

발간등록번호

71-6410073-000109-01

정당발전소



경기도의회-집행부 간 권력융합형 협치를 통한 도정 운영방안 연구

2020.12.



경기도의회
Gyeonggido Assembly

제 출 문

경기도의회 의장(정당발전소) 귀하

본 연구보고서를 귀 의회로부터 의뢰받은

「경기도의회-집행부 간 권력융합형 협치를 통한 도정 운영방안 연구」의
최종보고서로 제출합니다.

2020. 12. 21

사단법인 정치발전소

차례

제1장 왜 의회가 중심이 되는 책임 정부의 길을 강조하는가

1) 연구의 문제의식	2
2) 연구의 개요 및 과정	2
3) 책임 정부론과 의회의 중요성	3

제2장 민선 6기 경기연정은 어떤 성과와 과제를 남겼나

1) 경기연정 개요	12
2) 경기 연정 조례	15
3) 경기연정의 쟁점	19
4) 경기연정 평가와 과제	28
5) 경기연정이 가져온 변화	33
6) 연정과 한국 민주주의의 미래	34

제3장 국내외 지방자치단체 기관 구성 및 제주특별자치도의 협치 실험 검토

1) 영국	38
2) 미국	40
3) 독일	43
4) 일본	44
5) 제주특별자치도	45

제4장 지방자치법 개정의 쟁점은 무엇이고, 추가되어야 할 내용은 무엇인가

1) 지방자치법 개정안 국회 의안 현황	52
2) 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항 요약 (정부제출안)	55
3) 지방자치법 전부개정안 쟁점 및 향후 개선과제	56
4) 지방자치법 전부개정안 심사경과 및 주요 논의사항(법안소위)	74
5) 경기협치정부 구성.운영에 영향을 주는 지방자치법 주요 개정 사항	83

제5장 경기도 협치형 지방정부, 어떻게 만들 것인가?

: 경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 조례 안

1) 경기도 협치형 지방정부 구성·운영 방향	90
2) 조례안의 명칭	91
3) 조례안의 조문 체계 및 주요 내용	91
4) 경기협치정부 조직 운영체계(안)	93
5) 경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 조례(안)	94
6) 조례(안) 해설 및 쟁점	100
참고 자료	110

표/그림 차례

<표1> 경기연정 공공기관장 인사청문회 과정(출처: 경기연정백서)	19
<표2> 1기 재정전략회의 개최 및 주요내용(출처: 경기연정백서)	21
<표3> 제2기 연합정치 시행 후 사업추진 절차(출처: 경기도청 기획조정실)	23
<표4> 지방장관제 추진과정(출처: 경기연정백서)	25
<표5> 정당별 지방장관제 도입 찬반(출처: 경기일보)	26
<표6> 정당별 지방장관제 찬반이유	26
<표7> 21대 국회 지방자치법 개정 법률안 제출 및 발의 현황	52
<표8> 현행과 개정안의 조문체계 비교	55
【참고1】 주민 조례 제정과 개폐청구 현황('19. 12월)	62
<표9> 주민감사 청구인수 상한선	63
<표10> 주민감사 청구 연령 및 감사청구 가능 기한	64
<표11> 감사청구제도의 청구기한 비교	64
【참고2】 주민감사 청구 현황(2006~2019년)	65
【참고3】 지방의회 사무직원 현황('19.12월 기준)	72
<표12> 법안소위 주요 논의 및 세부 심사 내용	75
<표13> 정부안 외 추가 사항 [정청래의원안·이해식의원안]	82
<표14> 조례안의 조문 체계 및 주요 내용	91
<그림1> 경기협치정부 조직 운영체계(안)	93

제1장

왜 의회가 중심이 되는 책임 정부의 길을 강조하는가

1) 연구의 문제의식

- 한국의 지방자치는 시행 30년을 맞이하며 발전하고 있지만 ‘강한 시장(도지사) - 약한 의회’로 대표되는 행정부 중심의 도정 운영의 한계를 넘어서지 못하고 있음
- 행정부 중심의 도정 운영은 시민 주권이 의회를 통해서 대표되고 다양한 갈등과 이해관계가 조정/타협되어야 하는 민주주의 본연의 원리와 충돌할뿐더러 승자 독식 구조로 인해 의회와 행정부의 불필요한 기관 간 대립을 초래함
- 경기도는 이미 지난 2014년 이후 1, 2기에 걸친 연정을 통해 도정 운영에 참여한 경험이 있으며 이는 의회와 행정부의 협력 관계 및 다양한 입법적 성과, 협치정치의 구현 등 도정 운영의 성과를 축적한 바 있음
- 그러나 국내에서 찾기 힘든 연립정부형, 정책연합형 연정의 경험이 충분히 검토되지 못한 채 단절됨으로써 한국 정치 발전의 성과로 이어지지 못하고 있음
- 이에 경기도 연정의 경험, 다양한 해외 지방자치 모델 및 관련 사례 연구를 통해 책임정부론 및 권력융합형 협치 모델에 입각한 ‘내각제 유형의 경기 도정 운영 모델’을 개발하여 광역자치제에 맞는 민주주의를 발전시키고 지방자치의 새로운 모델을 제시하고자 함

2) 연구의 개요 및 과정

- 이러한 문제의식에 의거하여 이 연구는 ① 경기연정의 경험의 평가와 남겨진 과제를 진단하고, ② 외국 지방자치단체의 기관구성 형태 및 ③ 한국의 지방의회 및 행정부 간 협치 도정 사례의 특징을 참고하여 ④ ‘경기도의회-집행부 간 권력융합형 도정운영 모델’을 만들기 위한 조례안을 제시하려고 함. 지방정부 차원의 제도 개선을 위해서는 「지방자치법」의 개정이 필수적인 바, 현재 국회에 상정되어 있는 ⑤ 「지방자치법」 개정안의 쟁점을 살펴보고, 개정에 따라 변화되는 환경을 예측하고, 제도 개선을 위한 법 개정 및 의원들의 통치능력 제고 및 지방정부의 책임정부 구성을 위한 정당의 역할을 살펴보고자 함
- 이 연구는 ① 「지방자치법」 개정의 쟁점과 권력융합형 지방정부 구성을 위한 자문회의를 진행하고, ② 경기연정의 경험을 토대로 경기연정에 참여했던 도의원의 인터뷰를 통해 한계와 개선점을 파악하고, ③ ‘경기도의회-집행부 간 권력융합형 도정운영을 위한 조례’(안)의 초안을 마련하여, 자문회의 및 전문가 인터뷰를 진행하고 경기도의원 연구모임 간담회를 추진했음. 이 연구가 진행되는 과정에 「지방자치법」 개정안이 국회 본회의를 통과하여, 개정안을 중심으로 조례안 적용에 대한 남은 과제를 명시함

3) 책임 정부론과 의회의 중요성

시민이 필요해서 만든 정부가 시민에게 책임성을 갖는 것을 가리킨다는 점에서, 민주주의와 책임 정부는 하나의 짝을 이룸. 이 문제를 이해하려면 근대 정부 이론이 발전하게 된 과정을 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있음¹⁾.

민주주의가 자리 잡기 전까지 정부에 대한 관념은 크게 둘로 나뉘어 경합하고 있었다. 하나는 '제한 정부(limited government)론'이고 다른 하나는 '사회국가(Sozialstaat)론'이었음.

제한 정부론 자유주의 이론의 핵심. 즉, 정부의 개입은 (흔히 자연권 내지 기본권이라고 불리는) '개개인이 가진 불가침의 기본권' 앞에서 멈추어야 한다는 것. 달리 말하면 정부의 역할은 개인의 권리를 보장하는 것에 한정되어야 한다는 관점임.

사회국가는 제한 정부와는 대조되는 정부관/국가관임. 그것은 19세기 후반의 독일 비스마르크 시기, 즉 국가주의적 관료 정치 체제하에서 만들어졌음. 이 관점에서 정부의 역할은 개인보다는 사회의 공동체성을 보호하는 데 있고, 이를 위해서는 개인의 사적 삶에 대한 강력한 정부의 개입이 정당화됨²⁾. 그리고 이때의 정부는 집행부, 즉 행정부를 의미하게 됨.

두 정부관은 목적과 규모에서 큰 차이가 있음. 전자의 자유주의 정부관은 개개인의 권리 보호에 목적을 둔 '최소 정부'에 가까움. 후자의 국가주의적 정부관은 사회의 보호를 목적으로 한 '최대 정부'를 쉽게 허용함. 따라서 '제한 정부/최소 정부'가 극단적으로 심화되면 '야경국가'Nachtwächterstaat가 될 수 있고, '사회국가/최대국가'가 극단화되면 '경찰국가'Polizeistaat가 될 수 있음. 이런 차이에도 불구하고 두 정부관은 공통점이 있음. 하나는 두 정부관 모두 민주주의 이전의 정부관이라는 점, 즉 민주주의 정부관은 아니라는 점이고, 다른 하나는 정부가 가져야 할 책임성을 정부 내부에서가 아닌 정부 밖(개인 권리의 보호, 공동체성 보호)에서 찾는다는 것임.³⁾

이런 정부관이 그 뒤 민주화의 긴 여정을 거치며 상호 영향을 주고받고 서로 변화하게 됨. 제한 정부로 대표되는 자유주의 쪽에서는 정부의 사회적 책임을 수용하는 변화가 있었음. 제1차 세계대전을 전후해 국 자유당 정부 하에서 도입된 사회 정책과, 1930년대 미국 민주당 정부의 뉴딜 정책으로 실현되기 시작한 케인스주의 경제정책은 대표적인 예라 할 수 있음. 복지국가(welfare state)라는 표현이 영어권에서 처음 등장한 것 역시 사회 국가

1) 박상훈. 2018. 『청와대 정부』

2) 박상훈. 2018. 『청와대 정부』

3) 박상훈. 2018. 『청와대 정부』

라는 독일어의 번역어에서 유래했음.

사회 국가로 대표되는 국가주의 쪽에서도 변화가 있었음. 경찰국가에서 법치국가(Rechtsstaat)로의 전환이 그것임. 즉 헌법과 법률로 개인의 권리를 보호하는 것을 국가나 정부의 책임으로 삼게 되었다는 의미임.

요컨대 양쪽 모두 개인 권리와 관련해서는 법치주의 내지 입헌주의로 수렴되었고, 사회 보호와 관련해서는 복지국가의 이름으로 사회 통합을 지향하게 되었음. 여기까지는 대부분 동의할 것임. 개인 권리를 우선시하는 '입헌적 책임성' 공동체적 통합을 우선시하는 '사회적 책임성' 가운데 어느 한쪽만 필요하고 다른 쪽은 없어도 좋다고 말하는 사람은 없음. 그런 점에서 오늘날의 민주주의 국가는 개인 권리와 사회 공동체의 보호를 위한 책임성을 동시에 부과 받는 정부관을 공유하고 있다고 말할 수 있음.

그런데 '정부 밖의 개인과 사회를 보호해야 하는 정부 책임성'의 확대와 수렴 못지않게 중요한 책임정부론이 있음. 그것은 정부 내부로부터 책임성을 부과하는 원리와 제도가 발전해 온 긴 과정을 거쳐 형성된 정부관임. 이는 앞서 살펴본 '입헌적 책임성' 및 '사회적 책임성'과 구분해 '정치적 책임성'이라고 정의할 수 있고, 현대 민주주의는 바로 이 정치적 책임성의 발전과 궤를 같이 하면서 발전해 옴.

대부분의 사람들은 '삼권분립'을 금과옥조처럼 여김. 하지만 이는 민주주의가 필요로 하는 세 책임성 가운데 입헌주의적 책임성 혹은 자유주의적 책임성에 국한된 것일 뿐, 그것으로 정부가 가져야 할 책임성의 모든 것이 될 수는 없음. 삼권분립은 민주주의 이전 자유주의 정부론에서 발원했음.

정부 밖에 존재하는 개인과 사회를 앞서 ① (시민 개인의 기본권 보장을 목적으로 한) 입헌적 책임성, ② (시민들의 사회를 보호하고 통합하기 위한) 사회적 책임성과 더불어, ③ (정부 내부로부터 책임성을 부과 받는 것을 가리키는) 정치적 책임성을 구분해 이야기했는데, 각각은 그 나름의 시민권과 짝을 이룸.

첫째, 입헌적 책임성은 '개인(individual)으로서의 시민'에 상응하는 개념으로 학자에 따라서는 자유권이라고 부르기도 함.

둘째, 사회적 책임성은 '민중(people)으로서의 시민'에 상응하는 개념으로, 빈곤 계층과 취약 계층 등 공공정책을 통해 보호받아야 할 시민 집단의 권리를 우선해 사회통합을 추구한다는 의미에서 사회권 혹은 사회적 시민권이라고 부름. '민생'을 앞세우는 온정주의적 국가주의나 계급 간 평등을 강조했던 사회주의는 이 권리의 발전에 크게 기여했는데, 오늘날 우리가 말하는 복지국가는 이 차원의 시민권에 기초를 두고 있음.

셋째, 정치적 시민권은 '유권자voter로서의 시민'에 상응하는 개념으로, 누가 정부 운

영을 책임질 것인가와 관련되어 있다는 의미에서 보통은 정치권 혹은 정치적 시민권이라 불림. 자유주의나 사회주의와 비교해 민주주의의 최대 관심사는 바로 이 권리에 있고, 이는 다수 지배의 원리로 표현됨. 다당제의 경우 한 정당이 과반을 점하지 못할 때는 최소 연정이나 대연정을 통해 이 원리를 실천하고 있음.

개인의 자유권과 집단의 사회권을 보호하는 일은 비민주적 자유주의 국가나 비민주적 사회주의 국가에서도 가능한 시민권 프로젝트라 할 수 있음. 실제로 19세기 중반 이전 영국과 같은 ‘민주주의 이전의 자유주의 국가’나, 20세기에 등장한 ‘비민주적 사회주의 국가’가 대표적인 예임. 반면 민주주의라고 하면 그 핵심은 여성이든 무산자든 동등한 정치적 권리를 가져야 한다는 데 있음.

시민이 평등한 주권자라면 정부 안의 권력기관 모두 시민의 사업을 위해 존재하는 시민기관이 아닐 수 없음. 민주주의가 아니라면 모를까 민주주의에서라면 공적 권력기관은 관료들의 것도 아니고 대통령의 것도 아닌, 시민의 것임. 그렇기에 (입헌적 차원 및 사회적 차원과는 다른) 정치적인 차원에서의 책임 정부론은 시민이 정부를 통제하는 문제를 그 핵심으로 함. 이를 위해, 분립된 권력 기관들 사이에서 견제와 균형을 제도화하는 문제는 물론이고, 일상적으로 정부 운에 관여하고 참여하지 않더라도 시민의 요구나 투표에 민감하게 반응하는 정부를 만드는 문제, 만약 정부가 그렇게 작동하지 않는다면 집권 정부에 책임을 추궁하고 처벌하는 문제 등을 모두 포괄함. 이런 책임성이 뒷받침되지 않는다면 ‘통치자를 위한’ 정부만 있을 뿐 ‘시민을 위한, 시민에 의한, 시민의’ 정부는 없을 것이기 때문임.

입헌적 책임성과 사회적 책임성의 원리는 정부가 시민 개인과 사회를 위해 해야 할 과업을 의미한다는 점에서, 링컨의 표현대로 말한다면, ‘for the people’의 이상에 대한 현대 민주 정부의 대응이라 할 수 있음. 정치적 책임성의 원리는 권력 기구들 사이의 견제와 복수 정당들 사이의 경쟁, 나아가 유권자의 투표 행위를 통해 정부를 통제하는 것에 초점을 둔다는 점에서 ‘by the people’의 이상을 담고 있음. 그렇다면 ‘of the people’의 이상을 포괄하는 정부 이론은 없는가? 책임 정부는 시민에 의한, 시민을 위한 정부이면서 동시에 시민의 정부가 될 수는 없나?

링컨의 개념과 정부의 책임성을 연관 지어 보는 것은 흥미로움. of the people의 이상을 시민이 곧 정치가인 고대 직접 민주주의로 본다면 현대 민주주의에서 of the people의 이상을 실현할 수 없을 것임. 정말 그럴까? 고대 아테네 민주주의에서 of the people의 이상이 가장 잘 실현되었다고 보는 것은 한계가 있음. 당시 시민들이 정부 운을 직접 번갈아 맡았고, 그때의 시민은 여성과 노동자, 이주민을 제외한 소수의 남성 중산층 가부장들이었음. 엄히 말하면 ‘선택된 시민만의 민주주의’지 ‘시민 모두의 민주주의’는 아니었음. 현대

민주주의에서 of the people의 이상은 침해할 수 없는 권리의 담지자를 소수의 남성과 재산 소유자에 국한하지 않고 확대하는 것으로 나타남. 종교선택의 자유에서 사상과 내면의 자유, 나아가 언론·출판·집회·결사의 권리가 다수의 사회 하층과 여성으로 확대된 것은 ‘자유주의 이후의 민주주의’ 시대의 권리였음.

가장 먼저 발전된 정치적 책임성의 개념은 ‘정부는 의회에 responsible, 즉 책임성을 가져야 한다.’는 것임. 17세기 중반 영국에서 발전된 responsible government, 즉 첫 번째 책임 정부론은 두 사건을 통해 실현되었음. 하나는 1649년 찰스 1세를 처형에 이르게 한 영국 내전이고, 다른 하나는 1688년 명예혁명임. 그 핵심은 크게 세 가지 내용을 가짐. 하나는 통치는 법을 통해 이루어져야 한다는 것이고, 둘째는 법을 만드는 입법부에 책임지는 정부를 운해야 한다는 것이며, 셋째, 정부 운영을 책임지는 내각은 의회 다수파가 맡아야 한다는 것임.

이 모든 것이 입헌군주정에서 등장했기 때문에 당시에는 왕과 의회 사이의 문제로 다뤄졌지만, 중심 원리는 지금도 다를 바 없음. 권력분립이든 삼권분립이든 법을 만드는 역할(입법부)과 법을 집행하는 역할(행정부), 나아가 법을 적용하는 역할(사법부) 사이에는 견제의 원리가 작동하지만, 그 최종적 균형은 입법부 혹은 입법부의 다수파를 중심으로 한다는 데 있음. 의회중심제든 대통령중심제든, 내각과 행정부에 대한 불신임 및 탄핵의 권한을 입법부와 그 다수파가 행사하는 것은 이런 정부 원리에 기초를 둬

두 번째로 등장한 정부의 책임성 원리는 ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다.’라는 규범의 다른 짝이라 할 수 있음. 그것은 왕이 통치할 수 없게 되었을 때, “Who governs?” 즉, 정부의 통치권은 누가 책임지는가에 대한 대답으로 나타났음. 이 역시 19세기 중반 영국에서 처음 나타났는데, 당시 투표권의 확대와 더불어 등장한 새로운 책임성의 원리는 ‘선거에서 다수 시민의 지지를 받은 정당이 정부 운영을 맡는다.’는 것임. 정치학에서는 이를 정당 정부(party government)의 원리라고 부름.

정당 정부를 오늘날의 언어로 말한다면 ‘통치자 개인이 아니라 그가 속한 정당이 책임성을 실천해야 한다.’라는 원리라고 할 수 있음. 정부가 수상이나 대통령 개인에 의해서가 아니라, 그보다는 그들을 공식 후보로 선출한 정당이 정부 운영의 책임성을 가져야 한다는 것임. 따라서 박근혜 정부나 문재인 정부가 아니라 새누리당 정부, 민주당 정부라고 불릴 수 있을 때 정당 정부의 책임성을 실현할 수 있다는 뜻이 됨.

세 번째로 등장한 정부의 책임성 개념은 ‘정부는 반응적(responsive)이어야 한다.’는 것으로 흔히 ‘반응 정부(responsive government)’의 원리라고 부름. 20세기 초 서유럽 국가들에서 대중 정치가 본격화되면서 등장한 이 원리의 핵심은, 정부는 시민들의 다양한 이익과 요구를 수용해서 그에 충실한 공적 약속을 해야 한다는 데 있음. 정부가 되고자 하

는 정당들의 공적 약속이 사회의 요구에 비해 협소하다면 시민의 선택은 사전에 제약되어 있는 것이나 다름없을 것임. 그렇기에 정당들은 다양한 사회 집단의 요구에 민감할 수 있도록 이념적으로나 계층적으로 넓은 대표성을 가져야 함. 그래야 정당들이 집권하고 정부가 된 다음에도 책임성으로부터 쉽게 벗어날 수 없는 사전적 제약으로 작용하게 될 것임.

이런 사전적 책임성의 제약이 얼마나 구속력을 갖는가 하는 문제는 늘 논란의 대상이 었음. 공약을 기준으로 한 시민 주권의 위임 과정과 그 이후 정부의 통치권 행사가 완전하게 일치할 수는 없었기 때문임. 하지만 그렇다고 선거 공약과 그 뒤의 공공정책이 아무런 상관성을 갖지 않는다면 정부는 시민이 통제할 수 없는 것이 됨. 어떻게 하면 선거에서의 정당 공약과 이후 정부가 되었을 때의 실제 정책 행동 사이에 상당 정도의 연관성을 갖게 할 수 있을까? 어떻게 해야 지킬 수 없는 공약을 남발하는 시민대표들을 사전에 제약할 수 있을까? ‘반응하는 책임 정부’는 바로 이 문제에 초점이 있고, 우리가 지금 선거제도를 좀 더 비례성이 높은 방향으로 개혁 하자거나, 정당들 사이에서 연합과 협치의 정치를 제도화 해 행정부가 책임성의 제약으로부터 벗어나는 것을 정당정치 그 내부로부터 제어할 수 있게 해야 한다는 등의 논의를 하는 것은 바로 그런 책임성을 말하는 것임.

네 번째로 등장한 정부의 책임성 개념은 제2차 세계대전 이후 등장했고, 주로 ‘안정된 선진 민주주의 국가들’에서 발전했음. 그 핵심은 ‘**정부는 사후적 책임성을 가져야 (accountable) 한다는 데 있음**. 반응성(responsiveness)이 ‘사전에 약속한 공약에 대해 시민들로 하여금 신뢰를 갖게 하는 것’을 가리킨다면, 사후적 설명 책임성 (accountability)는 정부가 반응적이지 못한 것에 대해 ‘사후적으로라도 책임을 묻는 것’을 가리킴. 이와 깊은 관련이 있는 정치학 이론은 ‘회고적 투표(retrospective voting)임

이 이론의 핵심은 집행부 내지 행정부가 그간 실제로 한 정책 행위를 기초로 시민이 그들에게 책임을 부과할 수 있는 조건을 발전시키는 있음. 이것이 가능하려면 선거 경쟁이 합리적 쟁점 투표(issue voting)에 의해 움직여야 함. 예컨대 인종이나 지역적 정체성 내지 후보 개인이나 리더에 대한 막연한 기대로 투표가 이루어진다면, 정부의 정책 행위 일반에 대해 표로써 책임 추궁을 하기는 어려울 것임. 회고적 투표 내지 사후적 책임성의 가장 중요한 조건은 선택 가능한, 현재와 미래의 정당들이 좋아야 한다는 데 있음. 현재의 집권당보다 더 나은 ‘대안 정당’의 조건을 향유할 수 없다면 시민이 현재의 정부나 미래의 정부에 책임성을 부과하는 것은 한계가 있을 수밖에 없기 때문임.

책임 정부의 개념은 이상의 네 원리 모두를 포괄함. 요약하면 민주 정부는 ① 의회에 책임성을 가져야(responsible) 하고, ② 의회 다수 party(정당)이 정부가 되어야 하며, ③ 그런 정당 정부는 유권자 집단의 요구에 반응적(responsive)이어야 할 뿐만 아니라, ④ 사후적으로 집권당은 그 책임을 감수(accountable)해야 함. 한마디로 말해 책임 정부론이란

‘입법자인 시민 대표 기관에 대해 법의 집행자로서 행정부가 가져야 할 책임성’을 가리킴.

의회가 없다면 민주주의는 어떻게 될까? 집행부의 수장이 의회 없이 공적 업무를 자의적 운영한다고 해보자. 법과 예산의 집행과 공권력의 운용이 어떻게 이루어지게 될까? 공적 행위가 의견을 달리 하는 시민들 사이에서 평화적으로 수용될 수 있을까? 350년 전 영국의 명예혁명을 이끈 철학자 존 로크의 다음과 같은 말은 이 점을 강조하고 있음.

“국가(commonwealth, 공영체, 공공선, 공화국이라는 뜻에 가까운 의미로 15세기에 사용되기 시작한 용어다. 지금으로 보면 국가라는 의미에 가장 가깝다)의 구성원들이 서로 연합하고 결합해 하나로 통합된 생명체가 되는 것은 바로 입법부 안에서 이루어진다. 입법부야말로 공화국에 형태를 부여하고 생명을 불어넣고 연합체가 되게 해주는 영혼이다. 이로부터 공화국의 여러 구성원이 상호영향을 미치고, 감정을 공유하고, 서로 연결되게 된다. 따라서 입법부가 무너지거나 해산되면 국가의 해체와 죽음이 이어진다.”(Locke, 1689)⁴⁾

의회는 가장 개방적인 기관임. 행정 기관 내부의 논의나 관료적 결정 구조에 일반 시민이나 언론, 나아가 관련 이해 당사자들의 개방적 참여는 쉽지가 않음. 논의나 결정 과정은 의회처럼 쉽게 노출되지 않으며, 의회가 아니라면 기록을 보기도 어려움. 사법부는 어떨까? 더 심함. 검사나 판사들의 협의나 결정 과정을 의회의 각종 위원회에서 보듯 그렇게 들여다볼 수 있을까? 판사는 판결을 내리지만 판결에 도달하는 과정을 말해 주지도 공개하지도 않음.

역설적이게도 의회는 개방성을 기관 본래의 특징으로 삼고 있기 때문에, 민주주의 정치에 대한 불만과 항의, 비난이 집중될 수밖에 없음. 그 과정이 역기능보다 순기능을 하면 사회 내의 여러 갈등을 다원적으로 표출하고 집약하고 통합하는 기능을 하게 함. 개방과 참여, 사회적 대표의 기능은 의회가 가진 가장 큰 특징이며, 이를 행정관료 체제나 사법체제를 통해 실현되기는 어려움.

일견 의회는 공적 기관 가운데 가장 약한 기관처럼 보임. 군사 쿠데타 앞에서 가장 무기력하게 해산 당하는 의회, 무기력한 몇몇 의원들의 외침은 지난 인류의 역사 속에서 자주 보았던 모습이 아닐 수 없음. 행정부와는 달리 의회는 무장하고 있지 않으니 외부의 강한 힘 앞에서 물리적으로 취약함. 그러나 그것은 예외적인 상황에서의 의회 모습임. 보통의 정상적인 민주 정치과정에서 의회는 강력함. 헌법을 제외하고 가장 상위의 공적 명령은 의회의 의결을 통해 이루어지기 때문임.

공적 구속력을 갖는 법령이든, 생산과 노동의 결과를 재분배하는 예산이든 의회의 결

4) John Locke, 1689, The Second Treatise of Government

정 없이 누구도 합법적으로 집행할 수 없는 게 민주주의임. 법률에 의하지 않고 누구의 인신도 제어할 수 없고, 누구의 자유와 생명, 재산을 처분할 수 없음. 다른 정부 기구의 명령과 규칙과는 비교할 수 없는 상위의 의무를 부과할 수 있는 제1의 권력 부서는 의회임. 민주주의에서 가장 강력한 정부 기관이 의회라는 사실을 부정할 수 있는 정치학 이론은 존재하지 않음.

의회는 가장 조롱받기 쉬운 정부 기구임. 앞서 살펴보았듯이, 행정부나 사법부의 결정과는 달리 의회의 심의와 의결의 과정이 공개되기 때문이기도 하지만, 사회로부터 자신을 보호할 갑옷으로서 관료제의 요소가 가장 약하기 때문임. 가장 덜 관료화되어 있고, 따라서 사회를 직접 통제할 수 없고, 또 그래야 하는 기관이 의회임. 그래서 의회는 본질적으로 권위주의화가 안 되는 공적 기관임. 설령 의회라는 기관이 불의를 지향하고자 해도 기껏해야 '무장할 수 없는 불의'에 불과함. 독재는 의회의 비굴함에서 발생할지는 몰라도 집행부와는 달리 의회는 제아무리 용기를 낸다 해도 권위주의적 기관이 되기는 어려움. 반면 행정부의 과도한 용기나 오만은 권위주의로의 퇴행적 결과를 가져올 수 있음.

권위주의 체제는 집행의 효율성에서 분명한 장점이 있음. 그러나 사회를 다원적으로 대표하고 통합하기 어려운 것은 물론 자유와 평등의 가치와 충돌하기 쉬움. 이 점에서 때로 시끄럽고 소란스럽고 오래 걸리더라도 의회가 갖는 확실한 '민주적 장점'이 있음. 본성상 의회는 권위주의의 안티테제이자, 빠른 것의 단점을 제어하면서 공적 결정을 느리게 하는 동안 사회의 다양한 의견과 이익, 열정이 표출되고 조정될 기회를 넓히는 기능을 함. 한마디로 말해 "오래 걸리지만 오래 가는 변화"를 만들어 내는 역할을 하는 공적 기관이 의회이며, 따라서 의회를 귀찮아하며 무능력과 비효율성을 이유로 우습게 여기는 것은 권위주의자가 갖는 심성이 아닐 수 없음

관료화 내지 효율적 결정 대신 의회를 움직이는 것은 - 교섭단체라고 불리는 - 주요 정당들 사이의 합의인데, 이는 결코 유약한 과정이 아님. 의회 안에서 주요 정당이 합의만 한다면 단체장이나 대통령은 물론 그 어떤 공적 기구도 의회를 당해 낼 재간은 없음. 자본의 힘도 군대의 힘도 의회를 통해 이루어지는 시민적 합의보다 더 강력할 수 없다는 것, 이게 민주주의임. 복지국가가 사민주의적 개혁이 대통령제에서는 어렵고 의회 중심제 국가에서 실현되었던 것을 돌아본다면, 왜 의회가 강한 민주주의 기관인지 금방 알게 됨.

정당 소속 정치인들이 의회를 잘 운영할 실력을 갖추는 때에만, 더 크고 넓은 개혁을 더 평화롭고 안정적으로 추진할 수 있음. 의회는 근대 시민혁명이 가져온 최고의 선물이었음. 의회는 특별한 정부 기구다. 약한 것 같지만 강함. 늘 시끄럽게 소란스럽지만 확실한 '민주적 역할'을 하는 곳임. 집행부나 사법부는 "민주적 통제"로부터 벗어나 스스로 권위주의 기구가 될 위험이 상존하지만 의회는 무기력해서 문제일 수는 있어도 권위주의 독재의 길

을 갈 수 없는 시민의 대표 기구임. 의회가 없다면 민주주의는 강한 소수의 전제로 이어질 수밖에 없음. 의회는 특별하지만, 민주적으로 특별하다는 점에서 가장 존중받아야 할 제1의 시민주권 기관이고, 그 역할을 제대로 할 때 공동체의 자유와 평등, 평화는 구현될 수 있음.

제2장

민선 6기 경기연정은
어떤 성과와 과제를 남겼나

1) 경기연정 개요

(1) 대립과 갈등에서 합의와 협력으로

- 민선 6기 경기도 지사는 1% 미만의 차이로 남경필 당시 새누리당 후보가 당선되었으며, 경기도의회 구성은 128석 중 새정치민주연합 78석, 새누리당이 50석으로 여소야대의 (분점정부) 상황에서 경기연정을 제안
- 여야의 정책을 합의하는 정책 연합으로 출발, 정무부지사를 ‘사회통합부지사’로 개칭하고 야당 추천으로 선출하여 최초의 지방자치단체 연립정부/연정 사례를 남겼을 뿐 아니라, 기존의 기관대립형 일색의 한국 지방자치 역사에서 의회와 집행부 사이의 협치 정부의 의미 있는 이정표를 세움
- 2014년 정책합의문을 마련을 시작으로 2016년 6월 30일 사회통합부지사의 임기 만료일까지를 1기로, 2016년 9월 9일 경기도 민생연합정치 합의문 체결로부터 민선6기 만료일인 2018년 6월 30일까지를 2기로 설정

(2) 경기연정 1기(2014.8.5.~2016.6.30.)

○ 연정합의문 채택

- ① 2014년 8월 5일 ‘경기도 연합정치 실현을 위한 정책합의문’과 ② 2014년 11월 11일 ‘경기도 연합정치 실현을 위한 공동협약문’이 경기연정의 근간. ①은 합의 주체가 없으나 ②의 협약문은 경기도의회와 경기도로 주체를 명시
- ‘정책합의문’을 통해 20개 조항 32개 사업에 대한 합의문을 작성하고, ‘공동협약문’을 통해 정책협의회 구성, 정책연정 내용을 마련하고 사회통합부지사의 권한과 업무범위, 임기 등을 명시

○ 경기도 공공기관장 인사청문회

- 2014년 8월 29일 ‘경기도 공공기관장 인사청문 업무협약’ 체결에 따라 경기도 산하 26개 공공기관 가운데 6개 공공기관장(경기도시공사·경기신용보증재단·경기문화재단·경기중소기업종합지원센터·경기개발연구원·경기과학기술진흥원)에 대해 인사청문회 실시

○ 사회통합부지사 선출

- 경기도의회는 「경기도 행정기구 및 정원 조례」 개정안을 의결하여 “사회통합부지사” 법제화. 사회통합부지사는 보건복지국, 환경국, 여성가족국, 대외협력담당관에 대한 인사권과 예산편성권을 가지며, 소관 실국 공공기관장에 대한 인사추천권도 가짐. 2014년 12월 4일 경기연정의 첫 사회통합부지사로 이기우 전 국회의원이 취임

○ 연정실행위원회 및 연정협력관의 신설

- 2015년 1월 14일 여야연정 협치기구인 ‘연정실행위원회’ 공식 출범
- 경기도의회는 2015년 3월 8일 「경기도 연정 실행위원회 구성 및 운영조례안」을 의결하여 경기도 연정의 제도적 기반 마련
- 연정실행위원회는 사회통합부지사 및 도의회 교섭단체 대표의원 2명이 공동위원장이 되고, 도의원 6명, 실국장 2명 등 총 11명으로 구성되었으며, 산하에 재정전략회의와 공공기관 경영합리화 추진협의회 등 2개 기구를 두어 연정사업을 진행
- 2015년 4월 7일 사회통합부지사 직할로 연정협력관을 신설하여 사회통합부지사의 업무를 뒷받침하고, 연정실행위원회 및 재정전략회의의 실무적 조율을 담당

○ 재정전략회의

- 재정전략회의는 경기도의 재정건정성과 연정예산의 효율적 배분을 위한 협의체로 1기에 설립. 1기는 1사회통합부지사 및 의원 6명, 민간전문가 4인 등 11명으로 구성
- 주요기능은 ① 세입·세출 기본방향 등 경기도 재정운영의 기본방향을 협의, ② 경기도 연정사업의 예산편성 및 집행(재원배분) 방향 협의, ③ 연정사업예산 가계부 실행계획 및 사업평가임

○ 공공기관 합리화 추진협의회

- 경기도 연정실행위원회 합의로 ‘경기도 공공기관 경영합리화 추진협의회’ 구성. 경기도 산하 25개 공공기관에 대하여 유사 중복기능에 대한 통폐합과 조정, 민간위탁, 본사 이전 등 혁신 방안 마련을 위한 기구로, 1기 동안 15회 운영회의를 열고 2016년 4월 22일 공공기관 통폐합 안을 마련하고 2016년 8월 8일 도의회 양당 합의를 통해 통합/이관기관에 대해 결정

(3) 경기연정 2기(2016.9.9.~2018.6.30.)

- 20대 총선(2016.4.13.)에서 새누리당이 참패하면서 20대 국회는 여소야대로 재편되었고, 경기도 역시 여소야대가 더욱 심화됨. 7명의 도의원을 선출한 보궐선거의 경우에도 5명이 더불어민주당, 2명이 새누리당 소속으로 경기도의회는 더불어 민주당 73석, 새누리당 52석이 됨
- 준예산사태 이후 경기연정은 사실상 운영이 중단된 상황에서 2기 구성을 논의하는 가운데 ‘도당 역할론’이 제기됨. 경기도와 의회가 연정의 주체이나 중대사안이 발생할 경우 도당이 개입하고 조정할 수 있는 장치를 도입할 필요가 있다는 주장이 제기

○ 경기도 민생연합정치 합의문('16.9.9) 79조항 288개 사업

- 2기 민생연합정치 합의문은 288개 과제를 명시하고, 연정 주체를 당 대 당으로 하여 남경필 도지사, 경기도의회 더불어민주당 박승원 대표의원, 경기도의회 새누리당 최호 대표의원이 서명함. 288개 의제에 대한 추진계획, 소요예산, 재원확보방안 및 합의문 이행을 위한 세부 지침을 마련

○ 연정부지사(2016.10.1.~2018.6.30.)

- 1기의 사회통합부지사를 2기에는 연정부지사로 명칭을 개칭, 1기는 보건복지, 환경, 여성가족, 대외협력담당관을 담당하는 것을 2기에 와서는 288개 연정과제를 바탕으로 조정 전반을 총괄하는 것으로 확대. 2016년 10월 1일 경기도 연정 2기 강득구 연정부지사 취임
- 연정부지사 직할인 연정협력국을 신설하고, 연정협력과와 대외협력과 등의 업무를 소관함

○ 연정실행위원회

- 288개 연정합의 과제 이행 및 재정전략회의 운영에 대한 역할을 담당한 연정실행위원회는 교섭단체 2명씩 연정위원장 4명을 추가 선임하여 구성

○ 연정위원장

- 지방장관제 대신 연정위원장 제도를 도입하고 6명의 도의원이 연정위원장을 담당. 도의회 10개 위원회를 6개의 연정위원회로 나누어 도의회 와 집행부 간 교량역할을 수행하고 도의회의 실질적 감시와 견제 기능을 강화하는 기능을 수행

○ 연합정치 중재위원회

- 1기에 문제가 되었던 도의회 파행 등 갈등 상황이 발생했을 때 가동할 수 있는 조정과 중재 시스템으로 '연정중재위원회'를 구성하고 도의회 의장 산하에 설치. 도의회 의장, 부의장 2명, 연정부지사, 행정1부지사, 각 당 대표의원 등 당연직 7명과 위촉직 4명으로 구성

○ 경기도 민생연합정치 기본조례

- 연정의 제도적 기반을 마련하기 위하여 1기의 '경기도 연정실행위원회 구성 및 운영조례'를 '경기도 민생연합정치 기본조례'로 변경하고 기존 조례를 흡수 통합

○ 연정의 확대, 연정 2.0과 3.0

- '도와 시군간 상생발전을 위한 공동선언문'을 채택하고 소통과 협력을 통한 공공갈등 해결을 모색
- 경기도-교육청 간 협력을 통해 '교육연정' 추진
- 광역지자체 간 연정의 확대 모색, 강원도, 제주도, 전라남도과 상생협력사업 협약

2) 경기 연정 조례

(1) 조례 제정까지의 과정

- 2014.06.12. 경기 연정 정책협의회 구성 합의
- 2014.08.05. 경기 연정 정책협의회 합의문 20개 조항 합의
- 2014.11.11. 경기 연정 공동 협약
- 2015.01.14. 경기 연정 실행위원회 출범
- 2015.03.08. 경기 연정 실행위원회 구성 및 운영 조례 제정
- 2016.11.08. 경기 연정 조례(경기도 민생연합정치 조례) 제정
→ 경기연정실행위원회 구성 및 운영 조례 흡수·통합

(2) 경기 연정 조례의 주요 내용

○ 경기 연정 개념 정의

- 경기도 민생연합정치(“경기연정”) : 경기도의 연정정당과 집행기관이 연합하여 대결과 갈등이 아닌 상생과 협력을 이루는 지방자치 정치혁신
- 연정정당 : 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」 제2조에 따라 교섭단체를 구성한 정당으로서 연정의 주체로 참여하는 정당
- 연정부지사 : 연정정당이 추천하여 경기도지사가 임명한 부지사
- 연정위원장 : 연정 정책과제에 대하여 집행기관과 협의 등을 하기 위하여 연정정당이 선임한 의원
- 연정합의문 : 도지사와 연정정당이 협치와 분권을 바탕으로 책임정치를 실현하기 위하여 합의하고 서명한 문서
- 연정정책과제 : 연정합의문에 규정된 정책과제

○ 경기 연정의 기본 원칙

- 지방자치의 협치와 분권 지향
- 연정정당이나 특정 단체의 이익을 위한 수단으로 이용하지 않음
- 지방정부 견제와 균형원리를 약화시켜서는 안 되며, 의원의 의정활동이나 심의·의결권을 제한해서는 안 됨
- 경기도민이 의정 및 도정에 적극적으로 참여할 수 있게 함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성 확보

○ 경기 연정 실행위원회 구성 및 운영

- 구성
 - 공동위원장(연정부지사와 연정 정당 대표) 포함 15명 이내 위원으로 구성
 - 위원은 연정위원장과 연정정당의 수석부대표·정책위원장·수석대변인의 각 1명 및 경기도 소속 기획조정실장 및 연정협력국장으로 구성
 - 연정위원장 (4명)
 - 제1연정위원장 : 의회운영위원회, 기획재정위원회, 안전행정위원회
 - 제2연정위원장 : 경제과학기술위원회, 농정해양위원회
 - 제3연정위원장 : 건설교통위원회, 도시환경위원회
 - 제4연정위원장 : 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회

- 기능

- 연정 정책과제 협의 및 운영
- 연정 정책과제 관련 조례, 예산 협의
- 경기도 산하 공공기관 인사 협의

- 주요 협의기구

<공공기관 경영합리화 추진협의회>, <재정전략회의>

○ 연정중재위원회 설치 및 운영

- 연정합의문에서 정하지 않은 갈등과 대립 등 예상하지 못한 사유로 의회가 파행될 경우 토론을 통한 중재방안을 마련하기 위해 의회에 연정중재위원회 설치
- 중재위는 위원장(의회 의장) 포함 8명으로 구성 (위원회 의사진행에 대한 중재가 필요할 경우 상임위원회 위원장과 교섭단체 간사를 위원으로 포함)
- 중재위 당연직 위원: 부의장, 연정정당 대표, 경기도 행정1부지사
- 각 교섭단체에서 전 의장단과 전 교섭단체 대표의원 중 각 1명씩 위원으로 추천하고 의장이 위촉

○ 연정 합의문

- 연정협상단의 구성인원, 합의절차, 합의문 작성 형식 등에 관한 사항은 도지사 및 연정 정당 대표가 협의하여 정함
- 연정합의문은 문서로 작성, 도지사와 연정정당의 대표가 서명함으로써 확정
- 연정합의문은 도민에게 공개 (경기도 홈페이지 게시)

○ 주민 참여

- 도지사와 연정정당은 연정합의 단계에서 실행 단계까지 주민이 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 최대한 참여를 보장하여야 함

○ 연정 평가단 운영 및 백서 발간

(3) 경기도 민생연합정치 조례를 통해 본 경기연정의 시사점

- 지방정부와 지방의회의 관계를 견제와 감시 중심의 기관대립형으로 인식하는 기존 통념에 큰 변화를 가져옴. 경기 연정 자체가 기관통합적 요소를 지니고 있으나, 이를 좀 더 안정적으로 기능할 수 있도록 조례에 기관통합적 요소들이 반영됨으로 합의를 제도화하고, 이로 인한 행정의 혼란이 없도록 한 것은 중요한 의미를 가짐
- 민생연합정치 조례상의 ‘연정실행위원회’는 자문 역할로 명시되어 있음. 형식적으로는 도지사 산하의 기관이기에 ‘자문역할을 하는 집행기관’으로 보일 수 있으나, 이는 연정실행위원회의 법적 지위를 조례에 명시함에 있어 「지방자치법」이 정하는 한계에 따른 것
- 연정은 외형상 집행기관과 의결기관인 지방의회와의 긴밀한 협조를 전제로 효율적 도정을 위한 매개체로서 기능하고, 실질적으로는 정치적 성향이 다른 정치집단의 권력의 공유를 위한 협의체로서의 역할을 하기 때문⁵⁾
- “단순한 제도적 측면을 넘어 지방자치의 지향점이라는 측면에서 보더라도 경기도 연정조례는 각 지역의 특유한 정치현실에 따른 정부형태 선택의 다양성의 법제화라는 측면에서도 선도적인 조례로서 의미를 가짐”(이지은, 2017)⁶⁾
- 모든 지방자치단체 ‘기관대립형’의 획일적 적용은 지방정부의 독립성 및 자율성 강화를 위한 선택을 불가능하게 하는 상황에서 ‘민생연합정치 기본조례’의 제정을 통해 경기연정이라는 능동적인 정치실험을 가능하게 했으며, 여야 간 진영 대립과 양극화 정치가 아닌 협력형 통치의 실험의 성과로 이어짐
- 주민 참여를 확대하는 방향으로 직접민주주의를 강화했던 서울시와 달리 지방의회(입법부)의 위상과 역할을 높여 냄으로써 대의민주주의와 의회민주주의 강화를 중심으로 경기연정을 운영함. 또한 분점정부 상황에서 정당의 역할이 중대함을 인정하고 이를 조례로 명시함

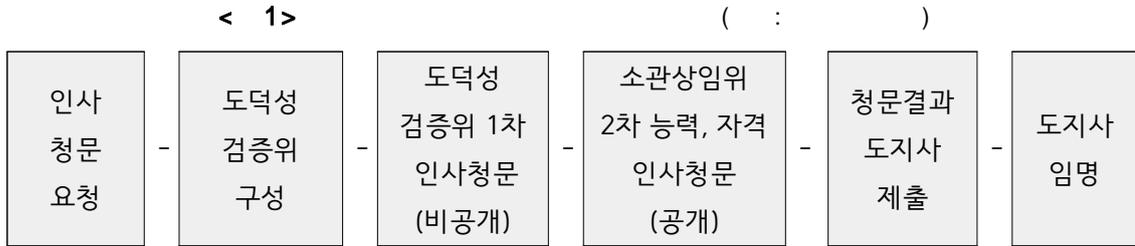
5) 이지은, 2017. 기관구성의 측면에서 경기연정이 갖는 법적 문제에 관한 소고

6) 한국지방자치법학회. 2017. 지방자치단체의 조례제정 범위의 한계에 관한 연구

3) 경기연정의 쟁점

(1) 공공기관장 인사청문회

- 공공기관장 인사청문회는 경기연정을 합의하는 과정에서 가장 첫 번째 정책합의로 추진되었음. 연정실현과 공공부문 혁신의 두 가지 과제를 실현하기 위해 ‘경기도 공공기관장 인사청문 업무협약’ 체결. 경기도 산하 26개 공공기관 가운데 6개 공공기관장(경기도시공사·경기신용보증재단·경기문화재단·경기중소기업종합지원센터·경기개발연구원·경기과학기술진흥원)에 대해 인사청문회 실시



- 경기도의 공공기관장 인사청문회는 도덕성 검증을 비공개로 하고, 정책능력에 대한 청문회를 공개로 하면서 신상털기식 청문회에서 역량 평가에 주력했다는 평가를 받음

“지방자치 영역에서 해오지 않은 여러 가지를 실험했었다. 산하 공공기관 인사청문회도 그렇다. 기존의 중앙 정부의 인사청문회의 문제점이 과도한 인신공격의 문제가 있었다. 경기연정에서는 비공개로 도덕성 검증을 먼저 하고, 여기서 통과되어야만 정책검증을 하는 것으로 설계했다. 도덕성 검증을 통과 못한 사람도 2~3명 있었다. 이를 비공개로 하면서 인신공격의 문제점을 해소하되 정책 검증만의 하는 형식적 틀에도 갇히지 않고 진행한 것이다. 경기연정에서 인사청문회를 하고나서 전국에 확산됐다. 기초 의회까지 경기도 모델이 다 퍼졌다.”⁷⁾

“경기연정 이전에도 인사청문회와 관련해서 행정안전부와 대법원 등에서 계속 제어를 했다. 그런데 경기도가 협약을 맺고 이를 추진하면서, 지금은 모든 지자체들이 경기도 모델을 따라 하고 있다. 중요한 실험을 한 거고, 큰일을 한 거다.”⁸⁾

7) 김현삼 경기도의원

8) 이동영 정치발전소 지방자치센터장

- 「지방자치법」 및 「지방공기업법」 등 상위법에 저촉되는 문제가 제기되어 청문회가 아닌 간담회 형식으로 진행하였으며, 2기에는 기본조례에 인사청문회를 명시하려고 했으나 행정자치부는 산하기관장 인사청문회가 지방자치법이 정한 지자체장의 인사권을 침해한다며 도에 재의 요구를 지시
- 지방 공사 및 공단 사장 등의 임명 과정에서 인사청문회 도입을 반대하는 논거로는 상위법이 부재하다는 점, 조례로 단체장의 임명권을 제약할 수 없다는 점, 지방의원은 면책특권이 없어 청문회 과정에서 면책 범위에 대한 논쟁이 초래될 수 있다는 점, 국가공기업의 경우 아직 인사청문회를 실시하지 않고 있다는 점, 단체장은 임원추천위원회의 추천에 따라 임명하기 때문에 임원추천위원회를 활용하면 인사검증이 가능하므로 기존 제도로도 충분히 인사검증이 가능하다는 점, 마지막으로 인사청문회를 지방의회가 주도하게 되면 의회 권력의 비대화를 초래할 수 있다는 점 등임⁹⁾

그 외에도 지방자치단체의 인사청문회는 총리나 국무위원의 인사청문회처럼 정부 기관의 도움을 받을 수 없다는 문제점과 비공개 특성상 '봐주기 논란'에서 자유로울 수 없다는 문제가 제기됨

- 인사청문회는 위의 이유들로 제도적으로 명문화되지 못하고, 다양한 변형들로 진행될 수밖에 없었음. 변형된 인사 청문회조차도 단체장의 의지를 기본으로 하여 의회와의 원만한 합의가 있어야 추진이 가능한 상황. 실질적으로는 단체장의 인사권을 지방의회가 제약할 법령상 근거가 없음

“경기연정에서는 인사청문회뿐만 아니라 산하 기관장에 대한 추천권도 가지고 있었다. 그 당시 26개 산하 기관장 중 6개 기관장에 대한 추천권을 민주당에게 주었다. 연정은 인사의 권한도 나누는 것이어서, 기관장에 대한 추천도 가능했다.”¹⁰⁾

- 경기도의 공공기관 인사청문회는 민선 6기에 이어 민선 7기에 6개 기관을 12개로 확대하고, 7기 후반기에는 15개로 확대함. 다만, 도덕성 검증을 빼고 정책검증만 진행. 이 역시 지방의원의 면책특권이 없는 것에 기인함
- 경기도의 공공기관 인사청문회는 민선 7기에도 지속되고 있으나, 법적 제도적 근거가 미약하다는 한계를 가지고 있음. 「지방자치법」 「지방공기업법」 개정을 통해 단체장의 의지와 무관하게 공공기관 인사청문회가 추진될 수 있는 근거 마련이 필요

9) 원구환, 2014. 지방공기업 인사청문회 도입 방안에 관한 연구

10) 김현삼 경기도의원

(2) 재정전략회의

- 재정전략회의는 경기도의 재정건정성과 연정예산의 효율적 배분을 위한 협의체로 1기에 설립. 주요기능은 ① 세입·세출 기본방향 등 경기도 재정운영의 기본방향을 협의, ② 경기도 연정사업의 예산편성 및 집행(재원배분) 방향 협의, ③ 연정사업예산 가계부 실행계획 및 사업평가
- 재정전략회의는 1기 11인, 2기 35명으로 구성. 1기는 경기도 사회통합부지사, 의원 6명(새정치민주연합 3, 새누리당 3) 민간전문가 4명으로 구성됨

< 2> 1 (:)

회차	일자	주요내용
제1차	15.3.19	- '함께 짜는 연정사업예산' 실천방안 협의 - 세입·세출 등 재정운영의 기본방향 협의
제2차	15.4.28	- 연정과제 추진현황 및 연정예산 가계부 초안 심의 - 지방재정 건전화를 위한 제도 개선 의견 - 2016년 세입 전망 및 재정운용 방향 협의 - 시군 1박 2일 토론회 제시 안건 논의
제3차	15.7.15	- 2016년 경기도 사회정책 전략사업 - 경기도 재정개혁의 비전과 전략 - 2015년 제1회 추경 편성보고 - 실국별 주요사업 도의회 사전 협의 결과보고
소위원회	15.9.10	- 연정세부사업 확정 : 32개 사업 (공동 14개, 새정치민주연합 12개, 새누리 6개)
제4차	15.9.24	- 2016년 재정규모 및 재원배분 방향보고 - 연정사업 예산요구 및 반영 내역보고
제5차	15.10.16	- 연정사업 예산요구 및 반영 내역 보고 - 경기도 재정운영 효율화 방안 보고

- 재정전략회의는 도의 고유 권한인 예산편성 업무를 시작단계에서부터 의회와 함께 조정해 나가자는 취지의 의견수렴 절차로 제안됨. 재정전략회의의 운용방식은 재정운용 기본방향에 대한 정기적 논의, 경기도 현안 발생 시 집행부와 의회가 참여하여 재정현안에 대한 협의, 20억 원 이상의 투자사업 및 1억원 이상의 행사성 사업, 도지사 공약사업 등

집중 논의하는 기구로 구상됨¹¹⁾

- 재정전략회의의 주요 성과로는 ① 연정예산 사전협의를 통한 소통과 협치 강화, ② 연정사업의 충실한 이행과 성과도출을 위해 연정예산의 최우선 편성, ③ 연정예산의 효율적 배분을 통한 경기도의 재정건정성 강화¹²⁾
- 재정전략회의의 한계는 ① 연정실행위의 산하기구로 예산에 대한 논의 범위가 연정사업으로 제한됨. ② 의회의 고유 권한인 예산심의권을 침해할 수 있다는 의회 내의 부정적인 여론을 감안하여 논의의 깊이가 낮아질 수밖에 없었다는 점 등임¹³⁾

“연말에 상임위나 예결위에서 예산을 다루지만 의원이 예산에 미칠 수 있는 영향력이라는 것이 1%가 안 된다.”¹⁴⁾

“경기 연정 때에는 재정전략회의를 두어 차기년도 재정에 대한 큰 흐름과 방향을 잡았다. 의원들의 전문성에 한계가 있으니 의원이 추천한 전문가들이 들어와서 의견을 개진했다. 예산의 편성 과정에 서부터 참여할 수 있으며, 한 해 재정의 큰 방향을 잡을 수 있다는 장점이 있다”¹⁵⁾

- 재정전략회의가 의회의 권한을 침해할 소지가 있다는 평가가 있다는 문제가 지속적으로 제기되었고, 2기에는 연정 정책과제를 위한 예산과 도 재정운영의 큰 방향을 논의하는 협의기구로 운영함

(3) 예산연정

- 경기도에서 연정예산의 핵심적인 사항은 1) 예산 편성 시점을 기존의 9월에서 4월로 단축하여 상시 예산편성체제로 전환한 것, 2) 집행부와 재정전략회의, 시·군·도민이 참여하는 공식적인 채널을 가동하여 편성 단계에서 다양한 의견의 수렴, 3) 사회통합부지사를 야당에 배분하여, 연정합의정책에 야당의 의견을 반영한 것¹⁶⁾

11) 이용환 외. 2015. 경기도 재정운영 시스템 혁신 방안

12) 조성호 외. 2017. 연정 강화를 위한 지방자치제도 개선 방안

13) 최용환 외. 2016. 경기도 연합정치의 평가와 과제

14) 김현삼 경기도의원

15) 김현삼 경기도의원

16) 이성숙 외. 2017. 지방의회 예산 심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구

○ 예산편성단계에서부터 의회의 참여

- 예산연정은 여야 간 갈등에 따른 소모적 경쟁을 극복하고, 소통과 협력을 통한 효율적 도정 구현을 목적으로 추진되고 있는 연합정치의 핵심으로, 경기도의회 여야 의원들이 연정사업에 필요한 예산을 협의하고 이를 집행부에 건의하여 편성하는 방식으로 운영
- 예산편성과 예산심의가 집행부와 의회로 나누어져 있는 상황에서 예산 심의 기간도 짧아 예산 편성안에 대한 의회의 심도 있는 심의가 어려움. 예산연정은 집행부와 의회가 예산 편성과 관련된 정보를 공유하고 소통할 수 있도록 장치를 마련함

< 3 > 2

(:)



- 「경기도 재정운용 시스템 혁신방안」¹⁷⁾에 따르면 향후 과제에 대해 ① 집행부가 주도하는 예산 편성 과정에 의회와 시·구·도민이 참여하여 예산을 편성하도록 예산편성 참여기구의 정비 및 참여기구 제도화 정착, ② 재정전략회의의 효율적 운영 및 추진전담조직 구성 및 운영, 예산담당관실 확대·개편 등 혁신추진 조직 운영, ③ 예산결정과정의 혁신을 위한 예산편성단계에서의 의회의 참여와 의원의 예산 심의 전문성 제고를 위한 지원조직을 보강, 재정정보 DB화 및 정보 공개 확대, ④ 주민참여 과정 혁신을 제시하고 있음
- 미국의 경우 3권분립에 의한 견제와 균형을 기본원리로 행정부의 독주를 견제하기 위하여 의회가 중심이 되어 예산안을 편성함. 직접적인 예산편성권은 사전적으로 재정지출을 통제함으로써 행정부를 견제하고 있음¹⁸⁾

(4) 자율예산편성

- 남경필 경기지사가 2015년 7월7일 경기도의회에서 “도의회가 예산심의과정에서 예산을 편성할 수 있도록 상임위원회에 일정 재원을 배정하겠다”고 선언하면서 마련됨
- 2016년 연정예산을 500억 원으로 합의함. 500억 원 중 300억 원은 운영위원회를 제외한 9개 상임위원회에 31억 6천만 원씩 배분. 일부 상임위원회에서는 이를 소속 의원수로 균등하게 배분하여 지역구 예산으로 활용함(경기도, 2017)¹⁹⁾

“연정 예산이라고, 일정 예산을 주었다. (상임위로 준 것이지만) 당 차원에서는 그 예산을 도당과 협의하고, 의원들과의 협의 과정을 통해서 민주당의 가치와 철학을 반영시키는 사업을 잡아서 추진할 수 있었다.”²⁰⁾

- 행정자치부가 ‘도의회 예산’에 대한 위법성 여부를 조사. 지방자치단체 예산편성 운영기준 ‘사업별 목적·용도 및 추진계획 등을 사전에 구체적으로 확정하지 않고 지방의회 의원에게 일정액씩 예산을 포괄적으로 할당해 편성·집행할 수 없다’는 규정이 ‘예산편성 지침 위반 가능성’ 지적
- 도지사 권력의 핵심인 인사권과 예산권을 공유하자선 차원의 예산연정에서 자율예산 명

17) 이용환 외. 2015. 경기도 재정운용 시스템 혁신방안

18) 이용환 외. 2015. 경기도 재정운용 시스템 혁신방안

19) 한국정치학회 2016. 경기연정 추진성과 및 발전방향 연구

20) 김현삼 경기도의원

목으로 도의회에 포괄적 예산을 배정한 것은 법·제도적 실체가 없는 정치적 합의, 예산 끼워 넣기, 나눠먹기식 예산경향 등의 문제점이 노출되어 2기에서 폐기됨.

- 감사원은 2018년 4월 경기도 감사에서 “도의회가 예산을 편성토록 하는 것은 지방자치법의 취지에 어긋나고, 도의원들의 관심 사업이나 지역구 선심성 사업에 예산이 공정하지 못하게 집행되는 원인을 제공했다”고 지적²¹⁾
- 집행부의 동의를 거치지 않은 사업예산들이 도의회의 예산 심의 과정을 거치며 ‘신규부기’라는 형태로 추가되며 공식사회에서는 업무의 불합리성과 과부하를 호소하는 목소리가 날로 커져 왔다는 지적과²²⁾ “의회가 집행부의 고유권한인 예산 편성에 직접 참여함으로써 지방자치제도의 근간을 흔들고 의회는 의회대로 본연의 역할을 하지 못하게 됐다는 비난이 일었다”는 지적 등 연정예산이라는 명목으로 도의원 요구 사업을 대거 수용해 ‘예산 나눠먹기’라는 비판이 끊이지 않음

(5) 지방장관제

- 2기 연정을 추진하는 과정에서 지방장관제를 도입하려고 했으며, 2기 연정에 대한 기대와는 다르게 지방장관제에 대한 경기도의회 의원들의 찬반의견은 부정적

< 4> (:)

	진행내용
2016. 05	양근서 도의회 의원 ‘현역 도의원 장관 위촉 의원내각제 도입’ 주장
2016. 05	남경필 도지사 ‘명예직 무보수 등 내각제 운영 좋은 방안 모색’
2016. 08	남경필 도지사 ‘2기 연정 도의원 4~5명 무보수 지방장관 맡기겠다’
2016. 08	경기도의회 더불어민주당과 새누리당 ‘지방장관제 도입’합의
2016. 08	행정자치부에서 지방장관제 도입에 대해 지방자치법에 위배됨을 지적
2016. 12	연정위원장 도입을 위한 제도적 근거 마련(기본조례 제정)

21) 한겨레. 2018.5.29. 도의원 나눠 먹기에 쓰인 남경필 ‘연정예산’

22) 중앙일보. 2018.2.21. 경기연정이 남긴 빛과 그림자, 연정사업 예산에 청렴도 최하위권

< 5>

23)(:)

		소속정당				총계
		새누리당	더불어민주당	국민의당	무소속	
지방장관제 찬성여부	찬성	20	16	1	0	37
	반대	14	31	1	0	46
	잘모름	12	14	0	1	27
총계		46	61	2	1	110

< 6>

24)

	찬성	반대
더불어민주당	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치가 풍부해질 것 · 제대로 된 역할 분담이 필요. 사회통합부지사와의 중첩도 고려해야. · 기관대립제뿐 아니라 기관통합형 제도인 지방장관제 사이에서 자유롭게 실험하고 선택할 기회 필요 	<ul style="list-style-type: none"> · 실험되지 않은 의제는 위험 · 권한과 책임이 뒤따르지 않는 지방장관제는 보여주기식. · 현행 법령상 불가능한 구조. · 의원이 장관으로 가는 것 자체가 부정적. · 의회견제력을 떨어뜨리고 의원 역할에 소원해질 것 · 즉흥적, 선심성
새누리당	<ul style="list-style-type: none"> · 지역을 잘 알고 있는 도의원이 장관직을 맡는다면 나름의 효과가 기대 · 장관이 권한을 많이 내려놓고 조력자 입장이라면 찬성 · 지방자치단체가 지방정부로 거듭나기 위한 작은 절차 · 지방장관제 시행으로 독창성 있는 경기도 행정 추진 · 집행부와의 가교 역할 기대 	<ul style="list-style-type: none"> · 형식적이고 보여주기식 정치 · 제도가 먼저 마련되어야. 시기상조 · 현실에 맞는 제도인지 의문, 자체 역량을 넓힐 수 있는 과제 수행 필요.

- 지방장관제도의 구상은 4명의 장관이 연정과 관련된 업무에 대하여 관련 실국장이 부지사에게 보고하기 전 ‘장관 의견서’로서 첨부하는 식으로 참여하는 것. 결재권이 주어진다면 지방자치법에 위배될 수밖에 없겠지만, 의견서라는 형식으로 업무에 관여할 수 있게 하면 될 것이라는 판단²⁵⁾

23) 경기일보. 2016. 7.3. 경기도 의원 “전반기 연정은 63점”

24) 경기일보. 2016. 7.3. 경기도 의원 “전반기 연정은 63점”

25) 경기도. 2018. 경기연정백서

- 행정자치부 “지방의원의 공무원 겸직을 금지하는 현행 지방자치법에 정면으로 배치된다. 지방장관이라는 명칭 사용도 위법한 것” “지방장관 도입의 조례 또는 훈령 제정은 위법 또는 무효이고 재의 요구 대상이며, 이런 내용을 연정 협약으로 규정할 경우 해당 협약 자체도 위법, 무효하다”고 통보
- 경기연정의 ‘지방장관제’는 의원내각제 요소를 그대로 지방자치단체에 도입하는 것으로 써 소관 하는 실국에 대해서 실질적인 집행 권한을 상당 부분 갖는 것
- 한국의 중앙 정치는 대통령제이면서 의원내각제의 성격을 가미하고 있기 때문에 현역 국회의원이 장관을 겸하는 것이 가능하도록 되어 있음. 반면 지방자치단체는 오직 기관 대립형의 구조로만 되어 있어 현역 지방의원이 장관을 할 수 없음
- 지방장관 추진이 무산되면서 ‘연정위원장 제도로 대체. 경기도 민생연합정치 기본조례에 제도적 근거를 두고 경기도의회 여야의원 각 2인씩 선임된 연정위원장은 집행부 내 각의 일원으로 들어가 소관 실, 국별 연정정책을 총괄하고 관장하는 역할을 담당

“추진하려던 지방장관의 명칭은 현행법상 안돼서, 그 당시에는 연정위원장이라고 두었다.

의원들이 특정 분야의 전문성은 떨어질 수도 있다. 그러나 전문가들이나 행정 관료가 가지고 있지 못한 의원들만의 노하우가 있다. 총론을 볼 수 있는 눈들이 있다. 현장, 도민들의 삶을 일상적으로 보고 듣고 느끼니까. 이는 지식으로는 얻을 수 없는 경험이다.

그 당시 연정위원장들을 보면 잘하더라고요. 집행부들도 자신들이 보지 못하는 것을 알려주니 고마워하는 실국장들이 있었고, 결국 품질 좋은 행정 계획들이 나오는 거죠.”²⁶⁾

- 제도와 법적으로 근거가 불명확한 연정위원장 제도는 연정부지사과 연정위원장의 역할이 겹치는 문제, 도의회 상임위원회에 대한 연정위원장의 권한이 모호함 등 역할 대비 권한이 불명확하여 정무적 판단과 결정에 한계가 있다는 점이 지적됨

“연정은 찬성하지만, 지방장관제(연정위원장)는 반대하는 흐름이 있었다. 연정위원장의 권한과 책임의 범위에 대한 문제였다. 상임위원장과 부딪히는 부분도 있다. 상임위원장은 상임위원회에서 최고의 권한을 가지고자 하는데, 연정위원장이 상임위 몇 개를 총괄하는 역할을 가지다 보니, 역할이 충돌할 수 있다는 것이다”

- 지방장관제 도입반대 이유 ① 제도적 근거가 미비한 상태에서 도정이 실험의 장이 되어서는 안 되며, ② 현 정치적 상황에서 실현부족성이 강하며, ③ 상호견제를 기반으로 하

26) 김현삼 경기도의원

는 현 독립제의 기관구성에 정면으로 배치됨²⁷⁾

- 지방장관제는 새로운 의원의 역할과 책임을 높이며, 집행부-도의회간 책임정치를 실현할 수 있는 지방정부 운영모델이 될 것으로 일부 기대를 모았으나, 「지방자치법」에 위배된다는 행정자치부의 강력한 제지로 권한과 역할이 모호한 연정위원장 제도로 운영됨

“연정위원장들이 힘을 가지려면 실무가 붙어 줘야 한다. 그 당시에는 실무가 붙지는 않았다. 제도적으로 뒷받침 되지 않는 연정위원장에게는 많은 한계가 있었다. 상임위원회는 오히려 다수의 전문위원이 붙어 주는데, 연정위원장은 실무적 지원이 없어 형식적인 측면에 머무르고 힘을 가질 수 없었다.

연정 위원장을 보좌하는 실무직이 붙어 줘야 한다. 그 실무자가 끊임없이 상임위원회를 체크하고 상임위원회에서 다루는 것이 무엇인지, 관련하여 다른 지역 사례는 어떤 것이 있는지. 제시할 수 있는 정책 아젠다의 개발 등이 이루어져야 한다.”²⁸⁾

4) 경기연정 평가와 과제

(1) 현정사상 최초의 지방정부 연합정치 실험

- “남경필 지사의 도지사 당선은 총 투표수의 1%도 되지 않는 근소한 차이에서 비롯되었는데, 남경필 지사에 대한 지지층과 반대층이 거의 같은 비율로 존재함에도 불구하고 그 지지층에 대한 의사만 반영되어 비민주적이라는 한계를 지방의회 내 다수당과의 협치를 통하여 극복하려 했다는 점에서 가히 획기적이라 할 수 있음”(이지은, 2017)²⁹⁾
- 경기연정은 한국민주주의의 최대 문제인 ‘양극화 정치’를 끊고, 실제적 내용 없이 상호반대를 교환하는 ‘불모의 흥분 상태’를 넘어 새로운 길의 변화를 만드는 시작으로 볼 수 있음. 민주주의란 ① 시민이 만든 법에 시민이 따르는 체제(입법부 우위)이며, ② 법의 제정자와 집행자가 같으면 전제정, 분리되어야 공화정인 체제라고 할 수 있음. 따라서 ‘입법부를 이끄는 다수당의 의사를 존중하는 행정부’는 일종의 ‘민주적 기본’이라 할 때 소수당 경기도 정부를 이끌게 된 남경필 지사의 연정 제안은 민주주의 가치에 부응하는 좋은 제안

27) 한국정치학회. 2016. 경기연정 추진성과 및 발전방향 연구

28) 김현삼 경기도의원

29) 이지은. 2017. 기관구성의 측면에서 경기연정이 갖는 법적 문제에 관한 소고

“그 당시 재선의원들이 특히 연정의 효용가치에 대해 높게 평가했던 것이, 이 이전인 김문수 지사 8년 동안 하루 한 날 안 싸운 적이 없었거든요. 8년 동안 그야말로 대립과 갈등의 지속이었죠. 되는 것도 없고, 안 되는 것도 없고, 매일 싸움만 하고. 그런 가운데 남경필 지사 들어오면서 연정을 제안하니까.....”³⁰⁾

“중앙 정치와 지방 정치는 달라서 중앙은 여전히 기관 대립형이고, 정당과의 관계도 갈등과 대립에 기반 한 오래된 정당문화가 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 그런데 중앙과 지방이 다른 건 행정권이라는 게 복지 영역 중심이다. 내년도 일반 예산에서 복지영역이 40%에 이른다. 이러한 상황에서 더 갈등과 대립만 이어가는 게 맞는가.”³¹⁾

- 더불어민주당은 연정 제안에 대해 ‘관직의 공유’를 넘어 ‘정책의 공유’를 적극적으로 제안해 1기 연정 시작하고, 2기에서 그 성과를 잇고 한계를 개선하려 했던 것은 짧은 시간에 가능했던 ‘현실적 최선’이라 할 수 있음. 당 안팎에서 다양한 형태의 비판적 검토와 찬반 토론을 거쳐 결정을 이끌어 내는 과정

“그때 가능했던 이유는 도당이 힘을 실어 주었기 때문이다. 김태년 도당위원장이었는데, 아주 적극적이었다. 국회를 해보니 언제까지 우리 정치가 갈등과 대립으로 갈 거냐, 협치로 가야 한다고 하면서. 도당이 결심을 하고, 의원을 설득하는 과정이 있었다. 그 과정이 없었다고 하면 쉽지 않았을 거다.”³²⁾

“1기 연정때 (민주당) 대표 의원실 업무 분장을 할 때 연정 담당을 한 명 두었다. 그리고 도당에서 한명을 파견해 달라고 해서 한 명을 파견 받았다. 대표 의원실에 별도의 공간을 만들어 놓고 도당의 파견자가 상주하면서 연정과 관련된 경기도 더불어민주당과 도당과의 협력 관계를 내실 있게 했다. 또 도당에 상주하는 실장급 상근자가 의원들을 독려했었다.”³³⁾

- “경기 연정은 한국의 정치문화를 협치와 신뢰로 바꾸려는 시도였으며, 한국정치를 대립과 갈등이 아닌 합의 중심으로 개선해 궁극적으로는 주민들의 복지 및 생활여건 향상으로 이어지게 하겠다는 취지”(한국정치학회, 2016)³⁴⁾

“메르스 대응도 연정이 아니었으면 불가능했을 것이다”³⁵⁾

30) 민경선 경기도의원

31) 김현삼 경기도의원

32) 김현삼 경기도의원

33) 김현삼 경기도의원

34) 한국정치학회. 2016. 경기연정 추진성과 및 발전방향 연구

35) 김현삼 경기도의원

- 경기연정은 집행부와 의회 간 갈등과 반목으로 점철돼 왔던 한국 지방자치의 역사에서 합의를 통해 불필요한 소모를 줄일 수 있는 가능성을 제시했다는 평가를 받는다. 특히 지방자치단체들이 관성적으로 행정을 운영하던 패러다임을 깨고, 경기도가 앞장서 새로운 정책들을 실현했다는 점에서 크게 주목받음³⁶⁾

“처음 연정할 때 정말 힘들었다. 의원님들 설득하는 과정이 정말 힘들었다. 특히 초선의원님들. 왜냐하면 재선, 삼선 의원님들은 강-집행부 약-의회 구조에서 의회가 할 수 있는 역할이, 의원이 경기도정에 미칠 수 있는 영향이 매우 제한적이라는 것을 스스로 체득했기 때문에 이렇게라도 의회의 권한을 확대해 보자는 암묵적인 동의가 있었다. 초선 의원님들은 한번 해보겠다고 왔는데, 글러브를 끼고 이제 링위에서 한번 붙겠다 하고 있는데, 커피 한잔 마시면서 얘기하자 이게 연정이다라고 하니. 이런 문화에 익숙해 있지 않다. 견제와 감시와 비판에 익숙해 있는 의회 활동에서 이걸 혁명적 변화를 꾀하자는 것이었다.³⁷⁾

- 정치적인 측면에서 경기연정은 다수의 지배를 원칙으로 하는 다수결 민주주의의 한계를 극복하고 합의민주주의로의 이행을 목표로 삼아야 하는 우리 정치현실에서 그 중간 단계라고 할 수 있는 협의민주주의를 실행에 옮긴 것이라는 평가(박재창, 2015)³⁸⁾
- 경기연정은 독임제 기관의 문제점인 단체장 중심의 권력독점을 통한 일방적인 정책결정에서 벗어나 다른 정당의 정책도 함께 수용하는 정책 결정으로 변화시켜 이를 통해 정치적 갈등을 최소화시키는 정치 환경을 조성한 점을 성과라 할 수 있음³⁹⁾
- “집행기관과 지방의회가 서로 다른 정치적 성향을 보유함으로써 갈등이 치달고 도정의 교착상태를 경험하였던 경기도 민선5기 도정과 비교하였을 때, 정치적 타협을 통한 문제의 해결이 가능함을 보여주었다는 점에서는 분명히 그 성과를 드러내고 있다고 할 것임” (이지은, 2017)⁴⁰⁾
- 경기연정은 분점정부의 조건에서 강력한 도지사의 권력을 의회와 나누어 합의의 정치를 시도하여 책임정치를 실현하고자 했다는데 의의가 있음. 사회통합부지사(연정부지사) 및 지방장관제 도입 및 인사권과 예산편성 권한의 배분은 실질적으로 연합정치를 구현하려는 시도로 볼 수 있음. 또한 2기에는 연정의 주체를 정당으로 분명히 하면서 정당정치를 통한 연합정치를 시도한 점은 주목할 만함

36) 중앙일보. 2018.2.21. 경기연정이 남긴 빛과 그림자, 연정사업 예산에 청렴도 최하위권

37) 김현삼 경기도의원

38) 박재창. 2015. 경기도 연정의 성공과 좌절

39) 조성호 외. 2017. 연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안

40) 이지은. 2017. 기관구성의 측면에서 경기연정이 갖는 법적 문제에 관한 소고

“기관대립형은 오히려 책임성이 없는 것이다. 직선 도지사의 당과 다수가 지배하는 의회가 나눠지면서, 집권당의 정부 운영에 연정 부지사 - 지방장관을 두고 예산 통제권을 일부 줄 테니 야당이 집권 연합에 들어오라. 그것이 경기연정이였다”⁴¹⁾

- 정당이 지방정부 운영의 책임주체가 되고, 의회가 집행부를 견제하되 정책실행의 주체가 되는 과정은 권력분립형 지방정부에 국한되지 않는 가능성을 열었으며, 이를 위한 제도 마련 및 보완의 과제를 남겼음

(2) 합의를 통한 도정정책의 성과

- 경기연정의 성과는 구체적인 사업에서 보다 선명하게 드러남. 연합정치의 장점은 이전에는 가능하지 않았던 새로운 시도를 가능하게 했으며, 위기와 긴급 상황에 대한 대응을 신속하게 했으며, 도민 복지에 대한 각 당의 정책을 다양하게 추진하게 함
- 공공기관 인사청문회는 연정합의에 의해 지자체 최초로 도입되었으며, 도지사의 재량으로 임명되어 왔던 공공기관장 임용 권한을 도의회와 공유하면서 비리 및 낙하산 인사 등의 문제가 지속적으로 제기되어 왔던 공공기관의 역량검증을 가능케 함. 또한 도덕성 검증은 소규모 비공개로, 정책역량 검증은 대규모 공개로 진행하면서 인사청문회의 새로운 유형을 창출했다는 평가를 받음
- 메르스 조기 극복은 경기연정의 중요한 성과로 꼽힘. 경기도 내 41개 지역병원과 ‘민관 의료협력 네트워크’를 구축하여 의료 재난 상황에 신속하게 대처함으로써 감염병 위기대응에 모범 사례로 꼽힘
- 광역단체 최초 생활임금조례 개정안 통과 및 학교급식 예산 확보 공공기관 경영합리화 등은 연정으로 인한 정책연합의 성과로 평가됨
- 사업을 시행 및 진행하는 과정에 야당이 참여함으로써 견제를 통한 과정의 투명성을 부여했으며, 견제와 균형을 사업적 측면에서 형성함으로써 새로운 패러다임을 제시함⁴²⁾
- 경기연정은 시작부터 정책합의와 정책연합에 기반하여 정책과제를 계속적으로 확대함. 연정의 제도적 한계에도 불구하고 연정의 성과는 정책합의를 통해 실질적인 도민 삶의 개선을 추구하고자 노력한 것에 있다고 할 수 있음. 소모적인 정치 갈등을 최소화하여 거래비용을 최소화시키고, 좋은 정책이 우선 실현되는 과정이 정책의 성과로 이어짐

41) 이동영 정치발전소 지방자치센터장

42) 조성호 외. 2017. 연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안

(3) 경기 연정의 한계와 과제

- 연정 1기 이후 도의원과 공무원이 제기한 연정의 문제점은 ① 법적·제도적 근거 없이 정치적 합의로 추진, 체계화에 한계 노정, ② 정책합의문의 모호성, 연정주체의 권한과 책임, 참여범위의 불명확, ③ 연정실행위원회, 재정전략회의 등은 의회 권한을 침해할 소지가 있음, ④ 누리과정 등 쟁점 사안이 대립할 때 연정시스템 미작동, ⑤ 연정의 성과가 집행부 성과로 부각되거나, 홍보에 치중한 점, 개념상의 혼선 등, ⑥ 사회통합부지사 도정참여와 갈등조정 미흡, ⑦ 당대표, 의장단 주도로 일반 도의원이나 도민의 참여가 결여⁴³⁾
- 경기연정의 갈등은 주로 집행부-도의회 간 갈등보다는 행정자치부 등 중앙정부와의 관계에서 발생함. 법적, 제도적 근거의 부재는 경기연정의 새로운 도전에 가장 큰 걸림돌이 되었으며, 도지사의 의지와 정치적 합의에 근거해서만 추진될 수 있었음. 경기연정의 중앙정부와의 쟁점의 사안마다 위법의 소지를 줄이기 위해 최초의 제도를 변경하거나 권한을 축소해야 하는 상황이 발생함. 또한 이러한 불안정한 상황은 민선 7기 들어 분점정부의 상황이 종료되며 연정의 종료를 선언할 수밖에 없었으며, 경기연정의 성과도 연속성을 갖지 못함
- 연정이 체계화되기 위해서는 연정의 목표가 분명해야 하며, 이를 통해 연정주체의 권한과 책임이 부여되어야 함. 1기의 경우 경기도지사-경기도의회가 연정의 주체였으나 이 역시 모호했으며, 2기의 경우 당 대 당으로 연정주체를 명시했으나 오히려 연정에 참여한 도의원들의 비판의 지점이 되었음. 2기 정당이 주체가 된 연정에 대한 평가가 미비한 점 역시 연정자체가 여전히 집행부-도의회만으로 주체를 국한시키려는 측면에 기인함. 지방정부 운영에 있어서 정당의 역할을 평가할 수 지표가 마련되어야 함
- 경기연정의 쟁점이었던 공공기관 인사청문회, 예산연정과 재정전략회의, 지방장관제 모두 「지방자치법」 등 법적 근거가 부재하거나 충돌하는 문제가 제기되었으나 사실상 핵심적인 문제는 의회의 집행부에 대한 견제와 감시 기능이 약해진다는 비판에 있음. 의회 권한의 침해라는 평가는 의회 권한이 집행부의 견제에만 있지 않고, 정책과정 및 예산의 편성과 집행과정에 대한 역량을 기반으로 한 입법과 심의에 있음을 간과한 측면이 있음
- 경기연정 1기는 여당과 하나의 야당으로만 구성될 수 있었으나 2기에 소수정당과 무소속 의원이 추가되며 소수정당 등의 참여에 대한 과제가 제기되었음. 또한 지방정부의 견제기능을 할 수 있는 시민사회 및 도민의 의견 반영의 제도적 확대가 필요함
- 합의제 기관구성이 가능한 제도개선이 필요함. 합의제 기관구성은 분점정부 상황에서만

43) 경기도, 2018. 경기연정백서

가능한 것이 아니며, 독립제형 혹은 합의제형 기관구성에 대해 지방정부가 다양한 실험을 할 수 있도록 제도가 마련되고, 이를 통해 연합정치 및 내각제형 지방정부가 구성될 수 있는 조건을 마련해야 함

- 지방의회 의원의 정책능력과 전문성 강화를 위한 기반이 마련되어야 함. 지방의원의 정책능력을 기반으로 하여 정책 및 사업의 제시와 합의, 예산편성에서의 개입 및 정책집행 과정의 심의가 이루어져야 함

5) 경기연정이 가져온 변화

- ‘연정’(연합정부)을 뜻하는 ‘coalition’은 정치학 이론에서 출발한 현상도 개념도 아닌 보통의 말임. 따라서 연정을 말하면서 엄밀한 이론이나 모델, 방법론 있는 것처럼 말하는 것은 개념과 현실을 거꾸로 세우는 일일 경우가 많음. 정치란 회피할 수 없는 불가피성에 따른 능동적이고 적극적인 대응에서 시작된 인간 활동. 요컨대 이론이 먼저 있었던 것이 아니라, 불가피성에 따른 정치 실천이 있고 그 뒤 이론화 노력을 이어간 것이 정치학. 이론이 현실을 지배하는 논의는 민주주의에 반하는 면 있다는 점도 주목해야 함
- 독일 연정을 말하면서 비현실적인 평가 기준을 적용하는 경우가 있음. 독일 연정은 전후 정치체제가 만들어 낸 여러 긴장과 문제를 정당들이 해결해 가는 과정에서 개척되었고, 처음에는 많은 문제와 논란이 있었으나 실천적으로 개선해서 오늘날과 같은 연정의 모델 국가가 되었다는 점을 생각해야 함. 앞서 사례를 통해 교훈을 얻되, 우리 역시 얼마든지 능동적이고 창의적인 정치 실험을 할 수 있다는 접근이 필요한 민주주의
- 경기연정은 의원들의 정책능력과 토론의 질을 높이고, 의원들의 의지와 열정을 키우는 역할을 했으며, 경기연정의 성과의 혜택은 경기도민에게 돌아감
- 경기 연정이 만들어 낸 세 가지 변화. “첫째는, 경기도 공무원들이 도의원을 바라보는 기존의 태도를 무시나 경시에서 존중으로 바꾸는 데 기여했다. 둘째는, 민주당 도의원 사이의 토론과 협의를 활성화함으로써, 과거 무정형의 개인 의원 집합소 같았던 당의 문화와 실력을 크게 성장시켰다. 셋째는, 다른 무엇보다도 질의나 하고 주민 대상 선거 운동에 신경 썼던 의원들에게 도정을 이끌고 통치하는 것의 가치와 중요성을 일깨웠다.”
- 경기 연정은 정당간 연합에 그치는 것이 아니라 정당 내부는 물론, 무규범 상태의 정치를 바꾸는데도 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 이는 우연한 변화가 아니라 의원의 권한

강화, 정당의 권한 강화, 의회의 권한 강화가 가져다준 변화임

- ① 독일 연정과 같이 잘 제도화된 모델, ② 다양한 연합 정치의 사례에 기초를 둔 이론에 비춰볼 때, 경기 연정이 가진 수많은 한계와 부족함이 존재함. 그러한 변화는 “조건의 성숙과 제도의 안착, 행위자의 학습과 적응으로 이어지는 긴 시간”을 필요로 함
- 좀 더 나은 실천을 위한 발전적 접근이 필요함. 경험을 어떻게 보편화할 것인지, 향후 변화될 정당 정치의 조건 속에서도 이어가야 할 원칙은 무엇이며 새롭게 추가되고 보완되어야 할 과제들은 무엇인지가 고민되어야 함

6) 연정과 한국 민주주의의 미래

- “연정은 현대 민주정치의 상수” 많은 사람들이 ‘기관대립형’이나 ‘삼권분립의 원리’를 말하며 견제(check)의 가치를 말하지만 균형(balance)을 말하는 사람은 많지 않음. 민주주의 이론은 통치의 정당성과 실효성을 위한 ‘협력’과 ‘조정’의 문제를 핵심으로 삼음
- 대통령제에서 연정은 안 맞다? 그렇지 않음. 이 분야 국내 연구자들의 조사에 따르면⁴⁴⁾ (홍제우, 김형철, 조성대, 2012) 1996년부터 2009년 사이 대통령제를 채택하고 있는 63개 민주주의 국가를 분석한 결과 소수 여당의 출현 빈도는 442번이었고, 그 가운데 연립정부 구성의 사례는 전체의 56.6%인 250번이나 있었음. 조사 대상의 사례에서 연정의 긍정적인 효과는 뚜렷했음. 예컨대 표현의 자유와 책임성, 정부 효율성, 법의 지배 등에 있어서 연정의 사례는 과반 여당의 단독 정부보다 통치 효과가 나은 것으로 나타났다. 우리 앞에 있는 것도 우리 현실에 맞는 한국형 연정을 한다면 어떻게 할 것인가의 문제일 뿐
- 연정은 다원주의 정치를 좀 더 적극적으로 제도화하는 길을 열어 줄 수 있음. “의회 협치”라는 듣기만 좋은 말보다 “정당 간 경쟁과 연합의 제도화”라는 민주주의 본래의 정의에 가깝게 정부 운영하는 것이 필요함
- 연합을 야합으로 보는 것도 시대착오적임. 경기 연정 그 자체가 한국민주주의의 모델이 될 수는 없겠지만, 연정이란 이름을 건 “작지만 큰 첫 실험”을 통해 한국민주주의의 미래를 시작한 점은 분명히 평가해야 함
- 중앙집권화나 분권이냐 보다 어떤 중앙집권화이고 어떤 분권이냐가 더 중요하고 필요한 질문임. 프랑스나 일본처럼 중앙집권화 된 나라에서 보듯 지역이나 지방의 자율적

44) 홍제우, 김형철, 조성대. 2012. “대통령제와 연립정부 : 제도적 한계의 제도적 해결”

발전이 가능한 모델도 있고, 미국처럼 분권과 자치가 잘 제도화되어 있어서 복지국가 등 사회경제적 개혁이 불가능한 모델도 있고, 반대로 독일처럼 정당이 전국적 정책 조율을 잘 이끄는 나라에서 보듯 사민주의적 변화도 생각할 수 있음. 중요한 것은 우리에게 맞는 수직적-수평적 권력구조, 제도와 기구들 사이의 조율의 체계를 포함해 책임 정치의 가치를 현실에 맞게 어떻게 발전시켜 나갈까 하는 문제에 있음

- 경기 연정을 어떻게 평가할 것인가는 경기도 민주당의 발전과 깊은 관련이 있는 문제. 이 점을 놓치면 사실 경기 연정의 진취적 측면은 쉽게 퇴색할 수 있음. 정당들이 정부 운영에 필요한 정책 및 공직 분배 합의를 하는 것이 연정이라면, 거기에 참여한 정당들이 명실상부한 통치정당(government party)이 되어야 할 것임. 경기연정의 유산은 경기도당의 조직적 발전과 통치능력의 제고, 나아가 이를 통한 시민사회의 정치적 조직화로 이어질 때 그 가치를 좀 더 잘 실천할 수 있음

제3장

국내외 지방자치단체 기관 구성 및 제주특별자치도의 협치 실험 검토*

* 외국 사례는 행정자치부와 한국지방행정연구원이 공동으로 출간한 『선진 지방자치제도-미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 편(2012)』를 주로 참고함

1) 영국

(1) 새로운 제도의 개요

- 2000년 지방자치법(Local Government Act 2000)을 통해 새로운 기관구성 방안이 제시됨. 주요 내용은 의회 전체가 지녔던 정책결정 평가에 대한 책임을, 정책 결정의 책임을 갖는 Executive(내각구성의원)과 정책 평가를 담당하는 Backbenchers 혹은 Councilors Outside the Executive(일반의원)으로 이원화하여, 직접선거를 통한 단체장의 선출을 각 지방정부가 자율적으로 선택하도록 함
- 2007년 지방자치·보건서비스 주민참여법이 제정되면서 직선시장과 관리자형은 폐지되었으며, 인구 85,000명 이하 소규모 지방정부를 제외한 모든 정부는 ① 내각과 내각지도자형 ② 직선시장과 내각형 중 하나를 선택하도록 의무화
- 2011년 11월에 지역주의법(Localism Act 2011)에서는 인구 85,000명 이상의 지방정부도 수정위원회제를 선택하여 일정 부분 변경이 가능하도록 함
- 결국 내각과 내각지도자형, 직선시장과 관리자형, 수정위원회 총 세 가지 유형의 지방정부 구조를 총칭하여 Executive Arrangement라고 부름

(2) 새로운 제도의 기관구성 형태

① 내각과 내각 지도자형

- 내각 지도자의 기획 하에 정책의 의사결정과 집행기능을 담당하는 강력한 지도자 중심의 정치행정체제. 내각지도자는 지방정부가 시작되면서 개최되는 첫 연도회의에서 선출되며, 내각 구성원의 수는 본회의 또는 지도자가 결정하는데, 그 수는 단체장을 포함해 10명 이내로 제한함. 내각 구성원이 아닌 의원은 자연스럽게 조사위원회에 소속됨

② 직선시장과 내각형

- 이 유형의 가장 큰 특징은 내각을 지휘하는 리더를 주민들이 직접 선출한다는 점. 직선 단체장은 임기 4년으로 대외적 지방정부를 대표하고 의사결정에 중요한 역할을 담당하는 강력한 리더십을 발휘

- 단체장은 의원 중에서 내각구성원을 임명하며, 내각은 예산과 정책지침 하에 정책을 실행함

③ 수정위원회

- 의회는 주민들이 직접 선출한 의원들로 구성되는 지방정부 최고 의사결정 기관이며, 집행기관으로 분야별, 지역별로 위원회나 보조위원회를 설치하여 행정 집행에 대한 최종 책임을 가짐
- 의회 의장은 임기가 보통 1년으로 대외적으로 지방정부를 대표하나 실질적인 정치적 영향력은 적은 반면 다수파의 지도자는 정치적 영향력이 큼
- 사무국은 수석행정관, 각 부서와 직원, 각 부서의 책임자로 구성된 행정관리팀으로 구성되며, 이 팀이 정책집행 전반을 조정함

(3) 기관별 구성 및 기능

① 집행부(The Executive)

- 의원수의 15%이내 또는 10명 이내의 의원으로 구성되며, 부시장·부지도자를 두기도 함. 다수당이나 연합정당으로 집행부를 구성
- 외부에 대하여 지방정부를 대표하며, 정책과 계획수립 및 예산편성, 정책집행에 필요한 의사결정, 정책집행, 서비스 제공의 기능을 담당함. 필요시 의회가 승인한 예산·정책이라도 본회의나 조사위원회의 조언을 구할 수 있음
- 예산의 과정은 정책요강 승인-집행부 예산안 편성-조사위원회의 제안 고려 및 자문 청취 - 본회의에 제안- 본회의 승인(수정 가능, 단순거부 불가) 으로 진행되며, 수정 승인 시 집행부의 거부권 행사가 가능함
- 시장의 정책방향과 의회·조사위원회의 결정이 다른 경우 집행부는 거부권(Veto mechanism)을 행사할 수 있음

② 본회의(Full Council)

- 본회의는 전체 의회에서 선출한 의장이 회의 운영과 의전적 임무를 수행하며, 의장은 집행부나 조사위원회의 구성이 되지 못함

- 본회의는 지방정부 기관구성 형태의 결정 및 예산 및 세출 결정의 기능을 함

③ 조사위원회(Overview and Scrutiny Committee)

- 1개 이상의 조사위원회가 필수적으로 설치되어야 하며 전체의회와 동일한 정치적 균형을 유지해야 하며 집행부의 책임분야 전부를 포괄해야 함. 조사위원회 위원장은 야당의 원이나 호선으로 선출 권고
- 집행부에서 제출한 예산안이나 정책요강 및 정책적 문제들을 검토하고 집행부와 전체 의회에 대하여 보고서·권고안을 제출함. 집행부의 구성원은 정치적으로 회의에 참석하여 정책검토결과를 설명해야 함
- 조사위원회는 의원을 공동으로 보조하는 직원을 둘 수 있으며, 활동에 필요한 시설의 이용이나 교육훈련의 기회와 정보를 제공받을 수 있음

2) 미국

(1) 카운티(County) 지방정부 기관 구성 형태

① 위원회형(Commission Form)

- 위원회형은 의회가 입법기능과 행정기능을 동시에 수행하는 기관통합형으로 의회 의원 수는 3~5명임. 가장 전통적인 카운티 정부 형태임. 지방의회의원 이외에 County Clerk, Auditor, Assessor, Treasurer, Prosecuting Attorney, Sheriff 등을 주민이 직접 선출하여 행정부의 업무를 수행함

② 카운티 위원회·전문행정관형(Council-Administrator Form)

- 카운티 정부의 취약점을 보완하기 위해 시지역의 Council-Manager Plan 정부형태를 모방한 것. 이 형태가 확산되고 있는 이유는 종전 위원회형이 권한의 분산이라는 민주주의 원칙에는 적합하지만, 복잡한 현대 행정을 효율적으로 집행하기 위해서는 행정경험이 부족한 의회의원보다는 정책결정만 의회에서 하고, 행정은 전문행정가가 처리하는 것이 효율적이라는 판단에 따른 것
- 의회는 법률의 제정 및 예산의 승인, 지방세 부과 및 전문행정관의 임명 등을 수행하고,

전문행정관은 지방법령의 집행, 공무원의 임명 및 업무의 집행·감독, 예산안의 제출 및 행정업무와 정책에 대해 의회에 조언하는 등 행정을 전담 처리함

- 전문행정관에게 얼마나 많은 권한을 부여하느냐에 따라 Council-manager Form, Chief Administrative Office Form, Chief Administrative Assistant Form 으로 나눌 수 있음

③ 카운티의회민선행정관형(Council-Elected Executive Form)

- 의회 임명 행정관 형태의 Council-Manager와 유사한 기능과 역할을 수행하지만 민선으로 선출되며, 행정부의 모든 권한과 책임을 부여함과 동시에 의회 결정에 대한 거부권까지 행사할 수 있음

(2) 일반시정부(City) 기관구성 형태

① 의회시장형 : 강시장의회형(Strong Mayor-Council Form)

- 시장과 의회의원을 주민이 직접 선출하는 기관대립형 기관구성 형태. 시장은 소속직원에 대한 인사권, 예산안 제출권, 의회의결 거부권 등 지방행정에 대한 책임과 통제권을 행사하며, 지방단위에서 내외적으로 강력한 리더십을 행사함. 대부분의 자치입법에 대해 거부권을 행사할 수도 있음
- 강시장의회형에서는 선거직으로 뽑은 시장이외의 공무원 수가 약시장의회에서보다 적으며, 그 기능도 독립된 기관장보다는 각 부서의 책임자로서의 역할을 수행함

② 의회시장형 : 약시장의회형(Weak Mayor-Council Form)

- 시장과 의회의원을 주민이 직접 선출하되, 시장이 의회의장을 겸하는 기관협조형 기관구성형태로 사실상 의회 우위형으로 행정부의 통제에 초점이 맞춰져 있음
- 약시장의회형은 시장이 선거로 선출되지만 실질적인 정치적 권한은 미미하여 시의회로부터 독립성도 취약함. 시장은 주로 의전적 역할을 수행하며 시의회의 구성원이 되는 경우도 있음
- 약시장형의 경우 지방의원수가 많으며, 의회는 입법기능과 집행기능을 동시에 가지며, 주요 공무원을 임명하고 행정업무에 대한 지도·감독을 실시함
- 또한 약시장의회형 하에서는 재무관(Treasurer), 검사(Attorney), 재산평가관(Assessor) 등

많은 주요 행정공무원들이 선거로 선출되고, 독립된 부서의 장으로서의 역할을 수행함

③ **의회시장형 : 수석행정관형(Strong Mayor-Council Form with Chief Administrative Officer Form)**

- 강시장의회형에서 시장의 행정 업무에 대한 부담을 덜고, 정치 및 결정에 대한 리더십을 발휘할 수 있도록 전문행정관을 별도로 두는 기관구성 형태
- 수석행정관은 시장에 의해 임명되며, 시장이 상당한 권한을 보유한 상태에서 수석행정관이 행정부처에 대한 통상적인 감독권을 행사함
- 일반적으로 행정관의 권한은 시장의 승인을 받아 각 부서의 책임자를 임명 및 해임할 수 있으며, 행정관이 임명하는 부서의 업무를 지휘·감독함. 시장이 만드는 보고서를 준비하고 자문하는 기능 등을 수행함

④ **시정부위원회형(Commission Form)**

- 위원회형은 입법기구와 집행기구가 통합되어 있다는 특징을 가짐. 위원회가 지방의회와 같이 입법기능을 수행하며, 그 위원회의 각 구성원은 경찰국, 소방국과 같은 행정부서의 장이 됨
- 위원회형은 소수에서 너무 많은 권한을 부여하고 통제를 거의 하지 않는다는 점, 다양한 주민들을 대표하기 어렵다는 점, 직업의 전문화가 이루어질 수 없다는 점에서 점차 폐지되고 있는 추세

⑤ **의회시지배인형(Council-Manager Form)**

- 단체장이 의회의장을 겸임하는 기관협조형 기관구성 형태로 시장의회형과 더불어 가장 보편적인 지방정부의 형태임
- 유권자들이 선거로 의원을 선출하고, 의회에서 선임되는 행정전문가인 시지배인에게 단체장의 모든 행정권한을 위임하여 업무를 처리함
- 의회시지배인형은 시장이 최고 선거직 공무원이면서도 권한이 약하며, 권한이 많음에도 선출직이 아니라는 문제점이 지적되고 있음. 그러나 의회시지배인형을 채택하는 지방자치단체가 늘어 가고 있는 추세이며, 시지배인에게 직원의 임명권을 부여하거나, 시의회가 의결한 예산을 거부할 수 있는 권한을 부여하는 등 변형이 시도되고 있음

⑥ 주민총회형(Town Meeting Form)

- 매년 Town의 최고 의결기구인 Town-Meeting을 개최하여, Town의 주요정책을 지역 내 선거등록을 한 모든 유권자가 회의에 참여하여 결정하는 직접민주주의 방식의 형태임
- 이 유형은 증가하는 인구 유입과 복잡한 지역문제를 해결하는데 한계가 있음

3) 독일

- 독일의 지방의회는 헌법상 국회가 입법권을 가지고 수행하는 기능보다 오히려 자치행정의 일부를 구성하는 요소로 행정적 기능을 수행하는 이미지가 강함. 지방의회라는 외형을 갖추고 있으나 실제 지방자치행정의 중요 사항을 기획하고, 집행한다는 개념이 강하여 의회라기보다는 행정기관에 가까움

① 남독일 의회형

- 주민이 직접 선거로 지방의회와 지방자치단체장을 선출하는 유형으로 주민에 의하여 선출된 시장은 지방의회 의장으로서 최고정책결정권을 가지며, 자치단체의 수장으로 지역을 대표하고 행정전반에 대한 권한을 행사함
- 단체장은 지방의회의 의장, 행정 및 위원회의 수장, 그리고 지자체의 외부 대표자로서 막강한 권한을 가지고 있음
- 남독일 의회형은 다른 주에 많은 영향을 주어 시장직선제를 도입하는 주들이 증가함

② 북독일 의회형

- 주민은 직접 선거로 지방의원을 선출하고 지방의회는 시장과 사무총장을 선출하는 의원내각제 형태임, 시장은 의회와 집행부간 조정자로서 역할을 하며, 행정에 관한 중요 사항을 의회에 보고할 의무가 있음
- 지방의회가 행정에 대한 정책사항을 관장하면서 행정에 대한 막강한 영향력을 행사할 수 있음

③ 이사회형

- 행정과 의회가 상호 분리된 이중적 권력구조에 따른 집단합의체 기구이므로 합의제 원칙에 따라 운영하되, 지방의회와 집행기관을 엄격히 분리함
- 시장이 막강한 권한을 가지고 있으나 주민이 직접 선출하지 않는 유형으로 한 개 주에서만 실시하고 있음

④ 시장형

- 주민이 직접 선거로 지방의원을 선출하고, 시장은 부단체장은 지방의회가 선출함. 시장과 부단체장은 행정집행의 권한을 가지며, 지방의회와 행정기관을 관장하는 유형이나 현재는 거의 존재하지 않음

4) 일본

(1) 지방의회 기관구성

- 일본의 중앙정부는 의원내각제이나 지방정부는 광역, 지자체의 구분 없이 기관대립형을 채택하고 있음
- 집행기관은 단체장에게만 집중되지 않고 독립된 위원회를 설치함으로써 집행 권한을 분산시켜 다원주의를 구현하고 있는 것으로 평가됨. 이는 모든 집행기관을 위원회로 설치하는 것이 아니라 지자체의 사무 중 정치적 중립성과 독립성이 요구되고 공정한 판단이 필요한 사무처리의 경우, 위원회 형식으로서 단체장으로부터 독립하여 업무를 수행하는 것이 더 효율적이기 때문
- 지방의회는 지방자치단체 장의 집행부 주요 보직자 임명에 대한 동의권을 행사할 수 있으며, 의원의 정수 및 의원의 보수를 정함 등에 있어 자율적으로 조례를 제정할 수 있음
- 지방의회는 자치단체 장에 대한 불신임권을 부여하며, 단체장에게는 의회해산권을 부여함
- 일본은 단체장에게 행정권이 집중되어 있지 않고, 각 위원회, 위원의 독립된 합의제 집행기관이 지방자치법 및 그 외 개별법에 기초하여 설치되어 있어 소위 '집행기관 다원주의'로 부르고 있음

5) 제주특별자치도

(1) 행정시장 직선제

- 제주도는 2006년 제주시와 서귀포시, 북제주군 등 4개의 기초자치단체를 폐지하고, 도 단위 광역 단일행정체제로 개편. 제주시와 서귀포시는 행정시 체제로 변화하여 도지사가 행정시장을 임명함. 이에 대해 도의회 및 시민사회 진영은 풀뿌리 민주주의 강화와 제주도민의 자기결정권의 침해를 이유로 지속적으로 행정시장직선제와 함께 기초자치단체 의회 구성을 요구해 옴
- 2018년 제주도 행정체제개편위원회가 행정시장 직선제에 대한 권고안을 제출했고, 2019년 2월, 제주도의회는 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제도개선 과제 '행정시장 직선제'에 대한 동의안'을 가결함
- 2019년 9월 국무총리실 산하 제주특별자치도지원위원회는 제주특별자치도가 제출한 행정시장 직선제 제도개선안에 대해 '불수용'을 결정함. 불수용의 이유는 도지사와 행정시장 사이에 문제가 있을 경우 조정이 어렵고, 행정시장 예고제(러닝메이트)를 활용하게 되면 제도개선 취지가 이뤄질 수 있다는 점 등임⁴¹⁾
- 제주도의회 행정자치위원회는 2020년 6월, '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 7단계 제도개선(안)에 대한 동의안'을 심의. 의결하면서 당초 동의안에 포함되지 않았던 '행정시장 직선제'에 대한 집행부의 동의를 받아 제도개선 과제로 추가함⁴²⁾
- 제주도의 행정시장 직선제는 사실상 기초자치단체의 부활의 필요성으로부터 출발함. 기초의회 구성의 필요성이 지속적으로 제기되었으나 단계적 과정으로서 시장의 직접 선출은 행정시의 권한과 기능을 일정 부분 강화할 수 있다는 취지임
- 제주특별자치도 출범의 규범적 의의를 고려할 때 종래로의 회귀보다는 행정시장의 직선제를 통한 실질적인 자치를 도모해 보자는 것이 행정시장 직선제의 취지라고 보임⁴³⁾
- 제주도의 경우 '특별자치도'로 단일 광역행정체제임. 기초자치단체가 구성될 수 없는 조건에서 도지사의 권한이 비대해지고 행정시의 기능은 약해지며, 주민들의 직접적 참여 과 주민의 대표 선출권을 침해받고 있다는 지적이 지속되어 옴

41) 한겨레. 2019.9.29. 제주 행정시장 직선제, '정부, 불수용' 사실상 무산

42) 제주경제신문. 2020.6.19. '행정시장 직선제' 재추진...제주특별법 7단계 제도개선안 포함

43) 조성규. 2013. 제주행정체제개편에 있어 자치권의 확대에 관한 법적 쟁점과 과제

- 제주의 협치 사례를 살펴봄에 있어서 제주특별자치도의 단층형 행정체제는 다른 시도와는 차이가 있으며, 다른 광역자치체보다 단체장의 권한이 더욱 강한 형태에서 출발한다고 볼 수 있음

(2) 인사청문회

- 제주특별자치도는 유일하게 인사청문회에 대한 법적근거가 마련되어 있음. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제43조에 정무부지사와 감사위원장에 대한 인사청문회 규정이 포함됨. 이 규정에 따라 「제주특별자치도 의회 인사청문회 조례」를 제정해 인사청문특별위원회 구성하여 운영하고 있음
- 「제주특별자치도의회 인사청문회 조례」는 ‘인사청문특별위원회’의 구성과 운영 및 인사청문회 절차와 운영에 관한 사항을 명시함. 위원회는 7인으로 구성되며, 제주도의회 상임위원회별로 1인씩 추천한 6인이 포함됨.(제3조) 인사청문은 질의와 답변 형태로 진행되며(제7조) 인사청문회 기간은 2일 이내이며, 3일 이내에 심사결과를 제출해야 함(제9조)
- 그러나 제도적으로 명시되어 있는 것은 정무부지사와 감사위원장뿐이어서 그 외에는 도와 도의회의 합의로 진행되고 있음. 2014년 제주시와 서귀포시의 행정시장의 인사청문회를 합의했으며, 16개 지방공기업 및 출자·출연기관 중 5개 기관장만을 대상 인사청문회를 진행하고 있음(제주도개발공사, 제주관광공사, 제주에너지공사, 제주국제컨벤션센터, 제주발전연구원)
- 인사청문회 합의 이후 제주도의회에서 ‘부적격’의견이 제출된 후보에 대해 도지사의 임명강행이 계속됨. 이에 따라 인사청문회 무용론이 대두되며, 제도적 보완이 요구되고 있는 상황
- 제주도의회 정책연구실은 2020년 9월 ‘도의회 인사청문회 제도개선방안’ 5개 과제를 제시함. ▲지방자치법 등 상위 법률에서 의회 인사청문회의 포괄적 법적근거 마련 ▲제주도 내부의 공정하고 객관적인 인사검증시스템 강화 ▲도의회의 충분한 청문기간 확보로 도덕성과 정책역량에 대한 이원적 검증시스템 마련 ▲경과보고서에 적격여부와 그 사유에 대한 명확한 기재 ▲‘시민배심원제’와 같은 시민참여제도의 검토 등임⁴⁴⁾
- 도지사와 도의회가 협의하여 인사청문회를 진행하고 있으나 결국 임명권은 도지사에게 있고, 인사청문회에서 ‘부적격’ 의견이 제출된 후보들에 대한 도지사의 임명 강행을 제어할 제도적 기반은 부재함. 결국 도지사의 합의사항에 대한 충실한 이행을 기대할 수밖에 없는 상황

44) 헤드라인 제주. 2020.9.21. 제주도의회 정책연구실, ‘무용론’인사청문회 개선 5개 과제 제안

(3) 상설정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례

- 민선 7기 제주도지사는 무소속 원희룡 후보가 당선됨. 무소속 당선자인 원희룡 당선자는 협치를 강조하며 제주도의회와 상설정책협의회를 구성하기로 합의하고 협치의 제도화를 추진함

의회와 도의 상설정책협의회를 위한 공동 선언문⁴⁵⁾

내실 있는 협력을 토대로 도민의 삶의 질을 높이고 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 실현하기 위해 의회와 도가 공동의 노력을 다해 나갈 것을 선언하며 다음 사항을 성실하게 실천해 나갈 것이다.

첫째, 지방분권 개헌과 지방자치 제도 개편을 적극 추진하는 한편, 4·3의 뜻을 깊이 새겨 평화와 인권을 존중하고 남북통일의 시대적 소명을 다함으로써 제주특별자치도의 가치가 최대한 보장되도록 의회와 도가 합심하여 노력해나간다.

둘째, 의회의 독립성, 자율성, 전문성을 실질적으로 강화하기 위하여 의회 인사권 및 조직권에 대한 의회로의 신속한 권한이양과 함께 관련법령 및 제도개선에 힘쓴다.

셋째, 의회는 도가 행정을 합리적·효율적으로 수행할 수 있도록 협력하고, 도는 행정의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 더욱 노력한다.

의회와 도는 위의 합의된 사항을 실현하기 위해 상설정책협의회를 조속한 시일 내에 설치하고 이를 실행하기 위한 실무기구를 두어 도민이 원하는 “제주형 협치체제” 구축을 위해 최선을 다 한다.

2018. 7. 13.

제주특별자치도의회의장 김 태 석

제주특별자치도지사 원 희 룡

- 상설정책협의회의 제도화를 위해 「제주특별자치도 상설정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례」 제정

45) 제주특별자치도, 2018

제주특별자치도 상설정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례

(제정) 2008-10-08 조례 제 404호

(전부개정) 2018-12-31 조례 제 2140호

제1조(목적) 이 조례는 제주특별자치도와 제주특별자치도의회 상호간의 상생과 협력을 바탕으로 제주형 협치체계를 구축하고, 도민행복과 제주공동체 발전에 기여하기 위한 상설정책협의회 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(공동의 목표) 제주특별자치도지사(이하 “도지사”이라 한다)와 제주특별자치도 의회의장(이하 “도의회 의장”이라 한다)은 내실 있는 협력을 토대로 도민의 삶의 질을 향상시키고, 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도 공동의 목표를 실현하기 위해 상호간의 신뢰를 바탕으로 정책의제를 함께 설정하고 이를 상시적으로 성실하게 협의한다.

제3조(도지사·도의회 의장의 책무) ① 도지사는 상설정책협의회에서 협의한 사항들을 효율적으로 수행하기 위하여 법령의 범위 내에서 행정적·재정적 지원을 한다.

② 도의회 의장은 상설정책협의회에서 협의할 의제와 관련하여 사전에 소관 상임위원회의 의견을 수렴하여야 한다.

③ 도지사와 도의회 의장(이하 “공동위원장”이라 한다)은 상설정책협의회에서 의결된 안건의 이행을 위하여 서로 소통하고 협력하여야 한다.

제4조(성격 및 기능) ① 제주특별자치도 상설정책협의회는 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)와 제주특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)간 합의된 의제에 대하여 상시 협의하는 상설 협의기구로 한다.

② 상설정책협의회의 협의 의제 대상은 다음 각 호의 사항에 대하여 할 수 있다.

1. 제주자치도의 중요정책에 관한 기본적인 구상과 계획에 관한 사항
2. 도민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항
3. 그 밖에 제주형 협치의 실현과 관련하여 공동위원장이 협의가 필요하다고 인정하는 사항

제5조(구성) ① 상설정책협의회의 구성은 다음과 같다.

1. 도지사·부지사·기획조정실장

2. 도의회 의장·부의장·상임위원장·교섭단체 대표의원
 3. 도지사가 지명하는 관계 공무원과 도의회 의장이 추천하는 도의회의원
- ② 상설정책협의회의 원활한 운영을 위하여 실무협의회와 의제별협의회를 둘 수 있다.

제6조(상설정책협의회 회의) ① 상설정책협의회의 회의는 수시로 개최한다.
 ② 상설정책협의회의 회의는 도지사와 도의회 의장이 공동으로 주관 한다.
 ③ 제1항에 따른 회의를 소집할 때에는 회의일시, 장소, 안건 등을 각 위원에게 회의 개최 5일전까지 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우는 예외로 한다.

제7조(의견청취) ① 공동위원장은 안건의 심의를 위하여 필요한 경우 위원에게 현장 조사를 하게 하거나 전문기관에 기술 검토, 회의 참석, 자료 제출 등을 의뢰할 수 있다.
 ② 공동위원장은 안건에 대한 연구 및 정책개발 등 필요한 경우 관계공무원 및 그 밖의 전문가 등 관계인에게 자문이나 회의 등에 참석을 요청할 수 있다.

제8조(수당 및 여비) 상설정책협의회의 회의에 출석하거나 자문에 응하는 관계 전문가 등에 대해서는 관련 규정에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제9조(운영세칙) 이 조례에서 정한 것 이외에 상설정책협의회 운영에 필요한 사항은 공동의장이 협의하여 정한다.

부칙

- 제1조(시행일)이 조례는 공포한 날부터 시행한다.
 제2조(경과조치)이 조례 시행 당시 종전의 조례에 따라 행한 행위 등은 이 조례에 의한 행위로 본다.

- 위 조례는 「제주특별자치도 정책협약에 관한 조례」를 「제주특별자치도 상설정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례」로 전부 개정된 것임. 「제주특별자치도 정책협약에 관한 조례」의 정의에서 “정책협약이란 제주특별자치도의 중요한 정책을 형성하는 과정에서 제주특별자치도지사가 최종적인 의사결정을 하기 전에 그 정책에 관한 계획 등의 취지와 내용, 그 밖에 필요한 사항을 미리 제주특별자치도의회에 알려 의견을 듣는 것을 말한다”고 명시됨. 이전의 도의회의 의견청취 차원의 정책협의를 협치를 위한 정책의제의 설정 및 상설화 협의를 제도화한 것

- 상설정책협의회는 2년여 동안 개최되지 못하다가 2020년 9월 처음으로 개최됨. 제주의 상설정책협의회는 “기존 정책협의회 한계를 뛰어넘어 여러 현안에 대한 양 기관의 견해에 대해 훨씬 더 협력적이고 통합적 기능을 할 것”⁴⁶⁾으로 기대되었으나 개최조차 쉽지 않음. 정책협의의 의제설정 및 개최여부 역시 강도지사-약의회 구조에 기인함

46) 제주도민일보, 2018.7.13. 제주도-의회 상설정책협도 자율 강조

제4장

**지방자치법 개정의 쟁점은 무엇이고,
추가되어야 할 내용은 무엇인가**

1) 지방자치법 개정안 국회 의안 현황

- 21대 국회에 접수된 지방자치법 전부개정안은 3건, 일부개정안은 28건임(21대 국회 지방자치법 개정 법률안 제출 및 발의 현황 참조)
- 지방자치법 전부개정안 중 의원발의안 2건이 정부안과 차이가 거의 없어 주요 쟁점 분석은 정부안을 기본으로 함
- ‘협치정부’(융합형 협치) 운영과 관련된 개정사항을 중심으로 주요 쟁점을 정리함

< 7>21

47)

의안명	대표발의자 (제출자)	제안일	심사경과
지방자치법 전부개정 법률안	양경숙의원	2020. 6. 1.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	정부	2020. 7. 3.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	김두관의원	2020. 9.28.	「국회법」 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회에 2020.9.15.자로 직접 회부
지방자치법 일부개정 법률안	김민기의원 I	2020. 6. 1.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	박완주의원 I	2020. 6. 1.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	엄태영의원	2020. 6. 4.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	김영진의원	2020. 6. 5.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	임종성의원	2020. 6. 8.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부

47) 국회 행정안전위원회 자료 (2020.12)

의안명	대표발의자 (제출자)	제안일	심사경과
	김정호의원	2020. 6. 8.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	정춘숙의원	2020. 6. 8.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	김석기의원	2020. 6.10.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	김윤덕의원	2020. 6.10.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	김정재의원	2020. 6.10.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	백혜련의원	2020. 6.12.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	기동민의원	2020. 6.19.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	민홍철의원	2020. 6.24.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	김승원의원	2020. 6.30.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	박완주의원 II	2020. 7. 1.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	김영호의원	2020. 7. 8.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	전혜숙의원 I	2020. 7. 8.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	서범수의원	2020. 7. 9.	제382회국회(정기회) 제2차 전체회의(2020.9.10.) 상정

의안명	대표발의자 (제출자)	제안일	심사경과
			후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	정청래의원	2020. 7.16.	「국회법」 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회에 2020.9.15.자로 직접 회부
	박덕흠의원	2020. 7.22.	「국회법」 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회에 2020.9.15.자로 직접 회부
	전혜숙의원 II	2020. 7.24.	제382회국회(정기회) 제14차 전체회의(2020.11.17.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	정성호의원	2020. 7.29.	제382회국회(정기회) 제14차 전체회의(2020.11.17.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	허영의원	2020. 8.12.	「국회법」 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회에 2020.9.15.자로 직접 회부
	김민기의원 II	2020. 8.24.	제382회국회(정기회) 제14차 전체회의(2020.11.17.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	한병도의원	2020. 9. 7.	제382회국회(정기회) 제14차 전체회의(2020.11.17.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	강득구의원	2020. 9. 9.	제382회국회(정기회) 제14차 전체회의(2020.11.17.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안 심사 소위원회 회부
	박완수의원	2020. 9.17.	「국회법」 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회에 2020.11.17.자로 직접 회부
	김형동의원	2020.11.17.	「국회법」 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회에 2020.11.23.자로 직접 회부

2) 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항 요약 (정부제출안)

- ① 지방자치단체의 기관구성 다양화 (제4조)
- ② 매립지 및 등록 누락지가 속할 지방자치단체 결정 절차 및 지방자치단체 관할 구역 경계 변경 제도 개선 (제5조, 제6조)
- ③ 지방자치단체 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지 주민 의견 제출 (제20조)
- ④ 감사청구 연령 기준 하향 및 청구주민 수 기준 완화 (제21조)
- ⑤ 지방의회 인사권 독립, 지방의회 정책지원 전문인력 운용 (제42조, 제103조제2항)
- ⑥ 지방의원 겸직금지 조항 정비 (제44조, 제45조)
- ⑦ 지방의회 윤리심사자문위원회 설치 (제67조)
- ⑧ 지방자치단체장 인수위원회 설치 (제105조)
- ⑨ 광역자치단체 부단체장 1명 또는 2명 추가 (제123조)
- ⑩ 국가와 지방자치단체 간 협력 도모, 지방자치 발전, 지역균형발전 정책심의기구로서 중앙지방협력회의 설치 (제186조)
- ⑪ 장관의 시군구 단체장에 대한 시정명령권 강화 (자치사무의 법령 위반 사항)
 - 장관 → (시·도) → 시군구 시정명령
 - 불이행시, 장관 → 시군구 시정명령(제188조, 제192조)
- ⑫ 특별지방자치단체 설치 (제196조~제208조)

< 8 >

48)

현행법(10장, 175개 조문)	구분	정부안(11장, 208개 조문)
총강 (§1~§11)	제1장	총강 (§1~§15)
주민 (§12~§21)	제2장	주민 (§16~§28)
조례와 규칙 (§22~§28)	제3장	조례와 규칙 (§29~§36)
선거 (§29)	제4장	선거 (§37)
지방의회 (§30~§92)	제5장	지방의회 (§38~§104)
집행기관 (§93~§121)	제6장	집행기관 (§105~§135)
재무 (§122~§146)	제7장	재무 (§136~§163)
지방자치단체 상호 간의 관계 (§147~§165)	제8장	지방자치단체 상호 간의 관계 (§164~§182)
국가의 지도·감독 (§166~§172)	제9장	국가와 지방자치단체 간의 관계 (§183~§192)
서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례 (§173~§175)	제10장	서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례 (§193~§195)
	제11장	특별지방자치단체 (§196~§208)

3) 지방자치법 전부개정안 쟁점 및 향후 개선과제

(1) 지방자치단체 기관구성 형태의 다양화

현 행	개 정 안
<신 설>	제4조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다. ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

- 현행법은 지방의회와 지방자치단체장이 서로 견제와 균형을 이루는 대립형 기관구성
- 개정안은 지방자치단체의 기관구성 형태를 특별법 형태로 규정하고, 주민투표로 결정하도록 함

○ 외국 사례⁴⁹⁾

- 미국 : 의회-시장관리관/시장-의회제/위원회제/타운미팅제
- 영국 : 시장직선제/의원내각제
- 독일 : 남독일의회형/북독일의회형/이사회형/시장형
- 일본 : 지방의회-단체장 대립형

○ 기관구성 다양화 모형(안)⁵⁰⁾

① 단체장 중심형(현행)

- 주민직선 단체장이 강력한 권한을 보유하며, 의회에 대해 우월적 지위

48) 지방자치법 전부개정법률안 검토보고서(국회 행정안전위원회 20.9)

49) 지방자치법 전부개정안 공청회 (국회 행정안전위원회 20.11.11. 금창호_한국지방행정연구원)

50) 지방자치발전 종합계획 (대통령 소속 지방자치발전위원회 2014.12)

② 단체장 권한 분산형

<부단체장·감사위원장 임명동의형> * 유사사례 : 제주도

- 독립적 감사위원회 설치, 주민직선 단체장이 의회 동의를 받아 부단체장과 감사위원장을 임명하고 인사권·집행권 등 보유

<부단체장·행정위원장 임명동의형> * 유사사례 : 일본

- 감사위원회·인사위원회 등 다수의 독립적 행정위원회 설치, 주민직선 단체장이 의회 동의를 받아 부단체장·행정위원(장) 임명

③ 의회중심형 * 유사사례 : 미국(약시장-의회형)

- 주민직선 지방의회의 의장이 단체장을 겸임하고, 의회에서 선임한 책임행정관에게 대부분의 행정권한 위임

* 단체장은 책임행정관의 실·국장(실과장) 임명에 대한 동의권 또는 의견 제출권 보유

○ (가칭)지방자치단체의 기관구성에 관한 특례법 제정⁵¹⁾

- 지방자치 여건 성숙도 등을 감안하여 특례법 제정으로 기관구성 유형 및 유형별 지방의회 권한, 단체장 선임방식·권한 등을 규정

* 기관구성 형태(예시) : ▲단체장-의회형, ▲의회-행정관리자형, ▲위원회형 등

[쟁점]

- ① 기관 구성 형태를 주민투표로 결정하게 되면 매 선거 때마다 잦은 주민투표와 사회적 비용이 커질 수 있음. 주민투표에만 맡길 경우, 기관 운영 결과에 대한 평가를 수반하는 선거에서 정치적 책임 소재가 불분명해질 수 있음. 기관 구성 형태의 변화에 대한 안정성, 책임성이 고려되어야 함
- ② 선출직으로 구성된 지방의회가 정치기관 구성 형태에 대한 결정을 하고, 그 운영에 대한 평가와 책임을 분명히 하는 것이 타당함. 다만 주민투표가 필요하다면 제주특별법에서 규정하고 있는 대로 의회투표를 거친 후에 주민투표로 최종 결정하는 방식을 검토할 수 있음

51) 자치분권 시행계획 (대통령 소속 자치분권위원회, 2019. 3)

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 (약칭: 제주특별법)

제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.

② 제주특별자치도지사는 제1항에 따라 제주자치도의 지방의회 또는 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 제주특별자치도의회 동의의 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다.

③ 제2항에 따라 요청을 받은 행정안전부장관은 이 법의 목적과 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주자치도의 주민을 대상으로 제주특별자치도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 실시하는 주민투표는 「주민투표법」 제8조에 따른 국가정책에 관한 주민투표로 보고, 같은 법의 규정을 따른다.

③ 기관구성 특례 조항은 지방소멸 위기에 대응하기 위해 현재 광주-전남, 대구-경북의 통합논의, 부울경 연대론 등 행정구역개편 논의가 본격화되고 있는 점을 감안한다면, 지방자치법 개정 뿐만 아니라 행정체제개편, 자치분권 시행계획 등과 함께 종합적으로 검토해야 함

(2) 중앙정부와 지방정부 간 사무배분 및 사무처리의 기본 원칙

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제11조(사무배분의 기본원칙) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.</p> <p>② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는</p>

현 행	개 정 안
<p>제8조(사무처리의 기본원칙)</p> <p>① 지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 그 규모를 적정하게 유지하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다.</p>	<p>국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.</p> <p>③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.</p> <p>제12조(사무처리의 기본원칙)</p> <p>① ----- 사무----- -----.</p> <p>② ----- 규모--적절-- -----.</p> <p>③ 지방자치단체는 법령을 위반하여 사무를 처리할 수 없으며, 시·군 및 자치구는 시·도의 조례를 위반하여 사무를 처리할 수 없다.</p>

- 중앙정부의 하향식 사무배분이나 지방정부의 집행중심의 의존적 사무배분을 지양·축소하고 자치사무를 명확하게 배분·처리하여 지방정부의 자율성을 확대함
- 지방정부는 법령을 위반하는 사무처리는 안되며, 기초지방정부는 광역지방정부 조례를 위반하는 사무처리를 할 수 없음

[쟁점]

- ① 지방정부 자치사무 배분시, 재정배분이 동시에 수반되지 않는 문제가 해결이 필요함
- ② 지방정부의 자율적 입법권을 제약하는 지방자치법 제22조⁵²⁾ ‘법령의 범위 내’ 규정을 존치하는 현 개정안도 문제가 많은데 자치사무 배분에서도 법령과 상급단체 조례 범위로 통제하면서 지방정부 자율성을 보장·확대한다는 것은 모순임

52) 지방자치법. 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

(3) 지방정부 정책 결정 및 집행에 대한 포괄적 주민참여권 명시

현 행	개 정 안
<p>제13조(주민의 권리) <신 설></p> <p>① (생 략)</p> <p>② 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회 의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.</p>	<p>제17조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다.</p> <p>② (현행 제1항과 같음)</p> <p>③ 주민----- ----- -----.</p>

- 현행법은 주민의 권리를 공공 재산·시설 이용, 평등한 행정 이용, 지방선거 참정권으로 제한하고 있는 반면, 개정안에서는 지방정부 정책 결정과 집행 과정에 대해 포괄적으로 참여할 수 있는 권리로 확대함

[쟁점]

- ① 주민참여를 확대하는 것이 행정에 주민의 의견을 수렴하고 반영하는 긍정적 측면도 있을 수 있지만, 주민의 대의기관으로서 지방의회의 권한을 본질적으로 확대하기 보다는 정치적 책임이 수반되는 결정 권한을 주민에게 과도하게 부여하는 것은 대의민주주의 근본 취지를 약화시킬 수 있다는 것을 깊이 고려해야 함

(4) 주민이 지방의회에 직접 조례 제정·개정·폐지 청구 가능

현 행	개 정 안
<p>제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 "19세 이상의 주민"이라 한다)은 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서</p>	<p><삭 제></p>

현 행	개 정 안
<p>는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.</p> <p>----중략----</p> <p>제15조의2(주민청구조례안의 심사절차) ① 지방자치단체의 장은 제15조에 따라 청구된 주민청구조례안에 대하여 의견이 있으면 제15조제9항에 따라 주민청구조례안을 지방의회에 부의할 때 그 의견을 첨부할 수 있다.</p> <p>② 지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 청구인의 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지(청구인의 대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따른 주민청구조례안의 심사절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회 회의규칙으로 정한다.</p>	<p>제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.</p> <p>② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.</p>

- 개정안은 청구요건 완화 및 지방정부를 거치지 않고 지방의회에 직접 청구할 수 있도록 근거 조항을 만들고 별도 「주민조례발안에 관한 법률」 제정하고자 함

[쟁점]

- ① 청구요건을 완화한다고 해도 주민발안은 보통시민들이 직접 입법에 참여하는 것은 매우 어렵고 복잡한 절차임
- 지방정부나 지방의회 입법예고에 시민들이 의견 제출하는 사례가 거의 없다는 것을 참고할 필요가 있음
- ② 개정안에서 지방정부를 거치는 절차를 생략했다고 하더라도 최종적으로 지방의회가 접수하여 심의하기 때문에 국회 입법청원제도(10만명 청원서명시 상임위 법안 회부)를 응용하여 ‘지방의회 입법청원제도(주민 발안 청구인 숫자만큼 청원서명시 상임위 조례안 회부)’를 신설하는 것이 대의민주주의 취지에도 부합하고 보통시민들의 권리 확대에도 도움이 될 수 있음

【참고1】 주민 조례 제정과 개폐청구 현황('19. 12월)⁵³⁾

연도별	계	청구결과						
		원안 의결	수정 의결	부결	각하 (반려)	철회	폐기	진행중
계	269	40	81	34	33	10	48	23
'19년	27			1		2	1	23
'18년	3			1	2			
'17년	16		2	4	6		4	
'16년	4		2		2			
'15년	6	1	2	1	1		1	
'14년	6		5	1				
'13년	7	2	2		1		2	
'12년	5		2	1	1		1	
'11년	6	1	3		2			
'10년	15	5	5	1	3		1	
'09년	9	2	2	1			4	
'08년	4	1	1	1			1	
'07년	11	1	6	2		2		
'06년	7	3	3	1				
'05년	47	6	10	6	4	2	19	
'04년	30	8	10	6	1	1	4	
'03년	48	8	25	4	4	1	6	
'02년	2				1		1	
'01년	12	2	1	2	3	2	2	
'00년	4			1	2		1	

53) 지방자치법 전부개정법률안 검토보고서(국회 행정안전위원회 20.9)

(5) 지방정부 규칙의 제정과 개정·폐지에 대한 주민 의견 제출

현행	개정안
<신설>	제20조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출) ① 주민은 제30조에 따른 규칙(권리·의무와 직접 관련되는 사항으로 한정한다)의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다. ② 법령이나 조례를 위반하거나 법령이나 조례에서 위임한 범위를 벗어나는 사항은 제1항에 따른 의견 제출 대상에서 제외한다. ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 그 의견을 제출한 주민에게 통보하여야 한다. ④ 제1항에 따른 의견 제출, 제3항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

○ 현행 규칙 제정, 개정, 폐지시 지방정부가 입법예고 절차를 진행하고 있어 실질적 변화를 기대하기는 어려움

- 조례·규칙 입법예고에 대한 시민들의 인지도 및 참여도 매우 저조함

[쟁점]

① 주민의 권리·의무에 영향을 받는 경우 규칙의 제정, 개정, 폐지에 관하여 현행 입법예고 절차를 활용하고, 입법기관으로서 지방의회의 의견청취안을 통해 심의 절차를 밟는 것이 보다 실질적 개선에 도움이 될 것임

(6) 주민 감사청구 연령 하향 및 청구 기준 완화

< 9 >

구분	현행	개정안
시·도	500명	300명
50만 이상 대도시	300명	200명
시·군·구	200명	150명

[쟁점]

- ① 청구요건 완화는 긍정적이나, 현행 종이서명 방식에 온라인 청구 서명 방식을 추가하는 방안을 검토하는 것이 활성화하는데 도움이 될 것임

< 10> 가

구분	현행	개정안
주민감사 청구 연령	19세	18세
감사청구 가능 기한	2년	3년

< 11>

구분	주민감사청구	공무원 징계시효	국민감사청구	공익감사청구
법적근거	지방자치법	지방공무원법	부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영 법	공익감사청구 처리 규정 (훈령)
청구기한	2년	3년 (금품수수·횡령 5년)	제한없음	5년

【참고2】 주민감사 청구 현황(2006~2019년)⁵⁴⁾

* 2000~2005년 총 65건 청구

기관명	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	계*
계 (연평균)	30	24	30	35	26	25	34	18	12	22	16	21	16	22	332 (23)
행안부	-	5	2	1	2	-	2	3	2	2	-	1	-	1	21
국토부	1	1	-	1	2	2	-	-	-	1	1	-	1	-	10
복지부	1	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	3
문체부	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1	-	-	1	-	4
교육부	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2
서울	7	8	18	22	18	14	22	10	3	5	7	9	7	5	155
부산	-	-	-	2	-	1	-	-	-	1	1	-	1	1	7
대구	2	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	2	7
인천	6	1	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	10
광주	-	-	-	-	-	1	3	-	2	4	-	-	-	-	10
대전	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
울산	-	1	3	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5
경기	6	3	3	2	1	1	-	1	1	-	1	3	3	5	30
강원	2	1	-	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-	6
충북	1	1	1	2	-	-	-	-	1	1	-	2	-	-	9
충남	2	-	1	-	-	1	3	2	-	-	1	-	-	1	11
전북	1	1	-	-	-	-	1	-	-	1	-	3	1	1	9
전남	-	-	-	1	2	2	-	-	1	1	2	2	1	1	13
경북	1	2	2	1	-	-	1	-	-	2	1	1	1	2	15
경남	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	4

54) 지방자치법 전부개정법률안 검토보고서(국회 행정안전위원회 20.9)

(7) 주민자치회 설치·운영

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제26조(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 주민자치회(이하 “주민자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민의 화합 및 공동체 형성 2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의 3. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리 4. 지역발전과 주민의 복리증진 5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항 <p>③ 제2항 각 호의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다.</p> <p>④ 제3항에 따른 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.</p> <p>⑥ 주민자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>⑦ 주민자치회는 기능 수행을 위하여 필요한 경우 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성·운영할 수 있다.</p> <p>⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 주민자치회 또는 주민자치협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 범위에서 주민자치회가 규약으로 정한다.</p>

- 자치분권특별법(「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」)에 주민자치회 시범 설치·운영 규정이 있음
 - ※ 주민자치회 시범 설치·운영(20.7기준. 행정안전부) : 626개 (읍40, 면129, 동457)
- 주민자치회의 정치활동 금지, 지방정부 행정·재정 지원, 위탁사업 가능

[쟁점]

- ① 주민자치회는 1961년 5.16쿠데타로 폐지된 읍·면·동 자치를 복원한다는 긍정적 의미도 있지만, 무작정 주민자치회 활성화를 추진하기 보다는 시범 운영에서 나타난 주민자치 위원회와 중복 문제나 지방의회와 권한 충돌 문제를 해결해야 함
 - ② 주민자치회가 읍·면·동 주민센터의 사무집행, 사무위탁(수익사업), 사무의결 권한을 갖게 됨으로써 행정·재정 권한을 부여받게 되는데, 현행 시범 운영처럼 위촉 방식으로 위원 구성시 정치적 책임성이 불분명한 문제가 발생함
 - ③ 기관 구성 다양화, 행정체제 개편 시 지방의회 변화 등을 종합적으로 고려하여야 하며, 주민자치회가 읍·면·동 기초 자치를 담당하면서 행정권한, 예산권한에 대한 정치적 책임성을 명확하게 하려면 주민 직선제 선출 방식이 필요할 수도 있음
- 주민자치회의 필요성이나 효율성 측면에 대한 논쟁보다는 ‘지방자치’관련 제도 변화가 예견되는 상황에서 지방자치법, 행정체제개편법, 공직선거법 등 관련 법률 및 제도에 대한 종합적 검토가 선행되어야 함
- ④ 주민자치회에 대한 정치적 중립을 이유로 정당 참여를 봉쇄하는 것은 지방정치와 민주주의 발전을 위축시키고 있음.
 - 중앙정부는 위원회나 협의회 구성 시 정당 추천을 하고 있는데 지방정부는 정당을 원천적으로 배제하고 있음
 - ⑤ 지방선거가 정당공천제로 진행되는 점, 실제 지역사회 다양한 직능단체 및 관변단체에 참여하는 위원들 중에 정당에 가입되어 있는 주민들이 다수이나 묵인하고 있는 상황, 지역사회 갈등이나 복잡한 이해관계, 민원 등 생활문제는 정당과 선출직 정치인을 통해 조정·해결되고 있는 점을 고려하면 오히려 정당의 참여를 보장하는 것이 보다 지역공동체 발전에 도움이 될 수 있음
- 위원 구성에 있어 정수 배정 방식은 중앙정부 정당별 1~2인 추천 방식 참고

(8) 지방의원 의정비 심의 대상에서 여비 제외

현 행	개정안
제33조(의원의 의정활동비 등) ① 지방의회의 원에게 다음 각 호의 비용을 지급한다.	제41조(의원의 의정활동비 등) ① 지방의회의 원에게는 -----.
1. 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비	1. 의정(議政) 자료 ----- -----
2. 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비	3. ----- 위원회 의결 또는 지방의회의 -- -----
3. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당	2. (현행 제3호와 같음)
② 제1항 각 호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정한다. <단서 신설>	② ----- 비용은 ----- ----- 기준을 고려하여 ----- ----- 이내에서 ----- -----, 다만, 제1항제3호에 따른 비용은 의정비심의위원회 결정 대상에서 제외한다.
③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③ ----- 필요----- -----.

- 지방의원 의정비는 의정활동비, 여비, 월정수당으로 구성됨
- 개정안은 지방의원 의정비중 여비를 의정비심의위원회를 거치지 않고 「공무원 여비규정」에 따른 여비를 지급하도록 하는 것임

[쟁점]

- ① 지방의원 의정비는 2006년 지방의원 유급제 실시 이후 매년 인상 논란을 빚고 있음
 - 심의 대상에서 여비를 제외하는 방식의 접근이 아니라, 지방의원 의정비 결정방식을 공무원이나 국회의원 보수 결정방식으로 근본적 개선이 필요함
- ② 지방의원 의정비는 지방정부 재정자립도에 비례하여 책정되기 때문에 지역별 편차가 상당히 크게 나타나고 있음

③ 의정비 심의위원회를 통해 지방의원 급여를 정하는 방식으로 매년 소모적 논란과 의회 불신을 조장할 것이 아니라, 전국적으로 동일하게 기초의원과 광역의원에 대한 지방의원 급여를 책정하는 것이 필요함

- 지방의원 보수에 관한 법률 제정 필요

- 공무원 및 국회의원은 각각 ‘보수에 관한 법률’이 있음
- 지방의원은 지방자치법에서 보수(급여)로 보지 않고, 월정수당으로 규정하고 있음

(9) 지방의회 정책지원 전문인력 도입

현 행	개 정 안
<신 설>	제42조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 개정안은 지방의회 전문성 강화, 지방의원 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력 도입

- 현재 국회에 접수된 지방자치법개정안 의원 발의안마다 도입 범위와 규모에 차이가 있음

- 정부안: 광역.기초의회에 도입하고 인원규모는 조례로 정함
- 의원발의안: 광역의회 도입, 광역의원 정수 범위 또는 정수의 1/2, 정수 이상 등
- 제주도는 제주특별법에 따라 정책전문인력 운영하고 있음.(의원 정수의 1/2)
(상임위원회별 정책연구위원 1명이 의원 2명 정책지원 / 5급 공무원)

[쟁점]

① 지방의회 권한을 획기적으로 강화하려면 부분적 기능 보강이 아니라, 의정지원 조직과 인력시스템을 제도적으로 보장하는 것이 필요함

- 현재 지방의회 예산은 지방정부 예산의 1% 수준에도 미치지 못함

② 지방의회 정책지원 인력을 제주도의회처럼 상임위별 운영하는 방안도 단기적으로 운영할 수 있겠지만, 국회의원실 보좌관처럼 의원 개인별 운영하는 형태를 따라가지 않으려

면 정당별 공동보좌관제 방식을 도입하는 것이 필요함

- 정당법 개정안에 지방의회 원내 의석 정당별 사무실 배치 방안 및 정당별 공동보좌관제 해외 사례도 참고

• 독일 드레스덴 지방의회: 정당별 사무실에 의원연구실, 공동보좌관, 사무지원 인력 등 운영 사례

③ 지방의회에 정책지원을 강화하기 위해서는 국회 의정지원체계를 응용하는 것이 필요함

- 입법조사처, 예산정책처 등을 기초의회까지 도입 확대

(10) 지방의회 인사권 독립

현 행	개 정 안
<p>제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p><신 설></p> <p>② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제 공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원 <p>제105조(직원에 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p>	<p>제102조(사무직원의 정원과 임면 등) ① (현행 제91조제1항과 같음)</p> <p>② 시·도의회 의장은 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p> <p>③ 시·군 및 자치구의회의 사무직원은 시·군 및 자치구의회의 의장의 추천을 받아 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다. 다만, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 시·군 및 자치구의회의 사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제 공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원 <p>제117조(직원에 대한 임면권 등) ----- 직원(시·도의회 사무직원은 제외한다)-----.</p>

- 현재 지방의회의 사무처에 근무하는 직원에 대한 인사권은 집행부 단체장에게 있음
- 인사권이 집행부에 있기 때문에 사무처 직원들이 지방의회가 집행부 견제 권한을 행사하는데 있어 적극적이지 못한 것이 현실이며, 잦은 인사이동으로 전문 역량 축적이 어려움
- 개정안은 광역의회에 한하여 사무처 직원 인사권을 광역의회 의장에 부여함

[쟁점]

- ① 광역의회뿐만 아니라 기초의회까지 인사권 독립이 확대되어야 함
 - 지방의회 위상 확대에도 필요하지만 의회사무처 직원들의 순환보직, 승진 문제 등을 고려하면 의회직렬을 신설해야 하며, 기초의회-광역의회 순환 인사가 가능하도록 해야 함
- ② 단순한 사무처 직원 인사권 확보가 아니라 예산 및 입법 연구 단위, 의회직렬 신설 등 의회 사무처 체계 확대 개편을 동시에 추진해야 함
 - 개정안 보완 필요

【참고3】 지방의회 사무직원 현황('19.12월 기준)⁵⁵⁾

□ 정원현황

· : 1,807 / 2,354

구분	계	일반직	별정직	임기제
총원	1,807명	1,490명	70명	247명
평균	106.3명	87.6명	4.1명	14.5명

· · (226) : 4,047 / 4,695

구분	계	일반직	별정직	임기제
총원	4,047명	3,892명	76명	79명
평균	17.9명	17.2명	0.33명	0.34명

□ 시·도의회 사무직원 현황 (단위: 명)

구분	현원	정원	구분	현원	정원
평균	138.5	106.3	경기	322	233
서울	374	298	강원	104	81
부산	141	114	충북	88	73
대구	106	87	충남	103	79
인천	124	98	전북	112	89
광주	101	67	전남	130	84
대전	97	76	경북	125	107
울산	66	56	경남	116	99
세종	56	35	제주	189	131

55) 지방자치법 전부개정법률안 검토보고서(국회 행정안전위원회 20.9)

(11) 광역 지방정부 부단체장 증원

현 행	개정안
- 특별시: 3명 - 광역시, 도, 세종시, 제주도: 2명 (인구 800만 이상 광역시, 도 : 3명) - 시.군.구 : 1명	시·도의 행정·정무 부단체장 외에 특정 기능을 수행하는 부단체장 직위 1개(인구 500만 이상 시·도는 2개)를 조례로 둘 수 있도록 하고 이를 정무직·일반직·별정직 지방공무원으로 임명

- 지방정부 부단체장 정수

- 서울특별시 : 3명(정무부시장 1명, 행정부시장 2명)
- 경기도 : 3명(정무부지사 1명, 행정부지사 2명) *인구 800만 이상 (3명)
- 인천, 대전, 광주, 대구, 부산, 울산 / 세종, 제주 : 2명(정무 1명, 행정 1명)

[쟁점]

① 부단체장 정수 증원을 지방분권 강화로 인식하는 태도는 심각한 문제임

- 지방정치를 제대로 정립하기 위해서는 강단체장-약의회 구조에서 집행부 인사권을 강화하기보다는 지방의회 기능을 본질적으로 확대.강화할 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요함

4) 지방자치법 전부개정안 심사경과 및 주요 논의사항(법안소위)

※국회 행정안전위원회 법안심사 제1소위 심사 내용(2020.12.2.)⁵⁶⁾

(1) 법안소위 심사결과 요약

- 지방자치단체 기관구성의 다양화 허용
 - 주민투표를 통해 기관통합형 등을 선택하도록 함. 관련 법률 내년 3월 제출 예정

- 지방의회 정책지원전문인력 도입
 - 광역 및 기초의회에 의원정수의 1/2 범위 내에서, 광역은 6급, 기초는 7급 임기제 공무원, 2022년말까지 절반, 2023년말까지 나머지 절반 도입

- 지방의회 인사권 독립
 - 광역 및 기초의회 의장에게 사무직원에 대한 인사권 부여

- 지방의회 기록표결 의무화
- 시·도 부단체장 정수 증원은 미반영

- 행정입법에 의한 자치입법권 침해 금지
 - 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 하위법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없도록 함

- 주민감사청구 요건 완화
 - 시·도 500→300명, 50만이상 대도시 300→200명, 기타 200→150명 이내의 범위

- 주민자치회 관련 조항은 이번에 반영하지 않기로 함
- 특례시 명칭은 100만 이상 대도시에만 부여하고 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구에 특례를 둘 수 있도록 함

56) 제382회국회(정기회) 제11차 법안심사 제1소위원회(2020.12.2.)는 위 31건의 법률안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 각 법률안의 내용을 통합·조정하여 위원회 대안을 제안하기로 함.

제382회국회(정기회) 제17차 행정안전위원회(2020.12.3.)는 이러한 소위원회의 심사결과를 받아들여 위원회 대안을 제안하기로 의결함.

(2) 법안소위 주요 논의 및 세부 심사 내용⁵⁷⁾

< 12 >

구분	주요내용	현행법	개정안	논의사항
주민 참여 확대				
지방자치단체 기관구성형태 다양화 근거 마련 (안 제4조)	지방자치단체의 기관 구성 (집행부와 의회 간의 관계)을 주민투표로 현행 기관 대립형*과 다르게 정할 수 있는 근거 마련 * 기관대립형: 주민이 직접 선출한 단체장(집행기관)과 지방의원(지방의회) 이 상호 독립적인 역할을 수행하며 견제와 균형의 원리를 구현(ex: 한국, 일본)	없음 * 「제주특별자치 도법」은 지방 의회 및 집행 기관 구성의 특례 조항을 두어 기관 구성을 달리할 수 있도록 규정 (제8조)	정부안 - 지방의회-집행기관의 구성을 주민투표에 따라 현행과 달리할 수 있도록 근거를 마련하며 세부사항은 따로 법률로 정하도록 함 해외 기관구성 다양화 사례 예1. 시장-의회형) 주민이 시장 의원 직선, 집행권과 입법권 분리 예2. 의회-책임행정관형) 주민이 의원 직선, 의회에서 선임한 책임행정관이 집행업무 담당 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방 의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다. ② 제주특별자치도지사는 제1항에 따라 제주자치도의 지방의회 또는 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 제주특별자치도의회 의 동의를 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민 의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다. ③ (생략)	○ 논의 사항 ○ 단체장 선임에 대한 예시적 규정 필요 - 단체장 선임 방법 등 “따로 법률로 정하는 사항”으로 수정 <행정안전부> ○ 따로 법률로 규정할 예정 사항 : - 목적 및 기관구성 형태의 정의 - 기관구성 형태 변경 절차 - 다양화 유형 - 유형별 필요한 변경 내용 및 특례
주민자치회 설치 근거 마련 (안 제28조 등)	「지방자치분권 및 지방행정체제개 편에 관한 특별법」에 규정된 주민 자치회 구성·운영	없음 ※「분권특별법」 내용 - 제27조(설치) : 읍·면·동 별 주민자치회	정부안 - 읍·면·동 별 주민자치회 설치 - 주민자치회의 기능 ① 주민의 화합 및 공동체 형성 ② 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한	○ 잠정합의 사항 - 정치적 중립성에 대한 보완 필요 ▶ 추후 공직선거법

57) 국회 행정안전위원회 법안심사 제1소위 심사 자료 (2020.12.2.)

구분	주요내용	현행법	개정안	논의사항
	근거를 삭제하고, 「지방자치법」에 해당 내용을 옮겨옴	설치 - 제28조(기능) : 지자체 사무의 일부를 위임 또는 위탁 가능 - 제29조(구성) : 위원의 정치적 중립성, 시범 실시 근거 등	읍·면·동장과의 협의 ③ 지자체 사무의 일부를 위임 또는 위탁 가능 ④ 지역발전과 주민의 복리 증진 등 - 주민자치회 대표자 1명을 포함한 위원 선정 - 위원의 정치적 중립성 - 타 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체 구성·운영 가능 등	개정을 통해서도 보완 예정 (주민자치회 및 위원의 선거 관련 행위 금지) - 주민자치회 및 대표 명의의 선거운동 금지 - 주민자치회 위원의 선거운동 금지 - 주민자치회 위원의 선거에 영향을 미치는 행위 금지 등
	주민자치회 위원의 위촉	없음 ※「분권특별법」에서 조례로 정하는 바에 따라 위원을 지자체 장이 위촉하도록 하는 규정을 두고 있으나, 이법 전부 개정안에 맞추어 해당 조문을 삭제하는 내용의 법안이 제출되어 있음.	정부안 - 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 두도록 하면서, 위원은 주민자치회가 선정하도록 함. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다. ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다. ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. ④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	○ 잠정합의 사항 ○ 주민자치회 위원은 주민자치회가 선정한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 위촉하도록 하는 것이 자치의 취지에서 바람직
	주민자치회 업무수행에 대한	없음 ※「분권특별법」	정부안 - 주민자치회는 운영 등에 필요한	○ 잠정합의 사항 ○ 재정적 지원에

구분	주요내용	현행법	개정안	논의사항	
	행·재정적 지원근거 마련	내용 : 행정안전부장관은 주민 자치회의 시범 실시를 위하여 행·재정적 지원 가능	재원 확보를 위하여 자체적으로 노력 - 지자체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행·재정적 지원 가능	대한 사후 통제 방안 마련 필요	
	주민자치회의 구성 및 운영에 필요한 사항	없음	정부안 - 주민자치회 또는 주민자치협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 범위에서 주민자치회가 규약으로 정함	○ 논의 사항 ○ 조례로 정하는 범위에서 규약으로 정하는 내용 중 일부를 법률로 정할 필요에 대한 논의 필요	
지방의회					
지방 의회 정책 지원 전문 인력 도입 (안 제46조)	명칭	정책지원 전문인력	없음	정부안 임종성 의원안 전혜숙 의원안 정청래 의원안 정책 지원 전문 인력	○ 잠정합의 사항 ○ 시·도 및 시·군·구에 두고, 지방의회 의원 정수의 1/2 범위로 도입. 세부 규정은 대통령령으로 정함.
	도입범위	정책지원 전문인력을 시·도 및 시·군·구의회에 도입함	없음 ※「제주특별자치도법」은 제주도의회에 최대 21명의 정책 연구위원을 둘 수 있도록 규정(제39조)	시·도 및 시·군·구의회 시·도의회 시·도의회	○ 논의 사항 ○ 명칭 : 정책지원전문인력 / 정책지원관 ○ 도입시기 : 시·도에 대한 우선 도입 방안 등 고려 필요 ○ 현재 정책지원인력에 대한 현황과 소요 예산 추계, 대통령령 규정사항 등에 대한 검토 필요
	세부규정			대통령령으로 정함 조례로 정함 대통령령으로 정함 조례로 정함	
	도입규모	없음	없음	조례로 정 의원당 1명 시·도 의회 의원의	-

구분	주요내용	현행법	개정안			논의사항
			합		정원 이상	
			<p>「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제39조(정책연구위원) ① 도의회의 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 「지방자치법」 제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하기 위하여 도의회에 최대 21명의 정책연구위원을 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 정책연구위원은 임기제 5급 지방공무원 또는 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 임명한다. ③ 정책연구위원의 배치와 운용은 도조례로 정하되, 위원회별로 그 수를 달리할 수 있다.</p>			
<p>시·도의회 의장에게 사무직원에 대한 인사권 부여 (안 제109조)</p>	<p>시도의회 사무직원 인사권을 시도의회 의장에게 부여함</p>	<p>시도·시군구 의회 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 지자체장이 임명</p>	<p>정부안 대상 : 시·도의회</p>	<p>정청래의원안 대상 : 시·도의회 및 시·군·구의회</p>	<p>○ 논의 사항 ○ 시·도 뿐만 아니라 시·군·구 의회 의장에 대해서도 사무직원에 대한 인사권 부여할지의 여부에 대한 논의 필요 - 시·군·구 의회 의장에게도 인사권을 부여한다면 공통 인사권 행사 등의 방안에 대한 논의</p>	
집행기관						
<p>시·도 부단체장 정수 자율 증원 (안 제129조)</p>	<p>특정 목적 기능을 수행하는 시·도 부단체장 1~2명 추가</p>	<p>- 서울 부시장: 3명(정무 1, 행정 2) - 경기 부지사: 3명(정무1, 행정 2) - 그 외 시·도: 2명(정무 1, 행정 1)</p>	<p>정부안 - 시·도의 경우 필요시 특정한 사무를 담당하는 부시장·부지사 1명(인구 500만 이상의 경우 2명)을 조례로 추가 설치할 수 있도록 함</p>		<p>○ 논의 사항 ○ 고위공무원 증가에 대한 우려가 있어 증원에 반대하는 의견 ○ 조례보다는 법률에서 숫자를 정하는 방향에 대한 검토가 필요하다는 의견</p>	
중앙-지방 협력 등						

구분	주요내용	현행법	개정안		논의사항
지방자치단체 관할 구역 경계조정 절차 마련 (안 제6조)	지방자치단체간 관할구역 경계조정 절차를 마련함	관계 지방 의회 의견을 청취하거나 주민투표를 거쳐 대통령령으로 정함	정부안		○ 논의 사항 ○ 개정안이 정하는 절차는 주민 의견을 반영하기 어려워 현행 절차로 유지 필요
			- 절차 ① 지방자치단체장이 행안부 장관에게 경계변경 조정을 신청 ② 행정안전부장관은 경계변경 자율협의체를 구성·운영할 것을 관계 지방자치단체의 장에게 요청 ③ 경계변경자율협의체에서 경계변경 여부 등에 대한 합의 → 대통령령 제정 미협의 시 중앙분쟁조정위원회에 상정되어 심의·의결 → 대통령령 제정		
100만 대도시 “특례시” 명칭 부여 (안 제201조)	인구 100만 이상 대도시 등에 대하여 “특례시” 명칭 부여	50만 및 100만 대도시 특례 사무 운영 중 ※ 특례사무에 대해서는 「지방 자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 및 개별법에서 규정	정 부 안	① 인구 100만 이상 대도시 ② 인구 50만 이상 대도시 중 행정수요·국가균형 발전 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시	○ 논의 사항 ○ 특례시는 국가 균형발전에 저촉 가능성 ○ ① 인구 100만 이상 대도시 (특례시)와 ② 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관 이 지정하는 시·군·구에 대하여 행정, 재정운영 및 국가의 지도· 감독에 대하여는 추가로 특례를 둘 수 있도록 하자는 의견
			양 경 숙 의 원 안	인구 100만 이상 대도시	
			김 민 기 의 원 안	① 인구 100만 이상 대도시 ② 인구 50만 이상 대도시 중 행정수요 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시	
			박 완 주 의 원 안	① 인구 100만이상 대도시 ② 경기도 위치 인구 50만 이상인 도시로서 행정수요·국가균형발전 등 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 행정수요가	

구분	주요내용	현행법	개정안		논의사항	
				100만 이상인 대도시 ③ 경기도에 위치하지 아니한 인구 50만 이상의 대도시		
[참고] 주요 대도시 현황			김영진 의원안 김정호 의원안 정춘숙 의원안 김석기 의원안 김윤덕 의원안 김정재 의원안	인구 100만 이상 대도시		
		① 수도권 지역의 인구 100만 이상 대도시 ② 비수도권 지역의 인구 50만 이상 대도시				
		① 인구 100만이상 대도시 ② 인구 50만 이상이며 도청소재지인 대도시 ③ 행정수요자의 수가 100만 이상인 대도시				
		① 인구 50만 이상 대도시 ② 인구 20만 이상으로서 역사·문화·산업·교육 등 특정 분야에 대한 지역 특화 발전이 필요하다고 인정되는 시				
		① 인구 100만이상 대도시 ② 인구 50만 이상으로 도청 소재지인 대도시 ③ 인구 50만 이상 대도시로 국가균형발전과 행정수요 등 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시				
		① 인구 100만이상 대도시 ② 경기도에 위치하지 아니한 인구 50만 이상의				
수원	119만	도청소 재지		천안	65만	비수도권
고양	107만			안산	65만	
용인	107만			안양	56만	
창원	104만	도청소 재지/ 비수도 권		김해	54만	비수도권
성남	94만		평택	52만		
청주	84만	도청소 재지/ 비수도 권	포항	51만	비수도권	
화성	83만		시흥	47만		
부천	83만		의정부	45만		
남양 주	71만		춘천	28만	도청소재 지/ 비수도권	
전주	66만	도청소 재지/ 비수도 권	경주	25만	비수도권	

구분	주요내용	현행법	개정안	논의사항	
			원안	대도시 ③ 인구 50만 이상 대도시로 행정수요 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시	
			김승원 의원안	① 인구 100만 이상 대도시 ② 인구 50만 이상으로 도청 소재지인 대도시	
			허영의 의원안	① 경기도에 위치하지 아니한 도청소재지인 시 ② 인구 50만 미만인 시로 지역 간 균형발전을 위해 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시	
			박완수의 의원안	① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시 ② 인구 100만 이상 도시에 대한 특례 협의를 위해 '100만 대도시 특례 지원 협의회' 설치 ③ 특례시와 인구 50만 이상 대도시 인정에 관한 세부기준은 대통령령으로 정함	
			김형욱 의원안	① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시 ② 도청이 소재하는 도시는 인구 50만 명 미만이라 하더라도 특례 가능	

구분	주요내용	현행법	개정안	검토의견
조례의 제정 범위 (안 제33조)	행정입법에 의한 자치입법권 침해 금지	없음	<p style="text-align: center;">정청래 의원안</p> <p>-법령에서 조례로 위임한 사항에 대하여는 그 법령의 하위 법령에서 위임의 내용·범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없음.</p> <div style="border: 1px dotted black; padding: 5px;"> <p>[정청래 의원안] 제29조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. <단서 삭제> ② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.</p> </div>	<p>○ 논의 사항</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 조례로 정하도록 위임하는 경우라 하더라도 시행령/시행규칙에서 일부 구체적 내용을 정해온 행정적 관행을 감안할 필요
지방의회회의 원격 출석 및 표결 (안 제78조 및 제79조)	지방의회회의원의 회의 원격 출석 및 표결에 관한 규정 신설	없음	<p style="text-align: center;">이해식 의원안</p> <p>감염병 확산 등의 경우에 지방의회회의원이 회의에 원격 출석 및 표결이 가능하도록 근거 규정을 마련함</p>	<p>○ 논의 사항</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 원격 표결을 무기명 투표사항에 관해 적용할 수 있는 방안 필요 <p><검토의견> : 현재 선관위에서 운영하고 있는 원격투표 시스템 등은 무기명 투표 방식이 원칙임.</p>

5) 경기협치정부 구성.운영에 영향을 주는 지방자치법 주요 개정 사항

(2020.12.9. 국회 본회의 의결)

(1) 지방자치법 전부개정안 국회 심사 경과 (국회 의안정보)

- 제382회국회(정기회) 제11차 법안심사 제1소위원회(2020.12.2.)
-31건 법률안안의 내용을 통합.조정하여 행정안전위원회 대안을 제안.
- 제382회국회(정기회) 제17차 행정안전위원회 전체회의(2020.12.3.)
-법안심사 제1소위에서 제안한 행정안전위원회 대안 가결
- 제382회국회(정기회) 제14차 전체회의(2020.12.8.)
-행정안전위원회 대안에 대한 수정 가결 (체계.자구 심사 반영)
- 제382회국회(정기회) 제15차 본회의
-법사위 수정안에 대한 원안가결

(2) 경기협치정부 구성.운영 관련 지방자치법 주요 개정 사항

- **기관 구성의 자율성 보장**
 - 기관대립형, 기관통합형, 위원회형 등 기관 모델에 관한 사항은 별도의 특별법 제정 예정임
 - 경기협치정부 실험이 기관모델을 구체화하는데 선도적 역할을 할 수 있음
- **정책지원 인력 운영**
 - 광역의회 6급, 기초의회 7급
 - 의원정수의 1/2 범위에서 채용
 - 상임위원회 전문위원실에 배속하는 방식보다는 '정당별 공동보좌관제'를 설계하여 협치정당 운영의 내실화 및 정당정치 실질적 강화
- **지방의회 인사권 독립**
 - 의회 사무처 직원에 대한 인사권을 의장이 갖도록 함
 - 협치정부 운영시 기관대립형 구조에서 인사권을 독립적으로 행사하는 방식보다는 기관통합형 지방정부 운영에 필요한 융합형 조직구조를 지향하는 인사권 활용. (의회내 협치정당 지원체계, 의회직렬 운영방안, 정당별 공동보좌관제에 대한 종합적 구상 필요)

(3) 지방자치법(국회 최종 의결안) 주요 내용⁵⁸⁾ (요약)

① 지방자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련(안 제4조)

- 이 법에 따른 지방자치단체의 의회 및 집행기관의 구성을 따로 법률로 정하는 바에 따라 달리 할 수 있도록 하며, 이 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 듣도록 함

② 매립지 및 등록 누락지가 속할 지방자치단체 결정 절차 개선(안 제5조)

- 종전에는 행정안전부 장관이 매립지 및 등록 누락지가 귀속될 지방자치단체를 결정하는 경우, 이의제기기간 중 다른 지방자치단체로부터 이의제기가 없더라도 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하도록 하였으나, 앞으로는 이의제기기간 동안 아무런 이의제기가 없는 경우에는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결 없이 매립지 등이 귀속될 지방자치단체를 결정하도록 그 절차를 간소화함
- 매립지 귀속과 관련되어 시·군·구 상호 간 비용 부담 등에 대하여 분쟁이 발생하는 경우, 종전에는 시·도에 설치되어 있는 지방자치단체지방분쟁조정위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 조정하도록 하였으나, 앞으로는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회에서 매립지 귀속 결정과 함께 병합하여 심의·의결하여 행정안전부 장관이 조정하도록 함으로써 매립지 귀속 결정과 관련된 분쟁을 보다 효율적으로 해결할 수 있도록 함

③ 지방자치단체 관할 구역 경계변경 제도 개선(안 제6조)

- 관계 지방자치단체의 장은 주민생활에 불편이 큰 경우 등에는 행정안전부 장관에게 관할 구역 경계변경에 관한 조정을 신청하도록 하고, 행정안전부 장관은 그 신청내용을 공고한 후 경계변경자율협의체를 구성·운영하게 하여 상호 협의하도록 하는 장을 마련하며, 경계변경자율협의체에서 구성을 요청받은 날부터 120일 이내에 경계변경에 관한 합의를 하지 못한 경우 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부 장관이 경계변경에 관한 사항을 조정하도록 함
- 지방자치단체 간 경계변경에 관한 합의가 된 경우이거나 지방자치단체중앙분쟁조정위원회에서 경계변경을 하는 것이 적정하다는 의결을 하는 경우에는 행정안전부 장관은 이를 반영하여 대통령령안을 입안하도록 함
- 지방자치단체 간 관할 구역 경계변경 과정에서 상호 비용 부담, 그 밖의 행정적·재정적

58) 지방자치법 전부개정법률안

분쟁이 발생한 경우 경계변경에 관한 조정과 병합하여 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 조정하도록 함으로써 관할 구역 경계변경에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하도록 함

④ 지방자치단체 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지 의견 제출(안 제20조)

- 지방자치단체의 규칙이 상위법령이나 조례의 위임에 따라 주민의 권리·의무에 영향을 미치는 경우가 발생하나 규칙에 대한 주민의 제정 및 개정·폐지 의견제출에 대한 처리가 미흡한 측면이 있었음
- 주민은 권리·의무와 직접 관련되는 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지 의견을 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있고, 지방자치단체의 장은 제출된 의견에 대하여 그 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 통보하도록 함

⑤ 주민의 감사청구 제도 개선(안 제21조)

- 주민의 감사청구 제도가 주민의 권익침해에 대한 실질적인 구제 수단으로 운영되도록 하기 위하여 감사청구 연령 기준을 종전의 19세에서 18세로 낮추고, 청구주민 수 기준을 시·도의 경우 종전의 500명 이내에서 조례로 정하는 수에서 300명 이내에서 조례로 정하는 수로 하여 주민의 감사청구 요건을 완화함
- 주민 감사청구의 실효성을 높일 수 있도록 주민 감사청구를 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년 이내에 제기하도록 하던 것을 앞으로는 3년 이내에 제기할 수 있도록 제기기간을 연장함

⑥ 주민에 대한 정보공개(안 제26조)

- 지방자치단체는 지방의회의 의정활동 등의 정보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부장관은 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 정보 등을 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있도록 함

⑦ 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립(안 제41조 및 제103조제2항)

- 지방의회의 전문성을 강화하고 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 함
- 지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고하기 위하여 지방의회 사무직원에 대한 임면·교육·훈련·복무·징계 등을 시·도의회 의장이 처리하도록 함

⑧ 지방의회위원의 겸직금지 조항 정비(안 제43조, 제44조 및 제109조)

- 지방의회위원의 겸직금지 대상이 불명확하여 각종 분쟁이 발생함에 따라, 해당 지방자치단체가 출자·출연한 기관·단체 또는 해당 지방자치단체로부터 사무를 위탁받아 수행하는 기관·단체 등으로 지방위원이 겸직할 수 없는 기관·단체의 범위와 의미를 명확하게 정함
- 지방회회의 의장이 지방회위원의 겸직신고 내용을 연 1회 이상 공개하도록 하고, 지방회회의 의장은 지방회위원의 겸직행위가 지방회위원의 의무를 위반한다고 인정될 때에는 그 겸한 직의 사임을 권고하도록 함

⑨ 새로 출범하는 지방자치단체의 지방회 임시회 집회(안 제54조제2항)

- 지방자치단체의 폐지·신설·분할·통합 등에 따라 새로운 지방자치단체가 차질 없이 출범할 수 있도록 새로운 지방자치단체가 설치된 경우 최초의 지방회 임시회는 해당 지방자치단체가 출범하는 날에 집회하도록 함

⑩ 윤리심사자문위원회의 설치(안 제66조)

- 지방회위원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 의장의 자문과 지방회위원 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문 등에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두도록 하고, 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방회회의 의장이 위촉하도록 함

⑪ 지방자치단체의 장의 직 인수위원회 설치 근거 마련(안 제105조)

- 지금까지는 지방자치단체의 장의 직 인수위원회에 대한 설치 근거가 없어 지방자치단체 간 인수위원회의 구성과 운영이 통일되지 못한 문제가 있음
- 당선인을 보좌하여 지방자치단체의 장의 직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 당선일이 결정된 때부터 해당 지방자치단체에 인수위원회를 설치할 수 있도록 하고, 인수위원회의 설치 기간, 구성 및 업무 등을 규정함

⑫ 지방자치단체 자문기관 설치·운영의 투명성·효율성 제고(안 제130조)

- 지방자치단체는 자문기관 운영의 효율성 향상을 위하여 중복되는 자문기관을 설치할 수 없도록 하고, 지방자치단체의 장은 자문기관 운영현황 및 정비계획을 매년 지방회회에 보고하도록 의무화 함

- 중앙행정기관의 장이 지방자치단체에 자문기관을 설치하는 내용으로 법령을 제정·개정할 때에는 행정안전부장관과 사전에 협의하도록 하여 불필요한 자문기관의 설치를 방지함

⑬ 중앙지방협력회의의 설치(안 제186조)

- 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련 되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 두고, 그 구성 및 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 함

⑭ 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화(안 제188조 및 제192조)

- 지금까지는 시·군 및 자치구의 법령 위반에 대한 국가의 실효성 있는 통제 수단이 없어 법령 위반사항이 해소되지 못하고 주민의 권리·의무에 영향을 미치는 문제가 있었음
- 주무부장관은 자치사무에 관한 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반됨에도 불구하고 시·도지사가 시정명령을 하지 아니하면 시·도지사에게 시정명령을 하도록 명할 수 있고, 시·도지사가 시정명령을 하지 아니하면 주무부장관이 직접 시정명령과 명령·처분에 대한 취소·정지를 할 수 있도록 함
- 주무부장관은 시·군 및 자치구의회 의결이 법령에 위반됨에도 불구하고 시·도지사가 재의를 요구하게 하지 아니하면 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 할 수 있도록 함

⑮ 특별지방자치단체의 설치 근거 마련(안 제199조부터 제211조까지)

- 지금까지는 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 특별지방자치단체의 설치 근거는 있으나, 구체적인 규정이 없어 특별지방자치단체를 설치·운영할 수 없는 문제가 있었음
- 특별지방자치단체는 법인으로 하고, 특별지방자치단체 설치 시 상호 협의에 따른 규약을 정하여 행정안전부장관의 승인을 받도록 하며, 특별지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 조직·운영 등은 규약으로 정하도록 하는 등 특별지방자치단체 설치·운영과 관련한 세부 내용을 규정함

제5장

경기도 협치형 지방정부, 어떻게 만들 것인가?

: 경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 조례 안

1) 경기도 협치형 지방정부 구성·운영 방향

- ① 대립과 갈등이 아닌 협력과 조정을 통한 민주주의와 책임정치를 구현했던 경기연정 1~2기 성과를 계승하고자 함

- ② 1, 2기 연정이 경기도 집행부가 여소야대의 분점정부 상황에서 여.야 정당간 연합정치모델이었다면 '협치정부'는 현재의 도 집행부와 의회 다수당이 같은 단점정부 상황에서 기관통합형(의회중심제) 기관구성 모델을 추진하고자 함

- ③ 경기도와 경기도의회 협치정당 간 협력과 조정에 기반을 둔 기관융합형(기관통합형) 협치 지방정부를 구성·운영함으로써 지방정치의 새로운 미래상을 제시하고, 민주주의와 정당 발전을 지향하며 경기도민을 위한 공익 추구를 목적으로 함

- ④ 경기협치정부는 협력과 조정에 기반을 둔 책임정치를 제대로 구현하기 위해 자문형 협치모델이 아니라, 현행 지방자치법의 제한(한계)에도 불구하고 경기도와 경기도의회 협치정당간 정치적 합의를 통한 책임형 협치모델(실질적 권한과 책임 부여)로 추진해야 함
 - 협치형(융합형) 책임정부 상에 맞는 조직 구성과 운영. (협치부지사, 협치위원장 등)
 - 현행 지방자치법상 협치장관 명칭을 사용하는 것은 불가하므로 협치위원장이라는 명칭을 사용함으로써 정치적 유연성을 갖되 실질적 권한과 책임을 부여하는 것이 필요함
 - 협치정부 정책과제에 관한 실질적 예산권 및 인사권 부여

- ⑤ 협치정부 구성 절차는 21대 국회에서 심의중인 지방자치법 전부개정안의 통과 여부에 따라 조례 적용 방식은 달라질 수 있음
 - 개정안이 통과되지 않을 경우 경기도와 경기도의회 협치정당 간 협치정부구성추진단을 통해 협치정부 협상을 진행하는 것으로 함
 - 협치정부 구성과 운영에 관한 절차, 실무사항
 - 협치정부합의문

2) 조례안의 명칭

경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 조례 (약칭, 경기협치정부 조례)

3) 조례안의 조문 체계 및 주요 내용

경기협치정부 조례안은 5장 22조로 구성.

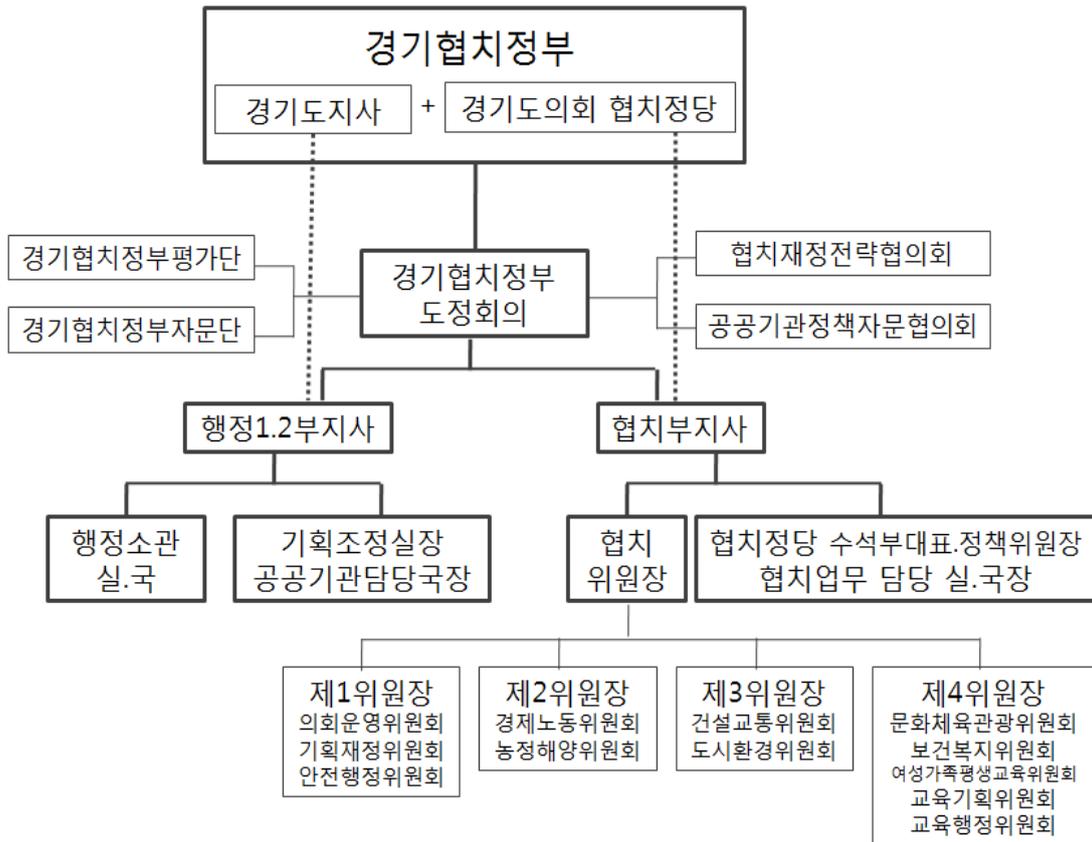
< 14 >

조문	주요 내용
제1장 총칙	
제1조(목적)	- 경기협치정부 구성 취지 및 운영 목표
제2조(정의)	- 경기협치정부, 협치정당, 협치위원장, 협치정책과제 등 용어 정의
제3조(기본원칙)	- 융합형 기관운영을 통한 책임정치 구현 - 협력과 조정에 기반한 민주적 지방정치 구현
제4조(도지사 등의 책무)	- 협치정책과제에 대한 행정적.재정적 지원 - 도지사와 협치정당 소통.협력
제2장 경기협치정부 도정회의	
제5조(설치)	- 경기협치정부 합의제 도정기구 (도정회의: 국무회의 방식 구성.운영 응용)
제6조(구성)	- 15인 이내 구성 - 공동의장: 도지사, 협치정당 대표 - 위원: 협치위원장, 협치정당 수석부대표.정책위원장, 행정부지사, 협치부지사, 기초실장, 협치지원 담당 실장
제7조(기능)	- 협치정책과제 심의 - 협치정부 운영에 필요한 조례.예산.인사 심의
제8조(협치위원장)	- 협치정책과제 이행을 위해 소관부서 담당 상임위 역할 분담 (제1~제4협치위원장) - 제1협치위원장: 의회운영위, 기획재정위, 안전행정위 - 제2협치위원장: 경제노동위, 농정해양위 - 제3협치위원장: 건설교통위, 도시환경위 - 제4협치위원장: 문화체육관광위, 보건복지위, 여성가족평생교육위, 교육기획위, 교육행정위
제9조(회의)	- 월 1회 정기회 (필요시 임시회 공동의장이 소집) - 전원 합의 원칙
제10조(의견청취 및 자문 등)	- 전문기관 출석 및 자문 의뢰

제11조(협치재정전략협의회)	<ul style="list-style-type: none"> - 9인 이내 구성 - 협치정책과제 예산 편성.집행 협의 - 위원장: 협치부지사 - 분기별 1회 정기회 (필요시 임시회) - 위원 구성 및 운영 사항은 도정회의에서 정함
제12조(공공기관정책자문협의회)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관 경영 및 인사에 관한 협의 - 위원 구성 및 운영 사항은 도정회의에서 정함
제3장 경기협치정부 구성 절차	
제13조(경기협치정부추진단)	<ul style="list-style-type: none"> - 경기협치정부 추진 및 구성 절차 협의 - 도지사와 협치정당 대표 간 협상 - 협치정부합의서 작성
제14조(협치정부합의서)	<ul style="list-style-type: none"> - 경기협치정부 구성에 관한 합의 사항 - 도지사와 협치정당 대표 서명으로 확정
제15조(합의서 공개)	<ul style="list-style-type: none"> - 경기도보 및 경기도 홈페이지 등에 게시
제4장 경기협치정부평가단 및 경기협치정부자문단 운영	
제16조(경기협치정부평가단)	<ul style="list-style-type: none"> - 경기협치정부 운영 및 실행결과 평가, 개선 방안 마련 - 전문적이고 객관적 평가를 위하여 외부 전문기관에 위탁 가능
제17조(경기협치정부자문단)	<ul style="list-style-type: none"> - 협치부지사 직속 정책자문기구 - 구성 및 운영 사항은 도정회의에서 정함
제18조(경기협치정부 조사.연구)	<ul style="list-style-type: none"> - 협치정부가 새로운 지방정치와 민주주의의 모델로 발전할 수 있도록 조사.연구 - 전문기관에 조사.연구 위탁 가능 - 백서발간, 조사.연구보고서 발간
제5장 보칙	
제19조(간사)	<ul style="list-style-type: none"> - 도정회의: 경기협치정부 담당 과장 - 재정협의회: 예산 담당 과장 - 공공기관협의회: 공공기관 경영.인사 담당 과장
제20조(회의록)	<ul style="list-style-type: none"> - 회의관련 심의 사항 등 기록 및 공개
제21조(수당 및 여비)	<ul style="list-style-type: none"> - 도정회의, 재정협의회, 공공기관협의회 회의 참석 수당.여비 - 도의원과 공무원은 여비에 한하여 지급함
제22조(시행규칙)	<ul style="list-style-type: none"> - 조례 시행에 필요한 사항은 규칙 제정
부칙	
시행일	<ul style="list-style-type: none"> - 도정회의 등 운영을 고려하면 공포일부터 시행보다는 정치적 합의를 통한 시행일자 협의 필요.

4) 경기협치정부 조직 운영체계(안)

<그림 1> 경기협치정부 조직 운영체계(안)



5) 경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 조례(안)

경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 조례안

(○○○ 의원 대표발의)

의안 번호

발의연월일 :

발 의 자 :

1. 제정이유

- 가. 대립과 갈등이 아닌 협력과 조정을 통한 민주주의와 책임정치를 구현했던 경기연정 1기, 2기 성과를 계승하고자 함
- 나. 경기도와 경기도의회 협치정당 간 협력과 조정에 기반한 협치형(기관융합형) 지방정부를 구성·운영함으로써 지방정치의 새로운 미래 상을 제시하고, 민주주의와 정당 발전을 지향하며 경기도민을 위한 공익 추구를 목적으로 함

2. 주요내용

- 가. 경기협치정부 운영 목표 및 취지 (안 제1조)
- 나. 경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 용어의 정의 (안 제2조)
- 다. 경기협치정부 기본원칙 및 도지사의 책무 (안 제3조, 제4조)
- 라. 경기협치정부 도정회의 기능 및 협치위원장의 역할 등 (안 제5조~제10조)
- 마. 협치재정전략협의회 및 공공기관정책자문협의회 구성 및 운영 등 (안 제11조~제12조)
- 바. 경기협치정부 구성 절차 및 협치정부합의서 등 (안 제13조~제15조)
- 사. 경기협치정부 평가단 및 자문단 운영 등 (안 제16조~제18조)
- 아. 보칙 (간사, 회의록, 수당 및 여비 규정, 시행규칙) (안 제19조~제22조)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 지방자치법
- 나. 관계부서 의견 협의 결과
- 다. 그 밖의 사항
 - 1) 제정조례안 : 덧붙임.
 - 2) 입법예고 :
 - 3) 비용추계서 :
 - 4) 기타사항 :

경기도 협치형 지방정부 구성 및 운영에 관한 조례안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 경기도와 경기도의회 협치정당 간 협력과 조정에 기반한 협치형 지방정부를 구성·운영함으로써 지방정치의 새로운 미래 상을 제시하고, 민주주의와 정당 발전을 지향하며 경기도민을 위한 공익 추구를 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경기도 협치형 지방정부”(이하 “경기협치정부”라 한다)란 경기도(이하 “도”라 한다)와 경기도의회(이하 “의회”라 한다)의 의석을 가진 정당이 융합형으로 구성하는 협치 지방정부를 말한다.
2. “협치정당”이란 단일 정당 또는 다수 정당으로 제2조 제1호에 따른 경기협치정부에 참여하는 정당을 말한다.
3. “협치부지사”란 협치정당이 추천하여 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)가 임명한 부지사로 경기협치정부 운영·지원을 총괄한다.
4. “협치위원장”이란 협치정책과제에 대한 협의와 자문 역할을 담당하며, 협치정당이 선임한 경기도의원(이하 “도의원”이라 한다)을 말한다.
5. “협치정부합의서”란 도지사와 협치정당이 협치와 조정을 바탕으로 책임정부로서 경기협치정부를 운영하기 위해 합의하고 서명한 문서를 말한다.
6. “협치정책과제”란 협치정부합의서에 규정된 정책과제를 말한다.

제3조(기본원칙) ① 경기협치정부는 도와 협치정당 간 융합형 기관운영을 통한 책임정치를 구현한다.

- ② 경기협치정부는 대립과 갈등이 아닌 협력과 조정에 기반한 민주적 지방정치를 구현한다.
- ③ 경기협치정부는 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하기 위하여 경기도민(이하 “도민”이라 한다)의 의견 수렴에 적극적으로 노력하여야 한다.

제4조(도지사 등의 책무) ① 도지사는 경기협치정부의 기본원칙을 준수하고, 협치정책과제를 효율적으로 수행하기 위하여 법령의 범위에서 행정적·재정적 지원을 한다.

- ② 도지사와 협치정당은 협치정부합의서를 이행하기 위하여 서로 소통하고 협력하여야 한다.

제2장 경기협치정부도정회의

제5조(설치) 경기협치정부의 책임정치 실현과 협치정책과제를 효율적으로 수행하기 위하여 경기협치정부도정회의(이하 “도정회의”라 한다)를 둔다.

제6조(구성) ① 도정회의는 의장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 도정회의 공동의장은 도지사와 협치정당 대표로 한다.

③ 도정회의 위원은 협치위원장과 협치정당의 수석부대표·정책위원장 각 1명 및 도 소속의 행정부지사, 협치부지사, 기획조정실장, 경기협치정부 업무 담당실장으로 구성한다.

제7조(기능) ① 도정회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 협치정책과제 이행 및 발굴에 관한 사항
 2. 경기협치정부를 효율적으로 운영하기 위한 기구 설치·운영에 관한 사항
 3. 경기협치정부 운영에 필요한 조례·예산·인사에 관한 사항
 4. 협치정부합의서에 없는 사안으로 갈등 발생 시 중재에 관한 사항
 5. 도 산하 공공기관장 인사에 관한 자문 및 협의, 인사청문에 관한 사항
 6. 그 밖에 공동의장이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 제1항 제3호, 제5호에 관한 세부 운영사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제8조(협치위원장) ① 경기협치정부를 효율적으로 운영하기 위하여 4명의 협치위원장을 둔다.

② 협치위원장이 협치정책과제를 이행하기 위하여 전담하는 소관 부서 담당 상임위원회는 다음 각 호와 같다.

1. 제1협치위원장 : 의회운영위원회, 기획재정위원회, 안전행정위원회
 2. 제2협치위원장 : 경제노동위원회, 농정해양위원회
 3. 제3협치위원장 : 건설교통위원회, 도시환경위원회
 4. 제4협치위원장 : 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 여성가족평생교육위원회, 교육기획위원회, 교육행정위원회
- ③ 협치위원장은 협치정책과제를 원활하게 추진하기 위하여 의회의 상임위원회와 도의 부서간 소통·협력체계를 유지하며, 소관 협치정책과제 수립·실행에 관한 협의와 자문 역할을 수행한다.
- ④ 협치위원장은 도정회의에 참여하며, 도정회의 합의가 필요한 긴급한 사항이 발생한 경우에 공동의장에게 회의 소집을 요구할 수 있다.

제9조(회의) ① 도정회의는 월 1회 정기회를 개최하고, 필요시 공동의장이 소집하여 임시회를

개최할 수 있다.

- ②제1항에 따른 회의를 소집할 때에는 회의일시, 장소, 안건 등을 모든 위원에게 회의 개최 5일전까지 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우는 예외로 한다.
- ③협치정부합의서 이외의 사안에 대한 갈등과 대립 등 예상하지 못한 사유로 경기협치정부가 파행될 경우 자동으로 소집한다.
- ④도정회의는 회의안건과 관련 있는 부서의 의견을 들을 필요가 있는 경우에는 해당 실·국장의 출석을 요청할 수 있다. 이 경우 출석요청에 관하여 제2항을 준용한다.
- ⑤회의는 출석위원 전원의 합의를 원칙으로 한다.

제10조(의견청취 및 자문 등) ①도정회의 공동의장은 안건 심의를 위하여 필요한 경우에는 위원에게 현장조사를 하게 하거나 전문기관에 기술 검토, 회의 참석, 자료 제출 등을 의뢰할 수 있다.

- ②공동의장은 안건에 대한 연구 및 정책개발 등 필요한 경우 관계 공무원 및 그 밖의 전문가 등 관계인에게 자문이나 회의 참석을 요청할 수 있다.
- ③도의원 및 도민은 누구든지 협치정책과제에 관하여 도정회의에 의견을 제출할 수 있으며, 세부 운영에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제11조(협치재정전략협의회) ①도정회의는 협치정책과제의 이행에 필요한 재정에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 협치재정전략협의회(이하 “재정협의회”라 한다)를 둔다.

- 1. 협치정책과제 예산 편성 및 집행에 관한 사항
- 2. 도 재정 건전성 확보 및 예산의 효율적 운용에 관한 사항
- ②재정협의회는 협치부지사를 위원장으로 하고, 위원장을 포함하여 9명 이내로 구성한다.
- ③재정협의회는 분기별 1회 정기회를 개최하고, 필요시 위원장이 임시회를 개최할 수 있다.
- ④재정협의회 구성 및 운영에 관한 세부 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제12조(공공기관정책자문협의회) ①도정회의는 도 공공기관의 경영 및 인사에 관한 효율성과 공공성을 강화하기 위하여 공공기관정책자문협의회(이하 “공공기관협의회”라고 한다)를 둔다.

- ②공공기관협의회의 구성 및 운영에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제3장 경기협치정부 구성 절차

제13조(경기협치정부추진단) ①도지사와 협치정당 대표는 경기협치정부 구성에 관한 효율적인 협상을 위하여 경기협치정부추진단(이하 “추진단”이라 한다)을 구성할 수 있다.

②추진단의 구성인원, 합의절차, 합의서 작성 형식 등에 관한 사항은 도지사와 협치정당 대표가 협의하여 정한다.

제14조(협치정부합의서) ①경기협치정부 구성에 관한 협상의 결과는 문서로 작성하여야 한다.
②협치정부합의서는 도지사와 협치정당의 대표가 서명함으로써 확정한다.

제15조(합의서 공개) 도지사는 협치정부합의서를 도민이 쉽게 볼 수 있도록 경기도보, 도 누리집 등에 게시하여야 한다.

제4장 경기협치정부평가단 및 경기협치정부자문단 운영

제16조(경기협치정부평가단) ①도지사와 협치정당 대표는 경기협치정부 운영 및 실행 결과를 평가하고 개선 방안을 마련해야 한다.

②경기협치정부 운영 평가 및 개선 방안을 마련하기 위하여 경기협치정부평가단(이하 “평가단”이라 한다)을 구성할 수 있다. 단, 전문적이고 객관적인 평가를 위하여 외부 전문기관에 평가단을 위탁할 수 있다.

③평가단의 구성 및 운영에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제17조(경기협치정부자문단) ①도지사와 협치정당은 경기협치정부를 효율적으로 운영하기 위한 정책자문기구로서 경기협치정부자문단(이하 “자문단”이라 한다)을 협치부지사 직속으로 둘 수 있다.

②자문단의 설치와 구성방법, 역할에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제18조(경기협치정부 조사·연구) ①도지사와 협치정당은 경기협치정부가 지방정치 및 민주주의의 새로운 정치모델로 발전할 수 있도록 조사·연구를 할 수 있다.

②도지사는 제1항의 규정에 따라 조사 및 연구를 수행하기 위하여 연구소·전문기관 등에 조사 및 연구를 위탁할 수 있다.

③도지사는 경기협치정부 운영 평가 및 개선 방안을 담은 백서 및 조사·연구보고서 등을 발간하여 도민이 열람할 수 있도록 비치·관리하여야 한다.

제5장 보칙

제19조(간사) ①도정회의, 재정협의회 및 공공기관협의회의 사무를 처리하기 위하여 각각 간

사 1명을 둔다.

②도정회의 간사는 협치부지사 소관의 경기협치정부 업무 담당과장이, 재정협의회는 예산 업무 담당과장이, 공공기관협의회는 공공기관 경영·인사 업무 담당과장이 된다.

제20조(회의록) 도정회의, 재정협의회, 공공기관협의회 간사는 다음 각 호의 사항을 도정회의, 재정협의회, 공공기관협의회 회의록으로 작성·보관하여야 한다.

1. 회의일시 및 장소
2. 출석위원 및 참석자 명단
3. 참석자의 발언내용
4. 안건 심의 내용 및 의결 결과

제21조(수당 및 여비) 도정회의, 재정협의회, 공공기관협의회 등에 출석하는 위원 및 자문에 응하는 관계 전문가에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 도의원 과 공무원은 여비에 한하여 지급한다.

제22조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

6) 조례(안) 해설 및 쟁점

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 경기도와 경기도의회 협치정당 간 협력과 조정에 기반한 협치형 지방정부를 구성·운영함으로써 지방정치의 새로운 미래상을 제시하고, 민주주의와 정당 발전을 지향하며 경기도민을 위한 공익 추구를 목적으로 한다.

- 본 조례는 경기도 집행부와 경기도의회 협치정당에 참여하는 정당 간 기관융합형(통합형) 협치를 통한 새로운 도정 운영 방안에 대하여 규정한 것으로 이를 ‘협치 정부’라고 명명함
- 남경필 지사 시기 경기연정 1기와 2기는 여소야대 분점정부 상황에서 여야 정당간 연합정치를 추진했던 것이었으나, 현재 경기도 민선 7기는 더불어민주당 소속 도지사인 더불어민주당이 압도적 다수 여당인 경기도의회로서 단점정부 조건임. 민선 6기 경기연정 당시와 전혀 다른 집행부-의회 간 정당 분포를 보이고 있음
이에 여당과 야당 간 연합정부 구성의 문제로 접근하기 보다는 단점정부에서도 적용 가능한 ‘경기도 집행부-도의회 협치정당’의 융합형 지방정부를 어떻게 구성할 것인지에 대해 구상하고자 함
- 현행 기관대립형이 아니라 유럽 등의 사례에 기반한 기관통합형 지방정부 모델을 선도적으로 실험·추진하고자 함. 실제 한국은 국회의원이 장관을 겸직하면서 정부 국무위원으로 참여하고 있어 국회 및 정부 관계가 기관 대립형을 기본으로 하면서도 의회중심제(내각제) 요소가 병존하고 있음. 의회의 역할을 견제와 감시(비판) 기능으로만 인식하는 기관대립형에 대한 통념이 강하게 자리 잡고 있는 조건에서 기관통합형 기관 구성 및 운영에 대한 거부감이 존재하고 있음을 고려해야 함
- 지방자치법 전부개정안이 행정안전위원회 대안으로 12월9일 국회에서 통과되었음.
특히, 기관구성에 관한 특례 조항이 개정 지방자치법에 반영되었으므로 경기도 차원에서 새로운 지방정부 모델을 실험하는데 있어 행정안전부의 제동(제한) 요인이 해소될 수 있고 기관구성에 관한 특별법까지 마련된다면 여러 지방정부와 지방의회 차원에서 다양한 연구와 실험이 예상됨
- 경기도 집행부와 도의회 협치정당 참여에 동의하는 정당 간 융합형 지방정부 구성을 위

한 제도를 마련하는 논의 과정에서 ‘기관융합형’ 모델의 추진으로 갈등과 대립에서 협력과 조정을 중심으로 한 운영의 변화를 꾀하며 새로운 지방정부의 미래상을 제시하고자 함. 경기도에서 선도적으로 융합형 지방정부 모델을 연구하고 실험한다면 좋은 사례가 될 수 있음

- 경기도의 경우 민선 6기 경기연정의 경험을 가지고 있으나, 분점 정부에서 단점 정부로 바뀌면서 연정의 경험과 성과가 계승되지 못한 상황에서, 오히려 단점 정부 상황이 기관 통합형 모델을 추진할 수 있는 유의미한 조건이 될 수 있음. 도의회 의원들의 공감대 형성도 중요하지만 무엇보다 도지사의 정치적 의지가 관건임
- 본 조례(안)은 지방자치법 전부개정안이 통과되었지만 시행시기가 1년 후로 부칙에 명시된 점을 고려하여, 지방자치법 법령을 위반하지 않는 범위에서 조례의 조문을 구성하도록 집행부와 도의회 협치정당간 정치적 합의와 재량 행위를 통하여 융합형 협치 지방정부 모델을 추진할 수 있도록 제도적으로 보장하고자 함
- 본 조례(안)은 총 5장 22조로 구성됨

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경기도 협치형 지방정부”(이하 “경기협치정부”라 한다)란 경기도(이하 “도”라 한다)와 경기도의회(이하 “의회”라 한다)의 의석을 가진 정당이 융합형으로 구성하는 협치 지방정부를 말한다.
2. “협치정당”이란 단일 정당 또는 다수 정당으로 제2조 제1호에 따른 경기협치정부에 참여하는 정당을 말한다.
3. “협치부지사”란 협치정당이 추천하여 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)가 임명한 부지사로 경기협치정부 운영·지원을 총괄한다.
4. “협치위원장”이란 협치정책과제에 대한 협의와 자문 역할을 담당하며, 협치정당이 선임한 경기도의원(이하 “도의원”이라 한다)을 말한다.
5. “협치정부합의서”란 도지사와 협치정당이 협치와 조정을 바탕으로 책임정부로서 경기협치정부를 운영하기 위해 합의하고 서명한 문서를 말한다.
6. “협치정책과제”란 협치정부합의서에 규정된 정책과제를 말한다.

- 명칭은 “경기도 융합형 협치 지방 정부” 로 하고 약칭으로 “경기협치정부”로 함. 지난 경기연정은 여당과 야당의 연합정치에 기반했기 때문에 “민생연합정치”라고 규정했었음. 본 조례(안)에서는 경기도-경기도의회 협치정당 간 융합형 지방정부 구성·운영을 분점정부 또는 단점정부 상황에서 모두 적용할 수 있도록 하는 ‘경기협치정부’ 운영 방안을 규정하고 있음

- 본 조례(안)은 “협치정부”는 ‘경기도와 경기도의회 의석을 가진 정당이 융합형으로 구성하

는 협치지방정부'라 함. 경기연정의 '경기도 민생연합정치 기본조례'의 경우 제2조 정의를 통해 다음과 같이 정의하고 있다.

“경기도 민생연합정치”(이하 “경기연정”)란 경기도의 연정정당과 집행기관이 연합하여 대결과 갈등이 아닌 상생과 협력을 이루는 지방자치의 정치혁신을 말한다

“연정정당”이란 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」제2조에 따라 교섭단체를 구성한 정당으로서 연정의 주체로 참여하는 정당을 말한다.

즉, 경기연정은 교섭단체를 구성한 정당 중 연정의 주체로 참여하는 정당과 집행기관의 연합이라 할 수 있음

- 경기연정의 경우 연정주체가 교섭단체를 구성한 정당으로 한정되어 있었으나 본 조례(안)에서는 이를 도의회 원내정당으로 넓게 규정하였음. 비교섭단체 정당들도 협치 정당에 참여하여 협력과 조정에 기반한 협치정부를 구성할 수 있도록 경기연정 당시 조례와 달리 정당의 범위를 교섭단체로 제한하지 않았음
- “협치정당”의 정의에서 “단일 정당 또는 다수 정당”으로 명기한 것은 현재 경기도의회 상황처럼 협치정당이 단일한 정당이 될 수도 있음을 명시 한 것임. 민선 7기와 같이 단점정부이자 여당이 압도적 다수를 구성하는 경우 여당만으로도 협치정당을 구성할 수 있음을 의미함. 또한 향후 경기도 및 경기도의회의 구성의 변화에서도 협치정당의 구성이 가능 할 수 있도록 정의함. 본 조례(안)에서 명시하고 있는 것은 정당-정당의 연합이 아니라 경기도- 협치 정부에 참여한 정당 간의 연합 이며, 본 조례(안)의 핵심은 기관대립형에서 기관통합형으로의 협력형 지방정부를 구성하는 것임
- “협치위원장”은 기관융합형 정부를 운영함에 있어 ‘지방장관(책임장관)’ 명칭 사용 및 권한에 있어 지난 연정 때와 마찬가지로 지방자치법상 제약이 예견되기 때문에 ‘협치위원장’이라 하고, 정치적 합의를 통한 책임과 권한이 부여될 수 있도록 함. 중앙정부 국무위원으로 국회의원 겸직이 가능한 반면, 지방의원은 지방자치법 상 불가함

제3조(기본원칙) ① 경기협치정부는 도와 협치정당 간 융합형 기관운영을 통한 책임정치를 구현한다.

② 경기협치정부는 대립과 갈등이 아닌 협력과 조정에 기반한 민주적 지방정치를 구현한다.

③ 경기협치정부는 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하기 위하여 경기도민(이하 “도민”이라 한다)의 의견 수렴에 적극적으로 노력하여야 한다.

- 기본원칙은 “경기협치정부”의 기본원칙을 명시한 것으로 “책임정부 구성을 통한 책임 정치의 구현”에 있다. 융합형 지방정부의 구성과 운영을 통해 선출직 도지사가 비선출직 행정관료만으로 집행부를 구성하는 것이 아니라 협치정당 소속 도의회 의원들과 함께 공동으로 도정 운영과 책임을 지는 것임

제4조(도지사 등의 책무) ①도지사는 경기협치정부의 기본원칙을 준수하고, 협치정책과제를 효율적으로 수행하기 위하여 법령의 범위에서 행정적·재정적 지원을 한다.
 ②도지사와 협치정당은 협치정부합의서를 이행하기 위하여 서로 소통하고 협력하여야 한다.

- 지방자치법상의 제약을 최소화하고, 정치적 합의와 재량행위를 통해 협치정부를 운영하기 위해서는 도지사의 정치적 의지 및 행정적·재정적 지원이 뒷받침 되어야 함

제2장 경기협치정부도정회의

제5조(설치) 경기협치정부의 책임정치 실현과 협치정책과제를 효율적으로 수행하기 위하여 경기협치정부도정회의(이하 “도정회의”라 한다)를 둔다.

- 협치정부의 핵심 요소는 “도정회의”임. 경기도 융합형 협치 지방정부 구성에 있어서 이를 공동으로 논의하고 결정하는 실질적 기구가 필요함. 이 기구의 명칭을 “경기협치정부 도정회의”로 명시함. 도정회의 상은 중앙정부 국무회의의 위상과 유사함
- 국무회의는 대통령과 장관이 참여하는데, 장관을 입법부의 국회의원이 겸직이 가능함. 이는 중앙정부는 대통령제와 내각제가 동시에 공존하는 형태를 단적으로 보여주고 있음
- 지방정부의 경우 지방자치법 상 제약으로 도정회의에서 겸직이 불가능하기 때문에 조례(안)에서 “도정회의”는 자문과 협의의 기능으로 규정하되 정치적 합의와 재량행위를 통해 실질적 기능과 역할을 보장해야 함.
- 민선 6기 경기연정에서도 ‘경기도연정실행위원회’가 존재했으나 실질적 책임과 권한이 부여되지 못한 한계가 있었음

제6조(구성) ①도정회의는 의장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

②도정회의 공동의장은 도지사와 협치정당 대표로 한다.

③도정회의 위원은 협치위원장과 협치정당의 수석부대표·정책위원장 각 1명 및 도 소속의 행정부지사, 협치부지사, 기획조정실장, 경기협치정부 업무 담당실장으로 구성한다.

- 지난 경기연정의 '경기도 연정실행위원회'의 구성을 보면 도지사가 포함되어 있지 않고, 연정부지사와 연정정당의 대표가 공동위원장이임. 본 조례(안)의 "도정회의"와 연정실행위원회의 가장 큰 차이점은 도지사가 "도정회의"의 공동의장으로 포함되어 있다는 것. 즉, 정당과 정당과의 협의구조가 아니라 도(도지사)와 협치정당 간의 융합형 지방정부를 구성하는 것임
- 도정회의의 구성은 협치위원장, 협치정당 수석부대표 및 정책위원장과 도 소속의 행정부지사, 협치부지사, 기획조정실장, 협치 지원업무 담당실장으로 구성됨. 도지사 및 집행부와 협치위원장이인 도의원 및 협치정당의 대표의 구성으로 균형을 맞추고자 함
- 경기연정 2기에는 '갈등중재위원회'가 존재했음. 그러나 소위원회가 필요하면 도정회의에 설치하면 되므로 굳이 명문화하거나 세분화할 필요 없음

제7조(기능) ①도정회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1.협치정책과제 이행 및 발굴에 관한 사항

2.경기협치정부를 효율적으로 운영하기 위한 기구 설치·운영에 관한 사항

3.경기협치정부 운영에 필요한 조례·예산·인사에 관한 사항

4.협치정부합의서에 없는 사안으로 갈등 발생 시 중재에 관한 사항

5.도 산하 공공기관장 인사에 관한 자문 및 협의, 인사청문에 관한 사항

6.그 밖에 공동의장이 필요하다고 인정하는 사항

②제1항 제3호, 제5호에 관한 세부 운영사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

- 제7조는 도정회의의 권한에 대해 명시함. 3호의 '경기협치정부 운영에 필요한 조례·예산·인사에 관한 사항'과 5호의 '공공기관장 인사에 관한 자문 및 협의, 인사 청문에 관한 사항'은 경기연정과 마찬가지로 쟁점이 될 수 있음. 실질적으로 단체장이 가지고 있는 예산권과 인사권에 대해 실질적 권한을 어떻게 나눌 것인지에 대한 정치적 합의 과정이 필요함

제8조(협치위원장) ①경기협치정부를 효율적으로 운영하기 위하여 4명의 협치위원장을 둔다.

②협치위원장이 협치정책과제를 이행하기 위하여 전담하는 소관 부서 담당 상임위원회는 다음 각 호와 같다.

1.제1협치위원장 : 의회운영위원회, 기획재정위원회, 안전행정위원회

2.제2협치위원장 : 경제노동위원회, 농정해양위원회

3.제3협치위원장 : 건설교통위원회, 도시환경위원회

4.제4협치위원장 : 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 여성가족평생교육위원회, 교육기획위원회, 교육행정위원회

③협치위원장은 협치정책과제를 원활하게 추진하기 위하여 의회의 상임위원회와 도의 부서간 소통·협력체계를 유지하며, 소관 협치정책과제 수립·실행에 관한 협의와 자문 역할을 수행한다.

④협치위원장은 도정회의에 참여하며, 도정회의 합의가 필요한 긴급한 사항이 발생한 경우에 공동의장에게 회의 소집을 요구할 수 있다.

- 협치정부의 정책 과제를 실행하는 각 소관 부서 담당 상임위를 4개의 위원회로 구성하여 각 위원회마다 협치위원장이 관장함
- 조례(안)에서는 자문과 협의 기능과 역할로 규정하고 있지만, 기관구성의 자율성을 보장하는 지방자치법 개정안이 통과되었고, 기관구성에 관한 특별법 제정이 예정되어 있기 때문에 국무회의에 국회의원이 장관으로 겸직하여 참여할 수 있듯이 지방정부 기관 구성·운영에서도 실질적 기관융합형 지방정부 운영이 가능하도록 제도적 보완을 요구해야 함

제9조(회의) ①도정회의는 월 1회 정기회를 개최하고, 필요시 공동의장이 소집하여 임시회를 개최할 수 있다.

②제1항에 따른 회의를 소집할 때에는 회의일시, 장소, 안건 등을 모든 위원에게 회의 개최 5일전까지 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우는 예외로 한다.

③협치정부합의서 이외의 사안에 대한 갈등과 대립 등 예상하지 못한 사유로 경기협치정부가 파행될 경우 자동으로 소집한다.

④도정회의는 회의안건과 관련 있는 부서의 의견을 들을 필요가 있는 경우에는 해당 실·국장의 출석을 요청할 수 있다. 이 경우 출석요청에 관하여 제2항을 준용한다.

⑤회의는 출석위원 전원의 합의를 원칙으로 한다.

- 도정회의는 월 1회 정기회를 개최함. 경기연정시에는 분기별로 정기회를 진행했음. 그러나 도정회의가 실질적 협치정부 운영의 주체가 되기 위해서는 최소한 월별 정기회의를 개최하고 필요시 임시회의를 여는 방식으로 명시함
- ③항의 '갈등과 대립 등 예상하지 못한 사유로 경기협치정부가 파행될 경우 자동으로 소

집한다’는 조항은 경기연정 1기의 준예산사태와 이후 이를 예방하기 위한 ‘갈등중재위원회’등을 따로 명시하지 않고, 도정회의가 자동으로 소집될 수 있도록 명시함

- 전원합의는 합의를 중심으로 한 협치정부 운영의 정신을 반영한 것. 도정회의 운영의 기본 원칙이 협력과 조정에 기반한 책임정치를 구현하고자 하는 것이므로, 다수결 결정 방식보다는 합의제 방식으로 운영하는 것이 비록 속도가 느리더라도 안정적 운영에 효과적임

제10조(의견청취 및 자문 등) ①도정회의의 공동의장은 안건 심의를 위하여 필요한 경우에는 위원에게 현장조사를 하게 하거나 전문기관에 기술 검토, 회의 참석, 자료 제출 등을 의뢰할 수 있다.
②공동의장은 안건에 대한 연구 및 정책개발 등 필요한 경우 관계 공무원 및 그 밖의 전문가 등 관계인에게 자문이나 회의 참석을 요청할 수 있다.
③도의원 및 도민은 누구든지 협치정책과제에 관하여 도정회의에 의견을 제출할 수 있으며, 세부 운영에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제11조(협치재정전략협의회) ①도정회의는 협치정책과제의 이행에 필요한 재정에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 협치재정전략협의회(이하 “재정협의회”라 한다)를 둔다.
1.협치정책과제 예산 편성 및 집행에 관한 사항
2.도 재정 건전성 확보 및 예산의 효율적 운용에 관한 사항
②재정협의회는 협치부지사를 위원장으로 하고, 위원장을 포함하여 9명 이내로 구성한다.
③재정협의회는 분기별 1회 정기회를 개최하고, 필요시 위원장이 임시회를 개최할 수 있다.
④재정협의회 구성 및 운영에 관한 세부 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제12조(공공기관정책자문협의회) ①도정회의는 도 공공기관의 경영 및 인사에 관한 효율성과 공공성을 강화하기 위하여 공공기관정책자문협의회(이하 “공공기관협의회”라고 한다)를 둔다.
②공공기관협의회의 구성 및 운영에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

- 11조와 12조는 실무를 담당하는 소위원회에 대한 조항임. 11조는 융합형 지방정부에서 예산편성 및 집행에 대해 협의할 수 있도록 도정회의 산하에 ‘협치재정전략협의회’를 설치함. 경기연정 당시의 재정전략회의의 성과를 이어가고 확대해 나가고자 함

- 현행 지방정부의 일반적인 재정전략회의와 달리 협치재정전략협의회는 협치정부의 정책과제 및 사업에 대한 예산 협의로 구분하고자 함. 도정 전반이 아닌 협치정부합의서 등을 통해 추진되는 정책사업에 대한 예산을 편성 단계에서부터 공동으로 논의하는 것. 기본은 분기별로 운영하되 편성시기에 집중적 협의를 진행하여 예산편성에 참여할 수

있도록 함

- 하반기 정례회 이전에 9월 집행부 예산 편성 시점부터 협치재정전략협의회를 통해 협치 정부 운영에 필요한 예산 편성과 집행에 책임 있게 참여할 수 있도록 함. 편성 시점부터 재정 협의를 통해 의결과정에서 불필요한 정치적 갈등과 쟁점을 최소화할 수 있으며, 예결위 과정에서 빈번하게 발생하는 쪽지예산 문제도 해소할 수 있음
- 조례(안) 제12조 ‘공공기관정책자문협의회’도 도지사의 인사권 충돌 문제를 피하기 위해 ‘자문협의회’로 명시함. 실질적 책임과 권한을 보장하는 정치적 합의가 전제되어야 함. 협치재정전략협의회 및 공공기관정책자문협의회의 운영과 구성은 도정회의에서 협의함

제3장 경기협치정부 구성 절차

제13조(경기협치정부추진단) ①도지사와 협치정당 대표는 경기협치정부 구성에 관한 효율적인 협상을 위하여 경기협치정부추진단(이하 “추진단”이라 한다)을 구성할 수 있다.
②추진단의 구성인원, 합의절차, 합의서 작성 형식 등에 관한 사항은 도지사와 협치정당 대표가 협의하여 정한다.

- 2020.12.9. 정기국회에서 지방자치법 전부개정안이 통과되었고, 기관구성의 자율성을 보장하는 조항이 포함되어 있기 때문에 기관구성에 관한 특별법이 추후 제정되면 그에 맞게 조례에 반영하면 될 것임
- 다만 이번 지방자치법 개정안의 시행일이 1년 후로 부칙에서 규정하고 있으므로, 협치정부 구성 절차는 도지사와 협치정당의 대표간 협상추진단을 통해 합의안을 만들어야 함

제14조(협치정부합의서) ①경기협치정부 구성에 관한 협상의 결과는 문서로 작성하여야 한다.

②협치정부합의서는 도지사와 협치정당의 대표가 서명함으로써 확정한다.

제15조(합의서 공개) 도지사는 협치정부합의서를 도민이 쉽게 볼 수 있도록 경기도보, 도 누리집 등에 게시하여야 한다.

- 협치정부 구성 및 운영, 정책과제 전반에 대한 정치적 합의를 담은 도지사와 협치정당 대표가 문서를 의미하며, 도민에게 공개하도록 한 규정임

제4장 경기협치정부평가단 및 경기협치정부자문단 운영

제16조(경기협치정부평가단) ①도지사와 협치정당 대표는 경기협치정부 운영 및 실행 결과를 평가하고 개선 방안을 마련해야 한다.

②경기협치정부 운영 평가 및 개선 방안을 마련하기 위하여 경기협치정부평가단(이하 “평가단”이라 한다)을 구성할 수 있다. 단, 전문적이고 객관적인 평가를 위하여 외부 전문기관에 평가단을 위탁할 수 있다.

③평가단의 구성 및 운영에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제17조(경기협치정부자문단) ①도지사와 협치정당은 경기협치정부를 효율적으로 운영하기 위한 정책자문기구로서 경기협치정부자문단(이하 “자문단”이라 한다)을 협치부지사 직속으로 둘 수 있다.

②자문단의 설치와 구성방법, 역할에 관한 사항은 도정회의에서 별도로 정한다.

제18조(경기협치정부 조사.연구) ①도지사와 협치정당은 경기협치정부가 지방정치 및 민주주의의 새로운 정치모델로 발전할 수 있도록 조사.연구를 할 수 있다.

②도지사는 제1항의 규정에 따라 조사 및 연구를 수행하기 위하여 연구소·전문기관 등에 조사 및 연구를 위탁할 수 있다.

③도지사는 경기협치정부 운영 평가 및 개선 방안을 담은 백서 및 조사.연구보고서 등을 발간하여 도민이 열람할 수 있도록 비치·관리하여야 한다.

- 제4장은 협치정부의 보조적 수단에 대한 명시임. 협치정부의 활동을 평가하고 개선방안을 논의할 수 있는 조직기구를 둘 수 있도록 함. 협치 부지사 직속기구로서의 정책자문기구 구성 및 운영에 관한 규정임

제5장 보칙

제19조(간사) ①도정회의, 재정협의회 및 공공기관협의회의 사무를 처리하기 위하여 각각 간사 1명을 둔다.

②도정회의 간사는 협치부지사 소관의 경기협치정부 업무 담당과장이, 재정협의회는 예산 업무 담당과장이, 공공기관협의회는 공공기관 경영·인사 업무 담당과장이 된다.

제20조(회의록) 도정회의, 재정협의회, 공공기관협의회 간사는 다음 각 호의 사항을 도정회의, 재정협의회, 공공기관협의회의 회의록으로 작성·보관하여야 한다.

- 1.회의일시 및 장소
- 2.출석위원 및 참석자 명단
- 3.참석자의 발언내용
- 4.안건 심의 내용 및 의결 결과

제21조(수당 및 여비) 도정회의, 재정협의회, 공공기관협의회 등에 출석하는 위원 및 자문에 응하는 관계 전문가에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 도의원과 공무원은 여비에 한하여 지급한다.

제22조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

- 도정회의 운영을 위한 간사, 회의 규정 등 세부 실무 사항에 대한 운영 규정

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

- 시행일자는 정치적 합의가 필요하며, 협치정부 구성·운영에 대한 토론과 협의를 위한 일정이 필요할 수 있으므로 지방자치법 개정안 시행일에 맞출 수도 있을 것임

참고 자료

□ 논문 및 간행물

- 경기도 (2015). 경기도 연합정치 추진상황
- 경기도 (2018). 『경기연정백서』
- 경기도의회 (2015). 한국 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 방안 : 최종보고서
- 구기찬 (2015). 한국 지방자치단체의 기관구성형태 다양화에 관한 연구. 경원대학교 대학원.
- 국회 행정안전위원회 (2020). 법안심사 제1소위 심사자료
- 국회 행정안전위원회 (2020). 지방자치법 전부개정법률안 검토보고서
- 금창호 (2020). 지방자치법 전부개정안 공청회 자료집. 국회행정안전위원회
- 박상훈. 2018. 『청와대 정부』
- 박순종 외 (2015). 지방자치단체 인사청문회제도의 도입실태 분석. 한국지방자치학회보 27.
- 박재창(2015). 경기도 연정의 성공과 좌절, 『한국정책학회지』
- 박정훈 (2015). “자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법 사례연구” 보고서. 서울대학교
- 원구환 (2014). 지방공기업 인사청문회 도입방안에 관한 연구. 『서울특별시의회 입법&정책』
- 이성숙 외 (2017). 지방의회 예산심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구 : 경기 연정을 중심으로. 『지방행정연구』 31권
- 이용환 외 (2015). 경기도 재정운영 시스템 혁신방안. 경기연구원
- 이지은 (2017). 기관구성의 측면에서 경기연정의 갖는 법적 문제에 관한 소고. 『지방자치법연구』 55호
- 자치분권위원회 (2019) 2019년 자치분권 시행계획.
- 장혜윤 외 (2018). 지방의회 입법성과의 영향요인에 대한 연구 : 경기도의회의 연정 전후의 비교를 중심으로. 『지방행정연구』 32권
- 정재진 (2015). 재원배분의 효율을 위한 경기도의 실험. 한국행정학회 학술논문집
- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법.
- 조성규 (2013) 제주행정체제개편에 있어 자치권의 확대에 관한 법적 쟁점과 과제 - 행정시장 직선제와 관련하여
- 조성호 외 (2017). 연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안. 경기연구원
- 지방자치발전위원회 (2014). 지방자치발전 종합계획
- 한국정치학회. 2016. 경기연정 추진성과 및 발전방향 연구
- 최용환 외 (2016). 경기도 연합정치의 평가와 과제. 경기연구원

행정자치부 (2012). 선진 지방자치제도 - 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 편
홍제우, 김형철, 조성대, 2012, “대통령제와 연립정부 : 제도적 한계의 제도적 해결” 한
국정치학회보, 46집, 1호

John Locke, 1689, The Second Treatise of Government

□ 기사

경기연정이 남긴 빛과 그림자, 연정사업예산에 청렴도 최하위권. 2018. 2.21. 중앙일보
경기도의원 “전반기 연정은 63점”, 2016. 7.3. 경기일보

“경기도의원들에게 물었습니다. 당신들에게 연정이란” 2015.5.26. 경인일보

도의원 나눠먹기에 쓰인 남경필 ‘연정예산’ 2018.5.29. 한겨레

제주 행정시장 직선제, ‘정부, 불수용’ 사실상 무산. 2019.9.29. 한겨레

제주도-의회 상설정책협도 자율 강조. 2018.7.13. 제주도민일보

‘행정시장 직선제’재추진...제주특별법 7단계 제도개선안 포함. 2020.6.19. 제주경제신문

연구진

■ 사단법인 정치발전소

연구책임자 : 박 상 훈 정치발전소학교장

연 구 원 : 정 민 용 연구원

유 의 선 연구원

연구보조원 : 김 진 엽 연구원

■ 정당발전소

회장 : 남운선 (경제노동위원회)

회원 : 김경일 (건설교통위원회)

회원 : 김미숙 (경제노동위원회)

회원 : 김봉균 (농정해양위원회)

회원 : 김인순 (경제노동위원회)

회원 : 김현삼 (경제노동위원회)

회원 : 민경선 (농정해양위원회)

회원 : 이원웅 (경제노동위원회)

회원 : 진용복 (농정해양위원회)

회원 : 채신덕 (문화체육관광위원회)

※ 본 보고서는 사단법인 정치발전소가 경기도의회의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구의 결과입니다.
이 연구에서 제시된 대안이나 의견 등은 경기도의회의 공식적인 의견과는 다를 수 있습니다.



경기도의회
Gyeonggi-do Assembly