

## 한국 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등에 관한 실증적 조사연구 : 관련자들의 인식을 중심으로

박천오\* · 서우선\*\*

### 〈 目 次 〉

- I. 서언
- II. 지방의회와 집행기관의 법적 권한과 상호작용
- III. 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등요인과 양상
- IV. 실증적 조사
- V. 결론 및 정책적 함의

### 〈 요 약 〉

지방의회와 집행기관간에 대립·갈등이 심각하고 그러한 상황이 장기화된다면 자치행정은 큰 혼란에 빠질 수 있다. 때문에 지방자치의 효율화를 위해서는 양측 간의 비생산적인 대립·갈등을 예방하거나 해소시킬 수 있는 제도적 장치나 대책이 필수적으로 요구된다. 한국의 경우는 아직 이러한 장치나 대책이 마련되지 않아 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등으로 인한 부작용이 우려되지만 이와 관련된 실태조사는 이루어지지 않고 있다.

본 논문에서는 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등의 실태를 관련자들의 인식을 중심으로 실증적으로 조사하였다. 구체적으로 본 논문은 지방의회의원과 의회 및 집행기관 소속공무원 900여명을 대상으로 한 2차에 걸친 질문지 조사를 통해, 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등의 발생 정도와 그로 인한 부작용, 대립·갈등의 발생원인, 대립·갈등의 전개양상과 종결 방식, 대립·갈등의 예방 또는 해소 방안 등을 규명한다.

【 주제어: 지방의회, 집행기관, 갈등, 지방정부 】

\* 명지대학교 행정학과 교수(제1저자)

\*\* 한국산업기술원 부설 지방자치연구소 소장(공동저자)

## I. 서 언

지방정부는 의회와 집행기관(자치단체장과 그 보조기관)으로 구성되며, 이들간의 상호작용을 통해 자치행정이 수행된다. 전통적으로 지방의회는 당해 지방자치단체의 정책을 결정하고 집행기관은 이를 집행하게 되어 있지만, 현재는 양측이 공히 정책결정과 정책집행에 관여하고 있어서 서로의 역할과 기능을 명백히 구분 짓기 어렵다. 이는 현대의 복잡 다양한 지역문제들을 해결함에 있어서 양측이 본래의 기능과 역할만을 고집할 수 없는 현실에 기인된 현상이다(Ripley & Franklin, 1991).

지방의회와 집행기관은 상당 부분 상호 중첩된 역할을 수행하는 과정에서 때로는 협력관계를 유지하기도 하고 때로는 대립·갈등관계에 놓이기도 한다. 후자의 경우 언제나 자치행정에 부정적인 결과를 초래하는 것은 아니지만 불필요한 대립·갈등이 장기화된다면 자치행정은 큰 혼란에 빠질 수 있다. 때문에 양측간의 비생산적인 대립·갈등을 예방 또는 완화시킬 수 있는 제도적 장치나 대책이 요구된다.

한국의 경우는 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등을 완화시킬 수 있는 제도적 장치가 아직 마련되어 있지 않아 자치행정의 비효율성이 우려되지만, 이 문제를 다루는 경험적 연구는 찾기 어렵다<sup>1)</sup>. 본 연구에서는 이러한 연구공백을 메우기 위한 첫 단계로서, 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등의 실태를 실증적으로 조사하고자 한다.

## II. 지방의회와 집행기관의 법적 권한과 상호작용

### 1. 양측의 법적 권한과 상호작용

본 연구의 대상은 지방의회와 집행기관이라는 조직간의 갈등이다. 과거에는 조직간의 갈등은 역기능적이란 인식이 지배적이었지만, 근래 들어서는 이러한 갈등이 경우에 따라서는 유용할 수 있다는 새로운 시각으로 대체되고 있다(이치수, 1992). 따라서 지방의회와 집행기관간의 경우도 지방자치가 추구하는 목표나 가치

1) 이 문제와 관련된 문헌은 소수 있지만 경험적 연구는 아니다(최봉기 외, 1992; 김동훈, 1993; 서우선, 1994; 이해익, 1996; 김명환 외, 1997; 김영기, 1998; 김순은, 1999; 박호숙, 1996).

를 지지·촉진시키는 긍정적인 변화를 가져오는 갈등은 유익하다는 논리가 성립될 수 있다. 예컨대 양측간의 갈등이 각 기관이 정체된 사고 방식에서 벗어나 자기반성의 기회를 갖게 하는 계기가 될 수 있는 것이다. 그러나 양측간에 발생되는 갈등 가운데는 지방자치단체의 목표 성취에 요구되는 협동적 노력을 좌절시키거나 정치·경제·사회적으로 극심한 낭비를 초래할 뿐만 아니라 나아가 양측간의 관계를 적대적으로 만드는 역기능적인 성격의 것도 적지 않다. 전자의 갈등은 장려·유지하여야 할 것이고, 후자의 갈등은 예방·억제하여야 할 것이다(이승종, 2003: 72).

본 연구에서의 실태조사는 기본적으로 후자에 대한 우려에서 출발한다. 바꿔 말해 지방의회와 집행기관간의 불필요한 대립·갈등으로 지방정부에 시간, 인력, 재원 등의 추가적 비용이 소모되는 되는 것을 방지하고 양측간에 바람직한 관계를 정립하기 위한 대책을 마련하려면, 양측간의 대립·갈등 실태에 관한 진단이 선행되어야 한다는 전제에 기초하고 있다.

지방의회와 집행기관간의 정책과정상의 대립·갈등에 관한 조사연구를 위해서는 먼저 양 기관의 법적 권한과 상호작용을 고찰할 필요가 있다. 여기에서부터 양측이 상호작용을 하게 되고 협력관계나 대립·갈등관계가 발생되기 때문이다.

우리나라 지방의회는 주민대표기관, 의사결정기관, 집행감시기관으로서의 법적 지위를 가지고 있으며, 이러한 지위에서 주민대표기능, 조례입법기능, 집행감시기능을 수행한다. 지방의회는 이러한 기능을 수행하기 위한 여러 주요한 법적 권한을 부여받고 있으며, 이 가운데 집행기관과 직접적인 관련이 있는 권한은 의결권·행정감시권·청원처리권·의견표명권 등이다<sup>2)</sup>.

의결권은 주민의 대표기관인 지방의회에 부여된 대표적 권한이다. 지방의회의 의결사항은 조례안·예산안·결산 등이다. 이 외에도 법령과 조례에 규정한 사항들을 포함한다. 행정감시권은 지방의회가 집행기관이 처리한 행정사무에 대하여 감시할 수 있는 권한이다. 지방의회는 행정사무처리에 대한 상황보고 요구, 자치

---

2) 이 밖에 간접적인 관계가 있는 권한은 자율권과 선거권 등이 있다. 자율권은 지방의회가 법령의 범위 내에서 의사진행과 내부운영에 대하여 외부로부터 간섭을 받지 않을 권한을 말한다. 이를 위해서 지방의회는 내부규칙을 제정·시행하고 사무처리의 독자성을 갖고 있다. 선거권은 지방의회의 원구성을 위하여 의장과 부의장을 선출하고 위원회 위원 및 위원장을 선출할 수 있는 권한이다. 지방의회의 자율권과 선거권은 집행기관과 직접적인 관계성이 없지만 집행기관이 지방의회의 회의에 출석할 경우 의회 내부규칙을 준수해야 하는 등의 간접적인 관계성이 있다(서우선, 1997).

행정에 관한 질문과 이를 위한 출석요구, 행정사무감사·조사, 각종 안건처리 등을 통해 행정을 감시할 수 있다. 청원처리권은 주민이 의원의 소개를 받아 제출한 청원을 심사한 후 채택된 의견을 지방자치단체장에게 이송하여 처리하게 하는 권한이다. 의견표명권은 집행기관이 처리하는 사무 가운데 법령·조례가 정한 것에 대하여 지방의회의 의견을 제시할 수 있는 권한이다. 이러한 사무에는 도시계획의 변경, 지방자치단체의 명칭·구역 등의 변경 등이 있다(지방자치법 제35조·제36조·제65조·제68조 등).

한편 우리나라 지방자치단체장은 국가기관, 지방자치단체기관, 종합행정기관으로서의 법적 지위를 가지고 있으며, 이러한 지위에서 고유사무(자치사무), 단체위임사무, 기관위임사무를 처리하는 행정기능을 수행한다. 지방자치단체장은 통합대표권·관리집행권·지휘감독권·규칙제정권·소속공무원임면권 등의 중요한 법적 권한을 부여받고 있다. 이는 집행기관의 고유영역에 속하는 권한인 까닭에 지방의회는 이들 권한과 관련된 사무가 행정사무감사·조사 또는 질문·질의의 대상이 될 때 간접적으로 그 시정을 요구할 수 있을 뿐 직접적인 의결을 할 수 없다. 다만 행정감시권에 의하여 그 시정·처리·문책조치를 요구할 수는 있다. 지방의회와 직접적인 관계가 있는 지방자치단체장의 권한은 의안제출권·임시회소집 및 위원회개회 요구권·재의요구권·선결처분권 등이다(지방자치법 제19조·제39조·제53조·제58조·제98조·제100조 등).

의안제출권은 지방자치단체장이 자치행정에 관한 조례안·예산안·결산 등을 비롯한 일반 의안을 지방의회에 제출할 수 있는 권한이다. 임시회소집 및 위원회개회요구권은 지방자치단체장이 지방의회의 임시회소집을 요구하고 폐회 중 위원회개회를 요구할 수 있는 권리이다. 지방의회의 회의소집은 재적의원 3분의 1 이상의 요구에 의해서 이루어지는 자율권에 속하지만, 지방의회 스스로 집회하기 곤란한 경우에 대비하여 지방자치단체장에게 이 권한을 부여한 것이다.

재의요구권은 지방자치단체장이 지방의회의 의결사항에 대하여 재의를 요구하고 거부할 수 있는 권리이다. 주로 법령위반·월권·공익저해 등의 사유가 있는 의결사항을 대상으로 하고 있으나, 견제·감시를 받는 집행기관으로 하여금 역으로 지방의회를 견제하는 권리가 되고 있다. 이 재의 요구에 대하여 지방의회가 특별의결정족수(재적의원 3분의 2이상 찬성)로 확정하였을 경우 지방자치단체장은 대법원에 제소할 수 있다.

선결처분권은 지방자치단체장이 일정한 법정 요건에 해당할 때 선결처분을 할 수 있는 권리이다. 지방자치단체장은 지방의회가 불성립된 때, 주민의 생명·재산

보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회의 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때 등의 경우에는 선결처분을 할 수 있다. 지방자치단체장이 선결처분을 한 때에는 지체 없이 지방의회에 보고하고 승인을 얻어야 하고, 승인을 얻지 못하면 그 선결처분은 효력을 상실한다.

## 2. 대립·갈등의 실제 주체

이상과 같이 살펴본 상호작용 과정에서 지방의회와 집행기관간에 대립·갈등이 발생된다고 할 때, 그 실제 주체는 누구인가? 지방의회 측에서는 본회의와 위원회가 의원들로 구성되는 기구이므로 실제 주체는 의원들이라고 할 수 있다. 집행기관과의 대립·갈등 관계에 있어서의 지방의회의 실제 주체는 의원들이라고 할 수 있다. 현재 지방의회는 시·도의회 16개와 시·군 및 자치구의회 232개를 합하여 전국적으로 248개에 이른다. 의원정수는 시·도의회의 경우 최소 19명부터 최대 104명까지 682명이고, 시·군 및 자치구의회의 경우 최소 7명부터 최대 41명까지 3,485명으로 광역과 기초를 합하여 총 4,167명이다. 시·도의회의 의원은 정당공천을 받아 입후보하나 공천권자는 지방자치단체장인 시·도지사가 아니라 지구당위원장(원내 또는 원외)을 통하여 중앙당에서 하고 있다. 기초지방자치단체의 의회, 즉 시·군 및 자치구의회의 의원은 정당공천을 요하지 않으나 정당가입이 허용되고 그 지역에서의 정당활동이 가능하다. 지방의회는 의원정수에 관계없이 소속의원 전원으로 각 의회마다 본회의를 구성하고 있으며, 의원정수 13명 이상인 의회는 상임위원회 및 특별위원회를, 13명 미만인 의회는 특별위원회만을 설치하고 있다.

집행기관의 경우는 지방자치단체장과 소속공무원들이 실제 주체라고 할 수 있다. 이 밖에 중앙정부와 상급지방자치단체도 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등에 간접적인 영향을 미치는 주체가 될 수 있다. 지방자치단체장은 지구당위원장의 추천으로 중앙당이 공천하여 입후보하며, 당선되면 지방자치단체의 통합적 대표와 각 개별법령에 의하여 국가 또는 상급지방자치단체의 하부행정기관장이라는 이중적 지위에 오른다.

한편, 집행기관 소속공무원들 가운데 일정한 직위 또는 직급 이상으로서 지방자치단체장을 대리하여 의회에 출석할 수 있는 공무원을 “관계공무원(지방자치법 제37조제2항)”이라 하는데, 광역지방자치단체에서는 통상 실장·국장 및 소장(2,3급 또는 4급 공무원 이상)이 이에 해당되며, 기초지방자치단체에서는 실장·과장

및 소장(5급 공무원 이상)이 여기에 속한다. 이들은 본회의에는 지방자치단체장을 대신하여, 위원회에는 소관사항에 대한 책임자로서 출석하여 지방의회의 정책과 정에 참여한다. 또한 위임전결규정에 의한 결재권자로서 집행기관의 내부적인 정책과정에 중추적인 역할과 기능을 담당한다.

중앙정부 또는 상급지방자치단체는 인사·예산·감사 권한으로 집행기관에 관여하고 있으며, 자치단체장에게 지방의회의 의결에 대하여 재의요구를 지시할 수 있다(지방자치법 제102조·제103조·제158조·제159조 등).

### III. 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등요인과 양상

정부 조직간의 대립·갈등은 기본적으로 다음 몇 가지에 기인한다. 첫째, 정책 지향의 차이이다. 이는 정책목표 등에 대한 조직구성원들의 성향과 지각이 상이한 데서 비롯된다. 둘째, 관할권에 관한 경쟁이다. 대부분의 조직들은 스스로의 관할영역을 확장시키려고 노력하거나 축소 당하지 않으려고 애쓴다. 셋째, 한정된 자원을 확보하기 위한 경쟁이다. 이 밖에도 정책 내용의 불확실성 등으로 인해 대립·갈등이 발생될 수 있다(김영평, 1995: 144-146; Lan, 1997; Himes, 1980).

지방의회와 집행기관간의 정책과정상 대립·갈등 원인도 여기에서 크게 벗어나지 않는다. 우리나라의 경우는 이러한 일반적인 원인 외에도 의회와 집행기관간 대립·갈등을 초래하는 잠재적 요인들이 존재한다. 먼저, 이들 대립·갈등 잠재적 요인들을 소개하고, 이어서 대립·갈등의 직접적인 원인과 갈등양상을 살피기로 한다.

#### 1. 잠재적 대립·갈등요인

##### 1) 지방정부의 형태

지방의회와 집행기관의 대립·갈등은, 우리나라 지방정부의 형태와 관련성이 있다. 한국 지방정부는, 제도적으로 의결기능과 집행기능을 한 기관에 집중시킨 기관통합형(또는 기관단일형)과 달리, 기관분립형(또는 기관대립형)의 형태를택하고 있다. 즉 의결기관과 집행기관으로 각각의 기능과 권한을 분리하고 있다(지방자치법 제5장 및 제6장). 이러한 정부형태 하에서는 양 기관간에 기능수행과 권한행사를 둘러싸고 대립·갈등 상황이 발생될 소지가 크다(이승종, 2003: 77).

우리나라에서는 지방자치단체장의 임시회소집요구권과 의안제출권, 지방의회

의 지방자치단체장 출석요구권 등의 기관단일형 제도를 부분적으로 도입(지방자치법 제37조·제39조 및 제58조)하고 있는데, 이것이 제대로 운영되지 못하여 오히려 양 기관간의 대립·갈등 유발요인으로 작용하고 있다.

지방자치단체장의 임시회소집요구 제도의 경우, 실제 운영에 있어서 지방의회의 자율적인 집회를 존중하는 자치단체의 장이 있는가 하면, 의안을 제출하면서 함께 임시회 집회를 요구하는 자치단체장도 있다. 기관분립형 정부형태에서는 의회 스스로 집회하는 것이 원칙이므로, 자치단체장의 의회소집 요구는 의회의 집회 자율권에 대한 간섭으로 여겨지기 쉽다<sup>3)</sup>. 이와 관련하여 지방의회보다 자치단체장의 권한이 강력한데다가 자치단체장이 의회의 존재와 권한(자율권)을 무시하고 독단적으로 자치단체를 이끌어가려는 그릇된 풍토가 아직도 지배적인 우리나라에서는 지방자치단체장에게 의회소집권을 부여하는 것이 타당하지 않다는 견해가 제시되고 있다(정세욱, 2001: 558).

지방자치단체장의 의안제출제도의 경우, 재적의원 5분의 1 이상, 의원 10인 이상, 그리고 소관위원회에 의안발의·제출권을 부여하는 동시에 자치단체장에게도 의안제출권을 부여하고 있다. 특히 의안 가운데 예산안에 대해서는 의회에서 재정지출 수권조례안으로 확정할 수 없는데다가 그 편성·제출권까지 자치단체장에게 전속(지방자치법 제118조제1항)시키고 있다. 따라서 자치단체장이 편성·제출한 예산안에 대해 의회는 그 내용을 심의하더라도 총액만 확정(지방자치법 제35조제1항 제2호)하는 권한밖에 없으므로, 예산편성의 근거가 되는 사업계획은 자치단체장이 의회의 뜻과 달리 이를 변경하여 집행할 때 의회로서는 어찌할 도리가 없다. 이렇듯 조례안과 별도의 예산안이라는 의안제출을 지방자치단체장에게 전속시키는 것은 집행기관의 재정에 대한 의회의 통제를 어렵게 하는 제도로 변질되어 의회와 집행기관간의 대립·갈등을 빚을 소지가 적지 않다.

지방의회의 지방자치단체장 출석요구의 경우, 직접출석과 대리출석간의 선택권을 지방자치단체장에게 부여하고 있는 법제도(지방자치법 제37조제2항)로 말미암아 지방의회의 출석요구를 받은 지방자치단체장이 직접 출석하지 않고 관계공무원을 대리 출석하게 하는 경우가 허다하여 양 기관간의 대립·갈등의 원인이 되고 있다. 지방자치단체장이 직접출석하지 않을 시에는, 이것이 선결문제로 부각되

3) 역으로 의안을 제출하는 자치단체장에게 임시회 집회를 요구하라고 주장하는 의회 또는 의원도 있다. 이런 주장에 대해 집행기관 측에서는 의회 스스로 집회하면 될 것이지 자치단체장에게 임시회 집회요구까지 함께 하라는 것은, 출석하는 공무원들이 의회에 시달린다는 불만을 무마하려는 의도에 지나지 않는다는 반응을 보이기도 한다.

어 정책토론의 장을 열지 못하게 되거나 토론이 지연되는 사태가 초래될 수 있다.

## 2) 중앙정부와의 관계

지방자치 실시 이후에도 중앙정부는 지방정부에 대하여 종래와 다름없이 인사권·예산권·감사권 등을 통해 개입하고 있고, 지방의회와 집행기관간의 상호작용에도 관여하고 있다. 지방공무원의 직급결정·정원책정 및 부단체장 등 주요공무원에 대한 인사권이 중앙정부(행정자치부)에 집권화되어 있는 제도(지방자치법 제101조 및 제103조)와, 지방예산의 편성지침을 행정자치부장관이 시달하고 보조금예산의 승인권을 중앙정부에 부여하고 있는 제도(지방재정법 제30조제5항 및 보조금의 예산및관리에관한법률), 법령위반 자치사무에 대한 감사제도<sup>4)</sup> 등이 중앙정부의 이러한 개입과 관여를 뒷받침하고 있다.

지방의회와 집행기관의 상호작용에 중앙정부 또는 상급지방자치단체가 관여할 수 있는 수단은 크게 두 가지이다. 하나는 ‘보고제도’로서, 지방정부의 입법정책 또는 예산정책을 반영한 조례안 및 예산안 등을 지방의회가 의결하여 이송하였을 때 지방자치단체장은 중앙정부 또는 상급 지방자치단체에 보고하도록 되어 있다(지방자치법 제124조). 다른 하나는 ‘재의요구지시제도’로서, 위의 보고 대상이 되는 조례안·예산안 등에 대한 지방의회의 의결에 이의가 있거나 법령위반·월권·공익저해 등의 사유가 있을 시에 중앙정부가 지방자치단체장에게 재의요구를 하도록 지시할 수 있다(지방자치법 제159조제4항). 이 두 제도는 지방의회 입장에서는 집행기관을 통하여 지방의회를 통제하려는 의도로 비추어지기 쉽다. 집행기관의 입장에서도 중앙정부가 개입한다는 불만을 가질 수 있다.

한편 지방정부에서의 정책과정상의 다툼은 사법심사의 대상이 될 수 있는데, 이 또한 중앙정부의 개입에 해당된다. 지방의회의 의결사항은 지방자치단체장에 의한 대법원 제소대상이 될 수 있다. 지방의회에서 지방자치단체 장의 재의 요구사항을 다시 확정할 경우 지방자치단체장은 공포·시행하거나 대법원에 바로 제소(지방자치법 제 159조제3항)할 수 있다. 이 제도 역시 양 기관간의 정책과정상 대립·갈등요인이 될 수 있다.

---

4) 지방자치법 제158조의 규정에는 자치사무에 대한 행정자치부장관 또는 시·도지사의 감사를 법령위반 사항에 한정하고 있으나, 실제로는 감사를 해보아야 법령위반여부를 가릴 수 있다는 전제에서 자치사무도 전반적인 감사를 받고 있는 실정이다.

### 3) 구성원의 의식과 행태

다른 나라의 경우와 마찬가지로 우리나라에서도 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등은 양측 구성원들의 정책정향 차이에서 비롯될 수 있다. 일반적으로 지방의회 의원들은 출신구의 지역문제와 주민편의를 우선시하는 경향이 강한 반면, 집행기관 구성원들은 당해 자치단체 전체구역을 고려하는 동시에 행정편의적인 경향이 강하다고 할 수 있다. 행정이념적 측면에서는 지방의회가 주민 이익의 조정과 주민대표성을 중시하는 반면, 집행기관은 합법성, 효율성, 능률성을 추구한다. 시간적 비전에 있어서도 지방의회 의원들은 임기 내에 결과를 볼 수 있는 단기적인 정책문제에 관심이 높으나, 집행기관 공무원들은 장기적인 정책문제에 보다 관심이 높다. 선호하는 정책유형에 있어서도 지방의회 의원들은 혁신적·비정형적 정책을, 집행기관 공무원들은 일상적·정형적 정책을 상대적으로 더 선호한다(박호숙, 2000).

문제는 우리나라의 경우 양측 구성원들의 이 같은 정책정향 차이로 정책목표 등과 관련된 실질적 갈등(substantive conflicts)이 초래될 가능성에 못지 않게, “강사장-의회”의 지방정부의 형태 하에서 집행기관 공무원들이 보이는 의회경시 풍조 등과 관련된 양 기관 구성원들간의 불신·혐오로 인한 이른바 감정적 갈등(emotional conflicts)이 초래될 가능성이 크다는 데 있다(이승종, 2003: 82). 후자의 갈등은 전자의 갈등에 비해 훨씬 더 심각한 부작용을 초래하게 된다(Schmererhorn, Jr, etc., 1994).

## 2. 대립·갈등의 직접적 발생원인과 양상

지방의회와 집행기관간의 대립·갈등은 일반적으로 양측간의 법적·제도적인 관계 속에서 일방이 상대방의 입장에서 볼 때 바람직하지 못한 일정한 공식적·비공식적 조치나 행태를 취하고, 상대방이 그에 대해 부정적인 대응 조치나 행태를 취하거나 거부 반응을 나타내는 양상을 띠게 된다. 이러한 대립·갈등은 상호 작용을 피할 수 없는 상황에서 발생되는 이른바 관계적 갈등(relational dispute)에 해당된다(Condrey, 1998: 218-219).

유발 주체를 중심으로 볼 때 양측간의 대립·갈등은 지방의회에 의해 유발되는 것과 집행기관에 의해 유발되는 것으로 구분될 수 있다. 이 가운데는 정책 내용 등 본질적 상황과 무관한 형식·절차·의전 등에서 비롯되는 것도 적지 않다. 대립·갈등의 구체적인 발생원인과 양상은 다음과 같다.

먼저, 의회에 의한 대립·갈등 유발 원인행위 및 그에 대한 집행기관의 가능한 대응수단은 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. <표 1>에서 보듯이 의회는 의결지연 또는 부결, 위법·월권·공익저해 의결, 무리한 감사·조사 및 자료요구, 의무적인 사항의 미통보 또는 미통지 등의 조치나 행위로 집행기관과의 대립·갈등을 초래할 수 있다. 이에 대한 집행기관의 대응수단으로는, 재의요구·선결처분·대법원 제소·요구무시·불용 등이 있으며, 구체적인 대응수단이 없어 거부 반응만을 보이는 경우도 있다.

&lt;표 1&gt; 의회에 의한 유발 행위(조치)와 지방자치단체장의 대응수단

지방의회의 권한·책무	의회의 유발 행위	집행기관의 대응수단
조례제정·개정·폐지	의결지연 또는 부결	수단없음
	이의 있는 조례 의결	재의요구
예산심의·확정	예산안의결 지연 또는 부결	선결처분
	집행불가경비 의결	재의요구
	법적 경비 삭감의결	재의요구
결산승인	증액예산 등의 없는 의결	재의요구
	결산 승인유보 또는 불승인	수단없음
	부결 또는 의결지연	수단없음
법령 및 조례규정사항 의결	월권적 또는 공익저해 의결	재의요구
	법령위반 의결	재의요구
행정사무감사 및 조사	무리한 감사	수단없음
	위법 또는 빈번한 조사	수단없음
	무리한 조치요구	요구무시
회의결과의 지방자치단체장 통보	미통보(의장 불신임 등)	수단없음
재정부담조례안 의결	집행기관의견 미청취 의결	재의요구
행정사무감사 및 조사계획 통지	미통지	조사불용
자료제출요구 통지	법적 방법 외의 자료요구	요구불용
재의요구 상정 및 확정	재의결 확정	대법원제소

다음, 집행기관 측의 지방자치단체장이 그 권한과 책무를 수행하는 과정에서 의회와의 대립·갈등을 유발시킬 수 있는 원인행위 내지 조치와 그에 대한 의회의 대응수단은 <표 2>에서와 같다. <표 2>에서 보듯이 지방자치단체장으로 대표되는 집행기관은 법적 권한 불행사, 위법·부당 또는 월권적 권한행사, 불합리한 예산편성 및 재의요구, 의무적인 사항의 지연·거부 또는 부조치 등에 의해 의회

와의 대립·갈등을 유발시킬 수 있다. 이에 대한 의회의 대응수단으로는, 의회권 한으로 대행 또는 회의지연·거부, 불승인·문책요구 등이 있으며, 대응수단이 없는 경우도 있다.

&lt;표 2&gt; 지방자치단체장에 의한 유발행위(조치)와 의회의 대응수단

지방자치단체장의 권한·책무	집행기관의 유발 행위	지방의회의 대응수단
임시회 및 위원회 소집요구	소집요구 불행사	의장·의원소집
의회의 요구에 의한 본회의 출석	불출석, 관계공무원의 대리출석	회의지연 또는 거부
의안성안 및 제출	의안제출권 불행사	의원·위원회 발의
예산안 편성 및 제출	불합리한 예산 편성	예산의결 지연, 삭감
조례 공포	조례 불공포	의회의장 공포
예비비 지출	불법·부당한 지출	불승인, 감사 및 조사 실시와 문책요구
의회의결안 재의요구	불합리한 재의요구	재의결 확정
선결처분	월권적 선결처분	불승인, 감사 및 조사 실시와 문책요구
청원처리결과 보고	보고지연 또는 거부	감사 및 조사실시와 문책요구
행정사무감사·조사 수인	증인 불출석 증언·서류제출 거부	미약(500만원 이하 과태료 등)함
감사·조사실시결과에 대한 의회의 시정·처리·문책요구 조치	부조치 또는 경미한 문책	수단이 없거나 미약함

먼저 지방의회 측의 유발 행위 내지 조치를 유사 성격을 기준으로 몇 가지로 묶으면 다음과 같다. 첫째, 집행기관에서는 긴급한 사무 또는 사업을 집행하여야 함에도 불구하고 이의 근거가 되는 조례안·예산안 등의 의결이 지연되거나 부결되는 경우이다. 둘째, 지방자치단체장의 정책방향에 배치되거나 집행상 문제가 있는 등 이의 있는 조례안을 의결하는 경우이다. 셋째, 지방자치단체의 재정사정을 고려하지 않고 재정부담을 수반하는 의원발의 조례안을 의결하면서 지방자치단체장의 의견을 청취하지 않는 경우이다. 넷째, 집행이 불가능한 예산을 의결하거나 법적 경비를 삭감 또는 증액 부분에 지방자치단체장의 동의를 받지 않고 예산안을 의결하는 경우이다. 다섯째, 사후승인의 성격을 갖고 있는 지방자치단체장의 결산·예비비지출·선결처분 등에 대하여 불승인 또는 보류하는 경우이다. 여섯째, 월권·법령위반·공익저해 의안을 의결하는 경우이다. 일곱째, 위법 또는 무리한

감사를 하거나 위법 또는 빈번한 조사를 하는 경우이다. 여덟째, 행정수행에 지장을 초래할 정도로 집행기관에 대하여 법정 방법 이외의 자료제출, 그것도 방만한 양을 요구하는 경우이다.

다음, 집행기관 측의 유발행위 역시 유사 성격을 기준으로 다음과 같이 재정리 될 수 있다. 첫째, 임시회가 소집되면 소속공무원들로부터 의회에 시달린다는 불만을 의원들은 듣기 싫어하는데도 지방자치단체장이 의안을 제출하면서 동시에 임시회 집회요구를 하지 않는 경우이다. 둘째, 지방자치단체장이 직접 출석을 하지 않으면 의회를 경시한다고 비난받을 것이 뻔한데도 지방의회의 출석요구에 대하여 불출석하거나 대리출석을 통보하는 경우이다. 셋째, 넘비사태 등에 따른 의안은 전속제출권이 있는데도 집행기관 측에서 책임을 지지 않으려고 지방자치단체장이 의안을 제출하지 않는 경우이다. 넷째, 지방자치단체장이 불합리한 예산안을 편성하여 제출하는 경우이다. 다섯째, 주민들에게 불리한 사항이면 지방자치단체장이 이송된 조례안을 공포하지 않고 지방의회의장에게 공포를 미루는 경우이다. 여섯째, 지방자치단체장이 불법·월권 또는 부당한 예비비 지출이나 선결처분을 하는 경우이다. 일곱째, 지방자치단체장이 지방의회의 의결에 대하여 불합리 또는 부당한 재의요구를 하는 경우이다. 여덟째, 집행기관이 지방의회의 청원 또는 감사·조사결과에 대하여 처리를 하지 않거나 그 조치가 미흡한 경우이다.

### 3. 대립·갈등의 부작용과 종결

우리나라에서는 지방의회와 집행기관간의 정책과정상의 대립·갈등이 서로의 편견과 오류를 감소시키는 순기능적 결과를 가져오기보다는, 부작용을 빚는 사례가 더 많다고 할 수 있다. 예를 들면 집행기관과의 대립·갈등으로 인해 의회가 회기조차 개회하지 않음으로써 지방정부의 중요하고 긴급한 정책결정을 할 수 없게 하거나, 주민의 대표기관으로서 집행기관을 통제·감시하는 본연의 책무를 소홀히 하는 경우가 적지 않다. 그런가 하면 의회와 집행기관간의 대립·갈등이 대법원 제소에까지 이어져 판결 시까지 관련 지방행정의 수행이 정지되거나 중지되는 상황을 초래하기도 한다.

일반적으로 두 주체간의 갈등과 대립은 통상 협상과 타협, 설득, 갈등의 공개, 계층적 권위의 활용, 보상과 상호호혜, 위협 및 법적 조치, 대치, 회피 또는 시간적 지연, 지지세력 동원 등의 여러 유형 가운데 어느 하나로 종결될 수 있지만, 우리나라 지방의회와 집행기관간에 발생되는 정책과정상 대립·갈등이 주로 어떤 방

식으로 종결되는지는 아직 파악되지 않고 있다.

이하는 지난 12년 동안 연구자가 전국 지방의회 실무와 관련하여 전문가로서 자문하는 과정에서 파악한 몇 가지 주요 갈등사례와 그 부작용을 예시한 것이다.

- (1) K도 A시의회는 시장이 제출한 조례안을 수정 없이 원안 의결하여 시장에게 이송 하였으며, 시장은 규정에 따라 상급 지방자치단체인 K도에 이 조례안을 보고하였다. 하지만 K도지사는 법령위반사항이 포함되어 있다는 이유를 들어 시장에게 이 조례안을 시의회에 재의요구할 것을 지시하게 되었고 의회 측에서는 이에 반발하여, 대립·갈등이 발생하였다. 집행기관에서 조례안을 성안할 때부터 법령위반사항이 포함되어 있었으므로 일차적인 책임은 집행기관에 있는 것이 분명한데도 불구하고, 상급 지방자치단체로부터 재의요구 지시가 있자, 의회에서는 조례안을 잘못 성안하여 제출한 자치단체장이 먼저 책임을 져야 한다고 주장함으로써 이 조례에 의한 자치행정 수행이 상당 기간 늦어진 사례이다.
- (2) J도지사가 편성·제출한 다음 연도 본예산안에 포함되어 있는 중요 지역예산 사업에 관한 의회의 조정의견을 집행기관에서 받아들이지 않자, J도의회는 다음 연도 본예산안 전체를 부결시켰고, 집행기관 측에서 이에 반발함으로써 대립·갈등을 유발시켰다. 예산안부결 의결에 대한 재의요구는 지방의회의 재의 결절차와 대법원에서 최종 확정될 때까지 장기간 준예산을 운용해야 하는 등 더 큰 문제가 있게 된 집행기관과, 순간적인 감정에 의해 다음 연도 본예산안 전체를 부결시킨 행위가 경솔한 것임을 인정한 지방의회, 양측 모두 연도 말까지 이 문제를 해결하느라고 많은 시간과 인력을 낭비한 사례이다.
- (3) J도 D군의회가 군수 및 관계공무원 전원을 행정사무조사의 증인으로 채택하여 출석을 요구하자, 집행기관에서는 예정에도 없던 공무원 교육을 동일한 일시에 행정사무조사장소로 선정된 동일한 군청 회의실에서 실시함으로써 의회의 행정사무조사활동을 정면으로 방해하였고, 의회 측에서 이에 반발함으로써, 양측이 대립·갈등하였다. 합법적·직접적인 대응조치를 찾지 못한 집행기관 공무원을 상대로 증인불출석 등 500만원 이하 과태료 부과한 것만으로는 불충분하다고 느낀 의회가 급기야 검찰에 공무집행 방해로 고발하였고 결국 법원의 판단에 따라 벌금·과면 등의 처벌이 집행기관에 떨어진 사례이다.

## IV. 실증적 조사

### 1. 조사방법

본 연구의 실증조사에서는 민선단체장 이후 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등 실태를 파악한다. 구체적으로 첫째, 양측간의 대립·갈등관계는 실제로 어느 정도 빈번히 발생되며 그 부작용은 얼마나 심각한가? 둘째, 양측간에 대립·갈등 혐상이 발생되는 근본배경은 무엇인가? 셋째, 양측간의 대립·갈등의 직접적인 발생 원인은 어디에 있으며 어떤 양상을 띠는가? 넷째, 양측간의 대립·갈등은 어떤 식으로 종결되는가? 양측간의 대립·갈등을 완화시킬 수 있는 효과적인 방안은 무엇인가? 등의 의문을 규명하고자 한다.

이를 위해 지방의회의원들과 의회 및 집행기관 소속공무원들을 대상으로 하여 2차에 걸친 질문지조사를 실시하였다. 이들이 지방정부의 구성원으로서 지방의회와 집행기관간의 정책과정상 대립·갈등의 실제 당사자이거나 직접적인 관련자라는 판단에서이다. 질문지는 지방의회와 집행기관의 법적 권한 및 상호작용, 양측간의 대립·갈등요인 및 그 전개 양상에 관한 앞의 논의를 토대로 작성되었다.

1차 조사는 2002년 3월 2회에 걸쳐 이루어졌으며, 국회사무처 연수국 주관 지방의회·집행기관 공무원 의정연수에 참석한 공무원들을 대상으로 이루어졌다. 2차 조사는 2002년 11월에서 2003년 1월에 걸쳐 실시되었으며, 일부는 2002년 11월 개별 의회가 주최하고 연구자를 강사로 초청한 세미나에 참석했던 관련자들에게 배포·회수하는 방식으로, 일부는 2003년 1월 시·도와 시·군 및 자치구별로 설문지를 송부하여 회수하는 방식으로 이루어졌다. 1차 조사가 주로 기초조사였다면, 2차 조사는 1차 조사를 토대로 한 보다 구체적인 사실 점검을 위한 조사였다. 2차 조사에서는 일부 개방형 문항을 포함시켰다. 1차 조사에서는 557명이, 그리고 2차 조사에서는 354명이 각각 조사에 응하였다<sup>5)</sup>. 응답결과에 대해서는 빈도분석과 F

5) 1차 조사 응답자의 배경적 특성은 다음과 같다. 먼저 의원들의 경우, 총 응답자 159명 중 시·도의회의원(광역)은 37명이고 시·군·구의회의원(기초)은 122명이다. 공무원들의 경우, 총 응답자 398 명 중 지방의회 소속이 235명이고 집행기관 소속은 163명이다. 직급은 5급 이상이 66명이고 6급 이하가 332명이다.

2차 조사 응답자의 배경적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 의원들의 경우, 총 응답자 118명 중 시·도의회의원(광역)은 39명이고 시·군·구의회의원(기초)은 79명이다. 공무원들의 경우, 총 응답자 230명 중 지방의회 소속이 109명이고 집행기관 공무원은 121명이다. 직급은 5급 이상이 60명이고 6급 이하가 170명이다.

값을 이용한 분산분석을 실시하였다.

## 2. 조사결과

### 1) 1차 기본조사 결과

<표 3>의 응답결과는 양 기관의 실제 상호작용 양태에 관한 것으로서 지방의회와 집행기관간의 상호작용관계가 대립적이지만은 않다는 사실을 알려준다. 하지만 양측의 “강한 협력관계”에 있다는 응답비율이 매우 낮고, “강한 견제·대립관계”에 있거나 “어느 정도 견제·대립관계”에 있다는 응답 비율도 상당히 높다는 점을 미루어 볼 때 대립적인 상황도 적지 않게 발생되고 있을 것이란 추론이 가능하다. <표 4>의 응답결과 역시 이와 비슷한 맥락으로 해석될 수 있다.

<표 3> 지방의회와 집행기관간의 상호작용

측정문항	직위			전체 빈도(%)
	지방의회의원	지방의회 공무원	집행기관 공무원	
① 강한 협력관계	6(3.8)	9(3.8)	4(2.5)	19(3.4)
② 어느 정도 협력관계	86(54.1)	136(57.9)	76(46.6)	298(53.5)
③ 어느 정도 견제·대립관계	57(35.8)	72(30.6)	73(44.8)	202(36.3)
④ 강한 견제·대립관계	10(6.3)	16(6.8)	9(5.5)	35(6.3)
⑤ 모르겠음	-	2(0.9)	1(0.6)	3(0.5)
합계	159(100)	235(100)	163(100)	557(100)

<표 4> 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등의 발생빈도

측정문항	직위			전체 빈도(%)
	지방의회의원	지방의회 공무원	집행기관 공무원	
① 매우 편한 편이다	3 (1.9)	8 (3.4)	4 (2.5)	15 (2.7)
② 편한 편이다	36 (22.6)	49 (20.9)	55 (33.7)	140 (25.1)
③ 그저 그렇다	53 (33.3)	63 (26.8)	41 (25.2)	157 (28.2)
④ 드문 편이다	56 (35.2)	94 (40.0)	53 (32.5)	203 (36.4)
⑤ 매우 드문 편이다	11 (6.9)	21 (8.9)	10 (6.1)	42 (7.5)
합계	159 (100)	235 (100)	163 (100)	557 (100)

<표 5>의 응답결과에서는 양측의 대립·갈등이 다양한 원인에 의해 발생되며 어느 한 원인이 압도적인 변수로 작용하지 않는 것으로 파악된다. 대립·갈등 원인으로서 비중이 큰 ④와 ⑤에 있어서 응답이 상당히 분산되어 있기 때문이다. 다만, 구성원의 “정책 전문성 차이”(41.5%), “구성원의 주관 또는 감정 충돌”(46.9%), “의사소통의 부족”(37.2%), “적용법규의 입장 차이” 등이 상대적으로 높게 나타난 것이 특징이다. 전문성 차이의 경우는 정책 내용과 관련된 것이어서 반드시 역기능적이라고 할 수 없지만, 나머지는 불필요한 대립·갈등이 초래되는 경우라고 할 수 있다.

&lt;표 5&gt; 지방의회와 집행기관의 대립·갈등의 근본배경

빈도(%)

측정문항	비중작음 ←→ 비중큼					전체
	①	②	③	④	⑤	
① 구성원의 정책에 관한 전문성 차이	51 (9.2)	113 (20.3)	160 (28.7)	187 (33.6)	44 (7.9)	555 (99.6)
② 의사소통의 부족	59 (10.6)	112 (20.1)	178 (32.0)	178 (32.0)	29 (5.2)	556 (99.8)
③ 구성원의 적용법규나 원칙에 대한 입장 차이	42 (7.5)	105 (18.9)	229 (41.1)	151 (27.1)	29 (5.2)	556 (99.8)
④ 구성원의 주관 또는 감정의 충돌	42 (7.5)	85 (15.3)	169 (30.3)	191 (34.3)	70 (12.6)	557 (100)
⑤ 구성원의 출신(선출직·임용직) 또는 경력 차이	84 (15.1)	155 (27.8)	185 (33.2)	105 (18.9)	26 (4.7)	555 (99.6)
⑥ 구성원의 정책성향 차이	67 (12.0)	132 (23.7)	188 (33.8)	138 (24.8)	30 (5.4)	555 (99.6)
⑦ 기관간의 소관 권한 및 기능의 차이	60 (10.8)	127 (22.8)	200 (35.9)	140 (25.1)	29 (5.2)	556 (99.8)
⑧ 기관 목표의 차이	106 (19.0)	138 (24.8)	191 (34.3)	106 (19.0)	15 (2.7)	556 (99.8)

<표 6>의 응답결과는 양측이 정책과정상 대립·갈등에 대해 보다 긍정적인 대응 방식을 취하는 경향이 있음을 시사한다. 선호도가 강한 ④와 ⑤에 있어서 “상호 양보와 타협,” “조정·중재기구의 활용,” 등의 응답비율이 여타 항목에 비해 월등히 높은 것은 이러한 해석을 가능케 한다. 또한 “중앙정부 또는 상급지방자치단체에의 질의”도 상대적으로 높은 응답비율을 차지하고 있는데 이는 타율적인 해결방식도 적지 않게 모색되고 있음을 시사한다. 하지만 전체적 응답결과는 양 기관이 대립·갈등이 발생할 때 강력한 대응방식보다는 유연한 대응방식을 보다 선호하고, 타율적인 해결방

법보다는 자율적인 해결방법을 우선시 한다는 추론이 가능하다.

&lt;표 6&gt; 지방의회와 집행기관간의 정책과정상 대립·갈등의 대응방식

빈도(%)

측정문항	약한 선호 ← → 강한 선호					전체
	①	②	③	④	⑤	
① 상호 양보와 타협	20 (3.6)	58 (10.4)	157 (28.2)	175 (31.4)	145 (26.0)	555 (99.6)
② 대립·갈등에 대해 방관 또는 무대응	208 (37.3)	138 (24.8)	158 (28.4)	47 (8.4)	5 (0.9)	556 (99.8)
③ 조정·중재기구(정책협의회, 간담회 등) 구성·가동	54 (9.7)	106 (19.0)	160 (28.7)	154 (27.6)	82 (14.7)	556 (99.8)
④ 주민 여론조사 또는 공청회 개최	106 (19.0)	126 (22.6)	163 (29.3)	117 (21.0)	44 (7.9)	556 (99.8)
⑤ 중앙정부 또는 상급 지방자치 단체에의 질의	73 (13.1)	121 (21.7)	184 (33.0)	127 (22.8)	51 (9.2)	556 (99.8)

지방의회와 집행기관간의 대립·갈등을 해결하려는 노력에 있어서 어느 측이 보다 적극적인가에 관한 <표 7>의 응답결과에서는 세 개의 응답 집단이 공히 “집행기관을 해결노력의 주된 주체”로 인식(지방의회의원 42.1%, 지방의회공무원 43.4%, 집행기관공무원 77.9%)하는 것으로 나타났다. 이는 자원배분이나 보상 등에서 앞서는 집행기관이 대립·갈등의 해결을 위해 더 큰 노력을 기울인다는 사실을 암시한다. 또한 집행기관은 지방의회와의 대립·갈등을 해결해야 지방의회가 의결하는 조례 규정 및 예산 경비에 의해 정책집행을 할 수 있기 때문에 불가피하게 해결에 적극성을 떨 것이란 추론도 가능하다.

&lt;표 7&gt; 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등의 적극적 해결 주체

빈도(%)

측정문항	직위			전체
	지방의회의원	지방의회 공무원	집행기관 공무원	
① 지방의회	18(11.3)	11(4.7)	2(1.2)	31(5.6)
② 집행기관	67(42.1)	102(43.4)	127(77.9)	296(53.1)
③ 중앙정부 또는 상급 단체	2(1.3)	2(0.9)	1(0.6)	5(0.9)
④ 주민 또는 시민단체	-	7(3.0)	3(1.8)	10(1.8)
⑤ 지방의회와 집행기관 양측	72(45.3)	113(48.1)	30(18.4)	215(38.6)
합계	159(100)	235(100)	163(100)	557(100)

## 2) 2차 세부조사 결과

<표 8>과 <표 9>의 응답결과는 지방의회와 집행기관 양측이 각기 상대방과의 대립·갈등을 유발시킬 수 있는 행위들 가운데 어느 것을 얼마나 빈번히 행하는지, 그리고 이를 행위가 얼마나 심각한 대립·갈등을 유발시키는지를 보여준다. 이들 두 표에 의하면 전제적으로 지방의회에 의한 대립·갈등 유발행위의 빈도가 집행기관에 의한 유발행위보다 상대적으로 높으며, 그로 인해 빚어지는 대립·갈등의 심각성 또한 상대적으로 높게 나타나 있다. 그러나 전반적으로 지방의회와 집행기관간 대립·갈등의 발생빈도 및 심각성은 보통 수준인 3.00을 상당히 하회하고 있어서 크게 위험한 수준은 아니라고 할 수 있다.

&lt;표 8&gt; 유발행위 유형별 발생 빈도 인식

지방의회 유발행위	평균	집행기관 유발행위	평균
① 조례안·예산안 등의 의결 지역 또는 부결	2.0280	① 지방자치단체장의 의안 제출시 임시회 접수요구 불행사	1.5225
② 조례안의 이의 있는 의결	2.1232	② 의회의 출석요구에 불출석 또는 대리출석 통보	1.8315
③ 재정부담 의원발의 조례안에 대한 의견 미청취	1.8624	③ 지방자치단체장의 집행기관에 불리한 의안 제출권 불행사	1.6601
④ 집행불가 예산의결, 법적 경비 삭감, 중액 부동의 예산안 의결	2.3079	④ 불합리한 예산안 편성 및 제출	2.0983
⑤ 결산·예비비 지출·선결처분 등의 불승인 또는 보류	2.0337	⑤ 조례의 불공포	1.4691
⑥ 월권·법령위반·공익저해 의안의 의결	1.8592	⑥ 불법, 월권, 부당한 예비비지출 및 선결처분	1.8455
⑦ 위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사	2.1821	⑦ 불합리 또는 부당한 재의요구	1.6479
⑧ 법정 방법 이외의 자료제출 요구	2.5378	⑧ 청원 또는 감사·조사결과 처리의 불이행 또는 미흡	2.0169

1. 발생빈도가 매우 낮음; 5 발생빈도가 매우 높음.

지방의회의 유발행위 가운데 빈도가 높은 것은 <표 8>에서 보듯이 “집행불가 예산의결, 법적 경비 삭감, 중액 부동의 예산안 의결”, “위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사”, “법정 방법 이외의 자료제출 요구” 등이 것으로 나타나 있다. 그리고 이를 유발행위는 <표 9>에서 집행기관과 심각한 대립·갈등을 빚는

행위로 나타나 있다. 집행기관의 유발행위 가운데 빈도가 높은 것은 <표 8>에서 보듯이 “불합리한 예산안 편성 및 제출”, “청원 또는 감사 조사결과 처리의 불이행 또는 미흡”인 것으로 나타나 있다. 이들 행위 또한 <표 9>에서 의회와 심각한 대립·갈등을 빚는 행위로 나타나 있다.

지방의회와 집행기관간에 대립·갈등 현상이 발생되는 원인을 묻는 별도의 개방형 질문에 대한 응답에서는, ① 지방자치단체장의 객관성 없는 사업추진, ② 민선 자치단체장의 인기위주 무리한 정책사업 남발, ③ 의원들의 현실과 동떨어진 질문과 자료요구, ④ 예산 및 정책내용에 대한 검토 없이 의원과 의회의 일방적인 시행요구, ⑤ 각종 행사, 공무원과의 관계 등 의원의 예우 문제, ⑥ 집행부의 답변 미흡, 불성실, ⑦ 의회와 협력 없이 집행부의 독단적 사업 추진, ⑧ 과다한 자료요구, 업무외적인 무리한 자료요구, ⑨ 위원회의 소관원칙 위반, ⑩ 중앙정부의 지침이나 과도한 지시, ⑪ 정당간의 입장 차이 등 그 원인으로 제시되었다.

&lt;표 9&gt; 유발행위 유형별 대립·갈등의 심각성

지방의회 유발행위	평균	집행기관 유발행위	평균
① 조례안·예산안 등의 의결 지연 또는 부결	1.8898	① 지방자치단체장의 의안 제출시 임시회 집회요구 불행사	1.6215
② 조례안의 이의 있는 의결	1.9040	② 의회의 출석요구에 불출석 또는 대리출석 통보	1.8949
③ 재정부담 의원발의 조례안에 대한 의견 미청취	1.7994	③ 지방자치단체장의 집행기관에 불리한 의안 제출권 불행사	1.7345
④ 집행불가 예산의결, 법적 경비 삐감, 증액 부동의 예산안 의결	2.0085	④ 불합리한 예산안 편성 및 제출	2.1275
⑤ 결산·예비비 지출·선결처분 등 의 불승인 또는 보류	1.8895	⑤ 조례의 불공포	1.5341
⑥ 월권·법령위반·공익저해 의안의 의결	1.7932	⑥ 불법, 월권, 부당한 예비비 지출 및 선결처분	1.9008
⑦ 위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사	2.0567	⑦ 불합리 또는 부당한 재의요구	1.7881
⑧ 법정 방법 이외의 자료제출 요구	2.2833	⑧ 청원 또는 감사·조사결과 처리의 불이행 또는 미흡	2.0480

1. 대립·갈등을 거의 유발하지 않음; 5. 심각한 대립·갈등을 유발함.

<표 10>은 지방의회에 의한 유발행위별 발생빈도에 대한 응답자 범주별 응답 차이를 보여준다. 전반적으로 의회공무원은 지방의회의원과 집행부 공무원들에 비해 발생빈도를 상대적으로 낮게 인식하는 하는 것으로 나타나 있다. 이는 의회

공무원의 경우 지방의회에 소속되어 근무하지만 자신들에 관한 인사권이 자치단체장에게 있는 관계로, 양측의 중간 입장에서 은연중에 대립·갈등의 발생빈도를 낮게 인식하는 결과로 해석된다.

지방의회의원과 집행부 공무원의 경우는 유발유형에 따라 발생빈도의 고저(高低)에 대한 인식이 상호 엇갈리게 나타나 있다. 다만 양측은 “집행불가 예산의결, 법적 경비 삭감, 증액 부동의 예산안 의결,” “위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사,” “법정 방법 이외의 자료제출 요구” 등에 있어서 인식 차이를 특히 크게 드러내고 있다. 집행부 공무원들은 지방의회 공무원들에 비해 이를 행위의 빈도를 높게 보고 있고 이러한 차이는 통계적으로 유의미하다. 앞서 <표 9>의 전체 응답에서 이들 행위의 빈도가 높게 나타난 것은 집행부 공무원들의 이런 인식이 작용하였기 때문이라고 할 수 있다.

&lt;표 10&gt; 지방의회 유발행위의 유형별 발생 빈도 인식

(응답자 범주별)

측정문항	구분	평균	표준편차	F 값	유의확률(p)
① 조례안·예산안 등의 의결 지연 또는 부결	지방의회의원	2.1538	.9878	11.701	.000
	의회 공무원	1.5128	.8334		
	집행부공무원	2.1204	.9345		
② 조례안의 이의 있는 의결	지방의회의원	1.9487	.9986	1.068	.345
	의회 공무원	1.8974	.8767		
	집행부공무원	2.0926	.9426		
③ 재정부담 의원발의 조례안에 대한 의견 미청취	지방의회의원	1.8462	.9043	2.440	.089
	의회 공무원	1.5256	.7512		
	집행부공무원	1.7500	.8768		
④ 집행불가 예산의결, 법적 경비 삭감, 증액 부동의 예산안 의결	지방의회의원	2.1282	.9782	7.622	.001
	의회 공무원	1.7368	.8543		
	집행부공무원	2.3458	1.1744		
⑤ 결산·예비비 지출·선결처분 등의 불승인 또는 보류	지방의회의원	1.7949	.9782	1.673	.190
	의회 공무원	1.7013	.8895		
	집행부공무원	1.9537	.9608		
⑥ 월권·법령위반·공익저해 의안의 의결	지방의회의원	1.9487	1.1686	4.163	.017
	의회 공무원	1.4487	.7498		
	집행부공무원	1.7642	1.0194		
⑦ 위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사	지방의회의원	1.7692	1.0377	7.446	.001
	의회 공무원	1.6667	.8925		
	집행부공무원	2.2037	1.0300		
⑧ 법정 방법 이외의 자료제출 요구	지방의회의원	1.8974	1.1191	6.182	.002
	의회 공무원	2.0128	.9602		
	집행부공무원	2.4815	1.1720		

<표 11>은 집행기관에 의한 유발행위별 발생빈도 인식에 대한 응답자 범주별 응답 차이를 보여준다. 여기서도 전반적으로 의회공무원은 지방의회의원과 집행부 공무원들에 비해 발생빈도를 상대적으로 낮게 인식하는 하는 것으로 나타나 있다. 지방의원들과 집행부 공무원들의 응답에 있어서는 앞서 <표 11>에서와는 달리 지방의원들이 거의 모든 유발행위 유형에 있어서 발생빈도를 상대적으로 높게 인식하고 있으며, 이러한 차이 가운데 상당수는 통계적으로 유의미하다. <표 8>의 전체 응답에서 유발빈도가 높게 인식되었던 “불합리한 예산안 편성 및 제출”, “청원 또는 감사 조사결과 처리의 불이행 또는 미흡”의 두 유형의 행위에 대해서는, 지방의회 의원들과 집행부 공무원들이 공히 발생빈도를 높게 인식하는 것으로 나타나 있다.

&lt;표 11&gt; 집행기관 유발행위의 유형별 발생 빈도 인식

(응답자 범주별)

측정문항	구분	평균	표준편차	F값	유의확률(p)
① 지방자치단체장의 의안 제출시 임시회 집회요구 불행사	지방의회의원	1.7949	.8006	6.403	.002
	의회공무원	1.3636	.6865		
	집행부공무원	1.3519	.6601		
② 의회의 출석요구에 불출석 또는 대리출석 통보	지방의회의원	2.2821	1.3945	4.670	.010
	의회공무원	1.7143	.9011		
	집행부공무원	1.7963	.8512		
③ 집행부에 불리한 지방자치단체장의 의안 제출권 불행사	지방의회의원	2.0513	1.0247	7.135	.001
	의회공무원	1.5065	.8829		
	집행부공무원	1.5000	.6904		
④ 불합리한 예산안 편성 및 제출	지방의회의원	2.5641	1.1652	4.366	.014
	의회공무원	2.0779	.9143		
	집행부공무원	2.0926	.8150		
⑤ 조례의 불공포	지방의회의원	1.6923	.8631	5.198	.006
	의회공무원	1.2597	.6367		
	집행부공무원	1.3333	.6836		
⑥ 불법, 율권, 부당한 예비비 지출 및 선결처분	지방의회의원	2.0513	1.1227	1.550	.215
	의회공무원	1.7662	.8094		
	집행부공무원	1.7693	.8060		
⑦ 불합리 또는 부당한 재의요구	지방의회의원	1.8205	.8231	3.039	.050
	의회공무원	1.5263	.7079		
	집행부공무원	1.4907	.7169		
⑧ 청원 또는 감사·조사결과 처리의 불이행 또는 미흡	지방의회의원	2.0513	1.0748	.008	.992
	의회공무원	2.0469	.9506		
	집행부공무원	2.0741	.9639		

<표 12>는 지방의회에 의한 유발행위들 각각이 초래하는 대립·갈등의 심각성에 대한 응답자 범주별 인식을 보여주고 있다. <표 12>에서 알 수 있듯이 대부분의 유형에서 응답 차이가 나타나지 않은 데 반해, “위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사”, “법정 방법 이외의 자료제출 요구”의 두 행위 유형에서는 집행부 공무원들의 심각성에 대한 인식이 지방의회 의원들이나 의회공무원들에 비해 높고 이러한 차이는 통계적으로 유의미하다. <표 13>은 집행기관에 의한 유발행위들 각각이 초래하는 대립·갈등의 심각성에 대한 응답자 범주별 인식에서는 “의회의 출석요구에 불출석 또는 대리출석 통보”, “지방자치단체장의 집행부에 불리한 의안 제출권 불행사”, “불합리 또는 불리한 재의요구” 등에서 있어서 통계적으로 유의미한 차이가 있음을 보여주고 있다. 지방의회 의원들과 지방의회공무원들이 집행부 공무원들에 비해 원인행위에 의한 대립갈등의 심각성을 상대적으로 높게 인식하고 있다.

&lt;표 12&gt; 지방의회 유발행위의 유형별 대립·갈등의 심각성

(응답자 범주별)

측정문항	구분	평균	표준편차	F값	유의확률(p)
① 조례안·예산안 등의 의결 자연 또는 부결	지방의회의원	2.0256	1.0127	2.181	.115
	의회공무원	1.6753	.9096		
	집행부공무원	1.8598	.8178		
② 조례안의 이의 있는 의결	지방의회의원	1.8462	.9608	.073	.787
	의회공무원	1.7792	.8526		
	집행부공무원	1.8037	.7823		
③ 재정부담 의원발의 조례안에 대한 의견 미청취	지방의회의원	1.9744	.9864	2.410	.092
	의회공무원	1.6494	.8998		
	집행부공무원	1.6355	.7818		
④ 집행불가 예산의결, 법적 경비 삭감, 증액 부동의 예산안 의결	지방의회의원	1.8718	1.0306	1.153	.318
	의회공무원	1.7763	.9033		
	집행부공무원	1.9907	.9466		
⑤ 결산·예비비 지출·선결처분 등의 불승인 또는 보류	지방의회의원	1.7436	.9380	.087	.917
	의회공무원	1.8026	.8797		
	집행부공무원	1.8131	.9021		
⑥ 월권·법령위반·공익저해 의안의 의결	지방의회의원	1.7692	.9308	.604	.548
	의회공무원	1.5789	.9276		
	집행부공무원	1.6636	.8461		
⑦ 위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사	지방의회의원	1.7949	.8329	4.871	.009
	의회공무원	1.6974	.9095		
	집행부공무원	2.1121	.9647		
⑧ 법정 방법 이외의 자료제출 요구	지방의회의원	1.7692	.8417	3.281	.039
	의회공무원	2.0000	1.1314		
	집행부공무원	2.2617	1.1355		

&lt;표 13&gt; 집행기관 유발행위의 유형별 대립·갈등의 심각성

(응답자 범주별)

측정문항	구분	평균	표준편차	F값	유의확률(p)
① 지방자치단체장의 의안 제출시 임시회 집회요구 불행사	지방의회의원	1.6923	.8631	1.083	.340
	의회공무원	1.5844	.9645		
	집행부공무원	1.4673	.7809		
② 의회의 출석요구에 불출석 또는 대리출석 통보	지방의회의원	2.4359	1.4472	6.378	.002
	의회공무원	1.8533	.9822		
	집행부공무원	1.7664	.8420		
③ 집행부에 불리한 지방자치단체 장의 의안 제출권 불행사	지방의회의원	2.2051	.9782	9.070	.000
	의회공무원	1.6753	.8342		
	집행부공무원	1.5514	.7553		
④ 불합리한 예산안 편성 및 제출	지방의회의원	2.5128	1.1669	3.012	.051
	의회공무원	2.2857	1.1339		
	집행부공무원	2.0561	.9197		
⑤ 조례의 불공포	지방의회의원	1.7436	.7152	4.162	.017
	의회공무원	1.5584	.9527		
	집행부공무원	1.3364	.7130		
⑥ 불법, 월권, 부당한 예비비 지출 및 선결처분	지방의회의원	2.0000	1.0654	2.336	.099
	의회공무원	2.0649	1.0555		
	집행부공무원	1.7757	.7808		
⑦ 불합리 또는 부당한 재의요구	지방의회의원	1.6667	.8057	5.523	.005
	의회공무원	1.9870	1.0450		
	집행부공무원	1.5514	.7799		
⑧ 청원 또는 감사·조사결과 처리의 불이행 또는 미흡	지방의회의원	1.9487	.0719	1.280	.280
	의회공무원	2.2338	1.1573		
	집행부공무원	2.0280	.9757		

<표 14>는 대다수 응답자(89%)가 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등이 상당한 부작용을 빚는다고 인식하고 있음을 보여준다. 특히 과반수에 가까운 응답자는 부작용의 정도가 상당하거나 심각하다고 여기는 것으로 나타나 있다.

<표 15>는 다수 응답자들이 “양측 구성원들의 의식과 행태의 전환”을 대립·갈등의 효과적인 해결방안으로 인식하고 있음을 밝히고 있다. 이러한 응답결과는 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등의 해결방안을 묻는 별도의 개방형 질문에 대한 응답에서도 유사하게 나타났다. 다만 개방형 질문에 대한 응답에서는 이 외에도 제도적 해결책이 상당수 제시되기도 하였다. 예를 들면 ① 조례안 및 예산안 등 의결권을 갖고 있는 의회에 대한 견제 및 책임을 질 수 있는 제도적 장치, ② 주민소환제와 같이 지방자치단체장의 독선에 대한 견제장치, ③ 대외비·기밀행

정 관련 자료요구 및 제출 범위 등에 관한 명확한 법적 근거 마련, ④ 지방분권의 강화, ⑤ 국가 또는 상급기관의 지도·감독권 제한, ⑥ 기관단일형 정부형태 도입 검토 등의 제안이 그것들이다.

&lt;표 14&gt; 대립·갈등으로 인한 부작용의 심각성

측정문항	직위			전체
	지방의회의원	지방의회 공무원	집행기관 공무원	
① 부작용을 거의 빚지 않는다.	17(14.7)	6(5.5)	12(10.0)	35(10.1)
② 약간 부작용을 빚고 있다.	57(49.1)	44(40.48)	43(35.8)	144(41.7)
③ 상당한 부작용을 빚고 있다.	35(30.2)	48(44.0)	49(40.8)	132(38.3)
④ 매우 심각한 부작용을 빚고 있다	7(6.0)	11(10.1)	16(13.3)	34(9.9)
합계	116(100.0)	109 (100.0)	120(100.0)	345(100.0)

&lt;표 15&gt; 대립·갈등의 효과적 해결방안

빈도(%)

측정문항	직위			전체
	지방의회의원	지방의회 공무원	집행기관 공무원	
① 양측 의식과 행태의 전환	34(28.8)	70(64.8)	85(70.2)	189(54.5)
② 관련 현행제도의 개선	19(16.1)	11(10.2)	11(9.1)	41(11.8)
③ 지방의회의원의 권한 강화	41(34.7)	11(10.2)	-	52(15.0)
④ 집행기관의 권한 강화	-	1(0.9)	10(8.3)	11(3.2)
⑤ 지방자치단체장 책임 확보 제도의 도입	24(20.3)	15(13.9)	15(12.4)	54(15.6)
합계	118(100)	108(100)	121(100)	347(100)

## V. 결론 및 정책적 함의

본 논문에서의 실증적 조사의 주요 분석결과는 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등 상황은 우려했던 만큼 빈번히 발생되지 않고 있고, 그 수준 또한 그다지 심각하지 않다는 사실이 밝혀졌다. 하지만 상

당수 응답자들이 양측의 관계를 견제·대립관계로 인식하고 있어서 양측의 관계를 우호적이라고 보기는 어렵다. 더구나 양측의 대립·갈등 수준이 높지 않더라도 그로 인해 빚어지는 부작용은 상당히 심각한 것으로 파악되었다. 이는 양측의 대립·갈등에 관해 실태를 보다 체계적으로 조사하고 대책을 마련하여야 할 현실적 필요성을 시사한다.

둘째, 양측간에 대립·갈등 현상이 발생함에 있어서는 “의사소통 부족”, “구성원들의 주관 또는 감정의 충돌”, “적용법규에 대한 입장 차이” 등이 주요 원인으로 작용하는 점이 확인되었다. 이는 비생산적이고 불필요한 대립·갈등이 초래되는 경우가 많음을 암시하는 것으로서 이 또한 양측의 대립·갈등에 대한 진단과 조치가 필요함을 시사한다.

셋째, 상대측과의 대립·갈등을 촉발시키는 직접적인 행위 내지 조치로서 발생빈도에 대한 인식이 특히 높은 것으로는, 의회에 의한 유발행위의 경우는 “집행불가 예산의결, 법적 경비 삭감, 중액 부동의 예산안 의결”, “위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사”, “법정 방법 이외의 자료제출 요구” 등이고, 집행기관에 의한 유발행위의 경우는 “불합리한 예산안 편성 및 제출”, “청원 또는 감사 조사 결과 처리의 불이행 또는 미흡” 등인 것으로 규명되었다. 그리고 이들 행위는 공히 상대측과의 심각한 대립·갈등으로 이어질 확률이 여타 행위들에 비해 상대적으로 높다는 것도 확인되었다. 따라서 양측의 대립·갈등을 줄이기 위해서는 이들 각 행위의 발생을 예방하는 것이 우선적인 과제라고 할 수 있다.

넷째, 다수 응답자들은 지방의회와 집행부간의 대립·갈등은 양측 구성원들의 의식전환을 통해 완화될 수 있다고 인식하는 것으로 파악되었다. 이러한 응답결과는 앞서 대립·갈등이 원인이 양측 구성원들의 주관 또는 감정충돌 등 양 기관의 본연의 기능수행과 무관한 요인들에 기인되는 경우가 많은 것으로 나타난 분석결과와 일맥상통하는 것으로서, 구성원들에 대한 교육 등 행태적 측면에서의 대책이 요구됨을 의미한다. 그러나 개방형 응답에서 제시되었듯이 그릇되거나 불분명한 법규와 제도에서 비롯되는 대립·갈등도 적지 않으므로 법적·제도적 개혁을 통한 해결책도 함께 강구되어야 할 것이다.

본 연구는 지방의회와 집행부간의 대립·갈등의 실태를 파악함에 있어서, 관련 당사자들의 주관적 인식에 의존한 일종의 탐색적 연구였으므로, 위에서 제시한 분석결과와 정책적 함의는 잠정적인 것이라고 할 수 있다. 따라서 향후 보다 객관적인 자료 분석 등을 통한 보다 체계적인 연구에 의한 검증이 요구된다.

## 참 고 문 헌

- 김동훈, “지방의회와 집행기관간의 갈등해소방안,” 「사회과학연구소 논문집」 4:239-262, 충남대학교, 1993.
- 김순은, “지방의회의 집행기관에 대한 견제·감시기능,” 「지방의정」 1:107-126, 동아대학교 지방자치연구소, 1999.
- 김영기, “지방정부 내의 의결기관: 집행기관간 갈등과 갈등관리유형,” 「사회과학 연구」 16(1):471-491, 경상대학교 사회과학연구소, 1998.
- 김영평, 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대학교 출판부, 1995.
- 박호숙, 「지방자치단체의 갈등관리」, 서울: 다산출판사, 1996.
- \_\_\_\_\_, “지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구,” 「한국지방자치학회보」 31:87-105, 2000.
- 서우선, 「지방의회운영방법론」, 서울: 법문사, 1997.
- \_\_\_\_\_, “유형별로 살펴본 국회·행정부관계 및 지방의회·집행기관관계 등에 관한 입법례,” 「입법조사월보」 7월호, 국회사무처, 1994.
- \_\_\_\_\_, “생산적인 지방의회 의정활동 여건마련,” 「지방자치발전 10대 과제」 내무부 주관 공청회 종합보고서 513-537, 지방행정연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치의정사례집」, 서울: 한국산업기술원 지방자치연구소, 2000.
- 안명필, “지방의회와 집행기관간의 갈등에 관한 연구,” 박사학위논문, 동아대학교 대학원, 1995.
- 이승종, 「지방자치론」, 서울: 박영사, 2003
- 이치수, “지방의회와 집행기관의 역할 정립,” 「지방행정」 6월호, 1992.
- 정세옥, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1988.
- \_\_\_\_\_, 「한국 지방자치의 과제」, 서울: 법문사, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치학」, 서울: 법문사, 2001.
- 정채용, “지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 상호관계에 관한 실증적 연구,” 박사학위논문, 경남대학교 대학원, 1999.
- 최봉기외, “지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가: 포항시의회의 사례연구,” 「한국행정학보」 26(3):889-912, 1992.
- Himes, Joseph., *Conflict and Conflict Management*. Athens, Georgia: University of Georgia Press, 1980.

- Lan, Zhiyong, "A Conflict Resolution Approach to Public Administration," *Public Administration Review* 57(1): 27-35, 1997.
- Ripley, Randall & Grace A. Franklin, *Congress, The Bureaucracy and Public Policy*, California Brooks/Cole Publishing Company, 1991.
- Schmererhorn, Jr, John R. etc., *Managing Organizational Behavior*, John Wiley & Sons, 1994.
- Stephen E. Condrey, *Handbook of Human Resource Management in Government*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

## Abstract

### An Empirical Study on the Conflicts between the Council and the Executive in Korean Local Governments

Chun-Oh Park · Woo-Sun Seo

Since severe and extended conflicts between the council and the executives could cause a chaos in local governments, some mechanisms are needed to prevent or resolve unproductive conflicts. Unfortunately korean local governments do not have those mechanisms, yet therefore they could experience various dysfunctions resulting from such conflicts. This study examines the reality concerning these situations by way of conducting questionnaire surveys to the sample of about 900 local legislatives and civil servants. The results have important implications for finding solutions of the problems related to the conflicts between the two institutions.

【 Key words: local council, local executive, conflict, local government 】