

# 국가 입법과정에 지방자치단체의 참여에 관한 연구

## A Study on Local Government's Participation in the Legislative Process.

장 훈 철 (제주대학교 박사과정 - 주저자)

양 덕 순 (제주대학교 부교수 - 교신저자)

### *Abstract*

Hoon-Cheol, Jang / Duk-Soon, Yang

This article has attempted to account for local government's participation in the legislative process. It is related to the distribution of legislative power between central and local government, the intergovernmental relations and local government structure as well as the system. Therefore central government should give certain powers to local governments, so that they can make decisions for their own areas. Should have the initiative in legislative local councils.

In the concrete, a territorially-representative upper chamber in the National Assembly should be established as the fundamental solution in local government's participation in the legislative process. It should be done that Local government association, Self-Governing Province, Free Economic Zone, and special local government may propose a bill concerning local autonomy and any local government participate in a legislative procedure and submit an opinion on any matter local government considers necessary to deliberate on legislation to central government or the National Assembly.

**주제어:** 입법과정, 지방자치단체, 참여

**Key Words:** legislative process, local government, participation

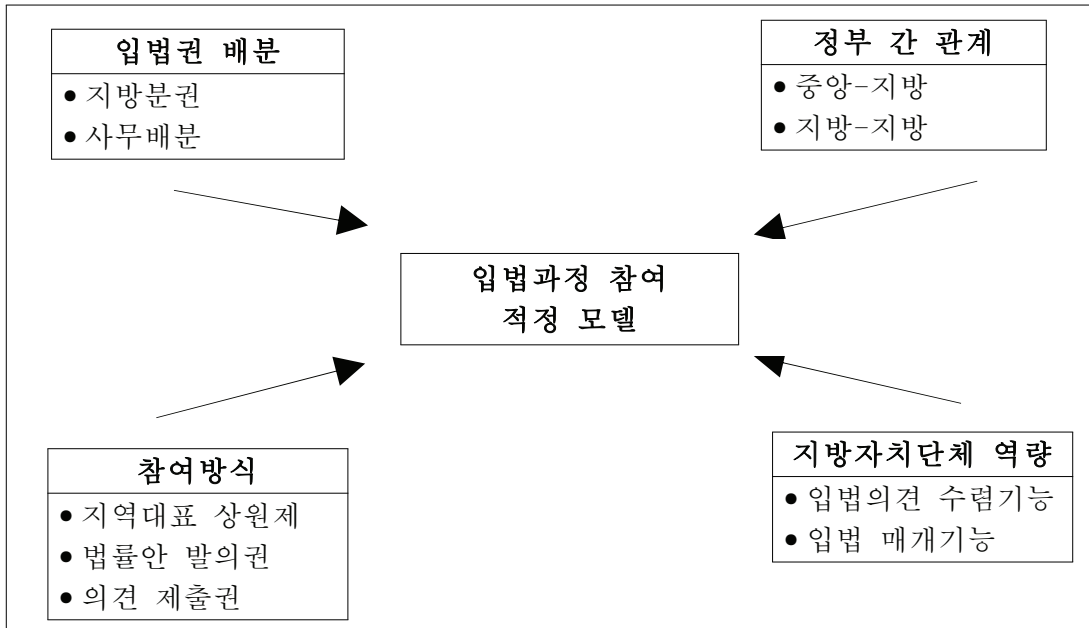
## I. 서론

### 1. 연구 배경과 목적

본 연구는 지방자치단체가 국가의 입법과정에 참여하는 방안에 관한 것이다. 경제 분야에서 시작된 세계화가 점차 진전되면서 자본·생산물·노동의 이동을 통제하는 국가의 능력은 감퇴되고, 지역 혹은 하위지역 공간단위가 중요한 경제단위로 등장하는 신지역주의 경향이 등장하였다. 많은 국가들이 지역개발정책을 핵심적인 국가의제로 다룰 수밖에 없게 되었고, 지역개발의 전제가 되는 지방자치제도를 강화하게 되었다. 오랜 지방자치의 역사를 가진 선진국들은 기존의 방식으로는 지방화·세계화에 따른 시대의 흐름에 적응하지 못하거나 국가경쟁력 확보도 요원하다는 것을 인식하고, 이에 대처하는 방법으로 중앙정부의 권한을 지방자치단체에게 이양하여 지방자치단체에게 많은 자율권을 인정하고 있다. 뿐만 아니라 지방과 관련한 국가정책결정에도 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장함으로써 국가정책에 지방의 의견을 반영하고, 지방자치단체도 지역개발의 주체로서 책임 있는 자세로서 정책결정에서 집행에 이르기까지 중앙정부와의 긴밀한 거버넌스 체제를 구축해야 한다.

따라서 중앙정부 차원의 정책을 공식화하는 법률제정 과정에 지방자치단체의 의견 투영은 지역발전의 커다란 요인이 된다. 이런 차원에서 지방자치단체의 주민참여를 바탕으로 한 국정참여 관점에서의 입법과정 참여는 매우 중요함에도 불구하고 실질적인 참여는 거의 이루어지지 않고 있다. 이런 문제인식 아래 본 연구는 입법과정을 <그림 1>과 같이 입법권 배분, 정부 간 관계, 참여방식, 지방자치단체의 역량의 측면에서 현재 우리나라의 실태와 문제점을 살펴보고, 이를 기초로 우리나라에서의 입법과정 참여 적정모델을 제시하기 위한 것이다.

본 논문은 문헌조사를 위주로 하고, 제주특별자치도의 사례를 참고하였다. 먼저 문헌조사는 국내외 단행본과 논문조사를 통하여 지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 이론적 검토를 하였다. 우리나라의 입법과정 참여의 실태와 문제점은 제주특별자치도의 사례와 여러 통계자료를 활용하였고, 그러한 문제점을 해결하기 위한 활성화 방안을 도출하고자 선진외국의 수범사례를 조사하였다. 제주특별자치도의 사례는 제주특별자치도의회 회의록과 내부분서를 참고하였다.



<그림 1> 연구의 개념도

## 2. 선행연구 검토

지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 연구는 주로 지방자치단체의 국정참여라는 주제로 연구되어 왔으나 그동안 연구결과 충분히 축적되지 못했고, 최근에 이르러 관심을 기울이기 시작했다. 대부분의 선행연구는 지방자치단체 국정참여의 필요성을 강조하고 우리나라의 입법참여 현황을 정리하고 규범적 측면에서 참여의 필요성과 지방자치 선진국의 사례를 소개하면서 활성화 방안에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 선행연구의 주요내용을 요약하면 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 1> 선행연구 분석

주요학자	활성화 방안
김성호 (1997)	내무부와 지방자치단체 간 법령·정책협의기구인 법제심사위원회와 법령협의회의 기능 강화
	행정부시장·부지사회의 효율적 운영
	지방자치제도발전위원회를 확대·개편
이기우 (1999)	지방분권적 국가권력구조 건설
	기초자치단체- 지방자치단체연합 설치
	광역자치단체- 독일의 연방참여위원회와 유사한 방식 도입

주요 학자	활성화 방안	
김영수 (2002)	정부 간 협력체제 구축	
	「지방자치단체의 국정참여에 관한 법률」 제정	
	지방의회를 공식적 참여자로 인정	
	지방자치단체의 주도적 참여, 자원·전략·수단의 다양한 동원	
국회사무처 (2003)	법률안에 전국연합체의 의견 첨부제도 도입	
	국회 안에 사무배분심의실 신설	
하혜수 (2003)	자치단체장협의회와 의장협의회로 이원화하여 전국협의회 구성	
	「지방자치법」 제165조 개정	
	국무회의에 지방자치단체장 또는 연합체의 장 참석	
심익섭 (2004)	전국연합체 구성	
	상원설치	
	국무회의에 전국연합체 대표 참석	
최철호 (2005)	「지방자치법」 제165조 개정	
안성호 (2006)	점진적 제도개선	전국연합체에 법률안 발의권 부여
	전국연합체 확충	전국연합체를 통한 국회에 대한 의견 제출권 부여
	상원에 준하는 지방원 설치	법률안 발의권과 국회에서의 입법과정 참여가 인정되나 상원보다 제한된 권한 부여
	상원 창설	국회를 양원제로 개편
홍준형 (2007)	국회에 대한 입법의견 제출제도 도입	
	「지방자치법」 제165조 개정	
	지방자치업무 독립-가칭 '자치행정처' 설립 또는 국무조정실 이관	

선행연구는 주로 지방자치단체가 중앙정부나 국회의 입법과정에 참여하는 방법에 초점을 두고 있고, 국가 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 방안을 지방자치단체의 내부의 결과 연관하여 연구한 사례는 드물다. 지방자치단체 내부에서 주민의 입법의견을 수렴하는 과정은 여론수렴과 주민참여라는 별도의 연구 주제로 다루어지고 있고, 이와 관련한 지방의회의 역할도 지방자치단체의 의결기관과 집행기관의 관계라는 또 다른 연구 주제로 다루어지고 있다. 본 연구는 선행연구에 관한 고찰을 바탕으로 지방자치단체의 입법과정 참여를 다루면서 지방자치단체 내부의 의사결정과정에서 의결기관인 지방의회의 역할에 관심을 두고 살펴보고자 한다.

또한 입법과정에 참여하는 것이 중앙정부와 지방자치단체 사이의 적절한 입법권의 배분을 전제로 논의하는 것이 바람직하다는 점에서 최근 중앙정부의 입법권한 이양이 활발하게 진행되고 있는 제주특별자치도의 사례에 주목할 필요가 있다고 하겠다. 제주특별자치도는

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “제주특별법”이라 한다)에 따라 중앙정부의 입법권한을 제주특별자치도의 자치입법권한으로 전환하는 과정에 있고, 법률안 의견 제출권을 인정하여 다른 지방자치단체보다 진일보된 형태의 국가입법과정 참여가 가능하도록 되어 있다. 본 연구에서는 제주특별자치도에만 인정된 법률안 의견 제출권의 실제 운영사례에서 나타난 문제점과 개선방안도 언급하기로 한다.

## II. 우리나라 지방자치단체의 입법과정 참여 실태와 문제점

### 1. 입법과정 참여 실태

#### 1) 지방분권으로서의 입법권 배분 실태

분권화는 국가 구조 및 구성과 밀접한 연관성을 가지는 까닭에 헌법적 접근이 불가피하다. 따라서 선진국의 헌법들을 비교하여 지방분권의 수준을 알아보는 것은 굉장히 의미 있는 일일 것이다. 김선혁·정원철(2008)은 비교적 관점에서 독자적인 지표를 개발하여 유의미한 비교결과를 제공해 주는 10개국 헌법의 비교분석을 진행한 바 있다. 분석의 준거는 중앙정부와의 관계에서 지방자치단체가 자치권을 어느 정도 확보하고 있는가, 지역주민과의 관계에서 지역문제가 주민의 참여 또는 대표자를 통해 해결되고 있는가, 지역의 문제를 제대로 해결할 수 있는 역량을 확보하고 있는가 등이다. 지표는 자치입법, 자치조직, 자치재정, 참정, 청구권 등으로 설정하고 개발된 지표에 따라 분권화 정도를 산술적으로 측정하는 것이 가능하도록 각각 점수화를 위한 기준도 함께 마련하였다. 측정 지표에 점수를 부여하여 분석한 결과는 독일(96) > 이탈리아(81) > 스페인·러시아(75) > 대만(72) > 멕시코(69) > 프랑스(67) > 스위스(53) > 스웨덴(37) > 일본(35) > 우리나라(28)로 나타났다. 결과적으로 우리나라는 헌법에 지방자치와 관련된 조항 자체가 빈약하고, 제도의 운영에 관한 구체적인 조항이 적으며, 법률에 위임한 조항이 많다는 특징이 발견되었다. 이는 우리나라 헌법이 지방자치를 실시한다는 원칙에 집중하고 있을 뿐 구체적으로 어떻게 그리고 무엇을 위해서라는 핵심내용이 포함되지 않은 한계를 가지고 있음을 보여준다고 하겠다(김선혁·정원철, 2008: 200).

우리나라의 자치입법권은 「지방자치법」 제22조에 따라 지방자치단체는 소관 사무의 범위 안에서만 조례 제정이 가능하고, 조례로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하거나 벌칙을 제정할 때 반드시 법률의 위임이 있어야 한다. 사실상 급부행정의 영역 외에는 자치입법이 불가능한 구조이다. 그마저도 국가법령이 선점되어 있으면 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목

적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되지 않는 한 제정이 불가능하다(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추 244 판결).

**2) 정부 간 관계의 실태**

상호의존적인 정부 간 관계를 강조하는 시대의 흐름에 따라 중앙정부가 각종 지방분권에 대한 개혁을 하였음에도 불구하고, 현실을 보면 우리나라는 이전의 통제수준을 벗어나지 못하고 있다. 정부혁신지방분권위원회에 따르면 2006년 현재 전체사무 중 지방사무의 비율은 28.9%에 불과하다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 101).

<표 2> 우리나라 공무원 정원(2008. 6. 30. 현재)

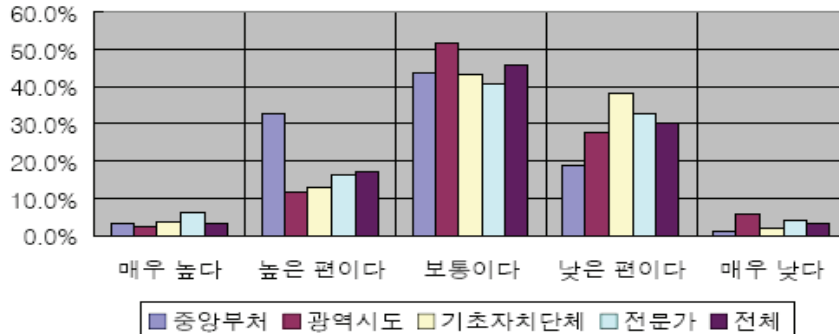
공무원 분류		공무원 수
국가공무원	일반행정	97,107
	교육	349,280
	공안	127,884
	현업기관	31,653
지방공무원	지방자치단체	283,017
	교육자치단체	63,905

자료: 행정안전 통계연보(2008: 89)를 근거로 연구자가 작성

반면에 <표 2>에 따르면 순수하게 일반 행정을 담당하는 국가공무원과 지방공무원의 비율이 약 1: 3.57 로 일반 행정을 담당하는 국가공무원과 지방공무원을 합한 전체공무원 중 지방공무원이 차지하는 비율이 78%가 넘는다. 이는 소수의 국가공무원이 다수의 사무에 대한 정책결정을 내리고, 지방자치단체는 내려진 결정에 따른 집행만을 담당하고 있다고 해석할 수 있다.

다음은 2004년에 대통령자문 정책기획위원회가 설문조사한 내용이다. <그림 2>는 중앙정부와 광역자치단체 간의 협조와 갈등의 정도에 대한 인식을 조사한 것이다(정책기획위원회, 2004: 37-45). 전체적으로 보통이라는 응답(45.8%)을 기준으로 협력의 정도가 낮다는 응답이(33.6%) 높다는 응답(20.6%)보다 다소 높게 나타나고 있다. 소속별로 보면 지방공무원은 협력의 정도가 높다는 응답(15%)보다 낮다는 응답(30%~40%)이 많아 부정적인 인식이 훨씬 많은 반면, 중앙부처 공무원은 높다는 응답(35%)이 낮다는 응답(20%)보다 많아 긍정적인 인식이 강하다. 조사결과는 이렇게 중앙부처 공무원과 지방공무원 간의 상당한 차이를

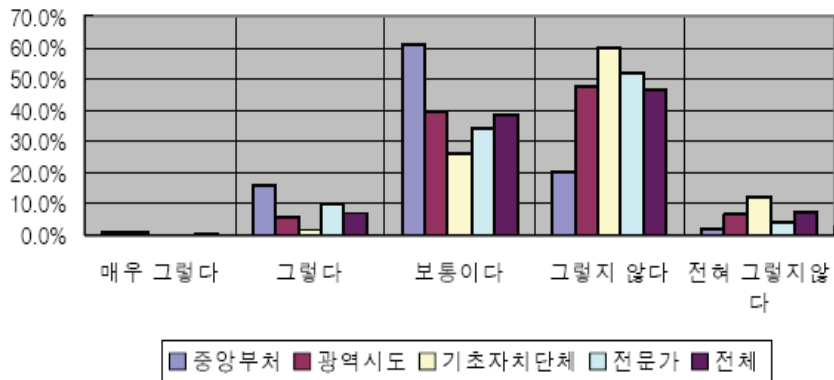
보여준다. 이는 종래의 위계적 행정시스템이 아직도 견재함을 반영하는 것이라 할 수 있다.



자료: 정책기획위원회(2004: 38)

<그림 2> 중앙정부-광역자치단체 간 협력의 정도에 대한 인식

<그림 3>은 지방과 관련된 국가 정책결정 과정에서 지방의 참여제도가 잘 발달되어 있는가의 여부에 관한 설문 결과의 결과를 나타낸 것이다. 긍정적인 응답은 중앙부처 공무원이 17.1%, 광역자치단체 공무원 6.6%, 기초 자치단체 공무원 1.9%이고 부정적인 응답은 중앙부처 공무원이 22.3%, 광역자치단체 공무원 54.0%, 기초 자치단체 공무원 72.0%이다. 지방 공무원 대부분이 현행의 지방참여제도에 대해 부정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다.



자료: 정책기획위원회(2004: 44)

<그림 3> 지방관련 국가정책과정에의 지방참여제도에 대한 인식

### 3) 유형별 입법과정 참여 실태

국회입법과정에 관한 지방자치단체와 협의체등<sup>1)</sup>의 참여방식으로는 청원과 진정, 국회 주

1) “협의체 등”은 「지방자치법」 제165조 제1항·제2항의 협의체와 연합체를 포괄하여 지칭할 경우 사용하기로 한다. 용어의 혼동을 막기 위해 제1항의 협의체(시·도지사, 시·도의회의장, 시장·군수·자치구청장, 시·군·자치구의회의장 각각의 협의체)만을 지칭할 경우 ‘지방4단체’라 한다.

최의 공청회나 청문회에의 참여 등이 있다(국회사무처, 2003: 75). 이러한 방식들은 지방자치단체와 협의체등이 법률안에 대한 의견을 제시할 수 있는지, 제시할 수 있다면 어느 범위까지 가능한지, 제시된 의견을 어떻게 처리할지 여부가 전적으로 국회에 달려 있어 지방자치단체와 협의체등은 국회의 처분에 따른 수동적 입장에 그치고 있다고 볼 수 있다.

정부의 입법과정에 참여하는 방식으로 「지방자치법」에 따라 협의체등은 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다(「지방자치법」 제165조 제4항). 의견 제출의 주체는 “협의체등”이다. 현재 지방4단체는 구성되어 있으나, 전국적 협의체는 구성되어 있지 않다. 의견을 제출할 수 있는 대상 법률은 지방자치에 “직접적인” 영향을 미치는 법령이다. 그러나 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령이 무엇인지에 대하여는 전적으로 해석에 달려있다. 제출되는 의견은 “행정안전부장관”을 거치도록 하였는데 이는 단순히 제출 창구를 의미하는 것인지 행정안전부장관이 제출되는 의견에 대하여 형식적인 심사권이라도 행사할 수 있는지 알 수가 없다. 또한 행정안전부장관에게 제출된 이후 정부로 이송되는 절차도 없다. 바로 국무회의에서 다루어지는 것인지, 또 다른 별도의 절차를 거치게 되는지, 그 기한은 언제까지인지 아무런 규정이 없다. 정부로 이송이 되었다면 그에 대한 회신은 언제까지 어떠한 방식으로 하게 되는지에 대한 규정도 없다. 전체적으로 명목적으로만 의견 제출의 통로를 만들어 두었을 뿐 이를 제대로 활용하고자 하는 중앙정부의 의지가 없어 보인다. 그 밖에 「행정절차법」에 따른 입법예고와 입법안에 관한 공청회 등을 통하여 지방자치단체는 입법에 관한 의견을 제시할 수 있으나, 이러한 참여 방식은 일반 국민이 입법과정에 참여하는 방식과 별 차이가 없다는 한계가 있다.

#### 4) 지방의회의 실태

「지방자치법」은 개별 조항에서 지방의회의 의결권한을 상당 부분 제약하고 있다. 예를 들어 조례의 제정·개정 및 폐지의 경우 「지방자치법」 제22조는 법령의 범위 안에서만 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고 주민의 권리 제한, 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다.

또한 「지방자치법」은 기관대립형의 기관구성 원리를 채택하여 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하고 상호견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 할 수 없다는 것이 대법원의 확고한 입장이다(대법원 1996. 5. 14. 선고 96추15 판결, 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결 등 참조).

이렇듯 제약된 의결권으로 인한 입법의견 민주적으로 수렴하기에는 한계가 있다. 결과적으로 현재 입법과정에서 지방의회의 공식적 역할은 아주 미미한 수준이다. 강시장-약의회의 기관 대립형 기관구성 원리를 취하고 있는 우리나라 지방자치제도에서 지방자치단체의



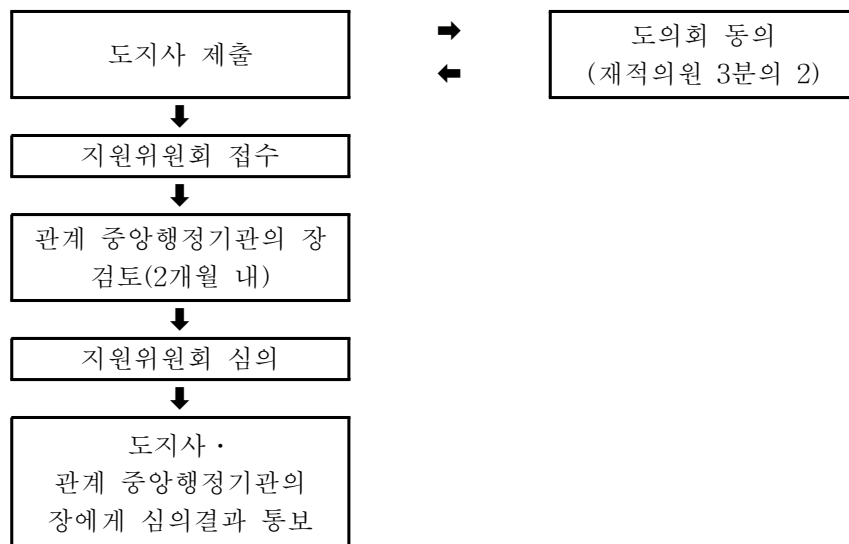
대표는 지방자치단체의 장이지 지방의회가 아니기 때문이다(「지방자치법」 제101조).

지방자치단체장의 의견이 곧 해당 지방자치단체의 공식 의견으로 간주되고 지방의회는 법령이 부여한 범위 안에서만 이를 견제할 수 있을 뿐이고 주민의 대표기관으로서 지방자치단체 최고의결기관이라는 호칭은 무색해지고 만다. 따라서 지방의회가 입법과정에 참여하는 방식은 주로 비공식적으로 국회의원이거나 정당을 통하거나 중앙정부 인사와 개인적 친분을 이용하는 수준에 그치고 있다.

### 5) 제주특별자치도의 법률안 의견 제출권

「지방자치법」에 따른 의견 제출은 협의체등만이 가능하고 개별 지방자치단체에게는 허용되지 않는다. 그러나 제주특별자치도의 경우, 제주특별자치도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 제주특별자치도지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)에 제출할 수 있다(제주특별법 제9조 제1항).

그러나 2009. 6. 현재, 법률 제·개정에서 제주특별법 제9조에 따라 제주특별자치도의회 동의를 받아 이루어진 것은 단 한 건도 없다. 이러한 결과가 나온 이유는 지원위원회의 구성과 기능에 문제점이 있다고 볼 수 있다. 지원위원회에는 제주특별자치도지사가 구성원으로 포함된다. 실질적으로는 제주특별자치도가 제도개선 사항을 발굴하더라도, 형식적으로 제주특별자치도의회를 거치지 않고 지원위원회의 위원의 지위에서 지원위원회에 입법 의견을 제출할 수 있는 것이다(제주특별법 제7조 제1항 제13호).



자료: 제주특별법 제9조를 근거로 연구자가 작성

<그림 4> 제주특별자치도 입법의견 제출절차

또한 실질적으로 제주특별자치도가 주도적으로 입법반영 요청을 하면서도, 형식적으로는 지원위원회가 단계적 이양계획을 세우는데 필요한 자료를 제공하는 방식을 취할 경우, 지원위원회 자체의 입법의견이 되고 마는 것이다(같은 법 제7조 제1항 제5호). 결국 제주특별법 제9조는 지방의회를 통한 민주적 여론수렴이 가능한 입법과정 참여 방식임에도 불구하고, 기관대립형의 현실에서 위와 같이 우회할 수 있는 길을 열어 놓음으로써 입법자의 입법 취지가 실종되었다고 볼 수 있다.

## 2. 입법과정 참여의 문제점

### 1) 권한이양에 대한 정부 간 불신

지방분권의 흐름에 따라 사무권한의 지방이양이 계속되고 있으나 아직도 만족할 만한 성과를 내지 못하는 것은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 불신 때문이라고 할 수 있다. 2006년에 실시한 중앙·지방공무원, 지방의회의원 등에 대한 지방이양 관련 설문조사<sup>2)</sup> 결과를 보면 중앙정부와 지방자치단체 간의 권한의 지방이양에 대한 시각차가 얼마나 뚜렷한지 알 수 있다.

중앙공무원은 지방이양에 대해 지방의 수용능력 부족하다는 의견(51.7%)과 행·재정 지원은 '보통' 또는 '충분하다'는 의견(72.4%)이 지배적이다. 아직도 이양해야 할 사무가 있다는 응답이 다수이긴 하나(67.3%), 거의 다 이양되었다는 응답도 31.0%에 달해 이양에 소극적·방어적 입장임을 알 수 있다.

이와는 달리, 지방공무원은 지방의 수용능력 부족은 공감(52.3%)하나, 행·재정 지원 부족 의견(82.6%)이 많았고, 아직도 이양해야 할 사무가 있다는 응답이 압도적이며(89.3%), 거의 다 이양되었다는 응답은 9.9%에 불과해 지속적인 이양을 요구하는 등 지방이양에 대한 욕구가 매우 높다는 것을 보여준다.

### 2) 입법과정 참여 통로의 협소

지방자치단체가 입법과정에 참여하는데 가장 큰 문제점은 참여의 공식적 경로가 너무 좁고, 그마저도 소극적·수동적 방식에 그치고 있다는 것이다. 국가는 지방자치단체의 자치입법에 대하여 포괄적으로 관여할 수 있으나 지방자치단체가 국가의 입법에 상향적으로 참여하는 것은 일반 국민의 그것과 별반 다를 바 없다. 지역대표로서의 입법권 행사나 지방자치단체나 협의체등의 법령안 제출권은 전혀 인정되지 않으며, 가장 낮은 단계의 의견제시마저 제한된 요건아래에서만 가능하다.

2) 2006.12.8~18에 실시된 중앙·지방공무원, 지방의회의원 등 1,689명 설문조사임(국회 행정자치위원회, 2007: 18).

결과적으로 지방자치단체가 독자적·적극적·능동적으로 입법과정에 참여하는 방법은 없다 해도 과언이 아니다. 「지방자치법」 제165조 제4항에 따른 의견 제출도 협의체등에 부여된 것이지 지방자치단체가 독자적으로 행사할 수 없어 지방자치단체의 입장에서 보면 간접적 의견제시 수단에 불과하다. 이로 인하여 지방의 국가권력에 대한 견제기능은 현저히 약화되고, 지방의 상향적인 참여를 통한 실질적인 통합과 지방경험의 국가적인 활용은 무시되며 지방적인 이익을 국가적인 차원에서 실현할 수 있는 길이 봉쇄되어 있다고 하겠다(이기우, 2005: 20).

### 3) 기관대립형 기관구성

입법과정에서 지방자치단체의 가장 중요한 역할이 입법에 관한 주민의 의견을 수렴하고 중앙정부에 매개하는 것이고, 그러한 역할을 가장 적절하게 수행할 수 있는 기관이 지방의회라는 관점에서 볼 때, 지금과 같이 지방의회가 많은 부분 배제된 상황은 입법과정의 민주성과 법집행의 실효성 확보에 중대한 위해요인이 된다.

대법원은 지방의회가 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관임을 인정하면서도 법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 조례로 만드는 것을 법령위반으로 허용하지 않고 있다(대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결 참조). 2007년 기초의원과 광역의원을 대상으로 지방의회 운영체제 다양화에 관한 선호도 조사결과, 현장 지역주민에 대한 의견수렴에 가장 많은 의정활동 시간을 할애하고 있는 것(62%)으로 나타났고, 지역주민의 의견을 충분히 수렴하기 위해서는 제도 개선이 필요하다(54%)고 하였다. 기관운영 방식을 개선하고자 하는 이유로는 43%가 집행부 중심으로 운영되어 권한의 불균형이 심하기 때문이라고 하였다(안영훈, 2007: 151-154).

### 4) 제주특별법 제9조에 따른 입법의견 제출권의 문제점

제주특별법 제9조가 제 기능을 다하지 못하는 제도 운영상의 문제점은 앞에서 설명하였다. 그러한 문제점이 노출되는 과정에서 권한이양과 관련하여 제주특별자치도의 내부역량을 결집시켜야 하는 상황임에도 불구하고, 입법과정 참여에서 제주특별자치도의회가 배제되면서 제주특별자치도의회가 동원할 수 있는 자원을 제대로 활용하지 못하였다.

<표 3>은 제주특별법 제9조와 관련하여 제주특별자치도의회 회의록을 분석한 것이다. 이를 보면 업무보고, 조례안 심의, 도정질문, 행정사무감사 등에서 제주특별법 제9조를 두고 집행기관과 제주특별자치도의회가 참여하게 대립하고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 효율성만을 추구한 도지사의 행위가 오히려 효율성을 악화시켰다고 볼 수 있다.

&lt;표 3&gt; 제주특별법 제9조 관련 회의록 검색 결과

회의록	형식	내용
2008년도 행정사무감사 행정자치위원회회의록 (2008년 11월 24일)	특별자치도추진단 행정사무감사	3단계 제도개선 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유
제260회 임시회 제2차 행정자치위원회회의록 (2009년 5월 15일)	제주특별자치도 제4단계제도개선추진상황 보고	4단계 제도개선 제주특별법 제9조를 활용하지 않겠다는 이유
제259회 임시회 제3차 본회의 회의록 (2009년 4월 16일)	도정질문	제주특별법 제9조 활용 방안
제258회 임시회 제1차 행정자치위원회회의록 (2009년 3월 19일)	제도개선 추진계획 보고	제도개선에서 제주특별법 제9조를 활용하지 않고 제주특별자치도의회를 배제하는 이유
제257회 임시회 제2차 행정자치위원회회의록 (2009년 2월 12일)	주요업무 보고	제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않는 이유
제254회 임시회 제3차 본회의 회의록 (2008년 10월 30일)	도정질문	국내 영리법인 의료기관 설립에 관한 입법 의견 결정에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유
제254회 임시회 제4차 본회의회의록 (2008년 10월 31일)	도정질문	제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않는 이유
제252회 임시회 제2차 본회의회의록 (2008년 7월 25일)	5분 자유발언	국내 영리법인 의료기관 설립에 관한 입법 의견 결정에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유

자료: 제주특별자치도의회 회의록을 근거로 연구자가 작성

### Ⅲ. 지방자치단체 입법과정 참여 활성화 방안

#### 1. 지역대표형 상원 도입

지방분권 추진이 지지부진하고 중앙정부와 지방자치단체 간 상호의존 관계도 바랄 수 없는 상황에서, 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 가장 근본적인 해결책은 지방자치단체가 직접 법률안을 발의하고 심의·의결할 수 있는 지역대표형 상원을 도입하는 것이다.

지역대표형 상원이란 지방자치단체를 대표하는 자가 의회의 구성원으로서의 지위를 갖고 법률안을 직접 발의·심사하는 등 입법과정을 주재하는 방식이다. 이 방식은 지방자치

단체가 입법과정에 참여하는 방식 중에서 가장 강력한 권한을 행사할 수 있는 방식이다. 주로 양원제를 채택하는 연방국가에서 채택하는 방식인데 상원은 국가 수준에서 지역을 대표하고 지역에게 공론의 장을 제공하며, 지역과 의회를 직접 연결한다(Russel, 2001: 109).

이를 통하여 지역대표형 상원은 지방분권의 촉진, 수도권 집중 완화와 지역균형 발전, 지역활거주의와 지역갈등의 해소에 이바지하게 된다(안성호, 2007a, 122). 지역 대표 중심으로 구성된 상원이 지역의 이익에 반하여 결정한 하원의 입법안에 대한 거부권을 행사할 수 있도록 함으로써 입법부의 권한남용을 상당 부분 차단할 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 통하여 갈등을 해결하여 소수자를 보호하는 입법과정의 기능에 충실할 수 있다(안성호, 2007b: 33).

비록 양원제 자체가 중복된 기능으로 의안처리에서 높은 비용을 지불하고 양원이 충돌하는 경우에는 양원합동위원회가 이를 처리하게 하여 정책결정을 어렵게 만들며 책임소재를 분명히 하기 어렵다는 점(정중섭, 2006: 807), 단방제국가인 우리나라에서 양원제를 도입하는 것은 국가형태에 대한 근본적인 재검토와 단방제적 헌법구조의 근본적 수정이 불가피하기 때문에 상원의 설치주장은 끝없는 논쟁을 유발하게 된다는 점(홍준형, 2007: 83), 일본·프랑스·이탈리아와 같은 단방제 국가들이 양원제를 채택하고 있기는 하나, 일반적으로 양원제는 연방제 국가와 어울리는 것이고, 연방제와 단방제 간의 근본적인 차이는 없다고 하나 실제로는 연방제의 주와 단방제의 시·도간에는 여전히 현격한 차이가 존재한다는 점(하혜수, 2003: 39)이 단점으로 거론되기도 한다.

그러나 국민은 지역에 기초한 이질적 집단들로 구성되어 있기 때문에 집단 간의 이해관계가 상충하여 갈등이 발생하는데, 다수결의 원리가 지배하는 단원제 국회에서는 이를 충분히 조정하고 타협하기가 어렵다. 따라서 지역 소수들의 이익이 다수결 원리로부터 보호받을 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 그 유력한 방안이 국회에 지역을 대표하는 상원을 설치하는 것이다. 부수적으로 장기적인 관점에서 본다면, 통일을 대비하는 측면에서 보면 상원 도입이 의의가 있다(송길웅, 2000: 202).

## 2. 법률안 발의권 확대

개별 지방자치단체나 지방4단체의 힘만으로는 현재의 정부 간 관계의 불균형을 시정하기 어렵다는 것은 이미 앞에서 보았다. 이상적인 정부 간 관계인 상호의존 관계는 대등한 관계를 유지할 경우에 더욱 강화된다. 따라서 지방자치단체는 다른 지방자치단체들과의 결속을 통하여 중앙정부와 대등한 관계를 유지하는 것이 입법과정에서 상호의존 관계를 구축하는 방안 중의 하나이다.

이렇게 구성된 지방자치단체 전국연합체에 법률안 발의권을 부여하여 입법과정에서 지방자치단체의 역할을 한 단계 높일 수 있다. 영국의 경우 잉글랜드와 웨일스 지역의 모든

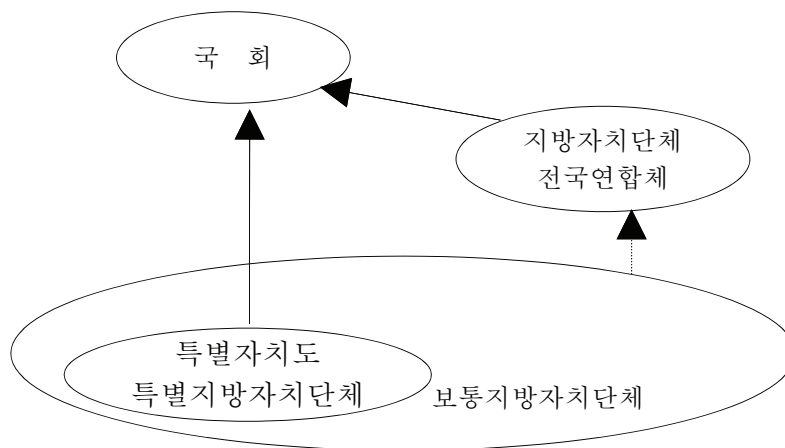
일반 지방자치단체와 기타 특별지방자치단체를 총망라하여 500여개의 지방자치단체로 구성된 지방자치단체연합회(Local Government Association: LGA)가 1997년 공식 출범하였고(김순은, 2005: 16-18), 이를 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 거버넌스 모형을 시도하고 있다(김순은, 2005: 25-28).

또한 보통의 지방자치단체와 특별한 취급을 해야 하는 지방자치단체를 구분하여 특별자치도나 특별지방자치단체에게는 독자적인 법률안 발의권을 인정하고, 그 밖의 지방자치단체에는 지방자치단체 연합체를 통한 법률안 발의권을 인정할 필요가 있다. 그리고 이러한 발의권은 국회의 상원에 우선 제출하여 상원과 연합체 간 협력을 공고히 해야 한다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 5>와 같다.

특별자치도나 경제자유구역과 같은 지역은 상시적으로 유연한 법과 제도의 개선이 필요한 지역이므로 입법과정에 적극적으로 참여할 수 있는 통로인 법률안 발의권을 인정할 필요가 있다(안성호, 2008: 180-181; 서문성, 2008: 77-79). 다만, 지방자치단체 전국연합체가 지방자치의 전반에 관하여 법률안 제출이 가능한 데 반해, 특별자치도나 경제자유구역은 해당 지역과 관련된 것에 한정하는 것이 바람직하다.

### 3. 「지방자치법」 제165조 제도개선

첫째, 입법의견 제출은 중앙정부의 권한을 크게 침해할 여지가 없기 때문에 현재 제주특별자치도에 대하여만 인정되는 개별 지방자치단체의 의견 제출권을 모든 지방자치단체로 확대할 필요가 있다. 「지방자치법」은 협의체등의 의견 제출만을 보장하고 개별 지방자치단체에게는 인정하고 있지 않다.



<그림 5> 활성화 방안에 따른 법률안 발의권 흐름도

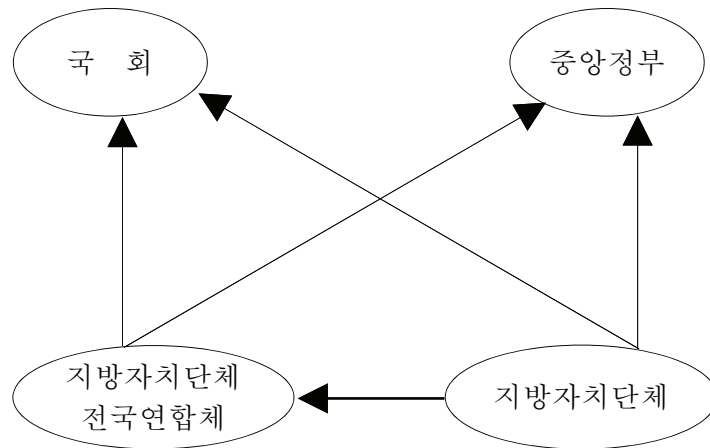
그러나 전국적인 협의체의 필요성이 개별 지방자치단체의 참여를 배제하는 논리가 될 수는 없다. 얼마든지 양자의 병존이 가능하도록 하여 지방자치단체의 선택의 폭을 넓혀 주어야 한다. 지방자치단체가 개별적으로 의견을 제출하든지, 이해관계가 일치하는 지방자치단체끼리 연합하여 의견을 제출하든지, 협의체를 통하든지 어느 쪽이 유리한지는 해당 지방자치단체가 판단할 일이다. 기관대립형의 중층 지방자치 계층구조를 가진 우리나라에서 지방자치에 직접적 영향을 미치는 법령에 대하여 지방자치단체 간 의견이 같을 경우보다는 선호하는 입법의견이 다를 경우가 훨씬 많을 것이다.

따라서 각 지방자치단체의 의견 제출을 보장하는 것이 제도의 취지에 부합한다. 물론 이러한 경우에 정부에 대하여 지방자치단체의 결집된 역량을 보여주지 못한다는 단점은 있다. 하지만 의견 제시 정도의 단계는 입법과정 참여방식 중에서 가장 약한 단계의 것이므로 지방자치단체 간의 강한 결속보다는 다양한 의견을 존중하는 것이 바람직하다.

둘째, 의견 제출처를 국회로까지 확대해야 한다(박수현, 2005: 190-191; 최철호, 2005: 455; 홍준형, 2007: 89). 집행기관과 달리 지방의회는 정부와 유기적인 협조를 맺고 있지 못하다. 입법기능을 본질적 기능으로 하는 기관이라는 점에서 지방의회는 정부보다는 국회와의 연계가 더 수월하고 효과적일 수 있다. 지방의회는 국회에 국민의 입법의견을 집약하여 전달하고, 국회는 지방의회에 각종 입법과 예산정보를 제공하여 상호 협조체계를 구축할 수 있다. 지역대표형 상원제가 도입된다면 그 필요성은 더욱 커질 것이다.

셋째, 「지방자치법」 제165조는 의견 제출 대상을 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령에 한정하고 있다. 이를 의견을 제출할 수 있는 사항은 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 법령 기타 사항으로 개정해야 한다. 여기서 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 법령은 지방자치단체 또는 그 기관이 처리하는 사무에 관한 법령, 지방자치단체의 부담을 초래하는 법령 등을 말하며, 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 기타 사항은 법령 이외의 예산, 조약, 행정계획 등 지방자치에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있는 일체의 사항이 해당된다고 보아야 한다(김명연 외, 2000: 58).

넷째, 협의체등이 의견을 행정안전부 장관에게 제출한 후 정부에서 거치게 되는 절차와 제출한 의견에 대하여 일정 기간 내에 국가의 응답 내지 응답노력 의무를 규정할 필요가 있다. 특히 지방자치단체에 새로운 의무를 부과하는 제도 등을 창설하는 경우에는 반드시 응답을 하도록 하여야 할 것이다(김명연 외, 2000: 58; 홍준형, 2007: 89; 최철호, 2005: 455). 이를 그림으로 나타내면 <그림 6>과 같다.



<그림 6> 활성화 방안에 따른 입법의견 제출권 흐름도

#### 4. 사무권한의 적정 배분

상원을 설치할 경우 상원이 설립취지에 따라 지방자치단체와 관련된 사무에 집중하려면, 하원과 서로 관장 사무를 구분하여 관계를 정립하는 것이 필수적이다. 이를 위해선 그 전제로 국가와 지방자치단체의 전속사무를 구분하여 중앙정부와 지방자치단체에 각각 배분하고 상원의 심의·의결은 지방자치단체의 사무에 한정하는 것이 지역대표형 상원의 본래 취지에 충실한 것으로 보인다. 한편 이러한 사무배분은 지방자치단체에게 상원에 의한 국가 입법과 자치입법의 범위와 한계를 구분하는 기준이 되기도 한다. 앞에서의 지역대표형 상원은 연방제 국가를 예정한 양원제가 아니고 단원제 국가에서 광역자치단체 수준의 지역대표성을 가지는 양원제 모델이다. 따라서 국가의 기본 구조의 대폭적 변화를 수반하는 사무권한의 배분까지는 필요가 없다. 그러나 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 따른 현재의 방식으로는 재산권 제한, 죄형법정주의, 조세법률주의에 대한 해묵은 논쟁을 비껴갈 수 없다. 따라서 헌법을 개정하여 이를 해결하는 것이 타당할 것이다.

그 내용은 우선 국가와 지방의 사무를 배분하는 기준은 보충성의 원칙과 자기책임성의 원칙의 명시 하에 포괄적으로 사무처리 권한을 가지는 것으로 규정하는 것이다(조성규, 2007: 59-65). 재산권을 제한하는 경우와 벌칙을 부과하는 경우, 지방세를 부과하는 경우 조례로 가능하다는 것을 명시하여 헌법이 직접적 근거가 됨을 명확히 할 필요가 있다.

#### 5. 지방의회 중심 기관구성

지방자치에서 참여민주주의를 확보하기 위해서는 지방자치단체에 대한 주민참여는 물론 그에 바탕을 둔 지방자치단체의 국정참여 또한 필요하다. 그러기 위해서 우선 각 지방자치



단체는 주민의 정치적 의사를 민주적으로 수렴하는 적절한 정부형태를 가지는 것이 필요하다(안영훈, 2006: 24-27; 오동석, 2002: 27). 입법과정 참여에서 요구되는 정부형태도 주민의 입법 수요를 효과적으로 수렴하여 이를 체계화하는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 기능은 집행기관보다 지방의회가 중심이 되어야 한다. 그러나 일률적으로 모든 지방자치단체에 강요하기보다는 해당 지방자치단체가 처한 환경에 따라 자신들에게 맞는 기관을 구성할 수 있도록 하는 것이 중요하다(안영훈, 2007: 139-141). 기관 구성을 다양화하는 유형에는 지방자치단체가 스스로의 환경을 고려하여 기관구성 완전한 자율성을 갖게 하거나, 절충안으로 영국과 같이 중앙정부가 몇 가지 모델을 제시하고 그 중에서 지방자치단체가 선택하는 방법을 도입할 필요가 있다.

우리나라 지방자치단체에서 의사결정의 투명성을 높일 수 있는 성공적인 제도개선 방법의 하나로써 가장 필요한 것이 정치와 행정의 분리 시스템을 기반으로 한 지방의원 중심의 집행부를 구성하는 기관통합을 유지하는 것이라고 본다(안영훈, 2007: 141). 자치입법기관으로서의 기능과 지방정치 및 지방정책의 주체로서 정책집행기구라는 중요한 역할을 수행할 수 있도록 해야 하고, 입법과정 참여에서 지방자치단체의 의사를 결정하고 그에 대한 결과와 평가까지 책임지는 민주적 정당성을 갖추어야 한다. 영국의 예에서 보듯이 가장 선호되는 운영체제는 지방의회에서 의장을 선출하고 지방의원 중 일부가 집행부의원이 되는 지방의회 중심형이다. 이는 미국, 프랑스, 스페인 등의 지방의회 운영에서도 마찬가지로 선진국 지방자치의 주류이기도 하다(안영훈, 2007: 121). 따라서 우리나라에서도 「지방자치법」에 따른 기관 대립형 만을 고집할 것이 아니라 단계적으로 기관통합형을 도입하는 것을 고려할 필요가 있다.

#### IV. 결 론

지금까지 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 과정을 지방분권, 중앙정부와 지방자치단체의 관계, 참여방식, 입법과정 참여자의 행태, 입법과정 참여에서 지방의회의 역할을 중심으로 살펴보았다. 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 가장 이상적인 방안은 중앙과 지방 간에 사무·입법·재정이 적절히 분배되어 중앙정부와 지방자치단체가 각자의 영역에서 국가입법권과 자치입법권을 각각 행사하고, 지방과 관련하여 자치입법권의 범위를 넘는 사항에 대하여 지방자치단체가 국가입법과정에 참여하는 것이다. 그리고 지방자치단체가 입법과정에 참여할 경우 중앙정부와 지방자치단체 간의 이익과 책임을 조정하는 상호 의존적인 관계를 유지하는 것이다.

그러나 우리나라의 현실은 지나치게 중앙정부 쪽으로, 지방자치단체 내부적으로는 광역자치단체로 무게추가 치우쳐 있다. 이를 시정하기 위한 여러 조치들이 지방분권 차원에서

이루어지고 있으나, 아직도 만족할 만한 수준에는 이르지 못하고 있다. 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 공식적이고 직접적인 방식은 입법에 관한 의견을 제출하는 정도다. 이마저도 개별 지방자치단체에게는 허용되지 않으며 협의체등을 통해서만 가능하다. 문제는 이들 협의체가 중층의 자치계층구조와 기관대립형의 기관구조 때문에 통일된 목소리를 내기 어렵다는 것이다.

이러한 이유로 중앙정부와의 관계에서 결합된 힘을 발휘하지 못함으로써 입법과정에서 지방자치단체와 그 기관 각자가 가지고 있는 자원을 제대로 활용하지 못하고 주도권을 상실하는 결과를 초래하고, 이는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간에 사무·입법·재정의 또 다른 불균등을 야기하는 악순환으로 작용한다.

급변하는 환경에 대처하기 위해 정책의 결정단위가 중앙정부에서 지방자치단체로 이동하는 세계적 흐름에 대처하기 위하여 지방자치단체가 국가 입법과정에 참여하는 것은 아래로부터의 민주적 의사소통을 보장하고, 국가의 정책 결함이나 입법의 미비를 보완하며, 집행의 실효성을 확보한다는 차원에서 매우 중요한 일이다.

그러므로 우리나라도 입법과정에서 민주적 방법으로 지방자치단체의 내부 역량을 충분히 발휘하고, 중앙정부와 지방자치단체 간 협력적 관계를 모색할 수 있는 우리나라 실정에 맞는 입법과정 참여 모델을 찾아야 한다.

지방자치단체가 입법과정에 참여하는 방식에는 지역대표형 상원을 통하여 직접 법률안을 발의하고 심의·의결하는 강력한 방식이 있고, 법률안 발의권과 법률안 의견 제출권을 통해서도 입법과정에 참여할 수 있다. 우리나라의 경우 지지부진한 지방분권 추진과 극히 제한된 입법과정 참여 수단을 근본적으로 해결하기 위하여 지역대표형 상원의 도입을 고려할 필요가 있다. 이를 통하여 지방의 의사가 입법에 반영되고, 그에 따라 정책집행의 효율성을 달성할 수 있으며, 지방자치단체가 국정의 파트너로서 책임 있는 자세를 견지할 수 있을 것이다. 전국단위 지방자치단체연합체와 특별자치도·특별지방자치단체에는 법률안 발의권은 인정하는 것이 바람직하다.

전자는 지방 전체의 의사를 대표하여 중앙정부의 행정을 뒷받침할 수 있다는 점에서, 후자는 특수한 목적을 위한 지방자치단체인 만큼 그러한 목적을 달성하도록 의사결정의 신속성을 부여한다는 점에서 법률안 발의권을 인정하는 것이다. 그 밖의 모든 지방자치단체에 대해서는 중앙정부와 국회에 입법에 관한 의견을 제출할 수 있는 통로를 열어야 한다.

입법에 관한 의견을 제출한다고 하여 중앙정부의 권한을 침해하는 것도 아니고, 이를 통하여 지방행정과 관련한 현장의 소리를 듣는 것이 중앙정부의 입장에서도 유리할 것이다. 지방자치단체의 역량의 문제를 들어 과거와 같이 지방을 감시와 통제의 대상으로 두려는 것은 시대착오적 발상이라 하겠다. 지방자치단체의 역량은 지방자치단체의 주민 스스로가 알아서 판단하고 책임질 일이지 언제까지나 중앙정부가 후견적 입장에서 모든 것에 관여할

수는 없기 때문이다.

또한 지방자치단체가 적극적인 자세로 입법과정에 참여하는 것이 필요하다. 주민의 의사를 민주적으로 수렴하고 다양한 자원과 전략을 활용하여 중앙정부에 대하여 주도적인 입장에서 참여하여야 한다. 현재와 같은 단일의 기관 대립형 기관구조로는 지방자치단체의 이러한 역할을 활성화하기 어렵다. 각 지방자치단체에 맞는 기관구조를 지방자치단체 스스로 채택할 수 있도록 하되, 기관통합형을 채택하여 지방의원과 집행기관이 상호 협력을 바탕으로 행정과 정치를 분리하는 방식이 내부 역량을 강화하는데 도움이 될 것이다.

입법과정에 지방자치단체가 참여하는 방안은 제도적 뒷받침과 함께 중앙정부와 지방자치단체의 협력의지가 발현될 때, 시너지 효과를 낼 수 있다. 그러기 위해 지방자치단체는 중앙정부에 대하여 단순히 제도개선만을 요구할 것이 아니고, 제도가 개선되도록 입법과 관련된 능력을 함양하고 지방의 이익과 관련된 입법개선사항을 적극적으로 발굴하는 등의 자구노력이 필요할 것이다.

### <참고문헌>

- 국회사무처. (2003). 「국회 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여방안」.
- 국회 행정자치위원회. (2007). 「지방분권특별법 전부개정법률안」 검토보고서.
- 김명연·류지태. (2000). 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」. 서울: 한국법제연구원.
- 김선혁·정원철. (2008). 선진국 분권화 개헌 사례 분석: 프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민. 「분권헌법-선진화로 가는 길」(최병선·김선혁 공편). 동아시아연구원.
- 김성호. (1997). 「지방자치단체의 국가정책결정 참여방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김순은. (2005). 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부 간 관계의 혁신적 모형. 「지방행정연구」, 19(2): 3-33.
- 김영수. (2002). 중앙정부의 정책결정과정에 있어서 지방자치단체의 참여방안 연구. 「지방정부연구」, 6(1): 51-75.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2004). 「중앙-지방간 협력관계 증진방안 연구」.
- 박수현. (2005). 지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계 강화를 위한 법제정비 방향. 「지방자치법연구」, 5(1): 177-196.
- 서문성. (2008). 우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구. 「해운물류연구」, 56.
- 송길웅. (2000). 양원제에 관한 연구. 「헌법학연구」, 6(4): 183-204.
- 심익섭. (2004). 지방의사의 입법과정 투입에 관한 연구. 「지방행정연구」, 18(3): 3-25.
- 안성호. (2006). 지방자치단체의 국정참여 실태와 확충방안. 「강원광장」, 71.
- \_\_\_\_\_. (2007a). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 「한국행정학보」, 41(3): 117-142.

- \_\_\_\_\_. (2007b). 지방자치단체 국정참여의 실태와 확충방안-김무성 의원 등의 입법발의에 즈음하여-. 「지방자치, 왜 안 되고 있나?」. 김무성·김정권·유기준 의원 주최 정책 토론회 발제문. 14-38.
- 안영훈. (2006). 「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (2007). 「지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 오동석. (2002). 지방자치의 필요충분조건으로서 지방분권과 참여민주주의. 「법과 사회」, 23: 9-36.
- 이기우. (1999). 지방자치단체의 국정참여-독일의 사례를 중심으로. 「시민교육연구」, 29.
- \_\_\_\_\_. (2005). 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 5-25.
- 정부혁신지방분권위원회. (2007). 「참여정부의 혁신과 분권: 시스템과 문화·형태의 변화」. 정종섭. (2006). 「헌법학원론」. 서울: 박영사.
- 조성규. (2007). 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분. 「공법연구」, 36(2): 33-70.
- 차미숙·박형서·정윤희. (2003). 「지역발전을 위한 거버넌스 구축 및 운용방안 연구」. 서울: 국토연구원.
- 차미숙. (2003). 세계화시대 OECD국가의 지역개발정책 동향과 시사점. 「OECD Focus」, (9).
- 최철호. (2005). 지방자치단체의 국정참가제도-일본 지방자치법 제263조의3을 소재로 해서. 「토지공법연구」, 29: 437-458.
- 하혜수. (2003). 지방자치단체 국정참여제도의 대안. 「지방자치」, 178.
- 홍준형. (2007). 국가 입법·정책결정에 대한 지방자치단체의 참여. 「공법연구」, 36(2): 71-95.
- Ahn Seong-Ho. (2008), Launching Jeju Special Self-Governing Province in Korea: Its Theoretical Constructs, Historical Overview, Institutional Features, Early Impacts and Challenges. 「한국지방자치학회보」, 20(2): 157-187.
- Russell. M. (2001). The Territorial Role of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*. 7(1): 105-118.

접수일(2010년 03월 11일)

수정일자(2010년 03월 29일)

게재확정일(2010년 04월 08일)