정책연구 2016-02

주요 국가 광역지방정부 협의체 운영사례와 정책적 함의

2016. 11

대한민국시도지사협의회

제 출 문

대한민국시도지사협의회장 귀하

본 보고서를 『**주요 국가 광역지방정부 협의체 운영사례와 정책적 함의**』용역의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 11월

연구수행기관: (사)한국지방자치학회

연구진

연구책임자: 최승범(한경대학교 교수)
공동연구원: 김남철(부산대학교 교수)
김태운(계명대학교 교수)
변혜옥(파리제2대학교 교수)
윤광재(영남대학교 교수)
정홍상(경북대학교 교수)
하동현(안양대학교 교수)

※ 본 보고서는 대한민국시도지사협의회가 의뢰하여 (사)한국지방자치학회가 작성한 것으로 공식적인 견해가 다를 수 있습니다.

<제목 차례>

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 배경 및 필요성 ····· 1

제2절 연구의 목적 ····· 2

제3절 연구의 기여점 ····· 3

제4절 연구의 내용 방법 ····· 3

1. 연구의 내용 및 체계 ····· 3
2. 연구의 방법 ····· 4

제2장 대한민국시도지사협의회의 개요 ····· 5

제1절 대한민국시도지사협의회의 설립배경 및 목적 ····· 5

1. 설립배경 ····· 5
2. 설립목적 ····· 5

제2절 대한민국시도지사협의회의 기능 및 역할 ····· 5

1. 현황 ····· 5
2. 역할 및 기능 ····· 6
3. 부서 별 주요 기능 ····· 7
4. 대한민국시도지사협의회의 시대별 역할 변화 ····· 8

제3절 광역지방정부 협의체 이해를 위한 이론 검토 ····· 29

1. 광역지방정부 협의체의 개념 ····· 29
2. 광역지방정부 협의체에 관련된 이론 ····· 30
3. 정부간 협력을 위한 광역지방정부 협의체 분석의 틀 ····· 34

제3장 주요 국가 광역지방정부 협의체 사례 분석 ····· 37

제1절 독일 ····· 37

1. 독일 국가구조 및 지방자치 개관 ····· 37
2. 독일에서의 국정참여와 독일 시연합 및 연방참사원의 역할 ····· 39
3. 독일 도시연합(DST: Deutscher Städtetag) ····· 49
4. 독일 주지사협의회 ····· 50
5. 시사점 ····· 57

제2절 스위스 ····· **60**
1. 스위스 국가구조 및 지방자치 개관 ····· 60
2. 스위스 칸톤의 국정참여 개관 ····· 62
3. 입법과정 참여 ····· 62
4. 스위스의 광역협의체 ····· 64
5. 시사점 ····· 71
제3절 오스트리아 ····· **74**
1. 오스트리아의 국가구조 및 지방자치 개관 ····· 74
2. 주지사협의회(Landeshauptleutekonferenz) ····· 77
3. 시사점 ····· 79
제4절 미국 ····· **81**
1. 미국 국가구조 및 지방자치 개관 ····· 81
2. 설립배경 및 목적 ····· 83
3. 기능 및 역할 ····· 85
4. 국회의원 선출제도 ····· 100
5. 시사점 ····· 102
제5절 프랑스 ····· **112**
1. 프랑스 국가구조 및 지방자치 개관 ····· 112
2. 광역지방협의체 설립배경 및 목적 ····· 114
3. 기능 및 역할 ····· 120
4. 국회의원 선출제도 ····· 140
5. 시사점 ····· 140
제6절 영국 ····· **144**
1. 영국 국가구조 및 지방자치 개관 ····· 144
2. 지방자치단체 협의체 설립배경 및 목적 ····· 146
3. 협의체의 기능 및 역할 ····· 151
4. 국회의원 선출제도 ····· 162
5. 시사점 ····· 164
제7절 일본 ····· **170**
1. 일본 국가구조 및 지방자치 개관 ····· 170
2. 협의체 설립배경 및 목적 ····· 171
3. 전국지사회 기능 및 역할 ····· 173

4. 국회의원 선출제도 ····· 195
5. 시사점 ····· 199

제4장 정책적 시사점 및 결론 ····· 206
제1절 주요 국가 사례의 시사점 ····· 206
1. 국가적 성격에 따른 시사점 ····· 206
2. 법적 근거에 따른 시사점 ····· 209
3. 조직 및 인력구성에 따른 시사점 ····· 212
4. 예산 및 운영재원에 따른 시사점 ····· 217
5. 국정참여에 따른 시사점 ····· 219
6. 지역발전에 따른 시사점 ····· 223
7. 국회의원 선출에 따른 시사점 ····· 225
제2절 대한민국시도지사협의회의 발전과제 ····· 227
1. 단기 추진과제 ····· 228
2. 중•장기 추진과제 ····· 231
제3절 결론 ····· 232

참고문헌 ····· 233

<부록 1> 미국의 NGA 관련 자료 ····· 242
<부록 2> 영국의 LGA 관련 자료 ····· 245

<표 차례>

<표 2-2-1> 대한민국시도지사협의회 인력구성 현황(2016.9 현재) ····· 6
<표 2-2-2> 국제화 지원실의 인력구성 현황(2016.7 현재) ····· 6
<표 2-2-3> 부서별 주요 기능 ····· 8
<표 2-2-4 대한민국시도지사협의회의 년도별 연구주제 ····· 17
<표 2-2-5> 대한민국시도지사협의회의 대정부 정책건의 현황 ····· 19
<표 3-4-1> 정부수준별로 제공되는 공공서비스 ····· 82
<표 3-4-2> NGA 2016-2017 위원회/이사회 구성 ····· 90
<표 3-4-3> NGA 사무처 인력구성 ····· 91
<표 3-4-4> 2015년도 NGA 수입 및 지출 ····· 93
<표 3-4-5> 2010-2011 NGA 여름 연례회의 토론 주제 ····· 98
<표 3-4-6> 2012-2013 NGA 여름 연례회의 토론 주제 ····· 98
<표 3-4-7> NGA (정책연구·개발센터) 지역개발 운영프로그램 ····· 99
<표 3-4-8> 미국 상·하 양원 구성 및 유권자 비교 ····· 101
<표 3-4-9> 연방정부와 주정부 간 주권분립 ····· 103
<표 3-4-10> 2009~2015년도 NGA 수입 및 지출 현황 ····· 107
<표 3-4-11> NGA 연방관계국 vs 시도지사협의회 분권지원부 ····· 108
<표 3-4-12> NGA 정책연구·개발센터 vs 시도지사협의회 정책연구센터 ··· 110
<표 3-5-1> 지방자치단체의 종류 및 수 ····· 113
<표 3-5-2> 권역 및 광역자치단체와 인구수 ····· 115
<표 3-5-3> 데파르트멍연합체의 연구인력 ····· 125
<표 3-5-4> 레지옹연합체의 연구인력 ····· 127
<표 3-5-5> 레지옹연합체의 결산(ARF, 2016) ····· 128
<표 3-6-1> 영국지방자치단체 계층 및 유형 ····· 145
<표 3-6-2> 법률 제·개정 과정에서 LGA의 의견이 반영된 법률 ····· 148
<표 3-6-3> LGA내의 특별 이익단체 ····· 149
<표 3-6-4> CCN 회원단체 ····· 150
<표 3-6-5> CCN 의회(council) 회의 내용 ····· 153
<표 3-6-6> 대변인 선정에서의 정책분야와 정당 배분 ····· 154
<표 3-6-7> CCN사무국의 업무 분장 ····· 155
<표 3-6-8> 2015/16년 CCN예산 ····· 156
<표 3-6-9> County 초당적 의원 모임의 활동 내용 ····· 159
<표 3-6-10> CCN의 핵심 정책영역별 주요 활동 사례 ····· 161
<표 3-7-1> 지방자치단체의 종류와 수 ····· 171

<표 3-7-2> 2015년 전국지사회의의 개최 일시와 주요 내용 ····· 176
<표 3-7-3> 정부주최 전국 도도부현지사 회의 ····· 178
<표 3-7-4> 2016년도 전국지사회의 당초 예산서의 수입액 ····· 179
<표 3-7-5> 2016년도 전국지사회의 당초 예산서의 지출액 ····· 180
<표 3-7-6> 2015년도 대정부/대국회의 진정 활동 ····· 182
<표 3-7-7> “협의의 장”에 대한 개별 안의 비교 ····· 187
<표 3-7-8> ‘협의의 장’에서의 주요 의제들 ····· 189
<표 3-7-9> 전국지사회의 지방창생대책본부의의 대응 ····· 193
<표 3-7-10> 전국지사회의 활동 ····· 195
<표 3-7-11> 중의원 현황 ····· 197
<표 3-7-12> 참의원 현황 ····· 198
<표 3-7-13> 일본 중의원과 참의원의 비교 ····· 198
<표 3-7-14> 권력별 연합조직 ····· 203
<표 4-1-1> 각국의 국가적 성격에 따른 시사점 ····· 207
<표 4-1-2> 법적 근거에 따른 시사점 ····· 210
<표 4-1-3> 조직 및 인력구성에 따른 시사점 ····· 213
<표 4-1-4> 예산 및 운영재원에 따른 시사점 ····· 218
<표 4-1-5> 국정참여에 따른 시사점 ····· 219
<표 4-1-6> 지역발전에 따른 시사점 ····· 223
<표 4-1-7> 국회의원 선출에 따른 시사점 ····· 225

<그림 차례>

<그림 1-4-1> 연구의 내용 및 체계 ····· 3
<그림 2-2-1> 대한민국시도지사협의회의 미션과 비전(2016년도) ····· 7
<그림 2-2-2> 2009년 전국시도지사협의회 미션 및 비전 체계 ····· 10
<그림 2-2-3> 제1기 사무처 조직도 ····· 13
<그림 2-2-4> 제2기 사무처 조직도 ····· 14
<그림 2-2-5> 제3기 사무처 조직도 ····· 15
<그림 2-2-6> 제4기 사무처 조직도 ····· 15
<그림 3-1-1> 연방참사원의 구성 ····· 43
<그림 3-1-2> 연방참사원 사무국 조직도 ····· 48
<그림 3-4-1> 전미주지사 협의회(NGA) 역사 ····· 83
<그림 3-4-2> NGA 활동 ····· 84
<그림 3-4-3> NGA 조직 ····· 87
<그림 3-4-4> NGA 국정참여 ····· 94
<그림 3-4-5> NGA 정책결정 절차 ····· 96
<그림 3-4-6> 위원회, 연방관계국, 정책연구·개발센터 조직편제 및 인력구성 ····· 106
<그림 3-5-1> 기존의 레지옹지도(2015년까지) ····· 118
<그림 3-5-2> 현재의 레지옹지도(2016년부터) ····· 118
<그림 3-5-3> 데파르트멍연합체의 조직구성도 (ADF, 2016) ····· 121
<그림 3-5-4> 사무처의 조직도 ····· 122
<그림 3-5-5> 레지옹연합체의 조직구성도 (ARF, 2016) ····· 123
<그림 3-5-6> 사무처의 조직구성 ····· 124
<그림 3-6-1> CCN참여 지역의 행정구역 및 영국내 비중(보라색 지역) ···· 151
<그림 3-6-2> CCN의 조직구조 ····· 152
<그림 3-6-3> CCN의 핵심 정책 영역 ····· 158
<그림 3-7-1> 전국지사회의 조직도(2016년7월29일 현재) ····· 174

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

최근 선진국은 세계화(Globalization)와 지방화(Localization)의 국제적 흐름에 따라 광역지방정부 중심의 '광역지방정부(Regional Government)'를 구축하고 있다. 특히, 프랑스, 영국 등 EU국가를 중심으로, "지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력"이라는 인식 하에, 광역지방정부를 중심으로 강력한 지방분권 단행하고 있으며 경우에 따라서는 몇 개의 광역지방정부를 관할하는 지역정부도 구축하고 있다. 또한, 이들 국가에서는 광역지방정부의 자치권한을 「헌법」상 규정함으로써 지방분권·지방자치에 의한 국가발전 및 국가경쟁력 강화를 도모 중이다.

그러나 우리나라의 광역자치단체는 실질적인 행·재정 권한이 부족하여 지역특성 및 행정수요에 적합한 지방자치의 실현이 어려운 상황에 처해 있다. 특히, 최근 급격한 주민수요 변화 및 증가로 인해 광역자치단체의 기획·조정 역할이 강조되고 있으나, 행·재정적 권한의 부족으로 대응에 한계가 있다. 또한 현재 道는 미약한 경제개발권한, 중앙 하부기관인 특별지방행정기관 운영, 광역시・도의 분리, 대도시에 대한 행・재정특례 등으로 인하여 광역자치단체로서 제 기능이 수행하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 미약한 기반 하에 최근 육아보육 문제, 일반조정교부금 배정기준 조정 등 중앙-지방 간 재정갈등도 발생하고 있다.

최근 누리과정을 둘러싼 중앙정부와 교육청간의 재정갈등은 영유아보육비 부담과 관련한 중앙정부와 시·도간 갈등의 연장선상에 있으며, 이 외에도 사회복지 비용의 증가에 따른 다양한 정부간 재정갈등 심화되고 있다. 이밖에도 중앙정부 사무를 지방에 이양하는 사무이양에 있어서도 지방은 인력과 재원이 수반되지 않으므로 소극적으로 대응하고 있는 상황이다. 이러한 사례는 지방정부가 중앙정부의 정책결정으로 인한 비용부담의 한계치에 다다르고 있다는 것을 보여주는 것이며, 따라서 향후 중앙-지방간 갈등은 지속 확대될 것을 예고하고 있다.

세계경제가 산업사회에서 지식정보 사회로 이전되고 있고, 이에 우리나라가 추진해 왔던 그간의 중앙정부 중심의 계획경제 체제로는 변화되는 세계경제 체제에 적응·생존하기 곤란하게 되었고, 따라서 중앙정부의 역할변화의 필요성이 대두되고 있다. 특히 지식정보화 사회에서는 국가 간 관세장벽이나, 통합된 시장을 의미하는 지역간 경쟁은 점차 무의미해지고 있다. 즉, 산업사회

에서는 시장보호를 위한 관세장벽의 설치, 지역간 통합에서는 국가의 이익을 보호하기 위한 협상의 주체 등으로서 중앙정부의 역할이 매우 중요했다고 할 수 있으나, 지식정보 사회에서는 중앙정부의 역할은 퇴색되고 있다. 지식정보가 다양성과 창의성에 기반한다는 것을 고려할 때, 이러한 환경변화에 대응하기 위해서는 지방정부의 역할이 제고되어야 할 것이다.

지방정부의 역할은 여러 가지가 있지만, 중앙정부와 지방정부 간 관계를 원활하게 하고 지방정부의 이해를 중앙정부에 반영할 수 있는 할 수 있는 조직으로서 지방자치단체가 구성원이 되는 지방정부 협의체가 대부분의 나라에 있다. 우리나라도 지방정부 협의체로서 광역 및 기초 자치단체장 협의체와 지방의회 의장협의체를 가지고 있다. 그러나 이들의 역할은 선진국에 비하여 제도적·구조적인 요인으로 인하여 미약하며 중앙정부에 대하여 정책건의 기능을 제대로 행사하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그나마 광역지방정부 협의체인 대한민국시도지사협의회의 기능과 역할이 다른 협의체에 비하여 강함에도 불구하고, 조직의 역량이나 대정부 정책건의 성과가 아직은 증진될 필요가 있는 것이 현실이다. 따라서 특히 광역지방정부 협의체의 미래 역할의 변화에 대한 연구가 필요하며, 이를 위하여 제도적인 변화 및 조직의 역량강화를 위한 방안을 모색할 필요가 있다고 할 수 있다. .

제2절 연구의 목적

본 연구의 목적은 크게 다음과 같은 두 가지이다. 첫째는 정부 간 관계 개편의 논거를 마련하는 것이다. 우리나라의 정부간 관계는 중앙정부 예속형으로서 실질적 지방자치를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할이 분명하게 구분될 필요가 있다. 이를 위해서는 주민의 신뢰를 바탕으로 지방정부의 적극적 요구가 필요한 상황이며, 따라서 본 연구를 통해 정부간 관계 개편의 논거를 마련하고자 한다. 둘째는 대한민국시도지사협의회의 바람직한 역할을 모색하는 것이다. 선진 주요 국가의 사례를 살펴보면, 지방정부 협의체의 역할은 정부 간 관계 재정립의 핵심적 역할을 수행하고 있다. 그러나 우리나라에서는 지방정부 협의체의 역할이 선진국에 비하여 대체로 미약하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구를 통하여 주요 국가 광역지방정부 협의체의 역할과 기능 등의 사례를 연구하여 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 대한민국시도지사협의회의 바람직한 역할정립 및 발전방향을 모색하고자 한다.

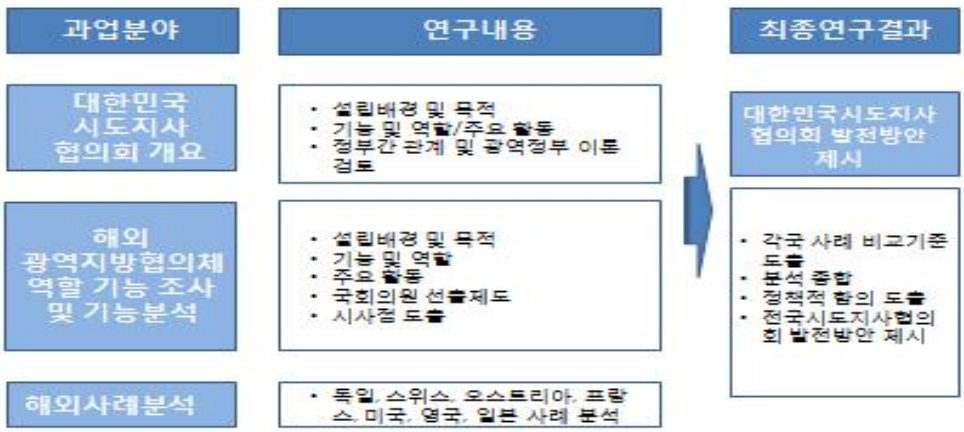
제3절 연구의 기여점

본 연구는 다음과 같은 기여점을 갖는다. 첫째는 궁극적으로는 우리나라와 주요 국가의 광역지방정부협의체 운영에 관하여 근거 법조항 및 기능을 중심으로 종합적인 비교 분석을 하고, 이를 바탕으로 향후 우리나라의 지방정부협의체가 제 역할과 기능을 수행할 수 있는 단기적 방안 및 중·장기적 방안을 제시한다. 둘째는 이를 통하여 중앙-지방의 정부간 관계 및 지방분권개혁을 위한 이론적 기반 제공, 헌법 및 제도 개정 시 광역지방정부협의체의 국정참가에 관한 근거 마련의 역할을 한다.

제4절 연구의 내용 방법

1. 연구의 내용 및 체계

본 연구의 내용 및 체계는 다음 <그림 1-4-1>과 같다. 첫째, 과업의 분야는 대한민국시도지사협의회에 대한 개요로서 설립배경 및 목적, 기능 및 역할, 주요활동 등을 소개하고 관련된 정부간 관계 및 광역정부 이론을 간략히 살펴본다. 둘째, 독일, 프랑스, 미국, 영국, 스위스, 일본 등 해외 광역지방정부협의체 역할조사 및 기능분석을 하고 그 과정에서 설립배경 및 목적, 기능 및 역할, 주요활동, 국회의원 선출제도와의 관계 및 시사점 등을 도출하도록 한다. 셋째, 해외 사례에서 도출된 시사점을 바탕으로 대한민국시도지사협의회의 발전방안을 제시하기로 한다.



<그림 1-4-1> 연구의 내용 및 체계

2. 연구의 방법

본 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 연구자 각자의 전공 및 박사학위 취득국가에 따라 외국 광역지방정부협의체 기능조사 및 분석, 관련 법제 조사(국회의원 선출제도 포함), 정책적 시사점 제시 등으로 업무를 나누어 전문가 자문, 문헌조사, 실태조사(인터넷 등 활용) 등을 실시한다.

둘째, 광역지방정부협의체 외국사례 연구는 지방자치 분야의 외부전문가의 자문을 구하여 수행한다.

제2장 대한민국시도지사협의회의 개요

제1절 대한민국시도지사협의회의 설립배경 및 목적

1. 설립배경

대한민국시도지사협의회의 설립배경은 다음과 같다. 대한민국시도지사협의회는 전국 광역지방자치단체장들로 구성된 협의체로서 1999년 1월 지방자치법 165조에 근거하여 '전국시도지사협의회'라는 명칭으로 설립되었으며, 2016년 9월 5일 제35차 전국시도지사협의회 총회에서 '대한민국시도지사협의회'로 명칭을 변경하였다. 그 후, 2005년 4월 7일 지방분권의 실현과 지방정부의 공동사업을 체계적으로 추진하기 위하여 사무처를 발족시켜 운영해오고 있다.

그 과정을 좀 더 자세히 살펴보면, 1999년 1월 23일 전국시도지사간담회(제주)시 설립을 의결하여 설립되었다. 그 후 2005년 4월 7일 전국시도지사협의회 사무처를 개소하였으며, 2010년 1월 한국지방자치단체국제화재단 국제협력사업 지원기능을 이관 받아 사무처 조직개편을 하였으며, 이 때 국제화지원실을 신설하고 지방의 국제협력사업 지원의 기능을 추가하였다.

2. 설립목적

대한민국시도지사협의회의 목적은 다음과 같다. 대한민국시도지사협의회는 시·도 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의함으로써 지역사회의 균형발전과 지방자치의 건전한 육성에 기여함을 목적으로 하고 있다.

제2절 대한민국시도지사협의회의 기능 및 역할

1. 현황

2016년 9월 현재 대한민국시도지사협의회의의 인력 구성현황(현원기준)은 다음 <표 2-2-1>과 같다. 총원은 사무총장을 포함하여 46명이며, 크게 기획관리국과 국제화지원실로 나뉘어 있다. 기획관리국의 인력은 총 17명으로서 국장(1명) 산하에 총무(5명), 전산(2명), 기획홍보(5명), 분권지원(3명), 정책연구(3명) 등의 부서를 가지고 있다. 그리고 국제화 지원실의 인력은 총 26명으로서 국제화지원실장(1명) 산하에 국내 교류지원(4명), 국제협력(4명) 그리고 국외 해외사무소(17명) 등을 부서를 가지고 있다.

<표 2-2-1> 대한민국시도지사협의회 인력구성 현황(2016.9 현재)

총원	기획관리국(19명, 국장)			국제화 지원실 (26명, 실장)	
46명 (총장)	총무(5명) 전산(2명)	기획홍보 (5명)	분권지원 (3명) 정책연구 (3명)	교류지원 (4명) 국제협력 (4명)	해외사무소 (17명)
비율 100%	26.1%		13.0%	56.5%	

2016년 7월 현재, 대한민국시도지사협의회의 국내 인력구성과 운영현황을 살펴보면, 다음 <표 2-2-2>와 같다. 중앙부처나 혹은 지자체로부터 파견을 온 공무원의 수는 총 9명으로서 5급 이상이 국장을 포함하여 5명이며, 6급 이하는 4명이다. 한편 자체직원의 수는 총 21명으로서 총장을 포함한 일반직이 10명, 국제 전문직이 8명, 그리고 연구직이 3명 등이다. 그 중 5급 이상 파견 공무원 5명은 부서장 역할을 수행하고 있다.

<표 2-2-2> 국제화 지원실의 인력구성 현황(2016.7 현재)

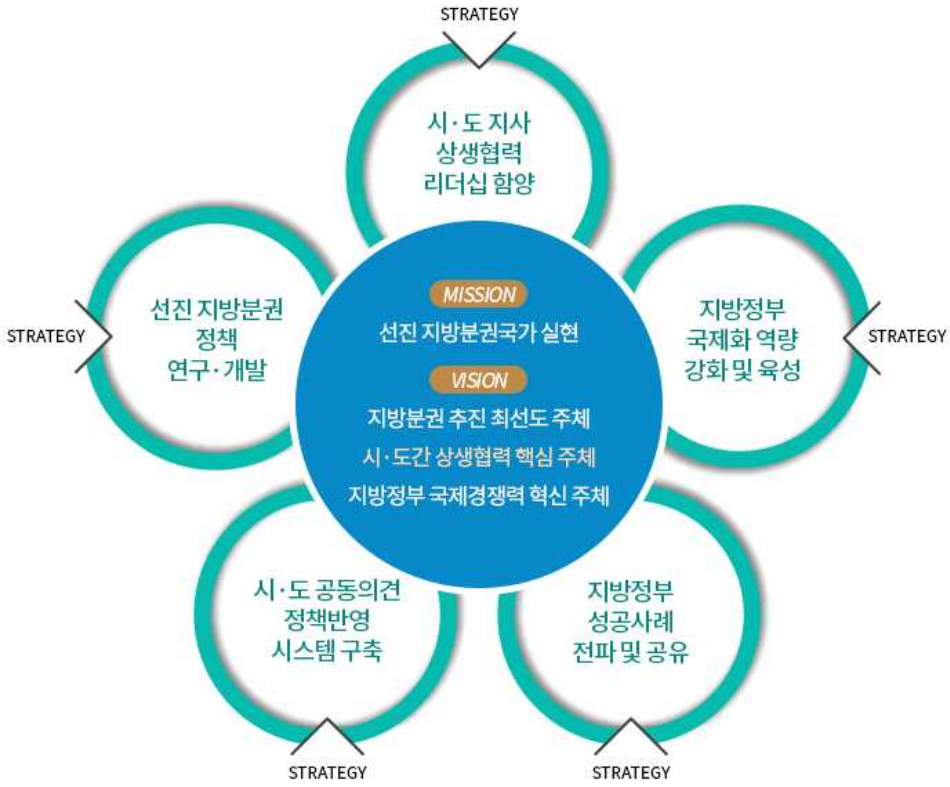
파견공무원(9명)		자체직원(21명)		
5급 이상	6급 이하	일반직	전문직 (국제)	연구직
5명 (국장포함)	4명	10명 (총장포함)	8명	3명

2. 역할 및 기능

대한민국시도지사협의회의 역할과 기능은 다음과 같다. 우선, 대한민국시도지사협의회의 2016년도 미션과 비전을 살펴보면 다음 <그림 2-2-1>과 같다. 미션은 선진 지방분권국가 실현이며, 비전은 1) 지방분권 추진 최선도 주체, 2) 시·도간 상생협력 핵심 주체, 3) 지방정부 국제경쟁력 혁신 주체 등이다. 이러한 세 가지 비전은 미션인 선진 지방분권국가 실현을 달성하기 위하여

대한민국시도지사협의회가 수행하거나 수행해야 할 가장 중요한 역할이라고 볼 수 있다.

한편, 미션과 비전을 실현하기 위한 전략은 5가지가 있는데, 이 전략들은 대한민국시도지사협의회가 담당할 중요한 기능들이다. 이들을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 1) 시도지사 상생협력 리더십 함양, 2) 지방정부 국제화 역량 강화 및 육성, 3) 선진 지방분권정책 연구개발, 4) 시·도 공동의견 정책반영 시스템 구축, 5) 지방정부 성공사례 전파 및 공유 등이다.



<그림 2-2-1> 대한민국시도지사협의회의 미션과 비전(2016년도)

3. 부서 별 주요 기능

대한민국시도지사협의회의 부서 별 기능은 <표 2-2-3>과 같다. 부서별 기능을 세부적으로 살펴보면, 예산·회계·지출 및 조직관리, 전산 및 홈페이지 관

리, 협의회 각종회의 개최에 따른 회의소집 통보 및 회의준비, 협의회 업무의 원활한 추진을 위하여 각 시·도간 연락 업무, 협의회 운영에 따른 재무·회계 관리, 지방자치발전 관련 자료수집·배포 및 정보지원, 지방자치제도 연구 및 정책분석 사업, 지방분권 역량 강화를 위한 대외협력 관련사업 등, 지방자치단체의 국제교류 협력사업 및 이와 관련한 위탁사업, 기타 협의회 운영에 관한 사항 등이다.

<표 2-2-3> 부서별 주요 기능

구분	주요 업무
총무	예산·회계·지출·인사·조직 등
전산	전산장비 관리 및 홈페이지 운영
기획홍보	총회·실무협의회 운영, 시·도 뉴스레터, 언론홍보, 성과평가 등
분권지원	대정부정책건의, 지방분권특위 운영, 분권토론회, 지방4대 협의체 등
정책연구	지방분권 입법추진, 정책 현안대응, 학술연구 등
교류지원	온라인사무국, 국제교류아카데미, 외국어 스피치 대회 등
국제협력	해외사무소 운영, 해외연수, K2H사업 추진, 국제회의 참석 등

4. 대한민국시도지사협의회의 시대별 역할 변화

1) ‘99년 전국시도지사협의회 설립 이후 역할 변화

여기서는 앞에서 기술된 기능을 수행하는 전국시도지사협의회가 1999년 설립된 이후 그 역할의 변화와 효과를 살펴보기로 한다. 이를 위하여, 미션과 비전, 협의회 조직, 사무처 조직 등이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보기로 한다.

(1) 미션과 비전의 변화

우선 전국시도지사협의회의 미션을 먼저 살펴보기로 한다. 2009년 발간된

전국시도지사협의회의 백서[1]에 따르면, 당시 미션은 시·도간 상생협력, 높아지는 경쟁력으로서(<그림 2-2-2> 참조), 2016년 현재의 미션인 선진 지방분권국가의 실현으로서 상당한 차이가 있다. 당시에는 시·도간 상생협력을 통한 경쟁력의 제고가 가장 중요한 목표였다면, 현재는 지방분권의 실현이 더 높은 목표가 되고 있다. 즉, 지방 간 수평적 관계의 증진보다는 중앙과의 수직적 관계에서 보다 자율성과 권한의 이양을 확보하는 것을 중요시 하게 된 것이다.

다음으로 비전을 살펴보면, 2009년 당시 비전은 1) 시도지사 상생협력 리더십 함양, 2) 국가정책에 대한 통일된 의견, 3) 시도 성공사례 전파 및 공유였던 반면, 2016년 현재의 비전은 1) 지방분권 추진 최선도 주체, 2) 시·도간 상생협력 핵심 주체, 3) 지방정부 국제경쟁력 혁신 주체로 변하였다. 세 가지 비전 중 하나인 시·도간 상생협력이라는 내용은 변하지 않았지만, 이것은 당시 미션에서 현재 비전으로 위치가 바뀌었다. 국가정책에 대한 통일된 의견은 없어진 반면, 지방분권 추진 최선도 주체라는 역할적 비전이 추가되어 분권에 대한 의지를 확실히 하고 있다. 그리고 시·도 성공사례 전파 및 공유는 지방정부 국제경쟁력 혁신 주체로 바뀌어 경쟁의 목표가 단순히 국내의 자치단체 간이 아니라 외국의 지자체와 상대하는 것으로 보다 도전적으로 변하였다.

그리고 핵심전략을 살펴보면, 2009년 당시의 핵심전략은 1) 지방분권 운동 선도적 추진, 2) 중앙-지방 간 기능 재정립 주도, 3) 국가의 입법/정책에 시도 의견 반영, 4) 실현 가능한 지방정책 연구개발, 5) 시도 공동이익 관련 정책 홍보였던 반면, 2016년의 핵심전략은 1) 시도지사 상생협력 리더십 함양, 2) 지방정부 국제화 역량 강화 및 육성, 3) 선진 지방분권정책 연구개발, 4) 시·도 공동의견 정책반영 시스템 구축, 5) 지방정부 성공사례 전파 및 공유 등으로 변하였다. 2009년도의 전략으로서 지방분권운동 선도적 추진은 2016년도 비전으로 격상되었고, 중앙-지방 간 기능 재정립 주도와 같은 전략은 지방분권운동 개념에 흡수된 것으로 보인다. 시도지사 상생협력 리더십 함양, 지방정부 국제화 역량 강화 및 육성과 같은 전략이 새로이 채택되었는데, 이는 시·도간 상생협력 핵심 주체라는 비전을 실현하기 위한 전략으로 설정된 것으로 보인다. 그리고 나머지 전략은 2009년과 큰 차별성은 없는 것으로 보여, 분권의식과 시·도 간 상생 협력이 최근 강조되고 있는 것으로 분석된다.

---

1) 전국시도지사협의회, 2009, 전국시도지사협의회백서. p.8

<그림 2-2-2> 2009년 전국시도지사협의회 미션 및 비전 체계

(2) 협의회 조직의 변화

대한민국시도지사협의회의 기본적인 조직 현황은 다음과 같다.[2)]

가. 협의회의 회장단

협의회회장단은 회장 1인, 부회장 2인으로 구성하며, 회장단에서는 재산관리에 관한 사항, 사무총장 임명에 관한 동의, 총회에서 위임받은 사항, 적립금 집행결정에 관한 사항, 기타 협의회 운영에 관한 경미한 사항 등을 심의・의결한다.

나. 임원단 구성 및 운영

협의회의 원활한 운영을 위하여 협의회는 총회, 임원단, 회장단, 실무협의회, 사무처 등의 기구를 구성 운영하고 협의회임원(이하 "임원단")은 회장 1

2) 전국시도지사협의회(2009). 10주년 백서. p.8-14.

인, 부회장 2인 감사 1인 이내로 구성하되, 총회에서 호선에 의하여 선임하도록 하고 있다.

다. 대한민국시도지사협의회 총회

대한민국시도지사협의회 총회는 정기회와 임시회로 구분한다. 정기회는 연1회 개최하고, 회장이 소집하며 임시회는 회장이 필요하다고 인정할 때 소집하되, 회원의 3분의 1 이상의 발의가 있을 때에는 특별한 사유가 없는 한 회의를 소집하여야 한다. 회의 장소는 각 시·도를 순회하면서 개최하는 것을 원칙으로 한다. 총회의 심의·의결사항으로는 협의회의 목적을 달성하기 위한 각종 사업의 일환으로의 사업계획 및 시·도 제안과제에 관한 사항과 정관 제정 및 개정에 관한 사항, 회장단의 보선에 관한 사항, 예산 및 결산에 관한 추인, 기타 협의회 운영에 관한 주요사항들을 심의·의결하는 기능을 지닌다.

라. 실무협의회

협의회의 효율적 운영과 총회를 보좌하기 위하여 협의회 사무총장 및 시·도 기획실장으로 구성되는 실무협의회를 둔다. 다만, 특정 과제 등을 추진하기 위하여 시·도 실무담당 실·국장을 위원으로 하는 특별실무위원회를 실무협의회의 의결을 거쳐 둘 수 있다. 실무협의회의 회장은 협의회 회장을 맡고 있는 시·도의 기획을 담당하고 있는 실장으로 하고, 간사는 협의회 담당 국장으로 한다. 실무협의회 역시 협의회의 목적을 달성하기 위한 사안으로서 시·도 제안과제에 대한 심의·의결, 조정과 정관을 제외한 제규정의 제·개정에 관한 사항, 사무처 예산(안) 및 결산사항의 승인, 시·도별 분담금 결정에 관한 사항, 특별한 의결이 필요한 안건에 대한 총회에 의견을 제출해야 하는 사항, 기타 협의회 및 사무처 운영에 관한 사항 등을 심의·의결하는 기능을 지닌다.

마. 특별위원회

대한민국시도지사협의회에서는 지방자치발전을 위한 제도개선방안을 마련하여 수차례 건의한 바 있으나, 추진전략 부재, 공감대 조성 미흡 및 정부의 소극적인 자세 등으로 반영이 미흡하였다. 참여정부 들어 “지방분권과 국가균형발전”이 핵심국정과제로 선정되고, [정부혁신·지방분권위원회]가 구성되

어 본격적인 활동에 착수하는 등 지방분권을 위한 움직임이 본격화됨에 따라 각 시·도 차원에서도 지방분권 전담조직을 구성하는 등 시·도 차원의 대응체제 구축이 요구되었다. 일부 시·도에서는 대학·민간단체 등과 연계한 네트워크를 형성하고, 강원도의 경우 사단법인 한국지방분권 아카데미를 설립하는 등 활동이 산발·개별적으로 추진되고 있었다. 이러한 문제를 극복하기 위해 대한민국시도지사협의회에서는 분야별 시·도 역할체계를 정립하고 시·도의 핵심역량을 집중하여 통일된 논리와 대안 등 종합적·전략적 대응방안 마련을 위해 2003년 5월 『지방분권특별위원회』를 구성하게 되었다. 지방분권특별위원회는 정부의 지방분권 추진정책에 전략적·체계적으로 공동대응하고, 16개 시·도의 이해가 공통되고 공동협력 추진이 가능한 과제발굴에 중점을 두며, 대통령 및 정부혁신·지방분권위원회 등 정부와 대화창구를 단일화하도록 하였다. 그러나 2005년 사무처가 정직으로 구성됨에 따라 지방분권특별위원회는 폐지되고, 그 사무를 정책실에서 담당하는 것으로 하였다. 그럼에도 불구하고 지방분권특별위원회는 시기적으로 현안을 이슈화하기 위한 주요 역할이 인정되어 부활하였고, 2015년에는 지방자치 20년을 맞아 "청년 지방자치의 성숙을 위한 지방분권 추진방향" 및 "민선 지방자치 20년, 회고와 전망"에 대한 토론회를 개최하였다.

또한 한미FTA에 관련한 지방정부 차원의 공동대응 전략을 강구하고 협의회와 공조체제를 유지, 한미FTA 관련 대정부·국회에 건의 등의 체계를 구축하기 위해 2007년 5월 9일 제16차 전국시도지사협의회에서 긴급발의로 의결하여 『한미FTA대책 특별위원회』를 설치한 바 있다.

바. 자문위원회

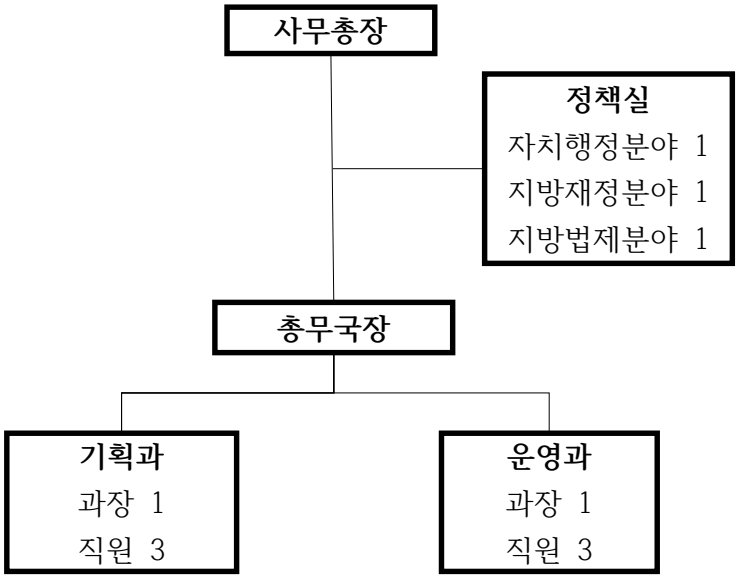
2016년 6월 대한민국시도지사협의회장인 유정복 인천광역시장은 협의회에서 추진 중인 각종 지방분권과제의 추진과정에서 정책개발 및 대응 역량을 강화하고, 수시로 발생되는 각종 현안에 대해 보다 적실성 있는 정책대응을 도모함으로써 지방분권 촉진의 선도적 주체인 대한민국시도지사협의회의 위상 및 역량 제고를 위해 자문위원회를 구성하였다. 자문위원회는 총 3개 분과(지방행정분과, 지방재정분과, 자치제도분과)로 구성되었으며, 43명의 자문위원들이 위촉되었다.

(3) 사무처 조직의 변화

대한민국시도지사협의회의 사무처 조직의 변화과정은 다음과 같다.[3)]

가. 제1기(2005.4-2006.1)

2005년 4월 7일 협의회의 장·단기 종합실행계획을 수립하여 체계적으로 지방분권을 추진해 나가기 위한 사무처가 발족되었다. 사무처의 발족은 2004년 11월 28일 제13차 실무협의회의에서 결정되었으며, 소재는 서울시청 을지로별관 4층 일부로 하였다. 조직체계로 사무처는 1실·1국·2과로 구성하며, 인력은 사무총장, 자체 채용 일반직 및 전문직, 파견공무원으로 하며, 운용재원은 시·도 분담금 (9억원)으로 충당하는 것으로 하였다. 이후 행정자치부와 시·도공무원 파견에 따른 결원보충 협의(2005년 1월 10일)를 하였고 2005년 3월 31일까지 8명의 공무원이 파견되었다. 또한 전문직원 2명(가급 1, 다급 1)을 각각 채용하여 총 11명의 인원으로 출발하였으며, 2005년 11월에 홈페이지 관리 전문요원 1명을 일반직으로 채용하였다.

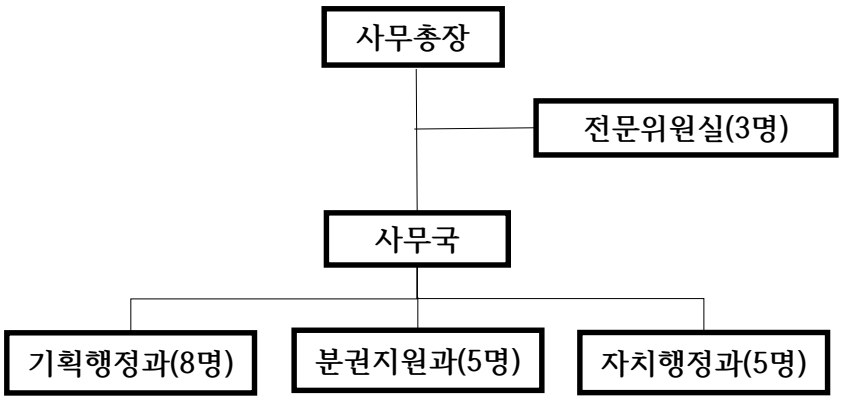


<그림 2-2-3> 제1기 사무처 조직도

3) 전국시도지사협의회(2009), 10주년 백서. p.14-17.

나. 제2기(2006.1-2006.12)

사무처 발족이후 협의회 역할이 지속적으로 증대되고 있을 뿐만 아니라 지방분권과제, 대정부건의과제 등 당면 현안 업무가 지속적으로 증가됨에 따라 이를 효율적이고 체계적 관리를 위한 조직 운영체제로 개편을 하였다. 효율적이고 탄력적인 조직운영을 위하여 정원범위내의 직원구성은 사무총장이 정하도록 하였으며, 현실 여건에 맞게 사무처 조직과 정원을 일부 개편하였다. 정원은 27명에서 6명을 줄인 21명으로 하였으며, 직제는 총무국을 사무국으로, 기획과를 기획행정과로, 운영과를 분권지원과로, 정책실을 전문위원실로 각각 개편하였으며, 추가적으로 분권과제 이외 제도개선 과제 추진, 협의회에서 채택된 대정부건의과제 추진관리를 위해 자치정책과를 신설하였다.

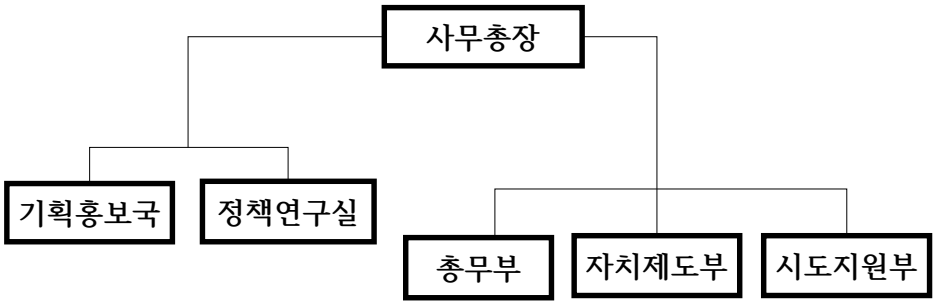


<그림 2-2-4> 제2기 사무처 조직도

다. 제3기(2007.1-2010.2)

사무처 발족이후 지방분권, 대정부 건의과제 등 당면현안 업무가 지속적으로 증가함에 따라 일하는 조직체제로 개편하여 사무처 조직운영에 부합되도록 직제와 정원을 현실여건에 맞게 조정하였다. 이를 위해 사무국을 기획홍보국으로 개편하고, 전문위원실을 다시 정책연구실로 환원하였으며, 기획행정과를 총무부로, 분권지원과를 자치제도부로, 자치정책과를 시도지원부로 각각 개편하였다. 이에 따라 과장 직위는 공기업 형태의 부장명칭으로 변경되었다. 이번 조직개편에서 가장 큰 변화는 종전 사무국장아래에 실무 3개 과가 있었으나, 개편된 조직에는 기획홍보국에 사무를 분장하여 고유사무를 부여하였다는 점이다. 수직적인 관계에서 실·국·부간 병렬적인 관계로 조정이 되어

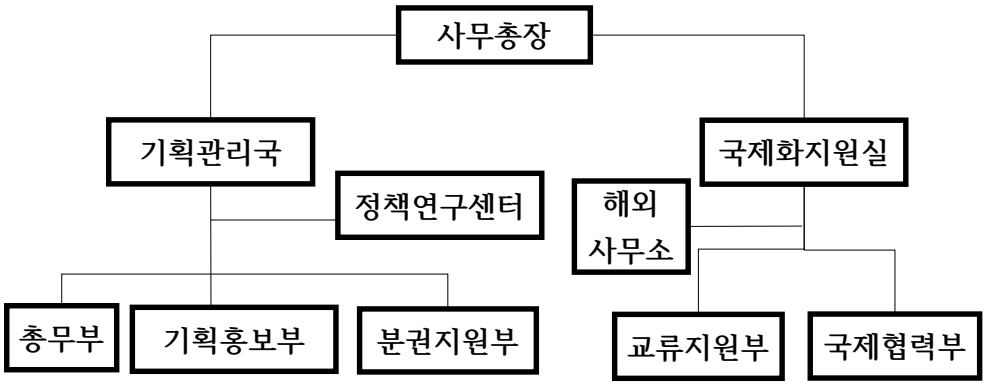
업무추진의 효율성을 도모 하였다. 이후 사무처직원의 직렬을 복수직화 하여 박사급의 전문직이 아닐 경우 정책연구 및 일반행정을 담당할 수 있도록 하고, 6급 팀장의 직위를 차장으로 하여 대외적 혼선을 방지하는 내용으로 명칭을 변경하였으며, 사무총장과 파견공무원 이외 자체 직원으로 일반직, 기능직, 전문계약직, 일반계약직의 직원 형태로 구성이 되었다.



<그림 2-2-5> 제3기 사무처 조직도

라. 제4기(2010.3-현재)

2010년에 들어서면 전국시도지사협의회의 비전 중 하나가 지방정부의 국제경쟁력을 강화하는 내용을 포함하게 되었다. 그 결과 '정부의 공기업 선진화 정책'에 따라 2009년 12월말 해산된 행정안전부 산하 한국지방자치단체국재화재단의 지방의 국제화지원 기능을 수행하기 위해 새로 지방국제화지원실이 개설되었다.



<그림 2-2-6> 제4기 사무처 조직도

지방국제화지원실은 지방의 국제화 컨설팅, 국제교류·해외연수·통번역·해외정보지원 등 각종 온라인서비스, 자치단체 공무원의 재외공관 직무파견, 해외우수사례제공, 국제화추진 재원분담 업무 등을 추진하게 되었다. 이를 통해 시도와 시군구는 상호 긴밀한 협조 속에 지방의 국제화 업무를 이전보다 더욱 내실 있고 체계적으로 추진하는 기반을 마련하게 되었다고 볼 수 있다.

2) 2010년 이후 대한민국시도지사협의회의 연구주제 변화

2010년 이후 대한민국시도지사협의회가 수행한 연구보고서의 주제들을 년도별로 살펴보면 다음 <표 2-2-4>와 같다. 자료는 대한민국시도지사협의회 홈페이지 상의 자료실에 나와 있는 지방분권연구 분야의 연구보고서 제목을 중심으로 분석하였다. 년도별로는 2010년부터 2015년까지 연구보고서의 제목이 나와 있으며, 분야는 입법, 행정 및 재정의 세 분야로 구분되어 연구가 진행되었다. 연구보고서는 최근의 것만 제시되어 있어 전체는 알 수 없으며, 2011, 2012, 2013년도의 연구는 생략되어 있어 2010, 2014 및 2015 3개 년도의 연구보고서만 보기로 한다.

2010년도에는 연구보고서의 수가 적었으며, 2014년도에는 비교적 활발한 연구가 이루어지고 있으며, 2015년도에는 2014년도에 비하여 연구과제의 수가 줄어들었다. 입법, 행정, 재정 각 분야의 과제가 비교적 골고루 연구되고 있으나, 2015년도에는 한 편도 제시되어 있지 않고 있다. 따라서 년도별로 그리고 분야 별로 고른 과제의 수행이 요구된다고 할 수 있다.

입법에 대한 연구는 자치단체에 대한 국가의 감독, 국토계획 법제, 지방분권 실현을 위한 헌법 및 법제 개선, 선진국들의 지방분권 실현 법제, 지방정부 입법참여 체계, 지방사법기관의 지방참여 등의 주제가 연구되었다.

행정에 대한 연구는 지역정부의 창설, 중앙-지방의 관계, 특별지방행정기관의 운영, 광역지방정부와 시민 간의 협력, 지방자치와 교육자치의 관계, 외국의 지방정부협의체 운영, 경찰자치, 자치조직권 확대 등에 대한 연구가 진행되었다.

재정에 대한 연구는 지방정부의 재정자율성 향상, 국세-지방세의 합리적 조정, 자주재원의 확보, 소방재원의 확보, 지역 간 재정격차 완화, 지방 자율재정 확보를 위한 국고보조사업의 조절, 국고보조사업의 사무구분 등에 관한 연구가 주요 주제였다.

<표 2-2-4 대한민국시도지사협의회의 년도별 연구주제

년도	분야	제목
2010	입법	• 지방자치단체에 대한 국가감독수단에 관한 연구-법령검토를 중심으로
	행정	• 지역정부창설에 관한 연구
	재정	• 지방정부 재정자율성 강화를 위한 지방재정구조 개편방안
2014	입법	• 국토계획의 법적체계 개선방안 연구 • 지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구 • 선진 지방분권국가 실현을 위한 헌법개정안 연구 • 지방분권형 헌법개정안 여론조사 • 프랑스 지방분권 헌법개정의 성과와 과제 • 지방정부 입법참여체계 구축방안 연구
	행정	• 21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델 연구 • 시·도의 법적 위상에 관한 연구 • 주요 선진국 국가관리지방청 특별지방행정기관 운영 연구 • 분권형 국가 건설을 위한 광역지방정부와 시민사회간 협력모델 구축방안 연구 • 지방자치-교육자치 일원화 연구 • 정책분석을 통한 지방분권의 필요성과 방향 • 지방분권 대국민 여론조사 • 주요 외국의 지방정부협의체 운영 현황과 시사점 연구 • 자치경찰제 도입방안 연구 • 자치조직권 확대방안 연구
	재정	• 국세-지방세 합리적 조정방안 연구 • 자주재원 확보를 위한 지방재정제도 개편방향 • 소방력 개선을 위한 지방소방재정 확충방안 연구 • 지역간 재정격차 완화를 위한 지방소득세 독립세화 방안 연구 • 지방자율 재원 확충을 위한 국고보조사업 조정방안 • 중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구

년도	분야	제목
2015	입법	• 지방분권형 헌법개정안 연구 • 지방사법기관에 대한 지방참여방안 • 지방자치단체 감사체계 개선방안
	행정	• EU 지역정부 사례 연구 • 주요 선진국 국가관리지방청 특별지방행정기관 운영 연구 • 광역자치단체 자치역량 강화방안 연구
	재정	

연구보고서의 주요 주제들은 비교적 지방분권을 위한 기본적인 헌법, 법률, 행정체계 및 지방재정 등의 개선방안을 담고 있으며, 각 년도의 현안들이 연구되는 경향이 있는 것으로 보인다. 그리고 시간이 지남에 따라 기본적인 방향에 대한 연구에서 보다 구체적인 실현방안의 모색을 탐색하는 연구로 진행되는 경향을 보이고 있다. 그러나 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 대한민국시도지사협의회의 미션은 선진 지방분권국가 실현이며, 비전은 1) 지방분권 추진 최선도 주체, 2) 시·도간 상생협력 핵심 주체, 3) 지방정부 국제경쟁력 혁신 주체 등이며, 비전의 실현전략은 1) 시도지사 상생협력 리더십 함양, 2) 지방정부 국제화 역량 강화 및 육성, 3) 선진 지방분권정책 연구개발, 4) 시·도 공동의견 정책반영 시스템 구축, 5) 지방정부 성공사례 전파 및 공유 등으로서, 이들 미션 및 비전체계를 수행하기에는 연구의 주제나 종류가 더 확대될 필요성이 있다고 하겠다. 특히 조직과 관련하여 3명의 연구인력을 가지고는 대한민국시도지사협의회의 미션과 비전을 수행하기에는 부족한 것으로 보이며, 향후 연구인력의 확보가 중요한 과제인 것으로 보인다.

3) 대정부 정책건의 변화

대한민국시도지사협의회는 지방분권국가의 실현을 위하여 매년 꾸준히 대정부 정책건의를 하고 있는데, 그 현황은 <표 2-2-5>와 같다. 대정부 정책자료 역시 대한민국시도지사협의회의 홈페이지 상에 나타나 있는 자료를 사용하였으며, 2006년부터 매년 중앙정부에 건의한 내용을 분석하였다. 2005년부터 2016년 10월 현재까지 총 420건의 대정부 정책건의가 이루어지고 있으며, 정부의 회신은 수용(일부수용 포함) 187건, 수용곤란 132건, 장기검토 86건, 미회신 5건 등이다.

<표 2-2-5> 대한민국시도지사협의회의 대정부 정책건의 현황

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
2005 (46)	수용	21	지방세 세율인하 공동대처, 재산세 결손분 보전대책, 복지분야 지방이양사업 개선, 지자체 환경분야 기구확충 및 인력보강, 소나무재선충 방제비용 국비지원 확대, 국도대체 우회도로사업 개선, 학교용 지부담금 환급대책 마련, 농업인자녀 대학생 학자금 지원, 지역업체 공동도급액 상향, 외투기업 유치우한 토지매입비 국비지원, 지방공사발행 채권에 대한 특수채 인정, 교통안전시설 관리권 지방정부 환원, 생태 및 자연도 추진에 대한 공동대응, 하위공무원 수당제도 개선, 미군기지 이전부지 무상양여, 자연공원내 규제개선, 지균법개정, 영안침식 방지대책, 지역특화센터 산업전력용 적용, 호남 고속철 조기착공,
	수용곤란	15	7-10인승 자동차세 관련법령 개정, 소방공무원 임용절차, 통신회선료 인상분 지원, 주민등록과태료 부과 의견진술기회 개선, 무형문화재 의료급여법 개정, 국가지원지방도 예산편성제도 개선, 지자체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개선, 환경개선부담금 징수교부금 상향조정, 지방채 금리 하향, GB 해제권한 위임, 개발제한구역내 하천 골재채취 개정, 법령 제개정 과정에 지자체 참여 확대, 우수농수산물 학교급식 경비 국비지원
	장기검토	10	지방세 비과세감면분 재정보전, 공직선거법 개정, 지방도로사업비 지원 법적근거 마련, 국도대체 우회도로사업 개선, 친환경농산물 학교급식 국고지원, 개발촉진지구사업의 세제지원 확대, 지방양여금 미교부액 국비지원, 폐기물처리 국고지원, 기초생활급여 국비부담 상향
	미회신	-	
2006 (34)	수용	24	시내버스 재정지원, 주택분 보유세 완화, 여권발급기관 추가지정 및 국고보조 상향, 외투지역 국비지

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
			원 상향, 주한미군 반환공여지 매입비용 국고보조 확대, 지자체 조직운영 자율권 확대, 장애인체육 활성화, 지역산업진흥 2단계 사업비 추진, 공중선로 도로점용료 부과개선, 솔잎혹파리 방제 국비지원, 화력발전에 대한 지역개발세 과세, 국도 및 국지도 노선조정, 해양쓰레기 처리 국비지원, 소규모 수도시설 운영개선, 지자체 총액인건비 산출, 소방본부장 직위 지방직 전환(미실현), 균특회계 시도별 한도액 증액, 지방교육재정교부금법 개정, 지방세연구소 설치, 하천법 개정, 관광자원 개발, 하수도법 개정
	수용곤란	8	건폐율 상향, 고용보험기금 일부재원 시도배분, 공직선거법 개정, 중국어선 북한수역 조업방지 대책, 댐수리권 확보, 학교급식법 재개정, 공공사업 편입토지 양도세 감면, 장기미집행시설 국비지원,
	장기검토	2	시도지사 정무직위 현실화, 지방세법 개정
	미회신	-	
2007 (63)	수용	33	도매시장 운영개선, 학교용지 공급가액 특례조항 확대, 정무부시장 및 지사의 업무범위 조정, 농업진흥지역 대체지정 제도 폐지, 국립공원 주민불편사항 개선, 남해안 고속화철도 건설, 경제자유구역 기반시설 국비지원 상향, 도축세 폐지에 따른 세수보전, 재가노인 복지시설 기반시설부담금 부과제외, 어류 및 전복양식장 태풍피해 복구 지원, 기능직 직급별 분포비율 현실화, 옥외광고물 관리법 개정, 체육공원 내 편의시설 확대, 총액인건비 산정대상 항목 축소, 지역전략산업 지방비 매칭비율 조정, 지방세 비과세/감면 축소, 옥외광고물 관리법 개정, 학교용지부담금 환급특별법안 수정, 특행기관 기능조정, 고속국도 및 철도변 완충녹지 매입비 지원, 수질오염총량제 시행 특별지원제도 개선, 수도권-비수도권 상생발전, 기업도시기반 국비지원, 일반산단 지정면적 상향, 지방공무원 임용령 개정, 기반시설 부담금 환급,

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
	수용곤란	22	개발부담금 징수금 배분율 조정, 고용촉진훈련 국고보조 현행유지, 광역도로 내부지원기준 완화, 지자체 인구수에 의한 실국 설치기준 확대, 광역조정기능 강화를 위한 자치조직권 확대, 기업혁신도시 편입토지 양도세 감면, 공무원 임용시험 추가합격자 선발제도 신설, 농어촌 교육여건 개선, 중기 육성기금 지원, 섬주민 삶의질 개선, 집시법 시행령 개정, 장애인 활동보조지원사업 추진, 학교용지 매입비 부담제도 개선, 학교급식비 국비지원, 농업진흥지역 대체지정제도 개선, 어업용 율 면세시한 연장, 서해철도 건설, 소방장비 구입 및 청사신축비 국고지원 확대, 승격된 국도의 사업비 부담개정, 집시법 개정, 사전환경성검토 협의제도 개선, 지방교부세법 시행령 개정, 국도건설 BTL사업, 지역신보 보조금사업 지속지원, 지방채발행 보증기관 출연금 면제
	장기검토	7	지방기록물 관리기관 설립 국비지원, 동북아-유라시아 철도망 구축, 지방교부세율 인상, 지방공단 자체사업 가능근거 마련, 자연공원 내 공원시설 종류 확대, 보육사업 국비부담률 상향, 수해상습지개선 지방비부담 상향, 사업소장 직급 상향,
	미회신	1	균특회계 운영제도 개선
2008 (27)	수용	16	도시철도차량 사용연한 연장, 중앙-시도 행정심판 기능 통합 반대, 소방차량 보강사업 국비지원, 주한미군 발전종합계획 국비보조율 상향, 용야보호사업무 시군구 위임, 결혼중개업 관리제도 개선, 유통단지 차별규제 개선, 국유 잡종재산 용도별 관리방법 개선, 외투지역 유형 확대, 비료값 폭등에 따른 농가지원, 연안정비사업 국고보조비율 확대, 낙후지역 SOC 확충, 공공도서관 보조율 상향, 학교용지 매입 시도부담 경감, 영구임대아파트단지 거주자 주거난방용 유류면세
	수용곤란	7	시내버스 준공영제 재정지원 근거마련, 옥외광고사업 수익금 직접배분, 미분양주택 도세감면에 따른

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
			세부보전, 국립공원내 산림관리 자율성 확대, 집시 제도 개선, 업무추진비 제도 개선, 지방조직 자율권 확대
	장기검토	4	영산강 오염총량제 개선, 지자체 업무추진비 집행 규칙 개정, 임업세제 개선, 지자체 출연연 경평권한 이양,
	미회신	-	
2009 (49)	수용	28	임시투자액공제 적용기간 연장, 운수업계 유가보조금 지급기한 연장, 워크넷 시스템 노동부-시도간 통합적 관리체계 구축, 지역상권보호를 위한 유통법 개정, 어촌지도기능 지방이양에 따른 국비지원, 식품 친환경 유기인증제 도입, 희망근로 랜드마크 사업 재료비 지원, 택시감차보상 재정지원, 부정수급방지 복지전용통장 제도, 신용카드 가맹점 수수료 부담완화 제도개선, 자율방범대 설치운영법 제정, 지방소방재정 국가지원, 지방자치교육제도 개선, 특행기관 지방이전, 지방정부 감사체계 개선, 주택 택지 관련 권한 이양, 복지분야 지방이양 사무 국가환원, 바이오디젤 보급확대, 노인장기요양보험 지방비 부담 국고보조금 전환, 소방관련 국고보조 확대, 재정 조기집행사업 조정, 산지개발 복구비용 예치면적 확대, 보전산지 내 행위제한 완화, 도로공사 편입토지 양도세 조정, 재정 조기집행 이자부담 및 이자수입 감소분 보전, 축사 등기보전 인정, 경관사업 국비지원,
	수용곤란	13	행정기관 청원경찰 고용보험 적용 제외대상 규정 개선, 고속도로 통행료 인하기준 개선, 노후차량 교체 취등록세 감면에 따른 지방재정 보전, 출산장려금 국비지원, 지하철 안전편의시설 국비지원, 하수도사업 국비지원, 학교용지매입비 시도 부담 경감, 부읍장 사무관제도 도입, 도서범위 확대, 정부추경 지자체 지원사업 확대, 빗물정수장 전력요금 체계 개선
	장기검토	8	지방공무원 지자체간 인사교류, 지역대표도서관 건

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
			립 국고보조지원항목 신설 및 보조율 확대, 지방채 차입성 확보, 시도체육회에 대한체육회장 선거권 부여, 지자체 펀드운용 제도개선, 광역자치경찰제 도입, 노인보호구역 개선사업 국가지원, 지자체 교육경비 부담기준 개선,
	미회신	-	
2010 (37)	수용	11	상수전용댐 안전확보 및 지수증대 국비지원, 평생교육 활성화 국비지원, 방범 CCTV 국비지원, 국고보조금 제도개선, 도시철도 예타 조사방법 개선, 정부 감세정책에 따른 세수감소 보전, 필수예방접종 비용 국가부담 확대, 혁신도시 지역업체 참여, 전국시도 소방본부장 임용제청권 지방이양, 농어촌 교육제도 개선, 자치단체위원회 신설 등 법령 제개정 시 사전통제
	수용곤란	14	대규모 투자기업 전력인입비용 지원, 효과적인 절수설비 설치 관련법 개정, 학교용지 매입 무담금 경감, 중기육성기금 감소분 국고지원, 임시투자세액공제제도 적용기간 연장, 전문계고 학비 국비지원, 개별형 외투지역 조세감면 개선, 중앙부처 지역협력관 제도, 국가산단개발 시행을 위한 공유수면매립 협의절차 간소화, 행려환자 진료비 전액 국고지원, 혁신도시 기반시설 국고지원 사업비 집행 잔액 자율집행, 참전유공자 명예수당 국가통합 운영, 업무추진비 집행 및 정보공개 제도 개선, 시도지사 예우 현실화 제도 개선,
	장기검토	5	보육료 지원 국비지원, 국제교류기여금 모금액 대행기관 지원, 지방교부세율 상향, 대북쌀 지원
	미회신	-	
2011 (42)	수용	14	국제역 국비조기지원, 택지개발사업 협약사항 이행, 국가시책에 대한 지자체 의견 반영, 도시서민 주거재생 특별법 제정 건의, 장애안 특별교통수단 지원, 지방비 부담 협의체계 개선, 지역공동체 일자리사업 추진, 4대강 후속대책 추진, 대도시 특례방안 개선

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
	수용곤란	17	아동급식 국비지원, 제설대책비 국비지원, 지방소방재원 확충, 지자체 사회보장비 지원 상향, 지방도 지원, 민자도로 이용자 통행요금 부가세 면제, 장기미집행시설 해소대책, 도시철도 무임승차 손실분 국비보전, 택시감차보상 국비지원, 기초노령연금 전액 중앙정부 지원, 복합환승센터 국비지원 상향, 광역복지시설 국비지원 확대, 사회복지 생활시설 국고보조사업 환원, 다양한 유비쿼터스 융합서비스 법령 개정, 국고보조사업 지급범위 확대, 가공배전선로 지중화사업 처리기준 개정, 성과평가 교부세제 신설, 소방공무원 미지급 초과근무수당 국비지원, 도시재정비촉진사업 지방재정투융자 심사대상 제외,
	장기검토	11	'09년 경제위기극복 지방채무 국비지원, 자전거 이용시설 정비 국비지원 근거법령 정비, 폐기물 처리시설 국고보조 상향, 건축물 옥상녹화 국고지원, 지자체 총정원 범위내 정원 자율책정, 한계농지 신재생에너지 공급인정 가중치 상향, 공공체육시설내 장애인 편의시설 국비지원 법령 개선, 온라인복권 수수료 분쟁소송 잔액 시도배분
	미회신	-	
2012 (37)	수용	13	방범 CCTV 국비지원, 군용기 소음해소, 쌀소득보전 직불제 지원기준 현실화, 장기미집행 공원용지 보상비 국비지원 및 세제감면, 공공임대주택 국고보조 현실화 및 장기전세주택 신규지원, 버스 내압용기 재검가 수수료 국비지원, 취득세 감면분 전액 조속 보전, 국고대체 우회도로개설 보상비 국비부담, 신용카드 수수료 1.5% 인하, 지역공동체 일자리 사업 지속추진, 전국단위 사회복지사업 국가사무 환원, 한중 FTA 협상에 따른 농업법 분야 건의, 정부보급종 정선사업 국가사무 환원
	수용곤란	13	택시감차 보상 특별회계법 개정, 지자체 조직인사 자율권 강화, 도시철도 무임승차에 따른 손실 국비지원, 시내버스 공공성 향상을 위한 감차 등 시도

년도(계)	정부회신	건수	건의 내용
			지사 권한 확대, 시내버스 필수 공익사업 지정, 지역산업육성정책 국비지원, 소기업 소상공인 공제제도 소득공제 혜택 확대, 산단 공업용수 예산 광특회계 계정 변경, 부도 공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법 개정, 농업농촌 활성화지원 특별법 제정, 지자체 계약시 수입인지 대신 수입증지 첨부 개선, 경제자유구역청 지방채 채무비율 산정 제외, 공공부문 전기요금 적용종별 개정 철회
	장기검토	11	소방 초과근무수당 청구소송 국가대응, 0-2세 무상보육 국고보조율 상향, 시도과장 및 담당관의 정책조정기능 강화, 공동구 설치에 따른 지원근거 마련, 민투사업 부가가치세 영세육 적용기한 연장, 교통약자 저상버스 지원협조, 시도 세종시 연락사무소 설치, 국가하천 유지관리예산 전액 국비지원, 신탁재산에 대한 재산세 납세자 변경 등 세법개정
	미회신	-	
2013 25()	수용	15	법제업무운용규정 개정, 국고보조사업 공표제 도입, 취득세 감소분 보전대책, 영유아보육사업 국비부담 인상, 지방재정부담심위위원회 지위 격상, 사회보장기본법 시행령 개정, 사회복지분야 분권교부세 사업 국고환원, 개방형임용 등 인사위원회 운영방법 개선, 사회적 경제활동 지원법 제정, 택시산업 지원법 제정에 따른 건의, 숲가꾸기 사업 산주 자부담 개선, 복권기금 소송적립금 전액 일시배분, 공자기금 인수 지방채 중도상환 건의
	수용곤란	8	학교폭력 가해 및 피해 학생 재심처리제도 개선, 장기미사용 선불교통카드 충전금 활용개선, 지방공기업법 개정안(자치단체 출자제한 완화), 교육훈련 파견 결원보충 시점 조정, 보조금 관리에 관한 법률 시행령 개정, 국제관계대사 인사의 외교부 지자체 사전협의제 도입
	장기검토	2	지방공무원 미국 파견 시 비자발급 개선
	미회신	-	
2014	수용	4	지역자원시설세(화력발전분) 세율인상, 원자력발전

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
(15)			분 지역자원시설세 현실화, 개발제한구역 내 입지 국방군사시설의 개발 제한구역관리계획 반영 제외
	수용곤란	4	AI 살처분 및 방역비용 국비지원 확대, 보육비 국고보조율 상향, 도시 자연공원구역지정 토지재산세 감면, 장기미집행 도시계획시설 매입비 지원,
	장기검토	7	지방자치단체장 행위제한 등 완화, 중앙-지방 간 국고보조사업 부담 조정, 조류인플루엔자 확정판정 기능 이양, 공유재산 임대시 국가와 지방의 형평성, 교통안전시설 설치 및 관리사무 일원화, 지방세 확충 건의, 지방공기업 투자여력 확보를 위한 제도개선
	미회신	-	
2015 (37)	수용	7	한국전쟁 민간희생자 유해발굴 및 위령시설 건립, 소방안전교부세 운용방안 정책 건의, 재방재정 확충을 위한 재산세 제도 개선, 특교세 수시배정 계획 공개 및 조속배정 건의, 5년 단위 법정계획 종합조사 정비
	수용곤란	11	도 주요직원 임용시 자율권 확대, 관공사 주변 부당집회 및 시위제한 집시법 개정, 지역건설산업 활성화 촉진조례 개선요구 철회, 지방체 출연기관 운영에 관한 법률 개정, 국가지원 지방도 국비보조율 축소철회 건의, 사회복지직 공무원 인건비 국비지원, 창조경제혁신센터 파견인력 별도정원 배정 확보, 국가도시공원 지정, 지방전문경력관 직위지정 제도 개선, 지방재정부담위원회 지자체 추천권 확대, 지방자치법 일부 개정, 국가부담 지방전가 금지, 외국인 선원 고용 관련 선원법 제정,
	장기검토	16	중앙하부조직 명칭 변경, 지방이양 아동복지사업 국고환원 건의, 방사선 비상계획구역 확대에 따른 지자체 전담조직 인력 증원, 동물보호 복지관련 정부지원, 사회보장기본법 상 협의 조정 제도 개선, 노후산단 재생사업 국비지원 종목 확대, 지역공동체 활성화 지원법 제정, 경제자유구역특별법 일부 개정, 수산기자재 산업 육성법 제정, 시도 부단체장

년도 (계)	정부회신	건수	건의 내용
			직급 상향, 지방소비세율 인상, 경제협력권 사업 국비지원 확대, 한국마사회 말산업발전위 위원대상 확대, 부시장, 부지사 정수 확대, 무관할 자동차 등록 수수료 인상,
	미회신	3	지방세 비과세 감면 정책 건의, 부가가치세법 시행령 개정, 지자체 주차장 운영업에 대한 과세 전환 관련 부가세법 시행령 개정
2016 (5)	수용	1	공무국외여행 항공마일리지 제도개선
	수용곤란	0	
	장기검토	3	건설업 행정처분 관련법령 등 개정, 회계담당공무원 수당 신설, 지방공무원임용시험 추가합격자 결정 관계 법령 개정
	미회신	1	학교용지부담금 개인환급금 국비 보전
총계 (410)	수용	187	
	수용곤란	132	
	장기검토	86	
	미회신	5	

* 수용은 일부수용도 포함

우선 대정부 정책건의는 각 시도가 각종의 현안을 대한민국시도지사협의회에 보내면 이를 검토하여 각 부처에 건의하는 형태로 이루어진다. 각 부처는 건의사항에 대하여 수용(일부수용), 수용곤란, 장기검토 및 미회신의 형태로 반응을 보이고 있다. 그리고 비록 수용내지는 일부수용이라고 하더라도 이는 즉각적인 제도개선을 의미하는 것은 아니고, 적극 검토해 보겠다는 의미로서 시간이 지나면 제도개선이 될 수도 있고 수용곤란이나 장기검토 과제로 결정될 수도 있다. 그러나 다행히 수용곤란이나 장기검토 과제가 되는 경우는 간혹 발생하였다.

수용 또는 일부수용되는 과제들은 대체로 행정절차의 개선, 국가재정부담이 적은 사업지원, 국민들에게 시급성이나 불합리성이 알려진 제도의 개선, 지역자원시설세와 같이 지역에서 충분히 세수확보가 가능하고 국가재정에 영향을 적게 미치는 지방세원의 확대, 지방세 감면에 따른 세수부족 지원이나 감면의 축소와 같이 국가재정에 영향을 덜 미치는 세제의 개선 등이 주종을 이루었다.

수용곤란이라는 반응을 보인 과제들은 많은 경우 국가가 재정을 부담하도

록 요구하는 과제들이거나 지방자치단체의 조직ㆍ인사 등의 자율성에 관한 과제들이다. 국가가 재정을 부담하는 경우는 각종의 국비지원 확대, 기금의 공동활용, 지방세수 감소분에 대한 국가의 지원 등 다양한 경우를 포함하고 있다. 한편 지방자치단체의 조직ㆍ인사 등의 자율성은 조직과 정원관리의 자율성 확대 등이다. 또한 지자체가 외교부의 국제관계대사 인사에 있어 사전 협의를 요구하는 제도의 도입과 같이 중앙정부의 사무에 개입하는 것에 대하여 수용곤란의 반응을 보이고 있다.

장기검토에 해당하는 사무들은 중앙과 지방의 재정부담의 조정이나 지자체 사무의 조정이나 제도개선과 관련된 것들이다. 중앙과 지방의 재정부담 조정은 중앙-지방 간 국고보조사업 부담 조정, 지방세 확충, 공유재산 임대시 국가와 지방의 형평성 증진, 사회보장기본법 상 협의 조정 제도 개선, 노후산단 재생사업 국비지원 종목 확대, 지방소비세율 인상 등이다. 지자체 사무의 조정은 조류인플루엔자 확정판정 기능 이양, 교통안전시설 설치 및 관리사무 일원화, 지방자치단체장 행위제한 등 완화, 지방공기업 투자여력 확보를 위한 제도개선 등이다.

미회신은 학교용지부담금 개인환급금 국비 보전, 지방세 비과세 감면 정책건의, 부가가치세법 시행령 개정, 지자체 주차장 운영업에 대한 과세 전환 관련 부가세법 시행령 개정 등과 같이 주로 국가재정과 관련된 것들이다.

대한민국시도지사협의회가 대정부 정책을 건의한 사항에 대한 정부의 반응은 대체로 국가재정에 영향이 적거나 불합리한 행정절차의 개선에 대하여는 수용의 자세를 보이는 반면, 국가재정에 영향을 미치거나 지자체 조직ㆍ인사의 자율성을 신장시키거나 정부부처의 사무에 지자체가 개입할 수 있는 사무들에 대하여는 수용곤란, 장기검토 혹은 미회신의 태도를 보이고 있다.

이러한 중앙정부의 태도는 기본적으로 분권의 강화보다는 지방자치에 대한 현재상태의 유지라는 국가운영의 기조를 반영한다고 볼 수 있다. 또한 대한민국시도지사협의회의 권한에 관한 문제로서 협의회의 단결된 목소리가 부족한 것이 하나의 원인이 될 수 있다. 즉, 재정이나 권한이양과 같은 분권의 문제는 이론적으로 지방자치를 함에 있어 기본적인 것이기는 하지만, 각 시도에 따라 재정력이나 각종 역량의 차이가 있어 모든 대정부 정책건의에 대하여 각 시도가 동의를 하지는 않는다는 것이다. 즉, 각각의 정책건의 안건에 대하여 각 시도의 유불리에 따라 협력을 하기도 무관심을 보이기도 하는 것이다. 시도가 일치단결하여도 재정이나 조직ㆍ인사의 권한확대나 자율성 확보를 쟁취하기 어려운 현실에서 정책건의 안건에 따라 관심과 무관심을 보이

기 때문에 정부의 적극적인 지원을 얻어내기가 힘든 실정이라고 볼 수 있다.

그리고 대한민국시도지사협의회가 가진 인적 역량의 한계를 지적할 수 있다. 즉, 제한된 정책연구인력의 규모를 가지고는 중앙정부를 설득할 수 있는 정책건의안을 충실히 만들기에 부족할 수 있다는 것이다. 각 지자체에서 파견된 공무원 인력이 있기는 하지만, 이들은 전문적인 연구능력을 가지고 있다고 보기 힘들며 일정 기간이 지나면 다시 자신의 지자체로 돌아가야 하기 때문에 정책보좌의 역할을 하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 따라서 대정부 정책건의의 수용도를 높이기 위해서는 각 시도의 요구에 맞춤형 정책의 제안이 나와야 하며, 정책연구진의 인적 보강이 있어야 할 것이다.

4) 역할변화와 과제

이상에서 대한민국시도지사협의회의 미션비전의 변화, 사무처 조직의 변화, 정책연구과제의 변화 및 대정부 정책건의의 변화와 효과를 분석하였다. 그 결과 미션비전은 보다 진취적이며 지자체의 국제화를 지향한다고 볼 수 있다. 사무처 조직도 초기의 행정사무 처리 위주의 구성보다 현재는 연구역량과 국제화지원을 위한 조직구성이 강화되었다고 볼 수 있다. 정책연구과제의 변화도 시간이 지남에 따라 기본적인 분권방향에 대한 연구에서 보다 구체적인 분권실현 방안을 모색하는 연구로 방향이 진화하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 대정부 정책건의 수용도 변화를 살펴보면, 실질적인 지자체의 분권역량을 높일 수 있는 과제들에 대하여 중앙정부의 반응이 매우 소극적이라는 것이다. 그 주요원인을 대한민국시도지사협의회 차원에서 살펴보면 다음과 같다. 하나는 시도의 정책수요에 대한 대응역량이 미흡한 것이고, 다른 하나는 조직운영 상의 애로사항이라고 볼 수 있다.

제3절 광역지방정부 협의체 이해를 위한 이론 검토

1. 광역지방정부 협의체의 개념

광역지방정부 협의체의 유형은 나라마다 그 형태가 다르므로 한 마디로 정의를 내리기는 힘들다. 그러나 정치적으로 중앙정부에 대한 강력한 압력단체로서의 기능과 자치단체의 이익을 추구하는 경향에 있어서는 공통점을 보이고 있다(신기현, 1995).

영국의 자치단체협의체는 19세기 구성되기 시작하여 1972년 지방자치법 제정으로 구의회연합, 카운티의회연합, 광역도시권자치단체연합 등이 탄생하였

다. 그러나 1997년 노동당 정부는 각 협의체를 단일조직인 지방정부연합(Local Government Association: LGA)로 통합하였다. LGA는 영국의 잉글랜드와 웨일즈 지역의 지방정부 간 소통을 증진하여 최선의 가치를 창출하고자 하는 목표를 가지고 있으며, 또한 중앙정부에 대하여 지방정부의 이익을 대표하는 기능도 가지고 있다.[4)]

미국의 경우도 주정부나 지방정부들은 연방정부의 지원을 받기 위하여 연합하여 공익단체(PIGs)로서 역할을 하는데, 시장협의회(Confernence of Mayors), 전국도시연맹(National League of Cities), 전국군연합(National Association of Councils), 전국주지사협회(National Governors Conference), 전국주의원협회(National Conference of State Legislatures), 주정부협의회(Council of State Governments), 국제시군관연합(International City Managers Associations) 등이 있다.

우리나라도 1999년 지방자치법 개정에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회의장은 상호교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 시도지사, 시도의회의장, 시장・군수・구청장, 시군구의회의장이 각각 전국협의체를 설립할 수 있도록 하였다. 이에 따라 "전국시도지사협의회" " 전국시도의회의장협의회" " 전국시장군수구청장협의회"및 "전국시군구의회의장협의회"등 지방4대 협의회가 설치되어 있다. 지방자치법 제154조의2는 지방자치단체 전국협의체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 안전행정부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있다(한국지방행정연구원, 2013: 32).

2. 광역지방정부 협의체에 관련된 이론

광역지방정부 협의체를 이해하기 위하여 이론적 접근을 시도하면, 대표적으로 정부간 관계론, 정부간 갈등론, 거버넌스론 등의 관점에서 살펴볼 수 있다.

1) 정부간 관계론

정부간 관계라는 용어는 1930년대 미국의 Snider가 최초로 사용하기 시작하였는데, 당시 대공항기에 사회·경제적 위기를 극복하기 위한 뉴딜정책을 비롯한 미국정부의 포괄적 노력을 이해하려는 시도에서 비롯하였다(한국행정

4) https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Association

연구원, 2011: 12). 이때부터 정부간 관계라는 용어는 연방정부와 주정부 간의 관계 및 주정부와 지방정부 간의 상호작용을 의미하는 것으로 이해되었고, 이후 개념이 확대되어 단방제 국가의 경우도 중앙-지방정부 간의 관계로 보편화되었다.

그러나 정부간 관계를 파악하는 관점은 각국이 처한 상화에 따라 차이가 있다(한국지방행정연구원, 2013: 6). 연방정부, 주정부, 지방정부의 구조로 나누어진 미국의 경우 정부 간 관계에 대한 연구는 연방주의(federalism), 정부 간 관계론(IGR), 그리고 정부 간 관리론(intergovernmental management: IGM)으로 발전하여 온 반면, 반면에 단방제 국가인 영국의 경우는 권력의존모형(power dependance model) 차원에서 정부 간 관계를 논하고 있다. 이렇듯 정부간 관계에 대하여는 다양한 관점이 존재하지만, 여기서는 정부간 관계를 중앙-지방정부 간 수직, 수평 및 상호의존 관계로 나누어 보기로 한다(주재복, 2013; 한국지방행정연구원, 2013).

수직적 관계란 지방정부를 국가의 통치기관의 일부로 보며 자율성을 인정하지 않거나 최소한의 수준만 허용하는 관계이다. Wright(1988)의 내포모형(inclusive model)과 무라마쯔의 수직적 통제모형이 이에 해당하는 이론으로서, 중앙-지방정부 간 관계는 하위정부가 상위정부에 종속된 형태로서 상위정부의 강한 통제를 받는다는 것이다. 국가의 형성기나 발전단계에 있어 중앙정부의 역할이 중요한 시기의 중앙-지방정부 간의 관계를 의미한다고 볼 수 있다.

수평적 관계는 중앙과 지방이 대등한 관계에 있고, 연방정부로부터 독립적인 관할권을 주정부가 갖고 있고, 상호충돌 시 연방법원이 중재역할을 하게 됨을 강조한다. 즉, 지방정부는 개별적인 의사결정 주체이며 자율성이 확보되어야 하는 존재임이 강조된다.

그리고 상호의존 관계는 중앙-지방의 상호협력 관계를 중시하는 관점으로 동반자적 관계로도 불리며, Wright의 중복모형, Rhodes의 권력의존모형 및 무라마쯔의 수평적 경쟁모형 등이 여기에 해당한다. Wright의 중복모형은 하나의 정부가 지배적 권리를 갖는 영역은 적으며 각각 자율성을 보유한 채 대등한 입장에서 협상을 통하여 문제를 해결한다고 한다. Rhodes의 권력의존모형은 영국과 같은 단방제 국가에서 발견되는 관계로서 중앙과 지방의 관계는 서로 활용가능한 자원의 크기에 따라 결정되는 권력균형의 교환과정으로 이해된다고 한다(김천영, 2001: 104-5).

특히 우리나라와 같이 과거 국가 중심적인 발전전략이 중요한 역할을 한

이후 지방자치가 시작된 경우, 정부간 관계는 수직적 관계를 벗어나기 힘들다고 하겠다. 그러나 이미 국가 간 경쟁이 심화되고 사회적 복잡성이 증대되는 상황에서 국가가 모든 일을 다 할 수 없는 상황에 도달하였고, 안전문제, 복지문제, 환경문제, 지역경제의 문제 등에 있어서도 일선기관으로서 지방자치단체의 도움 없이는 성과를 담보할 수 없는 상황에 이르렀다. 오히려 중앙의 사무를 지자체로 위임함으로써 지방재정의 압박까지 가져와 지방자치의 존립에 위험을 초래하는 상황까지 오게 되었다. 따라서 이제는 정부간 관계가 수직적 관계에서 수평적 내지는 상호의존 관계로 변화해 갈 시기라고 하겠다.

2) 정부간 갈등이론

정부간 갈등은 공공갈등의 하나로서 국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체 간의 갈등을 의미한다. 공공갈등은 보통 국가, 지방자치단체 혹은 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁을 의미한다(신창현, 2005: 15).

중앙-지방 간의 갈등은 하나의 원인보다는 복합적인 원인에 의하여 발생하게 되는데, 그러한 원인으로는 다음과 같은 것들이 있다(권오철, 1996). 첫째는 중앙과 지방의 상호의존성이 증가함에 따라 정보·자원 등이 상호교환 되는 교호적 상호작용의 빈도가 늘어나 갈등이 발생하게 된다. 둘째는 지방자치제의 실시에 따라서 지방정부의 자율성과 주민의 발언권이 증대됨으로써 갈등이 발생할 수 있다(김영수, 1994). 셋째는 님비현상, 핌피현상, 님투현상 등으로 인하여 갈등이 발생할 수 있다. 넷째는 중앙정부와 지방정부의 권한 및 기능의 범위가 불명확하여 발생하는 것으로 고유사무보다 위임사무가 증대하고 이로 인한 부담을 지자체가 지는 상황에서 갈등이 발생할 수 있다. 그리고 다섯째, 국책사업이나 지역개발사업을 수행하는 과정에서 환경문제에 부딪혀 갈등이 발생할 수 있다.

갈등을 해결하는 방법은 크게 두 가지가 있는데 예방과 해결이다. 우선 정부간 갈등을 예방하기 위한 방법은 크게 법적·제도적 접근, 합의형성적 접근 및 문화·행태적 접근으로 나누어 볼 수 있다(한국행정학회, 2012: 26). 법적·제도적 접근은 일차적으로 정보제공이나 의견수렴을 위한 법적 절차나 제도를 통해 갈등을 사전에 해소하는 방법이다. 합의형성적 접근은 의사결정과정에 이해당사자들의 참여와 논의과정을 통하여 합의를 형성토록 유도하는 방

법이다. 그리고 문화·행태적 접근은 법이나 제도가 아닌 정부나 이해당사자의 의식과 행태인 사회적 자본이나 시민문화의 성숙을 통하여 접근하는 방법이다.

다음으로 갈등을 해결하는 방법은 매우 다양하지만, 독자적 관리전략, 협력적 문제해결전략 및 제3자 개입전략 등이 주로 사용되고 있다(한국행정학회, 2012: 28). 독자적 관리전략은 일방적 권력행사, 일방적인 정보제공, 지연, 회피, 무마 등의 방법을 쓰는 것이다. 협력적 문제해결전략은 당사자들이 대안을 모색하고 공동노력을 기울이는 방법으로 대면(confrontation), 협의(negotiation), 협상(bargaining) 등이 있다. 그리고 제3자 개입전략은 당사자간의 노력으로 해결이 어려울 때 제3자를 개입시켜 최종적인 결정을 찾는 방법이다.

정부간 갈등은 사전적 예방이던 사후적 해결이던 기본적으로는 협력(cooperation)의 관계를 지향한다. 예방에 있어서 법적·제도적 접근, 합의형성적 접근 및 문화·행태적 접근은 사전 협력을 통한 예방을 전제로 하며, 이 과정에서도 문제가 풀리지 않아 사후적 해결과정에 있어서도 문제를 풀기위해서는 독자적 관리전략보다는 협력적 문제해결전략이 필요하며, 그래도 문제가 해결되지 않을 경우 최후의 단계로 제3자의 개입을 통한 조정적 협력을 필요로 하게 되는 것이다.

중앙-지방의 갈등을 풀기 위한 협력관계란 수직적 통제관계가 아닌 수평적이며 상호의존적인 협력관계를 말하며 자율내지는 조정적 협력의 관계를 포함하게 된다. 한국행정연구원(2012: 31)은 정부간 협력의 개념을 "중앙정부와 다양한 수준의 지방정부가 상호 의존작용에 기초한 교환 및 협상활동을 통해 자원이나 권한 및 역할 등을 교환하여 상호간의 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동"으로 정의하고 있다.

3) 정부간 협력적 거버넌스론

상기에서 말한 정부간 관계와 정부간 갈등해결을 위한 협력은 궁극적으로 수평적 관계와 상호의존적 협력을 지향한다는 점에서 공통점이 있으며, 이러한 협력적 관계는 정부간 협력적 거버넌스론의 핵심 내용과 일치한다고 할 수 있다.

거버넌스(governance)는 전통적인 정부(government)의 개념과 대조되는 새로운 방식의 통치를 의미하며, 분석의 관점에 따라서 다양한 의미를 지닌다(한국지방행정연구원, 2013: 14). 거버넌스는 네트워크로 정의되기도 하고, 공

식적인 권위보다는 공유하는 목적을 달성하기 위한 협력적 활동과 규범 및 제도 등을 포괄하는 것으로 정의된다(Rhodes, 1997; 2007; Osborne, 2010).

협력적 거버넌스는 사회문제와 갈등을 조정하고 해결하는 조정방식의 하나이다. 거버넌스를 협력적이고 성공적으로 구성하고 운영하는 데에는 다양한 요인들이 영향을 미치게 되는데, 그러한 요인들에는 환경적 요인, 구조적 요인, 운영적 요인 등이 있다(이은구 외, 2003; 최영출 외, 2006; 주재복・한부영, 2006; 주재복 외, 2011). 환경적 요인은 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등을 의미하며, 구조적 요인은 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등을 의미하며, 운영적 요인은 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영규칙 등을 말한다(최영출 외, 2006; 은재호 외, 2008; 주재복 외, 2011).

중앙-지방 간 협력적 거버넌스는 국가의 정책과정에 지방정부를 국정의 파트너로 인식하여 서로 협력적으로 문제를 해결해 나가는 조정방식을 말한다(주재복 외, 2011). 정부간 관계는 협력적인 관계로 나타나기도 하고, 때로는 경쟁적 관계로 나타나기도 하기 때문에, 중앙-지방 간 협력관계를 유지하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 상호의존성을 인정하고, 중앙과 지방이 인정하는 공정한 게임의 규칙이라는 토대가 만들어져야 하며, 이러한 토대 위에 정부의 정책이나 사업에 대한 정보제공이나 의견수렴을 위한 법적 절차나 제도를 마련하여야 하며, 이해 당사자들의 참여와 논의 과정을 통한 합의 형성을 위한 성숙한 공동체 문화도 필요하다.

3. 정부간 협력을 위한 광역지방정부 협의체 분석의 틀

이상에서 중앙-지방정부 간 협력적 관계 혹은 거버넌스 구축을 위한 이론적 배경을 살펴보았으며, 각 이론들이 정부간 협력을 위하여 어떤 요소들을 필요로 하는지 파악하였다. 그런데 위의 연구들이 적용된 사례들은 대부분 정부간 갈등에 관한 것들이며(한국행정학회, 2012; 김재일, 2011; 김광구 외, 2006), 대한민국시도지사협의회와 관련된 연구들은 거의 없는 실정이다.

본 연구의 주제인 광역지방정부 협의체의 미래역할을 살펴보기 위해서는 정부간 협력적 관계 구축을 위한 관점에서 다음과 같은 요소들이 분석의 대상이 되어야 한다.

첫째, 광역지방정부 협의체가 중앙정부와 상호의존적 관계를 유지하기 위해서 필요한 요소로서 협의체의 역량을 들 수 있다. 법적 존립근거, 조직, 인력

구성, 예산이나 운영재원 등이 제대로 갖추어져 있는지, 그리하여 중앙정부가 협의체의 의견을 대하여 신뢰할 수 있는 주체로서의 역량을 갖추고 있는지, 그리고 협의체가 실질적으로 지역발전에 도움을 주는 결과를 가져오고 지자체들을 리드하고 있는지의 여부가 중요한 요소라고 볼 수 있다.

둘째는 정부의 정책이나 사업에 대한 정보제공이나 의견수렴을 위한 법적 절차나 제도라는 요소를 들 수 있다. 즉, 국정참여에의 역할을 보장하는 제도적 기반이 갖추어져 있는지가 중요하다. 국정참여는 광역지방정부 협의체가 중앙정부 정책이나 예산배분에 있어 일정한 권한을 갖는 것을 말한다. EU국가, 미국, 일본 등의 지방자치 선진국에서는 지역이 국가경쟁력을 좌우한다는 인식 하에 광역정부(道)에 대한 권한과 기능을 대폭 강화하고 있으며, 이미 광역지방정부 협의체의 국가재정배분(영국의 지방정부재정협의회)이나 사무이양(프랑스의 사무이양비용평가위원회) 권한을 제도화 하고 있다. 이러한 국정참여는 중앙정부를 상대로 할 수도 있으며, 국회를 상대로 할 수도 있다.

셋째는 앞의 두 가지와 관계가 있을 수 있는 것이나, 실질적으로 광역지방정부 협의체가 상호의존적인 주체로 인정받고 국회에서 지방의 의견을 전달할 수 있는 지역대표성 확보를 위한 국회의원 선출이라는 제도적 요소이다. 독일이나 프랑스와 같이 광역지방정부 협의체 구성원인 지방자치단체장이나 지방의원이 국회의 비례대표를 겸하거나, 지역대표를 국회의원으로 임명하는 등 다양한 지역대표형 국회의원제도를 운영하여 실질적인 정부간 협력이 구체화되도록 하고 있다.

보다 구체적으로는 (1) 국가적 성격, (2) 법적 근거, (3) 조직 및 인력구성, (4) 예산 및 운영재원, (5) 지역발전에 있어서의 시사점, (6) 국정참여, (7) 국회의원 선출 등의 구체적 차원에서 독일, 스위스, 오스트리아, 미국, 프랑스, 영국, 일본의 광역지방정부 협의체 사례들을 분석하기로 한다.

제3장 주요 국가 광역지방정부 협의체 사례 분석

제1절 독일

1. 독일 국가구조 및 지방자치 개관

독일의 헌법인 기본법은 독일 권력분립제도의 중요한 골격으로 연방국가원리를 규정하고 있다(독일 기본법 제20조 제1항). 이에 따라 독일은 여러 지방(支邦)국가(Gliedstaat)들이 모여서 하나의 연방국가를 구성하고 있으므로, 이와 같은 연방국가적 질서 안에서 국가의 권한은 지방국가(Gliedstaat)의 권한과 연방국가(Bundesstaat)의 권한으로 나뉘게 되고, 지방국가(Gliedstaat)들은 특정한 기관을 통하여 연방국가에 대하여 일정한 영향력을 행사하고 또한 연방국가도 지방국가(Gliedstaat)들에 대하여 일정한 영향력을 행사할 수 있게 된다.

이와 같은 연방주의의 속성상 독일연방의 입법부는 국민들의 직접 선출로 구성되는 연방의회와 각 지역들의 대표들로 구성되는 연방참사원으로 구성되고, 독일의 지방국가인 각 주들은 이 연방참사원에 주의 대표들을 보내 주의 이익을 대변하도록 하고 있다.

이와 같은 독일의 연방주의에 따라 독일에서 국가는 연방과 주의 2단계의 구조를 취하고 있고, 이에 따라 독일의 행정은 연방(Bund)-주(Land)-지방자치단체(Gemeinde)[5]라는 3단계의 단계로 구성되어 있다. 연방국가인 독일에서는 각 주가 하나의 국가이므로, 지방자치단체는 주의 행정권이 수직적으로 분권된 권한을 행사하는 주에 소속된 공법인이라고 할 수 있다.

한편, 독일의 지방자치제도는 원칙적으로 크라이스(Kreis)[6]와 게마인데(Gemeinde) 2계층이며 그 외에 크라이스에 속하지 않는 시(특별시 : Kreisfreie Stadt)가 크라이스와 동격의 지방자치단체로 되어 있다. 크라이스에 속하지 않는 시의 경우는 예외적으로 단층제로 되어 있다.

독일의 지방자치제도의 특징으로 독일연방은 통일 이후 16개 주로 구성되어 있고, 기본법은 연방정부 사무범위에 대해서만 규정함으로써 주정부와 지방자치단체 간 사무배분을 주법에 의하여 독자적으로 규정하도록 하고 있기 때문에 독일의 지방자치제도는 주마다 차이를 보인다. 크라이스는 국가의 지

---

5) 게마인데(Gemeinde)는 독일 기초지방자치단체로서, 우리나라의 시.읍.면에 해당한다.
6) 란트크라이스(Landkreis)(또는 크라이스(Kreis))는 독일 광역지방자치단체로서, 우리나라의 군에 해당한다.

방행정 단위로서의 성격과 상급 지방자치단체로서의 법적 지위를 가지고 게마인데에 대한 보완적 역할을 수행한다. 크라이스에 속하지 않는 시는 크라이스와 게마인데의 혼합적 성격을 지니며 양자의 기능을 함께 수행한다. 게마인데는 지방자치권 행사의 일차적 주체로서 가장 광범위한 기능을 수행하고 대부분의 지역사회 사항을 관장하는 권한이 보장된다.

연방정부와 지방자치단체 간의 관계에서 연방정부가 연방사무를 지방자치단체에게 위임하는 경우는 거의 없으므로 지방자치단체에 관한 직접적 관여 또한 없으며, 지방자치단체 간의 관계는 수평적인 대등한 관계를 취하고 있다.

독일에서도, 우리나라와 마찬가지로, 지방자치단체의 종류별로 전국적인 연합체들이 구성되어 있고, 이와 같은 연합체들이 모여 하나의 최상위의 전국연합체로서 "지방자치단체 최고연합체(kommunale Spitzenverbände)"를 구성하고 있다. 독일에서 지방자치단체의 입법과정에 대한 참여는 개별적인 지방자치단체가 이해관계자로서 참여하는 경우를 제외하고는 주로 이 지방자치단체 최고연합체(kommunale Spitzenverbände)를 통하여 이루어진다.

지방자치단체 최고연합체는 지방자치단체를 구성원으로 하는 '사법상의 사단법인'으로서 그 자체로서 행정주체로서의 지위에 있는 것이 아닌 소속 지방자치단체들의 이익단체이다. 이들은 주요한 정치적인 문제에 대하여, 특히 입법과정에서 사전통지 및 의견제출제의 형태로 참여함으로써 자신들의 이익을 대변한다. 이와 같은 참여제도는 개별 지방자치단체가 입법절차에 참여하지 못함으로써 생기게 되는 공백을 메우고, 국가의 법률 및 정책을 통한 자치권에 대한 침해로부터 자치권을 수호하는 효과적인 수단이 된다.[7]

지방자치단체 최고연합체에는 총 313개의 모든 주의 크라이스들이 속한 ① 독일 란트크라이스연합(DLT: Deutscher Landkreistag), ② 독일 도시연합(DST: Deutscher Städtetag), 그리고 ③ 독일 도시·게마인데연합(DStGB: Deutsche Städte und Gemeindebund) 등 3개의 전국연합체가 있다.

이들 연합체의 주요 임무는 주로 크라이스, 도시 및 게마인데에게 보장된 지방자치를 촉진하고 상호 경험을 교환할 수 있도록 하며 모든 지방자치단체들의 국가 및 일반 공중에 대한 이익을 옹호하는 데 있다. 따라서 조정과 협력을 용이하게 하기 위하여 연방 수준에서 이들 지방자치단체 전국연합회들의 업무공동체(Arbeitsgemeinschaft)로 지방자치단체연합회 연방협의체(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)가 결성되어 있다.[8]

---

7) Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, S.593f.

2. 독일에서의 국정참여와 독일 시연합 및 연방참사원의 역할

독일에서 각 지방의 이해관계가 국정에 어떻게 반영되는가 하는 문제도 위와 같은 연방국가의 구성내용에 따라 ① 지방자치단체가 주 또는 연방의 의사결정에 참여하는 문제와 ② 주가 연방의 의사결정과정에 참여하는 문제로 나누어 볼 수 있다.

먼저 지방자치단체가 주 또는 연방의 의사결정과정에 참여하는 문제는 헌법상의 지방자치권 보장으로서 지방자치단체의 참여권 보장과 관련된 문제이다. 반면 주가 연방의 의사결정에 참여하는 문제는 연방국가원리라는 국가구성원리에 따른 것이지 지방자치단체의 자치권 보장과는 관련이 없다. 왜냐하면 지방자치단체는 일정한 구역을 바탕으로 일정한 자치권이 부여된 독립된 단체인 데 반하여, 독일의 각 주는 그 자체로서 헌법과 헌법에 따른 자체 입법부・사법부・행정부를 가지고 있는 국가이기 때문이다.

이와 같이 독일의 각 주는 지방자치단체가 아니라 하나의 국가라는 점에서 우리나라의 광역지방자치단체와는 적어도 법적으로는 직접 비교되지는 않지만, 주가 연방에 참여하는 방법은 우리나라의 자치현실에도 분명히 시사하는 바가 있다고 생각된다.

먼저 독일 지방자치단체의 국정참여는 개별 지방자치단체가 직접적인 이해관계자로 참여하는 경우를 제외하고는 주로 지방자치단체전국연합체(Kommunale Spitzenverbände)들을 통하여 이루어지고 있는데, 우리나라의 경우 지방자치단체 전국연합체가 구성되어 있지 않다는 점에서 독일 지방자치단체의 참여제도를 우리 자치현실과 직접 비교하기 어려운 점이 있기는 하지만, 전국연합체 가운데 독일 시연합(DST: Deutscher Städtetag)은 독일의 대도시 및 광역도시 등의 연합체라는 점에서 광역지방협의체에 대한 연구라는 본 연구의 목적에 부합 또는 도움이 되는 측면이 있다고 할 수 있겠다.

한편 독일의 주는 지방자치단체는 아니지만 이들은 각 대표들로 구성된 연방참사원을 통하여 주의 이익을 대변하도록 하는 과정을 통하여 국정에 참여하고 있고, 이 연방참사원 안에서 운영되고 있는 주지사[9]협의회가 각 주의

---

8) 김남철 외, 지방정부 입법참여체계 구축방안, 전국시도지사협의회 정책연구 2013-04(2013.12), 41면 이하.

9) 이미 언급한 바와 같이, 독일은 연방국가로서 연방(Bund)과 주(Land)는 각각 고유의 정부를 구성할 수 있는데, 보통 연방정부의 수반을 연방수상(Bundeskanzler)이라 하고, 주정부의 수반을 주지사(Ministerpräsident 또는 Premierminister)라 한다. 주지사

의견을 모으고 대변하는 데 큰 역할을 하고 있다. 이 주지사협의회가 실제로는 우리나라의 광역지방자치단체장 협의체인 대한민국시도지사협의회와 유사한 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.[10)]

이에 따라 아래에서는 먼저 독일에서의 지방의 국정참여제도 전반에 관한 이해를 위하여 지방자치단체의 국정참여와 주의 연방의사결정에의 참여를 간략히 살펴보고, 그 다음으로는 본 연구의 주제인 광역지방협의체와 관련하여 지방자치단체 연합체 가운데 하나로서 대도시 연합체인 독일 시연합과 독일에서 주의 연방참여에 중요한 역할을 수행하고 있는 주지사협의회에 대해서 알아보기로 한다. 다만 '광역협의체'라는 관점에서는 이 가운데 '주지사협의회'가 가장 유사한 성격을 가지기 때문에, 이하에서는 주지사협의회에 중점을 두는 것으로 하여 설명하기로 한다.

1) 독일 지방자치단체의 국정참여[11)]

독일의 경우 지방자치단체들은 주로 지방자치단체전국연합체들을 통하여 연방이나 주의 의사결정에 참여하는데, 이들은 사법의 형식으로 조직된 지방자치단체간의 협력을 위한 특별한 형태의 연합체이다. 이들은 중요한 정치적인 문제에 대하여, 예컨대 의견제출의 형태로 입법과정에 참여함으로써 자신들의 이익을 대변한다.

(1) 연방에의 참여

연방수준에서의 지방자치단체전국연합체(Kommunale Spitzenverbände)에는 독일 시연합(Deutscher Städtetag), 독일 시·게마인데연합(Deutsche Städte- und Gemeindebund), 독일 란트크라이스연합(Deutschen Landkreistag) 등 3개의 연합체가 있다.

독일 시연합은 크라이스에 속하지 않는 도시들의 이익, 독일 시·게마인데연합은 크라이스(Kreis)에 소속된 시 및 게마인데의 이익을, 그리고 독일 란트

들은 독일 각 주 의회에서 선출 된다.

10) 대한민국시도지사협의회는 17개의 광역지방자치단체의 장으로 구성되어 있고, 독일 주지사 협의회(Ministerpräsidentenkonferenz: MPK)는 16개의 주를 대표하고 있기 때문에 전체 국가구조 안에서의 구성적 특면이나 기능적 측면에서 유사한 면이 있다고 할 수 있다.

11) 이에 관하여는 김남철, 지방자치단체 국정참여의 공법적 과제 -상원 또는 지방원 도입에 관한 논의를 중심으로-, 지방자치법연구 제10권 제3호(통권 제27호) (2010.9), 한국지방자치법학회, 123면 이하 참조.

크라이스연합은 란트크라이스의 이익을 대변한다.

(2) 주에의 참여

지방자치단체전국연합체들은 주차원에서도 구성되어 있다. 예컨대 노르트라인-베스트팔렌 주의 경우에는 노르트라인-베스트팔렌 시연합(Städtetag Nordrhein-Westfalen) 노르트라인-베스트팔렌 시·게마인데연합(Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen), 노르트라인-베스트팔렌 란트크라이스연합(Landkreistag Nordrhein-Westfalen) 등 3개의 지방자치단체전국연합체(Kommunale Spitzenverbände)가 있다.

2) 독일 주의 연방의사결정 참여[12)]-연방참사원의 기능을 중심으로-

한편 독일은 여러 지방(支邦)국가가 모여 하나의 연방(聯邦)국가를 구성하고 있는 것이므로, 각 주의 이해관계에 관련된 경우 주들은 연방의 정책결정에 관여하게 된다. 이와 같은 독일 각 주의 연방 의사결정에의 참여는 독일의 헌법인 기본법에 규정된 헌법기구인 연방참사원(Bundesrat)을 통하여 이루어진다. 이하에서는 연방참사원의 헌법적 근거, 조직 및 운영 등에 대해서 살펴보기로 한다.

(1) 연방참사원의 헌법적 근거

연방참사원은 지방국가인 주의 이익을 연방에 대하여 대변하는 연방의 헌법기관이다. 독일 기본법은 연방참사원에 관하여 제50조에서 제53조에 걸쳐 규정하고 있다. 이하에서는 이해를 돕기 위하여 해당 조문을 그대로 번역한다.

[독일 기본법] IV. 연방참사원(Der Bundesrat) 제50조 연방참사원을 통하여 각 주들은 연방의 입법, 행정 및 유럽연합의 사무에 참여한다. 제51조

12) 김남철, 상게논문, 127면 이하 참조.

(1) 연방참사원은 주가 임면권을 가지는, 각 주정부의 구성원으로 구성된다. 연방참사원의 구성원들은 그 주정부의 다른 구성원으로 대표될 수 있다.
(2) 모든 주는 적어도 3개, 인구가 200만 이상인 주는 4개, 인구가 600만 이상인 주는 5개, 인구가 700만 이상인 주는 6개의 투표권을 가진다.
(3) 각 주는 투표권에 해당하는 수의 구성원을 파견할 수 있다. 어느 한 주의 투표권은 통일적으로만 행사될 수 있으며, 참석한 구성원 또는 그 수임자를 통해서만 행사될 수 있다.

제52조

(1) 연방참사원은 1년 단위로 원의 의장을 선출한다.
(2) 연방참사원의 의장은 연방참사원을 소집한다. 그러나 최소한 2개 주의 대표 또는 연방정부가 요구하는 경우에는 연방참사원을 소집하여야 한다.
(3) 연방참사원은 최소한 다수결로 결정한다. 연방참사원에는 운영규정(Geschäftsordnung)을 둔다. 회의는 공개로 한다. 공개는 배제될 수 있다.
(3a) 유럽연합의 사무를 위하여 유럽의회(Europakammer)를 둘 수 있다. 유럽의회의 결정은 곧 연방참사원의 결정이 된다; 각 주의 통일적으로 행사되는 투표권의 수는 제51조 제2항에 따라 정한다.
(4) 연방참사원의 위원회에는 주정부의 다른 구성원이나 수임자가 속할 수 있다.

제53조

연방정부의 구성원은 연방참사원 및 그 위원회의 회의에 참석할 권리가 있으며, 요구가 있을 때에는 여기에 참석하여야 할 의무가 있다. 연방정부의 구성원은 언제나 소속되어 있어야 한다. 연방정부는 사무의 운영에 대하여 연방참사원에 최신 정보를 제공하여야 한다.

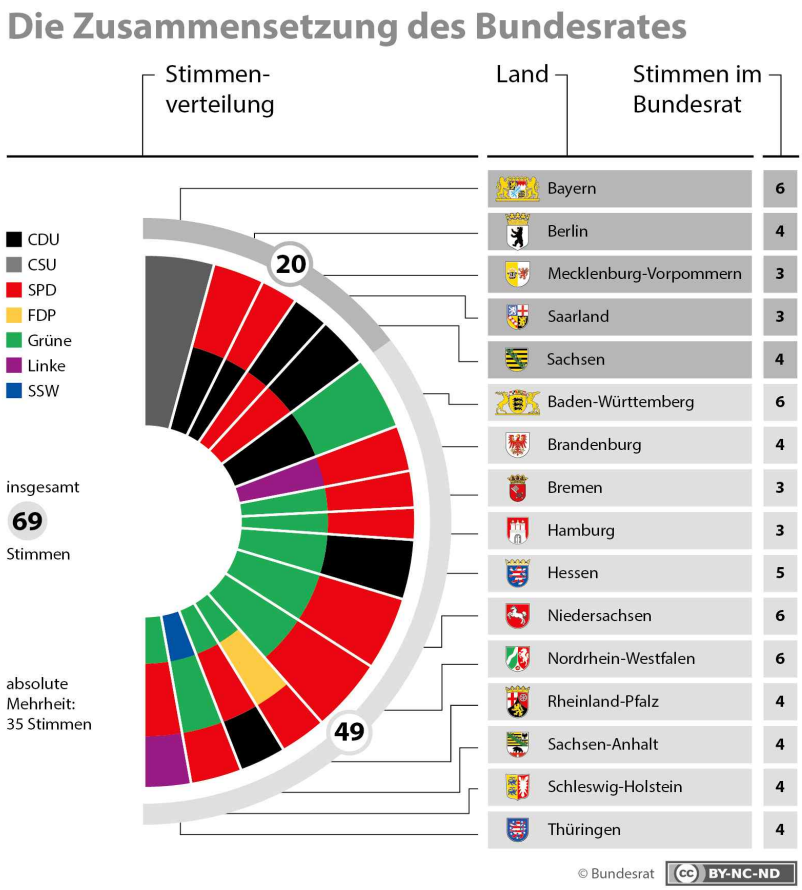
(2) 연방참사원의 구성[13)]

가. 기본적인 구성원리와 이에 따른 참사원의 구성

이상에서 살펴본 바와 같이 연방참사원은 주정부의 구성원으로 구성되므로, 각 주에서의 야당들은 연방참사원에서 직접 경청할 수 있는 기회가 없다. 이미 언급한 바와 같이 인구수에 비례하여 각 주는 3~6개의 투표권을 가지는

13) 독일 연방참사원 홈페이지(http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html;jsessionid=42FCFFFB57FB5EF478C974FDF781FEA6.2_cid374, 2016.8.24. 최종방문) 참조.

데, 각 주는 이 투표권의 수에 해당하는 만큼의 구성원을 연방참사원에 대표로 파견할 수 있다. 연방참사원은 69개의 투표권이 있으며 이에 따라 정규 구성원은 69명이다. 따라서 일반 의결정족수(과반수)는 35명이며, 가끔 요구되는 특별의결정족수(3분의 2)는 46명이 된다.



<그림 3-1-1> 연방참사원의 구성

이상과 같이 차등화된 투표권의 수는 각 주를 동등하게 대우하여야 한다는 연방주의의 요구와 각 주민의 수를 정확하게 대표하여야 한다는 민주주의의 이상에 대한 타협이다. 이와 같은 타협을 통한 해결책은 인구 수가 많은 큰 주들이 나머지 주들을 능가하지 못하게 하거나 또는 작은 주들이 큰 주들이 다수가 되지 못하도록 하는 것을 보장한다.

이와 같이 연방참사원은 독일 16개 주의 정부각료 또는 그들이 파견한 공무원으로 구성되는데, 연방참사원의 위원들은 국민에 의하여 선출되는 것이 아니므로 임기가 없으며 개별위원의 교체가 있을 뿐이다. 이와 같이 연방참사원은 연방의회(Bundestag)와는 그 구성이나 성격이 전혀 다르기 때문에 엄밀한 의미에서 독일 의회제도는 전통적인 의미의 양원제는 아니다.[14] 모든 주 정부는 인구비례에 따라 최소한 3명에서 6명의 대표자를 연방참사원에 파견한다. 각 주는 연방참사원에서 그들이 보낸 대표 수에 상응하는 투표권을 갖는데, 각 주의 대표자들은 투표권을 임의로 행사할 수 있는 것이 아니라 그들을 파견한 주정부의 결정에 따라 통일적으로 행사하여야 한다.[15] 이 점에서 위원과 소속 주정부와는 명령적 위임관계에 있다고 할 수 있고 따라서 독일의 연방참사원은 전통적인 양원제국가에서의 상원과는 다르다고 할 수 있다.

나. 연방참사원 내의 유럽의회와 위원회들

가) 유럽의회(Europakammer)

(가) 사무(Aufgaben)

대외적으로 법적 구속력을 가지는 연방참사원의 결정(Beschlüsse)은 원칙적으로는 1년에 대략 12회 개최되는 본회의에서 하여야 한다. 이와 같은 본회의만으로도 대체로는 유럽연합의 법규범제정안에 대한 효과적인 심의를 하는 데에는 충분하다. 하지만 예외적으로 연방참사원이 긴급하게 반응하여야 하는 경우가 있는데, 이러한 경우, 그리고 기밀로 심의하여야 하는 대상을 다룰 경우를 대비하여 기본법은 제52조 제3a항에서 유럽의회를 규정하고 있다. 유럽의회의 결정은 연방참사원의 결정과 같은 효력을 가진다.

(나) 구성원과 합의절차

각 주는 연방참사원의 1명의 구성원 또는 그를 대표하는 구성원을 유럽의회에 파견할 수 있다. 유럽의회는 -기밀의 경우를 제외하고는- 회의를 공개한다. 회의에는 연방정부의 구성원 또는 수임자 및 주정부의 수임자도 참가할 수 있다.

유럽의회에서의 투표권은 연방참사원 본회의에서의 투표권과 같다. 주의 투

14) 허영, 헌법이론과 헌법, 신3판, 박영사, 2009, 1016면.
15) 전게 연방참사원 홈페이지 참조.

표권은 통일적으로만, 그리고 참석한 자를 통해서만 행사되어야 한다. 투표권자는 각 주의 유럽의회 구성원 또는 그를 대표하는 구성원이다. 유럽의회는 다수결로 의결할 수 있다. 의장이 구두의 회의가 불필요하다고 판단하는 경우에는, 투표를 서면의 형식으로 할 수도 있다.

긴급을 요하거나 심의의 비밀이 보장되어야 하는 이유로 유럽의회에 심의권한이 주어지면, 연방참사원의 의장은 해당심의대상을 유럽의회에 배당한다. 위임에 따라 연방참사원의 사무국장이 이를 행할 수도 있다. 유럽의회의 소집기간은 1주일이다. 그러나 긴급성을 요하는 경우는 단축될 수도 있다.

나) 연방참사원 내의 위원회들(Ausschüsse des Bundesrates)

위원회 활동은 의회활동의 핵심이다. 모든 안건은, 연방정부・연방의회・주 어디에서 오든 똑같이, 통상 위원회에서 먼저 심의한다. 전문적으로 노련한 주 행정부장관이나 주 행정부공무원들은 안건을 속속들이 검토한다.

(가) 구성

각 주는 각 위원회에 1명의 구성원을 보내고, 그 구성원은 각 위원회에서 1개의 투표권을 가진다. 연방참사원은 16개의 위원회가 있다. 위원회의 사무구분은 본질적으로는 연방행정부의 분류에 따른다.

외교국방위원회는 통상 정부수반들이 참여한다. 이러한 이유에서 이를 "정치적 위원회"로 표현하기도 한다.

그런데, 예컨대 경제와 재정과 같은 전문위원회에는 해당 행정부의 장관이 참여한다. 모든 위원회에는 -통상은 행정부의 전문공무원인- 수임자(Beauftragte)가 참여할 수 있는데(기본법 제52조 제4항), 여러 전문위원회에는 종종 이와 같은 수임자들이 활동하고 있으며, 나아가 많은 위원회들은 실제로는 "공무원이 점령"하기도 한다. 수임자들은 회의 도중 교체할 수 있어, 개별 의사일정에 맞추어 관련 전문가를 참여시킬 수 있다.

(나) 운영방식(Arbeitsweise)

위원회는 비정치적이라고 할 수 없기 때문에, 위원회에서는 거창한 것 보다는 실제로 매우 디테일한 것이 더 문제된다.

위원회에서는 의안들이 마지막 디테일까지 심의된다. 여기에서 주들은 연방의 입법과 유럽연합의 규정을 함께 형성하고 조정하고 개선할 수 있다.

연방참사원이 가지고 있는 명성은 상당한 전문지식에서 비롯된 것이다. 이와 같은 전문지식은 위원회에서도 모아지고, 주정부가 시민들과 사무에 근접한 법집행을 통하여 얻게 되는 경험들에서도 모아진다.

위원회에서는 연방과 주 사이의 일상적인 대화의 일부분이 이루어지기도 한다. 왜냐하면 연방수상과 연방행정부장관들은 위원회회의(또는 본회의)에 참여할 권리 - 요구가 있을 때에는 참여할 의무- 가 있기 때문이다. 이들은 언제나 여기에 속해 있어야 한다(기본법 제53조).

심의에는 연방정부의 수임자, 즉 연방행정부의 공무원들이 참여하는데, 이에 따라 위원회 회의실에서는 연방행정부의 전문가와 주정부의 전문가가 서로 마주 앉는다.

위원회 회의는 비공개로 한다. 왜냐하면 투명하고 솔직한 대화를 위하여 기밀유지가 필요하고 또한 비밀유지가 필요한 대상들이 토의되기 때문이다.

다) 연방참사원의 의장

매년 11월 1일 연방참사원에서는 주지사 중에서 새로운 의장단을 선출한다. 의장단에는 연방참사원 의장 1인과 2인의 대표자(Stellvertreter)[16]가 속한다.

의장선출은 주의 인구 수를 통하여 결정된 순서에 따라 이루어진다. 순서는 인구 수가 가장 많은 주의 정부수반으로부터 시작한다.

이 규칙은 1950년 주지사들의 합의로 만들어 진 것인데, 직의 차지가 변동하는 다수관계와 정당정치적 고려에 예속되지 않는다는 장점이 있다. 그밖에도 이 규칙은 모든 주가 그 크기에 상관없이 의장을 낼 수 있다는 점에서 모든 주의 동등대우원칙을 보장하는 기능도 가진다.

2명의 부의장(Vizepräsident)의 선출에 대해서도 주지사들은 합의를 통하여 규칙을 만들었는데, 제1 부의장으로는 전해의 의장이, 제2 부의장으로는 다음해에 퇴임하는 의장이 선출된다.

의장단의 임무는 특히 연방참사원의 예산수립과 - 본회의가 결정하여야 하는 것이 아닌- 원 내부의 중요사무에 대한 결정이다.

의장의 주요업무는 주로 연방참사원의 본회의 소집 및 회의진행이다. 의장은 모든 연방참사원의 사무와 관련하여 독일연방공화국을 대표한다. 이와 더불어 기본법은 의장에게 특별한 권한을 부여하고 있는데, 기본법 제57조에 따르면 의장은 연방대통령 유고시 연방대통령의 권한을 맡는다. 이와 같은

16) 부의장(Vizepräsident)을 말한다.

의장의 권한 때문에 조서상으로는 종종 "제2의 연방대통령"으로 보이기도 한다. 그러나 독일에는 조서상 직의 순위에 대한 확립된 것이 없다. 따라서 연방대통령 다음으로 누가 연방을 최고로 대표하는가 하는 문제는 여전이 오픈되어 있다.

현재 의장단은 작센주 주지사인 틸리히가 의장으로, 헤쎈주 주지사인 보우피어가 제1 부의장으로, 라인란트-팔쯔주 주지사인 드라이어가 제2 부의장으로 구성되어 있다.

라) 상설 자문회의

연방참사원 회장단에는 상설 자문회의가 있다. 자문회의는 연방에 있는 16명의 주의 전권수임자(Bevollmächtigten)로 구성되어 있다. 다른 의회의 자문회의와 유사하게 이 자문회의도 의장과 의장단을 위하여 자문을 하는 역할을 한다.

이를 넘어서 상설자문회의는 중요한 정보- 및 조정사무를 담당하고, 특히 연방참사원과 연방정부의 결속을 올바르게 유지하는 데 기여한다.

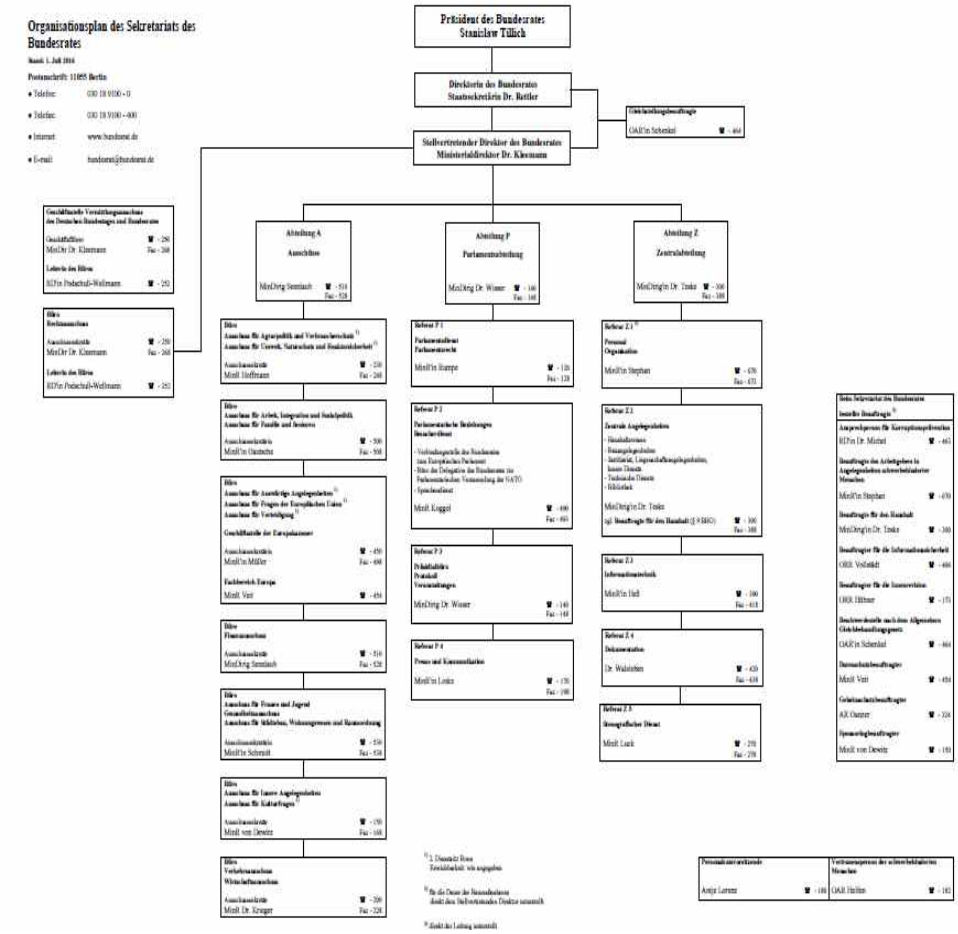
상설 자문회의는 통상 1주에 1회 개최한다. 자문회의는 대체로 연방내각회의 후에 이루어진다. 연방정부의 대표자가 회의에 참석하고 연방정부의 회의 및 결정에 대하여 알려준다. 이를 통하여 연방정부는 다른 한편으로는 사전에 연방입법에 대한 연방참사원의 의견을 알 수 있고 또는 연방정부의 고유목적과 의도를 설명할 수 있게 된다.

마) 사무국(Sekretariat)

연방참사원의 사무국에는 대략 200명의 공무원과 고용자들이 종사하고 있다. 다른 의회의 행정규모에 비하면 연방참사원의 사무국은 상대적으로 적은 규모라 할 수 있다.

사무국의 주요 역할은 연방참사원 및 소속 위원회의 회의의 준비하고 진행하는 것이다. 별도로 입법을 위한 학술적인 연구나 도움을 위한 기능은 연방참사원에는 없다.

사무국에는 사무국의 대표로서 사무국장(Direktor)과 부국장(Stellvertretender Direktor)이 있고, 사무국은 3개의 부로 나뉘어져 있다. A부(Abteilung A)는 위원회 사무를 관장하고, P부(Abteilung P)는 의회 관련 사무를 관장하며, Z부(Abteilung Z)는 연방참사원의 중앙사무부서로 연방참사원의 조직, 인사, 예산, 정보 등 연방참사원의 행정과 관련된 사무를 관장한다.



<그림 3-1-2> 연방참사원 사무국 조직도

(3) 국정참여 역할

연방참사원의 권한은 연방의 권한사항에 국한되며 주의 사무는 포함되어 있지 않다. 독일 기본법에 의하면 연방참사원은 연방의회, 연방행정부, 유럽연합의 사무에 협력하지만, 이에 대하여 독자적으로 결정하지는 않는다. 연방참사원의 주요기능은 연방의 입법 및 행정에 참여한다는 것이다.[17][18] 이 가

17) 연방참사원의 역할(http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/aufgaben-node.html, 2016.8.10. 최종방문) 참조.

18) 이처럼 연방참사원이 입법기능 이외에 행정참여를 통한 집행기능까지 수행한다는 점

운데 연방참사원이 가지는 가장 중요한 기능은 연방법률제정에 대한 관여이다. 연방참사원은 법률안 제안권을 가진다. 연방정부가 제안하는 법률안은 연방의회에 회부되기 전에 연방참사원의 의견을 듣기 위하여 제출된다. 기본법에 규정된 일부 법률에 대해서는 연방참사원이 동의권을 가지는 경우도 있다. 기본법에서 동의권이 규정되어 있지 아니한 모든 법률안에 대해서 연방참사원은 이의를 제기할 수 있다. 연방정부의 법규명령과 행정규칙은 연방참사원의 동의를 얻어야 한다. 이와 같이 독일의 각 주는 이와 같이 연방참사원을 통하여 연방의 입법 및 행정과정에 참여함으로써 연방의회 및 내각에 대한 강력한 견제기능을 수행하면서 또한 이를 통하여 주의 이익을 실현할 수 있는 기회를 가지게 되는 것이다.[19]

3. 독일 도시연합(DST: Deutscher Städtetag)[20][21]

독일 도시연합은 주로 대도시와 광역도시 복합체의 중심도시들, 대규모의 크라이스 소속 자치시들의 연합체로서 연방정부, 연방위회, 연방참사원, 유업연합 및 그 밖의 수많은 기관들에 대하여 독일 자치시의 이익을 대변하는 기능을 수행하고 있다.

독일 도시연합은 ① 법률안에 대한 의견제시, 의회·정부와의 협의 및 대외홍보활동을 통하여 입법에 영향력을 행사하고, ② 주민들의 수요를 지향하는 현대행정을 추구하며, ③ 시와 더불어 새로운 지방정책적인 도전을 위한 컨셉을 완성하기 위하여 노력한다.

독일 도시연합의 활동분야는 ① 재정, ② 교육, 문화, 스포츠 및 평등, ③ 노동, 청소년, 보건 및 사회, ④ 도시개발, 건축, 주거 및 교통, ⑤ 환경, 경제, 에너지, 화재 및 재난 예방, ⑥ 법 및 행정, ⑦ 유럽 및 국제, ⑧ 통합, 인구변화, 도시 및 시민, ⑨ 언론 및 대민업무이다. 이를 위하여 독일 시연합은 전문위원회를 두고 있다.

독일 도시연합(DST: Deutscher Städtetag)은 도시 주(Stadtstaat)를 포함한

에서 이를 '제2정부'라고 부르는 학자도 있다고 한다. 이러한 점에서 연방참사원을 '상원', '제2원', '참의원'으로 부르는 것은 적절치 못하다고 한다(허영, 상게서, 1017면).

19) 이기우, 지방정부의 국정참여 :독일의 사례를 중심으로, 시민교육연구 제29집(1999.9), 한국사회과교육학회, 78면 이하; 심익섭, 지방자치발전을 위한 지방자치단체의 국정참여에 관한 연구 -정부간 관계를 중심으로-, 한독사회과학논총 제17권 제2호(2007년 가을), 한독사회과학회, 113면 이하 참조.

20) 김남철 외, 전게서, 46면 이하.

21) 독일 시연합 홈페이지(http://www.staedtetag.de/wirueberuns/aufgaben/, 2016.9.8. 최종방문) 참조.

107개의 크라이스에 속하지 않는 독립시(kreisfreie Städte)와 99개의 크라이스 소속된 시(kreisangehörige Städte), 그밖에 약 3200개의 간접회원도시 및 지방자치단체가 소속된 16개 회원연합을 구성원으로 하고 있다.

독일 도시연합은 의장, 부의장, 총회, 일반위원회, 전문위원회로 구성되어 있다. 총회는 독일 시연합의 최상위 기관으로 의장을 회장으로 하여 1년에 2회 개최된다. 총회에는 구성원인 시와 특별 구성원들을 대표하는 750~800명 정도의 대표자들이 참석한다.

일반위원회(Hauptausschuss)는 1년에 3회 개최되며, 주연합들에서 보낸 약 135인의 구성원이 참석한다.

의장단은 의장 1인, 부의장 1인, 5인의 상설 대표자(ständiger Stellvertreter) 및 1명의 사무총장(Geschäftsführer)과 그 밖의 약 30여명의 의장단 구성원(시장)으로 구성된다.

사무국은 베를린과 쾰른에 있고, 약 120명의 직원이 7개의 분과로 나뉘어 일을 하고 있다. 사무국에는 사무국을 대표하는 사무총장이 있고, 1인의 상설 대표자), 5인의 보조인, 1인의 대변인. 35인의 담당자들이 사무총장의 사무를 지원한다.

4. 독일 주지사협의회[22)]

1) 설립배경 및 목적

연방참사원은 연방차원에서 주의 이해관계를 실현시킬 수 있는 강력한 형태의 참여제도이다. 연방참사원의 구성은 주의 정부각료 또는 그들이 파견한 공무원이지만 이들과 소속 주정부와는 명령적 위임관계에 있다는 점에서 사실상 이들은 주의 입장을 대표하는 것이다. 한편 연방참사원 내에서 이와 같은 각 주의 입장들을 논의하고 조정하는 역할이 필요한데, 이와 같은 기능을 수행하는 것이 주지사협의회(Ministerpräsidentenkonferenz: MPK)이다.

주지사협의회는 전문장관회의(Fachministerkonferenzen)[23)]와 더불어 각 주들이 상호 협력하기 위한 자발적인 협의회(Gremium)이다. 따라서 이들은 공

---

22) 이에 관하여는 최철호 외, 주요 외국의 지방정부협의체 운영 현황과 시사점 연구, 전국시도지사협의회(2013.2), 79면 이하 참조).

23) 전문장관회의로는 경제-, 교통-, 내무- 및 재정전문장관회의가 있으며, 이들의 사무실은 연방참사원 사무국에 설치되어 있다(연방참사원 홈페이지 (http://www.bundesrat.de/SiteGlobals/Functions/Glossar/glossar.html?cms_lv2=4616860& cms_lv3=5048162, 2016.8.10. 최종방문, 참조).

식적인 연방기관이나 연방참사원의 기관이 아니다. 이들 협의회는 각 주들이 자발적으로 이해관계를 조정하기 위한 회의로서, 여기에서 각 주들은 공동의 이해관계에 대해서 그들의 입장을 협의하고, 연방에 반대되는 입장을 취하기도 하면서도 연방과 함께 공동의 해결을 도모하기도 한다. 협의회의 결정은 법적인 효력은 없으나, 하나의 추천의견(Empfehlungen)으로서 정치적인 구속력(politische Bindungskraft)을 가진다.[24]

(1) 주지사협의회의 연혁[25]

2차 세계대전 이후 독일의 모든 주지사들의 첫 번째 만남은 1947년 6월 초 뮌헨에서 시작되었다. 그러나 튀링엔, 작센-안할트, 작센, 메클렌부르그-포어폼먼 주와 브란덴부르그의 대표들은 즉각적인 독일 중앙행정부의 구성을 요구했지만 자신들의 요구가 관철될 수 없게 되자 회의가 시작되면서 협의회를 떠났다. 그 후 서독의 주지사들로만 협의회가 계속되게 되었다.

본격적으로 주지사협의회가 시작된 것은 1948년 7월 8일에서 10일까지 코블렌쯔(Koblenz)의 리터슈투르쯔(Rittersturz)에서 개최된 서방 3개 점령지역의 주 행정수반들의 만남이었다. 이 "리터슈투르쯔-회의(Rittersturz-Konferenz)"에서 주 행정수반들은 기본법을 제정하기 위하여 의회평의회(Parlamentarischer Rat)를 설치하는 것을 결정하였고 이로써 독일연방공화국의 건설의 길이 열리게 되었다.

그 후 주지사협의회는 1954년부터 상설화되었다. 협의회의 첫 회장은 당시 바이에른 주지사인 한스 에어하르드였다. 독일통일 이후에는 새로 옛 동독지역의 5개의 주가 참여하게 되었고, 1992년 가을 작센이 옛 동독지역의 연방주로서는 처음으로 회장직을 맡게 되었다.

(2) 주지사협의회의 헌법적 근거(Verfassungsrechtliche Grundlage)

독일 주지사협의회의 헌법적 근거는 독일의 연방주의 또는 연방국가 원리(기본법 제20조 제1항)[26]라고 할 수 있다. 이에 따르면 연방국가에서의 주(Bundesländer)는 독일연방공화국의 구성국가(Gliedstaaten)이다. 이를 통하여 연방의 각 주들은 자신의 권한이 미치는 영역을 자기책임으로 형성할 수 있

---

24) 상게 연방참사원 홈페이지 참조.
25) 상게 Wikipedia 참조.
26) 기본법 제20조
(1) 독일연방공화국은 민주적, 사회적인 연방국가이다.

고(기본법 제30조,[27] 제70조,[28] 제83조[29])GG), 동시에 다른 주들과 협력할 수 있다.[30]

그러나 이와 같은 헌법규정은 주지사협의회의 활동배경은 될 수 있지만, 협의회에 대한 명시적 규정은 아니다. -우리나라의 대한민국시도지사협의회의 경우 지방자치법에 명시적으로 법적 근거가 있는 것과는 달리- 독일 주지사협의회에 대해서는 명시적인 헌법 또는 법률의 근거규정이 없다. 따라서 주지사협의회는 연방참사원과 같은 헌법기관이 아니다. 그리고 연방이나 주의 입법과정에 직접 관여하는 것도 아니다. 따라서 이러한 의미에서 주지사협의회의 결정이 정치적인 구속력을 통하여 입법절차에 반영될 수 있도록 하는 것이 중요하다.[31]

한편 직접적인 법적 근거는 아니지만, 연방정부 운영규정(Geschäftsordnung der Bundesregierung) 제31조[32]는 "중요한 정치·경제·사회·재정문제들을 토의하고, 개별적인 접촉으로 연방과 주에서의 납득할 만한 통일적인 정책에 기여하기 위한 목적으로, 연방수상은 1년에 여러 차례 연방정부와의 공동회의에 주 정부의 대표들을 개별적으로 초대하여야 한다."고 규정하고 있다. 이와 같은 규정이 주지사협의회의 활동의 '간접적'근거가 될 수는 있겠지만, 이는 법령이 아닌 연방정부 내부의 운영규정에 불과하다는 점, 연방과 주의 공동회의에 관한 규정이라는 점에서 보면 아무래도 이를 주지사협의회의 법적 근거로 보기는 어렵다고 생각된다.

---

27) 기본법 제30조
국가권한의 행사와 국가사무의 수행은, 기본법이 달리 규정하고 있지 않거나 다른 규정을 허용하지 않는 한, 주가 행한다.

28) 기본법 제70조
(1) 주는, 기본법이 연방에 입법권을 부여하지 않은 한, 입법권을 가진다.

29) 기본법 제83조
주는, 기본법이 달리 규정하지 않거나 다른 규정을 허용하지 않는 한, 연방법률을 고유사무로써 집행한다.

30) 전게 Wikipedia 참조.

31) 상게 Wikipedia 참조.

32) Geschäftsordnung der Bundesregierung(https://www.bundesregierung.de/ Content/DE/StatischeSeiten/Breg/regierung-und-verfassung-geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html, 2016.8.10. 최종방문).
§ 31
Die präsidierenden Mitglieder der Landesregierungen sollen mehrmals im Jahre persönlich zu gemeinsamen Besprechungen mit der Bundesregierung vom Bundeskanzler eingeladen werden, um wichtige politische, wirtschaftliche, soziale und finanzielle Fragen zu erörtern und in persönlicher Fühlungnahme zu einer verständnisvollen einheitlichen Politik in Bund und Ländern beizutragen.

이와 같이 주지사협의회의 명백한 법적 근거가 사실상 없다는 문제 때문에 일부에서는 주 헌법에서 부여한 주지사의 권한을 근거로 드는 견해, 일종의 불문의 헌법기관으로 이해하는 견해 등도 있다.[33]

2) 기능 및 역할

(1) 조직

주지사협의회는 1년에 4번 개최된다. 첫 번째 협의회는 회장직을 맡은 주에서 개최하고 이후 3번은 연방수도인 베를린에서 개최한다. 연방에 대한 견해를 표명하기 위해서는 1년에 두 번 주지사협의회가 내린 결론을 연방수상에게 소개할 기회를 가진다. 이에 따라 여름과 12월에는 각 주의 행정수반들이 주지사협의회에 이어 연방수상과 대화하기 위하여 함께 온다.

정기적인 회의 이외에도 특별히 요구가 있는 경우 추가적으로 특별협의회가 개최된다. 이러한 경우의 예로는 연방주의개혁(Föderalismusreform)과 주 상호간의 재정조정(Länderfinanzausgleich)이 있었다. 지난 해 논의되었던 특별협의회의 주제는 유럽정책(Europapolitik), 연방주의개혁(Föderalismusreform), 연방-주-재정관계(Bund Länder Finanzbeziehungen), 대중매체- 및 교육정책(Medien und die Bildungspolitik)이었다.

특별한 주제들은 상호 신뢰할 만한 대화시간인, 이른바 벽난로 회담(Kamingesprächen)라고 불리는 비밀회의에서 다루어진다. 이 회담에는 보조자 없이 행정수반들만 참석한다.

주지사협의회의 결정은 2004년까지는 항상 만장일치로 하여야만 했다. 하지만 합의원칙(Konsensprinzip)으로 인한 주의 행위능력의 약화로 이후 협의회에서는 각 주의 행위능력을 강화하기 위하여 연방주의개혁에 관한 회의 도중에 합의원칙을 완화하였다. 이에 따라 2004년 말부터는 적어도 13개 주의 동의만 있으면 결정이 가능하게 되었다. 그렇지만 운영규정(Geschäftsordnung), 예산에 영향을 주는 사무 그리고 공동시설의 설치는 예외이다. 여기에는 여전히 합의원칙이 적용되는 것이므로, 예외사항들에 대해서는 여전히 만장일치로 결정하여야 한다.

주지사협의에서의 지위를 확정하기 위하여 전통적으로 주지사협의회에서는 A그룹의 주지사들과 B그룹의 주지사들로 나누어 예비토론을 실시한다. A그룹은 사회민주당(SPD)이 집권한 주들이고, B그룹은 기독교민주당(CDU) 및

33) Martens, Ministerpräsidentenkonferenzen, Ergon Verlag, 2003, S. 19.

기독교사회당(CSU)이 집권한 주들이다.[34)]

주지사협의회의 회장직은 합의된 순서에 따라 매년 바뀐다. 각 주의 주지사가 협의회의 회장이 된다. 2015년 10월 브레멘 주는 브란덴부르그 주로부터 회장직을 인수하였고, 2016년 10월에는 다시 메클렌부르그-포어폼먼 주가 브레멘으로부터 인수할 예정이다.

1990년 독일 재통일까지 그 당시의 11개 주는 다음의 순서에 따라 의장직을 교체하였다:

번호	주
1	바이에른(Bayern)
2	베를린(Berlin)
3	노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)
4	니더작센(Niedersachsen)
5	헤쎈(Hessen)
6	라인란드-팔쯔(Rheinland-Pfalz)
7	슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein)
8	바덴-뷔르템베르그(Baden-Württemberg)
9	브레멘(Bremen)
10	자아란트(Saarland)
11	함부르그(Hamburg)

1990년부터는 16개의 주가 다음의 순서로 의장직을 교체하고 있다:

번호	주
1	니더작센(Niedersachsen)
2	헤쎈(Hessen)
3	작센(Sachsen)
4	라인란드-팔쯔(Rheinland-Pfalz)
5	작센-안할트(Sachsen-Anhalt)
6	슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein)
7	튀링엔(Thüringen)
8	바덴-뷔르템베르그(Baden-Württemberg)
9	브란덴부르그(Brandenburg)
10	브레멘(Bremen)
11	메클렌부르그-포어폼먼(Mecklenburg-Vorpommern)

34) 베를린 정부 홈페이지(http://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/politik/bundesangelegenheiten/die-ministerpraesidentenkonferenz/artikel.23573.php, 2016.8.10. 최종방문) 참조.

12	자아란트(Saarland)
13	함부르그(Hamburg)
14	바이에른(Bayern)
15	베를린(Berlin)
16	노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)

(2) 인력구성

주지사협의회는 해당 협의회의 주지사 사무처의 장이 준비한다(CdS[35]-Konferenzen). 주지사협의회는 위와 같이 16개의 주가 합의된 순서에 따라 매년 회장직을 수행하는 것이기 때문에 회장직을 맡는 주의 주지사 사무처(Staatskanzlei)[36]가 협의회가 책임을 지는 것으로 하는 것이다.

(3) 예산 및 운영재원

주지사협의회는 위와 같이 회장국의 사무국이 돌아가면서 회의를 준비하기 때문에 협의회 자체는 자체 조직이나 직원도 없고 관련된 예산도 필요치 않다.

(4) 국정참여 역할[37]

가. 대국회 역할(국회 안에서의 역할)

주지사협의회는 독일의 16개의 주가 스스로 이해를 조정하는 협의체이다. 협의회는 연방참사원 안에서 주에 관련된 주제들을 논의하고 조정하기 위하여 비공식적으로 활동하고 있는 주지사들 간의 회의이다. 주지사협의회는 예로부터 국가계약의 체결, 주 상호간 또는 연방과의 합의도출 등의 기능을 수행하여 왔다. 일반적으로 알려진 예로는 주 상호간의 재정조정이나 방송에 대한 국가계약이 있다.

2015년 10월 1일 브레멘 주가 의장직을 넘겨받아 현재 협의회 의장은 브레멘 주의 주지사이며 브레멘 시의 시장인 카르스텐 질링(Carsten Sieling)이다.

이와 같이 주지사협의회(또는 주지사회의)는 독일연방공화국 내의 16개의

35) Chef der Staatskanzlei(주지사 사무처의 장)
36) 주지사 사무처는 주지사의 비서관실이라고 할 수 있다. 주에 따라서는 Senatskanzlei 또는 Staatsministerium으로 부르는 등의 차이를 보이고 있다.
37) Wikipedia(https://de.wikipedia.org/wiki/Ministerpr%C3%A4sidentenkonferenz#Geschichte, 최종방문 2016.7.30.) 참조.

모든 주의 주지사들이 주와 관련된 주요 주제들을 논의하고 각 주의 공통의 입장을 정하거나 연방에 대한 공동입장을 대변하는 협의체로서 연방참사원 안에서 활동하고 있는 수많은 회의 중의 하나로서 일종의 주지사들 간의 자발적인 "협의회"이다.

주지사협의회는 주와 관련한 공동의 문제들을 논의하고 결정함으로써 연방에 대하여 주의 이익을 대변한다. 특히 주지사협의회의 회의는 통상적으로 입법절차에서 다루어지지 아니하는 사항들에 대하여 일정한 합의를 이끌어내는 것을 목적으로 한다는 점에서도 정치적으로 매우 중요한 기능을 수행한다.[38]

요컨대 주지사협의회는 주지사들이 회의를 통하여 입법의 전 단계에서 그리고 기타 정치적으로 중요한 문제들에 대하여 주 상호간의 일정한 의견형성에 도달하는 것을 목적으로 하는, 주지사들의 자발적인 협의체로서 연방에 대하여 각 주의 이해관계를 조정·통일하고 상호 협력하기 위한 기구라고 할 수 있다.[39]

주지사협의회에서는 그 동안 에너지정책, 교육정책, 유럽정책, 연방주의개혁, 연방과 주간의 재정관계 등을 주요주제로 다루어 왔으며, 이미 언급한 바와 같이, 국가간 계약 체결(특히 방송영역)과 같은 일들을 수행하기도 하였다.

나. 대정부 역할

주지사협의회는 입법부에 속한 연방참사원 안에서 활동하고 있는 자발적인 협의체이므로, 그 기능은 연방참사원의 기능 안에 포함된다고 할 수 있다. 따라서 대정부 역할은 없다고 할 수 있다. 그러나 연방참사원은 정부가 제정하는 법규명령에 대한 동의권을 가진다는 점에서 간접적으로 정부에 대한 견제 및 협력기능을 수행한다고 볼 수도 있을 것이다.

(5) 지역발전에서의 역할

주지사협의회는 각 주들이 자발적으로 이해관계를 조정하기 위한 회의로서, 여기에서 각 주들은 공동의 이해관계에 대해서 그들의 입장을 협의하고, 연방에 반대되는 입장을 취하기도 하면서도 연방과 함께 공동의 해결을 도모하

---

38) 예컨대, 바덴뷔르템베르그 홈페이지(https://www.baden-wuerttemberg.de/de/regierung/baden-wuerttemberg-im-bund/ministerpraesidentenkonferenz/, 2016.8.10. 최종방문) 참조.

39) 최철호 외, 전게서, 85면 참조.

기도 한다는 점에서, 주지사협의회의 활동은 지역발전에도 직·간접적인 영향을 미친다고 할 수 있겠다.

3) 국회의원 선출제도

(1) 일반적인 국회의원 선출제도

독일의 국회는 연방의회(Bundestag)과 연방참사원(Bundesrat)으로 구성되어 있다. 연방의회는 하원, 연방참사원의 상원에 비교할 수 있으나, 연방참사원은 지방의 이익을 대표하기 위하여 각 지방(支邦)국가들을 대표하는 자들로 구성되어 있다는 점에서 엄격한 의미에서 상원은 아니다.

연방의회는 보통·직접·자유·평등선거를 통하여 선출된다.

한편 연방참사원의 위원들은 국민에 의하여 선출되는 것이 아니므로 임기가 없으며 개별위원의 교체가 있을 뿐이다. 이와 같이 연방참사원은 연방의회(Bundestag)와는 그 구성이나 성격이 전혀 다르기 때문에 엄밀한 의미에서 독일 의회제도는 전통적인 의미의 양원제는 아니다. 모든 주 정부는 인구비례에 따라 최소한 3명에서 6명의 대표자를 연방참사원에 파견한다. 각 주는 연방참사원에서 그들이 보낸 대표 수에 상응하는 투표권을 갖는데, 각 주의 대표자들은 투표권을 임의로 행사할 수 있는 것이 아니라 그들을 파견한 주 정부의 결정에 따라 통일적으로 행사하여야 한다. 이 점에서 위원과 소속 주 정부와는 명령적 위임관계에 있다고 할 수 있고 따라서 독일의 연방참사원은 전통적인 양원제국가에서의 상원과는 다르다고 할 수 있다. 그렇지만 이를 상원에 비교한다면, 독일의 연방참사원제도는 지역대표형 상원제도라고 할 수 있다.

(2) 독일 주지사협의회 구성원의 국회의원 여부

주지사협의회는 독일 각 주의 주지사들로만 구성된 협의체이므로, 그 외에 국회의원 신분을 가진 구성원은 없다.

5. 시사점

1) 국가적 성격에 따른 시사점

주지사협의회 제도는 연방(聯邦)국가에서 지방(支邦)국가의 대표들이 연방에 참여하는 제도이다. 따라서 단방국가인 우리나라에서 지방자치단체의 대

표들이 중앙에 참여하는 것과는 참여하는 단계, 근거 등에서 차이가 있다.

그러나 지방자치단체이든 (지방)국가이든, 지방의 이해를 중앙에 반영시키는 참여제도라는 점에서는 공통점이 있다고 판단된다. 따라서 연방국가인 독일에서의 주지사협의회를 통한 연방에의 참여제도는 우리나라가 단방국가라는 것과 관계없이 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

주지사협의회는 상원의 역할을 하는 연방참사원제도를 통하여 각 지방의 대표들이 연방의 입법과정에 강력하게 참여할 수 있다는 점을 전제로 하고 있다. 그러면서 연방참사원에서의 회의와 같은 공식적인 회의에 앞서 비공식적인 정치적 회의로서 주지사협의회를 활용하는 것이다. 실제로 주지사협의회에서 논의되고 결정된 내용들이 거의 형식적으로 연방참사원의 공식적 회의를 통과한다고 보면 된다. 이러한 점에서 주지사협의회는 각 주의 이익들을 논의하고 이를 연방의 입법과정에 반영시키는 매우 중요한 정치적 창구로서의 역할을 한다.

이러한 점에서 이 제도로부터의 시사점은 무엇보다도 연방참사원과 같이 지방자치단체의 이익을 대표할 수 있는 지역대표형 상원제도를 설치하는 것이 중요하다는 점이다. 이를 바탕으로 상원의 회의에 앞서 시도지사협의체를 비공식적인 정치적인 회의로 활용하는 방안이다.

그밖에도 이 제도로부터, 예컨대 우리나라의 국회와 중앙행정부에 각각 지방자치단체의 장들과의 협의체를 두고 이를 수시로 정책을 조율하는 자문회의로 운영하는 방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

2) 법적 근거에 따른 시사점

주지사협의회는 연방참사원 안에서 자율적으로 활동하는 주들의 자발적인 협의체라는 점에서 별도의 법적 근거가 없다. 이에 대해서 여러 견해들이 제시되고는 있지만, 자발적이고 비공식적인 회의체라는 점에서 법적 근거가 꼭 필요한 것은 아니다.

우리나라의 경우에도 광역지방자치단체협의체나 기초지방자치단체협의체의 경우에는 반드시 그 법적 근거가 있어야만 설립되는 것은 아니다. 오히려 법적인 기초가 너무 정치하면 협의체의 역할이 법으로부터 자유롭지 못할 경우도 생길 수 있다. 결론적으로는 법적 근거의 문제는 광역정부협의체를 어떻게 운용할 것인가에 따라 다르다고 할 수 있다.

3) 조직 및 인력구성의 시사점

주지사협의회는 그 의장을 각 주가 돌아가면서 맡고, 협의회의 회의는 의장주의 사무국이 담당하도록 되어 있기 때문에, 별도의 조직이 없다는 점이 특징이다.

이는 주지사협의회가 연방참사원의 공식적인 회의에 앞서 열리는 비공식적인 정치적 모임이라는 점에서 이와 같이 운용되는 것으로 보인다. 여기에서는, 예컨대 시도지사협의회라는 지방자치법에 근거한 공식적인 법인은 그대로 두면서 '비공식적인 시도지사와 중앙행정부와의 협의체'를 운영하되, 이 협의체의 경우 의장직을 맡는 각 시도에서 회의를 준비하는 것으로 운영하는 방법을 생각해 볼 수는 있을 것이다.

4) 예산 및 운영재원의 시사점

위와 같은 주지사협의회의 조직 및 인력구성의 특성상 회장직을 맡는 주에서 협의회를 운영하도록 함으로써 주지사협의회에는 별도의 예산이 필요치 않다는 점이 특징이다.

5) 국정참여의 시사점

주지사협의회는 연방참사원 안에서 활동하는 주지사들 간의 자발적인 협의체이다. 연방참사원은 연방차원에서 주의 이해관계를 실현시킬 수 있는 강력한 형태의 참여제도이다.

주지사협의회는 공식적인 연방기관이나 연방참사원의 공식기관은 아니지만, 이들 협의회는 각 주들이 자발적으로 이해관계를 조정하기 위한 회의로서, 여기에서 각 주들은 공동의 이해관계에 대해서 그들의 입장을 협의하고, 연방에 반대되는 입장을 취하기도 하면서도 연방과 함께 공동의 해결을 도모하기도 한다. 협의회의 결정은 법적인 효력은 없으나, 정치적인 구속력을 가진다. 실제 연방참사원의 회의에 앞서 주지사협의회에서 논의되고 결정된 내용이 거의 연방참사원에서 그대로 논의되고 결정되는 것이 일반적인 관례임을 볼 때, 주지사협의회는 비록 비공식적인 비구속적인 회의체이지만, 그 회의내용은 거의 그대로 연방참사원의 결정으로 이어지게 되면서, 사실상 주지사협의회를 통한 연방에의 참여는 매우 강력한 사실상의 효과를 가지고 있다고 할 수 있다.

6) 지역발전에 있어서의 시사점

주지사협의회는 각 주들의 이해관계를 연방에 반영하기 위한 회의체로, 주지사협의회의 활동을 통하여 주들의 이해가 연방에 반영됨으로써 지역발전에도 직·간접적인 영향을 미친다고 할 수 있겠다.

실제로 주지사협의회의 사실상의 정치적 영향력을 매우 크다. 주지사협의회의 회장직을 맡은 주에서는 이 사실을 대대적으로 홍보하고, 주지사협의회가 개최되는 도시에서는 전 연방 각 주의 주지사들이 한 곳에 모인다는 점에서 협의회 개최 자체가 매우 큰 정치적인 이슈가 된다. 이러한 점에서도 주지사협의회는 그 지역발전에도 매우 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

7) 국회의원 선출의 시사점

독일의 연방의회는 우리나라 국회와 마찬가지로 국민들의 직접선거로 선출되지만, 연방참사원은 각 주정부의 구성원으로 구성된다는 점이 매우 특징적이다. 이로써 연방참사원은 주의 이익을 연방에 대하여 대변하는 기관이 되는 것이다.

주지사협의회는 연방참사원 안에서 비공식적으로 활동하는 주지사들의 정치적 회의체라는 점에서 협의회의 구성원 가운데에는 국회의원이 없다. 독일의 예는 국회의원이 구성원으로 참여하지 않더라도, 하원의 입법활동에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 지역대표형 상원제도가 도입되어 있다면, 이와 같은 상원을 통하여 주지사협의회만으로도 연방의 입법에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점을 보여준다. 이와 관련하여 우리나라의 경우에도 입법부 안에 지역대표형 상원을 두는 방안을 생각해 볼 필요가 있다.

제2절 스위스

1. 스위스 국가구조 및 지방자치 개관

스위스는 26개의 칸톤(Kanton)으로 구성되는 연방국가이다. 스위스 연방헌법 제1조는 스위스 연방(Schweizerische Eidgenossenschaf)은 스위스 국민과 26개의 칸톤으로 구성된다고 규정하고 있다. 또한 스위스에는 약 2,400여 개의 지방자치단체인 게마인데(Gemeinde)가 있다.

스위스 연방헌법 제3조는 “칸톤은 연방헌법에 의해서 주권이 제한되지 않는 한 주권을 가지고 있으며, 연방정부에 위임되지 아니한 모든 권한을 행사한다.”고 규정하고 있다. 칸톤은 스위스 연방을 이루는 주권을 가진 국가로서의 지위를 가지고 있다. 스위스의 정치체제는 지방분권적 연방국가, 직접 민

주제, 회의체정부, 양원제 국회 등을 특징으로 한다.

스위스는 지방분권적인 연방제도를 통해서 국가를 '아래로부터 위로' 발전시켜왔다. 칸톤은 민주주의를 발전시키는 혁신적인 실험실로서 시민참여제도나 회의체정부 등도 칸톤에서 먼저 발전된 것이었다. 스위스 연방제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

스위스 연방주의는 게마인데, 칸톤, 연방의 3단계 국가구조(dreistufiger Staatsaufbau)로 구성되어 있다. 연방과 칸톤은 보충성의 원칙에 따라 포괄적인 권한이 칸톤에 배분되어 있다. 연방의 권한은 헌법에 명시된 경우에만 인정되며, 그렇지 않으면 칸톤의 권한에 속한다. 연방이 새로운 권한을 갖기 위해서는 헌법개정이 있어야 한다. 이러한 헌법개정은 국민의 다수와 칸톤의 다수의 찬성이 있어야 한다(이점에서 칸톤은 헌법개정에 거부권을 갖는다고 볼 수 있다). 그렇지 않으면 모든 새로운 권한은 칸톤이 입법권과 정치적 재량권을 포괄적으로 갖게 된다.

칸톤은 1848년 이전에는 독자적인 국가로서 지위를 가졌다가 1848년 연방국가로 결합하면서 칸톤주권의 일부를 연방에게 이양하였다. 다만 칸톤 유라(Jura)는 1979년 1월 1일에 칸톤 베른(Bern)으로부터 독립하였다. 각 칸톤은 독자적인 헌법과 정부, 국회, 법원 등 독립적인 국가조직을 갖고 있다. 칸톤은 국가로서의 지위를 갖고 있다.

칸톤은 문화, 교육, 언어, 종교 등과 같이 지역정체성에 관한 사무, 보건이나 사회부조와 같은 사회정책을 주로 관할한다. 연방정부는 국방이나 외교, 금융과 같이 독립적으로 처리할 필요가 있는 사무와 민사법, 형사법, 사회안전, 환경, 에너지, 인프라 등과 같이 전국적이거나 조정이 필요한 사무를 관할한다. 연방정부는 대강입법권을 행사하는 것에 그치고, 그 집행은 칸톤에 위임하는 경우가 많다. 연방정부와 칸톤정부, 게마인데는 모두 자신의 세금을 부과할 권한을 가지고 있으며 상당한 정도의 재정자율성(Finanzautonomie)을 가진다.

게마인데(Gemeinde)는 주에 소속된 지방자치단체로서 스위스에서 최소의 정치단위가 된다. 1990년대에는 3,000개가 넘는 지방자치단체가 있었고, 2000년대에 대대적인 통합을 시도하였고 그 결과 현재 2,400여 개의 지방자치단체가 있다. 약 1/5에 해당하는 비교적 큰 지방자치단체에서는 자체적인 의회를 가지고 있으나 약 4/5에 해당하는 소규모 지방자치단체에서는 모든 유권자가 참여할 수 있는 주민총회에서 직접민주적으로 지역문제에 대한 결정을 한다.

게마인데는 건축, 지방도로, 가스, 전기, 상수도, 쓰레기, 학교설립과 운영, 교사의 선임 등 지역적인 사무와 연방이나 칸톤으로부터 위임받은 사무(주민등록, 민방위 등)를 처리한다. 게마인데의 사무범위는 칸톤법에 의해 정해지므로 칸톤마다 차이가 있다.

2. 스위스 칸톤의 국정참여[40] 개관

스위스는 연방(Bund), 23개의 칸톤(Kantone, 주) -20개의 주와 6개의 반주(半州)- 및 2,495개의 시·군(Gemeinde)으로 구성되어 있다. 연방은 최상위의 지위에 있으며 통치를 하지만 제한된 권한만을 행사한다. 따라서 각각 칸톤과 반칸톤은 헌법상 명백하게 연방 권한으로 규정되어 있지 않은 분야에서는 완전히 독립되어 있다.

광역단위에서의 지방의 국정참여와 관련하여서는, -스위스도 독일과 마찬가지로 연방국가라는 점에서- 칸톤의 연방의사결정에의 참여를 살펴본다.

3. 입법과정 참여

스위스는 전통적으로 지방자치단체가 연방의 의사결정과정에 직접 참여하지는 않지만, 연방이 칸톤을 거치지 않고 지방자치단체와 직접 교섭하는 경우도 찾아보기 어렵다. 이처럼 연방과 지방자치단체를 엄격히 분리하는 관행은 칸톤이 연방민주주의의 사회문화적 중심으로서 연방과 지방자치단체를 연결하는 가교 역할을 수행해온 오랜 전통에서 비롯된 것이다. 연방헌법 제45조는 “칸톤은 연방헌법이 정한 바에 따라 연방의 의사결정과정, 특히 연방입법에 참여한다.”고 규정하고 있다. 또한 연방헌법은 연방과 칸톤이 상호 존중과 원조의 의무를 준수할 것(연방헌법 제44조)과 연방내각이 연방과 칸톤 간의 관계를 우호적으로 유지해야 하고 칸톤과 협력할 것(동법 제186조)을 규정하고 있다. 칸톤은 의회전(議會前) 의견청취절차(Vernehmlassungsverfahren), 의안제출권, 국민투표요구권 및 표결권, 상원 등을 통해 입법 및 정책결정과정에 참여하고 있다.

1) 의회전(議會前)의 의견청취절차

칸톤은 정당과 관련 이익집단 및 개인 등과 함께 연방입법과정의 의회전

40) 김남철 외, 전게서, 70면 이하.

의견청취절차에 참여한다.[41] 예컨데, 칸톤은 외교사무일지라도(동법 제54조) 자신의 권한이나 본질적 이익과 관련된 경우에는 연방의 외교정책결정과정에 참여해 입장을 표명할 권한을 가지며, 연방은 외교정책을 칸톤에게 적시에 그리고 충분히 통지하고 칸톤의 의견을 들어야 한다(동법 제55조).

칸톤은 개별적으로 의견청취절차에 참여하기도 하지만 때로는 다른 칸톤들과 연대하여 연방정책에 영향력을 행사한다. 특히 "칸톤장관회의"는 연방정책에 칸톤들의 이해를 관철시키는 압력단체의 역할을 수행하고 있다고 한다.[42]

2) 연방의회 입법과정의 의안제출권

칸톤은 연방내각이나 의원을 경유하지 않고 연방의회에 의안을 직접 제출할 권한은 갖는다(동법 제160조). 칸톤의 의안제출권은 연방의 정책형성에 대한 매우 강력하고 직접적인 참여수단이다. 여기서 의안이란 연방헌법의 개정뿐만 아니라 법률과 결의 등을 포함하는 연방의회의 모든 활동영역을 포함한다. 의안제출권 행사를 위한 칸톤 내부의 절차는 칸톤법에 따른다.

3) 국민투표 요구권 및 표결권

칸톤은 국민투표를 통해서 요구권을 행사한다. 8개의 칸톤들은 공동으로 연방법률, 연방헌법 또는 연방법률이 규정하는 연방결의, 국제법적 조약, 즉 폐기불능의 무기한의 조약과 국제기구의 가입을 규정하는 조약 및 다자간 법적 통일을 포함하는 조약 등을 국민투표에 부치도록 요구할 권한을 갖는다(동법 제141조),

더불어, 칸톤은 국민과 함께 국민투표에서 표결권을 행사한다. 칸톤은 국민과 함께 연방헌법의 개정, 집단안전보장기구 또는 국제기구 가입, 그리고 긴급한 것으로 선언된 연방법률 중 헌법적 근거가 없고 유효기간이 1년이 넘는 연방 법률에 대한 국민투표의 표결에 참여한다(동법 제140조). 칸톤이 국민과 함께 국민투표의 표결에 참여한 안건은 투표자의 과반수와 칸톤의 과반수가 동시에 찬성한 경우에 채택된다. 이 경우에 칸톤주민의 투표결과를 그 칸톤

---

41) 연방헌법 제45조는 "연방은 칸톤에게 적시에 그리고 충분히 연방계획에 대해 통지해야하고, 칸톤의 이익과 관련된 경우에는 칸톤의 의견을 들어야 한다."고 규정하고 있다.

42) 안성호, 지방정부의 국정참여 실태와 확충방안, 강원광장 통권 제71호 (2006. 7·8), 강원발전연구원, 31면.

의 투표로 간주한다(동법 제142조).[43]

4) 지역대표형 연방상원제도

연방상원(Ständerat)은 칸톤의 가장 강력한 입법이나 정책의 참여 통로이다. 연방칸톤은 20개의 일반칸톤에서 2명씩, 6개의 반(半)칸톤[44]은 1명씩 선출된 총 46명의 칸톤대표들로 구성된다(동법 제150조). 그러나 여기서 중요한 것은 상원의원을 칸톤대표라고 규정한 것은 법적 의미가 아니라 정치적 의미로서 칸톤대표라는 의미로 이해된다. 그러므로 상원의원은 정치적으로 칸톤대표지만 법적으로 칸톤의 지시에 구속되지 않고 자율적으로 행동한다(동법 제161조)는 것이 중요하다. 상원의원의 선거는 칸톤의 법령에 따른다(동법 제153조). 따라서 상원의원 선거방식이 칸톤마다 조금씩 다른데, 과거에는 상원의원이 칸톤의회에서 간선되는 경우도 있었지만, 오늘날에는 모두 직선된다. 24개 칸톤은 주민투표로, 2개 칸톤은 칸톤주민총회(Landsgemeinde)에서 상원의원을 선출한다. 그리고 대다수 칸톤들이 다수대표제를 채택한다. 다만, 주-라 칸톤은 비례대표제를, 그라우뷘데 칸톤은 3분의 1 유효득표제를, 베른 칸톤과 글라루스 칸톤 및 샤프하우젠 칸톤은 4분의 1 유효득표제를 채택하고 있다.

상원의원의 임기는 하원의원의 임기와 동일하게 4년이다(동법 제145조), 상원의원의 임기는 1999년 연방헌법이 전면개정되기 전까지는 칸톤법에 따라 글라루스 칸톤에서는 3년, 그 밖의 모든 칸톤들에서는 4년이었다. 이런 현실을 감안하여 1999년 전면개정된 연방헌법은 상원의원의 임기를 4년으로 통일하였다. 연방상원은 연방하원과 동등한 권한을 행사한다(동법 제148조).

상원과 하원은 제각기 법안을 심의한다. 법안심의 순서는 상·하원의장의 합의에 따른다. 단, 칸톤헌법과 관련된 법안은 상원에서 먼저 심의되며, 법안이 법률로 확정되기 위해서는 상원과 하원에서 모두 다수의 지지를 얻어야 한다. 만일 법안이 하나의 원에서 다수의 지지를 얻지 못하는 경우, 양원은 의견차를 좁히려고 서로가 노력한다.[45]

4. 스위스의 광역협의체

스위스의 경우에도 독일과 마찬가지로 ① 지방자치단체 차원에서의 참여와

---

43) 안성호, 상게논문, 31면.
44) 반칸톤은 종교적·정치적 이유 등으로 둘로 분리된 칸톤을 말한다. 반칸톤과 보통칸톤은 칸톤투표 수 계산에서의 차이를 제외하고는 모든 영역에서 동등하다.
45) 안성호, 전게논문, 31면 이하.

② 주(칸톤) 차원에서의 참여를 구분할 수 있겠다.

우선 지방자치단체 차원에서는 지방자치단체 연합체로서 스위스 도시연합(Schweizerischer Städteverband)과 스위스 게마인데 연합(Schweizerischer Gemeindeverband)이 소속 지방자치단체의 이익을 대변하며 주나 연방에 참여하고 있다. 이 가운데 우리나라의 시도지사협의회와 견줄만 한 것은 스위스 도시연합이다.

한편 스위스의 주들은 연방을 상대로 지역대표형 연방상원제도를 통하여 연방의 입법과정에 참여하고 있다. 이 과정에서 -독일에서와 유사하게- 주정부들은 회의체를 통하여 주들의 의사를 조율하고 있다. 즉, 스위스에도 독일의 주지사협의회와 유사한 제도로서 칸톤정부협의회(Konferenz der Kantonsregierungen)가 있다.

이하에서는 지방자치단체 연합체로서 스위스 도시연합과 칸톤정부의 협의체로서 칸톤정부협의회에 관하여 살펴보기로 한다. -독일의 경우와 마찬가지로- 광역협의체라는 관점에서는 칸톤정부협의회가 더 유사하가 때문에 이하에서는 여기에 중점을 두어 설명하기로 한다.

1) 스위스 도시연합(Schweizerischer Städteverband)[46]

(1) 설립배경 및 목적

스위스 도시연합은 스위스의 도시 및 도시게마인데의 이익을 대변하기 위한 연합체이다. 이는 곧 인구의 4분의 3이 살고 있고 스위스 경제생활의 84%를 차지하는 지방들의 이익을 대표하는 것이다. 스위스 도시연합은 1897년 창설되어 오늘날은 131의 구성원으로 구성되어 있다. 스위스 도시연합은 독일 도시연합과 유사한 연합체이다.

스위스 도시연합은 연방은 도시 및 인구밀집지역의 이익을 고려하여야 한다는 연방헌법 제50조에 따라 연방의 상시 파트너로서 연방의 의견청취절차에 참여하고, 연방의 전문가위원회에 함께 작업하며, 연방정부, 연방의회 및 그 위원회와 정기적으로 의견을 나눈다.

여기에서 중요한 플랫폼은 3부 인구밀집지역연합회(Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK))[47]이다. 3부 연합회는 2001년 연방내각, 칸톤정부협의회, 스위스 도시연합 및 스위스 게마인데연합에 의하여 창설되었다.

---

46) http://staedteverband.ch/de/Willkommen, 2016.10.5. 최종방문.
47) http://www.tak-cta.ch/de/, 2016.10.5. 최종방문.

3부 연합회는 연방, 칸톤, 도시, 게마인데가 긴밀히 함께 하고 공동의 인구밀집지역 정책을 개발하기 위하여 창설되었다. 3부 연합회는 국가 차원에서의 의견을 나누고, 중요한 정치적 문서에서 공동의 지위로 함께 한다.

(2) 기능 및 역할

가. 조직

스위스 도시연합에는 전문기관, 전문분과, 위원회/전문팀들이 있다.

먼저 전문기관으로서는 지방인프라기관이 있다. 이 기관은 게마인데연합과 공동으로 지방의 폐기물·하수·도로·주거·에너지 및 환경문제를 다룬다.

그 다음으로 스위스 도시연합의 전문분과들이 있다. 이 분과들은 그 분과에 특수한 전문적인 영역을 다루는데, 여기에는 사회정책 도시이니샤티브, 안전국장 협의회, 문화 도시협의회, 교육 도시이니샤티브, 유동성 도시협의회, 재정국장 협의회가 있다.

한편 스위스 도시연합 안에는 내부적 의사형성을 돕기 위하여 e-geo팀·통계위원회·도시 및 게마인데정보팀·통신팀·공공공간센터팀·도시 밤생활팀·에너지정책위원회·도시 및 게마인데 엔지니어 전문팀·스위스 고령친화도시 네트워크 등의 위원회 또는 전문팀들이 있다.

스위스 도시연합 사무국에는 사무총장 밑에 커뮤니케이션 및 사회정책, 안전정책 및 통계, 재정 및 교육정책, 재정 및 인사, 행정, 관리감독, 정치감시 등을 담당하는 국이 있다.

나. 인력구성과 예산

스위스 도시연합에는 사무국을 두고, 스위스 도시연합의 수입은 인구수에 따른 구성원의 기여금으로 충당한다.

다. 국정참여 역할

스위스 도시연합은 연방의 상시 파트너로서 연방의 의견청취절차에 참여하고, 연방의 전문가위원회에 함께 작업하며, 연방정부, 연방의회 및 그 위원회와 정기적으로 의견을 나눈다.

특히 스위스 도시연합은 참여의 중요한 플랫폼으로서 연방내각, 칸톤정부협의회, 스위스 도시연합 및 스위스 게마인데연합에 의하여 창설된 3부 인구밀집지역연합회(Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK))를 통하여 연방과

칸톤에 참여하고 있다.

라. 지역발전에서의 역할

스위스 도시연합은 스위스의 지방자치단체 가운데 도시들의 이해관계를 연방 및 칸톤에 반영하기 위한 연합체이므로, 스위스 도시연합의 활동을 통하여 도시들의 이해가 연방 및 칸톤에 반영됨으로써 지역발전에도 직·간접적인 영향을 미친다고 할 수 있겠다.

(3) 국회의원 선출제도

가. 일반적인 국회의원 선출제도

스위스의 경우는 연방국회(Nationalrat)와 지역대표형 연방상원(Ständerat)이 있다(스위스 헌법 제149조).

연방국회의 국회의원 수는 200명이고, 국민이 직접 선출한다.

연방상원은 연방칸톤은 20개의 일반칸톤에서 2명씩, 6개의 반(半)칸톤은 1명씩 선출된 총 46명의 칸톤대표들로 구성된다(스위스 헌법 제150조). 그러나 여기서 중요한 것은 상원의원을 칸톤대표라고 규정한 것은 법적 의미가 아니라 정치적 의미로서 칸톤대표라는 의미로 이해된다. 그러므로 상원의원은 정치적으로 칸톤대표지만 법적으로 칸톤의 지시에 구속되지 않고 자율적으로 행동한다(동법 제161조)는 것이 중요하다.

요컨대 스위스 연방상원은 칸톤이 선출한 칸톤대표들로 구성된다는 점에서 '지역대표형'이고, 이들은 칸톤의 지시에 구속되지 않는다는 점에서 연방'상원'으로서 기능한다고 할 수 있겠다.

나. 협의체 구성원의 국회의원 여부

스위스 도시연합은 지방자치단체인 도시들이 구성원이므로, 구성원 가운데 국회의원은 없다.

2) 칸톤정부협의회(Konferenz der Kantonsregierungen)[48]

(1) 설립배경 및 목적

가. 협의체 역사

48) http://www.kdk.ch/de/, 2016.10.4. 최종방문.

칸톤정부협의회(Konferenz der Kantonsregierungen (KdK))는 1993년 10월 8일 창설되었다. 협의회는 칸톤의 의사형성을 위한 정치적 플렛폼으로서의 역할을 하는 데 기여한다.

칸톤정부협의회를 통하여 26개 칸톤정부는 목표지향적으로 의견을 통일하여 연방정책에 전달할 수 있게 된다. 이러한 칸톤정부의 공동의 행동은 스위스 연방국가에서 칸톤의 지위를 강화한다.

나. 협의체의 법적 기초

1970년대 이래 칸톤들은 자신의 고유성과 형성- 및 행동의 여지가 보다 긴밀한 협력으로써만 보장될 수 있다는 것이 더욱 더 두드러지게 나타났다. 정치의 국제화와 특히 유럽통합은 1990년대의 칸톤정부들에게는 연방국가에서의 수직적·수평적 협력을 개선하고 이로써 연방에서의 의사형성에의 협력을 보장하여야 한다는 것에 대한 결정적인 동인이 되었다.

이에 1993년 10월 8일 칸톤정부협의회가 창설되기에 이르렀다. 칸톤정부협의회는 그 기초가 된 합의에 따라 칸톤의 권한범위 안에서, 그리고 칸톤과 관련된 연방사무에 있어서의 협력을 촉진하고 필요한 조정 및 칸톤의 정보를 확립한다. 칸톤정부협의회는 칸톤들을 위한 플렛폼으로서 중요한 국내- 및 해외정책에서서 칸톤과 연방의 연결점을 형성한다.

칸톤정부협의회의 구성원은 26개 칸톤의 정부들이다. 칸톤정부들은 칸톤정부협의회를 통하여 칸톤과 관련된 문제들을 목표지향적으로 의견을 통일하여 연방정책에 전달할 수 있게 된다. 이러한 칸톤정부의 공동의 행동은 스위스 연방국가에서 칸톤의 지위를 강화하게 된다.

(2) 기능 및 역할

가. 조직

가) 본회의(Plenarversammlung)

분기별로 개최되는 본회의(Plenarversammlung)는 칸톤정부협의회의 최상위 기관이다. 여기에 칸톤들은 각 1표씩 행사할 수 있는 각 정부각료 중 한 사람을 대표로 보내어 정치적인 안건들에 대하여 결정을 한다.

본회의는 최상위의 의결기관으로서 모든 칸톤은 1석과 하나의 투표권을 가진다. 이 투표권은 칸톤정부 각료로 대표된다. 본회의는 1년에 4회 개최되고, 필요에 따라 특별 본회의가 소집될 수도 있다.

본회의는 칸톤정부협의회의 모든 정치적인 안건들을 결정한다. 칸톤정부협의회의 의견표명(Stellungnahme)에는 18개 칸톤의 동의가 요구된다. 칸톤들이 이와는 다른 입장표명을 할 수 있는 권리(das Recht der Kantone auf abweichende Stellungnahmen)는 보장된다.

칸톤정부협의회의 결정들은 사전에 이루어진 전체정부들(Gesamtregierungen)의 결정에 근거를 둔다. 이 점이 칸톤의 전문장관들로 구성되는 지도자협의회(Direktorenkonferenzen)와는 다른 점이다.

나) 지도위원회(Leitender Ausschuss)

칸톤정부협의회를 이끌어가는 기관으로 지도위원회(Leitender Ausschuss)가 있다. 지도위원회는 1년에 4회 개최된다. 지도위원회에서는 모든 지역의 9명의 정부각료들이 본회의(Plenarversammlung)의 안건들을 준비한다.

칸톤정부협의회의 운영규정(2009년 5월 20일)에 따라 프랑스어 사용권, 이태리어 사용권, 레토로만어(그라우뷘덴에서 사용되는 언어) 사용권의 스위스, 동-, 북서-, 중앙스위스 및 베른 칸톤과 취리히 칸톤은 지도위원회를 대표하는 것에 대한 청구권이 있다.

다) 전문위원회(Kommissionen), 전문가그룹(Arbeitsgruppen), 파견(Delegationen)

개별적인 안건이나 프로젝트에서의 전문적인 문제들을 다루거나 심화하기 위하여 칸톤정부협의회는 그 필요에 따라 정치적인 전문위원회, 기술적인 전문가그룹을 둔다. 이 전문위원회와 전문가그룹은 칸톤정부협의회의 기관의 이름으로 전문적인 사전준비를 하고 결정의 근거들을 준비한다.

정치적인 전문위원회로는 유럽개혁칸톤, 유럽전문위원회, 칸톤 간 계약위원회, 정치적 전문그룹(칸톤 재정조정) 등이 있고, 전문가그룹으로는 임의이주・외교적 승인・사회보장・교통・항공・공공서비스・재정・교육 및 소년・경찰・이민 및 망명・법무・국경・정보보호・연방법 실행 등의 전문분야에 대한 전문가그룹들이 있다.

한편 칸톤정부협의회는 전국적・국제적 위원회나 전문가그룹에 파견을 하기도 하는데, 이로써 칸톤들은 자신들의 관심사나 요구를 전국적・국제적 차원에 알리고 연방법의 실행 여부를 상세히 살필 수 있는 기회를 가지게 된다.

나. 인력구성(사무국(Sekretariat))

칸톤정부협의회에 대한 합의에 따라 상설 사무국에서 사무를 수행한다. 칸톤정부협의회의 창립총회에서 사무국의 운영을 졸로투른에 있는 스위스연방의 협력을 위한 ch 재단에 위임하였다. 이 재단은 협의회의 창설에 참여하였다. 아무튼 그 이래로 ch 재단은 칸톤정부협의회의 사무국을 운영하고 있다. 사무국의 국장은 동시에 칸톤정부협의회의 총비서(Generalsekretärin)의 직을 맡는다.

칸톤정부협의회의 사무국은 정치적 기관들의 회의들을 준비하고, 그 결정들을 실행한다. 그밖에도 협의회기관, 칸톤, 그 밖의 이해관계자들에 대한 현재의, 충분한 정보와 기록들을 수집·정리한다.

총비서는 29명의 사무원을 포함한 사무국 전체(21.3이 풀타임 사무원)에 대하여 책임을 진다. 현재 22명의 사무원이 베른 칸톤 청사에서 근무하고 있다. 3명의 사무원은 칸톤정부협의회의 출장소로서 직접 연방정부에一자리를 잡고 있는데, 1명은 유럽사무국, 1명은 법무부, 1명은 브뤼셀에 있는 유럽연합에서의 스위스 담당에서 일하고 있다. 그 밖의 4명은 졸로투른에 있는 ch 재단에서 근무한다(총무, 재무, 인사). 사무국의 사무는 부분적으로는 칸톤정부협의회 사무국을 위한 것일 뿐 아니라 칸톤 청사의 운영을 위한 것이기도 하다.

다. 예산 및 운영재원

칸톤정부협의회의 예산은 현대 대략 380만 스위스프랑(약 43억 7천만원)에 달하는데, 재정은 인구수에 따라 각 칸톤을 통하여 조달한다.

라. 국정참여 역할

칸톤정부협의회는 -독일과 같이 연방상원에 설치된 비공식적 회의체가 아니라- 칸톤정부들끼리 칸톤의 의사형성을 위한 플랫폼으로 창설한 것이다.

칸톤정부협의회는 협의회를 통하여 26개 칸톤정부의 목표지향적이고 통일적인 이해관계가 연방정책에 반영될 수 있도록 하기 위한 협의체이다.

마. 지역발전에서의 역할

칸톤정부협의회는 26개 칸톤정부의 목표지향적이고 통일적인 이해관계가 연방정책에 반영될 수 있도록 하기 위한 협의체라는 점에서, 칸톤정부협의회의 활동은 지역발전에도 직·간접적인 영향을 미친다고 할 수 있겠다.

바. 연차보고서 발간

칸톤정부협의회는 1년에 1회 연차보고서를 발간하는데, 보고서에는 협의회의 조직에 대한 소개, 협의회의 1년간 활동 내역 및 1년간의 재정보고(수입 및 지출 보고)가 상세히 적혀 있다.

(3) 국회의원 선출제도

가. 일반적인 국회의원 선출제도

스위스의 경우는 연방국회(Nationalrat)와 지역대표형 연방상원(Ständerat)이 있다(스위스 헌법 제149조).

연방국회의 국회의원 수는 200명이고, 국민이 직접 선출한다.

연방상원은 연방칸톤은 20개의 일반칸톤에서 2명씩, 6개의 반(半)칸톤은 1명씩 선출된 총 46명의 칸톤대표들로 구성된다(스위스 헌법 제150조). 그러나 여기서 중요한 것은 상원의원을 칸톤대표라고 규정한 것은 법적 의미가 아니라 정치적 의미로서 칸톤대표라는 의미로 이해된다. 그러므로 상원의원은 정치적으로 칸톤대표지만 법적으로 칸톤의 지시에 구속되지 않고 자율적으로 행동한다(동법 제161조)는 것이 중요하다.

요컨대 스위스 연방상원은 칸톤이 선출한 칸톤대표들로 구성된다는 점에서 '지역대표형'이고, 이들은 칸톤의 지시에 구속되지 않는다는 점에서 연방'상원'으로서 기능한다고 할 수 있겠다.

나. 협의체 구성원의 국회의원 여부

칸톤정부협의회는 26개 칸톤의 대표들로 구성되므로, 구성원 가운데 국회의원은 없다.

5. 시사점

1) 국가적 성격에 따른 시사점

스위스 도시연합은 도시지역의 지방자치단체 연합체라는 점에서 우리나라의 지방자치단체 협의체와 매우 유사하다. 다만 스위스는 연방국가라는 점에서 스위스 도시연합은 칸톤과 연방에 모두 참여한다는 점이 우리나라와 다를 뿐이다.

독일의 주지사협의회와 마찬가지로, 스위스의 칸톤정부협의회는 연방국가에서 지방(支邦)국가들이 연방에 참여하는 제도이다. 따라서 우리나라와 같은 단방국가의 경우와 단순한 비교는 어려울 것이다. 그러나 지방자치단체의 공동의 이해관계 그리고 상위과정에의 참여라는 관점에서 보면, 칸톤정부협의회는 분명히 우리에게 시사하는 바가 있다. 특히 26개 칸톤정부들이 공동으로 행동할 수 있는 협의체라는 점, 협의회의 본회의에서는 각 칸톤의 대표들이 참여하여 투표를 통하여 공동의 결정을 함으로써 공통된 의사를 형성한다는 점 등이 시사하는 바가 크다고 생각된다.

칸톤정부협의회는 연방국가의 산물이라는 점에서 직접 우리나라와 비교하는 데에는 일정한 한계가 있지만, 사실 우리나라의 시도지사협의회가 이에 가장 유사한 단체라고 할 수 있다. 칸톤정부협의회 제도로부터의 시사점은 중앙정부와 시도지사 간의 정치적 합의만 있다면, 시도지사협의회의 일부 회의를 중앙정부의 관계자를 포함시키는 비공식적 회의로 운영하는 것도 고려해 볼만 하다는 것이다. 그리고 시도지사협의회의 회의를 통하여 정치적으로 영향력이 있는 협의회의 공식입장을 표명하는 방안도 고려해 볼 만 하다고 생각된다.

2) 법적 근거에 따른 시사점

독일의 주지사협의회의 경우도 그렇지만, 스위스의 칸톤정부협의회도 칸톤들의 자발적인 협의체이다. 따라서 여기에 반드시 어떠한 법적 근거가 있어야 하는 것은 아니다. 독일이나 스위스의 광역협의체는 우리나라의 경우에도 광역협의체를 설립하는 경우 반드시 그 법적 근거가 있어야만 되는 것은 아니라는 점을 시사하고 있다고 생각된다.

3) 조직 및 인력구성의 시사점

스위스 도시연합에 사무국 이외에도 여러 전문기관, 전문분과, 위원회/전문팀들이 있다는 점은 우리에게 시사하는 바 크다. 지방자치단체 협의체로서 연방과 주에 지방의 이해관계를 강력하게 대변하기 위해서는 전문적인 연구가 필수적임을 보여주고 있는 것이다. 따라서 스위스 도시연합의 전문기관들의 전문화와 분야별 분화에 대해서는 눈여겨볼 필요가 있다고 생각된다.

독일 주지사협의회는 연방참사원 안에서 활동하는 비공식적인 회의체라는 점에서 의장 주의 사무국에서 돌아가면서 회의를 준비하므로 별도의 사무국

이 없는 것과는 달리, 스위스 칸톤정부협의회는 상설 사무국을 두고 있다. 그리고 사무국의 운영을 스위스연방의 협력을 위한 ch 재단에 위임하고 있는 점도 독특하다. 아울러 사무국의 사무원들은 ch 재단 이외에도 칸톤 청사, 연방정부, 유럽연합 등에서도 근무하도록 하고 있는 점도 참고할 만한 점이다.

그리고 스위스의 국가규모에서 사무국의 직원이 약 30명 가량 된다는 점도 눈여겨 볼 대목이라고 생각된다. 우리나라의 규모를 생각하면 시도지사협의회의 사무담당직원을 보다 확충하는 것이 필요하지 않을까 생각된다.

그리고 칸톤정부협의회에는 정치적인 전문위원회로서 유럽개혁칸톤, 유럽전문위원회, 칸톤 간 계약위원회, 정치적 전문그룹(칸톤 재정조정) 등이 있고, 전문가그룹으로서 임의이주 · 외교적 승인 · 사회보장 · 교통 · 항공 · 공공서비스 · 재정 · 교육 및 소년 · 경찰 · 이민 및 망명 · 법무 · 국경 · 정보보호 · 연방법 실행 등의 전문분야에 대한 그룹들이 있다는 점은 우리나라의 시도지사협의회의 경우에도 전문성을 높이는 일이 매우 시급하다는 점, 이에 따라 여러 분야별로 다양한 전문위원회를 두어야 한다는 점을 시사한다고 할 수 있다.

4) 예산 및 운영재원의 시사점

칸톤정부협의회의 약 43억 7천만원의 예산은 인구수에 따라 각 칸톤을 통하여 조달한다.

이는 독일의 주지사협의회가 연방참사원 안에서 활동하는 것과는 달리 칸톤정부협의회가 독립적인 별도의 정부들간의 협의체라는 점에서 각 칸톤이 분담하여 재정조달을 하고 있는 것으로 보인다.

5) 국정참여의 시사점

스위스 도시연합의 국정참여와 관련하여 특히 주목할 점은 3부 인구밀집지역연합회(Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK))이다. 3부 연합회는 2001년 연방내각, 칸톤정부협의회, 스위스 도시연합 및 스위스 게마인데연합에 의하여 창설되었는데, 주목할 점은 3부 연합회는 연방, 칸톤, 도시, 게마인데가 긴밀히 함께 하고 공동의 인구밀집지역 정책을 개발하기 위하여 창설되었다는 점이다. 스위스 도시연합은 이와 같이 공동으로 정책을 개발하는 연합회의 구성원으로 참여하는 것만으로도 도시들의 이익을 충분히 대변할 수 있다고 판단된다. 우리나라의 경우에도 중앙정부와 지방자치단체 협의체간의 연

합회를 구성하는 방안을 고려해 볼만 하다.

칸톤정부협의회는 26개 칸톤정부들이 공동으로 행동할 수 있는 협의체라는 점, 협의회의 본회의에서는 각 칸톤의 대표들이 참여하여 투표를 통하여 공동의 결정을 함으로써 공통된 의사를 형성한다는 점, 이와 같은 협의회의 의견표명이 연방정부의 정책결정에 사실상 커다란 영향력을 행사한다는 점 등이 시사점이라고 생각된다.

6) 지역발전에 있어서의 시사점

칸톤정부협의회의 구성원인 26개 칸톤정부들은 칸톤정부협의회를 통하여 칸톤과 관련된 문제들을 목표지향적으로 의견을 통일하여 연방정책에 전달할 수 있게 된다. 이와 같이 협의회의 활동을 통하여 지역의 문제가 연방에 전달됨으로써 지역발전에도 직・간접적인 영향을 미친다고 할 수 있겠다.

7) 국회의원 선출의 시사점

스위스의 연방상원은 지역대표형으로 구성된다는 점이 우리에게 시사하는 바가 충분하다고 판단된다. 우리나라의 경우 연방국가가 아니라는 점에서 직접적인 비교는 어렵겠지만, 지방자치단체의 대표들 또는 지방자치단체 협의체로 구성된 지방원의 설립을 주장할 수 있는 근거가 될 만하다고 판단된다.

스위스의 연방상원은 칸톤이 선출한 칸톤대표들로 구성되는 '지역대표형'상원이라는 점에 특색이 있다. 다만 독일의 연방참사원과 다른 점은, 칸톤의 대표들은 칸톤의 지시에 구속되지 않는다는 점이다.

칸톤정부협의회는 칸톤정부로 구성되므로 협의회의 구성원 가운데에는 국회의원이 없다. 이와 같은 스위스의 예는 국회의원이 구성원으로 참여하지 않더라도, 하원의 입법활동에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 지역대표형 상원제도가 도입되어 있다면, 이와 같은 상원을 통하여 칸톤정부협의회만으로도 연방의 입법에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점을 보여준다. 이와 관련하여 우리나라의 경우에도 입법부 안에 지역대표형 상원을 두는 방안을 생각해 볼 필요가 있다.

제3절 오스트리아

1. 오스트리아의 국가구조 및 지방자치 개관[49)]

1) 개관

오스트리아는 1920년 연방헌법(1945년에 재시행됨)에 따라 연방주의적인, 의회-민주주의 공화국으로 9개의 연방주로 구성되어 있는 연방국가이다. 오스트리아는 1945년 독일로부터 독립하면서 1920년 연방공화국 헌법에 지방자치제 조항 등을 보완하는 등 헌법기능을 재정비하였고, 1955년 10월 "영구중립에 관한 연방헌법"을 채택하여 현재 헌법의 틀을 갖추었다. 국가원수는 연방대통령이다. 연방대통령은 헌법상 국가수반이며, 국정을 조정하고, 내각을 통제하는 지위에 있으나 의회민주제도를 기본으로 하고 있어 실질적으로는 상징적 지위만을 가진다. 연방대통령은 직접 선거를 통해 선출되며 임기는 6년이고 1회에 한해 연임이 가능하다.

오스트리아는 연방국가이므로, -독일과 마찬가지로- 입법권과 행정이 연방과 연방주로 나뉘어 있다.

2) 연방(Bund)

연방입법권은 국가의회(Nationalrat)라 불리는 연방하원과 연방상원(Bundesrat)이 통상 공동으로 행사한다(양원제, Zweikammersystem).

연방하원(Nationalrat)은 183명의 의원으로 구성되는데, 하원이 지배적인 원(Kammer)으로서 보통·평등·직접·비밀선거원칙에 따라 비례선거 원칙에 따른 만 16세 이상의 국민에 의하여 선출된다. 임기는 원칙적으로 5년이다. 군소정당의 난립을 막기 위하여 4%의 진입장벽이 있다. 연방하원의 의원들은 자유위임이며 일정한 면책특권을 누린다.

연방상원(Bundesrat)은 주민 수에 따라 개별 주의회(연방주의 의회)가 대표를 파견함으로써 구성되고, 이들은 연방국가원리라는 관점에서 연방입법에 있어 주의 이익을 대표한다. 상원은 대부분의 경우에 법률안에 대한 유예적 거부권(aufschiebendes Vetorecht)만을 가질 뿐이다. 이 거부권은 하원의 불변결정(Beharrungsbeschluss)을 통하여 다시 거부될 수 있다. 그러나 연방 주의 권리가 침해되는 경우에는 연방상원은 절대적인 거부권을 가진다. 연방상원이 정당에 비례하여 구성된다는 점에서 종종 주의 이익이 아니라 정당의 이익에 따라 투표권을 행사한다는 비판을 받기도 한다. -독일의 경우와는 달리- 오스트리아 연방상원의 구성원은 자유위임이며 일정한 면책특권을 누린다.

---

49) 위키피디아(https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Politisches_System, 2016.8.25. 최종방문) 참조.

행정부는 연방수상 및 12명의 장관 그리고 2명의 국무장관으로 구성되며, 연방정부의 수반은 연방수상(Bundeskanzler)이다. 형식적으로 연방수상은 연방대통령이 임명하는데, 통상은 연방하원선거에서 최고 득표한 정당의 선거명부상 최고 순위 후보자가 수상을 맡게 되나, 이에 관하여는 헌법의 규정은 없다. 연방수상, 부수상, 행정부장관으로 구성되는 연방정부는 연방수상의 제청으로 연방대통령이 임명한다. 이 경우 연방대통령은 제청을 거부할 수도 있다. 실질적으로는 하원 다수당 당수가 단독 또는 연립의 형태로 내각을 구성하여 연방대통령이 재가하는 형식으로 운영되고 있다. 연방정부는 연방하원의 신임에 종속되어 있다(정치적 책임).

3) 주(Land)

오스트리아는 9개의 자치주로 구성된 연방국가이며, 각 자치주는 각각의 독립적인 행정부, 의회를 구성하며, 상원에서의 대표권을 보장받는다. 자치주는 연방정부의 권한으로 규정되지 않은 사항에 대해서만 관할권을 가지며, 이 또한 연방정부의 지침에 따라야 하므로 실제적으로는 약한 형태의 연방제국가라고 할 수 있다. 주정부는 주지사를 수반으로 하는 내각책임제로서, 주정부는 연방헌법과 법률에 상치되지 않는 범위에서 주헌법과 법률을 제정할 수 있다.

연방주의 주입법권은 주의회(Landtag)가 행사한다. 주의회 의원은 보통·평등·직접·비밀선거원칙에 따라 비례선거 원칙에 따른 만 16세 이상의 주 시민에 의하여 선출된다(단원제. Einkammersystem). 주의회 의원들은 자유위임이며 일정한 면책특권을 누린다.

주의회는 주정부를 선출한다. 주정부는 주지사(Landeshauptmann)와 일정수의 대표자 및 그 밖의 구성원(주평의회, Landesräten)으로 구성된다. 주정부는 주의회에 대하여 정치적으로 책임진다.

4) 게마인데(Gemeinde)

오스트리아도 지방자치권이 보장되는 국가이다. 오스트리아 최하위의 행정단계를 맡고 있는 지방자치단체는 게마인데(Gemeinde)이다. 2015년 1월 기준으로 현재 오스트리아에는 약 2,100 개의 게마인데가 있으며, 모든 오스트리아의 국토는 반드시 하나의 게마인데에 속하게 되어 있다. 따라서 게마인데로 부터 자유로운 영역은 없다. 게마인데 행정은 시청(또는 게마인데청)에서

하며 게마인데는 게마인데 의회가 있고, 의회에서 선출하는 시장이 게마인데를 대표하는 기관통합형으로 구성된다. 오스트리아의 경우에도 지방의 이익을 대변하기 위한 지방자치단체의 연합체로서 오스트리아 도시연합(Österreichische Städtebund, 1915년 창설, 1946년 재창설)과 오스트리아 게마인데연합(Österreichische Gemeindebund, 1947년 창설)이 있다. 한편 도시들의 대표들이 만나는 도시연합회(Städtetage)는 이미 1887년부터 있었고, 게마인데연합회(Gemeindetag)는 1948년 처음으로 열렸다.[50]

2. 주지사협의회(Landeshauptleutekonferenz)[51]

1) 설립배경 및 목적

주지사협의회는 9명의 주 대표(주지사)들의 비공식적인 모임이다.[52] 오스트리아 헌법에는 그 근거규정이 없다. 주지사협의회는 연방상원 이외의 제2의 오스트리아 의회로서 오스트리아 정치시스템에서의 연방주의 협의회와 같은, 정치적으로 가장 중요한 주협력 협의회이다.

일반적으로 주지사협의회는 "주의 가장 강력한 수단"으로, 그리고 "연방국가성을 강화하는 원동력"으로 여겨지고 있다. 주지사협의회는 비록 공식적으로는 존재하지 않지만, 수많은 법문에서 주지사협의회를 가리키고 있는 것에서 그 의미가 매우 큼을 알 수 있다.

2) 기능 및 역할

주지사협의회에서는 개별 주들의 이해관계를 대표하기 위한 공동의 방향을 모색한다.[53] 이로써 이와 같은 공동의 의견을 바탕으로 협상에서 연방에 강력하게 맞설 수 있게 된다. 주지사협의회는 1960년대에 계속 발전해 오다가 1970년부터는 해마다 2회 개최되고 있다.

주지사협의회는 주행정청대표자[54]들이 준비한다. 주행정청대표자들은 주지

---

50) 위키피디아(https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(%C3%96sterreich), 2016.10.31. 최종방문)

51) 위키피디아(https://de.wikipedia.org/wiki/Landeshauptleutekonferenz, 2016.8.25. 최종방문) 참조.

52) 주지사협의회는 법률에 그 규정이 없는 제도로서 오스트리아에서는 오랜 전통과 특별한 의미를 가지는 제도이다.

53) 주지사협의회에서는 주들과 이해관계가 있는 다양한 현안들이 논의된다. 2013년 브레겐즈(Bregenz)에서 개최된 주지사협의회에서는 종일학교의 재정, 투기금지 등이 논의되었다.

사들, 그리고 통상 연방정부의 수반(연방수상 또는 연방행정부장관)과 함께 협의회에 참여한다. 그리고 연방대통령과의 회담도 반복적으로 개최된다. 주지사협의회의 의장직은 그 동안 형성되어온 바에 따라 반년마다 그리고 연방상원의 의장 교체와 맞추어 각 주의 알파벳 순에 따라 교체된다. 6개월 마다 열리는 회의 이외에도 긴급을 요하는 안건의 경우에는 특별회의가 소집된다. 각 주의 연락처[55]가 주지사협의회의 사무소로서의 직무를 수행한다. 주지사협의회의 경우 문서로 정해진 운영규정은 없다.

주지사협의회는 만장일치로 의결한다. 그리고 주지사협의회는 비공식적인 만남이라는 성격상 회의를 비공개로 한다. 다만 이해관계가 있는 참석자와 연방정부에게는 공개한다. 주지사협의회의 의결은 법적으로는 구속력이 없으나, 상당히 중요한 정치적인 영향력을 가진다. 주지사협의회의 의결은 만장일치를 근거로 한, 주차원에서의 신뢰할 수 있는 공동의 의견이다.

주지사협의회의 역할은 특히 연방-주-재정조정과 연방주의 개혁에 있어 특별한 의미를 가진다.

3) 국회의원 선출제도

(1) 일반적인 국회의원 선출제도

오스트리아의 연방의회는 국가의회(Nationalrat)라 불리는 연방하원과 연방상원(Bundesrat)으로 구성되어 있는 양원제(Zweikammersystem) 의회이다.

연방하원(Nationalrat)은 183명의 의원으로 구성되는데, 하원이 지배적인 원(Kammer)으로서 보통·평등·직접·비밀선거원칙에 따라 비례선거 원칙에 따른 만 16세 이상의 국민에 의하여 선출된다. 임기는 원칙적으로 5년이다. 연방하원의 의원들은 자유위임이며 일정한 면책특권을 누린다.

연방상원(Bundesrat)은 주민 수에 따라 개별 주의회(연방주의 의회)가 대표를 파견함으로써 구성된다는 점에서 지역대표형 상원이라고 할 수 있다. 이는 -독일과 마찬가지로- 각 주의 입장이나 이해가 연방에 반영되도록 하기 위한 지방의 강력한 국정참여제도이다. 다만 -독일의 경우와는 달리- 오스트리아 연방상원의 구성원은 자유위임이며 일정한 면책특권을 가진다.

---

54) 이들은 고위 연방공무원들과 함께 별도의 주행정청대표자협의회를 개최한다.

55) 각 주에서 지정한 해당 연락처를 말하는데, 통상 주 사무국을 지칭하는 것으로 보인다. 이는 주지사협의회를 위한 별도의 사무담당조직은 없고, 의장직을 수행하는 주에서 지정한 사무국이나 그 밖의 (행정)기관 등이 협의회의 사무를 담당한다는 것을 의미한다.

(2) 협의체 구성원의 국회의원 여부

오스트리아 주지사협의회는 9명의 주 대표(주지사)들로 구성된 비공식적인 협의체라는 점에서 협의체 구성원에는 국회의원이 없다.

3. 시사점

1) 국가적 성격에 따른 시사점

오스트리아의 주지사협의회는 전체적으로 독일의 주지사협의회와 상당히 유사하다고 판단된다.

주지사협의회는 연방국가에서 '연방-주의 관계'에서 주가 연방의 행정과 입법에 참여하기 위한 제도이다. 주지사협의회는 연방의회, 특히 연방상원의 활동과 관련하여 주지사들의 모임을 통하여 주의 이익을 대변하기 위한 협의체이다.

주지사협의회는 지역대표로 구성되는 연방상원을 통하여 각 지방의 대표들이 연방의 정책과정에 강력하게 참여할 수 있다는 점을 전제로 하고 있다. 주지사협의회는 각 주의 이익들을 논의하고 이를 연방의 입법과정에 반영시키는 매우 중요한 정치적 창구로서의 역할을 한다.

이러한 점에서 이 제도로부터의 시사점은 무엇보다도 연방상원과 같이 지방자치단체의 이익을 대표할 수 있는 지역대표형 상원제도를 설치하는 것이 중요하다는 점이다. 이를 바탕으로 시도지사협의체를 비공식적인 정치적인 회의로 활용하는 방안이다.

그밖에도 이 제도로부터, 예컨대 우리나라의 국회와 중앙행정부에 각각 지방자치단체의 장들과의 협의체를 두고 이를 수시로 정책을 조율하는 자문회의로 운영하는 방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

2) 법적 근거에 따른 시사점

주지사협의회는 구체적인 법적 근거가 없는 비공식적인 자발적 협의회이다. 이에 따라 협의회의 결정에 법적 구속력은 없지만, 실제로는 상당한 정치적 영향력을 행사한다.

우리나라의 경우에도 광역협의체의 활동 여부에 따라 이 협의체의 설립에 반드시 그 법적 근거가 있어야만 하는 것은 아니라는 점을 시사하고 있다고

생각된다.

3) 조직 및 인력구성의 시사점

주지사협의회는 주의 사무국들이 협의회를 준비하므로, 별도의 사무조직이 없다. 따라서 별도의 인력도 없고 협의회를 위한 필요한 예산도 없다.

이는 주지사협의회가 비공식적인 정치적 모임이라는 점에서 이와 같이 운용되는 것으로 보인다. 여기에서는, 예컨대 시도지사협의회는 그대로 두면서 '비공식적인 시도지사와 중앙행정부와의 협의체'를 운영하되, 이 협의체의 경우 의장직을 맡는 각 시도에서 회의를 준비하는 것으로 운영하는 방법을 생각해 볼 수는 있을 것이다.

4) 예산 및 운영재원의 시사점

주지사협의회는 주의 사무국들이 협의회를 준비하므로 협의회를 위한 필요한 예산도 없다.

5) 국정참여의 시사점

주지사협의회는, 특히 지역대표형으로 구성되는 연방상원의 활동과 관련하여 주지사들의 모임을 통하여 주의 이익을 대변하기 위한 협의체이다. 따라서 연방의회에 영향을 미치지만, 다른 한편으로는 주지사협의회에는 주행정청대표자들, 그리고 통상 연방정부의 수반(연방수상 또는 연방행정부장관)이 함께 참여하고, 연방대통령과의 회담도 반복적으로 개최된다는 점에서 연방행정에도 상당한 영향력을 행사한다.

6) 지역발전에 있어서의 시사점

주지사협의회는 각 연방주들의 이해관계를 연방에 반영하기 위한 회의체로, 주지사협의회의 활동을 통하여 주들의 이해가 연방에 반영됨으로써 지역발전에도 직·간접적인 영향을 미친다고 할 수 있겠다.

실제로 주지사협의회의 사실상의 정치적 영향력을 매우 크다. 주지사협의회의 회장직을 맡은 주에서는 이 사실을 대대적으로 홍보하고, 주지사협의회가 개최되는 도시에서는 전 연방 각 주의 주지사들이 한 곳에 모인다는 점에서 협의회 개최 자체가 매우 큰 정치적인 이슈가 된다. 이러한 점에서도 주지사

협의회는 그 지역발전에도 매우 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

7) 국회의원 선출의 시사점

오스트리아 연방의회는 양원제로서, 연방하원의 의원들은 우리나라 국회와 마찬가지로 국민들의 직접선거로 선출되지만, 연방상원(Bundesrat)은 주민 수에 따라 개별 주의회(연방주의 의회)가 대표를 파견함으로써 구성된다는 점이 특징적이다.

다만 -독일의 경우와는 달리- 오스트리아 연방상원의 구성원은 자유위임이며 일정한 면책특권을 가진다.

우리나라에 대해서는 지역대표형 상원제로의 제도변경이 필요하다는 것을 시사하고 있다고 할 수 있겠다.

주지사협의회는 비공식적으로 활동하는 주지사들의 정치적 회의체라는 점에서 협의회의 구성원 가운데에는 국회의원이 없다. 오스트리아의 예는 국회의원이 구성원으로 참여하지 않더라도, 하원의 입법활동에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 지역대표형 상원제도가 도입되어 있다면, 이와 같은 상원을 통하여 주지사협의회만으로도 연방의 입법에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점을 보여준다. 이와 관련하여 우리나라의 경우에도 입법부 안에 지역대표형 상원을 두는 방안을 생각해 볼 필요가 있다.

제4절 미국[56]

1. 미국 국가구조 및 지방자치 개관

미국 정부의 계층구조는 연방정부(federal government), 주정부(state government), 지역정부(local government)로 구분된다. 미국의 연방-주-지역정

56) 지방자치제도 개관을 포함한 NGA에 관한 이하의 논의는 주요 외국의 지방정부협의체 운영현황과 시사점 연구(전국시도지사 협의회, 2013), 전국시도지사협의회 10주년 백서(전국시도지사협의회, 2009), 전국시도지사협의회 정관, 사무처 직제규정, 미국 지방정부의 이해(이정관, 1998), 미국정부론(함성득, 2002), 현대 미국의회정치론(운용회, 2006), 미국정부와 정치(미국정치연구회, 2008),미국의 행정과 공공정책 (오시영, 2009), 미국연방의회론(김현우,2009), 3C 조직관리 효과성 모델(정홍상, 2011), 비교행정 강의(임도빈, 2011), 미국개황(외교부, 2014), 그리고 2016년 8월 현재 NGA 홈페이지 http://www.nga.org 에 탑재되어 있는 NGA Financial Report(2009~2015), A Governor's Guide to NGA (2013, 2008), 2015 NGA Annual Report, NGA Brochure 등을 참조하였으며, 논의 전개상 필요한 경우 기존 연구 및 자료의 내용을 그대로 인용 이를 재구성하였다.

부는 <표 3-4-1>에서 적시하는 바와 같이 각각의 정부가 고유한 공공서비스 영역을 가지면서도 공통의 목적을 위해서는 서로가 공동으로 서비스제공에 참여하는 상호 독립적이면서도 유기적인 관계를 형성하고 있다.

<표 3-4-1> 정부수준별로 제공되는 공공서비스

연방정부	주정부	지역정부	공유
국방 및 보훈 국제관계 우주연구 우편 자연자원 사회보장 의료보장 철도연금 주정부보조금 항공규제	고등교육 기타교육 및 규제 공공복지 교도 주류판매점 안전검수 및 규제 실업수당 고용수당 정신병원 지방정부보조금	초·중·고 교육 설비 경찰 소방 하수 위생 공원레크레이션 도서관	보건(연/주/지) 일방병원(연/지) 고속도로(주/지) 공항(연/지) 기타교통(연/지) 주택 및 지역사회개발(연/지) 공무원연금(연/주) 환경보호(연/주/지) 재무관리(연/주/지) 사법행정(연/주/지)

자료출처: 오시영(2009: 244)

미국의 지방자치와 관련하여 주목해서 살펴보아야 할 것은 연방정부와 주정부, 그리고 주정부와 지역정부와의 관계이다. 미국의 연방정부와 주정부는 모든 권한이 연방정부에 집중되고 주정부는 연방정부가 그것을 만듦으로서 존재하는 단일정부(unitary government)가 아니다. 미국은 주정부가 연방정부와 국가권력을 균점하는 이원적 연방제(federalism)형태의 국가이다. 연방정부와 주정부는 헌법에서 규정하는 바와 같이 그 역할과 기능에 있어서 고유의 권한을 지니고 있으며 상호간에 공유할 수 있는 권한관계 역시 설정되어 있는 상호 대등의 수평관계이다.

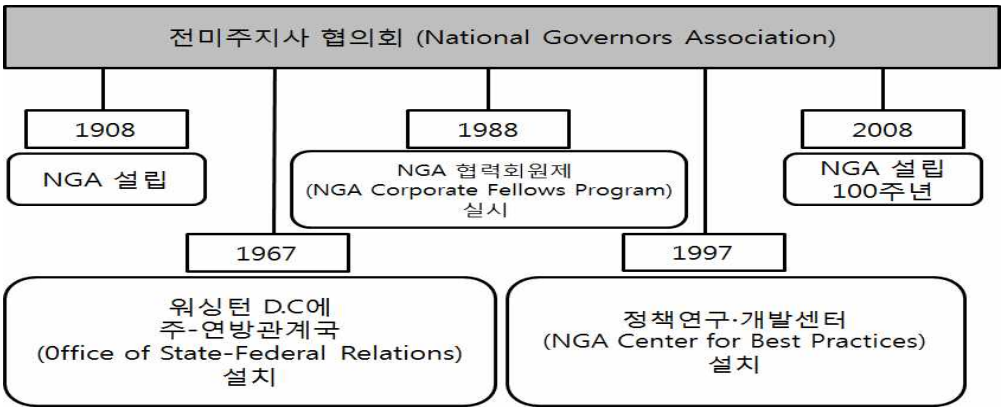
미국의 지역정부는 일반목적의 정부형태와 특수목적의 정부형태가 있는데 일반목적의 정부형태에는 카운티(county)와 도시정부(municipality), 그리고 타운(town)과 타운십(township)등이 있고 특수목적의 정부형태는 학교구(school district)와 특별구(special district)등이 있다. 미국에서 주정부와 지역정부와의 관계는 연방정부와 주정부와의 관계와는 달리 상하·주종관계가 명확한 단일정부체제(unitary government)다. 주정부는 지방정부로 하여금 주의

정책목표를 이행하도록 강제할 수 있는 행정명령을 시달하고 이를 통해 행정 및 재정적인 권한을 이양하는 등 대부분의 권력과 권한을 주정부가 보유하면서 행정편의를 위해 소수의 행정권을 지방정부에 위임하는 형태를 띠고 있다. 다시 말해 주정부는 지역정부의 신설과 폐지를 포함하여 지역정부 자치권의 범위 설정 등에 대해 전권을 행사하면서 지역정부의 일상적 활동에 이른바 헌장(charter)를 제정하여 직접적인 통제를 가할 수 있도록 관계가 설정되어 있다.

2. 설립배경 및 목적

1) 협의체 역사

NGA는 1908년 주지사들이 루즈벨트 대통령과 자연보존에 관한 토론을 위해 만난 이후 당시 주지사들이 공동의 관심사에 대해 함께 토론하고 대처할 수 있는 협의체를 구성하기로 합의하여 설립된 초당파적인 조직이다.



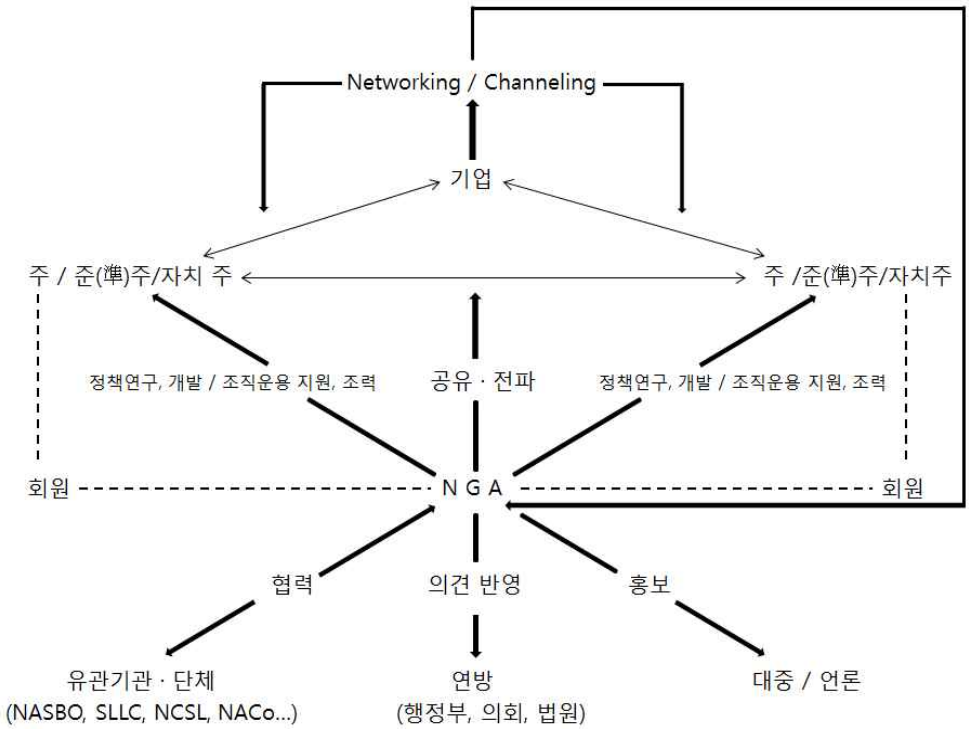
<그림 3-4-1> 전미주지사 협의회(NGA) 역사

2008년 설립 100주년을 맞이하였고 2016년 현재 50 개 주, 2개 자치주(Northern Mariana Islands, Puerto Rico), 3개 준주((準州) (American Samoa, Guam, the Virgin Islands)의 주지사들을 그 회원으로 두고 있다. NGA는 1967년에 지금의 사무처 조직 중 하나인 연방관계국(Office of Federal Relations) 해당하는 주-연방 관계국(Office of State-Federal Office)을 워싱턴 D.C.에 설치 한 이후, 1988년 NGA 협력회원제(NGA Corporate Fellows Program) 실시, 1997년 정책연구·개발센터(NCA Center for Best Practices)

등의 설치를 통해 협의체의 활동반경을 꾸준히 넓혀나가고 있다.

2) 협의체의 법적존립근거 및 활동

NGA는 주지사들에 의해 결성된 법인형태의 이익단체로서 조직·활동을 정한 근본규칙인 정관(NGA's Articles of Incorporation)을 가지고 있다.



<그림 3-4-2> NGA 활동

정관(定款)에 근거한 NGA의 조직 활동은 회원을 위한 활동, 회원과 협력회원제에 참가하고 있는 협력회원들 간의 커뮤니티 형성과 관련된 활동, 회원들의 이익을 대변(代辯)하는 이익대변자로서의 활동으로 나누어 살펴 볼 수 있다. NGA의 회원은 주지사들이다. 회원인 주지사들을 위해 NGA는 주지사들이 관심을 가지고 있는 각 주의 정책과제에 대한 해결방안을 연구·개발하고, 주지사실(governor's office)의 구성·운영을 포함한 주지사의 주정부 조직운용을 지원·조력하며, 주(州)들 간 관심분야에 대해 특정 주(州)의 대응방안

을 또 다른 주(州)에 전파시켜 이를 공유케 하는 활동을 수행하고 있다.

NGA가 시행하고 있는 독특한 프로그램 중의 하나가 NGA 협력회원제(NGA Corporate Fellows Program)이다. 관심 있는 기업은 이 프로그램을 통해 매년 일정액을 기부하면 이른바 협력회원의 자격을 취득하게 되는데 협력회원의 자격을 취득한 기업은 공식·비공식적인 만남을 통해 회원인 주지사들과 서로의 관심 사항에 대해 정보를 교환하고 자신의 사업과 주정부 양자에 영향을 미치는 최신의 경향과 요인들에 대해 토론하면서 기업과 정부가 상생할 수 있는 방안을 같이 탐색하는 기회를 제공받게 된다. NGA는 회원과 협력회원간의 의미 있는 대화촉진과 관련하여 주지사와 NGA 참여 기업 리더들을 연결(Networking)시키는 역할을 수행하고 있으며 이러한 역할 수행의 과정에서 NGA는 협력회원 기업으로부터 정책연구·개발 등을 포함하는 여타 협의체 활동의 성공적 수행에 필요한 참신한 아이디어를 전달(Channeling) 받는다.

NGA는 주지사들의 대표(代表)기관이다. NGA를 통해 주지사들은 연방정책의 형성과 이의 평가에 관련된 주요 이슈들을 확인하고, 조율과정을 통해 연방정책의 형성 및 평가에 대한 의견을 결집, 단일대오를 형성하게 된다. 경제개발·통상, 교육·노동, 보건·복지, 국토안보·공공안전, 천연자원 분야에서의 주요 정책이슈에 대한 주지사들의 정책방향이 NGA를 통해 결집되면, NGA는 주지사들을 대표(代表)하여 결집된 의견이 해당 연방정책의 형성·집행과 이의 법률적 평가에 반영되도록 노력한다.

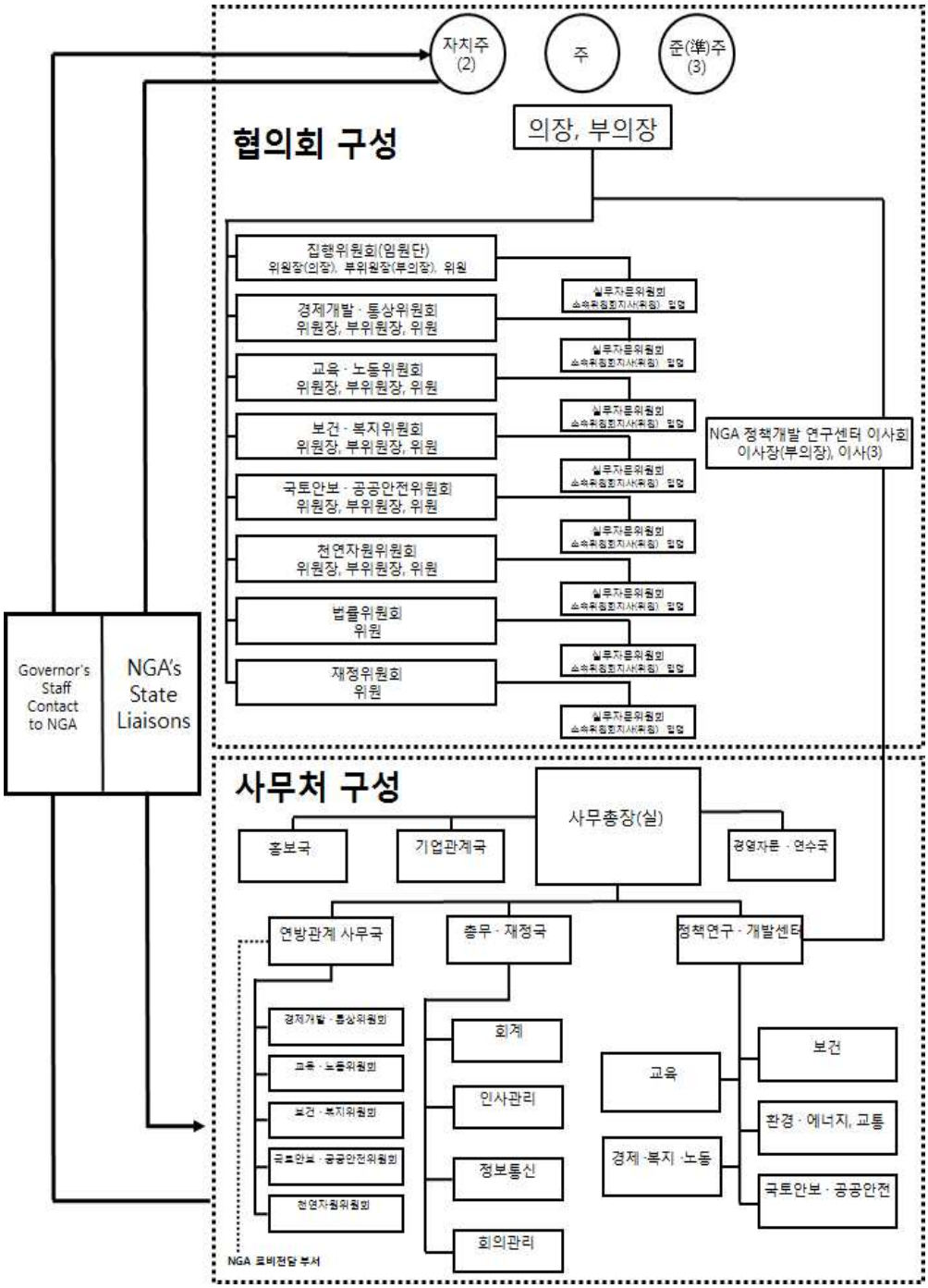
한편 연방 행정부 및 의회의 연방정책 형성·집행 및 주정부에 영향을 미치는 연방정책에 대한 연방대법원의 법률평가에 주지사들의 결집된 의견이 반영되도록 노력하는 과정에서 NGA는 필요에 따라 NASBO(National Association of State Budget Officers), SLLC(State and Local Legal Center)와 같은 유관단체나 NCSL(National Conference of State Legislatures), NACo(National Association of Counties), NLC(National League of Cities), USCM(U.S Conference of Mayors)과 같은 여타 지자체협의기구와 협조체계를 구축하여 이에 공동대응하기도 하고, 대변(代辯)하고자 하는 회원(주지사) 이익의 정당성 확보와 관련하여 NGA의 활동을 대중과 언론매체에 널리 알리는 홍보 활동을 수행한다.

3. 기능 및 역할

1) 조직

NGA는 주, 자치주, 준주 주지사들을 구성원으로 하는 위원회(NGA 센터 이사회 포함) 중심의 협의회 조직과 자체 직원을 구성원으로 하는 사무처 조직으로 이루어져 있다. NGA 의장단은 의장과 부의장으로 구성되고, 임원단은 의장과 부의장을 포함한 총 9명의 임원진으로 구성된다. NGA 임원단은 협의회 운영전반을 관리·감독하는 집행위원회(Executive Committee)이다. NGA는 매년 겨울과 여름에 전 회원(주지사)이 참석하는 2번의 정기총회를 개최하는데 여름 정기총회에서 임기 1년의 임원진이 선출된다. NGA가 초당적인 협의체임을 확실히 하기 위해 의장과 부의장은 서로 다른 당에서 선출되고 부의장은 의장의 임기만료 후 자동적으로 의장의 후임이 된다. 임원단인 집행위원회의 위원은 의장 소속 당에서 4명, 다른 당에서 5명으로 구성된다.

위원회는 5개의 상임위원회와 NGA의 재정운용상황을 관리·감독하는 재정위원회(Finance Committee), 주에 영향을 주는 연방대법원 판결사건을 검토하여 주정부의 생각을 반영한 법정의견서를 제출하는 법률위원회(Legal Affairs Committee)가 있다. 상임위원회는 분야별로 경제개발·통상 위원회(Economic Development & Commerce Committee), 교육·노동위원회(Education & Workforce Committee), 보건·복지위원회(Health & Human Service Committee), 국토안보·공공안전 위원회(Homeland Security & Public Safety Committee), 천연자원위원회(Natural Resources Committee)가 있는데, 임원단인 집행위원회가 필요하다고 판단한 경우 판단한 그 필요사항을 다루기 위한 특별위원회가 한시적으로 설치 될 수 있다. 상임위원회 및 특별위원회에서 주지사들은 해당 분야에 대한 전문적 심의를 통해 최신의 관심사들을 확인하고 공공정책과 주, 주-주차원, 주-국가(연방)차원에서의 정책문제 등을 다루게 되는데, 이 과정에서 주지사들은 자신의 참모들로 구성된 실무자문위원회(Staff Advisory Council)을 두고 자신들이 소속된 해당위원회 활동을 보좌케 하고 있다.


자치주 (2)
주
준(準)주 (3)
협의회 구성
의장, 부의장
집행위원회(임원단)
위원장(의장), 부위원장(부의장), 위원
경제개발 · 통상위원회
위원장, 부위원장, 위원
교육 · 노동위원회
위원장, 부위원장, 위원
보건 · 복지위원회
위원장, 부위원장, 위원
국토안보 · 공공안전위원회
위원장, 부위원장, 위원
천연자원위원회
위원장, 부위원장, 위원
법률위원회
위원
재정위원회
위원
실무자문위원회
소속위원회지사(위원) 임명
NGA 정책개발 연구센터 이사회
이사장(부의장), 이사(3)
Governor's Staff Contact to NGA
NGA's State Liaisons
사무처 구성
사무총장(실)
홍보국
기업관계국
경영자문 · 연수국
연방관계 사무국
총무 · 재정국
정책연구 · 개발센터
경제개발 · 통상위원회
교육 · 노동위원회
보건 · 복지위원회
국토안보 · 공공안전위원회
천연자원위원회
회계
인사관리
정보통신
회의관리
교육
경제 ·복지 ·노동
보건
환경 · 에너지, 교통
국토안보 · 공공안전
NGA 로비전담 부서

<그림 3-4-3> NGA 조직

한편 NGA에는 협의회 구성원인 주지사와 사무처사이에 오고가는 각종 메시지를 받아 처리하는 Gate Keeper(문지기)가 주지사 쪽과 사무처에 각각 있다. 주지사가 임명하는 주지사 쪽 Gate Keeper(Governor's Staff Contact to NGA)는 NGA에서 주지사에게 보내지는 모든 자료를 받아 처리하고 워싱턴 D.C에 있는 NGA와 주(州) 수도(the state capital)에 위치한 주지사실(governor's office)을 매개시키는 컨택포인트(point of contact)의 역할을 수행한다. NGA쪽 Gate Keeper (NGA's State Liaisons)는 NGA 사무처 직원들이 담당하는데 이들은 할당받은 자기 담당 해당 주의 주지사와 그들 보좌관들의 문의사항을 관련 부서에 연결시켜 주는 임무를 수행한다.

2015년 현재 NGA 사무처는 사무총장실 (Office of the Executive Director), 홍보국 (Office of Communications), 기업관계국 (Office of Corporate Relations), 경영자문·연수국 (Office of Management Consulting & Training), 총무·재정국 (Office of Administration & Finance), 연방관계국 (Office of Federal Relations), 정책연구·개발센터 (NGA Center for Best Practices)로 구성되어 있다.

사무총장(실)은 사무처 조직 총괄, NGA 업무전반에 대한 종합기획, 세입·세출예산 편성 등의 임무와 함께 NGA가 우선시해야할 사업들을 임원단인 집행위원회(Executive Committee)에 건의하는 역할을 수행한다. 홍보국은 협의회의 보도전략과 주에 이익이 되는 관심사 및 NGA의 입장에 관한 분석과 정보를 대중과 언론에 전달하는 홍보활동을 착안하고 조정하는 임무를 수행하고 있다. 기업 관계국은 기업과 주정부 간 정보교류 및 토론촉진과 관련하여 협력회원제에 참여하고 있는 협력회원인 기업 리더 들과 NGA 회원인 주지사들을 연계시키는 업무를 수행하고 있다. 총무·재정국은 회계(Accounting), 인사관리(Human Resource Management), 전산장비관리, 홈페이지 운영 등을 포함하는 정보통신(IT: Information Technology), NGA 컨퍼런스, 센터 컨퍼런스(NGA Center for Best Practices)를 포함하는 각종 NGA 주최 모임을 관리하는 회의 관리(Meeting Management)등의 임무를 수행하고 있다. 경영자문·연수국은 신임 주지사와 현직 주지사, 그리고 그들의 수석보좌관들에게 주지사실(governor's office)의 구성 및 운영을 포함하여 주정부를 이끌고 운영하는데 필요한 각종 자문을 제공하고 그들을 대상으로 조직 관리 지식·기술의 학습 및 경험 공유와 관련하여 세미나 등을 통한 교육·연수를 시행한다. 이외에도 경영자문·연수국은 주지사 배우자들에게는 주지사 배우자로서의 역할과 책무수행에 대해, 퇴임하는 주지사들에게는 퇴임 후 생활의 연착륙과

관련하여 필요 정보제공을 포함한 관련 서비스 또한 제공하고 있다. 연방 관계국은 최신의 관심사에 대한 주지사들의 시각이 반영된 NGA 정책기조에 따라 주(州)에 영향을 미치는 연방정책들에 대해 일정의 영향을 끼치고자 노력하는 사무처 내 로비전담 부서이다. 연방관계국은 협의회 상임위원회의 그것에 상응하여 경제개발·통상(Economic Development & Commerce), 교육·노동(Education & Workforce), 공공안전·보건(Health & Homeland Security), 천연자원(Natural Resources)의 분야에서 연방정부에 대해 주지사의 입장을 대변하고 관련 최신정보를 주지사에게 전달하는 등의 역할을 수행하는 전문 로비스트를 조직 내에 두고 있다. 정책개발·연구센터는 주(州) 혁신에 관한 정보와 다양한 관심 분야에서의 우수사례를 선도하고, 평가하고, 널리 알리며 주지사들과 그들의 정책보좌관들에게 각 주에서의 통치와 정책 과제가 무엇이고 해결방안은 무엇인지를 알게 하는데 도움을 주는 R&D(연구·개발) 조직이다. NGA 센터는 집행위원회 부의장을 이사장으로 민주당과 공화당 소속 주지사 각 2명씩, 총 4명의 이사로 구성된 초당파적 이사회(NGA Center Board of Directors)를 두고 있고 이사회는 센터 연구의 우선순위를 포함하여 센터 연구·개발 활동의 기본방향을 결정한다. 2015년 현재 정책연구·개발센터는 협의회의 상임위원회 및 사무처의 연방관계국 조직편제와 연관하여 경제·복지·노동 분과 (Economic, Human Services & Workforce Division), 교육 분과(Education Division), 보건 분과(Health Division), 환경·에너지·교통 분과(Environment, Energy & Transportation Division), 국토안보·공공안전 분과(Home Security & Public Safety Division)를 두고 관련분야 정책을 연구·개발하고 있다.

2) 인력구성

NGA의 인력구성은 위원회(NGA 센터 이사회 포함) 중심의 협의회와 사무처조직의 인력구성으로 나누어 살펴 볼 수 있다. NGA 회원인 주지사들을 그 구성원으로 하는 위원회(NGA 센터 이사회 포함)는 겨울과 여름에 열리는 2번의 NGA 정기총회 중, 여름 정기총회(연례회의)때 구성되어지고 위원(NGA 센터 이사)의 임기는 1년이다. 2016년 여름총회를 통해 구성된 2016-2017년 위원회 및 정책연구·연구개발 센터 이사회는 집행위원회는 9명, 경제개발·통상위원회 10명, 교육·노동위원회 10명, 보건·복지위원회 8명, 국토안보·공공안전 위원회 10명, 천연자원위원회 8명, 법률위원회 3명, 재정위원회 4명, 정책연구·개발센터 이사회 4명으로 구성되어 있다. 법률위원회와 재정위

원회를 제외한 집행위원회와 5개의 상임위원회는 위원장과 부위원장이 있는데, 위원장과 부위원장을 제외한 집행위원회 위원과 법률위원회 위원들은 상임위원회 위원으로도 활동하고, 재정위원회 위원과 정책연구·개발센터 이사회 이사들은 집행위원회의 위원 또는 상임위원회 위원으로도 활동한다.

<표 3-4-2> NGA 2016-2017 위원회/이사회 구성

위원회/이사회	직책
집행위원회(9)	위원장(1), 부위원장(1), 위원(7) ※위원장, 부위원장을 제외한 집행위원들 상임위원회소속
경제개발・통상위원회(10)	위원장(1), 부위원장(1), 위원(8)
교육・노동위원회(10)	위원장(1), 부위원장(1), 위원(8)
보건・복지위원회(8)	위원장(1), 부위원장(1), 위원(6)
국토안보・공공안전위원회(10)	위원장(1), 부위원장(1), 위원(8)
천연자원위원회(8)	위원장(1), 부위원장(1), 위원(6)
법률위원회(3)	위원 (4) ※위원들 상임위원회소속
재정위원회(4)	위원 (4) ※위원들 여타 위원회소속
정책연구・개발센터이사회(4)	이사장(1), 이사(3) ※ 집행위원회 부위원장 이사장겸임 ※ 이사들 여타 위원회 소속

자료출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성. ( ): 인원

NGA 사무처 인력은 자체고용직원으로 구성되어 있으며 2015년도 현재 총 102명의 직원이 근무하고 있다. 사무총장실에는 사무총장(Executive Director & Chief Execututive Officer)을 포함하여 Policy Advisor, Executive Assistant의 직책을 수행하는 총 3명의 자체직원이 있다. 홍보국에는 Press Secretary, Communication Specialist, Communication Assistant의 직책을 수행하는 3명의 자체직원이 있다. 총무·재정국에는 Controller, Grants & Contracts Analyst, Budgeting & Reporting Manager, Benefits and Compensation, Human Resource Assistant, Information Technology, Digital Program Director, Web Developer, Meeting Planner 등의 직책을 수행하는 32명의 자체직원이 있다. 기업 관계국에는 Director를 포함해 Manager, Corporate Relations의 직책을 수행하는 3명의 자체직원이 근무하고 있다.

<표 3-4-3> NGA 사무처 인력구성[57]

구분		직책
사무총장실(3)		Executive Director &Chief Executive Officer, Policy Advisor, Executive Assistant
홍보국(3)		Press Secretary, Communication Specialist, Communication Assistant)
기업관계국(3)		Director, Manager, Corporate Relations
총무・재정국 (32)	(2)	Chief Operating Officer, Management Analyst
	회계(10)	Chief Financial Officer, Controller, Grants and Contracts Director, Payroll Manager, Budgeting & Reporting Manager, Accounting Specialist(2), Senior Grants& Contracts Analyst, Grants& Contracts Analyst, Accounting Assistant
	인사관리(5)	Director, Manager, Benefits and Compensation, Human Resource Assistant, Administrative Coordinator
	정보통신(7)	Chief Information Officer, Chief Information Security Officer& Director, Information Technology, Digital Program Director, Technology Specialist(2), Web Developer
	회의관리(8)	Director, Senior Meeting Planner(2), Meeting Planner(3), Meeting Service Coordinator(2)
경영자문・연수국(4)		Director, Spouses' Program Director, Senior Program Manager , Membership and Program Assistant
연방관계국 (7)	(2)	Director, General Counsel and Staff Director
	경제개발・통상 (1)	Legislative Director
	교육・노동(1)	Legislative Director
	보건・복지(1)	Legislative Director
	국토안보 공공안전 (1)	Legislative Director
	천연자원(1)	Legislative Director
정책연구 개발센터 (50)	교육(12)	Division Director, Program Director(2), Senior Policy Analyst(3), Policy Analyst(5), Administrative Coordinator
	경제복지노동 (9)	Acting Director, Program Director, Senior Policy Analyst(3), Policy Analyst(3), Administrative Coordinator
	보건(15)	Division Director, Program Director(4), Senior Policy Analyst(6), Policy Analyst(3), Administrative Coordinator
	환경에너지교통 (7)	Division Director, Program Director(2), Senior Policy Analyst(2), Policy Analyst, Program Assistant
	국토안보 공공안전 (7)	Division Director, Program Director(2), Senior Policy Analyst, Policy Analyst(2),Program Assistant

자료출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성. ( ):인원

57) 사무처 직원의 직책명은 번역이 그 직책명의 의미를 살리는데 한계가 있다고 판단하여 원어 그대로의 직책 명을 적시하였다.

경영자문·연수국에는 Director를 포함하여 Spouses' Program Director, Senior Program Manager, Membership and Program Assistant의 직책을 수행하는 총 4명의 자체직원이 있다.

연방 관계국은 협의회의 5개 상임위원회와 연계하여 경제개발·통상, 교육·노동, 보건·복지, 국토안보·공공안전, 천연자원 등의 분야에서 Legislative Director라는 직책을 가진 5명의 내부 로비스트를 포함해 7명의 자체직원이 근무하고 있다. 정책·개발 연구센터에는 교육(Education Division), 경제·복지·노동 분과(Economic, Human Services & Workforce Division), 보건 분과(Health Division), 환경·에너지·교통 분과(Environment, Energy & Transportation Division), 국토안보·공공안전 분과(Home Security & Public Safety Division) 등에서 Senior Policy Analyst, Policy Analyst 등의 직책을 맡아 수행하는 전문 연구직 종사자를 포함하여 총 50명의 자체직원이 근무하고 있다.

3) 예산 및 운영재원

NGA의 활동은 연방 보조금(Federal Grants), 기금 보조(Foundation Grants), 연구용역(Contracts) 등을 그 주요 재원으로 하는 정책개발·연구센터 활동과 각 주의 회원 분담금(Member Dues)을 그 주요 수입원으로 하는 정책개발·연구 센터를 제외한 그 외 사무처 조직을 포함한 NGA 활동으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

<표 3-4-4>에서 살펴 볼 수 있는 바와 같이 2015년 6월 30일 현재, NGA의 1년 총수입(Total support and revenue)은 정책개발·연구센터 수입 2150만 달러를 포함하여 총 2760여 만 달러이고 총 지출(Total expenses)은 Program Service 제공에 사용된 1667만 달러를 포함한 2161만 여 달러이다. 2015년의 경우 NGA는 총 수입이 총 지출보다 600여 만 달러 많은 건전재정을 유지하고 있고 총 지출 대비 Program Service 지출비(Program Services / Total Expenses)가 77%를 넘고 있으며 회원분담금 1달러 당 Program Service 지출은(Program Services/ Member dues) 3.76 달러인 것으로 나타났다. .

<표 3-4-4> 2015년도 NGA 수입 및 지출

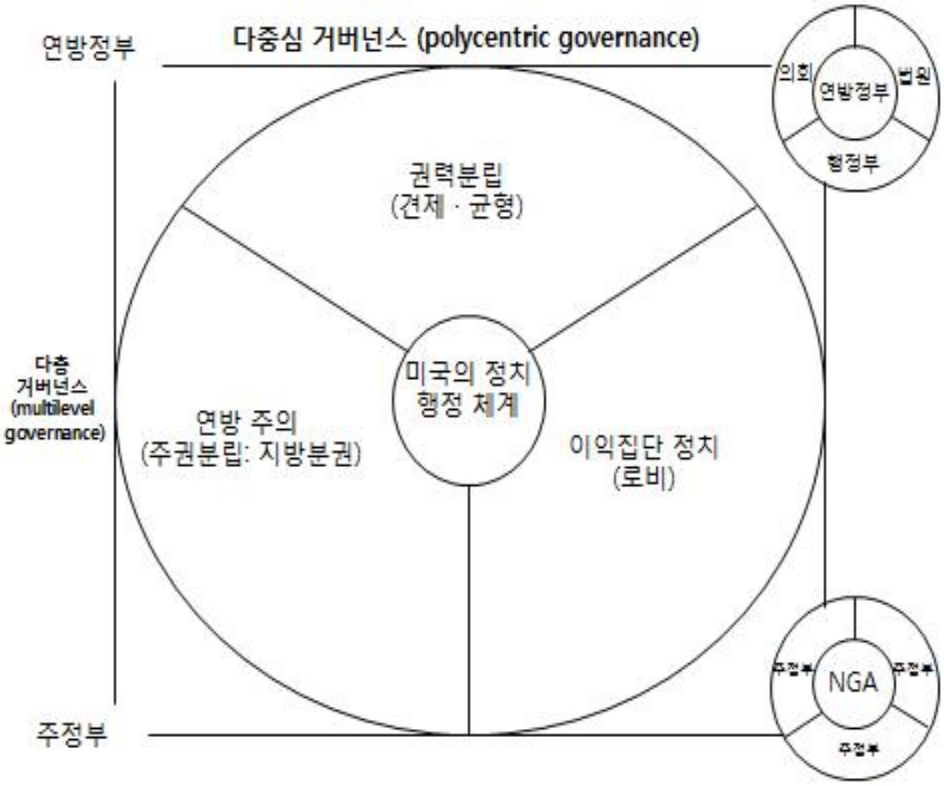
	National Governors Association	National Governors Association Center for Best Practices	Consolidated Totals
Support and Revenue			
Foundation grants and contracts	$ -	$ 14,456,994	$ 14,456,994
Federal grants and contracts	-	4,222,680	4,222,680
Member dues	4,434,781	-	4,434,781
Net Gains on investments	65,833	147,171	213,004
Corporate fellows and other contributions	351,687	1,612,725	1,964,412
Registration fees	870,350	50,169	920,519
Interest and dividends	364,454	391,388	755,842
Employment/vocational training fees	-	481,613	481,613
Administrative service fees	50,327	122,581	172,908
Other income	5,442	18,030	23,472
Total support and revenue	6,142,874	21,503,351	27,646,225
Expenses			
Program services			
Economic development and commerce committee	319,188	-	319,188
Health and human services committee	254,905	-	254,905
Homeland security and public safety committee	202,441	-	202,441
Education/early childhood and workforce committee	207,439	-	207,439
Natural resources committee	155,700	-	155,700
Council of Governors	96,155	-	96,155
International Initiatives	364,695	-	364,695
Federal relations	463,779	-	463,779
Education division	-	3,311,498	3,311,498
Economic, human services and workforce division	-	1,667,144	1,667,144
Workforce development technical assistance program	-	444,062	444,062
Health division	-	3,136,260	3,136,260
Environment, energy, and transportation division	-	1,612,708	1,612,708
Homeland security and Public safety division	-	1,150,535	1,150,535
Communications	214,578	327,404	541,982
Management consulting and training	972,428	-	972,428
Meetings	1,343,406	86,466	1,429,872
Other program costs	301,219	40,722	341,941
Supports services			
Management and administration	1,056,853	3,338,772	4,395,625
Fundraising	-	542,860	542,860
Total expenses	5,952,786	15,658,431	21,611,217

자료출처: NGA Consolidated Financial Report(2015)

4) 국정참여에서의 역할

(1) NGA의 국정참여

미국은 정부권력을 중앙정부(연방정부)와 각 주(州)가 나누어 갖는 연방제 국가이면서 국가권력을 입법부(정책형성), 행정부(정책집행), 사법부(정책해석)에 배분하고 부여된 각 부(府)의 권한은 다른 2부(府)에 의해 그 행사를 제한받게 하는 권력분립 형 대통령제를 채택하고 있는 나라이다. 한편 미국은 수정헌법 제 1조에 의거'국민들이 불만의 시정을 정부에 청원할 권리를 제한하는 어떠한 법률도 제정할 수 없는'나라이다. 다른 나라에 비해 이익을 투입시킬 정당제도가 제대로 발달되어 있지 않은 미국은 헌법에 보장되어 있는 국민의 기본권인 청원권 행사와 관련하여 집단 또는 결사체를 통한 문제해결이 그 어느 나라보다 보편화되어 있다.



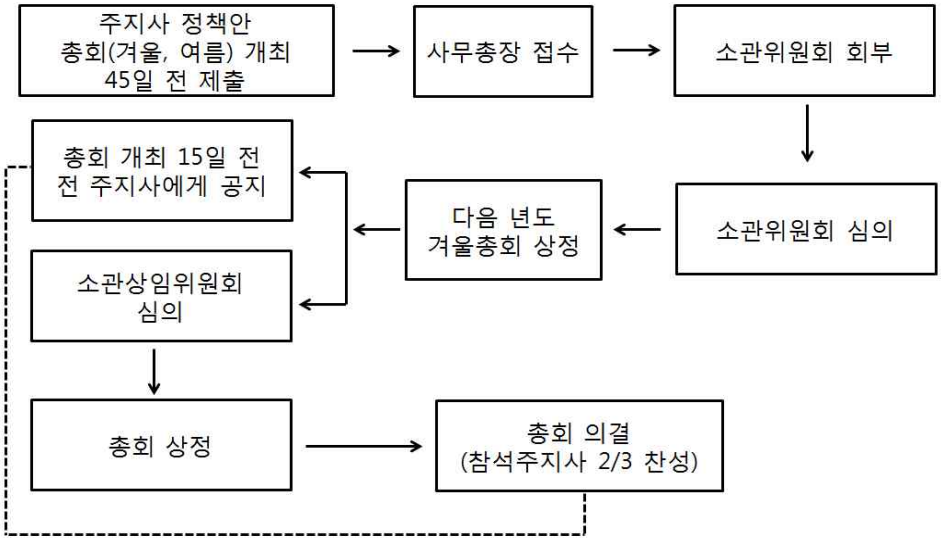
<그림 3-4-4> NGA 국정참여

연방제와 권력분립형 대통령제를 채택하고 있는 미국의 정치행정체제는 이른바 다층 거버넌스(multilevel governance)와 다중심 거버넌스(polycentric governance)체제로 특징화되어진다. 즉, 연방제가 실현하고 있는 연방정부-주정부 간 수직적·계층적 협업과 분업체계는 다층 거버넌스의 한 예이고, 삼권분립형 대통령제가 구현하고 있는 행정-입법-사법 3부(府) 간의 견제와 균형은 권력이 단수의 중심에 집중되지 않고 복수의 중심에 산재하는 다중심 거버넌스의 한 예라고 할 수 있다.

NGA는 연방정부와 주정부의 이원적 정부체계 하에서 각기 다른 권한을 지니고 있는 삼권분립의 연방정부 각각(입법부, 사법부, 행정부)을 상대로 주정부 이익을 극대화시킬 필요성을 느낀 주지사들이 개별 주의 의견을 수렴하고 수렴한 의견을 연방정책에 반영시키고자 결성한 공적 이익단체이다. NGA는 주(州)에 보다 우호적인 공공정책을 연방정부가 결정(입법부)·집행(행정부)하고 주(州)의 이익에 도움이 되는 방향으로 연방정부(사법부)가 공공정책을 해석하도록 앞에서 상기 적시한 <그림 3-4-3>과 같은 조직을 워싱턴 D.C에 두고 국정참여 활동을 수행하고 있다.

(2) 대국회 및 대정부 역할

연방정부를 상대로 한 NGA의 정책입장 결정은 NGA 회원인 주지사의 정책의견 제시로부터 시작한다. NGA 정관(NGA's Articles of Incorporation)에 따르면 주지사는 자신의 정책의견을 겨울과 여름에 개최되는 NGA 정기총회 개최 45일전에 정책안의 형태로 NGA 사무총장에게 제출하여야 한다. 사무총장에게 제출된 정책안은 소관 상임위원회에 회부되고, 회부된 정책안은 상임위원회의 심의를 거쳐 다음 년도 겨울총회에 상정되어진다. 당해 연도 총회(여름 연례회의, 겨울총회 포함) 개최 45일전에 정책안이 NGA 사무총장에 제출되지 않거나, 소관 상임위원회의 심의를 통과하지 못한 경우에는 그 다음해 겨울총회에 그 정책안이 상정되지 못하는 것이 원칙이나 총회 참석 주지사의 3/4 동의를 얻은 경우에는 다음해 겨울 총회에 정책안이 상정되어 질 수 있다. 겨울총회에 상정되어진 정책안은 총회 개최 15일전에 전 주지사에게 공지되어지고, 소관 상임위원회 회부, 심의과정을 거치게 된다. 상임 위원회의 심의를 거쳐 다수결로 총회 본회의 상정이 결정되면, 총회 본회의에서 참석 주지사의 동의절차를 거치게 되는데 총회 본회의 참석 2/3의 동의를 얻게 되면 그 정책안은 NGA의 공식적인 정책으로 최종 결정되어진다.



<그림 3-4-5> NGA 정책결정 절차

총회 본회의 의결을 통해 공식적으로 결정된 정책기조에 기초한 대(對) 국회(연방의회) 및 대(對) 정부(연방행정부) NGA 활동은 주지사들에 의한 영향력 행사활동과 연방관계국(Office of Federal Relations) 내 내부 로비스트들의 로비활동으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 주지사는 개인 또는 다른 주지사들과 함께 연방 의회 및 연방 행정부의 유력 인사 직접 방문, 편지, 증언, 서명 등의 다양한 방법을 통해 NGA의 공식적인 정책기조로 구체화된 결집된 자신들의 정책입장이 연방정책의 형성 및 집행에 투영될 수 있도록 노력한다.

국회(연방의회) 및 정부(연방 행정부)를 대상으로 한 주지사(들)의 영향력 행사와 관련하여 연방관계국(Office of Federal Relations) 내 내부로비스트들은 첫째, 주지사들이 의회와 행정부의 주요인사와 접촉할 수 있도록 알선하는 접촉자(contact person)로 활동하고 둘째, 의회 및 행정부처를 포함한 정부기관에서 무슨 일이 벌어지고 있는지를 수시로 체크하고 이를 주지사들에게 보고하는 연락관(liaison)의 임무를 수행하며 셋째, 보고를 위한 정보체크 과정에서 연방정부 관계인들을 만나 설득하고 정보를 제공하는 옹호자(advocate)의 역할도 수행하고 넷째, 연방정부를 상대로 하는 주지사들의 영

향력 행사 활동을 돕는 보조자(supporter)로서의 역할 또한 수행한다.

5) 지역발전에서의 역할

(1) 지자체 간 역할

NGA는 주(州) 또는 주(州) 간 지역발전과 관련하여 주지사들이 자신들의 경험과 의견을 교환하고 주(州) 또는 주(州) 간 지역발전 방안을 심도 있게 논의하는 토론의 장(場)이면서, 주(州) 이견(異見)이 상호타협 되어 조정되어지는 주(州) 간 이해관계 조정의 장(場)으로서 기능한다.

주정부 지역발전과 관련하여 NGA는 또한 현장분석을 제공하고, 주지사 정책 보좌관들을 소집하고, 전국으로부터 전문가들을 데려옴으로써 주지사들과 그들의 정책 보좌관들이 최신의 관심사를 알게 하고 문제의 전방(前方)에서 적실성 있는 해결방안 개발을 지원(assistance)하는 역할을 수행한다. 즉, NGA는 주(州) 또는 주(州)-주(州)차원에서의 새로운 정책 프로그램이나 현재 진행 중인 정책프로그램을 좀 더 효과적으로 구성하고 실행하는데 도움을 주고, 다른 주에서 일어나는 일들에 대해 빠르고 종합적인 정보를 제공하고, 최신의 국제적인 경향과 주에 그것이 미치는 영향에 대해 알려줌으로써 주지사와 그들의 정책 보좌관들이 지역발전과 관련한 최신의 관심사들에 대해서 알게 하고 당면한 정책문제에 대한 해결책 마련에 도움을 주는 역할을 수행한다.

(2) 운영 프로그램

지역발전과 관련하여 NGA가 주지사들에게 제공하는 토론의 장과 이해관계 조정의 장은 정기·비정기적 정책포럼(policy forum)이다. 공식적 정책포럼은 겨울 정기총회, 여름 연례회의(annual meeting)에서 이루어지는 총회 본회의 및 필요에 따라 이루어지는 특별회의를 포함한 위원회별 회의들이다. 겨울 정기총회에서는 주로 주(州)-국가(연방)차원에서의 정책문제가 다루어지고 여름 연례회의(annual meeting)에서는 일반적으로 주(州) 또는 주정부 간 주요 이슈들이 토의되어지는데 <표 3-4-5>와 <표 3-4-6>은 2011-2013년 여름 연례회의 본회의 및 위원회 회의 (특별회의 포함)에서 주지사들이 토의했던 토의 주제들이다[58].

---

58) 2011-2013년 겨울정기총회 본회의 및 위원회 회의(특별회의 포함) 토론 주제는 <부록 1>의 <표 1-1>, <표 1-2>를 참조하기 바란다.

<표 3-4-5> 2010-2011 NGA 여름 연례회의 토론 주제[59]

		2010	2011
총회 본회의	개막 (opening)	Achieving a Sustainable Health Care System, Redesigning State Government, The Federal Budget Deficit: Risks and Challenges	Catalyst for Economic Growth: Advancing Competitiveness
	폐회 (closing)		
위원회 토론	경제개발 통상	States and the Economy-On the Road to Recovery	Governor's Perspective On International Trade and Investment
	교육 노동	Recipe for a Health Future: Examining Childhood Nutrition and Obesity	Levering Higher Education to Increase U.S Competitiveness
	보건복지		Health Insurance Exchange Implementation
	국토안보 공공안전	Answering the Call: Interoperable Communications and Information Sharing	Remembering September 11th-Protecting Our Boarders and Communities
	천연자원	Capitalizing on America's Domestic Energy	Job Creating in Energy Sector

출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성

<표 3-4-6> 2012-2013 NGA 여름 연례회의 토론 주제

		2012	2013
총회 본회의	개막 (opening)	Defining Great Leadership, Growing the Next	State Tools for Health Care Cost Containment
	폐회 (closing)		State Role's in Cyber-security
특별회의			Advancing Correction Reform
위원회 토론	교육 노동	The Road to Re-authorize ESEA	Spurring Workforce Innovation to Close the Skills Gap, Create Jobs and Grow Family Incomes
	국토안보 공공안전	Serving the Nation's Veterans: Governor's Roundtable Discussion; Executive Briefing; Bio surveillance	Providing for Our Veterans
	보건복지	Innovative Strategies for Lowering Medicaid Costs	
	경제개발 통상	Agricultural Trade: The Other Export	Under Construction: Building a National Consensus on Infrastructure
	천연자원	State's Role in Creating the Modern Electric Grid	

출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성

59) 토론 주제명의 번역은 주제 별 토론 내용의 의미를 살리는데 한계가 있다고 판단하여 토론 주제명을 원어 그대로 적시하였다.

정기적 정책포럼(policy forum)이외에도 주지사들은 NGA가 마련한 테스크포스 세션(task force session), 컨퍼런스, 세미나, 워크샵 등을 통한 비정기적 만남을 통해 지역발전과 관련한 공통 관심 사항들에 대해 수시로 토론하고 이를 통해 서로의 이견(異見)을 조율한다.

NGA 사무처 차원에서 지역발전과 관련하여 주지사들 및 그들의 정책 보좌관들에게 제공하는 서비스에는 정책연구·개발 센터를 중심으로 이루어지는 정책자문을 포함한 정책연구·개발, 학습 및 경험 공유 기회제공, 연구결과물 및 관련 정책정보제공 등이 있다.

<표 3-4-7> NGA (정책연구·개발센터) 지역개발 운영프로그램

운영프로그램	분야/내용/매체
정책연구・개발 (정책자문포함)	• 경제・복지・노동: 경제개발・혁신, 국제통상, 인력개발, 고용서비스, R&D정책, 유아・청소년・ 저소득층・ 장애인 복지 • 환경・에너지・교통: 환경, 에너지, 토지이용, 성장관리, 도시재개발, 교통, 전기・통신, 사회기반시설 • 국토안보・공공안전: 바이오・핵・사이버 테러, 사회기반 시설보호, 형사사법제도, 보훈제도, 행형・교정제도 • 보건: 의료전달체계, 공중보건, 저소득자에 대한 의료보장제도(Medicaid), 의료보험제도 • 교육: 영유아, 유・초등(K-12), 고등교육
학습 및 경험 공유 기회제공	• Policy Academy(수개월 진행), Learning Lab (수일 진행) • Policy Institute(연간 개최), Workshop(수시개최) • Conference Call(전화 회의), Webinar(온라인 회의)
연구결과・정보 전달	• 연구보고서(report) • (요점을 정리한) 이슈보고서(issue briefs) • *Front & Center*(주간 뉴스레터) • 이메일 (E-Mail) 메시지

출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성

<표 3-4-7>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 NGA는 정책개발·연구센터를 중심으로 주지사 및 그들의 정책 보좌관들에게 수시로 정책을 자문하고, 경제·

복지·노동, 환경·에너지·교통, 국토안보·공공안전, 보건, 교육 분야 정책문제에 대한 해결방안을 연구·개발하는 기능을 수행한다. 이를 통해 NGA는 주(州)-국가(연방) 차원의 정책이슈에 대한 주정부 차원의 대응방안뿐 아니라 주(州) 또는 주(州)-주(州) 차원에서 제기되는 공공문제에 대한 주지사와 그들 정책 보좌관들의 문제해결 행위 또한 지원하는 정책지원 서비스를 제공하고 있다.

또한 NGA는 공공문제 해결과 관련한 정책지원 서비스 제공과 관련하여 몇 개월 또는 수일(數日)간 주지사 정책 보좌관들을 모아 진행하는 Policy Academy, Learning Lab, 관련 전문가들이 함께 참여하는 Policy Institute, Workshop 및 정책연구·개발 센터 연구진과 주지사 정책 보좌관들 간의 직접 소통 방식인 Conference Call(전화회의), Webinar(온라인 회의) 등을 통해 정책과제 해결에 대한 학습과 경험 공유의 기회를 주지사 정책 보좌관들에게 제공하고 있다. NGA가 제공하는 이와 같은 다양한 교육프로그램(training program)을 통해 주지사 정책 보좌관들은 자신들의 주가 고민하고 있는 정책문제를 똑 같이 고민하는 여타 주들은 그 문제를 어떻게 다루고 있는지, 인구통계학적 요소들을 포함하여 자신들의 주와 처지가 비슷한 다른 주들은 일련의 정책이슈들에 대해 어떤 혁신적 전략과 정책을 마련하고 있는지 등을 배우고 관련 경험을 공유하는 기회를 가지게 된다. 이와 아울러 NGA는 연구보고서, 이슈 보고서, 뉴스레터, 이메일 메시지 등을 통해 연구 결과물과 필요 정책정보를 주지사와 그들의 정책 보좌관에게 적시적기(適時適期)에 제공하는 임무 또한 수행하고 있다[60].

4. 국회의원 선출제도

1) 일반적인 국회의원 선출제도

미국연방의회는 상원(Senate)과 하원(House of Representatives)으로 구성된 양원제이다. 하원 선거는 한 선거구에서 한 명의 의원을 뽑는 단순 다수대표제(소선거구제)를 택하고 있다. 하원은 정원이 435명으로 인구분포에 따라 구체적인 선거구가 확정되는데 아무리 작은 주라 하여도 최소한 1명의 하원의원은 배정하도록 헌법이 규정하고 있으며 하원의원이 되기 위해서는 연령이 25세 이상, 미국시민으로 7년 이상인 자, 그리고 선거 당시에 선출되는 주의 주민이어야 한다.

---

60) 2013-2015년 NGA 정책연구·개발 센터 연구 간행물 목록은 <부록 1>의 <표 1-3>, <표 1-4>, <표 1-5>, <표 1-6>을 참조하기 바란다.

<표 3-4-8> 미국 상·하 양원 구성 및 유권자 비교

	하원	상원
선거일	짝수 년 11월 첫째 월요일 다음 화요일	짝수 년 11월 첫째 월요일 다음 화요일
의석수	435석(각주 인구비례로 배정)	100석(각 주에 2명씩)
시민권 소지 연한	미국 시민권 7년 이상 소지	미국 시민권 9년 이상 소지
출마 연령	25세 이상	30세 이상
법적 거주	선출된 주에 거주	선출된 주에 거주
매선거 선출 인원	하원의원 전부를 2년마다	상원의원 3분의 1씩 2년마다
의원 임기	6년	2년
선거구 규모	주 단위	소선거구
유권자	해당 주 만 18세 이상 시민권자 (정신장애자, 의무거주기간 미달자, 중범죄자 투표권 제한)	해당 주 만 18세 이상 시민권자 (정신장애자, 의무거주기간 미달자, 중범죄자 투표권 제한)

자료출처: 윤용희(2006: 121)

상원은 하원과 달리 주의 크기에 관계없이 모든 주에 2명의 의석이 배정된다. 미국에서는 총 10년마다 총인구조사를 실시하고 이를 바탕으로 주별 하원의 수를 결정하여 선거구를 정하도록 되어있지만 상원의 수는 이에 상관없이 고정되어 있다. 임기와 의원 후보자의 자격과 관련하여서도 차이가 있다. 하원의 임기가 2년인 반면 상원의 임기는 6년이며, 상원의원이 되기 위해서는 선거 당시 선출되는 주의 주민이어야 한다는 점에서는 하원과 그 자격요건이 같으나 상원의 경우에는 하원의 그것과 달리 연령은 30세 이상, 미국시민으로서 9년 이상 지내야 의원으로 입후보 할 수 있다.

하원과 상원 선거는 매 2년마다 치러진다. 임기가 6년인 상원은 클래스(class) 1, 2, 3의 세 집단으로 분류하고 매 2년마다 하나의 클래스가 선거를 치르게 되어 33명씩 새로 선출한다. 여기서 같은 주의 상원의원은 다른 클래

스에 분류되기 때문에 한 주에서 2명의 상원의원이 동시에 같은 선거를 치르는 일은 없다. 선거는 매 짝수 년 11월 첫째 월요일 다음 화요일에 실시되는데, 4년마다 실시되는 선거대통령 선거 시 하원, 그리고 상원의 1/3을 같은 날 선출하는 이른바 동시선거(on-year election)가 이루어지는 경우도 있고, 대통령 임기 중간에 하원 전부와 상원의 1/3을 선출하는 중간선거(off-year election)가 이루어지는 경우도 있다.

상원과 하원을 포함한 연방의회의원 선거권자는 해당 주에 일정기간 거주하고 있는 정신장애자나 중범죄가 아닌 19세 이상의 시민권자이다. 상원의 경우 1913년 이전까지는 주 의회에서 선출하였으나 1913년 이후부터는 하원의 그것과 같이 유권자에 의한 직접선거로 의원을 선출하고 있다.

연방 상하원선거관리(대통령 선거관리 포함)는 1975년 독립관청으로 발족된 연방선거관리위원회(Federal Election Commission: FFC)가 담당하고 있다. 연방선거관리위원회는 6명의 위원으로 구성되어 있으며 임기는 6년이다. 대통령이 공정한 선거관리를 위해 상원의 인준을 받아 공화, 민주에서 각 3명씩을 임명하고, 위원들은 매년 위원장과 부위원장을 선출한다. 위원회의 임무는 연방정부 차원의 선관관련 업무를 담당하고 여기에는 연방 상하원 의원 후보 등록 및 선거자금 관리업무도 포함된다. 위원회에는 300여명의 관련 직원이 근무하고 있다.

2) 협의체 구성원의 국회의원 여부(지역대표형 입법자 선출 여부 포함)

미국의 의회는 지역 대표성과 주민 대표성 동시 구현을 목적으로 상원을 통해서는 지역 대표성을 가진 의원 선출을, 하원을 통해서는 주민 대표성을 가진 의원 선출을 통해 이를 구현해 내고 있다. 미국의 경우 NGA의 구성원이기도 한 주지사가 지역대표로 연방의회에 참가하지는 않는다. 즉, 미국은 지역 행정부의 수장을 통한 연방의회에서의 지역대표 기능 수행이 아니라 삼권분립에 기초하여 지역 대표성을 가진 입법의원의 선출을 통한 연방의회에서의 지역대표 기능 수행 제도를 채택하고 있다.

5. 시사점

1) 국가적 성격에 따른 시사점

미국은 국가권력이 연방정부와 주(州)정부 간에 배분되어 있는 연방주의(federalism) 정부형태를 채택하고 있다.

<표 3-4-9> 연방정부와 주정부 간 주권분립

	연방정부	주정부
독자 권한	① 명시권한 •대외 및 주(州)간 통상규제 •화폐주조 •육군 및 해군 설립/유지 •조약체결/인준 •우편제도 설립/유지 ② 임시권한 •명시권한 수행을 위해 '필요하고 적절한 경우' 권한행사 ③ 내재권한 •미국대표 정부로서 권한 행사 (예: 이민규제)	① 보존권한 •주내 통상규제 •지방정부 체계/수립 •연방선거 관리 •공공의료, 복지, 규범보호 (예: 공립학교체제 수립/유지)
부인 권한	•주 수출품에 대한 관세징수 •주 의회 동의 없이 주 영토 경계선 변경 •정부 관리에 대한 종교 통관 시험 부과 •권리장전과 상충되는 법령제정	•대외교역에 관한 관세징수 •화폐주조 •외국과의 조약체결 •계약이행 방해 •연방의회 동의 없이 주간 협약 체결 •권리장전과 상충되는 법령제정
동시 권한	• 조세징수 • 차관 • 일반복지지출• 은행설립 • 사법부 수립•법령 제정 및 집행	

자료출처: 미국 정부와 정치(2008:132)

연방주의 원칙에 따라 연방정부와 주정부는 각기 독자적인 권력을 가지고 있으며 연방헌법은 이를 구체적으로 명시하고 있거나 묵시적으로 인정하고 있다. 연방정부는 조약체결, 전쟁수행, 대외 및 주(州) 간 통상규제, 영토보호 등의 분야에서 주정부의 간섭 없이 권력을 행사할 수 있고, 주정부는 주 안에서의 통상 규제, 선거관리, 지방자치체설립, 헌법수정 비준 등 연방정부가 침해할 수 없는 주(州)고유의 권한을 가지고 있으며 , 조세부과 및 징수, 법률 제정 및 집행 등의 분야에서는 양 정부가 동일한 권력을 보유하고 있다.

미국은 이와 같이 국가권력을 연방정부와 주 정부가 분할·공유하고 있는 주권분립의 국가이다. 우리나라의 경우 미국의 연방주의 원칙 즉, 주권분립에 상응하는 것이 지방자치의 원칙, 즉 지방분권이다. 이와 관련하여 지금의 우리나라가 지방분권의 나라인지에 대해 그렇다고 대답할 수 있는 사람은 거의

없다. 미국의 NGA는 주권분립에 “기초한” 주지사 협의체이다. 그러나 지방분권이 제대로 실현되지 않고 있는 우리나라의 전국 시도지사협의회는 지방분권에 “기초한” 시·도지사협의체가 아닌, 지방분권을 “위한” 시·도지사협의체이다. 전국 시도지사협의회가 제대로 된 시·도지사협의체가 되기 위해서는 지금과 같은 지방분권을 “위한” 시·도지사협의체이어서는 안 된다. 미국의 NGA가 주권분립에 “기초한”주지사협의체인 것처럼, 우리나라의 전국 시도지사협의회 또한 지방분권에 “기초한” 시·도지사협의체이어야 한다.

우리나라의 지방분권이 어떤 모습이어야 하는지는 다양한 의견이 있을 수 있다. 지금은 지방분권의 실현을 위한 제 방안 등이 국가적 차원에서 진지하게 논의되어져할 시점이며, 지방분권에 대한 논의에서 미국의 연방정부와 주정부간 권력의 분할 및 공유방식은 자치분권 적 관점에서 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

2) 법적 근거에 따른 시사점

NGA의 활동은 NGA 정관 (NGA’s Articles of Incorporation)에 근거하고 있는데, 정관(定款)이외에 연방정부를 상대로 한 NGA의 활동을 규정하고 있는 법적·제도적 장치는 따로 없다. 미국은 주권분립의 원칙하에 연방정부와 주정부의 관계가 상호대등한 나라이고, NGA는 이러한 나라에서 연방정부를 상대로 주정부의 이익을 대변하는 이익단체이다. 권력의 균형점이 어느 한쪽으로 쏠려 있지 않은 상황에서 NGA가 연방정부를 상대로 주정부 이익을 대변하는 것을 법적·제도적 장치까지 마련하면서 굳이 도울 필요는 없을 수 있다.

그러나 우리나라는 사정이 미국과 다르다. 우리나라는 지방분권이 제대로 실현되지 않고 있는 나라이고, 중앙정부와 지방정부의 관계가 상호대등이 아닌 상하종속적인 나라이다[61]. 권력의 균형점이 중앙정부에 쏠려 있는 상황에서 시·도를 대표하는 시도지사협의회가 중앙정부를 상대로 시·도의 이익을 제대로 대변하기 위해서는 이와 관련한 시도지사 협의회 활동을 보장하는 적실성 있는 법적 제도적 장치가 마련되어야 한다.

현재의 지방자치법 제 165조 4항과 5항에 근거할 때, 시도지사협의회는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령(지방자치단체에 부담이 되는 예산의 편성과 집행, 국가적 계획 포함) 등에 관한 의견을 행정자치부장관에 제출할

61) 본 연구에 있어서 “지방정부”는 기초지자체(시·군·구), 또는 기초지자체와(시·군·구)와 광역지자체(시·도)를 포괄하는 개념이 아닌, 광역지자체(시·도)를 상정한 개념이다.

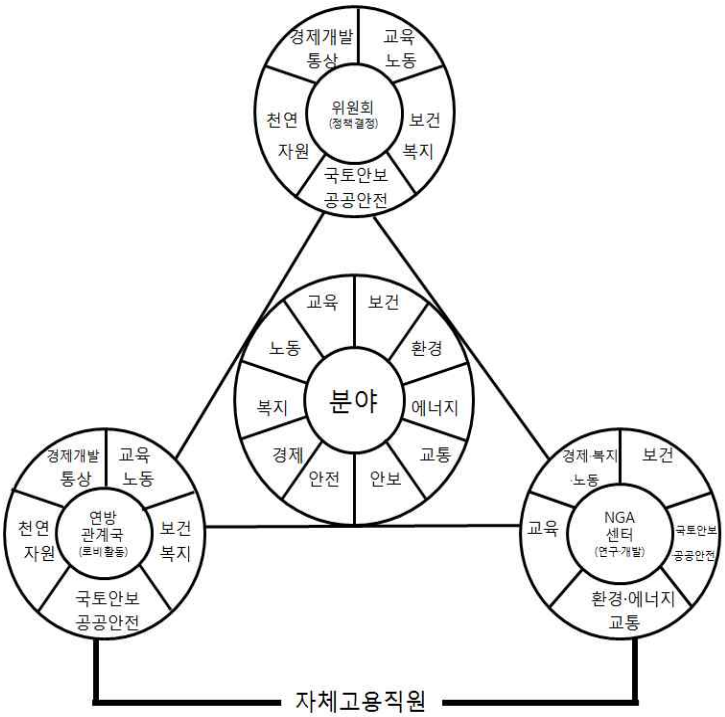
수 있고, 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있게 되어있다. 그러나 관계 중앙행정기관에 직접 제출하는 것이 아닌 행정자치부를 경유한 간접제출만이 인정된다는 점, '지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령'에서의 "직접적"이란 단서조항으로 인해 의견을 제출할 수 있는 범위가 상당히 제약되어 있다는 점, 행정부와 국회를 상대로 한 의견 제출권이외 제출된 의견에 대한 행정부와 국회의 성실 반응을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미비하다는 점 등, 중앙정부를 상대로 한 시도지사협의회의 활동보장과 관련한 법적·제도적 장치의 마련이 여전히 부족하다는 비판이 꾸준히 제기되고 있다. 지방자치법 제 165조의 개정을 포함하여 중앙정부를 상대로 한 시도지사협의회의 시·도 이익대변활동을 실질적으로 보장할 수 있는 실효성 있는 법적·제도적 장치의 마련이 필요하다.

3) 조직 및 인력구성의 시사점

어느 조직이든 조직은 다루어야 할 분야가 있고, 그 분야를 다루기 위해서는 필요 기능들이 있다. 당연히 조직은 다루어야 할 분야를 다루고 필요 기능을 수행할 수 있도록 편제되어야 한다. 다루어야 할 분야가 있고 그 분야를 다루는데 필요한 기능들이 있으면 그 기능을 수행하는 사람이 있다. 제대로 된 기능수행을 위해서는 그 기능을 수행할 수 있는 사람이 또한 그 기능을 수행해야 한다.

NGA 핵심조직은 위원회와 연방관계국, 그리고 정책연구·개발센터이다. 공공조직인 NGA가 다루어야 하는 공공분야는 노동, 교육, 보건, 환경, 에너지, 교통, 안보, 안전, 경제, 복지 분야이다. <그림 3-4-6>에서 현시하는 바와 같이 NGA의 핵심조직인 위원회, 연방관계국, 그리고 정책연구개발센터는 이들 분야 모두를 다룰 수 있는 조직편제를 유지하고 있다.

공공분야에서 제기되는 문제의 해결에는 해결에 필요한 방안을 탐색하고, 탐색된 방안에 기초한 최종 결정이 이루어지고, 결정된 방안을 현실화시키기 위한 노력이 포함되어 있다. NGA의 경우 해결방안의 탐색과 관련하여서는 정책연구·개발센터가 정책 연구·개발의 기능을 수행하고 있고, 탐색된 대안의 최종결정과 관련하여서는 위원회를 통해 NGA 정책결정의 상당부분이 이루어지고 있으며, 결정된 NGA 정책의 현실화와 관련하여서는 연방관계국이 조직 내 로비전담부서로서 연방정부를 상대로 한 로비활동을 수행하고 있다.



<그림 3-4-6> 위원회, 연방관계국, 정책연구·개발센터 조직편제 및 인력구성

즉, NGA 정책결정은 위원회조직을 중심으로 한 주지사들이, 정책 연구·개발은 NGA 센터 연구진이, 로비활동은 연방관계국 내 내부 로비스트들에 의해 이루어지는데 NGA 인력구성에 있어 특히 주목해 봐야 할 것은 정책연구·개발 및, 연방정부 상대 로비활동을 위해 NGA는 연구·개발능력 및 로비스트 자격을 갖춘 전문 인력을 자체 채용 하여 관련 기능 수행을 위한 전담인력을 확보하고 있다는 점이다. 분야별· 기능별 NGA 조직편제, 자체직원 고용을 통한 NGA의 필요기능 수행 전담인력 확보는 우리나라 시도지사 협의회의 조직편제 및 인력구성상 특징을 살펴보는데 있어 시사 하는바가 크다.

4) 예산 및 운영재원의 시사점

NGA는 R&D 조직인 정책연구·개발센터와 그 외 조직으로 구성되어 있다.

그 외 조직에는 로비활동을 그 주요 임무로 하는 연방관계국이 포함되어 있는데, NGA는 세금문제를 포함한 로비활동의 투명성 확보와 관련하여 정책연구·개발센터와 기타 조직의 운영재원을 따로 구별하여 운용하고 있다.

로비활동 전담부서가 없는 우리나라 시도지사협의회가 눈여겨봐야 할 것은 NGA의 운영재원 구분이 아니라 재정 건전성, 회원분담금의 증감, 수입원의 다변화 여부, 사업 활동에 투입되는 자원의 비율, 회원 분담금 대비 회원 편익의 크기와 관련한 NGA의 재정 활동상 특징이다.

<표 3-4-10> 2009~2015년도 NGA 수입 및 지출 현황

	NGA						
	09	10	11	12	13	14	15
Member Dues	5,525,708	5,525,700	5,525,700	5,525,700	4,676,700	4,509,105	4,434,781
Support and Revenue (Total)	14,476,010	22,093,805	24,402,026	16,978,449	22,161,966	25,781,450	27,646,225
Program Services	18,950,965	17,182,768	15,324,,851	14,050,491	14,998,460	16,586,649	16,672,732
Expenses (Total)	23,347,543	21,888,883	20,281,714	19,050,754	19,923,120	21,523,883	21,611,217
Changes in net Assets	(8,871,533)	204,922	4,120,312	(2,072,305)	2,238,836	4,257,567	6,035.008
Program Serivces /Mmeber Dues	3.43	3.11	2.77	2.54	3.21	3.68	3.76
Program Services / Expenses(Total)	81.2%	78.5%	75.6%	73.8%	75.3%	77%	77.1%

자료출처: NGA Consolidated Financial Report(2009-2015) 관련내용 재구성

NGA는 <표 3-4-10>에서 알 수 있는 바와 같이 2012년을 기점으로 건전재정을 유지하면서 흑자(수입-지출: Changes in net Assets)의 폭을 지속적으로 확대하고 있으며, 단순한 조직관리가 아닌 조직 본연의 사업 활동에 투입되는 자원의 비율 (Program Services/ Expenses Total)을 지속적으로 늘려나가고 있다. 이와 관련하여 NGA는 2012년부터 회원 분담금(Member Dues)은 줄여 회원의 부담은 최소화 시키는 대신, 수입원을 다양화시켜 재정 수입(Support and Revenue Total)의 증대를 꾀해나가면서, 실질 사업에의 자원 투입의 비중(Program Services/ Expenses Total)은 확대하여 회원 각자가 투

입하는 자원 대비 회원 각자에게 돌아가는 편익의 크기(Program Services/Member Dues)를 지속적으로 늘리는 방향으로 예산을 운용하고 있다.

5) 국정참여의 시사점

NGA에는 집행위원회, 특별위원회, 재정위원회, 법률위원회와 더불어 주지사들을 그 위원으로 하는 5개의 상임위원회가 있는데, 상임위원회를 통해 NGA 정책이 심의되어지고 주요 정책이슈들이 주지사들에 의해 다루어진다. 사무처 차원에서는 결정된 NGA 정책의 연방정부에 대한 투영과 관련하여 상임 위원회에 상응하는 각 분야별 연방관계국 내 전문로비스트가 주지사들과 연방정부의 주요인물의 만남을 주선하고, 연방정부에서 일어나고 있는 일들을 파악하여 고객인 주지사에게 보고하며, NGA의 정책을 연방정부 관계인에게 설명·설득하고, 주지사들의 연방정부 상대 영향력 행사활동을 보조하는 역할을 수행하고 있다.

<표 3-4-11> NGA 연방관계국 vs 시도지사협의회 분권지원부

<table>
<tr><th colspan="2">조직</th><th>하는 일</th></tr>
<tr><td rowspan="5">연방관계국</td><td>경제개발・통상</td><td rowspan="5">• 접촉자(contact person): 주지사들과 연방의회 행정부 주요 인사들과의 만남 주선
• 연락관(liaison): 연방정부(의회, 행정부 포함)에서 일어나고 있는 일들을 체크하여 주지사들에게 보고
• 옹호자(advocate): NGA 정책을 연방정부 관계자에게 설명・설득
• 보조자(supporter): 주지사들의 연방정부 상대 로비활동을 보조</td></tr>
<tr><td>교육・노동</td></tr>
<tr><td>보건・복지</td></tr>
<tr><td>국토안보・공공안전</td></tr>
<tr><td>천연자원</td></tr>
<tr><td colspan="2">분권지원부</td><td>• 시・도 건의과제추진
• 워크숍, 분권포럼 개최
• 지방 4대 협의체 및 시・도 사무소와의 협력
• 시・도 관련 각종 행사지원
• 자치관련 입법동향 조사
• 지방분권과제 전반에 관한 사항
• 기타 시・도 지원에 관한 사항</td></tr>
</table>

자료출처:http://www.nga.org ・ 함성득(2002: 335)・ 시도지사협의회 사무처 직제규정 내용 재구성

이와 관련하여 우리나라 시도지사협의회는 필요에 따라 특별위원회를 설치할 수는 있으나 NGA와 달리 상임위원회를 두고 있지는 않으며, 시도지사협의회 사무처 조직 중에서는 NGA 연방관계국에 비견할 수 있는 조직으로 분권지원부가 있다. NGA 연방관계국 내 내부 로비스트들의 활동과 비교해 보면 시도지사협의회 분권권지원부는 시도지사 협의회 사무처 직제규정에 의거하여 <표 3-4-11>과 같은 사무를 분장하고 있다.

NGA에 비해 우리나라 시도지사협의회는 조직의 규모가 작다. 상임위 구성의 현실적 가능성에 대한 문제제기가 있을 수 있겠으나 중앙정부 정책에 대한 시도지사들의 의견결집 효과성 담보와 관련하여 상임위원회 설치의 타당성, 조직의 규모를 고려한 상임위 설치 가능방법 등을 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 한편 NGA 연방관계국 내 전문로비스트들의 활동과 시도지사협의회 분권지원부의 활동을 단순 비교하여 어떤 시사점을 찾아보는 것은 다소 무리가 있을 수 있다. 시도지사협의회 분권지원부가 NGA 연방관계국의 그것처럼 로비전담 부서는 아니기 때문이다. 그러나 연방관계국 로비스트활동에 비추어 볼 때 분권지원부에서 분장하고 있는 지금의 사무가 과연 시·도지사의 지방분권 활동을 지원하는 분권지원부 사무로서 적당한 것인지, 시·도 지시의 지방분권 활동의 지원과 관련하여 연방관계국 내부 로비스트들의 활동 중 우리나라 사정에 맞게 받아들일 수 있는 활동들은 어떤 것이 있을 수 있겠는지, 참조할 만한 활동들이 있다면 그것에 기초할 때 지금의 사무분장은 어떻게 달라져야 하는지 등에 대해 진지하게 고민해 볼 필요가 있다.

6) 지역발전에 있어서의 시사점

NGA 사무처는 앞에서 살펴본 바와 같이 지역발전과 관련하여 정책연구·개발 센터에 근무하는 전문 연구직 종사자를 포함한 총 50명의 자체직원을 통해 주(州) 또는 주(州)-주(州)차원의 정책 연구·개발/정책자문, 학습 및 경험 공유의 기회제공, 연구결과물·정보 전달과 같은 서비스를 주지사와 그들의 정책 보좌관들에게 제공하고 있다.

우리나라 전국시도지사협의회의 사무처 조직 중 NGA 정책연구개발센터에 비견할 수 있는 조직이 정책연구센터이다. 2016년 8월 현재 시도지사협의회 정책연구센터에는 센터장, 선임연구원, 책임연구원 등 총 3명의 자체직원이 근무하고 있으며 사무처 직제규정에 근거할 때 정책연구센터가 분장하고 있는 사무는 <표 3-4-12>와 같다.

<표 3-4-12> NGA 정책연구·개발센터 vs 시도지사협의회 정책연구센터

<table>
<tr><th colspan="2">조직</th><th>하는 일</th></tr>
<tr><td rowspan="5">NGA 센터
(50)</td><td>교육 분과 (12)</td><td rowspan="5">• 정책연구・개발/정책자문
• 학습 및 경험 공유 기회제공
-Policy Academy
-Learning Lab
-Policy Institute
-Workshop
-Conference Call
-Webinar 등
• 연구결과・정보제공
-연구보고서 (report)
-이슈보고서 (issue briefs)
-주간 뉴스레터 (Front & Center)
-이메일(E-Mail) 메시지</td></tr>
<tr><td>경제・복지・노동 분과 (9)</td></tr>
<tr><td>보건 분과 (15)</td></tr>
<tr><td>환경・에너지・교통 분과 (7)</td></tr>
<tr><td>국토안보・공공안전 분과 (7)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정책연구센터
(3)</td><td>• 대국회, 대정부 정책건의의 중요사항에 대한 대응논리 개발 및 입법에 대한 대응 전략 기획
• 국회, 정부기관, 유관학회 등 관련기관과의 대외협력 추진
• 지방이양사무 전반에 관한 정책 연구개발
• 각종 세미나, 토론회, 정책포럼 업무추진
• 시・도 출연 연구기관과 업무협력
• 기타 협의회에서 의결한 정책연구사업, 연구용역과제 추진등</td></tr>
</table>

<표 3-4-12>에서 알 수 있는 바와 같이 NGA 센터와 시도지사협의회 정책연구센터는 우선 근무 인력에 있어 현격한 차이를 보이고 있다. NGA는 Senior Policy Analyst, Policy Analyst를 포함한 전문 인력 50명이 관련 서비스를 제공하고 있는 반면 시도지사협의회 정책연구센터는 단 3명의 자체직원으로 관련 업무를 수행하고 있다. 수행하는 업무의 성격 또한 상당한 차이가 있다. 두 연구기관의 핵심적 업무인 정책연구·개발만을 비교해 볼 때 NGA 센터는 주(州) 또는 주(州)-주(州) 차원의 정책에 대한 연구·개발에 초점을 두고 있는데 반해 시도지사협의회 정책연구센터는 지방분권 및 전체 시·도 관련 정책에 대한 연구·개발에 치중하고 있다.

미국의 NGA는 주지사를 "위한" 주지사협의체이다. 우리나라 시도지사협의회는 시·도(지사)를 "위한" 시·도지사 협의체이다. 미국의 NGA는 고객인

주지사를 “위한” 정책지원서비스를 제공하고 있다. 그러나 우리나라 시도지사협의회는 시·도(지사)를 “위한” 정책지원 서비스를 제대로 제공하지 못하고 있다. 시도지사협의회 정책연구센터의 연구진 확충과 함께, 정책연구센터의 일부 시·도에 해당되는 정책에 대한 정책지원 및 개별 시·도의 정책적 관심사항에 대한 정책지원 기능을 확대·강화시켜 시·도(지사)의 정책수요에 대한 시도지사협의회의 대응능력을 제고시킬 필요가 있다.

7) 국회의원 선출의 시사점

미국의 연방의회는 양원제이다. 상원은 각 주(州)를 대표하고 하원은 주민을 대표한다. 미국의 의회는 연방헌법이 마련된 대륙회의에서 주의 대표성에 관한 큰 주와 작은 주 간의 이른바 대타협(Greate Compromise)의 결과로 만들어졌다. 연방헌법을 마련하기 위해 소집된 대륙회의에 참석한 건국당시 13개의 주(州) 중에는 버지니아(Virginia)와 같이 인구가 많은 주도 있었고, 뉴저지(New Jersey)와 같이 인구가 적은 주도 있었다. 연방의회 구성과 관련하여 인구수가 많은 큰 주는 민주주의 원칙에 의거 인구비례에 의한 연방의회 의원 선출을 주장하였고, 인구가 적은 작은 주는 이럴 경우 큰 주들이 연합하여 작은 주들의 이해관계를 무시하고 법안을 마련하게 될 수도 있다는 점을 우려하여 인구수에 관계없이 모든 주가 동등 대표권을 확보할 수 있는 의회 구성을 주장하였는데 양원제는 이들 주장 모두를 수용한 타협안으로서 만들어 졌다. 즉, 연방의회를 구성함에 있어 작은 주와 큰 주의 주장을 모두 받아들이는 과정에서 의회를 상원, 하원의 두 개로 구분하고, 상원은 지역대표성에 근거하여 의원을 선출하고 하원은 인구비례에 따른 주민대표성에 근거하여 의원을 선출하는 지금의 양원제를 도입하게 된 것이다.

미국의 양원제 의회는 이와 같이 그 시작부터 지역대표성과 주민대표성의 동시 구현을 그 목적으로 하여 만들어진 제도이다. NGA는 주(州)-연방과의 관계에서 주의 이익을 대변하는 공적 이익단체이다. 연방의회에 주(州)를 대표하는 상원과 주민을 대표하는 하원으로 구성되어 있다는 점에서 연방의회에 대한 NGA의 주(州)이익 대변 활동상의 특징을 살펴 볼 수는 있다. 이를테면 주민대표만이 아닌 주(州)를 대표하는 지역대표 의원도 의회에 있음으로 해서 연방의회에 대한 NGA의 주(州) 이익 투영활동이 다소 원할 할 수도 있음을 제도 설계상의 특징에서 유추해 볼 수 있다. 그러나 우리나라는 미국과 달리 주민대표성에 근거한 단원제 의회 제도를 채택하고 있는 나라이다. 우리나라와 미국의 의회제도상 차이에는 유념하지 않고, 있을 수 있는 NGA와

연방 의회의 관계상 특징에만 초점을 두어 전국시도지사협의회의 대 국회 활동과 관련한 어떤 시사점을 찾아보고자 하는 것은 신중을 기할 필요가 있다.

제5절 프랑스[62]

1. 프랑스 국가구조 및 지방자치 개관

프랑스는 2016년을 기준으로 인구・통계학적 상황을 보면 총 66,836천명의 인구규모를 가지고 있다. 유럽연합(European Union)내에서 독일이 80,722천명으로 가장 많은 인구를 가지고 있고 프랑스는 독일에 이어 두 번째의 인구규모를 보이고 있다. 프랑스의 뒤를 이어 영국 64,430천명, 이탈리아 62,007천명, 스페인 48,563천명 등이다. 그러므로 프랑스는 유럽연합내에서도 인구규모는 큰 국가에 속하고 있으며 OECD내에서도 미국, 일본, 멕시코, 독일, 터키에 이어 여섯 번째의 위치를 차지하고 있다(정창화 외, 2007: 151).

프랑스의 국토면적은 643,427km^{2}로 유럽연합내에서 가장 넓은 영토를 소유하고 있다. 그 다음으로는 스페인(504,782km^2)과 독일(357,021km^2)이 위치하고 있다. OECD내에서는 캐나다, 미국, 멕시코, 터키에 이어 다섯 번째로 넓은 국토면적을 보유하고 있다(http://www.cia.gov.factbook).

프랑스는 지리적으로 본토(métropole)와 해외영토로 구성되어 있으며 유럽에서부터 일부 남미대륙, 대서양에서 인도양까지 그 지정학적 영역을 구축하고 있다. 즉, 해외영토 지역은 1950년대 중반까지 프랑스의 식민지이었는데, 완전한 독립대신 프랑스에 편입시켜 자치권을 인정하는 형태로 관리되고 있다. 결국, 해외영토 지역의 주민은 프랑스 본토의 국민과 동일한 헌법적 권리사항과 의무사항을 준수하여야 한다.

프랑스에 있어 지방자치는 기본적으로 자유스러운 행정원칙(principe de libre administration)을 강조하고 있으며 이는 헌법상의 조항으로 규정되어 있다(Maillot, 2006: 45). 다시 말해, 지속적으로 개정되고 있는 1958년 10월 4일의 헌법 제72조는 “지방자치단체들은 법에 의해 정해진 상황하에서 선출된 의회에 의해 자유스럽게 운영되며 권한행사를 위한 규칙제정권을 소유한다.” 라고 규정하고 있다(정창화 외, 2007: 176).[63]

---

62) 일반적으로 프랑스 지방연합체는 역사 및 행정적 구분에 따라 꼬뮌(commun), 데파르트멍(département), 레지옹(région)으로 구분되고 있으나 여기서는 광역자치단체인 데파르트멍과 권역자치단체인 레지옹만을 분석한다.

63) Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de

프랑스는 지방자치 차원에서도 본토의 자치단체와 해외영토의 자치단체(Département et région d'outre-mer)로 구분하여 운영하고 있다. 또한, 본토에는 특별자치단체(Collectivité à statut particulier)도 구성·운영하고 있다. 2015년을 기준으로 본토와 해외영토를 합쳐 기초단체(commun) 수는 36,658개, 광역단체(département) 수는 100개, 권역단체(région) 수는 25개, 그리고 특별단체 수는 3개이다(DGCL, 2015: 19).

<표 3-5-1> 지방자치단체의 종류 및 수

종류	2015년 기준
기초자치단체	36.658
- 본토	36,529
- 해외영토	129
광역자치단체	100
- 본토	96
- 해외영토	4
권역자치단체	25
- 본토	21
- 해외영토	4
특별자치단체[64]	3

자료: DGCL, 2015: 19.

기본적으로 각 자치단체는 주민에 의해 선출된 의원들로 지방의회를 구성하면 지방의원들이 모여 단체장을 선출한다. 그러므로 지방자치단체는 통합형의 형태를 나타내고 있다. 기초단체에서는 단체장을 시장(maire), 광역단체에서는 광역의회 위원장(president du conseil général), 권역단체에서는 권역의회 위원장(president du conseil régional)이라 칭한다. 따라서 광역 및 권역 차원의 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 이와 같은 의회의 위원장과 의원들이 참여하고 있는 것이다.

각 지역에서는 국민을 대표하는 하원의원과 지역을 대표하는 상원의원를 선출하고 이들은 겸임제도에 의해 각 자치단체의 시장직 및 위원장직, 지방

leurs compétences.

64) 특별자치단체에는 코르시카(Corse), 리용(Lyon), 마요트(Mayotte)가 존재하고 있다.

의회 의원직을 동시에 역임하기도 한다. 그러므로 각 시장, 위원장, 지방의원이 하원 및 상원의원으로 선출되게 되면 지역의 이익을 보다 폭넓게 중앙정치에 반영할 수 있는 특징을 가지고 있다. 역으로 중앙정치를 하던 하원 및 상원의원이 시장, 위원장, 지방의원으로 선출되면 중앙정치의 경험하에 지방정치를 수행할 수 있는 장점을 가지고 있다.

2. 광역지방협의체 설립배경 및 목적

1) 협의체 역사

(1) 데파르트멍연합체(Assemblée des Départements de France; ADF)

1946년 당시, 프랑스 중부에 위치한 루아르(Loire) 데파르트멍 위원장이며 후에 상원의원이 된 에메 말레코(Aimé Malécot), 샤를 드골(Charle de Gaulle) 대통령 정부의 측근이었던 정치인 막스 이망 (Max Hymans)이 공동으로 데파르트멍위원회장 연합체(Association des Présidents de Conseils Généraux)를 설립했다. 당시, 데파르트멍위원회장들의 연합체의 목적은 다음과 같은 사항을 지향하고 있었다.

첫째, 데파르트멍 위원회장들간의 상호협조 둘째, 데파르트멍관련 분야인 경제, 행정, 기술 및 재정 등에 대한 연구이다. 이 밖에 연합체는 데파르트멍 관련 분야에서 정부기관들의 의사결정에 참여하여 데파르트멍을 대표하는 역할을 담당하였다.

1999년, 연합체는 전 농업수산장관, 전 총무장관(ministre de la Fonction publique) 그리고 상원의원이었던 장 퓨에(Jean Puech) 회장 재임기간(1989년-2004년) 중에 현재 사용하고 있는 명칭인 데파르트멍연합체로 변경하였다. 현재, 프랑스본토 및 해외영토의 101개 데파르트멍이 가입하고 있다.

(2) 레지옹연합체(Association des Régions de France; ARF)

레지옹연합체는 1998년 각각의 레지옹위원회장들이 자유로이 설립한 단체이다. 위원회장들이 추구한 가장 중요한 목표는 지방분권법에 의하여 국가로부터 레지옹으로 이전된 권한의 집행에 따른 현실적 경험을 공유하는 것이었다. 레지옹연합체의 역할은 크게 네 가지로 볼 수 있다.

첫째, 정부 및 유럽연합기관에 대해 레지옹을 대표하는 역할을 수행한다. 둘째, 주민 및 사회경제인을 대상으로 레지옹을 홍보한다. 셋째, 레지옹 상호

간의 정보교환 및 지원을 활성화시킨다. 넷째, 레지옹위원장 및 레지옹기관들에 대해 자문 및 지원하는 역할을 수행한다.

이밖에 연합체는 레지옹 상호간 관계뿐만 아니라 다른 광역자치단체의 연합체와도 협조하여 광역자치단체들의 영역을 넓히는데도 많은 노력을 기울이고 있으며 지속적 경제개발원칙 실행에 중요한 임무를 두고 있다. 또한, 기후변화에 대응하기 위한 환경그르넬(Grenelle de l'environnement)[65]이라 불리는 특별작업반 계획에 관여하여 수자원과 수생물의 다양성 보존, 친환경농업, 지속가능한 농업실현, 고유한 교통정책의 추진 등에 참여하고 있다(최철호 외, 2013: 143).

전 수상인 장-피에르 라파랭(Jean-Pierre Raffarin)이 1998년에서 2001년까지 레지옹연합체의 회장으로 그 역할을 수행하였으며 전 국방부장관 제라르 롱게(Gérard Longuet)가 2002년에서 2003년까지, 현 하원의원인 알랭 루세(Alain Rousset)는 2004년에서 2015년까지 회장역할을 수행하였다. 그리고 2016년부터는 전 지방자치단체장관인 필립 리세(Philippe Richert)가 회장으로 활동하고 있다.

2015년까지 레지옹연합체가 27개 레지옹을 대표하고 있었으나 2015년 지방지역구조단순화개혁정책의 일환으로 2016년부터 18개로 통합된 레지옹을 대표하게 되었다.

<표 3-5-2> 권역 및 광역자치단체와 인구수

권역 및 광역자치단체	인구수	권역 및 광역자치단체	인구수
• 알자스	1,734,145	• 일-드-프랑스	10,952,011
바-렝	1,026,120	파리	2,125,246
오-렝	708,025	쎈-에-마른	1,193,767
• 아키텐	2,908,359	이브린	1,354,304

65) 프랑스의 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령은 기후변화 등 환경문제에 보다 적극적인 정책을 마련하고 시행하기 위해 기존에 여러 부처에 산재되었던 환경관련 제반 업무분야를 통합하였다. 이에 따라 환경·에너지·지속가능발전·해양부를 설치하고, 각계각층이 참여하는 특별작업반(Grenelle de l'Environnement)을 설치하였다. 2007년 10월, 특별작업반은 프랑스정부의 기후변화 종합대응방안을 포함한 최종보고서를 사르코지 대통령에게 제출했다. 프랑스정부는 특별작업반의 보고서를 토대로 2008년 4월 말 기후변화 대응방안의 근간을 이루는 신환경법안(Grenelle I) 초안을 발표하였다. 신환경법안은 상·하원의 심의를 거쳐 2009년 8월 5일 공포되었다(http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1048923&cid=43926&categoryId=43927).

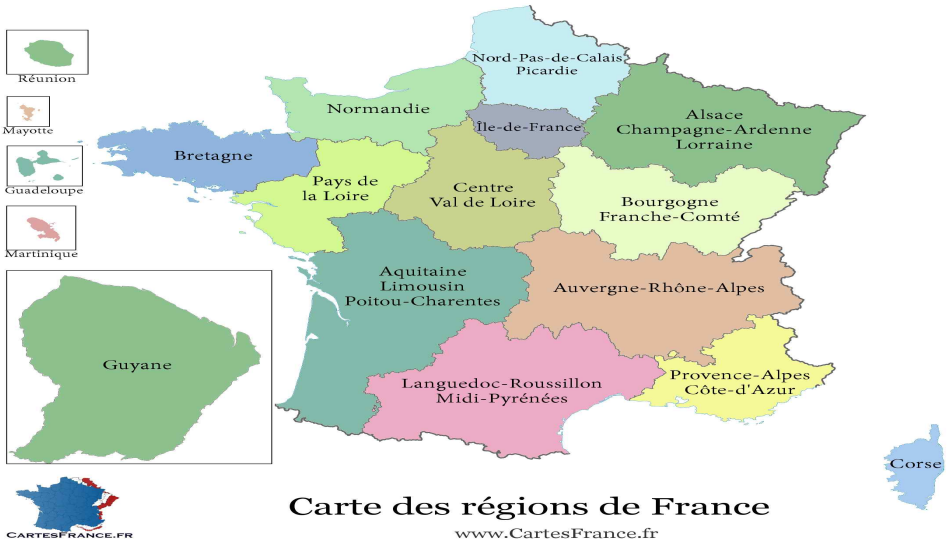
도르도뉴	388,293	에쏜	1,134,238
지롱드	1,287,334	오-드-쎈	1,428,881
랭드	327,334	쎈-생-드니	1,382,8611,
로-에-가론	305,380	발-드-마른	227,250
피레네-아틀란티크	600,018	발-두와즈	1,105,464
• 오베뉴	1,308,878	• 렁그독-로씨옹	2,295,648
알리에	344,721	오드	309,770
껑딸	150,778	가르	623,125
오트-르와르	209,113	에롤	896,441
퓌이-드-돔	604,266	로제르	73,509
		피레네-오리엉탈	392,803
• 부르고뉴	1,610,067	• 리무쟁	710,939
꼬뜨-도르	506,755	꼬레즈	232,576
니에브르	225,198	크루즈	124,470
싸온-에-르와르	544,893	오트-비엔	353,893
욘	333,221		
• 브르타뉴	2,906,197	• 로렌	2,310,376
꼬뜨-다르모르	542,373	므르트-에-모젤	713,779
피니스테르	852,418	므즈	192,198
일-에-빌렌	867,533	모젤	1,023,447
모르비엉	643,873	보즈	380,952
• 썽트르	2,440,329	• 미디-피레네	2,551,687
쉐르	314,428	아리에즈	137,205
유르-에-르와	407,665	아브이론	263,808
잉드르	231,139	오트-가론	1,046,338
잉드르-에-르와르	554,003	제르	172,335
르와-에-쉐르	314,968	로	160,197
르와레	618,126	오트-피레네	222,368
		타른	343,402
		타른-에-가론	206,034
• 썽파뉴-아르덴	1,342,363	• 노르-파-드-깔레	
아르덴	290,130	노르	3,996,588
오브	292,131	파-드-깔레	2,555,020
마른	565,229		1,441,568
오트-마른	194,873		
• 코르시카	260,196	• 바스-노르망디	1,422,193
코르시카-뒤-쉬드	118,593	깔바도스	648,385
오트-코르시카	141,603	멍쉬	481,471
		오른	292,337
• 프렁쉬-꽁테	1,117,059	• 오트-노르망디	1,780,192
두브	499,062	유르	541,054
쥐라	250,857	쎈-마리팀	1,239,138

오트-싸온 데리트와 드 벨포르	229,732 137,408		
• 페이 드 라 르와르 르와르-아키텐 멘-에-르와르 마엔 싸르트 벙데	3,222,061 1,134,266 732,942 285,338 529,851 539,664	• 론-알프 엥 아르데쉬 드롬 이제르 르와르 론 싸브와 오트-싸브와	5,645,407 515,270 286,023 437,778 1,094,006 728,524 1,578,869 373,258 631,679
• 피카르디 에쓴 우와즈 쏨	1,857,481 535,489 766,441 555,551	• 구아텔르푸	422,496
• 푸와투-샤렁트 샤렁트 샤렁트-마리팀 두-쎄브르 비엔	1,640,068 339,628 557,024 344,392 399,024	• 마르티니크	381,427
• 프로벙스-알프-꼬뜨-다쥐르 알프-드-오트-프로벙스 오트-알프 알프-마리팀 부쉬-뒤-론 바르 보크루즈	4,506,151 139,561 121,419 1,011,326 1,835,719 898,441 499,685	• 귀이안 • 레이니옹 총인구수 본토 해외자치단체 셍-피에르-에-미크롱 마요트(2002) 누벨-깔레도니(1996) 폴리네지-프랑쎄즈(2002) 왈리스-에-푸투나(2003)	157,213 706,300 60,185,831 58,518,395 1,667,436 6,316 160,265 196,836 245,516 14,944

* 인구수는 2012년 기준이고 기준연도가 다른 지역은 ()에 해당되는 연도임.

자료: D.G.C.L., 2015: 21-23.

<그림 3-5-1> 기존의 레지옹지도(2015년까지)



<그림 3-5-2> 현재의 레지옹지도(2016년부터)

자료: www.cartesfrance.fr.

3) 협의체의 법적 존립근거

데파르트멍연합체와 레지옹연합체의 법적 근거를 분석하게 되면 1901년 7월 1일의 협회법[66]을 기반으로 하고 있다. 다시 말해, 연합체들은 각각의 위원회장들이 모여 자율적 의사에 기초해 설립되었으며 1901년의 협회법에 따라 운영된다는 것이다.

1901년의 연합법은 내무·종교부장관(ministre de l'Intérieur et des Cultes)인 발덱 루소(Waldeck Rousseau)가 비영리 다수회원협회를 대상으로 제정한 법이다. 이 법은 협회와 유사기관의 설립, 조직, 활동분야 등에 대한 조건제시를 통해 비영리협회를 관할하고 통제하고 있다. 예를 들어, 협회들은 비영리기관이기 때문에 기업들과는 다르게 법인세가 부과되지 않는다. 그리고 모든 협회가 법적으로 존재해야 하며 그렇지 않을 경우에는 활동이 인정되지 않는다.

모든 협회가 법적으로 존재하려면 매번 운영회원들이 교체될 때마다 정관(Statuts)을 국가에서 지방에 파견한 공무원에 해당하는 관선도지사(préfet)에 제출하고 신고해야 한다. 정관상에는 협회명칭, 협회장소, 협회목적, 회장, 사무총장, 재무관 성명을 기재하며 임명기간, 운영방식(예산, 지출, 회원비 등)을 포함하고 있어야 한다. 1901년의 협회법에 의하면 협회의 종류에는 여섯 가지가 존재한다.

첫째, 공익사업협회(associations d'intérêt général)이다. 공익사업협회로 인정받으려면 운영방식이 민주적이고 비영리적이며 목적에 따라 활동해야한다.

둘째, 공익사업유용협회(associations reconnues d'utilité publique)이다. 이 협회들은 정부가 지정한다.

셋째, 체육협회이다. 이에 해당되는 단체는 체육관련 활동을 수행한다.

넷째, 소비자 및 자연보호협회이다. 일반적으로 소비자보호운동이나 자연보호운동을 수행한다.

다섯째, 시민협회이다. 특수한 목적을 수행하기 위해 시민들이 참여하는 단체이다.

여섯째, 협회단체(fédérations)이다. 협회들과 개인들의 모임을 위주로 한다.

위의 구분하에서 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 공익사업협회

---

66) https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=20090506
http://www.associations.gouv.fr/626-la-loi-du-1er-juillet-1901-et-la.html
http://association1901.fr/home/creer-association-loi-1901/

(associations d'intérêt général)에 해당된다.

3. 기능 및 역할

1) 조직

(1) 데파르트멍연합체

데파르트멍연합체는 연합체를 대표하는 회장, 부회장 4명, 집행위원회, 대표처(Bureau représentatif), 사무처(équipe permanent)를 담당하고 있는 그리고 12개 분과위원회(commission thématique)로 구성되어 있다.[67]

집행위원회는 매월 한번 개최되고 대표처와 광역단체를 대표하는 각각의 데파르트멍 위원회장들은 2개월에 한번 모여 회의한다. 대표처는 데파르트멍 관련 분야 전문가 자문을 주관하며 2013년-2014년 기간에는 15번, 2014년-2015년 기간에는 9번 모였다(ADF, 2014; 2015). 각 분과위원들은 데파르트멍연합체 회장이 지명한 일부 광역단체 데파르트멍 위원장들로 구성되며 지명된 분과위원이 2개 이상 분과위원회에 참여하지 못하도록 되어있다. 분과위원회장은 대표처에서 임명되며 6년 임기를 수행하고 분과위원회장이 분과위원 중에서 정치성을 감안하여 분과부위원장 2명을 지명한다. 분과부위원장의 역할은 분과위원장을 보조하는 것이다.

일반적으로 사무처(그림 3-5-3 참조)는 전문직원 35명으로 구성되며 사무, 재무, 홍보 및 사무자문 활동을 담당하고 있다.

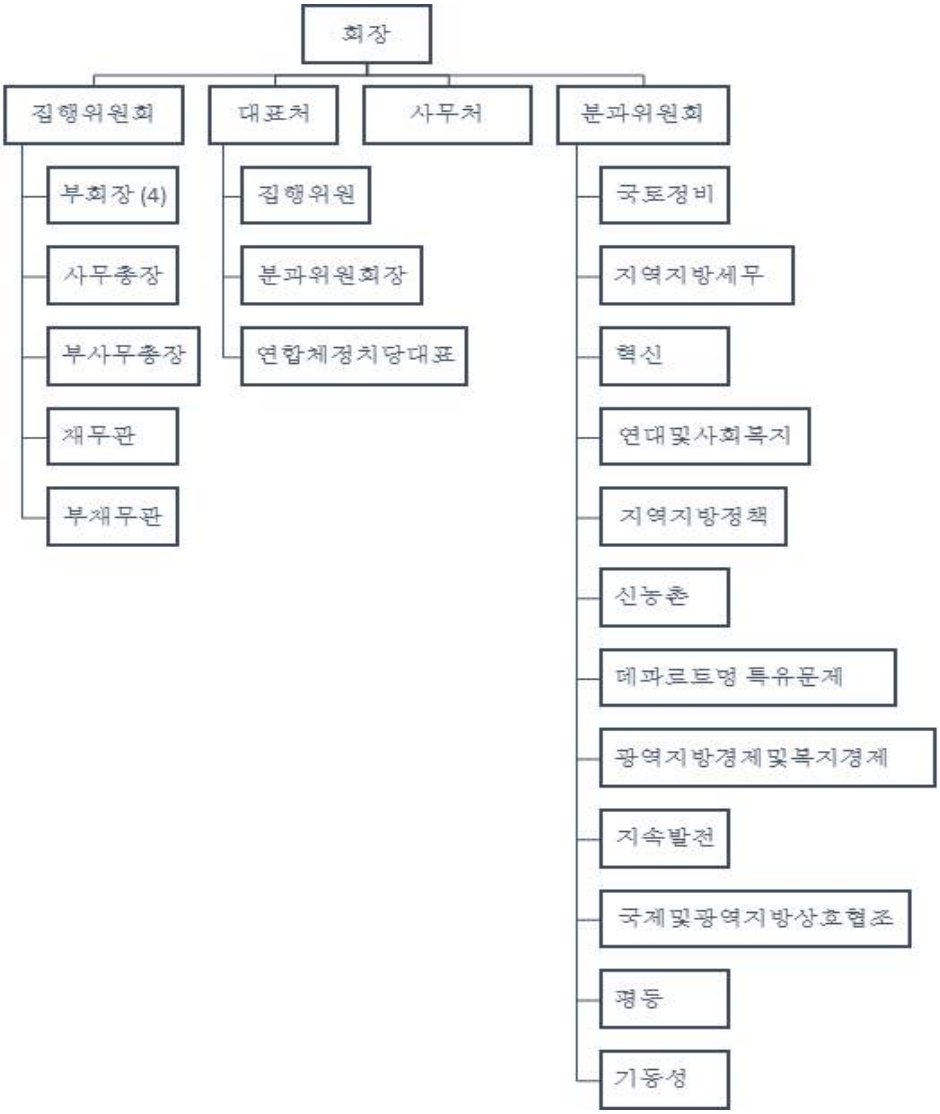
이와 같은 이유로 인해 연합체회장 임기나 집행위원 임기에 상관없이 연합체의 기본관리를 사무처에서 수행하고 있다. 이들의 학력은 평균 대학원졸업 수준이며 다른 광역자치단체에서 일정한 업무경력을 갖고 있으며 각 위원회 사무 및 비서업무도 수행하고 있다. 다시 말해, 위원회 회기준비, 전체총회 준비, 회의보고서 작성, 데파르트멍연합체 홍보사업 등을 담당하고 있다. 데파르트멍연합체의 전체총회는 1년에 한번 개최되는데 일정한 주제하에 진행되고 있다.

2014년에는 '연대화와 지방화를 위한 혁신, 민주 그리고 분권', '사회소외현상에 대한 대응정책', '지방경제 및 지방간 연대발전을 위한 혁신정책', '프랑스 지방화성공을 위하여'등의 개별 주제를 가지고 총회를 개최하였다. 총회에는 수상, 상원의장, 여당대표자, 광역지방간 평등 및 농촌장관 등 정치인

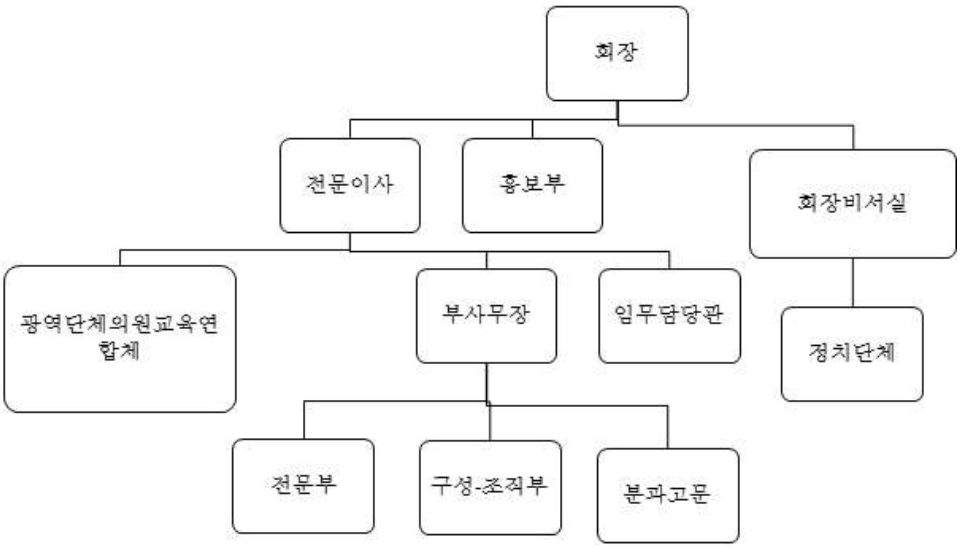
67) http://www.departements.fr/content/instances-de-ladf

등의 참여가 있었다.

2015년 총회주제는 '데파르트멍, 현대화 및 근접성', '데파르트멍 집행혁신', '데파르트멍 경제발전', '예산감사 및 지불불능위기', '광역지방개혁 정책실행: 지방자치단체 연결수준에 대해'의 개별주제로 지방자치단체장관, 시장연합체 회장, 레지옹연합체 부회장, 상원의원 등이 참여하였다.



<그림 3-5-3> 데파르트멍연합체의 조직구성도 (ADF, 2016)



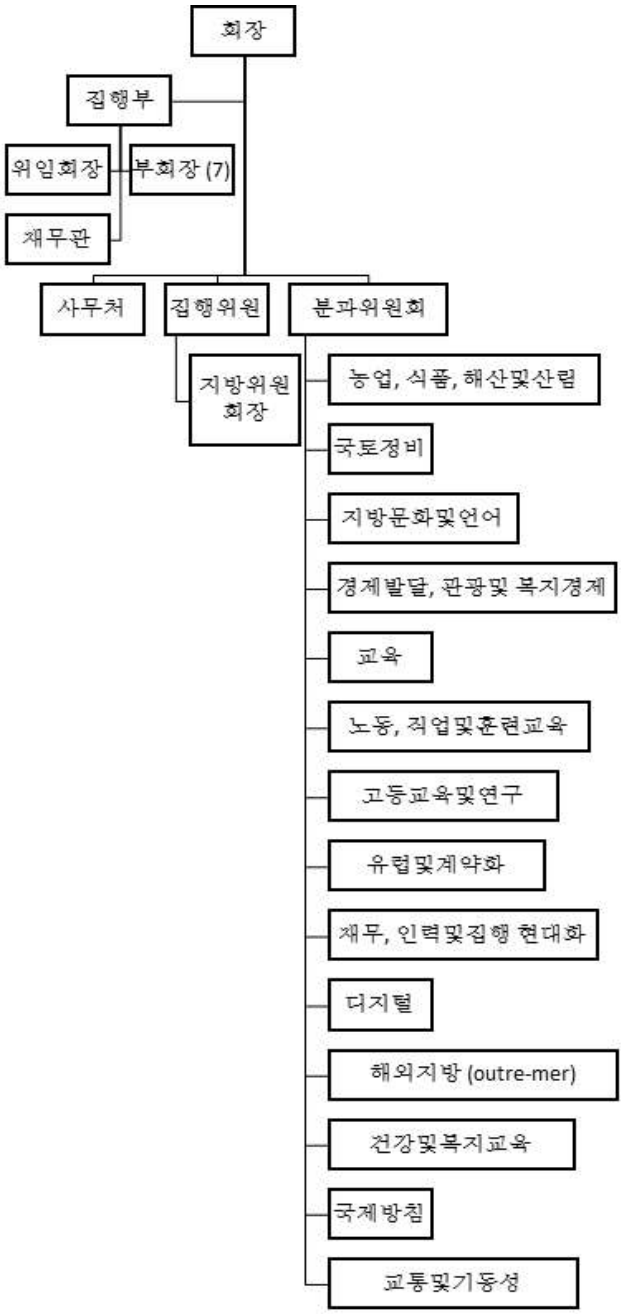
<그림 3-5-4> 사무처의 조직도[68]

* 분과자문은 일부 직원들이 사무자문 및 분과위원회의 사무에 대한 자문역할을 수행한다.

(2) 레지옹연합체

레지옹연합체는 데파르트멍연합체의 조직과 유사하게 회장, 집행부, 집행위원 그리고 분과위원회로 구성되어있다. 2016년부터 집행부는 총 26명으로 권역단체를 대표하는 레지옹위원회장들 13명 그리고 레지옹의원들 13명으로 구성된다. 레지옹위원회장들 13명은 각각의 레지옹위원장이 모여 구성된 위원회장단(Corps des Présidents du Conseil Régional)[69]에서 선출되는 반면, 레지옹의원들 13명은 연합체총회에서 선출된다. 집행위원회는 매월 한번 개최되고 분과위원장들은 집행위원회참가인 중에서 지명되며 지방자치단체 사무국장(Directeurs généraux des services), 위원회장사무장(Directeur de cabinet) , 각 지방자치단체 부장들이 매월 모임을 갖고 지방이 처한 문제점들에 대해 토론하고 대책을 연구한다.

68) http://www.departements.fr/sites/default/files/Organigramme%20au%2021032016%20d%C3%A9fVF.pdf
69) 권역단체인 레지옹 위원회장들로만 구성된 집단이다.

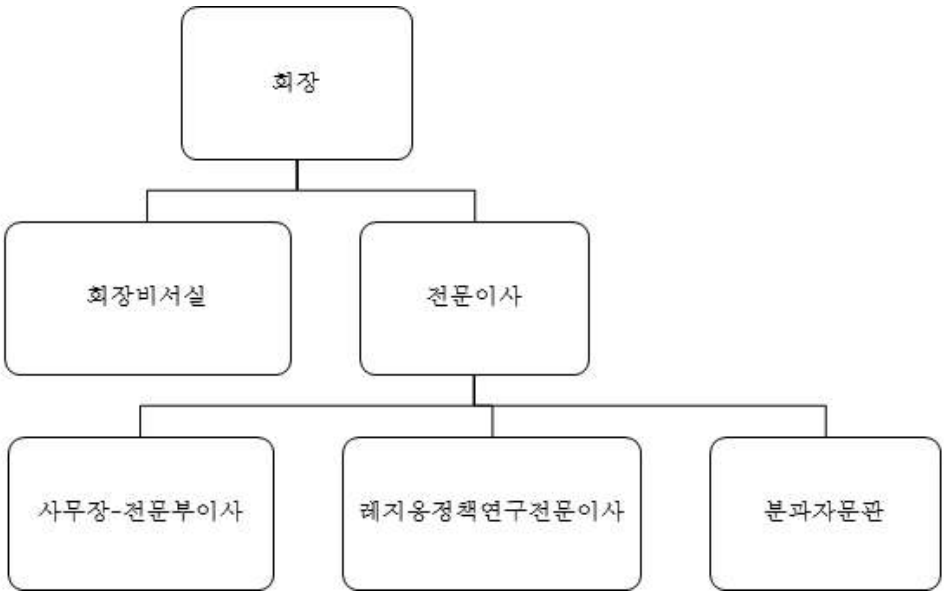


<그림 3-5-5> 레지옹연합체의 조직구성도 (ARF, 2016)

총회는 일년에 한번 개최되는데, 2014년 총회에는 '레지옹 재구성'이라는 대주제하에, '결정권접근, 집행권촉진', '레지옹활성'등의 개별세션 주제 등으로 구성되었다. 수상, 광역자치단체장관, 자연보호, 지속발달 및 그린에너지장관, 지방철도국장, 공법학자, 변호사 등의 사회, 정치 및 경제인들의 참여가 다양하게 이루어졌다.

2015년에는 "레지옹, 우리의 미래"라는 대주제하에 '중소기업과 레지옹의 조화로운 상호관계', '적응하는 레지옹화, 해외 레지옹의 사례', '그린에너지 정착사업성공을 위하여', '레지옹의 내일은?' 등의 개별주제를 가지고 총회를 개최하였다. 2015년에는 광역지방자치단체장관, 유럽은행부회장, 전력회사 엔지이네오(Engie Ineo) 회장, 레지옹의원이외에도 전문인, 정치인 그리고 기업인들의 참여가 많았다.

레지옹연합체도 데파르트먼연합체와 유사하게 전문직원 25명으로 구성된 사무처가 있어 기존 사무, 재무, 홍보 및 사무자문을 담당하고 있다(그림 3-5-6 참조). 이들의 학력은 대학원졸업 수준으로 각 위원회의 사무 및 비서 업무를 수행하고 있다. 다시 말해, 위원회 모임준비, 회의보고서 작성 등을 담당하고 있다. 이로 인해, 회장 임기기간이나 집행위원 임기기간에 상관없이 연합체의 기본유지 및 관리를 담당하고 있다.



<그림 3-5-6> 사무처의 조직구성[70]

2) 인력구성

(1) 데파르트멍연합체

데파르트멍연합체는 데파르트멍을 대표하는 기관으로 참가멤버는 데파르트멍트 위원회장(Président du Conseil Général)[71]들로 총 101명이다. 이들 중에서 집행위원들이 선출되며 연합체의 회장 및 부회장, 사무총장 그리고 재무관들이 모두 선출된다. 분과위원장과 부위원장은 데파르트멍트연합체를 구성하는 각각의 광역단체인 데파르트멍 위원장들 중에서 회장의 지시에 따라 대표처에서 6년마다 임명한다. 데파르트멍연합체에 의해서 고용된 자문 및 홍보관련 인원은 약 35명 정도로 기본사무, 홍보 그리고 자문들을 담당하고 있다. 직원들은 일반직원 및 파견공무원들로 구성되어있으며, 직업공무원들의 파견기간은 한 3년-5년이다. 35명 직원들 중에서 한명씩 전문분야에 따라 각 분과위원장 보조, 회의준비, 보고서 작성, 분과사업설문조사, 의회와 데파르트멍연합체 상호관계조정, 기술분야에 대한 자문역할 등을 담당하고 있다. 이외 6명은 연합체회장 직속비서실에서 근무하고 있으며, 4명은 홍보담당 그리고 나머지는 기존사무, 재무 및 인사관리 등에서 근무하고 있다(현 사무국장 G I R씨와 인터뷰, 2016년 8월 24일).

<표 3-5-3> 데파르트멍연합체의 연구인력

인력명	수
Anne BOUILLOT	10명
Jérôme BRIEND	
Gaëlle CHARLEMANDRIER	
Guillaume CLERGET	
Benjamin ÉLOIRE	
Philippe HERSCU	
Simon LETONTURIER	
Jean-Pierre QUIGNAUX	
Jean-Michel RAPINAT	
Augustin ROSSI	

자료: http://www.departements.fr/content/lequipe

70) http://www.arf.asso.fr/page-d-exemple-2

71) 데파르트멍트 위원회장들 및 의원들은 6년마다 데파르트멍에서 주민의 선거를 통해 선출된다.

그리고 위에서 설명한 바와 같이 전문분야에 따라 인력이 배치되어 있는데 2016년 10월 기준으로 10명이 존재하고 있다. 이들은 분과위원회관련 전문분야 연구사업에도 적극적으로 참여하고 있다.

(2) 레지옹연합체

레지옹연합체의 참여기관은 18개의 레지옹이다. 집행위원회는 각각의 레지옹위원장들로 구성되어 있으며, 분과위원회는 관련지방의원 및 전문가들로 구성되어 있다. 그 외 사무처는 직원이 약 25명으로 회장직속으로 기본사무, 자문, 홍보 등을 담당하고 있다. 사무처 직원들의 45%는 직업파견공무원, 55%는 일반직원으로 구성되어있으며 모두 학력은 적어도 대학원이며 각 분야에서 적어도 5년-6년간 일한 경력을 갖춘 전문가들이다. 예를 들면, 현 사무처국장은 ＥＮＡ(국립행정학교)출신 국가파견 공무원이고 레지옹의 사무인 국가철도와 관련하여 공무원 3명이 파견나와 있으며 국립은행 공무원 1명, 나머지는 광역지역 및 국가파견 공무원들로 구성되어 있다.

이들의 역할 중에서 제일 중요한 것은 분과위원회 및 분과사업진행 준비역할을 한다는 것이다. 다시 말해, 분과위원회 사업실행에 있어 레지옹 의원들과 연구, 기술자들 사이에서 커뮤니케이션 및 관계조절, 회의주제 및 보고서 작성, 실행작업 마무리 등과 관련하여 분과사업이 잘 진행되도록 역할을 담당하고 있다(현 사무부국장 ＢＡＳＳＥＴ씨와 인터뷰, 2016년 8월 23일).

레지옹연합체에서도 분과위원회를 지원하는 인력이 적극적으로 연구사업에도 참여하고 있다. 2016년 10월 기준으로 한 자리 공석을 포함하여 모두 17명의 연구자문 인력이 근무하고 있다.

<표 3-5-4> 레지옹연합체의 연구인력

인력명	연구분야	수
Marielle Abric	지속가능·주택분야	17명
Hélène Aussignac	농업·식품·해산·산림	
Claire Bernard	문화·스포츠·청소년·보건·사회배제방지	
Marie-Reine Du Bourg	의회관계	
David Duval	유럽기금·계약화	
Frédéric Eon	법률·총무	
Emmanuel Georges-Picot	홍보·행사·디지털	
Pascal Gruselle	유럽관계·국토정비·해외영토	
Natacha Hamann	신문·미디어	
Fabien Hellier	경제발전·혁신·관광	
David Herrgott	이동기술	
Jérôme Larue	재정·조세·법	
Amaury Lombard	SOC·여행·교통	
Valérie Nicolas	분권협력·국제업무	
Jean Rainaud	교육	
Anne Wintrebert	직업교육·고용·사회 및 연대경제	
-	경제발전·고등교육·연구 및	

자료: http://www.arf.asso.fr/page-d-exemple-2

3) 예산 및 운영재원

(1) 데파르트멍연합체

2015년 예산은 6,000,000유로이며 주요한 수입은 회비로 일년에 주민당 7,8성팀(유로화 최소단위)을 받고 있다. 그 외 데파르트멍연합체와 연합한 기업들이 재정보조를 해주고 있다. 주요 지출은 사무 및 홍보관련 약 35명에 대한 인건비이다.[72]

72) 데파르트멍트연합체의 특성으로 인해 자세한 결산정보는 공개되지 않아 데파르트멍트연합체 사무총장한테 전화문의를 통해 얻은 정보이다.

(2) 레지옹연합체

2015년 예산은 5,176,798유로이며 수입의 82%가 회비다. 지출과 관련하여 인력고용 및 관련비가 약 40%를 차지하고 있으며 외부 및 기타 서비스구입 비용이 약 44%이다.

<표 3-5-5> 레지옹연합체의 결산(ARF, 2016)

2015년	국내	국외	합계(유로)
운영생산수익			
서비스	475,733	0	475,733
운영생산수익합계	475,733	0	475,733
기타운영생산수익			
건축건물공사			88,200
운영보조자금			296,400
회비			4,245,964
기타생산			644
자산가치하락및예비회복			15,000
비용회복			7,442
기타운영생산수익합계			4,653,650
총운영생산수익합계			5,129,383
제무생산수익			
기타이자및재무생산			44,429
재무생산수익합계			44,429
특별생산수익			
운영특별생산			2,986
특별생산수익합계			2,986
생산수익총합계			5,176,798
운영비지출			
기타부저장물			86,619
외부서비스			1,534,747
기타서비스			534,543
세금			181,194
인력비			1,226,429
인력관련비			640,974

기타인력관련비	3,643
자산가치하락비지출	
부동산	298,488
동산	160,010
기타	879
운영비지출합계	4,667,526
재무비지출합계	0
특별운영지출비	0
세금지출	10,663
운영비지출총합계	4,678,189
손익	498,608

4) 국정참여 역할

(1) 대국회(의회) 역할

모든 연합체들은 상원 및 하원의 분과위원회에 대표자로 광역 및 권역지방자치관련 연구 및 입법과정(proposition de loi)에 간접적으로 참여하고 있다. 예를 들어, 데파르트멍연합체가 2013년-2014년 기간에는 의회청문회에 40번 참여했으며, 광역지방개혁정책 조정 및 최종회의에 12번, 광역지방정책기술상담회의에 150번 참석하였다. 2014년-2015년 기간에는 의회청문회에 45번 참여했고 정부의 414개의 입법수정안(amendements de la propopition de loi)에 대한 의견을 제출했으며 광역지방개혁정책 조정 및 마무리회의에 17번 참석하였다. 2015년-2016년 기간에는 의회청문회에 37번 참여했고 175개 입법수정안을 제출하였다 (ADF, 2015: 2016).

그러나 프랑스의 상원의원 선출방식으로 인해 사실상 입법과정에 직접적으로 참여한다고 해도 과언은 아니다. 즉, 상원의원들은 지역대표형으로 간접적으로 선출되는데 프랑스에서는 의원겸직이 가능해서 사실상 상원의원으로 선출될 수도 있는 데파르트멍위원장이 광역지역자치위원장을 겸직하는 경우가 다수다.

(2) 대정부 역할

중앙정부에 광역지방의 입장을 알리기 위해서 연합체들은 규칙적으로 장관들과의 상담회의에 참여하고 있다. 예를 들어, 데파르트멍연합체는 장관상담

회의에 2013년-2014년 기간 35번, 2014년-2015년 기간 41번 참여하여 광역지방개혁정책에 대해 데파르트멍의 입장을 분명하게 전달하고 그들의 역할 및 향후협의에 집중하고 있다(ADF, 2015; 2016).

2015년-2016년 기간 데파르트멍 재정문제 해결안 중에서 정부가 제안한 법안수정제안(amendements de projet de loi)에 대한 의견제시를 통해 2015-2020년 디지털도시사업 부가세부담 감축을 획득하기도 했다. 레지옹연합체 경우, 여러 번에 걸쳐 수상과의 대담참가, 2015년 광역지방개혁정책 대안으로 청소년실업대책, 중소기업활성을 위한 행정절차단순화, 대중교통촉진, 지역자연보호, 지역간 불평등 감소 및 시민소외감 (exclusion sociale) 감소대책 등 10조항을 제시하였고 훈련교육, 고용 및 사회복지와 관련해서 2014년 3월14일 입법과정 등에 참여하였다(ADF, 2014; 2015; 2016).

5) 지역발전에서의 역할

(1) 지자체간 역할

지방지역발전을 위해서 연합체들은 법률, 사무 및 재무고문, 홍보, 정보교류, 교육훈련프로그램, 행사주체 등을 수행하고 있다. 다른 광역지방연합체들뿐만 아니라, 지역발전정책에 관련된 모든 분야 연합체 및 기업들과 MOU를 체결하고 교류하고 있다.

예를 들어, 데파르트멍연합체는 2013년-2014년 기간에는 도시부(Ministère de la ville), 도시계획연합체, 인권보호연합체, 문화연합체 등과 14개의 MOU 체결하였다. 데파르트멍 관련분야 연구사업 17개, 학회, 세미나 등 공동주최를 11번하였고 홍보에 많은 노력을 기울이고 있다. 2014년-2015년 16개 MOU를 체결했으며 데파르트멍 관련분야 연구사업 12개를 수행하였다.

레지옹연합체도 다른 광역지방연합체 예를 들어, 데파르트멍연합체, 시장연합체, 공동광역지방지역연합체(Assemblée des Communautés de France, AdCF)들과 함께 MOU를 체결하고 대정부 정책공동선언 등을 통해 광역지방간의 상호협력 확인을 하고 있다.

(2) 운영 프로그램

가. 데파르트멍연합체

데파르트멍연합체는 데파르트멍 관련분야와 데파르트멍의 미래에 관한사업을 주로하고 있다(ADF, 2014; 2015; 2016).

가) 사회복지

데파르트멍관련 분야중에서 사회복지가 재정적으로 중요한 문제로 대두되고 있다. 현재, 노인복지, 육아시스템 그리고 실업자나 기초수급자들을 대상으로 하는 적극연대수당(Revenu de solidarité active; RSA) 등을 운영하고 있기 때문이다. 그러나 높은 실업률, 노인화현상 및 상승된 출산율로 증가하는 지출을 감당하기에는 재정적으로 매우 어려운 상황에 처해있다. 이와 같은 문제들을 해결하기 위해서 2015년부터 기존에 있는 사업을 진행하고 있다. 연구사업의 목적은 재정문제를 해결하기 위해 새로운 대책을 강구하여 전반적인 해결책을 찾는데 있다. 예를 들면, 2016년 1월 22일, 위의 연구사업 중에서 주제에 대한 세미나를 개최하였고 여기에 약 200명이 참가하여 많은 호응을 받았다.

이 밖에, 육아 및 이민미성년자 정책분야에서 유아원 및 이민미성년자보육원감사지표(Autodiagnostic de l'aide sociale à l'enfance)를 2014년-2015년 기간에 공동으로 설립하였다. 이 지표는 각 데파르트멍에 거주하고 있는 육아수와 이민미성년자수 측정, 보육원 및 이민미성년자 보호기관시설 측정 등을 통하여 육아 및 미성년자정책 효율성 측정도구이다. 2016년부터는 이 분야에서 각 데파르트멍의 장·단점들을 도출하여 해결책을 찾기 위한 보조사업을 실행하고 있다.

나) 광역지방개혁정책

2015년, 광역지방개혁법에 대응하여 공법적인 투쟁을 하고 있다. 다시 말해, 이와 같은 개혁법으로 인해 데파르트멍 관련분야가 특히, 경제분야에서 권한이 급격히 감소해졌기 때문이다. 2015년, 데파르트멍연합체에서는 법정투쟁을 위해 광역지방개혁법 연구사업을 진행 중이다. 이밖에 2016년에는 의원선출 남녀평등법으로 인한 광역지방의 새로운 의무 및 운영방식에 대한 연구도 진행 중이며 세미나를 개최하기도 하였다.

다) 주민안정 및 보호

데파르트멍연합체에서는 소방 및 방화방지분야에서 재정문제 및 인력문제에 대해 연구사업을 수행하고 있다. 현실적으로 소방서는 방화, 자연사태, 사고발생, 테러사태 경우에 필요한데, 그 필요가 항상 존재하는 것은 아니다.

그러므로 필요에 대한 정확한 예측이 불가능하다. 다시 말해, 인력이 얼마나 필요한지, 필요한 예산이 얼마인지에 대한 예측이 어렵다. 따라서 자율소방관 인력이 증가하는데, 그들의 경력인정 및 수당이 적합하지 않아 자율소방관인력을 구하는데 문제가 되고 있다. 이외에도, 2015년부터 모든 주민에게 안정보장, 보호 및 도움을 받을 수 있게 하기 위해서 중앙정부, 데파르트멍 공동연구사업을 진행하고 있다.

라) 환경 및 지속발전

환경 및 지속발전으로 인한 에너지생산변화에 대한 정책연구가 진행 중이다. 예를 들어, 그린에너지개발사업, 열보존을 위한 건축공사, 홍수예방, 수산환경보존 등에 대한 연구작업을 진행 중이며 2015년 이와 같은 주제하에 세미나를 개최하기도 하였다. 또한, 이 연구사업을 연장하여 기술상담 회의를 하여 적극적인 참여를 이끌어내기도 하였다. 이밖에, 생물다양화(biodiversité)를 위해 레지옹과 함께 자연보호구역을 구분할 수 있도록 자연보호법 수정제안을 통과시키기도 하였다. 이 사업은 상호관계를 균형적으로 유지하기 위한 것이다.

마) 혁신 및 디지털

디지털도시 및 광역지방개혁정책으로 전자정부(e-administration) 구축이 의무화 되었다. 이로 인해, 디지털화에 필요한 건축공사, 디지털교육 및 전자정부에 대해 다른 관련 연합체(레지옹, 코미노테, 프랑스도시 등)와 공동사업을 진행하고 있다. 디지털화에 필요한 건축공사 사업분야에서는 관련 분과위원회들을 활용하고 있으며 디지털교육 분야에는 고등교육, 교육 및 연구부와 40여개의 데파르트멍과 함께 중등교육 혁신방법 및 디지털화에 대한 연구를 진행하고 있다. 전자정부 분야에 있어 광역지방행정 사무 중에서 재무디지탈화결과 및 영향조사, 직업소셜네트워크 사용, 비디오온라인 회의, 개인정보보호문제, 시민과 행정관계조정문제, 전자정부로 인한 행정착오 문제 등에 대한 연구사업도 진행 중이다.

바) 유럽사회사업기금 프로그램에 대한 광역공무원교육

유럽사회사업기금은 1957년 로마조약(traité de Rome)과 함께 체결된 사회사업자금으로 1960년부터 실행되어온 제일 오래된 유럽사업기금이다. 기금의

목적은 고용 및 노동력을 활성화하여 사회적 연대감 유지에 기여하는 것이다. 이로 인해, 노동 및 고용관계 관련분야(청년, 여성, 이민자실업대책, 장애인고용, 훈련교육 등)에 많은 기여를 했다. 이를 위해서 기금은 주로 광역지방경제발전과 연관이 있는 고용 및 노동분야로 지원이 된다. 예를 들어, 약 80%의 기금지원이 경제발전이 미흡한 광역지방으로 이전된다. 현재, 유럽사회사업기금은 2014년-2020년 프로그램으로 6년 단위로 지원을 한다. 지원을 수급받기 위해서는 수급전에 작성해야 하는 프로젝트 및 예산도 중요하지만 진행 중에 내야하는 보고서도 복잡한 사무절차로써 매우 중요하다. 이로 인해, 광역지방공무원들의 교육이 필요한데 여기서 데파르트멍연합체가 공무원 훈련 교육 및 정보통신 등을 통해 교육사업을 진행하고 있다.

사) 광역지방간 이동성

프랑스에서는 대중교통 및 도로관련 기관이 국가, 데파르트멍, 시이다. 예를 들어, 고속도로는 국가가, 데파르트멍간도로는 데파르트멍, 도시도로는 시가 관여하고 있다. 2015년, 데파르트멍관련 대중교통 및 도로에 대한 광역지방개혁정책으로 인한 효과에 대해 현제 연구사업이 진행 중에 있다. 예를 들어, 지난 겨울, 데파르트멍관련분야 중에서 대중교통 및 도로상태, 재정에 대해 조사하고 레지옹에 대해 데파르트멍관련 대중교통 위임 등에 대한 협의를 연구사업상으로 진행하고 있다. 이밖에, 주택문제 대응을 위해서 사회주택연맹(Union sociale pour l'habitat)으로부터 자문을 받았으며 철도공사관련 분야에서는 프랑스철도청(sncf)이 사실상 법적 자문을 수행하고 있다.

아) 주택사회기금 지원상태 연구

2004년, 주택사회기금이 설립되어 주택구입에 어려움을 겪고 있는 주민들을 대상으로 지원해주고 있다. 예를 들어, 입주시의 보증금, 공과세 등을 납부하기 어려운 주민들에게 기금이 지원된다. 이와 같은 기금지원분야는 데파르트멍관련분야로 설립이후 너무 많은 기금지원으로 인해 현재, 이자의 효율성, 성과 및 상황에 대한 조사사업을 진행하고 있다.

자) 국토정비 및 지방발전

2015년, 광역지방개혁정책으로 인해서 공익서비스공급도표(schéma d'accessibilité des services publics)를 중앙정부가 데파르트멍과 함께 작성했

다. 이와 같은 도표는 6년 프로젝트에 해당하는 것으로 공익서비스 제공이 어려운 지역에 대해 공익서비스 강화, 중첩현상이 발생하는 곳은 하나로 통합한다. 또한, 공익사업 집행이 거리 및 디지털 등 기술적 문제로 안 될수 있다는 것을 인식하고 대응하는 것이 목표이다. 데파르트멍연합체는 도표설립 연구사업에 참가하여 도로공사사업 조사연구, 농촌사업 활성화 연구사업, 대중교통 연구사업 등을 수행하고 있다.

차) 체육 및 문화홍보 중학생대회

데파르트멍관련 분야중에서 중등교육 부문이 포함된다. 다시 말해, 중학교 교사들은 국가관련 권한이면, 중학교건물, 교육시설, 여가활동 등은 데파르트멍이 관여하고 있다. 예를 들어, 청소년의 체육활동을 통해 사회생활참여를 활성하기 위해 중학생 체육프로젝트 대회사업을 매년 수행하고 있으며 여가생활관련 지방발전을 위해서 문화부 및 시와 공동으로 연구사업을 진행하고 있다. 이밖에, 매년 ASO가 주관하는 뚜르드프랑스(Tour de France)[73]의 파트너이기도 하다. 매년, 이와 같은 국제행사를 통해 국제적으로 다양한 데파르트멍을 알리는 체육홍보수단으로 활용하고 있다.

카) 데파르트멍 마케팅 및 홍보

2015년, 데파르트멍연합체는 광역지방개혁정책에 대응하여 마케팅 및 홍보에 대한 간단한 가이드출판, 관광활성화를 위해서 데파르트멍관광연합체와 MOU체결 그리고 데파르트멍관련 분야중에서 2015년의 개혁정책이 주는 영향에 대해서도 연구사업을 진행하고 있다.

타) 데파르트멍 국제화

2015년, 데파르트멍연합체는 자체의 국제화를 위해서 세네갈의 데파르트멍연합체 그리고 불어권사업연합체와 MOU를 체결하였다. 2013년부터 떼렝끌뤼(TERRINCLUS) 프로젝트사업을 진행 중이다. 이러한 사업은 국제화시대하에서 지속적인 성장 및 사회연대감 유지를 위한 광역지방간 상호지원 역할에 대한 실습연구 사업으로 2013년-2015년에는 지방지속연대발전에 대해 연구사

73) 뚜르드프랑스 행사는 1993년 앙리 데그렁쥬(Henri Desgrange)와 제오 르페브르(Géo Lefèvre)가 주최한 행사로 제1차 그리고 제2차 대전을 제외하고는 지속적으로 진행되어온 자전거대회 국제행사다.

업을 하다가 2015년-2016년에는 실습방법론연구 그리고 2016년부터는 실습에 진입하였다. 데파르트멍연합체가 사업을 주관하고 광역지방자치단체, 국제 및 국가기관, 기타 연합체, 고문사 등이 참가자들이다.

파) 테파르트멍의 광역지방자치단체 동일성

각 데파르트멍마다 가지고 있는 특성이나 문제가 모두 다르다. 예를 들어, 해외 데파르트멍이나 바다주변의 데파르트멍은 해양 및 수산관련문제, 알프스산이나 피레네산 주변에 있는 데파르트멍은 산림방화문제 및 자연보호문제, 파리나, 마르세이유와 같은 도시는 대도시가 가지고 있는 특수한 문제(도시계획, 범죄, 대중교통, 이민자 등)를 가지고 있다. 그러나 데파르트멍연합체는 모두 상이점을 가지고 있는 문제라고 인식하기보다는 데파르트멍이라는 광역지방자치단체가 공유하는 문제라 인식하는 입장이다. 이로 인해서, 산림 및 해양수산관련 분야에 대해 법적인 연구사업을 진행하고 있다. 조만간, 산림법에 대한 연구사업으로 산림법입법제안을 할 예정이다.

하) 광역단체의원교육연합체

데파르트멍연합체가 광역지방자치단체 의원교육에 필요성을 인식하고 설립한 교육연합체로 내무부로부터 위원교육기관으로 위임받은 연합체다. 연합체의 교육은 회원인 데파르트멍 의원 및 지방공무원에게만 제공된다. 수요자의 요구에 맞추어 교육프로그램은 매우 다양하게 진행되고 있다. 예를 들어, 교육연합체가 한 데파르트멍을 위해서 맞춤식 교육프로그램을 제공하기도 하고 그렇지 않을 경우에는 광역지방개혁정책, 형식, 국회조직 및 운영, 지방자치단체조직 및 운영, 재무 및 예산, 기후변화관련 재무 및 재정관리, 사회복지, 홍보, 의원위임기간(mandat)에 수행해야 하는 임무, 인사관리, 보호 및 안정, 디지털, 종교, 국제화 및 유럽화, 국제 및 지방자치협조, 외국어, 지속발전, 프로젝트운영, 정보조사 등에 중점을 두어 교육을 하고 있다.

가가) 세미나주체

2016년 4월 27일, 테파르트멍트연합체는 광역지방개혁정책실행이라는 주제로 세미나를 개최하였다. 여기에 데파르트멍위원회장, 상원의원, 교수, 기자, 공법변호사들이 참여하여 개혁정책의 본질 및 데파르트멍의 역할에 대해 토론하였다.

가나) 홍보 및 정보출판

다른 연합체 및 공공기관 등과 함께 광역지방관련분야에 대해 다양한 출판사업을 수행하고 있다. 예를 들어, 시장연합체, 레지옹연합체와 공동으로 지방지역음식 및 농산물 소비하기에 대한 소개서출판, 뽀스딸은행(La Banque Postale)과 함께 데파르트멍재정에 대한 안내서출판, 쏘로깔(Solocal)과 광역지방마케팅안내서, 공무원보험회사들(Mutuelle générale de l'Éducation nationale, Mutuelle nationale territoriale, Mutuelle Générale Environnement et Territoires)과 국가공무원, 지방공무원발령 및 인사관리 성향조사 등 홍보 및 정보출판에 많은 노력을 하고 있다.

나. 레지옹연합체

레지옹연합체도 데파르트멍연합체와 동일하게 관련 분야사업을 다양하게 수행하고 있다 (ARF, 2014; 2015; 2016).

가) COP 21주제에 대해 레지옹과 공동으로 적극적인 참여사업

2015년 기간, 기후변화에 대해 수많은 상담 및 회의를 통해 당시의 외무부장관인 로랑 파비우스(Laurent Fabius)에 27개의 해결책 제의, 113개의 바른 행동 그리고 COP 21에서 사용할 토론지표 제시, COP 21에서 96개 토론 중에서 13개에 참여하고 5개의 레지옹이 직접 참석, 홍보 등을 수행하였다.

나) 지방정책

2013년부터 레지옹연합체가 진행하고 있는 사업으로 그 목적은 지방상호정책 효과연구 그리고 정책 및 관리감사의 지방화다. 이러한 사업으로 인사, 재무, 고등학교, 대중교통, 훈련교육, 경제발전, 대학 및 연구, 농업, 관광, 자연 및 에너지, 문화, 스포츠, 외무활동 등의 약 20개 정도의 지표를 설립하여 6주마다 한 번씩 개최되는 정책위원회에서 상의하고 평가한다.

다) 국제관계 및 광역지방상호협조

레지옹연합체가 마다가스까르(Madagascar)에서 마다가스까르 중앙정부와 프랑스농부들간의 중계역할을 하며 꼬뜨디브와르(Côte d'Ivoire)에서는 청년농부교육정책 사업에 참여하고 있다. 이밖에 자연보호와 지역경제보호를 위하

여 지방간 식품소비활성화사업, 해외세미나 등에 참여하고 있다.

라) 지속발전, 에너지 그리고 자연보호

2004년부터 위험성 쓰레기처리계획사업, 2010년부터는 기후, 공기 그리고 에너지 지방도표설립사업, 2012년부터는 그린에너지 지방도표사업에 참여하고 있다. 이 지표들은 기후변화, 공해도, 에너지소비량, 그린에너지설치 등을 각 지방마다 측정하는 도구로, 지방간비교 및 경도비교를 통해 자연보호정책 효율성을 측정할 수 있다. 이밖에 그린에너지 발전을 위하여 재건축문제 및 그린에너지를 사용하는 건물건축에 대해 은행, 그린에너지설립기업, 건축기업들과 함께 재정 및 세무자문사업을 하고 있으며 자연보호를 위해서 지방자연공원설립사업, 그린에너지발전에 따른 사업에 노력하고 있다.

마) 국토정비

국토정비는 레지옹관련 중요분야로 도시계획 및 농촌사회계획에 법, 기술 및 재정적 참여가 매우 다양하다. 특히, 지방국토정비사업에서 레지옹이 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 이 도표는 1983년 설치된 연장사업으로 레지옹을 위주로 설립된 것이다. 이 도표는 광역지방자치단체장비 설치정책의 정당성 및 논리성에 대한 정책 및 수단에 대한 도표로 규정성강화, 기존도표단순화, 서류작업간편화, 각 광역지방지역 목적 및 관심 맞추기 등으로 구성되어 있다.

바) 농업, 식품, 수산 및 산림

2014년-2020년 사이 레지옹이 유럽농업 및 농촌발전기금(Fonds européen agricole pour le développement rural)의 위임자로서 유럽기금관리사업을 담당한다. 이는 이전부터 레지옹연합체 참여위원장들이 국가 및 유럽농업, 수산 및 산림정책결정기관에 참여하여 지속적인 활동을 수행한 결과이다. 이로 인해서 지방농촌발전프로젝트(programme régional pour le développement rural) 27개, 농촌 및 농업위기경영프로젝트(programme national pour la gestion des risques en agriculture) 2개 등에 레지옹이 관리하고 있는 유럽기금이 약 110억 유로에 이르고 있다. 해양산업에서는 레지옹이 관리하고 있는 유럽기금이 약 18억 유로이다.

사) 문화

2004년부터 레지옹이 국가관련 분야였던 국보등록사업성공 등을 통해 문화 분야에 대한 사업참여가 많았다. 2015년, 광역지방개혁정책법으로 인해 문화와 관련된 기업 및 사업(극장, 출판, 음악, 비디오, 게임사업 등)들이 모두 레지옹 관리분야에 통합되었다.

아) 경제, 지방책임경제, 연구 그리고 혁신

2004년부터 하고 있으며 2012년에는 프랑스기업국제화조정 및 보조 지방도 표작성사업, 기금보조지역 포럼사업, 기업혁신정책 기금발전사업, 혁신사업 활성을 위한 클러스터(cluster)설립에 노력하고 있다.

자) 교육

레지옹관련 교육분야에는 고등교육 및 연구이다. 데파르트멍과 동일하게 교사나 교수가 국가공무원이면, 건물, 시설 등은 모두 레지옹관련 분야에 포함되고 있다. 이로 인해서 고등학교 디지털화사업, 학교식당가격 조화사업, 학교식당 균형식사메뉴사업, 훈련교육 양성화사업, 직업교육 양성화를 통해 평생교육 활성화사업, 직업정보 및 진로정보사업 등을 통해 청소년교육 관련분야에 많은 사업을 수행하고 있다.

차) 노동, 직업 및 훈련교육

2004년부터 직업 및 훈련교육이 레지옹관련 분야에 속한다. 그러나 노동 및 고용정책이 국가관련 분야라 레지옹의 직업 및 훈련교육 정책과 매우 혼동되는 사항들이 발생하고 있다. 예들 들어, 최근 국가고용기관(Agence nationale pour l'emploi)과 산업·상업고용연합체(Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)의 통합으로 인해 한동안 실업자들이 많은 어려움을 겪었다. 사실, 국가고용기관은 노동부에 있는 국가공공기관으로 실업자들에게 직업을 구하는데 필요한 직업교육 및 훈련교육, 구인광고 등을 담당하고 있다. 산업·상업고용연합체는 실업자등록 및 실업비지급을 담당하고 있었는데 각 지방에서 따로 관리되고 있었다. 레지옹연합체는 위와 같은 문제대응에 2014년 3월 5일법의 제안사업에 적극적인 참여로, 광역지방노동, 고용 및 실업정보교환의무화, 교육위임화, 직업교육 및 훈련교육자금 9억 5백만 유로를 관리하게 되었다.

카) 유럽기금

2014년-2020년까지, 레지옹연합체는 약 82억 유로의 지방 및 경제발전유럽기금(Fonds européen de développement économique et régional)[74] 관리사업을 하고 있다. 또한, 약 20억 유로의 유럽사회기금(Fonds social européen)도 관리하고 있다. 위에서 보았듯이 이 기금은 제일 오래된 유럽자금으로 유럽예산의 약 10%를 차지하고 있다. 유럽사회기금의 지원목적도 유럽국가기관 연대감 향상을 위해 뒤쳐진 지방에 지원하는 것이다. 그리고 레지옹연합체는 약 100억 유로의 유럽농촌발전농업기금(Fonds européen agricole pour le développement rural) 관리사업도 담당하고 있다. 이 기금은 공동농업정책(politique agricole commune)의 일부로 그 목적은 지속발전, 지속농업양성화, 에너지혁신 및 그린에너지발전 등이다.

타) 체육

레지옹연합체는 국가체육위원회, 국가체육발달위원회에 참여하여 프랑스체육정책 개발에 참여하고 있어 그 역할의 중요성이 존재하고 있다. 2016년부터 레지옹이 전문운동 직업교육을 담당하게 되어 그에 관련된 분야에서 연구사업을 진행하고 있다. 예를 들어, 운동시설유지 및 재개설필요조사, 운동직업교육과 청소년교육 조화사업 등을 추진하고 있다.

파) 교통

2002년부터, 지방간대중교통구조가 레지옹관련분야에 속한다. 그리고 항구 및 공항도 레지옹관련분야에 속한다. 이로 인해, 대중교통예산이 레지옹예산에서 제일 큰 비중을 차지한다. 이외에도 2017년부터 데파르트멍으로부터 데파르트멍관련 교통분야를 위임받게 되어 레지옹예산의 3분의 1을 차지할 것으로 예상하고 있다. 이로 인해, 철도청이사회참가, 지방철도 새장비획득, 지방철도장비연구조사, 지방철도재정투명성연구사업, 지방대중교통사용조사, 기동성과미래연구사업, 지방기동성 철도기업(Société nationale des chemins de fer français)과 공동연구, 지방간고속버스설립사업 등에 열중하고 있다.

---

74) 이와 같은 유럽기금은 1975년에 설립된 것으로 유럽국가기관의 경제 및 사회연대감을 향상시키기 위해서 경제적으로 어려운 지방에 지원되는 기금이다.

4. 국회의원 선출제도

1) 일반적인 국회의원 선출제도

현재, 프랑스의 상원의원은 348명이며 선출구역단위는 데파르트멍이다. 선출제도는 지역대표형으로 간접선출이며 의원임기는 6년이고 3년에 한번씩 상원의원 2분의 1이 교체된다.

지난 2013년 상원의원 선출시, 투표참가자들의 95% 이상이 시대표위원이고 데파르트멍이 2.6%, 레지옹이 1.2%, 그리고 하원위원이 0.4%로 참여하였다. 여기서 시대표위원수가 주민수에 따라 변경이 된다.

2) 협의체 구성원의 국회의원 여부

위에서 언급했듯이 데파르트멍 및 레지옹협의체 구성원들이 전·현직 의회의원들로 활동하는 경우가 많다. 예를 들어, 현 데파르트멍연합체 회장인 도미닉 뷰스로(Dominique Bussereau)는 현재 하원의원이며, 전 연합체 회장인 장 퓨에(Jean Puech)는 1980년-2008년까지 상원의원, 1993년-1995년에는 농업 및 수산부장관 그리고 1995년에는 총무부장관(ministre de la Fonction publique)겸직을 하였고 피에르 살비(Pierre Salvi) 전 회장도 1977년-1989년까지 상원의원 겸직을 하였다.

레지옹연합체 회장들도 거의 유사하다. 현재의 협의체회장인 필립 리세르(Philippe Richert)는 기존에 광역지역자치단체장관직을 수행했다. 현 레지옹연합체의 부회장 중에서 발레리 페크레스(Valérie Pécresse)는 2007년-2011년까지 교육부장관, 2015년 12월 18일까지 하원의원직을 수행했으며, 까롤 델가(Carole Delga)도 2010년-2012년 하원의원직에, 알랭 루세(Alain Rousset)는 현재 하원의원 겸직을 하고 있으며, 로랑 바끼에즈(Laurent Wauquiez)도 현재 하원의원을 겸직하고 있다.

5. 시사점

1) 국가적 성격에 따른 시사점

프랑스는 단방제 형태의 국가를 운영하고 있고 다른 국가와 유사하게 지방자치단체를 설치하여 지방사무를 관장하게 하고 있다. 이로 인해 자연스럽게 광역자치단체인 데파르트멍과 권역자치단체인 레지옹은 연합제를 두어 지방분권 및 지역의 발전을 도모하고 있다.

다만, 단방제의 국가이기 때문에 중앙정부가 지방분권 및 국가 및 국토개혁에 주도권을 가지고 있으며 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 이에 민감하게 대응하고 있다. 예를 들어, 2016년 1월 1월부터 지방지역자치 중심으로 시작된 광역지방자치 개혁정책의 일환으로 레지옹수가 23개에서 18개로 축소되었고 데파르트멍의 미래는 불확실하게 되었다. 현재, 중앙정부는 시와 레지옹 상호부조 조직설립 등 현재 국가지방조직 개혁정책을 적극적으로 실행중이다.

다만, 이러한 과정에서 중앙정부의 추진방식은 급진적이 아닌 완만한 방식, 독자적이 아닌 합의적인 방식을 채택하고 있다. 또한, 정치적 성향에 따른 좌파정부가 되든 우파정부가 개혁정책의 연속성을 보이고 있는 것도 각 연합체의 반발을 상대적으로 작게 하고 있다. 결국, 지방분권의 추세가 세계적인 추세가 된다면 당연히 국가의 지방조직개혁도 이에 수반되는 것으로 인식하고 있기도 하다.

그러므로 레지옹연합체와 지방지역연합체의 역할이 활발해졌다면 데파르트멍연합체는 그들의 불확실한 미래에 대응하여 적극적인 홍보, 행사주체, 활동성과 리포트 발간 등을 통해 다양하게 활동하고 있다.

2) 법적 근거에 따른 시사점

위에서 언급했듯이 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 1901년 7월 1일의 협회법에 의해 자유로이 설치된 협의기관이다. 다시 말해, 각 지방자치단체를 대표하는 위원장들의 자율적인 의사에 따라 설립된 기관이기 때문에 여러 측면의 자율이 보장되고 있다. 다만, 중앙정부의 지방자치조직 재편과 관련하여 법의 영향하에 분명하게 놓임은 부인할 수 없다.

결국, 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 운영상의 자율성과 회장과 의회의원들의 겸직가능으로 인해서 상원이나 국회에서도 활동이 가능하기 때문에 지방관련 정책에 영향을 미칠 수 있는 것이 사실이다. 그러므로 지방의 발전이나 지방의 이익을 대변하기 위해 입법과정에도 참여할 수 있는 활동 등을 수행하고 있는 것이다.

그러나 궁극적으로는 입법과정에 참여한다 하더라고 일단 법률로 공포가 된 이후에는 그 법률의 영항하에서 역할을 수행할 수 밖에 없다. 예를 들어, 현재 2015년 8월 7일 공화국신국토조직법(Nouvelle Organisation Territoriale de la République; NOTRe)으로 광역지방자치단체가 재조정에 들어갔다.

그로 인해 각 광역지방자치단체 관할분야 및 지역변경이 실행중이다. 데파

르트멍은 사회복지관련 분야를 전담하게 되었다. 레지옹은 지역수가 감소되었으나 기업보조금사업, 국토정책사업, 훈련교육 분야 등을 전적으로 담당하게 되었다. 공동지방지역자치단체(intercommunalité)는 의무적으로 되었는데 다시 말해, 모든 시가 의무적으로 공동지방지역자치단체에 가입을 해야 하는 것이다.

3) 조직 및 인력구성의 시사점

데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 1901년의 협회법에 따라 운영되기 때문에 공통적으로 회장, 사무총장, 재무관 등으로 구성된 집행위원회의 역할을 수행한다. 여기에 분과사업을 하는 분과위원회와 사무, 홍보 및 자문 등을 수행하는 대표처, 사무처가 구성되어 있다.

특히, 조직과 관련해서는 다양한 주제하에 분과위원회가 활성화되어 지역의 관심사에 대한 회원들간에 충분한 논의 및 의견교환을 수행하고 있다는 것이 특징이다.

인력과 관련해서는 홍보처, 사무처에서 일하는 직원을 제외하고도 각 연합체회원인 각 지방자치의 지방의원이나 전문가의 참여가 활발하게 이루어지고 있는 것도 긍정적으로 나타나고 있다.

4) 예산 및 운영재원의 시사점

데파르트멍연합체와 레지옹연합체의 주요 수입은 연합체에 참여하고 있는 광역 및 권역지방자치단체의 회비로 구성되어 있다. 첫 번째 지출은 역시 인건비에 있으며 인건비 다음으로 외부서비스 구입이 두 번째 지출에 해당된다. 여기에는 홍보비 이외에 부가서비스구입, 행사주체비, 고문비, 외부교육비 등이다. 그러나 기본적으로 흑자운영을 기본으로 하고 있다.

5) 국정참여의 시사점

데파르트멍연합체와 레지옹연합체의 국정참여는 주로 네트워크로 간접적으로 수행하나 현실상 직접적으로 참여한다고 해도 지나치지 않는다. 예를 들어, 프랑스 행정문화의 특징인 겸직가능으로 인해 광역 및 권역지방연합체의 참여위원장 및 의원들이 정책수립에 직접 참여하기도 한다. 또한, 의회의 각종 위원회에 대표자로 참석하여 지방의 이익을 대변하기도 하고 장관과의 상담회의에 수차례 참여 지방의 입장을 표명하기도 한다. 특히, 정부입법제안

수정안 등을 통해서도 국정에 참여하고 있다고 볼 수 있다.

6) 지역발전에 있어서의 시사점

데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 국제화, 기업 및 직업연합체들과의 협조를 통해 지역발전에 적극적인 활동을 수행하고 있다. 예를 들어, 자신들의 관련 분야에서 권한확대를 위한 아니면 문제해결을 연구사업 등을 수시로 수행하고 있다.

구체적으로 데파르트멍연합체의 경우에는 사회복지, 광역지방개혁정책, 주민안정 및 보호, 환경 및 지속발전, 혁신 및 디지털, 유럽사회사업기금 프로그램에 대한 광역공무원교육, 광역지방간 이동성, 주택사회기금 지원상태 연구, 국토정비 및 지방발전, 체육 및 문화홍보 중학생대회, 데파르트멍 마케팅 및 홍보, 데파르트멍 국제화, 테파르트멍의 광역지방자치단체 동일성, 광역단체위원교육연합체와의 협력, 세미나 개최, 홍보 및 정보출판 등이다.

레지옹연합체도 COP 21주제에 대해 레지옹과 공동으로 적극적인 참여사업, 지방정책, 국제관계 및 광역지방상호협조, 지속발전, 에너지 그리고 자연보호, 국토정비, 농업, 식품, 수산 및 산림, 문화, 경제, 지방책임경제, 연구 그리고 혁신, 교육, 노동, 직업 및 훈련교육, 유럽기금, 체육, 교통 등이다.

이와 같은 과정상에서 기타 관련 기관과의 협력, MOU체결 등을 통해 지역발전 및 문제해결의 시너지 효과를 도모하고 있다.

7) 국회의원 선출의 시사점

프랑스에서는 겸직제도가 존재하고 있어 지방의 선출직이 하원의원과 상원의 의원들로 다시 선출될 수 있거나 역으로 상·하원 의원들이 지방의 선출직으로도 선출될 수 있다. 이와 같은 구조하에서 지방의 이익을 중앙정부에 대하여 잘 대변할 수 있는 상황이라 할 수 있다. 예를 들어, 크리스티앙 에스트로지(Christian Estrosi)는 니스시의 시장직을 맡고 있으면서 니스 꼬트다쥬 공동지방지역자치(métropole Nice Côte d'Azur) 위원회 회장, 프로벙스-알프스-꼬트다쥬(Provence-Alpes-Côte d'Azur) 레지옹 위원회장 그리고 하원의원으로 4개의 직함을 수행하고 있었다.

이는 지방의 상황과 중앙정부의 정책의 잘 인식하고 있다는 장점을 가지고 있으며 균형 있는 시각하에 지방의 입장을 대변할 수도 있다. 그러나 광역지방자치연합체 회원으로 하원의원으로 선출에는 아무 문제는 없으나 과다한

겸직현실로 인해 실질상 업무는 제대로 못하고 있다는 분석기 비판도 재기되고 있는 실정이다.

제6절 영국

1. 영국 국가구조 및 지방자치 개관

영국은 유럽 대륙 서북쪽에 있는 섬나라로 그레이트브리튼섬(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스)과 아일랜드섬 북쪽의 북(北)아일랜드로 이루어진다. 1922년 아일랜드 자유국이 성립될 때 북아일랜드가 영국의 일부로 남음으로써 현재의 연합왕국이 되었다. 영국 전체의 인구는 65.1백만명정도(잉글랜드 54.8백만명, 웨일즈 3.1백만명, 스코틀랜드 5.4백만명, 북아일랜드 1.9백만명). 영국은 헌번적 관점에서는 웨스트민스터의 국회를 통해 하나의 실체로 통치되는 단일국가(Unitary state)이다[75]. 국회는 헌법적으로 주권기관이며, 스코틀랜드, 웨일스 및 북아일랜드의 의회와 수백 개의 지방자치단체 등 하위의 모든 정부는 본질적으로 이에 종속된다. 즉 자치 지역들이 중앙 또는 연방국가(Federal states)에 의해 통합된 공동체인 미국, 캐나다, 독일, 스위스 등과는 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 하지만, 1997년에 스코틀랜드법, 웨일즈정부법, 북아일랜드법을 제정하여 지역국가로의 자치권 이양을 추진하여 지역별로 상당한 자치권을 부여받고 있다.

영국의 국회의원 선거는 지방선거와 분리되어 있으며, 국회의원 후보자 지명은 지구당이 중심이 되는 상향식 후보추천이 오랜 전통으로 이어져 오고 있으나, 지방자치단체 구성원(지방의회의원)은 국회의원과 완전히 구분되고 있다. 따라서 지방자치단체의 공식적인 국정참여는 이루어지고 있지 않다. 하지만, 영국의 지방자치법은 지방자치단체들이 협의체를 구성할 수 있도록 규정하고 있고, 그에 따라 구성된 지방자치단체 협의체가 지방자치단체의 관심과 의견 등을 결집하여 중앙정부와 영국의회에 전달하고 정책적으로 반영하기 위해 노력하고 있다.

영국의 지방자치단체는 지방의회(Council)가 의결기관인 동시에 집행기관으로서의 성격을 가지고 있는 기관통합형의 방식으로 운영되고 있다[76]. 자치단체는 영국 국회에서 제정한 법률에 의해 그 존재와 권한이 부여되고, 조례나 규칙 등 입법권이 중앙정부의 승인사항에 해당된다. 지방자치단체에서 단체

75) 임재호 역(2008)
76) 배행식(2012)

장은 매년 의회에서 간선된 의장이 겸임하며 단체장은 지방의회의 총수일 뿐만 아니라 자치단체를 대표하는 상징적인 존재이다.

자치단체 유형으로는 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 런던광역권의 런던광역시와 잉글랜드 비도시권 지역의 카운티(County)가 있다. 기초자치단체 성격의 버러(Borough), 디스트릭트(District)는 광역자치단체 권역 내에서 일정 지역의 주민들에게 상급 자치단체와 행정서비스를 분담하여 제공하고 있다. 이 중 광역지방자치단체를 보다 상세하게 살펴보면, 런던광역시(Great London Authority)는 2000년 7월에 출범하였으며, 면적 1,584㎢, 인구 750만 명의 런던시 전역을 관할하면서, 교통, 경찰, 소방 및 비상계획, 도시 전략계획, 에너지 정책 등의 기능을 수행하고 있다. 또한, 카운티(County)는 잉글랜드의 비도시권 지역에 관할인구 50만~150만 규모로 설치되어 있으며, 교육, 사회서비스, 교통, 소방, 지역전략계획, 소비자보호, 쓰레기 처리, 환경보전, 도서관 운영 등의 기능을 수행한다. 아울러 독특한 지방자치단체 유형으로 광역 및 기초자치단체의 행정서비스를 모두 제공하는 단일계층의 통합형 자치단체인 통합시(Unitary Authoriy)와 광역도시 디스트릭트(Metropolitan district)도 있다.

<표 3-6-1> 영국지방자치단체 계층 및 유형

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">지역국가</th><th colspan="2">단일계층</th><th colspan="3">2계층</th></tr>
<tr><th>광역도시권</th><th>비도시권</th><th colspan="2"></th><th>런던광역권</th><th>비도시권</th></tr>
<tr><td rowspan="2">잉글랜드</td><td rowspan="2">353</td><td rowspan="2">36개
광역도시
디스트릭트
(District)</td><td rowspan="2">55개
통합시</td><td>광역</td><td>런던광역시
(GLA)</td><td>27개
카운티(County)</td></tr>
<tr><td>기초</td><td>32개 버러
(City of London 포함)</td><td>201개
디스트릭트</td></tr>
<tr><td>스코틀랜드</td><td>32</td><td colspan="2">32개 통합시</td><td colspan="3">-</td></tr>
<tr><td>웨일즈</td><td>22</td><td colspan="2">22개 통합시</td><td colspan="3">-</td></tr>
<tr><td>북아일랜드</td><td>26</td><td colspan="2">26개 통합시</td><td colspan="3">-</td></tr>
<tr><td>영국(UK)</td><td>433</td><td colspan="2">171개 지자체</td><td colspan="3">262개 지자체</td></tr>
</table>

자료 : 해외주재관 정책보고서

지속적인 개편을 경험하였던 영국의 지방행정체제는 1990년대 들어 보다 큰 폭으로 변화하였다. 2계층의 지방정부 구조가 강한 리더십과 명확한 책임성을 확보하기 어렵고, 계층 간의 업무 중복과 혼선, 비효율을 초래할 가능성이 있다고 지적되었다. 이에 따라 '카운티-디스트릭트'의 2계층 구조로 되어 있던 비광역도시권 지방자치단체를 대상으로 통합자치단체(Unitary Authority)로의 전환을 추진하였다. 1995년부터 1998년까지 기존 39개의 카운티(County) 중 4개가 폐지되었고, 도시지역을 중심으로 총 46개의 통합시(Unitary Authority)가 새로 탄생하였다.

이처럼 영국 내의 4개 지역 국가(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)에는 각각 지방자치단체가 있으나, 광역과 기초자치단체의 2계층으로 운영되는 잉글랜드를 제외한 나머지 지역은 단일계층으로 운영되고 있다. 따라서 본 연구는 잉글랜드 지역을 중심으로 광역자치단체 협의체에 대해 살펴본다. 특히, 영국의 지방자치단체는 기관통합형 방식으로 운영되기 때문에 광역자치단체 협의체는 우리나라의 '전국시도시자협의회'와 같은 단체장협의체가 아닌 지방정부협의체이며, 이러한 특성을 고려하여 연구를 진행한다.

2. 지방자치단체 협의체 설립배경 및 목적

1) 협의체 역사

영국의 지방자치단체 협의체는 1997년 협의체가 단일조직으로 통합되기 전까지 지방자치단체의 성격과 유형에 따라 광역자치단체연합(Association of County Councils, ACC), 기초자치단체연합(Association of District Councils, ADC), 대도시 자치단체연합(Association of Metropolitan Authorities, AMA) 등이 개별적으로 존재하였다.

이 중 광역지방자치단체 협의체는 카운티(County Councils) 간의 협의체(Association of County Councils, ACC)로 1889년에 설립된 County Councils Association을 계승하여 1974년에 설립되었다. ACC는 다양한 활동을 통해 잉글랜드와 웨일스의 광역자치단체(County Councils)의 견해와 관심사항을 대변하였다. ACC의 주요활동은 컨퍼런스와 정기회의, 교육훈련, 과학적·체계적 연구, 전시, 통계 수집, 정보서비스와 도서 제공, 고용조건에 대한 협상, 특별 이슈에 대한 정부와의 회의 등으로 이루어졌다. 한 때 잉글랜드와 웨일즈에서 ACC에 참여한 광역자치단체는 46개로 확대되었다.

하지만, 1997년 4월 1일 노동당 정부가 출범하면서 각 협의체는 단일 조직

인 지방정부연합(Local government Association, LGA)으로 통합되었다. 조직의 통합이 지방정부의 입장에서 국가정책 수립에 정치적 영향력을 미칠 수 있는 최선의 기회를 제공한다는 판단이 내려졌고, 이에 따라 통합 지방정부 협의회(LGA)가 탄생하게 되었다.[77] 협의체 간의 통합은 조직체 간의 갈등도 일부 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 특히, ACC, AMA, ADC는 중앙정부의 지원 보조금 할당에 있어서 특정 유형의 지방자치단체에 유리하게 배분되는 경우가 발생하면서 갈등이 있었으며, 각 조직은 자신의 구성원의 이해에만 관심을 둘 뿐 전체적인 지방정부의 서비스를 고려하지 않은 경향이 있었다.

영국의 지방정부연합(Local government Association)은 지방정부의 발전과 지원을 위해 지방의회들과 함께 일하면서 지방정부의 국가적 목소리를 대변하는 조직이다. LGA는 거의 500여개에 달하는 회원 조직(경찰, 소방, 교통기관 포함)을 대변해서 요구를 할 수 있기 때문에 기존 조직들에 비해 영향력이 훨씬 큰 우산(Umbrella) 조직으로 인식되고 있다.[78] LGA는 정치주도적·초당적 조직으로 운영되고 있으며, 지방의회를 대신하여 중앙정부에 대해 강력하고 신뢰할 수 있는 의견을 제시하려는 노력을 기울이고 있다. 하지만, LGA는 자치단체 간의 협의체이기 때문에 집행력은 없고, 주로 공동 관심사에 대한 논의를 주도하면서 중앙과 지방간의 연결성을 강화하고 논쟁적인 이슈를 관리하는 시스템을 구축하는데 기여한 것으로 평가되고 있다. 즉 지방정부의 목소리를 정부에 전달하여 이익을 대변하는 로비활동을 전개하는 것이 조직의 가장 큰 목표이다.[79] 이러한 과정에서 LGA는 이해당사자들 간의 갈등을 해소하는 데에도 기여하는 것으로 인식되고 있다.

LGA의 활동을 구체적으로 살펴보면, LGA는 기본적으로 영국의회 내에서 정치·정책적 논쟁에 영향을 미치는 활동에 역량을 집중하고 있다. 이러한 활동은 ①영국 의회 내외의 지지자들과의 네트워킹 활동, ②지방정부 업무와 관련된 법률의 긍정적 방향으로의 변화를 위한 로비활동, ③토의와 의회조사에 대한 LGA의 보고활동, ④의회조사에 대한 다양한 관련 증거와 자료 제출 활동, ⑤의회의원, LGA관계자, 지방의회 의원 등이 참여하는 다양한 행사 개최 등을 통해 이루어지고 있다고 한다.

---

77) 임재호 역(2008)

78) 농촌지역을 중심으로 일부 행정서비스를 제공하고 있는 파리쉬(Parish), 타운(Town) 등 준지방자치단체(Sub-Principle Authorities)도 협의체인 NALC(National Association of Local Councils)를 구성하여 지방정부에 전문적인 권고를 수행하고 있으며, 지역의 이해를 증진시키고 보호하기 위한 대중앙정부 로비활동도 하고 있다.

79) 전국 시・도의회의장협의회(2014)

LGA는 이러한 활동을 바탕으로 정부의 주요한 법률 제·개정에서 LGA의 의견을 제출하고 관련 논의에 참여하면서 중요한 영향을 미친 것으로 자체 평가하고 있다[80]. LGA의 보고서에 따르면, LGA가 성공적으로 영향을 미친 법률은 <표 3-6-2>와 같다.

또한, LGA는 영국의 상·하원에서 지방정부와 관련된 이슈가 제기되는 것을 지속적으로 모니터링하면서 의원들이 정부에 대해 질의를 할 게 되면 관련된 정보와 자료를 지속적으로 제공하고 있다. 이러한 노력을 통해 2010~2015년 동안 지방정부와 관련된 언급이 영국 하원에서는 4,523회 있었으며, 상원에서는 1,741회 있었던 것으로 확인되고 있다. 아울러 2010~2015년 동안 LGA는 영국의회의 120여개 이상의 위원회 조사에 관여한 것으로 자체 평가한 것으로 나타나고 있다. 위원회의 보고서에 LGA는 2,500여회 이상 언급되었다. 이런 위원회 조사에서 LGA는 공식적인 의견과 관련 증거 등을 제출하면서 영국의회 의원들에게 지방자치단체의 관심과 이익을 제시할 수 있는 기회가 되고 있다.

<표 3-6-2> 법률 제·개정 과정에서 LGA의 의견이 반영된 법률

• 규제완화 법률(The Deregulatioin Act) 2015
• 중요범죄 법률(Serious Crime Act) 2015
• 사회기반시설(Infrastructure Act) 2015
• 소기업 및 고용 법률(Small Business, Enterprise and Employment Act) 2015
• 아동 및 가정 법률(Children and Families Act) 2014
• 요양 법률(Care Act) 2014
• 지방 회계 및 책임성 법률(Local Audit and Accountability Act) 2014
• 고철 거래업 법률(Scrap Metal Dealers Act) 2013
• 성장 및 사회기반시설(Growth and Infrastructure Act) 2013
• 보건 및 사회복지 법률(Health and Social Care Act) 2012
• 지방정부 재정 법률(Local Government Finance Act) 2012
• 지방주의 법률(Localism Act) 2012

자료 : LGA in Parliament 2010-15

80) LGA(2016) LGA in Parliament 2010-15

LGA로의 통합이 이루어졌으나, 광역자치단체인 County 지역은 카운티 의회 네트워크(County Council Network, CCN)를 결성하여 County 지역과 관련된 중요한 이슈에 대응하고 있다.[81] 광역자치단체(County Councils)뿐만 아니라 광역도시 디스트릭스(District Councils Network) 등도 지방정부연합(LGA) 내부에서 자치단체별 특수한 이해를 위해 네트워크 조직으로 운영되고 있다. LGA에는 이들 네트워크 조직 이외에도 도시지역 교통, 해안지역, 주요도시, 지방자치단체 연금 포럼 등 다양한 분야의 이익단체(전체 17개)가 존재하고 있다. 이러한 이익단체는 CCN처럼 자치단체의 유형에 따라 설립되는 것도 있으며, '신원전 지방자치단체'처럼 신원전이 건립되면서 영향을 받는 지방자치단체들 간의 모임도 있다. 이익단체들의 결성은 LGA의 대표이사회(Leadership Board)의 승인을 받아 이루어지며, LGA는 이익단체에게 사무적 지원을 할 수 있다. 이익단체들은 회원 단체로부터 확보되는 자원(예산, 정보 등)을 활용할 수도 있으며, LGA의 지원을 확대시킬 수도 있다. 이익단체들은 LGA의 대표이사회의 승인 하에 자신들의 운영 규정을 발전시킬 수 있고, 자신들의 이익과 관련된 문제에 대해 정부에 직접적으로 의견을 표명할 수 있다. 이런 측면에서 이익단체들은 자율적인 활동이 가능하지만, 기본적으로는 LGA의 영향력 하에서 운영이 이루어지고 있으며, 그들의 활동은 LGA의 전략적 방향 및 이익과의 일관성을 가지고 있어야 한다. 이런 측면에서 이익단체들은 중앙정부에 대한 활동 등을 포함하여 매년 활동보고서를 대표이사회에 제출해야 한다.

<표 3-6-3> LGA내의 특별 이익단체

- 도시 지역 교통(City Regioins Transport)
- 해안지역(Coastal)
- 카운티 의회 네트워크(County Councils Network)
- 디스트릭트 의회 네트워크(District Councils Network)
- 낙후 교육자치단체 모임(F40 Group of Education Authorities)
- 주요 도시(Key Cities)
- 지방자치단체 연금 포럼(Local Authority Pension Fund Forum)
- 신원전 지방자치단체(New Nuclear Local Authorities) 등

81) 본 연구에서는 CCN을 중심으로 분석을 진행하지만, CCN이 LGA내의 특별 이익단체이기 때문에 LGA의 내용도 일부 살펴본다.

CCN은 잉글랜드 지역의 광역자치단체인 카운티(County Council)와 통합자치단체(Unitary authorities)들이 회원으로 가입되어 있다. CCN에 참가 단체는 37개 지역이며, <표 3-6-4>에 나타난 것처럼 통합자치단체와 카운티는 비도시권에 있는 자치단체이기 때문에 CCN에는 광역도시권이나 런던 지역은 참여하지 않고 있다.

또한 이들 지역은 <그림 3-6-1>에 나타나는 것처럼 잉글랜드 면적의 86%를 차지하는 규모로 2,500명 이상의 광역의원(Councilor)과 2,500만명의 인구(잉글랜드 인구의 47%)를 대상으로 행정 서비스를 제공하고 있다.

<표 3-6-4> CCN 회원단체

Buckinghamshire CC	Lancashire CC
Cambridgeshire CC	Leicestershire CC
Central Bedfordshire C*	Lincolnshire CC
Cheshire East C*	Norfolk CC
Cheshire West & Chester C*	North Yorkshire CC
Cornwall C*	Northamptonshire CC
Cumbria CC	Northumberland C*
Derbyshire CC	Nottinghamshire CC
Devon CC	Oxfordshire CC
Dorset CC	Shropshire C*
Durham CC	Somerset CC
East Riding of Yorkshire C*	Staffordshire CC
East Sussex CC	Suffolk CC
Essex CC	Surrey CC
Gloucestershire CC	Warwickshire CC
Hampshire CC	West Sussex CC
Herefordshire C*	Wiltshire C*
Hertfordshire CC	Worcestershire CC
Kent CC	

주 : CC는 County Council의 약자, *는 통합 자치단체

자료 : CCN 홈페이지(www.countycouncilsnetwork.org.uk)

<그림 3-6-1> CCN참여 지역의 행정구역 및 영국내 비중(보라색 지역)

2) 협의체의 법적 존립근거

영국 지방자치단체 협의체의 설립에 대해서는 관련 법률에 구체적인 규정을 두고 있지는 않다. 다만, 지방자치단체들이 영국 내외에 설립된 지방자치단체 협의회에 가입하고 회비를 납부할 수 있는 근거 규정은 두고 있다. 지방정부법(Local Government Act) 제143조 따르면, 지방자치단체는 공동의 이해와 지방정부와 관련된 문제의 논의에 대한 자문을 목적으로 영국 내 혹은 영국 외에 설립된 지방자치단체의 협의체에 가입금을 낼 수 있다고 규정되어 있다.

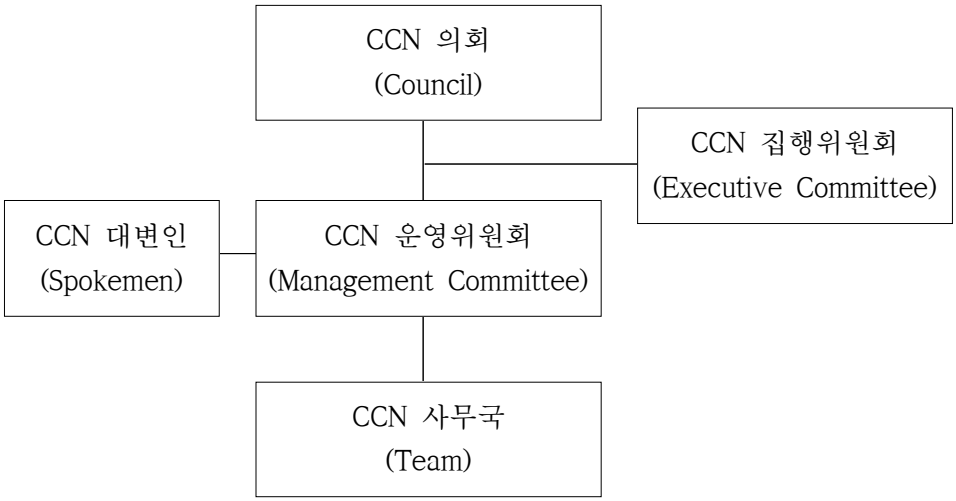
3. 협의체의 기능 및 역할

1) 조직

CCN은 광역자치단체의 이익을 대변하는 지방정부연합(LGA) 내의 특수 이익단체(Special Interest Group)이다. 모든 회원 의회(County council, Unitary authority)의 지원을 받으면서 포괄적으로 모든 정당에 기초(초당파적)하여 중앙정부에 광역자치단체의 이익을 대변하기 위해 노력하고 있다. CCN은 기본적으로는 LGA에 속해 있기 때문에 사무실은 영국의회(Westminster) 내에 있는 LGA와 함께 사용하고 있다. CCN은 회원단체들이 주도하는 조직으로

CCN의 의사결정 구조에는 회원단체들의 지방의원들이 직접적으로 참여하고 있는 것이 특징이다. CCN의 조직구조는 <그림 3-6-2>처럼 의회(Council), 운영위원회(Management Committee), 대변인(Spokesmen), 집행위원회(Executive Committee), 사무국(Team)으로 구성되어 있다.

먼저, CCN 의회(Council)는 각 회원 단체에서 추천한 지방의회의원 4명으로 구성된다. 매년 정기총회를 개최하여 의장(Chairman)과 각 정당별로 부의장(3명)을 선출하고 있으며, CCN의 회계 승인, 감사 지정, 예산 승인 등을 의결한다. 의장과 부의장 3인으로 운영위원회(Management Committee)를 구성하게 되는데, 의장과 부의장의 임기는 1년이며, CCN 의회(Council)에 추천된 지방의원 중에서 선출 하게 된다. 또한, 총회와는 별도는 의회의 회의를 연 2회 개최(3월과 9월, 9월 회의는 총회와 동시 개최)한다. 의회는 운영위원회(Management Committee)에서 제시하는 사업 계획(Business Plan), County 지역의 지방이양, 지방정부의 재정상황, CCN의 예산 등에 대해 논의한다. 의회에 참여하는 지방의원들은 의회 회의가 개최될 때만 참여하여 의견을 개진하고, 중요 의사를 결정하고 있다.



<그림 3-6-2> CCN의 조직구조

<표 3-6-5> CCN 의회(council) 회의 내용

시기	주요 안건
2015.3월	• ○ CCN의 지방이양 보고서 • 지방정부 재정 • 정부정책의 대응 계획 • CCN 예산(2015-2016) • CCN 활동 상황 보고 등
2015.9월	• 영국 의회 내의 County APPG(초당적 의원 모임)의 위원장 소개 • CCN의 사업 계획(2015-2016년) • 지방 정부의 재정 및 지출 상황에 대한 보고 • County에 대한 지방이양 현황에 대한 보고 등 • CCN 예산(2015-2016) • CCN 활동 상황 보고 등

CCN 의회(Council) 총회에서 선출된 운영위원회(Management Committee)는 전략적 방향을 제공하고, 업무계획과 예산을 제안하여, CCN의 일상적인 업무를 수행하고 있다. 특히, 운영위원회는 의사결정 기구로서 CCN의 업무가 초당적 합의를 이루고, 기 승인된 프로그램과 조화될 수 있도록 조정하는 역할을 수행한다. 또한, 의장과 운영위원회는 CCN의 정책과 캠페인 업무 등에서 전반적인 리더십을 발휘하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2015년부터 CCN 운영위원회의 업무를 지원하기 위해 CCN의 주요 정책분야를 주도할 8명의 대변인(Spokesmen)을 임명하고 있다. 대변인은 운영위원회의 위원이나 CCN 회원 의회의 의장(혹은 부의장)으로 구성되어 있다. 대변인은 정치적 비례에 따라 할당되며, 정치 그룹(정당)은 운영위원회의 동의하에 주요 정책분야에 개별적 대변인을 추천해야 할 책임이 있다. 또한, 대변인은 운영위원회 회의에 참석해서 각 정책분야에 대한 업무 추진상황을 보고하고, 향후 계획에 대해 논의하도록 요구되고 있다.

CCN 집행위원회(Executive Committee)는 CCN사업 프로그램의 집행을 감독하는 역할을 수행하고, 1년에 4차례 회의를 개최한다. CCN의 회원 단체는 집행위원회에 최소한 하나의 자리는 보장받게 되어 있다. 회의 내용은 County 의회에 상정되는 지방정부 재정상황, County 지역 지방이양 상황 등이며, 경우에 따라서는 교수, 전문가 등이 참여하여 특정 이슈(복지 시장 상황 등)에 대해 설명하고 의원들 간에 논의하는 기회를 가지고 있다. County

의회가 1년에 2차례만 회의를 개최되고, 의회에는 많은 수의 지방의회의원이 참여하고 있기 때문에 효율적인 논의가 어려울 수 있다. 따라서 집행위원회 회의를 통해 중요한 이슈를 보다 효과적으로 논의하는 것으로 보인다.

<표 3-6-6> 대변인 선정에서의 정책분야와 정당 배분

정책분야	정당
지방이양	보수당
경제성장	노동당
공공분야 개혁	보수당
보건 및 사회복지 통합	보수당
공동체 및 삶의 질	자유 민주당
아동·청년·학습	보수당
지방정부 재정	노동당

2) 인력구성 - 사무조직

CCN의 실무적인 업무는 5명의 정규인력이 수행하고 있으며, 이들을 중심으로 정책연구 및 분석뿐만 아니라 컨퍼런스 등의 행사업무도 추진하고 있다. 직원들은 지방정부연합, 지방의회 등에서 근무한 경력이 있어 지방정부 관련 네트워크가 풍부한 것으로 보인다. 사무조직의 인적 규모가 작은 것은 CCN이 지방정부연합(LGA) 내의 특수 이익단체이고, 주로 County지역과 관련된 이슈에만 대응하기 때문인 것으로 보인다. 즉, 지방정부와 관련된 대부분의 이슈에 대해서는 지방정부연합(LGA)이 종합적으로 대응하고 있기 때문에 CCN의 업무적 기능은 County와 관련된 이슈로 제한된다고 할 수 있다.[82)]

82) 지방정부연합(LGA)은 지방정부 협의체의 통합조직이기 때문에 사무기구의 인력규모는 350여명에 이를 정도로 큰 조직이다. 특히, LGA는 정책분석 및 연구, 그리고 정책대안제시 등의 영역에 상당한 인력과 조직을 배분하고 있는 것으로 나타나고 있다(별첨 - LGA 사무기구 참조). LGA는 노동·리더십·생산성 국(부서장 - 국장)에 연구 및 정보 업무를 담당하는 조직을 설치하여 17명의 인력을 두고 있다. 또한 정책부서를 주민정책국(국장)과 공간정책국으로 구분하여 각각 24명, 22명의 인력을 두고 있다.

<표 3-6-7> CCN사무국의 업무 분장

• 국장(Director) : CCN 회원 관리, 연구, 정책 등의 모든 분야에서 실무적으로 책임을 지고 있음 • 정책관리자(Policy manager) : 정책 개발 및 관리, 자문 지원, 행정 관리, 회원단체 관리 • 선임 정책담당자 1(Senior policy officer 1) : 경제성장, 지방이양, 공공분야 개혁, 소통지원, 행정 지원 등 • 선임 정책담당자 2(Senior policy officer 2) : 보건, 사회복지, 삶의 질, 청소년, 지방정부 재정, 의사소통 지원, 행정지원 등 • 사무관리자(Office administrator) : 사무관리, 컨퍼런스, 회계, 사무국 지원 등

CCN집행위원회와 CCN의회에 상정하는 안건들을 CCN 사무인력들이 직접 작성(예를 들면, 사업계획, 아동복지 서비스 계획에 대한 검토, County 지방이양 진행상황 등)하기도 한다. 하지만, 사무인력의 규모가 작기 때문에 일부의 안건들은 외부의 자문관들이나 LGA관계자가 직접 참여하여 설명하는 경우도 있다. 예를 들면, <표3-5-5>에 CCN의회의 회의 내용에 나타나 있는'전체 지방정부 재정에 대한 상황'에 대해서는 외부의 재정 자문관이 보고 하기도 하고, '지방정부 보건 예산의 감축 상황' 등에 대해서는 LGA의 정책 국장이 보고하는 경우도 있다.

3) 예산 및 운영재원

CCN 수입은 회원단체의 회비, 행사 수입금, 투자 수익금, 캠페인 기금 적립금 등으로 구성된다. 회원단체의 회비는 CCN수입의 95%를 차지하고 있으며, 지방의회는 매년 12,200파운드를 납부하고 있는데, 회비는 2008년 이후 납부 금액의 변동이 없다.[83] 행사 수입금은 CCN의 연차 컨퍼런스의 잉여금이 대부분이며, 컨퍼런스의 스폰서가 많은 해에는 잉여금의 규모가 큰 것으로 나타나고 있다. 투자수익금도 수입의 일부분이지만, 낮은 수준의 이자율로 인해 중요한 재원이 되지는 않는 상황이다. 캠페인 기금 적립금은 2001년에

83) 2015년 12월 환율 기준(1파운드 = 1,746원)으로 환산하면 환화로는 21백만원 정도이다.

CCN의 정책의 지지를 확보하는 업무를 지원하기 위해 설치된 것으로 2014년까지 약 40만 파운드 정도 적립하고 있으며, 필요할 경우 적립금의 일부를 회계연도의 수입으로 계상하여 활용하고 있다. 2015/16년 회계연도에는 CCN의 업무 중 연구, 캠페인 등의 분야에 활용하기 위해 적립금으로부터 6만 파운드를 인출하여 수입으로 계상하고 있다.

<표 3-6-8> 2015/16년 CCN예산

(단위 : 파운드)

구분		2014/15년도	2015/16년도
수입	회원단체 회비	451,400	451,400
	투자 수입	5,000	2,000
	행사 수입	10,000	20,000
	캠페인 기금		60,000
	합계	466,400	533,400
지출	직원 인건비	384,400	391,400
	사무행정	20,000	20,000
	용역 서비스	18,000	18,000
	회원 서비스	6,000	6,000
	비즈니스	38,000	38,000
	캠페인		60,000
	합계	466,400	533,400

주 : 1파운드 = 1,746원(2015년 말 기준)
자료 : CCN 의회 보고자료(2015)

CCN 지출은 직원인건비, 사무행정비, 용역서비스비, 회원단체 서비스비, 비즈니스 비용 등으로 구성되고 있다. 직원인건비는 전체 지출에서 가장 높은 비중(75%)을 차지하고 있으며, 직원들의 인건비는 국가적인 연간 급여 인상분 등을 반영해서 책정하고 있다. 사무행정비는 CCN을 운영하는 경비와 회계경비, 웹사이트 운영 등 사무경비를 포함하고 있다. 용역서비스비는 지방정부연합(LGA)과 민간기업간의 계약을 통해 정보기술 관련 서비스 등을 구매하는 비용이다. 회원단체 서비스비용은 회원단체들의 회의 등에 소요되는 비용이며, 비즈니스 비용은 지방정부연합(LGA) 컨퍼런스, 기타 중요한 지방정부 행사 및 세미나 참가 등에 소요된다. 특히, CCN사무국에서는 CCN을 홍

보하고, 대중적 인지를 제고시키기 위해 컨퍼런스 등 다양한 행사에 참여하려는 노력을 기울이고 있다. 또한 연구 및 간행물에 관련된 비용도 지출하고 있는데, 사무국에서는 비용절감의 노력에도 불구하고, 간행물의 질과 디자인을 향상시키기 위한 노력도 기울이고 있다.

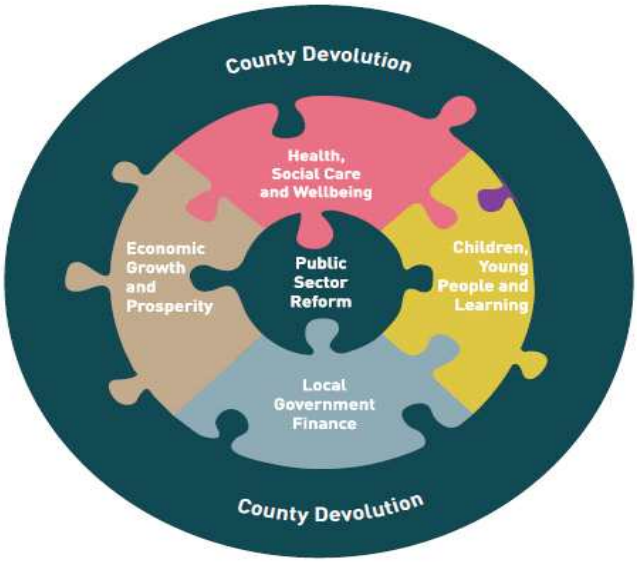
4) 국정참여 역할

CCN은 지방정부와 공적 영역이 직면하고 있는 변화에 대해 혁신적인 정책 해결책을 옹호하면서 영향력 있고 존중 받는 네트워크로 자리매김하기 위한 노력을 기울이고 있다. 또한, 회원 단체(카운티와 통합자치단체)가 지방의회 및 지역공동체와 관련된 중요한 이슈에 대해 지역주민들의 수요와 희망에 충족할 수 있는 권한과 자원을 확보할 수 있도록 노력하고 있다.

이를 위해 다음과 같은 목표를 설정하고 있다. 첫째, 국가 차원의 공공정책에 대한 영향의 측면에서는 국회와 영향력 있는 인사들을 대상으로 지방정부연합(LGA) 내부에서 회원단체들을 지지하고 대변하면서 회원단체들의 대변자로서의 역할을 수행하고 있다. 둘째, 혁신적 정책 해결책에 대한 연구개발이다. CCN은 회원단체들이 직면하고 있는 독특한 인구통계적, 재정적, 지리적 변화를 고려하여 혁신적 정책 해결책의 발전과 지지를 지원할 수 있는 연구물을 생산한다. 셋째, 지속적인 내외부의 소통을 통해 CCN과 사무국의 인지도를 제고한다. 넷째, 회원 단체에 대한 지원과 함께 모범 사례를 공유한다. 대국회 창구로서의 역할을 수행하는 한편, 회원단체들이 공적 영역에서 가장 효과적이고 효율적인 조직이 되도록 회원단체와 공적 영역 파트너들을 지원할 수 있는 모범사례를 공유하기 위한 활동을 전개한다. 마지막으로 조직의 탄력성을 확보·유지하기 위한 노력도 한다. 단·중·장기간에 걸쳐 CCN이 유연하고 지속적으로 존재할 수 있도록 전략적 위기의 확인과 조직적 ·재정적 전략을 설정하고 있다.

CCN은 기본적으로 회원단체(카운티 및 통합자치단체)의 이해를 대변하는 조직으로 정부(국회)에 대해 회원단체의 권한과 재정력을 강화하기 위한 의견과 정책적 대안을 제시하고, 권한이양(devolution)을 위한 로비활동을 하고 있다. 특히, 이러한 활동은 공공영역 개혁(public sector reform), 경제성장과 번영(economic growth and prosperity), 청소년 및 학습(children, young people and learning), 보건사회복지(health, social care and wellbeing), 지방정부 재정(local government finance) 등 5개 핵심 영역을 중심으로 이루어지고 있다. 예를 들면, 카운티(county) 지역의 사회보장서비스를 위한 정부의

보조금에 대한 분석을 통해 추가적인 지원이 필요할 뿐만 아니라 정부가 제시하고 있는 보조금 배분 방식의 문제점을 지적하고 있다. 이러한 문제점에 대한 대안을 제시하기 위해 관련 내용(정부 제안 배분 공식의 문제점 등)과 관련된 조사 보고서를 제출하는 한편, 정부에 강력하게 요구하고 있다. 특히 이런 내용과 활동은 CCN 집행 위원회에 보고하고 승인 이후에 이루어진다.



<그림 3-6-3> CCN의 핵심 정책 영역

자료 : : CCN Business Plan 2015/16

CCN은 이러한 핵심 영역에서 국가적 차원의 정책과 정부개혁에 영향을 미치기 위해 다양한 이슈에 걸쳐 구체적이고 상세한 정책 제안을 발전시키고 전달하고 있다. CCN의 국가정책에 대한 영향을 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저. 5개의 핵심 영역을 대상으로 카운티 지역의 특성을 정부 정책의 중심으로 고려해야 한다는 첫 번째 '대정부 제안 선언서'(Our plan for government 2015-20)를 제시하였다. 이 보고서는 영국의 2015년 총선 전에 발간된 것으로 5개의 핵심 영역을 중심으로 현 체제의 문제점과 사례연구, 그리고 개선방안 및 기대효과 등의 내용을 카운티 지역의 관점에서 제시하고 있다. 둘째, CCN은 복지 법률과 관련한 세밀한 연구를 바탕으로 보조금 배분을 증액시키고, 관련 정책의 수정과 함께 복지법 일부의 시행을 연기하는

데 영향을 미쳤다고 자체 평가하고 있다. 셋째, 지방이양 아젠다에서 카운티(county)를 타 지역과 동일한 부분으로 설정하고 이와 관련된 근거를 제시하였다. 넷째, CCN의 의견을 전달하기 위해 장관, 중앙정부 공무원 등과 CCN의 회원 및 관계자 간의 회의 등도 수시로 개최하고 있다.

<표 3-6-9> County 초당적 의원 모임의 활동 내용

• 카운티 지역과 그들의 공동체가 직면하고 있는 이슈와 도전에 대한 논의 • 카운티 지역의 국가 전체의 경제와 삶의 질에 대한 현재와 미래의 기여에 대한 논의 • 카운티 지역의 잠재력을 제한하는 장애요소 논의 • 국회 내에서 카운티 지역의 문제에 대한 인식 확산 노력

또한, 국회 내에서 카운티를 위한 초당적 의원 모임(County All Party Parliamentary Group, APPG)을 설치하도록 지원하여 국회 내에 카운티의 의견이 제시할 수 있도록 노력하고 있다. 이 모임은 국회에서 카운티 의회의 중요성을 강화시키기 위해 설립(2014년)되었으며, CCN은 카운티를 위한 초당적 의원 모임의 사무국 기능을 수행하고 있다.[84] 이 모임에는 50명 이상의 국회의원이 참여하고 있으며, 모임의 효과적인 운영을 위해 CCN은 예산을 지원(2016년 4,501~6,000 파운드 수준)하고 있다. County APPG에서는 주로 카운티 지역의 이슈에 대한 논의가 이루어지고 있으며, 2014/15에는 두 차례의 의회 질문(Parliamentary inquiry을 수행하고 보고서를 제출하였다.

5) 지역발전에서의 역할

(1) 지자체 간 역할

조직 구조적인 측면에서 CCN은 회원 단체의 관계자들이 중요한 의사결정에 직접적으로 참여하고 있다. CCN의 회원인 각 의회는 CCN의회에서 일할 4명의 의원들을 추천하고, 각각의 회원단체는 CCN집행위원회의 한 자리씩을 맡게 된다. 따라서 County 지역의 다양한 의견을 보다 용이하게 결집시킬 수

84) 영국 의회에서는 초당적(All party)으로 상하원의 국회의원들이 구성원이 되어 특별한 주제와 이해를 논의하는 다양한 비공식적 모임(초당적 의원 모임, All Party Parliamentary Group)을 운영되고 있다. 비공식적 모임이지만, 영국 의회의 제도로 자리 잡고 있는 것으로 보인다.

있는 것으로 보인다.

CCN은 회원단체를 대변하지만, LGA의 범위 내에서 활동하고 있으며, 다른 LGA의 특수 이익단체와 함께 매년 활동보고서를 LGA에 제출하고 있다. 정부부처에 대한 대응 등이 포함된 활동보고서는 매년 3월말까지 LGA의 이사회에 제출되어야 한다. 이러한 과정은 LGA내의 여러 지방자치단체와 충분한 정보공유가 이루어지는 기회가 될 수 있을 것으로 보인다. 또한, CCN은 핵심 정책영역에서의 권한 이양을 위해 회원단체를 대상으로 간행물, 캠페인 영상물, 웹사이트 등을 통해 캠페인을 전개하면서 회원단체들과 협력적 관계를 유지하고 있다. 이와 함께 다양한 문제에 대해 회원 단체를 대상으로 설문조사를 지속적으로 시행하여 카운티 지역의 이슈와 정책 우선순위 등을 도출하고 있다.

또한, CCN은 회원단체의 의회의원 및 공무원들과 긴밀한 협의를 통해 업무를 추진하고 있다. 카운티 회계담당자 협회(SCT, Society of County Treasurers)과 카운티 집행 수석 연합(ACCE, Association of County Chief Executives)은 CCN에 자문관을 지원하고 있다. 또한, ACCE는 CCN 업무 프로그램의 주요 영역에서 CCN의 대변인을 지원하기 위해 집행 수석을 지정하고 있다. CCN의 재정업무는 SCT의 기술적 지원팀에 의해 지원을 받고 있으며, CCN사무국은 ACCE의 자문단과 전문적 공무원 모임과 긴밀하게 협력하고 있다. 이러한 업무 협력체계는 효율적인 의견결집과 함께 CCN의 정책방향의 논리성을 보다 공고히 하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 운영 프로그램

CCN의 지역발전에서의 운영 프로그램은 주로 정책개발 지원을 위한 연구와 회원단체에 대한 설문조사, 효과적인 의사소통과 대외협력 등을 통해 이루어지고 있다. 정책개발과 설문조사는 복지 관련 시장에 대한 획기적인 연구, 카운티 지역에 대한 보건사회 복지와 공공건강 자금 분석, 아동 서비스, 지방이양, 예산지출 등에 대한 회원단체들의 의견 결집 등의 내용으로 추진되고 있다. 효과적인 의사소통과 대외협력을 위해 BBC 등 언론에 카운티 지역의 이슈 노출, 카운티 지역의 메시지에 대한 브랜드화와 캠페인 자료 생성, 컨퍼런스·세미나 등의 기획과 웹사이트 및 SNS를 통한 대외 관계 확장 등으로 이루어지고 있다. 이러한 CCN의 운영 프로그램은 기본적으로 앞에서 설명했던 5개의 핵심 정책영역을 중심으로 추진되고 있으며, 핵심 정책영역별 주요 활동은 <표 3-6-10>처럼 이루어지고 있다.

<표 3-6-10> CCN의 핵심 정책영역별 주요 활동 사례

① 공공영역 개혁

- 국회에서 2014년 '정치·헌법 개혁 위원회'를 구성했을 때 CCN은 지방이양을 위해 위원회에 새로운 지방이양 정착에서의 핵심 원칙에 대한 내용을 담고 있는 보고서를 제출
- 연차 컨퍼런스에서 카운티 지역에 대한 설문조사에 기반한 지방이양에 대한 구체화된 업무 발표

② 경제적 성장과 번영

- 지방정부연합 내에 비도시지역 자치단체의 경제적 성장을 위한 역할을 발전시키기 위해 구성된 '인간 및 공간 위원회(People and Places Board)와 지속적으로 협업을 하고 있음
- 지방의회 리더들을 대상으로 지역경제 성장에 대한 CCN의 설문결과를 발간
- 재무장관의 예산과 경제상황에 대한 국회 연설(Autumn Statement) 전에 CCN의 대정부 제안 선언문에 따라 제안서를 제출하고, 국회 연설 이후에는 연설문에 대한 상세한 분석을 제시
- 이외에도 정부에서 다양한 위원회와 컨설팅 그룹 등을 구성해서 운영하는 과정에서 카운티 지역과 관련될 경우 CCN은 즉각적인 의견을 제안

③ 청소년 및 학습

- CCN집행위원회에서 아동 서비스 결과물의 개선을 위해 핵심적인 도전과 기회를 강조할 수 있도록 설계된 사업 프로그램 계획을 발표
- 또한 회원 단체들을 대상으로 아동 서비스에서의 이슈와 우선순위를 확인하기 위한 설문조사 진행

④ 보건사회복지

- '카운티와 복지예산 개선'에 대한 연구보고서와 사례 연구 발간(본 보고서에는 국회의원 일부 참여)
- 회원단체에 대한 설문을 바탕으로 카운티 지역에서의 복지 법안의 영향에 대한 연구 및 제안 보고서 발간
- 카운티 지역에서 복지 법안의 집행에 있어서 중앙정부와 국회 공무원들과의 관계를 발전시키면서 법안에서 제시된 개혁에 대해 CCN이

국가적 이해관계자로 자리매김하기 위해 노력

- 복지법안의 비용을 평가하는데 있어서 복지부와 지방정부연합 등과 함께 비용 모델을 만드는 작업을 함께 수행
- 복지법안의 지역 복지 시장에 대한 영향에 대한 광범위한 조사를 수행

⑤ 지방정부재정

- 지방정부연합(LGA)에 의해 설립된 지방정부 재정에 대한 독립 위원회(Independent Commission on Local government finance)에 다양하고 포괄적인 재정 관련 이슈 제출

  ※ 지방정부 재정에 대한 독립위원회는 잉글랜드 지역에서 지방정부의 재정시스템을 조사하는 민간기구로 2014년에 설립되었으며, 지방서비스에 대한 재정개선, 지속적인 경제성장 촉진 등에 대한 권고 활동을 하고 있음

자료 : 2015 Annual Report to LGA Leadership Board

4. 국회의원 선출제도

영국의 국회는 상원과 하원으로 구분되나, 상원은 선거에 의해 구성되는 것이 아니라 귀족신분을 가진 사람이면 원칙적으로 모두 상원이 되며, 종신귀족 671명, 세습귀족 88명, 성직자 26명 등 총 785명으로 구성된다.[85] 상원(House of Lord)에는 하원통과법률안에 대한 수정권이나 폐지권은 인정되지 않고, 심의연기권만 부여함으로써 하원우위의 원칙이 유지되고 있다. 최근에 신중한 심의를 요하는 법률안에 대해서는 상원에서 우선 심의하는 관행이 생겨나면서 상원의 기능과 역할이 확대되고 있으나, 실질적으로 상원은 하원통과법안을 지연시키는 기능만 수행하고 있다.

하원(House of Commom)에서 국회의원(MP, Member of Parliament)은 법안을 심의하고 제안하며, 중요 사회적 이슈에 대한 대정부 질의 등을 통해 정부 정책을 검토하고 있다. 하원의원의 정수는 650명으로 잉글랜드로부터 533명, 웨일즈로부터 40명, 스코틀랜드로부터 59명, 북아일랜드로부터 18명의 의원이 선출된다. 하원의원의 임기는 5년 이내로 되어 있어 5년 임기 중 어느 때에나 총선의 실시가 가능하다.[86] 영국은 총 650개의 선거구에서 비례대

85) 중앙선거관리위원회(2015)

표 없이 선거구로부터 각 1명씩의 의원을 선출하는 소선거구 단순다수대표제를 채택하고 있다.[87]

스코틀랜드와 북아일랜드, 웨일즈는 각각 별도의 의회를 설치하고 있으나, 영국(United Kingdom) 국회의 하원은 각 지역 국가를 대표하는 의원들이 선출되어 구성된다. 영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 4개 지역 국가(Four nations)로 구성된 통합왕국(Unitary State)이기 때문에 이러한 하원 구성방식을 취하고 있는 것으로 보인다.

하원의원선거에 입후보하기 위해서는 선거권이 있고, 영국국민, 아일랜드공화국 또는 영연방 국민으로서 만 18세 이상이어야 한다.[88] 선거권은 영연방 시민이거나 아일랜드 공화국의 시민으로서 18세 이상이 되어야 하며, 귀족과 상원의원은 선거권이 없다.

정당의 후보자선출은 중앙당에서 사전에 선거구별로 복수의 유력한 후보자 명단을 작성·유지하여 각 지구당에 제공하는데, 지구당은 이 명단이외의 자를 선정할 수도 있다.[89] 지구당에서 선정된 자는 중앙당의 승인을 받아야만 당해 선거구의 예비후보자가 되는데 중앙당이 거부하는 경우는 거의 없다. 상향식 후보추천이 오랜 전통이 되어 있고, 지구당에 대한 중앙당의 지원이 없는 만큼 간섭도 허용되지 않고 있다.

선거구는 영국의 국민대표법 별표에 열거되어 있고, 각각 고유의 명칭이 붙어 있으며, 종류는 카운티(County) 선거구와 버러(Borough) 선거구로 구별되고 있다. 선거구의 획정 조정은 공개적인 절차에 의하여 선거구획정위원회에서 안을 만들고 의회에서 최종결정을 하는데 의회에서는 확정안에 대해 수정이 불가능하고 가부만을 결정할 수 있다. 정기획정은 8~12년을 주기로 실시되며, 선거구획정위원회가 선거구 조정 초안을 만들어 공개하는데, 지방정부나 100명 이상의 선거구민이 반대의견을 제시하면 해당지역에서 공청회 등을 통한 조사활동을 벌여 의견을 수렴하고 있다. 선거구 조정 획정과정에 정당이나 국회의원은 직접적인 참여는 할 수 없고, 선거구 획정위원회의 조정안에 대한 개별적인 의견을 제시할 수 있다.

이러한 국회의원 선거제도를 살펴보면, 영국은 하원의원의 구성에서 지역대표형 입법자를 선출하고 있지는 않고 있다. 다만, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 지역별로 하원의원 정수를 할당하고 있는데, 이는 지역대표

86) 유럽의회의원의 임기는 5년, 지방의회의원의 임기는 3년으로 고정되어 있다.
87) 기현석(2010)
88) 중앙선거관리위원회(2015)
89) 배행식(2012)

형 입법자로 보기는 어려우며, 지역국가로 분리된 영국의 통합적 운영을 위한 독특한 국가형태에 기초한 것으로 판단된다.

5. 시사점

1) 국가적 성격에 따른 시사점

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 4개 지역국가로 구성된 통합왕국으로 각 지역국가별로 의회가 구성되어 있고, 잉글랜드 이외 지역국가는 단일의 지방자치계층이기 때문에 광역자치단체 협의체인 CCN은 잉글랜드 지역을 중심으로 활동하고 있다.

1997년 집권한 노동당의 블레어 정부는 1998년 스코틀랜드법, 웨일드정부법, 북아일랜드법을 제정하여 지역국가로의 권한이양의 법적 기초를 마련하고 자치권 이양을 추진하였다. 영국의 자치권 이양의 주요 특징으로는 헌법 및 법률로 자치권이 보장되는 일반 연방제 국가와는 달리 영국의회(Westminster)가 지역국가에 대한 헌법적 주권을 그대로 유지하고 있어 자치권을 이양한 법률 자체의 폐지 또는 수정을 통해 자치권 회수가 가능하다. 또한, 지역국가별 권한에 차별을 둔 비대칭적 이양을 추진하여 스코틀랜드와 북아일랜드, 웨일즈는 각각 별도의 의회를 설치토록 하고, 스코틀랜드와 북아일랜드는 입법권과 집행권을, 웨일즈는 집행권과 부수적 입법권을 부여한 반면, 잉글랜드는 영국의회에서 직접 관장하고 있다. 이에 따라 지방정부연합(LGA)에 참여하고 있는 지역은 잉글랜드와 웨일즈의 지방자치단체이다. 또한, 지방자치단체의 유형도 잉글랜드 이외의 지역국가에는 통합시만 존재하고 있어 광역지방자치단체가 없기 때문에 광역자치단체 협의체인 CCN은 잉글랜드 지역의 이익을 중심으로 활동을 진행하고 있다.

이러한 국가적 특징과 함께 영국은 의원내각제 국가로서 의회중심적 권력구조를 가지고 있기 때문에 CCN의 활동은 내각을 대상으로 이루어질 뿐만 아니라 영국의회 내에서도 상당히 이루어지고 있는 것으로 보인다. 법률 제·개정이 의회를 중심으로 이루어지고 있기 때문에 의회 내에서 회원단체를 대변해서 카운티 지역의 이해를 전달하기 위해 노력하고 있다. 또한, 연구보고서와 사례연구 등을 발간할 때에도 해당 분야 국회의원들과 공동으로 작성하는 경우도 있는 등 국회의원들과의 다양한 협력 활동을 진행하고 있다. 특히, 의회 내에서 카운티 지역을 위한 초당적 모임(County All Party Parlimentary Group)이 결성되도록 지원함으로써 카운티 관련 이슈가 의회 차원에서 논의

될 수 있도록 행·재정적 노력을 기울이고 있다.

이러한 사례를 대통령제의 우리나라에 적용하기에는 다소 어려울 수 있을 것으로 판단되지만, 지방의 권한 확대와 관련된 이슈에서는 당파적 갈등이 크지 않기 때문에 국회의원과의 협력 등 국회에서의 지방자치 관련 활동을 보다 확대할 필요가 있을 것으로 보인다.

2) 법적 근거에 따른 시사점

영국의 경우 지방정부법에 지방자치단체의 협의체 설립에 대한 규정은 없으며, 협의체에 회비를 납부할 수 있는 규정은 마련되어 있다. 협의체의 설립에 대한 구체적인 법적 근거가 없기 때문에 시대적인 상황, 지방자치단체 이해 등에 따라 협의체 형태가 지속적으로 변화한 것으로 보인다. 특히, 1997년 기존의 다양한 지방자치단체 협의체가 지방정부연합(LGA)로 통합되었지만, 카운티 지역의 이익을 대변하기 위해 지방정부연합(LGA) 내의 특수 이익단체로 CCN이 결성된 것도 이러한 이유에 기인한 것으로 판단된다.

이러한 점을 고려할 때 지방자치단체의 장 등의 협의체 설립에 대한 법적 근거를 마련되어 있고, 이에 따라 법정단체로 협의체를 구성할 수 있는 우리나라의 법규정이 보다 발전적인 체제라고 할 수 있다. 특히, 우리나라 지방자치법에서는 협의체에서 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 정부에 제출할 수 있는 권한을 공식적으로 부여하고 있다는 측면에서 협의체의 권한도 법률적으로 인정하고 있다. 하지만, 영국의 경우 협의체 기능 혹은 권한 등에 대해서도 법률에 규정하지 않기 때문에 협의체 활동의 법적 안정성은 우리나라보다는 취약하다고 할 수 있음

다만, 영국의 경우 협의체에 대한 회비 납부에 대한 근거 규정을 두고 있기 때문에 지방자치단체에서 보다 안정적으로 회비에 대한 예산을 확보할 수 있다는 점은 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

3) 조직 및 인력구성의 시사점

영국 CCN은 기본적으로 사무조직의 규모가 크지 않은 반면, 위원회 등 협의체적 조직 구조에 의해서 운영이 이루어지고 있다. CCN 운영위원회에서 전략적 방향과 업무계획 및 예산을 수립하는 등 CCN업무의 중심적 역할을 수행하고 있다. 또한, 각 분야별 대변인들이 운영위원장과 운영위원회의 업무를 지원하는 구조로 되어 있으며, 실무적으로는 5~6명의 사무국의 인력들이

운영위원회와 대변인들을 지원하고 있다. 특히, 운영위원회와 대변인들은 회원단체에서 추천하는 지방의원들로 구성되어 있어 회원단체들이 직접적으로 참여하는 형태로 구조화되어 있다.

하지만, 직접적인 실무인력은 5~6명 정도 밖에 되지 않아 상대적으로 사무인력의 규모는 작은 것으로 볼 수 있다. 실무인력의 규모는 작으나, 직원들은 지방정부연합, 지방의회에서 장기간 근무했기 때문에 지방분권 등에 대한 경험과 지식은 풍부한 것으로 보이며, 이런 전문성을 바탕으로 중앙정부 정책에 대한 분석 및 대안 제시 등의 역할을 하고 있는 것으로 보인다.[90]

사무조직의 규모가 크지 않은 것은 CCN이 기본적으로 지방정부연합(LGA) 내의 특수 이익단체로 LGA의 영향력 아래에서 협력적으로 업무를 추진하고 있기 때문인 것으로 보인다. 예를 들면, 복지법안의 비용을 예측하는 작업 등에서 CCN은 복지부뿐만 아니라 LGA와 협력적으로 수행하고 있다. 또한, 용역서비스 계약 등은 LGA가 계약을 하고 CCN은 비용만 부담하는 형태로 진행하고 있다.

우리나라의 경우 시도지사협의회는 의장 아래에 사무총장을 두고 사무총장 하에 1국 및 1실, 그리고 해외사무소(전체 48명 정도, 파견공무원 9명 포함)을 두고 있기 때문에 CCN에 비해서는 사무조직의 규모가 큰 편이다. 시도지사협의회의 의사결정은 총회에서 이루어지고 있고, 협의회 구성원인 시·도는 총회를 통해 참여하는 구조이다. 이에 비해 CCN은 의회뿐만 아니라 회원단체에서 추천된 지방의원들로 구성된 운영위원회, 집행위원회, 대변인 등의 조직이 구성되어 있다. 의회는 1년에 2차례만 회의를 개최하고 중요한 의사결정(예산 및 사업 승인)만 하고, 주요한 업무는 사무국의 실무적인 지원에 의해 운영위원회를 중심으로 기획·집행하며, 집행위원회가 감독하는 형태로 운영되고 있다.

CCN의 이러한 위원회 중심적 조직구조는 영국의 의회주의 국가구조와 함께 지방자치단체가 의결과 집행이 통합된 기관구성의 형태를 가지고 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉, CCN의 구성원이 카운티 의회(council)이기 때문에 다수의 의회의원들이 CCN의 운영과 활동에 참여할 수 있는 것으로 보인다. 이러한 측면을 고려할 때 CCN의 조직구조를 국내의 시도지사협의회에 참고하기는 어려울 것으로 보이나, 협의회의 구성 시·도가 보다 활발하게 참여할 수 있는 구조로의 발전은 필요하다.

---

90) CCN홈페이지(http://www.countycouncilsnetwork.org.uk/about/about/)에서 사무인력의 경력을 확인할 수 있다.

예를 들면, 현재 실무위원회를 보다 확대하여 정책분야 등으로 분과위원회로 구성하고 시·도의 간부공무원을 위원으로 참여시키는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 현재 시·도 기획실장으로 구성되는 실무협의회를 두고, 특정과제 등을 추진하기 위해 특별실무위원회(시·도 실무담당 실국장 등)를 구성할 수 있도록 하고 있으나, 보다 효과적인 정책개발 및 연구를 위해서는 상시적으로 운영될 수 있는 분과위원회 설치가 필요하다고 할 수 있다.

4) 예산 및 운영재원의 시사점

CCN의 수입은 대부분 회원단체의 회비분담금(95%)으로 운영되고 있으며, 지출의 대부분은 직원인건비(75%)가 차지하고 있다. 이러한 구조는 우리나라의 시도지사협의회와 유사하다. 다만, CCN의 경우 연차 컨퍼런스에서의 기업, 기관 등의 스폰서를 통해 잉여금을 확보하고 있는데, 국내 현실에서 컨퍼런스를 통해 수입을 확보하기는 어려울 것으로 보인다.

또한, CCN은 캠페인을 위한 기금을 적립하고 있으며, 적립된 기금 중 일부는 캠페인 혹은 정책연구를 위해 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 시도지사협의회에서도 특정사업의 효과적·유연한 추진을 위해서는 예산의 일부를 적립하여 활용할 필요도 있을 것이다.

5) 국정참여의 시사점

CCN은 카운티 지역의 이해를 대변하는 조직으로 카운티 지역으로의 권한 이양을 위한 활동과 함께 카운티 지역에 영향을 미칠 수 있는 정부정책에 대한 다양한 연구결과를 카운티 지역의 특성을 고려하여 제공하고 있으며, 이는 CCN의 가장 중요한 활동 중의 하나로 인식된다. CCN은 소규모의 사무인력에도 불구하고, 전문성을 갖춘 인력구성과 지방의회의원들의 직접적인 참여, LGA등과의 협력 등을 통해 특정 사안에 대한 상세한 연구보고서를 제시하고 있는 것으로 보인다. 우리나라 시도지사협의회도 지방자치에 영향을 미치는 각종 제도·법령 등에 대한 개선 방안을 공동으로 연구 검토하여 중앙정부 및 국회 등에 지속적으로 의견을 개진하고 있기 때문에 기본적인 역할은 유사한 것으로 볼 수 있다.

하지만, 우리나라 시도지사협의회는 사무처 인력규모에 비해 파견공무원의 비중이 높고, 이들이 부서장 역할을 수행하고 있어 법령 제·개정안에 대한 분석, 대정부 정책건의 내용의 품질을 강화하는데 다소 제약점이 있는 것으

로 판단된다. 따라서 정책연구의 전문성과 적절성을 개선할 수 있는 방안(다양한 전문가 활용 방안, 시도 공무원 활용 방안 등)과 함께 연구결과의 전달 및 이슈화(국회에서의 활동 등) 에 대한 심도 깊은 고민이 필요할 것으로 판단된다.

CCN은 지방의 권한이양을 최우선 과제로 설정하면서 5개의 핵심 영역을 중심으로 다양한 활동을 추진하고 있으며, '대정부 제안 선언서(Our plan for government 2015-20)'를 중기적 관점에서 제시하고 있다. 이에 비해 시도지사협의회에서는 특정 정책영역을 설정하지 않고, 포괄적으로 지방분권을 추진하고 있다. 국내 현실에서는 다양한 정책영역에서 지방분권을 추진해야 할 필요성이 있는 것이 사실이나, CCN의 사례를 참고한다면, 지방분권의 정책대상을 보다 구체화하는 작업도 필요할 것으로 보인다. 예를 들면, 중장기적 관점에서 지방분권의 정책대상을 분야별로 설정하고, 연도별로 집중해야할 정책영역을 제시하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 접근은 시도지사협의회의 정책영역에서의 방향성을 구체화함으로써 시도지사협의회의 역량을 결집하는데 보다 효과적일 수 있으며, 대외적 이슈제기와 회원 시·도를 대상으로 정책과제를 발굴하는데 있어서도 유용할 것이다.

CCN은 영국의회 내에서 카운티 지역을 위한 초당적 의원 모임의 결성을 지원하고, 의회 내에서 카운티 지역의 이슈를 확산시키고 있다. 우리나라의 지방자치법에서는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체협의회가 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있고, 지방분권 관련 포럼, 세미나 등이 국회 내에서 개최되고 있어 형식적으로는 시도지사협의회의 의견을 수렴할 수 있는 제도와 행사가 존재하고 있다. 하지만, 이런 여건에도 불구하고 지방분권을 위한 국회의원들의 정기적·공식적 논의가 활발히 진행되고 있지는 않은 것으로 보인다. 지방분권에 대한 이슈가 국회 내에서 보다 확산될 수 있도록 지방행정 및 지방분권에 관심 있는 국회의원들이 시도지사협의회와 관련 이슈에 대한 논의를 정기적으로 진행할 수 있는 구조를 만들 필요가 있다. 특히 지방행정을 경험한 국회의원들이 국회에 진출해 있으므로 이들을 중심으로 모임을 결성할 수 있도록 시도지사협의회가 지원할 필요가 있는 것으로 보인다.

6) 지역발전에 있어서의 시사점

CCN은 카운티 대표 등을 대상으로 다양한 이슈에 대한 설문조사를 통해 의견을 수렴하고, 복지예산의 배분 방식 개선, 지방재정을 위한 제도적 개선

등 정책영역별로 정부정책의 개선방향 및 권한이양에 대한 내용을 제시함으로써 카운티 지역발전을 위한 노력을 기울이고 있다. 특히, CCN은 지속적인 설문조사를 통해 카운티 지역의 이슈와 정책 우선순위 등을 도출하고 있다.

시도지사협의회도 시·도의 의견을 바탕으로 지방분권 정책에 대해 중앙정부에 건의하고 있으나, 보다 효과적이고 능동적인 과제발굴을 위해서는 시·도의 지방분권 정책 등에 대한 의견 수렴을 정기적·상시적으로 진행할 필요가 있을 것으로 보인다. 이러한 과정이 체계화될 경우 정책과제의 풀(pool)관리가 용이할 수 있고, 대정부 건의 내용의 논거가 보다 명확해질 수 있으며, 시도지사협의회의 대응력도 강화될 수 있다.

CCN은 카운티 회계담당자 협회, 카운티 집행수석 연합 등으로부터 자문을 받으면서 정책연구 및 정책건의를 진행하고 있다. 우리나라 시도지사협의회에서도 각 시·도에서 역점 사업으로 추진 중인 각종 행사의 상호 지원 및 시·도 공동의 이익과 관심사에 대한 정기적인 논의 등 실질적인 협력체계를 구축하고 있다. 또한, 국회 상임위 소속위원과의 지속적 협력 관계를 구축하고 있으며, 학술단체와의 협력활동을 전개하고 있으나, CCN처럼 보다 전문적인 단체와 모임으로부터의 전문적인 협력관계는 활발하지 않은 것으로 보인다.

효과적인 정책연구 및 정부건의 등을 위해서는 시·도 공무원뿐만 아니라 전문가단체(학회), 시민단체 등과 전문적 지원 및 협력관계를 구축할 필요가 있으며, 정책연구센터의 확대, 시도공무원과의 공식적 학습 모임의 정기화 등도 고민해 볼 필요가 있다. 분야별 자문가 그룹을 구성하고, 일정 경비를 지원함으로써 정책이슈에 대해 상시적으로 자문을 받을 수 있는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

CCN은 대정부 건의 및 자료 제출뿐만 아니라 컨퍼런스와 함께 카운티 지역의 메시지에 대한 브랜드화와 캠페인 활동을 지속적으로 진행함으로써 카운티 지역의 이슈에 대한 인식을 확산하려는 노력을 기울이고 있다. 시도지사협의회에서도 다양한 공청회, 세미나, 뉴스레터 발행 등을 통해 지방분권에 대한 인식 확산을 위한 노력을 기울이고 있기 때문에 유사한 활동이 이루어지고 있다고 할 수 있다. 하지만, 국가 전체적으로 지방분권에 대한 인식이 충분히 확산되고 있지 않으므로 CCN에서 추진하고 있는 연례 컨퍼런스 개최와 함께 언론 노출 빈도를 확대할 수 있는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 노력들은 시도지사협의회의 활동이 지역발전을 위한 목적으로 진행되고 있다는 내용을 전국적으로 확산하고, 국민적 지지를 확보하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.[91]

제7절 일본

1. 일본 국가구조 및 지방자치 개관

일본은 혼슈, 홋가이도, 규슈, 시고쿠 등 4개의 섬을 중심으로 377,972.28km2의 국토면적(세계 62위)을 지니고 있으며, 그곳에서 1억 2711만 명(2015년)의 인구가 살아가고 있다. 공식어는 일본어로, 통화는 엔이며, 구매력 기준 국내 총생산(GDP)은 4조 9010억 달러(2016년, 세계4위), 구매력 기준 1인당 GDP는 38,731달러로 세계 유수의 경제대국이다.

일본은 입헌군주제이며, 국회는 중의원(하원)과 참의원(상원)으로 이루어진다. 양원 모두 국민의 직접선거로 선출되며, 중의원은 4년 임기의 총 480석(소선거구 300석, 비례 180석), 참의원은 6년 임기의 총 242석(중선거구 146석,비례 96석)이다. 행정부는 내각부를 중심으로 1부 13성청으로 구성되어 있다.

일본의 지방자치는 헌법 제8장에서 규정하고 있다. 지방공공단체의 조직 및 운영과 관한 사항은 지방자치의 본지를 토대로 법률로써 정한다(제92조 지방자치의 기본원칙). 지방자치의 본지는 지방자치단체가 실현해야 하는 가치로 단체자치와 주민자치로 구성된다. 또한 단체장과 의회 의원은 주민 직선으로 선출한다(제93조 지방자치단체의 기관과 직접선거). 지방자치단체는 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권한을 가지고 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다(제94조 지방자치단체의 권리). 그리고 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다고 규정한다(제95조 특별법의 주민투표).

일본의 지방자치단체는 2단계로 구성되어 있다. 광역자치단체는 47곳의 도도부현으로 분류되는데, 도쿄도의 1도(都), 홋가이토의 1도(道), 오사카부와 교토부의 2부(府) 그리고 43현(縣)이다. 기초자치단체는 1741곳의 시구정촌(2016년 10월 현재)으로 분류된다. 시는 791곳으로 인구규모에 따라 정령지정도시(政令指定都市), 중핵시(中核市), 시행시 특례시(施行時特例市), 그 외의 시로, 구는 도쿄도 내의 23특별구(區)(정령지정도시에는 행정구가 존재), 927곳의 정촌(町村)으로 구성된다. 광역과 기초 모두 단체장과 의회의 주민대표를 각각 선출하는 기관대립형 제도이다.

---

91) 인터넷 위키백과의 전국시도지사협의회의 내용에는 2006년 '시·도지사 연봉액 상향 조정안'의 시도지사협의회 실무협의회 의결 내용이 사건·사고 및 논란의 항목으로 게재되어 있어 시도지사협의회의 활동이 부정적으로 인식될 가능성이 있다.

<표 3-7-1> 지방자치단체의 종류와 수

구분	내용	
특별지방 자치단체	• 특별구: 대도시의 통합성과 통일성을 확보한다는 관점 하에 도입된 제도	
	• 지방자치단체의 조합, 재산구, 지방개발사업단 - 성격: 특정 목적을 위해 설치된 것	
보통지방 자치단체	• 도도부현(광 역자치단체)	
	시구정촌 (기초 자치단체)	• 지정도시(20시): 인구 50만명 이상의 시 중 정령으로 지정
		• 중핵시(47시): 인구 20만명 이상 시의 신청에 기초하여 정령으로 지정
		• 시행시 특례시(施行時特例市)(37시) : 지방자치법의 일부를 개정하는 법률에 따라 특례시제도를 폐지한 시 - 특례시제도: 인구 20만명이상의 시의 신청에 기초하여 정령으로 지정
		• 그 외 시: 인구 5만명 이외
		• 정촌(744정, 183촌)

자료: 일본 총무성 홈페이지[92)]

2. 협의체 설립배경 및 목적

1) 협의체의 역사

1946년 구제도였던 도쿄도제(東京都制), 부현제(府縣制)가 개정되면서 지금가지 관선이었던 지방장관(관선지사)에 공선제가 도입되었다. 1947년 4월 5일에 제1회 통일지방선거가 실시되어, 46명의 지사가 선출되었다. 선출제도가 도입되면서 관선시대와는 달리 내무성이나 그 외 기관과는 독립된 기관으로서 중앙 정부에 대한 주민의 이익을 옹호하는 적극적인 역할이 필요하게 되었다. 공동목적으로 달성하기 위하여 광역자치단체장들은 서로 연락과 조정이 필요하게 되었다.

이 지사들은 정부로부터 자율적으로 주민의 이익을 지키고자 하는 적극적인 역할을 수행하고자 하였다. 따라서 광역자치단체 상호간에 연계를 할 필요성이 있었다. 이를 위해 처음에는 지역블록별로 지사의 협의기관으로서 '지

92)www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html

방자치협의회'가 결성되었다.

이후 1947년 10월 1일 전국 조직으로 "전국지방자치협의회연합회'이 결성되었다. 동 조직이 구성되면서 내무성 산하에 있었던 "지방자치연맹"이 폐지되었다. 이후 광역단체장의 성격을 명확히 드러내고자 1950년 10월 11일, 동 조직의 명칭을 "전국지사회 (National Governors' Association)"로 변경하였다.

1963년 지방자치법이 개정되면서 전국적인 연합조직이 되었고, 1993년 다시 지방자치법이 개정되면서 내각이나 국회에 의견을 제시할 수 있는 단체가 되었다.

지금까지 총 11명의 전국지사회장이 취임하였다. 초대부터 제3까지는 10년 전후씩 회장직을 수행하였고 그 이후부터는 제6대 스즈키 회장(15년)을 제외하고는 4년 전후를 맡고 있다. 지사회 설립부터 2003년까지는 합의 추대로 회장이 선출되었으나 03년 이후부터 선거제도가 도입되었다. 2011년부터 야마다 교토부지사가 회장을 맡고 있다.

2) 협의체의 법적 존립근거

전국지사회는 지방자치법 제263조의3제1항 규정에 해당하는 전국적 연합조직이다. 광역과 기초의 단체장이나 의회 의장이 전국적 연합조직의 필요성을 바탕으로 주관부서인 총무성에 신고하면 지방자치법상에서 규정하는 연합조직의 효력이 발생하게 된다. 이를 통해 동 조직은 내각과 국회에 대하여 자신들의 의견을 제시할 수 있는 권리를 부여받으며, 정부 역시 성실히 의견에 대응한 의무를 지닌다. 즉, 사안의 경중에 따라 정부는 대답에 노력하거나 대답할 의무를 지니고 있으며, 지방에 영향을 미치는 정책의 입안단계에서도 지방에 이와 관련된 정보를 알리는 등의 적절한 조치를 취해야 한다.

제263조의3
1. 도도부현지사 또는 도도부현 의회 의장, 시장 또는 시 의회 의장, 정촌장 또는 정촌 의회 의장이 그 상호간 연락을 긴밀하게 하고, 공통 문제를 협의하며 처리하기 위한 각각의 전국적 연합조직을 설치한 경우에, 해당 연합조직의 대표자는 그 취지를 총무대신에 신고하지 않으면 안된다. 2. 전항의 연합조직으로 동항의 규정으로 신고를 한 자는 지방자치에 영향을 미치는 법률 또는 정령, 그 외 사항에 관하여, 총무대신을 경유하여 내

각에 의견을 제시하거나 국회에 의견서를 제출할 수 있다.
3. 내각은 전항의 의견 신청을 받았을 때 이를 지체 없이 회답하도록 노력한다.
4. 전항의 경우에, 해당 의견이 지방공공단체에 대하여 새로운 사무 또는 부담을 의무지운다고 인정되는 국가의 시책에 관한 것일 때는, 내각은 이를 지체 없이 회답하도록 한다.
5. 각 대신은 그 담임하는 사무에 관하여 지방공공단체에 대하여 새로운 사무 또는 부담을 의무지운다고 인정되는 시책의 입안을 하는 경우에, 제2항의 연합조직이 동항의 규정에 따라 내각에 대하여 의견을 제시할 수 있도록, 해당 연합조직이 해당 시책의 내용이 되는 사항을 알릴 수 있도록 적절한 조치를 강구하도록 한다.

3. 전국지사회 기능 및 역할

1) 조직체계

전국지사회는 크게 지사 등의 구성원이 참여하는 전국지사회의와 임원 조직 및 지원사무국으로 조직되어 있다.

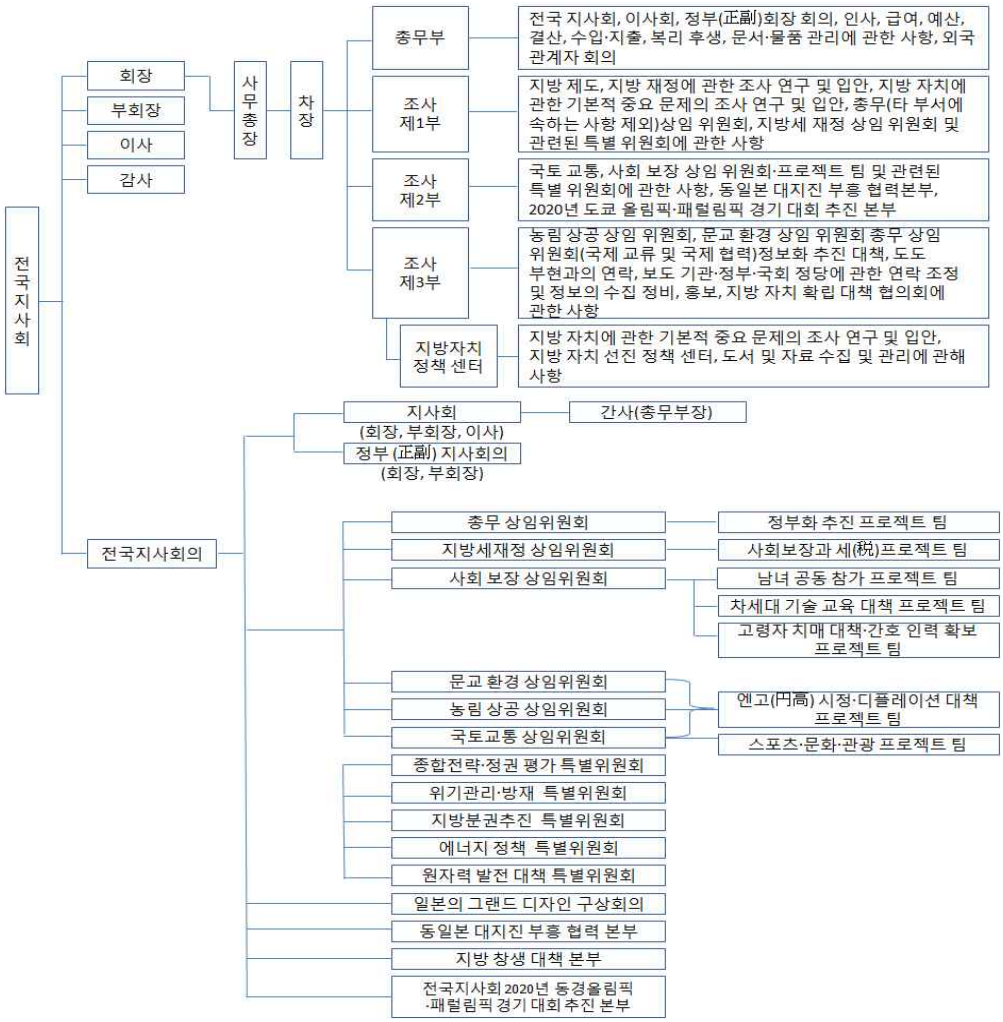
전국지사회의는 매년 2회 개최되며, 필요시 임시 회의가 개최될 수 있다. 회의는 회장이 소집하고 그 의장이 된다. 이 속에는 정부회장회의와 이사회 상임위원회(프로젝트팀), 특별위원회 및 기타 위원회가 설치되어 있다.

먼저, 정부회장회의는 회장과 부회장으로 구성된다. 이는 전국지사회로서의 정책제언이나 회무 전반에 관한 회장에의 조언 및 특별위원회의 설치 결정을 실시한다. 이사회는 회장, 부회장 및 이사로 구성된다. 이사회는 규약에서 제시된 안건들을 의결하고 심의한다. 이사회의 보좌기관으로 간사를 둔다. 간사는 이사회를 조직하는 해당 광역자치단체의 총무부장으로 충당한다.

상임위원회는 지방에 영향을 미치는 정부 정책이나 과제를 조사하고 정책 입안하기 위하여 설치되었다. 총무, 지방세재정, 농림상공, 국토교통, 사회보장, 문교환경 등의 6분야로 구성되어 있다. 상임위원회에는 상임위원 및 임시위원이 있으며 지방지사회별로 선출된 지사가 상임위원이 된다. 상임위원회별로 심층적인 논의가 필요한 주제는 프로젝트팀을 활용하고 있다. 16년 5월 현재 정보화 추진, 사회보장과 세, 남녀공동참여, 차세대육성지원대책, 고령자 인지증대책/개호인재확보, 엔고시정/디프레이션 대책, 스포츠/문화/관광 프로젝트 팀이 활동하고 있다.

특별위원회는 지방행재정에 과한 특정 정책들을 심의하기 위하여 설치된다.

설치기간은 원칙적으로 2년으로 하며, 정부회장회의에서 필요하다고 인정되면 계속하여 설치할 수 있다. 특별위원회의 위원은 정부회장회의에서 선임된다. 현재, 종합전략/정권평가, 위기관리/방재, 지방분권추진, 지방행정체제, 에너지정책, 원자력발전대책 등 주요 쟁점별로 설치되어 있다.



<그림 3-7-1> 전국지사회의 조직도(2016년7월29일 현재)

※상임위원회, 특별위원회에 그 심의를 보좌하는 전문 인력을 둘 수 있다.

또한 전국지사회의 운영을 담당하는 사무국이 존재한다. 회장, 부회장, 이사, 감사로 이루어진 임원진을 지원하고 전국지사회의 운영을 담당한다. 사무국은 사무총장이 책임지며 차장과 직원들이 활동한다. 사무총장은 임기가 2년으로 전국지사회의의 승인을 얻어 회장이 임명한다. 총무부, 조사제1부, 조사제2부, 조사제3부가 조직되어 있고, 그 아래 지방자치정책센터가 설치되어 있다. 구체적인 업무내용으로는 총무부는 전국지사회, 이사회, 정부회장회의, 인사, 급여, 예산, 결산, 수입/지출, 복리후생, 무서/물품관리, 외국관계 회의를 담당한다. 조사제1부는 지방제도, 지방재정 관련 조사연구 및 입안, 지방자치 관련 기본중요문제의 조사 연구 및 입안, 총무상임위원회, 지방세재정상임위원회, 이와 관련된 특별위원회를 담당한다. 조사제2부는 국토교통, 사회보장상임위원회, 관련 특별위원회, 동일본대지진부흥협력본부, 2020년 도쿄올림픽 경기대회 추진본부를 담당한다. 조사제3부는 농림상공 상임위원회, 문교환경상임위원회, 총무상임위원회(국제교류와 국제협력) 광역자치단체와의 연락, 보도기관/정부/국회/정당과의 연락조정 및 정보 수집, 홍보, 지방자치확립대책협의회 관련 사항을 담당한다. 지방자치정책센터에서는 지방자치 관련 조사 연구와 입안, 선진적인 정책, 도서와 자료 수집과 관리를 담당한다.

2) 조직의 인력구성과 운영방식

전국지사회는 전국광역자치단체의 지사들로 구성되어 있다. 임원은 회장 1명, 부회장 7명 이내, 이사 7명, 감사 3명을 두고 있다. 조직사무국은 총장과 차장, 총무부 직원 7명, 조사제1부 9명, 조사제2부 10명, 조사제3부/지방자치정책센터 7명 등 총 35명으로 구성되어 있다. 이 중 조사제1부 6명, 조사제2부 5명 조사제3부/지방자치정책센터 4명 등 15명은 자치단체에서 파견(임기 2년)나와 있으며, 별도의 박사급 연구인력은 두고 있지 않다(2016년 10월 1일 현재).

전반적인 조직운영에 관하여 설명해 본다. 전국지사회의 회장은 전국지사회의에서 투표로 선출한다. 회장은 회의 업무(會務)를 총괄하고 본회를 대표한다. 부회장 7명 이내, 이사 7명, 감사 3명을 전국지사회의에서 뽑는다. 부회장은 지역별로 1명씩 및 회장 추천으로 임명된다. 지역은 홋가이도/도호쿠(北海道ㆍ東北), 간토(關東), 도카이/호쿠리쿠(東海ㆍ北陸), 긴키(近畿), 츄고쿠/시고쿠(中國ㆍ四國), 큐슈(九州) 등 6개 지역에서 나뉘며 6명이 선출된다. 부회장은 회장을 보좌하고 회장에 사고가 있을 때 또는 미미 회장이 지정한 사항에 대하여서는 회장의 지명한 부회장이 회장의 직무를 대리할 수 있다. 부회장

은 각각 회의 업무를 분담한다. 이사는 본회의 정책심의 등을 수행한다. 감사는 본회의 회계를 감사한다.

<표 3-7-2> 2015년 전국지사회의의 개최 일시와 주요 내용

2015년	논의 내용
4월 20일	• 도쿄도 소재의 도도부현회관에서 개최 • 의제에 대한 협의 - 회장선임 - 부회장/이사/감사의 선임 - 지방창생 - 2016년도 지방재정 관련 논점 - 농지전용권한 이양 관련 제도의 운용 - 동일본대지진의 부흥지원 - 마이넘버제도의 요청 • 보고 - 사회보장제도 개혁 - 종합전략/정권평가특별위원회 향후 활동 방침
7월28-29일	• 이틀 간 오카야마현 오카야마시에서 개최 • 신임 회원의 소개 및, 부회장, 이사의 재선출 • 협의이후 12건의 제언 마무리 - 1. 지방창생에서 일본창성에의 제언 - 2. 저출산 대책의 강화 - 3. 지방세 재원의 확보 내실화에 대한 제언 - 4. 여성과 남성이 함께 일하고 서로 도우는 사회 만들기 - 5. 지역경제 재생을 향한 제언 - 6. 지방창생을 위한 문화/스포츠 진흥의 제언 - 7. 지방분권개혁 추진 - 8. 동일본대지진의 조기 부흥을 위한 제언 - 9. 방재/감재대책 추진 - 10. 원자력 발전소의 안전대책 및 방재대책에 관한 제언 - 11. TPP협정에 대한 긴급 요청 - 12. 2015년도 지역의료개호종합확보기금에 대한 요망 • 28일 이시바 지방창생담당대신과 각 지사들과 의견 교환

	• 29일 엔도 도쿄올림픽 담당대신과 각 지사들과의 의견 교환 • 보고사항 - 주요 사항들에 대한 활동, 동향 등 7건이 보고 됨 • 회의 종료후 전국지사회의 기자회견
11월 27일	• 도쿄 도도부현회관에서 개최 • 의제 - 의제1 “지방창생”안을 담당 지사가 설명, 협의 및 결의 - 의제2 “2016년도 예산편성”제안을 담당지사가 설명, 협의 • 주요 보고사항(11개 중) - 보고1 “TPP협정에 관한 요청” 농림상공상임위원장 담당 지사가 이와 관련된 활동을 보고함 - 보고2 “방재/감재 대책의 신속한 추진” 위기관리/방재특별위원장 담당지사의 실시 보고 - 보고3 “동일본대지진 부흥지원” 동일본대지진부흥협력본부 부본부장의 지속적인 파견 의뢰 - 보고 11 “일한 지방자치포럼” 10월 30일에서 11월1일가지 방한 실시한다는 사무국의 보고 • 회의 종료 후 회장이 기자회견 실시
12월 17일	• 도도부현 회관에서 개최 • 2건의 의제 협의 - 의제1 이사선임 - 의제2 “2016년도 지방재정대책/세제개정” 지방세재정상임위원장 담당지사가 이에 대한 설명 후, 협의 실시 • 3건의 보고 - 보고1 “동일본대지진의 부흥지원” 동일본대지진부흥협력본부장 담당지사의 보고(피해지의 협력요청 및 대응 상황) - 보고2 마이넘버 제도 도입과 정보시큐리티 대책 요청. 정보화추진프로젝트팀 리더 담당지사가 요청활동 실시한 것을 보고 - 보고3 이사회의 의결사항. 사무국의 예산 보고 • 그 외 - 오키나와 지사의 제안...미군 기지부담 경감책 검토

전국지사회의는 연 2회 정례회가 개최된다. 주요 안건으로 지방에 영향을 미치는 정부의 주요 정책, 중앙지방협력기구 관련 사항, 규약의 제정과 개폐 등을 논의하고 방침을 결정한다. 정부회장회의는 회장이 소집한다. 전국지사회의의 정책제언이나 업무 전방에 관한 조언 그리고 특별위원회의 설치를 결정한다. 이사회는 회장이 소집하는데 규약에 정해진 안건을 의결하거나 심의한다. 긴급안건에 대해서는 이사회의 의결이 전국지사회의 의결을 대신할 수 있다. 상임위원회에는 상임위원과 임시위원이 있다. 상임위원은 지방지사회별로 선출된 지사가 4년 임기의 위원이 되며 대략 10명에서 20명 정도로 구성된다. 상임위원 이외의 지사는 상임위원회의 의제에 대응하고, 임시위원으로서 위원회에 출석하고 심의에 참가할 수 있다. 상임위원회의 위원장은 회장이 지명하고, 부회장은 위원장은 지명한다. 상임위원회에 상임위원 및 임시위원을 둔다. 특별위원회는 정부회장회의에서 위원을 선출한다. 설치기간은 원칙적으로 2년이다. 구성원 이외의 지사는 위원회에 출석하여 심의에 참가할 수 있다. 전국지사회를 운영하는데 필요한 특정 정책과제에 대한 조언을 듣기 위하여 전문위원을 둘 수 있다.

<표 3-7-3> 정부주최 전국 도도부현지사 회의

연도	주요 내용
2014년 11월 21일	• 지방의 새로운 정부 교부금 수용과 종합전략의 작성 • 법인실효세율의 인하 등 세율 문제 • 정부의 지방창생 정책 등
2015년 12월 24일	(나온 의견들) • 정부의 추경예산에 대한 지방의 반응 • 정부기관의 지방이전 • 오사카도구상 같은 것은 다른 지자체들도 가능하도록 입법을 검토 등

출처: 회의 종료 후 기자회견문 속의 내용을 바탕으로 작성

한편 정부는 정부와 광역자치단체간의 관계를 더욱 밀접하게 하고자 정부주최의 “전국도도부현지사회의”를 연 1회 개최하고 있다. 여기에는 총리 및 각료와 광역자치단체장들이 참석하여 서로 의견교환이 이루어진다. 안건이 사전은 일반적으로 정해지기 보다는 정부의 지방정책이나 지방분권과 관련되어 각료와 단체장들이 자유롭게 의견을 피력하는 방식의 간담회적 성격을 띄

고 있는 것으로 보인다[93]. 크게 총리와의 간담회, 각 각료와의 간담회의 나누어 이루어지고 있다.

3) 예산 및 운영재원

국지사회의 경비는 각 도도부현의 분담금, 기부금 및 그 외의 수입으로 운영된다. 회계연도는 4월 1일부터 시작하여 다음해 3월 31일까지이다.

전국지사회의 수입과 지출 구조는 다음과 같다.

<표 3-7-4> 2016년도 전국지사회의 당초 예산서의 수입액

(단위: 백만엔)

수입		예산액	전년대비(추가예산 후)
사업활동수입		559	(-)5
	도도부현 분담금	490	0
	부담금	69	(-)5
	그 외	1	0
투자활동수입		31	(-)13
수입 합계		590	(-)18

먼저 수입은 크게 사업 활동수입과 투자활동 수입으로 구분된다. 사업활동수입은 광역자치단체(도도부현)의 분담금, 부담금, 특정자산이자수입 등의 기타 수입 등이다. 광역자치단체 분담금의 경우, 모든 광역자치단체에 기본적으로 부여하는 액수와 인구비율로 부가하는 금액이 더한 합계액에 10%를 감한 액수가 분담금으로 산출된다. 2016년도의 산출표에 따르면, 모든 광역자치단체에 부과된 기본 할당액은 8백만엔이며 여기에 인구비율로 추가액이 부과되는데, 가장 많이 추가된 자치단체는 도쿄도(총 약 2533만엔), 가나가와현(약 1992만엔), 오사카부(1964만엔)의 순이었고, 가장 적게 추가된 단체는 돗토리현(878만엔), 시마네현(895만엔)의 순이었다. 여기에 각 자치단체의 합계 금액을 10% 감하여 분담금을 부과한다. 즉 5억 4463만엔에 10%가 감해진 4억 9천만엔이 광역자치단체의 분담금이 되었다. 부담금의 수입은 회관부담금 수입으로 대부분인데 여기에는 공익재단 도도부현회관의 공통경비부담금 약

93) 개최근거는 정부와 지방자치단체간의 밀접한 연락을 취할 목적으로 정부 내 지침인 요령(要領)에 근거하여 총리를 비롯한 정부 각료와 47광역자치단체장이 참석한 가운데 총리 관저에서 개최된다(개최근거 의사록)

1608안엔, 퇴직급부부담금 약 971만엔, 지방자치진흥사업조성금 약 3959만엔 등으로 구성된다. 특정자산수입은 감가상각적립자산처분수입(PC갱신으로 소프트웨어 폐기분), 퇴직급부담보자산처분수입(직원의 퇴직금 충당), 리스채무적립자산처분수입(리스채무 변제 지출의 충당) 등이 포함되어 있다. 2016년도 전국지사회가 제출한 예산액은 5억 9천만 엔이다.

<표 3-7-5> 2016년도 전국지사회의 당초 예산서의 지출액

(단위: 백만엔)

지출		예산액	전년대비(추가예산 후)
사업비지출		516	36
	인건비	317	20
	그외	199	16
관리비 지출		87	4
	인건비	44	5
	그외	43	+1
퇴직급부지출		10	+25
투자활동지출		56	5
재무활동지출		9	0
예비비		10	0
지출계		688	20
당초 수지차액		+98	+38

지출은 사업활동 지출, 관리비 지출, 퇴직급부지출, 투자활동지출, 재무활동지출, 그 외 등으로 이루어진다. 사업활동 지출에서 인건비는 전국지사회의 사무국 직원의 인건비이다. 관리비는 총무직원 인건비의 일부와 필요경비이다. 퇴직급부지출은 전국지사회 직원 및 도도부현회관 파견 직원의 퇴직금 등이다. 투자활동지출은 감가상각적립자산취득지출 및 퇴직급부담보자산취득지출 등의 특정자산취득지출과 비품구입지출 및 소프트웨어구입지출 등의 고정자산취득 지출이 있다. 재무활동지출은 리스채무변제로 나가는 금액이다. 총 액수는 6억 8천 8백만엔으로 수입보다 9천8백만엔이 더 지출되는 것으로 나타났다. 전년도 이월액, 추가예산 등으로 차이를 줄이고 있다.

4) 국정참여 역할

지방자치단체가 국가의 입법과 행정에 대하여 자시의 의사를 표시하여 국

정에 참여하는 권리를 '국정참가권'이라고 정의된다(宇賀, 2009: 169). 일본 헌법에는 국정참가권이 명시적으로 제시되지 않고 있기 때문에 이것이 가능한지, 어떠한 측면의 권리인지에 대한 논의가 오랫동안 이루어져 왔다. 지방분권이 추진되면서 지방의 다양한 국정 참여의 권리가 법적으로 제도화 되어 왔는데, 대표적으로 1993년에 지방6단체가 지방자치에 영향을 미치는 법률이나 각 종 제도에 대해 내각이나 국회에 의견을 제시할 수 있는 권리(意見具申權)을 부여하였고, 2009년에는 국가와 지방의 협의의 장이 법정화되었다.

한편 이와는 별개로 타 연합조직과 연합하거나 전국지사회 독자적으로 대국회, 대정부를 상대로 각 종 요청이나 진정활동 등을 전개하여 왔다. 정부와 국회를 별도로 구분하여 특화된 활동을 하기 보다는 내각책임제의 특성상 각 정당에 대한 의견전달과 진정, 내각(대신)과 부처에 대한 제안 등이 이루어지고 있다. 국회보다는 정부 부처와 내각을 대상으로 한 활동의 비중이 압도적으로 높은 것으로 보인다.

여기서는 전국지사회의 이슈별 진정활동과 제도적으로 보장된 국정참여 활동을 중심으로 살펴보도록 한다.

(1) 대국회 역할: 국회・정부 공통

가. 지방자치법에 기초한 의견서(의견구신권의 행사)의 제출

1993년 지방자치법이 개정되면서 지방6단체가 지방자치에 영향을 미치는 법률이나 정령, 그 외 사항에 대해 내각이나 국회에 의견서를 제출할 수 있는 권리가 부여되었다. 이를 이른바 의견구신권(意見具申權)이라 하여 지방자치법 263조의3 제2항에 신설되었다. 지금까지 지방6단체가 이 조항을 활용하여 의견을 제시한 적은 두 차례 있었다.

먼저 1994년 9월 지방6단체는 "지방분권 추진에 관한 의견서"인 "새로운 시대의 지방자치"(新時代の地方自治)를 국회와 내각에 제출하였다. 이는 1995년부터 시작된 제1차 지방분권개혁의 기폭제가 되었다.

두 번째로 2006년 6월에"지방분권 추진에 관한 의견서"를 제출하였다. 그 부제는"풍요로운 자치와 새로운 국가 형태를 찾아서: 지방재정 자립을 위한 7가지의 제언"(豊かな自治と新しい國のかたちを求めて)이었다. 이 제언에 대하여 내각은 2007년 7월에 답변을 하였다(회답). 지방이 의견서에서 요구되었던 "신지방분권추진법"의 제정이 제165회 임시국회에서 지방분권개혁추진법으로 구체화되었다.

나. 對정부, 對정당에 대한 진정활동

전국지사회 등 각 쟁점에 대하여 개별적으로 입장 정리한 내용들을 정부부처의 담당 책임자나 정당 관계자를 만나 내용을 전달하고 설득하는 활동을 전개한다. 이를 요청, 요망 활동[94]이라고 부른다.

또한 전국지사회는 매년"국가의 시책 및 예산에 관한 제안/요망"(平成28年度國の施策並びに予算に關する提案・要望)을 공식적으로 결정한다. 담당 임원진은 정부나 정당의 책임자를 만나 설명하고 협조를 요청한다. 2016년도의 "제안/요망"은 7월 말에 전국지사회의를 거쳐 결정되었다. 크게 정책제안과 정책요망으로 나누어 제시되는데 정책제안은 총 14건, 정책요망은 12개 등 정책분야별로 총 55건이 2016년도에 제안되었다.

<표 3-7-6> 2015년도 대정부/대국회의 진정 활동

2015년	활동 내용
4월	• 4월 21일 전국지사회에서 결정한 "마이넘버제도에 관한 요청"을 내각부 특명담당대신, 내각부대신보좌관(福田内閣府大臣補佐官), 총무사무차관 등을 만나 요청함 • 4월 24일 전국지사회가 결정한 "동일본대지진 집중부흥기간의 연장과 특례재정지원의 계속에 대한 긴급제언"을 부흥대신을 만나 요청함
5월	• 5월 12일 전국지사회가 입장 정리한 "제4차남녀공동참여 기본계획"의 제언을 내각부 특명대신(남녀공동참여)를 만나 요청함 • 5월 20일 "어린이 빈곤대책 충실강화에 대한 제언" 및 "저출산 긴급제언"을 내각부 특명담당대신(저출산 대책)을 만나 요청함 • 5월 20일 대규모재해 시 헬리콥터의 운항에 관하여 내각부특명담당대신(방재)을 만나 제언하였고 후생노동성에도 요청하였음 • 5월 21일 지방창생대책본부 본부장 등이 지방창생담당대신 `자민당 지방창생실행통합본부장 등을 만나 "지방창생에서 일본창생으로의 제언"을 요청함 • 5월 22일 전국지사회는 "제외국 지역 농림수산물 등의 수입규제 긴급요청"을 정리하여 농림수산대신, 부대신 등에게 제출함 • 5월 26일 제3회 지방창생담당대신과 지방6단체 의견교환회에서 담당대

94) 요구(要求)는 근거가 되는 권리의무 관계의 존재를 전제로 하여 청구하고, 요청(要請)은 근거가 되는 권리의무 관계의 존재나 배경은 있지만 판단은 상대방에게 맡기는 청구이며, 요망(要望)은 근거가 되는 권리의무 관계가 존재하지 않는 청구이다. 청구근거의 강도는 요구> 요청>요망의 순이다(yahoo Japan).

	신과 의견 교환
6월	• 6월 11일 문교환경상임위원장이 ` "일본성장을 위한 학교교육충실화를 위한교직원 정수 개선"의 요망서를 내각관방장관 및 재무부대신을 만나 요망. 요망서는 내각부와 문부과학성에도 제출함 • 6월 11일 정보화추진 프로젝트 리더가 "마이넘버제도에 관한 요청"을 후생노동부대신, 총무대신정부관을 만나 요청함 • 6월 16일 총무대신/지방6단체 모임에 각 단체 대표가 출석하여 총무대신과 의견교환을 실시 • 6월 25일 지방세재정상임위원장이 경제산업대신에 대해 "지방거점강화세제 운용"에 대한 요청활동 실시
7월	• 7월 24일 전국지사회장은 참의원 선거제도 개혁(합구안)에 대한 긴급어필을 발표함 • 7월 31일 농림상공상임위원장은 경제재생담당대신을 만나 전국지사회가 결정한 "TPP협정에 관한 긴급요청"을 전달.. 농림수산성에도 요청서를 전달 • 7월 31일 문교환경상임위원장이 전국지사회가 결정한 "지방창생을 위한 문화 스포츠 진흥 시책의 제언" 및 "2016년도 국가의 시책 및 예산에 관한 제언과 요망(문교부분)"을 문교과학대신정무관을 만나 요청함
8월	• 8월 3일 지방창생대책본부장이 공명당 지역만들기추진본부장을 만나 "지방창생행동리스트", "국가에의 긴급요청" 등을 요청함 • 8월 4일에는 총무대신, 경제산업대신, 내각부특명담당대신(경제재정정책), 자민당 본부장을 만나 요청활동 • 8월 5일 지방6단체는 정부의 지방창생본부의 신형교부금의 창설 방침에 대해 공동 성명을 정리하였음 • 8월 6일 사회보장상임위원장은 전국지사회의 결정(2016년도 국가 시책 및 예산에 관한 제안/요망(사회보장관계)" 및 "2015년도 지역의료개호종합확보기금에 관한 요망"을 후생노동성 사무차관을 만나 요청. 정무3역에도 요망서 제출.. 재무성 주계국장에 요청함 • 8월 6일 위기관리/방재특별위원장이 내각부특명담당대신 중 방재담당과 원자력 방재 담당을 만나 전국지사회가 결정한 2016년도 국가 시책/예산에 대한 제안/요망 및 "방재, 감재 대책 추진"에 대한 요청활동함 • 8월 7일 국토교통상임위원장은 전국지사회가 결정한 2016년도 국가 시책/예산에 대한 제안/요망(국토교통분야)를 국토교통대신, 사무차관 등을 만나 요청함 • 8월 10일 정보화추진프로젝트 팀리더는 내각부대신보좌관, 총무사무차관을 만나 전국지사회가 결정한 2016년도 국가 시책/예산에 대한 제안/요망(지역정보화 관계)을 요청함

	• 8월 20일 에너지정책특별위원회장은 전국지사회에서 결정된 2016년도 국가 시책/예산에 대한 제안/요망(에너지 관계)에 대해 에너지청 정책통괄조정관을 만나 요청하였음 • 8월 20일 원자력발전대책특별위원회장은 전국지사회에서 결정한 ” 원자력발전소의 안전대책 및 방재대책의 제언 “을 경제산업대신, 원자력규제위원회위원장 등을 만나 요청함 • 8월 21일 동일본대지진부흥협력본부장은 전국지사회에서 결정한 ” 동일본대지진의 조기 부흥을 위한 제언 “을 부흥대신을 만나 요청함 • 8월24일 위기관리/방재특별위원회장이 원자력규제위원회 위원장을 만나 전국지사회가 결정한 2016년도 국가 시책/예산에 대한 제안/요망(재해대책, 국민보호관계) 및 ” 방재, 감재대책 추진 “을 요청함 • 8월 26일 남녀공동참가 프로젝트리더는 정리한 안을 후생노동대신정무관 및 내각특명담당대신(남녀공동참가)에 요청활동 • 8월 26일 지방6단체는 자민당에서 개최된 총무부회 관계 합동회의에 출석하여 2016년도 예산에 요망을 실시
9월	없음
10월	• 10월 8일 전국지사회는 TPP협정 합의내용에 대한 설명의 요청을 경제재생담당대신, 농수산대신 앞으로 제출함 • 10월 14일 총리관저에서 개최된 ‘국가와 지방의 협의의 장 “에서 지방6단체대표자들이 정부와 2016년도 예산 개요 요구 및 지방분권추진을 협의 • 10월 26일 전국지사회는 TPP협정이 일본에 미치는 영향에 대한 신속한 발표 요청을 경제재생담당대신, 농수산대신 앞으로 제출
11월	• 11월 6일 국토교통상임위원회장은 상임위원회의 성명을 결정하고 이를 내각부특명담당대신(방재), 자민당간사장, 국토교통대신정무관 등을 만나 요청11월 10일 차세대육성지원대책 프로젝트팀 리더는 저출산 긴급제언 및 어린이 빈곤대책 강화 긴급제언을 내각부정책통괄관에게 요청함 • 11월 12일 지방분권추진특별위원회 위원장은 지방창생담당대신에 지방이관을 조기에 요청함 • 11월 13일 국토교통상임위원회 위원장은 위원회에서 결정한 안을 재무성 주계국장에게 요청 • 11월 16일 전국지사회는 TPP협정 관련 요청을 정리하여 관계성청과 자민당 및 공명당에 제출함 • 11월 17일 자민당 본부에서 “예산, 세제 관련 정책간담회” 가 개최되어 의견교환 실시 • 11월 19일 문교환경상임위원장은 인재육성을 위한 교직원 정수개선안을 재무부대신을 만나 요망함

	• 11월 20일 전국지사회장은 지방분권개혁전문가회의 고용대책부회에서의 고용대책부회보고서를 보고 이에 대한 성명을 발표
12월	• 12월 8일 에너지정책특별위원회장은 위원회에서 결정한 재생에너지 보급 관련 제언을 자원에너지청부장에 요청함 • 12월 14일 정보화추진프로젝터 팀리더는 총무부대신에게 마이넘버제도 도입 관련 정보시큐리티대책 요청을 실시 • 12월 14일 총리관저에서 "협의의장"이 개최되어 2016년도 예산편성과 지방재정정책을 협의함 • 12월 16일 전국지사회 회장 등이 자민당과 공명당이 결정한 2016년도 세제개정대망에 대해 성명을 발표 • 12월 17일 자민당 총무부회가 개최되어 지방6단체 대표등과 함께 요망 실시 • 12월 22일 2015년 지방의 제안에 대한 대응방침이 각의에서 결정됨. 이에 대해 전국지사회장 등이 성명을 발표 • 12월 24일 2016년도 예산안이 각의결정. 이에 대해 지방6단체가 공동설명 발표
1월	• 1월 14일 전국지사회, 전국시장회 등이 재생가능에너지 발전촉진부과금의 면제제도 개선에 대한 요망성을 정리하여 경제산업대신, 자원에너지청장관에게 제출함
2월	• 2월 1일 전국지사회 부회장이 제7회 경제/재정일체개혁추진위원회에 출석하여 지방창생 관련 의견을 제시함 • 2월 12일 에너지정책특별위원회 위원장이 위원회에서 결정한 재생에너지 보급 제언을 경제산업대신에 요청함
3월	• 3월 24일 제59회 규제개혁회의에서 정부의 규제개혁 대응 방침 방향이 제시되었고 내각부 규제개혁추진실은 지방6단체에게 이에 대한 의견이 요청됨. 지방6단체는 규제 검증 방법에 대한 의견을 제시함 • 3월 29일 전국지사회 등이 어린이 의료 관련 제도 요망을 정리하여 후생노동성에 제출함

(2) 대정부 역할: 국가와 지방의 협의의 장

가. 중앙지방 협력기구의 설치와 운영: "국가와 지방의 협의의 장" 95)

가) 제도 설치

'협의의 장'이 법제화되기 5년 전부터 제도설계가 논의되기 시작했는데, 제

95) 본 내용은 "일본 지방자치단체의 국정참여"(하동현;2016, 지방자치학회보 제28권 제1호)를 토대로 재구성함

도의 원형이 된 것은 04년 9월부터 05년 12월까지 설치된 “삼위일체 개혁의 국가와 지방의 협의의장”이었다. 동 기구의 활동이 종료된 이후, 한동안 이러한 회의체가 개최되지 않았으나, 삼위일체 개혁이후 지역 간 행·재정의 격차를 논의하기 위해 부활되었다. 07년 11월부터 09년 5월까지 국가와 지방의 정기 의견 교환회”가 재개된 것이다. 이후 정권을 획득한 민주당은 협력기구를 법제화하려는“국가와 지방의 협의의장 실험검토그룹(이하, 실험검토그룹)”을 설치하였다. 09년 12월부터 3개월 동안(-10년 2월 18일), 정부 측은 관방부장관, 총무대신보좌관 등 5명이, 지방 측은 광역자치단체장, 기초단체장 등 3명이 참여하여 3회에 걸쳐 공동 작업을 진행하였다. 지방측은 국가·지방회의(가칭)”의 안을 바탕으로 정부측과 의견을 조정하였고 최종 합의에 이르렀다. 2010년 3월 정부는 “국가와지방의협의의장에관한법률안”을 결정하였고, 국회를 통과하여 2011년 4월 28일에 법률로 제정되었다.

법제화의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘협의의 장’의 설치 목적은 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 기획, 입안, 실시하고자 할 때, 국가와 지방이 서로 협의하면서, 내각부설치법에서 규정하고 있는 사무들을 효과적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 것이다.

둘째, ‘협의의장’의 구성원은 정부와 지방을 대표하는 위원들로 구성된다. 정부 측은 내각관방장관, 특명담당대신(내각부설치법 제4조 제1항 제3호의2의 개혁 사무 담당 대신), 총무대신, 재무대신, 총리가 지정한 국무대신이며, 지방 측은 광역자치단체의 단체장과 광역의회의 의장, 기초자치단체의 시장과 시의회 의장, 기초자치단체 중 정촌의 단체장과 정촌의회 의장 등 자치단체의 전국 연합조직의 대표들로 구성된다. 또한 국무대신이나 자치단체의 단체장 및 의회 의장 등도 필요시 임시적으로 참여할 수 있다. 내각총리대신은 언제든지 출석하여 의견을 개진할 수 있다.

셋째, 논의의 주제는 1)국가와 지방간 역할 분담 관련 사항, 2) 지방행정, 지방재정, 지방세제, 그 외 관련 사항, 3) 경제재정 정책, 사회보장 정책, 교육정책, 사회자본 정비 관련 정책, 그 외 정책 중, 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 것 등으로 기술되어 있다. 지방과 관련된 모든 정책이 협의의 장에서 논의되는 것이 아니라 그때의 쟁점을 선정하여 논의하게 된다.

넷째, 개최 방식이다. ‘협의의 장’은 매년 정기적으로 4회 정도 개최하게 되는데 법률이 아닌 운영규칙으로 규정되어 있다. 총리는 임시적으로 회의를 소집할 수 있으며, 구성원들도 총리에게 소집을 요구할 수 있다.

<표 3-7-7> “협의의 장”에 대한 개별 안의 비교

구분	1. 3위1체 개혁의 국가와 지방 협의의 장(小泉내각)	2. (가칭) 지방행재정회의(전국지사회가 주장)	3. 국가·지방조정회의(지방분권개혁추진위원회 제3차권고)	4. 국가 지방회의(지방6단체가 법제화 실험검토그룹에 제출)	5. 국가와 지방 협의의 장에 관한 법률(2011년 4.28일 제정)
정부	관방장관, 총무대신, 재무대신, 관계 각료	관방장관, 총무대신, 재무대신, 관계 각료	총리, 관방장관 총무대신, 재무대신, 관계 각료	총리, 관방장관 총무대신, 재무대신, 관계 각료	관방장관, 총무대신, 재무대신, 관계 각료
지방	지방6단체 대표	지방6단체 대표	지방6단체대표	지방6단체 대표	지방6단체 대표
협의대상	• 삼위일체 개혁	• 지방자치의 준칙 • 국가에 의한 관여의 창설 • 지방세재정제도 • 보조부담의 개선 • 새로운 의무화 • 지방이 부담해야만 하는 사무를 새롭게 국가가 실시하도록 하는 법령, 시책 중 중요 사항	• 국가와 지방의 역할 분담, 지방자치, 지방세재정제도, 사회보장·교육·사회자본정비 등 중, 지방행재정에 큰 영향을 미치는 중대사항	• 지방자치의 근간 • 국가와 지방의 역할 분담의 발본적인 개선과 권한이양·의무화 등에 관한 사항 • 지방세재정의 방향 • 경제재정, 사회보장·교육에 관한 제도와 사회자본의 정비·지역진흥에 관한 시책 등 중, 지방행재정에 중요한 영향을 미치는 것 등 14항목	• 국가와 지방의 역할 분담 • 지방행정·지방재정·지방세제 그 외 지방자치 관련 사항 • 경제재정정책, 사회보장, 교육, 사회자본정비, 그 외 국가의 정책 중 지방자치에 영향을 미치는 사항 중 중요한 것
분과회	-	-	-	분과회의 설치	분과회 설치가
대국회관계		회의결과의 보고		정부·지방이 각각 의견서 제출	회의 결과의 보고
특징				국가지방계쟁처리위원회를 활용한 재의제도	-

출처: 川崎, 2012:83

다섯째, 운영방식이다. ‘협의의 장’에는 의장, 의장대행, 부의장이 선출된다. 의장과 의장 대행은 정부 측 위원 중에서 총리가 지명한다. 의장은 회의를 주재하며 주어진 권한을 행사한다. 부의장은 지방 측 대표자들 중 호선된다.

부의장은 임시의원을 참가하도록 의장에게 요구할 수 있다.'협의의 장'의 논의에 도움이 될 수 있도록 분과회도 개최될 수 있다. 분과회에서는 특정 주제를 선정하여 심층적으로 조사하고 검토한다. '협의의 장'은 원칙적으로 비공개로 진행된다. 단 서로 합의되면, 공개할 수 있다. 회의에 배포된 자료와 의사록은 원칙적으로 공표되며, 내각부 홈페이지에 게재된다. '협의의 장'을 운영하는데 필요한 경비는 정부와 지방이 함께 부담한다.

여섯째, 협의된 결과에 대하여,'협의의 장'이 종료되면 회의 개요가 기재된 보고서가 작성된다. 이를 국회(중의원, 참의원)에 제출한다. 의장은 보고서 작성에 필요한 사항들을 구성원들에게 자문하여 결정하며, 부의장과 조정한다. 국회에 제출되면 즉시 공표된다. '협의의 장'에 참여한 구성원들은 협의된 결과를 존중해야 한다. 구속력은 없으나 정부와 지방이 서로 합의하였다면 이를 존중하는 것이 정치적인 도의라고 인식된다.

나) 제도의 운영

'협의의 장'에서는 주로 다음의 주제들이 논의되었다.

첫째 예산편성 관련 사항이다. 매년 정례적으로 협의되는 과제로, 핵심방침의 책정(骨太の方針), 연도별 예산편성의 개요, 추가경정예산, 지방재정대책 등이다. 특히 자민당의 아베정권이후, 일련의 핵심방침 책정, 예산편성의 기본방침 중 지방관련 부분을 논의하는 구조가 확립되고 있다.

둘째 지방분권의 제도개혁에 관한 사항이다. 법제화이후, 지역주권추진대망, 지방자치법의 개정, 지방공무원제도, 지방분권의 추진 상황, 사무권한이양 및 특정 사무 등이 검토되었다.

셋째 정부의 지역발전 정책으로 지역 경제 및 고용대책, 지방창생 정책 등이 이에 해당된다. 아베 정권은 정권적 차원에서 지방창생을 추진하고 있는데, 추진현황, 장기비전과 종합전략, 2015년 지방창생의 기본방침 등을 설명하고 상호 협력을 논의하였다.

넷째 국가와 지방간의 재정부담에 관한 것이다. 민주당이 추진했던 사회보장・세일체 개혁에서 논의가 치열하게 이루어졌다. 처음에는 사회보장개혁검토본부에서 사회보장개혁안을 심의하였으나 지방은 이 안에 동의하지 않았다. 이후 '협의의 장'에서 2차례의 임시회의와 분과회를 개최한 끝에 소비세 증가분의 부담 비율에 대한 합의가 이루어졌다.

<표 3-7-8> '협의의 장'에서의 주요 의제들

	11년도	12년도	13년도	14년도	15년도	16년도
매년 예산 편성	• 11년도 추가경정예산, 12년도 예산편성(제2정)	• 13년도 예산편성개요(제2정) • 13년도 예산편성과 지방재정정책(제3정)	• 핵심방침의 책정(제1정) • 14년도 예산편성개요(제2정)	• 핵심방침의 책정(제1정) • 15년도 예산계산요구(제2정) • 15년도 예산편성기본방침(제3정)	• 핵심방침의 책정(제1정) • 16년도 예산계산요구(제2정) • 16년도 예산편성기본방침(제3정)	• 핵심방침의 책정(제1정)
지방분권의 제도개혁		• 지방자치법 개정(제1임) • 지역주권 추진대강(제1임) • 지역주권 추진대강(제2정) • 지방공무원제도개혁(제2정)	• 지방분권 개혁추진상황(제1정) • 지방분권 개혁 추진(제2정) • 지방분권 개혁 사무권 한이양 총괄(제3정)	• 지방분권 개혁추진상황: 제4차일괄법 제정과 제안모집방식(제1정) • 지방분권 개혁추진상황: 제안모집방식, 농지전용사무 관련 검토(제2정)(제3정)	• 지방분권 개혁 추진: 제안모집방식의 향후 추진(제1정) • 지방분권 개혁 추진(2정) • 지방분권 개혁 추진(3정)	• 지방분권 개혁 추진(1정)
정부의 지역발전 정책		• 지역의 경제/고용대책(제1임)		• 지방창생 추진(제2정): 지방창생담당대신 존재 • 지방창생 장기비전 추진(제3정)	• 지방창생 기본방침 2015의 설명, 지방판 종합전략의 수립에 대한 요청(제1정) • 지방창생 정책(제2,3정)	• 1억총활약, 지방창생정책(제1정)
재정분담 논의	• 사회보장 세일체개혁(제1정)(제3정)(제4임)(제5임)[96] • 어린이수당(제1임),(제2임),(제3정)(제3임) • 지방재정대책(제3정)	• 사회보장 세일체개혁(제1임)	• 사회보장 제도개혁 법안개요(제2정)			

정부 정책 추진과 지방 협조	• 원자력발전 안전대책 협의/부흥복구 추진(제1정)	• 재해폐기물 광역처리(제1임) • 일본 경제재생 경제정책(제3정)	• 2020년 올림픽 도쿄대회 추진관련(제2정) • 일본 정부 선순환실현 경제대책 설명(제3정)	• 정부의 긴급경제대책(제3정)		
기타	• 협의의장 운영규칙					

출처: 하동현(2016)의 추가 구성

다섯째 정부는 추진정책에 대하여 지방대표들에게 협조를 요청하였다. 쓰나미 피해 복구와 원자력발전의 안전대책 등이 포함된 동일본대지진 부흥대책, 재해폐기물 광역처리, 각 종 정부의 경제대책, 2020년 도쿄 올림픽대회 추진 등이 그 예이다.

나. 전국 도도부현 지사회의(정부주최)

정부와 지방자치단체간의 연락을 밀접하게 하기 위하여 요령(대통령령)을 바탕으로 전국도도부현지사회의를 개최하고 있다. 매년 1회 11월경에 개최되고 있으며 총리, 관계 대신들과 간담회를 가지고 있다. 예를 들어 2015년 11월 27일 총리대신 관저에서 오후 3시 10분부터 총리, 대신들, 지사들이 서로 논의하였다. 논의내용은 회의록으로 공개된다.

5) 지역발전에서의 역할

(1) 지자체 간 역할

전국지사회의 기본적인 역할은 광역단체장의 입장에서 지역발전 정책에 관한 자치단체들의 의사를 수렴하고 각 종 대안을 형성하는 것이다. 이를 위하여 내부적으로 설치한 각종 상임위원회와 프로젝트 팀, 특별위원회 등이 자체적인 안, 정부 정책에 대한 대안 등을 마련하고, 이를 반영시키는 대정부/대국회적 진정활동을 전개하며, 법제화된 협력기구의 자리에서 의견을 개진한다. 여기서는 지역발전과 관련된 전국지사회의 주요 활동과 프로그램을 알아본다.

첫째 지방자치단체들 간의 협력이다. 먼저, 자치단체들 간의 정보교환 및 정책경쟁을 확산시키려는 제도로 선진정책뱅크가 있다. 여기에 관해서는 아래의 운영프로그램에서 상술한다.

한편, 2011년 3월 11일 동일본대지진이 발생하면서 미야기현, 이와테현, 후쿠시마현이 집중적인 피해를 입었다. 전국지사회를 중심으로 광역자치단체들이 피해지역을 신속하게 복구하도록 다양한 물적, 인적자원을 지원하고 있다. 여기서는 인적교류에 대해 살펴본다.

전국지사회는 자치단체들 간에 협력을 도모하고 필요한 복구정책을 정부에 요청하기 위해 동일본대지진부흥협력본부(東日本大震災復興協力本部)를 설치하였다. 3곳의 피해지역들은 복구정책을 추진하는데 인력의 충원을 필요로 하는데 타 광역자치단체들이 이를 지원하였다. 즉 해당 자치단체들이 동 본부에 인력의 지원을 요청하고 지원의사가 있는 광역자치단체들은 내부 모집공고를 통해 파견자를 결정한다. 파견인원은 해당 자치단체의 규모와 여유인력에 따라 달라진다. 파견기간은 1년이 기준이며 연장도 가능하다. 파견직종은 행정직, 토목직, 건축직, 수산직 등이다. 2016년 3월을 기점으로 그 해 4월부터 2017년 3월까지 요청된 인력은 422명이며, 파견 확정자는 375명으로 이와테현은 118명, 미야기현 133명, 후쿠시마현 124명이 파견되었다. 직종별로는 사무직 173명, 토목직 137명, 건축직 21명, 수산직 8명, 그 외 36명이었다. 주요 업무로 용지 교섭, 도로/하천/항만 피해 복구공사, 재해공영주택의 정비, 수산업 복구 등이다. 예를 들어 효고현은 2015년 9월-10월 사이에 내부 모집을 실시하여, 일반사무직 15명 전후, 종합토목직 10명 정도, 건축직 5명 정도를 모집하였다. 파견예정지는 미야기 현 내 15개의 기초자치단체(시정촌)가 그 대상이었다. 파견기간은 1년을 기본으로 파견자의 의사에 따라 최장 5년까지 갱신될 수 있는 조건이었다.

둘째 정부의 지역발전 정책에 대응한다. 일본의 국가구조상 정부의 지역발전 정책은 예산과 권한의 면에서 지방에 큰 영향을 미친다. 따라서 지방은 이러한 정부의 지역발전정책에 대하여 정책 속에 지방이 희망하는 내용을 반영시키거나 정책적 우선순위를 조정하거나, 잘못되었다고 보이는 정책에 대해선 견제 혹은 폐지를 시킬 필요가 있다. 전국지사회도 정부 정책 대응본부를 설치하고 있다. 예를 들어 지방창생대책본부도 하나의 예이다. 현재의 자민당 아베총리는 지방창생 정책을 정권의 주요 시책으로 제시하고 있는데 전국지사회 역시 지방창생대책본부를 설치하여 정부의 의도를 파악하고 지방의 대응전략을 구상하고 있다.

셋째 지방 전체의 공통적 입장과 대응책을 마련한다. 지방의 연합조직은 총 6곳이 조직되어 있다. 전국지사회를 비롯한 지방6단체들은 구체적인 정책별로 상호 이견이나 입장 차이를 보이기도 하지만 지방분권을 확대시킨다는 총의에서는 공통의 목적을 공유한다. 따라서 상호 협력을 통해 지방분권의 흐름을 가속화시키고 정부에게 압박을 가하는 협력기구의 편성은 어떤 의미에선 필연적일 수 있다. 지방6단체는 지방자치확립대책협의회를 이미 1963년에 두고 있으며, 최근의 지방분권 동향에 협력하기 위해 지방분권개혁추진본부를 별도로 설치하였다.

(2) 운영 프로그램

전국지사회 내 또는 타 자치단체들과의 관계를 기반으로 다양한 사업들이 진행된다.

가. 선진정책뱅크(先進政策バンク)

선진정책뱅크는 광역자치단체이 수행하는 우수한 정책들을 발견하여, 공유하여 확산시키는 자리로서 활용된다. 전국지사회 홈페이지 속(http://www.nga.gr.jp/app/seisaku/)에서 키워드, 정책분야, 지역별로 검색할 수 있다. 예를 들어 특정 지역의 자치단체를 클릭하면 지역의 특색있는 정책 리스트가 제시되고 이를 다시 클릭하면 정책 개요와 관련 정보로 연결시키는 주소가 검색된다. 2015년 9월 현재, 약 3100여 건의 정책들이 등록되어 있다.

한편 선진정책뱅크에 등록된 정책 중에서 각 종 사례들을 발표하고 이를 시상하는 행사가 매년 개최하고 있는데 이를 “선진정책창조회의”라고 부른다. 2015년도까지 8차례 실시되었는데, 우수 정책들은 투표를 통해“선진정책대상”으로 선정, 표창하고 우수정책사례집으로 발간된다. 2015년도에는 9월 1일 도도부현 회관에서 개최되었다. 선진정책뱅크에 등록된 정책들 중 28건이 선정되어, 회의당일에는 총 9건의 해당 자차단체들의 발표가 이루어졌다. 참여한 자치단체 관계자 및 전문가들이 발표를 청취하고 투표를 한 결과, 돗토리현의 “중소기업과 전국 생활자의 공동창조(共創)에 의한 신상품개발 지원”의 사례가 대상으로 결정되었다.

나. 지방창생대책본부

정부가 주요 정책의 하나로 지방창생을 제창하고 이의 추진기관으로 지방창생본부를 설치하게 되면서 전국지사회는 대응기관으로 지방창생대책본부를 2014년 9월 22일에 설치하였다. 주요 업무는 정부의 지방창생본부와 의견을 교환하고 전국지사회의 대책본부 회의를 개최하여 대응 안을 마련해 나간다. 구성원들이 각자의 안을 제시하고 이를 바탕으로 협의해 나가는 방식이다. 11명의 지사가 주요 구성원이며 전국지사회장은 고문을 맡고 있다.

지방창생대책본부는 매년 4차례 정도 정기적인 협의가 개최하며, 정부의 지방창생담당대신과 의견을 교환하는 모임에 참여하며(지방6단체가 모두참여, 3년동안 5차례 개최), 정부안에 대하여 지방의 평가를 발표한다. 이러한 과정을 통하여 정부가 추진하는 지방창생정책에서 지방의 의사를 반영시키고자 노력한다.

<표 3-7-9> 전국지사회의 지방창생대책본부의의 대응

연도	내용
2014년도	• 2014년 10월 10일 2014년도 제1회 지방창생대책본부 회의 개최 • 10월 15일 2014년도 제2회 지방창생대책본부 회의 협의 실시 • 10월 16일 본부장이 “지방창생을 위한 제언(地方創生のための提言: 地方を変える · 日本が変わる)”을 발표하고 기자회견을 하였다. • 10월 17일 본부장 등이 자민당의 지방창생실행통합본부 및 공명당의 추진본부를 방문하여 발표한 제언을 설명하고 협의를 실시함 • 또한 관방장관과 지방창생담당대신, 총무부대신 등을 방문하여 제언서를 제시, 요청함 • 11월 5일 본부는 제언의 각론을 정리함. 이를 자민당지방창생실행통합본부장, 총무부대신 등에 제출하여 요청하였음 • 11월 12월 제2회 지방창생 담당대신과 지방6단체와의 의견교환 실시 • 12월 27일 내각이 지방창생종합전략을 각의 결정함. 이에 대하여 지방6단체는 성명을 발표하였음 • 3월 16일 지방창생대책본부가 “지방창생 관련 제도설계”(地方創生に係る制度設計について)를 최종 정리하여 정부의 지방창생본부 사무국에 제출
2015년도	• 5월 11일 2015년도 제1회 지방창생대책본부 회의를 개최, 제언안(地方創生の実現に向けて（案）)(을 협의함 • 5월 18일 지방창생대책본부장 등이 총무대신과 재무대신을 만나

	제언(地方創生から日本創生への提言)에 대한 요청활동 실시 • 5월 21일 본부장등이 지방창생담당대신, 자민당지방창생실행통합본부장, 공명장 추진본부장 등을 만나 위의 제언에 대해 요청활동 • 5월 26일 제3회 지방창생담당대신과 지방6단체 의견교환 모임 • 7월 6일 2015년도 제2회 지방창생대책본부 모임을 개최. 전국지사회의 지방창생 대응방침을 협의함 • 7월 21일 2015년도 제3회 지방창생대책본부 모임을 개최하고 “일본창성선언(안)(日本創成宣言」（案)”을 협의함 • 8월 3-4일 본부장이 공명당 본부장에 정리한 각 종 제언들(「地方創生宣言 ~ 日本創成に向けて ~ 」、「地方創生行動リスト」、「国への緊急要請」)에 대해 요청활동을 실시함. 또한 총무대신, 경제산업대신, 자민당 지방창생실행통합본부장을 만나 요청함 • 8월 5일 정부의 지방창생본부가 신형교부금 창설 방침을 결정. 이에 대해 지방6단체는 공동성명을 발표 • 11월 18일 본부는 제4회 지방창생본부 회의를 개최, 긴급결의(안)을 협의. 2015년도 제4회 지방창생담당대신과 지방6단체 의견교환
2016 년도	• 5월 10일 제5회 지방창생담당대신과의 지방6단체 의견교환 모임 • 7월 5일 2016년도 제1회 지방창생대책본부 회의를 개최, “지방창생실현을 위한 결의(안)”을 협의함

다. 지방6단체의 연대조직: 지방분권개혁추진본부

2006년 12월 지방분권개혁추진법이 제정되면서 지방6단체는 2007년 1월에 이미 설치되어 있었던 지방자치확립대책협의회 내에 지방분권개혁추진본부를 별도로 설치하고 향후의 지방분권에 대응하기로 합의하였다. 지방자치확립대책협의회는 지방6단체가 지방세와 재정, 행정개혁 등의 공통 문제 등에 관하여 정보를 공유하면서 정부나 국회에 공동 대응하기 위하여 1963년에 결성된 단체이다. 지방분권개혁추진본부는 이 협의회 내에서 제2기 지방분권개혁의 구체적인 6단체의 공통적 정책을 검토하여 정부에 적극적으로 제안하고자 설치되었다. 전국지사회 사무총장이 사무국장으로 관련 업무를 총괄하고 있다. 주로 지방6단체가 합의한 각 사안의 주장들을 정부 측에 전달하고, 중앙지방협력기구에서도 공동 보조를 맞추기도 한다. 자치권 확대 관련 세미나를 공동으로 개최하여 분권확대의 여론을 형성하기도 한다.

<표 3-7-10> 전국지사회의 활동

	대상	목적	주요 사업
대 내 (협의)	회원인 광역자치 단체	• 광역자치단체들 간의 연계강화 • 대외적인 내부 입장 정리	1. 내부 의사결정 • 전국지사회의 등을 통한 통일적이고 조직화된 조직 운영 2. 정보공유와 확산 • 자치단체들 간의 협력: 동일본 대진 등에서의 직원 파견, 정책 정보의 공유(선진정책뱅크 운영) 등 3. 정책입장의 정리, 전문성 강화 • 정책분야별 상임위원회의 운영 • 프로젝트 팀의 운영 • 전문가 등을 통한 조사연구보고서의 발간
대 내 (광의)	타 지방연합 조직	• 관련 지방연합조직과의 연대 강화	• 지방분권운동의 협력적 추진: 지방분권개혁추진본부 의 설립 • 국가 정책에 대한 공동성명의 발표, 요망활동 등
대외	대 정부	• 지방의 의사가 반영된 정부정책의 추진	• 국가 정책에 대한 제안, 요청 활동 • 국가 정책 등에 대한 성명, 의견교환 등 • “국가와 지방의 협의의 장”의 참여
	대 국회	• 지방분권정책에 대한 정당과 국회의 지지와 제도설계	• 선거에서의 정당 정책 평가 • 각 종 요청, 성명, 의견교환 활동 • 각 정당에 대한 정책 제안, 요망 활동

4. 국회의원 선출제도

1) 일본의 국회의원 선출제도

일본 헌법에서는 국회를 “국권의 최고 기관으로 국가의 유일한 입법기관”(제41조)으로 규정하고 있다. 즉 국회가 입법권을 독점적으로 지닌 국가 최고의 의사결정기관이라는 의미이다. 일본의 국회는 대일본제국 헌법가 제정된 1890년 처음으로 개설되었고 현재의 일본국헌법에 1947년 5월 시행되면서 그 때 제1회 국회가 소집되었다.

일본은 의원내각제로 운영된다. 내각총리는 국회의원 중 국회의 의결로 지

명된다. 내각의 행정권 행사는 국회와 연대하여 책임을 지는 것으로 해석된다. 따라서 중의원에서 내각 불신임 안이 의결될 때는 중의원을 해산하거나 또는 내각을 총사직해야하는 선택을 하게 된다. 즉 국회를 기반으로 내각의 성립 여부를 결정하는 것이다.

국회는 중의원과 참의원으로 구성된 양원제이다. 양원 모두 국민을 대표하는 의원들로 구성된다. 국민들은 직접 선거로 중의원의원 475명과 참의원의원 242명을 선출한다. 국회는 본회의와 위원회로 운영되고 헌법심사회, 정보감시조사회, 정치윤리심사회 등이 국회 내에 설치되어 있다. 또한 사무국과 법제국은 국회 운영을 보좌한다.

중의원과 참의원은 개별 국회로서의 대등한 지위를 가지고 있다. 양원은 부여받은 권한을 독자적으로 행사하고 기본적으로 중참의원의 의결이 일치될 때 국회의 의결이 되는 것이다. 법률 제정, 예산이나 국가 재정, 조약체결의 승인, 내각총리의 지명, 헌법개정의 발의 등을 중참 양원에서 각각 동일한 의결이 이루어져야 효력을 발휘하게 된다.

하지만 양원의 의결이 일치하지 않는 상황이 존재한다. 양원협의회는 이러한 불일치의 상황을 조정하기 위하여 개최된다. 또한 헌법에서는 일정한 요건을 제시하면서 중의원 의결의 우위를 인정하기도 한다. 첫째 법률안이 중의원에서 가결되고 참의원에서 다른 의결을 했을 때, 중의원에서 출석의원 3분의 2이상의 다수로 다시 가결하면 법률안은 통과되며, 둘째 예산, 조약, 내각총리의 지명은 양원협의회를 개최하여도 의견이 일치하지 않거나, 참의원이 일정기간 의결하지 않을 때 중의원의 의결이 국회 의결이 된다는 것이다.

양원이 기본적으로 동일한 권한을 부여받고 있지만, 독자적인 권한도 가지고 있는데, 중의원의 내각불신임의결권과 참의원의 긴급집회이 그것이다. 중의원에서 내각의 불신임 결의안이 가결되면 10일 이내에 중의원 해산 또는 내각 총사퇴가 이루어져야 한다. 중의원이 해산되면 참의원도 동시에 폐회가 되는데, 만일 그사이에 국가에 긴급 사안이 발생하여 필요하다면, 참의원에선 긴급집회가 개최되어 권한을 대신 행사하게 되는 것이다. 일본의 양원제는 기본적으로 각각이 선출된 국민의 대표들이 의사결정을 신중하게 하고자 설계되었고, 결정이 이루어지지 못하는 상황을 상정하여 조건부로 중의원의 우월성을 부여하기도 하는 시스템이다.

중의원과 참의원의 선출 방식을 좀 더 자세히 살펴보자.

(1) 중의원

중의원의 선거제도는 소선거구선거와 비례대표선거가 결합된 “소선거구비례대표병립제”의 방식이다. 유권자가 두표를 행사하는데 소선거구에는 자신이 지지하는 후보자의 이름을 기입하고 비례대표에는 정당명을 기입하게 된다. 소선거구선거는 전국 300 선거구에서 선거구별로 최다득표를 한 1명을 선출한다. 비례대표선거는 전국 11 블록에서 블록별로 할당된 의원수를 뽑게 되는데, 블록에서 각 정당이 획득한 표의 비율에 맞게 당선자를 결정한다(돈토방식). 각 정당은 선거 전에 후보자들의 순번 리스트를 유권자들에게 제시한다. 중의원의원의 정수는 480명으로, 소선거구대표는 5분의 3인 300명, 비례대표는 5분의 2인 180명이 선출된다. 의원의 임기는 4년이며, 투표권은 18세 이상, 피선거권은 25세이상의 국민이면 가능하다. 2016년 7월 26일 현재, 중의원 의석은 다음과 같다.

<표 3-7-11> 중의원 현황

회파명	명수
자유민주당	289명
민진당/무소속클럽	96명
공명당	35명
일본공산당	21명
오사카유신의 모임	15명
생활의 당과 야마모토타로와 친구들	2명
사회민주당/시민연합	2명
무소속	13명
결원	2명
합계	**475명**

(2) 참의원

참의원의원의 임기는 6년으로 선거는 3년에 1번이 실시되는데, 의원 정수의 절반을 선출한다. 참의원 의원은 선거구제와 비례대표의 선거로 선출된다.

선거구선거의 경우, 하나의 광역자치단체에 하나가 설치되는데, 그 선거구에서 복수 또는 1명을 선출한다. 즉 도쿄나 오사카 등 인구가 많은 지역의 선거구는 당선자수가 4-5명이고, 그렇지 않은 곳은 1명만 당선되는 것이다.

비례대표의 선거구는 전국적으로 실시된다. 각 정당은 중의원 선거와는 달리 후보자의 순번을 정하지 않는다. 유권자는 비례대표로 입후보한 후보자의 이름이나 정당명을 투표용지에 기입한다. 개별 후보자들의 순서는 자신의 이름으로 획득한 득표 수에 따라 정해진다(비구속명부식). 즉 다득표한 후보자

가 먼저 당선될 권리를 가지게 된다. 비례대표의 의석수는 정당 소속의 후보자가 획득한 표와 정당이 획득한 득표 수에 따라 정당별 의석 비율이 결정된다. 참의원의원의 총수는 242명이며 그 중 96명이 비례대표로 선출된다. 유권자는 18세 이상, 피선거권은 30세 이상의 국민들이 가지게 된다. 2016년 8월 1일 현재, 참의원의 의석은 다음과 같다.

<표 3-7-12> 참의원 현황

회파명	명수
자유민주당	114명
민진당/신녹풍회	59명
공명당	20명
일본공산당	11명
오사카유신의 모임	7명
일본을 건강하게 하는 모임/무소속회	6명
유신의 당	5명
일본의 마음을 소중히 하는 당	4명
무소속클럽	3명
사회민주당/호헌연합	3명
생활의 당과 야마모토타로와 친구들	3명
신당개혁/모소속의 모임	2명
각 회파에 소속되지 않는 의원	5명
결원	0명
합계	**242명**

<표 3-7-13> 일본 중의원과 참의원의 비교

	중의원	참의원
정수	475석	242석
임기	4년(임기 중 해산 가능)	6년(3년마다 절반씩 선출)
선거권	18세 이상	18세 이상
피선거권	25세 이상	30세 이상
선거구	광역자치단체 내 인구별로 복수의 선거구 소선거구 295명 비례대표 180명	광역자치단체당 1선거구 선거구 146명 비례대표 96명
해산	있음	없음
비례대표 명부	명부 순서 있음	명부 순서 없음

2) 협의체 구성원의 국회의원 여부

전국지사회의 회원은 광역자치단체의 단체장이다. 광역자치단체장이 국회의원이 될 수는 없다. 통상 일본의 정당들은 광역자치단체장 후보를 공천하지 않는다. 후보자들은 대신 특정 정당의 추천을 받거나 무소속으로 출마하게 된다. 참고로 국회의원 출신 중, 광역자치단체의 단체장이 되거나, 단체장 출신의 국회의원들은 다수 존재한다. 예를 들어 마츠자와 시게후미는 중의원 국회의원이었으나 가나가와현의 지사를 재선하였다. 이후 다시 참의원 의원으로 당선되어 활동하고 있다.

5. 시사점

1) 국가적 성격에 따른 시사점

한국과 일본은 민주주의와 시장경제를 두 축으로 하는 자유 민주주의 국가이며, 미국과의 동맹관계를 기본 축으로 국가안보를 형성하고 있다. 통치구조에서는 한국은 대통령제, 일본은 내각책임제로 차이를 보이고 있으나, 지방은 단체장과 의회를 각각 주민투표로 구성하는 기관대립형을 채택하고 있다.

특히 한국과 일본은 중앙 지방의 관계에서 유사한 발전 경로를 가지고 있다. 일본은 메이지유신을 통해 근대국가를 수립하여 왔고 제2차 세계대전의 패전 이후 새롭게 수립된 평화헌법 하에서 지방자치를 상당히 부활시켰으면서도 중앙정부와 관료가 경제발전을 이끄는 호송선단식의 발전국가의 양상을 보여 왔다. 지방자치는 중앙과 지방의 상하관계를 바탕으로 위임된 사무를 처리하는 이를 3할 자치로 평가되어 왔다. 한편, 우리나라 역시 식민지 해방 이후 수립된 국가에서 권위적인 정부가 정책을 수립하고 민간과 지방이 이를 수행하는 방식으로 단기간에 압축적 경제성장에 성공하였다. 이 과정에서 지방자치는 일시 중단되었고 1995년이 되어서야 부활하였다. 진정한 중앙과 지방의 관계 재형성이 초기 단계에 접어들었다. 요컨대 한국과 일본은 관료주도의 경제성장 방식과 국가체제, 중앙우위의 중앙지방관계를 공통적으로 보여 주고 있다.

그렇다면 일본에서 지방분권은 어떠한 시기에 제기되어 왔을까? 일본은 80년대 고도성장이 끝나고 저성장으로 진입하는 시기였던 70년대 중 후반에 '지방의 시대'가 주창되었다. 또한 버블 경제의 붕괴 이후 잃어버린 20년을 배경으로 저출산, 고령화가 가속화되는 90년대 중반부터 제1기 지방분권이 본격적으로 추진되었다. 즉 종래의 경제/사회시스템이 더 이상 원활히 작동

하지 못하고 특정한 구조개혁이 요구되는 지점에서, 지방에서 회복의 원동력을 찾으려는 움직임이 표면화되었다.

우리나라도 5%이상의 고도 경제성장이 지속되는 시대는 끝나고 이제는 저성장 사회로 접어들고 있다. 또한 세계 최하의 출산율과 급속도로 높아지는 고령화 사회를 맞이하고 있다. 이러한 사회경제적인 환경변화를 배경으로 지방분권이 새로운 구조개혁의 대안이 될 수 있음을 시사한다. 각 지역이 주체적인 다양성을 바탕으로 최적화된 개별적인 발전이 거시적인 국가발전으로 이루어지는 지방분권에서 그 해결책을 찾을 수 있으며 그 시점에 다가오고 있다는 점을 일본 사회는 보여주고 있다.

2) 법적 근거에 따른 시사점

기본적으로 우리나라의 지방자치법 제165조에서 규정하는 연합조직의 설치 근거와 일본 지방자치법 제263조의3제1항의 기본적인 내용은 거의 유사하다. 먼저 광역과 기초의 단체장과 의회 의장은 전국적인 연합조직을 설립할 수 있고 주무부서의 책임자(장관, 대신)에게 신고해야 되는 점, 둘째 전국연합조직은 지방자치에 영향을 미치는 제도 등에 대한 의견을 정부나 국회에 의견을 제출할 수 있으며, 셋째 빠른 시일 내에 정부는 의견을 검토하여 그 결과를 통보하도록 되어 있다는 점 등이다.

이러한 공통점 내에서도 미세한 차이점도 존재한다.

먼저 전국연합조직이 낼 수 있는 의견 대상의 범위이다. 일본은 '지방자치에 영향을 미치는 법률, 정령, 그 외 사항'과 이 중 특히 '지방자치단체에 대하여 새로운 사무나 부담을 의무지운다고 인정되는 국가 시책에 관한 것'이라는 구분이 존재하며, 전자의 경우는 지체없이 대답하도록 노력한다로, 후자는 지체없이 대답한다로 규정되어 있다. 우리나라는 '지방자치에 직접적인 영향을 법령 등에 관한 의견''지방자치와 관련된 법률의 제개정 또는 폐지'로 규정되어 있다. 지방자치법 상으로 의견을 제출할 수 있는 범위가 일본은 지방자치 전반이 그 대상이 되고 있는 반면에, 우리나라는 법률에 한정되어 있다. 특히 법률이 아닌 정령(대통령령), 국가의 지방분권에 관한 정책적 방향, 직접적인 영향을 미치는 국가 시책에서 연합조직의 의사가 개진될 수 있도록 한 점이 지방자치법 등의 법률 개정에만 의사표명을 할 수 있도록 한 우리나라와는 다르다고 할 수 있다.

둘째 정책형성에서 지방에 대한 정부 의무의 발생 단계이다. 일본 지방자치법 제263조의3제5항에서는 새로운 사무나 부담을 지우는 정책을 입안하려고

할 때에도, 정부는 사전에 연합조직에게 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 즉 정부는 직접적인 영향을 미치는 정책을 수립하려고 할 때는 이에 관하여 관련 정보를 알려야 하고 이를 바탕으로 연합조직들은 자신들의 입장을 정리하도록 하고 있다. 우리나라에는 동 규정은 존재하지 않는다.

참고로 정부의 대답 기한은 우리나라의 경우, 2개월 내로 규정되어 있지만 일본은'지체없이'로 수치로 명시하고 있지는 않다.

3) 조직 및 인력구성의 시사점

전국지사회는 '전국지사회의'라는 최고 의사결정기구 아래 6개의 상임위원회, 6개의 특별위원회, 각 종 프로젝트팀 및 대책본부 등으로 운영된다. 이를 지원하기 위하여 사무총장을 두고 총무부, 조사제1부, 조사제2부, 조사제3부가 있으며, 그 아래에 지방자치정책센터가 설치되어 있다. 한편 우리나라의 시도지사협의회는 사무총장실, 기획관리국(총무부, 기획홍보부, 분권지원부, 정책연구센터), 국제화지원실(교류지원부, 국제협력부), 해외사무소로 조직되어 있다.

먼저 조직체계를 비교해 볼 때, 총무부 이외의 3개 조사부는 지사회의 해당 상임위원회를 지원하는 활동이 주업무이다. 즉 지사회의 정책 대응에 대한 각 종 필요 조사 활동을 지원하고 있다. 이는 지사들의 활동이 상대적으로 활발하다는 특징과도 연결된다. 지사들은 지사회 전체의 임원, 상임위원회 위원, 프로젝트팀 멤버, 특별위원회에 책임을 맡거나 소속되어 정책분야별로 대안을 마련하거나 의사결정에 관여한다. 그리고 합의안을 가지고 회장을 비롯하여 위원장이나 프로젝터 리더가 정부나 정당에 설명하거나 요청, 제안하는 활동을 전개해 나간다. 46명의 지사 중(조사시점에서 도쿄도 공석), 전국지사회의 임원, 상임위원회 위원장, 프로젝트 리더, 특별위원회 위원장(부위원장)은 모두 30명으로 나타났다. 실제 지사회의 주요 임원진인 8명의 정/부회장을 제외하면 상당수가 정책 분야별로 특정 역할을 수행하도록 분담되어 있다. 상기의 전국지사회 활동을 살펴보면 회장 이외의 위원장들이 대신이나 정당 관계자를 만나 전국지사회의 입장을 적극적으로 전달하고 있다.

반면, 우리의 시도지사협의회는 정부정책에 대한 대응책 마련이나 지방의 합의안 도출보다는 서로 간의 연락과 홍보활동에 치중하며, 협의회 자체의 조직 운영에 중심을 두고 있다는 인상이 크다. 또한 지사들 역시 총회를 제외하고는 별도로 정책을 협의하거나 업무를 분담하여 활동하는 모습은 상대적으로 적은 편이다.

4) 예산 및 운영재원의 시사점

전국지사회의 예산은 평등하게 부여된 일정한 액수를 토대로 자치단체의 규모에 따라 분담액을 더 내도록 하고 있다.

한편'협의의 장'의 운영예산도 정부와 지방측이 절반씩 부담하고 있다. 우리나라 역시 정부와 대등한 입장에서 예산편성을 평등하게 하여 협의체 운영에서 재정에 종속되는 모습을 보이지 않는 것이 좋다.

5) 국정참여의 시사점

현재 우리나라에서도 중앙지방 협력기구의 법제화를 지방 측이 강력히 요구하고 있다. 3가지의 안(이철우의원 대표발의, 김민기의원 대표발의, 지방자치발전위원회안)이 이미 제시되었고 논의도 상당부분 진행되고 있다. 중앙지방 협력기구의 법제화는 향후 중앙지방 관계를 새롭게 일신시킬 수 있는 좋은 도약의 기회이지만, 법제화를 한다고 하여 지방 측이 희망하는 문제들이 자연스럽게 해결되는 것은 아니다. 제도적 부재는 채워나가야 하지만, 도입된 제도가 그 의도처럼 작동되지 않을 수도 있고 제도 자체가 형해화되어 효과를 거두지 못할 수도 있다. 여기서는 일본의 "협의의 장"에서 나타난 시사점들을 간단히 살펴본다.[97]

첫째 협력기구에서 무엇을 논의할 것인지 선정해야 한다. 일본 역시'협의의 장'을 제도화하는 과정에서 무엇을 논의할 것인가에 대해선 구체성이 결여되었다. 몇 년 동안의 운영과정 속에서 점차 그 유형들이 형성되어 간다고 볼 수 있는데, 지방의 예산확보나 지방재정과 관련 제도 등이 주로 논의되었다. 지방에 미치는 영향을 가진 제도나 정책은 다양하며, 지방자치단체들의 관심사와 입장 역시 상이하다. 조율되지 못한 주제와 입장은 협력기구가 설치된다 해도 심도있는 논의가 이루어지지 못할 가능성이 그만큼 높아질 수 있다는 걸 의미한다. 따라서 협력기구에 무엇을 논의할 것인가, 중앙과 지방간에 문제의식이 높은 구체적인 의제를 선정하는 노력이 상호 혹은 지방 내부에서 선행되어야 한다.

둘째 협력기구의 예비적인 운영이 요청된다. 일본은 협의의장을 법제화하기 전에 몇 차례의 예비 실험을 하였다. 삼위일체 개혁을 진행하는 과정에서, 삼위일체 개혁으로 나타난 지역 간 격차를 논의하는 과정에서 법제화되기 전에 중앙지방 협의회가 정기적으로 개최되었다. 이러한 경험이 법제화된'협의의

97) 하동현(2016)을 수정

장'을 생성시켰다고 볼 수 있다. 우리나라 역시 실험적 운영을 통해 기구의 역할과 필요성을 파악하는 기회를 가져야 할 것이다.

6) 지역발전에 있어서의 시사점

전국지사회는 부회장이 7개의 권역별로 선출된다. 전국지사회 전체의 의사를 대변하는데 특정 권역의 의사를 청취하고 미서적으로 조정하여 전체적인 공통이해를 구축해 나가기 위함이다. 또한 권역별 현안을 선정하고 지방 전체의 우선순위를 파악해 가는 과정이기도 하다. 현이라는 광역의 행정구역을 뛰어넘는 광역연합 차원의 지역발전 정책을 구성하는 토대가 될 수 있다는 것이다.

<표 3-7-14> 권력별 연합조직

권역별 연합조직	구성 자치단체
홋가이도 동북지방지사회	홋가이도, 아오모리현, 이와테현, 미야기현, 아키타현, 야마가타현, 후쿠시마현, 니가타현
간토 지방지사회	이바라기현, 도치기현, 군마현, 사이타마현, 치바현, 도쿄도, 가나가와현, 야마나시현, 나가노현, 시즈오카현
북간토반에츠 5현 지사회의	후쿠시마현, 이바라기현, 도치기현, 군마현, 니가타현
추부권 지사회의	도야마현, 이시가와현, 후쿠이현, 야마나시현, 나가노현, 기후현, 시즈오카현, 아이치현, 미에현, 시가현
긴키블록지사회	후쿠이현, 미에현, 시가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 나라현, 와카야마현, 돗토리현, 도쿠시마현
추고쿠지방지사회	돗토리현, 시마네현, 오카야마현, 히로시마현, 야마구치현
시고쿠지사회	도쿠시마현, 가가와현, 에히메현, 고치현
규슈지방지사회	야마구치현, 후쿠오카현, 사가현, 나가사키현, 구마모토현, 오이타현, 미야자기현, 가고시마현, 오키나와현

한편 전국지사회와는 별개로 권역별 지사회도 구성되는데 광역자치단체 뿐만 아니라 광역급의 기초자치단체들(정령도시)이 참여하기도 한다. 그리고 배타적인 협의체가 아니라 복수로 참여하는 열린 협의체이다. 권역별 발전방

향 및 쟁점도출, 정책의 내용 구성, 정보와 인식의 공유, 정책의 제안 등 중요한 역할을 수행한다. 예를 들어 제100회 중부권지사회의에 참석한 나가노현은 자신들이 제안한 저출산 정책 등을 중부권지사회가 정부에 제안하는데 합의하였다. 또한 지역경제 활성화를 주체로 한 패널 토론을 실시하였고, 이 사안에 대한 공통 인식을 마련하여 "대외선언"을 채택하였다[98].

요컨대 전국지사회, 권력별 지사회를 통해 지역발전정책에 대한 상호논의와 방향 및 의제설정, 내용 제안 등의 활동이 활성화되고 있다.

7) 국회의원 선출의 시사점

일본은 중의원, 참의원의 양원제로 운영되고 있고 각각의 의원 선출은 독자적으로 이루어지고 있다. 우리나라처럼, 국민이자 주민들은 국정의 대표로 국회의원을, 지역의 대표로 단체장과 의원을 각각 선출하고 있다. 국회의원들이 국정과 지방에서 겸임하는 제도는 없으며, 개별적으로 국민/주민들의 선택을 받고 있다.

주목할 점은 국회의원과 지방 정치가들 간의 관계가 상대적으로 자율적이라는 점이다. 우리나라의 경우, 국회의원과 지방의원/단체장의 관계는 매우 종속적이라고 평가된다. 그 지역의 국회의원들이 지방선거의 공천권에 큰 영향을 행사하여 지역정치인들은 공천권을 매개로 국회의원의 선거머신의 조직기반으로서 역할을 한다는 평가가 주류이다. 이러한 폐해를 시정하고자 기초자치선거에서의 정당공천제를 폐지하자는 주장이 높아지고 있다. 일본의 경우, 단체장 선거는 대부분의 후보자들이 무소속으로 출마한다. 설령 정당의 추천을 받아 입후보하고 있으나 정당인에 비해서 상대적으로 활동의 범위가 제약되지 않으며 선거운동에는 정당의 영향력이 제한적인 경우도 많다. 또한 특정 정당의 광역지부는 중앙정치에 예속되지 않은 높은 독자성을 지닌 것으로 평가된다. 즉 자민당의 경우 지역 조직을 구축하는 과정에서 각 지역의 주도권을 인정하면서 유연하게 조직을 구축해 왔으며, 지역별로 네트워크, 국회의원 계열, 상향식 조직 등 상이한 특징을 보여주는 것이 그 증거이다(笹部:2014)

결과적으로 지역 정치가 중앙정치에서 비교적 자유롭게, 지역의 논리로 작동되면서 중앙정치의 영향을 덜 받고 있다고 볼 수 있다.

---

98) http://www.pref.nagano.lg.jp/kikaku/kensei/shisaku/chijikai.html

제4장 정책적 시사점 및 결론

제1절 주요 국가 사례의 시사점

이상에서 우리나라 전국시도지사 협의회 및 독일, 스위스, 오스트리아, 미국, 프랑스, 영국, 일본의 광역지방정부 협의체에 관하여 살펴보았다. 살펴본 관점은 중앙-지방정부 간 협력의 요소로서 다음의 세 가지였다 첫째는 협의체의 역량으로서 법적 존립근거, 조직, 인력구성, 예산이나 운영재원 및 지역발전 능력 등의 요소들이었다. 둘째는 정부의 정책이나 사업에 대한 정보제공이나 의견수렴을 위한 법적 절차나 제도라는 요소로서 국정참여 제도의 보유에 관한 것이었다. 그리고 셋째는 실질적으로 광역지방정부 협의체가 상호의존적인 주체로 인정받고 국회에서 지방의 의견을 전달할 수 있는 지역대표성 확보를 위한 국회의원 선출이라는 제도적 요소이다.

본 연구는 이 세 가지 관점에서 시사점을 도출하기 위하여 (1) 국가적 성격, (2) 법적 근거, (3) 조직 및 인력구성, (4) 예산 및 운영재원, (5) 지역발전에 있어서의 시사점, (6) 국정참여, (7) 국회의원 선출 등의 구체적 차원에서 분석을 하였다. 여기서는 그 결과를 간단히 요약하고 앞으로 우리나라 대한민국시도지사협의회의 발전방안을 제시하고자 한다.

1. 국가적 성격에 따른 시사점

각 나라의 국가적 성격에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음 <표 4-1-1>과 같다. 우선 연방제와 단방제 국가 간에는 기본적인 차이가 있는데, 연방제 국가들에 비하여 단방제 국가들의 중앙정부 역할이나 영향력이 더 크다는 것이다. 광역지방정부 협의체의 모습은 나라마다 다른데, 연방제의 경우 대체로 주지사협의회가 이 역할을 맡고 있으며, 단방제의 경우 일반적으로 광역지자체에 해당하는 단위에 협의체가 구성되어 있다. 또한 협의체는 국가에 관계 없이 대체로 중앙과 지방의 가교역할을 충실히 하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 다른 나라들은 광역지방정부 협의체가 활발히 지자체나 지역의 이해를 증진시키는 활동을 전개하는 반면, 우리나라는 그러한 이익증진 활동이 상대적으로 약하다고 볼 수 있다. 그러한 이유는 다른 나라들이 협의체를 통하여 지방의 대표인 주지사나 시도지사와 중앙정부 혹은 국회와 긴밀한 소통을 할 수 있는 구조를 가진 반면, 우리나라는 그렇지 못하기 때문이다.

<표 4-1-1> 각국의 국가적 성격에 따른 시사점

연방/단방	국가	국가적 성격에 따른 시사점
연방제	독일	• 주지사협의회 제도는 연방(聯邦)국가에서 지방(支邦)국가의 대표들이 연방에 참여하는 제도 • 단방국가인 우리나라에서 지방자치단체의 대표들이 중앙에 참여하는 것과는 참여하는 단계, 근거 등에서 차이 • 광역협의체의 활동을 통한 지방자치단체의 참여를 위해서는 연방참사원과 같이 지방자치단체의 이익을 대표할 수 있는 지역대표형 상원제도를 설치하고 광역협의체를 비공식적인 회의로 활용할 필요가 있다는 점 시사 • 우리나라의 국회와 중앙행정부에 각각 지방자치단체의 장들과의 협의체를 두고 이를 수시로 정책을 조율하는 자문회의로 운영하는 방안 시사
	스위스	• 스위스의 칸톤정부협의회는 연방국가에서 지방(支邦)국가들이 연방에 참여하는 제도 • 26개 칸톤정부들이 공동으로 행동할 수 있는 협의체라는 점, 협의회의 본회의에서는 각 칸톤의 대표들이 참여하여 투표를 통하여 공동의 결정 • 칸톤정부협의회는 연방국가의 산물이라는 점에서 우리나라와 차이가 있지만, 우리나라의 시도지사협의회가 이에 가장 유사 • 중앙정부와 시도지사 간의 정치적 합의만 있다면, 시도지사협의회의 일부 회의를 중앙정부의 관계자를 포함시키는 비공식적 회의로 운영하는 것도 고려해 볼 만 하다는 점 시사 • 이와 같은 회의를 통하여 사안별로 정치적으로 영향력이 있는 협의회의 공식입장을 표명하는 방안도 고려해 볼 만 함
	오스트리아	• 독일의 주지사협의회와 상당히 유사 • 주지사협의회는 연방국가에서 '연방-주의 관계'에서 주가 연방의 행정과 입법에 참여하기 위한 제도

		• 주지사협의회는, 특히 연방상원의 활동과 관련된 협의체임 • 주지사협의회는 지역대표로 구성되는 연방상원을 통하여 각 지방의 대표들이 연방의 정책과정에 강력하게 참여할 수 있다는 점을 전제로 하고 각 주의 이익들을 연방에 반영시키는 매우 중요한 정치적 창구로서의 역할을 함 • 지방의 이익을 대변하기 위해서는 연방상원과 같이 지방자치단체의 이익을 대표할 수 있는 지역대표형 상원제도를 설치하는 것이 중요하다는 점 시사 • 우리나라의 국회와 중앙행정부에 각각 지방자치단체의 장들과의 협의체를 두고 이를 수시로 정책을 조율하는 자문회의로 운영하는 방안 시사
	미국	• 주정부는 주 안에서의 통상 규제, 선거관리, 지방자치체설립, 헌법수정 비준 등 연방정부가 침해할 수 없는 주(州)고유의 권한 보유 • NGA는 주권분립에 “기초한” 주지사 협의체 • 우리나라의 전국 시도지사협의회 또한 지방분권에 “기초한” 시·도지사협의체로 변화 필요
단방제	**프랑스**	• 광역자치단체인 데파르트멍과 권역자치단체인 레지옹은 연합제를 두어 지방분권 및 지역의 발전을 도모 • 중앙정부가 지방분권 및 국가 및 국토개혁에 주도권 행사하나, 중앙정부의 추진방식은 급진적이 아닌 완만한 방식, 독자적이 아닌 합의적인 방식을 채택 • 레지옹연합체와 지방지역연합체의 역할이 활발해졌다면 데파르트멍연합체는 그들의 불확실한 미래에 대응하여 적극적인 홍보, 행사주체, 활동성과 리포트 발간 등을 통해 다양하게 활동
	영국	• 잉글랜드 이외 지역국가는 단일의 지방자치계층이기 때문에 광역자치단체 협의체인 CCN은 잉글랜드 지역을 중심으로 활동 • 의원내각제 국가로서 의회중심적 권력구조를 가지고 있기 때문에 CCN의 활동은 내각을 대상으로 이루어질 뿐만 아니라 영국의회 내에서도 상당히 이루어짐 • 연구보고서와 사례연구 등을 발간할 때에도 해당 분

		야 국회의원들과 공동으로 작성하는 경우도 있는 등 국회의원들과의 다양한 협력 활동을 진행 • 의회 내에서 카운티 지역을 위한 초당적 모임(County All Party Parlimentary Group)이 결성되도록 지원함으로써 카운티 관련 이슈가 의회 차원에서 논의될 수 있도록 행·재정적 노력을 기울 • 우리나라는 지방행정 및 지방분권에 관심 있는 국회의원들이 시도지사협의회와 관련 이슈에 대한 논의를 정기적으로 진행할 수 있는 구조를 만들 필요
	일본	• 한국은 대통령제, 일본은 내각책임제로 차이를 보이고 있으나, 지방은 단체장과 의회를 각각 주민투표로 구성하는 기관대립형을 채택 • 한국과 일본은 관료주도의 경제성장 방식과 국가체제, 중앙우위의 중앙지방관계를 공통적으로 보여 줌 • 저성장, 고령화, 저출산 시대를 맞아 지방분권이 새로운 구조개혁의 대안이 될 수 있음을 시사(각 지역이 주체적인 다양성을 바탕으로 최적화된 개별적인 발전이 거시적인 국가발전으로 이루어지는 모델 구사)

따라서 다른 나라로부터 제시되는 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 독일로부터는 우리나라의 국회와 중앙행정부에 각각 지방자치단체의 장들과의 협의체를 두고 이를 수시로 정책을 조율하는 자문회의로 운영하는 방안을 시사받을 수 있다. 미국으로부터는 철저하게 지방분권에 “기초한” 시·도지사협의체로 변화가 필요하다는 점을 배울 수 있다. 영국으로부터는 지방행정 및 지방분권에 관심 있는 국회의원들이 시도지사협의회와 관련 이슈에 대한 논의를 정기적으로 진행할 수 있는 구조를 만들 필요가 있음을 알 수 있다. 일본은 지방자치단체의 구조는 기관대립형으로 비슷하나, 정부형태는 의원내각제로서 우리와 차이가 있어 보다 긴밀하게 지방의 대표와 국회의원들이 협력할 수 있는 구조를 가졌음을 배울 수 있다. 그러므로 우리나라도 향후 국회와 광역지방정부의 대표가 대한민국시도지사협의회를 통하여 더욱 긴밀한 소통관계를 가질 수 있는 장을 만들 필요가 있다.

2. 법적 근거에 따른 시사점

각 나라의 광역지방정부 협의체의 법적 근거에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음 <표 4-1-2>과 같다. 연방제 국가들의 경우 협의체의 법적 근거는 대체로 없는 편이며, 단방제의 경우 대체로 있는 편이어서 두 국가군에는 법적 근거의 차이가 존재하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 법적 근거를 떠나 오히려 자발적으로 구성된 협의체의 활동이 지자체의 이해를 더욱 증진시키는 경우들이 있어, 나라 별로 시사점을 도출하면 다음과 같다.

<표 4-1-2> 법적 근거에 따른 시사점

연방/단방	국가	법적 근거에 따른 시사점
연방제	독일	• 주지사협의회는 연방참사원 안에서 자율적으로 활동하는 주들의 자발적인 협의체라는 점에서 별도의 법적 근거가 없음 • 광역협의체의 운영을 어떻게 할 것인가에 따라 반드시 법적 근거가 요구되는 것은 아니라는 점 시사
	스위스	• 칸톤 정부협의회도 칸톤들의 자발적인 협의체로서 법적 근거 없음 • 스위스의 광역협의체는 우리나라의 경우에도 광역협의체를 설립하는 경우 반드시 그 법적 근거가 있어야만 되는 것은 아니라는 점을 시사
	오스트리아	• 주지사협의회는 구체적인 법적 근거가 없는 비공식적인 자발적 협의회 • 법적 구속력은 없지만, 실제로는 상당한 정치적 영향력을 행사 • 우리나라의 경우에도 광역협의체의 활동 여부에 따라 이 협의체의 설립에 반드시 그 법적 근거가 있어야만 하는 것은 아니라는 점을 시사
	미국	• NGA의 활동은 NGA 정관 (NGA's Articles of Incorporation)에 근거 • 법적·제도적 장치는 따로 없음 • 우리나라는 지방분권이 제대로 실현되지 않고 있어, 시도지사 협의회 활동을 보장하는 적실성 있는 법적 제도적 장치 마련 필요
단방제	프랑스	• 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 1901년 7월 1일의 협회법에 의해 자유로이 설치된 협의기관

		• 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 운영상의 자율성과 위원회장과 위원장들의 겸직가능으로 인해서 상원이나 국회에서도 활동이 가능하기 때문에 지방관련 정책에 영향을 미칠 수 있는 것이 사실 • 단, 법률의 영향하에서 역할을 수행
	영국	• 지방정부법에 지방자치단체의 협의체 설립에 대한 규정은 없으나, 협의체에 회비를 납부할 수 있는 규정은 마련되어 있음 • 협의체 기능 혹은 권한 등에 대해서도 법률에 규정하지 않기 때문에 협의체 활동의 법적 안정성은 우리나라보다는 취약 • 1997년 기존의 다양한 지방자치단체 협의체가 지방정부연합(LGA)로 통합되었지만, 카운티 지역의 이익을 대변하기 위해 지방정부연합(LGA) 내의 특수 이익단체로 CCN이 결성
	일본	• 우리나라의 지방자치법 제165조에서 규정하는 연합조직의 설치근거와 일본 지방자치법 제263조의3제1항의 기본적인 내용은 거의 유사 • 지방자치법 상으로 의견을 제출할 수 있는 범위가 일본은 지방자치 전반이 그 대상이 되고 있는 반면에, 우리나라는 법률에 한정 • 특히 법률이 아닌 정령(대통령령), 국가의 지방분권에 관한 정책적 방향, 직접적인 영향을 미치는 국가 시책에서 연합조직의 의사가 개진될 수 있도록 한 점이 지방자치법 등의 법률 개정에만 의사표명을 할 수 있도록 한 우리나라와는 다름 • 정책형성에서 지방에 대한 정부의 의무발생 단계에 관한 제도로. 일본 지방자치법 제263조의3제5항에서는 새로운 사무나 부담을 지우는 정책을 입안하려고 할 때에도, 정부는 사전에 연합조직에게 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있음. 즉 정부는 직접적인 영향을 미치는 정책을 수립하려고 할 때는 이에 관하여 관련 정보를 알려야 하고 이를 바탕으로 연합조직들은 자신들의 입장을 정리하도록 하고 있음. • 우리나라에는 동 규정은 존재하지 않음

연방제 국가들인 독일, 스위스, 오스트리아, 미국은 법적 근거가 없어도 광역지방정부 협의체가 지자체의 대표들이 국회 및 중앙정부와 소통할 수 있는 통로를 제공하여 이해를 증진시키고 있어, 지방분권이 제대로 실현되지 않고 있는 우리나라의 경우 시도지사 협의회 활동을 보장하는 적실성 있는 법적 제도적 장치의 마련이 오히려 필요하다고 할 수 있다.

프랑스의 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 운영상의 자율성을 가지며 위원회장과 위원들의 겸직가능으로 인해서 상원이나 국회에서도 활동이 가능하기 때문에 지방관련 정책에 영향을 미칠 수 있다. 현재 우리의 경우 겸직을 허용하기는 힘들 것이지만, 일본과 같이 '협의의 장'을 만들어 국회, 중앙정부, 지방의 대표들이 한 자리에서 소통을 할 수 있는 자리를 만들 수 있을 것이며, 대한민국시도지사협의회가 그러한 장이 될 수도 있을 것이다.

특히, 정책형성 과정에서 지방에 대한 중앙정부의 협력의무 발생에 관한 제도로서, 일본 지방자치법 제263조의 3 제5항에서는 새로운 사무나 부담을 지우는 정책을 입안하려고 할 때, 정부는 사전에 연합조직에게 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 즉 정부는 직접적인 영향을 미치는 정책을 수립하려고 할 때는 이에 관하여 관련 정보를 알려야 하고 이를 바탕으로 연합조직들은 자신들의 입장을 정리하도록 하고 있다. 우리나라에는 동 규정은 존재하지 않으므로 향후 도입을 검토해야 할 것이다.

3. 조직 및 인력구성에 따른 시사점

각 나라의 광역지방정부 협의체의 조직 및 인력구성에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음 <표 4-1-3>과 같다. 협의체는 연방과 단방제에 따라 존재여부가 결정되는 것은 아니며, 나라마다 조직과 인력구성의 형태가 차이가 나고 있다. 독일과 오스트리아는 별도의 조직이나 예산이 없는 반면, 스위스는 상설사무국을 ch재단에 두고 있으며 사무국의 사무원들이 ch재단 이외에도 칸톤 청사, 연방정부, 유럽연합 등에서도 근무하고 있어 지방의 이해를 적극적으로 반영 가능토록 하고 있다.

연방제 나라 가운데 미국은 가장 잘 정비된 조직과 인력을 가지고 있는데, NGA 핵심조직은 위원회와 연방관계국, 그리고 정책연구·개발센터로 구성되어 있다. NGA가 다루어야 하는 공공분야는 노동, 교육, 보건, 환경, 에너지, 교통, 안보, 안전, 경제, 복지 분야 등이며, 결정된 NGA 정책의 현실화와 관련하여서는 연방관계국이 조직 내 로비전담부서로서 연방정부를 상대로 한

로비활 동을 수행하여 정책의 수용성을 높이고 있다.

<표 4-1-3> 조직 및 인력구성에 따른 시사점

연방/단방	국가	조직 및 인력구성에 따른 시사점
연방제	독일	• 주지사협의회는 그 의장을 각 주가 돌아가면서 맡고, 협의회의 회의는 의장 주의 사무국이 담당하도록 되어 있기 때문에, 별도의 조직이 없음 • 시도지사협의회의 경우에도 '별도의 비공식적인 정치적 회의'를 각 시도가 돌아가면서 운영하는 방식으로 개최할 수 있다는 점 시사
	스위스	• 칸톤 정부협의회는 상설 사무국을 두고 있음 • 사무국의 운영을 스위스연방의 협력을 위한 ch 재단에 위임 • 사무국의 사무원들은 ch 재단 이외에도 칸톤 청사, 연방정부, 유럽연합 등에서도 근무 • 사무국의 직원이 약 30명 가량 됨 • 아울러 칸톤정부협의회에는 다양한 전문위원회와 전문가그룹이 있음 • 지방의 이익을 대변하기 위해서는 광역협의체 안에 전문가를 확충하고, 또한 분야별 전문위원회를 확대하여야 한다는 점을 시사
	오스트리아	• 주지사협의회는 주의 사무국들이 돌아가면서 협의회를 준비하므로, 별도의 사무조직이나, 인력 및 예산을 요하지 않음 • 이는 주지사협의회가 비공식적인 정치적 모임이라는 점에서 이와 같이 운용되는 것임 • 우리의 경우에도 시도지사협의회는 그대로 두면서 '비공식적인 시도지사와 중앙행정부와의 협의체'를 운영하되, 이 협의체의 경우 의장직을 맡는 각 시도에서 회의를 준비하는 것으로 운영하는 방법을 생각해 볼 수 있음
	미국	• NGA 핵심조직은 위원회와 연방관계국, 그리고 정책연구·개발센터

		• NGA가 다루어야 하는 공공분야는 노동, 교육, 보건, 환경, 에너지, 교통, 안보, 안전, 경제, 복지 분야구·개발센터 • 결정된 NGA 정책의 현실화와 관련하여서는 연방관계국이 조직 내 로비전담부서로서 연방정부를 상대로 한 로비활동을 수행 • 연구·개발능력 및 로비스트 자격을 갖춘 전문 인력을 자체 채용 하여 관련 기능 수행을 위한 전담인력을 확보
단방제	**프랑스**	• 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 1901년의 협회법에 따라 운영되기 때문에 공통적으로 위원회장, 사무총장, 재무관 등으로 구성된 집행위원회의 역할을 수행 • 여기에 분과사업을 하는 분과위원회와 기존사무, 홍보 및 자문을 하는 홍보처, 사무처가 구성됨 • 조직과 관련해서는 다양한 주제하에 분과위원회가 활성화되어 지역의 관심사에 대한 회원들간에 충분한 논의 및 의견교환을 수행 • 인력과 관련해서는 홍보처, 사무처에서 일하는 직원을 제외하고도 각 연합체회원인 각 지방자치의 지방위원이나 전문가의 참여가 활발하게 이루어지고 있음
	영국	• CCN은 기본적으로 사무조직의 규모가 크지 않은 반면, 운영위원회와 집행위원회 등 협의체적 조직 구조에 의해서 운영이 이루어짐 • CCN 운영위원회에서 전략적 방향과 업무계획 및 예산을 수립하는 등 CCN업무의 중심적 역할을 수행 • 각 분야별 대변인들이 운영위원장과 운영위원회의 업무를 지원하는 구조 • 운영위원회와 대변인들은 회원단체에서 추천하는 지방의원들로 구성되어 있어 회원단체들이 직접적으로 참여하는 형태로 구조화 • 실무적으로는 5~6명의 사무국의 인력만이 운영위원회와 대변인들을 지원(실무인력의 규모는 작으나, 직원들은 지방정부연합, 지방의회에서 장기간 근무했기 때문에 지방분권 등에 대한 경험과 지식은 풍부한 것으

		로 보이며, 이런 전문성을 바탕으로 중앙정부 정책에 대한 분석 및 대안 제시 등의 역할을 하고 있는 것으로 보임) • 우리나라 시도지사협의회는 현재 시·도 기획실장으로 구성되는 실무협의회를 두고, 특정과제 등을 추진하기 위해 특별실무위원회(시·도 실무담당 실국장 등)를 구성할 수 있도록 하고 있으나, 보다 효과적인 정책개발 및 연구를 위해서는 상시적으로 운영될 수 있는 분과위원회 설치가 필요
	일본	• 전국지사회는 '전국지사회의'라는 최고 의사결정기구 아래 6개의 상임위원회, 6개의 특별위원회, 각 종 프로젝트팀 및 대책본부 등으로 운영 • 사무총장을 두고 총무부, 조사제1부, 조사제2부, 조사제3부가 있으며, 그 아래에 지방자치정책센터가 설치 • 총무부 이외의 3개 조사부는 지사회의 해당 상임위원회를 지원하는 활동이 주업무로서, 이에 힘입어 지사들의 활동이 상대적으로 활발 • 지사들은 지사회 전체의 임원, 상임위원회 위원, 프로젝트팀 멤버, 특별위원회에 책임을 맡거나 소속되어 정책분야별로 대안을 마련하거나 의사결정에 관여하며, 합의안을 가지고 회장을 비롯하여 위원장이나 프로젝터 리더가 정부나 정당에 설명하거나 요청, 제안하는 활동을 전개 • 우리의 시도지사협의회는 정부정책에 대한 대응책 마련이나 지방의 합의안 도출보다는 서로 간의 연락과 홍보활동에 치중하며, 협의회 자체의 조직 운영에 중심을 두고 있다는 인상이 크나, 지사들 총회를 제외하고는 별도로 정책을 협의하거나 업무를 분담하여 활동하는 모습은 상대적으로 적은 편이어서 이의 개선이 요구됨

한편, 연구·개발능력 및 로비스트 자격을 갖춘 전문 전담인력을 자체적으로 채용하여 관련 기능을 수행토록 하고 있다. 만일 여건이 허락된다면 우리나라의 대한민국시도지사협의회도 미국과 같은 모형을 수용하여야 할 것이다.

프랑스의 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 조직과 관련해서는 다양한

주제하에 분과위원회가 활성화되어 지역의 관심사에 대한 회원들간에 충분한 논의 및 의견교환을 수행하고 있으며, 인력과 관련해서는 홍보처, 사무처에서 일하는 직원을 제외하고도 각 연합체회원인 각 지방자치의 지방위원이나 전문가의 참여가 활발하게 이루어지고 있다. 프랑스 사례는 우리나라에 지방의회의 의원이나 전문가들이 적극적으로 협의회 활동에 참여할 수 있는 열린 구조의 필요성을 제시하고 있다.

영국의 CCN은 사무조직의 규모가 크지는 않지만, 산하 위원회 등 협의체적 조직 구조에 의해서 운영이 이루어지고 있으며, CCN 운영위원회에서 전략적 방향과 업무계획 및 예산을 수립하는 등 CCN 업무의 중심적 역할을 수행하고 있다. 그러나 각 분야별 대변인들이 운영위원장과 운영위원회의 업무를 지원하는 구조로 되어 있으며, 운영위원회와 대변인들은 회원단체에서 추천하는 지방의원들로 구성되어 있어, 실상 회원단체들이 직접적으로 참여하는 형태로 구조화되어 있다. 실무적으로는 5~6명의 사무국의 인력만이 운영위원회와 대변인들을 지원하지만, 직원들은 지방정부연합, 지방의회에서 장기간 근무를 하여 지방분권 등에 대한 경험과 지식은 풍부하며, 이런 전문성을 바탕으로 중앙정부 정책에 대한 분석 및 대안 제시 등의 역할을 하고 있다. 영국을 벤치마킹 하면, 우리나라 시도지사협의회는 현재 시·도 기획실장으로 구성되는 실무협의회를 두고, 특정과제 등을 추진하기 위해 특별실무위원회(시·도 실무담당 실국장 등)를 구성할 수 있도록 하고 있으나, 보다 효과적인 정책개발 및 연구를 위해서는 상시적으로 운영될 수 있는 분과위원회 설치가 필요하고 할 수 있다.

일본의 전국지사회는 '전국지사회의'라는 최고 의사결정기구 아래 6개의 상임위원회, 6개의 특별위원회, 각종 프로젝트팀 및 대책본부를 두고 운영되며, 사무총장을 두고 총무부, 조사제1부, 조사제2부, 조사제3부가 있으며, 그 아래에 지방자치정책센터가 설치되어 있다. 총무부 이외의 3개 조사부는 지사회의 해당 상임위원회를 지원하는 활동이 주업무로서, 이에 힘입어 지사들의 활동이 상대적으로 활발한 것이 특징이다. 이점은 우리의 시도지사협의회와 대비되는 점으로서, 협의회가 정부정책에 대한 대응책 마련이나 지방의 합의안 도출보다는 서로 간의 연락과 홍보활동에 치중하며, 협의회 자체의 조직 운영에 중심을 두고 있으며, 지사들이 총회를 제외하고는 별도로 정책을 협의하거나 업무를 분담하여 활동하는 모습을 볼 수 없는 우리나라에 많은 시사점을 던져주고 있다.

4. 예산 및 운영재원에 따른 시사점

각 나라의 광역지방정부 협의체의 예산 및 운영재원에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음 <표 4-1-4>와 같다. 예산이나 운영재원은 연방 대 단방제 국가라는 점에 따라 차이가 나는 것이 아니라, 각 나라마다 특성에 따라 달리 운영되고 있다.

독일이나 오스트리아는 별도의 예산이 없으나, 스위스는 인구수에 따라 칸톤을 통하여 조달하고 있다.

미국의 NGA 운영에 있어 특이점은 세금문제를 포함한 로비활동의 투명성 확보와 관련하여 정책 연구·개발센터와 기타 조직의 운영재원을 따로 구별하여 운용하고 있다는 점이다. 또한 우리나라 시도지사협의회가 주목할 점은 NGA의 운영재원 구분만이 아니라, NGA의 재정 건전성, 회원분담금의 증감, 수입원의 다변화 여부, 사업 활동에 투입되는 자원의 비율, 회원 분담금 대비 회원 편익의 크기와 관련한 NGA의 재정 활동상 특징들이다. NGA는 2012년을 기점으로 건전재정을 유지하면서 흑자의 폭을 지속적으로 확대하고 있으며, 단순한 조직관리가 아닌 조직 본연의 사업 활동에 투입되는 자원의 비율(Program Services/ Expenses Total)을 지속적으로 늘려감으로써 2012년부터 회원 분담금(Member Dues)은 줄여 회원의 부담은 최소화 시키는 대신, 수입원을 다양화시켜 재정수입(Support and Revenue Total)을 증대시키려 노력하고 있다. 우리나라의 대한민국시도지사협의회도 회원의 분담금 외에 수입원의 다변화를 통한 흑자재정의 유지와 사업에 투입되는 자원의 비율을 확대하여야 하 것이다.

영국의 CNN의 경우, 연차 컨퍼런스에서 기업 및 기관 등의 스폰서를 통해 잉여금을 확보하거나 캠페인을 위한 기금을 적립하고 있으며, 적립된 기금 중 일부는 캠페인 혹은 정책연구를 위해 활용하고 있다. 우리나라 시도지사협의회에서도 특정사업의 효과적·유연한 추진을 위해서는 예산의 일부를 적립하여 활용할 필요가 있다.

일본의 경우, 전국지사회의 예산은 평등하게 부여된 일정한 액수를 기본으로 하며 각 자치단체가 규모에 따라 분담액을 더 내는 구조로 운영된다. 또한 '협의의 장'의 운영예산도 정부와 지방측이 절반씩 부담하고 있다. 우리나라 역시 정부와 대등한 입장에서 예산편성을 평등하게 하여 협의체 운영에서 재정에 종속되지 않도록 할 필요 있다.

<표 4-1-4> 예산 및 운영재원에 따른 시사점

연방/단방	국가	예산 및 운영재원에 따른 시사점
연방제	독일	• 주지사협의회는 회장직을 맡는 주에서 돌아가면서 협의회를 운영하므로 별도의 예산이 필요치 않음
	스위스	• 칸톤정부협의회는 연간 예산이 43억 7천만원 • 예산액은 인구수에 따라 각 칸톤을 통하여 조달
	오스트리아	• 주지사협의회는 주의 사무국들이 협의회를 준비하므로 협의회를 위한 예산이 필요치 않음
	미국	• NGA는 세금문제를 포함한 로비활동의 투명성 확보와 관련하여 정책 연구·개발센터와 기타 조직의 운영재원을 따로 구별하여 운용 • 우리나라 시도지사협의회가 눈여겨봐야 할 것은 NGA의 운영재원 구분이 아니라 재정 건전성, 회원분담금의 증감, 수입원의 다변화 여부, 사업 활동에 투입되는 자원의 비율, 회원 분담금 대비 회원 편익의 크기와 관련한 NGA의 재정 활동상 특징들임 • 2012년을 기점으로 건전재정을 유지하면서 흑자(수입-지출: Changes in net Assets)의 폭을 지속적으로 확대 • 단순한 조직관리가 아닌 조직 본연의 사업 활동에 투입되는 자원의 비율 (Program Services/ Expenses Total)을 지속적으로 늘려감 • 2012년부터 회원 분담금(Member Dues)은 줄여 회원의 부담은 최소화 시키는 대신, 수입원을 다양화시켜 재정 수입(Support and Revenue Total)의 증대 노력
단방제	프랑스	• 데파르트멍연합체와 레지옹연합체의 주요 수입은 연합체에 참여하고 있는 광역 및 권역지방자치단체의 회비로 구성 • 지출은 역시 인건비에 있으며 인건비 다음으로 외부서비스 구입이 두 번째 지출에 해당 • 홍보비 이외에 부가서비스구입, 행사주체비, 고문비, 외부교육비 등이며, 기본적으로 흑자운영을 기본으로

		함
	영국	• CCN의 수입은 대부분 회원단체의 회비분담금(95%)으로 운영되고 있으며, 지출의 대부분은 직원인건비(75%)가 차지(한국과 비슷) • CCN의 경우 연차 컨퍼런스에서의 기업, 기관 등의 스폰서를 통해 잉여금을 확보 • CCN은 캠페인을 위한 기금을 적립하고 있으며, 적립된 기금 중 일부는 캠페인 혹은 정책연구를 위해 활용 • 우리나라 시도지사협의회에서도 특정사업의 효과적·유연한 추진을 위해서는 예산의 일부를 적립하여 활용할 필요
	일본	• 전국지사회의 예산은 평등하게 부여된 일정한 액수를 토대로 자치단체의 규모에 따라 분담액을 더 냄 • '협의의 장'의 운영예산도 정부와 지방측이 절반씩 부담 • 우리나라 역시 정부와 대등한 입장에서 예산편성을 평등하게 하여 협의체 운영에서 재정에 종속되지 않도록 할 필요 있음

5. 국정참여에 따른 시사점

각 나라의 광역지방정부 협의체의 국정참여에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음 <표 4-1-5>와 같다.

<표 4-1-5> 국정참여에 따른 시사점

연방/단방	국가	국정참여에 따른 시사점
연방제	독일	• 연방참사원은 연방차원에서 주의 이해관계를 실현시킬 수 있는 강력한 형태의 참여제도 • 연방참사원 내에서 활동하는 주지사협의회의 결정은 법적인 효력은 없으나, 정치적인 구속력을 가짐 • 실제 연방참사원의 회의에 앞서 주지사협의회에서 논의되고 결정된 내용이 거의 연방참사원에서 그대로 논의되고 결정되는 것이 일반적인 관례임

		• 이러한 점에서 주지사협의회를 통한 연방에의 참여는 매우 강력한 사실상의 효과를 가지고 있음
	스위스	• 스위스의 경우 3부 인구밀집지역연합회가 매우 특징적임. 3부 연합회는 연방내각, 칸톤정부협의회, 스위스 도시연합 및 스위스 게마인데연합으로 구성되어 있는데, 주목할 점은 3부 연합회는 연방, 칸톤, 도시, 게마인데가 긴밀히 함께 하고 공동의 인구밀집지역 정책을 개발하기 위하여 창설되었다는 점임 • 칸톤정부협의회는 26개 칸톤정부들이 공동으로 행동할 수 있는 협의체 • 협의회의 본회의에서는 각 칸톤의 대표들이 참여하여 투표를 통하여 공동의 결정을 함으로써 공통된 의사를 형성 • 협의회의 의견표명이 연방정부의 정책결정에 사실상 커다란 영향력을 행사
	오스트리아	• 주지사협의회는 연방의회에 영향 미침 • 주지사협의회에는 주행정청대표자들, 그리고 통상 연방정부의 수반(연방수상 또는 연방행정부장관)이 함께 참여 • 연방대통령과의 회담도 반복적으로 개최된다는 점에서 연방행정에도 상당한 영향력을 행사
	미국	• 집행위원회, 특별위원회, 재정위원회, 법률위원회와 더불어 주지사들을 그 위원으로 하는 5개의 상임위원회가 있는데, 상임위원회를 통해 NGA 정책이 심의되어지고 주요 정책이슈들이 주지사들에 의해 다루어짐 • 우리나라 시도지사협의회는 조직의 규모가 작아 상임위 구성의 현실적 가능성에 대한 문제제기가 있을 수 있겠으나 중앙정부 정책에 대한 시도지사들의 의견결집 효과성 담보와 관련하여 상임위원회 설치의 타당성, 조직의 규모를 고려한 상임위 설치 가능방법 등을 신중히 검토해 볼 필요
단방제	**프랑스**	• 데파르트멍연합체와 레지옹연합체의 국정참여는 주로 네트워크로 간접적으로 수행하나 현실상 직접적으로 참여한다고 해도 지나치지 않음 • 프랑스 행정문화의 특징인 겸직가능으로 인해 광역

		및 권역지방연합체 회원이 정책수립에 직접 참여 • 의회의 각종 위원회에 대표자로 참석하여 지방의 이익을 대변하기도 하고 장관과의 상담회의에 수차례 참여 지방의 입장을 표명하기도 함 • 특히, 정부입법제안 수정안 등을 통해서도 국정에 참여
	영국	• 카운티 지역에 영향을 미칠 수 있는 정부정책에 대한 다양한 연구결과를 카운티 지역의 특성을 고려하여 제공하고 있으며, 이는 CCN의 가장 중요한 활동 중의 하나로 인식 • LGA등과의 협력 등을 통해 특정 사안에 대한 상세한 연구보고서를 제시 • CCN은 지방의 권한이양을 최우선 과제로 설정하면서 5개의 핵심 영역을 중심으로 다양한 활동을 추진 • 우리나라 시도지사협의회는 정책연구의 전문성과 적절성을 개선할 수 있는 방안(다양한 전문가 활용 방안, 시도 공무원 활용 방안 등)과 함께 연구결과의 전달 및 이슈화(국회에서의 활동 등) 에 대한 심도 깊은 고민이 필요하며, 중장기적 관점에서 지방분권의 정책대상을 분야별로 설정하고, 연도별로 집중해야할 정책영역을 제시하는 방안도 고려해 볼 필요
	일본	• 2010년 3월 정부는 “국가와지방의협의의장에관한법률안”을 결정하였고, 국회를 통과하여 2011년 4월 28일에 법률로 제정 • ‘협의의 장’의 설치 목적은 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 기획, 입안, 실시하고자 할 때, 국가와 지방이 서로 협의하면서, 내각부설치법에서 규정하고 있는 사무들을 효과적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 것 • ‘협의의장’의 구성원은 정부와 지방을 대표하는 위원들로 구성되는데, 정부 측은 내각관방장관, 특명담당대신(내각부설치법 제4조 제1항 제3호의2의 개혁 사무담당 대신), 총무대신, 재무대신, 총리가 지정한 국무대신이며, 지방 측은 광역자치단체의 단체장과 광역의회의 의장, 기초자치단체의 시장과 시의회 의장, 기초

		자치단체 중 정촌의 단체장과 정촌의회 의장 등 자치단체의 전국 연합조직의 대표들로 구성 • 논의의 주제는 1)국가와 지방간 역할 분담 관련 사항, 2) 지방행정, 지방재정, 지방세제, 그 외 관련 사항, 3) 경제재정 정책, 사회보장 정책, 교육 정책, 사회자본 정비 관련 정책, 그 외 정책 중, 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 것 등 • '협의의 장'은 매년 정기적으로 4회 정도 개최하게 되는데 법률이 아닌 운영규칙으로 규정되어 있으며, 총리는 임시적으로 회의를 소집할 수 있으며, 구성원들도 총리에게 소집을 요구할 수 있음 • '협의의 장'에 참여한 구성원들은 협의된 결과를 존중해야 하는데, 법적 구속력은 없으나 정부와 지방이 서로 합의하였다면 이를 존중하는 것이 정치적인 도의라고 인식

각 나라는 대부분 광역지방정부 협의체가 중앙정부나 국회에 구속력을 가질 수 있는 영향력을 행사하고 있다. 독일, 스위스, 오스트리아 등은 주정부가 연방정부의 정책결정에 큰 영향력을 행사할 수 있도록 하는 겸직이나 행정수반의 참여제도를 가지고 있다.

미국은 집행위원회, 특별위원회, 재정위원회, 법률위원회와 더불어 주지사들을 그 위원으로 하는 5개의 상임위원회가 있어, 상임위원회를 통해 NGA 정책이 심의되어지고 주요 정책이슈들이 주지사들에 의해 다루어지고 있다. 반면, 우리나라 시도지사협의회는 조직의 규모가 작아 현재 상임위 구성은 않되어 있지만, 중앙정부 정책에 대한 시도지사들의 의견결집 효과성 담보와 관련하여 향후 상임위원회 설치의 타당성, 조직의 규모를 고려한 상임위 설치 가능방법 등을 신중히 검토해 보아야 할 것이다.

프랑스는 행정문화의 특징인 겸직가능으로 인해 광역 및 권역지방연합체 회원이 정책수립에 직접 참여하거나, 의회의 각종 위원회에 대표자로 참석하여 지방의 이익을 대변하기도 하고, 장관과의 상담회의에도 참여하여 지방의 입장을 표명하기도 한다. 특히, 정부입법제안에 대한 수정안 등을 통해서도 국정에 참여하는 구조를 가지고 있다. 겸직제도가 금지된 우리나라에서는 제도적 채택은 어려울 것으로 보인다.

반면 영국은 CNN의 가장 중요한 활동으로 카운티 지역에 영향을 미칠 수

있는 정부정책에 대한 다양한 연구결과를 카운티 지역의 특성을 고려하여 제공하고 있다. 이 과정에서 CNN은 LGA등과의 협력 등을 통해 특정 사안에 대한 상세한 연구보고서를 제시하며, 지방의 권한이양을 최우선 과제로 설정하면서 5개의 핵심 영역을 중심으로 다양한 활동을 추진하고 있다. 이 점이 우리가 벤치마킹할 수 있는 점으로서, 정책연구의 전문성과 적절성을 개선할 수 있도록 다양한 전문가 활용과 시도 공무원을 활용하는 방안 등과 함께, 연구결과의 전달 및 이슈화(국회에서의 활동 등)에 대한 심도 깊은 고민이 필요하며, 중장기적 관점에서 지방분권의 정책대상을 분야별로 설정하고, 연도별로 집중해야 할 것이다.

6. 지역발전에 따른 시사점

각 나라의 광역지방정부 협의체의 지역발전에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음 <표 4-1-6>과 같다.

<표 4-1-6> 지역발전에 따른 시사점

연방/단방	국가	지역발전에 따른 시사점
연방제	독일	• 주들의 이해가 연방에 반영됨으로써 지역발전에도 직·간접적인 영향 • 실제로 주지사협의회가 개최되는 도시에서는 전 연방 각 주의 주지사들이 한 곳에 모인다는 점에서 협의회 개최 자체가 매우 큰 정치적인 이슈가 됨으로써 이러한 점에서도 주지사협의회는 그 지역발전에도 매우 큰 영향을 미침
	스위스	• 칸톤정부협의회의 구성원인 26개 칸톤정부들은 칸톤정부협의회를 통하여 지역의 문제를 연방에 전달함으로써 지역발전에도 직·간접적인 영향을 행사
	오스트리아	• 지역발전에도 직·간접적인 영향 행사 • 실제로 주지사협의회가 개최되는 도시에서는 전 연방 각 주의 주지사들이 한 곳에 모인다는 점에서 협의회 개최 자체가 매우 큰 정치적인 이슈가 됨으로써 이러한 점에서도 주지사협의회는 그 지역발전에도 매우 큰 영향을 미침

	미국	• 지역발전과 관련하여 정책연구·개발 센터에 근무하는 전문 연구직 종사자를 포함한 총 50명의 자체직원을 통해 주(州) 또는 주(州)-주(州)차원의 정책 연구·개발/정책자문, 학습 및 경험공유의 기회제공, 연구결과물·정보 전달과 같은 서비스를 주지사와 그들의 정책 보좌관들에게 제공 • 시도지사협의회 정책연구센터의 연구진 확충과 함께, 정책연구센터의 일부 시·도에 해당되는 정책에 대한 정책지원 및 개별 시·도의 정책적 관심사항에 대한 정책지원 기능을 확대·강화시켜 시·도(지사)의 정책수요에 대한 시도지사협의회의 대응능력을 제고시킬 필요
단방제	**프랑스**	• 데파르트멍연합체와 레지옹연합체는 국제화, 기업 및 직업연합체들과의 협조를 통해 지역발전에 적극적인 활동을 수행 • 데파르트멍연합체의 경우에는 사회복지, 광역지방개혁정책, 주민안정 및 보호, 환경 및 지속발전, 혁신 및 디지털, 유럽사회사업기금 프로그램에 대한 광역공무원교육, 광역지방간 이동성, 주택사회기금 지원상태 연구, 국토정비 및 지방발전, 체육 및 문화홍보 중학생대회, 데파르트멍 마케팅 및 홍보, 데파르트멍 국제화, 테파르트멍의 광역지방자치단체 동일성, 광역단체위원교육연합체와의 협력, 세미나 개최, 홍보 및 정보출판 등 • 레지옹연합체도 COP 21주제에 대해 레지옹과 공동으로 적극적인 참여사업, 지방정책, 국제관계 및 광역지방상호협조, 지속발전, 에너지 그리고 자연보호, 국토정비, 농업, 식품, 수산 및 산림, 문화, 경제, 지방책임경제, 연구 그리고 혁신, 교육, 노동, 직업 및 훈련교육, 유럽기금, 체육, 교통 등
	영국	• CCN은 카운티 대표 등을 대상으로 다양한 이슈에 대한 설문조사를 통해 의견을 수렴하고, 복지예산의 배분 방식 개선, 지방재정을 위한 제도적 개선 등 정책영역별로 정부정책의 개선방향 및 권한이양에 대한 내용을 제시함으로써 카운티 지역발전을 위한 노력
	일본	• 전국지사회는 부회장이 7개의 권역별로 선출하여 특

		정 권역의 의사를 청취하고 미시적으로 조정하여 전체적인 공통이해를 구축

광역지방정부 협의체의 주요 모적이 지역의 이해를 실현시키는 것이기 때문에 어찌 보면 지역발전에 협의체는 직·간접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 보다 더 시사점을 제공 받을 수 있는 경우는 미국이라고 할 수 있다.

미국의 경우, 지역발전과 관련하여 정책연구·개발센터에 근무하는 전문 연구직 종사자를 포함한 총 50명의 자체직원을 통해 주(州) 또는 주(州)-주(州) 차원의 정책 연구·개발/정책자문, 학습 및 경험공유의 기회제공, 연구결과물·정보 전달과 같은 서비스를 주지사와 그들의 정책 보좌관들에게 제공하고 있다. 우리나라의 시도지사협의회 정책연구센터도 연구진의 확충과 함께, 시·도가 원하는 정책에 대한 맞춤형 정책지원 및 개별 시·도의 정책적 관심사항에 대한 정책지원 기능을 확대·강화시켜 시·도(지사)의 정책수요에 대한 시도지사협의회의 대응능력을 제고시킬 필요가 있다.

7. 국회의원 선출에 따른 시사점

각 나라의 광역지방정부 협의체의 국회의원 선출에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음 <표 4-1-7>과 같다. 연방제 국가의 경우, 대부분 상하원을 가지고 있어 지역의 대표성을 갖는 의원이 이해를 반영하는 구조를 가지고 있다. 그러나 우리나라에는 양원제의 채택을 시사할 뿐 실현가능성은 낮다고 할 수 있다.

<표 4-1-7> 국회의원 선출에 따른 시사점

연방/단방	국가	국회의원 선출에 따른 시사점
연방제	독일	• 연방의회는 국민들의 직접선거로 선출되지만, 연방참사원은 각 주정부의 구성원으로 구성된다는 점이 특징(연방참사원은 주의 이익을 연방에 대하여 대변하는 기관) • 주지사협의회는 구성원 가운데 국회의원이 없지만, 국회의원이 구성원으로 참여하지 않더라도, 하원의 입법

		활동에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 지역대표형 상원제도가 도입되어 있다면, 이와 같은 상원을 통하여 주지사협의회만으로도 연방의 입법에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점 시사 • 우리나라에 대해서는 지역대표형 상원제로의 제도변경이 필요하다는 것을 시사
	스위스	• 연방상원은 칸톤이 선출한 칸톤대표들로 구성되는 '지역대표형' 상원이라는 점 • 연방상워의 구성원인 칸톤의 대표들은 칸톤의 지시에 구속되지 않고 자율적 결정권 가짐 • 칸톤정부협의회는 구성원 가운데 국회의원이 없으나, 국회의원이 구성원으로 참여하지 않더라도, 하원의 입법활동에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 지역대표형 상원제도가 도입되어 있다면, 이와 같은 상원을 통하여 칸톤정부협의회만으로도 연방의 입법에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점 시사 • 우리나라의 경우에도 입법부 안에 지역대표형 상원을 두는 방안을 생각해 볼 필요 있음
	오스트리아	• 연방하원의 의원들은 국민들의 직접선거로 선출되지만, 연방상원(Bundesrat)은 주민 수에 따라 개별 주의회(연방주의 의회)가 대표를 파견함으로써 구성 • 독일의 경우와는 달리, 오스트리아 연방상원의 구성원은 자유위임이며 일정한 면책특권을 가짐 • 주지사협의회는 구성원 가운데 국회의원이 없지만, 국회의원이 구성원으로 참여하지 않더라도, 하원의 입법활동에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 지역대표형 상원제도가 도입되어 있다면, 이와 같은 상원을 통하여 주지사협의회만으로도 연방의 입법에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점 시사 • 우리나라에 대해서는 지역대표형 상원제로의 제도변경이 필요하다는 것을 시사
	미국	• 주민대표만이 아닌 주(州)를 대표하는 지역대표 의원도 의회에 있음으로 해서 연방의회에 대한 NGA의 주(州) 이익 투영활동이 다소 원활
단방제	**프랑스**	• 겸직제도가 존재하고 있어 지방의 선출직이 하원의원

		과 상원의 의원들로 다시 선출될 수 있거나 역으로 상·하원 의원들이 지방의 선출직으로도 선출 가능 • 이와 같은 구조하에서 지방의 이익을 중앙정부에 대하여 잘 대변할 수 있는 상황
	영국	• CCN의 구성원이 카운티 의회(council)이기 때문에 다수의 의회의원들이 CCN의 운영과 활동에 참여
	일본	• 국회의원들이 국정과 지방에서 겸임하는 제도는 없음 • 주목할 점은 국회의원과 지방 정치가들 간의 관계가 상대적으로 자율적이라는 점

프랑스의 경우 지방의 선출직이 하원의원과 상원의 의원들로 다시 선출될 수 있거나, 역으로 상·하원 의원들이 지방의 선출직으로도 선출될 가능성 있는 제도를 가지고 있다. 현재로서는 우리나라가 수용하기에 어려운 구조이기는 하지만, 일본처럼 중앙정치와 지방정치의 분리를 통하여 지역의 대표가 국회에서 자율성을 가지고 지역을 대표할 수 있는 정치적 변화가 필요하다고 하겠다.

제2절 대한민국시도지사협의회의 발전과제

이상에서 각 나라의 사례들을 (1) 국가적 성격, (2) 법적 근거, (3) 조직 및 인력구성, (4) 예산 및 운영재원, (5) 지역발전에 있어서의 시사점, (6) 국정참여, (7) 국회의원 선출 등의 관점에서 분석하고 시사점을 도출하였다.

대한민국시도지사협의회는 비록 과거 십수년 간 조직과 인력을 확보해 오기는 하였지만, 각 시도의 요구에 맞는 과제를 개발하지 못하고 있으며 이를 위한 전문인력을 충분히 갖추지 못하고 있다고 말 할 수 있다. 따라서 향후 조직의 발전과 미션 · 비전을 수행하기 위하여 다음과 같은 관점에서 미래과제가 제시될 수 있을 것이다.

각 국가가 오랫동안 유지하거나 발전시켜온 제도를 한순간에 그대로 받아들이기는 힘들 것이다. 따라서 이들을 시급성에 따라 단기 추진과제와 중·장기 추진관제로 나누면 다음과 같다. 따라서 상기의 7가지 관점 중 그래도 단기에 벤치마킹의 가능성이 높은 것들은 조직 및 인력구성, 예산 및 운영재원 등과 관련된 것일 것이다. 보다 구체적으로는 회장단 및 사무총장의 임기, 공무원 파견기간의 조정, 사무처 역할과 기능의 개편, 위원회 조직의 개편 등을 포함하며, 추가로 예산이나 재정운영의 개선 등에 관한 사항일 것이다. 그리

고 법률의 개정을 요하는 제도적 변화는 중·장기적으로 추진해야 할 과제들일 것이다.

1. 단기 추진과제

대한민국시도지사협의회가 단기에 추진할 수 있는 과제로서는 정관이나 운영방침을 고치면 곧 시행할 수 있는 변화과제들이다.

첫째, 회장단 및 사무총장의 임기조정이 필요하다. 현재 회장의 1년 임기는 지속적이며 중장기 미션과 비전을 수행하기에는 너무 짧은 기간이므로, 2년 정도로 조정하여 현재보다는 중기적 전략을 세워 분권과제 및 정책적 현안들의 성과를 창출할 필요가 있다. 또한 현재 사무총장에 대한 임기가 보장되어 있지 않으므로 조직운영과 업무의 연속성을 유지하기 힘든 상황이므로, 임기제 도입을 검토하여야 한다.

둘째, 지방자치에 있어 시·도의 중요성과 수행하는 기능이 날로 커가고 국내외 경쟁력 확보에 있어 역할이 증대하고 있어, 다양한 수요에 대응하기 위한 사무처 기능·역할 개편의 필요성이 증대되고 있다. 대한민국시도지사협의회가 가진 중요한 문제의 하나로서 시도의 정책수요에 대한 대응역량이 미흡한 점을 지적할 수 있다. 즉, 국회 및 정부의 법령 제·개정에 따라 지방에 행·재정 영향이 발생하므로 이에 대한 분석 및 대응역량이 필요하나 미흡한 실정이며, 대정부 정책건의에 있어서 시·도의 건의사항을 정부에 전달할 때 사무처에서 심도 있는 검토를 통해서 발전적 대안을 제시해야 하나 미흡한 상황이라고 할 수 있다. 비록 2010년 국제화지원실을 만들어 조직이 커지기는 하였지만, 이는 단순히 국제화재단의 기능을 이관 받은 것에 불과하며, 기존에 있던 실무조직이나 연구조직은 별로 변하지 않았다. 특히 연구인력의 수는 3명으로서 대한민국시도지사협의회가 수행해야 할 과제를 생각하면 너무도 적은 형편이다. 미국의 50명 이상 연구인력을 확보한 사례, 영국처럼 최소한 5-6명의 정예인력 확보한 사례 등에서 볼 수 있듯이 전문인력의 확충이 일차로 있어야 할 것이다. 또한 미국의 위원회와 연방관계국, 그리고 정책연구·개발센터의 구조처럼 연구, 정책결정, 로비의 기능을 갖는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

셋째, 위원회 조직의 개편이 필요하다. 대한민국시도지사협의회는 현재 산하에 특별위원회와 정책자문위원회를 두고 있다. 특별위원회는 2003년에 구성된 지방분권특별위원회와 2007년 구성된 한미FTA대책 특별위원회로 나뉘어 있는데, 그동안 개최된 특별위원회의 회의수가 너무 적어 실질적인 활동

을 하였다고 보기 어렵다. 또한 정책자문위원회가 2006년 6월 구성되었으나, 이후 한 번도 열리지 않아 그 실효성이 적다고 할 수 있다. 따라서 대한민국시도지사협의회가 지방자치와 지방분권과 관련한 사안에 대한 의사결정 및 정책집행 기능을 강화하여 실효성을 담보하기 위해서는, 대한민국시도지사협의회 산하에 국회 상임위원회의 소관 지방자치 사안에 대응한 상임위원회 및 특별위원회를 조직하여 전문화를 도모함과 동시에 집행기능도 강화할 필요가 있다(전국시도지사협의회, 2013: 155). 이를 위한 벤치마킹의 대상은 미국으로서, NGA는 집행위원회, 특별위원회, 재정위원회, 법률위원회와 더불어 주지사들을 그 위원으로 하는 5개의 상임위원회를 가지고, 주지사들을 지원하고 있다는 점이 참고사항일 것이다. 아울러 협의회에 대한 시·도의 간부 공무원들이 적극적으로 참여하는 구조를 확대할 필요가 있다. 현재 시·도 기획실장으로 구성되는 실무협의회를 두고, 특정과제 등을 추진하기 위해 특별실무위원회(시·도 실무담당 실국장 등)를 구성할 수 있도록 하고 있으나, 적극적이고 활발한 운영이 이루어지고 있지는 않은 것으로 보인다. 시·도지사의 바쁜 일정 등으로 시도지사 회의가 용이하지 않다는 측면을 고려하면, 실무위원회 운영의 활성화를 통한 보완이 필요할 것으로 보인다. 실무위원회를 보다 확대하여 정책분야 등으로 분과위원회로 구성하고 시·도의 간부공무원을 위원으로 참여시키는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 즉, 보다 효과적인 정책개발 및 연구를 위해서는 주기적으로 운영될 수 있는 실무적 차원의 분과위원회 설치가 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 조직의 몰입도와 전문성을 높이기 위하여 공무원의 파견기간을 늘리는 것이 필요하다. 현재 대한민국시도지사협의회는 이미 앞에서 맑힌 바와 같이 1년 단위로 중앙부처나 지자체에서 파견된 공무원(5급)이 부서장 역할을 수행하고 있으나, 사무처 업무는 시·도의 업무와 상이하여 주어진 근무기간 내에 업무숙련이 불가능한 구조로 되어 있다. 따라서 어느 정도 업무가 익숙해질만 하면 다시 원소속 지자체나 중앙부처로 귀환하여야 하는 일이 반복되고 있다. 또한 지방분권 추진은 지방자치에 대한 신념이 투철한 직원들이 추진해야 하나, 파견기관이 분권에 대한 직원의 의지를 측정하고 협의회로 파견한 것이 아니므로, 1년의 파견기간(50%가 파견) 내에 지방분권이라는 주제를 중심으로 조직몰입도 제고하기가 구조적으로 어려운 상황이라고 할 수 있다. 따라서 이들의 파견기간을 최소 2년 정도로 늘릴 필요가 있다. 또한 중앙이나 지방에서는 지방분권 관련 숙련자를 파견하여 업무숙지에 걸리는 시간을 단축할 필요가 있다. 이는 이미 영국의 사례에서 경험과 전문성을 겸비

한 직원들을 확보하는 것이 지방의 이해를 반영하는 데 있어서 중요한 요인임이 입증되었음을 참고할 필요가 있다.

다섯째, 이미 말한 바와 같이 예산과 재정운영의 변화가 필요하다. 미국의 NGA처럼 재정 건전성, 회원분담금의 증감, 수입원의 다변화 여부, 사업 활동에 투입되는 자원의 비율, 회원 분담금 대비 회원 편익의 크기와 관련한 NGA의 재정 활동 등을 벤치마킹하여 재정적 자립성을 높이고 본연의 사업에 충실할 수 있는 구조를 만들어 가야 할 것이다.

여섯째, 시도시자협의회와 국회간의 협력 활동을 보다 활성화할 필요가 있다. 지방분권 관련 포럼, 세미나 등이 국회 내에서 개최되고 있지만, 지방분권을 위한 국회의원들의 정기적·공식적 논의가 활발히 진행되고 있지는 않으며, 그 과정에서 시도지사협의회와의 연계 활동도 효과적으로 이루어지지는 않은 것으로 보인다. 영국의 경우 의회 내에서 카운티 지역을 위한 초당적 모임(County All Party Parlimentary Group)이 결성되도록 지원함으로써 카운티 관련 이슈가 의회 차원에서 논의될 수 있도록 행·재정적 노력을 기울이고 있다. 지방의 권한 확대 등에 대해서는 당파적 갈등이 크지 않기 때문에 국회의원과의 협력 등 국회에서의 지방자치 관련 활동을 보다 확대할 필요가 있다. 특히 지방행정을 경험한 국회의원들이 국회에 진출해 있으므로 이들을 중심으로 모임을 결성할 수 있도록 지원하면서 시도지사협의회와 관련 이슈에 대한 논의를 정기적으로 진행할 수 있는 구조를 만들 필요가 있다.

일곱째, 시도지사협의회의 활동 영역을 보다 전략적인 관점에서 집중하고 구체화할 필요도 있다. 영국 CCN의 경우 지방의 권한이양을 최우선 과제로 설정하면서 5개의 핵심 영역을 중심으로 다양한 활동을 추진하고 있으며, ‘대정부 제안 선언서’를 중기적 관점에서 제시하고 있다. 이런 측면을 고려할 때 시도지시협의회도 중장기적 관점에서 지방분권의 정책대상을 분야별로 설정하고, 연도별로 집중해야할 정책영역을 제시하는 방안도 추진해 볼 필요가 있다. 이러한 접근은 시도지사협의회의 정책영역에서의 방향성을 구체화함으로써 시도지사협의회의 역량을 결집하는데 보다 효과적일 수 있으며, 대외적 이슈제기와 시·도를 대상으로 정책과제를 발굴하는데 있어서도 유용할 것이다. 아울러 이런 과정에서 효과적이고 능동적인 과제발굴을 위해서는 시·도의 지방분권 정책 등에 대한 의견 수렴을 설문조사, 관련 공무원 간담회 등을 통해 정기적·상시적으로 진행할 필요가 있을 것으로 보인다. 이러한 과정이 체계화될 경우 정책과제의 풀(pool)관리가 용이할 수 있고, 대정부 건의 내용의 논거가 보다 명확해질 수 있으며, 시도지사협의회의 대응력도 강화될 수

있다.

여덟째, 시도지사협의회의 대외적인 협력 관계를 확장할 필요가 있다. 시도지사협의회는 국회 상임위 소속위원과의 지속적 협력 관계 구축, 학술단체와의 협력활동 등을 전개하고 있다. 하지만, 보다 전문적인 단체와 모임으로부터의 전문적인 협력관계는 활발하지 않은 것으로 보인다. 효과적인 정책연구 및 정부건의 등을 위해서는 시·도 공무원뿐만 아니라 전문가단체(학회), 시민단체 등과 전문적 지원 및 협력관계를 구축할 필요가 있으며, 시도 공무원과의 공식적 학습 모임의 정기화 등도 고민해 볼 필요가 있다. 분야별 자문가 그룹을 구성하고, 일정 경비를 지원함으로써 정책이슈에 대해 상시적으로 자문을 받을 수 있는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 또한, 지방분권에 대한 관심이 있는 단체 혹은 학회 등과 함께 CCN에서 추진하고 있는 연례적인 컨퍼런스 개최와 함께 언론 노출 빈도를 확대할 수 있는 방안을 통해 지방분권에 대한 인식을 확산할 필요도 있다.

2. 중•장기 추진과제

헌법이나 법률의 개정을 요하는 중장기적 추진과제는 다음과 같다.

첫째, 프랑스의 겸직제도와 같이 지방자치단체의 대표가 국회의원을 겸직하는 제도의 도입을 검토해 보아야 할 것이다. 프랑스는 지방의 선출직이 하원의원과 상원의 의원들로 다시 선출될 수 있거나 역으로 상·하원 의원들이 지방의 선출직으로도 선출이 가능하여 중앙과 지방정부 간 고도의 협력이 일어날 가능성이 높다. 또한 독일, 스위스, 오스트리아 등은 주정부가 연방정부의 정책결정에 큰 영향력을 행사할 수 있도록 하는 겸직이나 행정수반의 참여제도를 가지고 있다. 따라서, 우리나라도 향후 겸직제도의 채택을 검토해 보아야 할 것이다.

둘째, 정책형성 과정에서 지방에 대한 중앙정부의 협력의무 발생에 관한 제도의 강화가 필요하다. 앞서 언급한 일본의 경우, 지방자치법 제263조의 3 제5항에서 정부가 새로운 사무나 부담을 지우는 정책을 입안하려고 할 때, 사전에 연합조직에게 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 우리나라에도 지방과 관련된 사항에 대하여 4대 협의체의 의견을 청취하여야 하나, 이미 앞에서 분석한 바와 같이 대부분의 중용한 건의사항이 채택곤란이나 장기검토 사항으로 처리되는 상황과는 달리, 일본은 적극적으로 관련 정보를 알려야 하고 이를 바탕으로 연합조직들은 자신들의 입장을 정리하도록 하는 '협의의 장'이라는 제도가 있다. '협의의장'의 구성은 정부 측은 내각관방장관,

특명담당대신(내각부설치법 제4조 제1항 제3호의2의 개혁 사무 담당 대신), 총무대신, 재무대신, 총리가 지정한 국무대신이며, 지방 측은 광역자치단체의 단체장과 광역의회의 의장, 기초자치단체의 시장과 시의회 의장, 기초자치단체 중 정촌의 단체장과 정촌의회 의장 등 자치단체의 전국 연합조직의 대표들로 구성된다. 그리고 이들의 의견은 통상 정치적 도의로서 존중된다. 따라서 우리나라도 전국시도지사협의체를 중심으로 4대 협의체가 협력하여 중앙정부의 정책결정자들과 지방에 관한 정책을 논의할 수 있는 실효성 있는 제도의 도입을 검토하여야 할 것이다.

제3절 결론

본 연구는 중앙과 지방의 역할이 중첩되어 갈등과 종속의 관계가 지속되는 현재의 지방자치 상황을 변화시키기 위하여, 정부간 관계 개편의 논거 마련하고 전국시도지사협의회의 바람직한 역할을 모색하는 것이다.

이를 위하여 정부간 관계, 정부간 갈등, 정부간 협력적 거버넌스의 이론들을 살펴보고, (1) 국가적 성격, (2) 법적 근거, (3) 조직 및 인력구성, (4) 예산 및 운영재원, (5) 지역발전에 있어서의 시사점, (6) 국정참여, (7) 국회의원 선출 등의 관점에서 여러 나라의 광역지방정부 협의체 사례들을 분석하였으며, 전국시도지사협의회의 바람직한 역할정립 및 이를 위한 전국시도지사협의회의 발전방향을 단기 및 중·장기 차원에서 모색하였다.

비록 국가적 성격, 법적 근거, 국회의원 선출제도 등은 단기간에 변화시키기 어렵더라도, 그 나머지 사항들은 비교적 단기간에 개선이 가능한 것들이라고 할 수 있다. 조직과 인력구성의 차원에서 회장단 및 사무총장의 임기를 지속적이며 중장기 미션과 비전을 수행하기에 적합한 정도로 연장하며, 현재 사무총장에 대한 임기제 도입을 검토하여야 한다. 조직의 전문성을 높이기 위하여 공무원의 파견기간을 늘리는 것이 필요하다. 사무처의 기능과 역할을 개편하여 전문성을 높이고, 조직의 구조를 미국의 위원회와 연방관계국, 그리고 정책연구·개발센터의 구조처럼 연구, 정책결정, 로비의 기능을 갖는 것도 검토해야 할 것이다. 이를 위하여 상임위원회를 두는 방안모색도 필요하다. 또한 예산 및 운영재원도 재정적 자립성을 높이고 본연의 사업에 충실할 수 있는 구조를 만들어 가야 할 것이다.

그리고 중·장기적으로는 국회의원과 지방자치단체의 대표가 겸직을 할 수 있는 제도와 중앙정부와 지방자치단체의 대표들이 서로 협의를 할 수 있는 장을 마련하는 제도의 도입을 검토하여야 할 것이다.

참고문헌

강인성(2007), 협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구, 한국지방행정연구원

강철구(2005). 일본 지방정부의 혁신역량을 위한 IT정책. 「한국정책과학학회보」, 9(3) : 139-161.

권세훈, 지방행정체제개편의 과제와 전망-프랑스 행정체제개편과의 비교를 통하여-, 지방자치법연구 제11권 제1호,

기현석(2010). 영국의 선거제도 개혁논의와 다수제 민주주의. 세계헌법연구. 16(3): 91-107

김광구, 문채, 홍성우(2006).「중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구」, 한국거버넌스학회.

김남철 외(2013). 지방정부 입법참여체계 구축방안, 전국시도지사협의회 정책연구 2013-04(2013.12).

김남철(2010). 지방자치단체 국정참여의 공법적 과제 –상원 또는 지방원 도입에 관한 논의를 중심으로-, 지방자치법연구 제10권 제3호(통권 제27호)(2010.9), 한국지방자치법학회.

김명수(2000). 미국의 광역행정체계, 국토 221권, 국토연구원

김병국(1997). 영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석, 한국지방행정연구원

김순은(2006). 일본과 영국의 자치계층 개편 논의의 실태와 지향점, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표 자료집

김익식(1992). 수도권 광역행정 관리체제 개편에 관한 연구, 한국행정학회보 제25권 제4호

김태영(2000). 지방정부협의체를 대표하는 영국의 '지방정부연합회'(GLA). 지방자치

김현우(2009). 미국연방의회론. 한국학술정보(주).

대한민국시도지사협의회 사무처 직제규정(2016)

대한민국시도지사협의회 정관(2016)

미국정치연구회. 미국의 정부와 정치(2008). 명인문화사.

박응격(1993). 광역행정시대의 대도시와 도의 관계, 도시문제 28권 292호, 대한지방행정공제회

배준구(2010). 프랑스 광역권의 계획체계와 특징, 지방정부연구, 제14권 제4호,

2010 겨울호.
배행식(2012). 세계의 선거제도. 대구: 홍익출판사
백윤철, 정성범(2009). 프랑스에서 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제에 관한 연구, 법학논충 제33권 제2호
송상훈외(2011). 국세와 지방세 조정방안, 경기개발연구원
송상훈외(2014). 재정위기시대의 지방정부 운영전략, 경기개발연구원
신기현(1995). 견제와 협력의 장을 여는 외국의 자치단체협의체. 지방자치
신원득외(2012). 수도권-지방간의 상생발전 전략, 경기개발연구원
심익섭(2005). 글로벌시대의 지방자치행정체제 개편방향, 정책토론회 발제자료
심익섭(2007). 지방자치발전을 위한 지방자치단체의 국정참여에 관한 연구 -정부간 관계를 중심으로-, 한독사회과학논총 제17권 제2호, 한독사회과학회.
안성호(2006). 지방정부의 국정참여 실태와 확충방안, 강원광장 통권 제71호, 강원발전연구원.
안영훈(2003). 선진국 광역행정체제 분석 및 함의, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표자료집
안영훈(2005). 중앙-지방정부간 관계에서 보충성 원칙의 의미와 그 적용에 관한 연구 : 지방자치 활성화를 위한 헌법 개정방향. 한국행정학회
안영훈(2005). 유럽형 자치경찰제도 모델분석 : 프랑스, 스페인, 이탈리아 자치경찰제도를 중심으로, 치안정책연구소, 2004. 6 ~ 2004. 12 (발간 2005. 8)
안영훈(2005). 정치권의 자치계층제 개편에 관한 허와 실. 서울행정학회
안영훈(2005). 지방정부 2단계 계층구조와 광역자치단체의 기능 : 광역자치단체의 존재 의미와 앞으로의 지위, 역할 및 기능에 관한 연구 (한국지방자치학회, 전국시도지사협의회
안영훈(2005). 프랑스 자치계층구조의 발전, 자치발전, 한국자치발전연구원, 2005. 6월호 p.85~91.
안영훈(2008). 프랑스 지방자치단체협의체가 보여주는 시사점, 지방자치 143호, 현대사회연구소. 36-40
안영훈(2005). 획기적인 지방자치권 확대를 통한 지방이양 촉진, 지방이양추진위원회, 2005. 8월
오시영(2009). 미국의 행정과 공공정책. 법문사.
외교부(2014). 미국개황.
육동일(2005), 지방자치계층구조 및 구역개편의 방향과 과제, 지방자치 206

윤광재(2003). 지방자치단체간의 연합체, 지방행정, 2003.10월호.
윤용회(2006). 현대미국의회정치론. 도서출판 정림.
이기우(1999). 지방정부의 국정참여 :독일의 사례를 중심으로, 시민교육연구 제29집, 한국사회과교육학회.
이삼주(2008). 한국 광역자치단체와 기초자치단체간 재정관계의 특징 및 향후 과제, 한국지방재정학회 세미나 발표 자료집
이용환 외(2005). 인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 경기도 대응방안, 경기개발연구원
이용환외(2008). 지방분권개혁의 전략과 과제, 경기개발연구원
이은재(1992). 영국의 지방자치단체 연합조직. 지방행정. 41(461): 38-48.
이재현·고승희(2009). 「광역경제권 구현을 위한 지방자치역량 강화 방안」. 한국지방자치학회 강연/강좌자료, 49-71.
이현우(2011), 지방행정체제 개편에 따른 지방재정의 변화, 한국지방재정논집 제16권 제1호
이현우(2012), 지역상생발전기금의 재원구조 개선방안에 관한 연구, 경기개발연구
임도빈(2011). 비교행정 강의. 박영사. 정부간 관계의 효과적 운영방안에 관한 연구
임승빈(2008). 자치행정 구역개편의 이론적 고찰과 광역자치단체의 위상, 한국지방자치학회 세미나 발표 자료집
임재호 (역)(2008). 영국의 지방정부. 서울: 박영사. 원저: Wilson, D.
장재홍 외(2008). 지역균형발전정책의 위상과 구조에 관한 국제비교연구, 산업연구원
전국시도지사협의회(2013), 주요 외국의 지방정부협의체 운영 현황과 시사점 연구
전국시도지사협의회(2009). 전국시도지사협의회 10주년 백서.
전국시도지사협의회(2013). 주요 외국의 지방정부협의체 운영현황과 시사점 연구.
정순관(2001). 지역협력을 위한 광역행정과 광역권의 관리방안, 지방정부연구 제5권 제3호
정홍상(2011). 3C 조직관리 효과성 모델. 『한국행정논집』, (23) 1: 219-244.
조성호외(2008). 지방행정체제 개편 논의에 대한 진단과 분석, 경기개발연구원
조성호외(2008). 행정구역 개편의 평가와 대안제시에 관한 연구, 경기개발연구

원
중앙선거관리위원회(2015). 각 국의 선거제도 비교연구.
최영출(1999). 영국의 지방자치단체간 협력사례와 시사점. 도시행정학보. 12: 1-29.
최영출(2005). 외국의 단층자치단체 비교분석, 한국사회와 행정연구 16
최영출(2014). 민선 20년 광역자치단체 출범과 과제, 지방행정 63권 729호, 대한지방행정공제회
최영출(2007). 영국에 있어서의 지방정부의 국정참여, 지방행정
최진혁(2008). 경제발전을 위한 광역자치단체의 구상, 한국지방자치학회 학술대회 발표 자료집
최진혁(2011). 국가와 지방자치단체간의 연계(협력)체제에 관한 연구, 한국비교정부학보 제15권 제1호
최진혁(2011). 프랑스 예산회계개혁의 내용 및 시사점, 정부회계연구, 제9권 제1호
최진혁(2012). 프랑스 지방자치단체장의 충원형태 및 유형화, 한국지방자치학회보, 제24권 제2호
최철호 외(2013). 주요 외국의 지방정부협의체 운영 현황과 시사점 연구, 전국시도지사협의회
최철호 외.(2013). 주요 외국의 지방정부협의체 운영 현황과 시사점 연구. 서울: 전국지사협의회.
최철호(2005). 지방자치단체의 국가정책결정에의 참가제도-일본지방자치법 제263조의 3을 소재로 해서-, 토지공법연구 토지공법연구 제29집
하동현(2016). “일본 지방자치단체의 국정참여: ‘국가와 지방의 협의의 장’을 사례로” 한국지방자치학회보 제28권 제1호: 25-50.
하혜수(2008). 광역경제권 구축을 위한 지방분권의 추진방향, 한국사업기술재단 심포지움자료
한국행정연구원(2011). 정부신뢰와 소통제고를 위한 Public Relations 시스템 구축.
한국행정학회(2012). 국책사업의 추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체제 구축방안 연구
허영(2009). 헌법이론과 헌법, 신3판, 박영사
홍준현(1998). 지방행정 계층구조 개편방안, 한국행정연구, 한국행정연구원

CCN(2015). 2015 Annual Report to LGA Leadership Board.
CCN(2015.) CCN Busines Plan 2015/16
Game, C.(2006). Local Government in the United Kingdom. Palgrave Macmillan.
HANNA BÄCK … [et al.](2013). Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparison of Eight European Countries, Regional studies. vol. 47 no. 3, p.368-387
Local Government Association(2000). Constitution, Standing Orders, and Political Conventions. London: Local Government Association.
Local Government Association(2002). Partnership in Action. London: HMSO.
Local Government Association(2003). LGA Business Plan 2003: Raising Our Sights. London: Local Government Association.
NGA. (2013). A Governor's Guide to NGA
NGA. (2013). A Governor's Guide to NGA
NGA. (2013). NGA Brochure
NGA. (2015). 2015 NGA Annual Report
OPM(2003). Capacity Building in Local Government : Research on Capacity Building Needs.
U.S. Government Accountability Office(2016). Federal Emergency Management Agency [electronic resource] : strengthening regional coordination could enhance preparedness efforts / U.S. Government Accountability Office Washington, DC
UNDP(1998). Capacity Assessment and Development.
UNFPA(2003). UNFPA's Support to National Capacity Development Achievements and Challenges. Evaluation Report #20.
Venture Philanthropy Partners(2001). Effective Capacity Building in Nonprofit Organization.

Code general des collectivites territoriales Daniel Rome, Les institutions administratives de la France de 1789 a 1800, Societe francaise, no 29, octobre, novembre, decembre 1988, Universite de Bourgogne
Elisabeth Mengue, "Mayotte devient le 101e departement francais

"Topmedias, 1er avril 2011
Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997.
Guillaume Bernard, Jean-Pierre Deschodt, Michel Verpeaux, dir., Dictionnaire de la politique et de l'administration, Paris, PUF, 2011
Karl Ulrich Gelberg, Hans Ehard, Die foderalistische Politik des bayrischen Ministerprasidenten Dr. Hans Ehard und die Grundung der Bundesrepublik Deutschland 1946 1954, Dissertation an der Philosophische
Konrad Hesse, Grundzuge des Verfassungsrechts, 20. 7.Aufl.(계희열 역, 통일 독일헌법원론, 2001, 박영사).
Kulturministerkonferenzen 1995, Pressemitteilung: Rechtsschreibreform.
Lorenz Menz, Die Ministerpräsidentenkonferenz-ein unverzichtbares Element politischen Handelns in der Bundesrepublik, in: Erich Schneider(Hrsg.) 1989, Der Landtag-Standort und Entwicklungen, Baden-Baden.
Martens, Ministerpräsidentenkonferenzen, Ergon Verlag, 2003.
Ministerpräsidentenkonferenzen 14. 12. 1995, Ergebnisprotokoll TOP 1.2.
Ministerpräsidentenkonferenzen 1998 in Bonn.
Ministerpräsidentenkonferenzen vom 17.3.1961.
Neuregelung der deutschen Rechtschreibung.
Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. 1968.

Jean-Louis Autin,Droit administratif general, Catherine Ribot, Litec, p. 59.
Jean-Louis Masson, Fernand Lanore, Provinces, departements, regions : l'organisation administrative de la France d'hier a demain, 1984, (ISBN 978-2-85157-003-1, 9782851570031),
Jean-Marie Miossec, Geohistoire de la regionalisation en France, Presses universitaires de France, 2009, ISBN 978-2-13-056665-6.
Laurent Chalard (2005). "Les logiques du decoupage intercommunal dans l'aire metropolitaine marseillaise". La Geographie. N" 1518. Septembre 2005. 63-81
Patric Beaudouin, Philippe Pemezec, Le livre noir de l'intercommunalite.

Les incoherences de la loi Chevenement, 2005, LGDJ
Peter Badura, Die „Kunst der föderalen Form“ –Der Bundesstaat in Europa und die europaische Föderation, in: FS fur Peter Lerche, 1993.
Raoul-Francois Mestre, La fin des Pays-de-la-Loire : reunifions la Vendee et le Poitou !, Paris, Unicomm, mai 2004, 14x22cm, 86 p. (ISBN 2-911436-26-1)
Rapport d'activite 2010, ARF, 2011.1. p.6
Rapport d'activite 2010-2011, conseil national de la formation des elus locaux, Ministere de l'Interieur.
Republic of Indonesia. (2001). Capacity Building to Support Decentralization : National Framework.
Robert Marconis, "France : recompositions territoriales ", Documentation photographique no 8051, 2006, p. 9.
ADF. (2014). Rapport d'activités 2013-2014.
____. (2015). Rapport d'activités 2014-2015.
____. (2016). Rapport d'activités 2015-2016.
ARF. (2014). Rapport d'activités 2013-2014.
____. (2015). Rapport d'activités 2014-2015.
____. (2016). Rapport d'activités 2015-2016.
D.G.C.L.. (2015). Les Collectiviés Locales en Chiffres. Paris: Direction Générale des Collectivités Locales.

兼子仁, 自治体法學, 學陽書房, 1988.
宮{崎伸光法制化された地方六団体の國政に關する意見提出權, 『自治總研』 1993. 7月号.
今井照「希望と危惧政權交代後の自治‧分權,『地域政策』33号, 2009. 10月号.
磯部力, 自治体の國政參加,『自治体の構\想2 制度』岩波書店, 2002.
金井利之, 國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. 12月号.
山口道昭, 地方分權と政策法務, ぎょうせい, 2000. 日本全國知事會業務報告書 (2010年4月- 2011年3月)
成田頼明, 地方公共団体の國政參加-國の立法過程への參加を中心として, ジュリスト增刊總合特集第29月号.

笹部 眞理子(2014). “自民党型政治」の形成‧確立‧展開 分權的組織と縣連の多樣性”. 박사논문
小幡純子, 國と地方の協議の場の法制化,『自治体法務研究』, 2011. 冬号.
松本英昭, 國と地方の協議の場の法制化と期待,『都市問題』, 2011. 10月号.
松本英昭, 國と地方の協議制度,『地方財務』, 2009. 10月号.
松本英昭, 新版逐條地方自治法(第5次改訂版), 學{陽書房, 2009.
塩野宏, 國と地方公共団体, 有斐閣, 1990.
宇賀 克也(2009).“地方自治法概說 第3版”.有斐閣
原田光隆, 地方公共団体の國政參加をめぐる議論, レファレンス 2010. 9月号.
全國知事會(2007). “全國知事會六十年史”
株丹達也地方六団体の意見提出權に係る地方自治法の一部改正(議員立法)について, 『地方自治』, 1993. 11月号.
川崎 政司.(2012). “ポイント解說「地域主權改革」關連法 自治体への影響とその對応に向けて”. 第一法規株式會社.

CCN(www.countycouncilsnetwork.org.uk)
LGA(www.local.gov.uk)
NGA. Financial Report. 2009, 2010,2011,2012,2013, 2014, 2015
http://www.nga.org

독일 시연합 홈페이지(http://www.staedtetag.de/wirueberuns/aufgaben/)
독일 연방참사원 홈페이지(http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/ verteilung-node.html;jsessionid=42FCFFFB57FB5EF478C974FDF781FEA6.2_cid374)
바덴뷔르템베르그 홈페이지(https://www.baden-wuerttemberg.de/de/regierung/ baden-wuerttemberg-im-bund/ministerpraesidentenkonferenz/)
베를린 정부 홈페이지(http://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/politik/bundesangelegenheiten/die-ministerpraesidentenkonferenz/artikel.23573.php)
스위스 도시연합(Schweizerischer Städteverband) 홈페이지(http://staedteverband.ch/de/Willkommen)
위키백과(http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8F%85%EC%9D%BC%EC%9D%98_%EC %97%B0%EB%B0%A9%EC%A0%9C)

위키피디아(https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Politisches_System)
위키피디아(https://de.wikipedia.org/wiki/Landeshauptleutekonferenz)
위키피디아(https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(%C3%96sterreich)
위키피디아(https://de.wikipedia.org/wiki/Ministerpr%C3%A4sidentenkonferenz# Geschichte)
칸톤정부협의회(Konferenz der Kantonsregierungen) 홈페이지(http://www.kdk.ch/de/)
3부 인구밀집지역연합회(Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK)) 홈페이지(http://www.tak-cta.ch/de/)

http://www.senat.fr:2004.9.25/2011.3.20
http://association1901.fr/home/creer-association-loi-1901/
http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1048923&cid=43926&categoryId=43927
http://www.amf.asso.fr/
http://www.arf.asso.fr/
http://www.arf.asso.fr/page-d-exemple-2
http://www.associations.gouv.fr/626-la-loi-du-1er-juillet-1901-et-la.html
http://www.cartesfrance.fr
http://www.departement.org/
http://www.departements.fr/
http://www.francetvinfo.fr/politique/reforme-territoriale/le-parlement-adopte-definitivement-la-loi-fixant-les-competences-des-nouvelles-regions_1001491.html
http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale
http://www.senat.fr/
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=20090506

국가와 지방의 협의의장 http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/
일본 전국지사회 홈페이지 http://www.nga.gr.jp/
지방분권개혁추진본부 http://www.bunken.nga.gr.jp/

<부록 1> 미국의 NGA 관련 자료

<표 1-1> 2010-2011 NGA 겨울 정기총회 토론 주제

		2010	2011
총회 본회의	opening	Childhood Obesity, Transforming Health Care Delivery, Health Care and the Economy, Redesigning States in the Post-Recession Economy	Growing a Competitive State Economy: Preparing to Succeed in a Global Economy
	closing		
위원회 토론	경제개발 통상	The Future of Surface Transportation	The State of Public Finance-Myths and Facts Shaping State Economics
	교육 노동	ESTA: The New Federal-State Education Partnership for Sucess	Global Lessons to Improve K-12 Education
	보건복지	Remarking Public Health and Preparedness for the 21ST Century	Sustainability of the Medicaid Program
	국토안보 공공안전	Homeland Security: Challenges and Opportunities for the Future	Cyber Security: Stae's Role in Protecting Against Insider Threats, Hackers and Terrorist
	천연자원	Advancing a Green Economy	Impediments to Responsible Natural Resource Development: The Federal-State Relationship
의장 발안		*Rx for Health Reform: Affordable, Accessible, Accountable*	*Compete to Complete*

출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성

<표 1-2> 2012-2013 NGA 겨울 정기총회 토론 주제

		2012	2013
총회 본회의	opening	Growing State Economies, Discussion of NGA Policies	A Better Bottom Line: Employing People with Disabilities-Private Partnership Awards; Leaders Speak: Models from the Private and Public Sectors, Consideration of NGA Policies, Where Personal Responsibilities
	closing		
특별회의			
위원회 토론	경제개발 통상	Creating an Entrepreneurial Culture for Economic Growth in the States	State and Federal Tax Reform-Looking Forward
	교육 노동	Feeding America's Children: Governor's Efforts to Eliminate Childhood Hunger	A Governor's Plan to Grow School Leaders and Teachers
	보건복지	Sustainability of the Medicaid Program	Protecting Our Nation: States and Cyber-security
	국토안보 공공안전	The Changing Role of the National Guard	
	천연자원	The World's Energy Future	Extreme Weather and the Corps of Engineers: Preparing State for the Future
의장 발안		*Growing State Economics*	*A Better Bottom Line: Employing People with Disabilities*

출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성

<표 1-3> 2013-2015 NGA 정책연구·개발센터 연구간행물(교육분과)

분과	연도	제목
교육	'13	• A Governor's Guide to Early Education: Getting all Students Reading by Third Grade • Beyond Completion: Enabling Governors to Evaluate the Outcomes of Post-secondary Education • Leading for Early Success: Building School Principles' Capacity to Lead High-Quality Early Education • Regulating Online Post-secondary Education: State Issues and Options
	'14	• Unlocking Young Children's Potential: Governors' Role in Strengthening Early Mathematics Learning • America Works: An Action Guide for Governors
	'15	• Expanding Student Success: A Primer on Competency-Based Education from Kindergarten through Higher Education • Tracking Graduates in the Workforce: Connecting Education and Labor Market Data • Improving Educational Outcomes: How Stte Policy Can Support School Principles as Instructional Leaders

출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성

<표 1-4> 2013-2015 NGA 정책연구·개발센터 연구간행물(경제복지노동분과)

분과	연도	제목
경제·복지·노동	'13	• Top Trends in State Economic Development • The Cornerstones of Economic Security for Resilient Workers: A Policy Framework for Shared Action • "Making" Our Future • State Sector Strategies Coming of Age: Implications for State Workforce Policymakers
	'14	• Financial Empowerment: How Delaware Improved Financial Security through Coaching • Advances in Workforce Policy: Insights from the American Recovery and Re-investment Act Training Grants • State Strategies for Global Trade Investment
	'15	• Tackling Intergenerational Poverty: How Governors Can Advance Coordinated Services for Low-Income Parents and Children • Delivering Results: Finding and Building Effective State Leaders • Delivering Results: Creating and Refining Results-Oriented Regulations • Delivering Results: Data-Driven Approaches to Delivering Better Outcomes • Delivering Results: Core Principles

<표 1-5> 2013-2015 NGA 정책연구·개발센터 연구간행물
(환경·에너지·교통/국토안보·공공안전 분과)

분과	연도	제목
환경·에너지·교통	'13	• State Clean Energy Actions: November 2012-June 2013 Update • An Energy Efficiency Primer for Governors • Using Executive Orders to Advance Energy Efficiency and Renewable Energy • State Clean Energy Action: 2012 UPDATE
	'14	• Five Actions Governors Can Take to Help Industry Save Energy • Preparing for Potential Waste Management Changes at Nuclear Weapons Sites • State Roles in Enhancing the Cyber-security of Energy Systems and Infrastructure • Targeting Clean Energy for Economic Development • Governor's Gude to Modernizing the Electric Power Grid
	'15	• State Practice to Protect Drinking Water Resources While Delivering Shake Energy • Governor's Roadmap for Improving the Energy Efficiency of Multi-family Buildings
국토안보 공공안전	'13	• Act and Adjust: A Call to Action for Governors for Cyber-security
	'14	• Governor's Guide to Mass Evacuation • The Cyber-security Workforce: State's Needs and Opportunities
	'15	• Enhancing The Role of Fusion Centers in Cyber-security • Strategies for Improving Outcomes For Justice-Involved Youth

<표 1-6> 2013-2015 NGA 정책연구·개발센터 연구간행물(보건분과)

분과	연도	제목
보건	'13	• Improving Birth Outcomes in Medicaid • Effect of Provider Payment Reforms on Maternal and Child Health Services
	'14	• An Opportunity for States to Fund Community-Based Prevention Programs • The Role of Physician Assistants in Health Care Delivery • Reducing Prescription Drug Abuse: Lessons Learned from an NGA Policy Academy • The Role of Dental Hygienists in Providing Access to Oral Health Care
	'15	• Health Investment that Pay Off: Strategies to Improve Oral Health • Using Data to Better Serve the Most Complex Patients • Social Impact Bonds for Public Health Program: An Overview • Maternal and Child Health Update • Health Investment that Pay Off: Strategies for Addressing Asthma in Children • New Hepatitis C Treatments: Consideration and Potential Strategies for States • The Expanding Role of Pharmacists in an Transformed Health Care System

출처:http://www.nga.org 관련 내용 재구성

<부록 2> 영국의 LGA 관련 자료

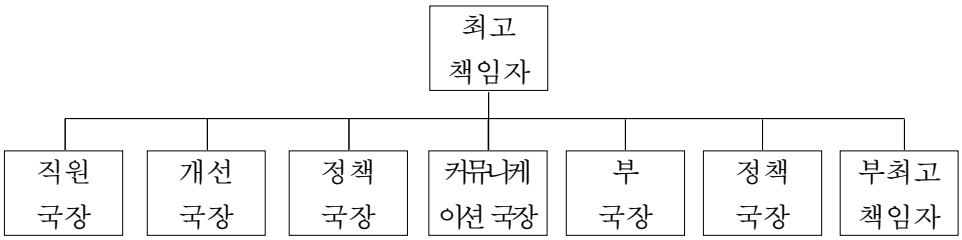
(1) LGA 사무조직

가. 개요

영국 지방정부연합(LGA) 사무조직은 최고책임자를 포함한 8명(국장)의 상위관리팀(Senior Management Team)을 중심으로 운영되고 있다. 상위관리팀은 LGA의 전략적 운영목적을 감독하는 대표이사회(Leadership Board)와 함께 업무를 수행하고 있다.

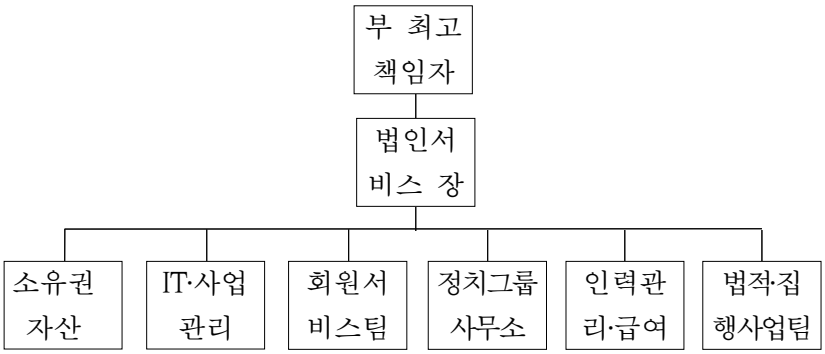
나. 상위관리팀

상위관리팀은 1명의 최고책임자와 6명의 국장, 1명의 부국장, 부최고책임자로 구성되어 있으며, 최고책임자(Cheif Executive)는 350여명의 직원과 5천 4백만파운드 정도(한화 약 940억원 정도)의 예산을 책임지고 있다. 또한, 상위관리팀에 소속된 대부분의 국장은 개별 하위부서를 이끌고 있다.

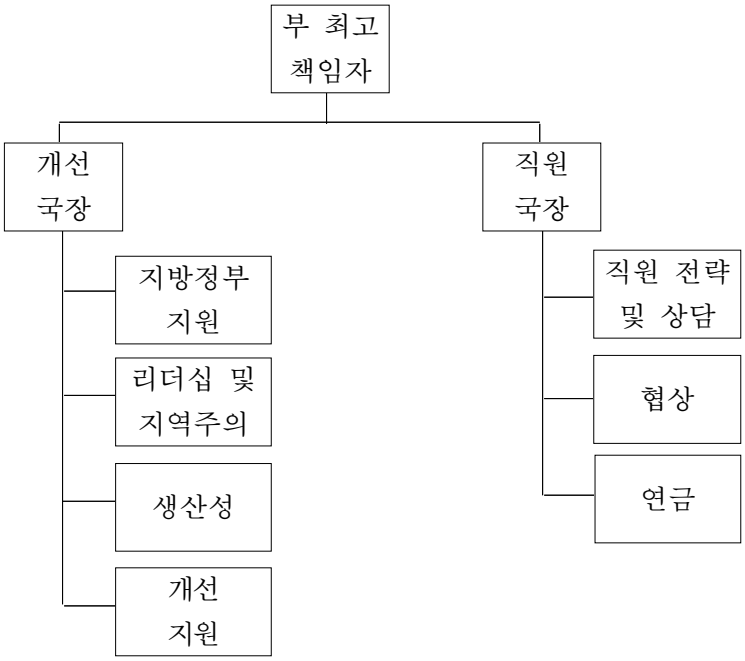


다. 하위부서

하위부서는 ①법인 서비스 부서, ②노동·리더십·생산성 부서, ③주민정책부서, ④공간정책부서, ⑤부 최고책임자 부서, ⑥커뮤니케이션 부서 등으로 구성되어 있으며, 법인서비스부서는 부최고책임자(Deputy Chief Executive)의 지휘 하에서 운영되고 있으며, 법인서비스관리팀을 비롯한 소유권 자산(11명), IT 및 사업 관리(7명), 회원서비스팀(7명), 정치그룹 사무소(14명), 인력관리 및 급여(10명), 법적·집행 사업팀(8명)으로 구성되어 있다.

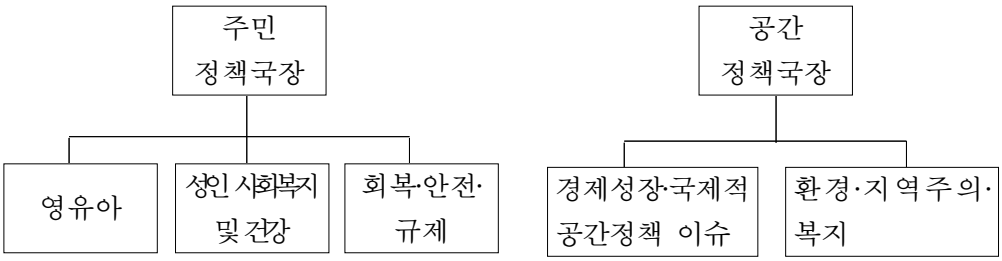


노동·리더십·생산성 부서는 최고책임자(Cheif Executive)의 지휘 하에 개선국장(Head of Improvement)과 직원국장(Head of Workforce)이 관리하고 있다. 개선국에는 지방정부 지원(29명), 리더십 및 지역주의(6명), 연구 및 정보(17명), 생산성(8명), 개선 지원(17명) 기능이 포함되어 있다. 직원국에는 직원 전략 및 상담(6명), 협상(11명), 연금(11명) 등의 기능이 포함되어 있다.

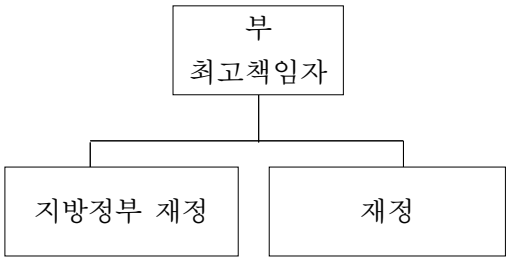


정책부서는 주민 정책부서와 공간 정책부서로 나누어져 있으며, 주민 정책부서는 영유아(5명), 성인 사회복지 및 건강(10명), 회복·안전·규제(9명) 분야

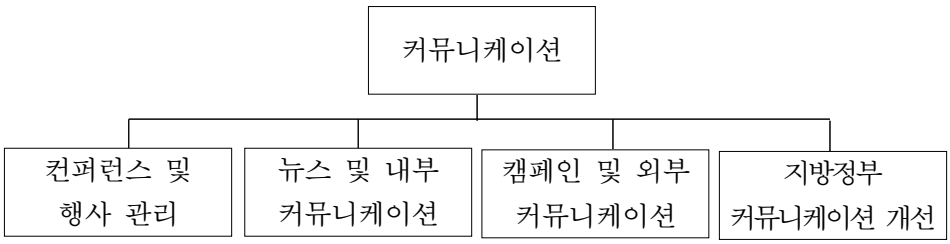
로 구성되어 있으며, 공간 정책부서는 경제성장·국제적 공간정책 이슈(10명), 환경·지역주의·복지(12명) 분야로 구성되어 있다.



부 최고책임자 부서는 지방정부재정(7명), 재정(9명) 분야로 구성된다. 재정 분야는 전략적 지원 서비스, 회계 지원 서비스, 기술적 시스템 및 거래 서비스 업무 등을 담당하고 있다



커뮤니케이션 부서는 컨퍼런스 및 행사 관리(9명), 뉴스 및 내부 커뮤니케이션(10명), 캠페인 및 외부 커뮤니케이션(25명), 지방정부 커뮤니케이션 개선 등으로 구성되어 있다.



(2) LGA 예산

가. 수입

LGA의 수입은 회원단체의 회비, 세금지원 보조금, 용도제한 자금, 직접 서비스 수입, 임대료 수입, 투자 수입, 공동벤처 투자 수익 등으로 구분된다.

회원단체의 회비는 LGA 대표이사회에 의해 결정된 공식에 따라 결정되는데, 2015-16년 회계연도에는 9백5십만 파운드이다. 일시불 할인, 장기 납부 할인 등이 있기 때문에 회비의 전체 규모는 다소 감소되고 있다.

세금지원 보조금은 지방정부 재정법(1988년)에 따라 중앙정부는 지방자치단체에게 서비스를 공급하는 단체에 대한 재정지원을 위해 지원하는 것으로 LGA는 2010-11년 회계연도에는 4천1백 파운드를 지원받았으나, 지속적으로 감소하여 2015-16년 회계연도에는 2천3백4십만 파운드를 지원받고 있다.

용도제한 자금의 경우 복지·건강 프로그램, 기획 자문 서비스 프로그램 등 정부 사업을 유치하면서 지원받는 자금이다. 직접 서비스 수입은 각종 컨퍼런스와 행사, 지방자치단체를 위한 리더십 프로그램을 운영하는 과정에서 발생하는 수입이다. 임대수입은 지방정부연합의 소유 건물 및 사무실의 임대에 따른 수입이다.

투자수입은 지방정부연합의 현금잔고의 이자와 관련 기업의 수익으로부터 발생하는 수입으로 2십만파운드 정도에 이르고 있다. 또한, 설문조사업체와 공동으로 투자한 벤처기업인 Geoplace으로부터의 배당에 따른 수입은 1백5십만 파운드로 LGA의 또 다른 수입원이 되고 있다.

나. 지출

LGA의 지출은 인건비, 타 단체에 대한 보조금 지원, 사업운영 비용, 용도제한 사업 비용, 사무·HR·ICT 관련 비용, 사무빌딩 관리 비용 등으로 구성된다.

인건비는 전체 지출 중 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 인건비는 물가상승 등으로 증가하고 있지만, 전체 직원 수는 재정적 지속성을 강화하기 위해 상당히 줄고 있는 것으로 보인다. 정부의 보조금 지원 사업을 수행하는 인력들은 사업에서 지원되는 자금으로 인건비를 충당하고 있다.

타 단체에 대한 보조금 지원은 Local Partnerships와 공공조사센터에 지출되는 경비이다. Local Partnerships은 공공기관이 지방서비스와 인프라를 제공하는데 지원할 수 있는 조직으로 지방정부연합이 투자한 공동벤처기업이

다.

<표 2-1> LGA 예산

(단위 : 백만 파운드)

구분		2014/15	2015/16
수입	회원단체 회비	9.5	9.5
	세금지원 보조금	26.0	23.4
	웨일스 세금지원보조금	0.3	0.3
	용도제한 자금	14.8	9.1
	직접 서비스 수입	2.9	3.2
	임대료 수입	1.4	1.3
	기타 수입	0.2	0.1
	배당 수입	1.9	1.5
	합계	56.9	48.4
지출	인건비	14.7	15.8
	타 단체에 대한 보조금 지원	1.9	1.7
	사업운영 비용	8.9	7.5
	용도제한 사업 비용	13.5	8.1
	사무·HR·ICT 관련 비용	4.5	5.4
	퇴직직원 연금	0.9	0.9
	연금 결손 충당금	5.3	2.4
	사무실 관리비	3.6	2.3
	기타 간접비	1.5	1.8
	특수 사업	0.2	2.5
	합계	54.9	48.4

주 : 1파운드 = 1,746원(2015년 말 기준)

사업운영 비용은 LGA의 사업계획에 따라 설정된 목적을 달성하는데 요구되는 서비스와 지원을 확보할 수 있도록 지출되고 있다. 또한, 정부로부터 수주한 용도제한 사업 비용은 사업비 수입으로 지출을 충당하고 있다. 이러한 사업비에서는 간접비(1백만파운드)가 발생되어 LGA재정에 기여를 하고 있다.

사무·HR·ICT 관련 비용으로 5백4십만 파운드가 지출되고 있다. LGA는 Liberata라는 회사와 10년 장기 계약을 통해 인쇄·디자인, 시설, 재정, 인력관리(HR), ICT 등 다양한 사무관련 업무를 처리하고 있다.

LGA는 퇴직 인력을 대상으로 연금을 지급하고 있으며, 사무실 관리 비용으로 약 3백만 파운드가 지출되고 있다.

(3) CCN 및 LGA 발간물 목록

가. CCN의 발간물

CCN의 발간자료는 주로 중앙정부 정책 및 예산투자 방향 등에 대한 의견, County지역의 주요 이슈에 대한 분석보고서 등으로 이루어지고 있다.

<표 2-2> CCN의 2016년 발간물 목록

일시	제목
1월	지방정부 재정 합의에 대한 CCN의 대응
	2013년 이후 공공보건과 관련된 중앙정부 보건특별위원회 조사에 대한 CCN의 의견 제출
2월	보건 및 사회복지에 대한 CRS(공동 사회책임)의 영향 - 건강특별위원회 제출
3월	2016년 정부예산 투자에 대한 CCN의견 제출
4월	학교의 국가 자금지원 컨설팅에 대한 CCN의 입장 제출
8월	사회복지와 보건 : 자금지원 및 비용 압박에 대한 분석 보고서
	County지역의 보건 및 사회복지(자금지원, 수요 그리고 비용 압박)에 대한 분석
	County 지역의 문제에 대한 인포그래픽
	County 지역의 사업 수익률 유지에 대한 독립적 분석
9월	CCN, District 의회 네트워크(DCN), 농촌서비스 네트워크(RSN)의 사업 수익률에 대한 원칙 공유
	지방정부 성인 사회복지와 관련한 중앙정부 위원회 조사에 대한 CCN의 의견 제출

나. LGA의 발간물

LGA의 지방이양, 공공보건, 복지 등 다양한 정책영역에 대해서 조사 및 분석 보고서를 발간하고 있다. 또한 이들 영역에서 지방자치단체를 위한 안내서도 발간하고 있으며, 관련 법률 개정시에 상세한 분석 보고서도 발행하고 있다. 보건 및 복지 등의 영역에서는 국가보건서비스(HNS) 등과 공동으로 조사한 보고서도 발행하고 있다.

<표 2-3> LGA의 2016년 발간물 목록

일시	제목
1월	LGA 거래 표준에 대한 고찰
	고독과의 투쟁 : 지방자치단체를 위한 안내
	건강 증진을 위한 행위적 이해와 건강
	자폐증에 대한 생각
	재능 인식 : 업무에서의 다층적 수요를 가진 사람에 대한 지원
2월	LGA의 2016년 중앙정부 예산에 대한 의견 제출
	알코올의 위해성 축소 : 지방의회의 계획 수립을 위한 안내
	에너지 효율성과 재생 에너지를 위한 가능성
	공공보건의 변화 : 보건 및 웰빙 촉진을 위한 영향력 확대
	상당한 진전과 향후의 방향 : 십대들의 임신과 어린 부모
	계획과 발전을 통한 비만 해결에서의 기반 구축
	뜨거운 음식 테이크아웃을 제한하기 위한 권한 기획에 대한 사례연구
	인적자원과 고학력 실업자의 역량에 대한 조사와 향상 방안
	도시와 지방정부에 대한 지방이양 법률 2016
	보건 서비스 제공자와 보건 및 웰빙 위원회 간의 효과적 연계
3월	공공보건 향상을 위한 지역공동체 약국의 제안
	건강 체중, 건강 미래 : 어린이 비만 해결을 위한 지방정부 역할
	화재 및 구급 서비스 변화
4월	어린이 구강 건강 해결 : 지방정부의 공공보건 역할
	맨체스터 지역 공공보건의 지방이양 사례의 시사점
	교육 및 입양 법률 2016
	통합 사회복지 시스템 운영 지역의 교훈
5월	도시 방재에 대한 지방의회 가이드
	향정신성 물질 법률 : 지방의회 가이드
	유아 및 청소년을 위한 감정적 웰빙 및 정신건강 증진 방안
	실업과 관련된 건강 및 지방자치단체에서의 직장 건강
	복지 개혁 및 업무 법률 2016
	아동복지 법률 2016
6월	시리아 난민 정착 : 지방자치단체를 위한 가이드
	지방의회를 위한 지방이양에 대한 질문 및 답변
	지방자치단체의 사업수익률 유지에 대한 가이드
	2015/16년 국회에서의 LGA의 역할 및 업무 등에 대한 분석

7월	복지 및 보건 증진 프로그램의 연차보고서
	지역경제 성장을 위한 혁신적 기술과 고용 사업에 대한 사례연구
	지방이양이 관광경제를 통한 지역성장에 미치는 영향 분석
	지방 거버넌스의 국제적 모델에서의 교훈
	주택 및 도시계획 법률 2016
	복지 프로그램의 변화
	LGA 주택 위원회의 예비 조사 결과
	지방이양 과정의 다음 단계에 대한 논의
	지방정부와 NHS(보건의료서비스)의 통합에서의 공공보건의 역할
8월	건강 음식 조달에 대한 보고서
9월	더 나은 건강 결과를 위한 위원회의 역할