

# 지방의회와 집행기관의 관계모형에 관한 연구: 갈등과 협력을 중심으로

전 영 권\*  
김 재 기\*\*  
송 건 섭\*\*\*

<p>Ⅰ. 서론</p> <p>Ⅱ. 이론적 논의</p>	<p style="text-align: center;">〈目 次〉</p> <p>Ⅲ. 설계 및 분석</p> <p>Ⅳ. 결론 및 정책적 함의</p>
-------------------------------	--

## 〈요 약〉

본 연구는 지방의회와 집행기관 간의 비생산적이고 역기능적인 갈등을 예방하고 완화하기 위해 양 기관 간의 갈등·협력관계에 의한 영향을 미치는 요인을 규명하고, 정책적 함의를 제시하고자 하였다. 연구방법은 설문조사를 통해 실증적 분석을 위주로 하였다. 양 기관 간 갈등이나 협력 관계에는 제도적 요인보다는 행정적 요인과 개인적 행태적 요인이 좀 더 중요한 것으로 분석되었다. 지방의회와 집행기관 간 협력-갈등유형별로 시사점을 제시하면 첫째, 협력-협력모델에서는 지방자치법, 지방선거법, 의정활동, 주민만족도 등이 고려되므로 법제도적 요인, 행정적 요인을 강조할 필요가 있다. 둘째, 협력-갈등모델에서는 의회에 대한 중앙정치 개입, 정당이익집착, 중앙정부의 간섭 등 정치적·정책적 요인은 정책영역 갈등관계와 갈등관계의 효과성에 부정적인 영향을 미치므로 지방의회는 정치적 이해나 감정적 대응에서 벗어나 협력하는 자세는 취하는 것이 필요하다. 셋째, 갈등-협력모델에서는 집행기관-의회 양측 간의 개인의 행동과 태도요인이 중요하므로 집행기관 측의 이해와 의회존중의 자세, 잘못된 정책의 시정 등을 강화할 필요가 있다. 넷째, 갈등-갈등모델에서는 의정활동의 효과적인 관계를 위해 양 기관 사이의 공식적, 비공식적 의사전달체계를 마련하여 정보공개와 대화를 활성화해야 한다.

**【주제어: 지방의회, 집행기관, 갈등과 협력, 갈등관계 효과성】**

\* 대구대학교 박사과정(jeonyk0706@hanmail.net)

\*\* 대구대학교 행정학과 교수(jkim@daegu.ac.kr)

\*\*\* 대구대학교 행정학과 교수, 교신저자(kssong@daegu.ac.kr)

논문접수일(2011.8.6), 수정일(2011.9.18), 게재확정일(2011.9.21)

## I. 서론

지방자치는 중앙에 집중된 권력을 지방에 분산시켜 중앙정부의 과부하를 방지하고 지방의 자율성을 신장시킨다는 점에서 민주주의 발전에 기여하게 된다. 1995년 민선단체장 선출과 함께 본격적인 지방자치의 실시로 정치·행정 권한이 점차 지방으로 이양되고, 지방정치의 장이 열리며, 이로 인해 민주화에 기여하는 긍정적 효과를 가지는 것으로 평가될 수 있다. 그렇지만 현실적으로는 기대하지 않았던 부정적인 측면들이 드러나면서 지방자치에 대한 회의적 견해가 끊임없이 제기되기도 한다. 지방자치를 둘러싼 논란중 하나는 지방의회와 집행기관 간에 야기되는 갈등의 문제이다. 이들 양 기관간의 갈등은 견제와 균형을 강조하는 기관대립형의 정부구성 원리에 내재되는 불가피한 문제라고 할 수 있다. 기관대립형 구도에서 지방의회의 핵심기능은 집행기관을 감시하고 비판하는 것이며, 집행기관은 이러한 의회의 견제에 합리적으로 대응하면서 행정을 운영하는 것이 요구된다. 이 과정에서 양기관 간에는 사안에 따라 협력하기도 하지만 서로 갈등 관계에 놓일 수도 있다. 정책과정을 통해 양자가 서로 적절히 경쟁하게 되면 갈등은 지방정부의 정책 및 행정의 합리성을 제고하는 순기능을 하게 된다(이승중, 2003).

그렇지만 문제는 양 기관간의 갈등이 첨예화하여 불필요한 소모적 대립의 양상으로 나타날 경우에는 지방정부의 운영이 난국에 빠질 수 있다는 점이다. 사실 지방자치 실시 초기부터 부각되기 시작한 상당한 사례들에서 이러한 현상이 나타나고 있다. 만일 단체장과 지방의회 간의 갈등이 심화되어 대법원 제소에 이르게 되면, 최종 판결까지 정책집행이 중단됨으로써 관련 지방행정의 수행이 정지되거나 중단되는 상황이 발생하게 된다. 긴밀한 협력이 요청되는 상황에서 어느 일방이 독주하거나 또는 지나친 견제로 인해 심각한 갈등이 장기간 지속되면, 지역문제 해결을 위한 지방정부의 기능 자체가 마비되는 심각한 위협이 초래될 수도 있다(박천오, 2003).

이런 점에서 지방의회와 집행기관 간의 비생산적이고 역기능적인 갈등을 예방하고 완화하기 위한 노력은 바람직한 지방정부 운영을 위해서 불가피하다. 이를 위해서는 양 기관간의 갈등에 대한 정확한 이해가 선행되어야 할 것이다. 그렇지만 갈등에 심각성에도 불구하고 여기에 대한 실증적 분석은 미약한 실정이다. 이에 일단의 최근 연구들에서는 실증조사를 통해 지방의회와 집행기관 간에 갈등을 유발하는 원인을 규명하고자 하는 시도가 이루어졌다(박천오, 2003; 박천오·서우선, 2004; 백형배 외, 2006). 이들 선행연구로부터 집행기관의 관료적 타성 및 권위주의적 행정문화, 지방의회의 전문성 부족과 무분별한 견제, 지방의원이나 단체장의 자질부족과 인식부족, 비효율적 기관운영, 대표성의 인식부족, 단체장의 일

방적 정책추진, 당파적 이해관계 등 다양한 잠재적 갈등요인들의 목록이 제시되었다. 이를 통해 양자 간 갈등에 대한 이해의 폭이 상당히 확대되었다고 평가된다.

그렇지만 방법론상의 제약으로 인해 대부분의 선행연구들에서 제시된 갈등요인의 실질적인 설명력에 대해서는 의문의 여지가 있다. 이를 테면, 사례연구 방법을 채택한 연구들은 제한된 수의 특정 사례를 분석대상으로 하고 있어 외적 타당성의 부족과 연구결과의 일반화에 제약이 따르며, 설문조사를 이용한 연구들의 경우에는 표본의 대표성 문제를 가지고 있다. 그리고 많은 경우 자료의 접근성이 높은 광역자치단체를 연구대상으로 채택하여 기초자치단체에 대한 연구는 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 그리고 기초자치단체를 대상으로 한 연구들에서는 지방의회 내적 역동성 혹은 단체장-지방의회 간 역동성 같은 지방정치에 대한 중요 설명인자인 정당 간 경쟁 변수 등을 적용한 정치적 설명은 거의 이루어지지 않고 있다. 이는 광역자치단체와 달리 기초자치단체의 경우에는 2005년 선거부터 기초의원에 대한 정당공천제 및 비례대표제가 도입되었기 때문에 정치적 설명의 가능성이 미약했기 때문으로 이해된다. 그러나 기초의원 정당공천제의 도입 결과 지방의회 내부의 정당경쟁이나 단체장과의 정치적 역학관계에 치적 역학구조에 상당한 변화를 초래하게 되었다. 따라서 기초자치단체를 대상으로 지방의회와 집행기관 간의 갈등에 대한 실증분석은 선행연구와 차별화되는 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다.

본 연구는 지방의회와 집행기관 간의 관계에 초점을 두어, 양 기관 간의 협력과 갈등의 원인을 규명하고, 이들 요인이 의정활동 및 정책영역 갈등관계와 효과성에 어떤 영향을 미치는지 규명하는데 목적을 두고자 한다. 이를 좀 더 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방의회와 집행기관 간의 협력과 갈등의 원인을 규명한다. 둘째, 지방의회와 집행기관 간의 관계를 4가지 유형으로 분류하고 유형별 영향요인을 파악한다. 셋째, 이를 바탕으로 지방의회와 집행기관 간의 관계유형별 정책적 시사점을 제공한다.

본 연구는 지방자치단체인 자치시·군·구에서 발생하는 단체장을 포함한 집행기관과 지방의원 및 지방의회 간의 갈등 현상을 연구대상으로 한다. 따라서 지방자치단체에서 발생하는 단체장과 공무원집단 간의 갈등이나 지방의회와 시민단체 간의 갈등 등 집행기관과 지방의회 간의 직접적 관계가 아닌 갈등 현상은 본 연구의 분석에서 제외한다. 지방의회와 집행기관 간 갈등관계에 대해서는 제도적 갈등, 행정적 갈등, 개인 행태적 갈등 등 모든 잠재적 갈등 양상을 포함하게 된다. 이러한 갈등현상을 대상으로 왜 이러한 갈등이 발생하게 되는지를 실증적으로 분석하여 갈등원인을 파악한다. 그리고 갈등과 협력의 양상을 정치상태가 아닌 동태적 관점에서 이해하여, 관계유형별 사례를 탐색하여 분석하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방의회와 집행기관의 상호관계

지방의회와 집행기관은 각기 다른 기능을 가지고 독자적인 활동을 하게 되지만 지속적으로 상호작용하는 관계에 있다. 우리나라 지방자치법이 규정하고 있는 지방의회와 집행기관 간의 상호관계는 평상적 관계와 비상적 관계로 구분할 수 있다. 평상적 관계는 양 기관 간에 견제와 균형을 유지하면서 각자의 기능을 수행하는 일반적인 관계를 말하며, 비상적 관계는 양 기관 간에 견제와 균형이 정상적으로 유지되지 못하고 대립과 갈등이 발생할 때 나타나는 특수한 관계를 의미한다(부만근, 2000: 220).

지방의회와 집행기관 간의 평상적 관계는 비상적 관계와는 대조적으로 제정지방자치법부터 현행법에 이르기까지 부분적인 조항의 수정·첨가는 있었지만 큰 변경 없이 유지되었다. 지방의회와 집행기관 간의 상호관계와 관련된 권한은 기관분립형 지방자치기관 구성형태에서 갖는 일반적인 권한과 동일하게 부여되어 있다.

지방의회와 집행기관이 이러한 법적 권한을 토대로 상호작용을 하는 과정에서 양측 간에 갈등이 유발될 수 있다. 이러한 갈등은 일반적으로 양측 간의 법적·제도적인 관계 속에서 일방이 상대방의 입장에서 볼 때 바람직하지 못한 일정한 공식적·비공식적 조치나 행태를 취하고 상대방이 그에 대해 부정적인 대응조치 또는 행태를 취하거나 거부 반응을 나타내는 양상을 띠게 된다. 지방의회와 집행기관 간의 갈등은 양 기관 간의 상호작용을 피할 수 없는 상황에서 발생하는 이른바 관계적 갈등(relational dispute)에 해당된다(Condrey, 1998: 218-219). 지방의회와 집행기관 간의 주요 상호작용의 범주는 정책토론, 자치입법활동, 지방재정활동, 행정사무감사·조사활동, 자료요구 및 제출활동 등으로 구분할 수 있다(박천오·서우선, 2004: 108-111).

첫째, 정책토론은, 지방의회의 회의장에서 광범위하게 전개될 뿐만 아니라 지방재정활동이나 행정사무감사·조사활동 등 전반적인 의정활동에서도 나타나고 있다. 정책토론과정에서 지방의회와 집행기관은 갈등관계에 놓일 가능성이 크다. 양 기관 간의 질문·답변 형식에서 집행기관은 무책임·무소신·허위답변 등을 하거나 지방자치단체장이 직접출석하지 않고, 관계공무원을 대리 출석시킬 경우, 지방의회는 질문내용이 자치행정의 범위를 벗어나는 것으로 간주하여 답변을 거부하는 등 갈등이 발생할 수 있다. 둘째, 자치입법활동은, 지방자치단체의 법으로서 조례를 제정·개정·폐지하는 것을 말하는데, 지방의회가 의원발의가 아닌 지방자치단체장 제출 조례안에 대하여 수정안이 아닌, 원안을 의결·이송하였는데도 집행기관에서 재의요구를 하는 경우 갈등이 발생할 수 있다.<sup>1)</sup> 셋째, 지방재정활동은, 주로 예산결산

활동을 포함한 재정활동이다. 이는 지방의회와 집행기관간의 예산게임(budget game)으로 인하여 상호 충돌하거나 갈등을 빚게 될 소지가 다분하다. 넷째, 행정사무감사·조사활동은 독립적 기능과 보조적 또는 담보적 기능을 갖고 있는 집행기관에 대한 지방议회의 유효한 감시제도이다. 지방의회 의원들이 개인적 목적이나 감정으로 집행기관공무원을 증인으로 채택하거나 무리한 감사나 빈번한 조사를 할 경우 집행기관과 갈등을 빚을 수 있다. 다섯째, 자료요구 및 제출활동은 지방의회에 부여된 법적권한이지만 그 대상, 방법, 절차 등에서 무한정 인정되는 것은 아니다. 지방의회 측은 집행기관 측으로부터 제출된 자료의 진위여부, 불성실 또는 미흡한 자료작성 등의 사항을 의심하기 쉽다. 반면에 집행기관 측은 지방议회의 방만하고 개인적인 또는 법정 방법 이외의 자료요구와 같은 상황발생을 우려한다.

그러나 중요한 점은 갈등이 표면화되는 배후에서 작용하는 원천적 원인 아직도 명확하게 규명되지 않고 있다는 점이다. 양 기관 간에 견제와 균형이 정상적으로 유지되지 못하고 대립과 갈등이 발생할 때 나타나는 비상적 관계 하에서 인정되는 권한에는 단체장의 재의요구권, 선결처분권, 그리고 지방의회 해산권 및 단체장 불신임권이 있다(최창호, 1995: 499-502). 지방의회와 집행기관의 상호간의 권한관계를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방의회와 집행기관의 상호 권한 관계

지방의회	집행기관
<ul style="list-style-type: none"> <li>○의안발의권</li> <li>○의결권(조례의 제정·개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 사용료·수수료·분담금의 부과·징수, 예산외 의무부담 등)</li> <li>○행정사무감사·조사권</li> <li>○단체장의 출석·답변 요구권</li> <li>○임시회 소집공고권</li> <li>○청원의 심사와 처리권</li> <li>○청원서 이송·처리결과보고 요구권</li> <li>○의회사무직원 임명추천권</li> <li>○재의요구된 조례안 등에 대한 재의결·확정권</li> <li>○선결처분의 사후승인권</li> <li>○지방자치단체장의 사임통지수령권 (단체장 불신임의결권은 불채택)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○자치단체의 통할대표권</li> <li>○의안발의권</li> <li>○사무의 관리 및 집행권</li> <li>○조례의 공포권</li> <li>○예산안 편성·제출권</li> <li>○예산불성립시 예산집행권</li> <li>○단체장 및 공무원의 출석·답변권</li> <li>○임시회 요구권</li> <li>○총선거후 최초의 임시회 소집권</li> <li>○부의안건의 공고권</li> <li>○위원회 개최요구권</li> <li>○의회사무직원 임명권</li> <li>○조례안 등의 재의요구권</li> <li>○선결처분권(의회해산권은 불채택)</li> </ul>

1) 이와 관련해서 박천오·서우선(2003: 85)은 K도 A시의회의 사례를 소개하고 있다. 이 의회는 시장이 제출한 조례안을 수정 없이 원한 의결하여 시장에게 이송하였으며, 시장은 규정에 따라 상급 지방자치단체인 K도에 이 조례안을 보고하였다. 하지만 K도시자는 법령위반사항이 포함되어 있다는 이유를 들어 시장에게 이 조례안을 시의회에 재의 요구할 것을 지시하게 되었고, 의회 측에서는 이에 반발하여 대립·갈등이 발생하였다.

## 2. 지방의회와 집행기관의 갈등관계

갈등이란 ‘조직을 구성하는 개인 간, 집단 간 및 조직 간에 잠재적 혹은 현재적으로 대립하고 마찰하는 사회적, 심리적 상태’를 말한다(강인호 외, 2004: 300). 또한 ‘조직 내의 의사결정에서 대안 선택기준이 애매모호하여 어느 대안을 선택해야 할지 곤란을 겪게 되는 상황’(March & Simon, 1958: 112), ‘조직 내에서 목표의 양립, 지각의 차이가 존재할 때 행동주체 간에 일어나는 대립적 상호작용’이라 지적한다(오석홍, 1994: 594-595). 또한 갈등은“상호배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사자들 간에 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태”라고 할 수 있다(Coser, 1968: 232).

갈등의 개념을 바탕으로 지방의회와 집행기관 간의 갈등을 정리하면 다음과 같은 특성을 가진다(김영기, 1998). 첫째, 권력분립 원칙에 의한 상존하는 제도적 갈등이라 점, 둘째, 법령에 의해 동등한 지위를 보장받는 두 기관간의 병렬적 갈등의 성격을 가진다는 점, 셋째, 복수의 구성원들을 갖는 집단 간 견해차로서 갈등의 표현은 대개 대표들을 통해 이루어지는 집단 간 갈등이라는 점, 넷째, 구성원들이 가치관이 감정의 동질성을 가지고 집단의식을 드러내며 집단사고에 의하여 갈등이 촉발되고 지속될 수 있다는 점, 다섯째, 공권력의 행사를 바탕으로 서로간의 권력행사를 시도하는 정책과정의 갈등이라는 점, 여섯째, 누가, 무엇을, 어떻게 언느냐와 관련되어 이를 통합·조정하는 정치적 갈등이라는 점, 그리고 끝으로 감정, 이해, 인지, 가치관, 목표, 쟁점, 제도 등 다양한 근원과 관련된 상당히 특수한 갈등이라는 점이다.

지방의회와 자치단체장 간의 갈등요인을 분석하기 위해서는 먼저 일반적인 갈등요인을 이해하는 것이 선행되어야 한다. 갈등의 원인에는 일반적으로 가치관의 차이, 인성의 차이, 자율성에 대한 욕구, 목표의 차이, 목표의 비양립성, 목표의 애매성, 지위의 차이, 세력 또는 권력 불균형, 지각의 차이, 상호의존성, 공통이익, 자원공유, 희소자원 획득을 위한 경쟁, 부적절한 보상체계, 불분명한 역할 규정, 의사소통상의 장애, 지위변화, 문화적 차이, 조직의 중첩, 상대방이나 조직 등에 대한 불신, 지위향상을 위한 경쟁, 비현실적 기대, 갈등에 대한 경험, 환경의 불확실성, 폐쇄적 패러다임 등이 포함될 수 있다(천대운, 2005: 146-192). Walton과 Dulton(1969: 73-84)은 병렬적 기관과의 갈등은 과업의 상호의존성, 업무내용의 차이, 성과기준과 보상의 불균형, 조직구조와 절차의 분화, 역할불만, 부서 간 모호한 권한과 책임, 자원의 공동사용, 의사소통 장애, 개인적 특성 등에 기인한다고 보았다. 지방의회와 집행기관 간의 정책과정 상의 갈등원인도 여기에서 크게 벗어나지는 않는다.

이러한 지방의회와 집행기관간의 갈등은 서로의 편견과 오류를 감소시키는 순기능적인 결과를 가져오기 보다는 부작용을 초래하는 경우가 더 많다고 할 수 있다(박천오, 2003; 박

천오·서우선, 2004). 예를 들어 집행기관과의 갈등으로 의회가 회기조차 개최하지 않음으로써 지방정부의 중요하고 긴급한 정책결정을 할 수 없게 하거나, 주민의 대표기관으로서 집행기관을 통제·감시하는 본연의 의무를 소홀히 하게 되는 경우가 적지 않다. 그리고 이러한 양자 간의 갈등이 대법원제소로 이어져 판결 시까지 관련 지방행정 수행이 정지되거나 중지되는 상황이 초래되기도 한다. 일반적으로 양자 간의 갈등은 협상과 타협, 설득, 갈등공개, 계층적 권위의 활용, 보상과 상호호혜, 위협 및 법적 조치, 회피, 시간적 지연, 지지세력 동원 등의 갈등의 해결 수단을 통해 종결될 수도 있지만, 지방의회와 집행기관 간의 갈등이 어떻게 해결되는지는 분명하게 파악되지 않고 있다.

### 3. 지방의회와 집행기관의 협력관계

지방의회와 집행기관 간에는 다양한 사례와 정황에 따라 때로는 갈등관계에 놓이기도 하지만 때로는 협력관계를 유지하기도 한다(백형배 외, 2006: 55-82). 따라서 협력에 대한 내용을 정리할 필요가 있을 것이다.

협력은 개별적인 운영 목표의 공동 성취를 위한 자율적 조직 간의 관계를 의미하며(Schermerhorn, 1975: 847). 반면 조정은 좀 더 공식적이며 계약협정을 포괄하는 것을 의미한다(Davidson, 1976: 117; 안용식·김천영, 1995: 331에서 재인용). 따라서 협력은 공식적인 규칙에 대한 설정을 사전에 미리 규정함이 없이 교환, 호혜적 상호관계가 그 특징이다. 조정은 일련의 배분 기준에 입각한 협정이 있는 상태에서 이루어지게 되는 특징을 가지게 되는데 이 때 조정은 구조나 과정의 측면에서 이해되는 경우가 지배적이다. 즉 조정이 구조로 인식되었을 경우에는 각각의 상대적 권한, 공식적인 규칙의 존재, 참여자의 자율성의 상실을 포함하는 관계의 구체화에 초점을 두게 된다. 이와는 다르게 과정으로 인식되는 경우에는 공동의사결정이 그 주된 관심사가 된다. 협력은 자율성에 대한 손상이 비교적 덜하다는 장점을 갖게 된다. 하지만 공식적인 규칙이 존재하지 않기 때문에 협력의 실질적 결과는 상당히 선택적이며 임의적이다. 이와는 대조적으로 조정은 자율성이 상당히 침해받을 수 있으나 공식적인 규칙이 존재하는 관계로 조정의 실행력이 높다. 따라서 조정과 협력은 각각 장단점이 존재하게 되고 이를 상호 보완하는 개념으로 조정적 협력관계라는 용어가 등장하기도 하였다. 이러한 협력관계는 정책결정의 내용이 당해 지방자치단체의 편익을 증대시키는 배분정책(distributive policy)의 성격을 띠 때 특히 나타나기 쉽다(Ripley and Franklin, 1991). 이러한 경우는 그 지역의 편익을 극대화하려는 지역사회의 분위기와 지방의회 및 집행기관의 입장이 일치하는 경우가 대부분이기 때문에 지방의회와 집행기관은 공동전선을 형성하여 협력관계를 구축하게 된다(Cox, 1978: 94-105).

지방자치단체장이 주요한 정책을 추진함에 있어서 언제든지 지방의회의 관련 상임위원회와 사전에 협의를 하게 되면 협력이 이루어질 가능성이 무척 높게 된다(박경효, 1994: 27). 지방의회가 사전적 지식이 없는 상황에서 갑자기 의안을 제안하여 심의하도록 하는 경우에 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있고 심의와 의결에 오랜 시간을 요하게 된다. 지방자치단체장과 지방의회는 서로 무모하다거나 적대적인 방해꾼으로 생각할 것이 아니라 우호적인 협조자자가 될 수 있도록 하기 위해서는 항상 자문을 구하고 사전에 협의를 거치는 것이 양자의 원만한 관계를 정립하고 협력하는 길이 열리게 되는 것이다. 지방의원은 의결권의 행사나 공식적인 감사나 조사를 통해서 뿐만 아니라 지방자치단체장이나 관계공무원과 꾸준한 접촉을 유지하고 필요한 시책이 무엇인지 논의하는 과정에서 건전한 협력적 관계가 유지되고 생성된다고 할 수 있다.

#### 4. 선행연구 검토

지방의회관련 선행연구들을 살펴보면 지방정치라는 포괄적인 내용을 가지고 지방의회의 활동영역과 다른 기관과의 관계를 다루는 속에서 세부적 분야에 대한 연구결과 가운데 갈등과 협력이라는 요소들이 작용하고 있음을 발견하게 된다. 지방의회와 집행기관의 갈등에 관한 초기의 연구들은 주로 규범적·이론적 차원에서 논의하였다. 주로 이론적 고찰을 통해 지방의회와 자치단체의 의의 등을 설명하거나 민주주의와 갈등, 그리고 서구 선진국의 지방자치제도에 대한 규범적, 제도적 접근을 통해서 자치단체의 정치적·문화적 성숙을 주문하는 수준이었다(박경효, 2000; 신기현 외, 1991). 1990년대 중후반 이후의 연구들은 선언적 연구에서 벗어나 경험적 사례를 본격적으로 다루기 시작했다. 지방자치단체에서 실제로 일어났던 첨예한 갈등의 사례와 이들의 대처 혹은 해결 국면을 조사함으로써 문제점과 개선방안 등을 논의하였다. 문제점과 해결방안을 논함에 있어 비제도적 차원과 제도적 차원으로 구분하여 접근하거나(지창용, 2002), 운영상과 제도적 차원으로 분류하여 논의하고 있다(김석배, 1999; 김동훈, 1993). 이들에 공히 제도적으로는 미비한 법을 정비하고 비제도적으로는 지방의원과 자치단체장의 자질, 주민의 활발한 참여 등을 통해 양자 간의 갈등을 해결할 수 있다고 주장한다.

김진복(1994)은 지방자치법에서 규정하고 있는 지방자치단체장과 지방의회의 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 주장했다. 한편, 김영기(1998)는 양 기관간의 갈등요인을 정부형태, 지방정부조직 규모, 정당참여, 공직자 가치관, 공직자 인지요인, 인구규모, 지방정부의 재정상태, 지리적 조건 등 8개 요인



을 도출하고, 이를 7개 광역자치단체, 36개 기초자치단체 간 횡단적 자료를 활용하여 실증적으로 분석하였다. 김순은(1999)은 방법론적 측면에서 사례분석을 시도하였다. 부산광역시 의회의 정책결정 과정을 분석하면서 지방자치단체장과 시의회의 관계를 시의회 속기록을 활용하여 양 기관이 정책심의 과정에 어떻게 대응하였는지를 실증적으로 규명하였다. 여기에서 강시장 제도에서 비롯된 권한과 정보의 불균형을 갈등의 주요 요인으로 지적하면서, 동시에 양자 간의 타협과 협력의 노력이 형성되고 있음을 보여주었다.

하지만, 실제로 지방의회와 집행부간의 갈등관계나 협력관계에 대한 사례를 다루는 연구는 흔치 않은데, 그 주요한 이유로는 우선 무엇을 갈등인 협력으로 보는가에 대해서는 연구자마다 다른 시각을 가지고 있다는 점과 갈등요인과 협력요인이 어떻게 작용하였는가에 대한 원인과 결과가 사실상 분명하지 않다는 점, 그리고 사법적 판단까지 요구하는 사례의 경우 그 기간이 매우 길고 그 과정을 면밀히 들여다볼 수 없다는 점 등의 이유가 크다고 하겠다. 다만, 지방의회와 집행기관과의 대립이나 갈등에 관한 실증적 조사를 주제로 하여 연구를 진행하면서 몇 가지 갈등이나 협력 사례를 소개하는 경우 등에서 그 요인을 찾는 경우를 볼 수 있다.

박천오·서우선(2003)의 연구에서는 12년 동안 연구자가 전국 지방의회 실무와 관련하여 전문가로서 자문하는 과정에서 몇 가지 주요 갈등사례와 그 부작용을 예시하면서 세 가지 정도의 사례를 소개하고 있다. 하지만 갈등원인으로서 제도적 요인, 행태적 요인, 의식과 정보력 요인, 정당 및 중앙정부 관련요인 등을 제시하고 있지만, 갈등요인으로 중요한 행정적 요인을 고려하지 않았다는 아쉬움이 남는다. 박형배·김재형·신무호(2006)의 연구는 갈등과 협력요인에 대한 비교적 명확한 사례 분석을 시도하고 있다. 그들의 연구를 살펴보면 갈등과 협력의 양상을 정지상태가 아닌 동태적 관점에서 이해하고, 협력=>협력, 협력=>갈등, 갈등=>협력, 갈등=>갈등 등 4가지 유형으로 나누어 분석하고 있다. 또한, 협력과 갈등에서 상호 유형 작용이 있을 수 있고, 행정적·제도적·개인(행태)적 요인들에 따라 갈등의 강도가 다르다는 결과를 제시하고 있다. 최근 이학재(2011)는 지방의회와 지방행정기관의 갈등양태분석에서 권력분립형 갈등, 가치대립형 갈등, 인식부족형 갈등 등 3가지 유형으로 분류하고, 유형별 사례를 제시하고 있다. 그리고 Kriesberg(2003)은 지방의회와 지방행정기관 간 갈등의 양태에 관한 연구에서 크게 구조적 갈등 측면, 조직 갈등 측면, 인적 갈등 측면으로 구분하고, 갈등은 이를 둘러싼 환경적 맥락에 의해 영향을 받는 것으로 설명하고 있다. 갈등유형별 원인도출 및 해결방안이 자의적, 규범적인 측면이 있지만, 지방의회와 집행부간의 갈등이나 협력에 대한 역동적 과정을 설명하고 있다는 점은 받아 들일만 하다. 따라서 사례분석이 아닌 실증적 분석을 통해 집행기관과 지방의회 관계를 유형별로 검토할 필요가 있다.

### Ⅲ. 설계 및 분석

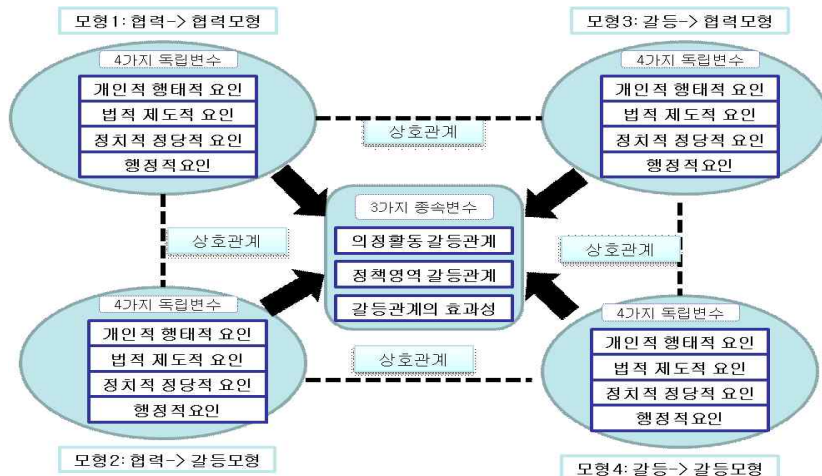
#### 1. 분석 틀과 변수선정

지방의회와 집행기관 간 관계분석을 위한 기본적인 프레임은 협력과 갈등에 관한 관계유형을 파악하고, 각 유형별 4개의 독립변수가 3개의 종속변수에 어떤 영향을 미치는가이다. 본 연구에서는 양 기관 간 갈등 및 협력을 과정론적 시각 혹은 동태성의 측면에서 유형을 분류하였다. 강인호 외(2004), Lulofs & Cahn(2000), 최해진(2004)의 연구에서 보듯, 갈등은 특정문제나 관점에 대해 서로 합의나 동의를 보지 못하는 경우에 발생한다. 또한 갈등에는 상호작용이 반드시 있으며, 이러한 갈등은 일시적인 것이 아니라 동태성을 띠게 된다. 따라서 본 연구에서는 갈등이나 협력의 발생단계에서부터 해결 또는 미해결단계를 거치는 전 과정을 고려하여 크게 두 가지 경우로 설명된다(백형배 외, 2006). 먼저 최종단계에서 상호간의 협력을 통해 의도한 대로 문제의 해결 상황이 이루어지는 경우(갈등=> 협력, 협력=>협력),<sup>2)</sup> 그렇지 않으면 최종단계에서 갈등의 지속으로 인해 의도한 협력이 이루어지지 않는 경우(갈등=>갈등, 협력=>갈등)이다. 따라서 본 연구의 4가지 유형은 과정 또는 동태성의 관점에서 아래 <그림 1>과 같이, 협력-협력모형, 협력-갈등모형, 갈등-협력모형, 갈등-갈등모형 등으로 분류된다.

그리고 모형별로 고려되는 영향요인은 4개의 독립변수이며, 이들 영향요인이 3개의 종속변수에 어떻게 영향을 미치는지를 검증하고자 한다. 여기서 독립변수는 선행연구의 검토를 통해 개인적·행태적 요인, 법적·제도적 요인, 정치적·정당적 요인, 행정적 요인 등이며, 종속변수는 의정활동 갈등관계, 정책영역 갈등관계, 갈등관계의 효과성 등이다. 여기서 고려되는 지방의회와 집행기관 간의 갈등요인은 조직 간 갈등의 일반적인 원인을 위주로 구성하였는데, 박천오·서우선(2004)과 백형배 외(2006)의 연구를 참고하였다. 종속변수는 의회와 집행부 간 견제와 균형을 꾀하는 우리나라의 기관대립형 제도를 검토하여 양 기관이 협력관계보다는 상호갈등관계에 놓일 가능성이 높다는 박종민 외 연구(1999), 박천오·서우선(2004), 이학재(2011)의 연구를 참조하여 지방의회와 집행부의 갈등관계와 효과성 등을 고려하게 되었다.

2) 대구경북의 경우, 민선5기 지방선거에서 한나라당은 광역자치단체장은 대구경북 2명 모두, 기초자치단체장은 대구는 8명 중 6명, 경북은 23명 중 16명을 차지하였고, 광역의원은 90%이상, 기초의원은 70%이상을 점유하고 있다(www.nec.go.kr). 이렇다 보니, 집행부와 의회 간 갈등관계가 나타날 가능성이 크다. 최근 경제자유구역 추진과 관련하여 대구경제청과 시의회 간 갈등(2010.3), 대구경북권 광역취수권을 둘러싼 구미시와 의회와의 갈등(2010.11) 등이 대표적이다. 하지만, 대구경북의 경우 의결기관과 집행기관 간 대결구도 극복을 위한 갈등조정위원회를 운영하여 갈등을 완화하고 협조하는 모습을 보이고 있다(경북문화일보.2011.6.22).

〈그림 1〉 분석 틀



1) 독립변수

(1) 개인적·행태적 요인

개인적 행태적 요인<sup>3)</sup>으로는 욕구의 충돌과 지각의 차이에 따라 지방의회를 구성하는 의원들과 집행기관을 구성하는 공무원들이 개인적 차원에서 상호 갈등하는 요인이다. 지방의원과 집행부 공무원들의 의식과 행태가 갈등과 대립 및 바람직하지 못한 반목의 형태까지 몰고 가는 중요한 이유가 된다(Condrey, 1998: 218-219; 박천오·서우선, 2003: 81). 이들 양기관의 갈등요인은 지방의회로부터 제공되는 요인과 집행기관으로부터 제공되는 요인 등 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다(김동훈, 1999: 457).

(2) 법적·제도적 요인

법적 제도적 요인<sup>4)</sup>은 지방자치법 또는 지방자치제도의 한계로 인하여 지방의회와 집행기

3) 개인적 행태적 요인은 6개 변수(집행기관의 지방의회 경시대도가 갈등유발요인으로 작용, 지방의원들의 지역구 이익 집착이 갈등으로 작용, 집행부-의회 양측 간 과도한 격식과 의견 등 정책외적인 요구가 갈등 유발, 의원들의 집행기관 불신풍조가 갈등유발요인으로 작용, 의원들의 권위적 태도와 신분남용이 갈등요인으로 작용, 의원들의 전문지식 부족이 갈등요인으로 작용 )인데, 이에 대한 아이겐 값이 2.819이고, 신뢰계수가 74.6%로 높게 나타났다. 그리고 전체적인 요인 평균은 시민/전문가 집단과 집행부 공무원 집단의 의견이 각각 3.62점, 3.12점으로 다소 높고, 지방의원들과 의회공무원은 각각 2.97점과 2.99점으로 나타났다.

4) 법적 제도적 요인은 5개 변수(기관대립형제도가 갈등유발요인으로 작용, 지방자치제도의 법규가 미비하여 갈등이 발생, 지방의회 권한에 비해 집행기관의 권한이 불균형적으로 큰 것이 갈등으로 작용, 주민이 직접적으로 청구할 수 있는 제도적 미비가 갈등으로 작용, 지방의회와 집행기관 간의 사전에 협의할 수 있는 제도의 미비가 갈등으로 작용 )인데, 이에 대한 아이겐 값이 2.299이고, 신뢰계수가

관사이의 상호 갈등하는 요인이다(박경효, 1994: 22). 현행 지방자치는 지방의회와 집행부를 분리하는 기관대립형 제도를 택하고 있다(이승중, 2003). 기관대립형의 근본적 취지가 두 기관이 상호견제와 균형을 통한 지역개발 및 주민의 복지증진에 최선을 다하도록 만드는데 있다. 이러한 이유로 기관대립형이라는 제도 자체가 이미 일정한 정도의 갈등과 불협화음이 발생될 소지를 제공하고 있게 되어 있다(김동훈, 1995: 455-456). 반면 현행 자치법이나 관계 법령에는 양 기관의 업무적 공조체제를 유도하는 구체적 규정은 적시되어 있지 못하다.

(3) 정치적·정당적 요인

정치적 정당적요인<sup>5)</sup>은 지방의회와 집행기관 양측의 정치적 이해관계, 소속정당의 이익 등과 관련하여 발생하는 갈등요인이다. 지방의회는 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 기능을 가지고 있는데, 이러한 의결기관으로서의 의회의 권한은 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영사항에 관하여 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 것을 그 내용으로 한다. 이 때문에 지방자치단체장의 단순한 자문에 응하여 의견을 진술하거나 집행 작용에 참여하는 것이 아니라, 의회의 의사가 없으면 지방자치단체의 의사나 행위는 유효하게 성립할 수 없게 되는 것이다(조창현, 2005: 183; 유광호·박기관, 2006: 25).

(4) 행정적 요인

행정적 요인<sup>6)</sup>은 지방의회와 집행기관 모두 지방자치에 대한 의식 부족, 지방의회와 집행기관의 정보력 차이 등으로 발생하는 갈등요인이다(박경효, 1994; 임도빈, 1997: 124; 김영기,

---

70.4%로 높게 나타났다. 그리고 전체적인 요인 평균은 시민/전문가 집단의 의견이 각각 3.14점으로 보통을 약간 상회하지만, 지방의원과 집행공무원, 의회공무원은 각각 2.73점, 2.58점, 2.42점으로 다소 낮은 것으로 분석되었다.

- 5) 정치적 정당적 요인은 5개 변수(단체장과 의회 다수당의 소속정당이 다를 경우 갈등이 발생함, 의원들의 소속정당의 이익 집착이 갈등요인으로 작용, 정당 등 중앙정치의 개입으로 갈등이 발생, 중앙정부 또는 상급자치단체의 간섭으로 갈등이 발생, 중앙정부 또는 상급자치단체의 조정력의 부재 등으로 갈등이 발생 )인데, 이에 대한 아이젠 값이 2.867이고, 신뢰계수가 81.2%로 나타났다. 그리고 전체적인 요인 평균은 시민/전문가 집단의 의견이 각각 3.39점으로 높게 나타나고 있지만, 지방의원과 집행공무원, 의회공무원은 각각 2.74점, 2.75점, 2.54점으로 다소 낮은 것으로 분석되었다.
- 6) 행정적 요인은 5개 변수(의원-집행부 양측의 지방행정에 대한 인식이 부족, 집행기관의 정책설명 혹은 의견수렴이 부족한 편, 집행기관 공무원의 대 의회업무미숙과 준비부족이 심한 편, 중앙정부의 간섭 또는 압력이 강한 편, 집행기관은 정부공개를 충실하게 하지 않음, 집행기관의 정책수정 또는 시정조치는 신속한 편 )인데, 이에 대한 아이젠 값이 2.529이고, 신뢰계수가 71.4%로 나타났다. 그리고 전체적인 요인 평균은 시민/전문가 집단의 의견이 각각 3.00점으로 보통정도를 나타내고 있지만, 지방의원과 집행공무원, 의회공무원은 각각 2.78점, 2.53점, 2.42점으로 다소 낮은 것으로 분석되었다.

1998; 하태권 외, 2001: 485). 지방자치에 대한 두 기관의 인식 부족은 지방의회가 부활되던 당시부터 제기되었던 문제이다. 행정적 요인으로는, 지방정부와 집행기관이 관할권을 놓고 벌이는 경쟁, 한정된 자원을 확보하기 위한 경쟁을 벌이는 것을 들 수 있다(서우선, 2003: 58-60). 최근에는 상당부분 완화되기는 했지만 여전히 두 기관 간의 갈등을 유발시키는 요인으로 작용하고 있다.

## 2) 종속변수

### (1) 의정활동 갈등관계

의정활동 갈등관계<sup>7)</sup>는 지방의회와 집행기관 간의 법적·제도적인 의정활동 속에서 일방이 상대방의 입장에서 볼 때 바람직하지 못한 일정한 공식적·비공식적 조치나 행태를 취하고, 상대방이 그에 대해 부정적인 대응조치나 행태를 취하거나 거부 반응을 나타내는 양상을 띠게 된다. 이러한 협력과 갈등은 상호작용을 피할 수 없는 상황에서 이른바 관계적 갈등(relational dispute)에 해당된다. 지방의회와 집행기관 간의 갈등은 다양한 분야에서 발생하게 되는데, 여기서는 지방의회의 의정활동에서 나타나는 갈등관계이다.

### (2) 정책영역의 갈등관계

정책영역의 갈등관계<sup>8)</sup>는 정책영역별로 결정 및 집행하는 과정에서 발생하는 갈등이다. 지방의회가 정책을 결정하고 집행기관은 단순히 이를 집행만 하는 관계에서 집행기관과 지방의회가 모두 정책결정에 참여하지만 집행기관의 공무원은 주로 정책의 기술적 효율성과 관련된 사실과 지식을 제공하고 지방의회 의원들은 이행당사자들의 이해관계와 가치를 반영한다는 점에서 구별된다고 본다(박호숙, 2000: 90-91). 이런 관점에서 볼 때 집행기관과 지방의회의 역할은 그 구별이 점차 어려워지고 있으며, 특히 정책결정에 관한 한 이들이 모두 깊숙이 개입되어 있음을 부인할 수 없다.

7) 의정활동의 갈등관계 요인은 4개 변수(자치입법활동, 지방재정활동, 행정사무감사·조사활동, 자료요구 및 제출활동)인데, 이에 대한 아이겐 값이 2.000이고, 신뢰계수가 66.6%로 높게 나타났다. 그리고 전체적인 요인 평균은 시민/전문가 집단의 의견이 각각 3.33점으로 가장 높았고, 그 다음이 집행부공무원이 3.17점, 의회공무원이 3.12점, 지방의원은 3.07점으로 전체 집단이 보통이상을 나타내고 있다.

8) 정책영역의 갈등관계 요인은 5개 변수(지역경제·산업, 사회복지·문화·환경, 행정정보복지, 교육, 의회 운영 및 기타)인데, 이에 대한 아이겐 값이 2.411이고, 신뢰계수가 73.0%로 나타났다. 그리고 전체적인 요인 평균은 시민/전문가 집단의 의견이 각각 3.16점으로 가장 높았고, 그 다음이 의회공무원이 3.02점, 집행부공무원이 3.00점으로 보통수준이나 지방의원은 2.99점으로 보통보다 낮게 평가되고 있다.

(3) 갈등관계의 효과성

갈등관계의 효과성<sup>9)</sup>은 지방의회와 집행기관 간의 상호갈등으로 인하여 시정 및 의정, 주민만족도 등에서 의도한 결과를 산출하였는지를 평가하는 요인이다. 갈등의 결과는 각각 조직 내부에서 뿐만 아니라 양측 간의 관계에서도 여러 가지 변화를 가져온다(Reitz, 1981: 419-421). 갈등의 순기능으로 문제의 요인을 분석하여 창의적으로 문제를 해결하는 학습효과를 높여준다. 또한 다변적 환경변화에 신속하게 적응할 수 있는 능력을 길러주며 양 기관 조직의 분위기를 촉진하게 된다. 갈등관계의 효과성으로 인해 지방자치단체의 시정운영에 긍정적인 효과를 미칠 수 있으며 이로 인해 지방의회의 의정운영에도 긍정적으로 작동될 수 있다(서원우, 2003: 59-60).

2. 조사개요 및 응답자 특성

본 연구의 조사는, 지방의회와 집행기관 간의 갈등 원인을 경험적으로 분석하기 위해 설문조사를 실시하였다. 조사대상은 지방의회 의원과 집행기관 공무원(의회공무원 포함), 시민단체 및 전문가를 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 지방의회의원과 집행기관 공무원을 기본대상으로 선정한 이유는 이들이 양 기관의 구성원으로서 양 기관 간 갈등의 실제 당사자이거나 직접 관련자라고 할 수 있기 때문이다. 그리고 이 문제에 관한 시민, 객관적 입장에서 공정하게 의견을 피력해줄 수 있는 시민단체 및 전문가 집단도 대상에 포함시켰다. 설문조사는 2010년 9월~10월에 걸쳐 실시되었고 대상지역은 대구경북의 자치시·군·구를 중심으로 하였다.

조사설문지는 총 600부를 작성하여 실시하였는데, 이 중에서 550부를 회수하여 불성실한 설문지를 제외한 539부를 연구에 최종적으로 사용하였다(회수율, 91.7%). 지방의회와 집행기관 간의 갈등관계를 파악하기 위한 조사결과, 응답자의 특성을 제시하면 아래 <표 2>와 같다. 성별은 남성응답자가 66.8%(360명)로 여성응답자의 33.2%(179명)에 비하여 많았고, 연령은 30-40대, 학력별로는 대졸이상의 응답자가 많았다. 신분 상태별로 보면 지방의원(전직포함)이 19.3%(104명), 집행부공무원이 58.3%(314명), 의회공무원이 15.8%(85명), 시민단체 및 전문가가 6.7%(36명)로 나타났다.

9) 갈등관계 효과성 요인은 3개 변수(지방의회와 집행기관 간의 갈등이 시정운영에 어떤 영향, 지방의회와 집행기관 간의 갈등이 전반적인 의정활동에 어떤 영향, 지방의회와 집행기관 간의 갈등이 의정활동에 대한 주민만족도에 어떤 영향)인데, 이에 대한 아이젠 값이 2.054이고, 신뢰계수가 76.8%로 나타났다. 그리고 전체적인 평균은 지방의원과 의회공무원의 의견이 각각 3.39점, 3.33점으로 가장 높았고, 집행부공무원과 시민/전문가 집단은 각각 2.99점, 2.94점으로 보통이하를 나타내고 있다.

〈표 2〉 응답자의 특성

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성별	남성	360	66.8	학력	고졸이하	67	12.4
	여성	179	33.2		대졸	376	69.8
연령	20대 이하	29	5.4	분류	대학원 이상	96	17.8
	30대	129	23.9		지방의원	104	19.3
	40대	200	37.1		집행부공무원	314	58.3
	50대	151	28.0		의회공무원	85	15.8
	60대 이상	30	5.6		시민단체 및 전문가	36	6.7

### 3. 협력과 갈등의 관계분석

#### 1) 협력-갈등관계에 대한 인식

지방의회와 집행기관의 관계는 갈등과 협력의 관계로 설명할 수 있다. 이 중에서 다소 협력관계라고 응답한 경우가 53.1%(286명)로 가장 많았고, 다소 갈등관계라고 응답한 경우는 39.3%(212명)으로 그 다음을 차지했다. 그 외 강한 협력관계 혹은 강한 갈등관계라고 보는 응답자도 소수 있었다. 따라서 지방의회와 집행기관 간에는 협력과 갈등이 공존하는 관계에 있다고 할 수 있다. 아래 <표 3>에서 보면, 지방의회와 집행기관 간의 관계에 대해 지방의원과 의회공무원은 각각 56.7%, 61.2%가 다소 협력관계라고 응답하고 있는데 반해, 집행부공무원과 시민/전문가 집단은 각각 40.8%, 55.6%가 다소 갈등관계라고 응답하여 그 차이를 보이고 있다. 따라서 지방의회 의원과 공무원은 협력을 위한 노력을 하고 있다고 보지만, 시민/전문가 집단은 오히려 갈등관계를 형성하고 있다고 판단하고 있다.

〈표 3〉 지방의회와 집행기관 간의 관계 차이

구분	강한 협력관계	다소협력관계	다소 갈등관계	강한 갈등관계	합계
지방의원	7(6.7)	59(56.7)	37(35.6)	1(1.0)	104(19.3)
집행부공무원	5(1.6)	166(52.9)	128(40.8)	15(4.8)	314(58.3)
의회공무원	6(7.1)	52(61.2)	27(31.8)	0(0.0)	85(15.8)
시민/전문가	2(5.6)	9(25.0)	20(55.6)	5(13.9)	36(6.7)
합계	20(3.7)	286(53.1)	212(39.3)	21(3.9)	539(100.0)

$$\chi^2=35.561 \quad df=9 \quad \text{Sig.}=.000$$

지방의회와 집행기관 간의 관계모형을 몇 가지로 구분하여 파악하면, 갈등-협력모형으로 설명하는 경우가 전체 57.5%(310명)로 가장 많았고, 협력-갈등모형으로 설명하는 경우가

26.5%(143명)로 그 다음을 차지하였다. 이러한 결과는 지방의회와 집행기관이 서로 갈등관계를 형성하다가 결국 협력으로 돌아서는 형태를 취하던지 그렇지 않다면 처음에는 협력하다가 나중에 갈등하는 형태를 지닌다는 것으로 설명하는 것이다. 지방의회와 집행기관 간의 관계모형의 차이에 대해 설명하는 아래 <표 4>와 같다. 전체적으로 처음에는 갈등관계를 형성하다가 나중에 협력관계를 돌아선다는 갈등-협력모형에 대해 지방의원은 54.8%, 집행부 공무원은 56.4%, 의회공무원은 63.5%, 시민/전문가 집단은 61.1%로 나타났다.

<표 4> 지방의회와 집행기관 간의 관계모형 차이

구분	협력-협력모형	협력-갈등모형	갈등-협력모형	갈등-갈등모형	합계
지방의원	18(17.3)	24(23.1)	57(54.8)	5(4.8)	104(19.3)
집행부공무원	22(7.0)	96(30.6)	177(56.4)	19(6.1)	314(58.3)
의회공무원	12(14.1)	18(21.2)	54(63.5)	1(1.2)	85(15.8)
시민/전문가	4(11.1)	5(13.9)	22(61.1)	5(13.9)	36(6.7)
합계	56(10.4)	143(26.5)	310(57.5)	30(5.6)	539(100.0)

$\chi^2=23.377$      $df=9$      $Sig.=.005$

아래 <표 5>에서 지방의회와 집행기관 간의 상호작용은 어떠한가? 라는 질문에 대해, 전체적으로 어느 정도 협력관계를 유지한다고 보는 응답자가 45.6%(246명)으로 가장 많았고, 그 다음으로 30.1%(162명)이 어느 정도 견제·대립관계를 형성하고 있다고 응답하였다. 이러한 점을 볼 때 현재의 지방의회와 집행기관 간에는 서로 간에 협력관계를 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 의회와 집행기관 간의 상호작용에 대해 어느 정도 협력을 유지하자는 의견에 대해 지방의원은 54.8%, 의회공무원은 55.3%로 높게 나타난 반면, 집행부공무원은 41.7%, 시민/전문가 집단은 30.6%로 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 5> 지방의회와 집행기관 간의 상호작용 차이

구분	협력 잘함	어느정도 협력유지	그저그렇다	어느정도 견제대립	견제대립심함	합계
지방의원	5(4.8)	57(54.8)	3(2.9)	36(34.6)	3(2.9)	104(19.3)
집행부공무원	18(5.7)	131(41.7)	39(12.4)	97(30.9)	29(9.2)	314(58.3)
의회공무원	10(11.8)	47(55.3)	6(7.1)	19(22.4)	3(3.5)	85(15.8)
시민/전문가	3(8.3)	11(30.6)	8(22.2)	10(27.8)	4(11.1)	36(6.7)
합계	36(6.7)	246(45.6)	56(10.4)	162(30.1)	39(7.2)	539(100.0)

$\chi^2=32.903$      $df=12$      $Sig.=.001$

2) 협력-갈등관계 상관요인

다음은 4개의 독립변수와 3개의 종속변수 간의 상관분석을 실시하면 아래 <표 6>와 같



다. 여기선 유형별로 구분하지 않고 조사자료 전체를 이용하였다. 변수 간 상관분석 결과는 개인적 행태요인과 정치적 정당적 요인, 법제도적 요인과 행정적요인, 의정활동 갈등관계요인과 정책영역갈등관계 간에 상관계수 값이 다소 높게 나타났다. 하지만 개인적 행태요인과 정책영역 갈등관계, 법제도적 요인과 갈등관계 효과성, 정치정당요인과 정책영역 갈등관계, 행정적 요인과 갈등관계 효과성 간에는 통계적으로 유의적인 상관계수 값을 가지지는 않았다. 이는 변수간의 상호관계를 파악하는데 유용한 지표가 되고 있음을 보여주는 것이다.

〈표 6〉 독립과 종속변수 간 상관분석

구분	개인행태 요인	법제도적 요인	정치정당 요인	행정적 요인	의정활동갈 등관계	정책영역갈 등관계	갈등관계효 과성
개인행태요인	1.000						
법제도적요인	.456***	1.000					
정치정당요인	.552***	.419***	1.000				
행정적요인	.328***	.567***	.477***	1.000			
의정활동갈등관계	.243***	.265***	.219***	.181***	1.000		
정책영역갈등관계	.033	.229***	.048	.190***	.525***	1.000	
갈등관계효과성	-.237***	-.013	.215***	-.050	.155***	.162***	1.000

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

### 3) 협력-갈등관계 영향요인

#### (1) 협력-협력모형

i) 의정활동 갈등관계에 유의미한 영향을 미치는 변수는 법제도적 요인( $\beta=517$ )로 나타났다. 따라서 지방자치법이나 지방선거법 등에 명시해 둔 자치입법활동, 지방재정활동, 행정사무감사 및 조사활동, 자료요구 및 제출활동 등 법적 제도적 제약들이 의정활동 갈등관계에 중요한 영향을 미친다고 설명할 수 있다. ii) 정책영역 갈등관계에 유의미한 영향을 미치는 변수는 개인적 행태적 요인과 마찬가지로 법적 제도적 요인( $\beta=651$ )로 나타났다. 따라서 지방자치법이나 지방선거법 등이 지역경제 산업, 사회복지 문화 환경, 행정보건의복지, 교육, 의회운영 및 기타 등 정책영역 갈등관계에 중요한 영향을 미친다고 설명할 수 있다. iii) 갈등관계의 효과성에 유의미한 영향을 미치는 변수는 행정적 요인( $\beta=387$ )으로 나타났다. 따라서 지방의회-집행부 양측의 행정적 요인들이 시정운영, 전반적인 의정활동, 주민만족도 등이 갈등관계의 효과성에 중요한 영향을 미친다고 설명할 수 있다.

〈표 7〉 의정활동, 정책영역, 갈등관계 효과성에 미치는 영향

구분	의정활동갈등관계		정책영역갈등관계		갈등관계효과성	
	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)
개인적 형태적 요인	.202(.204)	.992(.326)	.263(.223)	1.182(.243)	.140(.196)	.711(.480)
법제도적 요인	.517(.309)	1.674(.050*)	.651(.337)	1.933(.042*)	-.260(.297)	-.877(.384)
정치적 정당적 요인	.054(.249)	.216(.830)	-.191(.271)	-.704(.484)	-.308(.239)	-1.291(.202)
행정적 요인	-.287(.215)	-1.339(.188)	-.192(.234)	-.818(.417)	.387(.207)	1.875(.046*)
상수	-.007		.012		-.049	
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )	.185(.121)		.198(.135)		.099(.082)	
F값	2.900*		3.142*		2.256***	

\*p<.05 \*\*p<0.1 \*\*\*p<.001

(2) 협력-갈등모형

i) 의정활동 갈등관계에 유의미한 영향을 미치는 변수는 행정적 요인( $\beta=.344$ )로 나타났다. 따라서 행정적 요인이 차치입법활동, 지방재정활동, 행정사무감사 및 조사활동, 자료요구 및 제출활동 등 의정활동 갈등관계에 중요한 영향을 미친다고 설명할 수 있다. ii) 정책영역 갈등관계에 미치는 영향요인은 정치적 정당적요인( $\beta=-.189$ ), 행정적 요인( $\beta=.405$ )으로 나타났다. 의회에 대한 중앙정치 개입, 정당의 이익집착, 중앙정부의 간섭 등 정치적 정책적 요인은 정책영역 갈등관계에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 행정적 갈등요인이 강할수록 정책영역 갈등관계에 영향을 미친다고 설명할 수 있다. iii) 갈등관계의 효과성에 미치는 영향요인은 개인적 형태적 요인( $\beta=-.345$ ), 법적 제도적 요인( $\beta=.335$ ), 정치적 정당적 요인( $\beta=-.259$ )으로 나타났다. 따라서 집행기관-의회 양측 간의 개인의 행동과 태도, 중앙정치 개입 등 정치-정책적 요인은 갈등관계의 효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

〈표 8〉 의정활동, 정책영역, 갈등관계 효과성에 미치는 영향

구분	의정활동갈등관계		정책영역갈등관계		갈등관계효과성	
	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)
개인적 형태적 요인	.174(.122)	1.427(.156)	.076(.124)	.611(.542)	-.345(.117)	-2.946(.004**)
법제도적 요인	-.019(.109)	-.171(.865)	.169(.111)	1.515(.132)	.335(.105)	3.195(.002**)
정치적 정당적 요인	.027(.100)	.266(.791)	-.189(.102)	-1.847(.047*)	-.259(.096)	-2.697(.008**)
행정적 요인	.344(.112)	3.073(.003**)	.405(.114)	3.548(.001***)	.040(.107)	.377(.707)
상수	.088		.097		-.079	
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )	.167(.143)		.172(.148)		.170(.146)	
F값	6.901***		7.151***		7.072***	

\*p<.05 \*\*p<0.1 \*\*\*p<.001

(3) 갈등-협력모형

i) 의정활동 갈등관계에 유의미한 영향을 미치는 요인은 법제도적( $\beta=.231$ ), 개인적 행태적요인( $\beta=.120$ )으로 나타났다. 이는 집행기관-의회 양측 간의 개인의 행동과 태도, 법적 제도적 갈등요인이 강할수록 의정활동 갈등관계에 중요한 영향을 미치고 있다는 것으로 보여주는 것이다. ii) 정책영역 갈등관계에 미치는 영향요인은 개인적 행태적 요인( $\beta=.187$ ), 법적 제도적 요인( $\beta=.210$ )으로 나타났다. 집행기관-의회 양측 간의 개인의 행동과 태도는 정책영역 갈등관계에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 법적 제도적 갈등요인이 강할수록 정책영역 갈등관계에 긍정적인 영향을 미치고 있다. iii) 갈등관계의 효과성에 미치는 영향요인은 개인적 행태적 요인( $\beta=.261$ ), 법적 제도적 요인( $\beta=.109$ )으로 나타났다. 따라서 집행기관-의회 양측 간의 개인의 행태는 갈등관계의 효과성에 부정적인 영향을 미치며, 법적 제도적 갈등요인이 강할수록 갈등관계 효과성에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

<표 9> 의정활동, 정책영역, 갈등관계 효과성에 미치는 영향

구분	의정활동갈등관계		정책영역갈등관계		갈등관계효과성	
	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)
개인적 행태적 요인	.120(.063)	1.901(.048*)	-.187(.062)	-3.031(.003**)	-.261(.063)	-4.107(.000***)
법제도적 요인	.231(.064)	3.590(.000***)	.210(.063)	3.323(.001***)	.109(.065)	1.670(.046*)
정치적 정당적 요인	.079(.066)	1.204(.230)	-.043(.065)	-.657(.512)	-.083(.067)	-1.252(.212)
행정적 요인	-.033(.066)	-.505(.614)	.077(.065)	1.183(.238)	-.009(.067)	-.135(.893)
상수	.007		.040		.076	
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )	.098(.086)		.078(.066)		.085(.073)	
F값	8.272***		6.418***		7.060***	

\*p<.05 \*\*p<0.1 \*\*\*p<.001

(4) 갈등-갈등모형

i) 의정활동 갈등관계에 미치는 영향요인은 행정적 요인( $\beta=.559$ )으로 나타났는데, 이는 의정활동 갈등관계에 부정적인 영향을 미치고 있다. ii) 정책영역 갈등관계에 미치는 영향요인은 정치적 정당적 요인( $\beta=.467$ )인데, 중앙정치 개입, 정당의 이익집착, 중앙정부의 간섭 등 정치적 정책적 요인은 정책영역 갈등관계에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. iii) 갈등관계의 효과성에 미치는 영향요인은 개인적 행태적 요인( $\beta=.974$ )으로 나타났다. 따라서 집행기관-의회 양측 간의 개인의 행동과 태도는 갈등관계의 효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 의정활동, 정책영역, 갈등관계 효과성에 미치는 영향

구분	의정활동갈등관계		정책영역갈등관계		갈등관계효과성	
	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)	$\beta$ (표준오차)	t값(p)
개인적 형태적 요인	-.251(.352)	-.713(.482)	.217(.312)	.696(.496)	-.974(.271)	-3.593(.001***)
법제도적 요인	.501(.324)	1.546(.135)	-.233(.259)	-.899(.382)	.193(.264)	.730(.470)
정치적 정당적 요인	.339(.367)	.923(.365)	.467(.452)	2.033(.017*)	.080(.308)	.260(.797)
행정적 요인	-.559(.288)	-1.936(.044*)	-.368(.329)	-1.119(.289)	.003(.242)	.013(.990)
상수	.044		-.160		-.213	
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )	.133(.108)		.236(.208)		.521(.465)	
F값	4.958***		2.234*		9.245***	

\*p<.05 \*\*p<0.1 \*\*\*p<.001

#### IV. 결론 및 정책적 함의

위에서 논의한 지방의회와 집행기관 간의 협력과 갈등관계를 분석결과를 종합하고 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 협력-갈등관계의 인식에서는 지방의회와 집행기관 간의 갈등은 다소 빈번한 것으로 보인다. 특히, 지방의원과 의회공무원에 비해 집행부공무원과 시민/전문가 집단에서 양측 간의 갈등을 심각하게 보고 있고, 그에 따른 부작용도 심각한 것으로 나타났다. 하지만, 양측 간의 관계는 항상 협력만 한다든지 혹은 항상 갈등만 유발하는 것이 아니라 갈등과 협력의 상호관계를 형성하고 있는 것으로 보인다. 따라서 양측 간의 모형은 갈등-협력 모형 내지 협력-갈등 모형으로 설명할 수 있을 것이다. 지방의회와 집행기관이 서로 갈등관계를 형성하다가 결국 협력으로 돌아서는 형태를 취하던지 그렇지 않다면 처음에는 협력하다가 나중에 갈등하는 형태를 지닌다는 것으로 설명하는 것이다.

둘째, 협력-갈등요인의 상호관계를 분석하기 위해 4개의 독립변수(개인적 형태적요인, 법적 제도적 요인, 정치적 정당적 요인, 행정적 요인)와 3개의 종속변수(의정활동의 갈등관계 요인, 정책영역의 갈등관계 요인, 갈등관계의 효과성 요인)로 구분하여 이들 변수에 대한 평균분석, 기술통계, 요인 및 신뢰도, 상관분석 등을 이용하여 설명하였다. 4개의 독립변수에 대한 분석을 종합하면 다음과 같다. i) 개인적 형태적 요인에 대해 빈도분석에서 갈등의 원인으로 낮게 평가하고 있으나, 요인별 평균점수가 시민/전문가 집단과 집행부공무원 집단은 보통이상으로 높고, 지방의회와 의회공무원은 다소 낮다. 이는 갈등의 원인으로 지방의원들의 개인적 형태적 요인에 대해 발생하고 있다는 점을 보여주는 것이다. ii) 법적 제도

적 요인에 대해 빈도분석에서 갈등의 원인으로 높지 않지만, 요인별 평균점수가 시민/전문가 집단은 보통이상으로 높고, 지방의원과 공무원 집단은 보통이하로 낮게 나타났다. 따라서 평균점수를 통한 분석에서도 갈등원인으로 다소 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 이해된다. iii) 정치적 정당적 요인에 대해 빈도분석에서 갈등의 원인으로 비중이 낮으나, 요인별 평균점수가 시민/전문가 집단은 보통이상으로 높고, 지방의원과 공무원 집단은 보통이하로 낮게 나타났다. iv) 행정적 요인에 대해 빈도분석에서 갈등의 원인으로 다소 낮게 나타났다. 또 요인별 평균점수에서도 전체 집단이 보통수준 내지 이하로 나타나 행정적 요인이 갈등유발의 핵심적 사항이 아닌 것으로 보인다.

셋째, 3개의 종속변수에 대한 분석을 종합하면 다음과 같다. i) 의정활동의 갈등관계 요인은 입법활동, 지방재정활동, 행정사무감사조사활동, 자료요구 및 제출활동 등으로 평가되는데, 전반적으로 보통이상으로 갈등을 유발하는 분야로 판단된다. 지방의원들이 다른 집단보다 의정활동에서의 갈등은 약하다고 보고 있다. ii) 정책영역별 갈등관계 요인은 지역경제 산업, 사회복지 문화 환경, 행정보건복지, 교육, 의회운영 및 기타 등으로 평가되는데, 이들 정책분야에서 갈등유발은 약간씩 발생하는 것으로 보인다. 하지만, 시민/전문가 집단을 제외하고는 보통이하로 나타났다. iii) 갈등관계의 효과성 요인은 시정운영, 전반적인 의정활동, 주민만족도로 평가되는데, 갈등관계의 효과성은 높지 않으나 지방의원과 의회공무원은 갈등관계로 인해 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가하고 있다. 전체 독립 및 종속변수 7개 요인에 대한 상관분석을 실시하였다. 개인적 행태요인과 정치적 정당적 요인, 법제도적 요인과 행정적요인, 의정활동 갈등관계요인과 정책영역갈등관계 간에 상관계수 값이 다소 높게 나타났다.

넷째, 관계유형별 영향요인을 종합하면 다음과 같다. i) 협력-협력모델에서는 의정활동과 정책영역 갈등관계 유의미한 영향을 미치는 변수는 법적 제도적 요인이고, 갈등관계의 효과성에는 행정적 요인으로 나타났다. ii) 협력-갈등모델에서는 의정활동 갈등관계에 유의미한 영향을 미치는 변수는 행정적 요인, 정책영역 갈등관계에는 정치적 정당적요인, 행정적 요인, 효과성에는 개인적 행태적 요인, 법적 제도적 요인, 정치적 정당적요인 등으로 나타났다. iii) 갈등-협력모델에서는 의정활동과 정책영역 갈등관계, 효과성에 유의미한 영향을 미치는 변수는 법제도적, 개인적 행태적 요인으로 나타났다. iv) 갈등-갈등모델에서 의정활동에는 행정적 요인, 정책영역 갈등관계에는 정치적 정당적 요인, 효과성에는 개인적 행태적 요인이 중요한 영향변수인 것으로 나타났다. 하지만, 의정활동 갈등관계에 행정적 요인은 부정적인 영향을 미쳤고, 개인의 행동과 태도는 갈등관계의 효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상에서 지방의회와 집행기관 간의 갈등·협력관계에 의한 영향을 미치는 요인을 설문조

사를 통해 살펴보았다. 두 가지 분석을 통해 지방의회와 집행기관 간 갈등이나 협력 관계에는 제도적 요인보다는 행정적 요인과 개인적 행태적 요인이 좀 더 중요한 것을 발견하였다. 또한 갈등관계모형은 갈등에서 협력 또는 협력에서 갈등으로 전개되는 경우가 많은데, 갈등 유형별 인과분석에서 행정적 요인 내지는 개인적 행태적 요인이 갈등관계의 효과성에 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 갈등요인별로 상대적 효과성을 보면, 개인적 행태적 개선이 가장 효과적이며, 그 다음으로 행정적 개선, 법적 제도적 개선의 순인데, 정치적 정당적 개선은 상대적으로 그 효과성 정도는 낮았다. 연구에서 나타난 결과를 중심으로 유형별로 정책적인 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 협력-협력모델에서는 지방자치법이나 지방선거법, 등 법적 제도적 제약들이 중요한 영향을 미치고, 시정운영, 전반적인 의정활동, 주민만족도 등이 갈등관계의 효과성에 중요한 영향을 미친다고 설명할 수 있다. 또한 조사에서도 지방의원과 집행부공무원, 시민/전문가 집단 간에는 다소 차이는 있었으나, 법제도적 요인도 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

둘째, 협력-갈등모델에서는 의회에 대한 중앙정치 개입, 정당의 이익집착, 중앙정부의 간섭 등 정치적·정책적 요인은 정책영역 갈등관계와 갈등관계의 효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방의회는 정치적 이해나 감정적 대응에서 벗어나 협력하는 자세는 취하는 것이 필요하다. 우리나라 지방자치 상황에서 양 기관 간 갈등과 협력은 중앙정부나 정당, 혹은 시민단체 등 제3자로 인한 문제라기보다 양 기관의 상호작용에서 주로 발생하기 때문이다.

셋째, 갈등-협력에서는 집행기관-의회 양측 간의 개인의 행동과 태도요인이 강할수록 의정활동, 정책영역별 갈등관계에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 하지만, 개인의 행동과 태도는 갈등관계의 효과성에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 따라서 지방의회와 집행기관 간의 갈등을 협력으로 전환하기 위해서는 집행기관 측의 이해와 의회존중의 자세, 잘못된 정책의 시정 등을 감안한 개인적 요인의 인식이 중요하다.

넷째, 갈등-갈등에서는 의정활동 갈등관계에 행정적 요인은 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 집행기관과 지방의회 간 협력관계를 효율적으로 유지하기 위해선 양 기관 사이의 공식적, 비공식적 의사전달체계를 마련하여 정보공개와 대화를 활성화해야 한다. 이와 함께 사전에 이견을 조율함으로써 불필요한 마찰을 방지하거나, 갈등이 발생한 뒤라도 정책을 수정하는 것이 필요하다.

## 참고문헌

- 김광주·최근열·김상묵·김영중·오영석.(1998). 지방의회의 의정활동 평가: 경상북도의회를 중심으로. 한국행정논집, 10(1): 167-186.
- 김동훈(1993), 지방의회와 집행기관 간의 갈등해소 방안, 지방자치의 과제와 지방의회의 활성화, 서울: 한양대학교 지방자치연구소.
- 김두환(2009), 정부-주민 간 갈등 해소 영향요인에 관한 비판적 고찰, 공간과 사회, 32: 200-228.
- 김명환·박기관.(2001). 지방의회의 의정활동의 측정 및 강화방안: 광명시 지방의회의 사례를 중심으로. 도시행정학보, 14(2): 43-65.
- 김성호·황아란·안영훈.(2002). 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안. 한국지방행정연구원 연구보고서 제347권. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김순은(1999), 지방의회와 자치단체장과의 관계 분석, 지방정부연구 3(2): 1-17.
- 김순은.(2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 지방자치부활 10주년 기념 학술대회. 한국행정학회 2001년도 학술대회: 25-45.
- 김영래.(1998). 비정부조직과 국가와의 상호작용 연구: 협력과 갈등. 국제정치논총, 39(3): 79-98.
- 김희곤.(2002). 지방의회의 위원회 제도에 관한 연구. 공법연구, 30(5): 283-327.
- 노찬백.(2006). 지방의회 위원회 운영에 관한 연구. 한국동북아논총, 41: 397-425.
- 박호숙(2000), 지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구, 한국지방자치학회보 12(3): 87-105.
- 박천오·서우선.(2003). 한국 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등에 관한 실증적 조사연구: 관련자들의 인식을 중심으로, 행정논총, 41(1): 73-100.
- 박천오·서우선(2004), 한국 지방의회와 집행기관 간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구, 한국행정학보, 38(4): 107-124.
- 백형배·김재영·신무호.(200). 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인에 관한 사례분석. 지방행정연구, 20(4): 55-82.
- 서우선(2003), 한국 지방의회와 집행기관 간의 갈등에 관한 실증적 연구, 명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 소순창.(1998). 지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인지: 한국·미국·일본 지방정부의 비교분석. 「한국행정학보」, 32(3): 179-197.
- 송광태.(2005). 개정 지방자치관련법에 대한 평가와 과제: 지방의회를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 19(1): 159-175.
- 안명필(1994), 지방의회와 집행기관의 갈등에 관한 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 이학재(2011), 지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구: 경기도

- 를 중심으로, 「정부와 정책」 3(3): 102-132.
- 임동진(2011), 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석, 「한국행정학보」 45(2): 291-318.
- 정채용(1999), 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 상호관계에 관한 실증적 연구, 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 최봉기 외(1992). 지방의회와 집행기관간의 관계에 대한 평가: 포항시 의회의 사례연구. 한국행정학보, 26(3): 889-912.
- 최홍석·홍성만·주경일(2003), 사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐 건설을 중심으로, 한국행정학보, 37(1): 205-224.
- Barron, Jacqueline, Gerald Crawley and Tony Wood.(1991). *Councilors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councilors* (Houndmills: Macmillan).
- Coser, Lewis A.(1968). "Conflict: Social Aspects." *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed. Sills) Vol. 3. New York: Macmillan.
- Cox, Kevin R.(1978). Local Interests and Urban Political Processes in Market, in K. Cox (ed.), *Urbanization and Conflict in Market Societies* (London: Methuen & Co. Ltd).
- Jehn, K. A. and E. A. Mannix.(2001). The Dynamic Nature of Conflict: A Longitudinal Study Intragroup Conflict and Group Performance, *Academy of Management Journal*, 44(2): 238-251.
- Kriesberg(2003). *Constructive Conflict: From Escalation to Resolution*(2nd), Lanham, Maryland: Rowman & Little filed Publishers.
- Lagroye, Jacques and Vincent Wright, eds. 1979. *Local Government in Britain and France*. London: George Allen & Unwin.
- Page, C. Edward and Michael J. Goldsmith.(1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Beverly Hills: Sage.
- Pratt, John W. and Richard J. Zeckhauser.(1985). Principles and Agents: An Overview, in John W. Pratt and Richard J. Zeckhauser(eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (Boston: Harvard Business School Press.).
- Richards, Peter G.(1980). *The Reformed Local Government System*. London: George Allen & Unwin.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin(1991), Congress, *The Bureaucracy and Public Policy*, 5th ed. (California: Books/Cole Publishing Company.).



## ABSTRACT

### A Study of the Model of Relations between Local Assemblies and Local Executives: A Focus on Conflict and Cooperation

Youngkwon Jeon  
Jaekee Kim  
Keonsup Song

This paper studied the causes of cooperation and conflict between local assemblies and local executives and analyzed what influence these factors have on conflict relationships and the effect of council activities and policy. The basic frame of analyzing relationships between local assemblies and local executives is considering the cooperation and conflict relationship types and analyze the influence of four independent variables (individual-behavioral factor, legal-institutional factor, political-party factor, administrative factor) on three dependent variables (conflict in council activities, policy conflict, and conflict effect). This paper classified relationships into cooperation-cooperation, cooperation-conflict, and conflict-conflict types. The survey analysis revealed that conflict can be changed into cooperation and vice versa. The causal analysis according to conflict type revealed that administrative factor, individual factor, and behavioral factor have a great influence on conflict effect. It is necessary to consider factors in the order of administrative factor, individual-behavioral factor, political-party factor and legal-institutional factor in order to prevent or relieve conflict. When effect was examined according to conflict elements, it was revealed that individual-behavioral improvement is most effective followed by administrative improvement and legal-institutional improvement. Meanwhile political-party improvement had the least effect.

【Key Words: Local Assembly, Local Executives, Conflict and Cooperation, Conflict Relation】