

지방자치단체의 국정참여 법제화에 관한 고찰

: 일본의 ‘국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률’을 중심으로*

심재승

국문요약

본 논문은 일본에서의 “국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률”의 제정을 통해 국가정책결정에서의 중앙정부와 지방정부의 의향을 반영시켜 상호협력체제의 구축에 의한 지방분권의 새로운 형태를 시도하고 있는 일본의 국가-지방의 관계정립과 그 운영에 의한 변화를 고찰한다. 일본에서는 1990년대 이후 “지방주권”의 움직임이 본격화되면서 장기간에 걸친 중앙-지방의 관계정립을 위한 논의가 진행되어 온 결과, 2011년 4월 “국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률”이 성립되어 국가정책결정에서의 지방자치단체의 역할의 재정립을 가져오게 된다. 국가정책결정에서의 지방자치단체의 역할의 재정립을 가져온 지방의 국정참여매커니즘의 구축을 통해 새로운 지방분권을 추진한 결과 다양한 형태의 중앙-지방의 협의가 도출되고 그에 따른 협의결과가 지방분권의 발전에 기여하고 있는 점을 명확히 한다.

주제어: 지방분권, 중앙과 지방의 관계, 협의의 장, 국정참여

I. 서론: 문제의 관점

우리나라에서 지방자치가 시행된 지 20년이 지났지만 여전히 중앙정부중심의 국가운영체제를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 국가발전은 중앙이라는 한쪽 바퀴와 지방이라는 또 다른 바퀴의 좌우균형에 의해서 추진되어야만 보다 바람직한 방향을 향해 나아갈 수 있다는 것은 자명한 사실이다. 급변하는 글로벌 환경 속에서 중앙정부의 획일적인 판단에 의한 정책만으로는 지방발전의 기대는 한계에 부딪힐 수 있다.

지금까지 우리나라의 중앙-지방의 운영체제의 기본 틀은 국가가 제도를 기획하고 입안한 다음 예산을 강구하고 이를 바탕으로 지방이 그 정책을 실시하는 것으로 되어왔다. 이 과정에서 제도의 기획 및 입안과 현장에서의 정책집행사이에 적지 않은 갈등을 빚어왔다. 경의선복선전철화사업, 행정구역경계조정 관련 분쟁 등과 같은 특정지역에 관련된 갈등에서 세종시건설, 4대강사업, 제주해군기지건설사업 등과 같이 국책사업을 둘러싼 갈등까지 다양한 형태로 나타나고 있다. 최

* 본 논문은 2015년 5월22일 한국지방정부학회에서 발표된 것으로 토론자들의 논평을 참고로 내용의 일부를 수정·보완했음을 밝힙니다.

근의 복지제도의 (재)정비와 관련해서 보면 국가정책의 결정에서 지방자치단체와 충분한 논의를 거치는 협력체제가 존재하고, 동시에 그것이 정상적으로 작동하는 구조였다면 많은 오해와 행정 낭비가 줄어들어 상호불신관계가 해소되며 지방자치단체도 그에 따른 대비책을 마련할 수 있어 혼란의 차단도 가능했을 지도 모른다. 국가정책결정에서의 중앙-지방의 협의체의 존재와 그 기능이 정상이라면 지방자치단체도 중앙정부와의 논의 속에서 양자가 협력가능한 부분과 불가능한 부분을 사전에 인지하는 것에서 국가제도의 기획 및 입안이 보다 유연하게 작동했을 수도 있다. 분명한 것은 중앙-지방의 상호협약에 의한 협력적 관계 속에서 국가운영의 낭비를 줄이고 효과적인 시책의 제도화를 도모할 수 있다는 점을 부인하는 논자들은 많지 않을 것이다. 사실 국가 운영에 있어서 중앙-지방의 상호협력기능의 미비는 중앙의 바퀴와 지방의 바퀴와의 불균형에서 나오는 현상이다. 특히 박근혜 정부는 140대 국정과제를 통해 중앙-지방의 협력체제의 구축을 명시하여 지방분권의 강화를 도모하고 있지만 충분히 탄력을 받지 못하고 있는 실정이다. 중앙-지방의 비대칭관계에서 나오는 불균형현상의 최종 피해자는 국민이라는 점을 고려할 때 양자간의 바람직한 운영을 위한 체제의 정비가 절실히 요구되는 것이 작금의 현실이다.

일본도 국가정책의 결정과정에서 중앙-지방의 관계는 종적인 상하관계가 유지되어 왔지만 1990년대 이후 “지방주권”의 움직임이 본격화되면서 장기간에 걸친 중앙-지방의 관계정립을 위한 논의가 진행되어 온 결과 2011년 4월 “국가와 지방의 협의의 장에 관한 법”이 성립되어 비로소 국가정책결정에서의 지방자치단체의 역할의 재정립을 가져온 지방의 국정참여매커니즘을 구축한 이후 이를 유효적절하게 활용하면서 새로운 지방분권의 추진을 시도하고 있다. 결과적으로 다양한 형태의 중앙-지방의 협의가 도출되고 그에 따른 협의결과가 지방분권의 발전에 기여하는 것으로 평가되고 있다.

한편 우리나라에서 지금까지 논의되어 온 지방분권의 진전과 관련된 논문들은 주로 사무업무의 권한 및 배분에 관한 중앙-지방의 역할, 정부간 갈등 및 협력, 지역의 불균형 발전 혹은 재정을 둘러싼 관점에서의 분석이 중심이 되어 왔다. 최근 들어 국가정책결정에서의 중앙-지방의 균형잡힌 역할관계를 강조하는 시스템의 구축과 관련된 연구논문들이 활발해 지고 있는 것은(이용선, 2008; 주재복, 2013; 이민호 외, 2014) 국가시스템의 방향성은 중앙-지방의 양 바퀴의 원활한 상호협력의 결과에 의한 것임을 감안할 때 고무적인 현상으로 볼 수 있다. 그러나 이들 논문들은 다국가간의 비교에 의한 다양한 정책적 교훈을 제시하고는 있지만 그 제도의 설립경위의 역동성과 그 운영과정에서의 제 문제들의 심층적 파악에는 분석적 한계를 보여주고 있다. 즉 해당 국가의 중앙-지방의 협력체형성과정과 운영에서 발생하는 복잡한 실태를 파악하기에는 정교함과 구체성이 부족하다는 한계를 드러내고 있다. 개별국가는 정책의 수립 및 실행과정에서 다양한 문제에 봉착된 경우, 타국가에서 운영되는 유사정책의 실태를 집중 분석하는 것에 의해 해결책을 모색하려는 경향이 있다. 이는 비교를 통해 정책의 유용성을 도출하기 위한 것으로 이러한 관점에서 본 논문은 유사한 정치·행정체제를 가지는 일본에서 국가정책결정에서의 지자체의 영향을 반영시켜 중앙-지방의 상호협력체제의 구축에 의한 지방분권의 새로운 형태를 시도하고 있는 일본의 국가-지방의 관계정립과 그 운영에 의한 변화의 고찰을 통해 우리나라의 중앙-지방의 협의체의 발전적 운용을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 지방자치단체의 국정참여에 관한 선행연구

일본은 1970년대부터 지방자치단체의 국정참여와 관련하여 중앙정부에 대하여 압박을 가하고 있었다. 특히 神奈川현의 国政参加研究会(1983)에서는 “지방정부의 국정참여”를 본격적으로 논의하면서 구체적으로는 계획책정과정으로서의 참여, 국가프로젝트에 대한 동의방식, 행정입법절차로의 참여, 지방재정계획책정과정으로서의 참여, 지방교부세산정방식에 관해서의 협의, 지방정부에 의한 입법청구권 및 국정감사청구권 등에서의 참여로 구체화하면서 지방자치단체의 국정참여로의 논쟁을 유도했다.

약간의 시차를 두고 지방정부의 국정참여와 관련한 논의는 成田(1979; 1980)가 1970년대의 일본에서의 지방자치단체와 연합조직의 국정참여의 필요성을 역설하면서 포문을 열었다. 그는 1970년대의 국가정책결정에서의 지방자치단체의 무기력한 정치 환경을 설파하면서 정치·행정환경변화에 따른 주민참여의식의 확대와 행정의 대응, 행정서비스제공자 주체간의 상대적 관계정립을 위한 지방자치단체의 위상변화, 행정영역의 확대에 의한 행정주체의 책임성의 제고, 지방분권의 확대에 의한 자치권의 제고 등의 측면에서 이론적 근거를 확보한 후 지방자치단체의 국정참여의 필요성을 강조했다.

原田(2010)는 成田(1979; 1980)의 지방자치단체의 국정참여의 필요성을 세 가지 관점으로 요약한다. 먼저 민주주의의 진전에 따른 “참여”라는 개념의 확산의 관점이다. 成田(1979; 1980)는 국가수준은 물론 지방공공단체의 수준에서도 다양한 행정 분야로 주민참여가 요구되고 실천을 통한 구체적인 시책이 정착하는 가운데, 지방자치단체는 지역주민의 공동이익의 공적대표자로서 그 의향을 국가의 입법과정과 계획결정과정으로서의 참여라는 형태로 반영시킬 필요가 있다는 것을 주장한다. 두 번째로 국가와의 수평적 협력관계의 측면에서 분석한다. 成田(1979; 1980)는 국가와 지방자치단체를 상하복종의 관계가 아니라 대등한 행정주체간의 수평적인 행정관계로서 파악하고 국가와 국민의 전체의사, 전체이익을 통합하는 통치단체이고, 지방자치단체는 지역에서의 국민(주민)의 개별적 의사를 통합하는 자치단체라고 한다면 개별 의사를 전체의사에 적절하게 반영하는 방법으로서 지방자치단체와 그 연합체가 국정에 참여하는 것이 필연적으로 필요하게 된다는 점을 강조한다. 세 번째로 국가의 지방사무의 개입에 따른 자기책임영역의 감소의 관점이다. 지방자치단체의 사무로 되어 온 것이 국가법령의 규제대상으로 되고 재정적으로도 국고의존도가 높아지고 지방자치단체의 자기책임의 범위가 감소하는 대가로서 지방자치단체가 국가의 입법이나 정책입안과정에 참여하는 것이 필요하게 되는 것이라고 정리한다.

또한 阿部(1992)는 다양한 선행연구를 전제로 필요성 및 이론적 근거를 자치권침해기능, 정보수집기능, 파트너의 의견청취기능의 3가지로 구분하여 설명한다. 먼저, 자치권침해기능은 지방의 문제에도 국가의 법률이나 재정, 계획시스템으로 결정되는 경우가 많고, 지방자치단체는 자기의 자치권의 제한에 대한 당사자로서의 입장에서 의향을 반영할 수 있는 기회가 주어져야 한다는 것이다. 둘째, 정보수집기능은 국가의 정책이나 입법은, 지방의 특수성을 배려할 필요가 있고, 법률을 집행해서 경험을 쌓고 있는 지방자치단체의 참여를 요구해서 그 의견을 듣는 것이 불가결하다는 것이다. 셋째, 파트너의 의견청취기능은 국가와 지방의 관계는 상하관계라기보다도 대등 및

협력의 관계이고 국가와 지방을 협력의 파트너로 생각하고, 그 의견을 청취해야 한다는 것이다.

반면 磯部(2002)는 2000년대 이후 1970년대 후반의 국정참여론은 본질적으로는 국가는 강자, 지방은 약자라는 시점에서 “방어형 참여”의 이미지를 기초로 한 주장이었다고 지적하고, 자치영역에 대한 국가행정의 침해로의 방어권적인 참여는 애초부터 넓게 국가와 지방의 쌍방에 관계하는 국가의 의사결정에 대한 참여적 지위도 구상할 수 있다고 한다. 또한 2000년의 지방분권일괄법 시행을 중심으로 한 제1차 분권개혁에 의해서 국가와 지방의 관계가 바뀐 것에 의거하여, 지방자치단체의 국정참여의 새로운 의미부여가 필요하다고 한다(磯部, 2002). 즉 제1차 분권개혁 이후는 국가와 지방자치단체의 대등 및 협력의 원칙하에 국내행정에 관한 국가의 역할을 한정하고 지방자치단체가 지근의 행정주체로 되는 틀이 기본으로 된다고 하고 이 새로운 분권적 행정 시스템 하에서 비로소 국정참여론이 진가를 발휘할 수 있는 조건이 정비되었다고 적극적으로 해석한 후, 이 문제를 국가의 통치기구의 근간에 관련하는 기본문제로서 이해하는 것도 가능하다고 설명한다. 다시 말해 분권개혁 후의 국정참여의 모습을 국내행정을 담당하는 파트너로서의 “협동형 참가”로 설명하고 그 가능성을 전망하고 있다. 이러한 점에서 보면 “국가와 지방의 협의의 장”은 국정참여의 한 형태로 간주하는 것도 가능하다.

또한 지방(6개단체)이 공동으로 설치한 “신지방분권구상검토위원회”의 최종보고서는 내정에 관한 입법권은 국가 및 국회에 유보되어 있기는 하지만 헌법에는 지방자치의 취지가 명시되고, 2000년 시행의 지방분권일괄법에서 국가와 지방은 대등과 협력의 관계로 된 것에서, 지방자치단체가 국가와 대등의 입장인 ‘정부’로서 내정과 관련해서 국가가 정책을 기획하고 입안함에 있어서 지방정부의 참여는 당연의 권리라고 지적한다(磯部, 2002).

한편 原田(2010)는 지방의 국정참여에 관해서 헌법의 관점에서 논한 자료는 많지 않다고 지적한다. 계속해서 그는 일본헌법은 지방자치단체²⁾의 국정참여권을 명시적으로 보장한 규정이 없기 때문에 헌법상의 인정여부에 관해서는 논의가 있을 수 있다는 점을 인정하면서도 헌법에 규정이 없다고 해서 관계법령의 제정, 개정 및 폐지와 관련해서 지방자치단체의 의견을 반영시키는 제도를 전면적으로 금지하는 것은 아니며, 헌법해석상 허용되는 범위 내에서 법률에 의거하여 규정하는 것은 당연히 허용된다고 하는 견해도 소개하고 있다. 또 헌법 제95조에서 “특정의 지방자치단체에만 적용되는 특별법”의 제정에는 해당 지방자치단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻어야 한다는 것에서 적어도 개별특정의 지방자치단체에만 관련하는 법규는 가령 국회라도 마음대로 입법할 수 없다고 하는 하나의 보편적 법리를 체현한 것으로 파악한 다음, 지자체의 국정참여제도의 헌법적합성에 관한 하나의 정당화근거로서 확보하는 것은 가능하다는 논리도 소개한다(原田, 2010).

- 1) 전국지사회회장, 전국도도부현 의회 의장회 회장, 전국시장회 회장, 전국시의회 의장회 회장, 전국정촌회 회장, 전국정촌의회 의장회 회장의 전국 6개 단체의 대표로 구성되어 있다.
- 2) 일반적으로 통용되고 있는 “지방자치체”는 일본국헌법과 지방자치법에서는 “지방공공단체단체”라고 한다. 지방세법에서는 “지방단체”로 표기한다. 기본적으로는 지방공공단체는 지방단체 혹은 지방자치체이지만 지방단체라는 용어는 단체로서의 측면이 강조되고 있는 것에 비해서 지방자치체는 지방의 역할담당자로서의 측면이 강조되고 있다고 볼 수 있다. 이 논문에서는 용어상의 혼선을 피하고자 우리나라에서 일반적으로 통용되는 “지방자치단체”라는 용어를 사용하고자 한다.

塩野(1990)는 일본헌법의 통치 하에서 국가와 지방자치단체는 수평적 관계에 있다고 해석되고 이것을 기초로 한다면 국가의 지방자치단체에 대한 활동과 마찬가지로 병립의 입장에서 지방자치단체의 국가의 행정활동에 대한 관여의 관계가 있어야 된다고 주장한다.

齋藤(2005)는 최적기관이 사무를 담당해야 한다는 “기관적성”의 시점에서 파악한 후 국가-지방의 관계를 재검토하는 것에 의해서 국가와 지방자치단체의 수직적인 권력분립이 지역의 특성을 살린 생활관계의 다양성에 호응하는 정책과정의 구축에 기여한다고 하고, 헌법원칙인 지방자치보장의 구체화로서 그와 같은 과정을 철차적으로 보장하기 위해 국가의 입법, 행정과정으로의 지방자치단체의 참여가 정당화된다고 지적한다. 다만, 참여기회의 보장만이 아니라 의견존중의 의무까지 확대되는 것이라면 추가적인 검토가 필요하다고 지적한다.

상기의 지자체의 국정참여에 관련한 주요 선행연구들의 논리적 근거를 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 지방자치단체의 국정참여에 대한 선행연구의 정리

연구자	주요 내용
成田(1979; 1980)	<ul style="list-style-type: none"> 1970년대의 일본에서의 지방자치단체와 연합조직의 국정참여의 필요성을 민주주의의 진전에 따른 참여개념의 확산, 중앙-지방의 관계를 수직에서 수평으로의 행정환경의 변화, 큰 정부-작은 지자체의 관계 변화 속에서 지자체의 책임영역이 감소하는 데 가로서 정부기획이나 입안에 대한 참여확대의 관점에서 역설.
阿部(1992)	<ul style="list-style-type: none"> 자치권침해에 대한 방어기능, 정보수집기능, 파트너의 의견청취기능의 관점에서 설명.
磯部(2002)	<ul style="list-style-type: none"> 국정참여론의 논쟁을 1970년대 후반과 2000년의 지방분권일괄추진법 이후로 구분한 다음, 전자는 방어형 참여의 이미지가 강한 반면, 후자는 중앙-지방의 대등협력원칙 하에 중앙의 역할제한과 지자체의 권한확대에 의한 새로운 분권형의 기본 틀이 마련 되었다고 역설.
塩野(1990)	<ul style="list-style-type: none"> 일본헌법의 통치 하에서 국가와 지방자치단체는 수평적 관계에 있다고 해석되고 자치영역의 방어권적 관점에서 국가의 의사결정에 참여가능.
齋藤(2005)	<ul style="list-style-type: none"> 최적기관이 사무를 담당하는 “기관적성”의 관점에서 지역특성의 다양성에 호응하는 정책과정의 구축에 기여하고, 헌법원칙에서의 지방자치보장의 구체화로서 국가의 입법 및 행정과정에 지방자치단체의 참여의 정당성을 주장.
지방6개단체 보고서(2006)	<ul style="list-style-type: none"> 2000년 시행의 지방분권일괄법에서 국가와 지방은 대등과 협력의 관계로 된 것에서 국가정책의 기획과 입안에 있어서 지방정부의 참여는 당연의 권리라고 주장.
原田(2010)	<ul style="list-style-type: none"> 헌법의 관점에서 지방자치단체의 국정참여를 논한 자료는 많지 않고 따라서 지방자치단체의 국정참여를 명시적으로 규정하지 않고 있더라도 관계법령의 제정, 개정 및 폐지에 지방자치단체의 목소리를 반영시키는 제도를 전면적으로 금지한 취지는 아니며 헌법해석상 허용되는 범위 내에서 법률에 의거하여 규정하는 것은 당연히 허용된다고 하는 주장도 가능하다는 것을 지적.

상기의 주장들은 시대적 행정환경의 변화 속에서 중앙-지방의 관계변화를 직시하고 있다고 볼 수 있다. 공통적인 특징은 지금까지 국가와 지방의 관계 속에서 지방이 책임을 지고 추진해야 한다는 생각이 결여되어 있다는 점을 암시하면서 행정환경의 변화 속에서 지자체의 요구내용의

확대와 함께 그것에 부응하는 책임의 수반을 중시하는 환경을 강조하고 있다. 즉 국가와 지방이 대등의 입장에서 협의하는 것은 지방도 책임을 지고 실행해야 한다는 점을 스스로 인식했을 때 진정한 의미에서의 국가와 지방의 협력이 진행될 수 있다는 점이다. 제3장부터는 선행연구들의 논점을 바탕으로 법제화를 통한 국정참여에서의 중앙-지방의 역할관계의 정립 및 그에 따른 정책 결과의 변화를 고찰하기로 한다.

Ⅲ. 국정참여에 관한 중앙-지방의 관계의 법제화 과정

앞서 연구자들의 설명에서도 알 수 있는 바와 같이 지방자치단체의 국정참여를 둘러싼 논의는 1970년대부터 진행되어 왔다. 일본경제가 고도성장기부터 안정성장기로 이동하는 시대상황 속에서 한편으로는 고도성장기에서 성과를 올린 “중앙집권”에서 여러 기능을 지방에 분산, 정착 시켜, 지방의 실정에 맞는 시스템이 요구되고 한편으로는 지방자치단체의 사무였던 것이 법령의 제정에 의해서 기관위임사무로 되는 등 지방자치단체가 자주적으로 결정, 판단할 수 있는 범위가 점차 좁아지고 있다는 견해도 있었다(原田, 2010).

이러한 가운데 1979년 7월, 전국지사회는 제17차지방제도조사회에 대해 지방자치단체의 국정참여를 요구하는 의견서를 제출했다(岩崎, 1979). 그 내용은 먼저, 지방자치에 관한 법령 혹은 지방자치단체가 실시주체로 되고, 또는 지방자치단체의 재정 부담을 수반하는 정책에 관한 법령을 제정할 때에는 사전에 지방자치단체의 의견이 충분히 반영되도록 하는 절차제도를 확립할 것, 둘째, 신칸센(新幹線), 댐의 건설 등 국가의 대규모 프로젝트에 관해서는 계획단계에서 관계지방자치단체의 의향이 적절하게 반영되도록 하는 방안을 확립할 것, 셋째, 국가수준의 심의회, 조사회 등으로의 지방자치단체의 참여가 보다 활발하도록 그 구성 및 운영방법을 개선할 것을 요구하는 것을 담고 있었다. 같은 해 9월의 동 조사회의 답신에서는 국가와 지방자치단체의 수평적인 협력, 협동관계의 촉진을 도모하기 위해 “도도부현 및 시정촌의 전국적인 연합조직은 지방자치단체의 이해에 관한 법령의 제정, 개정 및 폐지에 관해서 국회 또는 관계행정청에 의견을 제출할 수 있도록 하는 등 지방자치단체의 의향이 국정에 적절하게 반영되도록 하는 방안을 강구해야 한다”는 내용을 담았다.³⁾ 그 후에도 국가의 심의회에서 동일한 형태의 답신이 진행되고⁴⁾, 1993년 6월의 지방자치법개정(1993년 법률 제73호)에 의거, 도도부현 또는 시정촌의 장 또는 의회의 의장의 전국적 조직(이하 연합조직)에서 자치대신(현 총무대신)에게 신청을 한 것은 지방자치에 영향을 미치는 법령 등에 관해서 내각 또는 국회로 의견 제출이 가능하도록 했다(지방자치법 제263조의 3).

지방자치단체의 국정참여를 둘러싸고는 연합조직의 의견 제출권의 확충과 국가와 협의를 위한 협의기관의 설치 등이 국가의 심의회 등에서 검토대상에 올랐다(松本, 2011). 제1차 지방분권 개혁에서는 지방분권추진위원회의 “제1차 권고(1996.12)”와 “제2차 권고(1997.7)”에서, 첫째, 특정 지방자치단체의 행정에 영향을 미치는 국가 정책을 규정하는 법령에 관계지방자치단체에 대

3) 地方六団体. 2006. 新地方分権構想検討委員会 「分権型社会のビジョン(中間報告)」(2006年5月11日)

4) 地方六団体. 2006. 新地方分権構想検討委員会 「分権型社会のビジョン(中間報告)」(2006年5月11日)

한 의견청취와 국가의 응답의무, 둘째, 연합조직으로부터의 의견의 신청에 대한 응답노력의무(일부 응답의무)를 다하도록 권고가 행해졌다. 이들은 정부의 “지방분권추진계획(1998.10.5일)”에 반영되고, 두 번째의 연합조직으로부터의 의견의 신청에 대한 응답노력의 조치권고에 관해서는 지방분권일괄법⁵⁾에 의한 지방자치법의 개정에 따른 연합조직으로부터의 의견신청에 대해서 내각에 응답노력의무(일부 응답의무)가 과해지게 되었다.

지방분권추진위원회의 후속으로 나온 지방분권개혁추진회의도 2004년 5월의 의견⁶⁾에서 첫째, 지방의 역할에 관련하는 제도의 창설, 변경을 하는 경우에 빠른 단계로부터의 참여기회와 둘째, 지방자치단체에 관련하는 계획책정, 변경, 부담의 결정이나 지방에서의 개별의 사무사업의 실시 에 관련하는 결정을 하는 경우 등에서의 참여기회를 가능한 한 제도적으로 확보하는 것을 담고 있었다. 당시 정부는 삼위일체개혁⁷⁾을 추진하기 위해 2004년 6월에 각의결정된 “2004년 경제·재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침”에서 3조엔의 세원이양을 명기하고, 동시에 개혁의 전제 조건으로 세원이양에 대응하는 국고보조부담금의 폐지안의 제시를 지방측에 촉구했다. 이에 대해 지방6개단체는 3조2천엔에 이르는 폐지안을 정부에 제출하고 그 전제조건으로 “국가와 협의의 장의 설치”를 요청하고, 小泉내각총리가 이를 수락하여 내각관방장관 하에 협의기관이 설치되었다(飛田, 2012). 그렇지만 협의자체가 법적 근거나 협의의 규정도 없는 관계로 의사결정은 정부 내부에서의 조정에 의존하고 있었고 이로 인해 정부결정에 영향을 미치는 협의의 장으로서 는 한계를 가지고 있었다.

그 후 이러한 회의는 개략이 지지부진하게 되지만 지방6개단체는 “신지방분권구상검토위원회”를 설치해서 독자적인 검토를 추진하고 2006년 5월에는 ‘지방행·재정회의’를, 동년 6월에는 의견서⁸⁾ 등에서 협의범위를 넓히고, 지방에 관련하는 사항에 관해서 정부의 정책입안 및 집행에 관해서 정부와 지방의 대표자 등이 협의를 하는 회의장으로서 ‘지방행·재정회의’의 법적 정례화를 요구했다. 지방측의 제안은 지방에 관련하는 국가의 기획입안 및 집행에 관해서 국가와 지방이 협의하고 분권추진의 견지에서 지방의 의사를 반영시키는 것을 목적으로 국가측의 대표자가 내각관방장관, 총무대신, 재무대신, 그 밖의 관련 대신 및 국회의원, 지방측의 대표자로는 지방6개단체의 각 대표 및 그 밖의 민간전문가의 참여가 상정되어있었다.⁹⁾ 지방측의 이 제안은 국가측의 국회의원과 지방측의 민간전문가의 참여 등은 배제되었지만 지방협의기관설치의 기본 모델을 제공했다는 점에서 큰 의의를 가진다.

이에 대해 제28차 지방제도조사회의 2005년 12월의 답신은 연합조직에 의한 의견제출제도가 설치되어 있는 것을 전제로 각 대신으로부터 시책의 입안 시에 정보제공이 이루어지도록 제도화 해야 한다고 하고, 2006년 6월의 지방자치법개정(2006년 법률 제53호)에 의거 설치되었다.¹⁰⁾ 그

5) 地方六団体. 2006. 新地方分権構想検討委員会 「分権型社会のビジョン(中間報告)」(2006年5月11日)

6) 地方六団体. 2006. 新地方分権構想検討委員会 「分権型社会のビジョン(中間報告)」(2006年5月11日)

7) 코이즈미(小泉)정부가 세원이양, 국고보조부담금, 지방교부세의 세 가지를 일괄적으로 재검토한다는 개혁을 말한다.

8) 地方六団体. 2006. 新地方分権構想検討委員会 「分権型社会のビジョン(中間報告)」(2006年5月11日)

9) 실제로는 국가측은 내각총리대신이 추가되고, 지방측은 지방6개단체가 지명하는 자로 하고, 민간전문가는 포함되지 않았다.

10) 地方六団体. 2006. 新地方分権構想検討委員会 「分権型社会のビジョン(中間報告)」(2006年5月11日)

외에 동담신은 각 성의 대신 등과 지방대표와의 협의의 기회를 확보하는 것으로 하고 그 형태에 관해서 검토해야 한다는 것으로 하며, 여러 외국에서 볼 수 있는 국회의 의사형성에 참여하는 제도의 도입 등의 여러 정책에 관해서는 헌법상의 과제와 기존의 제도와의 연관성도 포함해서 중장기적으로 검토해야 할 필요가 있다고 했다(飛田, 2012). 이러한 지방의 법적 정례화의 요구와 담신이 진행되는 가운데 2007년 11월부터 국가와 지방의 정기적인 의견교환의 장이 부활했다.

2009년 8월의 중의원의원총선에서 정권을 잡은 민주당은 총선공약에 “국가와 지방의 협의의 장”의 법제화를 담았다. 특히 鳩山총리대신은 국가와 지방의 관계변화를 주장하고 국가가 지방에 우월하는 상하관계로부터, 대등의 입장에서 대화에 의한 새로운 국정파트너십으로의 근본적인 전환과 이를 위한 국가와 지방이 대등하게 협의하는 장의 법제화의 실현을 역설했다. 松本(2011)에 의하면 이는 지역주권을 하나의 축으로 하고 이를 바탕으로 국가와 지방의 협의의 장의 법제화를 명기한 것이었다. 또한 이전 정부부터 지속되어 온 지방분권개혁추진위원회의 “제3차 권고(2009.10)”¹¹⁾도 국가와 지방의 협의의 장의 법제화의 중요성을 지적하고, 내각총리대신을 비롯한 국가 측과 지방6개단체가 각각 지명하는 지방 측의 대표자로 구성되는 “국가-지방조정회의(가칭)”를 시안으로 내놓았다(飛田, 2012). 여기서의 협의사항의 범위는 “국가와 지방의 역할분담, 지방자치제도 및 지방조세제도에 관한 중요사항, 경제 및 재정정책, 사회보장 및 교육에 관한 제도와 사회보장의 정비 중 지방행정 및 재정에 큰 영향을 미치기 쉬운 중요 사항”으로 규정하고 구체적이고 광범위한 분야를 협의대상으로 했다.¹²⁾ 그 후 법제화를 향한 “국가와 지방의 협의의 장의 실무검토그룹의 회의가 2009년 12월부터 2010년 2월에 걸쳐서 개최되고 마무리 작업을 추진했다. 이 과정에서 정부는 “국가와 지방의 협의의 장”의 제도설계단계부터 지방측 대표와 협의하고, 2010년 3월에 “국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률안”이 각의결정되고 제 174회 통상국회에 법안이 제출되어 2011년 4월28일에 법률이 제정되었다.¹³⁾

<표 2>는 상기의 내용을 바탕으로 정보를 추가한 다음 지방에 영향을 미치는 입법과정에서의 중앙정부와의 관계를 정리한 것이다.

국정과정에 지방자치단체의 참여가 제도화되었다고 해서 국가-지방의 관계구축 과정에서 누적되어 온 지금까지의 문제가 일거에 해결된다는 것은 아니다. 다만 지금까지 없었던 중앙정부와의 협의과정을 통해 상이한 논리와 반론 등의 다양한 의견을 명확히 하고 이에 대해 중앙정부의 설명책임의 적절성이 법적으로 요구된다는 측면에서 협의과정에서 지방자치의 본질적인 모습을 개별 주요 정책에 반영시키기 위한 절차적 규제로 볼 수 있다. 특히 지방과 관련된 중요 정책의 결정에 지방측이 관여한다는 것에 큰 의의가 있다고 볼 수 있다. 지방의 이익과 관련된 국정의 결정에서 최종 결정권은 국회에 유보되어 있지만 정책의 결정과정에서 강력한 영향력을 미친다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 이는 일본 지자체의 중앙-지방관계에서 지자체의 국정참여로의 교두보가 제도화되었다는 의미에서 중앙정부의 “의식의 혁명”을 초래한 획기적인 사안으로 받아들일 수 있다.

11) 地方六団体. 2009. 地方分権改革推進委員会第3次勧告(2009年10月)

12) 地方六団体. 2009. 地方分権改革推進委員会第3次勧告(2009年10月)

13) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba> 2015년 6월 30일 검색.

〈표 2〉 지방에 영향을 미치는 입법과정에서의 중앙정부와의 관계

법안 작성 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 내각제출법안에 관해서는 지방6개단체는 준비 중에 일정한 정보를 받는 것으로 되어있음(신규의무부여시책에 관한 각 대신의 지방6개단체에 대한 정보제공제도: 지방자치법 263조 3의 제5항) • 지방자치에 영향을 미치는 국가정책의 기획 및 입안의 실시에 관해서 국가와 지방의 대표자가 협의를 한다(국가-지방의 협의의 장에 관한 법률 제1조). ※ 국가와 지방의 협의의 장의 종료 후 의장은 협의의 개요를 담은 보고서를 작성하고 국회에 제출해야 한다(국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률 제7조).
법안 심의 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 지방6개단체로부터 국회에 대한 의견제출제도(지방자치법 263조의 3 제2항) • 지방6개단체는 국회(위원회)에서 의견진술을 하는 경우가 있음. ※ 협이가 마무리된 사항에 관해서는 의원·임시의원은 협의결과를 존중해야 함(국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률 제8조)
공식	<ul style="list-style-type: none"> • 신규의무부여시책에 관하여 각 대신으로부터 지방6개단체로 정보제공제도(지방자치법 263조의 3 제5항) • 지방6개단체로부터 내각으로의 의견신청제도, 내각의 회답규정(지방자치법 263조의 3제2-4항) • “국가와 지방의 협의의 장”의 법제화(2011년 6월) <ul style="list-style-type: none"> - 예) 협의사항: 자녀에 대한 수당에 관해서, 지방재정대책에 관해서 등 • “국가와 지방의 협의의 장”의 분과회: 의장은 협의의 장에서의 협의에 기여하기 위해 분과회를 개최하고 특정의 사항에 관한 조사 및 검토를 하게 할 수 있음(국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률 제5조) <ul style="list-style-type: none"> - 예), “사회보장·세제 일체개혁 분과회”(2011년 11월~)
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 법제화 이전의 국가와 지방의 협의의 장 <ul style="list-style-type: none"> - (삼위일체개혁에 관한) “국가와 지방의 협의의 장”(2004년 9월~2005년 12월: 총14회 개최) - “국가와 지방의 정기적 의견교환회”(2007년 11월~2009년 5월: 총5회 개최) - 사실상의 “국가와 지방의 협의”(2009년 11월~2010년 12월. 정권교체 후, 법제 화에 앞서 개최: 총6회) • 이벤트개최, 각종 청원, 정권공약점검 등.

자료: 飛田博史. 2012. “国と地方の協議の場に関する法律”の制定過程と概要について” 및 原田光隆. 2010. “地方公共団体の国政参加をめぐる議論”를 근거로 작성.

IV. 법제화를 통한 일본지자체의 국정참여

1. “국가와 지방의 협의의 장”의 운영

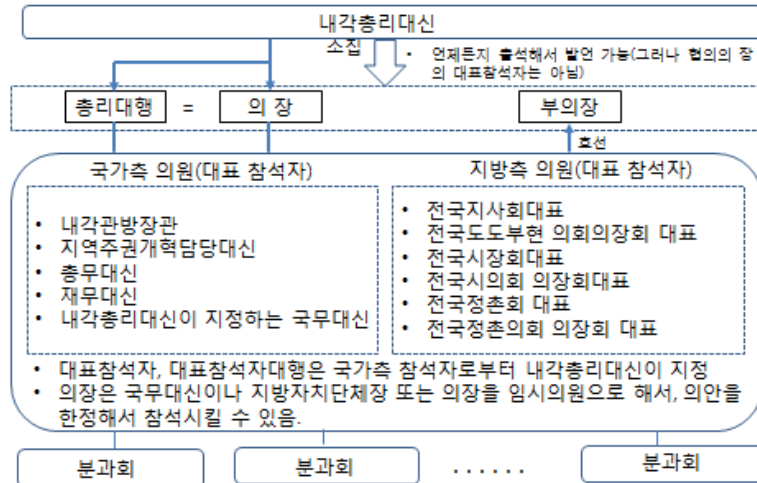
“국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률”¹⁴⁾(이하 협의의 장)의 성립목적은 지방자치에 영향을 미치는 국가정책의 기획 및 입안 등의 실시에 관해서 관계기관의 대신 및 지방자치단체의 대표자가 협의를 진행하여 국가 및 지방자치단체가 실시하는 정책을 효과적 및 효율적으로 추진하는 것이다.¹⁵⁾ 여기서의 “협의의 場(장)”이란 중앙정부(국가)와 지방이 대등한 입장에서 상호 의견을 교환하는 기회의 장소, 즉 협의하는 것을 법으로 정한 것으로 회의를 통한 “공동결정의 장”을 의미하며, 국가행정조직법, 내각부설치법 혹은 개별법에 입각하는 위원회나 심의회 등, 그 밖의 각 의결정이나 개별대신의 결정에 의한 사적자문기관과 같은 국가측이 설치하는 기관이 아니다. “지방자치에 영향을 미치는 국가정책의 기획 및 입안단계에서 지방6개단체의 대표자가 관계 대

14) 이 법률은 2011년 5월 2일에 시행되었다. 이 절에서는 이 법을 기본으로 요약 및 정리했다.

15) “国と地方の協議の場に関する法律”로 간단히 말하면 국가정책을 결정할 때 반드시 지방자치단체와 협의를 해야 한다는 것을 법으로 정한 것이다.

신과 협의를 한다'는 것은 국가와 지방의 관계에서 말하면 과거에는 존재하지 않았던 획기적인 것으로 글자 그대로 국가와 지방이 상하, 주종의 관계에서 대등, 평등의 관계로 된 것을 구체적으로 법률에 담은 것이라고 볼 수 있다. <그림 1>은 국가와 지방의 협의의 장의 운영을 설명한다.

〈그림 1〉 국가와 지방의 협의의 장의 운영



자료: 原田光隆(2010), p.30을 참고로 작성

협의의 장은 국가측이 내각관방장관, 특임담당대신, 총무대신, 재무대신, 내각총리대신이 지정하는 국무대신. 지방측은 지방의 6개자치단체의 대표로 구성된다(동법 제2조). 의장 및 의장대행은 내각총리대신이 지정하고, 부의장은 지방6개단체의 대표 중에서 호선한다(동법 제2조3, 4). 의장은 구성원이외의 국무대신, 지방자치단체장 혹은 의회의 의장을 의제에 한정해서 임시로 참석시킬 수 있고 지방측은 지방자치단체장 혹은 의회 의장의 임시참석을 협의의 장의 의장에게 요구할 수 있다(동법 제2조8). 내각총리대신은 협의의 장의 직접적인 구성원은 아니지만 언제든지 출석 및 발언을 할 수 있도록 하고 있다(동법 제2조10).

협의의 대상(동법 제3조)은 ① 국가와 지방자치단체의 역할분담에 관한 사항, ② 지방행정, 지방재정, 지방세제, 그 밖의 지방자치에 관한 사항, ③ 경제 및 재정정책, 사회복지에 관한 정책, 교육에 관한 정책, 사회복지비용에 관한 정책, 그 밖의 국가정책에 관한 사항 중 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 것으로 하며 기본적으로 지방행정 및 재정에 관한 모든 사항을 협의할 수 있다.

소집 등(동법 제4조)에 관해서는 의장에 의해 협의의 장에서 자문을 얻게 되고 규칙에서 정한 회의의 개최빈도에 입각해서 내각총리대신이 매년 협의사항을 통지하고 소집한다. 임시회의의 소집도 가능하고 협의사항에 관해서는 의원이 내각총리대신에게 문서로 요구할 수 있다.

또한 의장이 특정사항에 관한 조사검토를 위해 분과회를 설치할 수 있다(동법 제5조). 분과회는 관계행정기관의 장, 관계지방자치단체의 장 및 의회의 의장에 대해서 자료의 제출, 의견의 개진, 설명 그 밖의 필요한 타협을 요구할 수 있고, 협의의 대상으로 되는 사항에 관해서 전문지식을 가지는 자에게 필요한 협력을 의뢰할 수도 있다(동법 제6조2). 협의 후에는 지체 없이 협의의

개요를 담은 보고서를 작성해서 국회에 제출하도록 하여(동법 제7조) 국회에 대한 보고를 의무화했다. 협의가 조정된 사항에 관해서는 의원 및 임시참석자를 포함해서 협의의 장에 참석한 자는 그 결과의 존중을 의무로 한다(동법 제8조).

경비(동법 제9조)지출과 관련해서는 협의의 장의 운영은 운영 주체측이 부담하며, 회의 참석과 관련된 여비의 경우 국가측은 정부가, 지방측은 지방이 각각 부담하는 것으로 되어 있다. 협의의 결과, 필요한 제출서류에 관한 비용은 국가측의 제출서류관련은 국가가, 지방측은 지방이 각각 부담한다. 한편, 국회에 대한 보고에 필요한 경비는 국가측과 지방측이 각각 1/2씩 부담하며 경비 지출의 지정범위가 불명확한 경우에도 국가와 지방이 각각 1/2로 부담하는 것으로 되어 있다.

2. “국가와 지방의 협의의 장”의 법제화 이후의 지방의 국정참여와 그 의의

일본에서 “국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률”이 성립한 후 약 4년의 기간이 경과했지만 지자체의 국정참여에는 어느 정도의 변화를 가져왔다는 것이 일반적 견해이다(松本, 2011; 飛田, 2012; 逢坂, 2012; 藤卷, 2013). 국가와 지방의 협의의 장은 그 운영규칙에 따라서 임시회의와는 별도로 매년 4회 정례적으로 개최하는 것으로 규정되어 있다.¹⁶⁾ 2011년 6월의 제1회 회의의 개최 이후, 2015년 5월 30일까지 협의의 장은 정기회의 15회, 임시회의 6회, 분과회 4회¹⁷⁾ 등 총 25차례 개최되었다(全国市長会, 2015). 이들은 지금까지의 개최된 회수로 회의의 실효성을 판단할 수는 없지만 개최빈도는 협의해야 할 안전에 따라서 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다는 점을 강조한다. 小幡(2011)는 참석자가 국정을 담당하는 대신이나 도도부현 및 시정촌을 담당하는 지방6개 단체의 단체장인 것을 감안하면 개최빈도나 일정 조정 등에 기울인 노력을 긍정적으로 평가한다.

협의의 대상으로 되는 사항은 동법 제3조의 규정에 의거, 지방자치에 영향을 미치는 안전이면 광범위하게 협의할 수 있는 내용으로 되어 있다. 첫해인 2011년도는 “재해폐기물의 광역처리”와 같은 개별적 구체안전에서 “예산개산요구”, 2012년 “지역주권추진대강”, “지방공무원제도개혁”, “국민건강보험제도” 특히 시정촌 국민보험의 구조적 문제에 관한 협의가 진행되어 “저소득자의 보험료에 관한 재정지원의 강화, 재정운영의 도도부현단위화의 추진, 재정조정기능의 강화” 등이 논의되었고, 2013년은 통상적인 경제대책은 물론 특히 “2020년 올림픽 동경대회”와 관련한 국가와 지방의 협력적 관계, 2014년은 “2015년도 예산편성 및 지방재정대책, 지방창생 및 지방분권개혁의 추진” 등 협의 내용은 다양하고 광범위한 분야에까지 미치고 있다.

逢坂(2012)에 의하면 협의대상의 선정에서 보게 되면 “예산개요요구”와 “지방재정대책”의 협의 대상에 대해서는 중앙정부와 지방의 양자의 의견이 일치하는 것으로 이 두 가지 안전은 매년 정례적으로 다루어질 수 있는 반면, “자녀수당”, “사회보장·세제일체개혁”, “동일본대지진부흥대책”, “재해폐기물의 광역처리”, “추가경정예산”, “지방자치법개정” 등과 같은 안전은 매년 협의 대상으로 다루기보다는 시기와 필요 및 상황에 따라서 협의되는 안전으로 간주한다. 따라서 정례안전과 시기, 필요 및 상황에 따르는 ‘비정례’ 안전은 중앙-지방의 유희리에 따라 협의의 적극

16) 2011년 6월13일 제1회 정기회의에서 제정된 “국가와 지방의 협의의 장” 운영규칙에 의함.

17) 이 중, 2011년 12월 26일의 회합은 임시회의와 합동으로 개최되었다.

성이 달라지는 측면이 있을 수 있다.

“국가와 지방의 협의의 장에 관한 법”의 시행이전에는 각각의 시기의 필요 안전에 관해서 지자체와의 협의방법에 관한 명확한 규정이 없었고 그때그때의 상황적 판단에서 대화의 방식이나 내용을 정하고 있었다(逢坂, 2012). 이 경우, 지방이 협의를 원하더라도 국가의 의향에 따라서 논의가 회피되는 경우와 협의가 아니라 단순한 의견청취로 끝나는 경우도 있었고(藤卷, 2013) 이는 운영면에서 국가측이 실질적인 주도권으로서 각종 정책을 추진해 왔다는 것을 의미했다.

그렇다고 동법의 시행 후에는 중앙주도의 패턴이 완전히 바뀌었다고 판단하기에는 아직 시기 상조이다(松本, 2011; 逢坂, 2012; 藤卷, 2013). 특히 관심을 모으는 것은 상술한 비정례안전들이다. 지금까지의 협의안전 중, “자녀수당”의 경비와 관련해서는 국가와 지방의 부담비율에 관해서 다양한 논의가 있었고 그 내용 등을 정하기가 상당히 어려웠다(藤卷, 2013; 飛田, 2012). 飛田(2012)에 의하면 “자녀수당의 실시”와 “재해폐기물의 광역처리”를 정권공약으로 내건 당시의 정부로서는 싫든 좋든 조속하게 구체내용을 정한 다음 그것을 실시하고 싶은 성격의 정책들로 간주되었다. 逢坂(2012)는 이를 지방측 보다는 국가측이 시간적 촉박성에 쫓기고 지방측에 대해 보다 적극적인 협의의 요청이 강한 안전들로 간주했다. 반면, “사회보장·세제일체개혁”은 지방이 국가측에 대해 적극적인 협의를 요구하는 안전이라고 볼 수 있다. 법제화이후 2011년 6월13일의 제1회째의 국가와 지방의 협의의 장에서는 처음부터 “사회보장·세제일체개혁”에 관해서 치열한 논의가 전개되었다. 논점은 “사회보장·세제일체개혁”과 관련하여 지방의 의견청취 및 그 반영을 둘러싼 절차적 방법에 관한 것이었다. 당연히 지방측에서는 지방의 의견에 대한 국가의 태도에 불만을 표시하고, 국가가 긍정적 자세로 지방에 협력해서 “사회보장·세제일체개혁”의 논의를 해야 한다는 견해가 지배적이었다(藤卷, 2013; 飛田, 2012).

특히 “협의의 장”의 초기에는 국가측은 지방의 의견에 걸으려는 관심을 보이지만 협의의 자세는 소극적이었다는 의견이 팽배했다(逢坂, 2012; 飛田, 2012; 藤卷, 2013; 全国市長会, 2015). 국가측도 이러한 비판에 대해 지금까지의 국가정책결정에서 지방의 의견이 제대로 반영되고 있지 않고 있다는 데에는 인식을 같이 하면서도 구체적인 해결책의 제시에는 미온적이었다.¹⁸⁾ 이를 해결하기 위한 것이 분과회의 도입과 활성화였고 이는 의견반영을 위한 실천적이고 구체적인 창구로서 인식되었다(全国市長会, 2015). 즉, “협의의 장”은 지방으로부터의 의견청취만으로 회의를 종결하여 형식적으로 절차적 책임을 완수했다고 자평하고 싶은 국가와, 지역의 이해관계를 수반하는 정책들에 대한 의견교환, 즉 협의를 강하게 요구하는 지방과의 충돌이었지만 치열한 논의의 공방 후에 분과회의 설치가 결정되고 여기에서 실행가능 한 보다 구체적 내용들을 심도 있게 논의할 수 있게 되었다고 할 수 있다.

지금까지의 협의의 장에 관한 평가는 종합적으로 보면 국정에 관한 지방의 참여에서 이제까지 경험해 보지 않은 국가와 지방이 진정한 모습으로 협의에 임했다는 것에 큰 의의를 둘 수 있다. 逢坂(2012)는 만일 협의의 장의 법제화가 없었다면 이러한 상호 논의의 규정에 관한 공개논의는 없었을 것이고 단순히 사무직원 간의 사전조율을 통해 어떤 방식을 정하는 것으로 되었을

18) 보다 구체적인 내용은 全国市長会ホームページ의 의사록을 참조하기 바람.

것이며, 이로 인해 실제로 내용을 논의하는 회의에서는 사전에 수면 하에서 타협한 내용에 따라서 형식적인 교환으로 끝날 가능성을 강조한다. 이것이 법제화이전의 통상적 방법이었고 중앙에 대한 지방의 불만은 여기에 기인하는 바가 컸다고 볼 수 있다.

협의의 장의 법제화에 의해서 지방으로부터의 단순한 의견청취가 아니라 분과회를 포함한 국가와 지방이 대등의 입장에서 협의의 장의 설치가 가능하게 되었다고 볼 수 있다(藤卷, 2013; 飛田, 2012; 逢坂, 2012). 협의에서의 국가와 지방의 대등이란 관계는 협의선정과제, 방법, 기간, 협의내용 등과 관련하여 시작 단계에서부터 협의의 장의 교섭대상으로 된다는 것을 의미한다. 국가와 지방의 협의의 장의 법제화는 국가와 협의할 수 있는 귀중한 기회이고 일견 지방의 관점에서 보면 “감사의 장(소)”으로 보일 수 있지만 실제로는 수많은 교섭을 통해 상호협력을 도출해야 하는 지방의 “교섭술(術)의 장(소)”이다. 이러한 ‘교섭술’을 통해 국가는 지방에게, 지방은 국가에게 양자가 서로에게 위임하는 체질에서 벗어나, 특히 지방의 진정한 자립을 초래하는 “기술”의 축적으로 연결된다.

특히 사회보장·세제일체개혁에 관해서는 분과회와 협의의 장의 교섭에서 2011년 12월29일에 획기적인 협정이 이루어졌다. 당시까지 오랜 기간 동안 소비세율의 조정에 미온적이었던 국가가 소비세율을 5%인상한 경우, 지방으로의 배분비율도 1.54%로 상향조정하는 것에 합의한 것이다(飛田, 2012; 逢坂, 2012). 소비세 중에서 국세는 용도가 기초연금, 노인의료, 개호로 정해져 있지만 지방소비세에는 그와 같은 제약이 없어 지방은 단독사업으로서 암 등의 예방검진, 영유아와 임신검진, 영유아 의료비, 보육료경감 등 다양하게 활용되어왔다. 중앙정부안은 향후의 소비세율 인상에 있어서 지방정부에 배분할 의향이 없었던 것에서 지방정부의 배분증가비율을 명시하지 않았다(逢坂, 2012; 藤卷, 2013). 그러나 지방정부는 자신들이 담당하는 일은 간호사, 개호사 등의 현장의 손이 필요한데도 인건비나 인원증가도 인정하지 않는 중앙정부에 대해서 사회보장정책에서 지방이 수행하는 역할과 그 필요재원을 끈질기게 설명하고 논의한 결과 소비세문제는 지방정부측의 주장이 상당 수준 인정되어 결정되었다. 국가의 1/4(25%)이라는 현재의 지방소비세의 비율도 인상되었다. 2015년 10월1일에 10%의 소비세율인상에서 국가 7.8%, 지방소비세 2.2%의로 지방소비세는 현재의 25%에서 28%로 올라갔다. 한편 지방교부세에도 국가의 소비세가 산입(현행의 1.18%에서 2016년 소비세율 환산 1.52%로 인상)되고 대규모지방정부와의 격차시정을 요구해 온 소규모지방정부의 요청도 어느 정도 배려한 내용이었다(飛田, 2012; 逢坂, 2012). 물론 “국가와 지방의 협의의 장”의 법제화가 없었더라면 상정하기 힘든 성과라는 것에는 논박의 여지가 없다고 볼 수 있다.

3. 향후 과제

1) 제도적 측면

逢坂(2012)는 국가와 지방의 협의의 장의 올바른 정착의 가능성은 국가측의 자세보다도 지방측의 역할에 더 중요하다고 설명한다. 앞에서 설명한 것처럼 지방자치에 영향을 미치는 모든 사항은 협의대상으로 될 수 있다. 협의대상영역이 포괄적인 관계로 원활하고 실질적인 협의를 위해서는 협의의 장을 지원하는 사무국과 분과회를 적극적으로 활용해야 할 필요성이 존재한다. 2011년 8월

12일에 결정된 분과회운영규칙에 의하면 분과회의 설치 및 개최의 판단권한은 협의의 장의 의장(내각총리대신)에게만 부여되어 있고 지방측 의원은 개최의 요구만 할 수 있게 되어 있다. 또한 내각총리대신은 요구에 응할 의무는 명시되어 있지 않다.¹⁹⁾ 그렇지만 의장에게 협의의 장의 원활한 운영을 위해 분과회를 개최하고 특정현안에 대해 조사 및 검토를 할 수 있도록 한 규정(5조1항)을 활용해서 지방측은 단순히 의견교환, 호소, 요청 등이 아니라 대등한 협의가 가능하도록 하는 이론무장을 비롯한 체제강화에 의해 중앙정부에 대처해야 할 필요성도 보인다. 특히, 세계개혁과 같은 국가정책은 지방측의 협의를 얻지 못하는 한 입안의 정당성이 결여되는 것에서 국가측의 최종의사결정에 앞서 지자체에게 정보를 제공하고 협의하는 절차적 보장의 담보가 요구된다.

飛田(2012)는 협의의 장을 지방으로서 적극적으로 동시에 유효하게 활용하기 위해서는 이해관계를 달리하는 과제를 포함해서 지자체 간에서 다양한 의견의 집약에 의한 합의도출을 어려움을 지적한다. 특히, 1,760여개 넘는 지방정부 간의 격차가 상당히 크고, 향후 통일된 지방정부의 의견이 나오지 않을 수도 있다는 점에서 국가와의 협의에 있어서 각 지방의 문제를 수렴하는 구조를 만들 필요성을 강조한다(飛田, 2012; 逢坂, 2012; 藤卷, 2013). 나아가 협의의 장에 임해서 개별지방자치단체의 의사가 사전에 조정되는 것으로 되지만 이때에 민주주의가 담보로 될 필요가 있고 그렇지 않으면 국가와 지방의 협의의 장이 개별 지자체, 특히 소규모 시정촌에 있어서 강제적으로 작용할 가능성도 제기한다(飛田, 2012). 다시 말해 지방정부와 지방정부 간의 수평적 관계형성이 중요한 과제로 될 수 있다는 점이다. 세금과 관련해서는 세원이 풍부하고 지방교부세가 제로인 지자체와 재원이 빈약한 시정촌정부 중에서는 당연히 의견이 서로 다를 수 있다. 田村(2012)에 의하면 오오사카(大阪)시장처럼 지방교부세 압축론도 있지만 지방교부세 없이는 운영할 수 없는 지방정부가 대부분이다. 오오사카(大阪)府를 중심으로 하는 지자체에 의한 대도시제도론이 활발해 지고 특정지역의 자주·자립론도 거론되고 있는 가운데 국가와 지방의 정부간 관계라는 시점에서 보면 지방전체의 이해조정이나 합의형성이라는 소위 연대구축의 필요성이 요구되고 있다(飛田, 2012; 藤卷, 2013). 다시 말해, 중앙과 지방의 단순도식이 아니라 지방은 지방간의 통일된 의견취합의 합리성과 그 과정에서의 민주적 정당성도 또 다른 문제로 귀결될 수 있다. 중앙의 관점에서 보면 지방간의 이해관계가 통일되지 않은 상황의 지속이나, 이로 인한 지방간의 알력 및 갈등은 중앙에게 지방의 역량부족을 각인시킬 수 있고 이는 중앙-지방의 협의에서 부정적으로 작용할 수도 있기 때문이다.

2) 운영적 측면

지자체가 운영역사가 상당히 깊은 일본에서도 “국가와 지방의 협의의 장”의 설치의 전례가 없었던 것으로서 제도성립의 이유는 중앙정부의 분권의 이해도와 지자체의 지방자치의 진전과의 정의 상관관계에서 출발했다고 볼 수 있다(飛田, 2012; 逢坂, 2012). 법률안의 제정과정에서의 수십 년 동안에 걸친 시행착오의 연속은 성숙한 중앙-지방의 관계정립을 위한 준비과정이었고 성립이후의 제도운영에서의 지금까지의 효과는 그 동안의 중앙-지방의 국정참여에서의 운영적 불균형을 어느 정도 보상받고 있다는 견해도 있다(逢坂, 2012). 그러나 앞으로의 여정은 결코 탄탄대로만은 아닐 수도 있다.

19) 이 관점에서 보면 협의의 장을 중앙과 지방의 대등한 관계로 간주하기 어려울 수도 있다.

운영면에서 보게 되면 자녀수당이나 소비세문제 등에서는 협의의 장을 통해서 일정의 성과가 보였지만, 飛田(2012)는 개최빈도, 개최시기, 협의내용의 선택과 우선순위선정, 타의 심의회와의 연관성 등 여전히 풀어야 할 과제에 대해서도 강조한다. 먼저 개최빈도를 보게 되면, 2011년 6월 13일 최초로 본회의가 개최된 이후 2015년 5월 말 현재까지 각 연도 내에 개최된 협의 중 정기회의는 2011년도 3회, 2012년 6회, 2013년도 3회, 2014년도 3회, 2015년도는 아직까지 한 번도 열리지 않고 있다. 특히 첫해에 정기회의가 3회에 머무르고 규칙에 정해진 4회를 실시하지 않자 지자체관계자의 일부에서는 협의의 장의 개최를 정부가 의도적으로 피하고 있다는 불신감을 강하게 노출했다(逢坂, 2012). 그러자 다음해인 2012년도에는 전년도에 열지 못한 회의도 포함하여 6회나 개최했다. 지금까지 정기회의의 규정미충족에 대하여 정부측은 일정조정의 난항을 이유로 들고 있지만(逢坂, 2012), 지방측은 과거로부터의 중앙의 “지방 깔보기” 자세가 여전히 존재한다는 인식을 불식시키지 못하고 있다는 기류도 존재한다는 지적도 있다(逢坂, 2012; 藤卷, 2013). 또한 협의내용의 선택과 우선순위의 선정에 관해서는 협의내용은 형식상으로는 내각총리 대신이 언급하는 것으로 되어 있지만 실제로는 국가 및 지방 양쪽에서 내용과 관련된 신청을 하고 이것을 전제로 해서 협의내용을 정하도록 하고 있다. 그렇지만 한정된 개최일정 가운데에서 취급해야 할 협의내용에 관해서는 별도의 명확한 규정이 없는 것에서 반드시 쌍방의 요구사항이 모두 협의되는 것은 아니라는 점이다. 이러한 측면은 다루어야 할 협의내용에 관해서 국가와 지방이 납득하는 우선순위의 규정이 필요하다는 것을 의미한다. 마지막으로 지자체가 참가하는 심의회 등의 타의 협의내용이나 그에 따른 결과와 관련해서는 예를 들면 2012년 4월의 임시회의의 협의사항으로 된 지방자치법 개정 등은 지방6개단체대표자가 위원으로서 참가하는 지방제도조 사회의 의견에 입각해서 이미 법안화된 것이고 협의의 장에서 다루어져야 이유가 없음에도 불구하고 제차 거론되어 정치적 의도가 문제시되었다(飛田, 2012; 藤卷, 2013).

이상과 같이 타의 기관이나 협의에서의 국가와 지방간의 합의형성과 협의의 장의 사이에는 명확한 활용의 구분이 없고 각종 합의형성에 관련하는 기관이나 제도와 협의의 장의 위치부여에는 일정의 정리가 필요한 과제가 남아있다. 특히 지방자치단체간의 수평적 관계형성은 중앙-지방의 수평관계 못지않게 중요하다. 물론 법제화에 의한 협의의 장의 운영의 정착을 기대하기는 아직 시기상조일 수 있다. 그러나 운영과정에서 노출되는 문제점을 조기에 해결하지 않으면 문제점 자체가 고착해 질 우려가 존재한다는 점도 염두에 두어야 한다는 점이다.

4. 정책 제언

개별국의 정책사례를 참고로 할 때 주의해야 할 점은 정책의 전제로 되는 다양한 환경적 영향으로 인해 특정 국가의 정책을 그대로 차용하는 것은 부적절한 사례로 될 가능성이 높다. 그 만큼 타국가의 제도적 차용은 신중을 기해야 한다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 국정참여의 정례화를 통해 지방자치단체를 국정운영의 진정한 동반자로 인식하고, 헌법차원의 제도적 정비를 구축하여 중앙-지방의 관계정립을 새롭게 추진한 일본의 정책사례는 충분히 검토의 가치가 있다고 생각된다.

현재 박근혜정부는 140대 국정과제를 통해 법에 의한 강제성을 동원하여 중앙-지방의 공식소통채널로서 제도화하는 방법에 의해 지방자치단체의 국정참여의 공식화를 시도하고 있다. 이는 박근혜정부가 지방은 국가가 기획 및 입안하는 정책의 상당부분을 실시하고 있지만 입안되는 정책과 현장의 실태 간에는 틈새가 발생하고 행정의 낭비와 모순 등이 무수히 발생되고 있는 점을 직시하고 있다는 점이다. 그러므로 정책입안단계에서부터 중앙-지방이 긴밀히 연계하는 것에 의해 행정의 낭비를 없애고 효과적인 정책의 제도화를 도모하는 목적에서 중앙-지방의 행정조정을 하는 회의, 즉 법제화에 의한 중앙-지방의 ‘협의체’를 구성하는 것이 필요하다. 협의체는 단순히 지방에서 정부에 진정이나 요청 혹은 요망하는 회의가 아니라 정부와 지방이 대등의 입장에서 서로 기획 및 입안을 하는 “공동결정의 회의장소”로 규정한다.

협의체의 구성으로는 일본에서와 마찬가지로 국가측과 지방측으로 구분하여 국가측은 대통령, 국무총리, 주요 중앙부처장관, 지방측은 4개지방자치단체의 대표자로 구성한다. 이때 지방측의 대표자는 법제상의 대표자이기 때문에 지방자치단체의 전국연합조직의 대표자로 구성하는 것으로 한다.

협의체의 회의와 관련해서는 대통령이 협의체 회의의 의장이 됨과 동시에 회의를 주재하도록 하여 협의된 정책의 이행에 신뢰성을 부여하도록 한다. 법제화된 협의체의 회의는 지방자치단체가 국정에 입안단계부터 의견을 개진하고, 협의가 조정되는 것을 요구하는 유일한 공식의 장으로 한다. 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하여 정기회의의 빈도는 연6회로 하여 지방자치단체의 이해관계와 관련된 다양한 현안들을 심도 깊게 다룰 수 있도록 한다. 다만 임시회의를 지나치게 많이 소집할 경우 기존의 각종 심의회나 위원회와의 차이점이 애매모호하게 될 우려가 있을 수 있다. 일본의 경우 정기회의가 연4회인 관계로 협의현안에 비해 지나치게 적다는 불만과 더불어 이를 보완하는 차원의 임시회의의 다발이 협의수준을 낮춘다는 비판이 존재한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 회의의 소집은 국가측과 지방측이 모두 제안할 수 있도록 하고 특히 지방측이 제안한 경우 대통령은 회의소집의 수락을 의무화하여 양자가 대등한 관계에서의 교섭이 가능하도록 한다.

또한 분과회의 설치와 운영을 통해 세부조정과 해결능력을 제고하도록 한다. 다양하고 복잡한 사안들을 해결하기에는 정기회의에서의 협의조정이 시간과 노력이 부족할 수 있다. 분과회를 통한 상시적 의견교환으로 정기회의에서의 원활한 합의도출을 꾀하고 이를 통해 지방자치단체장이 중앙부처와의 정치적 교섭력의 축적은 물론 협의체에서의 회의가 원활하게 진행되도록 한다. 동시에 분과회의 운영규정을 마련하여 협의체의 회의가 단순한 의견교환의 장이 아니라 국정결정에서의 지자체의 진정한 의견반영의 장소가 될 수 있도록 한다.

회의대상에 관해서는 정부는 지방과 관련하는 중요한 시책의 기획 및 입안을 하려고 하는 경우 반드시 협의를 하도록 한다. 협의사항을 명확히 하기 위해서는 항목을 구체화하는 것이 좋다. 또한 협의사항에 관해서는 실질적인 분과회의를 통해 논의를 거듭하며 특히 재정에 관해서는 차후 오해나 의문이 생기지 않도록 가능한 한 상세하게 명시하는 것이 바람직하다.

협의결정의 과정과 구속력에 관해서는 원칙적으로 만장일치로 의결하는 것으로 하고, 단, 의견전원이 납득한 경우는 별도 규정에서 정하는 방법으로 의결하며, 만장일치가 되지 않는 경우는 재의를 요구할 수 있도록 한다. 또한 의원은 결정된 결과의 존중을 의무로 한다. 일본은 결과의 존중이 의무로 되어 있지 않은 까닭에 만약 국가나 특정 자치단체가 결과를 수용하지 않을

경우 별다른 대책이 마련되어 있지 않아 혼란을 초래할 가능성이 존재한다.

회의결과의 취급에 관해서는 조정이 되지 않았던 사항에 관해서 국가-지방은 각각 국회에 의 건서를 제출하고 법령위반으로 인정될 때에는 합리적 이유가 있는 경우 심사의 신청이 가능하도록 국가-지방계쟁처리위원회의 확충에 의해 제3자에 의한 중재가 가능하도록 하는 제도를 설치한다. 또한 논의내용이 의사록으로 기록되고 공개되며 국회에 제출되는 것에서 논의내용과 결론의 인과관계를 국민이 검증할 수 있는 구조로 함으로써 공정성과 민주성을 확보하도록 한다.

마지막으로 지자체가 협의의 장을 유효하게 활용하기 위해서는 이해관계를 달리하는 과제를 포함해서 지자체 간에서 다양한 의견의 수렴과 집약에 의한 합의도출이 가능한 구조를 만들어야 한다.

V. 결론

본 논문은 일본에서의 국가정책결정과정에서의 “국가와 지방의 협의의 장”의 법제화 과정과 그 법의 운영 이후의 중앙-지방의 관계변화의 분석을 통해 향후 우리나라의 국가와 지방의 관계정립에 관한 정책적 교훈의 도출에 중점을 두었다.

본 논문에서 고찰한 것처럼 일본은 1970년대부터 지방의 의견을 국정에 반영하기 위한 논의가 시작되었다. 지방자치단체는 국정참여를 위한 의견서 제출, 지방자치단체의 재정부담과 관련된 법령제정 시의 지방자치단체의 의견반영, 국가의 대규모 프로젝트에 대한 계획단계로부터의 참여 등 절차적 제도의 확립을 지속적으로 요구해 왔다. 그렇지만 일본은 오래 동안 “국가는 중앙정부와 지자체”의 수평적 관계로 구성된다는 인식이 아니라 “국가는 중앙정부”라는 관점에서 중앙정부와 지자체를 상하주종의 관계로 보는 왜곡된 인식 하에서 위헌적 제도가 관행적으로 운영되어 왔다. 1990년대 이후 “지방주권”의 움직임이 본격화되면서 장기간에 걸친 중앙-지방관계의 (재)정립을 위한 논의가 진행되어 온 결과, 2011년 4월 “국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률”이 성립되어 비로소 국가정책결정에서의 지방자치단체의 역할의 재정립을 가져왔다는 것을 확인했다. 일본은 보다 나은 지방자치의 실현을 위해 헌법 하에서 국정을 담당하는 중앙정부와 지방자치를 담당하는 지자체간의 쌍방의 의무를 법제화했다. 일본의 중앙-지방의 관계가 오랜 기간 동안 기울어진 한쪽만의 바퀴로 비정상적인 운영을 계속해 왔다는 현실적 판단에서 근거하면 “국가와 지방의 협의의 장”의 설치에 의한 국정운영의 정상화는 그 자체만으로도 혁신적 개혁의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

본 논문을 통해서 반분권적인 법률의 축적을 개정하여 법률에 의한 의미부여, 중앙-지방의 분권적 틀 만들기로 이어지는 일련의 작업들은 국가의 거버넌스를 중앙정부와 지방자치단체가 협력해서 추진하기 위한 토대 만들기, 일본의 정치-행정체제에 고질적으로 내재되어 있었던 “국가는 중앙정부”라는 발상을 근본적으로 변혁하는 제도적 운영의 전환이었으며 중앙-지방의 협의체의 구축을 통한 지자체의 국정참여매커니즘은 “국가는 중앙정부와 지자체로 구성”된다는 인식을 갖게 하는 일종의 “의식의 전환”을 초래한 제도적 혁명이었다는 점을 확인할 수 있었다.

지방분권개혁의 목표는 중앙정부일변도의 정책결정에서 벗어나 공공서비스를 제공하는 지방

의 권한이나 역할을 보다 확대하고 주민이 안심해서 생활할 수 있는 사회를 실현하는 것에 있다. 그 때문에 국가에 의한 자주적인 지역과제의 해결이 규율되고 있는 현상을 타파하는 것이 필요하다. 국가와 지방이 대등한 파트너십을 맺고 공익의 개선에 양자가 협의하는 수단을 충실히 실행해 갈 필요성은 강조해도 지나침이 없다. 이러한 의미에서도 본 논문을 통해서 확인해 온 일 본의 중앙-지방의 협의체의 구축을 통한 지자체의 국정참여로부터의 교훈은 향후 우리나라의 새로운 사회상황에 부합하는 국가-지방의 관계구축에 있어서 고려할 만한 정책적 교훈이 되기를 기대한다. 그렇지만 본 논문은 지자체간의 분산된 의견을 통합할 수 있는 지자체 간의 네트워크의 관점에서는 충분한 논의가 이루어지지 못했다. 이는 차후의 연구과제로 삼기로 한다.

참고문헌

- 서성아. (2011). 「정부간 관계의 효과적 운영방안」, 한국행정연구원.
- 이용선. (2008). 「중앙정부와 지방자치단체간 협력관계 강화방안에 관한 연구: 공무원들의 인식조사를 토대로」, 명지대학교 대학원 박사학위논문
- 이민호 외. (2014). “중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서”, 「지방정부연구」, 18(1): 121-146.
- 주재복. (2013). 「중앙-지방간 협력체계 강화방안」, 한국지방행정연구원
- Rose, Richard. (2005). *Learning from comparative public policy: a practical guide*, London: Abington, Routledge.
- 岩崎忠夫. (1979). “新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申”, 「地方自治」384号, 1979.11, pp.37-38.
- 原田光隆. (2010). “地方公共団体の国政参加をめぐる議論”, 「レファレンス」, 9月号, 国立国会図書館調査及び立法考査局, pp.117-137.
- 成田頼明a. (1979). “地方公共団体の国政参加(上)-その理論的根拠と範囲・方法”, 「自治研究」, 55(9): 3-13.
- 成田頼明b. (1979). “地方公共団体の国政参加(中-1)”, 「自治研究」, 55(11): 3-14.
- 成田頼明. (1980). “地方公共団体の国政参加(中-2)”, 「自治研究」, 56(4): 3-15.
- 阿部泰隆. (1992). “自治体の国政参加”, 坂入富士雄編, 「国と地方の関係」, 大阪府地方自治研究会, pp.63-74.
- 磯部 力. (2002). “自治体の国政参加”, 松下圭一ほか編, 「岩波講座 自治体の構想2 制度」, 岩波書店, pp.37-55.
- 人見 剛. (2008). “地方自治体の国政参加権再論”, 日本地方自治学会編, 合意形成と地方自治, 敬文堂, pp. 3-21.
- 地方六団体. (2004). “国と地方の協議の場について”, (内閣官房長官への申入れ) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai2/2siryou3.pdf>>
- 地方六団体. (2006). 新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン(中間報告)」(2006年5月11日)

- 地方六団体. (2006). 『『地方分権の推進に関する意見書』に対する内閣の回答について(声明)』2006.7.21.
- 地方六団体. (2009). 地方分権改革推進委員会第3次勧告(2009年10月)
- 金井利之. (2008). “国と地方の協議の場の成立と蹉跎”, 森田朗ほか編, 「政治空間の変容と政策革新 3 分権改革の動態」, 東京大学出版会, pp.99-100.
- 金井利之. (2009). “国と地方の協議の場の法制化と自治体の役割”, 「地方自治職員研修」, 2009年 12月号.
- 藤巻秀夫. (2013). 国と地方の協議の場」法の意義と課題-国と自治体関係の一断面-, 札幌大学総合研究 4(3): 95-117.
- 田村 秀. (2012). 「暴走する地方自治」, ちくま新書.
- 飛田博史. (2012). “国と地方の協議の場に関する法律”の制定過程と概要について, 「自治総研」, 通巻 409(11): 1-25.
- 首相官邸. (2005). “国と地方の協議の場”, 首相官邸ウェブサイト, 2015년 5월20일 검색
- 内閣官房. (2011). “国と地方の協議の場”, 内閣官房ウェブサイト, 2015년 5월20일 검색.
- 逢坂誠二. (2012). “協議の場は国と地方の関係を変えたか”, 「市政」, 2012(8): 14-16.
- 松本英昭. (2011). “国と地方の協議の場の法制化と期待”, 「都市問題」, 10月号
- 村松岐夫. (2010). 「政官スクラム型リーダーシップの崩壊」, 東洋経済新報社.
- 小幡純子. (2011). “国と地方の協議の場の法制化”, 「自治体法務研究」, 冬号.
- 神奈川県自治総合研究センター. (1983). 「国政参加制度の構想—新たな国・自治体関係を求めて」, 国政参加研究会編, 2月号.
- 塩野 宏. (1990). 「国と地方公共団体」, 有斐閣, pp.19-21, 28-29.
- 齋藤 誠. (2005). “地方自治の手續的保障-『本旨』論との関連で”, 「都市問題」, 96(5): 52.
- 吉田敏治. (2010). “国政における基礎自治体の意思反映方法比較”, 「市政」,(財団法人全国市長会館)5月号, pp. 25-27.
- 地方自治法
- 国と地方の協議の場に関する法律
- 全国知事会ホームページ: <http://www.nga.gr.jp>
- 全国市長会ホームページ: <http://www.mayors.or.jp>
- 内閣官房ウェブサイト: <http://www.cas.go.jp>
- 首相官邸ウェブサイト: <http://www.kantei.go.jp>

심재승(沈載勝): University of Birmingham(UK)에서 공공정책학 박사학위를 취득하였고(2002년) 현재 청주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 비교정책(유럽 및 일본), 지역개발, 반부패연구, 사회보장시스템 등이며, 주요 저서로는 “The Korean Economic System: Governments, Big Business and Financial Institutions, (2008)”, “영국금융시스템의 경제학(2007)” 등이 있다. 주요 논문으로는 “NPG형 지역재생을 통한 지자체경영(2014)”, “스웨덴의 중앙-지방의 역할관계(2014)”, “중앙-지방의 거버넌스에 의한 지역발전(2015)” 등이 있다. 현재 천안시 청문주제자, 성남시 삶의 질 지표선정위원 및 MERCER社 삶의 질 평가 정책자문을 맡고 있다(jsshim@cju.ac.kr).

Abstract

A Study on Legalization towards the Participation of the Local Government in National Policy-Making: Focusing on the Forum for Consultations between the Central and Local Governments

Shim, Jaeseung

This paper focuses on the “forum for policy consultations between the central and local governments” in the process of national policy-making. A considerable degree of decentralisation in Japan is the tradition, and reforms in the 1990s encouraged this trend. The forum was officially established in April, 2011 to build a new decentralisation reform promoting system by discussing issues concerning local governments such as dicentralisation reform, the budget graft of the central government and economic policy packages. I have found that many efforts in recent years have been dedicated towards the devolution of authority from the central government to local governments, and clarify that the forum exists to bring together the national and local levels of governments for regular debate on issues of shared interest.

Key Words: decentralisation, forum for consultations between the central and local governments, devolution