

지방의회와 지방자치단체장 간의 갈등관리 연구

A Study for Managing Conflict between Council of Local Government and Local Government Head

김 병 립 (제주도의회 의원- 주저자)

양 덕 순 (제주대 행정학과 교수- 교신저자)

윤 원 수 (제주대 대학원- 공동저자)

In order to increase regional competitiveness, above all things, it is very important to establish the right roles of a local government head and a council of local government, which are the two substantial groups in a local autonomy, and it is also important to establish a new relationship between the two groups. However, under the present system, a strong local government head-a weak council of local government, they shows us discord and conflict rather than check and balance between them. With the purpose of seeking the ways to develop successful relationship between the two groups, this study tries to find the causes that leads to this conflict and look for the ways to solve this problem.

For attain this aim, firstly, we examined the interaction between a council of local government and a local government head, that is , the relationship between an executive organ and a legislative organ. And then we examined some specific conflict cases between the two groups which are coming from the mutual relation between them. After that, we presented some effective solutions to unravel the conflict between the two groups. In the concrete, firstly, conflict managing by system devices , secondly, conflict managing by legal formalities, and finally, establish a new relationship by mutual adjustment. But the most important thing to unravel the conflict between the two groups is an open communication, a living discussion and corporation between them, and it comes from deeply helded trust of each other.

키워드 : 지방자치, 지방자치단체장, 지방의회, 갈등관리, 지역경쟁력

Key Words : local autonomy, local government head, council of local government, conflict managing, regional competitiveness

I. 문제 제기

지방자치는 여러 가지 시행착오를 겪으면서도, 많은 부분에서 성장을 거듭하고 있다. 특히 문민정부와 국민의 정부 그리고 참여정부에 들어서면서 분권의 속도가 가속화 되어 지방자치는 이제 어엿한 행정적·정치적으로 지방의 중심체로서 자리를 잡고 있다. 이런 가시적 성과와 발전에도 불구하고 지난 민선 3기까지의 지방자치는 운영상의 많은 문제점을 도출한 것도 사실이다. 지방자치는 인류가 추구하는 가장 바람직한 정치형태로서, 지역경쟁력을 기반으로 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 그 문제점들을 개선해야 한다. 특히 지난 민선 3기를 거치면서 발생된 문제점들은 지방자치제도의 본질적인 문제라기보다는 운영상의 문제이기 때문에 더 그렇다.

이제 민선 4기를 맞이하여 기존 운영상의 한계와 문제점을 보완하여 국가와 지역경쟁력을 동시에 달성할 수 있는 지방자치의 틀을 마련해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 지방자치의 실질적인 양축이라 할 수 있는 지방자치단체장과 지방의회의 역할 그리고 새로운 관계 설정이 매우 중요하다. 특히 지방자치단체장과 지방의회가 본래적 기능과 관계라 할 수 있는 견제와 균형을 달성하는 것은 절대적으로 필요하다. 그러기 위해서는 우리나라의 강자치단체장-약지방의회적 관계 속에서 지방의회가 활성화되어 제 기능이 발휘되어야 한다. 그러나 현재의 지방의회는 중앙정부 대신 집행부를 견제하는 임무를 수행할 수 있는 권한과 제도를 충분히 갖고 있다고 할 수 없다. 이런 이유로 지방자치의 양축인 지방의회와 지방자치단체장은 합리적인 견제와 균형적인 상호 접근보다는 갈등과 대립의 양상을 보여주고 있으며, 이러한 갈등과 대립은 극복되어야 한다. 이것이 극복되지 않고는 지방자치를 통한 다양한 지역경쟁력을 확보하는 것은 불가능하고 지방분권을 통한 과감한 권한이양에 따른 효율적인 자치통치권을 행사하는 것 또한 어려워진다. 따라서 지방의회와 자치단체장 간의 갈등에 대한 합리적 해결방안을 모색하는 것은 매우 시급한 과제로서 많은 학술적 연구가 필요하다.

이런 문제인식 아래, 본 연구는 지방의회와 지방자치단체장 간의 갈등을 초래하는 원인과 이를 개선할 수 있는 방안을 탐색하고 더불어 이를 기초로 발전지향적인 지방의회와 지방자치단체장간의 새로운 역할 관계를 모색하는 데 연구목적이 있다.

II. 이론적 고찰과 분석의 틀

1. 지방의회와 자치단체장 간의 역할 관계

지방자치단체의 정책결정과정은 다양한 참여자와 절차, 기준 등에 따라 매우 역동적

(dynamic)으로 이루어진다. 이러한 역동적 과정을 ① 담당주체 ② 주요 내용 ③ 재정조치 측면에서 살펴보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 지방자치단체의 정책결정과정

정책과정		담당주체	주요내용	재정조치 (병행)
정책 결정 단계	①과제설정 ↓	정치공동체 전체 (주민, 정당, 의회, 보조기관)	1.쟁점제기 2.과제설정 3.목표설정	재정적 견적 ↓ 예산안 작성 ↓ 예산결정 ↓ 예산집행 ↓ 결산평가
	②정책입안 ↓	장·보조기관+의회	1.대안작성 2.최적안 선택 3.정책원안 작성	
	③협의의 정책결정 ↓	장+의회	1.합의형성 모색 2.장의 결정 3.의회의 결정	
①정책집행 ↓	장·보조기관	1.집행방법 선택 2.집행준비와 기준(준칙) 3.집행관리		
①정책평가	정치공동체 전체	1.제도적 평가 2.비제도적 평가 3.수정·개선		

출처 : 박호숙, 1994: 25. 재인용.

전통적 관점에서 지방의회는 당해 자치단체의 정책을 결정하고, 자치단체장은 의회에서 결정한 내용을 집행하는 것을 일반적 기능으로 생각해 왔다. 그러나 실제의 정책결정 상황에서는 지방의회와 자치단체장 모두 깊숙이 관여하고 있음을 유의해야 한다. 따라서 기본적으로 지방자치단체의 정책결정은 자치단체와 지방의회의 공동의 노력에 의하여 이루어진다고 할 수 있다. 이는 자치단체장과 지방의회 의원들이 주민직선에 의해 선출되기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 정책결정과정은 자치단체장과 지방의회 간의 경쟁과 협력의 메커니즘 속에서 보다 구체화되어 나갈 수밖에 없는 것이다. 특히 근래에 이르러 더욱 더 다양한 세력들이 정치무대에 등장하여 새로운 요구를 함에 따라 관료조직(자치단체장)은 이러한 새롭고 복잡한 문제에 대처하기 위하여 계속 확대되어 왔다. <표 2-2>는 자치단체장과 지방의회의 역할관계의 변화를 잘 보여주고 있다.

<표 2-2> 정책결정과정 상의 지방의회와 자치단체장의 역할 변화

비교	I 단계	II 단계	III 단계	IV 단계
정책결정	C	S	S	S
정책집행	B	B	B	B
이익중재	C	C	S	S
이념표준	C	C	C	S

[B : 자치단체의 역할, C : 지방의회의 역할, S : 자치단체와 지방의회의 공동 역할] .

출처 : 박호숙, 1994: .25. 재인용.

여기에서 I 단계는 정책과 행정(Policy/Administration)을 이념으로 하고 있으며 지방의회가 정책결정을 하고 자치단체장은 단순히 이를 집행만 하는 관계를 나타내는 것으로 현실적으로 그 타당성이 약하다. II 단계는 ‘사실과 이해(Facts/Interests)’를 이념으로 하고 있으며, 여기서는 자치단체장과 지방의회가 모두 정책결정에 참여하지만 자치단체의 공무원은 주로 기술적 효율성과 관련된 사실과 전문 지식을 제공하고, 지방의회 의원들은 이해당사자들의 이해관계와 가치를 반영한다는 점에서 구별된다. III 단계는 ‘에너지와 균형(Energy/Equilibrium)’을 이념으로 하고 있으며, 자치단체장과 지방의회 모두가 정책결정에 공동으로 참여하지만 자치단체장은 주로 조직화된 주민의 이익을 중재하는 반면, 지방의회는 조직화되지 않은 산발적이고 분산된 이익을 대표하는 경향이 강하다는 것이 특징이다. IV 단계는 ‘순수한 혼성(The Pure Hybrid)’으로, 이는 ‘정치화’ 현상과 지방의회의 ‘관료제화’ 현상을 반영한다. 따라서 자치단체장과 지방의회의 역할은 그 구별이 점차 어려워지고 있다. 특히 정책결정에 관한 한 이들이 모두 깊숙하게 개입되고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 정책결정을 포함한 정책의 전 과정에 걸쳐 자치단체장과 지방의회의 역할은 상호 수렴되어 가고 있다고 볼 수 있다.

2. 지방의회와 지방단체장 간의 대립·갈등

갈등의 요인은 매우 다양하고, 갈등의 발생은 이러한 요인들 간의 중첩된 상태에서 발생하게 된다. 갈등은 어느 한 가지의 요인으로 인하여 발생하는 것도 있지만 대부분의 갈등은 발생 과정에 있어 요인들 간의 복잡한 관계로 표출된다. 갈등발생과 갈등으로 인한 문제의 발생에 중요한 역할을 하는 것이 갈등 요인이라고 한다.

<표 2-3> 지방의회와 단체장간의 대립·갈등 요인

주요 요인 (예시)	
이해관계차원	<ul style="list-style-type: none"> - 편애 - 정실 - 상호의존성 - 불신 - 경쟁 - 공통이익 - 상호간 불신 - 가치의 차이 - 목표
제도적 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 제도적 차원의 이해관계요인 - 조직구조 - 의사결정 체제 - 책임 - 모호한 규칙 - 권력 - 업무 - 업무특성 - 제한된 상호작용 - 법령
개인적 기술과 자질차원	<ul style="list-style-type: none"> - 가치 - 나이 - 성 - 자질 - 교육 - 배경 - 사회적 지위 - 출신지역
업무의 모호성차원	<ul style="list-style-type: none"> - 모호한 규칙 - 과도한 조직분화 - 권력/권한의 비대칭 및 모호한 경계 - 역할 모호성 - 성과기준의 모호성 - 모호한 법령 - 공정성 - 정책특성

위에서 언급한 ① 갈등주체간의 이해관계 요인, ② 제도적 차원의 요인, ③ 개인적 기술과 자질 요인, ④ 업무의 모호성 요인들은 그 특성상 다시 두 가지로 정리 할 수 있다. 이는 첫째, 갈등주체간의 이해관계 요인, 개인적 기술과 자질 요인을 비제도적 차원의 갈등 요인으로 세분할 수 있다. 둘째, 제도적 차원의 요인과 업무의 모호성 요인은 제도적 차원의 요인으로 나눌 수 있으며, 이러한 갈등요인을 통해 지방의회와 자치단체장 간의 갈등은 비제도적 사항과 제도적 사항으로 분류하여 설명 할 수 있을 것이다.

1) 갈등주체 간의 이해관계 요인

갈등의 주체를 지방의회와 자치단체장으로 볼 때, 양 기관간의 이해관계의 문제로 인하여 갈등이 발생하는 경우가 많다. 이때 이해관계 요인은 집단 간 결정요인 중에서 편애, 경쟁, 공통이익, 상호간 불신 등이 여기에 해당된다. 이러한 갈등 주체간의 이해관계 요인들은 정부 차원에 있어서는 이해관계와 가치의 차이, 목표 등의 요인이 여기에 해당된다.

지방의회와 자치단체장 간의 갈등요인을 보다 구체적으로 살펴보면, 자치단체장의 성의 없는 답변과 사후조치 미흡, 의회와의 사전 협의 부족, 행정 정보 및 자료의 독점, 시정·건의 요구 사항에 대한 처리 지연, 의회에 대한 경시, 반대·부결 의원에 대한 전략적 견제 등을 들 수 있다.(이한규·이재창, 2005: 212) 이러한 이해관계 요인들은 양자 간의 경쟁, 그로 인한 상호간의 불신, 공통이익의 추구 등이 요인으로 해석될 수 있다.

2) 제도적 차원의 요인

양 기관 간에 발생하는 갈등 중에서 가장 많이 발생하는 갈등이 제도적 원인으로 인하여 발생하는 갈등이다. 제도적 이해관계 요인에 있어서는 제도적 차원의 이해관계 요인, 조직구조, 의사결정체제, 책임, 권력, 업무, 업무특성, 제한된 상호작용 등의 조직 차원과 정부 차원의 요인에 해당되며, 또한 모호한 규칙 등의 집단 차원의 갈등 또한 결정요인에 해당된다. 이러한 제도적 이해관계 요인을 감안 할 때, 지방의회와 자치단체장 간의 갈등에 있어서는 법령의 정비가 부진하여 발생하는 갈등으로서, 양자 간의 권한에 있어 모호한 업무특성으로 발생한다.

3) 개인적 기술과 자질 요인

지방의원이나 자치단체장의 자질과 기술, 전문성의 요인에 의하여 갈등이 발생하는 형태도 있다. 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 있다. 이러한 요인들은 커뮤니케이션 맥락에서 대인관계 기술의 결핍이나, 타부서 작업에 대한 이해와 지식의 결여로 나타낼 수 있다. 구체적으로는 의원과 단체장의 오만과 독선, 선심성 전시행정, 의원의 집단이기주의, 특권의식, 서로 간의 성의 없는 질문과 답변 등을 들 수 있다.(이한규·이재창, 2005: 212-213) 이처럼 지방의회와 자치단체장 간에 개인적 자질의 부족 현상과 역할을 인지하지 못함으로써 양 기관 간의 갈등이 발생한다.

4) 업무의 모호성 요인

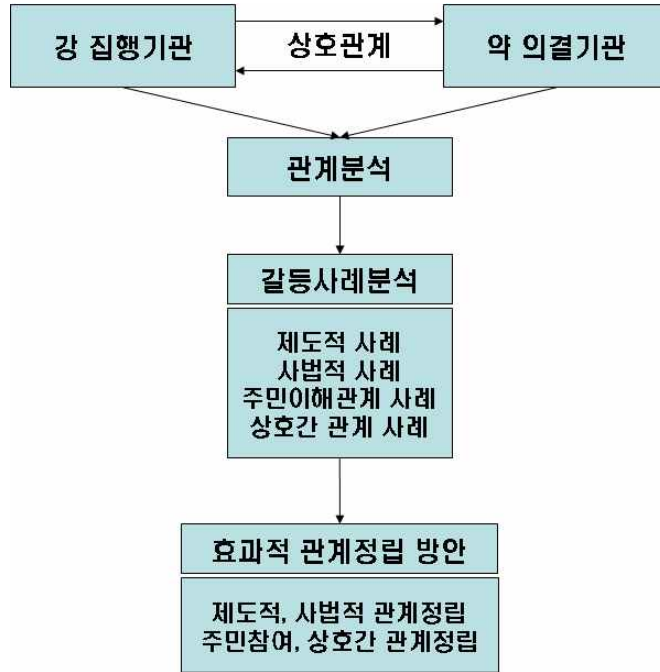
모호성은 상벌, 절차, 수단, 평가기준 등 다양한 면에서 발생할 수 있으며, 이들의 모호성은 집단 간에 갈등을 증대시킬 수 있다. 절차가 명확하지 않은 것, 형식성의 정도가 낮은 것, 일상성이 낮은 것, 목표에 대한 수단의 불확실성 등은 부처 간에 갈등을 증대시킬 수 있으며, 따라서 모호한 절차, 목표, 수단 등이 집단 간에 갈등을 증대시킬 수 있다. 이러한 요인들은 지방의회와 자치단체장간의 사무종류의 구분과 불확실한 권한위임 등의 문제로 발생한다. 이런 것들로는 모호한 규칙, 과도한 조직분화, 권력·권한의 비대칭 및 모호한 경계, 역할 모호성, 성과기준의 모호성, 모호한 법령, 공정성, 정책특성 등을 들 수 있다.

3. 분석의 틀

본 연구는 집행기관과 의결기관 즉, 지방의회와 지방자치단체장 간의 갈등에 관한 연구로서 이러한 갈등관계를 해소할 수 있는 방안을 모색하는 것이 목적이다. 특히 현재의 갈등은

더욱 복잡한 양상으로 전개되고 있으며, 그에 따른 해결방안 역시 지역과 문제에 따라 다양하게 전개되고 있어 해결함에 있어 상당한 어려움이 따르고 있다. 따라서 복잡한 갈등을 해결할 수 있는 방안에 대한 접근은 다음과 같이 구성된다.

〈그림 1〉 분석의 틀



본 분석 틀은 다음과 같이 설명될 수 있다. 우선 지방의회와 지방자치단체장간의 상호작용 즉, 상호관계에 대한 논의를 통해 집행기관과 의결기관간의 관계에 대한 논의를 진행한다. 그리고 이러한 상호관계에 따라 지방의회와 지방자치단체간의 갈등사례를 살펴보고 그에 따른 각각의 문제점을 파악하며, 그에 따른 효과적인 갈등관리 방안을 모색하고자 한다.

Ⅲ. 지방의회와 자치단체장 간의 갈등현황 및 사례 고찰

1. 지방의회와 자치단체 간의 갈등 현황

제 1기 지방의회(1991년 4월 ~ 1995년 7월) 기간 중 단체장 재의 요구 건수는 모두 210

건에 이른다. 이 중 당해 자치단체에서 재의 요구를 신청 한 건수는 88건이고 상급기관에서 재의를 요구한 건수는 122건이다. 시도별로 보면 경기도가 37건으로 가장 많고 전남(32건), 충북(20건), 서울(19건)등의 순서인데, 의회의 재의결과 부결 134건, 재의결 72건, 폐안 4건으로 나타났다.

지방자치단체장의 대법원 제소는 모두 30건으로 이 중 승소는 26건으로 패소(1건)에 비하여 압도적으로 많은 것으로 나타났다. 1995년 7월부터 1998년에는 총 231건의 재의 요구 및 제소가 있었는데 이를 연도별로 살펴보면 95년도에는 24건, 96년도에는 76건이었으며 97년도에는 56건으로 재의요구 건수가 다소 줄어드는 기미를 보였으나 98년도에는 75건으로 종전 수준으로 다시 늘어나는 양상을 보였다. 이를 시도별로 분석해 보면 서울이 41건으로 가장 많고 전북 25건 경남 23건 순으로 나타났으며 부산, 대구, 제주 등은 한 자리 수 이하의 재의가 요구된 것으로 나타났다.(김동진, 2000 : 43)

지방의회와 자치단체장 간의 최근 대법원 제소 현황을 살펴보면, 2002년도에 22건의 대법원 제소가 발생했으면 시도 조례와 관련하여 3건, 시·군·구·조례와 관련하여 19건이 접수되었다. 이 중에서 단체장의 발의를 통해 제소된 사항은 총 10건이며, 지방의회 의원을 통해 발의된 것이 12건으로 나타났다. 유형으로는 상급기관의 지시와 관련한 내용이 가장 많았으며, 사유로는 법령 위반과 관련된 제소 건수가 가장 많이 나타났다. 법원에 의한 갈등 해결은 주로 법령과 관련된 사항이 다수를 이루는 것처럼 갈등 발생의 사유도 법령 위반이 가장 많은 것으로 보여 진다.

<표 3-1> 대법원 제소 현황

구분	총계	대상		유형			사유		
		단체장 발의	의원 발의	자료	상급기관 지시		이의	법령위반	공익저해
					시/도지사	장관			
계	22	10	12	9	11	2	3	16	3
시도조례	3	-	3	1	-	2	-	2	1
시군구조례	19	10	9	8	11	-	3	14	2

[자료 : 대법원(2002) www.scourt.go.kr 재인용] .

2. 지방의회와 자치단체 간의 대립 및 갈등사례

1) 비제도적 사례

지방의회와 자치단체장 간의 비제도적 사례의 요인은 의회와의 사전협의 부족 현상과 의원에 대한 관심과 예우 소홀문제, 의회에 대한 경시현상, 단체장의 오만과 독선, 선심성 전

시행정, 인사관리 승진·전보·표창 등에 대한 소외현상, 양자의 권위적인 태도, 의원의 집단이기주의, 특권의식, 개인의 전문성 결여, 자질의 부족, 도덕성의 결여 등으로 인하여 발생하는 사례가 다수이다. 또한 개인적인 측면에서 가치관이나 행태 등의 문제로 인하여 서로 간의 갈등이 발생하는 경우도 많다. 이러한 갈등의 발생은 대부분, 상호간의 신뢰와 협조, 협의가 부족하여 발생하는 갈등이라 할 수 있으며, 의원과 자치단체장은 전문성을 갖추도록 자질을 향상하고 도덕적으로 인정받을 수 있는 행태를 지녀야 할 것이다.

(1) 부산 해운대구 사례

본 갈등 사례는 의원에 대한 관심과 예우 소홀, 의회와의 사전 협의 부족, 의원 집단이기주의 특권의식 등의 갈등요인을 살펴 볼 수 있는 사례라 할 수 있다. 그 예로 1991년 7월 6일 민주평통 부산지역 해운대구 오찬 간담회시 시의원이 구청장 다음으로 자리가 배치되었다는 이유로 구청장 인사 도중 동료의원들과 함께 불만을 표시하며 퇴장한 사례가 있으며, 1991년 8월 5일 해운대구 중 1동 사무실 이전 개소식에 참석한 구의회 의장은 시의원 다음으로 자리가 배치되었고 소개도 늦게 한다는 항의와 함께 퇴장한 사례가 있었다.(지창용, 2002 : 49) 이런 갈등사례는 상호 간의 불신, 개인적 성향 등의 요인으로 발생하였다.

(2) 청원군 사례

비제도적 갈등사례의 대부분이 상호간의 협조와 협의 부족으로 인하여 발생하는 경우가 많다. 또한 의원과 자치단체장 개인의 자질적인 면에 발생하는 갈등도 다수라 할 수 있다. 충북 청원군의회가 청주·청원 통합 문제를 둘러싸고 집행부와 갈등을 빚었다. 지방정부 간의 시·군 통합과 관련하여 크게는 자치단체 간의 논의에서 시작하여 집행부 즉, 해당 자치단체장과 지방의회 간의 갈등이 발생한 사례이다.

2005년 5월 26일 청주시장과 청주시의회가 청주·청원 통합에 따른 이행결의문을 발표했다. 한편 그 동안 통합 반대 입장을 고수해온 청원군수는 청주시의 이와 같은 발표에 대해 전향적인 입장 변화를 보였다. 청원군 의회는 군수가 의회와의 상의 없이 일방적으로 지역 최대 현안 사항에 대한 입장을 발표한 것은 잘못이라며 반발하였다. 청원군 의회는 군수가 의회와 사전 조율 작업을 거치지 않은데 대해 해명을 요구하는 기자회견을 예정했다가 취소하기도 했다.(조선일보, 2005.6.6)

청원군의회는 청주·청원의 통합에 있어 중요한 결정요인은 청주시 측의 결의에 있다고 하기 보든, 청원군과 청원군의회가 뜻이 더 중요하다는 입장을 발표하였다.(청원군 청원군신문, 2005. 6.24) 이러한 상황에서 군수의 “의원 동수(同數) 구성 등 5개 전제조건이 이뤄질 경우 언제든지 통합을 논의할 수 있다”고 발언함으로써 갈등이 야기된 사례라 할 수 있다.

의회와 자치단체장 간의 심각한 갈등의 모습은 없었지만, 지역 핵심현안에 대한 단체장

입장 표명이 문제시 되어 발생한 것이다. 자치단체장과 의회는 대립과 견제의 모습을 지니지만, 일정 사항에 대한 상호 협의와 협력이 없을 시에는 상호 간의 갈등이 발생할 수 있다. 또한 의회와 자치단체장은 부여된 지위와 권한을 막중하게 생각하여 행태나 가치관의 표명에 있어 항상 신중함을 보여야 할 것이다. 자치단체장 개인이라는 측면도 있지만 자치단체장은 자치단체로서 지방의회와 지방자치단체를 이끄는 중요한 위치에 있다는 것을 항상 상기해야 할 것이다.

(3) 제주도 사례

본 갈등사례는 갈등의 발생원인 중에서 지방자치단체장과 도의회 간의 사전 협의 부족에 따라 발생한 갈등사례이다. 제주도가 친환경 첨단농업을 담당할 과학영농연구시설을 당초 제주시 한림읍 금릉리에서 애월읍 상귀리로의 입지 변경 계획을 주민 동의 절차 없이 추진하면서 지역주민들의 반발을 샀다.

이 사업은 이미 시·군 통합 이전에 북제주군 의회가 사업비 38억(국비 50%, 군비 50%)을 투입하여 11.9ha의 부지에 조직배양실, 병해충 진단실, 토양검정실, 생활과학관, 사무실, 교육장 등을 갖춘 과학영농연구시설을 추진하기로 의결한 사안이었다. 또한 2005년 5월 지방재정투융자심사를 거쳐 기본설계 용역 완료, 진입로 교량 가설 완료, 건축허가 및 실시설계 완료 등 기반시설과 함께 조경시설을 마친 상태였다. 하지만 2006년 7월 1일 기초자치단체인 기존 시·군이 행정시로 통합되면서 상황이 달라졌다. 기존 북제주군 농업기술원은 제주시 농업기술원으로 이관·통합되었으며, 제주도 농업기술원은 영농행정의 효율성 차원에서 기존 결정된 과학영농연구시설의 입지를 폐지하고, 제주시 농업기술원이 입지한 애월읍 상귀리로의 이전 계획을 발표하였다.

이 사례는 제주도 농업기술원이 제출한 ‘공유재산 관리 계획 변경안’을 도의회가 유보하면서, 각 지역에서 별도로 주민청원과 건의서가 도의회에 접수되는 행태로 갈등이 전개되었다. 하지만 2006년 11월 7일 행정자치위원회에 상정된 ‘2006년도 공유재산 관리 계획 변경안’이 부결되면서, 일부 지역구 의원이 ‘도정 잘못을 바로잡는 것도 의회의 역할’이라고 하면서 상임위원회에 부결된 사안을 본 회의에 상정하려고 하였다. 이 과정에서 갈등의 양상은 집행부와 도의회 간의 사전 협의 부족에서 지역구 도의원 간의 갈등 양상으로 확대되었다. 결국 이 사례는 아직까지 결말이 나지 않은 상황이며, 자칫 이권이 잘못 처리되는 경우에는 상임위원회의 무용론, 도의원의 자질 문제가 심각하게 제기될 것으로 판단된다.

2) 제도적 사례

제도적 측면의 갈등사례는 기관분리형 제도에서 비롯된 것이다. 지방자치단체장과 의원 모두 주민들의 직선으로 선출되기 때문에 주민 곁으로 가까이 다가가려는 경쟁적 관계가 형

성되며, 이로 인하여 갈등의 발생 가능성이 높다는 것이다.(이한규·이재창, 2005: 213) 또한 우리나라는 지방의회보다 자치단체장에 지나친 권한이 편중되어 있으며, 의회에 대한 경시 심리가 상존해 있어 더욱 그러하다. 양자 간의 제도적인 지위와 권한은 대립과 갈등의 소지를 남기고 권한의 대립, 권한을 이용한 상호 간의 무리한 요구로 인하여 갈등이 발생한다. 또한 이러한 제도적 갈등의 대부분은 지위와 권한과 관련된 사항인 만큼, 법령이나 법·제도의 미비로 인하여 발생하는 경우가 많고 갈등의 해결에 있어 대법원의 판결을 통해 해결되어지는 경우가 많다고 할 수 있다.

(1) 아산시 사례

아산시 의회는 아산시장의 제출한 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례 안의 내용 중 위원 수의 정수는 3인 이상 5인 이하로 하되 이 경우 시의회 위원은 검사위원 수의 3분의 1을 초과할 수 없다고 규정하면서도 부칙 제2항에서는 '95년도에 한하여 시의회의원 2인을 위원으로 하는 예외규정을 두도록 하여 제2회 임시회(1995. 1. 24.)에서 수정 의결하여 아산시장에 이송하였으나 아산시장은 이 조례 안을 부칙 제2항이 「지방자치법」 및 「지방자치법시행령」에 위배되는 것이라 하여 1995년 2월 7일 재의를 요구하였고 아산시 의회는 제 3회 임시회 제 6차 본회의(1995.2.17)에서 당초 수정 의결한 종전과 같은 내용으로 재의결 하였다. 이에 아산시장은 이 조례안의 부칙에서 예외를 두어 95년도에 한 하여 시의회의원 2인을 두도록 수정 의결하도록 한 것은 「지방자치법시행령」 제46조에서 시·군 결산검사 위원 중 지방의회 의원은 검사위원수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정한 것을 위반하여 법령의 범위를 벗어난 사항이라는 이유로 이 조례 안의 무효 확인소송을 대법원에 제기하였다. 이에 대해 대법원은 「지방자치법」은 지방자치단체의 세입세출 등의 결산검사를 할 검사위원의 선임 및 운영에 관하여 필요한 사항을 대통령령에 위임하도록 규정하고 있고(지방자치법 제25조 제3항), 이에 같은 법 시행령은 시의 검사위원 수를 3인 이상 5인 이하로 하되, 그 정수, 선임방법, 운영 및 설비 보상에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정하기로 하고(시행령 제46조 제1항) 위 검사위원은 당해 지방의회 의원이나 공인회계사 등 재무관리에 관한 전문지식과 경험을 가진 자 중에서 선임하되 이 경우 지방의회 의원은 검사위원 수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정하고 있는바(시행령 제46조 제2항) 위 「지방자치법시행령」에 의하면 시의 검사 위원 수가 5인을 넘을 수 없으며, 그 수가 최대로 5인 일 때에도 지방의회 의원은 1명밖에 검사위원이 될 수 없으므로 이 조례안 중 1995년도에 한하여 지방의회 의원 2인을 검사위원으로 하기로 하는 부칙 제2항은 비록 그 부칙의 적용이 한시적이라고 하더라도 「지방자치법」 및 그 시행령에 위배되어 무효라고 판결하였다. (대법원, 1995. 03. 07선고 95추18)

(2) 대구광역시 사례

이 사례는 지방의회가 구성·운영된 이후 대구시의회와 대구시장 간에 갈등을 야기한 사례로 「도시계획법」과 관련된 사례이다. 초기에는 “도시계획 결정과정에서 지방의회의 의견청취의 구체적인 의미와 그 시기문제로서, 지방도시계획위원회의 의결을 거친 사항에 대해서만 의회를 거쳐야 한다.”에 관한 해석을 놓고 갈등이 야기되었으나 1991년 12월 14일 「도시계획법」이 개정되어 대통령령으로 정하는 사항만 지방의회의 의견을 청취토록 규정함으로써 의회의 반발을 가중시켰다. 그 이후 시의회가 제정한 「도시계획위원임명 조례」에 대한 시장의 재의 요구로 인해 갈등관계가 심화되었다. 즉 대구광역시의회는 1992년 7월 6일 제 11회 임시회의 조례경비 특별위원회의 발의로 대구광역시 도시계획위원회 조례 중 도시계획법 상 자치단체장의 권한을 침해하게 되었고, 이에 대해 시장이 위촉토록 개정함으로써 이에 대해 대구시장은 그것이 도시계획법 시행령 제 56조의 2제 3항 (도시계획위원은 공무원 및 도시계획에 관하여 학식과 경험이 있는 자 중에서 도지사기 임명 또는 위촉한다)에 위배됨을 들어 7월 22일 재의를 요구하였다. 이에 대해 시의회는 8월 29일에 열린 제12회 임시회의 제1차 본회의에서 원안대로 재의결 하였다. 이에 대구 광역시장은 9월 9일 대법원에 제소 했다. 물론 의회가 패소함으로써 갈등이 해결되었지만 양기관간의 보이지 않는 갈등은 지속되었다고 보아야 할 것이다.

그 외에도 시의회는 서울특별시의회 사례와 유사한, 「증언·감정 등에 관한 조례」를 제정함으로써 시장의 재의와 시의회의 재의결, 그리고 대법원에 제소하는 등의 갈등을 야기했다. 즉 대구 광역시의회는 1992년 12월 21일 조례경비특별위원회에서 동 조례 안을 발의하여 동월 24일 제16회 정기회 제4차 본회의에서 이를 의결하고 동 28일 자치단체장에게 동 조례를 이송하였다. 한편 자치단체장은 「지방자치법」 제21조에 의거 이를 당시 내무부(행정자치부)에 보고하였고, 행정자치부는 1993년 1월 6일 동법 제159조 제1항에 의거 대구광역시에 재의 요구를 지시하였고, 시장은 동년 1월 11일에 시의회에 재의를 요구하였다. 그러나 시의회는 동년 5월 24일 이를 재의결 하였고, 동년 6월 7일 시장은 대법원에 제소하였다. 그 후 동 조례가 근거하고 있었던 지방자치법 제20조가 개정되어 그 근거를 상실시킴으로써 판결 없이 무산되었다.

이상과 같이 대구광역시의 의결기관과 집행기관 간에 야기되었던 대표적인 두 갈등은 그 원인이 대구광역시내부에 있었던 것이 아니었다. 이들 갈등의 주요 원인은 지방자치를 규정하는 지방자치법과 관계 법률의 모순이나 부재 혹은 불명확한 표현 등에 있었거나 혹은 지방자치권을 제한하는 권한위임 조항의 모순 때문이었다. 따라서 과거의 갈등이 양 기관 간의 감정이나 정파적 이해관계 때문이었던 것에 비하면 근래의 갈등은 주로 법령의 모순이나 중앙정부의 간섭과 관련되어 야기되고 있는 것으로 분석된다.

(3) 경기도 사례

경기도의회의 경기도도시계획위원회조례중개정조례와 관련하여 자치단체장은 도지사로 하여금 기관위임사무(국가사무)에 관하여 도의회에 보고하도록 한 조례는 위법한 것으로 이를 제소하였다.

운선 법 조항을 살펴보면, 「지방자치법」 제15조, 제9조의 규정에 의하면 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 자치단체에 위임된 이른바 단체위임사무에 한한다고 규정되어 있다. 또한 「도시계획법」 제76조 제2항, 같은 법 시행령 제58조의2 제3항의 규정에 의하면 시·도의회 의원을 도시계획위원회의 위원으로 참여하도록 하고 있는 바, 그 취지는 의결기관으로서의 의회의 권한과 자치단체로서의 단체장의 권한을 분리하여 독립성을 보장하면서도 이러한 자문위원회에 당해 지역 주민의 이해와 관련된 도시계획사항에 관하여 주민대표인 시·도의회 의원이 직접 참여하여 주민의견을 반영함으로써 주민의 불이익이 되는 심의를 예방하여 균형을 유지하도록 규정하고 있다. 이러한 조항들을 들어 법원은 경기도도시계획위원회조례 중 개정조례안에서 도의회 의원을 도지사가 위촉할 수 있는 도시계획위원회의 위원의 대상에서 제외하도록 규정한 것은 도시계획법령의 규정과 취지에 위반되어 위법하다 하였다.(대법원 판결, 1994.05.10, 93추114)

「도시계획법」 제75조 제1항, 같은 법 시행령 제60조의 규정에 비추어 지방도시계획위원회의 사무 중 중앙도시계획위원회로부터 위임 받은 사항을 심의하는 것은 지방자치단체의 자치사무나 이른바 단체위임사무에 해당한다고 할 수 없으므로, 지방의회는 위와 같이 위임된 사항에 관하여 지방도시계획위원회가 그 심의안건과 회의결과를 도의회에 보고하도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 없으며, 또한 도지사의 자문기관으로서의 사무는 지방도시계획위원회가 도지사의 자문에 응하여 또는 자발적으로 도지사의 의사결정에 참고가 될 의견을 제공하는 것에 불과하고 도지사는 그 의견에 기속되는 것도 아니므로, 지방의회가 도지사의 자문에 관한 사항에 관하여 그 심의안건을 보고하도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 없으므로 경기도도시계획위원회조례 중 개정조례안에서 지방도시계획위원회 위원장이 도의회에 심의할 안건과 그 회의결과를 사전·사후에 보고하도록 규정한 것은 조례로 제정할 수 없는 의무규정을 신설한 것으로서 「지방자치법」 제15조 및 도시계획법령의 규정에 위반되어 위법하다고 판결하였다. 지방자치단체의 업무를 규정하는 법 조항은 다양하지만, 사무 구분을 규정함에 있어서는 아직도 미비한 점이 많다고 할 수 있다. 상위법과 「지방자치법」에 의한 업무 구분이 필요할 것이며, 이로 인한 지방의회와 자치단체장 간의 갈등도 사전에 예방해야 할 것이다.(최봉기, 1995: 321)

(4) 제주도의회 사례

① 예비비 지출에 대한 승인 거부

예비비 지출에 대한 승인 거부는 일반회계 추경예산안 심의과정에서 삭감시킨 특별관공비

를 2일 만에 다시 예비비로 지출할 수 있도록 의회에 승인 요청을 하는 과정에서 발생한 갈등 사례이다. 당시 본회의는 1960년 12월 30일 기상악화 상황에도 불구하고 18명의 의원 전원이 출석한 가운데 집행부가 제의한 예비비 승인 건을 심의하는 과정에서 그 지출의 부당성을 지적한 고순협, 고철수 의원이 퇴장하면서 발생한 사례이다.

이 안건은 집행부 측에서 650만원(기 정액 400만원에 추가액 250만원)의 특별관공비를 예비비에서 지출할 수 있도록 의회에 승인을 요청하였던 것인데 본 회의에 상정되어 심의가 시작되자 고순협, 고철수 양 의원은 특별관공비 430만원을 제4회 일반회계 추경예산안 심의 과정에서 삭감시켰음에도 불구하고 2일 만에 다시 예비비 지출 승인을 요청함은 언어도단이라고 말하면서 퇴장하였다. 한편 답변에 나선 총무국장은 이 특별관공비가 승인되어도 좋고 안 되어도 좋다는 애매한 답변을 하여 의원들의 격분을 자아내었다. 두 의원의 퇴장 후 안건은 표결에 부쳐졌으나 찬성이 4표 밖에 나오지 않아 과반수 미달로 폐기되고 말았다.

이날 본회의에서는 제2회 임시회를 1961년 1월 9일에 소집하여 1961년도 예산안을 처리하기로 결의한 후 제1회 임시회의를 폐회하였다. 그런데 1961년 회계연도는 1월 1일부터 시작되므로 신년 초의 일정기간 예산공백은 불가피해졌는데 이는 제3대 도의회 의원선거가 늦어져 12월 22일에야 개원이 이루어진 관계로 정상적인 예산심의가 물리적으로 불가능했기 때문이다.

그런데 정부는 이러한 상황을 예상하여 「지방자치단체 예산에 관한 임시조치의 건」이라는 내무부장관 통첩(1960.12.14)을 각 시도에 보내고 회계연도 개시 이전까지 예산안이 의결되지 못하는 경우에는 법령에 의하여 긴급히 지출해야 할 경비, 용도를 지정한 국고보조를 재원으로 하는 경비에 대해서는 자치단체장이 이를 집행하라고 지시했었다.

이 사례는 예산의결과 승인권한이 의회의 고유권한임에도 불구하고, 중앙정부 장의 통첩 하나로 의회의 권한이 무시되었고, 이로 인해 집행부와 의회 간에 심각한 갈등을 야기한 것이다.

② 「제주도 주요업무 자체평가에 관한 조례안」 발의에 따른 갈등

2004년 12월 제주도의회 의원 7인이 제주도 주요 업무의 자체평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 성과관리체계의 구축과 업무 추진의 효율성과 책임성을 확보하며 도정에 대한 국민의 신뢰도를 높이기 위해 「제주도 주요업무 자체평가에 관한 조례안」을 입법 발의하였다.

이 조례가 제정되면 도정에 대한 직접적인 평가가 가능해질 수 있다는 점에서 시민사회단체들의 적극적인 지지를 받았다. 하지만 당시 관련 법령인 「정부업무등의평가에관한기본법」에서는 지방자치단체의 자체평가와 관련하여 평가위원회의 구성, 운영 중에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 규정하고 있었지만, 2006년 4월 1일부터 시행된 「정부업무평가기본법」에서는 규칙으로 정하도록 하는 사항이 제외되었고, 성과관리에 대한 규정이 추가되는 등 평가에 관한 여건이 많이 변동되어 2006년 4월 20일에야 상임

위원회에서 이 조례 안에 대한 심사가 이루어졌다.

상임위원회 심사 회의록을 보면 집행부는 최대한 지방의회와 갈등상황을 만들지 않으려고 노력하면서도, ‘법령에 지방자치단체장이 규칙을 정해서 하도록 한 사항을 의원 발의 조례로 만드는 것은 잘못된 것이다.’라는 취지의 주장을 굽히지 않았고, 제주도의회는 ‘법령에 위반되지 않는 사항이기 때문에 지방 실정에 맞게 조례로 제정하는 것이 가능하다.’고 주장하였다.

2006년 4월 21일 본회의에서 이 조례 안이 의결되자 집행기관인 제주도는 5월 21일 재의요구안을 의회에 제출하였지만, 2006년 6월 20일 제주도의회는 본 회의에서 재의결하여 집행기관으로 이송하였다. 집행부는 2006년 7월 ‘조례 안 의결 무효 확인 청구’와 ‘조례 집행정지’를 대법원에 신청하여 현재 계류 중에 있는 상태로써 이 사례가 어떻게 도출될 지 귀추가 주목되고 있다.

3. 사례 고찰의 시사점

첫째, 지방의회가 제대로 기능하기 위해서는 지방행정에 대한 충분한 정보를 가지고 있어야 한다. 지방의회 의원이 충분한 정보를 갖고 있지 못할 때에는 지방의회의 기능은 지방자치단체장이 제출한 안건을 통과시키는 거수 기능에 그치게 될 것이다. 둘째, 지방의회와 자치단체장 간의 갈등은 양측의 정책방향 차이에서 발생한다. 일반적으로 지방의원은 출신 지역구 문제와 주민편의, 단기적인 정책을 우선시하는 반면 집행부는 자치단체 전체구역을 고려하는 동시에, 행정 편의적·장기적인 정책에 관심이 있다. 이러한 경향은 의원이 자기 지역구에 좀 더 많은 예산과 사업을 가져가기 위해 집행부에 무리하고 부당한 압력을 가하는 사례가 있어 갈등을 빚게 되는 것이다. 셋째, 자치단체장이 시민 전체의 선거로 선출되는 광시장-약의회의 지방정부 형태에서 집행기관은 지방행정에 대한 전문가라는 권의주의 의식에서 지방의회 기능을 과소평가 하거나 의회 경시 풍조로 자치단체장과 의회의원 간의 감정적 갈등이 빚어지고 있다.

넷째, 지방자치 실시 이후에도 중앙정부가 인사, 예산, 감사권 등을 가지고 있어 자치단체장을 간섭하고 있으며, 의회와 집행부 간에도 깊숙이 관여하여 대립, 갈등의 발생 원인이 되기도 한다. 그 외에도 여러 요인이 지방의회와 자치단체장 간의 갈등을 유발하고 있다.

참여정부는 지방분권을 국정 핵심과제로 선정하여 강력히 추진하고 있다. 이런 지방분권화 작업은 한편으로는 중앙정부가 가진 권한과 재정을 지방으로 이양하는 것과 지방사무에 대한 지방정부의 자율성을 높이는 것이다. 따라서 분권화가 진행될수록 중앙정부의 지방 간섭은 줄어들게 될 것임으로 중앙정부의 빈자리를 지방정부 스스로 해결해 나가야 한다. 지방의회는 자치단체장에 대한 통제기능을 통하여 지방정부를 정화해 나가는 자동정화시스템의 중요한 역할자로서 기능을 다 할 것이며, 지방의회나 단체장이 서로 불신하고 적대시하는 것은 바람직하지 않으며, 적당한 균형과 긴장관계를 유지해 나가는 것이 바람직하다.

IV. 지방의회와 자치단체장 간의 갈등관리 방안

1. 제도적 장치에 의한 갈등관리

1) 의무 불이행에 관한 제재조항 신설

지방자치단체장과 지방의회의 법제도상 행정의무는 「지방자치법」의 여러 조문에 걸쳐 규정되어 있다. 이러한 행정과정 상의 의무가 불이행 또는 지연됨으로써 양자 간의 갈등 대립은 지속화되고 그 원인도 또한 해결될 때까지 존속하게 된다. 따라서 양자는 불편한 상태로 각자의 업무를 수행할 수밖에 없고 더욱이 정상적으로 처리되어야 할 의무도 이로 인해 영향을 받게 될 것이다.

일반적으로 「지방자치법」에 규정된 의무를 태만했거나 유보했을 때 「행정소송법」에 항고소송으로 인정하는 부작위 위법 확인 소송을 행할 수 있다고 보는 것이지만, 의무태만이나 미승인에 관련된 제재조항을 「지방자치법」에 규정함으로써 양자에게 보다 많은 책임을 부여하고 상호 협력할 수 있는 여지를 갖게 하는 것이 바람직하다.

2) 의회와 자치단체장 간의 사전 협의제도 설치·운영

지방의회와 자치단체의 간부들로 구성되는 의정협의회 내지 의정조사위원회 등의 상설기구를 자치단체 내에 설치·운영함으로써 양자 간의 대립·갈등의 소지를 미연에 방지하는 방안을 강구할 필요가 있다. 지난 10년여 동안의 경험적 고찰에 의하면 기관위임사무를 처리하는 자치단체장과 그 보조기관인 공무원들이 행정내용을 의회에 알리지 않고 일방적으로 처리함으로써 이를 알지 못했던 지방의회 의원들이 주민들로부터 질문과 요구를 받고 당황했던 경험을 가진 예가 많았다.

당해 자치단체 내에서 일어나는 일에 대해서는 그것이 고유사무이든 위임사무이든 주민의 대표기관인 지방의회가 알아야 할 필요가 있다. 따라서 이러한 양 기관 간의 협력·조정기구를 통해 사전에 어떤 일에 대한 상호이해와 협력을 확보함으로써 양 기관간의 대립과 갈등은 상당수 해소될 수 있다.

3) 지방의회의 권한 강화

지방의회의 권한을 강화한다는 것, 그 자체가 바로 지방자치단체의 권한을 강화함을 의미하며, 지방자치단체의 권한을 강화한다는 것은 지방분권을 강화함을 뜻하고 지방분권을 강화한다는 것은 그만큼 중앙정부의 권한을 제한함으로써 국정의 민주화를 도모한다는 뜻이다.

지방의회의 의결사항에 대해서는 중앙정부의 간섭을 통해서나 지방자치단체장의 권한을 통해서 자치단체장이 이를 거부하거나 집행하지 않을 수 있는 여러 가지 길을 터놓고 있다.

그러나 자치단체장의 경우 지방의회의 어떠한 반대에도 불구하고 별 어려움 없이 자신의 주장대로 일할 수 있는 제반장치를 마련해 놓고 있다. 즉 법령에 의한 지방의회의 권한 축소·제한, 장의재의(요구)권, 제소권 등을 통해서, 그리고 장의 선결처분권 등이 이를 증명하고 있다.

특히 지방의회의 경우, 행정사무조사권을 가지고 있으나 만일 특정한 피조사기관이 이를 거부하고 나올 때 그것에 대한 제재수단이 마련되어 있지 않고, 행정사무감사 결과에 대한 장의 처리태도에 문제가 있을 때도 그것에 대한 제재방법이 없으며, 장의 선결처분에 대해 지방의회가 사후승인을 거부할 경우에도 자치단체장에 대한 제재조치가 없다는 점이다.

의결기관과 자치단체장 간의 갈등과 대립을 혹자는 다윗과 골리앗의 싸움에 비유하기도 한다. 자치단체장은 의결기관에 비교될 수 없는 거대한 조직(기구)과 인력, 예산을 갖고 있으며 축적된 노하우와 전문성 위에 정보마저 독점하여 강력한 집행력과 함께 우월적인 위치를 선점하고 있는 것이 현실이다.

지방자치단체장은 현 체제 내에서는 독선적 행정이 상당부분 가능할 것이며, 그렇게 될 때, 현행법 제도 하에서는 양자 간의 갈등은 심각해질 가능성이 크다. 따라서 중앙정부와 현재의 자치단체장은 지방의회와 상호 협력, 협조하고 갈등을 줄일 수 있도록 지방의회의 실질적인 권한을 강화해 나가야 할 것이다.

4) 의회 해산권과 불신임의결권의 인정

의회 해산권과 불신임의결권을 인정하는 것은 권력 분립의 취지에 위반되므로 장의 직선제 하에서는 불합리한 제도라는 점과 의회가 장에 비하여 과도하게 강력해지고 또 자기 또는 자과의 집권 야욕에 끌려 불신임권을 남용할 경우에는 장의 지위가 불안정해져 행정의 능률성, 안정성을 침해한다는 단점은 있으나, 이를 인정할 경우는 상호간의 교섭이 활발해지고 대립의 해결도 빠르며 특히 의회는 주민의 대표기관으로서의 사명을 완수하여 지방자치단체장의 견제와 행정의 활성화에 이바지 한다는 장점도 제기되고 있다.

사실상 이를 불인정할 경우 양자 간의 의사소통과 기능 면에서의 조정 통일까지 난관에 봉착하여 상호간 월권 또는 부당한 처사 등으로 생긴 대립을 해결할 길이 없으므로 만성적 침체의 우려가 있으며, 이러한 경우 한쪽에서 다른 쪽을 무시해 버리면 행정 운영은 어렵게 된다. 따라서 상호견제와 양자 간의 대립을 조속히 해결한다는 점에서 '의회해산권과 불신임의결권제도'를 도입하는 것이 타당하다. 다만 단점에서 지적되었던 당리당략적 즉흥적 이용을 억제하기 위하여 발동요건을 엄격하게 제한하여 의회해산권과 장의불신임권을 연계해서 발동할 수 있도록 하여 지역 내에서 분쟁이나 갈등이 야기될 때는 지역주민이 심판할 수 있도록 하는 것이 지방자치제도의 취지에도 타당하리라고 보며, 실시 시기는 지방의회 의원과 자치단체장이 자치의식 및 민주의식이 성숙되어 제도 실시 때 따른 폐단을 극복할 수 있을 때 실시하는 것이 바람직하다고 본다.

근래 지방자치단체장의 부당행정에 대한 견제장치가 부족하다 하여 단체장에 대한 탄핵소추제도나 징계제도가 거론되고 있으나, 어디까지나 지역주민의 이익에 부합되고 의회와 자치단체장 간의 대립을 완화할 수 있는 차선적인 방편으로 검토되어야 할 것이며 정치적 목적으로 이용되는 것을 경계하여야 할 것이다. 특히 단체장에 대한 어떠한 견제수단도 의회의 역할에 맡기는 것이 대의정치의 이념에도 부합할 것이다.

2. 사법적 절차에 의한 갈등관리

지방의회와 자치단체장 간의 갈등은 사법적 절차에 의하여도 해결을 도모할 수 있다. 현행 「지방자치법」 제159조는 지방의회의 의결이 법령에 위배되거나 공익에 현저히 위배될 경우 상급기관의 요구에 의하여 자치단체장이 당해 지방의회에 대하여 재의를 요구할 수 있도록 하고 있다.

이러한 재의 요구에 대하여 지방의회가 재의결을 할 경우 재의결된 사항이 여전히 법령에 위반된다고 인정할 때에는 상급기관이나 해당 지방자치단체가 대법원에 제소할 권한을 가지고 있다.

이는 지방의회, 지방자치단체나 주무부처와 직접적으로 이해관계가 없는 사법기관의 조정 절차를 따르는 것이 바람직한 방법으로 여겨질 수도 있지만, ① 사법적 판단을 위주로 하는 결과, 정치적 판단이 무시될 우려가 있고, 지역주민의 의사와 이해가 무시될 수 있으며, ② 사법절차의 지연에 따른 실기 또는 소요경비의 문제가 있으며, ③ 승자와 패자를 가르는 사법절차는 결과적으로 양 기관의 이해와 근접한 결정을 제외시키게 된다는 데서 한계가 있다.

3. 상호간 조정에 의한 관계 정립

상호간 직접 조정은 기 발생한 갈등의 사후적 조정뿐만 아니라 사전적 협조를 통하여 갈등 발생의 여지를 극소화시킬 수 있는 방식이라는 데서 주로 기 발생한 갈등의 사후적 조정을 위한 방식으로서의 상급기관에 의한 조정이나 사법적 해결방식에 비하여 보다 바람직한 갈등해결 방식인 것으로 판단된다. 더욱이 상호간 직접 조정은 양 기관간의 타협·협상을 가능케 함으로써 다른 갈등해결 방식에 비하여 상대적으로 양측을 보다 만족시킬 수 있는 결과의 도출이 가능한 점도 장점으로 지적될 수 있을 것이다.

지방의회와 자치단체장 간의 갈등은 현행 「지방자치법」에 의한 기관대립형의 기관 구성 형태에서는 제도상 내재된 자연스러운 결과이며, 이들 양 기관이 야합에 의하여 전혀 갈등이나 마찰이 없는 것보다는 오히려 바람직하다고 볼 수 있다. 다만 극한 대립 상황에 이르게 되는 경우 문제가 된다.

V. 결 론

지금까지 지방의회와 자치단체장 간의 갈등에 관하여 고찰하였다. 양 기관의 대립과 갈등은 기관구성의 특성상 필연적이고 자연스럽다고 말하지만, 대립과 갈등의 심화는 자치단체의 운영에 피해를 주고 나아가 주민을 위한 행정을 이룰 수 없다. 갈등의 해결을 위해서는 우선적으로 서로의 신뢰와 대화와 토론, 협조가 있어야 한다. 이러한 상호간의 조정을 통해 갈등을 해결해 나가는 것이 가장 이상적인 방안일 것이다. 하지만 갈등의 발생과 원인이 다양하고 그 다양함만큼, 복잡한 구도를 이루고 있기 때문에 근본적인 해결을 위해서는 몇 가지 해결방안이 필요하겠다.

지방의회와 자치단체장 간의 갈등은 집단과 집단, 조직과 조직 간의 갈등이고 정부 간의 갈등이라 할 수 있다. 이러한 구분이 명확하다 할 수는 없지만 갈등발생의 원인을 파악하고 갈등요인 해소를 위해서는 유용하다고 본다.

양자의 갈등주체는 조직이지만, 근원적으로는 조직 속에 있는 개인 인만큼, 개인 차원의 갈등요인도 생각해야 할 것이다. 이와 같은 갈등요인들을 파악해 볼 때, 갈등해결을 위한 방안은 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째로, 비제도적 차원의 해결로 조직과 집단에 속해 있는 개인 차원에서 생각해야 할 것이고, 다음으로는 제도적 차원의 해결로 권한과 직무, 법령 등으로 인한 갈등의 발생을 억제하는 방안을 제시할 수 있다.

비제도적 해결방안과 제도적 해결방안을 요약하면 다음과 같다. 첫째로 지방의원과 자치단체장의 의식전환과 윤리성이 제고되어야 하며, 둘째, 지방의회 의원과 단체장의 자질 향상이 이루어져야 한다. 이는 주민직선에 의해 지방정치와 행정을 담당하게 될 양자가 모두 전문적인 지식을 가지고 있을 때 상호 대립은 줄어들 수 있을 것이기 때문이다. 셋째로 공동참여 기회의 확대로 인하여 서로 간의 조정이 이루어져야 한다. 넷째로는 법령의 정비와 권한위임을 명확화 하여야 한다. 많은 문제점으로 지적된 바와 같이 양 기관의 주요 원인은 법령이 정비되지 않았거나, 당연히 지방에 위임되어야 할 권한들을 중앙정부가 움켜쥐고 있는 데서 야기된 것 들이었다. 따라서 갈등 해결의 가장 시급하고 주요한 처방은 권한의 지방 위임과 법령의 정비·보완이라고 하겠다. 다섯째, 의회와 자치단체간의 사전 협의가 있어야 하며 양 기관의 갈등 조정을 위한 장치가 설치 운영되어야 한다. 여섯 번째, 지방의회와 자치단체장간의 사무배분 원칙과 기준이 재정립 되어야 한다. 여덟 번째, 지방의회의 권한이 강화 및 지방정부에 대한 중앙정부의 간섭 및 통제 완화가 필요하겠다. 그러나 무엇보다도 지방의회와 자치단체장간의 갈등해결을 위해서는 서로의 신뢰와 믿음을 바탕으로 대화와 토론, 협조가 이뤄져야 한다. 이러한 양자 간의 관계를 위해서는 지방의회와 자치단체장의 노력과 제도적 뒷받침이 이뤄져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김중규. (2005). 「선행정학」. 서울: 성지각.
- 박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- 이한규·이재창. (2005). 「지방의회 존재론」. 서울: 양정사.
- 천대운. (2005). 「갈등관리와 협상 전략론」. 서울: 선학사.
- 김종국. (2004). 지방자치단체의 집행부와 시의회의 갈등관계. 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 나태준. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 한국행정연구원.
- 박성복 외. (1992). 지방의회와 집행기관간의 관계에 대한 평가: 포항시의회의 사례연구. 「한국행정학보」, 제26권 3호.
- 박희서·김은희. (2003). 「한국 지방의회와 자치단체장간의 관계에 관한 연구」, 조선대학교 사회과학연구소.
- 안국찬. (2003). 지방자치단체 간 갈등의 해소방안에 관한 연구. 「한국행정학회」 추계학술대회 발표논문집.
- 이기욱. (2001). 「지방의회와 지방자치 단체장간의 생산적 관계정립」. 한양대학교 지방자치연구소.
- 지창용. (2002). 지방의회와 자치단체장간의 갈등해소에 관한 연구. 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 최봉기. (1995). 자치단체장과 지방의회간의 갈등방지에 관한 연구. 계명대학교 사회과학연구소 「사회과학논총」, 제24권 제1호.
- 광주일보. www.kwangju.co.kr
- 김범수. www.gykbs.net, “지방의회와 시민생활”
- 남양주시 의회. www.nyjcitycouncil.net
- 대법원. www.scourt.go.kr
- 동아일보. www.donga.com
- 새충청일보. www.ccilbo.com
- 전북일보. www.jeonbukilbo.co.kr
- 조선일보. www.chosun.com
- 청원군. www.puru.net