

자치분권 추진과 지방의회의 위상과 역할에 관한 탐색적 연구: 기관구성 형태에 관한 논의

An Exploratory Study on the Status and Role of Local Council and Promotion of Autonomous Decentralization - Discussion on Organizational Form -

김 태 영 (경희대학교 행정학과 교수)

Abstract

Taeyoung Kim

The study attempts to disclose the desirable relationship between the local council and the mayor in Korea. Recently, Presidential Committee on Autonomy and Decentralization announced that they would prompt the local autonomy and decentralization with a road map. The road map allows residents to select how the relationship between the mayor and the local council should be set up. The study explored in advance some cases with the desirable relationship on England, USA, and France which are known as references on local autonomy and decentralization. Consequently, it consulted 12 experts and professors on some more structured questions: big and small questions being chained. The results shows that they better propose “a strong local council type” in the near future though it is inevitable to keep “strong mayor type” now. For the time being, small sized regions may introduce a new style of managing local government by local council and it will spread across the nation in the future.

Keywords: Strong Local Council, Strong Mayor Type, Local Autonomy, Decentralization

I. 서론

지방자치제도가 부활한지 올해로 정확히 27년 되었다. 일각에서는 23년 지났다고 인지하고 있는데, 민선 자치단체장 선출을 기준으로 삼은 것 같다. 우리의 지방자치제도가 여전히 파행을 겪고 있는 이유 중 하나는 바로 지방자치의 추진이 지방의회가 아니라 지방자치단체 중심으로 진행되어야 한다는 사고방식일 것이다.¹⁾ 중앙정부의 권한이 지방자치단체로 이양되는 것을

1) 다른 하나는 지방자치 또는 지방분권을 추진한 정치세력이 1980년 대 후반 당시, 우리 사회에서는 진보

지방분권, 또는 지방자치의 완성으로 이해한다는 것이다. 지방자치제도의 정착이 더딘 두 번째 이유인 지방분권 관련 철학적 이념적 논의 일단 추후 과제로 남기고, 본 소고는 지방의회의 위상과 역할에 초점을 맞추어 탐색적으로 진행될 것이며, 지방의회의 역할과 위상에 대한 그릇된 인식이 향후 지방자치제도의 발전과 정착에 있어서 어떤 문제를 초래할 것인지, 그리고 이러한 인식이 사실 관계 관점에서 자치 선진국과도 비교할 때 어떤 차이가 있는지를 밝혀내고자 한다.

2018년 9월 11일 대통령소속자치분권위원회는 그 동안 준비해 온 자치분권종합계획(안)을 대통령과 국민에게 보고했다. 다양한 내용이 포함되어 있지만 본 주제와 관련해서 몇 가지 제언이 눈에 띈다. 첫째, 지방의회 사무처 인사권 독립에 관한 내용이다. 둘째, 지방의회 의원들을 보좌할 정책보좌관제도의 도입 가능성이다. 셋째, 기관구성의 다양성을 열어두자는 것이다. 각 제언별 몇 줄씩 단서 조항들이 포함되어 있기 때문에 상기의 제언이 실현될 가능성은 별도의 문제일 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치제도의 발전을 목적으로 설립된 과거 지방자치발전위원회의 입장과 비교하면 최근 자치분권위원회가 발표한 종합계획(안)은 진일보 한 것임에는 틀림없다.²⁾ 상기의 내용은 지방의회 의원들을 비롯한 일부 학자들이 끊임없이 주장해온 내용과 큰 차이도 없으며, 자치분권 추진의 방향이 정상화되고 있다는 점에서 자치분권위원회가 큰 인식의 전환을 기하고 있다는 평가다.

그럼에도 불구하고 자치분권위원회가 제시한 종합계획(안)의 발전적 수정과 보완을 위하여 본 글은 보다 근본적인 질문을 던지고 몇 가지 논의의 공간을 열어 두고자 한다. 헌법에 명시된 민주공화국의 의미를 살펴보고, 이를 바탕으로 전개되고 있는 지방분권의 의미는 무엇인지, 그렇다면 지방분권의 방향과 주체는 누구이며, 향후 어떤 방식으로 분권이 진행되어야 할 것이며, 또한 중앙정부의 역할은 무엇이며, 지방정부의 역할은 무엇이어야 하는지 등 자치분권의 추진과 방향에 대한 전반적인 그림을 탐색하고자 한다. 동 작업은 헌법정신에 기초할 뿐만 아니라 주요 자치 선진국의 동향을 탐색하면서 향후 우리의 자치분권의 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

정치인들이었다는 것이다. 우리 정치의 특수성으로 인해 1987년 민주화 운동을 이끌었던 진보세력이 지방분권을 추진했다는 것인데, 서구사회에서 통상 지방분권은 보수 정치세력이 주도해왔다. 강한 국가에 의한 집권을 통하여 지역이 골고루 잘사는 사회를 추구하는 소위 균형발전 추진 세력은 통상 진보 세력이다. 우리의 경우 강한 국가가 사회적 약자 편을 들기 보다는 오히려 사회적 강자 편에 섰던 특수한 정치사로 인하여 사회적, 지역적 약자들에게는 오히려 분권이 더 유리할 수도 있는 특수한 상황이었고, 결과적으로 지방분권을 선호하는 세력이 진보집단이 되고 말았던 것이다. 이는 오늘날 진보 정권이 지방분권을 추진함에 있어서 머뭇거리 수밖에 없는 딜레마의 근원이다.

2) 민형배 자치발전비서관은 2018년 11월 26일 CBS 인터뷰에서 지방자치법 전면 개정(안)과 관련하여 기관구성의 다양성을 주민이 직접 선택할 수 있도록 준비했다고 했는데, 적어도 지방의회의 위상과 관련하여 진일보한 것임에 틀림없다. 자치분권위원회가 주도하고, 행정안전부가 지방자치법 개정을 추진하고 있는 모양새인데, 여기에 청와대 자치발전비서관의 인식을 살펴보면, 진일보한 것임에는 틀림없어 보인다.

II. 이론적 논의와 연구 분석의 틀

1. 이론적 논의

1789년 프랑스 대혁명은 정치사적으로 큰 의미를 지니고 있다. 왕정과 입헌군주제를 철폐하고 민주공화정을 도입하자는 것이다. 당시 장자크 루소 등이 이론적 기초를 제공했던 것처럼 소위 사회계약론이 이미 유럽사회 전반에 유행처럼 퍼져나갔는데, 왕정에 반대하는 주요 논거였다. 1651년 홉스가 리바이어던을 출간할 즈음 이미 영국 사회에서 국민주권에 대한 인식이 강하게 퍼져 있었지만, 상대적으로 왕의 입지가 강한 프랑스에서는 한참 후에야 비로소 국민주권에 대한 인식, 즉 나라의 주인이 누구인지에 대한 불손한 생각들이 확산되기 시작했고, 이는 혁명으로 이어졌다.³⁾

공화정의 핵심 내용은 공동체 운영을 함께 하자는 것이며, 구성원 모두는 동등한 권리를 지니고 있다는 것이다. 최고 책임자도, 평범한 구성원도 동일한 정치적 권리를 지니며, 이는 구성원의 사회경제적 능력과도 무관하다는 것이다. 절대 왕권에 대한 개인의 자유만 지나치게 강조되는 경우도 있는데, 이에 못지않게 구성원의 동등한 권리도 강조된다는 의미에서 공화정은 역사상 가장 경쟁력 있는 협력 시스템으로 알려져 있다.⁴⁾ 자유와 평등을 적절히 증진시키기 위하여 필요한 것은 우선 왕의 권한을 신하 또는 의원들에게 분산시키는 것이다. 이를 수평적 이양이라고 한다. 순차적으로 왕의 권한과 의회 또는 각 부 처 장관의 권한을 지역으로 이양시키는 것을 수직적 이양이라고 하며, 통상 수직적 분권이라고 한다.

이와 같이 수평적 수직적 이양이 추진되거나 완성될 때 비로소 공화정이 정착되었다고 할 수 있는데, 그 이유는 바로 권력이 공동체 구성원에게 가장 근접하게 돌아가는 원리이기 때문이다. 통상 수평적 권한 이양이 공화정의 철학에 부합한다는 논리에는 수긍하지만 수직적 권한 이양이 어떻게 공화정의 철학에 부합하는지에 대한 이해는 상대적으로 높지 않은 편이다.⁵⁾ 중앙이란 어디에도 존재하지 않은 시스템에 불과하며 일종의 허구다. 지방은 영토를 점유하고 있

3) 불손한 생각이란 당시로서는 나라의 주인이 왕이 아니고, 일반 개개인이라는 생각 자체를 하지 못했기 때문이다. 소유권에 대한 개념도 모호하고, 더군다나 무형의 자산(정치적 권리 등)에 대한 소유권 개념은 더욱 더 모호했기 때문이다. 상대적으로 영국에서는 소유권의 개념이 명료했는데, 왕의 권력에 반하는 개인의 자유 자체를 소유권의 확대로 인식한 문화적 특성 때문일 것이다.

4) 20세기 접어들면서 전 세계는 자본주의 국가와 사회주의 국가로 갈리게 되는데, 공통점은 공화국을 지향한다는 것이다. 일인 독재의 장점도 없는 것은 아니지만 여럿이 함께 통치하자는 공화국이 오늘날 주류 거버넌스로 자리 잡았다는 점을 주목할 필요가 있다. 자본주의와 사회주의 공히 공화국을 헌법에 명시하고 실제 이를 바탕으로 각종 법률이 만들어지고 있다. 현실적으로는 자본주의 국가와 사회주의 국가에서 모두 제왕적 지도자가 여전히 목격되고는 있지만 공동체 구성원이 주인이라는 데는 이견이 없다.

5) 예컨대, 경제발전에 도움이 된다면 독재를 허용해도 좋은가? 라는 질문에는 부정적인 의견을 제시하는 분들이 많지만, 동일한 질문을 자치분권과 연계시키면 긍정적인 답을 하는 분들이 여전히 많다. 말하자면, 중앙집권이 경제발전에 더 도움이 된다면 자치분권을 포기할 수도 있다는 것이다. 자치분권을 수단으로 간주하는 것인데, 이는 공화정의 철학을 자치분권과 연계시키지 못하기 때문이다.

는 물상의 개념이다. 모든 사람은 지방에 거주한다. 지방의 의견이 효과적으로 취합되고 조정되는 과정에 정당성을 부여하고 합리성을 제고하기 위하여 고안한 것이 중앙의 개념이다. 중앙은 지방에 의하여 만들어진 피조물이며, 지방이 곧 주인이라는 것이다. 지방은 국토 공간을 차지하고 있는 실제 세계이며, 그 현장에 권한을 돌려주는 것이 공화정의 정신이다.⁶⁾ 만약 국회와 각 부처 장관들에게만 권한이 이양되는 수평적 분권만이 강조된다면 여전히 머슴인 중앙에 의하여 주인인 지방이 관리되는 반 공화정 상황에 직면하게 될 것이다.⁷⁾ 요약하면 대한민국 헌법 제1조에 명시되어 있는 민주공화국의 완성은 수평적 수직적 분권에 양자에 의하여 가능하다는 것이며, 이를 통하여 주권재민이 확인된다는 것이다. 다시 말하면 자치분권은 수직적 분권을 통하여 가능하다는 것이며, 수단이 아니라 그 자체 목적이 헌법에 명시되어 있다는 것이다.

대한민국 헌법은 수평적 수직적 분권을 명시하고 있으며, 이를 통하여 민주공화국의 정신을 함양하고자 한다. 일단 수평적 분권과 관련하여 대통령의 권한이 각 부처 장관에게 이양되어 있으며, 자치분권과 관련된 수직적 분권에 대한 내용도 포함되어 있다. 헌법 제117조와 제118조의 내용을 살펴보면, 자치분권을 위한 주요 사항이 포함되어 있다. 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다고 적시되어 있는 부분 등이 자치분권을 저해하고 있는 것으로 비판받고 있지만 어쨌거나 지방의회를 설치하고 지방의회의 구성을 명시하고 있으며 지방자치단체의 조직과 역할에 대한 내용도 포함되어 있다(이승철, 2011). 다만, 구체적으로는 이와 같은 내용들이 법률에 위임되고 있어서 명확하지는 않지만 우리의 의지만 있으면 현행 헌법 하에서도 어느 정도 수준의 자치분권이 가능할 수도 있도록 되어 있다.⁸⁾

2017년 자치분권과 관련된 헌법 개정(안)을 살펴보면, 현행 헌법 제117조와 제118조에 추가하여 대한민국이 지방분권국가임을 제1조 3항에 명기하자는 것이다. 자치분권을 위한 헌법개정(안)의 세부 내용 대부분은 대한민국이 지방분권국가임을 지향하는 조항들로 구성되어 있다. 인사, 조직, 재정분권뿐만 아니라 주민주권을 강화하는 직접민주주의 장치들로 포함되어 있다. 그러나 헌법 개정이 여러 가지 이유로 난관에 봉착해있지만, 그럼에도 불구하고 현행 헌법 하에서도 자치분권을 추진할 수 있는 조건은 마련되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다(이한규이

6) 우리 사회에 스며있는 또 하나의 적폐는 서울을 중앙으로 인식하고 있다는 것이다. 서울은 가장 대표적인 지방이며, 중앙은 어디에도 존재하지 않는다. 더군다나 우리처럼 중앙정부 부처가 도처에 흩어져 있는 국가의 경우 물리적 실체로서 중앙을 인식하는 것이 더 어렵다. 서울을 중앙으로 잘못 인식한 것만으로도 크다. 예컨대, 분권을 추진하는 진보 세력이 당면한 딜레마다. 분권을 추진할수록 지역 간 격차가 더 확대되는 것을 예견하면서 머뭇거릴 수밖에 없는 딜레마가 그것이다.

7) 사실 우리의 경우 대통령의 권한이 국회와 각 부처 장관에게 이양되는 수평적 권한도 미진하다는 평가를 받고 있는 실정이다. 영국의 파이낸스 타임즈 기사가 언급한 것처럼 우리는 '왕(대통령)을 투표로 뽑는 이상한 나라'일지도 모른다.

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

재창, 2005:155-156), 2005). 상기에 제시된 자치분권 관련 현행 헌법의 핵심 내용은 지방의회를 중심으로 지방자치가 가능하다는 점이다(김진윤·이정훈, 2010).⁹⁾

최근 논의된 개헌 관련 자치분권 추진 자치단체장과 지방의회간의 갈등방지에 관한 연구내용을 살펴보면, 자치분권의 미진이 사실 헌법의 문제가 아닐 수 있음이 엿보인다. 예컨대, 지방이양으로 인하여 비대해질 단체장의 권한에 대해서 우려하고 보완할 대책 마련 등도 준비된 것으로 보이는데, 당초에 단체장에게 권한을 이양해 주는 것을 자치분권을 위한 중요한 과정으로 인식한 것 자체가 문제일 수 있다. 제왕적 대통령의 문제는 의회에 권한이 이양되지 않고, 의회를 경시하는데서 출발하며, 마찬가지로 제왕적 단체장의 문제는 지방의회에 권한이 이양되지 않고, 지방의회를 경시하는데서 출발한다. 권한 이양이 단체로 먼저 추진된 후, 다시 지방의회로 이양되는 것이 아니라 처음부터 지방의회로 권한이 이양된 후, 점진적으로 단체로 이양되는 과정을 거치는 것이 현행 헌법과 공화국의 정신에 더 부합한다.¹⁰⁾ 대통령의 권한이든, 국회의 권한이든, 중앙의 권한이 주민대표인 지방의회에 이양되는 것이 절차적 정당성을 확보하는 것이다. 지방의회가 결정하고, 단체장이 집행하는 민주적 분업 시스템의 구축은 헌법정신에 부합한다(이성재, 2014).¹¹⁾

단체장도 선출직이기 때문에 반드시 지방의회로 권한이 먼저 이양될 필요가 없다는 논리로 단체 자치를 강조하는 경우도 있다. 지방자치를 주민자치와 단체 자치로 구분하는 일본식 교과서를 굳이 차용할 필요는 없다. 단체 자치는 그 자체로 자치가 아니며, 일종의 하청자치를 일컫는 일본식 표현으로 볼 수 있다.¹²⁾ 필자는 ‘하청자치’라는 용어를 사용하고자 하는데 현실적으로 지방자치단체의 사무와 재원구성을 감안하면 상당 부분, 국가가 수행해야 할 업무를 지방자

9) 김진윤 외 (2011)의 연구에 의하면, 지방자치단체와 지방의회 간의 갈등은 제도적 요인과 비제도적 요인으로 설명될 수 있는데, 구체적으로 따지고 보면 양자가 서로에게 부여된 헌법적 법적 역할을 다하지 못하기 때문이라는 것이다. 결국 헌법정신에 입각하여 지방의회 인사권 독립 등 지방의회의 권한 강화를 통해서 이 문제가 다소 해결될 수 있음을 강조한다.

10) 이성재(2014)의 연구도 지방의회와 자치단체장 간의 갈등의 원인을 제도적 요인과 비제도적 요인으로 구분하고 있는데, 제도적 요인이라 각자에게 주어진 권한과 책임을 다하지 못한 것을 의미하며, 비제도적 요인이라 정치 행정 문화를 의미한다. 주민들이 의회와 단체장을 바라보는 인식이 대표적이다. 갈등 완화 대책으로 제시한 것은 인사권 독립 등 극히 당연한 것들이며, 소망컨대 의회에 대한 인식 전환 정도라고 결론을 맺는다. 법령 등이 모호하여 갈등을 유발하기 하는데, 사실 따지고 보면 모호한 경계에 지방자치 전반에 대한 주민 인식, 그리고 지방의회에 대한 부정적 인식 등이 큰 몫을 차지한다.

11) 이성재(2014)의 연구도 지방의회와 자치단체장 간의 갈등의 원인을 제도적 요인과 비제도적 요인으로 구분하고 있는데, 제도적 요인이라 각자에게 주어진 권한과 책임을 다하지 못한 것을 의미하며, 비제도적 요인이라 정치 행정 문화를 의미한다. 주민들이 의회와 단체장을 바라보는 인식이 대표적이다. 갈등 완화 대책으로 제시한 것은 인사권 독립 등 극히 당연한 것들이며, 소망컨대 의회에 대한 인식 전환 정도라고 결론을 맺는다. 법령 등이 모호하여 갈등을 유발하기 하는데, 사실 따지고 보면 모호한 경계에 지방자치 전반에 대한 주민 인식, 그리고 지방의회에 대한 부정적 인식 등이 큰 몫을 차지한다.

12) 국내 지방자치 관련 교과서에도 단체 자치라는 표현을 사용하는데, 일본 교과서를 차용한 것으로 확인된다. 행정법 교과서에도 단체 자치를 소개하고 있는데, 내용을 살펴보면 자치라기보다는 자치단체장이 주도하는 일종의 중앙과 지방의 분업행정을 단체 자치로 표현하고 있다. 자치라는 말은 나라의 주인인 국민이 스스로 통치하는 것을 의미한다. 굳이 분류하자면 주민자치로 할 것인지, 대의(의회)자치로 할 것인지를 고민하면 될 것이다. 최근 과학기술이 발달해서 의회자치도 불필요하고, 직접민주주의라고 할 수 있는 주민자치로 곧장 가자는 주장도 제기되고 있다.

치단체가 지방공무원을 활용하여 대행해주고 있다는 의미를 강조하고자 함이다. 1991년 지방 자치 도입을 몇 해 앞두고 발표된 이달곤(1988)의 연구를 살펴보면, 향후 지방자치제도가 도입 되면 공공서비스를 제공하는데 있어서 국가와 지방자치단체가 어떤 방식으로 분업할 것인지, 그리고 민간부문과는 어떤 방식으로 분업해야 할 것인지를 선제적으로 적시하고 있다. 당시로서는 획기적인 내용이지만, 그 이면에는 중앙과 지방, 그리고 민간 간, 행정기관 중심 효율적인 분업에 대해서 언급할 뿐 사실상 자치의 영역으로까지는 인식의 지평을 넓히지 못하고 있다. 단체 자치를 염두에 두고 있는 연구로 짐작된다.

‘자치’는 스스로 통치한다는 것을 의미하며 단체 자치는 단체, 즉 지방자치단체장 스스로 통치한다는 것을 의미한다. 자치단체장은 통치의 주체가 아니라 집행의 주체이며, 결정의 주체는 주민 또는 지방의회가 되어야 한다. 공화국의 정신은 주민이 스스로 통치한다는 것임을 전술한 바 있다. 따라서 단체가 중심이 되어 통치하는 단체 자치는 공화국 헌법 하에서 자치라고 간주하기 어렵다.¹³⁾ 진정한 자치는 직접민주주의인 주민자치 또는 대의민주주의인 의회자치를 의미하기 때문에 우선 기관 구성을 지방의회 중심 기관통합형으로 바꾸어야 할 것이다.¹⁴⁾ 지방의회 또는 주민이 직접 결정하고 집행은 단체가 맡는 분업시스템을 구축해야 할 것이다. 의약분업을 처음 도입할 때 익숙하지도 않고 불편하기도 했지만, 처방은 의사가 조제는 약사가 하는 것처럼 지방의회가 처방하고 단체장이 집행하는 프로세스를 도입해야 할 것이며, 이와 같은 거버넌스가 민주공화국의 정신을 구현하는 일이다.¹⁵⁾

David Easton(1966)의 고전적인 모델¹⁶⁾을 굳이 인용하지 않더라도 국가의 주인인 국민이 요

13) 대통령이 국회를 무시하는 것도 공화국 헌법에 명백히 위배되는 것이다. 다만, 분단 상황 등 특수한 상황을 감안하여 역사적으로 어떤 시점에 대통령에게 더 많은 권한을 부여한 대통령 중심제를 채택하고 있지만, 그렇다고 대통령이 헌법을 위배하거나 국회를 무시해서는 아니 되는 것이며, 각 부처 장관에 더 많은 권한을 이양해야 한다는 것이다. 일각에서 역대 대한민국 정부를 청와대 정부라고 비판하는 것도 따지고 보면 이런 맥락일 것이다.

14) 기관구성 형태는 통상 강시장-약의회, 약시장-강의회, 단체장 중심 기관통합형, 의회중심 기관통합형, 위원회형 등 다양하다. 다만, 이러한 유형이 이론적으로 타당하다는 암묵적 인식이 문제일 수 있다는 점을 공유해야 할 것이다. 민주공화국 헌법대로라면 의회중심 기관통합형만이 정상적인 기관 구성의 형태일 수 밖에 없다는 것이다. 다시 말하면, 다른 형태의 기관구성은 일단 이론적으로는 비정상적인 것이며, 간혹 사례로서 발견되고 있는데, 그 경우 왜 그러한 유형이 그 나라에서 발견되는지를 중심으로 살펴보는 것이 필요하다. 예컨대, 강시장, 약의회 유형이 발견되면, 그러한 형태를 당연한 것으로 받아들이는 것이 아니라, 지극히 예외적인 현상인데, 왜 그러한 유형이 활용되고 있는지를 맥락적 차원에서 검토해야 할 것이다. 예컨대, 우리의 헌정사에서 발견되는 한국적 민주주의라는 표현은 독재의 다른 표현인데 마치 이것이 민주주의의 한 형태라고 오해하는 것과 같다.

15) 배응환(2009)은 지방의회의 역할이 약한 이유가 무엇인지 연구했는데, 제도적 측면보다는 운영 측면을 더 강조하여 지방의회 스스로 반성하고 분발해야 함을 강조했다. 다만, 이론적으로 지방의회와 단체장 간의 역할은 분명히 정해져 있고, 이는 헌법 정신에 기반을 두고 있음에도 불구하고 여러 요인으로 인하여 단체장 위주의 소위 강시장-약의회 방식의 지방자치가 형성되어 왔음을 지적한다. 해석하면, 지방의회와 단체장 간 적절한 분업을 통하여 지방자치가 주민 중심으로 더 발전될 수 있음에도 불구하고 그렇지 못하고 있다는 것이다.

16) D. Easton(1966)은 시스템 이론을 정치현상을 설명하는데 활용했다. 환경에서의 투입과 정부의 반응을 산출로 보고, 하나의 생물체로 정치시스템을 간주했는데, 주민과 정부 간 관계를 간결하게 설명해주는 이론으로 평가받는다. 시스템의 주인인 주민이 요구하는 바를 정부가 제대로 응대하고 있는지

구하는 바를 지방정부는 착실히 실천에 옮기고, 그 결과를 평가받아야 한다. 한 가지 분명해진 것은 단체장은 단순 집행기관에 불과하다는 것이다. 우리의 문제는 단체장이 행정을 주도하는 것이다. 과거의 일인 독재가 공간적 관점에서 다핵으로 확대된 것에 불과할 수 있다. 지방자치의 확대에 대해서 부정적인 여론도 확인되는데, 제왕적 단체장의 전횡이 큰 요인 중 하나라는 것이 중론이다. 일인의 제왕적 대통령보다 더 두려운 것은 다수의 제왕적 단체장의 등장이라는 것이다.¹⁷⁾

민주공화국을 지향하는 헌법 공동체에서 단체장은 단순 집행자이어야 함이 분명해졌다. 그러나 더 근본적인 질문이 제기될 수 있다. 자치의 권한을 지방의회에 맡겨야 할 것인가? 주민에게 돌려주어야 할 것인가? 현재 진행 중인 제4차 산업혁명 여건에서 과연 대의민주주의가 필요할 것인가? 과거 과학기술이 발달하지 않은 환경에서 대의민주주의는 필수로 여겨졌다. 지금 상황에서 이 질문은 매우 심각하게 받아들여져야 한다. 그렇다고 새로운 환경이 단체장으로 하여금 현재와 같은 역할을 계속 떠맡으라는 의미는 아니다. 지방의회의 역할이 제한될 경우라면 단체장의 역할은 더욱 제한될 것이며, 단순 집행기관으로 더욱 축소되어야 할 것이다. 지방의회의 역할이 제한되어야 할 수준으로 과학기술의 도움이 커질 상황이 되면, 공무원 수도 대폭 줄어들 수밖에 없을 것이며, 기관장은 단순 심부름꾼 내지 메신저에 불과할 것이다. 오히려 지방의회를 남겨두고, 의원 중 한 명이 메신저 역할을 자원봉사 차원에서 맡게 되는 지방의회중심기관통합형이 여전히 더 나올 수도 있다.

2. 연구 분석의 틀

본 연구는 이와 같은 이론적 논의에 기초해서 다음 몇 가지 큰 연구 질문을 던진다. 첫째, 수직적 분권이라고 하는 자치분권의 추진이 더 가속화되어야 하는가? 둘째, 지방분권이 단체장에 귀속되어야 하는가? 셋째, 지방분권이 지방의회에 귀속되어야 하는가? 넷째, 단체장과 지방의회의 권한 분담은 어느 수준이 적절한가? 다섯째, 지방의회 중심 자치와 주민 중심 자치 중 어느 쪽을 더 중시해야 하는가? 상기 연구 질문에 답하기 위하여 본 연구는 우선 주요국의 사례를 소개하고자 한다. 이를 기초해서 순차적으로 지방자치 분야 전문가들에게 FGI를 실시하여 연구 질문에 대한 이론적 현실적 답을 도출하고자 한다. 자치 선진국 사례로부터 얻은 시사점과 전문가 의견을 종합하여 결론을 대신하여 제시된 연구 질문에 대한 답을 도출하고자 한다.

연구의 초점을 구체화하기 위하여 우선 최근 자치분권위원회가 제시한 자치분권종합계획(안)을 바탕으로 해당 분야(기관구성의 다양성)에 관한 연구 질문을 도출하고, 이에 기초하여 자치선진국에서의 지방의회의 위상과 역할에 대하여 탐색하고자 한다. 순차적으로 자치선진국의 사례

여부가 시스템의 지속성을 결정짓는다고 한다. 지속가능한 정부는 주민의 요구에 합리적으로 반응하고 적절하게 대응하는 것이며, 이는 환류 과정을 거쳐 지지로 연결된다는 이론이다.

17) 김태영 기고문, 문화일보 2018년 10월 24일

를 바탕으로 국내 지방자치분야 전문가들에게 FGI를 실시한다. 연구 질문은 두 가지 차원으로 검토된다. 전문가들은 두 가지 차원에서 답을 하게 되는데, 이론적 관점과 현실적 관점이다. 예컨대, 기관구성 형태에 대한 선호도를 묻는 질문에 대하여 응답자는 두 가지 방식으로 답하게 된다. 이론적으로는 지방의회 중심 기관통합형을 선호하지만 현실적으로는 강시장-약의회 형태를 선호한다고 답하는 방식이다. 응답자는 우선 자치 선진국의 사례에 대한 간략한 소개를 설명 듣고 난 후 몇 가지 질문에 대하여 의견을 제시하는 방식이다. 따라서 연구 질문에 대한 의견은 두 가지 차원으로 제시되며, 따라서 결론 역시 최종적으로 두 가지 차원으로 도출될 것이다. 결국 자치선진국의 경험과 국내 전문가들의 의견을 바탕으로 좁은 의미에서 자치분권종합계획(안)에 대한 의견이 도출될 것이며, 광의적으로는 자치분권의 방향에 대한 시사점을 제시하게 된다. 따라서 연구결과는 당위적 차원과 현실적 차원으로 나뉘어 제시될 것이며, 우리의 지방자치가 지향해야 할 바에 대한 목적과 방향에 대한 공감의 기회를 제공하게 될 것이다.

III. 자치 선진국의 경험과 지방의회의 위상과 역할

1. 영국

1) 영국의 자치분권

근대민주주의가 시작되었다고 평가받는 영국의 사례를 우선 확인하고자 한다. 영국이 근대 민주주의의 발상지로 평가받는 이유는 크게 두 가지다. 첫째, 1215년 마그나카르타에 존 왕이 서명한 이후 귀족들의 영향력이 중요해졌다는 것이다. 왕권이 약해짐에 따라 중앙집권적 요소가 이미 약화되기 시작했다는 평가를 받는다. 존 왕이 서명한 대헌장의 핵심 내용은 두 가지인데, 하나는 세금 부과 전 왕은 당사자들의 동의를 받아야 한다는 것이고, 다른 하나는 인신 구속을 할 경우에는 정당한 사전 절차를 밟아야 한다는 것이다. 재정과 법에 관한 중요한 권한을 귀족들에게 이양한 것으로서 훗날 민주주의의 역사적 기초를 다졌다는 평가를 받는다. 둘째, 정부의 본질과 관련된 사회계약론적 관점이 가장 먼저 자리 잡기 시작했다는 것이다. 토마스 홉스의 논리가 한편으로 강한 군주를 정당화하기도 했지만, 다른 한편으로는 군주의 권력도 따지고 보면 구성원으로부터 나온다는 최초의 주장이라는 점에서 훗날 존 로크와 장자크 루소에 영향을 준 것으로 평가 받는다. 프랑스 혁명의 사상적 기초가 된 루소의 사회계약론이 홉스와 로크의 이론이라는 점은 명백하며, 영국의 경우 이미 왕권이 약화되어 있었기 때문에 굳이 혁명이 필요하지 않았던 것이다.¹⁸⁾ 굳이 혁명적 상황을 예시하자면 왕과 귀족들 간 다툼의 종결

18) 프랑스 대혁명이 발생한 이유를 굳이 따지자면 왕의 권한이 지나치게 강했기 때문이다. 한편 영국의 경우 왕의 권한이 이미 상당 부분 의회에 이양되었기 때문에 민중에 의한 혁명이 필요하지 않았던

이었던 명예혁명을 들 수 있다. 군주로부터 개인의 자유가 확보되는 과정을 민주주의의 확대과정으로 여긴 것이며, 이를 근대민주주의라고 칭한다.

이들테면 영국에서 시작된 근대민주주의는 왕권을 약화시키고, 국민주권을 제고하는 것을 핵심 가치로 삼는데, 불가피하게 대의민주주의가 국민주권 수호 장치로 등장하게 된다. 오늘날 까지 이어지고 있는 대의민주주의는 정치와 행정이 접하는 지점에서 뚜렷하게 확인된다. 의회가 정부를 장악하는 것이다. 의원내각제는 국회가 중앙정부를 대신하여 정책결정과 집행을 관리하고 책임지는 것인데, 대의민주주의 전통에 따른 것이다. 지방정부 역시 지방의회에 의하여 관리되고, 모든 결정과 책임은 지방의회가 지게 되는 전통이 현재까지도 이어지고 있다. 시청이 존재하지 않은 경우가 대부분인데, 의회가 주로 역할을 수행하기 때문이다. 지방의회 내에 집행부와 평가부가 함께 설치되어 있으며, 지방정부에는 공공부문 종사자라고 하는 일종의 공무원만 남아 있다. 실제 영국에서 공무원 수를 카운트할 때, 지방정부에 속하는 인원은 공무원이 아니라 공공부문 종사자로 분류된다.¹⁹⁾

단체장은 지방의원이 겸직하며, 의사결정은 지방의회가 수행하며, 집행까지도 지방의회의 관련 위원회가 담당하는 경우가 대부분이다. 따라서 지방의원을 보좌하는 별도의 전문 인력 자체가 불필요하며, 공공부문 종사자, 즉 지방공무원을 보좌 인력이라고 이해할 수 있다. 다만, 지방의원을 도와주는 비서 인력은 별도로 확보된다. 말하자면, 지방의회 중심 온전한 기관통합형을 취하고 있다는 것이다. 최근 단체장을 직접 선출하는 시도를 몇 차례 경험했으나, 큰 호응을 얻고 있지는 못한 상황이다.²⁰⁾ 지방의회가 소규모일수록 오히려 더 강한 기관통합형을 취하고 있다는 점이 특징이다. 이 경우 의원 몇 명이 집단지도체제를 구축하고 지방행정을 펼치는 형태인데, 우리의 시군구에서 특히 참고할만한 내용이다. 예컨대, 우리의 경우 군수 독재 체제가 강하게 구축되어 있다는 것이 특징이며, 군수 중심 기관통합형의 양상이 엿보인다. 따라서 군 의회는 유명무실하다는 평가가 일반적이며, 지방자치와 거리가 멀다고 할 수 있다. 지방자치에 대한 부정적 인식이 확산된 연유이기도 하다.²¹⁾

것뿐이지 프랑스가 영국보다 더 공화국에 대한 의지가 강했다고 평가할 수는 없다.

19) 영국의 공무원은 국가공무원과 의회 공무원으로 분류된다. 지방정부에 속한 공무원은 공공부문 종사자로 분류되며, 통상 국제기준으로 공무원 수를 비교할 경우에는 공공부문 종사자를 포함시킨다. 우리의 공기업 직원보다는 더 공무원에 가깝지만 주로 사회복지, 의료서비스 관련 종사자가 대부분이기 때문에 직접 비교는 쉽지 않다.

20) 지방자치법(local government act) 개정을 통하여 몇몇 지방정부의 장을 직접 선출하는 방식을 취해보았으나 집단지도체제를 선호하는 영국의 정치행정문화에 부합하지 못한 것으로 평가받고 관심이 줄어들고 있다. 정확한 연도 기입할 것

21) 박근혜 정부 시절, 지방자치발전위원회가 제시한 지방자치발전종합계획을 살펴보면, 구 의회를 폐지하자는 내용이 등장한다. 현실적으로 무용지물인 구의회를 폐지하고 행정의 효율성을 높이자는 것인데, 이는 지방자치의 본질과 거리가 먼 것으로서 오히려 구청장을 직접 선출하지 않고 구의회 의장이 단체장을 겸직하는 것이 적절하다.

2) 시사점 및 제언

자치분권위원회가 제안한 자치분권종합계획 내용 중 기관구성 형태를 지역 주민들이 선택할 수 있도록 하자는 것이 포함되어 있다.²²⁾ 기존의 내용과 비교하면 진일보 한 것임에 틀림없다. 그러나 현실적으로 지방의회 중심 기관통합형을 채택할 지역은 거의 없을 것으로 전망한다. 오랜 중앙집권적 정치행정 문화에 익숙한 국민정서를 감안하면 여전히 단체장 중심 기관통합형을 선호할 것으로 판단된다. 민주주의를 지향한다면 시민교육이 필요하며, 꾸준한 노력으로 연습이 필요한 시점이다. 민주주의가 필요한지 먼저 국민들에게 물어보라고 했던 과거 군사독재 시절을 연상시키는 제안으로 여겨진다.²³⁾ 서구에서 오랜 시간 소요하면서 얻은 민주주의를 단 시간에 얻으려는 발상 자체가 무리일 수는 있지만 거의 한 세대가 지난 지방자치제도의 역사를 감안하면 기관구성의 형태는 선택의 문제가 아니라 작은 단위에서부터 변화가 요구되는 사안이다. 시군구부터 시작하여 제왕적 단체장을 근본적으로 근절시키려는 거버넌스에 대하여 고민해야할 시점이다.

자치분권위원회가 제시한 또 하나의 제언은 읍면동 자치의 부활이다. 읍면동장을 선출직으로 하자는 것인데, 자치의 수준을 읍면동으로까지 확대하자는 것은 바람직한 방향이다. 다만, 읍면동을 운영하는 주체를 누구로 할 것인지가 핵심 쟁점인데, 현재 활성화되어 있는 주민자치 위원회를 운영의 주체로 설정해야 하는 것은 민주주의 확산이라는 점에서 시대적 요청이다. 주민자치위원회가 주도하고 읍면동 직원들을 공공부문 종사자로 신분 변경할 필요가 있다. 대통령, 시도지사, 시군구청장 다음으로 읍면동장을 하나의 축으로 지방행정을 펼치겠다는 관점은 근본적으로 민주주의와는 거리가 멀다. 따라서 읍면동으로 자치의 수준을 확대하되, 주민자치 위원회가 주도하는 읍면동이여야 한다는 것이다.

민주주의를 가능하는 중요한 잣대는 의사결정을 단독으로 수행하는가, 여럿이 수행하는가이다. 단체장 중심 의사결정 시스템은 대통령중심제의 지방판이라고 할 수 있다. 단체장 중심 기관통합형에 대한 고민도 할 수 있지만, 적어도 이는 민주주의와는 거리가 멀다.²⁴⁾ 이제 지방자치 환경을 감안할 때 민주주의와는 거리가 먼 단체장 중심 지방행정을 펼칠만한 충분한 이유가 있는지 근본적으로 물어야 할 시점이다. 자치란 스스로 통치하는 것을 뜻한다고 전술한 바와 같이 공공의 주제에 대하여 토론하고 의견을 공유하고 일정한 프로세스를 거쳐 다시 환류하게 하는 것을 의미한다. 그 과정에 지방정부의 최고 책임자는 단순히 프로젝트 리더로서 역할을

22) 2018년 9월 자치분권종합계획(안), 자치분권위원회

23) 제4공화국의 출범은 사실상 국민적 동의하에 마련된 독재 거버넌스다. 흔히 한국적 민주주의로 불리는 유신독재 시스템은 국민투표에 의한 국민적 합의에 기초한 것이다.

24) 1972년 유신헌법의 핵심 내용은 한국식 민주주의의 도입이라는 것인데, 해석하면 강력한 대통령 중심제 왕국을 만들자는 것이다. 당시로서는 여러 정황을 감안하며 굳이 민주주의라는 용어를 사용하지 않더라도 받아들일만한 상황으로 여겨진다. 정치적으로 분단과 휴전, 경제적으로 개발도상국가인 점을 감안하면 일인 독재가 용인될 수도 있는 충분한 여건이었던 셈이다. 훗날 평가가 갈리지만, 중요한 점은 당시로서는 필요한 시스템이라는 것이다.

해야 할 것이며, 굳이 평가받을 필요도 책임질 필요도 없다. 책임은 주민 스스로 지는 것이 원칙이지만, 현실적으로는 주민 대표 기구인 지방의회 또는 주민자치위원회가 져야 하는 것이다. 우리가 살펴본 영국, 미국, 프랑스 등이 이와 같은 자치를 시행하고 있다.

영국 사례로부터 얻을 수 있는 또 하나의 시사점은 지방자치 관련 용어 문제에 대한 부분이다. 우리의 경우 단체자치와 주민자치를 구분하고 있는데, 전술된 바와 같이, 단체 자치는 자치가 아니다. 말하자면 단체장 자치를 단체자치로 받아들이고 있는데, 단체장과 자치의 결합은 모순이다. 단체장이 자치하는 것을 달리 표현하면 독재라고 할 수 있다. 현 상황에서 지방선거는 독재자를 선출하는 형국이다. 독일식 지방자치를 수입한 것으로 평가받고 있는 일본 학자들이 지방자치를 단체자치와 주민자치로 구분하여 전자를 유럽형, 후자를 영미형으로 구분했다.²⁵⁾ 그러나 정작 일본에서는 국가 수준에서도 의원내각제를 채택하고 있다. 시장 선거 등 지방자치에 있어서 오히려 독재 요소를 가미하고 있는 점이 특이하다. 그럼에도 불구하고 우리의 단체장과 비교하면 일본의 단체장은 영향력이 매우 낮은 편이며, 지방의회의 통제를 체계적으로 받고 있다는 점을 인지할 필요가 있다.

2. 미국

1) 미국의 자치분권

연방 국가이면서 상대적으로 강력한 대통령 중심제를 채택하고 있는 미국의 지방자치를 논할 때 흔히 다양한 형태의 기관구성 방식에 대해서 소개하는 경향이 있다. 말하자면 미국의 많은 도시들 중 어느 지역의 경우 강시장-약의회를 취한다든가, 어느 지역의 경우 반대로 약시장-강의회의 형태를 취한다는 것이다. 통상 3가지로 구분하여 연구하는 경향이 있다.²⁶⁾ 위 두 가지 유형에 추가하여 위원회 방식이 그것인데 소규모 작은 도시의 경우 간혹 다양한 위원회가 지방의회와 시장을 대신한다. 직접민주주의에 근접한 형태로서 공공서비스 분야별 위원회가 운영되고, 위원회가 결정하면 공무원들이 해당 서비스를 제공하는 형태다. 2018년 현재 전체 도시 중 약 10% 정도가 위원회 형태로 운영되고 있다. 강의회-약시장 형태는 50%를 상회하는 비율을 점하고 있고, 강시장-약의회 형태가 40%를 상회하는 것으로 조사되었다.

개념적으로는 충분히 이해되지만 실제 운영 형태와 그들 간의 역학 관계는 보다 면밀한 조사가 필요하다. 예컨대, 강시장-약의회 방식이 어느 정도 강한 시장을 취하는지 확인하기 쉽지

25) 임승빈(2017)은 지방자치론에서 단체자치와 주민자치를 구분하고 이에 대한 상세한 설명을 붙이고 있는데, 인용문을 살펴보면 사실상 단체 자치는 지방자치와 관련이 없다. 굳이 상술하면 단체 자치는 독재 자치와 유사한 용어상의 오류다.

26) 양기근 외(2012)가 작성한 보고서에 의하면 다양한 형태의 기관구성 유형, 그리고 기관 간 갈등 및 갈등의 요인이 소개되어 있고, 갈등 해결책에 대한 연구도 포함되어 있다. 연구자 역시 크게 세 가지 방식으로 구분하여 갈등의 원인을 설명하고, 이에 대한 해결책을 소개한다.

않다. 뉴욕 시장과 L.A. 시장의 경우 흔히 강시장이라고 하는데, 과연 그들이 어느 정도 권한을 갖고 있는지, 또 의회와의 관계에서 역학 관계는 어떠한지 구체적 내용이 확인된 연구는 거의 없다.

2) 시사점 및 제언

미국의 경우 역시 영국과 큰 차이는 없는 것으로 평가된다. 지방행정의 권한과 책임을 일인에게 맡기지 않으려는 정치행정문화를 공유하고 있는 것으로 판단된다. 강시장으로 분류되는 L.A 시장조차도 사실 내용을 살펴보면 강시장이라고 하기 어렵다. 거의 모든 결정을 지방의회가 내리고, 권한과 책임을 지방의회가 더 많이 갖고 있는 것으로 확인되었다. 다만, 최고결정권자의 명령(Executive Order) 권한을 시장에게 부여함으로써 긴박한 상황에 대비하려는 시스템을 갖춘 점은 강시장의 단면을 보여준다고 할 수 있다. 그러나 EO조차도 추후 승인받아야 하는 등 제약조건이 많으며, 실질적으로 시장의 재량권이 많지 않다는 것이 사실이다. 뉴욕시장의 경우 역시 큰 차이는 없다. 서울시장과 뉴욕시장의 권한과 책임을 비교하면 흥미로울 것이다. 최근 서울 시장이 뉴욕 시장을 사례로 들면서 많은 권한에 대한 주장을 제기했는데, 뉴욕 시장과 주정부 간의 관계에서 분권화된 뉴욕 시장의 역할을 의미하는 것이지, 시의회와의 관계에 대하여 언급한 것은 아니다. 예컨대, 임대차 관련 뉴욕 시장의 권한이 서울 시장보다 큰 것은 틀림없는데, 이는 분권화된 뉴욕주의 상황을 설명하는 것이다. 최근 뉴욕주에서 통과된 뉴욕시장 권한법도 이와 맥락을 함께 한다. 그렇다고 뉴욕 시장이 뉴욕시의회를 무시하고 권한을 남용할 수 있는 재량권을 갖고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 51명의 시의원의 역할과 책임이 뉴욕 시장의 권한과 책임에 못지않게 크다는 점이 특징이다. 뉴욕시가 특수성으로 인해 뉴욕주로부터 상당 부분 독립성을 보장받고 있는 점이 또 하나의 특징인데, 이는 시장의 권한에 국한되지 않고 뉴욕시의회에까지 확장된 개념이다. 우리의 경우 지방분권이 진행된다고 하더라도 단체장만을 비대하게 만드는 경향이 있는데, 우리의 강시장-약의회와는 큰 차이가 있다. 뉴욕 시장의 권한이 강하다는 점은 뉴욕주정부와의 관계에서 강조되는 부분이며, 시의회와의 관계를 설명해주는 개념은 아니다.

3. 프랑스

1) 프랑스의 자치분권

프랑스 역시 지방의회 의장이 단체장을 겸하는 경우가 일반적이어서 대체로 의회 중심 기관 통합형으로 이해할 수 있다. 프랑스는 대통령 중심제를 취하고, 우리와 문화적으로 유사점이 많다는 이유로 국정 거버넌스를 구축할 때 주로 벤치마킹되는 편인데, 적어도 지방행정과 관련

될 경우, 사실 관계를 보다 면밀히 따져볼 필요가 있다. 경우에 따라서는 단체장 중심 기관통합 형이 일반적이라고 프랑스의 지방자치를 오해하는 경우도 있다. 단체장이 의원 출신이 아닐 경우 그와 같은 해석이 가능할 수도 있다. 그러나 내용적으로 단체장이 강한 권한과 리더십으로 지방행정을 펼친다고 하더라도 지방의회 의장인 경우에는 지방의회가 상급기관임을 부정할 수 없다.

프랑스는 1982년 지방분권 관련 개혁을 통하여 중앙정부와 지방정부 간 관계를 수직적 관계에서 수평적 대등관계로 바꾸었다. 또한 지방의회가 집행부를 겸하는 방식의 지방의회 중심 기관 통합형을 유지하고 있다.²⁷⁾ 2003년부터 시작된 제2차 개혁의 핵심은 프랑스 자체를 분권 국가라는 것을 헌법에 명기하자는 것이었다. 즉 지방이 있어야 중앙도 존재한다는 철학의 등장과 함께 자치분권이 가속화되었다. 보충성의 원칙이 확인된 것도 이 즈음이며, 이는 분명 프랑스가 지방분권 국가임을 확인해주는 획기적인 사건으로 이해된다. 이에 더하여 지방정부는 과세자주권을 갖고, 총체적 권한을 갖는다는 것이다. 총체적 권한의 의미는 중앙정부로부터 총체적 권한이양이 수반되어야 한다는 것이다. 이에 추가하여 범규제정권을 널리 확대해주고, 기타 중요 사항에 대해서는 주민투표를 활용해야 한다는 것이다.

2) 시사점 및 제언

프랑스 사례로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 국가운영의 기본 틀을 중앙에서 지방으로 이전했다는 것이다. 보충성의 원칙이 상징적이다. 그 중 가장 눈에 띄는 대목은 지방의회 의장이 집행부 수장을 겸한다는 것이다. 책임 역시 지방의회가 갖게 되며, 아래로부터의 변화와 혁신이 요구되는 대목이다. 굳이 기관통합형의 유형을 지적하면 프랑스의 경우 단체장의 권한이 일정 부분 보장되는 형태의 지방의회 중심 기관통합형으로 볼 수 있다. 다만, 영국에 비하면 단체장으로서 의원이 갖는 위상이 더 증가한다는 것이다. 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권의 확대에 인한 권한과 책임 역시 당연히 지방의회에 귀속되는 것이 적절할 것으로 보인다.

IV. 지방의회의 위상과 역할: 전문가 의견조사

1. 조사 설계와 연구 질문

자치선진국의 사례 등을 포함하여 상기의 내용을 바탕으로 지방자치 전문가들에게 몇 가지 질문을 제시하고 자치분권의 방향과 실천 전략과 지방의회 중심 기관통합형 거버넌스의 도입

27) 배준구(2012)는 프랑스의 지방자치제도를 소개하면서 1차 개혁, 2차 개혁으로 구분하여 그 의미를 파악했다.

여부에 대한 의견을 구하고자 시도했다. 조사는 심층면접 방식(FGI)으로 진행되었으며, 조사에 참여한 전문가는 총 12명이다. 대학교수 6인, 연구원 4인, 기타 2인이 참여하여 의견을 개진했다. 본 조사는 자치분권위원회가 지난 2018년 9월 11일 자치분권종합계획(안)을 발표하고 난 이후 한 달 동안 동 분야 전문가들을 대상으로 자문을 구한 내용이다. 종합계획(안)에 대한 전반적인 의견을 구하는 것이 아니고, 자치분권 추진방향과 관련된 제한된 의견만 구한 것이기 때문에 그 자체 의견 수렴의 한계는 있을 수 있다. 연구 질문의 내용을 구체적으로 적시하면 다음과 같다.

질문1: 자치분권의 추진은 수직적 권한 이양이라는 관점에서 헌법 정신에 부합하는가? 자치분권의 추진은 정치적 이해관계에 불과한 것인가?

질문2: 중앙으로부터의 권한 이양이 단체장과 지방의회 중 어느 쪽에 귀속되어야 하는가? 이론적으로만 따질 경우와 현실을 감안할 경우, 의견이 다른지?

질문3: 단체장과 지방의회 중 어느 쪽 중심 분권 추진이 헌법 정신에 더 부합하는가? 헌법정신이 모호하다면, 법률적으로는 어느 쪽이 더 적절한지?

질문4: 단체중심 기관통합형과 지방의회중심 기관통합형 중 선택해야 한다면?

지방의회 중심 기관통합형이 우리의 현실에서 가능한지?

가능하다면, 기관 유형별 어느 수준부터 적용 가능한지?

질문5: 주민중심 직접민주주의와 지방의회 중심 대의민주주의 중 선택해야 한다면?

4차 산업혁명 시대에 직접 민주주의가 가능해졌다는 주장에 대해서는?

직접민주주의가 가능하다면 기관 유형별 어느 수준부터 적용 가능한지?

상기의 질문들은 두 가지 차원에서 던져졌다. 첫째, 헌법정신을 감안한다는 전제 하에 상기의 질문들에 대하여 어떤 의견을 갖고 있는지? 둘째, 우리의 정치행정 현실을 감안할 경우에는 어떤 의견을 갖고 있는지를 중심으로 인터뷰가 진행되었다. 질문이 두 가지 차원으로 진행된 이유는 원칙과 현실을 구분하기 위함이다. 간혹 원칙과 현실을 혼동하는 경우가 있기 때문이며, 향후 자치분권이 추진되는 과정에서 추진 주체는 무엇을 지켜야 하고, 무엇을 고려해야 할지에 관한 시사점을 도출하기 위함이다. 예컨대, 지방의회 중심 자치분권이 헌법 정신에 더 부합되기는 하지만, 현실적으로 쉽지 않은 방식이라고 한다면, 양해 하에 장기 과제로 돌릴 수도 있다. 그럼에도 불구하고 원칙에 대한 이해가 부족한 상태에서 자치분권이 추진된다면 지방자치제도 자체에 대한 불신이 커질 수 있기 때문이다. 자치분권 추진의 성공을 위해서도 이해와 타협을 구하는 절차가 필요할 것이다.

2. 조사 결과

조사결과 최근 의견 수렴이 진행되고 있는 자치분권종합계획(안)에 대하여 대부분의 전문가

들이 대체로 긍정적인 평가를 내리고 있는 점이 확인되었다. 다만, 원칙과 현실이라는 두 가지 차원에서의 답이 다소 다르게 나타났다는 점이 주목할 만하다. 지방의회의 위상과 역할이 현재보다 더 제고되어야 한다는 의견이 다수이지만, 현실적으로 고려해야 할 사항이 많다는 단서가 붙어 있는 점이 특징이다. 예컨대, 지방의회 중심 기관통합형이 헌법정신에 견주어 보면 더 타당한 것으로 판단되지만, 대부분의 전문가들은 우리의 정치 행정 문화를 감안하면 실효성이 있을까 하는 의문을 제기했다.

자치선진국의 지방의회가 갖는 위상과 역할이 어느 수준인지를 먼저 설명 듣고 답을 한 것이 주요 이유일 것이지만, 헌법정신을 감안할 경우, 자치분권의 추진은 더 적극적이어야 하며, 지방의회의 위상과 역할은 현재보다 더 획기적으로 개선되어야 할 사안이라는데 대부분의 전문가들이 동의했다. 다만, 자치분권위원회가 제안한 것처럼 단계적이고 점진적으로 지방의회의 위상과 역할이 제고될 것을 기대한다는 의견이다. 이를 연구 설계에서 제시된 다섯 가지 질문을 통하여 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자치분권의 추진이 헌법정신에 부합한가? 라는 질문에 대하여 대부분 ‘부합하다’는 의견이었다. 민주공화국의 정신을 증진시키기 위한 수단으로서 수평적 권한 이양뿐만 아니라 수직적 권한 이양도 반드시 필요하다는 것이다. 다만, 일부 응답자는 자치분권이 공화국 정신을 제고하는데 반드시 필요한 조치는 아니라는 입장이다. “공화정인지 여부는 최고 지도자가 권력을 독점하지 않고 공화국의 주인인 국민에 의하여 선출되고, 공동체를 민주적으로 운영한다면 그 자체로 헌법정신에 충분히 부합하다”는 입장이며, “반드시 자치분권 국가만이 민주공화국 헌법에 부합한다고는 할 수 없다”는 입장을 표명했다.²⁸⁾ 실제 지방자치를 실시하지 않고도 공화정에 의하여 운영되는 국가도 존재한다는 것이 핵심 논리다. 예컨대, 연방국가인 미국의 경우, 주 단위에서는 분권의 정도가 높지 않은 경우도 많은데 이를 두고 민주공화국(주)이 아니라고 단언하기 쉽지 않다는 것이다.²⁹⁾ 그럼에도 불구하고 대다수의 의견은 자치분권이 민주공화국의 정신을 증진시킨다는 입장이다.

둘째, 중앙정부의 권한이양이 자치단체와 지방의회 중 어느 쪽에 귀속되어야 하는가에 대한 질문에는 의견이 정확히 반으로 갈렸다.³⁰⁾ 현재대로 지방자치단체에 귀속되어야 한다는 의견과 지방의회에 먼저 귀속되어야 한다는 의견으로 나뉘었다. 다만, 이러한 입장은 헌법정신이라

28) 자치분권이 민주공화국의 필수조건이 아닐지도 모른다는 논리는 일견 일리가 있어 보인다. 단방 국가에서 강력한 중앙집권 형태를 가정해보자. 최고지도자는 직접 선거를 통해 선출되고, 모든 정책결정 과정이 민주적으로 이루어진다고 가정해보자. 문제는 정도상의 자치일 수도 있다. 중앙집권 국가와 자치분권 국가 중 어느 쪽이 더 민주공화국의 정신을 더 효과적으로 구현할 것인가? 라는 질문을 던지게 되면 답은 달라질 수도 있다. 다른 조건이 같다면, 권력을 세분화시키는 것이 주권재민을 체감하기에 더 적합할 것이다. 다만, 이와 같은 의견도 존중되어야 할 것이다.

29) 예컨대, 미국 뉴저지 주의 경우 주 단위에서 강한 중앙집권을 보이고 있으며, 실제로 공무원들도 뉴저지 왕국이라는 표현을 사용하기도 한다. 주정부 지원에 의한 지방정부 운영이 일상화되어 있으며, 지방정부 예산의 절반 이상이 주정부 지원금(grant-in-aid)에 의하여 충당되고 있다.

30) 대학교수들은 대체로 지방의회를 연구원들은 대체로 단체를 선호하는 것으로 확인되었다.

는 원칙을 전제로 할 때의 의견이며, 현실을 감안하여 다시 물었더니 “지방자치단체로 권한 이양이 추진되어야 한다”는 의견이 절대다수이다. 일부 소수 의견에 의하면, “현실을 감안하더라도 지방이양은 지방의회에 먼저 귀속되는 것이 합당하다고 한다.” “주민대표성과 책임성이 지방의회에 귀속되기 때문에 권한 역시 지방의회에 먼저 귀속된 후, 필요할 경우 지방자치단체장에게도 이양되는 과정을 거쳐야 한다는 것이다.” 지방자치단체장은 비록 선출직이라고 하더라도 이론적으로는 집행의 책임만을 져야 한다는 것이다. 지방의회는 자치단체장을 지휘하고 감독할 의무가 있다는 의미이다. 비록 소수 의견이지만 어떠한 경우라도 원칙을 지켜야 한다는 주장이 더 설득력은 있어 보인다.

셋째, 지방의회 중심과 단체중심 중 어느 쪽 위주의 지방자치 운영이 헌법 정신에 더 부합한 가라는 직접적인 질문에 대해서도 의견이 반으로 갈렸다. 핵심은 선택의 문제라는 것이다. 실제 이번에 발표된 자치분권종합계획(안)도 기관구성형태를 주민들로 하여금 선택할 수 있도록 하자고 명시하고 있는데, 이러한 조사와 일맥상통하다. 다만, 두 번째 질문과 달리 이번 질문에는 헌법정신에 입각한 원칙을 고려한다면 상대적으로 지방의회 중심 분권 추진을 더 선호한 것으로 나타났다. 이를 해석하면, 지방이양 추진과 관련된 행정적 조치에는 단체중심을 선호하고, 전반적인 분권 추진과 관련해서는 상대적으로 지방의회에 대한 선호도가 증진되고 있음을 확인할 수 있다. 지방의회 중심 지방자치에 대한 선호가 확인은 되었지만, “현실적으로 이러한 관점이 유용한가에 대해서는 확신하지 못한다”고 답했다.³¹⁾ 만약 원칙에 입각한 지방의회 중심 지방자치가 운영된다면, 지방의회 중심 기관통합형을 취해야 한다는 것이고, 이 경우 단체장을 선출해야할 것인지에 대한 현실적인 문제들이 제기될 수 있다. 우선 정치적으로 쉽지 않을 것으로 보인다. 국민 정서상 의원들만 선출하고, 단체장을 선출하지 않은 상황이 받아들여질 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 조사에 근거하면, 결국 지방자치단체별로 선호하는 방안을 선택하도록 유도하는 것이 적절할 것으로 전망된다. 자치분권위원회의 의견과 일맥상통하는 부분이다.

넷째, 이번에는 보다 직접적으로 단체중심 기관통합형이 더 적절한지, 또는 지방의회 중심 기관통합형이 더 적절한지에 대하여 문의했다. 결과는 제한적이었다. 굳이 기관통합형이 불가피하다면, 지방의회 중심 기관통합형이 더 적절하다는 것이다. 주목할 만한 언급을 인용하면 “원칙대로라면 지방의회 중심 기관통합형을 모든 지역에 적용하여 의회는 결정하고 집행부는 집행에 전념하는 거버넌스를 구축해야 하는 것이 맞지만 다양한 현실과 국민 정서를 감안하여 다양한 형태를 선택적으로 수용하는 것이 적절할 것이다” 다만, 이를 국민들에게 선택하도록 기회를 주는 것보다는 “자치분권위원회 등에서 여론을 수렴하여 기관 유형별 적절한 안을 마련하여 법으로 정해주는 절차를 밟는 것이 필요하다”는 의견이다. 세 번째 질문과 다른 점은 학문적 의견을 묻는 것이 아니라 자치분권위원회의 의견에 대한 구체적인 판단을 해달라는 것이었

31) 총 12인 중 10인이 이러한 입장을 표시했는데, 현실적으로는 단체장 중심 자치분권이 불가피하다는 의견이 지배적이었다.

다. 자치분권위원회의 의견에 동의하는 다수 의견과 달리 대학교수 네 분은 위원회가 정해주는 것이 적절하다는 의견을 제시했다. 예컨대, 자치구의 경우, 별도로 구청장을 선출하지 않고, 구의회에서 구청장을 선임하는 방식으로 지방의회 중심 기관통합형을 추진하자는 것이다. 경우에 따라서는 군 지역도 마찬가지로 될 수 있다는 의견이다. 다만, 규모가 큰 대도시의 경우 지방의회 중심 기관통합형을 취하더라도 단체장의 직접 선출은 필요해 보인다는 의견이 제시되었다.

다섯째, 지방자치가 주민중심 직접민주주의 형태로 추진되는 것이 더 적절할지, 지방의회 중심 대의민주주의 형태로 추진되는 것이 더 적절할지에 관하여 마찬가지로 원칙과 현실 두 가지 차원에서 물었다. 4차 산업혁명의 진행 등 시대적 여건을 감안하면 직접민주주의를 시도해봐야 할 시점이라는 의견이 지배적이었다. 다만, 직업의 전문화 관점에서 정치 역시 직업의 한 분야라는 점을 감안하면 지방의원의 역할이 여전히 중요하다는 점을 간과해서는 아니 된다는 의견도 동시에 개진되었다. *“시민들이 실시간 정치에 관여하기 쉽지 않은 현실을 감안하면 상실 기구인 지방의회의 역할이 여전히 중요합니다. 다만, 의원들의 역할이 현재와는 많이 달라져야 할 것 같습니다.”*³²⁾ 지방의회 의원들의 미래 역할에 대한 추가적인 질문에 대한 의견은 다양하게 갈리었지만, 공통점은 그들이 공동체를 대변하는 것을 넘어 공동체 안으로 들어가 직접 의견을 개진하는 등 주민의 직접 대표 역할을 보다 충실히 수행해야 한다는 것이다. 예컨대, 의원들이 개별적으로 하나의 포털 역할을 수행하여 주민들의 의견이 최대한 실시간으로 깊이 있게 반영되어 직접민주주의 시대의 심부름꾼이 되어 달라라는 것이다.³³⁾ 향후 지방의회는 지방 NGO들과 경쟁해야 할 것이다. 요컨대, 개념적으로는 주민에 의한 직접민주주의가 요구되는 상황인데, 현실적으로는 지방의회를 최대한 활용할 필요가 있다는 것이다.

V. 결론

본 연구는 한국의 지방자치제도가 대략 27년 지난 시점에서 여전히 자치분권에 대한 찬반 논쟁이 남아 있고, 더군다나 지방의회와 자치단체 간 지방자치의 주체에 대한 의견이 모호한 상황에서 향후 우리의 지방자치가 어떤 방식으로 발전되어야 할 것인지에 관한 의견을 수렴하

32) 대부분의 현직 국책연구원들은 대의민주주의를 지지하는 편이지만 일부 교수들은 오히려 이번 기회에 직접민주주의로 넘어가자는 의견을 피력했다. 직접민주주의가 그 어느 때보다 구현 가능성이 높은 것으로 평가받고 있지만 여전히 민의를 대변할 상실기구의 존재는 필요하다는 의견이 지배적이다. 다만, 굳이 구조조정이 필요하다면 시청의 역할이 제한되어야 한다는 것이며, 이는 자동화에 의하여 가능하다는 의견이다. 예컨대, 동사무소의 경우 대부분의 업무가 온라인으로 처리될 수 있으며, 굳이 물리적 실체로서의 사무소가 필요할지 의문을 제기된다는 것이다.

33) 직접민주주의 시대에 주민들의 의견을 가장 직접적으로 수집하고 대변해주는 것으로 평가되고 있는 주체는 현재 시민단체 등으로 알려져 있다. NGO로 표시되는 각종 시민단체는 공공서비스 분야별, 중앙-지방 행정계층별 주민의 의견을 수렴하고 적극적으로 대변하는 역할을 수행하고 있는 것으로 평가 받고 있다.

고자 추진되었다. 최근 대통령소속자치분권위원회가 발표한 자치분권종합계획(안)은 향후 우리의 지방자치가 나아갈 방향을 제시해주는 것이기 때문에 해당 내용을 바탕으로 자치분권이 어떤 방식으로 추진되는 것이 적절할지에 관한 의견을 도출하는 것이 궁극적 목적이다. 연구결과는 자치분권종합계획(안)이 수정될 경우 반영되기를 기대한다.

이를 위해 우선 자치분권의 개념과 의미에 대한 논의를 전개한 후 소위 자치선진국에서 분권이 어떤 방식으로 추진되고 있으며, 지방자치의 주체가 누구인지에 대한 실상을 소개했다. 영국, 미국, 프랑스 등에서 자치분권이 어떤 식으로 받아들여지고 있는지에 대한 논의를 소개하면서 시사점을 도출하려 했다. 특히 이들 나라에서 지방의회와 자치단체장 간의 관계가 어떤 식으로 설정되어 있는지를 파악하는 것은 매우 중요하다. 지방자치의 향방에 대한 시사점을 도출할 수 있는 부분이기 때문이다. 영국을 위시한 대부분의 자치선진국에서 지방의회와 자치단체장의 관계는 불균형하게 설정되어 있는 것으로 확인되었다. 말하자면 지방의회 중심 기관통합형이 온전하게 자리를 잡고 있으며, 예외적으로 대도시의 경우 자치단체장의 권한이 상대적으로 보호받은 경우도 확인되었다.³⁴⁾

자치선진국의 상황을 바탕으로 국내의 지방자치 및 행정 분야 전문가들에게 몇 가지 질문을 심도 있게 공유하면서 금번 자치분권위원회가 제시한 종합계획(안) 중 기관구성 형태와 관련된 의견을 도출하고자 했다. 전문가들은 대체로 자치분권종합계획(안)에 대하여 긍정적인 입장을 표명했다. 다만, 원칙과 현실이라는 두 가지 차원에서 진행된 인터뷰에 의하면 현재의 종합계획(안)이 원칙은 아니라는 점도 확인되었다. 원칙을 굳이 따지자면 헌법정신대로 지방의회 중심 기관통합형을 도입하자는 것이다. 모든 지방자치단체에 당장 적용하지는 않더라도 기초 지방자치단체부터 지방의회 중심 기관통합형 기관구성을 하자는 것이다. 현실적으로 가능할 것 같지는 않지만 향후 자치분권의 추진 방향과 관련하여 시사점이 클 것으로 판단된다. 예컨대, 자치구부터라도 구청장을 별도로 선출하지 않고 구의원 중 호선하든지 또는 구의원 중 선출하는 방식을 취한다면 구의회가 지방자치를 주도할 수 있을 것이다. 영국의 경우 구청 자체가 구의회에 의하여 운영되고 있는 점을 참고할 필요가 있다.³⁵⁾ 주민의 직접대표 기구인 지방의회가 결정하고, 지방정부는 집행하는 방식의 일종의 분업을 취하고 있는데, 영국의 경우 분업 자체를 지방의회 내에서 수행하고 있다. 지방의회 내에 결정위원회, 집행위원회를 상설로 두어 지방정부의 역할까지 떠맡고 있다. 우리의 경우 지방정부가 결정하고 집행하는 구조이며, 이 과정에 대한 감시와 견제를 지방의회가 맡고 있는데, 사실상 유효하지는 않다는 것이 일반적인

34) 예컨대, 뉴욕시의 경우 시장의 권한이 상대적으로 의회에 비하여 강한편인데, 대도시의 특수성을 반영한 결과로 이해된다. 그렇다고 의회를 무시하거나 압도적으로 시장의 권한과 역할이 의회를 능가하는 경우는 아니다. 파리시의 경우 역시 마찬가지다. 파리시의 경우 오히려 의회에 의하여 관리되는 특성을 보이는데, 작은 도시들에 비하여 상대적으로 시장의 권한이 강화되어 있을 뿐 시장 우위 기관구성이라고 간주하기는 어렵다.

35) 런던의 램버스구의 경우 구의회(Lambeth Council)만 존재한다. 구의회 공무원만 지방공무원으로 인정되며, 나머지 분들은 공공부문 종사자로 분류된다. 말하자면 구의회가 구청의 역할을 맡고 있다는 의미이며, 완벽한 지방의회중심 기관통합형이라고 할 수 있다.

판단이다.³⁶⁾

본 연구는 우리의 헌법정신에 입각하여 현재 추진되고 있는 자치분권의 방향이 올바른지에 대한 검토를 시도하고자 했다. 큰 질문 세 가지를 중심으로 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 현재 추진되고 있는 자치분권이 지금보다 더 강하게 추진되어야 할 과제인지에 대한 질문이었다. 자치분권의 추진이 민주공화국의 정신을 더 강하게 제고한다는 취지에서 긍정적인 답이 도출되었다. 둘째, 자치분권이 지방의회와 단체장 중 누구 중심으로 추진되어야 하는지를 물었다. 아울러 후속대책으로서 단체중심 기관통합형과 지방의회 중심 기관통합형 중 어느 쪽을 더 선호하는지를 물었다. 원칙적으로는 지방의회 중심으로 자치분권이 추진되는 것이 맞고, 또 지방의회 중심 기관통합형으로 개편되어야 합당하지만, 현실적으로는 불가할 것이라는 답이 도출되었다. 따라서 추후 시범적으로라도 몇몇 지역에서 단체장을 직접 선출하지 않고 지방의회 의장이 겸직하는 것도 시도해볼만하다. 셋째, 주민이 직접 참여하는 직접민주주의를 적극 도입해야 하는 것이 적절할지, 지방의회 중심 대의민주주의를 고수해야 할 것인지를 물었다. 원칙적으로는 지방의회를 배제하고 주민이 직접 참여하는 직접민주주의의 전면 도입이 합당하지만, 현실적으로는 지방의회가 나름의 역할을 수행하는 것이 더 적절하다는 답이 도출되었다. 다만, 지방의회가 현재와 같은 역량과 운영방식이면 향후 제 역할을 수행하기 어렵다는 측면에서 지방의회의 구조 개선과 의원들의 역량 제고가 수반되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김진윤·이정훈. (2010). 권력분립의 측면에서 본 지방의회와 지방자치단체장의 갈등과 협력. 「한국자치연구」, 12(3): 69-90.
- 배용환. (2009). 자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력 - 지방 정책과정을 중심으로. 「한국행정연구」, 18(4): 171-194.
- 이달곤. (1988). 지방자치의 실시와 정책 행정관리방식의 대안개발 - 간접관리에로의 중점이동. 「한국행정연구」, 26(1): 1239-1279.
- 이성재. (2014). 지방의회와 자치단체장과의 관계 - 갈등 발생 원인과 그 개선방안. 「한국의회학회보」, 3(1): 42-67.
- 이승철. (2011). 지방의회와 집행기관 간의 갈등요인 분석과 해결방안. 「한국정책과학학회보」, 15(3): 73-101.

36) 지방의회의 견제 기능 약화 원인에 대한 많은 연구가 이미 나와 있다. 주요 원인으로 알려진 것들을 소개하면, 우선 전문성 문제, 지역사회 문화, 단체장 중심 지방행정 구조 등이다. 원인을 따지기 전에 지방의회가 제대로 역할하지 못한다면, 역할을 제대로 수행할 수 있도록 개선하는 것이 숙제일 것이다. 본 연구는 구조 문제에 초점을 맞추었는데, 일단 원칙만을 고려한다면 지방의회에 권한을 부여해주는 것도 실험적으로 필요할 것으로 보인다.

David Easton (1966). Varieties of political theory. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall

양기근·정원희·이영안 (2012). 「지방의회와 자치단체장 갈등연구」, 국회사무처.

이한규·이재창 (2005). 「지방의회 존재론」, 양정사.

임승빈. (2017). 「지방자치론」, 법문사.

대통령소속자치분권위원회. (2018). 「자치분권종합계획(안)」.

영국의회 홈페이지. <https://www.parliament.uk/>

프랑스의회 홈페이지. <http://www.parlement.fr/>

미국상원 홈페이지. <https://www.senate.gov/>

미국하원 홈페이지. <https://www.house.gov/>

노컷뉴스. <http://www.nocutnews.co.kr/news/5066954>(검색일. 2018.11.26.)

문화일보. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018102401031627000001>(검색일. 2018.10.24.)

접수일(2018년 12월 03일)

수정일(2018년 12월 20일)

게재확정일(2018년 12월 24일)

〈국문초록〉

자치분권 추진과 지방의회의 위상과 역할에 관한 탐색적 연구:
기관구성 형태에 관한 논의

본 연구는 최근 대통령소속자치분권위원회가 자치분권종합계획(안)으로 발표한 내용 중 기관구성의 다양성 확보 부분과 관련하여 몇 가지 제언을 하고자 시도되었다. 발표된 내용에 의하면 주민들로 하여금 기관구성의 형태를 선택하도록 하자는 것이다. 단체장 중심 기관통합형, 지방의회 중심 기관통합형을 양극으로 하여 중간에 다양한 형태가 위치할 수 있다. 필자는 주민들이 기관구성 형태를 선택하기 전에 우선 이론적 현실적 차원에서 답이 있을 수 있다는 가정 하에, 자치 선진국의 사례를 살펴보았다. 이에 기초하여 순차적으로 지방자치 전문가들에게 의견을 묻는 방식으로 바람직한 기관구성의 형태와 현실적인 기관구성의 형태를 탐색했다. 자치 선진국의 경험과 전문가들의 의견을 종합하여 내릴 결론은 좁은 의미에서 기관구성 형태에 관한 내용이고, 넓은 의미에서는 지방의회의 위상과 역할에 관한 내용이다. 연구 결과 이론적으로는 자치분권이 지방의회 중심으로 추진되는 것이 적절하고, 기관구성 역시 지방의회 중심 기관통합형이 헌법정신에 부합하다는 것이 대다수의 의견이다. 그러나 현실적으로는 실행 가능성 측면에서 단체장 우위의 기관구성 형태가 지속될 것이라는 의견과 현재와 같이 중앙정부와 지방자치단체장 간 권한이양이 불가피하다는 의견이 다소 우세한 것으로 확인되었다. 다만, 중장기 목표로서 향후 지방의회 중심 기관통합형을 지향해야 한다는 의견이 지배적이었다.

주제어: 지방의회, 자치분권, 기관구성 형태