

연구보고 09-06

거버넌스제도체계구축을 위한 법제화 방안 연구

정 명 운

거버넌스제도체계구축을 위한 법제화 방안 연구

A Legal Study on Establishment of Governance System

연구자 : 정명운(부연구위원)
Jung, Myeong-Un

2009. 10. 31.

국문 요약

사회가 복잡·다기능으로 진전되면서 행정의 역할도 전통적인 통치자의 자세, 환언하면 명령적 행위방식에서 벗어나 관리자, 협력자로 전환하고 있다. 또한, 국민은 과거의 행정객체에서 국민적 지지기반을 배경으로 행정에의 참여가 활발해 지고 있다. 이러한 사회 환경의 변화는 상명하달식의 계층제와 관료제적인 정부, 즉 거버먼트(government) 만으로는 복잡한 사회문제에 대한 올바른 해결책 및 대안을 제안할 수 없다는 것에 기인한다. 따라서 사회의 공통된 과제에 대해 행정활동 실시 주체와 다양한 주체(주민, NPO, NGO 등)와의 협력적 관계를 강조하는 거버넌스(governance)가 오늘날 중시되고 있다. 거버넌스는 아직 명확한 개념이 정립되어 있지 않다. 그러나 거버넌스를 사회구성원의 공통된 과제를 해결하기 위한 수단으로 인식한다면 다양한 주체가 合意形成을 도모하는 수단으로, 또는 사회·조직의 일정한 목적을 달성하기 위한 관계형성의 매개체로써 시민-시장-정부의 관계를 중요시하고 있음을 파악할 수 있다.

이와 같이 사회적 환경변화에 따라 행정활동 실시 주체와 다양한 주체 그리고 시장의 유기적 관계 및 상호 협력적 관계망이 중요시되고 있음에도 불구하고, 이를 법리적으로 분석하고 활성화할 제도적 장치는 아직 충분히 마련되어 있지 않다. 따라서 현대 행정의 역동적 변모와 발전에 부응하고 사회적 환경변화에 유기적 협력관계를 체계적이고 단계적으로 수용할 수 있도록 법이론적 연구가 필요하며 이를 위한 제도적 장치가 요구된다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발한다. 따라서 제2장에서 거버넌스의 의의와 형성원칙에 관하여 고찰하고 있다. 여기서는 사회의 공통과제를 해결하기 위한 방법으로 구성원의 권한과 의무제한, 공식적 제도와 비공식적 제약 그리고 자발적인 참여에 의해 거버넌스가 형성

되고 있음을 근거로 이에 관하여 현행 시장경제에서의 거버넌스를 고찰하였으며, 거버넌스의 원칙과 모형을 제시하고 있다. 이와 더불어 주요 국가의 거버넌스 현황에 대해서 고찰을 하였다. 그리고 제3장에서는 거버넌스에 있어 주요한 요소로 작용하는 주체 간의 협력적 관계 형성이라는 측면에서 거버넌스와 법과의 관계에 대해 고찰하였다. 마지막으로 제4장에서는 거버넌스제도의 체계를 구축하기 위한 방안, 즉 행정활동 실시 주체와 다양한 주체 간의 협력적 관계를 형성하기 위한 방안을 실효성 제고 측면에서, 그리고 법제화 측면에서 각각 고찰하였다. 거버넌스제도의 법제도화 방안에는 행정절차법에 포함되어야 할 사항, 특히 위원회를 통한 다양한 주체의 참여기회 확대에 대해 제시하였다.

이 연구를 통하여 거버넌스의 다의적 개념을 법리적으로 도출할 수 있을 것이며, 또한 거버넌스제도를 개별법에 단계적으로 적용할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것이고 민주적 행정체제를 구축하여 정부기능의 역량을 강화할 수 있을 것으로 기대된다.

※ 키워드 : 거버넌스, 거버넌스 형성원칙, 협력적 관계, 거버넌스와 법, 거버넌스제도체계구축

Abstract

Because it is complicated, and society becomes various, the administrative role is turning into a manager or a cooperator from a traditional order act method. In addition, as for the nation, participation to the administration becomes active backed by a national support base. Such a social environmental change is caused by that I cannot suggest a solution for a complicated social problem only in bureaucratic government namely government. Therefore governance emphasizing cooperative relations with the enforcement subject of the administration activity and the various subject (inhabitants, NPO, an NGO) for a social common problem is made much of. As for the governance, a clear concept is not yet done of. However it is means to measure the agreement formation of the various subject if I recognize governance to be the means to solve a common problem of the social unit and can grasp that I regard relations of the citizen - market - government as important as a mediation body of the relations formation to carry out an again social fixed purpose.

Though the enforcement subject of the administration activity and the various subject and the organic relations of the market and mutual cooperative relations are regarded as important according to social environment change in this way, as for the device of the system a principle of law theory analyzes this, and to activate, it is not yet prepared enough. Therefore, a study of the principle of law theory is necessary for the environment change that is social depending on administrative change and development a systematization does an organic collaborative relationship, and to accommodate it. And a device of the system of this purpose is demanded.

This study departs based on such a critical mind. Therefore, I consider it about significance of the governance and a principle of the formation with Chapter 2. Governance considered the governance in the market economy about what was formed by the authority of the member and a limit of the duty, a system of the formula and the limitation that was it-like informally and voluntary participation as a method to solve a social common problem here and added it. And I considered governance and relations with the law at the side called the cooperative formation between the subject to act on as a main element in governance concerned with Chapter 3. Finally I considered a method to build a system of the governance with Chapter 4. I showed an opinion about the matter which must be included in the Administrative Procedure Act, the expansion of the participation opportunity of the various subjects by the committee in particular in the legislation of the governance.

I can lead a concept of the meaning many things of the governance for a principle of law theory by this study. In addition, the base creation to apply governance to individual law step by step is possible, and it is expected when I build the democratic administration system and can strengthen government function.

※ Key Words : Governance, a formation principle of the governance, cooperative relations, governance and law, system construction of the governance

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 배경 및 필요성	9
제 2 절 연구의 목적	10
제 3 절 연구의 기대효과	13
제 2 장 거버넌스의 의의와 형성원칙	15
제 1 절 거버넌스와 행정기능의 변화	15
제 2 절 거버넌스에 대한 논의	17
1. 공통문제 해결기제로서 거버넌스	17
2. 정부관련문제 해결기제로서 거버넌스	19
3. 네트워크식 국정관리체계로서 거버넌스	20
제 3 절 규제 및 자율과 거버넌스	22
1. 시장규제의 현황과 법제	23
2. 자율규제	31
3. 규제와 자율의 조화를 위한 거버넌스	40
제 4 절 거버넌스 형성 원칙과 모형	42
1. 거버넌스 형성 원칙	42
2. 거버넌스 모형	45

제 5 절 주요외국의 거버넌스 운영현황 및 시사점	48
1. 유럽연합(EU)	48
2. 영 국	54
3. 일 본	64
4. 시사점	75
제 3 장 거버넌스와 법	77
제 1 절 거버넌스와 법과의 관계	78
제 2 절 조직 및 절차법과 거버넌스	80
1. 행정조직	81
2. 행정참여	82
3. 조정 및 협의와 거버넌스	96
제 3 절 도시계획분야의 운용현황	99
1. 현행법상 국토·도시계획의 구성 체계	99
2. 도시계획 추진체계와 참여방식	113
3. 도시개발의 추진체계와 참여방식	117
4. 현행 도시계획분야 추진체계의 문제점과 참여방식의 한계	122
제 4 장 거버넌스제도체계 구축을 위한 방안	127
제 1 절 실효성 제고 방안	127
제 2 절 법제도화 방안	131
제 3 절 연구의 한계와 향후 과제	135
참 고 문 헌	137

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

오늘 우리사회의 주목할 만한 큰 특징 중 하나가 사회·경제 환경이 거시적으로 변모함에 따라 직접적이든 아니면 간접적이든 간에 이와 관련 된 인자의 분화 또는 다양화, 소프트화되고 있다는 것이다. 이러한 현상은 행정의 역할도 전통적인 통치자의 자세, 환언하면 명령적 행위방식에서 벗어난 관리자·협력자로 전환되고 있음을 의미한다. 또한 시민의 역할은 과거의 행정객체에서 국민적 지지기반을 배경으로, 예를 들면 1990년대 자치단체장과 지방의회의원을 지역 주민이 직접 선출하는 지방자치제도가 본격적으로 진행하면서 주민참여가 확대되었으며, 도시계획 분야에서는 도시계획을 수립 또는 변경시 주민의 의견을 듣도록 하고 있다. 또한 환경문제, 즉 자연·생활환경의 보전과 지구온난화 및 식품의 안정성 문제가 사회적 이슈로 대두되면서 범국민적으로 행정에의 관여가 확대·강화되고 있다. 이러한 경제사회의 변화에 따른 행정주체의 다양화는 행정의 지도이념이 공익성에서 효율성으로, 정치성에서 경제성으로 변화하고 있음을 의미한다.

물론 이러한 결정구조의 변화는 거버먼트(government)에서 거버넌스(governance)로의 이행이라는 논의에서 출발한다. 즉 행정과 정치가 역동적으로 변모하고 발전하는 사회현상에 맞추어 상명하달식의 계층제와 관료제적인 정부만으로는 복잡한 사회문제에 올바른 해결책 및 대안을 제한할 수 없는 한계에 직면하게 되면서 정부 간 관계뿐만 아니라 각기 다른 섹터간의 유기적 협력관계를 강조하는 거버넌스를 중시하고 있다.

여기서 거버넌스의 핵심적 요소인 상호 협력적 관계를 형성함에 있어 다양한 주체가 참가하고 있는 것만으로는 의미가 없다는 것에 유

의할 필요가 있다. 왜냐하면 시장의 실패와 정부의 실패를 해소하여 정부 활동, 특히 공공정책의 실효성을 제고하기 위해서는 주민, NPO, NGO 등 다양한 주체가 정책형성과정 및 사업시행과 관련하여 파트너십이 요구되기 때문이다.

물론 공적영역에 대한 공공거버넌스(public governance)에 있어서도 파트너십, 합의형성은 주요시 되고 있다. 즉 전통적인 견해에서는 공적인 거버먼트의 특수성을 전제로 공과私家 구별되어 있었으나, 오늘날의 거버넌스론에서는 공과私 양자의 상호 교류 혹은 융합된 형태를 중시하는 경향이 있다. 또한 종래에는 행정관리와 기업관리를 별개의 성질로 여겨왔으나, 최근의 거버넌스론에서는 영미계의 신공공관리론(New Public Management: NPM)의 동향을 참조하면서 공적영역에서도 기업경영의 매니지먼트가 요구되고 있다.

이러한 의미에서 거버넌스는 공공적 문제 해결을 위하여 다양한 주체가 合意形成을 도모하는 수단으로, 또는 사회·조직의 일정한 목적을 달성하기 위한 관계형성으로써 시민-시장-정부의 관계를 중요시하고 있음을 파악할 수 있다.

이와 같이 사회적 환경변화에 따라 정부와 민간영역 또는 NPO와 NGO 그리고 시장의 유기적 관계 및 상호 협력적 관계망이 중요시되고 있음에도 불구하고, 이를 법리적으로 분석하고 활성화할 제도적 장치는 아직 충분히 마련되어 있지 않는 것이 현실이다.

따라서 현대 행정의 역동적 변모와 발전에 부응하고 사회적 환경변화에 유기적 협력관계(망)를 체계적이고 단계적으로 수용할 수 있도록 법이론적 연구가 필요하며 이를 위한 제도적 장치가 요구된다고 하겠다.

제 2 절 연구의 목적

경제사회의 변화에 따른 행정주체의 다양화와 행정의 상호 협력적 관계의 증대에 따라 거버넌스가 요구되고 있음은 상술한 바와 같

다. 다만 여기서 거버넌스에 관하여 또한 새로운 패러다임에 상응하는 법제적 장치를 마련하기 위해서는 거버넌스란 무엇인가를 논의할 필요가 있다.

왜냐하면 주지하는 바와 같이 거버넌스는 다의적 개념이며, 논자에 따라 다양한 의미로 사용되고 있다. 예를 들면 행정학 분야에서는 새로운 국가통치행위나 방식을 의미하는 국정관리로, 경제학 분야에서는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치 혹은 협력적 통치로, 사회과학 분야에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정양식의 원형 혹은 자기 조직적 네트워크¹⁾ 등으로 각 분야의 특성에 맞추어 거버넌스가 사용되고 있다. 여기서 우리는 무엇 때문에, 어떠한 이유에서 거버넌스에 대한 견해가 상이한가를 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 이것은 단순한 개념의 불명확성에서 기인하는 것이 아니라 각각의 학문분야에서 어떠한 견지에 입각하여 거버넌스를 이해하고 그 당해 학문분야와의 접점을 모색하고 있는가와 연계된다. 또한 각각의 분야에 있어서 개념의 불명확성의 원인이 무엇인가를 모색하는 데 있어 중요한 의미를 가지기 때문이다.

거버넌스의 개념의 불명확성의 원인으로서는 첫째, 개념 자체에 대한 이해에 차이가 있다. 즉 기존의 통치 질서와는 달리 상향식 의사소통을 거버넌스의 개념으로 파악하고 있는 가 반면, 투입과 산출의 방법을 다원적으로 이해하는 견해도 존재한다. 둘째, 거버넌스는 실체적 내용이 아니라 조직과 조직 간의 상호 관계, 환언하면 조직 상호간의 절차 또는 그 과정상의 합의형성의 기준을 설정하기 위한 이론이 아니라, 그 설정 기준을 이해하기 위한 이론이라는 점이다. 셋째, 거버넌스의 논의의 범위가 다양하다. 즉 상술한 학문범위에서의 거버넌스에 대한 견해뿐만 아니라 정치학에서는 주로 정치세력 간의 상호관계

1) 김석준외, “뉴거버넌스 연구”, 대영문화사 2000, 41면; 국토연구원, “지역발정을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구” 국토연 2003-16, 15면 재인용.

에 대해서 다루어지고 있으며, 특히 단일 국가의 경계를 넘어 국제적인 범주에서 거버넌스(Global Governance)에 대한 논의가 있다. 또한 환경·IT·사이버 거버넌스 등 다양한 분야에서 거버넌스에 대한 접근이 이루어지고 있다.

한편 거버넌스는 조직 및 절차에 관한 규범적 역할 이외에 평가의 원리로써 사용되는 경우가 있는데 그것이 바람직한 거버넌스(good governance)에 관한 논의가 이것에 해당한다고 하겠다.²⁾

이와 같이 다양한 견해로 해석되고 있는 거버넌스를 그 기능에 초점을 맞추어 보면, 사회·조직구성원의 상호 협력 혹은 네트워크를 주요시하고 있다고 하겠다. 이것은 시장을 통해서 행해지는 기업 활동만으로는 사회에 있어 바람직한 상태가 실현된다고는 할 수 없다는 것(시장의 실패)과 공공정책의 의사결정 등 제도적 결함 때문에 정부만의 활동에 맡겨두면 민주적인 가치와 공공의 이익이 증진된다고는 할 수 없는 것(정부의 실패)에 근거하여 정부와 비정부부문의 나아가야 할 방향성을 강조한 것이라 할 수 있다.

이러한 의미에서 거버넌스는 공공적 문제 해결을 위하여 다양한 주체가 合意形成을 도모하는 수단으로, 또는 사회·조직의 일정한 목적을 달성하기 위한 관계형성으로 이해할 수 있다. 그런데 이러한 기능을 가지고 있는 거버넌스와 관련하여 법학분야, 특히 공법학분야에서는 법이론에 있어 그 논의가 활발하지 않은 상황이다.

따라서 이 연구에서는 이러한 문제의식에서 출발하여 새로운 패러다임, 즉 시민-시장-정부의 유기적 상호 협력적 관계망을 구축하기 위한 법제도적 장치를 제시하고자 한다. 또한 거버넌스제도의 단계적 수용을 위한 방안을 강구하여 효율적으로 운용할 수 있는 발전방향을 제시함에 그 목적이 있다.

2) 전광석 “거버넌스와 법: 공법적 관점에서의 구조이해와 기능”, 공공거버넌스와 법, 2009.5.15 공동학술대회 자료집, 65면 이하.

제 3 절 연구의 기대효과

거버넌스제도체계구축을 위한 법제화 방안 연구를 통하여 얻을 수 있는 기대효과 및 예상되는 정책 기여는 다음과 같다.

첫째, 다의적 개념을 법리적으로 도출할 수 있을 것이다. 즉 거버넌스에 관해서는 아직 명확한 개념 정립이 되어 있지 않으나, 시민-시장-정부의 유기적 상호 협력관계에 대한 기존의 연구를 통하여 거버넌스의 개념정립에 필요한 요소를 도출하여 법리적으로 개념을 정립할 수 있을 것이다.

둘째, 거버넌스제도를 개별법에 단계적으로 적용할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것이다. 행정과 사회경제의 빠른 진전 및 발전에 의한 사회적 환경변화에 적정한 방향을 제시함으로써 거버넌스제도를 개별법에 단적·우선적으로 반영할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것이다.

셋째, 민주적 행정체제를 구축할 수 있을 것이다. 정부와 민간영역 또는 NGO와 NPO, 그리고 시장의 유기적 관계 및 상호 협력적 관계망이 구축되어 복잡한 사회문제에 대한 올바른 해결책 및 대안을 제시할 수 있을 것이며, 이는 민주적인 행정체제를 구축하는데 이바지할 수 있을 것이다.

넷째, 정부기능의 역량을 강화할 수 있을 것이다. 행정과 경제가 역동적으로 변모하고 발전하는 사회현상에 따라 발생하는 복잡한 사회문제들에 대하여 다양한 주체가 상호 협력하여 또는 협력망을 구축하여 올바른 해결책 및 대안을 제시함으로써 정부기능의 역량이 강화될 것이다.

제 2 장 거버넌스의 의의와 형성원칙

제 1 절 거버넌스와 행정기능의 변화

현재 정부의 정책입안이나 과제해결에 있어 여러 가지 측면, 예를 들면 능력적으로도 재정적으로도 한계가 있음을 부인할 수 없을 것이다. 이러한 요인으로서 시장을 통해서 행해지는 기업 활동만으로는 사회에 있어 바람직한 상태가 실현된다고는 할 수 없다는 것(시장의 실패)과 공공정책의 의사결정 등 제도적 결함 때문에 정부만의 활동에 맡겨두면 민주적인 가치와 공공의 이익이 증진된다고는 할 수 없는 것(정부의 실패)에 근거하여 정부와 비정부부문의 나아가야 할 방향성을 강조한 것이라 할 수 있다. 따라서 오늘날 거버넌스가 주목을 받고 있으며 “정부에 의한 통치”는 축소되고 있다고 할 수도 있다.

여기서 거버넌스란 일반적으로 어떠한 의미로 사용되고 있는가³⁾, 환언하면 거버넌스가 오늘 우리사회에서 주목 받고 있는 이유는 무엇인가를 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 일반적으로 거버넌스의 배경을 정부의 통치능력의 쇠퇴와 이를 보완하는 비정부섹터의 역할이 커지면서 대두되었다고 보고 있기 때문이다. 그러나 정부·시장·커뮤니티·기업·노동조합·학교·자치단체·이익단체·비영리단체 등 사회를 구성하는 다양한 조직은 본래 상호 분리되어 있는 것이 아니며, 또한 정부가 공공기능을 독점하고 있는 것은 아니다. 즉 정부의

3) 거버넌스의 개념에 관하여 宮川는 다음과 같이 정의하고 있다. 거버넌스란 “인간의 사회적집단 통치와 관련한 시스템을 구성하는 제사회적 행위자의 상호관계 구조와 행위자 간의 상호작용의 프로세스가 발견되는 형태”로 정의하고 있다. 또한 山本는 일반적으로 거버넌스는 국가의 재생활, 위양화, 외부화, 자기조직화·협동화 중 자기조직화·협동화를 제외한 것으로 파악하고 있다. 宮川公男 『今なぜガバナンスの改革が求められているか』, 宮川公男·山本清編 『パブリック・ガバナンスー改革と戦略』, 日本経済評論社, 2002, 16면; 山本清 『21世紀のガバナンス』, 宮川公男·山本清編 『パブリック・ガバナンスー改革と戦略』, 日本経済評論社, 2002, 110면 이하.

통치활동, 기업의 사회적 활동, 조합·자선단체의 비영리·공익활동은 서로 집합 부분을 가지고 보다 나은 공공의 제공을 형성하려는 측면이 있다. 따라서 우리는 이것을 간과해서는 안 된다.

이러한 측면에서 거버넌스를 본다면 사회의 다양한 섹터, 다양한 조직 관계는 공적인 부분과 사적인 부분, 국가와 시민사회를 분리하고, 분별하는 기계적인 분리론이 아니라, 이를 포괄하고 있다고 할 수 있다.

그리고 이 포괄적 개념인 거버넌스가 오늘과 같이 복잡 다기능으로 형성되어 있는 사회에 있어서는 다양한 섹터·조직 간의 긴밀한 관계가 더욱더 강조되고 있으며, 이를 통하여 사회적·경제적·행정적 주체 상호간의 협력관계 내지는 조화를 중시하고 있다고 하겠다.

또한 지방분권화도 영향을 주었다고 생각된다. 즉 종래의 중앙집권형에서 지방분권형으로, 국가와 지방의 관계는 상하·주종에서 대등·협력의 관계로의 변화를 들 수 있다. 따라서 지방은 자기결정과 자기책임에 근거하여 지역의 특성을 살려 자주적이고 자율적인 자치체 운영을 추진할 필요가 대두되었다. 이에 의하여 행정정보의 공유와 주민의 행정에의 참여가 불가결하게 되었으며, 지자체는 주민에 대한 설명책임을 명확히 하고, 적극적인 행정정보의 제공을 통하여 행정운영의 투명성을 확보함과 더불어, 행정에의 참가가 충분히 이루어 질 수 있는 구조를 형성할 것이 요구된 것도 거버넌스가 주목받는 요인으로 작용한다.

그리고 정보화의 진전, 환경 문제의 심각화 등 사회가 크게 변화하고 복잡화됨에 따라서 국민(시민)의 요구도 다양화, 고도화하는 등 지역에 필요한 공공 서비스는 양적으로도 질적으로도 확대 경향에 나타났다. 이러한 과제에 있어서 행정이 모든 것에 대응한다면, 행정 조직의 비대화를 초래할 수도 있으며, 또한 예산이나 법령에 근거해 공평·균일한 서비스 제공을 중심으로 하는 행정의 경직된 체제에서는 주민의 요구변화에 대응하기 곤란하다는 점이 있다. 따라서 이러한

사회변화에 대응하고 주민의 요구를 충족하기 위해서 거버넌스가 주요시 되고 있다고 하겠다.

제 2 절 거버넌스에 대한 논의

거버넌스라는 용어는 오늘에 있어서 접미사와 같이 다양하게 사용하고 있다. 그러나 이 용어의 정의에 관해서는 주지하는 바와 같이 아직 명확하지는 않다. 그런데 거버넌스라는 용어의 정의에 관해서는 이것을 상세하게 검토하는 데 어느 정도의 의미가 있는 것인지 고려해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 거버넌스를 정의하는 경우 그 목적, 내용 및 이것이 사용되는 영역에서 존재하는 현상과 일반적으로 정의하는 것의 유효성, 당해 정의와 현실적으로 존재하는 것의 정합성 등을 인식하여야 하기 때문이다.

또한 거버넌스를 정의하기 위해서는 거버넌스가 성립하기 위한 사회인식의 기반과 조건 및 그 존재형태를 염두에 두고 있어야 한다.

이러한 문제의식 속에서 거버넌스를 논의할 의미가 있으며, 또한 거버넌스를 논의하는 것은 이것에 포함된 활용의도를 포함하고 있다고 하겠다.

그렇다면 거버넌스에 대하여 그동안 어떻게 논의되어 왔는지 이하고찰하기로 하겠다.

1. 공통문제 해결기제로서 거버넌스

거버넌스를 조직, 사회체제 또는 국가전체와 관련된 문제를 해결하는 다양한 방법을 포함하는 포괄적 개념으로 파악하는 경우가 있다. 이러한 견해는 거버넌스를 특정한 형태의 문제해결 방법으로 파악하기 보다는 공통문제해결의 기제로서 거버넌스를 논의하고 있다.

이러한 논의의 대표자로서 Rhodes를 들 수 있는데 그는 거버넌스를 7가지로 분류하여 정의한다. 즉 첫째로서 기업 또는 국가의 감사, 투명성, 정보공개 등의 절차를 강조하는 기업지배구조(corporate governance). 둘째, 세계은행 등이 제시하는 규범적 성격으로서의 바람직한 거버넌스(good governance). 셋째, 민간경영기법에 의한 정부관료제의 관리효율성 제고를 강조하는 신공공관리론(New Public Management), 넷째로서 정부-시민사회-시장 간의 경계변화를 강조하는 신정치경제(new political economy), 다섯째, 단일 권력 중심의 부재를 강조하고 국제적 상호 협력관계를 강조하는 국제상호주의(international interdependence). 여섯째로서 복잡한 사회구조 속에서 다양한 행위자들 간의 지속적 상호관계와 자발성을 강조하는 사회-사이버네틱 체계이다. 그리고 마지막으로 사회 구성원 간의 네트워크를 강조하고 있다.⁴⁾

또한 Rhodes와 유사한 맥락으로 거버넌스를 사회 구성원들의 행동을 조정하는 정치·경제적절차라고 정의하는 견해와 거버넌스의 출발점은 구성원들의 권리, 의무 등을 규정하는 규칙에 의한 지배라고 보는 견해⁵⁾도 있다.

이러한 정의에 의하면 거버넌스는 본질적으로 구성원들이 주어진 규정에 준수하여야 한다는 가정이 존재한다. 예를 들면 기업지배구조의 경우 기업경영자와 주주 등 기업경영과 관련된 이해관계 당사자 간의 권한과 의무관계에 대한 규정을 통해서 기업의 경영효율화라는 목표를 달성하기 위한 방법으로 거버넌스를 이해할 수 있다. 이렇게 주어진 영역 내에서 구성원들이 직면하는 공통의 문제를 해결하기 위하여 구성원들의 권한과 의무를 제한하는 방법이라는 측면에서 거버

4) Rhodes, R, (2000) "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme", public Administration. 78(2): 345면이하; 이명석, "거버넌스의 개념화: 사회적조정으로서의 거버넌스", 비평논문 『한국행정학보』 제36권 제4호, 322면이하 참조; 문명재, "공공거버넌스에 대한 사회과학적 접근: 거버넌스, 정부의 기능과 책임성", 공공거버넌스와 법, 2009. 5.15. 공동학술회의 자료집, 34면.

5) 이명석, 전계서, 323면 참조.

넌스를 논의하고 있다.⁶⁾

2. 정부관련문제 해결기제로서 거버넌스

거버넌스를 공통문제해결의 기제로서 논의하는 견해와는 달리, 정부와 관련된 문제를 해결하는 기제로서 거버넌스를 파악하는 견해가 있다. 이러한 견해는 국가의 경제·사회적 자원의 관리과정에서 권력이 사용되는 방법·유형으로 파악하기도 하고, 또는 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들의 의견이 제시되고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 제도 및 절차라고 정의하고 있다.⁷⁾

또한 Peters는 전통적 행정국가의 유형에서 벗어나려고 하는 노력으로써 첫째, 정부의 독점적 지위를 부정하고 대내외적인 자율과 경쟁을 강조하는 시장모형, 둘째, 하향적 계층주의적 관료모형을 거부하고 상향적 참여를 강조한 참여모형, 셋째, 상황과 문제에 따라 정책을 결정하고 집행하는 유연모형 및 탈규제를 강조한 탈규제모형의 4가지로 거버넌스를 구분하여 제시하고 있다.⁸⁾

이러한 정의에 의하면 거버넌스는 정책의 결정 또는 집행과 관련된 다양한 참여자들의 결정과 비공식적인 영향력 그리고 공식적인 제도 등으로 이루어진다. 즉 거버넌스란 공동의 관심사를 해결하기 위하여 공식적인 제도와 비공식적인 제약 하에서 이루어진 다양한 참여자들 간의 상호작용의 결과인 것이다.⁹⁾

6) 이명석, 전계서, 324면 참조.

7) <http://www.iog.ca/page.asp?pageID=3&htmlarea=home>

8) Peters, G(1996) "The Future of Governing: Four Emerging Models", University of Kansas; 문명현, 전계서, 34면 이하.

9) 강창현, "지역복지공급네트워크연구: 네트워크접근", 한국행정학보 제36권3호, 2002, 313면 이하.

3. 네트워크식 국정관리체계로서 거버넌스

상술한 바와 달리 거버넌스를 네트워크로 이해하는 견해도 있다.¹⁰⁾ 이러한 견해의 특징은 민주화, 세계화, 지방자치화 등의 새로운 행정 환경의 변화는 국가의 권한과 책임소재의 변화를 초래하였으며, 이에 따라 국정관리가 정부의 명령이 아니라 각 계층 간, 즉 정부, 시장, 사회단체, 주민단체 등의 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크를 통하여 공동으로 관리를 담당하는 데 있다고 한다.

이러한 견해는 우리의 거버넌스에 대한 논의에서도 엿볼 수 있는데 주로 지방자치단체가 특정 사업을 집행하는데 있어서 네트워크식 국정관리시스템인 거버넌스 형태를 보여주는 것을 사례로 제시하고 있다.¹¹⁾

그러나 이러한 견해에는 전술한 네트워크를 통한 국정관리시스템과 약간의 상이점이 있다는 것에 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 네트워크식 국정관리시스템은 정부와의 협상의 결과로서 형성되는 것으로 정부와의 파트너십과는 뚜렷하게 구분하고 있는 반면, 우리의 그것은 일반적으로 정부, 시장, 그리고 시민사회 간의 새로운 파트너십 형태를 강조¹²⁾하고 있다.

10) 이러한 견해로서 Jessop, B. (1997). "The Governance of Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance". in Ash Amin and Jerzy Hausner. (1997). "Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity", Lyme, U.S.: Edward Elgar 95이하 참조.

11) 예를 들면 임정민은 거버넌스를 지방정부 간 갈등을 주민참여거버넌스의 특성 및 중요성이라는 측면에서 검토하고, 갈등사례에 적용함으로써 이론적·정책적 함의를 도출하고 있음. 임정민, "지역갈등, 주민참여 그리고 거버넌스", 한국지역정보학회지 제8권1호, 125이하; 정민기는 지방자치의 역량강화 및 행정의 효율성을 담보하기 위해서는 시민-시장-정부의 상호 협력적 관계망의 형성이 중요하다고 역설하고 있음. 정민기, "뉴거버넌스와 지방자치의 역량강화", 자치행정 통권250호, 21면 이하 참조.

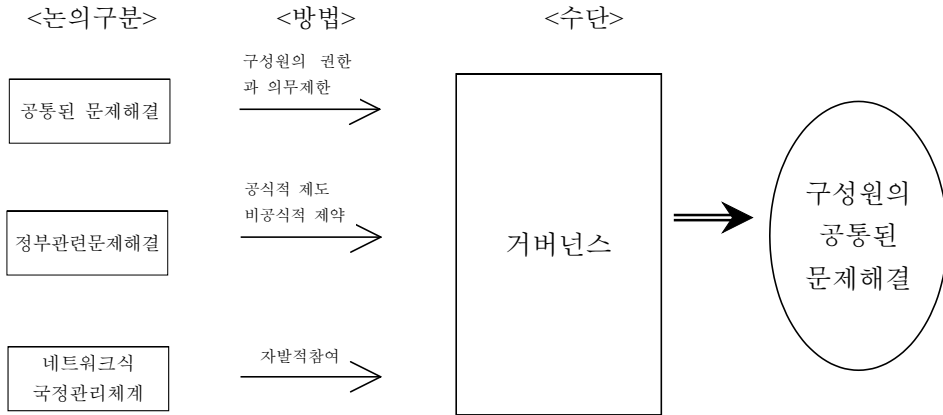
12) 이러한 견해로서 김광웅, "협력체제와 효과적인 국정운영", 박세창 편, 『정부와 NGO』, 법무사, 2000, 20면 이하 참조.

네트워크식 국정관리체제로서 거버넌스를 고찰함에 있어 파트너십과 네트워크와의 관계를 구분할 필요가 있다. 공동목적을 달성하기 위한 국정관리운영방식으로서 파트너십이 거버넌스의 대표적인 형태로 강조된다면 국가작용에 정부 이외에도 많은 행위자가 관여하고 있는데 이러한 행위자 간의 권력분배를 어떻게 해석할 수 있을 것인가라는 문제가 발생한다. 또한 행정과 시민사회 등과의 파트너십의 과정에 있어서는 정부주도형 파트너십이 가능할 수도 있다. 따라서 단순한 파트너십의 강조와 네트워크를 통한 거버넌스는 구분¹³⁾되어야 한다. 이러한 측면에서 본다면 네트워크식 국정관리시스템은 공통된 목적을 달성하기 위하여 정부, 시장 그리고 시민사회 등이 상당한 정도의 자율성을 가지고 상호 의존적인 조직 간의 지속적인 상호작용을 의미한다고 하겠다.

이상과 같이 거버넌스에 관한 논의를 간략하나마 세 가지 측면에서 살펴보았다. 이에 의하면 거버넌스에 관해서는 각각 상이한 견해를 보이고 있다고 해도 과언은 아니다. 그러나 이러한 논의는 어느 측면에 초점을 두고 거버넌스를 파악하고 있느냐에 따라 달라지는 것으로서 그 근본적인 문제의식, 즉 당해 사회(넓은 의미의 국가, 좁은 의미의 조직)가 직면하고 있는 과제를 어떠한 방식으로 해결할 수 있을 것인가라는 공통점을 가지고 있다. 따라서 거버넌스를 구성원의 공통된 문제해결을 위한 수단으로도 이해할 수 있다. 또한 이러한 수단이 효과적으로 작용되기 위해서는 구성원의 권한과 의무를 제한하고, 공식적인 제도와 비공식적인 제약, 그리고 자발적인 참여를 강조한다.

13) Newman은 파트너십을 네트워크가 공식화 된 것으로 보고 있다. Newman. J. (2001), "Modernising Governance: New labor, Policy and Society", London: Sage.

그림1 거버넌스에 대한 주요논의



이 명제에 의하면 거버넌스는 규범과 규율 그리고 자율적인 의식에 근거하여 형성되고 있다고 할 수 있다. 이러한 방식은 현행법상에서도 볼 수 있는데, 이에 대해서 살펴해보도록 하겠다.

제 3 절 규제 및 자율과 거버넌스

거버넌스의 상징적이고 인위적인 요소는 특히 1997년 말 외환위기 이래, 10년이 지난 오늘 또 다른 형태의 경제위기를 맞이하고 있는 이쯤 시장의 환경변화를 피하는 방안으로서 실질적으로 규제와 자율이라는 상반되는 사례에서 파악할 수 있다. 이것은 시장경제와 관련하여 거버넌스의 인위적 요소가 작용하고 있음을 의미한다.

따라서 이하에서는 현행법을 중심으로 규제와 자율의 주요 내용을 살펴보고, 그 속에서 거버넌스가 어떻게 작용하고 있는지 살펴보기로 하겠다.

1. 시장규제의 현황과 법제

현재 우리 사회에서 제기되는 규제에 관한 주된 논의는 규제를 불합리한 요소로만 인식한 나머지 규제를 개혁 또는 완화하여야 한다는 견해만이 강조되고 있는 경향이 있다. 즉 정부규제는 시장이 자율적으로 해결할 수 없는 문제를 정부가 지닌 권위를 통해서 인위적으로 해결하기 위한 것인데 비하여, 규제완화는 시장기능의 복원을 통해서 정부실패를 최소화하고 민간이 자율적으로 경제 질서를 형성해 나갈 수 있도록 조장하고자 하는 사고에 바탕을 두고 있다. 그러나 이러한 사고는 전술한 바와 같이 정부규제=공익=규제=비효율, 시장=경쟁=효율이라는 이분법적 체계에 기초한 발상에 불과하다. 물론 이러한 사고는 규제 또는 국가의 간섭보다는 시장의 자율성 등 사회의 본원적 기능이 우선되어야 한다는 이유, 즉 효율성의 문제와 연결된다. 그러나 규제에는 독점규제나 부정경쟁방지, 경제적 약자에 대한 배려 등 규제가 필요한 분야도 있고, 다른 한편으로 규제를 통한 국가의 간섭보다는 시장의 자율규제가 필요한 분야가 있음을 간과해서는 안 된다.¹⁴⁾ 따라서 아래에서는 규제의 이러한 두 가지 측면을 고려하면서 그 현황과 법제를 고찰하기로 한다.

(1) 시장 규제와 관련한 법제 현황

시장 규제와 관련한 법제들 중에서 독점규제법은 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 직접적인 목적으로 하고 있다. 우리나라 헌법상의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 경제 질서, 즉 시장경제를 기본으로 하고 있다(헌법 제119조). 그런데 이러한 시장경제가 제대로 기능하기 위해서는 시장에서 활동하고 있는 사업자들 간에 자유롭고 공정한 경쟁이 유지되고 있어야 한다. 이를 위

14) 홍완식, “전계서”, 351면.

해서는 우선 그 시장에 참여하려는 의사와 능력을 가진 모든 사업자들에게 개방되어야 하고, 그 시장에 참여한 사업자들 간의 경쟁이 아무런 제한 없이 자유롭게 이루어져야 한다. 그리고 사업자간의 경쟁은 상품이나 서비스의 품질과 가격을 중심으로 공정하게 이루어져야 한다. 이러한 경쟁적인 시장 상태를 유지하기 위하여 법률로써 규정하고 있는 것이 독점규제법이다.¹⁵⁾

독점규제법을 제외한 공정한 거래 관련법들은 공정한 또는 건전한 거래질서의 확립을 목적으로 하고 있다. 즉 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 하도급거래법이라 한다)은 공정한 하도급거래질서의 확립을 목적으로 하고, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률(이하 가맹사업거래법이라 한다)은 가맹사업의 공정한 거래질서의 확립을 목적으로 하며, 표시·광고의 공정화에 관한 법률(이하 표시·광고법이라 한다)은 공정한 거래질서의 확립과 소비자의 보호를 목적으로 하고 있다. 또한 약관의 규제에 관한 법률(이하 약관규제법이라 한다)은 건전한 거래질서의 확립을, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 전자상거래법이라 한다)에서는 전자상거래 및 통신판매 등에 의한 재화 또는 용역의 공정한 거래의 실현을 목적으로 하고 있다.

(2) 독점규제법상 규제의 내용

독점규제법은 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위하여 이를 제한하거나 저해하는 독과점, 기업결합, 공동행위 및 불공정거래행위 등을 규제하고 있다.¹⁶⁾

1) 독과점에 대한 규제

독점이나 과점에 대한 규제는 각 나라에 따라 그 태도가 한결같지 않다. 독과점 그 자체를 원인적으로 금지하는 나라(원인금지주의)가

15) 권오승 편, “공정거래와 법치(공정거래법강의 IV)”, 법문사, 2004, 5면.

16) 이에 대해 자세한 사항은 권오승 편, “전게서”, 7면이하 참조.

있는가 하면, 독과점 그 자체는 허용하면서 그로 인한 피해만을 규제하는 나라(폐해규제주의)도 있다. 독점규제법은 독점이나 과점적 지위를 차지하고 있는 사업자를 시장지배적 사업자로 규명하고 그 지위를 남용하는 행위를 금지하고 있다(법 제3조의2). 그런데 구체적인 경우에 있어서 어떠한 사업자가 시장지배적 사업자에 해당하는지를 판단하기 어렵기 때문에 동법은 이러한 문제를 시장점유율을 기준으로 시장지배적 사업자를 추정하는 제도를 두고 있다(법 제4조).

한편, 동법은 단순히 시장지배적 사업자의 지위남용행위를 금지하는 것만으로는 독과점이 고착되어 있는 시장구조를 경쟁적인 시장으로 개편하기 어렵다고 보고, 공정거래위원회에게 독과점적인 시장구조가 장기간 유지되고 있는 시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행할 의무를 부과하고 있다(법 제3조).

2) 기업결합의 제한

독점규제법은 사업자가 기업결합을 통하여 독과점을 형성 또는 강화하는 것을 막기 위하여 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합을 원칙적으로 금지하고 있다(법 제7조제1항). 또한 이 금지원칙을 구체적으로 실현하기 위하여 일정한 요건을 갖춘 경우에는 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 것으로 추정하는 제도를 도입하였다(동조 제4항). 그러나 기업결합으로 인한 효율성 증대의 효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 크거나 도산기업의 구제를 위한 기업결합은 이를 예외적으로 허용하고 있다(동조 제2항).

3) 부당한 공동행위의 제한

본법은 사업자들 간의 부당한 공동행위를 막기 위하여, 사업자는 계약·협정·결의 그 밖의 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 9가지유형(법 제19조제1항 각호)에 당하는

행위를 할 것을 합의해서는 안 된다고 규정하고 있다(동조 제1항).

다만, 사업자들의 행위가 외형상 일치하는 경우에 어떤 사업자가 그 행위를 다른 사업자와 공동으로 한 것인지 혹은 단독으로 한 것인지를 구별하기 어렵기 때문에 동법은 이러한 문제에 대해 2이상의 사업자가 제19조제1항 각 호에 해당하는 행위를 하고 있는 경우에는 동사업자들 간에 그러한 행위를 할 것을 약정한 명시적인 합의가 없는 경우에도 부당한 공동행위가 있는 것으로 추정하고 있다(동조 제5항).

물론 이러한 규정에 있어서도 산업합리화, 연구·기술개발, 불황 극복, 산업구조의 조정, 거래조건의 합리화, 중소기업의 경쟁력향상 등을 위한 경우로서 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 예외적으로 허용하는 규정(동조 제2항)을 두고 있다.

4) 불공정거래행위의 금지

공정한 거래질서를 확립하기 위하여 사업자가 7가지 유형에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하는 것을 금지하고 있다(법 제23조제1항). 그리고 불공정거래행위의 구체적인 유형 또는 기준은 동법 시행령 제36조제1항의 별표로 규정되어 있으며 모두 9개의 유형에 걸쳐서 28개 세부유형으로 나누어져 있다(동조 제2항, 영 제36조).

5) 사업단체 등

본법은 사업자뿐만 아니라 사업자단체의 부당한 경쟁제한행위 또는 불공정거래행위도 금지하고 있으며(법 제26조), 재판매가격유지행위를 원칙적으로 금지하고(법 제29조제1항전단), 그러한 최고가격유지행위 중에서 정당한 이유가 있는 경우(동항 단서)와 대통령령이 정하는 저작물과 법 제29조제2항 각 호의 요건을 갖춘 상품으로서 사업자가 공정거래위원회에게 미리 지정을 받은 경우에는 예외적으로 재판매가격을 유지할 수 있도록 하고 있다(법 제29조제2항)

또한, 동법은 부당한 공동행위, 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위에 해당하는 사항을 내용으로 하는 국제계약의 체결을 원칙적으로 금지하고 있다. 그러나 당해 국제계약의 내용이 일정한 거래분야에 있어서 경쟁에 미치는 영향이 경미하거나 기타 부득이한 사유가 있다고 공정거래위원회가 인정한 경우에는 예외적으로 허용하고 있다(법 제32조).

6) 적용제외

독점규제법은 경제 질서의 기본법이기 때문에 모든 산업분야에 걸쳐서 그리고 모든 사업자의 행위에 대하여 적용되는 것이 원칙이다. 그러나 산업분야나 사업자의 행위에 따라서는 이를 그대로 적용할 수 없는 경우가 있으므로, 법령에 따른 정당한 행위(법 제58조), 무체재산권의 행사행위(법 제59조) 및 일정한 조합의 행위(법 제60조)에 대하여 그 적용이 제외되고 있다.

(3) 기타 법률상의 공정거래 관련 규제

공정한 거래질서의 확립을 위한 현행법상 규제로서 하도급거래법, 가맹사업거래법, 표시·광고법, 약관규제법 및 전자상거래법 등에 의한 규제를 들 수 있다.

1) 하도급거래법상의 규제

하도급거래법은 공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있게 발전할 수 있도록 하기 위하여 원사업자와 발주자 및 수급사업자가 준수하여야 할 사항과 원사업자에 금지되는 행위를 규정하고 있다.

그리고 본법에서는 공정거래위원회에 의한 규제를 규정하고 있는데, 공정거래위원회는 서면의 교부 및 서류의 보존, 부당한 하도급대금의

결정 금지 등(법 제4조 내지 제30조)에 위반한 발주자 및 원사업자에 대하여 하도급대금의 지급, 범위반행위의 중지 기타 당해 행위의 시정에 필요한 조치를 권고하거나 명할 수 있으며(법 제25조제1항), 동법에 규정된 준수 의무 또는 금지를 위반한 발주자, 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 한 하도급대금이나 원사업자로부터 제조 등의 위탁을 받은 하도급대금의 2배를 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과할 수도 있다(법 제25조의3).

2) 가맹사업거래법상의 규제

가맹사업거래법은 가맹사업의 공정한 거래질서를 확립하고 가맹본부와 가맹점사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있게 발전하도록 하기 위하여 가맹사업거래의 기본원칙과 공정화 및 분쟁의 조정 등에 관하여 규율하고 있다.

또한 동법에 있어서 공정거래위원회는 법 제7조제1항, 제9조, 제10조제1항, 제11조제1항 내지 제3항 및 제12조제1항의 규정을 위반한 가맹본부에 대하여 정보공개서의 제공, 가맹금 반환, 범위반행위의 중지, 범위반내용의 시정을 위하여 필요한 계획 또는 행위의 보고 그 밖에 당해 위반행위의 시정에 필요한 조치를 명할 수 있으며(법 제33조제1항), 이러한 시정조치를 명할 시간적 여유가 없는 경우에는 시정방안을 정하여 이에 따를 것을 권고할 수도 있다(법 제34조제1항).

3) 표시·광고법상의 규제

표시·광고법은 공정한 거래질서의 확립과 소비자의 보호를 위하여 부당한 표시·광고행위를 금지하고 있을 뿐만 아니라, 소비자에게 바르고 유용한 정보를 제공함으로써 소비자가 충분한 시장정보를 가지고 합리적인 구매를 할 수 있도록 하기 위하여 중요한 정보의 공개제, 표시·광고내용의 실증제 및 임시중시명령제 등을 주요내용으로 정하고 있다.

4) 약관규제법상의 규제

약관규제법은 불공정한 내용의 약관의 작성, 통용을 방지하고 불공정한 내용의 약관을 규제하여 건전한 거래질서를 확립하기 위하여 약관의 편입, 해석 및 효력에 관하여 통제하고 있다.

특히 본법은 민사특별법의 성격을 가지고 있기 때문에 사업자가 동법에 위반하는 불공정한 약관조항을 사용하여 계약을 체결하게 되면 그 상대방은 법원에 그 약관의 효력을 다투는 소를 제기하여 그 약관조항의 무효라는 판결을 받게 되면 그 약관조항은 효력을 잃게 된다. 그러나 이러한 사법적 통제는 그 약관조항이 구체적인 계약에 편입된 경우에 사후적으로만 할 수 있는데다가 그 효력이 당해 사건에만 미친다는 한계를 가지고 있다. 따라서 약관규제법은 불공정한 약관에 대한 규제의 실효성을 제고하기 위하여 사업자에 대해 불공정한 약관조항을 계약의 내용으로 사용하지 못하도록 선언한 뒤에(법 제17조), 공정거래위원회로 하여금 여기에 위반한 사업자에 대하여 시정권고나 시정명령을 내릴 수 있도록 하고 있다(법 제17조의2 제1항·제2항).

그리고 공정거래위원회는 이러한 시정권고나 시정명령을 함에 있어서 필요한 때에는 동종 사업을 영위하는 다른 사업자에게도 같은 내용의 불공정한 약관조항을 사용하지 말 것을 권고할 수 있다(법 제17조의2 제2항·제3항). 그러나 행정관청이 작성한 약관 또는 다른 법률에 의하여 행정관청의 인가를 받은 약관이 불공정한 약관에 해당될 때에는 공정거래위원회가 당해 행정관청에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 요청할 수 있으며, 은행법에 의한 금융기관의 약관이 불공정한 약관에 해당된다고 인정될 때에는 공정거래위원회가 금융감독원에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 취하도록 권고할 수 있다(법 제18조제1항). 그리고 공정거래위원회의 시정명령에 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다(법 제32조).

5) 전자상거래법상의 규제

전자상거래법은 전자상거래 및 통신판매 등에 의한 재화 또는 용역 거래의 공정화를 통하여 소비자의 권익을 보호하고 시장의 신뢰도를 제고하기 위하여 사이버몰의 운영자와 통신판매업자에 대하여 규율하고 있다.

공정거래위원회는 전자상거래 또는 통신판매를 행함에 있어서 건전한 거래질서의 확립 및 소비자의 보호를 위하여 관련분야의 거래당사자, 기관 및 단체의 의견을 들어 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 지침, 즉 소비자보호지침을 정할 수 있고(법 제23조), 소비자보호를 위하여 관련사업자에게 보험업법에 의한 보험계약 또는 소비자피해보상금의 지급을 확보하기 위한 금융기관과의 채무지급보증계약을 체결하도록 권장할 수 있다(법 제24조).

그리고 공정거래위원회 또는 시·도지사는 이 법에 위반한 사실이 있다고 인정할 때에는 필요한 조사를 할 수 있고, 사업자가 범위반행위를 하거나 의무를 이행하지 아니한 경우에는 그 사업자에 대하여 시정조치를 명하거나 권고할 수 있고(법 제31조, 제32조), 위법행위와 관련하여 소비자의 피해구제신청이 있는 경우에는 시정조치를 권고하거나 명하기 전에 소비자피해분쟁 조정기구에 그 조정을 의뢰할 수 있다(법 제33조).

한편, 공정거래위원회는 위의 시정조치에도 불구하고 위법한 행위가 반복되거나 시정조치만으로는 소비자피해의 방지가 곤란하다고 판단되는 경우에는 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명하거나 이에 갈음하여 위반행위 관련 매출액을 초과하지 않는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다(법 제34조).

이상으로 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 목적으로 하는 독점규제법과 공정한 거래질서의 확립을 목적으로 하는 하도급거래법, 가맹

사업거래법, 표시·광고법, 약관규제법 및 전자상거래법상의 규제에 관하여 고찰하였다. 이러한 법률의 집행에 있어서는 공정거래위원회가 관여하고 있다는 점에서 공통성이 있음을 파악할 수 있다. 다만, 공정한 거래질서의 확립과 자유로운 경쟁의 촉진을 도모하기 위하여 공정거래위원회가 주요한 역할을 담당하고 있다고 하더라도, 시대적 흐름, 즉 글로벌시대와 규제완화에 맞는 거래질서의 확립을 위해서는 사업자들 간에 공정하고 자유로운 경쟁이 유지될 수 있도록 하여야 한다.

2. 자율규제

(1) 자율규제의 성격

자율규제라 함은 일반적으로 조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 즉 정부에 의해 규제권한이 사업자에게 형식적으로 위임되는 것에서부터 사업자와 기타 민간영역에 의해 자발적으로 조직화되어 관리되는 규제에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 자율규제의 집행 형태는 보통 규제대상이 되는 업계가 동업자 조합을 결성하고 이를 통해 스스로가 지켜야 할 기준을 제정하는 한편, 그것이 위반행위를 스스로 점검하는 방법으로 이루어진다.¹⁸⁾

17) 최상락/이혜영/서재호, “한국의 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로”, 한국행정학회, 2007.4, 269면 자율규제에 대해서는 그 밖에도 금융감독이란 측면에서 “금융시장의 사업자나 증권거래소의 회원들이 공정하고 건전한 거래질서 또는 사업의 관행을 정착시키고 유지하기 위하여 자율적으로 규칙을 제정하여 이를 준수할 것을 약속하고, 이를 위반한 자에 대해서 스스로 징계를 가하거나 시장에서 퇴출시키는 등 자율적으로 가하는 규제를 말한다”고 한다. 김성수, “금융감독법상 자율규제에 관한 연구”, 공법연구 제34집제1호, 2005. 11, 352면 참조, 또한 일본의 原田교수는 규제를 “어떤 법주체에 대해서 외부로부터 임팩트를 가하는 것에 의해 공적이익의 실현에 적합한 행동을 취하게 되는 것”이라 정의하고, 규제가 자주적이라고 평가되는 요소로써 작용법적인 측면과 조직적인 측면이 있다고 한다. 原田大樹, “自主規制の公法学的研究”, 有斐閣, 2007, 12면 이하 참조.

18) 최상락/이혜영/서재호, “전계서”, 270면; 최병선, “정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제”, 법문사, 1992.

자율규제는 주로 규제방식의 효율성에 의해 지지되고 있다. 규제대상 업계의 활동상황을 파악하고 위반하는 업체를 적발하는 데 필요한 정부의 감시비용 및 적발비용을 절감하고 정부규제의 실효성을 높임으로써 규제 집행의 효율성을 증대할 수 있다는 점에서 특히 중요시되고 있다. 즉 명령 지시적인 전통적인 규제보다 규제의 효과가 더 크다는 점에서 그 의의가 있으며, 따라서 효율성, 집행과 순응확보의 용이성, 환경변화의 적응성 및 전문성 등이 논의되고 있다.¹⁹⁾

이러한 측면에서 각광을 받고 있는 자율규제의 유형에 관해서는 그 어떠한 형태의 단일한 개념정의와 기준에 의한 분류로도 자율규제의 모든 범위를 포괄적으로 정의할 수 없다. 따라서 자율규제의 유형분류에는 한계가 있지만, 자율규제와 관련된 그룹의 범위를 중심으로 분류한다면 개인적 자율규제와 단체자율규제로 분류할 수 있으며, 규제의 대상을 기준으로 하면 경제적 자율규제와 사회적 자율규제로 나누어 볼 수 있고, 또한 정부개입의 정도를 기준으로 보면 자발적 자율규제, 완전위임 자율규제, 부분위임 자율규제 등으로 구분할 수 있다.

여기서의 자발적 자율규제는 규칙의 제정과 집행이 모두 민간업계 등 정부의 직접적인 개입을 완전히 배제한 상태에서 이루어진다. 완전위임 자율규제는 규칙의 제정과 집행이 민간에 의해서 이루어진다는 점은 전자와 차이가 없으나, 민간에 의한 자율규제가 정부의 인·허가를 받은 후 시행된다는 점에서 차이가 있다. 마지막으로 부분위임 자율규제는 민간규칙의 작성과 집행에 대한 자율성에 대해 모두 일정 정도의 제약을 받게 되는 경우를 말한다.²⁰⁾

자율규제는 규제의 유연성, 시장상화에 대한 민감성, 저렴한 비용 등에서 장점이 있다. 이는 자율규제의 형성주체와 집행주체가 시장의 상황과 산업에 대한 정확한 정보 및 지식을 보유하고 있기 때문에 보

19) 최상락/이혜영/서재호, “전게서”, 270면.

20) 이민창, “전게서”, 231면.

다 현실적이고 실현 가능한 기준과 규칙을 형성할 수 있기 때문이다.

그러나 자율규제는 참여 당사자의 이익에 적합한 기준만을 형성하는 경우도 발생하게 되어 오히려 피규제집단의 이익에 봉사하게 되는 경우가 발생한다. 업계가 자율규제를 활용하는 이유는 기업의 사회적 책임을 요구하는 압력에 적극적으로 대응할 수 있고, 업체 간에 자율규제를 준수함으로써 서비스의 품질을 유지해 고객의 신뢰성을 확보하는데 용이할 뿐만 아니라 업계의 구조적 변화과정에서 선도적인 위치를 점하여 다른 기업의 신규진입을 억제하거나 경쟁을 제한하는 목적, 그리고 정부의 규제입법의도를 선점하려는 전략으로 활용될 수 있다.

이러한 이유로 인하여 자율규제는 그 기준이 미약하고, 집행도 효과적이지 않으며 규제위반에 대한 처벌도 상대적으로 부드럽거나 비밀스럽게 이루어진다는 비판을 받고 있다.²¹⁾

(2) 현행 법률상의 자율규제

1) 자본시장법과 한국금융투자협회

주식과 선물, 간접투자 상품 등 다양한 금융상품을 모두 다룰 수 있는 금융투자사들의 출현으로 투자자를 보호하고 공정한 경쟁을 촉진하여 금융투자업을 건전하게 육성할 목적으로 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 자본시장법²²⁾이라 한다)이 2007년 제정되어 금년 2월4일부터 본격적으로 시행되었다. 동법의 시행을 자율규제와 관련하여

21) 이민창, “전계서”, 232면.

22) 금융위원회는 2월4일 전면 시행된 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』이 그동안 자본시장통합법·자통법·통합법·자본시장법·자금법·자시법 등 다양한 약칭으로 혼용되면서 혼란을 주고 있다는 판단 하에 이 법의 약칭을 자본시장법으로 통일·사용하도록 하고 있다. 따라서 본고에서도 자본시장법으로 사용하기로 한다. 용어사용에 관하여 자세한 것은 http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2009021302011557713004 참조.

여 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 협회의 자율규제에 관한 업무의 폭이 확대되었다. 예를 들면 종전의 『증권거래법』 등에서 규정하고 있는 한국증권거래협회의 자율규제업무는 전문인력 관리, 분쟁조정, 금융감독원 위탁검사(증권사 지점 검사)등에 한정되어 있었으나, 자본시장법에 따라 협회의 업무의 폭이 확대되었다.

둘째, “자율규제”라는 용어가 문명화되었다. 즉 종전의 『증권거래법』, 『선물거래법』, 『간접투자자산 운용업법』 등에서는 자율규제라는 용어와 기능이 명문화되어 있지 않았으나, 자본시장법에서는 자율규제에 관한 업무를 명문화하여 법률적 근거를 마련²³⁾하였다.

23) 법적 근거조항으로서 제286조, 제288조, 377조, 402조, 405조를 들 수 있다.

제6편 금융투자업관계기관

제1장 한국금융투자협회

제286조 (업무) ① 협회는 정관이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 업무를 행한다.

1. 회원 간의 건전한 영업질서 유지 및 투자자 보호를 위한 자율규제업무
 2. 회원의 영업행위와 관련된 분쟁의 자율조정(당사자의 신청이 있는 경우에 한한다)에 관한 업무
 3. 다음 각 목의 주요직무 종사자의 등록 및 관리에 관한 업무
가. 투자권유자문인력(투자권유를 하거나 투자에 관한 자문 업무를 수행하는 자를 말한다)
나. 조사분석인력(조사분석자료를 작성하거나 이를 심사·승인하는 업무를 수행하는 자를 말한다)
다. 투자운용인력(집합투자재산·신탁재산 또는 투자일임계산을 운용하는 업무를 수행하는 자를 말한다)
라. 그 밖에 투자자 보호 또는 건전한 거래질서를 위하여 대통령령으로 정하는 주요직무 종사자
 4. 증권시장에 상장되지 아니한 주권의 장외매매거래에 관한 업무
 5. 금융투자업 관련제도의 조사·연구에 관한 업무
 6. 투자자 교육 및 이를 위한 재단의 설립·운영에 관한 업무
 7. 금융투자업 관련 연수업무
 8. 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 업무
 9. 제1호부터 제8호까지의 업무 외에 대통령령으로 정하는 업무
 10. 제1호부터 제9호까지의 업무에 부수되는 업무
- ② 협회는 제1항 각 호의 업무를 행함에 있어 같은 항 제1호 및 제2호의 업무가 다른 업무와 독립적으로 운영되도록 하여야 하며, 이를 위하여 별도의 조직을 갖추어야 한다.

또한 자본시장법의 시행에 따라 기존의 한국증권업협회, 한국선물협회, 자산운용협회를 합병하여 회원조직으로 설립된 비영리법인인 한국금융투자협회가 설립되었다. 특히 본 협회는 설립목적²⁴⁾을 달성하기 위하여 주요 직무 중사자의 등록 및 관리, 표준투자권유준칙 제정, 투자권유대행인 등록업무 협회 위탁, 금융투자업 관련 각종 공시업무, 투자광고의 자율심의, 표준약관 제정, 약관 심의, 금융투자업자 임직원의 징계기록 유지 및 관리, 직무·윤리교육, 법 또는 다른 법령에 따른 위탁검사 등의 업무를 수행하고 있다(정관 제5조).

그리고 시장질서 유지를 위하여 협회는 신뢰받는 선진 자율규제 인프라 구축²⁵⁾, 리스크 관리 강화 중심의 선제적 자율규제

제288조 (분쟁의 자율조정)

- ① 협회는 제286조제1항제2호에 따른 분쟁의 자율조정을 위하여 필요한 분쟁조정규정을 정한다.
- ② 협회는 분쟁의 조정을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자에 대하여 사실의 확인 또는 자료의 제출 등을 요구할 수 있다.
- ③ 협회는 당사자, 그 밖의 이해관계인의 의견을 들을 필요가 있다고 인정되는 경우에는 이들에게 회의에 출석하여 의견을 진술할 것을 요청할 수 있다.

제7편 한국거래소

제2장 조직

제377조 (업무)

- 10. 유가증권시장·코스닥시장 및 파생상품시장 등에서의 매매와 관련된 분쟁의 자율조정(당사자의 신청이 있는 경우에 한한다)에 관한 업무

제4장 시장감시 및 분쟁조정

제402조 (시장감시위원회) 4. 제377조제10호에 따른 분쟁의 자율조정에 관한 업무

제405조 (분쟁의 자율조정)

- ① 시장감시위원회는 제377조제10호에 따른 분쟁의 자율조정을 위하여 필요한 분쟁조정규정을 정한다.
- ② 시장감시위원회는 분쟁조정을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자에 대하여 사실의 확인 또는 자료의 제출 등을 요구할 수 있다.
- ③ 시장감시위원회는 당사자, 그 밖의 이해관계인의 의견을 들을 필요가 있다고 인정되는 경우에는 이들에게 회의에 출석하여 의견을 진술할 것을 요청할 수 있다.

24) 한국금융투자협회 정관 제2조(목적)

협회는 회원 상호 간의 업무질서 유지 및 공정한 거래를 확립하고 투자자를 보호하며 금융투자업의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

25) 신뢰받는 선진 자율규제 인프라 구축을 위해서

- ① 새로운 금융환경에 부응하는 선진 자유류체 시스템 마련

구현²⁶⁾에 중점을 두고, 내부조직으로 자율규제위원회를 설치(정관 제 41조제1항)하여 민간자율기관으로서의 독립성과 공정성이 강화되도록 하였다. 이와 관련하여 당해 위원회는 자율규제업무로서 회원 간 건전한 영업질서 유지와 투자자 보호, 회원의 영업행위와 관련된 분쟁 자율조정, 회원의 자율규제와 관련된 업무규정의 제정·변경 및 폐지 및 회원의 위규행위에 대한 조사·제재 등을 수행할 수 있는 권한이 부여되었다(동조 제2항).

이와 같이 자본시장에서의 공정성·신뢰성 및 효율성을 제고하기 위하여 자본시장법이 제정·시행되고 있으며, 또한 자본시장을 보호하고 육성²⁷⁾하기 위하여 장기적인 시각에 따라 자율적 규제기관에 관

- 금융투자업간 이해상충방지를 위한 자율규제 강화
- ② 건전한영업질서 확립을 통한 금융투자산업 신뢰도 제고
 - 선진국 수준으로의 건전한 영업질서 유도를 통한 금융투자산업의 신뢰도 제고
 - 금융투자업 종사자의 도덕성·청렴성 제고를 위한 윤리교육 강화
 - 자산운용, 파생상품 전문가 추가 위촉 등 분쟁조정위원회의 전문성 강화
- ③ 금융투자전문인력 자격제도의 선진화
 - 자본시장법 시행에 따라 전문성 제고를 위해 금융투자전문인력 자격시험을 글로벌 스탠드에 맞게 운영

<http://www.kofia.or.kr/kofia/introduction/KOFIAAtcPrpWrk01.jsp> 참조

26) 리스크 관리 강화 중심의 선제적 자율규제 구현을 위하여

- ① 내부 통제 선진화 등 리스크 관리 강화
 - 자본시장법 시행에 따른 투자자보호제도의 조기정착을 유도하고 금융투자회사의 내부통제 선진화를 지원
 - 금융투자회사의 리스크 관리 강화를 위한 회원조사 실시
 - 금융투자회사의 업무영역 확대에 다양한 유형의 리스크 직면이 예상됨에 따라 리스크관리 체계수립 지원 필요
- ② 시장위기 상황에 대비한 Contingency Plan 수립
 - 펀드대량 환매사태에 대비한 “펀드관련 비상사태 종합대책(Contingency Plan)”을 마련

<http://www.kofia.or.kr/kofia/introduction/KOFIAAtcPrpWrk01.jsp> 참조

27) 자본시장을 보호하고 육성하기 위해서는 경제적 민주화와 연결되어야 한다는 견해도 있다. 즉 경제적 민주화라는 것은 오늘날 발전한 자본주의의 중핵이자 정화라 할 수 있는 대기업의 소유권을 국민이 간접적으로 갖는 것을 의미한다고 하고, 이를 위해서는 자율규제를 위한 기관투자자 육성방안이 강구되어야 한다고 한다. 자세한 내용은 성승재, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여: 의결권제한 대신 대표소송 강화 및 기관투자자 육성방안”, 상사법연구, 2006.5, 35면 이하 참조.

하여 명문화하였다. 즉 단일 자율규제기관인 한국금융투자협회 및 내부조직으로서의 자율규제위원회는 규제의 일관성을 유지하고 중복규제를 방지하고, 금융투자업을 건전하게 육성함으로써 국민경제에 이바지할 주요한 역할을 수행하기 위한 자율적 규제기관이라 하겠다.

2) 표시·광고

공정거래위원회의 표시광고에서의 자율규제는 자율규제의 대표적인 사항 중 하나라고 할 수 있다. 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제14조는 표시광고에서의 자율규약을 명시하고 있다. 원칙적으로 표시·광고 심의는 공정거래위원회의 업무이나, 현 시장 경제하에서 공정거래위원회가 모든 상품의 표시의 진실성 여부, 광고의 진실성 여부를 파악하는 데는 한계가 있다. 따라서 표시·광고의 공정화에 관한 법률은 사업자 등이 자율적으로 표시·광고에 관한 규약이나 기준을 제정하고, 이를 스스로 집행할 수 있도록 하고 있다. 또한 사업자는 스스로 표시·광고 기준을 설정하고 심사를 하여 부당한 경우 공정거래위원회에게 심사를 요청할 수 있도록 하고 있다.

3) 업계단체에 의한 표준약관 책정

“표준약관”이란 사업자 및 사업자 단체가 정하여 공정거래위원회의 심사를 받은 약관을 말하는 것으로, 건전한 거래질서를 확립하고 불공정한 내용의 약관의 통용되는 것을 방지하기 위하여 일정한 거래분야에서 「사업자들이 최소한 지켜야하는 거래 규범」을 담아 표준이 되도록 하는 약관이다. 대개 약관은 사업자가 일방적으로 자신에게 유리하게 만드는 경우가 많고 소비자들은 제대로 내용을 확인하지 않고 계약을 한 뒤 피해를 당할 소지가 크다. 이에 따라 정부가 불특정 다수의 소비자 피해를 막도록 계약유형별로 기준이 되는 약관을 만들어 분쟁소지를 최소화한 제도이다.

표준약관은 사업자 및 사업자단체가 공정거래위원회로 하여금 약관의 내용이 약관규제법에 위반되는지의 여부에 관하여 심사를 청구하여 이를 승인함으로써 제정된다. 또한 2004년부터는 소비자 피해가 많이 발생하는 분야에 약관이 없거나 불공정한 약관이 사용되는데도 사업자들이 공정거래위원회의 표준약관 제정 권고를 거부하면 공정위가 직접 표준약관을 제정할 수 있게 되었다.

한국소비자원 또는 소비자기본법에 의해 등록된 소비자단체(법 제29조)가 공정위에 대해 표준약관의 제정을 요청할 수도 있다. 표준약관은 소비자들이 불공정한 약관을 사용하는 사업자로부터 억울한 피해를 당했을 때 이를 따져 보상을 받을 수 있는 근거가 되며, 나아가 법원에 민사소송을 제기할 때 판결의 준거가 된다. 또한 표준약관보다 불리한 내용을 담고 있는 약관은 부당약관으로 간주돼 효력을 갖지 못하게 된다.

4) 환경마크

같은 용도의 제품들 가운데 생산, 유통, 사용, 폐기과정에서 다른 제품에 비하여 환경오염을 덜 일으키거나 자원, 에너지를 절약할 수 있는 상품의 환경친화성을 정부나 공인기관이 인증하는 “환경친화적인 상품에 대한 품질인증제도”가 환경마크이다. 이 제도는 기업과 소비자가 환경오염을 유발하지 않는 제품을 생산하고 소비할 수 있도록 유도해 궁극적으로 환경보호에 기여하기 위한 제도이다.

국제표준화기구(ISO)에서는 환경라벨링제도를 3개의 유형으로 구분하고 있으며, 이중 환경마크제도는 Type I에 해당된다. 환경마크 대상 제품은 제도 도입 첫해인 1992년에 재생종이제품류, 재생종이를 이용한 화장지류 등 4개 품목이 선정되었고, 그 후 대상제품을 계속 확대하여 2007년 1월 현재 120개 대상제품군이 선정·운영되고 있다.

환경마크를 부여받으려면 3가지 조건이 충족돼야 한다. 생산과정에서 자원을 현저히 절약하거나 에너지를 적게 사용해야 하며 같은 기능을 가진 상품과 품질이 같거나 그 이상이어야 하고 상품이 소비된 후 폐기될 때까지 자연 중에서 분해되기 쉽거나 빈 용기를 다시 회수해 사용할 수 있어야 한다. 품질과 안전성은 한국산업규격(KS규격)과 같은 품질규격에 부합돼야 한다.

5) 환경감사·환경보고서

기업내부의 환경관리체제가 확립하고 있는 것을 외부의 감사인이 정기적으로 확인하고 이것을 증명하는 것이 환경감사이다. 이 기준으로서 세계적으로 사용되고 있는 것이 ISO 14000이다. 기업이 ISO인증을 취득하기 위하여서는 먼저 기업내부에서의 환경관리체제를 확립시킬 필요가 있다. 구체적으로는 환경방침의 책정, 환경매뉴얼의 작성, 문서관리, 환경관리조직의 설치 및 내부환경감사의 실시, 경영진에 의한 체크 등이 있다. 각 기업은 환경보전에 관한 지침, 목표, 행동계획, 환경관리의 상황과 환경회계 등 환경부하의 저감을 위한 활동을 환경보고서에 의해 일반에게 공표한다. 우리나라는 2002년 “환경보고서 가이드라인”을 제정하여 공표하고 있으며, 이것이 각 기업의 환경보고서의 내용기준이 되고 있다. 이것은 기업의 환경친화적 경영에 대한 정보를 공표함으로써 시장에서의 평가를 높여 경쟁상의 우위를 확보하려는 점에서 특색이 있다.

이상으로 시장경제와 관련하여 크게는 두 가지 측면, 즉 권한과 의무를 제한하거나 부과하여 시장의 관리·감독을 강화는 유형과 자발적인 참여에 의한 유형에 관해서 고찰하였고, 그리고 후자에 있어서는 다양한 자발적 유형에 대해서 각각 세부적·구체적인 대응에 관하여 살펴보았다. 이에 의하면 시장경제의 환경변화라는 공통된 과제에 대응하기 위하여 규제와 자율이라는 방법을 현행법상에서 적용하고

있음을 파악할 수 있다. 이러한 조치는 규범과 규율 그리고 자율적 참여에 근거하고 있음을 도출할 수 있다. 그리고 이것은 거버넌스에 대한 주요 논의에서 도출한 명제와 같이 거버넌스를 형성하는 요소임을 알 수 있다.

그런데 여기서 다음과 같은 과제가 남아 있다. 즉 거버넌스를 형성하기 위한 요소는 현행법상 그리고 제도적으로 구축되어 있고, 실질적으로 활용되고 있으나 각각의 요소가 상호 조화되고 있지 않다는 것이다. 거버넌스를 통하여 사회 또는 구성원 간의 공통된 과제 - 이 절에 있어서는 시장경제의 환경변화 대응 또는 시장경제의 활성화를 의미할 수 있겠지만 - 를 해결하기 위해서는 각각의 요소가 상호 연계·조화된 형태를 이루어야 할 필요가 있으며, 이를 위한 방안이 모색되어야 한다.

3. 규제와 자율의 조화를 위한 거버넌스

규제를 통한 시장 관리감독의 강화와 자율규제와의 조화, 특히 오늘날의 국가사회운영체제와 시장경제의 활성화라는 측면에서 양자 간의 조화를 위한 방안을 모색하고, 이를 법제적으로 지원하기 위해서는 정부와 시장을 대립구도로 보는 것이 아니라 양자는 상호 보충적 원리에 있다는 조건이 성립되어야 한다. 이와 더불어 양자 간의 조화를 꾀하기 위해서는 상반되는 개념의 균형을 위한 규범구조를 형성하여야 한다. 이때 규범의 변화는 집행의 변화로 전이된다. 즉 집행은 더 이상 주어진 상황에 대해서 조건적이지 않고, 목표지향적으로 이루어진다. 또한 전통적인 행정작용의 방법 및 수단 이외에 관련 사회집단의 참여와 협력 그리고 의사결정구조를 제도화하여 집행결정의 권한을 분산시킬 수도 있다.²⁸⁾

28) 전광석, 전계, 90면.

이러한 경우 국가는 첫째, 공적과제를 직접 관리·운영하는 주체로서 작용하여야 하며, 또한 그 조직형태를 문제해결을 위한 방안으로써 결정하여야 한다. 둘째, 공적과제를 집행하기 위한 방안으로써 국가는 관련 사회집단을 조정하고 통제할 능력을 보유하고 있어야 한다. 즉 공적과제의 집행, 여기에 있어서는 시장의 자율과 규제와의 균형을 위하여 상호간의 법적이익이 충돌되지 않도록 통제기능을 활용할 수 있는데, 그 결과가 사회의 공적이익을 배제하거나 억제하지 않는 범위 내에서 조정하여야 그 결과가 실현될 수 있도록 보장하여야 한다. 셋째, 조정과 통제를 통한 균형을 지속적으로 가능하게 하고 유지하기 위해서는 그 결과가 시장경제의 활성화와 국가사회의 운영체제와 연계될 수 있도록 제도개선이 포함되어 있어야 한다.

이와 같은 제반사항을 고려한 시스템의 형성 및 연계를 위한 조치가 거버넌스이며 또한 관련 사회집단 간의 균형과 그 조화를 도모하기 위하여 거버넌스는 ,다분히 시장경제와 관련하여, 인위적 요소가 작용하고 있음을 파악할 수 있다. 다만, 오늘날의 거버넌스는 정부의 계층적 통치보다는 민간부문과의 자율적 협력관계 내지는 조화를 통한 효율성의 증대를 도모함에 있다는 것에 유의할 필요가 있다. 따라서 거버넌스는 협력적 관계를 강조하고 있다.

이러한 관점에서 본다면 거버넌스에 관하여 다음과 같은 사항을 도출해 낼 수 있다. 첫째로써 거버넌스가 사회 구성원 내지는 조직 상호간에 직면하고 있는 공통된 과제를 해결하기 위한 매개체로서 역할 하고 따라서 구성원 간의 조화와 협력을 주요시 하고 있다고 한다면, 이 역할을 강화하기 위한 원칙이 필요하다. 그리고 둘째로써 전자의 역할 강화와 관련하여 그것이 공공부문과 공공부문, 공공부문과 민간부문 그리고 민간부문과 민간부문 간의 관계 형성이 협력적으로 이루어질 수 있는 틀을 형성하여야 할 것이다. 이하에서는 이에 관하여 서술하기로 하겠다.

제 4 절 거버넌스 형성 원칙과 모형

1. 거버넌스 형성 원칙

오늘에 있어서, 그것도 실용적 차원에서 거버넌스에 대한 일반적인 견해는 협력적 관계(이것을 일반적으로 네트워크라 한다)를 통한 행정기능의 효율적인 운용에 중점을 두어 설명되고 있다. 따라서 정부는 전통적인 계층제에서 탈피하여 시장과 각종 민간부문으로 구성된 조직들과의 연계 속에서 행정운동을 도모하여야 함을 강조하고 있다. 이러한 측면에서 거버넌스는 공공부문과 공공부문, 공공부문과 사적부문, 사적부문과 사적부문 간의 대화와 협력 그리고 의사소통의 구조 속에서 공통의 문제를 해결하기 위한 수단이라 할 수 있다. 이 수단의 형성을 위해서는 다양한 주체들과의 협력적 관계를 어떻게 정형화할 수 있을 것인가를 먼저 강구하여야 한다.

그럼에도 불구하고 각종 주체 간의 상호 협력적 관계를 통한 행정기능의 효율화와 관련해서는 아직 네트워크식 국정관리 및 운영이 정형화 되어 있지 않다. 그리고 이것을 정형화하기 위해서는 필연적으로 일정한 원칙이 필요하다. 이 원칙으로써 필자는, 다양한 주체들 간의 조화와 상호 협력적 관계 구축이라는 측면에서, 책임성, 정보공유, 협동, 설명책임을 정형화의 필수적 요소라 생각한다.

(1) 책임성

다양한 주체가 공통된 문제해결을 위하여 상호 조화 및 협력적 관계를 형성하기 위해서는 현재 직면하고 있는 문제에 대하여 공통된 책임의식이 함양되어야 한다. 이것은 공통된 인식을 의미하기도 한다. 우리 사회의 공적과제의 관리 및 운영과 관련해서 책임의식은 국가라는 주체에게 더욱더 요구되어 왔다. 그러나 오늘에 있어서는 공적과

제의 입안과 수립, 집행뿐만 아니라 공적과제와 사적과제 혹은 양자간의 관계에 있어서도 주체들의 책임의식이 요구되고 있다. 이러한 요구 속에서 가령 책임의식(또는 공통된 인식)이 결여된다면 주체 상호간의 조화 및 협력은 물론 이를 통한 효율성의 증대, 예를 들면 상술한 시장경제의 환경변화에의 대응을 통한 시장경제의 활성화는 기대할 수 없을 것이다. 따라서 사회 구성원의 상호 조화 및 협력적 관계를 형성하기 위해서는 책임성의 원칙이 정형화 되어야 한다.

(2) 협 동

주체간의 조화와 협력적 관계를 형성하기 위해서는 상호 협동이 있어야 한다. 여기서 협동이라 함은 “당해 정책 내지는 목표를 실시하는 주체와 이와 관련이 있는 자(단체 혹은 조직)가 행정활동에 공동으로 대처하는 것”을 의미한다. 협동이 원활하게 이루어지기 위해서는 전제조건이 있다. 첫째는 당해 행정활동에 참여할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 여기서 행정활동에의 참여는 참가와 다르다는 것에 유의할 필요가 있다. 참가는 행정활동에 관계자의 의견을 입안에서 실시·평가까지 반영하기 위한 형태인 반면에, 참여는 당해 행정활동의 주체자로서 역할을 담당하고, 공통된 문제의식 속에서 공동으로 대처하기 위한 형태를 의미하기 때문이다. 따라서 주체간의 협력적 관계형성에 있어서는 참여가 참가보다 광의의 의미를 내포하고 있다. 그리고 두 번째 전제조건으로써 행정활동에 관련이 있는 자의 활동이 자주적·자발적인 것으로서 사회전체의 이익, 즉 불특정 다수자의 이익에 반해서는 안 된다는 조건이 성립되어야 한다.

(3) 정보공유

공통된 문제를 주체 간에 적정하게 그리고 조기에 대응하기 위해서는 정책실시 주체가 보유하고 있는 정보를 상대 관계자에게 제공하여

상호 공유할 수 있어야 한다. 물론 이와 같은 정보공유는 행정활동에 관련이 있는 자도 또한 같다. 정보공유의 중요성은 협의로서 행정활동 주체 간의 공통된 문제의식의 함양을 도모한다는 측면이 있으며, 광의로서 당해 정책에 대해 관심이 있는 불특정 다수자에게 당해 정책 내지는 과제의 향후 방향성을 제시하는 데 효과가 있다. 또한 정보를 공유함으로써 주체 간 상호 파트너라는 인식하고 있음을 의미한다. 따라서 정보공유는 행정활동 주체 간의 조화와 협력적 관계를 구축하는 데 주요한 원칙의 하나로 작용한다.

(4) 설명책임

오늘날 행정주체에게 당해 정책의 방향성을 설정함에 있어 설명책임이 요구되고 있다. 이러한 요구는 행정주체의 결정사항에 대한 관리와 감독이라는 측면이 있으며, 또한 정책에 관심이 있는 자 또는 관계자가 제출한 제안과 의견이 어떻게 당해 정책에 반영되었는지를 알려주고 이해를 돕기 위한 측면이 있다. 특히 설명책임은 공통된 문제해결을 위한 주체 간의 협력적 관계를 형성함에 있어 이해를 얻고 유지시키기 위해서는 그 검토경과, 검토결과를 공표하고 설명되어야 한다.

이상으로 거버넌스 형성을 위한 원칙을 제시해 보았다. 이러한 원칙의 설정은 거버넌스가 아직 정확한 개념 정립이 되어 있지 않다는 것에서 출발한다. 그렇기 때문에 일정한 물을 정하여 거버넌스를 형성할 수 있는, 아니 거버넌스를 통하여 현대 행정이 안고 있는 문제 나아가 공적과제의 효율적 해결을 위한 방안을 모색하기 위한 노력이라 하겠다.

그렇다면 거버넌스는 어떠한 모습 내지는 모형을 갖추어야 하는가라는 명제를 우리는 풀어야 한다. 그것도 현재 우리가 직면하고 있는 공통된 과제, 시장경제의 환경변화 대응, 지구의 기후변화에 따른 각종 재해 또는 이를 극복하기 위한 정책, 또는 지방의 역할이 강조되고 이

에 대한 지역주민, 각종 단체와의 파트너십을 통한 지역의 활성화 등 다양한 형태의 문제를 해결하기 위해서 거버넌스의 모형을 구상할 필요가 있다. 따라서 이하에서는 이에 관하여 고찰하기로 하겠다.

2. 거버넌스 모형

거버넌스의 모형을 구축하기 위해서는 전술한 원칙에 입각해야 함은 물론이거니와 행정활동 주체의 역할을 명확히 할 필요가 있다. 여기서 각각의 주체의 역할이 분명하지 않으면 주체간의 협력적 관계를 형성하기도 어려울 뿐만 아니라 가령 공통문제의 해결을 위해 제안된 의견이 상호 충돌하였을 경우, 논의의 반복에 의해 결국 문제해결이라는 목적은 달성될 수 없을 것이며, 논의의 조정이라는 또 다른 형태의 문제를 해결하기 위한 방안이 모색되어야 하므로 시간적으로 재정적으로 행정의 낭비를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 각각의 행정활동 주체의 역할의 명확화가 요구된다.

또한 행정활동에 참여하는 다양한 주체, 여기서는 민간단체(NPO, NGO), 주민 등 당해 직면 과제와 직접 또는 간접적으로 관련이 있는 자, 의 참여활동범위도 구체화할 필요가 있다. 다양한 주체는 자신 또는 단체(조직)의 이익을 우선적으로 반영하기 위하여 행정활동에 참여하려는 경우도 배제할 수 없기 때문이다. 그리고 국가안보, 외교 등 국가의 존속과 밀접한 관련이 있는 사무에는 주체 간의 협력이 한정적, 즉 정부부처 간의 협력적 관계가 다양한 주체와의 협력적 관계보다 요구되는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 다양한 주체의 행정활동에 대한 참여활동의 범위를 정해 두어야 할 것이다.

이와 같은 견지에서 본다면 행정활동에의 주체는 크게 국가, 지방자치단체, 그리고 다양한 주체로 구분할 수 있으며 이에 따라서 각각의 역할을 고찰할 수 있다.

먼저, 국가의 역할이다. 국가는 공통과제, 사회 전체의 이익과 관련된 과제라는 측면에서 공적과제로 볼 수 있는 데 이것을 입안하는 과정에서 과제해결을 위한 방향성을 제시하여야 하며, 그 방향성에 대하여 의견을 다양하게 모집하여야 한다. 그리고 제안된 의견을 행정활동에 참여하는 자와 논의를 통하여, 환언하면 조정과 균형을 통하여 실현 가능성을 도출할 수 있는 능력을 보유하고 있어야 한다. 또한 제안된 의견의 결과에 대해서 의견 제안자 또는 관심 있는 자에게 당해 의견의 검토과정, 검토결과를 제공하여야 한다. 이러한 측면에서 국가는 “방향성 제시→조정 및 균형→정보제공”의 역할을 담당한다. 이와 같은 역할은 지방자치단체와 당해 행정활동에 참여하는 다양한 주체 간에도 성립한다. 이러한 역할 중 주체와 주체, 예를 들면 국가와 지방자치단체 또는 광역적 차원의 지방자치단체와 기초지방자치단체, 간의 이익에 대한 조정과 균형을 담보하는 것이 국가와 지방자치단체에게 주요한 사항이라 할 수 있다.

다음으로 다양한 주체의 역할이다. 다양한 주체는 당해 행정활동에의 참여에 의해 행정활동의 입안 및 실시기관이 제시한 과제해결 방향성을 관리하고 감독하는 역할과 공통과제와 관련이 있는 자의 대변인 내지는 대변자로서 의견제안의 역할도 동시에 수행하고 있다. 따라서 다양한 주체에게는 과제의 방향성과 의견 제안에 있어 중립성이 요구된다. 이러한 역할에 의하면 다양한 주체의 참여활동범위가 어느 정도 가시화된다. 즉 다양한 주체는 당해 행정활동이 불특정 다수의 이익, 환언하면 공익과 관련된 활동으로서 이를 해할 우려가 없는 활동에 그 참여활동범위가 정해져야 한다. 또한 참여활동범위의 명확화는 그 속에 포함되어 있는 각각의 주체 간의 협력적 관계를 형성하는데 있어 공통의 문제의식 내지는 참여의식을 유도할 수 있다는 측면에서 그 의의가 있다.

이상과 같은 관점을 토대로 하여 거버넌스의 모형을 구체화하면 아래 그림2와 그림3과 같이 정리할 수 있다.

그림2 거버넌스 모형

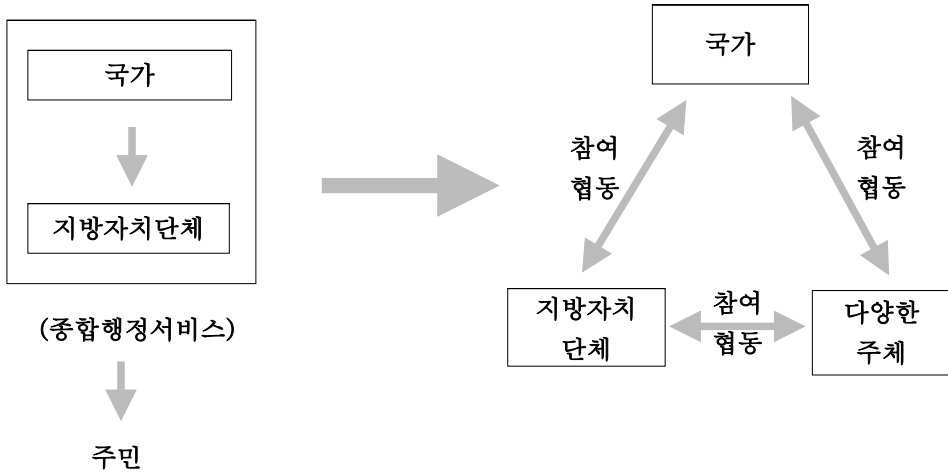
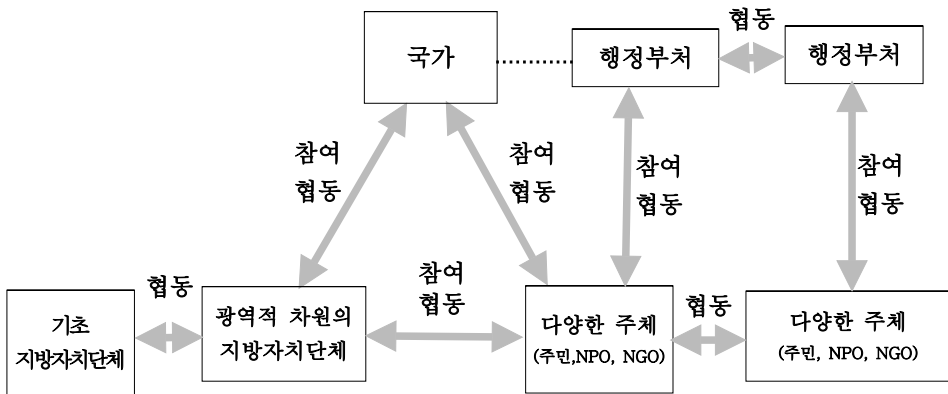


그림3 거버넌스 모형



여기서 그림2는 행정활동에 있어 주체 간의 관계 및 변화를 의미하며, 그림3은 행정활동 주체 간 그리고 각각의 주체에 있어 상호 작용하는 협력적 관계를 나타낸다.

이상과 같이 거버넌스에 관해서 다양한 측면에서 살펴보았다. 그렇다면 주요 외국에서는 거버넌스를 어떻게 파악하고 있는 지 이에 대해서 간략하나마 살펴보기로 하겠다.

제 5 절 주요외국의 거버넌스 운영현황 및 시사점

1. 유럽연합(EU)

(1) EU의 정책결정

1) EU위원회(European Commission)

EU위원회는 유럽연합의 정책집행기관으로써 법안제출, 결정사항 실시, 기본조약 지원 및 통상적인 유럽연합의 운영을 담당하고 있다. 이 중에서 주요한 권한 및 기능은 다음과 같다.

① 권한 및 기능

가) 법안 제출

유럽위원회에 의한 법안 제출권은 통상 경제 분야의 규제에 집중하고 있으며, 이것은 예방 원칙에 근거하는 것이다. 즉 환경이나 인간의 건강에 대하는 위험 가능성이 높은 경우에 미리 규제를 마련해 두는 것이 원칙이 되고 있다. 예를 들면 예시하면 기후 변동에의 대처나 유전자 조작 작물의 규제 등이 있다.²⁹⁾

29) <http://www.economist.com> “Europa, the worlds” 2009.

나) 법률 집행

법안이 유럽연합 이사회와 유럽 의회에서 채택되면, 그 집행은 유럽 위원회가 담당하며, 가맹국 정부나 유럽연합의 기관을 통해서 정책을 집행한다. 정책의 실시에 있어 필요한 조치를 도입함에 있어 유럽위원회는 이른바 코미트로지·프로세스로 불리는 가맹국의 대표로부터 되는 위원회의 보좌를 받는다. 또한 유럽위원회는 유럽연합의 예산의 집행을 담당하며 유럽 회계감사원의 감시를 받으면서 유럽연합의 자금을 지출하는 기능도 가지고 있다.³⁰⁾

2) EU이사회(European Council)

① 권한 및 기능³¹⁾

가) 법령제정

EU이사회(이하 “이사회”라 한다)는 EC의 정책을 결정하며 또한 법령을 제정하는 기관이다. 이러한 의사결정기관은 각국 정부의 대표로 구성되기 때문에 EU의 정책과 법령은 가맹국 정부에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 그리고 이사회는 EU의회와 공동으로 법령을 제정하기도 한다. 제정된 법령을 적용하기 위해 필요한 규제를 제정하는 권한은 원칙적으로 상술한 위원회에 부여되어 있다. 즉 이것은 이사회가 제정한 법령의 집행규칙은 위원회에 의해 정해진다는 것을 의미한다. 그러나 위원회가 법안을 제출하지 않을 경우 입법절차는 개시되지 않으나, 이사회는 위원회에 법안작성을 요구할 권한을 가지고 있다 (EU조약 제208조).

30) http://www.europa.eu/scadplus/glossary/comitology_en.htm

31) <http://www.coe.int>

나) 재 정

위원회에 의해 EU의 가예산안이 작성되면, 이사회는 EU의회와 더불어 예산을 결정한다(제272조제3항).

다) EU의 대외관계 구축

EU는 제3국 또는 국제기관과 조약, 연합협정을 체결할 수 있는데 그 체결권은 이사회에 있다. 또한 이사회는 교섭권을 EU위원회에 부여할 수 있다. 그 밖에 이사회는 EU의 공통외교·안전보장정책의 일환으로써 채택된 결의에 근거하여 제3국에 대한 경제제재를 할 수 있다(제301조).

라) EU조약 개정

가맹국정부 또는 위원회는 EU조약의 개정을 이사회에 제안할 수 있다. 이사회는 EU의회(경우에 따라서는 위원회)의 의견을 듣고, 조약 개정을 위한 정부 간 회의개최의 여부를 결정한다(EU조약 제48조). 다만, 조약의 개정여부를 결정하는 것은 이사회가 아니라 가맹국이다. 따라서 조약개정에는 전 가맹국의 찬성이 필요하다.

마) EU의 제2 및 제3분야에 대한 권한

공통외교·안전보장정책분야(제2분야)와 관련하여 이사회는 EU연합 이사회에 의해 결정된 방침에 따라 공동행동과 공통입장을 결정한다. 그리고 형사에 관한 경찰·사법협력 분야(제3분야)에 있어서 이사회는 공통입장과 가맹국의 법령·행정규칙을 조정하기 위한 조치를 제정할 수 있다. 또한 가맹국에서 체결된 국제조약을 기안하기도 한다.

3) EU연합이사회·EU의회

유럽연합이사회와 유럽의회는 유럽연합의 입법기관에 해당하는 기구로서 초국가적인 유럽 공동체의 골조에 관한 분야가 많은 사안에

대해서 법안을 성립, 수정, 거부하는 권한을 가지고 있다.

이와 같이 EU의 정책결정에는 정부 간 요소와 초국적인 요소를 가지고 있음을 파악할 수 있다. 이러한 요소는 EU거버넌스를 논의하는데 있어 중요한 시사점을 준다.

(2) EU거버넌스

EU에 있어 거버넌스가 주요시되는 이유는 EU의 민주화와 관련이 있다. 즉 EU의 민주화 확충을 위하여 종래의 논의는 「초국가모델」과 「국가간 모델」이 중심이 되어 왔다. 「초국가모델」은 주로 EU의회를 통한 직접 「대표」에 중점을 둔 반면 「인지」에 약점을 가지고 있다. 반면에 「국가간 모델」은 각국의 민주주의 프로세스에 대한 「인지」를 중시하나 「대표」는 간접적인 형태를 취하고 있다는 것이다. 즉 후자는 기존에 존재한 합법적인 민주국가를 통해 민주적인 합법성을 충족하려는 것인 반면에, 전자는 공동체를 하나의 고도한 민주주의 국가로 보고 EU의 민주적 합법성을 충족하려는 것이다.³²⁾

그러나 EU의정서가 비준된 역내시장이 성립되고 경제적인 국경이 없어진 EU권내에 있어서 전통적인 민주주의론에 대한 회의가 발생하였으며, 또한 다양한 단체, 조직이 유럽레벨에서 상호 연계가 증대됨에 따라 지방, 국가, 유럽레벨, 즉 멀티레벨(Multi-Level)의 단체·조직이 EU 위원회와 EU의회를 통해 국가의 범주를 넘어 직접 또는 간접적으로 EU의 의사결정에 관여하게 되었다. 이러한 EU의 멀티레벨화 현상을 거버넌스차원에서 접근한 이론이 다층적 거버넌스(Multi-Level Governance)이다.

이 이론에 대한 상세한 설명은 본고에서 논하지 아니하나, EU의 거버넌스에 관한 접근으로 주요한 시사점을 준다. 즉 EU가 직면하고 있

32) 稻元守, “欧州連合における『民主主義の赤字』と『マルチレベルガバナンス』”, 東京水産大学論集 37, 2002, 37면.

는 현재 상황 - 그것도 거버넌스와 관련해서 - 은 유럽전체의 네트워크 안에서 발전해온 단체, 조직 - 예를 들면 환경단체, 소비자단체와 같은 - 을 EU의 정책책정 혹은 의사결정에 어떻게 포함시킬 것인가라는 의제가 있다. 그것도 거버넌스차원에서의 참여 민주주의를 확립할 것인가이다. 왜냐하면 EU위원회에서도 거버넌스에 관하여 다의적 개념으로 파악하고 있기 때문이다.

(3) Good Governance의 원칙

EU위원회는 굿 거버넌스를 형성하기 위하여 2001년 백서에 5가지 원칙, 즉 개방성, 참가, 설명책임, 효과와 일관성을 제시하고 있다.³³⁾

1) 개방성

개방성의 원칙은 EU가 추구하는 활동을 가맹국이 상호 정보교환을 통하여 공통된 인식을 가지는 체제를 요구한다. 또한 일반 시민들이 이해할 수 있는 언어, 용어를 사용하여 정보에 액세스할 수 있도록 할 것을 요구하고 있다. 이것은 EU의 제도에 대한 신뢰를 개선하기 위해 중요한 역할을 한다.

2) 참 가

EU의 정책의 관련성 및 유효성은 정책 전체에 있어 넓은 참가를 보증하는 것에 있다. 정책책정에서 실행에 이르기까지 참가가 있어야 한다. 즉 참가는 EU정책의 책정과 그리고 정책을 전달하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 또한 이것은 EU의 정책을 개발하고 이행하는 경우에 있어 중앙정부에 포괄적인 어프로치를 제공한다.

33) EUROPEAN GOVERNANCE A WHITE PAPER 2001.

3) 설명책임

입법 및 집행과정은 명확할 필요가 있다. EU의 기관 각각은 유럽에서 행해지는 사항에 대해서 설명할 책임이 있다. 즉 가맹국, 그 밖의 레벨 모두가 EU의 정책을 개발하고 이행하는 것에 관여하기 때문에 보다 명료하고 책임 있는 설명이 요구된다.

4) 효 과

정책은 명료한 목적에 근거하여 필요한 사항을 전달하며, 장래의 평가와 과거의 경험에 이용 가능한 것에서 것이야 한다. 따라서 유효성은 비례한 방법으로 EU의 정책을 이행하고 보다 적절한 레벨에서 결정될 것을 필요로 한다.

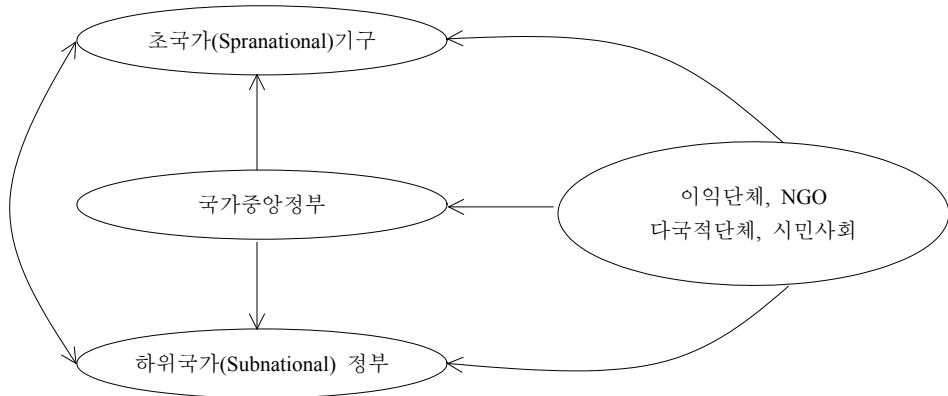
5) 일관성

정책과 행위는 일관성이 있어야 하며 원활하여야 한다. 기후변화와 인구증가에 따라 업무 범위가 확대되었으며, 또한 지역적인 사항이 EU 정책에 관계되어 있다. 이에 따라 EU의 일관성있는 정책이 요구되고 있다. 또한 EU의 각각의 분야에서 일괄된 어프러치를 보증하는 정치적 리더십과 책임의 일괄성이 요구된다.

(4) EU가 지향하는 거버넌스체제

EU가 형성하려고 하는 거버넌스체제는 다층적 레벨을 포함한 초국가기구의 구축에 있다. 즉 국가와 국가, 국가와 지역·지방이라는 2층적 단계에서 초국가 행위자간의 상호작용을 통한 권한 강화에 있다. 다음으로 이러한 체계에 있어 종래 유럽에서 형성되어 왔던 다양한 단체 또는 조직을 그 의사결정에 있어 포함시키는 구조를 구축하는 것이다.

그림4 EU의 거버넌스 모델



주) 김일, “EU의 다층적 거버넌스에 대한 민주적 정통성”, *The Journal of Social Paradigm Studies*, p.99

2. 영 국

(1) 정책결정 과정³⁴⁾

정부정책은 당에서 논의하여 결정된 매니페스트(manifest)에 근거하여 시행되고 있다. 상세한 내용은 부처에 의해 작성되나, 그 의사결정은 부처 내의 소수 관계자 협의에 의해 결정하는 간단한 절차로 되어 있다. 또한 제시된 정책안의 판단은 책임영역으로서 분담된 장관이 결정하는 형태로 되어 있다.

그리고 부처 간의 조정·협조에 있어서는 먼저 내각에 설치되어 있는 내각위원회(Cabinet Committee)에서 토의 한 후, 각의에서 최종 결정된다. 또한 의회와 당 내에 대한 설명·조정에는 대신의 역할로 되어 있다.

한편 영국의 의회는 “귀족원”과 “서민원”의 이층제로 되어있으며 “본회의”와 “위원회”가 설치되어 있다. 위원회에는 정부의 정책집행, 각

34) 妹尾雅夫, “国家のガバナンス”, *Best value vol.06 2004.7* 참조.

부처의 업무감시를 하는 “특별위원회”가 있으며, 법안심의를 주로 하는 서민원에만 설치되는 “상임위원회” 등이 있다.

의회의 법안심의를 삼독회제가 채용되고 있어 법안심의에 장시간을 소요하고 있으며, 의회에서의 답변은 원칙적으로 장관이 하나, 위원회에 있어서는 경우에 따라 정부 관료가 출석하여 답변할 의무가 있다.

(2) 파트너십을 통한 사업 운영

파트너십에 대해 개념은 단순한 협동의 개념으로 이해할 수 없는 개념으로서 의무의 공유, 공동의사결정, 자원의 공유 등 다양한 의미가 존재한다. 다만, 일반적으로 파트너십에 대해서는 「공통의 목적을 달성하기 위해서 협동하는 파트너 사이의 합의」를 의미한다고 개념 정의 하고 있다. 따라서 파트너십은 기간과 범위에 따라 다양한 형태가 가능하며 단일 목적의 일시적 파트너십에서 장기적인 목적의 달성을 위한 파트너십까지 여러 형태가 존재한다.

이와 같이 파트너십을 형성하는 최대의 메리트는 각 주체가 무원칙에 개별 사업을 실시하는 종래의 방식과는 달리 동종 사업의 중복을 피해 인재·재원 등의 효율적 배분이 가능해지는 점이다.

영국의 경우, 특히 지역 재생 정책과 관련한 파트너십의 형태로서는 정부, 지방자치단체 등의 공적기관, 주민 협의회, 자원봉사 단체, 민간기업 등이 균등한 관계에서 지역 재생 사업을 추진하는 운영 수법을 취하고 있다.

그런데 영국의 이러한 관계 형성은 처음부터 이루어진 것은 아니다. 즉 1979년의 총선거에 승리한 대처 보수당 정권은 적극적인 경제 개발을 추진하는 관점에서 파트너십의 적극적인 활용을 제창하였다. 그러나 정부와 민간기업과의 경제 관계를 중심으로 한 파트너십에 중점이 있었기 때문에 지방자치단체의 관여나 지역 주민의 참가가 불충분하다는 문제가 있었다. 또한 사회자본의 정비·갱신이라는 물리적 개

발 사업을 중시한 나머지, 지역 주민에 대한 교육이나 직업 훈련의 제공 등 장기적으로 지역 전체의 활성화를 도모한다는 시점이 부족하였다.

이러한 과거의 교훈을 발판으로 현재의 영국에서는 대부분의 지역 재생 사업이 파트너십을 통해서 운영되고 있으며, 보조 제도를 제공하는 정부에서도 보조금의 교부 요건으로서 파트너십의 형성을 의무화 하는 등 적극적 활용을 촉진하는 조치를 강구하고 있다.³⁵⁾ 이에 대한 제반 조치를 정리한 것이 아래 표이다.

표1 영국의 지역재생보조제도(개요)

구 분	실시주체	소관관청 등	보조목적	대상지역	파트너십 형성
유럽지역 개발기금	유럽연합	정부지역 사무소	구조적으로 문제가 있는 지역 전환	공업지역 농촌지역 도시지역 어업의존지역	지자체, 민간부 문, NPO와의 파 트너십 형성 의 무화
단일진흥 예산	지역개발 공사	무역·산업성	쇠퇴지역 개선	제한 없음	
NDCs자금 (Newdeal for Communities)	부수상부 (근린지역 재생부)	부수상부	쇠퇴지역 개선	쇠퇴한 지역의 실업, 범죄, 보건, 교육문제 집중 지원	
근린지역 재생기금	부수상부 (근린지역 재생부)	부수상부	쇠퇴지역 개선	쇠퇴한 지방자치단체를 집중 지원 보건위생, 교육, 일자리 창출, 마을 생활 환경개선, 주택 등에 지원	

주) 천현숙, “파트너십 형성을 통한 도시재생방안”, 국토연구 제57권, 25면
<http://www.clair.or.jp> 자료를 참조하여 작성

35) <http://www.clair.or.jp>

(3) 지역 전략 파트너십(Local Strategic Partnership; LSP)

1) 개 요

지역 전략 파트너십(Local Strategic Partnership)은 지방자치체나 그 밖의 공적기관이 행정 서비스 제공에 있어 민간 기업이나 자원봉사, 커뮤니티 단체와 파트너십을 구축하는 것을 의미한다. 이에 관해서 2001년 3월에 공표된 정부 가이드스에서 지역전략 파트너십은 이하의 4개의 역할을 완수하는 것으로 되어 있다.³⁶⁾

- ① 지역전략(Community Strategy)의 책정과 실시
- ② 기존 계획과 파트너십과의 조정
- ③ 지방자치단체와의 협정에 의한 공공서비스 협정(Local Public Service Agreement)의 목표달성
- ④ 지역근린재생전략의 책정과 실시

지역 전략은 「2000년 지방자치법」에서 모든 지방 자치체에 작성이 의무화되었으며, 지역에서의 경제적, 사회적, 환경적인 측면에 있어서의 생활의 질 향상을 목표로 함과 더불어, 지속 가능한 발전의 실현에 기여하는 것으로 되어 있다.³⁷⁾ 전술한 정부의 가이드스에서는 지역 전략의 책정에 있어서 관계있는 모든 공적기관이나 지역 주민, 커뮤니티가 참가하는 것을 요구하고 있다.

2) 역 할

지역 전략 파트너십의 구성 단체는 긴밀한 제휴·협력을 도모하여 정책 목표를 달성하고, 지역서의 여러 가지 과제를 효과적으로 해결하는 것이 기대되고 있다.

36) DETR, “Local Strategic partnership, Government Guidance”, p.4.

37) Local Government Act 2000, Section 4.

따라서 지역 전략 파트너십은 지역서의 커뮤니티의 연대를 주요시 하며, 행정기관과 현지 주민, 자원봉사 단체, 기업과의 연계 강화를 위한 역할이 요구된다. 또한 지방 공공 서비스 협정 혹은 지역 협정 (Local Area Agreement)의 실시에도 지역 전략 파트너십은 행정기관, 민간단체 및 그 밖의 주체와의 파트너십을 형성함에 있어 그 활용이 불가결한 것으로 여겨지고 있다.

3) 구 성

지역 전략 파트너십의 구성은 각 지역에 따라 다르지만, 지방자치체 나 국가, 국민건강보험 서비스(National Health Service; NHS), 경찰 등 공적단체를 비롯하여 상공 단체나 자원봉사 단체 등 지역의 다양한 단체가 참가하고 있다.

그리고 파트너십을 구성하는 멤버의 평균 인원수는 주요 멤버가 20 명 정도이며, 그 밖의 멤버를 포함했을 경우는 60~70명 정도로 그 반 수 이상을 지방자치체의 직원이나 의원, 그 밖의 공적 단체 대표자가 차지하고 있다.

표2 지역전략 파트너십 구성단체

(각 단체가 LSP 구성멤버로 포함될 비율<단위:%>)

구 성 단 체	주요멤버	준 구성단체를 포함한 전체멤버
지방자치단체		
지방의원	92	99
지자체직원	84	94
공적단체		
의료·건강보전기관	99	100
경찰	95	99
직업안정소	33	73

구 성 단 체	주요멤버	준 구성단체를 포함한 전체멤버
정부사무소	46	71
지역개발공사	27	48
학습기능평의회	57	80
소방	26	63
민간단체		
상공회의소	52	78
그 밖의 경제단체	43	62
기업	37	63
자원봉사·커뮤니티 단체		
자원봉사단체	79	90
지역커뮤니티단체	36	55
주택조합	39	66
종교단체	46	71
그 밖	29	41

주) ODPM, “National Evaluation of Local Strategio Partnerships: Formative Evaluation and Action Research programme 2002-2005”, p.36

(4) 지역협정(Local Area Agreement; LAA)

1) 개 요

영국정부는 2004년 7월, 지방자치체와 중앙정부 쌍방이 합의한 지역의 정책목표나 지표달성을 목표로 「지역협정(Local Area Agreement; LAA)」의 도입을 발표했다. 지역협정은 중앙정부와 지방자치단체와의 긴밀한 연계를 도모하여 지방자치체가 리더십을 발휘하여 지역에서의 파트너십을 활용함과 동시에, 보다 유연한 행정운영을 가능하게 하는 것으로서 효율적인 행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

협정 기간은 3년간으로 각 지자체는 협정의 내용에 관하여 각 지역의 정부사무소(Government Office)와 교섭하며, 지역에서 구축된 파트

너십을 활용하여 효율적이고 질 높은 행정서비스의 제공을 도모하는데 그 목적이 있다.

2005년 3월부터 『파일럿 지자체』로써 20개의 지역이 선정되었으며 2006년 3월에는 제2차 지역 협정으로서 새롭게 66개의 지역에서 협정이 체결되었다. 파일럿 사업에 있어서 각 지역은 『아동·청소년(Children and Young People)』, 『안전하고 강력한 커뮤니티(Safer and Stronger Communities)』, 『건강한 사회와 고령자(Healthier Communities and Older People)』의 3개의 분야(Block)에 있어 중앙정부와 합의한 정책을 실행한다고 했으나, 제2차 지역협정에서는 『경제 개발(economic development and enterprise)』 분야가 추가되어 현재는 4분야로 되어 있다.

2) 제 도

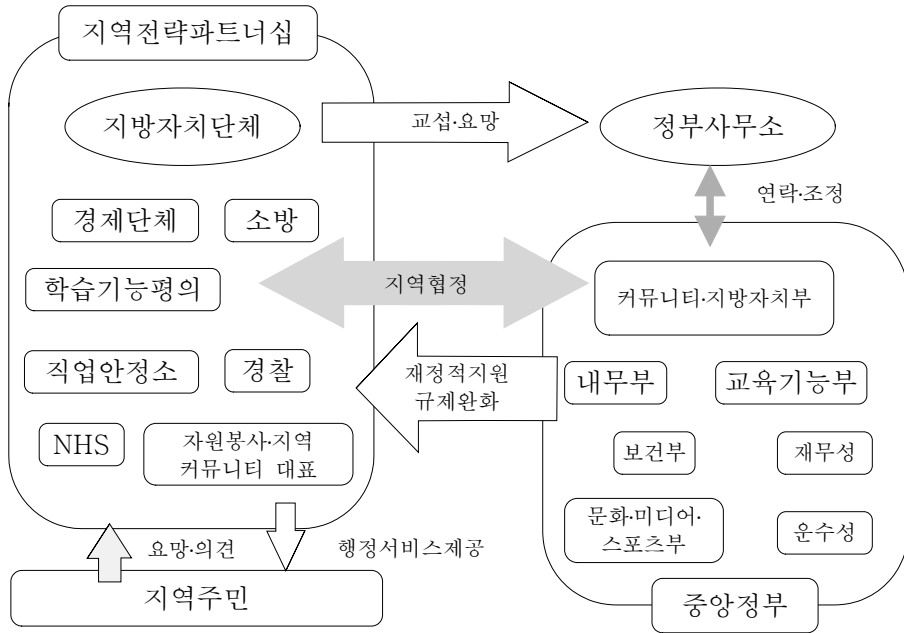
① 지역협정 대상범위

지방자치단체는 지역전략 파트너십을 활용하여 지역의 우선 과제를 검토하고, 협정에 포함할 내용에 대해 각 지역의 정부사무소와 교섭을 실시한다.

지역협정은 지역적, 전국적 과제에 대처하여 생활의 질 향상을 목표로 하고 있어 협정에는 성과(outcome), 지표(indicators), 정책 목표가 포함되어 있다. 이것에는 전술한 『아동·청소년』, 『안전하고 강력한 커뮤니티』, 『건강한 사회와 고령자』, 『경제개발』의 4개의 분야로 구분되어 있으나, 이 분야에 한정되는 것이 아니라, 복수 분야에 걸치는 과제에 대해서도 지역협정의 범위에서 대처하는 것이 합당하다고 판단될 경우에는 협정에 포함시킬 수 있다.

다만, 지역의 우선 과제에 대처한다는 취지에 따라 그 내용은 지역 전략이나 근린 지역재생 전략 등 기존의 정책을 반영한 것이어야 한다는 제한이 따른다는 것에 유의할 필요가 있다.

그림5 지역협정 개념도



② 파트너십 활용

지역협정의 실시에 있어서는 지방자치체가 리더십을 발휘함과 동시에, 지역전략 파트너십이나 지역의 다양한 파트너와 협력관계를 형성하여 추진하여야 한다. 따라서 각 지역의 정부 사무소는 지역협정의 교섭에 있어 모든 관계 기관이 참가하고 있는 지를 주시하여야 한다.

특히, 카운티와 디스트릭트로 형성되는 2층제의 지역에 있어서는 지역협정의 실시에 있어 쌍방의 협력 관계가 보다 중요하므로 카운티가 지역의 주도권을 잡고 디스트릭트와 긴밀한 연계를 추진할 것을 요구하고 있다.

또한 지역협정의 실시에 따라 재원이 일원화되는 경우, 예를 들면 근린 지역 재생 자금 등 특정의 지역에 교부되는 보조금에 대해서도 해당 지역에 있어서만 이용되는 것으로 되어 있다.

(5) 지역협정의 과제와 새로운 전개

1) 과 제

① 효율성

지역 협정이 도입되고 나서 2007년 3월 현재 87개의 지자체에서 실시되고 있으나, 행정 운영의 유연성이나 재정적 인센티브 등에서 제도적인 과제가 지적되고 있다.

지역협정은 카운티와 디스트릭트가 존재하는 2층제의 지역에서는 카운티 단위로 체결되어 카운티와 디스트릭트가 다양한 공적기관이나 기업, 현지 커뮤니티와 협력하여 지역의 과제에 적절히 대응하는 것이 요구되고 있으나, 상층 지자체(upper tier local authorities)인 카운티의 사무적인 부담이 크게 발생하고 있다.

2006년 3월에 공표된 정부의 가이드스에 의하면 카운티, 디스트릭트, 런던구 등의 상층 지자체는 지역협정에 있어서 「책임 단체(Accountable Body)」로서 일원화 된 보조금의 교부나 배분, 실적 관리 면에서 책임을 지는 것으로 되고 있다. 이로 인하여 카운티의 사무적 부담이 커지고 있다고 한다.³⁸⁾

또한 카운티뿐만 아니라 사무적 부담의 증대를 호소하는 지자체도 있으며, 실적 관리나 보고 부담이 그다지 경감되지 않고, 인적, 재정적 부담도 늘어나고 있어 제도도입전과 비교해도 효율성의 면에서 메리트가 느껴지지 않는다는 지적도 있다.

② 법적지위와 목적의 명확화

지방협정이 도입된 초기에는 「파트너십」을 중시한다고 하는 관점에서 사업의 실시나 실적의 관리에 있어 각 지역의 「지역 전략 파트너

38) DCLG, “Guidance for Round 3 and Refresh of Round 1 and 2”, p.29.

십』이 중심적인 역할을 할 것으로 기대되었다. 그러나 그 실행성을 담보하는 구조가 결여되어 있는 점이 과제로 지적되었다.

특히 지방자치단체는 초기 의료트러스트나 경찰 등 다양한 공적기관과의 협력 관계가 기대되었으나, 그 법적인 위치설정이 애매하여 충분한 체제를 구축할 수 없는 상황에 있었다.

이에 따라서 지역협정을 실시하는데 있어서 지방자치단체나 각 파트너의 역할과 권한을 법적으로 명확하게 하는 것이 요구되고, 2006년 10월에 발표된 지방자치백서에서는 지역협정에 대해서 법적 범위를 정하 것을 명확하게 함과 것과 동시에, 지자체의 리더십을 강화하기 위해 지방의회에 대해서 다른 공적기관에 대한 감시 체제를 강화하는 것 등이 포함되었다.

2) 새로운 전개

① 지방자치백서

2006년 10월, 발표된 지방자치백서에서는 지방자치단체가 지역에서의 리더십을 발휘하고 파트너십을 중시 한 정책을 추진하기 위해서도 지역협정이 중요한 역할을 할 것을 재인식되었다. 그리고 지자체의 정책평가에 이용되는 실적지표를 경감하여 실적 측정이나 보고에 필요로 하는 지자체의 부담을 경감하는 것 등이 포함되었다.

② 지방자치·보건서비스에의 주민관여법안

2006년 11월에 개최한 통상 국회에서 「지방자치·보건 서비스에의 주민 관여 법안(Local Government and Public Involvement in Health Bill)」이 제출되었다. 이 법안은 백서에 포함된 제안의 입법화를 목표로 한 것으로써 지역협정에 법적 지위를 부여함과 동시에, 지방자치단체에게 파트너의 업무를 검사(scrutinize)하는 권한을 확대하는 등 지역협정의 실행성을 담보하기 위한 시책이 포함되어 있다.

3. 일 본

(1) 정책결정과정

1) 성청안 작성과정

성청안의 작성·취합은 관방 또는 정책입안담당부서가 주도하는 경우와, 성청안의 국·과가 주도하는 경우가 있다. 여기서 주의할 것은 양자가 구분되어 있더라도 성청안 작성과정은 “담당부서에 의한 원안 작성” → “국내심의” → “성내심의” → “성청간 협의” 단계를 거치는 형태로 되어 있다는 것이다.

또한 이 협의는 담당자 → 계장 → 과장보좌 → 총괄과장보좌 → 과장 → 국장 등 담당부국내의 라인에 의한 것과, 정책안에 밀접한 관계가 있는 관계 과·국, 관계 성청에 의한 것이 있으며, 이 두 가지가 병행적이고 상호 밀접한 관계로 진행되고 있다. 특히 최근의 정책은 하나의 성청에서 완결되지 않고, 경우에 따라서는 전 성청이 관계가 있는 경우가 증가하고 있다.

성청간 협의는 성청안이 모아진 단계에서 관계 성청에 원안 배분과 수정 등의 의견을 요구하는 『아이기(合意)』라는 방법에 의해 이루어진다. 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 과장보좌·과장·국장 등이 직접대화에 의해 협의를 하나, 이 단계에서도 조정이 되지 아니한 경우는 차관, 대신에 의해 조정이 성립된다.

한편 성청안은 내각법제국에 의한 법안심사를 받을 필요가 있으며, 내각법제국에서는 법률적·입법기술적인 관점에서 심사한다. 이 심사는 예비심사와 법안심사의 2단계가 있으며, 예비심사는 성청안이 모아진 단계에서 시행한다.

2) 내각의 결정과정

법률안이 국회에 제출되기 위해서는 「사무차관 등 회의」와 「각의」를 걸쳐야 한다. 사무차관 등 회의는 각의 전에 개최되며, 만장일치인 경우에만 각의에 제출되는 절차로 되어 있다. 그리고 각의에 부여된 모든 법률안은 내각법제국의 법안심사가 행해진다. 이 심사는 각 성청과의 협의·여당협회가 종료된 단계에서 담당 성청의 대신이 각의청의를 하며, 이에 따라 내각관방이 내각법제국에 청의안을 송부하는 것으로 되어 있다. 내각법제국에서는 「예비심사」의 결과를 가지고 최종적인 심사를 하며, 각의청의된 법률안은 내각법제국장이 그 개요를 설명하고 이에 대한 이의가 없으면 내각결정이 이루어져 총리가 그 법률안을 국회에 제출한다.

3) 국회의 과정

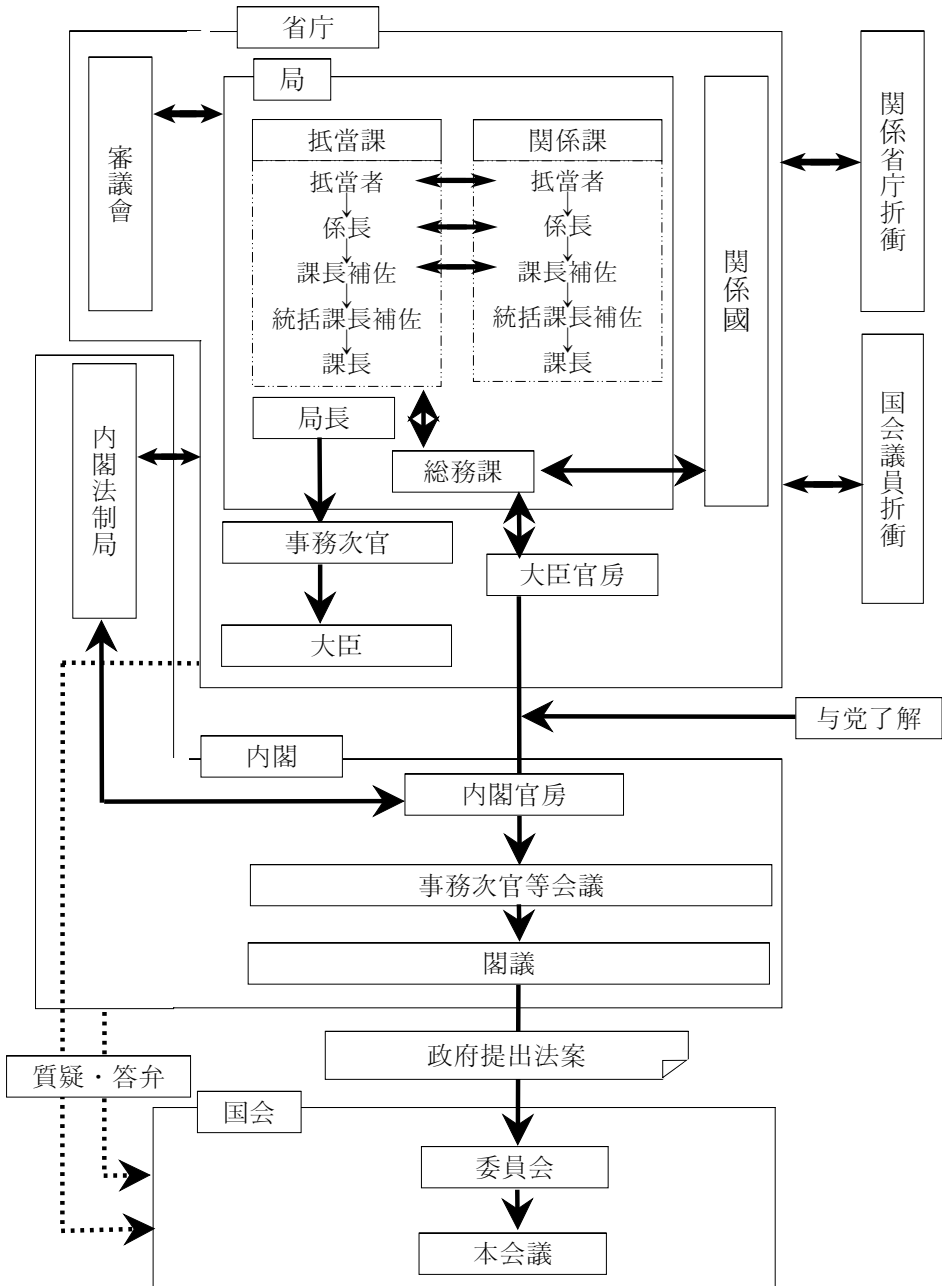
내각제출의 법률안이 중의원 또는 참의원에 제출되면 원칙적으로 그 법안제출을 받은 의원의 의장은 이것을 적당한 위원회에 付託한다. 이 위원회의 심사를 거치지 않으면 본회의 심의대상이 되지 않는다. 이러한 위원회의 권한으로써는 그 의안을 수정할 권한과 폐안권을 가지고 있다. 위원회에서는 먼저 국무대신의 법률안 제출이유를 설명하고, 심사는 법률안에 대한 질의응답 방식으로 진행된다.

본회의와 의원회에서 답변자와 설명자는 기본적으로는 내각의 총리와 국무대신이 되나, 그 밖에도 내각관방부장관, 부대신, 대신정무관 등이 본회의와 위원회에 출석할 수 있다. 또한 위원회가 필요하다고 인정한 경우에는 국무대신 등의 답변을 보좌하는 「정부참고인」제도가 적용되어 국장급까지의 각 성청직원이 출석하여 답변할 수 있다.

위원회의 심사가 종료되면 그 의안은 본회의의 심의에 이송되며, 본회의에서는 그 위안을 심사한 위원회의 위원장으로부터 그 내용, 위원회심사 경과 및 결과보고가 행해진다. 그리고 미리 각 당을 대표하는 위원의

질의를 있는 경우를 제외하고는 채결에 의해 그 가불이 결정된다.

그림6 일본의 정책결정과정



(2) 일본의 거버넌스

일본에 있어 거버넌스는 지방분권의 증진과 환경에 대한 관심 증대와 밀접한 관련이 있다. 따라서 이하에서는 먼저 환경 분야에서의 거버넌스가 어떻게 형성되고 있는지 살펴보고, 다음으로 지방분권과 관련하여 거버넌스를 어떻게 체계화하고 있는지 살펴보기로 하겠다.

1) 환경거버넌스

① 환경정책기구

가) 중앙정부

일본의 환경정책의 입안 및 조정에 있어서는 환경성이 담당하고 있다. 환경성의 주요업무는 정부전체의 환경정책입안·추진, 환경기본계획 및 공해방지계획수립, 폐기물대책, 유해폐기물의 수출입규제, 대기·수질오염 등 공해방지규제 등을 총괄하고 있다.

특히, 환경성은 상술한 단독의 업무 외에 중앙정부 내 다른 부성과 공동으로 담당하는 업무를 수행하고 있다. 예를 들면 화학물질 심사·제조 규제, 리사이클링, 공해방지시설정비, 지구온난화대책, 해양오염, 해양보전 등이 있는 데, 이 중에서 지구온난화대책 및 저탄소 녹색성장과 관련하여 부처별로 업무분장을 하고 있다. 이에 관한 분장내용을 살펴보면 아래 표와 같다.

표3 지구온난화 대책 및 저탄소 녹색성장 업무분장 내용 비교

담당부처	주요업무
환경성	폐기물처리 관련 에너지 이용시설 정비
경제산업성	석유의존도 저감추진 정책
농림수산성	바이오매스 연료의 이용촉진 추진

나) 지방자치단체

일본은 지방자치단체가 환경문제, 특히 공해와 관련된 문제에 대응하기 위해서 중앙정부의 정책에 관여하게 되었다. 또한 지방자치단체는 기업과의 합의를 바탕으로 환경문제에 대한 대책을 논의해 왔다. 그렇기 때문에 일본의 지방자치단체는 환경정책에 있어 관여와 합의라는 방식을 통하여 환경행정을 추진해 왔으며, 현재도 또한 같은 맥락을 유지하고 있다.

일본 지방자치단체의 환경행정의 특징은 지역의 특성에 맞는 환경계획을 수립할 수 있으며, 또한 조례로 환경 관련법에서 규정하는 기준보다 강력한 기준을 설정할 수 있다. 예를 들면 90년대에 들어 지구환경문제가 주요한 정책과제로 등장하면서 환경기본조례와 환경기본계획 등 지방자치단체가 정책을 수립하고 시민참가를 근간으로 한 환경행정을 추진하고 있다.

지방자치단체의 환경행정에의 시민참가와 관련해서 최근에는 지자체장에의 핫라인을 정비하거나, 문제의 중요성에 따라 시민의 의향을 직접 확인하는 주민투표제도³⁹⁾를 활용하는 지자체도 있다.

2) 거버넌스의 체계화

지방분권이 진전되면서 각 지자체는 시민의 요구를 충분히 파악하고 지역의 실정에 맞는 정책을 실시하는 정책입각형 행정이 요구되었기 때문이다. 이와 같이 지자체의 정책과정의 변화요구와 관련해서는 이하 3가지로 정리할 수 있다.

첫째, 지방분권일괄법의 시행에 따라 자치체에 대한 국가의 관여가 축소되었으며, 자주적·자립적인 정책을 입안·실시하는 분야가 증가

39) 폐기물처리시설의 입지와 관련하여 주민의 의견을 직접 확인하기 위해 주민투표를 실시한 사례로서 1997년 6월에 岐阜県御たけ町에서 산업폐기물최종처리장의 건설과 관련하여 주민투표가 실시되었으며, 宮崎県小林시에서도 같은 현상이 있었다.

하였다.

둘째, 시민의식의 고조와 요구의 변화가 증대하면서 정책은 시민의 참가와 합의 형성을 통해 추진되는 것이 요구되었으며, 행정의 투명성을 확보하고 설명책임을 필요로 하게 되었다.

셋째, 최근의 재정환경의 악화에 따라 한정된 재원의 사용에 있어 시민의 요구를 반영한 자치경영에 입각한 효율적·효과적 배분이 필요하게 되었다.

이러한 현상 내지 과제는 정책수립과 집행에 있어 시민의 참가뿐만 아니라, 시민과의 협동의 중요성을 의미한다. 이와 관련하여 최근에는 시민참가와 시민협동의 추진에 관하여 조례로 제정하는 지자체도 있다.⁴⁰⁾ 조례에서 시민참가와 시민협동을 거버넌스 차원에서 어떻게 체계화 하고 있는지 코마에시(狛江市)의 조례를 중심으로 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 시민참가와 시민협동·시민공익활동

조례에서 「시민참가」라 함은 “행정활동에 시민의 의견을 반영하기 위해 행정활동의 기획입안에서 실시, 평가까지 시민이 다양한 형태로 참가하는 것”이라 하고 있으며(제2조제1호), 동조 제2호에서 「시민협동」이라 함은 “시의 실시기관과 시민공익활동을 하는 단체가 행정활동 등에 공동으로 대처하는 것”으로 정의하고 있다.

또한 「시민공익활동」에 대해서는 “시민이 자주적이며 자발적으로 행하는 불특정 다수의 이익 증진에 기여할 것으로 목적으로 한 활동으로써 영리, 종교, 정치 및 공익을 해할 우려가 없는 활동”으로 하고 있다(제5호).

40) 시민참가와 시민협동에 관하여 조례로 제정한 시로써는 코마에시(狛江市)가 있으며, 조례의 구체적 내용은 http://www.city.komae.tokyo.jp/rules/d1w_reiki/mokuji_index.html에서 확인할 수 있다.

이러한 규정에 있어 주목할 사항은 『시민』의 범위를 당해 시에 한정하지 않고, 참가, 협동과 관련이 있는 정책에 있어서 대상이 되는 시민의 범위가 다를 수 있기 때문에 광의의 의미로 사용하고 있다는 것이다. 이와 같이 시민의 범위를 포괄적 의미로 하면, 정책의 내용에 따라 대상이 되는 시민의 범위를 伸縮할 수 있어 보다 다양한 시민이 시책에 참가할 수 있을 것이다.

② 시의 책무

조례의 실효성을 담보하기 위하여 제3조에서는 「정보제공」과 「환경정비」를 시의 책무로 정하고 있다. 여기서 말하는 「정보제공」이라 함은 시의 행정활동에 있어 모든 시민참가와 시민협동에 필요한 정보, 예를 들면 시정정보를 의미하며, 이를 시민이나 단체 등에게 제공하여 시민과 시가 시정정보를 공유하여 시정의 공정성, 투명성을 확보함과 더불어, 상호 파트너로써 인정하는 데 그 의미가 있다.

이를 위한 조치로써 이 조례에서는 심사회, 퍼블릭 코멘트, 공청회 그 밖의 시민참여절차를 통하여 시민의 참여기회를 보장할 수 있는 조치를 마련하고 있다.

또한 재정적 지원, 활동장소 제공, 정보환경 정비, 참가의 기회제공, 등록제 등 제반 사항을 정하여 시민이 시정에 적극적으로 참여·협동하기 위한 환경정비에 노력하고 있다(제2항).

③ 시민참가절차

가) 시민참가의 대상

조례 제5조에서는 시민활동에 있어서 시민참가절차를 실시하여야 할 대상을 구체적으로 정하고, 시의 실시기관은 대상이 되는 행정활동을 할 때에 시민참가절차를 하도록 규정하고 있다. 여기서 시민참가를 하여야 할 행정활동이라 함은 다음의 4가지를 말한다.

- ① 시의 기본구상 및 기본적 사항을 정하는 계획의 책정 또는 변경
- ② 시정에 관한 기본방침을 정하고 또는 시민에게 의무를 부과 혹은 시민의 권리를 제한하는 것을 내용으로 하는 조례의 제정 또는 개폐
- ③ 광범위하게 시민에게 적용되고 시민생활에 중대한 영향을 미치는 제도의 도입 또는 개폐
- ④ 시민의 공공용으로 사용되는 대규모 시설의 설치와 관련되는 기본계획 책정 및 그 이용과 운용에 관한 방침 또는 변경

이러한 규정을 정해 둔 이유는 종래 시의 대상이 되는 사업을 「중요사항」으로 만 개괄적으로 규정하여 행정재량이 크게 작용하였으며, 이것은 시민참가에 걸림돌이 된다는 폐단을 해소하기 위한 것이라 하겠다. 따라서 각 실시기관의 장은 상술한 1호~4호까지의 행정활동을 실시함에 있어서는 시민참가절차를 실시할 책무가 있다.

나) 시민참가 방법

행정활동에 있어 시민참가절차를 하려 할 때는 시민의 의견을 제출하기 쉽고, 당해 정책에 적합한 참가방법을 선택하여 시민이 공평하게 참가할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 조례에서는 연령, 성별, 장애, 직업 등 상황에 따라 시민이 행정활동에 참여할 기회를 보장하도록 적정한 방법을 시의 실시기관이 선택하도록 하고 있다(제6조제1항).

이 규정에 있어 적정한 방법이란 심사회에 있어 공모위원에게 시민의 의견을 반영시키는 방법이 있다. 또한 심사회를 포함한 그 밖의 시민참가절차를 실시한 후에 시민의 의견을 필요로 하는 경우, 예를 들면 조례안 책정에 있어 다양한 의견이 예상되는 경우에는 퍼블릭 코멘트를 이용하는 방법, 그리고 개발계획을 수립하는 경우에는 일부 이해관계가 있는 시민과 대립되는 의견이 예상되므로 공청회를 통한 방법과 시민전체와 관련된 사항으로써 양자택일이 요구되는 사안 등에는 시민투표가 있다.

이와 더불어 시민은 시의 실시기관이 시민참가절차를 하려는 경우 또는 하고 있는 경우에 그 밖의 절차방법을 시의 실시기관에 제안할 수 있도록 하고 있다(제2항).

다) 의견에 대한 조치

시는 주민참가를 실시한 때에 제출된 의견·제안 등을 「종합적 다면적으로 검토」하도록 하고 있다(제7조제1항). 여기서 「종합적 다면적 검토」라 함은 실시기관의 내부검토는 물론, 관계기관에게 정보를 제공하고 그 때의 사회정세, 재정상황, 정책전개 등 폭 넓은 관점에서 검토할 것을 의미한다.

그리고 시민의 제안과 의견이 어떻게 시정에 반영되었는지, 그 결과에 대해서 신속하고 정확하게 당해 정보에 관심을 가지고 있는 시민에게 주지시키고 이해를 얻을 수 있도록 하기 위하여 제2항에서는 제출된 의견, 제안, 정보 및 이에 대한 검토경과, 검토결과를 공표하도록 되어있다.

라) 공표방법

시민참가를 실시함에 있어서는 시민참가절차를 실시할 때 시민에게 충분히 그 정보를 얻을 수 있어야 한다. 따라서 조례에서는 시민참가절차에 관한 정보를 공표하는 방법을 정하고 있는데(제8조), 그 공표방법은 다음과 같다.

- ① 담당 창구에서의 공람 또는 배포
- ② 시 공보지에 게재
- ③ 시 공식 홈페이지에 게재
- ④ 그 밖의 효과적으로 주지할 수 있는 방법

이러한 4가지 방법 중 행정은 적절한 방법을 상호 조합하여 시민이 시민참가에 관한 정보를 공평하게 입수할 수 있도록 함에 그 취지가

있다고 하겠다.

마) 그 밖의 시민참가 절차

그 밖의 시민참가 절차로써는 넓게 시민의 의견을 청취하기 위하여 개최하는 방법으로써 설명회, 포럼 또는 심포지엄 등에 의한 것이 있다(제20조).

바) 그 밖의 시민참가절차 실시 공표

시의 실시기관은 제20조에서 정하는 그 밖의 시민참가절차를 할 때 다음 사항을 공표하도록 되어 있다(제21조).

- ① 대상이 되는 사안 및 사안의 취지, 목적
- ② 시민참가절차에 관한 내용
- ③ 개최일시 및 장소를 정하여 시민참가절차를 할 때에는 그 일시 및 장소
- ④ 대상이 되는 사안의 관련자료
- ⑤ 시민참가절차에 참가할 수 있는 자의 범위를 정할 때는 그 참가할 수 있는 자의 범위
- ⑥ 그 밖에 필요한 사항

이것은 퍼블릭 코멘트, 공청회와 같이 사전에 필요사항을 공표하고 시민이 검토할 수 있는 기간을 확보할 필요성에서 이러한 규정을 마련하였다고 할 수 있다.

④ 시민공익활동단체 지원

가) 재정지원

시민공익활동단체에 대한 재정지원은 시민활동의 촉진이라는 관점에서 2가지 중요한 의미가 있다. 첫째는 시민공익활동단체가 행정과

대등하게 협동할 수 있도록 하기 위한 조직기반의 강화책이고, 둘째는 시민이 필요로 하는 다양한 서비스를 행정을 대신하여 제공하는 단체 활동의 추진 책이다. 이러한 관점에서 조례 제24조에서는 “시민공익활동단체에 대해 그 활동을 추진하기 위하여 예산의 범위 내에서 조성금 교부 등 재정적 지원에 노력하여야 한다”고 정하고 있다.

나) 활동장소 제공

시민공익활동을 활발하게 하기 위해서는 각각의 단체 활동이 자유롭게 사용할 수 있고, 단체 간의 교류 등이 가능한 장소가 필요하다. 따라서 행정이 시민공익활동을 지원하는 측면에서 “시는 시민공익활동단체가 활동분야와 성격에 상관없이 자유로이 사용할 장소를 제공”(제25조)하도록 노력규정을 두고 있다.

⑤ 행정활동에의 참여 기회 제공

최근 NPO 등 단체의 공익 활동이 증대됨에 따라 그 독자성, 다양성, 전문성, 지역성 등 특성을 활용하여 효율적이고 양질의 서비스를 제공하려는 움직임이 행정활동에 있어 주요한 요소로 작용하고 있다. 이러한 단체의 특성과 행정의 목적을 효율적으로 달성하기 위한 조치가 시민공익활동단체의 행정활동에의 참여 기회를 제공하는 것이다.

이러한 취지하에 시민공익활동단체에 대해 그 전문성, 지역성 등 특성을 활용할 수 있는 분야의 행정활동에 대해서 참여기회를 제공하도록 하고 있다(제27조제1항). 또한 시민공익활동단체는 “시민협동으로 하는 사업에 대해서 시의 실시기관에 제안”(제2항)할 수 있도록 하여 시민공익활동단체의 적극적인 행정에의 참여를 담보할 수 있는 조치를 마련하고 있다.

4. 시사점

이상으로 EU, 영국, 일본에서의 거버넌스를 살펴보았다. 각국의 거버넌스를 검토함에 있어 거버넌스의 개념이 아직 확립되어 있지 않으나, 거버넌스라는 매개체를 통하여 현재 직면하고 있는 과제, 그것이 초국가적 형태를 이루기 위한 사항인지, 중앙정부와 지방정부간의 관계 개선에 의한 효과적인 지역재생에 있는 것인지, 나아가 지방분권이라는 새로운 흐름에 맞는 정책을 시행하기 위함 인지와는 관계없이 현재 또는 장래의 정책시안을 보다 효율적으로 추진하고 정책적 문제 해결의 발파제로 인식하고 있다는 것이다.

또한 거버넌스를 다층적 레벨의 상호 이해관계를 조정하고 이해관계자를 포함한 새로운 국가체계형성을 위한 수단이라는 것, 지역의 다양한 이해관계자와 당사자 간의 파트너십을 통하여 주요한 정책적 사항을 이행하는 방안으로 활용하고 있다는 것이다.

이러한 관점에서 거버넌스를 살펴보면 다음과 같은 사항을 도출해 낼 수 있다.

- 다양한 주체의 행정예의 참여는 현대 행정에 있어 필수 불가결한 요소로 작용한다.
- 현대 행정의 활동에 있어 다양한 주체와의 협동(협력)이 행정목적 을 달성하는 데 있어 효율성을 제고할 수 있다.

이러한 체계 형성, 즉 행정예의 다양한 주체의 참여와 협동을 구체화하여 실효성을 확보하기 위해서는 법·제도적인 조치가 요구된다. 왜냐하면 본격적인 다양한 주체의 협동은 행정예의 참여라는 토대위에서 실현되기 때문이다. 이에 관해서는 상술한 일본의 조례가 자치단체의 레벨이기는 하지만 우리의 참여와 협동의 촉진 및 갈등해소를 통한 정책시행의 활성화와 관련하여 법·제도적 조치 마련에 있어 그 의의는 크다고 하겠다.

제 3 장 거버넌스와 법

다양한 주체 간의 상호 협력적 관계를 통한 행정기능의 효율화와 관련해서는 아직 네트워크식 국정관리 및 운영이 정형화 되어 있지 않다. 그리고 이것을 정형화하기 위해서는 필연적으로 일정한 규범이 필요하다. 즉 공통된 목적을 향해 당해 행위자 간의 조직과 참여기회의 확대 및 협력절차를 정하여 각 매체간의 연계성을 안정적으로 유지하기 위해서 규율을 필요로 한다. 그리고 이러한 연계성의 지속적인 유지를 위한 제조치는 법학분야의 역할이다. 또한 연계성 유지를 위해서 주요한 사항으로써는 각 주체간의 의사소통구조의 법이론 및 법적 체계화를 위한 노력이 필요하다. 물론 이러한 노력 내지는 법적 근거가 전혀 없다고는 할 수 없다. 오늘에 이르기까지 우리의 법학분야에서는 이점을 강조하였고 또한 그 절차를 실정법에 명시하고 있다는 것, 예를 들면 건축행정분야에서 특히 도시계획의 수립과 시행에 있어서 행위주체자 간의 관계를 명문화하고 있음은 주지하는 바일 것이다.

다만, 현재까지 의사소통에 관한 구조 및 절차는 네트워크 즉, 상호 협력적 관계에 역점을 두기 보다는 이해당사자의 참여형태를 어떠한 구조로 형성할 것인가에 역점을 두었으며, 이를 위한 법적근거 및 절차의 형성을 명문화하는 단계에 머물고 있다.

따라서 거버넌스라는 차원에서 의사소통의 연계성 유지 및 지속적인 관계형성을 위한 가능성을 위한 노력 그리고 상호 협력적 관계를 위하여 법학분야에서 어느 정도 기여하고 있는가라는 질문에 있어서는 아직 명확한 답변을 얻기 어렵다. 또한 거버넌스이론에 법학분야가 지금까지 어떠한 논의를 제안하여 왔는가, 환언하면 법이론에서 거버넌스에 대한 논의가 어느 정도 전개되어 왔는가에 대해서는 거의 논의된 바 없다.

이러한 문제의식 속에서 이 절에서는 법학분야에서 거버넌스를 어떻게 보아야 할 것인가에 대한 방향성을 살펴보기로 하겠다.

제 1 절 거버넌스와 법과의 관계

이미 언급했듯이 오늘에 있어서의 거버넌스는 시장의 실패와 정부 조직의 실패라는 배경 하에 등장하였으며, 행정운용의 효율성 증대라는 측면에서 또한 사회적 네트워크조직의 확장과 더불어 행위자 간의 네트워크를 주요한 모델로 제안하고 있다. 즉 국가의 계층적 통치보다는 민간사회의 자율적인 연계성을 통한 국정관리·운영에 부응하기 위한 네트워크시스템이 제기된 것이다.

여기서 주요한 요소를 도출할 수 있다. 즉 네트워크를 강조하는 거버넌스는 그 의사결정에 있어서 일정한 규범구조를 통하여 공통된 목적을 달성할 수 있다는 것이다. 이러한 규범구조는 당사자 간 또는 제 3자와 관련하여 그 관계가 규율의 대상이 되며, 기본적으로 그 주어진 상황에 대해서 사후적으로 법의 적용을 받는다.⁴¹⁾ 또한 규율은 일정한 행정목적, 예를 들면 복지국가의 실현이라는 측면에서 그 목표 상황을 조정하며, 일정한 원칙으로서 기능한다. 그런데 이러한 조정과 원칙으로서 기능하는 규율은 단지 통제기능으로서 존재하는 것이 아니라, 의사결정 및 집행에 관여하는 조직을 통하여 또는 조직 간의 상호작용을 통하여 그리고 효율성과 정당성을 보장하는 기제로서 절차를 통하여 구체화 된다.⁴²⁾

또한 의사결정과 집행의 과정에 있어서는 집중과 분산이 주요한 요소로 작용한다. 즉 오늘날 강조되고 있는 네트워크형 거버넌스는 자율과 책임에 근거하여 개별적인 규율이 진전되고 있는 한편, 여러 부분에 있어서 권한과 기능의 집중과 분산이 요구되고 있다. 권한의 집중

41) 전광석, 전계, 81면.

42) 전광석, 전계, 81면.

과 분산은 행정조직의 구성 원리이기도 하지만 실제운영에 있어서는 행위주체의 자율과 이에 근거한 책임원리를 확립하고 주체 상호간의 협조 혹은 감독이라는 요소가 중요하게 작용한다.

이러한 관계, 즉 의사결정과 집행에 있어서의 절차 그리고 권한과 기능의 집중과 분산, 주체 상호간의 자율과 협력은 행정목적의 달성을 방안으로서 활용되고 있다. 즉 현대국가에 있어서는 정책을 계획하고 수립하는 단계에서 행정기관 상호 간은 물론 행정주체와 의회와의 관계에 있어서도 상호 협의라는 과정을 통하여 의견을 조정하고 있다. 또한 각종 위원회는 전문적이고 기술적인 정보를 분석하기 위하여 전문가의 협력을 필요로 하고 있으며, 또한 공청회 등을 통하여 전문가와 사회 각 단체의 의견을 청취하여 당해 사회의 이익 균형을 확보하고 있다. 이것이 네트워크형 거버넌스의 유형을 기초로 하고 있음을 나타낸다고 하겠다.

이러한 의미에서 오늘날 강조되고 있는 거버넌스는 새로운 유형의 구조로 보기 보다는 기존의 법이라는 범주에서 활용되어 왔음을 알 수 있다. 다만, 사회가 다양화되고 복잡·다기능해지면서 이러한 구조는 실질적으로 진전하였고 행위주체와 사회 집단 간의 협력적 관계가 보다 더 중요시 되고 있다는 것이다.

그렇다면 거버넌스에 대한 논의는 법이라는 범주 속에서 어떠한 작용을 할 수 있을 것인가를 정리할 필요가 있다. 왜냐하면 오늘날의 네트워크형 거버넌스는 상호 주체 간의 협력적 관계를 주요시 하는 만큼, 행위 주체간의 자율성 내지는 독립성 또한 보장되어야 하며, 또한 주체 간의 자율성 내지는 독립성과 협력적 관계라는 상대적 요소를 어떻게 균형 있게 할 수 있을 것인가가 법적 과제로 남기 때문이다.

따라서 이러한 법적 과제를 극복하기 위해서 거버넌스 논의는 첫째, 법의 범주 속에서 파악된 실체적 사항을 기초로 논의대상 및 논의목적의 적정화할 필요가 있다. 이러한 과정을 통하여 실제로 입법배경

이 되는 사실관계에 따른 이해를 충분히 파악할 수 있을 것이며, 각각의 주체간의 균형을 유지할 수 있을 것이다. 둘째, 논의내용의 적합성을 고려하여야 할 것이다. 네트워크형 거버넌스의 체제 하에서는 행위 주체 간에 있어서 독립성과 협력성이라는 상반되는 요소가 작용한다. 따라서 양자 간의 관계에 있어 논의의 균형을 유지하기 위해서나 혹은 합치된 의견을 조성하기 위해서는 당해 내용이 일정한 방향으로 전개될 수 있도록 적합성이 보장되도록 하여야 한다. 셋째, 의사결정의 원칙을 명백히 하여야 한다. 협력적 관계를 위한 거버넌스의 논의에 있어서는 논의의 대상이 다원적인 경우가 있을 수 있으므로 그 의사결정에 있어 법익의 균형성이 유지되도록 하여야 한다. 마지막으로 결정결과의 정당성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제 2 절 조직 및 절차법과 거버넌스

전통적인 공법분야에 있어서의 명령과 복종관계를 형성하는 것이 조직으로 이해된다면, 당사자 간의 계약, 즉 대등한 관계를 중심으로 그 기본적인 조직관계를 나타내고 있는 것이 사법 분야라고 하겠다. 이와 같이 양자 간에는 종래 명백한 구분이 이루어져 왔으나, 행정기능의 변화 및 이에 대응한 효율성의 강조, 그리고 민주주의의 진전에 따라 국가체계를 형성하는 조직도 다양성을 갖게 되었다. 또한 조직의 다양성은 당해 조직에 법률상의 관계자가 참여하는 방법, 참여하는 형태 및 절차 그리고 관련 조직 상호 간의 관계·범위 등의 문제를 제기하였다. 환언하면 조직형태를 변화하는 사회체계 속에서 어떻게 분류하여 각각의 법적 성격을 구체화할 수 있을 것이며, 또한 법률상의 관계를 절차적으로 형성할 수 있는 방안이 요구되었다.

이러한 요구, 즉 조직의 형태에 관한 사항과 절차적 구조의 정립에 대한 사항은 현행법에 명문화되어 있다. 따라서 이하에서는 조직의 형

태에 관한 사항을 행정조직과 관련하여 살펴보고, 그리고 절차에 관한 사항은 행정에서의 민주주의의 실질적 실현을 도모하기 위하여 요청되고 있는데, 행정절차는 국민의 행정에 대한 참여를 보장해 주는 수단이 되고 있다. 그러므로 민주주의의 실질적 실현을 위해 정립되어 있는 행정참여에 관하여 살펴보기로 하겠다.

1. 행정조직

조직형태와 관련하여, 특히 국가 행정사무의 체계와 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위를 정하고 있는 「정부조직법」이 있다. 어느 한 조직이 설치됨에 있어 주요한 사항은 집행조직이 결정되었다하더라도 집행의 내용에는 영향을 미치지 아니하나, 집행구조에는 영향을 미친다.⁴³⁾ 따라서 집행결정주체가 당해 결정권한을 다른 행정기관에 권한의 일부를 委讓할 경우 포괄적인 위임이 되어서는 아니 된다. 특히 오늘과 같이 정부-시장-시민의 삼위일체형 네트워크를 강조하고 있는 거버넌스체제 하에서는 당해 권한의 위임이 법치행정의 원칙에 입각하여 시행되어야 한다.

또한 정부와 시민간의 연계상황은 국가 또는 지방자치단체의 행정권한을 사인(민간)에게 위탁하는 방식으로 나타나고 있다. 이러한 방식은 특히 사회복지와 관련된 지방자치단체의 업무의 위탁에서 두드러지게 나타나고 있으며, 이를 거버넌스로 이해하는 경향이 있다. 그러나 이러한 관계형성은 우리가 논의하고 있는 거버넌스라 할 수 없다. 전술한 바와 같이 네트워크형 거버넌스라 함은 법률상 관련 주체자 간의 상호 협력 내지는 지속적인 연계를 위한 수단이다. 따라서 행정기관과 사인과의 계층적 구조가 아닌, 연계성을 형성하기 위해서는 조직 간의 참여 및 의사소통이 이루어 질 수 있도록 하여야 한다.

43) 전광석, 전계, 92면.

2. 행정참여

일반적으로 참여는 행정의 민주화를 실현하기 위한 핵심적 요건이 되는 것으로서 정부의 의사결정에 영향력을 행사하는 다양한 활동을 의미한다. 이와 관련하여 현행 법제도에서는 사전적 참가원리로서 주민참가를 보장하고 있다. 또한 NGO/NPO의 활동영역이 확대되면서 행정의 참여도 증대되고 있다.

(1) 주민참가

현행 법제도에서는 사전적 참가원리로서 주민참가를 보장하고 있다. 여기서 주민참가에 대한 의미는 행정기관에서 정책을 수립하고 집행하는 과정에서의 주민의 관여정도를 지칭하는 것으로 이해할 수 있다.

이와 관련하여 종래의 주민참가에 관해서는 정치적인 측면에서의 참가원리와 이해관계자 혹은 주민의 권리보호로서 이해되어 왔다는 측면이 있다.⁴⁴⁾ 그러나 오늘날의 주민참가는 지방자치의 본질이라는 측면에서 주민이 당해 지역의 정치 및 행정에 참여하는 것은 당연한 권리로 이해할 수 있을 것이다. 따라서 주민의 권리, 특히 현행 법제도에서는 선거권, 피선거권, 주민투표권, 조례의 개·폐 청구권, 청원권, 주민소환권 등이 보장되어 있는 것도 이러한 이유에서 이다.

이하에서는 법률에 근거한 주민참가 수법을 주민의 직·간접 참여 확대, 지방자치행정의 민주성·책임성을 제고 및 주민복리의 증진도 모라는 관점에서 고찰하기로 하겠다.

44) 이에 관해서 자세히는 鄭明雲, “行政計劃과 參加節次”, 名城法學論集 第32集, 2004, 32면이하 참조.

1) 법률상 주민참가 유형

① 간접 주민참가

간접 주민참가로서는 헌법 제118조 및 공직선거법에 근거한 지방자치단체의 장, 지방의회의 의원선거가 있다.

가) 선거권

19세 이상의 국민으로서 선거인명부작성기준일 현재 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 자 및 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인으로서 선거인명부작성기준일 현재 당해 지방자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자는 그 구역에서 선거하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거권이 있다(공직선거법 제15조제2항).

나) 피선거권

선거일 현재 계속해서 3개월 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장의 被選舉權이 있다(공직선거법 제16조제3항).

② 직접 주민참가

주민에 의한 정치·행정에의 직접 참여방식으로서는 주민투표, 주민소환권, 조례의 개·폐 청구권에 관하여 살펴보면 이하와 같다.

가) 주민투표

지방자치법 제14조 및 주민투표법(법률 제9468호, 2009.2.12)은 주민투표에 관하여 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 주민투표는 지방자

치단체의 주요 결정사항 또는 국가정책 중 지방자치단체와 중대한 이해관계가 있는 사항의 결정에 주민의 의사를 물어 반영하려는 목적을 갖는 주민참가의 한 형식이다.

또한 주민투표에 있어 주요사항은 주민에 대한 객관적이고 합리적인 결정이 가능하도록 정보를 제공하는 것이다. 주민에의 정보제공과 관련하여 주민투표법 제4조제1항에서는 “지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 여러 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다”고 명시하고 있으며, 관할 선거관리위원회는 주민투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최하도록 의무화하고 있다(동조 제2항).

이러한 방법에 의해 시행된 주민투표의 결과에 관하여 지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표 결과 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요한 조치를 하여야 하며, 또한 지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과 확정된 사항에 대하여 2년 이내에는 이를 변경하거나 새로운 결정을 할 수 없도록 명시하고 있다(법 제24조 제5항·제6항). 물론 이에 관해서는 비판적 견해⁴⁵⁾도 존재하지만, 주민의 당해 지역의 정치·행정에 직접 참여할 수 있는 기회를 법적으로 부여한다는 의미에서 의의가 있다고 할 수 있다.

나) 주민소환권

주민소환제도는 주민의 투표를 통하여 선출된 지방자치단체의 장 및 지방의회의원의 위법·부당한 행위 또는 직권남용 등을 통제하여 주민의 직접 참여를 확대함으로써 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함을 목적으로 한다(주민소환에 관한 법률 제8423호).⁴⁶⁾

45) 이에 대해 자세히는 박균성, “행정법 강의”, 박영사 제6판, 2009, 969면 참조.

46) http://www.assembly.go.kr/renew07/info/inf/tra_read.jsp

주민소환에 관하여 법률로 정함에 있어 그 주요내용을 살펴보면 첫째, 주민소환청구의 요건 지역의 특성에 따라 차별화 하고 있다. 즉 법제7조제1항에서 “주민소환투표의 청구 서명인 수는 선출직 지방공직자별로 차별화하여 시·도지사는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상, 시장·군수·자치구의 구청장은 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15 이상, 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원은 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20 이상”으로 하고 있다. 둘째, 주민소환투표의 효력과 관련하여 주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실하고, 그 직을 상실한 자는 그로 인하여 실시하는 해당보궐선거에 후보자로 등록할 수 없도록 규정하고 있다(법 제22조).

이러한 제 규정은 지방자치단체의 장의 자의적 권한행사와 지방의회의 비효율적·비합리적인 운영 등에 대한 견제기능의 강화와 주민의 정치·행정에의 적극적인 참여를 통한 자치행정의 민주성을 제고함에 있다고 하겠다.

다) 조례의 개·폐 청구권

지방자치법에서는 조례의 제정·개폐청구에 관한 규정을 정하고 있다(법 제15조). 이것은 국회와 지방의회의 고유권한인 입법권의 분권화를 통해 국가의 부담을 경감시킬 수 있으며, 또한 지역주민의 생활에 가장 밀접한 관련이 있는 법률인 조례의 제정을 지역 상황과 특성에 맞추어 주민이 직접 추진할 수 있다는 측면에서 그 의의가 있다.

라) 청원권

주민은 헌법 제26조 및 지방자치법 제제73조 이하의 규정에 의하여 자신의 권리규제를 위하여 청원을 할 수도 있지만 공무원의 비위의

시정 또는 공무원에 대한 징계나 처벌의 요구, 법률·명령·규칙의 제정·개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영, 기타 공공기관의 권한에 속하는 사항(청원법 제4조), 즉 정책건의를 위해서도 청원을 할 수도 있다.

2) 그 밖의 주민참가

① 각종 위원회를 통한 참여

행정에의 참여 수단으로서 가장 많이 활용되고 있는 것이 각종 위원회 제도이다. 이 제도는 의사결정 과정에 여러 사람이 참여하도록 하고 표결의 방법에 의하여 이들의 의사를 합성함으로써 하나의 의사를 결정하는 조직형태이다. 또한 위원회는 행정의 민주성·공정성의 확보, 전문지식의 도입, 이해의 조정 또는 관계 행정기관 간의 의사의 종합·합의 및 조정 등을 위하여 설치된다.⁴⁷⁾

이러한 성격을 가지고 있는 위원회는 지방자치가 본격화되기 이전부터 활용되어 민간부문의 전문성을 정책과정에 반영해 왔으며, 현재도 각종 위원회가 중앙은 물론 지방자치단체에서도 설치되고 있다.⁴⁸⁾

지방자치의 레벨로서 주목할 위원회는 주민자치위원회가 있다. 주민자치조직으로서 주민자치센터 운영에 대한 주민참여의 활성화, 주민의견 수렴, 자문역할 등을 수행하는 주민자치위원회는 주민의 행정에의 참여를 위한 가장 기초적인 조직형태라 하겠다. 주민자치위원회는 읍·면·동사무소별로 설치하며 관할 구역 내 각계각층의 주민대표 25명 내외로 구성하고 위원장은 운영상의 자율성 확보를 위해 위원들이 협의하여 선출되며, 주민자치위원회의 구체적인 사항은 자치단체별로 주민자치센터의 설치 및 운영 조례로 정하도록 하고 있다.⁴⁹⁾

47) 법제처, “법령입안심사기준”, 법제처개정기획관실, 2006, 361면.

48) 최호택, “삼위일체형 지방의사결정을 위한 주민참여 활성화 전략”, 한국행정학회 2002.6, 8면.

49) 주민자치위원회에 관하여 자세한 사항은 <http://community.jeonju.go.kr/> 참조.

② 공청회를 통한 참여

공청회라 함은 “행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자 등 전문지식과 경험을 가진 자 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차”를 말한다(행정절차법 제2조제6호). 여기서 공청회가 가지는 의의를 파악할 수 있다. 즉 공청회는 행정청의 각종 시책에 대한 공개적인 토론의 장으로서 국민(주민)의 직접 참여가 가능하고, 전문지식과 경험을 가진 자 또는 일반인으로부터 의견을 수렴한다는 점에서 당해 시책에 국민(주민)의 의사가 전달되어 반영된다는 점에서 의의가 있다.⁵⁰⁾

이러한 주요 의의를 가지고 있기 때문에 현행 행정절차법에서는 공청회의 절차(법 제38조, 제38조의2), 공청회의 주제자 및 발표자에 관한 사항(제38조의3), 공청회의 진행(제39조)에 관하여 규정하고 있다. 그리고 행정청은 처분을 함에 있어서 공청회·전자공청회 및 정보통신망 등을 통하여 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영(제39조의2)하도록 하여 행정의 민주성을 확보하고 있다.

(2) NGO와 NPO의 행정참여

NGO라 함은 용어의 의미에서도 나타나 있듯이 비정부조직(Non-Governmental Organization)을 말하며, 개발, 인권, 환경, 평화 등 지구규모의 문제에 대해 국경을 넘어 활동하는 조직을 말한다. 이와는 달리 NPO라 함은 비영리기관(Non-Profit Organization), 즉 이윤추구·이익배분을 하지 않고, 또한 정부기구의 일부가 아닌 것으로서 자주적, 자발적 활동을 하는 조직을 의미한다. 이러한 조직들이 최근 경향은 사회의 다원화 현상에 따른 집합적 재화 및 서비스에 대한 수용의 증가,

50) 최호택, 전게서, 10면.

시민운동의 활성화, 정부 재정상황의 악화에 따른 공공서비스 감축, 민영화, 민간위탁 등 민간조직을 통한 행정수행방식의 혁신수단으로 부각되면서 그 역할이 증대되어 가고 있다⁵¹⁾는 것이다. 여기서 NGO와 정부의 관계에 대하여 고찰하고, NPO의 행정참여가 현행법에서 어떻게 나타나고 있는지 살펴보기로 하겠다.

1) NGO와 정부 관계

NGO 및 NPO와 정부 간의 관계를 이해하는 일은 그리 간단한 작업은 아니다. 왜냐하면 정부부문의 다양성만큼이나 NGO 및 NPO도 그 목적 또는 활동내용에 따라서 많은 다양성을 가지고 있기 때문에 양자 간의 관계유형을 일의적으로 설명하기 어렵다. 또한 양자 간은 사회 환경의 변화에 따라 상호작용이 변화하므로 그 관계정립의 중요성이 인식됨에도 불구하고 명확하게 관계를 정립하기에는 곤란성을 내포하고 있다.

다만, NGO 및 NPO와 정부 관계를 일의적으로 정립하는 것이 곤란하다 하더라도 시민사회의 정착이라는 관점에서 어느 정도, 부분적이기는 하지만, 관계의 틀을 제시할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 양자 간의 관계를, 선행연구 결과-우리의 견해에 한정되지만, 를 중심으로, 살펴보면 첫째, 자원의존모형 관점에서 정부에 대한 NGO의 자원의존도와 NGO에 대한 정부의 의존도를 중심으로 상호의존적인 관계, NGO주도의 일방적 관계, 정부 주도의 일방적 관계, 상호독립적인 관계로 구분하는 견해⁵²⁾도 있다. 둘째, NGO에 대한 정부의 태도와 전략이라는 차원에서 포섭형, 대립형, 종속형, 상호의존형으로 분류하는 견해⁵³⁾도 있으며, 또한 정부의 태도를 거부와

51) 김종성·김연수, “NGO와 정부간 관계에 대한 신제도주의적 접근”, 한국사회와 행정연구 제14권제1호, 2003, 22면.

52) 김준기, “정부-NGO 관계의 이론적 고찰”, 한국정책학보 제9권제3호, 15면.

53) 정정화, “정부와 NGO의 관계모형 분석”, 한국행정논집, 2003, 제15권제3호, 635면.

수용, NGO의 전략을 경쟁과 협력으로 세분화하여 대립형, NGO주도형, 정부우위형, 상호의존형으로 구분하는 견해도 있다.⁵⁴⁾ 그리고 넷째로서 정부와 NGO의 관계를 NGO에 대한 정부지원과 정책과정에 제도적으로 참여하는 정도를 역사적 발전과정에 따라 적대적 관계, 독립적 관계, 지배적 관계, 협력적 관계로 구분하는 견해⁵⁵⁾도 있다.

이와 같이 정부와 NGO와의 관계에 대한 선행연구 결과를 분석하면 다음과 같은 사항을 파악할 수 있다.

첫째, 지금까지 우리사회의 구성부문을 정부로 대표되는 공공부문과 시장으로 대표되는 민간부문으로 인식하는 이분법적 사고에서 NGO의 역할과 기능이 주요한 사회구성부문으로 등장하면서 정부-시장-NGO라는 3자간의 관계가 형성되었다는 것이다. 따라서 정부와 NGO 간의 관계정립이 상술한 바와 같이 그 관계설정은 매우 다양하게 전개되고 있다고 하겠다.

둘째, 정부-NGO의 관계를 시장의 실패와 정부의 실패로 인한 상호보완적 내지 공동의 거버넌스를 수행하기 위한 협력적 관계로 인식한다는 측면이 있다.

셋째, 이와는 반대로 정부-NGO와의 관계를 여전히 국가의 감시·견제에 목적을 둬으로써 국가에 대한 비판적 기능을 중시하는 경향, 즉 상호 상응하는 관계로 보고 있다는 것이다.

여기서 정부와 NGO 간의 관계를 협력적 관계 또는 대응관계로 볼 수 있는 데, 이러한 관계를 요즈음의 정부의 비효율, 거버넌스론의 영향에 비추어 생각하면 협력적 관계 또는 상호의존관계를 명시적·묵시적으로 강조하고 있으며, 그 필요성을 상기시키고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 왜 정부와 NGO간의 관계를 협력적·상호의존 관계로 보아야 하는 것인지, 현행법에 있어서 과연 이러한 관계가 제대로 실현되고 있는 것인지를 우리는 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 협력

54) 정정화, “정부와 NGO의 관계비교연구”, 한국행정학회 2006, 제17권제1호, 51면.

55) 김종성·김연수, 전게서, 29면.

적·상호의존 관계를 강조하다 보면 NGO의 본연의 기능이 상실되어 모든 정부와 NGO의 관계는 협력적·상호의존적 관계를 지향하여야 한다는 의미가 되기 때문이다.

따라서 이하에서는 정부와 NGO의 관계가 현행법에서 어떻게 나타나고 있는지 살펴보기로 하겠다.

2) 현행법상 정부와 NPO간의 관계

현행법에 있어서 정부와 NPO 간의 관계는 「비영리민간단체지원법(법률 제8852호) (이하 “법”이라 한다)」 및 동법 시행령에 의해 이하와 같이 파악할 수 있다.

① 비영리민간단체 의존관계

법제1조에서는 “이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 또한 “국가 및 지방자치단체는 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다”고 하여 그 기본방향을 정하고 있다(법 제3조).

이에 의하면 정부와 비영리민간단체 간의 관계는 명시적으로 비영리민간단체 의존형으로 파악할 수 있다. 즉 종래 정부에 의해 시행되어야 할 공익활동이 행정 주도적 국가 관리의 한계성과 비영리민간단체의 역할 증대에 따라 전환되었으며, 공익활동은 더 이상 정부(국가)가 독점할 수 있는 영역이 아니라, 양질의 공공서비스를 제공하기 위해서는 정부 이외의 민간조직으로도 가능하다는 것을 의미한다.

② 정부지원 및 정부 지배적 관계

법제6조에 의하면 정부와 비영리민간단체 간의 관계가 명확히 정부 지원관계를 형성하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 비영리민간단체에

대하여 행정안전부장관과 또는 시·도지사는 “공익활동을 추진하기 위한 사업에 소요되는 경비를 지원”한다고 규정하고 있기 때문이다. 또한 이규정에 의하면 비영리민간단체의 공익활동 추진을 위해 필요한 경비를 정부가 지원한다는 것과 관련하여, 즉 보조금의 예산 및 관리와 관련하여 비영리민간단체는 정부의 지배를 받을 수 있다. 따라서 양자 간은 정부 지배적 관계에 있다고 할 수 있다.

③ 종속적 관계

정부와 비영리민간단체 간의 관계가 종속적 관계임은 지원사업의 선정(제7조)규정에서 파악할 수 있다. 즉 비영리민간단체가 추진하는 공익활동 사업의 유형을 국가 또는 시·도의 사업과 중복되지 아니하는 사업, 국가 또는 시·도의 정책에 대하여 보완·상승효과를 가지는 사업 및 전국적 또는 시·도 단위에서 추진되어야 할 사업으로 정하고(영 제5조), 또한 그 구체적인 선정 기준으로서 비영리민간단체의 독창성, 경제성, 파급효과, 사회문제해결 및 주민욕구 충족도 등을 정부가 마련하고, 이에 따라 비영리민간단체에 지원할 수 있는 보조금의 지원 금액을 정하고 있다(영 제8조).

이러한 규정에 의하면 비영리민간단체가 추진하려고 하는 공익활동은 정부가 마련한 틀에 의해 결정되기 때문에 공익활동 사업 결정에 있어 그 역할이 제한적으로 될 수밖에 없으며, 또한 정부의 결정에 반론을 제기할 수 없다. 다시 말하면 사업선정 및 지원 금액의 결정에 있어 정부와 비영리민간단체 간의 관계는 수평적 관계가 아닌 수직적 관계에 기초하고 있다고 하겠다.

이상으로 현행법에 있어서 비영리민간단체와 정부 간의 관계가 어떻게 정립되고 있는지를 살펴보았다. 법률의 분석을 통하여 양자 간의 관계는 공익활동의 증진, 공익활동에의 참여라는 측면에서 비영리민간단체에의 의존이라는 관계로 정립할 수 있다. 이것은 공익활동의

수행자로서의 정부가 시민의 요구에 적절하게 대응하고 그들의 수요를 충족시키기 위한 정부와 비영리민간단체 간의 역할 재분배를 의미한다. 또한 정부와 비영리민간단체 간의 상호작용 유형의 변화를 의미하기도 한다.

그러나 비영리민간단체지원법의 분석을 통하여 필자 나름대로의 견해로써 얻은 양자 간의 관계는 거버넌스에서 주요시되고 있는 파트너십 또는 협력적 관계가 형성되어 있다고는 말하기 어렵다. 즉 공익활동 지원사업의 선정 및 지원 금액의 결정에 있어, 환언하면 공익활동사업의 지원 정책결정에 있어 정부-비영리민간단체 간의 관계는 수직적 관계에 기초하고 있다.

그렇다면 양자 간의 관계, 특히 공익활동 사업지원이라는 정책과 관련하여 수직적 관계가 유지되고 있는 근본적인 이유는 무엇인가. 또한 양자 간을 수평적 관계로 형성하기 위해서는 어떠한 관점에서 접근하여야 하는 가, 특히 시민사회·거버넌스가 강조되고 있는 요즘 양자 간의 파트너십 또는 협력적 관계를 형성하기 위해서 어떠한 노력을 하여야 하는 것인가를 논의할 필요가 있다. 이러한 논제는 정부와 비영리민간단체 간의 관계에 한정된 것이 아니라 정부-비영리민간단체-주민의 관계를 정립함에 있어서도 주요한 사항이라는 것을 간과해서는 안 된다.

(3) 주민 등 행정참여의 한계점

현행법상 주민의 행정참여에 관하여 검토하면 대략 199개의 법령에서 주민참여에 관한 규정을 찾아 볼 수 있다. 그 중에서 주민참여에 관한 규정을 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정책시행절차로써 주민참여를 규정하고 있다. 예를 들면 건축의 문화적 공공성을 실현하기 위하여 “국가 및 지방자치단체는 건축물 및 공간환경이 지역 주민들의 참여를 바탕으로 해당 지역의 풍토

나 역사 또는 환경에 적합하게 조성되도록 시책을 강구하여야 한다(건축기본법 제9조)”고 하여 주민참여를 명시하고 있으며, 또한 산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장잠재력을 보유한 지역을 종합적·체계적으로 발전시키고 투자를 촉진함으로써 성장동력 창출과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 제정된 『신발전 지역 육성을 위한 투자촉진 특별법』 제4조에서도 찾아볼 수 있다.

즉 지역의 특성에 맞는 정책을 수립하고 그 시책을 추진함에 있어 주민참여를 규정하고 있으나 계획의 수립 및 시행 주체는 국가 또는 지방자치단체라는 행정기관에 의해 추진되고 있다. 따라서 당해 지역의 주민들이 건축행정의 계획과 운영에 주체적으로 참여하여 정책의 제형성과정에서 정보생산자, 문제제기자, 새로운 아이디어 창안자로서의 역할을 수행한다 할지라도 정책집행단계에서 서비스의 전달자, 정책실험자의 역할을 기대하기에는 한계가 있다.

둘째, 주민 및 비영리민간단체의 행정예의 참여가 참여민주주의의 의미에 한정되어 있다. 현행법에 있어서 주민 및 비영리민간단체의 참여는 비교적 활성화 되어 있다고 하여도 과언은 아니다. 예를 들면 과학기술기본법 시행령 제2에서는 “과학기술관련 정책을 수립함에 있어 시민단체(『비영리민간단체지원법』 제2조의 규정에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 참여를 확대하고, 정책의 대상이 되는 단체의 의견을 조사하여 정책의 형성 및 집행에 이를 반영하여야 한다”고 하여 정책에의 민간참여를 적극적으로 도입하고 있다.

이러한 규정은 정책에의 민간참여를 증대하여 의견을 수렴한다는 측면에서 수공이 가며 높이 평가할 만하다. 다만, 규정에서도 파악할 수 있듯이 정책의 형성 및 집행에 당사자로서의 참여가 아니라 참여민주주의라는 측면에서의 참여에 한정되어 있다.

다음으로 공공과 민간협력의 관계를 현행법상의 규정을 중심으로 살펴보면 주민참여에 관한 사항보다 그리 많지는 않으나, 몇 가지 법

를상의 규정을 통하여 아래와 같이 정리할 수 있겠다.

첫째, 사회복지분야에서 공공과 민간의 협력을 강조하고 있다. 예를 들면 보건의료인·공공보건의료기관과 민간보건의료기관은 건강검진을 효율적으로 시행하기 위하여 상호 협력(건강검진기본법 제6조)하도록 하여 국민의 보건 및 복지의 증진에 기여할 수 있는 관계를 정립하고 있다.⁵⁶⁾

둘째, 국가경쟁력 제고를 위한 분야에서 협력이 요구되고 있다. 이 분야에서는 국가경쟁력제고, 특히 국가 브랜드제고라는 측면에서 민간의 참여와 협력 방안을 마련하기 위하여 민간기업, 학계, 연구기관 및 민간단체 등의 관련 임직원이나 전문가의 참여와 협력을 적극적으로 유도하는 방안을 제시하고 있다.

셋째, 산업진흥분야에서 기본계획 및 세부시행계획의 수립과 집행을 위하여 필요한 때에는 민간기업 및 개인 등에게 필요한 협조를 요청할 수 있도록 하고 있다. 이러한 사항을 주요 내용으로 하는 법률은 대표적으로 스포츠산업진흥법(제5조)이 있으며, 어느 특정한 산업의 진흥을 도모하기 위하여 공공부문과 민간부문의 협력관계를 필요시하며, 또한 상호 협력을 통하여 상승효과를 기대한다는 측면에서 그 활용도는 높다고 할 수 있다.

56) 이와 관련하여 보건의료기본법 제27조에서도 공공과 민간보건의료기관의 역할 및 관계에 관하여 규정하고 있다.

제27조 (공공·민간 보건의료기관의 역할분담 등)

- ① 국가 및 지방자치단체는 공공보건의료기관과 민간보건의료기관간의 역할분담 및 상호협력체계를 마련하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 제4조제2항의 규정에 의한 기본적인 보건의료 수요를 충족하기 위하여 필요한 경우에는 공공보건의료기관을 설립·운영할 수 있으며, 이에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 공공보건의료의 효율적인 운영과 관리를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.
- ④ 공공보건의료기관의 설립·운영 등 공공보건의료에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

그러나 법률상 나타나고 있는 공공과 민간 간의 협력관계는 그 범위에 있어 한정적이라는 문제점이 있다. 또한 공공과 민간 간의 협력이라는 관계가 무엇을 의미하는 것인가를 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 파트너십은 참여하는 당사자들이 어떤 일을 혼자서는 달성할 수 없거나 또는 달성하기 어려운 경우 서로 자발적인 의지로 정보교환, 자원제공 등의 형태를 통해 일을 공동으로 수행함으로써 서로 간에 혜택이 있을 것이라는 예측을 전제⁵⁷⁾로 하기 때문이다. 여기서 파트너십 형성을 위한 전제조건으로서 혜택이란 요소가 전제되어 있음을 우리는 유의하여야 한다.

그렇다면 파트너십에서의 혜택이란 구체적으로 무엇을 의미하는 것인가를 우리는 생각해 볼 필요가 있다. 특히 거버넌스라는 측면에서 정부가 다양한 주체와의 파트너십을 통해 얻을 수 있는 것은 무엇인가를 고찰할 필요성이 있을 것이다.

정부와 다양한 주체가 파트너십을 통해 얻을 수 있는 것은 물론 효율성이라는 측면과 경비절감, 아이디어의 다양성 등에 있을 것이다. 그러나 정부가 추구하는 파트너십이 이에 한정된다면 그것은 거버넌스라는 차원에서 파트너십을 잘못 인식하고 있다는 것을 지적할 수 있다. 정부가 다양한 주체와 파트너십을 형성하는 이유는 다양한 주체의 정책참여를 유도함으로써 정책결정과정에서 발생하는 문제를 미연에 방지하기 위함이라 하겠다. 또한 예를 들어 국민이 정책결정 과정에 참여하기를 요구한다면 이것은, 거버넌스라는 차원에서, 정부가 국민들의 요구를 수용하고 있다는 의미를 만들어 낼 수 있을 것이다. 이것이 곧 파트너십에서 전제조건이 되는 혜택이라 할 수 있다. 가령 정부가 다양한 주체와 파트너십을 형성한 것이 과시적이거나 형식적인 것이라면 이러한 관계는 처음부터 형성될 수 없을 것이고, 또한 형성된다 하더라도 제대로 작동되지 않을 것이다.

57) 김태영, “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학”, 한국행정학회 2002.4, 143면.

결론적으로 정부와 다양한 주체 간의 진정한 파트너십은 자발적 의지와 대등한 관계 형성, 그리고 무엇보다도 지속적인 파트너십을 형성하기 위해서는 서로의 목적이 다를 수 있음을 사전에 인식할 필요성이 있으며, 이에 대한 조정과 협의과정이 이루어져야 할 것이다.

3. 조정 및 협의와 거버넌스

정부-주민-비영리민간단체 간의 일체형 정책의사결정의 활성화, 그것도 상호 협력적 관계를 형성하기 위해서는 다양한 주체의 계획에의 참가, 실행에의 참가, 체크에의 참가가 이루어져야 한다. 다만, 이러한 참가여건을 조성하기 위해서는 그 선행으로서 정책의사결정에 자주적으로 참여 할 수 있도록 정책형성과정의 투명성, 정보의 공유, 참가의 법제도화가 이루어져야 할 것이다. 따라서 이하에서는 먼저 정부와 다양한 주체 간의 참가조건을 간략하게 고찰하기로 하겠다.

(1) 조정과 협의를 위한 전제조건

1) 정책형성과정의 투명성

국가 또는 지방자치단체의 정책에 다양한 주체의 참가(참여)가 효과적으로 이루어지게 하기 위해서는 당해 정책형성이 어떠한 과정에 의해 형성되는 가를 미리 참여자가 알 수 있도록 하여야 한다. 즉 정책형성의 과정과 내용, 예를 들면 결정권자, 결정과정, 판단기준, 예산 등의 투명성이 확보되는 것에 의하여 참여자의 의견과 제안이 영향력을 가질 수 있고, 이로 인하여 정책형성과정에서의 참여가 가능할 것이다. 이러한 투명성을 확보하는 기반이 되는 것이 일본에서 사용되고 있는 퍼블릭 코멘트(Public comment)이다.⁵⁸⁾

58) 일본의 퍼블릭 코멘트제도에 관하여 자세히는 박영도, “행정입법의 투명성·공정성 확보수단: 일본의 Public Comment제도를 중심으로”, 법제510, 2000.6, 참조.

이 제도는 우리의 행정예고제(행정절차법 제46조·제47조)와 그 운영에 있어 약간의 차이점이 있다. 즉 우리의 행정예고는 ① 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, ② 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, ③ 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, 그리고 ④ 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항 등 요건을 정하고 있으며, 정책·제도 및 계획을 수립·시행하거나 변경하고자 하는 때에는 이를 예고하도록 되어 있다.

이와는 달리 일본의 퍼블릭 코멘트는 정부 또는 지자체가 정책을 수립하는 단계, 즉 초안의 단계에서 국민(주민)에게 공표하고 그 안에 대한 의견 등을 모집하여, 수렴된 국민(주민)의 의견 또는 요망과 정부(지자체)의 의견 등을 종합한 후 최종안을 결정하는 일련의 절차를 의미한다. 이러한 제도를 통하여 정책형성과정의 투명성을 제고하고 있으며, 이는 우리의 그것에도 활용할 의미가 높다고 여겨진다.

2) 정보 및 인식의 공유화

참여자가 정책 또는 행정에의 참여의욕과 능력을 갖게 하기 위해서는 당해 지역의 상황과 시책에 관하여 일상적으로 정보를 얻을 수 있어야 하며, 또한 행정기관은 참여자가 적절한 판단형성을 할 수 있도록 필요한 정책정보를 제공하는 체제정비가 이루어져야 한다.

이와 더불어 정부-주민-NPO/NGO 간의 협력관계를 형성하여 의사결정을 원활히 추진하기 위해서는 인식의 공유화가 필요하다. 즉 당해 정책을 추진하는 목적은 무엇인가, 정책을 추진하기 위해서는 어떠한 사항을 고려하여야 하는가, 정책을 추진함으로써 발생할 수 있는 문제 또는 기대효과는 무엇인가를 상호 공유하고 있어야만 정책에의 참여도가 높아질 수 있을 것이다. 또한 구체적인 참여에 있어서도 상호 의견을 조정하여 최종적으로 정책안을 결정할 수 있도록 정부와 참여자 간의 협의회를 구성하여 운영하는 것도 하나의 방안일 것이다.

(2) 주민참여조례의 제도적 검토

참가, 특히 주민참가와 관련하여 주요 테마 중 하나가 주민참가를 주민의 권리로써 이를 제도적으로 어떻게 보장할 수 있는 가였다. 이 과제에 대하여 지자체의 동향은 주민참여조례라는 자치입법에 의해 대응하고 있다. 따라서 본고에서는 주민참여조례를 제정함에 있어 고려하여야 할 사항에 대해 제안하려 한다.

1) 조례의 체계적 위치

조례도 법률과 마찬가지로 체계정당성의 원리가 적용된다. 체계정당성의 원리라 함은 조례체계의 정합성의 요청이라고도 할 수 있는 것으로서, 조례 상호간에는 규범구조나 규범내용면에서 서로 상치되거나 모순되어서는 안 된다는 것을 의미한다.

조례에 있어서 체계정당성을 요구하는 이유는 제정권자의 자의를 금지하여 규범의 명확성, 예측가능성 및 규범에 대한 신뢰를 확보하기 위함이라 하겠다. 따라서 조례를 제정할 때는 통일이라는 관점에서 기존 조례와의 조화를 늘 염두에 두어야 할 것이다.

따라서 주민의 행정에의 참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 확보하기 위한 주민참여조례의 제정에 있어서는 주민투표조례, 정보공개규칙 등 개별 조례 등과 정합성을 도모하는 것이 필요하다.

2) 조례의 내용

참여조례는 열거형 또는 종합형으로 서술하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 지자체에서는 다양한 정책형성 활동을 하고 있으나 이것을 주민의 눈높이에 맞는 형태로 하여 주민의 의견이 반영되는 구조를 구축할 필요가 있다. 따라서 각 지자체에서는 조례·규칙 등의 자치입법, 계획책정, 행정처분, 또는 예산 편성 등에 대해서 조례의 검토 대상으

로 하여 적절한 참가의 구조를 정비하는 것이 바람직하다. 그리고 이 경우에 있어서 조례에 근거한 참가는 권리로서의 참가이며 개별 사업·시책에 대하여 조례로 정해져 있는 주민참가 이외의 그 밖의 주민참가 조치를 강구하는 것을 저해하지 않도록 하여야 할 것이다.

제 3 절 도시계획분야의 운용현황

도시계획분야에서 거버넌스를 논의하기 위해서는 먼저 현행 우리의 국토 및 계획에 관한 구성 체계를 이해할 필요가 있으며, 이와 관련하여 각각의 토지이용계획의 법체계 그리고 개발사업의 법체계를 이해할 필요가 있다. 이러한 이해의 필요성은 도시계획분야가 어느 특정한 법률에 의해서만 논의의 대상이 되는 것이 아니라, 각각의 법률이 상호 연계되어 있다는 것에 기인한다. 또한 건축행정에 있어서 거버넌스의 범주에 속 하는 대상 법률을 선정하는 데 있다. 둘째, 대상 법률의 실태를 파악하여 과제를 도출하고 그 개선방안을 제시할 필요가 있다. 우리의 경우 도시계획의 실태를 보면 중앙정부 주도에서 지방정부로 권한이 이양되는 분권화과정에 있으며 시장의 역할과 지역사회의 적극적인 참여를 강조하고 있다. 그러나 아직도 정부주도의 광범위한 계획이 이루어지고 있어 시장이 제 기능을 하지 못하고 있을 뿐만 아니라 지역사회의 적극적인 참여와 협력도 미흡한 실정이다. 따라서 거버넌스에 부응하는 계획체계를 구성하기 위하여 운영현황을 파악하고 그 개선방안을 제시하는 데 있다.

1. 현행법상 국토·도시계획의 구성 체계

(1) 국토기본법

현행법에 있어서 국토의 기본적인 사항을 규정하고 있는 것이 2002년 2월 법률 제6654호로 제정된 「국토기본법」이다. 이 법은 “국토에 관

한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함”을 목적으로 하고 있다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 국토기본법에서는 국토관리의 방향성을 국토의 균형 있는 발전(제3조), 경쟁력 있는 국토여건의 조성(제4조) 및 환경 친화적 국토관리(제5조)를 들고 있다.

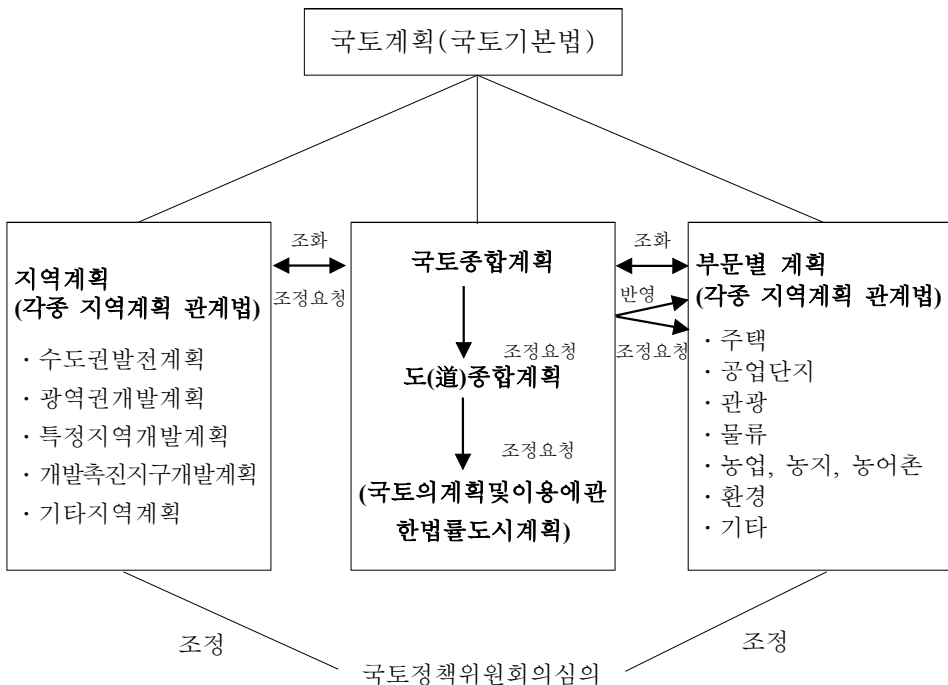
이와 같은 국토관리의 방향성의 특색은 국토의 이용 및 관리에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할 및 책무가 동일하게 명시되어 있다는 것이다. 즉 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행은 국가의 주도에 의해서만 달성되는 것이 아니라, 국가와 지방자치단체의 상호협력력을 통하여 달성되기 때문이다. 이것은 국토의 이용 및 관리에 있어서 지방의 역할이 증대되고 있고 중요하다는 것을 의미한다.

국가와 지방자치단체의 역할에 관하여 좀 더 살펴보면 국토계획의 수립에 있어서 국토해양부장관에게 지속 가능한 국토관리의 평가지표 및 기준을 설정하여(제5조의2 제1항) 국토종합계획을 수립하도록 의무화하고 있다(제9조). 그리고 지방자치단체에 대해서는 “지역의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 별도의 지표 및 기준을 설정”할 수 있도록 하고 있다(제5조의2 제2항). 이러한 역할분담에 관해서는 그 외의 규정에서도 찾아 볼 수 있다. 즉 국토기본법 제9조에 따라 국토해양부장관이 국토종합계획을 수립하거나 확정된 계획을 변경하고자 하는 때에는 시·도지사의 의견을 들어야 한다(동조 제2항)고 하여 지방자치단체와의 조화를 추구하고 있다. 이와 반대로 통합적인 국토관리와 이용을 추구하기 위하여 지방자치단체의 공간계획에 국가의 관여여지도 남겨놓고 있다. 예를 들면 지방자치단체의 장에 의하여 수립되는 도종합계획은 그 계획을 수립하거나 변경하고자 하는 때에 국토해양부장관의 승인을 받도록 하고 있다(제15조). 또한 지방자치단체 간의 공간계획의 수립에 있어 효율적인 추진과 상호 충돌을 예방하기 위하여 법 제20조제1항에서는 “국토해양부장관은 도종합계획·

시군종합계획·지역계획 및 부문별계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니하다고 판단되는 경우에는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 당해 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 이와 같은 조정권에 대해서는 계획의 시행을 위한 처분이나 사업에도 인정하고 있다(제21조).

이러한 내용에 근거한 국토계획은 국토를 효율적으로 이용·관리함으로써 장래의 경제적·사회적 변동에 대응하고 국토가 지향하여야 할 발전방향을 다섯 가지의 상세계획으로 나누어 추진하고 있다. 또한 이 계획체계는 계획주체에 따라 국가의 공간계획과 지방자치단체의 그것으로 분류할 수 있다.

그림7 현행 국토계획의 체계



출전 : 정부혁신지방분권위원회 『지방자치권 강화(2)-도시계획 관련-』, <http://www.namk.or.kr/board/도시계획.hwp>

(2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 구성 체계

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 한다)은 “국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함”(제1조)을 목적으로 하는데, 이를 위하여 도시계획의 수립에 관한 사항, 토지이용규제에 관한 사항, 그리고 토지거래허가에 관한 사항을 법률의 주요내용으로 하고 있다.

그 중에서도 도시계획체계로서는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획이 있다. 이하에서는 각 계획의 의의와 지정·수립절차를 살펴보고 각각의 계획 상호간의 관련성을 분석하고자 한다.

1) 광역도시계획

대도시권이 확산되고 도시가 서로 연접하게 됨에 따라 교통, 유통, 환경 등의 문제가 광역화하고 있는데 이러한 광역적인 도시문제는 개별도시의 차원에서 일률적으로 해결하기 어려우므로 관계되는 도시를 하나로 묶어 관리할 필요가 있다. 즉 광역도시계획은 개별 도시 차원에서 해결하기 어려운 제문제를 광역적인 도시계획으로 해결하기 위한 계획이다.⁵⁹⁾ 그러므로 광역도시계획은 2 이상의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에는 광역계획권으로 지정할 수 있는데(제10조). 광역도시계획이 전자인 경우에는 정책적이고 지침적 성격을 가지나, 후자의 경우는 인접한 시·군과 광역시설의 설치 등 현안사항을 해결하기 위해 상당히 구체적인 실행계획의 성격을 갖는 것이 된다.

이러한 성격을 가지고 있는 광역도시계획은 광역계획권의 지정목적 을 달성하는 데 필요한 ① 광역계획권의 공간구조와 기능분담에 관한

59) 정태용, 국토계획법, 한국법제연구원, 143면.

사항, ② 광역권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, ③ 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항, ④ 경관계획에 관한 사항 및 그 밖에 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·시 또는 군 상호간의 기능연계에 관한 사항으로서 ⑤ 광역계획의 교통 및 물류유통체계에 관한 사항, ⑥ 광역계획권의 문화·여가 공간 및 방재에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다(제12조제1항, 영 제9조).

광역도시계획의 내용은 각 광역계획권의 특성에 따라 달라지는데, 이는 광역도시계획이 광역계획권의 주요 관심사항을 중점적으로 검토하여 대안과 전략을 제시하는 정책적 역할을 수행하고 있기 때문이다.⁶⁰⁾

이러한 취지하에 수립되는 광역도시계획은 그 계획의 지정에 있어 다음과 같은 절차를 필요로 한다.

먼저 광역계획권의 지정에 있어 국토해양부장관은 “2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 관할구역의 전부 또는 일부를 광역계획권으로 지정”하되(제10조제1항), 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 “관할구역의 일부를 광역계획권에 포함시키고자 하는 때에는 구·군(광역시의 관할구역 안에 있는 군을 말한다)·읍 또는 면의 관할구역 단위”로 하여야 한다고 규정하고 있다(영 제7조제2항). 이에 의하여 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장 또는 도지사 및 시장 또는 군수는 국토해양부장관에게 광역계획권의 지정을 요청할 수 있으며(제10조제2항), 관계 시·도지사, 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 광역계획권을 지정 또는 이를 변경하여야 한다(동조 제3항). 또한 이러한 사실에 대하여 법에서는 당해 관계행정기관의 장에게 통보하도록 의무화 하고 있다(동조 제4항).

60) 정태용, 전거서, 145면. 이에 관한 자세한 내용에 관해서는 박상규, “광역도시계획제도와 추진방향”, 월간국토(2002), 57면 참조.

이러한 절차를 거쳐 광역도시계획을 수립하게 되는데 그 수립권자 및 승인권자에 관해서는 국토해양부 장관이 수립하는 경우, 지방자치단체의 장이 수립권자인 경우 및 양자가 공동으로 수립하는 경우로 구분하여 각각의 역할을 파악할 수 있다.

첫째, 수립권자가 국토해양부장관인 경우는 “국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 또는 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 경과될 때까지 관할 시·도지사로부터 광역도시계획에 대하여 승인신청이 없는 경우”가 이에 해당한다(제11조제1항제3호).

둘째, 지방자치단체의 장이 수립권자인 경우는 “광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속하여 있는 경우 또는 광역계획권이 2 이상의 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역에 걸쳐 있는 경우”이다(동항 제1호).

셋째, 광역도시계획의 수립에 있어 시·도지사의 요청이 있는 경우 및 그 밖에 필요하다고 인정되는 경우에는 광역도시계획의 수립권자가 중앙과 지방의 양자가 공동으로 수립하게 되어있다(동조 제2항).

이러한 수립절차를 걸쳐 승인되는 광역도시계획에 있어서 그 권한은 중앙의 행정기관의 장에게 있다. 즉 지방자치단체의 장은 광역도시계획을 수립 또는 변경하는 때에 국토해양부장관의 승인을 얻어야 하나(제16조제1항), 국토해양부장관이 광역도시계획을 승인하거나 직접 광역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때(공동으로 수립하는 때를 포함한다)에는 별도의 승인 절차를 두고 있지 않다.

2) 도시기본계획

도시기본계획은 시·군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획이며 시·군의 토지개발 및 관리에 근간이 되는 계획이다(제2조). 이러한 도시기본계획의 성격은 국토종합계획을 기본으로 하여

지역의 발전방향을 제시하는 정책계획이며, 사회적·경제적인 측면을 포함하여 생활환경을 대비하는 종합계획이고, 도시관리계획 등 하위계획의 기본이 되는 전략계획이라 할 수 있다.⁶¹⁾ 이러한 성격을 가지고 있는 도시기본계획은 ① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항, ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항, ③ 토지의 이용 및 개발에 관한 사항, ④ 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항, ⑤ 환경의 보전 및 관리에 관한 사항, ⑥ 기반시설에 관한 사항, ⑦ 공원·녹지에 관한 사항, ⑧ 경관에 관한 사항 등 정책방향이 포함되어야 한다(제19조). 또한 도시기본계획의 방향 및 목표 달성과 관련하여 도심 및 주거환경의 정비·보전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥에 관한 사항, 교통·물류체계의 개선과 정보통신의 발전에 관한 사항, 미관의 관리, 방재 및 안전에 관한 사항, 그리고 재정확충 및 도시기본계획의 시행을 위하여 필요한 재원조달에 관한 사항을 정하도록 하고 있다(영 제15조). 이러한 내용을 포함하고 있는 도시기본계획을 종합계획이라 부르기도 한다.⁶²⁾ 종합계획이란 주지하는 바와 같이 계획의 방향성과 목표를 포괄적으로 제시하는 기능을 가지고 있다. 따라서 이에 관한 수립대상지역과 수립기준이 필요하다. 도시기본계획의 수립대상지역은 원칙적으로 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역 전체가 대상이 되나, 지방자치단체장이 지역여건상 필요하다고 인정되는 때에는 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 포함하여 도시기본계획을 수립할 수도 있다(제18조제1항). 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소율 등을 감안하여 대통령령이 정하는 시 또는 군⁶³⁾은 도시기본계

61) 김상조 외, “지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구”, 국토연구원 (2005), 18면.

62) 김상조, 전거서, 18면.

63) 시행령 제14조 (도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있는 지역) 법 제18조제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 시 또는 군”이라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 시

획을 수립하지 아니할 수 있다(동항 단서).

이와 같이 수립대상지역이 설정되면 도시기본계획을 수립하기 위한 기준이 필요한데, 이에 관해서는 ① 특별시·광역시·시 또는 군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 토지이용·교통·환경 등에 관한 종합계획이 되도록 할 것, ② 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 할 것, ③ 도시기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시기본계획의 내용 중 수정이 필요한 부분만을 발췌하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지되도록 할 것, ④ 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 할 것, ⑤ 부문별 계획은 도시기본계획의 방향에 부합하고 도시기본계획의 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시함으로써 도시기본계획의 통일성과 일관성을 유지하도록 할 것, ⑥ 도시지역 등에 위치한 개발가능토지는 단계별로 시차를 두어 개발되도록 할 것, ⑦ 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것, 그리고 ⑧ 경관에 관한 사항에 대하여 필요한 경우에는 도시기본계획도서의 별책으로 작성하여야 국토해양부장관이 정하도록 하고 있다(영제16조).

이렇게 도시기본계획의 수립대상지역과 기준이 설정되면 이를 결정하는 주체가 필요한데, 현행 체계에서는 도시기본계획의 수립권자와 승인권자가 2원적으로 이루어지고 있다. 즉 지역의 특성을 고려하여

또는 군을 말한다.

- ① 『수도권정비계획법』 제2조제1호의 규정에 의한 수도권(이하 “수도권”이라 한다)에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시 또는 군으로서 인구 10만 명 이하인 시 또는 군
- ② 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시 또는 군으로서 당해 광역도시계획에 법 제19조제1항 각호의 사항이 모두 포함되어 있는 시 또는 군

도시기본계획의 수립권자는 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립(제18조제1항)하며, 그 승인에 있어서는 국토해양부장관이 주체가 되고 있다(제22조).

3) 도시관리계획

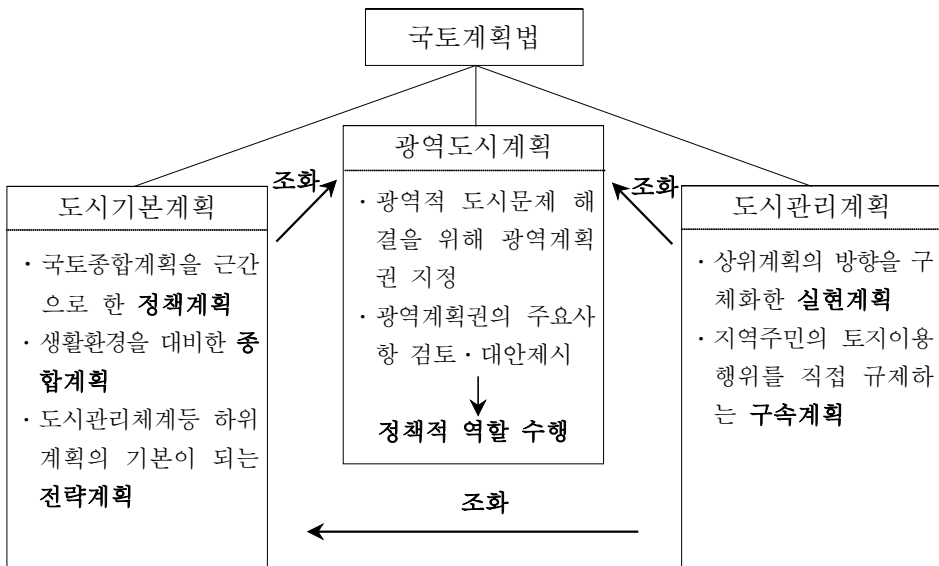
도시관리계획이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획을 말한다(제2조). 즉 도시관리계획은 상위계획인 광역도시계획 및 도시기본계획의 지침을 수용하여 상위계획의 개발방향을 구체화하고 실현하는 계획으로서의 성격을 가진다. 이러한 도시관리계획의 내용은 ① 용도지역·용도지구 지정 및 변경에 관한 계획, ② 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역 지정 및 변경에 관한 계획, ③ 기반시설 설치·정비·개량에 관한 계획, ④ 도시개발사업 및 재개발사업에 관한 계획, ⑤ 지구단위계획구역 지정 및 변경에 관한 계획과 지구단위계획을 포함하고 있다. 또한 도시관리계획은 각 개별 필지별로 용도지역·지구 및 사업 등으로 지정하는 계획으로서 구체적이고 명확하게 기술하고 있으며, 특히 도시관리계획의 일환인 지구단위계획의 경우 용도지역의 지정부터 개별 건축물의 건축계획에 까지 구체적인 사항을 명시하고 있다.⁶⁴⁾ 이러한 의미에서 도시관리계획은 사인에 대하여 구속적 계획의 성격을 가지고 있다. 왜냐하면 도시관리계획은 그 내용에 따라 일반 국민(해당 지역의 주민)의 토지이용행위를 직접적으로 규제하기 때문이다. 따라서 도시관리계획은 원칙적으로 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 입안⁶⁵⁾하고(제24조제1항), 그 입안을 당해 지방

64) 김상조, 전게서, 19면.

65) 다만 국가계획과 관련된 경우, 2이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역·용도지구 또는 용도구역과 2 이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시관

자치단체의 장이 결정한다(제29조제1항). 다만 국토해양부 장관이 입안하는 경우, 토지의 총면적이 5km² 이상인 도시지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경의 경우, 도시기본계획이 수립되지 아니한 시·군에서 토지의 면적이 50만km² 이상의 녹지지역을 주거지역·상업지역 또는 공업지역으로 변경의 경우 및 개발제한구역·시가화조정구역 또는 수산자원보호구역의 지정 및 변경의 경우, 그리고 토지의 면적이 5km² 규모 이상에 해당하는 제2종지구단위계획구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획에 있어서는 결정권자가 국토해양부 장관으로 되어 있다(제29조, 영 제24조).

그림 8 현행 도시계획 체계



리계획으로 결정하여야 할 사항이 있는 경우 및 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 국토해양부 장관의 도시관리계획의 조정을 요구한 기한까지 도시관리계획을 정비하지 아니하는 경우에는 국토해양부 장관이 결정할 수 있도록 하고 있다(제24조 제5항).

(3) 국토·도시계획체계의 관련성

『국토기본법』 제7조에서는 “국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 도종합계획은 당해 도의 관할구역 안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다”고 규정하고 있다. 여기서 말하는 시군종합계획은 “특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하기 위하여 수립하는 계획(제2조)을 의미하므로 『국토계획법』에 의한 도식기본계획을 지칭함을 알 수 있다.

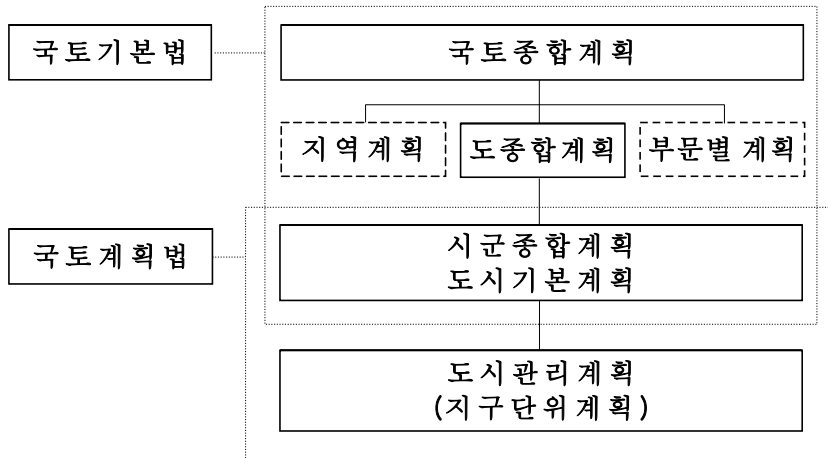
이에 의하여 도시기본계획은 국토의 효율적인 이용과 관리를 위한 정책적 수단으로서 그 역할을 수행하는 한편, 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서의 역할도 가지고 있다. 또한 계획의 성격상 도시기본계획은 인구의 배분, 토지의 이용 및 개발, 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항 등을 고려하여 계획을 수립(국토계획법 제19조)하도록 되어 있으므로 도시계획의 주요한 사항은 도시기본계획에서 결정된다고 볼 수 있다.

이에 의하면 도시기본계획은 토지이용 및 관리의 일관적 추진을 위한 정책적 측면과 지역 주민의 생활환경을 대비하기 위한 전략적 측면이라는 이중적인 성격을 가지고 있다고 하겠다. 이 중에서 어느 쪽을 우선적으로 적용할 수 있을가에 관한 선정문제는 그리 간단히 해결할 수 없는 과제이다.

그러나 『국토계획법』에서는 “국가의 정책적 목적을 달성하기 위한 사업 중 『국토기본법』의 규정에 따른 국토종합계획 또는 광역도시계획에 포함된 내용으로서 330만km² 규모 이상인 사업을 추진하기 위하여 지역적 특성 및 계획의 방향·목표, 공간구조·생활권의 설정 및 인구의 배분, 그리고 경관에 관한 사항을 모두 포함한 국가계획을 수립할 수 있다”고 하고 있으며(제22조의2 제1항), “국가계획의 내용이

도시기본계획의 내용과 다른 때에는 국가계획의 내용이 우선한다”고 정하고 있다(동조 제5항).

그림9 현행 국토·도시계획의 체계



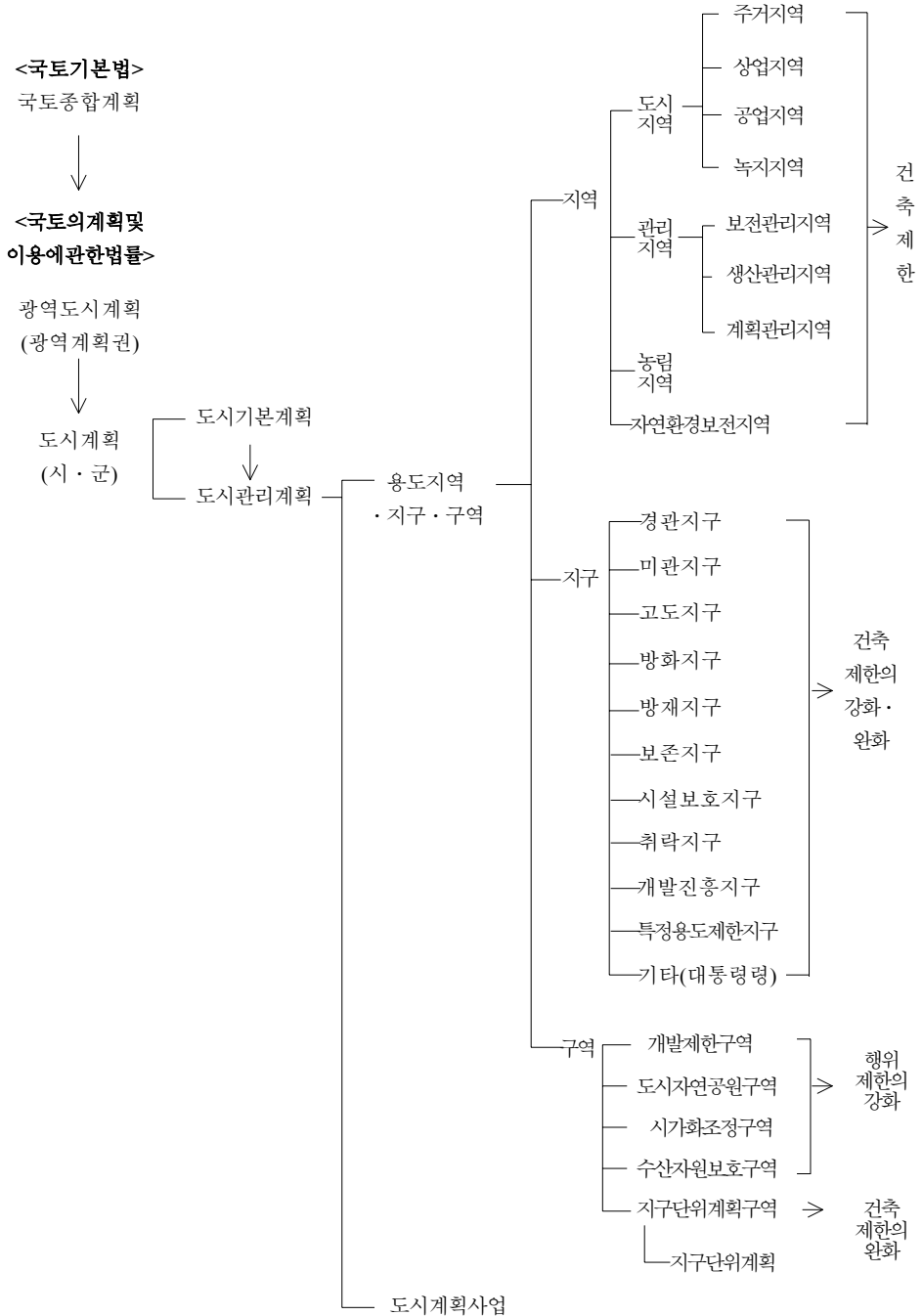
출전 : 김상조 외, “지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구”, 국토연구(2005)

(4) 토지이용계획의 법체계

토지이용계획의 법체계에 관하여 가장 분명하게 파악할 수 있는 법률이 상술한 국토계획법이 있다. 이 법에서는 다른 법률에 의한 토지이용계획에 대해서는 상위계획적 성격을 지닌다(다만, 수도권정비계획은 도시계획에 우선한다)고 명시하고 있다. 따라서 이 법에 의한 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다(법 제4조제1항).

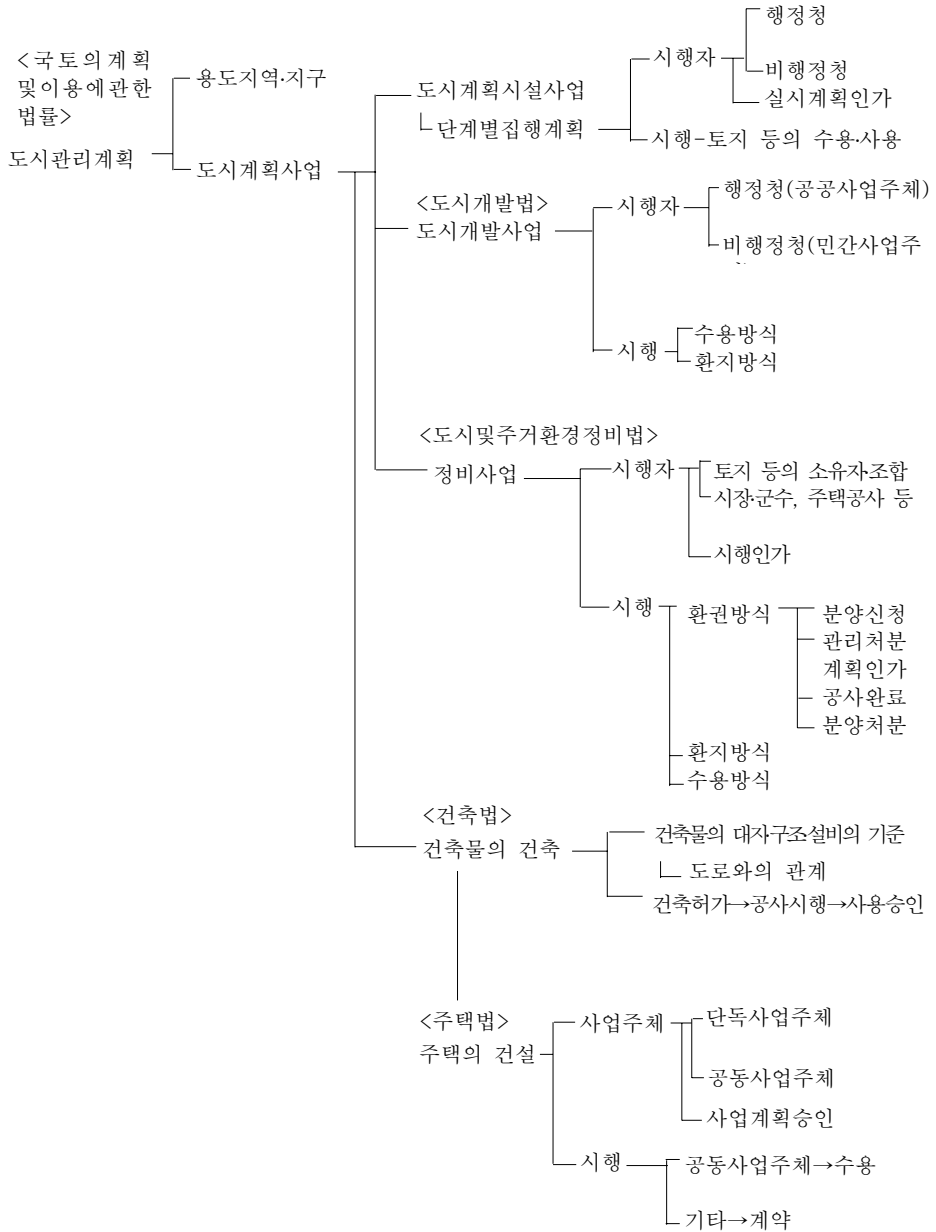
다만, 토지이용계획은 그 유형이 다양하고 각 계획이 독립성을 유지하면서도 상호관련성을 아울러 지니고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 모든 계획은 상위계획과 이에 종속하는 하위계획 그리고 계획 상호간 수평관계를 갖는 계획으로 구성되어 있다.

그림10 토지이용계획의 법체계



(5) 개발사업의 법체계

그림11 개발사업의 법체계



2. 도시계획 추진체계와 참여방식

(1) 광역도시계획

1) 광역도시계획의 수립권자

국토해양부장관 또는 시·도지사는 광역도시계획을 수립하는 권한을 가지고 있다. 이러한 권한은 단독으로 계획을 수립할 수도 있는 반면에, 지방자치단체 상호 간 또는 중앙의 행정기관과 지방자치단체가 공동으로 수립할 수 있도록 하고 있다(법 제11조제1항, 제2항).

수립권자		사유
원칙	도지사(단독)	광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속하여 있는 경우
	시·도지사 공동	광역계획권이 둘 이상의 시·도의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우
예외	국토해양부장관	① 국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 ② 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 지날 때까지 관할 시·도지사로부터 광역도시계획의 승인 신청이 없는 경우
	국토해양부장관 시·도지사	① 시·도지사가 요청하는 경우 ② 그 밖에 필요하다고 인정되는 경우

2) 광역도시계획의 수립에의 참여방식

① 공청회 개최

가) 공청회 개최의무

국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로

부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 광역도시계획에 반영하여야 한다(제14조제1항).

나) 공청회의 개최

공 고	국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 법 제14조제1항에 따라 공청회를 개최하려면 다음 각 호의 사항을 해당 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공청회 개최예정일 14일전까지 1회 이상 공고하여야 한다(영 제12조제1항).
구분 개최	공청회는 광역계획권 단위로 개최하되, 필요한 경우에는 광역계획권을 수개의 지역으로 구분하여 개최할 수 있다.

② 지방자치단체의 의견청취 등

가) 시·도지사의 의견청취

시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 관계 시·도, 시 또는 군의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들어야 한다(제15조제1항).

나) 의견제시

시·도, 시 또는 군의 의회와 관계 시장 또는 군수는 특별한 사유가 없으면 시·도지사, 시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다(제15조제3항).

(2) 도시기본계획

1) 도시기본계획의 수립권자

도시기본계획의 수립에 있어서는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립하도록 되어 있다(제18조제1항).

2) 도시기본계획수립에의 참여방식

① 기초조사 및 공청회

광역도시계획을 수립하기 위한 기초조사·공청회 규정은 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 경우에 이를 준용한다(제20조).

② 지방의회 의견청취

가) 의회의 의견청취

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 그 특별시·광역시·시 또는 군 의회의 의견을 들어야 한다(제21조제1항).

나) 의견제시

특별시·광역시·시 또는 군의 의회는 특별한 사유가 없으면 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다(제2항).

(3) 도시관리계획

1) 도시관리계획의 입안권자

도시관리계획의 입안에 있어서는 2가지 원칙이 있다. 첫째는 입안권자가 지방자치단체의 장인 경우(제24조제1항)와, 예외적으로 입안권자가 국토해양부장관 또는 도지사인 경우이다(동조 제5항, 제6항).

2) 도시관리계획 입안의 제안자

도시관리계획의 입안에 있어 주민(이해관계자를 포함)은 도시관리계획을 입안할 수 있는 자에게 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항과 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립

및 변경에 관한 사항에 관하여 입안을 제안할 수 있도록 정하고 있다(제26조제1항).

3) 도시관리계획 입안의 참여방식

① 주민의 의견청취

국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되면 도시관리계획안에 반영하여야 한다(제28조제1항).

주민의 의견청취 방법	
공고 및 열람	특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시관리계획의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 하는 때에는 도시관리계획안의 주요내용을 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2이상의 일간신문과 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 인터넷 홈페이지 등에 공고하고 도시관리계획안을 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다(영 제 22조제2항).
의견제출	공고된 도시관리계획안의 내용에 대하여 의견이 있는 자는 열람기간 내에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 의견서를 제출할 수 있다(제3항).

② 지방의회의 의견청취

국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 지정 또는 변경지정, 광역도시계획에 포함된 광역시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 도시관리계획의 결정 또는 변경결정, 그리고 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 도시관리계획의 결정 또는 변경결정에 관한 사항을 도시관리계획으로 입안하려면 해당 지방의회의 의견을 듣도록 하고 있다(법 제28조제5항, 영 제22조제7항).

3. 도시개발의 추진체계와 참여방식

(1) 도시개발법

1) 도시개발구역 지정 및 개발계획의 수립

① 도시개발구역의 지정권자

도시개발구역의 지정권자는 원칙적으로 시·도지사이며, 예외적으로 국토해양부장관이다. 이와 같은 권한배분은 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모함에 있어 국가가 필요로 하는 개발사업을 직접 수행함과 동시에 계획이행을 담보하기 위함이라 할 수 있다.

수립권자		사 유
원칙	시·도지사	계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다. 이 경우 지정하고자 하는 도시개발구역의 면적이 100만 제곱미터 이상인 때에는 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다(제3조 제1항, 영 제3조제1항).
		도시개발사업이 필요하다고 인정되는 지역이 둘 이상의 시·도의 행정구역에 걸치는 경우에는 관계 시·도지사가 협의하여 도시개발구역을 지정할 자를 정한다(제2항)
예외	국토해양부장관	1. 국가가 도시개발사업을 실시할 필요가 있는 경우 2. 관계 중앙행정기관의 장이 요청하는 경우 3. 정부출연기관의 장이 30만 제곱미터 이상으로 도시개발구역의 지정을 제안하는 경우 4. 둘 이상의 시·도에 걸쳐 도시개발구역을 지정하는 경우로써 시·도지사간 협의가 성립되지 아니하는 경우 5. 천재지변, 그 밖의 사유로 인하여 도시개발사업을 긴급하게 할 필요가 있는 경우(법 제3조제3항 영 제4조제2항)

② 도시개발계획의 수립

도시개발구역을 지정하는 자(이하 “지정권자”라 한다)는 도시개발구역을 지정하려면 해당 도시개발구역에 대한 도시개발사업의 계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하여야 한다고 명시하고 있다. 이 규정에 의하면 개발계획의 수립권자는 지정권자이며, 또한 개발계획은 도시개발구역에 대한 기본적인 개발동향 등을 제시하는 계획으로 광역도시계획 또는 도시기본계획에 적합하게 수립하도록 의무화하고 있다(제4조).

2) 도시개발구역의 지정제안 및 지정요청

① 지정제안

도시개발구역의 지정제안은 그 대상자에 따라 시장·군수·구청장에게 제안하는 경우와, 국토해양부장관에게 제안하는 경우로 구분할 수 있다. 이것을 정리하면 아래와 같다.

시장·군수·구청장에게 제안	국가, 지방자치단체, 조합을 제외한 시행자가 될 수 있는 자는 시장·군수·구청장에게 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있다(제11조제5항)
국토해양부장관에게 제안	공공기관의 장 또는 정부투자출연기관의 장은 30만 제곱미터 이상으로 국토해양부장관에게 직접 제안할 수 있다(제6항).

② 지정요청

시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 특별시장·광역시장·도지사에게 도시개발구역의 지정을 요청하려면 시·군·구 도시계획위원회에 자문을 한 후 국토해양부령으로 정하는 서류를 특별시장·광역시장·도지사에게 제출하여야 한다. 다만, 지구단위계획구역에서 이미 결정된 지구단위계획에 따라 도시개발사업을 시행

하기 위하여 도시개발구역의 지정을 요청하는 경우에는 시·군·구 도시계획위원회에 자문을 하지 아니할 수 있다(법 제3조제4항, 영 제5조).

3) 도시개발사업에의 참여방식

① 주민 등의 의견청취

국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 도시개발구역을 지정하고자 하거나 대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장이 도시개발구역의 지정을 요청하려고 하는 경우에는 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공람이나 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하여야 한다. 도시개발구역을 변경하려는 경우에도 또한 같다(제7조).

② 공고·공람

시장·군수 또는 구청장은 주민의 의견을 청취하려는 경우에는 일정한 사항을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문과 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고하고 14일 이상 일반인에게 공람시켜야 한다. 다만, 도시개발구역의 면적이 10만 제곱미터 미만인 경우에는 일간신문에 공고하지 아니하고 공보와 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고할 수 있다(영 제11조제2항).

③ 의견제출

공고된 내용에 관하여 의견이 있는 자는 공람기간에 도시개발구역의 지정에 관한 공고를 한 자에게 의견서를 제출할 수 있다(영 제11조제3항).

④ 공청회

국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 이상인 경우에는 공

람기간이 끝난 후에 공청회를 개최하여야 한다(영 제13조제1항).

(2) 도시 및 주거환경 정비법

1) 도시·주거환경정비기본계획의 수립

특별시·광역시 또는 시(인구 50만 명 이상의 시 또는 도지사가 지정한 시)의 특별시장·광역시장 또는 시장은 정비기본계획을 10년 단위로 수립하여야 하며, 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 그 결과를 기본계획에 반영하여야 한다(제3조제1항, 제2항).

2) 정비계획의 수립

시장·군수는 기본계획에 적합한 범위 안에서 노후·불량건축물이 밀집하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비계획을 수립하여 주민설명회 및 30일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후(이 경우 지방의회는 시장·군수가 정비계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 의견제시 없이 60일이 도과한 경우 이의가 없는 것으로 본다) 이를 첨부하여 시·도지사에게 정비구역지정을 신청하여야 하며, 정비계획의 내용을 변경할 필요가 있을 때에는 같은 절차를 거쳐 변경지정을 신청하여야 한다(제4조제1항).

3) 도시 및 주거환경정비계획에의 참여방식

① 공람, 지방의회 의견청취, 심의

특별시장·광역시장 또는 시장은 기본계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후(이 경우 지방의회는 특별시장·광역시장 또는 시장이 기본계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 의견제시 없이 60일이 도과한 경우 이의가 없는 것으로 본다)지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다(제3조제3항).

② 정비계획입안의 제안

토지등소유자는 시장·군수에게 정비계획의 입안을 제안할 수 있으며, 시장·군수에게 정비계획의 입안을 제안하려는 때에는 시·도 조례로 정하는 바에 따라 토지등소유자의 동의를 받은 후 제안서에 정비계획도서, 계획 설명서, 그 밖의 필요한 서류를 첨부하여 시장·군수에게 제출하여야 한다(법 제4조제3항, 영 제13조의2 제1항).

(3) 도시재정비촉진 특별법

1) 재정비촉진계획의 일반원칙

계획수립시 주민의견을 충분히 수렴할 수 있도록 토지소유자 등 이해당사자를 포함한 지역민을 대상으로 필요시 설문조사, 주민설명회 등을 통하여 다양한 형태의 주민참여를 실시하도록 한다(지침 2-1-4).

2) 재정비촉진계획의 수립

시장·군수·구청장은 재정비촉진계획을 수립하여 시·도지사에게 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 재정비촉진지구가 2 이상의 시·군·구의 관할지역에 걸쳐있는 경우에는 관할 시장·군수·구청장이 공동으로 이를 수립한다. 다만, 시·군·구간 협의가 어려운 경우이거나 시·도지사가 직접 재정비촉진지구를 지정한 경우에는 시·도지사가 직접 재정비촉진계획을 수립할 수 있다(제4조제1항).

3) 재정비계획에의 참여방식

① 지방의회의 의견청취 및 공청회

시장·군수·구청장은 재정비촉진지구의 지정 또는 변경을 신청하고자 하는 때에는 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을

들은 후 이를 첨부하여 신청하여야 하며(법 제4조제3항), 공청회를 개최하여야 한다(지침 7-2).

② 주민 간담회·주민설명회 개최

촉진계획수립권자는 계획수립과정에서 주민대표들과 간담회를 개최하거나 주민공람 이전에 주민설명회를 개최하는 등 주민의견을 수렴하기 위한 다양한 형태의 주민참여 방안을 시행하여야 한다(지침 7-3).

③ 의견수렴

촉진계획수립권자는 촉진지구내 혹은 그 인접지역에 입지하고 있는 대학교, 주요 공공기관(이전대상기관포함) 등이 촉진계획수립과 사업시행에 상호연관성이 크다고 판단되는 경우 계획수립과정에서 충분한 의견수렴이 될 수 있도록 하여야 한다(지침 7-4).

4. 현행 도시계획분야 추진체계의 문제점과 참여방식의 한계

(1) 계획추진체계의 문제점

1) 중앙-지방간 정책파트너십 미약

우리나라의 현행 도시계획과 도시개발의 계획수립에 있어 두드러지는 현상은 중앙과 지방에 권한이 배분되어 있다는 것이다. 이것은 지방분권에 기인한다. 다만, 이러한 관계에 있어 새로운 형태의 과제가 발생하고 있다. 즉 상술한 각종 계획수립에서도 살펴본 바와 같이 동일한 계획을 중앙정부와 지방의 주체가 수립하고 있다는 것이다.

이러한 체계에 있어서는 양자의 관계가 동등하다고 볼 수도 있겠으나, 정책의 입안과정과 집행에 있어 중앙보다 역량이 상대적으로 미약한 지방자치단체에게 독자적인 지역개발이나 지역경제 활성화 추진

노력을 통한 내생적인 발전을 기대하기 어렵다.

따라서 현행의 계획추진체계에 있어서는 중앙정부 의존적·외생적인 계획체계가 추진될 수밖에 없는 결과를 초래한다. 또한 지역사회의 성장과 관련한 계획체계에 있어서는 양자 간의 관계가 수평적인 네트워크가 점차 요구되고 있음에도 불구하고, 아직까지 계층적인 수직적 관계에서 벗어나고 있지 않다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 본다면 우리의 계획추진체계에 있어서는 중앙과 지방간의 역할 분담은 형성되어 있으나, 상호 연계를 통한, 즉 계획책정과 집행의 파트너라는 의식의 결여에 기인한 파트너십이 미약하다고 하겠다.

2) 지역발전시책 추진에 있어 지역 통합적인 관점 결여

전 세계적으로 세계화와 분권화 추세에 부응하여 지역의 다원적인 가치를 통합할 수 있는 통합기제로 파악되는 경향이 높아지면서 기능적·부문적 방식의 추진에 따른 조정의 한계를 최소화하기 위한 방안으로서 지역중심의 방식에 대한 요구가 높아지고 있다.⁶⁶⁾

이러한 요구는 우리의 지역정책 추진에 있어서도 동일하다고 하겠다. 즉 지역발전을 위해 전략적·종합적으로 정책을 수립하고 사업을 추진함으로써 시너지효과를 창출할 수 있는 방안과 체제형성을 위한 구체적인 개선이 필요하다.

그러나 우리의 지역발전시책 추진에 있어서는 지역통합적인 관점이 결여되어 있다. 즉 지역발전을 위한 시너지효과를 가져오기 위해서는 당해 지역의 계획수립권자가 다양한 주체와의 협력을 통한 관계 형성이 이루어져야 하는 데 아직 그러한 관계 구축이 형성되어 있지 않다. 이러한 현상은 자치단체와 기초자치단체와의 지역발전시책에 있어서도 파악할 수 있다. 즉 상술한 계획수립과 관련해서 기초자치단체는

66) 차미숙 외, “지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구”, 국토연 2003-16, 2003, 76면.

당해 지역의 특성을 고려한 계획수립에 있어 상위 지자체의 장인 시·도지사와의 협의하도록 하고 있다. 이 과정에서는 계획의 체계화라는 측면에서 효과는 있을 수 있으나, 지역발전을 위한 지역 통합적인 관점에서는 충분한 효과를 기대할 수 없을 것이다. 왜냐하면 기초지자체의 협의사항이 상위 지자체가 구상하고 있는 계획시책과 상이한 경우, 당해 계획이 지역발전에 있어 중요한 사안이라 하더라도 계획시책의 추진을 위한 조정에 있어 한계가 있기 때문이다.

그리고 계획시책의 추진에 있어 양자 간의 관계가 지역발전을 위한 대등한 관계 내지는 협력적 관계가 아니라, 협의에서도 나타나 있듯이, 계층적 구조를 형성하고 있기 때문에 상호 시너지효과를 기대할 수 없다. 결론적으로 이러한 현행의 절차 및 행정조직체계에 있어서는 지역중심의 정책은 계층적으로 이루어지는 한계를 벗어날 수 없을 것이다.

(2) 참여방식의 한계

오늘날에 있어서는 이해관계자의 참여를 넘어 정부 및 공공부문의 역할이 축소되고 기업, 대학, 주민 등 다양한 주체의 대상이 민간부문으로 확대됨에 따라 행정의 참여를 강조하고 있으며, 계획주체들 간의 정책적 파트너십 형성이 주요시 되고 있다.

그럼에도 불구하고 계획수립 내지는 계획제안에 있어 현행 도시 관련 법제상에서는 공청회, 주민설명회, 지방의회의 의견청취, 주민 간담회에 한정된 참여방식을 채택하고 있다. 이러한 참여방식에 있어서는 계획수립권자가 당해 계획과 직·간접적으로 관계가 있는 자, 특히 이해관계자를 염두에 두고 있다고 하겠다.

또한 참여자가 실제로 계획에 참여하는 단계에 있어 한계가 있다. 즉 현행의 계획수립절차상에는 계획의 입안과정에 참여자가 참가하는 것이 아니라, 계획이 입안되어 확정된 후에 참여를 허용하고 있다는

것이다. 이러한 절차에 있어서는 계획의 실효성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라 계획에의 참여가 무의미해 지는 결과를 초래할 수 있다. 그리고 결과적으로는 계획이 실제로 시행되고 난 후에 계획의 정당성을 둘러싸고 갈등을 발생하는 원인이 되기도 한다. 이런 의미에서 계획에의 참여, 그 방법의 모색은 단순한 기술적 이상의 의미를 가질 뿐만 아니라 어떤 의미에서는 본질적으로 다양한 주체의 주장을 조정하고 선택해야 하는 결정기준으로 작용한다.

따라서 현대 도시의 다양성과 복잡성이 증가되는 상황에서 다양한 주체의 참여를 어떻게 계획의 내용과 형태에 합의시킬 것인가를 찾아야 한다.

제 4 장 거버넌스제도체계 구축을 위한 방안

제 1 절 실효성 제고 방안

사회전체의 공동된 문제해결을 위한 수단으로써 거버넌스를 이해하고 이것을 적극적으로 활용하기 위하여 행정활동 주체 간의 조화와 협력이 강조되고 있다고 한다면, 이러한 형태에 대한 논의는 오늘에서 비롯된 것은 아니다. 종래에도 행정활동의 효율성을 제고하기 위한 방안으로써 행정의 투명성과 행정에의 참여, 이것이 주민참가라는 유형으로 나타나고 있으며, 주민의 의견을 타진하는 주민투표, 주민의 의견을 직접·간접적으로 반영하기 위한 의회 및 정보기능을 통한 의견 제안 등 다양한 참여방법이 있고 또한 행정활동 주체 간 내지는 이해당사자와의 협의라는 수단도 있다. 그렇다면 오늘에 있어서 거버넌스가 논의의 대상이 되고 있으며 행정활동의 협력적 관계 형성이 강조되어 이것을 구축하여야 하는 이유는 무엇인가에 대하여 우선 고찰할 필요가 있다.

이에 관해서는 행정활동의 효율성 제고에 대한 반성에서 시작한다. 즉 행정활동의 효율성을 제고하기 위하여 다양한 시스템을 개발하고 이에 필요한 조치를 마련하여 운영하고 있으나 행정활동의 입안·실시 주체와 이에 대한 참여 주체 간의 연계·조정·균형에 있어 통합을 촉진할 수 있는 체계형성이 미비하였다는 것이다. 이로 인하여 행정의 효율성 제고를 위한 노력은 있으나 그 결과에 있어 기대 이상의 효과를 발휘하지 못했다는 과제에 직면한 것이다. 또한 그동안 경제·사회적 문제의 해결과 정책추진이 부문별·전문 분야별로 추진되어 왔고 그리고 사회기능의 전문화와 다원화로 중앙정부의 기능이 지방으로 이양되는 분권화 과정에서 사회문제의 총체적 해결은 어려워

졌다는 것에도 기인한다. 이와 같이 경제·사회적 여건과 부문별로 분화되어 있는 조직이 안고 있는 내재적 사안을 통합적으로 해결할 수 있는 접근형성을 위해 거버넌스가 주목을 받고 있으며 이를 제도적으로 구축하기 위해 논의되고 있다고 하겠다.

그렇다면 거버넌스를 제도적으로 구축한다는 것은 무엇을 의미하는 것인가라는 과제가 있다. 거버넌스는 사회 전체 구성원의 공통과제를 해결하기 위한 수단이기 때문이다. 거버넌스를 제도화한다는 것의 의미는 수단을 제도화한다는 것을 나타내는 것이 아니라 수단을 활성화하기 위한 방법, 즉 행정활동 주체 간의 관계를 제도적으로 형성하는 것을 의미한다. 여기서 행정활동 주체 간의 협력적 관계 형성을 위해서는 당해 행정활동, 환언하면 정책 또는 직면 과제에의 참여와 협동을 조건으로 한다. 따라서 거버넌스를 제도화하는 것은 행정활동 주체 간의 참여와 협동을 통한 관계 구축을 의미한다고 하겠다. 이러한 관점에서 본다면 행정활동 주체 간의 협력적 관계를 위한 체계형성은 거버넌스의 실효성을 제고하기 위한 방안이 된다.

이러한 의미에서 행정활동의 입안·실시 주체(이것을 광의의 행정이라 한다)와 이에 참여하는 주체(이것을 다양한 주체라 한다) 간의 효과적인 관계 형성을 통한 거버넌스의 실효성을 제고하기 위해서는 다음 4가지의 포인트가 정리되어야 한다.

- (1) 행정은 가능한 조기에, 즉 계획안이 확정되기 전에 다양한 주체와 논의를 하여야 한다.
- (2) 논의방법, 예를 들면 정보제공, 의견표명의 타이밍, 절차 등을 미리 정해두어야 한다.
- (3) 논의의 경의와 결과를 될 수 있는 한 명백히 하고 이것을 공표하여야 한다.

- (4) 행정의 정보제공은 다양한 주체가 주지하기 쉽고 이해를 돕기 위한 방법으로 그리고 다양한 주체의 의견이 제안되기 쉬운 체계를 제공하여야 한다.

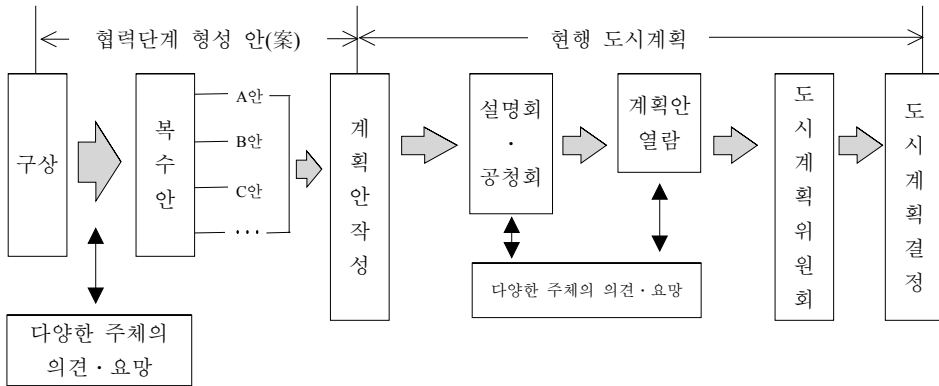
이상의 4가지 포인트를 구체적으로 살펴보면 이하와 같다.

행정과 다양한 주체의 논의의 타이밍은 가능한 조기에 시작될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이것은 정책(또는 당면 과제)의 책정단계에 다양한 주체를 참여 시켜 그 정책의 방향성을 공유함과 더불어, 다양한 주체의 제안이나 의견이 정책에 반영될 수 있도록 하기 위한 조치이다. 또한 이것을 근거로 하여 거버넌스에서 주요한 요소로 작용하는 협력적 관계를 구현하기 위한 방안이기도 하다.

그런데 행정의 어느 정책 책정단계에서 다양한 주체와 논의, 환언하면 이들의 참여를 가능하게 할 것인가를 강구하여야 한다. 이 과제에 대해서 구체적으로는 개별적·구체적인 책정을 구상하였을 경우, 즉 정책 책정을 결정하기 전에 논의를 시작하여야 한다. 가령 이 경우가 어렵다면 정책의 방향성이 어느 정도 해정내부에서 결정되어 원안(原案)이 구체화되기 전까지 다양한 주체가 참여할 수 있도록 하여야 한다. 이 단계에서 다양한 주체의 참여가 이루어지지 않는다면 거버넌스에서 요구하는 협력적 관계를 기대하기 어렵다. 따라서 전술한 단계에서 정책의 목적, 의의 등을 포함한 논의를 시행하여 상호의 책임과 착오, 의견의 상이점 그리고 과제 등이 빠른 단계에서 정리되어 인식을 공유할 수 있도록 하여야 한다. 이것을 통하여 이 후의 논의 또는 참여·협동이 원활히 진행될 것으로 기대할 수 있다.

이와 같은 체계형성을 현행법상의 도시계획책정단계에 반영한다면 아래 그림12와 같다.

그림12 다양한 주체의 참여 단계



다음으로 논의방법과 이에 대한 경의·결정방법에 관해서 이다. 먼저 논의방법에 관해서는 행정은 사전에 그 방법을 정해두고 공표하여 언제라도 다양한 주체 혹은 관심 있는 자가 알 수 있도록 하는 것이 필요하다. 여기서 행정의 논의방법의 절차를 정해두는 이유는 다양한 주체의 참여로 인하여 필요이상의 시간적인 소비를 해소하여 논의의 질적 효과를 증진하는데 있다. 이것이 논의방법절차의 정형화라는 견지에서 장점이 있다. 그리고 논의방법절차의 정형화와 연동하여 논의 경의 및 경과를 행정은 공표하여야 한다. 공표에 있어서는 행정의 정보제공과 이에 대한 다양한 주체의 의견, 행정의 대응 등 행정과 다양한 주체와의 상호 논의 기록을 남겨두고 그 결과 또는 결과에 이르기까지의 경의를 상호 확인할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 조치는 행정과 다양한 주체 쌍방이 각각 발신한 의견과 그 대응에 대하여 책임성을 담보한다는 측면에서 효과가 있다.

마지막으로 다양한 주체에게 행정은 필요한 정보를 제공하는 것이다. 행정과 다양한 주체 간의 논의에 있어 정보의 내용, 제공방법, 정보에 관한 질문, 그리고 의견 등의 표현방법, 논의 장소의 설정에 관하여 행정은 다양한 주체에게 주지하기 쉬운 방법으로 제공하여야 한다.

다. 특히 정보제공에 있어서는 정보제공의 방법과 의견제출방법에 내실을 꾀해져야 한다. 이에 관해서는 다양한 주체가 일상생활 속에서 자연스럽게 접할 수 있어야 한다. 현재는 행정의 정보제공에 있어 신문, 해당 행정기관의 공보란 등 공적시설을 이용하고 있을 뿐만 아니라 인터넷 홈페이지를 통하여 제공하고 있다. 다만, 현행의 이 방식에 의한 정보제공은 당해 필요한 정보에 접근하기 위해 어느 정도 숙달된 기술을 필요로 하는 경우가 있다. 따라서 이러한 문제를 해소하고 다양한 주체가 당해 정보에 쉬게 접근하여 이해하고 참여할 수 있도록 전자메일 등을 통한 다양한 방안의 모색이 요구된다.

이상과 같은 사항, 즉 (1)~(4)까지, 은 행정과 다양한 주체가 상호 협력적 관계를 형성하기 위한 조치임과 동시에, 거버넌스에서 요구되고 있는 주체 간의 조화 및 협동 그리고 균형을 유지하여 실효성을 제고하기 위한 방안 중 하나이다. 그렇다면 전술한 사항에 근거하여 보다 구체적으로 거버넌스의 실효성을 제고하기 위해서는 어떠한 방안, 그것도 법제도적 측면에서 강구되어야 하는 지 이에 대해 고찰하기로 하겠다.

제 2 절 법제도화 방안

행정주체와 사회의 다양한 주체의 상호 협력적 관계 내지는 다층적 관계를 구체화하기 위한 노력은 외국에서 뿐만 아니라, 우리에게도 일어나고 있다.⁶⁷⁾ 이러한 노력은 아직 조례의 수준에 머물러 있기는 하지만, 다양한 주체(이해관계자를 포함한)를 행정활동에 포함시켜 행정주체와의 조화와 균형을 통한 정책추진이 이루어지고 있다는 측면에서 그 의의는 크다고 하겠다. 이와 같은 기초레벨에서의 동향은 거버넌스를 법제도적으로 구축할 의의를 우리에게 제시하고 있다.

67) 대구광역시 정책토론청구에 관한 조례, 대전광역시 대덕구 주민참여자치 기본조례, 인천광역시동구 구민참여 기본 조례가 있다.

그렇다면 행정의 참여와 협력을 법제도적으로 담보하기 위해서는 어떠한 입법방식을 채택하여야 할 것인가를 강구할 필요가 있다. 참여와 협력을 제도화 내지는 구체화하기 위해서는 먼저 법제도적인 정당성이 확보되어야 하기 때문이다. 이것은 참여와 협력의 제도화를 통하여 확보할 수 있는 법적효과는 무엇인가와 직결된다.

이에 대해서는 행정절차의 필요성에서 그 답변을 얻을 수 있다. 즉 참여와 협력을 통하여 행정의 민주화를 확보할 수 있다. 오늘 행정에 대한 주권자인 다양한 주체의 참여가 행정에서의 민주주의의 실질적 실현을 도모하기 위하여 요청되고 있으며, 다양한 주체의 행정에 대한 참여를 보장해 주는 수단으로써 행정절차가 요구되고 있다. 다음으로 행정의 적정화에 그 근간을 둘 수 있다. 이것은 참여와 협력을 통하여 다양한 주체의 의견을 들음으로써 또한 이해관계인에 대한 조정을 사전에 실시함으로써 행정의 당면한 문제 또는 과제에 관한 정확한 정보를 획득하고 적정한 행정결정을 내릴 수 있기 때문이다. 셋째로 행정의 능률화에 기인한다는 측면과 다양한 주체의 이익을 사전에 보호한다는 측면, 환언하면 이익보호에 이바지 할 수 있다는 측면에서 기인한다.⁶⁸⁾ 이러한 관점에서 본다면 행정에 대한 참여와 협력의 제도화는 절차법적 성격을 가지고 있는 입법방식이 될 것이다.

다음으로 참여와 협력을 담보하고 촉진하기 위해서는 어떠한 사항과 내용을 법제도적인 측면에서, 그것도 절차법적 요소를 유지하면서, 다양한 주체의 참여와 협력을 강화할 수 있을 것인가를 강구하여야 한다. 이와 같은 견지에서 먼저 다양한 주체의 행정활동에의 참여와 협력을 강화하기 위해서 우선적으로 고려하여야 할 사항은 무엇인가를 정리하고 나아가 행정주체의 책무에 관하여 정리할 필요가 있다. 이에 관해서 필요한 사항을 정리하면 아래와 같다.

68) 박균성, “행정법강의”, 박영사, 2009년 제6판, 438면 이하.

먼저 행정활동에의 참여 및 협력에 있어 다양한 주체의 ①범위, ② 행정활동의 범위, ③참여방법 등이 있을 수 있으며, 행정활동의 주체에 관해서는 ④주체의 책무, ⑤참여방법의 절차, ⑥정보공개, ⑦공개방법 그리고 ⑧공개사항 등이 있다. 이 중에서 ③과 ④ 그리고 ⑧를 제외하고는 논의한 바가 있다(구체적인 사항은 본문의 내용을 참조하기 바란다). 따라서 이 절에서는 ③, ④ 그리고 ⑧에 대하여 구체적으로 법제도화라는 측면에서 살펴보기로 하겠다.

먼저 다양한 주체의 행정활동에의 참여방식에는 직접참여, 공청회·설명회 또는 오늘날 널리 사용되고 있는 전자매체를 통한 자신(단체)의 제안이나 의견을 행정활동 주체에게 의견 표명하는 방식이 있다. 또한 다양한 주체의 의견을 대표자 내지는 대변인을 선거를 통해 선출하여 행정활동에 의견·제안을 반영하도록 하는 방식, 이것의 대표적인 예가 의회이다, 즉 간접참여방식이 있다. 이러한 참여방식은 기존에도 존재하였으며 거버넌스제도의 구축과 관련하여 향후에도 유용한 방식이라 하겠다. 다만, 거버넌스의 제도화와 관련해서는 기존의 참여방식과 더불어 다양한 주체의 행정활동에의 참여·협력의 기회를 확대하고 다양한 주체의 의견을 폭 넓게 반영할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다.

이 방안으로써 “위원회”를 구성하는 것이 요구된다. 위원회는 한정된 멤버로 구성하여 행정활동에 있어 공통과제, 환언하면 중요사항을 심의 할 수 있도록 하고, 또한 다양한 주체의 현상, 의견을 정확하게 반영하여 다양한 주체가 평등하게 참여 권리를 가질 수 있도록 하여야 한다. 그리고 위원회는 행정활동 실시주체에 대해 다양한 주체의 참여 진척상황 등을 보고받고, 평가·검토, 나아가 행정활동 실시 주체에게 의견을 요구하는 권한이 부여되어야 한다. 또한 위원회의 활동을 활성화하기 위해서는 임기·검무상황 등을 고려하여 전부 또는 일부의 구성원을 공모(公募)에 의해 선출하도록 할 필요가 있다.

이와 같은 내용을 전제로 하여 위원회에 관하여 구체화 한다면 아래와 같다.

<위원회 설치>

1. 다양한 주체의 행정활동에의 참여 및 협력 추진의 실효성을 확보하기 위하여 위원회를 설치한다.
2. 위원회는 행정활동 실시 주체의 자문에 따라 다음 사항을 조사 또는 심의할 수 있다.
 - ① 다양한 주체의 행정활동에의 참여 및 협력에 관한 사항
 - ② 다양한 주체의 행정활동에의 참여 및 협력에 관한 종합적 평가
 - ③ 다양한 주체의 행정활동에의 참여 및 협력에 관한 추진검토와 개선
 - ④ 다양한 주체의 행정활동에의 참여 및 협력의 제안에 관한 사항
3. 위원회는 제2항 각 호의 추진상황에 관해서 행정활동 실시 주체에게 의견을 요구할 수 있다.

<위원회의 위원>

1. 위원회의 위원 임명에 관해서는 위원의 임기, 다른 위원회와의 겸무상황 등을 고려하여야 한다.
2. 위원회의 위원은 당해 위원 중 전부 또는 일부를 공모에 따라 선출할 수 있다

다음으로 행정활동 실시 주체의 책무이다. 이 주체는 행정활동에 다양한 주체의 행정활동에의 참여 및 협력 관계를 추진할 수 있도록 필요한 정보를 다양한 주체에게 적극적으로 제공하여야 한다. 또한 행정활동에 다양한 주체의 참여기회를 확대하기 위해서는 재정적 지원, 활동장소 제고 등 환경정비에 필요한 사항을 정해 둘 필요가 있다.

마지막으로 다양한 주체에 의해 제안된 의견 내지는 검토경의·결과 그리고 행정활동의 실시주체에 의해 제공되는 정보와 관련하여 어디까지 그 공개를 하여야 할 것인지가 주요한 과제이다. 이에 관해서는 다양한 주체에게 참여기회 확대와 협력관계의 구축, 나아가 다양

한 의견 수렴이라는 측면에서 원칙적으로 정보의 전부 공개가 요구된다. 따라서 행정활동 실시 주체와 다양한 주체 간에 논의된 사항, 제출된 의견, 제안, 정보의 내용, 그리고 위원회의 회의록 등은 공개사항에 포함되어 있다. 다만, 특정 개인 또는 단체를 식별할 수 없는 경우 또는 개인의 프라이버시와 관련이 있는 경우에는 이 원칙이 배제된다.

이상으로 행정에 대한 참여와 협력의 추진 및 촉진을 위한 제도화 방안에 대해서 살펴보았다. 제도화에 있어 주요한 사항은 참여와 협력이 법적 근거를 토대로 하여 각각의 주체가 수평적 네트워크를 형성하는 데 그 목적이 있다. 그리고 이러한 체계구축을 통하여 행정의 능률성과 다양한 주체의 이익보호에 이바지함에 있다.

제 3 절 연구의 한계와 향후 과제

이 연구는 다의적 개념으로 사용되고 있는 거버넌스를 개념화하고 시민-시장-정부의 유기적 상호 협력적 관계망을 구축하기 위한 법제도적 장치를 제시하고자 하였다. 또한 거버넌스제도의 단계적 수용을 위한 방안을 강구하여 효율적으로 운용할 수 있는 발전방향을 제시함에 그 목적을 두었다. 따라서 이 연구는 거버넌스의 의미와 협력적 관계의 형성에 관한 방안에 치중하였다.

이 연구는 거버넌스를 법제적인 측면에서 제도화에 관한 최초의 연구로서 의의를 찾을 수 있다. 그러나 이 연구는 거버넌스를 구조적인 관점에 제도에 초점을 둔 한계가 있다. 거버넌스는 구조적이면서 동시에 과정을 의미한다. 향후 거버넌스체계구축을 위한 다양한 측면에서의 심층적인 분석이 후속과제로 연구될 필요가 있다.

특히 거버넌스를 우리의 실정에 맞게 체계구축을 하기 위해서는 다양한 주체와 행정주체 간의 협력관계, 예를 들면 주민참여에 관한 실

태조사가 필요하다.

둘째, 다양한 선진 외국의 사례를 조사·분석할 필요가 있다. 즉 외국의 사례를 통하여 추진주체들의 역량강화, 파트너십, 협력관계를 어떠한 관점에서 그 합의점을 도출하고 있는 지 파악할 필요가 있다.

셋째, 구체적인 정책목표의 실현을 위한 추진조직과 거버넌스체계에 대한 추가적인 실행연구가 필요하다.

이러한 관점에서 이 연구에 다소 아쉬움이 남아 있으나, 이 연구를 통하여 향후 우리의 거버넌스체계구축에 있어 문제점 내지는 과제를 보완하고 필요한 사항을 다소나마 활용하여 행정활동 주체 간의 협력적 관계형성에 있어 토대로 이용되기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 강창현, “지역복지공급네트워크연구: 네트워크접근”, 한국행정학보 제 36권3호, 2002
- 국토연구원, “지역발정을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구” 국토연구원 2003-16
- 권오승 편, “공정거래와 법치(공정거래법강의 IV)”, 법문사, 2004
- 김광웅, “협력체제와 효과적인 국정운영”, 박세창 편, 『정부와 NGO』, 법문사, 2000
- 김상조 외, “지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구”, 국토연구원(2005)
- 김석준외, “뉴거버넌스 연구”, 대영문화사 2000
- 김성수, “금융감독법상 자율규제에 관한 연구”, 공법연구 제34집제1호, 2005. 11
- 김종성·김연수, “NGO와 정부간 관계에 대한 신제도주의적 접근”, 한국사회와 행정연구 제14권제1호, 2003
- 김준기, “정부-NGO 관계의 이론적 고찰”, 한국정책학보 제9권제3호
- 김태영, “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학”, 한국행정학회 2002.4
- 문명재, “공공거버넌스에 대한 사회과학적 접근: 거버넌스, 정부의 기능과 책임성”, 공공거버넌스와 법, 2009. 5.15. 공동학술회의 자료집
- 박균성, “행정법 강의”, 박영사 제6판, 2009
- 박상규, “광역도시계획제도와 추진방향”, 월간국토(2002)

참고문헌

- 박영도, “행정입법의 투명성·공정성 확보수단: 일본의 Public Comment제도를 중심으로”, 법제510, 2000.6
- 법제처, “법령입안심사기준”, 법제처개정기획관실, 2006
- 성승제, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여: 의결권제한 대신 대표소송 강화 및 기관투자가 육성방안”, 상사법연구, 2006.5
- 이명석, “거버넌스의 개념화: 사회적조정으로서의 거버넌스”, 비평논문 『한국행정학보』 제36권 제4호
- 임정민, “지역갈등, 주민참여 그리고 거버넌스”, 한국지역정보화학회지 제8권1호
- 전광석 “거버넌스와 법: 공법적 관점에서의 구조이해와 기능”, 공공거버넌스와 법, 2009.5.15 공동학술대회 자료집
- 정민기, “뉴거버넌스와 지방자치의 역량강화”, 자치행정 통권250호
- 정정화, “정부와 NGO의 관계모형 분석”, 한국행정논집, 2003, 제15권제3호
- _____, “정부와 NGO의 관계비교연구”, 한국행정학회 2006, 제17권 제1호
- 최병선, “정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제”, 법문사, 1992
- 최상락/이혜영/서재호, “한국의 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로”, 한국행정학회, 2007.4
- 최호택, “삼위일체형 지방의사결정을 위한 주민참여 활성화 전략”, 한국행정학회 2002.6
- 김 일, “EU의 다층적 거버넌스에 대한 민주적 정통성”, The Journal of Social Paradigm Studies

- 정부혁신지방분권위원회 『지방자치권 강화(2)-도시계획 관련-』, <http://www.namk.or.kr/board/도시계획.hwp>
- 정태용, 국토계획법, 한국법제연구원
- 김상조 외, “지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구”, 국토연구(2005)
- 차미숙 외, “지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구”, 국토연 2003-16, 2003
- Ash Amin and Jerzy Hausner. (1997). “Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity”, Lyme,U,S.: Edward Elgar
- Jessop, B. (1997). “The Governance of Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance”.
- Newman. J. (2001), “Modernising Governance: New labor, Policy and Society”, London: Sage
- Peters, G(1996) “The Future of Governing: Four Emerging Models”, University of Kansas
- Rhodes, R, (2000) “The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme”, public Administration. 78(2)
- 宮川公男・山本清編 『パブリック・ガバナンスー改革と戦略』, 日本経済評論社, 2002
- 原田大樹, “自主規制の公法学的研究”, 有斐閣, 2007

참고문헌

山本清 『21世紀のガバナンス』, 宮川公男・山本清編 『パブリック・ガバナンスー改革と戦略』, 日本経済評論社

稲元守, “欧州連合における『民主主義の赤字』と『マル千レベルガバナンス』”, 東京水産大学論集 37

鄭明雲, “行政計劃과 參加節次”, 名城法學論集 第32集, 2004

妹尾雅夫, “国家のガバナンス”, Best value vol.06 2004.7

<http://www.iog.ca/page.asp?pageID=3&htmlarea=home>

http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=20090213020_11557713004

<http://www.kofia.or.kr/kofia/introduction/KOFIAAtcPrpWrk01.jsp>

<http://www.economist.com> “Europa, the worlds” 2009

http://www.europa.eu/scadplus/glossary/comitology_en.htm

<http://www.coe.int>

<http://www.clair.or.jp>

http://www.city.komae.tokyo.jp/rules/d1w_reiki/mokuji_index.html/

http://www.assembly.go.kr/renew07/info/inf/tra_read.jsp

<http://community.jeonju.go.kr/>

EUROPEAN GOVERNANCE A WHITE PAPER 2001

DETR, “Local Strategic partnership, Government Guidance”

Local Government Act 2000, Section 4

ODPM, “National Evaluation of Local Strategic Partnerships: Formative Evaluation and Action Research programme 2002-2005”

DCLG, “Guidance for Round 3 and Refresh of Round 1 and 2”