

서울특별시의회 공무원 직접연구수행과제 최종보고서

# 지방의회와 집행기관간의 효율적 갈등관리에 관한 연구

- 서울특별시를 중심으로 -

2011. 8



서울특별시의회  
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL



# 지방의회와 집행기관간의 효율적 갈등관리에 관한 연구

- 서울특별시를 중심으로 -

2011년 8월

- 책 임 연 구 원: 양 재 대 (건설전문위원실 수석전문위원)
  
- 공 동 연 구 원: 이 상 근 (건설전문위원실 전문위원)  
이 은 호 (건설전문위원실 의사지원팀장)  
진 현 우 (건설전문위원실 입법조사관)



**서울특별시의회**  
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

# 제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

본 보고서(지방의회와 집행기관간의 효율적 갈등관리에 관한 연구-서울특별시를 중심으로)를 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 8월

서울특별시의회

건설전문위원실 수석전문위원 양재대

## 요 약 문

지방의회와 집행기관간의 갈등은 주체적인 면에서는 조직간 갈등이며 객체적인 면에서는 정책의 내용을 대상으로 하는 정책갈등에 해당함. 과거에는 조직간 갈등이나 정책갈등은 역기능적이란 인식이 지배적이었지만, 근래 들어서는 이러한 갈등이 경우에 따라서는 유용할 수 있다는 새로운 시각으로 대체되고 있음.

양 기관간의 경우도 지방자치가 추구하는 목표나 가치를 지지·촉진시키는 긍정적인 변화를 가져오는 갈등은 유익하다는 논리가 성립 가능하고, 양측간의 갈등이 각자 정체된 사고방식에서 벗어나 자기성찰의 기회를 갖게 하는 계기가 될 수도 있음.

그러나 양 기관간에 발생하는 갈등은 지방정부의 목표달성에 필요한 협동적 노력을 좌절시키거나 정치적·경제적·사회적으로 극심한 낭비를 초래할 수 있음. 나아가 양측의 관계를 적대적 또는 분쟁상태로 만드는 역기능적인 성격의 것도 적지 않음. 전자의 갈등은 조장·유지하여야 할 것이고, 후자의 갈등은 예방·완화해야 할 것임.

본 연구는 2010.6.2 지방선거 이후 여소야대 상황이 조성되면서 서울특별시 집행기관과 시의회간에 다양한 정책갈등이 빈발하고 그로 인한 갈등의 첨예화 및 장기화가 진행되고 있는 상황에서 이로 인한 예산낭비와 자치행정의 큰 혼란을 예방·완화하기 위한 비제도적 그리고 제도적 갈등관리의 효율화 방안을 마련하고 이를 토대로 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리에 관한 조례안」을 입안하는데 그 목적을 두었음.

이를 위해 제2장에서는 지방의회와 집행기관간 상호작용을 고찰하였고, 제3장에서는 지방의회와 집행기관간의 갈등과 사례조사를, 제4장에서는 지방의회와 집행기관간의 갈등관리의 효율성 제고방안을 제시하였음.

제2장의 지방의회와 집행기관간 상호작용 고찰에서는, 지방정부의 조직 및 기능 측면에서 지방정부의 구성원리와 분담기능, 그리고 운영원리를 고찰하

였고, 지방의회와 집행기관의 조직 특성 측면에서 목적의 동일성과 방법의 차이성, 기능수행상 불가분성, 구성원의 행태와 조직문화의 이질성, 대리인 이론과 양 기관의 조직 특성을, 마지막으로 지방의회와 집행기관의 법적 지위 및 권한에 대한 고찰을 수행하였음.

제3장 지방의회와 집행기관간의 갈등과 사례 조사에서는, 지방정부의 갈등에 관한 이론적 고찰로 갈등이론, 갈등의 정의, 갈등의 유형과 과정, 갈등의 실제 주체, 갈등의 양상과 행위유형에 대해 다루었고, 지방의회와 집행기관간의 실질적인 갈등사례 조사를 통해 자치입법활동을 중심으로 한 지방정부의 갈등사례, 서울특별시의 갈등사례와 그에 따른 역기능 사례, 그리고 서울특별시 최근 갈등에 대한 ARS여론조사 실시 및 분석이 이루어졌으며, 이를 기초로 지방정부의 갈등의 원인 분석과 관리전략을 제시하였음.

제4장 지방의회와 집행기관간의 갈등관리의 효율성 제고방안에서는, 먼저 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계요인에 대해 제도적 그리고 비제도적 요인들을 살펴보았으며, 이를 기초로 비제도적 갈등관계 효율성 제고 측면에서, ① 의원과 자치단체장의 리더십 함양, ② 지방의회와 집행기관간 거버넌스 체계 구축에 주안점을 둔 인식의 전환을 통한 파트너십(partner ship) 관계 구축과 정보의 공유 및 사전실무협의를 통한 정책 네트워크 구축, ③ 합동연수 및 교육 실시, ④ 갈등 유발행위에 대한 상호 양보와 타협, ⑤ 자율적 해결수단 인정, ⑥ 주민참여의 유도 등을 제시하였고,

제도적 갈등관계 효율성 제고 측면에서는, ① 지방의회의 권한 강화를 위한 지방의회 의결권의 확대강화와 조례제정권의 확대, 지방의회 사무처(국)의 인사권 독립, 주민참여의 확대 필요를, 그리고 ② 지방자치단체 권력분립의 조화, ③ 의무불이행에 대한 제재, ④ 사전협의제도 도입, ⑤ 적용규정의 명확화 등을 제시하였음.

마지막으로 연구의 최종성가로 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안」을 입안하였음.

# 《 목 차 》

|   |           |
|---|-----------|
| <b>제1장 서론</b> .....                     | <b>1</b>  |
| 제1절 연구배경 및 목적.....                      | 1         |
| 제2절 연구범위 및 연구방법.....                    | 3         |
| 1. 연구범위.....                            | 3         |
| 2. 연구방법.....                            | 4         |
| <b>제2장 지방의회와 집행기관간 상호작용 고찰</b> .....    | <b>6</b>  |
| 제1절 지방정부의 조직 및 기능.....                  | 6         |
| 1. 지방정부의 구성원리.....                      | 6         |
| 2. 지방의회와 집행기관의 분담기능.....                | 11        |
| 제2절 지방의회와 집행기관의 조직 특성.....              | 20        |
| 1. 목적의 동일성과 방법의 차이성.....                | 20        |
| 2. 기능수행상 불가분성.....                      | 25        |
| 3. 구성원의 행태와 조직문화의 이질성.....              | 27        |
| 4. 대리인 이론과 양 기관의 조직 특성.....             | 30        |
| 제3절 지방의회와 집행기관의 법적 지위 및 권한.....         | 32        |
| 1. 지방의회의 법적 지위 및 권한.....                | 32        |
| 2. 집행기관의 법적 지위 및 권한.....                | 38        |
| <b>제3장 지방의회와 집행기관간의 갈등과 사례 조사</b> ..... | <b>44</b> |
| 제1절 지방정부의 갈등에 관한 이론적 고찰.....            | 44        |
| 1. 갈등이론.....                            | 45        |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 2. 갈등의 정의                      | 46  |
| 3. 갈등의 유형과 과정                  | 47  |
| 4. 갈등의 실제 주체                   | 51  |
| 5. 갈등의 양상과 행위유형                | 52  |
| 제2절 지방의회와 집행기관간 갈등사례 조사와 분석    | 57  |
| 1. 지방정부의 갈등사례 조사(자치입법활동을 중심으로) | 57  |
| 2. 서울특별시의 갈등사례 조사              | 68  |
| 가. 주요정책 사안별 실제 갈등사례            | 68  |
| 나. 갈등에 관한 여론 조사 결과             | 99  |
| 3. 지방정부의 갈등의 원인 분석 및 관리전략      | 105 |

#### **제4장 지방의회와 집행기관간의 갈등관리의 효율성 제고방안..... 111**

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 제1절 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계 요인 | 111 |
| 1. 제도적 갈등관계 요인             | 112 |
| 2. 비제도적 갈등관계 요인            | 113 |
| 제2절 비제도적 갈등관계 효율성 제고       | 114 |
| 1. 의원과 자치단체장의 리더십 함양       | 114 |
| 2. 지방의회와 집행기관간 거버넌스 체계 구축  | 115 |
| 3. 합동연수 및 교육 실시            | 117 |
| 4. 갈등 유발행위에 대한 상호 양보와 타협   | 119 |
| 5. 자율적 해결수단 인정             | 119 |
| 6. 주민 참여의 유도               | 119 |
| 제3절 제도적 갈등관계 효율성 제고        | 121 |
| 1. 지방의회의 권한 강화             | 121 |
| 2. 지방자치단체 권력분립의 조화         | 124 |
| 3. 의무불이행에 대한 제재            | 125 |
| 4. 사전협의제도 도입               | 125 |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| 5. 적용규정의 명확화.....                    | 126        |
| 제4절 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안」 입안..... | 127        |
| 1. 국내 지방자치단체의 갈등관리에 관한 제도 현황.....    | 127        |
| 2. 조례안의 개념설계.....                    | 129        |
| 3. 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안」 .....    | 131        |
| <b>제5장 결 론</b> .....                 | <b>137</b> |
| <b>참고문헌</b> .....                    | <b>142</b> |
| <b>[부 록]</b> .....                   | <b>144</b> |

## 《 표 목 차 》

|   |     |
|---|-----|
| [표 1-1] 연구수행 절차도 .....                              | 5   |
| [표 3-1] 지방의회에 의한 유발행위와 지방자치단체장의 대응수단 .....          | 53  |
| [표 3-2] 지방자치단체장에 의한 유발행위와 지방의회의 대응수단 .....          | 54  |
| [표 3-3] 지방자치법 제26조·제107조·제108조·제172조에 의한 재의요구 비교    | 59  |
| [표 3-4] 집행기관의 조례 재의요구 건수 현황(1995~2010) .....        | 60  |
| [표 3-5] 재의요구에 대한 지방의회의 처리결과(1995~2010) .....        | 61  |
| [표 3-6] 재의결된 조례에 대한 대법원 제소 현황(1995~2010) .....      | 62  |
| [표 3-7] 갈등에 대한 태도와 이해관계에 따른 행동(Blake 등, 1964) ..... | 109 |
| [표 4-1] 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계 유형과 요인 .....            | 111 |
| [표 4-2] 타 자치단체의 주민과의 갈등관리에 관한 조례 운영사례 .....         | 127 |
| [표 4-3] 서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안 개념설계 .....           | 129 |

# 제1장 서론

## 제1절 연구배경 및 목적

지방자치는 중앙에 집중된 권력을 지방에 분산시켜 중앙정부의 과부하를 방지하고 지방의 자율성을 신장시킨다는 점에서 민주주의 발전에 기여하게 됨. 우리나라의 지방자치 실시는 1995년 민선단체장 선출과 함께 본격적인 지방정치의 활성화를 통해 민주화에 기여하고 지역균형 발전의 기회를 확대하는 긍정적 효과를 가지는 것으로 평가될 수 있음. 그렇지만 현실적으로는 기대하지 않았던 부정적인 측면들이 드러나면서 지방자치에 대한 회의적 견해가 끊임없이 제기되기도 함.

지방자치를 둘러싼 논란중 하나는 지방의회와 집행기관간에 야기되는 갈등의 문제임. 이들 양 기관간의 갈등은 견제와 균형을 강조하는 기관분립형(기관대립형)의 정부구성 원리에 내재되는 불가피한 문제라고 할 수 있음. 기관분립형 구도에서 지방의회의 핵심기능은 집행기관을 감시하고 견제하는 것이며, 집행기관은 이러한 의회의 견제에 합리적으로 대응하면서 행정을 운영하는 것이 요구됨<sup>1)</sup>.

이 과정에서 양 기관 간에는 사안에 따라 협력하기도 하지만 서로 갈등관계에 놓일 수도 있음. 양 기관간에 갈등이 발생될 경우 언제나 자치행정에 부정적인 결과를 초래하는 것은 아니겠지만 불필요한 갈등이 장기화된다면 자치행정은 큰 혼란에 빠질 수 있음. 만일 단체장과 지방의회간의 갈등이 심화되어 대법원제소에 이르게 되면, 최종 판결까지 정책집행이 중단됨으로써 관련 지방행정의 수행이 정지되거나 중단되는 상황이 발생하게 됨. 긴밀한 협력이 요청되는 상황에서 어느 일방이 독주하거나 또는 지나친 견제로 인해 심각한 갈등이 장기간 지속되면, 지역문제 해결

---

1) 지방자치단체의 기관구성 형태를 의결기관과 집행기관으로 분립시키는 기관분립형을 채택하는 경우 지방의회와 집행기관은 각각의 역할을 수행하는 동시에 견제와 균형 및 상호협조관계를 유지하여야 한다. 우리나라에서는 기관대립형의 갈등적 속성을 해소하기 위한 제도적 장치로 지방자치단체장의 임시회 소집요구권과 지방의회의 단체장 출석요구권과 같은 제도를 도입하고 있지만, 이것이 제대로 운영되지 못해 오히려 양기관간의 갈등요인으로 작용하기도 한다(백형배 외, 2006).

을 위한 지방정부의 기능 자체가 마비되는 심각한 위험이 초래될 수도 있음.(박천오, 2003)

서울시의 경우 2010.6.2 지방선거 이후 여소야대 상황이 조성되면서 서울특별시 집행기관(이하 “시”라 한다)과 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다) 간에 다양한 정책갈등이 빈발하면서 장기화 되고 있으며, 이로 인해 예산낭비와 자치행정의 큰 혼란을 야기하고 있음.

일례로, 2009.6.10 「서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례」 일부개정 요구 청구가 여당일색이었던 제7대 의회에서는 불채택 되었으나 6.2지방선거 이후 여소야대 상황으로 전환되자 서울광장 사용을 허가제에서 신고제로 바꾸는 개정안을 의원발의(10.8.9)로 통과시켰고 이에 시장이 재의요구 하였으나 의회가 재의결하였고 시장이 공포하지 않음으로 인해 의장이 직접 공포하였으며, 이에 맞서 시장은 대법원에 제소함으로써 2011.6월 현재 쟁송 중에 있음.

뿐만 아니라 ‘한강르네상스 프로젝트’, ‘서해벚길의 양화대교 공사 중단’, ‘서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례’, ‘서울특별시 교육재정부담금 전출에 관한 조례’, ‘시의회의 시장 동의 없이 복지예산 증액 의결’, ‘시장의 민간위탁 사무에 대한 시의회 사전의결권 규정’ 등 다양한 정책분야에서 시와 시의회 간에 갈등이 야기되고 있는 상황임.

이처럼 시와 시의회간 갈등의 빈발과 장기화는 시민들로부터 지방정치에 대한 불신과 함께 피로감을 주고 있으며, 따라서 효율적인 갈등의 예방 및 관리 방안 마련이 시급한 상황이나 지금까지 공공갈등에 관한 연구는 국가나 지방정부 등 행정기관을 당사자들로 하는 공공정책에 대한 주민과의 갈등을 대상으로 한 경우가 대부분이었으며 본 연구에서와 같이 집행기관과 의회간에 갈등을 다루는 경우는 소수에 불과했음.

이에 이 연구는 지방정부의 지방의회와 집행기관간의 갈등 중 순기능적인 부분 보다 역기능적인 부분에 초점을 맞추어 두 기관 간의 구조적 상호작용 체계를 바탕으로 갈등에 관한 이론적인 고찰을 시행하고 광역자치단체 및 서울시의 갈등 사례 조사와 그 원인 분석을 통하여 비제도적

그리고 제도적 갈등관리의 효율성 제고 방안 제시와 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례(안)」을 입안하는데 그 목적이 있음.

## 제2절 연구범위 및 연구방법

### 1. 연구범위

지방의회와 집행기관은 자치행정의 상당 부분을 상호작용에 의해 그 역할을 수행하는 과정에서, 때로는 협력관계를 유지하기도 하고 때로는 갈등관계에 놓이기도 함. 이처럼 양 기관간의 갈등이 언제나 자치행정에 부정적인 결과를 초래하는 것은 아니겠으나 불필요한 갈등의 야기와 야기된 갈등의 장기화는 자칫 자치행정을 큰 혼란에 빠뜨릴 수 있다는 견지에서, 이 연구는 갈등의 긍정적인 측면은 일단 접어놓고 갈등의 역기능적인 측면에 연구의 초점을 맞추어 지방의회와 집행기관을 대상으로 다음 연구범위 내에서 서울특별시를 중심으로 수행 함.

제2장에서는, “지방정부의 지방의회와 집행기관간의 상호작용”을 고찰하였으며, 이는 지방정부에 있어서 양 기관간의 갈등은, 결국 이들의 상호작용에 의해 수행되는 지방정부의 활동과정에서 발생하는 현상에 기인하기 때문임. 이를 위해 지방정부의 구성원리, 양 기관의 분담기능, 지방정부의 운영원리 등 한국 지방정부의 조직 및 기능에 대하여 살펴보았고, 다음으로 양 기관의 상호작용 ‘주체’로서 조직 특성과, 상호작용 ‘수단’으로서 법적 지위 및 권한에 대하여 살펴 본 후, 이들 주체가, 각각 갖고 있는 수단에 의해 지방정부의 어떤 활동과정에서 어떻게 관계하는지를 살펴봄.

제3장에서는, “지방의회와 집행기관간의 갈등과 그 실태 조사”를 통해 조직론의 조직간 갈등과 정책갈등에 관한 일반이론에 의해 양 기관간 갈등의 실태를 이론적으로 접근하였고, 이를 토대로 우리나라 지방정부의 양 기관간 갈등의 실제 주체, 양상과 유형, 잠재적 및 실재적 영향요인 등을 살펴 본 후, 최근을 중심으로 과거에 발생한 지방의회와 집행기관간의 갈등 사례조사와 분석을 수행함. 사례조사는 한국지방정부의 총괄적 현황과

서울특별시의 경우로 크게 구분하여 조사하였고, 이러한 갈등의 원인분석을 비제도적 그리고 제도적 측면에서 다루었음.

제4장에서는, 제3장의 갈등의 원인분석 결과를 토대로 비제도적 갈등관계 효율성 제고 방안과 제도적 갈등관계 효율성 제고방안을 제시하고 최종적으로 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례(안)」을 입안 함.

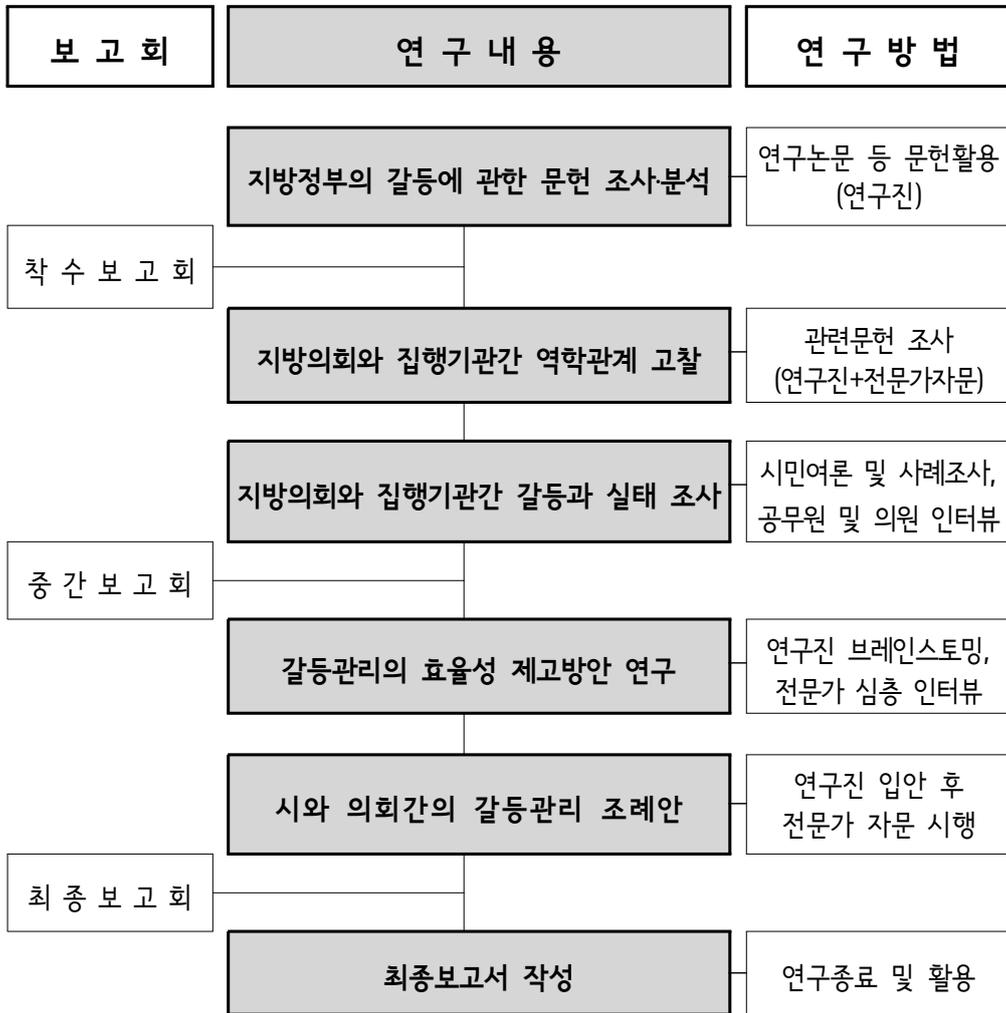
## 2. 연구방법

서울시를 비롯하여 한국 지방정부 갈등에 관한 국내·외 문헌 조사 및 분석은 국회전자도서관, 한국교육학술정보원, 의회 자료실, 인터넷 등을 활용하였으며, 지방의회와 집행기관간의 상호작용과 갈등에 관한 이론적 고찰은 수집 문헌과 함께 국내 지방자치분야 전문가들의 인터뷰 및 서면 자문을 통하여 시행함.

다음으로 광역자치단체의 갈등 사례조사는 2008년 행정안전부가 발간한 “지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집(V)-지방의회에 재의요구 및 대법원에 제소된 조례 중심”과 자체조사 결과를 활용하였고, 서울특별시의 갈등 사례조사는 2010.6.2일 지방선거 이후 여소야대 상황에서의 갈등 사례를 중심으로 시민여론조사(ARS)와 언론보도자료, 그리고 기타 시의회 발간자료, 시의원 및 관련공무원 인터뷰 등을 중심으로 조사하였으며, 이들 사례를 바탕으로 갈등의 원인을 비제도적 그리고 제도적 측면에서 분석하였음.

마지막으로 지방의회와 집행기관간의 갈등관리의 효율성 제고방안에 대해 효율성의 가치판단 기준을 갈등의 사전예방, 발생된 갈등의 관리방안 마련, 갈등 지속시간 단축 등에 두어 비제도적 그리고 제도적 갈등관계 효율성 제고 방안을 연구진의 브레인스토밍과 전문가 자문 그리고 문헌 분석 등을 통해 시행하였고 이를 으로 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례(안)」을 입안하였음.

연구수행 절차는 [표 1-1]과 같음.



[표 1-1] 연구수행 절차도

## 제2장 지방의회와 집행기관간 상호작용 고찰

지방정부의 구성형태에 있어서, 선진국 대부분의 경우처럼 기관단일형(기관통합형)을 취하고 있다면 양 기관 간에는 갈등의 발생이 일어나지 않게 될 것임. 또한, 민주주의국가에서는 가정을 할 수도 없는 상황이지만 만일 지방의회와 집행기관이 전혀 상호작용을 하지 않는 관계에 있다면 양 기관은 갈등을 빚을 필요가 없을 것임.

우리나라 지방정부의 지방의회와 집행기관은 자치행정상 각자의 기능수행을 위해서 긴밀하게 상호작용을 해야 할 법적·사실적 관계에 놓여 있음. 따라서, 양 기관 간에는 언제 어디서든 갈등이 발생할 개연성이 있음. 여기에서는, 우리나라 지방정부를 구성하고 있는 지방의회와 집행기관의 조직 및 기능상 특징과 상호작용 패턴(pattern)에 대해 먼저 살펴보고자 함.

### 제1절 지방정부의 조직 및 기능

#### 1. 지방정부의 구성원리

우리나라 지방정부의 구성은 기관분립형 원칙에 따르고 있음. 그렇다고 이 원칙에 100% 충실하게 구성된 것으로는 보기는 어려움. 지방자치제도에 있어서는 본질적으로 ‘주민자치’의 성격과 ‘단체자치’의 성격이 서로 조화롭게 접근하고 보완되어 왔음.

이와 마찬가지로 지방정부의 형태도 기관단일형의 특징과 기관분립형의 특징이 상호 접근·보완되는 경향으로 나타나고 있음. 여기에서는 구성원리에 대한 논의를 거쳐 우리나라 지방정부의 세 가지 구성원리를 제시하고자 함.

## □ 구성원리에 대한 논의

지방정부가 기관분립형 원칙을 철저히 지켜 구성된다면, 지방자치단체장을 비롯한 집행기관공무원은 지방의회의 출석이 불가하게 됨. 또한, 예산안의 편성·제출은 물론 지방의회가 심의·의결하는 의안을 제출할 수도 없음<sup>2)</sup>. 기관분립형 형태의 정부에서는 의결기관과 집행기관이 상호 견제와 균형(the checks and balances)의 원리에 따라 대등하게 분리되는 것을 원칙으로 하는데 이는 어느 한 편에 우월적 지위를 부여하지 않아야 한다는 의미임. 이 원칙은 기관단일형 형태와 구별되는 기준이라고 할 수 있으나, 두 가지 형태를 절충하는 정부형태가 존재하고 있으므로 상호 접근·보완하고 있음을 알 수 있음.

이와 같은 지방정부의 구성원리는 상호작용을 해야 하는 지방의회와 집행기관간의 관계정립을 위한 기본전제가 됨. 이에 대한 논의(서우선, 1997: 81-85)를 바탕으로, 우리나라 지방정부의 구성원리에 대하여 살펴보기로 함. 우리나라 지방정부의 구성형태는 기본적으로 기관분립형 원칙에 따른 제도<sup>3)</sup>이나, 구성원리에 있어서는 세 가지 특징이 파악되는

---

2) 이와 같은 원칙에 대해서는, 권력분립원칙이 철저히 지켜지고 있는 미국과 같은 가장 엄격한 대통령제 국가의 제도로부터 유추할 수 있음. 미국의 경우, 대통령을 비롯한 관계장관들의 국회출석을 인정하지 않기 때문에 대통령교서(presidential message) 형식으로 행정부의 의견을 국회에 제출함. 또한, 헌법의 명문상으로는 행정부에 법률안(우리나라의 '예산안'에 해당하는 '재정지출수권법률안'도 포함)의 제출권을 부인하고 있으나, 정치현실의 고도의 기술화와 복잡화로 인하여 국회만의 입법으로써는 만족할 수 없으므로, 행정부는 스스로 작성한 법률안을 여당위원의 명의를 빌리는, 소위 '지하도(tube)'를 통하여 국회에 제출하고 있음. 이와 같은 제도에서는, 실제적으로 행정부가 마련하는 법률안이 공적 법률안(public bill)의 대부분을 점령하고 있음(문홍주, 1986: 479). 따라서 기관분립형 정부에서는, 외형적으로 볼 때 법률안 100%가 의원발의에 의함.

3) 이 제도의 특징은, 중앙정부의 대통령제 형태의 의회와 유사한 유형으로서, 집행기관의 수장에 대한 직선제·간선제 또는 임명제 등에 따라 강시장-의회형, 약시장-의회형, 의회-행정관형 등으로 지방의회의 입지가 상이하게 되어 있다. 지방의회와 집행기관을 견제·균형의 원리로 분리시키더라도 실제적으로는 집행기능을 수행하는 쪽이 우월한 형태임.

이 제도의 장점으로서는, 첫째, 의결기관은 물론 집행기관의 수장인 지방자치단체장도 각각 주민의 직선으로 선출·구성되므로 자치행정에 대한 주민의 통제가 용이함. 둘째, 임기동안 신분이 안정된 지방자치단체장이 오직 주민의 신임을 바탕으로 제반 시책의 강력한 추진이 가능하여 지역의 성장과 발전에 기여할 수 있음. 셋째, 상호견제와 균형의 원리에 의하여 의결기관과 집행기관의 전횡과 부패 방지와 견제·감시기능 충실히 수행할 수 있는 제도임. 넷째, 민선 지방자치단체장이 주민의 뜻을 집행에 반영하려고 노력함.

데 그 내용을 살펴보면 다음과 같음.

## □ 3대 구성원리

### ① 의결기능과 집행기능의 분리

헌법 제118조와 지방자치법 제5장(지방의회) 및 제6장(집행기관)에 의하면 우리나라 지방정부는 의결기능과 집행기능을 분리시켜서 의결기능은 지방의회에 부여하고 집행기능은 지방자치단체장을 수장으로 하는 집행기관에 부여하고 있음. 따라서 양 기관은 상호 독립 및 존중의 원칙과 상호 견제와 균형(the checks and balances)의 원리를 준수하여야 함.

이 원리에 따르면 본래 양 기관이 각자의 영역을 스스로 지켜야 하는 동시에 상호작용을 하는 과정에 있어서 상대방의 영역을 침해하여서는 아니 되며, 양 기관이 각기 이 원리를 위반할 경우 서로에 대하여 월권이 됨. 우리나라 지방정부의 구성에 관한 이와 같은 원리는 권력분립원칙에 따라 중앙정부가 기본적으로 대통령제를 취하고 있는 원리와 유사하다고 볼 수 있음.

### ② 지방자치단체장 중심제 및 책임제의 원리

지방정부의 구성원리로서 두 번째로 들 수 있는 것은 지방자치단체장 중심제 및 책임제를 채택하고 있는 원리로 지방자치단체장은 주민이 직선하여 집행기관의 수장(首長)이 되는 한편, 의결기관과 집행기관으로 구성된 지방정부에 있어서 그 '통할대표권'을 지방자치단체장에게 부여하고 있는 데서 찾을 수 있음(지방자치법 제101조).

---

반면에 이제도의 단점을 들어보면, 첫째, 지방행정의 합리성과 능률성이 지방의회의 정치성에 흔들릴 소지가 있음. 둘째, 지방자치단체장과 지방의회의원의 선거결과 정당기반에서 차이가 있을 때는 지방행정이 불안정해질 가능성이 높음. 셋째, 집행기관에 대한 주민의 통제가 간접적이 되므로 오히려 민의(民意)의 반영이 약화될 것이 우려됨. 넷째, 지방자치단체장이 선거에 의해 선출되므로 행정능력 적격자를 기대하기가 곤란한 경우도 있음(이계탁, 1984: 373-382; 최창호, 1989: 475-482; 김형배, 1988: 211-220; 임도빈, 1997: 145-146; 정세욱, 2001: 488-489; 김동훈, 2002: 240).

이와 같은 법적 지위에 따라 지방자치단체장은 자치사무를 자기책임 아래 처리하며, 국가의 지도·감독 아래 위임사무를 관리하고 집행하는 것임(지방자치법 제103조). 이는 지방자치를 실시하는 데 있어서 지방자치단체장이 자치행정을 강력하게 추진하여 국가와 지방의 발전을 동시에 이룰 수 있도록 책임과 함께 힘을 실어준 제도적 의미<sup>4)</sup>로 보임.

우리나라 지방정부는 외형적으로는 지방의회와 집행기관으로 ‘기관’을 분리시키고 있으나, 실질적으로는 앞에서 살펴본 바와 같이 의결기능과 집행기능으로 ‘기능’을 분리시킨 형태라고 보아야 현행 제도에 근접하는 설명이 됨. 기관분립형에서는 양 기관의 권한관계가 대등해야 하는데, 우리나라 지방정부는 일반적으로 “강시장-의회형”이라고 하고 있으므로(정세욱, 2001: 606; 이승중, 2003: 76; 하태권·박천오외, 2001: 482-483; 임도빈, 1997: 145), 완전하게 기관이 분립된 형태라고 보기 어려움. 다음에서 살펴볼 기관단일형 제도요소의 일부를 가미하고 있는 것을 보면 더욱 그렇다고 볼 수 있음.

따라서 우리나라 지방정부는 지방자치단체장 중심제 및 책임제 원리에 따라 구성된 형태로 보는 것이 현행 제도를 제대로 설명하는 것이 됨. 이는 마치 우리나라 중앙정부가 대통령 중심제 및 책임제를 채택하여 대통령은 행정권의 수반(首班)이면서 동시에 국가원수의 지위에 있는 원리와 유사하다고 볼 수 있음.

### ③ 기관단일형 제도요소의 부분적 가미

지방정부의 구성원리로서 세 번째로 들 수 있는 것은 기관단일형 제도<sup>5)</sup>

---

4) 이와 같은 제도적 의미가 변질되어 우리나라 지방정치의 현실에서는 민선 지방자치단체장 ‘독주체제’라는 하나의 특징으로 나타나고 있음(박종민외, 1999: 133-134).

5) 이 제도의 특징은, 중앙정부의 의원내각제 형태와 유사한 유형으로서, 지방의회의 의장이 지방정부의 수장을 겸하나 회의진행을 주재하고 상징적인 대표일 뿐 지방행정의 수반이라고 하기 어려움. 지방의회의 위원회 또는 의원의 지휘하에 있는 각 부서가 집행기능을 담당하는데 이들은 수장에 대하여 책임을 지지 아니 하고 의회에 대하여 책임을 짐. 또, 집행기능을 담당하는 책임자가 의안을 제출하고 의회의 집회요구와 출석·발언할 수 있는 제도임.

이 제도의 장점으로서는 첫째, 의결기관과 집행기관이 한 기관에 통합된 형태으로써 지방정부의 민주화를 실현하고 책임행정을 구현하는데 가장 적합함. 둘째, 지방의회와 집행기관의 대립과 갈등의 여지가 없으므로 지방행정의 안정성이 확보되기 쉬움. 셋째, 집행기관이 주민에 의하여 선출된 다

의 요소를 부분적으로 가미하고 있는 원리임. 이 원리를 찾아낼 수 있는 것은 지방자치단체장 및 관계공무원의 지방의회 출석발언권한 및 답변의무를 부여하고 있으며, 지방자치단체장에게 의안제출권을 인정하고 예산안 편성·제출권이 지방자치단체장에게 전속하고 있는 제도로부터 기인하는 것임(지방자치법 제42조, 제66조, 제127조). 또한, 지방자치단체장이 지방의회의 임시회 집회와 폐회중 위원회 개회를 요구할 수 있는 제도도 마찬가지로 있음(지방자치법 제45조, 제61조).

우리나라 중앙정부가 대통령제를 원칙으로 하면서 행정부에 대해 국회 출석발언권 및 답변의무, 법률안 제출권, 임시국회 집회요구권, 예산안 편성·제출 전속권 등을 부여하고, 또 부통령을 두지 않은 대신 국무총리를 둔 내각책임제적 요소를 상당히 가미하고 있는 원리와 유사하다고 볼 수 있음. 그러나, 지방정부의 구성에 있어서 절충형 형태를 취하고 있는 제도6)와는 차이가 남.

---

수의 의원으로 구성됨으로써 자치행정을 공정하고 신중하게 집행하여 주민의 “삶의 질” 향상에 기여할 수 있음. 넷째, 시책의 결정과 집행간에 유기적 연관성을 도모할 수 있고 분명하고 신속한 행정수행이 가능함.

반면에 이 제도의 단점을 살펴보면 첫째, 단일한 집행책임자가 없게 되어 행정의 종합 및 조정기능이 저하될 수 있음. 둘째, 권한이 단일기관에 집중되어 견제·감시기능이 약화됨으로써 권한남용이 우려됨. 셋째, 행정에 대한 전문적인 지식과 경험이 적은 의원들이 집행의 책임자가 될 수도 있는 제도이므로 소인행정(素人行政)이 될 가능성이 높음. 넷째, 경우에 따라서는 오히려 지방행정에 정치적 요소가 개입할 수 있는 여지가 증대함(이계탁, 1984: 372; 김형배, 1988: 209-210; 최창호, 1989: 475; 이병화, 1989: 96; 임도빈, 1997: 145; 정세욱, 2001: 483; 김동훈, 2002: 239).

6) 이 제도의 특징은, 의결기관과 집행기관을 분리시키되 서로 대립시키지 않는 지방정부의 한 형태로서, 지방의회가 집행기능을 담당하는 집행위원회 또는 참사회의 구성에 참여 또는 관여함. 집행기관을 독임제(수장제)로 하지 않고 합의제(집행위원회 또는 참사회)로 하는 점에서 기관분리형과 구별됨. 이 유형에서는 수장은 존재하지 않고 의장이 대외적으로 지방의회를 대표한다면 집행기관은 집행위원회 또는 참사회 의장이 대표함.

이 제도의 장점으로서는 첫째, 지방의회와 집행기관을 분리하면서도 긴밀한 협력체계를 유지할 수 있음. 둘째, 민의(民意)의 반영이 원활하여 공명하고 신중한 집행을 도모하게 됨. 셋째, 운영의 묘를 기한다면 기관단일형과 기관분립형 양 유형의 장점을 공유할 수 있음.

이 제도의 단점을 살펴보면 첫째, 합의제의 성격상 집행책임의 소재가 명확하지 않음. 둘째, 행정전문가에 의한 집행이 아니므로 역시 소인행정(素人行政)의 폐단이 초래될 가능성이 높음. 셋째, 합의제에 의한 의사결정은 집행이 지체되어 행정의 신속성이 저해될 수 있음 (김형배, 1988: 222-224; 정세욱, 2001: 498; 김동훈, 2002: 242).

## 2. 지방의회와 집행기관의 분담기능

### □ 양 기관 역할관계의 전제

이상의 원리 또는 원칙에 따라 지방정부를 함께 구성하고 있는 지방의회와 집행기관의 상호작용에 있어서는 몇 가지 역할관계가 전제되어야 함. 즉, 의결권과 집행권은 기관분립원칙에서 볼 때 ‘대등·균형관계’라는 점, 양 기관은 자치행정 수행을 위한 ‘동반·협력관계’라는 점, 양 기관에게 정상적으로 분담되어 있는 역할에 있어서는 ‘통제·피통제관계’라는 전제 등을 들 수 있음.

이러한 관계를 정립하여 역할분담이 이루어져야 하는데, 지방의회는 선출직 의원들로써 구성된 주민의 대표기관으로서 간접민주제 방식인 대의제(代議制)의 원리에 따라 주민의 의사를 집행에 반영하는 역할분담임. 이에 대하여 집행기관은 민선 지방자치단체장 책임 아래 임명직 공무원들로 구성된 전문 관료 조직으로서 능률적인 집행을 통하여 자치사무를 처리하는 역할분담임.

### □ 양 기관 역할 분담기능

#### ① 지방의회의 분담기능

이상과 같은 역할분담에 따라 양 기관은 상호작용을 통한 자치행정에 있어 각각 수행해야 하는 기능이 분담되어 있음. 먼저, 지방의회는 “자기의사·자기결정·자기지배의 원리”에 따라 주민을 대표하는 의결기능을 분담하고 있는데 그 내용들을 살펴보면 다음과 같음. 의원발의 조례안은 물론 지방자치단체장이 제출한 조례안을 제정·개정·폐지 의결한 후에는 법정 기간(5일) 내에 지방자치단체장에게 이송해야 함(지방자치법 제 26조).

특히, 조례안 가운데 재정이 부담되는 의원발의 조례안을 심사할 때에는 지방자치단체장의 의견을 듣고 의결하여야 함(지방자치법 제132조). 역시 지방자치단체장이 제출한 기구 및 정원에 관한 조례안을 의결함에 있어서는 지방행정조직의 합리적 운용과 건전한 재정운영을 도모하기 위하여 기구의 축소나 통폐합, 정원의 감축을 의결할 경우 미리 지방자치단

체장의 의견을 들어야 하며<sup>7)</sup>, 지방자치단체장이 편성·제출한 예산안을 심의·확정 의결하여 법정 기간(3일) 내에 지방자치단체장에게 이송하고, 회계연도 단위마다 집행된 예산에 대한 결산을 승인 의결하고 있음. 또한 중요시책 및 법령규정 사항 등을 의결하여 지방자치단체장에게 이송해야 함. 이 밖에도 집행기관을 대상으로 행정사무감사·조사를 실시한 결과보고서와 청원심사결과의 의견서를 채택 의결하여 집행기관에 송부해야 함(지방자치법 제41조, 제73조, 제74조, 제75조, 제76조).

지방의회는 그 의결로 집행기관에 대하여 자료제출을 요구할 수 있으며 지방의회의 회의결과를 지방자치단체장에게 통보해야 하는 한편, 의장·부의장의 불신임 의결 및 의원의 사직동의 의결 등에 따라 궐원이 있을 경우 지방자치단체장에게 통지 등을 해야 함(지방자치법 제55조, 제81조).

이 밖에도 지방의회가 의결기능으로 수행하는 사항들을 살펴보면 다음과 같음. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 기금의 설치·운용에 관한 사항, 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분과 공공시설의 설치·처분에 관한 사항, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항, 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등임. 이러한 사항 외에 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 조례로써 정할 수 있음(지방자치법 제39조). 이러한 분담기능을 수행하는데 있어서 집행기관과의 상호작용을 하게 됨.

## ② 집행기관의 분담기능

이상과 같이 지방의회가 분담기능을 수행한 의결사항은 집행기관이 집행함으로써 자치행정이 이루어지는 상호작용을 하게 됨. 집행기관은 자치사무와 위임사무의 처리를 위해 지방행정 및 지방재정을 운영하는 집행

---

7) 이와 같은 조례안에 대하여는, 행정조직의 안정적 운용과 행정의 원활한 수행을 위하여 가급적 빠른 시일 내에 처리하도록 노력해야 하는 의무를 대통령령에 의해 지방의회에 부과하고 있다(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제24조제2항).

기능을 담당함. 이 중 자치행정의 수행에 있어서 지방의회와 직접 관련이 되는 내용들을 살펴보면 다음과 같음. 의원총선거 후 지방의회의 최초집회를 소집하고, 지방의회가 스스로 개최할 수 없을 때에는 임시회집회와 폐회중 위원회 개최를 요구할 수 있음.

행정사무처리에 대한 상황을 지방의회에 보고할 수 있으며, 지방의회의 출석요구가 있을 때에는 그 질문에 대하여 답변해야함(지방자치법 제42조제2항). 자치행정 수행에 필요한 조례안 등 의안을 지방의회에 제출하고, 지방의회에서 의결·이송된 조례를 공포해야 함(지방자치법 제26조제6항).

예산안을 편성하여 지방의회에 제출하고, 법정 요건이 충족될 때 지출한 예비비 및 선결처분에 대하여 지방의회로 승인을 요청하며, 대통령령이 정하고 있는 일정금액 또는 일정규모 이상의 공유재산에 대해서는 그 관리계획을 예산편성 전에 지방의회로 제출하여 의결을 받은 후 세입세출 예산안에 편성해야 함(지방자치법 제109조, 제127조, 제129조, 제134조, 공유재산 및 물품관리법 제10조).

중·장기 지방재정계획과 지방채발행계획에 대해서는 지방의회에 보고한 후 행정자치부장관에게 승인을 요청해야 하며 지방채를 발행할 때에는 지방의회의 의결을 얻어야 함. 지방자치단체<sup>8)</sup>가 관리·운용하고 있는 기금에 대해서는 그 운용계획서와 결산보고서를 예산안 및 결산과 함께 지방의회에 제출해야 함. 국가가 사용하는 지방자치단체의 재산에 대하여는 그 유지·관리에 소요되는 경비를 부담하게 하고 이를 면제할 때에는 지방의회의 동의를 얻어야 함. 용도가 지정된 전액 목적교부금에 대해서는 선(先)집행할 수 있으며, 이 경우 반드시 차기 추가경정예산에 편성해야 함(지방재정법 제33조, 제45조).

지방의회가 실시하여 채택·이송한 행정사무감사·조사의 결과에 대해

---

8) 본 보고서에서는, '지방정부'라는 용어와 함께 '지방자치단체'라는 용어가 같은 의미로 혼용됨. 다만, 전자가 지방행정학의 강학상의 의미라고 한다면, 후자는 우리나라의 법·제도상의 의미라는 차이가 있을 뿐이므로, 전자의 용어를 주로 사용하면서 법·제도상 의미를 살릴 필요가 있는 부분에 있어서는 후자의 용어를 사용하기로 함(예: 지방자치단체, 광역 지방자치단체, 기초 지방자치단체, 상급 지방자치단체 등).

여, 또 의원의 소개를 얻어 지방의회에 제출된 청원의 심사결과 채택·이송된 의견서에 대하여 그 처리결과를 지방의회에 보고하여야 함. 이밖에 지방의회가 의결한 조례안에 대하여 이의가 있을 때, 월권이나 법령위반 또는 공익을 저해하는 지방의회의 의결사항에 대하여 스스로 재의를 요구할 수 있음.

또한, 중앙정부(행정자치부장관) 또는 상급 지방자치단체(시·도지사)의 지시에 따라 재의요구와 대법원 제소를 해야 함(지방자치법 제26조제3항, 제107조, 제108조). 이러한 분담기능을 수행하는데 있어서 지방의회의 회와의 상호작용을 하게 됨.

## □ 한국 지방정부의 운영원리

### ① 운영원리에 대한 논의

우리나라 지방정부의 운영원리에 대한 논의는 순전히 연구자의 경험적 관찰에 따른 것임. 그 이유는 다른 문헌들에서는 찾아볼 수 없는 부분이기 때문임. 이 운영원리는 지방의회와 집행기관으로 구성된 지방정부에 있어서 양 기관의 상호작용 과정에 적용되어야 하는 기본 논리라고 볼 수 있음. 행정부와 국정운영 관계에 있는 국회의 실무를 오랫동안 담당했던 연구자의 경험칙을 지방정부에 접목해본 것에 불과함(서우선, 1997: 85-90).

그러나, 1991년 지방의회가 구성된 이후 12년 반 동안의 지방정부 실제운영에 있어서 경험적 관찰을 통해 볼 때, 이 원리는 양 기관의 관계정립을 위한 중요한 기준역할을 해온 것으로 파악됨<sup>9)</sup>. 지방의회와 집행기관 양 기관으로 분리·구성된 우리나라 지방정부의 운영원리에 대하여 살펴보면, 다음과 같은 세 가지를 들 수 있음. 이들 운영원리를 준수하면서 양 기관은 상호작용을 해야 함.

9) 지방의회가 구성·활동한 지난 12년 반 동안, 전국의 지방의회로부터 많은 전화문의 및 서면질의 등을 통해 특히, 2003년 9월 국회연수국에서 두 차례 실시된 전국 지방의회의원 및 지방공무원의 정연수·교육에 강사로 초청받은 연구자가, 연수·교육의 참석자 중에서 C도 K시의회의장, D광역시 B구의회의원, K도 T시의회 사무국장, J도 K군의회 전문위원, C도의회사무처 H직원 등과의 면담을 통해 확인할 수 있었던 사실임.

## □ 3대 운영원리

### ① 의결기능의 자율성 확보 및 존중 원리

우리나라 지방정부의 운영원리로서 첫 번째로 들 수 있는 것은 의결기능의 ‘자율성’을 확보하고 존중하는 원리임. 이 원리는 지방의회에 부여된 의결기능의 자율성을 최대한 보장해야 함을 의미하지만, 아무리 자율권이라고 하더라도 법령을 위반해서는 아니 됨<sup>10)</sup>.

다시 말해서, 지방의회가 법령의 범위 안에서 합리적으로 운영된다고 하면 그 의결기능은 외부로부터 어떠한 간섭이나 압력을 받지 않아야 한다는 뜻임<sup>11)</sup>. 자율성을 확보하기 위해서는, 지방의회의 원구성<sup>12)</sup>과 회의 운영으로 수행하는 의정활동의 독립성이 견지되어야 함. 또한 지방의회를 구성하는 의원의 신분 안정과 의회사무처리의 독자성이 인정되어야 함. 이상의 자율성에 관해서는 양 기관의 상호작용과 관련된 사항으로 한정했음.

지방의회의 회의운영에 관해 정하고 있는 회의규칙은 위임조례 제정의 경우와 같이 법률에서 직접 위임하여 제정된 것임(지방자치법 제71조). 집행기관도 “회의운영에 관한 규정”에 대해서는 회의규칙을 준수해야 할

---

10) 지방의회의 의결행위가 법령을 위반한 사례는 다음과 같은 판례들임. 결산검사위원 중 지방의회 의원이 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정하고 있는 지방자치법시행령(제46조제2항)의 기준을 초과하는 개정·의결·확정된 조례는 대통령령을 위반(판례: 1995. 4. 11. 대판 95 추 18 결산검사위원선임및운영에관한조례재의결무효확인청구)한 것이며, 직장협회의 운영에 필요한 업무를 근무 시간중에 할 수 있도록 한 것은 공무원의 직무전념의 의무 등을 규정한 지방공무원법에 위배(판례: 2000. 5. 12. 대판 99 추 78 공무원직장협의회설립·운영에관한조례재의결무효확인청구)되어 무효라고 하였음. 또 법령상 근거 없이 동장이 그 수입업무를 재위탁할 수 없다(판례: 2000. 11. 10. 대판 2000 추 36 주민자치센터설치및운영조례안무효확인청구)는 판례가 있음.

11) 제3대 지방의회시기에, 구청장과 구의회의원들이 거의 같은 정당에 소속된 서울특별시의 어느 구에서, 구청장의 역점시책 사업예산을 삭감하는데 앞장선 의원들의 지역구 동장들에게, 해당의원의 의정활동에 협조하지 말라는 공문을 발송한 구청장이 있었음. 이는, 지방자치단체장이 지방의회의 의결기능의 자율성을 침해하는 월권적 행태의 한 예라고 볼 수 있음.

12) 지방의회가 의원총선거 후 최초집회에서 의장·부의장 및 상임위원장 선거와 상임위원회위원을 선임하여 지방의회의 기관 및 조직을 구성하는 것을 ‘원구성(院構成)’이라고 함. 이러한 원구성은, 이들의 2년 임기가 만료되는 후반기에도 최초집회에서 반복됨.

법적 효력을 갖고 있음.

그러나 이 회의규칙이라도 자율권을 벗어난 개정행위는 지방자치단체장에게 부여된 재의요구 및 대법원 제소의 대상이 됨<sup>13)</sup>. 따라서 지방의회의결기능의 자율성 존중은 양 기관의 상호작용에 있어서 주로 대(對) 집행기관에 대한 주의의무라고 할 수 있으나, 지방의회 측에서도 스스로 자율성이 확보되도록 노력해야 함.

## ② 동반자정신(partnership) 상호이행 원리

지방정부의 운영원리로서 두 번째로 들 수 있는 것은 ‘동반자정신’(partnership)을 상호 이행하는 원리임. 이 원리는 지방의회가 의결한 사항이 ‘당해’ 지방자치단체의 집행기관을 통하여 실현되는 것을 말함.

지방의회가 회의체 조직으로서 의정활동을 하는 방법 및 절차상 국회와 유사하다고 하더라도, 지방의회를 국회의 지회(支會)라고 하지 아니 함. 지방의회가 중앙정부 또는 상급 지방자치단체를 상대로 직접적인 의결권을 행사할 수 없는 이유임<sup>14)</sup>. 따라서 당해 지방자치단체의 집행기관이 지방의회의 상대편으로서 동반자(partner)관계가 성립됨. 지방의회는 정당한 의결권 행사로 당해 집행기관을 통제·감시해야 하는데, 이는 상호 존중 및 견제와 균형 원리의 구체화라고 할 수 있음.

양 기관의 상호작용에 있어서 집행기관이 당해 지방의회와의 관계를 끊어버릴 수 없듯이, 지방의회도 당해 집행기관에서 수행하는 자치행정에

---

13) 지방의회가 회의규칙을 개정하여 방청인에게 ‘발언권’을 부여한데 대하여, 회의규칙이 아무리 지방의회의 자율권이라고 하더라도 대의제(代議制) 간접민주방식을 원칙으로 하고 있는 우리나라 지방자치 법리를 위반한 것으로 회의규칙 개정·의결·확정은 무효라고 하였음(판례: 1993. 2. 26. 대판 92 추 109 지방의회회의규칙재의결무효확인청구).

14) 그러나, 지방의회가 중앙정부 또는 상급 지방자치단체의 사무에 대하여 지방의회의 의지를 표명하는 ‘결의안’이나, 그 뜻을 반영해 주기 바라는 ‘건의안’을 의결할 수는 있을 것이지만, 법적 근거가 없기 때문에 중앙정부 또는 상급 지방자치단체를 기속할 수 없음. 그리고 채택·의결된 건의안을 지방의회에서 직접 보내기보다도 지방자치단체장을 경유하는 것이 바람직할 것임. 왜냐 하면, 지방자치단체장에게 통할대표권을 부여하고 있으며, 또 지방자치단체장은 그 지방자치단체의 대표적 지위와 중앙정부 또는 상급 지방자치단체의 하부행정기관장으로서의 지위 등 이중적 지위에 있기 때문임(서우선, 1997: 88-89).

있어서는 동반자 관계를 유지해야 함. 이 원리에 따르면, 시·도의회가 시장·군수 및 구청장을 상대로 자치행정을 수행할 수 없으며 시·군 및 자치구의회가 시·도지사를 상대로 자치행정을 수행할 수 없음. 또한, 시·도의회는 다른 시·도지사를 상대로 시·군 및 자치구의회는 다른 시장·군수 및 구청장을 상대로 자치행정 수행이 불가능함.

### ③ 집행 본래 영역 침해불가 원리

지방정부의 운영원리로서 세 번째로 들 수 있는 것은, 집행의 ‘본래’ 영역에 대한 침해불가의 원리임. 이 원리를 준수하기 위하여 지방의회는 개별적인 처분이나 구체적인 집행을 명하는 의결이 불가능함<sup>15)</sup>. 또한 조례안과 예산안에 대하여 수정안을 의결할 수 있지만, 법령위반·공익저해 사유와 마찬가지로 월권이 되는 내용은 의결을 할 수 없음<sup>16)</sup>.

한편, 지방의회에서 사전·사후 승인안건은 가부의결 또는 계류만 가능하고 수정의결은 불가하다고 보아야 함. 다만, 집행의 본래 영역을 침해하지 않는 범위 내에서 집행기관이 동의할 때에는 예외가 인정됨.

따라서 집행의 본래 영역에 대해서는 간접적인 방법을 활용하여야 가능함. 예를 들면, 질문·질의와 자료요구, 행정사무감사·조사 시 시정 및

---

15) 법규는 일반추상적 규정인 것이 원칙이기 때문에, 개별구체적 규정이 되어서는 입법기관의 본래의 권한을 넘어서 집행기관의 권한을 침범하는 것이므로, 여기의 소위 ‘처분적 조례’는 월권이 됨(권영성, 2002: 746-748). 이에 해당하는 예는, 주민투표법이라는 상위법이 제정되지 않은 상황에서 일반추상적 법규인 주민투표조례도 아직은 제정할 수 없는데도 특히, 미군부대 이전에 관한 주민투표조례는 개별구체적인 처분적 조례로서 월권(판례: 2002. 4. 26. 대판 2002 추 23 미군부대 이전에관한주민투표조례무효확인청구)이라는 판례가 있음. 또 ‘5급이상보직공무원업무추진비공개에관한조례’도 같은 사례로서, 현행 ‘정보공개조례’에 일반추상적 기준을 규정하는 방법으로 해야 함.

16) 지방의회의 의결행위가 월권이 된 사례는 다음과 같은 판례들임. 동정자문위원회 위원 위촉과 해촉 시 당해 지역구 지방의회의원과 협의토록 한 것은 월권(판례: 1992. 8. 21. 대판 92 추 31 동정자문위원회조례재의결무효확인청구)이며, 동장이 통장을 임명할 때 해당지역 지방의회의원과 합의하도록 규정한 것은 권한분리 및 배분의 취지에 위반(판례: 1992. 8. 21. 대판 92 추 24 통·반설치조례재의결무효확인청구)됨. 또, 주민자치위원회 위원 위촉시 동장과 당해 지역 의원과 사전에 협의토록 규정하는 것은 지방자치단체장의 고유권한인 인사권 행사에 사전 관여하는 것으로 무효(판례: 2000. 11. 10. 대판 2000 추 36 주민자치센터설치및운영조례재의결무효확인청구)라고 하였음.

처리요구 등 간접적인 방법이나 청원·건의안 등으로 관여할 수 있음. 이는 역시 기관분립원칙에 내재된 원리로서 양 기관의 상호작용에 있어서 주로 대(對) 지방의회에 대한 주의의무라고 할 수 있으나, 집행기관도 스스로 자신의 본래 영역을 지켜나가야 함<sup>17)</sup>.

## □ 지방정부 운영의 전제조건 및 영향요소

### ① 지방정부 운영의 전제조건

지방정부의 운영에 있어서, 지방의회와 집행기관의 상호작용은 그 전제조건을 몇 가지 생각해볼 수 있음. 즉, 지방자치의 역사와 전통을 자랑하고 지방의회와 집행기관간은 물론 의원 상호간에도 예의와 인격을 존중해야 함. 또 국익과 지방공익을 동시에 달성할 수 있는 양보와 타협의 정신이 요청됨<sup>18)</sup>. 회의운영 및 안전심사 등 의회운영에 있어서는 선례와 관행을 양측이 공히 준수해야 함.

회의체로서 유사한 절차와 방법으로 활동을 해온 국회의 경험 가운데 모범적인 사례는 본받아야 하지만, 그렇지 못한 국회의 국정운영 사례는 따라야 할 필요가 없음. 한편, 지방자치와 지방분권을 소관으로 하고 있는 중앙정부의 정책 가운데 올바른 방향의 것이라면 지켜가야 됨. 이 밖에도, 양 기관은 지방정부의 형편과 사정을 고려하되 장점은 최대한 살리고 단점은 과감히 버릴 수 있어야 함.

### ② 지방정부 운영의 영향요소

이상과 같은 전제조건을 충족하더라도 지방의회와 집행기관의 상호작용에 영향을 주고 있는 요소들을 또한 고려해야 함. 양 기관의 상호작용에 영향을 주고 있는 요소들을 살펴보면 다음과 같음.

17) 집행기관 스스로 본래의 영역을 지키지 못한 사례를 들어보면, 공공시설의 설치계획은 집행기관이 수립하여 지방의회의 승인의결을 얻게 되어 있는데도 불구하고, 혐오시설 설치에 대한 주민들의 넘비(NIMBY)사태가 일어나자 몇 군데 쓰레기소각시설 설치장소 후보지 가운데 지방의회에서 한 곳을 결정해줄 것을 요청하는 안건을 제출한 집행기관이 있었음.

18) 이를, 민주주의국가에서는 소위 '의회주의'라고 하는 정신임. 의회주의에서는 자율적인 의사규칙과 함께 이에 규정되어 있지 않은 사항에 대해서는 "선례와 관행"이 우선 존중됨.

첫째, 앞에서 살펴본 기관분립형의 구성원리에 의한 지방정부라는 점을 들 수 있음. 지방의회와 집행기관은 지방정부의 양대 기관임. 이들의 상호작용은 지방정부 운영의 기본이 됨. 따라서, 지방정부 형태는 지방정부의 운영에 있어서 고려해야 할 영향요소인 동시에, 양 기관 간 갈등의 잠재적·실재적 영향요인이 되고 있음.

둘째, 우리나라는 연방국가가 아닌 단일국가로서의 지방자치라는 점임. 연방국가하의 자치 주(州)정부는 중앙정부와는 다른 독자적인 법률체계를 갖고 있음. 단일국가인 우리나라 지방정부와는 조례제정권의 범위 및 효력면에서 크게 다를 것이 예상되며, 이 밖에 중앙정부와 지방정부의 관계도 기본적으로 상이할 것임. 이런 나라들의 지방자치제도 일부를 도입할 때에는 단일국가인 우리나라의 실정에 잘 맞도록 연구검토가 필요함. 따라서 단일국가의 지방자치라는 점이 지방정부의 운영에 고려되어야 함.

셋째, 역사적으로 볼 때 우리나라 지방정부의 운영은 오랫동안 지속된 '단체자치'의 성립 배경을 고려하지 않을 수 없음. 처음부터 '주민자치'의 성립 배경 역사를 간직하고 출발한 영미식 국가에서는 중앙정부가 지방정부의 후견·후원자 역할을 해오고 있음. 이에 비해 '단체자치'의 성립 배경 역사를 지켜온 대륙식 국가에서는, 중앙정부가 지방정부의 지도·감독자 역할을 하는 것을 특징으로 함. 이 양자는, 조화롭게 상호 접근·보완하고 있으므로, 어느 한 쪽이 옳고 그르다고 할 수 없음. 그러나, 우리나라 지방자치는 주민자치보다는 단체자치의 성격이 짙다고 볼 수 있음(김철수, 1988: 836; 정세욱, 2001: 217-218; 권영성, 2002: 231 -232; 이승중, 2003: 3-4).

넷째, 지방의회를 입법기관이라고 보는 견해도 있으나 행정기관의 성질을 갖고 있다는 지방의회라는 점도, 지방정부의 운영에 있어서 고려되어야 할 영향요소가 됨. 지방의회가 국회와 유사한 방법으로 구성된다고 하여도 법적 의미에서 지방의회는 국회와 같은 소위 헌법상 의미의 의회는 아님. 지방의회가 조례를 제정한다고 하여도 그것은 지방행정의 영역에서 이루어지는 작용일 뿐임(홍정선, 2002: 144-145)<sup>19)</sup>.

다섯째, 이 밖에 국가사무·위임사무·고유사무로 구분 처리되는 지방자치단체의 복잡한 사무와 의원정수 등에 따른 지방의회의 규모도 영향요소라고 할 만함. 특히, 지방자치의 주체 가운데 하나인 주민이라는 요소는 양 기관의 상호작용에 있어서 중요한 변수의 역할을 하고 있음(정세욱, 2001: 370-401; 이승중, 2003: 94-114). 또, 시민단체·NGO, 정당·지방언론(임도빈, 1997: 200 -204) 등도 지방정부의 운영에 중요한 영향요소로 고려되어야 함.

## 제2절 지방의회와 집행기관의 조직 특성

본 연구는 지방의회와 집행기관간 갈등의 유형·원인·과정·결과 및 관리전략 등 그 실태를 보다 사실에 근접하게 파악하는 목적을 갖고 있음. 따라서 양 기관도 일반적인 공공조직으로서의 특성<sup>20)</sup>들을 갖고 있지만 갈등을 유발하는 양 기관이 조직으로서의 어떤 특성을 갖고 있는 지에 대하여 우선 살펴보고자 하며, 이들 가운데 주로 양 기관의 상호작용과 관련 있는 특성에 대해 살펴보고자 함.

### 1. 목적의 동일성과 방법의 차이성

지방의회와 집행기관은 기관분립형 형태의 지방정부를 구성하고 있는 법률상 기관으로서의 각각 독립된 조직임. 조직 구성의 설치근거를 법률에 두고 있으므로 양 기관은 공공조직으로서, 구성원들의 이익보다는 조직의 이익을 우선해야 함. 또한, 환경과의 관계에 있어서는 항상 공익추구를 우선해야 함. 양 기관의 이러한 일반적인 성격은 사조직과는 확연히

19) 이 문헌에서 홍정선은, “전체로서 지방자치단체는 행정부의 한 구성부분인데, 지방의회는 바로 이러한 지방자치단체의 한 구성부분인 것이고 바꾸어 말하면, 체계상 지방의회는 합의제 의결기관으로서 지방행정권에 귀속되는 것이다”라고 하고 있음.

20) 행정조직의 일반적 특성은, 첫째 설치법에 의해 설립되고, 둘째 소관업무가 독점적이며, 셋째 구성원들은 신분상 특별한 보장을 받고, 넷째 소관예산을 운용하며, 다섯째 업무처리의 평가기준이 명백하지 않고, 여섯째 내부뿐만 아니라 외부로부터 간섭을 하는 요소가 많으며, 끝으로 법적 권한을 갖고 업무를 수행함(조석준, 1997: 27-31). 이러한 특성에 의해 살펴볼 때, 지방정부의 지방의회와 집행기관도 공공조직으로서 크게 다르지 않음.

구별되나 여타의 공공조직들과는 특별한 차이가 없어 보임.

그러나 정부 부처 간의 상호작용과 비교해볼 때는 목적의 동일성과 방법의 차이성에서 다른 점이 발견됨. 즉, 정부 부처는 각각 독립된 행정기관으로서 국정을 수행하는 방법과 절차가 동일한 조직들이나 그 소관으로 하고 있는 국정의 분야가 다를 뿐임.

이에 비하면, 지방의회와 집행기관은 각각 독립된 공공조직으로서 자치 행정 분야를 소관으로 하는 조직구성의 목적에 있어서는 양 기관이 동일함. 그러나 이 목적을 달성하는 방법에 있어서는 다음에서 살펴보는 바와 같이 양 기관 간에 차이가 나는 특성을 갖고 있음. 따라서 양 기관의 상호작용은 정부 부처 간의 상호작용보다는 국회와 행정부의 상호작용에 비교하는 것이 지방정부의 모습에 가까움.

#### □ 조직 구성목적의 동일성

먼저, 조직 구성목적의 동일성 특성에 대하여는 지방자치의 개념으로부터 파악됨. 지방자치라는 개념은 정의하는 논자에 따라 다소의 차이가 있으나, 일반적으로 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 지역 내의 ‘공공사무’를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정”으로 이해됨(최창호, 1995: 45; 정세욱, 2001: 22; 한원택, 2002: 140; 이승중, 2003: 2). 지방의회와 집행기관은 지방자치를 수행하는 양대 조직으로서 지역 내의 공공사무를 처리하기 위해 조직된 기관으로서 그 구성목적이 동일함.

한편, 지방자치에 관하여 규정하고 있는 헌법상 관련 조항(제117조제1항)을 살펴보면 양 기관의 조직 구성목적의 동일성이 다시 확인됨. 즉, “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.” 여기서의 지방자치단체는 물론 지방의회와 집행기관으로 구성된 지방정부를 의미함. 또한, 지방자치에 관한 기본법률인 지방자치법의 목적 조항(제1조)에서도 양 기관 조직의 구성목적이 다르지 않음을 찾을 수 있음.

## □ 구성목적 달성방법의 차이성

이상과 같이 지방의회와 집행기관은 조직의 구성목적이 동일하나, 목적을 달성하는 방법에 있어서는 차이가 나는 특성을 갖고 있음. 이에 대하여는 양 기관의 조직구성 방법이 다른 데서 파악됨. 지방의회가 선출직 의원들로써 구성된 회의체 조직이라면, 집행기관은 민선 지방자치단체장을 책임자로 하는 임용직 관료제 조직임(임도빈, 1997: 111-185; 정세욱, 1997: 237-281).

지방의회는 의원의 선수(選數) 및 의장·위원장의 지위와 관계없이 동등한 발언권과 표결권에 의해 정책을 결정하는 합의제 기관이라고 할 수 있음(정세욱, 2001: 502-525). 이에 대비될 수 있는 집행기관은 지방자치단체장이 소속공무원들에 대한 감독과 품의(稟議)에 의해 집행을 결정하는 독임제(獨任制) 기관이라고 할 수 있음(박동서, 1997: 303-325). 따라서 지방의회가 회의과정의 의사(議事) 결정을 통해 목적을 달성해야 한다면 집행기관은 행정과정의 의사(意思) 결정을 통해 조직구성 목적을 달성해야 함. 이와 같이 양 기관 간에는 조직구성 목적을 달성하는 방법에 있어서 확연한 차이가 나게 됨.

## □ 조직구성 특성과 상호작용

지방의회와 집행기관의 조직 특성 가운데 하나인 목적의 동일성과 방법의 차이성은 양 기관의 상호작용과 관련되는 것으로 한정할 필요가 있음. 이에 대하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.

첫째, 지방의회는 각 지역선거구에서 주민들이 선출한 의원들로 구성되어 그 지방정부의 주민 전체를 대표<sup>21)</sup>함. 지방자치단체장은 지역전체선거구에서 주민들로부터 선출되어 집행기관의 책임자가 되고 그 지방정부를 통할대표함.

이러한 양 기관의 조직구성은 지방자치가 해당지역 전체적으로 대의제

21) K도 I군에서, 제3대 I군의회의원과 면장간에 “당신이 면대표냐? 내가 면대표다!”를 외치며 먹살자비를 벌인 것은, 이에 배치되는 일종의 헤프닝(happening)이라고 할 수 있음.

(代議制) ‘간접민주주의’를 실현하는 목적이 있는데도, 의원들은 자신의 출신지역구를 우선하려는 지역이기주의<sup>22)</sup>에 빠지는 경향이 농후함. 이러한 경향은 주민과 지역발전을 위해 구성목적이 동일한 집행기관과의 상호작용 과정에서 자원이 한정되어 있기 때문에 나타나는 현상임. 그러므로 지역이기주의가 완전히 사라지기란 쉽지 않음.

둘째, 지방의회와 집행기관은 ‘법치민주주의’를 실현하기 위해 집행의 근거가 되는 지방정부의 법으로서 조례를 제정·개정·폐지함. 자치입법활동은 “자기의사·자기결정·자기지배”로 나타내는 지방자치이념의 구현임.

이런 목적을 달성하기 위해 부여받은 조례제정권한이라는 것이 상위법령의 범위 안에서 행사해야 하기 때문에 상당한 제한을 받고 있음. 이에 따라 지방의회가 의결하면 이를 집행하는 집행기관과의 상호작용은 중앙정부의 관여 또는 감독 여하에 따라 조직구성 목적의 달성여부에 상당한 영향을 받지 않을 수 없음.

셋째, 지방의회와 집행기관은 ‘재정민주주의’를 실현하기 위해 지방정부의 재정운용에 있어서 예산을 편성·심의·확정·집행하고 결산 및 예비비지출·선결처분 승인 등의 방법으로 회계를 정리함. 이는 주민을 대신하여 지역발전에 소요되는 한정된 자원의 효율적인 배분과 지역주민들 간 소득의 재분배 등을 달성할 수 있도록 지방재정을 운용하고 통제하는 목적을 갖고 있음. 지방재정의 운용에 있어서 통제를 받는 상대방은 물론 집행기관이므로 재정지출의 우선순위에 관한 선택의 문제가 양 기관 간에 대두됨.

자본주의 국가에서는 법치민주주의의 실현과 함께 이러한 재정민주주의의 실현도 중요한 과제라고 아니 할 수 없음. 그러나 이 과제는 지방정부의 구성조직인 지방의회와 집행기관에게 재정자율권이 보장되지 못한 현실에서는 지방정부 스스로 달성할 수 있는 이상(理想)과는 거리가 멀

---

22) 지방의회의원들의 ‘지역이기주의’는 본문에서의 설명과 다른 시각에서 살펴보면, 국회의원들의 경우와 다를 게 없이 출신지역구에 유권자의 ‘표’가 있기 때문에, 다음 선거를 의식하는 행태에서 비롯된 현상으로 볼 수도 있음.

(이승중, 2003: 325-326). 중앙정부 또는 상급 지방자치단체가 예산 편성지침과 지방재정교부금 및 국·시(도)비 보조금 등으로 폭넓은 관여를 하고 있기 때문에 재정목적을 달성하는 데 있어서 지방정부는 중앙정부에 상당히 의존<sup>23)</sup>하게 됨.

넷째, 지방의회와 집행기관은 지방정부의 행정사무가 지방자치에 적합하게 처리되도록 역할이 분담된 각자의 기능을 수행함. 집행기관은 행정사무를 처리하는 기능을 맡고 있으며, 지방의회는 집행기관의 행정사무처리에 대하여 감시·감독하는 기능을 맡고 있음.

물론, 위에서 살펴본 자치입법 활동과 지방재정활동 등에 있어서도 여기의 기능과 같은 상호작용이 일어나는데 이들 활동을 포함한 여타의 자치행정 수행에 있어서 양 기관 간에는 “감시-피감시관계”가 성립됨.

다섯째, 지방의회와 집행기관은 구성목적에서 주민과의 관계를 살펴볼 때 근접성을 갖고 있음. 이는 지방정부 가운데 특히 집행기관은 일선기관으로서 주민에 대하여 근거리 행정을 수행하는 조직임을 의미함(임도빈, 1997: 139-140).

이러한 집행기관과 상호작용을 하고 있는 지방의회는 체감거리가 멀게 느껴지는 국회와 국민과의 관계에서보다 해당지역별로 주민과의 관계가 가까운 거리에 있음. 이는 지방의회가 주민생활과 근접한 영역에서 의정활동을 수행함으로써 주민들이 선호하는 사항을 보다 쉽게 집행에 반영할 수 있는 조직임을 일러주는 것임(정세욱, 2001: 630; 하태권·박천오외, 2001: 430-431; 이승중, 2003: 111).

이상과 같이 살펴본 대로 조직구성의 목적을 달성하기 위한 상호작용 과정에서 양 기관은 때로는 협력관계를 유지하게 되거나 때로는 갈등관계에 놓이게 됨. 왜냐 하면, 각자에게 분담된 기능과 이를 수행하기 위해

---

23) 지방자치 실시 이후 지난 12년 동안 지방정부는, 재정면에서 중앙정부에의 의존도가 계속 높아지고 있음. 다시 말하면, 지방자치가 실시되었다고 하더라도 오히려 중앙정부의 지방재정에 대한 관여도는 계속 높아지고 있음을 의미함. 전국평균 지방자치단체 ‘지방재정자립도’가 지속적인 하락추세를 보이고 있는 결과가 이와 같은 사실을 말해줌(연도별 지방재정자립도 추이(전국평균), 제3장 제2절 3: 77 (주 126) 참조).

부여된 법적 권한이 다르고 각기 기능수행의 절차·방법 등이 다르기 때문임.

## 2. 기능수행상 불가분성

### □ 기능수행을 위한 양 기관의 관계

지방의회와 집행기관은 위와 같은 조직구성의 목적을 살펴 볼 때, 양 기관은 자치행정을 수행하는 데 있어서 상호작용을 하지 않으면 아니 되는 불가분의 관계가 있음. 흔히 “수레의 양 바퀴”에 비유될 수 있는 기능을 수행하기 때문임.

지방의회는 법치행정의 근거가 되는 조례의 제정안·개정안·폐지안 등과 지방정부의 존속·발전과 추진사업의 달성을 위한 예산안 등을 의결하는 조직임. 이에 대해 집행기관은 이들 의결사항을 지방의회에 제출하고, 그 의결에 따라 집행하는 조직임. 양 기관은 서로 불편한 관계나 갈등관계가 되더라도 상호작용을 하지 않으면 아니 되는 항상적(恒常的)인 관계가 있음.

이와 같은 상호관계에 있는데도 우리나라 지방정부에서 양 기관간의 관계는 지방자치 관련 법규정들과 문헌들을 살펴볼 때, “강시장-의회형”(strong Mayer-Council type)으로 요약됨. 즉, 집행기관 측의 권한이 지방의회 측보다 강하다고 보는 것이 일반적인 견해임(임도빈, 1997: 145; 정세욱, 2001: 606; 하태권·박천오외, 2001: 482-483; 이승중, 2003: 76).

만약에, 지방의회가 지방자치단체장 불신임권한을 갖고 있는 반면 지방자치단체장은 지방의회 해산권한을 갖고 있다면, 양 기관은 상대방이 갖고 있는 권한을 의식하여 갈등관계가 심화되지 않도록 서로 노력을 더할 수도 있음. 이들 권한을 양 기관에 각각 부여할 경우 “힘의 대등한 상태”로서 서로 평형을 이루게 되어 양 기관은 견제와 균형(the checks and balances)의 원리를 잘 지켜나가려고 할 것이기 때문임.

과거에 비해 자치의식이 높아졌고 이 제도는 양 기관 간의 세력균형을 위한 강력한 수단이 될 수 있음(이승중, 2003: 90). 그러나 우리나라에서는 역사적 경험으로 미루어 볼 때 오히려 이와 반대의 현상<sup>24)</sup>을 초래했기 때문에, “지방자치단체장 불신임제도와 지방의회 해산제도”를 도입할 때는 신중한 검토가 필요함.

이 제도에 의하면, 양 기관 간에 갈등이 심각할 때 지방의회에서 지방자치단체장에 대한 불신임결의가 먼저 행해지고 불신임을 당하는 지방자치단체장이 지방의회를 해산시킬 수 있음. 이와 같은 제도가 도입되지 않은 현재로서는 양 기관의 기능 수행 상 불가분성은 상호작용을 해야 하는 이들 조직의 특성이 됨.

한편, 이 제도가 지방정부에 인정되어 있다고 가정하더라도 상대편 기관의 구성원인 선출직 자연인과의 불가분성이 깨지는 것임. 따라서 이 제도는 더 이상의 상호관계를 할 수 없을 정도로 양 기관간의 갈등이 심각할 경우, 집행기관 측에 대하여는 그 책임자인 민선 지방자치단체장만 바꿀 수 있을 뿐임. 지방의회 측에 대하여는 구성원인 민선 지방의회의원들 전체를 바꿀 수 있음. 그렇더라도 법적으로 구성된 기관인 상대편 조직 자체를 바꾸거나 폐지할 수는 없음.

이 제도가 도입된다고 하더라도, 지방의회와 집행기관의 상호작용에서 발생하게 되는 갈등을 완전히 해소하기 어려울 것이며 지방자치가 존속되는 한 법률상 기관으로서 양 기관 간 기능 수행 상 불가분성은 영속적이라고 할 수 있음.

#### □ 불가분 관계와 상호작용

민주주의국가에서는 의회가 홀로 존립할 수 없고, 의회가 의결한 것을 집행하는 기관이 따로 있어야 하며 의결기능은 집행기능을 통해서 실현됨. 중앙정부와 마찬가지로 지방정부도 그 기관구성의 형태와 방법에 따

24) 이 제도를 우리나라에서는 1952년부터 1961년까지 실시된 지방자치시대에 인정하고 있었던 9년 동안 지방의회가 해산된 것은 18건인데 비해 지방자치단체장이 불신임된 것은 66건에 달했으며, 지방의회와의 갈등으로 인하여 지방자치단체장이 스스로 사직한 것은 1,166건이나 됨(내무부, 지방자치란 무엇인가?, 1991, 참조).

라 의결기관과 집행기관의 관계는 차이가 남. 우리나라 지방정부의 경우에는 지방의회는 물론 집행기관의 책임자인 지방자치단체장도 주민직선에 의하여 구성함. 이와 달리, 기관단일형(기관통합형)의 지방정부에서는 지방의회가 집행기관을 구성 또는 인수하기도 하고 지방자치단체장 또는 집행의 관리자(manager)를 선출하거나 임명하고 있음<sup>25)</sup>. 어떠한 형태와 방법에 의하더라도 의결기능을 담당하는 기관과 집행기능을 담당하는 기관이 별도로 존재하는 것은 다름이 없음. 따라서 민주주의 국가를 표방하는 우리나라의 지방정부에서 지방의회와 집행기관은 각기 담당하고 있는 기능 수행 상 불가분의 관계에 있음.

이러한 양 기관간의 기능 수행 상 불가분성은 갈등관계에 있는 다른 조직들에서 찾아지는 일반적인 현상<sup>26)</sup>이 아니라고 보여 짐. 이는 지방의회와 집행기관의 상호작용에 관한 분석을 가능하게 해주는 조직 특성이라고 할 수 있음.

### 3. 구성원의 행태와 조직문화의 이질성

먼저, 지방의회와 집행기관의 조직 구성원에 대하여 살펴보면 광역 지방자치단체의 의회 즉, 시·도의회는 시·도의회 의원은 정당공천을 받고 있음. 이와 달리 기초 지방자치단체의 의회 즉, 시·군 및 자치구 의회의 구성원인 지방의회의원은 정당공천이 배제되어 있더라도 정당가입과 정당활동이 허용됨.

한편, 집행기관의 수장인 지방자치단체장도 정당공천을 받고 있으나 구성원은 실적주의와 능력에 의해 임명된 전문 관료들임. 이들은, 간부공무원들 및 일선공무원들로서 자신들의 인사권자인 동시에 업무감독권자인 정당공천을 받은 민선 지방자치단체장을 보조 또는 보좌해야 함. 그

25) 이에 대해서, “의회-집행위원회형(council-executive committee form)”, “시장-의회형(mayer-council form)”, “의회-관리관형(council-manager form)” 등으로 나누어 상세한 설명을 하고 있음(정세욱, 2001: 479-498).

26) 일반적으로 조직간 갈등은, 기본적으로 조직간의 상호의존성(interdependence)에서 출발하는 것으로 보고 있으며(신유근, 1982; Filley, 1975), 조직간 갈등의 다른 조건은 상호경쟁성에서 비롯되는 것으로 보고 있는데(민 진, 1996: 240), 여기서 지방의회와 집행기관간의 기능수행상 ‘상호 불가분성’은 이 조건들에 비하면 양 기관간의 조직 특성이라고 할 수 있음.

런데도 이들은 정당가입을 할 수 없으며 정치적으로 중립을 지켜야 하는 직업공무원들임(지방공무원법 제57조). 따라서 구성원들의 행태와 이들로 구성된 조직문화에 있어서도 다른 조직들에 비해 서로 이질적인 다음과 같은 특성을 갖고 있음.

#### □ 구성원들 행태의 이질성

지방의회를 구성하고 있는 의원들은 출신지역구의 문제를 우선하고 동시에 주민편의를 우선하려는 경향이 강함(임도빈, 1997: 386). 이에 반해, 집행기관을 구성하고 있는 지방공무원들은 전체지역을 우선하고 동시에 행정편의를 우선하려는 경향이 강하다고 할 수 있음. 자치행정의 이념적 측면에서는 지방의회의원들은 주민이익 조정과 주민대표성 즉, 민주성을 중시함.

반면, 집행기관공무원들은 합법성·효율성·능률성을 추구함. 지방의회의원들은 단기적인 정책문제에 관심이 보다 높으나, 집행기관은 선출직 지방자치단체장을 제외하고는 장기적인 정책문제에 관심이 보다 높음<sup>27)</sup>. 지방의회의원들은 쇄신적·비정형적인 정책을 집행기관공무원들은 일상적·정형적인 정책을 보다 선호함(박호숙, 2000: 99-101).

구성원의 행태에 대해 다른 관점에서 살펴보면, 국정 수행을 둘러싸고 행정부공무원들은 국회의원들에게 적극적인 행태를 보임. 이러한 행태는 연구자의 경험적 관찰의 결과이지만, 일반적으로도 대체로 같은 인식이며 이와 비교하여 볼 때, 자치행정 수행을 둘러싸고 집행기관공무원들이 지방의회의원들에게 보이는 행태가 소극적이라는 지적이 나오고 있음.

예산안 처리를 둘러싸고 국회활동에 대비하는 행정부공무원들과 지방의회활동에 대비하는 집행기관공무원들이 보여주는 행태가 다름. 행정부공무원들의 행태에 대해서는 지대추구이론(rent-seeking theory)<sup>28)</sup>

27) 짧은 보직기간 내에 실적을 내야 하는 임명직에서도 찾아볼 수 있지만, 이들보다는 선출직일수록 정해진 임기 내에 공약 실현 등 업적을 이루어야 하기 때문에, 정치인들이 갖는 '시간할인율'(time-discount)은 사회의 시간할인율보다도 높은 것이 일반적임(전상경, 2001: 37).

28) 여기의 지대추구이론에서 지대추구(rent-seeking)란, 정부의 간여나 개인적인 담합 때문에 인위적으로 창출되는 이전금(transfers)을 확보하기 위하여 기울이는 총체적 노력을 뜻함.

또는 니스카넨의 모형(Niskanen model)<sup>29)</sup>에 의해 상당 부분을 설명할 수 있음(전상경, 2001: 27-30, 526-529, 580-585). 이와 달리 집행기관공무원들은 지방의회의 예산안 심사 시 자기 부서의 소관예산을 많이 확보하려는 노력이나, 심사자료를 제출하는 성의도 미흡하고 비협조적이라는 것임. 대다수 지방의회의원들은 이들 행태에 대해 공통된 불만을 나타내고 있음<sup>30)</sup>. 지방의회가 예산을 인정해주면 일을 하고 삭감할 경우에는 일을 안 하면 될 것 아니냐는 식의 태도를 보임.

#### □ 조직문화의 이질성

이상과 같이 구성원의 행태에 있어서 이질성을 나타내는 지방의회와 집행기관 양 기관은 상호간에 이질적인 조직문화의 특성을 각각 갖고 있으며 조직문화는 “특정조직의 구성원들이 공유하고 있는 의식구조, 가치관, 그리고 태도 등의 전체”라고 정의됨(Schein, 1985: 9; 조석준, 1984: 123-156; 민진, 1996: 413; 김호섭외, 1999: 385-386)<sup>31)</sup>.

이와 같은 정의는 조직과 문화의 관계를 인식하는 기준에 의해 문화적 실용주의와 문화적 순수주의로 구분하여 조직문화를 개념정의(Mumby, 1988: 6-9; Martin, 1985: 95)하고 있는 견해에 따른 것임. 물론, 이 가운데도 문화적 실용주의에 의한 개념정의에 해당함.

지방의회와 집행기관의 조직문화라고 해서 우리나라 행정기관의 조직문화에서 일반적으로 나타나는 특징으로부터 벗어나지 않으므로<sup>32)</sup>, 여기

---

기업이나 특정집단 및 개인들이 정부로부터 각종의 특혜를 받기 위하여 행하는 각종 로비 등 이권추구행위가 대표적인 사례임(Tollison, 1987: 146-147).

29) 니스카넨모형(Niskanen Model)에 대해 간략히 설명하면, 관료들은 정치과정을 통한 지대 추구를 활발하게 하기 위해 자기 소관 예산규모를 확대하려는 경향이 있다는 연구임.

30) 이러한 행태는 연구자가, 「전국 지방의회의원 및 관계공무원 세미나」에 참석한 많은 지방의회의원들 또는 집행기관공무원들과 면담할 때마다 파악된 내용임.

31) 이러한 ‘조직문화’에 대하여 그 상위개념으로서 ‘행정문화’와 대조해보면, 대다수 국내 학자들은 행정문화를 ①“행정체제 내”의 관료들간에 공유되고 있는 가치관 내지 사고방식과 ②“공공행정에 대한” 국민의 인식 및 사고방식을 함께 포함하는 포괄적이고도 추상적인 개념으로 이해(백완기, 1984: 208; 김만기, 1990; 박천오·박경호, 2001: 40-44)하고 있으므로, 본 논문에서는 조직문화라는 개념에 의해 지방의회와 집행기관의 조직 특성을 구별해보고자 함.

32) 우리나라 행정기관의 일반적인 조직문화의 특징을 민(民)과의 관계, 권한과 책임의 불일치, 역할의 갈등 등으로 보고 있다(조석준, 1997: 32-40).

서는 양 기관 간에 차이를 보이게 되는 조직문화에 대해서 살펴보기로 하겠음.

지방의회는 합의제 조직으로서 1인의 의원에 의해서가 아니라 의결정족수에 해당하는 다수의 의원들에 의해서 의사가 결정되며 표결권이 한 표씩 대등한 의원들의 의사진행 과정에는 항상 변화가 있게 되는 절차중심으로 기능을 수행하는 반면, 이와 달리 집행기관은 독임제(獨任制) 조직으로서 상의하달 또는 하의상달의 과정을 통하여 집행이 결정되며 상명하복관계에 있는 전문관료 공무원들에 의해서 집행되는 실체중심으로 기능을 수행함.

이러한 각자의 기능수행에서 지방의회는 민주성 이념을 우선하려는 분위기가 지배적이라면 집행기관은 능률성을 우선하려는 분위기가 지배적임. 이러한 이질적인 분위기 속에서 각자의 기능을 수행하는 동안, 양 기관의 구성원들이 의식구조·가치관·태도 등의 전체에 있어서 동일한 방향으로 공유하게 되는 조직문화가 형성되어 가는데, 이렇게 형성되고 있는 조직문화의 이질성은 양 기관 조직 특성의 하나라고 할 수 있음.

#### 4. 대리인 이론과 양 기관의 조직 특성

민주주의와 지방자치의 이념에 입각한 주민·지방의회·집행기관의 관계는 대리인 이론(principal-agent theory)에 의해 “위임자-대리인 관계”로 설명할 수 있음. 지방의회는 주민의 대표인 의원들로써 구성되며 주민의 이익을 위해 노력해야 하는 기관이므로, 주민은 주인이고 지방의회는 그 대리인이 됨. 이와 같은 맥락에서, 지방의회가 스스로의 권한을 상당 부분 집행기관에 위임하는 현실에서 볼 때 양 기관 간에는 “위임자-대리인 관계”가 성립함 (Pratt and Zeckhouser, 1985: 1-35; 박천오·윤진훈, 2001: 168-169). 여기의 대리인 이론에서 말하는 “위임자-대리인 관계”는, 일방(위임자)이 자신의 이익과 관련된 업무의 처리를 타방(대리인)에게 위임하게 될 때 이루어지는 관계를 말함. 이러한 관계는 특정과업에 대해 대리인이 위임자보다 더 많은 지식과 능력을 보유하기 때문에 성립됨. “위임자-대리인 관계”에서 위임자는 대리인에게 상당한 재량을 부여하여 위임업

무를 처리하게 하며, 그 처리의 효과는 궁극적으로 위임자에게 귀속함.

이 관계에서는 대리인이 업무처리 과정에서 스스로의 효용과 이익을 극대화하거나 적정 수준 이하의 업무노력을 기울이려는 경향을 보이기 쉬운데 반해, 위임자는 정보와 지식이 부족하기 때문에 대리인의 활동을 효과적으로 평가 또는 통제하기 어려운 것이 보통임.

따라서 이른 바 도덕적 해이(moral hazard)의 문제가 발생될 소지가 크며 대리인 이론에 의하면 도덕적 해이 문제는 기본적으로 위임자와 대리인 양자 간에 정보의 비대칭성(information asymmetry)에서 기인되는 것이므로 이를 완화시키는 것이 문제 해결의 핵심이라고 하고 있음(Moe, 1989; 권순만·김난도, 1995: 78-82).

지방의회와 집행기관은 도덕적 해이와 정보의 비대칭성 등의 문제<sup>33)</sup>가 발생할 수 있는 관계에 있음. 이상과 같이 살펴본 대리인 이론에 의하여 양 기관은 그 관계가 적절하게 설명될 수 있는 조직으로서의 특성을 갖고 있다고 할 만 하겠으며 지방의회를 위임자라고 한다면 집행기관은 대리인이 되는 관계라고 하겠음.

---

33) 이 밖에도, 위임자가 대리인을 선택하는 단계에서는 도덕적 해이에 빠지지 않고 업무처리의 효과성을 달성할 수 있는 적합한 대리인을 선택해야 하는데, 그러하지 못한 역선택(逆選擇, adverse selection)의 문제가 발생하기도 함(전상경, 2001: 362-382).

### 제3절 지방의회와 집행기관의 법적 지위 및 권한

지방의회와 집행기관의 상호작용에 관한 고찰은 이들간 갈등의 실태를 파악하기 위한 선행과정의 연구단계라고 할 수 있음. 본 절에서는 앞서 살펴본 대로 조직 특성을 갖고 있는 양 기관이 어떠한 법적 지위 및 권한을 부여받고 있는 지에 대하여 고찰을 하려고 함. 양 기관은 상호작용 '주체'로서 각기 부여받은 법적 지위 및 권한을 '수단'으로 하여 상호작용을 하게 되고 그 결과 협력관계 아니면 갈등관계가 발생되기 때문임.

#### 1. 지방의회의 법적 지위 및 권한

##### □ 지방의회의 법적 지위

우리나라 지방의회는 주민대표기관으로서의 지위, 조례제정기관으로서의 지위, 재정통제기관으로서의 지위, 집행감시기관으로서의 지위 등 법적 지위를 부여받고 있음(정세욱, 2001: 501-502). 지방자치단체장이 지방자치단체를 통할대표 하는 지위를 갖는데 비해 지방의회는 주민을 대표하는 지위를 갖고 있음.

주민의 대표기관으로서 지방의회는 법치민주주의를 실현하기 위해 조례를 제정하고, 재정민주주의를 실현하기 위해 지방재정을 통제하며 집행을 감시하는 지위를 동시에 갖고 있음. 이러한 지위에서 지방의회는 주민대표 기능, 조례입법 기능, 재정통제 기능, 집행감시 기능을 수행하는 것임.(서우선, 1997: 67-68).

##### □ 지방의회의 법적 권한

지방의회는 자신의 기능수행을 위해서 주요한 여러 법적 권한을 부여받고 있음. 이 가운데 집행기관과 직접적인 관련이 있는 권한은 의결권, 행정감시권, 청원처리권, 승인권, 동의권, 의견표명권 등인데<sup>34)</sup>, 각각의

34) 이 밖에 집행기관과 간접적인 관계가 있는 권한은 자율권과 선거권 등이 있음. 자율권은 지방의회가 법령의 범위 내에서 의사진행과 내부운영에 대하여 외부로부터 간섭을 받지 않을 권한을 말함. 이를 위해서 지방의회는 내부규칙을 제정·시행하고 사무처리의 독자성을 갖고 있음. 선거권은 지방의회의 원구성을 위하여 의장 및 부의장을 선출하고 위원회의 위원 및 위원장을 선출할

권한에 대해 살펴보면 다음과 같음.

첫째, 의결권은 주민의 대표기관인 지방의회에 부여된 대표적 권한이며, 앞의 분담기능에서 살펴본 지방의회의 기능을 수행할 수 있게 하는 법적 인 ‘힘’이 됨(정세욱, 1997: 199-200). 지방의회의 의결사항은 분담 기능에서 살펴보았으므로 여기에서는 생략하기로 함. 지방의회는 이상과 같은 의결권 행사를 통하여 조례제정 기능, 재정통제 기능을 수행하면서 집행기관과의 상호작용을 하게 됨(지방자치법 제39조, 지방재정법 제18조, 제44조, 공유재산 및 물품관리법 제10조).

둘째, 행정감시권은 지방의회가 집행기관이 처리한 행정사무에 대하여 감시할 수 있는 권한임. 지방의회는 행정사무처리에 대한 상황보고를 받을 수 있으며, 자치행정에 관한 질문활동을 벌임. 이를 위해 지방자치단체장 및 관계공무원 등을 출석요구 할 수 있음. 또한 행정사무감사·조사활동을 비롯한 각종 안전처리활동과 자료제출 요구 등을 통해 행정을 감시하고 있음(지방자치법 제40조, 제41조).

지방의회가 행사하는 행정감시권에 대하여는 다음과 같은 세 가지 근거가 제시됨. 먼저 법적 근거를 들 수 있는데, 집행기관은 지방의회가 실시하는 행정사무감사·조사의 대상기관으로 법정되어 있음. 또한, 지방자치단체장 및 관계공무원은 지방의회에 출석하여 답변해야 할 법적 의무가 있음. 지방자치단체장은 지방의회의 의결을 거치지 않으면 법적으로 조례와 예산 등이 성립되지 못하기 때문에 이들을 집행할 수 없음.

다음으로는, 원리·원칙적 근거인데, “자기의사·자기결정·자기지배”라는 대의제(代議制) 민주주의의 원리에 따라 주민을 대신하여 지방의회는 집행기관의 행정사무 처리를 감시할 수 있음. 또한, 기관분립원칙에 의해 지방의회는 집행기관을 감시할 수 있으며, 지방의회에서 의결된 사항을 집행기관이 제대로 집행하는지를 감시하는 것은 의결권에 내재된 당연한 기능임(정세욱, 1997: 197-198).

---

수 있는 권한임. 지방의회의 자율권과 선거권은 집행기관에 대하여 직접적인 관계성이 없지만 집행기관이 지방의회의 회의에 출석할 경우 의회 내부규칙을 준수해야 하는 등의 간접적인 관계성이 있음(서우선, 1997: 76-77).

한편으로는, 이론적 근거를 들 수 있는데 앞에서 살펴본 최근 대리인 이론(principal-agent theory)에 따라 위임자로서 지방의회가 대리인으로서 집행기관을 감시하는 것이 됨.

셋째, 청원처리권은 주민이 의원의 소개를 받아 제출한 청원을 지방의회가 심사한 후 채택된 의견을 지방자치단체장에게 이송하여 처리하게 하는 권한임. 지방의회가 청원인으로 부터 접수하여 처리하는 지방자치법상의 청원은 청원법상의 청원과는 명칭은 동일하지만 법적 근거와 처리절차가 다름. 지방의회에서 처리하는 청원은 헌법의 제도적 보장인 지방자치권을 근거로 하여 당해 지방의회의원의 소개를 받아 지방의회의 안건으로 상정하여 심의·채택 의결하는 절차를 거침.

이에 비해서 청원법상의 청원은 헌법상 국민의 기본권의 하나인 청원권을 근거로 하고 있음. 진정서·탄원서·건의서·호소문 등 어떠한 명칭이라도 성립되며 행정기관이라면 접수하여 회신하여야 하는 절차에 따름.

지방의회도 청원법상의 해당기관이기 때문에 지방자치법상의 청원을 처리한다는 이유로 청원법상 청원을 접수·처리하지 않을 수 없음. 따라서 국회와 마찬가지로 지방의회에서도 진정서라는 사무처리를 하고 있음. 그러나 진정서는 청원과는 달리 안건으로 상정하여 처리하는 절차에 의하지 않고 지방의회의 행정과정으로 처리하여 진정인에게 회신함(헌법 제26조, 지방자치법 제73조~제76조, 청원법).

넷째, 승인권은 지방의회가 집행기관의 사무처리에 대해 사전 또는 사후에 승인을 해주는 권한임. 예를 들어 집행기관의 공유재산관리계획과 중요재산 취득·처분 및 공공시설 설치·처분을 지방의회가 의결하는 것은 사전승인에 해당함. 이에 비해 결산·예비비지출 및 선결처분에 대한 승인은 사후승인에 해당함(공유재산 및 물품관리법 제10조, 지방자치법 제109조, 제129조, 제134조).

다섯째, 동의권(同意權)은 지방의회가 집행기관의 사무처리에 대하여 동의를 하는 권한임. 보증채무에 대한 동의, 지방정부의 재산을 사용하는 국가에 대한 유지·관리 경비의 면제 동의, 지방정부 내의 행정구역 변

경에 대한 동의 등이 이에 해당함.

특히 제주도의 도의회와 4개 시·군의회는 제주도개발특별계획에 대한 동의권을 갖고 있음. 그러나 우리나라 지방의회의 동의권은 매우 협소하다고 할 수 있음(정세욱, 1997: 202). 지방의회의 동의를 받아야 할 사항에 대하여 집행기관이 동의를 받지 못하면 그 다음 절차를 밟지 못함(공유재산 및 물품관리법 제18조, 지방자치법 제124조, 제주도개발특별법).

끝으로, 의견표명권은 집행기관이 처리하는 사무 가운데 법령·조례가 정한 것에 대하여 지방의회의 의견을 제시할 수 있는 권한임. 의견을 제시할 수 있는 대상은 당해 지방자치단체의 사무에 속하지 않는 사항 즉, 기관위임사무 등이 이에 해당됨(정세욱, 1997: 202-203). 이렇게 집행기관에 대하여 지방의회가 의견을 제시할 수 있는 사무로는 도시계획의 입안·수립 및 변경, 지방자치단체 명칭·구역의 변경 등이 있음.

지방의회의 의견을 들은 사항에 대하여 중앙정부 또는 상급 지방자치단체에서 이와 다른 결정을 할 수 있기 때문에, 지방의회 측에서는 의견표명권이 절차를 밟는 형식에 불과하다는 의견이 많음. 지방의회의 권한을 강화한다는 차원뿐만 아니라 지방분권시대에는 의견표명권을 위와 같은 동의권(同意權)으로 격상시켜야 할 필요성이 대두되고 있음(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제15조, 제21조, 제28조, 지방자치법 제4조).

#### □ 지방의회위원의 지위 및 권한

위에서 살펴본 법적 지위 및 권한을 갖고 있는 지방의회는 의원들로 구성되는 회의체 조직임. 따라서 회의체 조직의 활동은 결국 구성원들에 의하여 행동으로 발현되는 것이므로, 여기에서는 지방의회위원의 지위·권한 및 권리·의무를 살펴보고자 함.

회의체로서 지방의회가 집행기관과의 상호작용을 할 때는, 그 구성원인 지방의회위원이 실제 당사자로서 집행기관에 대하여 행동을 하는 것임. 이때의 상대방도 집행기관이라는 조직체가 아니라 집행기관 소속 공무원

들이 실제 당사자로서 관계를 갖게 됨. 따라서 양 기관의 상호작용은 지방의회의원들과 집행기관공무원들의 상호작용으로 이루어짐.

먼저, 지방의회의원의 지위·권한에 대해서 살펴보면 소선거구제에 따라 지역선거구에서 선출되었다고 출신지역만의 대표가 아니라, 전체 지역주민의 대표로서의 지위에 있음. 국회의원이 헌법상 기관격에 해당한다면 지방의회의원은 임기 4년이 보장된 지방자치법에 의한 법률상 기관격에 해당됨(정세욱, 2001: 510-514; 홍정선, 2002: 236-242)(공직선거법, 지방자치법 제32조).

이러한 지위에서 지방의회의원은 질문·질의·토론 및 의사진행·신상·보충 등 발언권과 의원 한 사람에게 한 표씩 동등한 표결권(지방의회 회의규칙 각 관련조항)을 갖고 있음. 청원을 소개할 수 있는 청원소개권(지방자치법 제73조, 지방의회 청원심사규칙 관련 조항)도 의원 1인의 권한임.

정족수에 해당하는 의원의 의안발의권, 임시회 및 개회·휴회 중 위원회 소집요구권(지방자치법 제73조, 제66조) 등을 부여받고 있음(홍정선, 2002: 242-243). 그리고 주로 비회기중에는 여론을 파악·수렴하고 지역구를 관리하며, 의정보고회를 개최하는 등 기타 개별적인 의정활동을 수행함. 이러한 활동들은 보좌관이 배치되지 않고 있는 지방의회의원 으로서는 스스로의 실천 여하에 달려 있음.

#### □ 지방의회의원의 권리 및 의무

지방의회의원의 권리·의무에 대하여 살펴보면 의정활동비·월정수당·여비 등을 받을 권리가 있음(지방자치법 제33조). 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 권리와 회기 중 직무로 인한 상해 및 사망에 대해 보상받을 권리가 있고, 지방의회의 자격심사나 징계(제명)결정에 의하지 아니하고는 의원직을 박탈당하지 않을 권리가 있음. 의장·부의장 및 위원장의 피선거·선거권과 지방의회의 동의 또는 의장의 허가에 의해 사직할 수 있는 권리 등이 있음(홍정선, 2002: 244-245)(지방자치법 제34

조, 제77조, 제79조, 제86조, 제87조, 제88조).

이러한 권리를 보장받기 위해서 지방의회의원에게 부여된 중요한 의무를 들어보면 다음과 같음. 공공이익을 우선하여 양심에 따라 성실히 직무를 수행할 의무, 청렴의 의무, 품위유지의 의무, 지위남용금지의 의무, 겸직금지의 의무 등임. 또한 의회출석의 의무, 회의장 질서유지의 의무, 다른 의원 모욕 및 발언방해 금지의 의무 등을 들 수 있음(홍정선, 2002: 245-248)(지방자치법 제35조, 제36조, 지방의회 회의규칙 관련 조항).

#### □ 지방의회공무원의 지위 및 권한

지방의회는 본회의 또는 위원회라는 회의체 조직을 구성하고, 원구성(院構成)을 통하여 의장 및 위원장이라는 기관을 선임함. 이러한 조직과 기관을 보조 또는 보좌하기 위하여 즉, 지방의회의 사무를 담당하기 위하여 의회사무기구가 설치되어 있음.

광역 지방자치단체에 속하는 시·도의회에서는 사무처 단위조직으로, 기초 지방자치단체에 속하는 시·군 및 자치구의회에서는 사무국 또는 사무과 단위조직임. 사무기구는 의사·의안·자료조사·의회행정 등에 관한 업무를 담당하며 의장 또는 위원장을 보좌하고, 본회의 또는 위원회의 회의를 보조함(서우선, 1997: 179-182).

의회사무기구에 소속되어 의회업무를 담당하고 있는 지방의회공무원을 사무직원이라고 하며(지방자치법 제90조, 제91조), 지방의회공무원들도 다음에서 살펴볼 집행기관공무원들과 같이 지방공무원으로서 그 지위·권한 및 권리·의무가 동일해야 하는 것이 원칙임. 그러나 우리나라 지방의회공무원들은 복무와 직무 면에서 상당히 특이한 입장에 있다고 할 수 있음<sup>35)</sup>. 결론적으로 말해서 지방의회의 통제·감시를 받아야 할 집행기관의 수장인 지방자치단체장에게 이들의 인사권을 부여하고 있기 때문임<sup>36)</sup>.

35) 다시 말하면, 경력발전 등 신분상으로는 지방자치단체장의 영향력 하에 있으면서, 실제로 담당하는 직무는 지방자치단체장과 '견제와 대립'(checks and balances)하는 지방의회의 보좌 등 상반되는 역할을 수행해야 함. 따라서, 비록 공식적으로는 명확하지만 실제로는 고전적 조직원리인 '명령통일의 원칙'에 어긋날 소지를 안고 있음(임도빈, 1997: 224).

30년간 지방자치가 단절되기 이전 1952년부터 1961년까지 9년 동안은 지방의회사무기구가 현재와 같은 직무상 집행기관으로부터 독립된 조직<sup>37)</sup>이 아니었음. 그러던 것이, 1991년 개원된 지방의회부터 이 보다는 한 단계 발전시켜서 직무상으로 독립된 의회사무기구를 설치하고 있음. 그러나 이 사무기구에 배치되는 지방의회공무원에 대한 인사상·복무상 권한은 지방자치단체장이 행사하도록 하는 제도를 택하고 있음. 사무기구는 집행기관을 통제·감시하는 지방의회의 본래 활동을 보조 또는 보좌하고 있으므로, 이 역할수행을 제대로 할 수 있도록 보완·개선이 요구됨(정인봉, 2002: 108-115).

#### □ 지방의회공무원의 권리 및 의무

지방의회공무원은 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체장이 임명하고, 사무기구의 책임자인 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회사무를 처리함(지방자치법 제91조, 제92조). 이러한 직무상의 차이점 외에는 집행기관공무원과 다를 바 없으므로, 다음에서 살펴볼 집행기관공무원의 지위·권한 및 권리·의무가 대부분 해당됨. 지방의회공무원에 대해서는 지방자치법에서 정한 것을 제외하고 이들의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여 집행기관공무원과 동일하게 지방공무원법이 적용되기 때문임.

## 2. 집행기관의 법적 지위 및 권한

#### □ 지방자치단체장의 법적 지위

위에서는 집행기관과 상호작용을 하는 지방의회의 법적 지위 및 권한에 대하여 살펴보았는데, 여기에서는 그 상대방으로서 집행기관의 법적 지

36) 이러한 현행 인사제도가 지방의회공무원들의 ‘근무의욕’과 ‘소속감’에 미치는 영향에 대한 실증적 조사(2002. 9)를 한 연구가 있음. 이 연구의 조사결과, “부정적인 영향을 미치는 편이다”라는 문항에 있어서 지방의회공무원(48.9%), 지방의회의원(51.2%), 교수·연구원 등 전문가(64.2%)들이 높은 응답비율(정인봉, 2002: 96)을 보이고 있음을 볼 때 지방의회공무원의 인사제도의 개선이 필요하다고 봄.

37) 집행기관에 소속된 조직(행정계→예산계→의회계)으로서 본연의 업무를 수행하다가 회기 중에는 의회업무를 지원·담당하는 방식을 취하였음(내무부, 「지방자치백서」 1991).

위 및 권한에 대하여 살펴볼 것임. 우리나라 지방자치단체장<sup>38)</sup>은 국가 기관으로서의 지위, 지방자치단체기관으로서의 지위, 종합행정기관으로서의 지위 등 법적 지위를 가지고 있음.(정세욱, 2001: 580-582).

지방자치단체장은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출되며, 이러한 지위에서 고유사무 및 단체위임사무 즉, 자치사무와 기관위임사무를 처리하는 행정기능을 수행함(지방자치법 제94조, 제102조, 제103조). 이들 사무 가운데, 지방자치단체장이 국가 또는 상급 지방자치단체의 기관위임사무를 처리할 때는 이들의 하부행정기관장으로서의 지위에 있음.

따라서, 지방자치단체장은 주민직선으로서 집행기관의 수장적 지위와 각각의 개별 법령에 의해 국가 또는 상급 지방자치단체의 하부행정기관장의 지위를 갖는 것임. 이런 점에서 지방자치단체장은 이중적 지위를 갖고 있는 것으로 보아야 함(정세욱, 2001: 580-582; 홍정선, 2002: 249-252). 지방자치단체장에게 소속된 집행기관공무원들 역시 자치사무에 대해서만이 아니라 지방자치단체장의 기관위임사무를 보조 또는 보좌하지 않으면 안됨. 기관위임사무를 처리하는 집행기관공무원들은 국가 또는 상급 지방자치단체 공무원 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있음.

집행기관이 처리하는 자치사무로 한정하여 의결사항에 속하는 영역 이외에 대해서는 지방의회가 직접적인 의결을 할 수 없음. 이들 권한과 관련된 사무가 행정사무감사·조사 또는 본회의 질문과 위원회 질의의 대상이 될 때 간접적으로 그 시정을 요구할 수 있을 뿐임.

또한, 지방자치단체장이 법령 및 조례의 위임에 따라 발하는 행정규칙에 대해서도 직접적으로 관여해서는 아니 됨. 이는 지방의회 의결권 밖의 사무처리는 집행권을 갖고 있는 집행기관 스스로 시정해야 하는 본래의 영역이기 때문임. 다만, 행정감시 기능에 따라 잘못되거나 규정 및 예산이 있는데도 불구하고 타당한 이유 없이 집행을 하지 않은 자치사무에 대해서는 그 시정 및 처리를 요구하는 방법으로 가능함. 한편, 이러한

---

38) 지방자치법상 정확한 표현은 '지방자치단체의 장'이나 본 논문에서는 문맥의 흐름을 고려하여 '지방자치단체장'으로 줄여서 사용하였음.

활동과정에서 위법 또는 부당한 사무처리가 발견되면 지방자치단체장에게 문책을 '요구'는 할 수 있다고 보아야 함<sup>39)</sup>.

#### □ 지방자치단체장의 법적 권한

이상과 같은 기능을 수행하기 위하여 민선 지방자치단체장은 지방정부의 통할대표권·관리집행권·지휘감독권·규칙제정권·소속공무원임면권 등의 중요한 법적 권한을 부여받고 있음(정세욱, 2001: 583-588; 홍정선, 2002: 260-262). 그러나 여기에서는 지방의회와 집행기관의 상호작용에 관하여 살펴보고 있으므로, 지방자치단체장의 권한 가운데 지방의회와 직접적인 관계가 있는 권한에 대해서 살펴보기로 함. 이에 관한 권한으로는 지방의회출석 발언권, 의안제출권, 임시회 집회 및 위원회개회 요구권, 재의 요구권, 선결처분권 등이 있음(홍정선, 2002: 263-269).

첫째, 지방의회출석 발언권은 지방자치단체장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하는 등 발언할 수 있는 권한을 말함. 이는 지방의회의 출석요구에 의한 질문·답변의무와 달리 법적 권한이나, 이 권한에는 투표권은 포함되어 있지 아니하며 지방의회에 대한 포괄적인 정보제공의 의무가 수반됨(지방자치법 제42조제1항).

둘째, 의안제출권은 지방자치단체장이 자치행정에 관한 조례안·예산안·결산 등을 비롯한 일반 의안을 지방의회에 제출할 수 있는 권한을 말하는 것으로 집행기관의 수장인 지방자치단체장이 지방의회에 의안을 제출할 수 있는 권한은 본래 기관단일형 형태의 지방정부(중앙정부를 포

39) 그러나, 지방의회의 행정사무감사·조사결과 위법 또는 부당한 사무처리에 대하여 문책을 요구할 수 있도록 개정된 조례가, 상위법령을 위반한 것으로 무효(판례: 2003. 9.23. 대판 2003 추 13 행정사무감사및조사에관한조례무효확인청구)라는 대법원 판결은 단견이라고 생각됨. 헌법(제117조제2항) 및 지방자치법(제31조)에 의하여 구성된 주민 대표기관인 지방의회가 지방자치법(제41조)에서 부여된 권한에 의하여 행정사무감사·조사를 실시한 결과 지방자치단체장에게 문책'요구'조차 할 수 없다는 것은 감사·조사권에 당연히 내재 또는 수반된 행위를 인정하지 않고, 잘못된 상위법령(지방자치법시행령 제45조)을 기준으로 한 형식적인 판결에 가까움. 앞으로 지방자치법시행령을 개정하지 않는다면 지방자치법(제41조)을 개정하는 방법으로 해결해 나갈 수밖에 없음.

함)에서 인정하는 제도임. 지방자치단체장에게 이 권한을 부여한 것은 우리나라 지방정부의 형태가 기관분립형을 취하는 것을 원칙으로 하면서도 기관단일형 제도의 요소를 일부 가미하고 있는 것으로 볼 수 있음(지방자치법 제66조).

셋째, 임시회소집 및 위원회개회 요구권은 지방자치단체장이 지방의회의 임시회 소집을 요구하고 폐회중 위원회개회를 요구할 수 있는 권한을 말하는 것으로, 지방의회의 회의소집은 재적의원 3분의 1이상의 요구에 의해서 이루어지는 자율권에 속하지만, 지방의회 스스로 집회하기 곤란한 경우에 대비하여 지방자치단체장에게 이 권한을 부여한 것이라고 볼 수 있음. 이 권한에 대해서도 위예서와 같이 기관통합형 제도의 요소를 일부 가미한 것 중의 하나라는 설명이 가능함(지방자치법 제45조, 제61조).

넷째, 재의요구권은 지방자치단체장이 지방의회의 의결사항에 대하여 재의를 요구하고 거부할 수 있는 권한을 말하는데, 주로 법령위반·월권·공익저해 등의 사유가 있는 의결사항을 대상으로 하고 있음. 이것은 견제·감시를 받는 집행기관으로 하여금 거꾸로 지방의회를 견제할 수 있는 권한을 부여한 것이 됨.

지방의회를 감독할 조직상 상급기관이 없기 때문에, 지방자치단체장에게 재의요구권이라는 일차적인 견제권을 부여한 것으로 볼 수 있음. 그러나 중앙정부에서 대통령이 법률안에 대해서만 국회로 환부할 수 있는 것보다 지방의회의 모든 의결사항을 대상으로 하고 있어서 재의요구의 범위가 넓음. 이 재의요구에 대하여 지방의회가 특별의결정족수(재적의원 3분의 2이상 찬성)로 확정하였을 경우 지방자치단체장은 대법원에 제소할 수 있음(지방자치법 제26조, 제107조, 제108조, 제172조).

다섯째, 선결처분권은 지방자치단체장이 일정한 법정 요건에 해당할 때 선결처분을 할 수 있는 권한을 말함. 지방자치단체장은 지방의회가 불성립된 때 주민의 생명·재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때 등의 경우에는 선결처분을 할 수 있음. 지방자치단체장이 선결

처분을 한 때에는 지체 없이 지방의회에 보고해야 하며 승인을 얻지 못하면 그 선결처분은 효력을 상실하게 됨(지방자치법 제109조).

#### □ 집행기관공무원의 지위 및 권한

지방자치 실시 이후 국가의 통치구조 측면에서 지방분권의 방향으로 전환해 가는 성과와 함께 국민들이 참정권을 향유하는 기회가 확대된 성과에 대해 관심이 높음. 한편, 지방의회의원들은 피선거권에 의해 자신들이 향유하는 참정권의 소중함을 인식은 하면서도 지방공무원들이 헌법상 국민의 기본권인 공무담임권을 향유하고 있다는 사실은 간과하기 쉬움<sup>40)</sup>. 지방공무원들은 임용시험을 거치고 능력·경력 등 실적주의에 의해 승진을 하는 직업공무원으로서 신분이 보장된 지위에 있으며(지방공무원법 제38조, 제60조, 제74조) 정년이 도래하기 전에 형의 선고, 징계(지방공무원법 제69조) 또는 지방공무원법이 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사(1급 공무원 제외)에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니함(홍정선, 2002: 281-285).

이러한 지방공무원법상의 지위에서 지방정부의 집행기관 소속 공무원들은 지방공무원으로서 민선 지방자치단체장의 지도·감독을 받으며 지방자치단체장은 조례·규칙이 정하는 바에 의하여 소속공무원의 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리함(지방자치법 제105조).

지방자치단체장을 대리하여 지방의회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원<sup>41)</sup>들은 사무분장규칙과 위임전결규칙에 따라 결재권자로서 소관사무를 자신의 책임 아래 처리하는 권한을 갖게 되는데, 이들은 직제상 자신

---

40) “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.”라고 헌법 제25조가 공무담임권을 보장하고 있지만, 모든 국민이 이 규정에 의하여 직접 공무를 담당할 수 있는 것은 아님. 법률이 정하는 바에 따라 ‘선거’에서 당선되거나 임명에 필요한 자격을 구비 또는 임용시험 등에 합격하여야 함(권영성, 2002: 548). 따라서 지방의회의원도 공무담임권에 의한 참정권을 향유하는 것으로 볼 수 있음.

41) ‘관계공무원’이라는 개념은, 지방자치법(제42조제2항)의 위임에 따라 제정·시행되고 있는 ‘지방의회출석답변할수있는관계공무원등의범위에관한조례’에 의하면 시·도 즉, 광역 지방자치단체에서는 주로 실·국·소장 및 담당관(4급 이상 지방공무원)을 말하며 시·군 및 자치구 즉, 기초 지방자치단체에서는 주로 실·국(과)·소장(5급 이상 지방공무원)을 말함.

이 맡은 부서에 소속된 하위직 공무원들에 대한 지도·감독권을 위임받고 있으며 소속공무원들로부터 사무처리를 위한 보조 또는 보좌를 받음.

#### □ 집행기관공무원의 권리 및 의무

지방공무원들은 법정 근무에 따른 반대급부로서 보수 및 일정한 수당과 실비보상, 퇴직에 따른 연금 등을 받을 권리가 있으며, 능력발전을 위해 교육·훈련을 받을 수 있고 정년을 보장받을 권리가 있음(지방공무원법 제45조, 제46조, 제66조, 제74조).

이와 같은 권리를 보장받기 위해서는 지방공무원의 의무를 다해야 하는데, 이 의무로는 법령 준수 의무, 선서 의무, 성실 의무, 소속 상관의 직무상 명령에 복종할 의무, 직장이탈 금지 의무, 친절공정의 의무, 청렴의 의무, 품위유지의 의무, 영리업무 및 겸직 금지 의무, 정치운동의 금지 의무, 집단행위의 금지 의무 등이 있음. 이상과 같이 지방공무원의 법적 의무는 엄격한 편임(지방공무원법 제47조~제53조, 제55조~제58조 등 각 관련 조항).

## 제3장 지방의회와 집행기관간의 갈등과 사례 조사

지방의회와 집행기관간의 갈등은 주체적인 면에서는 조직간 갈등이며 객체적인 면에서는 정책의 내용을 대상으로 하는 정책갈등에 해당함. 과거에는 조직간 갈등이나 정책갈등은 역기능적이란 인식이 지배적이었지만, 근래 들어서는 이러한 갈등이 경우에 따라서 유용할 수 있다는 새로운 시각으로 대체되고 있음. 양 기관간의 경우도 지방자치가 추구하는 목표나 가치를 지지·촉진시키는 긍정적인 변화를 가져오는 갈등은 유익하다는 논리가 성립됨. 양측 간의 갈등이 각자 정체된 사고방식에서 벗어나 자기성찰의 기회를 갖게 하는 계기가 될 수 있음.

그러나 양 기관 간에 발생하는 갈등은 지방정부의 목표달성에 필요한 협동적 노력을 좌절시키거나 정치적·경제적·사회적으로 극심한 낭비를 초래할 수 있음. 나아가 양측의 관계를 적대적 또는 분쟁상태로 만드는 역기능적인 성격도 적지 않음. 전자의 갈등은 조장·유지하여야 할 것이고, 후자의 갈등은 예방·완화하여야 할 것임(박동서, 1997: 254; 이승중, 2003: 70-73).

### 제1절 지방정부의 갈등에 관한 이론적 고찰

본 연구의 갈등에 관한 실태조사는 기본적으로 갈등의 역기능성 즉, 후자에 대한 우려에서 출발하게 되는데, 지방의회와 집행기관간 불필요한 갈등으로 말미암은 시간·인력·재원 등 지방정부에 추가적 비용이 소모되는 것을 방지하고 양측 간에 바람직한 관계정립을 위한 대책 마련이 요구됨. 이는 양측 간 갈등의 실태에 관해서 보다 정확한 진단이 선행되어야 가능함.

따라서 이를 위한 실태조사에 필요한 사항을 검토할 수 있도록 여기에서는 조직론의 조직간 갈등과 정책학의 정책갈등에 관한 일반이론에 의해 양 기관의 갈등을 고찰하고자 함. 이러한 갈등의 일반이론은 주로 정부내의 부처조직간 또는 일반 조직들 간의 갈등에 적용되는 이론이라고 볼

수 있음.

지방정부의 지방의회와 집행기관간 갈등에 일반이론을 적용하는 데 있어서 한계가 있음을 고려하지 않을 수 없으나, 양 기관간의 갈등에 관한 이론적 고찰을 해봄으로써 어느 정도 그 실태를 파악할 수 있는 진단의 효과를 볼 수 있을 것임.

## 1. 갈등이론

조직은 대부분의 경우 여러 가지 활동단위 즉, 많은 하위조직으로 구성되어 있음. 조직의 목표달성 또는 성과달성에 있어서 중요한 것은 그 구성단위가 공식적 조직이건 비공식적 조직이건 간에 그 조직 자체의 목표를 전체조직의 목표로 생각하며, 비록 목표가 서로 다르다고 할지라도 전체조직 목표를 위해 일한 결과로써 자기 자신들의 목표가 만족될 수 있다고 생각함(Hersey & Blanchard, 1984: 327).

이러한 조직의 목표달성 또는 성과달성 과정에서 흔히 발생하는 문제들 중의 하나가 조직간 갈등(interorganizational conflict)의 문제임. 갈등은 인간이 모여 사는 사회, 특히 조직사회에서는 어디에서든지 볼 수 있는 보편적인 현상으로써 조직간 갈등은 전체조직의 효과성에 어떤 형태로든지 영향을 미치고 있음. 따라서 갈등을 보는 학자들의 시각도 긍정적 견해와 부정적 견해가 공존하며,<sup>42)</sup> 갈등의 관리는 갈등관(觀)에 따라 달라지게 됨. 하지만 현실 조직에서 갈등의 결과는 나쁜 측면과 좋은 측면을 함께 초래하게 될 것이므로 갈등의 관리는 조직 관리자의 필

---

42) 조직에서 갈등에 대한 인식은 전통적으로는 갈등의 존재를 부정적인 측면에서 해로운 것으로 보는 견해(소위 역기능론)에서, 요즈음은 갈등의 긍정적인 측면을 강조하는 견해(소위 순기능론)로 발전하는 등 변화를 보이고 있다(Robbins, 1983; 오석홍, 1990; 양창삼, 1990; 이치수, 1992; 김영평, 1995). 첫째, 전통적 견해에 따르면 갈등의 역기능을 강조하는 것으로 1930년대에서 1940년대 중반까지 계속되어 왔다. 둘째, 행동주의적 견해(behavioral view)는 1930년대부터 1970년대까지 미국에서 주장되었던 견해로, 그들은 갈등의 순기능을 강조하였다. 이 견해는 갈등을 수용하되 갈등의 해소를 지지하는 입장이다. 셋째, 상호주의적 견해(inter actionist view)는 미국에서 1970년대 이후에 받아들여졌던 것으로 그들은 갈등을 수동적으로 수용하는 단계를 넘어서 적극적으로 수용할 것을 강조한다. 왜냐 하면 조직 내의 갈등을 조직의 발전과 변동의 원동력으로 보기 때문이다.

수적인 기능이라고 할 수 있음(민 진, 1996: 235; 김호섭외, 1999: 196).

조직 내의 집단 간 갈등문제에 대해 다음과 같이 언급한 Schein의 말을 음미하면서 갈등의 정의, 갈등의 유형과 과정, 갈등의 원인과 결과, 갈등관리전략의 순서로 고찰하고자 함. 『이 문제는 집단들이 그 조직 자체의 목표와 규범에 깊이 관여하게 됨에 따라 다른 집단과 서로 경쟁하게 되어 상대방 집단의 활동을 약화시키려고 함으로써 조직 전체에 불리한 결과를 초래하게 할 때 발생한다. 그래서 어떻게 하면 생산성이 높은 협력적 집단관계로 만들어 가느냐 하는 것이 중요한 과제이다.』 (Schein, 1965: 80).

## 2. 갈등의 정의

본 연구에서는 지방정부를 하나의 전체조직으로 정의하고 지방의회와 집행기관은 이 전체조직을 구성하고 있는 단위조직으로 정의하며 양 기관을 각각 하나의 조직이라고 한다면, 이들 조직은 또 여러 부분조직으로 구성되어 있음. 지방의회를 기준으로 할 때는 본회의와 위원회 또는 사무기구가 부분조직이 되며, 집행기관을 기준으로 할 때는 실·국(과)·소인 보조기관과 읍·면·동인 하부행정기관 등이 부분조직이 됨. 단위조직의 구성원은 지방의회가 의장·부의장·위원장 및 의원과 의회공무원이고 집행기관은 지방자치단체장과 집행기관공무원임.

따라서 여기에서의 ‘조직간 갈등’은 전체조직으로서 지방정부를 구성하는 단위조직으로서 지방의회와 집행기관간의 갈등을 의미하는 것으로 정의되며, 조직론의 집단 간 갈등이론에서 ‘조직’은 전체조직으로서 지방정부를 의미하고 ‘집단’은 단위조직으로서 양 기관 각각을 의미하는 것으로 정의됨.

일반이론에서 조직간 갈등은 조직의 분화에 따라 필연적으로 나타나고 조직의 대규모화 과정에서 갈등은 커지게 됨(민 진, 1996: 235). 지방정부라는 전체조직에서 조직의 분화는 기능의 분담을 의미하는 것이

라고 볼 수 있음. 이에 따라 의결기관과 집행기관으로 나누어져 양자가 상호작용을 하는 과정에서 조직간 갈등은 필연적으로 나타나게 되는데, 조직간 갈등이란 「조직 내 행동주체간의 대립적 내지 적대적인 상호작용이나 교호작용을 의미한다.」라는 일반이론의 개념정의(민 진, 1996: 235-236)에 의해 지방의회와 집행기관간 갈등을 구체적으로 살펴보기로 함.

‘행동주체’는 지방정부를 구성하고 있는 지방의회와 집행기관 각각으로서 지방의회는 회의체 조직이고 집행기관은 관료제 조직임. 또한 행동주체는 개인이나 집단뿐만 아니라 조직도 될 수 있으므로 양 기관의 조직 구성원들이 각각 주된 행동주체가 됨. 즉, 지방의회 측에서는 그 구성원인 의장·위원장·의원 및 의회공무원이고, 집행기관 측에서는 그 구성원인 지방자치단체장 및 집행기관공무원이 행동주체라고 할 수 있음. 한편, 갈등은 행동주체간의 “대립적 내지 적대적인 교호작용”이라고 정의되므로 지방의회와 집행기관간의 갈등도 양 기관의 행동주체 즉, 지방의회의원들과 집행기관공무원들 간의 대립적 내지 적대적 교호작용이라고 정의 됨.

한편, ‘정책갈등’은 양 기관의 상호작용으로 이루어지는 정책결정과정을 둘러싼 갈등을 의미하는데, 지금까지 정책에 관한 갈등에 있어서는 여러 학자들의 연구를 통해 다양한 견해가 제시되고 있음. 정책갈등은 대체로 정책과정의 단계마다 이해관계자의 입장 차이에서 발생하는 것 (Campbell, 1984)을 의미하므로, 지방의회와 집행기관간의 갈등도 이에 해당되는 것은 당연한 이치임.

### 3. 갈등의 유형과 과정

#### □ 갈등의 유형 및 종류

##### ① 갈등의 유형

먼저, 조직간 갈등의 유형에 의해 지방의회와 집행기관간 갈등의 유형을

살펴보면 양 기관간의 갈등은 그 주체, 진행이나 과정, 결과나 영향 등 크게 세 가지 기준으로 분류하는 유형에 따라 설명할 수 있음(민 진, 1996: 236)<sup>43)</sup>.

양 기관 간 갈등은 '주체'에 따라 유형을 분류할 때, 동일수준의 조직간 갈등으로서 '체제적 갈등'에 해당되며 양 기관이 이해당사자가 될 때도 있으므로 '협상적 갈등'에 해당됨. 양 기관의 상호작용은 '진행'이나 '과정'이 필수적으로 수반되는 것이므로 이 기준에 따르면 양 기관 간 갈등의 유형은 '잠재적 갈등'과 '현재적 갈등', '일과적 갈등'과 '만성적 갈등' 모두에 해당될 수 있음.

또한, 양 기관 간 갈등은 그 '결과'에 의해 각자의 조직 구조상 변화가 수반되는 경우가 거의 없으므로 대부분 '마찰적 갈등'의 유형에 해당됨. 그러나 지방의회와의 갈등으로 인하여 집행기관의 실제 당사자인 부자치단체장이나 관계공무원의 보직 변경 또는 경질이 될 수 있음. 또한, 집행기관과의 갈등으로 말미암아 지방의회의 후반기 원구성에서 의장 또는 위원장이 재선되지 못할 수 있음. 이럴 경우에는 '전략적 갈등'의 유형에도 해당됨<sup>44)</sup>.

다음으로, 정책갈등의 유형에 의해 지방의회와 집행기관간 갈등의 유형을 보면 정책갈등의 일반이론에서는 행위주체를 기준으로 하여 개인적 갈등, 개인 간 갈등, 집단 간 갈등, 조직간 갈등 등 크게 네 가지 유형을 들고 있음(Johnson 등, 1976).

---

43) 갈등의 일반적 유형을 주체, 진행이나 과정, 결과나 영향 등 크게 세 가지 기준에 따라 설명하고 있음. 첫째 '주체'에 따라 갈등을 분류할 때, 단일 계층제 상하간의 갈등을 관료제적 갈등으로, 동일수준의 조직이나 개인 간의 갈등을 체제적 갈등으로, 노사 등 이해관계 당사간의 갈등을 협상적 갈등으로 분류함. 둘째 '진행'이나 '과정'에 따라 갈등을 분류해보면, 갈등은 아직 행동으로 표출되지 않은 잠재적 갈등과 이미 표출된 현재적 갈등으로 나눌 수 있음. 현재적 갈등은 다시 일시적으로 나타난 일과적 갈등과 장기적으로 갈등관계가 지속되는 만성적 갈등으로 나누어짐. 셋째 '결과'나 '영향'에 따라 갈등을 분류할 때, 갈등의 결과에 의해서 조직구조상의 변화를 수반할 때 이를 전략적 갈등으로, 그렇지 않을 때의 갈등을 마찰적 갈등으로 분류됨(민 진, 1996: 236).

44) 이 밖에도 갈등의 유형을 주관적 갈등과 객관적 갈등, 내부적 갈등과 외부적 갈등, 참된 갈등과 거짓 갈등, 비현실적 갈등과 현실적 갈등으로 분류하는 견해(안광일, 1994: 189 -203)가 있으나, 지방의회와 집행기관간 갈등의 유형을 파악하는 데는 별다른 의미가 없기 때문에 이에 따른 분류는 생략함.

지방의회와 집행기관간의 갈등은 이 네 가지 정책갈등의 유형 가운데 조직간 갈등에 해당하며, 조직간 갈등은 조직 상호간에 발생하는 것으로서 조직 내의 하위단위 또는 집단에서가 아니라 그 조직 전체를 대표하는 차원에서 발생한다는 의미임. 양 기관은 헌법과 법률에 의해 창설된 조직이므로 각각 조직 전체를 대표하는 행위주체가 됨. 이들의 행위 결과에 따른 갈등은 Johnson 등의 조직간 갈등 유형이라고 할 수 있음.

한편, 정책결정(의사결정)의 측면과 이에 관련된 행위주체들의 측면을 동시에 함축하고 있는 갈등의 유형에 따라 양 기관 간 갈등의 유형을 살펴보면, 이러한 관점에서 March와 Simon은 개인적 갈등, 조직적 갈등, 조직간 갈등 등 세 가지 유형으로 분류하고 있음(March & Simon, 1958: 112-115).

따라서, 지방의회와 집행기관간의 갈등은 곧 조직간 갈등으로서 “정책결정의 측면”과 이에 관련된 “행위주체들의 측면”을 동시에 함축하고 있는 유형에 해당함. 또한, 정책지향에 대한 갈등, 기관간의 관할권에 대한 갈등, 정책결정 규칙에 대한 갈등 등 세 가지로 갈등의 유형을 분류하고 있는 견해가 있음(김영평, 1995: 142-148). 이러한 일반이론도 지방의회와 집행기관간의 갈등을 고찰할 수 있는 이론적 배경이 될 수 있을 것임.

## ② 갈등의 종류

지방의회와 집행기관간 갈등에 대하여는 조직간 갈등의 일반적인 종류<sup>45)</sup>에 따라 살펴볼 수 있음(민 진, 1996: 235-238). 양 기관간의 갈등은 이들 각각 공식적 조직으로서 의결기능과 집행기능의 분립으로 인한 것이라고 볼 때 ‘기능조직 간의 갈등’에 해당됨. 그러나 지방의회와 집행기관은 법률상 기관으로서 공식적 조직이므로 준 공식적 또는 비공식적 조직간 갈등이라고는 할 수 없음.

다만, 양 기관의 내부조직간 또는 일부 구성원 집단간의 갈등은 이에 해

45) F. Luthans(1995)의 견해는 집단간 갈등의 유형을 계층적 갈등, 기능적 갈등, 계선과 참모간의 갈등, 그리고 공식집단과 비공식집단간의 갈등으로 구분하고 있다.

당할 때도 있을 것임. 철의 삼각형(Iron triangle) 구축<sup>46)</sup> 또는 상임 위원회와 소관부서간의 담합<sup>47)</sup>으로 인한 갈등은 전자에 해당됨. 또한, 지방의회의 의장·위원장단이나 연소·연장의원 집단과 집행기관의 간부·하위직 공무원 등 일부 집단 간에 갈등은 후자에 해당됨.

#### □ 갈등의 과정

지방의회와 집행기관간의 갈등은 조직간 갈등의 ‘과정’에 따라 이론적 고찰을 할 수 있음(민 진, 1996: 238-239). 조직간 갈등의 과정에 있어서 첫 단계는 전체조직 내에서 “단위조직이 형성되는 단계”로 지방의회는 그 구성원인 의원의 임기가 있으며 집행기관은 그 책임자인 지방자치단체장의 임기가 있으므로 지방정부라는 전체조직 내에서는 4년마다 단위조직이 새로 형성되는 단계를 맞이하게 됨. 인적 구성원의 변동에 따라 양 기관 간 갈등은 변화된 과정 속에서 계속되거나 해소 또는 완화되는 등 새로운 국면으로 접어들게 됨.

갈등의 두 번째 단계는 일단 형성된 조직의 구성원들이 그 “구성원으로서 ‘일체감’을 갖는 단계”로 지방의회와 집행기관도 그 구성원들 간에 각각 ‘우리’라는 일체감을 갖고 있는데, 학연·혈연·지연 등 이유로 상대방의 행동에 동조한다든지 할 경우가 존재할수록 각기 일체감 또는 유대감을 갖게 되는 과정은 그 의의가 저하될 수밖에 없음.

46) 철의 삼각형(Iron triangle)이란, 하위(준)정부 모형의 또 다른 명칭으로서 미국 등에서 그 모습을 찾을 수 있다. 이 모형은 각 정책영역마다 의회 상임위원회·행정기관·이익집단의 3자가 긴밀한 유대관계를 구축하여 다른 세력들의 개입을 저지하면서 당해 영역의 정책과정을 장악하는 현상을 나타낸다. 철의 삼각형이 구축될 경우 각각의 하위(준)정부는 서로 독자적으로 활동하게 되기 때문에, 전체정부적인 관점에서 정책결정체제를 조정하거나 일관성을 유지하기가 매우 어렵게 된다 (Ripley & Franklin, 1986: 94-95; 하태권·박천오외, 2001: 27-28; 2001: 360).

47) 의원 개인은 소속 상임위원회의 활동과정에서 집행기관 소관부서에 대하여 특별한 관계를 형성한다. 즉, 상임위원회의 활동을 통하여 의원 개인과 집행기관 관계공무원간에 비공식적 관계를 형성할 수 있다. 공식적 상호작용의 증대는 비공식적 상호작용도 아울러 증대시킬 가능성이 높기 때문이다. 공식적 관계에서는 의원이 집행기관을 견제하는 역할이므로 집행기관공무원들이 약한 권력관계에 있다고 한다면, 비공식적 관계에서는 의원들이 집행기관공무원들의 재량적 집행권 행사에 부타사향이 있기 때문에 반대의 권력관계가 성립한다(임도빈, 1997: 234). C도 A시의회의장과의 면담(2003. 10. 30.)내용도 이와 동일하다.

갈등의 세 번째 단계는 “조직간 대립의 단계”로 지방정부 내의 지방의회와 집행기관간 갈등은 여기의 세 번째 과정을 그대로 맞게 되며 법적 권한의 불공평, 한정된 자원을 둘러싼 경쟁, 상호이해 부족 등이나 그 밖의 원인으로 대립국면을 맞게 될 때마다 양 기관은 갈등관계로 접어들게 됨.

갈등의 네 번째 단계는 “조직간 갈등의 해결단계”로 지방의회와 집행기관간의 갈등에 있어서 여기의 네 번째 과정도 그대로 적용될 수 있으며 주민·국가·지방언론 등 환경과의 관계가 긴밀하므로, 양 기관 간에 갈등이 발생할 때는 해결단계를 회피할 수는 없음. 양 기관간의 갈등에도 ‘준해결’과 ‘완전해결’ 모두 존재하는데, 양 기관이 스스로 해결하지 못할 때는 중앙정부·시민단체·NGO 등이 제3자로서 개입을 하게 될 때도 있음.

#### 4. 갈등의 실제 주체

##### □ 지방의회 측

집행기관과의 갈등관계에 있어서의 지방의회 측 실제 주체는 의원들이라고 할 수 있음. 시·도의회의원·기초의원들은 정당공천을 받아 입후보하나 공천권자는 지방자치단체장인 시·도지사가 아니라 지구당위원장(원내 또는 원외)을 통하여 중앙당에서 하고 있음.

##### □ 집행기관 측

집행기관의 경우는 지방자치단체장과 소속 지방공무원들이 실제 주체라고 할 수 있음. 지방자치단체장은 지구당위원장의 추천으로 중앙당이 공천하여 입후보하며, 당선되면 지방자치단체의 통괄적 대표와 각각의 개별법령에 의하여 국가 또는 상급 지방자치단체의 하부행정기관장이라는 이중적 지위에 오르게 됨.

한편, 집행기관 소속 지방공무원들 가운데 일정한 직위 또는 직급 이상으로서 지방자치단체장을 대리하여 의회에 출석할 수 있는 공무원을 ‘관

제공무원'이라 하며(지방자치법 제42조), 광역 지방자치단체에서는 대개 실장·국장 및 소장(2, 3급 또는 4급 공무원 이상)이 이에 해당되고 기초 지방자치단체에서는 실장·과장 및 소장(5급 공무원 이상)이 해당됨.

이들은 본회의에는 지방자치단체장을 대리하여 위원회에는 소관사항에 대한 책임자로서 출석하여 지방의회의 정책과정에 참여하며 위임전결규정에 의한 결재권자로서 집행기관의 내부적인 정책과정에 중추적인 역할과 기능을 담당함.

중앙정부 또는 상급 지방자치단체는 인사·예산·감사 등의 권한으로 집행기관에 관여하고 있으며, 지방자치단체장에게 지방의회의 의결이 법령에 위반된 경우 재의요구 또는 대법원 제소를 지시할 수 있음(지방자치법 제112조, 제171조, 제172조). 이와 같은 경우에는 중앙정부 또는 상급 지방자치단체가 양 기관 간 갈등의 실제 주체가 되기도 함.

## 5. 갈등의 양상과 행위유형

### □ 갈등의 양상

지방의회와 집행기관간의 갈등은 양측의 상호작용 과정에서 일방이 상대방의 입장에서 볼 때 바람직하지 못한 일정한 공식적·비공식적 조치나 행태를 취하는 데서 비롯되며, 상대방은 그에 대해 부정적인 대응 조치 또는 행태를 취하거나 거부 반응 또는 반감을 나타내는 양상을 띠게 됨. 이러한 갈등은 앞의 일반이론에서 살펴본 바와 같이 양 기관 간 상호작용의 불가분성이 있는 상황에서 발생하는 이른바 관계적 갈등에 해당됨(Condrey, 1998: 218-219).

갈등의 유발행위 주체를 중심으로 볼 때 양 기관간의 갈등은 지방의회에 의해 유발되는 것과 집행기관에 의해 유발되는 것으로 구분될 수 있는데, 이들 가운데는 정책의 내용 등 자치행정의 본질적 상황과는 무관한 정책의 형식·절차 또는 의견·감정 및 자존심의 문제 등에서 비롯되는 것도 적지 않음.

① 지방의회의 유발행위(조치)에 의한 갈등의 양상

지방의회에 의한 갈등의 양상은, 유발행위 및 그에 대한 집행기관의 가능한 대응수단을 연결하여 [표 3-1]과 같으며, 이 표에서는 지방의회가 법적 권한과 책무에 의해 집행기관과 상호작용을 하는 데 있어서 유발시킬 수 있는 갈등의 양상을 보여 주고 있음.

[표 3-1] 지방의회에 의한 유발행위와 지방자치단체장의 대응수단

| 지방의회의 권한 · 책무    | 지방의회의 유발행위(조치) | 집행기관의 대응수단 |
|------------------|----------------|------------|
| 조례제정 · 개정 · 폐지   | 의결지연 또는 부결     | 수단 없음      |
|                  | 이의 있는 조례 의결    | 재의 요구      |
| 예산심의 · 확정        | 예산안의결 지연 또는 부결 | 선결 처분      |
|                  | 집행불가경비 의결      | 재의 요구      |
|                  | 법적 경비 삭감의결     | 재의 요구      |
|                  | 증액예산 동의 없는 의결  | 재의 요구      |
| 결산승인             | 결산 승인유보 또는 불승인 | 수단 없음      |
| 중요시책 결정          | 부결 또는 의결지연     | 수단 없음      |
| 법령 및 조례규정사항 의결   | 월권적 또는 공익저해 의결 | 재의 요구      |
|                  | 법령위반 의결        | 재의 요구      |
| 행정사무감사 및 조사      | 위법 또는 무리한 감사   | 수단 없음      |
|                  | 위법 또는 빈번한 조사   | 수단 없음      |
|                  | 무리한 조치요구       | 요구 무시      |
| 회의결과의 지방자치단체장 통보 | 미통보 (의원 결원 등)  | 수단 없음      |
| 재정부담조례안 의결       | 집행기관의견 미청취 의결  | 재의 요구      |
| 행정사무감사 및 조사계획 통지 | 미통지            | 조사 불응      |
| 자료제출요구 통지        | 법적 방법 외의 자료요구  | 요구 불응      |
| 재의요구 상정 및 확정     | 재의결 확정         | 대법원 제소     |

이와 같은 양상에 대한 집행기관의 대응수단으로는 선결처분을 단행하거나 재의요구 및 대법원 제소, 지방의회의 요구를 무시하고 불응하는 것 등이 있으며, 구체적인 대응수단이 없어 거부 반응만을 보이거나 또는 반감만을 사는 경우도 있음.

② 지방자치단체장의 유발행위(조치)에 의한 갈등의 양상

집행기관에 의한 갈등의 양상은 유발행위 및 그에 대한 지방의회의 가능

한 대응수단을 연결하면 [표 3-2]와 같으며, 이 표에서는 집행기관의 책임자인 지방자치단체장이 그 법적 권한과 책무에 의해 상호작용을 하는 과정에 있어서 지방의회와의 갈등을 유발시킬 수 있는 행위 내지 조치와 그에 대한 지방의회의 대응수단을 보여주고 있음.

**[표 3-2] 지방자치단체장에 의한 유발행위와 지방의회의 대응수단**

| 지방자치단체장의 권한·책무                  | 집행기관의 유발 행위(조치)    | 지방의회의 대응수단           |
|---------------------------------|--------------------|----------------------|
| 임시회 및 위원회 집회 요구                 | 집회 요구 불행사          | 의장·의원 소집             |
| 지방의회 요구에 의한 본회의 출석              | 불출석, 관계공무원 대리출석    | 회의지연 또는 거부           |
| 의안의 성안 및 제출                     | 의안제출권 불행사          | 의원·위원회 발의            |
| 예산안 편성 및 제출                     | 불합리한 예산 편성         | 의결지연 또는 삭감           |
| 조례 공포                           | 조례 불공포             | 의장 공포                |
| 예비비 지출                          | 불법·부당한 지출          | 불승인, 감사·조사 실시와 문책요구  |
| 지방의회의 의결사항 재의요구                 | 불합리한 재의요구          | 재의결 확정               |
| 선결처분                            | 월권적 선결처분           | 불승인, 감사·조사 실시와 문책요구  |
| 청원처리결과 보고                       | 보고지연 또는 거부         | 감사·조사실시와 문책요구        |
| 행정사무감사·조사 수인                    | 증인 불출석, 증언·서류제출 거부 | 미약(500만원 이하의 과태료 등)함 |
| 감사·조사결과 후 지방의회의 요구에 시정·처리·문책 조치 | 부조치 또는 경미한 문책      | 수단 없거나 미약함           |

이상은 집행기관 측의 행위에 의해 지방의회와의 상호작용 과정에서 유발할 수 있는 갈등의 양상이며, 이에 대한 지방의회의 대응수단으로는 지방의회의 권한으로 대행하거나 중요한 의안을 처리해야 하는데도 회의를 지연 또는 거부하는 방법이 있음. 또한, 다른 조치를 취하고 승인해야 하는 집행된 사무에 대하여 불승인하거나 문책요구를 하는 것 등이 있으며, 대응수단이 없는 경우도 있음.

지방의회가 유발하는 갈등의 행위유형

유사한 성격을 기준으로, 앞에서 살펴본 지방의회가 유발하는 갈등의 양

상으로부터 다음과 같은 갈등의 행위유형들이 도출됨.

- ① 집행기관에서는 긴급한 사무 또는 사업을 집행해야 하는데도 불구하고, 지방의회가 그 근거가 되는 조례안·예산안 등 의결지연 또는 부결 시킨 경우
- ② 지방의회에서, 지방자치단체장의 정책방향에 배치되거나 집행상 문제 등 이의가 있는 조례안을 의결하는 경우
- ③ 지방의회가 지방자치단체의 재정사정을 고려하지 않고, 재정이 부담 되는 의원발의 조례안을 의결하면서 지방자치단체장의 의견을 듣지 않은 경우
- ④ 지방의회가, 집행이 불가능한 예산을 의결하거나 법적 경비를 삭감 또는 세출예산안의 증액 부분에 대하여 지방자치단체장의 동의 없이 의결하는 경우
- ⑤ 지방의회가, 사후승인의 성격을 갖고 있는 지방자치단체장의 결산·예비비지출·선결처분 등에 대하여 불승인 또는 보류하는 경우
- ⑥ 지방의회에서 월권·법령위반·공익저해의 의안이 의결되는 경우
- ⑦ 지방의회가, 위법 또는 무리한 감사를 하거나 위법 또는 빈번한 조사를 하는 경우
- ⑧ 지방의회에서, 행정수행에 지장을 초래할 정도로 집행기관에 대하여 법정 방법 이외의 자료제출, 그것도 방만한 양을 요구하는 경우

집행기관이 유발하는 갈등의 행위유형

역시 유사한 성격을 기준으로 집행기관이 유발하는 갈등의 양상으로부터 다음과 같은 갈등의 행위유형들이 도출됨.

- ① 지방의회가 개최되면 집행기관공무원들로부터 회의에 시달린다는 불만을 의원들은 듣기 싫어하는데도, 지방자치단체장이 의안을 제출하면서 동시에 집회요구를 하지 않은 경우
- ② 지방자치단체장이 직접 출석을 하지 않으면 의회를 경시한다고 비난

받을 것이 자명한데도, 지방의회의 출석요구에 대하여 불출석하거나 관계공무원을 대리 출석시키는 경우

③ 전속제출권이 있는 의안에 대하여, 님비(NIMBY) 사태 등을 이유로 집행기관 측에서 책임을 지지 않으려고 의안을 제출하지 않는 경우

④ 지방자치단체장이 일방적이고 불합리한 예산안을 편성·제출하는 경우

⑤ 지방자치단체장이 주민들에게 불만을 사게 될 조례안이나 의원발의 일방적 조례안이면, 공포하지 않고 지방의회의장에게 공포를 미루는 경우

⑥ 지방자치단체장이 불법·월권 또는 부당한 예비비 지출이나 선결처분을 하는 경우

⑦ 지방자치단체장이 지방의회의 의결사항에 대하여 불합리 또는 부당한 재의를 요구하는 경우

⑧ 집행기관이 지방의회의 청원 또는 행정사무감사·조사결과의 각종 요구에 대해 불응하거나 불성실 또는 미흡한 경우

## 제2절 지방의회와 집행기관간 갈등사례 조사와 분석

### 1. 지방정부의 갈등사례 조사(자치입법활동을 중심으로)

#### □ 자치입법활동 과정

지방정부의 자치입법활동은 지방자치단체의 ‘법’으로서 조례를 제정·개정·폐지하는 것을 말함. 조례안은 바로 지방자치단체의 조례가 되기 위한 형식을 갖춘 대표적인 의안으로서 지방의회가 심사·의결할 권한을 갖고 있고, 편성·제출권이 지방자치단체장에게 전속되어 있는 예산안과 달리, 조례안은 지방의회(재적의원 5분의 1 이상의 의원 또는 의원 10명이상 연서)에서 발의되거나 지방자치단체장이 제출함.

이러한 자치입법활동 과정은 먼저, 조례안이 양측에서 발의·제출될 수 있기 때문에 그 기초단계는 양측에게 모두 해당되며, 이 단계에서는 조례안을 입안하기 위해 입법관중(legislative audience)을 정확히 의식하고 대체로 다음과 같은 절차를 밟아 진행됨. 즉, 조례안의 기초를 위한 팀 구성, 문제의식의 인지와 해결방안 검토, 입법 정보 및 자료의 수집·분석, 조례안의 요강과 분석서 작성, 초안의 작성 및 수정·보완, 조례안의 성안(成案) 등에 따른 절차임.

다음 단계는 조례안의 발의·제출단계로서, 지방자치단체장이 제출하는 조례안은 정부제출 법률안과 같이 입법예고 절차를 밟고, 부의안건 공고를 해야 하나 회의 중 긴급한 조례안을 부의할 때는 예외를 인정하고 있으며, 의원발의 또는 위원회 제출 조례안일 경우 의원들은 주민의 대표라는 대의제 원리에서 입법예고를 거치지 않고 있음.

이렇게 발의·제출된 조례안은 의장이 소관 상임위원회 또는 특별위원회에 회부하게 되고 그 심사와 본회의의 심사를 거쳐 의결하게 됨. 지방의회가 의결한 조례안은 의장이 의결된 날부터 5일 이내에 지방자치단체장에게 이송하고, 지방의회에서 이송된 조례안은 20일 이내에 공포게재 등을 통해 지방자치단체장이 공포하게 되어 있음.

만일, 이 기간 동안 공포나 재의요구를 하지 않은 경우에는 지방의회의장이 공포나 일간신문에의 게재 또는 게시판에의 게시로써 이를 즉시 공포할 수 있으며, 지방자치단체장의 재의요구에 따라 지방의회에서 재의결 확정된 조례를 지방자치단체장에게 이송한 후 5일 이내에 공포하지 않은 경우에도 마찬가지임.

#### □ 자치입법활동의 상호작용에 따른 재의요구

이상과 같은 자치입법활동 과정에 있어서 조례입법 정책의 형식·절차 또는 제도를 둘러싸고 지방의회와 집행기관의 상호작용이 벌어지고 이는 갈등관계에 놓이게 되는 요인으로 작용하게 되며, 특히 지방정부는 “상위 법령의 범위안”에서 극히 제한된 조례제정권한을 행사해야 하기 때문에 양 측의 상호작용은 순조롭지 못할 수밖에 없음.

지방자치법 제26조, 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) 및 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소)에 따른 재의요구는 바로 지방정부의 자치입법활동 과정에서 순조롭지 못한 상호작용으로부터 발생하는 것으로, 지방자치단체장이 조례안에 대하여 “의의가 있을 때” 즉, “월권 또는 법령위반의 사유에 해당한다고 판단할 때”, 또는 행안부장관(또는 시·도지사)이 “법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단할 때” 지방자치단체장은 이송된 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고 재의요구를 할 수 있음.([표 3-1]참조)

이러한 재의요구가 있을 때에 지방의회가 특별의결정족수(재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성)로 의결하면 그 조례안은 조례로서 확정되고, 이와 같이 의결되지 못하면 그 조례안은 폐기된 것으로 간주함. 재의결 확정된 조례가 법령에 위반된다고 인정되는 때에는, 지방자치단체장이 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원 제소할 수 있으며, 지방자치단체장이 소(訴)를 제기하지 아니할 경우 해당기간이 경과한 날부터 7일 이내에 행안부장관 또는 시·도지사가 당해 지방자치단체장에게 제소 지시를 할 수 있음.

[표 3-3]지방자치법 제26조·제107조·제108조·제172조에 의한 재의요구 비교

| 구 분              | 제26조에 의한 재의요구                 | 제107조·제108조에 의한 재의요구  | 제172조에 의한 재의요구  |
|------------------|-------------------------------|---|---|
| 재의대상요건           | 조례안                           | 지방의회의 의결  | 지방의회의 의결  |
| 재의요건             | 지방자치단체의 장이<br>의의가 있을 때        | · 지방자치단체의 장이<br>월권·법령위반<br>또는 공익을 현저히<br>해한다고 인정되는 때<br>(제107조)<br>· 예산상 집행 불가능 경비<br>포함, 의무비, 응급복구비<br>삭감(제108조) | · 법령에 위반되거나<br>공익을 현저히 저해<br>한다고 판단될 때  |
| 재의요구권자           | 지방자치단체의 장                     | 좌 등   | 주무부장관(또는 시도지사)<br>의 요구에 따라 지방자치단체<br>장  |
| 재의요구기간           | 조례안 이송일부터 20일<br>이내           | 의결사항을 송부받은<br>날부터 20일 이내  | 좌 등   |
| 일부 또는<br>수정재의 요구 | 불 허                           | 불 허<br>(시행령 제71조제2항)  | 명문규정 없음   |
| 재의결정족수           | 재적의원 과반수 출석,<br>출석의원 2/3이상 찬성 | 좌 등   | 좌 등   |
| 대법원 제소           | 명문규정 없음                       | 재의결사항이 법령에 위반<br>된다고 인정되는 때 재의결<br>된 날부터 20일 이내에 대법원에<br>제소<br>※ 집행정지결정신청 가능                                      | · 재의결사항이 법령에<br>위반된다고 판단될 때<br>재의결된 날부터 20일이<br>내에 대법원에 제소<br>※ 집행정지결정신청 가능<br>· 자치단체장이 제소하지<br>않을 경우 주무부장관<br>(또는 시도지사)이<br>제소지시하거나 직접제소 |
| 비 고              | 제107조·제108조의<br>특례절차          |   |   |

□ 재의요구 및 대법원 제소 현황

1995년 지방자치단체 체제가 출범한 이후 2010년까지 지방자치단체장이 대법원에 소를 제기하기에 앞서 지방의회에 재의를 요구한 건수는 총 829건(지방자치단체장 발의 조례 337건, 지방의원 발의 조례 492건)에 해당하며, 그 수가 매년 증가하고 있는 추세임.([표 3-2]참조)

재의 요구한 조례 가운데 57%인 471건은 지방자치단체장의 판단에 의한 재의요구가 아닌 상급기관의 지시에 따른 것으로 이는 지방자치단체장이 지방의회와의 관계를 고려하여 재의 요구를 가급적 기피하는 측면과 법령의 범위를 이탈한 조례제정이 늘고 있다는 측면 등을 유추할 수 있지만 아직까지 중앙정부가 지방정부의 자치입법활동에 상당한 통제를 가하고 있다는 점을 반증한다는 측면에서 지금의 지방정부의 자치입법활동은 매우 제한적이라 할 것임.

[표 3-4] 집행기관의 조례 재의요구 건수 현황(1995~2010)

| 연도별               | 구 분 | 총 계 | 발의     |       | 자 체 | 유형                |     | 사유    |       |    |
|-------------------|-----|-----|--------|-------|-----|-------------------|-----|-------|-------|----|
|                   |     |     | 단체장 발의 | 의원 발의 |     | 상급기관지시<br>시도지사 장관 | 이 의 | 법령 위반 | 공약 위반 |    |
| 합계                | 계   | 829 | 337    | 492   | 358 | 379               | 92  | 107   | 667   | 55 |
|                   | 사도  | 144 | 28     | 116   | 52  | -                 | 92  | 12    | 122   | 10 |
|                   | 사군구 | 685 | 309    | 376   | 306 | 379               | -   | 95    | 545   | 45 |
| 2010              | 계   | 36  | 11     | 25    | 19  | 15                | 2   | 5     | 31    | -  |
|                   | 사도  | 6   | 2      | 4     | 4   | -                 | 2   | -     | 6     | -  |
|                   | 사군구 | 30  | 9      | 21    | 15  | 15                | -   | 5     | 25    | -  |
| 2009              | 계   | 53  | 10     | 43    | 43  | 9                 | 1   | 7     | 46    | -  |
|                   | 사도  | 8   | 1      | 7     | 7   | -                 | 1   | 1     | 7     | -  |
|                   | 사군구 | 45  | 9      | 36    | 36  | 9                 | -   | 6     | 39    | -  |
| 2008              | 계   | 48  | 22     | 26    | 30  | 16                | 2   | 11    | 35    | 2  |
|                   | 사도  | 5   | -      | 5     | 3   | -                 | 2   | 2     | 3     | -  |
|                   | 사군구 | 43  | 22     | 21    | 27  | 16                | -   | 9     | 32    | 2  |
| 2007<br>~<br>1995 | 계   | 692 | 294    | 398   | 266 | 339               | 87  | 84    | 555   | 53 |
|                   | 사도  | 125 | 25     | 100   | 38  | -                 | 87  | 9     | 106   | 10 |
|                   | 사군구 | 567 | 269    | 298   | 228 | 339               | -   | 75    | 449   | 43 |

주) 상기 표는 행정안전부 선거의회과 자료를 일부 갱신함

다음으로 지난 15년간 지방자치단체의 재의요구(총 829건)에 대한 지방의회의 처리결과([표 3-5]참조)를 살펴보면, 단체장이 제출한 조례인 경우 총 337건 중 재의결 61건, 수정의결 20건, 부결 210건, 폐기 43건, 계류 6건으로, 이 중 62%를 차지하는 부결 210건은 대부분 상급기관으로부터 지방자치단체장에게 법령위반 등을 사유로 재의요구토록 한 건으로, 지방의회의 부결처리는 이러한 상급기관의 법령위반 해석을 상당부분 받아들인 것으로 해석될 수 있음.

그러나 재의결 61건(24%)은 대부분이 지방자치단체장이 지방의회로부터 이송된 조례에 대해 이의가 있어 지방의회로 재의를 요구한 사항에 해당된다고 볼 수 있기 때문에 집행기관과 지방의회의 첨예한 대립을 대변한다 할 것임. 지방의회의 재의결은 지방자치단체장의 뜻이 받아들여지지 않은 것이기에 결국 대법원에 제소로 연결될 가능성이 크다 할 것임.

[표 3-5] 재의요구에 대한 지방의회의 처리결과(1995~2010)

| 구 분           | 재의<br>요구<br>건수 | 단체장 제출 조례 |         |          |    |     |    | 의원 발의 조례 |         |          |    |     |    |    |
|---------------|----------------|-----------|---------|----------|----|-----|----|----------|---------|----------|----|-----|----|----|
|               |                | 소계        | 재<br>의결 | 수정<br>의결 | 부결 | 폐기  | 계류 | 소계       | 재<br>의결 | 수정<br>의결 | 부결 | 폐기  | 계류 |    |
| 합계            | 계              | 829       | 337     | 61       | 20 | 210 | 43 | 6        | 492     | 162      | 24 | 188 | 93 | 25 |
|               | 시·도            | 144       | 28      | 14       | 3  | 6   | 7  | 1        | 116     | 47       | 10 | 27  | 28 | 4  |
|               | 시군구            | 685       | 309     | 47       | 17 | 204 | 36 | 5        | 376     | 115      | 14 | 161 | 65 | 21 |
| 2010          | 계              | 36        | 11      | -        | -  | 6   | 4  | 1        | 25      | 9        | -  | 8   | 1  | 7  |
|               | 시·도            | 6         | 2       | -        | -  | -   | 1  | 1        | 4       | 2        | -  | -   | 1  | 1  |
|               | 시군구            | 30        | 9       | -        | -  | 6   | 3  | -        | 21      | 7        | -  | 8   | -  | 6  |
| 2009          | 계              | 53        | 10      | 1        | -  | 7   | -  | 2        | 43      | 26       | 2  | 9   | -  | 6  |
|               | 시·도            | 8         | 1       | 1        | -  | -   | -  | -        | 7       | 3        | 1  | 1   | -  | 2  |
|               | 시군구            | 45        | 9       | -        | -  | 7   | -  | 2        | 36      | 23       | 1  | 8   | -  | 4  |
| 2008          | 계              | 48        | 22      | 3        | -  | 19  | -  | -        | 26      | 9        | 2  | 8   | -  | 7  |
|               | 시·도            | 5         | -       | -        | -  | -   | -  | -        | 5       | 2        | 2  | 1   | -  | -  |
|               | 시군구            | 43        | 22      | 3        | -  | 19  | -  | -        | 21      | 7        | -  | 7   | -  | 7  |
| 2007~<br>1995 | 계              | 692       | 294     | 57       | 20 | 178 | 39 | 3        | 398     | 118      | 20 | 163 | 92 | 5  |
|               | 시·도            | 125       | 25      | 13       | 3  | 6   | 6  | -        | 100     | 40       | 7  | 25  | 27 | 1  |
|               | 시군구            | 567       | 269     | 44       | 17 | 172 | 33 | 3        | 298     | 78       | 13 | 138 | 65 | 4  |

주) 상기 표는 행정안전부 선거의회과 자료를 일부 갱신함

지방자치단체장의 재의요구가 지방의회로부터 받아들여지지 않고 또다시 재의결하여 이송될 경우 지방자치단체장은 대법원에 이를 제소하는 방안을 고민하게 되며, 재의요구로 인한 집행기관과 지방의회의 갈등은 법적 쟁송으로 발전하게 됨.

지난 15년간 재의요구에 대해 지방의회가 재의결한 조례의 대법원 제소 현황(〔표 3-6〕참조)을 살펴보면, 제소 건수 총 122건 중 장관이 제소한 경우가 6건, 시·도지사가 제소한 경우가 50건, 시·군·구청장이 제소한 경우가 66건이며, 제소결과 절반이상인 62건이 무효판결을 받음으로써 다소 무리한 자치입법의 추진과 필요 이상의 법적 갈등이 있었음을 엿볼 수 있음.

[표 3-6] 재의결된 조례에 대한 대법원 제소 현황(1995~2010)

| 연도별               | 구분    | 총계  | 제 소 자 |       |         | 제 소 결 과 |     |     |     |     |
|-------------------|-------|-----|-------|-------|---------|---------|-----|-----|-----|-----|
|                   |       |     | 장 관   | 시·도지사 | 시·군·구청장 | 무 효     | 유 효 | 취 하 | 각 하 | 계 류 |
| 합계                | 계     | 122 | 6     | 50    | 66      | 62      | 28  | 8   | 3   | 21  |
|                   | 시·도   | 49  | 6     | 43    | -       | 34      | 1   | 4   | 1   | 9   |
|                   | 시·군·구 | 73  | -     | 7     | 66      | 28      | 27  | 4   | 2   | 12  |
| 2010              | 계     | 7   | -     | 2     | 5       | -       | 1   | -   | -   | 6   |
|                   | 시·도   | 2   | -     | 2     | -       | -       | -   | -   | -   | 2   |
|                   | 시·군·구 | 5   | -     | -     | 5       | -       | 1   | -   | -   | 4   |
| 2009              | 계     | 22  | -     | 3     | 19      | 1       | 18  | -   | -   | 3   |
|                   | 시·도   | 3   | -     | 3     | -       | 1       | -   | -   | -   | 2   |
|                   | 시·군·구 | 19  | -     | -     | 19      | -       | 18  | -   | -   | 1   |
| 2008              | 계     | 5   | -     | -     | 5       | -       | -   | -   | -   | 5   |
|                   | 시·도   | -   | -     | -     | -       | -       | -   | -   | -   | -   |
|                   | 시·군·구 | 5   | -     | -     | 5       | -       | -   | -   | -   | 5   |
| 2007<br>~<br>1995 | 계     | 88  | 6     | 45    | 37      | 61      | 9   | 8   | 3   | 7   |
|                   | 시·도   | 44  | 6     | 38    | -       | 33      | 1   | 4   | 1   | 5   |
|                   | 시·군·구 | 44  | -     | 7     | 37      | 28      | 8   | 4   | 2   | 2   |

주) 상기 표는 행정안전부 선거의회과 자료를 일부 갱신함

□ 광역자치단체 자치입법활동에 따른 갈등 사례

(경기도의회사무처 설치 조례 일부개정조례안)

○ 주요내용 : 의원의 입법활동을 지원하기 위하여 의원 1명당 1명의 정책연구원을 두되, 6급상당 계약직 지방공무원으로 하고 해당 의원의 임면요청으로 의장이 임면하도록 하는 내용 등을 규정하고 있음.

○ 추진경과 : 경기도의회가 의원의 의정활동 지원과 전문성 보완을 위해 조례안으로 개정하여, 의회와 집행부간의 실질적 견제와 균형의 기능을 제고하고자 하는 것에 대해 공감을 갖고 최대한 지원해야 한다는 것이 기본 입장이나, 조례는 경기도 의원의 입법활동을 지원하기 위하여 지방공무원 신분의 정책연구원제를 도입하는 조항을 신설하면서 법이 예정하고 있지 않은 비용의 지출을 야기하고 있어 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정한 『지방자치법』 제22조에 위반함

- 2011. 02. 23 경기도의회 의결
- 2011. 03. 11 경기도 재의요구
- 2011. 03. 18 경기도의회 재의결
- 2011. 03. 29 경기도의회 의장 개정조례안 공포
- 2011. 03. 29 경기도 대법원 무효확인 소송 제기
- 2011. 07. 01 경기도의회 대법원 위헌법률심판 제기

○ 언론보도

〈국민일보〉\_2011.02.18

- 경기도의회가 도의회 사무처직원에 대한 인사권을 의장에게 부여하고, 의원들이 유급보좌관을 둘 수 있도록 한 내용의 조례를 23일 통과시켰음.
- 유급 보조관제는 1996년 서울시가 처음 조례를 제정했으나 대법원에서 위법하다는 판결을 받았고, 지방의회 인사권 독립 조례 역시

상위법을 위배한 것이어서 논란을 낳고 있음.

- 경기도는 조례안이 현행법 위반인 만큼 재의를 요구할 계획이며 도의회에서 재의결할 경우 대법원에 제소하기로 했음.
- 앞서 행정안전부는 지난해 12월 도의회에 공문을 보내 “개인보좌관을 도입하거나 행정인턴 및 기간제 근로자 등을 개인보좌관으로 활용하는 것은 지방자치법에 위반되고 관련 예산편성은 지방재정법에 위반 된다”고 지적한 바 있음.
- 도의회는 지방분권촉진에 관한 특별법 제13조 4항 “국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다”는 조항을 명분으로 내세웠음.
- 하지만 도는 조례안이 지방자치법과 지방공무원법을 위배한 것이라고 반발하고 있다. 지방자치법 제91조 2항은 “지방의회 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다”고 돼 있다. 또 지방공무원법 제6조 1항은 “지자체의 장은 그 소속공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한을 가진다”고 규정하고 있음.

**[인천광역시 공항공속도로 통행료 지원 조례안](의원발의-제정)**

- 주요내용 : 영종·용유지역 등에 거주하는 주민에 대해서 예산의 범위 안에서 통행료를 지원할 수 있고, 이에 따른 통행료 지원금액은 별도로 시장이 결정하도록 하고, 1가구 차량 2대 이내로 지원, 감면횟수는 감면대상차량 1대당 1일 왕복 1회로 함.
- 인천광역시 입장 :
  - 『유료도로법』과 『유료도로법 시행령』 등에서 통행료 지원과 관련된 명시적인 법 조항이나 지방자치단체 조례 제정관련 위임규정이 없는 것을 볼 때 전국적 통일을 기할 필요가 있는 사무이며,
  - 지방자치단체의 조례로 통행료를 지원하는 것은 『유료도로법』에

서 규정한 통행료 감면대상 차량의 범위를 부당하게 확대시키는 것  
임.

- 인천국제공항고속도로는 주무기관인 중앙정부에서 민간자본을 유치  
하여 건설하고 수익자부담원칙에 따라 운영하는 민간투자사업 시설  
이므로, 인천국제공항고속도로를 이용하는 자에 대한 통행료 지원  
에 관한 사항은 중앙정부차원에서 처리되어야 할 사항임.

○ 추진경과

- 2007. 03. 09 인천광역시의회 의결
- 2007. 03. 28 인천광역시장 재의요구
- 2007. 04. 20 인천광역시의회 재의결
- 2007. 05. 04 인천광역시장 대법원 제소
- 2008. 06. 12 대법원 2007추42 판결(유효)

○ 대법원 판결

- 사 건 : 2007추42 조례안재의결무효확인
- 원 고 : 인천광역시장
- 피 고 : 인천광역시의회
- 판결선고 : 2008. 6. 12
- 주 문 : 원고의 청구를 기각한다.

<판결요지>

- 지역주민에게 통행료를 지원하는 내용의 이 사건 사무는 지방자치  
법 제9조 제2항 제2호 가목에 정한 주민복지에 관한 사업에 해당  
하여 지방자치단체의 고유 자치사무라 할 것임.
- 이 사건 조례안의 시행으로 인하여 다른 지역에 거주하는 주민과의  
사이에 다소 규율의 차이가 발생하기는 하나 일정한 조건에 해당하  
는 경우에는 아무런 차별 없이 지원하겠다는 것으로서 위와 같이  
통행요금 지원대상의 조건으로 정한 내용이 현저하게 합리성이 결  
여하여 자의적인 기준을 설정한 것이라고 볼 수 없으므로 평등원칙

에 위배된다고 할 수 없음.

- 지방자치법 제98조 제1항 및 제99조 제1항에 정한 사유는 조례안 재의요구사유에 불과할 뿐 그에 해당한다고 하여 곧바로 이사건 조례안이 위법하다고 단정할 수 없을 뿐만 아니라 영종도 등 지역에 거주하는 주민에 대하여 예산의 범위 안에서 통행료를 지원하는 것이어서 어느 정도 자의적인 예산집행이 방지된다고 보이므로 우려하는 바와 같이 지방재정에 압박을 받을 것으로 보이지 않음.

**(제주특별자치도 주요업무 자체평가에 관한 조례)(의원발의-제정)**

- 주요내용 : 『정부업무평가기본법』의 규정에 의하여 제주특별자치도 주요업무의 자체평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 성과관리체제의 구축과 업무추진의 효율성과 책임성을 확보하며 도정에 대한 국민의 신뢰도를 제고함을 목적으로 제정
- 제주특별자치도 입장 :
  - 『정부업무평가기본법』은 지방자치단체의 장이 자체평가의 대상 및 절차 등 필요한 사항을 정하도록 규정(법 제18조 제5항)하고 있으므로 이를 제주특별자치도의회로 정하는 것은 동법의 입법취지에 부합되지 않아 법률적 근거를 결여한 조례이며,
  - 상위법령에서 지방자치단체의 장에게 권한을 부여하는 경우, 그 법령에서 의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례에 정할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한, 하위 법규인 조례로서 지방자치단체의 장의 권한을 제약하는 규정을 두는 것은 『지방자치법』 제5장 및 제6장 등에서 정한 지방자치단체장과 지방의회의 독자적 권한을 부여하여 상호견제와 균형을 이루기 위한 『권한의 분리와 배분 원칙』에 위배되는 위법한 규정임
  - 또한 『정부업무평가 기본법』에서 자치단체의 장이 정하도록 한것

은 규칙, 훈령, 지침 등을 말하는 것이므로, 이를 의회에서 조례로 정하는 것은 입법체계와 배치됨.

○ 추진경과 :

- 2006. 04. 21 제주특별자치도의회 의결
- 2006. 05. 09 국무조정실 재의요구지시
- 2006. 05. 12 제주특별자치도지사 재의요구
- 2006. 06. 20 제주특별자치도의회 재의결
- 2006. 07. 07 제주특별자치도지사 대법원 제소
- 2007. 02. 09 대법원 2006추45 판결(무효)

〈대법원 판결〉

- 사 건 : 2006추45 제주특별자치도 주요업무 자체평가에 관한 조례안 재의결 무효확인청구
- 원 고 : 제주특별자치도지사
- 피 고 : 제주특별자치도의회
- 판결선고 : 2007. 02. 09
- 주 문 : 피고가 2006. 6. 20.에 대한 제주도 주요업무 자체 평가에 관한 조례안에 대한 재의결은 그 효력이 없다.

〈판결요지〉

- 지방자치법은 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하고 상호견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 지방의회는 법률에 특별한 규정이 없는 한 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 내용의 조례를 제정할 수 없음
- 정부업무평가기본법 제18조에서 지방자치단체의 장의 권한으로 정하고 있는 자체평가업무에 관한 사항에 대하여 지방의회가 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 정도가 아니라 사전에 적극적으로 개입하는 내용을 지방자치단체의 조례로 정하는 것은 허용되지 않음.

## 2. 서울특별시의 갈등사례 조사

### 가. 주요정책 사안별 실제 갈등사례

□ 서울특별시 시-의회간 자치입법활동에 따른 재의요구 사례

| 조 례 명  | 의결일자                             | 재의요구<br>일 자 | 재의요구<br>관련규정            | 재의결<br>일 자                       | 비 고   |
|--|----------------------------------|-------------|-------------------------|----------------------------------|---|
| 서울특별시의회사무처설치<br>조례중개정조례안<br>(김인동 의원 외 89인 발의)                  | '92. 4.22<br>(54회<br>임시회<br>제4차) | '92. 5.11   | ·법 172조 1항<br>·법 26조 3항 | -                                | ·소관 : 운영위<br>·제3대의회 임기만료로<br>자동폐기   |
| 서울특별시지방별정직공무<br>원인사관리조례중개정조례<br>안<br>(김인동 의원 외 89인 발의)         | 상동                               | 상동          | 상동                      | -                                | ·소관 : 내무위<br>·제3대의회 임기만료로<br>자동폐기   |
| 서울특별시의회에서의증언·<br>감정등에관한조례안<br>(조문진 의원 외 10인 발의)                | '93. 3.26<br>(61회<br>임시회<br>제4차) | '93. 4.10   | ·법 172조 1항<br>·법 26조 3항 | '93. 6.17<br>(63회<br>임시회<br>제4차) | ·소관 : 운영위<br>·재의요구 접수 후 소관<br>위원회 의견조회<br>·재의사유설명서는<br>유인물로 대체하고<br>본회의 상정 이의여부로<br>가결처리·이송<br>'93. 6.23 의장이 공포<br>'93. 6.30 무효확인<br>청구소 제기(대법원)<br>'94. 3.25 효력집행정지<br>결정<br>'95. 6.30 무효확인<br>청구소송 대법원 인용<br>판결 |
| 서울특별시공공시설내의신<br>문·복권판매대,매점및자동판<br>매기설치계약에관한조례안<br>(보건사회위원장 제안) | '95. 3. 3<br>(75회<br>임시회<br>제2차) | '95. 3.25   | ·법 172조 1항              | '95. 4.18<br>(75회<br>임시회<br>제4차) | ·소관 : 보사위<br>·재의요구 접수 후 소관<br>위원회 의견조회<br>·안전 상정 후 보사환경<br>국장이 재의요구 사유<br>설명하고, 이의여부로<br>가결처리·이송<br>'95. 4.25 시장이 공포  |

| 조 례 명  | 의결일자                             | 재의요구<br>일 자 | 재의요구<br>관련규정            | 재의결<br>일 자                       | 비 고   |
|--|----------------------------------|-------------|-------------------------|----------------------------------|---|
| 서울특별시담배자동판매기<br>설치규제조례안<br>(임승후 의원 외 20인 발의)           | '95. 5.18<br>(77회<br>임시회<br>제4차) | '95. 6.10   | ·법 107조 1항              | -                                | ·소관 : 보사위<br>·제3대의회 임기만료로<br>자동폐기   |
| 서울특별시세조례중개정조<br>례안<br>(재무경제위원장 제안)                     | '96. 2.29<br>(82회<br>임시회<br>제2차) | '96. 3.16   | ·법 26조 3항<br>·법 107조 1항 | '96. 3.25<br>(83회<br>임시회<br>제5차) | ·소관 : 재무경제위<br>·재의요구 접수 후 소관<br>위원회 의견조회<br>·재의사유설명서는<br>유인물로 대체하고<br>소관위원회 의원이<br>의견설명후 이의유무로<br>가부처리하고,<br>·소관위원회에서 새로<br>제안된 안을 가결이송                                   |
| 서울특별시지방공무원정원<br>조례중개정조례안<br>(신경식 의원 외 68인 발의)          | '96. 7.22<br>(86회<br>임시회<br>제4차) | '96. 8.14   | ·법 172조 1항<br>·법 26조 3항 | '96. 8.30<br>(87회<br>임시회<br>제1차) | ·소관 : 재무경제위<br>·재의요구 접수 후 소관<br>위원회 의견조회<br>·재의사유설명서는<br>유인물로 대체하고<br>발의의원이 의견설명 후<br>이의유무로 재의결<br>·'96. 9.14 무효확인<br>청구소송 제기(대법원)<br>·'96.12.10 무효확인<br>청구소 대법원 인용<br>판결 |
| 서울특별시의회사무처설치<br>조례중개정조례안<br>(신경식 의원 외 67인 발의)          | 상동                               | 상동          | 상동                      | 상동                               | ·소관 : 운영위<br>※이하 내용은 위 재의<br>요구안 처리과정과 같음   |
| 서울특별시지방별정직공무<br>원인사관리조례중개정조례<br>안<br>(신경식 의원 외 10인 발의) | 상동                               | 상동          | 상동                      | 상동                               | ·소관 : 내무위<br>※이하 내용은 위 재의<br>요구안 처리과정과 같음   |

| 조 례 명   | 의결일자                              | 재의요구<br>일 자                                | 재의요구<br>관련규정             | 재의결<br>일 자   | 비 고   |
|---|-----------------------------------|--|--------------------------|--|---|
| 서울특별시의회교섭<br>단체및위원회구성과<br>운영에관한조례안<br>(운영위원장 제안)                  | '98. 3.19<br>(102회<br>임사회<br>제1차) | '98. 4. 9<br>(1차)<br><br>'98. 5.19<br>(2차) | ·법 26조 3항<br>·법 107조 1항  | '98. 5. 7<br>(104회<br>임사회<br>제1차)<br><br>'98. 6.12<br>(105회<br>임사회<br>제1차) | ·소관 : 운영위<br>·재의요구 접수 후 소관위원회<br>의견조회<br>·'98. 5. 7 이강진 의원 외<br>12인의 수정동의안 의결<br>·'98. 5. 19 재의요구 (시장)<br>·'98. 6. 12 이강진 의원 외<br>12인의 수정동의안 의결<br>·'98. 6. 30 조례공포 |
| 서울특별시의회의회정<br>발전연구팀구성및<br>운영에관한조례안<br>재의요구안<br>(운영위원장 제안)         | '98.11. 7<br>(110회<br>임사회<br>제2차) | '98.11.28                                  | ·법 172조 1항               |  | ·소관 : 운영위<br>·제5대의회 임기만료로 자동 폐기   |
| 서울특별시옥외광고물<br>등관리조례중개정<br>조례안<br>(도시관리위원장 제안)                     | '99. 3. 5<br>(111회<br>임사회<br>제2차) | '99. 3.27                                  | ·법 26조 3항<br>·법 107조 1항  | '99. 4.21<br>(112회<br>임사회<br>제4차)  | ·소관 : 도시관리위<br>·재의요구 접수 후 소관위원회<br>의견조회<br>·재의사유 설명서는 유인물로<br>대체하고, 본회의 상정 이의<br>여부로 가결 처리·이송<br>·'99. 4.26 조례공포(시장)  |
| 서울특별시도시공원<br>조례중개정조례안<br>(송미화 의원 외<br>21인 발의)                     | '99. 4.21<br>(112회<br>임사회<br>제4차) | '99. 5. 8                                  | ·법 26조 3항<br>·법 107조 1항  | '99.10.21<br>(116회<br>임사회<br>제2차)  | ·소관 : 환경수자원위<br>·재의요구 접수 후 소관위원회<br>의견조회<br>·재의사유 설명 : 유인물로 대체<br>·처리결과 : 원안대로 재의결<br>·'99.10.30 조례공포(시장)   |
| 서울특별시의회에출석하여<br>답변할수있는관계공무원등<br>의범위에관한조례중 개정<br>조례안<br>(운영위원장 제안) | 2001. 6.28<br>(20회<br>정례회<br>제4차) | 2001. 7.18                                 | ·법 172조 1항               |  | ·소관 : 운영위<br>·제5대의회 임기만료로 자동 폐기   |
| 서울특별시도시철도역사<br>내상가운영조례안<br>(교통위원장 제안)                             | 2001.12.19<br>(21회<br>정례회<br>제5차) | 2002. 1. 8                                 | ·법 107조 1항<br>·법 172조 1항 |  | ·소관 : 교통위<br>·제5대의회 임기만료로 자동 폐기   |

| 조 례 명   | 의결일자                                | 재의요구<br>일 자 | 재의요구<br>관련규정            | 재의결<br>일 자 | 처 리 결 과  |
|---|-------------------------------------|-------------|-------------------------|------------|--|
| 서울특별시도시및주거<br>환경정비조례안<br>(시장 제출)              | 2003.9.4<br>(제144회<br>임시회<br>제4차)   | 2003.9.19   | ·법 26조 3항<br>·법 107조 1항 | 2003.12.19 | ·소관 : 도시관리위원회<br>·재의요구 접수 후<br>·소관위원회 의견조회<br>·재의사유설명서는 유인물로<br>·대체, 소관위원회 의원이<br>·의견설명 후 표결<br>·2003.12.19 부결<br>·※ 소관위원회에서 새로 제안<br>·된 안을 가결이송   |
| 서울특별시건축 조례<br>중개정조례안<br>(도시관리위원장 제안)          | 2003.12.19<br>(제25회<br>정례회<br>제5차)  | 2004.1.10   | ·법 26조 3항<br>·법 107조 1항 | 2004.2.16  | ·소관 : 도시관리위원회<br>·재의요구 접수 후<br>·소관위원회 의견조회<br>·재의사유설명서는 유인물로<br>·대체하고 가결처리이송<br>·'04.2.27 의장이 공포<br>·'04.3.19 무효확인청구소<br>·제기(대법원)<br>·'04.5.18 효력집행정지결정<br>·'04.6.11 무효확인청구소송<br>·대법원 인용판결 |
| 서울특별시지방별정<br>직공무원인사관리조<br>례안<br>(행정자치위원장 제안)  | 2005. 5. 4<br>(제148회<br>임시회<br>제3차) | 2004.5.25   | ·법 172조 1항              | -          | ·소관 : 행정자치위원회<br>·제6대의회 임기만료로 자동 폐기  |
| 서울특별시의회사무<br>처설치조례중 개정조<br>례안<br>(운영위원장 제안)   | 2005. 5. 4<br>(제148회<br>임시회<br>제3차) | 2004.5.25   | ·법 172조 1항              | -          | ·소관 : 운영위원회<br>·제6대의회 임기만료로 자동 폐기  |
| 서울특별시지방공무<br>원정원조례중 개정조<br>례안<br>(재정경제위원장 제안) | 2005. 5. 4<br>(제148회<br>임시회<br>제3차) | 2004.5.25   | ·법 172조 1항              | -          | ·소관 : 재정경제위원회<br>·제6대의회 임기만료로 자동 폐기  |

| 조 례 명   | 의결일자                               | 재의요구<br>일 자 | 재의요구<br>관련규정            | 재의결<br>일 자 | 처 리 결 과   |
|---|------------------------------------|-------------|-------------------------|------------|---|
| 서울특별시 문화재보<br>호조례중 개정조례안<br>(김충선의원외 80)               | 2004.9.13<br>(제151회<br>임시회<br>제4차) | 2004.9.23   | ·법 172조 1항              | 2004.10.19 | ·소관 : 교육문화위원회<br>·재의요구 접수 후<br>소관위원회 의견조회<br>·재의사유설명서는 유인물로<br>대체하고, 반대.찬성토론을<br>한 후 표결처리(재의결)<br>·'04.11.2 무효확인청구<br>소송제기(대법원)<br>·'06. 3.10무효확인청구소송<br>대법원 인용판결 |
| 서울특별시학교급식지원<br>에관한조례안<br>(주원청구에의거사상저축)                | 2004.12.2<br>(제27회<br>정례회<br>제2차)  | 2004.12.2   | ·법 172조 1항              | 2005.2.24  | ·소관 : 교육문화위원회<br>·재의요구 접수 후<br>소관위원회 의견조회<br>·재의사유설명서는 유인물로<br>대체, 소관위원회 의원이<br>의견설명 후 표결(가결) 처리<br>·이송<br>·'05.3.7 의장이 공포<br>·'05.4.4 무효확인청구소송제기<br>(대법원)        |
| 서울특별시의회의원 의<br>정활동비등지급에관한조<br>례 일부개정조례안(운영위<br>원장 제언) | 2005.8.30<br>(제158회<br>임시회<br>제1차) | 2005.9.13   | ·법 172조 1항              | -          | ·소관 : 운영위원회<br>·제6대의회 임기만료로 자동폐기<br>※2005.9.13 소관위원회에서 제안된 안을<br>가결하여 공포시행  |
| 서울특별시도시계획 조<br>례중개정조례안<br>(도시관리위원장 제언)                | 2005.9.13<br>(제158회<br>임시회<br>제4차) | 2005.9.30   | ·법 26조 3항<br>·법 107조 1항 | 2005.12.13 | ·소관 : 도시관리위원회<br>·재의요구 접수 후<br>소관위원회 의견조회<br>·2005.12.15 재의결 표결 : 부결  |
| 서울특별시정보격차<br>해소에관한 조례안                                | 2006.2.23<br>(제160회<br>임시회<br>제2차) | 2006.3.16   | ·법 26조 3항               | 계류중        | ·소관 : 재정경제위원회<br>·제6대의회 임기만료로 자동<br>폐기  |
| 서울특별시의회의원 의<br>정활동비등지급에관한<br>조례안<br>(운영위원장 제언)        | 2006.4.14<br>(제161회<br>임시회<br>제3차) | 2006.4.27   | ·법 26조 3항               | 2006.6.20  | ·소관 : 운영위원회<br>·재의요구 접수후<br>소관위원회 의견조회<br>·재의사유설명 : 유인물로 대체<br>·처리결과 : 원안대로 재의결   |

| 조 례 명  | 의결일자                                 | 재의요구<br>일 자 | 재의요구<br>관련규정          | 재의결<br>일 자 | 처 리 결 과   |
|--|--------------------------------------|-------------|-----------------------|------------|---|
| 2007년도 서울특별시성<br>과주의 예산안 재의요<br>구안<br>(행정자치부장관 요구에 따<br>라 시장 제출) | 2006.12.15<br>(제31회<br>정례회<br>제5차)   | 2007. 1. 3  | 법 172조 1항             | -          | ·소관 : 예산결산특별위원회<br>·제7대의회 임기만료로 자동 폐기   |
| 서울특별시 참천유공자<br>예우 및 지원에 관한<br>조례안 재의요구안<br>(시장 제출)               | 2009. 5. 7<br>(제215회<br>임시회<br>제4차)  | 2009. 5.28  | 법 26조 3항              | 2009. 7.10 | ·소관 : 보건복지위원회<br>·재의요구 접수 후<br>소관위원회 의견조회<br>·재의사유설명 : 유인물로 대체<br>·처리결과 : 원안대로 재의결                            |
| 서울특별시 서울광장의<br>사용 및 관리에 관한 조<br>례 일부개정조례안<br>(정승우의원외 78명 발의)     | 2010. 8.13<br>(제224회<br>임시회 제<br>2차) | 2010. 9. 6  | 법 26조 3항              | 2010. 9.10 | ·소관 : 행정자치위원회<br>·재의사유설명 : 유인물로 대체<br>·처리결과 : 원안대로 재의결<br>·'10.09.27 의장이 공포<br>·'10.09.30 무효확인청구소송제기<br>(대법원) |
| 서울특별시 광장운영시민<br>위원회 설치 및 운영에<br>관한 조례 일부개정조례안<br>(박진형의원외 78명 발의) | 2010. 8.13<br>(제224회<br>임시회 제<br>2차) | 2010. 9. 6  | 법 26조 3항              | -          | ·소관 : 행정자치위원회<br>·'11.7.11.현재 본회의 계류중   |
| 서울특별시 친환경 무상<br>급식 등 지원에 관한 조<br>례안<br>(김종욱의원외 85명 발의)           | 2010.12.01<br>(제227회<br>정례회 제<br>4차) | 2010.12.20  | 법 26조 3항<br>법 107조 1항 | 2010.12.21 | ·소관 : 재정경제위원회<br>·재의사유설명 : 유인물로 대체<br>·처리결과 : 원안대로 재의결<br>·'11.01.06 의장이 공포<br>·'11.01.18 무효확인청구소송제기<br>(대법원) |
| 서울특별시 행정사무의<br>민간위탁에 관한 조례<br>일부개정조례안<br>(김연선의의원외 9명발의)          | 2010.12.01<br>(제227회<br>정례회 제<br>4차) | 2010.12.21  | 법 26조 3항              | -          | ·소관 : 재정경제위원회<br>·'11.7.11.현재 본회의 계류중   |
| 2011년도 서울특별시<br>예산안<br>(시장 제출)                                   | 2010.12.30<br>(제228회<br>임시회 제<br>1차) | 2011.01.13  | 법 127조 3항             | -          | ·소관 : 예산결산특별위원회<br>·'11.7.11.현재 본회의 계류중   |
| 서울특별시 교육재정부담<br>금의 전출에 관한 조례안<br>(서윤기의원 외31명 발의)                 | 2011.05.02<br>(제230회<br>임시회 제<br>4차) | 2011.05.23  | 법 26조 3항<br>법 107조 1항 | -          | ·소관 : 재정경제위원회<br>·'11.7.11.현재 본회의 계류중   |

□ 서울특별시 시-의회간 자치입법활동에 따른 기관소송 실태(1991년~)

| 연번 | 사 건 명  | 제소일        | 선고일        | 재판결과     |
|----|--|------------|------------|----------|
| 1  | 서울특별시의회에서의 증언·감정 등에 관한 조례안 무효확인 소송             | 1993. 6.30 | 1995. 8. 1 | 무효 판결    |
| 2  | 서울특별시의회사무처 설치 조례 중 개정 조례안 무효확인 소송              | 1996. 9.14 | 1996.12.10 | 무효 판결    |
| 3  | 서울특별시 지방공무원 정원 조례 중 개정조례안 무효확인 소송              | 1996. 9.14 | 1996.12.10 | 무효 판결    |
| 4  | 서울특별시 지방별정직공무원 인사 관리조례 중 개정조례안 무효확인 소송         | 1996. 9.14 | 1996.12.10 | 무효 판결    |
| 5  | 서울특별시의회사무처 설치 조례 중 개정 조례안 무효확인 소송              | 1996.11. 6 | 1997. 9. 9 | 무효 판결    |
| 6  | 서울특별시 도시공원 조례 중 개정 조례안 무효확인 청구 소송              | 1999.11. 4 | 2000. 5.30 | 무효 판결    |
| 7  | 서울특별시 건축조례 중 개정조례안 무효확인 소송                     | 2004. 3.19 | 2004. 6.11 | 무효 판결    |
| 8  | 서울특별시 문화재 보호 조례 개정 조례안 무효확인의 소                 | 2004.11. 2 | 2006. 3.10 | 무효 판결    |
| 9  | 서울특별시 학교급식 지원에 관한 조례안 무효확인의 소                  | 2005. 4. 4 |            | 행정안전부 취하 |
| 10 | 서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안 재의결 무효확인의 소 | 2010. 9.30 |            | 계류 중     |
| 11 | 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례안 재의결 무효확인 청구의 소     | 2011. 1.18 |            | 계류 중     |

□ 제8대 서울특별시의회(민선5기) 시-의회간 갈등 실태

[서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안]

- 주요내용 : 서울광장 사용에 집회와 시위를 포함하고 허가제에서 신고제 전환
- 서울시장 입장 : 공공시설 가운데 서울광장을 신고제로 전환한 것은 관련 법 위반
- 추진경과 :
  - 2009. 6. 10 주민 조례개정 청구서 제출(접수)
  - 2009. 6. 20 ~ 12. 19 : 청구인명부 서명
  - 2009. 12. 29 청구인명부 제출, 접수(103,330명)
  - 2010. 1. 4 청구사항 공포(서울특별시공고 제2010-1호)
  - 2010. 1. 25 청구안 수리결정(청구요건 80,958명 이상 충족)
  - 2010. 3. 11 시의회 제출(조례안)
  - 2010. 3. 25 제221회 서울특별시의회 임시회 제1차 행정자치위원회 상정·보류
  - 2010. 6. 24 제222회 서울특별시의회 정례회 제3차 행정자치위원회 상정·의결 (본회의에 부의하지 않기로 함)
  - 2010. 8. 9 서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부 개정조례안 제출(의원발의)
  - 2010. 8. 13 제224회 임시회 본회의 가결
  - 2010. 8. 17 개정조례안 서울특별시에 이송
  - 2010. 9. 6 개정조례안 재의요구(서울특별시장)
  - 2010. 9. 10 제225회 임시회 본회의 가결(재의결)
  - 2010. 9. 27 개정조례안 공포(서울특별시회회의장 허광태)
  - 2010. 9. 30 소송 제기(서울시 → 서울시의회)
  - 2010. 10. 7 소장 부분 접수
  - 2010. 10. 13 서울시의회 소송대리인 후보자 통보  
(박주민 변호사 포함 민변·참여연대 소속 변호사 5명)
  - 2010. 12. 24 대법원 1차 변론
  - 2011. 5. 13 대법원 2차 변론
  - 2011. 6. 9 대법원 3차 변론(변론 종결)

○ 언론보도내용 :

〈중앙일보(2010.09.07)〉

- 서울광장을 둘러싸고 서울시와 시의회가 다시 부딪쳤다. 서울시장은 6일 기자회견을 열고 “시의회가 공청회나 토론회 한번 없이 서울광장 조례를 개정해 부작용과 갈등이 예상된다”며 “시의회에 재의를 요구했다”고 밝혔다. 서울시장은 “개정된 조례는 집행부의 행정권을 무력화하고 상위법에도 위반된다”고 덧붙였다. 시의회가 지난달 13일 서울광장에서 정치집회를 허용하고 사용방법을 허가제에서 신고제로 바꾼 조례를 다시 논의해줄 것을 요구한 것이다.
- 서울시가 재의를 요구한 것은 개정된 조례가 두가지 문제를 안고 있다고 보기 때문이다. 먼저 서울광장운영시민위원회의 구성에 관한 것이다. 시민위원회는 서울광장 사용 신고서가 접수 되었을 때 수리를 할 것인지와 신고자가 여럿일 때 누구에게 사용권을 줄지를 결정한다. 조례는 시민위원회 15명의 위원 중 12명을 시의회 의장이 추천하도록 했다. 이에 대해 서울시는 “이는 시의회 의장이 사실상 광장사용권을 심사하는 것으로 행정권을 침해한 월권에 해당한다”고 말했다. 또 조례는 서울시의 행정재산(공유재산)인 서울광장을 신고만 하면 사용할 수 있도록 바꿨다. 그러나 도로·하천 등 공유재산 사용을 허가제로 하는 공유재산 및 물품관리법에 위배된다는 것이 서울시 입장이다.
- 서울시의 재의 요구에 시의회는 발끈했다. 개정된 조례를 발의한 ○○○ 시의원은 “서울시장의 재의 요구는 1000만 시민과 시의회를 기만하는 오기 행정”이라고 주장했다. ○○○ 시의원은 “서울광장 운영에 시민을 참여할 수 있도록 한 것이 서울광장운영시민위원회”라며 시의회 의장이 위원을 추천하면 비민주적이고, 시장이 임명하면 민주적인 것이냐“고 반박했다. 시의회 운영위원장은 ”서울시가 시의회와 아무런 논의도 하지 않고 재의를 요구한 것은 정치적 명분 쌓기“라고 비판했다. 일부 조항에 문제가 있으면 재개정을 논의해야 하는데 재의를 요구하면 시의회는 재의결하거나 폐기할 수밖에 없다는 것이다.

〈한국일보(2010.09.07)〉

- 서울시장은 시의회가 지난달 13일 제224회 임시회에서 통과시킨 개정안을 수용할 수 없다는 뜻을 분명히 했다. 서울시장은 이날 기자회견을 열고 “개정안이 단체장 고유의 행정권한을 무력화해 민주주의 원칙을 훼손하고 있다”며 포문을 열었다. 광장운영에 대한 정책결정이나 의견수렴 기능을 담당한 시민위원회 위원 15명중 외부위원 12명 전원을 시의회 의장이 추천하도록 개정된 조항이 단체장의 권한을 심각하게 침해했다는 것이다. 서울시장은 특히 “시민위원회가 사용신고 수리여부와 경합 시 신고처리, 수리내용 변경까지 심의하도록 규정한 것은 사실상 집행기능을 행사하는 것”이라고 주장했다. 서울시장은 또 도로와 하천, 공원 등 모든 공유재산 사용은 허가제를 원칙으로 하는 만큼 공유재산인 서울광장만 예외로 둘 수 없다며 “개정안이 법적인 문제도 있다”고 설명했다. 서울시는 이와 관련 “시의회 결정은 존중하지만 공청회나 토론회, 여론조사 등을 통해 시민 목소리를 다양하게 반영해 대안을 찾을 필요가 있다”고 제안했다.
- 시의회는 서울시장의 재의 요구를 “정치적 명분 쌓기”로 평가했다. 시의회 운영위원장은 “서울광장 조례 개정안은 수개월 전부터 논의돼 왔으며 6.2 지방선거를 통해서도 대다수 유권자의 지지를 받았던 사안”이라며 서울시장이 이 사정을 알면서도 재의를 요구한 것은 시의회를 무시하는 처사로밖에 볼 수 없다“말했다. 단체장 권한 침해 주장과 관련, 민주당 ○○○ 위원은 “시의회 의장의 시민위원회 외부위원 추천조항은 입법재량에 해당하는 사항이지 권한 침해로 볼 수 없다“고 주장했다. 민주당 ○○○ 위원은 “시가 조례 개정안이 허가제가 원칙인 공유재산법을 위반했다고 주장하지만 공유재산법의 상위법인 헌법에서 집회·시위 권리를 보장하고 있으므로 개정안은 전혀 문제될 것이 없다“고 주장했다.

〈조선일보(2010.10.01)〉

- 서울광장에서 집회와 시위를 할 수 있도록 하는 내용으로 서울시의회가 재의결한 조례 개정안에 대해 서울시가 30일 대법원에 무효확인 소송을 냈다.
- 서울시는 개정 조례안에 대해 법률자문을 거친 결과 허가제로 운영하는 공공시설 중 서울광장만 예외적으로 신고제로 바꾼 것은 공유재산 및 물품관리법을 위반하고, 상위법인 “집회와 시위에 관한 법률”에서 이미 집회와 시위를 규정하고 있는데 이를 시 조례에 다시 담는 것은 법체계에 맞지 않으며, 집회와 시위는 지방자치법상 서울광장 사용 목적인 “시민의 건전한 여가선용과 문화활동”에 벗어난 행위인 것으로 판단됐다고 밝혔다.
- 이에 대해 서울시의회 의장은 “서울시장이 1000만 서울시민의 뜻을 무시하고 대법원에 소송을 제기한 것은 지방자치 역사 및 정치사에 아물지 않는 상처를 남길 것”이라며 유감을 표명했다. 시의회는 지금까지 시장이 자의적으로 집회를 못하게 했기 때문에 집회와 시위에 대한 문구를 조례에 추가하는 것이 필요하고, 서울광장은 시민 재산이지 시장이 입맛대로 사용을 허가하는 재산이 아니며, 광장이 공원이나 야외음악당이 아닌 이상 문화활동과 여가선용만 하라는 것은 횡포라고 반박하고, 변호사를 선임해 소송에 대응할 방침이라고 밝혔다.

〈세계일보(2010.10.01)〉

- 서울광장에서 집회와 시위를 허용할지가 법정에서 판가름나게 됐다.
- 서울시는 30일 시의회가 재개정된 서울광장에서 집회와 시위를 허용하는 내용의 “서울광장 조례”에 대한 무효확인 청구소송을 대법원에 냈다. 시는 소장에서 “서울광장사용을 허가제에서 신고제로 전환하고, 원칙적으로 신고를 수리하되 그렇지 않을 경우 반드시 ”열린광장운영시민위원회“의 의견을 듣도록 한 점은 공유재산 및 물품관리법에 위반된다”고 주장했다. 시는 “서울광장은 주민 복지를 증진하기 위해 설치한 공공시설이자 공물이고, 모든 공공시설은 허가제

가 적용되는데 서울광장만 신고제로 예외로 적용하면 법 위반”이라고 덧붙였다. 광장사용 목적에 “집회와 시위 진행”을 추가하면 시장의 사용허가권과 관리권이 없어져 시장 집행권을 침해할 수 있다는 점을 들었다.

- 이에 대해 시의회는 자체적으로 법률단을 구성해 대응한다는 방침이다. 민주당이 절대 다수인 시의회는 “공유재산법은 행정재산을 사용할 때 허가제로 해야 한다는 의무 규정이 아니라 일반적인 재산 운영 규정일 뿐이므로 서울광장은 그 대상이 아니다”는 입장이다.
- 다만 서울시와 시의회는 소송에 따른 부담을 덜기 위해 열린광장운영시민위원회 관련 조례안에 각자 입장을 반영하는 등 절충안을 협의 중인 것으로 전해졌다. 서울광장 관련 사안을 심의하는 시민위원회 관련 조례안은 지난 임시회에서 재의결이 보류됐다.

#### [서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례안]

- 주요내용 : 서울시장에게 학교급식 지원계획 수립과 시행의무 부과
- 서울시장 입장 : 시장의 재량권 및 예산편성권 침해
- 추진경과 :
  - 2010. 12. 01 시의회 의결
  - 2010. 12. 21 서울시 재의요구
  - 2010. 12. 30 시의회 재의결
  - 2011. 01. 06 시의회 개정조례 공포
  - 2011. 01. 18 서울시 소송 제기
  - 2011. 1 .26 소장 부분 접수
  - 2011. 1 .28 소송 관련 친환경무상급식특별위원회 위원장 면담  
(소송대리인 선임 등 관련)
  - 2011. 2. 10 소송대리인 선임 관련 간담회 개최
  - 2011. 2. 18 서울시의회 소송심의회 구성 및 개최계획 수립
  - 2011. 2. 23 소송 현안사항 관련 회의 개최 및 응소방침 수립
  - 2011. 2. 24 소송위임 계약 체결 및 답변서 제출(1차)
  - 2011. 3. 11 준비서면 제출(2차)

○ 언론보도내용 :

〈조선일보(2010.12.21)〉

- 서울시가 내년부터 시내 초등학생 전 학년에게 무상급식을 제공하도록 하는 “친환경 무상급식 조례안”에 대해 재의할 것을 시의회에 요구했다고 20일 밝혔다.
- 서울시는 “민주당 시의원들이 다수의 힘을 앞세워 시장의 고유권한을 침해하는 조례안을 통과시켰다”며 “무상급식 조례안은 시교육감의 급식의무를 시장에게 행정적·재정적으로 강제하기 위한 여러 위법 조항도 포함하고 있어 수용할 없다”고 말했다. 조례안 중 시장이 학교급식 지원에 대한 계획 수립과 예산을 지원하도록 한 것은 교육감의 고유권한과 책임을 시장에게 강제로 전가한 것이라고 재의 요구 배경을 설명했다. 또 무상급식 시기를 규정해 재정 부담을 강제한 것은 시장의 예산편성권을 침해한 것이고, 친환경 무상급식 지원심의위원회의 구성·운영을 의무화하고, 위원회 결정대로 무상급식비를 지원하도록 한 것도 학교급식법과 지방자치법을 위반한 것이라고 말했다.
- 이에 대해 시의회 민주당 측은 오는 29일 회의를 열어 조례안을 원안대로 통과시킨다는 방침이다. 시의회가 이 조례안을 원안대로 확정하려면 과반수 출석에 3분의 2 이상 찬성이 필요하지만, 전체 시의원 106명 중 민주당 소속이 79명으로 3분의 2가 넘기 때문에 조례안은 무난히 재의결 될 것으로 보인다.
- 서울시는 무상급식 조례안이 재의결되면 “서울광장 사용 조례안”과 같이 대법원에 제소할 방침이다.

〈한겨레신문(2010.12.21)〉

- 무상급식을 둘러싼 서울시와 시의회의 갈등이 점차 깊어지고 있다. 서울시가 서울 시의회 본회의에서 통과된 “친환경 무상급식 지원 등에 관한 조례”를 재의결할 것을 시의회에 요구하자, 시의회는 “원안대로 통과시키겠다”는 입장을 재천명했다. 시의회가 무상급식 예산 700억원을 담은 내년도 예산안을 처리하려는 데 대해서도 시가

강하게 반발해 앞으로의 추이가 관심거리다.

- 서울시는 20일 기자설명회를 열어 “조례안이 발의된 뒤부터 지금까지 해당 상임위원회에 조례의 위법성을 여러 차례 알렸지만 받아들이지 않았다”며 집행부의 정책방향과 근본적으로 배치되는 조례에 대해 재의를 요구한다“고 말했다.
- 서울시는 이 조례가 교육감의 고유 권한인 학교급식을 서울시장에게 강제로 떠넘긴 점 등이 학교급식법을 위반했으며, 무상급식 시기를 규정한 것은 서울시장의 예산편성권을 침해했다는 것이다.
- 그러나 시의회는 조례에 대해 충분히 법률 검토를 마쳤으며, 본회의가 열리는 29일 원안대로 통과시킨다는 방침이다. 재의결하려면 본회의에서 과반수 출석에 출석의원 3분의 2이상이 찬성해야 한다. 민주당 의원이 전체 의석의 70%가량 차지하고 있어 무난하게 통과될 것으로 보인다. 조례가 통과되면 서울시는 대법원에 조례무효확인소송을 제기할 계획이다.

〈동아일보(2011.01.19)〉

- 서울시가 지난해 말 민주당 소속 시의원들이 통과시킨 “친환경 무상급식 조례”에 대한 무효 확인 소송을 18일 대법원에 제기했다. 이로써 서울시와 시의회의 무상급식 공방은 법정에서 결론이 날 것으로 보인다.
- 서울시는 이날 기자회견을 갖고 “시의회가 재의결한 조례안이 법령 위반 사항을 담고 있어 대법원의 판단을 구한다”고 밝혔다. 서울시가 주장하는 위법 사항은 크게 3가지다. 첫째, 학교급식 지원 계획 수립과 시행 의무를 서울시교육감이 아닌 서울시장에게 강제로 전가한 점이 제시됐다. 둘째, 급식경비 지원 등 예산편성에 대해 서울시장 권한을 침해한 대목이다. 셋째, 학교급식지원센터 설치와 운영은 시장의 의무가 아닌데도 이를 강제한 대목도 대법원 제소의 근거 조항을 내놓았다. 또 서울시는 이날 친환경 무상급식 주민투표 동의요구안을 시의회에 보내려던 계획을 무기한 연기했다. 서울시장의 발의해 시의회의 과반수 출석에 과반 찬성을 얻으면 즉시 주

민투표를 실시할 수 있으나, 시의회 민주당 측이 “이미 지방선거로 결정된 사안에 수백억원을 써가며 주민투표를 할 필요가 없다”며 반대하고 있기 때문이다.

- 시의회 민주당은 “적법한 절차를 거쳐 처리된 조례에 대해 서울시가 계속해서 거짓과 흑색선전으로 일관하고 있다”며 “주민투표도 조례와 예산편성을 무시한 월권행위”라고 비판했다.

〈한국경제신문(2011.01.19)〉

- 서울시와 서울시의회의 무상급식 공방이 결국 대법원에서 판가름나게 됐다. 서울시는 시의회가 직권 공포한 “친환경 무상급식 등 지원조례”에 대해 18일 대법원에 재의결 무효확인 소송을 제기 했다.
- 서울시는 무상급식 조례가 “교육감 업무인 학교급식을 서울시장에게 떠넘기는 등 위법 조항을 담고 있다”고 주장했다. 이런 이유로 서울시에 재의를 요구했지만 시의회가 이를 무시하고 직권으로 공포한 이상 법적 다툼이 불가피하다고 서울시는 소 제기 배경을 설명했다. 서울시는 “교육감은 매년 학교급식에 관한 계획을 수립·시행해야 한다”는 학교급식법(3조2항)을 들어 “서울시장에게 학교급식 지원계획 수립·이행의무를 부과한 것은 위법”이라고 지적했다. 또 부칙을 통해 무상급식 시행시기를 초등학교 2011학년도, 중학교 2012학년도로 못 박아 지방자치법으로 보장된 시장의 예산 편성권을 침해했다고 서울시는 밝혔다. 이로 인해 학교급식법 8조4항에서 “시장은 급식에 관한 경비를 지원할 수 있다”고 규정한 시장의 재량권이 침해당했다는 서울시 입장이다. 여기에다 자치구청장이 설치·운영할 수 있도록 돼 있는 학교급식지원센터를 시장의무로 정한 점과 학교급식법상 심의기구에 불과한 친환경무상급식지원심의위원회 구성·운영을 의무화한 점도 위법이라고 덧붙였다.
- 반면 시의회 민주당 측은 “조례명칭에도 나오듯 서울시가 급식을 행정·재정적으로 지원만 하라는 뜻이며 시장 권한을 침해했다는 서울시 해석은 억지”라고 반박했다. 시의회는 학교급식법 3조1항이 “지방자치단체는 양질의 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행

정적·재정적으로 지원해야 한다”고 정한 점을 반박논리로 내세웠다. 또 “지방자치단체는 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”고 정한 학교급식법 9조를 근거로 들어 “시장의 재량권과 예산편성권을 침해하지 않았다”고 맞섰다. 시의회 민주당은 “적법한 절차를 거쳐 처리된 조례에 대해 서울시가 거짓과 흑색선전으로 일관하는 것이 개탄스럽다”고 비난했다.

[서울특별시 교육재정부담금 전출에 관한 조례안]

- 주요내용 : 서울시장은 매월 징수된 세액을 세목별 징수내역과 함께 다음달 말일까지 전출해야 한다.
- 서울시장 입장 : 시의회가 교육청 전출금 지급시기를 못박는 조례를 제정한 것은 다수 의회의 횡포이며 기관이기주의를 부추기는 것
- 추진경과 :
  - 2011년 5월 2일 시의회 의결
  - 2011년 5월 23일 서울시 재의요구
- 언론보도내용 :
  - 〈MBC-TV(2011.5.2. 18:10)〉
    - 서울시의회는 제230회 임시회 마지막 날인 오늘 본회의에서 서울시 교육재정부담금 전출에 관한 조례안을 심의 의결하였습니다. 이 조례안은 서울시장이 매월 징수된 세액의 일정금액을 다음 달 마지막 날까지 교육재정부담금으로 주는 것을 의무화하는 내용을 담고 있습니다. 현행법은 부담의무와 세원만 규정할 뿐 전출시기는 정해놓지 않고 있습니다. 이에 대한 서울시는 조례안 통과는 서울시장의 예산 운영권을 침해하는 것이라며 대법원에 조례안의 위법성 여부에 대한 판단을 구하는 등 법적 대응을 검토하겠다고 반발하고 있어 서울시와 시의회간 갈등이 깊어지고 있습니다.
  - 〈한겨레신문(2011.5.3)〉
    - 시의회가 2일 오후 제230회 임시회 본회의에서 심의·의결한 “서울시 교육재정부담금 전출에 관한 조례안”은 “서울시장은 매월 징수된

세액을 세목별 징수내역과 함께 다음달 말일까지 전출하여야 한다“는 내용을 뼈대로 하고 있다. 시세의 10%, 담배소비세의 45%, 지방교육세, 학교용지부담금은 시가 반드시 시교육청에 줘야 하는 법정 전출금이다. 시의회가 전출금 시기를 못박은 조례를 만든 것은 무상급식을 둘러싼 오세훈 시장과의 대립 때문이다. 시는 관행적으로 일정기간마다 전출금을 지급했으나, 지난달 ”교육청의 재정잔고 현황, 세출계획 등을 명시한 자금 수급계획을 제출받은 후 시 재정여건에 따라 지급하겠다“ 입장을 밝힌 바 있다.

- 시는 “교육재정부담금 전출에 관한 조례안” 통과 뒤 “재정운용에 대한 권한은 시장에게 있다“며 반발해, 시와 시의회의 갈등이 더욱 커질 전망이다. 서울시는 ”서울시 입장“을 발표해 ”시의 기본 원칙은 자금 수급계획을 합리적·종합적으로 고려해 전출금을 지급하겠다는 것“이라며 ”시의회가 교육청 전출금 지급시기를 못박는 조례를 제정한 것은 다수 의회의 횡포이며 기관이기주의를 부추기는 것“이라고 주장했다. 서울시는 ”시의회에 재의요구를 할 것이며, 대법원 제소 등으로 적극 대응할 방침“이라고 밝혔다.

〈KBS-NEWS(2011.5.23. 11:19)〉

- 서울시는 지난 2일 민주당 소속 시의원들의 주도로 통과시킨 “서울시 교육재정부담금 전출에 관한 조례안”이 다수의 위법성을 포함하고 있어 오늘 서울시의회에 재의를 요구하기로 했다고 밝혔다. 서울시는 시의회가 의결한 조례안이 교육재정부담금의 월별 전출시기와 규모를 강제하고 있어 지방자치단체장의 재정집행권을 과도하게 침해하는 등 위법성이 있다고 주장했다. 특히 조례안이 상위법의 근거 없이 시장의 고유원한인 예산집행권을 침해하는 내용을 조례에 명시해 의무화함으로써 “지방자치법”이 규정한 지자체장 고유원한인 집행권을 본질적으로 침해해왔다고 강조했다. 또 지방의회가 조례를 통해 자치단체장의 재정집행권에 대해 사전에 적극적으로 관여하게 돼 단체장의 예산집행 재량권이 축소되고 재정운영에 대한 의사결정권역시 박탈된다고 지적했다. 한편 서울시는 시의회에 재의 요구뿐 만

아니라 대법원 제소 등의 법적 대응을 통해 위법한 조례안이 전면 무효화 될 수 있도록 대응해 나가겠다고 덧붙였다.

〈연합뉴스(2011.5.23)〉

- 서울시의회가 이달 초 의결한 “교육전출금 지급시기 규정” 조례안에 대해 서울시가 재의를 요구하기로 해 교육전출금 문제를 두고 시와 시의회·시교육청 간 갈등이 다시 표면화됐다. 서울시는 “시의회 민주당 의원들이 교육재정부담금 전출 조례안을 일방적으로 통과시켰다”면서 이 조례안에 위법성 여지가 많아 시의회에 재의를 요구하기로 했다“고 23일 밝혔다.
- 서울시는 ”시의회가 의결한 조례안이 상위법의 위임 없이 지방자치단체장의 고유 권한인 재정집행권을 과도하게 침해하는 내용을 담고 있다“면서 ”이 때문에 재정운영에 대한 재량권이 줄어들어는 물론이고 예산운영의 신속성도 떨어진다고 재의 요구 배경을 설명했다. 또 ”월별 전출규모를 매월 징수 세액으로 하고 세목별 징수내역을 제출하도록 강제하는 것은 재정운영의 원칙에도 위배 된다“고 지적했다. 현행 상위법은 전출금 부담 의무와 세원만 규정할 뿐 전출 시기와 방법에 대한 내용을 담지 않고 있다. 서울시는 이에 따라 그동안 관행적으로 일정 기간마다 전출금을 지급해 왔지만, 지난 3월말 재정 악화를 이유로 교육청의 재정잔고 현황, 세출계획, 월말 잔액 등을 명시한 자금 수급계획을 제출받은 후 상황에 따라 시기와 방법을 조정해 지급하기로 했다.
- 이에 시교육청은 ”법적 근거가 없다“며 즉각 반발했으며, 시의회 민주당은 교육재정부담금 전출시기를 일정 시점으로 못박는 조례안을 발의해 시와 시의회 한나라당의 반대 속에서 통과시켰다. 서울시가 재의를 요구하더라도 현재 서울시의회 민주당이 전체 113개 의석 중 3분의 2가 넘는 78석을 차지하고 있어 조례안이 재의결될 가능성이 크다. 현행법은 지방자치단체장이 재의를 요구한 조례안에 대해 지방의회가 재적 과반수 출석에 출석의원 3분의 2의 찬성으로 재의결할 수 있다고 규정하고 있다.

- 서울시는 ” 이번 조례는 시의회가 시의 운영에 사전 개입하려는 의도가 표현된 것“이라며 재의결하면 법적 대응을 통해서라도 조례안이 무효화되도록 하겠다”고 말했다.

[서울특별시의회 2011년도 서울시 예산안 심사의 시장 부동의 의결]

- 주요내용 : 서울특별시의회가 시장의 동의 없이 복지예산 등 증액 의결
- 서울시장 입장 : 지방자치법 제9조 및 제127조에서 보장하고 있는 지방자치단체장의 예산편성권 침해
- 추진경과 :
  - 2010년 12월 30일 시의회 의결
  - 2011년 1월 13일 서울시 재의요구
- 언론보도내용 :
  - 〈연합뉴스(2011.1.4)〉
  - 서울시는 시의회가 수정 의결한 2011년도 예산이 위법이므로 재의를 요구하고 실 집행예산을 편성해 운용할 계획이라고 4일 밝혔다. 서울시는 재의를 요구한 예산을 시의회가 재의결하면 대법원에 재의결 무효 확인소송을 낼 방침이다.
  - 서울시는 “시의회가 무상급식과 학교시설 등의 예산을 서울시장의 동의 없이 증액하는 등 지방자치법 제127조 3항을 위반했고, 지난해 시의회에서 의결돼 사용한 서해벚길 채무부담행위 30억원을 2011년도 예산에 반드시 편성해야하는데도 전액 삭감해 지방재정법 제44조 2항을 어겼다”고 설명했다.
  - 서울시는 “예산삭감이 법령에 위반될 경우 무효라는 대법원 판례(무주군 추가경정예산안 삭감조정 재의결 무효확인 소송)가 있으며, 증액 및 신설은 불법이므로 무효하다는 법률 전문가들의 의견을 받았다”고 덧붙였다. 서울시는 시의회가 임의로 증액하거나 신설한 예산은 전액 집행하지 않고, 원안 통과되거나 시의회가 감액한 예산만을 대상으로 실 집행예산을 편성해 집행할 예정이다.

〈동아일보(2011.1.14)〉

- 서울시는 13일 시의회가 시장 동의 없이 증액하거나 신설한 2011년도 예산에 대해 재의를 요구했다. 시는 이날 “시의회는 예산을 증액·신설할 때 반드시 시장의 동의를 받도록 규정한 지방자치법 제127조 제3항을 어기고 시장의 예산 편성권을 침해했다”며 이같이 밝혔다.
- 시는 또 시의회가 무상급식 지원 695억원, 사회복지시설운영 12억원, 자치구에서 부담해야 할 경로당 현대화 사업비 30억원 등을 임의로 증액하거나 신설한 것은 불법이어서 원천 무효라고 지적했다. 또 지난해 시의회에서 의결해 사용한 서해벚길사업 채무부담행위 30억원은 지방재정법 제44조 제2항에 따라 올해 예산에 반드시 편성해야 하는데도 위법적으로 삭감됐다고 강조했다. 시 관계자는 “시의회가 불법 예산안을 재의결할 경우 대법원에 재소할 것”이라고 말했다.

〈서울신문(2011.1.14)〉

- 서울시가 시의회에 지난해 12월 30일 의결한 올해 예산안에 대해 재의를 요구했다. 시는 시의회가 시장의 동의 없이 임의로 예산을 증액하고 새로운 비용비목을 설치하는 한편 법적으로 지출해야 할 채무부담행위 상환액 전액을 삭감한 것은 예산편성권을 침해하는 것으로 지방자치법 제107조와 제108조에 의거해 재의 요구한다고 13일 밝혔다. 시의회가 받아들이지 않고 다시 재의결한다면 그 위법성을 토대로 대법원에 제소하기로 했다. 서울시는 시의회가 지방자치법 제127조 제항의 규정에 따라 반드시 거쳐야 하는 시장의 동의를 받지 않고 친환경 무상급식 지원 695억원과 사회복지시설운영 12억원, 경로당 현대화사업비 30억원 등의 예산을 임의로 증액하고, 비용항목을 신설한 것은 불법행위로 인한 원천무효이며 지방자치단체장의 예산편성권을 침해한 것이라고 강조했다. 또 시의회가 서해벚길 사업예산 752억원을 전액삭감, 이에 포함된 양화대교 구조개선 공사가 전면 중단돼 매일 14만 4000대의 차량이 임시가설교량으로 통행하는 등 시민불편을 초래하고 있고, 지난해 시

의회에서 의결돼 사용한 서해뱃길 채무부담행위 30억원은 상환연  
도인 2011년도 예산에 꼭 편성·지출돼야 함에도 예산을 삭감해  
지방재정법 제44조를 위반했다고 덧붙였다.

〈경향신문(2011.1.13)〉

- 서울시는 서울시의회가 시장의 동의 없이 증액하거나 신설한 2011  
년도 예산에 대해 재의를 요구한다고 13일 밝혔다. 서울시는 이날  
기자회견을 열어 “시의회는 지난달 30일 예산을 증액하고 새로운 항  
목을 신설할 때 시장의 동의를 받도록 하는 지방자치법 제127조 제  
3항규정을 어기고 시장의 예산편성권을 침해했다”며 이같이 밝혔다.
- 서울시는 친환경 무상급식 지원 695억원, 사회복지시설 운영 12  
억원, 경로당 현대화 사업비 30억원 등을 임의로 증액하거나 신설  
한 것은 원천무효라고 주장했다. 또 시의회가 서해뱃길 예산 752  
억원을 전액 삭감함에 따라 양화대교 구조개선 공사가 전면 중단되  
면서 시민 불편이 초래됐다고 설명했다.
- 그리고 “채무상환이 지연돼 추후에 양화대교 구조개선 공사 대금을  
받지 못한 민간사업자가 서울시에 손해배상 소송을 제기할 경우 시  
는 관련 시의원에게 대해 구상권 행사 등 법적 문제를 제기할 것”이  
라고 말했다. 서울시는 시의회의 협력을 당부하는 한편 향후 시의회  
가 예산안을 재의결한다면 대법원에 제소할 방침이라고 밝혔다.

#### [서해뱃길 양화대교 구조개선 공사 중단]

- 주요내용 : 시의회의 양화대교 구조개선 공사 중단 요구 및 2011년  
예산 전액 삭감. 이에 따른 서울시의 일방적인 예비비 사  
용 공사강행
- 사업개요 :
  - 위 치 : 마포구 합정동 ~ 영등포구 당산동(선유도)
  - 규 모 : 기존교량철거 및 교량신설(연자 112m, 8차로)
  - 사업기간 : 2010.2 ~ 211. 12

- 총사업비 : 415억원(기투자 263억원, '11년 182억원 전액 삭감)
  - ※ 2011.2.25 서울시 예비비 182억원 투입 공사 강행
- 사업내용 : 서해벚길 조성을 위해 국제여객선이 운항할 수 있도록 양화대교 교량 밑으로 대형 선박이 쉽게 통과할 수 있도록 교량 중앙의 112m 구간과 이를 지지하던 교각 2개를 해체한 후 이를 대신해 로제아치교를 설치하는 공사
- 사업추진경과 :
  - 2010. 2. 22 양화대교 구조개선 공사 계약 및 착공
  - 2010. 6. 20 가교설치(상류측) 및 교통우회 완료
  - 2010. 6. 22 시의원 당선자 요구에 따라 교량상관 철거공사 잠정유보 (84일간)
  - 2010. 9. 14 하류측 교량상관 철거작업 재개
  - 2010. 10. 17 교량상관 및 교각(P13, P14) 철거 완료
  - 2010. 12. 29 시의회 2011년 공사비 전액 삭감
  - 2011. 02. 15 서울시 양화대교 공사재개 선언(예비비 사용 천명)
  - 2011. 05. 04 하류측 아치교 개통
  - 2011. 06. 07 시의회 주민감사 청구 방침
  - 2011. 06. 09 시의회 공사중지 가처분소송과 구상권 청구소송 방침
- 언론보도내용 :
  - 〈서울신문(2010.6.23)〉
  - 민주당 소속 시의원 당선자 13명은 22일 당선자 79명 명의로 기자회견을 갖고, “한강운하의 시작사업인 양화대교 철거를 즉각 중단하라”고 요구한 뒤, “서울시가 공사를 계속할 경우 양화대교에서 천막농성을 하는 것을 포함해 예산심의, 회계 및 행정감사 등 모든 수단을 동원해 저지 하겠다”고 엄포를 놓았다.
  - 한강운하사업은 서울시가 한강과“경인아라뱃길”을 “서해비단벚길”로 연결해 서울을 세계 수준의 수상관광도시로 발전시킨다는 목적으로 추진하고 있는 “한강르네상스”프로젝트의 핵심이다. 시는 완공된 한강벚길에 2012년부터 2000~3000t급 국내선 크루즈를 운영하는 것을

시작으로 5000t급 국제선을 띄우는 등 중국, 마카오, 일본 도쿄를 잇는 관광네트워크를 조성할 계획이다.

- 그러나, 민주당 시의원 당선자들은 양화대교 철거를 즉각 중단하고 새로 개원하는 시의회와 전문가, 시민단체 등과 함께 사업 타당성을 검증하자고 요구했다. 이들은 이번 사업을 대다수 시민과는 무관한 예산낭비라고 규정하는 공사에 환경영향평가 절차와 경제적 타당성 등에서 문제가 있다고 주장했다.
- 이에 대한 서울시의 기본 입장은 “한강벚길사업은 정부가 추진 중인 4대강 사업과 무관할 뿐만 아니라 도시 경쟁력 제고와 관광사업 활성화를 위해 민선 4기 출범과 함께 추진해온 역점사업인데 이를 4대강 사업과 연계해 중단하라고 하는 것은 정치 논리에 불과하다”는 것이다. 하지만 서울시장은 민주당 시의원 당선자들과 가진 면담에서 “오늘 당장 공사를 중단할 수 없지만 의견을 고려해 탄력적으로 검토 하겠다”며 “시의회가 개원하면 충분히 논의할 수 있을 것”이라며 유연한 입장을 보였다.

〈조선일보(2010.9.10)〉

- 서울시가 지난 2월부터 진행해온 “양화대교 철거공사”가 민주당 시의원들 반대로 중단 위기에 처하면서 총 172억원에 달하는 시 예산이 날아가게 생겼다.
- 서울시의회 민주당 소속 의원들은 지난 7일 의원총회에서 양화대교 공사를 중단하고 다리를 원상복구 해 놓으라는 결의문을 채택했고, 이를 10일 본회의 때 발표하기로 했다.
- 현재 양화대교는 중간 112m 구간 상부 아스팔트를 걷어내고 아치 모양 구조물을 올리기 위해 기존 교각을 철골 등으로 보강해놓은 상태다. 이 아스팔트를 걷어낸 부분은 철골로 임시 우회로를 만들어 놓아 차량은 이 길로 다니고 있다. 민주당 시의원들 요구대로 공사를 중단하고 원상복구하려면 27억원이 추가로 들어가기 때문에 결과적으로 172억원을 낭비하고 양화대교는 공사 이전 모습으로 다시 돌아가게 된 꼴이다.

- 서울시는 “현 양화대교 교각 간격이 좁아 운행 중인 유람선 등 안전에 문제가 많고, 장차 서해 진출을 위한 뱃길 조성 차원에서도 필요하다”고 주장하고 있다. 한강 원효대교에서 행주대교까지 모든 교량 교각 폭이 54~173m에 달하는 데 양화대교(1995년 준공)만 35~42m로 유난히 좁아 공사가 반드시 필요하다는 게 서울시 입장이다.
- 시의원들 결의문은 법적 효력이 없어 시가 공사를 강행하겠다고 고집하면 제지할 방법은 없다. 하지만 시로서는 당장 양화대교 공사 내년도 예산안을 시의회에 내야하고, 앞으로 시의회와 협조할 사안이 많아 시의회 의견을 무시할 수 없는 입장이다.

〈한국일보(2011.2.16)〉

- 서울시장은 15일 중구 서소문 청사에서 기자회견을 열고 “시의회에 예산 삭감으로 중단된 양화대교 공사를 시의회가 반대해도 조속히 재개해 마무리 하겠다”고 밝혔다. 서울시장은 “시의회와 합의를 거쳐 공사를 재개하려 했지만 민주당 시의원들과의 개별사안 협의가 난망하다는 결론에 이르렀다”며 이같이 밝혔다.
- 양화대교 안전 문제가 제기되자 시와 시의회 모두 다리를 직선화해야 한다고 주장했다. 그러나 서울시는 계획대로 예산을 투입해 공사를 마무리하자는 입장이었고, 시의회는 휘어진 구간을 펴기 위한 예산만 지원할 수 있다고 주장해 갈등을 빚어왔다.
- 이에 대해 시의회 민주당 측은 “시의회와 협의 없이 예비비로 양화대교 공사를 하겠다는 것은 시의회에 예산심의권을 부정하는 불법적 발상”이라고 반박했다. 민주당 측은 “이미 공사 중인 하류 측 다리를 방치할 경우 시민의 안전에 위해 요인이 있기 때문에 예비비를 사용해도 무방하지만 상류 측 다리 공사비용까지 쓰는 것은 예비비 사용취지를 벗어난다”고 설명했다. 시의회 민주당은 “물리적 동원을 포함한 대응 방안을 논의하고 있다”고 말했다.

〈문화일보(2011.6.9)〉

- 서울시의회와 서울시가 양화대교 교각 확장 공사 문제로 또 다시

갈등을 빚고 있다. 서울시가 양화대교 통행 차량의 안전과 예산낭비 방지 등을 이유로 하류쪽 다리에 이어 상류쪽 다리에 아치교량 공사를 강행하려하자 시의회가 공사중지 가처분소송 및 구상권 청구 소송 등을 제기키로 하는 등 법률적 대응에 나섰다.

- 9일 시의회 민주당 등에 따르면 시의회는 다음주 중 양화대교 교각 공사를 마무리하기 위해 시가 올해 예비비 182억원을 편성한 것은 현행법 위반이라며 공사중지 가처분소송 및 구상권청구소송을 제기할 예정이다. 현행 지방재정법 제43조에 따르면 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 초과 지출을 충당하기 위해 예비비를 쓸 수 있도록 되어 있지만, 행정안전부 내부 지침상 지방의회 심의 과정에서 삭감된 경비의 경우 예비비 지출 항목에서 제외된다.
- 그러나 서울시는 양화대교 교각공사를 강행, 내년 3월에 완료하겠다는 입장이다. 중단 시 이미 투입한 공사비 318억원을 날리게 되는 것은 물론, 107억원 매몰비용이 추가로 소요되는 등 국민혈세가 낭비될 뿐 아니라 상류측의 좁은 교각 폭을 인해 유람선 운행이 위험하다고 보는 것이다.

#### [서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 일부개정조례안]

- 주요내용 : 서울특별시장의 사무를 민간위탁 하고자 하는 경우, 사전에 민간위탁 대상여부를 서울특별시의회의 동의를 받도록 하고, 기 시행되고 있는 민간위탁사무에 대하여도 그 사무의 재위탁 또는 재계약 이전에 의회의 동의를 받도록 규정
- 서울시장 입장:
  - 지방자치법은 지방의회와 지방자치단체장에게 독자적인 권한을 부여하고 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없으며,
  - 민간위탁사무 전체를 시의회 동의대상으로 할 경우 사전 절차가 중복되고 처리기간이 지나치게 장기화 되는 등 절차이행상 비효율을

초래하며

- 또한, 『단순용역』은 예산안 심의과정을 통해 의회의 사전통제가 충분히 이루어지고 있고, 『수익시설』은 계약법령 및 공유재산관련 법령의 엄격한 적용을 받고 있음에도 불구하고 민간위탁사무에 대하여 일률적으로 의회의 동의를 받도록 하는 것은 부적절함

○ 추진경과 :

- 2010년 12월 01일 시의회 의결
- 2010년 12월 21일 서울시 재의 요구
- 2011년 07월 08일 원안에 대한 새로운 수정안 시의회 의결

○ 언론보도내용 :

〈연합뉴스(2010.12.21)〉

- 서울시가 서울광장 조례에 이어 친환경 무상급식 조례안과 행정사무 민간위탁 조례안에 대해서도 시의회에 재의를 요구한다는 방침에 이어서 조례를 둘러싼 양측의 갈등이 더욱 커질 전망이다.
- 이와 함께 서울시는 지난 11일 역시 재경위에서 통과된 “행정사무의 민간위탁에 관한 조례 개정안”도 재의 요구를 검토하고 있다.
- 개정안은 내년 2월 이후 시가 자치 사무를 민간에 위탁하려는 경우 사전에 민간위탁평가위원회의 심의와 시의회의 동의를 받도록 하는 내용이다.
- 기존에 민간위탁을 하고 있는 행정사무도 재위탁이나 재계약 이전에 의회의 동의를 받도록 하는 내용도 담고 있다.
- 이에 대해 서울시는 신규 민간위탁 대상은 의회의 동의를 받는 것이 타당하지만 기존에 합법적으로 민간에 위탁하고 있는 사무 705건 전체에 대해 모두 동의 절차를 거치도록 하면 법적 안정성에 문제가 생길 수 있고 업무 능률이 저해된다고 반대하는 입장이다.
- 서울시는 특히 개별 조례에서 민간 위탁 여부나 수탁자가 지정된 179건과 계약기간 1개월 미만의 단순 용역, 공개경쟁을 원칙으로 하는 수익시설 등은 동의를 구해봐야 실효성이 떨어진다고 지적했다.

〈내일신문(2011.02.21)〉

- 서울시의회 재경경제위원회 ○○○ 의원은 20일 “민간위탁조례 개정안의 서울시의회 재의결은 반드시 필요하다”고 주장했다. ○○○ 의원은 이날 “대법원도 최근 행정사무의 민간위탁시 지방의회의 동의를 받도록 개정된 조례안이 법령에 위배되지 않는다고 판결했다”며 이같이 밝혔다. 앞서 ○○○의원은 지난해 서울시 행정사무의 민간위탁시 의회의 사전 동의를 받도록 하는 내용의 민간위탁조례를 대표 발의, 지난해 12월 1일 본회의에서 통과됐으나, 서울시장은 자치단체장의 집행권을 침해하는 위법성이 있다며 재의 요구를 한 상태다. 이에 대해 ○○○ 의원은 “서울시 중구청이 같은 이유로 대법원에 제기한 ”조례안 재의결 무효화인 소송“이 지난 10일 기각되면서 무분별한 민간위탁에 대한 지방의회의 견제 필요성을 인정받게 됐다”고 밝혔다.
- 실제 대법원은 당시 “이 사건 조례안이 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고, 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다.”고 판결했다.
- 또한, 대법원은 “지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간위탁에 대한 지방의회의 적절한 견제기능이 최초의 민간위탁 시 뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는데 있으므로, 이에 대한 이 사건 조례안 역시 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다”고 설명했다.
- ○○○ 의원은 “서울특별시 민간위탁에 관한 조례일부개정조례안에 대한 집행부 재의요구안은 반드시 재의결하여 방만하게 운영되어온 민간위탁사무 전반을 감시·감독하려는 의회의 확고한 의지를 재확인케 해줄 필요가 있다”고 강조 했다.
- 현재 16개 시·도 중 8개 기관이 지방의회 사전 동의를 받고 있으며, 25개 자치구 중 11개 자치구에서도 지방의회의 동의를 받고 있다.

※ [참고]

「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례안」 재의결에 대한 대법원 판결 내용 - 2011.2.10 판결선고(2010추11 조례안재의결무효확인)

: 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있다. 지방자치법은 의결기간으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적인 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다. 따라서 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다(대법원 1992.7.28. 선고92추31 판결, 대법원 2009.12.24. 선고 2009추121 판결 등 참조). 한편 지방자치법 제104조 제3항은 지방자치단체의 장은 그 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무는 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 민간에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있다.

지방자치단체가 그 권한에 속한 업무를 민간에 위탁하는 이유는, 그 업무를 민간으로 하여금 대신 수행하도록 함으로써 행정조직의 방대화를 억제하고, 위탁되는 사무와 동일한 업무를 수행하는 자에게 이를 담당하도록 하여 행정사무의 능률성을 높이고 비용도 절감하며, 민간의 특수한 전문기술을 활용함과 아울러, 국민생활과 직결되는 단순 행정업무를 신속하게 처리하기 위한 것이라 할 것이다. 그런데 민간위탁은 다른 한편으로는 보조금의 교부 등으로 비용이 더 드는 경우가 있고, 공평성의 저해 등에 의한 행정서비스의 질적 저하를 불러 올 수 있으며, 위탁기관과 수탁자 간의 책임 한계가 불명확하게 될 우려가 있고,

행정의 민주화와 종합성이 손상될 가능성도 크다. 따라서 지방자치단체장이 일정한 사무에 관하여 민간위탁을 하는 경우에는 위와 같은 단점을 최대한 보완하여 민간위탁이 순기능적으로 적용하도록 할 필요가 있다(대법원 2009.12.24. 선고 2009추121 판결 등 참조).

이러한 제반 사정을 고려하여 보면, 이 사전 조례안이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 또한 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간 연장 등 기존 위탁체결의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간위탁에 관한 지방의회의 적절한 견제기능이 최초의 민간위탁 시뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 있으므로, 이에 관한 이 사건 조례안 역시 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 나아가 재위탁 등에 관하여 지방의회의 동의를 받을 기한이나 수탁기관의 적정여부를 판단할 기한의 설정이 다소 부적절하다는 점만으로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해한다고 단정할 수도 없다.

**[서울특별시의회 지방의회 발전을 위한 지방자치법 개정 촉구 건의안]**

- 주요내용 : 시의회 의장이 사무처 직원 인사권행사, 시장이 임명하는 자치부단체장 및 지방공기업 인사청문회 실시
- 서울시장 입장 : 시장의 고유권한인 인사권 침해이므로 지방자치법 개정에 반영되지 않도록 모든 방법 강구

○ 추진경과 :

- 2011년 5월 2일 시의회 의결

○ 언론보도내용 :

〈문화일보(2011.5.3)〉

- 서울시의회는 2일 지방의회의 역할과 비중을 확대하고, 지방의회의 독립성과 책임성, 전문성을 강화한다는 명분으로 “지방의회발전을 위한 지방자치법 개정촉구 건의안”을 통과시켰다. 건의안은 시장이 임명된 시의회 사무처 직원들에 대한 인사권을 시의회 의장이 행사하고, 조례제정권을 확대하며, 시장이 임명하는 기초자치단체 부단체장과 지방공기업 사장에 대한 인사청문회를 실시하고, 시의원의 개인보좌인력을 배치하는 것 등을 주 내용으로 하고 있다.
- 이에 대해 서울시는 “지방자치법에 보장된 시장의 고유권한인 인사권 등을 침해하는 위법적 건의안”이라 “건의안 내용이 지방자치법 개정에 반영되지 않도록 모든 방법을 강구 하겠다”고 말했다.

□ 제8대 서울시의회(민선5기) 시-의회간 갈등으로 인한 역기능 사례

서울시의 경우 2010.6.2 지방선거 이후 여소야대 상황이 조성되면서 시와 의회 간에 다양한 정책갈등으로 인한 첨예한 대립과 갈등의 장기화 조짐을 보이고 있어, 이로 인한 예산낭비와 자치행정의 큰 혼란 등 역기능 사례가 야기되고 있음.

기관분립형을 채택하고 있는 우리나라의 지방의회와 집행기관은 자치행정의 상당 부분을 상호작용에 의해 그 역할을 수행하는 과정에서 갈등관계는 필연적으로 발생할 수밖에 없으며, 오히려 갈등을 통해 양 기관 간 발전과 더 나은 정책대안이 도출되는 경우가 많음. 그러나 갈등이 원만히 해결되지 않고 극한 대립으로 치닫거나 장기화 될 경우엔 그로 인한 행정손실이나 시민불편과 같은 역기능이 나타날 수밖에 없음.

앞서 제8대 서울특별시의의회(민선5기) 시-의회 간 갈등사례에서 기술한

바와 같이 ‘서울광장 사용을 허가제에서 신고제로 전환하는 조례개정’, ‘한강르네상스 프로젝트’, ‘서해벚길의 양화대교 공사 중단’, ‘서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례’, ‘서울특별시 교육재정부담금 전출에 관한 조례’, ‘시의회의 시장 동의 없이 복지예산 증액 의결’, ‘시장의 민간위탁 사무에 대한 시의회 사전의결권 규정’ 등 다양한 정책분야에서 시와 시의회 간에 갈등이 야기되고 있는 상황임.

이 중 서해벚길 사업의 일환인 양화대교 구조개선 공사의 경우 제8대의 회가 여소야대 상황이 되면서 다수당 시의원 당선자측에서 공사 중지요구가 있었고, 이에 대해 집행기관인 서울시가 이를 받아들여 84일간 공사가 잠정 유보됨에 따라, 본질적인 문제인 동 사업의 타당성 유무를 떠나 교량상판 철거공사를 위해 설치한 가교로 우회 통과해야 하는 통행시민들의 불만 증폭과 공사 중단에 따른 상당액의 예산손실이 발생하였음. 뿐만 아니라 동 사업에 대해 2011년도 예산 전액을 시의회가 삭감했음에도 불구하고 서울시는 이를 예비비를 투입하여 공사를 강행함으로써 편법적 예산집행이 이루어지고 있는 등 갈등으로 인한 역기능이 계속적으로 야기되고 있음.

다음으로 시의회가 발의하여 시장의 재의요구에도 불구하고 시의회 재의결을 통해 의장 직권으로 공포한 친환경 무상급식 조례의 경우 의회와 시가 무상급식의 전면실시와 단계실시를 놓고 첨예하게 대립하면서 중국에는 무상급식 반대를 주장하는 시민단체의 주민투표 청구에 따라 2011.8.24일 주민투표를 실시할 예정에 있어 주민투표로 인한 182억원의 예산지출이 불가피한 실정임.

또한, 서울시장이 의회로 제출한 2011회계연도 예산안에 대한 의회 심사에서 시장의 역점사업 및 토목사업 관련 예산 등을 대폭 삭감하고 그 대신에 교육 및 복지예산 등을 대폭 증액하면서 증액분에 대해 시장의 부동의에도 불구하고 의결하여 시장에게 이송함에 따라 서울시는 부동의한 증액예산에 대해 집행을 거부하면서 예산의 사용이 비효율적으로 이루어지는 역기능이 발생함.

이처럼 의회와 시 간에 갈등의 첨예한 대립과 장기화는 양 기관 모두 표면적으로 시민들의 공익을 대변하고는 있으나 실제로는 시민들로 하여금 행정에 대한 신뢰감을 떨어뜨리고 피로감을 유발하고 있으며, 예산낭비와 예산의 비효율적 사용으로 인한 재정손실은 결국 시민이 부담해야할 몫이 될 수밖에 없는 상황임.

#### 나. 갈등에 관한 여론조사 결과

##### □ 서울시의회와 서울시장간 최근 갈등에 관한 여론조사(ARS)

이 연구는 2010.6.2 지방선거 이후 정치구조가 여소야대로 재편된 서울특별시의 경우 상기에서와 같이 서울시의회와 집행기관간에 공공정책에 대한 상당한 갈등이 야기되고 장기화 되고 있는 현실에서 시민들의 여론조사를 실시함.

여론조사는 전화자동응답(ARS) 방식을 활용하였으며, [부록]에 제시된 설문시나리오를 가지고 6일간 서울시민 5만명을 전화번호 DB에서 자동 표본추출하여 실시하였고, 이 중 통화연결된 44,513명 중 1,521명(3.04%)이 응답하였음.

“귀하는 현재 서울시의회와 서울시장 간에 갈등이 수준을 어떻게 보고 계십니까?”라는 질문에, 응답자 1,521명 중 910명이 “심각한 수준”이라고 답했고, 368명이 “이해할 수준”으로, 나머지 243명이 “관심없다”로 답해, 서울시민 대부분은 지금의 서울시의회와 시 집행기관간의 갈등을 심각한 수준으로 인식하고 있었음.

“갈등의 원인이 무엇이라고 보십니까?”라는 질문에는, 응답자 1,521명 중 593명이 “정당간 공약차이”로, 522명이 “의회와 집행부간 대화부족”으로, 나머지 406명이 “기관대립형 정치구조”로 답함으로써, 정당간의 공약차이가 갈등의 가장 큰 원인으로 보고 있음을 알 수 있었고, 다음으로 의회와 집행부간의 대화부족 및 기관대립형 정치구조가 갈등의 원인으로 지목되고 있었음.

“지방정부 정책갈등을 제3자가 관리할 필요가 있다고 생각하십니까?”라는 질문에는, 응답자 1,521명 중 56%인 854명이 “제3자 관리할 필요가 있다”고 답함으로써 상당수의 시민들이 갈등에 대한 관망 보다는 제3자를 통한 갈등관리 노력이 필요하다는 생각을 가지고 있는 것으로 나타남.

마지막으로 “효율적인 갈등관리 방안은 무엇이라고 생각하십니까?”에 대한 질문에는 응답자 1,521명 중 707명은 “시민단체가 중재”할 필요가 있다고 답하였으며, 다음으로 500명이 “지방정부차원에서 갈등관리협의체 운영”이 필요하다고 답하였고, 나머지 314명은 “정치적 타결에 맡기고 기다린다”로 답함으로써, 시의회와 집행기관간 갈등에 대해 서울시민은 시민단체의 중재나 갈등관리협의체 등을 구성하여 적극적으로 갈등을 관리할 필요가 있는 것으로 인식하고 있었음.

#### ① 조사개요

- 기 간 : 2011. 6.15 ~ 20(6일간)
- 대 상 : 서울시민 50,000명(전화번호 DB에서 자동표본추출)
- 주 제 : 「서울시의회와 서울시장간 효율적인 갈등관리 방안」
- 방 법 : 전화자동응답(ARS) 여론조사
- 설문시나리오 : [부록] 참조

#### ② 응답내역

- 응답자 : 총 1,521명(3.04 %)
  - 통화연결 44,513 명 대비 응답성공률 : 3.41 %

○ ARS 여론조사 응답결과

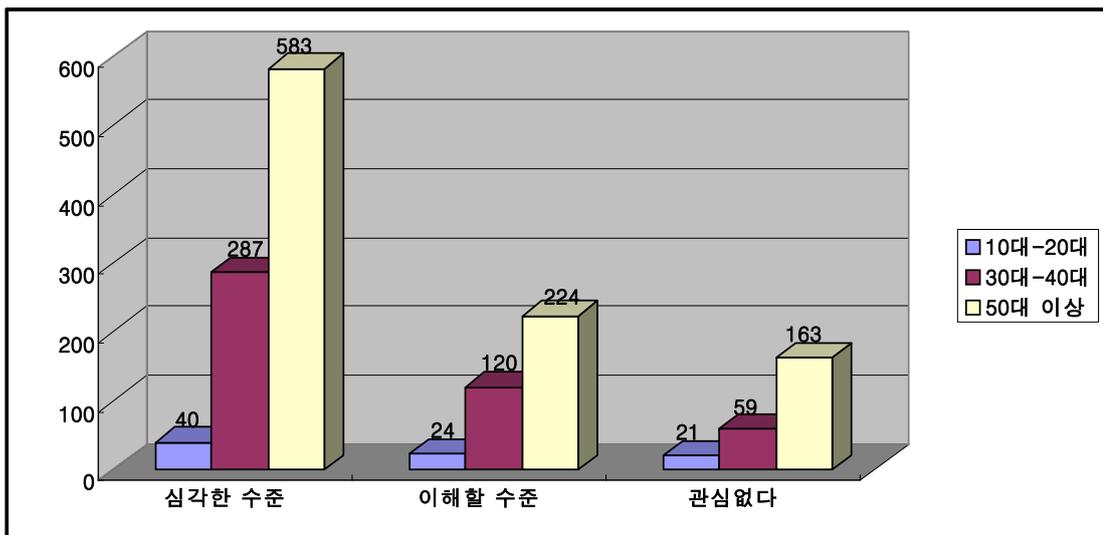
(단위 : 명)

| 대 상    | 통화연결 44,513(89.03%) |        |      | 통화실패 5,487(10.97%) |      |      |             |
|--------|---------------------|--------|------|--------------------|------|------|-------------|
|        | 응답성공                | 통화거부   | 설문포기 | 부재중                | 팩 스  | 번호이상 | 통화중<br>및 기타 |
| 50,000 | 1,521               | 42,612 | 380  | 5,063              | 416  | 8    | 0           |
| %      | 3.04                | 85.22  | 0.76 | 10.13              | 0.83 | 0.02 | 0           |

③ 분석결과

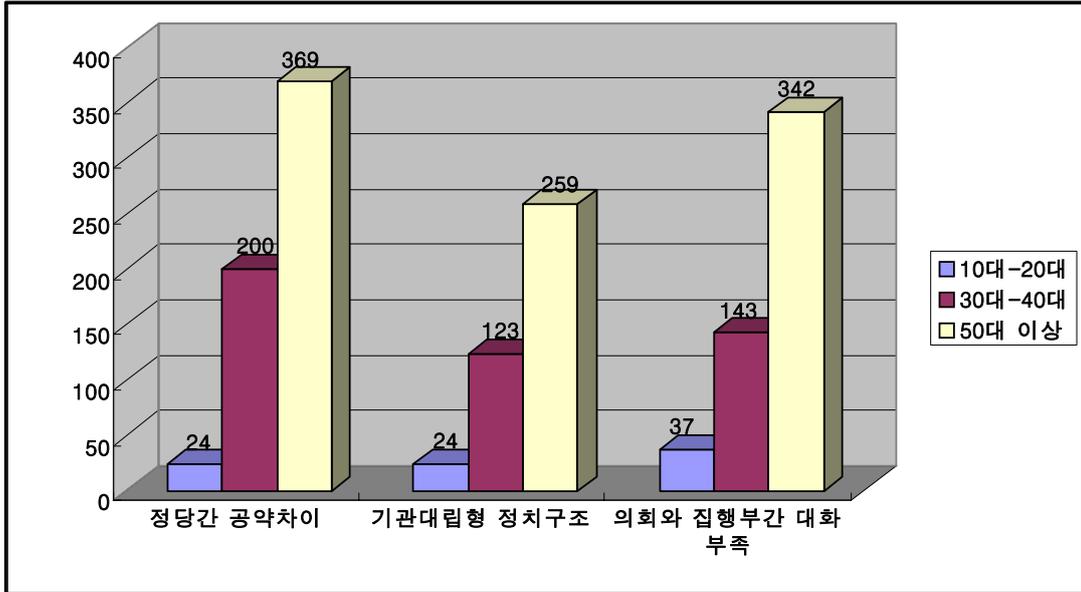
1. 귀하는 현재 서울시의회와 서울시장 간에 갈등의 수준을 어떻게 보고 계십니까?” 에 대한 물음에

| 총 응답자  | 심각한 수준 | 이해할 수준 | 관심없다 |
|--------|--------|--------|------|
| 1,521명 | 910    | 368    | 243  |



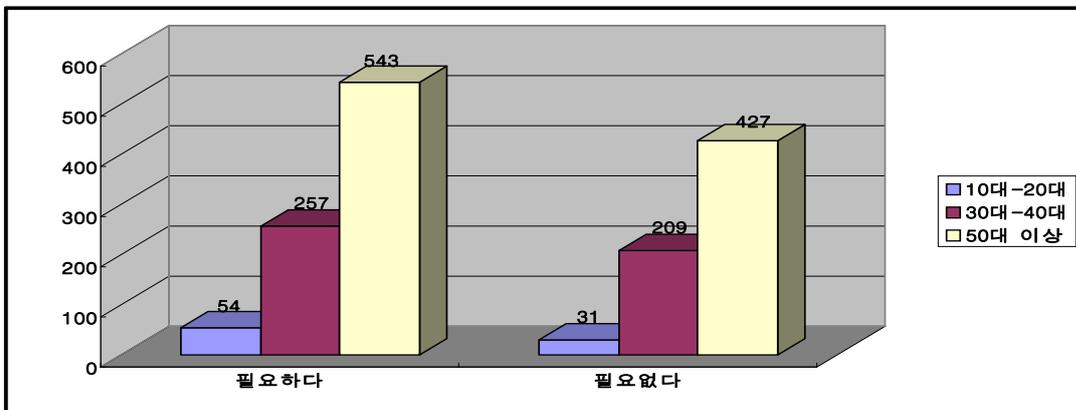
2. 갈등의 원인이 무엇이라고 보십니까?에 대한 물음에

| 총 응답자  | 정당간 공약차이 | 기관대립형 정치구조 | 의회와 집행부간 대화부족 |
|--------|----------|------------|---------------|
| 1,521명 | 593      | 406        | 522           |



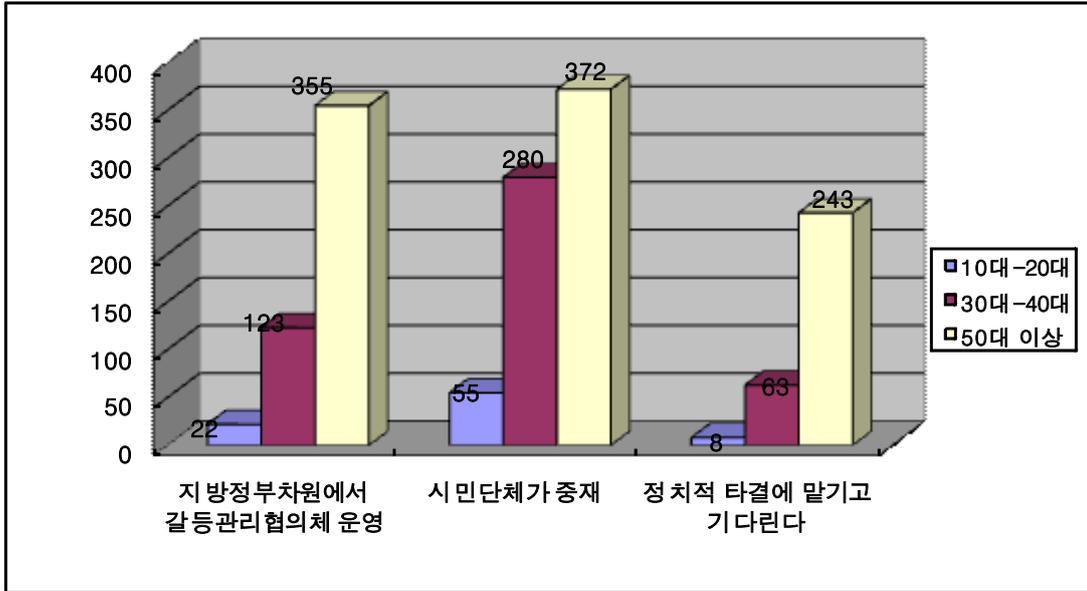
3. 지방정부 정책갈등을 제3자가 관리할 필요가 있다고 생각하십니까?”에 대한 물음에

| 총 응답자  | 필요하다 | 필요없다 |
|--------|------|------|
| 1,521명 | 854  | 667  |



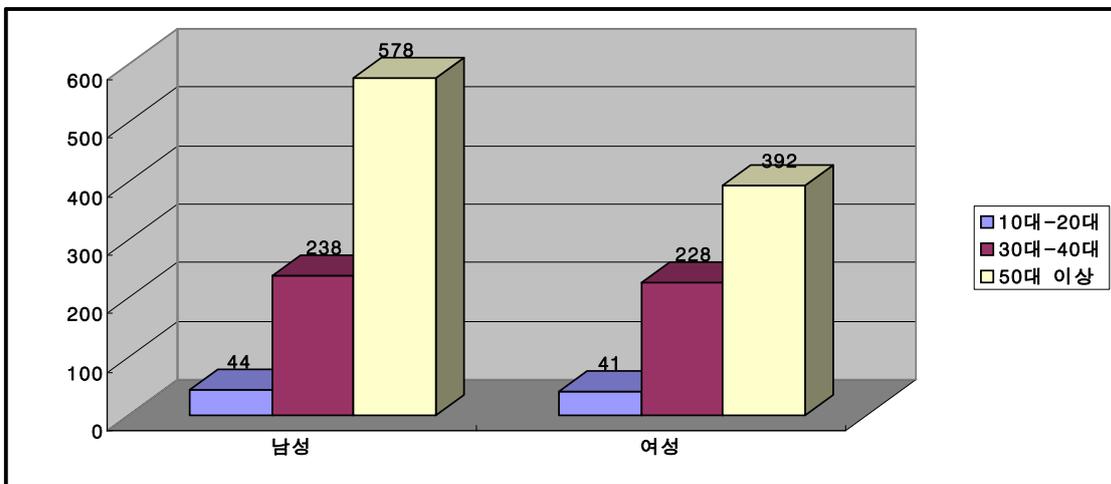
4. 효율적인 갈등관리 방안은 무엇이라고 생각하십니까?에 대한 물음에

| 총 응답자  | 지방정부차원에서<br>갈등관리협의체 운영 | 시민단체가 중재 | 정치적 타결에 맡기고<br>기다린다 |
|--------|------------------------|----------|---------------------|
| 1,521명 | 500                    | 707      | 314                 |



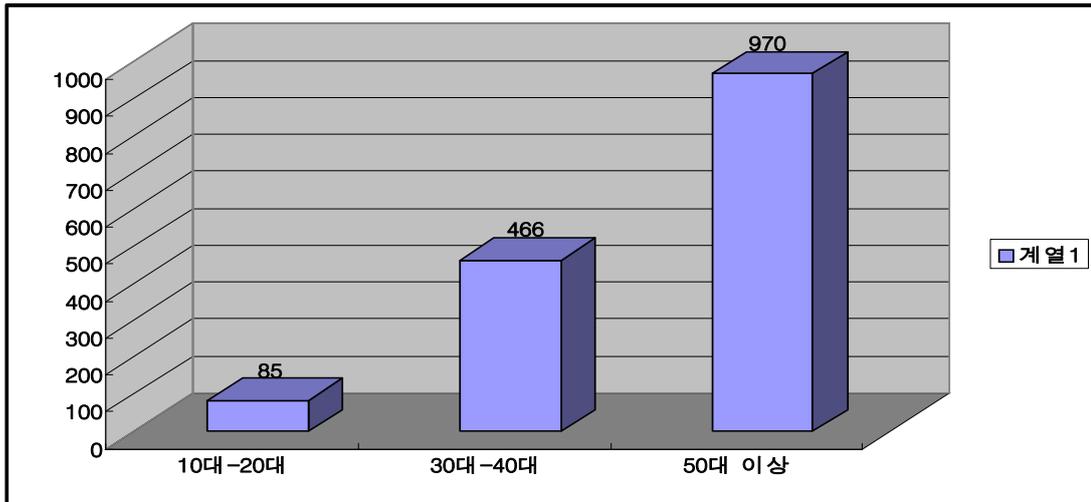
5. “귀하의 성별은” 에 대한 물음에

| 총 응답자  | 남성  | 여성  |
|--------|-----|-----|
| 1,521명 | 860 | 661 |



6. “귀하의 나이는” 에 대한 물음에

| 총 응답자  | 10대~20대 | 30대~40대 | 50대 이상 |
|--------|---------|---------|--------|
| 1,521명 | 85      | 466     | 970    |



### 3. 지방정부의 갈등의 원인 분석 및 관리전략

#### □ 갈등의 조건과 원인

##### ① 갈등의 조건

조직간 갈등의 조건에 대해 살펴보면, 조직간 관계를 상호의존적인 관계, 상호 경쟁적인 관계, 그리고 상호독립적인 관계로 구분하고 있음. 이 세 가지 관계 가운데 갈등이 일어날 수 있는 조건은, 조직 간의 관계가 상호의존적인 관계나 상호경쟁적인 관계임. 따라서 조직간 갈등은, 그 조건이 상호의존성(interdependence)에서 출발하며 조직간 갈등의 다른 조건은 상호경쟁성에서 비롯됨.(민 진, 1996: 239-240; 신유근, 1982; Filley, 1975), 이러한 조건들은 지방의회와 집행기관간의 갈등에도 적용되며, 이 밖에도 양 기관간의 갈등에는 기능수행상 상호 불가분성이 갈등의 조건을 충족함.

##### ② 갈등의 원인

지방의회와 집행기관간 갈등은 개인적 요인, 집단적 요인, 행정관리적 요인 등 크게 세 가지로 나누고 있는 조직간 갈등의 일반원인에 따라 살펴볼 수 있고, 개인적 요인으로 들고 있는 욕구의 충돌과 지각의 차이는 지방의회를 구성하는 의원들과 집행기관을 구성하는 공무원들에 대해서도 그대로 작용될 수 있음. 또 집단적 요인으로 들고 있는 집단이익의 대립과 집단목표의 차이도 지방의회와 집행기관이라고 해서 예외가 될 수 없음.

예를 들면, 감사·조사기관으로서의 지방의회와, 그 대상기관으로서의 집행기관간에 상호작용 과정에서 집단이익의 대립과 집단목표의 차이를 보이기 때문이며, 지방의회와 집행기관간의 갈등에 있어서 관할권에 관한 경쟁과, 한정된 자원을 확보하기 위한 경쟁 등을 원인으로 들 수 있는 것은 조직관리적 요인의 예라고 할 수 있음.(김영평, 1995: 144-146; 민 진, 1996: 241; Himes, 1980; Lan, 1997).

한편, 정책갈등의 일반원인에 관한 학자들의 견해를 살펴보면, 정책지향에 대

한 차이, 관할권에 대한 경쟁 내지 투쟁(김영평, 1995: 144 -146), 목표의 차이 또는 비양립성(Schmidt & Kochan, 1972; 박동서, 1997: 256), 한정된 자원의 경쟁(Abcarian & Palmer, 1974), 상호의존성(Pondy, 1966), 권한 및 기능의 배분 상태(박동서, 1997: 256) 등을 제시하고 있음.

지방의회와 집행기관간 갈등은 정책갈등의 원인에 의하여 발생하는 것이 적지 않으며, 대체로 지방의회는 “주민편의주의의 입장”에서 기능을 수행한다면, 집행기관은 “행정편의주의의 입장”에서 기능을 수행함. 따라서 이러한 입장 차이로 인하여 양 기관간의 정책지향에 대한 차이가 나고, 목표의 차이 또는 비양립성을 보임.

또한 현재 통할대표권<sup>48)</sup>을 지방자치단체의 장에게 부여하고 있는 “강시장-약의회형” 지방정부의 형태에서는 양 기관 간에 한정된 자원의 경쟁이나 상호의존성 및 관련성, 그리고 권한 및 기능의 배분상태 면에서 정책갈등이 다분히 예상됨.

다음으로, 2010.6.2 지방선거 이후 재편된 정치구조 즉, 여소야대 상황과 같이 지방의회와 집행기관간에 팽팽한 역학관계가 조성될 경우 순기능이든 역기능이든 양 기관 간에 갈등은 더욱 심화될 수밖에 없으며 선출직인 민선시장과 또한 선출직인 시의원 간에는 정치공약의 물러 설 수 없는 대립이 야기되고 장기화되는 경향이 있음. 더욱이 지방의원에 대한 정당공천제가 존재하는 한 중앙정치에 예측된 지방정치는 시민행정 보다는 정치적 이해갈등이 정책결정에 우선할 수밖에 없기 때문에 지방정부의 갈등을 더욱 심화시키는 주요한 요인이 되고 있음.

#### □ 갈등의 결과

조직간 갈등의 결과는, 각각 조직 내부에서만 아니라 양측 간의 관계에서도 여러 가지 변화를 가져오는데 먼저, 양 기관 조직 내부의 변화를 보면 조직의 응집력을 강화시키고, 독재적 리더십의 등장을 부추기게 되

48) 지방자치법 제101조(지방자치단체의 통할대표권)에 규정된 지방자치단체장이 통할대표하는 당해 ‘지방자치단체’라는 개념은, 중앙집권시대의 ‘집행기관’만을 의미하는 것이 아니라 “주민+지방의회+집행기관”을 의미하는 것이다.

고, 과업지향성을 강조하게 되고, 그리고 조직의 통일성이 강조되어 구성원들의 충성심과 복종심을 더욱 요구하게 됨.

다음으로 양측 간 관계의 변화를 보면 상대 조직의 지각을 왜곡시키고 상호간의 의사소통을 감소시키며, 상대편의 활동에 대하여 감시가 엄격해지고 확인이 증가하게 됨. 공통의 적을 찾고 상대 조직의 장벽을 허물어뜨릴 수 있는 목표를 세우며, 경쟁관계에 있는 다른 집단들을 상호작용 관계로 끌어들이 수 있는 협상전략을 고안해 내기도 함.

지방의회와 집행기관간 갈등의 결과도 이상과 같은 변화를 그대로 가져올 수 있음. 특히, 양 기관간의 갈등의 결과는 그 기능에 따라 설명이 달라질 수 있음. 양 기관 간 갈등의 순기능으로는 문제의 요인을 분석하여 창의적으로 문제를 해결하는 학습효과를 높여주고 다변적 환경변화에 신속하게 적응할 수 있는 능력을 길러주며, 양 기관 조직의 변동과 발전을 촉진하게 함.

반면, 갈등의 역기능으로는, 양 기관의 조직분위기를 불안하게 하고 조직을 비효율적으로 운영하게 만들며, 양 기관 간에 협조가 잘 되지 않아 의사소통에 불만족하게 되므로 결과적으로는 지방정부를 구성하고 있는 양 기관이 자치행정의 공동목표를 달성하는데 저해를 받게 됨.

## □ 갈등의 관리전략

### ① 갈등관리의 기본원칙

지방의회와 집행기관간 갈등의 관리전략에 있어서, 조직간 갈등의 일반론적 접근이 시도될 수 있는데, 조직 내 갈등을 관리하는 원칙은 조직에서 개입하는 여부에 따라 크게 두 가지가 됨. 여기에서의 조직이란 지방의회와 집행기관을 의미하는 것으로 보고, 그 구성원인 의원들과 공무원들 간의 갈등에 이들 조직이 개입하느냐, 개입하지 않느냐 하는 관리전략을 의미하는 것임.

첫째, 비개입적 전략으로 가장 많이 사용되는 방법은 갈등 그 자체를 무

시하고 그것이 파국적이지 않기를 바라거나 저절로 해결되기를 바라는 것임. 갈등관계에 있는 양 기관의 구성원들이 갈등을 해결하기 위해 주로 사용할 수 있는 방법으로는, 문제해결·설득협상 및 정치적 타협 등의 과정을 거치는 것이고, 둘째, 개입적 전략으로서 양 기관이 구성원들 간의 갈등을 관리하기 위해 개입하는 방법으로는, 갈등의 해소·조장·예방 등의 방법으로 구분할 수 있음.

조직이 갈등에 개입할 것인가의 결정은 갈등문제에 대한 기본관념에 따라 달라지며, 이에 대해 1981년 Chung & Megginson은, “갈등의 수준”과 “조직의 효과성”의 관계에 따라 갈등의 관리방향을 설명하고 있음. 즉, 그들은 조직의 효과성을 높이는 혁신과 변화는, 낮은 수준의 갈등 아래서는 촉진되지 않기 때문에 어느 정도까지는 갈등을 조장해 줄 필요가 있다고 본 것임. 이와 반대로 높은 수준의 갈등은 그대로 방치할 때 나타날 부정적인 결과를 피하기 위하여 갈등을 해소시키려는 노력이 필요하다고 봄.

일부 지방의회의원들과 일부 집행기관공무원들간에 갈등이 발생했을 때, 위와 같은 원칙에 따라 조직으로서의 양 기관이 어떻게 그 갈등을 관리할 것인가를 고민할 수 있을 것이며, 각각 내부적으로 의원들과 의원들 간 또는 공무원들과 공무원들 간의 갈등으로 인하여 양 기관 간에 갈등이 발생했을 때도 마찬가지일 것임.

지방의회 측은, 본회의 또는 위원회를 구성하고 있는 전체의원 중 과반수 이상의 의결정족수에 해당하는 지방의회의원들의 의사가 바로 지방의회의 결정이기 때문에 이에 의하게 되며, 집행기관 측은 그 책임자인 수장으로서의 지위에 있는 지방자치단체장의 결정에 의하게 됨.

이들의 결정에 따라 조직의 효과성이 낮은 상황에서 갈등의 수준도 낮은 상태라면, 갈등을 오히려 조장함으로써 갈등의 해결을 모색하는 상황으로 이끌어 가야 하고, 반대로, 조직의 효과성이 낮은 상황에서 갈등의 수준이 높은 상태라면, 갈등을 해소하는 방향으로 관리해야 할 것임.

② Blake, Shepard, Mouton의 갈등관리 모델

Blake 등은 사람들이 집단 간 갈등에 대하여 가질 수 있는 기본적인 태도(기본적 가정)를 “갈등은 불가피하고 합의도 불가능하다”, “갈등은 불가피한 것이 아니나 합의는 불가능하다”, “비록 갈등이 있다고 해도 합의가 가능하다” 등의 3가지로 구분하였음.

이들 3가지 태도에는 [표 3-7]과 같이 9가지 행동유형으로 나타날 수 있음. 먼저, “갈등은 불가피하고 합의도 불가능할 때”에는 승패를 건 힘의 투쟁, 제3자의 개입, 그리고 방임이라는 세 가지 행동유형 가운데 하나로 나타나며, 다음으로, “갈등은 불가피한 것은 아니나 합의는 불가능할 때”에는 퇴장, 절연, 그리고 무관심 또는 무시라는 세 가지 행동유형 가운데 하나로 나타나게 됨. 끝으로, “비록 갈등이 있다고 해도 합의가 가능할 때”에는 문제해결을 위한 적극적 행동, 교섭 및 협상, 그리고 평화공존이라는 세 가지 행동유형 가운데 하나로 나타남.

[표 3-7] 갈등에 대한 태도와 이해관계에 따른 행동(Blake 등, 1964)

|                          |             | 갈등은 불가피하고 합의도 불가능하다 | 갈등은 불가피한 것은 아니나 합의는 불가능하다 | 비록 갈등이 있다고 해도 합의가 가능하다 | (이해관계) |
|--------------------------|-------------|---------------------|---------------------------|------------------------|--------|
| 능동적<br>↑<br><br>↓<br>수동적 | 승패를 건 힘의 투쟁 | 퇴장                  | 문제해결을 위한 적극적 행동           | 높음<br>↑                |        |
|                          | 제3자의 개입     | 절연                  | 교섭 및 협상                   | 중간정도                   |        |
|                          | 방임          | 무관심 또는 무시           | 평화 공존                     | ↓<br>낮음                |        |

상기 표에 의하면, 지방의회와 집행기관간 갈등의 관리전략을 유추해볼 수 있는데, 먼저, “양 기관 간에 갈등은 불가피하고 합의도 불가능한 경우”에는 양측의 이해관계 수준이 높고 낮은 데 따라, 승패를 건 힘의 투

쟁, 제3자의 개입, 그리고 방임이라는 세 가지 행동유형 가운데 하나로 나타날 것이 예상되며, 승패를 건 힘의 투쟁의 예는 재의요구 및 확정과 대법원 제소 등 법적 절차를 밟는 것을 들 수 있고, 제3자의 개입은 중앙정부 및 상급 지방자치단체의 지시나 시민단체·NGO 등 활동을 예로 들 수 있을 것임.

다음으로, “갈등은 불가피한 것은 아니나 합의는 불가능한 경우”에는 양측의 이해관계 수준이 높고 낮은 데 따라 퇴장, 절연, 그리고 무관심 또는 무시라는 세 가지 행동유형 가운데 하나로 나타날 수 있고, 퇴장 또는 절연의 예로는 지방의회 측의 의결지연·부결 및 등원거부 등과, 집행기관 측의 불출석·답변 및 자료제출거부 등으로 나타날 수 있을 것임.

끝으로, “비록 갈등이 있다고 해도 합의가 가능한 경우”에는 양 기관 간에 이해관계 수준이 높고 낮은 데 따라 문제해결을 위한 적극적 행동, 교섭 및 협상, 그리고 평화공존이라는 세 가지 행동유형 가운데 하나로 나타날 것이며, 적극적 행동의 예로는, 갈등을 해결하기 위한 양 기관의 양보와 타협을 들 수 있고, 교섭 및 협상의 예로는 사전 협의기구 또는 중재기구 구성·운영 등을 들 수 있을 것임. 결국 이상과 같이 예상되는 아홉 가지 행동유형에 따라 갈등을 관리해야 함을 알 수 있음.

# 제4장 지방의회와 집행관간의 갈등관리의 효율성 제고방안

## 제1절 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계 요인

갈등발생에 있어 어느 한 가지의 요인으로 인하여 발생하는 갈등도 있지만 대부분의 갈등이 발생과정에 있어 요인들 간의 복잡한 관계로 표출되는 경우도 있음. 갈등발생과 갈등으로 인한 문제의 발생에 중요한 역할을 하는 것이 갈등 요인일 것임. 따라서 각각의 갈등요인들을 통해 지방의회와 지방자치단체장의 갈등요인들을 설명함으로써 갈등의 발생을 억제하고 나아가 갈등문제를 해결하기 위한 방안으로 작용할 수 있을 것으로 기대함.

일반적인 갈등요인에는 갈등주체간의 이해관계요인, 제도적 차원의 요인, 개인적 기술과 자질 요인, 업무의 모호성 요인으로 나눌 수 있기에 지방의회와 지방자치단체장의 대립·갈등요인은 다음[표 4-1]과 같이 요약할 수 있음.

[표 4-1] 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계 유형과 요인

| 유형      | 구분         | 요인   |
|---------|------------|--|
| 제도적 요인  | 제도적        | ·제도적 차원의 이해관계요인 ·권력<br>·조직구조 ·업무 ·의사결정 체제<br>·업무특성 ·책임 ·제한된 상호작용<br>·모호한 규칙 ·법령      |
|         | 업무의 모호성    | ·모호한 규칙 ·성과기준의 모호성<br>·과도한 조직분화 ·모호한 법령<br>·권력/권한의 비대칭 및 모호한 경계 ·공정성<br>·역할모호성 ·정책특성 |
| 비제도적 요인 | 갈등주체간 이해관계 | ·편애 ·경쟁 ·정실<br>·공통이익 ·상호의존성 ·상호간 불신<br>·가치의 차이 ·불신 ·목표                               |
|         | 개인적 기술과 자질 | ·가치 ·교육 ·나이<br>·배경 ·성 ·사회적 지위<br>·자질 ·출신지역   |

이를 다시 정리하면 갈등주체간의 이해관계요인과 개인적 기술과 자질요인을 비제도적 차원의 갈등요인으로, 제도적 요인과 업무의 모호성 요인은 제도적 차원으로 나눌 수 있으며, 이러한 갈등요인을 통해 지방의회와 지방자치단체장의 갈등을 비제도적 측면과 제도적 측면으로 분류할 수 있음.

## 1. 제도적 갈등관계 요인

제도적 갈등관계 요인은 제도적 차원의 요인과 업무의 모호성에서 오는 요인으로 나눌 수 있는데 갈등은 기관 또는 제도 사이에서도 발생할 수 있다는 것으로, 정부기관 간 갈등이나 정부부처와 민간분야 간 갈등 등이 이에 해당함. 이들의 갈등원인은 일반적으로 이해관계에 의해서 발생하는 것으로 각 당사자들이 추구하는 목표, 자원 등에 있어서 상대방의 것과 양립이 불가능할 경우에 갈등이 발생할 수 있음.

이러한 기관 간에 발생하는 갈등 중에서 가장 많이 발생하는 갈등이 제도적 요인으로 여기에는 제도적 차원의 이해관계요인, 조직구조, 의사결정체제, 책임, 권력, 업무, 업무특성, 제한된 상호작용 등의 조직차원과 정부차원의 요인과 모호한 규칙, 법령 등의 집단차원의 요인이 있음. 이러한 제도적 이해관계요인을 감안할 때, 지방의회와 지방자치단체장의 갈등에 있어서는 법령의 정비가 부진하여 발생하는 갈등의 문제점이나 양자 간의 권한에 있어 모호한 업무특성을 지적할 수 있음.

모호성은 절차, 수단, 평가기준 등 다양한 면에서 발생할 수 있으며, 이들의 모호성은 집단 간에 갈등을 증대시킬 수 있음. 즉, 절차가 명확하지 않은 것, 형식성의 정도가 낮은 것, 일상성이 낮은 것, 목표에 대한 수단의 불확실성 등은 부처 간에 갈등을 증대시킬 수 있음. 따라서 모호한 절차, 목표, 수단, 등은 집단 간에 갈등을 증대시킬 수 있으며, 이러한 요인들은 지방의회와 지방자치단체장 간의 사무종류의 구분과 불확실한 권한위임 등의 문제요인이 됨. 업무의 모호성 요인으로 모호한 규칙, 과도한 조직분화, 권력·권한의 비대칭 및 모호한 경계, 역할모호성, 성과기준의 모호성, 모호한 법령, 공정성, 정책특성 등을 들 수 있음.

## 2. 비제도적 갈등관계 요인

비제도적 갈등관계 요인은 갈등주체 간의 이해관계요인과 개인적 기술과 자질 요인으로 나눌 수 있는데 갈등의 주체는 지방의회와 지방자치단체장이라고 볼 때, 양 기관 간의 이해관계의 문제로 인하여 갈등이 발생하는 경우가 있음. 이해관계요인은 집단 간 결정요인 중에서 편애, 정실, 상호의존성 등이 포함될 것이고 조직차원의 갈등요인에서는 불신, 경쟁, 공동이익, 상호간 불신 등의 요인이 해당될 것임. 이러한 갈등주체 간의 이해관계요인들은 정부차원에서 있어서는 이해관계와 가치의 차이, 목표 등의 요인에 해당된다고 봄.

지방의회와 지방자치단체장의 갈등요인을 보다 구체적으로 살펴보면, 지방자치단체장의 성의 없는 답변과 사후조치 미흡, 지방의회와의 사전협의 부족, 행정정보 및 자료의 독점, 시정·건의 요구 사항에 대한 처리지연, 지방의회에 대한 경시, 반대·부결의원에 대한 전략적 견제 등을 들 수 있음. 이러한 이해관계 요인들은 양자 간의 정당의 차이, 경쟁, 그로 인한 상호간의 불신, 공동이익의 추구 등의 요인들은 양자 간의 정당의 차이, 경쟁, 그로 인한 상호간의 불신, 공동이익의 추구 등의 요인으로 해석될 수 있음.

지방의원이나 지방자치단체장의 자질과 기술이나 전문성의 요인에 의하여 갈등이 발생하는 형태도 있는데, 각 집단을 대표하는 대표들이 가지고 있는 가치, 배경, 교육, 나이, 사회적 지위, 성, 인종, 출신지역 등의 요인들이 서로 상이할 경우에는 대표들 간에 공감대를 형성하는데 어려움이 있으며, 집단 간 협력을 저해하는 경향이 있음.

이러한 요인들은 커뮤니케이션 맥락에서 대인관계 기술의 결핍이나, 타 부서 작업에 대한 이해와 지식의 결여로 나타낼 수 있음. 구체적으로는 지방의원과 지방자치단체장의 오만과 독선, 선심성 전시행정, 의원의 집단이기주의, 특권의식, 서로간의 성의 없는 질문과 답변 등을 들 수 있음. 이처럼 지방의회와 지방자치단체장간에 개인적 자질의 부족현상과 역할을 인지하지 못하는 원인 등으로 인하여 갈등이 발생한다고 볼 수 있음.

## 제2절 비제도적 갈등관계 효율성 제고

지방자치단체의 효율적으로 운영되기 위해서는 법제도적 장치가 우선적으로 구비되어야 하지만 그에 못지않게 그 제도를 운영하고 구성하고 있는 구성원의 의식과 행태 또한 갈등을 유발하는 중요한 요인인 만큼 그에 대한 개선이 지방자치의 효율성을 높이는 마지막 단계라고 할 수 있음.

### 1. 의원과 자치단체장의 리더십 함양

지방의회와 지방자치단체장은 그 구성원들의 성분과 배경 그리고 그들이 가지고 있는 가치관, 동기, 지식의 수준 등의 차이로 말미암아 문제해결을 위한 접근방식이 다름으로 인하여 여러 가지 갈등을 유발 할 수 있으므로 양 기관의 갈등해소를 위해 구성원 개개인의 차이를 극복하는 것도 중요하다고 하겠음. 그러나 지방의회는 합의제 의결기관이고 지방자치단체는 수많은 공무원들의 조직인 만큼 지방의원 특히, 의장의 리더십과 지방자치단체장의 정책집행 행태의 변화는 양 기관의 갈등해소를 위한 가장 근본적인 문제라고 볼 수 있음.

먼저 지방의원들은 권위주의적이고 자기중심적인 행태를 불식시키고, 아무런 정책대안이 없는 비판행위, 예우불만, 법령에 위반되는 월권적인 조례의 의결, 예산이나 사업배정에서 지역이기주의적인 예산편성 등을 자행함으로써 합의제 의결기관의 근본을 흔트리고 의장의 리더십을 저해하는 행태를 버려야 함. 이러한 사태에 직면하는 의장은 의원들과의 합리적인 대화와 교류를 통해서 이러한 문제를 사전에 차단하고 사후에라도 원활하게 조정하는 리더십을 발휘해야 함.

다음으로 지방자치단체장을 비롯한 공무원들은 과거 관치시대의 잔유물인 무성의나 태만, 비밀주의, 비협조적인 태도를 불식시켜야 하고, 지방의회를 집행부의 걸림돌로 여기거나 지방의원들보다 전문가라는 편견과 우월주의에서 벗어나야 함. 의원들의 의정활동을 위한 자료의 제출요구나

질문에 대한 답변, 감사나 조사활동에 있어서 정직한 태도로 행정공개의 원칙을 준수하면서 정보를 공유하여 지방의원들의 의정활동을 도와주는 생산적인 동반자적 자세를 갖추어야 할 것임.

## 2. 지방의회와 집행기관간 거버넌스 체계 구축

### □ 인식의 전환을 통한 파트너십(Partner Ship) 관계 구축

지방의회와 지방자치단체 간의 관계를 개선하기 위해서는 양 기관 간에 서로 동반자의 관계라는 인식을 가지고 접근하는 것이 필요함. 즉, 양자는 대립관계로 가야하는 것이 아니라 기본적으로 동일한 목적을 추구하는 두 기관이라는 점에 인식을 공유할 필요가 있음. 주민의 복리를 최대한 달성하기 위한 방안을 두고 대립할 수 있지만 주민의 복리를 소홀히 할 정도로 대립되어서는 안 됨. 지방의회는 주민을 대표해서 주민의 일상생활과 관련된 지역 사안을 결정하는 최고의사결정기관임. 다시 말하면 지방의회는 선거에 의해서 구성되는 정통성을 갖는 지역의 유일한 합의체인 것임.

최근 주민소환제를 비롯해서 주민투표제, 주민소송제 같은 주민 직접 참정제도가 도입되면서 가뜩이나 실망스러운 지방의회의 역할을 대신해 줄 것으로 기대하는 사람이 많으나 주민 직접참정제는 막대한 비용이 소요됨. 자치단체에서 수행해야 할 많은 계획들을 전부 주민투표로 결정할 수는 없는 것임. 단체장과 공무원들이 지방의회가 무력화 될수록 양 기관 간의 갈등이 줄고 또 행정의 낭비와 비효율도 줄여서 보다 안정되고 편안한 행정을 할 수 있다고 생각하는 것은 잘못된 것임. 지방의회의 역할과 의정활동이 생략된 지방행정은 더 큰 갈등과 낭비를 초래하고 될 것임. 지방의 정책을 결정하는 데에는 집행기관만의 단독결정이나 주민투표에 의한 결정보다 그 결과를 산출하는 과정이 반드시 필요하기 때문임.

## □ 정보의 공유 및 사전 실무협의를 통한 정책 네트워크 구축

지방의회가 원만하게 활동하기 위해서는 지방자치단체장과 그 보조기관이 수행하는 사무에 대한 정보가 필요함. 지방의회와 집행기관간 정보공유의 확대가 양 기관 간 갈등의 예방 내지 완화 방안으로서 가장 효과적일 것이라는 조사결과에 주목할 필요가 있음. 이 방안이 효과를 거두기 위해서는 정보를 생산·보존·관리하고 있는 집행기관 측의 긴밀한 협력이 전제되어야 함. 지방의회 측도 방만한 또는 법정 방법 이외의 개인적인 자료요구를 자제하거나 삼가야 효과성이 높아질 것임.

양측의 구성원들은 최근 정보의 비대칭성(information asymmetry)으로 인해 도덕적 해이(moral hazard)가 우려되는 대리이론(principal-agent theory)에 관심을 가져야 함. 지방의회가 위임자라면 집행기관은 대리인이 될 수 있는 이론에 따라 양 기관이 정보를 공유할 수 있도록 확대하는 노력은 정보의 비대칭성을 해결하는 조직관리적 차원에서의 개선방안이 될 수 있음.

일부 집행기관에서 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 근거로 하여 지방의회의 서류제출을 거부한 사례가 있었음. 이 법률은 ‘국민과 공공기관간의 정보공개에 관해 적용’되는 것이지 지방의회와 집행기관간의 서류제출에 관해 적용되는 것은 아니며, 이에 관한 법령 및 조례는 따로 있음.<sup>49)</sup>

따라서 공개할 수 없거나 기밀에 속하는 서류는 ‘적절한 제출방법’<sup>50)</sup>을 통하여 양 기관 간 정보공유를 확대해야함.

다음으로 지방자치단체와 지방의회간 정책의 형식·절차 등과 관련된 갈등이나 행태적 측면에서 발생하는 갈등은 법·제도의 개선과 관계없이 구성원들 스스로의 노력으로 예방 내지 완화시킬 수 있는 유형임. 형식과 절차를 대상으로 발생하는 갈등은 양 기관의 구성원들 간에 “사전실무협

49) 지방자치법 제35조의2(서류제출요구)·제36조(행정사무감사 및 조사권)제4항, 지방자치법시행령 제17조의4(행정사무감사 또는 조사의 방법 등) 및 지방의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 관련 조항

50) ‘적절한 제출방법’은 행정사무감사조사의 비공개를 전제로 집행기관에서 제출한 후 회수하는 방법에 의하여야 함.

의”를 거칠 수 있다면, 상당부분 예방 내지 완화시킬 수 있음. 양 기관 모두 일방적인 사무처리의 행태를 지양하고 상호협력적 행태로 전환하는 것이 관건임.

지방의회와 집행기관으로 각각 소속이 다른 공무원간에 모든 사항을 사전 실무협의를 해야 한다는 뜻은 아니며, 적어도 지방의회의 의결사항에 해당하는 사안에 있어서는 실무차원의 사전협회가 불필요한 형식 및 절차로 인한 갈등을 예방할 수 있음. 따라서 양 기관의 책임자들은 사전 실무협의를 적극 장려·지원해야 함. 구성원들이 상호이해에 대한 인식을 전환하고 학습조직으로서 노력 여하에 따라 최소화될 수 있는 것들도 적지 않음.

사전실무협의를 위해 양측 관계자들이 공히 갈등의 예방방안으로서 효과성의 비중을 높게 인식하고 있는 ‘주요 사안에 대한 사전 협의기구’를 구성하여 운영해 볼만 함. 이 방안은 사전협의기구에 관한 제도의 도입 이전이라도 양 기관이 실제 운영 가능한 조직관리적 차원에서의 개선 방안임. 다만, 양측이 관례적으로 사전 협의기구를 구성·운영할 경우 제도화 이전이기 때문에 의무감이 떨어질 수 있음. 또한 양측의 책임자들이 교체될 경우 관례가 지속되지 않을 수 있음. 따라서 제도정비 차원에서의 개선방안으로 발전시켜야 할 필요성이 대두됨. 제도가 정비될 때까지 상임위원회가 설치된 지방의회는 ‘상임위원간담회’를 이런 기구로 운영하는데 어려움이 별로 없음. 또 상임위원회가 설치되지 않은 지방의회는 ‘전체의원간담회’를 이용할 수 있음. 현재도 이와 같은 간담회를 사전 협의기구로 이용하는 몇몇 지방정부가 존재하는 것으로 조사됨. 바람직한 선례 및 관행이 될 수 있으나, 구성원들이 교체된다면 영속적이지 못함. 지방자치단체장을 비롯한 집행기관공무원들의 정책적 의지가 선행되어야 효과적인 개선방안이 됨. 지방의회 측도 집행기관 측이 받아들일 수 있는 사전 협의시기 및 협의사항 등에 관한 원칙적인 기준을 제시해야 함.

### 3. 합동연수 및 교육 실시

일반적으로 구성원들의 의식개혁 등 행태의 전환은 시간과 노력이 요구

되나, 갈등을 해결하기 위해 제도를 정비하는 작업보다는 시간과 노력이 상대적으로 덜 소요됨. 구성원들의 의식 및 행태의 전환을 위해서는 지방의회와 집행기관이 공동으로 상호이해의 폭을 넓힐 수 있는 연수 및 교육프로그램을 개발하고 이를 주기적으로 실시할 필요가 있으며 양 기관의 책임자들은 합동연수 및 교육에 대하여 적극적인 지원을 아끼지 않아야 함.

이러한 연수 및 교육은 양 기관이 각자 프로그램을 개발하여 실시할 수도 있으나, 가능하다면 지방의회의원들과 집행기관 관계공무원들 간에 합동으로 실시하는 것이 더 효과적인 방법이 될 수 있으며, 실시하는 시기에 있어서는 지방의회의원이 당선 이후 임기 시작 이전이 가장 효과적일 것이고 정례회 전후 등 주기적인 실시가 바람직하다고 하겠음.

그 동안 몇몇 지방정부에서는 지방의회의원들과 관계공무원들 간 친목도모를 위한 행사(등산, 체육행사 등)를 개최하기도 하였으며 이러한 행사 전 또는 후에 시간을 마련하여 전문가 초청 합동 연수 및 교육을 실시하는 것도 한 방법이 될 것임.

연수 및 교육프로그램으로는 상호이해의 폭을 넓힐 수 있는 교과목은 물론, 변화대응 능력과 문제해결능력을 함양시킬 수 있는 교과목이 검토되어야 함. 현대는 고도의 정보화·세계화 시대로서 자치행정의 환경이 급변하고 있음. 이와 같은 변화에 대응하는 능력의 함양은 지방의회의원이라고 해서 예외는 아닌 것임.

또, 문제해결능력은 자치행정이 종합행정의 성격을 갖고 있기 때문에 이러한 능력은 주민과 환경과의 관계에서 더욱 요구되는 것이며 이와 같은 능력이 결여된다면 양 기관은 갈등의 상황을 피하기 어려움. '변화대응능력'이나 '문제해결능력'을 갖추고 자치행정을 수행할 때는 현행 법·제도 아래서도 유일한 한 가지 방안에만 의존할 것이 아니라 중요한 문제일 수록 항상 복수의 대안을 개발하여 이 방안들의 장단점을 비교·분석하고 선택하는 노력도 병행되어야 할 것임.

#### 4. 갈등 유발행위에 대한 상호 양보와 타협

발생 비중과 부작용이 심각한 양 기관의 갈등 유발행위들은 구성원들 간 행태의 전환으로 개선이 가능한 것들임. 지방의회에 의한 이 같은 유발행위들은 ‘방만한 또는 법정방법 이외의 개인적 자료요구’, ‘법적 경비 삭감, 집행불가·증액부동의 예산 삭감’, ‘위법 또는 무리한 감사, 위법 또는 빈번한 조사’ 등이 있으며,

집행기관에 의한 갈등 유발행위들은 ‘청원 또는 감사·조사의 처리결과 불성실 또는 미흡’, ‘일방적 또는 불합리한 예산 편성 및 제출’, ‘지방자치단체장의 지방의회 불출석 또는 대리출석’ 등이 있음. 이들 유발행위들은 양 기관 구성원들의 행태와 깊은 관련이 있으므로 상호 양보와 타협이 이루어질 수 있다면 그 개선이 가능할 것임.

#### 5. 자율적 해결수단 인정

지방정부의 갈등 대응방식에 관한 조사자료 결과에 의하면 양 기관 모두 법적 조치에 해당하는 수단보다는 ‘상호 양보와 타협’이나 ‘주요한 사안에 대한 사전협의기구 구성·운영’ 등 유연한 방법을 선호하고 있었음. 따라서 중앙정부에 의한 타율적인 해결방법은 법적수단으로서 최소한 유지하더라도 지방정부가 자율적으로 해결하는 임의적 수단을 먼저 선택할 수 있도록 인정해야 함.

이 같은 방안은 예산이 부족한 지방정부에서 대법원 제소의 소송비용을 절약할 수 있을 뿐 아니라, 양 기관의 불필요한 갈등을 예방 내지 완화하는데 기여할 수 있음. 한편, 지방정부에서 조직관리적 차원의 문제해결능력을 축적할 수 있는 학습의 기회를 제공하는 효과도 거둘 수 있음.

#### 6. 주민 참여의 유도

주민참여란 민주주의의 기본원리가 국민주권의 원칙 즉, 구성원들의 의사

에 의해서 운영되는 원리를 기본으로 하고 있기 때문에 지방자치단체의 구성원인 '주민'이 참여한다는 것은 민주주의의 보편적 원리이자 최대의 과제임.

그러나 현대 대중민주주의 하에서 한 개인이 비록 이념적으로 주인이라고 하지만 그 개인이 국가 전체의 행정의 전문성과 복잡성으로 말미암아 이러한 경향은 더욱 심화되어가고 있는 실정임. 이는 곧 대중의 무관심을 조장하는 계기가 되고, 그러한 무관심은 구성원의 자발적이고 이성적인 판단과 참여를 전제로 하는 민주주의의 저해요인으로써 이를 그대로 방치할 경우 민주주의의 적이라고 할 수 있는 독재와 전제를 초래하는 온상을 만들게 됨. 그러므로 지방자치단체는 주민에게 관심과 참여를 적극적으로 유도하여야 한다고 하겠음.

### 제3절 제도적 갈등관계 효율성 제고

#### 1. 지방의회의 권한 강화

지방의회는 주민의 다원적인 이익을 대표하는 의회위원의 집합체로서 지방자치단체의 최고의사 결정기관이며 최고의 통제기관임을 고려할 때, 주민들은 지방의원과 지방자치단체장을 직접선거에 의해서 선출하지만 상대적으로 볼 때 지방자치단체장은 관리적 합리성에 비중을 두고 있다고 하겠음.

그러나 일반적으로 현행 지방자치법상 양자 간의 권한배분에 있어 집행부에 더 많은 권한이 부여되고 있으며, 지방의회의 조례제정권은 많은 제약을 받고 있음. 또한 지방의회 사무처리직원의 임명권에 대해서 집행부는 지방자치단체장이 임명해야 한다고 하며, 지방의원은 의회의장이 임명해야 한다고 함으로써 양자 간의 인식이 차이가 매우 큼. 그러므로 이러한 인식의 차이를 해소하기 위해서 우리는 지방의회의 기능을 강화할 수 있을 제도적 보완장치로서 다음과 같은 것들이 요청됨.

#### 지방의회 의결권의 확대강화

지방의회 의결권의 확대강화를 위한 가장 근본적인 일은 비교적 제한적인 지방의회의 의결사항의 범위를 확대하는 것임. 현행 「지방자치법」 제 39조에서 10개 항에 걸쳐 규정된 것은 필수적이고도 공동적인 것만을 규정함으로써 열거주의를 채택하고 있음. 이러한 열거주의는 열거한 사항만이 의결권의 대상인 것으로 해석해서 의결권의 행사를 다소 제한하는 것으로 해석할 수 있음.

의결권의 확대강화는 지방자치의 민주성 원칙에 충실하고, 지방행정의 신중한 처리, 주민의사의 반영기회 확대, 집행기관의 행정재량권을 축소시킴으로써 긍정적인 효과를 가져 올 수 있음. 반면에 지방의회 의결권 확대강화는 행정의 능률화와 추진력을 떨어뜨리고, 집행기관이 지방의회에

예속화될 수 있을 가능성이 있으나, 이는 지방의회가 일차적으로 주민의 대표기관이기에 의결기관이고 집행부의 감독기관임을 분명히 함으로써 오히려 지방행정의 민주성에 기여할 수 있을 것임.

#### □ 조례제정권의 확대

조례는 자치권의 한 내용으로서 지방자치단체가 사무에 관하여 스스로 판단에 의하여 지역설정에 적합한 법을 제정하는 자치입법권으로서, 지방자치단체가 자기의 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐서 제정하는 자치법규임. 그래서 「헌법」 제117조제1항 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고, 「지방자치법」 제22조 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 명시하고 있음.

조례제정권의 확대는 첫째, “법령의 범위 안에서”의 해석상의 논란으로 인하여 ‘법령에 명문의 위임이 있을 때만’으로 해석함으로써 조례제정권을 축소하는 해석을 법령의 근거나 지시의 유무를 ‘법령에 위반되지 않는 범위’로 구체적으로 명시하여 조례제정권을 규정함으로써 자치입법권의 범위를 확대해야 함. 즉, “다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 하고 나머지 부분에서는 주체적·능동적으로 조례제정이 가능하도록 하는 것이 지방자치의 이념에 부합한다고 할 수 있음.

둘째, 조례의 집행력을 강화해야 함. 조례의 성격이 형식적 측면에서는 법규, 실질적 측면에서는 행정규칙이며, 지방자치단체의 입법권은 헌법에 보장된 입법권으로 조례는 헌법에 보장된 자치주권의 작용으로 제정된 자주법으로 준법률적 성격임. 그러므로 「지방자치법」 제27조에서 “지방자치단체는 조례로서 조례 위반행위에 대해 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.”고 하고 있음. 그러나 조례도 지방자치단체를 관리·운영하는 헌법에 보장된 자주법인 이상, 조례로서 징역 또는 금고, 벌금, 구류, 과태료 등의 벌칙을 규정할 수 있게 함으로써 그 집행력을 강화해야 함.

셋째, 기관위임사무에 대한 조례제정권이 확대되어야 함. 「지방자치법」 제22조 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 「지방자치법」 제9조제1항 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”고 명시하고 있음. 또한 제9조제2항의 제1호 예시사항은 각 지방자치단체의 공통사무로 기관위임사무임.

그런데 기관위임사무에 대해서는 일체 조례제정권을 적용할 수 없도록 함으로써 지방의회는 물론이고 지방자치단체의 자치권을 축소시켜 지방자치를 퇴색시키고 있다고 하겠음. 그러므로 지방자치단체에 소관된 일체의 사무에 대해서 법령의 위배되는 사항이 없다면 조례제정이 가능하도록 해야 함.

#### □ 지방의회 사무처(국)의 인사권 독립

「지방자치법」 제91조제2항은 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.”라고 규정하고, 제92조제1항은 “사무처장, 사무국장 또는 사무국장은 의장의 명을 받아 사무를 처리한다.”라고 명시하고 있음. 이는 인사권은 지방자치단체장에게 있고 업무는 의장의 명을 받아 처리한다고 함으로써 업무수행능력의 저하는 물론이고 지방의회가 지방자치단체장을 견제하는 지방자치의 고유목적 해치고 있다고 하겠음. 즉, 지방의회의 사무직원이 지방의회에 소속되어 있지만 궁극적인 인사권인자인 지방자치단체장의 눈치를 살피는 실정이라서 지방의회가 그 기능을 제대로 발휘할 수 없음.

그러므로 지방의회가 집행부인 지방자치단체장을 정상적으로 감시감독할 수 있도록 그 기능을 정상화하기 위해서 지방의회 의장이 해당 사무직원의 임면권을 행사할 수 있도록 법령을 정비해야 함. 이러한 문제의 근본적인 해결책은 중앙정부의 행정부의 직원과 입법부 직원이 별도로 직렬에 의해서 각각 이루어지는 것과 같은 이치에서 지방의회직렬과 일반행

정직렬을 구분함으로써 진정한 지방자치의 이념을 구현할 수 있을 것임.

#### □ 주민참여의 확대

지방의회는 형식적으로 주민의 대의기관이지만 주민들의 의사를 완전히 반영한다는 것은 현실적으로 불가능한 것이 사실이므로 주민들의 지방자치에 대한 인식과 관심을 높임으로써 현실적 한계를 극복하고 지방자치의 이상에 보다 접근할 수 있을 것임.

먼저 지방의회의 본회의에 주민들을 초대하는 것은 기본이고, 그 방법을 각종 시민단체와 NGO들과의 교류를 통하여 주민의 참여를 양적으로 확대하여 그 지면을 확대해야 함. 또한 주민들의 민원에 대한 특수한 사항들을 회의의 방청을 넘어 공개토론회를 개최함으로써 참여의 질적 심화를 유도해야 할 것임.

그러므로 지방자치는 그 구성원인 주민에게 국가 전체에 비해 상대적으로 그 규모를 작은 지방자치단체에 관심과 참여를 유도하여 민주주의의 이념을 구현하는 수단으로서의 가치를 지니게 됨. 즉, 주민생활에 직접적인 관계가 있는 문제를 자신의 참여에 의해서 자신의 의사를 공동체 운영에 반영함으로써 지배의 대상인 객체로서의 지위가 아니라 참여의 주체로 전환시킴으로써 민주주의의 본질에 보다 접근하고자 하는 것임.(김진윤, 1992)

## 2. 지방자치단체 권력분립의 조화

지방자치단체는 대체로 주민의 의사에 따른 자치법규를 제정하는 자치입법기관으로서의 '지방의회'와 예산과 정책을 집행하는 기관으로서의 '지방자치단체장'을 두고 있는 이권분립의 체계를 갖추고 있으며, 사법기관으로서의 법원은 법 적용 및 재판의 공정과 객관성, 그리고 법체계의 통일성을 유지하기 위하여 중앙정부의 소속하에서 체계적으로 실시하는 것이 일반적임.

이러한 지방자치단체의 권력분립의 취지에 맞추어 지방자치단체의 구성

을 기관분립형과 기관단일형으로 대별할 수 있는데, 그 중 우리나라는 기관분립형을 취하고 있음. 기관분립형은 그 구성면이나 기능면에서 별도의 인적자원으로 공동의 사항이지만 그 기능면에서 다른 측면을 관장하기 때문에 갈등이 나타날 수 있다는 것임. 현실적으로 지방의회와 지방자치단체장이 첨예하게 대립될 경우 갈등을 장기화시킴으로써 자치업무가 순탄치 못해 주민들의 피해만 가중되고 있는 실정임.

그러므로 이러한 갈등을 조기에 해결하기 위해서 기관단일형의 요소인 단체장불신임권과 단체장의 의회해산권을 제도화하는 것을 모색할 수 있을 것임.

### 3. 의무불이행에 대한 제재

지방자치법에는 지방의회와 지방자치단체장간에 제도상 행정의무에 관하여 규정하고 있음에도 불구하고 이러한 의무를 불이행함으로써 양자 간의 갈등이 유발되고 있음. 즉, 지방의회의 지방자치단체장에 대한 결산, 예비비, 선결처분 등에 대한 미승인이거나, 지방자치단체장의 지방의회에 대한 답변, 보고, 통보 등을 게을리 함으로써 야기되는 상호갈등은 서로 간의 정치력을 발휘하는 것 이외에 현행 법규로서는 그 해결책이 없음.

그러므로 이러한 상황이 발생했을 때 구체적인 법규상의 제재조항을 신설함으로써 지방자치단체의 운영의 효율성을 제고함으로써 이로 야기되는 주민들의 피해를 최소화 할 수 있을 것임. 즉, 현행 지방자치법에는 지방의회의 재의결이 월권 또는 법령 위반일 경우 감독관청은 이를 대법원에 제소할 수 있도록 규정하고 있는바, 이러한 제재 조항의 신설은 지방의회와 지방자치단체장이 서로의 문제를 해결하는 지름길이며 현행 관련 법령의 취지에도 크게 어긋남이 없는 것이므로 그 의의가 크다고 하겠음.

### 4. 사전협의제도 도입

‘주요 사안에 대한 지방의회와 집행기관간 사전협의 제도’는 지방의회와

집행기관 양측 모두 효과성을 높게 보는 방안으로서 도입을 적극 검토해야 할 제도이며 이를 위해 법적인 근거규정을 마련할 필요가 있음. 중앙정부 차원에서 상위법령에 대강을 규정하고 지방자치단체의 조례로써 위임하는 방법이 있으나 상위법령의 위임이 없더라도 지방정부에서 조례를 제정할 수 있음.

양 기관 간의 사전 협의는 지방정부의 자치행정 수행을 위한 고유사무에 속하기 때문임. 그러나 일정한 제한기준도 없이 지방의회가 의원발의에 의해 일방적으로 조례를 제정하게 되면 집행기관에 대해 사전 협의의무를 부과하는 등 월권적 소지가 있으므로 집행기관과의 사전 조율을 거칠 필요가 있다고 사료됨. 사전협의 기구는 조직관리적 차원에서 살펴본 간담회 형식보다는 기왕에 조례로써 제도화한다면 양 기관 간 '정책협의회'를 구성·운영하는 것이 바람직할 것임.

## 5. 적용규정의 명확화

'양측에게 적용되는 규정의 명확화' 방안은 지방의회와 집행기관 양측 모두 효과성이 높은 것으로 보고 있음. 즉, 지방의회의 의결범위 또는 자료요구 등 양측의 상호작용에 적용되는 규정들이 명확할 때 양 기관 간의 갈등은 효과적으로 예방 내지 완화될 수 있다는 것을 의미함. 현행 법령의 규정보다 다소 명확히 할 여지는 있으나, 그렇다고 지나치게 개별적·구체적으로 명확히 하는 데는 법령입법의 일반원칙상 한계가 있음.

따라서 현재보다 법령의 규정을 명확히 해야 할 부분이 있으며, 지방의회와 집행기관의 내부지침이나 기준을 상호 사전협의 하에 마련해야 할 부분도 있음. 지방자치의 중요한 골격에 해당하는 규정이 중요하지만 양측의 일상적인 상호작용에 적용되고 있는 규정들도 결코 사소한 것이라고 할 수 없음.

## 제4절 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례(안)」 입안

### 1. 국내 지방자치단체의 갈등관리에 관한 제도 현황

현재 우리나라의 갈등에 관한 법령은 2007.5.11 제정된 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 있으며, 이를 토대로 지방자치단체가 갈등관리 조례를 제정하여 운영하고 있는 사례가 있음.([표 4-2]참조)

그러나, 이들 법령과 조례는 모두 공공정책에 대한 중앙 및 지방정부와 주민 또는 민간단체 간의 갈등 관리를 대상으로 하고 있고, 지방의회와 집행기관간의 갈등관리를 다루고 있는 제도적 장치는 전무한 실정임.

[표 4-2] 타 자치단체의 주민과의 갈등관리에 관한 조례 운영 사례

| 자치단체명 | 조례명               | 제정일       | 주요내용  |
|-------|-------------------|-----------|---|
| 부산    | 갈등예방과 해결에 관한 조례   | '09.12.30 | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-정보공개 및 공유<br>-갈등조정협의회 설치 및 운영   |
| 광주    | 갈등 관리 및 조정에 관한 조례 | '08.1.1   | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등영향분석<br>-갈등관리심의위원회 설치·운영  |
| 대전    | 갈등 관리 및 조정에 관한 조례 | '09.7.17  | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등예방 및 해결의 원칙<br>-갈등영향분석<br>-갈등관리심의위원회 설치·운영<br>-조정전문위원회<br>-갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용<br>-갈등관리실태의 점검·평가 |
| 충북    | 갈등 예방과 해결에 관한 조례  | '07.11.23 | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등관리심의위원회 설치  |

|           |                              |           |  |
|-----------|------------------------------|-----------|--|
| 충남        | 갈등 예방과 해결에 관한 조례             | '10.11.10 | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등예방 및 해결의 원칙<br>-갈등영향분석<br>-갈등관리심의위원회 설치·운영<br>-갈등조정협의회 설치<br>-갈등관리 매뉴얼 작성 및 활용<br>-갈등관리 실태의 점검·평가<br>-전문가포럼 육성·운영 지원 |
| 전북        | 갈등조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례       | '07.12.28 | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등조정협의회 설치·운영<br>-전문위원회 설치·운영  |
| 인천<br>부평구 | 정책발전 및<br>갈등예방관리위원회<br>운영 규정 | '06.7.7   | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등예방관리위원회 설치·운영<br>-분과위원회 운영   |
| 충남서산      | 갈등 예방과 해결에<br>관한 조례          | '10.2.10  | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등관리심의위원회 설치·운영<br>-갈등관리 전문인력 양성   |
| 충남예산      | 갈등 예방과 해결에<br>관한 조례          | '10.7.15  | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등관리심의위원회 설치<br>-갈등영향분석<br>-참여적 의사결정 방법 활용<br>-갈등조정협의회 설치·운영<br>-전문가포럼 육성·운영 지원  |
| 경남진주      | 갈등예방과 해결에 관한<br>규정           | '11.1.24  | -대상: 주민, 민간단체 등<br>-갈등영향분석<br>-갈등조정협의회 설치·운영   |

## 2. 조례안의 개념설계

본 연구는 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 법 구성 체계와 일부 내용을 참조하여, 앞서 제시한 지방의회와 집행기관 간 갈등관계의 효율성 제고방안 중 법제화가 가능한 사항들을 토대로 서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안의 개념설계를 선행함.([표 4-3] 참조)

여기서, 개념설계에 근간이 되는 ‘갈등관리’란 기본적으로 갈등의 역기능성에 대한 우려에서 출발하여 지방의회와 집행기관간의 불필요한 갈등으로 말미암은 시간·인력·재원 등 지방정부에 추가적 비용이 소모되는 것을 방지하고 양측간에 바람직한 관계정립을 위한 대책 마련 등 갈등을 관리하는 것을 의미하며, ‘효율성’이라 함은 역기능적인 갈등이 발생하지 아니하도록 예방하고 갈등이 발생한 경우 그 존속기간을 단축하며 그 역기능을 완화 또는 해소하는데 시간·노력·경비 등을 적게 들이는 것으로 정의할 수 있음.

[표 4-3] 서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안 개념설계

| 제1장 총칙       |  |
|--------------|--|
| 제1조 (목적)     | - 조례 설치 목적을 명기   |
| 제2조 (정의)     | - ‘갈등’, ‘갈등관리’, ‘갈등영향분석’에 대한 용어 정의   |
| 제3조 (적용범위)   | - 조례의 적용범위를 규정(법령과의 관계 등)  |
| 제4조 (책무)     | - 갈등관리를 위한 시와 의회(이하 ‘당사자’)의 책무 규정<br>- 갈등관리를 위한 서울특별시시장(이하 ‘시장’)과 의회의장(이하 ‘의장’)의 책무 규정 |
| 제2장 갈등관리의 원칙 |  |
| 제5조 (자율적 노력) | - 시장과 의장의 대화와 타협 노력의무 규정<br>- 의장은 매회기 집회공고 전까지 협의회 개최를 시장에게 요청할 수 있도록 규정               |

|                    |  |
|--------------------|--|
| 제6조 (참여적 활동)       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당사자는 공공정책 수립시 이해관계인, 일반시민, 전문가 등의 참여적 활동 보장</li> <li>- 당사자는 협의회회의 협의결과 시민들의 이해상충을 유발하고 있다고 판단할 경우 공동시민여론조사를 제3의 전문기관에 의뢰 가능</li> </ul>  |
| 제7조 (이익의 비교형량 등)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공정책 수립·추진시 공익 또는 사익간의 비교형량 노력</li> <li>- 공공정책에 대한 관련정보 공개 및 공유 노력</li> <li>- 공공정책 수립시 지속가능한 발전 요소들 고려 권장</li> </ul>                    |
| 제8조 (갈등영향분석)       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공정책의 수립·시행 및 변경함에 있어 공공정책을 결정하기 전 갈등영향분석을 실시 가능</li> <li>- 갈등영향분석서 작성 및 갈등관리연구기관에 객관적 평가 요청</li> <li>- 갈등영향분석서에 포함될 제반사항 규정</li> </ul> |
| <b>제3장 갈등관리협의회</b> |  |
| 제9조 (설치)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 갈등관리협의회(이하 “협의회”) 설치 가능 규정</li> </ul>   |
| 제10조 (기능)          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의회의 협의기능 사항을 규정</li> </ul>   |
| 제11조 (구성)          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 11명의 위원으로 구성</li> <li>- 위원장과 부위원장 선출방법 규정</li> <li>- 위원의 자격사항 규정</li> <li>- 간사 규정</li> </ul>                  |
| 제12조 (위원장 등의 직무)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장, 부위원장, 위원의 직무사항 규정</li> </ul>   |
| 제13조 (운영)          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의회 개최 및 의결 방법 규정</li> </ul>  |
| 제14조 (위원의 임기)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원의 임기와 연임 등 규정</li> </ul>  |
| 제15조 (협의결과 공개 등)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의회의 협의절차 및 방법에 대한 공개여부 규정</li> </ul>   |
| 제16조 (수당 등)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원의 수당·여비 지급 규정</li> </ul>  |
| 제17조 (분과협의회)       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상임위원회의 소관 공공정책별로 분과협의회 구성 가능 근거 규정 설치</li> </ul>  |

| <b>제4장 보칙</b>  |  |
|----------------|--|
| 제18조 (협의결과 반영) | - 협의결과 이행의 성실노력 규정   |
| 제19조 (비밀유지)    | - 협의회 및 분과협의회 비밀유지 규정  |
| 제20조 (준용)      | - 당사자간 이외에 이해관계인·일반인·전문가 등의 요청에 따른 갈등 관리가 필요한 경우 이 조례 준용 가능 규정 |
| 제21조 (시행규칙)    | - 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 함                               |

### 3. 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례(안)」

본 연구의 최종결과로 제시하는 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례(안)」은 다음과 같음.

## 서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 서울특별시의회와 집행기관의 소통과 화합을 통한 자치행정의 민주성과 능률성 향상을 통한 대 시민 신뢰증진에 이바지하기 위하여 양 기관간의 갈등관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “갈등”이란 서울특별시 집행기관(이 조례에서 “시”라 한다)의 공공정책(자치법규의 제정·개정 및 폐지, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립·추진하는 과정에서 시와 서울특별시의회(이 조례에서 “의회”라 한다)간에 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.

2. “갈등관리”란 갈등의 발생을 예방하거나 갈등이 발생한 경우 그 진행기간을 단축하고 정도를 완화 또는 해결하는 활동을 말한다.

3. “갈등영향분석”이란 공공정책을 수립·추진할 때 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위하여 공공정책이 시와 의회간 및 시민사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하는 것을 말한다.

**제3조(적용범위)** 갈등관리에 관하여 법령에서 정한 것은 그 규정에 따르고 그 밖의 사항은 이 조례를 적용한다.

**제4조(책무)** ① 시와 의회(이하 “당사자”라 한다)는 갈등관리를 위하여 성실히 노력해야 한다.

② 당사자는 양 기관간에 갈등의 요인을 내포하고 있는 관계 자치법규의 정비를 위하여 함께 노력해야 한다.

③ 당사자는 갈등관리에 효율적이고 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용해야 한다.

④ 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)과 의회의장(이하 “의장”이라 한다)은 각 소속 공무원의 갈등관리 능력 배양을 위한 교육훈련을 실시해야 한다. 이 경우 필요하다고 인정되면 합동 교육훈련을 실시할 수 있다.

⑤ 시장과 의장은 소속 공무원들에게 효율적 갈등관리를 위한 정보 및 자료를 교환하고 실무협의를 일상화하도록 적극 권장해야 한다.

## 제2장 갈등관리 원칙

**제5조(자율적 노력)** ① 갈등의 당사자는 대화와 타협으로 자율적 갈등관리를 위하여 노력해야 한다.

② 의장은 제1항에 따른 자율적 갈등관리를 위하여 매회기 집회공고 전까지 제9조에 따른 협의회를 개최할 수 있도록 시장에게 요청할 수 있다.

**제6조(참여적 의사결정)** ① 당사자는 공공정책을 수립·추진할 때에는 이해관계인·

일반시민·전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력해야 한다.

② 당사자는 수립·추진 중인 공공정책에 대한 제9조에 따른 협의회와 협의결과 시민들의 이해상충을 유발하고 있다고 판단할 때에는 공동시민여론조사를 제3의 전문기관에 의뢰할 수 있다.

**제7조(이익의 비교형량 등)** ① 당사자는 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익간의 비교형량하여야 한다.

② 당사자는 공공정책에 대하여 상호 또는 이해관계인·일반시민·전문가 등이 그 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력해야 한다.

③ 당사자는 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소들을 고려하여야 한다.

**제8조(갈등영향분석)** ① 당사자는 공공정책을 수립·시행 및 변경함에 있어 시민생활에 미치는 중대하고 광범위한 영향, 시민의 이해상충에 따른 과도한 사회적 비용의 발생 우려 또는 상당한 재정의 부담이 예상된다고 판단되는 때에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

② 제1항에 따라 갈등영향분석을 실시하는 때에는 갈등영향분석서를 작성하여 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」제24조에 따라 지정된 갈등관리연구기관에 객관적 평가를 요청해야 한다.

③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
3. 관련 단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등관리를 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 당사자가 갈등관리를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

④ 당사자는 제2항에 따른 갈등관리연구기관의 평가내용을 바탕으로 갈등영향분석 결과보고서를 작성하여 효율적 갈등관리를 위하여 보존·활용해야 한다.

### 제3장 갈등관리협의회

**제9조(설치)** 시장은 효율적 갈등관리를 위하여 의장과 협의를 거쳐 서울특별시 갈등관리협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치할 수 있다.

**제10조(기능)** 협의회는 당사자가 수립·시행하는 다음 각 호의 사항을 협의하는 기능을 수행한다.

1. 제4조에 따른 책무의 이행 및 추진에 관한 사항
2. 공공정책의 수립·추진에 따른 갈등에 관한 사항
3. 제6조제2항에 따른 공동시민여론조사의 구체적 시행방법에 관한 사항
4. 제8조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항
5. 당사자간 이해가 충돌한 자치법규의 제정 또는 개정에 관한 사항
6. 신규 예산사업계획의 추진에 관한 사항
7. 그 밖에 시장 또는 의장이 필요하다고 인정하여 협의회에 부치는 사항

**제11조(구성)** ① 협의회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 11명의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 외부위원 중에서 선출하며, 부위원장은 의회 및 집행기관 소속 위원 중에서 위원장이 각각 지명한다.

③ 위원은 시장이 의장과 협의하여 다음 각 호의 사람 중에서 위촉 또는 임명한다.

1. 의회의원 2명
2. 집행기관공무원 2명
3. 국내 대학 재직 교수(부교수 상당 이상으로 한다) 또는 퇴직 교수 중 갈등 관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 3명

4. 행정 또는 갈등관리 관련 연구기관 소속 임원 2명

5. 집행기관공무원 2명

④ 협의회 사무를 처리하기 위하여 간사 2명을 두되, 간사는 시장과 의장이 그 소속 4급 이상 공무원 중에서 각 1명씩 지명한다.

**제12조(위원장 등의 직무)** ① 위원장은 협의회를 대표하고 협의회 사무를 통할한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지정하는 부위원장 순으로 그 직무를 대행한다.

③ 위원장은 중립성과 공정성을 바탕으로 효율적 갈등관리를 지원·촉진하는 역할을 수행하며, 당사자의 의사를 최대한 존중해야 한다.

④ 위원은 소속 기관·단체의 의견을 사전에 수렴하여 중립적이고 공정한 입장에서 상호협약하고, 협의결과를 소속 기관·단체에 지체 없이 알려 협력을 이끌어내는 등 그 이행을 위하여 최선을 다해야 한다.

**제13조(운영)** ① 협의회는 시장 또는 의장의 요청이나 위원장이 필요하다고 인정하는 때 개최하며, 위원장은 협의사항과 관련 자료를 회의개최 1주일 전에 위원에게 배부해야 한다. 다만, 긴급할 때에는 이를 생략하고 협의회를 개최할 수 있다.

② 협의회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하되, 제3항 외의 의결사항은 관계기관에 대하여 구속력을 갖지 아니한다.

③ 이 조례에서 정한 것 외에 그 밖의 협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 협의회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제14조(위원의 임기)** ① 위원의 임기는 2년으로 하고 관계기관의 합의에 따라 연임할 수 있으며, 위원의 해촉 등에 따라 새로 위촉된 위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

② 제1항에도 불구하고 시장 또는 의장은 필요한 경우 해당 소속 위원의 임기와 관계없이 수시로 교체할 수 있다.

**제15조(협의결과 공개 등)** 협의회의 협의절차 및 방법은 비공개를 원칙으로 하되 당사자간에 합의한 경우에는 그 결과를 공개할 수 있다.

**제16조(수당 등)** 시장은 갈등영향분석 실시에 소요되는 비용과 협의회의 회의에 출석한 위원의 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

**제17조(분과협의회)** ① 당사자는 필요할 경우 시장 및 의장의 사전승인을 얻어 의회 상임위원회(특별위원회를 포함한다)의 소관 공공정책별로 분과협의회(이하 "분과협의회"라 한다)를 구성·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 분과협의회를 구성·운영할 때에는 제10조부터 제13조까지와 제15조 및 제16조를 준용한다. 이 경우 "협의회"는 "분과협의회"로 보며, 그 간사는 5급 이상 공무원으로 하고, 해당 분과협의회는 협의가 끝나면 해체된다.

## 제4장 보칙

**제18조(협의결과 반영)** 당사자는 공공정책을 수립·추진하는 과정에서 효율적 갈등관리를 위한 협의회의 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력해야 한다.

**제19조(비밀유지)** 누구든지 협의회 및 분과협의회의 협의과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용해서는 아니 된다.

**제20조(준용)** 시장과 의장은 시 또는 의회 소관 공공정책에 관하여 이해관계인·일반시민·전문가 등의 요청에 따라 그 갈등관리가 필요할 때에는 이 조례를 준용할 수 있다.

**제21조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 제5장 결 론

지방의회와 집행기관간의 갈등은 주체적인 면에서는 조직간 갈등이며 객체적인 면에서는 정책의 내용을 대상으로 하는 정책갈등에 해당함. 과거에는 조직간 갈등이나 정책갈등은 역기능적이란 인식이 지배적이었지만, 근래 들어서는 이러한 갈등이 경우에 따라서는 유용할 수 있다는 새로운 시각으로 대체되고 있음.

양 기관간의 경우도 지방자치가 추구하는 목표나 가치를 지지·촉진시키는 긍정적인 변화를 가져오는 갈등은 유익하다는 논리가 성립 가능하고, 양측간의 갈등이 각자 정체된 사고방식에서 벗어나 자기성찰의 기회를 갖게 하는 계기가 될 수도 있음.

그러나 양 기관간에 발생하는 갈등은 지방정부의 목표달성에 필요한 협동적 노력을 좌절시키거나 정치적·경제적·사회적으로 극심한 낭비를 초래할 수 있음. 나아가 양측의 관계를 적대적 또는 분쟁상태로 만드는 역기능적인 성격의 것도 적지 않음. 전자의 갈등은 조장·유지하여야 할 것이고, 후자의 갈등은 예방·완화해야 할 것임.

본 연구는 2010. 6. 2 지방선거 이후 여소야대 상황이 조성되면서 서울특별시 집행기관과 시의회간에 다양한 정책갈등이 빈발하고 그로 인한 갈등의 첨예화 및 장기화가 진행되고 있는 상황에서 이로 인한 예산낭비와 자치행정의 큰 혼란을 예방·완화하기 위한 비제도적 그리고 제도적 갈등관리의 효율화 방안을 마련하고 이를 토대로 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리에 관한 조례안」을 입안하는데 그 목적을 두었음.

이를 위해 제2장에서는 지방의회와 집행기관간 상호작용을 고찰하였고, 제3장에서는 지방의회와 집행기관간의 갈등과 사례조사를, 제4장에서는 지방의회와 집행기관간의 갈등관리의 효율성 제고방안을 제시하였음.

제2장의 지방의회와 집행기관간 상호작용 고찰에서는, 지방정부의 조직 및 기능 측면에서 지방정부의 구성원리와 분담기능, 그리고 운영원리를 고찰하였고, 지방의회와 집행기관의 조직 특성 측면에서 목적의 동일성과 방법의 차이성, 기능수

행상 불가분성, 구성원의 형태와 조직문화의 이질성, 대리인 이론과 양 기관의 조직 특성을, 마지막으로 지방의회와 집행기관의 법적 지위 및 권한에 대한 고찰을 수행하였음.

제3장 지방의회와 집행기관간의 갈등과 사례 조사에서는, 지방정부의 갈등에 관한 이론적 고찰로 갈등이론, 갈등의 정의, 갈등의 유형과 과정, 갈등의 실제 주제, 갈등의 양상과 행위유형에 대해 다루었고, 지방의회와 집행기관간의 실질적인 갈등사례 조사를 통해 자치입법활동을 중심으로 한 지방정부의 갈등사례, 서울특별시의 갈등사례와 그에 따른 역기능 사례, 그리고 서울특별시 최근 갈등에 대한 ARS여론조사 실시 및 분석이 이루어졌으며, 이를 기초로 지방정부의 갈등의 원인 분석과 관리전략을 제시하였음.

제4장 지방의회와 집행기관간의 갈등관리의 효율성 제고방안에서는, 먼저 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계요인에 대해 제도적 그리고 비제도적 요인들을 살펴보았음.

비제도적 갈등관계 효율성 제고 측면에서는 첫째, 지방의원과 자치단체장의 리더십 함양으로, 지방의원의 경우 합의제 의결기관으로써 근본을 흐트리는 권위주의적이거나 장기중심적인 행태 등을 불식시켜야 하고 의장의 리더십을 저해하는 행태에 대해서는 의원들과의 합리적인 대화와 교류를 통해서 문제를 사전에 차단하고 사후에라도 원활하게 조정하는 리더십을 발휘해야 하며, 지방자치단체장을 비롯한 공무원들은 과거 관치시대의 잔유물인 무성의나 태만, 비밀주의, 비협조적인 태도를 불식시키는 한편, 지방의회를 집행부의 걸림돌로 여기거나 지방의원들보다 전문가라는 편견과 우월주의에서 벗어나야 할 필요가 있음.

둘째, 지방의회와 집행기관간 거버넌스 체계 구축에 주안점을 둔 인식의 전환을 통한 동반자적인 파트너십(partner ship) 관계 구축과 정보의 공유 및 사전실무협의를 통한 정책 네트워크 구축이 필요함. 여기서, 사전실무협이라 함은 주요 갈등사안에 대해 양 기관의 구성원들 간에 사전협의기구를 구성·운영하자는 것으로 상임위원회가 설치된 지방의회의 경우 '상임위원간담회' 등을 통하여 소관 집행부서의 책임자들과 사전협의나 또는 소속된 양 기관 공무원들 간의 사전협의를 의미한다 할 것임.

셋째, 합동연수 및 교육 실시가 필요함. 일반적으로 구성원들의 의식개혁 등 행태의 전환은 시간과 노력이 요구되나, 갈등을 해결하기 위해 제도를 정비하는 작업보다는 시간과 노력이 상대적으로 덜 소요됨. 구성원들의 의식 및 행태의 전환을 위해서는 지방의회와 집행기관이 공동으로 상호이해의 폭을 넓힐 수 있는 연수 및 교육프로그램을 개발하고 이를 주기적으로 실시할 필요가 있으며 양 기관의 책임자들은 합동연수 및 교육에 대하여 적극적인 지원을 아끼지 않아야 할 것임.

넷째, 갈등 유발행위에 대한 상호 양보와 타협이 요구됨. 발생 비봉과 부작용이 심각한 양 기관의 갈등 유발행위들은 구성원들간 행태의 전환으로 개선이 가능할 수 있기 때문에 상호 양보와 타협이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것임.

다섯째, 자율적 해결수단 인정이 필요함. 중앙정부에 의한 타율적인 해결방법이나 대법원 제소 등 법적수단에 의한 해결방법은 최소로 유지하면서 지방정부가 자율적으로 해결하는 임의적 수단을 먼저 선택할 수 있도록 인정해야 함.

여섯째, 주민참여의 유도가 필요함. 주민참여란 민주주의의 기본원리가 국민주권의 원칙 즉, 구성원들의 의사에 의해서 운영되는 원리를 기본으로 하고 있기 때문에 지방자치단체의 구성원인 '주민'이 참여한다는 것은 민주주의의 보편적 원리이자 최대의 과제임. 그러므로 지방정부는 주민에게 관심과 참여를 적극적으로 유도하여야 한다고 하겠음.

다음으로, 제도적 갈등관계 효율성 제고 측면에서는 첫째, 지방의회의 권한 강화를 위한 지방의회 의결권의 확대강화와 조례제정권의 확대, 지방의회 사무처(국)의 인사권 독립, 주민참여의 확대가 필요함. 이를 위해 「지방자치법」 제39조에서 10개 항으로 열거하여 규정함으로써 이러한 열거주의가 열거한 사항만이 의결권의 대상인 것으로 해석해서 의결권의 행사가 다소 제한하는 것으로 해석할 수 있는 문제를 야기하고 있기 때문에 지방의회의 결사항의 범위를 확대할 필요가 있으며, 「지방자치법」 제22조에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정한 것을 “법령의 범위”를 “법령에 위반되지 않는 범위”로 개정하여 조례제정 범위를 확대하는 한편, 조례의 집행력을 강화하고 기관위임사무에 대한 조례제정권의 확대도 병행되어야 할 것임.

또한 「지방자치법」 제91조제2항은 “지방의회 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.”라고 규정하고, 제92조제1항은 “사무처장, 사무국장 또는 사무국장은 의장이 명을 받아 사무를 처리한다.”라고 명시하고 있음. 이는 인사권은 지방자치단체장에게 있고 업무는 의장의 명을 받아 처리한다고 함으로써 업무수행능력의 저하는 물론이고 지방의회가 지방자치단체장을 견제하는 지방자치의 고유목적을 해치고 있다고 하겠음. 즉, 지방의회의 사무직원이 지방의회에 소속되어 있지만 궁극적인 인사권인자인 지방자치단체장의 눈치를 살피는 실정이어서 지방의회가 그 기능을 제대로 발휘할 수 없기 때문에 지방의회가 집행부인 지방자치단체장을 정상적으로 감시·감독할 수 있도록 그 기능을 정상화하기 위해서 지방의회 의장이 해당 사무직원의 임면권을 행사할 수 있도록 법령을 정비해야 함.

둘째, 지방자치단체 권력분립의 조화가 필요함. 이를 위해 기관분립형을 취하고 있는 우리나라의 경우, 현실적으로 지방의회와 지방자치단체장이 첨예하게 대립될 경우 갈등을 장기화시킴으로써 자치업무가 순탄치 못해 주민들의 피해만 가중되고 있는 실정이므로 이러한 갈등을 조기에 해결하기 위해서 기관단일형의 요소인 단체장불신임권과 단체장의 의회해산권을 제도화하는 것을 모색할 수 있을 것임.

셋째, 의무불이행에 대한 제재의 제도적 강화가 필요함. 지방자치법에는 지방의회와 지방자치단체장간에 제도상 행정의무에 관하여 규정하고 있음에도 불구하고 이러한 의무를 불이행함으로써 양자 간의 갈등이 유발되고 있으며 이러한 갈등은 서로간의 정치력을 발휘하는 것 이외에 현행 법규로서는 그 해결책이 없음. 따라서 이러한 상황이 발생했을 때 구체적인 법규상의 제재조항을 신설함으로써 지방자치단체의 운영의 효율성을 제고하고 이로 야기되는 주민들의 피해를 최소화 할 필요가 있음.

넷째, 사전협의제도 도입이 필요함. 사전협의제도는 지방의회와 집행기관 양측 모두 효과성을 높게 보는 방안으로서 도입을 적극 검토해야 할 제도이며 이를 위해 법적인 근거규정을 마련할 필요가 있음. 중앙정부 차원에서 상위법령에 대

장을 규정하고 지방자치단체의 조례로써 위임하는 방법이 있으나 상위법령의 위임이 없더라도 지방정부에서 조례를 제정할 수 있을 것임.

다섯째, 적용규정의 명확화가 필요함. 지방의회의 의결범위 또는 자료요구 등 양측의 상호작용에 적용되는 규정들이 명확할 때 양 기관 간의 갈등은 효과적으로 예방 내지 완화될 수 있을 것임.

마지막으로 본 연구는 연구의 최종성으로 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안」을 입안하였음.

총 4개의 장으로 구성하고 제1장 총칙(제1조~제4조)에는 조례 제정 목적과 용어 정의, 조례적용범위, 그리고 양 기관과 기관장의 책무를 규정하였으며, 제2장 갈등관리의 원칙(제5조~제8조)에는 양 기관의 자율적 해결노력과 공공정책 수립시 이해관계인, 일반시민, 전문가 등의 참여적 활동 및 제3의 전문기관에 공동시민 여론조사 의뢰 등을 규정하였음.

제3장 갈등관리협의회(제9조~제17조)는 양 기관장의 협의를 거쳐 갈등관리협의회를 설치할 수 있도록 하였으며, 이를 위한 협의회 기능, 구성, 위원장등의 직무, 운영, 위원의 임기, 협의결과 공개, 수당, 분과협의회 등에 대한 세부사항을 규정하였고, 마지막으로 제4장 보칙(제18조~제21조)에서는 협의결과 반영 및 비밀유지, 그리고 갈등 당사자간 이외에 이해관계인·일반인·전문가 등의 요청에 따른 갈등관리가 필요한 경우 이 조례 준용 가능 규정을 설치하여 양 기관 뿐만 아니라 기관과 주민과의 갈등도 이 조례에 준용하여 관리할 수 있도록 하였음.

모쪼록 본 연구에서 제시한 지방의회와 집행기관간 갈등관리의 제도적 그리고 비제도적 개선방안과 그 최종결과로 입안한 「서울특별시 시와 의회간의 갈등관리 조례안」이 우리나라 지방정부 최초로 제정·공포·시행되는 실질적 성과로 이어져 우리나라 지방자치의 환경을 크게 변화시키는 견인차 역할이 되어 주기를 기대함.

## 〈참 고 문 헌〉

- 권영성.(2002). 「헌법학원론」, 서울: 법문사.
- 김동훈.(2002). 「지방의회론」, 서울: 박영사.
- 김영평.(1995). 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대학교 출판부.
- 김진운 외.(1992). 「지방자치의 이해」. 대구 : 중문출판사
- 김철수.(1988). 「헌법학개론」, 서울: 박영사.
- 김형배.(1988). 「지방자치론」, 서울: 계명사.
- 문홍주.(1988). 「한국헌법」, 서울: 해암사.
- 민진.(1996). 「조직관리론」, 서울: 대영문화사.
- 박동서.(1997). 「한국행정론」, 서울: 법문사.
- 박천오·박경효.(2001). 「한국관료제의 이해」, 서울: 법문사.
- 신유근.(1992). 「조직행위론」, 서울: 다산출판사.
- 안광일.(1994). 「정부갈등관리론」, 서울: 대명출판사.
- 오석홍.(1997). 「조직이론」, 서울: 박영사.
- 이계탁.(1984). 「지방행정론」, 서울: 고려원.
- 이승중.(2003). 「지방자치론」, 서울: 박영사.
- 이한규·이재창.(2005). 「지방의회 존재론」. 서울 : 양정사
- 임도빈.(1997). 「지방화시대의 국가행정」, 서울: 장원출판사.
- 전상경.(2001). 「정책분석의 정치경제」, 서울: 박영사.
- 정세욱.(1995). 「지방행정학」, 서울: 법문사.
- 조석준.(1997). 「한국행정조직론」, 서울: 법문사.
- 최창호.(1998). 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사.
- 하태권·박천오.(2001). 「현대 한국정부론」, 서울: 법문사.
- 한원택.(2002). 「지방행정론」, 서울: 법문사.
- 홍정선.(2002). 「지방자치법학」, 서울: 법영사.
- 권순만·김난도.(1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 「한국행정학보」 29(1): 77-95.
- 박천오·서우선.(2003). 한국 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등에 관한 실증적 조사연구: 관련자들의 인식을 중심으로. 「행정논총」 41(1): 73-100.
- 백완기.(1994). 한국행정에서의 갈등관리. 「한국관료제와 정책과정」 (안해균교수 정년퇴임기념논문집), 서울: 다산출판사.
- 서우선.(1991). 우리나라 지방의회운영에 관한 연구. 석사학위논문, 국방대학원.
- \_\_\_\_\_.(1994). 유형별로 살펴본 국회·행정부관계 및 지방의회·집행기관관계 등에 관한 입법례. 「입법조사월보」 1994(7), 국회사무처.

- \_\_\_\_\_.(1997). 생산적인 지방의회 의정활동 여건마련. 「지방자치발전 제10대 과제」 중 제6과제, 내무부주관 공청회종합보고서: 513-537, 지방행정연구원.
- 이병화.(1989). 한국 지방의회의 적정화모형에 관한 연구. 「부산여대 논문집」.
- 이치수.(1992). 지방의회와 집행기관의 역할 정립. 「지방행정」 1992(6).
- 정세욱.(1986). 지방의회의 구성 및 정당·집행기관과의 관계. 「사회과학논총」 1: 101-134, 명지대학교 사회과학연구소.
- \_\_\_\_\_.(1989). 지방의회와 집행기관의 관계. 「월간고시」 1989(8): 144-157.
- \_\_\_\_\_.(1991). 지방의회와 자치단체장과의 관계. 「감사」 제25호.
- 정인봉.(2002). 지방의회 사무처의 의정보좌 실태 및 개선방안에 관한 연구 -경기도를 중심으로-. 박사학위논문, 명지대학교 대학원.
- Blake, R. R., Shepard, H. and Mouton, J. S.(1964). *Managing Intergroup Conflict in Industry*. Houston: Gulf Publishing Co.
- hung, K. H. & Megginson, L. C.(1981). *Organizational Behavior: Developing Managing Skills*. New York: Harper and Row Publishers.
- Condrey, S. E.(1998). *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H.(1982). *Management of Organizational Behavior*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Himes, J.(1980). *Conflict and Conflict Management*. Athens, Georgia: University of Georgia Press.
- Johnson, C. M.(1992). *The Dynamics of Conflict between Bureaucrats and Legislators*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- Lan, Z.(1997). *A Conflict Resolution Approach to Public Administration*. *Public Administration Review*. 57(1): 27-35.
- March, J. G. & Simon, H. A.(1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Son.
- Ripley, R. & Franklin, G. A. *Policy Implementation and Bureaucracy*. 2nd ed. Chicago, Ill.: The Dorsey Press.
- \_\_\_\_\_.(1991). *Congress, The Bureaucracy and Public Policy*. California Brooks/Cole Publishing Company.
- Schein, E. H.(1965). *Organization Psychology*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, Inc.
- \_\_\_\_\_.(1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey- Bass Publishers.

**[부록]**

「서울시의회와 서울시장간 효율적인 갈등관리 방안」에 대한 설문 시나리오

○ 안녕하세요? 서울특별시의회에서는 「서울시의회와 서울시장간 효율적인 갈등관리 방안」에 대한 시민 여론조사를 실시하고 있습니다. 다음 몇 가지 질문에 응답해 주시면 시정발전에 큰 도움이 될 것입니다. 참고로 시민고객의 개인정보와는 아무런 관련이 없습니다. 감사합니다.

1. 귀하는 현재 서울시의회와 서울시장 간에 갈등의 수준을 어떻게 보고 계십니까?

- “심각한 수준이다”는 ①번을
- “이해할 수준이다”는 ②번을
- “관심없다”는 ③번을 눌러주십시오

2. 갈등의 원인이 무엇이라고 보십니까?

- “정당간 공약 차이”는 ①번을
- “기관대립형 정치구조”는 ②번을
- “의회와 집행부간 대화부족”은 ③번을 눌러주십시오

3. 지방정부 정책갈등을 제3자가 관리할 필요가 있다고 생각하십니까?

- “필요하다”는 ①번을
- “필요없다”는 ②번을 눌러주십시오.

4. 효율적인 갈등관리 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- “지방정부차원에서 갈등관리협의를 운영한다” ①번을
- “시민단체가 중재한다”는 ②번을
- “정치적 타결에 맡기고 기다린다”는 ③번을 눌러주십시오

5. 귀하의 성별은?

- “남성”은 ①번을
- “여성”은 ②번을 눌러주십시오

6. 귀하의 나이는?

- “10대~20대”는 ①번을
- “30대~40대”는 ②번을
- “50대 이상”은 ③번을 눌러주십시오

귀하의 고견은 서울시의회 의정연구의 기초 자료로 귀중하게 활용될 것입니다. 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

# 지방의회와 집행기관간의 효율적 갈등관리에 관한 연구

- 서울특별시를 중심으로 -

발행인: 서울특별시의회의장  
발행부서: 서울특별시의회 정책연구실  
발행: 2011년 8월 30일  
연락사항: 건설전문위원실  
서울특별시 중구 서소문동 37  
시의회별관 5층

연락처: 02-3705-1346

연구원

건설전문위원실

수석전문위원

전문위원

의사지원팀장

입법조사관

양재대

이상근

이은호

진현우

\* 본 연구서는 서울특별시의회 공무원 직접연구수행과제 최종보고서로서  
저작권은 서울특별시의회에 있음을 알려드립니다.