「한국지방행정학보」 제19권 제1호(2022. 4): 81-102
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2022.19.1.81

지방의회의 정파성과 정치적 갈등*
- 원구성과 조례에 대한 재의·제소를 중심으로 -

Partisanship and Political Conflicts in the Local Politics

가 상 준 (단국대학교 정치외교학과 교수 - 주저자)
유 성 진 (이화여자대학교 스크랜튼학부 교수 - 공동저자)
박 진 수 (덕성여자대학교 정치외교학과 교수 - 공동저자)
박 경 미 (전북대학교 정치외교학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Sanjoon Ka / Sung-jin Yoo / Jinsoo Park / Kyungmee Park

This study analyzes the cases of congressional formation and the reconsideration and lawsuits on the local ordinances to explore the types of political conflicts in local politics. The partisanship, a factor of political conflicts, makes effects on the congressional formation and the reconsideration and lawsuits on the local ordinances as well as bills of budget and revised supplementary budget. Political conflicts in local congress with low partisanship competition led to the disruptive congressional management, political dealings, and legal dispute while the delayed opening, the routinization of political conflicts, and legal disputes can be the types of political conflicts in local congress with high level of partisanship competition. For the reconsideration and lawsuit on the local ordinances, low level of partisanship competition tends to be the cases before the court nullifing the local ordinances, but high level of partisanship competition is likely to reject the local ordinances in the local congress without legal disputes.

Keywords: local congress, congressional formation, local ordinance, political conflict

I. 서 론

2022년 제8회 지방선거는 지방정치의 중요한 변곡점이다. 1949년 제정 이후 1988년과 2007년에 이어 올해 세 번째 전부 개정된 「지방자치법」이 적용되기 때문이다. 이번 지방자치법 전부 개정은 주민의 참여와 자치단체 기관 구성의 다양화를 강화하고 도입함으로써 지방분권을

* 이 연구는 2021년 경기도 용역보고서 「의회 갈등 유형 분석 및 사례 연구를 통한 경기도의회 갈등 조정 관련 협의제도 개발연구」의 일부를 수정·보완하여 작성되었음.

본격화하여 지방정치를 활성화할 것이라는 기대를 담고 있다. 특히 그동안 자치단체의 획일적 구성을 다양한 방식으로 달리 만들 수 있는 법적 근거는 지방분권 변화의 토대를 마련하였다는 의의가 있다.

이처럼 지방분권을 중요하게 간주하는 이유는 지방분권이 중앙집중적 통치에서 벗어나 개인의 정치적 자유를 극대화할 수 있는 토대라는 데 있다(정병기, 2018: 8-9). 지방분권의 활성화가 곧 민주주의 발전을 가져오는 것은 아니더라도 지역에 거주하는 유권자의 정치적 자유를 보장하는 출발점일 뿐만 아니라 개인의 자유를 향유할 수 있는 훈련의 기회를 제공하기 때문이다. 이러한 관점에서 지방분권은 행정적 편의나 그 과정 등 행정적 효율성이 아니라 주민들의 의사를 반영할 수 있는 민주주의 관점에서 논의되어야 한다(정병기, 2018: 14; 17-18).

그동안 지방분권 논의는 대체로 중앙에 집중되어 있던 권한을 나누는 방식에 초점을 맞추었다. 크게 '수직적 분권'과 '수평적 분권'으로 나누어 논의되었는데, 수직적 분권은 행정부 등 상위의 정치적 권위체 권한을 그 하위단위로 나누는 것을 말하며 수평적 분권은 동등한 정치적 권위체 간 권한 배분을 의미한다. 수직적 분권 필요성은 지방정치에서 대두되는 의제를 누가 결정하는지, 즉 정책 결정 주체와 관련된 반면(이종수, 2004; 최승범, 2002), 수평적 분권은 행정부 이외의 정치적 권위체, 예를 들어, 유권자-단체장, 단체장 간 또는 단체장-지방의회 간 권한의 분배 등과 관련되어 논의되었다(김인, 2006; 정성호·정창훈, 2011). 오랫동안 행정부 권한을 배분하는데 논의의 초점이 맞춰져 왔다.

지방자치법 전부 개정과 함께 견제와 균형의 원리를 통한 지방분권의 제도적 고려가 필요하다는 점에서 이제 논의의 중심은 지방자치법을 비롯한 지방분권의 제도적 기반으로 옮겨야 할 필요가 있다. 자치단체 의사결정의 행정적 효율성과 그 주체 간의 관계에 초점이 맞춰진 그동안의 논의에서 자치단체 내부에서 발생하는 정치적 갈등 패턴은 간과되었다. 그러한 갈등이 불가피하고 필연적이라면 지방분권 제도화를 위한 현실적 대안을 모색하기 위해서 자치단체 내의 정치적 갈등 유형을 탐색하여 지방분권 현실에 접근할 필요가 있다.

이러한 관점에서 이 연구는 그동안 지방자치법을 토대로 운영되는 지방의회 중심의 정치적 갈등 유형에 주목한다. 특히 수평적 분권의 제도적 기반에 중점을 두어 지방의회 내 의사결정 과정과 지방의회-단체장 사이의 관계를 중심으로 빈번히 발생하는 정치적 갈등의 패턴을 논의한다. 이는 지방의회 의사결정이나 지방의회-단체장 사이의 갈등 사례를 천착한 연구가 없어, 지방분권의 정치적 갈등을 파악하지 못하는 한계를 보완하기 위해서이다. 지방의회를 중심으로 한 정치적 갈등 유형화는 지방분권의 제도적 취약성을 파악할 수 있는 토대가 될 것으로 기대하며 이러한 논의를 바탕으로 하여 지방의회법의 필요성과 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 지방분권과 정치적 갈등 원인론

자치단체 차원에서 민주주의 발전 토대는 행정부의 권한 이양을 통한 지방분권에 있다. 그에 따라 그동안 지방분권에 대한 초기 논의는 수직적 분권과 수평적 분권을 강조하는 문제의식에서 논의되었다. 수직적 분권 필요성은 지방정치에서 대두되는 의제를 누가 결정하는지, 즉 정책 결정 주체와 관련이 있었다. 특히 행정부와의 권한 분배 논쟁 속에서 단체장이 어떤 의제에 관한 결정 권한을 갖는지의 문제는 단체장 의사결정과 추진의 비효율성 문제와 맞닿아있다(김순은, 2004; 이종수, 2004; 최승범, 2002). 반면 수평적 분권은 행정부 이외의 정치적 권위체, 예를 들어, 단체장 간 또는 단체장-지방의회 간 권한의 분배와 관련된 문제이다. 이러한 논의의 전제는 지방정치 거버넌스(governance)는 참여 주체의 다양성을 포괄하여야 한다는 당위성으로, 주민, 지방의회, 단체장 사이의 대등한 관계와 상호작용이 필요하다는 인식을 공유하고 있다(김순은, 2004; 김인, 2006; 정성호·정창훈, 2011).

이와 같은 행정적 비효율성과 거버넌스 관점의 논의는 중앙집중적 통치에 의한 행정적 소모를 비판하면서 수직적 분권 필요성에 대한 인식을 높였다(최길수, 2004). 이러한 인식에도 불구하고 행정부의 압도적 권한 집중과 맞물려, 행정부-단체장 간 권한 행사를 둘러싼 정치적 갈등은 행정부-지방의회 간 권한 배분을 둘러싼 반복적 정치적 갈등을 노정하는 낮은 수준의 수평적 분권 현실을 보여주었다. 이런 배경하에서 전부 개정된 지방자치법이 새롭게 도입되는 2022년 현시점에도 각 기관의 권한을 어떻게 나눌 것인지, 즉 지방분권의 제도적 기반을 지방정치 발전 논의의 중심에 놓을 필요가 있다.

지방분권의 제도적 기반이 중요한 이유는 설령 행정부의 권한 이양이 행정을 효율화시키고 거버넌스 구축에 매진한다고 하더라도 지방분권 그 자체로 정치적 갈등의 대상이 될 수밖에 없기 때문이다. 헌법재판소에 접수된 지방분권 관련 권한쟁의는 그러한 양상을 보여주는 간접적 근거이다. 헌법재판소 권한쟁의 통계에 따르면(헌법재판소 홈페이지 사건검색), 1988년 설치 이후부터 2021년 11월까지 접수된 권한쟁의 117건의 사건 중 60.7%(71건)가 단체장이 제기한 권한쟁의 심판이었다. 행정부-단체장 간 권한쟁의가 34건(29.1%)으로 가장 많았으며 단체장 사이의 권한쟁의 사건은 29건(24.8%), 대통령-단체장 권한쟁의 4건(3.4%), 국회-단체장 권한쟁의 사건 3건(2.6%), 단체장-지방의회 간 권한쟁의 1건(0.9%)이 접수되었으며 나머지 46건은 대통령, 국회, 국민 등의 권한쟁의 심판이었다.

단체장을 중심으로 한 권한쟁의 사건이 60.7%(71건)를 차지하는 이유는 정책을 집행하는 주요 행위자가 단체장이기 때문이다. 집행기관의 장인 단체장은 “지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄”(지방자치법 제114조) 업무를 맡아, 사무의 관리와 집행을 담당하며(지방자치법 제116조) 그 사무의 일부를 보조 기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있는 권한(지방자치법 제117조)과 소속 직원에 대한 임면권(지방자치법 제119조)을 갖는다. 그에 따라 실

질적인 집행 권한을 갖는 단체장은 각종 사무를 집행하는 과정에서 행정부 또는 다른 중앙기관이나 지방정치 갈등의 전면에 위치하게 되는 것이다.

단체장-지방의회 간의 권한쟁의 심판 사건은 1건에 불과해, 단체장과 지방의회 사이의 충돌이 상대적으로 적어 보인다. 그러나 권한쟁의 심판 자체가 적다는 사실이 중앙정치 쟁점과 정당의 이익이 자치단체 운영에 개입될 수 있는 단체장-지방의회 간 정치적 갈등이 없다는 것을 의미하지 않는다. 집행기관과 의사결정 기관은 쟁점 사안이 대두될 때마다 정치적 갈등이 불가피하기 때문이다. 또한, 수직적 분권 수준의 제고에 따른 수평적 분권의 실현되기 위해서 단체장-지방의회 간 정치적 갈등의 해소되어야 한다. 이러한 관점에서 단체장-지방의회 간 갈등의 현황을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

그동안 기존 연구들도 지방의회 내 또는 단체장-지방의회 사이의 갈등에 관심을 두었다. 기존 연구에 따르면, 첫째, 지방의회에서 발생하는 정치적 갈등의 원인으로 지방의회 규칙과 규범의 불완전성, 즉 의회정치 게임의 규칙이 잘 갖추어져 있지 않은, 낮은 수준의 절차적 제도화를 꼽는다(강장석, 2008). 지방의회보다 상대적으로 제도화 수준이 높은 국회는 교섭단체 구성, 국회의장단 선출, 상임위원장 선임 등 그 구성과 절차에 관한 「국회법」을 근거로 운영되지만, 지방의회는 법적 근거가 아닌 조례에 근거하여 운영되며 그나마 그러한 근거조차 없는 지방의회도 많다. 일례로, 서울시와 경기도 의회는 조례에 따라 교섭단체 제도를 운용하지만, 지방의회 대부분은 조례 없이 규칙만으로 운영된다.

이러한 제도적 불완전성은 단체장-지방의회 관계에서도 정치적 갈등의 원인으로 지적되었다. 단체장과 지방의회가 서로 다른 권한을 갖는 기관대립 유형으로 분류되는 자치단체는 두 기관의 독단적 의사결정을 제어하여 균형적 운영에 유리하다고 평가한다(전영권·김재기·송건섭, 2011). 그러나 불분명한 권한 배분으로 인한 두 기관의 상호 대립과 개입 가능성의 문제와 함께 지방의회에 비해 강한 권한과 정보력을 갖는 단체장의 우위가 정치적 갈등의 원인임을 지적한다(배응환, 2009; 조재현, 2019).

두 번째 원인은 지방의원들의 이해관계 중심 의정활동을 비롯한 행태적 요인을 꼽을 수 있다. 지역구 유권자의 지지를 얻어야 정치적으로 생존할 수 있는 지방의원들이 지역구 이해관계에 치중해 의정활동을 하므로 그러한 이해관계의 충돌이 지방의회 내 정치적 갈등을 초래할 수 있다(박천오·서우선, 2003; 2004; 송건섭·하세헌, 2016). 지방의회-단체장 사이에서도 불충분한 의사소통, 주관적이고 감정적 충돌, 법규 해석과 적용에 대한 견해 차이 등 행태적 요인이 정치적 갈등의 원인이었다(이승철, 2011; 송건섭·하세헌, 2016). 그러한 갈등의 반복은 자치단체 관료들에게 지방의회를 불신하게 할 뿐만 아니라 쟁점 사안을 처리하는 과정에서 단체장이나 지방의회 사이의 정치적 갈등을 심화시키기도 한다(전영권·김재기·송건섭, 2011; 송건섭·하세헌, 2016).

세 번째 원인은 정치적 갈등의 직접적 요인으로서 소속 정당 차이로 발생하는 이해관계 차이

다. 소속 정당 차이는 국회 입법 과정에서도 국회의원들의 태도 차이에 영향을 미치는 요인으로서(서현진·박경미, 2009; 이현출·김준석, 2012) 지방의회 의정활동에서도 정당의 이익과 입장이 타 요인보다 우선하여 고려될 수 있다(송건섭·하세헌, 2016). 또한, 단체장-지방의회의 정당 구성 차이, 즉 단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당이 다른 분점정부에서 지방의회는 단체장으로부터 협상력을 높이기 위해 정치적 갈등 전략을 활용하기도 한다(정상호, 2011). 이러한 소속 정당에 따른 이해관계 차이가 의원들의 의정활동에 영향을 미쳐, 의안이나 예산안 처리를 의도적으로 지연시키는 전략적 접근과 그로 인한 갈등도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

이처럼 지방의회와 지방의회-단체장의 정치적 갈등 요인론은 자치단체에서 정치적 갈등이 상존한다는 것을 말한다. 특히 의원들의 소속 정당 차이로 나타나는 정치적 갈등은 행태적 요인과 소속 정당 차이 문제와 결합하여 표출된다는 점에서 지방의회를 중심으로 한 자치단체의 정치적 갈등 해소를 위한 대안을 모색하는 토대로 필요하다. 그에 따라 이 연구는 소속 정당 차이에서 비롯되는 정파성 갈등이 지방의회 내부와 지방의회-단체장 간의 관계에서 어떻게 표출되며 그 정치적 갈등 유형에 주목하고자 한다.

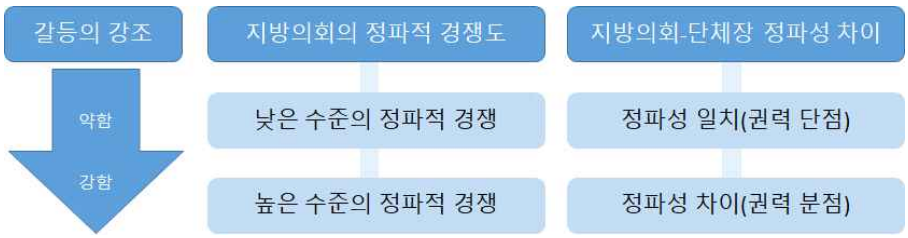
Ⅲ. 정파성과 정치적 갈등 수준

지방의회는 유권자가 참여하는 선거를 시작으로 하여 개원과 폐원에 이르는 모든 단계에서 정파적이다. 다수 정당이 공천한 후보들이 경쟁하는 지방선거와 이들의 당선은 의회가 서로 다른 입장과 태도를 보이는 정파성 차이의 영향을 받게 된다는 것이다. 일상적으로 표출되는 정파성은 의정활동에 직·간접적으로 영향을 미치는 요인이라는 점에서 지방의회의 정치적 갈등을 초래하는 행태적 요인이자 정치적 요인으로 볼 수 있다.

뚜렷한 정파성 차이는 의원 의정활동 패턴을 상대적으로 예측할 수 있는 근거로 활용할 수 있다는 장점이 있다(Jenkins, 1999; Wright and Schaffner, 2002). 정파성 구분이 확연한 의회는 이익집단이나 정치조직이 정당 이외에 개별적으로 의원들을 접촉할 유인을 줄여 의회를 활용하는 기회를 줄이는 효과가 있다(Molotch, 1976; Hajnal and Trounstine, 2014). 다시 말해, 정파성의 노골적 표출은 의원의 부정부패를 줄이며 의회가 예상되는 패턴으로 운영된다는 점에서 정치적 갈등도 해소할 수 있는 여지가 커질 수 있다.

모든 의회에서 정파성이 표출되지는 않는다. 소속 정당이 같더라도 이념성향에 차이가 두드러질 수 있다. 또한, 정당별로 잘 조직되지 않은 의회에서는 정파적 투표 결과가 나타나지 않기도 한다(Bucchianeri, 2018; Einstein and Kogan, 2016). 오히려 정파성 수준이 낮은 비정파적 의회는 소속 정당 차이보다 의원들의 개인적 선호가 강하게 표출되어 정당의 영향이 줄어드는 것이 문제일 수 있다. 비정파적 선거를 통한 의회는 재선을 비롯한 의원 개인의 정치적 이익을

극대화하려는 전략을 선택함으로써 의원들이 당론에서 벗어난 방향의 의정활동을 하기 때문이다(Bucchianeri, 2018). 그 결과 정파성이 낮은 의회는 의원 의정활동을 예측하기 어려워 의회 운영의 불안정성을 보일 수 있다(Jenkins, 1999; Wright and Schaffner, 2002).



〈그림 1〉 두 차원의 정파성과 정치적 갈등

이러한 정파성은 지방의회를 중심으로 하여 지방의회 차원과 지방의회-단체장 차원에서 다른 양상으로 나타나, 〈그림 1〉과 같이 도식화할 수 있다. 지방의회 차원의 정파성은 지방의회 내 정당별 의석비율 차이에 따른 정파적 경쟁도로, 정파적 차이 정도에 따른 낮은 수준의 정파적 경쟁과 높은 수준의 정파적 경쟁으로 나눌 수 있다. 반면 지방의회-단체장 차원에서는 지방의회 다수당과 단체장의 소속 정당과 일치 여부, 즉 정파성 일치 여부에 따라 정파성이 일치하는 권력 단점과 서로 다른 정파에 속하는 권력 단점으로 구분할 수 있다.

먼저, 낮은 수준의 정파적 경쟁을 보이는 지방의회는 정당별 의석비율 차이가 크며 다수당이 의회운영의 주도권을 갖는 의회로, 정파적 경쟁으로 인한 정치적 갈등이 상대적으로 빈번하지 않을 것으로 보인다. 그에 반해 높은 수준의 정파적 경쟁이 나타나는 지방의회는 두 개 이상의 정당이 다수 의석을 차지하기 때문에 어느 한 정파성이 우위에 있지 않으며 정파성이 경쟁적으로 표출되어 정치적 갈등이 일상적으로 나타날 수 있다.

반면 지방의회-단체장 차원의 정파성은 지방의회 정파성과 단체장의 소속 정당이 일치하는지에 따라 구분된다. 지방의회 다수당과 단체장의 소속 정당이 일치하는 권력 단점에서는 지방의회-단체장 간의 협의가 비교적 잘 이루어져 정치적 갈등이 상대적으로 적을 수 있다. 반면 지방의회-단체장 간 정파성이 일치하지 않는 권력 분점은 서로 견제 또는 반대하는 과정에서 지방의회와 단체장 사이의 정치적 갈등 가능성을 높이는 조건으로 작용할 수 있다.

정치적 갈등 수준이 가장 높은 경우는 지방의회 정파적 경쟁이 높은 수준에 있고 지방의회-단체장 간 정파성이 일치하지 않는 경우일 것으로 예상할 수 있다. 그러나 이 경우는 분석에 포함하지 않았는데, 그 이유는 한국 지방선거의 특성과 관련이 있다. 지역거점 정당 우위 선거의 반복으로 인해 단체장과 지방의회 다수당이 일치하는 자치단체가 많기 때문이다. 수도권과 기타 지역의 일부에서 단체장과 지방의회 다수당이 일치하지 않는 경우가 다수 있지만, 지방의회의 정파성 경쟁도가 낮으면서 단체장과 정파성이 일치하지 않는 경우는 많지 않다. 그에 따

라 이 연구는 두 차원의 상호 영향력보다는 두 차원을 별도로 나누어 분석하였다. 즉, 지방의회의 정치적 갈등을 정파성 경쟁도를 기준으로, 지방의회-단체장 간의 정치적 갈등은 정파성 일치 여부를 기준으로 분석하였다. 분석은 두 가지로 나뉘어 진행되는데, 그중 하나는 지방의회의 예산안·추가경정안 처리 기간과 조례에 대한 재의·제소에 정파성 경쟁도와 일치여부가 미친 영향을 살펴본다. 또 다른 하나는 정치적 갈등에 관한 사례 연구로, 각 사례의 특징을 통해 정파성이 자치단체의 정치적 갈등에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

Ⅳ. 정파성과 예산안·추가경정안과 조례에 대한 재의·제소

〈표 1〉은 정파성 경쟁도 차이에 따른 예산안과 추가경정안 평균 처리일 수이다. 7개의 광역단체의 정파성은 다수당 의석비율의 평균값(87.7%)을 기준으로 정파성 경쟁도가 낮은 지방의회와 정파성 경쟁도가 높은 지방의회로 나누었다. 각 수치는 지방의회가 예산안과 추가경정안을 통과시킨 평균 처리일 수이다.

〈표 1〉 정파성 경쟁도 차이에 따른 평균 처리일 수

		낮은 수준의 정파적 경쟁	높은 수준의 정파적 경쟁	전체
예산안 평균 처리일 수	일	36.07	38.53	37.20
추가경정안 평균 처리일 수	일	23.38	25.74	24.32

* 각 자료는 2010년 제5대 자치단체 이후에 해당하는 수치이며 예산안 및 추가경정안 평균 처리일수는 7개 광역단체 의회 홈페이지에서 작성하였음.

예산안 처리일 수는 전체적으로 평균 37.20일 걸린 것으로 분석되었다. 낮은 수준의 정파적 경쟁도를 보이는 지방의회는 평균 36.07일 소요되지만, 정파적 경쟁 수준이 높은 지방의회는 38.53일이 걸려, 2.46일 차이를 보였다. 반면 추가경정안은 평균 24.32일에 처리되었다. 정파적 경쟁 수준이 낮은 지방의회는 평균 23.38일 만에 추가경정안을 통과시킨 데 반해, 그 정파적 경쟁이 치열한 지방의회에서는 25.74일이 걸렸다. 그 차이는 2.36일로, 정파성 경쟁도가 높은 지방의회가 추가경정안 처리에 시간이 더 소요된 것으로 분석되었다. 평균 처리일수 차이가 크지 않더라도 정파성 경쟁도가 높을수록 평균 처리일수가 길어지는 추세가 일관적으로 나타난 것이다. 이러한 결과는 정파성 경쟁도가 지방의회 운영에 영향을 미친다는 것을 의미한다.

지방의회-단체장 간 정파성 일치 여부도 의사결정에 영향을 미쳤다. 〈표 2〉에서 보는 것처럼, 단체장과 지방의회 다수당의 소속 정당이 일치하는 권력 단점의 상황에서 예산안은 37.03일, 추가경정안은 24.30일이 소요되어 처리되었다. 그에 반해 정파성이 일치하지 않은 권력 분점 상황에서는 예산안 50.00일, 추가경정안 26.50일이 걸렸다. 예산안 평균 처리일수는 12.97

일 차이를 보였으며 추가경정안 평균 처리일수는 2.2일 차이를 나타내, 단체장과 지방의회 다수당의 소속 정당이 일치하지 않을 권력 분점의 자치단체가 권력 단점보다 그 처리 속도가 지연되었다. 정파성 일치 여부가 지방의회가 예산안 및 추가경정안을 처리하는 기간에 일관적인 영향을 미친다는 것이다.

〈표 2〉 정파성 일치 여부에 따른 평균 처리일 수

		권력 단점	권력 분점	계
예산안 평균 처리일 수	일	37.03	50.00	37.20
추가경정안 평균 처리일 수	일	24.30	26.50	24.32
조례에 대한 재의·제소	수(건)	87	66	153
	비율(%)	56.9	43.1	100

* 각 자료는 2010년 제5대 이후 자치단체에 해당하는 수치이며 예산안 및 추가경정안 평균 처리일수는 7개 광역단체 의회 홈페이지에서 그리고 조례에 대한 재의·제소는 행정자치부 2014, 행정안전부 2019년의 자료에서 작성하였음.

반면 조례에 대한 재의·제소는 정파성 일치 여부가 미치는 영향이 권력 단점보다 권력 분점의 상황에서 적어, 예산안 및 추가경정안과는 다른 경향을 띠었다. 2010년 이후 조례에 대한 재의·제소 건수는 총 153건으로, 그중 87건, 56.9%가 지방의회-단체장의 소속 정당이 일치하는 권력 단점에서 발생하였다. 그에 반해 단체장과 지방의회 다수당 소속 정당의 정파성이 다른 권력 분점의 자치단체는 66건, 43.1%로 나타나, 권력 단점보다 상대적으로 적었다. 다시 말해, 정파성이 일치하는 경우에 조례에 대한 재의·제소가 더 빈번히 발생한 것이다.

이와 같은 결과에서 고려하여야 할 부분은 권력 단점이 권력 분점보다 많다는 사실이다. 권력 단점 사례가 권력 분점 사례보다 많아, 권력 단점에서 조례에 대한 재의·제소가 더 많은 것처럼 보일 수 있기 때문이다. 광역단체 기준으로, 2010년 제5대에는 10개(71.4%), 제6대는 12개(70.6%), 제7대는 16개(94.1%)가 권력 단점 상태였으며 기초단체는 제5대 147개(73.9%), 제6대 171개(86.8%), 제7대 171개(81.8%)가 권력 단점의 자치단체였다(송경재 외, 2019: 14-16). 대체로 권력 단점이 압도적으로 많은 상황을 고려하면 조례에 대한 재의·제소는 오히려 권력 분점에서 더 많은 것으로 이해할 수 있다. 소속 정당이 같더라도 지방의회와 단체장 사이의 갈등이 그만큼 자주 발생한다는 것이다.

예산안·추가경정안과 조례에 대한 재의·제소의 분석결과는 정파성이 자치단체의 정치적 갈등의 요인임을 시사한다. 예산안·추가경정안 처리 속도와 재의·제소 비율은 정파성의 영향을 보여주지만 왜 정파성이 지방의회를 중심으로 한 의사결정과정에서 정치적 갈등의 원인이 되는지에 관한 그 원인을 규명하는 데 한계가 있다. 그 구체적 요인을 파악하기 위해 지방의회 원구성과 조례에 대한 재의·제소 사례를 분석하여, 정파성에 따른 정치적 갈등 유형을 탐색해 보는 것이 필요하다.

V. 원구성 단계의 정치적 갈등의 유형

1. 정파성 경쟁 수준이 낮은 지방의회 사례

정파성 경쟁이 낮은 지방의회의 원구성은 상대적으로 그 갈등의 수준이 낮을 것으로 예상된다. 어느 한쪽 정파가 우위에 있다는 조건이 원구성을 비롯한 의회운영과 그 절차에 대한 합의가 상대적으로 잘 이루어질 수 있기 때문이다. 그러나 정파성 경쟁이 낮은 의회의 사례는 원구성 단계에서부터 정파적 갈등보다는 의원들 사이의 갈등이 빈번히 일어날 수 있음을 보여준다. 원구성 단계의 갈등이 '의회운영 파행'과 더불어 각종 직책을 대상으로 한 '정치적 거래'와 '금품 수수 및 법적 분쟁' 등의 문제를 초래하였다.

먼저, 의회운영 파행의 첫 번째 사례는 제6대 광주시 남구의회(2014~2018년)의 원구성이다. 남구의회는 새정치민주연합 10명과 통합진보당 1명으로 구성된 정파성 경쟁도가 낮은 의회였다. 후반기 원구성 단계에서 발생한 갈등 이슈는 의장단 선출이었다. 그 근본적 이유는 전반기 의회와 달리 일부 의원이 국민의당으로 소속이 바뀌면서 의장단 선출에 대한 정당 간 합의가 필요하기 때문이었다.

이에 대한 갈등은 교섭단체 구성에 관한 조례 해석으로부터 시작되었다. 2016년 7월 7일 본회의는「광주광역시 남구 교섭단체 구성 및 운영 조례」제3조 제1항에 명시된 3명 이상의 소속 의원을 갖는 정당이 교섭단체를 구성할 수 있다는 의미를 어떻게 해석할 것인가를 두고 논쟁을 벌였다(제230회 광주광역시 남구의회 본회의록). 이로 인해 7월 11일에 열릴 예정이었던 제231회 본회의가 파행되어 원구성을 하지 못하였고 8월 16일 제234회까지 의회 공전이 반복되었다.

8월 24일 제235회 본회의에서 의장단 선출에 이어 8월 25일 상임위원장직을 선출하면서 뒤늦게 시작한 원구성이 마무리되는 듯하였다. 이때 논쟁점은 원구성 방식으로, 당시 본회의록에 따르면 의원 임기 4년을 전반기와 후반기로 나누는 원구성 시기를 바꾸자는 의견들이 오갔다. 의장은 "자리 욕심을 안 부리고 1년씩 바꿔서 상임위원장직을 맡아서 하다 보면 서로 화합되고 당을 떠나서 1년 하고, 1년 하다 보면 저희 의원 열한 분 전체가 상임위원장직이라는 그런 부분을 한 번씩 해 볼 수 있"다고 말하였다. 이에 대한 논란을 거듭하다 본회의는 상임위원장 임기를 1년으로 하는 것을 공식화하였다(제235회 광주광역시 남구의회 본회의록). 상임위원장직이 원구성 단계의 거래대상이 된 것이다.

원구성이 정치적 거래대상이 된 또 다른 사례는 제5대 경상북도 예천군의회(2010~2014년)이다. 당시 예천군의회는 한나라당 5명과 무소속 4명으로 구성된 의회로, 한나라당을 중심으로 한 정파성 경쟁도가 낮은 의회였다. 예천군의회는 후반기 원구성을 위해 2012년 7월 5일 제168회 본회의를 열었다. 의장직과 부의장직 후보에 각각 두 명의 의원이 등록하여, 별도의 투표를 통해 의장 1명과 부의장 1명을 선출하였다(제168회 경상북도 예천군의회 본회의록).

큰 문제가 없었던 예천군의회 후반기 원구성은 의장선거를 이유로 금품 수수 의혹이 제기되면서 갈등이 빚어졌다. 그에 따라 선출된 후반기 의장이 7월 19일 사직서를 제출하였고 의장사임 동의안이 7월 23일 본회의에 상정되었다. 본회의 쟁점은 의장사임 동의안을 어떻게 처리할 것인지, 즉 투표, 거수표결, 기립표결 등이었고 기립표결로 의견이 모여 전원 기립 찬성으로 의장사임 동의안이 가결되었다(제169회 경상북도 예천군의회 본회의록). 의장선거를 이유로 한 금품 수수는 경찰 조사가 진행되었는데, 이를 밝힌 의원은 경찰 수사 도중에 자살하였다(경향신문 2012/10/24).

또 다른 금품 수수 사례는 제6대 경상남도 의령군의회(2014~2018년)이다. 새누리당 7명과 무소속 3명으로 구성된 의령군의회는 새누리당이 우위를 차지하는 정파성 경쟁 수준이 낮은 의회였다. 후반기 의령군의회의 의장단 선출은 거래대상이었다. 2016년 8월 4일 원구성을 위한 본회의가 열렸다. 갈등은 후반기 의장 후보로 참여하였다가 1표 차이로 낙마한 의원이 문서를 공개하면서 시작되었다. 해당 문서에는 과반 의석을 차지한 의원 중 6명이 의장직에 한 의원을 밀어주기로 약속하고 각각 '혈서지장'을 찍고 각서를 적었다는 내용이 담겨 있었다(연합뉴스 2016/08/29).

상임위원장직도 거래의 대상으로, 제6대 경상남도 창녕군의회(2014~2018년)가 그 사례이다. 총 11명으로 구성된 창녕군의회는 새누리당 9명, 새정치민주연합 1명, 무소속 1명의 의원이 참여한 의회로, 정파성 경쟁 수준이 낮은 의회였다. 2016년 7월 4일 창녕군의회는 후반기 원구성을 위한 제232회 본회의를 열어 의장 1명과 부의장 1명을 선출하고 상임위원장 선출과 상임위원 선임까지 마무리하였다(제232회 경상남도 창녕군의회 본회의록). 상임위원장 선거에서 선출되지 못한 후보 중 한 의원이 상임위원장직 선출을 둔 거래를 폭로하면서 갈등이 시작되었다. 부의장에게서 500만 원을 받았다며 돈 봉투를 들고 상임위원장 선출과정에서 있었던 일을 검찰에서 진술하였고 해당 부의장은 구속되었다(연합뉴스 2016/08/29).

이상과 같이 정파성 경쟁 수준이 낮은 지방의회의 원구성은 주로 의장단과 상임위원장직 선출을 둔 거래가 의회의 파행적 운영, 금품 수수, 법적 분쟁 등으로 이어졌다. 명확한 법적 규정이 없는 지방의회 원구성은 다른 정파에 의해 견제되지 않는 지방의회에서는 거래대상이 되는 것으로 보인다. 상임위원장직 임기를 2년에서 1년을 바꾸는 제도적 변형과 함께, 특정 인물을 의장직이나 상임위원장직에 선출시켜주기로 하는 사전의 약속과 함께 금품을 주고받는 거래가 이루어졌다. 이러한 원구성 단계의 거래와 법적 분쟁은 지방의회의 제도적 불완전성에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

2. 정파성 경쟁 수준이 높은 지방의회 사례

정파성 경쟁도가 높은 지방의회의 원구성은 그 갈등으로 인한 '개원 지연', '갈등의 일상적 표출', '법적 분쟁' 등의 문제를 안고 있었다. 선거 직후 지방의회 개원을 위한 원구성 자체가

정치적 갈등의 원인으로, 이때 표출된 정치적 갈등은 개원 지연에 이어 갈등의 일상적 표출, 더 나아가 법적 분쟁에까지 이르는 정치적 갈등을 반복하는 것으로 나타났다.

그 첫 번째 사례는 제7대 경상남도 양산시의회(2018~2022년)를 들 수 있다. 양산시의회는 더불어민주당 9명과 자유한국당 8명으로 구성되어, 정파성 경쟁이 치열한 의회였다. 2020년 6월 25일 후반기 원구성이 순조롭지 않았던 양산시의회 문제는 의장직에 더불어민주당 소속의원 1명을 선출한 이후 부의장 선출하는 단계에서 발생하였다. 자유한국당에서 당명을 변경한 미래통합당 후보가 부의장직에 출마하였는데, 출석의원 과반 득표를 하지 못해 2차 투표를 진행하여 1표 차이로 간신히 미래통합당 후보가 선출되어 의장단 선출을 끝냈다(제168회 경상남도 양산시의회 본회의록).

이때 제기된 문제는 미래통합당 의원들이 부의장 선출 1차 투표에서 이탈한 소속의원을 찾기 위해 미래통합당 감표위원이 2차 투표용지를 일일이 확인하였다는 의혹이었다(경남신문 2020/07/26). 이에 대한 문제 제기로 인해 개표가 중단되면서 상임위원회 구성안도 처리하지 못했다(양산신문 2020/07/20). 그 후 열린 7월 7일 제169회 본회의는 상임위원장 선출과 상임위원 선임안을 부결시키면서 원구성을 마치지 못했다(제169회 경상남도 양산시의회 본회의록). 이러한 상황은 8월 19일 제172회 본회의에 이르기까지 반복되었다.

두 달 가까이 원구성 갈등을 겪은 양산시의회의 정치적 갈등은 두 가지 형태로 표출되었다. 하나는 법적 분쟁이었고 다른 하나는 의장에 대한 불신임안 제출이었다. 먼저, 법적 분쟁은 투표용지를 본 의혹이 제기된 미래통합당 감표의원을 비롯한 미래통합당 의원들을 대상으로 제기되었다. 더불어민주당 의원들은 비밀투표 원칙에 어긋나는 행위를 하였다며 미래통합당 의원 전원을 울산지방검찰청에 고소하였다(양산신문 2020/07/20). 한편 의사진행에 대한 불만이 높았던 의원들은 8월 19일 제172회 본회의에 의장 불신임안을 제출하였다. 그 이후 본회의에서 불신임안이 제출되었지만 상정되지 않았다는 이유로 표결절차를 밟지 못하였다(제172회 경상남도 양산시의회 본회의록).

법적 분쟁에 이른 또 다른 사례는 제6대 경기도 성남시의회(2014~2018년)이다. 새정치민주연합 7명과 새누리당 5명, 총 12명으로 구성된 성남시 의회는 정파성 경쟁 수준이 높은 의회였다. 선거 직후인 2014년 7월 7일 전반기 의장 선출을 위한 본회의를 열었으나 부정투표 의혹이 제기되면서 행정소송과 형사소송까지 진행되었다(연합뉴스 2016/08/29). 부정투표 의혹이 제기된 부분은 7월 7일 제203회 본회의 의장선거였다. 투표 과정에서 “투표용지 보여주지 맙시다”, “투표용지를 보여주고 비밀투표가 아니야” 등의 발언들이 오갔다(제203회 경기도 성남시의회 본회의록). 이러한 의혹 제기로 인해 재투표를 요구하는 목소리가 높아지면서 이미 투표한 표들을 모두 무효처리 후 재투표하였다. 이러한 혼란 속에서 의장과 부의장 선거를 마쳤으나 그다음 날부터 의회 파행이 반복되었다. 의장단 선거 다음 날인 7월 8일 본회의는 이의제기로 개회식조차 하지 못하였다. 7월 29일 제204회 본회의에서 상임위원장 선출과 상임위원 선

임으로 원구성이 마무리되는 것으로 보였으나 법적 분쟁은 피하지 못했다.

이처럼 원구성 갈등은 기본적으로 개원 지연의 문제를 초래하였다. 제5대 경기도 성남시의회(2010~2014년)도 한나라당 18명, 민주당 15명, 민주노동당 1명으로 구성된 정파성 경쟁이 강한 의회로 출발하였다. 후반기 의장직은 당명을 바꾼 새누리당에서 맡는 것이었는데, 새누리당 당내 경선에서 탈락한 의원이 후보로 출마해 의장직에 당선되면서 의원들이 등원을 거부하면서 개원이 지연되었다(경향신문 2012/10/24).

경상남도 양산시의회와 경기도 성남시의회 등에서 나타난 것처럼, 개원 지연을 비롯한 법적 분쟁을 비롯한 원구성 단계의 정치적 갈등 사례는 지방의회 원구성에 대한 법적 효력을 갖는 규정의 필요성을 시사한다. 일부 지방의회는 교섭단체 구성 등 원구성에 관한 조례가 있지만, 당내 경선을 통해 선출되지 않은 의장단 후보의 출마나 이에 대한 투표 등은 명확한 법적 근거가 존재하지 않는다. 원구성에 대한 제도적 불완전성으로 인해 개원이 지연되면서 의회가 파행적으로 운영되는 문제를 초래하는 것으로 볼 수 있다.

Ⅵ. 조례에 대한 재의·제소의 정치적 갈등 유형

1. 권력 단점의 지방의회-단체장 갈등 사례

정파성이 일치하는 권력 단점 자치단체에서 조례에 대한 재의·제소의 사례를 중심으로 정치적 갈등의 양상을 살펴보았다. 해당 사례들은 상위 권위체 권한 침해 등을 이유로 한 지방의회-단체장 간 '법적 분쟁' 및 '조례 무효화' 등의 문제로 이어지는 것으로 나타났다.

첫 번째 사례는 제5대 서울특별시 서초구(2010~2014년)이다. 서초구는 구청장과 지방의회 다수당이 일치하는 권력 단점의 자치단체로서, 서초구청장은 새누리당 소속이며, 서초구의회는 새누리당 8명, 새정치민주연합 4명, 무소속 3명으로 구성되었다. 그 갈등의 사례는 「서초구 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」를 두고 벌어진 갈등을 꼽을 수 있다. 해당 조례는 구의회 의원이 의정활동에 필요한 자료를 제출할 것을 요구하면 10일 이내에 자료를 제출하며 이에 성실히 응하지 않으면 구의회 의결로 해당 공무원을 징계를 요구할 수 있는 내용을 포함하였다. 당시 서초구의회 전문위원은 자료제출 요구 규정에 법적 문제가 없지만, 징계권 요구 규정은 명확한 절차가 필요하다는 의견을 제출하면서 이에 대한 절차는 구의회와 집행기관의 상호 신뢰와 협조 관계 구축을 통해 해결하는 것이 바람직하다는 대안을 제시하였다(제212회 서울특별시 서초구의회 본회의록). 2010년 9월 8일 발의된 해당 조례는 9월 14일 운영위원회에서 만장일치로 통과되었고 10월 15일 본회의도 원안을 만장일치로 통과시켰다.

서초구청장은 11월 8일 해당 조례에 대해 재의를 요구하였다. 서초구청장은 재의를 요구한

이유로 징계 요구권을 담은 자료제출 의무 규정은 법령이 정한 권한 범위를 넘어선 것으로 지방의회가 집행기관의 행정작용을 간섭하는 해당 조례가 지방자치법 위반이라고 명시하였다(제214회 서울특별시 서초구의회 본회의록). 서초구의회의 재의결은 12월 20일 본회의에서 진행되었다. 이를 재의한 결과는 재석 의원 15명 중 10명이 찬성, 2명 반대, 3명 기권으로, 12월 30일 해당 조례는 공포되었다. 이러한 재의결에 반발한 서초구청장은 2011년 1월 5일 대법원에 제소하였다. 해당 조례는 4월 28일 해당 조례는 주어진 법령 범위를 넘어선 것이라는 대법원판결이 내려져 무효가 되었다(대법원 2011추18).

두 번째 사례는 제6대 인천광역시 남동구(2014~2018년)이다. 당시 남동구는 자유한국당 소속의 구청장과 함께 자유한국당 8명, 더불어민주당 6명, 국민의당, 정의당, 무소속 각각 1명씩, 총 17명으로 구성되었다. 구청장과 구의회 다수당이 모두 자유한국당으로 구성된 남동구는 권력의 단점 특성을 띤 자치단체였다. 남동구청장이 구의회에 재의를 요구한 조례는「남동구의회 운영 조례」일부개정안이었다. 2016년 6월 7일 발의된 해당 조례 일부개정안의 주요 내용은 남동구 사무위임 조례 및 규칙, 행정기구설치 조례의 시행규칙 개정에 따라 주민센터 기능이 강화되었기 때문에 구의회 상임위원회 및 본회의에 동장이 출석하여 답변할 수 있도록 하는 것이었다. 해당 조례 일부개정안은 7월 4일 전문위원이 '의견 없음' 의견을 덧붙여 논의되었고 의회운영위원회는 원안을 가결했다. 의회운영위원회 논의과정에서는 행정부담이 가중될 수 있다는 우려 이외에는 별다른 이견이 없었다(제230회 인천광역시 남동구의회 의회운영위원회 회의록). 7월 5일 본회의도 위원회 의결안을 이견 없이 원안을 가결했다(제230회 인천광역시 남동구의회 본회의 회의록).

이에 반발한 남동구청장은 7월 19일 구의회에 재의를 요구하였다. 그 이유는 두 가지였다. 첫 번째 재의 요구의 이유는 '동' 단위는 '구' 단위의 하부행정기관이지만 최일선 행정기관이기 때문에 동장을 의회에 출석시키는 것을 의무로 규정하는 것은 행정 비효율성을 초래한다는 것이었다. 또 다른 이유는 이에 대한 행정조사는 서면 제출과 동 현장방문으로 충분하다는 것이었다. 이러한 이유에서 요구한 구청장 재의는 9월 7일 재의결을 한 남동구의회가 해당 조례 일부개정안을 부결시키는 것으로 마무리되었다(제232회 인천광역시 남동구의회 본회의록).

서울특별시 서초구와 인천광역시 남동구 사례는 구청장이 조례 또는 조례 개정안을 구의회에 재의결을 요구한 사례로, 다른 법령의 수권 범위를 넘어서는 조례를 구청장이 구의회에 재의를 요구하였다는 공통점이 있다. 다른 법령에 저촉되는 조례의 문제만이 아니라 구의회가 운영하는 상임위원회나 본회의에 관련 공무원 출석을 의무화하거나 징계할 수 있도록 하는 조례들은 단체장 중심의 집행기관 권한 행사 견제와 관련된 것이었다. 단체장의 정책 집행에 대한 지방의회의 견제가 정치적 갈등의 원인이었다.

또 다른 갈등 사례는 단체장의 인사권 행사에 관한 조례 제정에 관한 것으로, 지방의회와 단체장 간 갈등을 직접 표출하는 경우이다. 사례 중 하나는 제5대 광주광역시(2010~2014년)로,

광주광역시장은 민주당 소속이었고 광주광역시의회는 총 22명 중 민주당 의원이 20명으로 구성된 정파성 경쟁도가 낮은 의회로, 권력 단점의 자치단체였다. 광주광역시의회는 2012년「지방공기업 사장 등에 대한 인사검증공청회 운영 조례」를 제정하였다. 조례의 주요 내용은 지방공기업법 제58조제3항에 따라 임원추천위원회에서 추천된 지방공기업 사장 후보자에게 시의회 추천 시의원 4명과 시민단체가 추천하는 3명 등 총 7명으로 구성된 '인사검증위원회'에서 '인사검증공청회'를 실시하도록 하는 것이었다. 또한, 인사검증공청회 이후 작성된 경과보고서는 추천위원장에게 제출할 수 있도록 하는 내용도 포함되었다. 광주광역시의회 행정안전위원회 심의를 거쳐 본회의에 상정된 해당 조례안은 2012년 4월 30일 이견 없이 통과되었다.

광주광역시장의 재의 요구는 5월 21일 행정안전부장관 지시에 따르는 것이었다. 재의 요구의 이유는 단체장의 인사권 제약과 인사검증위원회 위원에 지방의원을 포함하는 것이 지방공기업법의 입법 목적에 어긋난다는 것이었다. 광주광역시의회 본회의는 6월 20일 원안을 재의결하여 조례로 확정시켰다(제207회 광주광역시의회 본회의 회의록). 그에 따라 행정안전부 장관은 7월 31일 대법원에 해당 조례를 제소하였다. 2013년 10월 15일 하위법규인 조례를 통해 단체장의 임명·위촉권을 제약하는 것은 상위법령에 어긋나는 것이라는 취지에서 대법원은 해당 조례를 무효로 하였다(대법원 2012추169 판결).

단체장의 인사권 행사 견제에 관한 조례로 인한 또 다른 갈등 사례는 제6대 전라북도(2014~2018년)를 꼽을 수 있다. 새정치민주연합 소속의 도지사와 같은 정당 소속의원이 압도적 다수를 차지하는 전라북도는 권력 단점의 자치단체이다. 2014년 9월 5일「출연기관 등의 장에 대한 인사검증」조례가 발의되었는데, 해당 조례는 도지사가 임명·추천하거나 도지사·부지사가 출연기관 등의 이사장으로 있는 기관장에 대해 도의회의 소관 상임위원회가 인사검증 절차를 거치도록 하고 검증보고서 제출과 회의 공개의 원칙에 관한 것이었다. 9월 18일 전문위원의 긍정적 의견을 바탕으로 전라북도의회 운영위원회를 통과한 해당 조례(제314회 전라북도의회 운영위원회 회의록)는 9월 30일 본회의에서도 이견 없이 통과시켰다(제314회 전라북도의회 본회의 회의록). 이에 대한 전라북도지사의 재의 요구는 광주광역시와 마찬가지로 안전행정부 장관의 요구에 따라 10월 22일 도의회에 전달되었다. 재의결 절차는 11월 25일 본회의에서 이의 없이 원안을 통과시키는 것으로 마무리되었지만 전라북도지사가 대법원에 제소하였다. 그 결과 2017년 12월 13일 상위 법령 위반과 지방자치법 위반, 개인정보 보호 관련 법률 위반을 이유로 해당 조례에 무효 판결이 내려졌다.

이상과 같이 조례에 대한 재의 요구와 그에 따른 제소 사례는 정파성이 일치하는 권력 단점에서 지방의회-단체장 간 갈등은 집행기관 및 단체장 인사권 행사 견제와 관련이 있었다. 권력 단점의 상황에서 지방의회를 통과한 조례들은 단체장의 재의 요구에도 불구하고 본회의를 통과하기도 하지만 대법원 제소로 이어졌다. 특히 단체장의 인사권 견제는 중앙기관 권한 행사와 맞물려 지방의회-행정부 및 단체장 간 복합적 갈등을 넘어 대법원 제소 등의 상황으로 발전한

것으로 볼 수 있다.

2. 권력 분점의 지방의회-단체장의 갈등 사례

지방의회와 단체장의 정파성이 일치하지 않는 권력 분점 자치단체는 권력 단점 지방자치단체보다 갈등이 더욱 빈번할 수 있다. 그러나 이러한 기대와는 달리, 정파성이 일치하지 않는 자치단체에서 재의 요구를 받은 조례는 본회의 표결에서 대체로 부결되어 폐기되었다.

권력 분점 자치단체 사례로 제5회 경기도 용인시(2010~2014년)를 꼽을 수 있다. 용인시장은 민주당 소속이었고 용인시의회는 새누리당 13명, 민주당 10명, 무소속 3명으로 구성되어, 단체장과 지방의회의 정파성이 다른 자치단체였다. 용인시의회에 2011년 6월 8일「디지털산업진흥원 설립 및 운영에 관한 조례」가 발의되었다. 해당 조례의 주요 골자는 디지털산업진흥원 정관 변경과 원장을 임명할 경우 의회 동의를 얻도록 하는 것이었다. 6월 8일 발의 시점에 복지산업위원회 논의에서 법령 위배 소지가 있다는 전문위원 의견에 따라 논의가 보류되었다. 그러나 정관 변경과 원장 임명에 대한 의회 동의는 법령에 위배되지 않는다는 법제처 유권해석이 내려짐에 따라 7월 7일 만장일치로 복지산업위원회를 통과하였다(제161회 및 제162회 경기도 용인시의회 복지산업위원회 회의록).

상임위원회 통과 이후 7월 19일에 이의 없이 본회의를 통과한 해당 조례에 대해 8월 8일 용인시장은 행정절차가 복잡해지고 단체장의 인사권을 침해한다는 이유는 용인시의회에 재의를 요구하였다. 그에 따라 진행된 10월 13일 본회의 재의 절차에서 재석 의원 24명 중 찬성 11명과 반대 13명으로 부결되었다(제163회 경기도 용인시의회 본회의 회의록).

단체장 재의 요구에 따라 최종적으로 조례가 부결된 또 다른 사례는 제5대 충청남도 아산시(2010~2014년)이다. 아산시장은 민주당 소속이었던 반면 총 14명으로 구성된 아산시의회는 한나라당 소속의원이 8명을 차지하는 권력 분점 자치단체였다. 2013년 9월 11일 아산시장이「아산시 시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」를 발의하였다. 문제는 아산시장이 제출한 조례안이 시설관리공단 설립과 운영에 대한 대부분의 권한을 아산시장에게 부여하였다는 것이었다. 이에 아산시의회 총무복지위원회는 시설관리공단이 자금을 차입할 경우 시의회 승인을 받아야 하며 업무·회계 및 재산에 대한 검사권과 자료제출 요구권을 시의회에 부여하는 조항을 추가하였다. 해당 위원회 안은 9월 26일 총무복지위원회를 통과하였다(제167회 충청남도 아산시의회 총무복지위원회 회의록). 본회의에 상정된 해당 조례는 10월 4일 이견 없이 가결되었다(제167회 충청남도 아산시의회 본회의 회의록). 이에 대한 재의 요구는 10월 23일 충청남도지사 지시로 시작되었으며 10월 25일 아산시장 재의 요구에 따라 11월 28일 본회의에 상정되었다. 재의결에 참여한 의원 14명 중 4명의 의원만이 찬성하여 부결되었다(제168회 충청남도 아산시의회 본회의 회의록).

이처럼 권력 분점에서 단체장이 재의를 요구한 조례는 대체로 본회의에서 부결되었다. 권력

분점의 상황, 특히 한 정당이 과반 의석을 차지 못하는 지방의회에서 단체장의 재의 요구는 재의결에 필요한 다수표를 확보하지 못했다. 이는 권력 분점에서 지방의회-단체장 간의 조례에 대한 재의 요구와 재의결을 반복할 수 있어 지방의회 조례의 제정과 시행이 그만큼 어렵다는 것을 의미한다.

권력 분점 자치단체에서 단체장의 인사권 행사 견제에 관한 조례도 지방의회-단체장 간 정치적 갈등을 초래한다. 그 사례로는 제주특별자치도의 「행정시장에 대한 인사청문회 실시에 관한 조례」를 꼽을 수 있다. 제5대 제주특별자치도(2010~2014년)는 도지사는 무소속이었던 반면, 도의회 36명 중 18명이 새정치민주연합이 차지한 권력 분점의 특성을 띠는 자치단체였다. 2014년 6월 9일 발의된 해당 조례는 도지사가 행정시장을 임명할 경우 인사청문회를 실시하고 그 결과를 도지사에게 통보한다는 내용을 담고 있었다. 상위법을 침해할 수 있다는 전문위원의 의견에도 불구하고 6월 13일 행정자치위원회는 조례를 통과시켰다(제317회 제주특별자치도의회 행정자치위원회 회의록). 6월 17일에는 재석 의원 27명 중 24명의 의원이 찬성하고 3명이 기권한 의결에 따라 해당 조례는 본회의도 통과하였다(제317회 제주특별자치도의회 본회의 회의록).

이러한 도의회의 결정에 반발한 제주도지사는 6월 26일 재의를 요구하였는데, 그 이유는 해당 조례가 집행기관과 의결기관 사이에 권한을 분리한다는 지방자치법에 위배된다는 것이었다. 도지사의 재의 요구는 6월 30일에 자치단체의 임기가 끝남에 따라 폐기되었다. 그 이후 행정시장 인사청문회는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 명시된 부지사와 감사위원장 인사청문회와 유사하게 적용하여 실시하려고 하였다. 2014년 8월 13일 지방의회와 단체장은 협치의 일환으로 행정시장 인사청문회 실시에 합의하였고 산하기관장 5인과 행정시장 2인에 대한 인사청문회를 제도화하였다(강창민, 2015; 전영옥·김연근, 2018).

제주특별자치도 사례는 권력 분점 자치단체의 정치적 갈등이 지방의회와 단체장 간 협의의 수준과 노력에 따라 달라진다는 것을 의미한다. 그러나 권력 분점의 자치단체는 단체장의 재의 요구가 조례를 부결시키는 결과를 초래해 조례 제정과 집행이 쉽지 않다는 것을 시사한다. 권력 분점의 자치단체의 효율적 운영은 지방의회-단체장의 명확한 권한 배분에 대한 합의와 제도화가 필요하다는 것이다. 이러한 관점에서 지방의회-단체장 간 권한의 분배에 대한 명확한 근거를 마련하는 것이 필요하다.

Ⅶ. 분석적 함의와 시사점

현재의 지방분권은 '권한이 집중된 행정부-취약한 권한을 가진 단체장'과 '강한 단체장-약한 지방의회'로 특징된다. 그로 인해 행정부-자치단체 간의 권한쟁의가 빈번하며 지방의회-단체장

간의 불균형적 권한 배분은 지방의회의 기능과 역할을 제한시켜 이를 둘러싼 정치적 갈등을 일상화시키고 있는 것으로 보인다. 특히 제도적 불완전성으로 인한 정치적 갈등의 유형 분석결과는 실질적인 지방분권, 그리고 지방의회의 권한과 기능을 강화하는 지방자치법 개정 필요성이 여전히 남아있음을 시사한다.

이 연구가 보여주는 중요한 분석결과는 제도적 불완전성, 즉 지방의회의 권한 미비와 견제수단 부재로 인한 정치적 갈등이 발생한다는 점이다. 정치적 갈등은 대의민주주의의 필연적인 과정이라고 하더라도 원구성 및 조례에 대한 재의·제소에서 나타난 갈등은 대체로 정파성 차이에서 빚어지는 것으로 볼 수 있다. 정책의제에 대한 지방의회의 심의 및 결정 기능이 잘 작동할 수 있도록 지방의회 관련 제도를 보완할 필요가 있다.

그에 따라 고려하여야 할 부분은 첫째 법적 근거를 갖는 지방의회 내 교섭단체 제도화다. 각 지방의회는 조례를 통해 교섭단체를 운영하고 있지만, 구성요건은 지방의회마다 다르다. 현재 교섭단체 구성요건을 기준으로 보았을 때, 경기도의회는 12명 이상의 소속의원이 있는 정당이나 비교섭단체 의원에게 교섭단체 구성을 허용하고 있으며 서울특별시의회는 10명 이상, 전라북도·전라남도·경상북도의회는 6명, 부산·대구·인천·울산광역시의회와 강원도·충청북도·충청남도는 5명 이상, 광주·대전광역시와 제주특별자치도는 4명 이상, 세종특별시는 3명 이상, 경상남도는 의원정수 10% 이상의 의석을 갖는 정당이나 비교섭단체 의원에게 교섭단체 구성권한을 부여한다. 지방의회 정족수를 반영해 교섭단체 구성요건을 정한 것으로 보이지만 그 근거는 불투명하다. 왜 교섭단체가 필요한지에 대한 논의를 바탕으로 교섭단체 구성요건을 만들고 그 취지에 대한 정치적 합의는 자치단체 내 정치적 갈등을 최소화할 수 있는 방식이 될 수 있다.

이와 같은 교섭단체 제도화는 지방의회 원구성을 비롯한 의사결정과정의 정치적 갈등을 해소하기 위한 출발지점으로서 의미가 있다. 원구성 단계의 갈등은 지방의회의 개원 지연만이 아니라 파행적 운영의 원인이며 법적 분쟁으로 발전하였다. 더욱 심각한 문제는 교섭단체가 제대로 작동하지 않은 상황에서 추진되는 원구성이 의장직이나 상임위원장직을 정치적 거래의 대상으로 전락시킨다는 점이다. 이러한 관점에서 교섭단체를 토대로 한 원구성의 제도화와 의사결정은 지방의회의 정치적 갈등을 줄여줄 것으로 볼 수 있다.

둘째, 단체장 인사권 행사에 대한 지방의회의 견제수단으로서 인사청문회의 제도화이다. 현재는 지방자치법이나 기타 관련법 등 상위법 침해를 이유로 제도화되지 못하는 가운데, 각 지방의회가 추진하는 조례조차도 제정되지 못하였다. 단체장이 행사하는 인사권은 누구에게도 견제되지 않은 독점적 권한으로 지방의회의 견제가 필요하다. 또한, 인사청문회 실시는 주민들에게 알 권리를 충족시킨다는 점에서 지방분권 구현의 의미가 있다.

현재 인사청문회는 대체로 지방의회와 단체장 사이에 협약으로 추진되고 있다. 서울특별시, 부산·대구·광주·울산광역시, 경기도·강원도·충청북도·충청남도·전라북도·전라남도·경상북도·경

상남도가 협약에 근거해 산하기관장 임명을 위한 인사청문회를 시행한다. 반면 인천·대전광역시는 예규에 근거해 각각 정무부시장과 4개 산하기관장 인사청문회를 실시한다. 제주특별자치도만이 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 「제주특별자치도의회 인사청문회 조례」를 만들어 부지사 및 감사위원장 인사청문회를 실시하며 「공기업 및 출자출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침」과 「행정시장 인사청문회 실시에 관한 지침」을 바탕으로 산하기관장 5명과 행정시장 2명에 대한 인사청문회를 실시한다.

인사청문회가 제도화되기 위해서는 우선 행정부가 관할하는 인사권의 지방분권화와 함께 지방의회-단체장 간의 정치적 합의가 필요하다. 단체장의 인사권 독점을 넘어서 인사청문회를 통한 인사 검증과 공개가 대의민주주의 실현과 국민의 알권리 충족의 의미를 갖는다는 사실을 인지하여야 한다. 제도적 강제력이 약한 협약이나 예규가 아니라 조례를 비롯한 지방자치법 개정을 통한 제도적 기반을 마련하여 인사청문회를 제도화하여 단체장의 권한 독점을 견제하여야 한다.

마지막으로 지방의회법 제정이다. 지방의회 경비를 비롯해 의장의 임기 및 선출방식, 본회의 및 상임위원회 표결절차 등 지방의회 운영을 위한 법적 근거가 필요하다. 「국회법」에 근거하여 국회가 권한을 행사하고 운영하는 것처럼, 지방의회도 자치단체 특성을 고려한 별도의 법률, 즉 지방의회법을 제정할 필요가 있다. 특히 지방의회법 제정에는 단체장보다 상대적으로 지방의회의 권한이 취약하다는 사실을 고려할 필요가 있다. 지방분권을 위해서는 지방의회가 단체장을 견제하고 감시할 수 있는 입법권, 예산권, 행정사무 감사권 등을 가져야 한다. 이와 같은 지방의회법 제정은 지방의회-단체장 간에 명확한 권한 배분을 통해 정치적 갈등의 소지를 줄여, 실질적인 지방분권을 토대로 한 지방정치의 발전을 도모할 것으로 보인다.

〈참고문헌〉

강장석. (2009). 사례연구를 통한 제18대 국회 원내갈등의 성격과 갈등관리의 행태분석. 「의정연구」, 4(2): 5-34.

강창민. (2015). 제주특별자치도 인사청문회 개선방안 연구. 「JDI정책이슈브리프」. 217호.

김순은. (2004). “우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의: 도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며.” 「지방정부연구」, 8(4): 73-98.

김인. (2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4): 51-75.

박천오·서우선. (2003). 한국 지방의회와 집행기관간의 대립, 갈등에 관한 실증적 조사연구: 관련자들의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 41(1): 73-100.

박천오·서우선. (2004). 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구.「한국행정학보」, 38(4): 107-125.

배응환. (2009). 자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력: 지방정책과정을 중심으로.「한국행정연구」, 18(4): 171-194.

서현진·박경미. (2009). 17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석.「한국정치학회보」, 43(2): 89-111.

송건섭·하세헌. (2016). 지방의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구.「한국지방자치연구」, 17(4): 21-41.

송경재·도모연·장우영. (2019).「지역정당 활성방안에 대한 연구: 주요 국가의 지역정당 사례분석을 중심으로」. 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.

이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로.「한국행정학보」, 38(5): 241-258.

이현출·김준석. (2012). 가결과 부결의 이분법을 넘어.「한국정치학회보」, 46(5): 121-144.

전영권·김재기·송건섭. (2011). 지방의회와 집행기관의 관계모형에 관한 연구: 갈등과 협력을 중심으로.「행정논총」, 49(3): 1-25.

전영옥·김연근. (2018). 지방장치단체 인사청문회 제도의 도입과정 연구.「법학연구」, 18(1): 297-319.

정병기. (2018). 지방 분권과 민주주의: 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건.「한국과 국제정치」, 34(1): 1-24.

정상호. (2011). 지방정부 구조와 지방정치 갈등의 관계에 대한 연구.「경제와 사회」, 90: 70-102.

정성호·정창훈. (2011). 지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할.「지방행정연구」, 25(2): 3-36.

조재현. (2019). 지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리.「헌법재판연구」, 6(2): 79-106.

최길수. (2004). 지방분권추진과 지방정부개혁의 연계방안에 관한 연구.「한국지방자치학회보」, 16(3): 5-22.

최승범. (2002). 한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성.「한국행정학보」, 36(1): 173-192.

Bucchianeri, Peter Raymond. (2018). The Organization of Conflict in American Local Government. Unpublished doctoral dissertation, Harvard University.

Einstein, Katherine Levine, & Kogan, Vladimir. (2016). Pushing the City Limits: Policy Responsiveness in Municipal Government. *Urban Affairs Review*. 52(1): 1-30.

Hajnal, Zoltan, & Trounstine, Jessica. (2014). What Underlies Urban Politics? Race, Class, Ideology, Partisanship, and the Urban Vote. *Urban Affairs Review*. 50(1): 63-99.

Jenkins, Jeffery A. (1999). Examining the Bonding Effects of Party: A Comparative Analysis of Roll-Call Voting in the U.S. and Confederate Houses. *American Journal of Political Science*. 43(4): 1144-1165.

Molotch, Harvey. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place.

American Journal of Sociology. 82(2): 309-332.

Wright, Gerald C., & Schaffner, Brian F. (2002). The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures. *American Political Science Review*. 96(2): 367-379.

경남신문. 2020/07/26 "[기획] 지방의회 '자리싸움' 해결책 없나." http://m.knnews.co.kr/mView.php?idxno=1330383&gubun=

경향신문. 2012/10/24. "후반기 의장 선출 갈등, 지방의회 곳곳서 파행." https://m.khan.co.kr/local/local-general/article/201210242140175#c2b

양산신문. 2020.07.20. "더불어민주당, 15일 미래통합당 검찰 고소." https://www.yangsanilbo.com/news/articleView.html?idxno=76534

연합뉴스. 2016.08.29. "〈고삐풀린 지방권력〉 지방의회 의장이 뭐길래…혈서각서에 노골적 매표까지." https://www.yna.co.kr/view/AKR20160826071200052?input=kkt

제161회 경기도 용인시의회 복지산업위원회 회의록

제162회 경기도 용인시의회 복지산업위원회 회의록

제163회 경기도 용인시의회 본회의 회의록

제167회 충청남도 아산시의회 총무복지위원회 회의록

제168회 경상북도 예천군의회 본회의록

제168회 충청남도 아산시의회 본회의 회의록

제169회 경상남도 양산시의회 본회의록

제169회 경상북도 예천군의회 본회의록

제172회 경상남도 양산시의회 본회의록

제203회 경기도 성남시의회 본회의록

제207회 광주광역시의회 본회의 회의록

제230회 광주광역시 남구의회 본회의록

제230회 인천광역시 남동구의회 본회의 회의록

제230회 인천광역시 남동구의회 의회운영위원회 회의록

제232회 경상남도 창녕군의회 본회의록

제235회 광주광역시 남구의회 본회의록

제314회 전라북도의회 본회의 회의록

제314회 전라북도의회 운영위원회 회의록

제317회 제주특별자치도의회 본회의 회의록

제317회 제주특별자치도의회 행정자치위원회 회의록

행정안전부. 2019.「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집(VIII)」

행정자치부. 2014.「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집(VII)」

헌법재판소 홈페이지.
https://ecourt.ccourt.go.kr/coelec/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/coelec/dta/casesrch/EP4100_M01.xml&eventno=&viewAccid=0(검색일: 2021년 12월 28일)

접수일(2022년 03월 26일)
수정일(2022년 05월 01일)
게재확정일(2022년 05월 25일)

〈국문초록〉

지방의회의 정파성과 정치적 갈등: 원구성과 조례에 대한 재의·제소를 중심으로

이 연구는 지방의회를 중심으로 한 자치단체의 정치적 갈등의 유형을 살펴보는 목적에서 원구성과 조례에 대한 재의·제소 사례를 분석하는 것을 목적으로 하였다. 분석결과는 제도적 불완전성으로 인해 정파성 차이로 인한 정치적 갈등이 빈번하다는 것을 보여주었다. 정파성은 예산안과 추경예산안 처리에서 영향을 미치는 요인으로 나타났으며 원구성과 재의·제소에도 영향을 미쳤다. 정파성 경쟁 수준이 낮은 지방의회의 정치적 갈등은 원구성 단계에서 파행적 의회운영, 정치적 거래 및 금품 수수 등의 양태로 나타났던 반면 정파성 경쟁 수준이 높은 지방의회에서는 개원 지연, 정치적 갈등의 일상화, 법적 분쟁으로 귀결되었다. 조례에 대한 재의·제소는 지방의회-단체장간 정파성이 일치하는 권력 단점에서 제소로 이어져 조례를 무효화하였으며 정파성이 일치하지 않는 권력 분점의 자치단체에서는 조례가 부결되는 결과로 이어졌다.

주제어: 지방의회, 원구성, 조례, 정치적 갈등

가상준(賈尙埈: 주저자) 미국 뉴욕주립대학에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 단국대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 최근 논문으로서는 “국회 본회의 표결의 정치 동학: 법원조직법 일부개정안(대안)을 중심으로”『한국정당학회보』 20권 4호(2021), “2020년 국회의원선거에서 사전투표 유권자의 특징과 투표선택”『한국정치학회보』 55집. 2호(2021), “종료방식으로 본 한국의 공공갈등 특징”『분쟁해결연구』 18권 3호(2020) 등이 있다(sjka@dankook.ac.kr).

유성진(兪成振: 공동저자) 미국 뉴욕주립대학(스토니브룩)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 이화여자대학교 스크랜튼학부 교수로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “Can Independents save Democracy in the Era of Polarization?: Evidence from Korea” Issues and Studies(2022), “한국 당원의 정당인식과 소속정당만족도: 정책, 리더십, 그리고 당내민주주의”『미래정치연구』(2021), “제21대 국회 개원 평가와 전망: 양극화 시대 국회운영의 성공조건”『의정연구』(2020) 등이 있다(sjinny1@ewha.ac.kr).

박진수(朴振秀: 공동저자) 영국 Univ. of Warwick에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 덕성여자대학교 정치외교학과 교수로 재직중이다. 최근 논문으로서는 “약소국 주도 지역협력의 성공조건: 동아시아와 아세안 리더십”『국가전략』(2021), “여군 전투 참여를 둘러싼 미국 사회의 논쟁과 정책 결정 과정 연구”『분쟁해결연구』(2020), “한국, 미국, 노르웨이의 여성 징병제 논의와 사회적 갈등 연구: 행위자, 쟁점, 갈등 표출과 해소를 중심으로”『담론201』(2019) 등이 있다(jinsoopark93@gmail.com).

박경미(朴京美: 교신저자) 이화여자대학교에서 정치학 박사학위를 받고 현재 전북대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “한국사회의 이념갈등 구도 변화와 계급갈등”『국제.지역연구』(2021), “Can online communities be social capital?” Current Psychology(2021), “2017년 탄핵정국 이후 세대 변화와 정당체제”『사회과학연구』(2020) 등이 있다(meepark@gmail.com).