

자치단체 국정통합성 확보 정책사례 연구



연구진

김지수(한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

1. 연구의 배경 및 목적

연구배경

- 현재 자치분권 로드맵은 전반적으로 자치분권 강화방안에 대한 논의가 주를 이루고 있어 국정통합성 확보 방안에 관한 논의는 필요성에 대한 당위적 언급에 그치고 있음
- 그 결과 지방분권시대로의 전환 이후 시행착오를 통해 지방분권으로 인해 발생하는 문제점들을 개선해 나갈 것이 예견됨
- 따라서 현 시점에서 국정통합성 확보 방안이 지방분권을 위한 제도설계 내에 내재될 수 있도록 하는 것이 필요함
- 이를 위해 국정통합성 확보방안 역시 지방분권형 국가형태에 맞는 방식으로 제시될 필요가 있음

연구목적

- 본 연구의 목적은 지방분권시대의 지방자치단체 국정통합성의 개념을 정립하고, 국정통합성 확보를 위한 정책사례를 조사하는 것임

2. 연구의 주요 내용

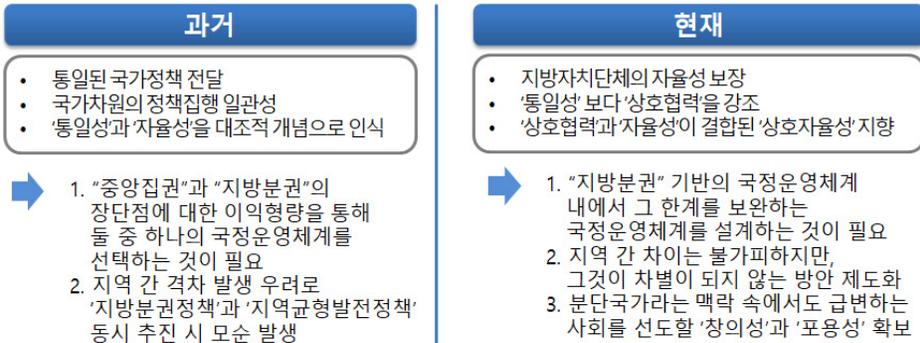
연구의 개요

- 본 연구는 크게 ① 국정통합성에 관한 개념정립, ② 국정통합성 확보 정책 유형화, ③ 각국의 국정통합성 관련 법령 조사, ④ 국정통합성 확보 정책사례 조사, ⑤ 정책제언의 5가지로 구성

□ 연구의 결과1: 국정통합성의 개념 재정의

- 따라서 본 연구에서 지방분권 시대의 국정통합성을 ‘상호자율성’ 개념에 기반 하여 재정의함
 - 본 연구에서는 국정통합성의 개념을 자율성과 상호협력이 공존하는 상호자율성으로 재정의함에 따라, 고도의 자율성을 보장하면서도 국가적 차원의 정책 일관성과 균형발전, 국민의 기본권보장 수준의 형평성 등을 유지할 수 있는 방안을 모색하고자 함
 - 상호자율성 기반의 국정통합성은 크게 ‘전국 차원의 균일한 서비스 제공’과 이를 위한 국가 및 각 지방자치단체의 ‘연대와 협력’을 핵심 내용으로 함
 - 이와 같은 국정통합성의 개념을 기존과 비교하면 다음 그림과 같음

<그림 1> 국정통합성 개념 재정의: 현재와 과거 비교



□ 연구의 결과2: 국정통합성 확보를 위한 법적 근거

- 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 스웨덴 등 주요국의 헌법 분석으로 통해 고도로 지방분권이 확보된 가운데 국정통합성을 위해 국가가 지방에 개입 하게 되는 조건은 다음과 같이 요약됨
 - 전반적으로 경제적 불평등, 안전 및 안보의 위협, 기본권 및 공적 자유 등에 대한 침해 등이 있을 경우 이를 보정하기 위한 목적에서 국정통합성 확보방

안을 명문으로 규정함

- 해외의 사례를 살펴보면, 조문의 내용 상 국정통합성을 확보하기 위해 국가의 개입 또는 보조 등을 규정하고 있으나, 지방자치단체에 고도의 자치권을 보장한다는 점에 대해서는 의문의 여지가 없음
- 이와 같은 조건은 지방자치단체의 자치권을 침해하는 것이 아니라 보다 근본적으로 국민의 기본권과 국가의 존립, 국내외 경제·사회질서의 혼란 예방, 경제적 불균형의 해소 등과 같은 목적을 달성하기 위한 최소한의 장치로서 역할을 수행함

□ 연구의 결과3: 국정통합성 확보 방안의 유형

- 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국, 스페인, 스위스, 스웨덴 등 주요국 사례 분석을 통해 도출한 국정통합성 확보 방안의 유형은 크게 다음과 같이 요약됨

<표 1> 국정통합성 확보 방안의 유형

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성 강조	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력 강조	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

- 유형별 분석대상 국가의 리스트는 다음과 같음

<표 2> 유형별 분석대상 사례

구분	국가	사례명
① 중앙-지방 간 협약형	영국	<ul style="list-style-type: none"> • 잉글랜드 중앙-지방 파트너십 회의(Central-Local Partnership Meeting, CLPM) • 중앙-지방연합기구(Combined Authority)·지역민관협의체(Local Enterprise Partnership, LEP) 간 분권협상(Devolution Deal)

구분	국가	사례명
	일본	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방 협의의 장 • 지방행정연락회의
② 국가사무 수행 지방기관 운영형	영국	<ul style="list-style-type: none"> • 지역정부청(Government Offices for the English Regions, GOs) • 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)
	스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 렌부(Län), 주지사(landshövding) 및 렌행정위원회(Länsstyrelse: county administrative board)
	프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 국가파견 지방자치단체장(préfet)
③ 국정통합성 전달기구 구성형	미국	<ul style="list-style-type: none"> • 백악관 정부간관계실(Office of Intergovernmental Affairs) • 주 정부의 정부간 관계실(Office of Interogvnermental VA Affairs) • 정부 간 관계 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)
④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형	독일	<ul style="list-style-type: none"> • 광역자치단체협의회(Deutsche Landkreistag) • 독일기초자치단체연합(Deutsche Städte-und Gemeindebund, DStGB) • 독일도시연합(Deutscher Städtetag, DST) • 연방지방자치단체총연합회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)
	영국	<ul style="list-style-type: none"> • 스코틀랜드 지역계획 파트너십(Community Planning Partnership, CPP)
	미국	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전분야 협력을 위한 현장합동사무처(Joint Field Office)

○ 각 제도의 장단점 분석 결과는 다음의 표와 같이 요약됨

<표 3> 국정통합성 확보 방안의 장단점

유형	장점/단점
① 중앙-지방 간 협약형	<ul style="list-style-type: none"> • 장점: 고도의 지방분권을 유지하면서도, 동시에 국정통합성을 이룰 수 있기 때문에 상호자율성에 기반한 국정통합성 확보를 위해 가장 이상적인 방법일 수 있음 • 단점: 방의 자율성이 고도로 보장되고, 중앙-지방 간 수평적

유형	장점/단점
	관계가 정립된 뒤 실시되지 않는다면, 형식적인 중앙-지방 간 협약이 이루어지게 될 수 있음. 이 경우 중앙-지방 간 수직적 관계가 해소될 수 없음
② 국가사무 수행 지방기관 운영형	<ul style="list-style-type: none"> • 장점: 분권화된 국가에서 국가사무를 지역차원에 통일되게 제공하면서도, 지역의 목소리를 반영할 수 있는 체계화된 집행기구를 설립·운영한다는 특징임. 즉, 집행력과 상호자율성에 기반 한 국정통합성을 확보할 수 있음 • 단점: 국가의 분권수준이 낮을 경우 오히려 중앙집권을 강화시키는 방법으로 활용될 수 있음
③ 국정통합성 전담기구 구성형	<ul style="list-style-type: none"> • 장점: 국가-지방 간 고도의 자율성을 보장할 수 있음 • 단점: 기구의 특성 상 이 방법만으로는 사실상 실효성 있는 국정통합성을 확보하는 데 한계가 있음. 단지 정무적 역할만을 수행할 뿐, 집행력 등을 확보하는 데 한계가 있음
④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형	<ul style="list-style-type: none"> • 장점: 자율적인 선택에 따른 협력 가능 • 단점: 국정통합성 확보의 가능성은 비교적 낮은 편임, 중앙집권적 국가형태에서도 활용 가능하며, 분권수준이 낮을 경우 형식적인 형태로 운영될 가능성이 있음

정책제언

- 헌법 및 법령 상 국정통합성 확보 관련 조문 제정 필요
- 국가-지방사무 배분 및 지방분권 수준 고도화에 따른 단계별 맞춤형 국정통합성 확보방안 모색이 필요

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 필요성	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적 및 필요성	7
제2절 분석대상 및 내용	9
1. 분석대상	9
2. 분석내용	11
제2장 국정통합성에 관한 이론적 논의	13
제1절 정부 간 관계와 지방분권	15
1. 정부 간 관계의 개념 및 유형	15
2. 권한배분의 유형 및 장단점 분석	18
제2절 상호자율성에 기반한 국정통합성 개념 정립 ..	23
1. 지방분권시대의 정부간관계 재정립: 상호자율성(mutual autonomy)	23
2. 지방분권시대의 국정통합성 개념 재정립	25
제3장 해외 법제도 분석 및 유형화	29
제1절 주요국의 국정통합성 관련 법적 근거	31
1. 독일의 국정통합성 관련 헌법	31
2. 스페인 국정통합성 관련 헌법	37
3. 이탈리아 국정통합성 관련 헌법	42
4. 프랑스 국정통합성 관련 헌법	43
5. 소결론	45



제2절 국정통합성 확보방안 유형화	47
1. 선행연구 분석결과	47
2. 국정통합성 확보방안 유형화	48
제4장 국정통합성 확보 정책사례	53
제1절 분석틀	55
제2절 중앙-지방 간 협약형	57
1. 개념 및 속성	57
2. 해외사례	58
3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성	71
제3절 국가사무 수행 지방기관 운영형	76
1. 개념 및 속성	76
2. 해외사례	77
3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성	82
제4절 국정통합성 전담기구 구성형	85
1. 개념 및 속성	85
2. 해외사례	86
3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성	88
제5절 중앙-지방 간 거버넌스 운영형	89
1. 개념 및 속성	89
2. 해외사례	90
3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성	95





제5장 정책제언	97
제1절 연구결과 종합	99
1. 국정통합성 개념의 재정립	99
2. 법제도적 차원에서의 국정통합성 확보 조건	100
3. 사례분석결과 종합	102
제2절 정책제언	106
1. 국정통합성 관련 법제(개정) 필요	106
2. 국내 실정에 맞는 단계별 국정통합성 확보방안의 모색 필요	107
【참고문헌】	109
【부록1】 중앙-지방 간 인사교류(일본)	113
【부록2】 영국 지방정부 구성 및 운영 관련 법적 근거	115

표 차례

한국지방행정연구원

<표 1-1> 자치분권 종합계획의 6대 전략과 33개 과제 ...	4
<표 1-2> 자치분권 종합계획 중 국정통합관련 전략 및 과제	7
<표 1-3> 국가통치유형별 지방정부 권한 형태 및 사례	10
<표 1-4> 보고서의 구성	11
<표 1-5> 국정통합성 확보방안 유형화	12
<표 2-1> Wright의 정부 간 관계 모형 특징	16
<표 2-2> 중앙집권과 지방분권의 장단점	22
<표 3-1> 독일 기본법의 국정통합성 조항1: 포괄적 규정	31
<표 3-2> 독일 기본법의 국정통합성 조항2: 전속적·경합적 입법영역	33
<표 3-3> 스페인헌법의 국정통합성 조항	39
<표 3-4> 이탈리아 헌법의 국정통합성 조항	43
<표 3-5> 프랑스 헌법의 국정통합성 관련 조항	44
<표 3-6> 분야별 지방분권 및 국정통합성 확보방안 (유형화)	49
<표 3-7> 국정통합성 확보방안 유형화	51
<표 4-1> 제4장의 분석대상 사례	55
<표 4-2> 국정통합성 확보방안 유형 1: 중앙-지방 간 협약형의 속성	58
<표 4-3> 중앙-지방 파트너십회의(CLPM)을 통해 수립된 제도	59
<표 4-4> 지역발전 분권 추진 경과	60
<표 4-5> 근거법령	61
<표 4-6> 분권협상을 통해 결정된 중앙정부 지원 및 관리제도	63



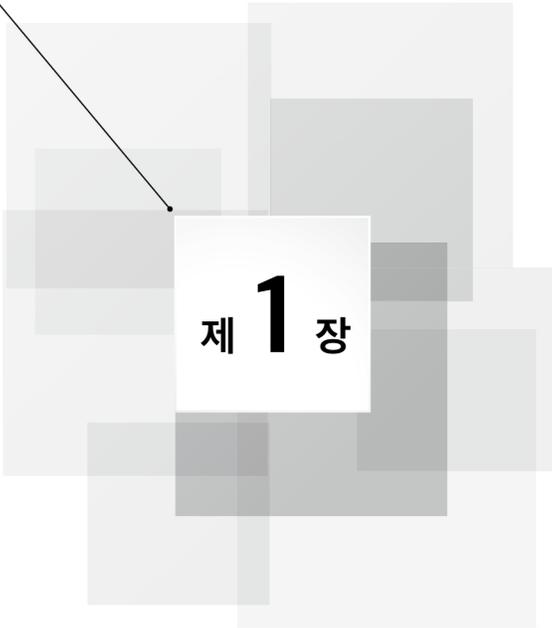
<표 4-7> 국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률	65
<표 4-8> 일본 중앙-지방협의의 장 논의 내용	68
<표 4-9> 지방행정연락회의 법	69
<표 4-10> 중앙-지방 간 협약에 대한 일본의 관계 법조문	72
<표 4-11> 국정통합성 확보방안 유형 2: 국가사무 수행 지방기관 운영형의 속성	77
<표 4-12> 렌행정위원회 관련 조문	81
<표 4-13> 국정통합성 확보방안 유형 3: 국정통합성 전담기구 구성형의 속성	85
<표 4-14> 국정통합성 확보방안 유형 4: 중앙-지방 간 거버넌스 운영형의 속성	90
<표 4-15> 근거법령	93
<표 5-1> 국정통합 관련 법안(가안)	106

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 자치분권-국가균형발전의 관계: 모순 or 상호보완	6
<그림 2-1> 한국의 중앙-지방 간 관계모형: 과거-현재-미래	18
<그림 2-2> 집중과 분산의 구조도	18
<그림 2-3> 중앙집권과 지방분권의 구조도	19
<그림 2-4> 중앙-지방 간 상호자율성의 개념도	25
<그림 2-5> 국정통합성에 대한 개념의 변화와 특징 ..	27
<그림 4-1> 국가와 지방의 협의의 장의 운영시스템 ..	68
<그림 4-2> 스웨덴의 지방자치 체계	79
<그림 4-3> 미국 정부간관계자문위원회 사무국 조직도	87





제 **1** 장

서론

제1절 연구배경 및 필요성

제2절 분석대상 및 내용

KRILA

제1장

서론

제1절 연구배경 및 필요성

1. 연구배경

□ 지방분권과 국가균형발전에 대한 국가비전

- 지방분권과 균형발전은 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있게 하는 최고의 국가발전전략(청와대, 2018.03.21.)
 - 지방자치 실시 이후 약 20여 년 간 역대 정부는 지방자치와 국가균형발전에 관한 정책을 수립·시행해 왔음. 그러나 수도권 집중현상과 지방자치단체 재정자립도·자립도 문제, 중앙-지방 간 힘의 불균형 문제는 여전히 난제로 남아 있음
 - 문재인 정부는 지방분권과 국가균형발전을 강조하며, 실질적인 지방분권을 위해 정부의 시스템을 근본적으로 변화시키고자 함. 이와 같은 측면에서 역대정부에 비해 실천할 수 있는 대안의 모색에 적극적으로 앞장서고 있음
 - (국정과제74) 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화
 - (국정과제75) 지방재정자립을 위한 강력한 재정분권
 - (국정과제78) 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 등
 - 대통령소속 자치분권위원회는 이와 같은 대통령의 의지를 실천하기 위한 자치분권 종합계획을 수립함(자치분권위원회, 2018)
 - 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제5조에 따라 자치분권위원회는 2017년 10월 자치분권 로드맵 초안을 발표하고, 2018년 3월까지 의견을 수렴하여 동년 4월~8월 심의·의결을 거침. 그 결과 2018년 8월 24일 최종의결하여, 최근 자치분권 종합계획(초안)을 발표함(자치분권위원회, 2018)

- 6대 전략과 33개 과제를 개발하고, 각 과제별 추진일정 및 주무부처를 명시함
- 행정안전부는 지방분권 및 국가균형발전 정책 전반을 총괄함

<표 1-1> 자치분권 종합계획의 6대 전략과 33개 과제

추진전략	과제명
1. 주민주권 구현	1-1. 주민참여권 보장 1-2. 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 1-3. 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 1-4. 조례 제·개정외 주민직접발안제도 도입 1-5. 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 1-6. 주민투표 청구대상 확대 1-7. 주민참여예산제도 확대
2. 중앙권한의 획기적 지방이양	2-1. 중앙-자치단체 간 사무 재배분 2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입 2-4. 특별지방행정기관 정비 2-5. 대도시 특례 확대 2-6. 광역단위 자치경찰제 도입 2-7. 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3. 재정분권의 강력한 추진	3-1. 국세·지방세 구조개선 3-2. 지방세입 확충 기반 강화 3-3. 고향사랑 기부제 도입 3-4. 국고보조사업 개편 3-5. 지방교부세 형평기능 강화 3-6. 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4. 중앙-지방 및 자치단체간의 협력강화	4-1. 중앙-지방 협력기구 설치·운영 4-2. 자치단체 간 협력 활성화 지원 4-3. 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	5-1. 지방의회 인사권 독립 및 의정확동정보 공개 5-2. 자치조직권 강화 및 책임성 확보 5-3. 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 5-4. 지방공무원 전문성 강화 5-5. 지방재정운영의 자율성 제고

추진전략	과제명
	5-6. 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 5-7. 자치분권형 평가체계 구축 5-8. 자치단체 형태 다양화
6. 지방행정체제 개편과 지방선거 제도 개선	6-1. 지방행정체제 개편방안 모색 6-2. 지방선거제도 개선방안 모색

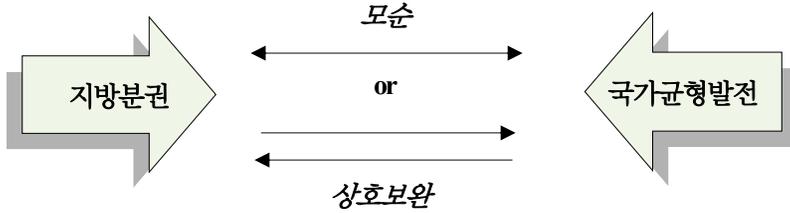
* 자료: 자치분권위원회(2018).

□ 지방분권과 국가균형발전, 지방분권의 정밀한 설계를 통해 실현 가능

- 지방분권과 국가균형발전은 상호 모순되는 목표로 해석될 수 있으나, 실질적으로는 상호보완적인 목표라고 볼 수 있음
 - 지방분권과 국가균형발전은 상호 모순되는 목표로 해석될 수 있음. 지방분권은 대체로 지방정부의 자율성을 강화하고, 그에 대한 책임성을 요구하는 구조를 지니기 때문에 필연적으로 지방정부 간 격차가 발생된다고 보기 때 문임
 - 그러나 그간 국가가 독점해 온 권한을 지방과 나눈다는 의미로 지방분권을 정의할 때 지방분권과 국가균형발전이 반드시 모순되는 목표라고 볼 수는 없음. 각 지방과 국가가 협력을 통해 국가 전반의 균형발전을 도모할 수 있 기 때문임
- 지방분권시대가 도래한다고 하더라도 국정통합성 확보 및 국가균형발전을 위한 방안의 모색은 반드시 필요함
 - 지방분권이 고도로 보장되는 연방제 국가에서도 국정통합성 확보를 위한 제도와 사무배분의 기준은 반드시 존재하며, 심각한 지역 간 격차로 인해 발생될 수 있는 국민의 최저생활수준 미보장의 문제를 해소하기 위한 방안 은 존재함
 - 따라서 지방분권의 방안을 실무적 차원에서 논의해야 한다면, 반드시 국정 통합성 및 국가균형발전 확보방안이 논의될 필요가 있음. 이는 지방분권에 대한 정책 수용성 차원에서도 고려되어야 하는 사안임

- 그러나 그 방안은 중앙집권 방식으로서의 회귀가 아닌 지방분권의 정밀한 설계를 통한 확보 방식으로 제시되어야 할 것임

<그림 1-1> 자치분권-국가균형발전의 관계: 모순 or 상호보완



- 지방분권형 국가의 국정통합성 확보에 관한 과제와 연구 필요성
 - 자치분권 종합계획의 6대 전략 중 대부분은 대체로 지방분권을 강화하는 방안으로서 지방자치단체, 지방의회, 주민의 역할을 재 정의하고 있음
 - 이 중 ‘중앙-지방 및 자치단체 간 협력 강화’ 전략에 포함된 ‘중앙-지방 협력기구 설치·운영’과 ‘자치단체 간 협력 활성화 지원’은 국가의 국정통합성 확보를 위한 방안에 관한 내용을 포함함
 - 그러나 국정통합성 확보방안에 대한 선행연구는 매우 미미한 실정
 - 따라서 국정통합성 확보방안 모색을 위한 초기 연구로서 정책개발에 활용할 수 있는 해외사례를 조사를 실시할 필요가 있음

<표 1-2> 자치분권 종합계획 중 국정통합관련 전략 및 과제

구분	추진일정				관련법령	주무부서
	'18	'19	'20	'21-'22		
전략4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화						
4.1. 중앙-지방 협력기구 설치·운영						
○ 지방자치법 상 설치 근거 마련	■	■			지방자치법	행안부
○ 개별법 제정	■	■	■	■	(가칭)중앙-지방협력기구 설치법	
4.2. 자치단체 간 협력 활성화 지원						
○ 특별지방자치단체 제도 도입	■	■			지방자치법	행안부
○ 자치단체 간 협약제도 마련 및 법제화	■	■	■	■		
○ 자치단체 간 협약 등 시범사업 추진			■	■		

* 자료: 자치분권위원회(2018).

2. 연구목적 및 필요성

본 연구의 목적 및 필요성

- 본 연구의 목적은 지방분권시대의 지방자치단체 국정통합성의 개념을 정립하고, 국정통합성 확보를 위한 정책사례를 조사하는 것임
 - 지방분권의 구체적인 그림을 그려나가는 초기 단계에서 벌써 국정통합성 확보방안을 논의하는 것이 시기상조로 보일 수 있음
 - 그러나 현재 자치분권 로드맵은 전반적으로 자치분권 강화방안에 대한 논의가 주를 이루고 있어 국정통합성 확보 방안에 관한 논의는 필요성에 대한 당위적 언급에 그치고 있음. 또한 자치분권의 총론에 대한 논의는 있으나, 각론에 대한 심층적 정책개발에 이르지 못한 상황임

- 그 결과 지방분권시대로의 전환 이후 시행착오를 통해 지방분권으로 인해 발생하는 문제점들을 개선해 나갈 것이 예견됨
- 이와 같은 문제를 예방하기 위해서 지방분권과 국정통합성은 반드시 함께 고민되어야 할 사안임. 국정통합성 확보 방안이 자치분권을 위한 제도설계 내에 내재될 수 있도록 하는 것이 필요함. 이를 위해 국정통합성 확보방안 역시 지방분권형 국가형태에 맞는 방식으로 제시될 필요가 있음

연구결과 활용에 대한 기대

- 본 연구의 결과물은 향후 지방분권시대의 지방자치단체 국정통합성의 개념을 정립하고, 「(가칭) 중앙-지방협력기구 설치법」 제정 및 「지방자치법」 개정 등을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대함

제2절 분석대상 및 내용

1. 분석대상

□ 해외사례연구 필요성

- 대한민국은 중앙집권형 단방제 국가로 운영되어 왔기 때문에 지방분권시대에 맞는 지방자치단체 국정통합성 확보 방안이 부재함
- 해외사례 분석을 통해 국내로의 적용가능성을 모색하는 것이 필요
 - 국내외 달리 해외에서는 <표 1-3>과 같은 다양한 형태의 지방분권형 국가들이 있음. 각국은 저마다의 맥락에서 해당 국가의 환경 및 역사 등을 반영하여 지방분권 속에서도 국정통합성을 확보하기 위한 방안을 제도적으로 모색함
 - 선행연구를 통해 지방자치단체 국정통합성의 개념을 정립하고, 국정통합성 확보 관련 법령을 조사함. 법령조사결과를 토대로 국정통합성 확보의 조건을 도출
 - 또한 국정통합성 확보 방식의 유형을 도출하여 유형별 국정통합성 확보 정책사례를 조사하고, 국내 상황에 맞는 방안을 탐색하는 것이 필요함

<표 1-3> 국가통치유형별 지방정부 권한 형태 및 사례

국가 통치유형	지방정부의 권한	사례(지역정부 유형)
연방정부형 모델	주의 권한이 광범위(보충성원칙): 보통선거 방식의 지역의회 구성, 주의 예산권, 입법권, 과세권 등을 포괄적으로 보장	독일, 오스트리아, 스위스, 미국 등
지역정부형 모델 지역정부 중심의 (준연방제) 단일국가 (Regionalised states)	정치적, 역사적 배경에 따라 각 지역정부의 독립성이 고도로 보장: 보통선거 방식을 지역의회가 구성되며, 단일국가 임에도 연방제에 준하는 예산권, 과세권을 보유함	스페인, 이탈리아, 영국(스코틀랜드) 등
지방자치 강화형 모델 지방분권형 단일국가 (Devolving unitary states)	분권수준에 따라 차이는 있으나 3가지 유형 중 지방정부의 권한이 가장 제한적임. 보통선거로 지역의회를 구성하나, 예산권, 과세권이 제한적이며, 중앙정부에 대한 의존도가 높음	프랑스, 일본, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 포르투갈, 그리스 등

* 자료: CEMR(1999); 박해욱 외(2018)

분석대상국가

- 국가의 유형을 <표 1-3>와 같이 국가통치유형에 따라 ① 연방제정부형 국가, ② 지역정부 중심의 단일국가, ③ 지방분권형 단일국가, ④ 중앙집권형 단일국가의 4가지로 구분함. 이때 지방분권이 되지 않은 상태인 중앙집권형 단일국가를 제외한 3개 국가통치유형별로 고르게 배분함
 - 이 중 국가의 선정기준은 선행연구 및 각국 정부간행물과 법령 등에 대한 1차 국가별 자료 스크리닝을 통해 국내로의 시사점을 가지는 제도가 있고, 자료접근가능성이 우수한 국가를 선정함
- 분석대상국가: 이탈리아, 스페인, 독일, 미국, 영국, 프랑스, 일본, 스웨덴
 - 국정통합성 확보의 조건 : 헌법에 명문으로 국정통합성 관련 내용 및 그 조건을 규정한 독일, 이탈리아, 스페인, 프랑스를 분석함
 - 국정통합성 확보방안 유형: 제2장 이론적 논의 및 제3장 해외법제도 분석을 토대로 도출한 지방분권시대의 국정통합성 확보방안 유형별로 각국의 사례를 조사함(미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 스웨덴 등)

2. 분석내용

□ 연구개요

- 본 연구는 크게 ① 국정통합성에 관한 개념정립, ② 국정통합성 확보 정책 유형화, ③ 각국의 국정통합성 관련 법령 조사, ④ 국정통합성 확보 정책사례 분석, ⑤ 정책제언의 5가지로 구성
 - 향후 지방분권시대의 도래 시 예견되어 있는 국정통합성 확보방안 모색에 대한 사회적 요구를 반영하여, 국정통합성에 관한 개념정립 및 유형화가 필요함. 이를 위해 현 시점에서 선제적으로 이론적 바탕을 마련하는 것이 필요함
 - 유형화에 따라 각 유형별로 국정통합성 확보 정책사례를 조사함. 또한 조사 시 관련 법적 근거를 조사 내용에 포함할 예정
 - 이와 같은 분석을 통해 국내의 분권화 모형에 적합한 대안을 제시할 수 있을 것으로 보임

<표 1-4> 보고서의 구성

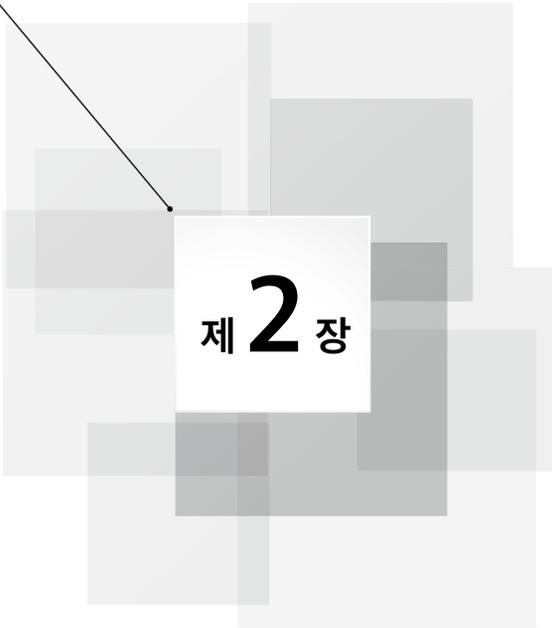
장	구성내용
제1장	제1장 서론 제1절 연구배경 및 필요성 제2절 조사대상 및 내용
제2장	제2장 국정통합성에 관한 이론적 논의 제1절 정부간 관계와 지방분권 제2절 상호자율성에 기반한 국정통합성 개념 정립
제3장	제3장 해외 법제도분석 및 유형화 제1절 주요국 국정통합성 관련 법적 근거 제2절 국정통합성 제도 유형화
제4장	제4장 국정통합성 확보 정책사례 제1절 분석틀 제2절 중앙-지방 간 협약형 제3절 국가사무 수행 지방기관 운영형 제4절 국정통합성 전담기구 구성형 제5절 중앙-지방 간 거버넌스 운영형
제5장	제5장 정책제언 제1절 분석결과 종합 제2절 정책제언

○ 국정통합성 확보방안의 유형

- 제2·3장의 연구결과를 토대로 도출된 국정통합성 확보방안 유형은 크게 4가지로 구성됨
 - 4가지 유형: ① 중앙-지방 간 협약형, ② 국가사무 수행 지방기관 운영형, ③ 국정통합성 전담기구 구성형, ④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형
- 각 사례의 공통점은 중앙-지방 사무를 명확히 구분하되, 자율성이 보다 강조되는 방식은 ①, ②, 상호협력이 강조되는 방식은 ③, ④임. 또한 기구 유형 면에서 행정조직 설치를 통해 국정통합성을 확보하는 방식은 ②, ③, 위원회(협의체)조직 설치를 통해 국정통합성을 확보하는 방식은 ①, ④임
- 제4장에서는 유형별 사례 및 장·단점을 분석, 국내로의 적용가능성 등을 논의함

<표 1-5> 국정통합성 확보방안 유형화

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성 강조	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력 강조	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형



제 2 장

국정통합성에 관한 이론적 논의

제1절 정부 간 관계와 지방분권

제2절 상호자율성에 기반 한 국정통합성 개념 정립

KRILA

제 2 장

국정통합성에 관한 이론적 논의

제1절 정부 간 관계와 지방분권

1. 정부 간 관계의 개념 및 유형

- 정부 간 관계(Inter-Governmental Relations, IGR)와 권한의 배분
 - ‘정부 간 관계’의 사전적 정의와 권한의 배분
 - ‘정부 간 관계’라는 표현사용의 시작이 언제인지는 불명확하지만,¹⁾ 보편적으로 모든 계층과 유형의 정부 간 발생하는 상호작용과 행위의 총체로 정의됨(Anderson, 1960; Wright, 1978)
 - 그러나 정부 간 관계가 국가체제 또는 국정운영체제의 개편과 관련하여 논의될 때, 정부 간 관계는 반드시 공식적 권한의 배분(the distribution of power)과 연계되어 논의됨(Horie, 1996; Jun & Wright, 1996; Colomer, 2002; Cameron & Simeon, 2002)
 - 중앙-지방 간 관계에 관한 이론적 논의
 - Wright(1978)의 정부 간 관계 모형은 연방제형 국가인 미국의 연방-주-지방 정부의 상호관계를 조직·인사·재정 등 다양한 차원에서 정의한 것으로, 가장 대표적이고, 현재까지 가장 많이 논의된 정부 간 관계모형이라고 볼 수 있음
 - 권위분리형모형(seperated authority model): 연방-주의 관계에서 상호 대등하고 독립된 관계로, 주-지방의 관계는 종속적 관계
 - 포괄권위형모형(inclusive authority model): 연방-주-지방정부가 수직적 계

1) 1937년 Snider 교수가 미국정치학회보에서 처음으로 사용했고, Anderson도 유사한 시기에 이 용어와 개념을 사용하였으나, 1968년 Intergovernmental Cooperation Act가 법률로 제정되면서 공식적인 용어로 사용되기 시작함(Wright, 1988; 정세욱, 1997).

충성을 가지는 관계로, 하위정부는 상위정부에 내포되는 관계

- 권위중첩형모형(overlapping authority mode): 연방-주-지방정부가 각자의 영역을 가진 독립된 정부로 존재하면서도 동시에 상호 의존하는 관계²⁾

<표 2-1> Wright의 정부 간 관계 모형 특징

구분	권위분리형	포괄권위형	권위중첩형
개념 및 행태	연방-주: 독립성, 대등 주-지방: 종속성	연방-주-지방 : 수직적 계층성	연방-주-지방: 상호의존 + 독립성 (상호자율성)
조직	독립	종속	교류
인사	분리	종속	교류
재정	분리	종속	상호의존

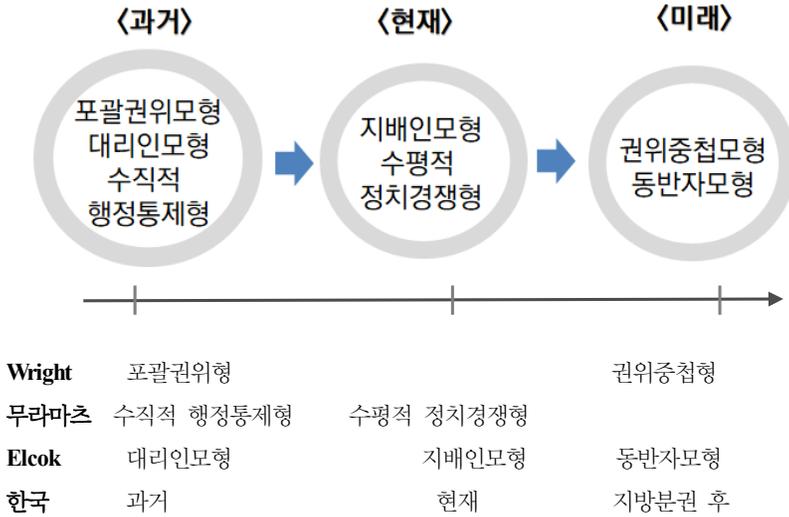
* 자료: Wright(1978), 이달곤(2004)

- 이후 미국에서는 Wright의 모형을 기반으로 정부 간 또는 정부-민간 간의 연결망을 통해 문제해결 및 일처리 능력을 제고하는 관리방안을 모색하는 단계로 나아감(Shafritz, 1998)
- 그러나 Wright(1978)의 모형은 연방제 국가인 미국의 사례를 기반으로 하고 있기 때문에 국내의 사례로 적용시 연방-주-지방의 관계를 국가-광역-기초의 관계로 대입해 적용하는 데에는 한계가 있지만, 하나의 국가 안에서 다양한 차원의 정부 간 관계와 그에 대한 관리의 방향을 설정하는데 중요한 모델로 평가됨
- 무라마츠(1991)는 일본의 제도에 대한 분석을 토대로 중앙-지방간 관계를 비교하고, 간명하게 수직적 행정통제형과 수평적 정치경쟁형 모형으로 이원화하였음

2) 이러한 관계를 가리켜 각자 자율성을 유지하면서도 상호 협력하는 상호자율성(mutual autonomy)을 의미함(Huntington, 2006). 이 개념은 국내의 윤태범 외(2004)의 연구에서 부패방지를 위한 정부-민간기구 간 관계구축 방안의 지향점으로 정부-시민단체 간 배타성이나 교립이 아닌 서로 작용하면서도 서로의 경계와 영역을 각각 유지하는 것을 말하는 것으로 활용되기도 했음

- 수직적 행정통제모형: 기관위임사무가 많고, 보조금에 의해 통제. 지방의 인사행정을 중앙이 통제
- 수평적 정치경쟁모형: 중앙-지방은 정치경쟁(교섭)을 통한 상호의존적 관계로 해석
- 무라마츠는 일본의 중앙-지방 간 관계가 수직적 행정통제모형에서 수평적 정치경쟁모형으로 변화되었으나, 향후 Wright의 권위중첩모형과 같이 독립적이면서도 상호의존적 관계로 개선될 필요가 있다고 봄
- Elcok(1994)는 중앙-지방 간의 관계에 집중하여 정부 간 관계 모형을 제시함
 - 대리인모형(Agency mode): 지방정부는 중앙정부의 대리인(agency)으로, 수직적 관계
 - 동반자모형(Partnership model): 중앙정부와 지방정부는 주민서비스를 제공하는 동반자관계(partnership)
 - 지배인모형(Stewards model): 중앙정부의 권한배분에 따른 자율권의 범위 내에서 지방정부는 지방을 관리함
 - 단방제 국가인 국내의 경우 Elcok(1994)의 모형은 비교적 적용이 용이하다는 장점이 있음
- 한국의 중앙-지방 간 관계에 대한 평가 및 지향점
 - 한국의 중앙-지방 간 관계는 전통적으로 포괄권위형, 수직적 행정통제모형, 대리인모형에 해당되는 관계로 평가되어 왔음. 그러나 비교적 지방자치가 강화되고 있는 현재의 관계는 중앙정부로부터 지방자치단체가 어느 정도 자율권은 가지지만 여전히 중앙의 통제가 존재하는 지배인모형에 가깝다고 볼 수 있음
 - 지방분권 이후의 관계는 협력과 자율성에 기반 한 권위중첩형, 동반자모형의 방향으로 변화될 필요가 있음

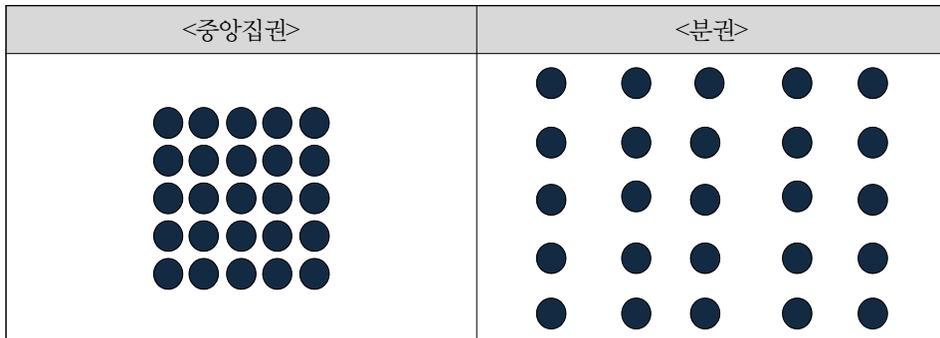
<그림 2-1> 한국의 중앙-지방 간 관계모형: 과거-현재-미래



2. 권한배분의 유형 및 장단점 분석

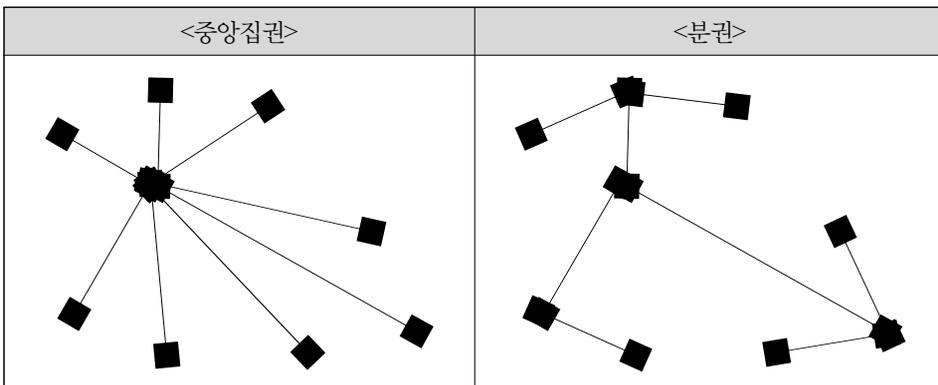
- 권한의 배분: 중앙집권(centralization)과 지방분권(decentralization)
- ‘centralization’과 ‘decentralization’의 개념
 - ‘centralization’과 ‘decentralization’는 ‘집중’과 ‘분산’의 구조를 의미함

<그림 2-2> 집중과 분산의 구조도



- 이와 같은 구조를 조직에 적용하면, 조직의 의사결정권한이 어떤 구조로 분배되어있는지를 의미함. 따라서 조직 차원에서 ‘centralization’은 권한의 중앙 집중을 의미하는 중앙집권으로, ‘decentralization’은 중앙에 집중되었던 권한을 분산하는 분권을 의미하게 됨(위키피디아, 검색일: 2018.10.25.)
 - 중앙집권(centralization): 조직의 활동, 특히 계획 및 의사결정 관련 활동이 특정 위치의 집단(또는 개인)에게 집중되는 것
 - 분권(decentralization): 조직의 활동, 특히 계획 및 의사결정 관련 활동이 중앙이 신뢰할 수 있는 그룹의 범위 내에서 분산 또는 위임되는 것
- 중앙-지방 간 관계에서 ‘중앙집권’과 ‘분권’의 개념과 지방분권화
- 국가 내에서 중앙-지방 간 관계를 권한의 집중과 분산의 구조로 구조화한다면, ‘중앙집권’과 ‘지방분권’으로 구분됨
 - 전통적으로 중앙정부에 정치 및 행정 권한이 집중되고(일원화), 지방정부는 중앙정부의 권한을 대행하는데 그치는 포괄권위형, 수직적 행정통제형, 대리인모형의 국가는 중앙집권적 성향이 강하다고 볼 수 있음
 - 이에 비해 권한이 중앙과 지방에 골고루 분산되어 지방정부의 독립성·자율성을 보장하면서 상호 의존적 관계가 형성되는 형태는 상대적으로 지방분권적 성향이 강하다고 볼 수 있음

<그림 2-3> 중앙집권과 지방분권의 구조도



- 중앙-지방 간 관계에서 특히 중앙집권적 국가의 지방분권화 현상이 나타남
 - 프랑스와 일본 등 단방제 국가의 국정운영체제 개혁, 기타 개발도상국 국가들의 국정운영체제 개혁 등의 방향으로 제시³⁾
- 이와 같은 현상은 지방이 국가로부터 분리 독립되는 것을 의미하는 것은 아니며, 국가라는 테두리 안에서 정부가 가지는 정책결정권한, 의회가 가지는 입법권한 등을 배분함으로써 더 큰 참여를 통해 효율성, 다양성 등을 보장하는 정부시스템을 구축하기 위한 변화로 인식됨(UNDP, 1999)

□ 중앙집권과 지방분권의 영향요인 및 장·단점

○ 중앙집권과 지방분권의 영향요인

- 현대정부의 지방분권화 경향은 다음과 같은 집중화 또는 분권화 경향의 영향요인과 밀접한 관계를 맺음(안용식 외, 2006; 김운식, 2007)
 - 집중화 경향: ① 외부환경변화에 따른 위기가 존재하여 일사분란한 행정 이 요구 ② 국가 전체적으로 통일된 행정 요구 ③ 조직규모가 작고 역사가 짧은 신설조직 ④ 정보가 특정인 또는 기관에 집중
 - 분권화 경향: ① 조직규모의 확대로 통솔범위 문제 발생 ② 다양하고 전문화된 업무를 신속히 처리하는 것이 필요 ③ 지역특수성 및 창의성 필요 ④ 민주적 참여요구 및 정보 투명성 강화
- 우리나라의 경우, 분단국가라는 특수성으로 인하여 일사분란하고 통일된 행정을 요구하는 경향은 있으나, 현재 분권화 경향을 불러일으키는 4가지 요인에 관한 사회적 요구가 매우 높은 상태라고 볼 수 있음. 따라서 우리나라에서도 분권화에 대한 요구가 높아지고 있으며, 세계적인 추세와 비슷한 경향을 보임

○ 중앙집권과 지방분권의 장·단점

- 비록 현대정부에서 지방분권화 경향이 나타나고 있지만, 중앙집권과 지방분

3) 분권화는 1980년대 혁명적 메가트렌드(revolutionary megatrend)로, 정부 구조조정을 통해 지방분권 및 책임 분담을 하는 것을 세계적 추세로 평가됨(Cummings, 2002; Conyers, 2006)

권은 장·단점을 가지고 있음(김운식, 2007)

- 중앙집권의 장점: 운영방식에 따른 차이가 발생할 수는 있으나, 일반적으로 ① 행정기능별 전문화, ② 전쟁 등 국가위기 상황에 대한 신속대처가 능성이 높음. ③ 정책추진의 통일성 확보, ④ 행정기능의 중복 및 낭비 해소로 행정효율성 확보, ⑤ 지역불균형 발전 가능성 낮다는 점 등이 제시됨
 - 중앙집권의 단점: 운영방식에 따른 차이가 발생할 수는 있으나, 일반적으로 ① 조직구성원의 창의성 및 도전적 사고방식 저해 가능성이 높음. ② 지역특수성 반영이 어려우며, ③ 다양성 확보가 어렵고, ④ 참여자가 비교적 적으므로 민주성이 상대적으로 제한되는 구조임
 - 지방분권의 장점: 운영방식에 따른 차이가 발생할 수는 있으나, 일반적으로 ① 지역특수성 반영 가능성이 높고, ② 포용성과 다양성, 창의성이 확보될 가능성이 높으므로 ③ 빠르게 변화되는 환경변화에 따른 대응능력을 가짐. ④ 인간의 존엄과 만족, 사회발전 등 비교적 장기적 관점에서 사회적 능률성을 제고할 수 있으며, ⑤ 참여자 범위가 넓어져 민주성이 확대될 수 있음
 - 지방분권의 단점: 운영방식에 따른 차이가 발생할 수는 있으나, 일반적으로 ① 정책추진의 통일성 저하로 ② 지역불균형 발생 가능성이 높음. ③ 전쟁 등 국가위기에 대한 대응 신속성이 상대적으로 낮고, ④ 행정기능의 중복이나 낭비 문제가 제기될 수 있다는 한계가 있음.
- 따라서 각국의 지방분권화 경향은 각 국가의 맥락에 맞게 분권화 수준 및 방식에 차이가 있으며, 분권화의 단점을 최소화시킬 수 있는 방안을 모색함

<표 2-2> 중앙집권과 지방분권의 장단점

구분	중앙집권	지방분권
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 행정의 기능별 전문화 • 위기에 대한 신속대처가능성 • 정책추진의 통일성, 행정기능의 중복 및 낭비 해소로 행정효율성 제고될 가능성이 상대적으로 높음 • 지역불균형 발생 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특수성 반영 • 빠르게 변화되는 환경변화에 적응 역량 • 인간의 존엄, 만족, 사회발전 등에 기여하는 사회적 능률 확보 • 포용성·다양성과 창의성 • 민주성 확대
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 조기구성원의 창의성 및 도전적인 사고방식 저해가능성 • 지역특수성 반영 어려움 • 다양성 확보 미흡 • 민주성 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책추진 통일성 저하 • 위기 시 신속대응력 저하가능성 • 행정기능의 중복·낭비 발생 가능성 • 지역불균형 문제 발생 가능성

* 자료: 김운식(2007)

제2절 상호자율성에 기반 한 국정통합성 개념 정립

1. 지방분권시대의 정부간관계 재정립: 상호자율성(mutual autonomy)

□ 지방분권과 균형발전의 요구

- 앞서 살펴본 바와 같이 이론적 측면의 중앙집권과 지방분권 개념은 실무적 차원에서는 ‘균형발전’과 ‘지방분권’ 정책으로 재정의 될 수 있음
- 지방분권정책과 관련하여 우리 국민이 가장 우려하는 문제점은 두 가지로 요약됨
 - 첫째, 분단국가의 특성상 전쟁 등 국가 위기 상황에서 신속한 대응력이 저하될 수 있다는 점
 - 둘째, 지역 간 격차의 심화로 한 나라의 국민으로서 균일한 수준의 서비스를 받지 못하는 지역이 발생될 수 있다는 점
- 최근 남북관계의 변화에 따라 위 두 가지 문제점 중에서도 지역격차, 나아가 국민의 기본권보장 수준의 차이 발생 등에 대한 우려가 존재함
 - 지방분권으로 인한 지역격차의 발생은 연방제 국가의 사례와 비교했을 때 어찌 보면 자연스러운 현상임
 - 그러나 우리나라의 지역격차는 중앙집권화 된 정부주도의 거점형 경제개발 계획에 근거한 것으로 각 지방자치단체의 경영책임보다는 중앙정부의 정책적 책임이 존재한다는 것에 대한 공감대가 있음
 - 이와 같은 상황에서 각 지방자치단체의 자율성과 책임성을 보장하는 지방분권 방식의 국정운영체제로 전환될 경우, 결국 각 지방자치단체가 그 책임을 떠안아야 하는 부담이 있음
 - 이 경우, 단순한 지역 간 격차를 넘어 국민이 어떤 지방자치단체 거주하는 지에 따라 국민으로서의 기본권을 보장받는 정도의 차이가 발생될 수 있다는 점을 의미함
 - 특히 지방자치단체의 재정악화 등은 해당지역 주민의 건강권, 행복추구권,

평등권, 사회권 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있음

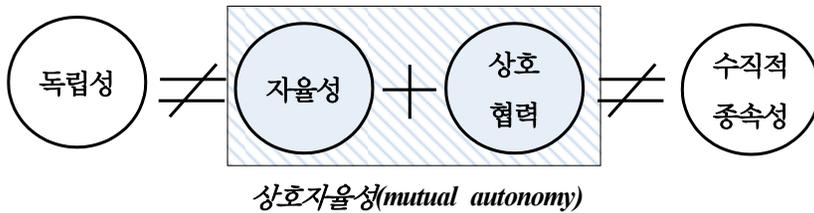
- 따라서 균형발전에 대한 사회적 요구는 지방분권 요구와 불가분의 관계라고 볼 수 있음
 - 고도로 자치권이 보장된 연방국가라 하더라도 중앙이 지방에 재정적인 지원을 함으로써 지방정부 간 격차가 국민 전체의 기본권보장 수준의 불평등으로 이어지지 않도록 하는 제도적 장치를 마련함
 - 예를 들어 지방재정조정제도(Fiscal equalization system) 등이 있음(박해욱 외, 2018)
 - 우리나라 역시 지방분권 기반의 국정운영시스템 체계화 과정에서 이와 같은 사회적 요구가 반영될 필요가 있음

□ 지방분권과 균형발전의 요구 간 “상호자율성(mutual autonomy)” 필요

- 이와 같은 사회적 요구를 반영하여 서론에서 언급한 바와 같이 문재인 정부는 지방분권과 국가균형발전을 강조하며, 실질적인 지방분권을 위해 정부의 시스템을 근본적으로 변화시키고자 함
 - 문재인 정부의 100대 국정과제 중 지방분권과 균형발전에 연관된 사안은 다음과 같음
 - (국정과제74) 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화
 - (국정과제75) 지방재정자립을 위한 강력한 재정분권
 - (국정과제78) 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 등
 - 대통령소속 자치분권위원회는 이와 같은 대통령의 의지를 실천하기 위한 6대 전략과 33개 과제로 구성된 자치분권 종합계획을 수립함(자치분권위원회, 2018)
 - (전략1) 주민주권 구현, (전략2) 중앙권한의 획기적 지방이양, (전략3) 재정분권의 강력한 추진, (전략4) 중앙-지방 및 자치단체간의 협력강화, (전략5) 자치단체의 자율성과 책임성 확대, (전략6) 지방행정체제 개편과 지방선거 제도 개선(자치분권위원회, 2018)

- 6대 전략의 대부분은 지방분권의 가속화를 위한 국정운영체계 전반의 개선을 요구하고 있지만, “전략4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화”는 지방분권의 한계를 극복하기 위한 지방분권과 균형발전의 요구 간 상호보완 필요성을 의미하고 있음
- 이를 위해 중앙-지방 간의 관계를 “상호자율성(mutual autonomy)”이 존재하는 관계로 상정함으로써 자율성-상호의존성 간의 균형점을 찾는 것이 필요
 - 상호자율성(mutual autonomy)은 중앙-지방이 완전한 독립을 하거나 한쪽 일방이 수직적으로 종속되는 관계가 아니라, 서로 자율성을 가지고 대등한 위치에서 상호 협력하는 관계를 말함(huntington, 2006; 윤태범 외, 2004)

<그림 2-4> 중앙-지방 간 상호자율성의 개념도



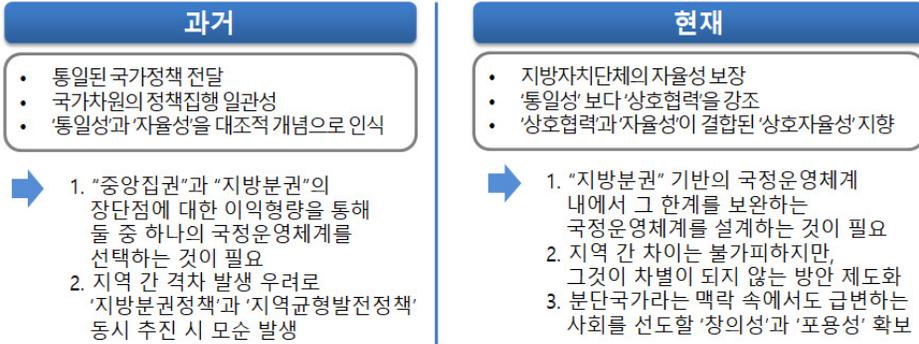
2. 지방분권시대의 국정통합성 개념 재정립

- 기존의 국정통합성 개념 재정립: 상호자율성에 기반 한 국정통합성
 - 중앙집권적 특성을 가지는 단방제 국가이지만 지방자치제도를 운영하고 있는 우리나라는 국가의 정책수립 및 운영과정에서 국정통합성을 강조해 왔음
 - 대한민국은 중앙집권적 특성을 상당히 높게 가지는 단방제 국가이지만, 헌법과 법률에 의해 지방자치제도를 운영하고 있음
 - 지방선거를 통해 선출된 지방자치단체 장은 법률이 정한범위 내에서 지방자치단체에 속한 사무를 처리할 수 있고(지방자치법 제9조), 지방의회도 역시 법률이 정한 범위 내에서 지방자치단체의 조례, 예산, 결산 등에 대

한 의결권한을 가짐(지방자치법 제39조)

- 이러한 구조 속에서 기존의 국정통합성은 국가의 정책을 각 지방자치단체에 통일성 있게 전달함으로써 국가차원의 정책집행 일관성을 확보하는 것 등을 의미하게 됨
- 중앙-지방 간 관계에서 ‘(국정의)통합성-자율성’은 대조되는 개념으로, 정부가 둘 중 하나를 선택해야 하는 관계로 인식되어 옴(김영삼, 2003)
- 그러나 본 연구에서는 국정통합성의 개념을 자율성과 상호협력이 공존하는 상호자율성으로 재정의함에 따라, 고도의 자율성을 보장하면서도 국가적 차원의 정책 일관성과 균형발전, 국민의 기본권보장 수준의 형평성 등을 유지할 수 있는 방안을 모색하고자 함
- 따라서 본 연구에서 지방분권 시대의 국정통합성을 ‘상호자율성’ 개념에 기반하여 재정의함
 - 상호자율성 기반의 국정통합성은 크게 ‘전국 차원의 균일한 서비스 제공’과 이를 위한 국가 및 각 지방자치단체의 ‘연대와 협력’을 핵심 내용으로 함
 - 이와 같은 국정통합성의 개념은 다음과 같은 목적으로 개발되었기에 지방분권시대에 필요한 시대적 요구에 부합하는 정의라고 판단됨
 - 첫째, 고도의 자율성을 보장하지만 상호협력을 통해 국민의 삶의 질을 보다 두텁게 보장하기 위해 힘을 합해야 한다는 의식을 공유하고,
 - 둘째, 지역 간 차이는 인정하지만 차별이 발생되지 않도록 국민에게 보고하기 위한 목적이 있음
 - 셋째, 고도의 국정통합성을 요구하는 분단국가라는 우리나라 고유의 맥락 속에서도 급변하는 사회를 선도할 수 있는 창의성과 포용성을 확보하기 위한 다양성을 확보하기 위한 목적이 있음
 - 따라서 본 연구에서 재 정의된 국정통합성의 정의를 전제로 하더라도 안전·복지·경제체제 등 주민에 대해 최소한의 균등한 서비스 제공이 요구되는 영역에서 국가-자치단체 간의 정책적 연대·협력이 필요함

<그림 2-5> 국정통합성에 대한 개념의 변화와 특징





제 3 장

해외 법제도 분석 및 유형화

제1절 주요국의 국정통합성 관련 법적 근거

제2절 국정통합성 확보방안 유형화

KRILA

제 3 장

해외 법제도 분석 및 유형화

제1절 주요국의 국정통합성 관련 법적 근거

1. 독일의 국정통합성 관련 헌법

□ 포괄적 조문

- 독일은 기본법(헌법) 차원에서 각 지방이 자율적으로 수립한 헌법적 질서(지방헌법)가 갖추어야 하는 최소의 요건을 제시하고, 연방정부가 이를 보장하도록 하고 있음
- 각 지방의 헌법: ① 연방기본법의 ‘공화적, 민주적, 사회적 법치국가 원칙’에 부합할 것, ② 보통·직접·자유·평등·비밀선거로 선출된 대표기관이 있을 것(단, 게마인데에서는 구회의가 이를 대체할 수 있음), ③ EU 회원국 국적자는 지방선거의 선거권·피선거권 보장, ④ 자치행정권 보장(재정적 자기책임 포함)이 되어야 함
- 연방정부는 각 지방의 헌법이 위 조건에 부합할 것을 보장하기 위해 각 지방의 헌법질서 정립에 개입할 수 있음

〈표 3-1〉 독일 기본법의 국정통합성 조항1: 포괄적 규정

독일 연방기본법 제28조(지방헌법)
<p>① 지방(支邦)에서의 헌법적 질서는, 이 기본법에서 규정한 공화적, 민주적 및 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 한다. 지방, 군(Kreis) 및 구(Gemeinde)에서 주민은 보통, 직접, 자유, 평등 및 비밀선거로 선출된 대표기관을 가져야 한다. 군(Kreis) 및 구(Gemeinde)의 선거에서는, 유럽 공동체 회원국의 국적을 가진 사람도 유럽공동체법이 정하는 바에 따라 선거권과 피선거권을 가진다. 구(Gemeinde)에서는 구회의(Gemeindeversammlung)가 선출된 단체를 대신할 수 있다.</p> <p>② 구(Gemeinde)에게는, 법률의 범위 내에서 그 지역사회의 모든 사무를 자신의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 구(Gemeinde)들의 행정연합체도 그 법률상 과제의 범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다. 자치행정의 보장에는 재정적인 자기책임의 기초도 포함된다. 이러한 기초로는, 세율권이 있는 구(Gemeinde)가 관할하는 경제력관련 세율을 들 수 있다.</p> <p>③ 연방은, 지방의 헌법적 질서가 기본권과 위 제1항 및 제2항에 부합할 것을 보장한다.</p>

* 자료: 독일 기본법(헌법재판소번역본)

□ 전속적·경합적 입법영역

- 독일은 보충성 원칙에 따라 각 지방이 연방기본법에 의해 규정된 연방의 전속적 입법영역을 제외한 모든 영역에서 입법권을 가지는 것으로 규정
 - 전속적 입법영역: 지방은 연방법률이 명시적으로 권한을 위임한 경우에만 입법권을 가짐(제70조, 제71조)
- 독일은 경합적 입법영역을 규정하여, 법적인 공백의 문제를 해결하고, 연방의 입법 기능영역을 확장함으로써 국민의 권리를 두텁게 보호하고자 하고 있음
 - 경합적 입법영역 중에서도 연방영역 내 균등한 생활여건의 조성이나 법적 또는 경제적 통일성 유지를 위하여 전 국가적 이익의 차원에서 연방법률의 규정을 필요로 하는 경우 연방의 입법권을 보장함(제72조 제2항). 즉, 지방이 입법한 뒤에도 연방이 입법하는 것이 가능함
 - 경합적 입법영역 중 연방이 입법을 한 뒤라도 그에 상반된 입법을 할 수 있고, 단지 신법이 더 우선하게 되는 영역이 정해져 있음(제72조 제3항)
 - 위 사항을 제외한 경합적 입법영역에서 지방은 연방이 입법하지 않은 동안에만 입법권을 가짐(제72조 제1항)
 - 따라서 비교적 연방입법영역이 매우 넓음. 따라서 실질적으로 지방의 입법 권한이 축소될 수 있는 한계에 대해 독일은 협력적 연방주의(cooperative federalism) 원칙에 따라 의회 상원을 통해 지방이 연방의 법률제정권한을 보장함으로써 보완함
- 경합적 입법영역에 대한 독일 연방기본법의 규정은 자치분권이 강화된 속에서도 국민의 기본적 권리를 보장하고, 그와 관련된 서비스의 제공이 최소한의 균등함을 보장할 수 있도록 하고 있다는 데 의미가 있음
- 또한 전속적 입법영역에서 국민의 안전과 국가존립, 국제적 또는 국가적 수준의 통일성 등이 요구되는 사안을 규정함으로써 국정통합성을 확보함
 - 또한 a) 사법경찰, b) 자유민주적 기본질서, 연방 또는 지방의 존립과 안전의 보호(헌법보호)와 c) 연방영역 내에서 이루어지는, 폭력의 사용이나 그를

위한 준비행위로써 독일 연방공화국의 대외적 이익을 위태롭게 하는 시도로부터의 보호 및 연방사법경찰청의 설치와 국제범죄수사 등에 대해서 연방과 지방의 공조를 규정함으로써, 중앙-지방 간 연대 필요부분에 대해 명시함

<표 3-2> 독일 기본법의 국정통합성 조항2: 전속적·경합적 입법영역

조문	조문내용
제70조 (연방과 지방의 입법)	① 지방(支邦)은 이 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 한 입법권을 가진다. ② 연방과 지방 사이의 관할의 획정은 전속적 입법과 경합적 입법에 관한 이 기본법의 조항에 따라 정해진다.
제71조 (전속적 입법)	연방의 전속적 입법영역에서 지방은, 연방법률이 명시적으로 권한을 위임한 경우에만 그리고 그 범위 내에서만 입법권을 가진다.
제72조 (경합적 입법)	① 경합적 입법영역에서 지방은 연방이 그 입법권한을 법률로써 행사하고 있지 않은 동안 입법권을 가진다. ② 제74조 제1항(경합적 입법사항) 중 아래의 분야에서 연방은 연방영역 내 균등한 생활여건의 조성이나 법적 또는 경제적 통일성 유지를 위하여 전 국가적 이익의 차원에서 연방법률의 규정을 필요로 하는 경우에 입법권을 가진다. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> * 제74조 제1항 4. 외국인의 체류 및 거주에 관한 법 7. 공적부조(요양소법 제외) 11. 폐접법, 공중접객업법, 도박장법, 유흥업소법, 박람회법, 산업전시회법, 시장법을 제외한 경제법(광업, 공업, 동력산업, 수공업, 영업, 상업, 은행, 증권거래제도, 사법(私法) 상 보험제도) 13. 직업훈련지원의 규율과 학술적 연구의 진흥 15. 토지, 천연자원 및 생산수단의 공유재산화 또는 기타 유형의 공동경제화 19a. 병원의 경제적 안정과 병원의료수가의 규제 20. 축산물법을 비롯한 식품법, 기호품·생활필수품 및 사료에 관한 법, 농·임업용의 종자 및 묘목의 거래 보호, 식물의 병해로부터의 보호와 동물의 보호 22. 도로교통, 자동차제도, 장거리 교통을 위한 지방도로의 건설과 유지, 자동차로 공공도로를 이용하는 데 대한 (공공)요금 및 사용료의 징수와 배분 25. 국가배상책임 26. 사람의 인공수정, 유전자정보에 대한 연구 및 인공적 변경과 장기, 조직 및 세포의 이식에 관한 규정 </div> ③ 연방이 입법권한을 행사한 경우, 지방은 다음 사항에 관하여 법률로 그에 상반하는 규정을 둘 수 있다. 이 분야의 연방법은, 연방참사원의 동의를 얻어 달리

조문	조문내용
	<p>정함이 없는 한, 가장 이르게는 공포된 지 6개월 후에 시행된다. 제1문의 분야에서 연방법과 지방법(支邦 法)의 관계에 있어서는 각 신법(新法)이 우선한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수립(수립면허권에 관한 사항 제외) 2. 자연보호 및 자연경관보호(자연보호의 일반적 원칙, 종의 보존이나 해양환경보호에 관한 사항 제외) 3. 대지의 분배 4. 지역개발계획 5. 수자원관리(자원 또는 시설 관련 규정들은 제외) 6. 대학입학전형 및 대학졸업.
<p>제73조 (전속적 입법사항)</p>	<p>① 연방은 다음 사항에 관하여 전속적 입법권을 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 외교적 사안과 민간인 보호를 비롯한 국방 2. 연방에서의 국적 3. 거주이전의 자유, 여권제도, 신고제도 및 증명서제도, 국내외이로의 이민 및 법인 인도 4. 통화, 화폐 및 주화제도, 표준도량형과 표준시간 5. 관세 및 통상(通商) 구역단위의 통일, 통상 및 항해 조약, 상품교역의 자유, 관세와 국경보호를 비롯한 외국과의 상품 및 결제 거래 5a. 독일 문화유산의 국외반출로부터의 보호 6. 항공교통 6a. 전적으로 또는 그 과반수 지분이 연방의 재산에 속하는 철도의 교통(연방 철도), 연방철도 궤도의 건설, 유지 및 운영과 이 궤도의 사용료 부과 7. 우편과 전신제도 8. 연방과 연방직속 공법상 사단에 근무하는 자의 법적 관계 9. 영업상의 권리보호, 저작권 및 출판권 9a. 지방전역에 걸치는 위험이 존재하고, 지방경찰청의 관할이 인정될 수 없거나 지방최고관청이 관할의 이양을 요청한 경우, 국제 테러리즘의 위험에 대한 연방 사법경찰관에 의한 방어 10. 다음 사항에 관한 연방과 지방의 공조: a) 사법경찰, b) 자유민주적 기본질서, 연방 또는 지방의 존립과 안전의 보호(헌법보호)와 c) 연방영역 내에서 이루어지는, 폭력의 사용이나 그를 위한 준비행위로서 독일 연방공화국의 대외적 이익을 위태롭게 하는 시도로부터의 보호 및 연방사법경찰청의 설치와 국제범죄수사 11. 연방목적을 위한 통계 12. 무기 및 폭발물법 13. 전상자 및 전몰유가족의 원호와 전쟁포로였던 자에 대한 부조 14. 평화적 목적의 핵에너지 생산과 이용, 이 목적을 위한 시설의 설치 및 운용, 핵에너지의 유리(遊離)시 또는 전리(電離)방사선에 의해 생기는 위험으로부터의 보호, 방사능물질의 처리

조문	조문내용
제74조 (경합적 입법사항)	<p>① 경합적 입법은 다음의 분야를 그 대상으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민법, 형법, 법원조직, 재판절차(구속집행의 법은 제외), 변호사, 공증인 및 법률상담 2. 호적제도 3. 결사(結社)에 관한 법 4. 외국인의 체류 및 거주에 관한 법 5. (삭제) 6. 난민 및 추방된 자에 관한 사안 7. 공적 부조(요양소법 제외) 8. (삭제) 9. 전쟁피해와 복구 10. 전몰자의 묘지와 기타 전쟁희생자 및 폭압통치의 희생자의 묘지 11. 폐점법, 공중접객업법, 도박장법, 유흥업소법, 박람회법, 산업전시회법, 시장법을 제외한 경제법(광업, 공업, 동력산업, 수공업, 영업, 상업, 은행 및 증권거래제도, 사법(私法)상 보험제도) 12. 경영조직, 노동보호 및 노동알선을 비롯한 노동에 관한 법과 실업보험을 비롯한 사회보험 13. 직업훈련지원의 규율과 학술적 연구의 진흥 14. 제73조와 제74조의 사항영역에서 고찰되는 수용에 관한 법 15. 토지, 천연자원 및 생산수단의 공유재산화 또는 기타 유형의 공동경제화 16. 경제력의 남용 예방 17. 농·임업 생산의 진흥(경지정리법 제외), 식량의 확보, 농·임산물의 수출입, 원양어업과 연안어업 및 연안보호 18. 도시계획상의 토지거래, 토지법(개발분담금법 제외), 주택보조금, 구동독 채무보조법, 주택건설 프리미엄법, 광산노동자주택건설법, 갱부(坑夫) 정착촌법 19. 인간과 가축에게 발병하는 것으로서 공공에 위태롭거나 전염되는 병에 대한 조치, 의료업 및 치료업의 허가, 약국·약품·약제·치료제·마취제 및 독극물에 관한 법 19a. 병원의 경제적 안정과 병원의료수가의 규제 20. 축산물법을 비롯한 식품법, 기호품·생활필수품 및 사료에 관한 법, 농·임업용의 종자 및 묘목의 거래 보호, 식물의 병해로부터의 보호와 동물의 보호 21. 원양과 근해항행과 항로표지, 내수항행, 기상업무, 해수항로 및 공중교통에 이용되는 내수항로 22. 도로교통, 자동차제도, 장거리 교통을 위한 지방도로의 건설과 유지, 자동차로 공공도로를 이용하는 데 대한 (공공)요금 및 사용료의 징수와 배분 23. 산악철도를 제외한, 연방철도가 아닌 궤도 24. 폐기물산업, 대기정화 및 소음방지(거동 관련 소음에 대한 보호 제외) 25. 국가배상책임 26. 사람의 인공수정, 유전자정보에 대한 연구 및 인공적 변경과 장기, 조직 및 세포의 이식에 관한 규정

조문	조문내용
	27. 지방(支邦), 구(Gemeinde), 기타의 공법상 단체에서 일하는 공무원과 지방에서 일하는 법관의 신분적 권리 및 의무에 관한 사항 중 직역, 보수(報酬), 생계지원을 제외한 사항 28. 수렵 29. 자연보호 및 자연경관보호 30. 대지의 분배 31. 지역개발계획 32. 수자원관리 33. 대학입학전형 및 대학졸업. ② 제1항 제25호 및 제27호에 따른 법률은 연방참사원의 동의를 요한다.

* 자료: 독일 기본법(헌법재판소번역본)

- 연방기본법 제37조 제1항에 따른 연방정부의 강제권(Bundeszwang)
 - 주정부가 기본법 또는 기타의 연방 법률에 의해 부과된 책무를 완수하지 않는 경우, 연방정부는 의회 상원의 동의를 얻어 주정부에 그 의무를 이행하기 위한 조치를 강구할 수 있음
 - 연방정부에 의해 위임받은 기관은 국가 의무의 이행을 확보하기 위하여 주정부 및 산하기관에 대하여 지시를 내릴 수 있음. 다음 사항들에 대해서는 연방강제가 가능함. 다만, 실제로 연방 강제를 실행한 사례는 없음
 - ① 주정부의 비용 지불 거부 등으로 인한 재정적·경제적 압력
 - ② 연방정부에 의해 위임받은 기관에 의한 지시
 - ③ 연방정부에 의해 위임받은 기관에 의한 주정부에 대한 국가 권력의 대집행
 - ④ 연방정부에 의해 위임받은 기관에 의한 주 전반의 권력의 (사법권 제외) 임시 집행
 - ⑤ 기본법 제91조 제2항에 따른 국경 경비대 및 다른 주 경찰 투입
- 지방재정의 위기론 대두와 함께 국가의 지도감독시스템을 강화하고 있음
 - 지방재정의 위기는 연방정부의 지방개입 가능성을 확대함. 즉, 재정력이 약한 주정부에 대하여는 그 재정 수요를 충당하기 위해 연방 교부금을 교부하는 수직적 재정조정제도와 연방 조달 행정 및 재정적 혜택을 수반하는 행정

사무에 대한 연방정부의 비용 부담으로 인해 연방과 주간에 재정적인 유대가 강화되고 있음. 또한 공동사무의 규정이나 광역적, 전국적인 사무를 명분으로 연방의 주정부에 대한 개입이 확대되고 있음

- 국가감독(Staatsaufsicht)의 유형: ① 법률감독(Rechtsaufsicht; 자치사무, 합법성 판단), ② 전문성감독(Fachaufsicht; 위임사무, 합목적성 판단), 일반감독(주의 일반감독, 지도조언), ③ 특별감독(Sonderaufsicht) 등이 활용(심익섭, 2010)
- 국가감독의 근거 법 및 행위주체: 규제법(Aufsichtsrecht)에 따라 공공기관들에 대한 감독이 실시됨. 행정을 수행하는 모든 기관들은 정부의 감독을 받음. 감독기관으로는 최고 법률감독 관청은 내무성이며, 규모가 큰 주의 경우에는 관구를 설치하여 내무성의 감독권한을 위임받고 있음
- 국가감독의 수단: 정보제공 요구권, 이의제기 및 취소권, 명령권, 대집행(Ersatzvornahme), 재정동결(Finanzsperre), 단체장의 재선출 명령, 지방의회 의 해산 등

2. 스페인 국정통합성 관련 헌법

□ 포괄적 조문

- 스페인헌법은 제2조에서 스페인을 구성하는 모든 자치주와 지방의 자치권과 이들 간의 연대를 확인하고 보장한다고 규정함(스페인헌법 제2조, 헌법재판소 번역본)
- 헌법은 모든 스페인 국민의 공동의 불가분의 조국인 스페인의 영속적인 통일성에 근거하고 있으며, 스페인을 구성하는 모든 자치주와 지방의 자치권과 이들 간의 연대를 확인하고 보장함(스페인헌법 제2조, 헌법재판소 번역본).
- 그러나 이 규정은 스페인 내 모든 자치주와 지방이 하나의 단일한 국가로서 존재한다는 것을 명시적으로 선언하는 것으로 구체적인 차원에서 지방분권

상황에서의 국정통합성 확보 방안을 제시하고 있지는 않음

□ 자치주에 대한 국정통합성 관련 조문

- 스페인은 역사적·문화적·경제적으로 공통적인 특색을 가지는 인접도, 역사적·지역적 단체가 있는 도와 도서지역이 자치에 동의할 경우 고도의 자치권이 보장되는 “자치주”를 형성할 수 있도록 함(스페인헌법 제143조, 헌법재판소 번역본)
 - 이에 따라 자치주가 국가로부터 인수할 수 있는 권한의 범위와 국가의 배타적 권한범위를 열거하여 헌법에 명시함(스페인헌법 제148조, 149조, 헌법재판소 번역본)
 - 단, 해당 헌법조문을 보면, 예를 들어 국가의 배타적 권한범위로 ‘사회보장의 기반과 경제제도에 관한 입법, 다만 자치주의 공적 의무 집행을 해하지 아니한다(스페인헌법 제148조, 149조, 헌법재판소 번역본).’라고 규정하여 기본적인 틀과 최저선은 국가가 만들되, 지역의 상황에 맞는 정책 수립이 가능하도록 함
 - 따라서 원칙적으로 자치주 국가의 배타적 권한범위가 아닌 한 자치주의 헌장이 우선하되, 헌장에 없는 영역에 대해서는 국가의 법률이 적용됨(스페인헌법 제149조 제3항, 헌법재판소 번역본)
 - 단, 해당 헌법조문을 보면, 예를 들어 국가의 배타적 권한범위로 ‘경제활동의 일반계획의 기반과 조정’을 규정하되, 자치주의 이익이나 자치주 범위내의 지역경제 등에 대한 일부의 권한을 인정하는 등의 형태를 지님
 - 그러나 입법권 면에서 다음과 같은 제한을 두어 자치주에 대한 국정통합성을 확보하고자 함(스페인헌법 제150조 제3항, 헌법재판소 번역본)
 - 또한 자치주가 헌법 또는 법률이 부과하는 의무를 불이행했을 경우, 이에 대한 대응을 헌법에 명시함(스페인헌법 제155조, 헌법재판소 번역본)
 - 특히 지역 간 경제적 불균형을 예방하기 위한 국가의 역할을 명시적으로 규정함(스페인헌법 제158조, 헌법재판소 번역본)

- 따라서 이와 같은 조항들은 스페인이 자치주 인정에도 불구하고 단일국가로서의 의무와 국정통합성을 확보하기 위한 최소한의 장치라고 볼 수 있음

<표 3-3> 스페인헌법의 국정통합성 조항

조문	조문내용
제2조 (포괄)	헌법은 모든 스페인 국민의 공동의 불가분의 조국인 스페인의 영속적인 통일성에 근거하고 있으며, 스페인을 구성하는 모든 자치주와 지방의 자치권과 이들 간의 연대를 확인하고 보장한다.
제148조 (자치주의 권한인수 가능범위)	<p>① 자치주는 다음의 사항에 관한 권한을 인수할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자치기관의 조직 2. 지역 내의 시 경계의 변경과 일반적으로 지방공동단체에 관하여 국가의 행정에 해당하는 기능으로 그 위임이 지방제도에 관하여 입법에 의해 승인이 된 경우 3. 지역, 도시계획 및 주택의 규제 4. 고유의 지역 내에서의 자치주 이익에 관한 공공사업 5. 자치주의 영역 내에 이르는 철도와 도로 및 이와 동일한 조건으로 철도, 도로 또는 케이블에 의한 수송 6. 피난항, 스포츠용의 항구 및 공항, 일반적으로 상업활동이 이루어지지 아니하는 항만 및 공항 7. 경제의 일반질서에 따른 농업 및 목축업 8. 산악 및 삼림의 이용 9. 환경의 보호에 관한 운영 10. 자치주의 이익에 관련된 수력, 운하 및 관개용수, 광천수 및 온천수의 계획, 구축 및 이용 11. 지역의 어업, 패류채취와 재배, 양어 수렵 및 하천의 어업 12. 지역 내의 전시 13. 국가의 경제정책에 의하여 명시된 목적 내에서 자치주의 경제개발의 촉진 14. 수공업 15. 자치주의 이익과 관련된 박물관, 도서관 및 음악학교 16. 자치주의 이익과 관련된 기념물 17. 자치주의 문화, 연구 및 경우에 따라 언어의 교육의 촉진 18. 지역 내의 관광 증진과 규제 19. 스포츠의 증진과 여가의 적절한 사용 20. 사회부조 21. 건강과 보건 22. 건물과 설비의 감시. 조직법에서 정하는 바에 따라 지방정책에 관한 조정과 기타 권한 <p>② 5년이 경과한 후, 자치주 헌장의 개정에 의하여, 자치주는 제149조의 범위 내에서 그 권한을 계속 확대할 수 있다.</p>

조문	조문내용
제149조 (국가의 배타적 권한범위)	<p>① 국가는 다음의 사항에 있어서 배타적인 권한을 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법상의 권리의 행사와 의무의 이행에 있어서의 모든 스페인 국민의 평등을 보장하는 기본조건의 규정 2. 국적, 이주, 이민, 외국인 및 망명권 3. 국제관계 4. 방위군과 국방군 5. 사법행정 6. 상사입법, 형사입법, 행정법, 절차법, 다만 자치주의 실체법의 특수성에서 유래하는 필수적 특성을 방해하지 아니한다. 7. 노동입법: 다만 자치주의 기관에 의한 집행을 방해하지 아니한다. 8. 민사입법: 민사법, 특권법 또는 특별법이 존재하는 경우 자치주에 의한 유지, 개정 및 발전을 방해하지 아니한다. 즉, 법규범의 적용과 효력에 관한 규정, 혼인의 형식에 관한 민사관계, 등기와 공정증서의 규정, 계약의무의 근거, 법 충돌 해결을 위한 규범과 특히 특권법 또는 특별법의 규범에 관한 법원의 결정 9. 지적 또는 산업재산권에 관한 입법 10. 세관과 관세에 관한 제도, 무역 11. 통화제도: 외화, 환 및 태환성, 신용·은행 및 보험의 규제의 기반 12. 도량형에 관한 입법, 영업시간의 결정 13. 경제활동의 일반계획의 기반과 조정 14. 재정일반과 국가의 채무 15. 과학 및 기술연구에 관한 촉진과 조정 일반 16. 대외보건위생. 보건의 기반과 조정 일반. 약품제조에 관한 입법 17. 사회보장의 기반과 경제제도에 관한 입법, 다만 자치주의 공적 직무 집행을 해하지 아니한다. 18. 공공행정의 법률제도 및 공무원의 신분제도의 기반, 어느 경우이든 피관리자에게 공통적인 대우를 보장, 공통의 행정절차, 다만 자치주에 고유한 조직에서 파생하는 특수성을 방해하지 아니한다. 강제수용에 관한 입법, 계약과 행정 허가 및 모든 공공행정의 책임제도에 관한 기본 입법 19. 해상어업, 다만 자치주에 부여되는 권한을 해하지 아니한다. 20. 상선해군과 선박등기, 등대와 해상표지, 일반항만, 일반공항, 공역의 관제, 통과 및 항공운송, 기상관측 그리고 항공기의 등록 21. 1개 이상의 자치주를 통과하는 철도와 육상운송, 통신의 일반제도, 자동차 교통과 유통, 우편과 전화, 공중케이블, 해저케이블과 라디오 통신 22. 강이 1개 이상의 자치주를 통과할 경우 자원에 관한 입법, 규제, 허가, 수력의 이용과 수력의 이용으로 다른 자치주에 영향을 미치거나 또는 에너지의 수송이 그 지역에서 나올 때의 발전소의 설치의 인가 23. 환경보호에 관한 기본 입법, 다만 보호에 관한 추가규범을 제정하는 자치주의 권한을 해하지 아니한다. 산악, 삼림의 이용 및 목축업에 관한 기본입법

조문	조문내용
	<p>24. 일반의 이익의 공공사업이거나 이것의 실행으로 1개 이상의 자치주에 영향을 미치는 경우</p> <p>25. 광업과 에너지 제도의 기반</p> <p>26. 무기와 폭발물의 제조, 판매, 보관 및 사용에 관한 제도</p> <p>27. 신문, 라디오, 텔레비전 및 사회적 통신의 모든 수단을 위한 제도의 기초적 규범, 다만 자치주에 그 발전과 집행에 관하여 귀속되는 권한을 해하지 아니한다.</p> <p>28. 스페인의 문화적, 예술적 및 사회적 유산을 수출과 약탈로부터의 보호, 국립인 박물관, 도서관 및 기록 보관소, 다만 자치주에 의한 관리를 해하지 아니한다.</p> <p>29. 공공의 안전, 다만 조직법이 정하는 범위 내에서 해당 자치주 현장에서 정하는 형태에 따라 자치주의 경찰을 설립할 수 있다.</p> <p>30. 학위와 전문 자격증의 취득, 공포 및 인가조건의 규제와 이에 대한 공권력의 이행을 보장하기 위한 헌법 제27조의 발전을 위한 기초적 규범</p> <p>31. 국가적 목적을 위한 통계</p> <p>32. 국민투표를 통한 국민의 의견수렴 공고의 승인</p> <p>② 자치주가 인수할 수 있는 권한을 해함이 없이, 국가는 문화적 공적 역무를 의무적이고 필수적인 권한으로 보며, 합의에 따라 자치주 간 문화적 교류를 용이하게 한다.</p> <p>③ 헌법이 국가에 대하여 명문규정으로 부여하지 아니하는 사항은 해당 자치주 현장에 따라 자치주에 부여할 수 있다. 자치주 현장에 의하여 인수되지 아니한 사항에 관한 권한은 국가에 귀속되며, 이에 저축되는 경우 자치주의 배타적 권한에 귀속되지 아니하는 모든 것에 대하여 해당 국가의 규범이 우선시된다. 어떤 경우든 국가의 법률은 자치주의 법을 보충한다.</p>
제150조 (입법범위)	<p>① 의회는 국가의 권한에 관하여, 자치주의 전부 또는 일부에 대해 국가의 법률이 정하는 원칙, 기초 및 방법의 범위 내에서 해당 자치주를 위하여 입법규범을 제정하는 권한을 부여할 수 있다. 재판소의 권한을 해하지 아니하고, 각 법률의 범위 내에서 자치주의 이러한 입법규범에 대한 의회의 통제방식을 정한다.</p> <p>② 국가는 조직법을 통하여, 고유한 성격에 의해 이전 또는 양도가 가능한 국가에 속하는 사항에 대한 권한을 자치주에 이전 또는 양도할 수 있다. 법률은 각 경우마다 재원의 이전과 국가가 보유하는 통제방식을 정한다.</p> <p>③ 국가는 자치주의 권한에 부여된 사항의 경우에 있어서도, 일반의 이익의 요구에 따라, 자치주의 규범이 조화되도록 필요한 원칙을 정하는 법률을 규정할 수 있다. 이에 대한 필요성의 판단은 각 원의 절대다수로 의회가 행한다.</p>
제155조 (이행강제)	<p>① 자치주가 헌법 또는 다른 법률이 부과하는 의무를 이행하지 아니하는 경우 또는 스페인의 전체이익에 중대한 영향을 미치는 형태로 행동하는 경우, 정부는 자치주 지사에게 사전에 요청한 후, 요청이 고려되지 아니한 경우에는 상원의 절대다수의 승인을 얻어, 이러한 의무의 강제적 이행</p>

조문	조문내용
	또는 전체이익의 보호를 위하여 필요한 조치를 채택할 수 있다. ② 제1항에서 규정된 조치를 실시하기 위하여, 정부는 자치주의 모든 기관에 대하여 명령을 내릴 수 있다.
제158조 (경제적 불균형 해소)	① 국가의 일반예산으로 자치주가 인수한 국가의 공적 의무와 행위 그리고 스페인 영토 내 기본적 공적 의무 제공에서의 최저수준의 보장의 분배를 정할 수 있다. ② 지역 간의 경제상의 불균형을 시정하고 연대의 원칙의 실효를 거두기 위하여, 투자비용을 목적으로 하는 보상기금이 창설되며 이 자금은 의회에 의하여 자치주와 도간에 배분된다.

* 자료: 스페인 헌법(헌법재판소 번역본)

3. 이탈리아 국정통합성 관련 헌법

헌법 조문

- 이탈리아의 경우, 헌법 차원에서 1) 경제발전 및 경제·사회적 불균형 제거, 2) 사회적 연대 및 응집력 제고, 3) 인권보호 등을 위한 목적에서 보조금배분 등 경제적 조치를 취하는 등 국가가 개입할 수 있음을 규정함(이탈리아 헌법 제119조)
- 또한 지방의 입법이 1) 국제규약 및 조약, EU법령 등을 미준수하였거나, 2) 공공안전 및 안보에 중대 위협이 있을 경우, 3) 법적·경제적 단일성 보장을 위한 조치가 필요한 경우, 4) 그와 같은 사항이 특히 시민의 기본권 보장과 연계된 경우 지역의 행위를 금지하게 하거나 보편적인 사회적 보장을 제공할 수 있음(이탈리아 헌법 제120조)
- 이와 같은 측면에서 이탈리아의 경우, 헌법적 차원에서 국가의 개입 가능성에 대한 조건을 명시적으로 규정하고 있음

<표 3-4> 이탈리아 헌법의 국정통합성 조항

조문	조문내용
제119조(중략)...국가는 특정 지역의 경제발전과 사회적 연대 및 응집력을 제고하고 경제·사회적 불균형을 제거하고 인권을 보호하는 등 일반적 집행기능과 다른 목표를 달성하기 위해 보조금 배분 등 필요한 특별한 조치를 할 수 있다...(중략)...
제120조(중략)...만약 국제규약 및 조약, EU법령 등을 준수하지 않거나, 공공안전 및 안보에 중대한 위험이 있을 경우, 또는 법적 또는 경제적 단일성을 보장하기 위해 필요한 조치가 있어야 할 경우, 특히 그와 같은 행위가 시민의 기본권 보장과 관련된 사안일 경우, 정부는 지역의 행위를 금지하거나 지리적 경계와 관계없는 사회보장의 혜택을 제공할 수 있다. ...(중략)...

* 자료: 이탈리아 헌법(헌법재판소 번역본)

4. 프랑스 국정통합성 관련 헌법

□ 헌법조문

- 프랑스의 경우, 연방국가인 독일이나 준연방제국가인 스페인과 비교할 때 헌법 조문 상 국정통합성을 명시적으로 규정한 것은 재정분권 차원의 규정에 한함(프랑스 헌법 제72-2조 제5항, 헌법재판소 번역본)
- 국정통합성에 대한 명시적 규정은 없으며, 오히려 헌법이 보장하는 기본권리 및 공적자유를 보호하기 위해 그에 반하는 규정이 지방자치단체에 의해 채택되는 것을 예방하기 위한 규정이 있을 뿐임
- 헌법의 규정면에서 본다면 프랑스 헌법은 국정통합성에 대한 개념은 각 지방자치단체 간 평등을 위해 재정조정에 대한 대책을 세워 국가가 개입하는 안을 제외하고는 별도의 규정을 세우지 않았다고 볼 수 있음

<표 3-5> 프랑스 헌법의 국정통합성 관련 조항

조문	조문내용
제72조 (포괄)	④ 공적 자유의 행사를 위한 기본 요건 또는 헌법에서 보장하는 권리에 반하는 경우를 제외하고, 지방자치단체, 지방자치단체연합은 조직법, 경우에 따라 법률 또는 규칙에서 정하는바에 따라 제한된 목적과 기간에 한하여 실험적으로 그 권한에 대한 법률, 행정입법의 조항을 위반할 수 있다.
제72-2조 (재정분권)	① 지방자치단체는 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다. ② 지방자치단체는 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체가 과세기준 및 세율을 정하도록 법률로 승인할 수 있다. ③ 지방자치단체의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체 재원의 중대한 부분을 형성한다. 이러한 규정이 시행되는 조건은 조직법으로 정한다. ④ 국가와 지방자치단체 간 모든 권한의 이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다. ⑤ 지방자치단체 간 평등을 위한 조정 대책을 법률로 정한다.
제73조	① 법령은 해외 데파르트망과 레지옹에서도 당연히 적용된다. 법령은 지방자치단체들의 특수한 성격과 제약에 따라 변안할 수 있다. ② 지방자치단체는 해당 자치단체의 권한에 속하는 범위 내에서 경우에 따라 법률이나 명령을 통해 권한을 부여받은 경우, 법령의 변안을 결정할 수 있다. ③ 각 지방자치단체의 특성을 감안하기 위해 제1항의 예외로, 이 조에서 규정하는 지방자치단체는 법령의 소관사항에 해당할 수 있는 일정한 사안에 있어서 해당 지역 내에서 적용되는 규정을 스스로 정할 수 있도록 경우에 따라 법률이나 명령을 통해 권한을 부여받을 수 있다. ④ 국적, 시민권, 공적 자유의 보장, 개인의 신분 및 능력, 사법 조직, 형법, 형사소송절차, 외교 정책, 국방, 치안, 공공질서, 화폐, 차관, 외환 그리고 선거법에 대한 규정은 제정될 수 없다. 제외대상은 조직법으로 구체화되고 보완될 수 있다. ⑤ 위 2개 항은 레위니옹섬(Réunion)에 속한 데파르트망과 레지옹에서는 적용되지 않는다. ⑥ 제2항과 제3항에서 정한 권한은 조직법에서 정하는 요건과 그 유보조항에 따라 해당 지방자치단체의 요구에 의해 부여된다. 공적 자유, 헌법상 보장된 권리의 행사를 위한 본질적인 조건이 문제시 되는 경우, 이 권한은 부여될 수 없다. ⑦ 제72-4조제2항에서 정하는 형식에 따라 해당 지역 유권자들의 사전 동의 없이 법률로써 해외 데파르트망 및 레지옹을 지방자치단체로 대체하여 설치하거나 이 두 지방자치단체를 관할하는 단일 지방의회를 설립할 수 없다.

* 자료: 프랑스 헌법(헌법재판소 번역본)

5. 소결론

□ 자치권이 고도로 인정된 국가라도 국정통합성 확보 방안 모색

- 국가별 기술방식의 차이는 있었으나, 지방의 자치권이 고도로 인정되는 국가라고 하더라도 지방의 영역에 대한 국가의 개입을 통해 국정통합성을 확보하는 방안에 대한 헌법적 또는 법률적 차원의 규정은 존재함
- 헌법적 차원에서 이를 기술할 경우, 연방국가 및 준연방제국가에서는 독일 및 스페인의 사례와 같이 1차적으로 지방의 자치권을 인정하되, 국가의 전속적 영역, 국가와의 경합적 영역 등을 규정함. 즉, 국정통합성 확보를 위한 최소한의 영역을 구분하는 방식을 활용
- 다만 스페인의 자치주와 같이 고도의 자치권이 보장된 지역의 경우, 국가의 통제로부터 완전히 벗어나 사실상 독립국의 형태로 운영되는 것을 방지하기 위해 국가의 개입 및 자치주에 대한 이행강제 규정 등을 두어 국정통합성을 확보하고자 함
- 이탈리아는 명문으로 국가의 개입 또는 지방의 자치권 제한 기준을 제시하고 있음. 대표적으로 1) 경제발전 및 경제·사회적 불균형 제거, 2) 사회적 연대 및 응집력 제고, 3) 인권보호 등을 위해 국가가 경제적 지원조치를 취할 수 있도록 함. 또한 지방의 입법 및 행위에 대해서도 1) 국제규약 및 조약, EU법령 등을 미준수하였거나, 2) 공공안전 및 안보에 중대 위협이 있을 경우, 3) 법적·경제적 단일성 보장을 위한 조치가 필요한 경우, 4) 그와 같은 사항이 특히 시민의 기본권 보장과 연계된 경우 지역의 행위를 금지하게 하거나 보편적인 사회적 보장을 제공하는 등 국가의 개입이 가능함
- 프랑스는 상대적으로 기본권보장 및 공적 자유 등이 침해된 경우 국가의 개입이 가능하다고 규정함
- 전반적으로 경제적 불평등, 안전 및 안보의 위협, 기본권 및 공적 자유 등에 대한 침해 등이 있을 경우 이를 보정하기 위한 목적에서 지방의 권한범위 내의 업무에 대한 국정통합성 확보방안을 명문으로 규정함

□ 국정통합성 확보의 특징: 상호자율성

- 해외의 사례를 살펴보면, 조문의 내용 상 국정통합성을 확보하기 위해 국가의 개입 또는 보조 등을 규정하고 있으나, 지방자치단체에 고도의 자치권을 보장한다는 점에 대해서는 의문의 여지가 없음
- 따라서 해당 조항은 지방자치단체의 자치권을 침해하는 것이 아니라 보다 근본적으로 국민의 기본권과 국가의 존립, 국내외 경제·사회질서의 혼란 예방, 경제적 불균형의 해소 등과 같은 목적을 달성하기 위한 최소한의 장치로서 역할을 수행함
- 이와 같은 목표 하에 각 국가별로 국정통합성 확보를 위한 장치가 마련되어 있음. 그러나 국정통합성 확보의 제도적 장치는 다양함

제2절 국정통합성 확보방안 유형화

1. 선행연구 분석결과

□ 국정통합성 확보 방안 유형화에 대한 선행연구 미미

- 대부분의 선행연구는 해외의 지방분권체계에 대한 사례조사를 통해 국내의 분권화를 가속하기 위한 목적으로 분석을 실시하고 있어, 국정통합성 확보 방안에 대해서는 체계화된 유형화가 부재함
 - 대부분의 선행연구는 각국의 중앙-지방의 국정운영체제 및 헌법·법령분석을 조사함으로써 우리나라의 지방분권형 국정운영체제를 구축하기 위한 목적으로 실시됨
 - 그 결과 각 국가의 지방행정체제, 중앙-지방 간 분권체계에 대한 평면적 분석에 그치거나, 한 단계 나아가 특정 국가의 분권화 과정을 분석함으로써 국내의 제도설계 시 활용할 수 있는 시사점을 도출하는 단계까지 진행됨
 - 그러나 각 국의 국정운영체제 분석을 통해 중앙-지방 간 상호자율성 보장 방안을 발굴하는 데 그 목적을 둔 연구는 수행된 바 없음
 - 예외적으로 매우 최근에 연구된 하혜수 외(2018)의 연구는 영국, 프랑스, 일본의 지방자치단체 국정운영 참여제도를 분석함. 그러나 이 선행연구에서는 중앙-지방 간 대등한 관계 속에서 어떻게 상호자율성을 보장하는지에 대한 논의보다는 지방이 중앙의 국정운영과정에 어떻게 참여해서 영향을 미칠 것인지 또는 어떻게 중앙의 지방에 대한 간섭과 참견을 방지할 수 있는지 등을 논의하고 있음. 즉, 본 연구에서 말하는 지방분권시대의 국정통합성 실현방안 보다는 지방분권 시대로의 전환기의 관점이 적용되고 있다고 볼 수 있음
 - 따라서 본 연구는 이와 같은 선행연구의 한계를 극복하기 위해 1차 조사되어 있는 국내의 국가별 지방분권 사례조사보고서 내용에 대한 면밀한 분석을 통해 국정통합성 확보방안을 유형화하고, 그에 대한 면밀한 분석을 실시할 필요가 있음

2. 국정통합성 확보방안 유형화

분야별 국정통합성 확보 방안 유형화

○ 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국, 스페인, 스위스, 스웨덴 등 다양한 국가의 지방분권 제도를 비교분석한 선행연구 분석을 통해 각 국가에서 활용되고 있는 국정통합성 확보방안을 지방분권의 4대 분야별로 구분하면 다음과 같음(박해육 외, 2018; 안영훈 외, 2018)

- 지방분권의 4대 분야: 입법부에 대한 지방분권을 제외하고, 행정부에 대한 지방분권은 크게 사무·조직·인사·재정 등으로 구분됨

○ 분야별 지방분권의 방법과 그에 따른 국정통합성 확보방안

- 사무

- 중앙-지방 사무를 명확히 구분. 중앙-지방 간 협약 없는 국가위임사무를 배제하고, 각자의 영역에서 업무를 수행
- 방식 1) 어떤 사무를 국가 또는 지방이 수행할 것인지 등을 국가-지방이 대등한 위치에서 협의함(예: 영국, 일본 등)
- 방식 2) 국가사무에 대한 업무를 담당하는 기관을 지방에 설치하고(예: 영국 등), 국가파견 주지사 및 국가사무를 수행하는 지방청 설치를 하기도 함(예: 프랑스, 스웨덴 등). 단, 이 경우 해당 지역 지방정부의 장들로 구성된 위원회(지방사무) 운영 및 상호 협력을 통해 중앙-지방 간 자율성 보장 및 상호협력성을 확보하고자 함(예: 스웨덴 등)

- 조직

- 지방정부가 해당 지방정부의 행정부 구성에 대한 자율적 권한을 확보함
- 방식 1) 중앙-지방 간, 지방정부 간 정책조율과 협력 등을 위해 관련 전담 조직을 중앙정부에 신설하는 방식이 있음(예: 미국 등)
- 방식 2) 중앙-지방 간 거버넌스를 구축해 운영함. 특정 사안이 발생했을 경우 다양한 정부들이 협력하도록 하거나(예: 미국 등), 지방정부로 구성된 연합회의의 활성화를 통해 중앙과 상시 협의하도록 하는 방식 등이 있음(예: 독일 등)

- 인사: 지방정부의 인사 자율권을 보장하되, 중앙-지방 간 인사교류를 통해 상호 이해를 제고하는 방안이 필요(예: 일본 등)
- 재정: 지방정부의 재정자율권을 보장하되, 지방재정조정제도를 통해 최소한의 권리를 보호하는 것이 필요(예: 미국, 독일, 프랑스, 일본, 스페인, 스위스, 스웨덴 등)
- 그밖에도 다양한 방안이 존재할 수 있으나, 가장 대표적으로 활용되는 방안으로 유형화하였으며, 이 중 사무·조직·인사 등 국가 간 제도 활용 방식의 차이가 큰 사례를 집중 분석함으로써 국내의 사정에 맞는 제도개발의 기초 자료로 활용되는 것이 필요

<표 3-6> 분야별 지방분권 및 국정통합성 확보방안(유형화)

구분	분권방안	국정통합성 확보방안
사무	중앙-지방 사무를 엄격히 구분	중앙-지방 간 협약을 통한 협력
		국가사무 수행을 위한 지방기관을 설치
조직	지방정부의 조직 자율권 보장	정부 간 관계 전담조직 구성을 통한 협력 및 조정
		중앙-지방 간 거버넌스 구축을 통한 협력 및 조정
인사	지방정부의 인사 자율권 보장	중앙-지방 간 인사교류를 통한 상호 이해
재정	지방정부의 재정 자율권 보장	지방재정조정제도 운영을 통한 보호

○ 분야별 지방분권의 방법과 그에 따른 국정통합성 확보방안

- 국정통합성 확보방안의 4가지 유형: ① 중앙-지방 간 협약형, ② 국가사무 수행 지방기관 운영형, ③ 국정통합성 전담기구 구성형, ④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형
- 인사(부록1) 및 재정4) 분야의 국정통합성 확보 방안은 본 연구에서 제외

4) 박해욱 외(2018) 및 안영훈 외(2018)의 연구를 참조

□ 국정통합성 확보 방안 유형의 개념 및 속성

○ 국정통합성 확보방안의 유형별 개념을 정의하면 다음과 같음

- 유형 1(중앙-지방 간 협약형): 국가와 지방이 고도의 분권을 유지한 채로 전국적 협력이 필요하거나 전국적 통일성을 요하는 쟁점에 대해 중앙-지방자치단체가 상호 대등한 위치에서 협약을 체결하는 방식. 협약의 체결과정에서 양자는 대등한 위치에서 협상을 하게 되며, 재정에 대한 부담, 담당 역할 등에 대한 구체적인 사안을 규정함. 나아가 중앙-지방이 각각 어떤 업무를 수행할 것인지를 나누는 역할도 수행함
- 유형 2(국가사무 수행 지방기관 운영형): 국가사무와 지방사무를 명확히 배분하고, 국가사무의 지방이행을 위해 국가차원에서 국가사무를 수행하는 지방기관을 운영하는 방식. 단, 이 과정에서 해당 정책이 지방과 융화될 수 있도록 지역 대표로 구성된 위원회와의 협력을 함
- 유형 3(국정통합성 전담기구 구성형): 국가 차원에서 정부 간 관계 업무를 전담하는 부·처·청·위원회 등을 운영하는 방식. 운영의 배경은 연방제국가에서 다양한 차원의 정부 간 협력 및 조정을 목적으로 기관을 설립·운영하는 경우 등이 있음. 의회가 기능을 수행하는 경우(프랑스, 독일 등)는 제외하며, 사무분배를 통해 국가사무를 지방에서 수행하는 조직을 운영하는 방식과는 차별화됨
- 유형 4(중앙-지방 간 거버넌스 운영형): 지방분권에 의해 지방자치단체의 자율성이 강화된 속에서도 중앙-지방이 상호 연락 및 협조를 하는 방식. 가장 많이 활용되며, 지방분권을 강도 높게 인정하면서, 국가 차원의 협력, 조율 등을 위해서는 교섭, 합의 등을 하도록 함

○ 본 연구의 분석 대상이 된 4가지 유형을 2가지 기준에 따라 분류하면 다음의 표와 같음

- 기준 1: 국정통합성의 속성인 ‘자율성’과 ‘상호협력’ 중 어떤 부분을 더 강조하고 있는지 여부

- 기준 2: 국정통합성 확보를 위한 기구가 행정조직의 형태인지, 아니면 위원회(협의체) 조직 형태인지 여부

<표 3-7> 국정통합성 확보방안 유형화

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성 강조	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력 강조	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형



제 4 장

국정통합성 확보 정책사례

제1절 분석틀

제2절 중앙-지방 간 협약형

제3절 국가사무 수행 지방기관 운영형

제4절 국정통합성 전담기구 구성형

제5절 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

KRILA

제 4 장

국정통합성 확보 정책사례

제1절 분석틀

□ 제4장의 분석틀

- 제4장은 4가지 국정통합성 확보 유형별 개념과 속성, 장·단점을 분석하고, 관련 해외 사례를 제시하는 것임. 이를 바탕으로 국내로의 적용가능성 등을 모색하는 것임
 - 각 절은 1) 개념, 2) 속성, 3) 해외사례, 4) 장단점 및 국내로의 적용가능성 등 4개 세션으로 구성됨
- 따라서 각 절에서 분석된 사례의 리스트는 다음과 같음

<표 4-1> 제4장의 분석대상 사례

구분	국가	사례명
① 중앙-지방 간 협약형	영국	<ul style="list-style-type: none"> • 잉글랜드 중앙-지방 파트너십 회의(Central-Local Partnership Meeting, CLPM) • 중앙-지방연합기구(Combined Authority)·지역민관협의체(Local Enterprise Partnership, LEP) 간 분권협상(Devolution Deal)
	일본	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방 협의의 장 • 지방행정연락회의
② 국가사무 수행 지방기관 운영형	영국	<ul style="list-style-type: none"> • 지역정부청(Government Offices for the English Regions, GOs) • 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)
	스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 렌부(Län), 주지사(landshövding) 및 렌행정위원회(Länsstyrelse: county administrative board)
	프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 국가과견 지방자치단체장(préfet)

구분	국가	사례명
③ 국정통합성 전담기구 구성형	미국	<ul style="list-style-type: none"> • 백악관 정부간관계실(Office of Intergovernmental Affairs) • 주 정부의 정부간 관계실(Office of Interogvermental VA Affairs) • 정부 간 관계 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)
④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형	독일	<ul style="list-style-type: none"> • 광역자치단체협의회(Deutsche Landkreistag) • 독일기초자치단체연합(Deutsche Städte-und Gemeindebund, DStGB) • 독일도시연합(Deutscher Städtetag, DST) • 연방지방자치단체총연합회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)
	영국	<ul style="list-style-type: none"> • 스코틀랜드 지역계획 파트너십(Community Planning Partnership, CPP)
	미국	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전분야 협력을 위한 현장합동사무처(Joint Field Office)

제2절 중앙-지방 간 협약형

1. 개념 및 속성

□ 개념

- 중앙-지방 간 협약형이란, 고도의 지방분권을 전제로 국정통합성을 확보하기 위한 방법임
 - 국가는 각 지방이 고도의 분권을 가지는 것을 인정하지만, 전국적 협력이 필요하거나, 전국적 통일성을 요하는 쟁점에 대해 지방의 협력을 구할 필요가 있음
 - 이 때 국가는 지방과 협약을 통해 중앙-지방이 상호 대등한 위치에서 협상을 통해 협력의 조건으로 관련 사업 또는 정책 수행에 따른 재정부담, 국가와 지방의 역할이 각각 무엇인지 등을 규정함
 - 국가와 지방은 협약을 통해 상호 파트너십 관계를 구축함. 국가는 지방에 협약을 강제할 수 없음

□ 속성

- 중앙-지방 간 협약형은 상대적으로 지방의 자율성을 고도로 강조하고 있으며, 이와 같은 조건 하에서의 상호협력 실현 방안임
- 국가차원의 특별한 기구가 설치되는 것은 아니며, 개개의 정책 또는 사업별로 협약 후 각 지방이 업무를 수행함

<표 4-2> 국정통합성 확보방안 유형 1: 중앙-지방 간 협약형의 속성

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성 강조	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력 강조	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

2. 해외사례

1) 영국 사례

중앙-지방 파트너십 회의(CLPM, Central-Local Partnership Meeting)

- 1997년 노동당 토니 블레어 정부 출범 이후 정부개혁의 일환으로 실시된 지방분권화 정책에 따라 추진
- 1997년 공공서비스의 질적 향상을 위해 중앙과 지방정부는 ‘파트너십을 위한 기본 구상(A Framework for Partnership)’을 공식 체결함. 그 목표는 정책 우선순위에 중앙-지방간 합의, 지방의 권한 및 책임 확대, 지방정부 혁신에 중앙의 지원 등임. 해당 문서에 포함된 다양한 협력기제 중 중앙-지방 파트너십 회의(CLPM)가 포함됨
- 중앙-지방 파트너십 회의(CLPM)는 연 3회(매년 1·5·10월) 개최되며, 부총리, 중앙부처장관, 지방정부연합회(LGA) 이사 등이 참석함. 따라서 중앙정부가 지역정책을 지방정부에게 설명하고, 공동 사안에 대한 지방정부의 의견을 수렴할 수 있음. 동시에 지방정부는 지방정부연합회(LGA) 이사 등을 통해 중앙부처장관과 지역정책에 대해 논의할 수 있는 기회를 제공받음. 협의 결과는 관계 중앙부처 내 논의 후 최종 입안 여부를 결정함
 - 즉, 중앙-지방 간 협약을 통해 업무를 조정할 수 있는 위원회(협의체) 조직

이 구축·운영된 것이라고 볼 수 있음

- 지방정부연합회(LGA, Local Government Association): 다양한 형태의 지방정부연합들을 하나로 통합한 연합 최상위 연합. 중앙정부와 대등한 관계에서 지방정부의 목소리를 자문문서(consultations)로 제출할 수 있는 권한이 있음

<표 4-3> 중앙-지방 파트너십회의(CLPM)을 통해 수립된 제도

제도	내용
공동행정서비스 우선순위제도 (Shared Public Service Delivery Priorities)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방이 합의한 공공서비스를 우선적으로 제공한다는 내용으로 중앙-지방 3년간 협약
종합성과평가제도 (Comprehensive Performance Assessment)	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년 “강력한 지방리더십과 공공서비스의 질 (Strong Local Leadership-Quality Public Service)” 백서를 통해 지방의 업무와 서비스에 대한 종합평가 실시 결정 • 중앙정부는 CLPM에서 지방정부연합회와 협의하여 종합성과평가제도의 도입 및 성과평가 수단 등 결정 • 평가 우수 사례에는 지방의 재량권 확대. 반면, 평가 부진 사례에는 중앙의 사후관리 실시 • 사후관리 시, 지방은 중앙의 감독 하에 보완 계획 (recovery plan)을 수립하고 집행할 것을 동의함
지방공공서비스 협약제도 (Local Public Service Agreements)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙은 개별 지방정부와 서비스제공 협약을 맺고, 지방정부가 설정된 목표를 달성할 경우 재정적 보상을 제공하는 것으로 합의함(3년 협약)

* 출처: 이민호(2013) 재구성

중앙-지방연합기구(Combined Authority)·지역민관협의체(Local Enterprise Partnership, LEP) 간 분권협상(Devolution Deal)

- 영국정부는 지역주도의 지역발전정책 수립을 위해 지방주권법(Localism 2011)을 제정하고, 지방정부가 중앙정부와의 협상을 통해 중앙정부로부터 주요 권한과 재원을 이양 받도록 함

- 지방주권법(Localism 2011)은 지방정부가 중앙정부로부터 더 큰 권한과 재원을 이양받기위해 협상을 할 수 있는 법적 근거를 제공. 1장(General powers of authorities) 1조(Local authority's general power of competence)는 지방정부의 일반적 권한을 규정하고 있으며, 해당 조문에 지방당국은 개인과 같은 법적 권력을 가진다고 규정함. 즉, 법으로 금지되어 있지 않은 모든 것을 할 수 있음(HM Treasury, 2011)
- 이 법을 근거로 도시권 협상(City Deal), 지역성장 협상(Local Growth Deal), 분권 협상(Devolution Deal), 지방연합기구(Combined Authority) 설치 및 연합기구 광역시장 선출 등의 분권형 지역발전 정책에 대한 중앙-지방 간 협상이 이루어짐(이원섭, 2017). 관련 내용에 대한 역사적 흐름은 <표 4-4>를 통해 기술함

<표 4-4> 지역발전 분권 추진 경과

연도	주요내용	집권정부
2009	• 지방민주주의, 경제발전 및 건설법(2009) 제정, 연합기구 도입	노동당
2010	• 총선 실시 • RDA 폐지 및 LEP 도입	보수·자 민당 연 립정부
2011	• 맨체스터 대도시권, 최초의 연합기구 설립 • 지방주권법(2011) 제정	
2012	• Heseltine 보고서, 광역시장 도입 권고	
2013	• 정부는 Heseltine 권고 수용	
2014	• North East, West Yorkshire, Sheffield, Liverpool 연합기구 설립 • 스코틀랜드 국민투표 실시 • 맨체스터 대도시권 연합기구, 최초의 분권협상 체결	
2015	• 총선 실시 • 7개 도시권 분권협상 완료(5개 확정)	보수당
2016	• 도시 및 지방분권법(2016) 제정 • 4개 도시권 분권협상 완료(1개 확정)	
2017	• 연합기구 광역시장 선거 • 1개 도시권 분권협상 체결(확정)	

* 출처: 이원섭(2017:3) 재인용

- 이를 위해 중앙과 협상의 주체가 될 수 있는 개별 지방정부 외에도 지방연합기구(Combined Authority), 지역민관협의체(Local Enterprise Partnership, LEP) 등 지방정부의 연합을 통해 개별협상의 한계를 극복하고자 함
 - 특히 이와 같은 분권협상을 통해 지역맞춤형 권한 이양과 지원이 가능해짐. 도시권 및 지방정부가 중앙정부와의 협상을 통해 교육, 기업지원, 보건, 고용 및 훈련, 토지, 재정 등에 관한 중앙의 주요 권한을 이양 받게 되므로, 지역의 수요를 최대한 반영하여 지역에 따라 권한이양 분야 및 지원 수단을 다르게 하였기 때문임
 - 지방연합기구(CA) 예: 맨체스터 대도시권 연합기구(Greater Manchester Combined Authority)
 - 지방연합기구(CA)의 법적 근거는 도시 및 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act, 2016)으로, 제8조~제10조까지 지방연합기구(CA)의 일반권한 및 책임을 기술함

<표 4-5> 근거법령

근거법	조항 및 내용
지방주권법(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 1장(General powers of authorities): 1조(Local authority's general power of competence) • 4장(Transfer and delegation of functions to certain authorities): 15-20조
도시 및 지방분권법(2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 2조: 연합기구에 직선시장 선출, 시장의 권한 • 3조: 연합기구 시장의 기능 명시 • 8~10조: CA의 일반적 권한 및 책임

- 분권협상의 절차는 개별 지방정부 혹은 지방연합기구(CA)는 이양 받은 권한 내에서 제안서를 제출하고, 중앙정부의 재무부와 지역사회 및 지방정부 내 도시지역성장팀의 직원들이 실제 협상 및 조정을 주관하는 방식임. 중앙과의 분권 협상안은 최종적으로 지방의회의 승인을 통해 확정됨

- 협상의 주체 중 하나인 중앙정부는 재무부(HM Treasury, 약 7명), 지역사회 및 지방정부부(Department for Communities and Local Government, DCLG)의 도시·지역성장팀(Cities and Local Growth Unit, 약 155명) (National Audit Office, 2016) 등이 있음
 - 도시·지역성장팀: 기업, 혁신 기술부(Department for Business, Innovation & Skills)와 지역사회 및 지방정부부(DCLG) 소속 공무원들로 구성된 합동팀임
- 중앙정부는 협상의 결과에 따라 지역에 정책자율권, 포괄보조금(Single Pot)을 포함한 재정재원, 조세지원 등을 지원함. 이 때, 지방의 책임성을 확보하기 위해 각 지방정부와 지역기구는 포괄보조금 협약서(Single Pot Assurance Framework)를 중앙정부에 제출해 승인받도록 함
 - 포괄보조금 협약서 내용(DCLG, 2016): ① 제1장 책임 있고 투명한 의사결정, ② 제2장 자금의 가치보장: 우선순위 설정, 평가, 사업개발, 위험관리, ③ 부록A 프로젝트 평가: 교통, 주택, 기술자본, 창업·혁신 및 기업지원, 재생 부문, ④ 부록B 교통부문 계획: 자금가치, 외부의견, 평가 및 모니터링
 - 2014년 11월 맨체스터 대도시권 연합기구(Greater Manchester Combined Authority)와의 합의를 시작으로, 2014년 12월 셰필드, 2015년 3월 웨스트요크셔 등과 합의하는 등 2017년 3월 기준으로 13개 도시권이 정부와 협상안에 합의함. 이중 맨체스터를 포함해 8개 도시권이 지방의회의 승인을 거쳐 협상 최종 확정함(이원섭, 2017)

<표 4-6> 분권협상을 통해 결정된 중앙정부 지원 및 관리제도

지원 및 관리제도	내용
정책자율권	<ul style="list-style-type: none"> • 기존의 지방정부 권한을 확대 • 분권협상에 포함된 사업은 지방정부가 독자적으로 전략 수립 및 전달체계 구축과 관리 허용
재정지원	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시장을 선출하는 도시권 혹은 CA에 대해 분권협상 시행을 위한 초기자금으로 포괄보조금 지원(2016~2021년, 약 28.6억 파운드) • 추가지원을 위해 향후 30년간 74억 파운드 확보(연간 2,465억) • 포괄보조금의 재원: 지역성장기금(Local Growth Fund), 교통보조금(Transport Fund), 투자보조금(Earn Back 또는 Gain Share)
조세지원	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 시범지역(Greater Manchester 포함)에서는 전망치 이상 징수된 법인세 증가분 전액을 지역에 귀속 • 광역시장 선출한 CA에 법인세의 2% 인상 권한 부여(단, LEP의 동의와 지역 기반시설 사업에 투자를 조건으로 함)
포괄보조금 운영제도	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄보조금에 대한 지방정부의 책임성 확보와 성과관리를 위해 지방정부는 포괄보조금 협약서(Single Pot Assurance Framework)을 DCLG에 제출하여 승인 받음 • 포괄보조금 협약서를 통해 지방정부는 투명하고 효과적인 자금 사용을 위해 사업계획 평가, 모니터링, 독립 패널을 통한 성과 평가 등을 실시함

* 출처: 이원섭(2017) 재구성

2) 일본 사례

국가와 지방 협의의 장(国と地方の協議の場)

- 일본은 ‘국가와 지방 협의의 장(国と地方の協議の場)’을 운영함으로써 중앙-지방간 총괄적 협력체계를 구축하고자 하였음
- 일본은 지방자치의 활성화를 위한 정책을 추진해 왔으나, 중앙정부가 정책의 기획 및 입안, 예산편성 후 지방자치단체가 이를 집행하는 과정에서 지방자치단체의 현실과 맞지 않는 정책 기획 및 결정으로 인해 정부 간 갈등과 비효율성이 발생하는 경험을 함

- 그 한계를 극복하기 위해 2011년 4월 28일 “국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률”을 제정하고, ‘국가와 지방 협의의 장(国と地方の協議の場)’을 운영함. 이를 통해 국가정책결정에서의 지방자치단체의 역할 재정립하고, 중앙-지방간 총괄적 협력체계를 구축하고자 함
- 본 협의체는 지방자치에 영향을 미치는 국가의 정책 기획·입안 및 실시에 대하여 관계장관 및 지방 6단체의 대표자가 사전협의의를 함으로써 국가정책의 효율적 추진을 도모하는 것으로(이민호, 2013), 국정통일성을 제고하면서도 지역의 사정에 맞는 정책을 수립하는 것을 목표로 삼음
- 해당 법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같음(하동현, 2017; 이윤식, 2017)
 - 첫째, ‘협의의 장’은 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 기획, 입안, 실시할 때, 중앙과 지방이 서로 협의함
 - 둘째, ‘협의의 장’은 국가측이 내각관방장관, 특임담당대신, 총무대신, 재무대신, 내각총리대신이 지정하는 국무대신으로 구성. 지방측은 지방의 6개자치단체(광역자치단체 단체장, 광역의회 의장, 시구 단체장, 시구의회 의장, 정촌 단체장, 정촌의회 의장)의 대표로 구성됨(동법 제2조). 의장 및 의장대행은 내각총리대신이 지정하고, 부의장은 지방6개단체의 대표 중에서 호선함(동법 제2조3,4). 내각총리대신은 협의의 장의 직접적인 구성원은 아니지만 언제든지 출석 및 발언을 할 수 있도록 하고 있음(동법 제2조10)
 - 셋째, 논의주제는 ①국가와 지방 간 역할 분담 관련 사항, ②지방행정, 지방재정, 지방세제, 그 외 지방자치 관련 사항, ③경제재정 정책, 사회보장 정책, 교육 정책, 사회자본 정비 관련 정책, 그 외 국가 정책 중, 지방자치에 영향을 미치는 것들에 대해 논의함
 - 넷째, 회의의 소집과 관련하여, 협의회 의장에 의해 규칙에서 정한 횟수에 따라 총리가 매년 협의 사항을 알리고 소집함 또한 임시회의 소집도 가능하며, 협의 사항에 대해서는 총리에게 문서로 요청할 수 있음. 규칙에서는 임시회를 제외하고 연 4회로 정해져 있음. 또한 의장이 특정 문제에 대한 조사 연구를 수행하기 위해 분과회를 설치할 수 있음

- 다섯째, 참여 구성원들은 구속력은 없으나 협의 결과를 존중해야 함. 회의 보고서는 국회(중의원, 참의원)에 제출함

<표 4-7> 국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률

국문	일문
<p>제1조(목적) 국가와 지방의 협의의 장(이하 협의의 장이라 명칭)은 지방자치에 영향을 미치는 국가정책의 기획·입안·실시에 관해 각 관계대상과 도도부현(도도부현) 지사, 도도부현 의회 의장, 시장, 시의회 의장, 정촌장(정촌장), 정촌의회 의장 전국연합조직의 대표자가 협의하여 내각부설치법 제4조 제1항 제3호의 개혁과 국가지방공공단체의 정책을 보다 효과적이며 효율적으로 추진하게 함을 그 목적으로 한다.</p> <p>제3조(협의의 대상) 협의의 장에서의 협의사항은 이하의 사항 중 중요한 것들로 한다. 국가와 지방공공단체의 역할분담에 관한 사항 지방행정, 지방재정, 지방세제 혹은 지방자치에 관한 사항경제재정정책, 사회보장에 관한 정책, 교육에 관한 정책, 사회자본정비에 관한 정책, 그 외의 국가정책에 관한 사항 중 지방자치에 영향을 미친다고 판단되는 사항</p> <p>소집 등(제4조) 규칙에서 정한 정례 협의 및 임시 협의 모두 소집권자는 총리다. ‘국가와 지방의 협의의 장 운영 규칙’에 따르면 협의할 구체적인 사항을 알리고 소집하고 있다. 총리에게 협의사항과 함께 임시회의 소집을 요구할 수 있기 때문에 국가와 지방의 운영에 대등함을 어느 정도 확보하고 있지만 최종 권한이 총리에게 있기 때문에 실질적으로는 국가 측에 운영 주도권이 있다 분과회(제5조) 분과회에 관한 권한은 기본적으로 의장에 개최 구성, 운영에 대한 협의</p>	<p>第一条 国と地方の協議の場(以下「協議の場」という。)は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行い、もって内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第四条第一項第十二号の改革の推進並びに国及び地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図ることを目的とする</p> <p>第三条 協議の場において協議の対象となる事項は、次に掲げる事項のうち重要なものとする。</p> <p>一 国と地方公共団体との役割分担に関する事項</p> <p>二 地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項</p> <p>三 経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの</p> <p>第四条 内閣総理大臣は、毎年度、議長が協議の場に諮って定める回数、協議の場を招集する。ただし、内閣総理大臣は、協議の必要があると認めるときは、臨時に協議の場を招集することができる。</p>

국문	일문
<p>의 장에 상의한 후에 결정한다. 또한 의원으로부터도 그 필요성이 있는 경우에는 의장에게 개최를 요구할 수 있다. 또한 분과회의 자세한 모습은 ‘국가와 지방의 협의의 장 분과회 운영 규칙’에 구체적으로 규정돼 있다. 이규칙은 분과회의 구성원에 대해 ‘특정 사항에 관한 조사 및 검토가 원활히 실시되도록 의장이 부의장과 조정한 후에 정한다’고 규정한다. 또한 분과회 운영은 의장이 부의장과 조정 후 회장, 대행, 부회장을 지명한다. 분과회마다 규칙도 별도로 결정된다.</p> <p>자료 제출의 요구 등(제6조) 의장 권한으로 협의의 장 협의와 분과회에서 필요한 자료의 제출이나 의견 개진, 설명 등 기타 협력을 요청할 수 있다</p> <p>국회에 보고·협의 결과의 존중(제7조, 제8조) 협의 내용은 의장이 협의 종료 후 지체 없이 필요한 사항을 협의의 장에 상의한 후에(규칙에서는 “부의장이 조장한 후”)협의 요약 보고서를 작성해 국회에 보고해야 한다. 이미 공개된 보고서의 내용은 개최, 일시, 장소, 참석자, 협의 개요(협의 사항, 협의가 이뤄진 사항 및 기타 사항, 협의 내용)가 기술된다.</p> <p>협회가 이뤄진 사항에 대해서는 의원(임시의원포함)의 존중 의무가 있다. 국회 답변을 감안하면(제177회 중의원총무위원회, 2011년 4월 21일) 이것은 단지 의원 개인의 의무가 아니라 어디까지나 국가 측과 지방 측의 대체인 의원으로서 국가 측에는 예산 조치 및 법제화의 대응을, 지방 측에는 지방자치단체의 총의로의 대응을 요구하는 것이다</p> <p>비용 부담(제9조) 협의의 장 운영 경비는 국</p>	<p>2 前項の協議の場の招集は´協議すべき具体的事項を示してしなければならない°</p> <p>3 議員は´前条に規定する事項について協議する必要があると思料するときは´内閣総理大臣に対し´協議すべき具体的事項を示して´協議の場の招集を求めることができる° 第五条 議長は´協議の場における協議に資するため´分科会を開催し´特定の事項に関する調査及び検討を行わせることができる°</p> <p>2 議員(議長である議員を除く°)は´協議の場における協議に資するため必要があると思料するときは´議長に対し´前項の分科会の開催を求めることができる°</p> <p>3 第一項の分科会の開催´構成及び運営に関し必要な事項は´議長が協議の場に諮って定める°</p> <p>第六条 議長は´協議の場における協議又は分科会における調査及び検討のため必要があると認めるときは´関係行政機関の長並びに関係地方公共団体の長及び議会の議長に対し´資料の提出´意見の開陳´説明その他必要な協力を求めることができる°</p> <p>2 前項に定めるもののほか´議長は´協議の場における協議又は分科会における調査及び検討のため特に必要があると認めるときは´協議の対象となる事項に関し識見を有する者に対し´必要な協力を依頼することができる°</p> <p>第七条 議長は´協議の場の終了後遅滞なく´協議の場における協議の概要を</p>

국문	일문
<p>가와 전국연합조직의 부담에 의한 것으로 하고, 구체적으로는 “국가와 지방의 협의의 장 운영에 필요한 경비의 부담에 대해”에서 규정돼 있다.</p> <p>기타 사항(제10조) 법률에 규정된 이외의 협의의 장 운영 사항은 필요한 경우 의장이 협의의 장에 상의해 정하며, 각 규칙의 내용이 중요하다. 예를 들어, 협의의 장 운영 규칙에서 협의를 원칙적으로 비공개하고, 자료 등의 공개를 규정하는 등 운영 단계에서의 책량이 큰 내용도 포함돼 있는 것이다.</p>	<p>記載した報告書を作成し、国会に提出しなければならない[°]</p> <p>2 前項の報告書の作成に関し必要な事項は、議長が協議の場に諮って定める[°]</p> <p>第八条 協議の場において協議が調った事項については、議員及び第二条第八項の規定により協議の場に参加した者は、その協議の結果を尊重しなければならない[°]</p> <p>第九条 協議の場の運営に要する経費は、政府及び全国的連合組織の負担とする[°]</p> <p>第十条 この法律に定めるもののほか、協議の場の運営に関し必要な事項は、議長が協議の場に諮って定める[°]</p>

* 출처: 이윤식(2017); <https://klri.re.kr/jsp/popup/janlaw.jsp>

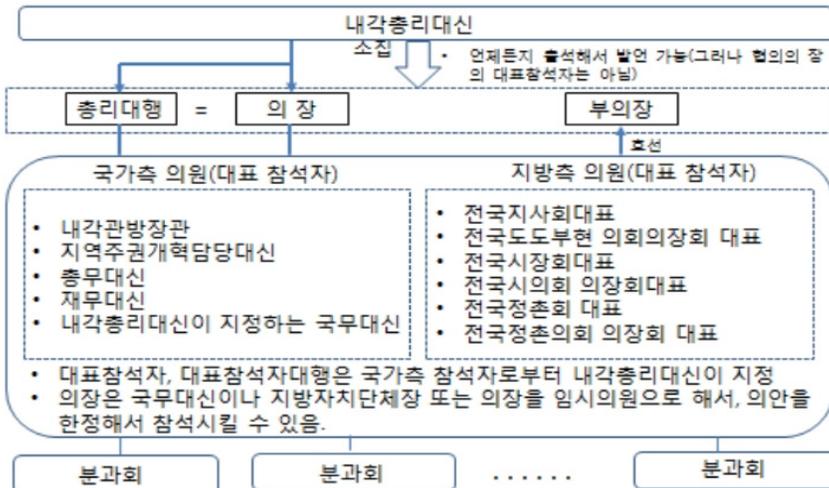
- 2011년 6월 13일 최초 회의를 시작으로 7차례의 회의가 실시되었고 그 내용은 다음의 <표 4-8>과 같음. 또한 중앙-지방 협의의 장 운영시스템은 <그림 4-1>과 같음
- 내각 총리대신은 언제든지 출석해 발언할 수 있고, 협의의 장을 소집할 수 있지만, 참석자는 아님
- 국가측 의원 중 의장이 총리대행을 맡고, 지방측 의원 중 호선으로 부의장을 선출. 산하 분과회를 운영함
- 국가측 의원은 내각관방장관, 지역주권개혁담당대신, 총무대신, 재무대신, 내각총리대신이 지정하는 국무대신으로 구성
- 지방측 의원은 전국지사회 대표, 전국도도부현 의회의장회 대표, 전국 시장회 대표, 전국 시의회 의장대표, 전국정촌회 대표, 전국정촌 의회 의장회의 대표 등으로 구성

<표 4-8> 일본 중앙-지방협회의 장 논의 내용

논의일자	논의 내용
2015년 6월 17일	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심방침의 수립 • 지방창생 및 지방분권개혁
2015년 10월 14일	<ul style="list-style-type: none"> • 2016년도 재무성 예산편성안 • 지방창생 및 지방분권개혁 추진
2015년 12월 14일	<ul style="list-style-type: none"> • 2016년 예산 편성 및 지방재정대책 • 일억총활약, 지방창생 및 지방분권개혁 추진
2016년 5월 23일	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심방침의 수립 • 일억총활약, 지방창생 및 지방분권개혁 추진
2016년 10월 27일	<ul style="list-style-type: none"> • 2017년도 재무성 예산편성안 • 지방창생 및 지방분권개혁 추진
2016년 12월 19일	<ul style="list-style-type: none"> • 2017년도 예산편성과 지방재정대책 • 지방창생 및 지방분권개혁 추진
2017년 5월 31일	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심방침의 수립 • 지방창생 및 지방분권개혁 추진

* 출처: 하동현(2017)

<그림 4-1> 국가와 지방의 협의회 장의 운영시스템



자료: 原田光隆(2010), p.30을 참고로 작성

* 출처: 심미승(2015) 재인용

□ 지방행정연락회의(地方行政連絡會議)

- 지방행정연락회의는 지방자치단체가 국가의 지방행정기관과 연락 및 협조를 유지함을 목적으로 함
 - 지방의 광역 행정에 종합적인 수행 및 원활한 처리를 촉진하고, 지방자치의 광역적 운영 확보에 이바지하는 것을 목적으로 지방의 광역행정 계획 및 실시에 필요한 연락 및 협의를 실시하는 것임(이운식, 2017)
 - ‘지방행정연락회의법’ 제1조 및 제3조의 규정에 의해 실시됨
 - 구성: 본 회의는 각 지방의 국가의 지방행정기관장 등으로 구성하며, 의장은 도도부현 지사가 맡음(동법 4조)
 - 그러나 별도의 행정기관이 설립된 것이라고 보기 보다는 중앙-지방 간 연락 및 협조를 위한 위원회라고 보는 것이 적합함

〈표 4-9〉 지방행정연락회의 법

국문	일문
제 1 조 지방 행정 연락 회의는 지방 자치 단체가 국가의 지방 행정 기관과 연락 협조를 유지하면서 그 상호간의 연락 협력을 도모함으로써 지방의 광역에 걸친 행정의 종합적인 수행 및 원활한 처리를 촉진하고있는 지방 자치의 광역 적 운영의 확보에 이바지하는 것을 목적으로한다.	第一条 地方行政連絡會議は「地方公共団体が」国の地方行政機関と連絡協調を保ちつつ、その相互間の連絡協同を図ることにより、地方における広域にわたる行政の総合的な実施及び円滑な処理を促進し、もって地方自治の広域的運営の確保に資することを目的とする。
제 3 조 연락 회의는 제 1 조의 목적을 달성하기 위해 지방의 광역에 걸친 행정 계획 및 실시에 필요한 연락 및 협의를 행한다.	第三条 連絡會議は、第一条の目的を達成するため、地方における広域にわたる行政の計画及び実施について必要な連絡及び協議を行なう。
제 4 조 제1항 전조의 연락 및 협의를위한 회의 (이하 "회의"라한다)는 연락 회의를 조직하는 도도부 현 및 지정 도시의 길이 외에 제 1 호 내지 제 11 호의까지 규정하는 국가의 지방 행정 기관에서 해당 연락 회의를 조직하는 도도부 현의 구역의 전부 또는 일부를 관할 구역으로하는	第四条 前条の連絡及び協議を行うための會議(以下「會議」という。)は、連絡會議を組織する都道府県及び指定都市の長のほか、第一号から第十一号までに規定する国の地方行政機関で当該連絡會議を組織する都道府県の区域の全

국문	일문
<p>길이 및 제 2 호에 정한 자로써 구성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 오키나와 종합 사무국 2. 관구 경찰국 (경시청과 홋카이도 경찰 본부를 포함한다) 3. 관구 행정 평가 국 (오키나와 행정 평가 사무소를 포함한다) 4. 재무국 5. 지방 농정국 6. 산림 관리국 7. 경제 산업국 8. 지방 정비 국 9. 홋카이도 개발국 10. 지방 운수 국 (운수 감리 부 포함) 11. 기타 정령으로 정하는 국가의 지방 행정 기관 12. 관계가 있는 공공 단체의 기관의 장 또는 관계가 있는 지방 공공 단체의 기관의 연합 조직의 대표자로 연락 회의에서 위촉 <p>제2항 회의에 의장과 부의장을 둔다.</p> <p>제3항 의장은 회의에서 정하는 도도부 현지사으로써 총당 부의장은 의장이 회의에는 일찌기 지명하는 자로써 총당한다.</p> <p>제4항 의장은 회의를 주재하고 연락 회의를 대표한다.</p> <p>제5항 부의장은 의장을 보좌하며, 의장이 사고있을 때에는 그 직무를 대리한다.</p>	<p>部又は一部を管轄区域とするものの長及び第十二号に掲げる者をもつて構成する。</p> <ol style="list-style-type: none"> 一 沖縄総合事務局 二 管区警察局 (警視庁及び北海道警察本部を含む°) 三 管区行政評価局 (沖縄行政評価事務所を含む°) 四 財務局 五 地方農政局 六 森林管理局 七 経済産業局 八 地方整備局 九 北海道開発局 十 地方運輸局 (運輸監理部を含む°) 十一 その他政令で定める国の地方行政機関 十二 関係のある公共的団体の機関の長又は関係のある地方公共団体の機関の連絡組織の代表者で連絡会議において委嘱するもの <p>2 会議に 議長及び副議長を置く°</p> <p>3 議長は 会議において定める都道府県知事をもつて充て 副議長は 議長が会議にはかつて指名する者をもつて充てるものとする°</p> <p>4 議長は 会議を主宰し 連絡会議を代表する°</p> <p>5 副議長は 議長を補佐し 議長に事故があるときは その職務を代理する°</p>

* 출처: <https://kiri.re.kr/jsp/popup/janlaw.jsp>

3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성

□ 장·단점 분석

- 영국과 일본의 중앙-지방 협약형 국정통합성 확보 방안을 살펴보면, 크게 세 가지 공통점이 있음
 - 첫째, 국가의 권한을 지방에 배분하는 과정에서 국가-지방 간 업무를 어떻게 배분할 것인지 논의하는 공식적인 협의체(위원회)를 설립하였다는 공통점이 있음
 - 둘째, 국가는 지방에 국가의 정책이 통일성 있게 확산되는 것을 바라고, 지방은 국가의 정책수립과정에서 지역의 목소리가 반영되는 것을 바란다는 공통점이 있음
 - 셋째, 그 과정에서 해당 업무를 담당하는 행정기관을 설립하기 보다는 국가-지역연합 간의 쟁점별 협의(협상)이 가능한 공식적 기구로서 위원회(협의체) 형태의 조직을 운영한다는 특징이 있음
- 그러나 영국과 일본은 크게 다음과 같은 차이가 있음
 - 첫째, 자율성과 상호협력을 모두 충족시키고자 하지만, 상대적으로 영국은 자율성을, 일본은 상호협력을 더 강조하고 있다고 볼 수 있음
 - 둘째, 그 결과 영국은 국가-지방 간의 관계가 비교적 대등하지만, 일본의 경우는 국가가 상대적으로 지방의 상위에 있는 구조를 유지함
 - 즉, 영국의 경우 국가-지방 간 대등한 협상을 통한 협약체결로 상호자율성에 근거한 국정통합성을 이루고 있지만, 일본의 경우는 국가 중심의 국정통합성 개념에 지방의견을 수렴하는 정도에 머무름
 - 예를 들어 중앙-지방 간 협약을 요구하는 일본의 관련 법령을 살펴보면, 사실상 국내에서도 실시하는 지방의견수렴 절차에 그침

<표 4-10> 중앙-지방 간 협약에 대한 일본의 관계 법조문

한국어	일본어
<산림법>	<森林法>
<p>제 39조의 3.</p> <p>1. 농림 수산부 장관은 전국 산림 계획에 따라 지정 목적에 맞게 작동하지 않는다고 인정되는 보안림(해당 목적에 맞게 작동하는지 보장하기 위해 그 지역에 있는 숲의 전부 또는 일부에 대하여 조림 보육 별채 기타 산림 사업을 조속히 실시 할 필요가 있다고 인정되는 것에 한한다)을 특정 보안림으로 지정할 수있다.</p> <p>2. 도도부 현 지사는 농림 수산 부령이 정하는 바에 따라 당해 도도부 현의 구역의 보안림을 특정 보안림으로 지정해야한다는 취지를 농림 수산부 장관에게 신청할 수있다.</p> <p>3. <u>농림 수산부 장관은 특정 보안림의 지정을 하고자하는 때에는 당해 지정을하려고 하는 보안림의 소재 장소를 관할하는 도도부 현 지사에 협의하여야한다.</u></p> <p>4. 농림 수산부 장관은 특정 보안림의 지정을 한 때에는 지체없이 이를 공표하여야 한다.</p> <p>5. 전 3 항의 규정은 특정 보안림의 지정의 해제에 관하여이를 준용한다</p>	<p>第三十九条の三</p> <p>1. 農林水産大臣は`全国森林計画に基づき`指定の目的に即して機能していないと認められる保安林(当該目的に即して機能することを確保するため`その区域内にある森林の全部又は一部について造林`保育`伐採その他の森林施業を早急に実施する必要があると認められるものに限る。`)を特定保安林として指定することができる。</p> <p>2. 都道府県知事は`農林水産省令で定めるところにより`当該都道府県の区域内の保安林を特定保安林として指定すべき旨を農林水産大臣に申請することができる。</p> <p>3. 農林水産大臣は`特定保安林の指定をしようとするときは`当該指定をしようとする保安林の所在場所を管轄する都道府県知事に協議しなければならない。</p> <p>4. 農林水産大臣は`特定保安林の指定をしたときは`遅滞なく`これを公表しなければならない。</p> <p>5. 前三項の規定は`特定保安林の指定の解除について準用する</p>
<도시공원법>	<都市公園法>
<p>제 33 조</p> <p>1. 지방 자치 단체는 필요하다고 인정하는 때에는 도시 공원을 설치해야 지역을 정할 수있다.</p> <p>2. 국토 교통 대신은 도시 공원을 신설하고자하는 경우에는 도시 공원을 설치해야 지역을 정하여야한다.</p> <p>3. 지방 공공 단체 또는 국토 교통 대신은</p>	<p>第三十三条</p> <p>1. 地方公共団体は`必要があると認めるときは`都市公園を設置すべき区域を定めることができる。</p> <p>2. 国土交通大臣は`都市公園を新設しようとするときは`都市公園を設置すべき区域を定めなければならない。</p> <p>3. 地方公共団体又は国土交通大臣は`都</p>

한국어	일본어
<p>도시 공원을 설치해야 할 지역의 상황을 감안하여 적정하고 합리적인 토지 이용의 촉진을 도모하기 위해 필요하다고 인정하는 때에는 전 2 항의 규정에 의한 도시 공원을 설치해야 지역을 입체적으로 지역이라고 할 수있다.</p> <p>4. 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 도시 공원을 설치해야 지역이 결정되고, 그 취지가 공고 된 후 해당 지역에 도시 공원이 설치 될 때까지의 사이에서도 해당 도시 공원을 설치하자 와 지방 공공 단체 또는 국가가 해당 지역에 대한 토지에 관한 소유권을 취득한 후 있어서는 제 3 조의 3, 4 조, 제 5 조, 제 6 조에서 제 12 조까지, 제 13 조, 제 14 조, 제 19 조, 제 25 조부터 제 18 조까지 및 전 조의 규정은 당해 지역 (이하 "공원 예정 구역"이라한다) 또는 당해 공원 예정 구역 내에 설치된다 시설에서 공원 시설이 되어야 할 것 (이하 "예정 공원 시설"이라한다)에 대하여 준용한다.</p> <p>5. 지방 자치 단체는 제 1 항의 규정에 의하여 도시 공원을 설치해야 지역을 결정하고자하는 때에는 미리 당해 지방 자치 단체의 의회의 의결을 거쳐야한다.</p> <p>6. 국토 교통 대신은 제 2 항의 규정에 의하여 제 2 조 제 1 항 제 2 호가 도시 공원을 설치해야 지역을 결정하고자하는 때에는 미리 당해 도시 공원이 존재하게된다 도도부 현 과 협의하여야한다.</p>	<p>市公園を設置すべき地域の状況を勘案し、適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため必要があると認めるときは、前二項の規定による都市公園を設置すべき区域を、立体的区域とすることができる。</p> <p>4 第一項又は第二項の規定により都市公園を設置すべき区域が決定され、その旨が公告された後当該区域に都市公園が設置されるまでの間においても、当該都市公園を設置しようとする地方公共団体又は国が当該区域についての土地に関する権原を取得した後においては、第二条の三、第四条、第五条、第六条から第十二条まで、第十三条、第十四条、第十九条、第二十五条から第二十八条まで及び前条の規定は、当該区域（以下「公園予定区域」という。）又は当該公園予定区域内に設けられる施設で公園施設となるべきもの（以下「予定公園施設」という。）について準用する。</p> <p>5 地方公共団体は、第一項の規定により都市公園を設置すべき区域を決定しようとするときは、あらかじめ、当該地方公共団体の議会の議決を経なければならない。</p> <p>6 国土交通大臣は、第二項の規定により第二条第一項第二号イの都市公園を設置すべき区域を決定しようとするときは、あらかじめ、当該都市公園が存することとなる都道府県と協議しなければならない。</p>
<자연환경보전법>	<自然環境保全法>
<p>제 14 조</p> <p>1. 환경 장관은 그 지역의 자연 환경이 사람의 활동에 의하여 영향을받지 않고 야생</p>	<p>第十四条</p> <p>1. 環境大臣は、その区域における自然環境が人の活動によつて影響を受けるこ</p>

한국어	일본어
<p>의 상태를 유지해야하며, 정령으로 정하는 면적 이상의 면적을 가지는 토지의 구역으로서, 국가 또는 지방 자치 단체의 소유(삼림 법(쇼와 26 년 법률 제 이백 마흔 아홉 호) 제 25 조 제 1 항 또는 제 25 조 2 제 1 항 또는 제 항 규정에 의하여 지정된 보안림(동조 제 1 항 후단 또는 제 2 항 후단에서 준용하는 동법 제 25 조 제 2 항의 규정에 의하여 지정된 보안림을 제외한다)의 구역을 제외한다.) 중 당해 자연 환경을 보전하는 것이 특히 필요한 것을 원생 자연 환경 보전 지역으로 지정될 수있다.</p> <p>2. 환경 장관은 원생 자연 환경 보전 지역의 지정하고자하는 때에는 미리 관계 도도부 현 지사와 중앙 환경 심의회의 의견을 듣지 않으면 안된다.</p> <p>3. 환경 장관은 원생 자연 환경 보전 지역의 지정하고자하는 때에는 미리 당해 지역 안의 토지를 국가가 소유하는 경우에 있어서는 당해 토지를 소관하는 행정 기관의 장에 지방 공공 단체가 소유하는 경우에 있어서는 당해 지방 자치 단체의 동의를 얻어야한다.</p> <p>4. 환경 장관은 원생 자연 환경 보전 지역을 지정하는 경우에는 그 취지 및 그 지역을 관보에 공시하여야한다.</p> <p>5. 원생 자연 환경 보전 지역의 지정은 전항의 규정에 의한 공시에 연줄 밖으로 그 효력을 발생한다.</p> <p>6. 둘째 항, 제 4 항 및 제 2 항은 원생 자연 환경 보전 지역의 지정 해제 및 그 지역의 변경에 대하여 제 3 항의 규정은 원생 자연 환경 보전 지역의 지역 확장에 대하여 각각 준용 한다.</p>	<p>となく原生の状態を維持しており、かつ、政令で定める面積以上の面積を有する土地の区域であつて、国又は地方公共団体が所有するもの(森林法(昭和二十六年法律第二百四十九号)第二十五条第一項又は第二十五条の二第一項若しくは第二項の規定により指定された保安林(同条第一項後段又は第二項後段において準用する同法第二十五条第二項の規定により指定された保安林を除く。))の区域を除く。)のうち、当該自然環境を保全することが特に必要なものを原生自然環境保全地域として指定することができる。</p> <p>2. 環境大臣は、原生自然環境保全地域の指定をしようとするときは、あらかじめ、関係都道府県知事及び中央環境審議会の意見をきかなければならない。</p> <p>3. 環境大臣は、原生自然環境保全地域の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該区域内の土地を、国が所有する場合にあつては当該土地を所管する行政機関の長の、地方公共団体が所有する場合にあつては当該地方公共団体の同意を得なければならない。</p> <p>4. 環境大臣は、原生自然環境保全地域を指定する場合には、その旨及びその区域を官報で公示しなければならない。</p> <p>5. 原生自然環境保全地域の指定は、前項の規定による公示によつてその効力を生ずる。</p> <p>6. 第二項、第四項及び前項の規定は原生自然環境保全地域の指定の解除及びその区域の変更について、第三項の規定は原生自然環境保全地域の区域の拡張について、それぞれ準用する。</p>

* 출처: <https://klri.re.kr/jsp/popup/janlaw.jsp>

- 이와 같은 분석결과를 토대로 중앙-지방 간 협약형의 장·단점을 분석해 보면 다음과 같음
 - 장점: 고도의 지방분권을 유지하면서도, 동시에 국정통합성을 이룰 수 있기 때문에 상호자율성에 기반한 국정통합성 확보를 위해 가장 이상적인 방법일 수 있음
 - 단점: 지방의 자율성이 고도로 보장되고, 중앙-지방 간 수평적 관계가 정립된 뒤 실시되지 않는다면, 형식적인 중앙-지방 간 협약이 이루어지게 될 수 있음. 이 경우 중앙-지방 간 수직적 관계가 해소될 수 없음

□ 국내 적용 가능성

- 제2장에서 살펴본 바와 같이 한국의 국가-지방 간 관계는 지방자치단체가 국가로부터 어느 정도 자율권을 가지지만 여전히 중앙의 통제가 존재하는 지배인모형(<그림 2-1> 참고)에 가까움
- 따라서 현재의 한국적 맥락에서 중앙-지방 간 협약형의 국정통합성 확보방식을 활용할 경우, 일본의 예와 같이 여전히 국가-지방 간 수직적 관계를 벗어나지 못하고 형식적인 협약만이 체결될 가능성이 있음
- 장기적 관점에서 국가-지방 간 관계가 수평적인 동반자모형(<그림 2-1> 참고)으로 전환된 이후에는 적용될 수 있으나, 현재의 단계에서 적용하는 것에는 한계가 있을 것으로 판단됨
 - 단, 장기적 관점에서 국가-지방 간 관계가 수평적 동반자모형이 된다면, 국가사무에 대한 지방이행을 위해 별도의 지방청 없이도 국가-지방 간 협약을 통해 업무를 수행할 수 있다는 장점이 있음

제3절 국가사무 수행 지방기관 운영형

1. 개념 및 속성

□ 개념

- 국가사무 수행 지방기관 운영형은 국가사무와 지방사무의 명확한 배분을 토대로 함
 - 지방사무는 지방정부가 계획·집행·평가하고, 국가사무는 국가가 계획·집행·평가 하게 됨
 - 국가사무 중 각 지역에 정책이 실시되어야 하는 경우, 국가는 각 지방에 국가사무에 해당되는 업무를 수행하는 기구를 설치하고 집행하게 됨
 - 단, 해당 국가사무가 지역의 사정과 잘 융화될 수 있도록 지역 대표로 구성된 위원회 등과의 협력방안을 병행하기도 함

□ 속성

- 국가사무 수행 지방기관 운영형은 먼저 국가-지방 간 고도의 자율성을 보장한다는 점에서는 제2절의 중앙-지방 간 협약형과 동일하지만, 행정조직을 설립하는 방식을 취한다는 점에서 차별화됨
 - 근본적으로 국가사무에 해당되는 정책 또는 사업을 각 지역에 확산시키는 역할을 수행하기 때문에 국정통합성이 강도 높게 요구됨
 - 여기서의 국정통합성은 본 연구에서 말하는 상호자율성에 기반 한 국정통합성이 아닌, 국가의 통일된 정책을 집행하는 의미의 국정통합성을 말함
 - 단, 해당 국가사무가 지역의 사정과 잘 융화될 수 있도록 지역 대표로 구성된 위원회 등과의 협력방안을 병행할 경우, 상호자율성에 기반 한 국정통합성이라고 볼 수 있음

<표 4-11> 국정통합성 확보방안 유형 2: 국가사무 수행 지방기관 운영형의 속성

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성 강조	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력 강조	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

2. 해외사례

1) 지역청 설립 방식(영국 사례)

지역정부청(Government Offices for the English Regions, GOs)

- 영국은 1994년 지역개발을 목적으로 중앙정부의 지역총괄기구인 지역정부청(GOs)을 지방에 설치함(잉글랜드 지역 내 총 9개 설치)
 - 이를 위해 중앙부처의 지역사무소를 합쳐 하나의 지역정부청(GOs)으로 구성하였으므로, 국가공무원으로 구성됨
- 지역정부청(GOs)은 잉글랜드 각 지방에서 중앙-지방을 이어주는 가교이자, 13개 중앙부처를 대변하는 역할을 수행함
 - 각 부처의 특정 영역을 넘어선 연합(joined up)을 추구하였으며, 13개 중앙부처는 다음과 같음
 - 내각(Cabinet Office)
 - 지역사회 및 지방정부부(Communities and Local Government)
 - 비즈니스, 혁신 및 기술부(Department for Business, Innovation and Skills)
 - 아동, 학교 및 가정부(Department for Children, Schools and Families)
 - 문화, 미디어, 스포츠부(Department for Culture, Media and Sport)
 - 에너지 및 기후변화부(Department of Energy and Climate Change)

- 환경, 식품 및 농업부(Department for Environment, Food and Rural Affairs)
- 노동 및 연금부(Department for Work and Pensions)
- 교통부(Department for Transport)
- 보건부(Department of Health)
- 재무부(HM Treasury)
- 본부(Home Office)
- 법무부(Ministry of Justice)
- 중앙정부를 대변하여 중앙의 지역정책을 집행하며 중앙부처의 재정 지원(지출) 프로그램을 관리하고, 지역기관에 위임된 예산 및 계약을 감독함(규제 기능 수행)
- 동시에 지역과의 긴밀한 협조를 통해 해당 지역의 이해를 지역정책에 반영 하도록 함. 지역개발기관을 후원함
- 그러나 2010년 ‘민주적 책임성의 결여, 지방 의회의 부담과 관료주의 발생, 임의의 행정 경제 부과’ 등(Government Offices for the Regions, 2010)을 이 유로 폐쇄 결정됨

지역개발청(Regional Development Agency, RDA)

- 토니 블레어 정부가 출범 후, 1998년 지역불균형을 해소하기 위해 잉글랜드 를 9개 권역으로 나누어 지역개발청(RAD) 설립함
- 지역경제발전정책을 추진하는 핵심기관으로, 중앙부처 사업별 지원금을 주 요 재원으로 함
- 지역기업, 노동조합, 민간조직 등의 대표자로 구성된 위원회에서 주요 활동 은 자율적으로 결정하도록 되어 있으나, 중앙정부에 성과목표를 제시하고 승인을 받아야 함
- 그러나 2010년 중앙정부 주도에서 지역 주도로 전환하기 위해, 폐지하고 지 역민관협의체(LEP)를 도입함

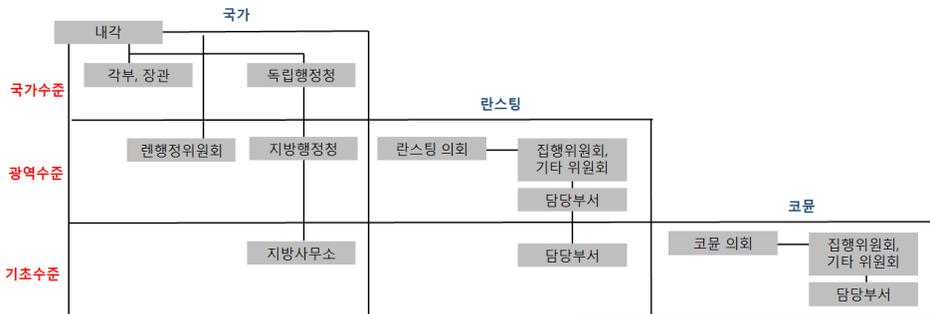
2) 국가파견 주지사 방식(스웨덴 · 프랑스 사례)

□ 스웨덴 사례

○ 스웨덴 지방행정체계

- 렌(Län)은 란스팅과 동일한 지역을 담당하는 국가 행정구역의 명칭으로, 현재 스웨덴에는 21개의 렌이 있음
- 렌의 역할과 구조 등을 이해하기 위해서는 스웨덴의 국가-지방 간 사무 배분과 국가사무의 집행구조를 이해할 필요가 있음
- 스웨덴은 <그림 4-2>와 같이 국가의 경우 내각과 각 부 장관, 독립행정청 등으로 구성됨. 또한 광역 차원에서 국가사무를 이행하기 위해 렌행정위원회와 독립행정청 산하 광역지방청이라 할 수 있는 지방행정청이 있음. 기초 차원에서는 지방행정청 산하 지방사무소가 있음. 렌행정위원회, 지방행정청, 지방사무소는 결국 국가의 사무를 지방차원에서 구현하는 것을 목표로 삼고 있음. 이들 기관은 란스팅, 코뮌 등 지방정부의 기관이 아니라 국가 기관임
- 대표적인 지방행정청은 국제청의 지방기관인 지방세무소임. 스웨덴에서 세금 징수는 국가에 의해 이루어지기 때문에 지방세무국은 소관 지역의 과세 징수 일체를 담당. 따라서 주민등록도 지방세무국에서 담당하고 있으며, 선거인명부의 작성에도 기여. 국가 노동위원회는 렌수준에서 지방 고용국을 두고 있으며, 산하의 공공직업안정소도 여기에 해당됨

<그림 4-2> 스웨덴의 지방자치 체계



○ 렌행정위원회(Länsstyrelse: county administrative board)⁵⁾

- 각 렌에는 <그림 4-2>와 같이 렌 행정위원회가 있으므로, 전국에 총 21개의 렌행정위원회가 있으며, 국가기관이라고 볼 수 있음
- 렌행정위원회는 해당 지역 내의 국가 사무를 담당하고, 렌 내에서 국가, 코뮌, 란스팅의 운영을 국가적인 환경 정책과 지방정부의 정책을 조정하는 책임을 짐. 즉, 렌행정위원회는 지자체의 자율성과 국가적 통합성을 조정하는 기능을 수행하는 기구임
- 렌행정위원회는 6년 임기의 내각(중앙정부)에 의해 임명되는 렌행정위원회 지사(landshövding 또는 지사(governor)로 불림)가 의장이 되고, 란스팅 마다 3년 임기로 선출되는 14명의 위원으로 구성되는 위원회 조직임. 일반적으로 렌행정위원회 지사에는 저명한 정치인, 고위 관료 등이 임명됨
- 렌행정위원회 지사는 국가에 의해 임명되며 렌행정위원회를 대표하며, 위원회의 의장이 됨. 따라서 렌행정위원회 지사는 렌 지역 내 정부대표라고 볼 수 있음. 렌행정위원회 지사는 국가를 대표하는 기관인 동시에 해당 렌을 대표임
- 중앙정부가 임명한 렌행정위원회 지사와 란스팅에서 선출된 위원들이 렌행정위원회를 구성하는 위원회 조직임
- 렌행정위원회의 역할과 책임을 법규정을 통해 확인해 보면 다음과 같음 (SFS 2007:825 Förordning med länsstyrelseinstruktion)

5) 출처: <https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/other-languages/english/on-the-county-administrative-board.html>

<표 4-12> 렌행정위원회 관련 조문

스웨덴어	국문
<p>1 § I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.</p> <p>2 § Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd få veta om länet och händelser som inträffat där.</p> <p>3 § Länsstyrelsen har bland annat uppgifter i fråga om</p> <p>1. naturvård och miljöskydd, 2. social omvårdnad, 3. kommunikationer, 4. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, 6. rennäring mm i förekommande fall, 7. fiske, 8. jämställdhet mellan kvinnor och män, 9. kulturmiljö, 10. regional tillväxt, 11. hållbar samhällsplanering och boende. 12. civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst, och, 13. mottagande av skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd mm</p>	<p>섹션 1: 각 렌내에서 렌행정위원회는 다른 기관이 특별한 행정적 임무에 대해 책임을 지지 않는 한 국가행정에 대해 책임을 지님</p> <p>섹션 2: 렌행정위원회는 지역의 여건과 상황을 고려하면서 국가의 목표가 해당 렌내에서 달성될 수 있도록 함. 렌행정위원회는 국가적이 시각에서 책임 지역 내에서 영역 간 경계를 넘어 업무를 수행하며 상이한 사회적 이해관계들과 정부기관들의 노력을 조정함. 렌행정위원회는 렌의 개발을 촉진하며, 중앙정부에게 해당 렌에서 일어나는 일들에 대해 알아야할 사항들을 전달함. 렌행정위원회는 의회와 정부가 자신에게 부과한 임무들에 대해 감독책임을 짐</p> <p>섹션 3: 렌행정위원회는 다음 사항들에 대해 감독을 책임지고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> • 교통 안전: 상업 교통 (택시, 버스, 화물 운송 등)의 안전한 운행 • 농업 및 목축업: 식품 위생 관련 법규의 준수, 식품 위생 및 동물 보호에 대한 자치 단체의 활동 • 동물 보호: 동물 보호에 관한 법규의 준수, 국산 가축에 대한 법령에 근거 인공 수정, 동물 병원 등의 수익과 서비스, 식품 위생법에 관한 각종 신청 • 자연 환경의 보호: 환경에 악영향을 미치는 대규모 작업, 화학 물질의 취급, 댐 기타 수위 조절에 관한 사항, 자연 보호 구역 • 주택 정책: 계획 · 건축에 관한 것 • 수렵과 어로: 사냥 전반, 야생동물의 포획 • 유적의 보전: 유적에 관한 법규의 준수 • 각종 케어 서비스: 가정 간호, 노인 특별 주거 및 기타 의료 시설에서 치료, 알코올에 대한 법령에 관한 사항

스웨덴어	국문
	<ul style="list-style-type: none"> • 순록 사육 및 하이랜드 지역의 관리 (특정 지역에만 해당): 사미 지역 기업의 순록의 수 확인, 하이랜드 지역의 국유지의 사냥과 어로의 권리, 하이랜드 지역의 국유지의 도로, 국경의 유지, 관리

* 출처: SFS 2007:825 Förordning med länsstyrelseinstruktion

프랑스 사례: 국가파견 지방자치단체장(préfet)

- 프랑스의 국가파견 지방자치단체 장인 프레페(préfet)는 지방에서 국가의 권한을 대표하는 유일한 기구이자 동시에 지방자치단체장(도의회 집행기관)으로서, 이중적 지위를 가짐(배준구, 2010)
- 국무총리와 각부장관을 대리하여 사법과 회계 업무를 제외한 모든 국가사무의 지방집행책임자로서 운영함(배준구, 2010)
- 관할지역의 질서유지, 각종 선거, 재난구조의 책임자이자 지방자치단체에 대해서는 조언, 심판, 중재의 역할을 담당(배준구, 2010)
- 자치단체의 공익사업 지원, 경제개발을 위한 투자사업 참여, 국가와 자치단체 사이의 계약관계 수립시 중재자로 참여(배준구, 2010)
- 1800년 나폴레옹 1세때 창설, 1982년 지방분권으로 권한이 없어짐(배준구, 2010)

3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성

장·단점

- 국가사무 수행 지방기관 운영형은 지방청 설치방식, 국가파견 주지사 방식 등으로 다양하지만 다른 유형과 구분되는 다음과 같은 공통된 특징이 있음
- 첫째, 국가의 사무를 수행하는 지방에 위치한 행정기구가 존재함
- 둘째, 이 기관은 중앙행정기관으로, 국가공무원으로 구성됨

- 셋째, 해당 지역 내에서 해당 국가사무의 수행에 대해서는 독점적 권한을 보유함

○ 그러나, 다음과 같은 측면에서 국간 차이가 있음

- 영국의 경우 국가의 계획을 집행하기 위한 특별기관의 특성을 지닌 지방청을 설치한 것이라고 볼 수 있음. 그에 비해 프랑스와 스웨덴은 국가차원에서 주지사를 파견하는 방식을 취함
- 영국과 프랑스와 같이 국가의 목소리를 각 지역에서 이행하기 위한 목적(과거의 국정통합성 확보 목적)에서 지역과 융합되지 않고, 국가의 정책을 지역에 확산하는 방식으로 운영된 경우 폐지되었음
- 이에 비해 스웨덴의 경우는 지역과의 융합을 위해 행정위원회의 형태를 취하고 있으며, 국가사무를 수행하는 국가기관이지만, 지역대표들이 위원회 구성원으로서 목소리를 낼 수 있는 기회를 제공함으로써 현재까지 운영되어 있음

○ 장·단점 분석

- 국가사무 수행 지방기관 운영형은 국가의 분권수준에 따라 전혀 다른 목적으로 운영될 수 있음
 - 고도로 중앙집권화된 국가의 경우는 국정통합성을 위해 국가의 정책을 전국적으로 확산운영하는 것이 목적임(프랑스의 예)
 - 이에 비해 중앙집권화된 국가이다가 분권화된 국가로 전환되는 시기에는 지방분권에도 불구하고 국가사무 영역에서 수립한 정책을 지역에 확산함으로써 여전히 국정통합성을 확보하는 것을 목적으로 함(영국의 예)
 - 상대적으로 분권화 수준이 높은 국가의 경우, 국가사무와 지방사무를 명확히 구분하고, 국가사무가 지역 차원으로 구현될 수 있도록 하되, 지역의 정책과 융합될 수 있는 협의체를 운영하는 것을 목적으로 함(스웨덴의 예)
- 따라서 본 방식의 장점과 단점은 다음과 같이 요약됨
 - 장점: 분권화된 국가에서 국가사무를 지역차원에 통일되게 제공하면서도, 지역의 목소리를 반영할 수 있는 체계화된 집행기구를 설립·운영함. 따라

서 집행력과 상호자율성에 기반 한 국정통합성을 확보할 수 있음

- 단점: 국가의 분권수준이 낮을 경우 오히려 중앙집권을 강화시키는 방법으로 활용됨

□ 국내 적용 가능성

- 국가-지방 간의 사무가 명확히 구분된다는 전제하에, 스웨덴식 모델을 참고한 국가사무 집행기관의 구성이 고려될 필요가 있음
 - 국가사무에 대한 지방이행의 과정에서 국가-지방 간 협약 필요 없이 국가소속 지방청(광역수준)이 해당 업무를 수행함. 단, 이 때 각 지역의 상황에 맞는 정책집행을 위해 지방자치단체장과 국가소속 지방청의 장이 함께 참여하는 위원회의 의결을 거쳐 주요 결정을 하도록 함으로써 국가-지방 간 상호자율성 기반의 국정통합성을 확보할 수 있음
 - 이 경우, 반드시 국가-지방 간의 사무 배분에 대한 명확한 논의가 필요
- 위 경우, 운영되는 국가사무 집행기관은 영국의 지역정부청(GOs)과 같이 각 부처가 하나의 장소에 집결한 형태가 될 수도 있음
- 단, 국가사무에 대한 지방이행을 목적으로 하는 것이며, 지방사무에 국가가 개입하는 것은 제3장의 각국 주요 헌법에서 검토한 국가의 지방개입 조건을 고려하는 것이 적절함

제4절 국정통합성 전담기구 구성형

1. 개념 및 속성

□ 개념

- 국정통합성 전담기구 구성형은 국가 차원에서 정부 간 관계 업무를 전담하는 부·처·청·위원회 등을 운영하는 방식을 말함
 - 주로 연방국가인 미국 등에서 다양한 차원의 정부 간 협력·조정을 목적으로 기관을 설립·운영하는 경우가 있음
 - 행정기구지만, 다분히 정무적 역할을 수행하는 기관이며, 지방청을 설치해 정책을 집행하는 기구라고 볼 수 없음
 - 독일, 프랑스, 미국 등 의회가 각 지역의 대표를 중심으로 구성되어 의결하는 경우는 본 연구에서 제외함

□ 속성

- 상대적으로 다양한 차원의 정부간 협력을 강조하며, 행정기구로 설치됨

<표 4-13> 국정통합성 확보방안 유형 3: 국정통합성 전담기구 구성형의 속성

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성 강조	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력 강조	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

2. 해외사례

□ 대통령 산하 정부간 관계실(OIA, Office of Intergovernmental Affairs)

- 미국 백악관 산하 정부간 관계실(OIA)은 백악관의 사무국 중 하나로, 주, 소수부족, 카운티 등이 국가정책 형성 및 구현에 중요한 의미가 있다고 인식하여 이들 다양한 차원의 정부가 연방정부의 정책형성에 참여할 수 있는 창구 역할을 수행함. 때로는 전국적으로 수행될 필요가 있는 대통령의 역점사업에 대한 홍보 역할도 수행함
 - 농무부(Department of Agriculture), 상무부(Department of Commerce), 교육부(Department of Education), 에너지부(Department of Energy), 보건후생부(Department of Health and Human Service), 국토안전부(Department of Homeland Security), 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development), 내무부(Department of the Interior)등 주요 연방정부부처와 협력하여 업무를 수행
- 유사기구로서 미국 통상부 산하 입법 및 정부간 관계실(Office of Congressional and Intergovernmental Affairs)⁶⁾, 주택 및 도시개발부 산하 입법 및 정부간 관계실(Office of Congressional/ Intergovernmental Relations)이 있음
 - 미국 통상부 산하 입법 및 정부간 관계실(Office of Congressional and Intergovernmental Affairs)의 경우, 장관비서실(office of the Secretary) 산하의 사무국으로, 입법부를 대상으로 하는 업무와 주정부 및 지방정부를 대상으로 하는 업무를 수행함. 주정부 및 지방정부 등이 통상부에서 추진하는 정책과 관련하여 접촉할 때 창구의 역할을 담당
 - 주택 및 도시개발부 산하 입법 및 정부간 관계실(Office of Congressional/ Intergovernmental Relations)의 경우, 정부간관계의 활동이 주택 및 도시개발부의 업무와 관련하여 효과적이고 정확하게 전달하기 위한 목적으로 운영됨. 부처업무 관련 입법 문제에 대해 부처의 의견 형성 및 타 정부 및 사

6) <https://www.commerce.gov/office-secretary/office-legislative-and-inter>

무소와의 협력을 도모하여 상대적으로 소극적인 역할을 함(서성아, 2011)

- 1959-1996년까지 미국에서 Public Law 86-380에 의거하여 자문위원회 형태로 운영되었던, 정부간관계 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)와 차별화됨
 - ACIR의 구성: 26명의 위원으로 구성되어 있으며, 이 중 민간인 3명, 상원·하원·행정부에서 각 3명씩 9명, 주정부와 지방정부에서 총 14인의 대표를 선정함
 - ACIR의 역할: 미국내 중앙정부와 주정부, 주정부와 지방정부 및 지방정부 간에 발생하는 사안들을 조정하여 연방시스템을 향상시키기 위한 연구와 건의를 담당함. 이를 위해 1) 전반적으로 연방시스템의 모니터링을 담당, 2) 모니터링을 통한 문제진단 및 이슈를 제기, 3) 관련 연방·주·지방정부 공무원들을 정기적으로 소집하여 연방시스템이 잘 작동할 수 있는 방안을 모색함
 - ACIR의 사무국은 자문위원회의 지원조직으로, 행정 및 정책지원 업무를 담당했으며, 이 모형은 현재 정부간관계실의 모태가 됨

<그림 4-3> 미국 정부간관계자문위원회 사무국 조직도



* 출처: 서성아(2011)

3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성

장·단점

- 고도의 지방분권이 이루어진 연방국가에서 국가 차원의 정책을 수립, 집행할 때 다양한 차원의 정부와 협력, 조정을 위한 목적에서 설립된 정무적 역할을 수행하는 행정기구라고 볼 수 있음
- 장점: 국가-지방 간 고도의 자율성을 보장할 수 있음
- 단점: 기구의 특성 상 이 방법만으로는 사실상 실효성 있는 국정통합성을 확보하는 데 한계가 있음. 단지 정무적 역할만을 수행할 뿐, 집행력 등을 확보하는 데 한계가 있음

국내 적용 가능성

- 다른 형태의 국가-지방 간 국정통합성 확보방안을 활용하면서, 이와 병행해 국가 차원의 정무적 협의, 조정 등을 목표로 하는 기구로서 청와대 내 수석실 중 하나로 설치·운영한다면, 그 활용 가능성이 높음

제5절 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

1. 개념 및 속성

□ 개념

- 중앙-지방 간 거버넌스 운영형은 지방분권에 의해 지방자치단체의 자율성이 강화된 속에서도 중앙-지방이 상호 연락 및 협조를 위해 자유로운 협력체계를 구성하는 것을 말함
 - 지방분권을 강도 높게 인정한다는 것은 국가와 지방 모두 고도의 자율성과 독립성을 가지는 것을 말함
 - 가장 많이 활용되는 방법으로, 특별한 행정기구나 정기적 위원회를 운영하는 것이 아니라, 느슨한 거버넌스 안에서 상호 협의를 통해 협력의 방안을 모색하는 것을 말함

□ 속성

- 중앙-지방 간 상호협력체계를 구축하기 위한 목표가 강조되며, 이를 위해 비정기적인 위원회(협의체)를 운영함
 - 중앙-지방 간 협약형은 계약의 방식을 전제로 상대적으로 지방의 자율성을 더 보장하고 있음
 - 여기서의 자율성은 각 지방의 독립성, 각 지방의 지역 내 전권한성 등을 의미하며, 본 거버넌스 참여여부 선택의 자율성을 의미하는 것은 아님

<표 4-14> 국정통합성 확보방안 유형 4: 중앙-지방 간 거버넌스 운영형의 속성

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성 강조	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력 강조	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

2. 해외사례

독일 사례

- 독일은 연방차원에서 독일광역자치단체협의회, 독일기초자치단체연합, 독일 도시연합 등 3개 지방자치단체가 있음
 - 연방지방자치단체총연합회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)⁷⁾: 3개 연합체가 공동으로 협력하기 위해 설립·운영함. 대표는 독일도시연합(DST)가 담당
 - 독일광역자치단체협의회(Deutsche Landkreistag)⁸⁾: 독일 전역의 295개 광역자치단체(Landkreis)의 이익을 대변하는 단체로서, 주로 연방차원의 입법 및 정책과정의 참여를 통해 역할 수행함
 - 구성: 1) 회장단(Präsidium) : 광역자치단체협의회 의장은 광역자치단체장들 중에서 선거를 통해 임명, 2) 광역단체총회(Landkreisversammlung) : 5년에 한번 개최, 3) 본위원회(Hauptausschuss), 분과위원회(Fachausschuss) : 헌법/유럽위원회, 재무위원회, 문화위원회, 환경및계획위원회, 경제및교통위원회, 사회위원회, 보건위원회
 - 주요 사무: 1) 광역자치단체연합의 회원 지방자치단체의 이익 대표. 그러나 광역자치단체협의회는 각 지방자치단체 주민의 이익을 대변하는 정치

7) <http://www.staedtetag.de/wirueberuns/bv/index.html>

8) <https://www.landkreistag.de/>

적 책임을 지는 연합체로서 기타 경제적 이익단체와는 구분됨. 2) 광역지방자치단체(Landkreis)간의 경험공유를 통해 국정통합성 확보, 3) 대부분의 연방법률은 지방자치단체를 통해서 실행됨. 따라서 광역자치 단체협의회는 연방정부(Bundesministerien) 및 연방하원(Bundestag)을 통해 지방자치단체와 관련되는 입법과정에 참여. 특히 연방차원의 다양한 위원회 및 기관들의 의결과정 및 자문역할 등을 통해 참여함

- 독일기초자치단체연합(Deutsche Städte-und Gemeindebund, DStGB)⁹⁾: DStGB는 광역자치단체에 소속된 게마인데(Gemeinde)와 도시(Stadt)를 구성원으로 하며, 현재 11,100개 이상의 게마인데와 시들이 소속됨
 - 구성: 회장단(Präsidium), 본위원회(Hauptausschuss), 유럽위원회(Europaausschuss), 6개 분과위원회(Ausschuss)로 구성됨
 - 주요사무: DStGB의 핵심사무는 해당 지방자치단체의 이익을 대표하는 것으로, 이를 위해 연방상원, 연방하원, 연방정부, 유럽연합 및 기타 다양한 조직들과 긴밀한 관계를 유지하는 것임. 세부적으로는 1) 정치적 결정과정 및 위원회의 결정과정에서 지방자치단체(게마인데와 시)의 의견 표명, 2) 지방자치단체(게마인데와 시)의 정보네트워크로서의 역할, 3) 지방자치단체간 조정기제로서 역할, 4) 지방자치단체의 대표기관
- 독일도시연합(Deutscher Städtetag, DST)¹⁰⁾: 주요구성원은 광역자치단체에 속하지 않은 107개 자치시(kreisfreie Stadt) -도시국가도 포함- 와 99개 광역자치단체에 속한 도시임
 - 구성: 회장단(Präsidium), 본위원회(Hauptausschuss, 일년에 3회), 분과위원회(Fachausschuss, 14개 분야)됨. 총회(Hauptversammlung)는 2년에 한번 열리며, DST 회원 지방자치단체에서 임명된 750-800명의 위원으로 구성됨
 - 주요사무: 연방정부, 연방상원, 연방하원, 유럽연합 및 기타 조직들과의 관계에서 DST의 회원 지방자치단체의 이익을 대표하고, 자치행정 실현이 주된 사무임. 그밖에 회원단체에게 자문 및 정보제공, 회원단체들간의 정

9) <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>

10) <http://www.staedtetag.de/>

보고환 및 분과위원회 지원 등을 함

- 각 지방정부연합회는 주요 업무로 지방정부의 목소리를 연방에 전달하고, 연방의 주요정책결정과정에서 지방정부의 목소리가 반영되도록 하는데 목표를 두고 있음. 동시에 연방이 필요할 경우, 각 지방정부에 통일된 정책집행이 가능하도록 협의할 수 있는 대상이기도 함
- 그러나 정기적으로 각 지방정부연합회가 연방정부와 협의하는 공식적 기구는 없음

□ 영국 사례

- 스코틀랜드 지방정부연합회(Convention of Scottish Local Authorities, COSLA)와 지역계획파트너십(CPPs)
 - 1975년 설립된 스코틀랜드 지방정부연합회(COSLA)는 비교적 자율성이 높은 지방이었던 스코틀랜드 지역의 목소리를 중앙정부에 전달하는 역할을 수행해 옴
 - 이후 각 지역에 고도의 자율성을 보장하는 내용을 포함하는 1998년 스코틀랜드법(Scotland Act 1998)이 제정되면서 스코틀랜드는 독립된 의회를 설립하였고, 스코틀랜드 지방정부의 자율성 및 책임성 확보 시도함
 - 특히 2003년에 스코틀랜드 지방정부법(Local Government in Scotland Act 2003)이 제정되면서, 지방분권이 보다 강화됨
 - 2007년 중앙정부가 성과목표 및 세부측정지표 설정을 계기로 스코틀랜드 정부와 지방정부협의회(COSLA)는 협약을 맺고, 중앙과 지방의 성과를 연계할 수 있도록 함
 - 이 협약에 따라 중앙정부 성과목표 달성에 기여하기 위해 각 지역정부가 달성하고자 하는 성과목표에 대한 합의서(Single Outcome Agreements, SOA)를 작성하였고, 2009년부터 CPPs가 성과목표합의서(SOA)를 작성함
 - 이와 같은 경향을 반영하듯, 스코틀랜드 지방정부법(Local Government in Scotland Act 2003)은 지역계획(community planning) 분야에서 지방정부를

포함한 공공부문의 주체들 간 혹은 지역단체와 민간과의 상의가 의무화되었고, 각 지역별로 지역계획파트너십(CPPs)이 수립됨

- 법령의 상세 내용은 표와 같음
- 지역계획파트너십(CPPs)을 통해 지방정부는 다양한 주체와 파트너십을 형성하게 되고, 6개 테마별로 지방정부 및 공공기관의 대표자로 위원회 구성. 이 때 필요할 경우, 관계 중앙부처가 참여하게 됨.
- 예시) 보건(NHS Health Scotland) 분야 스코틀랜드 지역계획파트너십(홈페이지: <http://www.healthscotland.com/resources/cpps/index.aspx>)
- 공통된 특징) 조직화된 협의체가 상시적으로 운영되는 것이 아니라, 각 사안별로 관련 기관(중앙, 지방, 민간 등)이 참여하는 지역계획파트너십(CPPs) 협의체가 구성되는 것임. 이 대상이 되면, 중앙의 성과목표와 일관성이 있는 성과목표합의서(SOA)를 작성하고, 그에 따라 성과달성을 하게 되므로, 중앙-지방 간 통일된 정책목표를 달성하도록 하는 계기가 됨

<표 4-15> 근거법령

근거법	관련 조항 및 내용
스코틀랜드 지방정부법 (Local Government in Scotland Act 2003)	Part 2 지역계획(Community Planning)의 15~19조 - 15조(Community planning): 지역계획 서비스 제공을 위해서는 공공기관(지방당국 포함)간에 그리고 관련 지역사회단체(communitiy bodies) 혹은 개인들과 협의할 의무가 있음 - 16조(Community planning: further provision): 지역계획분야 책임기관 - 17조(Report and information): 관련 정보 보고 및 제공 - 18조(Guidance): 협의 지침 - 19조(Establishment of corporate bodies to co-ordinate and further community planning etc.): 조정을 위한 법인 설립

* 출처: 스코틀랜드 지방정부법(2003)

□ 미국 사례

- 미국은 앞서 살펴본 바와 같이 고도로 분권화된 연방국가임. 그러나 재난관리 차원에서는 국가 차원의 협력이 필요하기 때문에 이에 대해 중앙-지방 간 협력체계를 구축해 운영하고 있음
 - 1988년 스태포드법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)의 제정으로 중앙-지방의 협력체제 제시
 - 참여대상정부는 연방정부, 주정부, 카운티가, 기초지방자치단체에서의 참여 대상정부는 시 정부(Municipality), 타운 및 타운십 정부, 교육구(School District), 특별구(Special District) 등이 모두 참여
 - 재난관리정책을 수립, 감독 및 평가국토안보부 및 연방재난관리청(FEMA)에서 재난관리정책을 수립, 감독, 평가함
 - 주정부 및 지방정부는 연방정부에서 수립한 정책 및 계획을 실행하며, 실질적인 재난관리를 위한 조직운영, 인사, 예산관리, 세부 계획 등을 운영
 - 그러나 하향식 명령체계가 아닌 권한을 분배, 공유하는 협력체계를 갖추고 있으며, FEMA는 지방정부에 대해 지원, 협력, 조정의 기능을 수행할 뿐, 명령은 불가함
- 재해의 규모에 따라 연방정부의 현장합동사무처(Joint Field Office)¹¹⁾를 설치하며, 연방정부의 예산, 인력, 장비, 시설 등을 지원하는 한시적 조직이기 때문에 행정조직이 설치되어 있다고 보기는 어려움
 - 재해의 규모가 주정부 및 지방정부의 능력을 넘어설 때 한시적으로 설치되며, 연방정부의 예산, 인력, 장비, 시설 등이 지원됨
 - 연방정부, 주정부, 지방정부 차원의 재난관리센터(EOC)와 연방정부의 현장합동사무처(JFO) 간의 연계를 통해 작동
 - 연방정부, 주정부, 지방정부, 비정부기구, 민간기구 등과의 협력 및 조정기능 수행
 - 재해발생시 주변의 주정부, 지방정부와의 소통을 통해 지원요청 및 대응역할 수행

11) https://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/jfo_sop.pdf

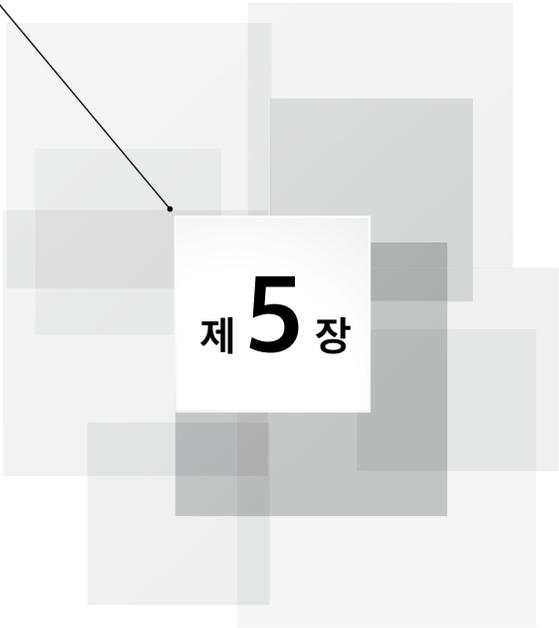
3. 소결론: 장·단점 및 국내 적용가능성

□ 장·단점

- 국가별 차이는 있으나, 상설조직의 운영 없이 국정통합성 확보의 필요성이 있을 경우 상호 협력하도록 하는 시스템이라는 특징을 공유함
- 장점: 필요시 국정통합성 확보를 위해 상호 협력하는 시스템임. 특히 재난안전 상황에서의 협력체계 등의 경우는 대표적인 거버넌스 형태라고 볼 수 있음
- 단점: 독일이나 영국의 사례를 살펴볼 때, 이 거버넌스 체계의 가동은 강제되지 않으며, 주로 지방이 국가를 상대로 지방의 요구에 맞는 정책 수립 등을 요구·교섭할 때 활용도가 높음. 따라서 국정통합성 확보의 가능성은 비교적 낮은 편임. 중앙집권적 국가형태에서도 활용 가능하며, 분권수준이 낮은 경우 형식적인 형태로 운영될 가능성이 있음

□ 국내 적용 가능성

- 국내 환경 등을 고려할 때, 단순한 거버넌스 형태의 운영만으로 국정통합성을 담보하는 것에는 한계가 있을 것으로 판단됨. 그러나 다른 제도와 병행하여 활용될 수 있을 것으로 판단됨



제 5 장

정책제언

제1절 연구결과 종합

제2절 정책제언

KRILA

제 5 장

정책제언

제1절 연구결과 종합

1. 국정통합성 개념의 재정립

- 한국의 중앙-지방 간 관계를 분석해 본 결과 이론적으로 포괄권위모형/대리인모형/수직적 통제모형에서 지배인모형/수평적 정치경쟁형으로 발전되었으며, 미래에는 권위중첩모형/동반자모형으로 발전될 필요가 있음. 따라서 이와 같은 관점에서 지방분권 이후의 관계는 협력과 자율성에 기반하고 있다고 볼 수 있음
 - 지방분권은 지역특수성 반영, 빠르게 변화하는 환경변화에 대한 적응역량 제고, 인간의 존엄, 만족, 사회발전 등에 기여하는 사회적 능력 확보, 포용성 및 다양성, 창의성, 민주성의 확대 등의 장점이 있음
 - 그러나 정책추진 통일성이 저하되고, 위기시 신속대응력이 저하될 수 있음. 또한 행정기능의 중복 및 낭비가 발생되거나 지역불균형문제가 발생될 수 있음
- 따라서 지방분권시대의 정부 간 관계를 고려하여, 국정통합성의 개념을 재정의할 필요가 있음
 - 전통적으로 우리나라는 국정통합성은 국가의 정책을 각 지방자치단체에 통일성 있게 전달함으로써 국가차원의 정책집행 일관성을 확보하는 것 등을 의미한다고 생각해 왔음. 따라서 중앙-지방 간 관계에서 ‘(국정의)통합성-자율성’은 대조되는 개념으로, 정부가 둘 중 하나를 선택해야 하는 관계로 인식되어 옴(김영삼, 2003)
 - 그러나 상호자율성(mutual autonomy)은 중앙-지방이 완전한 독립을 하거나 한쪽 일방이 수직적으로 종속되는 관계가 아니라, 서로 자율성을 가지고 대등한 위치에서 상호 협력하는 관계를 말함(huntington, 2006; 윤태범 외, 2004). 즉 자율성과 상호협력이 공존하는 위에서 균형점을 찾는 관점에서

국정통합성을 재정의할 필요가 있음. 즉, 고도의 자율성을 보장하면서도 국가적 차원의 정책 일관성과 균형발전, 국민의 기본권보장 수준의 형평성 등을 유지할 수 있는 방안을 모색하는 것임

- 지방자치시대의 국정통합성을 상호자율성을 기반으로 함. 이는 곧 ‘전국 차원의 균일한 서비스 제공’과 이를 위한 국가 및 각 지방자치단체의 ‘연대와 협력’을 핵심 내용으로 함
 - 첫째, 고도의 자율성을 보장하지만 상호협력을 통해 국민의 삶의 질을 보다 두텁게 보장하기 위해 힘을 합해야 한다는 의식을 공유하고,
 - 둘째, 지역 간 차이는 인정하지만 차별이 발생되지 않도록 국민에게 보고하기 위한 목적이 있음
 - 셋째, 고도의 국정통합성을 요구하는 분단국가라는 우리나라 고유의 맥락 속에서도 급변하는 사회를 선도할 수 있는 창의성과 포용성을 확보하기 위한 다양성을 확보하기 위한 목적이 있음
 - 따라서 본 연구에서 재 정의된 국정통합성의 정의를 전제로 하더라도 안전·복지·경제체제 등 주민에 대해 최소한의 균등한 서비스 제공이 요구되는 영역에서 국가·자치단체 간의 정책적 연대·협력이 필요함

2. 법제도적 차원에서의 국정통합성 확보 조건

- 주요국의 헌법 및 법령 분석을 조사한 결과 자치권이 고도로 인정된 국가라도 국정통합성 확보 방안 모색함
 - 국가별 기술방식의 차이는 있었으나, 지방의 자치권이 고도로 인정되는 국가라고 하더라도 국정통합성 확보 방안에 대한 헌법적 또는 법률적 차원의 규정은 존재함
- 헌법적 차원에서 이를 기술할 경우, 연방국가 및 준연방제국가에서는 독일 및 스페인의 사례와 같이 1차적으로 지방의 자치권을 인정하되, 국가의 전속적 영역, 국가와의 경합적 영역 등을 규정함. 즉, 국정통합성 확보를 위한

최소한의 영역을 구분하는 방식을 활용

- 다만 스페인의 자치주와 같이 고도의 자치권이 보장된 지역의 경우, 국가의 통제로부터 완전히 벗어나 사실상 독립국의 형태로 운영되는 것을 방지하기 위해 국가의 개입 및 자치주에 대한 이행강제 규정 등을 두어 국정통합성을 확보하고자 함
 - 이탈리아는 명문으로 국가의 개입 또는 지방의 자치권 제한 기준을 제시하고 있음. 대표적으로 1) 경제발전 및 경제·사회적 불균형 제거, 2) 사회적 연대 및 응집력 제고, 3) 인권보호 등을 위해 국가가 경제적 지원조치를 취할 수 있도록 함. 또한 지방의 입법 및 행위에 대해서도 1) 국제규약 및 조약, EU법령 등을 미준수하였거나, 2) 공공안전 및 안보에 중대 위협이 있을 경우, 3) 법적·경제적 단일성 보장을 위한 조치가 필요한 경우, 4) 그와 같은 사항이 특히 시민의 기본권 보장과 연계된 경우 지역의 행위를 금지하게 하거나 보편적인 사회적 보장을 제공하는 등 국가의 개입이 가능함
 - 프랑스는 상대적으로 기본권보장 및 공적 자유 등이 침해된 경우 국가의 개입이 가능하다고 규정함
- 전반적으로 경제적 불평등, 안전 및 안보의 위협, 기본권 및 공적 자유 등에 대한 침해 등이 있을 경우 이를 보정하기 위한 목적에서 국정통합성 확보방안을 명문으로 규정함
 - 그러나 해외의 사례를 살펴보면, 조문의 내용 상 국정통합성을 확보하기 위해 국가의 개입 또는 보조 등을 규정하고 있으나, 지방자치단체에 고도의 자치권을 보장한다는 점에 대해서는 의문의 여지가 없음
 - 따라서 해당 조항은 지방자치단체의 자치권을 침해하는 것이 아니라 보다 근본적으로 국민의 기본권과 국가의 존립, 국내외 경제·사회질서의 혼란 예방, 경제적 불균형의 해소 등과 같은 목적을 달성하기 위한 최소한의 장치로서 역할을 수행함. 따라서 이와 같은 특징은 본 연구에서 정의한 상호자율성 기반 국정통합성의 특징을 반영한 것이라고 볼 수 있음

3. 사례분석결과 종합

- 국정통합성 확보방안은 크게 ① 중앙-지방 간 협약형, ② 국가사무 수행 지방기관 운영형, ③ 국정통합성 전담기구 구성형, ④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형 등 4가지 유형으로 정의됨
 - 각 유형별 분석결과를 종합해 보면 다음과 같음
- 따라서 헌법적으로는 국정통합의 조건과 상호자율성에 기반 한 국정통합성 확보 방안의 필요성을 규정하고, 개별법, 대통령령 및 규칙 등을 활용하여 구체적인 방안을 제시할 필요가 있음

1) 중앙-지방 간 협약형

- 중앙-지방 간 협약형이란, 상대적으로 지방의 자율성을 고도로 강조하고 있으며, 이와 같은 조건 하에서의 상호협력 실현 방안임. 국가차원의 특별한 기구가 설치되는 것은 아니며, 개개의 정책 또는 사업별로 협약 후 각 지방이 업무를 수행함
 - 국가는 각 지방이 고도의 분권을 가지는 것을 인정하지만, 전국적 협력이 필요하거나, 전국적 통일성을 요하는 쟁점에 대해 지방의 협력을 구할 필요가 있음
 - 이 때 국가는 지방과 협약을 통해 중앙-지방이 상호 대등한 위치에서 협상을 통해 협력의 조건으로 관련 사업 또는 정책 수행에 따른 재정부담, 국가와 지방의 역할이 각각 무엇인지 등을 규정함
 - 국가와 지방은 협약을 통해 상호 파트너십 관계를 구축함. 국가는 지방에 협약을 강제할 수 없음
- 그러나 영국과 일본의 사례를 비교분석해 본 결과 다음과 같은 장단점을 가짐
 - 중앙-지방 간 협약형의 장점은 고도의 지방분권을 유지하면서도, 동시에 국정통합성을 이룰 수 있기 때문에 상호자율성에 기반한 국정통합성 확보를 위해 가장 이상적인 방법일 수 있음

- 그러나 단점은 지방의 자율성이 고도로 보장되고, 중앙-지방 간 수평적 관계가 정립된 뒤 실시되지 않는다면, 형식적인 중앙-지방 간 협약이 이루어지게 될 수 있음. 이 경우 중앙-지방 간 수직적 관계가 해소될 수 없음
- 이와 같은 분석결과에 따라 국내로의 적용가능성을 검토해 보면 다음과 같음
 - 현재의 한국적 맥락에서 중앙-지방 간 협약형의 국정통합성 확보방식을 활용할 경우, 일본의 예와 같이 여전히 국가-지방 간 수직적 관계를 벗어나지 못하고 형식적인 협약만이 체결될 가능성이 있음
 - 단, 장기적 관점에서 국가-지방 간 관계가 수평적 동반자모형이 된다면, 국가사무에 대한 지방이행을 위해 별도의 지방청 없이도 국가-지방 간 협약을 통해 업무를 수행할 수 있다는 장점이 있음

2) 국가사무 수행 지방기관 운영형

- 국가사무 수행 지방기관 운영형은 국가사무와 지방사무의 명확한 배분을 토대로 국가사무 중 각 지역에 정책이 실시되어야 하는 경우, 국가는 각 지방에 국가사무에 해당되는 업무를 수행하는 기구를 설치하고 집행하게 되는 상황을 말함
 - 국가사무 수행 지방기관 운영형은 먼저 국가-지방 간 고도의 자율성을 보장한다는 점에서는 제2절의 중앙-지방 간 협약형과 동일하지만, 행정조직을 설립하는 방식을 취한다는 점에서 차별화됨
 - 근본적으로 국가사무에 해당되는 정책 또는 사업을 각 지역에 확산시키는 역할을 수행하기 때문에 국정통합성이 강도 높게 요구됨
- 국가별 사례분석결과를 토대로 장·단점을 분석해 보면, 다음과 같음
 - 국가사무 수행 지방기관 운영형은 국가의 분권수준에 따라 전혀 다른 목적으로 운영될 수 있음
 - 따라서 본 방식의 장점은 분권화된 국가에서 국가사무를 지역차원에 통일되게 제공하면서도, 지역의 목소리를 반영할 수 있는 체계화된 집행기구를 설립·운영한다는 특징임. 즉, 집행력과 상호자율성에 기반 한 국정통합성을

확보할 수 있음

- 그러나 국가의 분권수준이 낮을 경우 오히려 중앙집권을 강화시키는 방법으로 활용될 수 있다는 단점이 있음
- 국가-지방 간의 사무가 명확히 구분된다는 전제하에, 스웨덴식 모델을 참고한 국가사무 집행기관의 구성이 고려될 필요가 있음
 - 국가사무에 대한 지방이행의 과정에서 국가-지방 간 협약 필요 없이 국가소속 지방청(광역수준)이 해당 업무를 수행함. 단, 이 때 각 지역의 상황에 맞는 정책집행을 위해 지방자치단체장과 국가소속 지방청의 장이 함께 참여하는 위원회의 의결을 거쳐 주요 결정을 하도록 함으로써 국가-지방 간 상호자율성 기반의 국정통합성을 확보할 수 있음
 - 이 경우, 반드시 국가-지방 간의 사무 배분에 대한 명확한 논의가 필요
 - 위 경우, 운영되는 국가사무 집행기관은 영국의 지역정부청(GOs)과 같이 각 부처가 하나의 장소에 집결한 형태가 될 수도 있음
 - 단, 국가사무에 대한 지방이행을 목적으로 하는 것이며, 지방사무에 국가가 개입하는 것은 제3장의 각국 주요 헌법에서 검토한 국가의 지방개입 조건을 고려하는 것이 적절함

3) 국정통합성 전담기구 구성형

- 국정통합성 전담기구 구성형은 국가 차원에서 정부 간 관계 업무를 전담하는 부·처·청·위원회 등을 운영하는 방식을 말함
 - 주로 연방국가인 미국 등에서 다양한 차원의 정부 간 협력·조정을 목적으로 기관을 설립·운영하는 경우가 있음
 - 행정기구지만, 다분히 정무적 역할을 수행하는 기관이며, 지방청을 설치해 정책을 집행하는 기구라고 볼 수 없음
 - 상대적으로 다양한 차원의 정부간 협력을 강조하며, 행정기구로 설치됨
- 고도의 지방분권이 이루어진 연방국가에서 국가 차원의 정책을 수립, 집행할 때 다양한 차원의 정부와 협력, 조정을 위한 목적에서 설립된 정무적 역

할을 수행하는 행정기구라고 볼 수 있음

- 국가-지방 간 고도의 자율성을 보장할 수 있다는 장점이 있으나, 기구의 특성 상 이 방법만으로는 사실상 실효성 있는 국정통합성을 확보하는 데 한계가 있음. 단지 정무적 역할만을 수행할 뿐, 집행력 등을 확보하는 데 한계가 있음
- 다른 형태의 국가-지방 간 국정통합성 확보방안을 활용하면서, 이와 병행해 국가 차원의 정무적 협의, 조정 등을 목표로 하는 기구로서 청와대 내 수석실 중 하나로 설치·운영한다면, 그 활용 가능성이 높음

4) 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

- 중앙-지방 간 거버넌스 운영형은 지방분권에 의해 지방자치단체의 자율성이 강화된 속에서도 중앙-지방이 상호 연락 및 협조를 위해 자유로운 협력체계를 구성하는 것을 말함
 - 중앙-지방 간 상호협력체계를 구축하기 위한 목표가 강조되며, 이를 위해 비정기적인 위원회(협의체)를 운영함
 - 국가별 차이는 있으나, 상설조직의 운영 없이 국정통합성 확보의 필요성이 있을 경우 상호 협력하도록 하는 시스템이라는 특징을 공유함
 - 필요시 국정통합성 확보를 위해 상호 협력하는 시스템으로, 특히 재난안전 상황에서의 협력체계 등의 경우는 대표적인 거버넌스 형태라고 볼 수 있음
- 그러나 독일이나 영국의 사례를 살펴볼 때, 이 거버넌스 체계의 가동은 강제되지 않으며, 주로 지방이 국가를 상대로 지방의 요구에 맞는 정책 수립 등을 요구·교섭할 때 활용도가 높음. 따라서 국정통합성 확보의 가능성은 비교적 낮은 편임. 중앙집권적 국가형태에서도 활용 가능하며, 분권수준이 낮을 경우 형식적인 형태로 운영될 가능성이 있음
- 국내 환경 등을 고려할 때, 단순한 거버넌스 형태의 운영만으로 국정통합성을 담보하는 것에는 한계가 있을 것으로 판단됨. 그러나 다른 제도와 병행하여 활용될 수 있을 것으로 판단됨

제2절 정책제언

1. 국정통합성 관련 법제(개정) 필요

- 분석결과를 종합하여, 헌법적 차원에서 지방분권에 대한 규정과 더불어 국정통합성 관련 규정을 명확히 할 필요가 있음
 - 예를 들어 헌법적 차원에서는 “국가와 지방자치단체의 연대 및 협력 의무”를 규정하고, 법률적 차원에서 그 조건 및 방법을 규정하는 것이 적절함
 - 현행 국가사무·광역사무·기초사무에 대한 규정은 예시적 열거가 아닌, 열거주의에 의거 명시적으로 기술하는 것이 필요함
 - 이를 전제로 국가사무의 지방이행을 위한 기구와 국가-지방 간 협력을 위한 방법들을 법률에서 규정하는 것이 필요함
 - 마지막으로 국정통합성 확보를 위해 지방사무에 부득이하게 국가가 개입하는 조건을 명시적으로 기술하는 것이 필요함

<표 5-1> 국정통합 관련 법안(가안)

구분	구	신(가안)
헌법	없음	제00조 (국가와 지방자치단체의 연대 및 협력 의무) 제1항 국가와 지방자치단체는 국민에 대한 최소한의 균등한 공공서비스 제공 등 국정통합성 확보를 위하여 연대 및 협력하여야 함 제2항 제1항에서 말하는 국정통합성은 상호자율성에 바탕을 둠
법률	없음	제00조 국가사무(열거) 제00조 광역사무(열거) 제00조 기초사무(열거) 제00조 국가사무의 지방이행을 위한 기구 제00조 지방사무에 대한 국가개입(국정통합성 확보)의 조건 제00조 국가-지방 간 협력

2. 국내 실정에 맞는 단계별 국정통합성 확보방안의 모색 필요

□ 단계별 국정통합성 확보방안 개요

- 본 연구는 기본적으로 사례조사를 목표로 하기 때문에 국정통합성확보의 방안을 모색하기 위해서는 보다 심층적인 시뮬레이션을 근간으로 하는 차기 연구가 필요할 것으로 판단됨
- 그러나 본 연구의 결과를 토대로 국내실정과 대한민국의 분권수준에 따라 차별화된 국정통합성 확보방안이 모색되어야 함은 분명함
- 따라서 이와 같은 결과를 토대로 단기·장기의 2단계 국정통합성 확보방안을 제시한다면 다음과 같음

□ 단기적 국정통합성 확보방안

- 현재 대한민국은 국가-지방 간 관계가 여전히 수직적 형태를 지니는 지배인 모형(<그림 2-1> 참고)에 해당됨
 - 따라서 단기적으로는 첫째, 국가사무와 지방사무의 명확한 재배분이 필요함
 - 둘째, 국가사무의 지방이행을 위해 광역차원의 지방청 설립이 필요함. 이 때 지방정부와의 정책적 융합 및 조정을 위해 광역차원의 지방청에 속하는 기초차원의 지방정부 대표로 구성된 위원회를 운영하는 스웨덴 모델을 참고할 필요가 있음
 - 셋째, 청와대 내 수석실에 정부간 관계 조정을 위한 기구 설치 필요(가칭 정부간관계실). 각 지방정부의 입장을 조율하고, 대통령 역점사업에 대한 홍보 및 조정을 전담함
 - 넷째, 재난안전 등 국가차원의 통합적 대응이 필요한 분야에 대해서는 국가-지방 거버넌스를 구축하여 운영(현행유지). 단, 해당 업무 수행을 위해 필요한 자원 및 역할의 배분을 위해 국가-지방정부 간 협약을 체결할 수 있음
 - 다섯째, 국가-지방 간 거버넌스를 위해 현행 대한민국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회 등의 역할이 제고될 필요가 있음. 특히 의견제시 기

능을 강화하기 위해 한시적으로 (가칭) 제2국무회의 운영이 필요할 수 있음

□ 장기적 국정통합성 확보방안

- 장기적으로 대한민국의 국가-지방 간 관계가 수평적 형태로 전환되는 동반자모형(<그림 2-1> 참고)에 진입한다는 가정 하에 다음과 같은 발전된 형태로 전환될 필요가 있음
 - 첫째, 국가-지방 간 협약체결을 통해 상호자율성에 기반한 국정통합성을 확보할 필요가 있음
 - 둘째, 이 때 국가-지방 간 정책조정을 위해 청와대 내 정부간관계실(가칭)의 역할이 확대됨
 - 셋째, 지방자치단체연합의 역할과 역량이 확대되면서, 자유로운 교섭을 활성화함
 - 넷째, 국가사무를 관장하는 지방청의 역할범위가 축소됨

□ 향후의 연구과제

- 재난안전, 기초사회보장, 국가경제계획 등에 대한 통일된 정책서비스 제공을 위한 국정통합성 확보방안에 대해 추가적 연구가 필요
- 인사, 조직, 평가 등의 방법을 활용한 국정통합성 확보방안에 관한 연구 필요

【참고문헌】

1. 국내 참고문헌

- 김영삼(2003), 국정의 통합성과 지방의 자율성간의 조화. 토지공법연구, 17, 307-334.
- 김운식(2007), 자치시대의 정부간 관계. 대왕사.
- 대한민국시도지사협의회(2018), 영국 분권형 지역균형발전정책과 지역 적용 사례
(1)-지차체 연합기구, 분권협상, 시티 딜
- 박해육·안영훈·김지수·최지민(2018) 지방분권 개헌 해외사례(연방제형) 연구조사
(I). 한국지방행정연구원.
- 배준구(2004), 프랑스 계획계약의 운영메카니즘과 합의, 사회과학연구, 20(1), 35-77
_____(2010), 프랑스의 지방분권 이후 문화정책, 프랑스문화연구, 제20집, 175-201
_____(2011), 프랑스의 코뮌간 협력과 특징, 프랑스문화연구, 제23집, 74-109
- 서성아(2011), 정부간 관계의 효과적 운영방안 연구. KIPA 연구보고서 2011-20.
- 심미승(2015), 지방자치단체의 국정참여 법제화에 관한 고찰: 일본의 ‘국가와 지방
의 협의의 장에 관한 법률’을 중심으로. 지방정부연구. 19(2):227-246.
- 안영훈·박해육·최지민·김지수(2018), 지방분권 개헌 해외사례(준연방제·자치강화형)
연구조사. 한국지방행정연구원.
- 안용식 외(2006) 지방행정론. 대영문화사.
- 윤태범·김병섭·박홍식·박정수(2004). 정부-민간기구 간 부패방지 협력체계 구축방안.
서울행정학회. 국민권익위원회 연구용역보고서.
- 이달곤(2004) 지방정부론. 박영사.
- 이민호(2013), 중앙-지방 협력체계 사례연구조사. 한국행정연구원 연구보고서.
- 이원섭(2018), 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 국토정책
Brief 625:1-8.
- 이운식(2017), 일본의 중앙정부-지방정부 간 협의체 운영사례. 지방재정. 17(2):
44-57

- 일반재단법인 자치체국제화협회(2016), ‘일본의 지방자치’
- 임성근(2017), 분권형 국정운영체제와 정부혁신. 한국행정연구원 연구보고서
- 자치분권위원회(2018), 자치분권 종합계획(안). 2018.09.
- 정세욱(1997), 정부간관계. 법문사.
- 최우용(2015), 일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향. 공법학연구, 16(3): 171-205.
- 하동현(2016), 일본 지방자치단체의 국정참여: 국가와 지방의 협의의 장’을 사례로. 한국지방자치학회보, 28(1), 25-50.
- _____ (2017), 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로. 국정관리연구. 12(3): 197-226.
- _____ (2017), 일본의 중앙-지방 간 소통채널과 협력방안. 지방행정. 66(767): 34-37.
- 하혜수 외(2018), 자치분권 실현을 위한 지방자치단체의 국정참여 방안. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 한동훈(2016), 프랑스 헌법상 상원의 지위, 세계헌법연구, 22(1), 107-128
- 村松岐夫, 최외출·이성환 역. 1988. 중앙과 지방정부관계론. 대영문화사.

2. 국외 참고문헌

- Anderson, W. (1960). Intergovernmental Relations in Review. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Cameron, D., & Simeon, R. (2002). Intergovernmental relations in Canada: The emergence of collaborative federalism. Publius: The Journal of Federalism, 32(2), 49-72.
- Colomer, J. M. (Ed.). (2002). Political institutions in Europe. Psychology Press.
- Conyers, D. (2006). Decentralization: The latest fashion in development administration?.

- In Comparative Public Administration (pp. 447-462). Emerald Group Publishing Limited.
- Council of European Municipalities and Regions(CEMR). (1999). European section of IULA, The Representative Organization of Local and Regional Authorities in Europe. CEMR.
- Cummings, S. (2002). *Recreating strategy*. Sage.
- Elcock, H. (1994). *Local Government* 3rd ed. London:Routledge.
- Government Offices for the Regions(2010). Mark Sandford(2018), *Devolution to Local Government in England*, House of commons
- Horie, F. (1996). Intergovernmental relations in Japan: historical and legal patterns of power distribution between central and local governments. *Jun/Wright (1997)*, 48-67.
- Huntington, S. P. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Jun, J. S., & Wright, D. S. (Eds.). (1996). *Globalization and decentralization: Institutional contexts, policy issues, and intergovernmental relations in Japan and the United States*. Georgetown University Press.
- Shafritz, J. M.(1998). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press.
- UNDP. (1999). *Decentralization: a sampling of definitions*. October 1999, pp. 11-12.
- Wright, D. S. (1978). *Understanding intergovernmental relations*. Duxbury Press.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- 내閣官房内閣人事局(2018). 2018国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況.

3. 기타 검색

Contry Profile 2017-18, The Local Government System in UK

(링크: www.clgf.org.uk/uk)

DCLG(2016). Single Pot Assurance Framework National Guidance

(링크: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/516215/Single_Pot_Assurance_Framework.pdf)

Government Offices for the Regions. (2010). GOs for the English regions are to be abolished

(링크: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02126>)

Local government Association, (링크 : <https://www.local.gov.uk/>) (검색일, 2018.11.04)

Local Partnership, (링크 : <http://localpartnerships.org.uk/>)(검색일, 2018.11.04)

National Audit Office. (2016). English Devolution Deals, (링크: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/04/English-devolution-deals.pdf>)

Regional Development Agencies, (링크 : [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-203-2736?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-203-2736?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1), (검색일, 2018.11.04)

Strengthened local Enterprise Partnerships, (링크 : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728058/Strengthened_Local_Enterprise_Partnerships.pdf), (검색일, 2018.11.04.)

스웨덴 정부 홈페이지 (2018). <https://www.government.se>

위키피디아. <https://en.wikipedia.org/wiki/> (검색어: centralization, decentralization, 검색일: 2018.10.25.)

청와대. 2018.03.21. 문재인 대통령 개헌안 2차 발표-지방분권과 경제. (링크 : <https://www1.president.go.kr/articles/2684>)

【부록1】

중앙-지방 간 인사교류(일본)

1. 중앙-지방 간 인사교류의 개념

- 중앙-지방 간 인사교류를 통해 상호 연계성을 강화하고, 국가차원의 정책 방향 등에 대한 인식을 공유하는 방식
- 지방분권이 강화될수록 지방 간의 인사교류가 증가하고, 국가-지방 간의 인사교류 사례는 줄어들게 되며, 일본 등 중앙집권형에서 지방분권형으로 전환된 국가에서 국가-지방 간 국정통합성 확보를 위해 활용된 예가 있음

2. 일본의 사례

□ 배경

- 중앙정부와 지방정부간의 인사교류는 ‘지방분권추진계획’에 따라 실시하고 있으며, 인사교류의 투명성을 확보하기 위해 인사교류 현황을 1999년부터 매년 공표하고 있음¹²⁾
 - 이 공표는 ‘採用昇任等基本方針(채용승진 등 기본방침)’에 따른 후속조치의 일환임
- 광역지자체의 조직과 인사는 1990년대 이후 규제가 사라짐. 단 출향(出向)과 필수설치규제(必置規制)가 남아있음(임성근, 2017)
 - 출향의 경우 중앙정부가 지방정부에 관료를 파견하는 것으로, 2017년 10월 기준 1,794명으로 대부분이 광역지자체에 파견함(内閣官房内閣人事局, 2018)

12) 国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況は「地方分権推進計画」(平成10年5月29日閣議決定)に基づき、国と地方公共団体との間の人事交流の透明性を確保するため、その実績を平成11年以来毎年公表しています。また、この公表は「採用昇任等基本方針」(平成26年6月24日閣議決定)に基づくフォローアップの一環でもあります。

□ 현황

- 중앙정부에서 지방정부로 파견한 공무원의 수는 다음과 같음
 - 중앙정부에서 지방정부로 파견된 공무원의 경우 국토교통성 공무원이 480명으로 가장 많았고, 다음으로 경찰청에서 지방정부로 파견한 공무원이 466명임. 총무성의 경우에도 286명을 파견함

<표 부록 1> 중앙정부에서 지방정부로 파견한 공무원 수(단위: 명)

구분	2016년	2017년	비고
도도부현에 파견한 공무원수	1,176	1,167	전년대비-9명
시정촌에 파견한 공무원수	614	627	전년대비+13명
총합	1,790	1,794	전년+4명

* 출처: 内閣官房内閣人事局, 2018¹³⁾

- 지방정부가 중앙정부에 파견한 공무원의 경우, 2017년 10월 기준 2,750명으로 중앙정부에서 지방정부로 파견된 공무원 수 보다 약 956명이 많음(内閣官房内閣人事局, 2018)
 - 지방정부에서 중앙정부로 파견된 공무원의 경우 1,619명이 경찰청에 파견되었고, 국토교통성이 361명, 외무성으로 160명이 파견되었음

<표 부록 2> 지방정부에서 중앙정부로 파견한 공무원 수(단위: 명)

구분	2016년	2017년	비고
도도부현에서 파견한 공무원수	2,241	2,314	전년대비+73명
시정촌에서 파견한 공무원수	427	436	전년대비+9명
총합	2,668	2,750	전년+82명

* 출처: 内閣官房内閣人事局, 2018

13) https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/ikj_kt_jissi_h300228.html

【부록2】

영국 지방정부 구성 및 운영에 관한 법적 근거¹⁴⁾

1. 잉글랜드

- Local Government Acts 1972, 1992, 1999, 2000, 2003, 2010
- Greater London Authority Acts 1999, 2007
- Regional Assemblies (Preparations) Act 2003
- Local Government and Public Involvement in Health Act 2007
- Local Democracy, Economic Development & Construction Act 2009
- Localism Act 2011
- Local Government Finance Act 2012
- Care Act 2014
- Infrastructure Act 2015
- Cities and Local Government Devolution Act 2016

2. 웨일즈

- Local Government (Wales) Act 1994
- Government of Wales Acts 1998, 2006
- Localism Act 2011
- The Local Government (Wales) Measure 2011
- Local Government (Democracy) (Wales) Act 2013
- Wales Act 2017

14) Contry Profile 2017-18, The Local Government System in UK, www.dgt.org.uk

3. 스코틀랜드

- Local Government (Scotland) Acts 1973, 1994, 2003
- Scotland Act 1998
- Scottish Local Government (Elections) Act 2002
- Local Governance (Scotland) Act 2004

4. 노던 아일랜드

- Local Government (Northern Ireland) Act 1972
- Northern Ireland Acts 2000 and 2006
- Local Government (Northern Ireland) Order 2005
- Local Government Finance Act (Northern Ireland) 2011
- Local Government Act (Northern Ireland) 2014