



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

국가 입법과정에 지방자치단체의  
참여에 관한 연구

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

장 훈 철

2009년 8월

# 국가 입법과정에 지방자치단체의 참여에 관한 연구

지도교수 양 덕 순

장 훈 철

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2009년 8월

장훈철의 행정학과 지방자치전공 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_인

위 원 \_\_\_\_\_인

위 원 \_\_\_\_\_인

제주대학교 행정대학원

2009년 8월

A study on local government's participation in  
the legislative process.

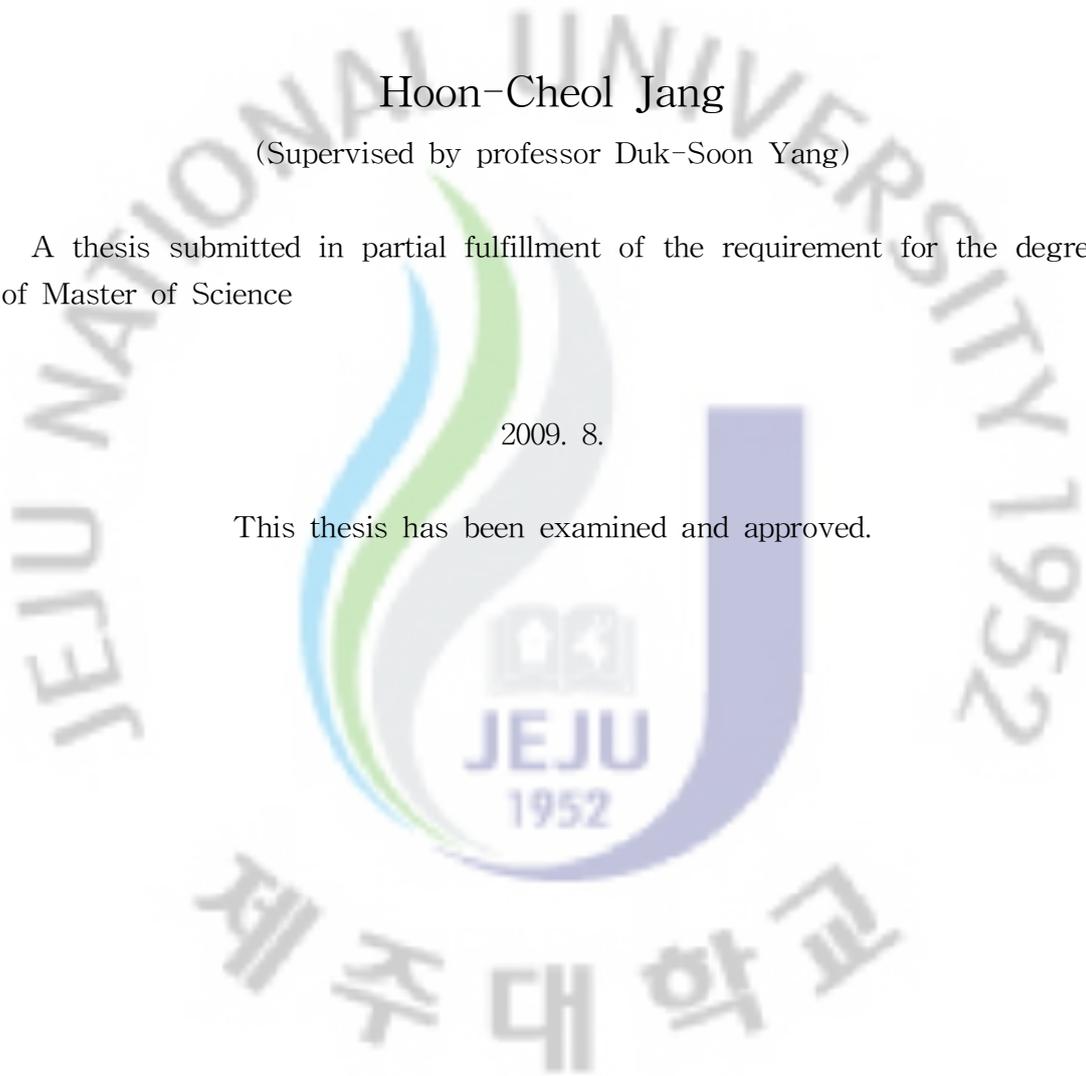
Hoon-Cheol Jang

(Supervised by professor Duk-Soon Yang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree  
of Master of Science

2009. 8.

This thesis has been examined and approved.



Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

## <목차>

I. 서론 .....	1
1. 연구 배경 및 목적 .....	1
2. 연구범위와 방법 .....	2
1) 연구의 범위 .....	2
2) 연구방법 .....	4
II. 지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 이론적 고찰 .....	5
1. 지방분권으로서 입법권한의 적정배분 .....	5
1) 지방자치제도 .....	6
(1) 지방자치와 자치입법권의 본질 .....	6
(2) 환경변화와 지방분권 확대의 필요성 .....	7
2) 정부 간 관계 .....	8
(1) 개념과 유형 .....	8
(2) 중앙정부와 지방자치단체 간 관계 모형 .....	9
(3) 지방자치단체 상호간 관계 모형 .....	10
(4) 정부 간 관계의 패러다임의 변화 .....	11
3) 입법권한의 적정 배분 .....	12
(1) 지방자치에서 입법권한의 의의 .....	12
(2) 입법권 배분의 방향 .....	12

2. 지방자치단체의 입법과정 참여의 개요 .....	14
1) 입법과정 참여의 개념과 필요성 .....	14
(1) 입법과정 참여의 개념 .....	14
(2) 입법과정의 기능 .....	15
(3) 입법과정의 추구 이념 .....	16
(4) 지방자치단체의 입법과정 참여의 필요성 .....	17
3. 입법과정 참여의 유형 .....	18
1) 법률안을 직접 발의·심의하는 방식 .....	19
(1) 지역대표형 상원의 의의 .....	19
(2) 지역대표형 상원의 구성방식 .....	19
(3) 입법과정에서 상원의 역할 .....	20
2) 법률안을 의회에 제출하는 권한을 부여하는 방식 .....	20
(1) 의의 .....	20
(2) 입법례 .....	21
3) 법률안에 관하여 의견을 제출하는 방식 .....	21
(1) 의의 .....	21
(2) 입법례 .....	22
4. 지방자치단체의 내부 역량 .....	22
1) 지방자치단체의 기관구성체계 .....	23
2) 지방자치단체의 의사결정 .....	24
(1) 주민참여와 여론수렴 .....	24
(2) 여론수렴조직으로서 지방의회의 지위 .....	25
(3) 지방의회의 입법 매개 기능 .....	26
5. 선행연구 검토 .....	27

III. 우리나라 지방자치단체의 입법과정 참여 실태와 문제점 .....	31
1. 입법과정 참여 실태 .....	31
1) 지방분권으로서의 입법권 배분 실태 .....	31
(1) 헌법상의 지방분권 수준 비교 .....	31
(2) 자치입법권의 한계 .....	32
2) 정부 간 관계의 실태 .....	32
(1) 중앙정부와 지방자치단체 간 관계의 현실 .....	32
(2) 지방자치단체 간 관계의 현실 .....	35
(3) 최근 중앙정부의 협력 노력 .....	35
3) 유형별 입법과정 참여 실태 .....	36
(1) 국회입법과정 참여 실태 .....	36
(2) 정부입법과정 참여 실태 .....	39
4) 지방의회의 실태 .....	42
(1) 제약된 의결권으로 인한 입법의견 수렴의 한계 .....	42
(2) 비공식 위주의 참여자 .....	43
(3) 입법을 매개한 사례 .....	44
5) 제주특별자치도의 법률안 의견 제출권 .....	45
(1) 개요 .....	45
(2) 제출의견 처리절차 .....	46
(3) 운영 실태 .....	47
2. 입법과정 참여의 문제점 .....	50
1) 입법권한의 불평등한 배분 .....	50
2) 권한이양에 대한 정부 간 불신 .....	50
3) 입법과정 참여 통로의 협소 .....	51
(1) 국회입법과정 참여의 문제점 .....	51
(2) 정부입법과정 참여의 문제점 .....	52
(3) 지방4단체와 전국 연합체의 형식적 운영 .....	53

4) 기관분립형 기관구성 .....	54
5) 제주특별법 제9조에 따른 입법외견 제출권의 문제점 .....	56
(1) 입법외견 수렴에서 민주성 결여 .....	56
(2) 기관 간 갈등유발 .....	57
(3) 지방의회의 입법 매개기능 약화 .....	58
<b>IV. 외국 선진 지방자치단체의 입법과정 참여 사례 고찰 .....</b>	<b>60</b>
1. 선정기준과 접근방법 .....	60
2. 선진 지방자치단체의 사례분석 .....	61
1) 독일 .....	61
(1) 지방자치구조 .....	61
(2) 정부 간 관계 .....	62
(3) 입법과정 참여 실태 .....	63
(4) 시사점 .....	67
2) 영국 .....	68
(1) 지방자치구조 .....	68
(2) 정부 간 관계 .....	70
(3) 입법과정 참여 실태 .....	70
(4) 시사점 .....	77
3) 일본 .....	78
(1) 지방자치구조 .....	78
(2) 정부 간 관계 .....	79
(3) 입법과정 참여 실태 .....	80
(4) 시사점 .....	82
3. 사례분석의 함의 .....	82

V. 지방자치단체 입법과정 참여 활성화 방안 .....	84
1. 지역대표형 상원 도입 .....	84
1) 지역대표형 상원 도입의 장단점 .....	84
(1) 장점 .....	84
(2) 단점 .....	85
(3) 소결 .....	85
2) 지역대표형 상원의 운영 .....	85
2. 법률안 발의권·의견 제출권 확대 .....	86
1) 법률안 발의권 확대 .....	86
(1) 지방자치단체 전국연합체에 법률안 발의권 부여 .....	87
(2) 특별지방자치단체에 법률안 발의권 부여 .....	88
2) 「지방자치법」 제165조의 의견 제출권 확대 .....	89
(1) 국회에 출석·발언 .....	89
(2) 의견 제출기관 확대 .....	90
(3) 의견 제출 대상사항 확대 .....	90
(4) 의견 제출처 확대 .....	91
(5) 제출의견 처리절차 규정과 응답 의무화 .....	91
(6) 제주특별자치도의 법률안의견 제출권 .....	92
3. 사무권한의 적정 배분 .....	93
1) 입법과정 참여와 사무권한 배분의 인과관계 .....	93
2) 헌법에 근거한 사무권한 배분의 필요성 .....	93
4. 지방의회 중심 기관구성 .....	94
1) 지방자치단체 기관구성 다양화 .....	94
(1) 기관구성 다양화와 입법수립의 관계 .....	94
(2) 기관구성 다양화방안 유형 .....	94

2) 지방의회 역할 재정립을 위한 기관구성 방안 .....	95
<b>VI. 결론</b> .....	<b>96</b>
1. 요약 .....	96
2. 정책제언 .....	97
3. 연구의 한계와 추후 연구과제 .....	98
참고문헌 .....	100
Abstract .....	107

<표 목차>

<표 1> 상원의 지역대표방식 .....	19
<표 2> 선행연구 분석 .....	28
<표 3> 우리나라 공무원 정원 .....	33
<표 4 > 이명박 정부가 추진한 지방의 국정참여 활성화 내용 .....	36
<표 5> 제주특별자치도 1·2·3 단계 제도개선 추진현황 .....	49
<표 6> 연도별 국가사무 지방이양 완료 건수 .....	50
<표 7> 지방4단체 건의 사항 분류 .....	54
<표 8> 지방의회에 재의 요구된 조례현황 .....	55
<표 9> 조례(안) 비교 .....	58
<표 10> 제주특별법 제9조 관련 회의록 검색 결과 .....	59
<표 11> 영국 지방자치단체 .....	69
<표 12> LGA의 회원 .....	72
<표 13> 영국의 파트너십 프레임워크 주요원칙과 실천방법 .....	74
<표 14> 영국의 새로운 지방의회 구성 및 운영체제 .....	76
<표 15> 영국의 기관구성 다양화 정책의 실효성에 대한 설문 결과 .....	77
<표 16> 일본 지방자치단체의 종류와 수 .....	79

<도표 목차>

<도표 1> 중앙정부-광역자치단체 간 협력의 정도에 대한 인식 .....	34
<도표 2> 지방관련 국가정책과정에서의 지방참여제도에 대한 인식 .....	34
<도표 3> 광역자치단체-기초자치단체 간 협력의 정도에 대한 인식 .....	35
<도표 4> 지방의회에 대한 역할 기대 .....	43

<그림 목차>

<그림 1> 연구의 개념도 .....	3
<그림 2> 연구의 분석틀 .....	4
<그림 3> 정부 간 관계 모형 .....	10
<그림 4> 국회의 입법과정 흐름도 .....	37
<그림 5> 정부 입법과정 흐름도 .....	40
<그림 6> 제주특별자치도 기본구상 .....	46
<그림 7> 제주특별자치도 입법의견 제출절차 .....	47
<그림 8> 독일의 지방자치구조 .....	62
<그림 9> 독일의 입법절차 .....	66
<그림 10> 활성화 방안에 따른 법률안 발의권 흐름도 .....	87
<그림 11> 활성화 방안에 따른 입법의견 제출권 흐름도 .....	89

# I. 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

본 연구는 지방자치단체가 국가의 입법과정에 참여하는 방안에 관한 것이다. 지방자치단체가 정책집행의 대부분을 떠맡고 있는 현실에서, 효율적인 정책집행을 위해서는 정책의 결정단계에 참여할 수 있어야 한다는 주장은 이미 우리나라에서 지방자치가 부활되면서부터 꾸준히 있어 왔다. 최근에 들어 지방자치단체의 국가 입법과정 참여에 관한 논의가 활발해지고 있는 것은 신지역주의 경향에 기인하는 바가 크다.

경제 분야에서 시작된 세계화가 점차 진전되면서 자본·생산물·노동의 이동을 통제하는 국가의 능력은 감퇴되고, 지역 혹은 하위지역 공간단위가 중요한 경제단위로 등장하는 신지역주의 경향이 등장하였다. 많은 국가들이 지역개발정책을 핵심적인 국가의제로 다룰 수밖에 없게 되었고, 지역개발의 전제가 되는 지방자치제도를 강화하게 되었다. 오랜 지방자치의 역사를 가진 선진국들은 기존의 방식으로는 지방화·세계화에 따른 시대의 흐름에 적응하지 못하거니와 국가경쟁력 확보도 요원하다는 것을 인식하고, 이에 대처하는 방법으로 중앙정부의 권한을 지방자치단체에게 이양하여 지방자치단체에게 많은 자율권을 인정하고 있다. 뿐만 아니라 지방과 관련한 국가정책결정에도 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장함으로써 국가정책에 지방의 의견을 반영하고, 지방자치단체도 지역개발의 주체로서 책임 있는 자세로서 정책결정에서 집행에 이르기까지 중앙정부와의 긴밀한 거버넌스 체제를 구축하고 있다(차미숙, 2005: 51-59).

그러나 우리나라의 지방자치제도는 이제 어느 정도 자리매김을 하고 있다는 평가에도 불구하고 국가사무에 대한 자치사무의 비율과 국가공무원과 지방공무원의 비율을 기초로 선진국과 비교하면, 여전히 중앙정부 중심의 국가 운영에서 벗어나지 못한 채 지방자치단체는 중앙정부의 지시에 따른 집행의 영역만 떠맡고 정책결정에 있어서는 제 목소리를 내지 못하고 있는 것이 현실이다.

우리나라에서 지방분권이 지향하는 바람직한 방향은 자립적 발전체계를 구축하고 지역의 여건과 특성에 부합한 지역발전을 도모하는 세계적 흐름과 보조를 맞추는 것이고, 이러한 방향설정은 국가 정책결정에 제대로 반영되어야 한다. 하지만 또 한편으로 신중양집권적 경향, 지방의 재정적 한계 등으로 인해 국가 정책 역시 지역발전에 중요한 요소로 등장하기도 한다.

따라서 중앙정부 차원의 정책을 공식화하는 법률제정 과정에 지방자치단체의 의견 투영은 지역발전의 커다란 요인이 된다. 이런 차원에서 지방자치단체의 주민참여를 바탕으로 한 국정참여 관점에서의 입법과정 참여는 매우 중요함에도 불구하고 실질적인 참여는 거의 이루어지지 않고 있다. 이런 문제인식 아래 이 논문은 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 방식과 그것에 영향을 미치는 요소들에 관하여 선진국과 우리나라의 예를 통하여 살펴보고 이를 우리나라에 적합한 방안을 살펴보기 위한 것이다.

## 2. 연구범위와 방법

### 1) 연구의 범위

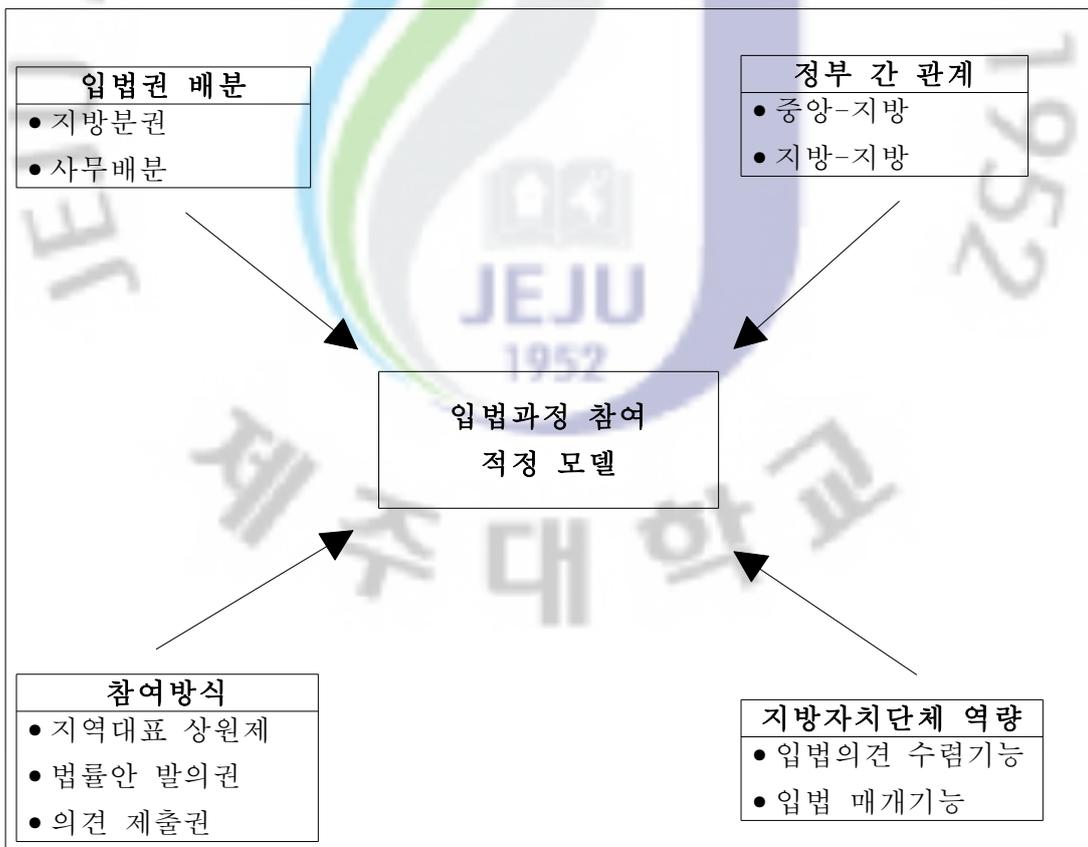
정책결정과정은 입법과정을 포함하여 여러 가지 하위 주제들로 구성된다. 그러나 정책결정과정은 반드시 입법과정을 수반하는 것은 아니지만, 입법이 정책의 공식화 과정 또는 마무리 단계를 이루기 때문에 중요한 것은 대부분 입법과정을 거치기 마련이다(홍준형, 2007: 74). 본 연구는 광범위한 국가정책과 지방자치단체의 참여와의 관계를 정확히 파악하기 위하여 연구의 편의상 연구범위를 축소시켜 입법과정에 한정한다.

입법과정을 간단히 정의한다면 법을 제정하는 과정이라고 할 수 있다. 법을 광의로 보면 헌법을 비롯하여 대통령령·총리령·부령의 행정입법, 지방자치단체의 자치입법, 국제조약 등 국제법을 포함하나 여기서는 법률의 입법과정만 연구대상으로 한다. 한편 법률의 제정과정은 입법의 절차적 과정으로서 법률안의 제안, 법률안의 심의와 의결, 법률안의 정부에의 이송, 법률의 공포, 법률의 발효 등으로 이루어진다. 본 연구는 법률안의 제안과 국회의 법률안 심의·의결에 지방자

치단체가 참여하는 것을 알아보기 위한 것이므로 법률의 제안과 심의·의결과정만을 연구대상으로 삼는다.

본 연구는 입법과정을 입법권 배분, 정부 간 관계, 참여방식, 지방자치단체의 역량의 측면에서 살펴보고, 이를 기초로 우리나라에서의 입법과정 참여 적정모형을 제시하기 위한 것이다. <그림 1>과 같이 입법권 배분은 지방분권과 사무배분의 측면에서 살펴본다. 정부 간 관계는 중앙정부와 지방자치단체의 관계, 지방자치단체 간 관계로 나누어 살펴본다. 참여방식은 직접 법률안을 제출하고 심의·의결하는 지역대표형 상원제도 방식, 법률안만 제출하는 방식, 입법에 관한 의견만을 제출하는 방식으로 나누어 살펴본다. 지방자치단체의 역량은 입법의견을 수렴하는 과정과 이를 중앙정부에 매개하는 과정에서 지방자치단체의 역할에 관하여 살펴본다.

<그림 1> 연구의 개념도

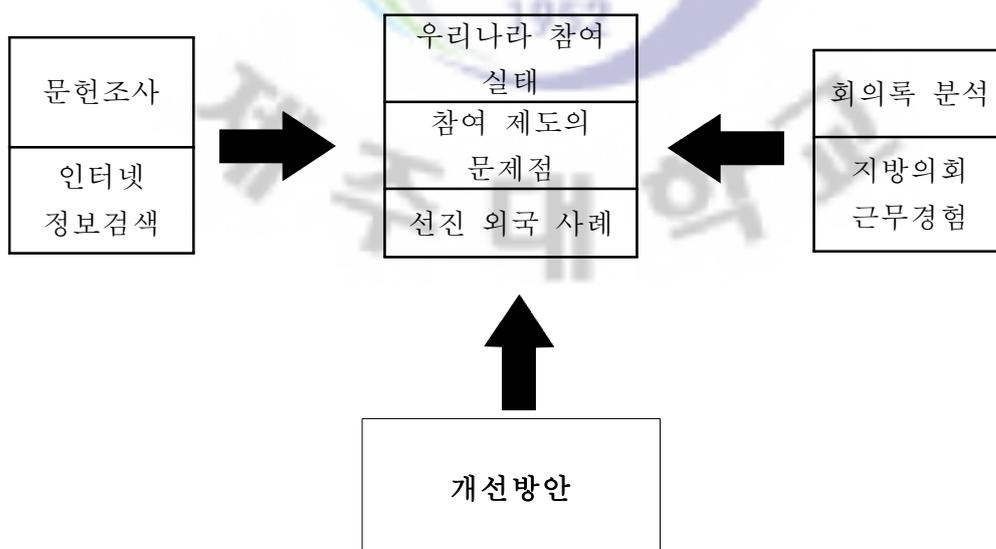


본 연구는 모두 6개의 장으로 나누어져 있고, 본론의 내용은 4개의 장으로 구성되어 있다. 우선 제2장은 지방자치단체의 입법과정 참여의 이론적 고찰로서 지방자치단체가 입법과정에 참여하는데 영향을 미치는 요인에 대한 이론적 논의를 다룬다. 제3장은 이론적 논의에 비추어 우리나라 지방자치단체의 입법과정 참여 실태와 문제점을 다룬다. 제4장은 제도 운영과정에서 나타난 문제점을 보완하는 대안을 모색하기 위하여 선진국의 사례를 살펴본다. 제5장은 이상의 논의를 바탕으로 우리나라 실정에 적합한 입법과정 참여방안을 모색한다.

## 2) 연구방법

본 논문은 문헌조사를 위주로 하고, 제주특별자치도의 사례를 참고하였다. 먼저 문헌조사는 국내외 단행본과 논문조사를 통하여 지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 이론적 검토를 하였다. 우리나라의 입법과정 참여의 실태와 문제점은 제주특별자치도의 사례와 여러 통계자료를 활용하였고, 그러한 문제점을 해결하기 위한 활성화 방안을 도출하고자 선진 외국의 수범사례를 조사하였다. 제주특별자치도의 사례는 실제 근무경험, 지방의회 회의록, 내부문서를 참고하였고, 외국의 사례는 해당 국가의 정부·의회·지방자치단체의 관련 홈페이지자료를 활용하였다. 이상의 내용을 그림으로 나타내면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구의 분석틀



## II. 지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 이론적 고찰

### 1. 지방분권으로서 입법권한의 적정배분

「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조에 따르면 지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다. 지방분권은 크게 입법, 사무, 재정의 면으로 나누어 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 이 중 입법에서의 지방분권은 자치입법권의 행사로 구현되는데, 어떤 조직체의 자기결정의 유무를 판단함에 있어 가장 중요한 요소는 바로 규범정립권의 유무라고 할 수 있다(조성규, 2007: 45). 지방분권으로서 입법권의 배분에 관한 논의는 지방자치단체의 입법과정 참여 논의의 기본 전제가 된다. 지방자치단체가 입법과정에 참여해야 하는 필요성, 그 유형과 참여자 행태에 관한 연구는 입법권의 배분으로부터 기인하기 때문이다. 따라서 입법권의 배분에 관한 논의는 입법과정 참여를 논의하는데 이해의 폭을 넓혀주고, 입법과정 참여 활성화 방안을 논의하는데 이론적 근거와 현실적 타당성을 제공할 것이다.

지방분권으로서 입법권의 배분은 다시 지방자치제도와 정부 간 관계로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자는 지방자치단체가 어느 정도의 수준에서 입법과정에 참여할 것인가에 대한 논의에 기초 정보를 제공하는 제도적인 면에 관한 것이고, 후자는 중앙정부와 지방자치단체가 실제 그러한 제도를 어떻게 운영할 것인가와 입법과정 참여를 강화하기 위한 지방자치단체 간 협조와 기능의 재분배에 관한 것이다. 지방자치제도 본질에서 나오는 당위성과 정부 간 관계 논의에서 나오는 방향 지향성이 서로 결합하여 입법권배분의 적정 모형이 산출된다고 할 수 있다.

1) 입법, 사무, 재정 세 가지는 이상적 지방자치를 위한 삼륜으로서, 서로 별개의 독립적 관점에서 논의될 수 있는, 대체적인 것이 될 수 없으며, 상호간의 본질적 관련성을 가지는 것으로, 지방자치의 본질상 불가결한 권한의 묶음에 해당한다고 하여야 할 것이다(조성규, 2007: 44).

## 1) 지방자치제도

### (1) 지방자치와 자치입법권의 본질

헌법재판소에 따르면 지방자치제도라 함은 일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무(헌법 제117조 제1항)를 그들 자신의 책임 하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도를 말한다(헌재 1991. 3. 11. 91헌마21).

이러한 헌법재판소의 판단에 비추어 보면 지방자치의 핵심은 자기결정의 원리를 통한 민주주의 실현과 국가발전이라 할 수 있다. 이 둘 사이의 관계는 국가와 지방자치단체와의 관계의 문제이며 지방자치 본질에 관한 문제로 볼 수 있다. 지방자치의 본질에 관해서는 크게 고유권설, 전래권설, 제도적 보장설이 주장되고 있다(최병선 외, 2008: 97-99). 고유권설이란 지방자치단체의 자치권은 국가이전부터 인정되고 있는 지방자치단체에 고유한 권리라고 한다. 반면에 전래권설은 국가 통일성을 보장하기 위하여 국가의 통치권으로부터 독립된 자치조직을 인정할 수 없으므로 지방자치단체는 국가 통치권의 일부가 지방자치단체에 부여된 것이라고 한다. 제도적 보장설은 전래권설과 마찬가지로 지방자치단체의 권한이 국가의 통치권에서 발생하며 지방자치제도가 헌법 또는 법률에 관련 규정을 둬으로써 보장된다고 주장한다. 제도적 보장설은 기본권과 제도적 보장을 구분하는 칼 슈미트(Carl Schmitt)의 기본권이론에 근거한 것으로 지방자치제도의 핵심영역을 입법자가 형성하고 보장하여야 하며, 그 본질적인 내용을 침해해서는 안 된다는 것이다(최병선 외, 2008: 99).

자치입법과 관련하여 일반적으로 고유권설은 자주입법설과, 전래권설은 위임입법설과, 제도적 보장설은 전래설에 입각한 자주입법설과 각각 연결된다. 자주입법설에 따르면 지방자치단체의 고유사무에 속하는 사항은 자치입법의 전권사항으로 보나, 위임입법설은 자치입법이 법령의 위임에 따라야 하는 것으로 본질적으로 행정입법의 일종으로 본다. 전래설에 입각한 자주입법설에 따르면 자치입법권은 국가의 통치권으로부터 전래된 것이고 통치권의 일부가 이양된 것이긴 하나, 적어도 자치사무에 관하여 법령에 위반되지 않는 한 법령의 개별적인 위임

없이도 자치입법이 가능하다(헌법재판소, 195-196).

지방자치의 본질에 관한 논의에서 우리나라는 오랜 중앙집권의 전통을 가지고 있어 고유권설이 성립할 기반이 거의 존재하지 않고(박균성, 2008: 62), 지방자치단체와 중앙정부간의 법 관계는 헌법에 의해 근거가 주어진다고 이해되고 헌법 제정을 통해 국가를 건설하면서 지방자치를 국가제도로 편입하였다고 이해되므로 전래권설의 입장이 타당하다는 것이 통설이다(홍정선, 2007: 63; 최환용, 2008: 17; 최봉석, 2007: 24). 이에 따라 자치입법권의 성질을 논하자면 헌법 제117조 제1항이 분명하게 지방자치단체의 자기규율권을 법령의 범위 안에서 행사한다고 규율하고 있기 때문에 고유권설에 입각한 자주입법설은 설득력이 약하고, 자치입법권자인 지방의회가 주민의 선거를 통하여 지역적인 민주적 정당성을 획득한 주민의 대표이고 그 규율사항이 지방자치단체의 업무에 관한 것이기 때문에 전래적 입법이지만 자주적 입법으로서의 성질을 갖고 있어 전래설에 입각한 자주입법설이 타당하다고 볼 수 있다(헌법재판소, 197).

## (2) 환경변화와 지방분권 확대의 필요성

지방자치와 분권의 강화는 더 이상 미루어서는 안 될 중대한 국가적 과제이며 시대적 요청이 되었다. 지방분권은 우리나라가 갖추어야 할 21세기형 국가운영시스템의 요체인 동시에 시대를 거스르는 집권화 경향을 견제할 수 있는 유일한 균형추라 할 수 있다. 중앙정부에 의한 대규모 정책실패의 가능성과 여파를 극소화하거나 중앙정부의 과도하고 무리한 행정책임과 부담을 경감하기 위해서도 지방분권을 강화해야 한다고 주장한다(최병선 외, 2008: 76-85).

첫째, 21세기는 지식정보사회로서 획일적이고 집권적인 문제해결 방식에서 탈피하여 자율과 다양성에 기반을 둔 분권형 사회를 요구하고 있다. 또한 세계화 현상은 국가의 역할 변화를 수반하면서 지역이 세계를 맞대면하게 된다. 생활의 안정 기반을 뒷받침하는 지역사회의 공동체 기능을 강화할 것을 요구하고 있다. 시장의 실패와 정부의 실패를 보완하기 21세기에는 시민사회의 역할이 강조되고 있으며 대한민국에서도 시민사회의 역할이 급격하게 부상되고 있다. 이러한 시대적인 환경은 국정운영 패러다임을 집권형에서 분권형으로 전환할 것을 요구하고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 19-20). 둘째, 평등주의적 사고와 중앙정부의

강한 개입의 전통, 세계화 시대가 요구하는 효율지상주의, 개방에 따른 산업구조 조정과 복지수요의 증가 등은 신집권주의가 등장할 가능성이 높다. 이에 대한 견제와 균형추로서 창의성과 다양성을 보장하기 위한 지방분권은 더욱 강조되어야 한다(최병선, 2008: 78-79). 셋째, 중앙집권적 정치행정체제에서는 중앙정부의 잘못된 계획과 정책도 일사분란하고 체계적으로 이루어질 수 있고 그 결과 엄청난 자원과 국력의 낭비를 초래할 수 있다(김영평, 1986: 201). 새로운 개혁 및 정책 아이디어가 있을 때 적절한 지역을 선택하여 실험해 보고 그 결과를 평가하여 확대하는 순서를 밟아간다면 정책실패의 가능성과 여파를 조절가능하게 된다. 넷째, 중앙정부가 즉각적인 결정을 요구하는 수많은 아젠다로 홍수를 겪기보다는 지방의 수요와 필요를 정확히 측정하고 평가해 정책을 수립하는 방식으로 신축성을 확보해야 할 필요성이 더욱 커지고 있다(Furniss, 1974: 974). 이를 통하여 중앙정부의 과도하고 무리한 행정책임과 부담을 경감시킬 수 있다.

물론 분권만 이루어진다고 해서 지방자치단체의 자율성이 확보되는 것은 아니다. 지방자치단체의 자율성에 대한 제약은 중앙정부 이외에도 지배집단, 다른 지방자치단체, 심지어 외국으로부터도 온다(이승중, 2005: 357). 또한 지방분권수준만 높인다고 이것이 곧바로 국가경쟁력의 수준 향상으로 이어지지 않으며 사회자본(social capital)의 수준이 같이 높아져야 지방분권의 국가경쟁력 강화요인이 될 수 있다(최영출 외, 2008: 223). 그러나 이러한 문제제기는 분권을 전제로 한 것으로 분권이 지방자치의 핵심적 요소로서 분권 없이는 지방자치의 존립 자체가 불가하다는 점이 희석되는 것은 아니다(이승중, 2005: 357-358).

## 2) 정부 간 관계

### (1) 개념과 유형

정부 간 관계는 정형화된 관계를 유지하는 것이 아니며, 해당국가가 단일국가인지 연방국가인가에 따라 차이가 나타날 수 있으며, 지방자치단체의 구조가 2층제인지 3층제인지에 따라서 다양한 형태로 나타날 수 있다. 또한 그것은 종적 관계를 중심으로 보는 경우와 횡적 관계를 포함하여 살펴보는 경우가 있을 수 있다. 연방제의 경우라면 연방정부와 주정부, 연방정부와 지방정부, 주정부 상호간, 주정부와 지방정부, 그리고 지방정부 상호간의 관계가 될 것이다. 단방제의 경우

라면 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 관계를 모두 포함하는 개념이 될 것이다. 정부 간 관계는 법률에 규정된 정부 간의 공식적 관계와 권한배분뿐만 아니라 해당정부의 구성원과 구성원의 상호작용까지도 포함한다(정책기획위원회, 2004: 7-8). 이와 같이 정부 간 관계는 제도적인 면에 바탕을 두면서도 구성원의 행위에도 관심을 두기 때문에 앞서 논의한 지방분권의 정당성과 필요성에 따라 배분된 입법권을 효율적으로 행사하는 방안을 찾을 수 있다는 점에서 살펴볼 필요가 있다.

## (2) 중앙정부와 지방자치단체 간 관계 모형

가장 고전적인 방법은 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계를 통제의 차원과 수평적 협력의 차원으로 나누는 것으로 여기에는 대리인모형과 동반자모형, 그리고 제3의 모형으로 상호의존모형을 들 수 있다(이달곤, 2005: 336-340).

대리인모형은 지방자치단체가 중앙정부의 대리인의 역할에 그치고 있음을 부각시킴으로써 지방자치단체에 대한 중앙의 통제를 강조하는 모형이다. 이 모형이 적용되는 지방자치단체는 중앙정부의 감독 아래 국가정책을 집행하게 되어 자원이나 능력의 면에서 그 영향력이 매우 미미하며 재정적으로도 중앙정부에 의존하게 된다. 따라서 대리인모형은 지방정부의 자율성과 재량권의 중요성을 간과하는 모형이라고 볼 수 있다.

동반자모형은 지방자치단체가 국가로부터 위임받은 사항을 수행하기도 하지만 고유한 권능도 가지고 있으며, 양자 간의 관계를 규정하는 데는 지방정부의 의지가 중요한 요소라고 주장한다. 중앙과 지방이 때로는 갈등관계에 놓이기도 하지만 일반적으로는 상호 협력적이고 국정의 파트너로서 동등한 권한과 의무를 지는 관계를 맺고 있다고 인식하는 모형이다. 법적 권한이 없는 중앙의 통제나 강제가 존재하더라도 그것의 수용여부는 전적으로 지방정부의 자유재량에 속한다고 본다. 그러나 현실적으로 중앙과 지방의 권력과 자원배분은 불평등한 파트너십이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

대리인모형은 지나치게 제도적 관점에 집착하고 동반자모형은 현실을 외면하고 다차원적이지 못하다는 결함을 가지고 있다. 현실적으로 중앙정부의 통제유형은 부처마다 다르게 나타날 수 있으며 중앙의 통제를 수용하는 지방의 의지나

자세도 매우 다양할 것이다. 이러한 기존의 두 가지 모형에 대한 반성과 함께 현실의 설명가능성을 높이기 위하여 등장한 모형이 상호의존모형이다. 상호의존모형에서는 법적 권한, 재정적 자원, 정보와 전문성, 존립의 정당성과 시민의 동의 등의 측면에서 중앙과 지방이 상호의존적인 양상을 보이며, 이러한 주요 요소끼리도 서로 영향을 주고받는 일종의 교환관계를 맺게 될 것이다. 이 모형에서는 통제가 일시적으로 진행될 수 있고, 설득과 상의, 견제와 거절 등이 존재하는 일종의 게임이 전개된다. 이렇듯 중앙과 지방 간 관계는 이분법적인 분류보다는 중첩적·상호의존적인 관계를 강조하는 경향을 보이고 있다(김용웅 외, 1995: 31-32).

### (3) 지방자치단체 상호간 관계 모형

우리나라에서 지방자치단체 상호간 관계 모형이 의미를 가지는 것은 광역자치단체와 기초자치단체와의 관계에 관한 논의이다. Wright는 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부 간의 상호관계를 포괄형, 분리형, 중첩형으로 나누어 정부 간 관계 모형을 제시하고 있는데 이는 중앙·광역·기초자치단체의 관계로 수정하여 고찰해 볼 수 있다(정책기획위원회, 2004: 11-13). <그림 3>은 포괄형, 분리형, 중첩형을 그림으로 나타낸 것이다.

<그림 3> 정부 간 관계 모형



자료: 최창호(2003, 775)

포괄형은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체를 수직적 포함관계로 보는 것이다. 지방이 정치를 배제하여 지방의 중요결정은 중앙정부에 의해 이루어지고 결과적으로 행정의 일방적인 상하관계가 된다. 이 모형에서는 기초자치단체가 광역자치단체의 일선기관에 그치게 된다. 분리형은 지방자치단체가 중앙정부와 독립적이고 대등한 관계를 맺는 것을 말한다. 중앙정부와 각 지방자치단체는 각자 자주성과 자율성을 지니고 독립적으로 운영된다. 다만 상호간에 접촉적인 관계만을 유지할 뿐이다. 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 관계는 권력적·행정적 방식이 아닌 조언적·입법적 방식에 그치게 된다. 중첩형은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체가 상호 독립적인 실체로서 존재하며, 협력적 관계를 이룬다고 보는 것이다. 각 주체는 독립적으로 제한된 권한을 유지하고 있으며 협력과 경쟁관계에 놓여 있다고 본다. Wright는 이 중첩형을 정부 간 관계의 가장 이상적인 모형으로 보았는데 이 모형의 주된 특성은 제한된 권력분산, 상호의존성, 제한적 자율성, 협상·교환관계와 협력 및 경쟁으로 묘사된다.

#### (4) 정부 간 관계의 패러다임의 변화

과거 정부 간 관계론에 관한 논의는 주로 규범적 이론연구에 중점을 두어 왔으나, 이제는 세계화와 분권화 등 정책 환경의 변화로 정부의 정책 추진체계가 변화하면서 정부간 관계론의 초점이 이분법적인 분류보다는 중첩적·상호의존적인 관계를 강조하는 경향을 보이게 되었다(차미숙 외, 2003: 12-13).

이는 종래의 중앙정부와 지방자치단체 간 관계가 집권·분권의 개념에 근거를 두고 있었지만, 이제는 기능적 상호의존의 개념으로 전환해 가는 것을 의미하는 것이다. 집권·분권의 개념은 제도상의 권한의 수직적인 '배분'을 토대로 중앙정부의 의사가 지방자치단체에 통달되는 하향적 운영체제를 그 중심내용으로 하였지만, 상호의존의 개념은 각급의 지방정부가 업무처리에 있어서 서로 연결되는 기능의 '분담'을 토대로 지방자치단체의 의사가 중앙정부에 충분히 전달되는 상향적 운영체제를 그 중심내용으로 하는 것이다(최창호, 2003: 774). 따라서 입법과정 참여에 있어서도 입법권한의 분담을 바탕으로 지방자치단체의 의사가 중앙정부의 입법과정에 충분히 전달되는 정부 간 관계를 구축할 필요가 있다.

### 3) 입법권한의 적정 배분

#### (1) 지방자치에서 입법권한의 의의

법치행정의 면에서 지방자치행정의 수행근거이자 기준이 되는 입법에 대한 자율성의 보장 없이는 지방행정의 자율성은 보장될 수 없다. 따라서 입법권한은 지방자치의 집행기준이자 민주주의의 본질, 즉 피치자의 의사라는 점에서 자치에 있어 본질적 요소이다(조성규, 2007: 43). 지방자치단체를 둘러싼 입법권은 중앙정부와 지방자치단체간의 지방분권을 결정하는 가장 중요한 척도로서 지방의회가 자치입법권을 갖는다는 것은 국가전체의 입법권이 국회와 지방자치단체 간에 분점 되는 것을 의미하기도 한다(이기우, 2008a: 48).

이러한 입법권의 배분은 입법의 공백을 보완하고 국가를 권력을 기능적으로 통제하는 기능을 한다. 첫째, 국회의 입법적인 공백을 보완함으로써 국회가 모든 입법을 직접 해야 하는 부담을 경감시키고, 지방자치단체마다 지역의 특수성이나 정치적인 결정에 따라 다양한 정책을 자치입법을 통하여 구체화하는 기능을 한다(이기우, 2008a: 48-49). 둘째, 정책개발의 주도권과 정책결정권을 중앙정부와 지방자치단체에 기능적으로 분리시킴으로써 정책기능의 분권적 다핵화를 실현하고 그를 통해서 중앙정부와 지방자치단체 상호간의 기능적 권력통제를 가능케 한다(허영, 2008: 1156). Montesquieu의 사상에 바탕을 둔 조직적·구조적 권력 분립은 사회구조의 변화, 정당 국가적 경향 등으로 그 본래의 권력통제기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 이런 상황에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 입법권을 배분한다는 것은 민주적 기능 외에도 기능적 권력통제장치로서 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다.

#### (2) 입법권 배분의 방향

입법권을 배분한다고 하여 지방자치단체가 국가로부터 단절된 독립성을 유지하는 것은 아니다. 따라서 지방자치단체의 자율권만이 강조되어서는 아니 되며 통합성 확보를 위한 중앙의 통제권도 인정되어야 한다(이승종, 2005: 328). 그렇기 때문에 지방자치단체의 자율성을 확보하면서 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 통제권을 행사하여 국정의 통합성을 확보하기 위하여 어느 수준으로 입법권을 배분할 것인가가 핵심과제가 되는 것이다.

입법권 배분의 방향을 제시하는 지방자치의 본질에서 나오는 헌법적 요청이 바로 민주주의의 원리이고 그 실행 원칙이 보충성의 원칙이다. 민주주의의 본질은 자기결정의 원리의 구현이다. 지방자치는 주민이 자신과 관련된 지역적 문제에 대한 자주적 결정을 통하여 자기소외를 극복하고 지역문제의 자주적 해결주체로 등장하기 위한 제도적 장치의 기능을 한다는 것이다.(백종인, 2003: 35). 이는 지방자치의 핵심영역으로서 주민이 자신과 관련하여 자주적으로 해결하고자 하는 지역적 문제는 지방자치단체가 해결할 수 있어야 한다는 말한다. 여기서의 해결이란 법령에 따라 지방자치단체의 권한에 속하는 사항은 지방자치단체가 스스로 처리하고, 그렇지 않는 것은 국가가 해결할 수 있도록 국가에 대하여 일정한 개입을 요구하는 것이다. 이를 ‘보충의 원리’라 한다. 국가의 기능은 지방자치단체의 기능을 뒷받침해 주는데 그쳐야지 지방자치단체의 기능을 무시하고 그것을 자신의 기능으로 흡수해서는 안 된다는 지방자치의 당위성에 관한 논리이다. 이처럼 국가와 지방자치단체가 각각 어떠한 권능과 의무를 가져야 하는가를 밝혀 주는 이른바 ‘기능분배의 원리’라고도 말할 수 있다(허영, 2008: 1157-1158).

또한 입법권의 배분은 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간에 중첩적·상호의존적이어야 한다. 중앙정부의 입장에서 상호의존적이어야 한다는 것은 국가의 입법권한에 대한 지방자치단체의 참여권을 보장하는 것이다. 지방자치단체에 대한 실체적 자치권의 보장은 절차적 보장으로 강화될 때 더욱 실효적인 것이 될 수 있다. 자치권의 절차적 보장은 단지 정책적 차원의 문제가 아니라 지방자치단체가 자치제도 및 그 운영과 밀접한 관계가 있는 국가의 법령·정책 등의 입안 및 집행과정에 직접 참여하여 자신의 의사를 국정에 반영시키는 것을 절차적으로 보장되는 것으로 이해할 수 있다. 지방자치단체의 입장에서 상호의존적이어야 한다는 것은 입법적 공백을 메우기 위하여 주민의 입법의견을 적극 수렴하고 정리하여 국가에 매개하는 실천적 의미를 갖는다. 지방자치단체 상호간에 상호의존적이어야 한다는 것은 광역자치단체와 기초자치단체가 상호간의 협상과 교환, 협력과 경쟁을 통하여 제한된 입법권을 행사하는 것을 말한다.

## 2. 지방자치단체의 입법과정 참여의 개요

### 1) 입법과정 참여의 개념과 필요성

지방자치단체의 입법과정 참여는 지방자치단체의 국가 정책결정 참여 중에서 입법과정에 참여하는 것이다. 따라서 국가 정책결정 참여에 대한 개념 규정이 먼저 있어야 할 것이다.

국가 정책결정 참여란 지방자치단체 또는 그 연합조직이 지방자치단체의 이해에 관련된 국가 법령의 제정·개폐, 개별 지방자치단체의 이해에 밀접하게 관련되어 있는 국가계획의 수립과 실시, 국가의 특정한 행정시책 또는 계획에 참여 또는 의견을 제안하는 등 국가의 입법 및 정책 결정과정에 그 의견을 반영하거나 이를 위한 제도라고 보고 있다(김성호, 1997: 6). 일본에서는 국정참여라는 용어로 사용되어 왔는데 국가정책 참여란 이론적으로 정립된 개념이라기보다는 다분히 캠페인적 의미를 포함한 것으로서(김성호, 1997: 6), 「지방자치법」상의 주민참가라는 용어와의 체계성을 이유로 국정참가라는 용어를 사용하기도 한다(최철호, 2005: 440).

#### (1) 입법과정 참여의 개념

입법이란 국가통치권에 의거하여 국가와 국민 및 국민 상호간의 관계를 규율하는 일반적·추상적 성문의 법규범을 정립하는 작용이다(성낙연, 2008: 897). 입법과정은 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분할 수 있는데, 광의의 개념은 입법체계를 둘러싼 인간과 조직의 입법행동을 의미하는 것으로서, 법률의 경우를 예로 든다면, 법률을 제정하고 행정부를 감독하는 등 국민을 대표하는 입법부의 모든 기능과 활동뿐만 아니라 입법에 참여하는 내각과 관료, 정당·압력단체 등 공식적·비공식적 기관이나 세력이 의회의 장을 중심으로 입법을 둘러싼 운동이나 작용을 영위하는 전 과정을 의미하는 것으로 보고 있다. 반면에 협의의 개념은 입법과정을 포괄적으로 파악하지 아니하고 기술적·절차적인 관점에 한정하여 입법의 절차적 과정으로서 정의하는 견해인 바, 법률의 경우 법률안의 제안, 법률안의 심의와 의결, 법률안의 정부에의 이송, 법률의 공포, 법률의 발효 등 하나의 법률로서의 효력이 발생되기까지의 과정을 의미한다(황해봉, 2008: 60).

본 연구에서는 입법과정을 협의의 개념 중 법률안의 제안과 심의·의결에 한정한다. 입법과정을 세분하면 국회 입법과정과 정부 입법과정으로 나누어 볼 수 있다. 그렇다면 국가 입법과정 참여란 지방자치단체가 국가 정책결정 참여 중 법률의 제정·개폐 등의 법률안 제안과 심의·의결에 참여하여 그 의사를 반영시키는 것으로 정의할 수 있다.

## (2) 입법과정의 기능

입법과정은 국민이 정치에 참여하는 기회를 보장하는 기능, 갈등을 처리하고 정치사회를 통합하는 기능, 소수자를 보호하는 기능을 한다(황해봉, 2008: 60-62). 이를 상술하면 다음과 같다.

첫째, 입법과정은 민의를 수렴하는 기능을 한다. 국민은 개인적인 경험이나 주위 사람들과의 의견교환을 통하여 현재의 국가정책에 대하여 변경의 필요성을 느낄 수도 있고, 새로운 정책이 수립·시행되어야 할 필요성도 느낄 수도 있다. 이러한 입법에 대한 요구가 국회의원이나 정책을 담당하는 공무원에게 전달됨으로써 입법과정이 공식적으로 시작되는데 국민의 의사를 충실히 반영하는 것이 대의민주주의가 요구하는 기본명제라는 점에서 입법과정은 민의수렴을 위한 기회로서 기능을 수행한다고 할 수 있다. 민의가 충실하게 반영된 입법은 그 성립과정에서 정당성을 확보하게 되고(William J. Keefe & Morris S. Ogul, 1993: 446), 일단 입법이 이루어진 후에는 그 집행에 있어서도 실효성을 쉽게 확보할 수 있게 된다(임중휘 외, 2006: 7-8). 또한 국민의 입법참여는 입법에 필요한 전문화의 요청을 실현하며, 법 집행자와 법 수령자 사이의 의사소통을 원활하게 함으로써 새로운 입법적 보완을 가능하게 한다(정중섭, 1992: 24-25).

둘째, 입법과정은 갈등을 해결하고 통합하는 기능을 한다. 입법과정은 법률 제정 그 자체보다도 오히려 정치체계의 유지와 발전을 위하여 극한적인 대립을 완화하고 정치사회의 통합화에 이바지하는 기능을 또한 수행한다. 현대사회에 있어서 민의는 점차 다원화·다양화하고 있으며, 무엇이 국민의 의사인가를 확정하는 것은 점차 곤란해지고 있다. 따라서 입법과정은 이와 같이 다원화·다양화된 의견을 조정하고 그것을 입법에 반영시킴으로써 결국 갈등을 중재하고 해결하여 정치사회의 통합화에 이바지하는 기능을 수행한다(구자용, 1985: 183; 황해봉,

2008: 60-61).

셋째, 입법과정은 소수자를 보호하는 기능을 한다. 입법과정은 결국 다수결의 원리에 따라 해결된다. 다수결의 원리가 정당성을 지니려면 우선 그 다수가 어떤 전체의 일부라는 의미를 함축해야 한다. 소수에게 의견 개진의 기회를 부여함으로써 다수의 의견에 반대하는 세력에게는 울분과 저항의 분출 통로를 마련해 주고, 아직 의견이 확정되어 있지 않는 세력에게는 교육과 정보 제공의 기회가 됨으로서 확고한 신념과 선택에 따라 자신의 의사를 정하도록 도와주며, 다수에게는 자신의 의견에 어떤 한계와 문제점이 내포되어 있는지를 일깨워 줌으로서 다수가 진리인양 착각하지 않도록 경계하자는 것이다(박재창, 2004: 190-193).

다수결이라는 방법으로써 최종적인 의사결정을 하기 전에 의견을 좁히기 위한 상호의 의견교환과 절충 또는 타협이라는 과정을 반드시 거쳐야 한다. 바로 이러한 과정은 소수자에게 소수자로서 활동할 수 있는 자유를 보장해줄 뿐만 아니라 언제나 다수자가 될 수 있는 방법과 기회를 제공해주는 것이 된다. 여기에서 입법과정을 통한 소수자의 보호를 다수결원칙의 유력한 정당성의 근거로서 찾을 수 있다(황해봉, 2008: 62).

### (3) 입법과정의 추구 이념

대의제 민주정치를 전제로 한 입법과정에서는 국민 모두가, 아니면 적어도 국민 대다수가 공감할 수 있는 내용의 법률들이 필요한 만큼의 충분한 논의를 거쳐 적시에 제정될 수 있도록 입법과정이 제도화되고 운영되어야 한다. 따라서 민주성과 효율성은 입법과정에서 추구해야 할 양대 이념이며 가치라고 할 수 있다(임종휘 외, 2006: 13).

민주성이란 입법과정이 특정세력에 의하여 좌우되지 않고 국민 다수의 의사를 충실히 반영하여 입법내용이 결정될 수 있도록 제도화되어야 한다는 것이다(Jong-Hoon Lim, 1994: 69; 임종휘 외, 2006: 14에서 재인용). 이를 위해서는 국민의 의사가 입법자에게 효과적으로 전달될 수 있어야 한다. 입법과정이 민주적으로 운영되려면 ‘다수의 횡포’와 ‘소수의 횡포’가 없어야 한다. ‘다수의 횡포’란 소수의 정당한 목소리가 다수의 힘에 눌려 전혀 반영되지 못하거나 당연히 받아야 할 뭇만큼 반영되지 못하고 다수가 과도하게 이익을 누리거나 비용부담을 회

피할 때 발견되고, ‘소수의 횡포’는 소수의 세력이 부당한 방법을 동원하여 다수의 정당한 이익을 짓누르고 과도하게 그들만의 이익을 입법과정에서 관철시킬 때 발생한다(임종휘 외, 2006: 14-15).

입법과정이 비효율적이라면 다양한 입법 수요에 신속하고 적절하게 대응하지 못함으로써 입법체계에 위협이 될 수 있다. 현대의 입법 수요는 우선 그 양이 대단히 많고 그 분야 또한 추상적·상징적·선언적 입법으로부터 극히 전문적·기술적인 입법에 이르기까지 다양하며, 입법 수요의 분출도 예측하지 못한 계기로부터 급작스럽게 이루어지는 경우가 많아지고 있다. 또한 민주적인 절차를 거쳐 산출된 입법이 아무리 입법자의 의도를 정확히 반영하고 국민들로부터 정당성을 확보했다고 할지라도 그 산출을 위한 토론과 합의의 시간이 불필요하게 장시간 소요됨에 따라 적시에 이루어지지 아니하였다면 입법 수요의 변동이나 입법 환경의 변화로 말미암아 입법의 효과가 왜곡되거나 발생되지 않을 수도 있다(임종휘 외, 2006: 24-25).

#### (4) 지방자치단체의 입법과정 참여의 필요성

지방자치단체가 입법과정에 참여해야 하는 필요에 관하여 학자들 간에 다소 차이는 있으나 크게 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

첫째, 민주주의가 요구하는 ‘아래에서 위로’의 의사소통을 보장할 필요가 있고 이를 통해 지방적인 이익을 국가의 의사결정 과정에 반영하여 중앙정부와 지방자치단체간의 균형을 이루고 국가권력의 남용을 막기 위해 필요하다는 것이다. (이기우·하승수, 2007: 190).

둘째, 국가는 입법과정에서 지역의 통치단체이자 자치행정기관인 지방자치단체의 경험과 의견을 입법에 반영함으로써 정책 결함이나 입법 미비를 보완하여 행정상의 혼란과 낭비를 막을 수 있다는 점이다(김성호, 1997: 21-27).

셋째, 지방자치단체의 입법과정 참여는 국책사업과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 분쟁을 예방내지 완화하기 위해서 필요하다. 근래 중앙정부가 추진하는 국가공단·핵발전소·핵폐기물처리장의 입지 선정, 개발제한구역의 용도규제의 완화, 신도시 건설, 사회간접자본의 유치, 상수원 보호구역 지정 등 국책사업의 추진과정에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 분쟁이 야기되어 국책사업

의 추진에 중대한 차질을 빚어왔다.<sup>2)</sup> 이와 같이 차질을 빚는 중요한 이유 중 하나는 중앙정부가 지방자치단체의 의사를 무시한 채 국책사업을 일방적으로 추진했기 때문이다(김영수, 2002: 55). 따라서 지방자치단체의 국정참여는 국책사업의 원활한 추진을 촉진하는 데에도 기여할 것이다(안성호, 2006: 28-29).

넷째, 지역의 실정을 잘 알고 있는 지방자치단체가 지역관련 정보를 국가의 입법자나 정책수립자에게 충분하게 제공하고 그 의견을 국가의 입법이나 정책에 반영하게 함으로써 주민과 공감대가 형성된 입법이나 정책을 마련하게 하고 주민의 요구 및 기대와의 괴리를 최소화하여 집행의 실효성을 높일 수 있다(국회사무처, 2003: 20-23). 이는 지방자치단체가 적정한 범위 내에서 입법참여를 통해 일종의 연장된 주민참여와 국민주권과 지방자치와의 연계를 향한 기회의 창이 될 수 있다는 것이다(홍준형, 2007: 80).

### 3. 입법과정 참여의 유형

지방자치단체가 입법과정에 참여하는 유형은 지방자치단체가 법률안의 작성, 제안, 심의의 각 입법과정에 참여할 수 있는 권한의 유무에 따라 구분할 수 있다. 그에 따라 권한이 강한 순서대로 나열하면 의회의 구성원으로서 법률안을 직접 발의·심의하는 방식, 지방자치단체가 법률안을 작성하여 의회에 제출하는 권한을 부여하는 방식, 지방자치단체가 법률안에 관하여 의견을 제출할 수 있도록

2) 예를 들어 중앙행정기관과 지방자치단체 간 사무처리 시 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위해 2000년 5월 설치한 행정협의조정위원회는 2007년까지 총 10건을 처리한 바 있다(행정안전부, 2008: 284). 각 분쟁의 내용은 다음과 같다.

사건명	당사자	결정 내용
군사 개야도 어업권 손실보상 분쟁	군산시→건교부	조정('01.11.7.)
난지도 폐가전처리시설 보상 분쟁	환경부→서울시	실무조정, 취하('01.11.7.)
포항 정치어업망 손실보상금 분쟁(I)	포항시→해수부	실무조정, 취하('03.6.4.)
포항 정치어업망 손실보상금 분쟁(II)	포항시→해수부	실무조정, 취하('03.6.4.)
지하철 분당성 개포 1·2역 사업비 분담분쟁	철도청→서울시,토지공사	조정('03.6.4.)
경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정 분쟁	아산시→건교부	각하('03.8.26.)
경인2복선 전철사업비 분담 분쟁	철도청→부천시	실무조정, 취하('04.10.19.)
녹산국가산업단지 해안면 방재대책 관련분쟁	부산시↔건교부, 산자부	조정('05.9.14.)
신항만 명칭 관련 분쟁	부산시, 경남도↔해수부	각하('05.9.14.)
제2롯데월드 건축 관련 분쟁	국방부↔서울시	조정('07.7.26.)

자료: 행정협의조정위원회 운영실적(행정안전부, 2008: 284)

하는 방식이 있다. 각 방식을 살펴보면 다음과 같다.

1) 법률안을 직접 발의·심의하는 방식

(1) 지역대표형 상원의 의의

지역대표형 상원이란 지방자치단체를 대표하는 자가 의회의 구성원으로서의 지위를 갖고 법률안을 직접 발의·심사하는 등 입법과정을 주재하는 방식이다. 이 방식은 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 방식 중에서 가장 강력한 권한을 행사할 수 있는 방식이다. 주로 양원제를 채택하는 연방국가에서 채택하는 방식인데 상원은 국가 수준에서 지역을 대표하고 지역에게 공론의 장을 제공하며, 지역과 의회를 직접 연결한다(Russel, 2001: 109). 이를 통하여 지역대표형 상원은 지방분권의 촉진, 수도권 집중 완화와 지역균형 발전, 지역할거주의와 지역갈등의 해소에 이바지하게 된다(안성호, 2007a, 122).

(2) 지역대표형 상원의 구성방식

주요 국가에서 운영되고 있는 상원의 지역대표방식은 <표 1>와 같다.

<표 1> 상원의 지역대표방식

국가	상원의 대표하는 지역	상원의원 선출방식	지역별 의석수 배정
미 국	states	직 선	동 수
호 주	states	직 선	동 수
스 위 스	cantons	직 선	인구가중
이탈리아	regions	직 선	인구기초
오스트리아	Lander	간 선	인구가중
독 일	Lander	간 선	인구가중
러 시 아	republics/regions	간 선	동 수
프 랑 스	department/communes	간 선	인구가중
캐 나 다	provinces	임 명	인구가중
스 페 인	provincia comunidades autonomas	직 선 간 선	동 수 인구가중

자료: 안성호(2007a: 131)

지역대표형 상원에는 미국·호주·러시아 등과 같이 각 지역에 동등한 대표성을 부여하여 각 지역별로 인구규모에 상관없이 획일적인 동일한 수의 의원을 할당하는 방식과 독일·스위스·프랑스·캐나다처럼 인구규모를 고려하여 의석을 배정하는 방식, 그리고 스페인과 같이 좀 특이하게 각 하위지역에서 직선된 동수의 대표들과 인구를 가중시켜 각 지역의 의회에서 간선된 대표들로 구성하는 방식 등이 있다.

지역대표형 상원을 선출하는 방식에도 지역주민이 직접 선출하는 경우와 간접적으로 선출하는 방식이 있다. 전자는 민주적 정당성과 지역 주민의 지지는 얻어내는 데에는 도움이 되지만 상원과 지역정부 간의 연관성은 약화되는 경향이 있다(Russel, 2001: 108). 후자의 경우, 일반적으로 지역의회에 의해 선출되며 지역의회 의원이 겸직하는 경우가 많다.

### (3) 입법과정에서 상원의 역할

상원이 지역을 대표하는 역할 중 가장 중요한 것 중의 하나는 상원이 지역에 영향을 미친다고 여겨지는 사항에 대해 광범위한 입법권을 행사하는 것이다. 지역을 대표하는 상원은 지역대표들이 입법과정에 참여하는 기회를 제공하는 국가기관이지만, 상원의원들은 그들이 대표하는 지역정부에 대해 주어진 책무를 다해야 한다. 이 책무는 국가기관인 상원과 지역정부 간의 쌍방향 의사소통을 촉진하고, 중앙정부와 지역정부들 간의 의사결정을 조율하는 것이다(안성호, 2007a, 132-134).

## 2) 법률안을 의회에 제출하는 권한을 부여하는 방식

### (1) 의의

지방자치단체에게 의회에 대한 법안발의권을 인정하는 방식이다. 이러한 방식은 주로 법률안의 내용이 해당 지방자치단체와 직접적 관련이 있는 경우이다. 이와 같이 법률의 지역적 적용범위가 제한되는 경우 형식은 법률안이나 실체는 조례와 유사한 효력을 가진다. 그러나 국가의 법률을 통하여 권리를 제한하거나 의무를 부과하고 벌칙을 적용함에 있어 조례보다는 강한 효력을 부여할 수 있다.

이러한 방식은 자치권의 특례를 인정받는 지역이나 일부 지역에서 다수의 지방

자치단체가 연관된 사항을 규율하는 방식으로 유용할 수 있다.

## (2) 입법례

스위스는 칸톤이 연방의회에 의안을 직접 제출할 권리가 있다(스위스 연방헌법 제160조). 스페인 헌법은 지방의회의 국회 법안발의권을 인정한다. 지방의회의원이 법안을 의회에 출석해 직접 발의할 수 있다. 독일에서는 주정부 각료가 상원의원 자격으로 주정부가 작성한 법안을 상원에서 직접 발의할 수 있다(안성호, 2007a, 133). 프랑스에서는 국회의원과 지방공직의 겸직이 허용되고, 상원의원의 70~80% 가량이 꼬뮈니의원을 겸직하고 이중 절반 정도가 꼬뮈니의장을 겸직한다(안성호, 2006: 35). 따라서 지방자치단체는 지방공직을 겸직한 상원의원이 법률안을 발의할 수 있다. 제주특별자치도가 모델로 삼고 있는 마테이라의 경우, 근거법인 「마테이라의 정치·행정에 관한 법률」의 초안을 작성하거나 수정 혹은 취소할 배타적 권한을 포르투갈 헌법 제226조에 따라 마테이라 자치의회에 부여하고 있을 뿐만 아니라 상정된 법률안에 대하여 포르투갈 의회가 수정하거나 거부할 경우 의견을 개진할 수 있고 초안이나 개정안을 상정하거나 각각의 초안을 다루는데 있어서 긴급절차를 택해줄 것을 포르투갈 의회에 요구할 수 있다. 또한 마테이라 자치의회는 헌법기관의 배타적 권한을 행사하지 않고 다른 지방자치단체와 같이 지역의 특수이익과 관련하여 포르투갈 공화국의 일반법 원칙에 따라 법률을 제정할 수도 있다(소진광, 2005: 39-40).

## 3) 법률안에 관하여 의견을 제출하는 방식

### (1) 의의

법률안에 관하여 지방자치단체가 의견을 제출하는 방식은 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 가장 일반적인 방식이다. 이 방식에도 지방자치단체가 적극적으로 의견을 제출하는 권한을 보유하는지, 정부나 국회의 요구에 따라 수동적으로 의견을 제시하는지, 의견을 제출할 수 있는 대상의 범위가 어디까지인지, 제출된 의견에 대한 응답의무가 있는지, 제출된 의견을 법률안에 반영하는 정도가 어디까지인지 등에 따라 다양하게 운용될 수 있다.

## (2) 입법례

스위스는 칸톤이 중요한 법안 기타 중대한 영향을 미치는 계획 및 중요한 국제조약이 준비되는 때에는 의견을 청취할 기회를 가진다(스위스 연방헌법 제147조). 이에 관한 절차를 규율하기 위하여 「의견청취절차에 관한 연방법률」(Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren)이 제정되어 있다. 이에 따르면 의견청취절차는 연방내각처나 연방의회 위원회에 의해 주재된다(제1조). 의견청취의 대상이 되는 사항은 연방헌법 수정, 국민의 권리와 국가조직 등에 관한 주요사항, 본질적으로 칸톤에 영향을 미치는 국민투표와 관련된 국제법 조약의 입안이 있을 때 행해지는 것이 원칙이고, 그 밖에 주요 정치적·재정적·경제적·환경적·사회적·문화적으로 중요한 계획이거나 칸톤에 특히 영향을 미치는 명령의 제안일 경우에도 행해진다(제3조). 의견청취에는 국민이나 단체 누구나 참여하여 의견을 제출할 수 있으나 코뮌·도시·산악지역을 위한 전국적 포괄조직과 칸톤은 특별한 대우를 받는다(제4조). 의견청취절차는 서면과 전자양식에 따라 이루어지고 기간은 3개월이나 긴급한 경우 예외가 허용된다(제7조). 반면에 독일은 독일 란트크라이스연합회(DLT: Deutschen Landkreistag), 독일도시연합(DST: Deutscher Städtetag), 그리고 독일지방자치단체연합(DStGB: Deutsche Städte- und Gemeindebund)과 같은 전국 단위 지방자치단체연합이 법률안에 대한 의견을 제시한다. 영국도 독일과 마찬가지로 500여개의 지방자치단체로 구성된 지방자치단체연합회(Local Government Association: LGA)가 의견을 제출하고, 일본은 이른바 지방6단체라 불리는 지방자치단체의 연합조직이 의견을 제출하며, 우리나라도 지방4단체와 그 연합체가 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다.

## 4. 지방자치단체의 내부 역량

지방자치단체는 입법과정에서 주민의 입법의견을 수렴하고 이를 중앙정부에 매개하게 된다. 입법의견을 수렴하는 과정에 영향을 미치는 구조적인 문제가 기관구성에 관한 논의이고, 입법 매개기능은 참여자의 주도권 행사, 자원·전략·수단, 참여의식에 관한 논의이다.

### 1) 지방자치단체의 기관구성체계

지방자치단체는 지방의회와 집행기관으로 나뉠 수 있고, 주민에 의해 선출되는 지방의회는 크기와 유형에 있어서 차이가 있지만 대개 기본적인 성격은 공통적이거나 유사성을 갖는다. 집행기관의 경우는 다양한 형태로 나타난다. 이 두 기관 사이에 나타나는 스펙트럼을 보면, 지방의원들이 필요에 따라서는 직접 서비스국을 담당하여 직접 업무를 수행할 수 있고, 지방의회와는 별도로 공식적으로 분리된 조직형태로 선출직 또는 임명직의 집행기관과 그 구성원이 집행기관을 구성하기도 한다. 그러나 대개의 경우 지방자치단체 내에서는 지방의회와 집행기관은 중첩된 관계 또는 조직적 협력관계를 형성하고 있다(Norton, 1994: 94). 지방의회가 수행하는 제1의 기능은 시민을 대표해서 정책결정을 뒷받침하기 위한 시민의견을 수렴하는 것이다. 집행기관은 지방의회가 결정한 정책을 집행하고, 지방자치단체의 자원을 관리하며, 주민과의 대외관계를 관리한다(안영훈, 2006: 18-21).

지방의회와 집행기관 간의 구성은 기관통합형, 기관대립형, 절충형의 세 가지가 있다(안영훈, 2006: 22-23). 기관통합형은 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 단일기관에 귀속시키는 형태로서 국가 정부형태에 있어서 의원내각제인 유형과 유사한 제도이며 기관단일주의에 입각한 조직형태이다. 조직의 효과적인 관리를 위한 조직원리로써 기능의 지속성을 보장해야 하기 때문에 과거부터 위원회제도와 분업에 기초한 부처별 조직형태를 근간으로 운영되어 왔다. 영국의 의회형, 미국 카운티(County)의 위원회형, 의회-시경영인형 등이 이에 속한다. 기관대립형은 권력분립주의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 기관간 견제와 균형을 기본원리로 한다. 미국의 시장-의회형, 카운티를 제외한 시티(City), 버러(borough), 타운십(Township) 등이 가장 많이 채택하는 기관구성형태이다. 기능배분과 조직형태에 따라 강시장-의회형, 약시장-의회형, 행정관이 있는 강시장-의회형으로 나뉜다(최인기, 2001: 75-77). 절충형은 의결기관과 집행기관을 상호 분립시키고 있는 점에서는 기관대립형과 유사하지만, 양기관을 서로 대립시키지 않고 있다는 점에서 기관통합형과도 유사하다(최인기, 2001: 77). 사례로는 의회-참사회형(또는 집행위원회형)이 있으며 네덜란드, 벨기에, 스웨덴, 덴마크, 스위스 등에서 볼 수 있다

## 2) 지방자치단체의 의사결정

### (1) 주민참여와 여론수렴

주민참여는 정부의 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 일반 주민의 행위이다(이승중, 2005: 156). 지방자치단체의 정책결정은 정책결정자와 정책결정과정에 영향을 미치는 다양한 행위자 간의 상대적 영향력 또는 권력관계에 대하여 크게 세 가지 상충하는 견해가 있다(이승중, 2005: 152-155). 첫째, 엘리트론자 또는 계급론자의 입장으로 상위계층은 하위계층에 비하여 정책결정자에 대한 영향력이 크기 때문에 지방자치단체의 정책결정은 지역유지, 권세가, 부유층 등의 이익에 부합하는 방향으로 이루어진다는 것이다. 둘째, 다원론자의 입장으로 지역사회의 권력은 상위계층이 독점하는 것이 아니라 다양한 집단에 분산되어 있고, 정책결정은 다양한 집단의 균형과 상호작용 아래 이루어진다는 견해이다. 셋째, 정책결정집단 중에서 관료집단의 독자적인 영향력을 강조하는 입장으로 현대 행정국가에서 복잡하고 다양한 문제를 해결하기 위해서는 전문적 지식과 능력이 요구되고, 행정전문가로서의 관료집단이 정책결정과정에서 독자적인 결정을 한다는 견해이다.

그러나 어느 견해도 현재의 권력구조 하에서 지방자치단체의 정책결정이 일반 주민의 이익을 자동적으로 충분히 보장하지는 못하기 때문에 지방의 정책결정이 주민복지를 증진시키기 위한 방향으로 이루어지기 위해서는 우리의 지역사회가 보다 다원화되도록 하고, 정책결정자의 공직윤리를 강화시키며, 정책결정의 수혜자인 주민 스스로 정책과정에 직접 참여하여 자신들의 의사를 투입해야 한다는 주장이 있다(이승중, 2005: 155-156).

주민참여를 입법과정 참여의 관점에서 보면 여론수렴이 된다. 일반적으로 여론은 공공문제에 대하여 갖는 공중의 의견으로 정의할 수 있다(이승중, 2005: 238). 여론수렴의 효율화는 행정주체의 전문가적 판단과 주민여론과의 균형·조화를 통한 주민복지구현이라는 당위적 목표의 실현 외에도, 일반적으로 행정의 민주성·효율성·책임성을 제고하고 지역사회의 안정과 발전을 가져오며 정책결정의 타당성을 제고하는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 여론수렴 활동의 성패는 수렴되는 여론의 대표성의 크기에 달려 있다는 점이다(Erickson et al., 1991; 이승중, 2005: 241에서 재인용). 여론의 대표성을 확보한다는 것은 여론이 다수 주민

의 의사를 널리 끌고루 반영해야 하며 지역·계층·집단의 편중된 의견을 나타내는 것이어서는 안 된다는 것을 의미한다(이승중, 2005: 241-242).

## (2) 여론수렴조직으로서 지방의회의 지위

여론을 효율적으로 수렴하기 위해서는 수집된 여론이 정책에 반영하는 연계체제가 갖추어져야 한다. 지방의회는 공식적으로 주민대표기관이자 지방자치단체의 최고의결기관이라는 점에서 집행기관보다 더 정당성을 확보하고 효율적인 여론수렴이 가능할 수 있다.

### ① 주민대표기관의 지위

대부분의 민주국가에서 지방의회 의원은 지역 주민들에 의하여 선출된다. 선출된 의원은 유권자가 지방자치단체에 요구하고 싶은 내용을 대변하고, 이를 정책에 반영하여 주민의 기대를 충족시키고자 한다. 각기 다른 주민들의 이해를 반영하고 조정하는 것이 의회의 중요한 역할이다. 대의제 기구인 의회는 주민들의 정치적 이해를 집적하고, 갈등을 해소할 수 있는 토론의 장을 제공하기도 한다(이달곤, 2005: 225).

지방의회는 지방자치단체는 국가내의 부분사회이고, 지방자치권은 어디까지나 국가의 통일적인 범질서 안에서 인정되는 것이라는 점에서 국회의 입법권과 지방의회의 입법권은 본질적으로 대등한 것이라 할 수 없다는 견해가 통설이다. 따라서 죄형법정주의, 조세법률주의, 법률유보원칙 등에서 보는 바와 같이 헌법상 보장된 국민의 권리·의무에 대한 제한은 근본적으로 국민 전체의 의사인 국회 제정법에 의해서만 가능하고 지역의 부분사회의 법인 조례에 의한 국민의 권리나 의무에의 제한은 오직 법률의 위임이 있는 경우에만 가능하다는 논리이다(김해룡, 2003: 26).

그러나 조례는 해당 지역에만 적용되므로 자기결정의 원리를 고려하면 지방의회가 주민의 대의기관이고 최고의 민주적 정당성을 갖는 기관이라는 점에서 국가의 통치구조의 일각을 차지하는 국회의 지위와 비견될 수 있다고 하겠다.

### ② 최고의결기관의 지위

지방의회는 지방의 대표들로 구성되는 합의제 정책결정기구로서 지방자치의 핵심기관이다. 따라서 지방의회는 단순한 집행기구와의 관계에서가 아니라 민주주의 체제라는 보다 넓은 틀 안에서 이해되어야 한다. 즉, 주민, 각종 민주주의 제도, 집행기구 등과의 다면적 관계에서 지방의회의 위치, 역할, 기능, 그리고 활동이 설정되어야 한다. 정치체제가 권위적인 결정을 가능하게 하는 구조와 과정이라고 볼 때, 지방의회는 지역 내에서 발생하는 문제를 권위적으로 결정하는 의사결정 구조의 중심에 위치하고 있다(이달곤, 2005: 228-229).

### (3) 지방의회의 입법 매개 기능

지방의회는 입법과정에서 입법수요를 수렴하고 중앙정부와 국회에 매개하는 기능을 담당한다. 주민과 대면하는 기관이라는 점에서 입법과정에서 국민의 입법수요를 효율적으로 수렴할 수 있는 창구로서의 역할을 수행하고, 지방자치단체의 의사를 결정하는 기관이라는 점에서 주민이 바라는 사항을 지방의회가 수용하여 지방자치단체의 정책에 반영하고 지방자치단체의 권한을 넘어서는 부분은 국가에 대하여 이를 국가정책에 반영하도록 요청하는 역할을 수행한다.

이러한 과정에서 주도권을 어떻게 행사할 것인지, 어떠한 자원을 동원하여 중앙정부의 협력을 얻어낼 것인지, 자원을 어떠한 전략으로 활용할 것인지, 지방자치단체가 의견을 반영하고자 하는 의식이 정도가 강한지가 입법과정 참여의 실효성을 좌우한다(김영수, 2002: 62). 지방자치단체는 중앙정부와의 관계에서 상대적으로 열세라는 점을 고려하면 자원을 적절히 활용해야 한다. 지방자치단체가 동원할 수 있는 자원은 정치적 자원과 정보적 자원으로 나눌 수 있다. 정치적 자원으로는 지방자치단체장의 역량과 리더십, 국회의원, 지방의원, 합의체등, 시민단체 등을 들 수 있다. 정보적 자원으로는 지방자치단체가 가지고 있는 내부의 전문적인 지식과 경험 그리고 외부 전문가 집단의 활용 등을 통해 동원할 수 있는 지식과 정보 등을 들 수 있다. 전략에는 협상이론에서 논의되는 전략유형을 적용할 수 있는데, 요구전략, 양보전략, 대안 추구의 문제해결전략을 고려할 수 있을 것이다(하혜수 외, 2002: 212-213).

일본에서 공해병이 처음 문제가 되었을 때 이들 문제를 심각하게 생각하고 해결에 나선 것은 중앙정부가 아닌 지역의 지방자치단체와 지방의회였다. 당시로서

는 법 이론적으로 생각조차 어려웠던, 법률보다 엄한 기준을 조례로 정하고 지역 주민의 건강과 지역 환경보호를 위해 지방자치단체와 지방의회가 스스로 나섰던 것이다. 그리고 결국 중앙정부를 움직이게 만들었고, 결국 법률의 정비와 국가적인 공해구제책을 도출해내기에 이르렀던 것이다(최우용, 2004: 514). 이것이 입법 과정 참여에서 지방자치단체의 내부 역량의 역할을 정확하게 보여주는 사례라 할 것이다. 우리나라에서도 「접경지역지원법」을 제정하는 과정에서 중앙정부가 소극적으로 대응하자 경기도가 쟁점사항에 대하여 주도적 역할을 통하여 이슈를 제기하고 구체적인 정책대안을 제시함으로써 부처간 합의를 유도하고 시민단체의 반대를 설득하여 지역의 이해관계를 반영시킨 예가 있다(하혜수 외, 2002).

## 5. 선행연구 검토

지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 연구는 주로 지방자치단체의 국정참여라는 주제로 연구되어 왔으나 그동안 연구결과 충분히 축적되지 못했고, 최근에 이르러 관심을 기울이기 시작했다. 대부분의 선행연구는 지방자치단체 국정참여의 필요성을 강조하고 우리나라의 입법참여 현황을 정리하고 규범적 측면에서 참여의 필요성과 지방자치 선진국의 사례를 소개하면서 활성화 방안에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 선행연구의 주요내용을 요약하면 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 2> 선행연구 분석

주요학자	활성화 방안	
김 성 호 (1997)	내무부와 지방자치단체 간 법령·정책협의기구인 법제심사위원회와 법령협의회의 기능 강화	
	행정부시장·부지사회의 효율적 운영	
	지방자치제도발전위원회를 확대·개편	
이 기 우 (1999)	지방분권적 국가권력구조 건설	
	기초자치단체- 지방자치단체연합 설치	
	광역자치단체- 독일의 연방참여의원제도와 유사한 방식 도입	
김 영 수 (2002)	정부 간 협력체제 구축	
	「지방자치단체의 국정참여에 관한 법률」 제정	
	지방의회를 공식적 참여자로 인정	
국회사무처 (2003)	지방자치단체의 주도적 참여, 자원·전략·수단의 다양한 동원	
	법률안에 전국연합체의 의견 첨부제도 도입	
하 혜 수 (2003)	국회 안에 사무배분심의실 신설	
	자치단체장협의회와 의장협의회로 이원화하여 전국협의회 구성	
	「지방자치법」 제165조 개정	
심 익 섭 (2004)	국무회의에 지방자치단체장 또는 연합체의 장 참석	
	전국연합체 구성	
	상원설치	
최 철 호 (2005)	국무회의에 전국연합체 대표 참석	
	「지방자치법」 제165조 개정	
안 성 호 (2006)	점진적 제도개선	전국연합체에 법률안 발의권 부여
	전국연합체 확충	전국연합체를 통한 국회에 대한 의견 제출권 부여
	상원에 준하는 지방원 설치	법률안 발의권과 국회에의 입법과정 참여가 인정되나 상원보다 제한된 권한 부여
	상원 창설	국회를 양원제로 개편
홍 준 형 (2007)	국회에 대한 입법의견 제출제도 도입	
	「지방자치법」 제165조 개정	
	지방자치업무 독립-가칭 ‘자치행정처’ 설립 또는 국무조정실 이관	

<표 2>의 내용을 상술하면 다음과 같다. 김성호(1997)는 지방자치단체가 국가 정책결정에 참여하는 것이 필요한 이유와 참여 실태와 문제점, 선진외국의 사례를 열거하고 국가 입법과 정책과정에 참여하는 방안으로 지방자치단체의 참여를 보장하는 입법과정을 구축하고, 행정부시장·행정부지사회를 활성화하여 지방자치단체의 의견반영 통로로 활용하며, 시·도지사가 정부위원으로 참여하는 지방자치제도발전위원회를 설치할 것을 건의하고 있다. 이는 국회사무처(2003)의 연구보고서에서도 재확인되고 있는데 여기서는 국회를 중심으로 한 입법과정에 관하여 지방자치단체 협의체의 정책건의에 관한 분석에 따른 개선방안을 제시하고 있다. 이기우(1999)와 심익섭(2004)은 주로 독일의 사례를 중심으로 지방의사를 입법과정에 투입하는 방법에 관하여 설명하고 있다. 김영수(2002)는 지방자치단체의 국정참여에 영향을 미치는 요인으로 정부간 관계·참여과정·자원전략수단·대상영역·참여의식·주도권·참여자를 꼽고 각각에 대하여 분석·평가를 하고 있다. 하혜수(2003)는 영국의 LGA와 같은 지방자치단체연합의 역할을 강조하고 있다. 최철호(2005)는 일본의 사례를 중심으로 우리나라 「지방자치법」을 개정해야 한다고 주장하고 있다. 안성호(2006)는 스위스와 독일의 사례를 바탕으로 지역대표형 상원에 관한 도입 필요성을 주장하고 있다. 홍준형(2007)은 구체적 대안으로서 개정 법률안을 다루고 있다. 그 밖에 중앙-지방간의 관계에 관한 협력이나 사무배분에 관한 연구에서 부분적으로 입법과정 참여가 다루어지고 있다.

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

또한 입법과정에 참여하는 것이 중앙정부와 지방자치단체 사이의 적절한 입법권의 배분을 전제로 논의하는 것이 바람직하다는 점에서 최근 중앙정부의 입법

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



### III. 우리나라 지방자치단체의 입법과정 참여 실태와 문제점

#### 1. 입법과정 참여 실태

입법과정에 관한 참여 실태는 <그림 1>의 연구 개념도에서 본 바와 같이 입법권 배분, 정부 간 관계, 참여방식, 지방의회의 실태 순으로 살펴보기로 한다.

##### 1) 지방분권으로서의 입법권 배분 실태

###### (1) 헌법상의 지방분권 수준 비교

분권화는 국가 구조 및 구성과 밀접한 연관성을 가지는 까닭에 헌법적 접근이 불가피하다. 따라서 선진국의 헌법들을 비교하여 지방분권의 수준을 알아보는 것은 굉장히 의미 있는 일일 것이다. 김선혁·정원철(2008)은 비교적 관점에서 독자적인 지표를 개발하여 유의미한 비교결과를 제공해 주는 10개국 헌법의 비교 분석을 진행한 바 있다. 분석의 준거는 중앙정부와의 관계에서 지방자치단체가 자치권을 어느 정도 확보하고 있는가, 지역주민과의 관계에서 지역문제가 주민의 참여 또는 대표자를 통해 해결되고 있는가, 지역의 문제를 제대로 해결할 수 있는 역량을 확보하고 있는가 등이다. 지표는 자치입법, 자치조직, 자치재정, 참정, 청구권 등으로 설정하고 개발된 지표에 따라 분권화 정도를 산술적으로 측정하는 것이 가능하도록 각각 점수화를 위한 기준도 함께 마련하였다.

측정 지표에 점수를 부여하여 분석한 결과는 독일(96) > 이탈리아(81) > 스페인·러시아(75) > 대만(72) > 멕시코(69) > 프랑스(67) > 스위스(53) > 스웨덴(37) > 일본(35) > 우리나라(28)로 나타났다. 결과적으로 우리나라는 헌법에 지방자치와 관련된 조항 자체가 빈약하고, 제도의 운영에 관한 구체적인 조항이 적으며, 법률에 위임한 조항이 많다는 특징이 발견되었다. 이는 우리나라 헌법이 지방자치를 실시한다는 원칙에 집중하고 있을 뿐 구체적으로 어떻게 그리고 무엇을 위해서라는 핵심내용이 포함되지 않은 한계를 가지고 있음을 보여준다고 하겠다(김선혁·정원철, 2008: 200).

## (2) 자치입법권의 한계

「지방자치법」 제22조에 따라 지방자치단체는 소관 사무의 범위 안에서만 조례 제정이 가능하고, 조례로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하거나 벌칙을 제정할 때 반드시 법률의 위임이 있어야 한다. 사실상 급부행정의 영역 외에는 자치입법이 불가능한 구조이다. 그마저도 국가법령이 선점되어 있으면 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되지 않는 한 제정이 불가능하다(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결). 그 밖에 판례는 지방자치단체의 기관구성이 기관대립형임에 착안하여 집행기관의 권한을 침해하는 조례는 무효라고 하고 있다(대법원 1993. 2. 9. 선고 92추93 판결).

또한 「지방자치법」 제24조에 따르면 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 광역자치단체와 기초자치단체는 각각 독립된 별개의 공법인이지만 관할구역 면에서 중첩되는 것이 사실이다. 그러나 사무에 있어서는 중복이 되지 않도록 배분하고, 중복되는 경우에는 기초자치단체 우선의 원칙으로 해결하여야 한다. 또한 법적 지위에 있어서도 상하관계는 없고, 일정한 범위 안에서 지휘·감독관계를 인정하고 있을 뿐이다(법제처, 2004: 106). 이런 점에서 볼 때, 위 법조문은 기초자치단체에 대하여 이중의 제한을 두어 기초자치단체의 자치입법권을 더욱 위축시키는 요인이 되고 있다.

## 2) 정부 간 관계의 실태

### (1) 중앙정부와 지방자치단체 간 관계의 현실

상호의존적인 정부간 관계를 강조하는 시대의 흐름에 따라 중앙정부가 각종 지방분권에 대한 개혁을 하였음에도 불구하고, 현실을 보면 우리나라는 이전의 통제수준을 벗어나지 못하고 있다. 정부혁신지방분권위원회에 따르면 2006년 현

재 전체사무 중 지방사무의 비율은 28.9%에 불과하다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 101). 반면에 <표 3>에 따르면 순수하게 일반 행정을 담당하는 국가공무원과 지방공무원의 비율이 약 1: 3.57 로 일반 행정을 담당하는 국가공무원과 지방공무원을 합한 전체공무원 중 지방공무원이 차지하는 비율이 78%가 넘는다. 이는 소수의 국가공무원이 다수의 사무에 대한 정책결정을 내리고, 지방자치단체는 내려진 결정에 따른 집행만을 담당하고 있다고 해석할 수 있다.

<표 3> 우리나라 공무원 정원(2008. 6. 30. 현재)

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

자료: 행정안전 통계연보(2008: 89)를 근거로 연구자가 작성

기관위임사무의 경우에는 자치사무나 단체위임사무와는 달리 지방자치단체의 사무가 아니기 때문에 필요한 경비부담에 관한 사항을 제외하고는 원칙적으로 지방의회의 관여조차 배제된다(서정욱, 2007: 299). 기관위임사무에 대한 조례제정은 법령이 기관위임사무를 조례로 규정하도록 명시적으로 위임한 조례 외에는 원칙적으로 무효이기 때문에 조례를 제정할 수도 없다(대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결 참조). 이런 상황에서 상호의존적 관계를 중시하고 중앙정부와 지방자치단체의 협력을 해야 한다고 강조한들 중앙정부와 지방자치단체, 양자 모두에게 공허한 메아리에 불과할 것이다.

다음은 2004년에 대통령자문 정책기획위원회가 설문조사한 내용이다. <도표 1>은 중앙정부와 광역자치단체 간의 협조와 갈등의 정도에 대한 인식을 조사한 것이다(정책기획위원회, 2004: 37-45). 전체적으로 보통이라는 응답(45.8%)을 기준으로 협력의 정도가 낮다는 응답이(33.6%) 높다는 응답(20.6%)보다 다소 높게 나타나고 있다. 소속별로 보면 지방공무원은 협력의 정도가 높다는 응답(15%)보

다 낮다는 응답(30%~40%)이 많아 부정적인 인식이 훨씬 많은 반면, 중앙부처 공무원은 높다는 응답(35%)이 낮다는 응답(20%)보다 많아 긍정적인 인식이 강하다. 조사결과는 이렇게 중앙부처 공무원과 지방공무원 간의 상당한 차이를 보여준다. 이는 종래의 위계적 행정시스템이 아직도 견재함을 반영하는 것이라 할 수 있다.

<도표 1> 중앙정부-광역자치단체 간 협력의 정도에 대한 인식



자료: 정책기획위원회(2004: 38)

<도표 2>는 지방과 관련된 국가 정책결정 과정에서 지방의 참여제도가 잘 발달되어 있는가의 여부에 관한 설문 결과의 결과를 나타낸 것이다. 긍정적인 응답은 중앙부처 공무원이 17.1%, 광역자치단체 공무원 6.6%, 기초자치단체 공무원 1.9%이고 부정적인 응답은 중앙부처 공무원이 22.3%, 광역자치단체 공무원 54.0%, 기초자치단체 공무원 72.0%이다. 지방공무원 대부분이 현행의 지방참여제도에 대해 부정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<도표 2> 지방관련 국가정책과정에서의 지방참여제도에 대한 인식

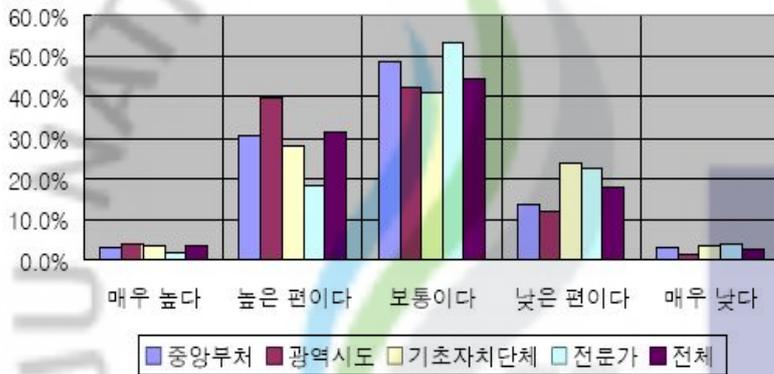


자료: 정책기획위원회(2004: 44)

(2) 지방자치단체 간 관계의 현실

<도표 3>을 보면 위의 조사결과가 광역자치단체와 기초자치단체와의 관계에서도 그대로 타당하다는 것을 알 수 있다. 협력의 정도가 높다고 인식하고 있는 광역자치단체 공무원은 44.0%임에 반하여 기초자치단체 공무원은 21.7%에 불과하다. 협력의 정도가 낮다고 인식한 비율은 광역자치단체 공무원이 13.6%이나 기초자치단체 공무원은 27.3%로 나타나고 있다. 아직도 통제와 감독 수준의 관계 모형을 벗어나지 못하고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

<도표 3> 광역자치단체-기초자치단체 간 협력의 정도에 대한 인식



(3) 최근 중앙정부의 협력 노력

이명박 정부는 국가 전체적인 차원에서 볼 때 지방의 국정참여와 협력 없이는 국가의 안정과 발전은 기대할 수 없는 문제인식 하에서 중앙과 지방이 함께 국정에 참여하면서 서로 소통하고 협력하는 방안으로 실효성 있는 새로운 소통 채널 구축 및 내실화를 모색하여 <표 4>와 같이 운영하고 있다(행정안전부, 2008: 273).

<표 4>를 보면 지방의 국정참여를 활성화한다기 보다는 중앙정부의 일방적인 국정홍보에 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 이러한 일회성 행사에서 입법에 관한 심도 있는 논의가 이루어질지 미지수다.

<표 4> 이명박 정부가 추진한 지방의 국정참여 활성화 내용

추진 내용	추진 성과
대통령-시·도지사 정책협의체를 신설	중앙과 지방의 최고위 정책결정권자가 참여하는 공식회의체인 “대통령 주재 시·도지사 회의체”를 구성하였다. 회의는 반기별로 개최하며 회의는 국정현안 전반에 걸쳐 논의
계층별·사안별로 중앙과 지방 간 국정협력시스템을 상시 운영	전국 시장·군수·구청장 초청 국정설명회와 전국 읍·면·동장 초청 국정설명회를 개최 장관 주재 시·도 행정부시장·부지사회의를 매월 셋째 주 금요일로 정례화하고 일제전화 및 영상회의를 실시
지방애로·건의사항을 적극 처리	지방애로·건의사항을 적극적으로 수렴하고 체계적인 관리와 함께 관련부처 검토결과 수용이 어렵다고 판단한 건의사항에 대하여 ‘시·도 담당관 회의’를 개최하여 지방자치단체의 의견을 청취하고 대안을 제시
여론·동향 관리 및 Feed-Back 실시	주요 국정현안과 정부시책에 대한 지방자치단체의 동향과 의견 및 지역현안·갈등 등을 파악하여 관련 기관 간 협의를 통하여 문제해결 지원
지방의 입장·이익 적극 대변	국무회의, 차관회의 및 중앙부처 주관 각종회의에 장·차관이 참석하여 안전과 관련된 지방자치단체 및 지방4단체의 의견 전달

자료: 행정안전부(2008, 273-274)를 요약하여 연구자가 표로 작성

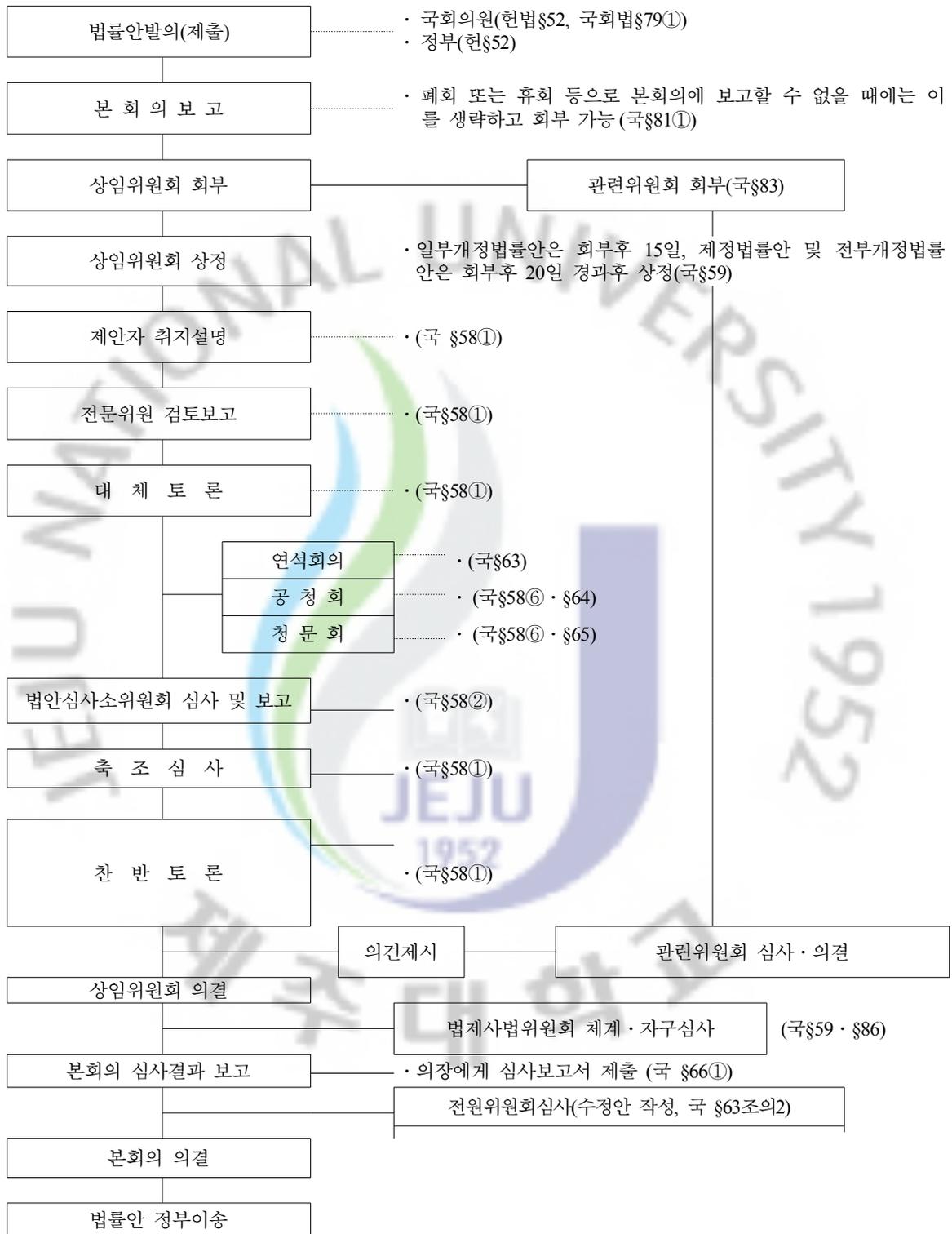
### 3) 유형별 입법과정 참여 실태

#### (1) 국회입법과정 참여 실태

국회입법과정에 관한 지방자치단체와 협의체등<sup>3)</sup>의 참여방식으로는 청원과 진정, 국회 주최의 공청회나 청문회등의 참여 등이 있다. (국회사무처, 2003: 75). 국회의 입법과정의 흐름은 <그림 4>와 같다. 여기에서 보면 진정·청원은 국회의원의 법률안 발의의 단계에서, 공청회·청문회는 법안심사소위원회 심사 이전 단계에서 이루어진다.

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

<그림 4> 국회의 입법과정 흐름도



자료: 임중호(2006:40)

### ① 진정·청원서 제출

국회의 「진정처리에 관한 규정」에 따르면 법령이나 제도의 개선에 관한 의견 제시 등으로 진정인의 권리 또는 법률상 이익과 직접적인 관련이 없다고 인정되는 내용의 진정은 소관위원회로 송부하여 참고자료로 활용하게 하고(제4조 제1항 단서), 입법사항을 내용으로 하는 진정의 내용이 상당한 타당성이 있을 때에는 소관위원회가 그 내용을 입법 활동에 적극 참조·활용하도록 하고 있다(제5조).

「국회법」 제123조에 따르면 국회에 청원하려고 하는 자는 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출할 수 있고(제1항), 청원서에는 청원자의 주소·성명(법인의 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명)을 기재하고 서명·날인하도록 규정하고 있다(제2항).

지방자치단체는 법인으로서(「지방자치법」 제3조 제1항), 협의체등은 단체로서 진정·청원서를 통해 입법에 관한 의견을 제출할 수 있다.

### ② 국회의 공청회·청문회 참여

국회의 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자등으로부터 의견을 들을 수 있고(「국회법」 제64조 제1항), 법률안의 심사를 위하여 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 재적위원 3분의 1이상의 요구로 청문회를 열 수 있다(「국회법」 제65조 제1항·제2항). 제정 법률안 및 전부개정 법률안의 경우에는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다(제58조 제6항). 그러나 위원회의 의결이 있으면 공청회·청문회를 생략할 수 있고(「국회법」 제58조 제6항 단서), 의견을 진술하는 자의 선정과 진술인 및 위원의 발언시간은 위원회에서 정하며, 진술인의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위를 넘어서는 아니 된다(「국회법」 제64조 제3항).

위 국회법의 내용을 보면 지방자치단체와 협의체등이 법률안에 대한 의견을 제시할 수 있는지, 제시할 수 있다면 어느 범위까지 가능한지, 제시된 의견을 어떻게 처리할지 여부가 전적으로 국회에 달려 있어 지방자치단체와 협의체등은

국회의 처분에 따른 수동적 입장에 그치고 있다고 볼 수 있다.

## (2) 정부입법과정 참여 실태

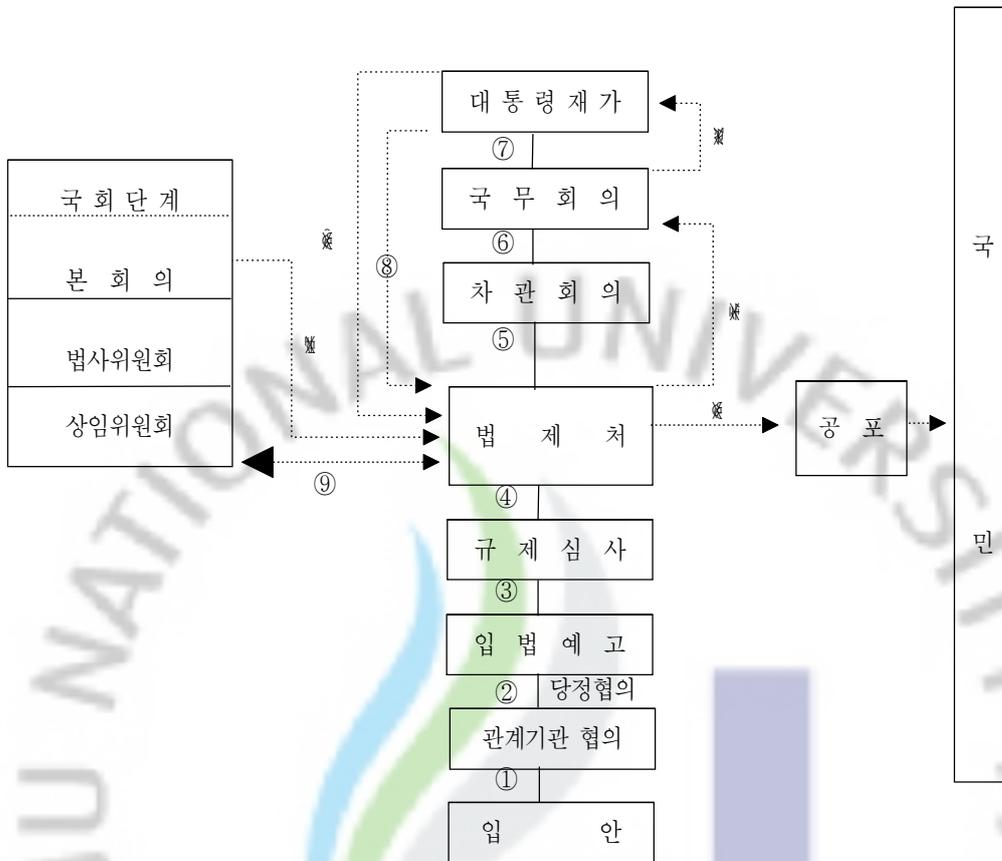
지방자치단체가 정부의 입법과정에 참여하는 방식에는 「지방자치법」에 따라 협의체등이 입법의견을 제출하는 방식, 「행정절차법」에 따라 입법예고나 공청회에 참여하는 방식, 「법제업무운영규정」에 따라 법령과의 이해관계가 있는 경우 참여하는 방식이 있다.

정부입법과정의 순서를 그림으로 나타내면 <그림 5>와 같다. 「지방자치법」에 따른 방식은 입안 단계부터 지방자치단체가 참여하게 되고, 다른 방식은 주로 관계기관 협의나 입법예고 단계에서 참여하게 된다.

### ① 「지방자치법」에 따른 참여

협의체등은 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부 장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다(「지방자치법」 제165조 제4항). 의견 제출의 주체는 “협의체등”이다. 현재 지방4단체는 구성되어 있으나, 전국적 협의체는 구성되어 있지 않다. 의견을 제출할 수 있는 대상 법률은 지방자치에 “직접적인” 영향을 미치는 법령이다. 그러나 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령이 무엇인지에 대하여는 전적으로 해석에 달려있다. 제출되는 의견은 “행정안전부장관”을 거치도록 하였는데 이는 단순히 제출 창구를 의미하는 것인지 행정안전부장관이 제출되는 의견에 대하여 형식적인 심사권이라도 행사할 수 있는지 알 수가 없다. 또한 행정안전부장관에게 제출된 이후 정부로 이송되는 절차도 없다. 바로 국무회의에서 다루어지는 것인지, 또 다른 별도의 절차를 거치게 되는지, 그 기한은 언제까지인지 아무런 규정이 없다. 정부로 이송이 되었다면 그에 대한 회신은 언제까지 어떠한 방식으로 하게 되는지에 대한 규정도 없다. 전체적으로 명목적으로만 의견 제출의 통로를 만들어 두었을 뿐 이를 제대로 활용하고자 하는 중앙정부의 의지가 없어 보인다.

<그림 5> 정부 입법과정 흐름도



자료: 법제처(2008: 105)

② 「행정절차법」에 따른 참여

법령 등을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 당해 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 하고(「행정절차법」 제41조 제1항), 행정청은 입법예고를 하는 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항의 통지 그 밖의 방법 등으로 알려야 한다(같은 법 제42조 제3항). 그에 따라 지방자치단체 또는 협의회등은 입법예고된 법령안에 대하여 의견을 제출할 수 있다(같은 법 제44조 제1항).

또한 행정청은 입법안에 관하여 공청회·전자공청회를 개최할 수 있는데(같은 법 제45조 제1항·제38조·제38조의2), 공청회의 주재자는 당해 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있거나 그 분야에서 종사한 경험이 있는 자 중에서 행정청이 지명 또는 위촉하고, 공청회의 발표자는 발표를 신청한 자 중에서

행정청이 선정하므로(같은 법 제38조의3 제1항·제2항), 지방자치단체 또는 협의회등은 당해 공청회의 사안과 관련된 경우 당사자 등의 자격으로 의견을 발표할 수 있으며, 행정청은 처분을 함에 있어서 공청회·전자공청회 및 정보통신망 등을 통하여 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다(같은 법 제39조의2). 그러나 「행정절차법」에 따른 참여 방식은 일반 국민이 입법과정에 참여하는 방식과 별 차이가 없다는 한계가 있다.

### ③ 「법제업무운영규정」에 따른 참여

법제처장은 매년 각 중앙행정기관이 당해연도에 추진할 법령안 입법계획의 작성방법·제출시기 기타 협조사항 등을 마련하여 전년도 11월 30일까지 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하는데, 그 통보내용에 따라 법령안의 입법을 추진하고자 하는 중앙행정기관의 장은 당해연도 주요업무계획 등의 추진에 필요한 법령안의 연간 입법계획을 수립하여야 한다(「법제업무운영규정」 제5조). 여기의 입법계획에는 법령안별로 입법의 필요성, 내용요지, 추진일정, 입법에 따라 예상되는 문제점등이 포함되어야 하고, 입법의 필요성에는 종전의 제도운영실태, 입법추진배경, 입법으로 얻어지는 효과와 관련단체 등의 입법에 관한 의견이 있는 경우에는 그 의견을 명시하여야 하며(같은 규정 제6조 제1항·제2항), 입법계획을 수립함에 있어서 관계기관과의 충분한 협의기간을 두도록 되어있다(같은 규정 제7조 제1항).

또한 법령안의 입법을 추진하고자 하는 중앙행정기관의 장은 당해 법령안의 내용에 관하여 관계지방자치단체(특별시·광역시 및 도를 말한다)와 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체, 기타의 자에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 예고사항을 통지할 수 있다(같은 규정 제15조 제2항). 이에 따라 지방자치단체 또는 협의회등은 법제처의 입법계획에 참여하거나 실제 법령안이 입법 추진되는 경우 관계지방자치단체 또는 직접적인 이해관계가 있는 단체로서 의견을 제출할 수 있다.

그러나 「법제업무운영규정」은 중앙정부의 입법 활동과 법제업무에 관한 사항, 「행정절차법」 제41조 제4항에서 위임한 입법예고의 기준과 절차에 관한 사항을 규정하는 것이 목적이므로 지방자치단체의 입법과정 참여를 보장하기 위한

법령이 아니다. 「법제업무운영규정」 제11조가 입법과정에서의 기관 간 협조를 규정하고 있지만 이는 어디까지나 중앙행정기관 간의 협의에 관한 것이고, 법령 안에 대한 기관 간 이견을 해소하기 위하여 설치되는 정부입법정책협의제도 중앙행정기관 간의 견해 차이를 협의하기 위한 것이다.

#### 4) 지방의회의 실태

##### (1) 제약된 의결권으로 인한 입법의견 수렴의 한계

구성원을 갖는 모든 조직체는 자신의 의사를 형성하는 기관을 필요로 한다. 헌법은 지방자치단체에서 이러한 기관을 ‘지방의회’라 부르고 있다. 이 때문에 지방의회는 주민의 대표기관을 뜻하게 된다. 지방의회는 당해 자치구역 안의 최상위 의결기관으로서, 기본적으로 모든 자치사무에 관한 의사결정권한을 가진다(홍정선, 2004: 784-785).

「지방자치법」 제39조에 따르면 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항은 지방의회의 의결사항이고, 그 밖에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.

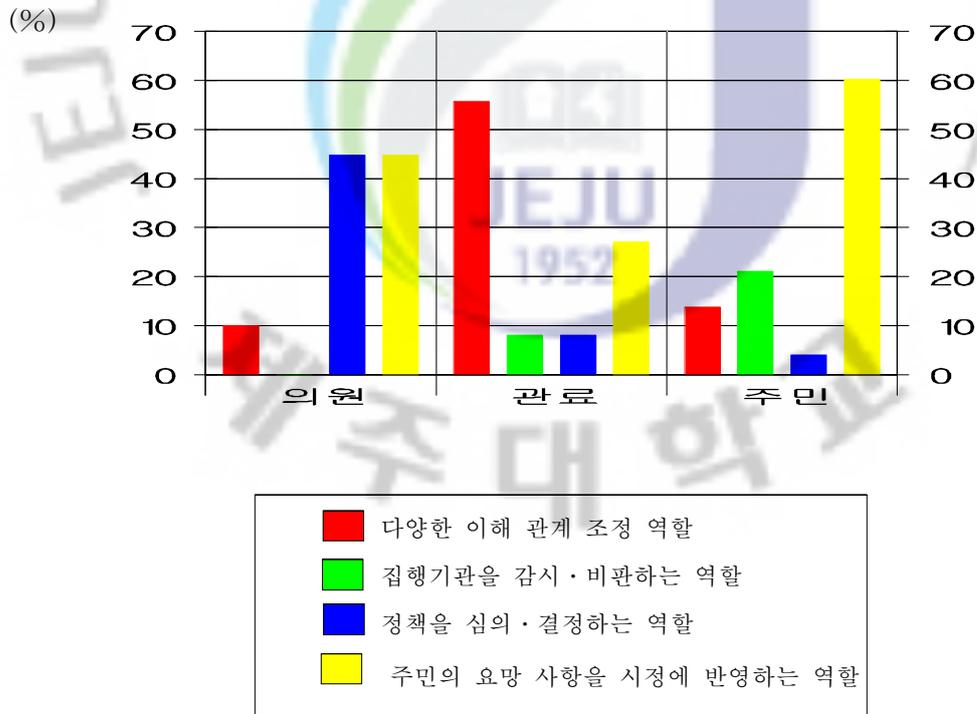
그러나 「지방자치법」은 개별 조항에서 지방의회의 의결권한을 상당 부분 제약하고 있다. 예를 들어 조례의 제정·개정 및 폐지의 경우 「지방자치법」 제22조는 법령의 범위 안에서만 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고 주민의 권리 제한, 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 여기서 말하는 ‘법령의 범위 안에서’란 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없게 되고(대법원 2002. 4. 26. 선고 2002추23 판결, 2004. 7. 22. 선고 2003추51 판결 등 참조), 「지방자치법」은 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하고 상호견제와 균형을 이루도록 하고 있

으므로 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의  
고유권한을 침해하는 규정을 할 수 없다는 것이 대법원의 입장이다(대법원 1996.  
5. 14. 선고 96추15 판결, 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결 등 참조).

(2) 비공식 위주의 참여자

<도표 4>는 경기도 과천시 지방의원·공무원·주민을 상대로 이들이 지방  
의회에 기대하는 역할에 관한 설문 결과이다. 이를 보면 응답자의 46%는 주민  
이 원하는 사항을 시정에 반영하는 주민대표기관으로서의 존재를 가장 중시하였  
다. 이러한 결과는 지방의회가 주민과 가까이에서 주민의 의사를 정치의 장에서  
해결한다는 주민대표기관으로서 지방의회 본래의 목적을 구현하여 주기를 의미  
하는 것이다(김상미, 2006: 256). 우리나라에서도 입법과정에서 지방의회가 주민  
의 의견을 폭넓게 수렴하고 이를 집약하여 중앙정부와 국회에 전달할 수 있는  
효율적인 매개체가 될 수 있는 가능성을 시사하는 것이다.

<도표 4> 지방의회에 대한 역할 기대



자료: 김상미(2006: 256)

물론 이와 같은 역할은 지방자치단체의 장이 담당할 수도 있고 실제로 지금까지는 지방자치단체의 장이 그 역할을 독점하여 왔다고도 볼 수 있다. 행정기관은 의사결정의 구조를 기준으로 독임제와 합의제로 구분할 수 있다. 합의제는 단독 기관이 정하는 개인의 결정이 아니고 다수의 평등한 권한을 공유한 집단이 가지는 의사결정방식으로 주로 다수결을 사용하기도 하고 그 과정에서 협상과 타협이 존중된다(이달곤, 2005: 232). 따라서 주민의 입법 수요 수렴에는 독임제인 지방자치단체의 장보다 합의제인 지방의회가 더 민주적이고 효율적이라 할 수 있다.

그러나 현재 입법과정에서 지방의회의 공식적 역할은 아주 미미한 수준이다. 강시장-약의회의 기관대립형 기관구성원리를 취하고 있는 우리나라 지방자치제도에서 지방자치단체의 대표는 지방자치단체의 장이지 지방의회가 아니기 때문이다(「지방자치법」 제101조). 지방자치단체장의 의견이 곧 해당 지방자치단체의 공식 의견으로 간주되고 지방의회는 법령이 부여한 범위 안에서만 이를 견제할 수 있을 뿐이고 주민의 대표기관으로서 지방자치단체 최고의결기관이라는 호칭은 무색해지고 만다. 따라서 지방의회가 입법과정에 참여하는 방식은 주로 비공식적으로 국회의원이거나 정당을 통하거나 중앙정부 인사와 개인적 친분을 이용하는 수준에 그치고 있다.

### (3) 입법을 매개한 사례

우리나라도 지방자치단체의 조례를 계기로 법령이 제정 또는 개정된 사례가 있다. 경기도 등 일부 자치단체에서 제정 추진한 “국내 농산물” 구입을 의무화하는 「학교급식지원조례안」 내용이 WTO 협정상의 내국민대우(GATT 제3조)에 위반되어 대법원에서 무효판결을 받자 자치단체장이 학교급식의 실시에 소요되는 식품비를 지원할 수 있는 근거와 “우수농산물”에 대한 학교급식 지원 근거를 시행령에서 마련하게 되었으며 이후 법률 개정의 계기가 되었다. 「학교급식법」 제8조·제9조에서 학교급식의 실시에 필요한 지방자치단체의 지원근거를 마련하고, 저소득층, 도서·벽지 및 농산어촌지역과 모·부자가정 등의 학생들에게 우선적으로 지원되도록 하였다. 「광주광역시 공직자소환에 관한 조례안」과 「전라남도 공직자소환에 관한 조례안」에 대하여 대법원에서 무효판결이 나자 선출직 지방공직자인 지방자

치단체의 장 및 지방의원의 위법·부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하고 주민의 직접 참여를 확대하는 주민소환제도를 도입함으로써 지방자치행정의 민주성·책임성을 제고하고, 주민복리의 증진을 도모하기 위하여 「주민소환에 관한 법률」이 제정되었다. 부산광역시는 비디오방 영업 등록에 관한 조례 제정을 통하여 퇴폐 비디오방 영업 단속 관련, 등록 및 준수사항 위반자에 과태료 부과를 추진하였으나 법률의 위임이 없으므로 제정이 불가하다는 유권해석으로 제정을 중단하였으나, 이후 「음반및비디오물에관한법률」이 개정되면서 비디오감상물실업을 등록업으로 규정하고 동법 시행규칙에서 시설기준을 정하게 되었다. 강원인제군은 래프팅투어에 관한 사업 등록 조례를 제정하여 의결하였으나, 사업자에 영업등록 및 하천 정화활동의 의무를 부과하거나 위반시 과태료를 부과하는 내용에 대한 법률의 위임이 없어 군수의 재의요구로 의회에서 재의결시 부결된 바 있으나, 이후 「수상레저안전법」이 제정되어 수상레저사업자 등록제 등을 도입하게 되었다.

#### 5) 제주특별자치도의 법률안 의견 제출권

「지방자치법」에 따른 의견 제출은 협의체등만이 가능하고 개별 지방자치단체에게는 허용되지 않는다. 그러나 제주특별자치도의 경우, 지방분권을 강화하는 조치의 하나로 협의체등을 통하지 않고 독자적으로 입법에 관한 의견을 중앙정부에 제출할 수 있다. 제주특별자치도의 법률안 의견 제출권도 입법과정 참여 방식 중의 하나이기 때문에 유형별 입법과정 참여 실태에서 다루어야 하는 것이 원칙이다. 그러나 제주특별자치도에 한하여 특별히 인정되는 제도이고, 단순히 참여 방식뿐만 아니라 지방의회의 역할과도 관련이 있고, 지방분권에 대한 중앙정부의 의지가 표현된 것이기 때문에 별도로 여기에서 다루기로 한다.

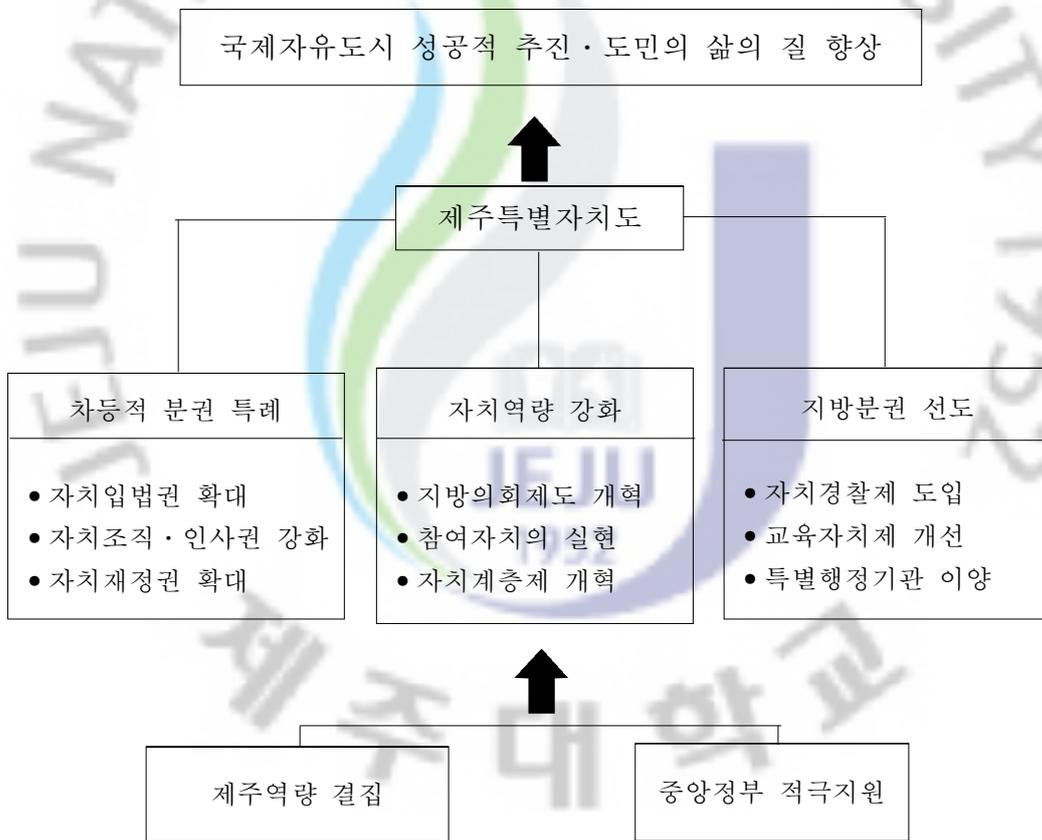
#### (1) 개요

제주특별자치도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 제주특별자치도지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)에 제출할 수 있다(제주특별법 제9조 제1항).

제주특별자치도는 참여정부가 지방분권 47대 과제에 포함시켜 추진한 것으로,

<그림 6>에서 보는 바와 같이 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축하여 제주를 동북아시아의 거점 국제자유도시로 조성하기 위한 목적으로 제주특별법에 따라 설치되었다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 124). 제주특별법의 주요내용을 보면 지속적인 권한 이양, 단계적인 행정규제 완화, 개발사업 추진 등이다. 이를 총괄적으로 점검하고 평가하는 기관이 지원위원회이다. 국무총리를 위원장으로 각 중앙행정기관의 장과 제주특별자치도지사, 민간위원을 구성되고 실무위원회와 사무기구를 두고 있다(제주특별법 제7조·같은 법 시행령 제2조).

<그림 6> 제주특별자치도 기본구상



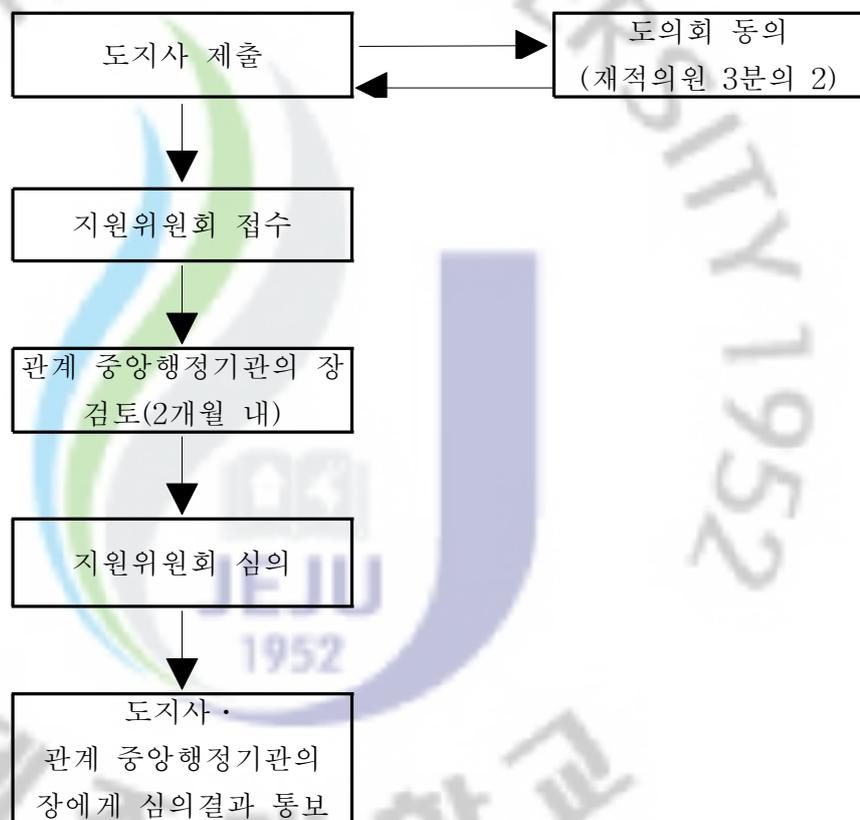
자료: 정부혁신지방분권위원회(2007: 126)

(2) 제출의견 처리절차

제주특별자치도지사가 지원위원회에 입법에 관한 의견을 제출하면, 지원위원회

는 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보한다(제주특별법 제9조 제2항). 관계중앙행정기관의 장은 통보된 내용에 대한 타당성 여부를 2개월 내에 검토하여야 한다(같은 법 제9조 제3항). 검토를 마친 관계 중앙행정기관의 장은 검토결과를 지원위원회에 통보하고, 지원위원회는 검토결과를 심의하여 그 결과를 제주특별자치도지사과 관계행정기관의 장에게 통보하게 된다(같은 법 제9조 제4항·제5항). 이러한 순서를 그림으로 나타내면 <그림 7>과 같다.

<그림 7> 제주특별자치도 입법의견 제출절차



자료: 제주특별법 제9조를 근거로 연구자가 작성

### (3) 운영 실태

지원위원회는 제주특별자치도에 있어서 외교·국방·사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주특별자치도의 지역여건, 역량 및 재정능력을 고려하여 단계별로 이양하기 위한 계획을 수립하여야 한다(제주특별법 제12조 제1항). 이

에 따라 <표 5>와 같이 3단계에 걸친 제도 개선이 제주특별법에 반영되었다. 1·2단계 제도개선(2006년·2007년)은 자치모범도시 및 국제자유도시의 실질적인 제도적 기반을 구축하기 위한 것이라면 3단계 제도개선(2008년)은 교육·의료·관광 등 핵심 산업의 주요 규제권한을 제주특별자치도로 이양하기 위한 것이었다.

그러나 이러한 제도개선 과정에서 제주특별법 제9조에 따라 제주특별자치도의회 의 동의를 받아 이루어진 것은 단 한 건도 없다. 이러한 결과가 나온 이유는 지원위원회의 구성과 기능에 문제점이 있다고 볼 수 있다. 지원위원회에는 제주특별자치도지사가 구성원으로 포함된다. 실질적으로는 제주특별자치도가 제도개선 사항을 발굴하더라도, 형식적으로 제주특별자치도의회를 거치지 않고 지원위원회의 위원의 지위에서 지원위원회에 입법의견을 제출할 수 있는 것이다(제주특별법 제7조 제1항 제13호). 또한 실질적으로 제주특별자치도가 주도적으로 입법반영 요청을 하면서도, 형식적으로는 지원위원회가 단계적 이양계획을 세우는데 필요한 자료를 제공하는 방식을 취할 경우, 지원위원회 자체의 입법의견이 되고 마는 것이다(같은 법 제7조 제1항 제5호). 결국 제주특별법 제9조는 지방의회를 통한 민주적 여론수렴이 가능한 입법과정 참여 방식임에도 불구하고, 기관분립형의 현실에서 위와 같이 우회할 수 있는 길을 열어 놓음으로써 입법자의 입법취지가 실종되었다고 볼 수 있다.

<표 5> 제주특별자치도 1·2·3 단계 제도개선 추진현황

단계	추진 상황		주요 내용
	특별법 제·개정	제도개선 과제 수용 정도(건)	
제1단계	2006. 2.21.제정, 2006. 7. 1. 시행	1,062	<재정·조직·인사 등 자치분권 확대> ▶ 행정 내부 효율성 증대
	법률 : 총 363개 조(부칙 41개 조)	권한이양 688 도조례위임374	<특별행정기관 이관, 자치경찰·감사위원회 신설> ▶ 보다 종합적인 행정시스템 구축
제2단계	2007. 8. 3. 일부 개정·공포	278	<“4+1 핵심산업”에 대한 차별화 확대> ▶ 외국교육·의료기관 설립·운영 규제 대폭 완화
	법률 : 총 394개 조 42개 조 신설 11개 조 폐지 70개 조 개정	권한이양 350 제도개선 72 규제완화 20	<항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성 확대>
제3단계	2009. 3. 25. 일부 개정·공포	365	<제도개선 방식의 획기적 전환> ▶ 종전 권한·규제 개별사무 이양 → 분야별·기능별 일괄이양 ▶ 관광3법 일괄이양을 시발점으로 향후 지역개발 등 지역특화 분야 및 재정 등 독립적 체계가 필요한 분야로 확대 추진
	법률 : 439개 조 46개 조 신설, 1개 조 폐지, 78개 조 개정	제 주 특 별 법 335 타 법령 등 30	<교육·의료산업 특구를 지향한 획기적 규제완화> ▶ 제주영어교육도시 내 국제학교에 대한 전 반적 자율성 확보 ▶ 외국 의료기관 설립·운영 자율성 확대 및 규제 완화  <권한이양·규제완화의 폭과 깊이 확대> ▶ 사전협의·승인 등을 폐지 ▶ 자치도 성과에 대한 재정인센티브의 세부기준 마련 등 자치재정권 강화 논의 확대

자료: 제주특별자치도 내부 자료(2008·2009)를 근거로 연구자가 재작성

## 2. 입법과정 참여의 문제점

### 1) 입법권한의 불평등한 배분

지방자치단체가 입법과정에 참여하는 가장 이상적인 모습은 국가와 지방자치단체의 입법권이 적절하게 안분되어 있는 상태에서, 지방과 관련하여 국가 입법이 필요할 경우 지방자치단체가 참여하는 것이다. 이렇게 적정 수준의 입법권 배분이 가능하려면 사무배분이 선행되어야 한다. 왜냐하면 지방자치단체는 “그 사무에 관하여” 조례를 제정할 수 있기 때문에, 원칙적으로 지방자치단체의 소관사무 범위를 넘을 수 없기 때문이다. 현재까지 <표 6>과 같이 국가사무가 지방자치단체에 꾸준히 이양되고 있으나 여전히 국가사무의 비율이 자치사무보다 월등히 높다.

<표 6> 연도별 국가사무 지방이양 완료 건수

(단위 : 건수)

구분	계	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008. 8
이양확정	1,568	185	176	251	478	53	203	80	88	54
이양완료	1,288	2	92	146	164	204	436	43	131	70

자료: 2008년 행정안전부 통계연보(p.284)

### 2) 권한이양에 대한 정부 간 불신

지방분권의 흐름에 따라 사무권한의 지방이양이 계속되고 있으나 아직도 만족할 만한 성과를 내지 못하는 것은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 불신 때문이라고 할 수 있다. 2006년에 실시한 중앙·지방공무원, 지방의회의원 등에 대한 지방이양 관련 설문조사<sup>4)</sup> 결과를 보면 중앙정부와 지방자치단체 간의 권한의 지방이양에 대한 시각차가 얼마나 뚜렷한지 알 수 있다. 중앙공무원은 지방이양에 대해 지방의 수용능력 부족하다는 의견(51.7%)과 행·재정 지원은 ‘보통’ 또는 ‘충분하다’는 의견(72.4%)이 지배적이다. 아직도 이양해야 할 사무가 있다는 응답이 다수이긴 하나(67.3%), 거의 다 이양되었다는 응답도 31.0%에 달해 이양에 소극적·방어적

4) 2006.12.8~18에 실시된 중앙·지방공무원, 지방의회의원 등 1,689명 설문조사임(국회 행정자치위원회, 2007: 18).

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

### 3) 입법과정 참여 통로의 협소

지방자치단체가 입법과정에 참여하는데 가장 큰 문제점은 참여의 공식적 경로가 너무 좁고, 그마저도 소극적·수동적 방식에 그치고 있다는 것이다. 국가는 지방자치단체의 자치입법에 대하여 포괄적으로 관여할 수 있으나 지방자치단체가 국가의 입법에 상향적으로 참여하는 것은 일반 국민의 그것과 별반 다를 바 없다. 지역대표로서의 입법권 행사나 지방자치단체나 협의체등의 법령안 제출권은 전혀 인정되지 않으며, 가장 낮은 단계의 의견제시 마저 제한된 요건아래에서만 가능하다. 결과적으로 지방자치단체가 독자적·적극적·능동적으로 입법과정에 참여하는 방법은 없다 해도 과언이 아니다. 「지방자치법」 제165조 제4항에 따른 의견 제출도 협의체등에 부여된 것이지 지방자치단체가 독자적으로 행사할 수 없어 지방자치단체의 입장에서 보면 간접적 의견제시 수단에 불과하다. 이로 인하여 지방의 국가권력에 대한 견제기능은 현저히 약화되고, 지방의 상향적인 참여를 통한 실질적인 통합과 지방경험의 국가적인 활용은 무시되며 지방적인 이익을 국가적인 차원에서 실현할 수 있는 길이 봉쇄되어 있다고 하겠다(이기우, 2005: 20).

#### (1) 국회입법과정 참여의 문제점

국회의 입법과정에 대한 지방자치단체나 협의체등의 참여가 극단적으로 제한되어 있고, 그 지위가 일반 국민과 다를 바 없어 지방자치단체와 협의체등이 지역의 통치단체라는 법적·정치적 위상에 걸맞지 않다(국회사무처, 2003: 76). 지방자치단체나 협의체등이 국회의 입법과정에 참여하는 길은 오직 국회의원의 소개로 청원서를 제출하거나 국회가 개최하는 공청회·청문회 등에 참여하는 것뿐이다. 지방자치단체나 협의체등의 법안제출권이 인정되지 않는 것은 물론이다. 이와 같이 국회의 입법과정에 대한 지방자치단체나 협의체등의 참여를 극단적으로

제한하는 것은 현행 지방자치단체 국정참여제도의 가장 결정적인 한계점이다. 특히 소수당의 대통령이 집권한 경우, 행정부 중심으로 이루어지는 지방자치단체 국정참여의 효과는 크게 줄어들 수밖에 없다(안성호b, 2007: 30).

## (2) 정부입법과정 참여의 문제점

### ① 지방자치단체 독자적 참여방식 부재

「지방자치법」 제165조 제4항에 따른 참여는 협의체등만이 가능하고 지방자치단체는 독자적으로 의견을 제출할 수 없다. 개별 지방자치단체는 경우에 따라서 독자적으로 충분한 역량을 결집하기 어렵고, 입법과정에 지방자치단체의 경험을 반영하고 지방자치단체 공동의 이익을 반영한다는 관점에서 전국적인 연합체가 필요하다고 한다(김영수, 2002: 58; 이기우, 1999: 81)

그러나 중앙정부와 지방자치단체 간에 입법권이 적절히 재분배되어 있지 않은 우리나라에서 지방의 이익과 관련하여 의견 제시가 필요한 사항은 지역의 특수 이익과 관련된 사항일 확률이 높다. 이 경우 현실적으로 전국적 협의체나 연합체를 통한다는 것은 타당성이 없고 무의미한 우회조치일 뿐이다. 또한 지방자치단체는 획일적으로 기관대립형을 취하고 있기 때문에 지방자치단체장과 지방의회 사이에 견제와 균형의 기관구성 원리가 작용한다. 입법과정에서 서로의 이해관계에 따라 상반된 견해를 제시할 가능성이 높다. 지방4단체는 어느 정도 일치된 의견을 낼 수 있을지 모르나 그 안에서도 기초자치단체와 광역자치단체의 입장 차이가 날 수 있다.

### ② 의견 제출사항 대상과 처리절차의 한계

의견을 제출할 수 있는 법령도 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 것에 한정되어 있다. 특히 국정 전반은 고사하고 장기적이고 거시적 관점에서 지방 또는 지방자치단체와 간접적으로 관련된 사안은 대상범위에서 제외되어 있다(안성호, 2006: 38).

의견 제출의 대상이 되는 ‘지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령’의 범위가 과연 어디까지인지 불명확하다. 제출된 의견의 처리 단계에 관한 규정도 없다. 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제16조 제1항에서 국가는 협의체와 관련 지방자치

단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다고 규정하고 있을 뿐이다. 그러나 이 조항은 실효성 보장이 없는 일종의 ‘립 서비스’에 지나지 않고 「지방분권촉진에 관한 특별법」 자체가 2013년 2월 28일을 시한으로 제정된 한시법이어서 큰 의미가 없다고 하겠다(홍준형, 2007: 75).

### ③ 한정된 의견 제출처

대부분의 국가에서는 중앙정부뿐만 아니라 의회에도 의견을 제출할 수 있도록 제도를 갖춰 놓고 있으나, 우리나라는 의견 제출처에서 국회를 제외하고 있다. 대의기관인 국회가 지방자치단체의 입법과정 참여에 관여하지 않는다는 것은 중대한 문제다. 중앙정부는 지방자치단체와 입법권을 배분해야 할 당사자의 지위에 있다. 양자의 이해관계가 충돌하는 사항일 경우 중앙정부가 제출된 의견을 법령에 반영할 가능성은 거의 없다. 이런 규정은 중앙정부가 지방자치단체를 대등 당사자로 대우하기보다는 후견적 감독자의 입장에서 바라보고 있기 때문이다. 특히 우리나라는 국회입법중심주의를 택하고 있기 때문에 더욱 그러하다. 어디까지나 입법의 최종결정권자는 국회인 것이다. 이런 관계로 지방자치단체에서 국회로 향한 입법의 통로는 단혀 있는 것이다.

### (3) 지방4단체와 전국 연합체의 형식적 운영

지방4단체는 전국연합체를 구성하지 못하여 입법과정에서 지방자치단체의 결집된 모습을 보여주지 못하고 있다. 그 이유는 각 단체의 주된 관심과 순위가 확연히 다르기 때문이다(김성호, 2004: 76-78). <표 7>에서 보는 바와 같이 시도지사협의회는 행정을 집행하는데 가장 중요한 수단인 지방재정 확충과 국고지원에 관련된 안건을 가장 많이 제안하였고, 시군구청장협의회는 재원보다 행정제도개선에 관련된 안건을 더 많이 제의한 것으로 나타났다. 시도의회회장협의회, 시군구의회회장협의회는 단체장협의회와 달리 지방의원의 신분, 의회권한 강화, 의정활동지원제도 등에 관한 안건을 가장 많이 제안한 것을 알 수 있다.

<표 7> 지방4단체 건의 사항 분류

(단위: 건)

분류 소속 단체	지방 이양	인사 제도	행정 제도 개선	의회 제도 개선	세계 개선	지방재정 확충 및 국고지원	행정시설 및 사회 간접시설 설치지원	지역 경제 활성화	전체 건수
시도지사 협의회	2 (1.8%)	4 (3.6%)	28 (25.2%)	4 (3.6%)	6 (5.4%)	38 (34.2%)	18 (16.2%)	11 (9.9%)	111 (100%)
시도의회 의장협의회	7 (5.6%)	3 (2.4%)	18 (14.3%)	53 (42.1%)	1 (0.8%)	19 (15.1%)	11 (8.7%)	14 (11.1%)	126 (100%)
시군구청장 협의회	4 (2.7%)	19 (12.7%)	58 (38.7%)	11 (7.3%)	10 (6.7%)	31 (20.7%)	13 (8.7%)	4 (2.7%)	150 (100%)
시군구의회 의장협의회	4 (4.8%)	5 (6%)	19 (22.9%)	34 (41%)	1 (1.2%)	6 (7.2%)	4 (4.8%)	10 (12%)	83 (100%)
전체건수	17 (3.6%)	31 (6.6%)	123 (26.2%)	102 (21.7%)	18 (3.8%)	94 (20%)	46 (9.8%)	39 (8.3%)	470 (100%)

자료: 김성호(2004: 77)

#### 4) 기관대립형 기관구성

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

대법원은 지방의회가 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관임을 인정하면서도 법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 조례로 만드는 것조차 법령위반으로 허용하지 않고 있다(대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결 참조). 2007년 기초의원과 광역의원을 대상으로 지방의회 운영체제 다양화에 관한 선호도 조사결과, 현장 지역주민에 대한 의견수렴에 가장 많은 의정활동 시간을 할애하고 있는 것(62%)으로 나타났고, 지역주민의 의견을 충분히 수렴하기 위해서는 제도개선이 필요하다(54%)고 하였다. 기관운영 방식을 개선하고자 하

는 이유로는 43%가 집행부 중심으로 운영되어 권한의 불균형이 심하기 때문이라고 하였다.(안영훈, 2007: 151-154).

또한 집행기관과 지방의회 간 갈등의 정도를 가늠할 수 있는 지방의회에 재의 요구된 조례현황인 <표 8>를 보면 재의요구 유형에서 상급기관인 시·도지사에게 의한 재의요구의 비율이 높은 편이다. 이를 통하여 기초의회의 경우, 중앙정부 외에 광역자치단체에 의한 의정활동 제약이 많다는 것을 알 수 있다.

<표 8> 지방의회에 재의 요구된 조례현황(2008년 12월 현재)

연도 별	구·분	총계	발 의		유 형			사 유		
			단체 장	의원	자체	상급기관 지시		이의	법령 위반	공익 위반
						사도지사	장관			
합 계	계	740	316	424	289	362	89	95	590	55
	시·도	130	25	105	34	7	89	11	109	10
	시·군·구	610	291	319	255	355	-	84	481	45
2008	계	48	22	26	30	16	2	11	35	2
	시·도	5		5	3		2	2	3	
	시·군·구	43	22	21	27	16		9	32	2
2007	계	43	18	25	24	16	3	11	30	2
	시·도	10	1	9	7		3	1	9	
	시·군·구	33	17	16	17	16		10	21	2
2006	계	35	17	18	16	16	3	8	22	5
	시·도	7	2	5	4		3	1	5	1
	시·군·구	28	15	13	12	16		7	17	4
2005	계	81	20	61	12	59	10	4	74	3
	시·도	11	3	8	1		10		10	1
	시·군·구	70	17	53	11	59		4	64	2
2004	계	60	30	30	16	30	14	9	49	2
	시·도	14	5	9			14		14	
	시·군·구	46	25	21	16	30		9	35	2
2003	계	40	22	18	17	18	5	5	32	3
	시·도	8	3	5	3		5		7	1
	시·군·구	32	19	13	14	18		5	25	2
2002	계	22	10	12	9	11	2	3	16	3
	시·도	3		3	1		2		2	1
	시·군·구	19	10	9	8	11		3	14	2
2001	계	44	27	17	17	24	3	10	30	4
	시·도	4	2	2	1		3		4	
	시·군·구	40	25	15	16	24		10	26	4
2000	계	46	26	20	19	24	3	6	38	2
	시·도	4	1	3	1		3	1	3	
	시·군·구	42	25	17	18	24		5	35	2
1999	계	44	16	28	24	16	4	5	32	7

	시·도	5	1	4	1		4		5	
	시·군·구	39	15	24	23	16		5	27	7
	계	75	42	33	31	41	3	3	68	4
1998	시·도	5		5	2		3		5	
	시·군·구	70	42	28	29	41		3	63	4
	계	61	13	48	22	33	6	3	56	2
1997	시·도	10	2	8	4		6	1	9	
	시·군·구	51	11	40	18	33		2	47	2
	계	141	53	88	52	58	31	17	108	16
1996~ 1995	시·도	44	5	39	6	7	31	5	33	6
	시·군·구	97	48	49	46	51		12	75	10

자료: 행정안전부(2009a: 20)

이러한 상황에서 지방의회에게 입법과정에서 적극적이고 능동적인 역할을 하도록 주문하는 것은 무리일 것이다. 현재의 기관구성으로 입법과정에서 지방의회가 의견을 제시할 수 있는 그나마 효과적인 방법이 「지방자치법」 제165조 제4항의 협의체등을 통한 정도이지만 주민의 다양한 입법 수요를 해소하기에는 역부족이라 하겠다.

#### 5) 제주특별법 제9조에 따른 입법의견 제출권의 문제점

##### (1) 입법의견 수렴에서 민주성 결여

제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 관하여 제주특별자치도의 의견을 개진하는 방식에는 제주특별자치도지사가 지원위원회의 구성원으로서 지원위원회 심의과정에 참석하는 방법(지원위원회가 요구하는 자료 제출에 입법의견을 첨부하는 방식 포함)과 제주특별자치도지사가 도의회 동의를 거쳐 지원위원회에 의견을 제출하는 방식이 있는데 후자가 제주특별법 제9조에 따른 입법의견 제출권이다.

그러나 기관대립형을 고려할 경우 도지사는 동의절차에 따른 부담 때문에 전자의 방식을 따를 가능성이 크고, 실제로도 전자의 방식을 따르고 있다.<sup>5)</sup> 2006년

5) 제주특별법 제9조를 활용하지 않는다는 도의회의 추궁에 대해 제주특별자치도 집행기관은 지원위원회에서 요구한 자료만을 제공하고 있을 뿐 도지사가 입법의견을 제출하고 있지 아니하므로 해당 규정을 위반하지는 않았다는 답변으로 일관하고 있다(제주특별자치도의회 2008년 행정사무감사 행정자치위원회 회의록 참조). 그러나 제257회 제주특별자치도의회 임시회 “특별자치도추진단 2009년 주요업무보고”를 보면 실제로는 지원위원회 심의와 관련한 사항에 관하여 제주특별자치도 집행기관이 입법 필요성에 관한 모든 자료를 제공하는 등 주도적인 활동을 하고 있음을 알 수 있다(제주특별자치도의회 회의록 참조).

7월 1일 제주특별자치도가 설치된 이후 제주특별법 제9조에 따른 입법의견 제출은 단 한 건도 없었다는 사실은 이미 앞에서 살펴보았다. 결과적으로 후자의 방식을 규정한 제주특별법 제9조는 사실상 사문화되어 주민생활에 중대한 영향을 미칠 사항에 대하여 도지사의 독단을 막고 민주성을 확보하여 제도시행에 따른 주민저항을 줄이려는 입법취지가 제대로 실현되지 못했다고 볼 수 있다.

## (2) 기관 간 갈등유발

제주특별법 제9조에 따른 입법의견 제출 제도가 제대로 이행되지 않으면서 제주특별자치도는 지방의회와 집행기관 간 갈등을 유발하였다. 제도개선에서 제주특별자치도의회가 배제되면서 일어난 갈등은 이러한 상황을 시정하기 위한 제주특별자치도의회 여러 조례안 발의를 촉발시켰다. 「제주특별자치도 정책협약에 관한 조례」, 「제주특별자치도 연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례」, 「제주특별자치도 지원위원회에 제출하는 사항의 사전의결에 관한 조례안」이 그것이다.

각 조례의 내용은 <표 9>와 같다. 「제주특별자치도 정책협약에 관한 조례」에서는 정책협약이 도지사에게 법령에 없는 의무를 부과하는 것이라는 지적에 대비하여 강제가 아닌 임의 권고 형식을 취하였다. 도지사의 의지가 없으면 정책협약은 이루어질 수 없는 구조이다. 결과적으로 별다른 성과를 내지 못하였고, 제주특별자치도의 특례에 대한 재검토를 주요내용으로 하는 「제주특별자치도 연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례」가 제정되었다. 그러나 행정기구 설치에 대한 도지사의 권한을 침해하고 실효성이 없다는 이유로 대법원에 제소되어 역시 시행되지도 못하고 있다. 집행기관과 지방의회 간 계속되는 갈등은 영리법인 병원에 관한 설문조사<sup>6)</sup> 강행으로 극에 달하여 지원위원회에 제출하는 모든 사항에 대하여 도의회의 동의를 받을 것을 주요내용으로 하는 「제주특별자치도 지원위원회에 제출하는 사항의 사전의결에 관한 조례안」이 제정되기에 이르렀다. 이 조례안은 2009년 6월 현재, 집행기관의 재의요구 중에 있다.

6) 제주특별자치도지사는 국내 영리법인병원 도입에 대한 제도개선을 도의회를 배제한 채, 도민에 대한 여론조사 결과에 따라 추진하겠다고 밝히고 2008. 7. 24~25에 여론조사를 실시하였으나, 찬성 38.2%, 반대 39.9%, 의견 없음 4.9%, 잘 모르겠음 17%의 결과가 나와 영리 법인병원 설립을 제도개선에 포함하지 않기로 했다(인터넷 신문 제주의 소리 2008. 7. 28. 기사 참조).

<표 9> 조례(안) 비교

조례명	처리 상황	주요 내용
「제주특별자치도 정책협의회 관한 조례」	2008. 9. 23. 의결	제주특별자치도의 중요한 정책을 형성하는 과정에서 제주특별자치도지사가 최종적인 의사결정을 하기 전에 그 정책에 관한 계획 등의 취지와 내용, 그 밖에 필요한 사항을 미리 제주특별자치도의회에 알리는 정책협의를 매 분기별로 개최함(제4조·제5조).
	2008. 10. 8. 공포·시행	
「제주특별자치도 연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례」	2008. 12. 24. 의결	제주특별자치도의 전반적인 운영상황을 평가하고 합리적이고 현실적인 발전방안을 마련하기 위하여 합의제 행정기관인 제주특별자치도 연구위원회를 설치함(제1조).
	2009. 2. 25. 재의결	
	2009. 3. 4. 공포	
	2009. 3. 16. 소제기	
「제주특별자치도 지원위원회에 제출하는 사항의 사전의결에 관한 조례안」	2009. 5. 19. 의결	제주특별자치도지사는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제7조제1항과 관련하여 제주특별자치도지원위원회에 제출할 사항이 있을 경우에는 그 의안을 제출하여 제주특별자치도의회 동의를 얻도록 함(안 제2조).
	2009. 6. 9. 재의결 요구	

자료: 제주특별자치도의회 회의록과 조례를 근거로 연구자가 작성

### (3) 지방의회의 입법 매개기능 약화

권한이양에서 제주특별자치도의 내부역량을 결집시켜야 하는 상황임에도 불구하고, 입법과정 참여에서 제주특별자치도의회가 배제되면서 제주특별자치도의회가 동원할 수 있는 자원을 제대로 활용하지 못하였다. 집행기관도 중앙정부와의 권한이양 과정에서 제주특별자치도의 모든 역량을 결집하는 역할에 치중해야 하는데, 제주특별자치도의회와의 갈등으로 집중해야 할 역량이 분산되는 어려움을

겪었다. 제주특별법 제9조와 관련하여 제주특별자치도의회 회의록을 분석한 <표 10>을 보면 업무보고, 조례안 심의, 도정질문, 행정사무감사 등에서 집행기관과 제주특별자치도의회가 첨예하게 대립하고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 효율성만을 추구한 도지사의 행위가 오히려 효율성을 악화시켰다고 볼 수 있다.

<표 10> 제주특별법 제9조 관련 회의록 검색 결과

회의록	형식	내용
2008년도 행정사무감사 행정자치위원회회의록 (2008년 11월 24일)	특별자치도추진단 행정사무감사	3단계 제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유
제260회 임시회 제2차 행정자치위원회회의록 (2009년 5월 15일)	제주특별자치도 제4단계제도개선 추진상황보고	4단계 제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않겠다는 이유
제259회 임시회 제3차 본회의 회의록 (2009년 4월 16일)	도정질문	제주특별법 제9조 활용 방안
제258회 임시회 제1차 행정자치위원회회의록 (2009년 3월 19일)	제도개선 추진계획 보고	제도개선에서 제주특별법 제9조를 활용하지 않고 제주특별자치도의회를 배제하는 이유
제257회 임시회 제2차 행정자치위원회회의록 (2009년 2월 12일)	주요업무 보고	제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않는 이유
제254회 임시회 제3차 본회의 회의록 (2008년 10월 30일)	도정질문	국내 영리법인 의료기관 설립에 관한 입법 의견 결정에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유
제254회 임시회 제4차 본회의회의록 (2008년 10월 31일)	도정질문	제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않는 이유
제252회 임시회 제2차 본회의회의록 (2008년 7월 25일)	5분 자유발언	국내 영리법인 의료기관 설립에 관한 입법 의견 결정에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유

자료: 제주특별자치도의회 회의록을 근거로 연구자가 작성

## IV. 외국 선진 지방자치단체의 입법과정 참여 사례 고찰

### 1. 선정기준과 접근방법

통상 선진국으로 분류되는 주요 외국의 입법례들을 보면, 대체로 지방자치단체 또는 지방자치단체에게 국가의 입법과정에 참여할 수 있는 통로와 권한을 부여하는 제도적 장치를 가지고 있다는 사실을 알 수 있다. 특히 주목해야 할 것은 연방제를 채택하고 있는 나라의 경우, 당연히 연방의 구성원으로서 주가 연방 입법과정에 일정한 참여권을 가지고 있으며, 그 경우 양원제를 전제로 한 지역대표형 상원을 통해 국정참여가 이루어지는 경우가 일반적이다. 반면에 단방제를 채택하는 나라의 경우, 지방자치단체에게 국가 정책 및 입법에 대한 직접적인 참여 방식보다는 지방자치단체 연합체 등에게 지방자치 관련 법안에 대한 사전통지 및 의견 제출 기회 보장 등 간접적인 참여방식을 채택하는 경우가 상대적으로 더 지배적인 경향이다(홍준형, 2007: 80).

이러한 일반적인 경향 속에서도 각 나라는 자신들만의 독특한 제도를 운영하고 있는데, 본 연구에서는 독일·영국·일본의 사례를 살펴보기로 한다. 독일은 중앙과 지방 간 입법권이 적정 수준으로 배분되어 있는 지방분권의 모델로서 의미가 있다. 지역대표형 상원제도를 채택하고 있는 다른 연방국가의 상원과 달리, 독일의 연방참의원은 연방기관이면서도 지방과의 연결고리가 강하고 지방의 이익을 효과적으로 대변한다. 이런 점에서 우리나라가 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 활성화 방안으로서 연방제를 도입하거나, 제5장 지방자치단체 입법과정 참여 활성화 방안에서 기술하는 바와 같이 지역대표형 상원과 유사한 국가 기관의 설치에 참고할 만하다. 영국은 정부 간 관계와 지방의회의 역할 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 영국은 전국의 지방자치단체연합을 통하여 지방자치단체의 입법과정 참여가 이루어진다. 또한 불문법 국가답게 법률보다는 국가와 지방자치단체 간 협의를 통한 참여사례가 많다. 이 과정에서 지방자치단체연합은 자원이 열악한 개별 지방자치단체들을 대신하여 협의에 참여하며 그들의 이익을 대변한다. 중앙정부의 입장에서도 개별 지방자치단체를 상대하는 것보다 지방자치단체연합

을 상대하는 것이 효율적이므로 지방자치단체연합의 중앙조직은 국정의 한 부분을 담당할 정도로 강력한 권한을 갖는다. 이러한 강력한 지방자치단체연합은 정부 간 관계 모형에서 중앙과 지방이 상호 대등한 관계에서 신뢰하고 의존하는 거버넌스 모형을 구축하였다. 또한 지방자치단체의 구성을 다양화하여 입법과정 참여에서 효율적으로 여론을 수렴하는 기반을 마련하고 있다. <표 2>의 선행연구를 보면 우리나라의 지방자치단체의 입법과정 참여에서 가장 큰 걸림돌로 제도의 문제를 들고 있다. 이러한 상황에서 영국과 같이 지방자치단체연합의 강화를 바탕으로 계약을 통한 협의방식은 제도의 문제를 어느 정도 완화시킬 수 있다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 크다. 일본은 지방자치제도에서 우리나라와 가장 유사한 나라이다. 더구나 최근에 강력한 지방분권정책을 실행하고 있다. 현재 우리나라가 추진하는 지방분권의 방향도 일본의 영향을 많이 받고 있다. 따라서 입법과정 참여와 관련하여 일본의 예를 보면서 제도나 행태의 변화에 따른 결과를 미리 예측해볼 수 있다는 장점이 있다.

이하에서는 이들 세 나라의 사례를 지방자치구조, 정부 간 관계, 입법참여과정과 실태, 시사점 순으로 살펴보기로 한다.

## 2. 선진 지방자치단체의 사례분석

### 1) 독일

#### (1) 지방자치구조

독일에서는 기본법상 연방, 주(Land), 자치단체라는 3단계의 국가구조로 성립되어 있다기보다는 연방과 주의 2단계의 국가구조라 할 수 있으며, 자치단체는 주의 내부조직에 편입된 집행권의 담당자라 할 수 있다(박영도, 2005: 13). 독일의 지방제도는 원칙적으로 크라이스(Kreis)와 게마인데(Gemeinde) 2계층이며 그 외에 크라이스프라이에 슈타트(특별시: Kreisfreie Stadt)가 크라이스와 동격의 지방자치단체로 되어 있다. 크라이스프라이에 슈타트의 경우는 예외적으로 단층제로 되어 있다(최병선 외, 2008: 160-161).

통일 이후 16개 주로 구성되어 있고, 기본법은 연방정부 사무범위에 대해서만

규정함으로써 주정부와 지방정부 간 사무배분을 주법에 의하여 독자적으로 규정하도록 하기 때문에 독일의 지방자치제도는 주마다 차이를 보인다. 크라이스는 국가의 지방행정 단위로서의 성격과 상급 자치단체로서의 법적 지위를 가지고 게마인데에 대한 보완적 역할을 수행한다. 크라이스프라이에 슈타트는 크라이스와 게마인데의 혼합적 성격을 지니며 양자의 기능을 함께 수행한다. 게마인데는 행정서비스 제공에 관한 일차적 주체로서 가장 광범위한 기능을 수행하고 대부분의 지역사회 사항을 관장하는 권한이 보장된다. 이상의 구조를 정리하면 <그림 8>과 같다.

<그림 8> 독일의 지방자치구조



자료: 하연섭(2008: 162)

## (2) 정부 간 관계

연방정부와 지방자치단체 간의 관계에서 연방정부가 연방 사무를 지방자치단체에 위임하는 경우는 거의 없기 때문에 지방자치단체에 관한 직접적 관여는 없다. 지방자치단체 간 관계는 상하의 수직적인 개념보다는 수평적인 대등한 관계로서 크라이스와 게마인데는 상하의 지도·감독 성격보다는 사무의 분리로서 기초자치단체인 게마인데에서 처리할 수 없는 기능과 사무를 광역의 크라이스가 처리하는 것으로 이해할 수 있다. 크라이스와 크라이스프라이에 슈타트는 주정부에 의해 위임된 사무를 수행한다(최병선 외, 2008: 161-162).

### (3) 입법과정 참여 실태

#### ① 지방자치단체 전국연합(kommunale Spitzenverbände)의 입법과정 참여

독일에서 지방자치단체의 입법과정에 대한 참여는 개별적인 지방자치단체가 이해관계자로서 참여하는 경우를 제외하고는 주로 지방자치단체연합(Kommunale Spitzenverbände)들을 통하여 이루어진다(이기우, 1999: 70). 지방자치단체 전국연합체는 지방자치단체를 구성원으로 하는 사법상의 사단법인으로서 총 313개의 모든 주의 크라이스들이 속한 독일 란트크라이스연합회(DLT: Deutschen Landkreistag), 독일도시연합(DST: Deutscher Städtetag), 그리고 독일지방자치단체연합(DStGB: Deutsche Städte- und Gemeindebund), 3개의 지방자치단체 전국연합체<sup>7)</sup>가 있다. 이들 연합회의 주요 임무는 주 크라이스, 시 및 군들에게 보장된 지방자치를 촉진하고 상호 경험을 교환할 수 있도록 하며 모든 지방자치단체들의 국가 및 일반 공중에 대한 이익을 옹호하는데 있다. 조정과 협력을 용이하게 하기 위하여 연방 수준에서 이들 지방자치단체 전국연합회들의 업무공동체(Arbeitsgemeinschaft)로 지방자치단체연합회 연방협의회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)가 결성되어 있다. 이들 연합체들은 연방 각부의 공통업무처리규정<sup>8)</sup>(gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)과 독

7) DLT는 독일지방자치단체 중 크라이스를 대표하는 연합조직으로서 크라이스 체제를 갖고 있는 주의 크라이스 조합이 직접 회원으로, 개별적인 크라이스들은 간접적인 회원으로 되어 있다. 현재는 이외에 DLT 특별회원으로 라인-넵카강 공동개발조합, 헛센주 복지조합, 무르공업지대지방조합과 같이 광역행정을 수행하는 조직체들이 참여하고 있다. 주요과제는 크라이스 공동관심사 지원, 공통적인 크라이스 업무에 대한 보호, 입법과정에서의 참여, 크라이스 이해가 걸린 수많은 연방과 주의 기관 및 위원회 등에 참여하는 것이다. DST는 주로 대도시와 광역도시 복합체의 중심도시들 및 대규모의 크라이스 소속 자치도시들의 연합체로서 창설 당시부터 지방의 정리된 의사를 중앙정부의 연방입법과정에 투입하는 것을 구체적인 목적으로 하였다. DStGB는 독일의 기초자치단체인 게마인데들의 연합체로서 여기에는 중소도시들과 크라이스 소속 게마인데가 포함되는 가장 방대한 조직체로서 직접적인 회원은 앞에서 언급한 주별로 구성된 주 자치단체연합회이고, 개별 지방자치단체들은 주연합체를 통한 간접적인 구성원 형태를 취한다. DStGB의 핵심과제도 국가차원의 입법과정에 지방의 의사를 투입하는 것으로 지방자치단체별 의견을 조정하여 입법안에 대한 통일된 의견을 제시하는데, 경우에 따라서는 지방자치단체별 이해관계 차이로 인하여 복수의견이 제시되기도 한다(심익섭, 2004: 11-12).

8) 독일의 연방각부공통직무규칙은 연방정부 부서의 문서 취급, 조직, 행정부 내부의 협조, 행정부 외의 기관의 협조, 정부제출법안의 입법절차 등에 관하여 규율하는 직무규칙이다. 이 직무규칙의 근원은 독일공화국의 공화국각부공통직무규칙통칙(1926년 9월 2일 제정) 및 동 각칙(1924년 4월 1일 제정)이며, 이들은 2차대전 이후에 독일연방공화국의 연방각부공통직무규칙통칙(GGO I : 문서 취급, 조직, 행정부 내의 협조 등을 규정), 동 각칙(GGO II : 행정부외의 협조와 입법절차 등을 규정)으로 계승되어 부분적으로 개정되어 시행되어 온 것을 2000년 7월 26일 행정개혁의 일환으로 종래의 통칙과 각칙 등 2부로 된 규칙을 통합하여 전면 개정하였다. 따라서 현재 독일연방정부의 직무절차는 이 공통직무규칙과 연방수상, 연방장관, 각의 등에 관하여 규정한 연방정부직무규칙(Geschäftsordnung der Bundesregierung)으로 규율되고 있다. 그러나 이 규칙은 법규범의 성격을 지니는 것이 아니라 단순한 내부적 행정명령(interne Ver-

일연방하원의 회의규칙(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)에 따라 지방자치단체의 이익과 관련된 법률안에 대한 사전통지 및 의견 제출권의 형태로 연방의 입법절차에 참여할 기회를 부여 받고 있다. 한편 주의 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여 양상도 바덴-뷔르템베르크주에서는 의견 제출권의 형태로, 다른 지역은 또 다른 형태로 참여하는 등 주에 따라 각기 다르다. 한편, 바이에른주의 상원(der Bayerische Senat)과 라인주-팔츠Rheinland-Pfalz)의 지방상원(der Kommunale Rat)을 필두로 하여 주 수준에 ‘지방원’(Kommunalkammer)을 설치하여 동의를 요하는 법률안(zustimmungspflichtige Gesetze)에 대한 동의권을 행사하도록 하는 방안이 논의되어 왔다(홍준형, 2007: 80-81).

주 또는 지방자치단체의 이해와 관계되는 법률안의 준비에 있어서는 법률안의 기초에 앞서 주 및 지방자치단체가 연방차원에서 설치하는 중앙조직의 견해를 듣는다(GGO 제41조). 법률안의 초안이 주 및 지방자치단체의 이해와 관계되는 경우에는 주, 지방자치단체의 중앙조직 및 주의 연방대표부에 가급적 신속하게 송부하여야 한다. 관계 연방행정부서의 하나의 의견이 중요한 점에서 차이가 발생할 우려가 있는 경우에는 당해 연방 행정부서와 합의한 후 송부하여야 한다. 계획을 정밀하게 취급하여야 할 경우에는 그 뜻을 주기하여야 한다(GGO 제47조 제1항). 연방내각처는 관여에 관하여 보고를 받아야 한다. 특히 정치적 중요성을 가지는 법률안은 연방내각처의 동의를 얻도록 하고 있다(제2항).

연방의회는 연방의 독립된 최고의 국가기관으로서, 국민의 직접적인 대표기관으로서, 그 사무를 스스로 규율하며 다른 어떠한 국가기관으로부터의 지시나 감독을 받지 아니한다. 법률안의 제출에 따라 연방의회는 적당한 기간내에 법률안을 처리할 의무가 있다. 그러나 기본법에서는 연방의회에서의 입법절차에 관하여는 상세한 규정을 두고 있지 않다. 기본법 제42조제1항에서는 “연방의회의 심의(Verhandlung)는 공개한다”라는 일반규정 외에 제77조제1항에서는 “연방법률은 연방의회에서 의결된다(beschlossen)”라고 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 연방의회에서의 법률안의 제출과 기본법 제77조제1항의 법률의 의결사이의 입법절차는 연방의회의사규칙(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 2005. 2.28 최종개정 : GO)에 의한다(박영도 외, 2005: 85).

waltungsanordnung)에 불과하다(박영도 외, 2005: 52).

연방의회회의규칙 제69조 제5항에 따르면 지방자치단체와 지방자치단체연합의 이해관계에 본질적으로 관련된 안건을 위원회에서 심의하는 경우에 연방 수준의 지방자치단체연합은 위원회에서 의결이 있기 전에 입장을 표명할 기회를 갖고 있다. 특히 지방자치단체와 지방자치단체연합이 시행해야 하는 법률과 그들의 재정과 직접 관련된 법률 혹은 그들의 조직에 영향이 있는 법률에 대해서는 더욱 그러하다. 지방자치단체연합의 의견 개진에 대한 처리와 관련하여 회의규칙 제66조 제2항은 주무위원회의 결정과 그 이유 및 소수의 견해와 참여한 위원회의 의견이 보고에 포함되어야 한다고 규정하고 있다(이기우, 1999: 75-76).

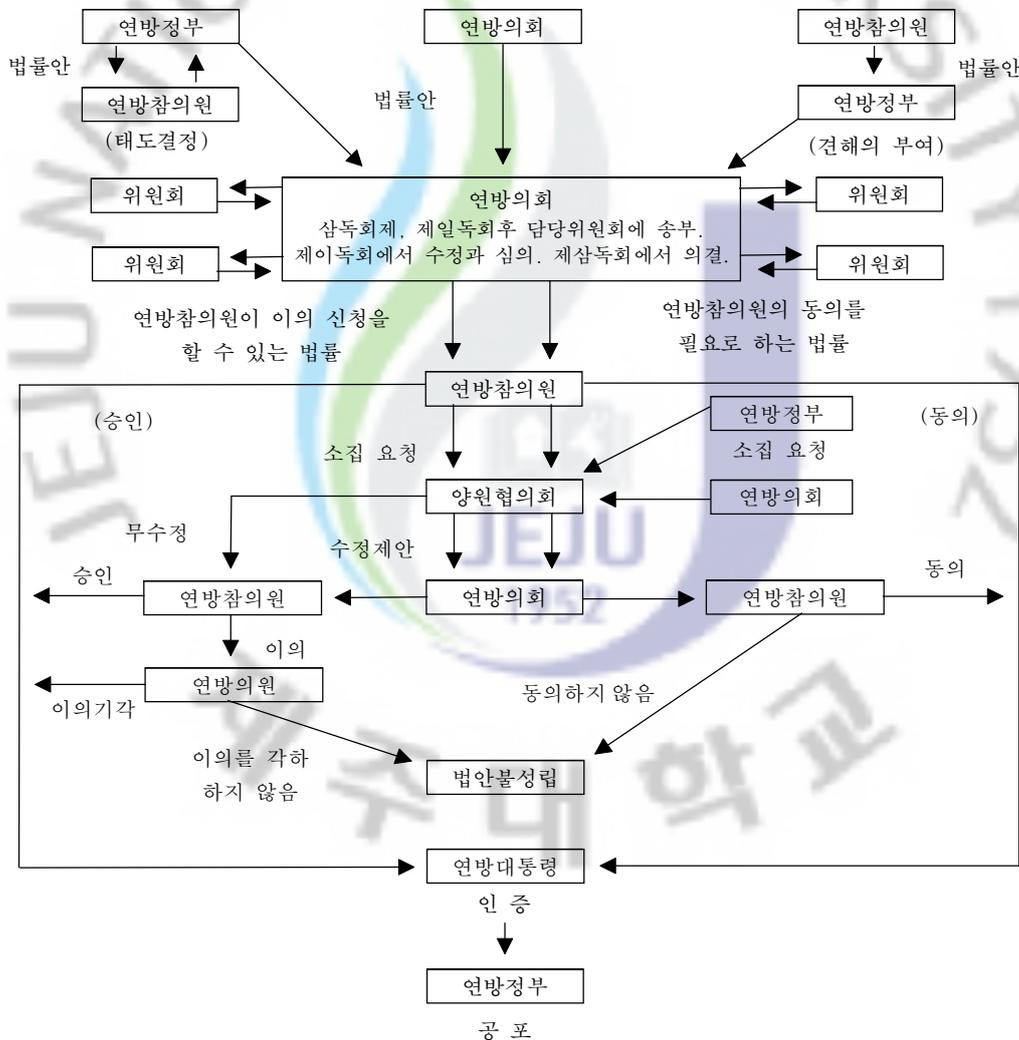
## ② 연방참의원(Bundesrat)

독일의 입법과정은 <그림 9>에서 보는 것과 같이 연방정부(Bundesregierung), 연방의회(Bundestag), 연방참의원(Bundesrat)의 상호 협력 하에 이루어지는 매우 독특한 방식을 취하고 있다. 연방참의원은 주가 연방의 입법이나 행정에 협력하기 위한 기관이다. 연방참의원은 주정부의 구성원으로 구성되며 주정부가 임명한다. 연방참의원의 권한으로는 법률의 발안권, 연방의회가 의결한 법률에 대한 동의권 및 이의제출권, 연방대통령이 입법의 긴급사태를 선포하는 경우의 동의권과 법률을 성립시키는 권한이 인정된다. 그러나 독일에는 연방의회를 하원으로 그리고 연방참의원을 상원으로 하는 하나의 입법부가 구성되어 있는 것이 아니다. 연방의회도 연방참의원도 각각 독립된 연방의 최고기관인 것이다. 법제상 연방참의원은 이른바 양원제회의의 제2원으로서 위치되어 있지는 않더라도 연방의 입법과정에서 연방참의원의 협력은 불가결하다. 즉, 독일에서는 연방의 법률은 연방의회에서 의결되나 법률이 최종적으로 성립하기 위해서는 연방참의원의 협력을 얻어야 한다(박영도 외, 2005: 47-49).

독일연방공화국기본법 제50조는 “각 주는 연방참의원을 통하여 연방의 입법과 행정, 그리고 유럽연합(EM)의 사무에 협력한다고 규정함으로써 연방 상원의 역할을 하는 연방참의원이 주의 국정참여를 매개하는 헌법기관임을 밝히고 있다. 독일의 연방참의원은 스위스의 연방 상원과 다른 여러 가지 점에서 다르다. 먼저, 독일의 연방참의원은 스위스 연방 상원과 달리 각 주정부에 의해 최소 3명에서 인구수에 따라 6명까지 선임된 69명의 의원들로 구성된다. 연방참의원은 주정부

가 임명하고 해임하는 주정부의 구성원으로 이루어지는데 각 주는 최소한 3개의 의결권을 가지고, 200만 명 이상 600만 명 미만의 주는 4개, 인구 600만 명 700만 명 미만의 주는 5개, 인구 700만 명의 주는 6개의 의결권을 가진다. 각 주의 투표는 통일적으로 행사되고 출석한 구성원이나 그 대리인에 의해서만 행사될 수 있다(연방기본법 제51조). 독일의 연방참의원은 흔히 주정부에 의해 선임된 주지사와 주장관등 공무원들로 구성되기 때문에 종종 “공동지사원”(co-governor chamber)으로 불리기도 한다(안성호, 2006: 33).

<그림 9> 독일의 입법절차



자료: 박영도 외(2005: 101)

독일의 연방참의원은 법안제출권과 법안심의 및 동의권을 가지는 연방적 헌법 기관이지만 하원과 동등한 권한을 누리는 스위스의 연방 상원과 달리 연방하원인 연방의회(Bundestag)보다 다소 제한된 권한을 행사한다. 이는 연방의회가 처리하는 법안 중에는 연방참의원의 동의를 요하지 않는 법안이 상당수 포함되어 있는 것에서 알 수 있다. 독일기본법은 연방참의원의 동의를 요하는 법안-기본법 개정법안, 주의 재정과 행정권에 영향을 미치는 법안 등-과 그렇지 않은 법안을 구분하는데, 연방참의원의 동의를 요하지 않는 법안이 전체 법안의 대략 40% 정도에 이른다. 물론, 연방참의원은 이들 법안에 대해서도 이의를 제기할 수 있다. 그러나 이 경우에 연방의회는 이를 다수결로 각하할 수 있다. 단, 연방참의원의 3분의 2 이상의 다수의결로 제기된 이의를 각하하기 위해서는 연방의회 의원 3분의 2 다수 또는 재적의원 과반수의 지지를 얻어야 한다. 그리고 연방참의원은 적어도 연방법 집행에 관한 입법명령(legal ordinances)을 발하는데 있어서는 연방의회보다 더 큰 권한을 행사하고 있다. 또한 연방참의원은 EU와 관련된 사안에 관해서도 광범위한 협력권을 갖는다(안성호, 2006: 33-34).

연방행정부의 제안하는 모든 법안은 연방의회에 회부되기 전에 먼저 연방참의원에 송부된다. 연방참의원은 송부된 연방행정부의 법안에 대하여 태도결정권을 행사한다(연방기본법 제76조). 그리고 연방행정부의 법령과 행정규칙은 연방참의원의 동의를 얻어야 한다. 예컨대, 연방행 정부는 연방참의원의 동의를 얻어서 일반행정명령이나 일반행정규칙을 발할 수 있다(같은 법 제84조, 제85조). 연방행 정부가 지적한 주의 연방법률 집행결함이 제거되지 않은 경우에도 연방행 정부는 직접 주의 연방법 위반 여부를 가리지 않고 연방참의원으로 하여금 주의 연방법 위반 여부를 결정하도록 하고 있다. 연방행 정부는 연방참의원의 결정에 이의가 있는 경우에는 연방헌법재판소에 소원할 수 있다(같은 법 제84조).

독일의 각 주는 연방참의원을 통해 연방의 입법과 행정에 관여하고 통제 및 선도기능을 수행함으로써 연방주의적 지방분권을 보호하고 연방정책에 지방의 이익을 구현하는데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다(안성호, 2006: 34-35).

#### (4) 시사점

독일의 입법과정에서 특이한 점은 연방참의원의 존재이다. 연방참의원은 연방

의 기관이면서도 법적·정치적으로 주의 의결에 기속되는 독특한 방식을 취한다. 주정부에서 선임된 주지사와 주장관 등 공무원으로 구성되고, 주행정부의 훈령에 따라 의사결정에 참여하기 때문이다. 이를 통하여 독일의 지방분권적인 국가권력 구조는 국가의 지방자치단체에 대한 통제에 의한 하향적인 통합만이 아니라 지방자치단체의 입법과정 참여를 통하여 “아래에서 위로”의 민주적인 상향적인 통합을 추구하고 있음을 알 수 있다(이기우, 1999: 83-84).

지방분권의 정도가 상대적으로 낮은 우리나라에서 기능적 권력분립에 충실한 지방자치제도를 운영하려면 적절한 수준의 지방분권이 이행되어야 한다고 생각한다. 지방분권은 점진적 또는 급진적으로 접근할 수 있다. 우리나라의 경우, 입법과정 참여에서 상원제를 채택하는 것은 근본적인 해결책이 될 수 있다. 문제는 그것이 국가의 정치체제를 근본적으로 변화시키는 것이므로 급진적인 접근이어서 중앙정부와 지방자치단체의 체제 안정성을 깨뜨릴 수 있다는 점이다. 그러나 독일의 예에서 보는 것처럼 상원의 권한을 일부 제한하여 지방의 이익을 입법에 반영할 정도의 수준으로 지역대표형 상원을 도입한다면 장점을 살리면서 제도 도입으로 인한 폐해를 최소화할 수 있을 것으로 본다.

## 2) 영국

### (1) 지방자치구조

영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드가 통합된 단방제의 연합왕국으로서 각 분권정부는 독자적인 국회, 법률, 지방제도, 화폐, 언어, 민족의식을 가진다. 따라서 정치나 행정체제 및 사회제도에 있어서 상당한 차이를 나타내며, 중앙정부의 정책적용이나 지도·감독에 있어 여러 특례를 인정하고 받고 있다(최종만, 2007: 33-34).

영국의 지방행정은 기관통합형으로 지방의회가 의결기관이 된다. 영국의 지방자치단체는 유니터리(unitary authorities)라는 단일 계층과 카운티(county)와 디스트릭(district council)으로 이루어진 2계층 체제가 혼합되어 있다<sup>9)</sup>. 잉글랜드의 대부분은 2계층 체제인데, 카운티(county council)는 넓은 지역에 걸쳐 교육·사회보장·공공교통을 포함한 공공서비스를 제공한다. 각 카운티는 몇 개의 디스트

9) 영국 정부 홈페이지(www.direct.gov.uk)에서 지방자치단체 구조에 관한 설명을 요약한 내용임.

릭(district council)으로 나뉜다. 디스트릭은 좀 더 좁은 지역을 담당하고 주택, 체육·여가시설, 지역계획, 쓰레기 수거와 재활용 업무를 담당한다. 디스트릭 대신에 버러(borough council)나 시티(city council)라고 불리기도 하지만 역할을 똑같다. 대부분의 큰 타운(town)과 시티, 몇몇 작은 카운티는 단일계층의 지방자치단체가 모든 공공서비스를 담당하는데 이를 유니터리(unitary authorities)라 하고, 위치하는 카운티에 따라 메트로폴리탄 디스트릭(metropolitan districts councils), 버러(borough council), 시티(city council), 카운티(county council) 또는 디스트릭(district council)이라 불린다.

<표 11> 영국 지방자치단체(2009. 4. 1. 현재)

구분	자치단체의 종류	2008	2009. 4. 1. 현재	2010	
잉글랜드	총계	388	353(-35)	331(-22)	
	2층제 (two-tier)	District Council	238	201(-37)	179(-22)
		County Council	34	27(-7)	24(-3)
	단일계층제 (single tier)	Metropolitan districts councils	36	36	36
		London Borough council	32	32	32
		Corporation of London	1	1	1
		English unitary authorities	47	56(+9)	60(+3)
웨일즈	Unitary council	22	22	22	
스코틀랜드	Unitary council	32	32	32	
북아일랜드	Unitary council	26	26	26	

자료: (행정안전부, 2009b)

1990년대의 지방자치단체 구조조정을 통하여 스코틀랜드, 북아일랜드 및 웨일즈 지역에서는 모두 단일계층의 지방자치단체로 전환되었다. 잉글랜드에서도 지방자치계층 구조조정이 계속되었고, 2009년 4월에 잉글랜드 지역의 2계층 council 중 44개(county council 7개, district council 37개)를 폐지하고 9개의 새로운 Unitary council을 신설하였다. 영국 전체의 지방자치단체 계층구조는 <표 11>에서 보는 바와 같다. 또한 영국 정부는 2010년 까지 2단계 계층구조를 축소하고 unitary council의 수를 증가시키기 위하여 지방계층 구조조정 작업을 진행하고 있는데 지방자치단체협회((Local Government Association, 2009)에 따르면 2010년까지 조정될 자치단체의 수는 <표 11>과 같다(행정안전부, 2009b).

## (2) 정부 간 관계

영국의 지방자치제도는 제도적으로 볼 때는 중앙집권적인 성격이 매우 강하면서도 실제 작동 면에서는 지방자치단체 및 지방의회의 자율성이 상당히 보장되고 있다는 이중성을 갖고 있다(김옥, 2007:330). 영국은 의회의 절대 권력 원칙에 따라 중앙 의회에 모든 권한을 부여하고 있으므로 지방자치단체는 제도적으로 중앙의 철저한 통제 하에 있다고 볼 수 있다. 그러나 실제 운영 면에서는 지방자치의 오랜 역사에서 축적된 지방의 자율성에 대한 묵시적 합의를 통하여 상당한 자율성을 가지고 있다. 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체와의 관계는 병렬관계이다(최종만, 2007: 213-224). 광역자치단체와 기초자치단체의 관계도 계서관계가 아니고 지방행정을 적절하게 분담하기 위한 대등한 협조관계이다. 또한 영국은 불문헌법 국가여서 지방자치단체의 지위가 헌법적으로 보장되어 있지 않다. 의회의 입법권을 가진 집권당이 주도하는 중앙정부가 마음만 먹으면 얼마든지 지방행정을 사실상 지휘·감독할 수 있다는 말이다. 그동안 집권당의 성격에 따라 지방자치단체에 대한 중앙정부의 간섭이 때로 강화되고, 또 때로 완화되기도 했다.

## (3) 입법과정 참여 실태

### ① 지방자치단체의 적극적인 입법과정 참여

영국의 경우는 지방자치단체의 의회 입법과정에서의 참여가 매우 적극적이다. 이

는 영국의회의 지방통치 스타일이 일반법에 근거를 두고 중앙정부가 포괄적으로 통치하는 방식이 아니라 지방법(local law)이라고 하는 개별법에 의한 통치방식을 취하고 있기 때문이다. 그래서 지방자치단체들은 개별적 의원입법을 활발하게 활용하고, 지방자치단체 연합회의 회장단에 하원의원을 위촉함으로써 이들을 통해 법안을 내거나 수정하는 방법을 사용한다. 그러한 하원의원에 지방의원 출신들이 대거 진출하여 포진하고 있다. 그 지방의원 출신들은 지방행정을 감시만 했던 것이 아니라 집행부의 일원으로서 일선 현장에서 직접 행정을 다루어 본 사람들이다. 이런 시스템이 가동되기 때문에 의회나 중앙정부가 지방을 무시하거나 억누르는 데 한계가 있기 마련이고, 지방이 중앙을 불신하며 비난하는 경우도 최대한 예방되는 것이다(최종만, 2007:108)

## ② 지방자치단체연합 중앙조직

지방자치단체의 연합조직으로서 중앙단위에서 지방을 대표하고 지방의 권익을 위해 활동하는 조직들을 지방자치단체연합 중앙조직이라고 부른다. 각자 독자적 역할을 수행하고 있으나 궁극적으로는 지방자치단체의 개혁 역량 증진을 위하여 각종 정보를 제공하며 지원한다는 공통 목적을 가지고 있다.

영국의 지방자치단체들은 1997년 이전에는 계층별, 도시 규모 별로 분리되어 다양한 형태의 연합체를 구성하고 있었다. 특히 정당 간 이념 차이가 분명한 영국의 정치적 맥락에서 노동당은 대도시 지역을 지배하고, 보수당은 비대도시 지역을 지배하고 있는 사실은 통합을 어렵게 만들었다. 그러나 보수당 정부의 중앙집권화 정책에 위기를 느끼면서 단일한 연합회 구성의 필요성에 대한 공감대가 고조된 상태에서, 비대도시 지역에서 보수당이 약화되면서 통합 논의가 급진전하게 되었다. 그 결과 잉글랜드와 웨일스 지역의 모든 일반 지방자치단체와 기타 특별지방자치단체를 총망라하여 500여개의 지방자치단체로 구성된 지방자치단체연합회(Local Government Association: LGA)가 1997년 공식 출범하게 되었다(김순은, 2005: 16-18). LGA의 회원은 <표 12>와 같다.

<표 12> LGA의 회원

회원	수
잉글랜드 유니타리( English Unitary Authority)	56
웨일스 유니타리(Welsh Unitary Authority)	22
메트로폴리탄 디스트릭(Metropolitan District)	36
런던 버러(London Borough)와 런던 조합(Corporation of London)	32
지역 카운티(Shire Countie)	27
지역 디스트릭(Shire District)	200
타운(Town Council)	1
소방당국(Fire Authority)	31
경찰당국(Police Authority)	2
교통당국(Met Transport Authority)	6
국립공원 연합(Association of National Park Authority)	11
전체	424
경찰당국연합((Association of Police Authority: APA)의 회원 경찰당국	43

자료: LGA홈페이지(www.lga.gov.uk)

현재 지방자치단체연합회와 이와 협력해서 일하는 대표적 연합 중앙조직으로 4ps(Public private partnership programme), LGE(Local Government Employers), IDEA(Improvement and Development Agency), LACORS(Local Authorities Coordinators of Regulatory Services), LGIB(Local Government International Bureau)가 있다.<sup>10)</sup> 이들 6개 조직은 지방자치단체 지원사업을 보다 효과적으로 수행하기 위하여 공동으로 임무를 수행한다는 약정을 체결한 후 각종 지원서비스를 통합하는 작업을 해왔다. 2005년 4월에는 인사나 재정업무의 통합기능이 갖추어졌고 다른 분야에 대하여도 이러한 작업이 진행 중이다. 이런 조직들의 정책 연구, 조사·분석업무를 지원하는 기능을 수행하는 합동 팀으로 Local Government Analysis and Research (LGAR)를 운영하고 있다. 2007년 1월부터 지방자치단체의 국제 업무 관련 기능을 수행하던 LGIB가 LGA의 유럽 및 국제국으로 흡수 통합되는 조치가 있었다(최종만, 2007: 163).

LGA는 지방자치단체의 목소리를 전국 차원에서 결집하고 표시하는 조직체이다. 이 기구는 일종의 회원조직으로서 잉글랜드와 웨일스의 지방자치단체를 대표

10) 이들 단체에 대한 자세한 사항은 LGA홈페이지(www.lga.gov.uk)의 LGA Group-Getting Closer란에 소개되어 있다.

한다. 중앙정부는 LGA를 지방자치단체의 대표기구로 공식 인정하고 국가안보이외의 모든 공동문제에 대해 서로 “충분하고 효과적인 상의”를 하기로 약속하였다. 이에 따라 LGA는 중앙정부와 정기적으로 모임(Central-Local Partnership Meeting)을 갖고 지방자치단체에 영향을 미치는 중요한 정책쟁점들을 상의한다. 특히 지방자치단체의 보조금 결정기준 등 재정적인 문제와 지방자치단체의 권한에 관한 법안 등은 반드시 LGA의 자문을 거치도록 되어 있다. 기능중앙과 지방이 공동으로 대처할 필요가 있는 사항은 별도의 실무회의를 열어 검토한다. 그리고 LGA와 중앙정부는 직원의 상호교환, 공식 및 비공식 정책자문서 교환, 공동업무처리, 정보교환 등 교류증대를 꾀하기로 하였다(안성호, 2006: 36).

운영은 회원들로부터의 출자금과 자체 사업수익으로 이루어진다. 여기에는 지방자치단체를 비롯한 5백여 개의 조직·단체들이 회원으로 가입되어 있다. 소방·경찰·국립공원·승객운송 관련기구들도 회원으로 가입할 수 있다. LGA의 설립 취지는 회원단체들의 공동이익에 관하여 자문하고 지방자치단체와 관련된 사안에 대한 토의의 장을 마련하는 데 있다. 이를 위해 자치단체들이 공공서비스 향상을 주도적으로 이끌고 각자의 지역공동체를 더 독창적으로 향상시키는 것을 지원하고 있으며, 이러한 지방의 일이 공공, 국회, 행정각부, 언론, 여론 주도층, 유관기관·단체 등에서 중대하게 다루어질 수 있도록 지방자치단체를 대표하는 조직으로서 국가단위의 로비조직으로서 활동한다(최종만, 2007: 164).

### ③ 지역전략 파트너십(Local Strategy Partnership)

영국은 조문형식의 법률이나 지침, 개조식의 보고서보다는 배경이나 비교분석 내용이 충실히 들어간 서술문장 형식의 백서나 보고서를 중심으로 업무를 수행한다. 여기서 백서란 우리나라와 달리 정책의 새로운 도입이나 변경을 위한 방침이 주로 들어간 일종의 계획서이다. 영국의 경우 중요한 개혁정책의 출처는 거의 전부 이런 백서에 근거하고 있다(최종만, 2007: 497).

영국 정부는 1997년 LGA와 “파트너십 프레임워크”(A Framework for Partnership) 협약을 체결하여 협조체계를 통하여 지방자치단체가 중앙정부의 정책에 참여할 수 있도록 하였다. 파트너십 프레임워크의 주요원칙과 실천방법은 <표 13>과 같다.

<표 13> 영국의 파트너십 프레임워크 주요원칙과 실천방법

주요 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 의사결정은 국가적 우선정책과 지방의 견해를 같이 반영할 수 있도록 해야 함. 이를 통해서 지방자치단체들은 지방의 일상 문제에 대해서는 중앙정부에 의한 제약을 덜 받도록 하며, 지방주민에 대해서 보다 책임성 있고 반응성이 있도록 해야 할 것</li> <li>• 지방자치단체의 지출과 세입문제에 대해서 지방자치단체의 재량성과 책임성을 증가시키는 것</li> <li>• 공공서비스 공급에 있어서 최선의 가치를 확보하는 것</li> <li>• 지방자치단체로 하여금 그들의 구조를 현대화하고 재구성하도록 고무시키며 이를 통해서 지역사회에 책임성 있고 반응성 높은 리더십을 제공하는 것</li> <li>• 일반적 원칙으로서 지역사회에 영향을 미치는 서비스나 의사결정이 주민과 가장 가까운 곳에서 수행되도록 하며, 실용성 및 효과성과 일관성이 있도록 하는 것</li> <li>• 비이기심, 청렴성, 객관성, 책임성, 공개성, 정직성 및 리더십 원칙에 바탕을 두고, 공공생활의 행위규범 수준을 제고시키는 것</li> </ul>		
	정기적 미팅	중앙과 지방관계에 대한 공동의 접근방법 이행을 감시하고 아울러 중앙과 지방간 합의가 제대로 이행되는지도 정기적으로 검토	
실천 방법	사전 협의	중앙정부는 LGA를 지방자치단체의 대표기관으로 공식 인정하고 사전 협의를 원활히 하기 위한 공식적·비공식적 미팅을 가지며, 공동 업무 추진, 자료보호 및 대외비 조건에 부합된 정보교류 등을 활발하게 수행	
	충분한 시간	사전 협의과정을 거치기 위해서 충분하면서도 지방자치단체의 대표적 견해가 수립될 수 있도록 보통 6주 정도의 시간적 여유를 줌	
	사전 협의 대상	일반	자문이나 지침 작성도 공동작업으로 결정
		엄격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정적인 문제</li> <li>• 지방자치단체에 영향을 미치는 새로운 법안</li> <li>• 지방자치단체와 관련되는 유럽의 법과 정책이슈</li> <li>• 중앙정부가 다른 기관에 지방자치단체대표자 임명</li> </ul>
	협조	LGA는 중앙정부의 통계적 협조요청에 신속하게 답신	
	실질 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체에게 새로운 부담이 되는 법률이나 규정 제안에는 중앙정부와 LGA가 예상비용 논의</li> <li>• 성과평가 결과가 지극히 불량한 지방자치단체에 대한 종국적 개입</li> </ul>	
실질 정보 교환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 지방자치단체 관련 발표문 언론사에 앞서 LGA에 송부</li> <li>• 컨설턴트나 연구보고서에 기초한 정책제안은 보고서와 사실분석 자료의 복사본 상대에게 제공</li> </ul>		

자료: 최영출(2007: 50-53)의 내용을 요약하여 연구자가 작성

중앙정부는 “2006년 지방자치단체백서”(LGWP 2006)를 통해 중앙정부와 지방자치단체와의 관계에서 지방의 권한을 강화하고 중앙의 간섭을 줄였다. 아울러 지방자치단체에게 지역공동체의 리더로서의 지위를 부여하고, 그 지역의 발전전략을 주도적으로 수립하는 시스템을 구축하도록 하였는데 지방자치단체가 지역내 유관기관·단체·기업·주민과의 협력을 바탕으로 지역 리더십을 발휘할 수 있도록 지역전략 파트너십(Local Strategy Partnership: LSP)을 구축, 이 파트너십을 통해 지역사회의 발전방향을 제시하고 범죄·질서·주택·의료 등 제반 문제를 해결하는 지역공동체발전계획의 수립 등이 추진되었다(최종만, 2007: 77).

또한 헌법적 통치 구조를 개편하여 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에 대한 지역분권화 조치를 단행하였다. 분권은 중앙의 권한을 하부 국가단위에 이양하는 과정을 말한다. 이것은 의회주권주의에 저촉되지 않기 위해 중앙정부의 의회에 궁극적으로 종속된다는 점에서 연방제와 다르다. 영국은 분권 관련법에 따라 영국 정부와 분권정부(스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드, 잉글랜드) 간에 협정이 체결되어 있는 점은 연방제로서의 성격을 가지고 있다고 말할 수 있으나 영국의회가 일방적으로 분권정부의 권한을 박탈할 수 있고, 연방제의 주처럼 분권정부들의 권한이 동일하지 않고 잉글랜드가 전체 인구의 83%를 차지하므로 이를 연방제의 한 개의 주로는 도저히 볼 수 없고, 분권정부는 조세 등 재정 면에서 거의 자율이 없다는 등의 이유로 연방제라고 단정할 수 없다고 말한다. 그러면서 이를 준연방국가(quasi-federal state)라고 설명한다(R. Hazell, 1999: 231-234; 최종만, 2007: 118에서 재인용).

영국의회는 분권법 제정에 이어 이 지역들과 맺은 양해각서에서 영국의회가 입법적 우월권은 행사하지만 특별한 경우가 아닌 한 분권 관련 사안을 분권의회의 동의 없이 입법하지 않겠다는 것을 명확히 한 바 있다(최종만, 2007: 119).

#### ④ 지방자치단체 기관구성 다양화

지방자치단체는 전통적으로 위원회방식을 채택하고 있었지만 의원들이 회의에 과묵하여 지역대표기능을 제대로 수행하지 못하였고, 위원회도 비생산적인 경우가 많았다. 노동당 정부는 2000년 「지방정부법」을 제정하고 주로 다음과 같은 네 가지 유형을 제안하여 자율적인 기관구성 개편을 권고하였다(김육, 2007: 335).

지방의회 의사결정시스템의 효과성을 높이고 지방자치단체가 집행하는 정책결정에서 민주적 정당성을 제고하게 함으로써 지역주민들로부터 주민대표로서의 신뢰감을 쌓을 수 있는 조직 운영체계를 만들고자 한 것이다(안영훈, 2007: 125). 첫째, I 유형은 전체 유권자에 의해 시장이 선출되며, 시장이 주도적으로 의원들 중에서 내각을 임명하는 모델이다. 둘째, II 유형은 의회에서 지도자를 선출하고, 지도자가 이끄는 내각을 구성하며, 내각은 의원들 중에서 지도자가 임명하거나 의회에서 선출하는 모델이다. 셋째, III 유형은 전체 유권자에 의해 시장이 선출되고, 의회에 의해 관리자가 임명되는 모델이다. 이 경우 시장은 상징적 존재이고, 의회 관리자가 전략적 정책과 일상적 의사 결정을 주로 담당한다. 다만 예외적으로 8만 5천명 이하의 인구를 가진 소규모 지방자치단체는 주민의 동의가 있으면 위원회 체제를 유지하되 이를 새롭게 혁신하는 방안도 가능하도록 한 IV 유형이 있다.

<표 14> 영국의 새로운 지방의회 구성 및 운영체제(2007년)

지방의회 유형	지방자치단체 수	비율(%)
I	12	3
II	316	81
IV	59	15

자료: 안영훈(2007: 126)을 근거로 재구성

그 결과 <표 14>에서 보는 바와 같이 두 번째 모델이 압도적으로 채택되었는데, 지방의회에서 의장을 선출하고 지방의회의원 중 일부가 집행부의원이 되는 지방의회 중심형이다(안영훈, 2007: 125-128).

영국의 Evaluating Local Governance research team이 2000년부터 5년간 영국 지방자치단체가 도입한 기관구성 다양화 정책의 실효성에 대한 중간평가를 보면, 의사결정의 신속성과 지방자치단체가 통합적으로 정책적 이슈를 제대로 다루게 되었는가 등의 질문에 <표 15>와 같은 결과를 얻었다(Stoker, G. et al., 2004: 37; 안영훈, 2006: 75에서 재인용).

<표 15> 영국의 기관구성 다양화 정책의 실효성에 대한 설문 결과

질문	의사결정이 빨라졌는가?		
구분	지방의원(%)	지방공무원(%)	이해관계자(%)
업무의 신속성에 동의함	52	55	39
동의도/ 부정도 아님	25	23	50
동의하지 않음	23	22	12
전체 응답자수	825	531	396

질문	지방의회가 종합적인 정책이슈를 다루는데 개선되었는가?		
구분	지방의원(%)	지방공무원(%)	이해관계자(%)
개선에 동의함	31	46	37
동의도/ 부정도 아님	30	34	45
동의하지 않음	39	21	17
전체 응답자수	839	532	415

질문	정책 및 의사결정이 투명해졌는가?		
구분	지방의원(%)	지방공무원(%)	이해관계자(%)
투명해졌다는데 동의함	38	48	34
동의도/ 부정도 아님	21	31	41
동의하지 않음	41	21	25
전체 응답자수	841	533	417

자료: 안영훈(2006: 75)을 근거로 작성

#### (4) 시사점

영국이 주는 시사점은 단일의 강력한 지방자치단체협의회를 설립하여 운영하고 있다는 점과 이를 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 거버넌스 모형을 시도하고 있다는 점이다(김순은, 2005: 25-28).

우리나라에서도 지방4단체가 있지만 서로 이해관계가 달라 지방자치단체의 통

일적 의견을 대변하지 못하고, 중앙정부도 의견 수렴에 어려움을 겪고 있다. 영국의 사례에서 보듯이 지방자치단체의 다양한 의견들이 조정되고 통합되어야 중앙정부에 효과적으로 전달될 수 있으므로 우리나라도 지방4단체를 통합하여 단일의 연합체를 구성할 필요가 있다.

중앙정부와 LGA 간에 체결된 ‘파트너십을 위한 틀’은 중앙정부와 지방자치단체가 상호 대등한 국정의 파트너로서 서로의 의견을 존중하는 가운데 공동의 목표를 추진하자는 약속이다. 이러한 약속은 정기적인 파트너십 회의를 통하여 구체적으로 실현되었고 국정의 중요한 과제를 해결하였다. 이로써 상호의존모형의 유용성이 입증된 셈이고, 이는 우리나라가 지향해야 할 정부 간 관계라는 점에서 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체가 상호간 신뢰관계를 정립하는 노력이 요청된다.

영국 지방자치단체의 기관구성 다양화 정책의 결과, 지방의원 중심의 집행기관 운영이 주류를 이루는데 지방의원은 지방행정조직의 모든 업무에 관여하기보다는 전략적으로 지역주민의 의견수렴, 민원해소 등에 노력함으로써 장기적 지역발전을 위한 전략적인 역할에 중점을 두는데 노력하고 있음을 반영한다. 우리나라와 같은 기관대립형은 지방의회와 집행기관이 단절되어 있어서 주민의 여론을 정책에 반영할 통로가 너무 좁다. 따라서 주민의 여론을 수렴하고 중앙에 매개할 수 있는 효과적인 기관구성을 위해 영국의 지방자치단체 기관구성 다양화 사례가 참고가 될 것이다.

### 3) 일본

#### (1) 지방자치구조

일본의 지방자치단체는 중앙정부와 달리 기관대립형 구조를 채택하고 있는데 2009년 6월 현재 1,822개의 보통지방자치단체가 있다. 이 중에서 광역자치단체가 47개로 도(都)·도(道)·부(府)·현(縣)으로 구성되고, 기초자치단체는 1,775개의 시(市)·정(町)·촌(村)으로 구성되어 있다. 일본 정부는 2010년 3월 31일 까지 시·정·촌이 수를 1,758개로 줄이려고 하고 있다(일본국 총무성 홈페이지). 이를 정리하면 <표 16>과 같다.

<표 16> 일본 지방자치단체의 종류와 수(2009년 6월 현재)

지방자치단체 종류		지방자치단체 수
광역 자치단체	도(都)	1
	도(道)	1
	부(府)	2
	현(縣)	43
기초 자치단체	시(市)	783
	정(町)	801
	촌(村)	191

자료: 일본국 총무성 홈페이지 자료를 근거로 연구자가 작성

시·정·촌은 기초자치단체로서 시·정은 도시적 형태이고 촌은 농촌지역이다. 시 중에서 인구 50만 명을 초과하는 시는 특별히 정령지정시로 정하여 사무배분·조직·조세상 특례를 인정하고 있다. 도·도·부·현은 국가와 시·정·촌의 중간에 속하여 광역·통일·연락조정·보완사무 등을 수행한다(최병선 외, 2008: 143-145).

## (2) 정부 간 관계

국가와 지방자치단체 간의 관계에서 일본은 「지방분권일괄법」에 따라 상하·주종 관계로 성립시켜 온 기관위임사무제도를 폐지하여 대등·협력관계로 재구성하였다. 「지방분권일괄법」에 따른 지방자치단체에 대한 국가 관여의 변화는 다음과 같다. 첫째, 법률이나 정령의 규정이 있는 경우가 아니면 행할 수 없다. 둘째, 지방자치단체의 사무종류별로 유형화하고 종래의 명령·지휘·감독 등은 조언·권고·시정조치·지시에 의한 것으로 한다. 셋째, 필요 최소한에 그친다. 넷째, 각 사무의 근거가 되는 법률이나 관련 정령 규정에 따라 해당 사무 처리의 목적달성에 필요한 기준을 설정한다. 다섯째, 법률이나 정령 규정에 의한 소정의 절차를 거쳐야 한다.

도·도·부·현과 시·정·촌 간 상하 감독관계는 법적으로 존재하지 않으며

양자는 각각의 규모에 상응하여 처리하는 사무가 다르고 상호 간에 경합하지 않는 것을 원칙으로 한다. 다만 도·도·부·현은 광역적인 단체 또는 국가와 시·정·촌 간의 중간적인 단체이기 때문에 시·정·촌의 적정규모 권고, 경계조정, 시·정·촌 사무의 합리화에 관한 조언이나 권고 등과 같은 시·정·촌에 대한 지도·원조·연락조정 기능을 인정하고 있다(하연섭, 2008: 145-146).

### (3) 입법과정 참여 실태

단방제 하에서 비교적 잘 정착된 지방자치제도를 유지해 온 일본 같은 경우, 지방자치단체의 전국적 연합조직에 의한 의견 제출제를 채택하고 있다(홍준형, 2007: 81). 이에 관한 「지방자치법」 제263조의3을 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 일본 「지방자치법」 제263조의3의 내용

도·도·부·현지사 또는 도·도·부·현의회 의장, 시장과 시의회 의장, 정·촌장과 정·촌의회 의장이 상호 연락을 긴밀히 하고 공통의 문제를 협의, 처리하기 위해 전국적 연합조직을 설치하는 경우 해당 연합 대표자는 이를 총무대신에 신청해야 한다(제1항). 전항의 연합조직으로 동항의 규정에 의한 신청은 지방자치에 영향을 미치는 법률 또는 정령, 그 밖의 사항에 관하여 총무대신을 경유하여 내각에 대해 의견을 제출하고 국회에 의견서를 제출할 수 있다(제2항). 내각은 의견의 제출을 받은 경우 지체 없이 회답하도록 노력하는 것으로 한다(제3항). 당해 의견이 지방자치단체에 새로이 사무 또는 부담을 의무 지운다고 인정되는 국가의 시책에 관한 것인 경우 내각은 이에 지체 없이 회답한다(제4항). 각 대신은 그 소관 사무에 관하여 지방공공단체에 대하여 새로이 사무 또는 부담을 의무 지운다고 인정되는 시책의 입안을 하려고 하는 경우, 제2항의 연합 조직이 동항의 규정에 의해 내각에 대하여 의견을 제출할 수 있도록 해당 연합 조직에 해당 시책의 내용을 알리기 위한 적절한 조치를 한다(제5항).

#### ② 의견 제출의 주체

지방자치단체의 장·의장의 전국적 연합조직(이하 “지방6단체”라고 한다)으로서 정부 또는 국회에 지방자치에 관한 의견서를 제출할 수 있는 주체는 개별 지

방자치단체가 아니고 법제도적으로는 지방자치단체의 전국적 연합조직에 한정되고 있다. 의견은 각 지방6단체의 대표자가 한다.

현재 지방6단체는 모두 임의단체로 법인격 없는 사단이지만 이러한 지방6단체의 전국적 연합조직이 내각 또는 국회에 대하여 정책 등의 건의를 할 때에는 지방6단체의 전국연합조직이 모두 참가해서 하는 연명이나 지방6단체의 전국연합조직 단위별로 건의를 하기도 하지만 특히 지방분권의 추진에 관한 것은 이와는 별도로 특별히 지방분권추진본부를 만들어서 요망 등을 행하고 있다. 지방분권추진본부는 1995년 8월에 지방6단체로 조직되는 지방자치확립대책협의회 가운데 주민에 가까운 행정은 지방자치단체가 자주적이고 자체적으로 행하기 위해서 현행의 행정·재정제도를 근본적으로 재검토하여 참다운 지방분권을 더욱 강력히 추진할 것을 목적으로 하여 설립된 단체이다(최철호, 2005: 447-448).

### ③ 의견 제출의 대상

의견 제출의 대상은 지방자치에 영향을 미치는 법률 또는 정령, 그 밖의 사항이다. 지방자치에 영향을 미치는 법률 또는 정령에는 지방자치단체의 사무에 관한 법률 또는 정령, 지방자치단체에 직접적으로 일정한 부담을 지우는 법률이나 정령, 지방자치단체 또는 그 장의 권한·의무를 규정하는 법률 또는 정령 등의 제정, 개폐, 해석, 운용 등이 해당되고, 그 밖의 사항에는 지방자치에 영향을 끼치는 예산이나 국가적 계획 외에 국회결의나 내각결정도 포함한다는 견해가 있다(株丹達也, 1993: 22; 최철호, 2005: 451 재인용).

“지방자치에 영향을 미치는”이라든지 “그 밖의 사항”이라고 하는 문언의 범위가 다소 추상적인 규정이라서 향후 개별적으로 해석의 문제가 발생할 여지는 다분히 있는 것 같지만, 일반적으로 지방자치단체에 어떠한 부담을 과하거나 그 활동을 제약하는 형태로 실질적으로 지방자치의 활동에 영향을 미치는 국가의 입법적·행정적인 모든 활동이 해당할 것이다(최철호, 2005: 451).

### ④ 제출된 의견에 대한 국가 등의 회답 노력

의견 제출을 국가가 법령 등의 제정이나 정책결정을 하기 전에 지방자치단체가 하는 사전협의나 합의의 성질을 가지는 것으로 파악하여 회답도 국가가 입법

이나 행정결정을 하기 전에 최대한 빠른 시기에 이루어져야 한다. 또한 국가가 지방자치단체가 제출한 의견과 다른 결과를 행할 경우 법안의 제출이유서나 행정처서 가운데 이에 상응한 이유를 나타낼 것이 요구된다(石森久廣, 2000: 96)

#### (4) 시사점

일본은 지방분권개혁추진회의에서 지방분권 정책에 대한 보다 적극적이고 구체적인 의견 안을 도출하고 있다. 이러한 지방분권개혁추진회의의 논의과정과 의견을 거버넌스의 관점에서 분석한 연구는 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다(이진원, 2007a: 220). 엄밀히 말해 중앙정부는 지방분권에 있어서 거버넌스 실현까지를 생각하지 않고 있고, 지방공공단체도 중앙정부에 대해 과감한 권한이양을 요구하고 있지만 주민이나 NPO 등과 더불어 정책결정을 해야 한다는 생각은 갖고 있지 않은 것으로 나타났다는 것이다. 지방분권과 관련하여 주체들 간의 불신과 입장차이가 지방분권의 추진을 더디게 하고 있다는 것이다(이진원, 2007b: 368-377). 지방분권의 원칙인 보충성의 원리와 관련하여 지방분권추진위원회에서 정리한 의견을 보면 시·정·촌의 중요성에 관하여는 강조하고 있지만, 이를 실현하기 위한 구체적인 대책은 보이지 않는다. 그에 반해 시정촌의 행정능력과 효율적인 행정운영에 불신을 갖고 이를 보완하기 위한 대책이 우선되어야 한다는 의견을 제안하고 있다(이진원, 2008: 376). 앞서 제3장의 우리나라 정부 간 관계에서 문제점으로 지적했던 내용한 비슷하다. 앞으로 일본이 이러한 문제의 해결하는 과정을 보면 우리나라가 지방분권을 추진하는데 참고가 될 것이다.

입법과정에 지방자치단체연합회의 의견 제출에 관한 일본 「지방자치법」 제263조의3은 의견 제출 대상과 회담의무에 관하여 우리나라 「지방자치법」 제165조의 개정 필요성을 시사하고 있다. 그리고 제도도 중요하지만 제도를 운영하는 참여주체들의 인식이 더욱 중요하다는 것도 일본의 사례는 보여주고 있다.

### 3. 사례분석의 함의

이상과 같이 독일·영국·일본에서 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 방법

을 살펴보았다. 독일은 지역을 대표하는 상원인 연방참의원을 통하여, 영국은 단일의 지방자치단체연합을 통하여, 일본은 지방6단체를 통하여 입법과정에 각각 참여하고 있음을 알 수 있다. 각 국가의 역사·환경·인구 등이 다르기 때문에 어느 나라의 제도가 우수하다고 단정할 수는 없다. 그러나 이들 나라들의 공통점은 중앙정부가 지방분권과 지방자치단체의 입법과정 참여의 필요성에 대하여 강하게 인식하고 있고, 지방자치단체를 국정의 동반자로 대우하여 중앙과 지방 간 유기적인 협력 체제를 구축하고 있다는 점이다. 독일과 영국의 경우는 지방의회를 중심으로 주민의 의견을 수렴하고 국회와도 밀접한 관계를 유지하여 지방자치단체의 이익을 입법에 반영할 수 있는 통로를 확보하고 있다. 영국과 일본은 자치단체 간 통폐합을 통하여 효율적인 행정이 이루어질 수 있는 기반을 다지고 있기도 하다. 우리나라에서도 지방분권과 지방자치단체의 입법과정 참여의 필요성에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체가 동의한다. 그러나 실제 권한을 이양하는데 중앙정부는 소극적이고, 지방자치단체는 내부역량을 갖추는데 소홀한 점이 있다. 이러한 점에서 선진국의 사례는 눈여겨 볼 부분이라고 생각한다.

## V. 지방자치단체 입법과정 참여 활성화 방안

### 1. 지역대표형 상원 도입

지방분권 추진이 지지부진하고 중앙정부와 지방자치단체 간 상호의존 관계도 바랄 수 없는 상황에서, 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 가장 근본적인 해결책은 지방자치단체가 직접 법률안을 발의하고 심의·의결할 수 있는 지역대표형 상원을 도입하는 것이다. 그러나 지역대표형 상원은 장점만큼이나 단점에 대한 우려가 크기 때문에 그 기능은 최대한 살리면서 단점은 최소화할 수 있는 제도 구축과 운영이 필요하다. 이하에서는 지역대표형 상원의 도입의 장단점과 우리나라의 실정에 적합한 지역대표형 상원제도 도입과 운영에 관하여 살펴본다.

#### 1) 지역대표형 상원 도입의 장단점

##### (1) 장점

지역대표형 상원을 도입하면 지방자치단체의 이익과 권한이 보다 높은 수준에서 반영될 개연성이 크다(김병기, 2008: 269). 지역 대표 중심으로 구성된 상원이 지역의 이익에 반하여 결정한 하원의 입법안에 대한 거부권을 행사할 수 있도록 함으로써 입법부의 권한남용을 상당 부분 차단할 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 통하여 갈등을 해결하여 소수자를 보호하는 입법과정의 기능에 충실할 수 있다(안성호, 2007b: 33). 국민은 지역에 기초한 이질적 집단들로 구성되어 있기 때문에 집단 간의 이해관계가 상충하여 갈등이 발생하는데, 다수결의 원리가 지배하는 단원제 국회에서는 이를 충분히 조정하고 타협하기가 어렵다. 따라서 지역 소수들의 이익이 다수결 원리로부터 보호받을 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 그 유력한 방안이 국회에 지역을 대표하는 상원을 설치하는 것이다. 부수적으로 장기적인 관점에서 본다면, 통일을 대비하는 측면에서 보면 상원 도입이 의의가 있다(송길웅, 2000: 202).

## (2) 단점

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

## (3) 소결

양원제 도입에 따른 여러 가지 폐단에도 불구하고 지역대표형 상원은 지방분권을 근본적으로 해결하는 방안이다. 물론 정당국가화 경향과 우리나라 정치현상을 고려하면 정당의 영향력에 기속되어 하원과 같은 또 다른 조직을 만들어낼 우려가 큰 것도 사실이다. 그러나 그것은 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 끊임없이 제기하고 있는 불신이 국민들에 각인된 것의 연장선에 불과하다. 지방자치단체가 국정의 파트너로서 책임 있는 자세를 보여주려면 그러한 기회를 주어야 한다. 또 그러한 과정을 통하여 지방자치단체의 역량이 성장하는 것이다. 우리나라의 지방자치제도가 재개되던 시점에 중앙정부의 불신은 풀뿌리 민주주의로 자리매김을 하고 있는 현재의 수준조차도 예상하지 못했을 것이다.

### 2) 지역대표형 상원의 운영

지역대표형 상원의 도입에도 여러 가지 방식이 고려될 수 있으나 상원을 구성하는 방법으로는 경비절감의 면이나 지방이익의 반영적인 측면 그리고 권력분립적인 견지에서 독일식의 상원형식이 보다 우리 실정에 적합하다고 본다(안성호, 2006: 40-41; 이기우, 2008b: 226-227).

상원의 대표원리와 구성방법은 현재의 시·도를 기준으로 하는 것이 현실적

이다. 지역별 의석 배정은 소수지역의 과다 대표성을 어느 정도 인식하면서도 지역 간에 적절히 안배하여야 한다. 상원의원의 임기는 하원보다 길게 하는 것이 상원의원들이 선거구민의 단기적 여론변화에 지나치게 민감한 반응을 보이는 경향을 완화해야 하고, 상·하원의원이 시차를 두고 교체됨으로써 국회의 안정성과 지속성을 높이는 장점이 있다. 지방의 이익을 대변한다는 점에서 선거방법은 주민직선제보다는 간선제가 타당하다. 다만 이 경우 민주적 정당성이 문제될 수 있기 때문에 지역대표형 상원의원 선출의 주도권은 지방의회가 쥐고 있어야 한다. 따라서 시·도의 대표자는 당연직으로 하고, 시·도의회에서 시·군·자치구의회의 추천을 받은 자 중에서 선출한다.

가장 중요한 문제는 상·하원의 권한관계이다. 하원의 기능과 구분하여 지역대표성을 강조하면서 동시에 상호 견제와 균형관계를 형성할 수 있어야 한다(김병기, 2008: 269). 기본적으로 상원은 지역대표이기 때문에 통일·외교·국방과 같은 순수한 국가사무는 다룰 수 없도록 하는 것이 타당하다. 지방의 이해관계가 걸린 영역에서는 배타적 거부권을 행사할 수 있도록 하고 그 밖의 영역에서는 지역 내지 자문의 권한을 갖도록 하는 방안 등이 고려될 수 있다.

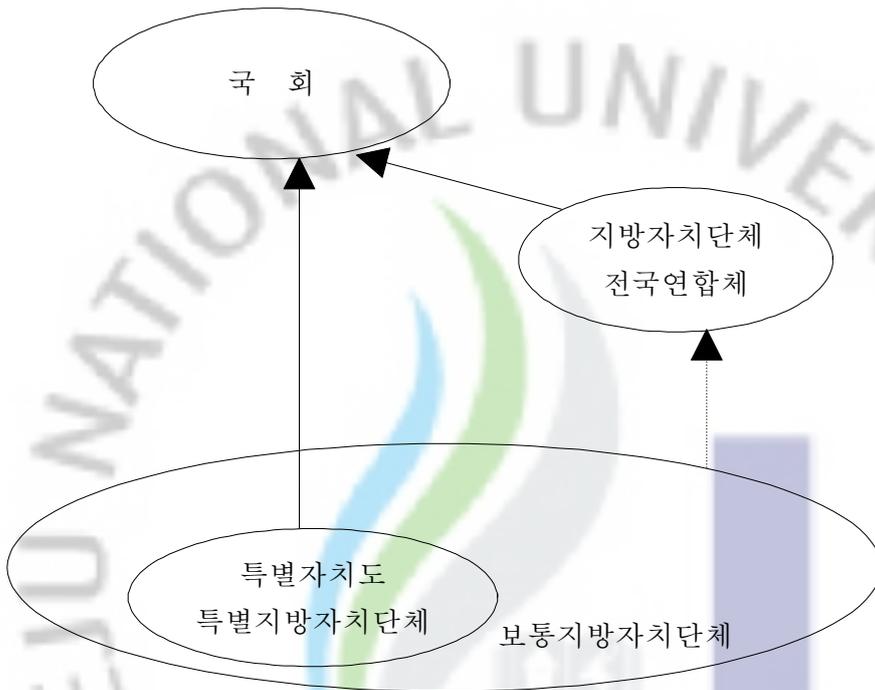
## 2. 법률안 발의권·의견 제출권 확대

### 1) 법률안 발의권 확대

개별 지방자치단체나 지방4단체의 힘만으로는 현재의 정부 간 관계의 불균형을 시정하기 어렵다는 것은 이미 앞에서 보았다. 이상적인 정부 간 관계인 상호의존 관계는 대등한 관계를 유지할 경우에 더욱 강화된다. 따라서 지방자치단체는 다른 지방자치단체들과의 결속을 통하여 중앙정부와 대등한 관계를 유지하는 것이 입법과정에서 상호의존 관계를 구축하는 방안 중의 하나이다. 이렇게 구성된 지방자치단체 전국연합체에 법률안 발의권을 부여하여 입법과정에서 지방자치단체의 역할을 한 단계 높일 수 있다. 또한 보통의 지방자치단체와 특별한 취급을 해야 하는 지방자치단체를 구분하여 특별자치도나 특별지방자치단체에게는 독자적인 법률안 발의권을 인정하고, 그 밖의 지방자치단체에는 지방자치단체 연

합체를 통한 법률안 발의권을 인정한다. 그리고 이러한 발의권은 국회의 상원에 우선 제출하여 상원과 연합체 간 협력을 공고히 한다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 10>과 같다.

<그림 10> 활성화 방안에 따른 법률안 발의권 흐름도



자료: 연구자 작성

(1) 지방자치단체 전국연합체에 법률안 발의권 부여

지방자치단체의 업무 수행의 원활화와 공동 관심사의 효율적인 추진을 위하여 개별 지방자치단체를 구성원으로 하는 지방자치단체연합을 구성하여 법률안 발의권을 보장한다(심익섭, 2004: 21). 이에 대하여 지역대표성에 불과한 제한된 민주적 정당성을 가지는 연합체가 법률안 발의권을 가질 수 없다는 주장이 있을 수 있다(홍준형, 2007: 83-84). 그러나 입법권은 국회에 속한다고 한 헌법 제40조가 국회단독입법이나 국회독점입법의 원칙이라는 의미는 아니므로 이를 근거로 국회의 입법권이 다른 통치기관의 입법과정 참여를 배제할 수는 없다(허영, 2005: 886).

이와 관련하여 협의체등이 법률안을 입안하여 정부에 제출하면 이를 정부안으로 국회에 발의하도록 의무화하여 헌법개정 없이도 법률안 발의권을 가진 것과 유사한 효과를 거두는 방법을 제시하거나(이기우, 1999: 83) 협의체등에게 법률안 발의권을 부여하되 법률안이 제출되면 이를 정부가 이어받아 관장하게 한다든지 하여 그에 대한 국회의 심의 및 의결에 개입하지 못하도록 하는 대안을 제시하기도 한다(홍준형, 2007: 86).

그러나 협의체등이 제출하는 법률안은 상당부분 중앙정부의 권한을 제한하고 지방자치단체에 권한을 이양하는 내용을 담을 가능성이 크다. 이 경우 중앙정부는 국회의 심의과정에서 소극적으로 대응할 것이기 때문에 이 같은 절충방식은 법률안 발의권이라는 강력한 수단에도 불구하고 지방자치단체의 이익을 반영하는 데 있어서 협의체등이 국회 심의과정에 출석하여 의견을 제시하는 방식보다도 효과가 없을 것이다. 따라서 연합체에게 법률안 발의권을 부여하고 이를 국회가 심의할 때 그 심의과정에 참여하여 의견을 제시하도록 하는 것이 지방자치단체의 의견을 정확히 반영할 수 있을 것이다.

## (2) 특별지방자치단체에 법률안 발의권 부여

제주특별자치도는 국제자유도시를 지향하며 중앙으로부터 고도의 자치권이 보장되는 특수한 형태의 지방자치단체이다. 경제자유구역은 외국인투자 촉진을 위하여 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하려고 조성된 지역이다. 이와 같이 특별자치도나 경제자유구역과 같은 지역은 상시적으로 유연한 법과 제도의 개선이 필요한 지역이므로 입법과정에 적극적으로 참여할 수 있는 통로인 법률안 발의권을 인정할 필요가 있다(안성호, 2008: 180-181; 서문성, 2008: 77-79). 다만, 지방자치단체 전국연합체가 지방자치의 전반에 관하여 법률안 제출이 가능한 데 반해, 특별자치도나 경제자유구역은 해당 지역과 관련된 것에 한정하는 것이 바람직하다.

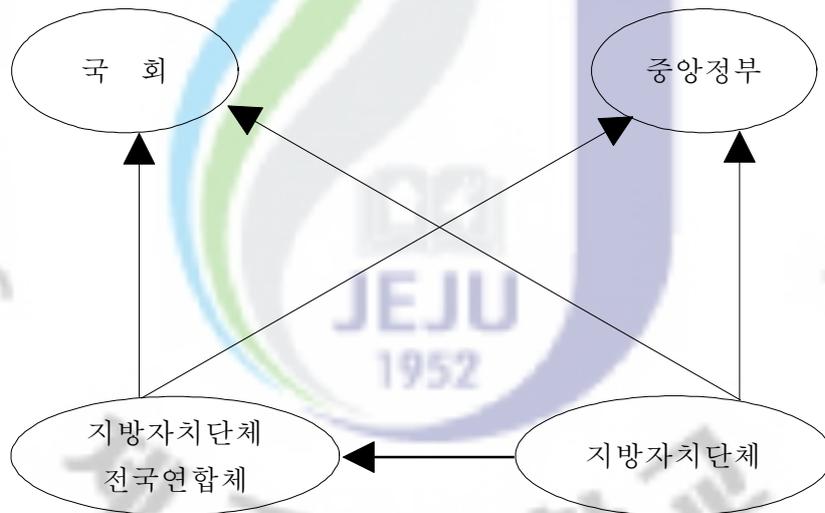
국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체 조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다(「지방분권촉진에 관한 특별법」 제16조 제3항). 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여

필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있는데(「지방자치법」 제2조 제3항) 경제자유구역은 지방자치단체가 중복투자와 행정서비스의 질 저하를 막기 위하여 특별지방자치단체로 전환하여 법률안 발의권을 부여하는 것이 바람직하다(한국행정학회, 2005: 85-105).

2) 「지방자치법」 제165조의 의견 제출권 확대

입법의견 제출은 중앙정부의 권한을 크게 침해할 여지가 없기 때문에 현재 제주특별자치도에 대하여만 인정되는 개별 지방자치단체의 의견 제출권을 모든 지방자치단체로 확대할 필요가 있다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 11>과 같다. 또한 그 수단이 되는 「지방자치법」 제165조를 개정하여 실효성을 가지도록 해야 한다.

<그림 11> 활성화 방안에 따른 입법의견 제출권 흐름도



자료: 연구자 작성

(1) 국회에 출석·발언

「법원조직법」 제69조에 따르면 법원행정처장 및 차장은 사법행정에 관하여 국회 또는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다. 지방자치단체의 입법에 대한 의견 제출도 이처럼 협의체 등의 대표에게 지방자치의 현황과 관심사에 관하여 국

무회의, 국회 또는 국회 해당 상임위원회에 출석하여 발언할 수 있도록 하는 방안이 있다(이기우, 1999: 80; 홍준형, 2007: 88). 이 경우 단순히 의견을 제출하는 것보다 효과적으로 정부나 국회를 설득할 수 있을 것이다.

## (2) 의견 제출기관 확대

「지방자치법」은 협의체등의 의견 제출만을 보장하고 개별 지방자치단체에게는 인정하고 있지 않다. 그러나 전국적인 협의체의 필요성이 개별 지방자치단체의 참여를 배제하는 논리가 될 수는 없다. 얼마든지 양자의 병존이 가능하도록 하여 지방자치단체의 선택의 폭을 넓혀 주어야 한다. 지방자치단체가 개별적으로 의견을 제출하든지, 이해관계가 일치하는 지방자치단체끼리 연합하여 의견을 제출하든지, 협의체를 통하든지 어느 쪽이 유리한지는 해당 지방자치단체가 판단할 일이다. 기관대립형의 중층 지방자치 계층구조를 가진 우리나라에서 지방자치에 직접적 영향을 미치는 법령에 대하여 지방자치단체 간 의견이 같을 경우보다는 선호하는 입법 의견이 다를 경우가 훨씬 많을 것이다. 따라서 각 지방자치단체의 의견 제출을 보장하는 것이 제도의 취지에 부합한다. 물론 이러한 경우에 정부에 대하여 지방자치단체의 결집된 역량을 보여주지 못한다는 단점은 있다. 하지만 의견 제시 정도의 단계는 입법과정 참여방식 중에서 가장 약한 단계의 것이므로 지방자치단체 간의 강한 결속보다는 다양한 의견을 존중하는 것이 바람직하다.

## (3) 의견 제출 대상사항 확대

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

#### (4) 의견 제출처 확대

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

#### (5) 제출의견 처리절차 규정과 응답 의무화

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

처리절차와 관련하여 국회 상임위원회 형태로 지방자치특별위원회를 설치하여 지방자치 관련 법률안, 결의안 등을 심의하도록 하고 지방자치에 영향을 미치는 법률안의 입법에 있어 필요적 절차요건으로 법정해야 한다(홍준형, 2007: 88). 그러나 우리나라 법률 중 대부분은 지방자치와 직·간접적으로 연관되고 행정의 집행을 대부분 지방자치단체가 맡고 있다. 이미 현재의 국회 상임위원회가 지방자치와 관련되는 법률안을 다루고 있는 것이다. 이러한 상황에서 지방자치와 관련되는 법률안을 다루는 특별위원회를 구성한다면 상임위원회와 중복되어 옥상옥이 되고 말 것이다.

이와 관련하여 주목할 만한 것이 17대 국회에서 김무성 의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 4313호)이다. 이에 따르면 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 사항, 특정 지역에만 적용되거나 지방자치단체에 재정적 부담을 주는 사항, 지방자치단체의 소관사무를 신설·변경 및 폐지하는 사항, 지방자치단체의 조직·권한·운영·선거 및 경계 변경 등 지방자치단체의 존립·유지에 관한 사항, 그 밖에 지방자치단체의 권리·의무의 변동을 가져오는 사항에

관한 법령을 제·개정할 경우 개별 지방자치단체와 전국적 협의체 또는 연합체의 의견을 듣도록 하였다. 정부뿐만 아니라 국회에도 의견을 제출할 수 있고, 국회 또는 정부는 의견을 받은 날부터 60일 이내에 그 처리결과를 통지하도록 응답의무를 두고 있다(국회 의안정보 시스템 참조).

#### (6) 제주특별자치도의 법률안의견 제출권

현재 제주특별법 제9조에 따른 법률안 의견 제출권은 사문화된 것과 다를 바 없게 운영되고 있다. 이를 제대로 활용하려면 지방의회를 지방 정책결정의 동반자로 인식하는 중앙정부와 지방자치단체장의 전향적인 자세를 바라는 수밖에 없다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 제주특별자치도에 법률안 발의권을 부여하여 해결하는 방식이 타당하다. 그러나 그러한 방식을 채택하더라도 또 다른 수단인 입법의견 제출권을 배제할 필요는 없다고 본다. 여기서는 제주특별법의 개정방안에 관하여 살펴본다.

규제개혁과 같은 법령개정은 주민생활과 밀접한 관계가 있으므로 주민의 의사가 제대로 반영될 수 있는 시스템이 필요하고 지방의회는 지방자치단체의 최고 의결기관으로서 집행기관과 같이 권한과 그에 따르는 책임을 분담할 필요가 있다. 우선 제주특별법 시행령 제2조 제1항을 개정하여 제주특별자치도지원위원회 위원에 제주특별자치도의회회장을 명시하거나 제주특별법 제7조 제3항에 따라 국무총리가 제주특별자치도의회회장을 위원으로 임명하는 방법을 생각할 수 있다. 다른 또 하나의 방법은 제주특별법 제9조에 도의회 재적의원의 3분의 2이상의 동의를 얻으면 도지사를 통하지 않고 도의회가 독자적으로 지원위원회나 국회에 의견을 제출할 수 있도록 개정하는 것이다. 이를 통하여 도지사의 독주를 막고 주민의 의견을 효과적으로 입법에 반영할 수 있을 것이다.

법률개정이 어렵다면 조례를 통한 방법도 고려해 볼 수 있다. 「지방자치법」 제39조 제2항은 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다고 규정하고 있고, 대법원도 법령의 범위 안이라는 사항적 한계만 벗어나지 않는다면 자치조례로서 가능하다는 입장이다(대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결 참조). 따라서 제주특별법 제9조와는 별개로 도지사가 지원위원회에 제출하는 의견 등에 관하여 조례로 규율이 가능하다. 문제는 도지사가

지원위원회에 의견을 제출하는 행위의 성격이다. 제주특별법만을 놓고 보면 도지사의 의견 제출 권한이 국가사무로 볼 수 있으나, 「지방자치법」과 제주특별법의 제정 취지를 고려한다면 도지사의 행위는 단순히 집행기관으로서가 아니라 제주특별자치도를 대표하는 지위에서 행하는 것이므로, 지원위원회에 제출되기 이전에 도의회 동의절차를 거치는 것은 제주특별자치도의 내부행위에 해당하는 것이라 할 것이어서 제주특별자치도의 최고의결기관인 도의회가 당연히 관여할 수 있어야 한다고 보아야 할 것이다.

### 3. 사무권한의 적정 배분

#### 1) 입법과정 참여와 사무권한 배분의 인과관계

상원을 설치할 경우 상원이 설립취지에 따라 지방자치단체와 관련된 사무에 집중하려면, 하원과 서로 관장 사무를 구분하여 관계를 정립하는 것이 필수적이다. 이를 위해선 그 전제로 국가와 지방자치단체의 사무를 구분하여 중앙정부와 지방자치단체에 각각 배분하고 상원의 심의·의결은 지방자치단체의 사무에 한정하여야 한다. 한편으로 지방자치단체에게 이러한 사무배분은 상원에 의한 국가 입법과 자치입법의 범위와 한계를 구분하는 기준이 되기도 한다.

#### 2) 헌법에 근거한 사무권한 배분의 필요성

앞에서의 지역대표형 상원은 연방제 국가를 예정한 양원제가 아니고 단원제 국가에서 광역자치단체 수준의 지역대표성을 가지는 양원제 모델이다. 따라서 국가의 기본 구조의 대폭적 변화를 수반하는 사무권한의 배분까지는 필요가 없다. 그러나 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 따른 현재의 방식으로는 재산권 제한, 죄형법정주의, 조세법률주의에 대한 해묵은 논쟁을 비껴갈 수 없다. 따라서 헌법을 개정하여 이를 해결하는 것이 타당할 것이다.

그 내용은 우선 국가와 지방의 사무를 배분하는 기준은 보충성의 원칙과 자기책임성의 원칙의 명시 하에 포괄적으로 사무처리 권한을 가지는 것으로 규정하는 것이다(조성규, 2007: 59-65). 재산권을 제한하는 경우와 벌칙을 부과하는 경

우, 지방세를 부과하는 경우 조례로 가능하다는 것을 명시하여 헌법이 직접적 근거가 됨을 명확히 할 필요가 있다.

#### 4. 지방의회 중심 기관구성

##### 1) 지방자치단체 기관구성 다양화

###### (1) 기관구성 다양화와 입법수렴의 관계

지방자치에서 참여민주주의를 확보하기 위해서는 지방자치단체에 대한 주민참여는 물론 그에 바탕을 둔 지방자치단체의 국정참여 또한 필요하다. 그러기 위해서 우선 각 지방자치단체는 주민의 정치적 의사를 민주적으로 수렴하는 적절한 정부형태를 가지는 것이 필요하다(안영훈, 2006: 24-27; 오동석, 2002: 27). 입법과정 참여에서 요구되는 정부형태도 주민의 입법 수요를 효과적으로 수렴하여 이를 체계화하는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 기능은 집행기관보다 지방의회가 중심이 되어야 한다. 그러나 일률적으로 모든 지방자치단체에 강요하기보다는 해당 지방자치단체가 처한 환경에 따라 자신들에게 맞는 기관을 구성할 수 있도록 하는 것이 중요하다(안영훈, 2007: 139-141).

###### (2) 기관구성 다양화방안 유형

현재 우리나라는 「지방자치법」에 따라 지방자치단체의 특수성을 고려하지 않고 일률적으로 기관대립형을 취하고 있다. 제주특별법은 이에 대한 특례로서 지방의회와 집행기관에 관한 「지방자치법」 규정에 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주특별자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있도록 하였다(제주특별법 제13조 제1항). 제주특별자치도의 기관구성을 달리하고자 하는 경우에 도지사는 도의회의 동의를 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청하고 요청을 받은 행정안전부장관은 제주특별법의 목적 및 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 제주자치도 관할구역 전체를 대상으로 도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다(제주특별법 제13조 제2항·제3항). 제주특별자치도의 경우 다른 지방자치단체

보다는 기관구성의 제한이 완화되었지만 여기에도 중앙정부의 동의와 국회의 법률제정이 없으면 불가능하다. 따라서 지방자치단체가 스스로의 환경을 고려하여 기관구성의 완전한 자율성을 갖게 하거나, 절충안으로 영국과 같이 중앙정부가 몇 가지 모델을 제시하고 그 중에서 지방자치단체가 선택하는 방법을 도입할 필요가 있다.

## 2) 지방의회 역할 재정립을 위한 기관구성 방안

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

## VI. 결론

### 1. 요약

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

그러나 우리나라의 현실은 지나치게 중앙정부 쪽으로, 지방자치단체 내부적으로는 광역자치단체로 무게추가 치우쳐 있다. 이를 시정하기 위한 여러 조치들이 지방분권 차원에서 이루어지고 있으나, 아직도 만족할 만한 수준에는 이르지 못하고 있다. 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 공식적이고 직접적인 방식은 입법에 관한 의견을 제출하는 정도다. 이마저도 개별 지방자치단체에게는 허용되지 않으며 협의체등을 통해서만 가능하다. 문제는 이들 협의체가 중층의 자치계층구조와 기관분립형의 기관구조 때문에 통일된 목소리를 내기 어렵다는 것이다. 이러한 이유로 중앙정부와의 관계에서 결합된 힘을 발휘하지 못함으로써 입법과정에서 지방자치단체와 그 기관 각자가 가지고 있는 자원을 제대로 활용하지 못하고 주도권을 상실하는 결과를 초래하고, 이는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간에 사무·입법·재정의 또 다른 불균등을 야기하는 악순환으로 작용한다.

선진국의 예를 보면, 독일은 연방참의원이라는 적정한 수준의 지방분권 수단을 가지고 있어서 지방의 의견이 국가 입법에 반영하도록 하고 있고, 영국의 경우 지방자치단체가 주도하여 전국단위 지방자치단체연합체를 조직하였고, 이를 통하

여 중앙정부와의 협상능력을 향상시키고, 지방자치단체 간 내부의 문제뿐만 아니라 국가의 정책을 처리하는 데에도 중요한 하나의 축으로 자리 잡고 있다. 일본은 법률을 통하여 국가의 위임사무를 폐지하여 지방분권의 수준을 높이고 있다. 또한 입법과정에서 의견을 제출하는 우리나라와 유사한 제도를 운영하고 있으나, 의견 제출의 대상과 제출처, 회신 의무 등에서 우리나라에 제도개선의 방향을 시사하고 있기도 하다.

급변하는 환경에 대처하기 위해 정책의 결정단위가 중앙정부에서 지방자치단체로 이동하는 세계적 흐름에 대처하기 위하여 지방자치단체가 국가 입법과정에 참여하는 것은 아래로부터의 민주적 의사소통을 보장하고, 국가의 정책 결함이나 입법의 미비를 보완하며, 집행의 실효성을 확보한다는 차원에서 매우 중요한 일이다. 그러므로 우리나라도 입법과정에서 민주적 방법으로 지방자치단체의 내부 역량을 충분히 발휘하고, 중앙정부와 지방자치단체 간 협력적 관계를 모색할 수 있는 우리나라 실정에 맞는 입법과정 참여 모델을 찾아야 한다.

## 2. 정책제언

지방자치단체가 입법과정에 참여하는 방식에는 지역대표형 상원을 통하여 직접 법률안을 발의하고 심의·의결하는 강력한 방식이 있고, 법률안 발의권과 법률안 의견 제출권을 통해서도 입법과정에 참여할 수 있다. 우리나라의 경우 지지부진한 지방분권 추진과 극히 제한된 입법과정 참여 수단을 근본적으로 해결하기 위하여 지역대표형 상원의 도입을 고려할 필요가 있다. 이를 통하여 지방의 의사가 입법에 반영되고, 그에 따라 정책집행의 효율성을 달성할 수 있으며, 지방자치단체가 국정의 파트너로서 책임 있는 자세를 견지할 수 있을 것이다. 전국 단위 지방자치단체연합체와 특별자치도·특별지방자치단체에는 법률안 발의권은 인정하는 것이 바람직하다. 전자는 지방 전체의 의사를 대표하여 중앙정부의 행정을 뒷받침할 수 있다는 점에서, 후자는 특수한 목적을 위한 지방자치단체인 만큼 그러한 목적을 달성하도록 의사결정의 신속성을 부여한다는 점에서 법률안 발의권을 인정하는 것이다. 그 밖의 모든 지방자치단체에 대해서는 중앙정부와

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

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

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

### 3. 연구의 한계와 추후 연구과제

본 연구는 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 방안에 대하여 주로 제도적인 측면에서 접근하였다. 따라서 실제 제도의 운영과정에서 각 주체들 간에 나타날 수 있는 행태들에 관한 설명은 빈약하다고 하겠다. 예를 들면, 우리나라에서 지방4단체의 의견 제출이 중앙정부를 통하여 입법과정에 어떤 영향을 미쳤고 입법에 반영된 예가 있는지에 대한 연구는 지방4단체에 대한 접근의 한계로 인하여 제대로 파악하지 못하였다. 지방자치단체의 입법과정 참여에 대하여 중앙정부와

지방자치단체의 공무원, 국회의원과 지방의원의 인식조사를 위한 설문조사도 필요했지만 접근하기가 어려워 실행하지 못하였다. 다만 기존의 연구결과를 차용하여 이를 토대로 추론하는 연구방법을 취하다보니 학문적으로 필요한 풍부한 자료를 확보하지 못한 한계가 있다. 아울러 본 연구의 주제에 대하여 연구가 많지 않아 이론적 토대를 구축하는 데도 연구자 개인의 주관성이 많이 개입되었다고 본다.

이러한 연구의 한계를 보완하기 위하여 앞으로 연구되어야 할 과제가 많다. 충분한 사례를 확보하여 <그림 1>의 연구의 개념도에서 밝힌 독립변수와 종속변수 간 인과관계의 정도에 대한 검증을 심도 깊게 진행함으로써 이론적 완성도를 높이는 것이 우선과제다. 그 밖에 연구자가 제시한 입법과정 참여 활성화 방안에 대하여 좀 더 구체적인 연구가 진행되어야 한다. 지역대표형 상원을 도입해야 한다면, 우리나라의 정치상황에서 상원과 하원의 관계와 상원과 지방자치단체의 관계를 어떻게 정립할 지, 상원의 권한은 구체적으로 어디까지 한정할 것인지에 대한 연구가 더 진행되어야 한다. 지방자치단체연합체를 구성하여 중앙정부와 대등한 지위를 확보할 필요가 있다고 한다면, 연합체 구성에 현재의 지방4단체가 어떤 역할을 해야 하는지, 그 과정에서 예상되는 문제점은 무엇인지에 대한 보다 깊은 연구도 요구된다. 법률안 발의권과 의견 제출권을 확대한다고 할 경우 중앙정부와 지방자치단체가 어떻게 세부적인 대응전략을 마련해야 하는지에 대한 연구도 앞으로 계속되어야 할 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 국회 운영위원회(2007). 「국회 입법과정의 혁신에 관한 연구」.
- 국회사무처(2002). 「중앙-지방자치단체간 권한배분의 합리화를 위한 입법기준 정립방안」.
- \_\_\_\_\_ (2003). 「국회 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여방안」.
- 국회 행정자치위원회(2007). 「지방분권특별법 전부개정법률안」 검토 보고서.
- 김명연·류지태(2000). 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」. 서울: 한국법제연구원.
- 김병기(2008). 선진국 분권화 개헌 사례 분석: 프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민. 「분권헌법-선진화로 가는 길」(최병선·김선혁 공편). 동아시아연구원.
- 김상미(2006). 지방의회의 역할 정립을 위한 실증적 연구: enabling 정부를 중심으로. 「정부학연구」 12(2). 고려대학교 정부학연구소.
- 김선혁·정원철(2008). 선진국 분권화 개헌 사례 분석: 프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민. 「분권헌법-선진화로 가는 길」(최병선·김선혁 공편). 동아시아연구원.
- 김석태(2005). 「지방분권의 근거로서 보충성 원칙의 한국적 적용」. 2005년 영·호남 공동학술대회. 한국거버넌스학회.
- 김성준·양덕순(2007). 「제주특별자치도의 성공적 추진을 위한 도의회의 역량강화」. 제주특별자치도도의회·제주지방자치학회 공동 정책세미나 자료집.
- 김성호(1997). 「지방자치단체의 국가정책결정 참여방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2004). 지방자치단체 전국 협의체의 국정참여 결과분석. 「한국지방자치학회보」 16(2). 한국지방자치학회.
- \_\_\_\_\_ (2007). 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구. 「한국지방자치학회보」 19(4). 한국지방자치학회.

- 김세진(2007). 제도적 보장이로서의 지방자치제도- 제도보장이론의 무용론에 관한 비판과 새로운 해석론적 이해. 「공법연구」 36(1). 한국공법학회.
- 김순은(2003). 지방분권과 지방선거 개선방안. 한국인문사회과학 아카데미 편. 「한국의 지방분권」. 서울: 금정.
- \_\_\_\_\_ (2005). 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형. 「지방행정연구」 19(2). 한국지방행정연구원.
- 김영수(2002). 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여방안 연구. 「지방정부연구」 6(1). 한국지방정부학회.
- 김용웅 외(1995). 「지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구」. 국토개발연구원.
- 김욱(2007). 영국 의회-지방의회간 관계의 발전과 시사점. 「세계지역연구논총」 25(3). 한국세계지역학회.
- 김용규(2007). 지역대표의회의 헌법적 의미- 미국 상원제도와 비교검토를 중심으로. 「공법학연구」 8(3). 한국공법학회.
- 김필두·류영아(2008). 「지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김해룡(2003). 지방의회의 권한. 「공법학연구」 4(1). 한국비교공법학회.
- 박수현(2005). 지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계 강화를 위한 법제정비 방향. 「지방자치법연구」 5(1). 한국지방자치법학회.
- 박영도·김수진(2005). 「독일의 법령체계와 입법심사기준」. 서울: 한국법제연구원.
- 박재욱(2009). 광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부 간 거버넌스 구축방안. 「지방행정연구」 23(1). 한국지방행정연구원.
- 박재창(2004). 국회 운영양식의 개선 방향과 과제. 「국제지역연구」. 8(2). 한국의국어대학교 외국학종합연구센터.
- 박찬표(2002). 「한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각」. 도서출판 오름.
- 박해욱·고경훈(2008). 「새시대, 정부정책의 실천과제」. 2008 하계공동학술대회 발표논문집. 한국행정학회·한국정책학회·한국지방정부학회.
- 법제처(2004). 「자치입법실무」 9.

- \_\_\_\_\_ (2008). 법령 체계와 입법 절차. 「중앙행정기관 법제업무담당자 법률교육 자료」.
- 이상희(2008). 「법령체계와 입법절차」. 법제처.
- 서문성(2008). 우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구. 「해운물류 연구」 56. 한국해운물류학회.
- 서정욱(2007). 지방자치단체의 사무에 관한 현행법의 문제점과 입법론적 고찰. 「공법학연구」 8(1). 한국비교공법학회.
- 소진광(2005. 5). 포르투갈의 지방자치와 자치특례. 「지방자치」 197. 현대사회연구소.
- 송길웅(2000). 양원제에 관한 연구. 「헌법학연구」 6(4). 한국헌법학회.
- 안성호(2005). 「분권과 참여: 스위스의 교훈」. 서울: 다운샘.
- \_\_\_\_\_ (2006). 지방자치단체의 국정참여 실태와 확충방안. 「강원광장」 71. 강원발전연구원.
- \_\_\_\_\_ (2007a). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 「한국행정학보」 제 41권 제3호. 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_ (2007b). 지방자치단체 국정참여의 실태와 확충방안-김무성 의원 등의 입법발의에 즈음하여-. 「지방자치, 왜 안 되고 있나?」. 2007. 6. 25. 김무성 · 김정권 · 유기준 의원 주최 정책토론회 발제문. 같은 토론회 자료집 14-38.
- 안영훈(2006). 「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2007). 「지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- Ahn Seong-Ho(2008), Launching Jeju Special Self-Governing Province in Korea: Its Theoretical Constructs, Historical Overview, Institutional Features, Early Impacts and Challenges. 「한국지방자치학회보」 20(2). 한국지방자치학회.
- 오동석(2002). 지방자치의 필요충분조건으로서 지방분권과 참여민주주의. 「법과 사회」 23. 법과사회이론학회.
- \_\_\_\_\_ (2008). 헌법개정과 지방자치. 「21세기 미래헌법, 무엇이 바람직한가」. 국

- 회 미래한국헌법연구회 제2회 토론회 자료집.
- 이기우(1999). 지방자치단체의 국정참여-독일의 사례를 중심으로. 「시민교육연구」 29. 한국사회과교육학회.
- \_\_\_\_\_ (2005). 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정. 「한국지방자치학회보」 17(4). 한국지방자치학회.
- \_\_\_\_\_ (2008a). 지방의회분야, 어디까지 왔다. 「지방행정」 57(652). 대한지방행정공제회.
- \_\_\_\_\_ (2008b). 선진한국을 위한 국가구조개편의 구상-연방제의 도입을 위한 기초적 논의. 「민주, 법치국가의 발전과 사회통합」. 한국법제연구원·한국공법학회 공동 국제학술대회 자료집.
- 이달곤(2005). 「지방자치단체론」. 서울: 박영사.
- 이승중(2005). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 이원(2007). 지방자치단체의 자치입법권의 한계- 일본의 학설과 판례를 중심으로. 「월간 법제」 (2007. 2.). 법제처.
- 이진원(2007a). 일본의 지방분권과 거버넌스 -지방분권개혁추진회의 사례를 중심으로-. 「세계지역연구논총」 25(3). 한국세계지역학회.
- \_\_\_\_\_ (2007b). 일본 지방분권화 정책의 쟁점 및 의의 -지방분권개혁추진회의를 중심으로. 「일본학보」 70. 한국일본학회.
- \_\_\_\_\_ (2008). 일본 지방분권화와 "시정촌(市町村)". 「일본학보」 76. 한국일본학회.
- 이환범·이수창·심상박(2006). 지방의정활동 효율성 제고를 위한 의회사무기구의 기능 및 역할 강화 방안. 「한국정책연구」 6(1). 안성: 한경대학교 행정학과.
- 임도빈(2002). 「프랑스의 정치행정체제」. 서울: 법문사.
- 임중호(2006). 입법과정의 개선 및 발전방안. 「공법연구」 34(3). 한국공법학회.
- 장영두(2006). 지방의회 사무기구의 전문화 -입법정책지원기능을 중심으로. 「한국공공관리학보」 20(1). 한국공공관리학회.
- 전영평(2008). 한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점. 「행정논총」 46(2). 서울대학교 한국행정연구소.

- 정부혁신지방분권위원회(2007). 「참여정부의 혁신과 분권: 시스템과 문화·형태의 변화」.
- 정종섭(1992). 우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책. 「법과 사회」 6. 서울: 창작과 비평사.
- \_\_\_\_\_ (2006). 「헌법학원론」. 서울: 박영사.
- 대통령자문 정책기획위원회(2004). 「중앙-지방간 협력관계 증진방안 연구」.
- 조성규(2007). 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분. 「공법연구」 36(2). 한국공법학회.
- 차미숙·박형서·정윤희(2003). 「지역발전을 위한 거버넌스 구축 및 운용방안 연구」. 국토연구원.
- 차미숙(2003). 세계화시대 OECD국가의 지역개발정책 동향과 시사점. 「OECD Focus」 (9). 대외경제정책연구원.
- 최병대(2003). 지방의회의 전문성 제고방안 -지방의원 유급제와 의회직렬 신설을 중심으로. 「지방정치의 활성화와 지방의회의 책임성 제고」. 2003년 학술대회 자료집. 한국지방자치학회.
- 최병선(2008). 선진국 분권화 개헌 사례 분석: 프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민. 「분권헌법-선진화로 가는 길」(최병선·김선혁 공편). 동아시아연구원.
- 최봉기(2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안. 「한국지방자치학회보」 17(1). 한국지방자치학회.
- 최봉기·정은영·이석원(2008). 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구. 「한국행정논집」. 한국정부학회.
- 최영출(2007). 지방의 국정참여 ; 영국에 있어서 지방자치단체의 국정참여. 「지방행정」 56(643). 대한지방행정공제회.
- 최영출·최외출(2008). 국가경쟁력과 지방분권과의 인과관계분석. 「도시행정학보」 21(2). 한국도시행정학회.
- 최인기(2001). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 최종만(2007). 「영국의 정부시스템 개혁」. 파주: 나남.
- 최진혁(2008). 지방의회 사무기구의 합리적 인사관리 방안. 「제주특별자치도의회

- 의 위상과 향후 과제」. 정책세미나 자료집. 제주특별자치도의회.
- 최창호(2003). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 최철호(2005). 지방자치단체의 국정참가제도- 일본 지방자치법 제263조의3을 소재로 해서. 「토지공법연구」 29. 한국토지공법학회.
- 하연섭(2008). 선진 5개국의 지방자치제에서 무엇을 배울 것인가. 최병선·김선혁 공편. 「분권헌법-선진화로 가는 길」. 서울: 동아시아연구원
- 하혜수·양기용(2002). 정부간 정책결정에 있어서 지방자치단체의 정책주도권에 관한 시론적 연구. 「한국행정학보」 36(3). 한국행정학회.
- 하혜수(2003). 지방자치단체 국정참여제도의 대안. 「지방자치」 178. 현대사회연구소.
- 한국법제연구원(2006). 「원활한 입법추진을 위한 입법계획제도 발전방안에 관한 연구」. 한국법제연구원.
- 한국행정학회(2005). 「경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안」. 한국행정학회.
- 행정안전부(2008). 「행정안전백서」.
- \_\_\_\_\_ (2009a). 「자치입법제도실무」.
- \_\_\_\_\_ (2009b). 영국의 지방행정계층 구조조정. 「해외 주재관 정책보고서」.
- 허영(2008). 「헌법이론과 헌법」. 서울: 박영사.
- 헌법재판소(2006). 지방자치의 헌법적 보장. 「헌법재판연구」 17.
- 홍준현(2008). 우리나라의 지방분권화 수준. 「지방행정」 57(652). 대한지방행정공제회.
- 홍준형(2007). 국가 입법·정책결정에 대한 지방자치단체의 참여. 「공법연구」 36(2). 한국공법학회.
- \_\_\_\_\_ (2008). 선진국 분권화 개헌 사례 분석: 프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민. 「분권헌법-선진화로 가는 길」(최병선·김선혁 공편). 동아시아연구원.
- 황아란(2003). 지방의회 사무기구의 인사권 확대방안. 「연구보고서」 358. 한국지방행정연구원.
- 황해봉(2008). 우리나라의 입법과정에 관한 고찰. 「월간 법제」 (2008. 1.). 법제처.

## 외국문헌

石森久廣(2000). 内閣への意見申出に対する回答. あたらしい地方自治・地方分権.  
ジュリスト増刊.

株丹達也(1993). 地方六団體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.).

Furniss, Norman(1974), The Practical Significance of Decentralization: The  
Journal of Politics 36(4)

Linder, W. & A. Vatter(2001), Institutions and Outcomes of Swiss Federalism:  
The Role of the Cantons in Swiss Politics, West European Politics,  
24(2): 95-122

Jong-Hoon Lim(1994), Constitution-Making of Unified Korea: An Institutional  
Analysis with Special Reference to the Legislative Process(unpublished  
SJD dissertation Georgetown University.

Owen E. Hughes(2003), Public Management & Administration, New York:  
PALGRAVE MACMILLAN

R. Hazell(1999), Constitutional Futures- A History of the Next Ten Years,  
Oxford; New York: Oxford University Press

Russell. M.(2001). The Territorial Role of Second Chambers. The Journal of  
Legislative Studies, 8(3)

Smith, B. (1985), Decentralization: The Territorial Dimension of The State,  
London: George Allen & Unwin.

Stoker, G.(2004), How are Mayors Measuring Up?. [www.elgnce.org.uk](http://www.elgnce.org.uk) and  
ODPM London.

## Abstract

A study on local government's participation in the legislative process.

Hoon-Cheol Jang

(Supervised by professor Duk-Soon Yang)

This article has attempted to account for local government's participation in the legislative process. In many developed countries with a long history of local government system, the central government has devolved the authority for executing the administrative affairs to local governments and allows the participation of local governments in the process of national legislation. In so doing, the opinions of local governments are reflected in national legislation. In Korea, local government's participation in the process of national legislation has received relatively little attention. For the most part, recent debates about local government's participation in the process of national legislation have tended to center around the revision of "Local Autonomy Act". Based on those researches, This paper is predicated on the notion that local government's participation in the legislative process is related to the distribution of legislative power between central and local government, the intergovernmental relations and local government structure as well as the system.

The conclusion of this study is as follows. First, central government should give certain powers to local governments, so that they can make decisions for their own areas. Second, the superior-subordinate relationship between central and local government, and between local governments should be converted into a cooperative relationship. Third, attempts should be made to change the political balance in local government institutional framework and

adopt local government organizational structures in favour of local councillors vis-à-vis executive leaders in order to make law-making process more corporate, more transparent and to invite greater involvement both within and outside the council. Finally, a territorially-representative upper chamber in the National Assembly should be established as the fundamental solution in local government's participation in the legislative process. It should be done that Local government association, Self-Governing Province, Free Economic Zone, and special local government may propose a bill concerning local autonomy and any local government participate in a legislative procedure and submit an opinion on any matter local government considers necessary to deliberate on legislation to central government and the National Assembly. Central government and the National Assembly must notify local government of the result of the deliberation. Also, Local governments try to correlate with the National Assembly for the benefit of better legislation.