

# 지방정부의 합의제 기관구성 도입에 관한 시론적 연구

조 성 호\* / 정 순 관\*\*

본 연구에서는 합의제 기관구성에 대한 이론적 검토와 선행연구를 검토하여 합의제 기관구성(각료회의, 지방장관제) 도입의 분석틀을 설정하였다. 이러한 합의제 기관구성 도입의 분석틀을 토대로, 경기도의 연합정치에서 추진한 i) 합의제 기관구성의 추진현황, ii) 합의제 기관구성의 실효성 평가, iii) 원활한 합의제 기관구성을 위한 법적·제도적 개편방안을 제시하였다. 경기도는 합의제 기관구성의 추진을 위해, 각료회의 기능으로서 경기도 연정 실행위원회를 설치·운영하였고, 지방장관제 기능으로서 연정위원장제를 도입, 운영하였다. 이러한 경기도의 합의제 기관구성의 실효성을 평가하면, 합의제 기관구성의 도입으로 한국정치의 최대 문제점인 승자독식의 정치에서 벗어나 권력공유를 통한 화합의 정치를 구현하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 지방정부의 합의제 기관구성에 대한 법적·제도적 제약으로, 합의제 기관구성의 효율성이 미약한 것으로 평가되었다. 앞으로 헌법 및 지방자치법 개정을 통하여 지방의 합의제 기관구성을 허용해야 할 것이다.

**주제어** \_ 합의제 기관구성, 각료회의, 지방장관제, 연합정치

\* 경기연구원 공존사회연구실 연구위원(제1저자)

\*\* 국립순천대학교 행정학과 교수(제2저자)

# A Descriptive Research on the Introduction of Consensus-making Institution in Local Government

Cho Sungho\* / Jung Soonkwon\*\*

---

In this study, the analysis of theoretical review and precedent studies on the composition of the consensus system and the analysis framework of the adoption of consensus-making bodies (ministerial meetings, local ministers) were set up. Based on the analytical framework of the introduction of the consensus-based institutional structure, it is suggested that the unified government of Gyeonggi Province should be able to: (i) review the status of the composition of the consensus-based agency; (ii) evaluate the effectiveness of the consensus-based organization; and (iii) promote the composition of the consensus system with the help of Gyeonggi-do's Executive Committee as a function of the ministerial meeting.

In order to assess the effectiveness of the Gyeonggi-do Consensus-making Institution, the adoption of the consensus-based institutional structure is considered to be implementing the politics of unity through the sharing of power by escaping from the politics of the winner, which is the biggest problem of Korean politics.

However, due to legal and institutional constraints on the composition of the local government, the effectiveness of the consensus-making institution was evaluated to be weak. From now on, the amendment of the Constitution and the Local Autonomy Law should allow the formation of local consensus institutions.

**Keywords** \_ Organizing the Consensus-making Institution, Ministerial Meeting, Local Minister, Coalition Politics

\* Research Fellow, Dept, of Society & Governance, Gyeonggi Research Institute (First Author)

\*\* Professor, Dept, of Public Administration Sunchon National University (Second Author)

## I. 서론<sup>1)</sup>

현행 헌법은 “지방자치단체에 의회를 둔다(제118조 제1항)고 규정하고 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 자치단체장의 선임방법, 기타 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(제118조 제2항)라고 하여 지방의회의 구성 및 자치단체장의 존재를 헌법적으로 보장하고 있다. 그리고 지방자치법은 지방의회 의원과 자치단체장을 직접 선거로 선출하도록 되어 있어, 독임제의 기관구성 방식을 취하고 있다. 이러한 형태는 1949년 7월 제정·공포된 지방자치법에 의하여 모든 자치단체의 기관구성 형태를 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체장이 분립하는 독임제로 정한 이래 지금까지 변함없이 계속되고 있다(박정훈, 2015).

이처럼 우리나라의 자치단체 기관구성 형태는 단체장과 지방의회를 각기 선출하고, 지방의회와 집행부가 서로를 견제하는 독임제이다. 이는 일본의 정치제도가 상당한 영향을 끼친 것으로 분석된다. 일본의 중앙-지방의 관계가 기관위임사무를 도입하여 상하 수직적 관계로 형성되었고, 독임제의 기관구성이 기관위임사무의 집행에 용이하였기에 한국에서도 독임제 기관구성이 선호되었다. 그리고 독임제 기관구성은 제왕적 대통령제 중심의 중앙정부체제와 권위주의적 정치행정문화에 기인하고 있다. 지방자치단체의 집행기관의 장과 지방의원은 동등하게 주민의 투표에 의해 지위를 확보하지만, 단체장은 자치단체를 대표하고 자치단체의 사무를 종합적으로 관리하고 집행하는 권한을 가진다(지방자치법 제101조), 그러나 지방자치단체장의 획일적인 문제해결 접근방식 보다는 주민들의 선거로 뽑힌 지방의원들이 정책 결정시 참여하여 문제를 해결하고, 지역의 이익을 구성해 내는 방식(Conscutive choice rules) 즉, 민주적 거버넌스로 변경해야 하는 것이 시대의 흐름이다(정순관, 2016).

이러한 시대적 흐름인 민주적 거버넌스를 반영하고, 극단적인 독임제 기관구성의 문제를 극복하기 위해, 지방행정체제 개편추진위원회는 2012년 6월 지방정부기관의 다양화를 과제로 선정하였다. 지역이 지방자치단체의 기관구성을 선택할 수 있는 주민선택권을 부여하는 방안의 논의이다. 그리고 박근혜 정부는 2013년 2월 국정과제로 지방자치단체의 기관구성 다양화를 확정하였다. 지방자치발전위원회는 2013년 10월 지방자치 발전과제에 반영하여 대통령에 보고하고, 2014년 11월 지방자치발전종합계획 수립에 반영하였다. 나아가 2014년 12월 국무회의에서 3가지 대안으로 확정하였다. 즉, i) 지방정부의 장 중심형(현행), ii) 지방정부의 장의 권한 분산형, iii) 지방의회 중심형을 들 수 있다.

1) 이 글은 조성호외(2017)의 연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안 정책연구와 정순관(2016)의 Governance and Party Coalition 정책연구를 대폭적으로 보완하고 수정하여 작성한 글이다.

지방차원에서도 극단적인 독임제 기관구성의 문제를 해결하기 위한 노력이 전개되었다. 대표적인 자치단체가 경기도이다. 2014년 7월에 출범한 민선 6기 경기도에서는 국내 최초로 연합정치를 실시하였다. 연합정치가 태동한 배경은 경기도의 정당별 의석은 단체장의 출신정당(새누리당)을 기준으로, 여당 의석수보다 야당 의석수가 많은 여소야대 구조에 기인한다. 여소야대 상황에서 지방의회와 지방자치단체장간의 비효율적 대립·갈등을 해소하기 위해, 권력을 공유하는 합의제 기관구성을 추진하게 되었다. 2014년에는 독임제 지방정부에서 많이 활용하는 단순 권력배분 형태였다. 2016년 6월 이후의 연합정치에서는 도의회 의원을 지방장관으로 임명하고, 지방장관으로 구성되는 각료회의를 도입하는 합의제 기관구성을 추진하여 소기의 성과를 거두기도 하였다. 그러나 지방자치법 등의 법적·제도적 규제로 말미암아 한계가 노정되고 있다.

이에 따라, 본 연구에서는 경기도의 합의제 기관구성 추진의 실태와 문제점을 분석·평가하고, 합의제 기관구성의 원활한 도입을 위한 법적·제도적 개편방안을 제시하였다.

## II. 합의제 기관구성에 관한 이론적 검토

### 1. 기관구성의 개념 및 유형

20세기 제국주의 시대가 막을 내리면서, 민주주의 형태는 세계적으로 다수제 민주주의와 합의제 민주주의 형태로 나뉘어 발전되어 왔다. 다수제 민주주의는 미국식 민주주의로서, 선거에서 승자가 정부구성을 독식하는 민주주의 형태를 말한다. 즉, 주민의 다양성을 숫자적 다양성으로 대치시켜 일원성으로 환원시키는 민주주의(최대다수의 최대행복)를 의미한다(정순관, 2016a), 반면에 합의제 민주주의는 독일, 스위스 등 유럽대륙계의 민주주의로서, 선거후 정부구성시 소수를 배려하는 화합의 정치를 의미한다. 그리고 일반적으로 다수제 민주주의의 기관구성은 독임제 기관구성을 의미하며, 합의제 민주주의의 기관구성은 합의제 기관구성<sup>2)</sup>의 형태를 의미한다.

독임제 기관구성은 선거를 통하여 지방자치단체장과 지방의원들을 주민들의 투표로 뽑는 선거제도로서, 집행기관과 의결기관 간의 견제와 균형을 최우선 목표로 한다. 즉, 독임제 기관구성은 주로 대통

2) 합의제 기관이란 기관구성자가 다수인으로 구성되며, 그 다수인의 등가치적인 의사의 합치(다수결)에 의하여 결정을 내리고, 그 구성원이 그 결정에 책임을 지는 행정기관을 의미한다. 합의제 기관은 1인이 결정을 내리고 책임을 지는 독임제 행정기관에 대비되는 개념이다(홍정선, 2010).

령제와 비슷하다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 추가적으로 독립제 기관구성의 경우 집행기관에게는 전문성을 부여하고 의결기관에게는 집행기관의 견제와 균형을 부여함으로써 양 기관의 단점을 보완한다(김병준, 2011),

독립제 기관구성의 장점으로는, 의결기관과 집행기간이 분리되어 있기 때문에 두 기관 간의 권력분립과 상호견제 및 균형의 원리 구현이 가능하다는 점이다. 그리고 단체장의 리더십 발휘로 지방자치단체의 정치안정성 및 책임성을 확보할 수 있다. 그러나 독립제 기관구성의 단점으로는 첫째, 독립제는 단체장과 지방의회를 따로 구성하는 제도이기 때문에, 암묵적으로 집행기관의 독점적 권력행사를 견제하자는 의미를 담고 있다. 하지만 실질적으로 사후적 견제와 감시로 인해 책임없는 견제와 대립을 양산했다(정순관, 2016), 둘째, 단체장과 지방의회의 대립으로 인한 행정의 비효율성 상승을 초래한다. 셋째, 정치성향의 자치단체장은 행정안정성을 훼손할 수 있다. 독립제 기관구성의 경우, 집행기관의 장인 지방자치단체장이 선거에서 선출되기 때문에 행정에 대한 전문성이 보장되지 않을 뿐만 아니라 결여될 수도 있다.

〈표 1〉 독립제 기관구성의 장단점 비교

구분	장점	단점
독립제 기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상호간 권력남용 방지</li> <li>• 명확한 리더십 발휘로 행정 안정성 및 책임성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 견제와 감시로 인해 책임없는 견제와 대립을 양산</li> <li>• 상호간 대립의 경우, 행정 비효율성 상승</li> <li>• 정치성향의 자치단체장은 행정안정성 훼손 가능</li> </ul>

이와 같은 문제점으로 인해 주민들은 대립과 갈등보다는 미래를 위한 공동체적 합의를 요구하고 있다. 환언하면 선거에서 피선된 권력의 각 주체들(지방단체장, 지방의원)에게 책임을 수반한 권한의 행사를 할 것을 요구한다(정순관, 2016), 이에 대한 주민들의 요구는 합의제 기관구성으로 구현될 수 있다.

한편, 합의제 기관구성이란 여러 사람으로 구성되는 합의체에 조직의 정책결정권을 부여하고, 그 운영 또는 행정이 여러 사람의 합의에 의하여 이루어지는 조직의 형태를 의미한다(유종해, 2010), 이러한 합의제 기관구성을 채택하는 경우, 정부형태는 중앙정부에서는 주로 의원내각제 등의 형태로 나타나며, 지방자치단체에서는 주로 합의제형 기관구성으로 나타난다.

이러한 합의제 기관구성의 장점으로서, 첫째로 집행기관이 결과를 도출하는 과정에서 효율적인 정책결정으로 인해 이익집단간의 만족도 격차가 줄어들게 한다(Anderson Guillory, 1997), 둘째, 행정기관의 권력이 다수의 정당으로 이루어진 연합정부에서 의해서 공유되고 분산되어진다(김재한·레이파트,

3) 영국의 경우와 같이, 특이하게 내각책임제 국가도 양당제를 운영하면서 승리하는 정당이 정책과 내각을 독점하는 사례도 있다(조성호, 2017a).

1997), 셋째, 다수의 참여로 인해 정책결정하는 합의제 기관구성은 단독적으로 정책결정하는 독임제 기관구성보다 민주주의의 본래의 의미를 더욱 추구할 수 있다. 넷째, 정치적·지역적·종교적·인종적 분열과 같은 갈등을 다수의 소통을 통하여 갈등을 해소시키는데 탁월하다. 그러나 합의제 기관구성의 단점으로는 첫째로 ‘최대한의 참여’를 보장한다는 명분아래 이해관계가 다양한 이익집단을 정책과정에 포함시키려 하기 때문에, 합의 자체에 도달하지 못할 가능성이 존재한다(유성진, 2010), 둘째로 소수의 이익과 권리를 지나치게 보장하는 경우 ‘소수에 의한 다수의 역차별’이 발생한다(유성진, 2010),

〈표 2〉 합의제 기관구성의 장·단점

구분	장점	단점
합의제 기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 승자와 패자사이의 만족도의 격차가 낮아 정치적 갈등비용 최소화</li> <li>• 다당의 권력 공유</li> <li>• 다수의 의견반영으로 인한 민주주의 가치 보존</li> <li>• 끊임없는 대화와 소통을 통한 사회적 갈등비용 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최대한 의견을 포함하려고 의견합의가 안 이루어질 가능성 존재</li> <li>• 소수에 의한 다수의 역차별 발생</li> </ul>

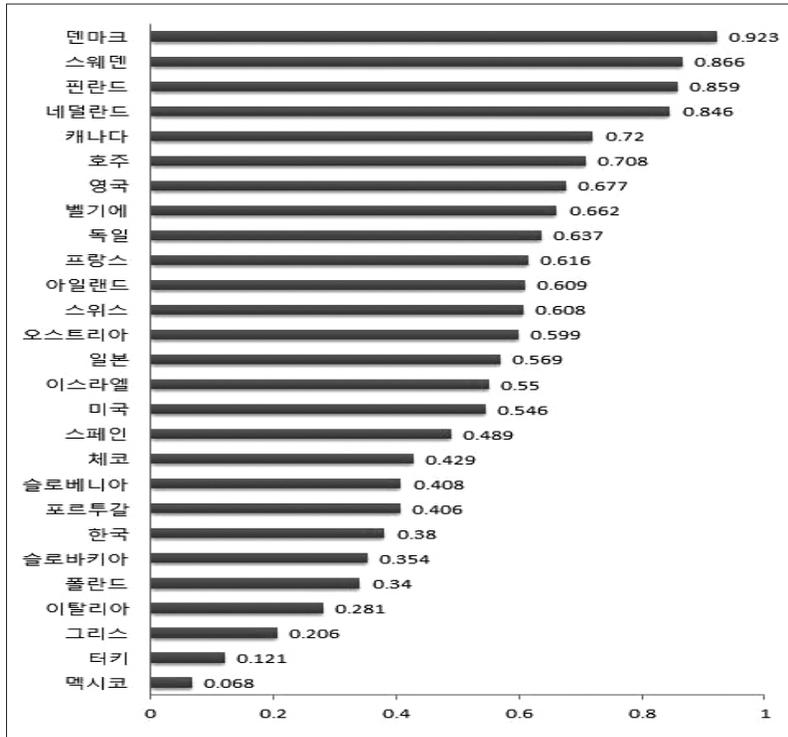
## 2. 합의제 기관구성의 도입 필요성

### 1) 한국사회의 극심한 사회갈등 완화

2009년 삼성경제연구소에 발간한 보고서 「한국의 사회갈등과 경제적 비용」에 의하면 우리나라의 갈등지수는 0.71로 OECD 가입국 중 상위권을 차지하고 있다. 이는 OECD 평균 0.44보다 월등히 높은 수준을 차지하고 있다. 그리고 2014년 한국보건사회연구원에서 발간한 보고서 「사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향」에 의하면 우리나라는 0.38로 OECD 가입국 중하위권을 기록하면서 사회 갈등을 해결하는 측면에서도 약한 점을 드러내고 있다. 하지만 북유럽과 서유럽을 포함한 합의제형의 기관구성을 취한 국가의 경우 사회적 갈등지수는 낮으며 국가의 사회적 갈등관리지수는 높은 것으로 분석되어진다.

그리고 우리나라는 정부신뢰도 지수에서도 OECD 평균보다 매우 낮아 멕시코나 헝가리 수준이다. 이는 기존의 승자독식의 정치인 독임제형에서 협치와 화합을 통한 합의제 기관으로 이행하는 변화가 필요한 시점으로 분석된다.

〈그림 1〉 사회갈등관리지수 국제비교



## 2) 권력의 공유를 통한 제약적 지방단체장제의 극복

우리나라의 경우, 지방의회와 집행기관에 대해 규정한 지방자치법 제5장과 제6장을 살펴보면, 지방자치단체장이 지방의회보다 권력의 비교우위가 있는 강시장-의회형의 독임제 기관구성을 시행하고 있다. 강시장-의회형의 경우, 집행기관의 장이 행정권·인사권·예산권 등 집행에 쓰이는 중요한 기능 등을 모두 가지고 있을 뿐만 아니라, 의회의 의결에 대한 거부권을 가지고 있어 의결기관에 비해 상당한 권한을 가지고 있다(조성호, 2016).

이에 따라, 우리나라는 지방자치 선진국처럼 합의제를 전향적으로 검토하여, 의회와 집행부 간에 권력 공유를 통하여 협력적 거버넌스 시스템을 구축하는 노력이 필요하다. 절대 권력은 부패하기 쉽고 협치를 어렵게 하기 때문이다.

합의제 하의 권력공유는 의회정부(Parliament government)라는 형태로 대부분의 유럽 국가들에서 나타나며, 합의제 기관인 내각을 통하여 행정에 관한 모든 사항을 집행한다(권영성, 2008). 내각은 독임제의 기관처럼 대통령 또는 지방자치단체장이 지명을 하지 않고 투표에 선출된 의원을 내각을 중심으로 구성을 한다. 국회의원들과 수상으로 구성된 내각제는 수상을 중심으로 하는 수직적 권력체계가 아

닌 동등한 권력을 나누어 가지는 집단권력체제를 형성함으로써 권력을 어느 누구도 독점할 수 없다(김계동, 2017).

합의제 하의 권력공유의 해외사례는 독일의 노르트라인 - 베스트팔렌주 오스트리아의 빈을 예로 들 수 있다. 첫째, 독일에서 가장 규모가 크고, 정치·경제적으로 영향력이 큰 노르트라인 - 베스트팔렌주의 경우, 연방기본법과 노르트라인 - 베스트팔렌주 헌법에 의거하여 주정부와 의회를 구성한다. 즉, 주민은 직접선거를 통해 주의원을 선출하고, 주의원으로 구성된 의결기관은 1·2차 결선투표를 통해 주수상을 선출한다. 선출된 주수상은 체결된 연합정치 협약을 통해 배분된 장관관을 임명함으로써 내각을 구성한다(이기우, 2016).

둘째, 중부유럽의 경제·문화·교통의 중심지인 오스트리아의 빈의 경우, 주헌법에 근거하여 주민들의 투표로 당선된 시의원들이 시장 및 시의 각료들을 선출함으로써 주정부를 구성한다(이기우, 2016).

### 3) 협치 지향적인 정책결정 문화의 정착

냉전체제이후 세계적으로 나타난 두드러진 현상은 사회문제를 해결하는 방식의 변화이다. 즉, 사회문제를 해결하는데 있어서 특정 개인이나 집단의 획일적 문제해결 접근이 퇴색하고, 다양한 이해관계자들이 공동관심사에 대한 대화로 인한 문제해결방식이 변화하였다(정순관, 2016). 전자의 기관구성은 독임제 기관구성을, 후자의 기관구성은 합의제 기관구성을 대표한다. 이에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

독임제 기관구성은 집행기관의 장과 의결기관을 모두 주민들에 의해 직접 선출되기 때문에, 양 기관 모두 주민으로부터 권력을 위임받은 권력기구이다(최용환, 2016). 이는 이중 정통성과 함께 경직성을 부여받음을 의미한다(Linz, 1994). 양 기관 의견이 서로 대립할 때, 이중 정통성으로 인해 해결할 수 없으며, 더욱 독임제 기관구성의 경우 이러한 현상이 지방자치단체장과 지방의회의 다수정당이 다른 분점정부 상황일 때 주로 발생함으로써, 정국의 병목현상이 더욱 증폭될 가능성이 존재한다. 이러한 분점정부 현상은 독임제 기관구성을 채택하는 국가들에서 관찰되는 현상이다(조성호, 2017a).

또한 정책결정 시에 독임제 기관구성을 채택하는 국가들에서는 다수결로써 결정함에 따라 최소한의 정당성을 기반으로 최대한의 효율성을 고려하여 결정한다. 하지만 다수결 기반 결정들은 종종 소수집단의 의견을 제외하는 결과를 초래한다.

반면에 합의제 기관구성의 경우, 과반수에 의한 정책결정보다는 가능한 최대의 사람들이나 집단들이 정책결정에 참여하도록 유도함으로써 사회적 갈등요인을 최소화 한다(유성진, 2010). 즉, 사회문제의 해결방식이 “목표달성의 능률성”에서 “민주적 관리법칙의 질”로 이동하는 것이다(정순관, 2016).

### Ⅲ. 선행연구의 검토와 분석틀 설정

#### 1. 선행연구의 검토

우리나라에서 합의제 기관구성과 관련한 선행연구 경향을 살펴보면, 대부분 연구는 독임제 기관구성의 문제점인 지방자치단체장 권력의 비대화 문제를 해소하기 위해 기관구성의 다양화를 해야 한다는 연구이다.

합의제와 독임제 등 기관구성의 다양화에 대한 지방자치학자들의 연구를 살펴보면 다음과 같다. 안영훈(2006)은 “지방자치단체의 기관구성 다양화 방안”에서 기관구성의 획일화, 단체장의 권력비대화를 지방자치단체 기관구성의 문제점으로 제시하였고, 이를 해결하기 위해 기관구성의 다양화가 필요하다고 제시하였다. 예를 들어, 기관구성의 자치조직권의 헌법보장이 필요하다고 언급하였다. 김순은(2016)은 “지방정부 기관구성의 다양성 확보 방안”에서 기관구성의 문제점으로 기관구성의 획일화를 제시하였고, 이를 해결하기 위한 방안으로 인구크기에 따른 기관구성의 다양화를 제시하였다.

그리고 합의제 기관구성의 도입이 필요하다는 지방자치학자들의 연구이다. 폴앤서베이(2016)는 “지방자치단체 기관형태에 대한 연구: 협치를 통한 기관구성형태의 다양성에 관한 연구”에서 우리나라 지방자치단체의 기관구성은 분립형 지방정부 체제를 구성하고 있어 지방자치단체장과 지방의회의 갈등이 매우 심하다고 주장한다. 하지만 연합정치의 경우, 분점정부의 상황에서 발생하는 정국마비 현상을 막을 수 있다고 주장한다. 하지만 독임제형 정부 하에서의 연합정치는 성과와 한계가 부족함으로서 합의제형 기관구성으로 개편하고 이와 함께 제도개선도 필요하다고 주장한다.

이러한 선행연구들은 우리나라의 기관구성의 다양화 방향 중의 하나인 합의제 기관구성의 도입방안에 대해서는 정책적 대안을 제시하지 못하고 있다. 단지, 규범적인 차원에서 기관구성을 다양화해야 하고, 합의제 기관구성의 도입 필요성을 제시하고 있을 뿐이다.

이에 따라, 본 연구에서는 우리나라에 합의제 기관구성의 필요성을 구체적으로 제시하고, 구체적인 지방정부의 합의제 기관구성의 도입사례를 분석하였다. 즉, 경기도의 합의제 기관구성 도입을 위한 사례분석을 통하여 정책적 시사점을 도출하고, 향후 우리나라의 합의제 기관구성의 도입방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 분석틀의 설정

승자독식의 정치지형으로 인해 갈등의 정치를 해소할 수 있는 방법으로 유럽의 선진국에서는 합의제 기관구성을 시행하였다. 합의제 기관구성을 채택하는 이유로서는 세 가지를 뽑을 수 있는데, 첫째, 각료회의를 통해 정책결정이 이루어질 경우, 의결기관과 집행기관의 갈등요인이 적어 신속한 정책결정이 이루어진다. 둘째, 지방의회가 직접 행정을 맡음으로써 지방의원들의 책임성 및 전문성이 강화된다. 셋째 의원들이 각료로 임명되어 행정부의 부처를 맡음으로서 의결기관과 집행기관간의 권력 공유 및 분산을 이끌어 낼 수 있다. 넷째, 합의제 기관구성은 사후적 견제와 감시중심의 독임제를 사전적 정책설계를 통해 합의와 화합의 정치를 이끌어 낼 수 있다(정순관, 2016)

경기도의 민선 지방자치 6기에서 실시된 연합정치는 여야가 권력의 공유를 통한 독임제 기관에서 합의제 기관구성으로 전환하기 위한 노력의 과정이었다. 즉, 경기도는 원활하고 효율적인 정책집행을 하기 위해 분점정부 하에서도 연합정치를 도입하였다. 나아가 연합정치를 강화하기 위해, 2016년에는 합의제 기관구성을 도입하고자 노력하고, 주어진 법적·제도적 틀 내에서 합의제 기관구성을 하여 운영하고 있다.

본 연구에서는 경기도의 합의제 기관구성의 도입을 분석함에 있어서, 분석변수로서 합의제 기관구성의 핵심요소인 ‘각료회의의 설치·운영’, 의원이 각료로 임명되어 직접 행정을 책임지는 ‘지방장관제의 도입·운영’으로 규정하고자 한다. 이러한 합의제 기관구성의 분석변수를 통해, i) 경기도 연합정치에서 나타난 합의제 기관구성의 추진현황, ii) 합의제 기관구성의 실효성을 평가하고, iii) 향후에 경기도뿐만 아니라 전국적으로 합의제 기관구성의 도입을 선호하는 지방자치단체를 위해 필요한 법적·제도적 개편 방안을 제시하고자 한다.

〈그림 2〉 분석틀의 설정



## Ⅳ. 합의제 기관구성의 평가와 개편방안 제시

### 1. 합의제 기관구성의 추진현황

#### 1) 각료회의의 설치·운영 : 연정실행위원회

경기도는 2014년 민선 6기에서 여소야대로 인한 심각한 정치적 갈등, 그로 인한 원활한 정책결정의 교착상태를 해결하기 위하여 연합정치(이하 “연정”이라 한다)를 도입하였다. 이에 경기도는 연정의 핵심 구성요소인 연정합의문 제도를 도입하였다. 즉, 2014년 11월 11일 도의회와 함께「경기도 연합정치 실현을 위한 공동협약문」을 체결하였다. 경기연정 실현을 위한 공동협약문에는 경기도 연정 실행위원회의 구성과 그 운영에 관한 필요사항을 규정하고 있다. 통상적으로 지방자치 선진국에서는 연정<sup>4)</sup>은 2개 이상의 정당 간의 연합으로 이루어지며, 연정에 참여하는 정당들이 내각(행정부)의 장관직을 분점하는 형태로 이루어지며, 이를 각료회의를 통해 실행한다(정순관, 2016), 그러나, 우리나라의 경우에는 지방자치법의 직제규정상 각료회의를 둘 수 없어 의회에 경기도 연정 실행위원회(이하 “연정위”라 한다)를 두었다. 이에 대한 내용은 다음과 같다(경기도, 2014; 경기도, 2016).

첫째, 경기도 연정 실행위원회는 i)「경기도 연정 실현을 위한 정책협의회 합의문」에 포함된 사항, ii) 연정을 위한 정책과제 발굴에 관한 사항, iii) ‘재정전략회의’운영에 관한 사항, iv) 연정위에서 필요하다고 협의된 사항, v) 그밖에 연정 실현과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 논의한다고 기구의 성격 및 기능을 명시하였다.

제2기 경기연정(2016년 6월 이후)에서는 위원회의 기능을 다음의 내용과 같이 확대 개편하였다. i) 제1기에는 연정위와 산하기구인 재정전략회의만 존재하였지만, 제 2기에는 연정중재위원회가 추가 편성됨으로써 연정실행 관련기구를 확대·개편하였다. ii) 연정 정책과제 관련 조례·예산안 검토에 관한 사항에 대해서도 새롭게 신설되었다. 이와 더불어 iii) 경기연정 모니터링·평가단을 구성하여 연정합의문에 규정된 정책추진 및 이행 등에 관한 사항을 검토하고, iv) 연정합의문에 없는 사안으로 인한 갈등 발생 시 중재할 수 있는 연정중재위원회를 신설하였다.

둘째, 연정위는 제2기 연정을 도입하면서 효율적 운영을 위하여 연정위원장제를 신설하였으며, 6명의 연정위원장을 선임하였다. 연정위원장은 연정정책사업의 이행을 위하여 전담하는 소관 상임위원회를 다음과 같이 배분하였다.

4) 연정은 많은 선진국에서 다양한 제도적 설계를 통해 민주주의 핵심가치를 실현할 수 있는 대안으로 도입하고 있다(정순관, 2016).

〈표 3〉 연정위원장 명칭 및 분야

명칭	분야
제1연정위원장	기획재정위원회, 안전행정위원회
제2연정위원장	의회운영위원회, 농정해양위원회
제3연정위원장	건설교통위원회, 도시환경위원회
제4연정위원장	문화체육관광위원회
제5연정위원장	보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회
제6연정위원장	경제과학기술위원회

i) 제1연정위원장은 기획재정위원회와 안전행정위원회를 소관한다. ii) 제2연정위원장은 의회운영위원회와 농정해양위원회를 소관한다. iii) 제3연정위원장은 건설교통위원회와 도시환경위원회를 소관한다. iv) 제4연정위원장은 문화체육관광위원회를 소관한다. v) 제5연정위원장은 보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회를 소관한다. vi) 제6연정위원장은 경제과학기술위원회를 소관한다.

그리고 연정위원장은 연정사업이 원활하게 추진될 수 있도록 경기도의회 상임위원회와 도의 실·국장 간 긴밀한 협력체계를 유지하며, 소관 연정사업 실행계획에 대한 자문 역할을 수행한다. 그리고 연정정책과제의 이행과 관련하여 도지사 또는 공동위원장에게 의견을 제출할 수 있고, 위원회의 합의가 필요한 긴급한 사항이 발생한 경우에 공동위원장에게 위원회 소집을 요구할 수 있다(홍수동, 2017).

셋째, 제1기 연정위는 3명의 공동위원장, 6명의 실행위원 그리고 2명의 실무위원, 즉 총11명으로 구성하였다. 위원장은 사회통합부지사, 의회 교섭단체 대표의원 2명을 공동위원장으로 한다. 그리고 위원은 실행위원 6명과 실무위원 2명으로 구성하며, 구체적으로 i) 실행위원은 의회 교섭단체에서 수석 부대표를 포함하여 각각 3명씩 추천한다. ii) 실무위원은 경기도 기획조정실장과 사회통합부지사 소관 국장 1명으로 한다고 규정하였다.

더욱 발전된 제2기 연정에서는 제1기 연정에 비하여 위원회의 구성위원을 제1기 연정의 11명에서 총 19명으로 확대 개편하였다. 위원회의 공동위원장에는 연정부지사와 연정정당의 대표로 하며, 위원회의 위원은 6명의 연정위원장, 연정정당의 수석부대표·정책위원장·수석대변인의 각 1명, 경기도 소속의 기획조정실장 및 연정협력국장으로 확대, 개편하였다.

넷째, 제1기 연정위는 다음과 같은 기본원칙으로 운영되었다. i) 연정위 정례회는 월 1회 개최하는 것을 기본으로 하며, 공동위원장의 합의에 의해 회의를 수시로 소집할 수 있다. ii) 위원장이 회의를 소집할 때에는 회의 일시, 장소 및 안전을 위원에게 서면 또는 이메일 등으로 회의 개최 5일 전까지 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 사전통지를 배제하였다. iii) 효율적인 안전 상정을 위해 의회 교섭단

체 수석 부대표 2명과 사회통합부지사가 지명하는 1명으로 구성된「안전조정위원회」를 둘 수 있으며, 역할 및 기능은 연정위에서 정한다. iv) 회의는 전원의 합의를 원칙으로 한다.

제2기 연정위는 제1기와 연정위와 비슷한 방식으로 운영되었다. 운영방식은 다음과 같다. i) 위원회는 분기별 1회 정기회를 개최하고 공동위원장이 소집하여 임시회를 개최할 수 있다. ii) 회의를 소집할 때에는 회의 일시, 장소, 안전 등을 모든 위원에게 회의 개최 5일 전까지 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우는 예외로 한다. iii) 연정합의문 이외의 사안에 대한 갈등과 대립 등 예상하지 못한 사유로 도의회가 파행될 경우 자동으로 소집한다. iv) 위원회는 회의안건과 관련 있는 부서의 의견을 들을 필요가 있는 경우에는 해당 실·국장의 출석을 요청할 수 있다. 이 경우 출석요청에 관하여 제2항을 준용한다. v) 회의는 출석위원 전원의 합의를 원칙으로 한다.

## 2) 지방장관제의 설치·운영 : 연정위원장제

경기도는 2016년 9월 제2기 연정협상 시에, 승자독식의 정치구조 탈피와 도정 주요사업의 원활한 추진을 도모하고, 분야별 연정 실행과제를 총괄·실행하기 위해, 지방장관제 도입과 지방장관으로 구성된 합의 정책결정기구로 각료회의(도정최고회의) 구성을 추진하였다(조성호, 2017a), 지방장관제 도입은 승자독식에 따른 대결의 정치를 종식하고, 현행 의회의 사후 통제중심에서 사전 통제까지 확대할 수 있는 좋은 거버넌스이다(조성호외, 2017b), 다음 <표 4>를 통해 지방장관제를 살펴보면, 지방장관은 부지사 와 실·국장 중간 지위로 무보수 명예직이다.

<표 4> 경기도 지방장관제 도입(안)

구 분	주요 내용
직위명(안)	지방특임장관, 도의원 파견의원 : 4~6명
주요업무(안)	① 연정협약서의 분야별 연정실행과제를 총괄, 평가분석·집행 등 ② 도의회와 국회와의 협업을 통한 도정 주요과제 해결 ③ 도정 현안사항에 대한 도 의견 수렴 및 피드백 등

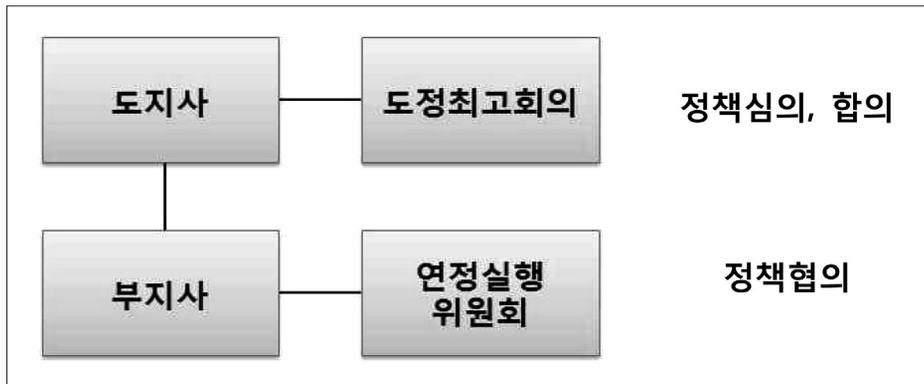
자료: 조성호(2017a).

경기도의 지방장관제 도입의 기본계획(안)을 살펴보면, 경기도에서는 의원내각형 기관구성(기관통합형)을 벤치마킹하여, 직선된 도지사와 의회 의석비율 대로 명예지방장관을 할애하는 ‘한국식 협치형 기관구성’을 추진하였다. 즉, 극단적인 독임제를 극복하고 지방자치단체장을 포함한 도정에 책임을 가지고 있는 동등한 정치주체들의 정책결정을 가정으로 하는 합의제형 기관구성(정순관, 2016)의 요소를 도입하는 것이다. 이를 통해, 민주당 반민주, 집행부와 의회의 대결적 정치문화를 극복하고, 국민의 행복을

최고 가치로 추구하는 협력문화를 구현하기 위해 협치형 기관구성을 추진하는 것이다.

그리고 현행 지방자치법 내에서 의원내각형 기관구성을 추진하기 위해서, 도지사 직속으로 정책심의, 합의기관(자문기관)을 설치하고 ‘도정최고회의’로 명명하였다.<sup>5)</sup> 경기도의 도정최고회의의 구성 및 운영방식은 다음과 같다.

〈그림 3〉 경기도형 지방장관제 모델

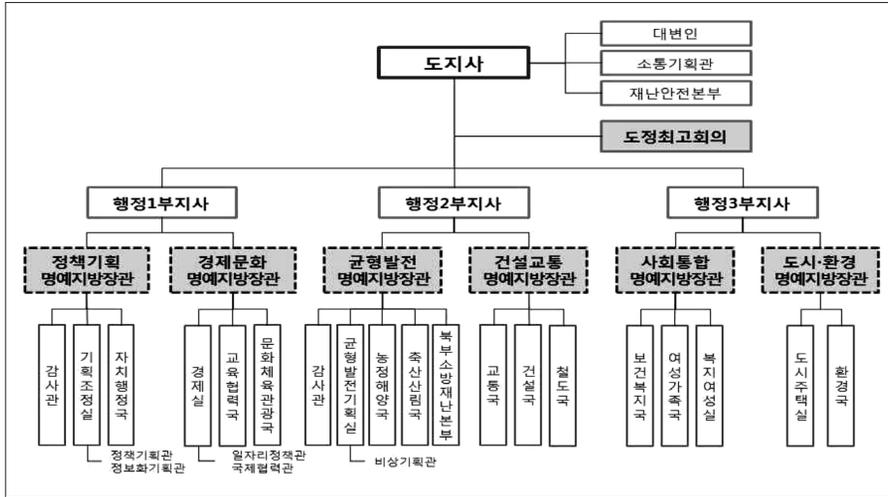


i) 도지사 직속으로 도지사가 의장, 부지사(3명), 명예지방장관(도의원 5명, 민간 전문가 1명)이 각료로 구성되는 ‘도정최고회의’를 두도록 하였다. 도정최고회의의 의장은 도지사, 부의장은 제3부지사(민생연정부지사), 간사는 기획조정실장으로 하였다. ii) 도지사는 도정최고회의에서 결정된 정책사항을 존중하도록 하여, 기관통합형의 도정최고회의(각료회의) 효력을 갖도록 하였다. iii) 명예지방장관은 각 실국의 사무를 관장하도록 하였다. iv) 명예지방장관은 무보수 명예직으로 임명하며, 공식적인 결재권한은 없으나 관련 실국을 관할하도록 하였다. 경기도 도정최고회의에 대한 사항은 연정조례에 근거를 마련하여 법적인 토대를 마련하도록 하였다.

한편, 경기도의 지방장관제 유형을 살펴보면, 지방장관제 모델 1은 도지사 직속으로 도정최고회의를 배치하고, 3명의 행정부지사 산하에 6명의 명예지방장관을 배치하는 것이다. 6명의 명예지방장관에는 정책기획지방장관, 경제문화지방장관, 균형발전지방장관, 건설교통지방장관, 사회통합지방장관, 도시·환경지방장관을 두어 각 실국을 관할하도록 하는 것이다. 제3 부지사는 민생연정 부지사로 규정하고, 민생연정 부지사는 제2 내지 제3 부지사로 할지는 여야의 협의대상으로 하는 것이다.

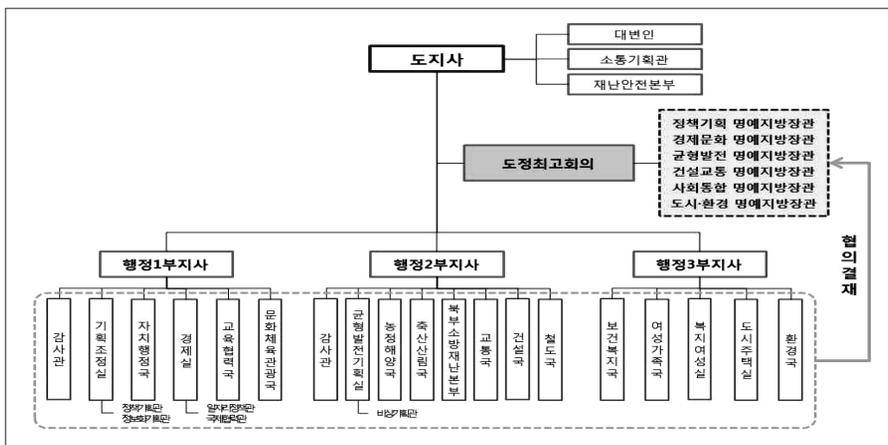
5) 지방자치법 제116조의2(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.

〈그림 4〉 지방장관제 모델 1



지방장관제 모델 2는 도지사 직속으로 도정최고회의를 배치하고, 도정최고회의 내에 6명의 명예지방장관을 배치하는 것이다. 6명의 명예지방장관에는 정책기획지방장관, 경제문화지방장관, 균형발전지방장관, 건설교통지방장관, 사회통합지방장관, 도시·환경지방장관을 두어 각 실국을 관할하도록 하는 것이다. 6명의 명예지방장관의 실국관할 사무는 연합정치 사무로 국한하여, 연합정치의 목표 달성에 초점을 두는 것이다.

〈그림 5〉 지방장관제 모델 2



그러나 경기도 2기 연합정치의 연정협약의 진행하는 상태에서, 행정자치부는 지방자치법 등에 지방장관제가 위반할 소지가 있다고 공문을 통보하였다. 우선, 지방장관제는 지방의원의 공무원 겸직 금지(지방자치법 제35조) 위반이며, ‘지방장관(특임장관)’이란 명칭 사용은 기구·정원 규정상 허용되지 않는 조직·직위를 신설하는 것이므로 위법이다(지방자치법 제112조, 지자체 행정기구와 정원기준 등 규정 제6조)(조성호, 2017b), 그리고 ‘지방장관’ 도입 등 상위법에 위반되는 내용을 포함하는 조례 또는 훈령 제정은 위법 또는 무효이며 재의요구 등의 대상이라는 것이다. 이러한 행정자치부 권고를 받아들여 지방장관제의 본격적인 실행을 잠시 미루고 연정위원장<sup>6)</sup> 제도를 개선대안으로 마련하였다(조성호, 2017a), 즉, 기존에 운영하던 ‘연정위’를 확대하여 도정의 각 분야에 참여하는 4명의 연정위원장이 연정과제의 이행을 점검하고 도의회와 집행부간 교량 역할을 담당하도록 하였다(조성호, 2016a), 이와 더불어 단체장이 우월적이고 특권적으로 사회문제를 해결하는 것을 지양하고, 복잡하고 다양성이 높아진 사회에서 정책결정의 효율성을 높아질 수 있도록 하였다(정순관, 2016),

#### 〈표 5〉 연정위원장의 역할

- 
- 토론회, 간담회 등 회의를 통해 연정과제의 이행여부를 확인하며, 그 결과를 연정실행위원회에 보고한다.
  - 해당 연정사업에 대하여 공동위원장에게 의견을 제시하거나 연정과제 관련 자료의 제출을 요청한다.
  - 도시사에게 연정과제와 관련한 의견을 제출할 수 있다.
  - 공동위원장에게 연정실행위원회 회의 소집을 요구할 수 있다.
- 

제2기에서는 경기도형 지방장관제인 연정위원장제를 도입하여 연합정치의 시스템을 정비하였으며, 이를 통해 경기도 연합정치의 기반을 다졌다. 제1기에서는 사회통합부지사를 통한 협치제도만 존재하였지만, 제2기에서는 사회통합부지사의 권한을 강화한 연정부지사외에도 연정위원장을 통한 협치제도를 만들었다. 그리고 연정위원장은 연합정치에 참여한 당이 함께 만든 288개의 연정사업들이 원활하게 추진될 수 있도록 경기도 의회 상임위원회와 도 실·국장간 협력체계를 유지하며, 소관 연정사업의 실행계획에 대한 자문역할을 주요 역할로 한다.

그리고 경기연정 제2기 초기인 2016년 9월 연정위원장제는 의회운영위원회, 기획재정위원회, 안전행정위원회를 소관하는 제1연정위원장, 경제과학기술위원회, 농정해양위원회를 소관하는 제2연정위원장, 건설교통위원회와 도시환경위원회를 소관하는 제3연정위원장, 문화체육관광위원회, 보건복지위원

---

6) 처음으로 경기도 의원으로 구성된 연정위원장은 모두 4명으로, 도의회 더불어민주당과 새누리당이 각각 2명을 임명하였다. 그 이후에 연정위원장의 숫자는 6명으로 확대되었다(조성호, 2017a).

회, 여성가족교육협력위원회를 소관하는 제4연정위원장을 구성하여 연정위원장제를 실행하였다. 하지만 최근 정치변동으로 다양한 정당이 태동하면서 기존의 4명의 연정위원장제에서 6명의 연정위원장제로 확대 개편하였다. 제1연정위원장은 기획재정위원회, 안전행정위원회를 소관하며, 제2연정위원장은 의회운영위, 농정해양위원회를 소관한다. 제3연정위원장은 건설교통위원회·도시환경위원회를 소관하며, 제4연정위원장은 문화체육관광위원회를 소관한다. 제5연정위원장은 보건복지위원회·여성가족교육위원회를 소관하며, 제6연정위원장은 경제과학기술위원회를 소관한다.

〈표 6〉 연정위원장제의 확대 개편(4위원장 → 6위원장 체제)

명 칭	분 야
제1연정위원장	기획재정위원회, 안전행정위원회, 의회운영위원회
제2연정위원장	경제과학기술위원회, 농정해양위원회
제3연정위원장	건설교통위원회, 도시환경위원회
제4연정위원장	문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회
↓ (16년 9월 9일 이후)	
제1연정위원장	기획재정위원회, 안전행정위원회
제2연정위원장	의회운영위원회, 농정해양위원회
제3연정위원장	건설교통위원회, 도시환경위원회
제4연정위원장	문화체육관광위원회
제5연정위원장	보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회
제6연정위원장	경제과학기술위원회

## 2. 합의제 기관구성의 실효성 평가

### 1) 각료회의의 실효성 평가

미국과 유럽을 비롯한 많은 선진국의 지방정부는 각료회의를 집행부에 두어, 정책을 결정하고 조정한다. 예를 들어, 미국 플로리다 주는 주민의 투표로 선출된 주지사는 내각의 동의를 얻어 임명한 지방장관과 함께 각료회의를 구성한다. 그리고 주지사는 행정부의 수장 및 각료회의 책임자의 역할을 수행함으로써 주의 각료회의는 실질적으로 권한을 가진다. 그리고 지방자치 선진국인 스위스의 취리히의 경우, 4년마다 7명의 각료들을 선출하고, 선출된 7명중 1명을 의장으로 선출함으로써 각료회의를 구성한다. 스위스의 대부분의 주정부에서도 마찬가지로 주지사가 각료회의에 참석한다.

〈표 7〉 주요 지방정부의 각료회의 구성방법

구분	구성방법
미국 (플로리다주)	주지사(주민투표로 선출) 주지사가 의회에 동의를 얻어 주장관 임명
스위스 (취리히시)	7명의 각료(주민투표로 선출) 선출된 각료 중 2명은 의장과 부의장으로 선출되고 나머지는 각부의 장관으로 임명
독일 (베스트팔렌주)	주 수상(주의회에서 선출) 주 수상이 11명의 주장관 임명
스페인 (카탈루니아주)	주지사(주의회에서 선출) 주지사가 각 집행위원회의의 장을 지역지사로 임명
프랑스 (일드 프랑스)	시장(의회에서 선출) 주요 행정부서장(의회에서 선출)

자료: 조성호 외(2017)

하지만 경기도의 경우, 각료회의라 할 수 있는 연정위는 연정부지사 및 경기연정에 참여하는 연정정당의 각 대표들이 공동 위원장을 구성함으로써, 지방자치단체장인 경기도지사가 참석하지 않는 각료회의 구조이다. 이로 인해 연정위는 288개 연정사업에 관련된 내용만을 협의는 할 수 있지만, 실질적으로 연정사업의 세부적인 결정 및 조정권한이 부족하여 각료회의의 역할이 미약하다고 할 수 있다.

둘째, 일반적으로 각료회의는 의결기관이 아닌 집행부에 속해 있어서 정책결과와 실질적인 집행기능을 담당한다. 하지만 우리나라는 지방자치법상 기관구성이 독립제이기 때문에, 집행부에 각료회의를 구성하는 것이 불가능하다. 따라서 원활한 연정사업의 조정과 집행이 어려운 것으로 평가된다.

## 2) 지방장관제의 실효성 평가

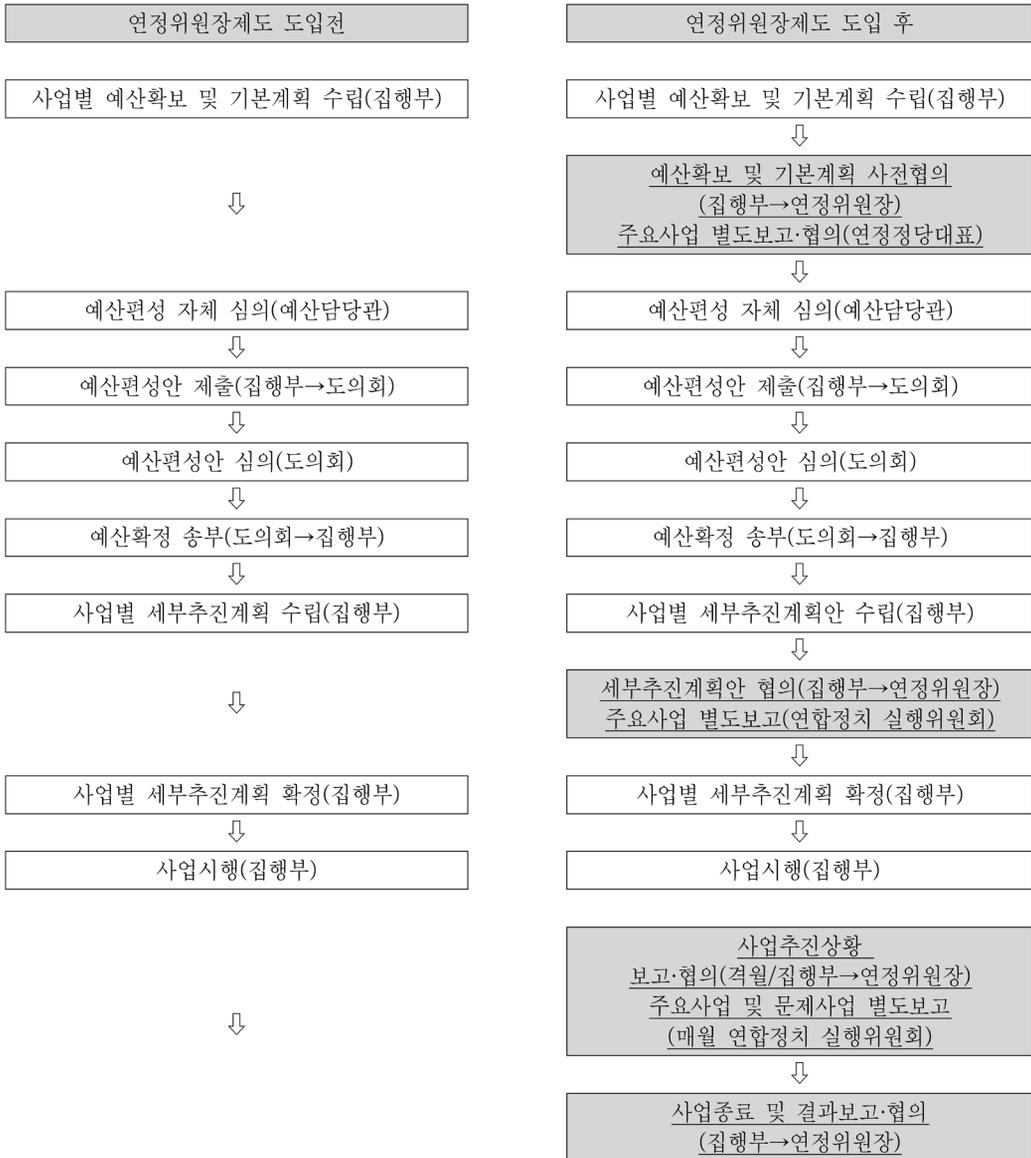
경기도는 일반적으로 사업을 추진할 경우 집행부 내에서 사업별 예산확보 및 기본계획을 수립하였다. 제2기 연정의 실행부터는 우선 6명의 연정위원장에게 예산확보 및 기본계획을 협의하고 연정에 참여한 정당을 대상으로 주요사업 별도보고 및 협의를 연이어서 함으로서 기존의 집행부 독단적인 사업계획에서 공동 사업계획으로 변경, 추진하여 갈등요소를 절차상으로 해소하였다.

그리고 집행단계에서 세부추진계획안을 집행부에서 연정위원장에게 보고하고 주요사업을 별도로 연정위에 보고하도록 하였다. 사업 추진상황에 대해서도 집행부는 연정위원장에게 보고·협의하도록 하고 있다. 특히, 주요사업 및 문제사업은 매월 연정위에 별도 보고하도록 하고 있다. 아울러, 집행부는 사업 종료 및 결과보고·협기도 연정위원장에게 하도록 하고 있다.

그러나 우선 경기도 연정위원장제의 경우, 연정위원장이 의결기관에 소속하여 일반사업의 계획 - 진

행과정 - 결과를 보고 받음으로서 옥상옥 문제의 문제를 발생시키고 있다. 그 결과 연정사업 담당 공무원들의 업무과중과 불만이 증가하는 것으로 분석·평가되고 있다. 따라서 연정위원장을 의결기관에 소속시키는 것보다 집행기관에 소속시킴으로서 옥상옥의 문제를 해결하는 방안의 검토가 필요하다.

〈그림 6〉 연정위원장 제도시행 전·후 사업추진 절차 비교



자료 : 경기도 기획조정실(2017).

둘째, 경기도의 연정위원장은 결재권한이 없어, 실질적인 집행권한이 미약하다. 단지 해당 연정사업에 대하여 공동 위원장에게 의견을 제시하거나 연정과제 관련 자료의 제출을 요청할 수 있는 권한 밖에 존재하지 않는다. 이로 인해 합의제 기관구성의 핵심목적인 권력의 배분 및 협치를 통한 정책집행을 구현하기가 어려운 실정이다.

### 3. 합의제 기관구성 도입을 위한 법적·제도적 개편방안

경기도 연합정치의 연정위와 연정위원장제는 의회와 집행부, 여당과 야당의 협치라는 측면에서는 성과를 거두고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방자치 선진국에서 시행하는 합의제 기관구성 만큼 정책조정과 집행의 효율성을 거양하지 못하고 있는 실정이다. 그 주요 이유는 i) 지방자치단체의 기관구성을 법에 위임하는 헌법 「헌법 제118조 제1항과 제2항」 상의 조직법정주의이며, ii) 「지방자치법 제5장과 제6장」에 명시된 독임제형 기관구성(지방자치단체장 중심의 기관구성)이라 할 수 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 헌법과 지방자치법 개정을 통하여 합의제 기관구성을 허용하는 방안을 제시하고자 한다.

#### 1) 헌법 개정 : 합의제 기관구성의 허용

독임제 기관구성은 단체장의 과도한 지방정부 지배로 지방의회의 기능이 축소되어 지방정부의 민주성 및 형평성이 훼손되고 있다. 선거로 선출된 2개의 권력 중에서, 의회가 주민의 의사를 정책형성과 집행에 반영하지 못하는 것은 바람직하지 못하다. 세계적으로 보아도 독일이나 스위스 등 의원내각제 국가뿐만 아니라 미국과 같은 대통령제 국가에서도 의회가 행정책임자를 임명하고, 연정을 실행하는 합의제가 많은 실정이다. 즉, 미국 지방정부의 48.6%가 합의제 기관구성을 채택하고 있다. 각료회의와 지방장관제가 포함되는 합의제 기관구성의 허용이 필요하다.

우리나라에서 지방자치단체에 합의제 기관구성을 허용하기 위해서는 i) 독임제형, 합의제형 등 기관구성의 다양화에 대해 헌법에 규정하는 것이다. 즉, 선진국에서는 지방정부 기관구성의 다양화를 헌법에 규정하거나, 스페인의 경우에는 헌법에 지방정부의 합의제 기관구성을 권장하고 있다. 따라서 우리나라도 헌법에 지방자치단체에 합의제 기관구성과 독임제 기관을 자율적으로 도입할 수 있도록 규정하고 지방자치단체가 조례로 선택할 수 있도록 하는 방안의 도입이 필요하다. ii) 지방자치법에 기관구성의 다양화를 규정하는 것이다. 즉, 불문헌법 국가인 영국의 2000년 지방자치법 사례의 경우, 지방정부는 주민투표를 통하여, 의원내각형, 직선시장과 내각집행부형, 직선시장과 전문관리자형 합의제 등의 제도를 도입할 수 있도록 하고 있다.

〈표 8〉 지방자치단체의 기관구성의 자율성 보장을 위한 헌법개정안

영역	현행 헌법규정	개정(안)	비고
자치단체 기관구성의 자율성	제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 조례로 정한다.	②항 〈개정〉

## 2) 지방자치법 개정 : 지방장관제의 허용

우리나라에서 지방장관제 도입을 위한 법적 개편방안은 지방자치법을 개정하는 것이다. 지방자치법 개정을 통해 집행부와 도의회 간의 협력강화 방안을 모색하는 것이다. 즉, 지방자치단체가 자율적인 조직 구성을 하고, 도의회와 책임정치를 공동으로 구현하는 협치시대를 열기 위해 제도개선이 필요하다. 도의원의 집행부 지방장관으로 임명하기 위한 방안으로 지방자치법 제35조(지방의회 의원의 경직 등 금지)에 도의원의 부단체장 겸직 허용규정을 신설하는 것이다. ‘단, 특수경력직 공무원(정무직공무원과 별정직 공무원)은 예외로 한다’라는 규정을 신설하는 것이다.

〈표 9〉 도의원의 부단체장 겸직허용을 위한 지방자치법 개정안

구분	현행 법	개정(안)	비고
겸직 등 금지	제35조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다. 3. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원	35조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다. 3. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원(단, 특수경력직 공무원(정무직공무원과 별정직 공무원)은 예외로 한다)	①항 3호 〈개정〉

그리고 선진국의 대도시처럼 책임부단체장제를 도입하여 책임부단체장이 지방장관이 되도록 하는 것이다. 선진국 대도시권의 경우, 파리는 부단체장이 10명이 넘고, 뉴욕 6명, 런던 7명, 상해 8명 등 선진국 대도시에서는 대체로 5-10명의 범위에서 책임부단체장제를 도입하여 운영하고 있다. 이처럼 책임

부단체장제를 도입하는 이유는 다음과 같다. 최근 지방자치단체는 경제육성, 교통·주택난 해결 등 광역자치단체에 대한 행정수요가 급격히 증가하여, 부지사 1~2명으로는 정책결정과 조정업무를 감당하기가 어렵게 되었다. 그러나 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사 정수는 지방자치법 제110조에서 별도로 규정하고 있어 임의로 정원을 늘리는것이 불가능한 상황이다. 따라서 책임부지사제의 도입은 부지사를 민선 광역시·도의 단체장이 행사할 수 있는 지위배분의 수단으로 간주하기보다는 복잡 다양해지고 있는 지방행정 수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 기능적 수단이다(조성호, 2015).

〈표 10〉 광역대도시의 부단체장 수 비교

구분	뉴욕시 (2014)	런던 (2012)	도쿄도 (2014)	상해	경기도
인구	8,491,079	8,308,369	13,216,000	24,256,800	12,357,830
부단체장 수	6(정원)	7	4(정원)	8	3

자료 : 조성호(2015).

지방장관제 도입을 위한 분야별 책임부단체장 도입을 위해서는 지방자치법 제110조(부지사 정수)를 개정해야 한다. 경기도와 같은 거대 도시의 경우, 5~6명의 책임부지사를 두도록 해야 한다. 그리고 800만 이상은 부단체장 수를 4인으로 하고, 200만 이하는 부단체장 수를 2인으로 하는 것이 합리적이다.

〈표 11〉 부단체장 정수, 권한에 대한 지방자치법 개정안

현행	개정안
제110조 (부지사·부시장·부군수·부구청장) ① 특별시, 광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 정수는 다음 각 호와 같다. 1. 특별시의 부시장의 정수 : 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다. 2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수 : 2명(인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명)을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다. 3. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수 : 1명으로 한다.	제110조 (부지사·부시장·부군수·부구청장) ① 특별시, 광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 인구 800만 이상은 5~6명, 200만 이상 800만 명 미만은 4명, 200만 미만은 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다. 1. <삭제> 2. <삭제> 3. <삭제>

## V. 결론

본 연구에서는 합의제 기관구성에 대한 이론적 검토를 통해 합의제 기관구성의 개념과 필요성을 검토하였다. 아울러, 합의제 기관구성에 대한 선행연구를 비판적으로 검토하고 합의제 기관구성(각료회의, 지방장관제) 도입의 분석틀을 설정하였다. 이러한 합의제 기관구성 도입의 분석틀을 토대로 경기도의 연정에서 추진한 i) 합의제 기관구성의 추진현황, ii) 합의제 기관구성의 실효성 평가, iii) 원활한 합의제 기관구성을 위한 법적·제도적 개편방안을 제시하였다.

경기도는 합의제 기관구성의 추진을 위해, 각료회의 기능으로서 경기도 연정 실행위원회를 설치·운영하였고, 지방장관제 기능으로서 연정위원장제를 도입, 운영하였다. 이러한 경기도의 합의제 기관구성의 실효성을 평가하면, 합의제 기관구성의 도입으로 한국정치의 최대 문제점인 승자독식의 정치에서 벗어나 권력공유를 통한 화합 및 상생의 정치를 구현하고 있는 것으로 분석·평가된다. 즉, 공공문제를 객관적 측정과 합리적 분석에 의해서 보다는 담론(discourse)의해 문제해결방식으로서의 전환을 의미한다(정순관, 2016).

그러나 경기도의 경우, 각료회의라 할 수 있는 연정위는 지방자치단체장인 경기도지사가 참석하지 않는 각료회의의 구조이다. 이로 인해 연정위는 288개 연정사업에 관련된 내용만을 협의는 할 수 있지만, 실질적으로 연정사업의 세부적인 결정 및 조정권한이 부족하여 각료회의의 역할이 미약하다고 할 수 있다. 그리고 각료회의가 집행부가 아닌 의결기관에 속해 있어, 원활한 연정사업의 조정과 집행이 어려운 것으로 평가되었다.

그리고 지방장관제라고 할 수 있는 경기도 연정위원장제의 경우, 연정위원장이 의결기관에 소속하여 일반사업의 계획 - 진행과정 - 결과를 보고 받음으로써 옥상옥 문제의 문제를 발생시키고 있다. 그 결과 연정사업 담당 공무원들의 업무과중과 불만이 증가하는 것으로 분석·평가되고 있다. 따라서 연정위원장을 의결기관에 소속시키는 것보다 집행기관에 소속시킴으로서 옥상옥의 문제를 해결하는 방안의 검토가 필요하다. 아울러, 경기도의 연정위원장은 결재권한이 없어, 실질적인 집행권한이 미약하다. 단지 해당 연정사업에 대하여 공동 위원장에게 의견을 제시하거나 연정과제 관련 자료의 제출을 요청할 수 있는 권한 밖에 존재하지 않는다. 이로 인해 합의제 기관구성의 핵심목적인 권력의 배분 및 협치를 통한 정책 집행을 구현하기가 어려운 실정이다.

이러한 경기도의 합의제 기관구성 추진사례를 분석·평가한 결과, 우리나라 지방자치단체에 원활한 합의제 기관구성 도입을 위해서는 i) 지방자치단체의 기관구성을 법에 위임하는 헌법「헌법 제118조 제1

항과 제2항」 상의 조직법정주의와 ii) 「지방자치법 제5장과 제6장」에 명시된 독임제형 기관구성(지방자치단체장 중심의 기관구성)을 극복하는 노력이 필요하다. 그리고 지방장관제 도입을 위해, 의원의 집행부 지방장관 겸직 등을 허용하는 지방자치법의 개정노력이 필요하다.

특히, 지방분권형 헌법개정이 화두로 부상하고 있는 시대적 여건 속에서 지방정부의 기관구성 자율성을 헌법개정에 반영하여, 지방정부가 지역특성에 걸맞는 다양한 기관구성을 선택할 수 있도록 해야 할 것이다.

### ■ 참고문헌 ■

- 경기도(2014), 『경기도 연정실행위원회 운영 및 구성에 관한 조례』.
- 경기도(2016), 『경기도 민생연합정치 기본조례』.
- 권영성(2008), 『헌법학원론』, 법문사.
- 김계동(2017), 『대통령제와 의원내각제, 무엇이 다른가』, 프레시안.
- 김병준(2011), 『지방자치론(수정판)』, 법문사.
- 김순은(2016), “지방정부 기관구성의 다양성 확보 방안”, 『지방자치단체 기관구성 형태 다양화를 위한 자치현장 토론회자료』, 지방자치학회.
- 김재한·레입하트(1997), “합의제와 한국의 권력구조”, 『한국정치학회보』, 31(1).
- 김창규(2017), “경기도 연합정치의 평가와 과제: 제1기 연정을 중심으로”, 『제2회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 박정훈(2015), 『자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법 사례연구』, 서울대학교.
- 안영훈(2006), “지방자치단체의 기관구성 다양화 방안”, 『한국지방행정연구원 보고서』, 386권.
- 유성진(2010), “합의제 의사결정방식과 민주주의”, 『분쟁해결연구』, 제8권 제3호.
- 유종해(2010), 『이해하기 쉽게 쓴 행정학 용어 사전』, 새정보미디어.
- 윤태웅(2017), “새정부의 지방분권 정책동향과 대응전략”, 『제3회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 윤태웅(2017a), “지방자치 우수사례와 시사점”, 『제5회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이관행(2010), “다양한 지방자치단체 기관구성 방안에 관한 연구”, 『강원법학』, 제30권.
- 이기우(2016), 『제2기 연합정치 제도개선 과제』, 경기도.
- 이기우(2016a), “독일의 지방정부의 연정”, 『제1회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.

- 이기우(2016b), “오스트리아 지방정부의 연정”, 『제2회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이기우(2016c), “브라질 연정대통령제”, 『제4회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이기우(2016d), “연정협약(서)”, 『제5회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이기우(2016e), “행정자치부의 통고에 대한 검토의견”, 『제7회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이기우(2016f), “지방분권헌법개정”, 『제12회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이기우·조성호(2016), “연합정치 합의문의 이론과 실제”, 『경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이행준(2016), “선진국의 기관구성에 대한 연구 : 기관통합형 중심으로”, 『제1회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이행준(2016), “미국의 지방정부 기관구성 형태”, 『제3회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 이행준(2017), “수석행정관 제도 도입 필요성”, 『제1회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 임두택(2010), “지방자치단체 기관구성 형태 다양화”, 『한국지방자치 발전과제와 미래』, 박영사.
- 정영호·고숙자(2014), “사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향”, 『한국보건사회연구원 연구보고서』, 2014-26-3.
- 정순관(2016), “Governance and Party Coalition”, 『제11회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 정순관(2016a), “Coalition and Responsibility”, 『제4회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 정순관(2017), “新정부의 자치분권 로드맵(안)”, 『제6회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 조성호(2015), 『책임부지사제 도입방안』, 경기연구원.
- 조성호(2016), “경기도 연합정치를 말하다”, 『공공정책』 12월호.
- 조성호(2016a), “경기도 연합정치현황과 지방자제도 개선방안”, 『지방자치박람회 자료집』, 경기도.
- 조성호(2016b), 『지방정부의 지방장관제 도입방안』, 경기도.
- 조성호외(2017), 『연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안』, 경기연구원.
- 조성호(2017a), “지방정부의 연합정치 활성화를 위한 합의제 기관구성 도입방향”. 『지역정책연구 제28권 제2호』, 충북연구원
- 조성호·신원득(2017), “지방분권형 헌법개정 : 선진 국가운영시스템 구축의 필요조건”, 『이슈&진단 285호』, 경기연구원.
- 최용환(2016), “미국 주정부의 기관구성 : 플로리다주”, 『제2회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 최용환(2016a), “미주리주의 지방정부”, 『제3회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원.
- 최용환(2017), “경기연정의 추진성과와 한계”, 『제2회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원

- 최용환(2017a), “지방분권형 헌법개정과 대응전략”, 『제3회 경기도 자치와 분권포럼 자료』, 경기연구원  
폴앤서베이(2016), 『지방자치단체 기관형태에 대한 연구: 협치를 통한 기관구성 형태의 다양성에 관한  
연구』, 경기도의회.  
홍수동(2017), 『사회적 기본권 보장을 위한 지방분권의 강화』, 고려대학교 대학원.  
홍정선(2010), 『행정법 특강』, 박영사.

Anderson Guillory(1997), “Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A cross-  
National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems.”, *American Political Science  
Review*, 91/1

Linz(1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, The Johns  
Hopkins University Press.

---

원 고 접 수 일 | 2017년 12월 13일  
심 사 완 료 일 | 2018년 1월 11일  
최종원고채택일 | 2018년 1월 29일

**조성호(趙成鎬)**

연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 경기연구원 연구위원으로 재직하고 있으며, 대통령소속 지방행정체제 개편추진위원회 위원을 역임하였고 현재 대통령소속 지방자치발전위원회 위원을 맡고 있다. 주요 관심분야는 지방분권, 지방자치, 규제정책, 공공정책 평가 등이다. 주요 저서로는 도 지위의 기능 재정립 방안, 중앙-지방 사무재배분 방안 등이 있다(csh@gri.kr).

**정순관(鄭淳官)**

전남대학교에서 박사학위를 취득하고, 순천대학교 행정학과 교수로 재직하고 있으며, 현재 대통령소속 지방자치발전위원회 위원장직을 맡고 있다. 관심분야는 정책이론, 복지정책, 지방자치 등이다. 주요 논문으로는 '공공서비스공급 시장모형의 이론적 근거 틀'(한국정책학회보), '계약요인이 공공서비스의 성과에 미치는 영향'(한국정책학회보), 지방행정구역개편 의제에 대한 비판적 논의(한국거버넌스학회보) 등이 있다(chung9933@gmail.com).