

지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인에 관한 사례분석

A Study on the Conflict and Cooperation Factors between Local Councils and Administrative Agencies

백형배* · 김재영** · 신무호***

Baek, Hyung-Bae · Kim, Jae-Young · Shin, Moo-Ho

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력이론
- III. 분석모형의 도출
- IV. 사례분석
- V. 결 론

본 연구의 목적은 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인을 설문조사와 사례중심으로 분석하여 양 기관 간의 바람직한 협력관계를 창출하기 위한 대안을 모색하는 데 있다. 1991년 지방자치 부활 이래 지난 15년 동안 발생한 수많은 갈등과 협력사례 중에서 7개의 사례를 4가지 유형으로 구분하여 양 기관의 관계에 영향을 미치는 변수(행정적 요인, 제도적 요인, 개인적 요인)를 중심으로 분석하였다.

분석결과 양 기관 간 갈등이나 협력관계에서는 제도적 요인 보다는 행정적 요인과 개인적 요인이 좀 더 중요한 것으로 나타났다. 특히 사례분석에서 행정정보의 공개성, 상대기관에 대한 협조적 태도, 갈등발생 시 정책의 수정 등 행정적 요인이 갈등을 풀고 협력으로 나아가는 데 있어 중요한 요인으로 나타났다. 이와는 달리 양 기관 간 갈등은 상호존중이

논문 접수일: 2006년 11월 10일

* 인천대 행정학과 강사

** 인천대 행정학과 교수

*** 인천대 행정학과 교수

나 인식의 부족, 정보의 비대칭성에서 주로 유래하는 것으로 나타났고 제도적 요인도 갈등과 협력 유발에 영향을 미치는 요인으로 분석되었다.

이에 따라 정책 합리성에 대한 양 기관의 공감대 형성과 정보 공유가 갈등을 해소하고 협력관계를 유지하는 데 중요하다는 것과, 양 기관의 협력관계를 유지하기 위해 공식·비공식적 의사전달체계를 마련하여 정보 공개와 대화를 활성화해야 한다는 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

□ 주제어: 지방의회, 갈등요인, 협력요인

The purpose of this study is to find ways to enhance cooperation between administrative agencies and local councils. In so doing, we analyze seven cases, grouping them into four categories, with special attention to the factors causing conflict and cooperation.

Results show: a) cooperation between the two institutions is related to the level of information provision or to information sharing efforts; b) cooperation is also related to the level of trusts and beliefs between local councils and administrative agencies; c) efforts to compromise and negotiate in the policy process are found important in the many cases where conflicts have been resolved; and d) factors leading to cooperation are primarily personal or administrative ones. In contrast, the main reason for sustaining conflicts between the two entities is found to be a lack of mutual respect and understanding. Therefore, one important strategy to achieve cooperation for each party is to have an attitude of acceptance and cooperation, particularly when the conflict level is low. Also, there is evidence that both personal and institutional factors are found important in the cases where conflicts continue to exist.

□ key word: local council, conflict, cooperation

I . 문제의 제기

1961년 중단되어 30년 만에 부활된 한국의 지방자치에서 가장 많이 목격하는 현상 가운데 하나가 지방자치단체 안팎에서 나타나는 갈등이다¹⁾. 지방의회와 집행기관의 갈등은 한국

지방자치단체의 형태와 관련성이 깊다. 한국의 지방자치단체는 제도적으로 기관대립형을 취하고 있는데, 이러한 속성이 갈등의 한 원인이 되고 있다. 이러한 갈등 구조를 해소하기 위한 법적장치로 지방자치단체장의 임시회 소집 요구권(지방자치법 제39조)과 지방의회의 지방자치단체장 출석 요구권(지방자치법 제37조)과 같은 제도가 도입되었다. 하지만 이것이 제대로 운영되지 못해 오히려 양 기관 간의 갈등요인으로 작용하기도 한다. 지방자치단체 내의 의결기관과 집행기관 간의 갈등은 지방자치단체의 정책문제 해결능력을 저하시키고, 자치단체의 생산성을 낮추어 주민들의 불신을 초래할 수 있다(김영기, 1998).

기관대립 형태를 취하고 있는 국가에서는 지방의회의원들이 집행기관을 비판·감시(check and balance)하는 기능을 수행하는 것이 중요하다. 단체장이나 집행부는 의회의 견제에 대응하면서 지방자치단체를 이끌어 간다. 이 과정에서 때로는 협력관계를 유지하고, 때로 갈등관계에 놓이기도 한다. 물론 양 기관 간에 갈등이 발생될 경우 언제나 지방자치 발전에 저해요인으로만 작용하는 것은 아니다. 그러나 불필요한 갈등이 심화되어 장기간 지속된다면 지방행정이 큰 혼란에 빠질 수 있다. 양 기관 간의 갈등으로 인해 의회 회기조차 개최하지 못함으로써 지방자치단체의 중요하고 긴급한 정책결정을 할 수 없게 되거나 주민의 대표기관으로서 집행기관을 견제·감시하는 본연의 책무를 소홀히 하는 상황이 발생하기 때문이다. 지방의회와 집행기관은 이러한 현실 여건 하에서 사례와 정황에 따라 때로는 상호 협력관계를 유지하기도 하고 때로는 갈등관계에 놓이기도 한다.

본 연구는 1991년 지방자치 부활 이후 지방자치단체장 및 집행부와 지방의회의 관계가 어떻게 유지되어 왔는가를 사례중심으로 살펴보고, 갈등과 협력이 발생한 경우에 어떠한 원인에 의해서 형성되는지를 규명하며, 이를 통해 양 기관 간의 바람직한 협력관계를 창출하기 위한 대안을 모색하는 데 목적이 있다.

II. 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력이론

1. 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력

-
- 1) 지방자치단체를 둘러싸고 일어나는 갈등은 지역사회내의 이해를 달리하는 집단 간의 갈등도 있고, 지방자치단체 간의 수직적·수평적 갈등도 있으며, 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등도 있다. 지방자치단체 내에서도 동료 공직자간의 갈등, 상관과 부하 간의 갈등처럼 개인갈등이 있는가 하면, 선출직과 임명직 간 갈등, 의결기관과 집행기관 간의 갈등도 있다(김영기, 1998: 1).

1) 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력의 정의

선행연구들에 따르면(정채용, 1999; 서우선, 2003) 일반적으로 지방정부의 형태에 따라서 지방의회와 집행기관 간의 갈등·협력관계가 달라질 수 있다고 한다. 즉 지방정부의 형태가 기관대립형이나 아니면 기관통합형이나, 혹은 절충형이나에 따라서 두 기관의 역할과 권한 등이 달라진다. 한국과 일본은 기관대립형을 취하고 있어 기관 간의 대립적인 양상이 강하게 표출되는 반면, 영국이나 미국 등은 기관대립형 뿐만 아니라 다양한 형태의 지방정부 형태를 취하고 있기 때문에 그 갈등과 협력관계도 다양하게 나타난다(정채용, 1999: 41). 기관대립형을 취하는 우리나라의 경우 지방의회와 집행기관은 각자의 법적 권한을 토대로 상호작용을 하기 때문에 이 과정에서 양 기관 간의 갈등이 유발될 수 있다는 것이다(박천오·서우선, 2004: 108).

Johnson(1992: 23)은 보다 구체적으로 의회와 행정기관 간에 정책이나 행정절차에 관하여 공식적 행위로서 드러난 견해차라고 갈등을 정의하고 있다. 김영기(1998: 3)는 지방의회와 집행기관 간의 갈등을, “제도적으로 상호의존적 활동관계에 있는 지방자치정부의 의결기관 구성원들과 집행기관 구성원들의 일부 또는 전체 간에 목표, 이념, 지식, 정보, 감정 등에서 집단적 견해차가 드러나 상호작용과정이 장애를 빚는 상태”라고 정의하고 있다. 그는 또한 지방자치단체 내의 의결기관과 집행기관 간의 갈등은 조직 내의 일반적인 갈등과 몇 가지 다른 점이 있다고 주장한다(김영기, 1998: 3). 서우선(2003: 52)은 지방의회와 집행기관 간의 갈등은 주체적인 면에서는 조직 간 갈등이며 객체적인 면에서는 정책의 내용을 대상으로 하는 정책갈등에 해당한다고 주장한다. 따라서 그는 각 행동주체 간의 대립적 내지 적대적인 상호작용이나 교호작용이라는 조직 간 갈등이론을 원용하여 지방의회와 집행기관 간 갈등을 살펴보고 있다.

본 연구에서는 선행연구들과(김영기, 1998; 서우선, 2003; 정채용, 1999) 마찬가지로 지방의회와 집행기관 간 갈등이 전체조직으로서 지방자치단체를 구성하는 단위 조직 간의 갈등을 의미하는 것으로 보고자 한다. 따라서 이 문제에 관해 집단 간 갈등이론을 적용할 수가 있는데, 여기서 조직이란 전체조직으로서 지방자치단체를 의미하고, 집단은 단위조직으로서 양기관을 의미하는 것으로 정의된다. 일반적으로 조직 간 갈등은 조직의 분화에 따라 필연적으로 나타나고 조직의 대규모화 과정에서 갈등이 커지게 된다. 지방자치단체가 의결기관과 집행기관으로 나뉘어 양자가 상호작용을 하는 과정에서 조직 간 갈등은 필연적으로 나타난다고 볼 수 있다.

2) 지방의회와 집행기관 간 갈등 요인

김진복(1994: 73-84)은 의결기관과 집행기관 간 갈등의 원인을 역할에 대한 상호인지 부족, 자원배분 경쟁, 정보의 불균형, 행태 및 가치관 차이 등 네 가지로 들고 있다. 김영기(1998: 3-6)는 국내외 선행연구 검토를 통해 양 기관 간의 갈등 요인을 정부형태, 지방정부 조직의 규모, 정당참여, 공직자의 가치관, 공직자의 인지적 요인, 인구규모, 지방정부의 재정 상태, 지리적 조건 등 8 가지를 제도적 요인(지방정부의 조직규모), 개인적요인(지방공직자의 권위적 가치관, 상대방집단에 대한 인식도), 환경적 요인(인구규모, 지방정부의 재정상태, 지리적 조건)으로 구분한다.

지방의회와 집행기관 간의 갈등에 있어서도 조직 간 갈등의 일반적인 요인인 정책지향의 차이, 관할권과 자원 확보를 위한 경쟁, 정책 내용의 불확실성 등을 적용시킬 수 있다(박천오·서우선, 2004: 111; Johnson, 1992). 다만 지방의회와 집행기관 간 갈등에 있어서는 이러한 일반적인 원인 이외에 다른 잠재적 요인들이 있을 수 있다. 박천오·서우선(2004)은 이러한 잠재적 요인을 다섯 가지로 구분한다.

첫 번째 요인은 제도적 요인이다. 이는 지방의회와 집행기관 간 갈등의 원인을 기존제도에서 찾는 것인데, 대표적 예로서 의회-집행부 간 견제와 균형을 꾀하는 우리나라의 기관대립형 제도를 들 수 있다. 즉, 한국에서는 지방자치단체장 독주체제가 강력하여 양 기관이 협력관계보다는 상호 갈등관계에 놓일 가능성이 높다는 것이다(박종민 외, 1999: 137; 박천오·서우선, 2004: 111). 또한 정책을 서둘러 집행해야 하는 집행부와 법 절차를 중시해야 하는 지방의회 간 갈등도 적지 않을 것이다.

두 번째 요인은 지방의회의 행태적 요인이다. 집행기관과의 갈등을 유발시킬 수 있는 지방의회의 행태적 요인으로는 의원들의 전문성 부족, 출신지역 이익에 대한 지나친 집착, 권위적 태도와 신분남용, 집행기관 불신 풍조 등을 들 수 있다(박천오·서우선, 2004: 111-112).

세 번째 요인은 집행기관의 행태적 요인이다. 이러한 행태적 요인으로는 집행기관공무원의 보수성과 무사안일주의, 자기방어적 태도와 이권관계, 집행기관의 행정비밀주의와 비협조적 태도 등이 있다(박천오·서우선, 2004: 112).

네 번째 요인은 의식과 정보력이다. 지방의회와 집행기관 양측의 지방자치에 대한 의식부족, 지방의회와 집행기관의 정보의 비대칭성 등도 지방의회와 집행기관 간의 갈등의 원인이 될 수 있다는 것이다(박천오·서우선, 2004: 111).

다섯 번째 요인은 정당 및 중앙정부 관련 요인이다. 그 예로서 정당 등 중앙정치의 개입, 중앙정부 또는 상급 지방자치단체의 간섭에 의해 촉발되는 갈등을 들 수 있다. 특히 지방자치단체장과 지방의회를 구성하고 있는 다수 의원들의 소속 정당이 다를 때 중앙정치가 개입

할 경우 양 기관 간 첨예한 갈등을 낳을 수 있다(박천오·서우선, 2004: 112-113; 김영기, 1998).

2. 지방의회와 집행부 간 갈등·협력에 대한 선행연구

앞에서 살펴본 바와 같이 지방의회와 집행부 간의 관계를 다룬 기존의 논문들은 양자 간 관계에서 협력보다는 갈등에 초점을 맞추고 있다. 그리고 그 가장 중요한 근거로 한국 지방자치단체의 법적 바탕인 기관대립형을 든다. 김순은(1999: 69)은 기관분리형을 채택하고 있는 지방정부의 법적 구조상 지방의회와 단체장 간에는 견제와 균형의 원리가 적용되기 때문에 양 기관의 갈등은 자연스런 현상이라고 주장한다.

한편 1991년 지방의회의 출범 이래 집행부와 지방의회 간 갈등이 종종 주요 이슈로 떠오름에도 불구하고, 이에 대한 실증적 연구는 그리 많지 않다(김순은, 1999: 71). 이러한 연구들은 제도와 역사적 관점에서 이 문제를 종적으로 분석하거나, 설문조사 또는 횡단적 자료를 통계적으로 분석하고 있다(김순은, 1999: 70). 김진복(1994)은 지방자치법에서 규정하고 있는 지방자치단체장과 지방의회의 제도적 권한을 비교 분석하고, 상호관계의 시대적 변천을 토대로 갈등 원인을 종적으로 분석하였다. 이 연구에서는 상호 역할에 대한 이해 부족, 자원을 둘러싼 경쟁, 정보의 비대칭성 및 상호 행태와 가치관의 차이로 인하여 양자 간 갈등이 발생한다고 밝히고 있다(김진복, 1994). 한편 김영기(1998)는 7개 광역자치단체, 36개 기초자치단체 간 횡단적 자료를 활용하여 갈등을 분석하였다. 이 연구에서 그는 우선 지방의회와 지방자치단체장 간의 갈등 수준이 매우 높은 것을 지적하고, 지방의회와 단체장 간 상대방 집단에 대한 부정적 인식이 강화되어 갈등으로 연결되는 경향이 있음을 확인하였다(김영기, 1998: 46).

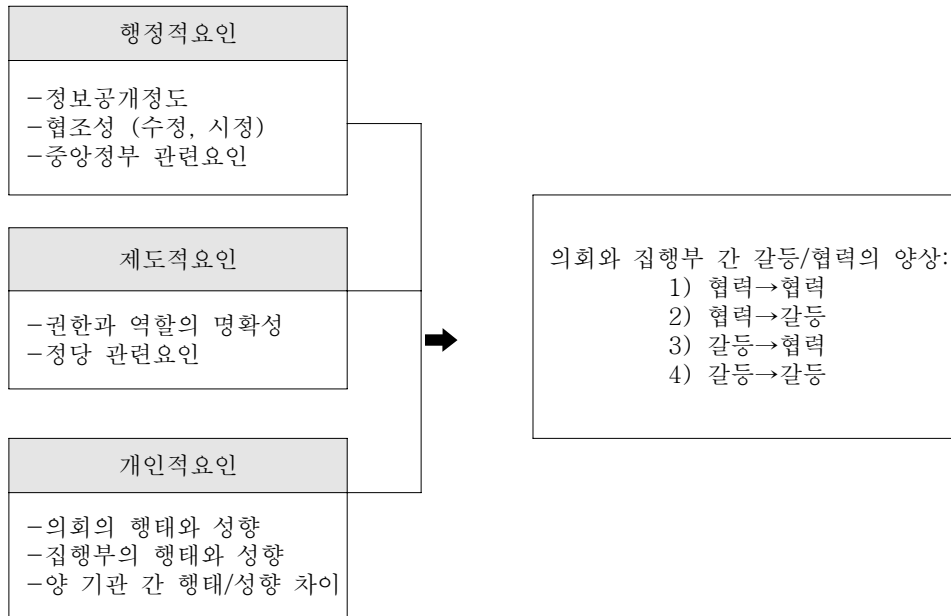
이들 두 편과 달리 김순은(1999)은 사례분석을 시도하고 있다. 그는 부산광역시의회 의정 정책결정 과정에 나타난 지방자치단체장과 시의회의 관계를 시의회 속기록을 활용하여 분석, 양 기관이 정책심의 과정에 각각 어떻게 대응하였는가를 규명하였다. 그는 우리나라의 강시장 제도에서 비롯된 권한과 정보의 불균형을 갈등의 주요 요인으로 지적하면서, 동시에 양자 간 타협과 협력의 노력이 형성되고 있음도 밝히고 있다(김순은, 1999: 79-80). 한편 박천오·서우선(2004)은 가장 최근에 실시된 횡단적 자료 분석으로서, 양 기관 간 갈등 요인 규명은 물론 개선 방안의 효과성을 과학적으로 검증하고자 하였다.

Ⅲ. 분석모형의 도출

1. 분석모형

본 연구의 분석모형은 <그림 1>과 같다. 이 모형에서는 먼저 지방자치단체의 집행기관과 의결기관의 관계에 영향을 미치는 변수들을 세 가지 범주로 나누어 설정하였다. 그리고 이 세 가지 요인에 속한 변수들이 양 기관 간 갈등 또는 협력관계와 어떤 관련성을 갖는지 분석한다. 특히 사례분석에서는 갈등과 협력의 양상을 정지 상태가 아닌 동태적 관점에서 이해하여, 대상 사례들을 아래 표에 나타낸 바와 같이 네 가지 유형으로 나누어 분석한다.

<그림 1> 분석모형



1) 행정적 요인과 갈등·협력관계

지방자치단체의 행정적 상황이나 환경, 내용 등에 따라서 집행부와 의결기관의 관계는 다양하게 나타날 수 있다. 예를 들면 지방자치단체의 정보공개정도, 지방공무원이나 지방의원들의 상대기관에 대한 협조성의 정도 등에 따라서 양 기관의 갈등·협력관계의 정도가 달라질

수 있다는 것이다. 본 논문에서 제시하고 있는 행정적 요인 가운데 정보공개정도와 집행기관의 협조성 등은 최기봉·박성복·이종렬(1992), 김진복(1994), 김순은(1999), 박천오·서우선(2004) 등 선행연구 검토를 통해 도출하였다.

2) 제도적 요인과 갈등·협력관계

중앙정부와 지방자치단체 간, 기초 자치단체와 광역자치단체 간, 지방의회와 집행부 간, 그리고 지방의회와 집행부 간 권한배분이나 역할관계의 명확성 등에 따라 집행기관과 의회 간의 갈등·협력관계는 다양하게 표출된다(정채용, 1999: 42). 앞의 분석모형에서 제시하고 있는 제도적 요인인 권한과 역할의 명확성, 정당 관련 요인 등도 김진복(1994), 정채용(1999), Walton & Dutton(1969) 등의 선행연구 검토를 통해 도출하였다.

3) 개인적 요인과 갈등·협력관계

지방자치단체의 집행기관과 의결기관의 갈등·협력관계도 일반적으로 두 기관의 구성원들인 지방공무원들과 지방의원들의 사회적 지위와 속성에 영향을 받는다. 즉 양 기관 구성원들의 개인적 속성, 즉 행태와 성향이 지방행정 업무를 수행하는데 있어서 기관 간 갈등관계나 협력관계에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예컨대 지방공무원이나 의회 의원들 간의 학연, 지연, 혈연에 의한 동질성은 업무수행과정에서 상대기관에 대한 친밀감으로 변화될 수 있다. 이와 함께 개인의 권위적이거나 민주적인 성향, 또는 상대기관에 대하여 갖는 이미지 등도 양 기관 관계에 영향을 미칠 수 있는 요인들이다(정채용, 1999: 43-45).

4) 갈등 과정의 동태적 분석

한편 기존의 연구와 달리 본 연구에서는 양 기관 간 갈등 및 협력을 과정론적 시각 혹은 동태성의 측면에서 설명하고자 한다. 선행연구검토에서 살펴보았듯(강인호 외, 2004; Lulofs & Cahn, 2000; 최해진, 2004), 갈등은 특정 문제나 관점에 대해 서로 합의나 동의를 보지 못하는 경우에 발생한다. 또한 갈등에는 상호작용이 반드시 있으며, 이러한 갈등은 일시적인 것이 아니라 '동태성'을 띠게 된다. 여기에서 '동태성'이라 함은 갈등이나 협력의 발생단계에서부터 해결 또는 미해결단계를 거치는 전 과정을 말한다. 해결이란 최종단계에서 상호 간의 협력을 통해 의도한 대로 문제의 해결 상황이 이루어지는 경우(갈등→협력 / 협력→협력)를 말하고, 미해결이란 최종단계에서 갈등의 지속으로 인해 의도한 협력이 이루어지지 않는 경우(갈등→갈등 / 협력→갈등)를 말한다. 따라서 시간의 흐름, 갈등요인 및 협력요

인의 작용, ‘갈등에서 협력’ 및 ‘협력에서 갈등’ 등의 방향전환이 동태성을 파악하는 핵심 개념에 해당된다. 본 연구는 이처럼 과정 또는 동태성의 관점에서 총 7 가지 사례를 4 가지 유형으로 나누어 분석한다.

2. 분석 범위와 대상 사례

1991년의 지방자치 시대 재개 이후 자치단체 집행부와 의회 간의 관계를 살펴보면 갈등과 협력이 공존하고 있다. 그러나 갈등과 협력으로 분류되었던 사례들이 운영상황에 따라 어떻게 변화되었는지를 파악한 연구는 매우 드물다. 따라서 본 연구의 시간적 범위는 지방자치제가 재개된 1991년 6월부터 2005년 12월까지 약 15년 동안의 기간으로 설정하고, 갈등 또는 협력 관계가 두드러진 자치단체를 대상으로 그 진행 과정을 규명하고자 하였다. 본 연구의 대상 사례는 아래와 같다.

- 1) ‘협력에서 갈등’ 사례: 인천광역시 동구 사례
- 2) ‘협력에서 협력’ 사례
 - (1) 경기도광주시의회의 도축세개정조례안 입법예고 사례
 - (2) 부천시의회 급식조례 부결 사례
- 3) ‘갈등에서 협력’ 사례
 - (1) 전라북도 및 경기도 의회사무처 인사발령 사례
 - (2) 시·군 통합을 둘러싼 청원군과 군의회 대립 사례
- 4) ‘갈등에서 갈등’ 사례
 - (1) 안양시의회 건축고도 완화 조례개정 강행 사례
 - (2) 동삼동 매립지 개발안 관련 영도구와 의회 간 갈등 사례

3. 분석 기법

대부분의 기존 연구들과 달리 본 논문은 김순은(1999)이 시도한 바와 유사한 사례연구(case study)를 주 연구방법으로 채택하였다²⁾. 그렇게 한 이유는 조사대상을 보다 자세하고 종합적으로 연구하기 위해서는 비록 결과를 계량화시키기 어려운 특징에도 불구하고 질적

2) 사례연구는 주어진 사례의 기술·분석·해석 및 평가이며, 몇 가지 사례를 비교·대조하는 것이다. 사례연구에는 원래 연구 대상자에 속하는 분류와 조사자가 조사대상에서 어떤 규칙성을 계속 발견할 때 스스로 분류하는 2 가지 분류방법이 있다(Patton, 1987: 148-153).

조사방법³⁾의 하나인 사례연구가 효과적이라고 보았기 때문이다. 사례연구는 제한된 사례를 대상으로 하므로 연구결과를 일반화시킬 수 없다는 한계를 갖고 있으나, 이를 극복하기 위해 다른 연구들과의 비교를 통하여 결과의 외적 타당성을 최대한 확보하고자 하였다(홍중선 외, 2000: 181-182). 사례연구의 경우는 또한 자료의 신뢰도를 검증할 수 없다는 단점이 있기 때문에 자료들은 우선적으로 그 신빙성에 관하여 신중히 검토되어야 한다(홍중선 외, 2000: 184-185). 이를 위해 본 연구에서는 면접조사를 통해 얻은 자료를 제외하고는 모두 공식기록인 시의회 속기록⁴⁾, 학술논문, 또는 신문자료 등을 활용하여 분석함으로써 자료의 신뢰성을 높이도록 피하였다.

한편 사례분석에 앞서 일반적으로 “어떤 요인들이 정말 중요한가?”를 살펴보기 위해 구조화된 설문지를 이용하여 설문조사를 실시하였다. 이를 위해 갈등과 협력의 유발요인들을 지방의원(광역의원 8명, 기초의원 5명), 부자치단체장(2명) 및 자치단체장(6명)들에게 질문하였다. 이처럼 설문 대상자 수가 많지 않은 것은 전국 규모의 무작위 표본추출이 대단히 어렵고, 그로 인해 외적타당도가 낮을 것이기 때문에 차라리 통계적 유의성 확보를 희생하고라도 깊이 있는 연구를 하기 위해서이다. 이 조사 결과는 SPSS 10.1 for windows 프로그램을 이용하여 분석하였다.

표본의 크기가 지방의원은 13명, 집행부 구성원은 8명이며 무작위 추출을 시행하지 않았기 때문에 정규분포 또는 t 분포에 근거한 통계분석을 활용할 수 없다. 즉, 각 문항에 대한 표본의 평균값은 단지 참고 자료로 활용할 수 있을 뿐, 예컨대 모집단 전체의 신뢰구간을 설정한다든가 집단 간 모집단 파라미터의 의미 있는 차이를 추론할 수 없다. 그래서 이와 같은 작은 표본 조사에 유용한 비모수통계(nonparametric statistics)⁵⁾ 분석을 활용하였다. 비모수 통계분석 기법에는 여러 가지가 있으나 이 가운데 가장 널리 쓰이는 Wilcoxon Rank Sum Test(일명 Mann-Whitney Test)⁶⁾를 활용하기로 하였다. Wilcoxon 검정은 두 개의 독립

3) 질적인 접근법에서는 통계적 유의성을 객관적으로 나타낼 수 없기 때문에 어떤 패턴의 규칙성이 뚜렷한지 여부는 주관적으로 판단해야 한다(Patton, 1987: 163).

4) 본 연구에서 협력에서 갈등사례의 인천광역시 동구사례는 의회 속기록과 지역신문자료를 이용하였다.

5) 모집단의 분포가 정규분포를 따른다는 가정을 만족시키지 못하거나 자료가 수치로 표현하는 것이 아닌 부호나 순위로 표현되는 경우 비모수적 방법을 사용할 수 있다. 즉 비모수통계분석은 분포의 유형이 알려져 있지 않을 때 가설검증을 하기 위한 통계분석 기법이다. 비모수통계분석에는 Sign Test, Mann-Whitney U Test, Runs Test, Wilcoxon Signed-Rank Test, Binominal Test 등이 있다(권경득 외, 1998: 397; 허만형, 2001: 331).

6) 독립적인 두 그룹의 성향이 같은지 다른지를 검증하기 위해 사용되는 비모수통계분석의 하나가 Mann-Whitney Test이다. 이 통계분석에서 가설검증도구는 z값이다. z값의 계산논리는 비교하고자하는 그룹의 순서 합, 즉 rank sum에 해당하는 수치와 해당 그룹에 속한 케이스의 수에 의

된 표본이 동일한 분포를 가진 모집단으로부터 추출되었는지 여부를 검정하는 것으로, 본 연구에서는 갈등 및 협력 유발 요인에 관하여 의원-집행부 구성원 간 의미 있는 차이가 있는 지 여부를 이 기법을 통해 검정한다.

IV. 사례분석

1. 갈등·협력 유발 요인 분석

1) 지방의원·자치단체장 설문조사

앞에서 언급하였듯, 본격적인 사례분석에 앞서 갈등과 협력의 유발요인들을 규명하기 위해 지방의원과 단체장 등 21 명을 대상으로 설문조사를 실시하였다⁷⁾. 비록 표본 수는 적지만 구조화된 설문지를 이용한 설문조사를 실시함으로써 집행부-의회 간 상호작용의 실체를 보다 심층적으로 파악할 수 있도록 고안하였다. 설문지는 조사자가 직접 방문하여 배포하거나 FAX를 이용하여 송부한 후 전화 등을 이용하여 추가 설명과 질문을 하였고, 조사 기간은 2006년 6월 1일부터 10일까지 총 열흘간이었다.

2) 결과분석

(1) 행정적 요인

행정적 요인에 관한 분석 결과는 <표 1>에 제시하였다.

<표 1>에서 보듯, ‘인식 부족’이나 ‘의견수렴 부족’에 관하여는 의회의원이나 공무원 모두 5.0 이상의 긍정적 응답을 보이고 있고, 두 집단 간 의미 있는 차이를 보이지 않았다. 반면 ‘공무원의 대 의회업무 미숙과 준비부족이 갈등 유발요인으로 작용한다’는 3번 문항부터 5번까지의 문항들은 전체 평균값이 낮은 편인 반면, 집행부-의회 간 약간의 시각차가 있음을 보여주고 있다(<표 1> 참조). ‘집행부의 충실한 정보공개가 협력유발요인으로 작용한다’는 문항에 대해서는 지방의원들과 집행부 구성원들이 거의 같은 견해를 보이고 있으며, 이 결과는 박천오·서우선(2004)의 조사와 대체로 일치한다. ‘집행부의 정책수정 또는 시정조치가 협력

해 결정된다(허만형, 2001: 345).

7) 본 연구의 면접대상자들은 서울특별시, 경기도, 인천광역시, 광주광역시의 기초자치단체장·부단체장과 광역·기초의회 의원들이다.

유발요인으로 작용한다’는 문항에 대해서도 지방의원이나 집행부 모두 긍정적으로 인식하는 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 행정적 요인에 대한 Mann-Whitney Test (n=21)

항목	mean						Wilcoxon	
	의원 평균	집행부 평균	전체 평균	의원Mea n Rank	집행부 Mean Rank	Sum of Ranks (의원/집행부)	z	p
1. 집행부-의원 양측의 지방자치에 대한 인식부족이 갈등 유발요인으로 작용한다.	4.77	5.38	5.00	9.58	13.31	124.50/ 106.50	-1.42	.185
2. 정책설명 혹은 의견수렴부족이 갈등 유발요인으로 작용한다.	5.46	4.75	5.19	12.04	9.31	156.50/ 74.50	-1.03	.336
3. 공무원의 대 의회업무미숙과 준비부족이 갈등 유발요인으로 작용한다.	5.08	3.63	4.52	13.15	7.50	171.00/ 60.00	-2.07	.045*
4. 중앙정부의 간섭 또는 압력이 갈등유발요인으로 작용한다.	4.38	2.88	3.81	13.15	7.50	171.00/60.00	-2.10	.045*
5. 중앙정부의 간섭 또는 압력이 협력유발요인으로 작용한다.	4.31	2.88	3.76	13.08	7.63	170.00/61.00	-2.00	.053
6. 집행부의 충실한 정보공개가 협력유발요인으로 작용한다.	5.38	5.38	5.38	11.08	10.88	144.00/87.00	-.075	.972
7. 집행부의 정책수정 또는 시정조치가 협력유발요인으로 작용한다.	5.31	5.50	5.38	10.88	11.19	141.50/89.50	-.112	.916
8. 시민단체의 간여가 협력유발요인으로 작용한다.	3.62	3.88	3.71	10.73	11.44	139.50/91.50	-.258	.804

주 1: 1 전혀 아니다. 2 사실과 꽤 다르다. 3 약간 다르다. 4 보통이다. 5 약간 그런 편이다.

6 대체로 그렇다. 7 매우 그렇다.

주 2: 지방의원 n₁ =13, 집행부 n₂ =8; *p<.05 **p<.01

끝으로, ‘시민단체의 간여가 협력유발요인으로 작용한다’는 문항에 대해서는 반응이 그리 높지 않았다. 물론 본 연구의 표본 수가 적기 때문에 이 결과를 일반화시키는 데 한계가 있지만 추후 보다 규명이 필요한 주제가 아닐 수 없다. 실제로 뒤의 사례 연구(부천시 급식 조례와 영도구의회 사례)에서 보듯, 최근 들어 지방의 정책결정 과정에 시민단체의 관여가 증가하고 있으며, 김순은(1999: 80)도 집행부-의회 간 갈등 해소책으로 주민 참여의 중요성을 역설하고 있기 때문이다. 행정적 요인 가운데 전체 평균이 5.0을 넘는 문항은 일단 주요 갈등

/협력 유발 요인으로 보고 <표 1>에 빗금으로 나타내었다. 먼저 갈등 요인으로는 ‘지방자치에 관한 인식 부족’과 ‘의견수렴 부족’이, 그리고 협력 요인 가운데는 ‘충실한 정보 공개’와 ‘시정 조치’가 중요한 항목들이었으므로 나타났다.

(2) 제도적 요인

제도적 요인에 관한 Mann-Whitney Test 결과는 <표 2>에 제시하였다. 제도적 요인 가운데 두 기관으로부터 모두 긍정적 응답을 받은 것은 ‘단체장과 의회 다수당의 소속 정당이 다를 경우 갈등 유발요인으로 작용한다’는 단 한 항목뿐이다. 즉, 의원-집행부를 막론하고 설문 응답자들의 대다수가 지방자치단체장과 의회 다수당의 소속정당이 다를 경우 갈등을 유발하는 중요 요인으로 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 2> 제도적 요인에 대한 Mann-Whitney Test (n=21)

항목	mean						Wilcoxon	
	의원 평균	집행부 평균	전체 평균	의원 Mean Rank	집행부 Mean Rank	Sum of Ranks (의원/집행부)	z	p
1. 기관대립형제도가 갈등유발요인으로 작용한다.	4.00	5.00	4.38	9.58	13.31	124.50/106.50	-1.40	.185
2. 단체장과 의회 다수당의 소속정당이 다를 경우 갈등 유발요인으로 작용한다.	5.08	5.25	5.14	10.85	11.25	141.00/91.00	-.154	.916
3. 지방자치제도의 법규(예 : 의결시한규정, 권한의 불명확성)가 미비하여 갈등이 유발된다	4.31	4.50	4.38	10.77	11.38	140.00/91.00	-.226	.860
4. 지방의회 권한에 비해 집행부의 권한이 불균형적으로 큰 것이 갈등유발요인으로 작용 한다.	5.08	3.00	4.29	14.15	5.88	184.00/47.00	-3.05	.002**
5. 단체장과 의회다수당의 소속정당이 같을 경우 협력유발요인으로 작용한다.	5.38	4.25	4.95	13.69	6.63	178.00/53.00	-2.66	.010*
6. 지방자치관련법규가 협력유발요인으로 작용한다.	3.92	4.38	4.10	9.35	13.69	121.50/109.50	-1.86	.121

주 1: 1 전혀 아니다. 2 사실과 꽤 다르다. 3 약간 다르다. 4 보통이다. 5 약간 그런 편이다. 6 대체로 그렇다. 7 매우 그렇다.

주 2: 지방의원 $n_1 = 13$, 집행부 $n_2 = 8$; * $p < .05$ ** $p < .01$

반면, 기관대립형 제도의 존재는 예상과 달리 갈등 유발 요인으로 크게 인식되지 않았다.

또한 지방의회와 집행부의 권한 불균형 문제도 평균 4.29에 그쳐 갈등을 일으키는 주요 변수로 간주하기 어려웠다. 이러한 결과는 지방의회-집행부 간 갈등이 양 기관 간 권한의 불균형과 정보력 격차에 의한 것이라고 보는 선행연구와 크게 대조를 이룬다(김순은, 1999: 79-80). 그렇지만 ‘지방의회 권한에 비해 집행부의 권한이 불균형적으로 큰 것이 양 기관 간 갈등을 유발하는 중요요인가’하는 문항에서 집행부-의회 간 현격한 시각차가 나타나고 있는 점은 눈여겨 볼 필요가 있다. ‘단체장과 의회다수당의 소속정당이 같을 경우 협력유발요인으로 작용한다’는 문항의 경우도 두 기관 간 시각차가 통계적으로 의미 있는 것으로 나

<표 3> 개인적 요인에 대한 Mann-Whitney Test (n=21)

항목	mean						Wilcoxon	
	의원 평균	집행부 평균	전체 평균	의원 Mean Rank	집행부 Mean Rank	Sum of Ranks (의원/집행부)	z	p
1. 집행부의 의회 경시대도가 갈등유발요인으로 작용한다.	6.31	2.63	4.90	14.69	5.00	191.00/40.00	-3.63	.000**
2. 의원들의 지역구 이익 집착이 갈등유발요인으로 작용한다.	5.77	6.38	6.00	10.08	12.50	131.00/100.00	-.922	.414
3. 집행부-의회 양측간의 과도한 격식과 의전등 정책외적인 요구가 갈등유발요인으로 작용한다.	5.15	5.63	5.33	10.27	12.19	133.50/97.50	-.739	.500
4. 의원들의 집행부불신 풍조가 갈등유발요인으로 작용한다.	5.15	5.25	5.19	10.81	11.31	140.50/90.50	-.191	.860
5. 단체장의 개별의원 설득노력이 협력유발요인으로 작용한다.	5.84	5.88	5.86	11.46	10.25	149.00/82.00	-.474	.697
6. 정책의 합리성에 대한 양측의 공감대 형성이 협력요인으로 작용한다.	6.46	6.13	6.33	12.42	8.69	161.50/69.50	-1.48	.185
7. 집행부-의회간 평소 인간관계 네트워크이 협력요인으로 작용한다.	5.23	5.25	5.24	10.92	11.13	142.00/89.00	-.076	.972
8. 집행부-의회간 동문 및 동향관계가 협력요인으로 작용한다.	4.54	4.00	4.33	11.77	9.75	153.00/78.00	-.743	.500

주 1: 1 전혀 아니다. 2 사실과 꽤 다르다. 3 약간 다르다. 4 보통이다. 5 약간 그런 편이다. 6 대체로 그렇다. 7 매우 그렇다.

주 2: 지방의원 n₁ = 13, 집행부 n₂ = 8; *p<.05 **p<.01,

타나고 있다. 즉, 의원들은 단체장들에 비해 소속 정당이 같을수록 협력이 원활한 것으로 파악하는 경향을 보이고 있다.

(3) 개인적 요인

개인적 요인에 관한 Mann-Whitney Test 결과는 <표 3>에 나타내었다. 개인적 요인 문항 가운데 의회와 집행부 간 시각차가 가장 크게 들어나는 것은 ‘집행부의 의회 경시태도’가 갈등을 유발한다는 항목이다. 이러한 차이는 박천오·서우선(2004)의 조사에서도 가장 크게 드러난 바 있으며, 이러한 시각차가 존재하기 때문에 의원들의 높은 공감(6.31)에도 불구하고 전체 평균값은 4.90에 머물고 있다 (<표 3> 참조).

한편 본 연구의 응답자들 대다수가 의원들의 지역구 이익 집착이 갈등을 유발하는 주요요인의 하나라고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과 또한 선행 연구 결과나 일반 사람들의 예상과 상당히 일치하고 있다. 흥미로운 것은 이 항목에 관하여 집행부-의회 간 시각차가 그리 크지 않다는 점이며, 이는 다른 연구 결과에서도 밝혀진 바 있다(박천오·서우선, 2004).

이 밖에 ‘집행부-의회 양측 간의 과도한 격식과 의전 등 정책 외적인 요구’와 ‘의원들의 집행부 불신풍조’ 등도 갈등을 유발하는 중요요인의 하나로 인식하는 것으로 나타났는데, 이 또한 선행 연구 결과와 일치한다(박천오·서우선, 2004). 다섯번째 이하의 문항은 집행부-의회 간 갈등을 풀기 위한 행정적 또는 행태적 요인들에 관한 것이다. 이 가운데 ‘설득 노력’ ‘정책 합리성에 관한 공감대’ 및 ‘인적 네트워크’ 등 세 항목은 모두 비중 높은 평균 점수를 얻고 있으며, 집행부-의회 간 시각차도 많지 않은 것으로 나타나고 있다(<표 3> 참조).

2. 갈등과 협력 사례 분석

1) ‘협력에서 갈등’ 사례

민선 3기 초반의 인천광역시 동구집행부와 의회는 낙후된 동구의 발전을 위해 협력체계를 구축하여 지역 언론으로부터 긍정적인 평가를 받았다⁸⁾. 구의회 제4대 전반기 의장으로 선출된 3선의 의장은 임기 초반부터 지역발전을 위해 집행부와 의회의 긴밀한 유대관계를 강조하

⁸⁾ 기호일보 2002년 10월 31일자 ‘낙후된 이미지 벗자 의기투합’ 참조. 당시 지역 언론들은 집행부와 의회가 지역발전을 위해 의견을 하나로 모아 동구의 낙후된 이미지를 탈피하여 동구발전을 위해 양 기관이 협력체계를 구축하자는 의견에 찬사를 보냈다. 또한 시청 공무원들 역시 이러한 협력체계의 구축이 동구 발전을 위해 바람직한 현상이라고 긍정적인 평가를 하였다.

였다. 이러한 양 기관의 협력체계 구축과 노력으로 동구가 당시 최우선 중점과제로 삼은 동인천 북광장 조성을 인천광역시의 적극적 지원 아래 2004년도에 착공하게 되었다. 그러나 이러한 양 기관 간의 협력체계가 2003년 6월에 개최된 제 94회 임시회의에서 집행부와 의회가 ‘회기 중 구청장 출석요구’ 문제를 놓고 첨예한 대립양상을 보이면서 갈등으로 전환되었다(경인일보, 2003년 6월 19일자).

동구의회는 2003년 6월 제94회 임시회 6차 본회의에서 구청장의 출석요구에 관한 의회 규칙을 개정하였다. 의회가 개정한 내용은 ‘구청장이 출석요구를 받은 후 출석할 수 없는 사유나 충실한 답변을 위해 관계 공무원을 대리출석 시킬 경우 사유서를 의장에게 제출’하도록 한 규칙을 ‘출석요구를 받은 경우 의장 또는 위원장의 승인을 얻어 부구청장으로 하여금 대신하여 출석·답변하게 할 수 있다’로 바꾼 것이었다. 구청 측은 이 같은 의회 규칙이 마련되자 개정된 의회규칙이 상위법인 지방자치법에 위반됐다고 즉각 반발하고 나섰다. 특히 의회 규칙이 마련되는 과정에서 “규칙의 내용이 상위법에 위반된다”며 의회에 충분한 설명을 했는데도 규칙 개정이 납득하기 어렵다는 입장이었다. 이에 대해 구의회는 “사전 문구 조율이 가능했지만 집행부에서 아무런 조치를 취하지 않았다”며 “명분 없이 원점으로 돌릴 수 없다”고 맞섰다.

위 사례는, 아직까지 “지방의회와 지방자치단체장을 중심으로 전개되는 정책과정이 이념 지향적, 정책 지향적이라기보다는 양자의 권위와 위상을 정립하는 데 골몰해 있다”는 김순은(1999: 79)의 지적을 떠올리게 한다. 상기 갈등 사례의 요인으로 물론 불합리한 제도적 여건을 들 수도 있으나, 그보다 두 기관 간 권위를 둘러싼 감정적 대응이 증폭되었다는 점에서 개인적·행태적 요인이 더 중요하게 작용한 것으로 해석된다. 즉, 지방의회와의 갈등을 유발시키는 집행기관의 자기 방어적 태도와 지방자치단체장의 의회 경시 태도 등이 위 사례에서 극명하게 드러나고 있다. 이밖에 행정적 요인이 작용했을 가능성도 물론 배제할 수 없다. 앞의 설문 조사에서 드러났듯, 집행부의 정책 수정이나 시정조치가 갈등을 해소할 수 있는 매우 효과적인 수단이지만, 위 사례에서는 그러한 노력이 보이지 않고 있다. <표 4>에 제시한 바와 같이 동구청의 갈등 사례는 개인적 요인이 가장 큰 원인이었던 것으로 파악된다.

<표 4> ‘협력에서 갈등’ 사례의 갈등 유발 요인

유형	사례	행정적 요인	제도적 요인	개인(행태)적 요인
I 협력→갈등	동구 의회	▼▼	▼	▼▼▼

주: ▼의 개수는 갈등의 강도를 나타냄

2) ‘협력에서 협력’ 사례

(1) 경기도 광주시의회의 도축세 개정 조례안 입법예고

경기도 광주시의회는 2005년 7월, 2003년에 제정된 뒤 그동안 지역 도축업체에 대한 특혜 논란을 빚었던 광주시 도축세 감면조례를 3년 여 만에 폐지하였다(경기일보, 2005년 7월 18일자). 2005년 6월 28일 시와 시의회, 도축업체 등에 따르면, 도축세 감면조례는 소나 돼지 등 정육품 도살 의뢰 시 발생하는 시세를 50% 감면함으로써 정육업체는 물론 도축업체 경쟁력을 확보해 주기 위해 2003년에 제정된 것이다. 그러나 한 시의원이 “도축세 감면조례가 시행된 후 3년 동안 도축업체의 수 억 원 착복 문제가 발생했고, 지역 소재 도축업체에 도살을 의뢰하는 정육업체의 90%가 지역 밖의 업체로서, 오히려 다른 지역 업체들을 위해 시가 세금 감면 혜택을 주고 있다”고 주장하고 나서면서 폐지 논란이 제기되었다.

광주시는 이처럼 문제가 불거지자 이 조례를 폐지하기 위해 개정조례안을 입법 예고했다. 시는 입법 예고를 통해 “현행 50%를 감면해주는 조례안을 폐지하는 사유는 현행 지방세법 중 공익 등 사유로 인한 과세 면제 및 불균일 과세 규정에 의한 불균일 과세 취지 및 목적 등에 현실적으로 부합되지 않아 이를 정비하기 위한 조치”라고 밝혔다. 광주시는 “연말까지 도축세를 감면해 주는 것으로 규정돼 기한이 남아 있으나 시의회가 개정조례안을 통과시키면 연말까지 가지 않고 그 이전에 감면 혜택이 소멸된다”고 발표했다. 이 도축세 감면조례 폐지는 광주시가 시의회의 주장을 수용한 것으로, 이를 통해 의회-집행부 간 협력을 지속할 수 있었다.

(2) 부천시의회 급식조례 부결

경기도 부천시의회는 2005년 9월 5일 제121회 임시회 행정복지위원회에서 “시 재정여건상 국·도비 지원이 없는 상황에서 학교급식 전면 무상 지원 등의 시행은 현실적으로 불가능하다”는 시의 의견을 수용, '학교급식 지원조례(안)'을 부결했다(민중의 소리, 2005년 10월 27일자). 이 조례안은 2005년 8월 지역 내 26개 시민단체로 구성된 '학교급식 네트워크'(이하 '네트워크')와 시, 시의회 등 3자가 태스크 포스를 구성해 5차례의 협의 끝에 만든 것으로, 국내 우수 농수산물 사용과 완전 무상급식 실시를 위한 정책 수립 및 예산확보 등을 핵심 내용으로 하고 있었다. 부천시는 국·도비 지원이 없는 상황에서 지역 내 초·중·고교 학생 16만여 명의 무상 급식에 소요되는 연간 547억원을 확보한다는 것이 불가능하고, 따라서 조례를 제정해도 실효성이 없다는 입장을 표명하였다.

시는 당시 연간 100억~120억원이라는 기초자치단체로선 적지 않은 교육 경비를 이미 관

내 학교에 지원하고 있었고, 이듬 해(2006년) 극심한 불경기로 세수 확보가 어려운 상황에서 추가 지출은 어렵다고 밝혔다. 또 국내 우수 농수산물 사용과 관련, 그 전 달 대법원에서 우리 농산물을 사용토록 한 전북의 급식조례가 GATT(관세무역에 관한 일반협정)에 위배된다고 판시한 상황에서 조례안을 현실에 맞게 조정하든가 아니면 제정하지 말아야 한다고 주장하였다. 반면 부천 YMCA, 부천경실련, 부천 학부모 연대, 부천 여성의 전화, 부천환경 교육센터, 부천시민연합 등 26개 단체로 구성된 네트워크는 “시가 태스크포스까지 구성해 조례안을 함께 만들어 놓고 이제 와서 뒤집는 것은 납득할 수 없다”며 강하게 반발하였다. 이처럼 급식조례 제정 여부를 놓고 시와 시민단체의 의견이 맞서는 와중에서 부천시 의회가 부결 결정을 내린 것이다. 유권자들을 의식해야 하는 시의회가 정치 논리에 따르지 않고 부천시의 합리적 대안을 지지한 것이다.

지방의회에서 논의되는 정책은 집행부 발의와 의회 발의로 대별되며, 집행부와 지방의회의 관계는 정책 발의 주체에 따라 달라질 수 있다(김순은, 1999: 78-79). 부천시의 급식 조례는 의회가 발의한 경우이며, 경기도 광주시의 도축세 개정조례안은 집행부가 발의한 것이다. 상식적으로 볼 때 의회가 발의한 조례안이 보다 쉽게 가결되고, 집행부 발의의 경우 좀더 어려운 것이 상례일 것이다. 그러나 위의 두 사례에서는 의회 발의 조례안이 부결되고, 집행부 발의 조례안이 신속히 가결됨으로써 양 기관 간 협력을 강화하는 계기가 조성되었다. 경기도 광주시의 도축세 개정 조례안 사례에서는 광주시가 의회의 주장을 적극적으로 수용하는 자세를 보였는데, 그 과정에 시의회와 담당 공무원 간 정보의 공유와 협력이 뒷받침되었다. 반면 부천시 급식조례 부결사례는 일부 시민단체의 반대에도 불구하고 부천시의회가 시의 의견을 수용하여 부결한 사례로서, 시의회의 일관성 있는 대응이 돋보이고 있다.

실효성 없는 조례는 의미가 없다는 양 기관의 신뢰, 정보 공유, 그리고 정책의 합리성에 대한 공감대 형성을 통해 두 기관 간 협력을 이루었다는 점이 위 두 사례의 공통점이다. ‘협력에서 협력’ 사례에서 협력 유발 요인으로 가장 중요하게 나타난 것은 정보 공유, 정책의 수정 또는 시정 등 행정적 요인이라고 볼 수 있다. 한편 위의 제시된 사례만으로는 정확히 밝혀내기 어려우나 제도적 요인과 개인적 요인의 역할은 행정적 요인에 비해 미미한 것으로 간주할 수 있다.

<표 5> ‘협력에서 협력’ 사례의 협력 유발 요인

유형	사례	행정적 요인	제도적 요인	개인(행태)적 요인
II 협력→협력	1. 도축세 감면 폐지 2. 부천급식조례	●●● ●●●	● ●	● ●

주: ●의 개수는 협력 요인의 강도를 나타냄

3) ‘갈등에서 협력’ 사례

(1) 전라북도와 경기도 의회사무처 인사발령

전라북도에서는 1991년 10월 지방의회가 전문위원 2명을 별정직으로 외부 영입하려 했으나 도 측이 일반직을 충원함으로써 의회와 도청 간 갈등이 야기되었다. 또 1995년 1월에도 도가 의장의 추천 없이 의사담당관과 전문위원을 발령해 의회가 반발하자 “추후에는 반드시 의장의 추천을 거치겠다”고 집행부가 사과하여 일을 일단 마무리지었다.

한편 경기도는 1995년 1월 계장급 인사 때 의장 추천 없이 의회사무처 계장 3명을 인사 발령했다. 의회 측은 즉각 반발하여 2명에 대해 재임용을 주장하며 집행부와 첨예하게 대립하였다. 결국 이 일은 추후 반드시 의장의 추천을 거치겠다는 집행부의 사과로 매듭지어졌다(국민일보, 1995년 4월 28일자).

(2) 시·군 통합을 둘러싼 청원군과 군의회 갈등 사례

충북 청원군의회가 청주·청원 통합 문제를 둘러싸고 집행부와 갈등을 빚었다(조선일보, 2005년 6월 7일자). 청원군의회 의장은 2005년 6월 3일 “지역의 최대 현안인 시·군 통합 문제를 의회와 상의하지 않고 군수가 일방적으로 발표한 것은 잘못”이라고 말했다. 그는 “청주시의 경우 시의원 전원이 동참한 가운데 통합이행 결의문을 발표하는 등 집행부와 의회의 사전조율이 이뤄졌다”며 “집행부와 의회, 주민의 의견을 모두 수렴해 통합 문제를 논의해야 한다”고 주장했다. 군의장은 이날 통합문제와 관련해 집행부가 의회와 사전조율 작업을 거치지 않은데 대해 해명을 요구하는 기자회견을 가질 예정이었으나 일부 의원들이 “전체 의원들의 의견을 수렴한 후 의회의 공식의견을 발표해야 한다”고 주장해 회견을 취소했다. 그는 “개인적으로는 시·군통합에 찬성하며 지역구인 내수읍의 경우 80% 가량이 찬성하는 것으로 알고 있다”며 “다른 의원들은 지역구 사정에 따라 찬반 여부가 갈라질 것”이라고 말했다. 군의회는 2005년 5월 31일 주민여론을 수렴해 통합 찬·반 여부를 결정하기 위한 특위를 구성했다. 이러한 갈등은 그동안 통합반대 입장을 고수해 온 군수가 청주시의 시·군 통합 이행결의문에 대해 “의원 동수(同數) 구성 등 5개 전제조건이 이뤄질 경우 언제든지 통합을 논의할 수 있다”며 전향적으로 입장을 변화함으로써 해결 국면을 맞이하였다.

전라북도와 경기도 의회사무처 인사발령 사례는 상대기관과의 관계에서 일어나는 갈등으로, 양 기관의 지위 및 권한에 관한 갈등이며, 집행부와 의결기관 간 영역 투쟁이라고도 부를 수 있다(박호숙, 1996:40). 1988년 지방자치법을 개정할 당시, 단체장의 정책 파트너로서 지방의회가 효과적인 의정활동을 할 수 있는 여건을 마련하는데 소극적이었기 때문에 이와

유사한 갈등이 종종 발생하고 있다. 이 중에서도 지방의회 사무처(국)의 인사권에 관한 조항이 대표적인 예로서 제도적 요인에 의한 갈등으로 해석할 수 있다. 그렇지만 위 사례들 역시 인천 동구의 사례와 마찬가지로 지방의회와 지방자치단체장간 권위와 위상 정립을 의식한 힘겨루기의 양상도 띠고 있다(개인적 요인). 이런 사례는 특히 권한 및 지위에서 열세에 있는 지방의회가 자신들의 위상 제고를 시도하는 과정에서 갈등을 야기하는 데서 비롯되는데, 지방자치단체장을 중심으로 한 집행부가 지방의회를 다소 경시하는 태도에 대한 반작용의 소산이라고도 볼 수 있다(김순은, 1999: 80). 따라서 위 사례들에서 나타나는 초기 갈등의 대부분은 ① 집행부-의회 간 권한의 불균형 ② 절차와 제도, 즉 합법성에 충실하고자 하는 의회의 입장, 그리고 ③ 자치법규의 미비점 등 주로 제도적 요인에서 발생한다고 해석할 수 있다.

갈등에서 협력으로 가는 사례들은 자치단체의 정책과정에서 타협과 협상의 중요성이 점차 증대한다는 것을 보여주고 있다. 김순은(1999: 80)의 지적대로 “지방의회의 정책심의 과정에서 집행부의 원안이 수정되는 사례가 점증하는 것은 지방의회가 민주주의 장으로서 다양한 의견을 수렴하고 있음을 입증”하는 것이며 바람직한 변화로 보인다. 또한 갈등에서 협력으로 가는 사례들은 양자 간의 상호존중이 필수적이라는 것을 보여준다. 즉 위의 두 사례에서는 집행부가 지방의회의 역할을 정확히 인식하고 불필요한 갈등을 피하기 위해 지방의회를 존중하는 자세를 보이고 있다. 이처럼 갈등에서 협력으로 변한 사례들은 당초 갈등이 제도적 요인에서 비롯되었으나, 이 상황을 협력으로 바꾸는 데는 행정적 요인(집행부의 시정조치)과 개인적 요인들이 중요한 역할을 수행한 것으로 분석된다. 특히 청원군 사례의 경우 의원들에 대한 단체장의 설득 노력과 정책의 합리성에 대한 양측의 공감대 형성 등 개인적 요인이 갈등에서 협력관계로 전환하는 데 중요한 역할을 하였다. 이처럼 갈등에서 협력으로 가는 사례의 양 기관 간 갈등해소 전략은 양자 간의 갈등 현안에 대한 갈등 수준이 낮을 경우 의회와 집행부 모두 수용 또는 협조의 태도를 취한다. 또한 적정 수준의 갈등을 보이는 경우 양 기관은 타협의 과정을 거쳐 문제를 해결하는 방향으로 접근을 시도하게 된다는 것도 알 수 있다.

<표 6> ‘갈등에서 협력’ 사례의 협력 유발 요인

유형	사례	행정적 요인	제도적 요인	개인(행태)적 요인
Ⅲ 갈등→협력	1. 전북의회사무처 2. 청원군 통합	●● ●●	● ●	● ●●

주 1: ●의 개수는 협력의 강도를 나타냄

주 2: 행정적 요인의 대다수는 정책 수정 또는 시정조치이며, 개인적 요인은 설득과 공감대 형성임

주 3: 최초 갈등 발생요인 분석은 생략하였음

4) ‘갈등에서 갈등’ 사례

(1) 안양시의회 건축고도 완화' 강행 물의

1999년 2월 경기도 안양시와 시의회가 개정 건축조례안 시행 여부를 놓고 팽팽히 맞섰다(서울신문, 1999년 2월 23일자). 안양시는 1999년 2월 22일 시의회가 이전에 공포한 ‘안양시 건축조례중 개정조례’에 대해 “상위법의 입법 취지에 어긋나는데다 다른 지역과 형평에도 맞지 않는다”며 제동을 걸었다. 안양시는 공포와 함께 효력이 발행하는 조례의 시행을 막기 위해 대법원에 집행정지처분 신청과 함께 무효소송 제기를 서두르고 있었다. 안양시의회의장은 이 조례를 1999년 2월19일 공포했는데, 이는 시의회가 재의결한 조례를 시가 이송 받은 뒤 5일이 지나도록 공포하지 않을 경우 시의회 의장이 공포하도록 한 지방자치법에 따른 것이다. 시의회는 상위법의 입법취지와 어긋난다는 이유로 도가 반려했던 이 개정조례를 1999년 2월 6일 재의결했었다. 문제가 된 개정 건축조례안의 핵심은 연립주택과 저층 아파트 건축만이 허용되는 2종 주거지역(석수동 재개발지역)에서의 저층 규정을 종전의 10층에서 15층으로 바꾸는 내용이었다. 조례 개정 발의과정에서 일부 의원들이 건축업자들로부터 돈을 받은 사실이 밝혀져 구속되는 바람에 ‘뇌물조례’라는 소리를 듣는 등 문제가 발생했고, 시민단체의 폐기요구도 끊이지 않았다. 도시계획법은 2종 주거지역에서는 연립주택(4층이하) 등과 조화를 이룰 수 있는 저층 중심의 아파트를 지어야 한다고 규정하고 있다. 서울과 인천 등은 저층의 높이를 10층 이하로 제한하고 있다. 그러나 안양시의회는 면적이 좁은 시의 여건을 감안할 때 재개발지역 아파트를 가능한 한 높이 짓는 게 바람직하다고 주장했다.

(2) 동삼동 매립지 개발안 관련 영도구와 구의회 간 갈등

부산 영도구 동삼동 매립지의 해양레저타운 조성 문제와 관련, 영도구 집행부와 구의회가 정면충돌 양상을 빚었다(조선일보, 2005년7월 12일자). 영도구 측은 “민간업체의 동삼동 매립지 해양레저타운 사업 아이디어에 대해 단순히 의견 수렴을 하던 것”이라고 주장하는 반면, 구의회 특별위원회 측은 “법적으로 불가능한 사업에 대해 설명회를 갖고 구보에 크게 보도한 것은 뭔가 의혹이 있다”고 공격하였다. 영도구청장은 2005년 7월 11일 성명서를 내고 “특위 조사 결과 의혹이 있다면 차라리 사법기관에 고발 조치해 주길 바란다”면서 “(의혹 없음이 밝혀지면) 책임과 영도구민의 상실감을 집행기관이나 특정 정당 소속 의원들이 져야 함을 분명히 밝혀둔다”고 주장했다. 이에 반해 구의회 특위 위원장은 “집행부의 잘못된 행정을 막기 위해 매립지 관련 특위를 구성한 것으로 매립지 관련 의혹은 검찰 수사를 통해 밝혀져야 한다”고 주장했다. 특위 측은 “지난 7일 검찰수사 의뢰 등의 내용을 담은 특위 조사 결과

최종보고서를 채택하려 했으나 관제동원 의혹이 짙은 주민들이 갑자기 들이닥쳐 무산됐다”며 “회의장을 무단으로 점거한 동삼동 주민 40명을 지방의회법 위반 혐의로 검찰에 고발했다고 밝혔다. 양 기관 간 갈등이 시작된 것은 그 해 3월 초순 민간업체인 C사가 8만 7000여평의 동삼동 매립지 부지에 7000억 원 대의 자금을 투입해 해양 레저타운을 조성하겠다는 사업제안서를 구청에 제시한 뒤, 구청측이 서너 차례 설명회를 갖고 두 달 후 구청에서 발간하는 구보에 이를 크게 보도한 것이 계기가 됐다. 특위 측은 이에 대해 “C사가 지난 3월 말 사업을 포기했고, 지난 5월 초 해양수산부 문의에서도 ‘매립지는 국유지여서 영도구 주관의 민자유치사업은 불가하다’는 유권해석을 받았다”며 “그런데도 구보에 기사를 내는 등의 행위는 상식적으로 납득되지 않는다”고 의혹을 주장하였다.

조례제정권과 관련된 안양시의 집행부-의회 간 갈등은 일견 제도적 요인으로 해석할 수 있다. 즉, 행정부의 고유 권한에 대해 의회가 조례제정권을 발동하여 권한의 일부를 나누고자 하는 것이 갈등의 요체이며, 이는 ‘의회-집행부 간 불균형적 권한 배분’을 시정하려는 영역다툼으로도 이해된다. 또한 안양시 사례는 지방의원들이 지역이익에 집착하여 발생한 갈등의 예라고 할 수 있다(개인적 요인). 한편 부산 영도구의 사례는 집행부의 투명성 부족이 갈등의 주요 원인이었다는 점에서 볼 때 행정적 요인에 보다 무게가 실린다. 이처럼 갈등이 지속되는 사례들에서 공통된 원인을 찾기는 쉽지 않다. 다만 특정 시책을 추진하는 과정에서 지방자치단체장이 지방의회와 협의하거나 관련 정보를 공유하는 예가 드물고, 그 과정에서 상호 존중이나 상호 인식의 부족이 있었으리라 쉽게 짐작할 수 있다. 지방자치단체의 경쟁력 강화를 위해서는 지방의회와 단체장 간 새로운 실무 협력(working-relationship)이 필요하며, 이를 위해서는 상호 존중하는 자세가 우선되어야 할 것이다(김순은, 1999: 69).

<표 7> 갈등에서 갈등 사례의 갈등 유발 요인

유형	사례	행정적 요인	제도적 요인	개인(행태)적 요인
IV 갈등→갈등	1. 안양 건축고도 2. 영도 매립지	▼▼ ▼▼▼	▼▼ ▼	▼▼ ▼

주 1: ▼의 개수는 갈등의 강도를 나타냄

주 2: 행정적 요인의 주요 항목은 사업 수행을 둘러싼 집행부의 정보 공유나 설명이 부족한 경우이며, 제도적 요인은 양 기관의 권한 확보를 둘러싼 영역다툼의 경우가 많음.

3. 분석 결과가 주는 시사점

이상에서 지방자치단체의 집행부와 의회 간 갈등·협력관계에 영향을 미치는 요인을 설문조사와 사례분석을 통해 살펴보았다. 두 가지 분석을 통해 집행기관과 지방의회 간 갈등이나 협력 관계에는 제도적 요인보다는 행정적 요인과 개인적(행태적) 요인이 좀더 중요한 것을 발견하였다. 특히 사례 분석에서 행정정보의 공개성, 상대기관에 대한 협조적 태도, 갈등이 발생할 시 정책을 수정하는 등의 행정적 요인이 양 기관 간 갈등을 풀고 협력으로 나아가는 주요 요소인 것으로 나타났다. 이와는 달리 지방의회와 지방자치단체장 사이에서 발생하는 갈등은 양자 간의 상호 존중이나 인식의 부족, 그리고 정보의 비대칭성에서 주로 유래하는 것임을 알 수 있었다. 물론 제도적 요인도 갈등·협력 상황에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방자치가 재개된 지 15년이 지난 아직까지도 지방의회와 집행기관 간 업무와 권한의 배분이 명확히 이루어져 있지 않아 두 기관은 공무원의 임면, 각 기관의 지위와 권한, 의회사무처 직원과의 관계 등에 있어서 많은 갈등의 소지를 안고 있는 것이다.

분석 결과가 주는 가장 중요한 시사점은 정책 합리성에 대한 양 기관의 공감대 형성과 정보 공유가 갈등을 풀고 협력 관계를 유지하는 데 긴요하다는 점이다. 지방의회와 집행부 간 협력관계를 효율적으로 유지하기 위해서는 양 기관 사이에 공식적, 비공식적 의사전달 체계를 마련하여 정보공개와 대화를 활성화해야 한다. 이와 함께 사전에 이견을 조율함으로써 불필요한 마찰을 방지하거나, 갈등이 발생한 뒤라도 정책을 수정하는 것이 필요하다. 지방의원과 단체장 간 갈등의 원인으로 김순은(1999)은 강시장-약의회제 형태인 우리나라의 제도, 그리고 단체장의 막강한 권한과 정보력 등을 들고 있으나, 본 조사에서는 이러한 요인들이 적어도 표면적으로는 크게 두드러지지 않았다. 다만, 설문조사에서 지방의원과 집행부 간 그에 대한 인식의 차이가 크다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 정보의 공유나 의회 위상에 대한 배려, 그리고 의원 설득 작업 등 본 조사에서 행정적 혹은 개인적 요인으로 분류한 많은 변수들이 실상 집행부-의회 간 권한 불균형의 산물이라는 점에서 제도적 요인이 갈등 현상의 뿌리라고 하는 김순은(1999)의 주장은 여전히 타당성을 갖는다.

그럼에도 불구하고 비록 일부 자치단체가 심한 갈등을 겪고 있으나, 다른 많은 단체들이 그같은 갈등을 미연에 방지하거나 지혜롭게 수습하고 있는 현상은 제도적 요인을 갈등의 가장 중요한 원인으로 꼽는 데 주저하게 만든다. 설사 제도 개혁을 통해 집행부-의회 간 권한과 정보력 등에 균형을 기한다 할지라도 유권자를 의식해야 하는 의원들과 합법성과 효율성을 추구하는 공무원 간 갈등을 피할 수는 없을 것이다. 아울러 박천오·서우선(2004: 122)의 연구에서 밝혀졌듯, 지방의원들의 지역구 챙기기와 신분 남용, 혹은 집행부 측의 무성의한 태

도나 자료 준비 부족 등은 여전히 갈등의 원인으로 남을 것 같다. 지방자치제의 원활한 운영을 위해 의회에 좀더 많은 권한을 부여해야 할 것인지의 문제는 이 분야 학도들에게도 매우 어려운 질문이 아닐 수 없다. 다만 현재와 같은 수준의 지방의원 자질이나 박종민 외(1999)이 지적한 이른바 ‘소비정치’ 현상 등을 고려할 때 양자의 균형이 아직은 좀 이른 것이 아닌가 하는 판단이 든다. 다행히 현재와 같은 여건에서도 협력과 타협의 관행이 어느 정도 싹을 틔우고 있고, 다원주의적 민주주의로 점진적으로 변화하는 조짐도 보이고 있다(김순은, 1999; 박종민 등, 1999).

이러한 점에서 본 조사를 통해 제도적 요인보다는 행정적·개인적 요인의 중요성을 인식할 수 있었다. 갈등을 풀고 협력으로 나아가는 사례의 대부분은 집행부 측의 이해와 의회 존중의 자세, 잘못된 정책의 시정 등임을 감안할 때, 실질적으로 우월한 위치에 서 있는 집행부, 특히 단체장이 갈등·협력 관계에 중심에서 있음을 알게 된다. 그와 더불어 의회 역시 정치적이거나 감정적 대응에서 벗어나 협력하려는 자세를 취하는 것이 중요하다. 오늘날 우리나라의 지방자치 상황에서 양 기관 간 갈등과 협력은 중앙정부나 정당, 혹은 시민단체 등 제 3자로 인한 문제라기보다 양 기관의 상호작용에서 주로 발생하며, 해결책도 그들의 손에 달려있다고 할 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 설문조사와 사례분석을 통해 갈등과 협력 혹은 협력에서 갈등으로 변해가는 과정의 주요 요인들을 세 가지 범주로 나누어 규명하였고, 그에 따른 정책적 시사점을 도출하였다. 사례분석을 통해 살펴본 결과, 지방의회와 집행기관 간의 갈등현상은 단지 역기능만을 초래한 것은 아니고 건전한 긴장과 합리적 견제의 기제가 되고 있음을 발견할 수 있었다. 그리고 갈등 상황 역시 일부를 제외하고는 우려했던 것만큼 심각하지 않았으며, 지방의회와 집행부는 나름대로 협력의 기술을 터득하기 시작하였다. 이 밖에 시민단체의 활동과 정보 공개 제도 등 내외부적 통제 장치도 갈등의 완화나 해소에 긍정적 영향을 미치고 있었다. 다만 구성원들의 개인 행태로 인한 갈등의 증폭 또는 기관의 위상과 권위를 둘러싼 감정적 대립은 우리나라 지방자치의 선진화를 위해 시급히 해결해야 할 현상으로 보인다.

본 연구는 7 개의 사례를 관찰자의 시각에서 분석하였기 때문에 관련 당사자들이나 이들 간의 갈등으로 인하여 직접 또는 간접적 영향을 받게 되는 주민들이나 시민단체 등의 인식을 조사하지 않은 한계가 있다. 또한 한정된 사례와 설문조사 표본으로 인해 연구결과를 일반화하기 어렵다는 문제점도 안고 있다. 이러한 문제들은 후속 연구를 통해 보완될 수 있기를 바란다.

다. 특히 본 조사에서 사용한 행정적, 제도적, 개인적 요인 등 갈등 원인의 유형이 좀더 명쾌하게 분류될 필요가 있다. 본 연구와 유사한 사례 연구를 통해 좀 더 풍부하고 깊이 있는 갈등과 협력 사례들이 발굴되어 그 요인과 해결 방안들을 과학적으로 규명할 수 있기를 기대하며, 이 논문이 그러한 시도의 디딤돌이 될 것을 기대한다.

【참고문헌】

- 강인호·안병철. (2004). 지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축. 「2003년도 한국지방자치학회동계발표논문집」.
- 권경득 외. (1998). 「사회과학통계분석」. 서울: 아시아미디어리서치.
- 김순은. (1995). 자치단체장과 지방의회의 관계 정립. 「지역사회」, 20: 22-29.
- 김순은. (1999). 지방의회와 자치단체장과의 관계분석: 부산광역시 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 3(2): 1-17.
- 김영기. (1998). 지방정부내의 의결기관-집행기관간 갈등에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 29-50.
- 김진복. (1994). 지방의회와 자치단체장간의 관계정립. 「지방자치연구」, 6(1): 41-58.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (1999). 한국 지방정치의 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-139.
- 박천오·서우선.(2004). 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구, 「한국행정학보」, 38(4): 107-124.
- 박호숙. (1996), 「지방자치단체의 갈등관리-이론과 실제」. 서울: 다산출판사
- 서우선 (2003). 한국 지방의회와 집행기관간의 갈등에 관한 실증적 연구. 명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 이해영. (2005). 「조사방법의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 정채용 (1999). 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 상호관계에 관한 실증적 연구. 경남대학교 행정학박사 학위 논문.
- 최기봉·박성복·이종렬, (1992). 지방의회와 집행기관 간의 관계에 관한 평가: 포항시의회의 사례연구. 「한국행정학보」 26(3):889-912.
- 최해진. (2004). 「갈등의 이해와 관리」. 서울: 두남.
- 허만형. (2001). 「통계분석론」. 서울: 법문사.
- 홍종선 외. (2000). 「조사방법과 통계자료분석」. 서울: 박영사.
- Johnson, C. M.(1992), *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Lulofs, R. S. & Dudley D. Cahn(2000). *Conflict from Theory to Action*. MA: Allen & Bacon.
- Patton, Michael Q.(1987). *How to Use Qualitative methods in Evaluation*. Newbury Park, CA: SAGE publications, Inc.

Walton, R. E. and J. M. Dutton(1969), "The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14.