



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](#)

碩士學位論文

地方議會와 自治團體長간의 새로운
關係定立에 관한 研究

- 濟州特別自治道를 中心으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 柄 立

2006年 12月

地方議會와 自治團體長간의 새로운 關係定立에 관한 研究

- 濟州特別自治道를 中心으로 -

指導教授 : 梁 德 淳

金 柄 立

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2006年 12月

金柄立의 行政學科 一般行政專攻 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 梁 永 哲 (인)

委 員 金 性 俊 (인)

委 員 梁 德 淳 (인)

濟州大學校 行政大學院

2006年 12月

<목차>

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
제2장 집행기관과 의결기관의 관계	4
제1절 집행기관과 의결기관의 일반적 관계	4
1. 집행기관과 의결기관의 권한 및 상호관계	4
2. 집행기관과 의결기관의 대립 및 갈등	23
제2절 강 집행기관과 약 의결기관의 관계	43
제3절 선행연구의 검토	48
제4절 분석의 틀	55
제3장 제주특별자치도의 출범과 지방의회의 역할변화	57
제1절 제주특별자치도 개념과 배경	57
1. 제주특별자치도의 개념	57
2. 추진배경 및 내용	61
제2절 특별자치도 및 사례에 따른 지방의회의 역할	67
1. 제주 지방의회 현황 및 문제점	67
2. 기본방향 및 과제	68
제4장 지방의회와 자치단체간 관계정립방안	75
제1절 제도적 장치에 의한 관계정립	75

제2절 사법적 절차에 의한 관계정립	79
제3절 주민의 참여에 의한 관계정립	81
제4절 상호간 조정에 의한 관계정립	82
제5장 결론	84
<참고문헌>	87
<Abstract>	91



<표 목차>

<표 2-1> 지방자치단체의 정책결정 과정	12
<표 2-2> 정책결정과정상의 지방의회와 자치단체의 역할변화	13
<표 2-3> 지방자치단체장의 불신임과 지방의회 해산제도의 변천	18
<표 2-4> 갈등의 발생원인	25
<표 2-5> 지방의회와 단체장간의 대립·갈등 요인	26
<표 2-6> 대법원 제소 현황	31
<표 3-1> 「서울특별시행정특례에관한법률」상의 주요 내용	59
<표 3-2> 특별자치도와 유사제도의 비교	67

<그림 목차>

<그림 1> 분석의 틀	55
<그림 2> 제주특별자치도 의회 조직	67

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지방자치를 실시하는 나라이면 지방자치단체는 정치적으로나 법적으로나 지방을 대표하는 기관이다. 따라서 지방자치단체의 역량은 해당지역의 역량과 경쟁력을 키우는데 결정적인 역할을 한다고 할 수 있다.

우리나라도 민선자치 제4기가 시작되는 해이다. 그간 많은 우려 속에 실시되어 온 지방자치는 여러 가지 시행착오를 겪으면서도, 이제 우려가 기우라고 할 정도로 많은 부분에서 성장을 거듭하고 있다. 특히 문민정부와 국민의 정부 그리고 참여정부에 들어서면서 분권의 속도가 가속화 되어 지방자치는 이제 어엿한 행정적, 정치적으로 지방의 중심기관으로 자리를 잡고 있다해도 과언이 아니다. 지방자치단체간의 다양성을 바탕으로 한 혁신 경쟁사례들은 과거 중앙집권 하에서는 불가능한 사례들이 대부분이다.

이러한 성과에도 불구하고 아직도 지방자치는 반드시 실시해야 하며, 지방자치는 항상 선이라는 주장에 마침표를 찍지 못하는 부작용도 한둘이 아니다. 원래 지방자치가 효율성의 면에서는 약점을 가진 제도이다. 장기적인 측면에서 조직을 설계하고 운영해야 함에도 불구하고 단기적인 목표에 의해서 운영되는 예가 허다하며, 지방자치의 실시 과정에서 얻는 이점이 많은데도 불구하고 이를 주민이나 정치적 세력과 연계를 시키지 못하는 경우도 또한 많은 것이 현실이다. 이러한 취약점에도 불구하고 지방자치는 인류가 추구하는 가장 바람직한 정치형태인 참여와 책임이라는 양대 축을 중심으로 운영되기 때문에 그로 인한 장점은 앞에서 지적한 단점들로 충분히 상쇄할 힘이 있다.

따라서 우리가 지방자치를 성공시켜야 하는 소이도 바로 여기에 있는 것이다. 지방자치의 성공을 위해서는 지방자치단체의 역할이 우선은 중요하다. 특히 민주주의 역사가 일천하여 주민의 자치의식이 부족한 우리나라에서는 지방자치단체의 운영 성공이 지방자치의 성공을 결정짓는다고 볼 수 있다.

지방자치단체 운영이 성공하기 위해서는 지방의회의 역할이 무엇보다도 중요하다. 민주주의의 꽃은 의회제도에 있다고 한다. 과거 집행부의 장은 봉건영주나 절대군주였다. 봉건영주와 절대군주는 국민의 의사와는 관계없이 권력의 힘을 자의적으로 사용하였다. 그러한 결과 국민들은 세금만 내고 인권은 유린되는, 즉 책임만 있고 권한은 전혀 없는 피동체에 불과하였다. 이러한 것에 반발하여 민중들은 술한 피를 흘리면서 의회제도를 쟁취한 것이다. 국민의 대표에 의해서 정해진 테두리 내에서 만이 집행부의 장이 유효하다는 것이다.

이러한 역사적 의미를 살펴볼 때, 의회의 책임은 막강하다 하겠다. 의회의 권한이 비록 현대 행정국가에 들어오면서 많이 퇴색되었지만 의회의 기능은 아직도 국가와 지역을 유지하는데 매우 중요하다는 것은 재언을 요하지 않는다. 아직도 내각책임제를 채택하고 있는 영국이나 일본에서도 중앙에서는 국회가 중심적 역할을 하고 지방에서는 지방의회가 매우 중요한 권한을 행사하고 있다. 심지어 대통령책임제를 채택하고 있는 미국도 지방의회의 의장이 자치단체장을 겸직하고 있는 곳도 많을 뿐만 아니라 각 분과위원의 위원장이 집행부의 실·국장 역할을 동시에 수행하고 있는 등 지방의회의 의의와 중요성은 아직도 견제할 편이다.

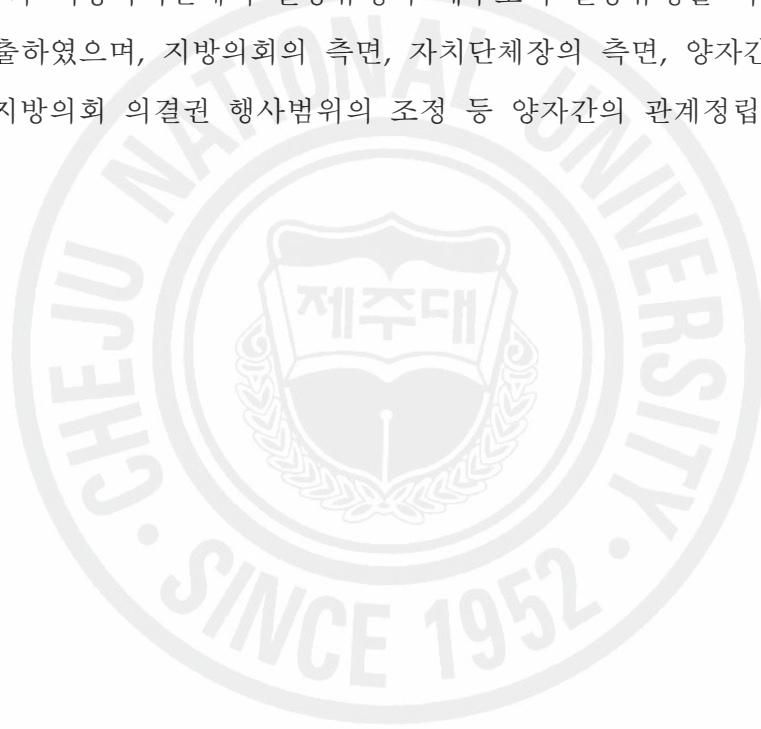
종합해서 보면 지방자치가 올바르게 수행하기 위해서는 지방의회가 활성화되어 제 기능을 다할 때 가능하다는 말이다. 그러나 중앙정부 대신 집행부를 견제하는 임무를 맡은 지방의회는 그 권한과 제도의 미미로 집행부를 충분히 견제해 주지 못하고 있는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 지방의회는 그 본연의 의무를 저버릴 수 없는 것이 현실이기도 하다. 특히 참여정부가 들어서면서 그동안 지방의회의 최대 숙제였던 의원유급제, 많은 권한 등이 지방이양으로 실현되었다. 따라서 지방의회가 과거 보다 더욱더 많은 책임을 가지고 의정활동을 할 것을 요구 받고 있다.

따라서 본 연구는 본격적인 지방자치시대에 있어서 지방의회와 지방자치단체장의 관계정립이 국가발전의 초석이라는 인식을 가지고 지방자치환경의 실태 및 문제점을 분석하고 그 관계정립방안 및 향후전망을 사례고찰을 통하여 살펴보고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 상술한 연구목적을 위하여 문헌연구와 사례조사를 병행하였다. 우선 문헌연구에는 지방행정 및 일반행정학 등의 교재, 지방의회와 자치단체장의 관계와 관련된 참고서적, 지방자치 관련서적, 각종 논문과 지방자치, 지방행정연구, 자치행정, 자치공론, 중앙·일간지 신문 등을 참고하였다.

지방의회(의원)와 자치단체장의 역할과 자질, 지방의회와 자치단체장간의 관계유형을 이론적으로 고찰함에 있어서는 문헌적 접근을 하였고, 사례분석의 경우 그 동안의 타 지방자치단체의 갈등유형과 제주도의 갈등유형을 파악함으로써 문제점을 도출하였으며, 지방의회의 측면, 자치단체장의 측면, 양자간의 공통적 측면에서의 지방의회 의결권 행사범위의 조정 등 양자간의 관계정립방안을 모색해보았다.



제2장 집행기관과 의결기관의 관계

제1절 집행기관과 의결기관의 일반적 관계

1. 집행기관과 의결기관의 권한 및 상호관계

1) 집행기관과 의결기관의 권한관계

(1) 지방의회의 권한

지방의회의 중요한 권한으로는 지방자치법에서 규정하는 의결권, 조례의 제정 및 개폐권, 행정통제권, 청원수리권 및 자율권 등으로 대별할 수 있다¹⁾.

가. 의결권

지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관으로서 당해 지방자치단체의 의사를 결정하는 기관이기는 하나 그 의결은 어디까지나 지방자치단체의 내부적 의사결정에 한한다. 따라서 지방자치단체의 장이 이를 외부에 표시하여 집행함으로써 비로소 단체행위로서의 대외적 효력을 발생한다. 지방자치단체의 장이 그 의결에 구속됨은 물론이다.

지방의회의 의결사항으로 지방자치법 제35조에 규정된 것을 보면 다음과 같다.

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 중요재산의 취득·처분 ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기 ⑨ 청원의 수리와 처리 ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 ⑪ 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다. 또

1) 김동훈, 「지방의회론」, (서울 : 박영사, 1995), pp.254-343.

한 지방의회는 위의 사항 이외에도 조례가 정하는 바에 의하여 지정된 사항을 의결하는 권한을 가진다.

이와 같이 우리나라의 지방자치법은 지방의회의 의결사항을 정함에 있어서 열거주의를 취하였다. 개괄주의가 주민자치의 관념에 충실할 뿐만 아니라 자치단체를 견제할 수 있다는 장점이 있기는 하지만, 사안의 중요성 여부를 구별하지 아니하고 모두 의결사항으로 할 경우 행정능률의 저하와 자치단체에 대한 의회의 부당한 간섭을 염려한 때문이라 생각된다.

지방의회는 예산의 심의·의결, 결산승인, 중요재산의 취득·처분의 결정, 청원의 수리와 처리 등 많은 행정적 권한을 가지고 있지만 무엇보다도 중요한 권한은 지방자치단체의 자주적인 입법권인 조례를 제정할 수 있다는 것이다.

지방의회의 의결은 지방자치단체의 의사결정에 불과하며 일반적으로 행정쟁송의 대상이 되는 처분으로는 보지 않는다. 이 의결은 자치단체의 집행행위가 있어야만 비로소 법적 효력을 발생하기 때문이다. 그러나 자치단체의 집행행위 없이도 직접적 효력을 발생하는 징계의결에 대해서는 의회를 행정청으로 하여 행정처분으로 볼 수도 있을 것이다. 특히 의원의 징계 가운데 제명처분에 대해서는 의원이라는 신분의 상실에 관한 중대사항으로 사법심사의 대상이 될 것은 의문의 여지가 없다.

그리고 지방자치단체의 장이 지방의회 의결사항을 의결 없이 한 경우에 그 행위는 무효이다. 다만 의회의 의결사항은 법률로 제한적으로 열거된 사항에 한한다고 해석되므로 그 이외의 사항에 관한 단체의사의 결정은 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체의 장의 권한으로 추정되며 거기에는 의회의 의결권이 미치지 않는다.

나. 조례의 제정 및 개폐권

우리나라 헌법 제117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여 자치입법권을 헌법에서 보장하고 있다. 이와 같이 헌법상의 보장에 근거하여 지방자치법 제15조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 다시 한번 확인하고 있다. 지방정부는

헌법에 보장된 자치적 통제단체이므로 그 자치권의 한 내용으로서 지방정부의 사무에 관하여 스스로의 판단에 의하여 지역실정에 적합하고 필요한 법을 제정할 수 있다. 이것을 자치입법권이라고 한다. 이와 같은 자치입법권의 행사로서 지방정부가 자기의 사무에 대하여 지방의회의 의결을 거쳐서 제정하는 자주법을 조례라 한다²⁾.

조례로서 규정할 수 있는 사항은 법령의 범위 안에서 지방자치단체의 권한에 속하는 일체의 사무를 포함한다. 따라서 공공사무 즉 자치사무와 단체위임사무 모두가 조례의 규정사항이 된다. 그러나 자치단체의 장이 국가의 지방행정기관의 지위에서 집행하는 이른바 기관위임사무에 관하여는 조례를 제정할 수 없다. 다만 '법령의 범위 안에서'의 의미가 무엇인가에 관하여는 학자간에 많은 논란이 있었으나 그것은 '법령에 위반되지 않는 범위 한도 내에서'를 의미한다는데 견해가 일치되고 있다.

또한 조례로써 조례위반행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다는 규정이 죄형법정주의와 관련하여 위헌 여부가 제기되고 있으나 조례제정권은 헌법 제117조에 의하여 부여된 자치권의 본질적 내용이고 또한 주민의 대표기관인 의회의 의결을 거침으로써 민주적 정당성이 되며, 자치사무에 대한 조례의 실효성을 담보하기 위한 그 벌칙의 최고한도가 정해져 있는 이상 위헌이 아니라고 생각된다³⁾.

다. 행정통제권

자치단체에서 수행하는 행정활동에 대하여 확인이나 감독기능이 없다면 의회에서의 정책결정이 효율적·합법적으로 시행되고 있는지 여부를 파악할 수가 없다. 물론 자치단체 내에서 감독기관을 두고 자체감사를 하고 있으나 엄밀한 의미의 행정통제는 이루어 질 수 없다. 그러므로 의회가 자치단체에서 수행한 행정활동에 대하여 감사를 할 수 있도록 규정하고 있다.

현대 행정국가에서는 입법통제가 여러 가지 한계점을 지니고 있기는 하지만, 입법통제는 주민이 선출한 주민의 대표로서 구성된 기관에 의한 제도적 통제가

2) 김동훈, 전제서, pp.254-343.

3) 정세욱, 「지방자치학」, (서울 : 법문사, 2001), p.151.

고 주민의 요구에 민감한 각계각층의 의원들에 의한 집단적 통제라는 점에서 비제도적인 내부통제에 비하여 효과적이라고 할 수 있다. 이러한 행정통제를 수행하기 위하여 의회에서는 행정사무감사 및 조사권, 지방자치단체장등의 출석·답변 요구권 등을 갖는다.

지방자치법 제36조의 규정에 의하여 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 일정기간 동안 감사를 실시하고, 특정사안에 대하여는 본회의 의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다. 이 조사를 발의하고자 할 때에는 재적의원 3분의 1이상의 연서로 이유를 명시한 서면으로 하여야 한다. 이 감사와 조사를 위하여 필요한 때에는 현지 확인을 하거나 서류의 제출과 지방자치단체의 장 또는 그 보조기관의 출석증언이나 의견진술을 요구할 수 있다. 또한 행정사무의 처리사항에 대한 보고와 질문에 응하기 위하여 지방자치단체의 장 또는 공무원에 대해 출석요구권을 행사할 수 있다.

또한 지방의회는 지방자치단체의 장이 출납폐쇄 후 3월 이내에 작성한 결산서와 증빙서류를 검사할 결산검사위원의 선임권을 가지며, 결산검사를 통하여 지방자치단체의 출납과 회계검사를 실시하고 이를 승인한다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정에 대하여 개별적인 의결권으로 재정통제권을 행사한다.

라. 청원수리권

헌법 제26조 제1항에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.”고 규정하고 있으며, 지방자치법 제65조 제1항에서는 “지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다.”고 규정하고 있다. 청원은 주민과 행정기관의 관계로써 지방행정기관으로 하여금 해결해 주기를 바라는 사항이 대부분이기 때문에 주민과 밀접한 관계에 있는 의회로 하여금 해결하도록 규정하고 있는 것이다.

의회는 주민의 대표기관이고 주민을 위해서 노력해야 할 의무를 지니고 있기 때문에 청원에 대하여 성실하게 임해야 한다. 청원이 접수되면 의회는 소관분과위원회 또는 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다. 청원이 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 인정되는 때에는 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송한다. 지방자치단체는 청원을 처리하고 그 결과를 지체없이 지방의회에

보고하도록 되어 있다.

청원제도는 주민이 의회에 소망사항을 청원하고, 이를 지방의회가 검토하여 그 타당성이 있다고 판단될 때에는 지방자치단체의 장으로 하여금 해결하도록 권유하고, 그 결과를 보고 받는 제도로서 주민의 불이익이나 불편을 합리적으로 처리하는데 그 목적이 있다. 그러므로 지방자치단체나 지방의회에서는 상호협력관계를 유지하면서 청원이 신속하게 처리될 수 있도록 힘쓸 필요가 있다. 즉, 지방의회의장은 청원이 있다하여 본회의에 회부하는 공식적 절차만을 취할 것이 아니라 즉시 행정기관에 구두로 청원사실을 알리고 신속하게 처리되도록 하는 것이 효율적이며 청원제도의 본질을 살리는 것이 될 것이다. 한편 자치단체에서도 청원이 의회에까지 회부되지 않고 자체적으로 처리될 수 있도록 주민을 위한 봉사행정을 해야 할 것이다.

마. 자율권

지방의회는 내부조직, 의원의 신분, 의원의 징계 및 회의운영에 관한 회의규칙 등을 스스로 결정하는 자율권을 가진다. 의회가 스스로 결정할 수 있는 자율사항으로는 ① 의장, 부의장, 위원회의 위원선거 등 내부조직에 관한 것 ② 개회, 휴회, 폐회와 회기결정, 그리고 회의의 운영에 관하여 필요한 사항을 규칙으로 정하며 ③ 지방의회의원이 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있을 때 재적의원 4분의 1이상의 연서로써 자격심사를 청구하고 징계에 필요한 사항을 스스로 결정하며 ④ 의장 또는 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 이유 없이 직무수행을 하지 아니한 때는 불신임 결의를 할 수 있는 것 등을 들 수 있다.

그러나 이러한 지방의회의 견제권한도 앞서 논의한 바와 같이 제주특별자치도의 출범으로 막강해진 자치단체장의 권한을 견제하기는 부족한 것으로 판단된다.

(2) 지방자치단체장의 권한

가. 일반적 관계

지방자치단체장과 지방의회는 각기 다른 기능을 가지고 독자적인 활동을 하게 되지만 지속적인 상호작용관계를 갖게 된다. 총선 후 최초로 집회되는 지방의회

의 임시회는 지방자치단체장이 선거일로부터 25일 이내에 소집해야 하며 필요시 자치단체장은 지방의회 소집을 요구할 수 있다.

그리고 지방자치단체장은 지방의회에 부의할 안건에 대하여 미리 공고해야 한다. 또한 지방자치단체장은 지방의회에서 의결할 의안을 발의할 수 있다. 즉, 회계연도마다 예산을 편성하여 의회에 제출하며 지방자치단체의 항구적인 이익이 되거나 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부 장관의 승인을 받는 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다.

그리고 지방자치단체장은 지방의회나 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다. 지방의회의 의결을 거친 조례를 공포함으로써 의결의 효력을 대외적으로 발생시킨다.

나. 특별관계

지방자치단체장과 지방의회는 견제와 균형을 유지하면서 기능을 분담하고 협조 관계를 이루어야 주민을 위한 행정을 원만히 수행할 수 있다. 그러나 양 기관이 대립하고 알력과 마찰을 가져와 행정이 제대로 수행되지 못하거나 사업추진에 막대한 지장을 초래할 수도 있다.

기관분립형의 경우 양 기관의 대립은 성격상 불가피하다고 볼 수 있다. 그러므로 적절한 대책이 마련되지 않으면 안 된다. 우리나라에서는 비상적 특별수단으로서 지방자치단체의 장에게 의회의결에 대한 재의요구권과 선결처분권을 인정하고 있다⁴⁾.

① 지방의회 의결에 대한 재의요구권

재의요구권이란 지방자치단체의 장이 지방의회의 의결에 대하여 이의를 제기하여 수용을 거부할 때 의회에 반송하여 재심의 해줄 것을 요구하는 권한을 말한다. 여기에서 재의요구의 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결사항이 월권 또는 법령 위반으로 인정되는 때에는 그 의결사항을 송부받은 날로부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다. 이러한 재의요구에 대하여 의회에서 재의결하면 그 결정은

4) 홍정선, “現行法上 國會議員과 地方議會議員의 役割分擔”, (사회과학논집, 1991), pp.189-192.

확정된다. 지방자치단체장은 의회에 의해 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정될 때에는 대법원에 소를 제기할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 지방자치단체장은 지방의회의 의결이 예산상 집행이 불가능한 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때에는 그 의결사항을 송부 받은 날로부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

셋째, 지방자치단체의 장은 의결된 조례안에 대하여 이의가 있을 때에는 지방의회에 재의를 요구할 수 있다. 이 경우 자치단체장은 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수는 없다⁵⁾.

넷째, 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때에는 감독청은 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

② 선결처분권

선결처분권이란 지방의회가 의결을 하지 않거나 의결할 수 없는 경우 지방자치단체의 존립 또는 효율적 운영을 위하여 지방자치단체의장이 의회의 의결을 거치지 않고 독자적 판단에 의하여 우선 처분할 수 있는 권한을 의미한다. 여기에서 의결하지 않거나 의결할 수 없을 때란 ① 지방의회가 성립되지 아니한 경우 ② 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없는 경우 ③ 의결이 지체되어 의결되지 아니한 경우를 의미한다.

선결처분의 대상은 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로써 ① 천재지변이나 대형 화재로 인한 피해의 복구 및 구호 ② 중요한 군사안보상의 지원 ③ 급성전염병에 대한 예방조치 ④ 기타 긴급하게 조치하지 않으면 주민의 생명과 재산에 대하여 중대한 피해가 발생할 우려가 있는 경우 등이다. 선결처분을 하였을 경우에는 지체없이 지방의회에 반드시 보고하여 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결처분은 그 때부터 효력을 상실한다.

지방의회의 불성립이란 지방의회의 해산, 지방의원의 총사직, 총선거 후 최초 회의소집 이전의 지방의회, 의원의 구속 등의 사유로 의결정족수에 미달하게 된 때 등을 의미한다.

5) 최창호, 「지방자치학」, (서울 : 삼영사, 1995), p.501.

지방의회의 소집불능이란 천재지변 기타 사고로 인하여 지방의회를 소집하더라도 지방의원이 소집될 수 없는 경우와 소집의 절차를 요하지 않고 지방의원이 참여할 수 없는 경우를 말한다.

지방의회의 의결권 불행사란 지방자치단체장이 제출한 의안에 대하여 가부의 어느 것으로도 결정하지 않는 것, 그리고 그 의결되지 않은 책임이 지방의회측에 있는 것을 말한다. 그런데 이 경우 당초부터 심의를 하지 않는 경우와 심의 도중에 포기하는 것, 심의유보의 의결을 하고 폐회하는 경우 등이 있다⁶⁾.

2) 집행기관과 의결기관의 상호관계

(1) 지방의회와 자치단체의 역할분담

지방자치단체의 정책결정과정은 다양한 참여자와 절차, 기준 등에 따라 매우 역동적(dynamic)으로 이루어진다. 이러한 역동적 과정을 ① 담당주체 ② 주요내용 ③ 재정조치 등을 표로 나타내면 <표 2-1>과 같다. 여기서는 특히 자치단체(자치단체장+보조기관)과 지방의회의 역할에 주목해서 살펴보고자 한다.

6) 최창호, 전계서, p.502-503.

<표 2-1> 지방자치단체의 정책결정 과정

정책과정		담당주체	주요내용	재정조치 (병행)
정책결정단계	①과제설정 ↓	정치공동체 전체 (주민, 정당, 의회, 보조기관)	1. 쟁점제기 2. 과제설정 3. 목표설정	재정적 견적 ↓ 예산안 작성 ↓ 예산결정 ↓ 예산집행 ↓ 결산평가
	②정책입안 ↓	장·보조기관+의회	1. 대안작성 2. 최적안 선택 3. 정책원안 작성	
	③협의의 정책결정 ↓	장+의회	1. 합의형성 모색 2. 장의 결정 3. 의회의 결정	
	①정책집행 ↓	장·보조기관	1. 집행방법 선택 2. 집행준비와 기준(준칙) 3. 집행관리	
	①정책평가	정치공동체 전체	1. 제도적 평가 2. 비제도적 평가 3. 수정·개선	

※ 자료 : 박호숙, 지방자치 4월호, 1994, p.25.

형식적으로 지방의회는 당해 자치단체의 정책을 결정하는 기관으로서, 그리고 자치단체는 결정된 내용을 집행하는 기관으로서의 역할을 가진다고 볼 수 있으나, 실제에 있어서는 양 기관의 역할이 서로 혼재하여 이를 명확히 구분하기가 힘들다. 따라서 기본적으로 지방자치단체의 정책결정은 자치단체와 지방의회의 공동노력에 의하여 이루어진다고 보는 것이 보다 설득력이 높다. 이는 자치단체의 장이 주민 직선에 의하는 경우는 말할 것도 없고 비록 장이 중앙에 의하여 임명된다고 하더라도 실제에 있어서는 주민의 대표라고 하는 대표성의 문제가 생겨나게 마련이기 때문이다.

한편 지방의회는 본질적으로 주민대표성을 그 기본이념으로 하기 때문에 결과적으로 자치단체나 지방의회가 모두 주민의 대표라는 점을 깊이 인식하지 않을 수 없다. 지방자치단체의 정책결정과정은 자치단체와 지방의회간의 경쟁과 협력의 메카니즘 속에서 보다 구체화되어 간다.

전통적 관점에서 지방의회는 당해 자치단체의 정책을 결정하고, 자치단체는 의회에서 결정한 내용을 집행하는 것으로 일반적으로 생각해 왔다. 그러나 실제의

정책결정 상황에서는 지방의회와 자치단체가 모두 깊숙이 관여함을 유의해야 한다. 근래에 이르러 더욱 더 다양한 세력들이 정치무대에 등장하여 새로운 요구를 함에 따라 관료조직(자치단체)은 이러한 새롭고 복잡한 문제에 대처하기 위하여 계속 확대되어 왔다. 이는 자치단체의 자치단체와 지방의회가 모두 정책결정에 참여하고 있음을 나타내는 것으로써 <표 2-2>는 자치단체와 지방의회의 역할관계의 변화를 잘 보여주고 있다.

<표 2-2> 정책결정과정상의 지방의회와 자치단체의 역할변화

비고	I 단계	II 단계	III 단계	IV 단계
정책결정	C	S	S	S
정책집행	B	B	B	B
이익중재	C	C	S	S
이념표준	C	C	C	S

※ 주 : B : 자치단체의 역할, C : 지방의회의 역할, S : 자치단체와 지방의회의 공동역할
 ※ 자료 : 박호숙, 전개논문, p.25.

여기에서 I 단계는 정책과 행정(Policy/Administration)을 이념으로 하고 있으며 지방의회가 정책결정을 하고 자치단체는 단순히 이를 집행만 하는 관계를 나타내는 것으로 현실적으로 그 타당성이 약하다.

II 단계는 ‘사실과 이해(Facts/Interests)’를 이념으로 하고 있으며, 여기서는 자치단체와 지방의회가 모두 정책결정에 참여하지만 자치단체의 공무원은 주로 기술적 효율성과 관련된 사실과 전문 지식을 제공하고, 지방의회의원들은 이해당사자들의 이해관계와 가치를 반영한다는 점에서 구별된다.

III 단계는 ‘에너지와 균형(Energy/Equilibrium)’을 이념으로 하고 있으며, 자치단체나 지방의회 모두가 정책결정에 공동으로 참여하지만 자치단체는 주로 조직화된 주민의 이익을 중재하는 반면, 지방의회는 조직화되지 않은 산발적이고 분산된 이익을 대표하는 경향이 강하다는 것이다.

IV 단계는 ‘순수한 혼성(The Pure Hybrid)’으로서, 이는 ‘정치화’현상과 지방의회의 ‘관료제화’ 현상을 반영한다. 따라서 자치단체와 지방의회의 역할은 그 구별

이 점차 어려워지고 있으며 특히 정책결정에 관한 한 이들이 모두 깊숙하게 개입되고 있음을 부인할 수 없다. 더욱이 학자들은 IV단계가 바람직한 현상이라고 하고 있는 점을 감안한다면 정책결정을 포함하여 정책의 전 과정에 걸쳐 자치단체의 역할과 지방의회의 역할은 상호 수렴되어가고 있다고 볼 수 있겠다.

(2) 집행기관과 의결기관간 상호관계

가. 평상적 관계

우리나라 지방자치법이 규정하고 있는 지방의회와 자치단체간의 관계는 평상적 관계와 비상적 관계로 구분할 수 있다. 평상적 관계는 양 기관간에 견제와 균형을 유지하면서 각자의 기능을 수행하는 평상시의 일반적 관계를 말하며, 비상적 관계는 양 기관간에 견제와 균형이 정상적으로 유지되지 못하고 대립·갈등이 발생할 때 나타나는 특수적 관계를 의미한다⁷⁾.

지방의회와 자치단체간의 평상적 관계는 비상적 관계와는 대조적으로 제정지방자치법부터 현행법에 이르기까지 부분적인 조항의 수정·첨가는 있었지만 큰 변경없이 유지되었다. 지방의회와 지방자치단체장간의 상호관계와 관련된 권한은 기관분립형 지방자치기관 구성형태에서 갖는 일반적인 권한과 같이 부여되어 있다. 따라서 지방의회는 의결권, 행정감사권, 청원권 등등을 가지며 자치단체는 지방의회에의 발안권, 조례공포권, 회의소집권과 출석·답변권 등을 가진다⁸⁾.

제정지방자치법에서 현행지방자치법까지 의결권과 관련된 지방의회의 권한은 제정지방자치법 제19조 제7호의 “청원과 소원의 수리 처결”이 제1차 개정법에서 소원이 삭제되고 제2차 개정법에서 제19조에 제5호, 제9호와 제10호⁹⁾가 신설되었다가 1960년의 제5차 개정 지방자치법까지 유지되었으나, 1988년의 제6차 개정법

7) 부만근, 「한국지방자치론」, (제주 : 제주대학교 출판부, 2000), p.220.

8) 예를 들어 비상적 관계에 있어 지방자치단체장의 선임방법과 관련하여 의회해산권과 불신임권은 과거 인정되거나 폐지되었으나 의결권은 그 범위에 있어 약간의 변경이 있었고, 감사권은 1988년 제6차 개정지방자치법에서 특정사안에 대한 조사권만 지방의회에 부여되었으나 1989년 제7차 개정 때 과거와 같이 행정사무감사권이 인정되었을 뿐만 아니라 제10차 개정법에서는 더욱 강화되었다. 이러한 사실은 지방의회의 의결권과 감사권이 자치단체에 대한 가장 일반적인 견제수단이고 주민의 대표기관으로서의 본질적인 권한에 속하기 때문에 일관해서 인정되었다고 보여진다.

9) 제19조 제9호와 10호는 다음과 같다. 제9호 : 지방자치단체가 해당자로 되는 행정쟁송이나 소송 또는 화해에 관한 것, 제10호 : 법률상 그 의무에 속하는 손해배상과 보상의 액을 결정하는 것.

에서 삭제되었다.

이는 사법적인 사무는 사법부에 이양한다는 결정에서 비롯된 것 같다. 적립금의 설치와 관리 또는 처분에 관한 권한은 1950년대 한국경제의 실상을 나타내는 하나의 표현이다. 미국의 대한잉여농산물 처리와 관련된 조항이다.

나. 비상적 관계

① 재의요구권

재의요구권이라 함은 지방자치단체의 자치단체가 지방의회의 의결에 대하여 이의가 있어 이의 수리를 거부하고 의회에 반송하여 이를 다르게 의결해 줄 것을 요구하는 권한을 말한다.

우리나라 지방자치단체의 자치단체가 지방의회의 의결에 대하여 행할 수 있는 재의요구권에는 다음 네 가지의 경우가 있다¹⁰⁾.

첫째, 일반의결에 대한 재의요구로 일반의결에 대한 재의요구권은 이의 조건이 월권 또는 법령위반, 공익에 현저히 해한다고 인정되는 때로 제한되어 있고, 해석상 일부재의나 수정재의의 요구는 할 수 없으나 의회의 재의결에는 수정의결이 가능하다고 해석된다. 그 수정의결은 원의결의 재의결이 아니라 새로운 의안의 의결로 보아 특별다수의 찬성을 요하지 않는 것으로 하고, 재의결의 효과는 확정적인 것이 아니라 이에 대한 재의를 요구할 수 있는 것으로 해석된다.

둘째, 경비의결에 대한 재의요구로 경비의결에 대한 재의요구는 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때와 법령에 의하여 의무적으로 부담하여야 할 경비나 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위하여 필요한 경비를 삭감하였을 때로 제한되어 있다.

셋째, 조례의 제정에 대한 재의요구권으로 조례안이 의회에서 의결된 후 지방자치단체의 장에게 이송되면 자치단체의 장은 이를 20일 이내에 공포하여야 하는데, 이 경우 이의가 있으면 그 기간 안에 이유를 붙여 지방의회에 재의를 요구할 수 있되, 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의요구를 할 수 없다. 이처럼 이 재의요구권에는 이의조건은 제한이 없이 이의만 있으면 되고,

10) 최창호, 전계서, pp.499-502.

요구기간이 제한되어 있으며, 일부수정·재의요구가 명문으로 금지되어 있고, 의회의 재의결에서는 일부수정의결이 가능하다고 해석된다. 만약 자치단체의 장이 재의요구 기간 안에 조례안을 공포하지도 않고 재의요구도 하지 아니한 때에는 그 조례안은 조례로서 확정된다. 재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 동일한 의결을 한 때에는 그 조례안이 조례로서 확정되는 것은 일반재의요구의 경우와 같으나, 법률의 미비로 일반의안 재의결의 경우와는 달리 대법원에 제소할 수 있는 길이 마련되어 있지 않다. 즉, 지방자치단체의 장 등이 확정된 조례를 공포하지 아니할 때에는 지방의회의 의장이 이를 공포한다.

넷째, 감독관청의 요청에 의한 재의요구권은 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에 감독관청(시·도에 있어서는 행정자치부장관, 시·군·자치구에 있어서는 시·도지사)이 해당 자치단체의 장에게 의회에 대한 재의요구를 하도록 요청할 수 있는 바, 이 요청을 받은 자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의요구를 하여야 하는 것이다. 이 재의요구권은 지방의회와 자치단체의 장 사이의 견제관계에서 보다는 감독관청의 지방의회에 대한 감독·통제의 수단으로 인정되고 있는 것이라는 점에서 그 성격이 특수한 것이다. 이 재의요구에 대하여 지방의회에서 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻은 때에는 그 의결이 확정되는 점은 일반의결에 대한 재의요구의 경우와 같으며, 그 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단될 때에는 자치단체의 장은 재의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있고 필요한 경우에는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

② 선결처분권

선결처분권이라 함은 “지방의회가 의결을 할 수 없거나 의결을 하지 아니하는 특수한 경우에 지방자치단체의 존립 또는 효율적 운영을 위하여 그 지방자치단체장이 의회의 의결을 거치지 아니하고 일정한 사항을 독자적 판단에 의하여 우선 처분하는 것”을 말한다¹¹⁾. 즉, 선결처분권이란 지방의회의 권한에 속하는 사항을 지방자치단체장이 대항하는 것을 뜻하며 지방자치단체장이 선결처분권을

11) 최창호, 전계서, p.502.

행사하는 데에는 크게 사항적 한계와 상황적 한계 및 사후처리적 한계의 세 가지 제약이 따르며 이들 한계의 구체적 내용은 국가별, 시대별로 다르다.

선결처분권이 인정되는 것은 크게 다음과 같은 두 가지의 경우이다.

우선 일반적 사항에 대한 선결처분권으로 지방자치단체장은 지방의회의 의결 사항 가운데 주민의 생명과 재산의 보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 ① 지방의회가 성립되지 아니한 때 ② 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없는 때 ③ 지방의회의 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분을 할 수 있되, 지체없이 지방의회에 보고하여 그 승인을 받도록 되어 있다. 여기에서 “주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항”이란 ① 천재지변이나 대형화재로 인한 피해의 복구 및 구호 ② 중요한 군사안보상의 지원 ③ 급성전염병에 대한 예방조치 ④ 기타 긴급하게 조치하지 아니하면 주민의 생명과 재산에 대하여 중대한 피해가 발생할 우려가 있는 사항을 말한다.

그리고 예산에 대한 선결처분권¹²⁾은 지방자치단체장은 비정상적인 사유로 예산이 성립되지 아니한 때에는 일정한 기준에 의하여 우선 필요한 지출의 처분을 행하고 사후에 처리를 할 수 있다.

③ 지방의회 해산권과 지방자치단체장 불신임권

지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임과 지방자치단체장의 지방의회 해산 제도는 지방의회와 자치단체 상호간을 견제하는 가장 강력한 수단이다. 과거 1, 2공화국하의 지방자치법은 전부 또는 일부 지방자치단체에 대하여 이 제도를 채택하였다. 지방자치단체장을 지방주민이 직접 선출하는 경우, 지방의회의 지방자치단체장 불신임권과 지방자치단체장의 지방의회의 해산권은 지방자치법상 인정되지 않았다. 즉, 지방자치단체장이 지방의회에 의하여 선출되든가 또는 중앙정부에 의하여 임명되는 선출방법하에서 이러한 권한은 부여되었다. 제정지방자치

12) 예산의 선결처분권에는 다음과 같은 두 가지가 있다. 첫째는 예산성립이 지체되고 있을 때의 선결처분권이다. 즉, 지방자치단체장은 지방의회에서 새로운 회계연도의 개시까지 예산안이 의결되지 아니한 때에는 그 의결이 있을 때까지 법령이나 조례에 의하여 설치된 기관과 시설물의 최소한의 유지비, 법령 또는 조례상 지출 의무가 있는 경비, 이미 예산으로 승인된 계속사업비를 전년도 예산에 준하여 이를 지출할 수 있는 것이다. 둘째로 폐지분함으로써 인하여 예산에 공백이 발생하고 있을 때의 선결처분권이다. 즉, 지방자치단체의 폐지·분함으로써 지방자치단체가 새로 설치된 때에는 지방자치단체장(또는 그 직무대행자)은 예산이 성립될 때까지 필요한 경상적 수입과 지출을 행할 수 있고, 그 경우 그 수입과 지출은 새로 성립될 예산에 포함시켜야 한다.

법하에서는 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 당해 지방의회에 의하여 선출되어 특별시, 도와 시·읍·면 등 전 지방자치단체에 불신임권과 해산권이 허용되었다.

제정지방자치법하에서 지방의회는 지방자치단체의장을 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 지방자치단체장을 불신임 의결할 수 있었으며, 불신임 의결이 있을 때에는 10일 이내에 도지사 또는 서울특별시장은 대통령의, 시·읍·면장은 도지사의 허가를 얻어 지방의회를 해산할 수 있었다. 그리고 불신임의결이 있는 후 지방자치단체장이 지방의회를 해산하지 아니하거나 또는 해산 후 처음 소집된 지방의회가 다시 지방자치단체장을 불신임 의결을 했을 때에는 그 지방자치단체장은 당연히 퇴직하도록 하였다. 이와 같이 지방의회 해산은 감독관청의 허가를 받도록 되어 있어 자치단체의 권한은 제약되었다.

1956년 2월 13일의 제2차 개정 지방자치법은 시·읍·면 등 기초자치단체의 경우 지방자치단체장은 지방주민에 의하여 직접 선출되었으므로 해산권과 불신임권은 폐지되고 서울특별시와 지방자치기관에게만 허용되었다. 그러나 1958년의 제4차 개정 지방자치법은 지방자치단체장은 중앙정부가 임명하도록 개정되어 시·읍·면 등 기초자치단체에 대해서도 시·도와 같이 이 제도가 인정되었다.

1960년의 제5차 개정 지방자치법 이후 현행 지방자치법까지 지방자치단체장의 선출방식으로 직선제를 채택하여 지방자치단체장 불신임권과 지방의회 해산권은 부인되고 있다. 이 제도의 변천과정을 정리해 보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 지방자치단체장의 불신임과 지방의회 해산제도의 변천

구분 \ 법률	제정 지방자치법 (1949.7)	제2차개정법 (1956.2)	제4차개정법 (1958.12)	제5차개정법 (1960.11)	제6차개정법 이후 (1988.4)
특별시·도	인정	인정	인정		
시·읍·면	인정		인정		
장선임방법					
시·도지사	임명	임명	임명	직선	직선
시·읍·면장	간선	직선	임명	직선	직선

※ 자료 : 김상곤, “地方議會와 執行機關間의 葛藤解消에 관한 研究”, 2001, 동아대학교 석사학위논문, p.38.

(3) 집행기관과 의결기관으로서의 관계

가. 집행기관 직선형

집행기관의 장을 국민이 직접 선출하는 유형을 말하며, 미국¹³⁾에서 가장 오래된 시정부 형태로서 이러한 시장-의회형은 의결기관의 구성과 상호기관에 따라 약시장-의회형, 강시장-의회형, 강시장-총괄관리관형으로 분류할 수 있다¹⁴⁾.

① 약시장-의회형

이 형태는 정책 결정에서뿐만 아니라 많은 행정적인 일을 취급하는데 있어서 의회가 강한 권한을 가지고 있다¹⁵⁾. 시장은 그의 집행권을 다른 공선관리, 그리고 시의회와 공동책임을 지면 안 된다. 이 형은 주로 미국의 소도시에서 채택하고 있는 유형이다¹⁶⁾. 이 유형의 특징으로서 의회는 입법적 기능과 일부의 행정적 기능을 갖고, 일부 행정직원은 주민이 직선하고, 민선의 각종위원회가 있으며, 대부분의 행정직원은 의회 또는 의회의 위원회가 임면한다는 것 등이다.

② 강시장-의회형

이는 약시장-의회형에서 볼 수 있는 명목적 시장의 권한을 강화하여 실질적인 행정수장으로 하는 것이다. 즉, 시장에게 폭넓은 공무원임명 및 전보권을 부여하고 정책발의를 할 수 있는 제도화된 기회를 부여함으로써, 시장의 권한을 강화하는 지방행정의 지방정부의 한 유형을 의미한다¹⁷⁾. 이는 20세기에 이르러 미국 시 행정의 기능이 민주성의 강조로부터 행정의 질적, 양적인 강화와 확대에 따라 능률적 심의가 요청되었기 때문에 나타난 것이다. 이 유형의 특징은 시장에게 직

13) 구병삭. (1995). 「지방자치법」. 서울 : 박영사. pp.52-68.

14) 광점홍. (1990). 「지방의회의 발전방향에 관한 연구」. 청주대학교 석사학위논문. p.17.

15) 김동훈. (1995). 「민선단체장의 자질과 리더십」. 한국지방자치학회 대전. 충남지회. p.63.

16) 이 유형의 특징은 첫째, 의회가 입법적 기능과 일부의 행정적 기능을 가지며, 둘째, 일부 행정직원은 주민이 직선하고, 셋째, 민선의 각종위원회가 있으며, 이들이 특정행정을 분담하고, 넷째, 대부분의 행정직원은 의회 또는 의회의 위원회가 임면한다는 것 등이다. 장지호, 지방행정론, 대왕사, 1989. p.63.

17) 예를 들어 워싱턴, D.C에선 의회의장은 의회에서 의결된 법안을 시장에게 이송하는데, 시장은 그 법안이 이송된 후 10일 이내에 승인하여야 한다. 그러나 시장이 그 법안을 거부하려면, 거부이유(reasons for such disapproval)를 문서로 작성·첨부하여 의회로 환부하여야 한다. 의회가 그 법안을 재의결하면 법으로 확정되고 그렇지 않을 때에는 폐기된다. 뉴욕에 있어서도 모든 조례안은 의회에서 의결된다음 의회서기의 확인을 거쳐 시장에게 이송되어 그 승인을 받아야 한다. 바로 여기에 강시장-의회형(strong mayor-council form)에 있어서의 특징이 있다.

원임면권과 거부권이 주어지기에 의회기능과 지위는 축소되고, 시장에게 예산편성권이 주어지고 행정수장으로서의 지위가 강화되며 의회는 입법기능 즉 정책을 결정하는 역할을 담당하므로 양자간의 견제와 기능이 조화될 수 있다.

③ 강시장-총괄관리관형

이 유형은 시장이 집행부의 장이면서 행정을 지휘·감독하는 총괄관리관 또는 수석행정관의 임면권을 가지고 있는 지방정부의 한 유형¹⁸⁾이다. 이 유형은 강시장형의 변용형이라 할 수 있는바, 수장은 해당 자치단체의 형식상의 장으로서의 지위에 머물고, 형식상의 실질적 권한은 수장에 의하여 임명되어 수장을 보조하는 행정이 전문가인 관리인(행정관 또는 사무장)에게 귀속시키는 유형이다. 이 유형에 있어서 관리인은 행정운영에 관한 일반적 감독권, 예산편성·관리권, 국·과장임명권, 수장에 대한 권고권 등 행정상의 거의 전 권한을 가지고 있다. 말하자면 수장은 대 의회관계 및 정치적 지도업무를, 관리인은 집행부의 실질적 행정업무를 각각 분담함으로써 수장의 정치적 과부담을 경감시켜 줌과 동시에 행정전문가에 의한 행정의 전문적 처리를 가능케 하는 유형이라고 할 수 있을 것이다¹⁹⁾. 그러나 이 유형에 대한 평가는 아직 구구한 단계를 벗어나지 못하고 있다 하겠다²⁰⁾.

나. 집행기관 간선형

이 유형은 주민은 지방의회를 선거하고, 지방의회가 집행기관의 장 또는 대표자를 선출하는 간선형으로 프랑스²¹⁾와 서독의 일부 주와 지방자치단체 등에서 채택하고 있는 제도이다. 이제도의 장점으로는 첫째, 행정집행의 수장인 시·읍·면장을 지방의회가 선출하고 또 수장이 의회의장을 겸함으로써 의결기능과 집행기관간에 상호 긴밀한 협력체제를 유지할 수 있다.

18) 정세욱. (1990). 「지방행정학」. 서울 : 법문사. pp.439-440.

19) 강시장-의회형의 특징으로서는 첫째, 직원임면권과 거부권이 주어지기에 의회기능과 지위는 축소되고, 둘째, 시장에게 예산편성권이 주어지고 행정수장으로서의 지위가 강화되며, 의회는 정책을 결정하는 역할을 담당하므로 양자간의 견제와 균형의 기능이 조화될 수 있다. 오구한, 한국지방자치제도의 정립을 위한 실증적 연구, 한양대학교 석사학위논문, 1989, p.11.

20) 최창호. (1996). 「지방자치학」. 서울 : 삼영사. pp.434-435.

21) 구병삭, 전게서, pp.69-85.

둘째, 지방의회는 주민에게 책임을 지고 집행기관의 장은 지방의회에 책임을 지므로 책임있는 행정의 구현이란 논리적 요구에 가장 부합된다. 셋째, 여당이 과반수 이상을 차지할 때에는 집행기관의 장은 논의의 지지를 배경으로 강력한 행정을 펴나갈 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

반면 이 제도가 갖는 단점은 다음과 같다. 첫째, 전근대적 요소 내지 비합리적인 요소를 상대적으로 많이 내포하고 있는 의회의 세력에 행정기능이 지나치게 좌우될 우려가 있고, 둘째, 의회 내의 정당 세력이 유동적인 경우에는 수장이 의회대책에 부심해서 행정사무를 소홀히 할 가능성이 있다는 점과, 셋째, 집행기관에 대한 주민통제와 민의의 반영이 간접화, 약화되기 쉽고 수장의 선임이 정치적 이유 또는 당파적 근거에서 이루어지기 쉬우므로 행정집행의 적격자가 반드시 수장이 되는 것이 아니라는 점과 넷째, 그 지위의 안정성 확보가 행정의 성과보다 정치적 활동에 있으므로 행정적 활동을 등한시할 우려가 있다는 점 등을 들 수 있다²²⁾.

다. 집행기관임명형

집행기관 임명형은 풍부한 경험을 가진 행정관인 시정관리관이 시의 사무에 대한 일체의 지휘·감독책임을 맡은 지방정부의 형태를 의미하는 것으로, 이것은 지방의회에 의한 집행기관 임명형과 중앙정부에 의한 임명형으로 나눌 수 있다.

① 지방의회에 의한 임명형

이 유형은 지방의회에서 풍부한 경험을 가진 행정관인 시정관리관에게 집행기관의 사무에 대한 일체의 지휘·감독책임을 맡기는 정부형태를 의미한다. 이에선 미국의 시지배인제와 서독의 의회-행정관제²³⁾가 있다. 이는 의회가 시정관리관을 임명하여 시사무에 대한 일체의 지휘·감독책임을 맡기는 지방행정형태를 의미하는 바, 시의회의 기능은 정책결정, 조례제정, 예산승인, 지배인임면, 행정에 대한 감독 등에 한정된다.

시지배인의 특징은 행정집행을 담당함에 있어서 의회에 대해서만 책임을 지고

22) 남기상. (1991). 「한국지방의회와 지방자치단체장과의 관계」. 청주대학교 석사학위논문. pp.20-21.

23) 구병삭, 전계서, pp.80-85.

주민에 대한 책임은 시의회가 진다는 점과, 집행의 능률화를 위해서 행정관리에 관한 전문가를 배치하여 주민주권과 전문행정을 결합시키고 있다는 점이다. 이 제도는 행정능률의 극대화라는 점에서는 유용하지만 지배인의 정치적 리더십이 결여될 경우 자치단체장과의 마찰이 우려된다.

② 중앙정부에 의한 임명형

이는 지방의원은 주민직선으로 하고 수장은 중앙정부가 임명하는 것이다. 우리의 경우와 유사한 프랑스의 도에 대해서 살펴보면 지사는 국가기관이고 행정수장으로서 행정을 지휘·감독한다. 중앙정부에 의한 임명형에는 1982년전의 프랑스의 도, 스페인의 시읍면과 과거 우리나라의 지방자치단체를 들 수 있다. 수장은 강력한 지배권을 가지고 있어서 의회의 기능은 그 범위가 좁고, 의회의 심의사항은 수장이 제안한 사항에 한정되고, 정치문제에 대한 의회의 관여금지, 의안 제출권의 불인정, 지사에 대한 불신임의결권의 불인정 등 그 권한이 빈약하다.

이 제도의 장점과 단점은 다음과 같다.

장점으로는 첫째, 유능한 행정전문가를 수장으로 기용함으로써 행정능률을 향상시킬 수 있다. 둘째, 선거권자나 정당의 환심을 사려고 할 필요가 없으므로 자치단체의 장은 오로지 합리적인 행정처리에 전념할 수 있다. 셋째, 중앙정부와의 협조가 원활하며 행정의 통일성, 일관성을 확보하기 용이하다는 점 등을 들 수 있다.

반면 단점으로는 첫째, 지방자치의 기본원칙인 기관의 자기선임의 원칙에 위배된다. 둘째, 지방행정이 관료주의적으로 운영되기 쉽다. 셋째, 집행기관장의 신분이 중앙에 예속됨으로 민의의 충실한 반영보다 중앙정부의 지시에 따르는데 급급하게 된다는 점 등을 지적할 수 있다²⁴⁾

24) 남기상, 전계서, p.21.

2. 집행기관과 의결기관의 대립 및 갈등

갈등은 보편적 현상이며, 어느 시대 어느 장소에서도 일어난다. 시간과 공간을 초월하여 일어나는 갈등은 또한 어떤 것에 의해서도 야기될 수 있다. 갈등의 원인은 개인, 집단, 조직, 사회의 갈등의 성격과 갈등이 발생한 상황적 요인에 따라 상이하다. 그 결과 다양한 요인들이 갈등을 결정하는 요소로서 실제적 또는 학문적으로 언급되고 있다.

즉, 갈등의 차원과 종류가 다양하게 접근되고 있는 만큼 갈등을 야기하는 원인에 대해서도 매우 다양하게 접근되고 있다. 무엇이 갈등을 야기하는가에 대해서 다양한 연구가 있어왔고, 다양한 갈등의 원인들이 열거되고 있다. 갈등의 차원이란 갈등이 개인차원, 집단차원, 조직차원, 사회차원, 국가차원 등으로 구분되어 설명되어 질 수 있는 것을 말한다. 즉 갈등은 개인, 집단, 조직, 사회, 국가 등의 다양한 차원에서 다양한 형태로 발생한다.

지방의회와 자치단체장간의 갈등요인을 분석하기 위해서는 먼저 갈등에 대한 요인을 고찰해 봐야 할 것이다. 갈등의 원인에는 일반적으로 가치관의 차이, 인성의 차이, 자율성에 대한 욕구, 목표의 차이, 목표의 비양립성, 목표의 애매성, 지위의 차이, 세력 또는 권력 불균형, 지각의 차이, 상호의존성, 공통이익, 자원공유, 희소자원 획득을 위한 경쟁, 부적절한 보상체계, 불분명한 역할 규정, 의사소통상의 장애, 지위변화, 문화적 차이, 조직의 중첩, 상대방이나 조직 등에 대한 불신, 지위향상을 위한 경쟁, 비현실적 기대, 갈등에 대한 경험, 환경의 불확실성, 폐쇄적 패러다임 등이 포함될 수 있다.²⁵⁾

이처럼 다양한 갈등의 원인 중에서 지방의회와 자치단체장간의 갈등요인을 도출하기 위해서는 위에서 언급한 갈등의 분류에 대한 접근에서 시작하여 그에 따른 갈등의 원인을 찾아야 할 것이다. 갈등의 원인을 분류함에 있어서도 많은 사전 연구가 있었지만, 대표적으로 개인갈등의 원인, 집단 갈등원인, 정부갈등원인 등 다양하게 접근할 수 있다.²⁶⁾ 이러한 갈등원인의 분류 중에서도 본서에서는 집단차원의 갈등원인과 조직차원의 갈등원인, 정부차원의 갈등원인을 통하여 지방

25) 천대윤, 「갈등관리와 협상 전략론」, (서울 : 선학사, 2005), pp.146-147.

26) 천대윤, 전제서, pp.146-192.

의회와 자치단체장간의 갈등원인을 도출하기위한 사전 연구를 하기로 한다. 지방 의회와 자치단체장간의 갈등원인을 갈등의 분류차원에서 주체별 그리고 집단과 조직의 분류에 속하는 갈등의 원인일 것이고, 나아가 정부 간 갈등의 원인이라고 본다. 따라서 조직과 정부와 관련된 갈등의 원인을 파악해야할 것이다.

다양한 이해관계를 지닌 갈등의 주체 간에 벌어지는 갈등에 대한 요인을 분석 한다는 것은 많은 한계를 지닌다 할 수 있다. 갈등에 관한 연구가 확립되지 않은 상태에서 예상하지 못했던 다양한 갈등의 모습이 나타나기 때문이다. 또한 갈등의 주체에는 인간이라는 예측이 불가능한 주체가 존재하기 때문에 갈등의 원인을 파악하기에도 상당한 어려움이 있다. 하지만 대표적으로 갈등을 발생시키는 조직차원의 갈등요인을 살펴보면 조직, 인간, 작업, 커뮤니케이션맥락으로 분류하여 생각 할 수 있으며, 조직의 외부에 존재하는 요소와, 내부에 존재하는 요소로 설명하기도 한다.

조직에서의 갈등원인을 구체적으로 살펴보면, 개성충돌, 인식차이, 가치관 차이, 커뮤니케이션 장애 또는 실패, 의견 불일치, 상호의존성, 비대칭성, 고도의 수평적 분화, 낮은 공식화, 희소성 자원에 대한 상호의존성, 과도한 경쟁, 구성원의 이질성, 역할상의 불만, 지위와 신분의 불일치, 상호의존성, 이해관계 차이, 전문가에 의존 증가, 조상제도 및 성과기준의 문제, 역할 불만족과 모호성, 유인의 부적합성, 부처 간 권한 및 관할구역의 모호성, 상대방의 작업에 대한 지식의 결핍이나 지리적 요인 등에 의한 커뮤니케이션 장애, 경쟁을 야기 시키는 유인, 대인 관계 기술의 미숙함, 과거의 갈등 경력 등이 제시될 수 있다.²⁷⁾

중부차원의 갈등요인은 크게 정책적 맥락과 행정적 맥락으로 나누 살펴 볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부 간에도 갈등이 발생하는데 그 원인으로는 중앙정부의 권위주의적 국가운영방식, 중앙정부의 기득권 고수고집, 이해관계조정의 불확실성, 지방정부 자신의 자체역량의 미흡, 정부기능의 복잡한 연계, 지역이기주의 등을 제시할 수 있다.²⁸⁾

27) 상계서, pp.167.

28) 천대윤, 전계서, p.182.

<표 2-4> 갈등의 발생원인

차원	맥락	갈등결정요인(예시)
집단	조직맥락	권력, 권한의 비대칭 및 모호한 경계, -과도한 조직분화, 경쟁야기 유인들, -상호의존적 유인들, -모호한 규칙 상호 배타적인 목표, -희소자원의 공동이용, -공동 의사결정형태
	인간맥락	보상과 감독의 불공정, -승진 기회 박탈감, 인간이 아닌 일 중심의 엄격한 감독 동료 간 긴장과 반목, -처벌 또는 징벌적 감독 비호의적인 감독 문화, -역할 불만족, -역할 모호성, -갈등 경력 편애, 정실, -부처간 마찰, 불화
	작업맥락	작업의 상호의존성, -작업에 대한 보상의 부적절함 성과기준의 모호성, -예산제약 등 희소한 자원, -과도한 작업 과중한 책임, -연락 업무의 조정력 미숙함 기술을 충분히 발휘하지 못함, -직업에 대한 불만
	커뮤니케이션 맥락	물리적 장애, -동시접촉의 어려움, -대인관계 기술의 결핍 타부서 작업에 대한 이해와 지식 결여
조직	조직내 맥락	목표, -감독, -불신, -경쟁, -조직구조, -책임, 권력, -상호의존성 업무, 작업불만, -공통이익, -희소성, -대인기술, -구성원의 이질성 역할불만·중복, -의사결정체제, -의사소통 기대성과, -보상제도, -모호한 규정, -시간적 압박, -지위향상 폐쇄적 패러다임
	조직간 맥락	희소한 자원, -이질적 조직문화, -복잡한 사회구조, -상호의존성 공동이익, -상호간의 불신, -허위정보, -모호한 법령, -경쟁 물리적 분리, -커뮤니케이션 불충, -제한된 상호작용
정부	정책적 맥락	정책특성, -세계관, -욕구, -가치, -이해관계(환경, 이념, 등) 문화, -정보, -투명성, -공정성
	행정적 맥락	업무특성, -목표, -문화, -투명성, -공정성, -이해관계, -정보

※ 자료 : 천대윤, 「갈등관리와 협상 전략론」, (서울 : 선학사, 2005), 재작성.

1) 지방의회와 단체장간의 대립·갈등 원인

갈등의 요인은 매우 다양하고, 갈등의 발생은 이러한 요인들 간의 중첩된 상태에서 발생하게 된다. 갈등발생에 있어 어느 한 가지의 요인으로 인하여 발생하는 갈등도 있지만 대부분의 갈등이 발생 과정에 있어 요인들 간의 복잡한 관계로 표출된다. 갈등발생과 갈등으로 인한 문제의 발생에 중요한 역할을 하는 것이 갈등 요인일 것이다.

<표 2-5> 지방의회와 단체장간의 대립·갈등 요인

주요 요인 (예시)	
이해관계차원	<ul style="list-style-type: none"> - 편애 - 정실 - 상호의존성 - 불신 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁 - 공통이익 - 상호간 불신 - 가치의 차이 - 목표
제도적 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 제도적 차원의 이해관계요인 - 조직구조 - 의사결정 체제 - 책임 - 모호한 규칙 <ul style="list-style-type: none"> - 권력 - 업무 - 업무특성 - 제한된 상호작용 - 법령
개인적 기술과 자질차원	<ul style="list-style-type: none"> - 가치 - 나이 - 성 - 자질 <ul style="list-style-type: none"> - 교육 - 배경 - 사회적 지위 - 출신지역
업무의 모호성차원	<ul style="list-style-type: none"> - 모호한 규칙 - 과도한 조직분화 - 권력/권한의 비대칭 및 모호한 경계 - 역할 모호성 <ul style="list-style-type: none"> - 성과기준의 모호성 - 모호한 법령 - 공정성 - 정책특성

따라서 각각의 갈등요인들을 통해 지방의회와 자치단체장간의 갈등요인들을 설명하고자 한다. 지방의회와 자치단체장간의 갈등요인은 갈등의 발생을 억제하고 나아가 갈등문제를 해결하기 위한 방안으로 작용할 것이다. 각 요인에는 ① 갈등주체간의 이해관계요인, ② 제도적 차원의 요인, ③ 개인적 기술과 자질 요인, ④ 업무의 모호성 요인을 나누어 설명할 수 있다.

이를 다시 정리하면, 위에서 언급한 ① 갈등주체간의 이해관계요인, ② 제도적 차원의 요인, ③ 개인적 기술과 자질 요인, ④ 업무의 모호성 요인은 그 특성상 다시 두 가지로 정리 할 수 있다. 이는 첫째, 갈등주체간의 이해관계요인, 개인적 기술과 자질 요인을 비제도적 차원의 갈등 요인으로 둘째, 제도적 차원의 요인과 업무의 모호성 요인은 제도적차원의 요인으로 나눌 수 있다. 이러한 갈등요인을 통해 지방의회와 자치단체장간의 갈등을 비제도적 사항과 제도적 사항으로 분류하여 설명 할 수 있을 것이다.

(1) 갈등주체간의 이해관계요인

갈등의 주체는 지방의회와 자치단체장이라고 볼 때, 양 기관간의 이해관계의 문제로 인하여 갈등이 발생하는 경우가 있다.

이해관계 요인은 집단 간 결정요인 중에서 편애, 정실, 상호의존성 등에 포함될 것이고 조직차원의 갈등요인에서는 불신, 경쟁, 공동이익, 상호간 불신 등의 요인에 해당될 것이다. 이러한 갈등주체간의 이해관계요인들은 정부차원에 있어서는 이해관계와 가치의 차이, 목표 등의 요인에 해당된다고 본다. 지방의회와 자치단체장간의 갈등요인을 보다 구체적으로 살펴보면, 자치단체장의 성의 없는 답변과 사후조치 미흡, 의회와의 사전 협의 부족, 행정 정보 및 자료의 독점, 시정·건의 요구 사항에 대한 처리 지연, 의회에 대한 경시, 반대·부결 의원에 대한 전략적 견제 등을 들 수 있다.²⁹⁾ 이러한 이해관계 요인들은 양자간의 정당, 경쟁, 그로인한 상호간의 불신, 공동이익의 추구 등의 요인으로 해석될 수 있다.

(2) 제도적 차원의 요인

갈등은 기관 또는 제도 사이에서도 발생할 수 있다. 예컨대 정부기관 간 등이거나, 학교간 갈등이나, 병원간에 발생하는 갈등, 또는 정부부처와 민간분야 간 갈등 등이 이에 해당한다. 이들의 갈등원인은 일반적으로 이해관계에 의해서 발생한다. 각 당사자들이 추구하는 목표, 자원 등에 있어서 상대방의 것과 양립이 불가능할 경우에 갈등이 발생할 수 있다.

양기관간에 발생하는 갈등 중에서 가장 많이 발생하는 갈등이 제도적 원인으로 인하여 발생하는 갈등이 가장 많다고 할 수 있다. 제도적 이해관계 요인에 있어서는 제도적 차원의 이해관계요인, 조직구조, 의사결정체제, 책임, 권력, 업무, 업무특성, 제한된 상호작용 등의 조직차원과 정부차원의 요인에 해당된다. 또한 모호한 규칙 등의 집단차원의 갈등결정요인에 해당된다. 이러한 제도적 이해관계 요인을 감안 할 때, 지방의회와 자치단체장간의 갈등에 있어서는 법령의 정비가 부진하여 발생하는 갈등의 문제점이나, 양자간의 권한에 있어 모호한 업무특성을 지적할 수 있다.

29) 이한규·이재창, 「지방의회 존재론」, (서울: 양정사, 2005), p.212.

(3) 개인적 기술과 자질 요인

지방의원이나 자치단체장의 자질과 기술이나 전문성의 요인에 의하여 갈등이 발생하는 형태도 있다. 각 집단을 대표하는 대표들이 가지고 있는 가치, 배경, 교육, 나이, 사회적 지위, 성, 인종, 출신지여 등의 요인들이 서로 상이할 경우에는 대표들간에 공감대를 형성하는데 어려움이 있으며, 집단간 협력을 저해하는 경향이 있다. 이러한 요인들은 커뮤니케이션 맥락에서 대인관계 기술의 결핍이나, 타 부서 작업에 대한 이해와 지식의 결여로 나타낼 수 있다. 구체적으로는 의원과 단체장의 오만과 독선, 선심성 전시행정, 의원의 집단이기주의, 특권의식, 서로간의 성의 없는 질문과 답변 등을 들 수 있다.³⁰⁾ 이처럼 지방의회와 자치단체장간에, 개인적 자질의 부족현상과 역할을 인지하지 못하는 원인 등으로 인하여 갈등이 발생한다.

(4) 업무의 모호성 요인

모호성은 상벌, 절차, 수단, 평가기준 등 다양한 면에서 발생할 수 있으며, 이들의 모호성은 집단간에 갈등을 증대시킬 수 있다. 절차가 명확하지 않은 것, 형식성의 정도가 낮은 것, 일상성이 낮은 것, 목표에 대한 수단의 불확실성 등은 부처간에 갈등을 증대시킬 수 있다. 따라서 모호한 절차, 목표, 수단 등은 집단간에 갈등을 증대시킬 수 있다. 이러한 요인들은 지방의회와 자치단체간의 사무종류의 구분과 불확실한 권한위임 등의 문제요인이 된다. 요인으로는 모호한 규칙, 과도한 조직분화, 권력·권한의 비대칭 및 모호한 경계, 역할 모호성, 성과기준의 모호성, 모호한 법령, 공정성, 정책특성 등을 들 수 있다.

2) 지방의회와 자치단체간 대립 및 갈등사례

지방의회와 자치단체장간의 갈등은 지방자치단체간의 갈등발생 원인에서도 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 지방자치단체의 자율성이 강화되고 있다는 것이다. 중앙정부에 집중되어 있던 권력을 지방으로 분산시켜 지방자치단체의 자율성을 높이고 정치적·행정적 역량을 키우는 제도인 지방자치가 본격적으로 시행됨으로

30) 이한규·이재창, 전계서, pp.212-213.

써 자치단체간의 이익과 발전을 추구하는 과정에서 조정과 협력이 부족하게 되어 갈등이 발생한다. 예를 들어 민선 자치단체장이 자율성만을 강조하여 인근 지방자치단체나 중앙정부(건설교통부)와의 사전 협의 없이 도시계획을 수립·집행함으로써 적지 않은 문제점이 발생하게 되어 이것이 갈등발생의 원인이 된 경우이다.³¹⁾

둘째, 지방자치단체 상호간의 의존성이 증가하고 있다는 것이다. 교통과 통신 수단이 발달하고 산업이 발달함으로써 인간의 활동범위가 넓어지고 이에 따라 여러 지방자치단체들이 상호 협조하여 해결하여야 할 업무들이 증가하고 있다. 이런 업무들이 많아지면 많아질수록 자치단체간의 갈등이 일어날 가능성이 더 높아진다.

셋째, 지역이기주의가 심화되고 있다는 것이다. 여러 지방자치단체의 공통된 이익보다는 자기지역의 이익을 우선시함으로써 인접 자치단체간에 갈등이 발생하는 것이다. 이와 같은 지역이기주의는 님비(Not In My Back Yard)현상과 핼피(Please In My Front Yard)현상으로 대변되고 있다. 쓰레기처리시설이나 핵폐기물처리장이 들어서는 것은 반대를 하고 동계올림픽유치·태권도공원유치·양성자가속기시설유치 등 선호시설은 서로 유치하려고 하는 게 현실이다.

넷째, 권한 및 기능범위가 모호하여 갈등이 야기되고 있다는 것이다. 특히 기관사무의 경우에는 지방자치단체의 권한이 전혀 인정되고 있지 않아서 지방자치단체의 입장에서 이런 사무의 증가는 업무량만 증가시키는 결과는 가져오는 셈이다.³²⁾

끝으로 개발과 환경보존의 딜레마이다. 환경의 중요성이 대두되고 삶의 질이 강조됨에 따라 정부의 국책사업은 물론이고 지방자치단체의 지역개발사업도 환경보전 문제와 항상 대립되고 있는 실정이다. 최근 전라북도에서 문제가 되고 있는 새만금사업이나 방폐장 유치문제 등이 그 대표적인 사례이다.

이상과 같은 원인을 주로 하여 발생하게 되는 지방자치단체간의 갈등의 유형은 지방의회와 자치단체장간의 발생에도 큰 영향을 준다고 할 수 있다.

31) 신봉기, 도시계획에 있어서 지방자치단체간의 조정업무, 「한국공법의 이론」. (서울: 한국공법학회, 1993. 2), pp.761-762.

32) 안국찬, “지방자치단체간 갈등의 해소방안에 관한 연구”, 한국행정학회 추계학술대회, 2003, p.3.

(1) 지방의회와 자치단체간의 갈등현황

1991년 이후 지방의회와 자치단체장의 대립사례는 주로 양기관간의 위상에 관한 문제가 주류를 이루고 있다. 즉 지방의회에서 자치단체장 출석문제, 법령에 근거가 없거나 위반한 조례제정문제 등이 그것이다. 이외에도 일부 의원들의 한견주의적 폭로성·인기성 발언, 중복 되는 질문, 등으로 인한 비능률적인 의회 운영, 출신지역구 지역개발사업 등 이해문제에 과도하게 집착하여 지역이기주의를 표출하고 집행부의 고유사무를 포함한 의원들의 과도한 자료제출요구 및 기타 월권행위 등이 그것이다. 「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집」에 따르면 제1기 지방의회(1991년 4월 ~ 1995년 7월) 기간중 단체장 재의 요구건수는 모두 210건에 이른다. 이 중 당해 자치단체에서 재의 요구를 신청한 건수는 88건이고 상급기관에서 재의를 요구한 건수는 122건이다. 시도별로 보면 경기도가 37건으로 가장 많고 전남(32건), 충북(20건), 서울(19건) 등이 뒤를 잇는데, 의회의 재의결과 부결134건, 재의결72건, 폐안 4건으로 나타났다.³³⁾ 단체장의 대법원 제소는 모두 30건으로 이중 승소는 26건으로 패소(1건)에 비하여 압도적으로 많은 것으로 나타났다.

1995년 7월부터 1998년에는 총 231건의 재의 요구 및 제소가 있었는데 이를 연도별로 살펴보면 95년도에는 24건, 96년도에는 76건이었으며 97년도에는 56건으로 재의요구 건수가 다소 줄어드는 기미를 보였으나 98년도에는 75건으로 종전수준으로 다시 늘어나는 양상을 보였다. 이를 시도별로 분석해 보면 서울이 41건으로 가장 많고 전북 25건 경남 23건 순으로 나타났으며 부산, 대구 제주 등은 한 자리 수 이하의 재의가 요구된 것으로 나타났다.³⁴⁾

지방의회와 자치단체장간의 최근 대법원 제소 현황을 살펴보면 2002년도에 22건의 대법원 제소가 발생했으며 시도조례와 관련하여 3건, 시군구조례와 관련하여 19건이 접수되었다. 이 중에서 단체장의 발의를 통해 제소된 사항은 총 10건이며, 지방의회의원을 통해 발의된 것이 12건으로 나타났다. 유형으로는 상급기관의 지시와 관련한 내용이 가장 많았으며, 사유로는 법령위반과 관련된 제소건

33) 김동진, 지방의회와 자치단체장의 갈등에 관한 연구, (계명대학교 정책개발대학원 석사학위논문, 1995), p.43.

34) 김동진, 상계논문, p.44.

수가 가장 많이 나타났다. 법원에 의한 갈등해결은 주로 법령과 관련된 사항이 다수를 이루는 것처럼 갈등발생의 사유도 법령위반이 가장 많은 것으로 보여진다.

<표 2-6> 대법원 제소 현황

구분	총계	대상		유형			사유		
		단체장 발의	의원 발의	자료	상급기관 지시		이의	법령위반	공익저해
					시/도지사	장관			
계	22	10	12	9	11	2	3	16	3
시도조례	3	-	3	1	-	2	-	2	1
시군구조례	19	10	9	8	11	-	3	14	2

※ 자료 : 대법원(2002년도) www.scourt.go.kr

(2) 비제도적 사례

지방의회와 자치단체장간의 비제도적 사례의 요인은 의회와의 사전협의 부족 현상과 의원에 대한 관심과 예우 소홀문제, 의회에 대한 경시현상, 단체장의 오만과 독선, 전심성 전시행정, 인사관리 승진·전보·표창 등에 대한 소외현상, 양자의 권위적인 태도, 의원의 집단이기주의, 특권의식, 개인의 전문성 결여, 자질의 부족, 도덕성의 결여 등으로 인하여 발생하는 사례가 다수라 할 수 있다. 또한 개인적인 측면에서 가치관이나 행태 등의 문제로 인하여 서로 간에 갈등이 발생 한 다 할 수 있다. 이러한 갈등의 발생은 대부분, 상호간의 신뢰와 협조, 협의가 부족하여 발생하는 갈등이라 할 수 있으며, 의원과 자치단체장은 전문성을 갖추도록 자질을 향상하고 도덕적으로 인정받을 수 있는 행태를 지녀야 할 것이다.

가. 부산 해운대구사례

위 사례는 의원에 대한 관심과 예우소홀, 의회와의 사전 협의 부족, 의원 집단이기주의 특권의식 등의 갈등요인을 살펴 볼 수 있는 사례라 할 수 있다. 그 예로 1991년 7월 6일 민주평통 부산지역 해운대구 오찬 간담회시 시의원이 구청장

다음으로 자리가 배치되었다는 이유로 구청장 인사도중 동료의원들과 함께 불만을 표시하며 퇴장한 사례가 있으며, 1991년 8월 5일 해운대구 중1동 사무실 이전 개소식에 참석한 구의회 의장은 시의원 다음으로 자리가 배치되었고 소개도 늦게 한다며 항의와 함께 퇴장한 사례가 있었다.³⁵⁾ 이처럼 갈등은 상호간의 불신, 개인적 성향 등의 요인으로 발생할 수 있으며 지방의회 의원과 단체장은 의원과 단체장이라는 지위와 지방정부를 대표한다는 점을 인식하고 그에 알맞은 태도와 가치관을 지녀야 할 것이다.

나. 고양시의회 사례³⁶⁾

갈등의 발생원인 중에서 의원이나 자치단체장의 자질이나 도덕적 의식이 부족하여 갈등이 발생하는 경우도 있다. 1999년 초에 숙박시설의 발생으로 개인적으로 문제를 인식하고 있던 고양시주민들이 1999년과 2000년 초에 고양시가 탄현동과 마두동 백석동일대에 15여 곳의 러브호텔을 건축허가하자, 2000년 3월부터 대화동 주민과 고양 여성민우회가 주축이 되어 '러브호텔 반대추진 위원회'를 처음 구성하고, 이어 2000년 9월 백석동 초대형 나이트클럽의 건축허가로 백석동 주민이 결합하면서 주민대표와 7개 시민단체가 연대해 '고양시 러브호텔 및 유흥업소 난립저지 공동대책위원회'(이하 공대위)를 구성하였다.

이전에 이러한 문제점에 대하여 고양시의회에서는 1999년 10월 김유임의원의 시정질문을 통해 도시설계지침 개정을 통한 주택가 숙박업소 제한 요구했으나 황교선 시장과 당시 공무원들은 숙박업소에 대한 문제의식을 갖지 못하고, 숙박업주 및 토지주의 재산권 보호 차원에서 변경요구를 거부하였다.

대화동은 러브호텔 앞에서 주민들에 의한 매일집회가 있었고, 그 과정에서 러브호텔 종업원이 유리병을 주민시위대에게 던진 사건으로 주민시위가 강화되고, 2000년 여름과 가을, 겨울까지 주민시위가 계속되었다. 특히, 2000년 10월 31일 밤부터 11월 1일까지 새벽까지 시청농성으로 고양시장은 ① 주택가와 학교 주변에 러브호텔과 유흥업소 허가 제한하고, ② 건축중이거나 영업중인 업소에 대한

35) 지창용, "지방의회와 자치단체장간의 갈등해소에 관한 연구", 중앙대학교행정대학원 석사학위논문, 2002, p.49.

36) 김범수, www.gykbs.net, "지방의회와 시민생활".

폐쇄방안으로 공무원, 주민이 참여하는 공동대책위를 구성하여, 학교 주택가 주변시설 허가 취소하고 나아가 예산을 마련하여 매입후, 용도변경후 재매각하기로 하여 주민들은 진정되었으나, 11월 중반이후 시장은 이 약속 지연 혹은 부인하였다. 이에 대항을 하여야할 주민들은 수개월간 계속된 시위와 겨울의 날씨로 인해 지치게 되었고, 이러한 틈에 고양시는 2001년 1월과 2월 설 연휴 전 토요일 전격적으로 주택가와 50m이내에 있는 러브호텔 10여 곳을 추가 승인해주었다. 대책위는 주민들이 지켜 시위와 같은 대응방법에서 러브호텔 건축허가 취소 행정심판이나 나이트클럽 행정소송, 숙박업소의 여성복지회관으로의 전용추진 등의 법적이고 대안적인 활동으로 전환하였다. 숙박업소를 매입하여 복지시설로 전환하기 위해서는 고양시의회가 '공유재산취득승인'을 해야 하며, 고양시가 예산을 편성하고 고양시의회가 이를 승인해야 하는 절차가 있다. 그러나 고양시의회는 다수결로 2001년 9월 러브호텔의 매입안을 부결하였고, 예산안도 삭감하였다. 그 이유는 행정절차상의 문제를 지적했지만, 가장 핵심적인 문제는 러브호텔문제가 심각한 지역구를 둔 의원은 소수이고 그외의 의원들은 다수여서 수십억원의 예산을 특정지역에 투자하는 것을 반대한 이기주의적인 요인이 컸다. 지방의회의원과 자치단체장은 공익을 대표하고 시민등의 대표자라는 것을 인식하고 개인의 이기주의적 성향으로 갈등을 야기 시키는 일은 없어야 할 것이다. 이러한 것은 의원이나 단체장의 자질 문제로 설명할 수 있으며, 양기관의 윤리의식과 자질의 부족 등은 갈등을 발생시키는 한 요인이라 할 수 있다.

다. 청원군의회 사례

비제도적 갈등사례의 대부분이 상호간의 협조와 협의 부족으로 인하여 발생하는 경우가 많다. 또한 의원과 자치단체장 개인의 자질적인 면에 발생하는 갈등의 발이 다수라 할 수 있다. 충북 청원군의회가 청주·청원 통합 문제를 둘러싸고 집행부와 갈등을 빚었다. 지방정부간의 시·군 통합과 관련하여 크게는 자치단체간의 논의에서 시작하여 집행부 즉, 해당자치단체장과 지방의회간의 갈등이 발생한 사례이다.

2005년 5월 26일 청주시장과 청주시의회가 청주·청원 통합에 따른 이행결의문을 발표했다. 한편 그동안 통합반대 입장을 고수해온 청원군수는 청주시의 이

와 같은 발표에 대해 전향적인 입장 변화를 보였다. 청원군 의회는 군수가 의회와의 상의 없이 일방적으로 지역 최대현안 사항에 대한 입장을 발표한 것은 잘못이라며 반발하였다. 청원군 의회는 군수가 의회와 사전 조율 작업을 거치지 않는데 대해 해명을 요구하는 기자회견을 예정했다가 취소하기도 했다.³⁷⁾

청원군의회의는 청주·청원의 통합에 있어 중요한 결정요인은 청주시 측의 결의에 있다고 하기 보다는, 청원군과 청원군의회의 뜻이 더 중요하다는 입장이다.³⁸⁾ 이러한 상황에서 군수의 “의원 동수(同數) 구성 등 5개 전제조건이 이뤄질 경우 언제든지 통합을 논의할 수 있다”는 발언을 함으로 인해 갈등이 야기된 사례라 할 수 있다.

의회와 자치단체장간의 심각한 갈등의 모습은 없었지만, 지역 핵심현안에 대한 단체장 입장 표명이 문제시 되어 발생한 것으로 의회와의 협력관계를 생각할 수 있다. 자치단체장과 의회는 대립과 견제의 모습을 지니지만, 일정 사항에 대한 상호 협의와 협력이 없을 시에는 상호간의 갈등이 발생할 수 있다. 또한 의회와 자치단체장은 부여된 지위와 권한을 막중하게 생각하여 행태나 가치관의 표명에 있어 항상 신중함을 보여야 할 것이다. 자치단체장 개인이라는 측면도 있지만 자치단체장은 자치단체로서 지방의회와 지방자치단체를 이끄는 중요한 위치에 있다는 것을 항상 상기해야 할 것이다.

라. 노원구의의회 사례

지방의회와 자치단체장은 집단이기주의와 권위의식을 버리고, 전문적인 행정서비스를 할 수 있도록 충분한 자질을 갖추어야 한다. 또한 개인적 가치관이나 이익이 앞서 양자간의 관계를 저해하는 일은 없어야 할 것이다.

노원구 의회는 2001년 12월 21일 본회의에서 2002년도 구예산 중 교육기관 보조금 10억원과 시책업무추진비 7억여원을 각각 50% 삭감했다. 이에 대해 노원구청은 “구청장과 갈등을 빚고 있는 의회가 구정(區政)을 방해하기로 작정한 것 같다”는 의견을 피력했다. 이에 대해 구의회 관계자는 “구정 방해라는 표현은 적절치 않다”며 “의회 측 업무추진비와 시설 및 자산취득비도 각각 33%, 50% 감액

37) 조선일보, 2005.06.06

38) 청원군, 청원군신문, 2005.06.24

했다”고 밝혔다. 양측의 갈등은 주택가에 골프연습장을 구청장에게 의회 측이 출석해 해명할 것을 요구했지만 이 구청장이 “민원인들의 격렬한 항의 때문에 출석할 수 없다”며 거부하면서 비롯됐다. 구청장이 계속해 출석을 거부하자 구의회는 사퇴권고를 결의했고, 이 구청장은 기자회견을 통해 “불출석 해명서를 제출했는데도 문제 삼는 것은 감정적인 대응”이라며 의회를 비난했다.³⁹⁾ 개인이라는 차원의 단체장과 지방의회와의 갈등은 자치단체 운영을 저해할 수도 있다. 따라서 이러한 양자간의 갈등은 상호간의 이해관계를 정립하고, 지방의원이나 자치단체장이 개인이 아니라 자치단체를 대표한다는 지방의 기관이라는 인식을 지녀야 할 것이다. 양자 모두, 개인의 가치를 앞세워 서로를 대하지 말아야 할 것이다.

마. 제주도 의회 사례

갈등의 발생원인 중에서 지방자치단체와 도의회와의 사전 협의 부족에 따라 발생한 갈등사례이다. 제주도가 친환경 첨단농업을 담당할 과학영농연구시설을 당초 제주시 한림읍 금릉리에서 애월읍 상귀리로의 입지변경계획을 주민 동의 절차없이 추진하면서 지역주민들의 반발을 사고 있다.

이 사업은 이미 시·군 통합 이전에 북제주군 의회가 사업비 38억(국비 50%, 군비 50%)을 투입하여 11.9ha의 부지에 조직배양실, 병해충 진단실, 토양검정실, 생활과학관, 사무실, 교육장 등을 갖춘 과학영농연구시설을 추진하기로 의결한 사안이다. 또한 2005년 5월 지방재정투융자심사를 거쳐 기본설계 용역완료, 진입로 교량 가설 완료, 건축허가 및 실시설계 완료 등 기방시설과 함께 조경시설을 마친 상태였다.

하지만 2006년 7월 1일 기초자치단체인 기존 시·군이 행정시로 통합되면서 상황이 달라졌다. 기존 북제주군 농업기술원은 제주시 농업기술원으로 이관되었으며, 제주도 농업기술원은 영농행정의 효율성 차원에서 기존 결정된 과학영농연구시설의 입지를 폐지하고, 제주시 농업기술원이 입지한 애월읍 상귀리로의 이전을 계획하였다.

이 사례는 제주도 농업기술원이 제출한 ‘공유재산관리계획변경안’을 도의회가 유보하면서, 각 지역에서 별도로 주민청원과 건의서가 도의회에 접수되는 등 자

39) 동아일보, 2001.12.23.

첫 갈등이 전개되었다.

하지만 2006년 11월 7일 행정자치위원회에 상정된 '2006년도 공유재산관리계획 변경안'이 부결되면서, 일부 지역구 의원이 '도정 잘못을 바로잡는 것도 의회의 역할'이라고 하면서 상임위원회에 부결된 사안을 본 회의에 상정하려고 하였다. 이 과정에서 갈등의 양상은 집행부와 도의회간의 사전협의 부족에 따른 것에서 이제는 지역구 도의원간의 갈등양상으로 확장되었다.

결국 이 사례는 아직까지 결말이 나지 않은 상황이며, 자칫 이견이 잘 못 처리되는 경우에는 상임위원회의 무용론, 도의원의 자질 문제가 심각하게 제기될 것으로 판단된다.

(3) 제도적 사례

제도적 측면의 갈등사례는 우리나라가 기관분리형 제도를 채택하고 있어 제도상 갈등 요인이 내재한다고 할 수 있다. 단체장과 의원 모두 주민에 의한 직적이므로 주민 곁으로 가까이 다가가려는 경쟁적 관계가 유지되기 때문에 이로 인하여 갈등 발생 여기가 있다.⁴⁰⁾ 또한 우리나라는 지방의회보다 자치단체에 지나친 권한이 편중되어 있어 의회에 대한 경시 심리가 상존하도 볼 수 있다. 양자간의 제도적인 지위와 권한은 대립과·갈등의 소지를 남기고 권한의 대립, 권한을 이용한 상호간의 무리한 요구로 인하여 갈등이 발생한다. 또한 이러한 제도적 갈등의 대부분은 지위와 권한과 관련된 사항인 만큼, 법령이나 법제도의 미비로 인하여 발생하는 경우가 많고 갈등의 해결에 있어 대법원의 판결을 통해 해결되어지는 경우가 많다고 할 수 있다.

가. 전라북도 의회 사례

우리나라는 지방자치의 짧은 역사로 인하여 지방자치와 관련한 법제도의 정비가 미비한 상태이다. 이러한 법제도상의 문제는 지방의회와 자치단체장간의 제도적 갈등을 야기 시키는 가장 큰 이유라 할 수 있으며, 이러한 갈등의 발생은 대부분 법원에 의하여 해결되지만, 자치단체의 운영에 있어 많은 자원을 소모한다는 문제를 발생시킨다.

40) 이한규·이재창, 전계서, p.213.

1996. 11월 도의회는 전라북도의회 의원의 원활한 의정활동을 지원하기 위하여 지방별정직5급상당의 보좌관 58명을 두도록 하는 「전라북도의회사무처의설치 및 사무직원정수등에관한조례」와 「전라북도지방공무원정원조례」를 개정하였다. 이에 대하여 도지사는 지방자치법 제15조 및 제32조 위반을 이유로 같은 해 11월 5일 재의를 요구하였다. 그러나 의회는 종전과 같은 내용으로 재의결하였다. 법령의 불명확은 자치단체운영에 있어 객관적인 지표를 만들지 못하고 시행착오를 일으킬 수 있다. 이는 시간적 경제적 자원의 소모로 이어질 수 있다.

나. 아산시의회 사례

아산시 의회는 아산시장이 제출한 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례 안의 내용 중 위원의 정수는 3인 이상 5인 이하로 하되 이 경우 시의회 위원은 감사위원수의 3분의 1을 초과할 수 없다고 규정하면서도 부칙 제2항에서는 '95년도에 한하여 시의회의원 2인을 위원으로 하는 예외규정을 두도록 하여 제2회 임시회(1995. 1. 24.)에서 수정 의결하여 아산시장에 이송하였으나 아산시장은 이 조례 안을 부칙 제2항이 지방자치법 및 지방자치법시행령에 위배되는 것이라 하여 1995년 2월 7일 재의를 요구하였고 아산시 의회는 제3 회 임시회 제6차 본회의(1995. 2. 17.)에서 당초 수정 의결한 종전과 같은 내용으로 재의결 하였다. 이에 아산시장은 이 조례안의 부칙에서 예외를 두어 95년도에 한 하여 시의회의원 2인을 두도록 수정 의결하도록 한 것은 지방자치법 시행령 제46조에서 시·군 결산검사 위원중 지방의회의원은 감사위원수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정한 것을 위반하여 법령의 범위를 벗어난 사항이라는 이유로 이 조례 안의 무효확인소송을 대법원에 제기하였다. 이에 대해 대법원은 지방자치법은 지방자치단체의 세입세출 등의 결산검사를 할 감사위원의 선임 및 운용에 관하여 필요한 사항을 대통령령에 위임하도록 규정하고 있고(지방자치법 제25조 제3항), 이에 같은 법 시행령은 시의 감사위원의 수를 3인 이상 5인 이하로 하되, 그 정수, 선임방법, 운영 및 설비보상에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정하기로 하고(시행령 제46조 제1항) 위 감사위원은 당해 지방의회원이나 공인회계사 등 재무관리에 관한 전문지식과 경험을 가진 자 중에서 선임하되 이 경우 지방의 회의원은 감사위원수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정하고 있는 바

(시행령 제46조 제2항) 위 지방자치법시행령에 의하면 시의 검사 위원 수 5인을 넘을 수 없으며, 그 수가 최대 5인일 때에도 지방의회위원은 1명밖에 검사위원이 될 수 없으므로 이 조례안 중 1995 년도에 한하여 지방의회의원 2인을 검사위원으로 하기로 하는 부칙 제2항은 비록 그 부칙의 적용이 한시적이라고 하더라도 지방 자치법 및 그 시행령에 위배되어 무효라고 판결하였다.⁴¹⁾

다. 대구광역시 사례⁴²⁾

이 사례는 지방의회가 구성·운영된 이후 대구시의회와 대구시장 간에 갈등을 야기한 사례로 도시계획법과 관련된 사례라고 하겠다.

초기에는 「도시계획 결정과정에서 지방의회의 의견청취의 구체적인 의미와 그 시기문제로서, 지방도시계획위원회의 의결을 거친 사항에 대해서만 의회를 거쳐야 한다」에 관한 해석을 놓고 갈등이 야기되었으나 1991년 12월 14일 도시계획법이 개정되어 대통령령으로 정하는 사항만 지방의회의 의견을 청취토록 규정함으로써 의회의 반발을 가중시켰다.

그 이후 시의회가 제정한 「도시계획위원임명 조례」에 대한 시장의 재의요구로 인해 갈등관계가 심화된 것을 들 수 있다. 즉 대구광역시의회는 1992년 7월 6일 제11회 임시회의 조례경비 특별위원회의 발의로 대구광역시 도시계획위원회 조례 중 도시계획법상 자치단체장의 권한을 침해하게 되었고, 이에 대해 시장이 위촉토록 개정함으로써 도시계획법상 자치단체장의 권한을 침해하게 되었고, 이에 대해 대구시장은 그것이 도시계획법 시행령 제 56조의 2제 3항 (도시계획위원은 공무원 및 도시계획에 관하여 학식과 경험이 있는 자 중에서 도지사기 임명 또는 위촉한다)에 위배됨을 들어 7월 22일 재의를 요구하였다. 이에 대해 시의회는 8월 29일에 열린 제 12회 임시회의 제1차 본회의에서 원안대로 재의결 하였다. 이에 대구 광역시장은 9월 9일 대법원에 제소 했다. 물론 의회가 패소함으로써 갈등이 해결되었지만 양기관간의 보이지 않는 갈등은 지속되었다고 보아야 할 것이다.

41) 대법원, 1995. 03. 07선고 95추18.

42) 최봉기, "자치단체장과 지방의회간의 갈등방지에 관한 연구", (계명대학교 사회과학연구소 사회과학논총 Vol.14 No.1, 1995), p.321.

그 외에도 시의회는 서울특별시 의회 사례와 유사한, [중언·감정 등에 관한 조례]를 제정함으로써 시장의 재의와 시의회의 재의결, 그리고 대법원에 제소하는 등의 갈등을 야기했다. 즉 대구 광역시의회는 1992년 12월 21일 조례정비특별위원회에서 동 조례안을 발의하여 동 24일 제16회 정기회 제4차 본회의에서 이를 의결하고 동 28일 자치단체로 동 조례를 이송하였다. 한편 자치단체에서는 지방자치법 제21조에 의거 이를 당시 내무부(행정자치부)에 보고하였고, 행정자치부는 1993년 1월 6일 동법 제159조 제1항에 의거 대구광역시에 재의요구를 지시하였고, 시장은 동 1월 11일에 시의회에 재의를 요구하였다. 그러나 시의회는 동년 5월 24일 이를 재의결하였고, 동년 6월 7일 시장은 대법원에 제소하였다. 그 후 동 조례가 근거하고 있었던 지방자치법 제20조가 개정되어 그 근거를 상실시킴으로써 판결 없이 무산되었다.

이상과 같이 대구광역시의 의결기관과 집행 기관 간에 야기되었던 대표적인 두 갈등은 그 원인이 대구광역시내부에 있었던 것이 아니었다. 이들 갈등의 주요 원인은 지방자치를 규정하는 지방자치법과 관계 법률의 모순이나 부재 혹은 불명확한 표현 등에 있었거나 혹은 지방자치권을 제한하는 권한위임조항의 모순 때문이었다. 따라서 과거의 갈등이 양기관간의 감정이나 정파적 이해관계 때문이었던 것에 비하면 근래의 갈등은 주로 법령의 모순이나 중앙정부의 간섭과 관련되어 야기되고 있는 것으로 파악되기도 한다.

라. 경기도의회 사례⁴³⁾

경기도의회의 경기도도시계획위원회조례중개정조례와 관련하여 자치단체장은 도지사로부터 하여금 기관위임사무(국가사무)에 관하여 도의회에 보고하도록 한 조례는 위법하고 제소하였다. 이에 대한 대법원 판결 요지는 다음과 같다.

운선 법조항을 살펴보면, 지방자치법 제15조, 제9조의 규정에 의하면 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 자치단체에 위임된 이른바 단체위임사무에 한한다.

또한 도시계획법 제76조 제2항, 같은 법 시행령 제58조의2 제3항의 규정에 의하면 시·도의회의원을 도시계획위원회의 위원으로 참여하도록 하고 있는바, 그

43) 대법원 판결, 19994.. 05. 10. 93추114

취지는 의결기관으로서의 의회의 권한과 자치단체로서의 단체장의 권한을 분리하여 독립성을 보장하면서도 이러한 자문위원회에 당해 지역 주민의 이해와 관련된 도시계획사항에 관하여 주민대표인 시·도의회의원이 직접 참여하여 주민의견을 반영함으로써 주민의 불이익이 되는 심의를 예방하여 균형을 유지하도록 규정하고 있다.

이러한 조항들은 들어 법원은 경기도도시계획위원회조례 중 개정조례안에서 도의회의원을 도지사가 위촉할 수 있는 도시계획위원회의 위원의 대상에서 제외하도록 규정한 것은 도시계획법령의 규정과 취지에 위반되어 위법하다 하였다.

도시계획법 제75조 제1항, 같은 법 시행령 제60조의 규정에 비추어 지방도시계획위원회의 사무 중 중앙도시계획위원회로부터 위임받은 사항을 심의하는 것은 지방자치단체의 자치사무나 이른바 단체위임사무에 해당한다고 할 수 없으므로, 지방의회는 위와 같이 위임된 사항에 관하여 지방도시계획위원회가 그 심의안건과 회의결과를 도의회에 보고하도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 없으며, 또한 도지사의 자문기관으로서의 사무는 지방도시계획위원회가 도지사의 자문에 응하여 또는 자발적으로 도지사의 의사결정에 참고가 될 의견을 제공하는 것에 불과하고 도지사는 그 의견에 기속되는 것도 아니므로, 지방의회가 도지사의 자문에 관한 사항에 관하여 그 심의안건을 보고하도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 없으므로 경기도도시계획위원회조례 중 개정조례안에서 지방도시계획위원회 위원장이 도의회에 심의할 안건과 그 회의결과를 사전·사후에 보고하도록 규정한 것은 조례로 제정할 수 없는 의무규정을 신설한 것으로서 지방자치법 제15조 및 도시계획법령의 규정에 위반되어 위법하다고 판결한 사례이다. 지방자치단체의 업무를 규정하는 법조항은 다양하지만, 사무구분을 규정함에 있어서는 아직도 미비한 점이 많다고 할 수 있다. 상위법과 지방자치법에 의한 업무구분이 필요할 것이며, 이로 인한 지방의회와 자치단체간의 갈등도 사전에 예방해야 할 것이다.

마. 제주도의회 사례

① 예비비 지출에 대한 승인 거부

예비비 지출에 대한 승인거부 사례는 일반회계 추경예산안 심의과정에서 삭감시킨 특별판공비를 2일 만에 다시 예비비로 지출할 수 있도록 의회에 승인요청

을 하는 과정에서 갈등이 발생하였다.

당시 본회의는 1960년 12월 30일 기상악화상황에도 불구하고 18명의 의원 전원 출석한 가운데 집행부가 제의한 예비비 승인의 건을 심의하는 과정에서 그 지출의 부당성을 지적한 고순협, 고철수 의원이 퇴장하는 파란이 일어났다.

이 안건은 집행부측에서 650만환(기정액 400만환에 추가액 250만환)의 특별판공비를 예비비에서 지출할 수 있도록 의회에 승인을 요청하였던 것인데 본 회의에 상정되어 심의가 시작되자 고순협, 고철수 양 의원은 특별판공비 430만환을 제4회 일반회계 추경예산안 심의과정에서 삭감시켰음에도 불구하고 2일만에 다시 예비비 지출승인을 요청함은 언어도단이라고 말하면서 퇴장하였다. 한편 답변에 나선 총무국장은 이 특별판공비가 승인되어도 좋고 안 되어도 좋다는 애매한 답변을 하여 의원들의 격분을 자아내었다. 두 의원의 퇴장 후 안건은 표결에 부쳐졌으나 찬성이 4표 밖에 나오지 않아 과반수 미달로 폐기되고 말았다.

이날 본회의에서는 제2회 임시회를 1961년 1월 9일에 소집하여 1961년도 예산안을 처리하기로 결의한 후 제1회 임시회의 폐회하였다. 그런데 1961년 회계연도는 1961년 1월 1일부터 시작되므로 신년초의 일정기간 예산공백은 불가피해졌는데 이는 제3대 도의회 의원선거가 늦어져 12월 22일에야 개원이 이루어진 관계로 정상적인 예산심의를 물리적으로 불가능했기 때문이다.

그런데 정부는 이러한 상황을 예상하여 「지방자치단체 예산에 관한 임시조치의 건」이라는 내무부장관 통첩(1960.12.14)을 각 시도에 보내고 회계연도 개시 이전까지 예산안이 의결되지 못하는 경우에는 법령에 의하여 긴급히 지출해야 할 경비, 용도를 지정한 국고보조를 재원으로 하는 경비에 대해서는 자치단체장이 이를 집행하라고 지시했었다.

이 사례는 예산의결과 승인권한이 의회의 고유권한임에도 불구하고, 중앙정부장의 통첩하나로 의회의 권한이 무시되었고, 이로 인해 집행부와 의회 간에 심각한 갈등을 야기한 것이다.

② 「제주도 주요업무 자체평가에 관한 조례안」 발의에 따른 갈등

2004년 12월 제주도 의회 의원 7인이 제주도 주요업무의 자체평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 성과관리체계의 구축과 업무추진의 효율성과 책임성

을 확보하며 도정에 대한 도민의 신뢰도를 높이기 위해 「제주도 주요업무 자체 평가에 관한 조례안」을 입법 발의 하였다.

이 조례가 제정되면 도정에 대한 직접적인 평가가 가능해질 수 있다는 점에서 시민사회단체들의 적극적인 지지를 받았다. 하지만 당시 관련법령인 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」에서는 지방자치단체의 자체평가와 관련하여 평가위원회의 구성, 운영 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 규정하고 있었지만, 2006년 4월 1일부터 시행된 「정부업무평가 기본법」에서는 규칙으로 정하도록 하는 사항이 제외되었고, 성과관리에 대한 규정이 추가되는 등 평가에 관한 여건이 많이 변동되어 2006년 4월 20일야 상임위원회에서 이 조례안에 대한 심사가 이루어졌다.

상임위원회 심사 회의록을 보면 집행부는 최대한 지방의회와 갈등상황을 만들지 않으려고 노력하면서도, '법령에 지방자치단체장이 규칙을 정해서 하도록 한 사항을 의원 발의 조례로 만드는 것은 잘못된 것이다.'라는 취지의 주장을 굽히지 않았고, 제주도 의회는 '법령에 위반되지 않는 사항이기 때문에 지방실정에 맞게 조례로 제정하는 것이 가능하다.'고 주장하였다.

2006년 4월 21일 본회의에서 이 조례안이 의결되자 집행기관인 제주도는 5월 21일 제의요구안을 의회에 제출하였지만, 2006년 6월 20일 제주도 의회는 본 회의에서 재의결하여 집행기간으로 이송하였다.

집행부는 2006년 7월 '조례안의결무효확인청구'와 '조례집행정지'를 대법원에 신청하여 현재 계류 중에 있는 상태로써 이 사례가 어떻게 도출될 지 귀추가 주목되고 있다.

제2절 강 집행기관과 약 의결기관의 관계

현재 각 지방자치단체장 권력의 원천은 소속 지자체의 인적, 물적 자원이다. 조직과 인사권의 권한은 수백 수천의 공무원과 수백억, 수조원의 예산을 기반한 지역정치활동을 가능케하고 있다. 이들을 견제할 기능은 지역에선 사실상 사라졌다고 보아야 한다. 끊임없는 단체장의 비리, 인사전횡, 예산낭비(종합청사보다 크다는 용인시청사의 축소요구에도 끄떡하지 않는 지방정부의 모습은 제왕적 단체장의 전횡을 상징적으로 보여주는 사례) 등 단체장 만큼은 주민은 물론 중앙정권의 통제권도 벗어났다고 보아도 다르지 않을 것이다.

그러나 지방의회의 경우 이러한 자치단체장을 쉽게 컨트롤하지 못하고 있는 것이 현실이다. 지방의회의 현실을 실감있게 표현하는 말이 단체장 여당형 구조라고 한다. 현 지방의회의 모습은 단체장 편이나 아니냐로 구분될 뿐 정당정치 색깔도 별도 나타나고 있지 않다. 이러한 근본원인이 제도적 문제(기관대립형의 강시장-약의회)와 현실적 문제(예산수립, 집행권)로 나타난 결과이다. 조직, 예산권을 갖고 있는 단체장을 견제할 지방의원은 몇 안된다고 보아야 할 것이다. 아니 오히려 지방의원들은 단체장과 공동운명체라는 인식이 더 강할지 모르겠다. 반대로 시민들의 참여와 관심에 알레르기 반응을 보이며 배타하려는 의식이 강하다. 자신들의 독점권한을 지키고 권위를 내세우려는 잘못된 자의식 때문일 것이다.

이러한 강시장 약의회의 관계는 비단 다른 지방자치단체 뿐만 아니라 제주도의 경우도 존재한다. 그 이유는 특별자치도가 출범됨으로써 현재 제주특별자치도 의회만 구성되어 의회가 전체적으로 축소되었기 때문이다. 결국 지방의회의 견제 권한도 앞서 논의한 바와 같이 제주특별자치도의 출범으로 막강해진 자치단체장의 권한을 견제하기는 부족한 것으로 판단된다.

지방자치단체장의 경우 처음 1988년 지방자치법에 단체장은 임명직, 지방의회는 무보수·명예직으로 하였다. 즉, 중앙정부가 임명한 단체장이 강력한 권한을 갖고 지방의회는 무보수·명예직으로 유지함으로써 전형적인 강시장·약의회의 지방정부 구조를 탄생시켰던 것이다. 외국의 강시장·약의회제도는 정치적으로 복잡한

현안이 산적한 도시정부들이 시장에게 강력한 권한을 부여하고 시장으로 하여금 지역의 복잡한 현안을 해결하는데 필요한 강력한 리더십을 보장해 주기 위한 제도이었다. 그런데 우리나라의 강시장·약의회 제도는 중앙정부가 임명한 단체장이 지방정치와 행정을 장악함으로써 지방자치의 형해화(形骸化)를 기도하자는 의도가 내재되어 있었다.

이러한 이유로 현재 유급직으로 변화하였음에도 불구하고 아직까지도 지방의회는 그 틀에서 벗어나지 못하고 있으며, 제주도의 경우도 이러한 방향을 개선하지 않고는 지방자치단체 즉, 도를 견제하기 쉽지 않을 것으로 판단된다.

앞서 논의한 바와 같이 1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 자치단체장선거가 실시됨으로서 진정한 의미에 지방자치시대가 열렸고, 그동안 지방자치는 양적으로 확대되고, 질적으로 심화되어 어느 정도 정착단계에 들어서고 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부 의회와 집행부관계에 있어, 많은 문제점을 가지고 있는 것도 사실이다.

또한 참여정부는 중앙권한의 지방이양 등 실질적 지방분권을 정부의 중요한 국정과제의 하나로 추진하고 있어 지방정부의 자치역량강화가 중요한 문제로 대두 되고 있다. 따라서 의회와 집행부간에 갈등을 합리적으로 해결하는 것이 자치역량을 강화하는데 꼭 필요하다고 판단되어, 본 연구의 과제로 채택한 것이다.

우리나라 지방자치는 지방의회와 자치단체장을 양분하는 기관대립형을 채택하고 있어 어느 정도 양자간의 대립과 갈등이 내재되어 있는 것이 사실이다. 물론, 갈등자체가 정책에 대한 것이라면 선의에 경쟁을 통해 정책을 제고시키는 순기능적 측면이 있을 수도 있지만, 이러한 갈등이 일정한 한계를 넘어 격화되고 장기간 지속될 경우에는 정책결정이 지연되고, 집행에 예산과 시간을 소모시키는 등, 비생산적이고 비능률적인 요인으로 작용하여 자치행정을 마비시키는 현상까지 초래할 수 있다.

따라서 시민의 복지 증진이라는 의회, 집행부 공통의 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 양기관간의 갈등원인을 정확히 파악하고 이를 해소하는 것이 첩경일 것이다.

그렇다면 이러한 갈등의 해소방안은 무엇인가? 한 의견조사를 살펴보면 갈등 유발 주체에 대해서는 집행부 공무원의 38%가 지방의회라고 응답한 반면, 의원

의 47.8%가 집행기관이라고 응답하여 서로 상대방을 유발주체라고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 대립갈등으로 인한 부작용의 심각성을 의원은 49%가 약간 부작용을 빚고 있다고 응답하였으나 공무원은 49%가 상당한 부작용을 빚고 있다고 응답하여 집행부에서 부작용을 보다 심각하게 받아들이고 있는 것으로 나타났다⁴⁴⁾.

한편 갈등해결주체로는 53.1%가 집행부라고 응답하였으며, 의회집행부 양측이 38%로 나타나 갈등해결을 위해서는 집행부에서 보다 적극적인 노력이 필요한 것으로 나타났다.

그렇다면 이러한 갈등원인은 무엇인가? 먼저 집행부는 의회를 우호적인 협조자로 생각하지 않고, 적대적인 방해꾼으로 생각하여 무시하거나 불신하는 경향이 강하다는 것이다. 즉, 의회의 승인 없는 예산전용사례회기 중에 안전을 제출하는 사례, 의회의 승인이나 동의를 받아야 할 사업이나 계획을 의회보고 없이 언론에 공포한 후 의회에 보고하거나 승인을 구하는 사례 등이 있어, 갈등을 일으키고 있는 것이다.

둘째, 지방의회가 제대로 기능하기 위해서는 지방행정에 대한 충분한 정보를 가지고 있음을 전제로 한다. 지방의회의원이 충분한 정보를 갖고 있지 못할 때에는 지방의회의 기능은 단체장이 제출한 안전을 통과시키는 거수 기능에 그치게 될 것이다.

그럼에도 불구하고 집행부공무원의 관료주의, 비밀주의, 자기 방어적 태도 등의 자세로 지방의회에서 요구하는 자료나 정보를 불성실하게 제출하거나 묵살하는 사례가 빈번히 일어나고 있다. 이는 또, 한편으로 집행부 측에서는 지방의회가 비회기 중에 위원회의 의결을 거치지 아니하고 안전심의와 직접관련이 없는 과도한 자료를 요구하는 경향으로 나타나 의회와 집행부의 갈등원인이 되고 있다.

셋째, 지방의회와 집행부간의 갈등은 양측의 정책정향 차이에서 일반적으로 지방의원은 출신구 지역 문제와 주민편의, 단기적인 정책을 우선시하는 반면 집행부는 자치단체 전체구역을 고려하는 동시에, 행정편의적 장기적인 정책에 관심이 있다. 이러한 경향은 의원이 자기 지역구에 좀 더 많은 예산과 사업을 가져가기

44) 2004년 통영시 의회 자료

위해 집행부에 무리하고 부당한 압력을 가하는 사례가 있어 갈등을 빚고 있다.

넷째, 자치단체장이 시민전체의 선거로 선출되는 강시장-약의회의 지방정부형태에서 집행기관은 지방행정에 대한 전문가라는 권의주의 의식에서 지방의회기능을 과소평가 하거나 의회 경시 풍조로 단체장과 의회의원간 감정적 갈등이 빚어지고 있다.

집행부는 의회가 예산을 인정해주면 일을 할 것이고 삭감할 경우에는 “안하면 될 것 아니냐”는 무사안일주의가 나타나고, 의원들은 안전심의에서 주민의 복리보다는 감정적 요인이 작용하는 사례 등이 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 지방자치 실시 이후에도 중앙정부가 인사, 예산, 감사권 등을 가지고 있어 자치단체에 간섭하고 있으며, 의회와 집행부간에도 깊숙이 관여하여 대립, 갈등의 발생원인이 되기도 한다. 그 외에도 여러 요인이 지방의회와 자치단체간 갈등을 유발하는 것이다.

그러나 이러한 상황은 비단 다른 지방자치단체 뿐만 아니라 제주도의 경우도 마찬가지이며, 따라서 이러한 강 집행기관과 약 의결기관의 문제를 해소하는 것이 장기적인 관점에서 상호 협력하는 관계를 이룰 수 있을 것이다.

따라서 이러한 문제의 해소방안으로 자치단체장이 주요한 정책을 입안함에 있어서 언제든지 지방의회에 관련 상임위원회와 사전에 합의하는 것이 필요하다. 지방의회가 사전지식이 없는 상황에서 자치단체장이 갑자기 의안을 제안하여 심의하도록 하는 경우에는 불필요하는 오해를 불러일으키고 심의와 의결에 오랜 시간을 요하게 되는 것이다.

또, 의원과 주민과의 거리가 단체장과 주민과의 거리보다 가까움으로 단체장은 의원을 통하여 필요한 시책이 무엇인가를 경청하고 이를 수용하려고 자세를 가지며, 의원도 자치단체장이나 집행부공무원과 꾸준한 접촉을 유지하고 필요한 시책이 무엇인지를 논의하는 것이 필요하다.

또한 지방의회의원이 틈틈이 시간을 내어 자료를 수집하는 것만으로는 충분한 정보를 얻을 수 없으며, 수집할 수 있는 정보도 매우 한정되어 있다. 따라서 지방의회의 정보기능을 충족하기 위해서는 의회사무처 직원의 인사권 독립과 수와 질을 높이고 단체장은 중요한 결정사항과 사무처리결과를 의회에 보고하는 제도적 장치가 필요하다.

집행기관과 의결기관의 설득, 협상과 타협의 자세가 필요하다. 자기의 입장을 상대방에게 이해시키고 상호 양보하여 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나갈 때, 단체장과 의원간의 갈등을 해소할 수 있을 것이다.

그 외에도 장기적인 관점에서 실질적 지방분권과 지방의회와 집행기간의 권한 재조정 자치단체장에 대한 지방의회의 책임확보제, 극한적인 갈등해결을 위한 제도도입 등의 방법도 강구해볼 수 있을 것으로 생각된다.

끝으로 지방분권화 작업은 한편으로는 중앙정부가 가진 권한과 재정을 지방으로 이양하는 것과 지방사무에 대한 지방정부의 자율성을 높이는 것이다. 따라서 분권화가 진행될수록 중앙정부의 지방간섭은 줄어들게 될 것임으로 중앙정부의 빈자리를 지방정부 스스로 해결해 나가야한다.

지방의회는 자치단체장에 대한 통제기능을 통하여 지방정부를 정화해나가는 자동정화시스템의 중요한 역할자로서 기능을 다 할 것이며, 지방의회나 단체장이 서로 불신하고 적대시하는 것은 바람직하지 않으며, 적당한 균형과 긴장관계를 유지해 나가는 것이 바람직하다.

양자의 갈등관계가 기능마비로까지 치닫지 않도록 적절한 갈등관리가 필요하며 이를 위해서면 한편으로는 정보를 공유하고 다른 한편으로는 사전적인 협의와 지속적인 신뢰관계 형성이 필요하다.

그리고 이 모든 것들은 제주특별자치도가 출범됨으로써 더 심화된 갈등으로 작용할 수 있으므로 그 해결방안에 적극적인 관심을 기울여 지방의회와 집행기관간의 대립 및 갈등상황을 해소할 수 있을 것이다.

제3절 선행연구의 검토

30년만에 부활된 지방자치 실시 이후, 지방의회, 지방자치단체장 또는 집행기관, 주민 또는 시민단체 등의 기능 및 역할을 범위로 한 연구들이 활발하여 방대한 양을 이룬다. 여기에서는, 연구시기를 3단계로 구분하여 기존연구에 대한 검토를 해봄으로써 연구 주제·범위 및 방법의 흐름이 파악되도록 한다.

기존연구를 검토함에 있어서는 본 연구의 주제와 연관성이 깊은 문헌 즉, 지방의회와 집행기관간의 상호관계 관련된 주제를 다룬 문헌에 초점을 맞춘다. 또한, 기존연구의 문헌들에 대한 검토는 주로 국내 관련 저서, 학술지 등에 발표된 연구논문과 석사학위논문 이상을 그 대상으로 삼는다.

6.25 동란이 휴전되기 전 해인 1952년부터 5.16 군사쿠데타로 지방의회가 해산된 1961년까지 우리나라는 9년동안 지방자치를 실시한 경험을 갖고 있다. 그런데, 지방자치를 실시한 초기부터 지방을 위한 지방자치보다는 정치권의 필요가 더 작용한 것으로 보인다⁴⁵⁾.

여하튼 5.16 이후부터 지방자치가 중단된 30년 동안 지방자치에 관한 연구는 암흑기⁴⁶⁾를 맞는다. 그러다가 1980년 중반 지방자치 실시에 대한 몇 차례 정치권의 약속이 무산되면서, 지방자치의 실시는 민주화의 요구 중에 중요한 과제로 떠오른다. 1987년 다른 민주화의 과제들과 함께 '6·29선언'속에 지방의회의 구성이 포함되자, 지방자치에 관한연구는 다시 시작되기에 이른다. 이 시기에 있어서 기존연구들을 살펴보면, 대체로 연구주제가 지방의회의 구성·기능 및 제도 등에 초점을 맞추고 있어서 당시의 시대상황에 관해 알 수 있게 해준다⁴⁷⁾. 정치권이

45) 6.25 동란의 전시하에서 지방자치를 실시할 수 있는 여건이 성숙되어 있지 않았음에도 불구하고, 지방선거를 실시하게 된 데에는 이승만 대통령의 정치적 계략이 있었으니, 당시 자유당의 분위기로 미루어볼 때 국회의 간접선거로는 재집권의 어려움을 느끼게 된 이 대통령이 대통령의 직선제 개헌안을 지지해줄 세력으로 지방의회의원을 선출키로 했던 것이다(김병훈, "한국의 지방의회 구성에 관한 연구", 박사학위논문, 명지대학교 대학원, 1986, pp.61-62).

46) 이 시기에 국회내무위원회에서 입법조사 업무를 맡고 있던 연구자의 경험적 관찰에 의하면, 지방자치를 연구하는 것은 곧 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 인사권을 갖고 있는 "통치권자에 대한 도전"으로 또 자치행정을 연구하는 것은 곧 "중앙집권 행정에 대한 도전"으로 생각하는 국회출입 기관원들의 눈치를 살펴면서, 지방자치 및 자치행정에 관한 자료를 수집하고 연구를 했던 기억이 생생하다.

47) 김병훈, 한국의 지방의회 구성에 관한 연구, 박사학위논문, 명지대학교 대학원, 1986; 정의순, 지방의회의 기능에 관한 연구, 박사학위논문, 명지대학교 대학원, 1987; 한국지방행정연구원, 1988; 오교한, 한국 지방의회제도의 정립을 위한 실증적 연구: 국회의원의 지방의회관(觀)을 중심으로. 박사학위논문, 한양대학교 대학원, 1989; 최봉기, 지방자치와 지방의회제도의 발전. 「지방자치」 1989(6); 이병화, 한국 지방의회의 적정

6.29선언을 통해 지방자치의 전면적 실시가 아닌, 지방의회의 구성에 대해서만 약속을 했던 때문이 아닌가 하는 생각이 든다. 이와 달리, 이 시기에도 지방의회와 집행기관의 관계를 주제로 삼은 몇 편의 연구가 있기는 하나 주로 법적·제도적 접근을 취하고 있다⁴⁸⁾.

6.29선언대로 1991년 4월과 7월에 기초 및 광역 지방의회가 구성·활동을 시작하게 되면서 지방자치는 도약기⁴⁹⁾를 맞이한다. 이때를 기점으로 하여 지방행정을 비롯한 여러 분야에서 지방자치에 관한 연구는 광범위하게 이루어진다.

이 때부터 민선 지방자치단체장시대가 출범한 시기(1995년)까지, 지방의회와 집행기관의 상호관계를 연구 주제로 삼은 기존연구들이 늘어났다⁵⁰⁾. 한편, 이 시기에는 양 기관간의 갈등관계를 주제로 삼은 기존연구들은 실증적 조사방법에 의한 연구가 아니라, 다음과 같은 방법으로 접근하고 있다.

지방정부의 기관구성 형태와 갈등사례를 통해 그 원인을 제시하고 이에 따른 해소방안을 도출한 연구방법이다. 그런가 하면 제도적 요인, 의식 및 행태적 요인, 정치·행정적 환경요인 등에서 갈등의 원인을 제시하고 이러한 요인들과 관련하여 해소방향을 모색한 연구방법 등이다.

1995년 민선 지방자치단체장시대 출범 이후부터는 지방의회와 집행기관간의 상호관계 또는 갈등관계에 관한 연구들이 상당수에 이른다. 그러나 앞의 시기에 있어서와는 달리, '상호관계'를 주제로 한 연구만큼이나 갈등관계를 주제로 한 연구가 늘어났다.

상호관계를 주제⁵¹⁾로 삼은 연구들이 양적인 면에서 비슷하다.

화모형에 관한 연구. 「부산여대 논문집」, 1989; 서우선, 우리나라 지방의회운영에 관한 연구, 석사학위논문, 국방대학원, 1991.

48) 정세욱, 지방의회의 구성 및 정당·집행기관과의 관계, 「사회과학논총」, 명지대학교 사회과학연구소, 1986 ; 지방의회와 집행기관의 관계. 「월관고시」 1989 ; 손재식, 지방자치의 건전한 실시를 위한 기본적 과제, 「연세행정논총」, 1990.

49) 박용구, 지방의회와 자치단체장간의 생산적 관계 정립에 관한 연구-경기북부 5개시·군에 대한 실증적 분석, 박사학위논문, 대전대학교대학원, 2001, pp.69-70.

50) 정세욱, 지방의회와 자치단체장과의 관계. 「감사」 제25호, 1991 ; 최창호, 지방의회와 자치단체장간의 관계에 관한 연구, 「행정연구」 15, 건국대학교, 1991 ; 최봉기, 지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가: 포항시의회의사례연구, 「한국행정학보」 26(3), 1992 ; 이치수, 지방의회와 집행기관의 역할 정립, 「지방행정」, 1992; 김기연·박통희·정성호, 경기도 의회활동에 대한 의원과 공무원의 인식비교, 「한국행정학보」 27(4), 1993 ; 서우선, 우리나라 지방의회운영에 관한 연구. 석사학위논문, 국방대학원, 1994.

51) 권태망, 부산시와 의회와의 바람직한 관계 정립 방안, 「지방과 행정연구」 10: pp.73-87, 부산대학교 행정대학원 지방행정연구소, 1996; 김명환 외, 정당이 지방의회와 집행기관의 관계에 미치는 영향, 「한국지방자치학학보」 21, pp.25-46, 1997; 오열근, 지방의회와 집행기관간의 관계 정립, 「자치의정」 1998(8), pp.53-62, 1998 ; 육동일, 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」 11(4), pp.75-101,

이들 기존연구도, 대부분 양 기관간의 갈등에 대하여 주로 법적·제도적인 접근방법을 취하고 있으나, 실증적 조사방법에 의한 기존연구를 몇 편 찾을 수 있다. 김영기(1998)의 연구는, 지방의회와 집행기관간 갈등의 발생빈도와 관련된 실증연구의 조사결과를 보여준다. 이 연구는, 민선 지방자치단체장시대 제 1기에 해당하는 기간(1997.10)중 7개 광역 지방자치단체 및 36개 기초 지방자치단체의 지방의회의원과 집행기관공무원을 대상으로 양 기관간 갈등의 양에 대하여 설문 조사를 실시하였다.

조사결과에 따르면, 집행공무원들보다 지방의회의원들이 느끼는 갈등의 양이 상대적으로 많게 나타났다⁵²⁾. 이 연구는 양 기관간의 갈등량을 실증조사하기 위해서 제도적요인, 개인적 요인, 그리고 환경적 요인으로 구분하고 8가지 영향요인에 의해 분석하고 있다. 즉, 제도적 요인으로서 지방정부의 조직규모, 개인적 요인으로서 가치관과 인식도, 환경적 요인으로서 인구규모와 재정상태 그리고 지역정당의 성격이 두드러진 지리적 조건 등이 그것이다. 한편, 지방정부의 정책갈등을 대상으로 이론적 접근 및 사례중심 접근을 시도한 연구도 있다⁵³⁾. 사례연구에서는 갈등의 주체에 대해 지방의회와 집행기관으로 구한하지 않고, 중앙정부·이익단체·주민 등 정책결정과 정의 참여집단까지 포괄하고 있다.

또 지방의회와 집행기관간의 갈등에 초점을 맞추었다기 보다는 지방정부 내의 정책갈등에 관한 사례연구이다. 물론 양 기관간의 갈등도 지방정부 내의 갈등 범주를 벗어날 수는 없으나, 양 기관간의 갈등도 지방정부내의 갈등 범주를 벗어날 수는 없으나, 양 기관간 구체적인 갈등의 유형·원인 및 대응전략 등에 대하여는 이 연구결과를 유추해 보아야만 가능하다.

1999; 김순은, 지방의회의 집행기관에 대한 견제·감시기능, 「지방의정」 1, pp.107-126, 동아대학교 지방자치연구소, 1999; 박호숙, 지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구, 「한국지방자치학회보」 31, pp.87-105, 2000; 엄태석, 지방의회의 집행기관에 대한 견제 및 감독기능 연구, 「정신문화연구」 81, pp.153-178, 한국정신문화연구원, 2000)로 삼은 연구들과, 갈등관계를 주제(이기우, 중앙정부와 지방정부의 관계 재정립, 「한국형 지방자치의 청사진」, 나라정책연구회, 1996; 박호숙, 「지방자치단체의 갈등관리」, 서울 : 다산출판사, 1996; 김용운, 집행기관과 지방의회의 갈등과 조정에 관한 고찰, 「최고관리자 과정보문집」 11, 경상대학교 경영행정대학원, 1997; 김영기, 「지방자치행정론」, 서울 : 대영문화사, 1998)로 삼은 연구들이 양적인 면에서 비슷하다.

52) 갈등의 양이 6점 척도에서 지방의회의원 5.02 집행기관공무원 4.10(F값 38.9. $p < 0.01$)으로 나타난 기존연구(김영기, 지방정부 내의 의결기관과 집행기관 갈등과 갈등관리유형, 「사회과학연구」 16(1), 경상대학교 사회과학연구소, 1998, pp.471-491)의 결과를 볼 때 이조사의 시점에서는, 지방의회의원들이 집행기관공무원들보다 양 기관의 상호작용 양태를 더 갈등관계로 인식한 것이라고 보여진다.

53) 박호숙, 지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구, 「한국지방자치학회보」 31, 1996.

민선 지방자치단체장시대 제2기(1998~2002년)에 있어서는, 양 기관간의 상호관계를 연구주제로 삼은 학위논문들이 많지는 않지만 몇 편 나와 있다⁵⁴⁾. 이들 기존연구는 양 기관의 상호관계로 연구범위를 넓힌 실증적 연구에 해당한다. 연구내용 가운데는 본 연구의 실증분석 결과와 비교 또는 참고 될 수 있는 갈등관계에 관련된 연구결과도 상당수 들어 있다.

임현만의 연구(1999)는, 민선 지방자치단체장시대 출범 이후 전국 모든 기초 지방자치단체를 조사대상으로 하고 있다. 연구의 방법 가운데 실증적 분석 부분은, 질문지 방법에 의한 것이 아니라, 조례안의 발의처리·재의요구 및 질문의 건수와 행정사무감사의 처리요구 건수에 관한 통계(1995.7~1998.6)를 분석대상으로 삼고 있다. 그러나 이들 통계는 형식적 물량위주의 실적이 포함되었을 수도 있다는 것이 문제이다. 양 기관간의 갈등과 관련된 부분은 기초 지방자치단체의 “정치-행정관계”에서 도출된 정책역할구조로서 지방의회우위형, 상호침투형, 상호자제형, 그리고 자치단체장우위형으로 규명한 유형화이다⁵⁵⁾.

다만, 이 연구는 그 목적을 양 기관 간 정책역할구조를 밝히는 데 두고 있기 때문에 이들 간의 갈등관계는 추론해볼 수 있는 것에 불과하다. 상호자제형보다는 나머지 세 가지 유형에서 정책역할을 둘러싼 양 기관 간에 갈등의 발생이 빈번할 것으로 추론된다. 다만, 기초 지방자치단체의 “정치-행정관계”에 있어서 정당공천 등 정당정치의 활성화가 필요하다는 결론에 대해서는 다소 의문이다. 본 질적으로 지방자치는, 중앙정치로부터의 방과제 역할을 해야 하고, 또 실재적으로도 자치 행정에 있어서는 중앙당의 당명을 받고 수행해야 할 정책역할이 거의 없다. 따라서 정당정치의 활성화가 아니라, 오히려 정당정치가 배제될수록 양 기관간의 갈등이 완화되는데 기여할 수 있다고 본다.

또한, 외국 지방정부의 정책결정과 정책집행에 관한 연구이론에 따라 우리나라 기초 지방자치단체의 정책역할구조를 분석한 부분에 있어서도 오류의 소지가 있

54) 임현만, 지방의회와 자치단체장의 정책역할구조에 관한 연구, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1999; 정채용, 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 상호관계에 관한 실증적 연구, 박사학위논문, 경남대학교 대학원, 1999; 박용구, 지방의회와 자치단체장간의 생산적 관계 정립에 관한 연구-경기북부 5개 시군에 대한 실증적 분석, 박사학위논문, 대전대학교대학원, 2001.

55) 분석대상으로 하고 있는 전국의 기초 지방자치단체 232개 중 결척치를 제외한 225개를 기준으로 하여 지방의회우위형 33개, 상호침투형 53개, 상호자제형 38개, 그리고 자치단체장우위형 101개로 나타났다(임현만, 지방의회와 자치단체장의 정책역할구조에 관한 연구, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1999, p.187)

을 수 있다. 지방의회와 집행기관의 관계에 관한 법적·제도적 여건이 크게 상이하기 때문이다.

정채용의 연구(1999)는 지방의회와 집행기관간의 협력 및 갈등정도에 관한 실증적 연구로서, 갈등관계만이 아니라 협력관계까지를 포함하여 상호관계에 영향을 미치는 요인을 설정하고 있다. 즉, 권한 및 역할의 명확성 등 제도적 요인, 공직관·비공식 접촉·정치행정 효능감 등 개인적 요인, 환경과 상황적 요소를 고려한 사회적 요인, 정치적 요인, 그리고 행·재정적 요인 등을 설정 하여 실증적 분석을 하고 있다. 이 연구의 실증조사는 16개 시·도의회의원과 지방공무원을 대상으로 표본추출에 의한 질문지 방법으로 실시(1999. 2~ 1999. 5)되었다. 조사결과, 지방의회의원과 집행기관공무원 공히 제도적 요인 가운데 권한 및 역할의 명확성에 대해 상화관계에 영향을 미치는 중요한 변수로 인식하고 있음이 파악되었다. 또한 행정정보의 공개, 지방의회공무원의 업무보좌 등 행정적 요인들이 영향을 크게 주고 있는 것으로 나타났다. 이에 반해, 사회적 요인이나 정치적 요인 그리고 지방정부에서 양 기관의 정당지배 유형은 통계적으로 의미가 없거나 미미하였다.

박용구의 연구(2001)는, 지방의회와 자치단체장간의 생산적 관계 정립이라는 연구범위 안에 양 기관간의 갈등관계를 포함시키고 있다. 이 연구는, 경기도 북부 5개 시·군의 주민, 지방의회의원 및 집행기관공무원을 대상으로 질문지 방법에 의해 실시(2000. 10~2000. 12)되었다. 연구범위를 지방의회와 자치단체장간의 생산적 관계정립에 두고 있다. 이 연구에서는 양 기관간의 갈등관계를 포함하여 전반적인 관계를 평가하는 실증분석을 한 후, 결론으로 제시된 생산적인 관계 정립방안은 법적·제도적 접근, 이론적 접근 및 문헌조사 방법에 의하고 있다. 조사결과 가운데 갈등관계 및 해소방안에 관한 것을 살펴보면, “양 기관의 관계가 대체로 협조적이다”라는 비율이 상대적으로 높게 나타났다. “정책과정상 영향력”에서는, 지방자치단체장, 중앙정부, 지방의회 순이다.

갈등의 해소방안으로 “자치단체장과 의원이 동시 노력한다.”가 압도적으로 나타났다고, “법적·제도적 차원의 정비”가 뒤를 이었다. 또한 양 기관에 발생한 갈등을 해결할 수 있는 “주민들이 비판과 감시활동 강화” 방안에 대해서는 지방의

회의원, 집행기관공무원, 주민의 순으로 비중 있게 나타났다⁵⁶⁾.

이 밖에 지금까지, 한국 지방의회와 집행기관간의 갈등을 핵심내용으로 다룬 저서들은 찾기 어렵다. 대부분의 저서들에게서는 양 기관간의 관계에 대해 법적·제도적 접근을 하고 있는 것으로 파악된다. 다만, 최근에 들어 양 기관간의 갈등관계가 중요한 과제임을 부각시키는 저서들이 늘어나고 있다.

“한국 지방자치의 새로운 이해”라는 부제 하에 지방조직에 관해 실태적으로 접근하고 있는 한 저서에서는, 지방조직을 집행기관만 아니라 지방의회까지 포함하는 넓은 개념으로 정의하면서, 양 기관간 갈등의 원인에 대해 행태론적 접근이 필요함을 시사한다. 또 이러한 갈등관계에 있는 지방정부에서 광역의회를 중심으로 지방의회공무원들이 구사할 수 있는 직무수행 전략을 분석하고 있는 것이 특이하다⁵⁷⁾.

그런가 하면, 지방정부에 관한 논의를 한국정부론에 포함시켜 다루고 있는 한 저서에서는, 양 기관간의 갈등사례에 대한 설명과 함께 갈등의 원인을 이해할 수 있게 해준다. 즉, 의사전달의 장애, 의정활동에 대한 좌절감, 상화선입관 및 불신, 목표 및 이해관계의 차이 등을 원인으로 들면서 이들 원인에 대한 갈등의 해소 방안을 제시하고 있다⁵⁸⁾.

한편 지방정부에 있어서 “의결기관과 집행기관의 관계정립”을 하나의 장으로 마련하여, 양 기관간 갈등의 실태 및 평가 등 갈등관계를 크게 다루고 있는 저서도 주목된다. 여기에서는 그 동안 양 기관간에 발생한 갈등사례로부터 그 원인을 파악하고, 바람직한 관계정립을 위한 정책방향을 제시하고 있다. 이와 함께 사전 협의제도 정착, 지방자치단체장 불신임권 및 지방의회해산권 채택, 주민투표제도 시행 등 양 기관간의 갈등에 대한 효과적인 해결방안까지 제시한다⁵⁹⁾.

이상과 같이 살펴볼 때, 갈등관계를 지방의회와 집행기관간의 상호관계 속에

56) “양 기관의 관계가 대체로 협조적이다”라는 응답결과는 지방의회의원 66.0%, 집행기관공무원 42.2% 주민 27.7% “정책과정상 영향력”에 대한 응답결과는 지방자치단체장 38.8% 중앙정부 16.3%, 지방의회 15.5%, 갈등의 해소방안에 대한 응답결과는 “자치단체장과 의원이 동시 노력”이 지방의회의원 61.7%, 집행기관공무원 64.4% 주민 55.2% “법적,제도적 차원의 정비”가 지방의회의원 25.5%, 집행기관공무원 12.8%, 주민 24.1%, 또한 양 기관에 발생한 갈등을 해결할 수 있는 “주민들의 비판과 감시활동 강화”방안에 대한 응답결과는 지방의회의원 48.9%, 집행기관공무원 36.2%, 주민 30.2%의 순으로 나타났다(박용구, 전제논문, pp.146-147).

57) 임도빈, 강력한 권한을 지닌 프랑스의 기초단체장, 「지방자치」, 1997, pp.123-124 및 pp.224-226.

58) 하태권·박천오 외, 「현대 한국정부론」, 서울: 법문사, 2001, pp.383-487.

59) 이승중, 의결기관과 집행기관간의 관계정립, 「지방행정연구」, 2003, pp.77-92.

포함시켜 실증조사를 한 기존연구가 몇 편 되기는 하지만, 갈등관계만을 주제로 삼아 실증조사를 한 기존연구는 찾을 수 없다. 현재 양 기관간의 갈등이 지방자치의 중요한 하나의 과제가 되고 있는 상황에서, 이에 관한 깊이 있는 실증적 연구의 필요성은 크다고 생각된다. 이러한 필요성에서 본 연구는, 지방의회와 집행기관간의 갈등을 주제로 하여, 그 실태에 관한 실증적 조사와 예방방안에 관한 설문조사를 실시함으로써, 조사결과에 따라 정책적 제언으로서 효과적인 개선방안을 제안하기로 한다.

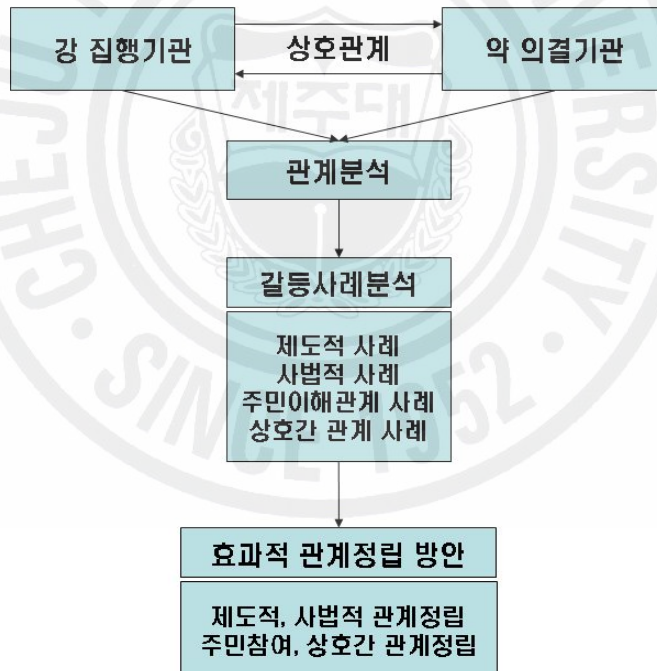


제4절 분석의 틀

본 연구는 집행기관과 의결기관 즉, 지방의회와 지방자치단체간의 관계와 갈등에 관한 연구로 이러한 갈등관계를 해소할 수 있는 방향을 모색하고자 하였다. 특히 지방의회와 지방자치단체의 경우 민선 지방자치가 실시됨으로써 그 갈등은 더욱 복잡한 양상으로 전개되고 있으며, 그에 따른 해결방안 역시 지역과 문제에 따라 다양하게 전개되고 있어 해결에 어려움이 따르고 있다.

따라서 이러한 복잡한 갈등을 해결할 수 있는 방안으로 본 연구에서는 각 지방자치단체 특히 제주도의 사례를 중심으로 해결방안을 모색하고자 한다. 그에 따른 분석틀은 다음과 같이 구성된다.

<그림 1> 분석의 틀



본 분석틀은 다음과 같이 설명될 수 있다. 우선 지방의회와 지방자치단체간의 상호작용 즉, 상호관계에 대한 논의를 통해 집행기관과 의결기관간의 관계에 대한 논의를 진행한다. 따라서 각각의 권한관계와 상호관계의 검토를 통해 향후 진

행되는 갈등에 대한 논의를 진행한다. 그리고 이러한 상호관계에 따라 지방의회와 지방자치단체간의 갈등사례를 제도적, 사법적, 주민이해관계간, 상호간 갈등사례를 살펴보고 그에 따른 각각의 문제점을 파악한다. 그에 따른 제도적, 사법적, 주민참여, 상호간 관계정립방안을 살펴봄으로써 효과적인 관계정립방안을 모색하고자 한다. 특히 본 연구는 이러한 논의를 제주도의 사례를 통해 비교·분석함으로써 제주특별자치도에 적합한 지방의회와 지방자치단체간의 해결방안을 모색하고자 한다.



제3장 제주특별자치도의 출범과 지방의회의 역할변화

제1절 제주특별자치도 개념과 배경

1. 제주특별자치도의 개념

특별자치도의 개념 정의에 있어서는 국가체제의 특성과 같은 기본적인 제약요소를 고려하고, 기존의 제도적 장치들과 비교하는 노력이 이루어져야만 개념정의의 타당성이 확보될 수 있을 것이다. 즉, 특별자치도의 개념정의와 관련하여, 첫째, 특별자치단체와 구분하여야 할 것이다.

특별자치단체는 시·도, 시·군·구 등의 일반자치단체와는 달리 교육 등 특정한 기능을 수행하는 자치단체라고 할 수 있다. 특구제도, 자치단체조합 등이 이에 속한다.

특별자치도는 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이지만 일반자치단체에 비해 특별한 지위를 갖는 자치단체라는 의미를 강하게 내포하고 있다. 예컨대, 우리나라의 서울특별시는 수도로서의 특수성으로 인하여 일반자치단체와 다른 특례적 지위가 부여되어 있기 때문에 특별시로 명명되고 있다.

둘째, 특별자치도의 내용에 관한 부분으로서, 국제자유도시와의 관련성 여부라 할 수 있다. 제주도는 「제주국제자유도시특별법」에 의해 지역경제와 지역개발 등에 있어서 특별한 지위가 이미 부여되어 있는 지역이다. 종합개발계획의 수립과 개발사업의 승인에 있어서 도지사와 도의회의 권한이 강화되어 있고, '국토의 계획 및 이용에 관한법률' 적용의 특례가 인정되고 있다. 이러한 「제주국제자유도시특별법」상의 역점사업을 효과적으로 추진하여 세계적인 국제휴양관광도시로 육성하기 위해서는 그에 상응하는 행·재정시스템을 구축하여야 하고, 그렇게 할 수 있도록 행정상의 특례를 부여해야 한다.

국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 그에 부합하는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체의 역할이 매우 중요

하다. 따라서 제주도가 상황 변화에 따른 신속한 결정을 내리고, 그를 통하여 지역의 경쟁력을 높이기 위해서는 지금보다 더 많은 중앙의 권한과 재원이 이양되어야 하고, 불필요한 간섭과 통제를 줄여야 한다. 여타의 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템이 필요하다는 것이다.

셋째, 특별자치도의 개념이 등장하게 된 배경을 고려하여야 한다.

2003년 1월 21일, 노무현 대통령당선자는 제주지역순회토론회에서 제주도가 분권 또는 자치권 증대에 강한 의욕을 보인다면, 제주도를 '분권의 시범도, 지방자치의 시범도'로 추진한다는 의지를 표명하였다. 또한 2003년 10월에는 다시 특별자치도라는 표현을 사용하고 있다. 이러한 측면에서 보면 분권선도와 지방자치의 시범적 실시, 자치권한의 확대 등을 핵심적 내용으로 하고 있다.

넷째, 특별자치도는 단방제 국가체제 하에서 운영되는 자치단체의 일종이다. 연방제 하의 주정부나 1국 2체제 하의 홍콩특별행정구와는 다소 다른 개념으로 보아야 한다.

홍콩은 원래 다른 국가를 하나의 국가로 편입하면서 국익차원에서 1국 2체제를 인정한 것이고, 미국의 주정부도 국제법상은 아니라 할지라도 국내적으로는 국가적 대우를 받고 있다.

연방제는 독립국가(주권국가)의 주권내용 중 일부를 포기한 바탕 위에서 구성되었고, 따라서 연방은 외교와 국방을 담당하고 주정부는 그 외의 광범위한 권한을 행사하고 있는 것이다. 주정부는 국제법상의 주체는 아니지만 대내적으로 국가의 지위를 인정받고 있다는 점에서 단일조직의 하부조직인 시·도와는 근본적으로 다르다. 더욱이 연방제의 주에는 헌법, 사법부, 군대(미국의 주방위군) 등이 존재할 정도로 단방제 하의 국가하위기구와는 그 위상이 다르다고 할 수 있다. 결국 특별자치도는 장기적으로는 미국의 주정부나 홍콩특별행정구와 같은 자립형 지방자치제를 지향해야 한다. 이러한 측면에서 사법권과 군사·외교에 관한 자치권은 배제되어야 하고, 자치입법권과 행정권 강화에 초점을 두어야 할 것이다.

다섯째, 서울특별시의 행정특례와의 관련성이다. 현행 헌법의 틀 내에서 특별한 지위가 부여된 자치단체는 서울특별시로서 수도로서의 특수성에 근거하여 행정특례가 부여되어 있다. 제주특별자치도는 수도로서의 특수성은 없지만 본토의 다른 자치단체와 차별화된 대우를 받아왔던 역사성, 4면이 바다로 둘러싸인 섬지

역의 특수성, 「제주국제자유도시특별법」에 의한 법적 지위, 국제휴양관광도시의 구현과 같은 목적적 특수성 등에 의해 특례적 지위가 부여될 수 있다. 따라서 제주특별자치도의 특례를 규정함에 있어서 서울특별시의 사례는 유력한 준거로 작용할 수 있을 것이다.

「서울특별시행정특례에관한법률」에 규정된 특례의 내용을 보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 「서울특별시행정특례에관한법률」상의 주요 내용

구분	조항	내 용
지위특례	법률 제1조, 제2조	· 지위·조직 및 운영상의 특례 규정 · 정부의 관할 하에 두되, 수도로서의 특수한 지위 부여
지방채와 감사상의 특례	법률 제4조	· 행자부의 지방채 발행 승인 결정: 국무총리에게 보고 · 행자부의 감사: 서울특별시의 자치사무에 대한 감사시 국무총리의 조정 필요
공무원 임용 특례	법률 제4조	· 소속공무원의 임용에 관한 장관의 권한 중 대통령령이 정하는 사항에 대해서는 서울특별시장이 행사
분쟁조정 특례	법률 제5조	· 도로·교통·환경 등에 관한 계획 수립과 집행에 있어서 중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리할 경우 국무총리가 조정

※ 자료 : 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략, 2004.

<표 3-1>에서 보는 바와 같이 「서울특별시행정특례에관한법률」에 규정된 내용은 상당히 간단하다. 수도로서의 특수한 지위 부여와 정부관할(국무총리의 관할), 지방채와 감사상의 특례, 공무원임용상의 특례, 그리고 분쟁조정상의 특례 등이지만 서울특별시에 대한 행정특례는 「서울특별시행정특례에관한법률」에 규정된 사항 외에도 자치단체장의 지위와 국무회의배석, 부시장의 수와 직급, 소속 공무원의 직급체제 등에 있어서도 나타나고 있다.

서울특별시는 수도로서의 특수성에 근거하여 서울시장이 장관급 대우를 받고 있고, 부시장의 수(3명)와 직급(차관급)에 있어서 다른 자치단체보다는 특수한 지위를 부여받고 있으며 국·실·본부장, 과·담당관, 의회사무처, 직속기관 등의 공무원 직급 역시 다른 자치단체보다는 한 단계 높은 체계를 부여받고 있다. 특별자치도의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 특별자치단체, 주정부, 홍콩특별행정구, 서울특별시 등 유사 제도와 비교하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 특별자치도와 유사제도의 비교

구분	특별자치도	특별자치단체	주정부	홍콩특별행정구	서울특별시
근거	특별법 또는 특별법	지방자치법	연방헌법	Basic Law	특별규정
담당 기능	종합적 기능	특정 기능	종합적 기능	종합적 기능	종합적 기능
자치권	입법	○	○	○	○
	조직	○	○	○	○
	재정	○	○	○	○
	사법	×	×	○	○
	국방	×	×	○	×
	외교	×	×	×	×
독자적헌법	×	×	○	×	×
권한특별	○	×	×	×	○
시범자치	○	×	×	×	×

※ 자료 : 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략, 2004.

이상의 측면을 고려할 때, 특별자치도는 여타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 자치단체라는 의미를 포함하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴 보면, 첫째, 자치단체의 정책을 자율적으로 결정할 수 있는 권한, 즉 자치권 부여의 특별(자치입법권, 자치조직권, 자치재정권 확대)을 인정하는 것이다. 둘째, 지역의 발전과 주민의 삶의 질 제고를 위한 자치역량과 책임성 강화에 있어서 특별한 의무부과가 포함되어 있다. 여기에는 이양된 권한을 효과적으로 행사하여 성과를 높일 수 있는 시스템의 개혁, 그러한 권한의 남용가능성에 대한 주민통제 장치(주민투표제, 주민소환제)의 강화 등이 포함될 것이다. 요컨대, 특별자치도의 경우에도 국제자유도시가 실현되고, 장기적으로 국익차원에서 1국 2체제에 가까운 자율성이 필요한 경우도 생길 수 있지만 단기적인 차원에서는 분권의 특별을 부여받고 주민의 참여와 자치 하에 책임행정을 수행하는 시범적·선도적·모범적 특별자치단체를 생각할 수 있을 것이다. 즉, 여타의 일반자치단체보다 더 많은 자치권을 확보하고, 자치행정역량과 책임성이 부가된 특별한 자치형태라고 생각하면 될 것이다. 현실의 유사제도를 고려하면, 수도로서의 특성을 가진 서울특별시와 유사 또는 보다 강화된 특별이 부여된 자치단체를 생각할 수 있을 것이다.

2. 추진배경 및 내용

1) 추진배경

특별자치도의 추진배경은 첫째, 국제자유도시 구상이다. 제주도를 국제적인 관광, 휴양, 컨벤션도시로 육성하려는 「국제자유도시특별법」이 제정되고 7대 선도프로젝트가 추진 중에 있다. 주요 내용으로는 '세계평화의 섬' 지정 및 해외협력, 외국인의 자유왕래 및 의사소통 촉진(무사증 입국, 체류지역 확대, 외국어서비스 제공 등), 국제화 교육환경 조성(외국대학 설립, 국제고등학교 설립, 교육재정특례 등), 산업발전특례(제주첨단과학기술단지 조성, 제주투자진흥지구 지정, 선박등록특구, 수상레저산업 진흥 등), 관광 및 향토문화의 진흥(면세점, 휴양펜션업, 영상산업지구 등) 등이 추진되고 있다. 국제자유도시의 추진을 위해 필요한 프로젝트를 효과적으로 추진하고 성과를 제고하기 위해 그에 상응하는 행·재정적 인프라를 구축하여야 한다. 즉, 제주도의 계획 수립과 목적 달성에 필요한 자치권한의 강화, 재정적 지원의 확대, 특별지방행정기관의 통합, 자치경찰제 및 교육자치제의 시범적 실시, 광역행정의 효과적 추진을 위한 제주형 자치계층제의 구축 등이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

둘째, 시범자치와 차등분권화의 추세이다. 미국은 연방정부에서 규제정책에 대한 주정부의 효율적인 정책집행을 조건으로 권한이양을 추진하고, 요구조건이 충족될 경우에는 권한이양이 지속되지만, 그렇지 않을 경우 회수하는 조건부적 분권제도인 '부분선점제'를 도입하고 있다.

영국은 지방자치단체의 정책성과에 기초하여 중앙정부의 권한을 차등적으로 이양하는 모범자치단체(Beacon Council)와 최고가치(Best Value)제도⁶⁰⁾를 채택하고 있다. 모범자치단체제도는 1999년부터 주요 서비스인 7개 분야에 대하여, 그리고 2000년부터는 11개 서비스 분야에 대하여 지방정부로부터 매년 신청을 받아서 그 결과에 대한 평가를 통하여 우수자치단체를 선정하고 그러한 자치단체

60) 최고가치제도는 1999년까지 지방정부에서 시행되었던 강제경쟁입찰제도(CCT)를 폐지하고 2000년부터 도입하여 시행하고 있는 제도이다. 이는 지방자치단체의 모든 서비스부문에 대해 매년 성과평가를 받도록 하여 실패에 대한 제재와 성공에 대한 보상을 제공해 주는 방식으로 일본의 경우에도 1990년 이후 지방분권개혁의 일환으로 차등적 분권제도인 특례시제와 특구제도를 도입하고 있다.

에 대하여는 보조금과 조세혜택 등 인센티브의 제공과 더불어 중앙정부의 관련 통제와 간섭을 줄여주는 제도이다.

일본은 1993년 4월부터 인구기준에 의한 전통적인 제도 외에 실험적으로 자치단체와 중앙정부와의 협이나 계약방식에 의한 권한 부여와 중앙정부의 제약완화 등을 골자로 한 지방분권특례제도를 도입하였다.

지방분권특례제도는 정령에 의해 5년간 한시적으로 실시되었고, 그 후 1999년 4월부터 「지방자치법」의 규정에 의해 특례시제도로 발전하였다. 이 제도는 행·재정적 능력을 보유하고 자주성과 자립의욕을 갖춘 자치단체에게 인·허가권 등 권한배분상의 특례를 인정하는 제도이다. 이와 더불어 자치단체의 혁신적 아이디어에 기초하여 중앙의 통제와 규제를 완화해주는 특구제도를 도입하고 있다. 예컨대, 2002년부터 공공부문의 규제개혁을 통하여 일본경제를 살리기 위해 추진하고 있는 구조개혁특구제도를 들 수 있다. 이 제도에 의하면 지방자치단체는 자신의 여건과 특성을 고려하여 혁신적 정책아이디어를 제안하고, 중앙정부(내각총리대신)의 심사를 거쳐 특구로 지정되면 중앙정부의 규제를 받지 않고 자율적으로 정책을 추진할 수 있게 된다.

특구로 지정된 자치단체는 해당 사업 분야에 있어서 법률, 명령, 통달 등에 의해 가해지는 중앙정부의 통제와 규제를 받지 않게 된다. 스웨덴 등 북유럽에서는 '자유자치단체제'라는 차등적 분권제도를 도입하고 있다. 북유럽의 차등적 분권제도인 자유자치단체제(free-commune)라는 선택된 지방정부에게 보다 탄력적인 정책결정구조를 선택할 수 있는 권리를 부여하는 새로운 법률의 도입과 신청을 통하여 참여하는 지방정부가 중앙정부의 규제로부터 면제될 수 있도록 하는 것이다. 다시 말해 특정한 요건을 충족한 지방정부에게 일정한 기능영역과 기간 동안은 중앙정부의 간섭과 제약을 면제해주는 분권제도로 1983년 스웨덴으로부터 시작되어 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등에서 도입된 것으로 당초에는 정책실험으로 추진하였으나, 시간이 지나면서 항구적인 개혁의 성격을 띠게 되었다.

이 제도는 지방정부의 혁신적인 아이디어를 제안 받은 다음, 중앙정부의 심사를 통하여 지정된 지방정부에게 자율적인 정책추진에 필요한 재량권과 권한을 부여하고 있다.

우리나라의 경우에도 '정부혁신지방분권위원회'에서 지방분권 추진 청사진

(Road Map)을 제시하고, 구체적인 전략을 수립함으로써 중앙의 권한을 지방으로 이양하는 본격적인 지방분권화가 추진 중이다. 지방분권의 중심기조는 지역의 여건을 고려하여 자치제도를 다양화하고, 지역의 자치역량과 특성에 따라 권한이양의 정도와 내용을 달리하는 차등분권을 추진한다는 것으로 이러한 차등적 분권이 효과적으로 추진되기 위해서는 최고결정권자의 의지나 논리적 타당성뿐만 아니라 성과달성을 통한 혁신의 확산이 무엇보다 필요하다. 지역적 한정성으로 인한 분권선도의 유리한 지역적 특성을 고려하여 차등분권의 성공을 달성함으로써 분권의 확대 추진을 위한 지렛대로 활용하려는 것이다.

셋째, 대통령의 강력한 의지가 뒷받침되고 있다. 2003년 1월 21일, 노무현 대통령당선자는 제주지역순회토론회에서 제주도가 분권 또는 자치권 증대에 강한 의욕을 보인다면, 제주도를 '분권의 시범도, 지방자치의 시범도'로 하겠다는 강력한 의지를 표명하였다. 2003년 10월 31일, '제주평화포럼'에서 국제자유도시가 성공적으로 추진되어 동북아 허브중심지역으로 육성되기 위해서는 「지방자치법」상의 특별한 지위를 가진 제주특별자치도의 추진이 필요하다고 강조하였으며 2004년 3월 3일 지역언론과의 대화에서 제주도는 특별히 개성이 있고 주민들의 요구가 강하며 전국 획일적 정책추진에 적절치 않는 요소가 있으므로 제주도에 과세권을 포함하여 폭넓은 권한을 부여함으로써 '자치모범도시'를 만들어야 한다고 언급하였다.

2) 주요 추진내용

가. 지방분권의 특례의 적용

제주특별자치도의 추진과 관련하여 핵심적 내용 중 하나는 제주도의 의지와 정책성과를 조건으로 분권 또는 자치권 부여에 있어서 특례를 부여하는 것이다. 지방분권특례의 추진에 있어서 장·단기적 시계(Time Frame)와 전략이 필요하다. 단기적으로 국제자유도시의 구현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하도록 하고, 그에 상응하는 자치단체의 권한을 강화하도록 하며, 장기적으로 자치단체의 역량 강화와 자립도를 고려하여 홍콩과 유사한 형태의 자치모형을 적용하도록 한다.

첫째, 자치단체의 위상과 지위를 강화해야한다. 단기적으로 홍콩과 미국의 주

정부 수준은 아니더라도 서울특별시에 적용되는 특례보다 강화된 수준을 부여하여야 한다. 둘째, 자치입법권을 확대해야한다. 법령에 위반되지 않는 한, 법률의 위임 없이도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 조례를 제정할 수 있도록 해야 한다. 법률제정에 관한 의견제시권을 확대하고, 현행 법률 및 시행령 규정 사항을 조례로 대폭 위임하여 관광, 환경 등 제주의 핵심역량을 스스로 기획·집행할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 자치조직권을 확대해야한다. 기본 방향은 총액 인건비제 도입을 전제로, 제주도의 여건에 맞게 탄력적으로 조정하여 수요대응성과 지역경쟁력을 제고할 수 있도록 해야 한다. 제주도에 대해서는 조직설치기준(실·국·본부, 과·담당관 등)과 직급별 기준, 보수, 기타 인력관리 등의 기준을 완전히 자유롭게 하거나 탄력적으로 적용하도록 해야 한다. 중요 직위에 대하여 외국 국적을 가진 우수한 인재를 채용할 수 있도록 하고, 보수규정의 특례를 인정하여 능력에 맞는 대우가 이루어지도록 해야 한다. 넷째, 자치재정권을 확대해야 한다. 재정조달과 지출의 두 가지 측면에서 접근하되, 세입측면에서는 의존성 심화를 초래할지라도 지원강화를 유도하고, 대신 간접적·유인적 통제방식으로의 전환을 도모해야한다. 재정지출 측면에서는 진단과 평가 등의 책임성 확보장치를 전제로 자율성을 높이는 방안을 강구하도록 해야 하고 재정수입의 안정성을 고려하되, 장기적으로 자치역량 제고에 기여하는 방안을 모색하도록 해야 한다.

나. 시범적 지방분권의 선도

제주특별자치도의 지위와 여건을 고려하여 시범적 분권을 추진해야 할 것이다.

우선 시범적 자치경찰제를 도입해야 한다. 자치경찰제의 전국적 확대 적용은 어렵겠지만 한정된 지역에서 도입하기에는 제주도가 적합한 지역으로 판단된다. 제주특별자치도에서 자치경찰제를 시범 도입하여 성과분석과 문제점의 보완을 통하여 전국적으로 확산시킬 필요가 있다. 국제자유도시가 구현되면서 무비자입국, 무역사범, 밀수, 해외 범죄와의 연계 등의 가능성이 있기 때문에 자치경찰제의 실시와 경찰체제의 혁신이 요구된다. 특히 국제관광휴양도시로의 전환에 따라 관광경찰제의 도입과 운영체제에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 교육자치제를 시범적으로 개선해야 한다. 「제주국제자유도시특별법」의 규정에 의하면 제주도는 외국인학교 입학자격특례, 외국대학 설립, 국제고등학교

설립·운영 등 다른 지역보다 유리한 지위를 부여받고 있다. 특별자치도의 추진에 있어서 전국적 차원에서 검토되고 있는 교육자치제를 제주도 여건에 부합되도록 할 필요가 있다. 특히 교육자치제와 일반자치제의 통합적 운영 등 교육자치제의 모형을 구축하도록 해야 한다.

셋째, 특별지방행정기관을 특별자치도로 통합·정비해야 한다. 지방국토관리청, 지방중소기업청, 지방환경관리청 등 지방자치단체와 중복적인 사무를 수행하고 있는 특별지방행정기관을 비롯한 자치단체의 통합이 필요한 특별지방행정기관을 통합·정비할 필요가 있다. 제주특별자치도에 있어서 시범적으로 특별지방행정기관과 자치단체의 통합을 추진하고 그 성과를 기초로 다른 자치단체로 확대하도록 해야 한다. 특별지방행정기관의 자치단체 통합에 있어서는 일부 기능적 이양(위임)전략보다는 조직과 인력을 자치단체에 통합하고, 그에 따른 조직, 인력, 예산 등을 일괄적으로 이양하는 방안을 검토하여야 한다.

다. 지역역량 강화와 자치단체의 혁신제고

첫째, 제주형 자치계층제를 구축해야 한다. 중앙정부에서 이양된 권한을 효과적으로 추진할 수 있는 행정체제를 갖추는 것이고, 나아가 다른 자치단체의 반발과 저항을 봉쇄할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있다. 이처럼 '제주형 자치계층제'의 구축은 특별자치도를 통한 국제자유도시 구현이라는 실체적 목표(Substantive Goals) 측면에서 뿐만 아니라 다른 자치단체와의 관계를 고려한 정치전략적 목표(Political-Strategic Goals) 측면에서도 중요하다.

둘째, 지방의회제도를 개혁해야 한다. 제주특별자치도의 강화된 권한에 대하여 합리적으로 견제할 수 있도록 지방의회의 기능과 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 한다. 주요 지방정책에 대한 심의권 등의 권한 강화와 더불어 전문성과 역량을 강화할 수 있는 다양한 방안을 도입해야 한다. 자치권의 강화는 자연히 지방의회의 감사기능 강화로 연결되므로 특별자치도 지방의회의 정책감사를 강화할 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

셋째, 도민주도적 주민참여와 통제체제를 강화해야 한다. 지역주민의 직접적 참여와 통제장치의 강화를 통하여 특별자치도의 합리적인 권한행사와 책임행정을 담보하여야 한다. 지방정부의 정책결정에 대한 주민의 참여를 확대하고, 지역과 주민의 삶에 중대한 영향을 미치는 주요 정책에 대해서는 주민투표

(Referendum)에 의해 결정하도록 하는 방안을 마련해야 한다. 실질적인 주민참여를 위하여 주민감사청구제, 주민소송제, 주민소환제 등을 통하여 주민의 평가 및 통제체제를 강화하도록 하고 정보화에 따른 인터넷 등 사이버수단을 통한 참여제도와 주민의 직접참여제도(주민투표제, 주민소환제 등) 등을 확대할 필요가 있다.



제2절 특별자치도 및 사례에 따른 지방의회의 역할

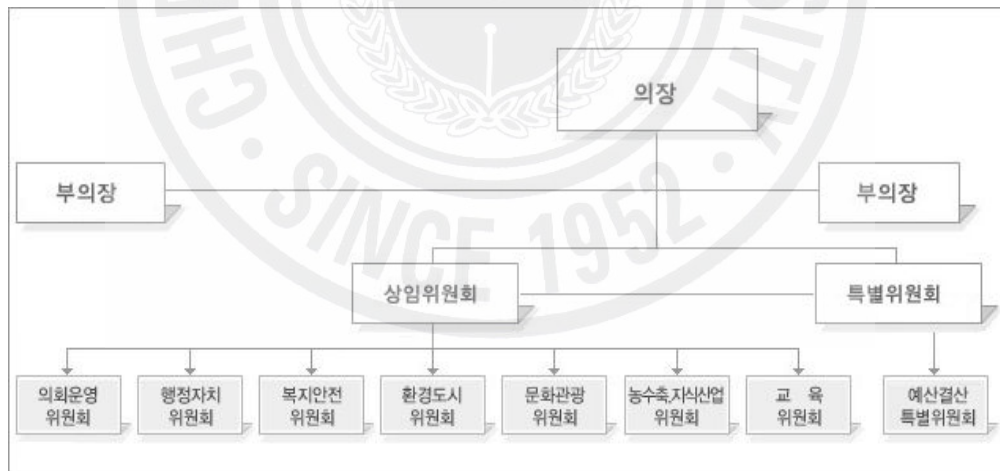
1. 제주 지방의회 현황 및 문제점⁶¹⁾

1) 제주특별자치도 의회현황

현재 제주특별자치도 의회는 의장단(의장 1명, 부의장 2명)과 부의장 그리고 상임위원회와 특별위원회로 구성된다. 의원정수는 41명(29개 선거구 29명, 비례대표 7명, 교육의원 5명)으로 각 소속은 열린우리당 9명, 한나라당 22명, 민주당 1명, 민주노동당 2명, 무소속 2명, 교육의원 5명이다.

또한 7개 상임위원회(위원장 7, 간사 7)와 교육위원회(도의회의원 4인, 교육의원 5인), 특별위원회(필요시 목적에 따라 구성토록 규정)로 구성되며, 그에 따른 조직은 아래의 그림과 같다.

<그림 2> 제주특별자치도 의회 조직



61) 본 자료는 제주발전연구원, “제주특별자치도 기본전략 및 실천방안”, 2004 보고서를 중심으로 작성되었다.

2) 제주도 의회의 문제점

(1) 의회자율성의 제한

회기제도가 획일적이다(「지방자치법」 제38조~제41조). 시·군·구의회 상임위원회의 설치를 제한하고 있다(「지방자치법시행령」 제20조의2). 의회 사무직원에게 인사권과 직무감독권이 분리되어 있다(「지방자치법」 제82조~제84조).

(2) 의회(의원)의 전문성과 책임성 미약

의정활동비 및 회기수당의 지급 기준을 대통령령으로 획일적으로 규정하고 있다⁶²⁾. 직업으로서의 지방의원을 인정하지 않는 지급 기준임에도 불구하고 회의는 대부분 주간에 개최하고 있다. 결과적으로 일부 계층의 지방의회 진출을 조장한다. 의정활동에 필요한 다양한 전문지식 등이 떨어져 전문성 부족 및 의원의 자질에 대한 논란이 끊이지 않고 있다.

(3) 지방의정 활동기반의 취약

총체적으로 보아 지방분권화에 대응하여 자치단체에 대한 견제와 감시 기능을 수행할 수 있는 활동기반이 취약하다. 지방의정 활동기반의 강화에서는 여러 과제 중에서도 특히 지방의원 지급경비, 지방의회 회기제도, 지방의회 전문성 강화, 의회직원 인사권, 의원 보좌기능, 의정연수기능 등에 대해 개선안을 검토해야 한다.

2. 기본방향 및 과제

1) 기본방향

지방의회제도가 참여정부의 국정방향인 자율과 분권 그리고 ‘제주특별자치도’

62) 현재는 지방의원 유급제를 실시하여 그에 따른 문제점들은 개선되고 있는 것으로 판단된다.

의 자치단체와의 견제와 균형이 되도록 「선분권, 후보완」 기조 아래 자율성 강화를 도모해야한다. 지방의회 운영의 기본사항을 지역 자율로 결정하게 하여 종전의 통제·관여 중심에서 자율·책임 중심의 패러다임으로의 전환을 유도해야 한다.

즉, 의회의 자율성·전문성·책임성이 균형 있게 발전될 수 있도록 도모하며, 집행부와 의회간의 상호견제와 균형, 독립성을 확보할 필요가 있다. 또한 도민공감대와 지방의 행·재정 여건 등을 감안한 합리적 방안을 도출해야 할 것이다.

직업으로서의 지방의원은 지방자치단체의 재정능력 등을 고려하여 수당 등으로 지방자치단체 대의기관으로서의 품위와 생활을 영위할 수 있도록 하며, 젊고 유능한 인재의 지방의회 유인을 가능하도록 해야한다. 의회를 지방자치단체의 정책에 관한 실질적이고 전문적인 논의가 활발히 펼쳐지는 장이 되도록 해야 할 것이다.

(1) 지방자치단체의 자율적 선택과 정치적 책임 확보

지방의정에 관해 중앙정부에 의한 통제·관여 중심에서 벗어나 지방자치단체가 자율적으로 선택하고 이에 따른 정치적·재정적 부담과 책임도 지방자치단체 스스로 지도록 패러다임의 전환을 도모해야 한다. 이는 지방자치의 주요 원리이며 선진 각국에서도 이 원리를 존중하고 있기 때문에 제주도 지방의회도 스스로 결정하도록 해야 한다.

(2) 국제자유도시 추진 주체로서의 지방의원

제주지역 지방의원은 타 지역과 달리 국제자유도시를 실현시키는 의결기관으로서의 역할 때문에 활동범위와 내용이 매우 다양하고 고도화될 것이므로 지원체제가 강화되어야 한다.

(3) 특별자치도의 지방의원

특별자치도가 되면 법령에 의해서 많은 권한이 포괄적으로 위임이 되기 때문에 조례사항이 많아지고, 권한과 책임 범위가 광범위하게 증가될 것이기 때문에 이에 따른 지원체제가 필요하다.

(4) 지방자치단체 기관 상호간의 견제와 균형 도모

사무직원에 대한 의회(의장)의 인사권을 강화하여 사무직원의 의회 소속감을 높여야한다. 기관분립의 원리에 따라 지방자치단체장과 의회가 서로 견제하고 균형을 이루는 관계의 기반을 정립하는 데 기여해야 한다.

2) 지방의정 활동기반 강화를 위한 과제

(1) 지방의원 지급경비 자율화

지방의원에 지급하는 경비는 원칙적으로 지방에서 자율적으로 결정토록 제도화하고, 법령상 지자체의 특성·여건·주민의사가 합리적으로 반영될 수 있도록 최소한의 기준만을 설정해야 한다.

지방의원에 지급되는 항목으로 의정활동비, 여비, 회기수당을 「지방자치법」에 규정하고 있으며 지급의 구체적 수준은 시행령에서 정한 상한액의 범위 내에서 조례로 결정하도록 하고 있으며, '03년 7월 「지방자치법」 개정으로 명예직 규정이 삭제되었고, 시행령의 개정을 통하여 의정활동비와 회기수당의 상한액을 인상하였다. 또한 현재는 지방의원의 유급제 실시를 통해 지방의원들의 활동을 위한 여러제도를 정비하고 있는 상황이다.

외국의 경우 '세계지방자치선언('93)' 제6조에도 지방의원의 근무조건은 직무의 자유로운 수행을 보장해야 하고 적정수준의 보상과 사회보장 보호를 고려하도록 규정하고 있으며, 영국은 지급하는 항목은 법률에서 수당으로 지급되는 금액은 자치단체의 조례로서 규정하도록 하되 그 수준을 결정함에 있어 시민들로 구성된 수당패널에서 정한 한도 내에서 조례로 정하도록 하고 있다. 또한 일본의 경우에는 법률에서 보수, 실비변상, 정무조사비를 지급하도록 규정하고 있고, 수당의 액수 및 지급방법은 조례에 위임하며, 미국은 자치정부에 따라 다양하고, 「주헌법」 또는 법률에서 보수결정 절차를 규정하고 있다. 따라서 제주특별자치도의 경우 자치도의 상황에 따라 보수에 대한 여러 기준을 설정하여 지급을 이루어야 할 것이다.

(2) 지방의회 회기 자율화

회기운영일수의 책정은 의회의 전속권한 성격이 있어, 의회운영을 자율적으로 결정할 수 있도록 해야 한다. 현재 「지방자치법」에서 연간 총회의일수의 상한선을 광역 120일, 기초 80일 이내로 규정하고 있으며, 정례회는 연2회를 합하여 광역 40일, 기초 35일 이내에서, 임시회는 기초·광역 의회 모두 15일 이내로 운영하도록 법률에서 규정하고 있어, 지방의회의 회기규정에 대한 자율성의 여지가 없다.

외국의 경우 일본은 정례회를 4회 이내로 하고 구체적 회수는 조례로 규정하고 있어 총회기는 지방이 자율적으로 결정한다. 영국의 경우는 「지방정부법」에서 최소한 1년에 1회 이상 열도록 규정하고 있으며, 지방정부에 따라 소집회수나 일정이 상이하게 규정된다.

미국의 경우 주의회는 일정기간의 회기가 정해져 있고, 의회운영에 관하여는 주 헌법에 대부분 규정되어 있으며, 지방의회는 회기제가 없고 일상회의 운영체제로 보통 주 1회 또는 격주 정도로 일년내내 정기적으로 회의가 개최되고, 대도시는 자치현장에 의회의 회기가 규정되어 있다. 대부분 국가에서 총회기일수에 대한 제한은 없는 것이 일반적이다. 따라서 자율적으로 정하는 것이 바람직한바, 회기에 대한 제한은 없애고 조례로 정하도록 한다.

(3) 지방의회 전문성 강화 방안

상임위원회 설치는 「지방자치법」에서 광역의회는 조례로, 기초의회는 「지방자치법」 시행령이 정한 기준에 의하여 설치하도록 규정하고 있으며, 「지방자치법시행령」에서 기초의원정수가 13명 이상인 경우에 상임위원회를 설치하도록 규정하면서, 의원정수의 범위에 따라 상임위원회 설치기준을 두고 있다. 또한 상임위원회에는 전문위원 1명씩 배치할 수 있도록 하여 상임위원회의 전문성을 지원할 수 있도록 하고 있다.

현재 제주도는 상임위원회 설치를 조례로 설치하도록 자율화하여 지방의회 운영의 효율성과 전문성 강화를 추진하고 있다. 광역의회의 상임위원회 수도 사실상 「행정기구및정원규정」에 의해 제한을 받고 있는 실정으로 상임위 설치와 전문위원 운영에 있어 자율성의 제한을 받는다. 상임위가 설치되지 않는 의회가

100개로 여기에는 전문위원 1인씩 배치되어 있다.

외국의 경우 일본은 「지방자치법」에서 상임위 중심주의를 채택하여 상임위원회를 조례로 설치하도록 규정하고 있으나, 전문위원제도는 없다. 유럽의 경우도 자치단체의 기관구성이 통합형 형태로서 의회가 의사결정을 하고 관계부서가 정책을 집행하는 형태이므로 집행부와는 별개의 상임위, 전문위원 등의 구분의 의미가 없다.

미국은 주의회는 입법기관인 의회에 상임위 설치를 「헌법」에 규정하고 있고, 전문적인 입법보좌관, 정책관, 예산관 등이 이들을 전문적으로 지원하고 있고, 자치단체 차원에서는 자치현장 등에서 상임위 설치를 규정하나, 기관구성형태의 다양성으로 인하여 일률적으로 규정하기는 곤란한 실정이다.

따라서 자율적으로 결정하는 방안은 조직의 증가로 인한 보좌인원과 시설의 증가를 가져오기 때문에 주민들의 저항이 있을 것이다. 또한 소규모 의회가 상임위원회 신설을 허용하면 지나치게 소수 인원 의원으로 해당 행정부서의 사항을 통제하기가 쉽지 않을 수도 있다. 현재 상임위원회가 없는 시·군의회에 상임위원회 설치를 허용하되, 그 수를 2개 이내로 제한하며, 이로 인한 위원장 수당 등 비용증가 금지, 추가인원 및 시설 배치 금지 등의 엄격한 기준을 적용하도록 해야 한다.

(4) 지방의회 직원 인사권 강화

자치단체의 기관구성형태가 대립형인 경우 양자간의 균형과 견제의 원리가 적용되어야 하나, 현재의 의회사무기구는 인사상 상호간 독립의 원칙이 작동하지 않고 있는 상태이다. 지방의회의 독립성 강화를 위해 의회의장의 인사권 부여를 추진하되, 우수 인력 확보 및 인사 순환이 가능한 수준부터 단계별 접근이 필요하다.

현재 사무직원의 임면권은 「지방자치법」에서 지방의회 의장의 추천을 받아 단체장이 임명하도록 규정하고 있으며, 의정지원기구로서 광역의회는 사무처를, 기초의회는 사무국·과를 두도록 「지방자치법」에서 규정하고 있다.

외국의 경우 일본은 의회의장이 사무직원 인사권을 행사하도록 「지방자치법」에서 규정되어 있으며, 사무조직으로 도·도·부·현의회는 사무국을 설치하도

록 법에 규정하고 있고 시·정·촌의 경우는 조례에 위임되어 있으며, 유럽의 경우는 기관통합형의 기관 구성형태로서 별도의 의회사무처가 없으며, 관계업무는 담당부서에서 지원하고 있다. 의회는 정책결정업무, 집행부는 결정사항의 집행 역할을 수행하고 있다. 미국의 경우, 의회 사무처는 기관 구성행태에 따라 차이가 발생하여 자치 형태에 따라 다양하다.

따라서 제주도내 지방의회는 세 번째 방안이 총괄책임자, 전문위원 등은 의장이 임명하나, 행정직은 현행대로 유지하는 방안이 바람직하다. 다만 사무처장(국장, 과장)은 현재와 같이 집행부 공무원에 대해서 제주도의회가 선택할 것이 아니라 선택의 범위를 다양화하는 것이 바람직하며, 사무처장(국장, 과장)을 일반직 혹은 개방직·계약직으로 전환한다. 지원자 중에서 사무처장(국장, 과장)을 의회 인사위원회에서 추천하면 의장이 임명하는 방안이며, 임기는 2년에 1회에 한하여 연임이 가능하도록 한다. 전문위원도 사무처장과 같이 일반직 혹은 개방직·계약직으로 하여 유능한 인력이 활발하게 유입될 수 있도록 한다.

(5) 지방의원 보좌기능 강화 방안

지방의회의 전문성을 강화하고, 의원의 의정활동 지원을 위한 보좌인력 확대 요구가 증대된다. 지방의회의 보좌기구로서 의회사무처와 전문위원이 있을 뿐 개인보좌관에 대한 근거규정이 없으며, 의회 사무처 설치 및 상임위원회별 전문위원제 등으로 의정활동을 지원하고 있다.

외국의 경우, 의사진행을 보조하기 위하여 사무기구를 설치하는 예는 있지만, 지방의회 유급보좌관의 선례는 거의 없다.

따라서 제주도는 타 지역의 지방의회와는 달리 국제자유도시지역이기 때문에 이에 대한 지방의회의 역할이 매우 특이하고 많은 지역이며, 특히 특별자치도를 실시할 시에는 지방의회의 역할이 더욱 전문성을 요할 가능성이 높기 때문에 보좌기능에 대한 강화를 하여야 한다. 지방의회가 선발, 교육, 퇴직 등 인사행정에 전반적인 권한을 가진 보좌진이 필요한 바, 개인적 보좌관 대신 현행 전문위원의 임용방법을 달리 하면서 그 수를 늘리도록 한다. 또한 전문위원 임용방법을 일반직, 개방직, 계약직으로 하며, 모집 대상은 전·현직 공무원, 일정이상의 학위소지자, 일정 기관 이상의 경력자로 하며, 국제자유도시이기 때문에 특별전형으로

외국 정부나 회사에 근무한 경험자를 선발하도록 한다. 전문위원의 신분은 계약직이며 일정기간 실적에 따라서 재임용을 하되 최대 임명기간을 정하는 것이 바람직하다.

보좌기관으로는 각 의회에 법무관실, 행정조사실, 정책개발실을 두어 이들 전문위원을 책임자로 두며, 그 이외에 의사담당관, 의정담당관 등도 전문위원이 담당하도록 하며, 행정직 공무원은 이들을 보좌하는 역할을 하도록 하면 지방의회에 대한 인사권과 전문성 확보가 동시에 이루어질 것이라 사료된다.

(6) 의정연수기능 강화 방안

지방분권에 따른 행정 환경변화 수용 및 체계적인 법규연찬, 품위있는 의원상 정립 등 의원의 전문성·자질 향상을 위한 의정연수제도를 마련해야한다.

현재 국가전문행정연수원 58개 교육과정 중 지방의회지원과정, 지방의원 정책연수과정을 실시하고 있으며, 국회연수국에서 지방의회 교육과정을 개설하여 지방의원, 사무처직원 등에 대한 연수를 실시하고 있다.

외국의 경우 지방의회 의원에 대한 교육전담 연수원을 운영하는 사례가 없고, 우리나라 국회의 경우에 '94. 7월 「의정연수원법」을 제정하였으나, IMF 환란 이후 폐지되어, 국회 연수국에서 의원연수를 실시하지만 활성화되어 있지는 않은 상태로 파악된다.

따라서 제주도는 새로운 연수원을 신설하기보다는 지역대학 관련학과 혹은 국회 연수원과 연계하여 제주도 지방공무원 또는 지역대학에서 수행하는 것이 바람직하다.

(7) 기타 주요 권한의 부여

주요 지역개발계획에 관한 도의회 의견을 청취하는 것을 의무화함으로써 집행부의 자의적인 계획을 방지해야 한다. 국회증언 및 감정에 관한 법률에 의해서 행정조사와 감사시에 불출석자, 허위진술자, 책무위반자에 대한 고발권한을 부여하여 집행부에 대한 실질적인 통제가 가능하도록 해야 한다. 행정조사나 감사결과에 대하여 법령이나 조례의 위반시 고소 및 고발할 수 있는 권한을 부여해야 한다.

제4장 지방의회와 자치단체간 관계정립방안

제1절 제도적 장치에 의한 관계정립

1. 의무불이행에 관한 제재조항 신설

지방자치단체장과 지방의회와의 법제도상의 행정의무가 지방자치법의 여러 조문에 걸쳐 규정되어 있다. 이러한 행정과정상의 의무가 불이행 또는 지연됨으로써 양자간의 갈등 대립은 지속화되고 그 원인도 또한 해결될 때까지 존속하게 된다. 따라서 양자는 불편한 상태로 각자의 업무를 수행할 수 밖에 없고 더욱이 정상적으로 처리되어야 할 의무도 이로 인해 영향을 받게 될 것이다.

이렇듯 양자간에 규정된 행정과정상 의무들의 불이행 또는 지연은 의회의 미승인(결산, 예비비, 선결처분)과 의무태만 등으로 표현되는 바, 실제로 이러한 상황이 발생하였을 때 양자간에 제재를 할 수 있는 방법 및 절차가 지방자치법에 규정되어 있지 않다.

일반적으로 지방자치법에 규정된 의무를 태만했거나 유보했을 때 행정소송법에 항고소송으로 인정하는 부작위 위법확인소송을 행할 수 있다고 보는 것이지만, 의무태만이나 미승인에 관련된 제재조항을 지방자치법에 규정함으로써 양자에게 보다 많은 책임을 부여하고 상호 협력할 수 있는 여지를 갖게 하는 것이 법제도적으로 바람직하다.

2. 의회와 자치단체간의 사전 협의제도 설치·운영

지방의회와 자치단체의 간부들로 구성되는 의정협의회 내지 의정조사위원회 등의 상설기구를 자치단체 내에 설치·운영함으로써 양자간의 대립·갈등의 소지를 미연에 방지하는 방안을 강구할 필요가 있다. 지난 10년여 동안의 경험적 고찰에 의하면 기관위임사무를 처리하는 자치단체와 그 보조기관인 공무원들이 행정내용을 의회에 알리지 않고 일방적으로 처리함으로써 이를 알지 못했던 지방의회 의원들이 주민들로부터 질문과 요구를 받고 당황했던 경험을 가진 예가 많았다.

당해 자치단체 내에서 일어나는 일에 대해서는 그것이 고유사무이든 위임사무이든 주민의 대표기관인 지방의회가 알아야 할 필요가 있다. 따라서 이러한 양기관간의 협력·조정기구를 통해 사전에 어떤 일에 대한 상호이해와 협력을 확보함으로써 양기관간의 대립과 갈등은 상당수 해소될 수 있기 때문이다.

3. 지방의회의 권한강화

지방의회의 권한을 강화한다는 것, 그 자체가 바로 지방자치단체의 권한을 강화함을 의미하며, 지방자치단체의 권한을 강화한다는 것은 지방분권을 강화함을 뜻하고 지방분권을 강화한다는 것은 그만큼 중앙정부의 권한을 제한함으로써 국정의 민주화를 도모한다는 뜻이다.

따라서 중앙정부는 물론 자치단체장도 지방의회의 실질적인 권한을 강화시켜 나가도록 해야 할 것이다. 현행 지방자치법상 지방의회와 자치단체장의 권한을 전반적·객관적으로 평가해 본다면 지방의회의 권한이 상대적으로 훨씬 미흡하다.

지방의회의 의결사항에 대해서는 중앙정부의 간섭을 통해서나 지방자치단체장의 권한을 통해서 자치단체장이 이를 거부하거나 집행하지 않을 수 있는 여러 가지 길을 터놓고 있다. 그러나 자치단체장의 경우 지방의회의 어떠한 반대에도 불구하고 별 어려움 없이 자신의 주장대로 일할 수 있는 제반장치를 마련해 놓

고 있다. 즉 법령에 의한 지방의회의 권한 축소·제한, 장의재의(요구)권, 제소권 등을 통해서, 그리고 장의 선결처분권 등이 이를 증명하고 있다.

특히 지방의회의 경우, 행정사무조사권을 가지고 있으나 만일 특정한 피조사기관이 이를 거부하고 나올 때 그것에 대한 제재수단이 마련되어 있지 않고, 행정사무감사 결과에 대한 장의 처리태도에 문제가 있을 때도 그것에 대한 제재방법이 없으며, 장의 선결처분에 대해 지방의회가 사후승인을 거부할 경우에도 자치단체장에 대한 제재조치가 없다는 점이다.

의결기관과 자치단체간의 갈등과 대립을 혹자는 다윗과 골리앗의 싸움에 비유하기도 한다. 자치단체는 의결기관에 비교될 수 없는 거대한 조직(기구)과 인력, 예산을 갖고 있으며 축적된 노하우와 전문성 위에 정보마저 독점하여 강력한 집행력과 함께 우월적인 위치를 선점하고 있는 것이 현실이다.

자치단체장이 선출된 현재에 와서 자치단체장의 독선적 행정이 상당부분 가능할 것이며, 그렇게 될 때, 현행법 제도하에서는 양자간의 갈등은 심각해질 가능성이 크다. 따라서 중앙정부와 현재의 자치단체장은 지방의회와 상호 협력, 협조하고 갈등을 줄일 수 있도록 지방의회의 실질적인 권한을 강화해 나가야 할 것이다.

4. 의회해산권과 불신임의결권의 인정

의회해산권과 불신임의결권을 인정하는 것은 권력분립의 취지에 위반되므로 장의 직선제 하에서는 불합리한 제도라는 점과 의회가 장에 비하여 과도하게 강력해지고 또 자기 또는 자파의 집권야욕에 끌려 불신임권을 남용할 경우에는 장의 지위가 불안정해져 행정의 능률성, 안정성을 침해한다는 단점은 있으나, 이를 인정할 경우는 상호간의 교섭이 활발해지고 대립의 해결도 빠르며 특히 의회는 주민의 대표기관으로서의 사명을 완수하여 장의 견제와 행정의 활성화에 이바지한다는 장점도 제기되고 있다.

사실상 이를 불인정 할 경우 양자간의 의사소통과 기능면에서의 조정 통일까지 난관에 봉착하여 상호간 월권 또는 부당한 처사 등으로 생긴 대립을 해결할 길이 없으므로 만성적 침체의 우려가 있으며, 이러한 경우 한쪽에서 다른 쪽을

무시해 버리면 행정운영은 어렵게 된다. 따라서 상호견제와 양자간의 대립을 조속히 해결한다는 점에서 동제도는 인정함이 타당하다.

다만 단점에서 지적되었던 당리당략적 즉흥적 이용을 억제하기 위하여 발동요건을 엄격하게 제한하여 의회해산권과 장의 불신임권을 연계해서 발동할 수 있도록 하여 지역 내에서 분쟁이나 갈등이 야기될 때는 지역주민이 심판할 수 있도록 하는 것이 지방자치제도의 취지에도 타당하리라고 보며, 실시 시기는 지방의회 의원과 자치단체장이 자치의식 및 민주의식이 성숙되어 제도실시에 따른 폐단을 극복할 수 있을 때 실시하는 것이 바람직하다고 본다.

근래 지방자치단체장의 부당행정에 대한 견제장치가 부족하다 하여 단체장에 대한 탄핵소추제도나 소환제도, 징계제도가 거론되고 있으나, 어디까지나 지역주민의 이익에 부합되고 의회와 자치단체간의 대립을 완화할 수 있는 차선적인 방법으로 검토되어야 할 것이며 정치적 목적으로 이용되는 것을 경계하여야 할 것이다. 특히 단체장에 대한 어떠한 견제수단도 의회의 역할에 맡기는 것이 대의정치의 이념에도 부합할 것이다.

제2절 사법적 절차에 의한 관계정립

의결기관과 자치단체간의 갈등은 사법적 절차에 의하여도 해결을 도모할 수 있다. 현행 지방자치법 제159조는 지방의회의 의결이 법령에 위배되거나 공익에 현저히 위배될 경우 상급기관의 요구에 의하여 자치단체장이 당해 지방의회에 대하여 재의를 요구할 수 있도록 하고 있다.

이러한 재의요구에 대하여 지방의회가 재의결을 할 경우 재의결된 사항이 여전히 법령에 위반된다고 인정할 때에는 상급기관이나 해당지방자치단체가 대법원에 제소할 권한을 가지고 있다.

이는 지방의회, 지방자치단체나 주무부처와 직접적으로 이해관계가 없는 사법기관의 조정절차를 따르는 것이 바람직한 방법으로 여겨질 수도 있지만, ① 사법적 판단을 위주로 하는 결과, 정치적 판단이 무시될 우려가 있고, 지역주민의 의사와 이해가 무시될 수 있다. ② 사법절차의 지연에 따른 실기 또는 소요경비의 문제가 있으며, ③ 승자와 패자를 가르는 사법절차는 결과적으로 양 기관의 이해와 근접한 결정을 제외시키게 된다는 데서 한계가 있다.

사법적 절차에 의한 갈등해소 방안은 명확하다는 장점이 있지만 양 기관간의 갈등의 골을 더욱 깊게 할 수 있다는 단점이 있다. 이러한 단점을 극복하기 위해서는 제3자에 의한 갈등조정방안을 고려해 보아야 할 것이다.

제3자 조정의 형태로는 알선, 조정, 중재가 있다. 알선은 제3자의 개입 유형 중 가장 낮은 수준의 형태로서 알선자가 특별한 권한이 없고 단순히 협상상황을 조성하는데 그치는 경우이다. 조성은 갈등당사자들 상호간 타협과 협력에 의해 갈등해결을 할 수 있도록 갈등상황을 조정하고, 조정자는 갈등해결을 위해 통론, 제안 및 타협안을 독자적으로 제시할 수 있다. 그러나 조정자의 조정안은 법적 구속력이 약하다. 중재는 가장 강한 형태의 제3자 갈등해결유형으로 갈등의 종결이 요구될 때 등장한다. 중재를 맡은 중재자는 갈등의 종결을 위한 결정권한과 책임을 갖고 있다. 따라서 중재자는 갈등쟁점에 대한 면밀한 검토와 이해를 통해 중재안을 만들고 갈등당사자들이 수용할 것을 강제한다.

제3자 조정의 형태를 고려할 때 대법원에 조례재의결무효청구가 이루어졌을

때 바로 대법원에서 판결을 내리지 말고, 사법부내에 조례의결의 정치적 측면을 살릴 수 있도록 가칭 '조례재의결조정·중재위원회'를 설치하는 것이 필요할 것이다. 이 위원회에서 조정이 이루어지지 않는 경우 대법원에서 조례재의결무효청구에 대한 판결을 내리는 것이 사법적 절차에 의한 갈등해소방안의 문제점을 극복할 수 있을 것으로 판단된다.



제3절 주민의 참여에 의한 관계정립

지방자치단체와 지방의회간의 갈등상황이 발생하는 경우는 대부분 조례 입법 발의와 많은 연관성을 지니고 있다. 대법원에 조례재의결무효청구소송 판례를 종합해 보면 재의결 무효판결로 이루어진 사례들은 대부분 지방의회와 자치단체장의 권한에 대한 월권행위가 패소원인으로 작용하고 있다.

하지만 사례에서도 제시된 「제주도 주요업무 자체평가에 관한 조례안」의 경우 상임위원회 조례 심사 상정 이전에 도 관계자, 지방의회의원, 시민사회단체 등이 이 사안에 대한 토론회를 심도있게 논의가 이루어졌더라면 재의결무효청구 소송은 이루어지지 않았을 것으로 고려된다.

이 사례의 경험을 토대로 조례 발의에 의해 발생할 수 있는 지방자치단체와 지방의회의 갈등 상황을 미연에 방지하기 위해서는 자치단체, 지방의회, 시민사회단체가 토론회를 개최하는 것도 하나의 방법일 것이며, 대법원에 조례재의결무효청구 소송보다는 주민참여에 의해 갈등상황을 해소하는 것이 잠재적인 갈등요인을 제거할 수 있다는 장점이 있다.

자치단체, 지방의회, 시민사회단체 3자가 모여 토론회를 개최하여도 갈등 상황이 조정되지 않는 경우에는 주민투표, 주민발안, 주민소환과 같은 주민참여의 제도적 인정을 통해 해결을 모색해 볼 수 있다. 물론 주민참여에 의한 해결방식은 주민의식 및 참여도의 문제, 비용의 문제, 소수 선동세력에 의한 악용의 문제 등이 없는 곳은 아니지만 지방자치단체와 지방의회간의 해소되지 않은 갈등을 수권주체로서의 주민이 중립적인 입장에서 직접 해결을 도모하는 정당성이 높은 방식이라는 점에서 상급기관 또는 사법기관에 의한 해결방식 보다 바람직한 것으로 사료된다.

제4절 상호간 조정에 의한 관계정립

상호간 직접조정은 기 발생한 갈등의 사후적 조정뿐만 아니라 사전적 협조를 통하여 갈등발생의 여지를 극소화시킬 수 있는 방식이라는 데서 주로 기 발생한 갈등의 사후적 조정을 위한 방식으로서의 상급기관에 의한 조정이나 사법적 해결방식, 또는 주민참여에 의한 해결방식에 비하여 보다 바람직한 갈등해결 방식인 것으로 판단된다.

더욱이 상호간 직접조정은 양 기관간의 타협·협상을 가능케 함으로써 다른 갈등해결 방식에 비하여 상대적으로 양측을 보다 만족시킬 수 있는 결과의 도출이 가능한 점도 장점으로 지적될 수 있을 것이다.

지방의회와 자치단체간의 갈등은 현행지방자치법에 의한 기관대립형의 기관구성형태에서는 제도상 내재된 자연스러운 결과이며, 이들 양기관이 야합에 의하여 전혀 갈등이나 마찰이 없는 것보다는 오히려 바람직하다고 볼 수 있다. 다만 극한 대립상황에 이르게 되는 경우 문제가 된다.

이러한 갈등을 해소하기 위해서는 제도의 개선만으로는 양 기관간의 바람직한 관계가 자동적으로 이루어지는 것은 아니라는 사실이다. 제도의 개선이 실효를 거두기 위해서는 무엇보다 관련 당사자들의 인식 및 행태의 개선이 수반되어야 한다. 구체적으로 지방의회의원과 공무원이 권위적인 자세와 편견을 버리고, 지방행정의 종합적 효율화를 위하여 상호협력적인 자세를 견지할 것이 요청된다.

그런데 그와 같은 협조적 자세는 지방의회 의원과 공무원이 상호 대립적인 별개 기관의 구성원이기에 앞서, 보다 고차원적으로 볼 때 동일한 지방자치단체에 소속하여 소속단체의 존립목적 달성을 위하여 공동의 노력을 경주해야만 하는 공동체의 일원으로서의 의식 즉 “공동체의식”을 소유하는 경우에만 가능할 것이다.

그러나 불행히도 사회의 일반적 문화와 “관료문화”와의 차이성에 기인하여, 사회인으로서의 지방의회 의원과 관료조직의 구성원으로서의 공무원이 자연발생적으로 공동체의식을 갖기란 매우 어려운 일이다. 따라서 그러한 의식의 조성을 위한 인위적 노력이 필요하겠는 바, 이를 위하여는 앞서 제시한 의결기관과 자치단체간의 협의 통로의 확보·운용 등의 조치와 함께 최근 관심이 높아지고 있는

협상 기술의 습득을 통한 갈등의 예방 및 원만한 해결을 도모하는 것도 바람직하다.

의결기관과 자치단체간의 바람직한 관계의 정립을 위한 또 하나의 중요한 요인은 주민의 참여의식 제고이다. 주민의 참여의식 강화는 주민의 지방행정에 대한 감시자로서의 역할이 강화됨을 의미하며, 이는 곧 양 기관의 자의적 판단에 의한 권한다툼이나 갈등의 억제라는 긍정적 효과로 나타내게 될 것이기 때문이다.

이러한 효과는 지방의회 의원과 자치단체장 모두가 주민직선으로 선출됨으로써 그 존립의 기반을 주민에 두게 됨에 따라 고려 할 사항이며, 아울러 주민의 건전한 집합의사의 표현이 가능하도록 주민집단의 육성을 위한 지원이 요청된다.



제5장 결론

지방분권 시대를 맞이하고 있는 현 지방자치는 1961년 지방의회의 해산으로 이뤄지지 못하다가 지난 1991년 기초의회와 광역의회를 구성함으로써 인해 부활하였다. 짧은 지방자치의 역사 속에서 선진국의 제도를 도입하면서 많은 문제도 발생하였고, 이로 인한 국민들의 피해도 적지 않았다. 지방의회와 자치단체장이 대립의 구조를 갖고 있는 현 제도상 양자간의 갈등발생은 필연적일 것이다. 갈등의 역기능만을 생각한다면, 이러한 제도상의 특성이 지방자치의 발전을 저해하는 하나의 요인으로 작용할 것이다. 하지만, 견제와 균형이라는 양자간의 위치를 생각하면 갈등의 발생이 꼭 역기능만 지니는 것을 아니다. 견제와 균형을 과정에서 갈등발생은 자연스러운 현상일 것이고, 이러한 갈등의 발생을 통해 보다 생산적이고 효율적인 지방행정을 이룰 수 있기 때문이다.

지금까지 지방의회와 자치단체장간의 갈등에 관하여 고찰하였다. 양 기관의 대립과 갈등은 기관구성의 특성상 필연적이고 자연스럽다 말하지만, 대립과 갈등의 심화는 자치단체의 운영에 피해를 주고 나아가 주민을 위한 행정을 이룰 수 없다. 갈등의 해결을 위해서는 우선적으로 서로의 신뢰와 대화와 토론, 협조가 있어야 한다. 이러한 상호간의 조정을 통해 갈등을 해결해 나가는 것이 가장 이상적인 방안일 것이다. 하지만 갈등의 발생과 원인이 다양하고 그 다양함만큼, 복잡한 구도를 이루고 있기 때문에 근본적인 해결을 위해서는 몇 가지 해결방안이 필요하겠다. 지방의회와 자치단체장의 갈등은 집단과 집단, 조직과 조직간의 갈등이고 정부간의 갈등이라 할 수 있다. 이러한 구분이 명확하다 할 수는 없지만 갈등발생의 원인을 파악하고 갈등요인 해소를 위해서는 유용하다고 본다. 양자의 갈등주체는 조직이지만, 근원적으로는 조직 속에 있는 개인 인만큼, 개인차원의 갈등요인도 생각해야 할 것이다. 이와 같은 갈등요인들을 파악해 볼 때, 갈등해결을 위한 방안은 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째로, 비제도적 차원의 해결로 조직과 집단에 속해 있는 개인차원에서 생각해야 할 것이고, 다음으로는 제도적 차원의 해결로 권한과 직무, 법령 등으로 인한 갈등의 발생을 억제

하는 방안이 필요할 것이다.

비제도적 해결방안과 제도적 해결방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째로 지방의원과 자치단체장의 의식전환과 윤리성이 제고 되어야 하며, 둘째, 지방의회의원과 단체장의 자질향상이 이루어져야 한다. 이는 주민직선에 의해 지방정치와 행정을 담당하게 될 양자가 모두 전문적인 지식을 가지고 있을 때 상호대립은 줄어들 수 있을 것이기 때문이다. 셋째로 공동참여기회의 확대를 인하여 서로간의 조정이 이루어져야 한다. 넷째로는 법령의 정비와 권한위임을 명확화 하여야 한다. 많은 문제점으로 지적된 바와 같이 양기관의 주요 원인은 법령이 정비되지 않았거나, 당연히 지방에 위임되어야 할 권한들을 중앙정부가 움켜쥐고 있는 데서 야기된 것 들이었다. 따라서 갈등해결의 가장 시급하고 주요한 처방은 권한의 지방 위임과 법령의 정비·보완이라고 하겠다. 다음으로는 의회와 자치단체간의 사전 협의가 있어야 하며 양 기관의 갈등조정을 위한 장치가 설치 운영되어야 한다. 일곱 번째로 지방의회와 자치단체장간의 사무배분 원칙과 기준이 재정립 되어야 한다. 여덟 번째로는, 지방의회의 권한이 강화 및 지방정부에 대한 중앙정부의 간섭 및 통제 완화가 필요하겠다.

우리나라는 전통적으로 기관 분리형을 취하고 있어 지방의회와 자치단체장의 관계는 상호의존적이고 때로는 상호 대립적 일 수 있고 양자가 의견을 달리하는 경우에는 갈등관계로 나타날 수 있다. 심할 경우 지방행정이 제대로 수행되지 못하고 주민에게 막대한 불편과 불이익을 주게 된다. 지방의회와 자치단체장을 두는 이유는 견제와 균형을 유지함으로써 권력의 남용을 막고 행정기능의 분담을 통해서 합리적이며 효율적인 지방행정을 추구하자는데 있다. 기본적으로 우리나라의 지방자치는 제도상으로는 자치단체장과 지방의회와의 권력분립을 통한 양자간의 균형과 조화를 추구한 것이었음에도 불구하고 실제로는 양자간의 관계가 균형과 조화의 관계가 아니라 마찰과 대립이라는 갈등관계로 일관되어 왔다고 할 수 있다.

따라서 지방의회와 지방자치단체장간의 관계정립을 위한 기본방향은 양 기관간의 기본적 관계인 상호독립과 대등한 관계와 상호견제와 균형의 관계를 유지하는데 있다고 볼 수 있다.⁶³⁾

63) 임병춘, “지방의회와 지방자치단체장간의 갈등에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문,

본 연구는 갈등의 요인을 시작으로 지방의회와 자치단체장의 갈등요인을 도출하고자 했다. 갈등요인이 복잡 다양하여 일정한 기준을 선정하여 분류한다는 것이 한계일 것이다. 갈등이나 공공갈등의 연구가 미흡한 현 상황에서 갈등의 요인과 분류를 지방의회와 자치단체장간의 갈등 요인과 분류로 적용한다는 것은 어려움이 따른다. 그러나 갈등요인과 해결방안의 체계적인 연구를 통해 지방의회와 자치단체장간의 갈등 해결을 위한 방안으로 적용해야 할 것이다. 또한 갈등의 당사자가 다양하고 갈등배경이 상이한 점을 생각한다면, 갈등관리나 갈등해결을 위한 방안도 지방의회와 자치단체장간의 갈등 특성을 고려해야 할 것이다.

지방의회와 자치단체장간의 갈등해결을 위해서는 우선적으로 서로의 신뢰와 믿음으로 바탕으로 대화와 토론, 협조가 이뤄져야 한다. 이러한 양자간의 관계를 위해서는 지방의회와 자치단체장의 노력과 제도적 뒷받침이 이뤄져야 할 것이다. 현 지방자치단체 구성이 지속된다면, 지방자치를 이끌어가는 정부의 양기관은 대립과 갈등을 통해 역기능적 갈등의 발생이 아니라 순기능적 갈등의 발생을 이어나가야 한다. 서로의 견제와 균형을 통해 서로간의 발전을 도모하는 지방자치의 모습을 보여야 할 것이다. 아울러 양기관간의 갈등에 관한 보다 체계적인 연구도 이어져야 할 것이다.

<참고문헌>

1. 단행본

- 김중규, 『선행정학』, 서울 : 성지각, 2005.
- 박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리』. 서울 : 다산출판사, 1996.
- 유중해, 『현대행정학』, 서울 : 박영사, 1998.
- 유중해, 『행정학 용어사전』, 서울 : 새정보 미디어, 1999.
- 이규환, 『한국지방행정론』, 서울 : 법문사, 2001.
- 이한규, 이재창, 『지방의회 존재론』, 서울 : 양정사, 2005.
- 장동운, 『갈등관리』, 서울 : 무역경영사, 1997.
- 조창현, 『한국 지방자치의 이상과 현실』, 서울 : 동서출판 문원, 1995.
- 천대운, 『갈등관리와 협상 전략론』, 서울 : 선학사, 2005.

2. 학위 및 연구논문

- 김남훈, “지방의회와 지방자치단체장의 관계에 관한 연구”, 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 김동진, 지방의회와 자치단체장의 갈등에 관한 연구, (계명대학교 정책개발대학원 석사학위논문, 1995.
- 김동훈, “지방의회와 자치단체간의 갈등해소방안”, 「지방자치의과제와 지방의회의 활성화」 93권 2호, 서울 : 한양대학교지방자치연구소, 1993.
- 김상곤, “지방의회와 집행기관간의 갈등해소에 관한 연구”, 동아대학교 정책과대학원 석사학위논문, 2001.
- 김석배, “지방의회와 지방자치단체장의 관계에 관한 연구”, 조선대 사회과학연구소, 1999.
- 김영기, “지방정부내의 의결기관-집행기관간 갈등에 관한 연구”, 한국지방자치학회, 1998.

- 김종국, “기지방자치단체의 집행부와 시의회의 갈등관계”, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 남정태, “지방의회와 자치단체장간의 관계에 관한 연구”, 국민대학교 정책대학원 석사학위논문, 2001.
- 박성복 외, “지방의회와 집행기관간의 관계에 대한 평가”, 「포항시의회의 사례연구」, 한국행정학보 제26권 3호, 1992.
- 신봉기, 도시계획에 있어서 지방자치단체간의 조정업무, 「한국공법의 이론」, (서울 : 한국공법학회, 1993)
- 박희서, 김은희, “한국 지방의회와 자치단체장간의 관계에 관한 연구”, 조선대학교 사회과학연구소, 2003.
- 백중기, “지방의회와 자치단체장의 갈등해소방안에 관한 연구”, 창원대학교행정대학원 석사학위 논문, 1997.
- 안국찬, “지방자치단체간 갈등의 해소방안에 관한 연구”, 한국행정학회 추계학술대회, 2003.
- 안동영, “조례제정권의 범위와 사무배분”, 부산대학교 일반대학원 석사학위 논문, 2000.
- 이기옥, “지방의회와 지방자치 단체장간의 생산적 관계정립”, 한양대학교 지방자치연구소, 2001.
- 임병춘, “지방의회와 지방자치단체장간의 갈등에 관한 연구”, 전남대학교행정대학원 석사학위논문, 2002.
- 지창용, “지방의회와 자치단체장간의 갈등해소에 관한 연구”, 중앙대학교행정대학원 석사학위 논문, 2002.
- 최봉기, “자치단체장과 지방의회간의 갈등방지에 관한 연구”, 계명대학교 사회과학연구소 사회과학논총 Vol.14 No.1, 1995.
- 최진봉, “지방자치단체장과 지방의회의 생산적 관계정립방안에 관한 연구”, 동의대학교 대학원 석사학위논문, 2003.
- 한선재, “지방자치 단체장과 지방의회간의 발전적 관계정립 방안에 관한 연구” 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2000.
- 한국행정연구원, 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대

안」, 2004.

3. 외국문헌

- Adrian, Charles R, *State and Local Government*, (New York : McGraw-HILL, 1976)
- Almond, G.A. and Powell, G.B, *Comparative Politics*, (Boston : Little, Brown, 1996)
- Deutch. M, "Conflict ; Productive and Destructive", *Journal of Social Issue*, 1969.
- Elcock, Howard, *Local Government*, (New York : menthen & Co, 1982)
- Lewis A. Coser. "Conflict: Social Aspects." *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3.
- Leemans, F. A, *Changing Patterns of Local Choice*. (the Hage : Luca, 1990)
- M. Gluckman, *Custom and Conflict in Africa* (Glencoe, III, : Free Press, 1956)
- March, J. G. and Simon, H. A, *Organization*, (Wiley and Sons, 1958)
- Robins, Stephen P, *Managing Organizational Conflict*, (Prentice-Hall, 1974)
- Stewart, Jhon, *Government The Conditions of Local Choice*(London : George Allen and Unwin, 1983)
- Stoner, James A.F, *Management*, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc. 1978)
- J. O. Whittaker, *Introduction to Psychology*. Philadelphia: W.B. Sounder Co., 1966.
- W. Jack Duncan, *Organizational Behavior*. Boston: Houhton Mifflin Company, 1981.
- Walton, Richard E. and Dutton John M. , *Conflict Management in the system Environment* , *Journal of system Management*(Feb, 1980)

4. 기타

광주일보, www.kwangju.co.kr

김범수, www.gykbs.net, “지방의회와 시민생활”.

남양주시 의회, www.nyjcitycouncil.net

대법원, www.scourt.go.kr

동아일보, www.donga.com

새충청일보, www.ccilbo.com

전북일보, www.jeonbukilbo.co.kr

조선일보, www.chosun.com

청원군, www.puru.net



<Abstract>

A Study on Establishing Relationships between the Chief Executive and the Assembly of Local Governments

The local government system of Korea adopts organization segregation principal on the purpose of keeping check and balance, between a legislative organization and an executive organization.

This system fundamentally expects the occurrence of the opposition and the discord between the organization. Also the practical faculty (function) the local assembly has super intence and criticism against the executive organization, so when the relationship between a local assembly and the executive organization maintains strained situation to some extent, it is the genuine faculty of organization segregation principle.

If there is an intimate circumstance occurrence between two organization, it is on the contracy, reverse faculty. But in the case that the opposition grow more intense, and continue in a long time, the local self government's fundamental idea itself Which is the realization of democracy politic by the participation of the citizen based on restrain and balance, organization segregation's fundamental principal and the promotion of the regional development will be destroyed.

The dissertation is studied and compare current local self government system problems and the limit of management, so as to provide against about these problem's realities by basing on the second assembly at a self-governing body in po-hang, gropes about development plan in advance.

In conclusion, a local assembly and a self governing body chairman keep

the realization of mutual cooperation, above all contrive the citizen's welfare promotion which is the administration's ultimate object when a local assembly man who as on behalf of the citizen and a self governing body's chairman are "to seek true public interests instead of own interests", The local self government's flower will bloom brightly and the participation of mature citizen will be completed our self-governmen system.

