

광역자치단체장 협의체에 대한 비교연구

: 미국, 일본, 한국을 중심으로*

A Comparative Study of the Governors Associations of the US,
Japan, and Korea

정 홍 상** · 최 승 범*** · 하 동 현****

Jeong, Hong-Sang · Choi, Seung Beom · Ha, Dong Hyun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 국가별 광역지방자치단체장 협의체 조직구성 비교
- IV. 국가별 광역지방자치단체장 협의체 조직역량 비교
- V. 결론

본 연구는 미국 전미주지사협의회, 일본 전국지사회, 우리나라 시도지사협의회에 대한 비교연구이다. 3개국 광역자치단체장 협의체의 조직구성, 조직역량에 대한 비교분석을 통해 본 연구는 첫째 파견공무원의 직무몰입도 제고를 위해서는 시도지사협의회가 하는 일에 관심이 있는 공무원의 장기파견이, 둘째 조직 구성원의 비판적 성찰을 내재화시키기 위해서는 시도지사협의회의 대외적 협조관계 확장이, 셋째 과업환경에 맞는 시도지사 협의회가 되기 위해서는 상임위원회 설치와 정책연구센터의 기능강화가 필요함을 이야기하고 있다.

* 이 논문은 2015학년도 경북대학교 복원학술연구비에 의해 연구된 것으로 2016년 한국지방자치학회 하계국제학술대회 발표 논문(정홍상·김남철, 2016; 김태운·윤광재·하동현, 2016)과 시도지사협의회 연구보고서(최승범 외, 2016)의 관련 내용을 수정·보완한 것이다.

** 경북대학교 행정학부 부교수(주저자)

*** 한경대학교 행정학과 교수(공동저자)

**** 안양대학교 행정학과 조교수(교신저자)

논문 접수일: 2017. 5. 22, 심사기간: 2017. 5. 22~2017. 6. 13, 게재확정일: 2017. 6. 13

□ 주제어: 광역자치단체장 협의체, 전미주지사협의회, 일본 전국지사회, 대한민국시도지사협의회, 조직역량

This study is a comparative study of the governors associations of the US, Japan, and Korea. In the body, the study compares and analyzes the organizational characteristics and capabilities of the associations of the three countries. On the basis of the result of comparative analysis, the study concludes that the capability of governors association of Korea could be improved when officers with interest in the association are dispatched for a long time, external relations of the association are expanded, standing committees are organized, and the policy center in the association is reinforced.

□ Keywords: governors association, national governors association of the US, national governors association of Japan, governors association of Korea, organizational capacity.

I. 서론

중앙과 지방간 관계를 원활하게 하고 지방자치단체의 이해를 중앙정부에 반영시키는 조직으로 이른바 지방자치단체 협의체가 각 국에 존재한다. 우리나라에서도 지방자치법 제165조에 근거하여 지방자치단체 협의체로서 광역 및 기초의 자치단체장 협의체와 의장협의체가 설치되어 있다. 이 중 중앙정부에 대한 정책건의 등과 관련하여 그 중심에 있는 협의체는 광역자치단체장 협의체인 대한민국시도지사협의회라고 할 수 있다.

본 연구는 미국, 일본, 한국의 광역자치단체장 협의체인 전미주지사협의회, 전국지사회, 대한민국시도지사협의를 비교하여 우리나라 시도지사협의회의 역량강화 방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 지금까지 지방자치단체 협의체의 활동에 대한 연구(김성호, 2002)는 있었다. 그러나 나라별 비교를 통하여 대표적 지방자치단체 협의체인 시도지사협의회의 역량강화 방안을 모색해 본 연구는 없었다. 지방분권을 본격적으로 추진하고 있는 우리의 현실에서 시도지사협의회는 역할은 매우 막중하다. 분권시대를 준비해 나가는 과정에서 시도지사협의 역할에 대한 기대를 감안할 때 연방제 국가인 미국과 단방제 국가인 일본의 광역자치단체장 협의체와의 비교를 통해 우리나라 시도지사협의회 조직역량강화 방안을 탐색해 보는 것은 그 연구의 의미가 크다고 할 것이다.

논의의 진행순서는 다음과 같다. 첫째 지방자치단체 협의체의 의미와 역할, 조직역량을 구성하는 요인들을 살펴 본 다음, 이를 토대로 미국, 일본, 한국의 광역자치단체장 협의체를 비교할 수 있는 분석틀을 구성한다. 둘째 3개국 광역자치단체장 협의체를 조직구성(조직역사, 조직활동, 조직체계)의 관점에서 파악한다. 셋째 조직역량(직무몰입, 비판적 성찰, 과업환경과의 정합)의 관점에서 3개국의 협의체를 비교 검토하고, 넷째 이를 바탕으로 우리나라에의 시사점을 도출한다.

II. 이론적 검토

1. 지방자치단체 협의체의 의미와 역할

지방자치단체들은 자신이 담당하는 지역만이 아니라 특정 권역이나 전국적 차원에서 타 자치단체와의 상호 교류를 통해 지역의 위상을 높이고 이익을 확보할 필요성을 가지게 된다. 특히 중앙과 지방의 역할에 대한 사항, 지방행정, 지방재정, 지방세 등 지방자치를 규정하는 제도들, 그리고 전국적으로 적용되는 법이나 정책들이 지방에 영향을 미치는 경우, 지방자치단체들은 공통의 이해관계를 가지게 되며 이해관계의 극대화를 위해 협력을 시도한다. 지방자치단체들이 상호교류와 이익확보를 목적으로 연합조직을 구성하게 되는데 이를 '지방자치단체 협의체'로 정의할 수 있다.

지방자치단체 협의체의 성격은 특정국가에서 유래하는 중앙과 지방, 지방과 지방간의 복잡한 역사적 맥락에 따라 강한 영향을 받는다고 볼 수 있다. 따라서 협의체의 주요 목적은 이러한 성격적 특성에서 우선순위가 규정될 수 있다.

먼저 중앙과 지방간의 관계이다. 미국은 개별적인 독립국가가 미합중국으로 성립되는 과정 속에서 연방주의를 건국의 원칙으로 정립하였다. 일본은 메이지유신 이후 강력한 중앙집권체제의 구축을 근대화의 제1목표로 설정하여 왔다. 우리나라 역시 조선 이래 중앙집권체제가 구축되었고 경제성장을 하는 과정에서 그 집권성은 더욱 강화되었다. 미국에 비해 우리나라와 일본은 중앙과 지방간의 관계를 새롭게 설정하여 지방의 권한이나 재정 그리고 그 위상을 확보하려는 것이 협의체의 선결 과제였다. 지방자치가 시행되는 초기에는 지방의 권리를 빼앗기지 않으려는 소극적인 방어가 주요 임무였다. 최근 지방분권이 국가구조 개혁의 제1과제로 중시되면서 협의체는 새로운 중앙지방 관계를 설정하기 위한 과정 속에서 지방의 권리 확보를 적극적으로 하려는 양상을 보이고 있다(하동현, 2016: 30). 즉 미국에

비해 일본과 한국에서의 협의체는 상대적으로 중앙지방의 관계에 중점을 두는 임무를 수행한다고 볼 수 있다.

둘째는 지방자치단체들 간의 관계이다. 지방자치단체들은 특정 지역을 기반으로 지역 발전을 담당한다. 이와 관련하여 각각의 지방자치단체들은 특정권역의 공통 목표를 달성하기 위해 자발적으로 협력하거나 우월적인 이해관계를 확보하고자 경쟁하기도 한다. 즉 지방자치단체들은 자율적인 조정과 협력으로 공동의 목표를 실현하기도 하고 충돌되는 갈등을 해결하기도 한다. 대등한 지역관계를 기반으로 하는 연방 국가만이 아니라 지방분권이 진행되는 일본과 한국 역시 종래의 조정자였던 중앙정부보다는 지방간의 자율적인 해결기제의 구축 노력이 더욱 요청된다고 할 수 있다. 또한 광역과 기초 간의 지방 내 수직적 분권 역시 갈수록 조정대상이 되고 있다. 이 관점에서의 협의체는 자치단체들 간의 공통적 협력요인을 파악하여 이를 구축하는 것이 주요 임무라고 할 수 있다.

상기의 관점과 관련된 이론적 논의들로 정부간 관계론, 갈등관리론, 거버넌스론 등이 제시되어 왔는데, 이들 간의 관심사는 조금씩 상이하였다. Wright의 중복모형, Rhodes의 권력 의존모형, 아마가와(天川)의 집권과 융합이론, 무라마츠의 수평적 경쟁모형 등의 정부간 관계론은 권한, 재정, 권력작용을 대상으로 하는 중앙과 지방간의 관계에 초점을 두었다(주재복 외, 2011). 갈등관리나 거버넌스론은 지방과 지방간 또는 지역 내에서 발생하는 협력과 갈등의 요인을 탐색하고 해결기제를 탐색하는데 중점을 두어 왔다(주재복 외, 2011).

요컨대 지방자치단체 협의체는 자치단체들의 전국적인 연합조직으로서 중앙과 지방, 지방과 지방간의 관계와 과제들을 어떻게 활동기제 내에 구축하여 이를 수행할 것인가가 조직구성의 목표라고 할 수 있다. 본고에서 대상으로 하는 광역자치단체장 협의체는 광역차원의 목표를 달성하고 협력을 원활히 수행하는데 필요한 조직구성이 요청된다고 할 수 있다.

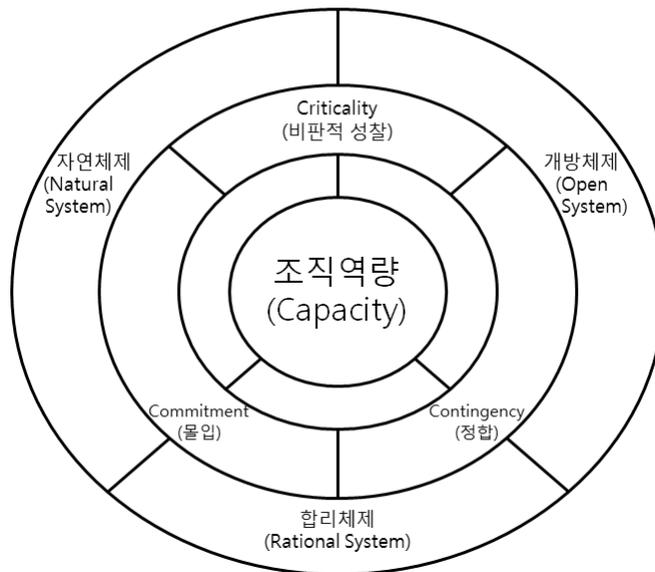
2. 조직역량 모델

조직은 과업·제도적 환경과의 상호작용을 통해 특정의 목적을 설정 달성해 나가는 분업과 통합의 활동체계(일 체계: 일-일)를 갖추고 있는 사람들의 집합체(사람 체계: 사람-사람)이다(정홍상, 2011).

조직은 분업과 통합의 활동체계 즉, 일 체계라는 측면에서(안대영·서강현·정홍상, 2013) 조직은 합리 체제(rational system)이다. 조직은 사람들의 집합체, 즉 사람 체계라는 측면에서(김태한·정홍상, 2012) 조직은 자연 체제(natural system)이다. 조직은 과업·제도적 환경과 상호작용을 한다는 측면에서 조직은 개방체제(open system)이다(Scott, 1998).

조직 역량(capability)의 제고와 관련하여 자연체제(사람-사람)이면서도 합리체제(일-일)인 조직이 지향(志向)해야 할 조직 가치는 조직 구성원(사람)이 자신에게 주어진 일 즉, 직무 수행에 몰두하는 몰입(commitment)이다(정홍상, 2011). 조직 역량의 제고와 관련하여 자연체제이면서도 개방체제인 조직이 지향(志向)해야 할 조직 가치는 조직 구성원이 자신이 속해 있는 제도의 세계 즉, 규범(ought to be)과 인지(is)의 세계에서 빠져나와 이의 타당성을 성찰해 보는 비판적 성찰(criticality)이다(정홍상, 2011: 240). 한편 합리체제이면서도 개방체제인 조직이 조직역량의 제고와 관련하여 지향(志向)해야 할 조직 가치는 조직을 둘러싼 과업환경에 맞는 일 체계 즉, 조직 구조 및 기능을 설계하는 정합(contingency)이다(정홍상, 2011).

<그림 1> 3C 조직역량 모델¹⁾



이런 측면에서 본다면 조직 역량(capacity)이란 사람·일 체계에서의 몰입(commitment), 사람체계와 제도적 환경과의 관계에서의 비판적 성찰(criticality), 일 체계와 과업환경과의 정합성(contingency)유지로 정의 될 수 있으며, 역량 있는 조직이란 이들 세 가지 가치 즉, 몰입, 비판적 성찰, 정합의 실현이 만족스러운 수준에서 이루어지고 있는 조직이라고 이야기 할 수 있다.

1) <그림 1> 3C 조직역량모델은 정홍상(2011)의 3C조직관리효과성 모델을 기본으로 하여 '관리효과성'을 '역량'의 개념으로 바꾼 것이다. 3C조직효과성 모델에 대한 자세한 설명은 정홍상(2011)을 참조하기 바란다.

3. 분석의 틀

본고에서는 미국, 일본, 한국의 광역자치단체장 협의체를 조직구성과 조직역량의 차원에서 비교 분석하고자 한다.

<그림 2> 본고의 분석틀

비교의 관점		미국	일본	한국
조직구성	조직역사			
	조직활동	→		
	조직체계			
조직역량	직무 몰입			
	비판적 성찰	→		
	과업환경과의 정합			

첫 번째는 조직구성의 차원이다. 3개국 협의체를 조직역사, 조직활동, 조직체계의 관점에서 살펴본다. 두 번째는 조직역량의 차원이다. 조직역량은 상기에서 검토한 것처럼 직무몰입, 비판적 성찰, 과업환경과의 정합성 관점에서 비교 분석한다.

Ⅲ. 국가별 광역지방자치단체장 협의체 조직구성 비교

1. 미국 전미주지사협의회

1) 조직 역사

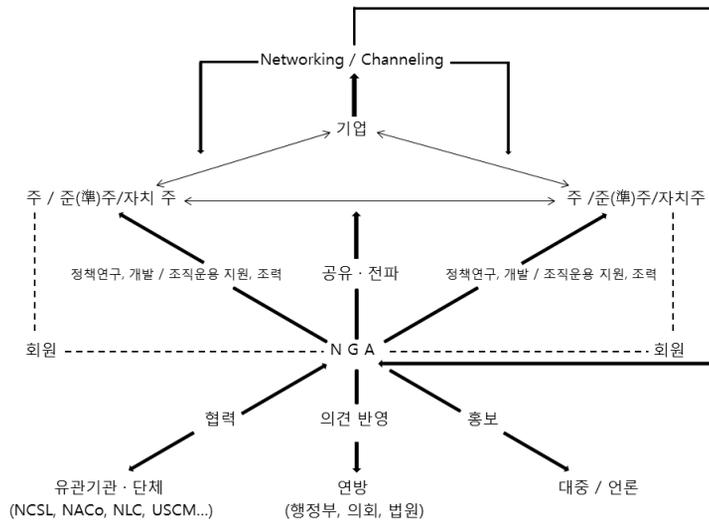
미국 전미주지사협의회(NGA: National Governors Association)는 1908년 주지사들이 루즈벨트 대통령과 자연보존 토론을 실시한 뒤, 당시 주지사들이 공동의 관심사를 토론하고 대처할 수 있는 협의체를 구성하기로 합의하면서 설립된 초당파적인 조직이다(NGA, 2013a). 2008년에 설립 100주년을 맞이하였고 2016년 9월 현재 50 개 주, 2개 자치주(Northern

Mariana Islands, Puerto Rico), 3개 준주(準州)(American Samoa, Guam, the Virgin Islands)의 주지사들을 그 회원으로 두고 있다. 주지사협의회는 1967년에 지금의 사무처 조직 중의 하나인 연방관계국(Office of Federal Relations)에 해당하는 주-연방 관계국(Office of State-Federal Office)을 워싱턴 D.C.에 설치한 이후, 1988년 NGA 협력회원제(NGA Corporate Fellows Program)를 도입하였고, 1997년 NGA 정책센터(NCA Center for Best Practices)를 설치하여 협의회의 활동반경을 넓혀나가고 있다(NGA, 2013a, 2013b).

2) 조직 활동

전미주지사협의회는 주지사들에 의해 결성된 법인형태의 이익단체로서 조직활동을 정한 근본규칙인 정관(NGA's Articles of Incorporation)을 가지고 있다(NGA, 2008, 2013b). 정관(定款)에 근거한 협의회의 활동은 회원을 위한 활동, 회원과 협력회원제에 참가하고 있는 협력회원들 간의 커뮤니티 형성과 관련된 활동, 회원들의 이익을 대변(代辯)하는 이익대변자로서의 활동으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

<그림 3> 전미주지사협의회 활동



협의회의 회원은 주지사들이다. 협의회는 주지사들이 관심을 가지고 있는 정책과제의 해결방안을 연구·개발하고, 주지사의 주정부 조직운용을 지원·조력하며, 특정 주(州)의 선진 정책을 다른 주(州)에 확산시켜 이를 공유하는 활동을 수행하고 있다(NGA, 2008, 2013a).

주지사협의회가 시행하고 있는 독특한 프로그램 중의 하나가 NGA 협력회원제(NGA Corporate Fellows Program)이다. 관심 있는 기업이 매년 일정액을 기부하게 되면 이른바 협력회원의 자격을 취득하게 되는데 주지사협의회는 주지사와 NGA 협력회원제 참여 기업리더를 연결(networking)시키는 역할을 수행하고 있으며 이러한 과정에서 주지사협의회는 협력회원 기업으로부터 정책연구·개발 등을 포함하여 여타 협의회 활동의 성공적 수행에 필요한 참신한 아이디어를 전달(channeling) 받는다(NGA, 2015).

전미주지사협의회는 주지사들의 대표(代表)기관이다. 주지사들은 협의회를 통해 연방정책의 주요 이슈들을 확인하고, 정책형성과정에서 연방정책에 대한 의견을 결집하고 단일대오를 구축하게 된다. 경제개발·통상, 교육·노동, 보건·복지, 국토안보·공공안전, 천연자원 등의 분야에서 주지사들의 정책방향이 협의회를 통해 결집되면, 주지사협의회는 주지사들을 대표(代表)하여 정립된 의견이 연방정책의 형성·집행과 이의 법률적 평가에 반영될 수 있도록 노력한다(NGA, 2013a)

한편 연방 행정부 및 의회의 연방정책 형성·집행 및 주정부에 영향을 미치는 연방정책에 대한 연방대법원의 법률평가에 주지사들의 결집된 의견이 반영되도록 노력하는 과정에서 주지사협의회는 필요에 따라 NCSL(National Conference of State Legislatures), NACo(National Association of Counties), NLC(National League of Cities), USCM(U.S Conference of Mayors)과 같은 여타 지자체협의체와 협조체계를 구축하여 이에 공동대응하기도 하고, 대변(代辯)하고자 하는 회원(주지사)이익의 정당성 확보와 관련하여 협의회 활동을 대중과 언론매체에 널리 알리는 홍보 활동을 수행한다(NGA, 2008, 2013a).

3) 조직 체계

주지사협의회는 협의회 조직과 사무처 조직으로 이루어져있고 협의회 조직은 의장단, 임원단, 위원회 및 실무자문위원회 등으로 구성되어 있다. 협의회 의장단은 의장과 부의장으로 구성되고, 임원단은 의장과 부의장을 포함한 총 9명의 임원진으로 구성된다(NGA, 2008). 임원단은 협의회 운영전반을 관리·감독하는 집행위원회(Executive Committee)이다. 주지사협의회는 매년 겨울과 여름에 전 회원(주지사)이 참석하는 2번의 정기총회를 개최하는데 여름 정기 총회에서 임기 1년의 임원이 선출된다(NGA, 2013a). 주지사협의회가 초당적인 협의체임을 나타내기 위하여 의장과 부의장은 서로 다른 당에서 선출하고 부의장은 의장의 임기만료 후 자동적으로 의장의 후임이 된다. 임원단인 집행위원회의 위원은 의장 소속 당에서 4명, 다른 당에서 5명으로 구성된다(NGA, 2008; 전국시도지사협의회, 2009).

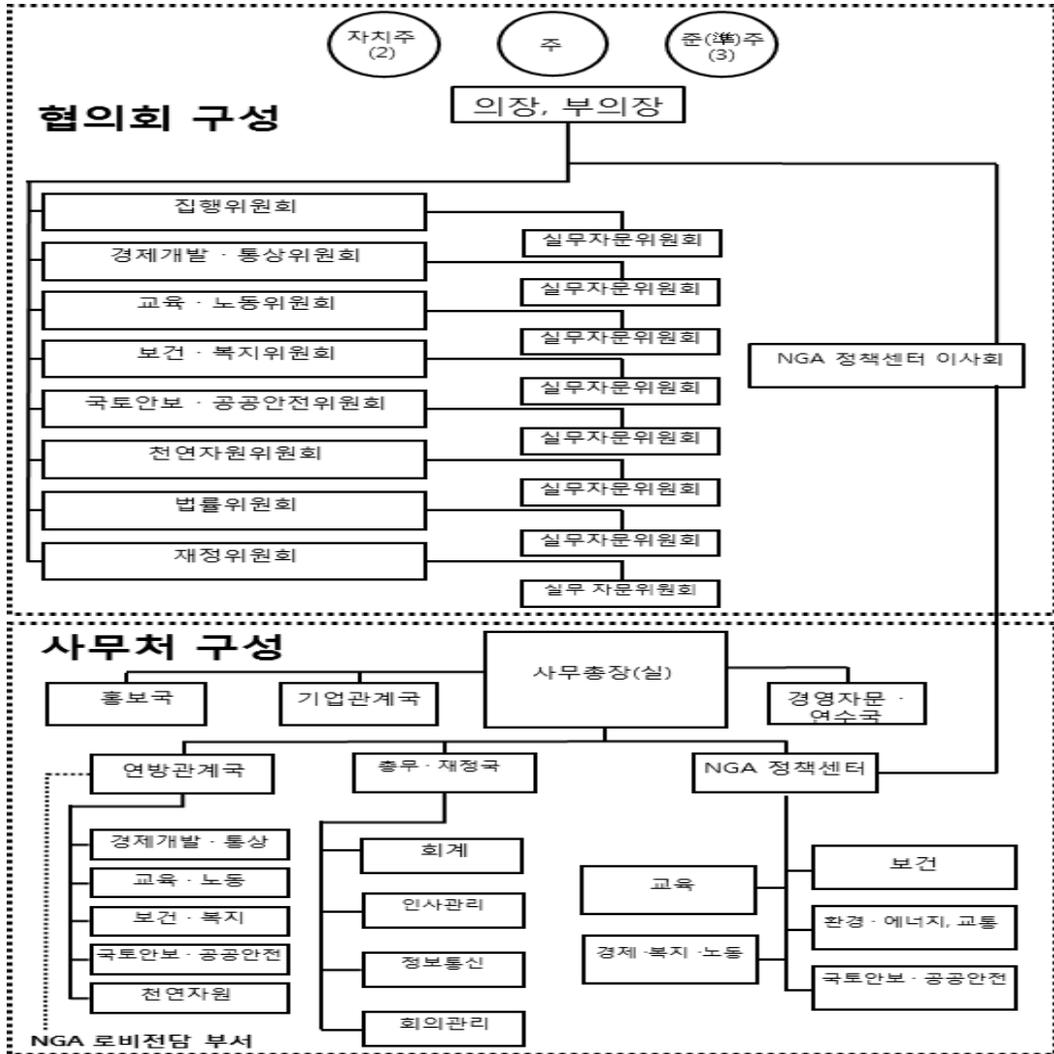
위원회는 2016년 9월 현재 5개의 상임위원회와 협의회 재정운용상황을 관리·감독하는

재정위원회(Finance Committee), 주(state)에 영향을 주는 연방대법원(Supreme Court) 판결 사건을 검토하여 주정부의 생각을 반영한 법정의견서(amicus briefs)를 제출하는 법률위원회(Legal Affairs Committee)가 있다(NGA, 2013a). 상임위원회는 경제개발·통상 위원회(Economic Development & Commerce Committee), 교육·노동위원회(Education & Workforce Committee), 보건·복지위원회(Health & Human Service Committee), 국토안보·공공안전 위원회(Homeland Security & Public Safety Committee), 천연자원위원회(Natural Resources Committee) 등 분야별로 구성되어 있다.

재정위원회와 법률위원회를 제외한 5개의 상임위원회는 위원장과 부위원장이 있는데, 재정위원회와 법률위원회 위원은 상임위원회 위원으로도 활동한다. 한편 임원단인 집행위원회가 필요하다고 판단한 경우 특별위원회(Special Committee)가 한시적으로 설치 될 수 있다(NGA, 2013a). 각각의 위원회에서 주지사들은 해당 분야에 대한 전문적 심의를 통해 최신의 관심사들을 확인하고 주(州), 주(州)-주(州)차원, 주(州)-국가(연방)차원에서의 정책문제 등을 다루게 되는데, 이 과정에서 주지사들은 자신의 참모들로 구성된 실무자문위원회(Staff Advisory Council)을 두고 자신들이 소속되어 있는 해당위원회 활동을 보좌케 하고 있다(NGA, 2008, 2013a).

협의회 사무처는 2016년 9월 현재 사무총장실(Office of the Executive Director), 홍보국(Office of Communications), 기업관계국(Office of Corporate Relations), 경영자문·연수국(Office of Management Consulting & Training), 총무·재정국(Office of Administration & Finance), 연방관계국(Office of Federal Relations), NGA 정책센터(NGA Center for Best Practices)로 구성되어 있다. 이중 연방관계국은 협의회 상임위원회 조직과 연계하여 경제개발·통상, 교육·노동, 보건·복지, 국토안보·공공안전, 천연자원의 분야에서 연방정부에 대해 주지사의 입장을 대변하고 관련 최신정보를 주지사에게 전달하는 등의 역할을 수행하는 전문 로비스트를 조직 내에 두고 있다(NGA, 2008, 2013b; 전국 시도지사협의회, 2009). NGA 정책센터는 주(州) 혁신에 관한 정보와 다양한 관심 분야에서의 우수사례를 선도와고, 평가하고, 널리 알리며 주지사들과 그들의 정책보좌관들에게 각 주에서의 통치와 정책 과제가 무엇이고 해결방안은 무엇인지를 알게 하는데 도움을 주는 R&D(연구·개발) 조직이다(NGA, 2008, 2013a). NGA 정책센터에는 집행위원회 부의장을 이사장으로 민주당과 공화당 소속 주지사 각 2명씩, 총 4명의 이사로 구성된 초당파적 이사회(NGA Center Board of Directors)가 있는데 이사회는 센터 연구의 우선순위를 포함하여 센터 활동의 기본방향을 결정한다.

<그림 4> 전미주지사협의회 조직



출처: <http://www.nga.org> 관련 내용 재구성

2. 일본 전국지사회

1) 조직 역사

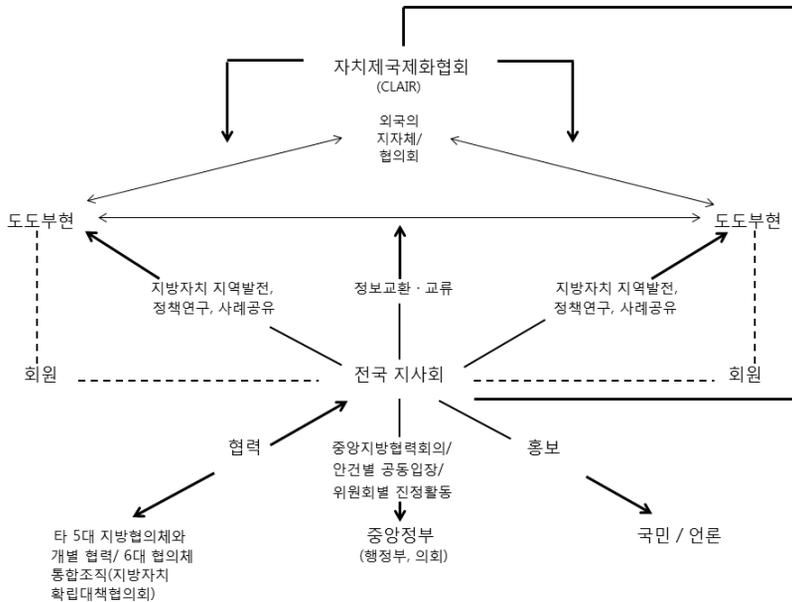
1946년 도쿄도제(東京都制)와 부현제(府縣制)가 개정되면서 관선이었던 지방장관(관선 지사)을 직접 선출하는 제도가 도입되었다. 1947년 4월 5일에 제1회 통일지방선거가 실시

되면서 46명의 지사가 탄생하였는데, 내무성이나 그 외 정부기관으로부터 주민의 이익을 독립적으로 옹호하고 상호 협력을 하기 위하여 연락과 조정이 필요하게 되었다. 처음에는 권역별 지사의 협의기관으로서 ‘지방자치협의회’가 설치되었는데, 1947년 10월 1일에 전국 조직인 ‘전국지방자치협의회연합회’로 확대되었다. 또한 광역단체장의 성격을 명시하고자 1950년 10월 11일, “전국지사회 (National Governors’ Association)”로 개칭하였다. 이후, 전국지사회는 1963년에 지방자치법상의 전국 연합조직으로 공식화되었고, 1993년에는 내각이나 국회에 의견을 제시할 수 있는 단체로 격상되었다²⁾.

2) 조직 활동

전국지사회는 지방자치법에 근거하고 있는 법인형태의 이익단체로서 조직 운영과 활동을 규정한 규약(規約)을 가지고 있다. 동 규약에는 조직의 목적과 활동사업, 조직체계와 구성방식 등이 포함된다. 주로 조직체계와 구성 방식에 많은 내용이 할애되고 있는데 활동과 관련하여서는 제4조에서 사업으로 제시되고 있다.

<그림 5> 일본 전국지사회 활동



2) <http://www.nga.gr.jp/outline/index.html>(검색일: 2016. 7. 29.).

전국지사회의의 회원은 도도부현 지사들이다. 전국지사회의는 각 도도부현간의 연락연계를 긴밀하게 하기 위하여 지방자치의 원활한 운영과 추진을 모색할 것을 목적'(全國知事會, 2012)으로 하면서 이를 달성하기 위하여 크게 4가지 방향에서 주요 사업이 추진되고 있다. 첫째 광역자치단체의 사무를 연락 조정하고, 둘째 지방자치를 추진하는데 필요한 사업을 입안·추진하며, 셋째 '국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률'에 기반하여 지방자치에 영향을 미치는 국가 정책의 기획, 입안, 실시와 관련하여 관계 대신과 협의하며, 넷째 지방자치에 영향을 미치는 법률이나 시행령, 그 외 사항에 관하여 내각에 의견을 신청하거나 국회에 의견서를 제출하는 활동들이다(金井, 2009; 松本, 2011; 原田, 2010).

이 이외에도 지방자치, 지역발전에 대한 정책연구, 국민/언론 상대 지사회 활동 홍보, 여타 지방협의체와의 협력, 외국지사체와의 국제교류 등과 함께 각 광역자치단체들이 추진하는 각종 선진 정책들을 공유, 축적, 확산시키고자 이른바 '선진정책뱅크'를 홈페이지 상에서 운영하면서 회원 상호 간에 자유롭게 이를 활용할 수 있도록 하고 있다.

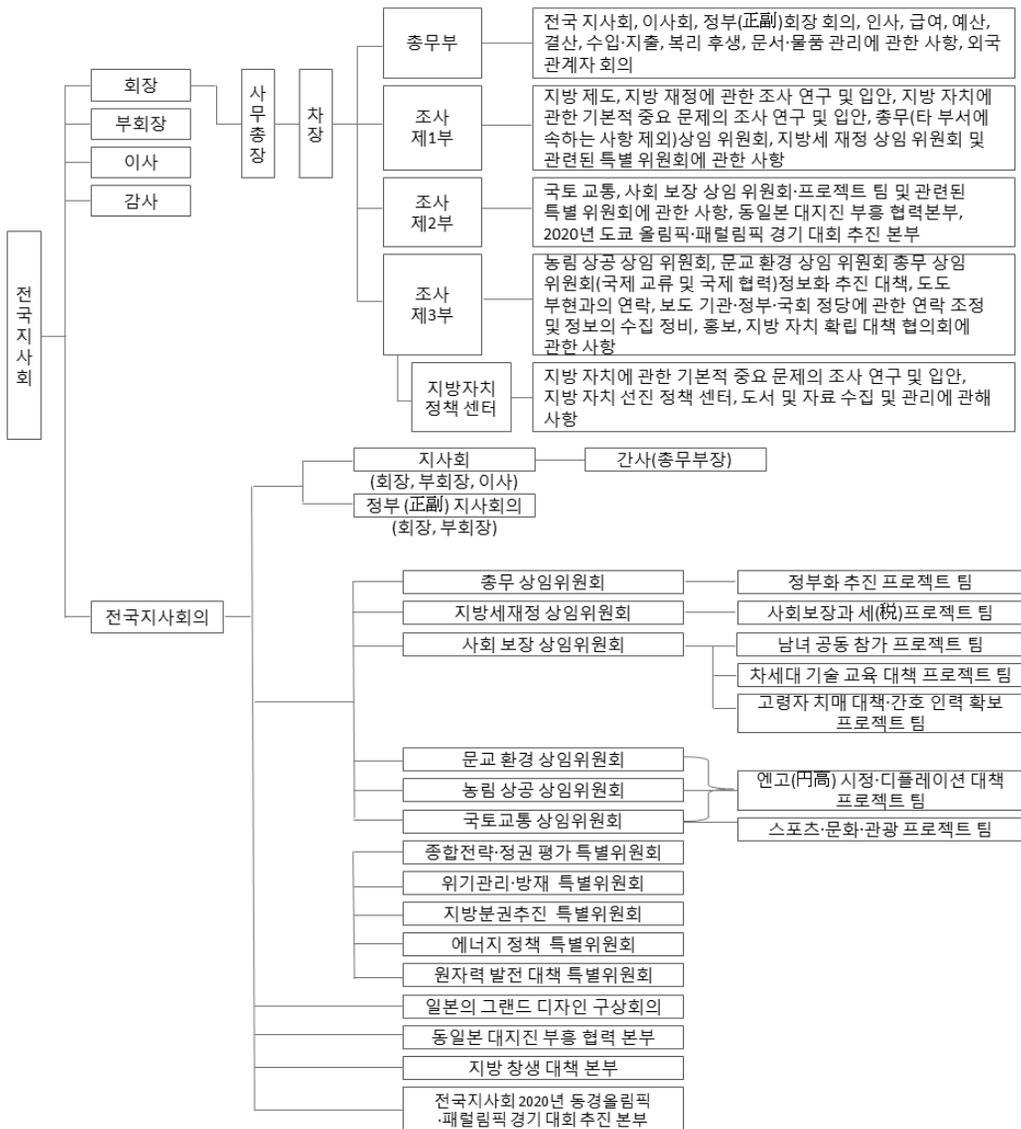
3) 조직 체계

일본의 전국지사회의에는 정부회장회의와 이사회, 상임위원회, 특별위원회 및 기타 위원회가 설치되어 있다(全國知事會, 2012). 먼저, 정부회장회의는 회장과 부회장으로 구성된다. 회장회의는 회의 전반 사항을 회장에게 조언하고 특별위원회를 설치할 것을 결정한다. 이사회는 회장, 부회장 및 이사로 구성된다. 이사회는 규약에서 제시된 안건들을 의결하고 심의한다. 이사회의 보좌기관으로 간사를 두고 있는데, 간사는 이사회를 조직하는 해당 광역자치단체의 총무부장이 담당한다.

둘째 위원회이다. 상임위원회는 지방에 영향을 미치는 정부 정책이나 과제를 조사하고 정책을 입안한다. 총무, 지방세재정, 사회보장, 문교환경, 농림상공, 국토교통 등의 6분야로 구성되어 있다. 상임위원회에는 상임위원 및 임시위원이 있으며 지방지사회별로 선출된 지사가 상임위원이 된다. 상임위원회별로 심층적인 논의가 요구되는 주제는 프로젝트팀을 활용한다. 2016년을 기준으로 정보화 추진, 사회보장과 세(稅), 남녀공동참가, 차세대기술교육대책, 고령자치매대책·간호인력확보, 엔고 시정·디플레이션 대책, 스포츠·문화·관광 프로젝트 팀이 활동하고 있다. 특별위원회는 지방행재정에 관한 특정 정책들을 심의하기 위하여 설치된다. 설치기간은 원칙적으로 2년이며, 필요시 계속 설치할 수 있다. 특별위원회의 위원은 정부회장회의에서 선임된다. 종합전략·정권평가, 위기관리·방재, 지방분권추진, 에너지정책, 원자력발전대책 등 쟁점별로 설치되어 있다. 이외에 그랜드 디자인 구상회의, 동일본 대지진 부흥 협력본부와 같은 기타 위원회가 설치되어 있다.

셋째 운영을 담당하는 사무처조직이다. 사무처는 회장, 부회장, 이사, 감사로 이루어진 임원진을 지원하고 전국지사회의 운영을 담당한다. 전국지사회의 승인아래 회장이 임명한 사무총장의 총괄하에 총무부, 조사제1부, 조사제2부, 조사제3부가 조직되어 있고, 조사제3부 산하에 지방자치정책센터가 설치되어 있다.

<그림 6> 일본 전국지사회의 조직



출처: <http://www.nga.gr.jp>

3. 대한민국시도지사협의회

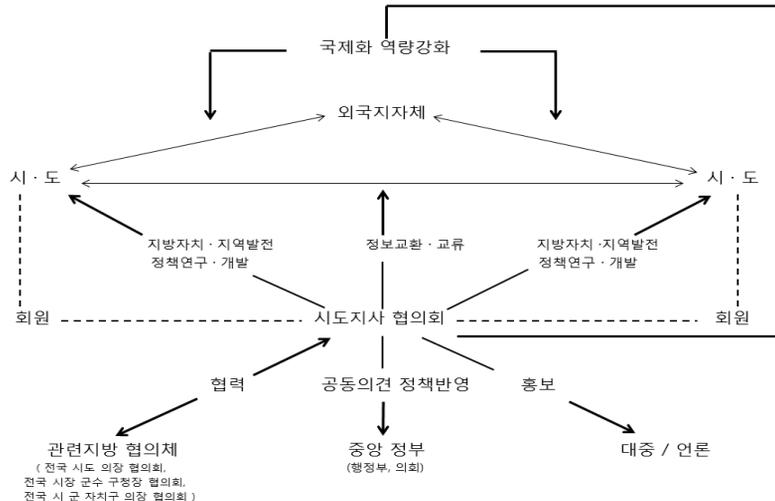
1) 조직 역사

대한민국시도지사협의회(GAOK: Governors Association of Korea)는 시·도 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 지방자치단체의 공동문제 등을 협의하여 지역사회의 균형발전과 지방자치의 육성에 기여할 것을 목적으로 1999년에 광역자치단체장들로 구성된 전국 협의체이다. 2005년에 사무처를 발족시켰고, 2010년에 국제화재단 국제협력사업 지원기능을 이관 받아 국제화지원실 신설을 골자로 하는 사무처 조직개편을 단행하였다³⁾. 2016년 9월 제 35차 총회에서 ‘전국시도지사협의회’를 “대한민국시도지사협의회”로 명칭 변경하였다.

2) 조직 활동

시도지사협의회는 광역단체장들에 의해 결성된 법인형태의 이익단체로서 조직·활동을 규정한 근본규칙인 정관(定款)을 가지고 있다. 정관(定款)에 근거한 협의회의 활동은 회원을 위한 활동, 광역자치단체의 국제화 역량 강화 활동, 회원의 이익을 대변(代辯)하는 이익대변자로서의 활동으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

<그림 7> 대한민국시도지사협의회 활동



³⁾ <http://www.gaok.or.kr/gaok/main/contents.do?menuNo=200104>(검색일: 2017. 3. 20.).

시도지사협의회회의 회원은 현역 시·도지사들이다. 협의회는 시·도지사를 위해 지방자치, 지역발전 관련 정책을 연구·개발하고, 시·도 간 정보 교환 및 교류와 관계된 일을 수행한다. 또한 협의회는 시·도와 외국지자체간 국제교류 협력사업 등 국제화 역량 강화 사업을 수행한다(대한민국시도지사협의회, 2016).

또한 시도지사협의회는 시·도지사들의 대표(代表)기관이다. 시·도지사의 이익을 대변(代辯)하는 이익대변자로서 총회 등에서 수렴된 시·도지사의 공동의견을 중앙정부에 반영시키기 위한 활동들을 전개한다(대한민국시도지사협의회, 2016). 이 과정에서 협의회는 전국 시·도 의장협의회, 전국 시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·군·자치구 의장 협의회 등의 관련 유관단체와 협조체제를 구축하기도 하고, 협의회의 활동들을 대중과 언론매체에 알리는 홍보활동을 전개하기도 한다(대한민국시도지사협의회, 2017a).

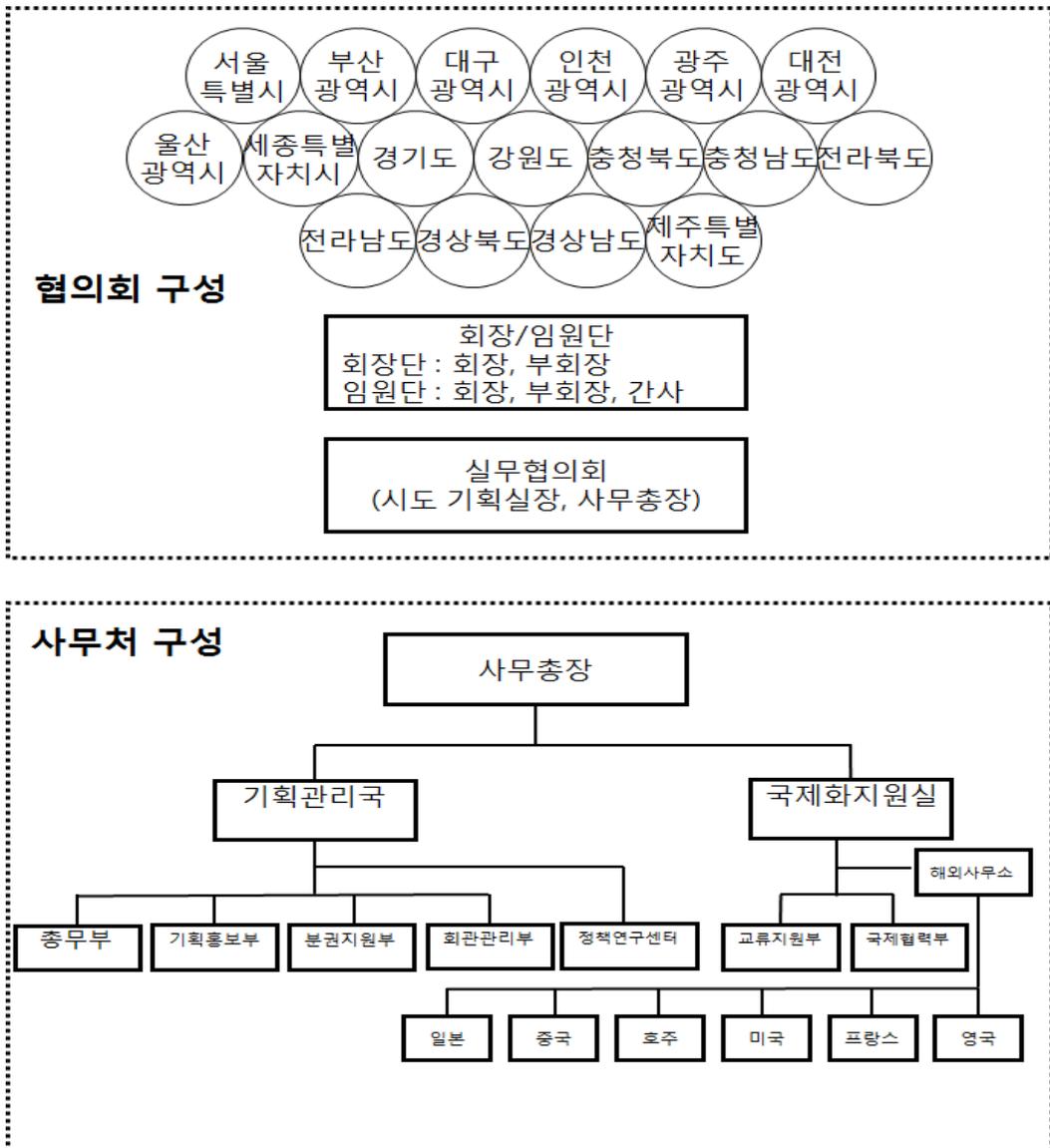
3) 조직 체계

시도지사협의회는 협의회 조직과 사무처 조직으로 이루어져 있다. 협의회 조직은 총회, 회장단, 임원단, 실무협의회로 구성되어 있다. 시·도지사로 구성된 총회는 협의회의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업 계획과 시·도 제안 과제 등을 심의·의결한다. 회장단은 총회에서 위임받은 사항, 적립금 집행결정에 관한 사항 등을 심의·의결하며 회장, 부회장으로 구성된다. 임원단은 회장, 부회장, 협의회의 회계사무를 결산·감사하는 간사로 구성되는데, 임원은 총회에서 호선으로 선임되고 임기는 1년이다. 또한 실무협의회는 총회의 기능수행과 관련한 시·도 지사의 활동을 보좌하는데, 시·도 기획실장과 협의회 사무총장으로 구성된다(대한민국시도지사협의회, 2016).

사무처 조직은 협의회의 운영과 협의회 사업 관련 사무를 집행·관리한다. 회장단의 동의를 받아 회장이 임명하는 사무총장의 총괄하에 기획관리국과 국제화지원실이 설치되어 있다. 기획관리국은 총무부, 기획홍보부, 분권지원부, 회원관리부, 정책연구센터로 편제되어 있고, 국제화지원실에는 교류지원부와 국제협력부가 설치되어 있으며, 일본, 중국, 호주, 미국, 프랑스, 영국에는 해외사무소가 있다. 기획관리국 산하 분권지원부는 시·도 건의 과제 추진, 지방 4대 협의체 및 시·도지사 사무소와의 협력, 지방분권과제 추진과 관련된 업무를 수행하고 있고 정책연구센터는 시·도 건의 과제의 주요사항에 대한 대응논리 개발 및 입법에 대한 대응 전략 기획, 지방이양사무 전반에 관한 정책 연구개발, 협의회에서 의결한 정책연구사업 등의 업무를 수행하고 있다(대한민국시도지사협의회, 2017a). 국제화지원실 내 교류지원부는 온라인 서비스센터 운영, 지방자치단체 국제화사업 컨설팅, 지방 국제화 심의회 운영 등의 행정지원 사무를, 국제협력부는 외국 지방공무원 초청 연수사업, 국제 관계기관 교류협력

지원, 지방공무원 해외연수 등의 사무를, 해외사무소는 국내 지자체 및 유관기관 국제화 요청 업무 지원, 현지 홍보 및 정보 수집활동, 국내 지방공무원 연수 프로그램 운영 등의 사무를 분장하여 관련 업무를 수행하고 있다(대한민국시도지사협의회, 2017a).

<그림 8> 대한민국시도지사협의회 조직



출처: <http://www.gaok.or.kr> 관련 내용 재구성

4. 소결1: 조직 구성 비교

조직구성차원에서 3개국을 비교하면 다음과 같다. 첫 번째는 협의체의 역사이다. 협의체의 태동은 근대적 지방자치의 본격적으로 성립된 시기에도 연관된 것으로 보인다. 미국은 1908년 설립되어 100년 이상의 역사를 보이고 있고, 일본과 한국은 본격적인 지방자치의 시작된 시기인 1947년과 1999년에 출범하였다.

두 번째는 조직 활동이다. 3개국 모두 중앙정부를 상대로 한 광역지방정부 정책이익확보 및 자치단체 간 정책·정보 공유 활동을 수행하고 있다. 나라별 차이도 있다. 미국은 주지사 와 기업리더들을 연계시키는 협력회원제를 실시하고 있고, 주지사, 그리고 그들의 보좌관들을 대상으로 주정부 운영 자문 및 조직관리 관련 교육·연수를 시행하고 있다(NGA, 2013a). 일본과 한국은 지자체간 국제교류를 시행하고 있다. 나라별 정책연구 활동에도 차이가 있다. 미국은 전체 주(州) 뿐 아니라 개별 주(州) 또는 일부 주(州-州) 관련 정책에 대한 연구도 수행하고 있는 반면 일본과 한국은 지방자치, 지역발전과 같은 전체차원의 광역지자체 관심사항에 대한 정책연구에 보다 초점을 두고 있다.

세 번째는 조직체계이다. 3개국 모두 조직은 광역자치단체장을 그 구성원으로 하는 협의체 조직과 협의체 조직을 지원하는 사무처 조직으로 편제되어 있다. 그러나 <표 1>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 조직편제의 구체적 모습은 나라마다 차이가 있다.

<표 1> 3개국 광역자치단체장 협의체 조직구성

	미국전미주지사협의회	일본전국지사회	대한민국시도지사협의회
조직역사	1908년 설립	1947년 설립	1999년 설립
조직활동	<ul style="list-style-type: none"> - 정책이익확보 및 정책·정보 공유 - 협력회원제 실시 - 주정부운영자문, 조직관리 관련 연수·교육 - 전체 주, 개별 주, 일부 주 관련 정책연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 이익확보 및 정책·정보 공유 - 전체 도도부현 차원 지방자치, 지역발전 정책 연구 - 지자체간 국제교류 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책이익확보 및 정책·정보 공유 - 전체 시·도 차원 지방자치, 지역발전 정책연구 - 지자체간 국제교류
조직체계	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회 조직: 의장단, 임원단, 상임위원회(5개), 재정위원회, 법률위원회 - 사무처 조직: 홍보국, 기업관계국, 경영자문·연수국, 총무·재정국, 연방관계국, NGA 정책센터 	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회 조직: 정부회장회의 이사회, 상임위원회(6개), 특별위원회(5개), 기타 위원회(4개) - 사무처 조직: 총무부, 조사제1부, 조사제2부, 조사제3부, 지방자치정책센터 	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회 조직: 총회, 회장단, 임원단, 실무협의회 - 사무처조직: 총무부, 기획홍보부, 분권지원부, 회관관리부, 정책연구센터, 교류지원부, 국제협력부, 해외사무소(일본, 중국, 호주, 미국, 프랑스, 영국)

IV. 국가별 광역지방자치단체장 협의체 조직역량 비교

일은 그 일에 관심 있는 사람이 일정기간 이상 그 일을 할 수 있어야 한다. 그래야 일을 하는 사람이 그 일에 몰입할 수 있다. 조직 구성원은 조직이 자신에게 부여한 일을 함에 있어, 자신의 기존 생각에 매몰되어 있지 않아야 한다. 기존 자신의 생각에 매몰되어 있지 않기 위해서는 새로운 생각을 경험하는 것이 중요하다. 새로운 생각에 대한 경험은 자신과 다른 생각을 가지고 있는 외부행위자와의 만남을 통해 가능해진다. 한편 조직은 다루어야 할 과업 분야가 있고, 그 분야를 다루기 위해서는 특정의 기능들을 필요로 한다. 당연히 조직은 다루어야 할 분야를 다루고, 필요 기능을 제대로 수행할 수 있도록 편제되어 있어야 한다.

광역자치단체장 협의체는 조직이다. <그림 1> 3C 조직 역량 모델(정홍상, 2011)에 근거하여 협의체 구성원의 직무몰입 정도를 가늠해 보기 위해서는 '인력구성'의 측면에서 협의체 일에 관심이 있는 지원자를 대상으로 협의체가 사무처 요원을 자체 채용하고 있는지 아니면 파견 제도를 병행하고 있는지, 파견 제도를 병행하고 있다면 파견기간은 얼마로 설정하고 있는지 등을 살펴 볼 필요가 있다. 비판적 성찰 정도를 가늠해 보기 위해서는 '외부행위자의 연계'측면에서 협의체와 연계된 주요 외부행위자는 누구이며 이들과 협의체의 상호작용은 어떠한지를 살펴 볼 필요가 있다. 과업환경과의 정합성 정도를 가늠해 보기 위해서는 '조직구조 및 기능'측면에서 협의체내에 분야별 정책결정을 담당하는 위원회가 설치되어 있는지, 위원회의 정책 활동에 상응하는 정책연구 기구는 설치되어 있으며, 연구 인력은 양적·질적인 측면에서 적정성을 담보하고 있는지 등을 살펴 볼 필요가 있다.

1. 미국 전미주지사협의회

1) 직무몰입: 인력구성

주지사협의회 사무처는 전원 자체고용직원으로 구성되어 있으며 2016년 9월 현재 총 102명의 직원이 근무하고 있다. 사무총장실에는 사무총장을 포함하여 총 3명의 자체직원이, 경영·자문연수국에는 4명, 홍보국과 기업관계국은 각각 3명, 총무·재정국에는 32명의 자체직원이 있다. 연방 관계국은 경제개발·통상, 교육·노동, 보건·복지, 국토안보·공공안전, 천연자원 등의 분야에서 Legislative Director라는 직책을 가진 5명의 내부 로비스트를 포함해 7명의 자체직원이 근무하고 있다. NGA정책센터에는 총 50명의 자체직원이 근무하고 있다.

<표 2> 전미주지사협의회 사무처 인력구성

구분		비고
사무총장실(3명)		자체직원(102명)
홍보국(3명)		
기업관계국(3명)		
총무·재정국(32명) - 국장실 2명 포함	회계(10명)	
	인사관리(5명)	
	정보통신(7명)	
	회의관리(8명)	
경영자문·연수국(4명)		
연방관계국(7명) - 국장실 2명포함	경제개발·통상(1명)	
	교육·노동(1명)	
	보건·복지(1명)	
	국토안보· 공공안전(1명))	
	천연자원(1명)	
NGA 정책센터(50명)	교육(12명)	
	경제복지노동(9명)	
	보건(15명)	
	환경에너지교통(7명)	
	국토안보· 공공안전(7명)	

출처: <http://www.nga.org> 관련 내용 재구성

2) 비판적 성찰: 외부행위자와의 연계

앞서 조직 활동에서 소개한 협력회원제 참여기업은 주지사협의회와 연계된 주요 외부행위자이다. 협의회 회원인 주지사들은 공식·비공식적인 만남을 통해 협력회원제 참여기업들과 서로의 관심 사항에 관한 정보를 교환하고 주정부와 기업의 사업 양자에 영향을 미치는 최신 경향과 요인들을 토론하면서 정부와 기업이 상생할 수 있는 방안을 탐색하는 기회를 가지고 있다(NGA, 2015; 전국시도지사협의회, 2009).

주지사협의회는 또한 전미 시(市)연맹(National League of Cities), 전국카운티협회(National Association of Counties), 전국 주(州)의회협의회(National Conference of State Legislatures), 전미 시장협의회(US Conference of Mayors) 등과 같은 여타 지방정부 협의체와 협조체계를 구축하여 필요에 따라 공통의 관심사항에 대해 서로의 의견을 수시로 교환하고 조율하는 정책 논의의 장을 마련하고 있다(NGA, 2008, 2013a).

3) 과업환경과의 정합: 조직구조 및 기능

주지사협의회는 분야별 상임위원회가 있고 상임위원회의 의사결정을 지원하는 R&D 조직인 NGA 정책센터가 사무처에 설치되어 있다. 공공분야에서 제기되는 문제의 해결에는 해결에 필요한 방안을 탐색하고, 탐색된 방안에 기초한 최종 결정이 이루어지는 일련의 노력들이 포함된다. 주지사협의회는 공공조직이다. 다루는 분야는 교육, 노동, 경제, 교통, 환경, 에너지, 안보, 안전, 보건, 복지이다. 주지사협의회는 이들 분야에서 제기되는 정책문제에 대한 협의회 차원의 정책결정을 위해 <그림 4>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 교육·노동위원회, 경제개발·통상위원회, 천연자원위원회, 국토안보·공공안전위원회, 보건·복지위원회를 두고 있고, NGA 정책센터를 설치하여 센터로 하여금 분야별 정책대안을 연구·개발하게 하고 있다.

NGA 정책센터는 기타 사무처 조직과 운영재원을 달리하여 독립적으로 운영된다(NGA, 2013a). 협의회 위원회조직에 상응하여 <그림 4>에서 살펴 볼 수 있는 바와 같이 산하에 경제·복지·노동 분과, 교육 분과, 환경·에너지·교통 분과, 국토안보·공공안전 분과, 보건 분과가 설치되어 있으며, Senior(선임) Policy Analyst, Policy Analyst 등의 직책을 맡아 수행하는 전문 연구직 종사자를 포함해 <표 2>에서 적시하는 바와 같은 총 50명의 자체직원이 관련 정책을 연구·개발하고 있다(NGA, 2013a).

2. 일본 전국지사회

1) 직무몰입: 인력구성

전국지사회 사무처는 자체직원과 파견직원으로 구성되어 있다. 사무처 인력은 2016년 10월 현재 사무총장과 차장, 총무부 직원 7명, 조사제1부 9명, 조사제2부 10명, 조사제3부/산하 지방자치센터 7명 등 총 35명이다.

<표 3> 전국지사회 사무처 인력구성

구분	비고
사무총장(1명)/차장(1명)	총원: 35명 자체직원: 20명 파견직원: 15명 파견기간: 2년
총무부(7명)	
조사제1부(9명)	
조사제2부(10명)	
조사제3부/산하 지방자치정책센터(7명)	

출처: <http://www.nga.gr.jp> 및 메일 인터뷰 내용 재구성⁴⁾

4) 2016년 10월 후지타(藤田康幸) 일본 자치체국제화협회 부소장과의 메일 인터뷰

이중 조사제1부 6명, 조사제2부 5명, 조사제3부/산하 지방자치정책센터 4명 등 15명은 자치단체에서 파견 나와 있으며 파견기간은 2년이다.

2) 비판적 성찰: 외부행위자와의 연계

일본에는 전국지사회 이외에도 지방공공단체의 장(시장·군수) 및 의회의 의장을 회원으로 하는 전국적 연합 조직으로서 전국도도부현의회의장회 및 전국시장회, 전국시의회의장회, 전국정촌회, 전국정촌의회의장회가 있다. 전국지사회는 이들 지방 단체와 함께 이른바 “지방자치확립 대책협의회”를 1963년에 조직하여 지금까지 도도부현 및 시구정촌의 공통 과제 등에 대해 정부와 국회 등에 공동으로 제안 등을 실시하고 있다. 특히 2006년도에 지방분권개혁추진법이 제정된 이후 2007년도에 “지방자치확립대책협의회” 내에 ‘지방분권개혁추진본부’를 별도로 설치하여 전국지사회 사무총장이 사무국장으로 관련 업무를 총괄하면서 ‘추진본부’를 통해 지방분권개혁의 구체적 방안을 마련하고 지방6단체가 합의한 각 사안의 주장들을 정부와 국회 등에 전달하고 있다.⁵⁾

3) 과업환경과의 정합: 조직구조 및 기능

전국지사회는 정책 분야별 지사회의 입장을 정리하기 위한 각종 조직체를 구성하고 있다. 전국지사회는 6개의 상임위원회와 5개의 특별위원회 그리고 기타 위원회 등으로 구성되어 있다. 상임위원회는 지방자치와 재정, 관련 국가 정책 등 기본적으로 지방과 관련된 정책적 대응을 하고 있으며 주요 이슈는 프로젝트팀을 가동하여 대안 작성에 매진한다. 특별위원회는 2016년 9월 현재 종합전략·정권평가, 위기관리·방재, 지방분권추진, 에너지정책, 원자력 발전대책 관련 특별위원회가 설치되어 있다. 또한 특정 쟁점에 대한 대책기관으로서 기타위원회도 설치되어 있다. 동일본대지진부흥협력본부, 지방창생대책본부, 일본의 그랜드디자인 구상회의가 그러한 기관들이다.

상임위원회, 특별위원회, 기타위원회의 정책 활동에 대한 지원은 사무처 내 3개 조사부와 지방자치정책센터가 맡아 수행하고 있다. 조사제1부는 지방제도, 지방재정, 지방자치 기본중요 문제에 대한 조사·연구를 수행하면서 총무상임위원회, 지방세재정상임위원회, 관련 특별위원회의 정책활동을 지원하고 있다. 조사제2부는 국토교통, 사회보장상임위원회, 관련 특별위원회, 동일본대지진부흥협력본부, 2020년 도쿄올림픽 경기대회 추진본부의 정책활동을 지원하고 있다. 조사제3부는 농림상공 상임위원회, 문교환경상임위원회, 총무상임위원회(국제교류와 국제

⁵⁾ <http://www.bunken.nga.gr.jp/>(검색일: 2016. 10. 14.).

협력)의 정책 활동 등을 지원하고 있으며, 조사제3부에 설치되어 있는 지방자치정책센터는 지방자치 관련 조사 연구와 입안, 선진적인 정책, 도서와 자료 수집과 관리를 담당하고 있다. <표3>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 3개의 조사부와 지방자치정책센터에는 2016년 10월 현재 26명의 자체직원과 파견직원이 상임위원회, 특별위원회, 기타위원회의 정책 활동을 지원하고 있는데 별도의 박사급 인력이 관련 업무를 수행하고 있지는 않다⁶⁾.

3. 대한민국시도지사협의회

1) 직무몰입: 인력구성

시도지사협의회 사무처의 직원은 자체고용직원과 파견공무원으로 구성되어 있다. 사무총장을 포함하여 2017년 3월 현재 총 50명이 사무처에 근무하고 있는데 기획관리국(국장) 산하 총무부에는 5명, 기획홍보부, 분권지원부, 회관관리부, 정책연구센터, 그리고 국제화지원실(실장) 산하 교류지원부와 국제협력부에는 각각 4명, 해외사무소에는 18명(현지채용 자체직원 7명 포함)의 직원이 근무하고 있다.

<표 4> 대한민국시도지사협의회 사무처 인력구성

사무총장			
국내	기획관리국 (국장1)	총무부(5명)	총원: 50명 자체직원: 29명 - 해외 현지채용 자체직원 7명 파견직원: 21명 - 국내파견직원: 10명 - 해외파견직원: 11명 파견기간 - 국내파견: 1년 - 해외파견: 2년(일본, 중국, 미국 사무소 소장의 경우 3년)
		기획홍보부(4명)	
		분권지원부(4명)	
		회관관리부(4명)	
		정책연구센터(4명)	
국제화지원실 (실장1)	교류지원부(4명)		
	국제협력부(4명)		
해외	해외사무소(18명): 일본, 중국, 호주, 미국, 프랑스, 영국		

출처: <http://www.gaok.or.kr> 및 전화 인터뷰내용 재구성⁷⁾

사무처 직원 50명 중 중앙부처 혹은 지자체로부터 파견 나온 공무원의 수는 총 21명인데 국내 사무처 조직에 10명, 해외사무소에 11명의 파견 직원이 있다. 국내사무처 조직에 파견

6) 2016년 10월 후지타(藤田康幸) 일본 자치체국제화협회 부소장과의 메일 인터뷰

7) 2017년 3월 대한민국시도지사 사무처 요원 P씨와의 전화 인터뷰.

나온 공무원 10명중 5급 이상은 기획관리 국장을 포함하여 5명이며 6급 이하는 5명이다. 이 중 5급 이상 파견공무원 5명은 부서장 역할을 수행하고 있다. 파견기간은 국내사무처 조직 이나, 해외사무소나, 해외사무소의 경우에도 어느 지역의 어느 직책에 이나에 따라 다르다. 국내 사무처 조직의 경우 공무원 파견기간은 1년이다. 해외사무소의 경우 파견기간은 2년이나 일본, 중국, 미국 사무소 소장의 경우 파견기간은 3년이다.

2) 비판적 성찰: 외부행위자와의 연계

한국에는 시도지사협의회뿐만아니라 지방정부협의체로 전국시·도의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·군·자치구의장협의회가 있다. 시도지사협의회는 이들 협의체와 연계 관계를 맺고는 있으나 연대 사업은 형식적 수준에 그치고 있다. 일례로 2016년 시도지사협의회는 공식적으로 3대 지방협의체 사무총·차장과 4번의 만남을 가졌다. 그러나 4번의 만남은 간담회 수준이었고 만남이 구체적 사업으로 발전되지는 못하였다⁸⁾. 한편 시도지사협의회는 워크숍, 토론회 등을 통해 유관학회를 비롯한 외부전문가 그룹과 지방자치, 지역발전 등에 대한 서로의 의견을 공유·발전시키기 위해 노력하고 있다. 그러나 협의회 내부 자료인 '2016년 협의회 업무주요성과(대한민국시도지사협의회, 2017b)'에 근거하면 2016년의 경우 지방분권 토론회는 2번, 지방분권 워크숍은 1회 개최에 그치고 있어 유관학회를 포함한 외부전문가 그룹과의 상호연계활동은 활발하지 못한 것으로 판단된다.

3) 과업환경과의 정합: 조직구조 및 기능

시도지사협의회에는 총회가 협의회의 운영과 방향을 심의 의결하는 결정기구로서의 성격을 지닌다. 특별위원회로 지방분권특별위원회가 있으나 관련 논의를 이슈화하는 노력이 활성화 된 편은 아니고 미국, 일본과 달리 상임위원회가 설치되어 있지 않다. 미국 주지사협의회나 일본 전국지사협의회는 상임위원회별로 단체장들이 모여 다양한 정책적 논의를 전개하고 모아진 입장을 바탕으로 정부와, 언론 등에 집중적인 제안 및 홍보활동을 전개한다. 반면 우리나라는 상임위원회가 설치되어 있지 않아 협의회 구성원인 시·도지사들이 총회를 제외하고는 협의회 활동에 관여하는 경우가 적은 편으로 시·도지사의 활동이 협의회 차원에서 미

8) 시도지사협의회와 3대 지방협의체의 관계는 협조관계라기 보다는 갈등관계에 가깝다고 할 수 있다. 법제화를 목표로 하는 '중앙지방정부협력'기구의 구성을 둘러싸고 시도지사협의회와 3대 지방협의체간 주도권 경쟁 같은 불협화음이 나타나기도 하고, 분권형 헌법 개정 등 지방분권 방안마련을 둘러싼 시도지사협의회와 3대 지방협의체의 공동대응행태에 대해 언론의 비판(2017년 4월 16일자 중부매일)이 제기되기도 한다.

국, 일본의 그것에 비해 조직화되지는 못하고 있다.

시도지사협의회 정책연구기능은 사무처에 설치된 박사급 연구자를 포함한 4명의 인원으로 이루어진 정책연구센터가 담당하고 있다. 미국 NGA 정책센터 50명, 정책연구·조사의 기능을 수행하고 있는 일본 3개의 조사부 및 지방자치정책센터 26명에 비해 매우 적은 인력이 정책연구 기능을 수행하고 있다. 외부용역을 통해 일부 보완이 이루어지고 있으나 규모면에서 시·도지사의 정책적 관심사항에 대한 정책제언과 연구개발이 심층적으로 진행되기 어려운 구조를 가지고 있다(최승범 외, 2016).

4. 소결2: 조직 역량 비교

조직역량차원에서 3개국을 비교하면 다음과 같다. 첫 번째는 직무몰입과 관련한 인력구성 방식이다. 미국 전미주지사협의회 사무처직원은 전원자체채용직원이다. 지원자 중 적격자를 뽑아 해당 직무를 수행하게 하고 있다. 일본과 한국은 자체직원과 파견제를 병용하고 있다. 파견공무원의 파견기간은 일본의 경우 2년이고 한국의 경우 국내 사무처 조직 파견은 1년, 해외사무소 파견은 2년인데 주요 3개국(일본, 중국, 미국) 해외사무소장의 경우 파견기간은 3년이다.

두 번째는 비판적 성찰과 관련한 외부행위자와의 연계이다. 미국 전미주지사협의회는 협력회원제를 통해 기업의 리더와 주지사간 의미있는 교류의 장을 마련하고 있으며 다른 지방정부협의체(예: NCSL, NACo, NLC, USCM)와 수시 협조체계를 구축하여 공통의 관심사항에 서로의 의견을 교환·조율하고 있다. 일본의 전국지사회는 여타 지방정부협의체(예: 전국도도부현의회의장회 및 전국시장회, 전국시의회의장회, 전국정촌회, 전국정촌의회의장회)와 “지방자치확립 대책협의회”라는 상호연대조직을 결성하여 지방세와 재정, 행정개혁 등의 공통 문제 등에 관하여 정보를 공유하면서 정부나 국회를 상대로 공동 대응 방안을 마련하기 위해 노력하고 있으며, “지방자치확립 대책협의회”내에 ‘지방분권개혁추진본부’를 설치하여 지방분권에 대한 지방정부협의체간 상호연대를 강화시켜 나가고 있다. 우리나라시도지사협의회는 전국시·도의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·군·자치구의장협의회와 분기별 정례적 만남을 가지고 있다. 그러나 만남이 ‘만남’으로만 그치고 있고, 유의미한 성과를 만들어내지는 못하고 있다. 한편 시도지사협의회는 워크숍, 토론회 등을 통해 외부전문가 그룹과 만남을 가지려고 노력하고 있다. 그러나 “만남”자체가 적다. 외부전문가 그룹과의 상호연계활동 또한 미미한 수준이다.

<표 5> 3개국 광역자치단체장 협의체 조직역량

조직역량	검토사항	미국 전미주지사협의회	일본 전국지사협의회	대한민국 시도지사협의회
몰입	인력구성	자체직원	자체직원, 파견공무원 파견기간: 2년	자체직원, 파견공무원 파견기간 - 국내1년 - 해외2년(일본, 중국, 미국 사무소 소장의 경우 3년)
성찰	외부 행위자와 연계	- 협의회원제를 통한 기업 리더들과의 상호연계 체제 구축 - 여타 지방정부협의체와 수시협조체계구축	- 6대지방정부협의체 상호연대조직인 "지방자치 확립대책협의회" 결성 - "지방자치확립대책협의회" 내 '지방분권개혁추진본부' 설치	- 3대 지방협의체와(형식적) 연계 - 외부전문가 그룹과 상호 연계활동(미약)
정합	조직 구조 기능	- 분야별 정책결정: 상임위원회(5개), 특별위원회(제도화) - 정책연구(50명): NGA 정책센터	- 분야별 정책결정: 상임위원회(6개), 특별위원회(5개), 기타위원회(4개) - 정책연구(26명): 제1, 2, 3조사부/ 지방자치정책센터	- 분야별 정책결정: 지방분권특별위원회 - 정책연구(4명): 정책연구센터

세 번째는 과업환경과의 정합성과 관련한 조직구조 및 기능이다. 미국과 일본의 광역자치단체장 협의체의 정책결정은 분야별 위원회조직을 중심으로 이루어지고 있다. 미국의 전미주지사협의회는 5개의 상임위원회(법률위원회, 재정위원회 제외)를 두고 있고, 필요에 따라 특별위원회를 두고 있다. 일본은 6개의 상임위원회와, 5개의 특별위원회, 4개의 기타위원회를 두고 있다. 우리나라 시도지사협의회는 지방분권특별위원회가 있으나 미국, 일본의 그것과는 달리 상임위원회제도가 없고 총회차원에서 정책결정이 이루어진다. 미국의 NGA 정책센터, 일본의 3개 조사부와 지방자치정책센터, 우리나라의 정책연구센터는 협의회 싱크탱크(think tank)로서의 기능을 수행하고 있다. 2016년을 기준으로 미국은 싱크탱크(think tank)인 NGA 정책센터에 50명, 일본은 3개의 조사부와 지방자치정책센터에 26명의 정책연구 인력을 투입하고 있는 반면 우리나라 시도지사협의회는 2017년 3월 현재 정책연구센터에 박사급 연구 인력을 포함해 4명의 인원만을 배치하고 있다.

V. 결론: 정책 제언

지금까지 미국, 일본, 한국의 광역자치단체장 협의체를 조직구성과 조직역량의 차원에서 비교·분석하였다. 본문과 같은 비교·분석내용에 바탕하여 본 연구는 시도지사협의회의 역량 제고와 관련하여 직무몰입도, 비판적 성찰, 과업환경과의 정합성 담보 측면에서 다음의 세 가지 정책제언을 제시한다. 첫째, 파견공무원의 직무몰입도 제고를 위해서는 지방자치, 지역 발전에 관심이 있는 공무원의 장기파견이 필요하다. 직무몰입은 관여 직무에의 적극적 참여이다(Kanungo, 1982). 직무에의 관여기간이 짧으면, 그리고 직무에 대한 애착이 없으면 직무에 대한 적극적 참여 즉, 직무몰입을 기대하기 어렵다. 미국 전미주지사협의회의 경우 사무처 조직은 전원 자체직원으로 구성되어 있다. 해당 직무에 관심이 있는 대상자 중 적격자를 뽑아 충분한 기간 동안 해당직무를 수행케 하고 있다. 우리나라 시도지사협의회 사무처 조직은 미국과 달리 자체고용 직원과 시·도 및 중앙부처 파견 공무원으로 구성되어 있다. 파견 공무원의 경우 협의회의 의사결정 과정에서 각 시·도 및 중앙부처와 원만한 의견 조율을 가능하게 하는 기제로 작동할 수 있다는 측면에서 나름의 장점이 있다.(전국시도지사협의회, 2009: 366). 그러나 문제는 국내파견의 경우 파견 기간이 너무 짧다는 점이다. 현재 시도지사협의회는 앞에서 밝힌 바와 같이 사무처 국내조직의 경우 파견기간이 1년밖에 되지 않아 어느 정도 업무가 익숙해질 만하면 다시 원 소속 지자체나 중앙부처로 귀환하여야 하는 일이 반복되고 있다(최승범 외, 2016: 229). 또한 시도지사 협의회의 주요업무인 지방자치 및 지역발전의 추진은 이 분야에 관심이 있는 직원들이 해당 업무를 담당해야 하나, 현재 파견 기관은 협의회 업무에 대한 관심도 등을 고려하여 소속 직원을 협의회로 파견하고 있지는 않고 있다(최승범 외, 2016). 파견 직원의 파견기간이 단기이고 파견 직원이 피 파견기관에서 하는 일에 관심이 없는 경우, 이들에게서 해당직무에의 몰입을 기대하기는 어렵다. 직무몰입도 제고를 통한 조직역량 제고와 관련하여 국내 파견의 경우 공무원의 파견기간을 지금의 1년에서 일본 전국지사회의 그것과 같이 최소한 2년 정도로 늘이고, 파견 기관은 지방자치 및 지역발전에 의지를 가지고 있는 공무원을 파견하는 것이 필요하다고 할 것이다.

둘째, 조직구성원의 비판적 성찰을 제고시키기 위해서는 시도지사협의회의 대외적 협조관계를 확대·강화시킬 필요가 있다. 미국 주지사협의회는 참여 회원인 기업과의 활발한 교류, 여타 지방정부 협의체(예: NCSL, NACo, NLC, USCM)와의 실질적 협조체계 구축 등을 통해 외부의 의견이 피드백 되어 자신들이 수행하고 있는 업무활동의 타당성을 비판적으로 검토해 볼 수 있는 토대가 갖추어져 있다. 일본의 전국지사회 역시 6대 지방협의체 연대조직인 “지방자치확립대책협의회”를 조직하여 지방세와 재정, 행정개혁, 지방분권 등의 분야에서 여타 지방정

부협의체와 상호연대를 공고히 하고 있다. 그러나 우리나라 시도지사협의회는 앞에서 밝힌 대로 다른 지방정부협의체(예: 전국 시·도 의장협의회, 전국 시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·군·자치구 의장 협의회)와 관계형성은 되어 있으나 교류가 형식적 수준에 그치고 있고, 관련 학회 등을 포함한 외부 유관기관과의 연계활동 또한 미미한 수준이다. 효과적인 정책개발 및 정부건의 등을 위해서는 다른 지방정부협의체들과의 실질적 교류협력을 포함하여, 지방자치, 지역발전에 관심이 있는 단체 혹은 학회 등과 잦은 접촉을 통해 지방자치 및 지역개발에 대한 서로의 인식을 공유·발전시킬 필요가 있다(최승범 외, 2016). 비판적 성찰은 자기 판단에 대한 타당성 검토이다. 자기 판단에 대한 타당성 검토는 자기와 다른 생각에 대한 경험으로부터 출발한다(정홍상, 2015). 여타 지방정부협의체, 외부기관 및 단체, 전문가들과의 실질적 협조관계구축은 지방자치, 지역발전 등에 대해 시도지사협의회가 자신이 가지고 있는 기존의 관점과는 다른 관점을 접할 수 있는 기회로 작용하고 이는 곧 기존 자신의 판단에 대한 비판적 성찰을 통해 시도지사협의회 의사결정의 적정성 제고로 이어질 수 있다.

셋째, 과업환경과의 정합성 유지와 관련하여서는 상임위원회를 설치하고 정책연구센터 기능을 강화할 필요가 있다. 미국 주지사협의회는 경우 분야별 정책이슈에 대한 협의회의 정책 방향은 해당 상임위원회의 심의과정을 거치면서 구체화되어진다. 일본 전국지사회에서도 특별위원회, 기타 위원회와 함께 상임위원회가 다수 설치되어 있고, 이를 중심으로 다양한 정책논의가 전개되고 있다. 미국과 일본의 경우와 달리 우리나라 시도지사협의회는 상임위원회 제도가 없다. 상임위원회가 설치되어 있지 않음으로 인해 지금의 시도지사협의회는 분야별 정책 이슈에 대해 시도지사가 이를 확인하여 의견을 조율하고 이에 바탕 하여 공동의 정책방향을 결정하는데 한계점을 노정시키고 있다. 한편 우리나라 시도지사 협의회 정책연구센터는 미국 주지사협의회는 NGA 정책센터, 일본 전국지사의 3개 조사부와 지방자치정책센터와 비교할 때 근무 인력에 있어 현격한 차이를 보이고 있다. 주지사협의회는 NGA 정책센터는 앞에서 밝힌 바와 같이 2016년을 기준으로 전문 인력 50명이, 일본 전국지사의 3개 조사부와 지방자치정책센터는 26명의 파견 및 자체직원이 관련 업무를 담당하고 있는 반면 우리나라 시도지사협의회 정책연구센터는 2017년 3월 현재 단 4명의 자체직원만이 정책연구 업무를 수행하고 있다. NGA 정책센터와 비교할 때 수행하는 업무의 성격 또한 차이가 있다. 미국 NGA 정책센터는 전체 주(州) 뿐 아니라 개별 주(州), 그리고 주(州)-주(州) 차원의 정책에 대한 연구·개발에도 초점을 두고 있는데 반해 시도지사협의회 정책연구센터는 개별 시·도, 시·도-시·도 차원의 연계 정책에 대한 연구·개발보다는 전체 시·도 관련 정책에 대한 연구·개발에 치중하고 있다. 시도지사협의회는 시·도(지사)를 “위한” 시·도지사 협의체이다 당연히 시도지사협의회는 고객인 시·도(지사)를 “위한” 맞춤형 정책지원서비스를 제공하여야 함에도 이를 제대로 제공하지 못하고 있다(최승범 외, 2016: 111-112). 정책연구센터의

연구진을 확충시킴과 동시에 정책연구센터의 일부 시·도 정책에 대한 정책지원 및 개별 시·도의 정책적 관심사항에 대한 정책지원 기능을 강화시켜 시·도(지사)의 정책수요에 대한 시도지사협의회 대응능력을 제고시킬 필요가 있다.

본 연구는 미국, 일본, 한국의 광역자치단체장 협의체에 대한 비교연구이다. 비교연구대상이 3개국의 사례에 한정되어 있고, 연구의 초점이 협의회의 활동, 조직 체계 및 인적구성에 국한되어 있는 한계점을 본 연구는 가지고 있다. 향후 미국, 일본 이외에도 독일, 프랑스, 영국 광역자치단체장 협의체 등으로 그 대상을 확대하고 연구 초점 또한 협의회 활동, 조직 체계 및 인적구성 뿐 아니라 예산운용 및 재원 조달상의 특징 등으로 그 범위를 넓힐 필요가 있다. 미국, 일본을 포함한 주요 국가들의 광역자치단체장 협의체에 대한 보다 폭 넓은 비교 연구를 통해 우리나라 시도지사협의회 역량제고와 관련한 보다 체계적인 정책적 시사점을 제공하는 것이 본 연구의 후속과제임을 끝으로 밝힌다.

【참고문헌】

- 김성호. (2002). 지방자치단체 전국협의체의 국정참여. 『한국지방자치학회보』, 16(2): 61-82.
- 김태운·윤광재·하동현. (2016). 단방제 국가의 광역자치단체 협의체 운영사례와 정책적 함의. 『2016 한국지방자치학회 하계국제학술대회발표논문집』, 105-128.
- 김태한·정홍상. (2012). 소방공무원의 직무수행 행태에 대한 근거 이론적 분석. 『정부학 연구』, 18(2): 211-240.
- 대한민국시도지사협의회. (2016). 정관. (개정 2016. 9.5).
- _____. (2017a). 사무처직제규정. (개정 2017. 2.24).
- _____. (2017b). 2016년도 협의회 업무주요성과. 대한민국시도지사협의회 내부자료.
- 안대영·서강현·정홍상. (2013). 일선소방공무원의 조직행태에 관한 실증연구: 셀프리더십, 조직몰입, 혁신행동, 조직시민행동 간의 관계를 중심으로. 『한국위기관리논집』, 9(8): 193-210.
- 전국시도지사협의회. (2009). 『전국시도지사협의회 10주년 백서』, 서울: 전국시도지사협의회.
- 정홍상. (2011). 3C 조직관리 효과성 모델. 『한국행정논집』, 23(1): 219-244.
- _____. (2015). 하이데거의 세계-내-존재 관점에서 본 조직 내 집단의사결정 『한국행정논집』, 27(1): 47-68.
- 정홍상·김남철. (2016). 연방제국가의 주지사협의회 운영사례와 함의: 미국·독일사례를 중심으로. 『2016 한국지방자치학회 하계국제학술대회발표논문집』, 79-103.
- 주재복·조석주·김필두·박해육·하동현. (2011). 『지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 중부매일. (2017). 시도지사협의회, 지방분권 개헌추진 연이어 뒷북. 2017. 4. 16.
- 최승범·김남철·김태운·변혜옥·윤광재·정홍상·하동현. (2016). 『주요국가 광역지방정부협의체 운영사례와 정책적 함의』, 서울: 대한민국시도지사협의회.
- 하동현. (2016). 일본 지방자치단체의 국정참여: 국가와 지방의 협의의 장을 사례로. 『한국지방자치학회보』, 28(1): 25-50.
- 金井利之. (2009). 國と地方の協議の場の法制化と自治体の役割. 『地方自治職員研修』, 12: 17-19.
- 松本英昭. (2011). 國と地方の協議の場の法制化と期待. 『都市問題』, 102(10): 54-60.
- 原田光隆. (2010). 地方公共団体の國政參加をめぐる議論. 『レファレンス』, 60(9): 117-137.
- 全國知事會. (2012). 全國知事會規約.
- Kanungo, R. (1982). Measurement of Job and Work Involvement. *Journal of Applied*

Psychology. 67(3): 341-349.

NGA. (2008). *A Governor's Guide to NGA*. Washington, DC: NGA.

_____. (2013a). *A Governor's Guide to NGA*. Washington, DC: NGA.

_____. (2013b). *NGA Brochure*. Washington, DC: NGA.

_____. (2015). *NGA Corporate Fellows Program*. Washington, DC: NGA.

Scott, W. Richard. (1998). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*.
New Jersey: Prentice-Hall.

관련사이트

대한민국시도지사협의회 <http://www.gaok.or.kr>

미국전미주지사협의회 <http://www.nga.org>

일본 전국지사회 <http://www.nga.gr.jp/>

일본 지방분권개혁추진본부 <http://www.bunken.nga.gr.jp/>

인터뷰

대한민국시도지사 사무처 요원 P씨와의 전화인터뷰(2017. 3.)

후지타(藤田康幸) 일본 자치체국제화협회 부소장과의 메일 인터뷰(2016. 10.)

정 홍 상: Florida State University에서 행정학 박사학위(A Grounded Analysis of the Sensemaking Process of Korean Street-Level Fire Service Officials, 2006)를 취득하고, 현재 경북대학교 행정학부 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 조직이론, 질적 연구방법론, 재난관리 등이다. 최근 발표한 주요논문으로 하이데거의 세계-내-존재 관점에서의 본 조직 내 집단의사결정(2015), 지방정부 간 지역갈등 분석 틀 설계 및 이의 적용(2014) 등이 있다(jhs@knu.ac.kr).

최 승 범: University of Southern California 행정대학원에서 박사학위(The Formation of Governing Capacity in Local Governments and Its Consequences, 1996)를 취득하고, 현재 한경대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정, 도시행정, 공공관리 및 지역개발 등이며, 최근의 논문으로 마을공동체재생 거버넌스를 위한 주민학습체계(2017), 지방자치단체 빅데이터의 활용트렌드와 활성화 조건에 관한 연구(2016), 다문화가족지원을 위한 기관간 협력적 거버넌스의 문제점과 개선방안(2015) 등이 있다(senchoi@hanmail.net).

하 동 현: 일본 게이오대학에서 정책학 박사학위(マニフェストをめぐる政策移轉の日韓比較, 2008)를 취득하고, 현재 안양대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방자치, 정책형성과정, 위기관리, 일본의 행정과 정책 연구 등이다. 최근의 논문으로 일본 지방자치단체의 국정참여: 국가와 지방의 협의의 장을 사례로(2016), 개혁의 장의 형성과 구축 아이디어간의 결합: 일본의 지방분권개혁을 소재로(2014), 한국과 영국의 지방자치단체평가비교(2014) 등이 있다(eastwiser@gmail.com).