

# 民選團體長 이후 自治團體長과 地方議會間 關係變化

The Change of relation Between Local Governor and Council since Local Election '95

金 炳 國

(韓國地方行政研究院 自治行政研究室長)

— <目 次> —

I. 序論	IV. 6.27以後 民選團體長과 地方議會間 關係變化의 評價와 向後展望
II. 地方自治團體長과 地方議會間 關係의 類型·樣態·影響要因	V. 結論
III. 6.27以後 民選團體長과 地方議會間 關係變化의 分析	

<ABSTRACT>

This paper's focus is the change of relation between local governor and local council since June. 27. '95. The relation between local governor and local council represents essential mutual cooperation and conflicts. And the factors of change are power and conflict aspect.

There are two way of research method. One is questionnaires survey of local governor and council. The other is stastic survey of 15 high level government.

According to the results of analysis, the change of relation between local governor and local council is little in power and conflicts

## I. 序 論

우리나라의 1950년대 지방자치제는 그 실시를 위한 제반 준비의 열약으로 제도적으로나 운영상으로 많은 문제점이 노정되어 부정적이 평가를 내리는 경우가 많다. 그러한 가운데에서도 지방자치단체장의 선임을 직선제로 한 경험을 갖고 있다. 광역자치단체의 경우 임명제로 출발하여 직선제를 경험한 바 있고, 기초자치단체의 경우 간선제로 출발하여 직선제-임명제-직선제-임명제의 형태로 여러번 바뀌는 모습을 보여왔음은 시사하는 바가 많다. 그런데 작금에 와서는 과거 1950년대의 지방자치제 경험을 토대로 다시 출발한 지금의 민선된 지방자치단체의 장(이하 민선단체장이라 함) 체제가 과연 선진 지방자치의 모습을 그려낼 수 있을 만큼 긍정적인 평가를 받을 수 있을까 하는 질문을 갖게 한다.

1995년 6월 27일 지방선거를 통해서 등장한 민선단체장은 '50년대의 그들과는 다른 지방행정환경 속에서 있으며, 그리고 지방선거 이전 임명단체장하고도 또다른 입장에서 지역을 대표해야 하는 위치에 있다. 여하튼 민선단체장의 등장으로 말미암아 지방의회와 더불어 하나의 독립된 지방정부체제를 출범시키게 된 것은 명실공히 완전한 의미의 지방자치를 실시하게 되었다는 역사적 의미를 갖는 것이다. 더욱이 6.27지방선거 이후 민선단체장 체제의 출범으로 인하여 지방단위에서는 민선단체장과 중앙정부, 타 자치단체, 국회의원 등과의 관계가 변화되고 있음을 알 수 있고, 특히 주민에 대한 행정서비스의 공급이 질적으로 변화하는 등 지방행정환경이 달라지고 있음을 우리는 느끼고 있다.

이처럼 달라진 민선단체장을 중심으로 한 다자간 관계라든지 또는 지방행정환경의 변화를 객관적으로 평가해서 정책적 의미를 발견하는 것은 한국적 지방자치제도의 모델을 정립하기 위한 과정으로서 작금에 중요한 일이 아닐 수 없다. 민선단체장 체제의 출범이 이제 만1년이 되는 시점에서 행정환경의 변화 및 이를 이끌어낸 정책과 노력들을 구체적으로 평가한다는 것은 우리가 아닐 수 없음에도 불구하고 민선단체장의 남은 임기를 보다 효율적으로 활용할 수 있도록 조언한다는 의미에서 민선단체장 등장에 따른 다자간 관계 및 지방자치환경의 변화모습을 평가해 보고 향후를 전망하는 것은 필요하고도 중요한 과정일 것이다.

본 연구에서는 민선단체장 등장으로 야기된 제 변화 중에서 민선단체장과 지방의회간의 관계의 변화에 초점을 두고자 한다. 이를 위하여 양자간의 관계를 권한 및 갈등관계로 구분하여 6.27지방선거를 전후한 변화모습을 찾으려고 했다. 특히 변화된 모습의 객관적 평가를 위하여 1996. 4. 22~5. 4간 지방공무원(지방의회에 근무하는 공무원 포함)과 지방의원을

대상으로 한 설문조사 및 15개 광역자치단체에 대한 통계조사를 실시하는 방법을 택하였다. 설문조사는 한국지방행정연구원의 모니터요원<sup>1)</sup>들 중에서 총288명, 즉 집행기관에 근무하는 공무원 142명, 지방의회에 근무하는 공무원 54명, 광역 및 기초의회의 의원 92명에게 실시하였고, 그 중에서 156명(80명, 32명, 44명)이 응답하였다.

## II. 地方自治團體長과 地方議會間 關係의 類型·樣態·影響要因

### 1. 兩者間 關係의 類型

지방자치단체장과 지방의회는 각각 독립적인 기관으로서 주어진 권한 범위내에서 자신의 직무를 수행하는 권한관계를 형성한다. 이러한 관계는 법규적으로 주어진 일반적인 접촉에 의하여 상호 협조하거나 견제하는 평상적 관계와 상호간 협조보다는 비난하고 반목하여 알력과 갈등이 나타나서 이를 법제도적으로 해결하는 장치를 활용할 수밖에 없는 비상적 관계로 구분된다<sup>2)</sup>. 우선 평상적 관계는 자치단체장이 지방의회에 대하여 갖는 관계와 지방의회가 자치단체장에 대해서 갖는 관계로 나뉠 수 있는데, 전자와 관련된 수단으로는 일반적으로 예산편성 및 제출권, 조례안 부의 및 공포권 등이 있을 수 있고, 후자와 관련된 수단으로는 조례의 제·개정권, 예산의결 및 결산승인권, 중요정책사항 의결권 등이 있다. 그리고 비상적 관계의 수단으로는 자치단체장의 재의요구권·선결처분권·의회해산권과 지방의회의 단체장불신임권 등이 있다.

### 2. 兩者間 關係의 樣態

기관통합형이 아닌 기관대립형의 정부조직 형태를 취하고 있는 우리나라는 물론 다른 국가에서 지방자치단체장과 지방의회간의 관계에 의하여 공통적으로 야기되는 현상으로 협조적이거나 아니면 갈등적인 것을 제시한다. 이러한 협조적 또는 갈등적인 현상은 또다시 각기 국가별 특수한 행정환경과 제도적 차이로 인하여 다양한 양태로 표출된다. 다시 말하면 기관대립형의 정부형태를 가졌다고 해도 지방의회 우위형이나 아니면 집행기관 우위형이나

1) 한국지방행정연구원의 모니터요원은 전문가 집단과 공무원 및 지방의원 집단으로 구분되는데, 후자의 경우 전국 245개 광역 및 기초자치단체의 집행기관공무원, 지방의회근무 공무원, 지방의원을 대상으로 각기 1명씩 선발하였으나 일부 선발되지 않은 자치단체로 인하여 조사당시 288명이었다.

2) 최창호, 지방자치학(서울:삼영사, 1995), pp. 497~498.

에 따라서 양자간 관계의 양태가 또 다르게 야기될 수도 있다는 것이다<sup>3)</sup>.

지방의회 우위형일 경우 지방자치단체장의 선임이 대부분 간선제로서 실질적으로 지방의회가 임명권 또는 임명동의권을 갖기 마련이고 단체장은 의회에 대하여 책임을 지는 명목상의 지위를 갖게 됨으로써 양자간 관계에 의한 양태는 지방의회의 영향력에 의해 결정되어 더욱 다양해질 것이다. 또한 집행기관 우위형일 경우 자치단체장의 선임은 직선제 또는 중앙정부 임명제일 가능성이 높으며 단체장이 공무원의 인사권과 예산권 등을 장악함은 물론 지방의회에 대하여 선결처분권이라든지 의회소집 요구권, 조례·예산안 제출권 등을 갖게 됨으로써 상호간 갈등의 원인은 자치단체장에 의하여 제기되고 지방의회는 상대적으로 갈등의 객체가 되어 강경하게 대응하는 등의 다양한 양태를 보일 것이다.

우리나라의 경우 자치단체장과 지방의회간의 관계에서 나타나는 양태는 집행기관 우위형의 기관대립주의를 택하고는 있어도 외국과는 달리 민선단체장보다는 임명단체장을 유지한 시기가 길고 최근에 와서야 지방분권적 체제를 모색하는 등 오랫동안 중앙집권적 체제를 유지해온 탓에 양자간 관계로 야기되는 양태는 우리나라만의 고유한 특성을 반영한 채 나타나고 있다고 할 수 있다. 이를 상세히 살펴보면 다음과 같다<sup>4)</sup>.

첫째로 자치단체장과 지방의회간 상호대립의 양태이다. 이 양태는 지방의회가 자치단체장을 공격함으로써 야기되거나 자치단체장이 지방의회를 규탄함으로써 야기되는 경우로 볼 수 있다. 전자의 경우는 위법부당한 행정과 규탄으로 생긴 대립, 정치적 이유로 생긴 대립, 사생활공격으로 생긴 대립으로 재차 구분되고, 후자의 경우 월권적 의결에 대한 규탄으로 생긴 대립, 의원에 대한 인신공격으로 생긴 대립으로 구분되는 것을 보아왔다.

둘째로 자치단체장과 지방의회간의 견제양태이다. 이는 상호간의 원만한 관계 유지와 위법·부당한 행위를 방지하는 가장 중요한 수단으로서 지방의회가 자치단체장을 견제하는 양태와 자치단체장이 지방의회를 견제하는 양태로 나뉜다. 전자의 경우는 주로 위법행정에 대한 견제와 부당행정에 대한 견제로 재차 나누어지는데, 위법행정에 대한 견제는 예산유용 및 부당지출, 위법과세, 공개입찰불이행, 도유재산처분취득의 난맥상, 위법건축허가 등과 같은 사항에서 발생하고, 부당한 행정에 대한 견제는 부당한 인사조치, 공공시설의 부실한 운영, 편파적인 인허가사무처리, 물자관리의 부실, 양곡수급조절의 차질, 편파적 중소기업육성, 미봉적인 풍수해대책, 불공평한 시공 및 입찰, 불공정한 면허사무처리 등과 같은 사항

---

3) 상계서, pp. 496~497.

4) 이에 대한 자세한 내용 및 통계자료는 내무부 지방행정연구위원회, 지방자치단체표본조사종합보고서:광역자치단체(서울:동위원회,1967), pp.45~49 및 내무부 지방행정연구위원회, 지방자치단체표본조사:제2차표본조사(서울:동위원회,1966), pp.123~142 참조.

에서 발생한다. 후자의 경우는 주로 부당의결과 부당지출요구에 의해서 발생하는 것을 보아왔다.

세째로 자치단체장과 지방의회간의 관계에 있어서 월권행위 및 의무태만의 양태이다. 이는 일반적으로 자치단체장이 지방의회에 대하여 갖는 현상으로 비춰지는데, 월권행위는 주로 예산집행의 월권, 재산등 관리에 있어서의 월권, 과세에 있어서의 월권 등이 있고, 의무태만은 보고태만, 승인업무처리태만 등이 있는 것을 보아왔다.

### 3. 兩者間 關係에 대한 影響要因

지방자치단체장과 지방의회와의 상호간 관계는 본질적으로 상호 협력을 바탕으로 지역주민의 복리향상을 추구해야 함에도 불구하고 상호간 대립과 견제에 의한 갈등관계로 대표된다. 과거 1950년대의 우리나라 지방자치 경험에서 이와 같은 갈등현상이 현저하였음을 우리는 알고 있고<sup>5)</sup>, 이러한 것에서 양자간 관계에 영향을 미친 요인들을 추론해 볼 수 있다. 특히 지방의회와 자치단체장이 각기 갖고 있는 요인과 정당공천과도 관련한 요인으로 구분하여 이를 중심으로 상세히 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 지방의회 차원에서의 요인

첫째로 지방의원의 의회기능에 대한 오해 또는 자질부족으로 인한 의회운영의 혼란이라는 점이 양자간 관계에 영향을 미친다. 예를 들면 의사진행과정에서 사감을 앞세우거나 기관위임사무에 대한 간여 또는 긴요한 지역사항을 제체놓고 정치적 사항의 의결에 급급한 실정이기도 하였고, 특히 집행기관에 대한 고의적 협조기피라든지 집행기관의 부정에 대한 정치적 타협 등이 있었다<sup>6)</sup>.

둘째로 지방의회내 각종 위원회의 비효율적 운영이라는 점이 양자간 관계에 영향을 미친다. 위원회의 상설운영으로 인한 운영비의 증가 및 집행업무 마비현상 등으로 양자간의 갈등이 있었던 것을 볼 수 있다. 00의회의 경우 1957년 법정개회일수 90일을 초과한 데에다 117일의 위원회 개최일수를 합하면 지방의회가 상설기관화됨으로써 집행기관의 대주민 서비스 업무의 차질을 초래한 것을 볼 수 있다<sup>7)</sup>.

5) 최창호, “지방의회와 자치단체장간의 관계에 관한 연구”, 행정연구제15집 (서울: 건국대학교 행정문제연구소, 1991), pp.32~38.

6) 내무부, 지방자치백서(서울: 동부, 1968), p.70; 마산시사 편찬위원회, 마산시사(마산: 동위위원회, 1985) p. 405

7) 내무부, 전계서, pp.70~71.

세째로 지방의원의 주민대표성에 대한 인식의 부족을 하나의 영향요인으로 제시할 수 있다. 인사청탁 또는 이권개입을 통해 집행기관을 압력하기도 하고 지역민의 편협하고 이기적인 이해문제에 영합하여 자치단체 전체의 일반적인 이해관계를 고려하지 않는 경향이 있었다.

## 2) 자치단체장 차원의 요인

첫째로 자치단체장은 지역사회의 종합적 개발을 추진함에 있어 강력한 지도력을 발휘하여 주민을 리드해야 하고 동시에 전문성을 갖는 것이 필요한데 이러한 점이 결여되어 지방의회와의 관계에 걸림돌이 되는 요인으로 작용하기도 하였다. 직선 면장이 면행정에 대한 지식과 경험부족으로 물품금전출납의 부정을 감시하지 못함으로써 그 책임을 면하지 못하는 등 대의회관계가 원만하지 못하였다<sup>8)</sup>.

둘째로 자치단체장의 무리한 업무추진도 그 원인의 하나이었다. 즉 선거민의 환심을 사기위해 양곡·비료의 부정배급 또는 면민에 대한 취득세의 미부과사례 등으로 지방의회와의 마찰이 있었다<sup>9)</sup>.

세째로 자치단체장의 지방의회에 대한 정치적 협의력 미비가 양자간 관계의 갈등요인으로 작용하기도 하였다. 자치단체장이 행정집행사항에 대해 보다 공개행정을 함과 동시에 적극적으로 자료를 제공하여 지방의회를 통해 주민에게 정책을 이해시키는 전략 등이 부족한 것으로 나타나기도 하였다.

## 3) 정당공천과 관련한 요인

1995년 6.27 지방선거 결과 여소야대라는 지방정치구도가 형성되었을 뿐만 아니라 지역을 각 정당의 연고에 따라서 분할하는 형태로 나타났다<sup>10)</sup>. 특히 광역자치단체의 장과 의회

---

8) 상계서, p.91.

9) 상계서, p.85.

10) 광역자치단체장의 선거결과 민주당후보는 부산·인천·경기·경남·경북의 5개 지역에서, 민주당후보자는 서울·광주·전북·전남의 4개 지역에서, 자민련후보가 대전·강원·충북·충남의 4개 지역에서, 무소속후보가 대구와 제주에서 당선되었다. 기초자치단체장의 경우 전체 230개 지역가운데 민주당후보가 부산·인천·제주를 중심으로 70개 지역(30.4%), 민주당후보가 서울·광주·전북·전남을 중심으로 84개 지역(36.5%), 자민련후보가 대전·충남을 중심으로 23개 지역(10.0%), 무소속후보가 대구·경북·경남을 중심으로 53개 지역(23.0%)에서 당선되었다. 그리고 광역의회의원의 경우에는 비례대표를 포함하여 민주당이 335석(34.5%), 민주당이 390석(40.2%), 자민련이 94석(9.7%), 무소속이 151석(15.6%)을 각각 차지하였다. 황아란, “6.27 4대 지방선거 결과분석”, ‘95정책연구(서울: 한국지방행정연구원, 1996. 2), pp. 43~72.

간 관계는 일당독점형(서울, 광주, 전북, 전남, 대전, 충남), 일당지배형(강원, 경북, 경남, 제주), 양당견제형(인천, 경기), 정당약세형(대구, 충북)으로 구분되는 다양한 유형의 정당관계로 나타났다<sup>11)</sup>. 상기한 정당관계 중에서 자치단체장과 지방의회간의 갈등관계를 뚜렷이 나타내는 것은 양당견제형일 것인데, 이 형태는 지역문제에 대한 견해를 달리하는 두 집단간의 상호견제로 생산적인 관계를 형성하여 합리적인 정책결정이 이루어질 수도 있지만, 대부분 심각한 갈등과 대립의 양상을 나타낼 것으로 추측된다. 결국 지방자치단체의 장과 지방의회의 다수당의 정당관계가 양당견제형일 경우 양자간의 갈등현상이 많아질 수 있는 가능성이 있다.

### Ⅲ. 6.27以後 民選團體長과 地方議會間 關係變化의 分析

#### 1. 民選團體長과 地方議會와 關聯된 變化

민선단체장과 지방의회간 관계를 결정하는 행정환경의 변화요인은 논자에 따라 다양하게 제시될 수 있으나 본 연구에서는 무엇보다도 6.27지방선거 이후 나타난 지방정치구조의 변화, 민선단체장과 지방의원의 일반적 특성을 가장 중요한 것으로 보고자 한다. 이를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 지방정치구조의 변화

민선단체장의 등장으로 지방단위의 정치구조가 변모함으로써 민선단체장과 지방의회간의 관계에 따른 양태는 과거와는 달리 나타나고 있다.

우선 6.27이전에 지방단위에서는 정당성을 배경으로 하는 지방의원과 국회의원에 의하여 지방정치구조가 구축되었으나 지금은 민선단체장의 등장으로 기본골격이 변모하였다. 민선단체장의 정당과 지방의회의 다수정당이 다름으로 해서 정치적 역학구조가 새롭고 복잡하게 형성되고, 1인의 민선단체장과 동일지역내 다수의 국회의원간의 정치적 역학구조도 민선단체장의 위상제고로 인하여 과거 임명제 단체장때와는 다르다. 물론 이들 3자간에는 본질적으로 그 역할이 다르기는 해도 지난 국회의원선거에서 보듯이 국회의원후보자의 공약사항과 지난 6.27당시의 단체장 및 지방의원 후보자의 공약사항의 공통점을 발견하는 것은

11) 황아란, “지방정치와 제15대 총선”, 15대 총선과 한국정치변동(서울 : 한국정치학회, 1996. 4), pp. 39~40.

그리 어렵지 않음을 부인할 수 없다.

또한 자치단체장과 지방의회간 정치적 관계는 6.27지방선거를 전후하여 확실히 변모하였다. 6.27이전의 임명단체장은 인사권자의 결정에 따라서 지방의회와의 관계를 조절하고 이를 근간으로 시책사업을 추진함으로써 정치적 협력에 소홀하였다면 6.27이후의 민선단체장은 투표권자인 주민의 인식을 전제로 지방의회와의 관계를 고려하는 등 신중한 자세는 물론 정치적 협상력을 발휘하려는 노력을 보이는 등 변화된 모습을 이미 우리는 보고 있다.

## 2) 민선단체장의 정치적 위상 및 공직자 비율

민선단체장의 특성으로 인하여 지방의회와의 관계가 변화될 수 있다는 점은 다음과 같은 점에서 찾아볼 수 있다. 우선 광역자치단체장의 정치적 위상이 높아졌다는 점이다. 6.27 지방선거에서 특별시장 후보자와 대권과의 관계를 논한다든지 수도권 및 광역자치단체의 규모에 따라 인식되는 정치적 관심정도 등은 과거 임명제 광역단체장에서 인식되는 행정적인 관심도와는 전혀 다르다. 이는 민선단체장의 지방의회에 대한 관계가 보다 정치적이라고 점을 시사한다.

또한 민선단체장 중에서 공직자의 비율이 높다는 점이다. 6.27 지방선거 전에는 행정능력을 검증받지 못한 비전문가가 민선단체장으로 등장하여 지방행정의 계속성이 보장되지 못하는 물론 지방의회와의 마찰로 인하여 심각한 갈등이 있을 것으로 예상하는 등 우려를 나타냈다. 그러나 선거결과 행정적 경험을 가진 공직자 출신이 많이 배출됨으로써 지방의회와의 관계가 일반적인 예상과는 달리 반드시 악화만을 되지 않을 것으로 보기도 한다. 광역단체장 15명 중 80%인 12명이, 기초단체장 230명 중 52.6%인 121명이 행정경험을 가진 임명직 공무원 출신자들이다<sup>12)</sup>. 이처럼 행정경험이 있는 단체장이 많다는 것은 지방의회와의 관계에서 행정적인 마찰을 줄일 수 있는 잠재력을 가지고 있는 반면에 풍부한 행정경험을 이유로 지방의회와의 관계를 배제한 채 독주할 가능성도 배제하기 어려운 면도 있다. 그럼에도 불구하고 공직자 출신의 민선단체장은 지방의회와의 관계에서 행정적 경험이 없는 다른 민선단체장에 비해 양자간 관계의 변화에 긍정적인 요인이 될 수 있을 것으로 판단된다.

## 3) 지방의회의 재선을

6.27선거에서 재선된 지방의원들의 분포에 의하여 민선단체장과의 관계가 변화될 수 있

---

12) 황아란, 전계논문, p.80.

을 것이다. 6.27지방선거에서 재선된 지방의원은 광역의회의 경우 31.0%인 271명이, 기초의회의 경우 25.3%인 1,147명이었는데<sup>13)</sup>, 이들 재선의원은 의정활동에 있어서 그간의 경험을 전제로 의회내의 중요한 지위를 차지함은 물론 의정활동의 노하우를 기반으로 초선의원에게 정보를 전달하는 역할을 함으로써 대 집행기관과의 관계에 긍정적이든 부정적이든 영향을 행사하게 될 것이다. 재선된 지방의원은 의회운영, 특히 행정사무감사 및 조사, 예산심의 및 결산, 조례안 심의 등에 대한 노하우를 갖고 있고, 특히 해외 및 국내연찬등을 통하여 지방행정에 대한 지식과 소신을 갖고 있어서 집행기관에 대한 견제역할을 원활히 할 수 있는 것으로 판단된다. 이러한 점이 지방의회와 민선단체장간의 관계 형성에 영향을 미칠 것으로 보인다.

## 2. 民選團體長과 地方議會間 關係變化의 程度

6.27지방선거 이전의 임명단체장과 지방의회간 관계와 그 이후의 민선단체장과 지방의회간 관계로 발전된 현시점에서, 민선단체장과 지방의회간의 관계는 6.27 이전에 비하여 47.4%가 원만한 것으로 응답하고 있다. 그 중에서도 집행기관이 아닌 지방의회에 근무하는 공무원의 경우 평균치보다 높은 49.9%가 원만하다고 답하고 있음은 물론 지방의원의 40.9%도 그와 같은 답을 하고 있어 과거에 비하여 실제적인 변화가 있음을 감지할 수 있다. 그럼에도 불구하고 집행기관에 근무하는 공무원과 지방의원의 다수가 원만하지 않음을 나타내고 있고 특히 그저 그렇다고 답한 비율을 포함하면 아직도 양자간 관계 변화를 요구하고 있는 것으로 판단된다.

<표 1> 6.27전후 민선단체장과 지방의원 관계의 변화정도

구분	합계	매우원만	원만한편	그저 그렇다	원만하지 않다	매우불편
합계	156(100)	12(7.7)	62(39.7)	34(21.8)	42(26.9)	6(3.9)
공무원1*	80(100)	4(5.0)	36(45.0)	14(17.5)	22(27.5)	4(5.0)
공무원2**	32(100)	6(18.6)	10(31.3)	10(31.3)	4(12.5)	2(6.3)
지방의원***	44(100)	2(4.5)	16(36.4)	10(22.7)	16(36.4)	0

\* 시도, 시군구의 본청에 근무하는 공무원 중 당연구원의 모니터

\*\* 시도, 시군구의 의회에 근무하는 공무원 중 당연구원의 모니터

\*\*\* 시도, 시군구 의회의 의원 중에서 당연구원의 모니터

13) 광역의회와 기초의회의 재선율은 전직이 선출직공무원인 경우를 기준으로 한 수치임. 상계논문, p.80.

위에서 제시한 소극적인 관계 변화라는 결과를 가져오는데 결정적인 영향을 미친 요인들을 조사한 결과, 지방의원의 경우 전문성 결여가 74.4%로 가장 영향을 미치는 요인으로 나타났고 특이한 점은 지방의원 당사자 81.8%가 이에 대한 응답을 적극적으로 하고 있다는 것이다. 그리고 민선단체장의 경우 무리한 업무추진이 61.6%로 가장 영향을 미치는 요인으로 나타나고 있는데 이에 대하여 공무원과 지방의원이 모두 공통적으로 느끼고 있으며, 특히 집행기관공무원의 경우 단체장의 정치력 미흡을 보다 중요한 영향요인으로 지적하고 있기도 하다.

결국 6.27이후 민선단체장과 지방의회간 관계변화에 영향을 미친 중요한 요인은 지방의원의 전문성 결여와 자치단체장의 무리한 업무추진으로 나타났다. 지방의원의 경우 전문성 결여가 양자간 관계변화에 영향을 미친 것으로 나타난 것은 자치단체마다 다수의 지방의원을 선출하는 관계로 행정업무의 경험자의 등장이 사실상 어려운 점을 고려한다면 이 응답은 타당성을 가진 것으로 볼 수 있는데, 1995년 6.27지방선거로 선출된 기초의원 4,541명 중 임명직 공무원출신은 9.4%인 427명에 불과하고, 광역의원 875명 중 임명직 공무원출신은 4.5%인 39명에 불과한 실정이었다<sup>14)</sup>. 또한 자치단체장의 경우 무리한 업무추진이 양자간 관계에 영향을 미치는 것으로 나타난 것도 선거로 인하여 선출되는 단체장은 차기 선거에서 재선을 의식하지 않을 수 없는 실정이기 때문에 선거공약 등 주민과 한 약속을 지키기 위해서는 기존의 사업에 대한 변경 등 사업추진에 있어서 무리를 하지 않을 수 없을 것 이란 점에서 보면 당연한 결과인 것이다.

<표2> 6.27이후 민선단체장과 지방의회간 관계변화에 영향을 미친 요인

구분	지방의원 부문				자치단체장 부문			
	합계	전문성 결여	회의운 영의비 효율성	주민대표 성인식 부족	합계	전문성 결여	무리한 업무추진	정치력 미흡
합계	156(100)	116(74.4)	16(10.3)	24(15.3)	156(100)	12(7.7)	96(61.6)	48(30.7)
공무원1	80(100)	60(75.0)	10(12.5)	10(12.5)	80(100)	6(7.5)	46(57.5)	28(35.0)
공무원2	32(100)	20(62.5)	4(12.5)	8(25.0)	32(100)	4(12.5)	22(68.8)	6(18.7)
지방의원	44(100)	36(81.8)	2(4.6)	6(13.6)	44(100)	2(4.6)	28(63.6)	14(31.8)

14) 황아란, 전계논문, p.80.

### 3. 民選團體長과 地方議會間 權限關係의 變化

#### 1) 평상적 관계

민선단체장과 지방의회간의 권한관계 중 평상적 관계를 규정할 수 있는 우리나라의 법제도적인 권한은, 첫째로 지방의회의 자치단체장에 대한 관계로서 조례의 제정, 예산의 의결, 결산의 승인, 중요정책사항의 의결, 의안심의서류의 제출, 행정사무감사 및 조사를 위한 현지확인·출석증언·서류제출의 요구, 결산을 위한 회계검사위원의 선정, 청원의 집행기관 이송 등을 예시할 수 있고, 둘째로 자치단체장의 지방의회에 대한 관계로서 선거후 최초임시회의 소집, 일반임시회의 소집요구, 지방의회 부의안건 공고, 의안발의 및 예산안 편성·제출, 조례의 공포, 지방의회의원선거일 공고 등이 있다<sup>15)</sup>.

이상에서 기술한 평상적 권한 중 일부를 중심으로 15개 광역자치단체에 대해서 6.27이전의 임명단체장과 그 이후의 민선단체장이 재임한 시기로 나누어 그 변화양태를 조사한 결과에 의하면, 지방의회의 조례 제정·개정·폐지 건수와 청원의 집행기관이송 건수의 경우는 민선단체장 시기보다 임명단체장 시기에 활성화되었고, 중요사항의 의결건수, 행정사무감사·조사의 일수 및 대상기관의 경우는 민선단체장 시기에 왕성한 것을 볼 수 있다(<표 3> 참조).

우선 조례의 제정·개정·폐지 건수가 임명단체장 시기에 보다 많은 것은 6.27 민선단체장 선거를 앞두고 그동안 정비되지 않았거나 미비하였던 사항을 중심으로 대대적인 법규정비를 국가와 지방차원에서 실시하였기 때문으로 보이고, 그리고 청원의 집행기관 이송건수가 임명단체장때 많은 것은 민선단체장이 등장하기 전에 지방의회에서 처리가 불가피하거나 그동안 지연되었던 청원을 일시에 해결하기 위한 것으로 분석된다.

둘째로 중요사항의 의결건수나 행정사무감사의 일수 및 대상기관은 별 변화를 보이지 않고 있으나 행정사무조사는 조사일수(94일에서 648일로)와 조사대상기관수(19기관에서 62기관으로)에서 커다란 변화를 보이고 있다. 행정사무감사는 정해진 일정시기에 일정기간 행해지기 때문에 별 다른 변동을 기대하기 힘들지만 행정사무조사는 일년중 수시로 지방의회의 의결만 있으면 가능하도록 법제화되어 있기 때문에 왕성한 활동이 있는 것으로 사료된다. 이러한 행정사무조사의 활성화라는 변화는 민선자치단체장과 지방의회의 관계를 정확히 표현해주는 지표라고 할 수 있다.

15) 지방자치법, 공직선거 및 선거부정방지법 참조

<표3> 평상적 권한관계를 중심으로 한 변화내용

시도별 년도별	조례제· 개정, 폐지 건수	중요사항 의결건수	행정사무감사		행정사무조사		청원의 집행기관 이송건수	집행기관 의안발의 건수	
			일수	기관수	일수	기관수			
합계	임명*	818	486	172	628	94	19	61	1,139
	민선**	660	489	184	645	648	62	34	1,085
서울	임명	86	5	9	96			12	135
	민선	63	6	9	94	90	16	2	236
부산	임명	86	47	9	44			2	133
	민선	77	52	10	51				129
대구	임명	93	25	10	41			1	113
	민선	47	10	10	42	304	8		40
인천	임명	9	31	10	21			4	
	민선	8	34	10	26	90	32	3	
광주	임명	63	40	8	42			2	78
	민선	43	16	9	45			1	54
대전	임명	80	25	8	37			16	74
	민선	75	16	8	37			15	70
경기	임명	16	99	8	34	21	2	14	71
	민선	15	132	8	41	83	5	4	93
강원	임명	39	29	10	30				54
	민선	41	28	10	30				58
충북	임명	46	27	10	51			1	55
	민선	40	28	10	53	81	1	3	41
충남	임명	78	27	10	47				73
	민선	70	21	10	46				71
전북	임명	71	41	10	31	66	16	3	86
	민선	55	56	10	28			1	75
전남	임명	41	17	10	44			3	56
	민선	38	13	10	44			1	46
경북	임명	58	36	10	43			1	72
	민선	44	57	20	35			1	54
경남	임명	9	8	10	18	7	1		87
	민선	6	5	10	24				70
제주	임명	43	29	40	49			2	52
	민선	38	15	40	49			3	48

\* : '94.10 - '95.6까지의 변화량임

\*\* : '95.7 - '96.3까지의 변화량임

자료 : 상기 통계자료는 본 연구자가 내무부의 협조를 얻어 집계한 것임

세제로 민선단체장이 지방의회에 의안을 발의한 건수는 민선단체장이 등장한 후 현저하게 줄어드는 변화를 보이고 있다. 이러한 결과는 6.27이후 지방의회의 다수당과 단체장의

소속 정당의 차이가 있는 자치단체가 많아 상호 협력과 견제를 동시에 추진함에 있어 약간의 부담을 느끼고 있을 뿐만 아니라 민선단체장 출범 직후 공직자 출신의 민선단체장이 많다고 해도 많은 수의 민선단체장들은 아직 행정에 능숙한 상태가 아니기 쉽사리 의안발의를 하지 못하였기 때문으로 분석된다.

내재로 이상에서 분석한 내용을 중심으로 한 시도별 변화내용 중 특징적인 것을 보면, 행정사무조사를 실시한 자치단체가 3개단체에서 5개 단체로 증가하였고 특히 서울, 대구, 인천, 경기 등 수도권 또는 대도시에서 행정사무조사가 중점적으로 있던 것을 볼 수 있다. 그리고 조례의 제·개정·폐지의 경우 대구광역시와 민선단체장 이후에 많은 증가를 보이고 있고, 청원의 집행기관 이송건수의 경우 대전광역시가 임명단체장때와 민선단체장때 모두 다른 자치단체보다 그 건수가 많음은 물론 비슷한 건수를 계속 유지하고 있는 것을 볼 수 있다.

## 2) 비상적 관계

### 가) 재의요구권

자치단체장이 지방의회에 대하여 재의요구를 할 수 있는 경우는 지방자치법 제98조의 지방의회의 의결, 동법 99조의 예산상 집행불가능한 의결, 동법 제19조의 조례안 의결 등에 있어서 월권 또는 법령에 위반되거나 공익을 해한다든지 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있을 때와 동법 제159조의 감독관청의 요청에 의한 재의요구를 하는 때로 압축된다. 조례가 지방의회에서 제정되어 자치단체장으로 이송되어 오면 이를 특별한 이의가 없을 경우 자치단체장은 이를 20일 이내에 공포함으로써 확정되는데, 만일 이의가 있으면 20일 이내에 재의를 요구할 수 있으나 조례안의 일부만을 대상으로 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수는 없다. 그리고 재의된 사항을 지방의회가 재차 재의결하였을 때 그 사항이 법령에 위반되면 자치단체장은 이를 대법원에 제소할 수 있으며, 그리고 재의결된 조례를 자치단체장이 공포하지 않을 때에는 지방의회의장이 공포할 수 있도록 되어 있다.

특히 감독관청의 요청에 의한 재의요구는 지방의회 의결이 법령위반사항이거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때 내무부장관이 시도지사에게, 시도지사가 시군구의 장에게 재의를 요청할 수 있다. 그런데 이 부문에 대하여 논란의 여지가 있는 바, 중앙정부의 요청에 의한 재의요구의 정당성에 관해서 지방공무원과 지방의원에게 조사한 결과, 전체응답자의 57.7%가 바람직하지 않다고 응답하고 있는 것을 <표 4>에서 볼 수 있다. 특히 지방의원은 물론 지방의회에 근무하는 공무원의 경우도 같은 생각을 하고 있는 것을 볼 수 있는 바,

결국 중앙정부의 요청에 의한 민선단체장의 지방의회에 대한 견제장치로서의 재의요구권은 향후 변화되어야 할 사항으로 나타나고 있다.

<표 4> 중앙정부의 요청에 의한 재의요구권의 개선여부

구분	합계	매우 바람직하다	바람직하다	바람직하지 않다	전혀 바람직하지 않음	잘 모르겠다
합계	156(100)	14(9.0)	50(32.0)	70(44.9)	20(12.8)	2(1.3)
지방공무원1	80(100)	10(12.5)	34(42.5)	28(35.0)	6(7.5)	2(2.5)
지방공무원2	32(100)	2(6.2)	12(37.5)	14(43.8)	4(12.5)	
지방의원	44(100)	2(4.6)	4(9.1)	28(63.6)	10(22.7)	

한편 재의요구를 행한 건수를 통하여 임명단체장과 민선단체장 시기의 대지방의회 관계 변화를 추론해 보면 다음과 같다(<표 5>참조).

우선 재의요구 총건수는 민선단체장 시대에 들어와서 줄어들고 있어서 양자간의 관계가 원만해진 듯 보이나 임명단체장시대와 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 그리고 총16건의 재의요구 실적 중에서 조례안에 대한 재의요구가 임명단체장과 민선단체장 시대를 모두 합쳐 12건으로 대부분을 차지하고 있고, 예산집행불가능한 의결에 대한 재의요구는 한건도 없는 것을 볼 수 있다.

둘째로 임명단체장 시대에는 부산광역시가 4건, 서울특별시가 2건, 경기도가 1건 등 대도시에서 재의요구를 한 사례를 볼 수 있으나 민선단체장시대에는 대도시권에 한정되지 않고 전국적으로 광범위하게 분포되어 있는 변화를 보이고 있다.

세째로 6.27지방선거 이후 지방의회의 다수당과 민선단체장의 정당이 동일한 서울특별시, 전라북도, 전라남도에서 재의요구가 있었고, 그리고 지방의회 다수당과 민선단체장의 소속이 다른 인천광역시, 경기도, 강원도, 제주도에서도 각기 한건씩의 재의요구가 있는 것을 볼 수 있다. 여기서 알 수 있는 것은 재의요구권 행사에 있어서 반드시 지방의회와 민선단체장의 정당구조가 달라야만 그것이 증가할 것이라는 일반적인 예상이 적중되지 않는다는 점이다.

네째로 감독관청의 요청에 의한 재의요구가 민선단체장 시대에 1건이 있었는데 공교롭게도 야당의 민선단체장이 있는 자치단체인 강원도에서 있었다는 점이다. 야당소속의 단체장은 중앙정부의 재의요구에 순수히 응하지 않고 반발할 것이라는 일반적인 예상과는 달리

야당의 민선단체장은 이를 수용하였다.

<표5> 재의요구권에 대한 임명단체장과 민선단체장의 변화량

시도별· 년도별	합계	지방의회의결에 대한재의	예산집행 불가능한 의결에 대한 재의	조례안에 대한 재의	감독관청의 요청에 의한 재의	
합계	임명	9	1		7	1
	민선	7	1		5	1
서울	임명	2			1	1
	민선	1			1	
부산	임명	4			4	
	민선					
대구	임명					
	민선					
인천	임명	1			1	
	민선	1			1	
광주	임명					
	민선					
대전	임명					
	민선					
경기	임명	1	1			
	민선	1	1			
강원	임명					
	민선	1				1
충북	임명					
	민선					
충남	임명					
	민선					
전북	임명	1			1	
	민선	1			1	
전남	임명					
	민선	1			1	
경북	임명					
	민선					
경남	임명					
	민선					
제주	임명					
	민선	1			1	

이러한 결과는 중앙정부의 재의요구에 대한 요청에 대하여 야당소속의 민선단체장이 의

견을 같이 할 경우 여당이 다수를 차지하는 의회와의 협상이 가능할 것이라는 점에서 보면 이해를 할 수 있을 것이다. 실제적인 재의요구사항은 “강원도 의회의원 의정활동비 등 지급에 관한 조례 중 개정조례안”과 관련된다. 1995년 12월 30일 지방자치법시행령에서 “공휴일 회의수당지급 및 원격지회의 출석비 지급기준 설정”과 국내여비규정에서 “지방의원 국내여비지급범위조정” 등에 관한 개정이 있었고, 강원도 의회는 이에 근거하여 '96. 2. 16일에 춘천시 지역을 제외한 전시군을 지급대상지역으로 선정하고 '96. 1. 1부터 소급적용하도록 전술한 개정조례안을 의결하였는데, '96.3.7일에 내무부가 강원도에 재의요구할 것을 요청하였던 것이다. 결과적으로 원격지 회의출석비 지급대상지역을 의회소재지로부터 60킬로미터 이상 지역거주자에 한하고 공포일을 '96.4.15부터 적용하도록 함으로써 내무부의 재의요구가 수용되었는데, 결국 지방의회의 조례안 개정이 근본적으로 입법취지에 맞지 않을 경우 소속 정당의 차이와는 관련없이 민선단체장은 중앙정부의 재의요구 요청에 응할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

#### 나) 선결처분권

우리나라는 지방자치법 제100조에서 자치단체장의 선결처분권을 인정하고 있는데, 일반사항에 대한 선결처분의 경우 그 조건을 의회의 의결정족수가 미달하여 의회가 성립되지 않을 때, 천재지변이나 대형화재로 인한 피해복구 및 구호 등 주민 생명과 재산의 보호를 위해 긴급하여 의회소집여유가 없을 때, 의회의결이 지체될 때로 한정하고 있고<sup>16)</sup>, 예산에 대한 선결처분의 경우 그 조건을 회계년도 개시까지 예산안 의결이 이루어지지 아니한 때와 폐지분함으로 인한 예산공백이 있을 때로 한정하고 있다. 여기서 예산에 대한 선결처분과 관련해서 보면, 예산불성립의 경우 전년도에 준하여 법령, 조례와 관련된 기관 및 시설의 최소유지비 및 지출의무가 있는 경비 그리고 계속사업비 등을 우선 지출할 수 있고, 예산공백의 경우 필요한 정상적 수입과 지출을 할 수 있다<sup>17)</sup>. 그리고 선결처분된 사항은 지체 없이 지방의회에 보고하여 그 승인을 받아야 하고 승인을 받지 못하면 그 선결처분은 효력을 상실하게 되어 있다.

이상과 같은 제도적 특징을 갖는 선결처분권의 행사에 대한 건수 및 사례를 15개 시도를 중심으로 하여 임명단체장과 민선단체장을 비교해서 조사한 결과 한 곳도 선결처분을 한 자치단체가 없었다. 일반사항에 대한 선결처분의 경우 이를 충족시킬만한 요건이 발생하지

16) 지방자치법 시행령 제38조 제1항 등

17) 지방자치법 제122조 및 동법시행령 제4조 등

않았기 때문이고, 예산과 관련한 선결처분의 경우 회기내 예산처리가 모든 자치단체에서 이루어졌기 때문일 것이다.

#### 4. 民選團體長과 地方議會의 葛藤關係의 變化

##### 1) 갈등주체별의 유발요인과 변화

민선단체장과 지방의회간의 갈등은 상술한 바 있는 권한 관계의 상호충돌에 의하여 일어날 수 있는 바, 갈등의 주체는 민선단체장과 지방의회가 되고, 이들 주체별로 갈등을 야기할 수 있는 요인은 다를 수 있다. 이하에서는 양자간 갈등의 유발요인을 모색하기 위하여 갈등주체별로 지방자치법에 규정하고 있는 각각의 권한를 비교해 보고, 또한 6.27지방선거 이후 나타난 양자간 갈등관계의 변화를 분석하기 위하여 갈등주체별로 법제도의 운영과 관련한 요인을 추출해서 그 내용을 분석한다.

##### 가) 지방의회 주도에 의한 갈등유발요인

우선 지방의회가 법규 테두리 내에서 부여받은 권한과 책무와 관련하여 갈등을 유발할 수 있는데 그 요인들은 <표 6>에서 나타나는 바와 같다.

<표 6> 지방의회 주도의 갈등유발과 그 요인(1)

의회권한·책무	의회의 갈등유발	단체장의 대응
(권한)		
○조례제정·개폐	- 조례안의 의결지연, 미의결	- 선결처분
	- 월권·위법 조례의 의결	- 재의요구
○예산심의·확정	- 예산안 확정지연	- 선결처분
	- 집행불가능의 경비포함 및 필수경비 삭제의결	- 재의요구
○결산승인	- 결산의 미승인	- 수단없음
○중요정책결정	- 의결지연	- 선결처분
○법령의결사항	- 월권·위법적 의결	- 재의요구
○행정감·조사	- 무리하고 빈번한 감·조사	- 수단없음
	- 무리한 조치요구	- 요구무시
의회권한·책무	의회의 갈등유발	단체장의 대응

<표 6 계속>

의회권한 · 책무	의회의 갈등유발	단체장의 대응
(책무)		
○ 회의결과의 단체장 통보	- 미통보	- 규정없음
○ 재정부담수반 조례의결	- 의견의 미수렴	- 조례불공포
시 단체장의견수렴		
○ 행정사무조사권 발동시		
단체장에 통지	- 미통지	- 조사불응
○ 행정감 · 조사시 자료	- 미통지	- 감 · 조사 불응
협조요구 통지		
○ 의장 · 부의장 불신임	- 미통지	- 규정없음
의결시 단체장에 통지		

주) 김병국, 지방의회와 지방자치단체장간의 위상에 관한 연구 (서울:한국지방행정연구원, 1991), pp. 80~82 ; 이수만, “단체장과 지방의회의 관계”, 지방자치시대의 지방의회의 위상과 역할 (서울 : 한양대 지방자치연구소,1995), p.55.

그리고 6.27지방선거 이후 지방의회가 주체가 되어 야기한 민선단체장과 갈등양태를 중심으로 그 이전과 비교하였을 때 중요한 요인으로 작용한 것을 설문조사한 결과, 정치적 사유 또는 기타 사유라고 응답한 것이 각각 32.1%로 가장 많고, 그 다음은 단체장의 월권 행위나 단체장의 위법·부당한 행정처리로 나타나고 있다.

<표 7> 지방의회 주도의 갈등유발과 그 요인(2)

구분	합계	위법부당한 행정처리	정치적 사유	단체장의 의무태만	단체장의 월권행위	기타
합계	156(100)	24(15.4)	50(32.1)	6(3.8)	26(16.6)	50(32.1)
지방공무원1	80(100)	12(15.0)	22(27.5)		14(15.5)	32(40.0)
지방공무원2	32(100)	2(6.3)	18(56.3)		6(18.7)	6(18.7)
지방의원	44(100)	10(22.7)	10(22.7)	6(13.6)	6(13.6)	12(27.4)

이러한 결과에 의하면 6.27지방선거 이후 지방의회가 민선단체장을 상대로 견제 · 대립하여 발생한 갈등에 있어서 과거와는 달리 변화되어 나타난 주요한 요인을 3가지로 압축시킬 수 있다. 하나는 정치적 사유라는 명분론이 강하게 작용하고 있고, 두번째는 법규에 규정된 내용에 대한 문제(월권, 위법·부당, 의무태만)를 제기함으로써 발생되고, 세번째로는 정치적·제도적 문제가 아닌 양자의 의식 및 행태적 문제로 예상되는 기타사유로 구분된다고 할 수

있다. 한편 집행기관의 공무원의 40%가 지방의회가 갈등의 주체가 될 경우 그 요인에 대하여 “기타”라고 응답하고 있고, 집행기관 및 지방의회에 근무하는 공무원 모두가 그 요인을 단체장의 의무태만에서 찾으려고 하지 않고 있는 것을 유추해 보면 공무원들이 민선단체장의 직무자세에 대하여 갖는 의식은 매우 긍정적이라는 점이 하나의 변화라고 할 수 있다(<표 7>참조).

나 민선단체장 주도에 의한 갈등유발요인

우선 민선단체장이 법제도적인 범위내에서 권한을 행사하고 책무를 준수하는 과정에서 발생하는 갈등의 유발요인들을 찾아보면 <표 8>과 같다.

<표 8> 민선단체장 주도의 갈등유발과 그 요인(1)

단체장권한·책무	단체장의 갈등유발	의회의 대응
(권한)		
○임시회소집	- 소집요구불행사	- 의장 또는 재적의원 1/3 이상의 소집요구
○의안발의	- 의안발의권 불행사	- 재적의원 1/5 이상 또는 의원 10인 이상의 발의
○예산의 편성·제출	- 불합리한 예산편성	- 예산안의결 지연
○조례의 공포	- 불공포	- 의회의장 공포
○예비비지출	- 불법·부당지출	- 불승인, 행정감·조사
○조례·일반의결 재의요구	- 불합리한 재의요구	- 재의결확정
○선결처분	- 월권적 선결처분	- 불승인, 행정감·조사
(책무)		
○청원처리결과와 의회보고	- 보고지연 및 태만	- 규정없음
○행정감·조사 수인	- 진술·서류제출·출석 증언 거부	- 규정없음

주) 김병국, 전계서, PP.80~82 ; 이수만, 전개논문, p.55.

또한 6.27지방선거 이후 민선단체장이 주체가 되어 야기된 지방의회와의 갈등양태를 6.27 이전과 비교하였을 때 중요한 요인으로 작용한 것을 설문조사한 결과, 지방의회의 월권적 의결(25.3%), 정치적 사유(22.3%), 인신공격(11.8%), 부당한 지출요구(7.8%) 보다는 기타(32.8%)라고 응답하고 있고, 이러한 경향은 특히 집행기관에 근무하는 공무원에게서 두드

러지는 것을 볼 수 있다(<표 9>참조). 결국 민선단체장은 지방의회의 특정한 행위에 대하여 견제하고 대립하는 것이 아니라 일반적인 범위내에서 업무와 관련해서 견제하고 대립하는 것으로 사료된다. 특히 지방의회의원들은 민선단체장이 갈등을 유발하는 요인에 대하여 5개 문항에 골고루 응답하고 있는 것을 볼 때 더욱 그러하다. 특히 집행기관에 근무하는 공무원의 극소수만이 단체장 주도의 갈등유발 요인으로 지방의원의 부당한 지출요구에 응답하고 있어 과거 1950년대의 지방자치경험과는 달리 지방의원들 지역내 예산배정요구 등을 강력하게 제기하고 있지 않다는 점을 예측하게 하고 있다.

<표 9> 민선단체장 주도의 갈등유발과 그 요인(2)

구분	합계	월권적 의결	단체장에 대한 인신공격	부당한 지출요구	정치적 사유	기타
합계	156(100)	42(25.3)	18(11.8)	12(7.8)	34(22.3)	50(32.8)
지방공무원1	80(100)	20(25.0)	12(15.0)	2(2.5)	16(20.0)	30(37.5)
지방공무원2	32(100)	12(33.5)		3(6.6)	8(26.6)	10(33.3)
지방의원	42(100)	10(19.2)	6(14.2)	8(19.0)	10(23.8)	10(23.8)

## 2) 갈등의 사례

6.27지방선거 이후 지방의회와 민선단체장간의 갈등은 다양한 양태로 나타나고 있기는 하지만 민선단체장 시기라고 해서 임명단체장 시기와 달리 크게 변화된 것으로 보이지 않고, 주로 지방재정과 지역개발과 관련된 갈등 보다도 지방행정 부문에서 갈등양상이 많이 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 지방재정과 지역개발 부문에 있어서의 갈등양상은 자치단체 내부의 문제보다는 자치단체간의 관계에서나 중앙과 지방간 관계하에서 보다 많이 나타나는 경향이 있기 때문일 것이다. 따라서 지방의회와 민선단체장간의 갈등은 지방행정 부문에 집중되며 동시에 그것은 조직 내부의 인사권과 관련되어 많이 나타나고 있고 그 외에 조직, 조례제.개정, 위원회 등의 문제와 관련되어 나타난다. 6.27지방선거 이후 나타나고 있는 양자간의 갈등사례를 요약해 보면 <표 10>과 같이 종합할 수 있다.

<표 10> 6.27지방선거 이후 민선단체장과 지방의회간 갈등사례

부 문	자 치 단 체 장	지 방 의 회
지 방 행 정	○인사권의 단체장 귀속원칙 및 일반직 승진제한	○의회내 전문위원 별정직 인원 확대 및 독자적 채용
	○다양한 분야의 전문가 초빙을 위해 거주요건 불필요	○정무부단체장 자격기준에 거주요건 명시하여영 지역정서 반영
	○군장기개발계획에 따른 직제개편 단행	○의회사무과 직원의 자리마련 요구로 직제개편안 불승인
	○감사 및 예산심의시 잦은 단체장의 출석요구 거절	○감사 및 예산심의시 단체장 및 실,과,소장의 회 의장 배석 요구
	○단체장이 의장과 상의없이 전보발령	○단체장불신임안 및 인사발령 효력정지 가처분신청 검토
	○지역내 직능대표로 구성되는 단체장 자문기구의 위원회설치조례안 상정	○지방의회의 위상 약화 우려 및 위원의 의장추천을 요구를 제시하며 부결처리
	○주민의견 수렴없는 동정자문위원회 폐지 반대 및 필요성 주장	○동정자문위원회 폐지조례안 상정 및 통과
	○의회사무처 직원보다 집행부직원의 승진 우선 순위 부여	○의회사무처 직원의 승진누락은 의회 무시라는 이유로 반발
	○단체장의 행정,정치,사회특보 위촉	○자문위원회 설치조례안의 심의보류 중 특보위촉은 의회무시
지 방 재 정	○자치단체 예산편성에 국가사무지원비 예산 계상	○국가사무지원비의 환수 및 지원금지
	○지역의 최대한 사업에 대한 예산 배정	○안이한 예산편성으로 현안사업의 예산 대폭 수정통과
	○중앙부처 예산편성지침을 근거로 급식예산지원 불가 표명	○초등학교 급식예산의 일반회계지원토록 결정
	○집행부의 고유권한인 예산편성권을 침해한 월권행위임을 들어 재의	○국비보조사업 예산편성시 의회에 사전의결 또는 사후승인토록 조례의결
지 역 개 발	○농수산물도매시장 운영조례 개정시 기존법인의 흡수를 통해 상권형성의 마찰 최소화 추진	○법인수 및 법인종류의 조정 요구
	○중앙부처의 복개공사중지요청을 받아 사업 중지	○투자비 낭비 등 인근주민의 피해를 고려 공사재개 촉구
	○주민들의 시외버스 노선의 신설요구를 기존업체의 동의요구로 불가능 입장표명	○기존업자의 의견은 필수요건이 아님을 전제로 신설요구
	○축산폐수처리장 처리방식을 A방식으로 결정, 용역설계 후시행예정	○시설비와 관리비 과다로 B방식으로 전환 요구

주) 한국지방행정연구원, 지방자치시대의 갈등사례 (서울 : 동연연구원, 1996), pp.99~126 ; 내무부, 민선단체장 출범 6개월의 변화모습(서울:동부,1996), pp.54~56. ; 한겨레신문, 동아일보, 중앙일보, 96. 5. 17 참조 재작성.

## IV. 6.27이후 民選團體長과 地方議會間 關係變化의 評價와 向後 方向

### 1. 兩者間 關係變化의 評價

6.27지방선거를 전후한 임명단체장과 민선단체장 시기의 지방의회와 자치단체장간의 관계 변화를 권한관계와 갈등관계로 구분하여 평가해 보면 다음과 같다.

첫째로 양자간의 권한관계는 평상적·비상적 관계로 구분되고 그것은 각자가 갖는 법적 권한과 관련되는 것으로서 다음과 같이 구분하여 변화양태를 평가해 볼 수 있다.

우선 평상적 관계와 관련해서는 이를 규율하는 법규의 개정이 있지 않아 별다른 변화를 보이고 있지 않은 것으로 평가된다. 그것은 예산편성 및 제출권, 조례안 부의 및 공포권, 조례의 제·개정권, 예산의결 및 결산승인권, 중요정책사항 의결권 등에 대한 변화가 없었기 때문이다. 그러나 상기된 관련 권한의 운영과 관련해서는 특징적인 변화가 있었다. <표 3>에서 보았듯이 행정사무조사권의 활용이 많아 조사 일수 및 조사대상기관수가 크게 증가한 것을 볼 수 있는데, 이러한 변화는 민선단체장 이후 지방의회의원들이 집행기관에 대하여 왕성한 의정활동을 하고 있다는 것을 예측하게 한다. 1991년 선거에서 당선된 지방의원들의 의정활동 보다는 1995년에 당선한 의원들의 행정사무조사 활동이 활발한 것은 재선 의원들의 의정활동에 대한 노하우의 적절한 활용과 민선단체장과는 상호경쟁의 관계에 있다는 민선 지방의원들의 의식을 근간으로 한 의욕적인 의정활동의 결과라고 사료된다. 더우기 민선단체장은 민선이라는 자존심을 바탕으로 행정서비스의 질적 개선과 지역발전이라는 목표달성을 도모하고자 창의적이고 정열적으로 업무수행을 하기 때문에 이에 대한 견제 활동을 활성화하기 위해 행정사무조사권의 발동이 많아진 것으로 보이기도 한다.

또한 비상적 관계와 관련해서도 이를 규율하는 법규의 개정이 없어 특별한 변화를 찾기는 쉽지 않다. 즉 비상적 관계의 법적 수단인 자치단체장의 재의요구권, 선결처분권 등과 관련한 제도적 변화가 없었기 때문이다. 그러나 상술한 권한의 운영적 측면에서 보면 약간의 변화를 보이고 있다. 민선단체장 이후 재의요구권의 발동은 임명제 시기에 있었던 몇몇 자치단체에 한정된 것이 아니라 광범위하게 많은 자치단체에서 나타나고 있다는 점이다. 그리고 지방의회의 다수정당과 민선단체장의 정당이 동일하다고 해서 재의요구가 없을 것이라는 가정을 뒤집는 변화도 있었다. 반면에 업무수행상의 불가항력으로 인하여 행사되어야 할 선결처분권의 행사가 6.27지방선거를 전후로 하여 전무한 것으로 나타나고 있는데 이것

은 양자간의 관계를 변화시키는 커다란 지방행정환경의 변동이 없다는 것을 설명하는 것으로 평가된다.

이상과 같은 비상적 관계와 관련한 평가에 의하면, 우리나라는 지방의회와 민선단체장이 갈등이 재의요구라는 법적 수단을 통해 발생하고 이것이 해결되기 어려우면 최종적으로 사법적 판단을 받음으로써 일단 정비되는 형태를 취하고 있기 때문에, 특히 선결처분을 해야 할 지방행정환경의 지각적인 변동도 아직 없기 때문에 심각한 대립과 갈등이 장기적으로 그리고 지속적으로 있지 못한 것 같다. 결국 외국에서 양자간 갈등이 심각할 때 행사되는 지방의회의 해산권이나 단체장에 대한 불신임권 등과 같은 제도적 장치는 현시점에서 그 필요성이 없는 것으로 판단된다. 이를 뒷받침하는 조사결과가 있는데, 현시점에서 상기와 같은 권한을 인정할 필요성이 있는 지에 대한 금번에 설문조사를 한 결과 응답자의 74.2%가 불필요하다고 답하고 있는 것을 볼 수 있었다(<표 11>참조).

<표11 > 단체장불신임권과 의회해산권의 인정여부<sup>18)</sup>

구 분	합계	매우 필요	필요	불필요	전혀 불필요
합 계	156(100)	8(5.1)	32(20.5)	92(59.0)	24(15.4)
지방공무원1	80(100)	4(5.0)	18(22.5)	42(52.5)	16(20.0)
지방공무원2	32(100)		6(18.8)	22(68.7)	4(12.5)
지방의원	44(100)	4(9.1)	8(18.3)	28(63.5)	4(9.1)

둘째로 양자간의 갈등관계의 변화를 평가해 보면, 정당을 배경으로 하는 지방정치구조로 인하여 갈등양태가 양적으로 많고 질적으로 다양할 것으로 예상되었지만 실제로 6.27지방선거 전후로 해서 큰 변화를 보이고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. <표 10>에서 보듯이 6.27이후 민선단체장 시기에 나타난 갈등양상이 내용면에서 6.27이전의 것과 비교할 때 별 차이를 나타내지 못하고 있는 것을 보았다.

그러나 최근 광역자치단체의 정무부단체장이 “자치단체가 추진하는 사업을 반대하는 의회의 간섭이 너무 지나쳐 일할 분위기가 형성되지 않는다”는 이유로 사표를 제출하고, 의회는 “민선단체장 체제 이후 추진해온 각종 역점사업이 충분한 공론화 과정이나 의회와 사전조율 또는 상의없이 결정되고 있는 이견이 우세해서 상임위원회별로 철저한 심사를 하자는 것이지 사업시행을 지연하는 것은 아니다”라고 하여 감정적인 관계로 인한 갈등양태를

18) 이에 관하여는 이승중, “의결기관과 집행기관간의 관계정립”, 지방행정연구, (서울:한국지방행정연구원, 1994. 2), pp. 112~114를 참조.

표출하고 있다<sup>19)</sup>. 이처럼 상호간의 대립·갈등이 협의가 아닌 감정에 의하여 야기될 수 있다는 점이 민선단체장 시기에 얼마든지 일어날 수 있는 것으로 전망된다. 다시 말해서 지방의회의 의결에 대하여 재의를 요구하는 등의 제도적인 수단을 통하여 갈등관계가 성립되기 이전에 감정이나 이해관계, 그리고 양자간의 소속정당의 차이 등과 같은 비제도적인 면에 의하여 갈등이 우선적으로 야기되는 현상이 민선단체장 이후 많아질 수 있다는 점이 하나의 변화인 것이다. 이렇듯 감정적인 요인에 의한 양자간 갈등이 증가하고 있다고 판단하는 것은, 임명단체장과는 달리 민선단체장이 주민에 대한 정치적 책임의 증가로 인해 행정·지방재정·지역개발 등 모든 업무추진에 있어서 주민의 의견에 민감함은 물론 책임의식과 차기 선거에서의 재선 등을 의식하는 것과 연관된다는 점에 기인하고, 그리고 지방의회도 나름대로 민선단체장과 상호협조에 앞서서 견제를 통한 업무의 효율성·경제성 등을 보장받아 지역발전의 기틀을 마련한다는 마음자세와 책임의식에서 비롯된다는 점에 기인하기 때문이라고 할 수 있다.

## 2. 兩者間 關係定立을 위한 發展方向

### 1) 지방의회와 집행기관의 운영상 정립 및 운영의 효율화

민선단체장과 지방의회간 관계는 대부분 부정적인 것만으로 보는 견해가 지배적인데, 그것은 과거 1950년대의 지방자치 경험에서 유추할 수 있고, 지방정치의 구조적 변화와 당사자들의 정치적 영향력에 기인하기 때문일 것이다. 따라서 민선단체장과 지방의회는 그들 각자의 명확한 역할을 인지하여야 하고 그리고 그들이 적극적으로 활동할 수 있도록 기반이 조성되어야 한다. 다시 말해서 바람직한 지방자치가 제도화될 수 있도록 지방의회의 운영상이 올바르게 정립되고 집행기관의 바람직한 자세가 확립되는것이 무엇보다도 중요하다는 것이다.

올바른 지방의회 운영상을 정립하기 위해서는 책임을 다하는 대표기능의 수행, 주민간의 이해조정기능의 충실한 실현, 부족재정을 배려하는 의회운영, 시간절약적인 의회운영 등이 이루어져야 한다. 그리고 올바른 집행기관의 자세를 견지하기 위해서는 행정정보의 적극적 공개자세, 부정방지에 대한 결의자세, 행정의 경영적 시각 보유자세, 주민으로부터의 신뢰 구축 자세 등을 갖추어야 한다<sup>20)</sup>.

19) 조선일보, '96.5.15, 39면

20) 김병국, 전개서, pp.117~125 : 조창현, "지방의회기능과 의원의 자질", 지방의회의 공명선거 심포지움발표논문(서울:민주대학,1991), pp.34~36.

## 2) 고위정책협의회의 설치 및 법규화

바람직한 민선단체장과 지방의회간의 관계를 조성할 수 있는 원동력은 회합에 의한 대화의 기회를 정례적으로 만드는 것이다. 법제도적으로 규정된 각자의 권한을 행사하기에 앞서 다양한 협력 및 협의장치를 통해 양자가 대화를해야 한다는 것이다. 협력 및 협의장치의 구축은 양자간의 갈등이 야기되기 전에 사전조정하는 기능을 갖는 것으로서 갈등관계가 아닌 진정으로 상호협력하는 관계를 조성하는 지름길이 될 것이다. 이를 위한 구체적 수단으로는 중요한 지방정책의 결정에 있어서 민선단체장과 지방의회간의 사전협의의 의무화하도록 조례로 법규화하는 것이다. 그리고 민선단체장과 지방의회간의 사전협의체제를 구축하여 운영함에 있어서는 현재 중앙정부에서 시행하고 있는 당정협의제도를 원용하여 단체장·부단체장과 의장·부의장으로 구성되는 고위정책협의회를 설치하고 주기적으로 회합하는 운영방안을 검토할 필요가 있다. 고위정책협의회를 설치할 경우 이를 활성화하기 위해 집행기관의 실·국장과 의회상임위원장으로 구성되는 정책실무협의회를 설치하여 원활한 협의를 유도하는 것도 바람직하다.

## 3) 주민의 해직청구권에 의한 주민투표 실시 검토

민선단체장이나 지방의회가 법규상에 규정되어 있는 각자의 의무조항들을 불이행하거나 이행을 태만하는 경우 또는 업무수행상에 있어서 월권적 조치를 취하는 경우로 인하여 양자간의 갈등이 심각할 경우 최종적으로 사법적 판단에 의하는 해결방법 이외에 주민의 해직청구에 의한 주민투표를 실시하는 방법을 보강할 필요가 있다.

현재 행정구역개편과 주민에게 과도하게 부담을 주는 주요한 결정사항에 대하여 주민투표를 실시할 수 있도록 지방자치법에서 규정하고 있고, 이를 실행하기 위하여 주민투표법을 제정하도록 되어 있지만 아직 제정되지 않고 있는 실정이다. 차제에 민선단체장과 지방의회간의 갈등을 해결하는 방법의 일환으로 주민차원에서 근본적으로 해결할 수 있도록 주민투표의 대상범위에 민선단체장이나 지방의원의 해직과 관련한 조항을 포함하는 것이 요구된다. 이 경우 주민투표 이전에 주민이 연서로서 민선단체장과 지방의원을 해직할 수 있도록 청구하는 장치를 두어야 할 것이다. 즉 주민투표제의 실시가 남용되지 않도록 주민의 해직청구를 전제조건으로 하는 것이다. 양자간의 갈등을 근본적으로 해결하기 위한 방법의 일환으로 주민에게 그들을 해직시킬 수 있는 권한을 부여하는 것에 대한 설문조사결과 64.1%가 바람직하다고 응답하고 있으며 특히 지방의원 자신들도 68.2%나 찬성하고 있는 것을 볼 수 있다(<표 12>참조).

<표12> 주민에 의한 단체장 및 의원의 해직청구권 인정여부

구 분	합계	매우 바람직하다	바람직하다	바람직하지 않다	전혀 바람직 하지 않다
합 계	156(100)	14(9.0)	86(55.1)	52(33.3)	4(2.6)
지방공무원1	80(100)	6(7.5)	44(55.0)	28(35.0)	2(2.5)
지방공무원2	32(100)	2(6.3)	18(56.2)	10(31.2)	2(6.3)
지방의원	44(100)	6(13.6)	24(54.6)	14(31.8)	

#### 4) 권한관계의 상호균형 유지를 위한 제도보강

민선단체장과 지방의회간 갈등양상이 나타나는 것은 일반적으로 각기 주어진 권한을 행사하는 과정에서 발생되기 때문에 양자간의 권한관계가 상호 균형을 이룰 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 우리나라는 집행기관 우위의 기관대립형 정부구조를 갖추고 있는 바, 지방의회의 의결권 행사범위를 확대하거나, 지방의회의 행정사무감사·조사권의 효율적 집행을 위한 제도적 보완이 있어야 하고, 특히 행정사무조사권의 적극 활용될 수 있도록 조사권의 발동요건·범위·기준 등을 명확히 할 필요가 있다.

## V. 結 論

6.27 지방선거 이후의 민선단체장 출범에 따른 1년간의 변화를 민선단체장과 지방의회간의 관계에 국한하여 파악하기 위하여 평상적 관계와 비상적 관계로 나누는 권한관계 그리고 갈등 관계로 구분하여 그 변화된 양태를 설문조사와 실태조사를 통하여 분석해 보았다. 그동안 연구되어 온 제도적 측면에서 양자간 관계를 정립하려는 논문과는 달리 변화에 초점을 두고 실태분석을 하고자 하였다.

민선단체장이 등장함으로써 행정서비스가 질적으로 양적으로 개선되었다는 면에서 가시적인 변화를 체감하고 있고 특히 임명단체장 시기와는 다르다고 일반적으로 평가할 수 있다. 그러나 민선단체장과 지방의회간의 관계라는 측면에서의 변화는 가시적이지도 않고 다양하지도 않다는 결론에 이른다. 민선단체장과 지방의원간의 관계는 주민을 직접 상대함으로써 얻을 수 있는 민선단체장의 실적에 의한 변화와는 비교할 수 없는 이른바 지방정부 내부에서의 행정주체들간의 관계이기 때문에 특별한 실적과 그에 따른 변화내용을 구체적이고 계량적으로 제시하기 어려운 것이다. 또한 양자간의 견제와 협력은 주어진 권한 범위

내에서 이루어질 수 밖에 없는 것이기 때문에 심각한 대립·갈등의 관계를 형성하더라도 법테두리내에서 해결되는 한계를 가지므로 변화를 가시화시키기에는 무리가 있는 것이다.

민선단체장과 지방의회간 관계가 6.27지방선거 이전과 비교해 볼 때 양적으로나 질적으로 특징적인 변화가 별로 나타나고 있지 않다고는 해도 향후 이들간의 갈등관계는 여전히 나타날 것이라는 점에서 향후 양자간의 권한의 균형을 위한 적적한 권한배분과 기능수행상 발생하는 갈등의 효과적 해결을 위한 협조·조정기능의 확대가 필요하다는 점을 계속 강조 하지 않을 수 없다.

## 參 考 文 獻

공직선거 및 선거부정방지법

김병국, 「지방의회와 지방자치단체장간의 위상에 관한 연구」, 서울 : 한국지방행정연구원, 1991

내무부 지방행정연구위원회, 지방자치단체표본조사 : 제2차표본조사, 서울 : 동위원회, 1966.

내무부 지방행정연구위원회, 「지방자치단체표본조사종합보고서 : 광역자치단체」, 서울 : 동위원회, 1967. 9.

내무부, 「민선단체장 출범 6개월의 변화모습」, 서울 : 동부, 1996

내무부, 지방자치백서, 서울 : 동부, 1968

마산시사편찬위원회, 마산시사, 마산 : 동위원회, 1985

이수만, “단체장과 지방의회의 관계”, 「지방자치시대의 지방의회의 위상과 역할」, 서울 : 한양대 지방자치연구소, 1995

이승중, “의결기관과 집행기관간의 관계정립”, 「지방행정연구」, 서울 : 한국지방행정연구원, 1994. 2

조선일보, '96, 5. 15. 39면

조창현, “지방의회기능과 의원의 자질”, 지방의회의 공명선거 심포지움발표논문, 서울 : 민주대학, 1991

지방자치법 및 동법시행령

최창호, “지방의회와 자치단체장간의 관계에 관한 연구”, 「행정연구」, 제15집, 서울 : 건국대학교 행정문제연구소, 1991

최창호, 「지방자치학」, 서울: 삼영사, 1995

한겨레신문, 동아일보, 중앙일보, 96. 5. 17

한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 갈등사례」, 서울 : 동연구원, 1996

황아란, “6.27 4대 지방선거 결과분석”, '95정책연구, 서울 : 한국지방행정연구원, 1996. 2

宮澤昭夫, “議員活動で見る執行部の姿”, 地方自治職員研修, 東京 : 公務員職員研修協會, 1988. 11.

坂本充郎, “執行機關から見た地方議會”, 地方自治職員研修, 東京 : 公務員職員研修協會, 1988. 11