

## 중앙정부의 정책결정과정에 있어서 지방자치단체의 참여방안 연구\*

### A Study on the Participation of Local Government in Public Policy Making of Central Government

김 영 수 (부경대학교 행정학과)

중앙정부의 정책결정과정에서의 지방자치단체의 참여에 대한 찬·반 양론이 있을 수 있으나 국정운영의 효율성을 제고하고 행정주체간 갈등과 분쟁을 최소화하고 이를 극복하기 위해서는 다양한 제도적 장치의 마련이 요구되지만, 그 중에서도 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여방안의 정립이 무엇보다도 필요하다 할 것이다. 지방자치단체의 국정참여를 합리화하기 위해서는 우리나라의 국정참여제도 및 행태에 대한 객관적 기준에 입각한 분석·평가를 토대로 기존의 참여제도의 개선 뿐만 아니라 다양한 측면에서의 효율화 방안으로서 정부간 상호협력체제의 구축, 중앙정부의 정책과정에의 제도적 참여, 공식적 참여의 활성화, 지방자치단체의 주도적 참여, 참여대상 정책 및 사무범위의 확대, 지방자치단체의 자원·전략·수단의 다양한 동원, 중앙정부의 결정과정에의 참여, 지방자치단체의 국정참여에 대한 적극적 참여의식의 확보 등을 제시하였다.

주제어: 지방자치단체의 국정참여, 정부간 관계, 정부간 공동정책결정, 정부간 정책주도권, 지방정부

## I. 서론

한 국가가 추구하는 목적을 달성하는데 있어서 정부의 역할에 대한 정당성의 근거는 시장의 결함과 시장실패라는 측면에서 중앙정부의 역할이 중요하지만, 그렇다고 해서 정부라는 것이 완벽한 체제가 아님은 많은 연구에서 밝혀진 바 있다. 정부의 국민대표성과 민주성 그리고 배분적 효율성과 X-효율성(X-efficiency) 측면에서 정부자체도 특수한 이익집단의 정책요구, 정치가 및 관료의 이익추구 성향 등으로 인해 과장되거나 왜곡되며, 정부의 활동은 독점적으로 이루어지고 지향하고자 하는 목표와 그에 대한 정의가 명확하고 객관적인 예측이 부족한 가운데 이루어지기 때문에 대단히 비효율적일 수 있다.

이러한 정부실패(government failure)현상을 극복하기 위하여 많은 연구들이 이루어지고 있는 가운데, 특히 중앙정부와 지방정부간의 관계론적 시각에서 연구가 이루어지고 있다. 지방

\* 이 논문은 2000년도 부경대학교 연구년 교수지원에 의하여 연구되었음

분권화와 관련하여 지방자치단체가 추구하는 최대의 독립성은 국가가 추구하는 통일적인 국정수행과 상반되는 면도 있지만, 지방자치단체는 국가 안의 존재라는 점에서 본다면 중앙정부와 지방자치단체는 어떠한 형태, 어떠한 수준이든 간에 서로 관련을 맺으며 상호작용관계를 형성하게 된다. 도시화·산업화 사회의 진전과 지방화 시대의 도래는 도시계획, 토지이용, 지역개발, 환경보전 및 사회복지라는 새로운 분야를 등장시켰고 이들 분야는 전국적 성격과 지방적인 성격을 동시에 가지게 되어 전국적인 통합적 처리와 더불어 지역 실정에 적합한 처리가 요청되고 있어 정부간의 상호협력의 필요성이 증대되고 있다. 그러나 중앙정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하고자 하는 다양한 국민들의 요구가 있음에도 이것을 정책결정과정에 반영시키는 것은 매우 어려운 것이 또한 현실이다.

오늘날 광역행정수요의 확대, 재정수요의 팽창, 정보와 통신수단의 발달, 이해관계의 복잡화 등으로 중앙정부와 지방자치단체가 각각 완전히 자주적으로 처리하거나 정책을 결정·집행할 수 없는 부분들이 증가하고 있고 상호간에 협의하여 처리할 수밖에 없는 사업들이 증가하고 있다. 즉, 특정의 정책을 추진하는데 있어서 자기완결범위가 점차 좁아지고 중앙과 지방간의 조정과 협력을 통하여 공동으로 처리해야 효율적인 정책이 증가하고 있을 뿐만 아니라, 정책의 실효성 확보, 주민의 의사와 공감대의 형성, 정부간 갈등의 해소차원에서 바람직한 정부간 관계의 정립이 필요한 바, 이를 실현하기 위하여 중앙정부의 정책결정과정에 지방자치단체의 참여가 중요한 과제로 대두되고 있다.

현재의 지방자치제를 정립·육성하기 위해서는 지방자치단체의 자치권의 확대, 정부간 사무와 권한배분의 합리화, 정부간 자원배분의 합리화 등이 필요하지만, 더욱더 중요한 것은 정부간 상호관계에서 정책결정과 정책집행을 구별하려는 별개적 관계에 변화가 이루어지고 있는 과정 속에서 지방자치단체의 이해와 관련된 중앙정부의 정책결정에 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 절차의 제도화가 이루어져야 한다. 국가 전체적 차원에서 뿐만 아니라, 특정 지방자치단체의 이익보호라는 차원에서 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여는 바람직한 정부간 관계의 형성 뿐만 아니라 사전에 정부간 갈등과 마찰을 해소한다는 차원에서 시급히 해결해야 할 과제 중의 하나이다.

따라서 국정운영의 효율성을 높이고 행정주체간 갈등과 분쟁을 최소화하고 극복하기 위해서는 다양한 제도적 장치의 마련이 요구되지만, 그 중에서도 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여방안의 정립이 무엇보다도 필요하다 할 것이다. 결국 국가마다 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 분담의 내용과 정부간 상호관계의 형태는 상이하고, 특히 정부간 관계의 형태에 따라 중앙정부의 정책결정과정에 지방자치단체의 참여전략이 상이하다 할 수 있을 것이다. 한 나라의 정책결정을 정부간 관계론적 시각에서 보면 중앙정부는 자신의 권한과 결정권의 범위를 확대하려고 노력하게 되고 지방자치단체는 지방의 자율성과 결정권을 확대하려고 노력하게 되는 과정 속에서 소위 국가의 이익과 지방의 권리가 상호 작용하는 역동적 과정 속에서 정책결정이 이루어지게 된다(박호숙, 2002).

중앙정부와 지방자치단체는 비록 정도상의 차이는 있으나 상호 교호적이며 교환관계를 맺고 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체는 일방적 관계가 아니라 서로 대등한 관계를 가지며 상호 자율성과 의존성을 동시에 가지게 된다(Rhodes, 1999). 오늘날 지방자치단체는 중앙정부의 일방적인 정책결정에 대한 순응보다는 지방정부의 정책결정과 서비스배분에 있어서 뿐만 아니라 중앙정부의 정책결정과정에 있어서 영향을 미치고자하는 요구가 증대되어 가고 있다.

이상과 같은 문제인식하에서 본 연구는 첫째, 정부간 관계와 그에 따른 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여와의 상호관계를 규명한다. 둘째, 정부간 관계론적 차원에서 우리나라의 정부간 관계의 실태를 분석·평가하고, 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여실태를 분석·평가한다. 셋째, 주요 외국의 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여제도의 분석을 토대로 우리나라의 현 체제하에서 바람직한 정부간 관계형성을 위한 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여방안을 모색하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해서 문헌조사와 공무원을 대상으로 설문조사를 실시한다.

## Ⅱ. 정부간 관계와 지방자치단체의 국정참여

### 1. 정부간 관계

정부간 관계라는 용어는 미국에서 1953년과 1959년 의회가 제정한 법률용어로 사용되면서 통용되기 시작하였고 1960년대와 1970년대에 와서는 주정부와 연방정부와의 관계, 주정부와 지방정부간의 관계 등 각 정부관계를 나타내는 용어로 정착되었다. 정부간 관계는 연방주의(federalism)의 대안으로 제시된 개념이지만 현재는 중앙정부와 지방정부간의 다양한 관계를 분석하는 일반이론으로 정립되었다. 즉, 연방주의론과는 달리 정부간 관계론은 연방정부와 주정부간의 관계만을 중요시하지 않으며, 법적인 접근방법을 뛰어넘고, 각 정부간의 계층적 관계를 전제로 하지도 않는다(B. A. Radin, 2000). 따라서 정부간 관계란 여러 정부단위와 정치적 이해관계 속에서 모든 형태의 모든 수준의 정부단위들간에 나타나는 광범위한 활동과 상호작용이라고 정의할 수 있다(김인외, 2000).

이해관계가 얽혀 있는 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등과 분쟁은 오랜 중앙집권 경험에 따른 타성으로든 아니면 권한과 이익의 축소를 우려해서든 중앙정부와 지방자치단체의 권한의 다툼 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 이익추구라는 측면에서 빈번하게 일어나고 있는 것도 중앙정부의 정책결정과정에 지방자치단체의 참여가 이루어지고 있지 못한 것에 기인한 측면이 많다. 이러한 측면에서 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여는 이것의 당위성에 대하여 찬·반 양론이 있을 수 있으나, 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여는 매개기능, 참여기능, 건설적인 비판 및 제안기능, 적정절차의 확보기능 등을 수행하기 때문에 정부간 기능분담, 합리적인 정책결정, 지방자치권의 방어, 계획고권의 보장, 지역이익 반영이라는 차원에서 구체적으로는 법령 및 정책의 입법미비와 정책결함의 보완, 법령 및 정책의 실효성 확보, 중앙집권에 대한 보상적 조치, 주민의 의사와 공감대 형성, 정부간 갈등해소라는 차원에서 제도화되어야 한다.

지방자치란 결국 중앙정부와 지방정부간의 자치권 또는 권력을 나누어 행사하는 정치현상이라고 한다면 정부간 관계를 어떻게 설정하는가에 따라 지방자치의 성격과 내용이 결정된다 할 것이다. 행정수요의 양적 증대와 질적 고도화 그리고 행정운영의 현실적합성에 대한 요구와 지방자치단체의 자원과 능력의 신장은 중앙과 지방정부간 공동적 정책결정의 필요성을 제기하게 된다. 지방정치가 활성화되면서 지방자치과정에 여러 행위자의 적극적인 참여는 중앙정부가 계층적 구조하에서 지배적인 행위자로 등장하는 데는 한계가 있으며, 중앙과 지방정부는 상호간

에 상호의존적 관계를 통해 정책을 결정하고 집행할 수밖에 없다(주상현, 2002:57). 이러한 지방자치단체의 국정참여는 한 나라의 정부간 관계와 밀접한 관련성을 갖게 되는 것이다. 따라서 지방자치단체의 국정참여는 합리적인 정부간 관계를 형성하는데 있어서 핵심적 요인이다. 우리나라 정부간 관계를 이해하는데 있어서 크게 보면 행정적 관계와 재정적 관계 등 두 가지 측면으로 나누어 설명할 수 있다(김인외, 2000).

### 1) 행정적 관계

중앙정부와 지방자치단체는 행정적인 측면에서 권력적 그리고 비권력적 관계를 맺고 있다. 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 행사하는 임면, 처분, 승인, 그리고 감사 등을 통하여 권력적 관계를 형성하고 있으며 지방자치단체의 자치권이 매우 취약하다는 관점에서 상호 권력적인 지배·복종의 관계를 형성하고 있다. 비권력적 관계는 계도(중앙정부가 지방자치단체의 행정의 방향을 제시하고 그 최저수준을 설정하며 질의에 응답하고 기법을 계몽하며 조언과 권고를 행함), 지원(지방자치단체의 업무수행에 필요한 사항에 대하여 원조를 행함), 정보제공 및 보고(지방자치단체의 업무수행에 필요한 정보와 자료를 제공함과 아울러 지방자치단체로부터 중요한 사항에 관하여 보고를 받고 필요한 경우 각종 정보와 자료의 제출을 요구함), 조정(각 지방자치단체들의 업무수행을 하나의 통일된 노력으로 통합하고 그들 사이에 부조화나 분쟁이 있을 때에 이를 조정)하는 등의 관계를 맺고 있다.

이외에도 지방자치단체의 조직을 설계하고 구성하는 데 있어서 뿐만 아니라 지방자치단체의 구성원인 인력을 관리하는데 있어서 일정한 관계를 형성하고 있다는 점에서 조직 및 인사와 관련된 관계를 형성하고 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 장에 대하여 위임사무에 한하여 직무이행명령과 대집행제도를 채택하고 있으며 직무태만에 대하여 통제하며 위법·부당한 처분에 대하여 감독기관이 시정명령을 하고 취소·정지할 수 있다.

### 2) 재정적 관계

중앙정부와 지방자치단체는 재정적 관계를 맺고 있는 바, 이를 재정보조, 채무행위·재산승계의 승인·지정, 예산절차 등으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 재정보조: 중앙정부는 지방자치단체에 재정보조를 함으로써 재정적 의존관계를 맺고 있다. 지방재정의 지역간 불균형을 시정하기 위하여 내국세액의 일정비율을 일정한 기준에 따라 각 지방자치단체에 배분하여 교부되는 지방자치단체의 일반재원인 지방교부세와 국가의 시책상 또는 지방자치단체의 재정사정상 필요하다고 인정될 때에 그 지방자치단체의 업무수행에 소요되는 경비의 일부 또는 전부를 충당하기 위하여 용도를 지정하여 교부하는 국고보조금 그리고 중앙정부가 징수한 국세 중 일부 세목의 세액 전부 또는 일부를 지방자치단체의 특정사업비에 충당할 수 있도록 지방자치단체에 양여하는 지방양여금 등을 통하여 재정적 관계를 맺는다.

둘째, 채무행위·재산승계의 승인·지정: 지방자치단체의 건전재정을 유지하기 위하여 지방자치단체의 기채를 승인하고 지방자치단체의 폐지합시에 재산승계가 명확치 않을 때 그 승계할 지방자치단체를 지정한다(지방자치법 제5조). 셋째, 예산절차에 대한 통제: 지방자치단체는 예산편성지침과 지방교부세, 지방양여금 및 국고보조금의 내역을 토대로 하여 예산을 편성하여야 하며 예산집행에 관하여 일반감독기관과 감사원이 감사하며 지방예산이 의결되면 행정자치부장관에게 보고하여야 한다.

또한 최근 들어 중앙정부가 직접 관장하는 국가공단, 핵발전소 및 핵폐기물처리장의 입지선정, 개발제한구역의 용도규제의 완화, 신도시 건설과 사회간접자본의 유치, 상수원 보호구역의 지정, 고형폐기물처리장의 입지 등 주로 입지정책 및 지역계획과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁이 증가하고 있다. 이러한 정부간의 분쟁이 야기되는 많은 원인 중에서도 중앙정부가 지방자치단체의 의사를 무시한 채 독자적으로 결정함으로써 지방자치단체가 이에 반발하는 것이다. 한편 국가 전체적으로 꼭 필요한 사업과 정책이 지방자치단체의 비협조로 중앙정부와 지방자치단체간에 각종 행정마찰을 겪으면서 소위 국책사업의 추진에 중대한 차질을 빚고 있는 것도 현실이다.

이상과 같이 우리나라는 그동안 중앙집권적 체제를 유지하고 있으며, 행정부의 역할과 기능이 확대·강화되고 있고, 권력적 요소를 대단히 중요시할 뿐만 아니라 사회관계가 지배·복종의 관계로 인식하는 권위주의적 요소가 강한 점을 고려한다면 우리나라 정부간 관계는 내포모형, 대리자모형, 수직적 통제모형에 속한다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 따라서 수평적이고 대등한 상호 보완적 합리적인 정부간 관계를 형성하기 위해서는 지방자치단체의 국정참여가 반드시 필요하다.

## 2. 지방자치단체의 국정참여의 의의 및 필요성

지방자치의 새로운 경향으로서 신중앙집권화의 부정적 측면을 극복하고 정부간 갈등과 분쟁을 효율적으로 해결하기 위해서는 중앙과 지방정부가 보다 적극적으로 창조적 상호 협력관계를 형성하여야 한다. 지방자치단체의 국정참여를 보장하여야 한다는 관점에서 지방자치단체의 국정참여란 지방자치단체의 제도 및 그 운영에 밀접한 관계가 있는 중앙정부의 법령·정책 등의 결정 및 집행과정에 지방자치단체 또는 그 연합조직이 일정한 제도상의 보장하에 직접 참여하여 지방자치단체의 의견을 국정에 반영하는 것을 말한다(한국지방자치학회, 2000:155-156). 지방자치단체의 국정참여에 있어서 중요한 것은 개념정의문제, 필요성, 참여유형, 참여당사자, 참여대상 정책내용 등이라고 할 수 있다.

분권적인 국가에서 지방자치단체는 국가의 의사결정에 의하여 영향을 받고 그 범위 내에서 지방자치단체의 자치권은 제한을 받기 때문에 지방자치단체를 국가정책결정과정에 광범위하게 참여시킴으로서 지방의 이익의 보호와 지방분권적 권력구조가 제대로 작동하여 민주주의의 실현, 법치국가의 실현, 국가의 통합, 자치권을 확보할 수 있다(이기우, 1999:68-70). 지방자치체가 국가의 전체의사와 지역의 특수성 및 다양성을 조화시켜 국가 전체의 행정을 보다 효율적으로 추진하고자 하는 것이라고 본다면, 지방자치단체의 중앙정부 정책결정과정에서의 참여는 지방자치의 존재가치를 실현하기 위한 중요한 수단이 될 수 있다(김성호, 1997:3). 왜냐하면 지방자치단체의 국정참여는 정부간의 유기적 협력관계를 형성케 해 주고 행정의 주민참여의 확대와 건설적 비판 및 중앙정부의 정책결정에 있어서 지방자치단체의 의견을 사전에 충분히 존중해 줄 수 있기 때문이다.

따라서 지방자치단체의 국정참여의 이론적 근거로서 기능분담론, 실제적 자치권의 절차적 보장설, 지방자치단체의 계획고권설, 지역이익반영설, 보상설 등 다양한 근거를 제시하고 있으

1) 우리나라의 지방자치체의 집행성과를 지방자치의 세가지 구성요소인 분권화(입법권, 조직권, 행·재정권, 지도·감독권, 계층제), 참여의 제도화(선거참여, 직접참여), 중립화(개발정책, 복지정책)를 분석의 틀로 하여 평가하여 본 결과 우리의 지방자치는 일부 전향적인 정책노력에도 불구하고 아직까지 적정수준에 이르지 못하고 있는 것으로 평가하고 있다(이승중, 2002).

며 이러한 지방자치단체의 국정참여에 대한 여러 학설들은 국가와 지방자치단체간의 상호 수평적·대등한 관계를 전제로 보편적으로 인정되어야 한다는 점을 강조하고 있기 때문에 결국 지방자치단체의 국정참여를 어떻게 실정법상으로 규정하여 활성화할 것인가가 중요하다 할 것이다(김기진, 1999:299-302).

이와 관련하여 지방자치단체의 국정참여가 필요한 이유(김성호, 1997:21-31)를 요약해 보면, 첫째, 법령 및 정책내용의 합리화를 제고시킨다. 국회나 정부는 각종 심의회, 위원회 등에 의한 조언과 권고, 이익단체와 직능단체 등 각종 단체, 민간부문의 전문가와 일반국민에 대한 의견수렴 등 외부로부터의 정보와 의견수렴이 필요한 바, 지방자치단체는 국가통치구조의 한 부분을 형성하고 있으며, 주민과 밀접한 관계 속에서 행정을 수행하고 많은 법령을 실제로 적용·집행하고 있는 일종의 지역의 통치단체인 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴함으로써 국가의 법령 및 정책내용을 합리화할 수 있다.

둘째, 법령 및 정책에 대한 수용가능성 및 실효성을 증진시킬 수 있다. 중앙정부의 정책결정 과정에 대한 국민의 직접참여의 필요성이 존재하고 있는 가운데 특히 특정지역과 이해관계를 가지는 정부의 중요한 정책을 수립하는 경우에 사전에 관련 정보나 지식을 해당 지방자치단체에 제공하여 검토토록 하고 의견을 수렴하고, 정책결정 과정에 참여토록 하여 상호간의 이해관계를 조정하여 해당 정책에 대한 수용가능성을 증진시킴과 동시에 그 정책의 추진에 대한 실효성을 확보케 해 줄 수 있다.

셋째, 신지방분권을 실현할 수 있다. 현대국가에 있어서 지방자치단체에 대한 국가보조금의 증가, 지역간 불균형의 조정 등에서 나타나고 있는 신중앙집권화와 더불어 지방정부의 비중 확대에 따른 중앙정부와 지방정부의 융합과 착중에 의한 상호 의존관계의 심화 속에서 지방자치단체의 권익을 확보하여야 하는 바, 이는 지방자치단체의 국가정책결정과정에서의 참여를 통하여 실현할 수 있다.

넷째, 지방자치단체의 정책주도권을 확보할 수 있다. 지방적 이해관계가 큰 중앙정부의 정책결정에 있어서 지방자치단체가 선도적이고 주도적인 위치에서 적극적 역할을 수행하여야 한다. 중앙정부의 정책적 대응이 없거나 소극적 역할영역에 있어서 지방자치단체의 혁신적인 의견을 효과적으로 투입함으로써 중앙정부의 정책결정을 촉발하거나 보완하며 중앙정부의 정책요류를 사전에 교정할 수 있다(하혜수외, 2002).

다섯째, 국가 전체적 차원에서 반드시 필요한 사업과 정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁을 적절히 극복하고 정부간 분쟁이 합리적으로 해소될 수 있는 조정제도가 필요한 바(김영수, 1999:49), 이는 지방자치단체의 국정참여를 통하여 실현될 수 있다.

여섯째, 주민의 이해관계와 의견을 반영한 정책을 수립할 수 있다. 일반적으로 중앙정부의 정책은 획일성·균등성을 중요시 여기는 성향을 가지고 있기 때문에 지방자치단체의 국정참여를 통하여 지역의 특수성이나 지역주민의 이익을 반영한 정책의 수립이 가능하다. 지방자치단체의 국정참여는 그 주도권을 누가 가지느냐에 따라 정책결정권을 양자가 동등하게 가지는 경우, 중앙정부가 주도적 결정권을 가지는 경우, 지방자치단체가 주도적으로 가지는 경우로 나눌 수 있다. 정책결정권을 양자가 동등하게 가지는 경우 국가 전체적 또는 지방적 이해관계를 가지는 국가의 중요한 정책을 결정할 때 상호 대등한 입장에서 협상과 합의하에서 결정하는 것이다. 중앙정부가 주도적 결정권을 가지는 경우는 중앙정부가 주도적으로 정책을 결정하고 지

방자치단체와의 합의나 협상 및 대응과정을 거치면서 최종적인 결정을 하게 된다. 지방자치단체가 주도적으로 가지는 경우는 지방자치단체가 결정한 정책내용을 가지고 중앙정부와 협상이나 대응과정을 거쳐 중앙정부와 최종적인 합의에 이르게 된다(박호숙, 2002).

지방자치단체의 국정참여에 있어서 당사자는 중앙정부 및 각 부처, 지방자치단체 및 그 협의체가 될 수 있다. 지방자치단체와 그 협의체는 광역 및 기초자치단체의 집행기관의 장과 의결기관인 지방의회의 의장 등이 각각 이들의 협의체를 구성할 수 있다. 한 국가가 수행하여야 하는 정책이 보다 효율적으로 추진되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체가 상호 보완적·협력적 관계 속에서 그리고 중앙정부의 책임하에 있는 정책영역에 대해서도 지방자치단체가 적극적으로 의견을 제시하고 영향력을 행사하는 가운데 수행되어야 한다는 관점에서 국가가 직접 수행하는 모든 사무와 지방자치단체는 상호 연관관계를 형성하게 된다.

이러한 관점에서 한 나라의 정책을 결정하고 집행하는 데 있어서 중앙정부가 주도권을 가지는 지방자치단체가 가지는 상호 협력관계 속에서 이루어 져야 하기 때문에 지방자치단체의 국정참여가 특히 필요한 분야는 지방자치단체에 직접적으로 영향을 주거나 재정적 부담을 주는 법령·정책 등의 결정 및 집행, 지방세 내지는 재정제도 개정논의, 지방자치단체의 행정에 밀접한 관련이 있는 중앙정부의 중요시책, 중앙정부의 국책사업 등 중요 정책분야 등이 될 수 있다(한국지방자치학회, 2000:157).

### Ⅲ. 지방자치단체의 국정참여에 대한 분석·평가

우리나라에 있어서 중앙정부의 정책결정과정에 지방자치단체의 참여는 국회법이나 각 개별 법령 그리고 행정기관의 제도와 관례에 의하여 주로 이루어지고 있다. 국회의 중요한 안건이나 전문지식이 필요하거나 지방적 이해관계를 가지는 경우에 공청회를 개최하고 개별 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직의 대표자는 이해당사자로서 의견을 개진하고 있다. 행정부의 각 부처의 중요한 정책결정을 하는 경우에 있어서도 지방자치단체 또는 그 연합조직이 각 부처에 영향력을 행사하고 있으며, 이로 인하여 지방자치단체의 의견이 정책에 적극 반영되기도 하며 경우에 따라서는 지방자치단체가 주도권을 가지고 정책을 입안하고 이를 중앙정부가 수용하여 집행한 경우도 존재하고 있다.

#### 1. 지방자치단체의 국정참여 실태

##### 1) 정부의 입법과정에서의 참여

지방자치단체 또는 그 연합조직은 국회의 입법과정에서 청원 및 진정 그리고 국회가 주최하는 공청회나 청문회에 참여할 수 있으며 정부 각 부처의 법령의 제·개정안 작성과정에 참여하고 있다. 첫째, 지방자치단체 또는 그 연합조직은 국회의원의 소개로 청원서를 제출할 수 있다. 지방자치단체 또는 그 연합조직<sup>2)</sup>은 국가의 일부 또는 전부를 그 구역으로 하고 있으나 구

2) 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공공의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회 의장 등은 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있으며, 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다(지방자치법 제154조의 2)

역안의 모든 주민을 구성원으로 하여 그 구역안의 모든 사람과 사물에 대하여 국법이 인정하는 일정한 범위 내에서 통치권을 가지고 있기 때문에 지역주민의 이익을 대변하고 지역의 이익을 보호한다는 관점에서 지역주민과 이해관계가 있는 입법에 대하여 주민을 대표하여 의견을 반영시킨다. 국회의 각종 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 이해관계자 또는 학식과 경험이 있는 자를 공술인으로 참여시켜 공청회를 개최하고 있다. 국회의 위원회가 개최하는 공청회에서 지방자치단체 또는 그 연합체가 공술인으로 선정되거나 그렇지 않더라도 참여하여 의견을 진술할 수 있다.

둘째, 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대하여 지방자치단체는 의견을 제출할 수 있다. 중앙정부의 각 부처는 매년 추진할 법령안에 대한 입법계획을 수립하고 여기에는 입법의 필요성, 내용요지, 추진일정, 예상되는 문제점, 효과, 관계단체의 의견을 명시하도록 되어 있다. 따라서 정부의 각 부처는 지방자치단체와 관련된 법령의 제·개정시 동 법령안을 행정자치부의 협조를 받아서 지방자치단체에 보내 지방자치단체의 의견을 조회하고 지방자치단체는 그 의견을 중앙정부의 각 부처 또는 행정자치부에 제출한다. 법령 제·개정안에 대하여 의견을 받은 행정자치부는 지방자치단체의 의견을 반영한 법령 검토안을 관계 부처에 통보하고 관계 부처는 법령안을 작성하여 차관회의에 상정한다(김성호, 1997). 정부가 입법을 예고하고 이에 대하여 지방자치단체 또는 그 연합조직은 주관 부처장관에게 서면으로 의견을 제출할 수 있다. 법령안 주관기관의 장은 제출된 의견을 분석하여 법률안 또는 대통령령의 경우에는 국무회의 상정안에 첨부하고 총리령 또는 부령안인 경우는 법제처장에게 제출하도록 의무화하고 있다.

셋째, 행정자치부에 법령심사위원회를 설치·운영하고 있다. 지방자치단체의 행정업무를 주관하고 있는 행정자치부는 특히 지방행정과 지방자치와 관련된 정부 각 부처의 법령의 제·개정 및 그 개선에 관한 사항을 심의·조정하고 지방자치단체의 의견을 수렴하고 반영하기 위하여 법령심사위원회를 설치·운영하고 있다. 이 위원회는 지방자치단체의 의견을 보다 폭 넓게 수렴하기 위하여 필요한 경우에는 행정자치부의 관련 실무담당자와 지방자치단체의 법무담당자로 구성되는 실무작업반을 구성하여 해당 법령안에 대한 지방자치단체의 의견을 수렴하고 있다.

넷째, 중앙정부의 정책 중에는 지방자치단체에 영향을 미치는 경우가 많기 때문에 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 경험을 반영하고 지방자치단체의 공동의 이익을 반영한다는 관점에서 또한 개별 지방자치단체는 경우에 따라서는 독자적으로 충분한 역량을 결집하기 어려우므로 전국적인 연합체가 필요하다(이기우, 1999). 시·도지사, 시·도의회의 의장, 시장·군수·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회 의장 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다. 이들 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다(지방자치법 제154조의 2).

## 2) 정부의 정책결정과정에서의 참여

우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간의 연계와 관련하여 지방자치단체의 집행기관과 의결기관인 지방의회가 중앙정부와 협상이나 대응을 할 때, 집행기관은 직접적인 상호관계를 맺을 수 있는 권한이 있는 반면에 지방의회는 당해 지방자치단체의 구역을 초월한 문제에 대해서는 권한이 없으므로 지방의회는 집행기관을 통하여 간접적으로 영향을 미칠 수 있다(Gyford,



Leach, Game, 1989). 우리나라에 있어서 중앙정부 각 부처의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여는 광역자치단체의 장을 보조하는 부시장과 부지사로 구성되는 행정부시장·부지사회와의 지방자치제도발전위원회를 통하여 이루어지고 있으며 이외에도 중앙정부의 중요한 정책을 입안하는 데 있어서 관계 지방자치단체의 의견청취 및 의견제출, 협의, 지방의회의의 의결 등이 있다.

첫째, 행정부시장·부지사회의를 통하여 중앙정부의 정책결정에 참여하고 있다. 지방자치제가 실시되기 이전부터 중앙정부와 지방자치단체간의 중요한 현안과제가 있을 때, 부정기적으로 국가의 중요정책을 지방자치단체에 일방적으로 시달하는 수단으로 활용되어 오다가 지방자치제가 실시된 이후에는 행정부시장·부지사회의를 월1회 정기적으로 개최하고 있다. 이 회의에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 현안 정책과제 등에 대한 토론과 협의, 평가, 모범사례에 대한 설명 등으로 운영되고 있으며 또한 정부의 각 부처는 자기 소관 부처의 정책안에 대하여 설명하고 협의하며 이 과정에서 지방자치단체의 의견을 제시하기도 한다. 행정부시장·부지사회회는 지방자치단체가 정부에 의견을 제시하는 수단이기도 하면서 중앙정부의 중요한 정책에 대한 정보를 수집하는 수단이 되기도 한다. 이처럼 행정부시장·부지사회회는 법령규정에 의하여 제도화된 것은 아니지만 중앙정부의 중요한 정책결정과정에 지방자치단체가 참여하는 중요한 수단인 것만은 분명하다.

둘째, 지방자치단체는 지방자치제도발전위원회를 통하여 중앙정부의 정책결정에 참여하고 있다. 지방자치제도발전위원회는 지방자치제도를 조기에 정착시키고 자치행정의 현안과제를 해결하기 위하여 1996년에 발족하였다. 이 위원회의 위원은 정부위원과 민간위원으로 구분되며 의제와 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 정부위원으로 참여하고 있으며, 동 위원회는 의제와 관련된 시·도지사가 위원회에 참여하여 중앙정부의 정책결정에 있어서 지방자치단체의 의견이나 애로사항을 중앙정부에 직접 건의할 수 있고, 중앙정부는 시·도의 의견을 수용하지 못하는 경우에도 그 입장과 사유를 상세하게 밝혀 줌으로써 상호 이해의 폭이 증진되고 있으며, 지방자치제도의 정책개선사항에 대하여도 연구·토의함으로써 지방자치제도 발전에 기여하고 있다(김기진, 1998). 행정자치부는 시·도 발굴과제를 접수하고, 이를 소관 부처별로 분류하여 소관 부처에 검토를 의뢰하고 이를 심의·의결하여 해당 부처에 그 내용을 통보하여 시행이 될 수 있도록 조치함과 동시에 해당 시·도에 그 결과를 회신하고 있다.

셋째, 중앙정부는 각종 국가계획을 수립하거나 지방자치단체가 관련되는 정책을 시행하기에 앞서 지방자치단체 또는 그 장의 의견을 듣거나 의견을 제출하도록 하고 있어 이를 정책에 반영하고 있다(김성호, 1997). 각종 법령, 국토이용관리법, 수도권정비계획법, 도시계획법, 도로법 등에 의하여 건설교통부장관은 국토이용계획을 입안하는 경우에 국토이용계획심의회의 심의를 거쳐 결정을 고시하기 전에 수도권의 인구 및 산업의 집중억제와 적정배치를 위하여, 도시기본계획을 승인하기 전에 국토대체우회도로 및 국가지원지방도의 원활한 건설을 위하여 사업계획을 수립하고자 할 때 등에 있어서 관계지방자치단체 또는 그 장의 의견을 들어야 한다.

행정자치부장관은 국립공원의 지정·국립공원에 관한 공원계획의 결정·국립공원의 관리에 대한 기본적인 사항 및 국립공원시설의 설치·도로기본계획수립 등에 있어서 관계 지방자치단체 또는 그 장의 의견을 들어야 한다. 환경부장관이 자연환경보전기본계획을 수립하여 관계 행정기관의 장과 협의를 하는 때에는 특별시장·광역시장 또는 도지사의 의견을 들어야 한다. 문화관광부장관이 지방자치단체를 국가지정문화재의 관리자로 지정할 경우 지정하고자하는 지방

자치단체의 의견을 들어야 한다. 이외에도 지방자치단체를 폐치·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에도 관계 지방자치단체의 지방의회의 의견을 들어야 한다.

넷째, 국토건설종합계획법, 도시계획법, 도시공원법 등에서 국가가 특정한 지방자치단체의 권한사항과 관련이 있는 경우에 지방자치단체나 그 장과 협의하도록 하고 있다.<sup>3)</sup> 여기서 협의하도록 한다는 것은 단순히 지방자치단체의 의견을 참고한다는 차원과는 달리 양자가 서로 대등한 입장에서 각자의 정책내용을 가지고 협상이나 대응과정을 거쳐 최종적인 합의에 이르기 위하여 공동으로 정책을 결정한다는 것을 의미한다.

다섯째, 지방자치단체의 의결기관인 지방의회는 중앙정부 등 대외기관에 대하여 의견제출권을 가진다. 지방자치단체를 폐치·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 법률로 정하되 관계 지역 지방자치단체 의회의 의견을 들어야 하고(지방자치법 제4조) 시를 설치하고자 할 때에도 그 지역을 관할하는 도의회의 의견을 들어야 하며(지방자치법 제7조) 도시기본계획의 수립·변경 및 도시계획을 결정·변경할 때에도 사전에 관련 지방의회의 의견을 들어야 한다(도시계획법 제12조). 이외에도 우리나라의 지방의회는 헌법기관, 주민대표기관, 입법기관, 지방행정에 대한 통제기관, 정책결정기관으로서의 지위를 가지기 때문에 당해 지방자치단체의 공익과 관련된 사항에 대하여 법적 구속력을 가지는 것은 아니지만 의견서를 중앙정부의 각 부처에 제출할 수 있다.

## 2. 지방자치단체의 국정참여에 대한 평가

### 1) 지방자치단체의 국정참여의 영향요인(평가기준)

지방자치단체의 국정참여에 대한 평가는 다양한 각도에서 할 수 있다. 본 연구에서는 지방자치단체의 국정참여에 직·간접적으로 영향을 미치는 중요한 요인이 무엇인가에 중점을 두고 그 영향요인을 추출해 보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정부간 관계론적 관점에서 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 수평적 대등한 관계와 수직적 지배·복종관계로 나누어 볼 수 있다. 한 나라의 정부간 관계가 어떠한 상호 관계를 형성하고 있는가의 여부가 한 나라의 지방자치단체의 국정참여의 존재여부, 내용과 방법 등에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 국정참여는 정부단위간의 복잡한 상호작용 관계를 형성하면서 이루어진다는 관점에서 이것이 공식적으로 제도화되어 있는가 아니면 비공식적으로 관행화되어 있는가의 여부를 평가할 필요가 있다. 현실적으로 지방자치단체가 중앙정부의 정책결정과정에 참여할 수 있는 제도가 존재할 수도 있고 정부단위 상호간에 제도화되어 있지는 않지만 관행적으로 이루어지기도 한다. 셋째, 지방자치단체의 국정참여에 있어서 제도화되어 있는 참여과정에 공식적 참여자도 있고 비공식 참여자도 존재하게 된다. 지방자치단체의 국정참여에 있어서 참여자들은 문제에 대한 정의, 문제의 중요성, 해결방법, 대안의 결과에 대하여 서로 다른 견해를 가질 수 있으며 중앙정부와 지방자치단체간의 연계는 중앙정부와 지방자치단체의 집행

3) 건설교통부장관이 자원의 이용이나 개발이 충분히 되어 있지 아니한 지역, 산업의 조성이나 재해의 방지를 특히 필요로 하는 지역, 기타 국가의 특별한 경제적·사회적 목적을 달성하기 위하여 당해 지역에 특별한 건설이나 정비를 필요로 한다고 인정할 때에는 그 지역을 특정지역으로 지정하기 전에 지방자치단체와 협의하여야 한다(국토건설종합계획법 제6조). 도시계획법규정에 의하여 도시사·시장 또는 군수의 승인·인가 또는 허가를 받아야 할 사항으로서 다른 국가사업에 관계되는 것은 그 사업을 주관하는 중앙행정기관의 장이 각각 도시사·시장 또는 군수와 미리 협의하여야 한다(도시계획법 제7조)(김성호, 1997)

기관사이에는 공식적·비공식적 연계를 모두 가지지만 지방의회와 중앙정부와의 연계는 비공식적인 연계만 가진다(박호숙, 2002). 지방자치단체의 국정참여는 일반적으로 공식적 참여자를 중심으로 이루어지지만 참여에 의한 영향력의 정도에 있어서 공식적 참여자보다는 비공식적 참여자가 오히려 그 영향력이 클 수도 있다.

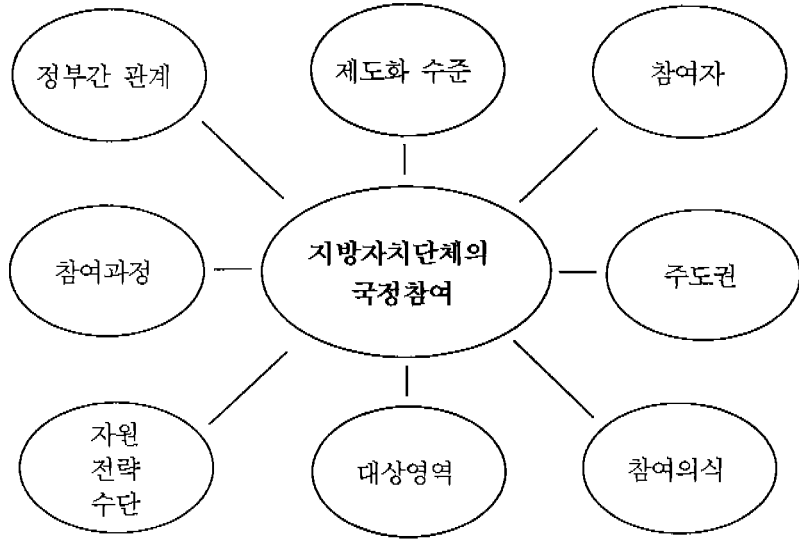
넷째, 지방자치단체의 국정참여과정에 있어서 누가 주도권을 행사하고 있는가의 여부도 중요한 평가기준이 될 수 있다. 지방자치단체의 역할이 부재 또는 수동적인 영역에서는 중앙정부의 주도적 역할 속에서 중앙정부가 주도권을 행사하게 된다. 반면에 중앙정부의 역할이 부재하거나 수동적인 영역에서는 지방자치단체가 주도적 역할 속에서 주도권을 행사하게 되기도 한다(하혜수의1인, 2002). 또한 양자가 대등한 입장에서 지방자치단체의 국정참여가 이루어질 수도 있다.

다섯째, 지방자치단체의 국정참여의 대상이 되는 정책의 영역이 한정되어 있는 것이 아니라 아주 광범위하게 이루어지고 있는가의 문제이다. 오늘날 복지국가화 현상이 뚜렷이 나타나면서 지방자치단체의 행정활동이 중앙정부의 그것을 상회하는 경우도 발생하고 있는 가운데 지방자치단체의 국정참여의 대상영역이 지속적으로 확대되어 가고 있다. 여섯째, 한나라의 중요한 정책결정에 있어서 지방자치단체는 중앙정부와의 관계에서 상대적으로 열세라는 점을 고려할 때 지방자치단체가 어떠한 자원을 동원하여 중앙정부의 정책을 보완하고 더 나아가 중앙정부의 협력을 유도하는가, 중앙정부와의 관계에서 중앙정부의 지지를 얻기 위하여 사용하는 전략은 무엇인가, 지방자치단체의 영향력을 제고하기 위하여 사용하는 수단은 무엇인가 하는 것이 중요한 문제 중의 하나이다.

지방자치단체가 동원할 수 있는 자원은 정치적 자원과 정보적 자원으로 나눌 수 있다. 정치적 자원으로는 지방자치단체장의 역량과 리더십, 국회의원, 지방의원, 지방자치단체장연합과 지방의회의장연합, 지역의 시민단체 등을 들 수 있으며, 정보적 자원으로는 지방자치단체가 가지고 있는 내부의 전문적인 지식과 경험 그리고 외부 전문가 집단의 활용 등을 통해 동원할 수 있는 지식과 정보 등을 들 수 있다. 중앙정부의 지지를 얻기 위하여 사용하는 전략은 협상이론에서 논의되는 전략유형을 적용할 수 있는 바, 우리나라의 중앙과 지방정부간 관계를 고려할 때 요구전략과 양보전략 그리고 서로 이익이 되는 대안을 추구하는 문제해결전략을 고려할 수 있다. 지방자치단체의 영향력을 제고하기 위하여 사용할 수 있는 수단은 내부결속력, 정당성의 확보, 정치세력의 동원, 그리고 상황적 요인의 활용 등을 들 수 있다(하혜수의1인, 2002).<sup>4)</sup>

4) 중앙정부가 동원할 수 있는 자원으로는 헌법적·법적 자원(constitutional-legal resources), 계층제적 자원(hierarchical resources), 재정적 자원(financial resources) 등을 제시(Rhodes, 1999)하고 있으며, 최근 중앙과 지방간 관계에 있어서 지방자치단체장연합, 지방의회의장연합 등 장소에 근거하여 권력을 획득하고 전문분야의 이익이 아닌 지역전체의 이익을 대변하는 세력의 영향력이 증대되고 있다. 협상이론에서는 당사자의 입장을 강조하는 입장에 입각한 협상전략, 객관적인 원칙과 기준을 강조하는 원칙에 입각한 협상전략으로 구분하고 있으나 원칙에 입각한 협상전략이 바람직하다. 그리고 양보전략은 요구수준을 감소시키는 전략이고, 요구전략은 공세적 요구를 전개하는 전략으로서 위협, 협박, 입장표명, 설득 등을 포함하며, 문제해결전략은 상호 수용가능한 윈윈대안을 추구하는 공동이익의 확대, 양보교환, 숨겨진 가치의 존중 등을 포함한다. 방임과 철수전략은 아무런 조치를 취하지 않거나 협상자체를 파기하는 것이다(하혜수의1인, 2002)

〈그림 1〉 본 연구의 분석·평가틀



일곱째, 지방자치단체의 국정참여가 단순히 지방자치단체의 의견을 수렴하고 반영하고자하는 형식적 차원에서 또는 집행과정에서 이루어지고 있는 가, 아니면 정책결정과정에 실질적 주체로서 참여하는 가의 문제도 중요한 문제이다. 진정한 의미의 지방자치단체의 국정참여는 특정 지방자치단체 또는 지방자치단체연합체가 자기들에게 영향을 미치는 정책결정과정에 주체적으로 참여하는 것을 의미한다고 본다면 정책결정과정에 실질적 주체로서 참여하여야 한다.

여덟째, 지방자치단체의 국정참여에 있어서 지방자치단체의 참여의식이 중요하다. 즉, 지방자치단체가 중앙정부의 정책결정과정에 적극적으로 참여하여 지방자치단체의 의견을 반영하고자 하는 의식의 강도가 지방자치단체의 국정참여의 실효성을 좌우한다. 지방자치단체의 국정참여에 영향을 미치는 요인은 이상에서 살펴본 바와 같으며, 이러한 관점에서 본 연구의 분석·평가의 틀은 〈그림1〉과 같이 요약할 수 있다.

2) 지방자치단체의 국정참여에 대한 분석·평가

이상에서 논의한 여덟가지의 측면에서 우리나라에서 이루어지고 있는 지방자치단체의 국정참여를 분석·평가해 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 정부간 관계란 모든 형태의 모든 수준의 정부단위들간에 나타나는 광범위한 활동과 상호작용이라고 한다면 우리나라의 정부간 관계를 이해하기 위하여 행정적 관계와 재정적 관계 등으로 나누어 분석한 결과에 의하면 우리나라의 정부간 관계는 내포모형, 대리자 모형, 수직적 통제모형에 의하여 설명될 수 있는 수직적 지배·복종관계를 형성하고 있다. 이는 지방자치단체의 행정운영과 관련하여 주무부장관에 의한 권력적 그리고 비권력적 지도·감독, 지방자치단체의 위법·부당한 명령과 처분에 대한 시정명령 및 취소·정지, 중앙정부에 의한 지방자치단체장에 대한 직무이행명령 및 대집행, 지방자치단체의 행정업무수행과 관련한 광범위한 사전승인제, 지방자치단체의 행정·조직·인사·재정에 있어서의 광범위한 간여와 간섭 등에 비

주어 볼 때 수직적 지배·복종관계를 형성하고 있다. 이러한 관계로 인하여 지방자치단체의 국정참여가 제도적으로 잘 이루어지고 있지 못하다. 우리나라의 정부간 관계에 대한 공무원의 인식에 대한 설문조사에 의하면 지배·복종의 수직적 관계라는 응답이 91%인 것은 인식적 측면에서도 이러한 관계를 뒷받침해주고 있다.

둘째, 지방자치단체 또는 지방자치단체 연합체가 법령 규정에 의하여 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에 제도적으로 참여할 수 있는 방법이 미흡하다. 지방자치단체의 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에 대한 참여제도가 일부 존재하고는 있으나 주로 개별법령과 관련하여 그리고 행정기관 내부적 관례에 의하여 지방자치단체의 국정참여가 이루어지고 있다. 즉, 중앙정부의 중요한 정책결정과 관련하여 비정규적으로 해당 지방자치단체의 참여가 이루어지고 있다는 것이다. 중앙정부의 예산을 편성하는 데 있어서 시·도시사의 참여, 최근 경제특구의 지정과 관련하여 관련 지방자치단체의 의견제출요구, 각종 공청회 및 청문회에서 의견개진 등 제도적 절차에 의하기보다는 상황과 여건 그리고 중앙정부의 정책적 의지에 따라 비정기적으로 이루어지고 있다.

국회의 입법과정에서의 청원서제출, 국회의 공청회와 청문회에의 참여, 정부입법안에 대한 지방자치단체의 의견제출, 지방자치단체협의체의 정부에 대한 의견제출 등은 모두 의무화되어 있지 않고 임의적인 성격을 가지고 있다. 정부의 각 부처는 지방자치단체와 관련된 법령의 제·개정시에 행정자치부의 협조하에서 지방자치단체에 대하여 의견제출을 요구하고 지방자치단체 또는 그 연합체는 주로 행정자치부를 통하여 정부 각 부처의 업무에 참여하고 있어 간접적 방식에 의하여 참여가 이루어지고 있다.

셋째, 정책과정의 참여자는 일반적으로 정책결정에 참여할 수 있는 권한을 법적으로 보유하고 있는 공식적 참여자와 비록 정책형성과정에 실질적 영향력을 미치고 있으나 법적 권한을 갖지 않는 비공식적 참여자로 나눌 수 있다(정정길, 1997). 지방자치단체의 국정참여는 국가가 특정지역의 도시계획을 결정하기 전에 당해 지역주민의 대표기관인 지방의회의 의견을 들도록 한 것 등을 제외하고는 주로 지방자치단체의 집행기관만이 공식적으로 참여하고 있다. 따라서 지방자치단체의 집행기관은 중앙정부의 정책결정과정에 공식적·비공식적으로 참여하고 지방의회는 주로 비공식적으로만 참여하고 있을 뿐이며 집행기관을 통하여 간접적으로 중앙정부의 정책결정에 영향을 미치고 있다. 그러나 지방의회와 집행기관간의 관계에서 집행기관이 우위적 관계를 형성하고 있기 때문에 지방의회가 집행기관에 대하여 큰 영향력을 행사하고 있지 못하다. 따라서 지방자치단체의 국정참여에 있어 비공식적 참여자 중에서 중요하고 또한 영향력을 행사하고 있는 것이 지역주민, 시민단체, 언론매체 등이며 이들이 지방정책의 결정과정에 핵심적 역할을 한다는 실증분석(이종수, 2002:126-127)이 있는 것처럼 이들은 지방자치단체의 정책을 결정하는 데 있어서 뿐만 아니라 중앙정부의 정책결정에 있어서 매우 큰 영향력을 행사하고 있다. 중앙정부의 정책결정에 영향을 미치는 주요 주체에 대한 공무원에 대상으로 한 설문조사의 결과도 67%가 비공식 참여자가 더 큰 영향력을 갖는다고 응답하고 있다.

넷째, 지방자치단체의 국정참여의 핵심적 당사자는 중앙정부와 지방자치단체인 바, 서로 대등한 입장이나 또는 지방자치단체가 주도하기보다는 중앙정부의 주도 하에서 참여가 이루어지고 있다. 2000년 1월 21일에 공포된 점경지역지원법은 중앙정부가 소극적으로 대응한 문제와 관련하여 경기도가 이슈를 제기하고 구체적인 정책대안을 제시함으로써 부처간의 합의를 유도하고 시민단체의 반대를 적극적으로 설득하여 지역의 이해관계를 반영하는 법률안으로 관철시

김으로써 지방자치단체가 주도권을 가지고 중앙정부의 정책결정과정에 참여한 사례도 존재하기는 한다(하혜수외1인, 2002).

그러나 지방자치단체의 국정참여에 있어서는 거의 전적으로 중앙정부가 주도권을 가지고 정책결정이 이루어지고 있다. 중앙정부의 정책을 집행하기에 앞서 단순히 공청회 등을 통하여 또는 지방자치단체에 대한 의견조회 등을 통하여 형식적인 참여가 대부분이다. 현행법상에 나타나고 있는 중앙정부의 정책결정과정에 제도적으로 지방자치단체의 의견을 듣거나 협의 또는 의결을 거치도록 규정한 경우에도 중앙정부의 정책적 의지와 결단에 의하여 좌우되고 있어 형식화되어 있다. 이는 중앙정부가 각종 국가계획을 수립하거나 지방자치단체와 관련된 정책을 집행하기에 앞서 지방자치단체 또는 그 장의 의견이 중앙정부의 정책결정을 법적으로 구속력을 가지지 못하고 있을 뿐만 아니라 설문조사의 결과에 의하면 74%가 적극적으로 반영하고자 하는 의식이 없다고 응답하고 있는 것도 형식적으로 운영되고 있음을 알 수 있게 해준다.

다섯째, 지방자치단체의 국정참여의 대상이 극히 한정적으로 인정되고 있으며 관행적으로 운영되는 경우에도 매우 제한된 범위에서 이루어지고 있다. 지방행정 및 지방자치와 관련된 법령의 제·개정, 정부간 한정된 현안과제, 지방자치제도 등에 한정되어 주로 지방자치 및 지방행정과 직접적으로 관련된 영역에 한해서 예외적으로 참여가 이루어지고 있다는 것이다. 개별 법령에 의한 관계 지방자치단체의 의견청취와 의견제출, 관계 지방자치단체와의 협의, 관계 지방자치단체의 의결, 지방자치단체의 이의신청 등이 존재하지만 행정부시장·부지사회의, 법령심사위원회, 지방자치제도발전위원회 등에 의하여 부분적이고 한정적인 영역에 대하여 참여가 이루어지고 있다.

현실적으로 국가 전체적으로 수행되고 있는 대부분의 사무를 중앙정부가 수행하고 있는 가운데 지방자치단체가 매개기능, 주민참여의 확대 및 실현, 비판기능, 적정한 절차의 확립이라는 관점에서 광범위한 영역에 걸쳐 지방자치단체의 참여가 보장되어야 하나 매우 협소한 영역에서 이루어지고 있다. 설문조사에서도 지방자치단체의 국정참여가 잘 이루어지고 있지 못하는 이유로 참여대상영역의 협소, 지방자치단체의 참여의식 부족, 참여제도의 미비 등을 지적하고 있는 것(각각 25%, 39%, 32%를 응답)도 지방자치단체의 참여의 대상영역이 협소하고 참여가 제대로 이루어지고 있지 못함을 반증해 주고 있다.

여섯째, 지방자치단체의 국정참여는 단순히 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 의견을 개진하고 제출하는 데 있는 것보다는 보다 적극적으로 지방자치단체의 의견을 정책의 내용에 반영하고 주도하는 데 있다는 점에서 본다면 지방자치단체는 이를 실현하기 위하여 정치적 자원과 정보적 자원 등을 동원하고, 중앙정부의 지지를 얻기 위한 다양한 전략을 사용하며, 지방자치단체의 영향력을 제고하기 위한 다양한 수단이 필요하다. 그러나 우리나라의 지방자치단체장이 정당의 이해관계에 따른 편파적 행정을 하는 사례 등이 존재하는 가운데 적극적 리더십도 부족하고 지방자치단체연합체를 활용하고자 하는 의지도 부족하며 시민단체 등을 활용하고자 하는 의식도 없어 보인다. 이러한 자원동원 노력도 거의 하지 않고 있고, 중앙정부의 지지를 얻기 위한 전략도 소극적으로 요구전략과 양보전략에 국한하고 있어 다양한 협상전략을 구비하고 있지 못하며 지방정부의 영향력 제고를 위한 수단인 내부협상, 상황요인의 활용, 정당성의 확보, 내부결속력 등에서 매우 취약한 것이 현실이다.<sup>5)</sup> 지방자치단체가 중앙정부의

5) 그러나 이러한 제 자원의 적극적 동원과 다양하고 체계적인 전략의 구축, 지방자치단체의 영향력 제고 수단의 확보를 통하여 지방자치단체의 정책주도권을 확보한 사례도 존재한다(하혜수외1인, 2002)

정책결정에 참여하여 지역의 이익을 관철하기 위하여 어떠한 노력을 하고 있는 가에 대한 설문조사의 결과는 지역출신 국회의원의 활용과 단체장 소속 중앙당의 활용 등만을 주로 제시하고 있다.

일곱째, 지방자치단체의 국정참여는 정책과정에 따라 정책결정과정에서의 참여와 정책집행과정에서의 참여로 나눌 수 있다. 지방자치단체의 국정참여의 이론적 근거나 목적 및 그 실효성 측면에서 보면 정책결정과정에 주로 참여하는 것이 필요하고 바람직할 것이다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 국정참여는 중앙정부 주도적이고, 반면에 지방자치단체는 소극적이고 수동적으로 참여가 이루어진다는 관점에서 주로 정책의 집행과정에 참여가 이루어지고 있다. 중앙정부의 입장에 있어서도 국가 전체적으로 수행하고자하는 정책의 합리성과 실효성의 확보차원에서 적극적으로 지역주민의 대표기관인 지방자치단체의 의견을 반영한다는 차원에서 적극적으로 이루어지기보다는 특정한 사안과 관련하여 문제가 발생하거나 지방의 여론이 비등해지면 그때야 비로소 대증요법적으로 대응하는 소극적 입장을 취하고 있다.

마지막으로 지방자치단체의 국정참여는 지방자치단체의 자발성과 참여의식을 그 전제로 하는 바, 우리나라 지방자치단체들은 중앙정부의 정책과정에 자발적으로 참여하고자 하는 의식이 설문조사의 결과에 의하면 매우 부족한 것으로 나타나고 있다.

#### IV. 지방자치단체의 국정참여 효율화 방안

외국에 있어서 지방자치단체의 국정참여는 각 나라의 실정에 따라 차이는 있지만 어떠한 형태로든 국회 및 정부의 입법과정과 중앙정부의 정책과정에 지방자치단체가 참여할 수 있는 공식적 제도가 보장되어 있으며 지역주민의 의사가 지방자치단체 또는 그 연합조직을 통하여 중앙정부의 입법 및 정책과정에 반영되고 있다.<sup>6)</sup> 앞에서 분석·평가한 바와 같이 우리나라 지방자치단체의 국정참여는 수직적/지배·복종 관계적 정부간 관계 형성, 공식적·제도적 참여제도의 부족, 비공식적 참여자의 우월적 영향력, 중앙정부 주도적 참여, 국정참여 대상 정책영역의 한정성, 지방자치단체의 자원동원 노력부족·전략의 한정·영향력 제고수단 미비, 집행과정에서의 형식적 참여, 참여의식부족 등의 문제를 안고 있는 바, 이것을 합리적으로 개선한 토대 위에서 지방자치단체의 국정참여를 효율화하고 활성화하여야 한다.

##### 1. 기존 제도의 개선

우선 먼저 기존의 지방자치단체의 국정참여의 제도에 대한 개선이 있어야 한다(김성호, 1997). 첫째, 법령심사위원회를 활성화하여야 한다. 중앙정부의 법령이 지방자치에 미치는 영향력은 매우 크기 때문에 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 심사 및 의견제출기능을 강화하여야 한다. 법령안 주관부처는 행정자치부와만 협의할 것이 아니라 의무적으로 지방자치단체에 대한 의견조치를 거치도록 하여야 한다. 행정자치부와 지방자치단체는 지방자치단체가 관 계부처에 의견을 제출한 후에 그 의견이 어떻게 법령 및 정책에 반영되어 가는 지에 대하여

6) 독일, 영국, 일본 등 외국에 있어서 지방자치단체가 중앙정부의 정책과정에 참여하는 제도 및 그 운영에 관한 것에 대한 체계적인 소개와 분석이 논의되고 있다(김성호, 1997; 이기우, 1999).

추적 관리하여야 한다. 법령의 입법개선이 요구되는 지방자치단체의 정책과제, 새로운 법령을 제정해야 할 필요성이 있는 정책문제 등에 대한 중앙정부와 지방자치단체 상호간의 정보와 자료의 교환이 활발히 이루어져야 한다.

둘째, 행정부시장·부지사회의를 효율화하여야 한다. 자치행정의 현안과제와 더불어 중앙정부 각 부처의 법령안이나 중요한 정책을 행정부시장·부지사회의에 상정토록 하여 중앙정부의 입법 및 중요한 정책에 대하여 지방자치단체의 합의된 의견을 제출하고 결정할 수 있도록 하여야 한다. 행정부시장·부지사회의에 중앙정부의 입법 및 정책에 대한 시·군·자치구의 의견이 반영될 수 있도록 시·도별로 부시장·부군수·부구청장회의를 정례화하고 이를 통하여 이들의 의견이 충분히 제출될 수 있도록 하여야 한다. 부시장·부지사회의에서 토의대상을 확대하는 것 뿐만 아니라 제도적으로 정례화하여야 한다.

셋째, 지방자치제도발전위원회의 기능확대가 필요하다. 지방자치제도발전위원회는 지방자치제도발전을 위한 범정부적 기구로서 그 의제와 관련된 시·도지사가 정부위원으로서 위원회의 안건 심의에 참여하고 있으나 당해 지역의 현안과제와 관련된 입법이나 정책결정에 한정된 의견을 제출하고 있는 것을 개선하기 위해서 위원회에는 의제와 관련된 시·도지사만이 참여하게 할 것이 아니라 전 시·도지사를 구성원으로 하고 해당 시·도지사를 구성원으로 소위원회를 구성토록 한다. 이 시·도지사회의에서 중앙정부의 입법 및 중요한 정책에 대하여 정기적으로 논의하고 심의하는 기능을 수행토록 하는 것이 필요하다. 넷째, 현행의 개별법령에 있어서 지방자치단체의 의견제출 규정이 다수 존재하고 있는 바, 중앙정부의 입법 및 정책을 결정하는 과정에 지방자치단체 또는 그 연합체의 의견을 반드시 듣도록 강제규정화 하여야 한다. 이에 따라 해당 지방자치단체 또는 그 연합체도 의무적으로 의견을 제출토록 하여야 한다.

## 2. 지방자치단체의 국정참여 효율화 방안

이와 같은 차원에서 기존의 국정참여제도의 개선이 필요하며 이를 토대로 앞에서 분석·평가의 관점 내지는 기준에 비추어 우리나라 지방자치단체의 국정참여의 효율화 및 활성화를 기하기 위해서 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다.

### 1) 정부간 상호협력체제의 구축

중앙정부와 지방자치단체간의 협력체제를 구축하여야 한다. 중앙정부와 지방정부간의 관계에 있어서 양자 사이를 엄격하게 한계 지우고 구별하려는 데서 지방자치단체의 국정참여가 잘 이루어지지 않는다. 도시화·산업화 사회의 진전과 지방화 시대의 이념은 도시계획, 토지이용, 지역개발, 환경보존 및 사회복지라는 새로운 분야를 등장시켰고 이들 분야는 전국적 성격과 지방적인 성격을 동시에 가지게 되어 「하나의 사무는 하나의 단체」라는 배타적 책임성 혹은 책임의 명확성은 비판을 받게 되었다. 따라서 전국적인 통일적 처리와 더불어 지역설정에 적합한 처리가 요청되고 있어 정부간에 상호협력의 필요성이 증대되고 있다.

지방자치단체의 국정참여가 잘 이루어지지 않는 것은 결국 이들간의 상호협력체계가 갖추어져 있지 않거나 상호협력이 원활하게 이루어지고 있지 않은 관계로 발생하는 것이 대부분이다. 그러나 우리는 이러한 요청에 부응할 수 있는 정부간의 상호보완적·협조적·대응적 관계가 정립되어 있지 못한 것이 현실이다. 더욱이 지방자치의 실시로 인해 국가와 지방자치단체간,



광역자치단체와 기초자치단체간, 그리고 지방자치단체 상호간 등 종적·횡적인 관계가 더 원만해지고 협조적이기보다는 오히려 대립되고 비타협적이 되는 풍토가 조성되고 있으며, 자치권과 자주권의 주장으로 상호 타협과 조정은 더욱 어렵게 만들고 있다.

따라서 중앙과 지방정부 상호간에 관련되는 영역의 사무에 대해서는 국가의 사무인가 지방의 사무인가 하는 양자택일적인 구별은 오히려 그 실태에 적절하지 못할 뿐만 아니라 국가사무의 위임이라는 상하의 관계도 물론 적당하지 못하며 중앙과 지방정부가 서로 대등한 입장에서 기능을 분담한다는 사고방식의 정립이 필요하다. 즉 중앙과 지방정부가 서로 대립하는 입장이 아니라 대등한 협력관계가 유지되어야 하며 중앙정부와 지방정부, 경우에 따라서는 사업자도 주민도 각각의 입장에서 기능을 분담하며 행정목적의 실현에 참여한다고 하는 기능분담의 관점에서 협력관계를 그 본질로 하면서 그러한 가운데 경쟁과 협력, 교환과 협상의 관계(사득환, 2002:126)를 형성하여야 한다. 따라서 지방자치단체의 국정참여의 당사자인 중앙정부와 지방자치단체간 상호 협력체계를 구축함으로써 지방자치단체의 국정참여를 활성화시킬 수 있다.

## 2) 중앙정부의 정책과정에의 제도적 참여

지방자치단체 또는 그 연합체가 중앙정부의 정책과정에 제도적으로 참여할 수 있는 장치를 마련하기 위하여 가칭 「지방자치단체의 국정참여에 관한 법률」을 제정하여야 한다. 국책사업의 경우 대부분 도로, 철도, 항만, 발전시설, 정보통신과 같은 사회간접자본시설로서 이러한 사업들이 지역의 국지적인 이익이나 특정 지방자치단체의 반발에 의하여 이것이 지연되거나 효과적으로 추진되지 못하게 됨으로 인하여 국가 전체적으로는 크나 큰 손실을 초래하게 된다. 사회간접자본시설은 경제활동의 기반이 되기 때문에 국가 전체적 차원에서 볼 때 극히 중요한 시설로서 국가경쟁력에 중요한 영향을 미치기 때문에 국가 전체의 통합성을 확보하고 국가경쟁력의 제고를 위한 핵심적 요소라고 할 수 있다(하혜수, 1996:16).

그러나 전체 국민에게는 꼭 필요한 기간산업이라고 하더라도 지역주민의 이해관계에 따라서는 찬·반의 의견이 서로 상충될 수 있고 이것을 단순히 지역이기주의 현상으로만 볼 것은 아니며 국책사업이라 하더라도 지역의 경제 그리고 주민의 이해와 직결되어 있는 관계로 지방자치단체의 반발은 지방의 자율권의 존중이라는 차원에서 당연한 것이기도 하다. 이러한 측면에서 중앙정부와 지방자치단체간의 문제를 제도적으로 해결하지 않고는 국가경쟁력 제고를 위한 최우선과제인 사회간접자본시설의 건설이 지연될 것이고, 이로써 국가경제 전반에 심각한 악영향을 미칠 것이기 때문에 이의 효율적 추진을 위한 법적 장치로서 법률의 제정이 필요하다. 이 법률에는 지방자치단체의 국정참여 대상영역, 참여과정과 절차, 참여대상자, 결정과정과 절차, 비용부담관계, 책임문제 등에 관하여 규정한다.

이를 토대로 정부간 정책결정위원회를 구성하고, 중앙정부와 지방자치단체간에 공동으로 결정하여야 할 사항들을 최종적으로 결정한다. 이 위원회는 알선위원회, 조정위원회, 중재위원회 등 3개의 분과위원회를 구성하고 알선위원회는 참여당사자의 일방 또는 쌍방이 분쟁해결의 신청이 있으면 당사자사이에 개입하여 원만한 타협이 이루어지도록 조력한다. 이는 당사자간의 의견차이에 대한 원인과 정도를 확인하고 해결을 위한 대안을 발견하게 하는 동시에 이러한 각 안이 가질 수 있는 합의를 일깨워주고, 상호간에 수용할 수 있는 타협안을 개발하고 그 안에 합의할 수 있도록 도와줌으로써 당사자간의 직접적인 협상과정을 지원해주는 역할을 수행한다.

조정위원회는 중앙정부와 지방자치단체간 알선으로 해결되지 못했을 때 개입하여 해결방안을 제시하여 이를 관철시키도록 노력한다. 알선은 단지 당사자간의 해결을 중용하고 주시하는데 있고 조정은 해결방안을 적극적으로 제시하고 이를 수락하도록 노력한다는데 약간의 차이가 있다. 조정위원회에 의하여 중앙정부와 지방자치단체간의 공동결정과 관련하여 제기된 문제가 해결되면 즉, 조정안이 성립하게 되면 그러한 조정결정은 중재위원회의 중재판정과 동일한 효력을 발생토록 한다.

중재위원회의 중재는 알선이나 조정과는 달리 법원의 판결과 같은 법적 구속력을 가지도록 하며 당사자의 동의 여부와 관계없이 중재안의 수락과 이행을 강제하여 중앙정부와 지방자치단체간의 공동정책결정과정에서 발생한 문제를 궁극적으로 해결하는 역할을 수행한다. 중재위원회의 중재는 중앙정부와 지방자치단체간의 직접적인 흥정이나 협상에 의하여 자율적으로 해결한다는 원칙이 부정되고 제3자가 제시하는 조정안을 수락하여야 하는 타율적 위치에 놓이게 된다(김영수, 1999). 이와 더불어 지방자치단체는 지방자치단체의 대표성을 높이기 위해서 지방자치단체의 장 등의 협의체(시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회의 의장)에 의무적으로 참여하도록 하여야 한다.

### 3) 공식적 참여의 활성화

지방자치단체의 국정참여에 있어서는 원칙적으로 공식적 참여자를 중심으로 이루어지도록 하고 이를 보완한다는 관점에서 비공식적 참여자의 역할을 활성화하여야 한다. 지방자치단체의 국정참여를 통하여 중앙정부와 지방자치단체 또는 그 연합체는 공동정책결정의 문제가 발생하게 되고 이는 고정되어 있는 것이 아니라 상호 협상과 타협에 의하여 재정립되어 가는 계속적·연속적 과정이며 사회제도적 환경 속에서 참여자들의 상호작용과 협상과정을 통하여 정책을 결정한다. 지방자치단체의 국정참여에 있어서 지방의회는 정치성과 주민대표성에서 정당성을 구하는 반면, 집행기관은 공공성과 경영성, 실정법, 능률성 등에서 그 정당성을 찾게 된다(Stoker, 1988; 박호숙, 2002). 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협상하거나 대응을 하는 경우 지방자치단체의 집행기관은 직접적으로 협상과정에 관여할 수 있는 공식적 지위와 권한이 주어지는 반면에 지방의회는 간접적인 비공식적인 관계를 갖는 것이 일반적이지만 양자 모두를 공식적 참여자로 인정하는 것이 바람직할 것이다.

즉, 개별 지방자치단체의 장, 지방자치단체의 장 협의체, 개별 지방의회의 의장, 지방의회의 의장 협의체 모두를 공식적 참여자로 하여야 한다는 것이다. 특히 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 운영에 대한 정치적 방향을 제시함으로써 주민에 의하여 선출되며, 그의 지위는 지방정부조직 내의 계층제상의 정점을 차지하고 있다. 그의 역할은 이념적 리더십을 관리과정으로 연결시키는 교량기능에 해당되기 때문에(이종수, 2002) 지방자치단체의 국정참여에서 핵심적 역할을 수행하게 된다. 지방자치단체의 국정참여에 비공식적으로 참여하는 대표적 참여자는 정당, 이익집단, 일반국민, 언론기관 등이다. 정당은 일반국민의 요구를 정책 대안으로 전환시키는 이익집약기능을 수행함으로써, 이익집단은 구성원의 공동이익을 추구하기 위해 압력의 행사·이를 관철시키기 위한 이익표출·로비활동 등을 통하여, 일반국민은 주로 선거나 여론을 조성하는 것을 통하여, 언론기관은 대중매체를 통하여 문제를 제기·보도·정보제공 등을 통하여 정책과정에 영향력을 행사한다(김인외, 2000). 이러한 비공식적 참여자들의 합리적이고 타당한 의견과 견해가 지방자치단체의 국정참여 과정에 적극적으로 반영되도록 하여야 한다.

#### 4) 지방자치단체 주도적 참여

지방자치단체의 국정참여에 있어서 지방자치단체는 중앙정부와 대등한 입장에서 또는 지방자치단체가 주도적 입장에서 참여가 이루어져야 한다. 중앙과 지방정부간 관계에 있어서 주도권이라는 용어는 Clark(1984: 145)에 의해 처음으로 제시되고 있는데, 정책주도권 또는 정책주도적 역할(policy initiative)은 정책의 추진에 있어서 지도적인 위치에서 선도하거나 적극적으로 행동할 수 있는 권력 또는 능력이라고 할 수 있다. 정책의 추진은 의제의 설정에서부터 평가에 이르기까지 정책의 전 과정을 포함하지만 정책결정의 중요성을 고려할 때 정책주도권은 정책결정과 관련하여 특히 의미가 있을 것이다(하혜수외, 2002).

지방자치단체의 국정참여에 있어서 양당사자 중에서 누가 주도권(initiative)을 가지고 정책결정과정에 참여하느냐에 따라 정책결정권이 중앙정부와 지방자치단체에 균등하게 배분되어 있는 경우, 중앙정부가 주도권을 가지는 경우, 지방자치단체가 주도권을 가지는 경우 등으로 나눌 수 있다. 특정한 정책을 결정하는 데 있어서 중앙정부와 지방자치단체는 제도적·법적 자원, 계층적 자원, 재정적 자원, 정치적 자원, 정보적 자원의 교환을 통하여 각각 추구하고자하는 목적을 달성하려고 하는 바, 지방자치단체의 국정참여에 있어서 최소한 상호 동등하고 대등한 관계 속에서 공동정책결정을 하여야 한다. 이와 같은 관점에서 지방자치단체의 정책주도권은 중앙정부와 지방자치단체 또는 그 연합체간의 관계에서 중앙정부의 법령제정 등 정책결정에 있어서 지방자치단체 또는 그 연합체가 선도적 위치에서 적극적으로 행동하여 영향력을 행사할 수 있는 권력과 능력을 의미한다

행정수요의 양적 증대와 질적 고도화 그리고 행정대응의 즉시성에 대한 요구는 중앙과 지방정부간의 협력적 정책결정상황이 증대할 것이며, 지방정부의 자원과 능력이 증대되면서 중앙과 지방정부의 상호의존성이 심화되고 있다. 이러한 상황에서 지방적 이해관계가 큰 이슈에 대하여 중앙정부의 정책결정에 있어서 지방정부의 주도적 역할은 정책의 성과와 질의 제고는 물론 지역주민의 요구와 지방의 특성을 효과적으로 반영하는데 기여할 것이다. 특히 중앙정부의 정책대응이 없거나 소극적 역할영역에 있어서는 지방정부의 혁신적인 의견을 효과적으로 투입함으로써 중앙정부의 정책결정을 촉발하거나 보완해 주거나 중앙정부의 정책실패를 교정하는 역할을 수행한다(하혜수외, 2002). 지방자치단체의 국정참여에 있어서 지방자치단체가 주도권을 행사하기 위해서는 지방자치단체의 중립화가 요구되는데 지방자치단체의 중립화를 실현하기 위해서는 지배집단의 영향력으로부터 자율적이어야 하기 때문에 지배집단에 대한 견제와 소외 집단에 대한 보호정책도 추진하여야 한다(이승중, 2002:17).

#### 5) 참여대상 정책 및 사무범위의 확대

현재 지방자치단체의 국정참여의 대상이 극히 한정적으로 인정되고 있으며 관행적으로 운영되는 경우에도 매우 제한된 범위에서 이루어지고 있으며 지방행정 및 지방자치와 관련된 법령의 제·개정, 정부간 한정된 현안과제, 지방자치제도 등에 한정되어 주로 지방자치 및 지방행정과 직접적으로 관련된 영역에 한해서 예외적으로 참여가 이루어지고 있는 것을 확대하여 지방자치단체가 중앙정부의 정책과정에 참여할 수 있는 대상영역의 범위를 확대하여야 한다. 정부의 각 부처에서 수행하고 있는 법령상(1,452개 법령)의 사무를 조사한 바에 의하면 국가의 총사무수는 15,774개로서 중앙정부가 직접 수행하는 국가사무는 11,744개(75%)이며, 중앙정부의 권한에 속하나 업무편의상 지방자치단체의 장에게 위임하여 수행하는 기관위임사무는

1,920개(12%)이고, 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 지방사무(자치사무와 단체위임사무)는 2,110개(13%)이다. 따라서 중앙정부의 권한사항과 관련이 있는 사무는 국가 전체의 사무 중 거의 87%에 달한다(김영수, 1995).

중앙정부가 직접 처리하는 국가사무는 외교·국방·사법·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 물가정책·금융정책·수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 국가종합경제개발계획·국가하천·국유림·국토종합개발계획·지정항만·고속국도·일반국도·국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 근로기준·측량단위 등 전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, 우편·철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구·항공관리·기상행정·원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등이다(지방자치법 제11조).

따라서 지방자치단체의 국정참여 대상영역은 지방자치단체의 국정참여가 특히 필요한 분야인 지방자치단체에 직접적으로 영향을 주거나 재정적 부담을 주는 법령·정책 등의 결정 및 집행, 지방세 내지는 재정제도 개정논의, 지방자치단체의 행정에 밀접한 관련이 있는 중앙정부의 중요시책, 중앙정부의 국책사업 등 중요 정책분야 등을 포함하여(한국지방자치학회, 2000:157)국가가 수행하는 이상의 중요한 정책과 사무의 영역 중에서 지방자치단체와 직·간접적으로 상호관계를 가지는 정책 및 사무의 영역까지 확대되어야 한다.

## 6) 지방자치단체의 자원·전략·수단의 다양한 동원

지방자치단체의 국정참여에 있어서 지방자치단체가 추진하고자하는 정책과 의견을 적극적으로 반영하고 정책결정과정에서 주도권을 행사하기 위해서는 지방자치단체가 가지고 있는 제 자원을 광범위하게 동원하고 중앙정부의 지지를 얻기 위하여 다양한 전략을 사용하며 지방자치단체의 영향력을 제고하기 위하여 다양한 수단을 동원하여야 한다. 중앙정부와 비교할 때 보유했던 자원이 상대적으로 부족한 지방자치단체에서 동원할 수 있는 주요 자원으로는 정치적 자원(political resources)과 정보적 자원(informational resources)을 들 수 있다. 정치적 자원으로는 지방자치단체장의 역량과 리더십, 국회의원, 지방의원, 지방자치단체장연합과 지방의회의원연합, 지역의 시민단체 등을 들 수 있다. 정보적 자원으로는 지방정부가 가지고 있는 내부적인 전문적인 지식과 경험 그리고 외부 전문가집단의 활용 등을 통해 동원할 수 있는 지식과 정보 등을 들 수 있다. 지방자치단체의 장은 업무수행역량과 혁신적 리더십이 필요한 바, 중앙정부의 논리를 정확히 파악하고 이에 대응하기 위한 지방자치단체 내·외부의 자원과 외부전문가의 자원을 결합하여 추진역량을 확보하여야 한다.

지방자치단체가 이러한 추진역량을 구축하기 위해서는 목표달성을 위한 정책결정이나 새로운 지식의 창출에 중점을 두고 지식을 핵심자원으로 인식하며 지식을 창출·축적·공유·활용·학습하는 지식기반행정체제를 구축하여야 한다.<sup>7)</sup> 지방자치단체장의 연합체 또는 지방의회의

7) 지방자치단체에서 요구되는 지식은 첫째, 문제정의 및 해결에 관한 지식-지방자치단체가 해결해야 할 문제를 정책의제로 도출하고 이를 달성하기 위한 정책목표를 설정하며 설정된 목표를 달성하는 데 필요한 제 대안을 모색하고 이들간의 비교분석을 통하여 최선의 대안을 결정하는 데 필요한 지식, 둘째, 행정체도의 구축과 운영에 관한 지식-행정의 각 주체들의 상호관계, 작동과정, 절차 등 운영에 필요한 최선의 지식, 셋째, 지역발전의 방향설정 및 목표에 대한 지식-지역주민들이 지방행정에 대하여 요구하는 바가 무엇인가를 파악하고 분석하여 지역발전의 방향설정과 목표설정에 반영하고 이를 지역주민들과 공유할 수

장연합회 등을 동원하고 지역출신 국회의원을 포함하여 국회의원을 광범위하게 동원하여 이들로 하여금 직·간접적인 역할을 하도록 적극적으로 유도하여야 한다. 지방자치단체가 가지고 있는 전문지식과 외부 전문인력을 활용하여 반대집단에 대한 설득논리의 개발, 정부 부처간 이견과 이견의 조정을 위한 정확한 정보의 확보, 특정 정책에 대한 전문적 지식의 확보, 체계적이고 합리적인 논리개발을 적극적으로 추진하여야 한다. 정책결정과정에 있어서 중앙정부와의 관계에 있어 지방자치단체는 법적·제도적인 측면 등 여러 가지 측면에서 상대적으로 열세라는 점을 고려할 때 지방자치단체가 어떠한 전략을 활용하는 가는 정책 주도적 역할의 성공여부를 좌우하는 매우 중요한 요인이다(하혜수의, 2002).

따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 공동정책결정을 하는 데 있어서 지방자치단체는 적극적으로 자기의 입장과 의견을 관철시키기 위하여 사용하는 요구전략과 부분적으로 수용하는 양보전략을 적절히 조화를 이루도록 하고 원칙에 입각한 협상전략을 사용하여야 한다. 원칙에 입각한 협상전략은 각 당사자가 어떻게 하겠다든지 하지 않겠다든지 하는 당사자의 입장에 초점을 맞추어 밀고 당기는 과정을 중시하지 않고 주관적이고 인간적인 입장에서부터 객관적이고 문제중심적인 방향에서 이해관계에 초점을 맞추는 전략으로서 문제로부터 사람을 분리시키고, 입장이 아닌 이해관계에 초점을 두며, 합의를 이루기전에 상호이득을 가져오는 대안을 개발하며, 궁극적 결과는 객관적 기준에 의하여 협상하는 것을 의미한다(이달곤, 1992). 또한 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 정책을 결정하는 경우 지방자치단체는 중앙정부에 대하여 상대방이 믿도록 유도하고 권고하는 설득(persuasion)의 방법도 사용하여야 한다.<sup>8)</sup> 지방자치단체의 영향력을 제고하기 위하여 지방자치단체의 역량을 증진시키는 것 뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화적인 상황적 요인을 활용하고 중앙정부 등 반대세력에 대응하기 위하여 관련 지방자치단체가 정기적인 협의를 통하여 내부결속력을 강화하여 이해관계를 통합하고 합의도출에 실패할 것에 대비하여 가장 유력한 대안을 개발해 됨으로써 지방자치단체의 영향력을 증진시킬 수 있다.

## 7) 중앙정부의 결정과정에서의 참여

정부의 정책활동은 공공문제를 합리적으로 해결하여 보다더 바람직한 상태나 현재보다 나은 상태를 조성하는 데 있기 때문에 공공문제를 식별하고 이에 필요한 해결책을 수립·집행하여 그 결과가 나타나는 일련의 과정을 거치게 되는 바, 이러한 과정을 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동 및 종결 과정으로 구분할 수 있다(정정길, 1997). 지방자치단체의 국정참여의 이론적 근거나 목적 및 그 실효성을 담보하기 위해서는 지방자치단체가 중앙정부의 정책결정과정에 참여하는 것이 필요하고 바람직하다. 지방자치단체가 단순히 중앙정부의 정책을 집행하는 데 참여하는 것도 필요하지만 지방자치단체의 의사와 정책내용을 국가의 정책에 반영하기 위해서는 정책결정의 과정에 참여하여야 한다. 진정한 의미의 지방자치단체의 국정참여는 특정 지방자치단체 또는 지방자치단체연합체가 자기들에게 영향을 미치는 정책결정과정에 주체적으로 참여하는 것을 의미한다고 본다면 정책결정과정에 실질적 주체로서 참여

있는 능력과 관련된 지식 등으로 요약할 수 있다.

8) 설득은 순수한 설득(pure persuasion)과 조작된 설득(manipulated persuasion)이 있으며 순수한 설득은 하나의 대안이 다른 대안들 보다 논리적인 면에서 우수하다고 설명하고 권고하는 것을 말하며, 조작된 설득은 자기의 입장을 강화시킴으로서 상대방이 설득 당하도록 유도하는 것을 말한다.(Gawthrop, 1969:27)

하여야 한다.

#### 8) 지방자치단체의 국정참여에 대한 적극적 참여의식의 확보

중앙정부의 입장에 있어서도 국가 전체적으로 수행하고자하는 정책의 합리성과 실효성의 확보차원에서 특정한 사안과 관련하여 문제가 발생하거나 지방의 여론이 비등해지면 그때야 비로소 대증요법적으로 대응하는 소극적 입장에서 벗어나 지역주민의 대표기관인 지방자치단체 또는 지방자치단체연합체의 의견을 반영한다는 차원에서 적극적인 의식을 가져야 할 뿐만 아니라 보다더 중요한 것은 지방자치단체가 적극적이고 자발적으로 중앙정부의 정책결정과정에서 참여하고자 하는 의식을 가져야 한다.

## V. 결 론

국가 전체적 차원에서 뿐만 아니라 특정 지방자치단체의 이익보호라는 차원에서 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여는 바람직한 정부간 관계의 형성 뿐만 아니라 사전에 정부간 갈등과 마찰을 해소한다는 차원에서 시급히 해결해야할 과제 중의 하나이다. 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여는 이것의 당위성에 대하여 찬·반 양론이 있을 수 있으나, 정부간 기능분담, 합리적인 정책결정, 지방자치권의 방어, 계획고권의 연계, 지역이익의 반영이라는 차원에서 구체적으로는 법령 및 정책의 입법미비와 정책결합의 보완, 법령 및 정책의 실효성 확보, 중앙집권에 대한 대상적 조치, 주민의 의사와 공감대 형성, 정부간 갈등 해소라는 차원에서 제도화되어야 한다.

왜냐하면 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여는 매개기능, 참여기능, 건설적인 비판 및 제안기능, 적정절차의 확보기능 등을 수행하기 때문이다. 우리나라 지방자치단체의 국정참여를 합리화하기 위해서는 기존제도의 개선 뿐만 아니라 다양한 측면에서 효율화 방안이 시급히 마련되어야 한다. 지방자치단체의 국정참여의 당사자인 중앙정부와 지방자치단체가 서로 상호 협력체계를 구축함으로써 지방자치단체의 국정참여를 활성화시킬 수 있다. 지방자치단체 또는 그 연합체가 가칭 지방자치단체의 국정참여에 관한 법률을 통하여 중앙정부의 정책 과정에 제도적으로 참여할 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

지방자치단체의 국정참여에 있어서는 원칙적으로 공식적 참여자를 중심으로 이루어지고 이를 보완한다는 관점에서 비공식적 참여자의 역할을 활성화하여야 한다. 지방자치단체의 국정참여에 있어서 지방자치단체는 중앙정부와 대등한 입장에서 또는 지방자치단체가 주도적 입장에서 참여가 이루어져야 한다. 지방자치단체의 국정참여의 대상이 극히 한정적으로 인정되고 있으며 관행적으로 운영되는 경우에도 매우 제한된 범위에서 이루어지고 있으며 지방행정 및 지방자치와 관련된 법령의 제·개정, 정부간 한정된 현안과제, 지방자치제도 등에 한정되어 주로 지방자치 및 지방행정과 직접적으로 관련된 영역에 한해서 예외적으로 참여가 이루어지고 있는 것을 확대하여 지방자치단체가 중앙정부의 정책과정에 참여할 수 있는 대상영역의 범위를 확대하여야 한다.

지방자치단체의 국정참여에 있어서 지방자치단체가 추진하고자하는 정책과 의견을 적극적으로 반영하고 정책결정과정에서 주도권을 행사하기 위해서는 지방자치단체가 가지고 있는 제

자원을 광범위하게 동원하고 중앙정부의 지지를 얻기 위하여 다양한 전략을 사용하며 지방자치단체의 영향력을 제고하기 위하여 다양한 수단을 구비하고 동원하여야 한다. 지방자치단체의 국정참여의 이론적 근거나 목적 및 그 실효성을 담보하기 위해서는 지방자치단체가 중앙정부의 정책결정과정에 참여하는 것이 필요하고 바람직하다.

중앙정부의 입법 및 정책결정에 지방자치단체 또는 그 연합체의 참여를 제도화하고 이 제도를 실질적으로 활용하여야 한다. 이를 실현하기 위해서는 이 연합체의 내부에 국정전반에 대한 정책을 수립하는 데 필요한 전문지식을 가지고 있는 전문인을 투입하고 이 연합체가 심의·의결한 사항이 중앙정부의 정책결정과정에 반영될 수 있도록 노력하여야 한다. 지방자치단체의 국정참여에 있어서 보다더 중요한 것은 지방자치단체 또는 그 연합체가 중앙정부의 정책과정에 자발적으로 참여하고자 하는 의식을 가져야 한다.

## 참 고 문 헌

- 고경훈. (2000). 지방정부의 정책형성 분석-정부간 관계론의 시각에서-, 고려대학교 대학원, 박사학위논문.
- 김기진. (1999). 지방자치단체의 국정참가. 「공법연구」, 제26권 제2호.
- 김남진. (1992). 지방자치단체의 국정참가. 「자치행정」, 제56호.
- 김성호. (1991.1). 국회의 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여방안. 「의정자료」, 서울: 한국의회발전연구회.
- 김성호. (1997). 「지방자치단체의 국가정책결정 참여방안」, 서울: 한국지방행정연구원
- 김영수. (1999). 국책사업과 관련한 중앙과 지방정부간 분쟁조정제도의 정립방안. 「한국지방자치학회보」, 제11권 제1호.
- 김영수. (1995). 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김인외. (2000). 「신행정학원론」, 부산: 도서출판 금정.
- 김재훈. (1997). 집권과 분권의 조화: 환경규제를 중심으로. 「한국행정학보」, 제31권 제1호 노정현(편). (1992). 「지방자치시대의 도시행정」, 서울: 나남.
- 노화준. (1999). 「정책분석론」, 서울: 박영사.
- 박종화·윤대식·이종열. (1995). 「도시행정론」, 서울: 대영문화사.
- 박호숙. (2002). 중앙정부와 지방자치단체간의 공동정책결정 행태와 갈등요인 분석. 한국정책학회 춘계 학술대회 발표논문
- 사극환. (2002). 정부간 관계의 변화와 지방정부간의 환경협력. 「한국지방자치학회보」, 제14권 제1호.
- 신원득·김종성. (2001). 「지방정부의 정책주도권에 관한 연구」, 수원: 경기개발연구원.
- 이기우. (1990). 국가와 지방자치단체의 관계. 「지방자치연구」, 제2권 2호.
- 이기우. (1999). 지방정부의 국정참여. 「시민교육연구」, 제29집.
- 이달곤. (1996). 「협상론-협상의 과정, 구조, 그리고 전략」, 서울: 법문사.
- 이달곤. (1992). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구. 「행정논총」, 제30권 제1호, 서울대학교 행정대학원.
- 이성복. (1994). 정부간 경영관계에 관한 고찰. 「행정연구」, 제18집.
- 이승중. (2002). 한국지방자치의 평가: 제도의 집행측면을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 제14권 제1호.

- 이윤식. (1997). 중앙과 지방 및 자치단체간 협의·조정기능 강화방안. 「자치행정」, 제114호.
- 이종수. (2002). 「지방정부이론」, 서울 : 박영사.
- 정세욱. (1989). 중앙과 지방간의 관계. 「지방자치연구」, 제1권 1호.
- 정세욱. (1998). 「지방행정학」, 서울 : 법문사.
- 정정길. (1988). 「정책결정론」, 서울 : 대명출판사.
- 주상현. (2002). 광역지방정부와 기초지방정부간 정책갈등분석. 「지방정부연구」, 제5권 제4호.
- 최외출의. (1997). 「중앙과 지방관계론」, 서울 : 대영문화사.
- 하혜수·양기용. (2002). 정부간 정책결정에 있어서 지방정부의 주도적 역할과 성공요인. 「시민정신과 민주행정」, 한국행정학회 춘계학술대회 논문집
- 한국지방자치학회. (2000). 「한국지방자치론」, 서울 : 삼영사.
- 한국지방행정연구원. (1995). 「자치단체장 직선이후의 중앙-지방관계의 발전적 정립방안」 세미나 보고서. 95-1
- 한국지방행정연구원. (1997). 「지방자치단체의 국가정책결정 참여방안」, 서울 : 한국지방행정연구원.
- Clark, Gordon L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(Spring).
- Ebdon, C. and P. F. Brucato. (2000). Government Structure in Large U.S. Cities: Are Forms Converging?, *International Journal of Public Administration*, Vol.23, No.12.
- Elcock, Howard. (1982). *Local Government : Politician, Professions and the Public in Local Authorities*, London : Methen & Co.
- Farazmand, Ali. (1997). *Modern Systems of Government : Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, London : SAGE Publications Ltd.
- Fisher, Roger and William Ury. (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, London: Penguin Books.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.56, No.3.
- Gargan, John J. (2000). *Handbook of State Government Administration*, New York: Marcel Dekker.
- Gawthrop, Louis C. (1969). *Bureaucratic Behavior in Executive Branch*, New York: The Free Press.
- Gyford, John, Steve Leach, Game. (1989). *The Changing Politics of Local Government*, London : Unwin Hyman Ltd.
- Mudacumura, G. M. (2000). Participation Management in Global Transformational Change. *International Journal of Public Administration*, Vol.23, No.12.
- Norton, Alan. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Hants : Edward Elgar.
- Radin, Beryl A. (2000). Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement. *Publius*, Wntr-Spring
- Rhodes, R.A.W. (1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Ashgate.
- Schachter, H. L. (1995). Reinventing Government or Reinventing Ourselves : Two Models for Improving Government Performance, *Public Administration Review*, Vol.55, No.6.
- Stephens, G. Ross. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York: Oxford University



Press.

Wright, Deil S. (1990). Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparison. *Public Administration Review*, Vol. 50. No.2.(March/April).

---

**金暎洙:** 중앙대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 한국지방행정연구원 책임연구원과 미국 시라큐스대학교 (Syracuse University)교환교수를 역임하였으며 현재는 부경대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방행정, 행정조직관리 등이며 저서로는 「한국지방자치론」(공저, 2000), 「신행정학원론」(공저, 2000), 「한국행정의 과제와 개혁」(공저, 1998), “국책사업과 관련한 중앙과 지방정부간 분쟁조정 제도의 정립방안”(1999), “자치구정의 평가모형개발과 결과의 활용방안”(2000), “대도시 행정의 효율적 추진을 위한 자치구제도의 분석·평가”(2001)등이 있다. 현재 한국지방자치학회 이사, 한국지방정부학회 연구이사, 부산광역시 각종 위원회의 위원 등으로 활동하고 있다. 연락처는 E-mail: kysoo@pknu.ac.kr이다.