

# 지방자치단체의 기관구성 모형

연구책임 : 황 아 란(책임연구원)

# <요약 및 정책건의>

## I. 연구목적 · 범위 · 방법

### 1. 연구목적

- 본 연구는 현행 지방자치단체 기관구성에서 제기되고 있는 문제점을 분석하는 한편, 개선방안을 모색함에 있어 민주적이고 효과적인 기관운영의 바람직한 기관구성의 모형을 제시하고, 선진 외국의 지방자치단체가 취하는 다양한 기관구성과 운영의 비교분석을 통해 시사점을 도출함으로써 우리현실에 적절한 기관구성의 대안을 제시하는데 목적을 둬.

### 2. 연구범위

- 지방자치단체의 지방의회와 집행기관을 대상으로 그 기관구성의 형태와 구성방법, 권한 및 기관운영에 초점을 두며, 법제도적인 측면에서 접근하여 지방자치단체의 기관구성을 분석함.
- 또한 기관구성의 대안적 모색을 위하여 미국의 의회-시장형과 의회-시지배인형, 그리고 프랑스의 기관통합형과 영국의 기관통합형을 비교 분석함.

### 3. 연구방법

- 각국 기관구성에 관한 연구서와 논문, 지방자치단체의 헌장, 통계자료, 인터넷을 통한 최신 관계자료 등을 바탕으로 문헌연구와 함께,
  - 현행 기관구성에 대한 주민평가를 분석하기 위하여 1998년 6월 한국지방행정연구원과 한국선거연구회에서 공동으로 설문조사한 자료를 분석하며,
  - 1998년 6·4 지방선거 결과의 집합적인 자료분석을 위하여 중앙선거관리위원회의 전산자료를 이용하여 분석함.

## II. 연구내용

### 1. 기관구성의 모형정립

- 지방자치단체의 기관구성은 주민 복리 향상이라는 공통된 목적을 수행하기 위하여 지방의회와 집행기관이 지방행정의 주민대응성과 효과성을 높이면서 기관운영의 능률성을 향상시킬 수 있는데 초점을 둠.
  - 본 연구는 바람직한 기관구성 정립의 준거 틀로써 주민대표성, 지방의회와 집행기관의 협력관계, 리더십 확보를 비롯한 기관운영의 효율성을 제시함.

### 2. 현행 기관구성의 문제점

- 현행 지방자치단체의 기관구성은 분리형 기관구성형태를 취하면서도

지방의회와 집행기관의 불균형한 권한배분으로 상호 견제와 균형을 유지하는데 문제가 제기될 뿐 아니라 효과적이고 협력적인 기관운동을 제고할 수 있는 제도적 장치가 보완되어야 할 필요성이 제기됨.

- 또한 1당 독점적인 지방정치 현실에서 분리형 기관구성의 견제와 균형을 확보하는데 우려가 제기되는 실정임.

### 3. 기관구성의 대안적 검토

- 기관구성의 대안검토는 지방자치의 실시되고 정착되는 제도화 과정에서 제기되는 문제점 개선과 향후 지방자치의 여건과 환경 변화에 따라 지방자치의 발전적인 방향 모색한다는 점에 의의를 둠.
- 본 연구는 미국의 강시장제 지방자치단체의 권한배분과 기관운동을 비롯하여 시지배인체제의 기관구성 방법과 운영사례, 그리고 통합형 기관구성으로써 영국과 프랑스의 기관구성 특징과 운영방법 등을 비교의 관점에서 기관구성의 대안을 검토함.
  - 미국의 분리형 기관구성 형태로써 강시장제 도입의 시사점은 현행 의회권한의 확대가 기관간 견제와 균형을 위해 필요할 뿐 아니라 양 기관의 협력관계를 제도화할 수 있다는데서 긍정적인 효과가 기대됨.
  - 한편, 정치·행정의 기관분리 운영을 내세우는 시지배인체제는 기관운영의 전문성과 상호 협력관계를 제고시킬 수 있는 장점을 지니고 있으며, 단체장의 리더십 확보는 기관구성 방법과 권한조정에 달려있다고 할 수 있음.
  - 영국과 프랑스의 통합형 기관구성 모형은 전자의 경우, 소선거구

다수대표제로 지방의원이 선출되기 때문에 주민대응성이 높은 것을 장점으로 지적할 수 있는 반면, 정책결정에서 지역구 이익에 치중하는 문제와 리더십의 확보가 용이하지 않은 단점을 지님.

- 후자의 경우는 정당명부식 비례대표제에 의한 의원선출로 자치단체 전반의 이해를 반영시키기 쉬우며, 단체장의 강력한 리더십이 확보되는 것을 장점으로 지적할 수 있는 반면, 주민 대응성이 떨어진다 는 점과 기관운영의 독주를 제재할 방법이 없는 문제를 지님.

### Ⅲ. 정책건의

#### 1. 분리형 기관구성

- 현행의 강시장제 분리형 기관구성을 유지할 경우 의회의 권한을 확대조정할 필요성이 있음. 이를 위하여,
  - 의회의 권한확대로써 의회내 사무직원에 대한 임명권을 확보,
  - 단체장의 인사권에 대한 의회승인권 인정,
  - 집행기관의 정책위원회에 일정수 의원참여의 제도화.
- 시지배인체제의 기관구성을 도입할 경우, 비정당참여의 소의회제운영과 단체장의 리더십을 확보할 필요가 있음. 단체장의 리더십 확보를 위하여,
  - 단체장의 주민직선 및 절대다수 득표제 또는 결선 투표제 도입,
  - 단체장의 임기 보장(4년),

- 단체장의 의회의장 겸직.

## 2. 통합형 기관구성

- 통합형 기관구성을 도입할 경우, 단체장의 리더십 확보와 기관운영의 전문성을 확보해야 할 필요성이 있음. 이를 위하여,
  - 현행과 같은 소선거구 다수대표제에 의한 의원선출 방식,
  - 대선거구 절대다수대표제로 의장겸직의 단체장 선출,
  - 임기 보장(4년),
  - 전문행정관제 도입으로 의장 선임 및 의회 승인.

---

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
제2장 지방자치단체 기관구성의 이론적 논의 .....	5
제1절 기관구성의 의의 및 유형 .....	5
1. 기관구성의 의의 .....	5
2. 기관구성의 유형 .....	5
제2절 유형별 기관구성의 특징 .....	7
1. 통합형 기관구성의 특징 .....	7
2. 분리형 기관구성의 특징 .....	9
제3장 지방자치단체 기관구성의 모형정립 .....	12
제1절 모형정립의 의의 및 필요성 .....	12
제2절 기관구성 모형정립의 준거 틀 .....	14
1. 주민 대표성 .....	14
2. 지방의회와 집행기관의 협력관계 .....	15
3. 지방자치단체의 기관운영의 효율성 .....	17

제4장 우리나라 지방자치단체 구성의 특징 및 평가 .....	19
제1절 기관구성의 특징 .....	19
1. 법제도적인 측면 .....	19
2. 정치적인 측면 .....	20
제2절 기관간 법적 권한 및 갈등현황 .....	23
1. 지방의회와 집행기관의 법적 권한 .....	23
2. 지방의회와 집행기관간 갈등현황 .....	26
제3절 지방자치단체 기관운영에 대한 주민의식 .....	33
1. 지방선거와 주민참여 .....	33
2. 지방자치단체의 역할과 기관운영에 대한 평가 .....	34
제4절 종합평가 .....	37
1. 주민대표성 .....	37
2. 지방의회와 집행기관의 협력관계 .....	39
3. 기관운영의 효율성 .....	40
제5장 기관구성의 대안적 검토 .....	41
제1절 대안검토의 유용성 및 기본방향 .....	41
1. 대안검토의 유용성 .....	41
2. 기본방향 .....	42
제2절 분리형 기관구성의 대안검토 .....	44
1. 미국 시장-의회형 기관구성 모형 .....	44
2. 의회-시지배인 기관구성 모형 .....	49



제3절 통합형 기관구성의 대안검토 .....	63
1. 영국식 기관구성 모형 .....	63
2. 프랑스식 기관구성 모형 .....	74
제6장 결론 및 시사점 .....	87
제1절 결론 .....	87
제2절 대안도입의 시사점 .....	90
1. 분리형 기관구성의 대안 .....	90
2. 통합형 기관구성의 대안 .....	97
참고문헌 .....	100

---

## 표 목 차

<표 4-1> 단체장 및 지방의원 선거구의 인구수 .....	20
<표 4-2> 지방의회와 단체장의 주요권한 .....	24
<표 4-3> 지방의회와 집행기관의 갈등사례 .....	29
<표 4-4> 지방자치단체 역할에 대한 주민의견 .....	34
<표 4-5> 단체장 및 지방의원에 대한 주민평가 .....	35
<표 4-6> 단체장 및 지방의원 당선자의 주민인지도 .....	36
<표 4-7> 지방선거 당선자의 득표율 .....	38
<표 6-1> 기초의회 의원정수 분포(1998년) .....	94

## 그림 목차

<그림 2-1> 기능분담에 따른 기관구성의 유형 .....	6
<그림 5-1> 시지배인체제의 기관구성 .....	51
<그림 5-2> 영국 지방자치단체의 기관구성 .....	64
<그림 5-3> 요크시의 조직기구도: 의회와 집행부서 .....	70
<그림 5-4> 프랑스 지방자치단체의 기관구성 .....	75
<그림 5-5> 프랑스식 기관구성 모형의 집행기관 조직 .....	80

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

지방자치단체의 기관구성은 지방의회와 집행기관을 각각 어떻게 구성하여 운영하며, 어떠한 권한을 지니고 어떻게 연계되는가에 따라 기관 운영에 큰 영향을 미친다. 현행 우리나라 지방자치단체의 기관구성 형태는 분리형 기관구성으로써 지방의회와 집행기관의 장이 각각 주민에 의해 선출되어 독립적인 기관운명을 수행하고 있다. 분리형 기관구성은 견제와 균형의 기본원칙에 따라 양 기관이 상호 대등한 위치에서 서로를 견제하는 기관구성 형태라 할 수 있다. 그런데 현행 지방자치단체의 기관구성은 현실적으로 상호 대등한 위치에서 서로를 균형 있게 견제하고 협조하는데 있어 몇 가지 중요하고도 근본적인 한계를 지닐 수 있는 문제가 제기된다.

먼저, 법적인 측면에서 지방의회와 집행기관이 지닌 권한, 특히 상호 견제권한이 집행기관이 우위에 있는 점을 들 수 있다. 이는 지방자치단체를 이끄는 단체장의 강력한 리더십을 확보하게 하는 효과를 지니게 하지만, 분리형 기관구성에서의 불균형한 단체장의 권한우위는 지방의회와 비생산적인 갈등을 양산하는 부작용을 낳게 함으로써 지방자치단체의 효과적이고 원활한 기관운영에 장애가 된다.

특히 1995년 6.27 지방선거의 실시로 출범한 민선단체장체제에서 단체장의 역할이 실제적으로 강화된 후, 지방의회의 위상과 관련된 문제와 함께 기관간 진정한 정책대립보다는 단체장과 지방의회간 힘겨루기 양상의 갈등사례가 빈번히 제기되고 있는 실정이어서 이에 대한 문제해결 방안에 관심과 노력이 요청된다.

한편, 권한의 문제를 떠나 현실적으로 더욱 강화되어 나타나는 지방정치 권력구조의 정당독점화 현상은 지방자치단체 기관운영에 있어서 양기관간의 상호 견제기능이 제대로 이루어지지 않는 문제요인으로 제기될 수 있다. 이는 우리나라 선거의 특징적인 현상이라 할 수 있는 지역주의 문제에 기인한 것으로, 단체장과 지방의회가 하나의 정당에 의해 독점되기 때문에 정당을 통한 견제가 이루어질 수 없는 한계를 시사해 준다. 특히 1998년 6.4 지방선거이후 거의 모든 광역자치단체의 경우가 1당 독점적인 정당지배 양상을 보여주고 있어 분리형 기관구성을 무색하게 만들고 있다.

요컨대 분리형 기관구성을 취하는 현행 지방자치단체의 기관운영은 법·제도적인 면에서 지방의회와 집행기관간 권한의 불균형으로 위상과 관련한 소모적인 갈등이 제기될 뿐 아니라, 지방정치의 현실적인 측면에서 독점정당의 권력강화현상으로 인하여 분리형 기관구성의 취지라 할 수 있는 기관간 견제와 균형을 유지하기에 어려운 문제를 안고 있다.

따라서 본 연구는 현행 지방자치단체 기관구성에서 제기되고 있는 문제점을 분석하는 한편, 개선방안을 모색함에 있어 민주적이고 효과적인 기관운영을 위한 바람직한 기관구성의 모형을 제시하고, 선진 외국의 지방자치단체가 취하는 다양한 기관구성과 운영의 비교분석을 통하여 시사점을 도출함으로써 우리현실에 적절한 기관구성 대안을 제시하는데 목

적을 둔다.

## 제2절 연구범위 및 방법

본 연구는 지방자치단체의 지방의회와 집행기관을 대상으로 그 기관 구성의 형태와 구성방법, 권한 및 기관운영에 초점을 두며, 법제도적인 측면에서 접근하여 지방자치단체의 기관구성을 분석하고자 한다. 또한 기관구성의 대안적 모색을 위하여 본 연구는 선진외국의 사례선정을 통해 기관구성을 분석하고자 한다. 분석대상 국가는 기관구성의 유형으로써 대표성을 지닐 수 있는 미국의 의회-시장형과 의회-시지배인형, 그리고 프랑스의 기관통합형과 영국의 기관통합형을 연구대상으로 삼고자 한다.

한편, 본 연구는 이를 위하여 각국 기관구성에 관한 연구서와 논문, 지방자치단체의 헌장, 통계자료, 인터넷을 통한 최신 관계자료 등을 바탕으로 문헌연구를 하고자 한다. 또한 지난 1기 민선단체장 출범이후 발생하였던 기관간 갈등사례를 분석하기 위하여 신문기사를 활용하고자 하며, 현행 기관구성에 대한 주민평가를 분석하기 위하여 1998년 6월 한국 지방행정연구원과 한국선거연구회에서 공동으로 설문 조사한 자료를 이용하고자 한다. 그밖에 1998년 6·4 지방선거 결과의 집합적인 자료분석을 위하여 중앙선거관리위원회의 전산자료를 이용하여 분석하고자 한다.

끝으로 본 연구내용의 구성은 다음과 같다. 제2장은 이론적 논의로서 지방자치단체 기관구성의 유형과 그 특징을 살펴본 후, 제3장에서는 바람직한 기관구성 모형정립을 위해 기관구성의 주민대표성과 지방의회

와 집행기관의 협력관계, 그리고 리더십을 비롯한 지방자치단체 기관운영의 효율성에 초점을 두고 논의한다. 제4장은 우리나라 지방자치단체의 기관구성의 주요 특징과 양 기관이 지니고 있는 법적 권한을 살펴보고 이와 관련한 문제점을 분석한다. 제5장은 외국사례를 중심으로 기관구성의 대안 검토를 통해 제6장에서 대안도입의 현실적 적용 가능성과 정책적 시사점을 찾고자 한다.

## 제2장 지방자치단체 기관구성의 이론적 논의

### 제1절 기관구성의 의의 및 유형

#### 1. 기관구성의 의의

지방자치는 일정한 지역의 주민이 지방자치단체를 구성하여 그 지역의 공공사무를 그들의 의사와 책임 아래서 처리하는 것을 뜻한다. 따라서 지방자치단체의 기관구성은 지역주민의 복리증진을 위하여 복잡 다양한 공공기능을 합법적이고 합리적으로 수행하기 위한 국가의 법률적 제도의 핵심이라 할 수 있을 것이다.

일반적으로 지방자치단체의 기관은 지방자치단체의 의사를 결정하는 지방의회와 이를 수행하는 집행기관인 자치단체의 장으로 구성된다. 이러한 기관구성은 나라마다 그 구성방법이나 형태가 다르게 나타나는 것을 볼 수 있는데, 이는 각기 역사적 전통이나 정치·사회적 문화, 지역적 특성 등에 따라 다양한 형태로 발전되어 왔기 때문으로 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

#### 2. 기관구성의 유형

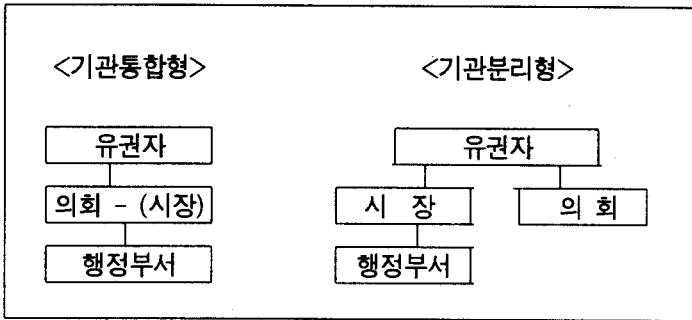
지방자치단체 기관구성의 형태를 크게 유형화하자면 대체로 결정기

---

1) 조창현. (1993) 「지방자치론」, 서울: 박영사. 160쪽.

능과 집행기능을 단일의 기관에 귀속시키는가 아니면 각각 분리하여 분담시키는가에 따라 기관통합형과 기관분리형으로 나누어 볼 수 있다(<그림 2-1> 참조).

<그림 2-1> 기능분담에 따른 기관구성의 유형



<그림 2-1>의 기관구성 유형 가운데 기관통합형은 의사결정기능과 집행기능이 의회를 중심으로 수행되는 것이 일반적이며, 따라서 일명 의회제라고도 불린다. 이러한 형태는 영국과 프랑스를 비롯한 유럽의 많은 지방자치단체에서 찾아 볼 수 있는 기관구성 형태라 할 수 있다.

이와 비교하여 기관분리형은 의회와 시장이 각 기능을 분담하여 수행하는 기관구성 형태로서 우리나라와 일본, 그리고 미국의 시장-의회형을 채택하는 많은 지방자치단체에서 찾아볼 수 있다. 참고로 기관분리형은 단체장의 선임방법에 따라 선거형과 임명형으로 나눌 수 있으며, 선거형은 다시 직선형과 간선형으로 재분류되는 등 다양한 형태를 발견할 수 있다.



요컨대 지방자치는 주민의 요구와 지역복지의 실현을 위하여 주민을 대표하는 지방의회와 지방자치단체의 장이 추진하는 정치·행정활동이라 할 수 있으며, 기관구성의 유형화는 기능분담 체제에 따라 이들의 기능을 하나의 기관에 통합시켜 수행하느냐 혹은 두 개의 기관에 각기 나누어 수행하느냐로 분리형 기관구성과 통합형 기관구성으로 대별될 수 있다. 그리고 분리형과 통합형의 기관구성 형태는 뒤에 논의하듯이 각기 나름대로의 특징과 장단점을 지니고 있으나, 국가와 지역에 따라 견제의 필요성이 강조되는 경우에 기관분리형을 채택하는 지방자치단체가 많은 것을 볼 수 있다.

## 제2절 유형별 기관구성의 특징

### 1. 통합형 기관구성의 특징

기관통합형은 권력통합주의 원칙에 따라 지방자치단체의 의사결정기능과 집행기능 모두를 지방의회에 귀속시켜 책임지게 하는 기관구성 형태이기 때문에 지방의회와 집행기관은 기본적으로 상호협력과 조화를 전제함으로써 양 기관간의 관계가 긴밀하고 협조적인 특징을 지닌다. 또한 이러한 단일체제의 기관구성은 주민복지를 실현함에 있어 능률적일 수 있다는 장점을 지니며, 하나의 기관(의회)에서 의결과 집행의 책임을 지기 때문에 지방자치단체의 기관 운영에 대한 책임 소재가 뚜렷하다는 특징을 지닌다.

그러나 기관통합형의 지방자치단체에서는 하나의 기관에 집중된 권

력으로 인하여, 그에 따라 파생할 수 있는 독단적인 기관운영 등 주민에 대한 불이익을 방지하기 어렵다는 문제를 지니고 있다. 이는 특히 지방의회내의 정치적 정당 권력분포가 1당 독점적인 양상을 띠 때, 정당간의 견제가 미약해짐으로써 독단적인 기관운영의 문제점이 심각히 제기될 수 있다.

한편, 이러한 지적은 통합형 기관구성의 경우 지방의회내 정치적 정당권력 분포에 따라 기관운영의 특징이 달라질 수 있음을 시사하는 것이다. 다음은 정당의 의석점유율 분포에 따라 기관운영의 양상이 달라질 수 있다는 점에서 이를 유형화해 보고 그 특징을 살펴보고자 한다.

첫째, 하나의 정당이 의회내 2/3이상 혹은 과반수이상의 의석점유율을 차지하는 '1당 독점형'이나 '1당 우위형'은 특정 정당의 정치적 리더십이 강화됨으로써 신속하고 효과적인 기관운영을 예상할 수 있다. 예를 들어 프랑스 코뮌의회내의 경우 선거제도상 한 정당이 과반수 의석을 차지하게 됨으로써 시장의 강력한 정치적 리더십을 뒷받침 해 주는 것을 들 수 있다.

둘째, 두 개의 정당이 의회내 서로 비슷한 의석점유율을 차지하는 '양당견제형'은 양 정당간의 이해 조정과 협력여부에 따라 기관운영의 효율성에 영향을 미친다. 또한 통합형 기관구성의 특징이라 할 수 있는 의회와 집행기관의 유기적인 관계도 의회내 양 정당이 얼마만큼 협조적이나에 따라, 그리고 각 정당이 집행기관과 어떻게 연계되어 있는가에 따라 상이한 모습을 지닌다고 볼 수 있다.

셋째, 3개 이상의 정당 혹은 무소속이 의석을 나누어 점유하는 '정당약세형'의 경우, 어느 정당도 의회내 다수의석을 점유하지 못하기 때문에 특정 정당의 정치적 리더십을 기대하기 어렵게 된다. 특히 정당간 혹은

의원들간의 다양한 이해가 첨예하게 대립되는 경우 이에 대한 조정과정이 복잡하고 지연되기 쉽다는 점에서 신속하고 원활한 기관운영이 어렵게 되는 문제를 지닌다. 따라서 정당간 혹은 무소속을 포함한 의원들간에 협상과 운영의 묘가 다른 어떤 경우보다 중요한 관건이 된다.

요컨대 통합형 기관구성은 지방의회에서 의결기능과 집행기능을 책임지기 때문에 의회와 집행기관의 협조적인 관계가 전제된다 할 수 있으며, 기관운영의 효과성은 지방의회내 정당의 정치적 권력분포에 좌우될 수 있는 특징을 지적할 수 있다.

## 2. 분리형 기관구성의 특징

기관분리형은 권력분립의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의사결정을 담당하는 지방의회와 집행기능을 담당하는 자치단체의 장을 상호 분립시킴으로써 정치·행정의 이원화된 체제로 지방자치단체가 운영되는 기관구성 형태를 뜻한다. 따라서 분리형 기관구성의 가장 큰 특징은 지방의회와 지방자치단체의 장이 협동과 대립이라는 두 가지 요구를 동시에 지닌다는데 있다.

특히 균형의 측면에서 기관분리형은 권력집중으로 인한 독주나 권력의 남용을 방지할 수 있으며 신중한 결정을 가능하게 한다는 이점을 지니고 있으나, 반면에 지나친 대립으로 능률적이고 효과적인 행정수행에 지장을 초래할 우려가 있다. 즉 분리형 기관구성은 견제와 균형의 원리로 지방의회와 집행기관의 기능과 권한이 분리됨으로써 상호 대립적인 위치에서 서로를 견제해야 하기 때문에 양 기관간의 관계는 어느 정도의 긴장과 갈등이 내재된 것으로 볼 수 있다. 따라서 분리형 기관구성에서

는 지방의회와 집행기관의 관계가 중요한 문제로 대두된다 할 수 있다. 다음은 분리형 기관구성의 정책과정에서 나타나는 지방의회와 집행기관의 관계를 크게 협조관계, 갈등·대립관계 및 방임관계 등 세 가지로 나누어 이와 관련된 요인을 살펴보고자 한다.<sup>2)</sup>

첫째, 지방의회와 집행기관의 협조관계는 정치·행정 환경이 안정적이고 양 기관간의 역할이 비교적 명확히 구분되는 상황에서 형성되기 쉽다.<sup>3)</sup> 또한 의회와 집행기관은 필요에 의해, 즉 지방의원은 집행기관의 공무원으로부터 정책결정에 필요한 정보를 획득하기 위하여, 그리고 집행기관은 지방의원의 의결권을 통해 정책결정이 이루어지게 하기 위하여 협조관계를 지니게 된다.<sup>4)</sup> 특히 지방자치단체의 의사결정이 중앙이나 타 지방자치단체에 관련된 지역문제의 성격을 띠는 경우, 지역이익의 옹호라는 측면에서 양 기관은 상호 협력적인 관계를 지니게 된다.<sup>5)</sup>

둘째, 갈등·대립관계는 현실적으로 양 기관의 역할과 기능이 완전히 분리되지 않는데서 발생하기 쉽다. 이는 지방의회와 집행기관이 모두 주민의 의사와 이익을 대표하는 기관이기 때문에 정책결정과 집행과정에서 서로 간여하게 되는데서 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 한편, 양 기관의 가치관과 행태상의 차이, 즉 정치성과 주민대표성을 강하게 의식하는 지방의회의원과 합리성과 공익의 명분으로 행정타당성에 초점을 두는 집행공무원 사이에

---

2) 박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리: 이론과 실제」. (서울: 다산출판사). 94-98쪽.

3) Gyford, J., S. Leach and C. Game. (1989) *The Changing Politics of Local Government*. (London:Unwin Hyman Ltd.) pp. 123-160.

4) Ripley, R.B. and G.A. Franklin. (1991) *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 5th ed., (California: Books/Cole Publishing Company). pp. 44-46.

5) K. R. Cox. (1978). "Local Interests and Urban Political Processes in Market." in K. Cox (ed.) *Urbanization and Conflict in Market Societies*. (London: Methuen & Co. Ltd.). pp. 94-105.

6) 박호숙. (1996). 전계서. 79-80쪽. Cross, M. and D. Mallen. (1978) *Local Government and Politics*. (London: Longman Group Limited). pp. 88-96.

갈등과 마찰이 발생하는 점을 지적할 수 있다.<sup>7)</sup>

셋째, 방임적 관계의 대표적인 예는 지방의회의원들이 행정타당성 측면에서 집행기관에 협조하는 것이 옳다고 판단하여도 주민들의 반발이나 차기의 선거를 의식하여 중립적인 입장을 취하는 경우가 있다.<sup>8)</sup> 반대로 지방의회가 독자적으로 대응·처리하고 집행기관이 방임하는 경우도 드물게 발견되는 데, 이는 특히 상위 자치단체나 중앙정부에 관련된 사인인 경우가 많다.<sup>9)</sup>

요컨대 분리형 기관구성은 지방의회와 집행기관이 상호 협력과 견제를 동시에 수행해야 하는 특징을 지니며, 따라서 효과적인 기관운영을 위하여 양 기관간의 협조적인 관계가 중요한 문제로 지적된다.

---

7) Barron, J., G.Crawley and R. Wood. (1991). *Councillors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councillors*. Houndmills: MacMillan. pp. 40-54.

8) Johnson, C. M. (1992). *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators*. (New York: M.E.Sharpe, Inc.), pp.14.

9) Stoker, G. (1988). *The politics of Local Government*. (London:MacMillan Education Ltd.). pp. 30-48.

## 제3장 지방자치단체 기관구성의 모형정립

### 제1절 모형정립의 의의 및 필요성

지방자치단체의 기관구성은 각 나라마다, 또는 한 나라 안에서도 지역마다 지방자치단체가 다양한 기관구성 형태와 운영의 차이를 보여준다. 이는 정치 사회적인 여건이나 풍토 등에 따라 차이가 있기 때문에 그 나라 또는 지역 실정에 맞도록 발전해 왔음을 시사한다. 즉 ‘바람직한’ 기관구성의 모형정립은 나라마다 지역마다 그 특성에 따라 내용의 차이를 가져올 수 있는 것이다.

그러나 지방자치단체의 기관구성은 주민복리 향상이라는 기본 목표를 수행하기 위한 제도적 장치라는 점에서 주민 대표기관으로서의 효과적인 기능수행에 초점을 두어야 한다. 이는 지방자치단체가 어떠한 기관구성 형태를 취하고 어떠한 특성을 지닌다하더라도 공통적으로 기관구성의 주민대표성과 지방행정 수행의 주민 대응성, 그리고 기관운영의 효율성이 강조된다는 의미이며, 또한 이를 위하여 지속적인 개선노력이 요구된다는 의미이다.

기관구성의 모형정립은 이와 같이 지방자치단체를 둘러싼 제반환경과 특성, 지역정서, 시대적 변화에 따른 요구 등을 고려하면서 기관구성

의 기본 목표를 가장 적절히 수행할 수 있는 체제개선과 발전을 위해 준거 틀을 제시함으로써 기관구성의 분석과 평가의 기초를 마련한다는 데 의의가 있다.

한편, 기관구성 모형정립과 관련하여 논의될 수 있는 중요한 요소 가운데 하나는 기관구성 형태를 들 수 있다. 지방자치단체의 기관구성 형태는 앞장에서 논의하였듯이 각기 장단점과 특징을 지니고 있다. 그리고 이에 대한 선택은 국가와 지역에 따라 제기되는 여건과 필요성에 따라 효과적인 지방자치단체의 기관운명을 위하여 정치와 행정의 분리를 강조하는 것이 적절한 것인지, 아니면 권력의 통합이 적절한 것인지에 달려있다고 볼 수 있다. 즉 기관구성 형태의 선택은 기관구성의 기본 목표나 민주성이나 효율성과 같은 가치추구에서 결정되는 문제라기보다는 문화적인 요인이나 경험, 제반여건 등 상황적인 요소에 의해 결정되는 것으로 이해할 수 있다.

다만 기관구성의 형태는 그 구성방법과 운영방식에 따라 지방자치단체 기관의 주민대표성과 기관간 협력관계 및 기관운용의 효율성에 영향을 줄 수 있다는 점에서 지방자치단체의 기관구성 모형정립에 중요한 고려요소가 된다. 따라서 여기서 다루고자 하는 기관구성 형태는 선택의 문제에 초점을 두기보다는 기관구성모형의 주요 준거 틀 속에서 기관구성 형태가 시사하는 영향에 초점을 두고자 한다.

## 제2절 기관구성 모형정립의 준거 틀

### 1. 주민 대표성

지방자치단체의 바람직한 기관구성은 무엇보다 주민대표성을 확보해야 된다. 이는 지방자치단체의 민주성과 직결되는 기본 항목으로 기관을 구성하는 방법과 절차상에 주민의 대표기관으로서 어떠한 제도적 장치를 지니는가에 달려 있다.

일반적으로 기관구성의 민주성 또는 주민대표성은 선거라는 절차를 통해 지방자치단체 대표기관으로서의 권위가 부여되지만, 보다 세부적으로 민선 지방공직자의 선출요건과 기관구성 방법에 따라 주민 대표성에 차이를 발견할 수 있다. 즉 민선 지방공직자의 선출을 단순 다수대표제로써 결정하는가, 절대 다수대표제로써 결정하는가, 혹은 일정한 득표요건을 두는가에 따라 주민대표성의 강조가 달라진다고 볼 수 있다.

또한 주민이 직접 선출에 의한 것인지 간접 선출에 의한 것인가에 따라라도 기관의 주민대표성에 차이를 둘 수 있을 것이다. 예를 들어 단체장을 주민이 직선하는 경우와 지방의회를 통해 선출하는 경우에는 전자의 경우가 더욱 주민대표성을 강조하는 제도적 조치로써 이해할 수 있다.

한편, 주민대표성의 강조는 민선 공직자에게 부여되는 권한과 밀접한 관련을 지닐 뿐 아니라 리더십을 확보하고 뒷받침하는데 있어서도 중요한 요인이 된다는 점에서 기관운영에 시사하는 바가 크다 할 것이다.<sup>10)</sup> 우선 리더십 발휘의 당위성이 주민의 선택에서 기인하는 것일 때 권위부여와 권한의 행사에 기관 구성원의 수용력이 높아진다고 볼 수 있

10) 황아란. (1997) 「외국 지방자치제도와 기관구성」, 한국지방행정연구원. 연구보고서 97-13.



다.

또한 주민대표성의 강조는 지방자치단체 기관운영의 주민대응성과도 깊은 관련을 맺는다. 주민의 이해와 의사를 대표하는 지방자치단체의 기관운영은 필연적으로 대표선출 과정에서 강조되는 주민대표성에 따라 공약의 선택을 비롯하여 이를 수행하는 과정에서 재선을 위해 지역주민의 의사와 이해에 민감하게 반응하게 될 것이기 때문이다.

기관구성의 주민대표성은 기관구성형태에 상관없이 지방자치의 기본적인 요소라는 점에서 어느 경우든 강조된다. 그러나 그 성격에 있어서는 통합형 기관구성과 분리형 기관구성에 차이를 둘 수 있다. 일반적으로 통합형 기관구성에서는 의회 구성원, 즉 지방의원 개인의 주민대표성을 강조하기보다는 지방의회라는 집합적인 성격의 주민대표성이 강조된다. 물론 지방의원 개인의 주민대표성은 소선거구제에 의한 의원선출방식일 경우 선거 지역구의 주민 대표성을 강조된다 할 것이다.

이와 비교하여 분리형 기관구성에서는 지방의회의 집합적인 주민대표성 뿐 아니라 집행기관, 즉 단체장의 주민대표성을 강조하게 된다. 이는 앞서 논의한 선출방법과 리더십의 발휘와 관련한 것으로 분리형 기관구성의 경우 단체장의 주민대표성은 다수주의적인 성격이 강하다고 볼 수 있으며, 지방의회의 주민대표성은 다수주의와 다원주의적인 성격이 병행할 수 있다고 본다.

## 2. 지방의회와 집행기관의 협력관계

지방의회와 단체장이 추진하는 정치·행정 활동은 지방자치단체의 기관구성이 분리형을 취하든 통합형을 취하든 상호 유기적인 관련을 맺고

있다는 점에서 상호 보완적인 협력의 관계를 요구한다. 단체장과 지방의회의 협력은 크게 일방적인 것과 쌍방적인 것으로 분리하여 생각해 볼 수 있을 것이다. 일방적인 협력관계란 한 기관이 다른 기관을 강제할 수 있는 권한의 우위를 지니고 협력관계를 이끌어내는 것을 뜻하며, 쌍방적인 협력관계는 양 기관이 대등한 권력을 지니고 공동의 목적을 위해 그리고 상호 필요에 의해 협력관계를 형성하는 것을 뜻한다.

그런데 양 기관의 협력관계는 앞서 기관구성의 유형에서 논의하였듯이 통합형과 분리형 기관구성에 따라 차이를 보인다. 통합형 기관구성은 의회가 의결기능과 집행기능을 책임지고 있기 때문에 지방의회와 단체장을 겸직하는 의회의장은 이미 하나의 권력 틀 속에 자리하며, 따라서 의회우위의 일방적인 협력의 관계가 확보되어 있다.

한편, 분리형 기관구성의 경우는 의결기능과 집행기능이 분리되어 수행되기 때문에 양 기관의 협력관계 정립이 무엇보다 중요한 요소로써 작용할 뿐 아니라 어떠한 형태의 협력관계를 지니는가에 따라 지방자치단체 기관운영에 큰 영향을 미친다. 일반적으로 분리형 기관구성의 기본 취지는 지방의회와 단체장이 대등한 권력관계를 유지하게 함으로써 상호 균형과 견제를 통해 쌍방적인 협력관계를 지향한다고 볼 수 있다.

그런데 만약 분리형 기관구성에서 양 기관이 권한의 불균형으로 일방적인 협력관계를 유도한다면 일면, 양 기관의 갈등과 대립이 줄어들 것으로 예상할 수도 있으나 이는 다른 한편으로 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 첫째, '균형과 견제'라는 분리형 기관구성의 취지를 살리기 힘들 뿐 아니라 주민의 복리증진을 위한 양 기관의 건전한 정책대립과 다양한 이해조정 및 타협의 과정을 생략케 한다는 점에서 문제를 지닌다. 특히 이러한 대립과 긴장의 관계는 분리형 기관구성에서 수용되어야 할 발전

적인 측면의 갈등도 포함되어 있음을 상기할 필요가 있다.<sup>11)</sup>

둘째, 권한의 불공정한 배분은 상호견제를 통한 균형적 관계 유지를 저해함으로써 오히려 양 기관의 갈등을 유발하게 될 수 있다. 즉 분리형 기관구성에서 양기관의 불균형한 권력관계는 양자간의 권한다툼으로 관계가 경색되고 나아가 기관운영에 지장을 초래할 우려가 높을 뿐 아니라 이는 결코 생산적이지도 발전적일 수도 없는 소모적인 갈등이란 점에서 경계되어야 할 것이다.

### 3. 지방자치단체 기관운영의 효율성

기관운영의 효율성은 지방의회와 집행기관의 효과적인 운영과 전문성을 강조하는 것으로써 이는 지방자치의 성패와 직결되는 문제이다. 우선 기관운영의 효과성과 밀접한 관련을 맺고 있는 것 가운데 중요한 것은 지방자치단체의 리더십 확보를 들 수 있다. 기관구성 모형의 주요 준거 틀로써 기관운영의 효율성에 지방자치단체의 리더십을 특히 강조하는 이유는 현실적으로 현행의 지방자치단체는 지방자치제가 정착되는 초기 단계에서 주민의 관심과 지지를 이끌어내는데 주도적인 역할의 필요성이 제기된다는 점과 중앙과 지방간의 새로운 관계정립에 능동적이고 효과적인 대응의 필요성이 대두되고 있다는 점을 들 수 있다.

지방자치단체의 리더십은 기관구성의 형태와 방법, 지방의회와 집행기관의 권력분포 등 제도적인 차이에 따라 영향을 받는다. 일반적으로 통합형 기관구성에서는 의회 다수당의 대표가 지방자치단체의 리더십을 발휘하게 되는데, 이러한 형태의 기관구성에서는 의결기능과 집행기능을

---

11) 분리형 기관구성 하에서 발생하는 갈등에 대한 자세한 논의는 제4장 제3절 참조.

효율적으로 연계시킬 수 있는 지방의회의 리더십 확보가 특히 강조된다 할 것이다. 한편, 분리형 기관구성에서는 집행기관, 즉 단체장의 리더십이 중심이 되며 지방자치단체를 이끌고 가게 된다. 그러나 어떠한 기관구성형태이든 기관구성 방법상에 리더십을 뒷받침해 줄 수 있는 주민 지지를 확보하는 경우<sup>12)</sup>, 지방자치단체의 기관운영은 보다 강력한 리더십 아래 효과적으로 수행될 수 있다.

한편, 기관운영의 효율성을 높이는 중요한 요건으로써 전문성과 조직운영의 효율성이 논의되어야 할 것이다. 이 둘은 정책결정 기능과 집행기능을 원활하게 수행할 수 있도록 뒷받침해 주는데 필수적인 요건이다. 전문성과 조직운영의 효율은 지방의회와 집행기관 모두에서 요구된다 할 수 있지만, 특히 통합형 기관구성의 경우 지방의회 의장은 단체장을 겸직하기 때문에 집행기관의 조직·운영에 대한 전문성 확보를 위한 제도적 장치가 강조된다. 또한 조직운영의 효율성 측면에서 지방의회의 규모 역시 의정활동에 중요한 영향을 미친다는 점에서 의회운영 방식과 함께 주요 논의대상이 된다 할 것이다.

---

12) 예를 들어 통합형 기관구성의 경우 비례대표 명부의 1순위라든가 최고 득표를 얻는 지방의원이 의장으로 선출되는 것을 들 수 있으며, 분리형 기관구성의 경우는 특히 단체장의 과반수득표요건 또는 결선투표제 등을 들 수 있다.

# 제4장 우리나라 지방자치단체 기관구성의 특징 및 평가

## 제1절 기관구성의 특징

### 1. 법제도적인 측면

우리나라 지방자치단체가 지니는 분리형 기관구성의 특징은 무엇보다 양 기관의 지위나 권한을 비교해 볼 때 집행기관 우위의 강시장제란 점을 들 수 있다. 집행기관인 지방자치단체의 장은 자치단체를 통괄하고 대표하는 권한을 지닐 뿐 아니라 국가의 하부행정기관으로서의 지위도 함께 취하면서 많은 기관위임사무를 직접 통할·처리할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 또한 지방자치단체의 장은 지방의회를 견제할 수 있는 제도적 장치로써 재의요구권, 제소권, 선결처분권, 준예산집행권 등이 부여되고 있다. 이와 비교하여 지방의회는 집행기관에 대하여 인사나 조직에 관한 통제권이 극히 미약한 형편이란 점에서 현행법상 지방의회와 집행기관의 상호견제와 균형의 관계는 집행기관 우위의 특징을 지닌다.

또한 민선 공직자의 위상을 비교해 볼 때도 지방의원과 단체장은 대표범위에서 큰 차이를 나타낸다. 물론 현행 소선거구제에 의해 선출되는 지방의회의원이라 하더라도 지방의회가 지방자치단체 전체를 대표하는

의결기관이라는 점에서 지방의원의 대표범위를 논의할 수는 있다. 그러나 선출 선거구의 범위를 고려한 지역대표성도 민선 공직자의 위상에 중요한 요인이 되는 것이 사실이다.

<표 4-1> 단체장 및 지방의원 선거구의 인구수

	평균	표준편차	최소	최대
광역단체장	2,923,171	2,688,271	530,285	10,309,566
광역의원	75,926	41,316	3,132	214,321
기초단체장	201,598	172,732	10,634	921,662
기초의원	13,489	10,050	189	84,707

<표 4-1>은 1998년 6월 현재 광역 및 기초 지방자치단체의 단체장과 지방의원의 선거구별 인구수를 보여준다. 광역단체장과 지역구 광역의회의원을 비교해 볼 때 선출 선거구의 인구수 차이는 평균 38.5배로 나타난다. 한편, 기초단체장과 기초의회의원을 비교해 볼 때 선출 선거구의 인구수 차이는 평균 14.9배로 나타난다. 즉 선출 선거구의 지역대표성 측면에서 단체장의 위상이 지방의원보다 훨씬 높다는 것을 보여준다.

## 2. 정치적인 측면

정치적인 측면에서 현행 지방자치단체 기관구성의 특징은 지역주의에 따른 1당 독점적인 유형의 정치적 권력분포를 지적할 수 있다. 먼저 광역자치단체는 1998년 현재 전체 16개 시도 거의 모두가 1당 독점적인 양상을 보여 줌으로써 특정 정당의 지역주의적 정당우위를 반영해 준

다.<sup>13)</sup> 즉 6·4 지방선거결과, 전체 광역자치단체 가운데 13개 시도에서 1당이 단체장과 지방의회의석 2/3이상을 차지하는 독점적 양상과 함께, 나머지 울산, 강원, 제주 등 3개 시도 역시 1당이 단체장과 지방의회 과반수이상의 의석을 차지하는 1당 강세를 보이고 있다.<sup>14)</sup> 한편, 기초자치단체 수준에서는 지방의회구성에 정당참여가 허용되지 않으나 단체장선거에 허용된 정당참여의 선거결과를 살펴보면 역시 해당 광역단체에서 발견되는 지역주의적 정당강세를 발견할 수 있다.

그런데 이와 같은 지방자치단체의 1당 독점적인 양상은 지방자치단체 기관운영에 중요한 영향을 미치게 된다는 점에서 다음은 그 긍정적, 부정적 효과를 논의하고자 한다. 먼저 긍정적인 측면에서는 정당을 매개로 한 지방의회와 집행기관의 긴밀한 협조관계를 들 수 있다. 이는 특히 우리나라 정당의 구조가 집권화된 양상을 나타내며, 당원의 결속을 강조한다는 점에서 독점정당이 지방자치단체 기관구성원(즉, 지방의원, 단체장)에 미칠 수 있는 영향력이 크다고 본다. 따라서 양 기관이 동일 정당으로 독점되어 있을 경우, 상호 긴밀하고 협조적인 관계를 이끌어내기 쉬우며, 단체장에게 부여된 위상과 리더십이 더욱 강화될 수 있는 요인으로 작용한다.

그러나 바로 이러한 점이 부정적인 측면에서의 영향으로 작용될 수 있기 때문에 더 큰 우려가 제기될 수도 있다. 우선 집권화된 정당구조는 중앙정치와 지방정치가 직접적으로 상하 주종관계를 형성하게 만든다는 점이다. 이번 6·4 지방선거에서도 나타났듯이 지방의 이슈는 사라지고

13) 이와 비교하여 지난 1996년 6·27 지방선거에서는 1당 독점형 외에도 1당 우위형이 네 곳(강원, 경북, 경남, 제주), 양당견제형이 두 곳(인천, 경기), 정당약세형이 두 곳(대구, 충북)으로 나타났다.

14) 황아란. (1998). "6·4 지방선거의 변화와 특징" 한국행정학회 하계학술대회 발표논문. 1998년 6월 13일.

중앙의 이슈가 지방선거전의 중요한 대상이 되었던 것을 들 수 있으며, 이는 중앙정당이 지방선거과정에 깊숙이 개입함으로써 더욱 심화되었다고 본다. 이렇듯 지방선거가 중앙정치의 대리전으로 비쳐지는 현실은 지방자치에 대한 지역주민의 관심을 저하시키고 투표참여율을 낮추게 하는 원인으로 해석되기도 한다.

뿐만 아니라 지방자치단체 기관구성의 1당 독점적인 양상은 우리나라가 현재 분리형 기관구성을 취하고 있음에도 불구하고 양 기관이 견제와 균형의 취지를 살리는데 문제점으로 작용할 수 있다. 이는 특히 집권화된 정당구조에서 자칫 양 기관이 야합정치를 이룰 수 있으며, 중앙의 관점이 여과되지 않고 지방의 문제에 투영될 수 있다는 점에서 기관간 정책대립이나 견제의 기제, 특히 단체장의 독주를 막을 수 있는 제재장치가 제기능을 발휘하는데 어려움을 예상할 수 있다.

요컨대 우리나라 지방자치단체가 지니고 있는 분리형 기관구성의 특징은 단체장이 대표범위나 권한 면에서 지방의원보다 위상이 높다고 할 수 있으며, 지방의회와의 관계에서도 단체장 우위의 기관구성임을 보여주고 있다. 또한 최근의 6·4 지방선거결과에서 보여주는 1당 독점적인 정치적 특징은 단체장의 강력한 리더십이 지방의회의 지지로 더욱 강화될 것으로 예상된다. 그러나 이러한 특징은 견제와 균형을 강조하는 분리형 기관구성의 취지를 살리는데 제약요인이 될 수 있다는 점에서 문제가 제기된다. 다음은 지방의회와 집행기관의 법적 권한과 기관구성의 정치적 권력분포를 살펴보면서 현행 기관구성의 특징이 지니는 문제점을 논의하고자 한다.



## 제2절 기관간 법적 권한과 갈등현황

### 1. 지방의회와 집행기관의 법적 권한

분리형의 기관구성 체제의 경우 지방의회와 지방자치단체의 장은 의결과 집행이란 서로 다른 기능을 수행하지만, 양 기관은 독자적인 활동속에서도 지속적인 상호작용의 관계를 유지하면서 주민을 위한 지방행정에 유기적인 연계를 이루고 있다. 따라서 기관분리형 기관구성은 지방의회와 집행기관의 견제와 균형을 통한 바람직한 관계정립이 강조된다. 그렇지 못할 경우 분리형 기관구성의 취지는 살릴 수 없을 뿐 아니라 소모적이고 비발전적인 기관간 갈등이 양산되어 생산적이고 효율적인 기관운영에 심각한 장애가 발생하게 된다.

다음은 비교의 관점에서 지방의회와 집행기관의 권한을 살펴보면, 상호 균형과 견제에 장애가 되는 문제들을 논의하고자 한다. 우선 지방자치법을 중심으로 지방의회와 집행기관이 지니고 있는 주요 권한을 비교하면 <표 4-2>와 같다.

먼저, 지방의회의 권한은 크게 의결권, 행정통제권, 청원수리권, 자율권 등으로 나눌 수 있다.<sup>15)</sup> 이 가운데 특히 행정통제권이 집행기관과의 상호관계에 중요한 권한이라 할 수 있다. 행정통제권은 집행기관의 행정활동에 대하여 의회는 감시적 권한으로써 감사권, 조사권, 답변요구권, 서류제출권 등이 이에 해당한다.

한편, 지방의회와 관련하여 집행기관이 지니고 있는 권한은 크게 발의권, 조례공포권, 선결처분권, 재의요구권, 제소권, 의회사무직원 임명권, 임시회의소집권, 회의출석권 등을 지닌다. 이 가운데 발의권, 조례공포권,

15) 천병태 (1991) 지방의회의 지위와 권한, 「자치연구」, 제1권 제1호, 한국지방자치연구소, 5-6쪽.

선결처분권, 재의요구권, 제소권 등은 지방의회의 가장 핵심적인 주요 권한이라 할 수 있는 의결권에 관계하여 단체장의 권한이라 할 수 있다.

<표 4-2> 지방의회와 단체장의 주요권한

지방의회의 권한	단체장의 권한
의안 발의권(제58조) 의결권(제35조) -조계의 제정·개폐권 -예산의 심의·확정권 -결산의 승인권 -사용료·수수료·분담료 등의 부과와 징수의결권 등 재의요구된 사항에 대한 재의결·확정권(제19조) 행정사무감·조사권(제36조) 단체장 및 관계공무원 출석담변·요구권(제36조) 관련서류 제출요구권(제36조) 임시회 소집권(제39조) 위원회 개최권(제53조) 의회사무직원의 추천권(제83조) 청원의 심사처리권(제67조) 청원이송과 처리결과에 대한 보고요구권(제68조) 선결처분의 사후승인권(제100조)	의안발의권(제58조) 장의 부의안건에 대한 공고권(제40조) 사무의 관리 및 집행권(제94조) -조례의 공포권(제19조) -예산안 편성 제출권(118조) 및 예산불성립시 예산집행권(제122조) 일반의결에 대한 재의요구권(제98조) 예산상 집행불가능한 의결의 재의요구권(제99조) 법령에 위반된 의결사항의 재의요구권 및 대법원 제소권(제159조) 임시회 소집요구권(제39조) 총선후 최초의 임시회 소집권(제39조) 위원회개회 요구권(제53조) 의회사무직원 임명권(제83조) 청원처리결과 보고권(제68조) 선결처분권(제100조)

특히 선결처분권이나 재의요구권, 제소권 등은 지방의회의 의결권한에 대한 강력한 견제권한으로써 지적된다. 참고로 지방의회는 단체장의 재의요구에 대한 재의결, 단체장이 기한 내에 행사하지 않은 조례공포에 대한 지방의회의장의 공포, 단체장의 선결처분에 대한 불승인 권한 등을

지니고 있다.

그러나 이와 같이 지방자치법에서 규정하고 있는 지방의회와 집행기관의 권한과 상호 견제권은 실질적인 면에서 지방의회가 지닌 권한에 비교하여 단체장의 견제권한이 상대적으로 훨씬 강하다고 볼 수 있다. 첫째, 지방의회는 행정통제권을 지니고는 하지만, 행정조·감사와 관련하여 요구하는 집행기관의 서류제출이나 진술, 또는 행정사무처리 상황에 대한 보고 및 진술을 거부하거나 불성실하게 응할 때 지방의회는 이에 대한 대응조치를 지니고 있지 못하다.

둘째, 단체장의 선결처분권은 지방의회와 고유권한인 의결권과 관계되기 때문에 즉시 보고하고 의회의 승인을 받아야 한다. 그러나 지방의회가 단체장의 불법 및 무분별한 선결처분 사항에 대하여 승인을 하지 않는 경우 단체장은 정치적 책임만을 질 뿐, 이에 대한 제재조치는 마련되어 있지 않다.

셋째, 지방의회와 사무직원의 인사권이 지방의회가 아닌 단체장에 주어져 있는 것을 들 수 있다. 이와 비교하여 지방의회는 집행기관의 주요인사권에 대한 승인권조차 지니고 있지 못하다. 이는 특히 외국의 경우 인사승인권은 분리형 기관구성에서 집행기관에 대한 지방의회와 주요 권한으로써 자리잡고 있는 것을 볼 때, 우리나라의 지방의회는 집행기관과 효과적인 견제와 균형의 관계를 이루는데 어려움이 제기될 수밖에 없다.

뿐만 아니라 지방의회와 집행기관 관계에서 불균형한 권한배분은 양 기관간에 협력을 저해하는 문제요인으로 지적되기도 한다.<sup>16)</sup> 다시 말해 기관분리형 구성하에서 지방의회와 집행기관간에 효과적인 견제관계를

---

16) 김동훈 (1996) "지방의회와 집행부의 갈등해소방안." 『지방자치』 9월.

형성하기 위해서는 양 기관간에 동등한 권력배분이 확보되어야 할 것이며, 양 기관간의 권한 영역이 분명하게 입법화될 필요성이 있다. 그렇지 못할 경우, 예를 들어 지방의회가 본래의 제 기능과 역할을 다하려는 과정에서, 또는 위상에 대한 문제로 힘겨루기 양상을 띠게 함으로써 비생산적인 갈등과 마찰이 빈번하게 발생하는 요인이 된다. 다음은 분리형 기관구성에서의 기관간 갈등에 대한 논의와 함께 1995년 민선단체장 출범이후 중앙과 지방의 일간지에 보도되었던 기관간 갈등사례를 분석함으로써 문제점을 논의하고자 한다.

## 2. 지방의회와 집행기관간 갈등현황

### 가. 갈등 개념의 양면성

분리형 기관구성에서 지방의회와 집행기관의 갈등은 양면적 성격을 지닌다. 물론 '갈등'이란 단어는 서로 달리하는 입장, 견해, 이해관계 따위로 일어나는 불화를 의미하는 것으로 부정적인 뜻을 내포하고 있으나 지방의회와 집행기관간의 갈등이 반드시 부정적이고 비생산적인 것만으로 해석되어서는 안 될 것이다.<sup>17)</sup> 즉 분리형 기관구성 하에서 지방의회와 집행기관 사이에 발생하는 일정한 갈등과 대립은 기관분리형제도의 본질적인 이념에 기인한다는 점에서 반드시 지방의회 혹은 집행기관의 문제점은 아니라 할 수 있으며,<sup>18)</sup> 또한 분리형 기관이기 때문에 반드시 갈등이 심각하다고 할 수는 없다.

이는 첫째, 지방자치가 민주주의 활성화를 위하여 서로 입장을 달리

17) 갈등의 순기능과 역기능에 대한 자세한 논의는 Rahim, M. A. (1992), *Managing Conflict in Organizations*, N.Y: Praeger. pp. 5-6 참조.

18) 최봉기 외. (1992) "지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가." 『한국행정학보』. 제26권 제3호. 892쪽.

하는 여러 집단의 다원화된 이익에 대하여 상호조정과 타협이란 과정을 전제해야 되는 것이라면, 이러한 과정에서 발생하는 갈등은 다양한 이해와 입장이 조정되어 가는 순기능적인 측면도 있다. 둘째, 분리형 기관구성을 취하는 지방자치단체에서 지방의회와 집행기관의 정책대립과 갈등은 상호 경쟁관계를 유도함으로써 지역주민의 이익이 보장되고 혁신적인 자기개발의 계기가 될 수 있으며, 동시에 지역주민의 관심과 참여를 촉진시키는 기회를 제공할 수도 있다. 셋째, 특정기관의 독단적인 권한행사를 견제함으로써 발생하는 갈등은 권력의 균형을 기한다는 점에서 분리형 기관구성이 지향하는 긍정적인 의미를 지닌다고도 볼 수 있다.<sup>19)</sup>

그러나 갈등 문제는 그 내용이나 배경의 정도에 따라 달리 인식할 필요성이 있다.<sup>20)</sup> 사적 이익추구를 위하여 발생하는 갈등이나 양기관의 상호견제 권한이 불충분하여, 혹은 고유권한의 실효성을 확보할 수 있는 제도장치가 미흡하여 발생하는 기관간 갈등은 흔히 위상의 문제와 관련하여 감정대립으로 과열되기 때문에 적절한 해결방안을 찾기 어렵게 한다. 이러한 갈등은 효과적인 능률행정을 저해할 뿐 아니라 자치행정의 파행으로 연결되어 지방자치단체의 존립목적인 주민의 복리를 실현하는데 장애가 될 수 있다는 점에서 문제의 심각성을 지적할 수 있다.

요컨대 분리형 기관구성에서 발생하는 양 기관간의 갈등과 대립은 의결기능과 집행기능이 분립되어 이를 수행하는 과정에서의 자연적인 부산물로 수용될 수 있다. 그러나 기관간 균형과 견제에서 발생하는 발전적인 정책대립이 아닌 불균형한 권한배분의 반작용으로 발생하는 소모적

19) 박경효 (1994) "지방의회와 행정부간의 갈등구조와 그 해소방안." 『지방행정』, 1994년 4월, 21쪽.  
 20) 지방자치단체 기관간 갈등에 대해서는 이삼태. 전계논문. 369-371쪽; 하혜수. (1994) "직선단체장과 지방의회간의 갈등해결 방안." 『지방자치』, 1994년 4월; 박경효. 전계논문; 이기우. (1996) "지방자치단체장과 지방의회의 갈등과 조정." 『지방행정』, 제45권, 515호; 김진복. (1994). "지방의회와 자치단체장간의 관계정립." 『지방자치연구』, 제6권 1호, 한국지방자치학회. 등 참조

이고 비생산적인 갈등의 부정적 측면은 경계의 대상이 된다.

### 나. 기관간 갈등사례

다음은 민선단체장 출범이후 1995년 7월에서 1997년 12월까지 지방의회와 집행기관간 발생하였던 주요 갈등사례를 살펴보고자 한다. 이는 주요 중앙·지방 일간지<sup>21)</sup>에 보도되었던 자료로 발췌·정리된 것이며, 갈등사례의 분류는 기사내용의 핵심적인 단어(key word)를 중심으로 선별하였다(<표 4-3> 참조).

이를 살펴보면 지방의회와 집행기관의 갈등은 크게 견제와 균형이란 기관구성의 본질적 특성에 기인하는 정책대립을 비롯하여 사전협의부족, 위상문제, 권한확대, 중앙정부관련 등 다양한 원인에서 발생하는 것을 보여준다. 특히 정책대립이나 견제에서 야기된 갈등은 상당 부분 사전협의부족과 관련을 맺고 있으며, 위상문제나 권한확대 등은 특히 지방의회에서 신분, 예우, 경비 등의 문제로 제기되어 힘겨루기 양상으로 갈등이 증폭되는 경우가 많이 나타나고 있다.

그런데 전자의 정책대립이나 견제에서 야기된 갈등사례는 대체로 권력 분립의 기관구성 형태에서 상존 하게되는 제도화된 갈등<sup>22)</sup>이란 점에서 그리 심각한 문제가 아닐 수도 있다. 즉 정책대립이나 견제 등으로 나타나는 갈등은 양 기관의 결정기능과 집행기능이 서로 연계되는, 즉 과업의 상호의존성(task dependence)에서 자연스럽게 발생하는 것으로 수용될 여지가 있다.<sup>23)</sup>

21) 중앙일보, 한국일보, 인천일보, 경기일보, 강원일보, 부산일보, 대구일보, 대전일보, 충청일보, 신경남일보, 광주일보, 전남일보, 제주신문 등 참조

22) Pavlak, T. J. (1982) "Conflict in the Public Sector: Introduction." in M. A. Schellenberg and James *The Science of Conflict*. NY: Oxford University Press. pp. 131.

23) Walton, R. E. and J. M. Dutton. (1969). "The Management of Interdepartmental Conflict: A

<표 4-3> 지방의회와 집행기관의 갈등사례 (1995. 7 ~ 1997. 12)

일시	지방자치단체	갈등 내용	비고
1995. 7	인천시	시의회, 시에서 제출한 정무직 부단체장 자격기준 조례안에 대한 심의보류	사전협의부족
	대전시	시의회, 사무처담당관 인사에 반발	위상하락우려
1995. 8	대구시	시의회, 의회사무처 '별정직' 전문위원채용 움직임	인사권, 위상
	서울시	시의회, 예산편성시 국가사무경비지원 제동	중앙정부 관련
	대전 중구	구의회, 구청장 발의안건 8건 중 3건 부결, 1건 유보 (지방자치발전전문위원회(구청장 자문기구) 설치조례안에 대한 지방의회 위상약화 우려)	힘겨루기
	충청북도	도의회, 도시사 발의안건 부결 (21C 위원회설치운영조례안 유보, 충북도 명예연구소 운영조례안 부결) (집행부의 의회무시 공감대 형성)	힘겨루기
1995. 10	남해군	군의회, 행정기구개편 부결 (사전협의시 수정요구에 군수 거절)	단체장의 독주 견제
1995. 11	부산 북구	구청, 시의회의 행정사무 조·감사 조례개정안(출석·증언거부시 과태료부과)에 반발	이해관계
	경기도	사당·수원대 버스노선신설 찬(의회)반(집행부)대립	정책대립
1995. 12	인천시	시의회, 시예산대폭 삭감통과	힘겨루기, 사전협의부족
	제주도	도의회, 제주교역 무상지원 예산안에 문제제기	정책대립
1996. 2	부천시	집행부, 시의회 동정자문위원회폐지 조례개정에 반발	정책대립
	전라남도	도의회, 사무처 직원의 승진배제에 반발	위상하락우려
	장성군	군의회, 군수의 의회사무과 직원 전보발령에 반발	인사권, 위상

<표 4-3> 계속

<표 4-3 계속> 지방의회와 집행기관의 갈등사례 (1995. 7 ~ 1997. 12)

일시	지방자치단체	갈등 내용	비고
1996. 3	안양시	집행부, 농수산물도매시장 운영관리조례안에 대한 시의회의 재의요구	정책대립
	예천군	시의회, 직제개편안 승인거부	힘겨루기
	양주군	시의회, 감사·예산심의권한을 근거로 군수출석 및 전체 실과소장의 회의배석 요구	위상문제
	수원시	시의회, 수원시의 수원천 복개공사 중지(문화재관리국의 요청)에 반발	사전협의부족
	안산시	시의회, 시장의 좌천성 인사에 대한 부당성 항의	견제
1996. 3	진주시	산림청임업시험장 이전과 관련 대립	정책대립
	예천군	시의회, 직제개편안 승인거부	힘겨루기
	인천시	시장, 인천국제공항 건설관련 인천광역시세감면조례안에 대한 무효확인소송(내무부장관 미허가) 및 효력정지신청	효력정지신청 에 대한 대법원 승소판결
1996. 4	전주시	시의회, 집행부가 제출한 정책보좌관제관련 조례안 부결	위상, 힘겨루기
	장수군	군의회, 집행부의 주요군정사업 추진방식, 사업의 타당성 놓고 입장대립	정책대결
1996. 5	남원시	시의회, 광역쓰레기매립장 설치에 대한 시장의 일방적 취소결정에 조사특별위원회 구성	정책대립
1996. 6	인천시	집행부, 도시기본계획안에 대한 시의회에 보류에도 불구하고 건교부에 제출	협의부족
1996. 7	대전시 동구	시의회, 집행부의 행정상담관제 도입에 따른 예산승인신청에 예산삭감	정책대립 위상
	서울시	시의회, 유급보좌관 관련 사무처 설치조례개정안 가결, 시·내무부와 논란	중앙정부의 입장과 대치

<표 4-3> 계속



<표 4-3 계속> 지방의회와 집행기관의 갈등사례 (1995. 7 ~ 1997. 12)

일시	지방자치단체	갈등 내용	비고
1996. 9	청주시	집행부, 시의회의 행정절차조례안 상정에 반대의견	정책대립
	충청북도	집행부, 시의회에서 청소리움브즈맨 조례 재의결에 대한 제소	인사권 대립
	부안군	집행부, 군의회의 추경예산삭감, 기채승인부결에 반발	견제
1996. 10	서울시	집행부, 시의회의 유급보좌관제 신설에 따른 예산지출 항목신설에 반대	중앙정부의 입장과 대치
1996. 11	서울시	집행부, 의회 사무처설치개정조례 (별정직 임명시 내무부장관 사전협의)에 대한 제소	권한해석
	충청남도	집행부, 유급보좌관도입조례 재의결에 대한 대법원 소제기	중앙정부의 입장과 대치
1996. 12	대전	구의회, 구청장 판공비 등 활동보조금 삭감	견제, 정당대립
	군포시	시의회, 예결특위운영비·위원장 활동비 신설, 의회활동비, 상임위원장판공비예산 전액반영: 시정활동비·문화행사지원비 삭감	집단이기주의
1997. 5	경기도	집행부, 의정보고서 발간비용 예산집행보류 (내무부지침)	중앙정부 관련
	서울시	집행부, 자연녹지지역의 주택재개발 사업 절차 간소화 조례에 재의요구	정책대립
1997. 6.	안양시	시의회, 집행부의 조직개편안 심의 보류	사전협의부족
1997. 7	광주군	시의회, 집행부의 하수종말처리장 입지선정에 불만	사전협의부족
	전주시	시의회, 집행부의 지역개발사업 용역납발 지적	견제

이는 지역사회의 다양한 이익분파의 요구가 지방의원, 단체장, 고위

관료 등을 통해 조정되는 정치과정에서 외부의 갈등요인이 지방의회와 집행기관의 갈등으로 전이되어 나타나는 경우로써 파악해 볼 수 있다. 이는 또한 기관구성원의 추구하는 가치, 즉 지방의원의 지역구 이익추구와 집행관료의 보편된 이익추구, 그리고 지방의회의 민주성에 대한 가치강조와 집행기관의 효율성에 대한 가치강조 사이에 의견대립이 발생하는 분리형 기관구성의 일반적인 갈등으로 해석될 수 있다.<sup>24)</sup>

그러나 후자의 위상문제나 권한확대 등과 관계된 지방의회와 집행기관의 갈등은 현행 기관구성의 문제점과 관련하여 좀더 관심을 기울일 필요가 있다. 위상문제나 권한과 관련한 갈등의 특징은 우선 전체 갈등사례에서 상당부분 차지하고 있다는 점과 특히 지방의회에서 제기된 갈등이 대부분이란 점이다.

물론 이러한 갈등의 요인은 집단간의 이해의 상반성 또는 견해의 차이에서 발생하는 것으로,<sup>25)</sup> 그리고 집단 구성원간의 가치관이나 감정적 동질감이 집단사고를 촉진함으로써 나타나는 힘겨루기 양상으로 이해해 볼 수도 있다.<sup>26)</sup> 그러나 지방의회의 사무직원에 대한 단체장의 인사권에 대한 반발<sup>27)</sup>이나 힘겨루기 양상으로 나타나는 단체장의 발의안건에 대한 보류, 부결 등은 양기관의 권한불균형에도 뿌리를 찾을 수 있다. 즉 현실적으로 그리고 제도적으로 지방의회가 지닌 위상이나 권한이 집행기관보다 훨씬 뒤쳐져 있기 때문에 지방의회는 자신의 이익보호와 지위확보를 위해 예민한 반응을 나타내어 불화가 심화되는 갈등유형<sup>28)</sup>의 사례

24) Rubin, I. S. (1990) *The Politics of Public Budgeting*. (NJ: Chartham House Publishers), pl2-3.

25) Rahim, M. A. (1992) *Managing Conflict in Organizations*. N.Y.: Praeger. pp. 119.

26) Tajfel, H. (1970) "Experimets in Intergroup Discrimination," *Scientific American*, Vol. 223. No. 5.

27) 의회 사무직원에 대한 단체장의 인사발령이 의회의 위상문제와 결부되어 갈등이 야기된 사례가 많은 것을 볼 수 있다.

가 상당수 포함되어 있다는 사실이 주목된다.

요컨대 지방의회와 집행기관간의 갈등은 법적으로 부여된 권한을 이용하여 상대 기관으로 하여금 원하는 방향으로 행동 또는 동의하도록 하거나 또는 이에 대한 대항으로써 양 기관에 부여된 대응권한을 행사하는 과정에서 나타나는 갈등으로 볼 수 있다. 그러나 상당부분의 갈등사례가 기관간 정책입장이나 이해조정 과정에서 발생하는 발전적인 갈등과는 무관한 지방의회에서 제기된 힘겨루기 양상의 갈등이란 점은 분리형 기관 구성을 취하면서도 불균형한 권한배분에 기인하는 바가 크다는 것을 시사한다.

### 제3절 지방자치단체 기관운영에 대한 주민의식

#### 1. 지방선거와 주민참여

지방자치의 성패는 효과적인 기관운영과 지방자치에 대한 주민의 적극적인 관심과 참여가 필수적인 기본 요건이라 할 수 있다. 경험적으로 볼 때, 분리형 기관구성을 취하는 현행 지방자치단체의 선거에서 주민의 투표참여는 통합형 기관구성보다 단체장과 지방의원 선거를, 그것도 동시에 치르는 선거라는 점에서 높을 것으로 예상되는 것이 일반적인 사실이다. 그러나 이번 6·4 지방선거 결과는 IMF라는 국가경제 위기 상황에서 지방정치에 대한 관심이 저하된 단기요인이 크게 작용한 것을 이유로 들 수 있다하더라도, 기존의 7-80%대의 투표율을 나타내던 선거와 비교

---

28) Stewart, J. (1989) "The Changing Organization and Management of Local Authorities," in Stewart, J. and G. Stoker, *The Future of Local Government*. London: MacMillan. p172.

하여 크게 낮아졌다는 사실(52.6%)에서 지방자치에 대한 주민의 저조한 관심과 참여에 대해 우려를 낳게 한다.

다음은 1기 민선단체장 시대를 마감하는 시점에서 지방자치와 지방의원 및 단체장에 대한 지역주민의 평가를 분석해 보고자 한다. 참고로 분석에 이용된 자료는 한국지방행정연구원과 한국선거연구회에서 제주도를 제외한 전국 1500명의 유권자를 대상으로 6·4 지방선거 후 실시한 설문조사를 바탕으로 한다.

## 2. 지방자치단체의 역할과 기관운영에 대한 평가

지방자치단체의 기관운영을 논하기에 앞서 지방자치단체의 역할에 대한 주민의견을 살펴보면 다음과 같다. 과반수이상의(55.3%) 응답자가 지방자치단체의 역할이 지금보다 커져야 한다고 응답한 반면 작아져야 한다는 응답은 13.1%에 불과하였다(<표 4-4> 참조).

<표 4-4> 지방자치단체 역할에 대한 주민의견 (%)

커져야 한다	지금 정도가 적당하다	작아져야 한다	모르겠다
55.3%	15.7%	13.1%	15.8%

설문: 선생님께서는 지방자치단체의 역할이 지금보다 커져야 한다고 생각하십니까, 아니면 작아져야 한다고 생각하십니까?

한편, 지방공직자에 대한 주민 평가는 단체장과 지방의원 사이에 큰 차이를 보여주고 있다. 단체장과 지방의원의 업무수행에 대한 만족점수

를 0점에서 100점 사이로 점수를 매겨달라는 질문에 응답자들은 광역단체장의 경우 평균 58점, 기초단체장은 평균 59점으로 평가한데 비교하여 광역의원은 평균 50점, 기초의원은 평균 52점으로 낮게 평가하고 있다 (<표 4-5> 참조).

<표 4-5> 단체장 및 지방의원에 대한 주민평가 (평균점수)

광역단체장	기초단체장	광역의원	기초의원
58.4	59.0	50.2	52.0

설문: 선생님께서는 다음의 공직자들이 얼마나 일을 잘해 왔다고 생각하십니까?  
 아주 만족하시면 100점, 아주 불만족하시면 0점의 요령으로 점수를 매겨주십시오.

이러한 평가차이는 지방자치단체의 기관운영과 관련하여 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 지방공직자에 대한 주민평가는 물론 단체장과 지방의원의 자질과 전문성에 관계되는 것으로 단체장의 업무수행이 지방의원의 업무수행보다 긍정적으로 평가되었기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 따라서 지방의원에 대한 낮은 평가는 의정활동의 질을 높이고 지방의회 기관운영의 효과성을 높일 필요성을 나타낸다.

그런데 업무수행이란 기본적으로 단체장과 지방의회에 부여된 권한 행사와 밀접한 관련이 있다는 점에 비추어 볼 때, 만약 지방의회의 권한이 미흡하여 혹은 권한 행사의 실효성을 확보하는데 제도적인 장치가 결여된 경우라면, 지방의회가 제기능을 다하고 기관운영을 활성화시키는데 제약 요인이 될 것이다. 다시말해 지방의원의 활동에 대한 낮은 주민 평가는 지방의원으로서 개인적인 수준의 자질이나 전문성, 또는 의정활동

에 기인한 것일 수도 있으나 제도적인 차원에서 지방의회의 권한이 미약하여 의정활동의 활성화되지 못해 나타난 현상일 수도 있다고 본다.

이러한 시각은 다른 한편으로 단체장이 행사할 수 있는 권한의 범위가 지방의회의 권한보다 폭넓게 인정되고 있으며, 집행의 기능이 주민에게 가시적인 효과가 큰 것이기 때문에 단체장에 대한 평가가 상대적으로 높게 나타난 것으로 해석해 볼 수 있게 한다. 이는 특히 업무수행의 내용을 떠나 기관분리형을 취하는 현행 기관구성체제에서의 단체장에 대한 주민 인지도가 지방의원보다 높기 때문에 나타나는 현상일 수 있다는 점에서 관심이 제기된다. 즉 인지효과는 자체적으로 긍정적인 평가를 지닌다는 점<sup>29)</sup>에 비추어 볼 때, 단체장에 대한 비교적 높은 인지도가 긍정적인 평가를 유도한 것으로 해석해 볼 수 있다는 것이다.

<표 4-6> 단체장 및 지방의원 당선자의 주민인지도 (정답 %)

광역단체장	기초단체장	광역의원	기초의원
85.2%	63.7%	38%	41.5%

설문: 선생님께서 이번 선거에 투표하신 지역의 당선자 이름을 말씀해 주십시오.

이를 간접적으로 살펴볼 수 있는 것이 <표 4-6>이다. 지방자치단체의 기관구성에 관심을 반영한다고 할 수 있는 설문으로써 개별 지방선거의 당선후보의 이름을 묻는 질문에 대하여, 옳은 응답은 광역단체장의 경우 85%, 기초단체장의 경우 64%인 것과 비교하여 광역의원은 38%, 기

29) Mann T. "Candidates and Parties in Congressional Elections." in Controversies in Voting Behavior. 2nd ed. Niemi, R. and H. Weisberg. (eds) NW: Congressional Quarterly. 251-68.

초의원은 42%로 상당한 차이를 보여준다. 이는 단체장에 대한 주민인지도가 지방의원의 인지도보다 훨씬 높다는 것을 시사해 준다.

요컨대 지방선거에서 나타난 주민의식조사는 지방자치단체의 역할이 지금보다 커져야 한다는 점을 지지하고 있다. 그런데 지방자치단체의 역할제고는 전체적인 기관운영의 효과성을 높임으로써 이루어질 수 있다 할 것이다. 따라서 단체장과 비교하여 지방의원에 대한 낮은 평가나 저조한 인지도는 지방의회의 의정활동이 보다 활성화될 필요성을 시사한다. 그러기 위해서는 지방의원의 전문성과 자질이 향상되어야 할 것은 물론이고 분리형 기관구성의 지방자치단체 기관운영에서 지방의회가 해야 할 제몫의 역할을 다할 수 있는 권한의 확보를 강조할 필요성이 제기된다.

## 제4절 종합평가

### 1. 주민대표성

지방의회는 소선거구 다수대표제에 의한 지방의원 선출로 의결기관의 구성이 이루어지며 단독후보의 경우 무투표 당선인 인정되는 반면에, 단체장은 다수득표에 의해 선출하되 단독 후보의 경우 30% 득표요건을 두는 승인투표를 실시하고 있다. 이러한 기관구성 방법은 절대다수 득표요건을 두거나 결선투표제를 실시하는 것과 비교해서는 지방의원 및 단체장의 주민대표성을 덜 강조하는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 단체장 선출의 경우 단독후보의 무투표 당선인 인정하지 않고 최소한의 득표

요건(30%)을 두는 것은 기본적인 주민대표성을 확보하기 위한 제도적인 조치라 할 수 있으며, 그 수준을 암시해 주는 것이라 볼 수 있다.

1998년 6월 4일 실시된 지방선거 결과를 살펴보면, 무투표 당선을 제외한 지방의원 당선자의 평균 득표율은 광역의회의원의 경우 56%, 기초의회의원의 경우 50%인 것으로 나타난다(<표 4-7 참조). 그런데 지방의회의 주민대표성은 선거라는 절차를 통해 확보된다는 점에서 비례대표가 아닌 무투표 당선의원이나 그와 관련한 수적 증가는 주민대표성에 깊은 우려를 자아내게 한다. 광역지방의회 의원의 경우 무투표 당선자는 49명으로 8%를 차지하며, 특히 기초지방의회 의원의 경우 무투표 당선자는 689명으로 무려 1/5을 차지하고 있다.

<표 4-7> 지방선거 당선자의 득표율

선거종류	사례수	평균득표율	(표준편차)	최소 - 최대 득표율
광역단체 장	14	61.4%	14.2%	39.3% ~ 84.6%
기초단체 장	209	52.9%	12.0%	23.2% ~ 86.0%
광역의원	567	55.6%	11.6%	27.0% ~ 90.6%
기초의원	2,800	50.4%	9.7%	20.4% ~ 81.0%

(※단독출마 및 무투표 당선자 제외)

한편, 단체장 선출에 있어서 단독후보의 평균 득표율은 광역단체장의 경우(전남, 전북) 91%, 기초단체장의 경우 23명의 평균 득표율이 87.4%인 것으로 나타난다. 그리고 선거경쟁을 거쳐 당선된 단체장에 있



어서는 광역단체장의 경우 평균 61.4%, 기초단체장의 경우 52.9%의 득표율을 나타낸다. 지방의원과 단체장의 높은 득표율은 주민대표성의 확보 차원에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있으나, 이러한 득표율은 경쟁후보수의 감소와 지역주의적 정당지지 현상에 기인한 바도 크다는 점도 고려해야 할 것이다.

## 2. 지방의회와 집행기관의 협력관계

지방의회와 집행기관의 관계는 기관간 권한의 불균형으로 특히 지방의회의 집행기관에 대한 견제가 제기능을 발휘하는데 있어 문제가 제기될 뿐 아니라 위상문제와 관련하여 소모적인 갈등을 양산시킴으로써 기관간 협력을 저해하는 요소로 작용하는 것을 발견할 수 있다.

한편, 이번 지방선거 결과는 전국적인 1당 독점현상을 촉발시킴으로써 정반대의 우려를 낳고 있다. 즉 분리형 기관구성을 취함에도 불구하고 지방의회와 집행기관이 견제와 균형의 취지와는 달리 진정한 정책대결보다 한 통속으로 특수이익을 위해 야합할 수도 있다는 점이다. 여기에 물론 기초지방자치단체는 지방의회의원 선거의 경우 공식적으로 정당 공천이 금지되어 있으나, 현실적으로 정당의 내천과 입김을 고려할 때 기초지방자치단체 역시 논의 대상에서 완전히 제외시킬 수는 없을 것이다.

요컨대 현행 지방자치단체 기관구성에서 가장 중요한 문제점과 논의 대상은 분리형 기관구성 형태에서 견제와 균형의 취지를 살리는 한편, 기관간 협력을 제고시키기 위해 어떠한 개선방안을 마련하는가에 초점이 모아진다.

### 3. 기관운영의 효율성

현행 지방자치단체의 기관운영은 단체장에 부여된 위상과 권한면에서 강력한 리더십을 확보하고 있다. 뿐만 아니라 1당 독점적인 지방정치 현상과 맞물려 지방의회의 지지가 뒷받침될 가능성이 높아지면서 지방자치단체 기관운영에 단체장의 역할이 강조되고 있다.

한편, 지방의회의 전문성과 효율성을 높이기 위한 일환으로 소의회제를 지향한 제도개선운 지방의회 운영에 상당한 영향을 미칠 것으로 기대된다. 즉 1998년 4월 30일 「공직선거 및 선거부정 방지법」을 개정하여 지방의원의 수를 대폭 감소(광역의원은 29%, 기초의원은 23%) 하였다. 이는 수적인 면에서의 지방의회의 축소를 의미하지만 질적인 측면에서는 오히려 지방의회의 기능과 기관운영이 향상될 수 있을 것으로 기대된다. 즉 의원의 감소는 지방의원의 전문성을 강조하여 명예직에서 유급직으로 전환하는 맥락으로 이해할 수 있다. 소의회제는 회의운영의 신속성과 합의를 도출을 용이하게 한다는 점에서 기관내부의 효과적인 조직운영 뿐 아니라 전문성 향상으로 집행기관에 대한 견제기능의 강화도 기대할 수 있게 되었다.

그러나 지난 1기 민선단체장 체제에서의 전체적인 기관운영을 평가할 때는 지방의회와 집행기관의 원활한 관계 면에서 앞서 논의한 문제점들이 제기될 수 있기 때문에 정책과정에서 양기관의 협력을 확보할 수 있는 제도화 방안이 요구된다 할 수 있다.

## 제5장 기관구성의 대안적 검토

### 제1절 대안검토의 유용성 및 기본방향

#### 1. 대안검토의 유용성

지방자치단체의 기관구성이 각 나라마다, 또는 한 나라 안에서도 지역마다 다양한 기관구성 형태와 운영의 차이를 보여주는 것은 정치 사회적 여건이나 풍토 등에 따라 차이가 있기 때문에 그 나라 또는 지역 실정에 맞도록 발전해 왔음을 시사한다. 이는 '바람직한' 기관구성의 모형정립이 나라마다 지역마다 그 특성에 따라 내용의 차이를 가져올 수 있는 것이다.

우리나라는 1991년 30년만에 지방의회가 새로 구성된 후, 1995년 단체장과 지방의원 선거가 동시에 실시됨으로써 본격적인 지방자치가 이루어진지 얼마 되지 않는 정착단계에 놓여 있다. 분리형 기관구성을 취하고 있는 현행 지방자치단체의 기관운영은 우리나라의 특징이라 할 수 있는 장 중심의 지배적인 정치·행정 문화와 지방정치에 대한 정당의 강한 영향력, 특히 1998년 6·4 지방선거이후 두드러진 1당 독점적인 정치체제의 출현 속에서 제 2기 민선단체장 시대를 맞고 있다.

본 연구에서 관심을 두는 지방자치단체 기관구성의 대안검토는 특히 지방자치가 실시되고 정착되는 과정, 즉 지방자치의 제도화 과정에서 제

기되는 기관운영의 문제점을 개선하고 지방자치의 발전적인 방향을 모색한다는 점에서 그 의미가 있다. 이는 단기적인 수준에서의 대안모색뿐 아니라 장기적인 수준에서 향후 지방자치의 여건과 환경 변화에 따라 현행과는 다른 기관구성의 도입이 요구될 때를 대비한 기관구성의 대안 검토라는데 의의를 두고자 한다.

## 2. 기본방향

다음은 바람직한 기관구성 모형정립을 위하여 선진 외국 지방자치단체의 기관구성의 방법과 특징을 살펴보면서 우리나라 지방자치 현실과 특성에 적절한 시사점을 줄 수 있는 기관구성의 대안을 논의하고자 한다. 기관구성의 대안적 검토에서는 기본 방향으로 기관구성의 주민대표성과 지방의회와 집행기관의 협력관계, 리더십을 포함한 기관운영의 효율성에 초점을 두고자 한다.

또한 기관구성의 대안 검토는 크게 분리형과 통합형의 기관구성 형태로 나누어 접근하되, 그 접근 방법과 초점에서는 연구 관심을 달리 할 필요성이 있다. 지방자치단체의 분리형 기관구성은 지방의회와 집행기관이 상호 견제와 균형을 통한 관계 속에서 어느 한 기관의 지나친 독주를 방지하는 동시에 분업과 통합을 원활히 함으로써 지방자치의 궁극적 목적인 주민복지 향상에 기여하는 데 있다. 따라서 분리형 기관구성의 대안적 검토에서는 기관구성 방법뿐 아니라 지방의회와 집행기관의 견제와 균형을 위한 권한, 그리고 양 기관간의 협력적인 관계개선에 초점을 두고 대안을 검토하고자 한다.

한편, 기관통합형에 따른 지방자치단체의 기관구성 형태는 '통합형'

이라는 의미가 시사하듯이 의결기능과 집행기능을 하나의 기관에서 관장하고 책임을 지는 것이기 때문에 양 기관간의 견제와 균형, 그리고 협력적인 관계는 그리 중요한 논의의 대상이 되지 않는다고 할 수 있다. 반면에, 기관통합형 지방자치단체는 주민의 유일한 대표기관인 지방의회가 리더십을 발휘하여 지방의회에서의 의결이 효과적이고 전문적인 행정수행과 연계될 수 있도록 하는 것이 관건이라 볼 수 있다. 따라서 통합형 기관구성의 대안 검토에서는 양 기관의 협력 속에 전문적이고 효율적인 지방행정을 도모할 수 있는 통합형 기관구성의 다양한 방법과 운영에 관심을 두고 접근하고자 한다.

한편, 기관구성 형태에 따라 본 연구에서 다루고자 하는 기관구성의 대안적 검토의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 분리형 기관구성은 단체장의 선임방법이나 권한 등을 현행과 달리하는 방안으로써 미국의 기관구성 모형을 사례로 분석하고자 한다. 즉 지방의회와 집행기관의 기능과 권한이 분리된 분리형 기관구성의 틀은 유지하면서 단체장 또는 집행기관의 최고 책임자를 선출하는 방법의 다양성을 통하여 지방의회와 집행기관의 관계변화 및 지방자치단체 기관 운영의 효율성을 제고하는 방안을 검토하고자 한다. 특히 분리형 기관구성에서 정책결정과 집행의 분리된 기능을 상호 연계시키고 지방의회와 집행기관 운영의 효율성을 높이기 위하여 서로의 정보와 지원을 교환할 수 있는 다양한 통로를 마련하는 제도적 장치에 관심을 두고자 한다.

통합형 기관구성의 접근방안에서는 첫째, 영국식 기관구성 모형과 둘째, 프랑스식 기관구성 모형을 검토하고자 한다. 지방의회와 집행기관의 상호협력 관계가 확보된 기관구성 모형을 검토하는 데 있어서는 우선 기관을 구성하는 구체적인 방법과 부여된 권한을 살펴봄으로써 양 기관

간의 관계와 특징을 분석하고자 한다. 특히 통합형 기관구성의 유일한 주민대표기관인 지방의회가 의결기능과 집행기능을 효율적으로 연계시키기 위한 리더십 확보와 지방행정의 전문성과 효율성을 제고시키기 위한 제도 운영에 초점을 두고 기관구성 대안의 시사점을 찾고자 한다.

## 제2절 분리형 기관구성의 대안검토

### 1. 미국 시장-의회형 기관구성 모형

시장-의회형(Mayor-Council Form)은 시민에 의해 선출된 시장과 의원들이 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아 양 기관이 시민에게 각각 책임을 지는 전형적인 기관분리형 기관구성 형태로서 미국 대다수(54%)의 시자치단체가 시장-의회형 또는 여기서 약간 변형된 기관구성을 지니고 있다. 시장-의회형 기관구성 형태는 시장이 행사하는 권한 정도에 따라 다시 약시장형-의회형과 강시장-의회형으로 세분되어지기도 한다.

#### 가. 약시장-의회형 대 강시장-의회형 기관구성의 특징

약시장-의회형은 정부권력이 한 명의 시장에게 편중되는 것을 막기 위한 취지에서 만들어진 기관구성 형태로, 여러 명의 의원으로 구성된 의회가 고위직 공무원에 대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 지닌다. 시장은 시민에 의해 선출되지만 인사권, 거부권, 행정권의 행사 등에 많은 제약을 받으며 시장외에 많은 공직자들(재정관, 검사, 전문위원회위

원 등이 시민에 의해 직접 선출되기 때문에 시장의 권한범위가 매우 축소되어 있다. 이러한 형태의 기관구성은 특히 인구 1만명 이하의 소도시에서 많이 발견(예외: 시카고)되며, 규모가 큰 도시의 경우 많은 수의 의원(50명 이상)으로 의회가 구성되어 있는 것을 발견할 수 있다.

이와 비교하여 강시장-의회형은 일반적으로 시장과 의원들만이 주민에 의해 직접 선출됨으로써 지방자치단체의 조직구조를 단순화시키고 조직규모를 축소시키면서 약시장-의회형에 비하여 시장의 권한을 대폭 강화시킨 기관구성형태이다. 여기서는 시장에게 지방행정에 대한 전적인 책임과 통제권을 부여함으로써 시장은 부서장에 대한 인사권, 예산안제출권, 의회의결거부권 등을 보유하게 되며 지방자치단체의 내·외부에 있어서 강력한 정치적 리더십을 행사하고 있다. 이러한 기관구성형태는 대부분의 대도시와 많은 소도시에서 발견되고 있으며, 대도시의 경우 시장이 행정적인 책무를 수행하는데 많은 시간이 소요될 수 있기에 전문적인 수석행정관(chief administrative officer)을 시장이 임명하여 부서장의 감독이나 예산안의 준비, 인사상의 문제 등을 담당케 하고 있다.

## 나. 지방의회와 집행기관의 권한 및 관계

의회-시장형의 기관운영은 분리형 기관구성체제에서 상호 견제의 권한이 얼마나 균형적으로 배분되어 있는가와 양 기관이 주요 권한을 행사하는 데 있어서 사전적인 협조체제가 제도적인 측면에서 어떻게 운영되고 있는가에 따라 많이 좌우된다. 강시장 형태의 기관구성을 지닌 경우라 하더라도 시장의 인사권에 대하여 의회의 승인 또는 협의를 거치도록 하거나 집행기관의 일부 조직구성을 조례로써 설치할 수 있는 등 인사·조직 면에서 집행기관과 관련한 의회의 권한이 폭넓게 인정되는 경우 양

기관은 권한의 균형과 견제에서 상호 협조적인 관계를 유지하는데 기여한다.

예를 들어, 전형적인 기관분리형의 기관구성을 취하고 있는 미네아폴리스시의 경우 시장은 미네아폴리스의 공식적인 대표일 뿐만 아니라 행정의 최고 집행권자로서 실제적인 권한을 지니고 집행부의 모든 부서와 정부조직의 일반적인 지휘·감독권 및 인사권을 행사하고 있다.

한편, 의회와 집행기관의 관계면에서 미네아폴리스시는 시의회의 의결권에 대한 견제와 균형의 장치로서 시장에게 승인·거부권을 부여하는 대신, 시의회는 시장이 행사하는 모든 인사권에 대하여 승인권을 행사하며, 시의 주요 행정기관 설치와 조직구성을 조례로서 규정할 수 있는 권한을 지니고 있다.<sup>30)</sup> 특히 부단체장을 포함한 고위 정무직 공무원의 인사를 담당하는 「행정위원회(Executive committee)」는 시장을 위원장으로 시장 및 3명의 시의원으로 구성되어 집행기관의 인사결정에 의회의 의견이 사전에 조율될 수 있도록 함으로써 시장의 인사권에 따른 갈등을 미연에 방지하고 있다.

또한 의회의 의결권 행사에 있어서 미네아폴리스 시의회는 집행기관과 매우 협조적이고 보완적인 관계를 유지하고 있다. 이는 시의회에서 결정하는 대부분의 의안이 집행기관의 각 행정부서에서 제출되고 있는 사실뿐 아니라 이렇게 상정되는 대부분의 안건이 사전에 정보교환과 협의의 거침으로써 의안통과에 갈등을 감소시키는 역할을 한다. 특히 집행기관 산하의 각종 위원회에 일정 수 지방의원이 포함되는 사례는 미국의 시장-의회형 기관대립구성 형태를 지니고 있는 자치단체에서 흔하게 발

30) 미네아폴리스시의 경찰국, 소방국, 기획국, 조달국, 공원·위락위원회, 도서관위원회, 공무원인사위원회, 산업개발위원회 등이 이에 해당된다.



견되는 것으로, 미네아폴리스시의 경우 민생과 밀접한 정책을 다루는 지방자치단체 산하 정부위원회(예: 교통·수송위원회, 도서관위원회 등)에 의원참여가 시헌장에 규정되어 있다.

뿐만 아니라 미네아폴리스 시장은 매년 연례지침서와 예산교서를 통해 한 해 동안 수행할 정책의 방향과 목표를 정하여 시의회에 제출하여 승인을 받는 절차를 거치고 있으며, 또한 집행부서는 시의회의 관계 위원회와 긴밀한 관계를 맺고 집행부서에서 추진하고 있는 정책과 집행에 대한 이해를 구함으로써 의회에 상정하는 의안에 대한 사전 조율을 거친다. 이에 덧붙여 미네아폴리스의 시의회 의장은 시의회를 이끄는 지도자로서의 역할 뿐 아니라 시장의 부재 또는 공석시 '시장대행'으로서 시장에게 부여된 모든 권한과 책임을 행사할 수 있는 권한을 지니고 있다.<sup>31)</sup> 이는 또한 기관분리형의 기관구성 속에서도 시장의 부재 또는 공석에 대하여 주민의 대표성을 강조한 재충원 방식이라 평가할 수 있을 것이다.

## 다. 시장-의회형 기관구성의 평가

### 1) 주민대표성

주민대표성 측면에서 미국의 분리형 기관구성의 지방자치단체는 대표성을 확보하기 위한 제도적 장치로써 단체장뿐 아니라 지방의원의 경우도 과반수 득표요건을 요구하거나 결선투표제를 도입하는 사례가 많다. 미네아폴리스시의 경우, 단체장뿐 아니라 소선거구로 선출하는 지방의원(13명)은 예비선거를 통해 두 명의 후보를 가려내 결선투표로 의원

---

31) 미네아폴리스시는 공석된 시장의 잔여임기가 10개월을 넘지 않는 경우, 보궐선거를 치루지 않고 시의회의장이 잔여임기를 채울 시장으로서 권한을 인계받으며, 보궐선거를 치르는 경우나 일시적인 시장의 부재인 경우에도 의회의 의장이 시장직을 대행하는 제도를 취하고 있다.

을 선출하고 있다.

뿐만 아니라 미국의 지방자치단체는 주민대응성을 제고하기 위하여 단체장과 지방의원의 임기를 1회 또는 2회로 제한하는 제도가 1990년대 들어 새로운 추세로 등장하고 있다.<sup>32)</sup> 이는 현직효과로 인하여 정체되기 쉬운 기관운영과 부정·부패를 억제하기 위한 제도적 장치로써 이해된다.

## 2) 지방의회와 집행기관의 협력관계

미국의 시장-의회형 기관구성에서 양 기관의 협력관계는 미네아폴리스시의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 지방의회와 집행기관에 부여된 상호 권한의 균형적 배분과 실효성 있는 견제 기능이 중요하다는 점을 시사한다. 특히 시장의 지방의회에 대한 조례승인권과 지방의회의 집행기관에 대한 조직·인사 승인권의 인정은 양 기관의 견제와 협력의 관계에 중요한 역할을 하는 것으로 지적할 수 있다. 즉 부단체장(Chief Executive, Chief Administrative Officer 등)을 포함한 고위 행정관료에 대한 시장의 인사권에 대해 지방의회의 승인을 부여한 것이나, 집행기관의 정책결정을 담당하는 정부위원회에 지방의원의 참여를 조례로써 명문화한 것은 시장으로 하여금 지방의회의 협력을 요구하게 한다는 점에서 지방자치단체의 협력적인 기관운영을 제고하는 제도적인 장치로써 평가된다.

또한 시장의 시정운영 방침이나 조례안 상정과 관련하여 사전에 의회의 승인 또는 협조를 거치게 하는 제도적 장치 역시 지방자치단체의 양 기관간 협력을 제고시키고 효과성을 높일 수 있다는 기관운영으로 평가할 수 있을 것이다.

---

32) Rausch, J. (1993). "Testing Legislative Term Limitations: The San Mateo Board of County Supervisors as Laboratory." *National Civic Review*. Vol 82. No. 2.

### 3) 기관운영의 효율성

지방자치단체 기관운영의 효율성 측면에서 시장-의회형 기관구성은 강시장제의 경우 단체장의 리더십이 강조되는 것을 일반적인 특징이라 할 것이다. 집행기관은 단체장뿐 아니라 시행정관, 시조정관 (또는 회계관) 등 전문적인 기능을 수행하는 소속기관을 의회의 승인을 거쳐 단체장이 임명함으로써 지방행정의 전문성을 확보하고 있다.

한편, 지방의회는 전문성 확보를 위하여 의원정책 보좌관의 지원 등을 들 수 있으며, 회의운영상의 규칙 등에 발언횟수와 시간을 제한하면서 능률적인 의사진행을 도모하는 사례가 많다. 특히 소의회제를 택하는 미국의 지방자치단체의 경우 빈번한 회의소집으로 활발한 의정활동을 특징으로 지적할 수 있으며, 지방의원과 집행기관 산하의 정책위원회가 제도적으로 상호 연계되어 있는 것은 정보의 공유와 사전협의라는 측면뿐 아니라 정책과정에서의 실효성과 신속성을 높이는 효과적인 기관운영으로 평가된다.

## 2. 의회-시지배인 기관구성 모형

### 가. 의회-시지배인형 기관구성의 개요

미국 지방자치단체의 기관구성은 의결기관과 집행기관의 조직양태에 따라 앞서 논의한 의회-시장형을 비롯하여 의회-시지배인형, 위원회형, 주민총회형 등 다양한 형태를 발견할 수 있으며, 그 가운데에서도 의회-시장형(49%)과 의회-시지배인형(42%)의 기관구성 형태가 대부분을 차지하고 있다.<sup>33)</sup> 특히 전문 경영화에 초점을 두고 기관구성의 변화와 개혁

을 시도해 온 미국의 지방자치단체에서 전문적이고 능률적인 기관운영은 의회-시지배인체제의 도입과 맥을 같이 하고 있는 것으로 평가된다.<sup>34)</sup>

의회-시지배인형 기관구성은 효율적인 경영방식을 모방한 기관운영과 정치·행정의 분리를 목적으로 도입되었으며, 주로 인구 25만명 이하의 중소도시<sup>35)</sup>와 중산층을 중심으로 지역구성원의 동질성이 높은 교외 지역에서 주로 채택되어 왔다. 참고로 의회-시지배인체제의 기관구성 형태는 1914년부터 꾸준히 증가되어, 1918년에는 98개, 1930년에는 418개, 1945년에는 622개의 자치단체가 이를 도입하여 운영하게 되었다. 『국제시/카운티 경영협회(ICMA)』의 통계에 따르면 1994년 12월말 현재 미국에서 의회-시지배인체제를 채택하고 있는 시와 카운티 자치단체는 2,962개에 이르는 것으로 집계되고 있다.

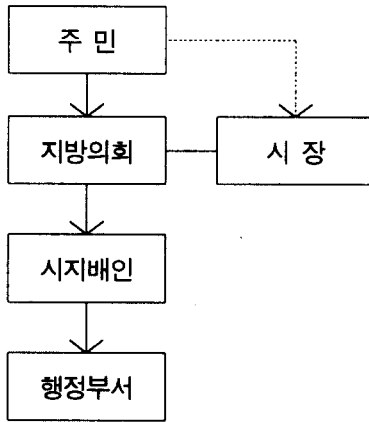
의회-시지배인 모형(또는 시지배인 체제)의 기본 취지는 가능한한 민간기업처럼 주주(유권자)가 이사회(의회)를 선출하고 이사회는 최고경영인(시지배인)을 선임하는 방식을 따르게 하는데 있다. 즉 의회는 정책을 만들어 내고 선임된 시지배인이 이를 수행하는 것으로써 시지배인 체제의 궁극의 목적은 행정운영에 정치적인 간섭을 배제함으로써 효율적인 기관구성을 이루려는 데 있다. 따라서 의회-시지배인형은 의회에서 선임되는 시지배인에게 모든 행정권한을 위임하는 기관구성 형태로서 시지배인은 의회가 결정한 정책을 책임지고 능률적으로 집행하는 일을 담당하며, 의회의 동의를 받아 행정부서장에 대한 임명·파면 등의 인사권을 지니는 실제적인 행정의 총책임자가 된다(<그림 5-1> 참조).

33) ICMA(International City/County Management Association), 『Municipal Year Book』 (1995), pp xii 참조

34) 황아란. (1997). 『외국 지방자치제도와 기관구성』. 한국지방행정연구원 연구보고서 97-13. 33-34쪽.

35. 물론 Dallas, Cincinnati, Kansas City와 같이 대도시의 지방자치단체에서도 이러한 기관구성 형태를 취하는 경우도 있으나 대도시에서는 주로 의회-시장형의 기관구성 형태가 많은 것이 특징이다.

<그림 5-1> 시지배인체제의 기관구성



## 나. 기관구성 방법 및 권한

### 1) 시장

#### 가) 선출방법

일반적으로 의회-시지배인형 기관구성에서 지방의회 의장을 겸직하는 시장의 선출은 주민의 직접 선거로 선출하는 방법과 지방의회 내에서 의원들 가운데 한 사람을 간선으로 선출하는 방법으로 나눌 수 있다.

첫째, 주민의 직접 선거로 시장을 선출하는 경우 미국의 많은 지방 자치단체가 기관구성의 주민 대표성 차원에서 일정 수이상의 득표요건을 마련해 두고 있는 것을 발견할 수 있다. 예를 들어, 피닉스시는 시장은 비정당표방 투표에 의해 주민이 직접 선출하는데, 시장으로 당선되기 위해서는 과반수 득표를 요하며, 그렇지 못한 경우는 상위 득표 후보 2명

을 대상으로 결선투표가 실시된다.

비교적 시장의 권한이 미약하다고 볼 수 있는 의회-시지배인형 기관 구성에서도 이와 같이 시장의 주민대표성 확보를 중요하게 다루는 이유 중의 하나는 일반적으로 임기가 4년인 시장이 공식적으로 자치단체를 대표할 뿐 아니라 4년간 의회의장을 겸직하여 의회와 집행기관을 이끌어 가는 법적 최고 집행권자로서의 지위를 지니고 있기 때문이라 볼 수 있을 것이다.

둘째, 의회내에서 의원들 가운데 한 사람을 시장으로 선출하는 경우는 임기 1년의 시장(의장 겸직)을 선출하여 윤번제로 운영하는 방법과 지방의원선거에서 최다 득표를 얻은 의원을 시장(의장 겸직)으로 선임하는 방법으로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우가 미국에서 시지배인체제의 도입당시부터 많이 채택해 온 일반적인 시장 선출방법이라 할 수 있으며, 후자의 경우나 앞서 논의한 주민직선 방법은 기관구성 of 주민대표성을 강조하여 새로이 채택되고 있는 최근의 경향이라 할 수 있다.

## 나) 권한

시지배인 체제에서의 시장은 다른 어떤 체제에서의 시장과는 전혀 다른 개념으로 이해해야 한다. 시지배인 체제하에서 시장의 권한과 역할의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 시장의 선출이 주민직선에 의한 것이나 의회내 간선에 의한 것이나 어떤 경우에도 집행기관의 장으로서의 역할은 의례적이고 명목적인 기능만을 수행하는 것을 특징으로 들 수 있다.

일반적으로 의회 의장을 겸직하는 시장은 시의 공식적인 대표로서 의전적인 행사를 주관하지만, 의회의장으로서의 권한을 제외하면 거의

권한을 지니고 있지 않으며, 자치단체에 영향을 미칠 수 있는 것은 의회를 통해서 이루어진다고 볼 수 있다.<sup>36)</sup> 따라서 시지배인 체제하에서 시장은 법안의 거부권을 지니고 있지 않으며, 집행기관에 대한 인사권이나 조직운영권도 지니고 있지 못하다. 다만, 자치단체에 심각한 위기상황이 발생한 경우 시장은 경찰에 대한 명령권과 시를 통치하는 권한을 지니며 위기상황에 대한 필요한 모든 조치를 취할 권한이 한시적으로 부여될 수는 있다(예: 피닉스시).

## 2) 지방의회

### 가) 선출방법

의회-시지배인형의 기관구성하에서 지방의회는 정책결정기능을 담당할 뿐만 아니라 전문행정가인 시지배인의 선임을 통해 행정을 책임지고 수행토록 하고 있다. 일반적으로 미국의 사례에서 살펴볼 수 있는 지방의회의 구성방법은 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 의회의 구성에서 소수의 의원정수를 지니며, 둘째 의원선출 방법에 있어서 대선거구제 중심의 선거구 제도와 비정당표방 방식이 많이 채택되고 있다.

소의회제의 채택은 시지배인 체제의 효과적인 운영이 대개 대선거구에 의해 선출되는 소규모의 의회구성을 요구한다는 데 그 이유를 들 수 있다. 보통 5명이상 15명 이하로 구성되는 소규모 의회는 모든 의원의 책임성을 제고시키는 동시에 불필요한 논쟁을 줄이며, 높은 보수와 명성을 통해 능력 있는 인사들을 선출할 수 있게 한다는 점에서 대부분의 의회-시지배인의 기관구성이 소의회제로 운영되는 것을 볼 수 있다.

36) 당연직 의장을 겸하는 시장은 시의회 의장으로서 시의 정책방향을 설정하고 시의회의 모든 회의를 주재하며, 의회내 각종 위원회의 설치 및 조정 그리고 위원장의 임명권을 보유한다. 또한 시의회의 구성원으로서 시지배인의 선임에 영향을 미칠 수 있다.

한편, 대선거구제와 비정당표방 방식에 의해 의원선출 방법은 지방 의원들이 출신지역이나 당파적 이해에 상관없이 지역전반의 이해를 대변할 수 있다는 장점을 지닌다. 또한 비정당표방 방식과 대선거구제에 의해 구성되어야만 시지배인체제가 제대로 운영될 수 있다고 주장하는 근거에는 시지배인을 선임하는 의회가 지역에 따른 정치적인 이해관계로 얽혀 들게 되면 행정운영에 정치적인 간섭을 배제하기 힘들다는 것을 들 수 있다.

대선거구제에 의한 지방의회 구성은 두 가지 방법으로 나누어 볼 수 있다.<sup>37)</sup> 하나는 자치단체 전체를 한 선거구로 하여 주민이 의원 정수만큼 혹은 1표를 행사하여 최다득표순으로 당선자를 정하는 방법이 있으며, 다른 한 방법은 후보의 출마지역을 제한하되 대선거구제로 주민이 선출하는 방법을 채택할 수 있다. 후자에 의한 의회구성 방법은 소선거구제의 장점이라 할 수 있는 지역 대표성이 보완될 수 방안으로, 지방의원 후보는 거주지에 따라 각 선거구에서 출마하지만 유권자는 거주지역에 상관없이 모든 선거구를 대상으로 선거구당 한 명씩의 후보를 선택하게 된다. 즉 후보의 출마 지역은 제한되지만, 자치단체의 전 주민이 모든 지방의원의 선출에 참여하는 것이기 때문에 지방의원은 자치단체 전체의 이해와 주민대응성이 높아지는 효과를 지닌다.

한편, 의회-시지배인 기관구성에서 지역대표성의 확보와 전체 지방자치단체의 시각이 조화될 수 있는 의회 구성방법으로 소선거구제와 대선거구제를 병행하는 방법이 채택되기도 한다. 대개 소선거구제로 의원 정수의 1/3, 대선거구제로 2/3, 혹은 그 반대의 방법으로 의원이 선출되

---

37) 황아란. (1996). 『지방선거제도 개선에 관한 연구』. 한국지방행정연구원 연구보고서 95-4. 153-155쪽.



어 지방의회가 구성된다. 단 이러한 의회구성 방법을 채택하고 있는 경우 대선거구 출신의 의원이 소선거구 출신보다 중요하다고 생각하며, 단 체장을 정치적 경쟁대상으로 삼는 경향이 나타나기도 한다.<sup>38)</sup>

## 나) 권한

시지배인 체제의 지방자치단체에서는 의회가 시를 운영하는 전권을 지닌다고 할 수 있다. 즉 시정의 모든 면에서 전적인 책임을 지고 있다. 의회는 정책을 입법화하고 조례·규칙을 제정하는 당연한 책무외에도 행정을 책임지는 시지배인에 대한 인사권을 지니고 있다. 또한 지방의회는 시지배인의 통제를 통하여 정책집행의 권한을 지니고 있다. 따라서 엄격한 의미의 권력분립이 이루어지지 않는다 할 수 있으며, 의회가 구성된 후 의회에 대한 유일한 통제는 여론의 압력이나 주민소환제를 통해 이루어진다. 이는 다시말해 의회-시지배인형 기관구성에서는 시정운영의 책임소재가 시장과 지방의회로 분산되지 않고 뚜렷하다는 것을 의미하기도 한다.

## 3) 시지배인

### 가) 선출방법

시지배인은 의회에서 선임되며, 의회는 정책을 집행할 전문적인 행정가를 시지배인으로 선임하기 위하여 일정한 자격요건을 둔다. 시지배인의 자격심사는 실제의 행정경험과 지식 등 전적으로 행정 및 집행에 적합한 능력과 경험을 주요 기준으로 삼는 것이 일반적이다. 또한 시지

---

38) Body, William J. (1976). "Local Electoral Systems: Is There a Best Way?" *National Civic Review*. Vol 65. No. 3.

배인을 지원할 당시에는 거주지의 제한을 두고 있지 않으나, 시지배인으로 선임된 후에는 자치단체에 거주하는 주민이 되도록 규정하고 있는 곳이 많다. 이는 지역에 국한하지 않는 자격요건으로 전문행정가를 널리 등원한다는 취지로 이해될 수 있으며, 시지배인으로 선임된 후의 거주지 제한은 물리적인 집무의 편의성을 높이기 위한 이유 외에도 당해 자치단체 내에 거주함으로써 지역공동체에 대한 소속감을 높이며 지방자치의 본질에 부합되는 규정이라 할 수 있다.

한편, 시지배인의 선임이 의회에서 이루어지는 것이기 때문에 공정한 심사와 정치·행정의 분리라는 목적에서 지방의원은 재임기간과 재임 후 일정 기간(예: 1년)은 시지배인이 될 수 없도록 규정하는 것이 일반적이다. 즉 시지배인의 인사권을 지니고 있는 지방의원이 자신의 영향력을 행사하여 시지배인이 되는 것을 방지하기 위한 제도적 장치가 이루어지고 있는 것이다.

또한 시지배인의 임기는 제한 규정이 없는 것이 일반적이며, 의회가 원할 때는 언제든지 해임할 수 있도록 규정된 곳이 많다. 따라서 능력이 인정되면 시지배인은 몇 년이고 재직함으로써 지방행정의 수행이 보다 잘 이루어지는 자치단체가 될 수 있게 한다. 한편, 특별한 사유 없이 시지배인을 해임하고자 하는 경우는 지방의회의원 정수의 2/3이상의 찬성을 요구하며, 일정한 사유(예: 직무태만, 직무유지, 직권남용 등)에 의해 해임하고자 할 경우는 지방의회의원 정수의 1/2이상의 찬성을 요함으로써 의결요건을 조정하는 것이 일반적이다. 참고로 시지배인에 대한 해임시 의회는 보통 30일전의 예비결정을 규정하여 시지배인이 이에 대한 서면 응답과 공청회를 요청할 수 있도록 허용함으로써 시지배인에 대한 인사행정의 투명성과 공정성을 확보하도록 하는 것이 일반적이다.

## 나) 권한과 책무

시지배인은 자치단체의 최고 행정책임자로서 지방의회가 설정한 정책 및 목표에 대한 전문적인 행정 수행을 담당하며, 집행에 대하여 의회에 책임을 지고 있다. 즉, 의회에서 선임된 시지배인은 정책을 정할 권한은 없으나 시의 최고 행정책임자로서 시의 효과적인 행정수행을 위한 인사·조직운영권 등의 권한을 지니고 있다. 참고로 시지배인은 정책결정 권한은 없지만 자치단체가 지니고 있는 문제 가운데 지방의회에서 고려되지 않은 대안을 개발하기도 하며, 자치단체에 대해 장차 주민이 요구하게 될 사항에 대한 프로그램을 계획하는 일을 하기도 한다. 다음은 피닉스 시를 사례로 시지배인의 다양한 책무를 살펴보고자 한다.

첫째, 시지배인은 시의 모든 행정부서에 대한 감독·지휘권을 지니며, 시장과 시의회가 통과시킨 모든 법안이 제대로 집행되고 있는지에 책임을 지고 있다. 또한 시의회의 요구시 시지배인의 관할하에 있는 모든 행정부서의 운영에 대한 사항을 보고할 의무를 지닌다.

둘째, 시지배인은 모든 시공무원과 임명직 행정공무원에 대한 임명권과 해임권을 지닌다. 또한 개인정보관과 부시지배인<sup>39)</sup>에 대한 임명권도 지니고 있는 데, 부시지배인은 피닉스시의 두 번째 행정 책임자로서 시지배인의 유고나 부재시 시지배인의 모든 권한과 의무를 인계받게 된다. 한편, 의회나 시의원은 시지배인이 임명하는 모든 사람에 대하여 임명 및 해임에 관하여 어떠한 요구나 지시도 할 수 없으며, 시지배인을 통하여 모든 시행정 서비스에 관한 사안을 다룰 수 있을 뿐, 시지배인의 부하직원에게는 명령을 내릴 수 없도록 함으로써 정치·행정을 엄격히 분

39. 시지배인인 임명하는 개인비서나 부시지배인은 피닉스시 공무원제에 구속되지 아니한다.

리하고 있다.

셋째, 시지배인은 모든 시의회의 회의에 참석하여 토론에 참여할 수 있는 권한을 지닌다. 단 표결에는 참여하지 못한다.

넷째, 시지배인은 예산안을 준비하여 이를 시의회에 상정하며, 회계연도 말에는 시의 재정 및 행정활동에 대한 보고서를 작성하여 의회에 제출하고 이를 시민에게 공표하는 책임을 지고 있다.

요컨대 시지배인은 시장과 시의회와의 긴밀한 관계 속에서 시의 목표와 정책, 프로그램들을 만들어내는 일을 도우며, 의회가 정한 시의 모든 프로그램들을 효율적으로 운영하는 등 실제적인 피닉스시의 모든 행정을 책임지고 있다.

#### 다. 지방의회와 집행기관의 관계

의회-시지배인형 기관구성은 주민이 직접선출한 시장이 당연직 의회 의장이 되거나, 혹은 의회내 간선으로 선출된 의장이 당연직 시장을 겸직한다는 점과, 집행기관의 실제적인 최고 행정책임자가 지방의회에서 선임·해임될 수 있다는 점이 지방의회와 집행기관간 관계를 긴밀하게 하는 중요한 제도적 장치로써 지적할 수 있다. 즉 시지배인체제는 기관 운영상 의결기능과 집행기능이 엄격히 분리되어 의회와 집행기관이 대립되는 형태를 취하고 있으나, 시장과 시지배인의 선출에서 살펴볼 수 있듯이 기관구성면에서는 기관통합적인 요소가 접목되어 있음으로써 의회와 집행기관간의 관계는 상호 협조적이고 긴밀한 관계를 형성할 수밖에 없는 제도적 여건을 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

한편, 지방의회와 집행기관의 관계에서 의회-시지배인형의 기관구성

은 의회에 무게 중심이 쏠려있다고 평가할 수 있다. 지방의회는 자치단체를 운영하는 전권을 지니고 있다고 할 수 있는데, 의회는 자치단체 정책의 모든 면에서 전적인 책임을 지고 있으며, 정책을 입법화하는 당연한 책무외에도 시지배인의 통제를 통하여 정책집행의 권한을 지니고 있기 때문이다. 즉 지방의회는 집행기관의 실제적 최고 행정책임자인 시지배인에 대하여 인사권을 통해 통제가 가능할 뿐 아니라 행정수행의 진행 상황에 대한 보고를 요구할 수 있고, 이에 대해 시지배인은 자기 관할하의 모든 행정부서의 운영사항을 보고할 의무를 지닌다. 다만 의회는 시지배인에게 행정부서의 운영과 정책집행의 전적인 책임을 위임함으로써 기관운영상 정치·행정의 분리를 통해 행정의 전문적 운영을 제고시키려 하는 것이 의회-시지배인 기관구성의 기본 목적이라 할 수 있다.

요컨대 의회-시지배인형 기관구성은 집행기관의 시지배인이 의회에 책임을 지는 한편, 의회는 정책집행을 포함하여 자치단체의 모든 사항에 대해 주민에게 책임을 지는 체제이기 때문에 의회와 집행기관의 관계는 협조적인 기본적 특성을 지니고 있다. 특히 시장을 겸직하는 의회 의장과 의회에서 선임하는 시지배인이 양 기관의 중요한 연결고리로서 의회와 집행기관의 관계를 긴밀하게 하는 역할을 한다.

#### 라. 의회-시지배인 기관구성의 평가

시지배인체제의 취지는 자치단체의 행정이 정치적인 운영이 아니라 사업과 같이 재화와 서비스를 주민에게 제공하는데 주요 관심이 모아져야 한다는 데 있다. 즉 입법기능과 행정기능을 엄격히 분리시켜 비정치적인 정부체제를 구축할 수 있다는 데 있는 것이다. 의회는 입법의 책임과 함께 행정부서를 총괄할 수 있는 전문적인 경영경험을 지닌 한 명의 행

정가를 고용하는 데 결국에는 의회와 시지배인이 분리된 영역을 구축하게 함으로써 시행정에 정치적인 간여를 최소화시키는 목표를 이루게 되는 것이다.

### 1) 주민대표성

시지배인 체제는 거의 대부분 소의회제로 운영되는데, 지방의원은 대선거구제나 소선거구제로 선출된다. 피닉스시의 경우는 소선거구제로 시의회 의원을 선출하고 있으나 과반수 득표를 당선요건으로 하고 있으며, 과반수를 득표하지 못한 경우 결선투표를 행함으로써 의회의 주민 대표성을 강조하고 있다. 또한 시의회 의장을 겸직하는 의전적인 시장 역시 과반수 득표와 결선투표를 규정함으로써 주민 대표성을 강조하고 있으며, 지역의 유대감과 연고를 확보하기 위하여 시장과 시의원 후보는 30일 이상 당해 지역에서 거주해야 한다.

이러한 선출방식은 시지배인 체제에서 주민대표성의 강조는 특히 지방의회에 있기 때문이라 이해할 수 있다. 다시말해 시지배인체제에서 의회는 민선에 의해 구성되는 유일한 기관이기 때문에 의회의 주민대표성이 강조되는 것이다. 참고로 행정부서를 총괄하는 시지배인의 경우는 선임당시 거주요건을 두지 않음으로써 주민 대표성보다는 전문적인 능력과 경륜을 중시하고 있음을 시사해 준다.

### 2) 지방의회와 집행기관의 협력관계

시지배인 체제에서는 최고 행정책임자인 시지배인이 관리자로서의 역할만을 수행하고 지방의회가 원하는 동안만 재임할 수 있기 때문에 지

방의회와 집행기관은 의회우위의 협력관계를 유지할 수 있는 제도적 기반을 갖추고 있다.

시지배인은 선임과 해임이 지방의회에 의해 결정될 뿐 아니라, 시배인인 지니고 있는 권한 역시 지방의회에서 부여되는 것이며, 시지배인의 모든 행정책임은 지방의회에 지고 있다는 점에서 양 기관간 관계는 긴밀하게 유지된다. 시지배인은 지방의회 회의에 참석권이 있으며 의회에서 요구하는 필요한 정보를 의회에 제공하며, 행정부서의 운영에 관한 사항을 보고할 의무를 지닌다. 또한 시의회에서 고려되지 않은 대안을 개발하기도 하고 향후 주민이 요구하게 될 사항에 대한 프로그램을 계획하는 일도 한다는 점에서 시지배인과 지방의회는 협력관계를 이룬다.

### 3) 기관운영의 효율성

시지배인체제는 의회중심의 권력구조를 지니고 있기 때문에 분리형 기관구성에서 종종 발견되는 의회와 시장간의 책임전가를 줄일 수 있는 장점을 지닌다.<sup>40)</sup> 이는 선거를 통해 재선여부로 평가받는 것은 의회 몫이기 때문에 지방자치단체 기관운영의 책임은 의회가 지는 것이다.

지방의회는 소의회제로 운영되는 것이 일반적인데 피닉스시의 경우 시의장을 겸직하는 민선 시장과 8명의 시의원으로 시의회가 구성되어 매주 정책회의와 공식회의가 소집되는 등 활발한 의회운영을 시사해 준다. 특히 피닉스시는 의장직을 맡고 있는 시장뿐 아니라 시지배인도 시의회 회의에 참석하여 발언하고 정책자문에 응하는 기관운영을 보임으로써 적실성 있는 의사결정에 도움을 주고 있다.

---

40) 미국에서 시지배인체제의 도입은 행정권한의 분산(의회, 회계담당관 등 민선 행정관리, 시장)을 한 명의 선임된 시지배인에 집중시킴으로써 보다 효율적인 자치단체를 만는데 있는 것이다.

한편, 집행기관의 운영은 정치·행정의 분리를 원칙으로 하는 의회-시지배인 체제의 기관구성이 시사하듯이 행정전문 관료인 시지배인이 최고 행정책임자로서 모든 인사권과 감독·지휘권을 행사하고 있다. 즉 비록 시의회에서 선임되지만 시지배인은 의회로부터 위임받은 권한을 구체적으로 행사하는 데 있어서 의회의 간여를 받지 않고 독립적으로 집행부서를 지휘하여 효과적이고 능률적인 조직운동을 벌일 수 있도록 하고 있다.

그러나 시지배인체제의 지방자치단체 기관운영은 리더십의 확보가 중요한 관건이라 할 수 있다. 우선, 시지배인체제의 도입은 대부분 인구 25만 이하의 자치단체에서 채택되고 있는 반면 대규모 도시에서는 그리 많이 채택되지 않고 있으며, 채택된 경우라 하더라도 실패한 사례(휴스턴, 클리브랜드 등)가 적지 않은 것을 볼 수 있다. 이는 자치단체의 인구경제학적 동질성을 고려해 볼 때, 다양한 이해와 요구가 첨예하게 되는 대도시의 경우 이를 조화시키고 이끌어갈 강한 정치적인 리더십이 필요하다는 점에서 행정전문가, 즉 시지배인체제가 취약할 수도 있음을 시사한다.

또한 시지배인체제의 기관운영에서 주의를 요하는 점은 민선 행정책임자가 없다는데 있다. 시지배인은 자신의 권한을 넘어 행정활동에서 정책결정의 영역을 넘볼 가능성이 존재한다. 시지배인의 예산편성권은 의회에 영향력을 행사할 수 있으며 이를 통해 효과적으로 정책결정에 영향을 미칠 수 있게 된다. 또한 주민의 의사에 무관할 수 있는 시지배인에 대한 통제면에서 시관리인체제의 옹호론자들은 의회를 통한 통제를 지적할 수 있지만, 과연 시지배인의 행동에 시지배인이 책임을 지게 할 수 있을 지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 그리고 시지배인체제의 채



택을 통해 연관제적인 인사운용을 제거할 수 있겠는가 하는 문제에 있어서도 시지배인체제가 좋은 정부를 보장하는 것은 아니라는 지적이 제기될 수 있을 것이다<sup>41)</sup>.

그 밖에 의회-시지배인형 기관구성의 단점으로 지적할 수 있는 것은 경험적으로 볼 때 의회가 자치단체의 모든 정치적인 문제들을 훌륭히 처리할 수 있을 것이라 확신하는데는 근거가 없다는 점과 성급하고 미흡한 법안의 통과를 막을 수 있는 집행부의 거부권의 부재를 문제로 들 수 있다.

### 제3절 통합형 기관구성의 대안검토

#### 1. 영국식 기관구성 모형

##### 가. 영국식 기관구성의 개요

영국 지방자치의 특징은 주민의 직접선거에 의해 구성된 지방의회가 중심이 되어 지방자치단체를 운영하는 데 있다. 이는 지방의회가 의결기관인 동시에 집행기관의 기능을 담당하며, 의회내 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 담당하는 기관통합의 구성형태를 지닌다는 것을 의미한다. 따라서 영국식 기관구성 모형에서는 집행기관이 따로 분리되어 독립적으로 존재하기보다는 집행기관 소속의 각 국장이 의회소속의 각 소관위원회의 지휘에 따라 행

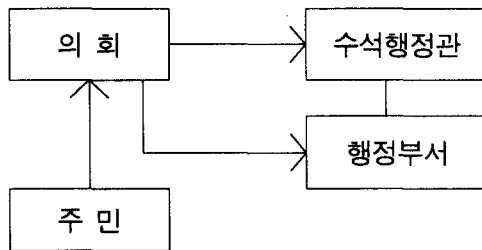
---

41) 시지배인체제를 채택했어도 캔사스市 경우 프렌달게스트 체제(the Prendergast machine)하에 미국 내에서 가장 부패한 정부를 경험한 적이 있다.

정을 집행하며 책임도 소관위원회에 대해서 지게 된다. 즉 지방의회가 정책결정의 주도권을 갖고서 집행기관보다 우위에 서는 특징을 지니게 되는 것이다.

또한 영국식 기관구성 모형에서는 자치단체를 대표하는 지방의회의 의장이 윤번제로써 의회내 다수투표에 의해 선출되며, 의전적이고 상징적인 대표기능만을 수행할 뿐 단체장으로서의 실제적인 권한이 거의 없다는 특징을 지닌다. 한편 집행기관의 총책임자로서 의회에서 선임되는 수석행정관(the chief executive)은 유급의 최고위직 행정관으로서 집행부서의 총괄조정, 집행부서와 의회와의 연계 등의 기능을 수행하지만, 의회 중심의 기관통합의 체제에서 미국의 시지배인체제와 같은 독립적인 기관 운영의 권한은 지니지 못한다. 전체적으로 볼 때, 기관운영은 의회내 부문별 상임위원회를 통해 정책을 형성하고 의원총회에서 이를 결정하며, 그 사항을 의회가 선임한 수석행정관의 총괄아래 집행부서에서 수행하는 체제를 지닌다고 볼 수 있다(<그림 5-2> 참조).

<그림 5-2> 영국 지방자치단체의 기관구성



## 나. 기관구성의 방법 및 권한

### 1) 지방의회

#### 가) 지방의원의 선출방법 및 의회구성

지방의회 의원의 임기는 4년이며, 각 지방자치단체의 의원 정수는 지역의 인구수를 근거로 산출되나 지방자치단체별로 많은 차이가 있다. 1996년 지방자치단체의 재개편이후 잉글랜드와 웨일즈 지역의 지방의회 규모를 살펴보면, 단층자치단체(unitary authority) 의회는 40~70명, 카운티의회는 60~100명, 디스트릭 의회는 30~80명의 의원들로 구성되어 있다.<sup>42)</sup>

영국의 지방의회 구성은 소·중선거구제를 겸용하되 비교다수대표제로 의원이 선출된다. 소선거구 다수대표제에 의해 지방의회가 구성되는 것은 잉글랜드 지역의 카운티 지방자치단체에서 실시되고 있으며, 선거구별로 가장 많이 득표한 후보 1인을 당선자로 선출한다. 한편, 디스트릭 자치단체는 중선거구 다수대표제로 지방의회가 구성되며, 선거구마다 1인에서 3인의 지방의원을 득표 순위에 따라 선출한다. 참고로, 스코트랜드 지역은 모든 지방선거에서 소선거구 다수대표제로 한 선거구당 1명의 의원을 선출하고 있으며, 북아일랜드 지역의 디스트릭은 1~3인을 선출하고 있다.

한편, 지방의회를 구성하는 지방의원의 자격요건을 살펴보면 다음과 같다. 영국의 지방의원은 21세이상의 시민으로서 해당지역의 선거인으로 등록된 사람뿐 아니라 입후보자로 지명되기 이전 12개월간 해당지역에 자산(토지, 건물)을 보유하고 있거나 주된 업무지를 갖는 사람도 지방의

---

42. Forman, F. N. and Baldwin N. D., *Mastering British Politics*, (3rd ed.), (London: Macmillan, 1996), p.341.

회선거에 출마할 자격을 지닌다. 또한 영국의 피선거권에서 흥미로운 사실은 이중직(twin-tracking)의 금지와 중복(복수)의원직의 허용을 지적할 수 있다. 이중직의 금지는 1989년 『지방자치 및 주택법(Local Government and Housing Act)』에서 공무원의 정치참여를 매우 엄격히 제한한 규정을 두었으며, 특히 고위직 공무원과 정치적으로 민감한 직위에 있는 공무원에 대해서는 당래에 중앙 및 지방선거에 출마할 수 없도록 강력히 규제하고 있다. 또한 연간 보수가 19,500 파운드를 넘는 지방공무원은 지방의원에 출마할 수 없도록 규정하고 있다.<sup>43)</sup> 한편 중복의원직의 허용은 서로 다른 지방의회에 걸쳐 의원직의 겸임이 가능한 것을 뜻한다. 예를 들면, 디스트릭의 의원직을 맡으면서 동시에 카운티 의원직을 맡을 수 있다.<sup>44)</sup>

끝으로 영국의 지방의회 구성방법에서 특징으로 지적할 수 있는 점은 지방의회선거 실시시기를 들 수 있다. 즉 4년 임기의 지방의원을 전원 선출하는 전체의회체제와 매년 1/3씩 나눠서 선출하는 1/3의회체제가 운영되고 있다. 전체의회체제는 카운티 의회선거에 적용되며, 1/3의회체제는 대도시권 디스트릭 의회선거에 적용되어 카운티 의회선거가 없는 해에 순차적으로 선출하게 된다. 또한 비대도시권 디스트릭 의회선거의 경우는 전체의회체제와 1/3의회체제 가운데 하나를 택할 수 있는데, 약 2/3 정도가 전체의회체제를 택하고 있다. 한편, 지방의회의 구성과 운영면에서 전체의회체제와 비교하여 1/3의회체제가 지니는 장단점은 다음과 같이 지적될 수 있다. 1/3의회체제는 3년간 매해 선거를 치름으로써 여론수렴과 민심에 밀접하게 대응할 수 있으며, 의회운영의 연속성

43. Forman (1996), 전개서, pp.341.

44) 참고로 전체 지방의원의 약 13%가 중복의원이며, 지방자치단체별로는 런던바리의 2%부터 카운티의 28%까지 다양하다 (임성일, 「영국의 지방정부」, (서울: 법경사, 1996), p. 188-190 참조).

확보와 정책의 일관성 유지, 그리고 새로운 의원의 충원으로 의회에 신선한 자극과 활력을 제공할 수 있는 장점을 지닌다. 그러나 매해 선거를 치름으로써 오히려 주민의 관심이 낮아지고, 지방정당조직의 활동을 위한 방편으로 이용될 소지가 있으며, 선거비용의 증가와 선거관리의 비효율성, 유권자의 혼동 유발, 그리고 특히 전격적인 교체가 불가능하기 때문에 개혁과 변화의 한계를 지니는 문제가 비판으로 제기되기도 한다.

#### 나) 지방의회의 권한 및 조직 운영

영국형 기관구성에서 지방의회는 최고의결기관인 동시에 집행기관이 수행하는 각종 행정활동을 지휘·감독할 뿐 아니라 행정집행에 대한 최종 책임을 지는 기관이다. 즉 지방의회가 자치행정의 중심이 되고 모든 권한이 의회에 속한다는 것을 뜻한다. 따라서 의회조직은 지방의회내 각종 위원회와 집행기관이 긴밀히 연계되는 구조를 지닌다. 즉 조직구조상 위원회 및 소위원회에 밑에는 집행기관의 국(局)이 직접적으로 연계되어 긴밀한 관계 속에 사무위임을 통하여 주민에게 행정서비스가 제대로 공급될 수 있도록 한다.

한편, 지방의회의 조직구성은 지방자치단체의 기본운영과 정책을 결정하는 의원총회가 있으며, 그 아래 위원회·소위원회에서 분석하고 토의 결정한 결과를 의원총회에 보고하여 최종 토의와 결정을 한다. 참고로 영국의 지방의회는 비록 집행에 대한 권한이 법적으로 부여되고 있지 못하지만 실제적으로는 지방행정에 대한 각종 민원의 처리, 자치단체에 소속된 각종 기관이나 조직(예: 보건청, 교육위원회, 상수도청 등)의 위원으로 활동하는 등 정책집행에도 깊숙이 간여하고 있다.

지방의회의 운영은 대개 매년 윤번제로 지방의회 내에서 선출하는

간접선거에 의해 의장이 담당하며,<sup>45)</sup> 지방의회는 아마추어리즘의 정신과 원칙에 입각하여 비상근직으로써 영국의 경우 월 평균 약 70~75시간을 의정활동에 소요하고 있다<sup>46)</sup>. 따라서 정기적인 일정액의 보수가 지급되는 것이 아니라 의정활동에 소요되는 지출(출장, 식사비 등)과 손실(생업)을 보존해 주는 차원에서 회의참석 수당제도가 도입되어 시행되고 있다<sup>47)</sup>.

## 2) 집행기관의 구성방법 및 권한

영국식 기관구성 모형에서 집행기관의 장은 앞서 논의한 지방의회 의장이 당연직 시장을 겸직하며, 따라서 매년 의회에서 간선되는 단체장은 지방의회외의 총수일뿐만 아니라 자치단체를 대표하는 상징적인 인물로서 존재한다. 그러나 영국식 기관구성에서의 단체장은 집행기관을 이끄는 실제적인 행정권한은 보유하지 못하는 것이 특징이다.

한편, 조직 구조면에서 집행기관은 지방의회에서 직접 임명하는 수석행정관이 총괄하며, 기관통합형의 특성하에 지방의회외의 지휘·감독을 받는다. 수석행정관의 충원은 전문성과 경력, 관리자로서의 능력 등을 자격 기준<sup>48)</sup>으로 선임된다. 참고로 과거에는 법조계 출신자가 압도적으로

45) 따라서 지방의회내 다수당의 당수(council leader)가 의장과 동일인이 아닌 경우도 많은데, 이 때에는 전통과 관행에 근거를 둔 의회지도자가 의장보다 큰 정치적 영향력을 행사하여 실질적인 의회 지도자로서의 역할을 담당하는 것을 볼 수 있다.

46) Forman (1996). 전계서 p.343.

47) 1974년 지방자치단체 재조직 당시 지방의원의 내실있는 활동을 위하여 회의참석 수당제도가 도입되었으며, 1980년 「지방자치단체 기간계획 및 토지법」의 제정에 따라 상임위원회 위원장과 의장 등 특수 직무수당을 지급할 수 있도록 하였다.

48) 개인적인 자격요건으로는 전문적인 경력, 지방정부에 대한 이해, 관리경험, 복수노조환경에서의 경험, 수리력, 연령(35-55 또는 35-45세) 등을 들 수 있으며, 수석행정관의 자격심사 기준으로는 의회의 목표성취 능력, 지적능력, 성공적인 지도자로서의 경력, 고객지향적인 태도, 명예와 도덕성, 균형감각, 분석력 등을 들 수 있다. 보다 구체적인 내용은 Morphet, J. (1993). *The Role of Chief Executives in Local Government*. London: Longman. pp. 160-164 참조.

많이 선임되었으나 최근에는 법조계를 중심으로 금융이나 행정관료, 이 공계 등 다양한 경력을 발견할 수 있다.<sup>49)</sup> 또한 수석행정관의 선임은 기업에서의 전문경영인의 충원방식을 도입하여 단기계약과 실적 위주의 보수지급을 택하고 있는 곳이 많다.

수석행정관은 정책집행의 효율적 수행을 위하여 집행기관을 총괄하는 책임을 맡고 있으며, 지방의회에 대한 정책자문과 방안들을 제언하는 역할과 지방공무원의 임용 및 인사에 관한 사항을 통괄한다. 특히 수석행정관의 역할과 기능 가운데 수석행정관들은 행정부서(국장)의 조정자 역할과 기관의 목표를 달성하기 위하여 의회와 행정부서간 연계자로서의 역할을 가장 중요하게 꼽고 있으며, 지방의원에 대한 객관적인 조언 제공, 정책들의 집행조정, 효과적인 자원 배분, 지방의회와 주민간의 연계, 지도력과 동기제공 등의 기능을 강조하고 있다.<sup>50)</sup>

한편, 집행기관의 조직구조는 수석행정관 아래 실·국장에 해당하는 국장(chief officer)이 있으며, 국장의 지휘·통솔하에 전문직 및 일반직 공무원으로 구성된 하부조직이 있다. 참고로 영국의 실·국장은 집행기관 내부의 정책결정권자로서 대부분 해당분야의 전문경험과 지식을 겸비하고 있으며, 재무국장, 교육국장, 총무국장, 계획국장, 사회서비스국장 등 핵심부서의 국장들은 소위 간부진을 형성하여 집행기관의 정책결정에 핵심적인 역할을 한다.

#### 다. 의회와 집행기관의 관계

영국식 기관구성 모형은 통합형의 기관구성의 전형으로써 지방의회

---

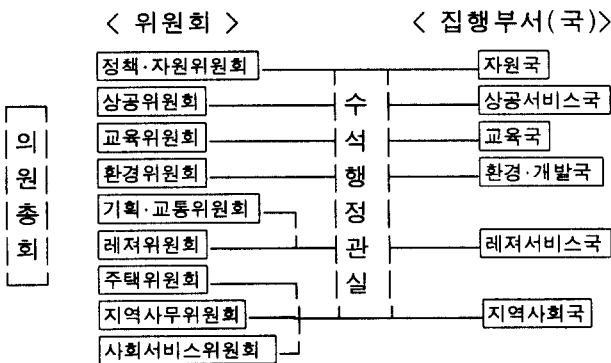
49) Morphet, J. (1993). 전계서. pp. 103-107.

50) Morphet, J. (1993). 전계서. pp. 160-172.

가 자치단체의 최고의결기관이면서 동시에 집행기관의 각종 행정활동을 지휘·감독하며 그 결과에 대해 최종 책임을 지는 형태이기 때문에 의회와 집행기관의 관계는 상호 보완적이고 협력적인 특징을 지닌다. 즉, 주민 직선에 의해 구성된 유일한 기관인 지방의회가 지방자치단체의 최고 기관으로서 행정서비스의 정책결정에서 집행까지 주민에 대하여 궁극적인 모든 책임을 지며, 지방의회는 의결기능뿐 아니라 집행기관의 주요 고위 행정관료를 선임하고 통제함으로써 의회 우위의 권력구조 속에서 집행기관과 상호 유기적인 관계를 형성한다. 따라서 집행기관이 의회를 견제하거나 감독권을 행사할 수 있는 권한은 지니고 있지 않다.

그러나 의회의 정책결정과 집행기관의 정책집행이 일방적인 지시와 복종의 관계로 특징지어지기보다는 의회내 각 위원회가 집행부서의 국장들과 평소 긴밀한 연계를 맺고 사전에 충분한 의견교류와 정보교환을 통하여 구체적인 정책결정과 집행에 상호 협조적인 관계를 유지하고 있다.

<그림 5-3> 요크시의 조직기구도: 의회와 집행부서





다시 말해 영국식 기관구성 모형에서 집행기관은 의회에서 선임하는 수석행정관을 중심으로 국장들이 집행기관의 정책결정에 핵심적인 역할을 하며 지방의회에 대한 정책자문과 방안을 제언함으로써 정책결정과 집행의 유기적인 관계를 유지한다. 참고로 영국 요크시의 조직 기구도는 <그림 5-3>과 같다.

요크시 지방의회의 조직기구는 시의회의 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 각 소관위원회의 지휘 아래 집행부서가 행정을 집행하는 것을 나타내며, 의회는 정책의 결정·집행·감독 사항에 대하여 강력한 권한을 지니는 것을 보여 준다. 다만 수석행정관은 의회로부터 권한의 일부를 위임받아 전문 행정관료로서 집행부서의 조직운동을 효과적이고 능률적으로 통괄하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 이는 기관통합형의 기관구성 형태에서 의회 중심의 자치단체 기관운용이 자칫 선거에 따른 정치적인 바람으로 인하여 집행기관의 전문성과 안정성을 저해할 소지가 있는 것에 대한 제도적 조치로 이해될 수 있을 것이다. 즉 수석행정관을 비롯하여 고위 행정관료들에 대한 의회 선임은 행정의 전문성과 지식, 경험을 기준으로 공정한 심사를 거쳐 임명되고 있으며, 시의회의 적실성 있는 의사결정을 위하여 자문기구로서의 역할도 담당케 하고 있다.

## 라. 영국식 기관구성 모형의 평가

### 1) 주민대표성

영국의 지방의회 구성은 소선거구제와 중선거구제를 병행하여 한 선거구에서 1~3명의 의원을 선출하고 있다. 의원선출 방식에 있어서는 다수득표제를 취하고 있으나 주민대표성 확보 차원에서 일정수 이상의 득표

요건 같은 제도적 규정은 별도로 두지 않고 있다. 또한 의회내 간선을 통해 1년의 임기로 선출되는 요크시 의회 의장은 시를 대표하는 시장직을 겸직하지만 시장으로서의 권한은 미약하다는 현실에서 시의회 의장 선출에 대한 특별한 대표성을 강조하지 않는 것으로 해석된다.<sup>1)</sup>

한편, 집행기관을 총괄하는 수석행정관은 의회에서 선임되는 전문 행정관료로서 주민의 대표성보다는 행정의 전문성을 우선하여 선임이 이루어지고 있다. 이와 비교하여 시의원의 입후보는 후보 등록시 거주하고 있거나 12개월간 해당 지역에 자산(토지·건물)을 보유 또는 주된 근무처가 있는 경우에 가능케 함으로써 후보의 지역 연고성을 기초로 한 주민 대표성을 확보하고 있다.

## 2) 지방의회와 집행기관의 협력관계

영국 지방자치단체의 지방의회와 집행기관이 관계는 기관통합형 기관구성이 시사하듯 기관간 협력의 특징을 들 수 있다. 이는 우선 제도적으로 집행기관의 주요 고위 행정관료들이 의회에서 선임되는 것을 들 수 있으며, 의회내 상임위원회가 집행부서와 긴밀한 관계를 맺고 있는 데서 기관통합적인 요소가 양기관간의 협력을 전제하고 있다는 것을 시사해 준다.

또한 의회 우위의 기관구성형태는 양 기관간에 갈등이나 대립을 가능치 않게 함으로써 원만한 관계가 확보되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 이는 분리형 기관구성과는 달리 의회가 주민에 대해 책임을 지는 유

---

1. 참고로 미국 샌프란시스코의 시의회 의장은 시장의 부재 또는 궐석시 시장직을 대신하는 강력한 권한과 지위를 지니고 있는 데, 이 경우 시의회 의장의 선출은 대선거구제 의원선출에서 가장 많이 득표한 시의원이 맡게 함으로써 시의회 의장의 특별한 권한이나 강력한 리더쉽은 주민 대표성에 기초하는 것을 시사해 준다.

일한 대표기관이라는 데서 의회 우위의 기관운영이 정당성을 갖는다고 평가할 수 있다.

그런데 영국식 기관구성 모형에서 지방의회와 집행기관간 관계의 특징은 미국의 시지배인과는 달리 수석행정관이 집행기관의 유일한 대표자로서 의회를 상대하는 것은 아니라는 점에서 분권화된 기관 운영의 특징을 보여준다. 즉 수석행정관은 집행기관의 여러 부서를 총괄하고 조정하는 역할과 의회와의 관계에서 중요한 매개자 역할을 담당하지만, 의회내 상임위원회(또는 소위원회)와 집행부서는 분야별로 직접 연계되어 유기적인 관계를 맺고 있는 것을 볼 수 있다. 집행기관의 실무 국장은 전문화된 지식과 경험, 정보를 소관 위원회에 제공하여 구체적인 정책결정을 이루는 데 협력하며, 소관 위원회는 행정부서가 정책을 집행하는 과정에서 정책의 목표에 부합되도록 점검하고 조정하는 역할을 한다.

### 3) 기관운영의 효율성

영국식 기관구성 모형은 의회가 우위에 서서 모든 권한을 행사하고 위임하는 체제로 시정운영에 대한 궁극적인 책임을 진다는 점에서 뚜렷한 책임소재를 장점으로 들 수 있다. 또한 지방의회는 주민의 대표기관으로서 의결기능과 함께 행정기능의 전문성과 효과성을 제고시키려는 노력으로 수석행정관을 선임하여 집행기관을 총괄하도록 권한을 위임하고 있다.

영국의 지방의회는 대의회제를 채택하고 있으며, 연 6회의 의원총회와 함께 상임위원회에 따라 보통 연 6회~11회의 회의가 소집된다. 시의회는 시간·행정경험·전문성면에서 모든 행정을 처리할 수 없기 때문에 매우 중요한 사안(예: 지방채발행, 지방세 세율결정 등)을 제외하고는 일

반적으로 각 위원회와 지방공무원에게 업무를 상당부분 위임하여 처리하므로써 기관운영의 능률성과 효과성을 높이고 있다.

한편, 집행기관은 의회에서 선임된 수석행정관이 행정을 총괄케 함으로써 전문적이고 효율적인 행정운영을 도모하고 있다. 요크시의 경우, 수석행정관실은 3개 분야로 나뉘어 시의원에 대한 행정 지원뿐 아니라 각 집행부서들에 대한 전문적인 서비스를 지원하며, 자치단체 전체의 행정사무를 조정하는 역할을 담당하고 있다.

그러나 영국식 기관구성 모형의 가장 큰 취약점으로 지적될 수 있는 것은 강력한 리더십의 부재를 들 수 있다. 지방의회 의장이 겸직하는 단체장은 상징적이고 의전적인 기능을 담당할 뿐이며, 집행기관을 통괄하는 수석행정관 역시 민선이 아니라 의회에서 선임되는 까닭에 주민대응성 측면에서 한계를 지니고 있다. 또한 영국식 기관구성 모형에서는 지방의회와 집행기관의 관계가 의회내 위원회와 집행부서 사이에 다양한 통로로 연계되어 있기 때문에 수석행정관이 집행부서를 총괄하는 역할을 수행한다하더라도 강력한 리더십을 발휘하는데는 한계를 지닌다고 볼 수 있다.

## 2. 프랑스식 기관구성 모형

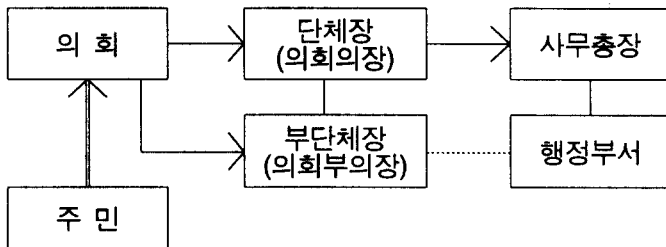
프랑스식 기관구성 모형은 영국식 모형과 같이 주민의 직접선거에 의해 구성되는 의회가 의결기관인 동시에 집행기관을 구성하며, 의회 의장과 단체장이 겸직하는 기관통합형의 기관구성을 지닌다. 프랑스식 기관구성 모형의 특징은 영국과 비교하여 강력한 단체장의 리더십 확보와

함께 여러 명의 부단체장(부의장 겸직)의 선임으로 집행기관의 행정분권화가 동시에 이루어지는 것을 들 수 있다.

의회 의장을 겸직하는 단체장은 집행기관을 이끄는 실제적이고 강력한 권한을 지니고 있을 뿐 아니라 일반적으로 다수의석을 확보한 정당명부의 1순위로서 주민 지지의 대표성을 확보하고 있다. 또한 단체장의 강력한 리더십은 코문선거의 경우, 선거제도상 의회내 다수당이 과반수 이상의 의석을 확보하게 함으로써 의회내 안정적인 지지기반이 뒷받침되는 데서도 그 이유를 찾을 수 있다.

한편 집행기관의 행정분권화는 의회부의장을 겸직하는 다수의 부단체장이 사무분장을 통해 집행사무에 직접 관여하는 데서 찾을 수 있다. 또한 단체장이 임명하는 집행기관의 사무총국장은 영국의 수석행정관처럼 전체 집행부서를 총괄 조정하여 단체장을 보좌하는 역할을 담당한다. 즉 집행기관은 단체장을 정점으로 그 아래 사무총국장과 다수의 부단체장이 업무분장을 통하여 집행기관 운영에 참여하고 있다(<그림 5-4> 참조).

<그림 5-4> 프랑스 지방자치단체의 기관구성



요컨대 프랑스식 기관구성의 모형은 단체장의 강력한 정치적 리더십과 사무총국장을 비롯한 전문적인 행정관료의 임명, 그리고 다수의 부의장(부단체장)이 소관 분야별로 상임위원회와 집행부서에 깊숙이 관여함으로써 지방의회와 집행기관의 관계를 긴밀하게 하는 한편, 정책 결정기능과 집행기능의 전문성과 효율성을 제고하는 특징을 지닌다.

## 나. 기관구성의 방법 및 권한

### 1) 지방의회

#### 가) 지방의원의 선출방법 및 의회구성

지방의회 의원의 임기는 6년이며, 각 지방자치단체의 의원 정수는 지역의 인구 수를 근거로 산출되나 지방자치단체별로 많은 차이가 있다. 코문 의회의 경우 9명에서 69명이며, 데빠르트망 의회는 보통 40명 내외, 그리고 레지옹 의회는 31명에서 209명의 분포를 나타낸다.

프랑스의 지방의회는 각급자치단체별로 상이한 선거구제와 선출방법으로 구성되는데, 레지옹의회는 중선거구 비례대표제, 데빠르트망의회는 소선거구 절대다수대표제, 그리고 코문의회는 대선선거 비례대표제를 취하고 있다.<sup>2)</sup> 특히 코문의회의 구성은 1,2차 투표를 거쳐 과반수이상을 득표한 정당에게 우선적으로 전체의석의 반을 배분한 후, 나머지 반은 득표비례로 의석을 할당하는 제도를 취함으로써 제1당은 대개 2/3이상의 의석이 확보된다. 이러한 제도적 장치는 안정된 기관운영과 단체장(의장)의 강력한 정치적 리더십을 제고시키는 효과를 지닌다고 할 수 있

2) 참고로 코문 의회는 인구규모에 따라 구속명부식 비례대표제(인구 3,500명 이상)와 초정당연기투표 방식(인구 3,500명 미만)이 적용되며, 작은 규모의 코문(인구 2,500명 이하)에서는 정당명부가 아닌 단독 후보출마도 가능하다.

다.

한편, 지방의회를 구성하는 지방의원의 자격요건을 살펴보면 다음과 같다. 프랑스의 지방의원은 21세 이상의 시민으로서 해당지역의 선거인 명부에 등록된 사람뿐 아니라 당해년도 1월 1일 이후 납세자로 등록되어 있는 사람도 출마할 자격을 지닌다. 그런데 코뮌에 거주하지 않은 의원의 수는 인구 500명이상의 코뮌의 경우, 전체 의원 수의 1/4를 넘지 않아야 하며, 그 이하의 작은 코뮌에서는 4명 또는 5명을 넘지 않도록 함으로써,<sup>3)</sup> 의회구성 의 지역대표성을 확보하고 있다. 또한 영국과 유사하게 프랑스 지방의원은 겸직이 허용됨으로써 코뮌의 의원이 데파르트망이나 레지옹의 의원이 될 수도 있다.<sup>4)</sup> 그러나 행정의 정치화를 막기 위하여 해당지역의 행정관, 재정담당 공무원, 국가에서 파견된 관선도지사, 경찰, 직업군인 등은 피선거권이 없으며, '병립불능(incompatibilité)'의 조건으로써 부부, 직계존비속 및 형제자매 등은 함께 의원이 될 수 없다.

#### 나) 지방의회의 권한 및 조직 운영

프랑스형 기관구성에서 지방의회는 영국과 같이 최고의결기관인 동시에 집행기관이 수행하는 각종 행정활동을 지휘·감독할 뿐 아니라 행정집행에 대한 최종 책임을 지는 기관이다. 따라서 의회조직은 지방의회내 각종 위원회와 집행기관이 긴밀히 연계되는 구조를 지닐 뿐 아니라 영국과는 달리 다수의 부의장이 각기 소관 분야의 정책집행을 직접 총괄하고 책임을 지는 집행기관의 부단체장 권한을 지닌다. 참고로 규모가 큰 자

3. 임도빈, "선진외국의 지방자치사례 - 프랑스" (『황해문화』, 1985년 봄호, 제3권 1호), 124쪽.

4) 그러나 동시에 두 개의 코뮌 의회에서 당선된 경우, 당선 후 10일이내에 하나를 택해야 하며, 그렇지 않을 경우 자동적으로 선거인 수가 적은 코뮌에 소속하게 된다. 또한 1985년 12월의 법제정으로 국회의원은 한 개의 지방의원직만을 겸직할 수 있다.

치단체일수록 부의장은 의회내 상임위원회의 위원장을 겸직하는 것이 일반적이며, 대개 담당하고 있는 위원회의 소관 분야와 정책집행의 책임을 연계시키고 있다. 즉 프랑스식 의회구성의 특징은 영국과는 달리 집행에 대한 법적 권한이 의장(단체장)과 부의장(부단체장)을 통하여 부여됨으로써 공식적으로 집행기관의 조직운영에 깊숙이 간여하고 있다.

한편, 지방의회의 조직구성은 지방자치단체의 기본운영과 정책을 결정하는 의원총회가 있으며, 그 아래 위원회·소위원회에서 분석하고 토의 결정한 결과를 의원총회에 보고하여 최종 토의와 결정을 한다. 참고로 데빠르트망 의회와 레지옹 의회의 경우, 의장과 4명~10명의 부의장(부단체장 겸임) 중심으로 구성되는 의장단 회의(Bureau)가 있으며 전체회의가 소집되지 않는 상황에서 지방의회의 권한을 위임받아 신속한 결정을 내리는 의사결정기구 기능을 한다.

지방의회의 운영은 의회내 간선을 통해 선출된 6년 임기<sup>5)</sup>의 단체장이 의장을 겸직하여 이끌어 가며, 이와 함께 부단체장(부의장 겸직)이 의원들 가운데 선출된다. 부의장은 의원 총수의 30%를 넘지 않는 범위내에서 선출되는데, 의원 재적 과반수의 찬성을 얻어야 하며, 일반적으로 정당 의석비율이 고려되어 명부순으로 선출된다. 프랑스의 지방의회는 영국과 마찬가지로 아마추어리즘의 정신과 원칙에 입각하여 운영됨에 따라 의원직은 명예는 있으나 보상이 약한 봉사직이라 할 수 있다. 따라서 대부분의 유럽국가의 지방의원이 그러하듯이 월급은 없고 최소의 수당과 실비보전의 차원으로서 보상이 이루어지고 있다.<sup>6)</sup> 지방의원이 생업에 종사

5) 참고로 3년마다 6년 임기의 의원을 반씩 선출하는 데빠르트망 의회의 경우는 의회위원의 임기가 3년이다.

6) 예를 들어 코뮌의회내에서 가장 많은 수당을 지급받고 있는 의장(겸 단체장)의 경우, 공무원의 최고 호봉을 준거로 계산하여 자치단체의 인구수에 따라 12%에서 최고 95%까지의 수당을 지급받는다. 평의원의 경우는 의장의 최고 허용기준의 40%(인구 10만 이상은 50%)까지 수당이 지급될



하는 경우, 사기업 등 고용주는 지방의회사무(본회의, 상임위원회회의 등)로 인해 근무하지 못한 시간<sup>7)</sup>에 대하여 경제적·인사적 불이익을 줄 수 없도록 법률로 명시되어 있다. 참고로 보통 주민의 방청과 의원의 생업에 지장을 주지 않기 위하여 근무시간이 끝난 저녁에 회의가 진행되는 것이 일반적인 관례이다.

## 2) 집행기관의 구성방법 및 권한

당연직 지방의회 의장을 겸직하는 단체장은 의회가 구성된 후 최초의 본회의에서 지방의원들 가운데 비밀투표로 선출된다. 단체장의 피선거권은 21세가 되어야 하며, 최근 1년간 해임 또는 면직된 사실이 없어야 한다. 일반적으로 지방의회의원 선거시 단체장 예정자를 명부 1순위에 두고 투표하게 됨에 따라 다수의석을 석권한 정당의 명부에서 1순위에 올라 있던 후보가 단체장(의장)으로 선출되는 것이 대부분이다. 의회 본회의에서의 단체장(의장) 선출방식은 절대다수 득표를 요하며, 1차 투표에서 과반수를 득표한 후보가 없으면 2차 결선투표를 실시한다. 단체장의 임기는 다른 의원의 임기와 마찬가지로 6년이며, 한 번 임명되면 시의회는 해임할 수 없다. 다만 3년마다 실시하는 데빠르트망 의회의원 선거의 경우, 데빠르트망 단체장의 임기는 3년이며 선거이후 의회내에서 선출된다.<sup>8)</sup>

한편, 프랑스식 기관구성 모형에서 집행기관의 조직 구성은 <그림

---

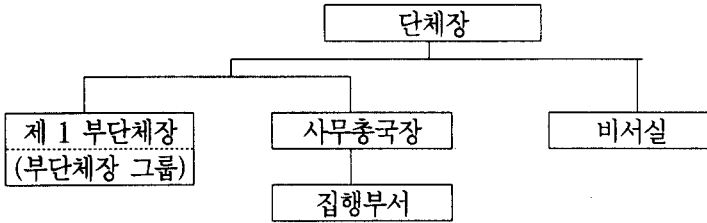
수 있으며, 다른 직을 겸직하는 경우나 공공기관에 근무하는 경우 총보상액이 국회의원 수당의 1.5배를 초과할 수 없다.

7. 의회공무로 인한 최대 허용 결근시간은 분기당 총시간으로 계산하여 의장(인구 1만이상)은 3주일 근무에 해당하는 시간이며, 평의원은 주당 근무시간의 60%이하이다.

8) 데빠르트망 의회선거는 3년 마다 6년 임기의 의원을 선출함으로써 의원 정수의 반을 교체하고 있다.

5-5>와 같다.

<그림 5-5> 프랑스식 기관구성 모형의 집행기관 조직



프랑스식 기관구성에서 단체장은 의장으로서 지방의회의 총수일뿐 아니라 실제적인 집행권한을 보유하고 있는 명실상부한 자치단체의 대표로서 그 권한과 위상이 상당히 높은 것을 특징으로 한다. 단체장의 권한은 상당히 폭넓게 인정될 뿐 아니라, 실제 집행기관을 지휘하는 데 있어서 실질적인 권한이 확보되어 있다. 예를 들어 파리의 시장은 행정을 총괄하는 사무총장을 직접 선임할 뿐 아니라 지방공무원법의 정해진 범위내에서 인사권을 행사하는 등 실제적인 집행권한을 보유하고 있다.

또한 코뮌의 경우를 예로 살펴보면, 코뮌의 단체장은 시를 대표할 뿐만 아니라 시유재산의 관리·시공공기관의 회계 통제 및 감독·예산편성 및 지출명령·각종 시공사관리·시도로규제·공개입찰·지방경찰권(국가지사의 통제하) 등의 권한을 행사하고 있으며, 의회의 권한을 위임받아 시재산의 취득 및 처분·지방채의 발행·도심지선매권 등의 업무, 그리고 호적업무등 국가위임사무를 수행한다.<sup>9)</sup> 요컨대 프랑스식 기관구성 모형에서

의장을 겸직하는 단체장의 권한과 위상은 같은 기관통합형 기관구성 형태라도 영국처럼 단체장이 의례적·상징적 대표로서 기능하고 있는 것과는 많은 차이를 지닌다.

한편, 부의장을 겸직하는 다수의 부단체장은 행정의 총책임자인 단체장으로부터 결재권을 포함하여 권한의 일부를 위임받아 처리한다. 또한 단체장이 임명하여 행정을 총괄하게 하는 사무(총)국장 제도는 집행기관의 조직운영을 효율적이고 전문적으로 수행하기 위해 실시되는 것으로 영국의 수석행정관제도와 비교되지만, 단체장의 직접적인 통제와 지휘 아래 행정업무를 총괄하는 직속 보좌기관이라는 특징을 지닌다.<sup>10)</sup> 프랑스식 집행기관의 운영은 부단체장과 사무총국장 제도의 병행에서 특징을 찾을 수 있다. 부단체장의 경우 다수의 부단체장 가운데 제1 부단체장이 사무분장이 되어 있는 부단체장들의 기능을 총괄 조정하여 단체장을 보좌하는 역할을 하는 한편, 사무총국장은 집행부서를 총괄 조정하는 기능으로 단체장을 보좌하는 역할을 담당함으로써 이들 집행기관은 지방의회와 종횡으로 연결되는 기관운영을 한다.

또한 일정 규모이상의 코뮌이나 데парта망, 레지옹의 단체장은 정치적인 업무수행을 위해 비서실을 둬으로써 비서실장과 전문비서들이 단체장을 보좌한다. 이들은 특별한 자격요건 없이 단체장이 마음대로 임명할 수 있으나 보수에 제한을 둬으로써 업관인사의 폐해를 방지하기 위하여 비서실장의 보수는 자치단체의 최고 호봉을 받는 공무원 보수액의 80%를 넘지 못하도록 하고 있다.

---

9) 단 데парта망이나 레지옹의 단체장은 국가위임사무가 없다.

10) 데парта망과 레지옹 자치단체의 경우, 사무총장(directeur général des services)이 행정을 총괄하며, 이들은 대개 국가도청의 고급관료들로서 지방자치단체에 초빙되어 한시적으로 파견 근무하는 경우가 많다.

#### 다. 의회와 집행기관의 관계

파리시의 기관구성은 영국과 유사한 기관통합형 구조로서 양 기관간의 관계가 긴밀한 협조와 협력을 바탕으로 의결과 집행이 이루어지고 있으며, 따라서 양 기관간에 견제나 권한의 균형이란 측면에서 제도적 장치를 마련되어 있지는 않다. 앞서 논의하였듯이 프랑스식 기관구성 모형에서는 기관구성상 지방의회 의장과 단체장이 겸직이며, 다수의 부의장 역시 집행기관의 부단체장으로 집행사무를 직접 책임지기도 하기 때문에 정책 결정과 집행을 위한 지방의회와 집행기관의 연계는 영국식 기관구성 모형에서 시사하는 것보다 더 직접적이고 긴밀한 특징을 지닌다고 할 수 있다.

우선 지방의회 의장은 의회를 주재하고 의결기관의 대표로서 활동할 뿐 아니라 단체장으로서 시의회에서 의결할 사항과 예산안을 준비하며 집행기관을 총 책임지는 역할을 동시에 하고 있다. 또한 다수의 지방의회 의원이 부단체장(예: 파리시 44명)을 겸직함으로써 업무 분장을 통하여 집행기관의 관련부서와 긴밀한 연계를 이룬다. 특히 이들 부단체장(부의장)은 의회내에서 관련분야의 상임위원회에 소속되어 의제 설정과 정책 결정에 중요한 역할을 담당하고 있을 뿐 아니라 집행기관에 대한 의회내 질문에 대하여 소관 업무 영역에 따라 부단체장이 답변을 담당하는 등 정책결정과 집행의 유기적인 관계를 반영해 주고 있다.

요컨대 프랑스식 기관구성 모형에서 살펴볼 수 있는 의회와 집행기관의 관계는 기관통합적인 기관구성형태가 시사하고 있는 상호 협력과 조화가 특징이며, 특히 단체장의 강한 리더십과 권한을 인정하는 기관운영과 함께 선거 제도상 의회내 한 정당의 과반수 의석이 확보되어 있는

점등이 의회와 집행기관의 관계를 안정적이고 협조적인 관계로 이끌어 갈 수 있는 기반을 제공해 준다. 즉, 단체장의 선임이 형식적으로는 의회의 간선방식을 취하지만, 실제적으로는 지방선거에서 정당명부의 1순위를 시장으로 간주하여 투표가 이루어진다는 점에서 단체장의 위상과 리더십이 중요하게 인정되고 있는 것이라 볼 수 있으며, 단체장은 의회내에서 다수의석을 확보하고 있기 때문에 의결과 집행에 있어서 효과적이고 원만한 관계를 유지할 수 있는 기반을 지니고 있다고 볼 수 있는 것이다.

## 라. 프랑스식 기관구성 모형의 평가

### 1) 주민대표성

일반적으로 코뮌 지방자치단체의 주민대표성은 정당명부에 의한 비례대표성을 특징으로 들 수 있다. 파리시의 경우는 20개 구(아롱디스망) 의회선거에서 정당명부식 비례대표제에 의해 구의원을 선출하고, 구의원의 일부가 시의원을 겸직하는 특이한 기관구성 방법을 취하지만, 정당득표율에 비례하는 대표성을 지닌다는 공통점을 지닌다. 즉 파리시의 경우, 각 구의회는 정당명부식 비례대표제에 의해 구의원을 선출하기 때문에 정당중심의 선거에서 유권자가 보낸 지지에 비례하여 정당명부의 상위 후보가 시의원을 겸직케 함으로써 결국 다수의 지지를 얻은 정당이 비례적으로 시의회를 구성하여 주민 대표성을 확보하는 것이다.

한편, 임기 4년의 강력한 권한과 지위를 누리고 있는 시장은 형식적으로는 시의회의 간선을 통해 시의장직을 겸하는 전형적인 기관통합형 선출방법을 따르고 있지만, 실제에 있어서는 지방선거에서 정당의 명부를 이끄는 첫 번째 순위의 후보가 시장직을 뜻하는 것이기 때문에 주민

대표성이 그 어느 선출방법보다 잘 확보되어 있는 것을 시사해 준다.

## 2) 지방의회와 집행기관의 협력관계

프랑스식 기관구성에서 지방의회와 집행기관의 관계는 통합형 기관 구성이 시사하는 기본적인 협력관계가 확보되어 있다. 그러나 프랑스식 기관구성에서 특징적인 점으로 지적할 수 있는 것은 실제적인 행정권한을 지니고 있는 의장겸직의 단체장과 부의장겸직의 부단체장이 존재함으로써 양 기관 관계가 더욱 실제적인 협력관계를 이룬다는 점이다.

특히 이들 부단체장은 의회내 상임위원회의 위원장을 겸직하는 경우가 일반적이기 때문에 소관 분야를 중심으로 정책결정과 집행을 긴밀히 연계시키면서 의회와 집행부서의 협력적인 관계를 제고시키는데 중요한 역할을 한다.

## 3) 기관운영의 효율성

프랑스식 기관구성 모형은 통합형 기관구성을 취하면서 단체장의 강력한 리더십을 기반으로 강시장제적인 기관운영을 이루는 것이 특징이다. 통합형 기관구성의 장점이라 할 수 있는 뚜렷한 책임소재는 의장을 겸직하는 단체장을 포함하여 의회가 자치단체의 모든 권한을 보유하고 시정 운영의 궁극적인 책임을 진다는 것에서 찾을 수 있다.

지방의회는 집행기관에 대한 권한의 위임에 있어서 단체장의 기관운영에 상당한 재량권을 부여하고 있을 뿐 아니라 단체장의 임기를 6년으로 보장하여 해임할 수 없게 함으로써 효과적이고 안정적인 행정 수행을 도모할 수 있는 기반이 마련되어 있다. 비교적 규모가 큰 자치단체의 단

체장은 행정기능의 전문성과 효율성을 확보하기 위하여 전문행정관료를 사무총국장으로 선임하여 집행부서를 총괄·조정하는 기능을 수행하게 하는 한편, 정무담당 비서실을 별도의 보좌기구로 설치함으로써 단체장의 강력한 리더십을 뒷받침할 수 있도록 한다.

한편, 프랑스의 지방의회는 대의회제를 채택하고 있으며, 파리시의 경우는 163명의 대규모 시의회를 운영하고 있다. 지방의회 기관운영은 월 1회의 의원총회와 2회의 상임위원회 회의를 소집하고 있으며, 의원총회가 열리기 보통 1주일 전에 비공식적인 회의가 소집되어 자유로운 분위기에서 사전에 의견이 조율되고 정보를 교환하는 시간을 마련하고 있다. 또한 위원회 운영은 기관통합형 기관구성 형태가 시사하듯이 행정부서와 직접적으로 연계되어 의안심사에 필요한 자료와 자문 협조가 원활히 이루어지는 것을 발견할 수 있다.

한편, 집행부서의 운영은 의장직을 겸직하는 시장의 실질적인 행정지휘권을 바탕으로 지방의원의 30%가 부의장을 겸직하는 부시장으로써 업무 분장을 통해 시의회와 집행기관의 중요한 연결고리 역할을 담당하고 있다. 이들 부단체장은 명목적이고 의례적이 아닌 집행사무의 실제적인 권한과 책임을 부여함으로써 집행기관의 행정 분권화를 이루는 효과를 지닌다고 볼 수 있다. 또한 전문적이고 효율적인 기관 운영을 위하여 시장이 임명하는 사무총장은 행정부서의 지휘와 조정 역할을 담당하며, 시의회에 상정할 행정부서 법안을 총괄적으로 검토·준비하는 작업을 담당하고 있다.

이러한 기관운영은 의회와 집행기관의 상호 관계를 통해 단체장을 중심으로 한편에서는 제 1 부단체장이 총괄 조정하는 부단체장 회의와 다른 한편에서는 집행부서를 총괄 조정하는 행정사무총국장이 중핵으로

연결되는 기관 운영을 함으로써 정책과정을 조화롭고 원활하게 이룰 수 있는 장점을 지닌다.

그러나 프랑스식 기관구성 모형이 지닐 수 있는 문제점으로는 앞서 장점으로 논의하였던 단체장의 강력한 권한과 보장된 임기, 그리고 안정적인 의회내 의석확보로 인하여 독단적인 기관운영을 할 때 단체장의 독주를 견제하기 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 이는 균형과 견제를 특징으로 하는 분리형 기관구성과 비교하여 통합형 기관구성이 내재하고 있는 한계라고 할 수 있지만, 특히 프랑스식 기관구성 모형에서는 단체장의 강력한 리더십을 확보한 데 따른 잠재적인 부작용이 내포되어 있다고 볼 수 있다.



## 제6장 결론 및 시사점

### 제1절 결론

#### 1. 분리형 기관구성의 대안

본 연구에서 논의한 분리형 기관구성의 대안들은 현행 지방자치단체의 기관구성에서 나타나는 문제, 즉 지방의회와 집행기관의 불균형한 권한 배분을 비롯하여 상호 견제의 실효성을 확보되지 않은 입법미비 사항, 양 기관의 사전적인 협조체제의 미흡 및 사후적인 갈등해소 방안의 결여 등의 문제에 대하여 미국의 사례를 통해 시사점을 찾고자 접근한 것이었다.

분리형 기관구성에서 논의한 미국의 시장-의회형 기관구성의 도입방안은 현행 우리나라 기관구성의 기본 취지와 동일하되, 양 기관의 균형적인 권한배분 속에 견제와 협력의 관계를 제고할 수 있는 제도운영 방안에 초점을 둔 것이었다. 즉 미국의 시장-의회형의 기관구성은 인사권과 조직권 등 단체장의 주요 권한행사에 대해 지방의회의 승인을 요구하게 할 뿐 아니라, 시정 운영의 목표와 방향에 양 기관의 합의를 제도적 절차에 의해 도출시키게 하는 것에서 시사점을 찾았다. 이는 강시장제 하에서도 양 기관간의 관계가 분립에 따른 견제의 취지를 살리면서 긴밀한 협조로 기관운영이 이루어지게 하는 기대효과를 얻을 수 있기 때문이

다.

한편, 분리형 기관구성에서 두 번째로 논의한 시지인체제의 도입방안에서는 시지배인체제의 주요 특징과 전제, 구성방법 등을 검토해 보았으며, 이를 통해 정치·행정의 분리된 기관운영으로 행정의 전문적 관리와 능률성을 강조하면서, 의회우위의 권력통합적인 기관구성으로 지방의회와 집행기관의 협력적인 관계가 확보될 수 있다는 점에 시사점을 찾았다.

결론적으로 분리형 기관구성의 대안검토는 지방의회가 집행기관과 대응한 위치에서 상호 견제권한이 균형을 유지할 수 있을 때, 그리고 그 실효성과 적실성이 확보될 때 비로소 분리형 기관구성의 취지와 양 기관의 관계개선이 이루어질 수 있다는 점을 강조한 것이다. 따라서 분리형 기관구성하에서 논의한 대안방안들은 정도의 차이는 있으나 지방의회의 권한과 기능이 현행의 우리나라 지방자치단체의 기관구정보다 강화되어야함을 의미한다. 특히 시지배인체제의 도입방안은 지방의회와 집행기관의 기능을 분리하여 운영한다는 점에서 분리형 기관구성으로 분류하였으나 권력구조적인 측면에서 지방의회의 우위를 내세우는 통합형 권력구조로 이해할 수 있을 것이다.

## 2. 통합형 기관구성의 대안

통합형 기관구성의 대안은 크게 영국식 모형과 프랑스식 모형으로 나누어 살펴보았다. 이 두 모형은 의회 중심의 권력통합 구조를 지닌다는 공통점을 지니지만, 각기 기관운영상의 뚜렷한 특징을 발견할 수 있다. 즉, 영국식과 프랑스식 기관구성 모형은 모두 지방의회의장과 단체장

이 겸직을 하며 의회 우위의 권력구조 속에 집행기관이 긴밀한 협력관계를 맺고 있는 공통점을 지니고 있으나, 우선 단체장의 리더십을 확보하는 제도적 장치에서 뚜렷한 차이를 보인다. 다시말해, 단체장의 권한과 기능 면에서 영국식 모형과 프랑스식 모형의 차이를 발견할 수 있다. 영국의 통합형 기관구성에서 시장은 1년의 임기로 의전적이고 상징적인 단체장의 직무를 수행하고 있는 것과 비교하여, 프랑스의 통합형 기관구성에서는 시장이 보통 6년 임기의 실질적이고 강력한 권한을 지니고 집행기관을 통솔하고 있다. 이는 특히 프랑스의 경우 비례대표제의 기관구성 방법에서 과반수 지지를 받은 정당 명부의 1순위를 차지한 후보가 단체장으로 선출된다는 점에서 단체장의 강력한 리더십에 정당성이 부여된다고 볼 수 있을 것이다.

또한 영국식 기관구성 모형과 프랑스식 기관구성 모형의 주요 차이점은 부단체장의 수와 역할에서 발견할 수 있다. 영국식 기관구성 모형에서는 부단체장이 1명으로 의장의 부재시 회의를 주재하는 역할 등 부의장으로서의 극히 제한적인 기능을 하는 것과 비교하여 프랑스식 기관구성모형에서는 부의장을 겸직하는 다수(의원정수의 30%)의 부단체장이 존재할 뿐 아니라 업무분장을 통하여 집행부서에 직접 관계를 맺고 있다. 즉 프랑스 통합형 기관구성 모형은 단체장과 부단체장을 통하여 지방의회와 집행기관의 관계가 전자보다 더 직접적이고 긴밀하게 연계되는 것을 살펴볼 수 있다.

한편 집행기관의 조직운영을 효율적이고 전문적으로 수행하기 위해 실시하고 있는 전문행정관료의 존재는 영국과 프랑스의 기관구성에서 공통적으로 발견할 수 있지만(영국의 수석행정관, 프랑스의 사무총국장), 전자와 비교하여 후자의 모형에서 전문행정관료는 단체장이 직접 선임하

는 직속 보좌기관으로써 단체장의 직접적인 통제와 지휘를 받아 집행기관을 통솔하는 기능을 지닌다. 이는 앞서 지적하였듯이 프랑스식 기관구성 모형의 특징인 단체장의 강력한 리더십이 확보되어 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

또한 프랑스의 기관구성 과정에서 나타나고 있는 비례대표제의 명부 투표에 따른 지방의회의 의석배분 방식은 하나의 정당이 과반수이상의 의석을 차지하도록 함으로써 의회내 정당간 갈등이나 대립을 줄이는 효과를 지닌다. 즉 1당 우위형 혹은 1당 독점형의 정치적 정당권력 분포를 제도적으로 확보시킴으로써 단체장(의장 겸직)을 중심으로 한 기관운영의 효율성과 안정성을 제고하는데 기여한다고 볼 수 있다. 이와 비교하여 영국의 기관구성 모형은 통합형 기관구성 형태를 취하면서 다른 유럽의 자치단체와는 달리 소선거구 다수대표제의 의원선출 방식에 따라 제도적인 과반수 의석확보는 마련되지 않고 있다.

## 제2절 대안도입의 시사점

### 1. 분리형 기관구성의 대안

#### 가. 미국의 시장-의회형 기관구성 도입

분리형 기관구성의 대안은 지방의회와 집행기관이 상호 견제와 균형 속에 분업과 통합을 조화시키며 양 기관간의 협력관계 개선에 초점을 둔 것이다. 현행 분리형 기관구성의 틀을 유지하는 선에서 논의할 수 있는 미국의 강시장-의회형 기관구성은 단체장이 집행기관을 효과적으로 지휘

· 감독할 수 있는 강력한 권한을 지니되, '견제와 균형'이란 분리형 기관 구성의 취지를 살릴 수 있도록 지방의회의 권한을 확대하는 노력이 필요하며, 양 기관의 관계개선을 위하여 특히 집행기관의 협력을 유도할 수 있는 다양한 장치들의 제도화가 이루어져야 한다.

### 1) 지방의회의 사무직원에 대한 임명권

지방의회 권한확대 방안으로써 우선 고려할 수 있는 것이 지방의회 사무직원에 대한 인사권 확보라 할 수 있다. 이는 무엇보다 분리형 기관 구성을 취하는 지방자치단체에서 지방의회 사무직원의 임명권을 집행기관의 장이 지니는 것은 기관분리형 구성의 취지에 맞지 않는다는 비판을 받고 있다.<sup>11)</sup> 특히 단체장이 지니고 있는 집행기관의 인사권에 대하여 지방의회의 승인권도 인정되지 않고 있는 상황을 고려해 볼 때, 단체장이 지방의회의 사무직원에 대해 임명권을 지니고 있는 것은 불공정한 권한배분이라 볼 수 있다.

뿐만 아니라 현실적으로 지방의회 사무직원의 인사권과 관련하여 지방의회와 집행기관간에 갈등과 마찰이 끊임없이 제기되고 있다는 사실에서 이러한 소모적이고 비생산적인 기관간 갈등을 줄이기 위해 지방의회 사무직원에 대한 인사권 확보는 적극 검토되어야 할 것이다. 즉 현행의 지방의회회장 추천과 단체장 임명을 바꾸어 단체장과의 협의를 거쳐 지방의회 의장 임명할 수 있도록 지방자치법을 개정할 필요성이 있다.

### 2) 단체장의 임명권에 대한 지방의회의 승인권

---

11) 지방의회는 업무의 연속성과 전문성 확보를 위해서 뿐 아니라 지방의회에 대한 사무직원의 소속 감 등을 이유로 이에 대한 개선을 요구하고 있다.

집행기관에 대한 지방의회의 효과적인 견제권한을 확보하기 위하여 단체장이 지니고 있는 임명권에 대한 의회 승인권을 인정하는 방안도 이 제는 검토할 필요성이 있다. 이는 기관운영의 핵심이라 할 수 있는 인사 권과 조직권에 대하여 지방의회가 효과적인 견제와 통제기능을 지니기 위해 지녀야 할 권한이란 점에서 필요성이 제기된다. 균형의 측면에서 볼 때, 단체장은 지방의회에 대하여 조례안 발의권, 재의요구권, 제소권을 지닐 뿐 아니라 선결처분권도 지닌다는 점에서 지방의회의 집행기관에 대한 견제권한은 확대될 필요가 있다.

### 3) 집행기관 정책위원회에 대한 지방의원참여의 제도화

지방자치단체의 정책형성 과정에 지방의회와 집행기관이 공동으로 참여하여 협력을 제고시키는 기관운영 방안으로써 집행기관 산하의 주요 정책위원회에 지방의회 의원이 참여시키는 것을 고려할 수 있다. 즉 주민과 밀접한 정책을 다루는 일에 주민과 근접한 거리에 있는 지방의원의 참여를 제도적으로 명문화(예: 조례)시키는 것은 정책의 현실성과 전문성을 보완할 수 있다는 장점을 지닌다. 뿐만 아니라 주민복지 증진을 위하여 정책방향과 구체적인 실행계획을 수립하는 과정에 양기관이 공동으로 참여할 수 있는 장을 마련하는 것은 정책결정과 집행의 원활한 연계를 유지하는 데도 상당히 효과적인 방법일 뿐 아니라 향후 단체장이 제출할 조례안의 통과과정에 갈등이나 마찰을 사전에 조율할 수 있는 조정 역할도 기대해 볼 수 있을 것이다.

물론 이러한 지방의회의 권한과 기능을 확대시키는 방안들은 지방자치법의 개정이 필요한 사항이란 점에서 시간적인 문제나 집행기관의 반

발이나 저항 등 현실적인 방안도입의 어려움이 예상될 수 있다. 그러나 현대의 지방자치는 민주주의(democracy)와 관료제(bureaucracy)의 조화가 가장 절실히 요구된다는 점에서 이제까지 관료제에 치우쳐 있던 집행기관 중심의 지방자치를 지방의회 기능의 활성화와 권한 확보로 균형을 이루면서 양 기관이 지방자치 정착과 발전에 상호 협력할 수 있는 기틀을 마련해야 될 것이다.

## 나. 시지배인체제의 도입

지방의회와 집행기관간 협력관계 제고측면에서 볼 때, 분리형 기관구성에서 기인하는 갈등과 대립의 문제는 현행 분리형 기관구성의 틀을 유지하는 선에서 논의할 때는 어쩔 수 없이 제한적일 수밖에 없는 한계를 지닌다. 이와 비교하여 시지배인체제의 도입방안은 양 기관간의 협력적인 관계를 증진시킬 수 있는 기관구성 형태라 평가할 수 있을 것이다.

물론 시지배인 체제하에서도 의회와 시지배인 사이에 갈등이 존재할 수는 있으나,<sup>12)</sup> 지방의원과 행정가들 사이에 높은 신뢰수준과 서로의 직무수행에 필요한 정보공유 현상이 높게 나타날 뿐 아니라 행정관리상의 책임도 역시 높은 것으로 평가되고 있다.<sup>13)</sup> 또한 시장-의회형과 의회-시지배인형의 기관구성은 권력구조적인 측면에서 전자의 경우 정치적 책임을 증진시키고 다원주의적 민주주의를 실현하는 데 장점을 지닌 것으로 평가되는 것과 비교하여, 후자는 양 기관간의 갈등이 적거나 협력적인 분위기가 높은 것으로 평가되는 것이 일반적이다.<sup>14)</sup>

12) Whitaker, G. P and R. H. Dehoog. (1991) "City Managers Under Fire: How Conflicts Lead to Turnover," Public Administration Review, Vol. 51. No. 2.

13) Svara, J. H. (1990) Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation. N.Y.: Oxford University Press.

### 1) 기초 자치단체에서의 도입가능성

시지배인체제의 도입은 현행 기관구성의 틀을 바꾸는 개혁적인 사고의 필요성이 전제되어야 하는 점과 소의회제를 비롯하여 중·대선거구제와 정당참여의 배제 등이 함께 논의되어야 한다는 점에서 제도 도입의 현실적인 어려움을 지적할 수 있다. 그러나 지방의회의 규모나 정당참여의 배제 문제 등은 기초자치단체의 경우에 있어서 도입 가능성을 우선적으로 검토해 볼 수 있을 것이다. 즉 시지배인체제는 미국의 경우 대도시보다 중소도시에 많이 채택되고 있으며, 소규모 지방의회와 인구경제학적인 측면에서 주민의 동질성이 높은 곳에서 적합하다고 평가되는 만큼, 정당참여가 배제되어 있는 기초의회를 대상으로 소도시나 군 가운데 10명 내외의 지방의회 정수를 지닌 자치단체에서 도입의 실효성이 높다고 평가할 수 있을 것이다. 참고로 현행 기초자치단체의 지방의원 정수를 살펴보면 <표 6-1>과 같다.

<표 6-1> 기초의회 의원정수 분포(1998년)

의원정수	7-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40
기초의회 수	71	74	38	29	12	5	3
(%)	30.6	31.9	16.4	12.5	5.2	2.2	1.3

- 14) Svava, J. H. (1987) "Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Recognizing Leadership Potential." Journal of Politics, Vol. 49. ; Browne, W. (1985) "Municipal Managers and Policy: A Partial Test of the Svava Dichotomy-Duality Model" Public Administration Review, Vol. 45. ; Boynton, R. P. and D. S. Wright. (1971) "Mayor-Manager Relationships in Large Council-Manager Cities: A Reinterpretation." PAR, Vol. 31. ; Wikstorm, N. (1979) "The Mayor as a Policy Leader in the Council Manager Form of Government: A View from the Field." PAR, Vol. 39.



전체 232개 기초의회의 의원정수는 평균 15명으로 최소 7명에서 최대 40명까지 분포하고 있으며 표준편차는 7명인 것으로 나타난다. 지방의회의 의원정수가 15명 이하의 기초의회를 시지배인체제 도입의 1차적인 고려대상으로 삼을 경우, 전체 기초의회 가운데 62.5%(145개)가 이에 해당된다. 여기에 기초의회가 속한 도시환경까지 고려하여 광역시를 제외한다면, 즉 광역시에 속하는 15명이하의 33개 구의회를 고려대상에서 제외시키면 112개(48.3%)의 시·군 의회를 시지배인체제 도입의 1차적인 대상으로 검토할 수 있을 것이다.

## 2) 리더십 확보를 위한 제도적 조치

시지배인체제는 단체장이 집행기관을 실질적으로 통솔하는 권한을 지니고 있지 않는 기관구성형태이기 때문에 시지배인 체제의 도입에서 기관운영의 효율성 제고를 위하여 고려해야 할 중요한 사항은 리더십의 확보를 들 수 있다. 이는 단체장의 선임방법과 의회 의장직의 겸직여부와 관련된 것으로, 주민 직선이나 의회내 간선을 통한 선출이냐에 따라서, 그리고 단체장에게 의장직을 겸직하게 하는 여부에 따라서 단체장의 권한과 위상에 차이를 가져올 수 있다. 즉 단체장의 선출방법과 함께 단체장의 권한과 책무로써 지방자치단체를 대표하는 기능만을 부여하는 방안과 지방의회의 의장직을 겸직하게 하는 방안 사이에는 단체장의 권한과 위상에 중요한 차이를 가져올 수 있으며, 여기에 덧붙여 의장직의 임기도 중요한 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

주민대표성을 제고하며 지방자치단체의 리더십을 확보하는 측면에서는 의회간선에 의한 1년 임기의 의전적이고 상징적인 단체장보다는 주민 직선에 의한 4년 임기의 의장 겸직 단체장이 적절하다고 볼 수 있을 것

이다. 이는 특히 우리나라의 역사적인 전통과 정치문화를 고려해 볼 때, 단체장의 정치적 리더십이 강조되는 것과 부합된다.

또한 지방의원 선출이 대선거구제가 아닌 현행처럼 소선거구제에 기초할 경우, 대선거구제에 의한 단체장의 주민 직선은 단체장의 리더십을 뒷받침할 지역주민 다수의 지지를 반영하는 것으로써 지방자치단체내 소지역 간의 이해를 조정하고 자치단체 전반의 주민복리를 증진시키는데 기여할 것으로 본다. 이에 덧붙여 단체장의 주민대표성을 현행보다 강화시킨다는 측면에서는 선출방식에 절대 다수득표제와 결선투표제를 도입하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

### 3) 정당공천의 배제

시지배인체제 도입에서 의장겸직의 단체장 선출과 관련하여 지적할 점은 의장직을 겸직하는 기초단체장 선출에 있어서 현행과는 달리 정당공천을 배제시켜야 된다는 점이다. 이는 지방의회의원의 선출과 동일하게 지방의회 구성의 비당파적 통일성이 유지되어야 한다는 점에서, 그리고 시지배인의 정치적 중립성은 의회구성인 정당배제가 전제될 때 확보될 수 있다는 점에서 그 필요성이 인정되는 것이다.

### 4) 주민대응성 확보를 위한 제도적 조치

시지배인체제의 도입과 함께 관심을 두어야 할 사항은 주민 대응성의 확보방안을 들 수 있다. 시지배인체제 하에서는 민선 행정책임자가 없는 대신 의회에서 선임하는 시지배인이 전문적인 행정을 책임진다는 점이 장점이자 단점으로 작용될 수 있음을 상기해야 할 것이다. 즉 집행

기관의 인사권과 조직 운영권 등 행정 전반의 주요 권한을 쥐고 있는 시 지배인이 행정운영의 과오에 대한 책임을 주민이 아닌 의회에 진다는 점에서 자칫 지방행정의 운영이 주민의 의사와 유리될 수 있는 가능성을 지니고 있다. 여기서 시지배인에 대한 통제는 의회를 통해 이루어지는 것이 의회-시지배인형 기관구성의 기본 틀이라 할 수 있다. 따라서 자치단체 운영의 주민 대응성 확보방안으로는 주민투표제와 주민감사청구제의 실시, 그리고 민선 단체장(의장)과 지방의원을 대상으로 하는 주민소환제의 도입이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

## 2. 통합형 기관구성의 대안

통합형 기관구성에서 검토한 대안들은 지방의회와 집행기관간 상호 협력이 전제되어 있는 기관구성 형태이므로 전문적이고 효율적인 기관운영에 보다 초점을 두어야 할 것이다. 영국식 기관구성 모형과 프랑스식 기관구성 모형은 각각 장단점을 지닌다는 점에서 우리나라 실정에 적합한 기관구성의 시사점을 찾는 것이 중요하다고 본다.

### 가. 영국-프랑스 기관구성의 장단점과 절충형 기관구성

영국식 기관구성 모형의 장점은 소선거구 다수대표제에 의한 의원선출이 재선을 위한 지방의원이 지역구 주민과의 긴밀한 유대관계를 맺게 함으로써 기관운영의 주민 대응성을 향상시킬 수 있는 점을 들 수 있다. 반면에, 이러한 선출방식은 지방자치단체 전반의 이익이나 지역적 형평성을 고려한 정책결정보다 지역구의 특정 이익을 우선하는 정책결정에 치중할 가능성을 지니는 문제를 시사한다. 특히 단체장을 주민직선으로

선출하지 않는 통합형 기관구성의 경우 리더십의 확보가 용이하지 않다는 문제를 지닌다.

이와 비교하여 프랑스식 기관구성 모형의 장점은 정당명부식 비례대표제에 의한 의원선출로 정당의 정책입장이나 자치단체 전반의 이해를 반영시키기 쉬우며, 단체장의 강력한 리더십을 기대하기 쉬운 점을 들 수 있다. 그러나 정당명부에 의해 선출된 의원(단체장)은 지역구의원과는 달리 주민 대응성이 떨어진다는 점을 시사하고 있으며, 특히 주민소환제가 도입되지 않는 경우 의회다수당과 단체장이 함께 하는 기관운영의 독주를 제재할 방법이 없는 문제를 지닌다. 따라서 통합형 기관구성을 도입하는데 있어서는 이러한 장단점을 잘 조화시킬 수 있는 절충적인 기관구성이 적절한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

## 나. 절충형 기관구성의 대안

영국-프랑스 절충형 기관구성은 주민의 대표기관으로써 지방의회의 주민대응성을 제고시키고 지방자치단체의 리더십을 확보할 수 있는 통합형 기관구성의 대안이라 할 수 있다. 즉, 통합형 기관구성 형태를 도입할 경우 현행과 같은 소선거구 다수대표제에 의한 의원선출 방식과 함께 대선거구 절대다수대표제로 단체장을 선출하여 의회의장을 겸직하게 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

이는 영국식 기관구성 모형에 단체장의 리더십을 확보할 수 있는 제도적인 보완으로써, 혹은 프랑스식 기관구성 모형에 지방의원의 주민 대

15) 미국의 경우 지방의원 선출에 있어서 대선거구제를 취하는 대부분의 자치단체가 가장 많이 득표한 후보에게 의회의장직을 부여함과 동시에 강력한 권한을 부여하는 것을 볼 수 있다(「미국대도시의 지방자치」, 한국지방행정연구원, 연구자료집, 97-5권, 51-60쪽).

응성을 확보하기 위한 방안으로써 단체장의 리더십과 지방의원의 주민 대응성을 동시에 확보하면서, 통합형 기관구성으로 지방의회와 집행기관의 협력적인 기관운동을 도모하는 것을 뜻한다.

위와 같은 절충적인 기관통합 모형은 프랑스의 기관구성 방식처럼 지방의회와 집행기관을 이끄는 단일한 지도자를 선출하여 임기를 보장한다는 점에서 안정적이고 효과적인 기관운동을 기대할 수 있다. 또한 소선거구제의 의원선출 방식에 따라 어느 한 정당의 다수의석이 확보되는 것은 아니란 점에서 프랑스 기관구성의 단점이라 할 수 있는 단체장의 독주 가능성을 보완할 수 있는 모형으로 평가할 수 있다. 그러나 단체장의 리더십을 확보하는 차원에서 전문적인 행정관료의 선임은 일정한 자격요건을 두고 단체장의 추천과 의회의 승인을 얻도록 함으로써 통합형 기관구성 하에서의 단체장 리더십을 뒷받침해 주는 것이 바람직하다고 본다.

또한 이러한 절충식 통합기관구성 모형은 정당참여가 반드시 전제되어야 할 필요성이 없다는 점에서 정당에 따른 단체장과 지방의회의 다수파간의 갈등과 대립 가능성 때문에 모형 도입의 한계를 우려할 필요는 없을 것이다. 한편, 지방선거에 정당참여를 허용하는 경우라 하더라도 현행 분리형 기관구성 하에서 발생하는 단체장과 지방의회의 갈등과 대립보다는 약화될 것으로 기대할 수 있으며, 의장을 겸직하는 단체장을 중심으로 지방정치 구조가 변화되는 기관통합형의 특성이 살아날 가능성이 높게 예상된다. 이는 특히 현실적인 측면에서 6·4 지방선거 결과 등에서 나타난 1당 독점적인 지배양상으로 인하여 분리형 기관구성보다는 통합적인 기관운영이 보다 효과적이며 책임의 소재를 뚜렷이 하는 장점도 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수도 있을 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 김동훈, “지방의회와 집행부의 갈등해소방안,” 「지방자치」 9월. 1996.
- 김병국, “민선단체장이후 자치단체장과 지방의회간 관계변화,” 「지방행정 연구」, 제11권 제1호. 1996.
- 김영기, “지방정부내 의결기관-집행기관간 갈등에 관한 연구,” 「사회변화와 행정의 쇄신」, 한국행정학회, 1977년도 동계학술대회 발표논문집. 1997.
- 김진복, “지방의회와 자치단체장간의 관계정립,” 「지방자치연구」, 제6권 제1호. 1994.
- 김성호, 「지방의회의 의정효율성 제고방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 95-3 (제205권). 1996.
- 박경호, “지방의회와 행정부간의 갈등구조와 그 해소방안,” 「지방행정」 4월. 1994.
- 박영도, “주민의 직접참여통로 확대,” 「21세기를 대비한 지방자치발전 10대 과제」. 한국지방행정연구원, 공청회 종합보고서 97-1. 1997.
- 박재창, “한국 지방의회의 구조적 한계와 기능적 갈등,” 「현대사회」, 제11권 1호(통권 38호). 1991.
- 박호숙, 「지방자치단체의 갈등관리: 이론과 실제」. 서울: 다산출판사. 1996.
- 이기우, “지방자치단체장과 지방의회의 갈등과 조정,” 「지방행정」, 제45권 515호. 1996.
- 이삼태, “지방의회와 집행기관간의 갈등해소방안,” 「시정연구보고」, 6호. 부산직할시 시정개발연구원. 1994.

- 임도빈, "선진외국의 지방자치사례 - 프랑스," 「황해문화」, 제3권 1호. 1995.
- 임성일, 「영국의 지방정부」. 서울: 법경사. 1996.
- 신대순, "지방의회와 지방자치단체장과의 관계개선," 「지방행정연구」, 제8권 1호. 한국지방행정연구원. 1993.
- 정재길, 「지방의회론」. 서울: 박영사. 1991.
- 천덕호, "지방의회의원의 갈등요인에 관한 연구," 「지방의정」, 통권 19호. 1993.
- 천병태, "지방의회의 지위와 권한", 「자치연구」, 제1권 제1호, 한국지방자치연구소. 1991.
- 최봉기 외., "지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가," 「한국행정학보」, 제26권 제3호. 1992.
- 하혜수, "직선단체장과 지방의회간의 갈등해결 방안," 「지방자치」, 4월. 1994.
- 황아란, "6·4 지방선거의 변화와 특징." 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문. 1998년 6월 13일.
- 황아란, 「외국 지방자치제도와 기관구성」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 97-13. 수원: 한국지방행정연구원. 1997.
- 황아란, 「지방선거제도 개선에 관한 연구」. 한국지방행정연구원, 연구보고서 95-4. 수원: 한국지방행정연구원. 1996.
- 한국지방행정연구원, 「미국대도시의 지방자치」. 연구자료집, 97-5권, 1997.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 갈등사례」. 연구자료집, 96-1권, 1996.
- 지방자치제도 중기발전계획기획단, 「지방자치제도 중기발전계획」. 한국지방행정연구원. 1993년 6월 9일.

## 국외문헌

- Barron, J., G. Crawley and R. Wood. *Councillors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councillors*. Houndmills: MacMillan. 1991.
- Body, William J. "Local Electoral Systems: Is There a Best Way?" *National Civic Review*. Vol 65. No. 3. 1976.
- Boynnton, R. P. and D. S. Wright. "Mayor-Manager Relationships in Large Council-Manager Cities: A Reinterpretation." *Public Administration Review*, Vol. 31. 1971.
- Browne, W. "Municipal Managers and Policy: A Partial Test of the Svara Dichotomy-Duality Model," *Public Administration Review*, Vol. 45. 1985.
- Cox, K. R. "Local Interests and Urban Political Processes in Market." in K. Cox (ed.) *Urbanization and Conflict in Market Societies*. London: Methuen & Co. Ltd. 1978.
- Cross, M. and D. Mallen. (1978) *Local Government and Politics*. London: Longman Group Limited. 1978.
- Forman, F. N. and Baldwin N. D., *Mastering British Politics*. 3rd ed. London: Macmillan. 1996.
- Gyford, J., S. Leach and C. Game. *The Changing Politics of Local Government*. London: Unwin Hyman Ltd. 1989.
- Johnson, C. M. *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators*. New York: M.E.Sharpe, Inc. 1992.
- Morphet, J. *The Role of Chief Executives in Local Government*. London: Longman. 1993.



- Pavlak, T. J. "Conflict in the Public Sector: Introduction." in M. A. Schellenberg and James *The Science of Conflict*. NY: Oxford University Press. 1982.
- Rahim, M. A. *Managing Conflict in Organizations*. N.Y: Praeger. 1992.
- Ripley, R.B. and G.A. Franklin. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 5th ed. California: Books/Cole Publishing Company. 1991.
- Rubin, I. S. *The Politics of Public Budgeting*. NJ: Chartham House Publishers. 1990.
- Stewart, J. "The Changing Organization and Management of Local Authorities," in Stewart, J. and G. Stoker, *The Futrue of Local Government*. London: MacMillan. 1989.
- Stoker, G. *The politics of Local Government*. London: MacMillan Education Ltd. 1988.
- Svara, J. H.. *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*. N.Y.: Oxford University Press. 1990.
- Svara, J. H.. "Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Recognizing Leadership Potential." *Journal of Politics*, Vol. 49. 1987.
- Tajfel, H. "Experiments in Intergroup Discrimination," *Scientific American.*, Vol. 223. No. 5. 1970.
- Walton, R E. and J. M. Dutton. "The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review," *Administrative Science Quarterly*. Vol. 14. 1969.
- Whitaker, G. P and R. H. Dehoog. "City Managers Under Fire: How Conflicts Lead to Turnover," *Public Administration Review*, Vol.

51. No. 2. 1991.

Wikstorm, N. "The Mayor as a Policy Leader in the Council Manager Form of Government: A View from the Field," *Public Administration Review*, Vol. 39. 1979.

International City/County Management Association. "Municipal Year Book," 1995.

# **Alternative Models for Local Government Structure**

Abstract and Propositions

## **Chapter 1. Introduction**

1. Objectives
2. Scopes and Methods

## **Chapter 2. Literature Review**

1. Local Government Structure
2. Types and Characteristics

## **Chapter 3. Model Setting**

1. Overview
2. Major Components

## **Chapter 4. Local Government Structure in Korea**

1. Distinctive Features
2. Institutional Power Arrangements and Problems.
3. Assessments of Local Government
4. Overall Evaluations

## Chapter 5. Alternative Approaches to Government Structure

1. Overview
2. Separate Power Structure Model
3. Consolidate Power Structure Model

## Chapter 6. Discussion and Implications

1. Discussion
2. Implications

## References