creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

박사학위논문

지방의회와 지방자치단체 집행부간 갈등과 협력 요인에 관한 연구

- 경기도 사례를 중심으로 -

A Study on the Sources of Conflict and Cooperation between Local Councils and Local Chief Executives

- Focused on the Cases of Gyeonggi-do Government -

제 출 자 : 송 한 준

지도교수 : 안 순 철

2021

정치외교학과

비교정치전공

단국대학교 대학원

지방의회와 지방자치단체 집행부간 갈등과 협력 요인에 관한 연구

- 경기도 사례를 중심으로 -

A Study on the Sources of Conflict and Cooperation between Local Councils and Local Chief Executives

- Focused on the Cases of Gyeonggi-do Government -

이 논문을 박사학위논문으로 제출함

2021년 7월

단국대학교 대학원

정치외교학과

비교정치전공

송 한 준

송한준의 박사학위 논문을
합격으로 판정함

심 사 일 : 2021. 7. 13.

심사 위원장 가 상 조 (인)

심 사 위 원 이 한 수 (인)

심 사 위 원 김 강 민 (인)

심 사 위 원 유 성 진 (인)

심 사 위 원 오 소 진 (인)

단국대학교 대학원

(국문초록)

지방의회와 지방자치단체 집행부간 갈등과 협력 요인에 관한 연구

- 경기도 사례를 중심으로 -

단국대학교 대학원
정치외교학과
송한준

본 연구는 우리나라 지방자치제도의 목적인 주민의 복리 증진을 위해서 지방정치적 갈등의 최대 원인으로 분석되는 지방의회와 지방자치단체장 권한의 불균형이 개선되어야 한다고 전제하고, 이를 위한 협력과 정책적 대안을 모색하였다.

우선 본 연구는 지방자치제도에 대한 이론적 논의를 통해 지방자치의 개념, 지방의회의 권한과 역할, 지방의회와 집행부의 법・제도적 관계, 양 기관간 정치적 갈등과 협력의 본질 등을 분석하여 대립적으로 존재하는 양 기관의 상호관계가 나타내는 특성을 찾는 한편, 광역의회를 중심으로 각각의 갈등요인과 협력 사례를 살펴보았다. 특히 집행부의 예산편성권, 의회의 행정사무감사제도, 의회 인사권한, 입법권한을 중심으로 양 기관간 상호관계에 초점을 두었으며, 경기도의 지방장관제 도입 사례 분석을 통해 이러한 노력이 새로운 조직구성을 시도하였다는 의미는 있었지만 법제도적 경직성으로 인한 운영상 한계점을 드러냈다는 결론을 도출하였다.

본 연구의 델파이 조사와 데이터 분석 결과, 지방의회와 지방자치단체장간 권한 불균형의 원인은 지방자치법에서 정한 자치단체장의 예산편성권, 단일대표권, 지방의회보다 많은 인사권(인사권, 재의요구권, 선결처분권 등)에 따른 것이고 이러한 권한의 불균형이 정치적 갈등의 주요 요인이 되고 있다는 점을 확인하였다. 같은 맥락에서 지방의회의 권한 강화를 통하여 견제와 균형을 도모할 필요가 있으며, 법령뿐만 아니라 경직된 권위주의(지방의회) 및 관료주의적 행정문화(집행부)가 개선된다면 상호 성숙된 업무태도와 협력으로 이를 개선할 수 있다는 분석 결과를 얻었다.

아울러 본 연구의 분석 결과에 따르면, 지방자치법에서 정해놓은 지방의회의 권한이 의결권과 행정사무감사/조사권 및 후속조치 요구로 한정되어 있어 집행기관에 비해 상대적으로 적은 것이 상호간 갈등의 가장 큰 요인이며, 두 기관간 권한이 동등하게 보장되어 있다면 갈등발생이 크게 감소할 수 있을 것이다. 권한의 불균형에서 비롯되는 지방의회 의원들의 낮은 효능감이 정치적 갈등을 첨예하게 만들고 있는데, 이의 해소방안들을 통해 지방의회 의원 개개인의 효능감을 높이는 것은 물론 견제와 균형을 추구하고자 하는 지방의회와 자치단체장의 상호작용이 향상되기 때문이다.

델파이 조사를 바탕으로 본 연구에서는 지방의회의 위상강화, 지방자치 발전을 위한 제도화 방안, 지방의회와 단체장간 상호 협력을 위한 방안 등 세 가지 대안을 제시하였다. 이 가운데 지방자치 발전을 위한 제도화 방안으로 지방자치법 관련 법령 개정, 공무원 관련 규정 개정, 지방의회법 제정을 제안하였고, 상호 협력을 강화하는 방안으로는 당정협의회를 도입하여 정당을 공식적으로 행정에 참여시키는 제도와 더불어 양 기관이 협의를 통해 임명하는 기관 매니저 제도를 일부 도입함으로써 지방의회와 집행부간 관계에 영향을 받지 않는 독립성, 중립성 및 전문성을 제고할 것을 제안하였다.

끝으로 본 연구는 향후 자치입법권의 강화, 지방자치법 전부개정법률의 시행 이후 강화된 지방의회 권한의 발휘와 운영 상황에 따라 그간 지적되었던 지방의회와 자치단체장간 권한의 불균형이 어떠한 영향을 받는지, 제도적 변화에 의해 불균형이 해소된다면 이에 따라 과연 주민복리 향상에 기여하는지 등에 대한 추가적 연구를 후속 과제로 제안하였다.

주제어 : 지방의회, 지방자치제도, 갈등과 협력, 불균형 해소, 주민복리 증진

목차

(Contents)

국문초록 ····· i
목 차 ····· iii
표 목 차 ····· viii
그림목차 ····· x

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1

2. 연구 범위 ····· 4

3. 연구 방법 ····· 8

Ⅱ. 이론적 배경 ····· 10

1. 지방자치와 지방의회의 개념 ····· 10

1.1. 지방자치의 개념 ····· 10

1.1.1 제도적 보장으로서 지방자치제도 ····· 11

1.1.2 입헌주의적 지방자치론 ····· 12

1.1.3 다원주의적 공동체 사상 ····· 14

1.2. 지방의회의 지위와 권한 ····· 15

1.2.1 의의와 연혁 ····· 15

1.2.2 지방의회의 지위 ····· 16

1.2.3 지방의회의 권한 ····· 17

1.3. 지방의회 의원의 지위 ····· 18

1.3.1 주민의 대표자로서 지위 ····· 19

1.3.2 정당의 대표자로서 지위 ····· 19

1.3.3 지방공무원으로서 지위 ····· 20
1.4. 지방의회의 역할 ····· 22
2. 지방의회와 집행부의 관계 ····· 24
2.1. 지방자치단체의 기관 ····· 24
2.1.1 행정기관 ····· 24
2.1.2 지방자치단체의 기관 ····· 25
2.1.3 지방자치단체 기관 구성형태 ····· 26
2.1.4 외국 사례를 통해 본 기관구성 : 미국 및 영국의 사례 비교 ····· 29
2.1.5 외국 사례를 통해 본 지방의회 의정지원 제도 : 일본과 대만의 사례 비교 ··· 38
2.2. 우리나라 지방자치단체의 기관구성 ····· 47
2.3. 지방의회와 집행부의 갈등 ····· 49
2.3.1 지방의회와 집행기관간 갈등의 부정적 효과 ····· 50
2.3.2 지방의회와 집행부간 갈등의 긍정적 효과 ····· 53
3. 분점-단점 정부에서 집행부와 의회의 관계 ····· 56
3.1. 지방차원에서 분점정부와 단점정부 ····· 56
3.2. 분점 정부의 갈등사례 : 경기도 누리과정 논쟁 ····· 57
3.3. 소결 : 분점정부에서 일반적 갈등의 증가 ····· 59
4. 선행연구분석 ····· 60

Ⅲ. 광역의회와 집행부의 갈등요인과 협력 사례 ····· 72
1. 집행부 예산편성권 ····· 72
1.1. 문제점 ····· 72
1.2. 사례 : 경기도 연정예산 편성 ····· 73
1.3. 소결 : 의회 예산편성권한 필요 ····· 74

2. 광역의회 행정사무감사 제도 ····· 75
2.1. 문제점 ····· 75
2.2. 사례 : 한국나노기술원 감사 청구 사례 ····· 78
2.3. 소결 : 감사권 한계 극복을 위한 강화방안으로서 감사위원회 도입 논의 ····· 80
3. 광역의회 인사권 ····· 82
3.1. 문제점 : 집행부와 의회의 조직 구조적 차이점 ····· 82
3.2. 사례 : 경기도 인사청문회 도입 방안 ····· 84
3.3. 소결 ····· 86
4. 광역의회 입법권 ····· 87
4.1. 문제점 ····· 87
4.2. 사례 : 경기도 환경영향평가 조례 개정 ····· 88
4.3. 소결 : 단체장의 의회입법권한 침해문제와 협의절차 필요성 ····· 89
5. 조직권 : 경기도 지방장관제도를 중심으로 ····· 91
5.1. 문제점 ····· 91
5.2. 사례 : 경기도 지방장관제의 도입 ····· 91
5.3. 소결 : 협치 시도의 한계와 시사점 ····· 94

Ⅳ. 지방의회와 집행부의 갈등 모델(안) ····· 96
1. 모델 설계 ····· 96
1.1 영향력 불균형 요인 설계 ····· 96
1.2. 갈등발생 요인의 설계 ····· 97
1.3. 갈등 미발생 요인 설계 ····· 98
1.4 갈등해소 및 관리 방안에 대한 조사 ····· 99
2. 실증 분석 ····· 102

2.1. 조사 방법 : 델파이 조사 ····· 102
2.2. 조사 과정 ····· 104
2.2.1 문제의 정의 ····· 104
2.2.2 패널 구성 ····· 104
2.2.3 설문지 구성 ····· 105
2.2.4 문항 검증(Pre-test) ····· 107
2.2.5 1차 조사 실시 ····· 108
3. 분석 결과 ····· 108
3.1. 1차 조사 분석 결과 ····· 108
3.2. 2차 설문조사표 작성 ····· 115
3.3. 2차 설문조사표 배포 ····· 119
3.4. 2차 설문조사결과 분석 ····· 120
4. 소결 ····· 133

Ⅴ. 지방의회와 집행부의 갈등해소 및 협력방안 ····· 135
1. 지방의회의 기능과 지방의원의 역할강화 ····· 137
1.1. 입법 권한 및 행정통제 기능의 실효성 확보 수단 ····· 137
1.1.1 자치입법권한 강화 ····· 137
1.1.2 행정통제기능 강화 ····· 141
1.2. 지방의회 사무처의 독립성과 집행부 견제기능 ····· 144
1.2.1 입법기능과 예산기능의 강화 ····· 145
1.2.2 전문위원실 확대 ····· 147
1.2.3 의회 도서관 등 별도 조사기구 마련 ····· 152
2. 지방자치 발전을 위한 제도화 방안 ····· 153

2.1. 지방자치법 및 관련 법령 개정 ····· 153
2.2. 지방공무원 관련 규정 개정 ····· 158
2.2.1 지방자치법시행령 개정 제안 ····· 158
2.2.2 지방공무원법 개정 제안 ····· 159
2.2.3 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정 제안 ····· 163
2.3. 지방의회법 제정 및 개선점 ····· 166
3. 협력을 위한 그 밖의 대안 ····· 168
3.1. 당정협의회 도입 ····· 168
3.2. 변형된 기관구성 형태로서 매니저 제도 도입 ····· 170

Ⅵ. 결론 ····· 172

참고문헌 ····· 174

부록 ····· 180
제1차 델파이 설문 ····· 180
제2차 델파이 설문 ····· 186

Abstract ····· 191

표 목차
(List of Tables)

[표 1] 지방의원과 국회의원의 겸직 범위 비교 ····· 21
[표 2] 미국 정부구조 구분 ····· 34
[표 3] 대만의 의정활동비 개요 ····· 45
[표 4] 한국, 일본, 대만의 의정지원제도 비교 ····· 46
[표 5] 우리나라 지방자치단체의 기관 구성 형태 ····· 48
[표 6] 지방의회와 집행기관간 관계 분석 모형(백형배 외, 2006) ····· 64
[표 7] 갈등의 유형화 및 갈등을 유발하는 요인 모형(이학재, 2011) ····· 65
[표 8] 지방의회와 집행기관간 갈등요인 분석 모형(이승철, 2011) ····· 66
[표 9] 지방의회와 집행기관간 갈등-협력요인 세부지표(전영권 외, 2011) ····· 68
[표 10] 지방의회와 집행기관간 갈등요인 분석 모형(송건섭·하세헌, 2016) ····· 69
[표 11] 지방의회와 집행기관의 관계에 관한 기존연구 모형 및 실증방법 ····· 70
[표 12] 감사기구유형에 따른 장단점 ····· 81
[표 13] 입법형식에 따른 검증형태 및 효과 ····· 85
[표 14] 경기도 연정합의문 중 지방장관제 ····· 92
[표 15] 델파이 조사 패널 구성 ····· 104
[표 16] 설문지의 전체적 구성 ····· 105
[표 17] 질문1 지방의회와 집행기관간 불균형 ····· 106
[표 18] 질문2 지방의회와 집행기관간 갈등상황 ····· 106
[표 19] 질문3 지방의회와 집행기관간 갈등해소 또는 협력방안 ····· 107
[표 20] 지방의회와 집행기관간 갈등 해소에 필요한 법·제도 및 기타의견 ····· 107
[표 21] 문항1(지방의회와 집행기관간 영향력 불균형 원인)에 대한 평가 ····· 108

[표 22] 문항1(지방의회와 집행기관간 영향력 불균형 원인)에 대한 응답현황 ·····110
[표 23] 문항2(지방의회와 집행기관간 갈등의 원인)에 대한 응답현황 ·····112
[표 24] 문항3(지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안)에 대한 응답현황 ·····114
[표 25] 2차 설문조사 문항 ·····115
[표 26] 문항1(지방의회와 집행기관간 권한의 불균형 요인) 질문지 ·····116
[표 27] 문항2-1(지방의회와 집행기관간 갈등요인) 질문지 ·····117
[표 28] 문항2-2(지방의회와 집행기관간 갈등이 없는 원인) 질문지 ·····118
[표 29] 문항3(지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안) 질문지 ·····119
[표 30] 델파이 조사 응답자 수 및 회신율 현황 ·····120
[표 31] 문항1(지방의회와 집행기관간 영향력 불균형 요인 중요도) 분석 결과 ·····122
[표 32] 문항2-1(지방의회와 집행기관간 갈등요인 발생요인 중요도) 분석 결과 ···123
[표 33] 문항2-2(지방의회와 집행기관간 갈등이 없는 요인 중요도) 분석 결과 ·····125
[표 34] 문항3(지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안에 대한 동의) 분석 결과 ·····126
[표 35] 응답자 수에 따른 CVR 최소값 기준(Lawshe, 1975) ·····128
[표 36] 문항3에 대한 통계분석 결과 ·····132
[표 37] 지방자치법 자치입법 관련 개정내용 ·····140
[표 38] 지방자치법 주요 개정사항 ·····154
[표 39] 지방자치법시행령 개정 제안 ·····158
[표 40] 지방공무원법 개정 제안 ·····159
[표 41] 의회사무기구 설치기준 개정 제안 ·····164
[표 42] 지방의회법 취지 ·····166
[표 43] 역대 정부의 당정협의 규정 ·····169
[표 44] 지방공기업법 개정 제안 ·····171

그림 목차
(List of Figures)

[그림 1] 대만의 지방의회 구성 ····· 42
[그림 2] 지방의회와 집행기관의 관계모형(전영권 외, 2011) ····· 67
[그림 3] 서울특별시(시청) 조직도 ····· 82
[그림 4] 경기도의회 조직도 ····· 83
[그림 5] 연구모델 ····· 101
[그림 6] 타당도 수식 ····· 127
[그림 7] ‘행정사무 감사·조사 지적사항에 대한 제도적 강제력 확보’ 응답분포 ····· 129
[그림 8] ‘지방의회 수석전문위원 직급격상으로 협상력 강화’ 응답분포 ····· 130
[그림 9] ‘지방의회와 집행기관간 협의체 운영’ 응답분포 ····· 131
[그림 10] 델파이 조사 결과 요약 및 협력방안 도출 방향 ····· 135
[그림 11] 갈등해소 및 협력방안 강화를 위한 대안 ····· 136
[그림 12] 서울특별시의회 전문위원실 구성 ····· 151

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한국의 지방자치는 1948년 제헌헌법에서 시작되었고, 헌법에 따라 1949년에 제정된 지방자치법은 현재 지방정부 구조와 형태를 이해하는 근간이다. 초창기 지방자치법은 주민에 의한 의회 선출과 대통령에 의한 단체장(도지사와 서울특별시장)의 임명 그리고 지방의회의 시, 읍, 면장 선출권을 규정하고 있어 현재의 지방자치와는 차이를 보인다. 이후 지방자치법은 50여 차례 개정되었지만, 실질적인 지방분권의 내용을 담지 못하였다. 대신, 중앙정부의 지방정부에 대한 권한과 영향력은 커졌고 단체장과 의회간 기울어진 관계는 고착화되는 경향을 보였다. 지방자치와 관련된 헌법 조항도 제헌헌법의 2개 조문에서 그 내용이 변하지 않았다.

문재인 정부 출범 이후 연방제 수준의 분권을 내세우며 지방자치단체의 자율성을 크게 높인 획기적 개헌안이 발의되었고 제20대 국회에서 지방의회의 권한을 강화하는 지방자치법 개정 논의가 있었지만, 임기 만료로 폐기되었다. 특히, 지방자치법 전부개정법률안은 법률 차원에서 지방의 권한을 전면 확대하려는 제안이었지만 국회 행정안전위원회의 긴급 논의 일정까지 편성되었음에도 가결되지 못하였다. 이후 2020.12. 지방자치법 전부개정법률안이 극적으로 통과되고 2021.1.12. 공포되어 2022.1.13. 시행을 앞두고 있다. 자치발전을 위한 몇몇 사항들이 개선되었지만, 원활한 시행을 위해 많은 준비가 필요하다.

지방정부 권한의 확대, 지방의회의 단체장 견제 및 의결권 확대를 통해 지방자치의 새로운 시대를 열어야 하지만 아직도 그렇지 못하는 상황이다. 지방의회와 집행부의 관계는 견제와 협력의 관계이다. 양 기관의 구성형태는 기관대립형과 기관통합형이 있다. 국가마다 지방정부마다 그 관계는 각기 다르지만 우리나라는 의회가 집행부를 견제하는 기관대립형 구조를 채택하고 있다. 지방의회의 의원과 지방자치단

체의 장은 모두 지역주민들의 직접 선거로 선출됨에도 불구하고 관선시절부터 지방자치단체의 장이 지방의회에 비하여 강한 권한을 가져왔다고 평가하는 것이 일반적이다. 이러한 강집행부-약의회 형태는 주민의 의사결정이 정확하게 반영되지 못하는 우려가 있다. 민주적 의사결정과 행정 통제 기능에 부합하기 위해서는 주민을 대변하는 지방의회의 역할 개선이 필요함에도 그렇게 되지 못하고 있다.

오늘날 지방행정은 다양한 주민의 요구에 대응하여 이를 현대적 관점에서 해결하는 것이다. 지방행정의 목적은 "주민복리 증진"이라는 한 단어로 축약될 수 있다. 중앙정부는 국민의 기본권 보호라는 목적에서 법률의 제정 및 집행을 통하여 강제력을 가지고 필요에 따라 기본권 제한까지 할 수 있는 특징이 있다면, 지방의회에서 제정하는 조례는 법률의 위임 없이 주민의 권리제한이나 의무부과를 할 수 없는 점에서 차이가 있다. 이러한 특징은 지방자치법의 원칙이며 국가사무와 지방사무 구분, 중앙정부와 지방정부의 차이를 만든다. 지방정부는 주민복리 증진을 위한 급부행정이 원칙이라고 볼 수 있다.

인간다운 삶을 유지하기 위하여 경제적 뒷받침이 필수적이라는 점을 고려해 볼 때 주민복리 증진을 위해 필요한 것은 중앙정부의 규제나 사법부의 강제력을 가진 처벌이 아니라, 주민에 대한 경제적 지원과 주민의 행동자유권을 넓히기 위한 정책적 뒷받침이 필요하다. 중앙정부의 역할보다 지방정부의 역할이 보다 중요시되는 이유이다. 이러한 지방정부의 급부행정을 위하여는 예산이 뒷받침되어야 한다. 즉, 주민복리의 증진과 지방자치의 성과는 예산확보 및 운용에 달려있다고 하여도 과언이 아니다.

그러나 예산과 사무를 둘러싼 단체장의 권한은 막강하며 의회는 합리적 수준에서 단체장을 견제하는 데 한계가 있다. 이러한 두 기관의 기울어진 관계로 인해 의회의 입법, 예산권, 사무감사와 같은 의정활동은 역할하지 못하고 있으며 단체장의 견제는 매우 미약한 수준이다. 이로 인해 주민대표로 구성된 의회가 경험하고 있는 무력감은 매우 크며 의회가 느끼고 있는 갈등은 매우 높은 수준이다. 또한, 의회는 견제와 균형을 통해 주민복지에 기여해야 하지만 그렇지 못하고 있다는 점에서 갈

등은 점점 고조화되고 있는 상황이다. 이러한 의회의 무력감과 박탈감으로 인한 갈등은 주민들의 복지와 지방정부의 발전에 긍정적이지 않으며 저해 요소로 영향을 미칠 수 있다. 기관대립형에서 중요한 원칙인 견제와 균형이 지켜지고 있지 않은 것이다. 합리적 권한 배분이 두 기관간 형성될 때 주민복지 그리고 실질적인 지방정부 발전이 기약될 수 있다. 이러한 갈등이 지속된다면 실질적인 지방자치와 주민복지 향상은 기대할 수 없게 된다. 무엇보다 유능한 정치신인을 발굴하여 육성하며 중앙정치의 공급원이 되어야 하는 지방의회는 무력감과 갈등으로 인해 한계점에 와 있다고 해도 과언이 아니다.

기존 지방의회와 집행부에 관계에 관한 연구는 양 기관의 대립적 관계를 전제로 실제 자치의정에서 발생하였던 사례를 나열하고 지방의회의 강화방안을 공통적으로 주장하고 있다. 그러나 과거 연구들은 사례를 통한 분석이라기보다는 이론과 원칙 위에서 논의를 이어가고 있다는 한계를 보이고 있다. 또한, 실질적으로 의회와 단체장간 발생하는 갈등에 대해 경험적 연구를 진행하지 못하고 있으며 이로 인해 실질적인 해결방안을 제시하지 못하고 있는 상황이다.

이러한 이유로 본 연구는 지방자치법상 의결기관과 집행기관인 의회와 집행부의 기능과 역할에 따라 갈등관계가 발생한다는 점을 전제로 두 기관의 균형적인 자리매김을 통하여 주민복리 증진이라는 공동목표에 접근할 수 있는 방법을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 집행부와 의회의 갈등관계 및 개선방법을 알아보았다. 본 연구는 전국 최대 지방의회인 경기도의회의 다양한 사례들을 중심으로 불합리한 권력관계에 대해 알아보고 협력방안을 찾아내는 것이다. 이를 통해 두 기관의 합리적 관계 속에서 견제와 균형을 통한 지방정부 발전에 기여하고자 집행부와 의회의 구성원인 공무원과 의원들, 두 기관을 객관적으로 볼 수 있는 교수 등 전문가들로부터 델파이 조사를 통하여 갈등의 구체적 요인과 법적 제도적 개선방향에 대한 분석을 시도하였다.

2. 연구 범위

본 연구의 궁극적 목적은 지방의회와 집행기관간 권력의 불균형에 의한 갈등요인과 협력방안을 도출하는 것이다. 헌법은 모든 주권은 국민에게서 나온다는 제1조로 시작된다. 국가의 정당성과 마찬가지로 지방자치단체의 민주적 정당성은 지역주민에게 있다. 모든 권한은 주민으로부터 나온다. 주민으로부터 직접 권한을 위임받는다는 점에서 지방자치단체의 장, 지방의회는 동등한 민주적 정당성을 갖고 있음에도 불구하고 그 권한은 다른 형태로 나타난다. 이는 중앙정부와 지방정부에서도 마찬가지이다. 독임제 기관인 지방자치단체의 장은 1명인데 비하여 지방의회의 의원은 최대 의회인 경기도의회의 경우 142명의 많은 의원으로 구성되어 집중된 권력과 분산된 권력의 특성이 있을 수 있지만, 그렇다고 하더라도 집행부와 지방자치단체의 장에게 권력이 집중되는 것은 주민에 의한 민주적 정당성의 크기가 같다는 점을 생각해 볼 때 불합리하다는 생각을 지울 수 없다. 지방자치단체의 장과 지방의회의 권력 구조는 재검토되어야 한다.

이러한 관점에서 본 연구는 지방의회와 지방자치단체 집행부간의 관계에서 각각의 법적, 제도적, 정치적 관점에서 발생하는 권력간 불균형관계를 갈등의 차원에서 살펴보고, 그 전제로 각각의 권한을 세부적으로 분석한다.

이러한 점에서 예산과 사무를 둘러싼 두 기관의 관계는 합리적 권력 구조와는 거리가 있다. 지방자치단체의 예산은 지방자치단체의 장이 전속적 권한을 가지고 편성한다(지방자치법 제127조). 지방의회는 예산 편성에 대한 심의권한을 가지고 감사의 방법으로 집행과정을 견제한다(지방자치법 제39조). 지방의회의 조례 제정 시 별도의 재정상 부담이 발생한다면 미리 지방자치단체장의 의견을 듣도록 하여 조례의 제정에 따른 예산문제를 방지하고 있으나(지방자치법 제132조), 반대로 지방자치단체의 예산안이 확정된 후 실질적으로 예산을 변경하는 결과를 초래하는 조례를 제정하는 것은 위법한 결과를 초래한다(대법원의 견해도 같다). 조례로서 지방자치단체장의 예산편성권을 제약하게 되기 때문이다. 지방자치단체장의 예산편성에 대하

여 사전에 의결을 요구하거나 사후 승인을 받도록 하는 것은 허용되지 않는다. 즉 지방자치단체장은 사전적인 예산편성권을, 지방의회는 사후적인 예산 심의 및 확정 권한을 가지는 것이다.

지방의회는 집행부 사무전반에 대한 감사 및 조사권한을 가진다(지방자치법 제41조). 이로써 지방자치단체장에 대한 견제기능을 수행한다. 행정사무감사는 지방자치단체 사무전반에 대해 실시하고, 행정사무조사는 지방자치단체 사무 중 특정사안에 대해 실시한다는 범위의 차이가 있다.

구체적으로 법적인 사항, 재정에 관한 사항, 행정에 관한 사항으로 세분화해 볼 수 있는데, 법적인 사항으로 조례 제정 및 개정, 폐지 등 운영 실태 및 지방자치단체장이 제정하는 규칙(시행규칙)이 법령이나 조례의 위임범위를 벗어나서 위법하게 시행되고 있지 않은지에 대한 사항을 감사한다. 재정에 관한 사항은 지방자치단체의 재정상황 전반에 걸쳐 예산, 결산, 지방세 부과·징수, 지방자치단체의 재산의 증가 또는 감소를 가져오는 중요재산의 취득 및 관리, 처분 등에 대한 사항을 감사한다. 그 밖에 행정에 관한 사항으로 집행기관의 일반 행정행위 전반에 대해 합법성, 타당성, 정당성을 감사한다.

감사 및 조사는 지방의회의 견제기능의 핵심기능이기는 하나 일정한 한계를 가지는데, 원칙적으로 지방자치단체 사무 중 위임사무가 아닌 자치사무에 한정되며, 국가사무, 개인사생활, 민간회사·단체 등에 대한 상황은 대상에서 제외된다. 지방자치단체장의 집행권을 직접 행사하는 등의 침해 요소가 있는 경우도 감사·조사의 한계를 벗어나게 될 것이다.

또한 개인의 사생활을 침해하거나 계속 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 관여하는 것(지방자치법시행령 제45조)은 법적인 한계로서 대상에서 제외되며, 제척과 회피(지방자치법시행령 제46조 제1항과 제4항) 규정을 두어 지방의회 의원은 직접 이해관계가 있거나, 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있을 때는 그 사안에 한하여 감사·조사에 참여할 수 없도록 한다.

이를 통해 알 수 있듯이 두 기관간 권력구조는 비합리적이어서 이에 대한 개선 요구는 지속적으로 이어져왔다. 이러한 문제인식으로 얻으려는 궁극적인 효과는 결

국 주민의 복리증진과 주민의 기본권 보장으로 이어져야 한다는 것이다. 기관간 바람직한 관계 형성이라는 것은 수단일 뿐이지 그 주체는 주민이 되어야하기 때문이다. 정치권력이나 권력구조에 대한 연구는 궁극적으로 주민의 복리증진에 기여할 수 있어야 한다.

한편 반드시 예산과 관련되지 않더라도 지방의회의 자치입법권과 집행부의 자치행정권과의 관계에 대해서도 합리적 권력관계 차원에서 살펴보려 한다. 지방의회의 자치입법권은 국회, 중앙정부가 제정하는 법령의 범위 내에서 제정되고 의무부과나 권리제한의 경우 법률의 위임이 있어야 한다는 형식적인 제약이 따르지만, 결국 집행가능성이라는 실질적 제약도 따른다. 즉 조례제정으로 대표되는 지방의회의 자치입법권은 국가기관의 수직적 관계에서 제약을 받을 뿐 아니라, 지방정부의 수평적 관계에서도 제약을 받는 이중의 제약에 놓여 있는 것이다.

지방자치단체장과 지방의회의 고유권한을 인정하면서도 그것이 남용되지 않도록 제한을 가하는 경우가 있는데 지방의회의 권한인 자치입법권에서 지방자치단체장의 조례 재의 요구권과 지방자치단체장의 고유권한인 인사권한에서 지방의회의 견제권 등이다.

지방의회의 자치입법권은 조례의 심의 및 의결이라는 지방의회 고유권한이지만, 그것이 상위법령을 위반하거나 불합리한 내용인 경우 중앙부처의 재의요구 지시 또는 공포권한을 가지는 지방자치단체장의 재의요구권한을 통하여 다시 한 번 문제점에 대한 협의 절차를 두는 것이다. 재의요구에도 불구하고 재의가 이루어지고 이에 불복하는 경우 대법원에 재소하여 최종적인 결정을 받게 된다.

또한 지방자치단체의 운영과 관련하여 지방자치단체장의 고유권한 중 하나는 지방공무원에 대한 인사권한이다. 인사권은 고유권한이고 재량적 권한에 속하지만 이는 공평하고 정당한 인사권한이 행사되는 것을 전제로 한다. 자의적인 인사권이 남용되는 것을 방지하기 위하여 일정부분 인사권한에 대한 제약을 가할 수 있는데, 이는 권력분립의 원리에서 정당성을 찾을 수 있다. 그러나 집행부의 구성원에 대하여 지방의회가 임면권을 행사하는 것은 허용되지 않고 사후적, 소극적인 인사권 개입만이 일부 허용될 뿐이다.

지방자치단체 관련 기관인 지방공기업 사장 등에 대한 임명권한은 지방자치단체장의 인사권에 속한다. 따라서 지방의회가 동의를 하도록 하거나 인사청문회를 개최하는 것은 인사권에 대한 침해문제가 발생한다. 사전 동의는 실질적 제약으로서 허용되지 않는 것이 원칙이므로, 인사청문회가 단순한 절차적 수단에 그치는 경우라도 위법하다는 지적을 받는 경우가 있다.

한편 지방의회의 인사권한에 대한 지방자치단체장의 지나친 개입은 문제점으로 지적된다. 지방의회의 의장은 추천권만을 가지고 있을 뿐 지방의회 공무원에 대하여 인사권한이 인정되지 않는다. 지방자치단체장이 지방의회 사무기구의 인사권도 행사하는 것은 지방의회와 지방정부의 권력분립관계에 갈등을 초래하고 있으며, 지방의회 전문성 확보에 문제가 된다. 사실상 지방의회 사무기구가 지방자치단체장의 통제에 놓이게 되는 것이다. 대법원과 헌법재판소가 지방의회의 인사권한을 지방자치단체장이 행사하는 것은 운영의 효율성을 중시하는 것으로 지방의회·집행부간 견제와 균형의 원리를 침해하지 않는다고 보기는 하였으나, 이에 대한 문제점은 지속적으로 제기되고 있는 상황이며, 지방자치법 개정요구의 주요 내용을 이루고 있다. 지방자치단체장과 지방의회의 균형과 견제의 관계는 지방의회 인사권이 독립이 그 출발점이 된다고 하여도 과언이 아니며 지방의회의 전문성 확보를 위해 필수적으로 요청된다.

이를 위한 구체적 연구의 틀로써 집행부와 지방의회의 대립적 관계를 전제하여, 집행부 예산편성권과 지방의회 사무감사권한간의 배분 및 갈등·협력사례를 살펴보고, 갈등 모델을 설계한 후 전문가 의견수렴(델파이조사)의 방법으로 이를 실증분석하여 검증하고 또한, 이 결과를 바탕으로 지방의회의 본질적 기능은 집행부와 긴밀하지만 견제와 균형관계를 형성함으로써 결국 주민복리 증진과 지방자치제도 발전이라는 공통된 목표로 발전적인 갈등해소 및 협력방안 제언하고자 한다.

3. 연구 방법

이 논문의 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 기관의 권력 근원에 대한 이론적 논의이다.

모든 권력은 국민으로부터 나온다. 국민은 국가권력을 구성하는 근원이고 이와 마찬가지로 지방자치단체의 근원은 주민이다. 지방자치단체 주민은 지방자치단체의 장과 지방의회라는 이원적 구조의 권력기관을 구성한다. 지방자치단체장과 지방의회는 주민으로부터 권력을 위임받았다는 점에서 그 출발점은 같으나 권한의 행사와 기능에서는 많은 차이를 보인다. 이러한 공통점과 차이점에 대한 이론적 고찰을 바탕으로 문제점과 개선점을 도출할 수 있도록 논의를 시작해보려고 한다.

둘째, 현재 지방정부 집행부와 지방의회의 권력의 불균형과 이로 인한 갈등 요인을 조사함으로써 집행부-지방의회의 관계에 대한 바람직한 관계 설정에 대한 것이다.

조사의 방법으로 델파이 기법을 활용하였으며 두 번의 설문조사로 구성하였다. 먼저 1차 조사에서는 지방자치단체, 지방의회, 자치분권에 대한 일반적 이해를 바탕으로 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 협력방안을 도출하는 데에 주력하여 주관식 4개의 문항을 질문하고, 각 문항마다 다섯 가지의 의견을 개진할 수 있도록 하였다. 또한 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 해결방안에 대한 개인적인 의견을 자유롭게 서술하도록 응답란을 제공하였다. 1차 조사결과를 바탕으로 네 가지 최종 문항을 정리하여 2차 조사를 실시하였다. 네 가지 문항은 지방의회와 집행기관간 영향력이 불균형한 주요 요인, 두 기관간 갈등을 발생시키는 요인들간 중요도 및 갈등을 발생시키지 않는 요인들간 중요도, 마지막으로 지방의회와 집행기관간 갈등 해소방안의 순위를 도출하는 것으로 구성하였다. 조사대상은 경기도의회를 포함한 전국 광역 지방의회 의원, 지방자치제도를 연구하는 교수 등 학자, 그리고 지방자치단체 집행부의 정책을 실제 집행하고 있는 집행부 공무원들을 대상으로 하였다. 이들은 지방자치분권에 대해 전문성이 있는 집단으로 우리나라 지방자치 권력구조의

합리적 구성에 대한 견해를 제시해 줄 것으로 판단하였다.

셋째, 이를 통해 실질적 대안을 모색하고자 한다.

설문조사 결과 집행부와 지방의회간 문제점을 확인하고 개선점을 도출해 내려고 한다. 지방행정은 다양한 주민의 요구에 대응하여 이를 현대적인 관점에서 해결할 필요가 있는데도 불구하고, 기존에 경직되어 있는 지방자치단체의 구성은 적극적인 복지행정에 걸림돌이 되고 있다. 지방자치단체(집행부)는 양대 집행기관인 도청, 교육청으로 구성되고, 이를 도의회가 견제하도록 하여 주민의 합의를 대의적으로 위임받은 의회가 국가적 통합성과 지방적 자율성간의 상호 균형과 조화를 도모할 수 있도록 적극적으로 역할을 정립하여야 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 지방자치와 지방의회의 개념

1.1. 지방자치의 개념

“자치”란 “스스로 다스린다”는 뜻으로 다스림의 주체와 객체가 따로 있지 않다는 의미이다. 지방자치라 함은 특정 지역으로서 지방이 또는 그 지방에 사는 사람들이 “스스로 다스림”을 말한다(김병준, 2015:3).

1985년 유럽평의회(Council of Europe)가 지방자치의 중요성과 기본정신을 천명하기 위해 제정한 “유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Government)”에서는 지방자치를 다음과 같이 정의한다(김병준, 2015:4).

> “지방자치는 지방정부가 주민의 이익을 위해 공공사무의 상당부분을 법률의 범위 안에서 자기 책임 아래 처리할 수 있는 권리와 능력을 가지는 것을 의미한다.”

기본적으로는 “그 지역 안의 공동문제를 스스로 또는 대표자를 통하여 자기 부담으로 처리하는 과정”이라고 할 수 있다. 지방자치는 중앙과는 다른 다원적인 정치질서를 유지하면서 국가와 지방자치단체간에 권력을 분할하여 행사함으로써 국가권력의 집중을 방지하면서 집중된 권력을 해소함으로써 지방분권의 실현에 기여할 수 있는 역할과 기능을 수행하는 것으로 주민에게 자신의 생활과 밀접한 영향을 미치는 자치사무에 참여할 수 있는 기회를 보다 많이 기여함으로서 풀뿌리 민주주의를 실현하는 수단이 된다(서보건, 2012:433).

슈테른(1988)은 지방자치제도가 권력분립의 역할을 수행한다고 하였다. 권력분립, 지방분권의 이념이 헌법적으로 보장된 것이 지방자치라고 할 수 있다. 즉 지방자치

제도는 지방자치단체가 해당 지역 내의 공동관심사를 자치기구에 의해 스스로 책임하에 처리함으로써 국가의 과제를 덜어 주고 지역주민의 자치역량을 함양을 통하여 민주정치와 권력분립의 이념을 실현하는 자유민주적 통치기구의 조직원리인 것이다. 오늘날 현대의 다원적인 복합사회가 요구하는 "정치적 다원주의"와 자유민주적 통치구조가 요구하는 기능적 권력통제를 실현하기 위한 통치구조상의 불가결한 제도적인 장치로 인식하게 되었다(허영, 2007:786). 헌법은 제117조와 제118조에서 지방자치를 명시적으로 보장한다.[1] 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 자치권을 규정하고, 같은 조 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률에 유보한다. 헌법 제118조는 지방자치단체의 기관으로 지방자치단체의 의회와 지방자치단체의 장을 규정하면서 조직과 권한, 선임방법을 법률에 유보한다.

1.1.1 제도적 보장으로서 지방자치제도

제도적 보장이론은 칼 슈미트에 의하여 이론화된 것으로 "성공적인 학문적 창작품(gelungene Kunstschöpfung der Wissenschaft)" 라고 까지 평가되었다.[2] 제도적 보장이론은 칼 슈미트가 바이마르 공화국 헌법 제2부의 자유권적 기본권 이외의 기본권을 해석하기 위하여 만들어진 이론으로, 칼 슈미트는 공법적인 성격을 갖는 제도를 제도적 보장(institutionelle Garantie), 사법적인 성질을 갖는 제도를 제도보장(Institutsgarantie)으로 구분하여 사용하였다. 이에 따라 슈미트는(넓은 의미의) 제도적 보장 이론으로 바이마르공화국 헌법의 기본권 중 지방자치제(제127조), 직업공무원제(제129조), 사유재산제(제153조), 혼인제도 및 가족제도(119조) 등을 설명하고자 하였다(김효전, 2004:97-133). 칼 슈미트는 자유와 제도를 확고하게 구분하면서 제도가 주관적 권리와 결합하기도 하지만, 개인주의적이고 이기주의적인 주관적 권리로서의 이

1) 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

2) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd, Ⅲ/1, C. H. Beck, 1988, 755쪽.

익이 아니라, 제도적 관점에 따라 이해되어야 한다는 것을 강조하였다. 제도는 자유권적 기본권과는 달리 원칙적으로 입법자에 의한 내용적 제약은 가능하다고 보았다. 그러나 헌법에 규정된 이상 입법기관이 이를 폐지할 수는 없고 제한을 하더라도 제도 자체의 본질적 내용은 침해할 수 없다고 보았다.

1.1.2 입헌주의적 지방자치론

최근에는 지방자치의 제도적 보장이론의 공헌도[3]는 인정할 수 있지만 이를 비판하는 입장에서 새로운 지방자치론이 주장되고 있다. 지방자치제도의 헌법적 보장의 성격을 제도적 보장으로 이해하는 것으로는 헌법 보장의 역할을 다할 수 없다는 한계점이 있다는 것이다(오동석, 2009:219). 구체적으로는 다음과 같은 점을 그 한계로 들 수 있다.

i) 세계화로 인한 규모경제의 실현, 지역사회의 다양한 양태, 분권논리를 통해 정치민주화를 이루려는 가운데에서 발생하는 갈등과 충돌 등에 대해서 소극성을 보인다는 한계, ii) 구체적 확정적인 지방자치 보장의 내용을 제시하지 못함에 따라 '최소한의 보장'에 그치므로 본질적 내용에 있어서까지 법률에 의한 제한을 정당화시켜주는 역기능, iii) 민주주의와 권력 분립 기능을 고려해 볼 때 지방자치의 헌법상 보장이 소극적으로 지방자치의 존립에 대한 보장효과에 그치는가에 대한 의문, iv) 독일의 특유한 역사적 상황과 관련하여 발전된 것이기 때문에 우리나라의 경우에서는 보편성을 띠기 어렵다는 점, v) 제도적 보장론은 헌법상 지방자치의 보장이 추상화, 다양화된 해석이 가능해서 다수세력에 의해 자치제도가 변질 또는 왜곡될 가능

3) 기본법의 기본권해석과 관련하여 슈미트의 이론은 여전히 중요성을 가지고 있다. 첫째, 슈미트의 이론은 기본법 제7조의 규정(학교제도에 관한 규정)처럼 기본권을 포함하고 있지 않은 헌법규정의 의미를 밝히는 데 도움을 줄 수 있다. 둘째, 제도보장이론은 입법자의 기본권(방어권)에 대한 구속을 세 가지 측면에서 설명해줄 수 있다. ① 입법자는 법문의 총체인 법적 제도가 가지는 특정의 전형적 특징에 구속된다. 보호대상이 되는 것은 헌법에 의하여 전제된 그리고 그럼으로써 헌법의 해석을 통하여 발전되는 법적 제도가 가지는 특정의 전형적 특질이다. ② 자유권은 어떠한 제도적 보장도 근거지울 수 없다는 말을 통하여 입증된 것은 하나도 없다. ③ 제도적 보장은 해당 기본권이 입법자를 통하여 사회현실에서 실현되지 않으면 안된다는 것을 근거 지운다. (홍성방, 2009:249-250).

성이 존재한다는 점이다(최상한, 2012:156-157).

현행 헌법 규정은 그 자체로 지방자치를 구체화하기 위한 기준으로는 지나치게 추상적이므로 현대의 적극적 지방자치의 기능을 보장하기 위해서는 불충분하며 많은 법적 문제점을 해결하기 위해서는 헌법 개정 논의를 통해 명시적인 헌법 개정을 통한 입법론이 궁극적인 해결 방법이다(조성규, 2005:111-147).

현행 헌법을 해석론으로 해결하는 입장으로는 입헌주의적 지방자치론(constitutional localism; local constitutionalism)이 있다. 이는 미국연방헌법에서 명시적으로 지방자치단체(local government)에 관해 규정하지 않은 결과 지방자치의 발전에 문제가 있음을 인정하고 헌법의 해석을 통해 지방자치의 근거를 발견하여 지방자치단체와 주민의 자율영역을 보호하려는 입장이다(헌법재판소, 2006:83). 입헌주의적 헌법해석론은 주민자치영역을 보호함으로써 기본권을 효율적으로 보장할 수 있다. 우리 지방자치제도의 운영현실은 지방자치단체의 권한과 사무 중 기관위임사무가 지나치게 많고 중요한 업무를 차지하고 있어서 사실상 기관위임사무를 규율하는 규칙이 조례에 비해 중요한 역할을 수행하는 경우도 있다.

지방분권을 통하여 주민참여를 촉진시킬 수 있다. 주민투표, 주민소환 및 주민소송 등을 통해 주민들이 직접 지역의 참여할 수도 있지만, 지방선거를 통해 대표자를 선출하여 대표자들이 모인 지방의회에서 충분한 검토와 토론을 거치는 간접민주주의 형태를 띨 수도 있다. 기관위임방식이 아니라 지방자치단체에게 그 사무와 권한을 이전하든지 아니면 단체자체에게 위임하는 것은 지방정치를 활성화시키는 계기가 된다. 또한 이를 통해 주민참여를 활성화시켜 다양하고 특색 있는 정책을 추진할 수 있게 된다.

헌법은 입법자는 물론이고 지방자치단체를 통해 헌법의 가치를 최적으로 실현시켜야 하는 공동의 임무를 지고 있으므로, 지방자치단체가 지방사무의 처리에 있어 헌법적 가치를 존중하고 훼손하지 않는 한, 입법자가 자의적으로 지방자치단체의 노력을 무력화시키는 조치를 취할 수 없도록 해야 한다(헌법재판소, 2006:96). 이렇게 해석하면, 국회 등 중앙입법기관이 과도하게 기관위임사무를 유지하거나 자치사무를 협소하게 유지하는 것에 대한 견제의 효과가 있다.

현행 헌법 제117조 제1항은 주민의 복리에 관한 모든 사무(전권한성)를 자치적으로 처리(자기책임성)할 것을 보장하고 있다. 즉 , 지방자치의 보장을 위해서는 일정한 지역을 단위로 하는 지방자치단체가 그 지역적 사무 전반을 임의로 처리하고 규율할 수 있는 권한을 보유할 것(전권한성)과 지방자치단체가 처리하는 지역적 사무에 관하여는 그에 대한 책임을 질 것(자기책임성)을 필요로 한다.

1.1.3 다원주의적 공동체 사상

기르케(O. Gierke)는 자발적으로 형성된 공동체를 역사발전의 기본단위로 보고 단체이론을 정립하였다. 기르케는 게르만의 관습법을 중심으로 국가도 단체 중의 하나라고 간주하는 다원주의 사상의 창시자이고 법인신체설로 연방제와 지방자치 고유권설의 근거를 제공한 분권주의자이다(김석태 외, 2020:2). 이는 지방자치이론의 고유권설과 전래권설의 토대가 된다. 고유권설은 작은 단체에서 발전하여 국가가 형성되었다는 역사적 흐름을 근거로 주장되며, 전래권설은 절대국가이론을 근거로 하여 절대국가의 통치구조에서 지방자치권이 나왔다는 입장이다. 이는 국가권력을 바라보는 시각으로 연결된다. 고유권설은 국가권력이 절대적이지 않다고 보는 다원주의적 입장을 취한다. 반면, 전래권설에서는 국가가 곧 주권이 되는 일원주의적 동일성을 갖는다. 고유권설에서는 단체의 실체가 인정되는 상향적이고 민주적 체계가 기초가 된다. 반면 전래권설에서는 단체의 인격은 국가로부터 부여받은 것이며 하향적인 동일성을 지향한다.

당시 기르케의 주장은 국가의 특별한 지위를 인정하는 헤겔의 주장에 근거한 국가주의자들의 주장에 밀려났다(김석태 외, 2020:17). 그러나 이후 프로이스(H. Preuss) 등 기르케의 제자들을 통해 단체이론이 발전되었다. 프로이스는 단체가 독자적으로 의사를 갖는 경우에 개인과 마찬가지로 법인격을 갖는다고 보아, 이러한 측면에서 지방자치단체와 국가는 차이가 없다고 하였다(김석태 외, 2020:18). 이후 신다원주의 사상으로 2차대전 후 독일 연방기본법의 연방제 통치구조에 영향을 미치게 되었다.

독일 뿐 아니라 영미에서는 피기스(J. Figgis), 라스키(H. Laski), 콜(G. Cole) 등 다원주의자들에게 계승되었는데, 이들은 국가도 하나의 단체에 불과하다는 생각을 바탕으로

국민과 국가 사이에 있는 단체의 실체성을 인정하여 국가권력이 남용되는 것을 막을 수 있다고 보았다(김석태 외, 2020:18). 이후 지방자치권은 지방에 고유한 권한이라는 주장으로 이어졌고, 법인실체설은 미국 도시의 자치권이 인정되는 데에 기여하였다.

1.2. 지방의회의 지위와 권한

앞에서 보여주었듯이 지방자치는 제도 차원에서 그리고 다원주의적 시각에서 중요성을 띠고 있는 것이다. 실질적인 민주정치 실현은 다양한 수준에서 점검될 수 있지만 지방자치가 가지는 의미는 크다고 하겠다. 이러한 점에서 한국의 지방자치를 평가하고 문제점을 알아보는 것은 민주정치 실현이라는 점에서 그리고 무엇보다 주민복지 제고라는 점에서 접근하는 것이다. 한국 지방자치를 지방의회의 관점에서 점검해 보았다.

1.2.1 의의와 연혁

민주정치란 근본적으로 국가 또는 지방정부를 구성하는 각 개인이 인간으로서 상호간에 자주, 자유, 평등하다는 것이며 따라서 민주정치는 이와 같은 각 개인의 평등하고 자유로운 의사의 표명에 의하여 행하여져야 한다는 가정 위에 있다(김동훈, 2002:228).

국민은 지방의회 제도를 통해 국가 및 지방자치단체 운영에 간접적으로 참여한다. 앞서 살펴본 바와 같이 민주주의는 자기책임성에 따라 실현되므로 의회제도는 구성원의 의사가 실현되는 통로가 되는 것이다.

1995년 6월 27일 실시된 제1회 동시지방선거에서는 그동안의 지방의원을 따로 선출하던 선거관행과는 달리 지방자치단체장과 지방의원을 처음으로 동시에 선출하여 현행과 같은 선거제도의 틀을 갖추기 시작했다. 1991년 지방의회가 부활된 이후 제1대 의회부터 제4대 의회까지는 지방의원들이 무보수명예직으로 의정활동을 수행해 왔으나, 2003년 지방자치법 개정으로 2006년 실시된 제4회 동시지방선거를 통하여 제5대 의회부터는 무보수명예직에서 유급제로 전환되었다.

1.2.2 지방의회의 지위

지방의회는 헌법상 기관이다. 헌법은 제헌 이래 지방자치에 대한 규정을 두었으며 9차례에 이르는 개헌에도 지방의회에 대한 내용을 유지하여 왔다. 지방자치제도에 있어서 양대 축의 하나인 지방의회는 지방자치단체의 기본적인 정책을 결정하고 집행기관의 정책을 지역주민의 입장에서 조정해 주며 주민의 의견과 요구를 수렴, 처리하는 주민의 대의기관이다. 그리고 당해 지역의 최고의결기관으로서의 임무를 수행한다(김건선, 2003:14).

우리 지방자치제도에서 지방의회의 조직·권한·운영 등에 관한 사항은 원칙적으로 법률에 유보되어 있다. 따라서 이러한 문제에 대한 개선책은 지방자치법을 비롯한 관련 법률의 개정이나 새로운 법률의 제정을 추진하면서 모색하는 것이 가장 직접적이고 효과적이다. 현재 지방자치법 제5장(제30조~제92조)의 지방의회 관련 규정들은 지방의회 및 의원과 관련하여 그 조직·권한·운영에 관한 기본적 사항들을 정하고 있다(문상덕, 2012:259). 우리나라에서 지방의회는 기관대립형의 조직형태를 취하고 있기 때문에 기관구성 형태와 관계없이 주민대표기관으로서의 지위를 가지고 있으며 기관대립적 입장에서는 입법기관, 의결기관, 행정에 대한 감시기관으로서의 지위를 가진다. 이 중에서 주민대표기관으로서의 성격은 지방의회나 지방자치단체장 모두에게 속한다고 볼 수 있다. 첫째, 주민의 대표기관으로서의 지방의회는 지방자치단체의 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 뽑힌 의원으로 구성되므로(지방자치법 제31조), 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다. 따라서 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 의사를 결정하고, 그 집행기관을 감시하는 지위를 갖는다. 둘째, 입법기관으로서의 지위는 지방자치단체의 주민의 권리의무에 관한 사항이나 기타 중요 규범을 또는 방침을 그 내용으로 하는 조례를 제정하는 기능이다. 즉, 지방의회는 자치법권으로서 지방자치단체의 기본 방향과 정책과 관련한 조례제정권을 갖는다(문병기, 2008:185).

1.2.3 지방의회의 권한

지방의회는 주민대표기관, 의결기관, 통제기관, 행정기관, 자치입법기관으로서의 지위에 따라 자치입법 등의 입법에 관한 권한, 예산·결산 등의 재정·경제에 관한 권한과 대집행기관통제에 관한 권한, 일반사무, 지방의회내부에 관한 권한 등으로 분류할 수 있다(홍정선, 2009). 지방의회는 자치단체장의 기관위임사무 및 법령의 규정에 따라 자치단체장의 전속사항인 사무를 제외하고는 지방자치단체 사무 전반에 관여할 수 있다.

지방자치법 제39조 제1항에 의하여 지방의회의 필수적인 의결사항으로는 ① 조례의 제정 및 개폐 ② 예산의 심의, 확정 ③ 결산의 승인 ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과와 징수 ⑤ 기금의 설치, 운용 ⑥ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득, 처분 ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치, 처분 ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨ 청원의 수리와 처리 ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 ⑪ 지방자치단체가 담당자로 되는 행정소송, 소송과 결정 ⑫ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항의 의결 등이다.

지방자치법 제41조 규정에 의거 지방의회는 견제와 균형의 원리에 따라 당해 지방자치단체의 사무를 전반적으로 감시하거나 그 사무 중에서 특정사안에 관하여 지방의회의 의결로 조사할 수 있다. 즉 행정사무감사권과 행정사무조사권을 가진다.

지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 행정사무에 대하여 일정기간 동안 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중에서 특정사안에 관하여 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다.

지방자치법 제41조 제2항에서는 이 조사를 발의하고자 할 때에는 재적의원 1/3 이상의 연서로 이유를 명시한 서면으로 하여야 한다. 조사권자는 지방의회이므로 의원 개인에게 조사권이 주어지는 것은 아니며 본회의 또는 본회의 의결을 거쳐 상임위원회나 특별위원회 등의 위원회가 독자적으로 조사권을 행사할 수 있다.

지방의회는 특정한 사안에 대하여 관련 기관에 견해를 피력할 수 있는 의견제출권이 있다. 현재, 우리나라에서는 크게 두 가지 경우에 의견제출권을 인정하고 있다. 첫째, 지방의회는 주민의 대표기관으로서 자치사무나 단체위임사무의 처리과정에 있어 집행기관의 장 혹은 보조기관으로부터 업무관련 내용을 청취하고 의회의 의견을 제출할 수 있다. 기관위임사무는 법률상으로는 관여할 수 없으나 단순한 의견을 제시하는 것은 가능하다는 것이 지배적인 견해이다. 둘째, 다른 경우에는 해당 자치단체의 이익에 직결되는 상항이 발생하였을 때 지방정부의 외부관련 기관에 대해 주민의 대표기관으로서 의견을 제출할 수 있다. 예를 들어, 지방자치법에서 구역과 명칭을 변경할 때와 시를 설치하고자 할 때에는 지방의회의 의견을 반드시 청취하도록 하고 있다. 따라서 의견제출권은 특정한 사안이 합법성을 지니기 위한 절차적 필수사항이다(이학재, 2011:18).

한편 의회에 관한 사항을 정할 수 있는 개별조직의 특성으로써 자율권을 가지는데, 지방의회가 내부조직, 의원의 신분, 의원의 징계 및 회의운영에 관한 회의규칙 등을 스스로 결정하는 권한이다. 의회가 스스로 결정할 수 있는 권한은 ① 의장, 부의장, 위원회의 위원선거 등 내부조직에 관한 것 ② 개회, 휴의, 폐회와 회기결정, 그리고 회의의 운영에 관하여 필요한 사항을 규칙으로 정하며 ③ 지방의회의원이 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있을 때 재적의원 4분의 1 이상의 연서로 자격심사를 청구하고 징계에 필요한 사항을 스스로 결정하며 ④ 의장 또는 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 이유 없이 직무수행을 하지 아니할 때는 불신임 결의를 할 수 있는 것 등을 들 수 있다. 그리고 의회활동의 질서를 보장하기 위해서 의원경찰권을 행사한다.

1.3. 지방의회 의원의 지위

지방의원은 주민의 직접선거로 선출된다. 지방의회 의원은 주민의 대표로서, 정당의 대표로서, 지방공무원으로서의 지위를 가진다.

1.3.1 주민의 대표자로서 지위

지방의원은 주민의 보통, 직접, 비밀, 평등선거에 따라 선출된다. 국회의원이 국민의 대표자라면 지방의원은 주민의 대표자이다. 국민이 아닌 주민으로 일부 외국인도 선거권을 가지는 등[4] 오히려 주민의 범위는 국민의 범위보다 더 넓다. 민주적 정당성은 주민의 대표인 지방의원이 더 크다고 볼 수 있다. 주민의 총의로서 지방의회가 지방자치제도에서 차지하는 중요성을 고려해 볼 때 오히려 단체장보다도 주민을 대표할 수 있는 지위는 지방의원이 중요시된다. 또한 기관의 구성원으로서의 지위도 가진다. 즉 지방의회 의원은 지방의회라는 기관의 구성원으로서 지위를 가진다. 지방의회 의원이 개개의 기관은 아니며 구성원으로서 지위를 가지는 것은 국회의원과의 차이점이다.

1.3.2 정당의 대표자로서 지위

현대의 정치는 정당정치이다. 정당은 정책을 만들고 의원은 정당 정책을 실행한다. 거대정당이 보편화된 현대에는 공천제도를 통하여 조직화된 선거를 수행하는 것이 현실이다.

---

4) 제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다. <개정 2011. 11. 7., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2020. 1. 14.>
1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람
② 18세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다. <개정 2009. 2. 12., 2011. 11. 7., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2020. 1. 14.>
1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

1990년 지방의회의원선거법으로 시·도의회 의원후보자의 경우는 정당공천을 인정하고, 시·군 구의회 의원후보자의 경우는 정당공천을 인정하지 않았다. 현행 선거법은 공천제도를 인정하고 있다.[5] 이에 따라 정당의 공천을 받고 당선된 지방의회의원이 정당의 대표자인가 주민의 대표자인가의 논의는 이러한 배경에서 시작된다.

1.3.3 지방공무원으로서 지위

(1) 지방공무원법에 의한 지방공무원

지방의원은 선출직 지방공무원이다. 지방의원은 국가에 따라, 지역에 따라 무보수 명예직으로 운영되기도 하고 유보수직으로 운영되기도 한다(김병준, 2015:495). 우리도 지방자치도입 초기에는 명예직으로 규정하였으나, 2006년 유급제가 도입되었다. 지방공무원법은 지방공무원을 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분하고 있고, 선거에 의하여 취임하는 공무원을 특수경력직공무원의 일종으로 규정하고 있다. 선거로 선출하는 지방의회의원을 지방공무원법의 적용을 받는 지방공무원으로 해석하는 것이 문언적 해석이다.[6] 그러나 지방공무원법에 따른 보수, 복무 등 규정이 일

---

5) 제47조(정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "政黨推薦候補者"라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.

6) 지방공무원법 제2조(공무원의 구분) ① 지방자치단체의 공무원(지방자치단체가 경비를 부담하는 지방공무원을 말하며, 이하 "공무원"이라 한다)은 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분한다.

② "경력직공무원"이란 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안(근무기간을 정하여 임용하는 공무원의 경우에는 그 기간 동안을 말한다) 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다. <개정 2012. 12. 11., 2019. 12. 10.>

1. 일반직공무원: 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하는 공무원
2. 특정직공무원: 공립 대학 및 전문대학에 근무하는 교육공무원, 교육감 소속의 교육전문직원 및 자치경찰공무원과 그 밖에 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률에서 특정직공무원으로 지정하는 공무원
3. 삭제 <2012. 12. 11.>

③ "특수경력직공무원"이란 경력직공무원 외의 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다. <개정 2012. 12. 11.>

1. 정무직공무원
가. 선거로 취임하거나 임명할 때 지방의회의 동의가 필요한 공무원
나. 고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원
2. 별정직공무원: 비서관·비서 등 보좌업무 등을 수행하거나 특정한 업무 수행을 위하여 법령에서 별정직으로 지정하는 공무원
3. 삭제 <2012. 12. 11.>
4. 삭제 <2011. 5. 23.>

반공무원과는 다른 측면이 있다. 지방의회의원은 지방공무원법에 따라 선거에 의해 취임한 정무직공무원에는 해당하지만, 지방공무원법에 규정된 임용, 시험, 보수, 복무, 징계 등은 주로 신분보장이 인정되는 경력직 공무원에게 인정되는 것이므로 지방공무원법상 지위를 그대로 인정하기에는 불합리한 측면이 있다. 지방의회의원의 임기, 의정활동비 등 지급경비, 의무 등은 지방자치법의 규정에 따른다.

한편 겸직금지와 관련하여 명시적 겸직금지를 둔 국회의원과 달리 겸직을 허용하는 방식의 지방의원은 국회의원의 공무원 성과는 차이를 보인다고 해석할 수 있다.[7)]

(2) 형법에 의한 공무원

형법은 제122조부터 제135조까지에서 형법상 공무원에 관한 사항을 규정하고 있다. 공무원이 담당하는 업무를 위배하거나 직권 남용, 뇌물의 수수・요구・약속하는 행위 등을 처벌한다. 제136조에서 제144조까지에서는 공무집행을 방해 또는 무효화하는 행위를 처벌하여 국가기능이 원활하게 수행되도록 하고 있다. 지방의회의원도 선출직 공무원으로서 그 직무를 수행하므로 형법 제122조에서 제135조까지에 해당하는 행위를 한 경우 마찬가지로 공무원으로서 책임을 지고, 제136조에서 제144조까지 규정에 따라 직무수행과정이 특별한 보호를 받는다고 해석된다. 지방공무원법상 공무원인지 여부와 별도로 형법상 공무원 여부는 개별 판단에 따라 적용된다.

---

④ 제3항에 따른 별정직공무원의 임용조건, 임용절차, 근무 상한연령, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다. <개정 2011. 5. 23., 2012. 12. 11.>

7)

[표 1] 지방의원과 국회의원의 겸직 범위 비교

지방의원(지방자치법 §35①)	**국회의원**(국회법 §29①②)
‣ 겸직신고 전제로 겸직허용, 9개호 금지 ‣ 겸직금지 : 국회의원, 지방의원, 헌재재판관, 선거관리위원회위원, 공무원, 공공기관 임직원, 지방공사공단 임직원, 각 협동조합 임직원, 대학교수와 같이 정당의 당원이 될 수 없는 교원 등 ‣ 겸직신고 : 위 겸직금지 사항을 제외한 직	‣ 겸직이 원칙적으로 금지되고 예외허용 ‣ 예외허용 : 공익목적의 명예직, 다른 법률에서 허용한 직, 정당의 직 ‣ 겸직신고 : 당선전, 임기중 공익목적의 명예직, 다른 법률에서 허용한 직

(출처 : 지방자치법과 국회법 각 조문을 비교, 재구성함)

(3) 국가배상법에 의한 공무원

국가배상법은 국가 또는 지방자치단체가 그 소속공무원의 고의·과실로 다른 사람에게 손해를 가한 때에는 필요한 배상을 하도록 규정하고 있는 바, 여기에서의 공무원에는 현실적으로 공무를 수행하는 모든 자를 포함하는 것이고 반드시 국가공무원법이나 지방공무원법에 의한 공무원에 한정되는 것도 아니며, 조세원천징수의무자·임시직공무원·집달관·동원중의 향토예비군을 포함하는 것으로 해석되므로 지방의회의원이 그 직무를 행하는 과정에서 타인에게 손해를 가한 경우 지방자치단체는 국가배상법이 정하는 바에 의하여 배상책임을 져야하는 경우가 있을 수 있다고 할 것이다.

(4) 공무원연금법에 의한 공무원

공무원연금법 제3조제1항에 의하여 공무원연금법은 국가공무원법 또는 지방공무원법에 의한 공무원과 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 소속 직원에 대하여 적용하되 선거에 의하여 취임하는 공무원 등에 대하여 적용하지 아니하도록 되어 있다.[8] 지방의회의원이 지방공무원성을 인정하면서 공무원연금법의 적용을 받지 않는 것은 논란이 있을 수 있다.

다만 이와 별개로 공무원들로 구성되는 "지방행정공제회"에 가입이 가능한데, 이는 공무원연금법과는 별도로 대한지방행정공제회법에 따라 구성되는 것이므로 지방의원의 공무원 여부를 결정하는 것은 아니다.

1.4. 지방의회의 역할

지방의회는 헌법과 지방자치법에 따라 헌법기관, 최고의결기관, 자치입법기관, 주민대표기관, 행정감사기관으로서의 지위를 갖고 있다. 지방의원 또한 이러한 법적지

8) 공무원연금법 제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "공무원"이란 공무에 종사하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
가. 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 그 밖의 법률에 따른 공무원. **다만, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다.**
나. 그 밖에 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 직원 중 대통령령으로 정하는 사람

위와 한계 속에서 의정활동을 수행한다. 지방의원은 면책특권과 불체포특권 등 특권이 부여되는 국회의원과 달리 직무와 직접적으로 관련된 권한만 부여된다(김병준, 2015:497). 지방의원의 의정활동은 일반적으로 조례의 제정, 주민의 대표, 주민에 대한 서비스, 집행기관에 대한 견제와 감시로 구분할 수 있다. 실제 권한행사에 따라서는 재정심의 및 의결권, 선거권, 행정사무감사・조사권, 의견진술 요구권, 청원수리권, 징계의결권, 의회규칙 제정권, 동의권, 결의권, 승인권, 보고・서류의 수리 및 질문권, 자료제출 요구권으로 분류할 수 있다(강상원・최병대, 2010:14-17). 이러한 다양한 기능 중 활동에 초점을 맞춘 것이 의결기능인데 이 기능은 조례의 제정과 개정권한을 가지는 입법기능과 집행기능을 감시・감독하는 통제기능으로 세분할 수 있다. 지방정부의 운영에 근간이 되는 입법을 할 수 있는 권한이 지방의회에 속한다는 것은 의회가 기본적인 사항을 결정하는 중요한 기구임을 의미하는 것이다(임승빈, 2019:288). 지방의회가 제정하는 조례는 지방행정의 일반적인 지침으로서의 기능뿐만 아니라 지방행정의 정책결정자로서 역할을 수행하는 매우 중요한 수단이다. 날로 확대 다양화되는 행정수요에 대응하기 위한 정책의 법적근거가 되는 조례 제・개정은 집행기관의 정책집행을 촉진하는 수단이 되기도 한다. 또한 행정에 대한 감시권은 지방행정의 비효율성과 부정을 감시・통제하는 기능을 가지고 있지만, 보다 중요한 것은 정책의 효율성 및 투명성을 확보하고 시민의 입장에서 통제하는 것이기 때문에 지방의회 기능의 핵심이라고 할 수 있다(안영훈, 2007:20).

2. 지방의회와 집행부의 관계

2.1. 지방자치단체의 기관

2.1.1 행정기관

행정기관이란 행정주체를 대신하여 행정임무를 수행하기 위해 일정한 권한과 책임을 부여받은 행정주체의 조직단위를 의미한다(최성환·김수란, 2016:9). 그런데 행정기관 또는 행정조직은 명확한 정의를 내리기 쉽지 않다. 행정조직에 관한「정부조직법」을 참고할 수 있다.「정부조직법」 제2조는 중앙행정기관의 설치와 조직 등에 관해 규정하고, 같은 조 제2항은 기본적으로 부·처·청을 중앙의 '행정기관'이라고 규정하고 있다. 제3항 본문에서 차관·차장·실장·국장 및 과장을 중앙행정기관의 '보조기관'으로 정하고 있다. 또한 제5항 본문에서는 장관·차관을 직접 보좌하는 차관보 및 장관·차관·차장·실장·국장을 보좌하는 '보좌기관'을 규정하고 있다.[9] 즉 정부조직법상 행정기관 또는 기관의 의미는 행정관서 또는 내부의 개별 직위를 가리키는 의미로 사용된다고 이해할 수 있다(최영규, 2013:138-139).

---

9) 제2조(중앙행정기관의 설치와 조직 등) ① 생략
② 중앙행정기관은 이 법에 따라 설치된 부 · 처 · 청과 다음 각 호의 행정기관으로 하되...(후단 생략)
③ 중앙행정기관의 보조기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 차관 · 차장 · 실장 · 국장 및 과장으로 한다. 다만, 실장 · 국장 및 과장의 명칭은 대통령령으로 정하는 바에 따라 본부장 · 단장 · 부장 · 팀장 등으로 달리 정할 수 있으며, 실장 · 국장 및 과장의 명칭을 달리 정한 보조기관은 이 법을 적용할 때 실장 · 국장 및 과장으로 본다.
④ 생략
⑤ 행정각부에는 대통령령으로 정하는 특정 업무에 관하여 장관과 차관(제34조제3항 및 제37조제2항에 따라 행정안전부 및 산업통상자원부에 두는 본부장을 포함한다)을 직접 보좌하기 위하여 차관보를 둘 수 있으며, 중앙행정기관에는 그 기관의 장, 차관(제29조제2항 · 제34조제3항 및 제37조제2항에 따라 과학기술정보통신부 · 행정안전부 및 산업통상자원부에 두는 본부장을 포함한다) · 차장 · 실장 · 국장 밑에 정책의 기획, 계획의 입안, 연구 · 조사, 심사 · 평가 및 홍보 등을 통하여 그를 보좌하는 보좌기관을 대통령령으로 정하는 바에 따라 둘 수 있다. 다만, 과에 상당하는 보좌기관은 총리령 또는 부령으로 정할 수 있다.
⑥ ~ ⑩ 생략

2.1.2 지방자치단체의 기관

행정주체가 법적 당사자로서 권리나 의무의 주체가 되어 스스로 행위를 할 수는 없다. 행정주체의 기관인 행정기관을 통하여 자신의 행정주체의 행위를 수행하는 형태가 된다. 지방자치단체의 행정기관은 행정사무를 수행하는 단위가 되는 행정주체의 기관(조직적 관점), 또는 일정한 권한과 책무를 부여받은 기관(작용적 관점)으로 이해된다(최영규, 2013:139-142). 지방자치단체의 행정기관은 지방자치단체라는 행정주체가 스스로의 의사를 형성하고 구체적인 행위를 하기 위한 기구이다. 행정청, 보조기관, 보좌기관, 자문기관, 의결기관, 집행기관, 감사기관, 공기업기관, 영조물기관, 부속기관 등이 모두 행정기구에 해당한다(최성환·김수란, 2016:11).

(1) 의결기관으로서 의회

행정청이란 행정주체를 위하여 행정주체의 의사결정 및 대외적 표시 권한이 있는 행정기관을 지칭한다. 그런데 의사결정권한과 표시권한은 분리되기도 한다. 즉, 행정주체의 의사를 결정하는 권한만을 가지고 그것을 외부적으로 표시할 권한은 가지지 못하는 합의제 행정기관을 의결기관이라고 하며, 외부에 대하여 표시할 권한이 없다는 점에서 합의제 행정청과 구별된다(최성환·김수란, 2016:11).

의결기관의 의결 없이는 행정주체의 의사결정이 유효하지 않다. 의결기관의 의결은 행정청을 구속하며, 행정청은 의결기관의 결정을 대외적으로 표시하여야 한다. 의결기관의 의결이 없는 처분 또는 의결기관의 의결에 따르지 않은 처분은 효력이 없다. 의결기관은 행정주체의 의사를 객관적이고 신중하게 결정하기 위해 설치된다(홍정선, 2015:12).

지방자치단체 역시 의결기관으로서 지방의회가 있다. 헌법 제118조는 지방자치단체의 의결기관으로서 지방의회를 예정하고 있다.[10] 지방자치단체의 의사를 결정하

10) 제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.
②지방의회의 조직 · 권한 · 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

는 헌법상 의결기관으로 지방의회를 명시하고 있는 것이다. 지방의회는 자치법규인 조례, 지방자치단체의 사업을 시행하기 위한 예산의 편성 및 검토, 예산의 집행결과를 견제하기 위한 결산, 사무집행에 대한 행정사무감사 등의 의사결정 기능을 지방의회에서 담당하며, 집행기관은 의결기관의 결정사항에 구속된다.

(2) 집행기관으로서 지방자치단체의 장

행정조직법상 집행기관이라 함은 행정청의 의사를 집행하여 행정목적을 실현하는 행정기관을 말하며, 통상 경찰공무원, 소방공무원, 세무공무원 등이 이에 해당한다(홍정선, 2015:13). 우리 헌법[11]은 행정조직법정주의를 통해 정부조직법에서 정부의 기관간 조직에 관한 사항을, 지방자치법에서는 지방자치단체의 기관에 대해 규정한다. 또한 국가공무원법과 지방공무원법은 공무원 관계에 대한 사항을 규정하므로 행정조직법으로 고찰할 수 있다.

지방자치법에서 말하는 지방행정조직에서 집행기관은 정부조직과는 다소 다른 의미로 보아야 한다. 현행 지방자치법에서는 제6장의 각 절에서 지방자치단체의 장, 보조기관, 소속 행정기관, 하부행정기관 및 교육·학예에 관한 기관을 지방자치단체의 집행기관으로 규정하고 있으며, 지방행정 실무에서도 이와 마찬가지의 의미로 집행기관의 개념을 이해하고 있다. 즉, 지방자치단체의 집행기관이란 행정청, 보조기관, 보좌기관 등 지방의회의 의결사항 및 지방자치단체 행정사무의 수행을 위해 집행기능을 보유한 각종의 행정기관을 의미하며, 그중에서도 특별한 경우를 제외하고는 통상 행정청인 지방자치단체의 장을 지칭한다(최성환·김수란, 2016:11).

2.1.3 지방자치단체 기관 구성형태

(1) 기관통합형

기관의 구성 형태로서 집행기관인 지방자치단체장과 의결기관인 지방의회가 통합

11) 대한민국 헌법 제96조 행정각부의 설치・조직과 직무범위는 법률로 정한다.

되어 있는 형태를 볼 수 있다. 이를 기관통합형으로 구분할 수 있고, 지방자치단체의 장과 지방의회가 상호 의존적이며 상호 영향을 미치는 형태로 구성되고 존속한다. 주민이 직접 구성한 지방의회가 의결기관과 집행기관의 기능을 함께 수행하는 형태를 말한다. 이는 의회에 기능이 집중되어 있어서 의회형이라고 부르는 경우도 있으며(이기우·하승수, 2007:221), 국가조직에서 의원내각제의 형태가 지방정치에 적용된 사례로 볼 수 있다.

기관통합형 구성의 경우, 지방의회가 지방자치단체의 집행기관을 선임하고 선임에 대한 책임을 진다. 의회의 구성뿐 아니라 집행에 대하여도 지역 주민에게 행정사무 수행에 대한 직접적, 간접적 책임을 진다. 지방자치단체의 장은 지방의회에서 선임되지만, 지방자치단체 전체를 대외적으로 대표한다. 상징적 대표성은 지방자치단체의 장이 가지고, 정책집행 및 예산편성 등의 실질적 행정운영은 책임행정관을 두어 수행하기도 한다(박정훈, 2014:12).

기관통합형의 가장 큰 장점은 행정의 효율성이다. 의결기관과 집행기관의 통합으로 마찰이나 행정력 낭비가 거의 없고, 집행의 지연이 없다. 집행에 대한 예측 가능성도 매우 높다. 지방의회의 구성원인 지방의원이 직접 행정을 수행하므로 간접적이기는 하지만 주민의 의사가 보다 정확하게 반영되어 집행될 수 있으며, 집행기관 한 사람의 의사가 아닌 여러 의원들의 의사가 반영되므로 정책의 신중한 결정과 집행이 가능하다는 등의 장점이 있다. 반면 단점은 일방적인 독주에서 오는 부작용이다. 구조상 양 기관간 견제와 균형의 원리가 작용하기 어렵다. 이는 권력의 남용으로 이어질 우려가 있고, 행정전문가인 집행기관에 비하여 상대적으로 집행의 전문성이 담보되지 못하는 결과가 되어 지방의원들의 비전문성 문제도 제기된다. 또한 다양한 의원들의 의견이 신중한 결정이 되는 반면 일관된 집행이 어렵다는 지적도 있다.

(2) 기관분리형

기관통합형과는 다르게 집행기관과 의결기관이 엄격히 분리되는 경우를 기관분리형이라고 한다. 지방자치단체의 장과 지방의회가 서로 상호독립적으로 구성되며 존

속하고 상호 개입하지 않으며 각자의 역할을 수행한다. 기관간 견제와 균형의 원리가 구현되는 지방자치제도의 형태이다. 기관통합형이 국가조직의 의원내각제 원리가 적용된 것이라면, 기관분리형은 대통령제의 원리가 투영된 것이라고 볼 수 있다. 권력분립의 초기 형태인 2권분립의 형태를 지방자치단체의 기관간 권력분립에도 적용할 수 있다.

기관분리형에서도 기관의 구성 및 존속형태에 따라 세부적으로 구분된다. 즉 단체장이 주민에 의해 직접 선출되는지 여부에 따라 구분되는 것인데, 이 경우 단체장을 반드시 주민이 직접 선출하여야 하는 것은 아니다. 또한 기관분리형은 단체장이 행사하는 권한의 강도에 따라 '강시장-의회형'과 '약시장-의회형'의 형태로 구분할 수도 있다(전훈, 2011:64). 강시장-의회형은 단체장을 주민이 직선으로 선출하고 이를 바탕으로 단체장이 강력한 집행권한을 행사한다. 자치단체의 그 밖의 집행기관은 단체장의 지휘를 받으며 통합적 집행형태를 보인다. 약시장-의회형은 반대로 단체장에게 상대적으로 적은 집행권한이 있고 다른 선거직 공무원 및 기관과 권한을 분담하는 형태이다. 그 결과 단체장이 의회에 대하여도 별다른 영향력을 행사하지 못하는 경우가 많다.

기관통합형에서 나타날 수 있는 단점인 권력집중은 기관분리형에서는 장점으로 나타난다. 즉 각 기관이 견제와 균형의 원리에 따라 구성되고 작용되므로 기관 상호간 권력의 남용을 방지할 수 있고, 단체장의 독재가 나타날 가능성은 적다. 오히려 단체장의 리더십이 적당한 견제를 받는 경우 책임성 있는 행정집행으로 나타날 수 있다. 다만, 집행기관과 의결기관이 대립하는 경우에 양 기관간 중재 또는 조정방법이 없어 행정의 비효율성이 증가된다. 또한 이의 해결방법으로 단체장과 지방의회간 정치적 역량을 강조하게 되어 오히려 행정집행의 안정성을 해치는 것을 단점으로 파악하기도 한다(박정훈, 2014:11-12).

지방정부에서 기관분리형 기관구성형태는 제헌헌법에 따른 지방자치법 제정 당시(1949.7.4.)부터 채택하고 있는 구성형태이다. 대법원은 우리나라 지방자치단체의 기관구성형태를 기관분리형임을 확인하고 있다.[12)]

12) 대법원 2011. 4. 28. 선고 2011추18 판결. "지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정

(3) 절충형

집행기관과 의결기관의 통합 또는 분리형이 아닌 형태를 제3의 형태로서 구성하는 방식이 있다. 기관통합과 기관분리가 혼합되어 있는 형태로 양 제도의 중간 형태로 볼 수 있다. 현실적으로는 기관 통합 또는 기관 분리의 어느 하나의 형태만을 고수하는 제도는 없다. 어느 정도 절충된 형태를 가미하고 있는 경우이겠지만, 의결기관과 집행기관을 별도로 설치하면서 완전히 독립되지 않는 형태를 절충형으로 분류할 수 있다. 예컨대 지방의회의원들이 집행부와 별도의 집행위원회를 구성하여 지방자치단체의 집행기능 일부를 수행하는 경우이다. 반대로 집행기관인 단체장이 지방의회의 의장 역할을 함께 수행하는 형태도 가능하다.

절충형은 기관통합형과 기관분리형의 장점과 단점을 모두 가지고 있다. 장점은 대립과 마찰을 피하면서 집행기관과 의결기관간 협조체계를 유지할 수 있고, 주민들의 의견을 최대한 반영하면서도 신중한 집행이 가능하다는 점이다. 반면 양자의 단점이 모두 나타나는 경우 집행위원회의 비전문성의 단점과 합의제의 단점인 행정의 전문성도 결여되면서 집행의 책임소재가 불분명해지는 우려가 있으며, 지방자치단체의 의사결정이 지연될 수 있다는 점이 지적된다.

2.1.4 외국 사례를 통해 본 기관구성 : 미국 및 영국의 사례 비교

(1) 미국

미국은 연방으로 구성되는 특성상 일괄적으로 형태를 정의하기는 힘들다. 국가의 연합체이기 때문이다. 또한 연방 하부의 주 별로 역할이 다르다는 특징이 있어서 일괄적 설명은 더욱 어렵다. 또한 지방정부의 역할이 대립적이거나 완전히 상호배타적(mutually exclusive)이지 않기 때문에 일반적인 기준으로 설명하기도 어려움이 있다(가상준, 2010:17). 미국의 정부는 카운티, 자치시, 타운, 학구, 특별지역으로 구

하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 독립한 기관으로 두고, 의회와 단체장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로...”

분할 수 있으며 총 정부 수는 90,075개에 달한다.[13] 이 중 38,779개가 일반목적정부, 51,296개가 특별목적 정부이다. 일반목적 정부는 다시 카운티(county) 정부, 자치시(multicipal) 정부, 타운(township) 정부로 구분된다. 특별목적정부는 특별지역(special district) 정부와 학구(school district)가 있다. 이들 정부는 일반적으로 3가지 기준을 가지고 있어야 지방정부로 분류되는데, 그 3가지 기준은 조직된 독립체로서의 존재(Existence as Organized Entity), 정부 성격(Governmental Character), 그리고 실질적 자치권(Substantial Autonomy)이다(가상준, 2010:17).

이렇듯 다양한 미국 정부구조 중에서 우리에게 시사점을 주는 것은 시(city) 정부 구조이다. 시(City)는 법적으로 주정부에 의해 헌장(charter)을 부여받은 자치단체(municipal corporation)로 경계, 재정, 선출권, 그리고 정부권한과 기능・조직・구조 등을 자체적으로 결정할 수 있는 단체이다(가상준, 2010:17). 자치시 정부는 지속적으로 증가하는 추세이며, 시정부가 주정부로부터 별도의 자율성을 부여받아 이를 바탕으로 독립적 결정권한과 다양한 활동 권한이 있다는 점은 참고가 된다. 시정부 구조는 위원회 구조, 의회-매니저 구조, 시장-의회 구조, 읍민회 구조 등으로 분류할 수 있다(가상준, 2010:22).

가. 위원회(Commission) 구조

위원회 구조는 행정부와 입법부가 통합된 형태이다. 부서의 장으로 활동하는 위원들이 하나의 위원회를 구성하고 구성원은 5명 정도이다. 위원 중 한 명이 시장(mayor)으로 활동하나 각 위원들의 권한 차이는 크지 않다. 주로 초기 정부구성에서 나타나는 형태이다. 대표적으로 20세기 초 텍사스(Texas) 갤베스톤(Galveston)에서 시작되어 확대되었다. 그러나 현재는 흔히 볼 수 없는 형태로 전체의 약 1%에 불과하다(가상준, 2010:23). 1만명 ~ 2만5천명 정도의 소규모 시정부에서 채택하고 있으며 위원회 구조가 많이 채택되지 않는 것은 위원들이 행정사무 등 집행과 동시에 정치활동을 함께 수행해야 되기 때문인 것으로 보인다(Smith et al. 2005). 또한 위

13) Local Governments by Type: US and State: 2012 and 2017, (https://data.census.gov/cedsci/all?q=local%20government&g=0100000US) 최종방문 2021.4.18.

원회 구조는 위원들간 조화가 중요하다는 특성상, 위원들이 각자의 영향력을 중요시한다면 구조적으로 많은 취약점을 보이게 된다(Dye and MacManus 2009).

나. 의회-매니저(Council-Manager) 구조

주민들이 선거를 통하여 의회를 구성하고, 의회가 집행기관을 임명하는 형태이다. 입법부의 역할과 행정부의 역할이 분리된다는 점이 특징이며 위원회 구조와 차별된다. 유권자들에 의해 선출된 의회는 정책집행을 담당할 전문행정가, 즉 매니저(manager)를 임명하며 매니저의 활동을 감독하는 역할도 의회가 담당한다. 의회-매니저 구조에서 의회의 정책결정에 따라 의회에서 임명된 매니저가 결정된 정책을 집행하고 행정업무를 처리한다. 매니저는 모든 부서를 감독하며 각 부서의 장에 대한 임명권과 해임권을 갖게 된다. 의회 매니저 구조는 의회의 집행기관에 대한 감독 권한을 주요 특징으로 볼 수 있다. 이는 엽관제에 대한 문제의식으로 출발했다고 볼 수 있는데, 20세기 초 강력한 정당지도자 구조에서 지방정부를 장악하고 이들에 의해 정부가 운영되자 부패 및 비전문성의 문제가 나타났다. 비정치적이고 전문적인 정부를 만들기 위한 개혁운동으로 나타난 구조이다(가상준, 2010:25). 현재 의회-매니저 정부 구조는 인구 25,000명 이상의 중도시 대부분이 이 구조를 채택하여 가장 많이 사용되는 구조이다(가상준, 2010:25). 소도시의 경우 전문 매니저를 고용한다는 것이 재정적으로 큰 부담이기 때문이며, 대도시의 경우 인구의 이질성과 다양성으로 인해 임명된 매니저가 극복해 나가는 것은 쉽지 않기 때문에 정당 소속의 시장을 더 원하는 경향이 있다(Dye and MacManus 2009; Smith et al 2005). 소도시, 대도시보다는 중도시 구조에 적합하게 채택되며, 이러한 이유로 의회-매니저 형태를 취하는 지역은 유권자들의 사회, 경제적 동질성이 대도시에 비해 강하다고 평가된다. 특히 의회-매니저 구조는 남부와 남서부에 위치한 선벨트(sunbelt) 시에서 지배적인 형태로 나타난다(Dye and MacManus 2009).

의회-매니저 구조는 행정에 특화된 전문성 있는 행정가를 활용할 수 있다는 장점을 가진다. 매니저는 비정치적인 행정전문가로서의 중립성을 띠고 있으며 선거 참여가 금지된다. 의회는 유권자에 의해 구성되지만, 매니저는 전문성을 띨 수 있다.

의회에서 매니저를 선출하는 형태이므로 갈등구조보다는 협력구조를 통하여 행정을 집행한다는 장점은 있으나, 반대로 의회의 의사를 제대로 반영하지 못하거나 의회의 의사에 반하는 집행이 이루어지는 결과가 나오기도 한다. 이 경우 매니저의 교체가 용이하여 업무의 지속성이 저하되는 단점을 보일 수 있다. 반면 매니저의 교체를 어렵게 하게 되면 행정 전문성이 떨어지거나 독단적인 집행을 하게 되는 경우 마찬가지의 문제점이 발생한다. 매니저의 전문성과 정치적 중립성은 매니저의 전문적 집행능력을 기대할 수는 있으나, 주민들의 의사가 즉각적으로 반영되지 못한다는 단점을 보이기도 한다.

다. 시장-의회(Mayor-Council) 구조

시장-의회 구조는 입법권과 행정권이 분리되어 있는 형태라는 점에서 의회-매니저구조와 같으나, 시장과 의회가 모두 유권자에 의해 구성된다는 점이 차이점이다. 입법권은 의회에서, 집행권은 시장이 행사한다. 시장에게 부여된 권한에 따라 강시장-의회 구조와 약시장-의회 구조로 나뉜다. 강시장-의회에서 시장은 임명권, 거부권, 예산권 등 상위 단체인 주지사와 비슷한 정도의 강한 권한을 행사하는데 비해 약시장-의회에서 시장의 권한은 검사관, 재정 담당자 등과 같은 선출된 공직자, 의회 지명자 및 다양한 독립 위원회와 공유되어 상대적으로 약화된다. 강시장-의회의 경우 시장은 유권자들로부터 직접 선출되지만 약시장-의회의 경우 시장은 의회에서 선출되는 경우가 많다. 강시장-의회에서 시장은 행정부서에 대해 강력한 권한을 행사하는 것에 비하여, 약시장-의회 구조에서 시장의 권한은 매우 제한적이며 행정부는 의회의 통제를 받게 된다. 일반적으로 소도시의 경우 의회의 권한이 강한 약시장 형태가, 대도시의 경우에는 강력한 리더십을 발휘할 수 있는 강시장 형태가 적합하다고 평가되기는 하나 정치문화 및 자치단체의 특성에 따라 개별적으로 판단하여야 할 것이다.

강시장-의회의 장점은 시장이 정부 운영에 있어 강력한 리더십을 보일 수 있어 책임성과 효율성의 문제를 해결한다는 것이다. 그러나 행정력과 정치력이 반드시 일치하는 것은 아니라는 점에서 비판이 있으며, 약시장-의회의 장점은 독립 위원회

와 의회가 시장의 권한 행사를 견제할 수 있어 행정권이 남용되는 것을 사전에 방지할 수 있다는 점이다. 그러나 권한이 분산되게 되어 비효율적 운영이 나타날 수 있고 책임 소재가 불분명해지는 우려는 문제점으로 지적된다(Ross and Levine 2006).

라. 읍민회(Town Meeting)

읍민회(Town Meeting) 혹은 대의 읍민회(Representative Town Meeting)는 코네티컷, 매인, 매사추세츠 주에서 찾을 수 있는 정부형태이다(가상준, 2010:28). 선출된 타운 의회 서기 혹은 선출된 타운 의회는 타운 미팅을 개최하고 상정된 안건을 논의한다. 유권자들은 선거를 통해 직접 타운 의회 서기, 학교위원, 경찰 등을 선출하며, 읍민회는 재정 위원회를 선출하여 예산을 담당한다. 읍민회는 일 년에 약 1~2번 열리는 것이 보통이며 가장 중요한 안건은 연간예산 처리를 위한 것으로 모든 주민에게 개방되어 있다. 읍민회는 순수 민주주의의 실현이라는 점에서 이상적인 형태일 수 있으나, 현실적으로는 완전한 참여민주주의와 거리를 보인다(Dye and MacManus 2009). 가장 큰 문제점은 정치적 무관심으로, 유권자의 참석률이 10% 미만으로 나타나는 지역도 발생하며 소규모의 정치 활동가와 특수 이익집단이 읍민회 운영 및 의사결정에 영향을 미치는 문제점도 있다. 장년층의 참여가 다른 연령대에 비해 높은 편이다.

읍민회를 택하고 있는 정부의 수는 줄어들고 있는 편이며 순수 읍민회가 아닌 수정된 형태인 대의 읍민회(Representative Town Meeting)를 택하는 경우가 많아지고 있다. 대의 읍민회는 지역을 대표하는 50~300명 정도의 선출된 주민들에 의해 구성되고 있으나 다른 주민들의 읍민회 참여 및 발언도 보장되고 있는 형태이다(Dye and MacManus 2009; Ross and Levine 2006).

마. 소결

이상의 시 정부 구조를 도표화 하면 다음과 같다.

[표 2] 미국 정부구조 구분

	특징	장단점	비고
위원회 구조	시장 = 위원회	위원간 영향력 조정 필요	소규모 자치단체에 적합
의회-매니저 구조	주민직선의 의회가 집행기관 임명	전문적 집행능력 주민의사 반영어려움	
시장-의회 구조	시장과 의회가 모두 주민직선으로 구성		
강시장-약의회	시장 권한 강함	강력한 리더십 효율성	소규모 자치단체 적합
약시장-강의회	의회 권한 강함	권한남용 방지 민주성	대규모 자치단체 적합
읍민회	참여민주주의	소수 이익집단의 부정적 영향 우려	

(출처 : 가상준, 2010:11~28의 내용을 표로 재구성하여 정리함)

앞서 살펴본 정부구조의 특징은 다음과 같이 요약된다.

위원회형은 주민직선의 의원으로 구성되는 합의체 위원회가 의회와 집행부서를 겸임하는 기관통합형의 기관구성형태로서 인기가 많은 제도였으나, 위원들이 특정 부서를 옹호하고, 담당부서의 이해와 집행부의 이해 충돌이 빈번하게 발생하는 등 단점이 노출되어 크게 감소하고 있다.

정부 형태 중 가장 높은 비율을 차지하는 것은 의회-매니저 구조로 56%가 여기에 해당되며 시장-의회 구조는 두 번째로 높은 비율을 차지하는 정부형태로 시 정

부 중 시장-의회 구조를 택하고 있는 정부의 비율은 39% 정도이다. 의회-매니저 정부형태와 시장-의회 정부형태 외에 위원회, 읍면회, 대의 읍면회가 차지하는 비율은 각각 1%, 6%, 1%로 매우 낮은 편이다. 읍면회의 경우 대부분이 뉴잉글랜드 지역에서만 찾을 수 있는 정부형태이다(가상준, 2010:30).

미국 지방정부의 구성형태는 민주주의의 실현형태로 평가할 수 있다. 지방자치의 기본이념인 자기결정, 자기통치의 원리에 가장 적합한 형태는 소규모 읍민회라고 할 수 있으나, 직접민주주의의 실현이 어려운 것처럼 현실적인 제약이 많이 나타난다. 민주주의는 선거권 확대, 선거에 의한 공직자 선출의 간접민주주의, 대의기관으로서 의회, 집행기관의 전문성 등으로 변형, 발전되어 왔다. 즉 민주성뿐 아니라 효율성을 추구하여야 할 현실적인 필요성 때문이다. 민주성과 효율성이라는 두 가지 요소 중 어느 쪽을 중시하느냐에 따라 입법권한과 집행권한의 조화, 직접민주적 요소와 간접민주적 요소가 혼합되는 과정에서 각각의 제도가 탄생하고 운영되어 왔다고 할 수 있다. 민주성에 비중을 두면 약시장-강의회형으로 연결되며, 행정의 효율성에 비중을 둔다면 강시장-약의회형태로 발현된다. 여기에 미국의 특성상 주헌법 아래 지방정부의 자치입법이 강조되어 지방정부 구성이 독자적으로 가능하여 다양한 정부형태가 나타나게 된 것이다.

(2) 영국

영국도 2000년 이후 전통적인 민주적 모형에 행정의 효율성을 가미하였다. 의회에서 선출하는 리더가 집행부의 캐비닛(cabinet, 내각)을 구성하는 모형, 선출직 시장을 도입하여 선출직 시장이 캐비닛을 구성하는 모형 중 지방정부가 결정하게 함으로써 지방정부의 기관구성을 다양화하였다. 일본은 중앙정부의 레벨에서는 의원내각제를 채택하였음에도 지방정부는 강시장-약의회 모형을 채택해 현재까지 유지하고 있다. 이는 강시장의 지방정부 형태가 중앙정부의 위임사무를 처리하는 데 적합하여 행정의 효율성을 제고할 수 있다는 이론적 틀 위에 도입된 제도이다.

영국은 지방자치의 발상지로 단일국가로 분류되어 잉글랜드(England)와 스코틀랜드 (Scotland), 웨일즈(Wales), 북아일랜드(Northern Island)로 구성되지만 한편 지역별

특색이 강한 연방국가로서의 성격을 보인다. 영국은 헌법전에 없어서 의회의 법률과 관습법이 지방자치제도의 법원(法源)으로 작용한다.

영국의 지방자치제도는 의회형으로 의회의장이 해당 자치단체를 대표하며, 각 사무분야별 소관위원회가 설치되어 사무조직인 행정 각부와 일치하도록 편성되어 있다. 위원회는 각 의회에서 법률에 의해 설치가 강제되어 있는 법정위원회와 지방자치단체가 임의로 설치할 수 있는 상임위원회 및 특정한 목적을 위해 설치되는 특별위원회로 구분되는데, 이러한 위원회가 각 소관사항의 행정사무를 관리 및 운영하며, 소관사항에 대한 정책결정과 의회의 통과를 위한 결의안을 준비하는 형태이다. 또한 지방의회가 집행기관을 겸하고 있는 기관통합형 기관형태이기 때문에 지방정부의 회계감사를 전담하는 각계의 대표로 구성된 지방정부감사위원회가 전국 지방정부에 대한 감사를 전담하는 동시에 통일적 기준을 적용하고 있으며, 지방정부 감사위원회와 지방의회와의 관계는 시정 및 지시의 관계만을 갖고 있는 것이 특징이다(임승빈 외, 2016:19). 지방정부는 원칙적으로 영국의회가 제정하는 법률에 따라 개별적으로 부여된 사무의 처리만이 가능하며, 부여된 범위를 넘어선 행위는 월권행위 금지의 법리(Ultra Vires)에 의해 위법으로 간주되기 때문에, 국가와 지방자치단체 및 동일 지역 내의 지방자치단체간 역할분담이 원칙적으로 분야에 따라 명확히 구분되어 있다.

기관통합형의 위원회 중심 의회제도는 논의과정에서 상당한 시간이 소모되고 정책결정에 대한 책임성의 소재가 모호하여 정책결정과정의 투명성이 결여된다는 비판이 제기되어 왔다. 이에 따라 지방행정의 책임성, 투명성 및 지방자치단체의 역할 제고를 위한 개혁이 추진되었으며, 1999년 제정된 GLA법(Greater London Authority Act)과 2000년 지방자치법(Local Government Act, 200)을 통해 새로운 기관구성방안이 제시되었다. 2000년 4월 새롭게 구성된 런던광역시(Greater London Authority)는 기관분립제 정부형태를 채택하여, 런던시장이 시민의 직접선거를 통해 선출되며, 집행부의 견제를 위해 런던광역시 의회가 설치되어 있다(임승빈 외 2016:20). 영국에서의 지방정부의 역할은 더욱 중요해지며, 중앙 집권에 대한 하향식(top-down) 통제를 가해왔던 중앙정부와 지방과의 관계 변화가 예상되고 있다.

2007년 제정된 지방자치·보건서비스 주민관여법(Local Government and Public Involvement in Health Act)에서는 소규모 지방정부(인구 85,000명 이하)를 제외한 모든 정부에서 내각과 내각지도자형과 직선시장과 내각형 중 하나를 선택하도록 의무화하고 직선시장과 관리형은 폐지하였다. 또한 2011년 제정된 지역주의법(Localism Act)에서는 인구 85,000명 이상의 지방정부도 수정위원회를 선택하여 일정부분 변경이 가능하도록 하였다. 이에 따라 영국의 지방자치단체 기관구성 형태는 내각과 내각지도자형, 직선시장과 관리자형, 수정위원회제의 세 가지 유형의 지방정부 구조를 보이고 있으며, 이 세 가지를 총칭하여 Executive Arrangement로 부르고 있다. 이 세 가지 유형의 지방정부 구조는 다음과 같이 세분화할 수 있다(임승빈 외 2016:21).

가. 의원내각형(Leader and Cabinet Executive)

의원내각형은 내각과 내각지도자형 기관구성 형태라고도 한다. 이는 영국의 대다수 지방자치단체가 채택하고 있는 기관구성 형태이며, 주민직선 후 의회에서 내각지도자를 선출하고, 선출된 내각이 책임행정관을 별도로 채용하는 방식으로 행정의 전문성 확보 및 신속한 의사결정과 책임성 향상 등을 기대할 수 있다. 즉, 기존의 위원회 기능을 내각에 집중시킨 형태로 내각 지도자의 지휘 하에 정책의 의사결정과 집행기능을 담당하는 강력한 지도자 중심의 정치행정체제라고 할 수 있다. 내각의 지도자는 지방정부가 시작하면 서 개최되는 첫 회의연도(relevant annual meeting)에서 선출되며, 내각구성원의 수는 본회의 또는 내각지도자가 결정하는데 일반적으로 단체장을 포함하여 10명 이내로 제한하고 있다. 내각 구성원이 아닌 의원은 자연스럽게 조사위원회에 소속되는 형태를 띠고 있다(임승빈 외, 2016:21).

나. 직선시장과 내각형(A Directly Elected Mayor and Cabinet Executive)

직선시장과 내각형 기관구성 형태의 가장 큰 특징은 내각을 지휘하는 리더인 시장을 주민들이 직접 선출한다는 것이다. 직선 단체장은 4년 임기로 대외적으로는 지방정부를 대표하고 의사결정에 중요한 역할을 담당하는 강력한 리더십을 발휘한

다. 단체장은 의원 중에서 내각구성원을 임명하며, 내각은 예산과 정책지침 하에 정책을 실행하는 구조이다. 영국에서는 2012년까지 17곳에서 직선단체장 제도를 도입하고 있다. 이 형태 역시 신속한 의사결정과 책임성 강화가 기대되지만, 집행기관인 시장에게 상대적으로 많은 권한이 부여되므로 의결기관인 의회의 역할이 축소될 수 있다는 우려가 있다(임승빈 외, 2016:22).

다. 수정위원회(Alternative Arrangements)

수정위원회형 기관구성 형태에서 의회는 주민들이 직접 선출한 의원들로 구성된 지방정부 최고 의사결정기관이다. 의회는 집행기관으로써 분야별·지역별 위원회나 보조위원회를 설치하여 행정 집행에 대한 최종적 책임을 진다. 의회의 의장은 보통 1년 임기로 대외적으로 지방정부를 대표하지만 실질적인 정치적 영향력은 적다고 할 수 있는 반면, 다수파의 지도자는 정책결정과 운영에 커다란 정치적 영향력을 행사한다. 사무국은 수석행정관(Chief Executive)에 의해 총괄되며, 의회의 지시와 감독을 바탕으로 행정사무를 집행한다. 또한 사무국은 수석행정관, 각 부서 직원 및 책임자로 구성된 행정관리팀으로 구성되며, 행정관리팀(Chief Officer Management Team)이 정책집행 전반을 조정하는 구조이다(임승빈 외, 2016:22).

2.1.5 외국 사례를 통해 본 지방의회 의정지원 제도 : 일본과 대만의 사례 비교

(1) 일본

일본과 대만은 미국-영국의 다양한 기관구성과는 달리 우리나라와 같은 집행기관-입법기관의 대립형 구조를 취하고 있다. 그런 측면에서 기관구성의 다양성보다는 운영방식에 초점을 두고 제도의 차이점을 비교해보려고 한다. 일본, 대만의 운영사항은 경기도의회가 실시한 국외 연수의 결과[14]를 참고하였으며 대표적 지역을 중심으로 운영방식을 설명한다.

14) 경기도의회 공무국회활동보고서, https://www.ggc.go.kr/site/main/board/actvtrprt/ 83181 최종방문 2021.6.15.)

가. 입법기관의 분류

일본은 우리와 비슷한 3단 입법기관 체계이다. 한국, 대만, 일본이 중앙입법기관-광역입법기관(광역의회)-기초입법기관(기초의회)인 것은 모두 같다. 구체적인 구성에서는 약간 차이를 보이는데, 일본 국회는 우리와는 달리 양원제로 구성되며, 광역단체는 도도부현, 기초단체는 시정촌으로 기본 구성된다. 도도부현은 1도(도쿄도), 1도(홋카이도), 2부(오사카부, 교토부), 43현으로 구성된다. 시정촌은 20정령시, 772시, 743정, 189촌을 합하여 총 1,724개에 달한다.[15] 도도부현 이외의 행정구역으로 중핵시, 특례시 등이 있으며 그 밖의 기초자치단체로 23특별구(도쿄내), 175구, 18지청·진흥국[16], 307군이 별도로 있다. 광역단체인 도도부현과 기초단체인 시정촌에 의회를 둔다.

나. 지방의회의 구성

일본의 지방의회는 우리와 마찬가지로 헌법과 지방자치법에 따라 구성된다. 일본 헌법 제93조는 "지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 의하여, 그 의사기관으로서 의회를 설치한다."고 규정하고 있고, 지방자치법 제89조에서는 "보통지방공공단체에 의회를 둔다"라고 규정하고 있는 점은 우리 제도와 많은 유사점을 갖는다. 그러나 지방자치단체의 규모에 대하여는 어느 정도의 자율성을 갖는데 우리의 기초자치단체에 해당하는 규모의 정촌위원회와 같이 의회가 없이 선거권을 갖는 자로 구성된 총회를 구성하기도 한다. 이는 미국 등에서 타운미팅(town meeting)과 같은 직접민주적 구성이다.

일본 중앙정부가 국왕(천황)이 있고 양원제와 수상을 두는 특징을 갖는 데에 비하여, 지방자치단체는 우리와 유사한 일원제를 택한다. 일본은 지방의회의 구성에서도 상당한 자율성을 부여하고 있는데 대표적으로 의원의 정수도 지방자치단체에서 정할 수 있다. 인구단계별 상한에 따른 제한이 있기는 하지만 그 범위 안에서 의회의 규모를 어떻게 할 것인지도 지방자치단체에서 조례로 정할 수 있는 것이다.[17]

15) 2020.11. 일본정부통계(https://www.e-stat.go.jp/municipalities/number-of-municipalities)
16) 시정촌을 보다 효율적으로 관리하기 위해 구분된 행정구역(https://kotobank.jp/word/振興局-537348)
17) 일본지방자치법 제90조 ① 도도부현의회의 의원의 정수는 조례로 정한다. 제91조 ① 시정촌의회의

다. 지방의회 인사권

일본의 의회 공무원의 인사권은 규정상 의장이 가진다(일본지방자치법 제138조[18]). 다만 실제로는 의장이 전속으로 인사권을 실행하지 못하는 경우가 많다고 한다. 대만의 경우보다 후퇴한 형태로 운영된다고 평가할 수 있다. 즉 일본 지방의회의 인사권은 의장과 지방자치단체의 장이 상호 협의하여 결정하는 형태이다. 임용을 의장이 하기는 하지만 이는 형식적인 측면이 강하고, 일반행정직 공무원으로 채용되어 근무하므로 실제 권한은 단체장에게 있다고 볼 수 있다. 한국과 마찬가지로 집행부 공무원이 의회로 발령받아 근무하는 형태가 되므로 언젠가 다시 집행부로 돌아갈 상황이 발생한다. 의회 공무원이 집행부에 대하여 대립하거나 업무상 강한 요청이 어려운 현실이다.

라. 지방의원 보좌관 제도

일본은 우리나라와 마찬가지로 보좌관 제도가 없다.

사무국은 의원개인에 대한 지원구조가 아니라 의원 전체에 대하여 정책보좌를 수행한다. 다만 보좌관을 채용할 수 있도록 총액으로 정무활동비를 제공하는데, 보좌관을 원하는 의원은 정무활동비의 상한범위에서 보좌관을 채용하여 인건비로 지출할 수 있다.

마. 후원회제도

우리나라와 다르게 일본 지방의원 후원회제도가 있다. 다만 의원 개인에게 직접

의원의 정수는 조례로 정한다.

18) 일본지방자치법 제138조

①도도부현의 의회에 사무국을 둔다.

②시정촌 의회에 조례로 정하는 바에 따라 사무국을 둘 수 있다.

③사무국에 사무국장, 서기 그 밖의 직원을 둔다.

④사무국을 두지 않는 시정촌의 의회에 서기장, 서기 그 밖의 직원을 둔다. 다만, 정촌에는 서기장을 두지 않을 수 있다.

⑤사무국장, 서기장, 서기 그 밖의 직원은 <u>의장이 임면한다</u>.

⑥사무국장, 서기장, 서기 그 밖의 직원의 정수는 <u>조례로 정한다</u>. 다만, 임시직은 그렇지 않다.

후원을 할 수 있는 것은 아니고 정치인 후원회 등 단체를 통하여 기부할 수 있는 형태이다. 이는 실질적 차이는 없어 보이며 운영상 절차나 투명성을 강화하기 위한 형식적 절차이다. 개인이 기부할 수 있는 것은 연간 1,000만원 한도가 있으나 의원 1인당 받을 수 있는 상한은 없다.

(2) 대만

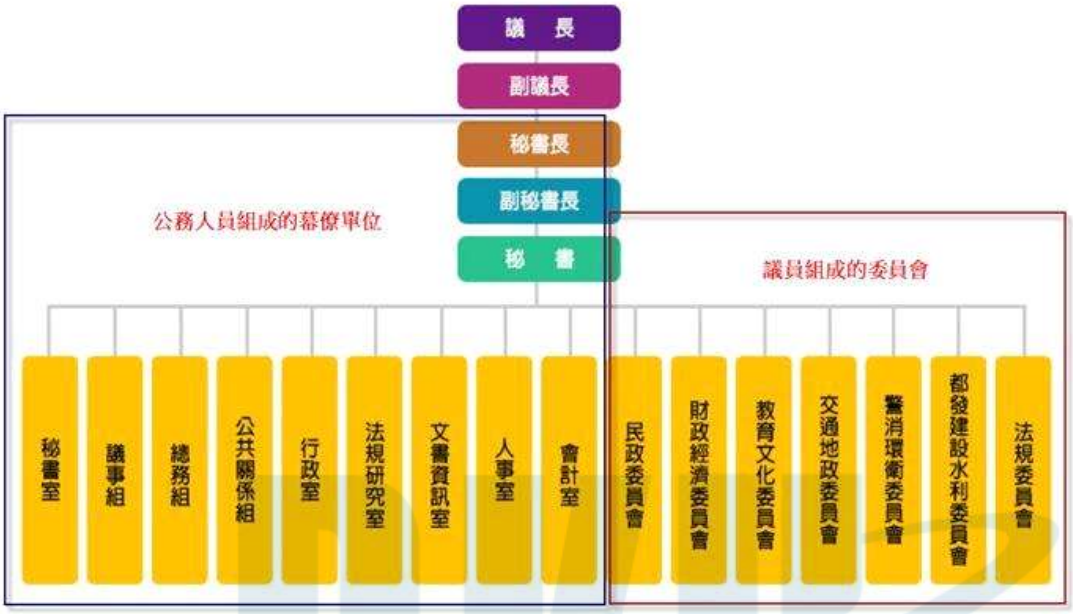
가. 입법기관의 분류

대만은 중앙입법기관으로 우리의 국회에 해당하는 입법원이 있고, 지방입법기관으로 우리와 마찬가지로 지방의회를 둔다. 우리의 광역자치단체에 해당하는 6개 직할시, 3개 시, 13개 현으로 구성되며, 우리의 기초자치단체에 해당하는 226개 향, 진, 시가 있다. 중앙정부-광역정부-기초정부로 구성되는 체계는 우리와 크게 다르지 않다.

나. 지방의회의 구성

지방의회는 우리와 마찬가지로 자율적 조직으로 구성된다. 타이중시를 예로 들면, 14개 선거구에서 총 64명을 선출한다. 사무국 조직은 각 분야별로 구성되는데, 비서실(秘書室), 의사팀(議事組), 총무팀(總務組), 공공관계팀(公共關係組), 행정실(行政室), 법규연구실(法規研究室), 문서자문실(文書資訊室), 인사실(人事室), 회계실(會計室)이다. 상설위원회는 우리의 상임위원회와 유사한 조직이다. 민정위원회, 재정・경제위원회, 교육・문화위원회, 교통・지정위원회, 경찰・소방・환경・위생위원회, 도시・발전・건설・수리위원회, 법규위원회, 절차위원회, 기율위원회로 경찰 등 일부조직을 제외하면 우리의 자치사무 처리형태와 다르지 않다.

[그림 1] 대만의 지방의회 구성



(출처 : 둥하이 대학 https://www.thu.edu.tw/ 최종방문 : 2021.6.15.)

다. 지방의회 인사권

의회사무국의 인사권한은 의장이 가진다. 「공무원승진법」, 「공무원승진법 시행세칙」, 「각 기관직 및 관등직 등 정원배치 준칙」, 「인사업무 표준작업과정」, 의회별 자치법규인 「의회조직 자치조례」 등 법령에 근거한다. 많은 예외규정이 있기는 하지만, "의회사무국 공무원의 임명권은 의장이 독립시행한다"는 것이 원칙이다.

지방의회의 관료 구성은 정식공무원, 계약직 임시직원, 의원조리(보좌) 등 3종류 직류로 구성된다. 각 지방자치단체별로 "조직자치 조례"를 둔다. 타이중 시의 경우 정식공무원은 72명, 계약직 임시직원은 35명, 업무보조는 공무원 5명당 1명의 비율로 채용한다. 실제 업무 필요에 따라 계약직 직원은 증원이 가능하다. 보좌관의 역할을 하는 의원조리는 각 지방자치단체별 「지방민의 대표비용지급 및 촌이장 사무보조비 보조조례」에 따라 6~8명의 보좌관을 직접 채용하고, 의회 인사실에서 관련 행정업무를 처리하는 절차로 규정되어 있다.

일반직 공무원에 대한 인사절차는 반드시 법률규정에 따라야 한다는 제약은 있다. 예컨대 의장이 의회 비서장을 임명하고 싶다면, 먼저 스스로 의회 내부에서 '승진'을 시킬 것인지, 아니면 '외부 선발'을 할 것인지 결정해야 한다. 또한 임의로 응시자격을 정할 수 있는 것이 아니라「공무원 승진법」및 시행세칙에 근거하여, 법률규정에 따른 비서장 직위자격에 부합하는 자에 대하여 인선해야 한다.

내부선발을 결정한 경우 '승진점수표준표'가 정한 종합시험평가항목에 따라 후보자에 대한 1차 점수를 책정하고, '적격심사위원회'에 제출하여 심사를 한다. '적격심사위원회'에서 종합 점수를 확인하여, 1~3등을 결정하고 의장이 이 3명 중 1명을 선택하여 임명할 수 있다. 반드시 최고점자가 선택되는 것이 아니라 의장이 결정하여 임명한다. 이 부분에서는 의장의 인사권한이 크다고 볼 수 있다. 이후 선발 과정과 자료를 상급 기관인 행정원 인사총처 및 고시원에 보고하고, 위법행위 여부를 확인받게 된다. 절차상 위법행위가 없다면 그대로 인사결정이 된다.

외부선발 시 먼저 인사 관련 공무원들과 함께 자격조건을 정하고, 전국 공무원을 대상으로 결원공고를 낸다. 지원자 명단이 결정된 후 '적격 심사위원회'의 심사평가를 받고, 1~3등을 결정한다. 이후 의장이 3명 중 1명을 선택하면, 관련 선발 과정과 자료를 상급 기관인 행정원 인사총처 및 고시원에 보고하고 마찬가지로 위법행위 여부를 확인받게 된다. 위법행위가 없다면 이대로 인사결정이 되는 것은 내부와 외부가 같다. 결론적으로 관련 규정 및 실제 운영 과정에서 많은 제약이 있기는 하지만 기본적으로 "의회 사무국 공무원의 임면권은 의회(의장)이 독립시행한다"라고 할 수 있다.

라. 지방의원 보좌관 제도

대만의 보좌관(공비조리)은 직할시의회와 시의회별로 차이가 있는데, 직할시의원은 6~8명, 시(현)의원은 2~4명을 채용할 수 있다. 이들 보좌관은 임기가 정해져 있는데, 의원과 임기가 같다. 보좌관의 대우는 직할시의원 보좌관의 총 인건비가 월 860만원 범위에서 1인당 280만원을 초과할 수 없다. 즉 월액 각 100만원 정도로 8명을 고용하거나, 월액 각 280만원 보좌관을 3명 고용하거나 선택하여 보좌진을 운

영할 수 있는 것이다. 의회에서 지원하는 보좌관 이외에 개별적으로 채용하는 경우를 사비조리(사비보좌관)라 한다. 공비보좌관과 사비보좌관을 모두 의원의 필요에 따라 자체적으로 결정하며 자체적으로 채용을 진행한다. 의원보좌관의 업무범위 역시 의원이 자체적으로 관리하고 정한다.

보좌관의 업무는 ① 법안업무 ② 회계감사(예산결산 심사) ③ 서면질의 또는 구두질의 관련 원고 작성 ④ 선거구 경영(유권자대상 서비스)으로 나눌 수 있는데, 의제내용의 파악과 자료수집능력이 중시되고 주로 이 업무를 담당한다. 또한 지역구를 의원이 직접 관리하기도 하지만 경조사 참석, 지방주민활동, 지방건설공사 추진, 프로젝트 개선, 청원에 대한 협조 등을 보좌관이 상당부분 담당하고 이 역할이 상당히 중요하다. 보좌관을 지역민이 평가한다고까지 이야기되는 이유이다.

대만에서 보좌관 제도의 찬반론이 있는데, 찬성론으로 과거 의원이 반드시 자비를 이용해 감독, 예산심사, 법안 연구 등 활동에 종사하여 경비부담을 받았던 것을 대폭 감소시켜 주고, 전문 보좌관 인재를 육성하거나 남겨둘 수 있게 해주었다는 점이다. 또한 공비 보좌관이 있게 되면서 이러한 경비 부족으로 인해 발생되는 문제를 감소시켰고, 젊은 인재들이 정치경험을 쌓게 됨으로써 향후 의원이 되는 교두보가 된다는 긍정적 측면도 있다. 반면, 현재 제도적으로 의회와 협력해서 의원 보좌관을 육성하는 전문 기관이 없으므로 정치학과 등 대학에서 훈련된 성과를 가지고 정치현장에 투입되는 실효성이 적으며 의원 보좌관의 총액 월급이 정해져 있는 상태이므로 승진의 길이 사실상 막혀있어 장기간 전문적으로 업무를 수행하지 못하고 임시직에 머무른다는 비판도 있다.

마. 후원회 제도

우리나라는 지방의원들이 후원회를 두지 못한다. 대만은 지방의원 후원회 제도가 존재한다. 의원이 후원금을 받는 한도는 없으며, 유권자인 개인은 연간 약 1,080만원까지 후원가능하다. 다만 정치인 1명에게 360만원을 후원하는 제한은 있다. 기업후원도 가능한데, 기업은 1년 3,600만원까지 후원이 가능하다.

바. 기타 의정활동 수당

그 밖에 대만지방의원에게는 다양한 수당이 추가 지원된다.

[표 3] 대만의 의정활동비 개요

1. 출석비(出席費) : 회기 출석 시 1일 1,000 TWD(타이완달러)(약 36,000원) 2. 교통비(交通費) : 회기 출석 시 1일 1,000 TWD(약 36,000원) 3. 식비(膳食費) : 회기 출석 시 1일 450 TWD(약 16,000) 4. 춘절 위로금(구정 상여금·春節慰勞金) : 직할시의원 1년 176,618 TWD(약 645만원) / 현(시)의원 112,913 TWD(약 415만원) 5. 대민서비스비(為民服務費) : 직할시의원 매월 20,000 TWD(약 730만원) / 현(시) 의원 9,000 TWD(약 330만원) / 실비지급 6. 해외 시찰비(出國考察費) : 직할시의원 1년 150,000 TWD(약 548만원) / 현(시) 의원 100,000 TWD(약 365만원) / 실비지급 7. 건강검진비(建康檢查費) : 1년 16,000 TWD(약 58만원) / 실비지급 8. 보험비(保險費) : 1년 15,000 TWD(약 54만원) / 실비지급 9. 의장특별비(議長特別費) : 직할시의원 200,000 TWD(약 740만원) / 현(시)의원 88,000 TWD(약 320만원) 9.1. 부의장특별비(副議長特別費) : 직할시의원 140,000 TWD(약 510만원) / 현(시) 의원 44,000 TWD(약 160만원) 10. 보좌관 임금(助理薪資) : 직할시 의회 의원 240,000 TWD(약 877만원) 지원 / - 현(시) 의회 의원 80,000 TWD(약 290만원) 지원 - 직할시 의회의원 공비 보좌관(公費助理) 6~8명 / 현(시) 의회 의원 공비 보좌관 2~4명)

(출처 : 경기도의회 공무국회활동보고서, https://www.ggc.go.kr/site/main/board/actvtrprt/83181 최종방문 2021.6.15.)

일본과 대만의 사례에서 볼 수 있는 시사점은 우리와 가장 유사한 지방정부형태에서 자율성의 부여이다. 미국, 영국과는 달리 일본과 대만은 우리나라와 마찬가지로 의회-집행부 대립구조를 가지고 있으므로 같은 기준에 따른 지원체계를 비교하기가 용이하다.

[표 4] 한국, 일본, 대만의 의정지원제도 비교

구분	한국	일본	대만
의회 인사권	·의회공무원 인사권은 자치단체장에 있음 (※ 지방자치법 개정 후 의장이 행사)	·인사권이 의장에게 있으나, 실제로는 의장과 단체장이 협의하여 결정	·의회직원 인사권은 의장에게 있으나, 국가시험 등을 통과한 공무원 중에서 선발
보좌관 제도	·의원 개인보좌관 없음. ·지방자치법 개정 후 의원 2~4명당 한명의 정책지원인력 가능	·의원 개인보좌관 없음 ·다만, 의원에게 지급되는 정무활동비로 필요에 따라 별도 직원 채용 가능	·사무처가 예산을 지원하여 채용하는 보좌관은 6~8명 ·사무처와 별도로 의원개인이 보좌관 채용 ·채용 총원 : 직할시의회는 6~8명/ 현의회는 2~4명 (총액 약 873만원 범위에서 채용하되, 1명당 월급 291만원이 상한)
후원회 제도	·지방의원 후원회 불인정하였음. ·정치자금법 개정으로 선거기간 중 일부 허용	·정치인후원회(단체)를 통한 기부 가능 ·후원인 1명당 1,000만원 기부한도 의원이 받을 수 있는 한도는 없음	·선거기간 중에만 인정되며, 개인 및 기업별로 모금상한액 있음. - 개인: 후원금 총 약 1,100만원, 정치인 1명 당 후원금 약 365만원 이내 - 기업: 100만 타이완 달러 (약 3,650만원) 상한액
기타 의정 활동 지원 관련	·월정수당 383만원, 연구비 등 150만원, 여비 등을 지급	·급여 월 960만원, 정무활동비 월 540만원 ·회파(교섭단체) 지원금 별도 지급 (의원당 약 140만원 의원수 비례 지급. 지방의회마다 액수 차이 있음)	·급여 및 수당, 상여금 약 월 526만원 ·보좌관 두는 경우 인건비 별도 지원(최대 873만원)

(출처 : 2018.12. 경기도의회 공무국외활동보고서)

2.2. 우리나라 지방자치단체의 기관구성

우리나라는 제헌헌법에서 지방자치제도를 규정[19]하고 조직에 대하여 법률로 위임하여 지방자치법에서 해당 사항을 정하게 하는 한편, 지방자치단체에 두는 기관으로 의회를 명시하였다. 이는 현행헌법에서도 큰 변화가 없이 지방자치제도와 조직구성에 대한 두 개의 규정을 두고 있다.

우리나라에서도 지방분권에 관한 논의가 본격적으로 시작된 이후 자치분권을 위한 다양한 과제가 논의되고 있다. 그중 하나가 기관구성의 다양성이다. 1950년대 이후 우리나라에서도 잠시 다양한 형태의 기관구성이 실시된 바 있었다. 그러나 1991년 새롭게 지방자치가 재개되면서 지방정부의 장과 지방의원을 각각 주민의 투표로 구성하는 기관분리형만을 획일적으로 채택하고 있다(김순은, 2000).

우리나라는 1951년부터 1960년 사이에는 다양한 모형을 실험하기도 하였으나 현재는 강시장-약의회 모형을 획일적으로 적용하고 있다. 현재의 모형은 1988년 지방자치의 실시에 소극적이었던 내무부의 의도에 따라 만들어진 것으로, 강시장-약의회 체제하에서 임명직 단체장과 위임사무의 처리에 초점을 두었다.

이렇게 다양한 형태의 기관 구성 경험은 시대상황에 따른 차이는 있으나, 각 제도의 장단점을 비교하여 볼 수 있는 장점이 있으며 향후 제도의 개정에도 참고가 된다.

---

19)대한민국헌법 [시행 1948. 7. 17.] [헌법 제1호, 1948. 7. 17., 제정]

제96조 지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.
지방자치단체에는 각각 의회를 둔다.
지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.

[표 5] 우리나라 지방자치단체의 기관 구성 형태

시대구분	지방의회 구성	단체장	지방선거 실시
제1대 지방의회	주민직선	기초단체장 : 의회간선 광역단체장 : 임명제	1949.7.(지방자치법 제정) *시읍면의회의원선거: 1952.4.25. * 도의원선거 : 1952.5.10.
제2대 지방의회	주민직선	기초단체장 : 주민직선 광역단체장 : 임명제	1956.2.
제3대 지방의회	의회구성 (주민직선)	기초, 광역단체장 : 주민직선	1960.12. 네 차례에 걸쳐 시행
			1961.5. *5.16포고령 4호로 의회해산
	원칙 : 의회구성 경과조치 : 미구성	원칙 : 주민직선 경과조치 : 임명제	1988~1989
제4대 지방선거			시군구의원선거 : 1991.3.26. 시도의원 선거: 1991.6.20.

제1회 동시지방선거 (1999.6.27) 제2회 동시지방선거 (1998.6.4) 제3회 동시지방선거 (2002.6.13) 제4회 동시지방선거 (2006.5.31.) 제5회 동시지방선거 (2010.6.2.) 제6회 동시지방선거 (2014.6.4.) 제7회 동시지방선거 (2018.6.13.)	주민직선	주민직선	1994.3.(공직선거법에 의한 선거)

(출처 : 최우용, 2006:281을 재구성함)

지방자치단체의 기관구성을 주민직선에 따라 단체장과 지방의원을 별도로 선출하고 구성하는 형태가 익숙한 것은 50년대를 제외하고는 지방자치부활 이후 일관적인 제도를 채택하고 있는 데에 연유한다.

2.3. 지방의회와 집행부의 갈등

독임제 기관구성은 집행기관의 장과 의결기관을 모두 주민들에 의해 직접 선출되기 때문에, 양 기관 모두 주민으로부터 권력을 위임받은 권력기구이다(최용환, 2016). 이는 이중 정통성과 함께 경직성을 부여받음을 의미한다(Linz, 1994). 양 기관

의견이 서로 대립할 때, 이중 정통성으로 인해 해결할 수 없으며, 더욱 독임제 기관구성의 경우 이러한 현상이 지방자치단체장과 지방의회의 다수정당이 다른 분점정부 상황일 때 주로 발생함으로써, 정국의 병목현상이 더욱 증폭될 가능성이 존재한다. 이러한 분점정부 현상은 독임제 기관구성을 채택하는 국가들에서 관찰되는 현상이다(조성호, 2017).

지방의회는 지방자치단체에 대해 의결권과 심의권 등 강력한 행정 통제권을 가지고 있으며 예산의 집행을 감시하는 권한과 조례제정권까지 가지고 있어 헌법과 법률적 측면에서 본다면 지방자치단체의 최고의사결정기관이다. 그러나 이러한 지방의회의 권한은 단체장, 중앙정부에 의해 제한받고 있으며 이러한 제한은 지방의회를 단체장의 일방적 영향력에서 벗어나지 못하게 하고 있다. 이러한 지방의회의 불완전한 기능은 이미 오래전의 이야기이며, 법적인 권한을 정책제안으로까지 연결시키는 능력의 부재 또한 어제, 오늘의 이야기가 아니다(최우용, 2006:278). 이러한 의회의 무력감과 박탈감으로 인한 갈등은 상상 이상이라 말할 수 있으며 단체장과 의회간 균형 있는 견제를 통한 기관대립형이 아닌 흡사 단체장에 의한 기관통합형의 양상을 보이고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 갈등 해결 없이는 실질적 지방자치 그리고 주민복지 향상은 기대할 수 없다.

2.3.1 지방의회와 집행기관간 갈등의 부정적 효과

지방의회와 집행기관간 갈등은 기관대립형을 취하고 있는 현행 지방정치 체계에서는 불가피한 요소로 인식된다. 최근 지방자치법 전부개정[20]으로 기관구성의 다양성이 시도되고는 있지만 지방자치법 제정 이후 기관대립형 기관구성은 유지되어왔다. 대립형 구도에서 갈등은 자연스러운 현상으로 받아들일 수 있다(김동훈, 2002:455). 의결기관과 집행기관이 분리되어있는 상태에서 대립성향은 자연스러운

20) 개정된 지방자치법(2022.1.13.시행)
제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 **지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.**
② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

것이고 상호 견제와 균형의 원리 작동을 통해 발전될 수 있다. 집행부의 수장인 지방자치단체의 장과 주민의 대표기관으로서 지방의회라는 역할의 분담에 따라 갈등도 제도적, 정치적, 행정적 측면 등 다방면에서 개별적 특성을 가진다(김동철, 2010:24-25).

기관분리형의 체계에서는 의회와 단체장이 정책결정과 집행기능에 대한 상호보완적이고 견제를 통한 균형을 이룰 수 있도록 하는 제도적 장치가 중요하다. 이러한 제도적 체계가 효과적으로 작동하지 않을 때에는 양 기관간 대립과 정치적 불안이 고조된다. 상호견제와 균형을 바탕으로 한 권력의 적정한 배분이 지방자치제도와 기관분리형 정치체제에서 지방정치의 효율적 수행을 가능하게 하는 것이다.

(1) 기관대립구조에 따른 갈등

초창기 지방자치 시행 시 잠시 주민의 직선으로 단체장이 선출되었지만, 지방자치 부활 이전에는 지방자치단체장을 중앙정부에서 임명하면서 형식적인 운영시기를 거쳤다(1962~1991). 과거 임명방식의 단체장은 중앙정부에 사실상 예속되는 형태로 하부기관의 역할에 그쳤다. 그러나 중앙사무를 위임받아 처리하는 기능 외에 지방자치단체의 특성에 맞는 사무가 많아지고 이를 자체적으로 처리하는 역량이 늘어나면서부터는 주민직선의 단체장과 주민직선의 지방의회가 별도로 구성되어 각각 고유의 권한과 역할을 갖게 되었다. 의회는 의결기관이며 자치입법기관으로서의 기능과 함께 집행부에 대한 견제 기능을 갖게 됨으로써 갈등의 형태가 나타나게 되었다.

(2) 주민 수요 다양화에 따른 갈등

사회의 발전에 따라 주민의 요구가 다양해지는 것도 집행부와 의회의 갈등의 새로운 요인이다. 주민의 행정, 복지수요의 증가는 과거 국가사무의 대행에 그쳤던 지역사무가 자체적인 복지사무로 확대되는 결과가 되었다. 주민의 수요를 충족시키는 측면에서는 집행부와 지방의회의 목적이 같으나 그 추구 방향은 다르다. 지방의회를 구성하는 의원 개인은 해당 지역의 특성을 세분화하여 반영하려는 경향이 있고, 집행기관은 일률적인 집행을 추구한다. 광역의회의 경우 각 기초지방자치단체의 협

력과 지원여부도 각기 차별화된다. 또한 집행부와 지방의회의 지원상황도 갈등의 특성으로 나타난다. 집행부는 지방자치단체장 1인에게 거대조직의 지원이 집중되어 있는 반면 지방의회는 의원 개개인이 지방의회를 구성하는 형태로 조직적이고 직접적인 지원형태는 존재하지 않는다. 이는 집행부에 편중된 인사권에 따라 나타나는 갈등으로 역시 지방자치법 전부개정 이후 향후 개선해 나아가야 할 방향이다.

(3) 갈등 해결의 어려움

지방의회와 단체장의 갈등이 복잡해지고 주민의 수요 또한 다양해짐에 따라 이를 해결하는 방식은 어려워진다. 경기도의회와 같이 구성원이 많은 광역의회일수록, 소속 정당이 다양할수록 갈등은 더욱 심해진다.

지방의회 의원의 지역구인 지역주민과 전체 주민간의 이해가 상반되는 경우, 또는 지방의원과 단체장의 정치적 선택이 상반되는 경우 갈등해결을 위한 변수가 많기 때문에 그 갈등의 해소방안은 더욱 어려워진다.

(4) 갈등 예방의 어려움

늘어난 복지수요에 따른 행정집행기능의 다양화로 인해 의회는 사후적 집행기관 견제에서 더 나아가 사전적 행정견제 기능에 대한 필요성이 증대되고 있다. 반면 집행기관이 독자적으로 처리하여야 할 고유사무의 영역에서도 사전협의 또는 자료제출 등의 협의절차가 없었음을 이유로 발생하는 갈등은 양자간 대립상태에서 협력하여야 하는 구조적 특성에 따른 것으로 예방에는 한계가 발생한다.

(5) 정보 불균형에 따른 이해관계

의결기관과 집행기관이 사전에 모든 정보를 공유한 상태에서 각각의 기능을 수행할 수는 없기 때문에 기관간 이해관계에 따른 갈등도 불가피한 현상이다. 제한된 정보에서 상호견제 수행은 갈등이 발생할 수밖에 없는 구조가 된다. 지역이기주의와 관련된 불균형한 정보와 지역욕구의 편향된 반영은 치열한 경쟁과 갈등을 더욱 증폭시킨다(유기상, 1995:60-70).

(6) 갈등의 누적(장기화)현상에 따른 갈등 환경

한편 갈등의 복잡, 다양성은 갈등의 누적으로 인하여 더욱 심화되는 경향도 있다. 갈등은 일회적이고 단편적으로 나타나는 것이 아니라 지속적인 갈등양상이 중첩되면서 다른 방향으로 변형되기도 한다. 특히 의결기관과 집행기관간 정치적 이해관계가 상존하므로 갈등은 장기적으로 누적된다. 이러한 갈등환경은 갈등이 해결되는 데에도 그만큼의 장기적이고 누적적으로 해소되어야 하기 때문에 갈등해소에 부정적 요인으로 작용한다.

2.3.2 지방의회와 집행부간 갈등의 긍정적 효과

지방의회와 집행기관간에는 상술한 바와 같은 갈등관계가 불가피한 측면도 있으나 협력관계로 나아가기도 한다. 협력은 개별적인 운영 목표의 공동 성취를 위한 자율적 조직간의 관계를 의미한다. 협력은 서로 대립하는 양 당사자간 공동선을 추구하기 위해 양자간 대립과 마찰이 없이 최대의 이익을 창출하는 갈등관리의 한 형식이라고 할 수 있다(전형상, 2009:55).

갈등이 반드시 부정적인 것은 아니다. 갈등은 순기능과 역기능이 모두 존재한다(전형상, 2009:50-51). 갈등은 첫째 조직체의 현상유지적 타성을 벗어나 쇄신과 변화를 촉진시킬 수 있으며, 둘째 조직 내부 문제로 지적되는 폐단을 조정시킴으로써 사전에 문제예방을 통해 조직의 안정화 유지에 기여한다. 셋째, 갈등해결 노력을 통해 소속감과 조직구성원간 단결을 도모할 수 있다. 넷째, 갈등조정 능력 함양을 통해 조직 구성원 자질 향상을 도모한다. 반면 부정적 측면으로 첫째, 조직 구성원간 신뢰를 무너트리고 적대감을 조장하며 둘째, 극단적 상황으로 치달을 수 있어서 혼란과 무질서를 유발 할 수 있으며, 셋째, 조직 내 서열과 통합을 무너트리고 조화를 깨트리는 문제점이 있다.

갈등과 대비되는 개념으로 양 당사자간 공통된 현안에 대해 서로간의 이해 상충을 조절함으로써 양자의 상호 이해를 반영하고 공동의 대안을 모색하는 협상

(negotiation), 현안에 대해 이해관계가 첨예하게 대립하는 경우 해결안의 도출이 어려워 양 당사자와 무관한 제삼자가 개입하여 갈등의 해소를 용이하게 하는 중재(mediation)가 있다(전형상, 2009:52-53). 지방자치단체의 의결과 집행의 주체로서 의회와 집행부는 제삼자의 개입 없이 주민의 복리증진이라는 외부의 공동선과 이익을 추구하는 관계로 협상과 중재보다는 협력이 보다 갈등해소 방안에 적합하다.

조정은 각각 상대적 권한, 공식적 규칙의 존재, 참여자의 자율성 상실 등의 특징을 갖는데 관계의 구체화에 중점을 두는 조정의 특성과 달리 협력은 자율성이 보다 담보되는 특징을 갖는다. 조정은 자율성이 일부 상실되기도 하나 공식적인 규칙이 존재하므로 실행력이 높아진다. 협력관계는 정책결정이 해당 지방자치단체의 편익을 증대시키는 경우 보다 효율적이며 지역의 편익을 극대화하려는 지역사회의 분위기와 지방의회 및 집행기관의 입장이 일치하는 경우가 대부분이기 때문에 지방의회와 집행기관은 공동의 협력관계를 구축하게 된다. 지방자치단체장이 주요한 정책을 추진함에 있어서 언제든지 지방의회의 관련 상임위원회와 사전에 협의를 하게 되면 협력이 이루어질 가능성이 무척 높게 된다(박경효, 1994:27).

지방의회가 사전적 지식이 없는 상황에서 갑자기 의안을 제안하여 심의하도록 하는 경우에 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있고 심의와 의결에 오랜 시간을 요하게 된다. 지방자치단체장과 지방의회는 서로 무모하다거나 적대적인 방해꾼으로 생각할 것이 아니라 우호적인 협조자가 될 수 있도록 하기 위해서는 항상 자문을 구하고 사전에 협의를 거치는 것이 양자의 원만한 관계를 정립하고 협력하는 길이 열리게 되는 것이다. 지방의원은 의결권의 행사나 공식적인 감사나 조사를 통해서 뿐만 아니라 지방자치단체장이나 관계공무원과 꾸준한 접촉을 유지하고 필요한 시책이 무엇인지 논의하는 과정에서 건전한 협력적 관계가 유지되고 생성된다고 할 수 있다(전영권 외, 2011:8).

지방의회의 갈등과 협력관계는 각각의 특성을 이해하는 데에서 출발하여야 한다. 첫째, 권력분립 원칙에 의한 상존하는 제도적 갈등이라 점, 둘째, 법령에 의해 동등한 지위를 보장받는 두 기관간의 병렬적 갈등의 성격을 가진다는 점, 셋째, 복수의 구성원들을 갖는 집단간 견해차로서 갈등의 표현은 대개 대표들을 통해 이루어지는

집단간 갈등이라는 점, 넷째, 구성원들이 가치관의 동질성을 가지고 집단의식을 드러내며 집단사고에 의하여 갈등이 촉발되고 지속될 수 있다는 점, 다섯째, 공권력의 행사를 바탕으로 서로간의 권력행사를 시도하는 정책과정의 갈등이라는 점, 여섯째, 누가, 무엇을, 어떻게 얻느냐와 관련되어 이를 통합·조정하는 정치적 갈등이라는 점, 그리고 끝으로 감정, 이해, 인지, 가치관, 목표, 쟁점, 제도 등 다양한 근원과 관련된 상당히 특수한 갈등이라는 점이다(김영기, 1998).

지방의회와 집행부간의 갈등과 협력은 상호 상쇄되는 작용이 아닌 독립적으로 작용하는 관계로 보아야 한다. 즉 협력관계로 인하여 갈등 자체가 사라지는 것이 아니라 구조적 특성에서 갈등과 협력은 상존하며 보완하는 관계이다. 의회를 집행부에서 구성하거나 의회가 집행부의 매니저를 뽑는 형태가 아니라면 양자가 상쇄될 수는 없다. 양자는 독립적으로 작용할 때에 오히려 기능의 강화가 가능하다. 집행작용을 사전에 통제하게 되어 지방정부의 긴급한 집행 자체가 불가능하거나, 이를 입법할 수 있는 의회 자체가 열리지 않게 된다면 주민의 복리증진이라는 목적은 달성할 수 없게 된다. 긴급한 상황에 의회의 의결을 중지시킬 수 있는 대법원 제소 등 가처분도 제도적으로 가능하나 이는 어디까지나 극히 이례적이고 예외적인 경우이다.

일반적으로 양자간의 갈등은 협상과 타협, 설득, 갈등공개, 계층적 권위의 활용, 보상과 상호호혜, 위협 및 법적 조치, 회피, 시간적 지연, 지지세력동원 등의 갈등해결 수단을 통하여야 한다.

3. 분점-단점 정부에서 집행부와 의회의 관계

3.1. 지방차원에서 분점정부와 단점정부

지방정치에 정당이 참여하는 경우 지방의회와 지방자치단체장의 관계에 영향을 미칠 수 있다. 정당참여(Party involvement)가 미치는 영향은 고차원의 정당정치를 실현하는 건전한 정치통로로 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 반대로 대립과 마찰을 심화시키기도 한다.

분점과 단점의 개념에 대하여, 국가차원에서 대통령이 소속된 정당과 의회의 다수를 점하는 정당이 서로 달라 행정부와 입법부의 권력이 나누어져 있는 형태를 분점정부라고 하고(Fiorina, 1996), 단점정부는 이와 반대되는 개념이다. 미국의 경우, 양원제를 바탕으로 행정부를 장악하고 있는 정당이 상원과 하원 중 하나 이상에서 다수당의 지위를 갖지 못하는 상황을 의미하며, 단점정부는 한 정당이 행정부 및 상·하원 모두에서 다수당의 지위를 차지하고 있는 상황이라고 정의된다(Laver and Shepsle, 1991). 즉 집행부와 의회를 하나의 정당이 통제하고 일원적 정당성을 갖는 경우를 단점정부, 서로 다른 정당이 통제함으로써 이원적 정당성이 양립하는 경우를 분점정부라고 할 수 있다(Linz, 1990:6-8).

분점정부의 형태에서는 정치적 견해가 달라 대립이 격화되는 경우, 의회에서 고의적인 의안처리 지연, 예산 심의 거부 및 부정적 심의 등을 통해 집행부의 집행권한을 지나치게 약화시키는 문제가 발생하게 된다. 또한 당내 민주화가 부족한 상황이라면, 중앙정부 차원에서의 정치적 대립이 지방의회의 상황과는 무관하게 정치적 대리전이 벌어지는 상황도 발생한다. 이는 결국 지역주민들의 손해로 돌아간다. 단점정부에서는 집행부의 권한과 의회의 권한이 서로 충돌하지 않고 협조적인 관계가 유지할 가능성이 크나, 견제와 균형이라는 가치는 형식적이 될 우려도 있다. 이는 주민의 의사가 제대로 반영되지 못하는 결과로 이어진다. 정당을 통한 정치참여가 오히려 역효과를 낼 수도 있는 것이다. 분점정부와 단점정부의 장단점은 반대의 현

상이 나타난다. 기관대립형과 기관분리형에서의 장단점과 유사하다. 견제와 균형의 원리가 잘 지켜질 수는 있으나 정쟁 격화와 중앙정부의 대리전 양상이 나타날 우려가 있는 것이다.

3.2. 분점 정부의 갈등사례 : 경기도 누리과정 논쟁

경기도 누리과정과 관련한 예산안은 의회와 집행부와 교육청, 당시 의회의 양대 정당이었던 민주당과 새누리당의 갈등 속에서 예산안이 통과되지 못하고 파행 운영되었다. 경기도지사는 2개월치의 준예산을 편성하여 누리과정 예산을 각 시·군에 지원하여 임시 집행하였다.[21] 이 경우 누리과정예산을 집행부에서 준예산으로 집행하는 것이 정당한지가 문제되었다. 준예산은 지방자치법 제131조에 열거된 사항에 한한다. 누리과정을 법령상 지출의무로 볼 것인지의 여부에 따라 위법여부가 좌우된다. 대통령령인 지방재정법 시행령 제39조를 개정하여 누리과정 비용을 지방자치단체의 의무지출 범위로 규정할 수 있는지는 다툼의 여지가 있어 의견차이가 있었다.

경기도는 2개월치 준예산을 집행하였고, 경기도의회는 4개월치의 수정예산안을 승인하였다. 이후 의회와 집행부는 추가경정예산안을 협의, 의회에서 통과되어 누리과정예산이 전액 편성되었다. 다만 예산의 집행은 보류한다는 단서를 달아 통과됨으로써 의회의 반대의견을 명시하였다. 다만, 부대의견을 첨부하여, 어린이집 누리과정 추가경정예산은 교육청 전출금으로 교섭단체(당시 양대 정당이었던 더불어민주당과 새누리당의 각 교섭단체)와 상임위원회(해당 상임위원회였던 여성가족교육협력위원회)의 합의를 거쳐 집행한다는 단서를 달았다. 이는 사실상 예산의 보류에 해당하였다. 경기도교육청은 교육특별회계로 지급되는 비용임을 이유로, 지방교육재정교부금으로 무상보육을 하도록 한 영유아보육법시행령에 위배되므로 누리과정 예산을 별도로 편성하지 않겠다는 견해를 갖고 있었다. 추가경정예산으로 약 2천억원

21) 지방의회가 편성한 예산안에 대하여 지방자치단체의 장이 재의요구권을 행사하여 재의결을 요청할 수 있으나, 경기도 누리과정예산의 경우는 의결자체가 이루어지지 않았으므로 재의요구 대상에는 해당되지 않는다.

정도 세입이 늘었다. 이는 지방채를 발행하여 충당하는 방법으로 하여 왔던 것이 관행적 형태였다. 재원에 대하여 지방채 발행에 합의하지 못하였고, 경기도청에서 경기도교육청으로 지급하여야 하는 전출금 등을 활용하여 우선적으로 집행할 수 있도록 합의하였다. 결국 법령위반 문제를 우회하는 방법으로 집행방법을 논의한 것이다.

지방자치단체의 중앙으로부터 독립되지 못한 자주재정의 문제도 대두되었다. 중앙정부는 지방교부세, 국고보조금, 지방채관리 등을 통하여 지방재정의 운영에 대한 지도 감독 권한이 있으며(지방재정법 제11조), 중기지방재정계획의 수립 및 보고 협의(지방재정법 제33조), 지방자치단체에 대한 회계감사권한(지방자치법 제171조) 등이 인정된다. 이러한 재정에 대한 통제는 현재의 국가보조 하에서 의미를 가질 수 있으나, 지방사무의 재편과 함께 재정 또한 지방으로 위임되는 것이 바람직하다. 일본은 조세법률주의를 적극적으로 수정 해석하여 자치단체의 재정자주권을 부여하고 있음을 참고할 수 있을 것이다.

대체적으로 각 시도교육청은 어린이집 예산은 중앙정부 재원으로, 유치원 예산은 교육청에서 해야 한다는 입장이나 새누리당이 다수당인 지역은 어린이집 예산까지 교육청에서 맡아야 하고 민주당이 다수당인 지역에서는 유치원 누리과정 예산까지 중앙정부가 지원해야 한다는 입장이 얽혀있다.

세종, 강원, 전북은 어린이집 누리과정을 편성하지 않았고 서울, 경기, 광주, 전남은 유치원과 어린이집 누리과정 예산을 모두 편성하지 않았다. 경기도교육청이 준예산 성립 후, 교육청 자체에서는 유치원과 어린이집 예산 모두를 편성하지 않은 예산안을 경기도의회에 제출한 것은 앞서 설명한 바와 같다. 대구, 대전, 울산, 경북, 충남, 세종 6개 시・도교육청은 유치원과 어린이집 예산에 대한 전액 편성, 전남교육청은 유치원 8개월, 어린이집 5개월의 예산을 편성하였다.

각 지방자치단체와 정당의 정책에 대한 우선, 예산편성에 대한 우선순위가 발생할 수 있기 때문에, 단점과 분점정부를 일괄 비교할 수는 없다. 그러나 논란이 되었던 누리과정 사례에서 정당의 역할은 특징 있게 나타난다. 즉, 경기도와 서울의 경우 막대한 예산이 소요된다는 점까지 고려하면 정당의 정책에 따른 대립은 심화된

다. 복지수요가 타 광역단체에 비하여 다양하다는 점도 누리과정에 막대한 예산편성을 어렵게 하는 요인이 된다. 반면 특정 정당이 오랫동안 의회의 다수당을 차지해 왔던 지역에서는 단체장과 의회의 정당이 같다는 점에서 정당의 정책에 동조하는 경향이 나타난다.

3.3. 소결 : 분점정부에서 일반적 갈등의 증가

단점정부와 분점정부의 사례연구에서 반드시 이론적인 타당성대로 결과가 발생하지는 않는다. 선행연구(박순종 외, 2016) 결과 분점정부 시기인 민선5기 가운데에 조례안 부결율, 단체장 제출 조례안의 심의지연율, 조례안 처리 소요기간, 조례안의 재의요구율 등을 지표로 입법효율성을 분석한 결과 경기도에 비하여 서울시가 입법효율성에서 높은 평가를 받았다. 단점정부 시기인 민선4기와 비교해 보면 전반적으로 서울시는 분점정부 시기가 단점정부에 비해 입법효율성 측정지표가 높거나 길게 나타나 분점정부의 입법효율성이 낮게 나타난 반면, 경기도는 분점정부와 단점정부 시기에 재의요구율을 제외한 입법효율성 측정지표가 큰 차이가 없어 단점정부와 분점정부의 입법효율성에는 별다른 차이가 없는 것으로 분석하였다(박순종·최병대, 2016:182).

일반적으로 단점정부는 갈등보다는 협력을, 분점정부는 민주성과 견제기능을 충실히 수행하게 되는 것으로 예상할 수 있다. 선행연구에서 이는 통계적으로 입증된다(이한수, 2012:203). 서로 다른 두 당이 입법권을 나누어 갖고 있을 때, 입법의 효율성은 감소하는 경향이 있다. 서로 다른 이익과 이념을 갖고 있는 두 당이 입법과정에 각각 개입하면 입법갈등이 야기될 가능성이 높아지기 때문이다. 그러나 경기도의 경우는 이 선행이론이 반드시 적용되지는 않았다. 주로 협치를 도정운영에 적용했던 지난 민선 6기의 경우였는데 정당이 다르더라도 충분한 협의를 통해 오히려 단점정부에서보다 객관적 지표상 조례 가결비율 및 재의요구 비율에서 입법효율성은 분점정부 시기가 더 높았던 점을 볼 수 있다. 이는 단체장의 영향력, 정당 내 계파갈등, 특정 사안에서 정당간 정책방향 등 여러 가지 요인으로 발생한다.

결과적으로 단점과 분점의 차이에 따라 입법효율성을 평가한다면 단점정부에서의 입법효율성이 보다 높아진다고 할 수 있다. 각 갈등사례를 살펴보더라도 단점정부의 경우가 갈등의 요소가 적고 실제 정당의 정책을 통한 갈등의 해소가 빈번히 발생한다. 그러나 분점정부의 경우에도 다양한 정치적 요인으로 오히려 갈등이 발생하지 않는 사례도 발생하였다. 단점정부와 분점정부의 경우 일반적으로 갈등의 요인은 분점정부에서 나타나나 그 예외적 형태는 다양하게 나타난다.

4. 선행연구분석

본 연구에 관련한 선행연구를 검토한 결과 갈등의 원인, 불균형을 중심으로 문제점을 파악하는 관점의 연구가 수행되었다. 또한 연구방법론의 관점에서 실증 및 사례연구를 중심으로 갈등의 원인이나 불균형을 제시하는 연구가 수행되었다. 마지막으로 본 연구와 유사하게 질적 또는 양적 연구방법론을 통해 연구모형을 기준을 설계하여 문제점을 분석하고 해결방안을 도출하는 연구가 수행되었다. 먼저 갈등의 원인을 중심으로 문제점을 파악한 연구수행은 다음과 같다.

이상갑(2018)은 지방의회와 집행부간 갈등의 원인을 법, 권한, 구조적 측면에서 접근하고 있다. 대표적 원인으로 지방자치법상 지방의회와 지방자치단체장간에 발생하는 갈등의 원인으로 지방자치법상 구성방식 및 대립되는 기관 상호간 권한의 비대칭성을 든다. 기관통합형이 아닌 기관대립형의 구조로 되어 있는 지방자치단체 구성방식의 특성상 대립되는 기관 상호간 권한의 비대칭성이나 지방자치법상 권한배분 규정의 애매성으로부터 갈등이 발생한다는 것이다.

전형상(2009)은 갈등요인을 지방의회의 단체장에 대한 영향력 행사, 단체장의 지방의회에 대한 영향력 행사, 제도운영상의 요인, 외부변수에 의한 요인의 측면에서 분석하고 있다. 첫째 지방의회의 단체장에 대한 영향력 행사와 관련한 요인으로는 지방의회의 의결권 행사에 따른 단체장과의 대립가능성을 제시하고 있으며, 지방의회의 단체장에 대한 통제기능과 관련된 대립 가능성을 제시하고 있다. 둘째, 단체장의 지방의회에 대한 영향력 행사와 관련한 요인으로는 임시회 소집요구와 관련한

갈등요인, 지방의회에 대한 의안발의와 관련된 갈등요인, 지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소와 관련된 갈등요인과 선결처분권 행사, 지방의회 출석 및 발언권과 관련한 대립 가능성을 제시하고 있다. 셋째, 제도운영상의 요인으로는 법령의 부재에 따른 지방의회의 조례제정권의 제약, 정치적 이해관계로 인한 대립관계, 불분명한 권한위임과 사무분류, 갈등조정 제도의 미비, 의원과 단체장의 역할 및 자질부족, 단체장의 의회사무(처) 직원 임명권 등을 제시하고 있다. 넷째, 외부 변수 요인으로 중앙정부의 지방정부 불신 풍조, 주민의 지방자치 참여기회 부족 등을 들고 있다.

이학재(2011)는 갈등유형을 권력분립형, 가치대립형, 인식부족형의 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 첫째, 권력분립형 갈등유형의 원인으로는 단체장의 조례 제·개정과 관련한 갈등, 의회 예산안 심의와 관련한 갈등, 의회의 집행기관 감사와 관련한 갈등, 사무의 불명확한 구분 및 권한위임, 정당 및 정파와 관련한 갈등 등을 들고 있다.

이상의 갈등의 원인을 중심으로 연구에서는 대부분 갈등원인을 유사하게 규명하고 있으나 법·제도, 권한, 구조, 행정 등의 비중에 따른 차이를 보이고 있었다. 다음은 지방자치단체와 지방의회의 불균형을 중심으로 문제를 접근한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

이성재(2014, 48-50)는 각각의 권한 불균형에도 불구하고 기존 법령의 규정이 부재 또는 불명확한 측면, 지방자치간 사무종류의 불명확한 구분과 불명확한 위임 범위, 중앙정부의 지방자치제도에 대한 불신 내지 경시를 갈등의 원인으로 구분하기도 한다.

정원희 외(2013)는 지방자치단체의 구조는 정부형태의 유형과 동일한 맥락에서 이해한다. 정부형태가 입법부와 행정부의 구성방식과 의존도에 따라 대통령제와 의원내각제로 구분되는 것처럼, 지방자치단체의 유형도 정부형태에 대응하는 유형이 존재한다. 대통령제 정부형태에 대응하는 지방자치단체장 유형(단체장·의회 유형)과 의원내각제 정부형태에 대응하는 지방의회 유형(의회·단체장 유형)이 있다. 단체장·의회 유형은 지방의회와 단체장이 주민에 의해 선출되고 각각 자신의 권한을 가지

는 관계에 있다. 이 유형에는 지방자치단체장이 강한 권한을 보유하는 강한 단체장 유형과 지방의회의 권한이 보다 약한 단체장 시스템으로 구분된다. 약한 단체장 유형의 지방자치단체는 지방의회가 시장보다 강한 권한을 보유하고 있고, 지방의회의 권한에 대한 단체장의 거부권한은 제한된다. 강한 단체장 유형은 단체장이 지방자치단체의 행정행정권의 수장이 되며, 자치단체 공무원에 대한 주요 임면권을 보유하고 있고, 중요한 거부권한을 가짐에도 여전히 지방의회는 정책을 통제할 수 있는 권한을 보유하는 제도적인 측면이다.

공현옥(2006)은 이를 구체적으로 설명하면서, 지방의회와 단체장의 권한 및 행사로 인한 마찰, 지방행정업무를 맡고 있는 공직자 가치관에서 오는 갈등, 지방의회와 집행기관간 이해관계의 차이 즉, 의원의 지역구 이해관계와 단체장의 소속 관료집단에 대한 관계 및 효율성, 지방정부의 재정자립도, 지방자치단체의 규모에 따른 조직차이를 들기도 한다.

이승철(2011)은 이를 다시 4가지 측면에서 분석한다. 관계적 갈등으로 운영기술이 아닌 구성원들의 자질과 자세에 의해 좌우될 수 있다는 점으로서 행태적 갈등, 기관대립형 제도에서 오는 제도적 요인, 의회의 의사가 없으면 집행행위가 성립하지 않으며 입법권의 행사가 집행부와 지방의회의 상호 정당구성에 따라 다르게 행사될 수 있다는 정치적 요인, 집행기관이 한정된 상황에서 정보와 자료를 습득하기 위하여 상호 경쟁하는 과정에서의 비협조라는 행정적 요인으로 구분한다.

불균형을 중심으로 한 연구들은 전술된 갈등의 원인과도 일부 연계되어 살펴보고 있으나 파생되는 원인을 불균형이라는 체제를 중심으로 연구가 수행되었다는 점에서 차이를 둘 수 있다. 다음은 불균형, 갈등의 원인 등을 실증조사를 통해 규명한 연구를 살펴보았다.

서우선(2003)은 실증적 조사를 통해 지방의회와 집행기관간 갈등의 실태를 파악하였다. 조사의 영역으로는 상호작용 양태, 정당의 영향, 갈등의 유형, 갈등의 원인, 갈등의 과정, 갈등의 결과 및 갈등의 관리전략이며, 실증조사와 더불어 설문조사를 통해 갈등의 예방방안을 네 가지 측면에서 제시하고 있다. 첫째, 법적・제도적 측면의 예방방안으로 지방의회 권한의 확대 강화, 지방자치단체장 불신임제 및 의회해

산제 도입, 지방의회와 집행기관의 사전 협의제도 도입, 주민의 직접청구제도(주민투표 등) 도입, 양측에게 적용(의결범위, 자료요구 등)되는 규정의 명확화를 제시하고 있으며, 둘째, 행태적 측면의 예방방안으로 지방의회와 집행기관의 핵심 행위자의 의식 개혁, 상호기능을 이해할 수 있는 교육・연찬의 실시를 제시하였고, 셋째, 조직관리적 측면의 예방방안으로는 주요사안에 대한 지방의회와 집행기관간 사전 협의체 구성, 지방의회와 집행기관의 정보공유 확대, 주민참여(설명회, 공청회, 의회방청 등)의 확대, 시민단체의 중재기능 인정 및 활용을 제시하였으며, 넷째, 환경적 측면의 예방방안으로는 중앙정부 또는 상급 지방자치단체의 조정력 강화 중앙정부 또는 상급 지방자치단체의 간섭 자제 등을 제시하
였다.

백형배 외(2006)는 사례연구 조사와 질문지를 이용한 면접조사를 병행하여 분석을 시도하였으며, 제도적 요인, 개인적 요인, 행정적 요인의 세 가지 설명변수가 양 기관간의 갈등・협력 관계에 미치는 영향요인을 분석하였다.

고영민(2008)은 사례분석을 통해 제도적 측면, 행태적 측면, 행・재정적 측면, 지식・정보 측면에서 분석하고 있다. 제도적 측면의 갈등요인으로 중앙정부 및 광역자치단체의 지침과 제도적 장치로 인한 업무 통제를 들고 있으며, 행태적 측면의 갈등요인으로 정책수립과 우선순위 결정에 이해관계 상충을 들고 있으며, 행・재정적 측면에서의 갈등요인은 예산확보 문제를 들고 있으며, 지식・정보적 측면에서는 정보습득에 따른 이해의 차이 및 지식・정보의 충분한 확보 문제 등을 갈등요인으로 제시하고 있다. 해결방안으로는 첫째, 제도적 측면에서 중앙정부와 상급기관의 간섭을 배제하고 기초자치단체별 자율권 보장을 들고 있으며, 갈등요인 해결을 위한 광역협의체 구성과 지역 정책 협의체 구축 방안을 제시하고 있다. 둘째, 행태적 측면에서 집행기관의 장의 리더십 제고, 지역주민간 인적 네트워크 구축, 지역문제에 대한 의식과 행태의 개선, 주민참여 확대 등을 제시하고 있다. 셋째, 행・재정적 측면에서 행정의 투명성 확보, 공청회 활성화, 예산확보의 적극성 등을 제시하고 있다. 넷째, 지식・정보적 측면에서 공개행정의 확대, 지역현안에 대한 정보력 증대, 기초의회와 집행기관간 정보공유의 확대 등을 제시하고 있다.

이상의 실증연구와 사례연구를 종합해보면 관련자에게 설문지를 통한 인식연구가 대부분 이었으며, 이를 보완하기 위해 사례연구가 함께 수행하였다. 다음은 본 연구와 가장 유사하게 볼 수 있는 질적, 양적 연구방법을 중심으로 연구모형을 도출한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

지금까지 다수의 문헌에서 지방의회와 집행기관간의 관계를 분석하기 위한 모델이 제시되고 있다. 백형배 외(2006)는 지방의회와 집행기관의 관계와 관련하여 어떠한 원인으로 상호간 갈등과 협력관계가 형성되는지를 분석하였다. 동 연구에서는 협력과 갈등요인으로 행정적 요인, 제도적 요인, 개인적 요인을 상정하였으며 설문조사를 통해 지방의회와 집행기관간 갈등 및 협력의 양상을 살펴보았다.

[표 6] 지방의회와 집행기관간 관계 분석 모형(백형배 외, 2006)

유형	주요 내용		갈등과 협력의 양상
행정적 요인	-정보공개정도 -협조성 (수정, 시정) -중앙정부 관련 요인	→	1) 협력 → 협력 2) 협력 → 갈등 3) 갈등 → 협력 4) 갈등 → 갈등
제도적 요인	-권한과 역할의 명확성 -정당 관련 요인		
개인적 요인	-의회의 행태와 성향 -집행부의 행태와 성향 -양 기관간 행태/성향 차이		

이학재(2011)는 지방의회와 지방행정기관의 갈등관계를 갈등원인에 따라 유형화(권력분립형, 가치대립형, 인식부족형)하고 갈등의 전개양상과 해결과정에 대해 사례분석을 통해 살펴봄으로써 갈등유형별 대응전략을 제시하고 있다. 먼저, 갈등의 원인을 사회구조적 갈등, 조직 갈등, 인적갈등으로 구분하고, 해당 갈등을 유발하는 요소들을 도출하였다(표4). 연구방법으로 사례연구를 사용하였으며, 경기도 소재 기초자치단체를 대상으로 5년간 언론에 노출된 68건의 갈등사례를 유형별로 구분하고 그 원인과 결과를 분석하였다.

[표 7] 갈등의 유형화 및 갈등을 유발하는 요인 모형(이학재, 2011)

구분	주요내용	원인 유형	
사회구조적 갈등 측면	-지방의회-단체장간 기관형성 -정치적요인(정당, 중앙집권의 경험) -법적 권한과 지위의 불평등에 따른 양자간 권력관계 -지방정부의 재정정도 -조직변화구조에 대한 갈등	구조적 차원의 원인	(유형 1) 권력분립형 갈등
조직갈등 측면	-지방자치단체 기구별 이익추구 -조정기구에 대한 법적・제도적 미비 -광역개발의 증대 -불합리한 사무배분 -정보요인 등	지방의회-지방정부 조직 관계 차원의 원인	(유형 2) 가치대립형 갈등
인적갈등 측면	-구성원의 사회심리적 요인 -상대기관과 자신이 속한 기관과의 관계에 대한 인식 -갈등의 존재와 이를 자각하는지 여부 -상대 조직원과의 의사소통부재에 따른 오해 -각 기관간 업무처리의 각기 다른 경로 형성	구성원 차원의 원인	(유형 3) 인식부족형 갈등

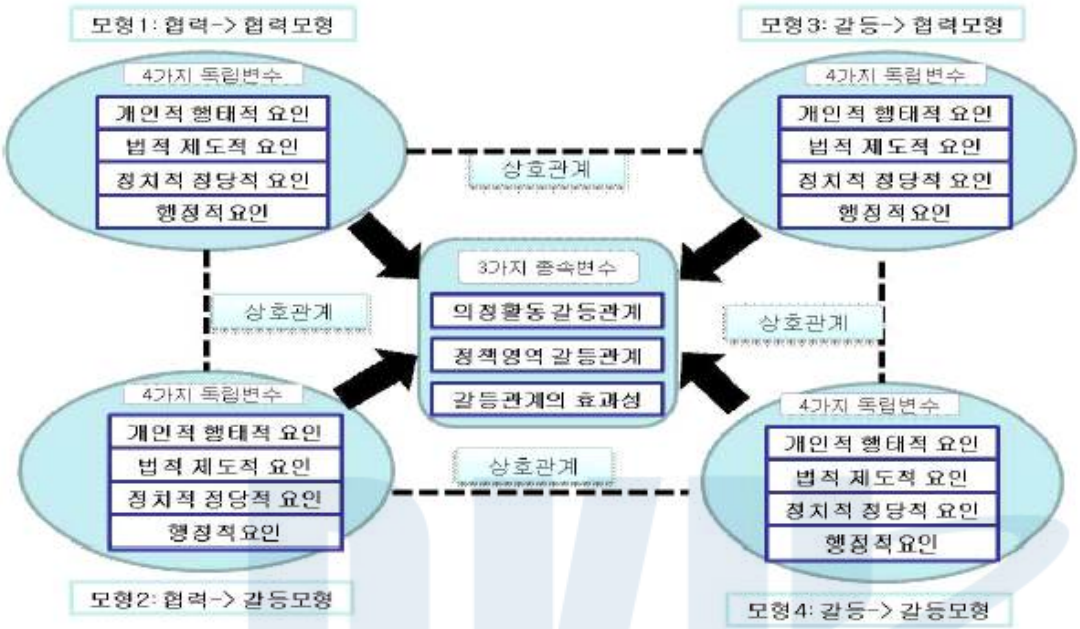
이승철(2011)은 지방의회와 집행기관간의 갈등원인을 도출하고 이를 줄일 수 있는 개선방안을 제안하고 있다. 연구자는 갈등의 요인을 행태적 요인, 제도적 요인, 정치적 요인, 행정적 요인으로 구분하였으며, 대구・경북의 자치시・군・구 지방의회 의원 및 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 연구결과로는 행태적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인, 행정적 요인의 순으로 갈등이 발생하는 것으로 나타나 지방자치제도에 대한 인식개선 노력이 필요함을 강조하고 있다.

[표 8] 지방의회와 집행기관간 갈등요인 분석 모형(이승철, 2011)

구분	주요 내용		
행태적 요인	-경시태도 -이익집착 -과도한 격식 -불신풍조 -전문지식 부족	차이 분석 → 영향 분석	갈등요인별 개선방안 : 효과성 검증
제도적 요인	-기관대립형 제도 -지방자치법규 -권한 -청구제도 -사전협의제도		
정치적 요인	-소속정당 -정당이익 -중앙정치 개입 -중앙정부 간섭 -조정부재		
행정적 요인	-지방정치 부족 -정책설명 의견수렴 부족 -의회업무 -정보공개		

전영권 외(2011)는 두 기관의 협력과 갈등관계를 두 단체의 갈등이나 협력 발생단계와 최종단계가 변할 수 있다는 것에 착안하여 4개의 모형으로 구분하고 실증적으로 분석하였다. 이때, 독립변수로는 개인적・행태적 요인(의원들과 공무원들이 개인적 차원에서 상호 갈등하는 요인), 법적・제도적 요인(지방자치법 또는 제도의 한계로 인하여 생기는 갈등요인), 정치적・정당적 요인(양측의 정치적 이해관계 및 소속정당의 이익 등과 관련하여 발생하는 요인), 행정적 요인(양측이 지방자치에 대한 의식 부족과 정보력 차이 등으로 발생하는 갈등요인)을 설정하고 있다. 또한 종속변수로는 의정활동 갈등관계, 정책영역 갈등관계, 갈등관계의 효과성을 제시하고 있다(그림 2). 또한 각 요인을 측정하기 위해 세부지표를 [표 9]과 같이 제시하고 있다. 또한 동 연구에서는 대구 경북지역의 자치 시군구 의원, 공무원과 전문가 및 시민단체 집단을 조사대상으로 하여 설문조사를 실시하였다.

[그림 2] 지방의회와 집행기관의 관계모형(전영권 외, 2011)



[표 9] 지방의회와 집행기관간 갈등-협력요인 세부지표(전영권 외, 2011)

구분	요인	세부 지표
독립변수	개인적・행태적 요인	①집행기관의 지방의회 경시태도, ②지방의원들의 지역구 이익 집착, ③집행부-의회 간 과도한 격식과 의전 등 정책외적인 요구, ④의원들의 집행기관 불신풍조, ⑤의원들의 권위적 태도와 신분남용, ⑥의원들의 전문지식 부족
	법적・제도적 요인	①기관대립형제도, ②지방자치제도의 법규미비, ③지방의회 권한에 비해 집행기관의 권한이 불균형적으로 큰 것, ④주민이 직접적으로 청구할 수 있는 제도적 미비, ⑤지방의회와 집행기관 간의 사전에 협의할 수 있는 제도 미비
	정치적・정당적 요인	①단체장과 의회 다수당의 소속정당이 다를 경우, ②의원들의 소속정당의 이익 집착, ③정당 등 중앙정치의 개입, ④중앙정부 또는 상급자치단체의 간섭, ⑤중앙정부 또는 상급자치단체의 조정력 부재
	행정적 요인	①의원-집행부 양측의 지방행정에 대한 인식 부족, ②집행기관의 정책설명/의견수렴 부족, ③집행기관 공무원의 대 의회업무 미숙과 준비부족, ④중앙정부의 간섭/압력, 집행기관은 정부공개를 충실하게 하지 않음, ⑤신속한 집행기관의 정책수정 또는 시정조치
종속변수	의정활동 갈등관계	①자치입법활동, ②지방재정활동, ③행정사무감사・조사활동, ④자료요구 및 제출활동
	정책영역 갈등관계	①지역경제・산업, ②사회복지・문화・환경, ③행정보건복지, ④교육, ⑤의회운영 및 기타
	갈등관계이 효과성	①지방의회와 집행기관 간의 갈등이 시정운영에 미치는 영향, ②지방의회와 집행기관 간의 갈등이 전반적인 의정활동에 미치는 영향, ③지방의회와 집행기관 간의 갈등이 의정활동에 대한 주민만족도에 미치는 영향

송건섭·하세헌(2016)은 지방의회와 집행기관간의 갈등요인에 관한 연구에서 두 조직간의 갈등에 미치는 요인을 다섯 가지로 정리하고 요인별 변수를 설정하여 실증분석을 실시하였다. 이때 설문조사는 대구시・경북도의 광역지자체와 시・군・구 의원 및 공무원을 대상으로 하였다.

[표 10] 지방의회와 집행기관간 갈등요인 분석 모형(송건섭·하세헌, 2016)

갈등 요인		지방의회 및 집행기관
개인행태적 요인 법제도적 요인 정치정당적 요인 행정적 요인 환경적 요인	의원과 공무원의 인식차이 →	-갈등의 중요도 -갈등의 효과성

지방의회와 집행기관간 관계를 연구한 기존문헌을 살펴본 결과 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지방의회와 집행기관간 갈등의 요인을 유형화하는 방식을 적용하였다는 점이다. 거의 모든 연구에서 두 기관간의 갈등을 개인・행태적, 법・제도적, 정치・정당적, 그리고 행정적 요인으로 유형화하였으며, 각 유형별 세부요인도 서로 유사한 것으로 나타났다. 이는 연구수행 시 기존연구를 참조한 결과이거나 또는 이러한 유형들이 지방의회와 집행기관간 관계에 있어서 갈등의 원인을 모두 포함하고 있기 때문인 것으로 보인다. 둘째, 지방의회와 집행기관간의 갈등요인을 증명하는 방법으로 사례연구, 설문조사 또는 이 두 가지 방법을 혼합하여 사용하였다는 점이다. 셋째, 기초자치단체와 광역・기초자치단체 소속 의원과 시민단체, 전문가 등을 조사대상으로 하여 설문조사를 하고 사례연구를 추가하고 있다.

[표 11] 지방의회와 집행기관의 관계에 관한 기존연구 모형 및 실증방법

연구자	분석모형	연구방법	조사대상
백형배 외(2006)	개인적, 제도적, 행정적 요인을 갈등으로 나누고 4가지 양상으로 정리	사례연구	광역/기초지자체 7건
이학재(2011)	권력분립형, 가치대립형, 인식부족형 갈등	사례연구	기초지자체 67건
이승철(2011)	행태적, 제도적, 정치적, 행정적 요인에 의한 갈등	설문조사	기초지자체/공무원
전영권 외(2011)	개인적행태적, 법제도적, 정치정당적, 행정적 갈등	설문조사	기초지자체/공무원/시민
송건섭·하세헌(2016)	개인행태적, 법제도적, 정치정당적, 행정적, 환경적 요인에 의한 갈등	설문조사	광역/기초지자체 의원/공무원

대부분의 기존연구들이 지방의회와 집행기관간 발생할 수 있는 갈등요인을 행태적, 제도적, 정치적, 행정적 요인을 포괄적으로 펼쳐놓고 이의 타당성을 설문조사 또는 사례연구를 통해 검증하고 있다. 본 연구도 이에 바탕을 두고 발전적 방향을 모색하는 전제에서는 같지만, 이와는 달리 본 연구에서는 지방자치법에 명시되어 있는 두 기관의 기능과 역할에 집중하였다. 지방자치의 근본인 주민의 권력이 발현되는 형태가 집행기관과 의결기관이라는 두 기관의 기능으로 나타나기 때문이다. 두 기관이 추구하는 목표는 주민복리 증진이라는 점에서 같지만, 그 목표를 달성하기 위한 두 기관의 역할에는 차이가 있다. 두 기관의 성격과 법제도적 차이점에서 갈등이 발생한다는 점에서 갈등에 기반한 연구모형을 설계하였으며, 행태적 및 정당·정치적 요인들은 부수적인 것으로 고려하였다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 갖는다. 이를 위해 연구모형 검증을 위한 조사대상으로 전문지식이나 경험을 축적하고 있는 전문가, 공무원, 의원을 선정하여 개방형 질문을 실시하였다.

두 기관에서 실질적 역할을 담당하고 있거나 담당하여 본 사람들을 대상으로 설문을 실시하였다는 점에도 특징이 있다고 하겠다. 기본적으로 집행부의 입장인 집행

기관 공무원과 의결기관의 심의를 직접 담당하는 지방의원, 이를 지원하는 지방의회 소속 공무원을 대상으로 하였다. 그리고 두 기관을 객관적 입장에서 바라볼 수 있는 교수 등 자치제도 전문가를 포함하였다.

지방의원은 경기도의회 의원뿐 아니라 전국 지방의회의 의장 출신 의원들을 포함하였다. 10대의회 구성 특징상 분점정부와 단점정부의 구성에 따른 지역간 차이도 확인할 수 있을 것으로 기대하였다. 수도권과 비수도권 지방정부의 구성원을 모두 포함하여 조사를 진행하였다는 점에서 기관구성원의 차이뿐 아니라 지역간 경향도 연구요소로 포함시킨 점도 본 연구의 특징이라고 하겠다.

Ⅲ. 광역의회와 집행부의 갈등요인과 협력 사례

앞서 지방의회와 집행부의 관계에서 살펴본 바와 같이 지방의회와 집행부는 서로 대립되어 있는 구조에서 대립으로 인한 갈등이 발행한다. 기관분리형의 근본적인 장점은 양 기관이 견제와 균형의 원리를 통하여 주민복리 증진 및 지역개발에 이바지하는 것이다. 그러나 이를 수행하기 위하여 양 기관에 부여된 권한의 차이가 갈등의 요인이 된다. 이를 전제로 집행부와 의회의 각 권한을 살펴보도록 하겠다.

1. 집행부 예산편성권

1.1. 문제점

지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하며(지방자치법 제101조), 국가사무를 위임받아 수행한다(같은 법 제102조). 또한 지방자치단체의 고유사무 및 법령에 따라 위임된 사무를 관리·집행하며(같은 법 제103조), 지방의회 사무기구를 포함한 소속 직원들의 지휘·감독, 임면·교육훈련·복무·징계에 관한 권한을 갖는다(같은 법 제105조).

국가사무와 지역사무의 구분 특성상 지역사무는 주민복지와 밀접한 관련을 갖는다. 지방자치단체에서 과태료 부과 및 규제 등의 주민의 권리제한이나 의무를 부과하는 내용은 상위법률의 위임이 있어야 하는 것이므로(지방자치법 제22조 단서), 지역사무는 규제보다는 혜택을 부여하는 경우가 많다. 그런데 이러한 급부적 성격은 예산의 뒷받침이 없이는 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 법적인 제약보다는 예산의 확보가 사업의 진행을 결정하게 되는 것이다. 이러한 측면에서 예산편성이 지방자치단체장의 고유권한으로 규정된 것은 집행기구와 의결기구의 불균형 요인이 된다.

지방자치법은 예산과 관련하여 지방자치단체장은 예산을 편성할 수 있는 권한(지

방자치법 제127조)을, 지방의회는 예산을 심의 및 확정할 수 있는 권한(같은 법 제39조)을 부여한다. 이는 지방의회의 예산관련 입법도 간섭하는 결과가 되는데, 예산을 변경하는 조례안을 의결하면서 지방자치단체장의 의견을 듣지 않은 것은 위법하다고 평가된다.[22]

지방의회가 예산편성권을 가지지 못함으로써 지방의회는 사업에 대한 실질적인 통제권한을 가질 수 없다. 이는 지방자치법에서 각각의 고유권한을 정하여 배분한 구조에 따른 것이지만 예산에 관한 한 의회의 평가는 사후적이고 소극적이 될 가능성이 크다. 지방자치단체장의 선심성 복지예산 지출의 우려도 발생한다.

한편, 지방의회 자체의 예산편성에 대하여도 집행부의 전속권한이라는 점에는 비판이 있다. 국회법에서 일정부분 자율성을 부여하는 것과 대비된다.[23] 의회의 예산은 일부에 한정되어 있으며 스스로 견제하는 의미가 적은 만큼 편성권을 이양하거나 편성에 관여할 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다.

1.2. 사례 : 경기도 연정예산 편성

예산편성은 집행부의 절대적 권한으로 인식되어 왔다. 집행부가 편성된 예산이 의회가 삭감되는 경우가 간혹 있기는 하여도, 의회에서 예산을 편성하는 사례는 찾아보기 드물었다. 경기도에서는 연정합의문을 통하여 “연정예산”을 편성하려 시도한 사례가 있다.

해당 지역의 현안을 해결하기 위해서는 현안의 해결에 필요한 예산이 뒷받침되어야 한다. 그런데 어느 분야에 어떤 예산이 필요한 것인지는 중앙에서 결정하는 경우와 달리 해당 지역의 수요를 가장 잘 아는 지역 주민과 해당 지역의 의원들이 중심이 되어야 한다.

경기도와 의회간 체결된 민생연합정치 합의문에 따라 “연정예산”이 편성되고

22) 대법원 1997. 9. 9. 선고 97추36 판결.

23) 국회법 제23조는 국회의 예산은 독립하여 국가예산에 계상하고, 의장은 국회소관예산요구서를 작성하여 국회운영위원회의 심사를 거쳐 정부에 제출하도록 하고 있다. 정부가 국회소관세출예산 요구액을 삭감하고자 하여 그 의견을 구할 때에는 삭감내용 및 사유를 기재하여 국무회의 7일 전까지 국회의장에게 송부하는 절차를 두고, 의장은 삭감내용에 대한 의견서를 해당 국무회의 1일 전까지 정부에 송부하도록 한다.

집행되도록 합의하였다.[24] 경기도 도정운영의 연정가치에 따라 경기도의회가 예산 편성권을 일부 획득하게 되었고 예산 규모는 2년간 총 900억원에 달했다. 차년도 예산심의가 11월에나 시작되던 관행에서 벗어나 6월에 예산협의가 시작됨으로써 사실상 상시 예산 편성에 대한 협의가 가능하게 되었다. 연정합의문에 따른 연정예산은 "경기도 연정예산 추진계획"에 따라 도의 각 실·국에서 의회 해당 상임위원회로 예산 배정을 요구하고, 6월부터 9월까지 심도 있는 협의를 통한 예산 심의를 진행한 후 사업 및 경상비를 편성하는 방식이다. 예산 심의 이후 연말까지 지역주민 참여 및 각 권역별로 토론회 개최 등 의견수렴, 해당 시·군의 토론을 거쳐 의회에서 최종적인 예산편성을 논의하게 되었다.

1.3. 소결 : 의회 예산편성권한 필요

다만 이후 추경예산 편성 시의회와의 시각차가 발생하는 등 경기도의회의 요청사항이 제대로 반영되지 못한 경우가 발생하여 연정예산에 대한 근본적인 한계점이 지적되었다. 즉 사업의 범위, 집행방식 등 기존 관행과 의회간의 의견 차이를 좁히기가 쉽지 않았던 것이다.

이에 더 나아가, 행정안전부는 지침위반을 이유로 문제를 삼았다[25]. 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제8조제2항은 사업별 목적·용도 및 추진계획 등을 사전에 구체적으로 확정하지 않고 지방의회 의원에게 일정액씩 예산을 포괄적으로 할당하여 편성하는 것을 금지하고 있다.[26] 이 지침 규정에 도가 위반하였다고 보았다. 그러나 도는 실제 편성은 예비비로 편성된 것이고, 도의회가 자율적으로 예산편성에

---

24)경기 연정합의문
제75조(연정예산) ① 도지사는 본예산 및 추경예산 편성 시 연정과제 이행에 필요한 예산을 최우선 순위에 두어야 한다.
② 예산부서는 매 회계연도 전체 특별조정교부금을 연정부지사에게 보고 후 적법한 집행기준과 결재 등 절차 참여로 도민의 삶의 질 향상을 위한 시책사업에 공정하게 집행한다.
25) 민선 6기 경기도 '연정 예산' 지침 위반 논란, 중앙일보 2016.6.8.자
https://news.joins.com/article/20141825
26) 지방자치단체 예산편성 운영기준 제8조(사업예산의 운영관리)
② 지방자치단체는 「지방재정법」제3조에 따라 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 사업별 목적·용도 및 추진계획 등을 사전에 구체적으로 확정하지 아니하고 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원에게 일정액씩 예산을 포괄적으로 할당하여 편성·집행할 수 없다.

반영한 것이므로 개별사업을 예산반영하고, 예산을 할당한 것으로는 볼 수 없다는 입장이었다.

의회의 예산편성권이 원칙적으로 허용되지 않는 구조 또한 문제점이다. 주민의 복리라는 지방자치의 목적에서 예산편성 권한의 근원은 결국 주민에게 있다. 그렇다면 주민의 대의기관인 의회의 예산편성권도 논리적으로 가능할 것이다. 법률과 시행령도 아닌 예산편성 지침위반이라는 이유로 예산편성에 대한 자치권한을 침해하는 것은 결국 주민복리의 저하로 이어진다. 의회에 예산 편성권을 부여하는 구조적인 전환이 논의될 때이다.

2. 광역의회 행정사무감사 제도

2.1. 문제점

지방의회는 상시적으로 집행기관의 활동을 견제·감시하는 기능을 수행한다. 지방의회의 견제감시 기능은 매 임시회와 정례회를 통하여 상시적으로 진행되지만, 가장 대표적인 권한으로 행정사무감사와 조사를 언급할 수 있다. 지방의회의 행정사무감사권과 조사권은 집행기관의 행정업무를 통제할 수 있는 견제 수단이다. 지방자치법 제41조(행정사무 감사권 및 조사권) 제1항에서는 '지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다' 고 규정하고 있다.

지방자치단체의 행정사무감사의 제도적 부분과 운영방식에 있어 문제점으로 언급되는 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다(최준규 외, 2014:30-32).

(1) 행정사무감사의 시기 문제

일반적으로 행정사무감사는 정기회에 광역자치단체의 경우 10일 이내이며 기초자치단체의 경우 7일 이내에 실시하도록 규정되어 있다. 보통 지방자치단체는 행정사

무감사의 시기를 11월 정례회 때 도정질문, 전년도 결산, 당해 연도 추경예산, 신년도 본예산 등과 함께 실시하고 있다. 이러한 행정사무감사 시기의 업무중복 문제는 지방의원들로 하여금 한꺼번에 많은 업무를 수행할 수밖에 없는 구조를 만들어 행정사무감사의 실효성이 약화시킬 우려가 있다.

행정사무감사의 본래의 목적은 안건심사와 예산안 심사를 통해 얻어진 정보와 지식을 바탕으로 감사를 하여 의안심사와 예산안 심사에 반영하여야 함에도 불구하고 행정사무감사와 의안심사, 예산안 심사가 같은 회기에 이루어짐으로써 행정사무감사 본래의 취지를 살리지 못하고 있는 실정이다. 또한 지방의원들이 시간상의 제약으로 인하여 현장 확인 등 실효성 있는 감사를 실시하지 못하고, 회의실 안에서 관계공무원을 상대로 질의응답 형식으로 감사를 실시하고 있어서 보다 효율적인 감사가 이루어지지 못한다는 비판이 있어 왔다.

(2) 불명확한 대상사무 문제

지방자치법 제9조에 의하면 지방자치단체의 사무범위로서 그 관할 구역 자치사무의 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 예시하고 있다. 따라서 자치사무는 고유사무를 뜻하며 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무는 단체위임사무를 뜻하므로 명문규정이 없는 한 기관위임사무는 원칙적으로 지방의회의 행정사무감사대상이 아니다. 따라서 현실적으로 우리나라의 경우 기관위임사무가 많은 비중을 차지하고 있는 실정이어서 기관위임사무라는 명분으로 행정사무감사를 제한할 경우 행정사무감사가 형식화될 수 있다. 또한 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 한계가 불명확하여 감사기관 간의 감사영역 한계가 모호한 측면이 있다. 다시 말해서, 기관위임사무의 경우 지방자치단체가 비용부담을 하고 있어 행정사무감사에도 기관위임사무를 감사하는 경우가 많으며, 국정감사 및 조사의 경우에도 기관위임사무에 대해서만 감사하도록 규정하고 있으나 실제 감사현장에서는 기관위임사무와 자치사무의 구별 없이 감사가 실시되는 실정이다.

(3) 행정사무감사결과 공개성 미흡

현재의 행정사무감사제도는 지방의회와 집행기관 사이에만 행해지고 보고되고 있어 주민에게 널리 공개되지 않는 측면이 있다. 물론 행정사무감사 결과 등은 의회기록 등을 통해 공표하고 있지만 지역주민과 충분한 공유라는 측면에서는 부족한 실정이다. 행정사무감사에 대한 관심의 부재는 감사자와 피감사자의 성실성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

(4) 행정사무감사 행태차원의 문제

행정사무감사의 행태적 문제는 피감사자에 대한 제재와 의원의 전문성에 서 나타나기 쉽다. 피감기관에 따라서 기관장의 답변내용이 너무 형식적이거나 추상적인 사항이 많다. 불성실한 답변이나 처리결과에 대한 처리수단도 한계를 가진다. 집행기관의 안일한 수감태도와 감사결과처리에 대한 제재에 있어서도 허위증언 시 고발하거나, 출석요구 불응 또는 증언거부 시 과태료 부과 등만 지방자치법에 규정되어 있을 뿐 불성실한 감사자료 제출, 감사조치결과의 불성실한 이행 등에 대해서는 아무런 조치를 취할 수 없는 부분도 감사의 실효성을 약화시키는 요인이 되고 있다. 또한 지방의회가 가지는 전문성의 문제와 정보비대칭의 문제가 행정사무감사의 실효성을 저해할 수 있다. 피감사 기관인 집행부는 오랫동안 이론과 실무를 겸비한 해당 분야의 전문가임에 반하여 지방의회 의원들은 집행기관의 업무에 대하여 지식과 경험이 부족하고 비전문가이다. 또한 지방의원들은 통상 임기 중 상반기와 후반기로 나누어 상임위원회를 바꾸고 있을 뿐만 아니라 현재 유급보좌관제가 없는 실정에서 지방의원의 지식과 경험의 부족으로 전문성에 대한 논의는 계속되고 있는 실정이다. 이러한 지식과 경험의 부족은 행정사무감사의 형식과 부실로 이어질 수 있다.

또한 예산의 검토가 부실하게 되는 구조적인 문제점도 있다. 경기도를 기준으로 1,380만 도민의 복리를 위해 집행되는 1년 예산이 48조원 가량이 되는데(교육청 포함), 의원 142명이 단순 계산으로도 1인당 340억원의 예산을 검토해야 한다는 수치가 나온다. 아무리 개인이 뛰어나더라도 물리적인 한계에 봉착할 수밖에 없는 구조적 문제점이 있다. 이는 정책지원전문인력의 필요성 문제와도 연관된다.

2.2. 사례 : 한국나노기술원 감사 청구 사례

앞서 살펴본 한계점은 관계기관에 대한 감사를 사실상 어렵게 하는 원인이 된다. 「공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정」에 따라 감사를 청구하는 것이 거의 유일한 방법이라고 할 수 있다. 위 규정 제4조 및 제5조의 규정[27]에 따라 경기도는 "경기도한국나노기술원"에 대한 감사를 청구하였다. 감사청구 사항은 다음과 같았다(2012.10.10. 「경기도 한국나노기술원」 원장의 수당 부당수령 등 관련 감사원 감사청구의 건」).

가. 원장의 연봉외 수당지급의 적정성 여부 및 환수조치

나. 원장의 직책급업무추진비 지급의 적정성 여부 및 환수조치

다. 노사협력 관련 노동법 등 관련규정 위반여부 조사 및 조치

첫 번째 감사 사항은 원장의 연봉외 수당 급여의 적정성 여부 및 환수조치였다. "경기도 한국나노기술원 급여규정"에 의하면 원장과 직원의 급여는 다른 규정에 따로 정하는 경우외에는 이 규정을 적용하여, 직원의 총급여는 기본연봉과 성과급, 연봉외 급여로 구성된 점과 달리 원장의 급여는 연봉으로 하되 구체적인 사항은 이사회에서 정하도록 규정되어 있다. 연봉 외 급여는 직원에게만 지급할 수 있도록

---

27) 제4조(청구인) 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 감사원에 감사를 청구할 수 있다.
1. 19세 이상으로서 300명 이상의 국민
2. 「비영리민간단체지원법」 제2조 제1호 내지 제3호, 제6호의 요건을 갖추고 상시 구성원 수가 300인 이상으로 등록된 공익 추구의 시민단체. 다만, 정치적 성향을 띄거나 특정 계층 또는 집단의 이익을 추구하는 단체는 제외한다.
3. 감사대상기관의 장. 다만, 당해 감사대상기관의 사무처리에 관한 사항 중 자체감사기구에서 직접 처리하기 어려운 부득이한 사유가 있거나 자체감사기구가 없는 경우에 한한다.
4. 지방의회. 다만, 당해 지방자치단체의 사무처리에 한한다.

제5조(청구대상) ① 감사청구의 대상은 공공기관에서 처리한 사무처리가 다음 각 호의 1에 해당하는 사항으로 한다.
1. 주요 정책·사업의 추진과정에서의 예산낭비에 관한 사항
2. 기관이기주의 등으로 인하여 정책·사업 등이 장기간 지연되는 사항
3. 국가 행정 및 시책, 제도 등이 현저히 불합리하여 개선이 필요한 사항
4. 기타 공공기관의 사무처리가 위법 또는 부당행위로 인하여 공익을 현저히 해한다고 판단되는 사항

하여 원장에게는 지급이 불가능함에도 당시 기술원장은 ‘09. 1. 16.「연봉외 제수당 지침」을 내부결재를 통해 지급대상 범위를 원장까지 포함하여 지급할 수 있도록 개정하여 가족수당, 급식비, 연가보상비 등 총 10,950천원을 급여규정에 위반하여 지급하였다.

두 번째 감사사항은 원장의 직책급업무추진비 지급의 적정성 여부 및 환수조치였다. 원장은 연봉외 별도의 성과급을 별도로 지급받았고, 이사회에서 차관급 연봉으로 책정하고 지급하였으나, 직책급 업무추진비 등은 관련 근거에서 지급이 불가능한 것으로 판단되었다.

※ 기획재정부, 공공기관 계약경영제(2008.5.13.)은 공공기관장의 보수는 기본연봉과 성과급으로 하고 제수당 및 복리후생비는 기본연봉에 포함하고 향후 명칭과 관계없이 각종수당, 직책급 등은 신설불허함. 또한 차관급 연봉(‘08년 108백만원)을 기준으로 설정하고 상대적으로 높은 기관의 기본연봉은 하향조정함.

나노기술원에서는 이사회에서 결정된 연봉 외 직책급 업무추진비를 지급하였고, 이사회 보고도 없이 지급을 계속하여 왔다. 이사회 승인이라는 절차를 무시한 결과였다. 당시 지도감독부서인 교육과학기술부도 기관의 규모를 감안하여 고액인 점을 인정하고, 법령 위반에 대해서 충분한 검토를 하여야 한다는 의견이었다. 이에 감사원에서 적정여부 조사를 포함한 부당수령 및 환수조치 등을 감사하도록 요청한 것이다.

세 번째 감사사항은 노사협력 관련 노동법 등 관련규정 위반여부 조사 및 조치였다. 노사간 문제는 노측과 사측이 동등한 위치에서 상호 협력과 상생을 바탕으로 상호 양보, 협력해 나아가야 한다. 나노기술원은 원장 취임 후 총직원 73명, 노조원 32명의 소규모 노조임에도 불구하고 협력과 상생보다는 고소 고발 등으로 노사간 갈등이 심화된 상태로 운영되고 있는 실정이었다. 도의회에서는 도의원 및 경기도 경제투자실장까지 참여하는 노사정협의회를 ‘12. 3. 26. 운영하여 노사간 협력과 상생할 것을 주문하고 원장은 사측과 협력하여 잘 운영하겠는 의사를 표명하였으

나, 원장은 오히려 ‘12. 5. 23. 인사위원회를 개최하여 노조위원장을 “타임오프 부적절사용” 내용 등으로 감봉 3개월 징계처분하고 노조위원장은 경기지방노동위원회에 부당징계 및 부당노동행위 구제신청을 접수하여 ‘12. 8. 31. 지방노동위원회에서 노조위원장에 대한 감봉 3개월의 징계를 취소하라는 결정이 있었고, 원장은 ‘12. 9. 21. 중앙노동위원회에 재심을 청구한 상태로 노사간 협력보다는 갈등으로 치닫고 있는 반대의 결과가 나타났다. 노조측에서는 현재 원장실을 공동협력기관 사무실로 제공하여도 무방하다는 제안을 하였으나 원장은 원장실 이전을 강행하여 노사간 갈등이 더욱 확산되었다.

이후 사퇴압박이 거세지면서 원장이 자진사퇴하는 것으로 마무리되었으나, 사퇴 이전까지 도 감사의 결과에 원장이 반발하여 불복하는 등 대의기관으로서 감사기능이 유명무실함을 보여준 사례라고 하겠다. 지도감독권을 가지고 있고, 감사까지 실시했는데도 불구하고 뚜렷한 제재 방법이 없는 것이다. 중앙정부(교육과학기술부)에서도 명확한 제재 의사가 없었다. 중앙부처에서 원장 급여에 직접 관여하는 것이 부담스러웠던 상황이고 부처의 통합 등 현안에 밀려 있는 상황이었다. 경기도가 감사권한을 가지고 있지만, 이에 따른 조치권한이 없다. 도의회에서도 감사원에 감사를 청구하는 것 이외에 원장을 소환하여 질의 답변을 듣는 수준일 뿐 실질적인 제재 권한이나 방법이 없었다. 경기도 또한 자체 검사를 통해 부당 수령 및 압력 행사사실을 파악하였지만, 중앙부서 보고 이외에 별다른 방법이 없었다.

2.3. 소결 : 감사권 한계 극복을 위한 강화방안으로서 감사위원회 도입 논의

한국나노기술원 감사청구사례에서 보듯이 감사권한의 법적, 제도적 실행방법이 없다. 법령의 틀 안에서 이를 개선하기 위한 노력으로, 경기도의회는 감사의 독립성, 전문성, 공정성 확보를 위해 “경기도형 감사위원회”도입을 논의하였다. 제주특별자치도의 경우 특별법에 따라 감사위원회가 가능하다. 이를 벤치마킹하여 합의제 기구인 감사위원회를 도입하려는 시도였다. 서울 등 8개 광역단체에서 이를 도

입하였지만 경기도는 신중한 움직임을 보였다. 오히려 감사위원회를 설치하는 것이 제도의 강제라는 반대 논리도 있었다.

[표 12] 감사기구유형에 따른 장단점

감사기구 유형	장점(긍정적 견해)	단점(부정적 견해)
① 합의제 기구인 감사위원회 도입	• 전문성 강화 • 사무처리의 신중성 보장 • 이해의 공평한 조정, 공정성 담보 • 신뢰성 제고	• 합의도출에 따른 처리기간 장기화 • 감사결과에 따른 책임성약화 • 제주도 등 실무상 여전히 독립성, 전문성 등 논란이 있음
② 독임제 중심의 감사제도(현행)	• 책임소재 명확 • 사무의 통일성과 신속성 확보	• 감사기구장의 독단적 의사결정이나 전횡문제 발생가능 • 독립성, 공정성, 전문성 부족 • 신뢰성 부족

(출처 : 2020.2.5. 경기도의회, 감사위원회 제도 도입검토 보고서)

감사위원회의 설치는 의회의 감사권한 강화 방안 중 하나이다. 제주도를 제외한 다른 광역단체의 감사위원회는 상위법령의 근거가 없이 운영되는 한계점이 있다. 행정기구, 정원규정 등 관련규정 적용, 위원회 위원장의 정무직화 등 선행되어야 할 준비점들이 있다. 위에서 본 바와 같이 장단점이 존재하므로 이에 대한 신중한 검토가 있었다.

이외에 법령 개정을 통하여 감사의 실효성이 확보되어야 한다. 현재 제도로는 감사 결과에 따르지 않더라도 법적인 강제 수단이 사실상 존재하지 않는다. 경기도 차원에서 지방자치법 시행령 등 다각도의 개선 건의가 있었지만 제도의 개선과 함께 행정기관에 대한 감시 감독기관이라는 의회의 역할에 대한 인식의 확장이 필요하다.

3. 광역의회 인사권

3.1. 문제점 : 집행부와 의회의 조직 구조적 차이점

지방자치단체장이 가지는 인사권한도 단체장의 고유권한으로 분류된다. 지방의회는 단체장의 인사권한에 원칙적으로 개입할 수 없다. 이 또한 집행부와 의회의 주요 갈등의 요인이 된다.

집행부는 지방자치단체의 장을 정점으로 피라미드 구조를 갖는다.

[그림 3] 서울특별시(시청) 조직도

(출처 : 서울시청 홈페이지, https://org.seoul.go.kr/org/orgChart.do 최종방문 : 2021.6.15.)

반면 의회는 합의기구의 특성상 피라미드 구조가 아닌 방사형 구조를 가진다.

[그림 4] 경기도의회 조직도

(출처 : 경기도의회 홈페이지, https://www.ggc.go.kr/site/main/council/organization 최종방문 2021.6.15.)

이러한 구조는 지원의 편향성을 낳게 된다. 즉 단체장은 집행부 전체의 지원과 보좌를 받지만, 지방의회는 의회사무처의 분할된 지원을 받는 구조가 된다. 특히 국회의원과 달리 개인 보좌 구조가 없는 지방의회의 경우에는 양적 질적인 측면에서 인력지원에 한계가 있다. 이와 같은 구조적 특성은 지방의회 사무기구를 포함한 인사권한이 단체장에게 있는 현실은 불균형을 더욱 심화시키는 요인이 된다.

피라미드형 구조는 업무의 효율성과 능률을 높일 수 있을지는 모르나 협의와 대화의 과정이 생략되는 경우가 발생할 수 있다. 의회와 같은 합의제 기구는 상명하달의 조직구조는 없으나 의사결정과정에서의 충분한 협의를 통해 일차적으로 내부통제기능을 수행할 수 있다. 갈등의 해결이라는 측면에서 피라미드 구조보다는 방사형 구조가 협력의 출발점이 되는 것이다.

지방자치법이 개정되어 지방의회 의장에게 인사권이 부여되었다. 이제 지방의회 사무기구의 인사권은 분리되어 권한을 행사함으로써 어느 정도 집행부와 균형이 이

루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 구체적으로 인사권의 범위와 행사 형태 대하여는 정해진 것이 없다. 지방자치법 시행령 등 하위 규정과 조례의 개정이 뒤따라야 한다.

3.2. 사례 : 경기도 인사청문회 도입 방안

경기도는 지난 2014년 연합정치를 통하여 경기도 산하 공공기관장의 인사청문회 제도를 도입하였다. 인사청문회는 국회법과 인사청문회법에 따라 국회에서 실시되고 있으나, 지방의회는 인사청문회 권한이 없다. 광주광역시의회와 전라북도의회 등에서 지방공기업의 사장 등에 대하여 인사검증을 위한 공청회를 실시하려는 시도가 있었으나, 제소 끝에 패소한 사례가 있다.[28)]

경기도는 조례 등 법적 근거 없이 의회와 집행부의 협의로 인사청문회제도를 도입하였다.「경기도 공공기관장 인사청문 업무 협약서」제2조에 근거한 것이다. 협약과 조례로 규정하는 경우 사전검증 및 구속력에서 효력을 기대하기 어려우나, 법률로 인사청문회를 규정하는 경우 사전, 사후 검증 및 구속력을 기대할 수 있다. 그러나 지방의회에 인사청문권한을 부여하는 것은 아직 법률로 규정되지 않아 각 지방의회는 협약 및 관행에 따라 진행하는 실정이다. 제주도는 특별법에 근거하여 별도의 조례를 제정하였다.

---

28) 광주광역시 : 지방의회가 지방자치단체의 장의 전속적 권한인 지방공기업 사장 등에 대한 임명권의 행사에 사실상 관여하거나 개입하는 것이 된다는 점에서... 지방자치법 제22조에 위배(대법원 2013.9.27.선고 2012추169판결)

전라북도 : 지방의회의 인사청문회 조례는 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체가 설립한 지방공기업 등의 대표에 대한 임명권의 행사에 앞서 지방의회의 인사청문회를 거치도록 한 조례안은 지방자치단체의 장의 임명권에 대한 견제나 제약에 해당하여 법령에 위배된다고 판결하고 있음(대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추44 판결)

[표 13] 입법형식에 따른 검증형태 및 효과

형식	사전검증	사후검증	기대효과
협약	가능 (현행 방식)	가능	구속력 없음. 매번 집행부 동의 필요
조례	불가 (대법원 판결)	가능 (서울시 사례)	검증절차 진행시 집행부 동의 불필요 의회의 검증절차 공식화로 집행부 압박효과
법률	가능	가능	구속력 있음

(출처 : 2018.8.27. 경기도의회, 인사청문회 의회 검증절차 검토 보고서)

경기도의회는 협치를 통하여 경기도청과 경기도의회의 협약을 체결하고 이에 따라 청문회의 실시 결과, 2014년 9월부터 실시해 총 9개 기관(경기중소기업종합지원센터와 경기과학기술진흥원은 경기도경제과학진흥원으로 통합되었고 이전 별도 통계)의 후보자 22명을 검증하는 절차를 거쳤다.

2014년 8월 29일 경기도와 경기도의회는 경기도 공공기관장 인사청문 협약을 통해 경기도시공사, 경기신용보증재단, 경기개발연구원, 경기문화재단, 경기중소기업종합지원센터, 경기과학기술진흥원 등 6개 기관에 대한 인사청문회를 실시하기로 합의하였다. 당시 집행부(남경필 전 도지사)가 도입한 연정을 통하여 경기도 여야정책협상단을 구성하였고, 야당측이 인사청문회를 요구하였다. 집행부가 이에 합의하면서 인사청문회가 실시되게 되었다. 2016년에는 경기도일자리재단도 인사청문회 대상으로 추가했고, 민선 7기에 들어 정책검증 위주로 인사청문회 단일화하도록 하면서 검증대상은 15곳까지 확대되었다. 제9대 경기도의회에서는 총 7개 기관의 12명에 대하여 인사청문회를 실시하였고, 이 중 10명이 선임되었다. 제10대 경기도의회에서는 총 15개 기관 중 8개 기관의 후보자 10명이 인사검증을 모두 통과하였다.

경기도의회의 인사청문회는 집행부의 권한을 의회가 분산하여 갖게 됨으로써 부분적이나마 의회의 인사권한을 소극적으로 인정한 사례이다. 법률이 제정되기 이전에 집행부와 의회의 협력을 통하여 제도를 운영한 사례라고 볼 수 있다.

3.3. 소결

인사청문회 형식이 아닌 협약을 통한 도덕성 검증절차는 매번 집행부의 동의가 필요하고 그 결과에 집행부가 구속되지도 않는다. 조례는 집행부의 인사권을 침해하지 않는 범위에서 제정이 가능하나 사후검증만 가능하고 결과가 집행부를 구속하지 못하는 점은 마찬가지 한계로 지적되고 있다. 법적 구속력을 위해서는 법률개정이 필요한 것이다.

인사청문회는 '집행부의 장이 임명한 행정부의 고위 공직자가 공직을 수행해 나가는데 적합한 자질과 능력을 갖추었는지를 의회에서 검정 받는 제도로써 행정부를 견제하는 제도적 장치'이다. 지방의회는 인사청문회와 관련하여 주로 지방공기업 사장 등 산하 기관의 장에 대한 인사청문회에 초점을 맞추고 있다. 그러나 대법원은 지방의회의 인사청문회 조례는 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체가 설립한 지방공기업 등의 대표에 대한 임명권의 행사에 앞서 지방의회의 인사청문회를 거치도록 한 조례안은 지방자치단체의 장의 임명권에 대한 견제나 제약에 해당하여 법령에 위배된다고 판결하고 있다(대법원 2004.7.22. 선고 2003추44 판결).

결국은 법제도적인 경직성이 집행부와 의회의 편향성을 가중시킨다. 지방자치법 전부개정으로 의회조직에 대한 인사권, 의회 조직에 대한 검증은 자체적으로 가능하게 되었다. 향후 운영방안에 주목할 필요가 있으며, 공공기관 등에 대한 인사권한을 강화할 필요가 있다.

4. 광역의회 입법권

4.1. 문제점

자치입법에 있어서 가장 근본적 문제는 헌법 제117조 제1항의 ‘법령의 범위 안에서’의 의미에 관한 판단과 연결된다. 조례 제정의 범위와 관련된 대표적 비판은 지역주민들로부터 민주적 정당성을 부여받은 지방의회가 조례를 제정할 수 있는 권한의 범위가 매우 소극적이라는 점이다. 자치입법권과 관련된 사항은 헌법에 규정된 만큼 헌법을 개정하지 아니하는 이상 법률과 함께 행정입법의 경우에도 조례에 대한 우위를 갖고 있다는 점을 부인하기는 어렵다. 하지만 제도적 개선을 위해서는 조례제정권의 제한 범위를 가급적 좁게 해석할 필요가 있다. 그리하여 조례와 충돌하는 법률 또는 행정기관의 명령이 있는 경우에도 당연히 조례에 우선하는 것으로 판단하기보다는 그와 같은 규범이 지방자치 입법권의 본질적인 침해에 해당하거나 자치입법권을 비례의 원칙에 위반하여 침해하는 것인지 여부를 반드시 먼저 볼 필요가 있으며, 이는 기존의 범위를 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내’로 수정한다면 타당한 범위 안에서 검토될 수 있을 것이다.

다음은 법률유보원칙에 대한 재구성 필요성이다. 지방자치법 제22조는 헌법 제117조 제1항의 규정에 따라 지방자치단체의 조례제정권을 규정하고 있는 바, 그 단서에서 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하는 법률 유보의 원칙을 선언하고 있다. 하지만 지방자치법 등 지방자치를 규정하는 관련 법률에 대한 제도적 수정을 검토할 필요가 있다. 구체적으로 지방자치단체가 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 조례로 정할 때 법률유보의 원칙에 따라 반드시 법률의 위임을 필요로 하는 것인지, 과연 이와 같은 사항을 규율하고 있는 지방자치법 제22조 단서의 규율이 지방자치제도를 보장하고 있는 헌법의 취지에 부합하는 것인지 등을 지금 시점에 적합하게 검토할 필요가 있다.

4.2. 사례 : 경기도 환경영향평가 조례 개정

경기도의회는 환경영향평가법의 위임에 따라 「경기도 환경영향평가 조례」를 제정하였다(2019.7.16.). 이 조례는 상위법령의 위임에 따라 제정된 조례였으나, 상위법령을 준용하여 규정한 부칙 제2조가 문제되었다. 부칙 제2조는 "제3조에 따른 환경영향평가대상사업은 이 조례 시행 후 최초로 대상사업의 사업계획을 수립하거나 시행에 필요한 승인 등을 신청하는 경우부터 적용한다."라고 규정하고 있었다. 그런데 법령의 환경영향평가대상에서는 제외되는 사업이 조례에 따라 환경영향평가대상이 되는지가 문제되었다.

여기서 "필요한 승인 등"의 의미를 사업시행인가접수로 해석하는 경우 5~10년간 진행되어온 장기간의 재건축사업이 경관심의 및 건축심의를 통과한 이후에 다시 환경영향평가를 받아야 하는지에 대한 이견이 제기되었다. 해당 승인권자인 시·군에서는 사업시행인가시행접수가 조례 시행 이후라는 점을 들어 인가를 반려하였고, 사업자 측에서는 법령에 따라 환경영향평가대상이 아니라고 회신 받은 환경부의 해석을 근거로 인가를 요청하였다.

이에 해당 시군과 경기도청은 심도 있는 토론과 심의를 하였으나 법령이, 조례에 따른 환경영향평가를 강화한다는 입법취지라는 논지로 환경영향평가 실시 여부에 대한 논란을 계속하던 중, 조례가 개정되었다.

개정 조례는 부칙에 경과조치를 두어 "이 조례 시행일 이전에 건축심의 절차를 이행한 사업"은 환경영향평가 대상에서 제외하도록 하였다. 이는 일부 사업에만 적용되는 처분적 조례라는 비판이 있었지만, 법령에서 환경영향평가가 면제된 기존의 법률관계를 침해하였던 것을 회복한다는 측면에서 개정조례안이 통과되었다. 이후 경기도지사는 개정 조례안에 대하여 입법취지는 인정하면서도 환경부와 행정안전부의 소극적인 태도를 참고하여 재의요구를 하였다. 이후 조례안은 경기도의회에서 재의결되었고, 도지사가 제소하지 않고 공포함으로써 확정되었다.

개정조례는 「환경영향평가법 시행령」(대통령령 제27637호, 2016. 11.30. 시행) 부칙 제10조의 경과조치에 따라 「환경영향평가법」 제43조에 따른 소규모 환경영향평

가 대상 제외 사업에 대해 「경기도 환경영향평가 조례」 제3조의 환경영향평가 규정이 적용되는지에 관한 논란을 해소하고, 추가로 새로운 경과조치를 두려는 의도였다.

해당 조례안은 장기간 진행되던 재건축사업의 진행이라는 주민의 재산권과 주변지역 및 경기도 전체의 환경권이라는 권리 중 어느 쪽을 우선시 하여야 하는가에 대한 개념적 대립도 발생하였다.

이 조례안의 개정과정과 재의 및 공포과정에서의 시사점은 단지 조례의 해석이나 사업의 인가여부가 아니다. 의원들의 합의로 제정되고, 의원들의 합의를 통해 개정된 조례안이 단체장 개인의 정치적 고려로 인하여 합의된 입법사항이 한순간에 무효로 될 수 있다는 점이다. 지방자치법의 재의 제소 사항은 요건이 나열되어 있기는 하지만, 그 평가사항이 없다. 즉 단체장의 임의적 판단만으로도 의회의 입법은 효력이 없어질 수 있는 것이다.

이는 단체장의 정치적 영향력이라는 범위에서 의회의 기본적 입법행위가 약해질 수 있다는 점을 의미한다. 이번 조례안의 재의요구 과정에서 의회와 집행부는 정치적인 합의를 시도하였다. 환경영향평가제도의 취지에 상호 충분한 공감대를 가지고, 의회의 입법권한을 존중한다는 측면에서 조례의 의미에 대하여도 공감하였다. 이 협의 과정에서 환경단체의 반발은 여러 차례 계속되었고[29], 재건축사업을 성사시켜 재산권을 보호하기 위한 해당 사업지역 주민의 반발도 여러 차례 시위로 나타났다.

4.3. 소결 : 단체장의 의회입법권한 침해문제와 협의절차 필요성

이번 조례의 재의, 공포 과정에서 주목하여야 할 것은 세 가지 측면이다.

첫째, 자치입법권의 범위이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 제도적 측면에서 자치입법권이 과연 제대로 보장받고 있는지에 대한 의문이다. 법령에서 조례의 범위로 위임을 한 이후에도, 법령의 취지 또는 입법과정을 문제 삼아 조례의 범위가 한정되는 것이다. 법령의 명시적인 위임이 있음에도 불구하고, 다시 제도의 취지를 고려하여

29) 경기의회 '일부 사업 환경영향평가 면제' 추진에 환경단체 반발
https://www.yna.co.kr/view/AKR20210221022300061?input=1195m

제약의 요소를 검토하는 것은 이중의 제한이 될 수 있다.

둘째, 단체장의 영향력에 따른 입법권의 제한이다. 경기도 환경영향평가 조례의 통과 및 재의과정에서 집행부와 협의를 통한 정치적인 해결방안을 모색하고 집행부가 이에 공감하였음에도 불구하고 단체장의 결정으로 재의절차가 진행되었고 조례의 시행이 늦어졌다. 지방자치법상 재의요구는 지방자치단체장의 권한에 속하지만 그 사유는 추상적이다. 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다는 사유가 있지만 어느 쪽이든 단체장의 일방적인 판단기준에 따른다. 재의 후 재의결되어 제소절차가 진행되면 법원의 판단을 받겠지만, 그 이전의 재의요구상황은 사유에 대한 별다른 제약이 없는 것이다. 의회의 의결과 재의결에 짧아도 수개월의 시간과 노력이 소요되는 데에 비하면 단체장의 임의적 판단에 따라 의회의 자치입법권이 침해되는 제도적 불합리로 판단할 수 있다.

셋째, 이해당사자간 협의과정 부족이다. 의회의 입법과정에서 해당 사업체 관련 주민과 환경단체는 여러 차례 협의를 통하여 각자의 상황을 설명하고 입장을 표명하였다. 의회 및 집행부에서의 시위도 여러 차례 있었다. 그러나 재의과정에서의 당사자간 협의는 다소 부족하였다는 평가가 있다. 당사자간, 관련 전문가가 모두 참여하고 의회와 집행부가 의견을 청취할 수 있는 공식적인 창구가 있었더라면 보다 심도 있는 보완이 가능하지 않았을지 아쉬움이 있다.

결론적으로 주민의 의견이 반영될 수 있는 의회의 논의과정이 보다 독립성을 가지려면 제도적 보완과 인식의 전환이 필요하다. 제도적 보완방법은 결론에서 보다 자세히 설명하겠지만 단체장의 정치적 영향력에 따라 입법행위와 행정행위가 완전히 바뀔 수 있는 위험성은 불합리한 것으로 재고되어야 하는 것이다.

5. 조직권 : 경기도 지방장관제도를 중심으로

5.1. 문제점

우리 지방자치법은 지방자치단체의 장과 지방의회를 명확히 규정함으로써 조직권에 대한 자율성이 발생하기가 어렵다. 개정된 지방자치법에서도 조직권이 반영되지 못한 것은 구조적 경직성에 기인한다. 우선 지방자치단체의 구성은 광역단체와 기초단체를 포함하여 기관대립형 구조를 취하고 있다. 지방자치법 제5장에서는 주민의 대의기관으로 지방의회를 두고(제30조~제92조), 제6장에서는 집행기관으로 지방자치단체의 장을 둔다(제93조~제109조). 지방자치단체의 자치입법권은 법령의 범위 안에서 제정하도록 함으로써(지방자치법 제22조) 기관통합형 구조를 구성하는 것은 원칙적으로 상위법령을 위배하는 위법요소를 갖고 있어 이에 대한 논쟁이 발생한다. 구조적 경직성을 극복하려는 시도로 경기도의 협치 시도가 있었다.

5.2. 사례 : 경기도 지방장관제의 도입

지방장관제도는 경기도 지방의회 의원이 집행부(경기도청)의 업무를 겸직하여 수행한다는 것이 그 핵심 내용이다. 처음의 명칭은 지방장관이 아닌 “특임장관”이었다. 지방의회가 집행부가 편성한 예산을 승인하는 데에 그치는 것이 아니라, 예산의 집행과정을 직접 확인 할 수 있다면 주민의 복리 증진에 기여할 수 있다는 점이 제도의 취지이다.

지방장관제도가 공식화되기까지 많은 개념논란이 있었으나, 기본적으로 내각제 모델을 추구하며 집권당뿐만 아니라 야당의원들까지 포함시킨다는 점에서 거국내각의 개념도 일부 가미되어 있다. 부지사 아래의 행정조직으로 지방장관을 설치하고 당시 21개였던 경기도 각 실·국을 2~3개씩으로 묶어 6명의 지방장관이 관리하겠다는 생각이다. 경기도 연정합의문[30]을 통해 구체화되었다.

---

30) 남경필 당시 경기도지사는 선거공약으로 연정(연합정치)을 내세웠다. 당시 경기도의 집권당인 새누

[표 14] 경기도 연정합의문 중 지방장관제

제4조 (지방장관제 도입) ① 연정사업 집행 권한의 공유와 상시 협력체계의 구축을 위하여 지방의원이 집행부의 집행과정에 직접 참여하는 형태의 소위 “지방장관제”의 실행 방안 마련에 서로 협력한다. 1. 지방장관의 수는 6인 (새누리당 추천 3인, 더불어민주당 추천 3인)으로 한다. 2. 지방장관은 무보수 명예직으로 하며, 지방장관직을 수행하는 도의원은 의원직을 유지한다. 3. 각 지방장관은 소관 분야의 연정 사업을 총괄한다. ② 경기도지사는 지방장관제 도입과 관련해서 양당이 합의한 내용을 이행하기 위해 필요한 조치를 성실히 이행한다. ③ 지방장관제의 도입, 정착과 확대를 위하여 법적, 제도적 제약에 대한 개선 방안을 강구하고, 중앙정부에 법 제·개정을 위해 공동 노력한다.

(출처 : 2016.9.9. 경기도 민생연합정치 합의문)

당시 더불어민주당 소속 도의원들의 집행부에 지방장관제도에 대하여 제안하였고, 이에 도지사가 원칙적으로 찬성함으로써 진행되었는데, 현행 지방자치법상 의원은 국가공무원이나 지방공무원을 겸직할 수 없도록 하여[31] 법령 위반 문제가 제기되었다.

지방장관제는 의원내각제와 같은 형태를 갖는다. 의원내각제에서 나타날 수 있는 장점과 문제점이 지방장관제에서도 나타난다. (1) 지방자치단체의 정책 결정 과정에 지방의원의 직접적이고 다양한 의견 수렴이 가능하다는 점, (2) 지방의회와 집행기구간 동일 기관이 담당하게 됨으로써 원활한 협력체계의 구축이 가능하다는 점, (3) 지방자치단체장 및 관계 공무원의 일방적인 정책결정에 의회가 견제할 수 있다는

리당과 의회의 다수당인 민주당의 정국에서 효과적인 연정방안으로 예측되었던 제도이다. 메르스 사태 처리, 생활임금 조례 등 정당간 이견이 있었던 영역도 연정체제 하에서 효과를 보았다고 평가된다. 경기도 연정은 2014.5.11. 경기도 연정을 위한 정책 협상단을 구성하고 인사·정책·예산 등 권한을 민주당과 공유하였다. 이후 2016.9.9. 경기도 민생연합정치 합의문을 발표하며 세부사업을 확정하였다.

31) 지방자치법 제35조. 반면 국회의원은 장관직 겸직을 허용하고 있다(국회법 제29조 ① 의원은 국무총리 또는 국무위원의 직 이외의 다른 직을 겸할 수 없다.).

점, (4) 의회의 위상을 강화함으로써 자치분권 발전에 기여한다는 점 등을 장점으로 들 수 있다.

반면 기관대립주의를 취하고 있는 정치 형태에서 의회가 집행권을 가지게 되면, (1) 집행부의 통일성과 집행의 신속성 저해, (2) 지방자치단체장과 지방의원이 정치적 견해를 달리하는 경우 정책상 갈등 발생 우려, (3) 지방의회의 집행부에 대한 견제기능 약화 등은 단점으로 지적된다.

행정실무상으로는 지방장관의 책임이 가장 문제된다. 도지사나 집행공무원은 지방자치법이나 공무원법 등에 따라 권한과 책임의 범위가 명시되어 있다. 의원이 겸직 가능한 국무총리 또는 국무위원의 경우 법령에 그 권한과 범위가 명확히 규정되어 있다(정부조직법 제7조). 이와는 달리 법률로 명시되지 않은 지방장관의 업무책임은 법적 책임은 물을 수 없고 정치적 책임만 지게 된다. 이는 지방장관제가 제도상 확립되어 있지 않은 것이 이유이다. 또한 위계질서가 중시되는 공무원 조직에 의원이 리더십을 발휘할 수 있을 것인가라는 비판도 제기되었다.[32]

한편 행정자치부(현 행정안전부)는 경기도의 지방장관제도에 부정적 의견을 보였다. 지방의원이 공무원을 겸직하게 되어 금지규정을 위반하고, 행정기구 및 정원규정상 허용되지 않는 조직과 직위를 신설하게 되며, 지방(특임)장관이란 명칭에 대한 위법성, 상위법에 위반되는 내용이 있는 연정협약 자체의 위법, 무효를 이유로 권고지도 공문을 통보하였다(2016.8.). 이후 몇 차례의 협의를 거쳐 연정부지사[33]를 포함한 연정실행위원회라는 자문기구 형태로 조직을 구성하고, 각 부서별로 구분하여 연정위원장 4인을 지방의원으로 구성하는 형태로 변형된 제도가 도입되었다. 연정부지사는 산하에 3개부서만 관할함으로써 초안의 추진사항과 비교하면 크게 후퇴한 형태로 운영되었다.

경기도의회는 이후 「경기도 민생연합정치 기본조례」를 제정하여 세부사항을 조율

32) 과장(4급) → 실장·국장(2, 3급) → 부지사(1급) → 도지사 로 이어지는 조직 체계가 과장 → 실장·국장 → 지방장관 → 부지사 → 도지사 체계로 바뀌는 부분이 위법성 논란과 함께 현재 구성원들의 지지를 얻기 어려운 측면이 있었다.

33) 경기도 부지사 3인은 국가직 공무원 2인과 지방직 공무원 1인으로 구성되는데 이 중 1인은 도지사가 임명한다. 현재 연정(연합정치)부지사라는 이름으로 야당에서 추천하는 인사로 구성하고 있다.

하였지만 지방장관에서 축소시킨 기능은 실행위원회에서도 자문 기능에 한정되는 등 처음의 형태에서 대폭 수정된 수준이었다.[34] 그나마 이마저도 행정자치부의 재의요구(2011.2.)에 따라 위원회의 청문권한 등을 제외하고 재수정된 이후에 가결되었다.

5.3. 소결 : 협치 시도의 한계와 시사점

경기도 지방장관제도는 6개월 이상 추진하여 왔으나 자치조직권의 변화시도가 현행 단체장-지방의회의 기관대립형 구조에서 크게 발전되지 않은 상황으로 마무리되었다. 이러한 시도 자체에 물론 의미를 둘 수는 있다. 그러나 현행의 경직된 지방자치법 체계에서는 운영에 한계를 보였다. (1) 법령의 범위 안에서만 지방자치단체의 자치활동을 가능하게 한 경직된 규정, (2) 주요 인사권을 여전히 중앙정부가 가지고

---

34)「경기도 민생연합정치 기본조례」일부 발췌 :
제2장 경기도연정실행위원회
제5조(설치) 연정정책과제를 효율적으로 수행하기 위하여 경기도연정실행위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
제6조(구성) ① 위원회는 공동위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.
② 위원회의 공동위원장은 연정부지사와 연정정당의 대표로 한다.
③ 위원회의 위원은 연정위원장과 연정정당의 수석부대표·정책위원장·수석대변인의 각 1명 및 경기도(이하 "도"라 한다) 소속의 기획조정실장 및 연정협력국장으로 구성한다.
제7조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 협의한다.
1. 연정정책과제 이행 및 발굴에 관한 사항
2. 경기연정 실행을 위한 기구 설치·운영에 관한 사항
3. 연정정책과제 관련 조례·예산안 검토에 관한 사항
4. 연정위원장이 위원회의 협의가 필요하다고 인정한 사항
5. 연정합의문에 규정된 정책추진 및 이행 등에 관한 사항
6. 연정합의문에 없는 사안으로 갈등 발생 시 중재에 관한 사항
7. 그 밖에 공동위원장이 필요하다고 인정하는 사항
제8조(연정위원장) ① 연정정책과제의 효율적 운영을 위하여 4명의 연정위원장을 둔다.
② 연정위원장이 연정정책사업의 이행을 위하여 전담하는 소관 상임위원회는 다음 각 호와 같다.
1. 제1연정위원장 : 의회운영위원회, 기획재정위원회, 안전행정위원회
2. 제2연정위원장 : 경제과학기술위원회, 농정해양위원회
3. 제3연정위원장 : 건설교통위원회, 도시환경위원회
4. 제4연정위원장 : 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회
③ 연정위원장은 연정사업이 원활하게 추진될 수 있도록 경기도의회(이하 "의회"라 한다) 상임위원회와 도의 실·국장간 협력체계를 유지하며, 소관 연정사업 실행계획에 대한 자문 역할을 수행한다.
④ 연정위원장은 연정정책과제의 이행과 관련하여 도지사 또는 공동위원장에게 의견을 제출할 수 있고, 위원회의 합의가 필요한 긴급한 사항이 발생한 경우에 공동위원장에게 위원회 소집을 요구할 수 있다.

있음으로써 사실상 임명권을 행사하는 경우도 있어 지방자치단체의 행정조직이 중앙정부에 종속되는 경향, (3) 향후 정치적 목표를 중앙정치 등으로 확대하려는 지방의원의 경우 위법성이 문제될 수 있는 제안에 대하여 집행부에 대한 소극적인 태도, (4) 상명하복의 공무원 체제에서 중앙정부와 지방자치단체를 상하기관으로 인식하는 조직 특성과 내부적 한계점 등을 원인으로 들 수 있다.

자치조직권이 포괄적으로 인정된다면 인사권 등 보편적인 조직권뿐 아니라 지방자치단체의 형태 등 자율성을 가지고 자치단체의 실정에 맞게 운영할 수 있게 된다. 국가의 형태를 바꾸는 것은 쉽지가 않다. 그러나 지방자치단체 차원이라면 어느 것이 보다 주민의 권리 보호에 도움이 되는 것인지 다양한 형태의 정치발전을 이룰 수 있다. 이러한 제약은 지방자치법이라는 법령과 법령의 틀 안으로 제한한 헌법상의 제약이다. 조직의 다양성을 통하여 주민들의 기본권 수요에 맞는 다양한 정치서비스가 가능할 것이라는 점에서 이러한 제약은 될 필요가 있다.

지방장관제의 시도는 실시 당시에도 논란이 많았지만 결국 제대로 된 성과를 내지 못하였다. 이후 경기도에서는 물론 다른 지방자치단체에서도 시도되지 못하였다. 이는 결국 조직권의 부재에 기인한다. 지방정부의 형태와 구조를 지방정부 스스로가 결정하여야 하는 것인데, 현행법상 이는 불가능하다. 이러한 제약은 집행부와 의회간 갈등을 넘어서는 중앙정부와 지방정부간의 갈등요소라고 하겠다. 이번 지방자치법 전부개정으로 일부 조직의 자율성이 부여되는 것 같아 보이나, 주민 동의 등 복잡한 절차를 거쳐야 하며 별도의 요건을 갖추어야 하는 등 사실상 활용 가능성은 낮아 보인다. 갈등의 해소라는 것은 단순히 양자간의 문제에서 끝나는 것이 아니다. 양자간 갈등 이외에 제3자와의 관계에서 문제가 발생하는 경우도 실증되는 것이고 이를 위해서는 양자간 협의뿐 아니라 법적, 제도적인 개선이 함께 뒤따라야 하는 것이다.

Ⅳ. 지방의회와 집행부의 갈등 모델(안)

1. 모델 설계

본 연구 수행을 위한 연구모형의 기준은 크게 네 가지로 구성된다. 첫째, 지방의회와 집행기관간 관계의 불균형 요인에 대한 조사, 둘째, 이로 인한 두 기관간 갈등의 발생에 대한 조사, 셋째, 양 기관간 갈등이 발생하지 않을 경우와 이로 인해 갈등의 긍정적 효과를 상실하는 요인에 대한 조사, 그리고 마지막으로 갈등을 해소 및 관리하는 방안에 대한 조사로 정리할 수 있다.

1.1 영향력 불균형 요인 설계

지방자치법상 구성방식 및 대립 되는 기관 상호간 권한이 비대칭성으로 인해 두 기관간 갈등을 초래하고 있다(이상갑, 2018). 우리나라는 기관대립형 지방자치제를 운영하고 있으며, 지방자치법은 지방의회의 권한보다 집행기관 및 집행기관장에게 더 많은 권한을 규정하고 있다. 즉, 자치단체 공무원에 대한 주요 임면권 및 지방의회 요구사항에 대한 거부권한을 가지는 반면 지방의회의 정책통제 권한을 제한하는 측면이 존재한다(정원희 외, 2013). 또한 지방자치법은 지방의회의 입법권한인 조례의 권한을 제한하고 있으며, 지방자치단체장의 행위를 견제하기에는 현실적으로 조례의 실효성이 크지 않다는 점이다. 또 하나의 관점으로 지방의회와 집행기관간 이해관계를 권한의 불균형이라는 측면을 살펴볼 수 있다(공현옥, 2006). 지방의회 의원의 지역구 관련 이해관계, 집행기관의 관료집단 내에서의 관계 및 효율성, 지방정부의 재정자립도 및 규모에 따라 양 기관의 권한이 차이가 날 수 있다. 이상을 종합해보면 지방의회와 집행기관간 법/규정의 불균형과 연계되어 파생되는 권한의 불균형을 파악할 수 있다.

1949년 우리나라 지방자치법이 제정된 이래 오랫동안 중앙정부 주도의 지방정부를 운영(중앙정부가 지방자치단체장을 임명)해 온 경험이 있다. 1995년 제1대 지방

선거를 통해 자치단체장과 지방의원을 선출하고 집행기관과 지방의회를 대립형으로 구성하기 시작했다. 이상적인 지방자치를 위해 지방의회와 집행기관이 수레의 양 바퀴처럼 굴러가야 한다는 것을 경험한지 아직 30년이 되지 않은 것이다. 그 결과, 집행기관 종사자들은 아직도 지방의회의 역할과 기능에 대한 이해와 존중이 부족하고 지방사무에 따른 정보의 공유 필요성을 인식하지 못하는 경우가 종종 발생한다. 특히 지방사무에 대한 정보는 집행기관에서 독점적으로 생산 또는 활용되기 때문에 양 기관간 철저한 정보의 비대칭이 발생하는 사안이라고 할 수 있다. 결국 지방의회와 집행기관간 인식의 불균형은 오랜시간을 통해 관례를 형성시켰으면 이러한 관례까지 불균형으로 이어지게 되었다.

지방의회와 집행기관간 관계의 불균형을 종합해보면 크게 제도적인 측면과 사회문화적인 측면으로 구분해볼 수 있다. 제도적인 측면에서는 첫째, 지방의회와 집행기관간 권한의 불균형이 존재하며, 둘째, 지방의회와 집행기관간 법/규정의 불균형이 나타나고 있다. 사회문화적인 측면에서는 첫째, 지방의회와 집행기관간 인식의 불균형, 둘째, 지방의회와 집행기관간 관례의 불균형이 존재하고 있다.

1.2. 갈등발생 요인의 설계

지방의회와 집행기관의 갈등요인은 행정적 요인(정보공개 정도, 협조성, 중앙정부와의 관계 요인), 제도적 요인(권한과 역할의 명확성, 정당 관련 요인), 개인적 요인(의회의 행태와 성향, 집행부의 행태와 성향, 양 기관간 행태와 성향의 차이)으로 구분할 수 있다(백형배외, 2006). 또한 지방의회와 지방행정기관의 갈등의 원인을 사회구조적 갈등, 조직 갈등, 인적갈등으로도 구분하고 있다. 사회구조적 갈등요인은 정당 및 중앙집권의 경험, 법적 권한 및 지위와 불평등에 따른 양자간 권력관계, 지방정부의 재정정도 등을 들 수 있으며, 조직갈등의 요인으로는 지자체 기구별 이익추구, 조정기구에 대한 법·제도 미비, 불합리한 사무배분 등을 제시하고 있다. 인적갈등요인으로는 구성원의 사회심리적 요인, 상대기관과 자신이 속한 기관과의 관계에 대한 인식, 소통부재 등으로 구분하여 제시하고 있다(이학재, 2011).

한편 지방의회와 집행기관간의 갈등요인을 사회과학 측면에서 가장 일반적 관점으로 접근하는 행태, 제도, 정치, 행정으로도 구분하여 살펴볼 수 있다. 행태적 요인은 경시태도, 이익집착, 과도한 격식, 불신풍조, 전문지식 부족을 세부적으로 접근하고 있으며, 제도적 요인에서는 기관대립적 제도, 지방자치법규 등을 살펴보고 있다. 정치적 요인에서는 소속정당, 정당이익, 중앙정치 개입, 중앙정부 간섭, 조정부재를 제시할 수 있으며, 행정적 요인은 지방정치 부족, 정책설명 의견수렴 부족, 의회업무 전문성 부족, 정보비대칭으로 구체화하여 살펴볼 수 있다(이승철, 2011).

지방의회와 집행기관간 갈등요인을 의원들과 공무원들이 개인적 차원에서 상호 갈등하는 개인적·행태적 요인을 제시할 수 있다. 또한 지방차지법 또는 제도의 한계로 인하 생기는 법적·제도적 요인으로도 구분할 수 있다. 이외에 정치와 행정적인 관점에서도 구분하여 살펴볼 수 있다. 양측의 정치적 이해관계 및 소속 정당의 이익 등과 관련하여 발생하는 점은 정치적·정당적 요인으로 볼 수 있으며, 지방자치에 대한 인식 부족과 정보력 차이 등으로 발생하는 것을 행정적 요인으로 볼 수 있다(전영권 외, 2011; 송건섭·하세헌, 2016). 갈등의 요인 접근 관점을 보다 현실적인 차원에서 보면 의결기관과 집행기관이 사전에 모든 정보를 공유하기 어렵다는 점과 지역이기주의와 관련된 정보의 불균형이 갈등을 더욱 부추기는 요인으로도 이해할 수 있다(유기상, 1995).

이상의 내용을 토대로 갈등의 요인을 종합해보면 첫째, 지방의회의 권위주의, 집행기관과의 관료주의에 의한 요인, 둘째, 집행기관의 예산권, 임명권 등을 가지는 권한행사로 인한 요인, 셋째, 지방의원과 집행기관장의 소속정당의 이해관계 상이성으로 인한 요인, 넷째, 지방의회와 집행기관간 정보의 불균형으로 인한 요인으로 구분할 수 있다.

1.3. 갈등 미발생 요인 설계

행정학 용어사전에 따르면 갈등은 주체간 복잡한 충돌상태를 말한다. 갈등은 개인 또는 집단 사이에서 발생하고 그 결과가 그들에게 중요한 영향을 준다는 점에서

갈등관리는 중요하다. 갈등의 발생은 크게 두 개 이상의 집단에서 감정 및 가치개입, 연대수준 등이 원인으로 작용하며, 집단간 상호의존이나 규범적 합의로 이어질 때 사회통합의 결과를 가져온다(이승모·하동현, 2020). 그러나 집단간 갈등이 항상 외부적으로 표출되는 것은 아니다. 우리나라 국회운영에 있어 여당과 야당간 정책의제를 둘러싸고 갈등이 있음에도 의사진행의 필요성과 국민의 비난을 의식하여 다수당의 일방적 진행보다는 불가피하게 합의를 추구하는 모습이 나타나면서 갈등의 긍정적 효과를 상실하게 되었다(손병권·가상준, 2008). 갈등은 부정적 효과만 있는 것이 아니라 긍정적 효과도 존재하고 있다. 즉, 갈등을 해결하는 과정을 통해 조직의 변화를 꾀할 수 있으며, 조직내부의 폐단을 사전에 차단하고, 조직구성원간 소속감 고취 및 집단생활에 대한 자질을 높일 수 있다. 갈등이 미발생 시 이러한 긍정적 효과는 작동하지 않을 것이다(전형상, 2009).

지방의회와 집행기관의 관계에 있어서도 강 집행부-약 의회의 불균형에 의해 종종 갈등이 발생하지만, 당사자간 이해관계(정당정치적 이해관계, 지역구 이해관계 등)가 존재하거나 문제가 될 만한 사안을 인지하지 못하는 등 전문성이 부재할 경우 갈등이 발생하지 않을 수 있다.

갈등의 미발생 요인을 종합적으로 검토해 보면 첫째, 자치단체장의 권한이 비대하면 지방의회와 집행기관간에 갈등이 발생하지 않을 수 있으며, 둘째, 지방의회의 전문성이 집행기관보다 약하면 양 기관간 갈등이 발생하지 않을 수 있다. 셋째, 지방의회 및 집행기관의 역할, 기능, 권한 등을 법이나 제도로 규정하면 갈등발생 확률이 낮게 나타난다.

1.4 갈등해소 및 관리 방안에 대한 조사

집단간 갈등을 해소하는 방안 가운데 하나가 협력이다. 협력은 대립하는 집단들이 공동 목표를 추구하기 위해 최대한 상호 이익을 추구하는 갈등관리의 한 형식이다. 지방의회와 집행기관간 꾸준한 소통을 통해 정책을 논의하는 과정 속에서 양 기관간 건전한 협력관계가 형성될 수 있다(전형상, 2009). 전술한바 지방의회와 집행기관간 갈등

은 권력분립 원칙에 의한 제도적 갈등, 양 기관의 지위를 보장하는 법령에 의한 갈등, 복수의 구성원들이 존재하는 집단간 견해차로 나타나는 갈등, 공권력 행사를 바탕으로 서로에게 권력행사를 시도하는 정책과정의 갈등, 전문성의 차이에서 발생 갈등으로 종합할 수 있다(김영기, 1998). 따라서 이러한 갈등을 해소하려면 양 기관의 권한 배분과 갈등이 약화 될 수 있도록 제도를 개선하고, 비대칭 정보의 균형과 함께 지속적인 소통 창구를 운영하면서 구성원간 상대 조직에 대한 존중과 이해를 높이는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 지방의회와 집행기관간 갈등해소 및 관리방안은 다음과 같이 종합해 볼 수 있다.

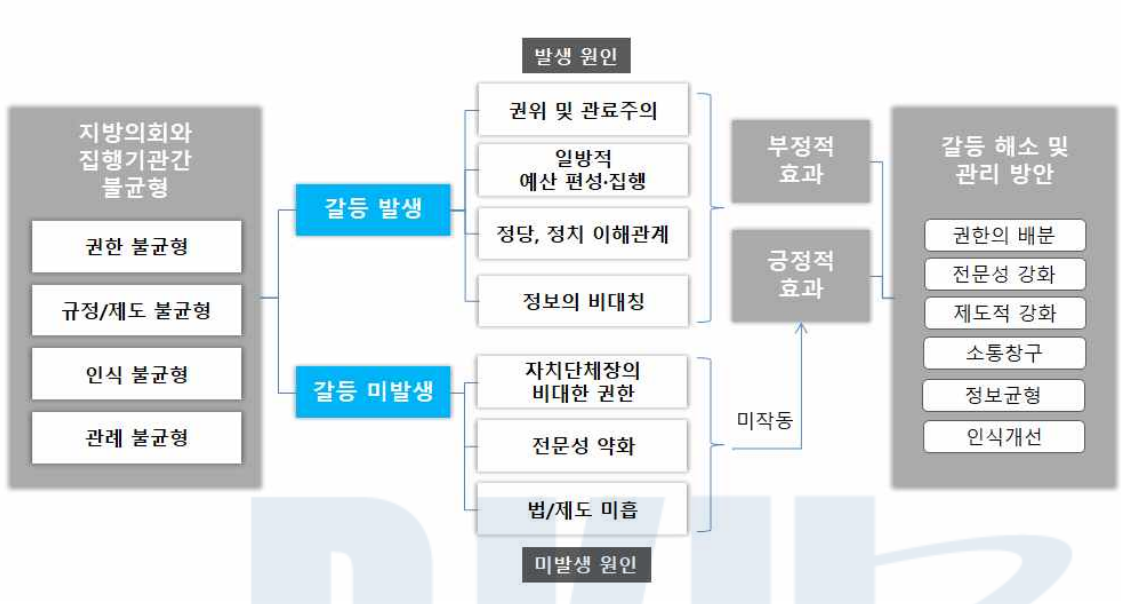
제도적 정비차원에서 첫째, 지방의회와 집행기관간 갈등해소를 위한 권한 배분, 둘째, 상호간의 전문성 함양, 셋째 갈등해소를 위한 관점의 법·제도적 정비를 제시할 수 있다. 조직문화의 관점에서는 첫째, 지방의회와 집행기관간 소통의 활성화, 둘째, 상호간의 정보의 균형, 셋째, 상대기관의 기능과 역할 등에 대한 이해 및 인식개선의 필요성을 살펴볼 수 있다.

종합적으로 지방의회와 집행기관간의 불균형은 갈등 발생 또는 갈등 미발생이라는 두 가지 문제를 야기시키고 있다. 갈등발생의 요인으로는 권위 및 관료주의, 일방적 예산편성 및 집행, 정당, 정치 이해관계 상이성, 정보의 비대칭으로 나타났다. 갈등 미발생의 요인으로는 자치단체장의 비대한 권한, 전문성 약화, 법·제도적 미흡으로 나타났다. 이처럼 장기간 누적된 갈등[35] 일부는 표출되는 과정에서 부정적인 효과가 나타나고 있으며, 갈등이 표출되지 않은 측면에서는 갈등의 긍정적 효과가 발생하지 않고 있다. 결국 효과적인 갈등관리를 위해서는 갈등의 부정적 효과뿐 아니라 긍정적 효과의 미발생 문제까지 접근할 수 있는 갈등해소 및 관리 방안을 마련해야 한다.

이를 위해 전체적인 관계와 관리 및 해소방안 등의 세부 내용은 아래 [그림 5]의 연구모형을 통해 도출하였다.

35) 갈등의 긍정적 효과는 갈등초기에 주로 나타나며 갈등이 누적되고 장기간 진행되면 갈등의 비용이 발생하고 갈등의 부정적 효과가 높아지게 된다(대통령지속가능발전위원회, 2005; 정주진, 2010).

[그림 5] 연구모델


발생 원인
지방의회와 집행기관간 불균형
권한 불균형
규정/제도 불균형
인식 불균형
관례 불균형
갈등 발생
갈등 미발생
권위 및 관료주의
일방적 예산 편성·집행
정당, 정치 이해관계
정보의 비대칭
자치단체장의 비대한 권한
전문성 약화
법/제도 미흡
미발생 원인
부정적 효과
긍정적 효과
미작동
갈등 해소 및 관리 방안
권한의 배분
전문성 강화
제도적 강화
소통창구
정보균형
인식개선

2. 실증 분석

2.1. 조사 방법 : 델파이 조사

본 연구에서는 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 이의 해소방안을 도출하는 방법으로 델파이 방법(Delphi Method)을 선택하였다. 델파이 방법은 RAND 연구소가 1950년대 기술이 전투에 미치는 영향을 예측하기 위해 개발한 연구방법이다.[36] 특정 주제에 관해 전문가 집단을 구성하고 잘 계획된 익명의 반복적 설문지를 가지고 조사를 실시함으로써 전문가들이 서로 다른 의견에 대해 논쟁하지 않고 합의를 유도해 낼 수 있는 일종의 전문가 합의방법이라고 할 수 있다. 조사자가 전문가 5~20여 명의 의견을 수집하여 유사한 내용으로 수렴하는 과정을 2~3회 반복함으로써 의견의 평균값 또는 중앙값을 얻는 것이다(RAND Corp 홈페이지; 강문숙, 2014).

델파이 방법의 특징은 첫째, 추정하려는 문제에 관해 정확한 정보가 없을 때 '두 사람의 의견이 한 사람의 의견보다 정확하다'는 계량적 객관의 원리와 둘째, '다수의 판단이 소수의 판단보다 정확하다'는 민주적 의사결정 원리에 논리적 근거를 두고, 마지막으로 전문가들이 직접 모이지 않고 주로 우편이나 전자메일로 의견을 제시하는 것이다(강문숙, 2014). 또한 델파이 방법을 활용할 때 네 가지의 기본 원칙을 지켜야 한다. 첫째 익명성이 보장되어야 하는데, 이는 전문가들이 서로 참여자와 그들의 의견을 알지 못하게 함으로써 상호간의 영향력이 미치지 못하게 하는 것이다. 둘째, 절차를 반복 수행하는 것이다. 즉, 개개인의 의견을 모아 다시 전체 참여자들에게 전달함으로써 학습의 기회를 제공하고 필요 시 이전의 의견에 대해 수정 가능하도록 한다. 다만 반복 절차를 수행할 때 질문지의 응답내용을 종합하여 전문가들에게 전달함으로써 의견을 좁혀가는 것이 필요하다. 셋째, 응답의 통계처리는 중앙값, 산포도, 막대그림표, 도수다각형 등 도수분포의 형태로 제시하여 가독성을 높일 수 있다. 마지막으로 전문가들의 합의가 도출될 수 있는 조건을 마련하여

36) 랜드연구소(The RAND Corporation), 미국의 대표적 정치, 외교, 군사정책 연구소로 비영리 민간기관. https://www.rand.org/topics/delphi-method.html.

합의된 의견을 찾아내는 것이다(강문숙, 2014).

델파이 방법의 절차는 다음과 같다(권세혁, 2001).

(1) 문제의 정의 : 풀어야 할 문제를 정의한다.

(2) 응답패널 구성 : 15~30명(최소 4명), 일반적으로 응답률이 35~75%이므로 충분한 패널리스트를 확보하는 것이 중요하며, 델파이 조사의 목적을 정확히 이해할 수 있는 대상으로 구성한다.

(3) 설문지 구성 : 개방형 질문으로 문항을 구성하되 선택보기 리스트가 가능한 문항은 선택형으로 할 수 있다.

(4) 문항 검증 : 조사관련 전문가 또는 응답자들과 유사한 수준의 몇 사람에게 사전조사 형식의 검증을 수행한다.

(5) 설문조사표 전문가 패널에게 1차 송부 : 조사목적 및 일정 등과 함께 설문지를 전자메일 또는 우편으로 송부한다.

(6) 수집된 1차 조사표 분석 : 응답 빈도 및 응답 일치도를 계산하고 응답내용을 객관적 선택문항으로 구성한다.

(7) 2차 설문조사표 구성 : 응답 일치도가 낮은 문항, 개방형 문항을 객관식 문항으로 작성하고 1차 분석결과를 제시한다.

(8) 2차 설문조사표를 패널에게 다시 송부

(9) 2차 설문조사 데이터 분석 : 응답 일치도 계산

(10) 결과 보고서 작성

델파이 방법을 통해 수집된 데이터는 중요도의 척도, 비율척도 또는 선택 보기문항의 경우 빈도 백분율(%)로 표시한다. 중요도의 척도는 최빈값이 중위값(Median)과 IQR(Inter Quartile Range)[37]보다 큰 것으로, 비율척도는 중위값이 평균과 IQR보다 큰 값이 된다.

37) IQR은 중간에 50%의 데이터들이 흩어진 정도를 의미함. 즉, 중위값은 데이터를 절반으로 나누었을 때 중앙값이라면, IQR은 데이터 범위를 1/4로 쪼개어 중간에 두 구간을 나타내는 것임.

2.2. 조사 과정

2.2.1 문제의 정의

본 연구에서는 지방의회와 집행기관간 갈등의 근본적인 원인을 도출하고 이의 해결을 위해 협력적 개선방안을 제시하고자 한다. 두 기관은 지방자치단체 사무를 수행함에 있어 지방자치법에서 정한 권한을 행사하고 있다. 그러나 두 단체 사이에 항상 크고 작은 갈등이 존재하고, 이것이 장기화 또는 악화되면 지방자치단체에 속한 도민, 시민들이 피해를 입게 되므로 갈등의 요소를 미리 제거하거나 협력을 위한 장치를 마련해 두는 것이 필요하다.

2.2.2 패널 구성

본 델파이 조사에서는 지방자치단체 운영과 직간접적으로 관련이 있는 지방의회 의원 및 공무원, 집행기관 소속 공무원, 그리고 지방자치제도 관련 연구자 그룹으로 설정하였다. 이때 연구자가 속한 경기도의회를 중심으로 하였으며, 경기도청(집행기관) 및 정당・정치・행정분야의 교수 및 연구자를 대상으로 약 30여 명을 응답 패널로 구성하였다.

[표 15] 델파이 조사 패널 구성

기관	응답 패널 구성
경기도	- 공무원 5인
지방의회	- 경기도의회 및 타 지자체 광역의회 의원 10인 - 경기도의회 사무처 직원 5인
대학 및 연구기관	-정당・정치・행정분야 교수 및 연구자 10인

2.2.3 설문지 구성

델파이 조사를 위한 설문지는 크게 세 부분으로 구성하였다. 첫 번째 장은 설문의 목적과 참여요청 및 연구방법을 자세히 설명하였다. 두 번째 장은 설문 참여자 이름과 소속을 적고, 본 설문이 통계법 제33조 '비밀의 보호' 조항에 의거하여 본 연구의 조사목적 이외에는 사용되지 않는다는 안내문을 담고 있다. 마지막으로 총 개방형 질문으로 네 가지의 설문 문항을 제시하였다.

[표 16] 설문지의 전체적 구성

구분	주요 내용
Part 1	-설문의 개요(연구자 소개, 연구의 목적, 설문참여 요청) -연구방법(조사기간, 방법, 주요 조사내용, 연구자 소속)
Part 2	-설문의 제목 및 참여자 이름/소속을 쓸 수 있는 칸 -통계법에 따른 비밀보장 공지
Part 3	1) 지방의회와 집행기관간 정치적 영향력의 크기 및 원인 2) 지방의회와 집행기관간 갈등의 정도와 요인 3) 지방의회와 집행기관간 갈등 해소 또는 협력방안 4) 지방의회와 집행기관간 갈등해소를 위해 도입되어야 할 법·제도적 방안

본 델파이 조사의 핵심이라고 할 수 있는 개방형 질문의 문항을 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라 지방자치단체는 집행기관(도지사, 시장)과 지방의회의 이원적 구조로 되어 있는데, 두 기관 모두 주민의 직접선거로 취임하는 공무원이라는 법적·민주적 정당성은 같으나 정치적 영향력에서는 균형적이지 않다고 평가된다. 이에 응답자들이 지방의회와 집행기관간 정치적 영향력이 균형을 이루고 있다고 생각하는지, 만약 그렇지 않다면 불균형의 요인은 무엇인지를 묻는 질문으로 구성하였다.

[표 17] 질문1 지방의회와 집행기관간 불균형

질문 1	문항	척도
지방의회와 집행기관간 불균형	- 지방의회와 집행기관간 불균형의 정도에 대한 체크하시오.	5점 리커드 척도(Likert Scale)[38]
	- 불균형의 요인을 적으시오.	개방형 질문

두 번째, 우리나라 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 상호 견제와 협력을 바탕으로 주민의 복리증진을 위해 노력하고 있으나 강(强) 집행부 - 약(弱) 의회의 형태가 지속되면서 갈등요인이 발생하기도 한다. 기존 문헌에서 언급하고 있는 집행기관의 귀책요인(관료주의, 권위주의적 행정문화, 인사권, 일방적 재정집행 등)과 지방의회의 귀책요인(권위주의, 무분별한 조례 제정, 당파적 이해관계, 자질 등)을 예시로 제시하면서 지방의회와 집행기관간 갈등의 정도를 묻고 그 요인이 무엇인지를 적도록 문항을 설계하였다.

[표 18] 질문2 지방의회와 집행기관간 갈등상황

질문 2	문항	척도
지방의회와 집행기관간 갈등상황	- 지방의회와 집행기관간 갈등이 어느 정도라고 생각하는지 체크하시오.	5점 리커드 척도(Likert Scale)
	- 대표적 갈등요인을 적으시오.	개방형 질문

세 번째, 지방의회와 집행기관간 갈등 해소 또는 협력방안을 적도록 개방형 질문을 설계하였는데 기존문헌에서 발췌한 예시(협의체 구성, 지방의원 정책지원 인력 확보, 지방의회 의견반영제도 도입, 지방의회 인사권 독립 등)를 함께 제시하였다.

38) 리커트 척도(Likert Scale) : 1932년 렌시스 리커트(Rensis Likert)가 개발한 것으로, 문장을 제시하고 제시된 문장에 대해서 얼마나 동의하는지를 선택하도록 하는 방법임. 주로 개인의 태도(생각, 지각, 감정)를 측정하는데 사용됨(이훈영, 2012).

[표 19] 질문3 지방의회와 집행기관간 갈등해소 또는 협력방안

질문 3	문항	척도
지방의회와 집행기관간 갈등해소 또는 협력방안	- 지방의회와 집행기관간 갈등해소 또는 협력방안을 적으시오.	개방형 질문

마지막으로, 지방의회와 집행기관 간 갈등 해소를 위해 필요한 법이나 제도에 관한 의견을 자유롭게 구체적으로 제시하도록 하였다.

[표 20] 지방의회와 집행기관간 갈등 해소에 필요한 법・제도 및 기타의견

질문 4	문항	척도
지방의회와 집행기관간 갈등해소에 필요한 법・제도 및 기타의견	- 지방의회와 집행기관간 갈등 해소에 필요한 법/제도 및 기타의견을 자세히 적으시오.	개방형 질문

2.2.4 문항 검증(Pre-test)

설문 문항의 의도와 목적이 이해하기 쉽게 적절히 작성되었는지 확인하기 위해 패널과 유사한 업무에 종사하는 2인의 전문가에게 사전조사를 실시하였으며, 본 조사를 실시하는데 무리가 없다는 조사결과를 얻었다.

2.2.5 1차 조사 실시

1차 패널 설문조사는 2020년 12월 15일부터 2021년 1월 15일까지 약 한 달간의 기간을 두고 진행되었다. 설문지는 온라인(이메일, SNS 등)을 통해 배포 및 수집하였다. 1차 조사에서는 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 협력방안(안)을 도출하는데 주력하여 주관식으로 4개의 문항을 질문하고 각 문항마다 다섯 가지의 의견을 개진할 수 있도록 하였다. 각 문항에는 1인당 다섯 가지의 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 1차 조사표 수집 및 결과, 2차 조사표 작성·배포 및 분석의 내용은 다음 장에서 이어서 서술하고자 한다.

3. 분석 결과

3.1. 1차 조사 분석 결과

1차로 배포된 설문지 30개 중 총 18개가 회수되었다(회수율 60%). 회수된 설문지는 전문가 6명(33.3%), 광역의회 의원 10명(55.6%), 공무원 2명(11.1%)으로 나타났다.

첫 번째 문항인 지방의회와 집행기관간 정치적 영향력(불균형)이 누가 더 큰가에 대해서는 응답자 전원(100%)이 두 기관간 권력이 불균형적이며 집행기관이 더 큰 권한을 행사한다고 응답하였다(집행기관 권한이 매우 크다 8명, 집행기관 권한이 비교적 크다 10명).

[표 21] 문항1(지방의회와 집행기관간 영향력 불균형 원인)에 대한 평가

구분	집행기관의 권한이 매우 크다	집행기관의 권한이 비교적 크다	집행기관·의회의 권한이 비슷하다	의회의 권한이 비교적 크다	의회의 권한이 매우 크다	합계
빈도수	8	10				18
비중	44.4%	55.6%				100%

또한 응답자가 제시한 집행기관과 지방의회간 권한의 불균형 요인을 분석하면 다음 표와 같다. 가장 많은 빈도수를 나타낸 응답은 '자치단체의 장에게 지방의회 공무원들에 대한 인사권이 있기 때문'으로 나타났다. 두 번째로 많이 제시된 불균형 요인으로 '자치단체장에게 예산편성권이 있기 때문'으로 총 9번이 중복되었다. '지방자치법 및 기타 법령에 근거하여 자치단체장이 적극적인 권한을 행사할 수 있기 때문', '자치단체장의 단일 대표성 때문', '집행기관의 조직과 인력이 상대적으로 커서'라는 응답도 각각 6번씩 나타났다. 또한 '지방의회 의결 사안에 대해 폐기하지 않고 집행기관의 장이 대법원에 소를 제기할 수 있기 때문'에 집행기관의 권한이 더 크다는 의견이 5회 중복적으로 나타났다. '집행기관에 대해 의회의 견제 및 감시권이 약하기 때문(행정사무감사권 및 이후 처리과정 등)', 이라는 의견이 4회 중복 제시되었다.

이외에도 '지방의회의 역할에 대한 인식부족 및 부정적', '집행기관이 정부로부터 지방사무를 위임받음으로써 정부와 밀접한 관계를 구축할 수 있어서', '자치단체장의 리더십 때문', '자치단체장의 전문성이 더 높아서'라는 의견이 각각 3회씩 나타났다. '집행기관이 정부와 밀접한 관계에 있어서', '집행기관의 장이 의회의 의결이 지체되고 있다는 사유만으로 선결처분 할 수 있는 권한이 있어서', '지방의회 정책지원 인력이 부족해서'라는 의견도 각각 2회씩 중복응답이 있었다. 이외에도 '의원의 임기는 짧고 공무원의 임기는 길기 때문', '의원이 도민을 만날 수 있는 기회가 제한적이기 때문', '정보의 불균형 때문', '기관위임사무가 과다하고 자치사무가 적기 때문', '지방의회 공천제가 같은 당 단체장을 견제하는데 한계로 작용하기 때문'과 같은 요인들이 각각 제시되었다.

[표 22] 문항1(지방의회와 집행기관간 영향력 불균형 원인)에 대한 응답현황

영향력 불균형 원인	빈도(중복)
자치단체 장에게 인사권이 있기 때문	11
자치단체 장에게 예산편성권이 있기 때문	9
지방자치법, 기타 법령으로 자치단체 장이 적극적 권한 행사가 가능하기 때문	6
자치단체장의 단일 대표성 때문	6
집행기관 조직이 방대하고 예산이 상대적으로 커서	6
지방의회 의결 사안에 대해 폐기하지 않고 집행기관의 장이 대법원에 소를 제기할 수 있기 때문(재의요구권 등)	5
집행기관에 대한 의회의 견제, 감시권이 약하기 때문에(행정사무감사권 및 이후 처리과정 등)	4
지방의회의 역할에 대한 인식이 부족하고 부정적이어서	3
집행기관의 장이 단일 대표성을 가지는 반면 의원들은 다수의 집합체로 여겨 주민들이 단체장의 권한을 훨씬 높게 평가	3
자치단체장의 리더십 때문에	3
자치단체장의 전문성이 지방의회 의원들보다 높아서	3
집행기관이 정부로부터 지방 사무를 위임받음으로써 정부와 밀접한 관계를 구축할 수 있어서	2
지방자치법에 긴박한 사항에 관해 의회가 열리고 있는 상황에서 의결이 지체되고 있다는 사유만으로 집행기관의 장이 선결처분을 바로 할 수 있도록 규정	2
지방의회 정책지원 인력이 부족해서	2
(기타) 의원의 임기는 짧고 공무원의 임기는 길기 때문 / 의원이 도민을 만날 수 있는 기회가 제한적이기 때문 / 정보의 불균형 때문 / 지방자치단체의 위임사무가 과다하고 자치사무가 적기 때문 / 지방의회 공천제가 같은 당 단체장을 견제하는데 한계로 작용하기 때문 / 법체계에서 조례의 지위가 낮아서	각 1

두 번째 문항인 지방의회와 집행기관간 갈등의 정도에 관해서는 갈등이 '많다/매우 많다(응답자의 72.2%)', '보통이다(22.2%)', '매우 적다(5.6%)'와 같은 결과가 도출되었다.

응답자들은 지방의회와 집행기관간 주요한 갈등요인으로 '경직된 권위주의, 관료주의적 행정문화(무사안일주의, 자기방어적, 비협조적 태도)'라고 9번 중복 응답하였다. 이어서 '일방적인 예산편성 및 집행'(7번 중복 응답), '정보의 비대칭, 행정정보가 불투명', '행정사무감사/조사의 후속조치 미흡'이 각각 4번씩 중복 응답되었다. 또한 '상호 역할과 범위에 대한 이해 부족' 때문이라는 응답도 3회 중복적으로 지적되었다. 또한 '무분별한 조례 제정(예산이 수반되는 정책관련 조례 제정에 대한 의견 불일치)'도 2회 중복 응답되었다. 이외에 '의회 증액 예산의 부동의', '지방의원 전문성 부족', '자치단체장과의 권한 차이'라는 의견도 제기되었다.

지방의회와 집행기관간 갈등이 '보통이다'라는 응답의 이유로는 '지방자치단체의 중앙 행정부로부터의 독립성 약화'가 4회 중복 지적되었다. 이외에 '집행기관의 장과 지방의회 의원이 같은 정당 소속이어서', '집행기관의 장이 지방의회 공무원의 인사권을 행사해서', '지방의회와 집행기관간 분권적 측면이 약해서', '지방자치법에 의해 지방의회와 집행기관간 권한배분이 명백해서', '조례가 법률을 훼손하지 않는 선에서 자치규범이므로 집행기관의 장을 강하게 구속할 수 없어서'라는 의견이 각각 1회씩 도출되었다.

지방의회와 집행기관간 갈등이 '없다'라는 응답의 원인으로 '집행기관장의 권한이 커서 지방의회 의원들이 단체장에 예속되어 갈등이 없음', '집행기관장이 지방의원 공천에 관여하기 때문에 의원들이 단체장을 견제하기 어려움', '의원들의 정책역량이 미흡하여 집행기관을 견제 및 감시할 역량이 부족', '지방의회 전문성 부족' 때문에 갈등상황이 발생하지 않는다는 것이다.

문항 2에서는 '지방의원의 전문성 부족'에 대한 응답자들의 시각 차이를 확인할 수 있었다. 지방의원들의 전문성이 부족해서 집행기관을 견제할 능력이 부족하기 때문에 갈등이 일어나지 않는다는 의견과 같은 이유 때문에 갈등이 더 커진다는 의견이 동시에 존재하기 때문이다.

[표 23] 문항 2(지방의회와 집행기관간 갈등의 원인)에 대한 응답현황

갈등의 정도	갈등 원인	빈도수
‘갈등이 많다’ (응답자의 72.2%)	경직된 권위주의, 관료주의적 행정문화	9
	일방적인 예산 편성 및 집행	7
	정당 등 정치적 이해관계, 지역구 이익중심 사고	4
	정보의 비대칭, 불투명	4
	행정사무감사/조사 후속조치 미흡	4
	상호간 역할에 대한 이해 부족	3
	무분별한 조례 제정	2
	의회증액예산 부동의, 의원 전문성 부족, 자치단체장과의 권한의 차이	각 1
‘갈등이 보통이다’ (응답자의 22.2%)	지방자치단체가 중앙정부로부터 독립성이 약해서, 집행기관의 장과 지방의원이 같은 정당 소속, 집행기관에서 지방의회 공무원 인사권을 행사, 집행기관과 지방의회의 분권이 약해서, 지방자치법으로 집행기관과 지방의회 권한배분을 명확히 정하고 있어서, 조례가 집행기관을 강하게 구속할 힘이 없어서	각 1
‘갈등이 없다’ (응답자의 5.6%)	자치단체장 권한이 너무 커서 지방의원들이 예속, 자치단체장이 지방의원 공천에 영향력을 행사, 지방의원들이 집행기관을 견제할 전문지식/역량이 부족해서	각 1

세 번째 문항인 지방의회와 집행기관간 갈등의 해소방안에 대한 의견은 [표 24]와 같다. 가장 높은 빈도수(13회)를 보인 의견은 ‘지방의회 사무기구의 독립성(인사권 등) 보장’이었다. 그 뒤를 이어 ‘지방의회 의원 전문성 강화를 위한 정책지원인력 확보’에 대한 의견도 총 9회 중복 응답되었다.

그 다음으로는 ‘행정사무감사 및 조사 지적사항에 대한 강제력 확보를 제도적으

로 보장하는 방법’이 필요하다는 의견이 8회 중복 응답되었으며, ‘지방의회와 집행기관간 협의체 운영’이 개선 방안으로 7회 중복 제시되었다.

또한 ‘집행기관과 지방의회간 지속적 정보교류 및 의견 조율’, ‘지방자치단체 예산 편성 및 집행에 지방의회 의견반영제도 도입’, 도 각각 6회, 5회 중복 제시되었다. 이외에 ‘지방의회에 대한 공무원들의 인식 개선’, ‘지방의회의 전문성 제고’, ‘지방의회의 정치력 제고’, ‘지방의회의 도덕성 및 윤리성 제고’라는 의견이 각각 2회씩 중복 응답되었다. ‘지방의회 지위 강화 및 집행기관장에 대한 적절한 통제’, ‘집행기관의 투명한 정보공개’, ‘지방의회와 집행기관 공동 교육, 연찬, 세미나 등을 통한 상호 이해 증진’, ‘정무부지사 확대 및 정무기능을 수행하는 의장보좌 인력 필요’, ‘지방의회 수석전문위원의 직급을 집행기관의 국장급(3급)으로 상승하여 대등하게 업무 협의 가능하게 함’과 같은 개선방안이 도출되었다.

[표 24] 문항 3(지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안)에 대한 응답현황

지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안	빈도수
지방의회 사무기구의 독립성(인사권 등) 보장	13
지방의회의원 전문성 강화, 이를 위한 정책지원인력 도입	9
행정사무감사 및 조사 지적사항에 대한 강제력 확보(제도적 보장)	8
지방의회와 집행기관간 협의체 운영	7
지방의회와 집행기관이 지속적 정보교류 및 의견 조율	6
집행기관의 예산 편성 및 집행에 대해 지방의회 의견반영제도 도입	5
지방의회에 대한 집행기관 공무원들의 인식개선	2
지방의회의 정치력 제고	2
지방의회의 도덕성/윤리성 제고	2
집행기관장과 지방의회 의원이 소속정당으로부터 민주주의 보장, 지방의회 권한 강화(고위공직자 인사청문회 등), 집행기관의 투명한 정보공개, 집행기관과 지방의회 공동 교육/세미나 등을 통한 상호 이해, 정무부지사 확대 및 지방의회에 정무기능 도입, 지방의회 수석전문위원 직급 향상(4급→3급), 지방의원의 집행기관업무 참여 확대(국회의원이 장관으로 국정에 참여하는 것과 유사한 형태) 등	각 1

마지막 문항인 지방의회와 집행기관간 갈등해소를 위해 도입이 필요한 법/제도에 관하여 대부분의 응답자들이 자유로운 의견을 개진하였다. 특히 다수의 응답자가 공통적으로 도입 필요성을 강조한 것은 2022.1.13. 시행 예정의 지방자치법 전부개정법률에서 주민참여 확대, 지방의회 역량 강화와 책임성 확보 등이 법률적 근거를 갖게 되었으나 그럼에도 불구하고 '아직 보완이 더 필요하다'는 것이다(6회 중복응답). 또한 '집행기관장 및 고위공무원과 지방의회 의장 및 의원들의 소통의 장을 제도화하여 주기적인 회의를 통해 갈등을 해소할 수 있으며' '지방의회와 집행기관이 견제와 균형 원칙에 부합되도록 제도개선이 필요하다'는 의견이 중복 제시되었다(각각 3회). '지방자치단체 관련 법령 제·개정 시 반드시 자치단체장과 지방

의회의 의견을 수렴하게 하는 제도’ 및 ‘집행기관 고위공무원에 대한 인사청문회 도입’이 필요하다는 의견도 도출되었다. 또한 ‘다소 제한적이더라도 상임위별 일부 예산편성권 또는 편성요구권, 의결 시 예산 일부 수정권 등의 권한을 부여하는 제도적 정비가 필요하다’는 의견과 ‘집행기관과 지방의회와의 관계 활성화를 위한 조직 신설 및 운영이 필요하다’는 제안이 나왔다.

3.2. 2차 설문조사표 작성

1차 설문조사 결과를 취합하여 유사 또는 연계될 수 있는 응답내용을 정리하여 2차 설문조사 문항을 작성하였으며, 크게 3문항 4가지 질문으로 구성하였다.

[표 25] 2차 설문조사 문항

구분	질문 내용
문항 1	지방의회와 집행기관간 영향력이 불균형한 주요 요인 순위
문항 2	[2-1] 지방의회와 집행기관간 갈등 발생 요인 중요도 순위
	[2-2] 지방의회와 집행기관간 갈등이 발생하지 않는 요인 중요도 순위
문항 3	지방의회와 집행기관간 갈등 해소 방안 순위

설문의 문항 1(지방의회와 집행기관간 권력의 불균형 주요요인)에 대해서 1차 응답자들이 제시한 내용을 묶어 10가지의 갈등요인으로 정리하고, 이의 중요성(우선순위)을 적도록 하였다(①가장 중요 ~ ⑩가장 덜 중요).

[표 26] 문항 1(지방의회와 집행기관간 권한의 불균형 요인) 질문지

지방의회와 집행기관간 권한 불균형의 주요 요인 (1차 조사결과 응답 내용)	순위 (1 ~ 10)
① 자치단체장에게 지방의회 인사권이 있기 때문 (지방자치법 전부개정안이 통과함으로써 해결되었음)	
② 자치단체장에게 예산편성권이 있기 때문	
③ 지방자치법 등 법적으로 자치단체장이 많은 집행권한을 갖도록 보장하고 있기 때문	
④ 집행기관(자치단체장)에 대한 의회의 견제 및 감시권(행정사무감사, 조사 등)이 약하기 때문(감사, 조사 이후 후속조치가 약함)	
⑤ (지방자치법)지방의회 재의결 사안에 대해 폐기하지 않고 자치단체장이 대법원에 소를 제기할 수 있도록 하는 규정(재의요구권)	
⑥ (지방자치법) 긴박한 사항에 관해 의회가 열리고 있는 상황에서 의결이 지체되고 있다는 사유만으로 집행기관의 장이 선결처분을 바로 할 수 있도록 규정(선결처분권)	
⑦ 집행기관이 지방의회의 역할에 관해 인식이 부족하고 부정적이기 때문	
⑧ 정치적, 사회문화적으로 자치단체장이 주민에게 직접적으로 영향을 주는 위치에 있기 때문	
⑨ 자치단체장의 단일 대표성 때문(선거에서 기관장 1인에게 집중된 표와 다수의 의원에게 분산된 표의 힘), 동일한 선출직이지만 주민은 단체장의 권한을 훨씬 높게 평가함	
⑩ (기타) 지방의회 공천제가 같은 당의 자치단체장을 견제하는데 한계로 작용하기 때문	
기타의견 :	

문항 2(지방의회와 집행기관간의 갈등 정도)에서는 질문을 2개로 구분하였다. 첫 번째 문항(2-1)은 양 기관간 갈등이 발생하는 요인을 6가지로 정리하고 그 중요도에 대해 순위를 적도록 하였으며, 두 번째 문항(2-2)은 양 기관 사이에 갈등이 발생하지 않는 요인에 대해 중요도를 적도록 하였다(①중요도 높음 ~ ⑥중요도 낮음). 이

는 1차 설문에서 응답자들이 집행기관과 지방의회간 갈등이 많다는 의견과 없다는 의견이 공존하여 각각을 확인하기 위함이다.

[표 27] 문항 2-1(지방의회와 집행기관간 갈등요인) 질문지

지방의회와 집행기관간 갈등의 주요 요인 (1차 조사결과 응답 내용)	중요도 순서 (1 ~ 6)
① 경직된 권위주의, 관료주의적 행정문화(무사안일주의, 자기방어적/비협조적 태도)	
② 정보의 비대칭, 행정정보가 투명하게 공개되지 않음	
③ 정당 또는 당파 등 정치적 이해관계 문제, 출신 지역구 이익 중심의 사고 등(갈등이 약할 수도, 강할 수도 있는 경우)	
④ 일방적인 예산 편성 및 집행	
⑤ 행정사무감사의 후속조치 미흡	
⑥ (기타) 무분별한 조례 제정, 조례제정에 대한 의견 불일치, 지방자치단체의 중앙 행정부로부터의 독립성 약화 등	
기타의견 :	

[표 28] 문항 2-2(지방의회와 집행기관간 갈등이 없는 원인) 질문지

지방의회와 집행기관간 갈등이 발생하지 않는 요인 (1차 조사결과 응답 내용)	중요도 1 ~ 6
① 자치단체장의 권한이 매우 크다 보니 의원들이 단체장에 예속되어 갈등이 없음	
② 자치단체장이 지방의원 공천에 관여하다 보니 집행부와 의회가 갈등이 있는 곳이 많지 않음	
③ 의원들의 전문성이 부족하고 제대로 집행부를 견제·감시할 수 있는 정책역량이 미흡하여 갈등 상황이 발생 하지 않음	
④ 지방자치제도는 지방자치법이라는 법률에 의해 제도화되어 있어 큰 갈등이 발생할 이유가 없음(권한 배분의 명확성)	
⑤ 조례는 법률의 체계를 훼손하지 않는 선에서 제정될 수 있는 제한적인 자치규범이므로 집행기관장을 강하게 구속하지 않음	
⑥ (기타) 지방의회 인사권을 집행기관에서 행사	
기타의견 :	

문항 3(지방의회와 집행기관간의 갈등 해소방안)에 대해서는 1차 조사결과를 10가지로 정리하고 응답자의 동의여부를 5점의 리커트 척도(①절대 동의하지 않음, ②동의하지 않음, ③보통, ④동의함, ⑤매우 동의함)로 응답하도록 하였다.

[표 29] 문항 3(지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안) 질문지

지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안 (1차 조사결과 응답 내용)	동의 여부
① 사무기구의 독립권(인사권 등) 보장	
② 지방의원 전문성 강화를 위한 정책지원 인력도입	
③ 행정사무 감사 및 조사 지적 사항(후속조치)에 대한 강제력 확보 방안을 제도적으로 보장해야 함	
④ 지방의회와 집행기관간 협의체 운영	
⑤ 사전에 집행부와 의회간에 지속적 정보교류 및 의견 조율(단체장과 간부공무원 의장과 의원들 수시회의)	
⑥ 지방자치단체 예산 편성・집행에 지방의회 의견반영제도 도입	
⑦ 지방의회에 대한 집행부 및 사회적 인식 개선	
⑧ 의회 수석전문위원(4급)을 집행기관 국장급(3급)으로 상승하여 대등한 상황에서 업무 협의를 하면 사전 조율이 가능할 것	
⑨ 집행기관의 충실한 정보 공개	
⑩ (기타)지방의원 권한 강화(고위공무원 인사청문회 등), 자치단체장과 지방의원이 같은 당일 경우 소속정당으로부터 민주주의 보장 등	
기타의견 :	

3.3. 2차 설문조사표 배포

2차 설문조사는 2021년 2월 1일부터 4월 30일까지 약 2달간 실시되었다. 앞 절에서 설명한 것처럼 델파이 조사는 전문가 5~20여 명의 의견을 수집하여 유사한 내용으로 수렴하는 과정을 2~3회 반복함으로써 의견의 평균값 또는 중앙값을 얻는 연구방법이다(RAND Corp 홈페이지; 강문숙, 2014). 그러나 1차 조사 응답률 60%(18명)와 유사한 수준의 회수율을 가정한다면 의미 있는 규모의 전문가 의견수렴을 위하여서

는 2차 조사 응답자 후보군을 추가하는 것이 필요하다고 판단하였다. 따라서 2차 조사에서는 전문가와 공무원 21명을 조사대상에 추가하여 총 39명을 대상으로 실시하였다. 조사결과 총 26명(약 66.7%)의 사용가능한 설문지가 회수되었다. 응답자 구성은 전문가 13명(50.0%), 광역의회 의원 7명(26.9%), 공무원 6명(23.1%)으로 나타났다.

또한 1차 조사에 참여하지 않은 전문가들이 문항별 의견을 자유롭게 개진할 수 있도록 각 문항마다 서술형 '기타의견' 란을 추가하여 1차 조사 시 수렴이 필요했던 부분을 보완하고자 하였다.

[표 30] 델파이 조사 응답자 수 및 회신율 현황

응답자 후보군		1차 조사결과		2차 조사 후보군		2차 조사결과
30명	→	18명 (응답률 60%)	→	39명 (1차 조사결과 + 21명)	→	26명 (응답률 66.7%)

3.4. 2차 설문조사결과 분석

첫 번째 문항인 '지방의회와 집행기관간 영향력 불균형 요인' 10가지에 대해 중요도 순으로 응답내용을 분석하였다. 그 결과 ' 자치단체장의 예산 편성권 ', '법적으로 자치단체장에게 많은 권한이 보장되기 때문', '자치단체장의 단일 대표성 때문' 이라는 응답이 1~5순위까지 합하여 가장 많은 빈도수(각각 20회)를 차지하였다. 그 다음으로 1~5순위 빈도수를 많이 차지한 항목은 '정치적, 사회문화적으로 자치단체장이 주민에게 직접적으로 영향을 주는 위치에 있기 때문' 이라는 응답으로 누적 19회로 나타났다. '집행기관의 지방의회 역할에 대한 인식부족 및 부정적이기 때문' 과 '집행기관에 대한 의회의 견제 및 감시권이 약하기 때문' 이라는 응답이 각각 12회, 10회로 분석되었다. 또한 '자치단체장에게 지방의회 인사권이 있기 때문' 과 '지방의회 의결사안에 대한 집행기관장의 재의요구권이 있기 때문' 이 각각 8회, 7회로 나타났다. 마지막으로 '집행기관장의 선결처분권 때문' 과

‘지방의회 공천제가 같은 당의 자치단체장을 견제하는 한계로 작용하기 때문’이 동일하게 6회씩 나타났다.

중요도의 순위에 순위별 가중치(1순위 5점, 2순위 4점, 3순위 3점, 4순위 2점, 5순위 1점)를 주고 각 세부요인별 순위에 응답한 빈도수와 곱한 값을 합산하여 항목간 중요도 종합순위를 계산하였다(예, ①번 문항 1순위에 1명이 응답한 경우 1x5=5점, ②번 문항 1순위에 5명이 응답한 경우 5x5=25점 등). 1~5순위 누적 빈도수가 동일하더라도 순위별 가점에서 차이가 발생하여 종합순위가 달라질 수 있다. 분석 결과, ‘집행기관에게 예산편성권이 있기 때문’과 ‘지방자치법 등 법적으로 집행기관장이 많은 권한을 갖도록 보장하고 있기 때문’이 중요도에서 압도적으로 1순위와 2순위를 차지하였다. 중요도 3순위는 ‘집행기관장의 단일대표성 때문’, 4순위는 ‘집행기관장이 주민에게 직접적 영향을 주는 위치에 있기 때문’, 5순위는 ‘집행기관장이 지방의회 역할에 대한 인식이 부족하고 부정적이어서’라고 응답되었다.

[표 31] 문항1(지방의회와 집행기관간 영향력 불균형 요인 중요도) 분석 결과

문항 1	중요도 점수 및 순위						
지방의회와 집행기관간 영향력 불균형의 주요 요인	1순위(5점)	2순위(4점)	3순위(3점)	4순위(2점)	5순위(1점)	누적점수	종합순위
① 자치단체장에게 지방의회 인사권이 있기 때문	10	4	6	2	2	24	7
② 자치단체장에게 예산편성권이 있기 때문	40	20	3	6	3	72	2
③ 법적으로 자치단체장에게 많은 권한이 보장되기 때문	30	24	18	2	1	75	1
④ 집행기관에 대한 의회의 견제·감시권이 약하기 때문	5	12	9	0	3	29	5
⑤ 집행기관장의 재의요구권이 있기 때문(지방자치법)	0	0	3	6	2	11	10
⑥ 집행기관장에게 선결처분권이 있기 때문(지방자치법)	0	0	6	6	2	14	9
⑦ 집행기관의 지방의회 역할에 대한 인식 부족·부정적	0	0	21	6	2	29	5
⑧ 정치적, 사회문화적으로 자치단체장이 주민에게 직접적으로 영향을 주는 위치에 있기 때문	5	12	9	16	4	46	4
⑨ 자치단체장의 단일 대표성 때문	25	20	0	14	3	62	3
⑩ 지방의회 공천제가 같은 당의 자치단체장을 견제하는 데 한계로 작용하기 때문	0	4	6	4	1	15	8

두 번째 문항은 ‘지방의회와 집행기관간 갈등요인(문항 2-1)’ 및 ‘갈등이 발생하지 않는 요인(문항 2-2)’으로, 각각의 중요도(1~6)를 분석하였다.

먼저 지방의회와 집행기관간 갈등이 일어나는 요인 가운데 1~5순위를 합쳐서 가장 많이 제시된 요인은 ‘경직된 권위주의 및 관료주의적 행정문화’와 ‘일방적인 예산 편성 및 집행’(각각 누적 26회, 25회). 다만 전자의 경우 중요도 1순위에서 많은 빈도수가 나타난 반면 후자는 3~4순위에서 많은 빈도수가 나타났다. ‘정당·당

파 등 정치적 이해관계, 지역구 중심적 사고’와 ‘정보의 비대칭, 불투명한 행정정보’ 때문이라는 응답도 각각 24회, 23회로 나타났으나 전자는 중요도 1~2순위에서, 후자는 4~5순위에서 누적 빈도수가 높아 중요도 총점은 전자가 높은 것으로 계산되었다. ‘행정사무감사 후속조치 미흡’이 갈등의 요인이라는 누적 응답은 22회로 나타났으며, ‘무분별한 조례 제정, 조례 제정에 대한 불일치 등’의 요인은 누적 응답(11회)이 가장 적었다.

갈등요인의 중요도에 대해 1순위 5점, 2순위 4점, 3순위 3점, 4순위 2점, 5순위 1점으로 각각 가중치를 주고 각 요인별 응답 수와 곱하여 합계를 계산하였다. 그 결과 ‘경직된 권위주의 및 관료주의적 행정문화’와 ‘정당·당파 등 정치적 이해관계, 지역구 중심적 사고’가 공동으로 중요도 종합순위 1위로 분석되었다. 이어서 ‘일방적인 예산편성 및 집행’, ‘정보의 비대칭, 행정정보 불투명’, ‘행정사무감사의 후속조치 미흡’의 순서로, 마지막으로 ‘무분별한 조례 제정, 조례제정에 대한 의견 불일치 등’의 순위로 나타났다.

[표 32] 문항2-1(지방의회와 집행기관간 갈등요인 발생요인 중요도) 분석 결과

문항 2-1	중요도 점수 및 순위						
지방의회와 집행기관간 갈등의 주요 요인	1순위 (5점)	2순위 (4점)	3순위 (3점)	4순위 (2점)	5순위 (1점)	누적 점수	종합 순위
① 경직된 권위주의, 관료주의적 행정문화 (무사안일주의, 자기방어적/비협조적 태도)	30	24	18	8	4	84	1
② 정보의 비대칭, 행정정보가 투명하게 공개되지 않음	25	8	18	4	8	63	4
③ 정당·당파 등 정치적 이해관계, 지역구 중심적 사고	40	24	6	12	2	84	1
④ 일방적인 예산 편성 및 집행	25	24	21	8	3	81	3
⑤ 행정사무감사의 후속조치 미흡	5	4	24	12	6	51	5
⑥ 무분별한 조례 제정, 조례제정에 대한 의견 불일치, 지방자치단체의 자치권/독립성 약화 등	0	8	3	10	3	24	6

두 번째 문항(2-2)으로 ‘지방의회와 집행기관간 갈등이 발생하지 않는 요인’에 대한 분석은 다음과 같다. 갈등이 발생하지 않는 요인 1순위로 가장 많은 빈도수를 나타낸 항목은 ‘자치단체장의 권한이 커서 의원들이 단체장에 예속되어 있기 때문’(누적 25회)으로 나타났다. 이어서 ‘지방자치법에 권한 배분이 명확하게 규정되어 있어서’(누적 24회), 지방의회 의원들의 전문성 부족, 집행부 견제감시역량 미흡’과 ‘조례가 자치단체장을 강하게 구속할 수 없으므로’가 동일하게 누적 23회로 나타났다. 또한 ‘자치단체장이 지방의원 공천에 관여하기 때문에’와 ‘집행기관이 지방의회 인사권을 행사하기 때문’은 각각 22회, 14회로 나타났다.

지방의회와 집행기관간 갈등이 발생하지 않는 요인의 중요도 순위에 가중치(1순위 5점, 2순위 4점, 3순위 3점, 4순위 2점, 5순위)를 두어 요인별 응답자 수를 곱한 합계를 계산하여 전체 순위를 도출하였다. 그 결과 두 기관간 갈등이 일어나지 않는 요인으로 ‘집행기관장의 권한이 커서 의원들이 단체장에게 예속되어 있어서’가 1순위로 도출되었다. 이어서 ‘지방자치법에 집행기관과 지방의회의 권한 배분을 명확하게 규정하고 있어서’, ‘조례가 집행기관장을 강하게 구속할 수 없어서’가 동등하게 2순위, 이어서‘집행기관장이 지방의원 공천에 관여하기 때문’, ‘의원들의 전문성 및 집행부 견제·감시 역량 부족’, ‘지방의회 인사권을 집행기관이 행사하기 때문’의 순으로 분석되었다.

[표 33] 문항 2-2(지방의회와 집행기관간 갈등이 없는 요인 중요도) 분석 결과

문항 2-2	중요도 점수 및 순위						
지방의회와 집행기관간 갈등이 발생하지 않는 요인	1순위 (5점)	2순위 (4점)	3순위 (3점)	4순위 (2점)	5순위 (1점)	누적 점수	종합 순위
① 자치단체장의 권한이 커서 의원들이 단체장에 예속	50	12	18	4	4	88	1
② 자치단체장이 지방의원 공천에 관여해서	0	24	12	14	5	55	5
③ 의원들의 전문성 부족, 집행부 견제・감시역량이 미흡	15	16	21	12	3	67	4
④ 지방자치법에 집행기관과 지방의회의 권한 배분의 명확하게 규정되어 있어서	40	16	15	4	5	80	2
⑤ 조례가 자치단체장을 강하게 구속할 수 없으므로	30	20	24	4	2	80	2
⑥ (기타) 지방의회 인사권을 집행기관에서 행사	10	8	3	8	5	34	6

세 번째 문항에서는 ‘지방의회와 집행기관간 갈등 해소 방안’ 10가지에 대해 활용할 수 없는 응답자 1명을 제외하고 총 25명에 대한 응답을 분석하였다. 유효한 데이터를 제공한 응답자들이 가장 많이 ‘매우 동의’ 또는 ‘동의’하는 지표는 ‘지방의원 정책지원인력 도입’, ‘집행기관과 의회가 지속적 정보교류 및 의견조율’, ‘집행기관의 충실한 정보공개’(누적 20개씩)로 나타났다. 이어서 ‘지방의회 사무기구의 독립성 보장’, ‘지자체 예산 편성집행에 지방의회 의견반영제도 도입’, ‘지방의회에 대한 집행부 및 사회적 인식 개선’, ‘기타(지방의원 권한 강화, 자치단체장과 지방의원이 같은 당일 경우 소속정당으로부터 민주주의 보장 등)’ 등이 그 뒤를 따랐다(빈도수 19회). ‘지방의회와 집행기관간 협의체 운영’, ‘행정사무감사조사 지적사항에 대한 후속조치의 강제력 확보’와 ‘의회 수석전문위원을 집행기관 국장급으로 격상하여 대등한 협상능력’ 방안은 상대적으로 낮은 빈도수를 나타냈다(각각 17회, 15회, 10회).

[표 34] 문항3(지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안에 대한 동의) 분석 결과

문항 3	빈도수(중복응답)					
지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안	매우 동의	동의	보통	동의 안함	절대 동의 안함	누적 (매우 동의/ 동의)
① 사무기구의 독립권(인사권 등) 보장	13	6	6	0	0	19
② 지방의원 전문성 강화를 위한 정책지원 인력 도입	13	7	2	1	1	20
③ 행정사무 감사·조사 지적 사항에 대한 후속조치의 강제력 확보	6	9	8	2	0	15
④ 지방의회와 집행기관간 협의체 운영	11	6	5	0	1	17
⑤ 집행기관과 의회가 지속적 정보교류 및 의견 조율	8	12	5	0	0	20
⑥ 지자체 예산 편성·집행에 지방의회 의견 반영제도 도입	9	10	4	0	1	19
⑦ 지방의회에 대한 집행부 및 사회적 인식 개선	5	14	5	1	0	19
⑧ 의회 수석전문위원(4급)을 집행기관 국장급(3급)으로 격상하여 대등한 협상능력 확보	6	4	10	4	2	10
⑨ 집행기관의 충실한 정보 공개	14	6	4	1	0	20
⑩ (기타)지방의원 권한 강화(고위공무원 인사청문회 등), 자치단체장과 지방의원이 같은 당일 경우 소속정당으로부터 민주주의 보장 등	7	12	5	1	0	19

문항3(지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안)에 대한 응답 빈도수를 통계적으로 분석한 결과, 각 항목별 평균값이 3.24~4.32(3점 보통, 4점 동의함, 5점 매우 동의함)

로 나타났다. 대부분의 방안들이 중앙값 4~5점(‘동의’ 또는 ‘매우 동의’)로 나타났으나 ‘의회 수석전문위원을 국장급으로 격상’하는 방안은 3점(보통)을 받아 크게 동의를 받지는 못한 것으로 분석되었다.

문항3은 지방의회와 집행기관간 갈등해소방안 도출을 목표로 5점 리커트 척도 문항으로 구성된 것으로 평균과 표준편차를 산출하고 각 항목에 대한 내용 타당도(CVR, Content Validity Ratio)와 합의도, 수렴도를 분석하였다. 먼저, 내용타당도를 확인하기 위해 Lawshe(1975)이 제시한 방법으로 CVR 기준값을 도출하였다. CVR값은 특정문항에 대하여 ‘적절하다’고 응답한 대상자들의 비율에 따라 최소값을 나타낸 것으로 응답자 수에 따라 기준이 달라진다. CVR의 최소값을 구하는 공식은 다음과 같다.

여기서 *ne*는 ‘매우 동의(5점)’ 또는 ‘동의(4점)’로 응답된 빈도 수를 말하며, *N*은 이 항목에 응답한 전체 응답자 수를 의미한다. 즉 CVR값은 항상 -1과 +1 사이에 위치하는데 CVR값이 양수인 경우 응답자 절반 이상이 ‘타당하다’라고 응답한 것이며, 음수인 경우는 ‘타당하지 않다’라고 응답한 것으로 해석할 수 있다(서경아 외, 2020; 유현실, 2009).

[그림 6] 타당도 수식

$$CVR = \frac{ne - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}}$$

ne : ‘타당하다’고 응답한 패널 빈도수

N : 해당 항목의 전체 응답자 수

Lawshe(1975)는 응답자 수에 따른 CVR의 최소값 기준을 유의도 0.5 수준에서 다음과 같이 제시하고 있다. 이에 따르면 응답자 수가 많을수록 CVR 최소값이 낮아진다는 것이다.

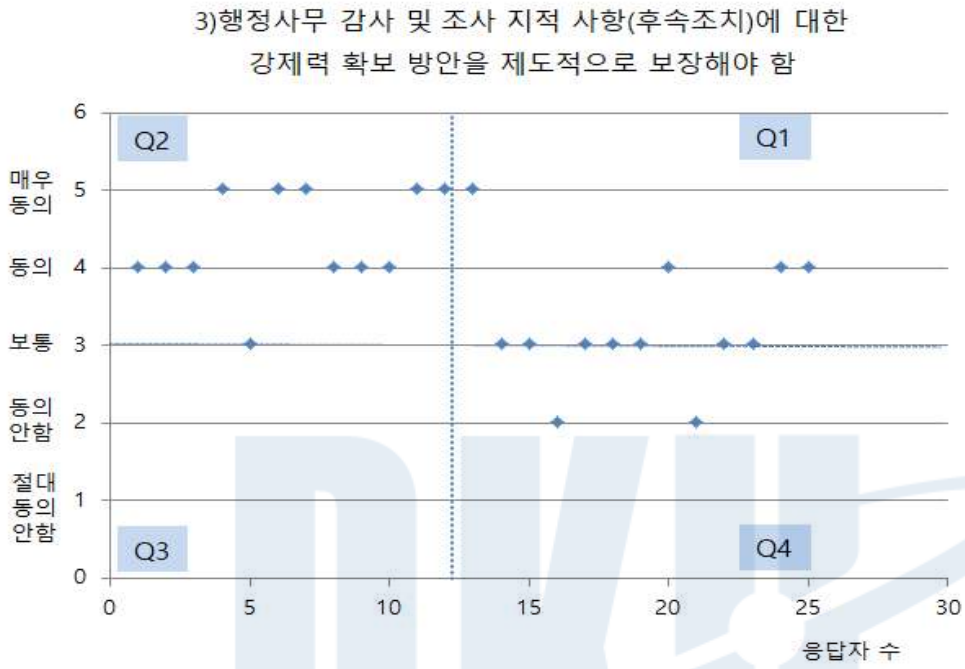
[표 35] 응답자 수에 따른 CVR 최소값 기준(Lawshe, 1975)

응답자 수(No. of Panelists)	CVR 최소값(Min Value)(P<0.5)
5	.99
10	.62
15	.49
20	.42
25	.37
30	.33
35	.31
40	.29

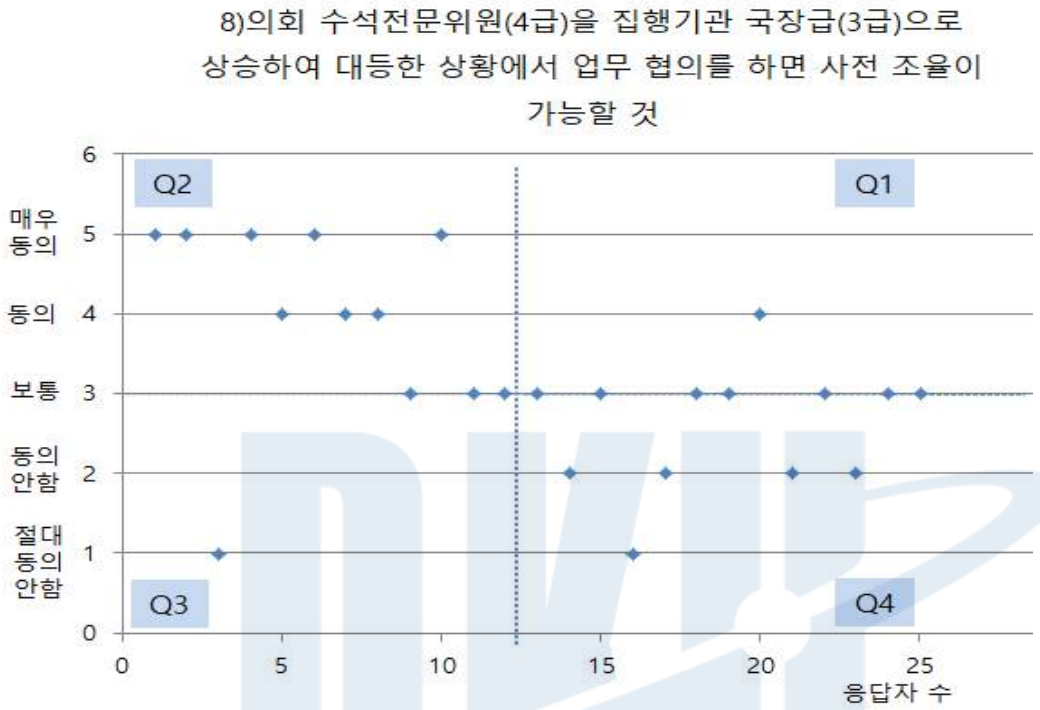
본 연구에서는 총 26명의 패널이 참석하였으나 문항3에 대해 응답하지 않은 1명을 제외하고 총 25명의 패널자료를 분석하였기 때문에 CVR 최소값이 0.37 이상이면 내용타당성을 갖는다고 볼 수 있다. 델파이 조사를 통해 도출된 10개의 갈등해소방안 가운데 두 가지('행정사무 감사조사 지적사항에 대한 강제력 확보에 대한 제도적 보장' 과 '의회 수석전문위원 직급 상승으로 집행기관과 대등한 협상력 확보')를 제외한 여덟 개 방안의 CVR 값이 모두 0.37을 이상으로 나타나 내용타당성을 확보한 것으로 확인되었다.

다만, '행정사무 감사·조사 지적사항에 대한 후속조치의 강제력 확보' 는 CVR 값(0.2)이 기준치를 넘기지 못한 것으로 나타났다. 이 두 방안들은 가장 낮은 평균값(3.76, 3.24)을 보이고 표준편차(1.08, 1.18)도 크게 나타나, 응답자들 사이에서 내용의 적절성에 대한 의견 차이가 컸던 것으로 해석될 수 있다. 응답자들의 응답분포를 보면 이를 확인할 수 있다. [그림 7]에서 볼 수 있는 바와 같이 '행정사무 감사 및 조사 지적사항에 대한 제도적 강제력 확보' 에 대한 응답분포를 보면 '매우 동의' 및 '동의' 한 응답자도 많지만 '보통' 응답 빈도수도 8개가 나와 동 항목에 대한 타당성이 약한 것으로 나타났다. 또한 '의회 수석전문위원을 집행기관의 국장급으로 상승하여 협상능력 강화' 방안에 대해서도 '매우 동의' 및 '동의' 응답빈도수(총 9명)보다 '보통' 으로 응답한 빈도수(총10명)가 더 많이 분포된 것을 [그림 8]에서 확인할 수 있다.

[그림 7] ‘행정사무 감사·조사 지적사항에 대한 제도적 강제력 확보’ 응답분포



[그림 8] ‘지방의회 수석전문위원 직급격상으로 협상력 강화’ 응답분포



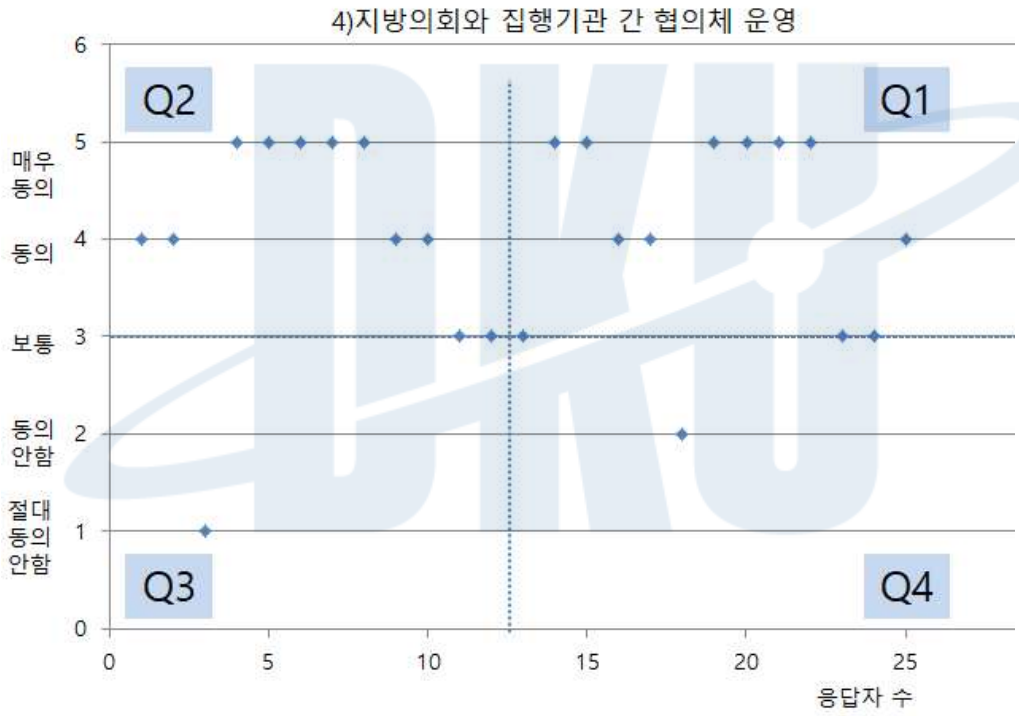
응답자들의 의견에 대한 합의 정도를 판단하기 위하여 합의도와 수렴도를 분석하였다. 합의도와 수렴도는 중앙값*(Mdn)*, 전체 사례수의 누적 값 중 25%(제1사 분위, *Q1*), 75%(제3사 분위, *Q3*)의 값으로 구한다(서경아 외, 2020).

$$\text{수렴도} = \frac{Q3 - Q1}{2} \qquad \text{합의도} = \frac{Q3 - Q1}{Mdn}$$

합의도는 Q1과 Q3이 일치하였을 때 1의 값을 갖고 의견의 차이가 크면 수치가 감소하게 된다. 반면 수렴도는 의견이 모두 수렴되었을 때 0의 값을 갖고 의견 차이가 크면 그 값도 커지게 된다. 기존 연구에서는 합의도가 0.75 이상, 수렴도가 0~0.5일 경우 응답의견이 합의점을 찾은 것으로 판단하였다(이윤조, 2009). 본 델파이 조사에서 도출된 지방의회와 집행기관간 갈등해소방안 열 가지 가운데 ‘지방의

회와 집행기관간 협의체 운영’을 제외한 아홉 가지의 방안이 모두 합의도와 수렴도 기준을 충족한 것으로 나타났다. 합의점을 찾지 못한 ‘지방의회와 집행기관간 협의체 운영’은 내용타당성은 확보한 것으로 보아 응답자들이 이 방안의 내용에 대해서는 타당하다고 인정하였으나 갈등해소 할 수 있을 것인지에 대해서는 합의에 도달하지 못한 것으로 해석할 수 있다. 이를 확인하기 위해 응답자들의 응답분포를 확인해 본 결과 2명의 응답자가 ‘절대 동의하지 않음’과 ‘동의하지 않음’을, 5명의 응답자가 ‘보통’으로 응답했음을 알 수 있었다.

[그림 9] ‘지방의회와 집행기관간 협의체 운영’ 응답분포



[표 36] 문항 3에 대한 통계분석 결과

문항	평균	표준편차	중앙값	CVR*	CV*	합의도	수렴도	타당함	합의점
① 사무기구의 독립권 (인사권 등) 보장	4.28	0.83	5	0.520	0.193	0.80	0.50	○	○
② 지방의원 전문성 강화를 위한 정책지원 인력 도입	4.24	1.03	5	0.680	0.243	0.80	0.50	○	○
③ 행정사무 감사·조사 지적사항에 대한 후속조치의 강제력 확보	3.76	0.91	4	0.200	0.241	0.75	0.50	x	○
④ 지방의회와 집행기관간 협의체 운영	4.04	1.08	4	0.440	0.266	0.50	1.00	○	x
⑤ 집행기관과 의회가 지속적 정보교류 및 의견 조율	4.12	0.71	4	0.600	0.173	0.75	0.50	○	○
⑥ 지자체 예산 편성·집행에 지방의회 의견반영제도 도입	4.04	0.96	4	0.520	0.237	0.75	0.50	○	○
⑦ 지방의회에 대한 집행기관 및 사회적 인식 개선	3.92	0.74	4	0.520	0.190	1.00	0.00	○	○
⑧ 의회 수석전문위원(4급)을 집행기관 국장급(3급)으로 격상하여 대등한 협상 능력 확보	3.24	1.18	3	-0.280	0.363	0.67	0.50	x	○
⑨ 집행기관의 충실한 정보 공개	4.32	0.88	5	0.600	0.204	0.80	0.50	○	○
⑩ (기타)지방의원 권한 강화(고위공무원 인사청문회 등), 자치단체장과 지방의원이 같은 당일 경우 소속정당으로부터 민주주의 보장 등	4.00	0.80	4	0.520	0.200	0.75	0.50	○	○
전체 평균	3.99								

*CVR(안정도, Content Validity Ratio), CV(변동계수, Coefficient of Variability).

4. 소결

본 연구에서 제시한 지방의회와 집행기관간의 갈등요인의 가장 큰 요인은 지방자치법에 뿌리를 두고 있는 것으로 나타났다. 먼저, 지방의회와 집행기관간 관계에 관하여 전문가, 지방의원 및 공무원 대상 델파이조사 결과, 두 기관간 권한 불균형의 원인이 지방자치법에서 정한 자치단체장의 예산편성권, 단일대표권 및 지방의회보다 많은 권한(인사권, 재의요구권, 선결처분권 등)에 있다는 결과가 도출되었다. 또한 대부분의 응답자가 집행기관의 권한이 지방의회에 비해 상대적으로 크기 때문에 갈등이 발생한다고 응답하였으나, 한편에서는 이러한 이유가 두 기관간 갈등이 발생하지 않는 요인이라는 상반된 의견을 제시하기도 하였다.

두 기관간 갈등이 발생하는 요인은 경직된 권위주의(지방의회) 및 관료주의적 행정문화(집행기관), 정당 및 당파적 이해관계 때문인 것으로 나타나 상호 성숙된 업무태도와 협력노력으로 이를 개선할 여지가 있다는 것이 도출되었다. 그러나 집행기관의 일방적 예산편성 및 집행, 정보의 비대칭, 행정사무감사/조사 후속조치 미흡과 같이 현재의 지방자치법이 정한 사항만으로는 갈등상황이 개선되기 어려운 부분도 지적되었다.

이와는 달리 두 기관간 갈등이 일어나지 않는 요인은 자치단체장 권한이 커서 지방의원들이 단체장에 예속되어 있기 때문인 것으로 나타났다. 또한 지방자치법에 집행기관과 지방의회의 권한 배분을 명확하게 규정해 놓고 있으며, 조례가 자치단체장을 강하게 구속할 수 없는 것도 중요한 요인으로 도출되었다.

이 조사에서 특기할 만한 사항은 단체장에 대한 예속이라는 응답이었다. 기존의 선행연구와 예측에서 생각하지 못했던 점이었다. 응답은 중부권 지방의회 의장출신 의원으로 지방자치단체의 규모가 작을수록, 해당 지방자치단체의 장의 정치적 인지도가 높을수록 예속 가능성을 예상할 수 있었다. 소위 정치적 인기가 있는 단체장과 소수 지방의회가 결합하게 되는 형태에서는 단체장의 영향력이 막강할 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 지방의회와 집행기관간 갈등 해소 방안에서 내용적 타당성을 확보하

고 응답자간 의견 합의가 된 것은 총 일곱 가지이다. 먼저, 최근 지방자치법 전부개정으로 어느 정도 해소가 가능할 것으로 보이나 추가적인 개선이 필요한 내용으로 ‘지방의회 독립권(인사권 등) 강화’ 및 ‘지방의원 정책지원인력 도입’을 들 수 있다. 이어서 소통의 방식으로 협력을 통해 해결 가능한 ‘지방의회와 집행기관간 지속적 정보교류 및 의견조율’, ‘집행기관의 충실한 정보공개’이다. 마지막은 ‘지방의회에 대한 사회적 인식 개선’, ‘지방의원 권한 강화’, ‘정당 내에서 민주주의 강화(자치단체장이 지방의원 공천에 관여하지 못하게 하는 등)’이다. 반면에 ‘지방의회의 행정사무감사/조사 후속조치 강제화’는 타당성을 확보하지 못했으며, ‘집행기관과 지방의회간 협의체 구성’ 및 ‘지방의회 수석전문위원 직급 격상을 통한 협상능력 확보’와 같은 방안은 타당성은 확보하였으나 실효성이 상대적으로 낮다(합의점을 찾지 못함)는 결론이 도출되었다.

Ⅴ. 지방의회와 집행부의 갈등해소 및 협력방안

델파이 조사에서 도출된 내용적 타당성을 확보하고 합의점을 찾은 갈등해소 및 협력방안 7가지가 제시되었다. 7가지를 항목별로 접근하기에는 상호 연계적인 부분을 고려해야 함으로 첫째, 지방의회의 기능과 지방의원의 역할강화, 둘째, 지방자치 발전을 위한 제도화 방안, 셋째, 협력을 위한 그 밖의 대안 3가지로 연계항목을 고려하여 협력방안을 도출하였다. 아래 [그림 10]은 도출된 7가지 항목별 상호연계를 고려한 3가지 협력 도출방향을 도식화 하였다.

[그림 10] 델파이 조사 결과 요약 및 협력방안 상호관계

(출처 : 델파이 조사 결과를 바탕으로 연구자 작성)

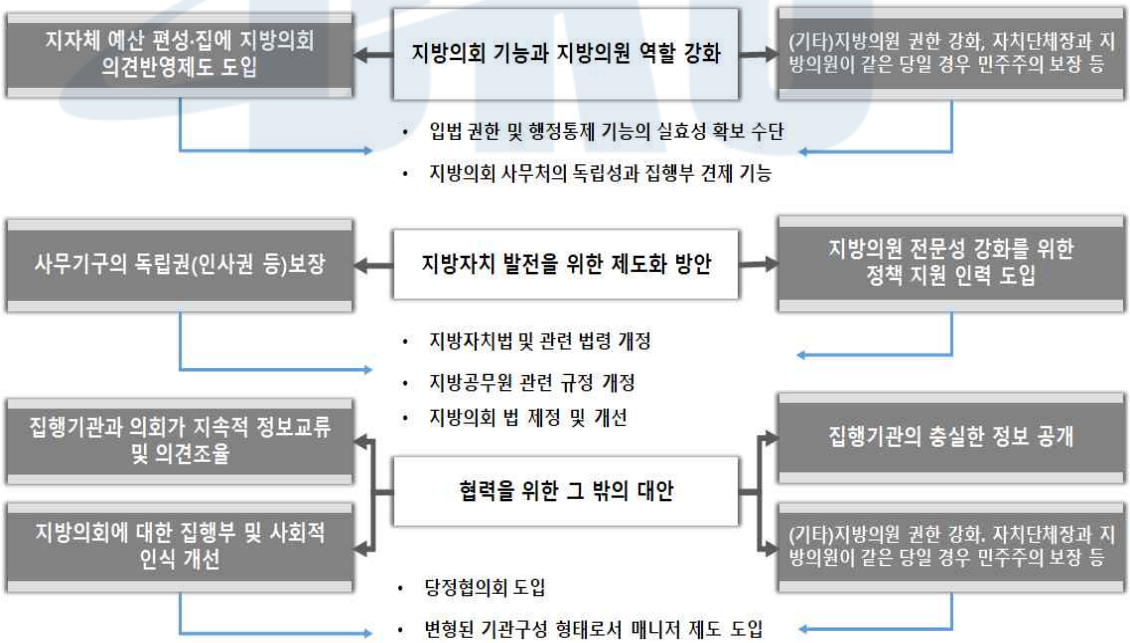
첫째, 지방의회의 기능과 지방의원의 역할을 강화해야 한다는 점이다. 지방의회가 지자체를 견제할 수 있는 충분한 권한이 없기 때문에 집행기관이 지방의회와 사전 협의 없이 일방적인 예산편성 및 집행을 할 수 있기 때문이다. 이를 위한 구체적인 접근은 ①입법 권한 및 행정 통제 기능의 실효성 확보 수단, ②지방의회사무처 독립성과 집행부 견제 기능이 요구된다.

둘째, 지방자치 발전을 위한 제도화가 필요하다. 최근 지방자치법 전면개정안이 국회를 통과하면서 지방의회 인사권 및 지방의원 정책지원인력 확보 등으로 개선된 면이 있으나, 이는 지방의회와 의원의 기능과 역할을 강화하기에는 턱없이 미흡한 측면이 있다. 지방의회와 집행기관간 동등한 영향력을 갖기 위해서는 지방자치 발전을 위한 지속적인 제도개선이 필요한 부분이다. 구체적으로 접근하기 위해서는 ①지방자치법 및 관련 법령 개정, ②지방공무원 관련 규정 개정, ③지방의회 법 제정 및 개선을 살펴볼 수 있다.

마지막으로, 법과 제도를 떠나 상호간 다양한 협력방안이 필요하다. 지방의회와 집행기관이 공동의 목표를 향해 협력해야 하는 단체라는 인식이 우선되어야 한다. 이를 위해서는 ①당정협의회 도입, ② 변형된 기관구성 형태로서 매니저 제도 도입이 요구된다.

아래 [그림 11]은 델파이 조사결과를 기반으로 구체적인 방안 내용을 도식화한 것이다.

[그림 11] 갈등해소 및 협력방안 강화를 위한 대안



Ⅴ장에서는 이를 토대로 실질적인 갈등 해소와 협력의 방안에 대하여 모색해 보려고 한다. 지방의회의 기능과 지방의원의 역할강화 방안, 지방자치 발전을 위한 제도화 방안을 통하여 집행기관과 의결기관간의 불균형 해소 방안을 찾아보고 제도적 제언을 제시하려 한다.

1. 지방의회의 기능과 지방의원의 역할강화

예상했던 가설에 대하여 델파이 조사에서도 지지를 얻은 결과는 집행기관과 의결기관이 불균형 상태에 있다는 것이다. 이에 대한 균형을 시도하는 방안으로 의회의 기능과 역할 강화에 대한 방안을 검토하려고 한다. 의회의 권한은 우선적으로 조례 등 자치입법에 대한 권한, 집행부에 대한 통제 및 견제 기능이다. 또한 예산과 조직에 대한 검토도 현행 법령과 제도적 틀 안에서 검토해 보려고 한다.

1.1. 입법 권한 및 행정통제 기능의 실효성 확보 수단

델파이 조사에서 나타난 문제점은 단체장과 의회는 단체장 우위의 불균등한 구조를 보이고 있다는 점이다. 여러 가지 현실적, 제도적 문제점을 극복하기 위한 방안으로 의회의 단체장에 대한 행정통제 기능의 강화 및 입법권의 확보이다. 국가의 사법기능이 없는 지방행정의 특성은 의결기관의 자치입법 - 집행기관의 집행 - 의결기관의 집행통제(감사) - 자치입법반영(환류)의 과정으로 축약할 수 있다.

1.1.1 자치입법권한 강화

(1) 자치입법권의 한계

우리 헌법은 지방자치단체의 자치입법권한을 명시하고 있다. 헌법 제117조제1항에서는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 정할 수 있다고 하여 국가차원이 아닌 지역차원의 입법권한을 명시하고, 이를 구체화한 지방자치법에서 지방의회가 제정하는 조례와 지방자치단체의 장이 제정하는 규칙으로 나누고 있다. 지방의회는 법률과 마찬가지로 광범위한 사항에 대한 추상적이고 일반적인 규범을

제정할 수 있다. 국회와 마찬가지의 포괄적인 권한을 가지며 정부(행정부)에 비해서도 일반적인 권한을 가진다. 그런데 헌법 및 지방자치법은 “법령”의 범위에서 자치입법권을 부여함으로써 행정부의 행정절차보다도 하위의 권한을 부여하는 것과 같은 해석을 불러온다. 이에 조례제정권한의 한계가 논의된다. 자치입법권은 법률우위의 원칙 및 법률유보의 원칙 등에 따라 제약을 받는다.[39] 그러나 이를 합리적으로 해석하여 국회의 입법권과 구분되는 자치입법권을 헌법이 직접적으로 지방자치단체에 보장하고 있는 한 법령을 위반하지 않는 범위 안에서 지방자치단체 스스로의 결정에 따라 지역 주민의 권리를 보장한다고 보아 조례 제정권한을 강화하거나(문상덕, 2007:13), 지방자치단체의 조례는 관할구역 내 주민과 자치사무를 인적, 물적 범위로 하여 국가권력과는 다른 차원의 입법 작용이므로 법률의 위임이 없는 경우에도 지방자치단체의 당연한 입법권이라고 하여 법률유보를 적용하지 않으려는 견해도 있다(김진한, 2012:136).

(2) 자치입법권의 재정립

자치입법권 강화의 필요성과 방법은 지속적으로 논의되어 왔다. 우선 자치입법권을 규정하고 있는 헌법을 개정함으로써 지방자치제도와 지방의회의 권한을 확대하려는 노력이 있었다. 앞서 살펴본 헌법 제117조의 규정은 지방의회의 자치입법권을 명문화하고 보장하는 의미도 있지만, 반면 법령의 범위에 속하는 법규명령에 종속성을 지니도록 함으로써 조례제정권의 한계를 규정하는 측면도 있다.

법규명령은 국회의 입법이 모두 반영하지 못하는 경우를 보완하기 위한 제도이므로 법률이 조례의 상위규범인 것과는 구별되어야 한다. 그럼에도 불구하고 대통령령, 부령 등 행정규범에 의해 자치입법권이 제약받는 현실이 종종 발생한다. 이는 지방자치제도의 취지에 어긋나는 관행이다.

자치입법권을 중앙정부의 통제에 따르도록 하는 취지로, 법률에 따라 지방자치단체의 권한을 한정하는 것은 지방자치제도를 역행하는 것으로 분권정신에 맞도록 헌법의 수정이 필요하다. 입법권을 분권헌법의 정신에 맞도록 현행의 헌법조항을 개

39) 문원식 외, 자치입법권의 범위와 한계, 경기연구원, 2016, 172~173쪽

정할 필요가 있다(신원득 외, 2015:59).

비록 가결되지는 못하였지만, 지난 국회에서 정부안으로 헌법개정안이 제출되고 국회에서 논의가 시작되었던 것은 그 나름대로의 의미를 부여할 수 있다. 자치입법에서도 그간의 논의를 반영하여 기존의 경직된 체계에 대한 진일보한 움직임을 보였다.[40]

(3) 개정 지방자치법상 자치입법권의 강화 요인 및 쟁점

이번 지방자치법 전부개정의 특징 중 하나로 조례의 권한 강화를 꼽는다. “법령의 범위”라는 제한은 변동이 없으나 제28조제2항을 신설하여 법령에서 조례에 위임한 경우 시행령이나 시행규칙 등 하위규정으로 조례의 권한을 침범할 수 없도록 하였다.

40) 대한민국 헌법개정안 (의안번호 2012670)
제123조
① 지방의회는 **법률에 위반되지 않는 범위에서** 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.
② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

[표 37] 지방자치법 자치입법 관련 개정내용

현행	개정법률(2022.1.13. 시행)
제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. <신 설>	제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. ② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

(출처 : 지방자치법, 법률 제17893호, 2021.1.1. 전부개정)

개정 지방자치법이 시행되면 상위법령에서 위임하는 범위에 따라 조례와 행정규칙이 경쟁관계에 놓이게 된다. 제28조제2항만을 해석하면 조례가 시행령이나 시행규칙보다 우위에 놓이게 되는 결과가 되므로 제28조제1항의 “법령의 범위”에서 조례를 제정할 수 있도록 하는 규정과 모순되는 해석이 발생할 수 있다. 제28조제1항을 원칙, 제2항을 예외로 해석하여 시행령에 조례가 앞선다고 해석할 수 있다. 다만 이렇게 되면 향후 법률에서 조례에 위임하는 입법은 극히 드물게 될 것임을 배제할 수 없다.

상위법령에서 일정 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있음에도 관련 사항을 하위법령에서 규정하게 되는 경우 동일 규범 내 상이한 규범이 존재하게 된다. 즉 체계정당성의 원리의 위배가 문제가 될 수 있다.

현재 법률에서 조례로 위임하는 경우 시행령에서 이를 침해하는 경우도 있다. 대표적으로 「교통약자의 이동편의 증진법」과 이에 따른 각 조례의 경우인데(경기도의

경우 「경기도 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례」) 교통사업자 등에 대한 교육의 방법 등에 관하여 조례로 정하도록 위임하면서도 교육 횟수, 시간, 교육내용 포함사항 등은 국토교통부령으로 규정하고 있다. 개정된 지방자치법대로라면 위 국토교통부령은 위법한 규정이 된다. 물론 지방자치법은 이러한 충돌을 방지하기 위하여 부칙 제3조에 적용례를 두어서 현행 규정이 아닌 법 시행 이후 제정 또는 개정되는 하위법령부터 적용하도록 하고 있다. 실제 이러한 부분이 문제된다면 법률 위반에 대한 심사를 거쳐 개별적인 판단을 받게 될 것이다.[41][42]

1.1.2 행정통제기능 강화

행정통제기능의 대표적인 수단은 예산에 대한 통제와 행정사무감사이다. 먼저 예산 측면에서는 지방의회의 자율성을 보다 강화할 필요성이 있다.

(1) 예산요구권의 보장

우리 지방자치제도의 특징으로 예산안편성권은 집행기관인 지방자치단체의 장에게, 심의·의결권은 지방의회에 분리되어 있다.[43] 예산의 편성과 예산의 심의는 의결기능과 집행기능만큼이나 상호 보완적이며 중요하다. 주민의 복리를 최우선으로 하

---

41) 대한민국 헌법
제107조 ① 생략
② 명령 · 규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.
③ 생략

42) 또한 신설규정을 하위법령이 위반한 경우 이는 즉시 무효가 되는 것은 아니며, 개별적인 해석이 필요하다. “체계정당성 위반은 비례·평등원칙 등을 위반하여야만 위헌이 되며 체계정당성 위반을 정당화할 합리적인 사유에 대하여 입법재량을 인정하고 있다(2004.11.25.선고 2002헌바66 전원재판부).

43) 지방자치법
제127조(예산의 편성 및 의결) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시 · 도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시 · 군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.
② 제1항의 예산안을 시 · 도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시 · 군 및 자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다.
③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.
④ 지방자치단체의 장은 제1항의 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다.

는 지방자치제도의 목적은 지역주민의 수요에 따른 복지공급의 형태로 나타난다. 즉 주민의 복리는 예산의 뒷받침으로 수행된다. 중앙정부와 마찬가지로 지방정부에서도 모든 재정활동이 주민의 승인과 감독을 받아야 한다는 재정민주주의의 원칙에 입각하고 있다(문상덕, 2012:265).

그런데 지방의회의 경비와 관련한 예산도 지방의회의 개입 여지는 사실상 없다고 할 수 있다. 현행법제상 지방의회의 경비에 관한 예산 편성도 지방자치단체의 일반예산과 마찬가지로 지방자치단체장의 권한사항으로 되어 있다. 그러나 지방의회에서 단체장과 집행기관에 대하여 유효적절한 감사 및 통제기능을 수행하고 주민의 복리증진을 위한 지역공동체 발전을 담당하는 의결기구로서의 역할을 수행하고 위상을 제고하기 위하여 지방의회의 자체경비는 일정한 범위에서 스스로 구상하고 마련할 필요가 있다(문상덕, 2012:265).

국회와 비교하면 예산편성권은 마찬가지로 집행부에 있으나, 국회의 경비에 대한 예산요구는 국회 스스로가 작성하여 정부에 제출할 수 있도록 규정하고 있다. 국가재정법 제40조제1항은 정부가 독립기관의 예산을 편성할 때에 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하고, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 경우 해당 독립기관의 장과 미리 협의하도록 하고 있다. 또한 국회법은 제23조에서 국회의 예산은 독립하여 국가예산에 계상하고, 의장은 국회소관예산요구서를 작성하여 국회운영위원회의 심사를 거쳐 정부에 제출하도록 하고 있다. 정부가 국회소관세출예산 요구액을 삭감하고자 하여 그 의견을 구할 때에는 삭감내용 및 사유를 기재하여 국무회의 7일 전까지 국회의장에게 송부하는 절차를 두고, 의장은 삭감내용에 대한 의견서를 해당 국무회의 1일 전까지 정부에 송부하도록 한다.

중앙정부의 경우 지방정부와 마찬가지로 지방자치단체장의 최종적인 예산편성권을 인정하는 전제로, 의회의 예산은 스스로 작성할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 집행기관은 예외적이기는 하지만 지방의회의 독자적인 예산편성요구권을 최대한 존중하도록 하여야 한다. 국회와 마찬가지로 삭감의 경우 충분한 협의절차를 거치도록 하는 등 체계적인 제도화가 필요하다. 이는 지방정부차원에서 지방의회와 지방자치단체장의 견제와 균형을 위하여 예산상 종속을 개선하려는 것이다. 지방자치단

체의 권력분립을 국가와 다르게 취급할 이유가 없고 지방정치에서도 권력분립과 견제와 균형은 반드시 요구된다. 국회수준의 법적, 제도적 개선이 필요하다.

(2) 사무감사의 내실화

행정사무감사란 주민의 대표기관인 지방의회가 집행기관의 정책집행사항에 대한 비판과 감시를 위한 제도적 장치이다.[44] 집행기관의 정보를 주민에게 공개하여 알 권리를 충족시키고 투명한 집행을 가능하게 하는 기능 또한 존재한다. 그러나 지방의회의 행정사무감사는 실질적 효과를 거두고 있지 못하다는 비판이 있다(한국지방자치학회, 2016:110). 여러 법적 제도적 제약 원인이 있지만, 국회의 국정감사와 비교하면 증인의 채택과 참고인의 참석을 통한 사실관계의 확정부터 문제점을 보인다. 지방의회의 증인과 참고인 채택에도 불구하고 이에 따르지 않은 경우 과태료 이외 제재수단이 없기 때문에[45] 실효적 사무감사가 진행되지 못하는 경우가 많다. 보다 효과적인 사무감사를 위해서는 다양한 대안이 검토된다. 우선 획일적인 1년 단위의 정기감사가 아닌 피감기관의 성격에 맞게 보다 짧게도 보다 길게도 감사가 가능할 것이다. 오히려 주기가 긴 감사의 경우 충분한 준비기간을 가질 수 있다는 장점도 있다. 지방자치단체별로 의원의 전문성을 고려하고는 있지만 감사대상기관을 세분화하고 분산시키는 선택과 집중으로 의원들의 전문적 감사를 극대화할 수 있다. 또한 전 분야의 나열식 감사가 아닌 감사대상의 업무를 몇 개 섹터로 나누어 분야별 집중감사방식, 사전 준비과정 없는 무작위 추출방식 등도 논의할 수 있다.

감사의 실시는 목적의식을 가지고 행정기관의 업무를 분석적으로 파악하여야 타당한 감사가 될 수 있다. 구체적 방법은 다음과 같다(문원식 외, 2016:111)[46].

---

44) 지방자치법 제41조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시ㆍ도에서는 14일의 범위에서, 시ㆍ군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.

45) 지방자치법 제41조
⑤ 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 자는 고발할 수 있으며, 제4항에 따라 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정하여진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

46) 한국지방자치학회, “경기도 지방의회 의원의 집행부 감시역량 제고 방안”, 경기도의회, 2016, 111쪽

첫째, 중점분야를 선정하여 집중적인 감사를 실시하는 것이다. 선정기준은 감사의 특성에 따라 바뀔 수 있다. 중점분야는 부서별로 감사를 실시하거나 능률성 등의 내용을 기준으로 정할 수 있다. 둘째는 중점분야별로 관련 자료를 수집하고 분석하는 것이다. 구체적으로는 신문 등 언론보도를 활용할 수 있고 기존의 청원 및 진정서, 주민들의 민원사항이나 제보, 의견청취, 그간의 의사록 또는 회의록을 기본 자료로 참고할 수 있다. 셋째, 집행부에 대한 자료제출요구이다. 감사를 수행하는 의원들의 지식과 역량이 뒷받침되어야 한다. 자료제출요구 시 관련 법령에서 허용하고 있는 범위와 예산집행내역에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 또한 증인 및 참고인의 불성실한 답변이나 위증에 대비하기 위하여 필요한 경우 현장 확인 절차도 수행되어야 한다. 넷째, 준비된 정보와 자료를 바탕으로 공식적인 감사활동을 수행한다. 지방의회와 지방의원의 전문성은 주민의 수요증대에 따라 복잡하고 다양해진 행정업무를 심층적이고 명확하게 파악하여 행정의 부족한 부분을 지적하고 보완 및 수정사항을 효과적으로 수행하기 위하여 반드시 전제되어야 한다. 감사기관의 전문성은 집행기관보다 우위에 있어야 하며 이는 의원의 전문성뿐 아니라 의회 사무기구의 전문성 강화와도 연결되는 문제이다.

1.2. 지방의회 사무처의 독립성과 집행부 견제기능

지방의회는 헌법상 지방자치제도를 수행하는 헌법기관으로 그 구성원인 지방의원에 의해 자치입법 및 의정활동이 이루어진다. 그러나 다른 헌법기관인 국회(국회의원), 행정부, 사법부에 비하여 지방의회의 권한은 턱없이 부족한 실정이다. 이는 델파이조사에서도 나타난 바와 같이 주민의 대표기관으로서의 지방의회 위상 약화를 초래하고 집행부와의 권한 불균형을 야기하여 주민복리증진이라는 지방자치제도의 궁극적 목표의 달성에 장애가 된다. 지방의회와 집행부간의 갈등 완화는 대등한 관계의 지방자치단체 기관간 권력의 합리적 배분 및 견제와 균형의 원리에서 시작한다. 이에 대한 방안으로 지방의회의 권한강화를 통한 집행부와 의회간의 균형관계를 도모하고자 하는 것이다.

1.2.1 입법기능과 예산기능의 강화

(1) 입법, 예산기능의 확대 필요성

지방의회 의장 직속기구로 입법기능과 예산기능을 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 국회의 입법조사처, 예산정책처와 같은 체계적 지원기구의 필요성이다. 지방자치법의 전면개정으로 지방의회 의장에게 인사권이 부여되었지만 구체적 인사권의 행사 방법은 결정되지 않은 상황이다. 지방자치법 개정에 따른 인사권 독립에도 불구하고 자치조직권은 부여되지 않아 의장이 별도의 조직구성 권한은 없는 현실이다.

현재 상황에서 조직의 추가 신설 없이 기존의 입법조직과 예산조직을 의장직속으로 구성하여 의회의 핵심기능인 자치입법기능과 집행부에 대한 예산통제 기능을 확보하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

많은 광역의회가 담당관실 조직으로 입법·예산 기능을 두고 있는 바와 마찬가지로 경기도의회의 경우에도 입법정책담당관실과 예산정책담당관실을 두어 의정지원 기능을 강화하고 있다. 이 조직을 통합·발전시켜 입법예산정책기구를 구성할 수 있다. 이러한 조직은 사무처와 별도의 독자적 조직으로 구성되는 것이 바람직한데, 불완전한 조직구성권을 보완하는 방법이 될 수 있다.

(2) 국회 및 해외사례 등

경기도의회와 서울시의회는 입법, 예산조직을 설치하여 운영하여 온 대표적인 광역의회로, 4급 상당의 담당관을 두고 2개 또는 3개 팀으로 구성하였다. 담당관과 각 팀장은 개방형·임기제공무원인 경우도 있었지만 일반직 공무원과 혼용되어 임용됨으로써 집행부의 인사권한에서 독립되지 못하였다는 비판이 있었다. 또한 임기제공무원 역시 전문성을 일부 확보할 수는 있었지만 단체장의 위임을 받은 사무처장이 인사권한을 행사함으로써 의회에만 근무하는 지원인력인 임기제공무원 역시 단체장의 인사권한에서 자유로울 수 없었다.

국회입법조사처(National Assembly Research Service, NARS)는 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하여 국회의 위원회와 국회의원에게 제공함으로써 의원들의 의정활동을 지원하는 목적으로 2007년도 설립되어 15년 가까이 의정활동을 전문적으로 지원하여 왔다. 설치 법률로 국회법 및 국회입법조사처법에 근거를 두고 있다. 입법 및 정책분석에 전문적인 기관으로 독자적 기능을 수행하고 있다.

국회 예산정책처 역시 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구 분석·평가하고 의정활동 지원하려는 목적으로 2003년 설치되어 20년 가까운 지원활동을 수행하고 있다. 역시 국회법에 설치 근거를 두었다.

해외의 경우에도 지방의회에 별도의 전문조직을 두는 경우가 많다. 미국 워싱턴주의회의 경우 상하원에 각 입법 및 정책지원위원회를 운영하고 있으며, 일본 가나가와현의회의 경우에도 의회사무국 외 정책조사과의 지원이 있다.[47]

(3) 가칭 입법예산처 신설 방안 및 법령 개정에 따른 대안

경기도의회에도 이들 운영사례는 많은 참고가 된다. 특히 국회운영은 경기도의회가 지향해야 할 모범사례로 볼 수 있다. 국회의 입법조사처와 예산정책처는 국회의장의 직속기구로 독립되어 운영되고 있다. 경기도의회의 경우 가칭 입법예산정책처와 같이 별도의 의장 전속 독립기구 창설을 고려할 수 있다. 이를 통해 의장의 권한 강화는 물론 의결기구인 지방의회 전체의 전문성 강화를 도모할 수 있다. 지방자치법 전부개정을 통하여 확보된 의장의 인사권한을 바탕으로 조직 강화를 추진할 수 있다. 의회사무처와 별도로 처 단위를 신설할 수도 있고, 실국 단위로 가칭 입법예산정책실을 신설하는 방안도 가능하다. 입법예산정책실(2급)에 입법조사국(3급)과 예산정책국(3급)을 신설하고 각각의 과, 팀을 편성할 수 있을 것이다.

이번 지방자치법 전부개정의 주요 내용 중 “정책지원 전문인력”의 신설이 있다. 국회의원의 보좌관 개념이 아니라는 점은 지방자치법 개정 과정에서 국회 및 정부간 합의에 가까운 논의가 있었다. 정부의 시행령이 확정되지 않았으나, 행정안전부는 정책지원 전문인력의 개인 비서화를 방지하기 위한 방법으로 의회사무처(사

47) 경기도의회의 자매결연 단체로 여러 차례 교류에서 확인한 실무운영 사항임.

무국) 소속으로 지원인력을 배정하려는 움직임이 있다. 의원 개인의 지시를 받아 업무를 수행하는 형식을 차단하려는 취지로 공동인력풀제로 운영하게 되는 것이다. 경기도의회를 중심으로 지방의회는 이 부분 역시 해당 지방의회 및 지방자치단체의 특성에 따라 자율적으로 운영되어야 한다고 생각하며, 이에 대한 개정촉구건의안을 마련하는 등 의견을 제기하고 있다. 이와 별개로, 사무처 소속의 전문인력이 확충되는 경우 이 전문인력을 입법 및 예산전문가로 확충하는 방법을 생각해 볼 수 있는 것이다.

경기도의회의 건의대로 인사권한 및 조직권한에 의회의 의견이 반영되어 사무처의 운영에 유연성이 생기는 경우 정책지원 전문인력 및 기존 상임위와 3원 체제의 지원기구를 구성함으로써 시너지 효과를 노릴 수 있다.

물론 이렇게 별도 조직이 구성되는 경우라도 조직구성에 대하여 행안부의 인건비 상한에 대한 조정 및 집행부의 조직권한에 대한 협의가 필요한 것이 현실이다. 조직의 신설과 인력의 충원은 지방정부의 재정여건에 따라 영향을 받을 수밖에 없겠지만, 개정된 지방자치법을 근거로 하여 의회의 본질적 기능인 입법 및 예산 기능의 확충을 최우선으로 고려하여야 할 것이다.

1.2.2 전문위원실 확대

(1) 전문위원실의 기능 및 현황

지방의회의 전문위원제도는 국회의 전문위원제도와 마찬가지로 안건의 심사능력을 제고하고 위원회의 의정활동 및 의사진행을 보좌하기 위한 제도이다.[48] 전문위원실의 가장 주된 기능은 안건의 검토보고서 및 심사보고서의 작성이다. 전문위원은 위원회의 의안을 심사하고 의사진행을 보좌한다. 전문위원회 역할과 기능은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째는 위원회에 회부된 안건에 대한 예비검토이다. 회부된 안건의 제안이유, 문제점 및 타당성, 그 밖의 입법 정합성 및 예산요인을 검토한다. 그 결과를 검토보고서로 위원회에 제출한다. 또한 위원회가 제출하는 안건의 초안을 작성하며 위원회

48) 한국정책분석평가학회, “경기도의회 상임위원회 전문위원제도의 전문성 강화 방안 연구”, 경기도의회 용역보고서, 2020, 17쪽

의 심사를 마친 후 심사보고서와 본회의 개최 시 위원장의 구두보고서 및 관련 자료도 전문위원이 작성한다. 특히 행정사무감사 및 조사 시 집행부와의 협력 및 견제기능은 전문위원실의 역량이 발휘되는 부분이다. 전문위원회의 여러 활동들의 기본 계획을 수립하며 결과보고서의 초안을 작성한다. 전문위원은 안건심사와 의사진행을 보조하기 위하여 위원회 회의 시 발언할 수 있으며, 본회의시에도 의결 또는 의장의 허가를 얻어 발언을 통해 의정활동을 지원한다.

둘째는 보좌기능이다. 위원회의 운영을 보조하고 위원장을 보좌한다. 전문위원은 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 사람[49]으로, 위원회의 의사일정, 상정안건, 회의자료 준비 등 위원회의 의정활동을 보조하며, 위원회의 대표인 위원장을 보좌하는 역할도 담당한다.

셋째, 위원장의 감독을 받아 위원회의 일반 사무를 처리하며, 전문위원을 보조하는 위원회 소속 공무원을 지휘, 감독한다. 위원회 각종 질의 시 소속위원에 대한 질의자료를 제공하는 등 관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집 · 조사 · 연구 기능을 담당한다.[50]

국회의 경우, 의원 개개인의 보좌진 8~9명과 의회사무처 직원으로 구성되는 상임위원회로 구분되어 각각의 의정지원이 이루어지지만, 지방의회의 경우는 이 두 가지 기능을 상임위원회에서 모두 담당하고 있다. 그러나 전문위원의 직급 및 전문위원실 정원은 의원개인보좌진 보다도 부실한 상황이다.

지방자치법 제59조제3항은 “위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정한다. 이에 따라 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 제15조제2항은 “시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표5와 같다.”고 규정하고, 같은 규정 별표5에서는 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준을 시·도와 시·군·자치구로 나누어 지방의

49) 지방자치법 제59조제1항
50) 지방자치법 제59조제2항

원 총수에 따라 구분하고, 전문위원의 총수를 규정하면서 시·도는 전문위원 4급과 5급으로, 시·군·자치구는 5급과 6급으로 제한하고 있다. 이는 지방자치법의 취지를 몰각시키고 국회와 비교하여도 대단히 부족한 지원이다. 헌법 기구인 지방의회의 지원을 지방자치법에서 제한하고 있고, 사실상 "규정"에 불과한 대통령령이 지방의회의 전체 운영을 제약하는 결과가 된다.

(2) 전문위원실의 운영상 문제점

광역의회 전문위원실의 문제점은 크게 3가지로 정리할 수 있다.[51]

첫째, 우선 막대한 업무량이다. 전문위원실은 지방자치법에 따른 법적 업무 수행뿐 아니라 국회의원실의 보좌역할까지 담당하다보니 업무과중이 불가피해지는 측면이 있다. 전문위원은 지방자치법 제39조에 따른 조사·연구 기능이 본연의 업무이나 그 밖의 행정업무 등이 추가되는 것을 금지하지는 못한다. 전문위원실의 전문성을 오히려 담당관실 등 다른 조직에서 일부 담당하고 있는 현실이다. 전문위원은 전문성을 바탕으로 의회 의원들의 입법 또는 예산, 정책관련 지식을 제공하는 역할 외에도 지역민원 검토, 토론회 등 행사지원, 과 단위의 행정업무를 부가적으로 수행하고 있다. 또한 위원장을 비롯한 의원들의 보좌역할도 빼놓을 수 없다.

둘째, 전문성의 강화 필요이다. 전문위원은 전문가를 선발하는 것이 제도의 취지이지만 모든 업무분야에서 전문성을 발휘할 수는 없다. 전문위원의 끊임없는 전문성 강화 노력이 필요하다. 지방의회 전문위원들은 국회의 전문위원회 비하여 인력도 부족하고 교육기회도 상대적으로 부족하여 본연의 조사·연구기능을 제대로 수행하지 못하는 경우가 발생한다.

셋째로 전문위원은 주로 개방형 또는 임기제 직원으로 이루어져 신분보장이 되지 않는 경우가 많다. 자신의 임기를 보장받기 위하여 집행부의 감시기능을 적극적으로 수행하지 못할 우려가 상존한다. 또한 전문위원 개인의 정치적 성향에 따라 정치인인 지방의원의 업무에 대하여 정치적 중립성을 지키지 못할 우려도 있다. 업무

51) 한국정책분석평가학회, "경기도의회 상임위원회 전문위원제도의 전문성 강화 방안 연구", 경기도의회 용역보고서, 2020, 31쪽

의 전문성과 신분의 안정성은 상충되는 개념일 수 있지만, 신분에 대한 법적 또는 제도적 장치를 통하여 전문위원의 업무역량을 강화할 수 있을 것이다.

(3) 전문위원실 운영 문제점에 대한 대안

위 3가지 문제점에 개선방안으로 우선 대통령령 및 부령으로 규정되어 있는 전문위원의 정수 규정을 개정하여 지방의회별 자율성을 부여하는 것이다. 지방자치법 전부개정에서도 해당 규정은 현행과 차이가 없이 대통령령에 위임하고 있다. 따라서 규정의 개정 없이는 전문위원실 조직 및 운영은 현행과 차이가 없다.

또 하나의 방안으로 전문위원실 업무의 분산을 통한 업무과중 완화이다. 경기도의회의 경우, 조례의 성안과 검토를 완전히 분리하여 각각의 전문성을 가지는 방안을 추진하고 있다. 즉 성안은 담당관실에서 전담하고, 검토보고서의 전문성을 전문위원이 담당하도록 하는 것이다. 앞서 말한 입법 및 예산기능의 강화와 일부 중복되는 대안일 수 있으나, 양쪽 방안은 동시에 진행될 수 있는 대안이다. 이렇게 된다면 국회와 마찬가지로 법제실의 역할을 하는 담당관실의 설치도 가능할 것이다.

전문성강화와 관련하여 전문위원실의 인력확충이 전제되어야 한다. 개개인의 전문성을 재교육으로 높이는 것은 한계가 있다. 전문위원의 수 확충 및 입법조사관 등 관련 직원들의 양적, 질적인 증가가 선행되어야 한다.

(4) 전문위원실 기능 강화방안

전문위원실은 전문역량을 발휘할 수 있는 전문부서로 발전하여야 한다. 지방의회의 전문위원실은 의정지원 중 의원들에게 전문성을 보완하기 위한 전문적 지원부서로서 설치되었으나, 과연 전문위원실의 운영이 전문적인가에 대한 비판이 있었다. 지방의회 가운데에서는 서울시의회가 모델이 될 수 있다. 서울시의회는 각 전문위원실을 입법지원팀과 의사지원팀의 2팀으로 나누고 각 팀장을 행정5급에 해당하는 공무원으로 운영하고 있다. 입법지원팀은 임기제공무원으로 전문성을 띄고, 입법지원팀에 입법조사관을 4~5명씩 배치함으로써 외부담당관실의 지원이 없이도 운영될 수 있도록 전문위원실의 기능을 강화하고 있다.

[그림 12] 서울특별시의회 전문위원실 구성

(출처 : 서울시의회 홈페이지 https://www.smc.seoul.kr/publish/view.do?menuId=001001008001 최종방문 : 2021.6.15.)

서울시의회와 같은 전문위원실 체계에서 더 나아가야 할 것은 전문위원실의 운영에 대한 관리시스템이다. 경기도의회를 비롯한 타 광역의회의 경우에도 서울시의회의 전문위원실 운영사항은 참고가 될 수 있다. 경기도의회는 4개 전문위원실을 대상으로 2개 팀 체제를 우선 운영하고 있다. 향후 모든 전문위원실로 확대될 예정으로, 4급 전문위원(수석)과 5급 행정지원팀장과 정책지원팀장의 2팀 체제를 구성하였다. 행정지원팀장은 일반직 공무원, 정책지원팀장은 임기제 공무원으로 전문성을 강화하고, 2~3인의 입법조사관을 배치하였다. 경기도의회는 향후 전문위원실 - 담당관실의 업무분화를 통한 전문성 극대화를 구상하고 있다. 이러한 변화가 의회의 위상 강화의 방법으로 제시될 수 있을 것이다.

현재 지방의회의 전문위원실은 본연의 기능을 회복하는 데에 노력하여야 할 것이다. 지방자치법의 전부개정에 맞추어 정책지원 전문인력의 배치를 전문위원실에 할 것인가의 여부 또한 전문위원 기능 강화에 중요한 요소가 될 것이다. 명확한 업무구분을 통한 적극적 전문성 강화방안이 논의되어야 한다. 그 방향은 전문위원실의 위상 강화가 되어야 한다. 국회의 경우에 대비하여 보면, 의원실과 상임위원회의 기능을 전문위원실에서 맡고, 외부 자문기구, 지원기구의 역할을 담당관실에서 수행하는 것이 바람직한 모델이 될 것이다.

1.2.3 의회 도서관 등 별도 조사기구 마련

추가적으로 의회의 역량강화를 위한 방안은 도서관의 조사기능 확대이다. 국회도서관이 모델이 될 수 있는데, 입법조사처와 예산정책처의 설치 이전에 도서관이 의원들의 의정활동 지원에 대한 연구·조사기능을 담당하여 왔고 지금도 유사한 기능을 수행하고 있는 점을 참고로 할 수 있다.

국회가 국회도서관, 입법조사처, 예산정책처가 각각의 전문성을 가지고 전문부서 및 전문인력을 운영하여 각기 다른 시각으로 독자적인 의정활동 지원을 수행하고 있는 점을 지방의회에서도 모델로 삼을 수 있다.

대부분의 의회도서관은 도서대출 및 정보소개 기능에 그치고 있고 독자적인 정보

분석 및 연구기능을 수행하는 경우는 사실상 없다고 해도 과언이 아니다. 의회 도서관을 확충하여 의정활동에 적극 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

경기도의회의 경우 기존 도서관을 “의정지원정보센터”로 확충하여 의정지원 및 정보활용 기능을 극대화하려는 계획을 추진 중이다. 의정지원정보센터는 ①의정활동 지원을 위한 개인별 스마트 정보서비스 제공 ②의원과 도민의 정보기반 소통공간 기능 강화 ③문헌자료와 디지털 기록을 통합하는 복합문화공간 라키비움 구현 ④의회 내·외부 및 아카이브 정보를 제공하는 통합솔루션 운영 등을 4대 목표로 삼고 추진하였으며, 의원 개인 및 상임위원회는 빅데이터 분석에 따른 맞춤형 정보제공을 목표로 하고 있다. 또한 일반 도민들에게 태블릿 대여 등을 통한 정보공개도 발전방향에 포함되었다. 이후 경기도 광교신청사 이전과 맞물려 의회 내 “라키비움”의 형태로 의정기념관과 의정지원정보센터, 홍보관을 통합한 종합 정보지원 기능 및 홍보기능의 강화를 계획하고 있다. 도서관의 확충은 경기도의회나 서울시의회와 같이 의원이 다수인 광역의회에서 보다 효과적일 수 있다. 그렇다면 지역별로 권역화 시킨 정보제공시스템을 운영하는 등의 여러 가지 방식으로 의원들에게 의정정보를 제공하는 방법도 생각하여 볼 수 있다. 의원 홍보기능 또한 공직선거법의 테두리 안에서 의원들의 주요 의정활동이기 때문에 이를 지원하는 별도기구의 설립 필요성도 크다.

2. 지방자치 발전을 위한 제도화 방안

2.1. 지방자치법 및 관련 법령 개정

지방자치법은 전부개정을 통하여 지방의회의 위상 강화 및 집행부와 권한 재정립을 위한 많은 변화가 있었지만 미진한 부분에 대한 추가적인 법령개정이 필요하다.

기나긴 과정을 거쳐 지방자치법 전부개정법률안이 2020.12.9. 국회 본회의를 통과하고 2021.1.12. 지방자치법이 32년 만에 전면 개정되었다. 이번 지방자치법 개정은 지방의회와 주민의 위상강화를 위한 자리매김이라는 긍정적 평가도 있으나 반면 오

랜 논의 과정에서 미흡한 점도 많았다는 지적이다. 지방자치법 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 38] 지방자치법 주요 개정사항

구 분	주요 내용
의결 사항	
정책지원 전문인력	○ 의원정수의 1/2, 2023년까지 순차적 도입 ○ 시・도의회 뿐 만 아니라 시・군・자치구의회에 부여하는 것으로 확장
제41조 및 부칙	제41조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급 · 직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 부칙) 제6조(정책지원 전문인력 도입규모에 관한 특례) 지방의회에 정책지원 전문인력을 두는 경우 그 규모는 2022년 12월 31일까지는 지방의원 정수의 4분의 1 범위 내에서, 2023년 12월 31일까지는 지방의원 정수의 2분의 1 범위 내에서 연차적으로 도입한다.
의회인사권	○ 시・도의회뿐 만 아니라 시・군・자치구의회에 부여하는 것으로 확장
제103조	제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 **인건비 등 대통령령이 정하는 기준에 따라** 조례로 정한다. (**※ 전체회의 이후 추가된 부분임)** ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘 · 감독하고 법령과 조례 · 의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면 · 교육 · 훈련 · 복무 · 징계 등에 관한 사항을 처리한다.

구 분	주요 내용
특례시	○ 100만 이상 특례시 명칭 부여 ○ 그 밖에 행안부 장관 지정 시·군·구(특례시 명칭 부여하지 않음)
제198조	1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) 2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시 · 군 · 구
관할구역 경계조정 절차	○ 지방의회 재적과반수 출석, 출석의원 2/3 동의를 얻어 신청 추가
제6조	① 지방자치단체의 장은 관할 구역과 생활권과의 불일치 등으로 인하여 주민생활에 불편이 큰 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 행정안전부장관에게 경계변경이 필요한 지역 등을 명시하여 경계변경에 대한 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어야 한다.
기관구성 다양화	○ 자구 보완 통과
제4조	제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.
자치입법권	○ 행정입법에 의한 자치입법권 침해 금지 일부 추가
제28조	② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

구 분	주요 내용
미반영 사항(현행유지)	
의회 원격출석 및 표결	○ 원격출석 및 표결에 대한 부분은 삭제됨 ○ 비밀투표 보장 등에 대한 이견과 함께 현재 국회에서 관련 논의가 진행 중인만큼 국회 논의 결과를 보고 향후 처리
미반영 (이해식의원안)	제63조의2(원격 출석) 감염병의 확산 및 천재지변 등 의원에게 회의장에 출석할 수 없는 긴급한 사유가 발생했다고 의장이 인정한 경우 해당 의원은 원격으로 출석할 수 있다.
주민자치회	○ 주민자치회를 삭제함. 다만, 다른 법에서 규정하는 것으로 논의됨
정부안 제26조 미반영	제26조(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍ㆍ면ㆍ동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다. ②~⑤생략 ⑥ 주민자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적ㆍ재정적 지원을 할 수 있다.
시・도 부단체장 정수	○ 조례로 자율증원 규정 삭제 (현행 유지)
정부안 제123조 미반영	② 시ㆍ도에는 필요한 경우 조례로 정하는 바에 따라 특정한 사무를 담당하는 부시장ㆍ부지사 1명(인구 500만 이상의 시ㆍ도는 2명)을 추가로 둘 수 있다.

(출처 : 지방자치법 전부개정법률안, 의안번호 2106258의 조문 내용을 재구성함)

지방자치와 지방의회에 의미 있는 개정은 3가지 정도로 요약할 수 있다. 광역과 기초의회의 정책지원 전문인력 도입, 의회 인사권 부여, 특례시 도입이 그것이다.

(1) 정책지원 전문인력 확대 개선

지방의회의 오랜 숙원 사업이던 정책지원 전문인력이 제도화되었다. 그런데 정책지원전문이력과 보좌관제도의 모호성을 회피하기 위하여 순차적으로, 의원 정수 대비 1/2 범위로 도입된바, 4:1 또는 2:1 지원인력으로는 효율적 의정 지원활동 불가하고 정책지원 전문인력을 광역, 기초 일괄적으로 규정하는 것은 지방자치단체별 특성을 반영하지 못한 것이라는 비판이 있다. “의원 정수 내”로 포괄적 규정을 두고 지방자치단체의 재정상황에 따라 자율적으로 결정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 의회인사권 개선

인사권이 의회에 부여되는 것은 기존 지방자치체계에서 큰 발전이 아닐 수 없다. 그러나 문제는 대통령령의 기준에 따라 조례로 정하도록 규정함으로써 사실상 시행령으로 지방의회의 인사권한 침해하는 결과를 낳기 때문에 대통령령을 삭제하여 인사권에 보다 많은 자율성을 부여할 필요가 있다.

(3) 지방의회에 조직권 부여 필요

이번 지방자치법 개정에서 아쉬운 점은 인사권은 부여되었으나 조직권한이 빠졌다는 것이다. 지방의회 의장이 사무직원에 대한 임면, 교육, 훈련 등 권한뿐 아니라, 지방의회 조직을 관리할 수 있는 조직권의 부여가 필요하다.

(4) 지방자치단체 조직자율성 강화

그 밖에 지방자치단체의 조직에도 독자적 기준에 따른 자율성이 필요하다. 이번 지방자치법에 원안이 반영되었다면 경기도의 경우 부지사를 5명까지 둘 수 있는 등 기관 구성과 조직구성의 자율성이 확대될 수 있었다. 지방자치단체와 주민의 현실과 수요에 따라 다양한 목적을 수행할 수 있는 기관이 필요하다. 조례에 따라 신설할 수 있는 법률 근거를 두도록 개선되어야 한다.

2.2. 지방공무원 관련 규정 개정

지방공무원의 인사권 독립을 뒷받침하기 위해 지방공무원 관련 법령이 개정되어야 한다. 주요 개정필요 법령은 지방자치법 시행령, 지방공무원법, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정 등이다. 개정안을 제안하여 보면 다음과 같다.

2.2.1 지방자치법시행령 개정 제안

[표 39] 지방자치법시행령 개정 제안

현행	개정안
<신 설>	정책지원 전문인력 조항 신설(35조) ※ 현행 제35조~제211조 ⇒ 제36조~제212조 (예시) 제35조(정책지원 전문인력) ① 법 제41조 제2항에 따라 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위해 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 정책지원 전문인력은 별정직 지방공무원으로 임명한다. ③ 제1항의 정책지원 전문인력의 정원은 이 영 시행 당시 지방의회 현원과 별도로 정한다. ④ 이 영에 규정된 것 외에 임용 등에 관하여 필요한 사항은 법 제103조에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

(출처 : 2021.2.16. 경기도의회 제안, 경기도의회 자치분권발전위원회 회의자료)

지방자치법에는 정책지원 전문인력의 형태, 성격 등이 불명확하다. 운영형태를 예상하여 보면 조직차원의 보좌인력과 개인차원의 보좌인력으로 나누어 전자는 접수된 의안에 대한 조사·연구, 검토 등이 주업무이고 후자는 입법 및 전반적 정책 활동에 대한 지원이 될 것이다.

지방의원의 개별적 의정활동 지원을 강화하고자 했던 취지에 맞게 정책지원 전문인력은 국회와 같이 의원의 의정활동 전반에 대한 보좌할 수 있는 형태로서 별정직 공무원의 형태로 이루어져야 보다 운영의 효율성을 기할 수 있다. 국회 보좌직원이 4급에서 9급 상당의 별정직 공무원 인 것을 참고할 수 있다. 다만 구체적인 직급 등에 관한 논의는 추후 재논의 필요가 있다. 정책지원 전문인력의 직급, 직무, 임용절차 등은 대통령령으로 규정하도록 되어 있으나, 제103조에서 지방의회에 두는 사무직원의 정원과 임면 등에 관한 사항은 조례로 정하도록 되어 있으므로 이에 따르도록 하는 것이 바람직하다. 또한 지방의회의 정책지원 전문인력 임용 시 현재 의회 공무원을 전입하는 방식으로 이루어져서는 안되며 현원과 별도로 추가 충원되어야 하는 것은 반드시 관철되어야 한다.

2.2.2 지방공무원법 개정 제안

[표 40] 지방공무원법 개정 제안

현행	개정안
제13조(소청심사위원회의 설치) ① 지방자치단체의 장 소속 공무원의 징계, 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위(不作爲)에 대한 소청을 심사·결정하기 위하여 **시·도에 임용권자(시·도의회의 의장 및 임용권을 위임받은 자는 제외한다)별로 지방소청심사위원회 및 교육소청심사위원회**	<u>시도의회 별도 소청심사위원회 구성 근거 규정 필요</u>

(이하 "심사위원회"라 한다)를 둔다. ② 시 · 도의회의 의장 소속 공무원의 징계, 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청은 제1항에 따른 지방소청심사위원회에서 심사 · 결정한다.	
제30조의2(인사교류) ① **교육부장관 또는 행정안전부장관은** 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정 발전을 위하여 교육부 또는 행정안전부와 지방자치단체간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 교육부 또는 행정안전부에 두는 인사교류협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 **해당 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다.** ② **시 · 도지사는** 해당 시 · 도와 관할 구역의 시 · 군 · 구 간, 관할 구역의 시 · 군 · 구 간, 해당 시 · 도 또는 관할 구역의 시 · 군 · 구와 교육 · 연구기관 또는 공공기관간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 해당 시 · 도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 관할 구역의 지방자치단체의 장 등에게 **인사교류를 권고**할 수 있다.	시 · 도의회와 시 · 도 간, 시 · 도의회와 시 · 군 · 구 의회 간 인사교류가 필요함. 이에 대한 근거 규정 필요

이 경우 해당 지방자치단체의 장 등은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다.	
제32조(시험의 실시) ① 6급 · 7급 공무원 및 제4조제2항제1호에 따라 계급 구분 및 직군 · 직렬의 분류가 적용되지 아니하는 공무원의 신규임용시험은 **시 · 도 단위로 각각 해당 시 · 도의 인사위원회에서 실시한다.** 다만, 농촌진흥사업에 종사하는 연구 및 지도직공무원에 대한 신규임용시험은 따로 대통령령으로 정하는 기관에서 실시한다. ④ 임용예정직과 관련이 있는 자격증 소지자의 경력경쟁임용시험은 제3항에도 불구하고 각각 **해당 시 · 도의 인사위원회에서 실시**한다.	<u>시·도 의회 내 결원직위 발생에 대해 채용 관련 시험은 해당 시·도의회 인사위원회에서 실시 할 수 있는 근거 규정 필요</u>
제62조(직권면직) ② 임용권자는 제1항에 따라 면직시킬 경우에는 미리 인사위원회의 의견을 들어야 한다. 다만, 제1항제5호에 따라 면직시킬 경우에는 해당 인사위원회의 동의를 받아야 하며, **시 · 군 · 구의 5급 이상 공무원은 시 · 도지사 소속 인사위원회의 동의를 받아야 한다.**	<u>인사권의 독립으로 시·군·구 의회 5급 이상 공무원의 직권면직 권한도 시·도의회 인사위원회 동의 받도록 근거 규정 필요</u>
제72조(징계 등 절차) ① 징계처분 등은 인사위원회의 의결을 거쳐 임용권자가 한다. 다만, 지방자치단체의 장(교육감은	<u>시·도의회 공무원 및 시·군·구의회 5급 이상 공무원의 징계 의결은 시·도의회 인사위원회에서 의결토록 근거 규정</u>

제외한다)과 **시·도의회의 의장 소속 공무원에 대한 징계처분 등으로서** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 징계처분 등은 **시·도지사 소속 인사위원회의 의결로 한다.** 1. 시·군·구의 5급 이상 공무원의 징계처분 등 2. 시·군·구의 5급 이상 공무원의 징계처분 등과 관련된 하위직공무원의 징계처분 등 3. 소속 기관(시·도의 집행기관, 시·도의회, 시·군·구)을 달리하는 동일 사건에 관련된 공무원의 징계처분등	필요
제77조(능률 증진을 위한 사항) ①지방자치단체의 장과 시·도의회의 의장은 소속 공무원은 공무원의 근무능률을 높이기 위하여 보건·휴양·안전·후생, 그 밖에 필요한 사항에 대한 기준을 설정하고, 이를 실시하여야 한다.	제77조 단서조항 신설 필요 다만, 지방의회의 의장과 지방자치단체의 장이 업무 효율성 및 예산절감 효과 등을 고려하여 통합 운영이 필요하다고 인정한 때에는 직원에 대한 복지제도 등을 통합하여 운영할 수 있다.

(출처 : 2021.2.16. 경기도의회 제안, 경기도의회 자치분권발전위원회 회의자료)

소청심사위원회 관련, 독립된 인사위원회를 운영할 예정이므로 공무원의 징계, 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청을 심사·결정을 위해 별도의 소청심사위원회 마련 근거 규정 필요하다. 또한 집행부 공무원과 의회 공무원의 특성에 맞는 행정심판절차를 운용할 필요성이 있으며 이는 의회 인사권의 자율성을 강화할 수 있으며, 인사권 독립의 부수적 제도로 징계처분 등에 대한 구제

절차가 필요할 것이다.

인사교류와 관련하여 우수자원 확보와 조직의 활성화를 위하여 일반직 4~7급 보임가능 직위 중 사전교류 직위를 지정하여 인사교류 추진이 필요하며, 이를 위해 인사교류협의회를 설치하여 시·도의회와 시·도 간, 시·도의회와 시·군·구 의회 간 인사교류 제도를 마련해야 한다.

구체적으로 시험 실시로 선발하는 절차는, 시·도의회에서 시·도로 위탁하여 시·도의회 내 결원 직위가 발생 시, 채용의 원칙은 의회 자체적으로 하는 것을 원칙으로 하여야 할 것이다. 다만, 시·도의회 내 채용 관련 전담팀을 구성하기 전까지는 필요에 따라 시·도에 시험을 위탁하여 채용할 수 있는 근거는 두어야 할 것이며, 장기적으로 의회에 적합한 우수 인재를 선발하기 위하여 의회만의 독립된 시험출제 및 관리체계를 갖추고, 공정한 선발제도를 마련하여야 한다.

직권면직과 관련하여, 시·군·구 의회 5급 이상 공무원의 직원면직 권한도 시·도의회 인사위원회에 동의를 받아야 한다. 다만, 규모가 작은 시·군·구 의회는 상황에 따라 직제·정원의 개폐 등으로 직권면직의 사유가 발생할 수도 있으므로 이에 대한 보완책 마련이 필요하다.

징계와 관련하여 현재 인사위원회의 기능 중 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계의결 행위가 이루어지고 있으므로 지방의회 소속 직원의 임용권자인 지방의회 의장의 요구에 의한 시·도의회 소속 공무원의 징계 의결은 시·도의회 인사위원회에서 징계 의결토록 하는 것이 필요하다.

2.2.3 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정 제안

지방의회 인사권 독립으로 의회사무기구의 전문성 향상이 동반되어야 하는 시점으로, 광역의회 사무처장을 보조하는 국장급 중간간부(3급) 확보 및 전문위원 정수 확보가 필요하다.

[표 41] 의회사무기구 설치기준 개정 제안

<table>
<tr><th>현행</th><th>건의사항</th></tr>
<tr>
<td>
제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ① 법 제90조에 따라 설치하는 시 · 도의 의회사무처, 시 · 군 · 구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장 · 의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다.

(기존)

[별표 4] 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준

2. 의회사무기구 공무원의 직급기준

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>의회 사무처장</th><th>의회 사무국장</th><th>의회 사무과장</th><th>과장 또는 담당관</th></tr>
<tr><td rowspan="3">시 · 도</td><td>서울 특별시</td><td>1급 일반직 지방공무원</td><td></td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td></tr>
<tr><td>부산 광역시</td><td>2급 일반직 지방공무원</td><td></td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td></tr>
<tr><td>그 밖의 광역시 · 특별자치시 및 도</td><td>2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원</td><td></td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td></tr>
<tr><td colspan="2">시·군·구</td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td><td>5급 일반직 지방공무원</td><td></td></tr>
</table>
</td>
<td>
<u>의회사무기구의 설치기준 및 직급기준</u>

<u>별표 4 변경</u>

- (신설) 비고 3. 지방의원의 정수가 110명 이상인 경우에는 실 · 국장으로 3급 일반직 지방공무원을 2명 둘 수 있다.

(변경)

[별표 4] 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준

2. 의회사무기구 공무원의 직급기준

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>의회 사무처장</th><th>의회 사무국장</th><th>실 · 국장</th><th>의회 사무과장</th><th>과장 또는 담당관</th></tr>
<tr><td rowspan="3">시 · 도</td><td>서울 특별시</td><td>1급 일반직 지방공무원</td><td></td><td>3급 일반직 지방공무원</td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td></tr>
<tr><td>부산 광역시</td><td>2급 일반직 지방공무원</td><td></td><td>3급 일반직 지방공무원</td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td></tr>
<tr><td>그 밖의 광역시 · 특별자치시 및 도</td><td>2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원</td><td></td><td>3급 일반직 지방공무원</td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td></tr>
<tr><td colspan="2">시·군·구</td><td></td><td>4급 일반직 지방공무원</td><td></td><td>5급 일반직 지방공무원</td><td></td></tr>
</table>
</td>
</tr>
</table>

② 시 · 도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회 사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시 · 도와 시 · 군 · 구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다.

(기존)

[별표 5] 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

1. 시·도

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5명	1명
30명 이하	7명 이내	6명	1명
40명 이하	9명 이내	7명	2명
50명 이하	11명 이내	7명	4명
60명 이하	13명 이내	8명	5명
80명 이하	16명 이내	8명	8명
100명 이하	18명 이내	9명	9명
110명 이하	21명 이내	11명	10명
120명 이하	22명 이내	12명	10명
130명 이하	23명 이내	12명	11명
131명 이상	24명 이내	13명	11명

위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준 별표 5 변경

(변경)

[별표 5] 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

1. 시·도

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5명	1명
30명 이하	7명 이내	6명	1명
40명 이하	9명 이내	7명	2명
50명 이하	11명 이내	7명	4명
60명 이하	13명 이내	8명	5명
80명 이하	16명 이내	8명	8명
100명 이하	18명 이내	9명	9명
110명 이하	22명 이내	**11명**	**11명**
120명 이하	24명 이내	**12명**	**12명**
130명 이하	26명 이내	**13명**	**13명**
140명 이하	28명 이내	**14명**	**14명**
141명 이상	30명 이내	**15명**	**15명**

(출처 : 2021.2.5. 경기도의회 인사권 독립관련 법령 개정사항 의견 제출, 시도의회의장협의회 제출 자료를 수정, 재구성함)

2.3. 지방의회법 제정 및 개선

지방자치법과 별도로 이해식 의원의 대표발의로 지방의회법이 발의되어 있다. “지방의회법”은 다음과 같이 제안되었다.

[표 42] 지방의회법 취지

1991년 도입된 지방의회는 지방자치의 발전과 아울러 민주주의를 성숙시키고 국가발전에 이바지하는 역할을 수행해 오고 있음 그러나 그동안 지방자치단체의 조례제정범위가 한정되어 있고, 의회직원에 대한 인사권을 지방자치단체의 장이 행사하며, 입법활동을 보좌하기 위한 전문인력에 대한 근거가 없는 등 지방의회의 의정활동을 저해하는 여러 측면에 대한 지적이 꾸준히 있어 왔음 특히 국회는 「국회법」에 따라 입법활동을 지원하고 국회를 운영하고 있으나 지방의회는 독립된 법률이 부재하여 의정활동을 수행함에 어려움이 있으므로 지방의회의 조직·운영 등 전반을 아우르는 법률 제정의 필요성이 증대하고 있음 이에 지방의회의 조직·운영 등을 규정하는 법률을 제정함으로써 지방의회의 위상을 확립하고 지방의회의 독립성을 강화하여 지방자치와 민주주의 발전에 기여하려는 것임

(출처 : 지방의회법안, 이해식 의원 대표발의, 의안번호 2105424)

지난 20대 국회에서 제출되었다가 임기만료로 폐기된 전현희의원 대표발의의 “지방의회법안”도 이해식의원이 대표발의한 법안과 입법취지는 동일하다. 국회가 국회법과 같이 독립적 법률을 가지는데 비해 지방의회는 별도의 독립된 법률이 없어 의정활동 수행에 어려움을 겪는다. 이는 지방자치법의 체계 내에 지방의회에 관한 규정을 두기 때문으로 분석할 수 있다.

현행 지방자치법은 단체장-의회 대립형 구조를 취하면서 지자체 장에게 과도한

권한을 부여하고 있으며, 지자체 장의 사무에 대한 지방의회의 견제권이 매우 제한적이라는 평가가 지속적으로 이루어지고 있으며 델파이 조사에서도 마찬가지의 결과를 얻었다. 이는 헌법에서 지방자치단체에 지방의회를 둔다고 하는 취지를 제대로 반영하지 못한 것이라는 비판과도 맥을 같이 한다. 이러한 측면에서 「지방자치법」 전부개정에서 지방의회법(안)의 일부 규정이 수용되었다고 하더라도 별도의 지방의회법은 필요하다.

단체자치를 기본이념으로 하여 구성된 지방자치법을 「지방자치기본법」, 「주민의 권리의무에 관한 법률」, 「지방정부법」, 「지방의회법」으로 재구축하려는 장기적 계획하에서 「지방의회법」을 제정하여 지방의회를 중심으로 한 지방자치 체계의 완성이 필요하다. 지방의회는 주민의 대표기관이며 지방자치제도의 핵심인 헌법기관이기 때문이다.

다음으로 지방의회 의정활동의 방향 정립과 관련해서 지방의회 의정활동은 주민의 의견을 최대한 반영함으로써 지자체장의 행정활동에 대한 수정과 보완이 이루어져야 한다. 그러기 위해서 법적인 근거가 뒷받침되어야 하는 것이다. 조례와 같은 자치입법권뿐 아니라 중앙정부가 추진하는 법률에 대하여 지방의회의 의견제시가 제도화되어야 한다. 이는 주민의 자기결정권 보장을 위한 것이다. 지방의회법은 기존의 지방자치법 체계 내에서의 한계를 극복하고 실질적인 주민 대표기관으로서의 위상 정립에 기여할 수 있는 방향에서 지방분권, 지방자치제도의 취지를 반영할 수 있을 것이다.

현행 지방의회법(안)에서 부족한 것은 주민과 지방의회간의 관계 부분이다. 주민의 권리(조례제정개폐청구권, 주민투표권, 주민소환권), 주민참여예산제와 지방의회의 예산심의권간의 관계 등 주민의 대표기관으로서 지방의회가 의정활동을 할 수 있도록 하는 다양한 제도적 장치들을 강구해 볼 수 있을 것이다.

이를 위해서 인사청문회제도나 감사원 감사청구 등이 연관되어서 검토되는 것이 지방자치의 본질을 반영할 수 있는 제도적 방안으로 판단된다. 또한 지방의회를 포함한 지자체 기관 구성 다양화 방안에 대응해서도 지방의회 차원의 대응이 요청되며, 각종 중앙정부의 법령 제·개정 시에 지방의회 협의체의 의견청취 등이 검토될 필요가 있다.

3. 협력을 위한 그 밖의 대안

3.1. 당정협의회 도입

이상의 연구를 바탕으로 크게 두 가지 측면에서 대안을 제시해보려고 한다. 협력관계에서 정당의 역할을 재편성하려는 시도이다. 갈등구조를 협력적 관계로 개선하기 위한 제도적 개선 방안을 모색하려는 것이다.

갈등구조의 해결시도로서 당정협의회의 도입을 생각해 볼 수 있다. 현재 중앙정부의 당정협의회 제도를 지방정부에도 도입하여 볼 수 있는 것인가의 문제이다. 당정협의회란 집권정당과 정부가 정책 수립 및 조정을 위해 협의하는 회의체이다.[52] 여당 지도부와 청와대 대통령 실장 및 수석 비서관이 참여하는 고위급 당정 협의회와 여당과 정부 실무 정책담당자들이 참여하는 정책 조정 회의 또는 당정 실무 기획 위원회가 있다. 당정협의회는 정당의 공식적인 참여형태라고 할 수 있다. 당정협의회는 정부마다 차이가 있지만 모든 각료가 참여하는 것은 아니다. 현안, 의제와 관련이 큰 각료들이 참여하고, 정당에서도 당 대표, 사무총장, 원내대표 및 의제와 직접적 관계가 있는 정당관계자가 참여한다. 이를 지방의회에 적용한다면 부지사를 중심으로 한 각 국장급 관계 공무원과 여당의 지역당 대표 등의 정당구성원이 될 것이다. 다만 이렇게 구성하는 경우 국회의원과 중복문제가 발생할 수도 있으므로 실제 운영상황에서는 지역현안인 것인지, 중앙정부와 협력이 필요한 사안인지에 따라서 탄력적인 운영이 필요할 것이다.

현대 정치에서 정당정치는 주민들의 여론의 통로로서 반드시 필요하다. 정당은 해당 정당의 정책의 필요성을 주민들에게 홍보하고 이해시킴으로써 지역발전과 정치발전의 필수적 기능을 담당한다. 특히 최근과 같이 양당체제에서 거대정당이 출현하는 정치상황에서는 정당의 정책이 바로 지방자치단체의 정책으로 실현되는 비율이 높다. 한편 이런 거대정당은 구성원 수가 많아짐에 따라 당내에서도 의견통합

52)

이 어려워지는 단점이 있다. 집행부와 여당의 정책방향에 혼선이 발생할 수 있는 것이다. 반면 여당과 제1야당의 의석수가 크지 않을 경우에도 여야간 의견차이가 발생하는 경우는 보다 많은 주민들의 선택을 받은 여당의 정책이 시행되어야 한다.

[표 43] 역대 정부의 당정협의 규정

<table>
<tr><th>시기</th><th>총리훈령</th><th>훈령이름</th><th>당정협의 정의</th><th>여당의 정의</th></tr>
<tr><td>3공화국</td><td colspan="2">(대통령지시각서)
(1965)</td><td>(해석상)
여당과 정부간 유기적인 협조
(인사, 제도)</td><td>-</td></tr>
<tr><td>4공화국</td><td>112호
(1973)</td><td rowspan="3">“당정협조에 관한 처리지침”</td><td>(해석상)
“행정부와 여당간의 정책 및 정무협조”</td><td>(해석상) 민주공화당과 유정회</td></tr>
<tr><td>5공화국</td><td>178호
(1982)</td><td rowspan="2">(해석상)
“행정부와 입법부 및 각 정당간의 정책 및 정무협조”</td><td>(해석상) 민주정의당</td></tr>
<tr><td>노태우</td><td>244호
(1990)</td><td>(해석상) 민주자유당</td></tr>
<tr><td>김영삼</td><td>334호
(1996)</td><td>“당정협조업무 운영규정”</td><td rowspan="7">“행정부와 정당간의 정무협조 및 정책협의 업무”
(당정협조)</td><td>“여당이라 함은 대통령이 소속된 정당을 말한다.”</td></tr>
<tr><td rowspan="4">김대중</td><td>360호
(1998)</td><td rowspan="9">“당정협의업무 운영규정”</td><td>“여당이라 함은 새정치국민회의와 자유민주연합을 말한다.”</td></tr>
<tr><td>412호
(2001)</td><td>“여당이라 함은 새천년민주당과 자유민주연합을 말한다.”</td></tr>
<tr><td>413호
(2001)</td><td>“여당이라 함은 새천년민주당과 자유민주연합,・민주국민당을 말한다.”</td></tr>
<tr><td>430호
(2002)</td><td>(대통령 탈당으로 규정 삭제)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">노무현</td><td>440호
(2003)</td><td rowspan="6">“여당이라 함은 대통령이 소속한 정당을 말한다. 다만, 여당과 정책공조에 합의한 정당은 여당으로 본다.”</td></tr>
<tr><td>465호
(2005)</td></tr>
<tr><td>493호
(2007)</td><td rowspan="4">“행정부와 정당의 정책협의 업무”
(당정협의)</td></tr>
<tr><td>이명박</td><td>506호
(2008)</td></tr>
<tr><td>박근혜</td><td>601호
(2013)</td></tr>
<tr><td>문재인</td><td>703호
(2017)</td></tr>
</table>

(출처 : 상명대학교 산학협력단, “한국 정당-정부간 협의제도의 개선방향에 관한 연구”, 특임장관실, 2011.12. 26쪽을 재구성함)

따라서 그런 경우에도 또한 당정협의의 필요성이 인정된다.

한편 협의과정을 강화하기 위해서는 현재의 당정협의 후 국회 내 정당간 논의라는 이차적 구조를 행정부, 여당과 야당간 협의라는 일차적 구조로 바꾸어 정부와 여당의 정책협의 및 조정을 위한 논의에 야당을 포함시키며 이를 국회 상임위원회 차원에서 협의가 이루어지도록 하는 방안이 제시되고 있다(가상준·안순철, 2012:108). 지방정부와 지방의회에서 당정협의체를 도입한다면 최초 협의 시부터 야당을 포함시킨 복수정당, 집행부 협의체의 운영을 생각해 볼 수 있을 것이다.

지방자치단체와 지방의회의 유기적 협력관계를 제도화하는 것은 지역에서부터 상향식 민주주의의 발전과 주민복리 증진이라는 목적을 달성할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

3.2. 변형된 기관구성 형태로서 매니저 제도 도입

또 하나의 대안은 미국의 매니저 형태로서의 기관구성의 다양화이다. 의회와 집행부의 대립구조에서 지방자치단체장을 매니저 형태로 두는 것을 어렵다고 하더라도, 지방자치단체 산하의 기관별 매니저 제도 도입을 고려해 볼 수 있다. 본 연구의 설문과 델파이 조사에서도 드러났듯이 집행부의 강력한 권한과 상대적으로 약한 의회의 권한간 불균형으로 인하여 주민의 복리증진 달성에 어려움이 발생한다는 것은 앞서 전제한 바와 같다. 그렇다면 양 기관간 균형방안으로 부분적 매니저 도입 방안을 제안한다. 현재 집행부의 각 기관은 의회의 견제요소 없이 지방자치단체장의 전속적인 권한으로 임명한다. 이러한 경우 단체장의 정치력이 상대적으로 약하면 민주성과 전문성이 확보되지만, 단체장의 정치력이 강한 경우에는 산하 집행기관의 정치적 영향력도 함께 커진다. 결국 효율성이라는 장점이 있을 수 있지만 집행부 권한의 전횡에서 벗어나기 힘들고, 산하기관의 독자적 운영능력은 상실된다. 전문성보다는 정치성을 우선하는 산하기관이 될 우려가 커진다.

기관분리형을 택하는 우리 기관구성형태에서 산하기관 등 일부 기관에서 지방의회와 지방자치단체장간의 협의를 통해 관리자를 임명한다면 단체장의 정치력 유무

에 산하기관의 행정능력이 좌우되는 상황을 피할 수 있다. 즉 정치적 상황에 관계없이 산하기관은 전문성을 가지고 업무를 수행할 수 있게 되는 것이다. 이는「지방공기업법」및 관련 조례 등의 개정만으로도 시도할 수 있다. 지방공기업법을 다음과 같이 개정하여 기관 업무 집행의 자율성을 높이는 것도 지방의회와 단체장간 업무 권한 균형을 통한 주민 복리 증진의 대안이 될 수 있다.

[표 44] 지방공기업법 개정 제안

현행	개정안
제7조(관리자) ① 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하게 하기 위하여 사업마다 관리자를 둔다. 다만, 조례로 정하는 바에 따라 성질이 같거나 유사한 둘 이상의 사업에 대하여는 관리자를 1명만 둘 수 있다. ② 관리자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원으로서 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.	제7조(관리자) ① (현행과 같음) ② 관리자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원으로서 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다. 관리자의 임명 방법과 절차에 관하여는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

(출처 : 2021.1.19. 경기도의회 공문, “전국시도의회의장협의회 의견회신”지방공기업법 개정의견을 수정·재구성함)

Ⅵ. 결론

기존의 연구에서와 마찬가지로 기관간 불균형이 지방자치제도의 발전을 저해한다는 인식은 대체로 같았다. 그러나 불균형이 심하다는 전제하에서도 그 해석이 다소 다르게 나타났던 것은 흥미로운 결과였다. 서울, 경기 등 수도권의 거대 지방의회와 비수도권의 소규모 지방의회간 차이도 드러났다. 지방의회와 집행부의 불균형을 인정하고 있는 점은 같지만 불균형에 따른 인식차이가 존재했다. 의회와 집행부의 갈등으로 각각의 입법 및 집행기능의 간섭이 심화된다는 응답이 있는 반면, 집행부의 월등한 권한행사로 인하여 오히려 갈등이 발생하지 않는다는 응답도 있었다. 이는 소규모 지방자치단체일수록, 광역보다는 기초지방자치단체일수록 심화되는 것을 예상할 수 있다. 권한의 차이와 무관하게 구성원이 소수인 경우 각 구성원간의 갈등이 협업으로 나타나기 쉬운 것이다. 물론 이는 집행부와 의회의 담합이라는 부정적인 결과로 이어질 우려도 배제할 수 없다.

불균형에 대한 해소방안으로 우선 법률적, 제도적 변화가 꼽혔다. 이는 기존의 제도에서도 마찬가지로 논의되었던 것이지만, 지방자치법 전부개정이라는 제도변화 중에 현장 의원, 공무원, 전문가들의 의견이 반영되었다는 데에서 차별성을 갖는다고 하겠다. 이를 토대로 하여 새로운 법령 개정제안을 하였고 이는 5장에서 설명하였다.

분석 결과 문화적 개선을 특성으로 꼽을 수 있다. 제도적 개선뿐만 아니라 집행부와 지방의회의 상호간 인식개선을 통한 협력문화 조성이다. 이는 제도와 무관하게 별도로 진행되어야 하는 사항으로, 이를 제도화시킨 협의체 구성을 대안으로 제시하였고, 역시 5장에서 상술하였다.

이 연구는 32년만의 지방자치법 전부개정이라는 지방자치제도의 대변화속에 지방자치제도의 나아가야 할 길을 생각하여 보는 데에 의미가 있다고 하겠다. 그간 지방자치제도의 역사에도 불구하고 실질적 지방자치가 어려웠던 것은 여러 가지 요인이 있었다. 그중에서 지방정부의 의결기관과 집행기관인 지방의회와 지방자치단체

장간의 권력불균형이 지방자치제도의 발전에 걸림돌이 될 것이라고 전제하였다. 전문가들의 델파이 조사에서도 의결기관과 집행기관의 불균형은 문제점으로 지적되었다. 개인적 인지도가 높은 지방자치단체장이 지방의회에 비하여 정치적으로 훨씬 높은 파급력을 가지고, 법적·제도적으로도 지방자치단체장 1인에게 전속되는 권한이 지방의회의 전속권한보다 훨씬 크다는 것이 대체적인 인식이었다.

이 연구의 한계점으로 많은 표본을 확보하지 못한 점을 들 수 있다. 델파이 조사의 특성상 전문가의 확보가 힘들었던 측면이 있었다. 또한 조사주체가 현직 지방의원이다 보니 공무원들은 의견 피력에 다소 소극적이지 않았을까 라는 우려도 있다.

그럼에도 불구하고 전국 각 지역의 현직 의원들과 공무원을 대상으로 조사를 진행하여 현장의 의견을 들을 수 있었던 점은 향후 연구진행에 시사점을 줄 수 있을 것이라 생각한다. 지방의회와 집행부의 권한과 발전방향에 대한 해법이 각 지역마다 다소 다른 온도차를 드러냈던 점은 조사의 성과로 분석할 수 있다. 이 논문에서 제시한 갈등해소방안이 실행되었다고 하더라도 권력불균형은 여전히 존재할 수 있음을 보여주는 것이다. 이에 대한 설명으로 단체장과 집행부의 정치적 인지도 차이, 소속정당의 정책, 지역적 특성 등 여러 가지 원인으로 제시되는 것은 앞서 설명한 바와 같지만, 향후 지속적으로 논의되어야 할 부분으로 생각한다.

향후 지방정부에서의 권력구조 논의는 불균형에서 비롯된 이후의 후속연구가 진행될 필요가 있다. 이 논문을 작성하는 도중에 지방자치법 전부개정안이 통과되어 확정되었다. 지방자치법 전부개정법률에서 지방의회의 인사권, 정책지원 전문인력 등 그간 논의되었던 불균형 부분이 일부나마 반영되었으므로 지방자치법과 관련 법령 등에서 불균형이 제도적으로 해소된다면 불균형 정도에 따라 실질적으로 주민복리 개선효과가 나타나는지에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

또한, 광역단체와 광역의회를 중심으로 진행된 이 연구 범위를 확장하여 중앙정부-지방정부간 또는 기초지방자치단체 단위에서의 불균형 현상 및 해소방안 역시 지속적으로 논의되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

가상준(2010), 미국의 지방선거 정당공천제도, 국회입법조사처.

김동훈(2002), 지방의회론, 박영사.

김병준(2015), 지방자치론(수정2판), 법문사.

이기우・하승수(2007), 지방자치법, 대영문화사.

이훈영(2012), 연구조사방법론, 청람.

허영(2007), 한국헌법론, 박영사.

홍성방(2009), 헌법학, 현암사.

홍정선(2009), 신지방자치법, 박영사.

홍정선(2015), 신지방자치법 제3판, 박영사.

(2) 논문

가상준·안순철(2012), 민주화 이후 당정협의의 문제점과 제도적 대안, 한국정치연구 제21집, 제2호, 한국정치연구소, 87-114.

강상원·최병대(2010), 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교, 한국지방자치학회보 제22권 제1호, 한국지방자치학회.

고영민(2008), 지방의회와 집행기관간의 갈등요인과 해소방안에 관한 연구, 강원대학교 대학원 석사학위논문.

공현옥(2006), 지방의회와 지방자치단체장간의 관계 개선방안, 충북대학교 대학원 석사학위논문.

김건선(2003), 지방의회와 자치단체장의 역할에 관한 연구, 호남대학교 대학원 석사학위논문.

김동철(2010), 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계에 관한 고찰, 경북대학교 대학원. 석사학위논문.

김석태·김선영(2020), 기르케의 지방자치사상, 제32권 제3호(통권111호), 1-24, 한국지방자치학회.

김순은(2000), 지방의회와 자치단체장과의 관계분석, 지방정부연구 제3권 제2호, 69-82.

김영기(1998), 지방정부내의 의결기관 : 집행기관간 갈등과 갈등관리유형, 지방과 행정연구 제12권, 부산대학교 행정대학원 지방행정연구소.

김진한(2012), 지방자치단체 자치입법권의 헌법적 보장 및 법률유보 원칙과의 관계, 헌법학연구 제18권 제4호, 한국헌법학회.

문병기(2008), 정책효과 정량화모형을 위한 탐색적 연구, 한국정책과학학회보 제12권 제3호, 한국정책과학학회.

문상덕(2007), 조례와 법률유보 재론, 행정법연구 제19호, 행정법이론실무학회.

문원식·박형규·홍수동(2016), 자치입법권의 범위와 한계, GRI논총, 제18권 제1호, 경기연구원, 170-190.

문상덕(2012), 지방의회제도의 문제점과 발전방안, 행정법연구, 행정법이론실무학회, 255-286.

박경효(1994), 지방의회와 집행부간의 갈등구조와 그 해소방안, 지방행정 제43권 제4호, 대한지방행정공제회.

박순종·최병대(2016), 분점정부와 입법효율성 : 서울시와 경기도를 사례로, 한국행정학보, 제50권 제3호.

박정훈(2014), 자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법사례 연구, 행정자치부 연구용역보고서.

백형배·김재영·신무호(2006), 지방의회와 집행기관간 갈등과 협력요인에 관한 사례분석, 지방행정연구, 제20권 제4호(통권 67호), 55-82.

서보건(2012), 지방자치의 발전을 위한 지방의회 조례의 문제점과 개선방향, 유럽헌법연구 제12호, 429-458.

서우선(2003), 한국 지방의회와 집행기관간의 갈등에 관한 실증적 연구, 명지대학교 박사학위논문.

손병권·가상준(2008), 갈등의 현실과 합의에 대한 소망 : 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식, 한국정치연구 제17집 제1호, 87-109.

송건섭·하세헌(2016), 지방의회와 집행기관간의 갈등요인에 관한 연구, 제17권 제4호(통권 53호), 21-41, 한국지방자치학회.

신원득·최준규·문현미·백현식(2015), 경기도의회 의정활동 활성화를 위한 자치법규 개선연구, 경기도의회, 59-78.

안영훈(2007), 지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구, 한국지방행정연구원.

오동석(2009), 지방자치의 제도적 보장론 비판, 공법연구 제29집제1호, 한국공법학회.

유기상(1995), 민선지방자치단체장시대의 과제,「자치행정」, 60-70.

이상갑(2018), 지방의회 인사권 독립에 관한 연구 : 헌재 지방자치법 제91조 제2항 위헌소원 결정을 중심으로, 한국과 국제사회, 제2권 제2호, 18.

이성재(2014), 지방의회와 자치단체장의 관계 : 갈등 발생 원인과 그 개선방안, 한국의회학회보 제3권 제1호, 한국의회학회.

이승모·하동현(2020), “공공갈등과정에서 사회집단의 역할유형 분석 : 갈등의 발생 책임과 해소노력을 중심으로”, 한국공공관리학보 제34권 제4호, 203-229.

이승철(2011), 지방의회와 집행기관간의 갈등요인 분석과 해결방안, 제15권 제3호, 73-101, 한국정책과학학회.

이윤조(2009), 학교 환경교육 프로그램 평가 준거 개발, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

이학재(2011), 지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구, 세종대학교 행정학과 대학원 박사학위논문.

이한수(2012), 정부구성과 입법효율성 : 분점정부가 입법 생산성에 미치는 영향을 중심으로, 사회과학연구, 제20권 제1호, 서강대학교 사회과학연구소.

임승빈(2019), 자치, 그리고 공동체주의 논거와 실천 모색, 한국자치행정학보 제33권 제3호, 한국자치행정학회.

임승빈·서경선·김근식(2016), 지방자치단체 기관형태에 관한 연구, 경기도의회 연구용역보고서.

전영권·김재기·송건섭(2011), 지방의회와 집행기관의 관계모형에 관한 연구 : 갈등과 협력을 중심으로, 행정논총, 제49권 제3호, 1-25.

전형상(2009), 지방의회와 집행기관의 갈등해소방안 연구, 경기대학교 대학원 석사학위논문.

전훈(2011), 지방의회 제도개선을 위한 법제정비 방안, 공법학연구12(4), 한국공법학회.

정원희·김예승·양기근(2013), 지방자치단체장과 지방의회간의 갈등에 관한 연구 : 서울시와 경기도의 무상급식 갈등 사례를 중심으로, 분쟁해결연구 제11권 제1호, 39-66.

조성규(2005), 법치행정의 원리와 조례제정권의 관계, 공법연구 제33집, 제3호, 한국공법학회.

조성호(2017), 연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안, 경기연구원.

최상한(2012), 입헌주의적 지방자치론과 자치제도의 확대, 정부학연구 제18권 제3호, 고려대학교 정부학연구소.

최성환·김수란(2016), 지방의회와 지방자치단체장간의 권한분쟁에 관한 대법원 판례연구, 경기연구원.

최영규(2013), 행정기관의 개념과 종류, 행정법연구 제37호, 한국행정법연구소.

최우용(2006), 우리 지방자치단체의 바람직한 기관구성을 위한 비교법적 고찰, 공법학연구 제7권 제5호, 한국비교공법학회.

최용환(2016), 경기도 연합정치의 평가와 과제, 경기연구원.

최준규·장석준·백현식(2014), 지방의회와 집행기관의 협력체계 구축방안, 경기연구원.

헌법재판소(2006), 지방자치의 헌법적 보장, 헌법재판연구 제17권.

(3) 보고서 등

강문숙(2014), 10장 델파이 방법,
http://contents.kocw.net/KOCW/document/2014/Pusan/kangmunsuk/10.pdf.

경기도의회 홈페이지, www.ggc.go.kr.

경기도의회 공무국회활동보고서, https://www.ggc.go.kr/site/main/board/actvtrprt/83181.

경기도의회 제출공문(2021.2.5.). 인사권 독립관련 법령 개정사항 의견 제출, 시도의회 의장협의회 제출 자료.

경기도의회(2020.2.5.), 감사위원회 제도 도입검토 보고서.

경기도의회(2018.8.27.), 인사청문회 의회 검증절차 검토 보고서.

권세혁(2001), 통계학과 강의노트(한남대학교),
http://wolfpack.hnu.ac.kr/Stat_Notes/adv_stat/Special_topic/%EC%A0%84%EB%AC%B8%EA%B0%80%EC%A1%B0%EC%82%AC_%EB%8D%B8%ED%8C%8C%EC%9D%B4_AHP.pdf.

대만 둥하이 대학 https://www.thu.edu.tw/.

상명대학교 산학렵력단(2011), 한국 정당-정부간 협의제도의 개선방향에 관한 연구, 특임장관실

서울시의회 홈페이지 https://www.smc.seoul.kr/publish/view.do?menuId=001001008001

서울시청 홈페이지, https://org.seoul.go.kr/org/orgChart.do.

한국지방자치학회(2016), 경기도 지방의회 의원의 집행부 감시역량 제고 방안, 경기도의회.

2. 외국문헌

Dye and MacManus(2009), Politics in States and Communities. 13th ed. Pearson Prentice Hall: Upper Saddle River, NJ.

Fiorina, Morris P.(1996). "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" American Political Science Review 88: 304-316.

Laver and Shepsle(1991), Government coalitions and intraparty politics, - British Journal of Political Science, Cambridge

Lawshe, C.H.(1975), A quantitative approach to content validity, Personnel Psychology, 28, 563-575.

Linz(1990), The Perils of Presidentialism, The Johns Hopkins University Press

Linz(1994), The Failure of Presidential Democracy, JHU Press.

Ross, Bernard H. and Myron A. Levine(2006). Urban Politics: Power in Metropolitan America. Thomson Wadsworth: Belmont, CA.

Smith, Kevin B., and Alan Greenblatt, and John Buntin(2005). Governing States & Localities. CQ Press: Washington D.C.

부록

제1차 델파이 설문

지방의회와 집행기관간 갈등요인과 협력방안에 관한
전문가 패널 조사

성 명	
소 속	
직 위	
H.P	
E-mail	

귀하의 개인정보는 통계법 제33조 <비밀의 보호> 조항에 의거하여 어떠한 경우에도 비밀이 보장되며 본 연구조사 목적이외의 사용되지 않음을 알려드립니다.

본 설문조사는 2021년 1월 20일(수)까지 꼭 회신 부탁드립니다.

감사합니다.

1 우리나라 지방자치단체는 집행기관(도지사, 시장)과 지방의회의 이원적 구조로 되어 있습니다. 집행기관과 지방의회 의원은 모두 주민의 직접 선거로 선출되는 공무원이라는 법적·민주적 정당성은 같으나, 두 기관 간 정치적 영향력에서는 균형적이지 않다고 평가됩니다.

지방의회와 집행기관 중 누가 더 강력한 정치적 영향력이 있다고 생각하는지, 그 원인은 무엇인지에 대하여 귀하의 의견을 제시해 주시기 바랍니다.

※ (불균형이 발생한다고 생각하시는 경우)

기존문헌에서 다음과 같은 불균형 갈등 요인들이 언급되고 있는 점을 예시합니다만, 예시에 구애받지 말고 자유로운 의견을 개진해 주시기 바랍니다.

- **제도적 요인** : 단체장이 선결처분권, 재의요구권을 가지고 있음에 반해, 의회는 사무조사권에 그치는 등 법률적 요인, 사무구분의 불명확에 따른 단체장·의회의 권한범위 불명확, 단체장이 중앙정부의 사무를 위임받는 등(기관위임사무) 중앙정부와의 관계 밀접 등
- **비제도적 요인** : 단체장과 지방의회의 역할에 대한 인식부족, 선거형태의 이질성, 지역대표성과 광역대표성 등

지방의회와 집행기관간 불균형	집행기관의 권한이 매우 크다	집행기관의 권한이 비교적 크다	집행기관·의회의 권한이 비슷하다	의회의 권한이 비교적 크다	의회의 권한이 매우 크다

불균형 요인 (서술)

1	
2	
3	
4	
5	
기타	

2 우리나라 지방자치단체(집행기관)와 지방의회는 상호 견제와 협력을 바탕으로 주민의 복리증진을 위해 노력하고 있으나 강(强) 집행부 - 약(弱) 의회의 형태가 지속되면서 갈등요인이 발생하기도 합니다.

귀하께서는 **지방의회와 집행기관간 갈등이 어느 정도 있다고 생각하시는지 체크하**시고, **갈등요인 다섯 가지를** 순서와 상관없이 **적어 주십시오.** (해당되는 곳에 체크(V)하여 주십시오.)

※ **기존문헌에서 다음과 같은 잠재적 갈등 요인들이 언급**되고 있는 점을 예시합니다만, 예시에 구애받지 말고 자유로운 의견을 개진해 주시기 바랍니다.

- **집행기관 귀책요인** : 관료주의, 권위주의적 행정문화, 지방의회 직원의 인사권을 집행기관에서 행사, 일방적 지방재정활동(예산편성, 집행), 행정사무감사·조사 후속조치 제도 미흡 등
- **지방의회 귀책요인** : 권위주의, 무분별한 조례 제정, 무리한 행정사무감사·조사, 당파적 이해관계, 자질・전문성 강화필요 등

지방의회와 집행기관간 갈등상황	매우 많다	많다	보통이다	적다	매우 적다

갈등 요인 (서술)

1	
2	
3	
4	
5	
기타	

3 귀하가 생각하시는 **지방의회와 집행기관간 갈등 해소 또는 협력 방안을 다섯 가지 적어 주십시오**. 예시에 포함되지 않은 귀하의 견해도 함께 적어 주시기 바랍니다.

<예 시>

○ 지방의회와 집행기관간 협의체 운영
○ 지방의회 의원 전문성 강화를 위한 정책지원인력 도입방안
(지방자치법 개정으로 정책지원전문인력 도입 예정)
○ 지방재정활동(지방자치단체 예산 편성 또는 집행)에
지방의회 의견반영제도 도입
○ 지방의회 인사권 독립 후 운영 방향
(지방자치법 개정으로 의장이 인사권을 갖게될 예정)
○ 지방의회 조례 제정단계에서 집행기관 의견반영제도 강화
○ 지방의회 행정사무감사·조사 후속조치 강화
○ 기타(　　)

갈등요인 해소 또는 협력 방안

1.
2.
3.
4.
5.
기타

◎ 기타 **지방의회와 집행기관간 갈등 해소를 위해 개선 또는 도입되어야 할 법적, 제도적 방안이 있다면** 가능한 한 구체적으로 적어 주십시오.

지방의회와 집행기관간 갈등 해소에 필요한 법/제도, 기타 의견

1차 패널조사에 응답해 주셔서 감사드립니다.

2차 조사지가 곧 송부될 예정이오니 많은 협조 부탁드립니다.

제2차 델파이 설문

지방의회와 집행기관간 갈등요인과 협력방안에 관한
전문가 패널 조사

1차 델파이 설문조사에 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

본 설문은 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 협력방안 도출을 위한 델파이조사 2차 설문이오니 꼭 회신 부탁드립니다.

성 명	
기관명	
직 위	
H.P	
E-mail	

귀하의 개인정보는 통계법 제33조 <비밀의 보호> 조항에 의거하여 어떠한 경우에도 비밀이 보장되며 본 연구조사 목적 이외의 사용되지 않음을 알려드립니다.

본 설문조사는 2021년 3월 까지 꼭 회신 부탁드립니다.

감사합니다.

1. 지방의회와 집행기관간 정치적 영향력의 불균형

○ 우리나라 지방자치단체의 집행기관(도지사, 시장)과 지방의회**의 정치적 영향력에 관한 1차 조사 결과, 응답자 전원(100%)이 집행기관의 영향력이 '크다(비교적 크다)'** 라고 답하였습니다.

○ 집행기관 영향력이 큰 요인에 대해 **귀하가 생각하시는 우선순위(1~9)를 번호로 적어** 주시고, 기타 의견은 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다(우선순위가 같다고 생각하시면 동일한 번호를 적어 주십시오).

지방의회와 집행기관간 불균형의 주요 요인 (1차 조사결과 응답 내용)	우선 순위 (1 ~ 10)
① 자치단체장에게 지방의회 인사권이 있기 때문 (의회 인사권 부여하는 지방자치법 개정법률 2022.1. 시행 예정)	
② 자치단체장에게 예산편성권이 있기 때문	
③ 지방자치법 등 법적으로 자치단체장이 많은 집행권한을 갖도록 보장하고 있기 때문	
④ 집행기관(자치단체장)에 대한 의회의 견제 및 감시권(행정사무감사, 조사 등)이 약하기 때문(감사, 조사 이후 후속조치가 약함)	
⑤ (지방자치법)지방의회 재의결 사안에 대해 폐기하지 않고 자치단체장이 대법원에 소를 제기할 수 있도록 하는 규정(재의요구권)	
⑥ (지방자치법) 긴박한 사항에 관해 의회가 열리고 있는 상황에서 의결이 지체되고 있다는 사유만으로 집행기관의 장이 선결처분을 바로 할 수 있도록 규정(선결처분권)	
⑦ 집행기관이 지방의회의 역할에 관해 인식이 부족하고 부정적이기 때문	
⑧ 정치적, 사회문화적으로 자치단체장이 주민에게 직접적으로 영향을 주는 위치에 있기 때문	
⑨ 자치단체장의 단일 대표성 때문(선거에서 기관장 1인에게 집중된 표와 다수의 의원에게 분산된 표의 힘), 동일한 선출직이지만 주민은 단체장의 권한을 훨씬 높게 평가함	
⑩ (기타) 지방의회 공천제가 같은 당의 자치단체장을 견제하는데 한계로 작용하기 때문	
기타의견 :	

2. 지방의회와 집행기관간의 갈등 정도

○ 1차 델파이 조사 결과, 지방자치단체(집행기관)와 지방의회간 갈등정도에 대해 발생한다(58.3%), 보통이다(33.3%), 발생하지 않는다(8.3%)로 조사되었습니다.

(1) **지방의회와 집행기관간 갈등이 발생하는 요인에 대해 중요정도를 번호(중요도 높음 1 ~ 중요도 낮음 6)로 적어** 주시고 기타 의견은 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다(중요정도가 같다고 생각하시면 동일한 번호를 적어 주십시오).

지방의회와 집행기관간 갈등의 주요 요인 (1차 조사결과 응답 내용)	중요도 순서 (1 ~ 6)
① 경직된 권위주의, 관료주의적 행정문화(무사안일주의, 자기방어적/비협조적 태도)	
② 정보의 비대칭, 행정정보가 투명하게 공개되지 않음	
③ 정당 또는 당파 등 정치적 이해관계 문제, 출신 지역구 이익 중심의 사고 등(갈등이 약할 수도, 강할 수도 있는 경우)	
④ 일방적인 예산 편성 및 집행	
⑤ 행정사무감사의 후속조치 미흡	
⑥ (기타) 무분별한 조례 제정, 조례제정에 대한 의견 불일치, 지방자치단체의 중앙 행정부로부터의 독립성 약화 등	
기타의견 :	

(2) **지방의회와 집행기관간 갈등이 발생하지 않는 주요 원인에 대해 귀하께서 생각하시는 중요도 순서를 번호로 적어** 주시고, 기타 의견은 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다(순위가 같다고 생각하시면 동일한 번호를 적어 주십시오).

지방의회와 집행기관간 갈등이 없는 주요 요인 (1차 조사결과 응답 내용)	중요도 1 ~ 6
① 자치단체장의 권한이 매우 크다 보니 의원들이 단체장에 예속되어 갈등이 없음	
② 자치단체장이 지방의원 공천에 관여하다 보니 집행부와 의회가 갈등이 있는 곳이 많지 않음	
③ 의원들의 전문성이 부족하고 제대로 집행부를 견제·감시할 수 있는 정책역량이 미흡하여 갈등 상황이 발생 하지 않음	
④ 지방자치제도는 지방자치법이라는 법률에 의해 제도화되어 있어 큰 갈등이 발생할 이유가 없음(권한 배분의 명확성)	
⑤ 조례는 법률의 체계를 훼손하지 않는 선에서 제정될 수 있는 제한적인 자치규범이므로 집행기관장을 강하게 구속하지 않음	
⑥ (기타) 지방의회 인사권을 집행기관에서 행사	
기타의견 :	

3. 지방의회와 집행기관간의 갈등 해소방안

○ 1차 델파이 조사에서 **지방자치단체(집행기관)와 지방의회간 갈등을 해소할 수 있는 방안을 아래와 같이 제시**해 주셨습니다. 각 항목에 대해 **귀하의 동의 정도를 숫자로 표시**해 주시고, 기타 의견이 있으시다면 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다.

지방의회와 집행기관간 갈등해소 방안 (1차 조사결과 응답 내용)	동의 여부 절대 동의하지 않음(1), 동의하지 않음(2), 보통(3), 동의함(4), 매우 동의함(5)
① 사무기구의 독립권(인사권 등) 보장(지방자치법 전부개정으로 인사권 등 일부 해결됨)	
② 지방의회의원 전문성 강화를 위한 정책지원 인력도입(지방자치법 전부개정으로 일부 해결됨)	
③ 행정사무 감사 및 조사 지적 사항(후속조치)에 대한 강제력 확보 방안을 제도적으로 보장해야 함	
④ 지방의회와 집행기관간 협의체 운영	
⑤ 사전에 집행부와 의회간에 지속적 정보교류 및 의결조율이 필요(단체장과 간부공무원 의장과 의원들 수시회의)	
⑥ 지방자치단체 예산 편성·집행에 지방의회 의견반영제도 도입	
⑦ 지방의회에 대한 집행부 및 사회적 인식 개선	
⑧ 의회 수석전문위원(4급)을 집행기관 국장급(3급)으로 상승하여 대등한 상황에서 업무 협의를 하면 사전 조율이 가능할 것	
⑨ 집행기관의 충실한 정보 공개	
⑩ (기타)지방의원 권한 강화(고위공무원 인사청문회 등), 자치단체장과 지방의원이 같은 당일 경우 소속정당으로부터 민주주의 보장 등	
기타의견 :	

*2차 설문에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다!

(Abstract)

A Study on the Sources of Conflict and Cooperation between Local Councils and Local Chief Executives

- Focused on the Cases of Gyeonggi-do Government -

Song HanJun
Department of Political Science and Diplomacy
Graduate School of Dankook University

Advisor : Professor Sooncheol An

This study investigated cooperation and policy options to address the issues of improving the welfare of local residents, one of the most important purposes of the local government system. The presumption is that the primary cause of confl ict in local politics is the imbalance between the local councils and the chief ex ecutives of local governments.

Based on a theoretical discussion on the local autonomy system, this study rev iewed the concept of local autonomy, the power and role of the local councils, t he legal and institutional relationship between the local councils and executive br anches of local governments, and the fundamentals of political conflicts and coop eration between the two entities. It also identified the characteristics of bilateral r elations between the two institutions that are opposed to each other and analyzed the causes of conflicts and cases of cooperation with a special focus on metropo

litan city councils. In particular, this study focused on the mutual relationship bet ween the two entities in terms of the power of the executive branches to draw up a budget, the power of the local councils to inspect and investigate administr ative affairs, and the authority of the local councils over personnel affairs and le gislation. This study also found that the local minister scheme introduced by the Gyeonggi provincial government is significant in that it attempted a new form of relationship between the two entities, but it still revealed operational limitations d ue to its legal and institutional inflexibility.

The results of Delphi study and data analysis revealed that the imbalance betw een the local council and the local chief executive is attributed to the fact that t he latter holds the power to draw up budget and the power of single representati on as prescribed under the Local Autonomy Act, and has more power than the f ormer in terms of personnel affairs (e.g., power for personnel appointment, reque st for reconsideration, and emergency action), with such imbalances of power cau sing political conflicts and tensions. Similarly, checks and balance by strengtheni ng the authority of the local councils are necessary. Furthermore, rigid authoritari anism on the part of the local councils and bureaucratic administrative culture pr evalent in the executive branches, as well as laws perpetuating the state of affair s, need to be improved with more mature attitudes and mutual cooperation.

Furthermore, the results of data analysis revealed that the power of the local c ouncil, as prescribed under the Local Autonomy Act, is weaker than that of the executive branch, as its power is limited to the authority to make resolutions, au dit and investigate administrative affairs, and request follow-up measures. Such i mbalance of power are the root cause of mutual conflict. If the powers of the t wo institutions were balanced on an equal footing, the conflict would be signific antly relieved. In other words, a lower level of efficacy on the part of the mem bers of the local council caused by this imbalance of power further intensifies p olitical conflicts, and thus measures to reduce the imbalance in authorities will li kely increase the efficacy of individual local council members, ultimately helping enhance the interaction between the local council and the head of the local gove

rnment and improve checks and balance between them.

Based on the Delphi method and analysis, this study presented three options: s trengthening of the standing of the local councils, the creation of a system to pr omote local autonomy, and fostering mutual cooperation between the local counci ls and the local chief executives. Among these options, ways to create a system to promote local autonomy include the revision of related laws such as the Loca l Autonomy Act, the revision of local government employee-related regulations, a nd the enactment of the Local Council Act. As for ways to foster mutual cooper ation, this study proposed participation of political parties in public administration through the launch of a policy consultation meeting between local government of ficials and local council members, and the appointment of institutional managers through consultation between the two entities, thereby, ensuring independence, ne utrality, and professionalism of the local councils regardless of the status of relat ions between the local councils and the executive branches.

Finally, future research tasks are proposed: (i) how the imbalance between the local council and the local chief executive is addressed by the exercise of the p ower of the former after the increased power for autonomous legislation and the enactment of the fully revised Local Autonomy Act. (ii) how the reduction of i mbalance driven by institutional changes would contribute to the improvement of the local residents' welfare.

Keywords: local council, local autonomy system, conflict and cooperation, redu ction of imbalance, promotion of resident welfare