

지방의회와 자치단체장과의 관계분석

- 부산광역시 사례를 중심으로 -

김 순 은 (동의대학교 사회과학부)

21세기는 민주주의에 기초한 지방정부의 경쟁력이 무엇보다도 강조되고 있다. 지방정부가 경쟁력을 유지하고 생산성을 제고하기 위해서는 단체장과 지방의회가 민주적, 생산적, 건설적인 정책 담당자로서의 관계를 가져야 한다는 데에 이론이 없다. 이러한 관점에서 본 연구는 단체장과 지방의회의 관계를 실증적으로 분석하고 법률조항 대안을 찾는데 목적을 두었다.

실증적 분석에 의하면 지방의회와 단체장 사이에서 발생하는 갈등의 주요 원인은 양자간의 상호존중, 상호 인식의 부족에서 유래하는 것임이 확인되었다. 아울러 지방의회의 관행된 불합리한 제도적 여건이 지방의회의 갈등적 태도를 자극하였음을 입증하였다.

21세기 지방정부의 경쟁력 강화를 위한 지방의회와 단체장간의 새로운 적극적 관계(워킹 리레이션십)를 위하여 지방의회의 역할을 정확히 인식하고 충종하는 자체가 필요하다. 아울러 지방의회의 제도적 여건을 개선하는 것도 양자간의 관계를 건설적인 것으로 개선할 수 있을 것이다. 사무처(국)의 인사권 폭넓고, 지방의회의 유급직 전원, 유급보좌관제의 도입을 중·단기적으로 검토하여야 할 것이다.

I. 서 론

지방의회가 구성될 당시에는 지방의회의 역할에 대하여 적지 않은 기조가 있었다. 그러나 지방자치의 실시에 반대하거나 소극적인 정치·행정권의 합작으로 지방의회는 실질적인 권한을 행사하기에 적지 않은 제도적 제약을 받게 되었다. 지방의회 사무처(국, 과)의 직원에 대한 인사권의 제약이 대표적인 예이다. 일부 지방의회의 과행적 운영과 일부 지방의원의 도덕적 문제 등을 통해 지방의회의 두용론까지 촉발하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 지방정부에서의 정책결정은 지방의회의 역할로 세트운 형태를 띠게 되었고 (김인회, 1994; 김순은, 1997, 1998). 정책과정에 참여하기 시작한 지방의회가 세트운 역할을 담당하였기 때문이다. 이 결과 정책과정에 단체장을 중심으로 한 집행부와 지방의회간에 적지 않은 마찰과 갈등을 야기하기 시작하였다 (김진복, 1994; 김순은 1995, 1997a, 1998).

기관분리형을 채택하고 있는 지방정부 법적 구조는 “지역주민의 2중 대표성에 근거하여 경제와 균형의 원리가 적용되기 때문”에 (김순은, 1998: 8) 지방의회와 단체장과의 갈등은 다소 자원스런 현상이다. 기관분리형은 정치적 갈등을 — 경제와 균형 — 통하여 지방정부의 핵심성을 제고시키는 정부형태이다 (Lineberry and Sharkansky, 1974).

그러나 우리나라 경우 1952년부터 1960년까지 단체장과 지방의회의 관계는 국한 대를

의 형상이었다. “대구시의 경우는 3명의 시장이 교체되었다. 전국적으로 보면 단체장이 의회를 해산한 경우가 18회에 달하였으며 단체장이 불신임결의를 당한 경우가 66회로 무려 3배에 달하는 것으로 집계되었다. 단체장이 임기를 마치지 못하고 중도에 사직한 경우가 1,166회에 이르렀다” (김순은, 1995: 25).

그후 1988년 지방자치법에 따른 법적 제도의 탄생배경과 지방의회의 발전과정은 그러한 갈등을 증폭시키는 결과를 낳았다. 증폭된 갈등은 지방정부의 자치능력을 저하시켜 지방자치의 무용론을 자국하기도 하였다. 단체장을 중심으로 한 집행부와 지방의회는 갈등의 원인제공자를 상대방에게 돌리고 있다 (김순은, 1998).

21세기는 민주주의에 기초한 지방정부의 경쟁력이 두엇보다도 강조되고 있다. 지방정부가 경쟁력을 유지하고 생산성을 제고하기 위해서는 단체장과 지방의회가 민주적, 생산적, 건설적인 정책 담당자로서의 관계를 가져야 한다는 데에 이론이 없다. 따라서 본 연구는 단체장과 지방의회의 관계를 분석하여, 갈등이 발생한 경우에는 갈등원인을 분석하고 바람직한 관계를 창출하기 위한 대안을 모색하는데 목적이 있다.

II. 선행연구의 분석

1991년 지방의회의 출범으로 단체장과 지방의회의 관계가 중요한 이슈가 되었음에도 이에 대한 단체장과 지방의회의 갈등을 분석한 실증적인 연구는 많지 않다. 제도와 역사적 관점에서의 분석, 설문조사를 활용한 연구, 횡단적 자료와 통계적 기법을 활용한 연구들이 발견된다.

지방자치법에서 규정하고 있는 단체장과 지방의회의 제도적 권한의 비교분석과 상호관계의 시대적 변천을 분석을 기초로 갈등원인을 분석한 연구(김진복, 1994)가 발표되었다. 이 연구에 따르면 양자간의 갈등은 역할에 대한 상호간의 인지부족, 자원배분 측면에서의 경쟁, 이동 가능한 정보의 불균형, 역할자의 행태 및 가치관의 차이로 인하여 발생하고 있다고 주장하고 있다.

지방의회와 단체장의 관계에 관한 설문조사는 광역 및 기초의회 의원, 부산지역 정치 및 행정학자, 연구원, 시민단체 대표 및 공무원을 대상으로 이루어졌다 (김순은 외2, 1996). 설문조사는 지방의회와 단체장과의 일반적 관계, 갈등의 원인제공자, 갈등해결 방안 및 사무처(국)의 인사권에 초점을 맞추었다.

응답자의 53.6%가 지방의회와 단체장과의 관계를 견제와 대립의 관계로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 2중 대표성을 나타내는 기관분리형의 원리상 당연한 결과로 보인다.

반면 지방의회와 단체장과의 정치적 역학관계에 대해서는 응답자간에 인식 차가 매우 큰 것으로 분석되었다. 단체장 우위에 37.6%, 지방의회의 우위에 13.8%, 상호 균형에 21.4%, 응답자의 25.8%가 판단을 유보하였다. 특히 지방의원의 66.06%, 교수 및 전문가의 65.12%, 시민의 53.5%가 단체장과 지방의회의 역학관계를 단체장 우위로 인식하고 있었다.

갈등의 원인제공은 양자가 유사한 비율로 제기하고 있는 것으로 응답하였다. 응답자의 33.5%가 단체장, 응답자의 38.7%가 지방의회가 갈등원인을 제공하고 있다고 인식하고 있다. 그러나 교수 및 전문가의 55.8%는 단체장이 원인을 제공하고 있다고 응답하였다.

7개의 광역자치단체, 36개의 기초자치단체간 횡단적 자료를 활용한 연구가 (김영기, 1998) 발표되었다. 이 연구에 따르면 지방의회와 단체장간의 갈등 정도가 매우 높은 것으로 나타났

다. 지방의회와 단체장간에 “상대방 집단에 대한 부정적인 인지를 강화시켜서 그 결과가 갈등으로 연결되는 경향” (김영기, 1998: 46)이 있음을 확인하였다.

상기에서 논의한 연구가 역사적, 제도적 관점의 연구, 설문조사, 횡단적 자료(Cross-sectional data)를 이용한 연구임을 감안하여 본 연구는 구체적인 사례분석의 방법을 사용하였다. 구체적인 정책과정을 분석하여 지방의회와 단체장이 구체적인 정책실의 과정에 어떻게 대응하였는가를 분석하였다.

본 연구는 부산광역시정부의 사례를 분석하였다. 부산광역시의회의 정책결정 과정에 나타난 단체장과 시의회의 관계를 시의회 속기록을 활용하여 분석하였다. 부산광역시의회의 실질적인 정책실의는 상임위원회를 중심으로 이루어지고 있다. 이점을 감안하여 상임위원회 회의록을 통석의 대상으로 하였다. 상임위원회 중 운영위원회, 기획재정위원회, 교통건설위원회, 문화환경위원회의 정책과정을 분석하였다.

본 연구에서 분석한 정책과정은 1995년 출범한 제2대 지방의회와 단체장 시대의 것이다. 연구의 대상으로 선택한 정책과정은 그간 이슈가 되었던 것을 이용하였다. 여기에 뒷풀여 지방의회와 집행부의 관련 담당자로부터 연구의 대상으로 추천된 자료도 분석하였다.

여기서 특기할 것은 1998년 출범한 제3대 지방의회에 관한 자료가 추천되지 않았다는 점이다. 이것은 제3대 지방의회 시대에 지방의회와 단체장의 관계가 새롭게 발전되었거나, 현제의 상황이 공개되는 것을 원하지 않는 관계자들의 의도가 내재되어 있다고 추론된다.

III. 실증사례분석

1. 유급보좌관제의 설치정책

시의회 운영위원회는 위원장을 포함하여 13명의 시의원으로 구성되었다. 운영위원회 위원들이 실질적 업무를 토의하는 상임위원회를 결집하고 있다. 의원운영에 관한 사항, 의회사무처에 관한 사항, 회의 규칙 및 의회운영에 관련된 각종 규칙에 관한 사항, 의회관련 자치단체간 협의 및 의회홍보 관련 사항을 담당하고 있다.

운영위원회에서의 논의된 정책가운데 정책관계자간의 관계, 특히 지방의회와 단체장의 관계를 적절히 파악할 수 있는 사례가 시의원보좌관 설치정책이었다. 시의원을 보좌할 유급보좌관이 필요한지, 바꾸어 표현하면 유급보좌관 제도의 정당성에 대한 논쟁은 1991년 지방의회가 수립된 직후 지금까지 끊임없이 계속된 이슈다.

1991년 지방의회가 출범한 이후 서울특별시의회는 1992년 4월 22일 단장일치로 시의원 1인당 5급 별정직의 유급보좌관을 설치하는 「시의회 사무처리설치조례 개정안」 및 「별정직 공무원 인사관리조례 개정안」을 의결하였다.

이후 지방의회의원들은 기회가 있을 때마다 유급보좌관을 적극적으로 회장하는 의사를 표시하였다. 1993년 전구 시·도의장단이 전구 광역의원을 대상으로 조사한 설문조사에서도 의원보좌관제를 무엇보다도 최우선순위로 판단하였다. 1993년 동의대학교 지방자치연구소가 실시한 “지방자치법 개정방향에 대한 설문조사”에서도 광역의원들은 의원보좌관제를 증언·감정에 관한 조례의 필요성에 이어 2위의 우선 순위를 부여하였다. 이같은 광역의원들의 의원보좌관제에 대한 태도는 일관성

을 유지하였다. 1995년 설문조사 (이용호, 1995), 1996년의 설문조사 (부산광역시 정책연구실, 1996; 김순은 외2, 1996)에서도 동일한 입장을 견지하였다 (김순은, 1997b: 403).

상기와 같은 유급보좌관에 대한 지방의원들의 태도와 견해와는 시민과 공무원의 견해는 비판적이었다. 각종 설문조사 결과 시민 및 공무원들은 한결같이 지방의원들을 위한 유급보좌관 제에 대하여 부정적인 태도를 보였다. 교수 및 전문가의 견해는 초기에는 부정적이었으나 시간이 지남에 따라 긍정적인 태도로 변화되었다.¹⁾

시의회는 상기에서와 같은 다양한 견해에도 불구하고 의원발의로 1996년 9월 3일 “의회사무처설치 및 사무직원정수 등에 관한 조례 중 개정조례안”을 발의하여 시의원을 위한 유급보좌관제의 도입정책을 추진하였다. 시의회는 유급보좌제의 도입 필요성을 아래와 같이 언급하였다.

사회의 모든 분야에 걸쳐 전문화가 이루어지고 있으며 이와 함께 행정분야 역시 급속도로 다양화되고 전문화되어 가고 있습니다. 이에 비해 생업과 주민을 대표한 의원직을 동시에 수행해야 하는 우리 의원들로서는 상임위원회별 10명의 의원이 1명의 전문위원과 2명의 보조직원에게 각종 의안 등에 대한 검토보고에 전적으로 의존해야 하는 현실적인 문제점을 안고 있습니다.

따라서 이러한 문제점을 해소하고 보다 효과적인 시정통제와 전문성 제고, 그리고 지역주민의 다양한 민원조사 등을 통해 궁극적으로 시정발전을 도모하기 위해 본 조례안을 의원발의 안건으로 제안하였음을 참고로 말씀 드립니다 (부산광역시의회, 1996a: 369).

시의회 운영위원회는 유급보좌관제에 대한 비판적 견해가 상대적으로 강하다는 점을 고려하여 다음과 같은 정책을 첨부하였다. 유급보좌관제가 지방재정에 부담을 가중시킨다는 비판에 대하여 유급보좌관제가 채택될 경우 의정활동비, 의장단, 상임위원장 업무추진비 및 특수활동비 1억 8,000만원을 반납할 의사가 있음을 천명하였다.

아울러 여타의 시·도가 5급 별정직으로 추진한 반면 부산시의회는 6급으로 하향 조정하여 3억의 예산을 절약할 수 있는 대안을 제시하였다. 운영위원회 논의과정에서 5급으로 상향조정 할 것을 제안하는 의견도 있었지만 5급으로 상향할 경우 내무부장관의 승인사항이라는 점등이 고려되어 1996년 9월 4일 제56회 임시회 제1차 회의에서 침석 시의원 만장일치로 6급으로 확정되어 의결되었다. 1996년 9월 9일 본회의 의결을 거쳐 1996년 9월 11일 부산시장에게 이송되었다.

부산시장은 유급보좌관제를 규정한 부산광역시 의회사무처 설치 및 사무직원 정수 등에 관한 조례중 개정 조례안을 다음과 이유를 근거로 재의결을 요청하였다. 부산시장은 시의회가 의결한 유급보좌관제에 관한 조례가 지방자치법 제82조, 제84조와 지방공무원법 제57조에 위반된다는 주장을 전개하였다. 지방자치법 제82조와 제84조가 지방의회의 사무를 위하여 사무처(국) 및 사무직원을 둘 수 있는 근거규정인데 시의회가 추진한 유급보좌관은 상기 조항이 의

1) 이에 대한 상세한 논의는 필자의 “지방의회의 전문성 제고방안”을 참고바람.

미하는 사무직원으로 볼 수 없다는 견해를 꾀하였다. 이를테우 유급보좌관은 지방공무원 제57조의 지방공무원의 정치적 중립의 정신에도 위배된다는 것을 주장하였다.

지방자치법 제32조가 의정활동비, 여비 및 회의수당 등의 지방의원의 처우를 규정함과 이를테우 지방의원을 명예적으로 친명하고 있는 기본정신과 유급보좌관제는 상충된다는 점을 철득하였다. 동시에 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」 제14조와 제16조에 위반된다는 논거와 유급보좌관제를 규정하는 상위법령의 부재를 근거로 부산시장은 재설의를 요청하였다. 정치적인 이유로서는 유급보좌관제에 관한 논의는 국가차원에서 논의되는 것 이 바람직하다는 의견도 첨부하였다.

부산시장이 재의 요구를 하자 시의회는 유급보좌관제에 관한 시민의 의견을 수렴하는 정책토론회를 개최하였다. 이 분야의 전문가, 시의원 및 시민단체가 참석하는 공청회를 개최하여 각자 각종의 의견을 수렴하였다. 공청회에서 제시된 의견은 향후 유급보좌관제에 대한 필요성은 인정되었으나 현행 수준의 대의회제를 전제로 유급보좌관제를 채택하는 것은 바람직하지 않다는 의견이 제시되었다.

61명의 시의원 전원에게 유급보좌관제가 신설될 경우 61명의 보좌관들이 정부요구 등의 활동을 전개할 경우 집행부서의 경상적인 업무수행이 차질이 예상된다는 전과 지방자치법 제57조 이 지난치게 가중된다는 점이 질증적으로 부각되었다. 6급 보좌관을 채택할 경우 추가로 12억 이 소요된다.

정책토론회가 예정된 당일 오전 서울특별시의회가 재정한 유급보좌관제에 관한 조례안이 국회원에서 위원회를 받았다. 따라서 시의회는 정책토론회를 통하여 각자 각종의 의견을 수렴하였을 뿐 재의결을 보류하였다.

2. 재정운영상황 공개 정책

기획재정위원회는 위원장을 포함하여 10명으로 시의원으로 구성되었다. 기획재정위원회 소속 시의원의 직업은 석유사업, 정당인, 제조업, 서비스업과 전무, 수산업 등 대부분이 사업을 하기도 있으며 예산의 편성, 실의 및 집행을 실사할 수 있는 회계사는 없는 실정이다. 기획재정부, 지역경제학 소관에 속하는 사항과 농촌지도소 소관에 속하는 사항을 담당하고 있다.

본 연구의 관련하여 분석할 만한 정책은 기획재정위원회가 1996년 12월 18일 논의하였던 재정운영상황 공개정책이다. 1994년 12월 22일 지방자치법 제118조 3항의 신설로 지방정부는 정기적으로 지방정부의 재정상황을 공개하여야 한다. 이의 관련된 부산시 집행부의 정책은 의사가 재정운영상황공개 조례안에서 잘 나타나 있었다.

재정운영상황공개 정책은 부산광역시 재정의 운영과 집행에 대한 투명성을 제고하고, 시민의 알 권리의 증진을 목적으로 시민의 시정에 대한 이해를 높이는데 기본목적이 있다. 이렇게 되는 경우 시민의 시정에의 참여를 활성화되는 효과도 발생한다.

그러나 조례안을 제출한 집행부의 정책적 의사는 상기에서 언급한 근본적 목적의 실현을 위한 것이라기보다는 상위법의 강제규정에 의하여 하위규정을 마련해야 하는 소극적인 태도를 보였다고 판단된다. 집행부가 시의회에 제출한 재정운영상황공개 조례안에 따르면 공개될위의 공개방법, 그리고 공개 제한사항이 통렬하게 일정되어 재정운영상황공개 정책의 기본축지를 충분히 반영하기 어려울 것으로 판단되었다.

1996년 12월 18일 개최된 제59회 정기회 제5차 회의에서 전문위원의 질의보고에서도 상

기와 같은 의견이 제시되었다. 부산시 집행부의 재정운영상황을 공개하는 것은 종래의 관행이 비추어 볼 때 집행부의 입장에서는 그다지 반가운 일은 아니다. 이같은 입장을 토대로 작성된 재정운영상황공개 조례안이 입법예고되자 시민단체, 특히 부산 참여자치 시민연합에서는 시민의 입장에서 시민단체의 의견을 제시하였다.

“타 지역의 선례에 맞춘다든지, 중앙의 지침에 따라 수동적으로 하는 조례의 제·개정은 어떠한 방향으로도 자치권을 향상시킬 수 없다. 특히 지방재정은 그 지역의 장래성과 밀접한 관련성이 강조되는 사안이므로 당해 자치단체의 재정운영상황을 시민들과 함께 전달하고 그에 따른 대책을 같이 도모해야 함은 물론이다. 따라서 부산 참여연합은 다음과 같은 의견서를 제출함으로써 크게는 자치권의 향상과 작게는 의회와 시민단체가 연대하여 창의적인 조례제정을 위한 계기를 만들고자”(부산광역시의회, 1996b: 427)한다는 시민의 의견을 제시하였다. 이를 위한 구체적 대안을 제시하였다.

무엇보다도 재정운영상황을 주민에게 최대한 공개함을 원칙으로 한다는 기본원칙을 조례안에 삽입시킬 것과, 같은 맥락에서 공개제한 사항을 극히 예외적인 경우에 한정할 것을 제안하였다. 공개대상으로 집행부가 예시한 전년도의 결산 개략적 현황, 전년도 세입·세출 집행상황, 전년도 주민부담 지방세 상황, 전년도 지방채 등 채무관리상황, 전년도 기금운용상황, 전년도 공유재산·중요 물품의 증가 및 현재액, 전년도 공기업 운영상황, 그리고 재정운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항에 외에 경영평가 실시의 경우 그 결과, 재정진단이나 신용평가를 한 경우 그 결과에 관한 사항을 공개할 것을 첨부하였다.

구체적인 공개방법을 제시하여 시보나 언론매체를 통하여 공개하도록 제시하였다. 아울러 근거자료는 열람 또는 사본을 청구할 경우 이에 응해야 한다는 절도 명시하였다.

참여자치 시민연합의 의견서는 시의회에 전달되었고 이의 유사한 견해가 기획재경위원회 토론회에서 제시되었다. 논의에 참여한 대부분의 시의원들이 참여자치 시민연합의 의견에 동감을 표시하였다. 따라서 집행부가 제출한 조례안이 상기에서 논의한 대로 수정되어 통과되었다.

기획재경위원회가 논의된 재정운영상황공개 정책의 결정과정에서는 시민단체의 의견이 상당히 영향력을 발휘되었음을 상기의 논의에서 쉽게 도출할 수 있다. 시의회는 시민단체의 의견을 참고하면서, 시의회와 시민단체가 주축이 되어 부산의 재정운영상황 조례를 결정하였다. 정책 과정에서 단체장이 시민단체와 시의회의 의견을 상당히 존중한 사례라 할 수 있다.

3. 부산관광개발주식회사 설립정책

교통건설위원회는 10명으로 시의원으로 구성되어 있다. 건설교통위원회는 운수업 2명, 건설업 1명 등 상임위원회 활동과 밀접한 관련이 있는 직업을 갖은 시의원이 3명, 그리고 제조업 및 각종 사업에 종사하고 있다. 건설교통위원회는 교통국, 건설하수국(하수관리관실 제외)에 속하는 사항, 종합건설본부, 건설안전관리본부 소관에 속하는 사항, 주차관리공단 소관에 속하는 사항, 부산교통공단 예산보조에 속하는 사항 등을 담당하고 있다.

교통건설위원회의 정책결정 과정 중에서 지방의회와 단체장의 관계를 이해하는데 적절한 사례는 부산 관광개발주식회사 설립정책이었다. 부산시는 그 동안 관광정책을 추진함에 있어서 추진체계가 단일화되어 있지 않았다. 따라서 관광정책의 효율적 추진에 많은 문제점이 노출되었다. 부산시의 경제활력을 불러일으키고 효율적인 관광정책의 추진을 위하여 부산시 집행부가 추진한 정책이 관광개발주식회사 설립정책이었다.

관광개발주식회사 설립정책에 대한 아이디어는 원래 시장의 선거공약이었다. 1995년 선출직 시장에 출마하였던 현 부산시장은 부산시의 경제재생을 위한 정책의 하나로서 관광개발주식회사의 설립을 약속하였다 (부산광역시의회, 1996c).

부산시장의 정책적 의지에 따라 부산시 집행부는 1995년 9월 이후 이 둘 사이에 대한 자료를 수집하는 등 정책추진을 구체화하였다. 집행부의 연구·노력의 결과 1996년 4월 부산시장은 시의회에 관광개발주식회사 설립 조례안을 제출하였다.

1996년 5월 9일 제54회 임시회 제1차 회의에서 집행부가 제출한 열두토고의 보고문 “최근의 관광산업은 환경산업·첨단산업과 함께 21C 최대의 성장산업으로서 인식되어 각국이 육상 한 수출산업의 일환으로 육성·발전시키고 있고 대형화, 다양화, 활자역화가 가속화되어 있어 결국 관광산업의 경쟁력은 자본력과 기획력에 달려있다고 본다. 따라서 이러한 여건변화에埠 응하면서 부산관광산업을 개발·육성하고 관광산업의 세계화를 위하여 현제와 같은 법 전문적인 공무원 조직에 의해 기획·추진되고 있는 관광산업의 개발을 우수한 인재와 자본력을 기반 한 민간기업들과 제3섹터 형태를 통하여 관광자원을 장기적인 안목에서 효율적으로 개발·판권·운영 하게 함으로써 고도화·다원화되어 가는 관광수요를 충족함과 동시에 부산지역의 경제발전에도 크게 이바지 할 것”이라고 밝혔다 (부산광역시의회, 1996c: 657).

설립될 관광개발주식회사는 관광자원의 개발·운영 및 시설물 때매, 일대 등의 수익사업, 관광사업운영, 관광 프로젝트 및 프로그램 개발, 관광종사자에 대한 교양강좌, 관광홍보 및 안내, 아시아 게임 경기장 시설활용 및 향후 관광시설로 운영, 국가·지방자치단체 및 중공관체가 위탁하는 사업, 기타 설립목적에 부합하는 사업을 시행하도록 되어 있었다 (부산광역시의회, 1996c). 이를 위하여 부산시는 관광개발주식회사를 민간부문과 합동으로 출자금 50억 원의 상법상의 주식회사로 설립하려고 추진하였다. 출자금은 부산시가 48%, 훈동공사가 3%, 그리고 민간부문이 49%씩 부담하도록 정책을 수립하였다.

부산시 집행부가 관광개발주식회사 설립이라는 관광정책을 추진하는 이전에는 관광산업이 전전한 해외산업으로 인식되기보다는 사치성 산업으로 평가되는 현실에 대한 대안을 제시하기 위한 것이었다. 부연하면 관광정책의 혁신으로 관광산업에 대한 부산시의 정책적 배경을 활용하기 위한 시도였다고 판단된다.

상기에서 언급한 바와 같이 관광개발주식회사는 민·관 합동으로 출여하는 제3섹터이다. 제주도의 제주교역, 경상남도의 경남도역주식회사, 경상북도의 경북통상, 대구광역시의 대구정보센터 등 전국적으로 16여 개의 제3섹터 방식이 채택되었다. 부산시에서 상법상의 주식회사 설립이라는 제3섹터 방식은 관광개발주식회사가 최초로 시도하는 정책이었다. 따라서 민·관 합동의 제3섹터의 성공 가능성에 대하여 건설교통위원회 위원들이 커다란 관심과 의혹을 가졌다.

교통건설위원회 토의과정에서 시의원들이 제기한 이슈는 주로 관광개발주식회사의 경영권, 수익배분, 향후 증자시 부산시의 투자분, 제주의 중문단지와 경주의 보문단지를 설립했던 한국관광공사가 수행할 가능성 등이었다. 이외에 한 시의회가 제기한 중요한 이슈는 부산시의 정책 과정에 시민참여의 기회를 확대한다는 차원에서 청문회 및 토론회를 거쳐 시민의 여론을 수렴할 것을 제안한 것이었다. 시민의 이익을 제고하는 정책수립이 되어야 한다는 점이 강조되었다. 이와 관련하여 특정 대기업의 이익을 보장하는 정책이 아니라 시민의 이익과 지역기업이 참여하는 정책이 되어야 한다는 점 등이 강조되었다.

교통건설위원회의 논의 과정에서 관광개발주식회사의 자율적 운영을 위하여 부산시의 출자·

지분을 축소하여야 한다는 의견을 제시한 시의원도 있었다. 부산시가 대주주로 될 경우 퇴직공무원의 노후보장의 자리로 활용될 소지가 있고 의사결정의 경직성으로 성공적인 사업을 보장하기 어렵다는 논리를 배경에 갖고 있었다.

상기와 같은 시의원의 질의에 대하여 집행부는 자금력과 기획력을 위하여 노우하우, 기술 및 자금력을 가진 대기업의 참여가 불가피함을 역설하였다. 아울러 지역기업의 참여를 적극적으로 유치할 것임도 분명히 하였다. 성공적 수행을 위하여 일본의 하우스템프스의 사례와 후쿠오카시의 경정장 사례 등등 충분한 연구와 검토를 마쳤음도 보고하였다.

이와 같은 업무보고를 통하여 1996년 5월 14일 제54회 임시회 제4차 회의에서는 관광개발주식회사 설립 조례안이 논의되기 시작하였다. 조례안에 대한 연구분석을 담당하였던 전문위원은 부산시 경제재생과 관광산업의 육성을 위하여 관광개발주식회사 설립정책은 타당하다는 의견을 제출하였다. 이같은 견해를 중심으로 관광개발주식회사의 운영과 설립절차에 있어서 민간회사의 창의성이 존중되어야 한다는 점이 강조되었다. 같은 랙락에서 부산시가 출자금의 48%의 지분을 가질 경우 회사의 운영에 부담이 될 것을 우려하였다.

발언에 나선 시의원들은 관광개발주식회사 설립이라는 관광정책의 추진 과정에 시민단체 및 시민의 참여가 중요하다는 이유로 공청회 등을 통하여 여론을 수렴하여야 한다는 점을 차차 강조하였다. 시의회의 설립될 관광개발주식회사의 운영에 어떤 형태로든 감독 및 감사권이 필요하다는 점도 명백히 하였다. 지역 경제의 활성화차원에서 지역업체의 참여도 중요한 요소임이 논의되었다. 특정 대기업을 중심으로 한 관광개발주식회사의 설립이 특정기업에게 특혜를 줄지도 모른다는 의혹의 대해서도 의문이 제기되었다. 집행부가 제안한 관광개발주식회사 설립정책이 관계 전문가의 검토의견을 수렴한 것인지에 대한 의문도 제기되었다.

답변에 나선 집행부는 특혜의혹이 발생하지 않도록 특정기업의 지분을 제한할 것을 확인하였다. 이와 관련하여 지역업체들이 상당수 참여하도록 유도하고 있다고 점도 첨언하였다. 정책의 타당성을 위하여 부산발전연구원, 동아대학교 관광레저연구소, 동남경제연구소 등의 전문기관으로부터 정책자문을 받아 추진된 정책임도 명시하였다.

향후 관광개발주식회사의 성공적 운영을 위하여 집행부에 설치될 관광개발추진기획단을 설치할 계획임을 밝혔다. 여러 부처에서 실시되고 있던 관광업무를 관광개발추진기획단으로 일원화하여 통일적인 업무추진을 강구할 정책적 의사가 있다는 점을 첨언하였다. 정책적 결정은 관광개발추진기획단이 결정하고 관광개발주식회사는 관광개발추진기획단이 결정한 정책에 따라 관광사업을 추진할 것이라는 업무의 세부계획을 철두하였다.

집행부의 정책시안에 대하여 교통건설위원회 위원 중에는 시민이 참여하는 토론회를 위하여 심사보류를 하자는 의견이 있었음을 상기에서 언급하였다. 그릴에도 불구하고 관광정책의 중요성과 시급성에 비추어 시의회의 관광개발주식회사의 운영에 관한 통제권을 강화하는 선에서 승인해 줄 것을 집행부는 강력하게 요구하였다. 관광개발주식회사의 정관을 변경할 시에는 시의회에 보고할 것과 관광개발주식회사가 시장에게 제출하는 각종 보고 및 검사결과를 시의회에 제출할 것 등을 요구하는 수정안을 채택하는 것으로 집행부의 관광개발주식회사 설립정책을 제54회 임시회 제4차 회의에서 의결하였다.

건설교통위원회에서 논의된 관광개발주식회사 설립이라는 관광정책의 추진은 시장의 정책적 의지에 따라 이루어졌다는 점은 앞에서 언급한 바 있다. 부산시 집행부가 주축이 되어 관광개발주식회사를 설립하는 정책의 배경에는 향후 관광개발주식회사가 본격적으로 활동을 개시할

경우 주요 개발대상지역이 현재는 개발제한구역으로 지정된 곳이라 하더라도 톨드 플랫폼 등의 테마시설의 개발은 자치단체만이 할 수 있다는 중앙정부의 정책에 영향을 받았다고 할 수 있다.

몇몇 교통건설위원회의 시의원들이 정책과정에 시민단체 및 시민의 참여를 유도하기 위하여 트롤휴 등을 위하여 심사의 보류를 제안하였으나 수용되지 않았다. 다만 시의회의 판공개발주식회사의 운영에 감독권을 강화하는 선에서 결충되었다. 시의회는 경관변경시 보고를 받을 권리와 각종 보고 및 감사결과를 보고받는 권한을 확보하였다. 교통건설위원회가 수정안의안을 제안하기 전에 제안에 나선 시의원이 지적하였듯이 집행부는 정책의제 설정 및 정책결정의 첫 단계에서부터 시의회에게 어떠한 정책적 협조를 요청하거나 관련된 정보를 제공한 것으로 판단되지 않는다. 시의원은 “절차상에 선 행위가 없었다는 점에서 우리 의원회에서 부산시장 이하 관계 공무원에게 강력하게 시정을 촉구하겠서” (부산광역시의회, 1994c: 18) 수정안을 제출하였다.

4. 위천국가공단조성 반대 정책

문화환경위원회는 10명의 시의원으로 구성되어 있다. 10명의 시의원 중 3명이 의사 및 학자이고, 제조업, 정당인, 회사원 등 다양한 직업을 가진 시의원으로 구성되어 있다. 문화환경위원회는 부산시 집행부 문화관광국, 환경녹지국, 건설하수국 (하수관리관찰) 소관에 속하는 사항, 상수도 사업본부 소관에 속하는 사항을 담당하고 있다.

문화환경위원회에서 논의된 사항 중 본 연구의 대상으로 채택된 것은 위천국가공단조성 반대 결의문이다. 시민단체, 집행부, 지역의 정당 등 다양한 정책관계자들이 참여한 정책으로 본 연구의 대상으로 적합한 것으로 판단되었다.

부산시는 물론 경상남도는 낙동강을 상수원으로 사용하고 있기 때문에 일찍부터 낙동강 수질오염에 대하여 커다란 관심을 보였다 (김순은, 1992). 당시 대통령도 1993년부터 1997년 까지 1조 7,000억 내지는 1조 8,000억 원을 투자하여 기초시설 50개를 시설하여 4급수인 낙동강 수질은 2급수까지 향상시킨다는 계획 하에 1조 3,000억 원을 투자하였다. 일정년 투자에 3 불구하고 낙동강 수질은 개선되기는커녕 오히려 악화되는 현상을 보였다.

낙동강 수질이 개선되지 않고 있음에도 불구하고 중앙정부는 위천국가공단 지정의사를 간접적으로 시사하기 시작하였다. 위천국가공단 지정은 전직 대통령시대부터 추진되어 대구시가 전의하였으나 전직대통령이 반대하여 성사되지 못했다. 현재 위천국가공단 지정을 추진하고 있는 새누리당 시장이 경제기획원 차관시절에는 자신이 위천국가공단 지정을 반대하였었다.

전직 대통령과 전직 경제기획원 차관의 반대에 적면하여 성사되지 못한 위천국가공단 지정이 김영삼 정부에 들어 수용될 가능성이 높아지자 부산시 및 경상남도가 자체로 반대하기 시작하였다. 특히 환경단체를 비롯한 시민단체와 시민의 반대가 강화되었다. 시민단체는 낙동강 흐름수증관을 건의하였다. 뿐만 아니라 부산시장 및 부산시 출신 신한국당 국회의원들에게 신한국당을 출당할 것을 강력히 건의하기에 이르렀다. 여기서 한 걸음 나아가 정권퇴진 운동 초기의 차원에서 신한국당 당사를 점거하는 능성을 벌였다.

1996년 12월 19일 대구를 방문한 대통령이 위천국가공단 조성과 낙동강 수질개선 작업을 병행하겠다는 의사를 암시하였다. 이를 계기로 1996년 12월 20일 문화환경위원회는 위천국가공단 관련업무를 처리하기 위하여 제7차 문화환경위원회를 소집하여 관련 공무원을 대상으로 집행부의 대응 정책을 논의하였다.

부산시 집행부는 대구광역시의 위천공단계획서가 발표되었을 때 충남발전연구원 및 관련 전문가들이 참가하여 공단반대 보고서를 중앙정부에 제출하였다. 이를 트래트 환경부는 중앙정부가 추진하는 위천국가공단 지정과 낙동강 수질과의 관계를 분석하기 위하여 10명의 전문가로 수질평가단을 구성하였다. 수질평가단 중 대구시에서 온 위원들을 제외한 7명의 위원들이 위천국가공단의 설치를 반대하였다고 환경부장관이 전언하였다(부산광역시의회, 1996d).

집행부는 위천국가공단 지정에 대응하여 환경기준의 강화, 오·폐수 배출기준의 강화하기 위하여 낙동강 수자원관리 특별법 제정을 중앙정부에 건의할 의사가 있음을 표시하였다. 몇불여 중·하류 지역의 환경기초시설을 설치·확대하여 낙동강 수질을 향상시키겠다는 정책의지를 표시하였다.

시의회, 집행부, 연구기관, 대학 및 환경단체 대표들이 참석하는 낙동강 기획단을 설치하여 낙동강 수질을 감시·분석하고 이를 트래트 낙동강 백서를 발간하겠다는 정책적 의지를 밝혔다. 이외에도 위천국가공단이 지정될 경우 시장의 특별성명을 발표하여 부산시의 대응을 강화하겠다는 의지도 표시하였다. 향후 환경부가 1조 4,000억원을 투자하여 낙동강 수질향상을 도모하겠다는 정책이 있음도 시의회에 보고하였다.

이같은 집행부의 보고에 대하여 교통환경위원회 위원들은 입을 모아 부산시장을 비롯한 집행부가 위천국가공단조성에 관련된 업무에 매우 소극적인 자세로 임하고 있다고 강도 높게 비판하였다. 대부분의 시의원들은 중앙정부의 낙동강 수질개선 정책에 대하여 매우 불신하는 자세를 보였다.

근본적으로 위천국가공단의 지정을 막지화할 것을 건의하여야 한다는 의견이 제시되기도 하였다. 위천국가공단의 지정이 불가피할 경우 낙동강 수질이 2급수로 개선된 후에 실시되거나 공단에서 배출될 오·폐수가 별도의 차집관로를 통하여 낙동강으로 유입되지 않도록 조치되어야 한다는 의견이 제시되었다.

환경단체를 주축으로 한 시민단체의 거센 압력으로 시의회 문화환경위원회는 1996년 12월 20일 제7차 회의에서 본회의가 위천국가공단 설치에 관한 결의문을 채택할 것을 본회의에 상정할 것에 동의하였다. 문화환경위원회에서 논의된 결의문의 주요내용은 위천국가공단 설치 반대를 위한 100만인 시민서명운동과 축수중단안이었다.

문화환경위원회에서 논의된 위천국가공단 지정에 대한 대응정책에 대해서는 시민단체와 시의회가 중요한 역할이 했음이 확인되었다. 부산시장을 비롯한 집행부는 시민단체와 시의회보다는 다소 미온적인 태도를 취하였으나 중앙정부의 입장에서는 강력한 반대로 해석되기에 충분하였다. 부산시장은 시의회의 강력한 측구에 따라 거취를 결정하였다고 할 수 있다.

부산시장이 한보사태와 관련하여 사법처리 대상에 논의되었다. 당시 부산시장이 신한국당의 사무총장까지 역임한 충진 정치인에도 불구하고 사법처리 대상에 오르내리게 되었던 데에는 위천국가공단 지정과정에서 부산시장이 취한 정책적 태도와 무관하지 않다는 해석이 있다는 것이 좋은 참고자료가 될 것이다.

IV. 실증분석의 함축적 의미

상기에서 4가지 정책을 중심으로 단체장을 중심으로 한 집행부와 지방의회의 관계를 분석하였다. 시의회에서 논의된 정책은 크게 집행부 발의와 시의회 발의로 나뉘어 볼 수 있다. 지방

재정운영 공개정책과 부산관광개발주식회사 설립정책은 전자의 예이며 유급보좌관 설치정책과 위천국가공단 반대 결의문 채택은 후자의 예에 속한다.

단체장과 지방의회의 관계는 정책의 종류와 발의 주체에 따라 상이할 수 있다. 시의회가 발의한 정책에 대하여 단체장은 적극적 반대와 적극적 협조 등의 태도를 보였다. 유급보좌관 설치정책에 대하여 부산시장은 제도적으로 허용된 재의요구권을 행사하였으며, 만약 시의회가 재의결을 하였더라면 서울특별시와 같이 대법원에 제소하였을 가능성이 높았다.

위천국가공단 반대정책에 대해서는 부산시장은 시의회의 강력한 반대 요구를 적극적으로 수용하는 자세를 보였다. 시민단체 및 시민의 반대 소리를 의면할 수 없었을 것이다.

집행부가 발의한 정책에 대한 시의회의 대응은 일관성이 있는 것으로 분석되었다. 지방자정법의 개정에 따른 재정운영상황 공개에 대하여 집행부가 매우 형식적인 공개를 하고자 하였으나 시의회는 시민단체의 지원 하에 적극적인 공개를 위한 대안을 제시하였다.

부산관광개발주식회사의 설립에 있어서는 집행부 및 공기업에 대한 시의회의 일관적 전략이 표출되었다. 대체로 적극한 고위 공무원들이 공기업의 대표로 취임되는 판형을 저작한 여가 그룹한 인식을 입증하고 있다. 부산시의 간섭을 최소화하여 기업의 자율성이 높아졌지, 시의회의 간득권을 강화하여야 한다는 주장도 같은 논리를 이해할 수 있다.

상기의 같은 분석을 토대로 다음과 같은 함축적 의미를 도출할 수 있을 것이다. 무엇보다도 우리 나라의 지방정부 구조적 제도와 운영이 강시장제-약의회제일을 알 수 있다. 원래 강시장-약의회제는 미국의 대도시에서 계층간, 종족간, 종교간의 갈등이 심각해질 때 아들의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 강력한 티더십이 필요로 되었다. 이를 위한 기제로서 발전될 것이 강시장-약의회제이다.

따라서 시장의 강력한 티더십과 이를 효과적으로 뒷받침할 수 있는 제도적 권한은 대도시의 정치와 행정 발전에 기여한 바가 적지 않았다. 중·소도시를 중심으로 드는 기록운동이 전개되어 시의회-판례자형이 도입되었을 때에도 대도시는 크게 영향을 받지 않았다.

그런데 우리나라의 강시장-약의회제는 미국의 경우와는 상이한 특징을 갖고 있다. 1988년 지방자치법을 개정할 당시 중앙정부는 지방의회는 구성하되, 단체장은 일정적으로 유지하였다. 이를테지 지방의회의 권한과 활동 여건을 지극히 제한하여 지방의회가 단체장의 정책 파트너로서 효과적인 의정활동을 할 수 있는 여건을 마련하는데 소극적이었다. 기관의 임사무의 우수성을 원하는 중앙정부로서는 강력한 단체장이 필요하였을 것이다.

'형태적 두보수'의 원칙과 지방의회 사무처(국)의 인사권에 관한 조항이 대표적인 예이다. 후에 지방자치법 개정을 거치면서 '무보수' 원칙은 삭제되고, 사무처(국)의 직원에 대한 추천권이 의회에 부여되는 등 발전을 거듭하고 있으나, 기본적인 태도와 입장에는 커다란 변화가 없는 것 같다.

단체장의 지방의회에 대한 기본적인 행태와 집행부의 운영은 지방의회의 유급보좌관 설치 요구에 대한 견해와 자세에서 알 수 있다. 유급보좌관제의 필요성에 대해서는 지방의원은 물론 상당수의 시민, 전문가들도 동의하고 있다. 그럼에도 불구하고 단체장은 상위 법령의 위반, 지정적인 이유 등을 근거로 강력히 반대하고 있다.

상기의 논의를 요약하면 지방의회와 단체장을 중심으로 전개되는 정책과정이 이념 지향적, 정책 지향적이라기보다는 양자의 권위와 위상을 정립하려는 의도가 매우 깊은 것으로 판단된다. 특히 전문성의 측면에서 열세에 있는 지방의회가 시민의 논리를 앞세워 지방의회의 유향

제고를 위한 과정에서 갈등을 야기하고 있음을 알 수 있다. 이것은 단체장을 중심으로 한 집행부가 전문성을 앞세워 지방의회를 다소 경시하는 태도에 대한 반작용의 소산이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 상기의 분석에서 발견할 수 있는 두 번째의 의미는 지방정부의 정책과정이 타협과 협상으로 이루어지고 있다는 점이다. 지방의회의 정책실의 과정에서 집행부의 원안이 수정되는 사례가 점증되는 것은 지방의회가 민주주의 장으로서 다양한 의견을 수렴하고 있음을 입증하고 있다. 지방재정운영공개 조례안의 제정 및 부산관광개발주식회사의 설립은 지방의회와 단체장의 타협의 산물이라 할 수 있다.

상기의 분석이 추가로 시사하는 것은 특정 정책이 추진되는 과정에서 찾을 수 있다. 단체장이 집행부 내에서 특정의 정책을 입안할 시 지방의회와 협의하거나 관련 정보를 공유하는 예가 적다. 부산관광개발주식회사 설립정책의 논의과정에서 시의원들이 지적하는 내용에서 그러한 것을 입증할 수 있다.

단체장은 지방의회와 비교할 때 상대적으로 풍부한 정보를 보유하고 있다. 아울러 관련 정책을 추진할 인력자원도 충분한 편이다. 반대 지방의회는 전문인력보다는 행정인력으로 구성된 사무처(국), 집행부의 태도에 민감한 행정인력, 유급보좌관제의 부재 등으로 전문적이고 과학적인 분석을 수행할 여건을 지니고 있지 못하다. 이러한 지방의회의 상황이 지방의회가 집행부에 대하여 감정적으로 대처하는 갈등의 한 요인이 되고 있는 것으로 판단된다.

끝으로 지방정부의 정책과정, 다시 말하면 지방의회와 단체장의 정치적 관계의 형성에 주관 참여가 매우 중요한 역할을 한다는 점이다. 유급보좌관 설치정책에 대하여 단체장이 강력하게 반대하자, 시의회는 시민단체가 참여하는 정책토론회를 개최하였다. 지방재정운영상황 공개정책 실의 과정에서는 시의회는 시민단체의 의견을 충실히 수렴하는 자세를 보였다. 위천국가공단 반대 정책에서도 시민단체의 역할이 두드러졌다. 비록 실현되지는 않았지만 부산관광개발주식회사 설립정책의 심의 과정에서도 일부 시의원은 시민의 의견을 수렴하기 위하여 정책토론회를 제의하였다.

이러한 분석은 지방의회와 단체장이 주민의 이익을 대변하는 태도와 자세를 견지할 경우 양 자간에 갈등이 발생할 소지가 적어진다는 것을 암시하고 있다. 컴퓨터 통신의 발달로 전자 민주주의로 특징되는 직접민주주의의 실현이 논의되고 있다. 이러한 점을 감안할 때 대의제에 기초한 지방의회와 단체장의 관계는 그들이 주민의 목소리에 귀를 기울일 때 보다 생산적인 관계로 정립될 것이다.

V. 결 론

지방자치법의 개정 과정 및 배경, 앞장에서 분석한 정책과정을 종합할 때 지방의회와 단체장 사이에서 발생하는 갈등의 주요 원인은 양자간의 상호존중, 상호 인식의 부족에서 유래하는 것임을 분석하였다. 아울러 지방의회와 관련된 불합리한 제도적 여건이 지방의회의 감정적 대응을 자극하였음도 확인하였다.

21세기 지방정부의 경쟁력 강화를 위한 지방의회와 단체장간의 새로운 작업적 관계(워킹 리레이션십)는 지방자치의 활성화를 위하여 필요한 과제 중의 하나라는 데에 이론이 없다. 이를 위하여 지방의회의 역할을 정확히 인식하고 존중하는 자세가 필요하다. 부산 민주공원의 운영

조례안을 살의하는 과정에서 안건은 시의회가 심의 중인데 시민단체 대표들이 시장을 방문하여 그들의 의견을 전달하는 것은 시의회의 역할이 적절히 인식되지 못한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

충분한 전문행정인력의 지원을 받은 단체장은 정책의 전문적 판단을, 다양한 지역, 계층, 직업을 대표하는 지방의회는 정치적 판단을 수행하는 등의 특수적 역할분리를 향후 양자간의 직업적 관계(워킹 라레이션십) 형성에 크게 기여할 것으로 보인다. 이같은 관계를 흐울적으로 추진하기 위하여 “단체장과 지방의원 사이에 공식적, 비공식적 의사전달 체계를 구축하여 정보교환은 물론 사전에 의견을 조율함으로써 불필요한 마찰을 방지할 수 있을 것이다” (김순은, 1998: 13).

불합리한 지방자치 관련 제도 등으로 지방의회가 단체장을 중심으로 한 정부의 활동에 있어 감정적 대응을 한 사례를 논의하였다. 이를 해결하기 위하여 지방의회의 제도적 역할을 개선하는 것도 양자간의 관계를 건설적인 것으로 개선할 수 있을 것이다. 사무처(국)의 인사권 독립, 지방의회의 유급직 전환, 유급보좌관제의 도입을 중·단기적으로 검토하여야 할 것이다.

앞장의 논의에서 지방정부의 정책과정에 시민참여의 중요성이 확인되었다. 지방의회와 단체장간의 의견의 대립이 발생하였을 때 시민참여가 갈등의 해소에 크게 기여하고 있다. 이를 간단하면 지방의회와 단체장은 선출직 공무원으로서 시민의 견해를 경청하고, 시민의 논리를 개발하는 자세를 전지하여야 할 것이다. 양자간에 갈등이 발생하면 문제를 시민의 관점에서 고민하는 대승적 자세를 요구된다고 하겠다.

서론에서 논의한 바와 같이 “2중 대표성”을 기초로 하고 있는 기관분리형은 지방의회와 단체장의 역할의 차이로 어느 정도의 갈등은 자연스런 현상이다. 다양한 지역, 계층, 직업, 성별을 대표하는 지방의회는 의원간의 이념과 견해의 차이로 다양한 의견이 표출되는 것이 흔주주의 자연스런 모습이다. 이러한 상황을 고려할 때 지방의회와 단체장간의 의견 차이, 정책 대립을 지나치게 염려하는 자세도 지방자치의 발전을 위하여 바람직하지 않을 것이다.

참 고 문 현

- 김순은. (1992). 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안. 「지방의회연구」, 3: 55-83.
- . (1995). 자치단체장과 지방의회의 관계 정립. 「지역사회」, 20: 22-29.
- . (1997a). 부산광역시의 정책결정 과정과 구조. 「지방정부연구」, 1: 99-119.
- . (1997b). 「지방자치의 쟁점과 과제」. 부산: 전영문화사.
- . (1998). 단체장과 지방의회와의 관계실태 및 과제. 「지방행정정보」, 64: 8-13.
- 김순은, 박영강, 이재웅. (1996). 지방자치제도 관련 설문조사. 「지방의정」, 37: 20-46.
- 김영기. (1998). 지방정부내의 의결기관-집행기관간 갈등에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 29-50.
- 김인, 이광수. (1994). 지방정부의 정책결정에 있어서 지방의회의 역할. 「지방과 행정연구」, 6(1): 1-50.
- 김진복. (1994). 지방의회와 자치단체장간의 관계정립. 「지방자치연구」, 6(1): 41-58.
- 부산광역시의회. (1996a). 「부산광역시의회 제56회 임시회회의록 (예결·운영위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- 부산광역시의회. (1996b). 「부산광역시의회 제59회 정기회회의록」. 부산: 부산광역시의회.
- 부산광역시의회. (1996c). 「부산광역시의회 제54회 임시회회의록 (건설교통위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- 부산광역시의회. (1996d). 「부산광역시의회 제59회 정기회회의록 (문화환경위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- 부산광역시 정책연구실. (1996). 부산발전과 의회발전에 대한 시의원 의견조사결과. 「정보네트워크」, 4: 6-8.
- 부산참여자치시민연합. (1996). 「부산광역시 시민감사청구제 운영 등에 관한 조례(안)에 대한 부산 참여자치 시민연합 의견서」. 부산: 부산 참여자치시민연합.
- 이용호. (1995). 지방의회의 정책결정능력 제고방안. 부산대학교 석사학위논문.
- Lineberry, R. and I. Sharkansky. (1974). *Urban Politics and Public Policy*. New York: Harper & Row.

金順殷: 서울대학교 법학과를 졸업하고 미국 Kent State University에서 박사학위를 받고 현재는 동의대학교 사회과학부 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방의회, 정책집행, 지방행정 등이다. 주요 저서로는 「북한의 정치와 행정」(편저, 1995), 「지방자치의 쟁점과 과제」(1997) 등이 있으며, 최근 논문으로는 일본 학술지 Home Rule & Civil Society에 실린 "Current Issues in the Korean Local Autonomy"(1997)이 있고, 1997년 8월 제17차 세계정치학회 제22회 논문으로 "The Power Structure of the Pusan Metropolitan City", "영국의 행정조직 및 관리개혁에 관한 연구: Next Steps 프로그램을 중심으로"(1999), "Q 방법론의 이론적 배경과 비판적 고찰"(1999) 등 다수의 논문을 발표하였다. 현재 한국지방정부학회 편집이사, 한국정책분석평가학회 총무이사 등을 맡고 있다.