정책연구 2016-02

주요 국가 광역지방정부 협의체 운영사례와 정책적 함의(요약본)

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 ····· 1
제3절 연구의 기여점 ····· 2
제4절 연구의 내용 및 방법 ····· 2

제2장 대한민국시도지사협의회의 개요 ····· 4
제1절 대한민국시도지사협의회의 설립배경 및 목적 ····· 4
1. 설립배경 ····· 4
2. 설립목적 ····· 4
제2절 대한민국시도지사협의회의 기능 및 역할 ····· 4
1. 현황 ····· 4
2. 역할 및 기능 ····· 6
3. 부서 별 주요 기능 및 조직도 ····· 7
4. 역할변화와 과제 ····· 8
제3절 광역지방정부 협의체 이해를 위한 이론 검토 ····· 9
1. 광역지방정부 협의체의 개념 ····· 9
2. 광역지방정부 협의체에 관련된 이론 ····· 9
3. 정부간 협력을 위한 광역지방정부 협의체 분석의 틀 ····· 10

제3장 주요 국가 광역지방정부 협의체 사례 분석 ····· 12
제1절 독일 ····· 12
1. 주지사협의회 설립배경 및 목적 ····· 12
2. 주지사협의회 성격 및 기능 ····· 12
제2절 스위스 ····· 15
1. 스위스의 광역협의체 설립배경 및 목적 ····· 15
2. 스위스 도시연합 의 성격 및 기능 ····· 15
제3절 오스트리아 ····· 18
1. 주지사협의회 설립배경 및 목적 ····· 18
2. 주지사협의회의 성격 및 기능 ····· 18
제4절 미국 ····· 20
1. 주지사협의회(NGA) 설립배경 및 목적 ····· 21

2. 주지사협의회(NGA)의 성격 및 기능 ····· 21
제5절 프랑스 ····· 24
1. 광역지방협의체 설립배경 및 목적 ····· 24
2. 광역지방협의체 성격 및 기능 ····· 25
제6절 영국 ····· 29
1. 지방자치단체 협의체 설립배경 및 목적 ····· 29
2. 지방자치단체협의체의 성격 및 기능 ····· 31
제7절 일본 ····· 34
1. 전국지사회 설립배경 및 목적 ····· 34
2. 전국지사회 성격 및 기능 ····· 35

제4장 정책적 시사점 및 결론 ····· 39
제1절 주요 국가 사례의 시사점 ····· 39
1. 국가적 성격에 따른 시사점 ····· 39
2. 법적 근거에 따른 시사점 ····· 40
3. 조직 및 인력구성에 따른 시사점 ····· 41
4. 예산 및 운영재원에 따른 시사점 ····· 42
5. 국정참여에 따른 시사점 ····· 43
6. 지역발전에 따른 시사점 ····· 44
7. 국회의원 선출에 따른 시사점 ····· 45
제2절 대한민국시도지사협의회의 발전과제 ····· 45
1. 단기 추진과제 ····· 45
2. 중•장기 추진과제 ····· 49
제3절 결론 ····· 50

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

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 협의체

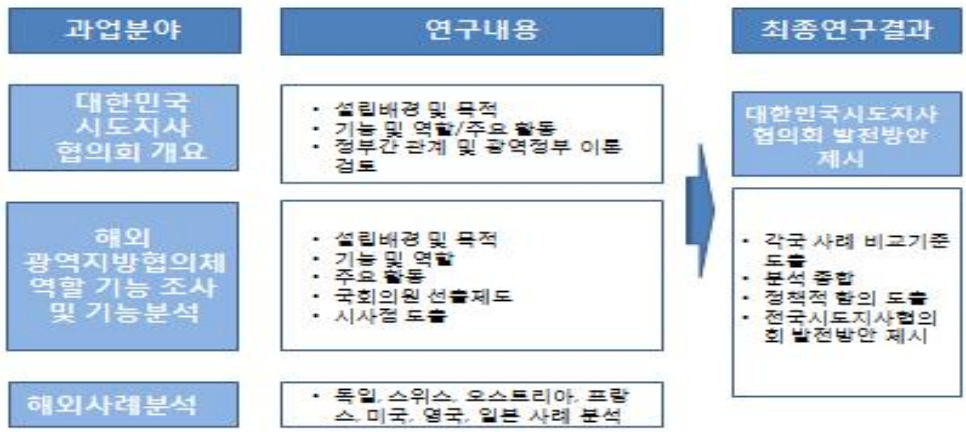
의 역할이 선진국에 비하여 대체로 미약하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구를 통하여 주요 국가 광역지방정부 협의체의 역할과 기능 등의 사례를 연구하여 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 대한민국시도지사협의회의 바람직한 역할정립 및 발전방향을 모색하고자 한다.

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 및 방법

본 연구의 내용 및 체계는 다음 <그림 1-4-1>과 같다.



<그림 1-4-1> 연구의 내용 및 체계

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 국

장(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%	

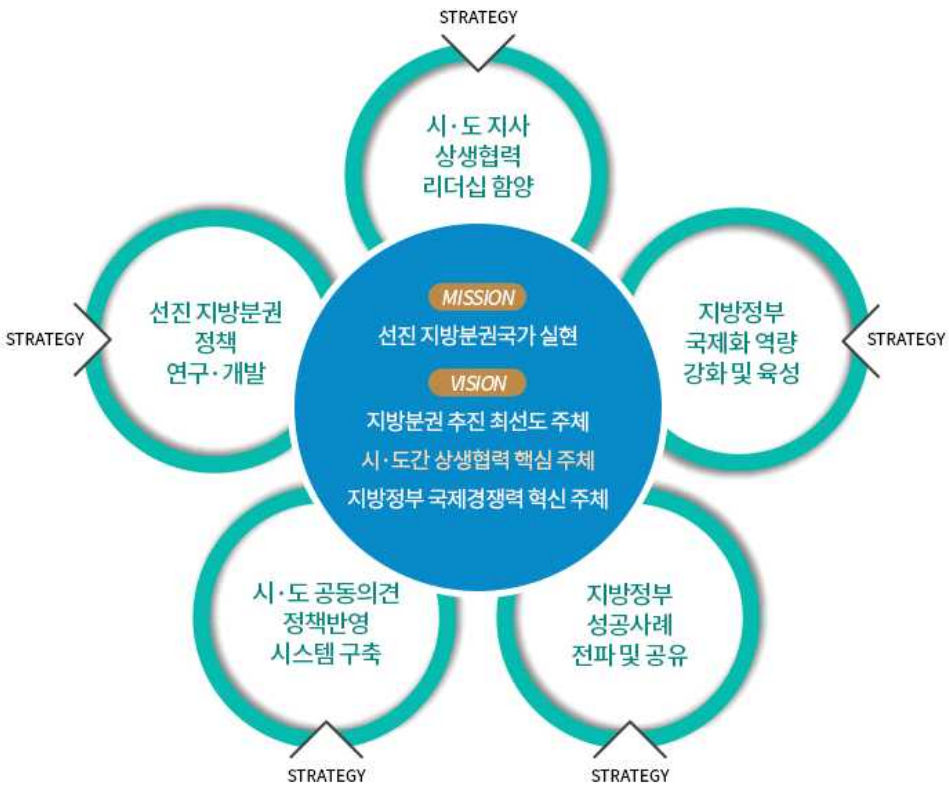
2016년 7월 현재, 대한민국시도지사협의회의 국내 인력구성과 운영현황을 살펴보면, 다음 <표 2-2-2>와 같다. 중앙부처나 혹은 지자체로부터 파견을 온 공무원의 수는 총 9명으로서 5급 이상이 국장을 포함하여 5명이며, 6급 이하는 4명이다. 한편 자체직원의 수는 총 21명으로서 총장을 포함한 일반직이 10명, 국제 전문직이 8명, 그리고 연구직이 3명 등이다. 그 중 5급 이상 파견 공무원 5명은 부서장 역할을 수행하고 있다.

<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. 그리고 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)

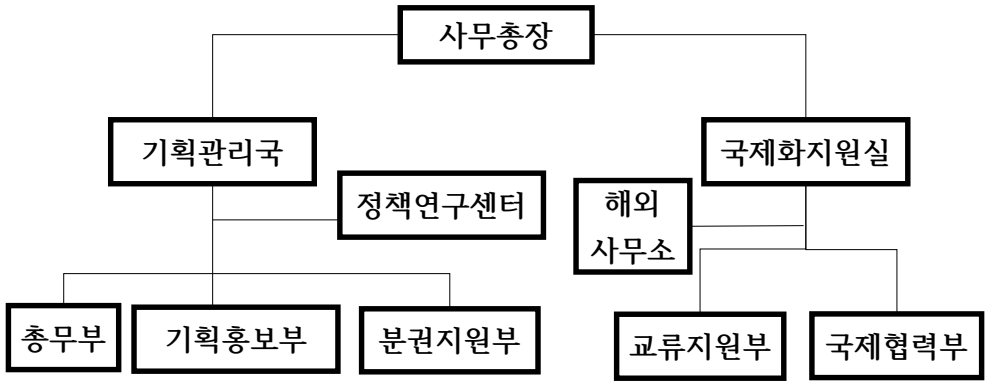
3. 부서 별 주요 기능 및 조직도

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

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> 2016년 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.

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

우리나라는 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 살펴보았다.

1) 정부간 관계론

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

중앙-지방의 갈등을 풀기 위한 협력관계란 수직적 통제관계가 아닌 수평적

이며 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

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

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, 인력구성, 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. 주지사협의회 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)와 더불어 각 주들이 상호 협력하기 위한 자발적인 협의회(Gremium)이다. 따라서 이들은 공식적인 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.

2. 주지사협의회 성격 및 기능

1) 국가적 성격

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

2) 법적 근거

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.

3) 조직 및 인력구성

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

4) 예산 및 운영재원

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

5) 국정참여

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) 지역발전

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 선출

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. 스위스의 광역협의체 설립배경 및 목적

스위스의 경우에도 독일과 마찬가지로 ① 지방자치단체 차원에서의 참여와 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.

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.

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.

2. 스위스 도시연합의 성격 및 기능

1) 국가적 성격

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.

2) 법적 근거

독일의 주지사협의회의 경우도 그렇지만, 스위스의 칸톤정부협의회도 칸톤들의 자발적인 협의체이다.

3) 조직 및 인력구성

독일 주지사협의회는 연방참사원 안에서 활동하는 비공식적인 회의체라는 점에서 의장 주의 사무국에서 돌아가면서 회의를 준비하므로 별도의 사무국이 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 대목이다.

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 있다.

4) 예산 및 운영재원

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) 국정참여

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.

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 점이 특징이다.

6) 지역발전

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 선출

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 국

회의원이 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.

제3절 오스트리아

1. 주지사협의회 설립배경 및 목적

주지사협의회는 9명의 주 대표(주지사)들의 비공식적인 모임이다. 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. 주지사협의회의 성격 및 기능

1) 국가적 성격

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.

2) 법적 근거

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

3) 조직 및 인력구성

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.

4) 예산 및 운영재원

주지사협의회는 주의 사무국들이 협의회를 준비하므로 협의회를 위한 필요한 예산도 없다.

5) 국정참여

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) 지역발전

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 주지사협의회는 그 지역발전에도 매우 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

7) 국회의원 선출

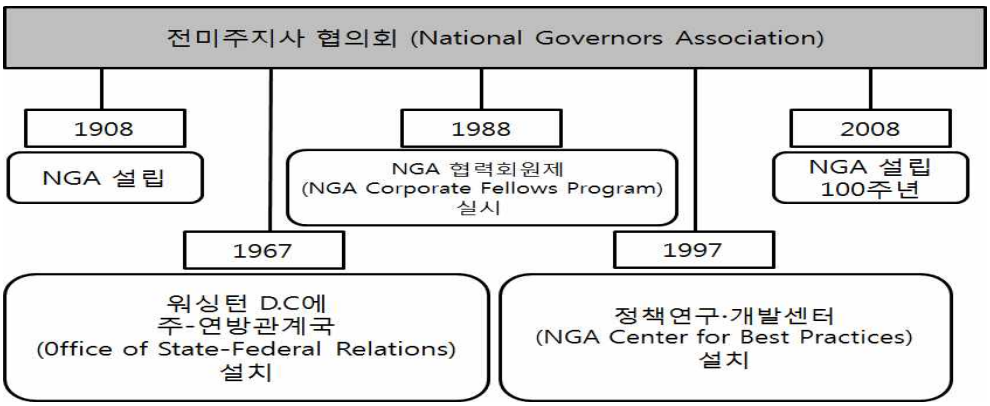
오스트리아 연방의회는 양원제로서, 연방하원의 의원들은 우리나라 국회와 마찬가지로 국민들의 직접선거로 선출되지만, 연방상원(Bundesrat)은 주민 수에 따라 개별 주의회(연방주의 의회)가 대표를 파견함으로써 구성된다는 점이 특징적이다. 다만 -독일의 경우와는 달리- 오스트리아 연방상원의 구성원은 자유위임이며 일정한 면책특권을 가진다.

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.

제4절 미국

1. 주지사협의회(NGA) 설립배경 및 목적

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. 주지사협의회(NGA)의 성격 및 기능

1) 국가적 성격

미국은 국가권력이 연방정부와 주(州)정부 간에 배분되어 있는 연방주의(federalism) 정부형태를 채택하고 있다. 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, 지방자치 체설립, 헌법수정 비준 등 연방정부가 침해할 수 없는 주(州)고유의 권한을 가지고 있으며 , 조세부과 및 징수, 법률제정 및 집행 등의 분야에서는 양 정부가 동일한 권력을 보유하고 있다.

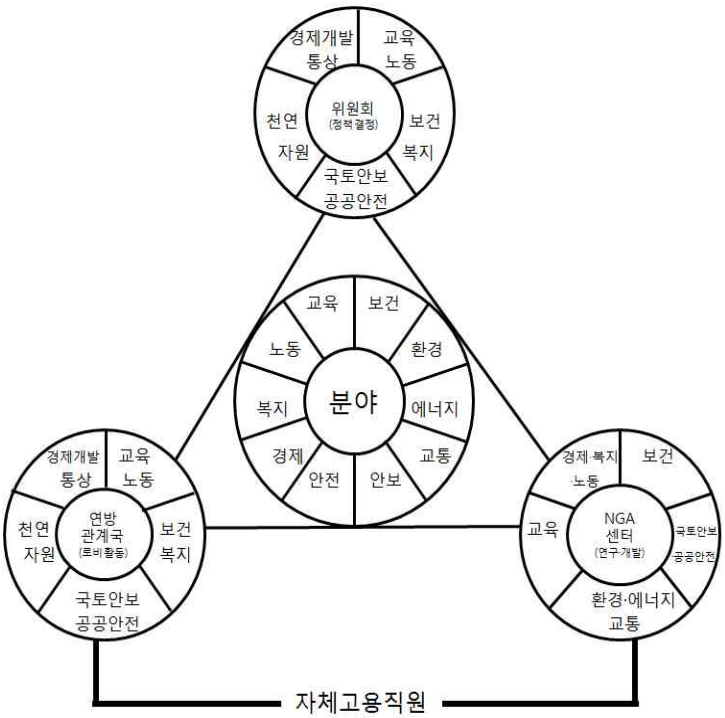
2) 법적 근거

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.

3) 조직 및 인력구성

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

4) 예산 및 운영재원

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.

5) 국정참여

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.

6) 지역발전

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.

7) 국회의원 선출

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.

제5절 프랑스

1. 광역지방협의체 설립배경 및 목적

(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 것이었

다. 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 상호간의 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)[1]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.

2. 광역지방협의체 성격 및 기능

1) 국가적 성격

---

1) 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, 각 계각층이 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).

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 근거

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 영향하에서 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. 데파르트멍은 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 인력구성

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 운영재원

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) 국정참여

데파르트멍연합체와 레지옹연합체의 국정참여는 주로 네트워크로 간접적으로 수행하나 현실상 직접적으로 참여한다고 해도 지나치지 않는다. 예를 들

어, 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) 지역발전

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 선출

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 하원의원

으로 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. 지방자치단체 협의체 설립배경 및 목적

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 조직인 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 지방정부협의회(LGA)가 탄생하게 되었다.[2] 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

2) 임재호 역(2008)

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.[3] 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.[4] 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.

LGA로의 통합이 이루어졌으나, 광역자치단체인 County 지역은 카운티 의회 네트워크(County Council Network, CCN)를 결성하여 County 지역과 관련된 중요한 이슈에 대응하고 있다.[5] 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,

---

3) 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.

4) 전국 시・도의회의장협의회(2014)

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

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.

2. 지방자치단체협의체의 성격 및 기능

1) 국가적 성격

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. 또

한, 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 논의될 수 있도록 행·재정적 노력을 기울이고 있다.

2) 법적 근거

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.

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 인력구성

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.[6)]

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.

4) 예산 및 운영재원

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.

5) 국정참여

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

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

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.

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.

제7절 일본

1. 전국지사회 설립배경 및 목적

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 '지방자치협의회'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. 전국지사회 성격 및 기능

1) 국가적 성격

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.

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 작동하지 못하고 특정한 구조개혁이 요구되는 지점에서, 지방에서 회복의 원동력을 찾으려는 움직임이 표면화되었다.

2) 법적 근거

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.

3) 조직 및 인력구성

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.

4) 예산 및 운영재원

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) 국정참여

일본의 "협의의 장"에서 나타난 시사점들을 간단히 살펴본다.

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.

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'협의의장'을 생성시켰다고 볼 수 있다.

6) 지역발전

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.

한편 전국지사회와는 별개로 권역별 지사회도 구성되는데 광역자치단체 뿐만 아니라 광역급의 기초자치단체들(정령도시)이 참여하기도 한다. 그리고 배타적인 협의체가 아니라 복수로 참여하는 열린 협의체이다. 권역별 발전방향 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[7].

요컨대 전국지사회, 권력별 지사회를 통해 지역발전정책에 대한 상호논의와 방향 및 의제설정, 내용 제안 등의 활동이 활성화되고 있다.

7) 국회의원 선출

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 자율적이

7) http://www.pref.nagano.lg.jp/kikaku/kensei/shisaku/chijikai.html

라는 점이다. 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)

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 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 통

하여 지방의 대표인 주지사나 시도지사와 중앙정부 혹은 국회와 긴밀한 소통을 할 수 있는 구조를 가진 반면, 우리나라는 그렇지 못하기 때문이다.

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 다음과 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.

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 다음과 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.

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 조직운영에 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 다음과 같다. 예산이나 운영재원은 연방 대 단방제 국가라는 점에 따라 차이가 나는 것이 아니라, 각 나라마다 특성에 따라 달리 운영되

고 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.

5. 국정참여에 따른 시사점

각 나라의 광역지방정부 협의체의 국정참여에 따른 시사점을 종합하여 비교하면 다음과 같다. 각 나라는 대부분 광역지방정부 협의체가 중앙정부나 국회에 구속력을 가질 수 있는 영향력을 행사하고 있다. 독일, 스위스, 오스

트리아 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 다음과 같다. 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 다음과 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.

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

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 활동을 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 공무원

들이 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 겸비한 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 않으

며, 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 관

심이 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.