

議決機關과 執行機關間的 關係定立
Toward a Desirable Relationship between
the Local Council and the Administrative Agency

李 勝 鍾

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

< 目 次 >

I. 序 論

II. 議決機關과 執行機關間的 關係

III. 바람직한 關係定立을 위한 政策方向

IV. 結 論

ABSTRACT

This study purports to suggest several institutional alternatives for improving the relationship between the local council and the administrative agency. The major issues in their relationship can be summarized by power and conflict, more specifically, how to equalize their relative powers and how to moderate conflicts between the two. Regarding the former, this study observes that the council is weaker than the administrative agency in terms of power, and thus proposes several measures to increase the relative power of the council to the administrative agency. Regarding the latter, under the assumption that conflicts between the two can be detrimental to an efficient operation of the local government, this study makes several suggestions to minimize unnecessary conflicts between the two organizations. In addition, attitudinal factors of the members of each organizations are emphasized.

I. 序 論¹⁾

우리나라는 1949년 지방자치법 제정 이래로 지방자치단체의 기관을 구성함에 있어 일관하여 議決機關(地方議會)과 執行機關(自治團體長)을 분립시키는 機關對立主義를 채택해 왔다.²⁾ 이와 같이 기관대립주의를 채택하는 기본목적은 양 기관간의 권력상의 균형 및 기능수행상의 견제를 통하여 지방행정의 종합적 효율화를 도모하는데 있다 하겠다. 그러나 실제로는 과거 50년대의 지방자치에서 경험하였듯이 양 기관간의 관계가 적절하게 정립되지 못하는 경우 즉, 양자간의 권력의 불균형으로 인하여 어느 일방이 독주하거나 또는 지나친 견제에 따라 상호간 갈등·대립이 일반화될 경우, 理想과는 달리 지방행정의 종합적 효율성이 제고되기는 커녕 지방행정이 마비될 우려가 없지 않다. 따라서 기관대립주의하에서 지방행정이 효율적으로 수행되도록 하기 위하여는 의결기관과 집행기관을 분립시키면서도 여하히 그와 같은 폐단이 발생되지 않도록 양 기관간의 관계를 바람직한 방향으로 정립시키느냐 하는 것이 중요한 과제가 된다.

이상의 논의에 입각하여 본 논문은 최근 어렵게 부활한 地方自治制의 성공적 정착 발전을 위한 주요 과제의 하나로서 의결기관과 집행기관과의 바람직한 관계정립을 위한 대안을 모색해 보고자 한다. 그런데 의결기관과 집행기관간의 관계와 관련하여 상용되는 “牽制와 均衡”이라는 어구에서도 극명하게 나타나듯이, 무릇 양 기관간의 관계에 대한 논의는 ① 權限(power) 및 ② 葛藤(conflict)이라는 두가지 핵심문제에 귀결된다.

첫째, 權限의 問題이다. 즉 의결기관과 집행기관이 어느정도의 권한을 보유하는가 하는 문제이다.³⁾ 바람직한 관계의 정립과 관련하여 권한의 문제에 있어서는 양자간의 권한을 여하히 균형화시키느냐 하는 것이 중심과제가 된다. 본질적으로 기관대립주의는 양 기관간의 권력상의 균형을 토대로 한 相互牽制를 전제로 하는 것인 바, 권한의 적정한 배분을 통한 양자간 權限의 均衡化가 바람직한 관계정립을 위한 필수불가결의 요건임은 당연하다. 반대로 양자간의 권한상의 불균형은 지방행정의 효율적 수행에 저해가 됨은 물론⁴⁾ 민주정치의 발전에도 危害가 됨으로 바람직하지 못한 것이다(cf. 김종립, 1988).

1) 본 논문은 한국지방행정연구원 주최 「21세기의 바람직한 지방행정좌표」 세미나(1992. 10. 29)에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임. 논문작성을 위하여 여러가지로 도움을 준 윤두섭, 권오철 연구원에게 감사드린다.

2) 주의할 것은 지방자치단체의 모든작용(의결 및 집행기능)은 행정작용에 속하는 것이기 때문에 지방자치단체의 기관분립은 국가의 권력분립과 구별되어야 한다는 점이다(이기우, 1991: 212).

3) 양 기관간의 관계와 관련하여 특히 중요한 것은 상대적 권한이다.

4) 왜냐하면 권한이 불균형을 이루는 경우 상대적으로 우위에 있는 기관은 기존 상태를 지키기 위한 노력을, 상대적으로 열세에 있는 기관은 불균형 상태의 개선에 노력을 낭비하게 되어(cf. Blau, 1964) 본연의 기능수행을 소홀히 할 우려가 있기 때문이다.

그러나 양자간 권한의 균형화 요청이 의결기관의 권한과 집행기관의 권한이 정확히 비례되어야 함을 의미하지는 않는다. 실제로 그와 같은 의미의 균형화는 가능하지도 않다. 따라서 권한의 균형화라 함은 각 기관의 권한의 정도가 양 기관간의 일방적 종속 또는 지배관계가 형성되지 않을 정도의 범위내에 있어야 함을 의미하는 것으로 이해되어야 할 것이다.

둘째, 葛藤의 問題이다.⁵⁾ 즉, 의결기관과 집행기관의 기능수행과 관련하여 발생하는 상호간의 갈등의 문제이다. 여기에서는 상호간의 갈등을 여하히 효과적으로 해소하느냐 하는 것이 중심과제가 된다. 이러한 필요성은 특히 의결기관과 집행기관간의 견제를 전제로 하는 기관대립주의하에서는 지나친 견제에 따른 갈등발생의 소지가 상대적으로 크기 때문에 더욱 그러하다(최창호, 1990).

물론 갈등을 역기능적으로만 보는 것은 문제시된다. 갈등은 그 자체가 민주성의 발로인 측면도 없지 않으며, 나아가서 갈등은 효과적으로 해소되는 경우 조직발전에 긍정적으로 기능할 수도 있을 것이기 때문이다(Turney, 1981).⁶⁾ 그럼에도 불구하고 일반적으로 갈등에 관하여는 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 상대적으로 부각된다. 첫째, 갈등은 공동이익에 우선하여 개별이익을 강조하는데서 발생하는 경우가 보통이라 하겠는 바, 개별적으로는 합리적인 행위라 할 지라도 집합적으로는 共同利益에 阻害되는 경우가 많다는 데서 문제시된다(Metcalf, 1978). 그러므로 의결기관과 집행기관의 기관이기주의적 행위에 따른 갈등은 개별기관으로 보아서는 합리적인 행위의 결과라 할 지라도 집합적으로는 지방행정의 종합적 효율화라는 公益을 저해할 우려가 있다.

둘째, 갈등이 기관이기주의적 행위의 소산이 아닌 경우라 할 지라도 일반적으로 갈등의 해소에는 추가적인 시간·인력·자원 등의 費用이 소요될 것이기 때문에 문제시된다. 이러한 비용은 갈등이 원만히 해결되는 경우라도 피할 수 없는 필연적인 것이다. 더욱이 갈등이 효과적으로 해소되지 않는 경우, 자칫 갈등의 증폭에 따라 양 기관의 기본관계가 敵對的(adversarial) 關係로 악화될 우려마저 있는 것이다.

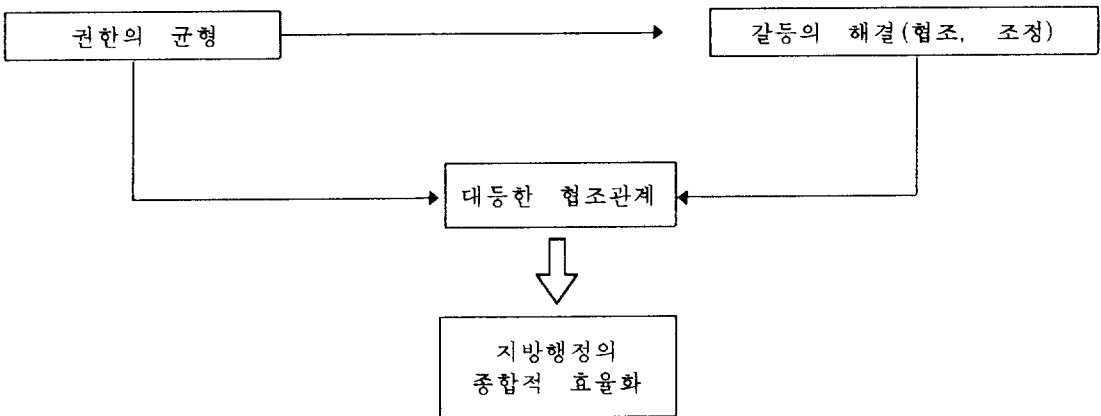
이상의 논의는 갈등의 문제에 있어서 “葛藤의 效果的 解決”이 양 기관간의 바람직한 관계의 정립을 위하여 매우 중요한 과제임을 가르쳐 준다. 여기에서 갈등의 해결이라 함은 既 발생된 갈등의 事後的 調整(coordination) 뿐만 아니라 상호관련업무에 대한 事前的 協助(cooperation)를 통한 갈등의 극소화노력을 포괄하는 개념으로 이해되어야만 한다. 사후적

- 5) 조직의 의사결정 측면에서 볼 때, 갈등이란 일반적으로 의사결정과정의 참여자들이 대안의 선택에 있어 곤란을 겪는 상황을 말한다(박동서, 1984).
- 6) 경우에 따라 두 기관간의 “적당한” 갈등은 지역주민의 참여의식을 유발할 뿐만 아니라 상호간 경쟁을 통하여 주민의 복지증진에 이바지할 가능성도 있을 것이다(이치수, 1992).
- 7) 이는 이른바 “공유지의 비극(tragedy of commons)”이라는 Hardin(1968)의 비유에서도 단적으로 드러나고 있다.

조정에 소요되는 비용의 문제 등을 감안할 때 갈등의 해결은 조정보다는 “協助的 要素”에 강조점을 두는 것이 바람직 할 것이기 때문이다.⁸⁾

한가지 강조할 것은 지금까지 갈등의 논의를 권한의 문제와 구분하여 논의하였으나 양자는 사실상 밀접한 관계가 있다는 점이다. 그것은 권한에 있어 대등하지 아니한 기관간의 관계에 있어서는 協助와 調整보다는 강자의 지배에 대한 약자의 順應 내지는 抵抗이 보다 보편화될 것이라는 점을 생각하면 쉽게 이해된다. 요컨대, 양자간의 갈등의 해결은 권한상의 균형을 전제로 하는 것임이 인식되어야 한다는 것이다.

이상의 논의는 의결기관과 집행기관의 바람직한 관계의 정립을 위하여는 양 기관간의 “適切한 權限配分”과 기능수행상 발생하는 “葛藤의 效果的 解決”이 필수적 요소임을 가르쳐 준다. 그리고 의결기관과 집행기관은 이와 같은 토대위에서 비로소 “對等한 協助關係”를 형성함으로써 지방행정의 綜合的 效率化를 도모할 수 있게 되는 것이다(그림참조).⁹⁾



지금까지 의결기관과 집행기관과의 바람직한 관계정립을 위한 두가지 요소로서 ① 권한의 균등화와 ② 갈등의 효과적 해결에 대하여 논의했거니와 이하에서는 이를 분석의 틀로 삼아, 지방자치 재개 이후의 양 기관간 관계의 實態를 分析·評價한 다음 이에 기초하여 양 기관간의 바람직한 관계의 정립을 위한 정책대안을 制度的 側面에 중점을 두어 제시하고자 한다. 끝으로 첨언할 것은 의결기관과 집행기관간의 관계는 자치단체장의 선출방법에 따라

8) 협조의 중요성에 대한 논의는 Bish(1978) 참조. 아울러 강대영(1991)이 전남지역 의회의원 및 공무원 약 100명을 대상으로 실시한 조사에서 응답자들은 지방의회가 가장 중점을 두어야 할 사항은 집행기관에 대한 보완 및 협조기능이라고 응답하여(각각 42%, 60%), 견제보다 협조기능을 중시하는 태도를 보여주어 참고가 된다.

9) 여기에서 “대등한 협조”는 “균형과 견제”에 상응하는 것이다. 다만 “대등한 협조”라 함은 양 기관이 견제의 차원을 넘어 지방행정의 효율적 수행을 위해서 협조적 관계를 형성할 필요성이 있음을 강조한데서 대비된다.

변화한다는 것이다. 본 논문에서는 현행의 任命制는 정부발표와 같이, 그 시기를 확정할 수는 없지만 향후 直選制로 이행해 나갈 것이라는 점을 전제로 하고 논의를 전개한다.

II. 議決機關과 執行機關間的 關係

1. 權限關係

1) 現況

의결기관과 집행기관간의 관계에 대하여는 평상적 관계와 비상적 관계(최창호, 1990), 협조관계와 대립관계 등과 같이 二分하기도 하고(김병국, 1991), 협력관계·합의관계·대립관계 등으로 三分하기도 하나(伊藤光利, 1988), 실제로는 협력·대립의 구분이 그와 같이 명확하지도 않거니와 굳이 구분할 실익도 크지 않으므로 여기서는 상대방에 대한 권한을 중심으로 의결기관의 집행기관에 대한 권한 및 집행기관의 의결기관에 대한 권한으로 구분하여 살펴본다. 현행 자치법상 양 기관이 상대방에 대하여 갖는 주요한 권한은 <표 1>과 같다.

<표 1> 議決機關과 執行機關의 權限關係

議決機關의 執行機關에 對한 權限	執行機關의 議決機關에 對한 權限
<ul style="list-style-type: none"> ○ 條例制定權 (35) ○ 議案提出權 (58) ○ 議決權 (35)¹⁰⁾ <ul style="list-style-type: none"> · 조례의 제정·개폐 · 예산의 심의·확정 · 예산의 승인 · 사용료·수수료·분담금 등의 부과·징수 · 예산의 의무부담, 권리의 포기 · 청원의 수리·처리 등 ○ 行政事務 監查 調査權 (36) <ul style="list-style-type: none"> · 자치사무에 대한 일반적 감사 · 특정사안에 관한 조사 · 현지확인 또는 서류제출 요구 · 장·보조기관의 출석증언·의견진술 요구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 條例公布權 (19) ○ 議案提出權 (58) ○ 豫算案 編成·提出權 (118) ○ 豫算不成立時 豫算執行權 (122) ○ 長의 意見提示權 (123) <ul style="list-style-type: none"> · 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안전에 대하여 의견제시 ○ 長 및 公務員의 出席·答辯權 (37) ○ 臨時會召集要求權 (39) ○ 委員會開催要求權 ○ 議會事務職員 任命權 (83) ○ 再議要求權 (15) <ul style="list-style-type: none"> · 지방의회의 의결이 월권 또는

10) 의결권의 대상으로는 지방자치법 제35조에 규정된 바와 같은 법정의결사항, 조례에 의한 의결사항 외에도 임의적 의결사항이 있을 수 있다. 임의적 의결사항의 인정여부에 대한 논의는 이기우(1991: 183) 참조.

議決機關의 執行機關에 對한 權限	執行機關의 議決機關에 對한 權限
<ul style="list-style-type: none"> ○ 長의 出席答辯·要求權(37) ○ 臨時會召集(39) ○ 請願書 移送·報告要求權(68) ○ 事務職員 任命協議權(83) ○ 先決處分の 事後承認權(100) ○ 각종 동의 및 승인권 ○ 長 불신임권(불인정)¹¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 법령위반시(98) · 예산상 집행불가능한 의결시(99) ○ 提訴權(159) ○ 先決處分權(100) ○ 議會解散權(불인정)

註: ()는 지방자치법상 관련조문을 나타냄.

2) 評價

전체적으로 볼 때 의결기관과 집행기관은 상호 다양한 권한을 갖고는 있으나 현행 지방자치 단체의 기관구성은 대체로 執行機關 優位的인 것으로 판단된다. 그 이유로서는 일반적으로, ① 지방의회는 自治事務와 團體委任事務에 주로 간여하는데 비하여 집행기관은 배타적으로 機關委任事務까지 관장하고 있고,¹²⁾ ② 지방자치법 제93조에 의거 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 기관위임사무로 한다는 원칙이 있으며, ③ 再議要求權, 提訴權, 先決處分權과 같은 강력한 권한이 자치단체장에게 부여되고 있다는 점 등이 제시된다.¹³⁾

그러나 현행 지방정부의 기본구성을 집행기관 우위형으로 판단하는데는 이상의 이유만으로는 부족하다. 왜냐하면 지방의회에도 예산심의권, 행정사무의 감사 및 조사권, 각종 동의 및 승인권 등 여러가지 유효한 집행기관에 대한 牽制權이 부여되고 있기 때문이다. 더욱이 가장 강력한 相互牽制 手段이라 할 수 있는 議會의 長에 대한 不信任 議決權이나 長의 議會解散權이 인정되고 있지 않기는 양 기관 모두 마찬가지인 실정이므로 단순히 어떠한 권한이 부여되어 있느냐의 여부만으로 양 기관간의 상대적 우위성을 판단하기에는 다소 무리가 있는 것이다.

오히려 더욱 중요한 이유는 지방의회가 갖고 있는 주요 권한의 실질적 행사에 한계가

11) 현행 지방자치법은 의결기관과 집행기관간의 강력한 상호견제수단이라 할 수 있는 長에 대한 불신임의 결권과 의회해산권을 인정치 않고 있다. 참고로 제정당시의 지방자치법은 이를 인정하였으나 제2차 개정 지방자치법(1956. 2. 13.)에서는 의회해산권 및 기초자치단체에서의 불신임의결권을 폐지한 바 있다(단, 광역자치단체에는 불신임의결권을 인정하였음). 그러나 그 후 제4차 개정 자치법(1958. 12. 26.)은 다시 의회해산권 및 불신임의결권을 부활시킨 바 있음을 밝혀둔다.

12) 단, 이러한 지적이 반드시 타당하지는 않다고 본다. 그것은 단체위임사무와 기관위임사무의 구분이 모호된 경우가 많기 때문이다.

13) 이에 대하여 최창호(1990)는 지방의회의 권한은 열거주의가 채택되어 있는데 비하여(자치법 제35조), 자치단체장의 권한에 대하여는 개괄주의가 채택되어 있다는 점을 추가하고 있으나, 지방자치법 제35조는 제한적 열거사항이 아니라 예시적 열거사항이라 봄이 타당할 것이므로 수용하기 어렵다.

있다는 점이다. 즉, 법령상 의결권의 행사범위가 협소하다는 점, 사무조사권의 발동요건이 엄격하여 권한행사에 장애가 된다는 점, 서류제출 및 질문요구 등 지방자치법상 의무의 이행을 담보하기 위한 수단이 취약하다는 점, 의회 사무처직원의 임명권을 자치단체장이 보유하고 있어 사무처직원의 의회에 대한 충성심 확보에 문제가 있다는 점, 일반적으로 지방의회의원의 행정에 대한 專門的 識見의 부족으로 실질적인 권한행사가 곤란함에도 이의 개선을 위한 체계적 노력이 미흡하다는 점 등이 그 예라 하겠다. 이러한 지적은 양 기관간의 권한상의 균형을 추구함에 있어 권한의 형식적 측면에 부가하여 권한의 실질적 내용에 보다 많은 관심이 경주되어야 함을 시사해 주는 것이라 하겠다.

한편, 권한상 상대적으로 우위에 있는 집행기관의 권한행사 역시 미흡한 점이 없지 않다. 예컨대, 지방의회의 의결사항에 대하여 갖는 자치단체장의 再議要求權의 발동요건이 자치단체장이 직권으로 재의를 요구하는 경우에는 越權 또는 違法時로 한정되어 있는 반면, 상급기관의 요구에 의하여 재의를 요구하는 경우에는 위법 외에 公益侵害의 경우도 포함하고 있어 문제시된다. 즉, 지방의회의 부당한 의결에 대하여 자치단체장은 자체적 판단만으로는 재의를 요구할 수 없으며, 재의요구를 위하여는 부득이 상급단체에게 재의요구를 청해야 하는 모순이 있는 것이다.

또한 자치단체장의 재의요구에 대하여 지방의회가 재적과반수 출석과 출석 2/3 이상의 찬성으로 再議決하면, 그 의안은 확정되도록 되어있는 바(지방자치법 제19조), 이 때에도 자치단체의 상급기관이 재의요구를 한 경우에는 大法院에의 提訴가 인정되지만, 자치단체장이 직권으로 재의를 요구한 경우에는 대법원에의 제소를 명시적으로 인정하는 명문규정이 없어 개선이 필요한 실정이다(박윤훈, 1992).

2. 葛藤關係

1) 實態

기관대립적 기관구성하에서는 지나친 견제에 따른 집행기관과 의결기관간의 갈등발생의 소지가 크다 함은 이미 서두에서 지적하였다. 이와 관련하여 1991년 지방의회 출범이후 현재까지의 葛藤事例를 발췌·정리하여 <표 2>에 나타냈다.

물론 <표 2>가 갈등사례를 망라한 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 갈등사례의 평균적 내용을 알 수 있게 해주는 동시에 갈등사례가 비교적 전지역에 걸쳐 균등하게 발생하였음을 가르쳐 준다. 동 기간 중 대법원에의 제소건수는 5건이 있었는데, 이 중 地方議會가 勝訴한 것은 청주시의 行政情報公開條例가 유일했으며, 특기할 것은 순천시 등이 羈束力은 없지만장에 대한 불신임의결을 한 것이라 하겠다.

〈표 2〉 議決機關과 執行機關間的 代表的 葛藤事例¹⁴⁾

시·도	시·군·구	갈 등 내 용	결 과	비 고
서울		· 의회가 시의회 유급보좌관설치 조례 개정안을 의결하자 서울시장이 시의회에 재의요구 · 의회가 쓰레기 관련 예산집행 정지 결의안을 발의 · 서울시가 의회의 예산삭감에 대해 비판하는 기자회견을하여 의회와 갈등 · 시의회가 「서울시의회에서의 증언·감정 등에 관한 조례안」을 제정·통과 이에 대해 서울시가 이의 위법성을 들어 재의요구 계획	미결 사과 (집행부) 미결	92. 4. 18 91. 11. 24 93. 3. 26
	양천구	· 구의회의 구의회 결산심의위원의 선출방법운영 및 일비보상에 관한 조례개정안에 대해 구청장이 재의요구	부결	
부산		· 의회는 부산시가 제출한 '92 재1회 추경예산의 심의보류를 가결		92. 4. 29
	동래구	· 구의회가 의결한 「정책개발연구회」 설치규약안에 대하여 구청장이 상임위원회 성격의 연구회설치는 위법이라고 재의요구	재의결	91. 6.
대구		· 시의회의 도시계획위원 위촉에 관한 조례개정안에 대해 대구시가 재의요구 이에 시의회가 재의결하자 대구시가 대법원에 제소	무효판결	92. 7. 6- 93. 2. 9
	동구	· 구의회의 결산검사위원선임 및 운영에 관한 조례개정안에 대하여 구청장이 재의요구	재의결 (수용)	1991.
광주		· 의회의 5·18 광주시민의날 지정에 대해 광주시 반대입장표명		1992. 6.
	서구	· 구의회가 동정자문위원회 위원 위촉 및 해촉에 관한 조례개정안을 의결하자 구집행부에서 재의요구, 그 후 의회에서 재의결하자 구청장이 대법원에 제소	무효 판결	91. 12. 31 - 92. 7.

14) 「지방자치, 현대사회연구소 (1991. 7.-1993. 3.), 「지방행정정보, 지방행정연구원, (1991. 6.-1993. 2.), 「자치통신, 지방자치학회, (1991. 12.-1993. 2.), 주요일간신문, (1991. 6.-1993. 3) 등에서 발췌·정리.

시·도	시·군·구	갈 등 내 용	결 과	비 고
	서구	<ul style="list-style-type: none"> · 구의회가 주택건설사업계획입지심의회 운영조례제정안을 의결하자 구청장이 재의요구, 그 후 의회에서 재의결을 하자 구청장이 대법원에 제소 · 구의회가 본회의장내 연단위에 위치한 구청장 책상이 위화감을 준다는 이유로 구청장 책상 철거를 결의하여 집행기관과 대립 	<p>무효 판결</p> <p>수용</p>	<p>92. 1. - 92. 7. 28</p> <p>91. 5. 28 (집행부) =</p>
인천	북구	<ul style="list-style-type: none"> · 91년도 본회의에서 삭감되었던 서울신문 구독을 위한 예산액을 복구청이 부활 요청 		92. 5. 17
경기	수원시	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부가 시·군준칙으로 내려보낸 시공유지재산관리조례 증재개정 조례안을 의회에서 부결시키자, 수원시에서 재의요구 · 수원시 사무의 구 및 동 위임조례 개정안에 대해 수원시가 재의요구 	<p>부결</p> <p>부결</p>	92. 2. 28
	부천시	<ul style="list-style-type: none"> · 부천시 사무의 구 및 동 위임조례 개정안에 대해 부천시가 재의요구 · 의정활동경비의 예산 불계상과 관련 시의회가 시장 판공비·정보비 등을 삭감의결하여 집행부와 대립 · 시의회는 부천시가 설계안을 공모·결정한 부천시청사 및 의회청사설제안에 대해 의회의견을 묻지 않고 市가 일방적으로 당선작을 결정했다는 이유로 신축중지안을 의결 	<p>부결</p> <p>부분수용 (시)</p>	<p>1991.</p> <p>91. 12.</p> <p>92. 9. 4</p>
	의정부시	<ul style="list-style-type: none"> · 시장이 제출한 도시계획토지구획정리사업시행 조례개정안을 의회가 부결처리하자 시장이 재의요구 	부결	1991.
강원	춘천시	<ul style="list-style-type: none"> · 춘천시의 삼천유원지 도시계획시설 결정안에 대하여 의회가 부결처리했으나 시에서는 법적구속력 등을 들어 계획 강행을 주장 	불수용	91. 12. 27
	춘성군	<ul style="list-style-type: none"> · 춘성군 공유재산관리계획의결안과 관련, 공유재산대부의 포함관계를 놓고 군과 의회가 대립 	수정 동의안 통과	91. 12. 28
	정선군	<ul style="list-style-type: none"> · 정선군의 부동산중개업자에 대한 과태료징수조례안에 대해 군의회가 부결처리하자 군수가 재의요구 	부결	

시·도	시·군·구	갈 등 내 용	결 과	비 고
충북	청주시	· 시의회가 제정한 행정정보공개조례 재정안에 대해 청주시장이 재의를 요구했으나 시의회에서 재의결하자 청주시장이 대법원에 제소	적법 판정	91. 11. 25 - 92. 6. 23
	청원군	· 군의회의 금고설치조례개정안에 대하여 군수가 재의요구	부결	1991.
	보은군	· 군의회가 수혜자부담원칙을 강조, 93년부터 가동예정인 하수정화시설의 예산을 대폭삭감하자 보은군이 반발하여 갈등	미결	92. 12. 21
경북		· 경북도가 기초의회경비의 삭감을 지시하자 의원들이 반발 · 도의회가 의원일비 및 여비지급에 관한 조례 개정안에 대해 의결하자 도지사가 재의요구	재의결	92. 7. 92. 5. 30 (수용) =
경남	울산시	· 시의회가 정화조청소 대행업체에 대한 행정조사권의 발동을 위해 특별 위원회를 구성. 그러나 울산시는 이해 당사자가 특위위원장으로 선임되었다면서 행정사무조사에 불응키로 함	수용 : 행 정조사사 두에 응 하기로 함	92. 12. 21 - 93. 3.
전북		· 도의회가 의원일비 및 여비지급에 관한 조례 개정안에 대해 의결하자, 도지사가 재의요구	재의결 (수용)	92. 6. 2
전남	목포시	· 시의회가 통반설치조례 및 동정자문 위원회 조례개정안에 대하여 재의결하자, 목포시장이 대법원에 제소	무효 판결	91. 11. 25 - 92. 8. 21
	여천시	· 시장 사퇴권고 결의안 의결		91. 11. 4
	순천시	· 시의회는 시 공무원의 연구논문 내용과 관련하여 요구한 인사조치에 대하여 시장이 불응하자 시장 불신임안 및 시장사퇴를 위한 시민서명운동을 전개하기로 결의	수용 (집행부) 시장사과 및 인사 조치	92. 10. 13 - 10. 20

2) 評價

<표 2>와 관련하여 갖는 우리의 一次的 關心은 과연 지방의회 출범 이후의 의결기관과 집행기관간의 갈등현상이 위협수위 이상인가 아니면 정상적인 수준인가 하는 것이다. 이를 판단하기 위한 한가지 방법은 현행 자치단체장이 임명제로 충원되고 있음을 감안하여 과거

50년대 長의 任命制 時期의 갈등사례와 비교하는 것이 되겠다.¹⁵⁾

그러나 이러한 방법의 적용에는 한계가 있다. 왜냐하면 ① 그 당시의 갈등상황에 대한 충분한 자료가 없어 정확한 비교가 어려우며, ② 당시에는 현재와는 달리 長 불신임권과 의회해산권이 인정되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현재의 갈등상황에 대한 대체적인 평가는 최소한 과거와 비교하여 볼 때 우려할 수준이 아니라는 데에서는 일치하고 있는 것 같다(예, 최봉기 외, 1992; 송광태, 1992; 안용식 외, 1992). 이는 과거의 의결기관과 집행기관간의 갈등상황에 대한 평가가 일관되게 부정적인 것과는 대조되는 것이다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 현 상황에 대한 만족한 평가 역시 찾기 어려운 현실을 감안할 때 효과적으로 갈등의 해결을 위한 制度의 擴充이 필요할 것이다. 이는 특히 향후 長의 直選制가 시행될 경우 갈등의 增幅이 우려되기 때문에 그러하다 하겠다.

한편, 갈등사례의 발생원인으로는 기관대립주의 기관구성의 本質的 特性, 地域的 特殊性(예, 광주시민의 날 제정에 따른 갈등), 地方議員의 特性¹⁷⁾ 또는 政治·經濟·社會的 狀況要因 등을 들 수 있겠으나 이 외에 다음 두가지 요인에 주목할 필요가 있다.

하나는 의결기관과 집행기관간의 事前協議 또는 對話不足으로 발생한 갈등사례가 적지 않았다는 점이다. 이와 관련, 정보공개조례 제정을 추진하던 한 청주시의원이 “시 공무원이 사전협의요청에는 무관심하다가 제정단계에 와서야 때늦게 의사표시를 한다”고한 지적은 흥미해 볼 만 하다. 이는 갈등해결을 위한 대안을 마련함에 있어 사전 협조를 통한 갈등해결방식의 구체화가 필요함을 가르쳐 준다. 다른 하나는 지방의회의 기능수행과 직접 관련성이 적은 지방의회 의원의 권한, 신분, 명예, 예우, 경비 등의 位相問題에서 비롯된 갈등이 적지 않았다는 점이다. 예컨대, 순천시의 시장불신임 결의, 광주시 서구 등의 동정자문위원회 위촉 및 해촉에 관한 조례개정안, 경북의 기초의회 경비삭감 지시 건 등이 그것이다. 이러한 원인에 의한 갈등은 양 기관의 본연의 기능수행과의 관련성이 적다는 점과 함께 사전에 적당한 조치를 통하여 예방할 수도 있는 것이었다는 점에서 아쉬움이 있다.

끝으로 갈등상황과 관련하여 제시되는 의문은 현 갈등상황의 수준의 문제와는 별도로 갈등으로 인한 부작용을 극소화할 수 있는 갈등해결을 위한 制度的 裝置는 효과적인가 하는 것이다. 그러나 불행히도 현재 의결기관과 집행기관간의 갈등해결을 위한 제도적

15) 廣域自治團體長은 지방자치법 제5차 개정(1960. 11. 1)으로 직선제로 변화하기까지 계속해서 任命制에 의하였다. 基礎自治團體長은 지방자치법 제정당시에는 間選制로 선출되었는데, 제2차 개정(1956. 2. 13)으로 直選制로 선출되다가 제4차 개정(1958. 12. 26)으로 任命制로 바뀌었다. 그리하여 광역 및 기초자치단체장 모두가 임명되던 시기는 제4차 지방자치법하의 1년 10개월간이었다(1958. 12. 26-1960. 11. 1).

16) 50년대 지방자치제하의 의결기관과 집행기관간의 갈등상황에 대한 평가는 손봉숙(1985), 내무부(1968), 한국지방행정연구원(1988), 내무부지방행정연구위원회(1966, 1967) 등을 참조할 것.

17) 최봉기 외(1992)는 지방의원의 전문지식부족, 지역이익 집착, 권위적 태도, 무리한 요구, 이권개입, 법률위반 등을 들고 있다.

장치로는 司法的 爭訟(이 조치의 발동요건이 제한되어 있음은 이미 앞에서 지적한 바와 같음) 외에는 長에 대한 불신임권이나, 또는 주민투표제와 같은 실효성 있는 정치적 해결방법이 채택되어 있지 않기 때문에 양 기관간의 갈등·대립이 長期化되었을 경우에 문제시된다(장병구, 1988).¹⁸⁾

Ⅲ. 바람직한 關係定立을 위한 政策方向

1. 基本方向

의결기관과 집행기관간의 바람직한 관계정립을 위한 구체적인 정책대안을 제시하기에 앞서 정책대안이 지향해야 할 기본방향을 제시하고자 한다.

첫째, 의결기관과 집행기관간의 권한관계는 相互均衡을 이루도록 하는 것이 필요하다. 그것은 앞서 논의한 바와 같이 상호균형이 양 기관간의 견제 내지는 원만한 협조관계의 형성을 위한 초석이기도 하거니와, 그렇지 못한 경우 불균형 상태의 지속을 위한 일방의 노력과 이의 개선을 위한 타방의 노력의 相衝으로 인하여 지방행정의 효율성이 저하되고 말 것이기 때문이다. 그러나 규범적으로는 양 기관간의 권한이 대등한 것이 바람직하다고 하겠으나, 현실적으로는 의결기관의 권한이 집행기관에 대하여 상대적으로 열세에 있는 형편이므로 정책대안은 당연히 議決機關의 權限을 강화시키는데 초점을 두어야 할 것이다. 이 경우에도 권한의 강화를 위한 대안은 형식적 측면에 그칠 것이 아니라 실질적인 권한행사가 가능하도록 세심한 배려가 필요함은 이미 언급한 바와 같다. 다만 의결기관에 대한 권한강화요청이 집행기관의 무조건적인 권한축소를 의미하는 것은 아니다. 의결기관의 권한강화에도 모호하면서도 양 기관간의 권한균형을 위하여 필요한 집행기관의 권한은 合理的으로 조정되어야 할 것이다.

둘째, 의결기관과 집행기관간의 갈등해결을 위한 제도적 장치가 미흡한 현실을 감안하여 효과적인 갈등해결을 위한 방안이 다각도로 모색되어야 할 것이다. 갈등해결을 위한 방안을 마련함에 있어서 강조할 것은 앞서 지적한 바와 같이 既 발생한 갈등의 事後的 調整뿐만 아니라 事前的 協助에도 세심한 배려가 있어야 할 것이라는 점이다. 즉, 갈등의 발생을 전제로 한 대안의 모색도 중요하겠지만 갈등의 예방 내지는 극소화라는 목적하에 사전적 협조를 위한 방안의 모색이 함께 중시되어야 한다는 것이다.

아울러 강조할 것은 갈등의 해결방식은 두 기관간의 自主的 解決에 일차적 우선순위를

18) 이러한 문제는 직선제 長과 지방의회의 정당배경이 다를 경우 더욱 문제시 될 것이다.

두는 것이 바람직하다는 점이다. 생각컨대, 양 기관간의 갈등의 해결을 위한 기본방식에는 다음 4가지가 있을 수 있다.

1) 上級機關에 의한 調整(central control)

이는 제3자 기관으로서의 상급기관의 주도에 의하여 의결기관과 집행기관의 갈등을 해결하는 방법이다. 즉, 기초자치단체에 대하여는 광역자치단체가, 광역자치단체에 대하여는 중앙정부가 개입하는 방식이다. 그러나 이 방식은 ① 지방자치단체의 기관간에 발생하는 갈등에 중앙정부 또는 상급자치단체의 개입을 확대함으로써 自治理念에 위배될 뿐만 아니라 지방자치의 정착을 저해할 우려가 있으며,¹⁹⁾ ② 지방자치단체의 반발로 인하여 實効性이 의문시되는 등 적용상의 한계가 있다.²⁰⁾

2) 司法的 解決(judicial decisions)²¹⁾

의결기관과 집행기관간의 갈등은 사법적 절차에 의하여도 해결을 도모할 수 있다. 현행 지방자치법(제159조)은 지방의회의 의결이 법령에 위배되거나 공익에 현저히 위배될 경우 상급기관의 요구에 의하여 자치단체장이 당해 지방의회에 대하여 재의를 요구할 수 있도록 허가하는 한편, 이러한 재의요구에 대하여 지방의회가 재의결을 할 경우 대법원의 訴提權을 인정함으로써 사법적 해결을 도모하고 있다.

이와 같은 방법은 양 기관과 직접적 이해관계가 없는 제3자 기관에 의한 중립적인 조정이 기대되므로 일용 바람직한 방법이라 하겠으나, ① 사법적 판단을 위주로 하는 결과, 政治的 判斷이 무시될 우려가 있고, ② 사법절차의 지연에 따른 失機 또는 所要費用의 문제가 있으며, ③ 승자와 패자를 가르는 사법절차는 결과적으로 보다 양 기관의 이해에 근접한 결정을 제외시키게 된다는데서 한계가 있음이 지적되어야 한다.

-
- 19) 지방자치단체의 내부기관간의 갈등에 대한 상급기관의 개입과 지방자치단체 상호간의 갈등에 대한 상급기관의 개입은 구별된다. 후자는 광역행정의 고려에 의하여 불가피하게 인정되는 측면이 없지 않다.
- 20) 이와 같은 경향은 향후 자치단체장이 직선될 경우 더욱 심화될 것으로 예측된다. 최근 광역의회 의장단협의회 결의(1992. 10. 9.) 이후의 잇단 지방의회의 국정감사 거부결의사태에서도 이같은 성향을 예측할 수 있다. 아울러 상급기관에 의한 조정방식의 일반적 한계에 대하여는 Hanf and Scharpf (1978)를 참조할 것.
- 21) 準司法的 해결방식으로 중재자(예, 분쟁조정위원회)의 조정을 통한 해결도 가능하다 하겠다. 그러나 그 구속력에 있어 사법적 해결이 보다 확실한 차이외에는 기본적으로 내용에 있어 대동소이하다 하겠으므로 별도로 논의하지 않는다.

3) 住民參與(public participation)에 의한 解決

지방자치단체의 기관간의 갈등은 住民投票(referendum), 住民發案(initiative), 住民召還(recall)과 같은 주민참여의 제도적 인정을 통하여 해결을 모색해 볼 수 있다.²²⁾ 물론 주민참여에 의한 해결방식은 주민의식 및 참여도의 문제, 비용의 문제, 소수 선동세력에 의한 악용의 문제 등이 없는 것은 아니지만, 지방자치단체의 기관간에 자율적으로 해소되지 않는 갈등을 授權主體로서의 주민이 중립적 입장에서 직접해결을 도모하는 正當性이 높은 방식이라는 점에서 상급기관 또는 사법기관에 의한 해결방식보다 바람직한 것으로 사료된다.

4) 相互間 調整(mutual coordination)

위에서 살펴 본 바와 같이 제3자 기관(특히, 상급기관 또는 사법기관)에 의한 조정방식의 적용에는 한계가 있으므로, 의결기관과 집행기관간의 직접적인 상호조정을 통하여 갈등해결을 할 것이 요청된다.

상호간 직접조정은 既 발생한 갈등의 사후적 조정 뿐만 아니라 사전적 협조를 통하여 갈등발생의 여지를 극소화시킬 수 있는 방식이라는데서 주로 기 발생한 갈등의 사후적 조정을 위한 방식으로서의 상급기관에 의한 조정이나 사법적 해결방식, 또는 주민참여에 의한 해결방식에 비하여 보다 바람직한 갈등해결방식인 것으로 판단된다. 더우기 상호간 직접조정은 양 기관간의 妥協·協商을 가능케 함으로써 다른 갈등해결방식에 비하여 상대적으로 양측을 보다 만족시킬 수 있는 결과의 도출이 가능한 점도 장점으로 지적될 수 있을 것이다. 다만, 이와 같은 외부의 개입없는 당사자 기관 상호간의 직접적 조정이 원활히 이루어지기 위하여는 양 기관이 相互依存關係(mutual dependence)에 있을 것이 요청된다(Scharpf, 1978). 이 때 상호의존관계란 다름아닌 권한상의 균형관계를 의미하는 것이며, 이에서도 앞서 지적한 바와 같이 의결기관과 집행기관 상호간의 갈등해결을 위하여 양 기관간의 권한의 균형화가 중요함을 알 수 있다.

요컨대, 이상의 논의에서 세가지 갈등해소방식의 적용우선순위는 相互間 直接調整, 住民參與에 의한 解決, 司法的 解決, 上級機關에 의한 調整의 順이 되어야 함을 가르쳐 준다. 이하에서는 앞에서 제시한 기본방향에 입각하여 의결기관과 집행기관간의 바람직한 관계정립을 위한 정책대안을 권한의 균형을 위한 대안과 갈등해결을 위한 대안으로 구분하여 제시한다.

22) 이와 관련하여 현행 지방자치법(제8절)은 주민의 청원을 인정하고 있으나 갈등의 해결책과는 거리가 있다.

2. 權限의 均衡化

1) 地方議會의 議決範圍의 擴大

지방의회의 권한강화를 위한 가장 기본적인 조치는 지방의회의 의결사항의 범위를 확대하는 것이다. 그러나 현행법상 지방의회의 의결범위는 비교적 制限的인 것으로 생각된다. 물론 지방자치법은 제35조에서 10가지 법정의회결사항 이외에도 조례에 의한 의결사항을 인정하고 있으므로, 지방의회의 노력여하에 따라 의결범위의 확대가 불가능한 것은 아니다. 그러나 조례에 대한 집행기관의 재의요구권의 행사가능성 등을 감안할 때 지방의회의 의결사항의 범위는 협소한 것으로 사료되며, 이는 제6차 지방자치법개정시(1988. 4. 6.) 12개 의결사항이 10개 항목으로 축소된데서도 알 수 있다.²³⁾

지방의회의 의결사항확대를 위한 구체적 대안으로는 첫째, 지방자치법 제35조 제1항에 “地方自治團體의 重要施策事項”을 추가할 것,²⁴⁾ 둘째, 지방자치법 제35조 제1항에 열거된 사항을 制限的 列舉事項으로 해석하지 말고 例示的 列舉事項으로 인정할 것, 셋째, 조례개정을 통하여 집행기관의 행정행위 중 의회의결을 거치는 사항의 범위를 주민의 복지에 미치는 직접적 영향력의 크기 및 의회의 처리능력 등을 고려하여 합리적 수준으로 확대할 것, 넷째, 법정의회결사항 및 조례에 의한 의결사항 이외에 任意的 議決事項을 적극적으로 인정하는 관행을 확립할 것 등이 있겠다. 물론 이러한 대안이 수용되기 위하여는 지방의회의 의결사항의 확대를 집행에 대한 干涉(nuisance)의 확대로 여기기 보다는 의사결정기관으로서의 지방의회의 당연한 기능수행을 보장하기 위한 것으로 보는 시각의 확립이 중요하다 할 것이다.

2) 監査·調査權의 合理的 調整

현행 지방자치법 제36조는 지방의회에 대하여 행정사무에 대한 감사 및 조사권을 부여하고 있는 바, 의회권한강화를 위하여는 이의 합리적 조정이 필요하다. 이와 관련, 일부에서는 감사기간이 짧아(광역 5일, 기초 3일) 감사권의 실질적 행사가 곤란하므로 감사기간의 연장이 필요하다고 주장한다. 그러나 감사권의 강화는 ① 監査權의 政略的 使用이 우려된다는 점, ② 監査期間의 소폭연장을 통하여도 심도깊은 감사는 사실상 곤란한 점, ③ 감사에 따른 行政能率의 저하가 우려되는 점,²⁵⁾ ④ 대부분의 외국도 우리나라와 같은 包括的 監査權을

23) 손해배상과 손실배상액의 결정, 행정쟁송·소송 및 화해에 관한 조항이 삭제되었음.

24) 외국의 경우 중요시책사항, 중요계약의 체결, 기구정원 등이 지방의회의 의결사항으로 되어 있음은 참고가 된다(국무총리실, 1987: 28).

25) 기간이 길수록 그 피해는 더욱 클 것이며, 더우기 감사대비로 인한 형식적 행정품토의 조장우려도 있다.

인정하지 않고 있는 점(국무총리실, 1987) 등을 고려할 때 그다지 바람직하지 않은 것으로 사료된다. 생각컨대, 감사기간은 현 수준정도를 유지하되, 감사는 일반행정 수행상태에 대한 包括的 聽取 및 기본정책수행방향의 概括的 檢討를 위주로 운영되는 것이 바람직할 것이다.

한편 감사권을 제한하는 대신 보다 실질적인 행정사무의 감시를 위하여는 特定事案에 관한 調查權의 발동요건을 緩和시키는 것이 필요하다. 현재 조사권은 재적의원 1/3 이상의 발의(지방자치법 제36조)로 의회의결을 거쳐서 발동하도록 되어 있는 바(동법 시행령 제16조 제2항), 의회의결을 거친다 함은 결국 출석과반수의 찬성을 조사권의 발동요건으로 하고있는 셈이며, 이에 따라 조사권의 행사가 제한받고 있는 실정인 것이다.²⁶⁾ 따라서 현 의석비율 등을 감안할 때 조사권은 재적의원 1/4 이상의 발의로 의회의결없이 의회의장의 확인만으로 발동될 수 있도록 발동요건을 완화하는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 조치는 행정능률을 크게 저해하지 않으면서도 의회권한을 실질적으로 강화하는 효과를 갖게 될 것이다.

3) 義務履行을 위한 措置의 講究

지방자치법은 의결기관과 집행기관에게 여러가지 義務事項을 규정하고 있는 바(예, 출석답변 요구에 대한 答辯義務, 주민청원처리결과의 報告義務, 지방의회의 결과의 長에 대한 通報義務 등), 어느 일방이 이러한 의무를 제대로 이행하지 않을 때 그 이행을 여하히 擔保하는가 문제가 될 수 있다.

논자에 따라서는 지방자치법상의 의무이행을 담보하기 위하여 지방자치법에 義務不履行에 대한 制裁條項을 신설함이 필요하다고 주장한다(김병국, 1991; 최창호, 1991). 그러나 제재조항의 신설은 문제의 직접적인 해결방식이기보다는 개인에 대한 제재를 통한 간접적인 문제해결방식으로서 罰則濫用의 우려와 함께 굳이 그리할 필요성이 크지 않다 하겠다.

이보다는 오히려 기본방향에서 제시한 바와 같이 양 기관의 정치력(協商 또는 다른 制裁手段의 動員)을 바탕으로 의무가 수행될 수 있도록 하는 것이 부작용을 방지하는 보다 바람직한 접근방법이라 하겠다.

또 다른 대안으로는 機關訴訟를 통한 의무이행의 담보가 가능하다고 본다. 다만 의결기관과 집행기관간의 爭訟관계는 외부적 법률관계가 아니라 내부적 법률관계로서 기관쟁송의 대상이라 하겠는 바, 그럼에도 불구하고 현행 행정소송법 제45조는 “機關訴訟은 法律이 定한 경우에 한하여 提起할 수 있다”고 규정하므로써 의결기관과 집행기관간의 갈등문제를 기관소송을

26) 정당활동을 인정하고 있는 광역의회의 경우 광주, 전북, 전남을 제외하고는 집권여당의 의석비율이 50%이상으로, 조사권발동에의 장애요인이 되고 있다. 이러한 경향은 향후 직선제 단체장과 의회다수당의 소속정당이 같은 경우 더욱 문제시 될 것이다.

통하여 해결하는 것을 막고 있어 문제시 된다. 이의 해결을 위하여는 동법 제45조를 삭제하여 내부적 법률관계에 대한 機關爭訟을 포괄적으로 인정하는 조치가 필요하다고 본다(이기우, 1992). 아울러 여기에 제시한 바는 의결기관 뿐만 아니라 집행기관의 권한의 실효화에도 같이 적용되는 것임을 첨언해 둔다.

4) 再議要求權(및 提訴權)의 發動要件 緩和

현행 지방자치법은 지방의회의 越權·違法한 내용의 의결에 대한 집행기관의 견제를 위하여 자치단체장의 再議要求權을 인정하고 있다(제19, 98, 159조). 이러한 재의요구권은 특히 앞서 제시한 바와 같이 의결기관의 의결권 행사범위를 전향적으로 확대할 경우 신중한 의회의결과 관련하여 그 중요성이 더욱 부각된다. 그러나 현행법상의 재의요구권은 그 발동요건에 있어 ① 지방의회의 부당한 의결에 대하여는 자치단체장이 직권으로 재의를 요구할 수 없으며, ② 자치단체장의 재의요구에 대한 지방의회의 재의결이 위법으로 판단되는 경우에도 자치단체장은 대법원에 재소할 수 없다는 문제점이 있음은 앞서 지적한 바와 같다.²⁷⁾

이의 개선을 위하여는 ① 자치단체장의 재의요구권의 발동요건에 제한을 두지 말고 즉, 지방의회의 의결이 월권·위법한 경우 뿐만 아니라 부당한 경우에도 자치단체장의 재의요구권을 인정하여 의회의 신중한 의결을 유도하는 것이 필요하다.²⁸⁾ ② 재의요구권의 발동요건완화와 함께 제소권 발동요건의 완화도 필요하다. 즉, 자치단체장이 직권으로 재의를 요구한 경우에도 그에 대한 의회의 재의결이 위법으로 판단되는 경우에는 대법원에의 제소를 인정하는 것이 타당하다고 본다. 이상의 조치는 집행기관의 권한을 강화하는 효과를 가져오는 것이기는 하지만, 신중한 의회의결을 유도함으로써 양 기관간의 갈등을 극소화하는데 더 큰 의의를 두는 것이다.

5) 其 他

이 외에도 의결기관과 집행기관간의 균형을 위한 지방의회의 권한강화방안으로는 다음과 같은 사항이 추가적으로 고려될 수 있을 것이다.

27) 단, 상급기관의 재의요구에 의한 경우에는 제소권이 인정된다(지방자치법 제159조).

28) 외국의 경우도 일반적으로 이와 같은 일반적 거부권(veto power)을 인정하고 있다. (예, 미국, 일본, 네델란드, 노르웨이 등).

(1) 地方議會 事務職員에 대한 議會의 干與提高

현재 지방의회 사무처(국·과) 직원은 지방자치단체장이 地方議會 議長과 협의하여 임명하도록 되어 있어(지방자치법 제83조) 사무처 직원의 지방의회에 대한 충성심 확보에 문제가 있다 함은 이미 지적하였거니와, 이를 개선하기 위하여 지방의회의장의 임명절차상의 권한을 확대하는 것이 필요하다고 본다. 대안으로는 ① 현행 임명절차상의 기본골격은 유지되 지방의회의장이 推薦한 자 중에서 자치단체장이 임명하도록하는 안과, ② 보다 근본적으로는 사무처 직원을 別定職化하여 별도 임용하는 안이 있겠는 바, 후자가 보다 근본적인 대안이라 하겠다.

(2) 地方議會 議員 能力發展을 위한 體系的 Program 施行

지방의회의원의 행정에 대한 전문적 식견의 습득은 지방의회 권한의 실질적 행사를 위한 중요한 요건 중의 하나이다. 이를 위하여는 의원개인의 노력, 산발적인 강연, 연찬회 외에 국가적 차원에서의 보다 체계적인 능력발전 프로그램의 개발 및 시행이 절실하다 하겠다. 미국 시정부연합(National League of Cities)이 지방의원의 능력발전을 위한 각종 교육세미나 및 관련저서의 출간을 포함하는 정책지도자 프로그램(Policy Leader Program) 및 연방인사처 등의 재정지원을 바탕으로 의회정책지도자 프로그램(Council Policy Leadership Program) 등을 시행한 것은 중요한 참고가 된다.

3. 葛藤의 效果的 解決

1) 事前協議制의 定着

앞서 협의를 통한 조정의 결여로 갈등이 발생한 사례가 적지않고, 기존의 갈등해결노력은 주로 발생한 갈등의 事後的 調整에 초점을 두어 갈등에 따른 부작용의 해소에 한계가 있음을 지적하였는 바, 이러한 한계를 극복하기 위하여는 적극적으로 의결기관과 집행기관간의 事前協議를 통하여 갈등을 예방하는 동시에 양 기관의 입장에 보다 근접한 대안에의 접근을 모색할 것이 요청된다.

이를 위하여는 첫째, 중요사항에 대한 양 기관의 協議義務를 法制化할 것이 요청된다. 물론 현행지방자치법도 지방의회사무처 직원의 임명시(제83조), 재정부담을 수반하는 조례제정시(제123조) 등에 양 기관간의 협의를 의무화하고는 있으나, 그 범위의 확대가 필요한 것이다. 둘째, 중요사항 및 갈등의 소지가 있는 안건에 대하여 사전협의를 이루어질 수 있도록 양 기관간의 구체적인 對話通路를 갖도록 한다. 예컨대, 경상남도가 '91년 정기회와 관련하여 예산안, 행정사무감사, 도정질문 등의 주요사항에 대한 사전 상호협의 및 각

상임위원회와 해당 실·국간의 수시간담회개최(91년중 5회)를 통한 사전의견조정을 통하여 심각한 갈등을 방지하였음은 주목할만 하다(표2 참조). 사전협의를 위한 구체적 방안으로는 의장단과 집행기관지도부와의 定期的 協議會 및 각 상임위원회와 관련 室·局간의 정기협의회로 二元化하여 정책 및 실무차원의 협의가 병행되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

2) 長 不信任權 및 議會解散權 採擇의 積極檢討

대안의 기본방향에 대한 논의에서 언급한 바와 같이 의결기관과 집행기관간 갈등의 가장 바람직한 해결방식은 상호간 조정방식이라 하겠는 바, 이러한 방식으로서의 지방의회의 長 不信任權과 長의 議會解散權의 채택을 적극 검토할 필요가 있다.²⁹⁾ 물론 이의 채택에 대하여는 과거 자치제의 경험에서의 濫用的 弊端, 機關對立主義에 위배되는 점, 대부분의 외국이 채택하지 않고 있는 점(일본은 채택) 등을 들어 우려가 많은 것이 현실이다. 그러나 다음과 같은 점을 고려할 때 그 채택의 적극검토가 필요하다 하겠다.

① 불신임권과 의회해산권은 상호간 조정방식으로서의 갈등해소수단인 동시에, 대등한 협조의 필수요건으로서의 양 기관간의 勢力均衡을 위한 가장 강력한 권한이다. ② 사법절차에 의한 갈등해결은 기본방향에서 논의한 바와 같이 상호간 조정방식에 비하여 우선순위에 뒤질 뿐만 아니라, 현행 사법절차는 그 發動要件에 制約이 있어 실효성이 적다.³⁰⁾ ③ 향후 직선제 장과 지방의회간의 갈등이 정치적 이유 등으로 장기화될 경우 법적해결수단 보다는 政治的 解決手段이 보다 유효할 것이다. ④ 과거 임명제시(지방자치법 제4차 개정)에도 불신임권과 의회해산권을 인정한 바 있다.³¹⁾ ⑤ 과거와 비교하여 자치 의식이 많이 향상되어 남용의 우려가 상대적으로 적어졌다. ⑥ 가장 중요한 이유로서 불신임권과 의회해산권과 같은 강력한 견제수단의 존재는 양 기관으로 하여금 상호 파국을 막기 위하여 事前에 協助·調整을 強制하는 효과를 가질 수 있다.³²⁾

3) 住民投票制의 採擇檢討

의결기관과 집행기관간의 장기적 대립상황의 해결을 위하여는 사법적 해결방식 보다는 앞에서 논의한 불신임권 및 의회해산권의 인정, 또는 주민참여에 의한 해결방식이 보다

29) 불신임권 및 그에 대한 의회해산권은 갈등으로 인하여 발동될 것이지만, 그 발동의 효과는 갈등의 해결을 의미한다.

30) 사법절차에 대한 개선방향은 앞에서 기관쟁송 및 재소권의 논의를 통하여 제시하였음.

31) 실상 불신임권의 인정 필요성은 長 임명제의 경우에 더 절실하다. 주민에 대하여 책임지지 않는 자치단체장이 독주할 경우 주민대표기관으로서의 의회가 갖는 長 불신임권의 행사외에는 실질적 제어수단이 미흡하기 때문이다.

32) 냉전체제하에서도 美·蘇가 상호 핵을 사용하지 못한 사실을 상기할 것. 한편, 이러한 효과를 극대화하기 위하여는 불신임결의에 대한 의회해산권의 발동요건을 완화할 것이 필요하다고 본다.

효과적일 것으로 사료되는 바, 주민참여에 의한 해결방식은 불신임권, 의회해산권을 인정않는 경우에 그 代替手段으로서(인정하는 경우에도 補充 또는 代替手段으로서) 그 채택을 위한 적극적 검토가 필요하다고 본다. 주민참여에 의한 해결방식 중 의결기관과 집행기관간의 갈등해결에 직접적인 연관을 갖는 것은 住民投票制로서,³³⁾ 의결기관과 집행기관간에 심각한 갈등이 있는 경우, 어느 일방이 신임투표성격의 주민투표 실시를 발의함으로써 주민으로부터 審判을 받도록 운용할 수 있겠다.³⁴⁾ 다만 발동요건에 있어 불신임권 및 의회해산권이 인정되지 않을 경우의 주민투표제의 발동요건은 의결기관 또는 집행기관 일방의 발의에 의하도록 하되, 주민투표제를 불신임권 및 의회해산권의 보완 또는 대체적 수단으로 실시하는 경우에는 의결기관과 집행기관간의 합의하에 실시토록하는 것이 바람직할 것이다.

4) 其 他

(1) 議會議員의 位相強化

앞에서 의원의 신분, 권한, 명예, 대우, 경비 등의 문제로 야기된 불필요한 갈등이 적지 않다고 하였거니와, 이러한 사유로 인한 갈등을 예방하기 위하여는 의정활동 보좌기능의 강화, 지방의원에 대한 적절한 예우, 의정활동에 소요되는 경비의 합리적 보상책 강구, 대학 또는 연구기관과의 연계하의 의정활동 지원체제의 확립 등의 검토와 아울러 앞에서 논의한 바와 같은 의원능력발전 Program의 체계적 실시 및 지원 등에 대한 전향적인 고려가 있어야 하겠다.³⁵⁾

(2) 議決機關과 執行機關間의 權限 및 業務分擔 明確化

많은 경우 양 기관간의 갈등은 권한 또는 소관업무 한계의 불분명으로 부터 기인하는 바(이계희, 1992; Hanf, 1978), 이를 명확히 하는 일은 양자간의 葛藤緩和에 이바지하게 될 것이다. 이를 위하여는 우선 적절한 교육 program을 통하여 권한 및 업무분담의 한계를 명확히 이해시키는 일이 중요하다 하겠다. 또한 사무와 관련하여 자치사무와 위임사무간 및 기관위임사무와 단체위임사무간의 구분의 모호성을 해결하기 위한 작업이 필요하다 하겠으며, 구분의 기준은 명문화하는 것이 바람직할 것이다.

33) 주민발안은 정책의 제시에, 주민소환은 특정 선출직 공무원의 해직청구에 직접적 효과를 갖는다.
 34) 물론 주민투표제는 양 기관간의 갈등해소를 위한 신임투표 목적외에도 미국 등의 경우와 같이 행정구역 개편, 자치현장의 제정 등 중요사안에 관한 투표로서의 용도를 병행할 수 있겠다.
 35) 단, 의원직의 유급화 문제는 급여문제에만 초점을 두어 논의될 성질이 아니며 의원의 숫자와 연계되어 논의될 문제이므로 일률적으로 논의하기 어려우나, 주민과의 유대감 등을 고려하건대 의원정수를 대폭 축소하는데에는 문제가 없지 않으므로 당분간은 현행을 유지하는 것이 바람직하다고 본다.

IV. 結 論

지금까지 본 논문은 의결기관과 집행기관간의 바람직한 관계의 정립을 위한 기본요소로서의 권한의 균형화 및 갈등의 효과적 해결 문제에 대하여 그 실태를 분석한 다음, 그에 기초하여 制度的 側面을 중심으로 몇가지 政策代案을 제시하였다. 그러나 자명한 것은 제도의 개선만으로 양 기관간의 바람직한 관계가 自動的으로 이루어지는 것은 아니라는 사실이다.

제도의 개선이 실효를 거두기 위하여는 무엇보다 관련 당사자로서의 인식 및 행태의 개선이 수반되어야 한다. 구체적으로 지방의회의원과 공무원이 권위적인 자세와 편견을 버리고, 지방행정의 종합적 효율화를 위하여 相互協助的인 姿勢를 견지할 것이 요청된다. 그런데 그와 같은 협조적 자세는 지방의원과 공무원이 상호 대립적인 별개 기관의 구성원이기에 앞서, 보다 고차원적으로 볼 때 동일한 지방자치단체에 소속하여 소속단체의 존립목적 달성을 위하여 공동의 노력을 경주해야만 하는 공동체의 일원으로서의 의식 즉, “共同體意識 (team spirit)”을 소유하는 경우에만 가능할 것이다.

그러나 불행히도 社會의 一般的 文化와 “官僚文化”와의 차이성에 기인하여,³⁶⁾ 사회인으로서의 지방의원과 관료조직의 구성원으로서의 공무원이 자연발생적으로 공동체 의식을 갖기란 매우 어려운 일이다. 따라서 그러한 의식의 조성을 위한 인위적 노력이 필요하겠는 바, 이를 위하여는 앞서 제시한 의결기관과 집행기관간의 협의통로의 확보·운용, 합동워크샵, 시정합동 연구, 지방의원의 행정견습제도 등의 活性化 등의 조치와 함께 최근 관심이 높아지고 있는 협상기술의 습득을 통한 갈등의 예방 및 원만한 해결을 도모할 것이 요청된다.³⁷⁾

의결기관과 집행기관간의 바람직한 관계의 정립을 위한 또 하나의 중요한 요인은 住民의 參與意識 提高이다. 주민의 참여의식 강화는 주민의 지방행정에 대한 감시자로서의 역할이 강화됨을 의미하며, 이는 곧 양 기관의 자의적 판단에 의한 권한다툼이나 갈등의 억제라는 긍정적 효과로 나타내게 될 것이기 때문이다. 이러한 효과는 향후에 지방의원과 자치단체장 모두가 주민직선으로 선출됨으로써 그 존립의 기반을 주민에 두는 경우 특히 명료해질 것이다. 주민의 참여의식 강화를 위하여는 주민투표제를 포함한 각종 참여기회의 확대와 아울러 주민의 건전한 집합의사의 표현이 가능하도록 住民集團의 育成을 위한 支援이 요청된다.

끝으로 강조할 것은 의결기관과 집행기관간의 바람직한 관계정립을 위하여는 중앙의 지방에

36) 그러한 문화적 차이에 관하여는 Hummel(1987)이 좋은 참고가 된다.

37) 협상을 통한 갈등해소에 관한 논의는 이달곤(1989, 1992) 참조.

대한 간여가 지방자치의 이념에 따라 절제되는 것이 필요하다는 점이다.³⁸⁾ 지방자치의 이념이란 地方의 問題는 지방적 수준에서 自律的으로 解決되도록 하는 것이겠는 바, 지방자치 단체의 의결기관과 집행기관간의 관계도 지방의 문제로서 양 기관이 自主的인 判斷의 土臺위에서 定立해 나가는 것이 바람직할 것이기 때문이다. 아울러 이러한 논의는 지방자치단체의 機關構成形態에 대한 논의에도 동일하게 적용될 수 있다. 지금까지 지방자치단체의 기관구성형태에 대한 논의는 기관대립주의를 기정사실로 하고 그 범위안에서 任命制나 直選制나 논의에 한정되어 온 것이 사실이다. 그러나 의결기관과 집행기관간의 갈등의 측면에서 본다면 임명제, 직선제 외에도 間選制 또는 機關統合型의 채택도 가능하게 된다는 점을 간과하기 어렵다. 물론 기관구성형태의 선택은 어느 한가지 기준에만 의할 수는 없는 노릇이며 국정과의 연계성, 자치단체의 계층, 여론, 사회적 상황 등 다양한 요인이 함께 고려되어야 하는 것이겠으나, 기본적으로는 지방자치이념에 입각하여 지역특성에 맞추어 주민자율에 의한 선택의 여지를 주는 방안도 논의에서 배제해서는 안될 것으로 사료된다.

〈參 考 文 獻〉

- 국무총리실 행정조정실(1987) 「지방자치제 실시 연구자료집」.
- 김병국(1991) 「지방의회와 지방자치단체장간의 위상에 관한 연구」 한국지방행정연구원, 연구보고서 제104권.
- 김종림(1988) “입법·행정권력간의 갈등 및 대등한 공존조건에 관한 연구,” 제1차 국제학술회의, 민주사회의 성숙을 위한 공공행정, 한국행정학회.
- 내무부(1968) 「지방자치백서」.
- _____ (1967) 「지방자치단체 표본조사종합보고서: 광역자치단체」 지방행정연구위원회.
- _____ (1966) 「지방자치단체 표본조사: 제2차 표본 조사」 지방행정연구 위원회.
- 박동서(1984) 「한국행정론」 법문사.
- 박윤흔(1992) “지방자치제도의 개선발전방향,” 「지방자치발전을 위한 전국순회공청회」 발표논문, 한국지방행정연구원, 1992, 5.
- 안용식 외(1992) “지방자치실시 1년의 평가와 전망: 서울시의 시민·의원·공무원의 의식분석을 중심으로,” 연세대학교 지역사회개발연구소.
- 이계희(1992) “지방의회운영의 평가과 과제,” 「지방자치연구」 제4권 제1호.
- 이기우(1992) 「지방자치행정법」 법문사.

38) 여기서 중앙의 간여라 함은 행정계통의 간여 뿐만 아니라 정당계통에 의한 간여도 포함하는 의미이다.

- 이기우 (1992) "기관소송," 「고시제」 11월호.
- 이달곤 (1989) "협상이론의 연구와 원칙에 준거한 협상전략," 「행정논총」 27/1.
- _____ (1992) "중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구," 「행정논총」 30/1.
- 이치수 (1992) "지방의회와 집행기관의 역할정립," 「지방행정」 6월호.
- 손봉숙 (1985) 「한국지방자치연구」 삼영사.
- 송광태 (1992) "지방의정활동 1년간의 평가와 발전방향," 「자치통신」 제14호, 지방자치학회.
- 장병구 (1989) "바람직한 지방의회활동과 지방자치단체장의 역할," 「지방행정」 3월호.
- 정세욱 (1989) "지방의회의 구성 및 정당집행기관과의 관계에 관한 연구," 「사회과학논총」, 명지대, Vol. 1.
- 최봉기, 박성복, 이종열 (1992) "우리나라 시의회의 활동분석과 의정운영의 효율성 증진방안에 관한 연구:포항시 사례, 1991-92," 행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 최창호 (1990) 「지방자치제도론」 삼영사.
- 최창호 (1991) "지방의회와 자치단체장간의 바람직한 관계," 「지방행정」 4월호.
- 한국지방행정연구원 (1988) 「한국지방행정사」.
- Bish, Robert (1978) "Intergovernmental relations in the U. S. : Some concepts and implications from a public choice perspective," in Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf eds. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* Beverly Hills.
- Blau, Peter (1964) *Exchange and Power in Social Life* New York : Wiley and Sons.
- Hanf, Kenneth (1978) "Introduction," in Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf eds. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* Beverly Hills.
- Hardin (1968) "The Tragedy of the Commons," *Science*, Vol. 62.
- Hummel, Ralph P. (1987) *The Bureaucratic Experience* 3rd ed. New York : St. Martin's.
- Metcalfe, Les (1978) "Policymaking in turbulent environments," in Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf eds. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* Beverly Hills.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert and Fritz Schanabel (1978) "Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation," in Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf eds. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* Beverly Hills.
- Turney, John R. (1981) "Identifying sources of organizational conflict," U.S. Office of Personal Management.
- 伊藤光利 (1988) "地方自治と 二元的代表制," 「地方自治研修」 東京.