

연구논문

구조방정식모형을 이용한 조직 간의 갈등분석: 의회-집행기관을 중심으로*

송 건 섭**

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구
- III. 분석설계 및 결과
- IV. 결론

〈 요약 〉

이 논문은 의회와 집행기관 간의 갈등요인을 파악하고, 이들 요인이 의정활동 상호작용과 정책영역 범주요인, 그리고 갈등효과성에 어떤 영향을 미치는지 규명한 것이다. 이를 위해 지방의회 의원 및 기초지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 그리고 의회-집행기관의 갈등관계를 유발시키는 요인으로 행태적 요인, 제도적 요인, 정치적 요인, 행정적 요인, 환경적 요인 등 5개 범주를 고려하였다. 분석 결과, 의정활동 상호작용에는 행태적 요인, 정책영역별 범주요인에는 행정적 요인, 갈등효과성에는 행태적, 환경적 요인이 중요하게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 그러므로 의회-집행기관 간의 갈등효과성을 높이기 위해서는 의원-공무원 간의 행태적 요인을 고려하고 적정수준의 갈등을 유지하는 것도 필요하다. 마지막으로 의회와 집행기관 간의 갈등모형을 제시하였는데, 이 모델은 행정조직내의 갈등문제를 해결하는데 의미 있는 프레임워크가 될 것이다.

[주제어: 의회-집행기관, 갈등요인, 갈등효과성]

I. 서론

우리나라 정부조직 내에서 조직 간의 갈등을 어떻게 관리하는 것이 조직효과성을

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3A2044343).

** 대구대학교 행정학과 교수(kssong@daegu.ac.kr)

달성할 수 있을까? 조직 간의 갈등을 유발하는 요인은 무엇이며 이들은 조직에 어떠한 영향을 미칠 수 있을까? 또한 갈등관리를 위한 조직 간의 모델을 형성할 수 있는가에 대한 답을 찾기 위해 지방의회와 집행기관을 대상으로 연구를 시도하게 되었다. 우리나라 지방행정 조직을 둘러싼 논란중 하나는 의회와 집행기관 간에 야기되는 갈등의 문제이다. 이들 양 기관간의 갈등은 견제와 균형을 강조하는 기관대립형의 정부구성 원리에 내재되는 불가피한 문제라고 할 수 있다. 즉, 기관대립형의 구도에서 지방의회의 핵심기능은 집행기관을 감시하고 비판하는 것이며, 집행기관은 이러한 의회의 견제에 합리적으로 대응하면서 행정을 운영하는 것이 요구된다. 이 과정에서 양기관간에는 사안에 따라 협력하기도 하지만 서로 갈등 관계에 놓일 수도 있다. 의회와 집행기관 간의 적정수준의 갈등은 상호간 역할의 바람직한 수행을 담보하는 장치이고, 이를 통해서 지방행정조직의 합목적성을 달성하는 것이다. 하지만 의회와 집행기관 간의 갈등이 첨예화하여 불필요한 소모적 대립의 양상으로 나타날 경우에는 지방행정조직은 운영상 어려움에 처할 수 있다. 즉 의회와 집행기관 간의 긴밀한 협력이 요청되는 상황에서 어느 일방이 독주하거나 또는 지나친 견제로 인해 갈등이 장기화될 때, 지역문제 해결을 위한 지방행정 조직기능 자체가 마비되는 심각한 위험이 초래될 수도 있다.

지방행정 조직의 바람직한 운영을 위해서는 의회와 집행기관 간의 비생산적이고 역기능적인 갈등을 예방하고 완화하기 위한 노력이 필요하며 양 기관간의 갈등을 유발하는 정확한 이해가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 갈등을 유발하는 원인을 규명하는 작업이 선행되어야 하며, 어떤 요인이 의회-집행기관 간의 심각한 영향을 미치는 지에 대한 경험적인 연구가 필요하다. 이에 일단의 최근 연구들에서는 실증조사를 통해 의회와 집행기관 간에 갈등을 유발하는 원인을 규명하고자 하는 시도가 이루어졌다(백형배 외 2006; 박천오·서우선, 2004; 김대현, 2011; 전영권 외, 2011). 이들 선행연구로부터 지방의회의 전문성 부족과 무분별한 견제, 집행기관의 관료적 타성 및 권위주의적 행정문화, 지방의원이나 단체장의 자질부족과 인식부족, 비효율적 기관운영, 대표성의 인식부족, 단체장의 일방적 정책추진, 당파적 이해관계 등 다양한 잠재적 갈등요인들의 목록이 제시되었다. 이러한 연구를 통해 의회와 집행기관의 조직간 갈등에 대한 이해의 폭이 확대되었다고 생각된다. 그러나 단순한 조사 및 사례연구로는 대부분의 선행연구 등에서 제시된 갈등요인을 객관적으로 설명하는 데는 한계가 있다. 기존의 많은 연구에서 보듯, 설문조사를 이용한 단순한 방법을 이용하여 갈등양상을 설명한다든지, 갈등요인은 제대로 파악하고 있지만 이들이 갈등효과성에 어떻게

기여하는지, 자료의 접근성이 높은 광역자치단체를 연구대상으로 채택하여 기초자치단체에 대한 연구는 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 따라서 기초자치단체를 대상으로 지방의회와 집행기관 간의 갈등에 대한 실증분석이 필요하며, 구조방정식 모형을 이용하여 의회와 집행기관 간의 갈등요인을 탐색적 및 확인적 요인분석을 통해 파악하고, 상호간의 인과관계성을 검증한다면 선행연구나 다소 차별화된 연구가 될 것으로 판단된다.

따라서 본 연구는 지방의회와 집행기관 간의 갈등요인을 파악하고, 이들 요인이 의정활동 상호작용과 정책영역 범주요인, 그리고 갈등효과성에 어떤 영향을 미치는지 규명하는데 목적을 두고자 한다. 이를 좀 더 구체적으로 제시하면, 첫째, 의회와 집행기관 간의 갈등을 유발하는 원인을 파악하고, 둘째, 의회와 집행기관 간의 갈등관계를 의정활동, 정책영역 범주요인별로 살펴보고, 셋째, 이를 바탕으로 지방의회와 집행기관 간의 갈등효과성에 어떤 영향을 미치는지를 검증하고자 한다. 의회와 집행기관 간 갈등관계에 대해서는 행태적 요인, 제도적 요인, 정치적 요인, 행정적 요인, 환경적 요인 등 모든 잠재적 갈등 양상을 포함하게 된다. 이러한 갈등현상을 대상으로 구조방정식 모형을 활용하여 왜 이러한 갈등이 발생하게 되는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 그리고 갈등을 정지상태가 아닌 동태적 관점에서 이해하여, 관련 집단 간의 영향을 분석을 통해 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 의회와 집행기관 간의 갈등관계

갈등이란 용어가 사전적 의미에서는 서로 불화하고 다투는 의미이다. 하지만 학자들에 따라 다양한 의견을 제시하고 있다. 대표적으로 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 지칭한다(오석홍, 1994: 594-595). 또한 월과 칼리스

터(Wall and Callister)는 갈등을 ‘한 당사자가 자신의 이익이 다른 한 측에 의해 손해를 보거나 부정적 영향을 받는다고 인식하는 과정’이라고 정의하였다. 다양한 학문분야에서 정의하고 있는 갈등은 ‘상호배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사자들 간에 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태’라고 요약할 수 있다.¹⁾ 하지만, 갈등에 대한 이해는 주제, 범위, 대상 등에 따른 연구자의 문제제기에 따라 다르다. 첫째, 갈등주체의 문제는 어떤 사회적 단위 혹은 요소를 갈등의 소유자 내지 당사자로 볼 것이냐는 것이다. 이 경우 갈등은 개인의 내적 갈등, 개인 간 갈등, 개인과 집단 간 갈등, 집단과 집단 간 갈등 기타 사회 구성요소 간 갈등 등이 중심 논제가 된다. 둘째, 갈등의 범위와 관련해서는 갈등을 공개적이고 예리한 토론으로 파악할 것이냐 아니면 노출되지 않은 집약적 긴장상태로 볼 것이냐의 문제이다. 즉 갈등에 대해 이를 내재화된 현상이냐 혹은 현재화된 현상이냐 아니면 양자 모두를 갈등으로 보느냐의 논제로 연결된다. 셋째, 갈등대상과 관련해서는 원인과 효과를 갈등개념에 포함할 수 있느냐의 문제가 있다. 일반적으로 갈등의 개념에는 원인까지 포함하는 경향이 있다(백형배 외, 2006: 14). 따라서 본 연구에서 갈등은 ‘조직 간 목표, 권한, 자원 배분 등과 관련하여 대립상태에 직면한 동태적 과정’으로 정의하고자 한다.

의회와 집행기관 간의 갈등을 비생산적인 것으로만 파악해서는 안 된다(박경효, 1994: 21). 민주주의의 활성화를 위한 하나의 장치가 지방자치라고 한다면 이것은 입장을 서로 달리하는 여러 집단들의 상호조정과 타협이라는 과정을 전제로 하고 있기 때문이다. 즉 서로간의 이해가 다를 수밖에 없는 상황에서 이들의 견해들이 갈등으로 연결되고 이어지는 현상은 오히려 자연스러운 것이며, 만약 이를 부정하게 되면 민주적 절차를 거부하는 결과가 발생하기 때문이다. 갈등이 긍정적인 의미를 담고 있다는 것은 지방의회와 집행기관 상호간의 경쟁을 불러일으키고 이를 유도하게 함으로써 자기개발의 혁신성을 확보할 수 있고 지역주민의 관심과 참여를 촉진시킬 수 있게 된다는 데 있다. 또한 지방의회나 집행기관의 한 쪽에 권한행사에 대한 독단적 경우를 막

1) 심리학에서 갈등은 한 사람에게 두 개의 상반된 세력이 동시에 작용하는 상황에서 그 중 어느 하나를 선택해야 하는 경우 경험하는 상태(Whittaker 1966, 177-179)이며, 사회학에서는 개인, 집단, 제도 등을 중심으로 전개되는 사회관계의 분석이라는 맥락에서 집단 간 이해관계에 초점을 맞추어 갈등을 설명한다(Boulding, 1998). 행정학에서는 심리학에서 정의하는 갈등의 개념을 원용하여 개인·집단·조직들의 내부 또는 이들 상호 간에 나타나는 대립적 상호작용(Duncan, 1981:254)으로서 특히 권력과 같은 희소자원을 획득하기 위한 다양한 집단 간의 투쟁이라는 입장을 가지고 있다(박호숙, 1996: 28-29).

고 전제함에 따라 입법기관과 집행기관 간 양대 권력의 균형을 도모할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 결국 집행부와 지방의회간의 올바른 관계정립을 위해서는 갈등의 양면적 성격에 대한 인식이 전제되어야 하며 이를 염두에 두지 않는다면 갈등의 긍정적 측면은 희석시키고 부정적 측면만을 강조함으로써 지방자치라는 절차적 민주주의를 위협하기까지 될 것이다. 따라서 지방의회의 갈등이면에 존재하는 협력의 관계도 동시에 탐색할 필요가 있는 것이다. 여기서 주목하는 것은 조직학적 관점에서 볼 때 의회와 집행기관 간의 갈등은 조직과 조직간 갈등이라는 점이다.²⁾ 지방의회와 집행기관 간의 갈등은 기본적으로 지방정부를 구성하는 양대 조직의 역할과 권한을 부여하는 기관구성방식에 기인한다(박천오·서우선, 2004: 108). 또한 의회와 집행기관 간 갈등에 대해 서우선(2003)은 주체적인 면에서는 조직간 갈등이며 객체적인 면에서는 정책의 내용을 대상으로 하는 정책갈등이라고 파악하면서,³⁾ 의회와 집행기관 간 갈등을 조직 내 행동주체 간의 대립적 내지 적대적 상호작용이나 교호작용이라는 조직간 갈등이론을 적용하고 있다. 백형배 외(2006)는 지방의회와 집행기관 간 갈등을 기능 조직간 갈등으로 이해될 수 있으며, 조직간 갈등의 관점은 의회와 집행기관 간 갈등을 설명하는 유용한 프레임이 될 수 있다고 하였다. 그러나 김영기(1998)는 의회와 집행기관 간 갈등은 조직 내 일반적인 갈등과는 다소 차이가 있기 때문에 이런 점들을 고려하여 접근할 필요가 있음을 경고하였다. 본 연구에서는 선행연구들과 마찬가지로 지방의회와 집행기관 간 갈등을 전체 조직으로서 지방자치단체를 구성하는 단위 조직간의 갈등을 의미하는 것으로 이해하고자 한다.

2. 의회-집행기관 간의 갈등에 관한 선행연구

초기 의회와 집행기관 간의 갈등의 연구는 주로 이론 및 문헌고찰을 통해 의회와 자치단체의 의의 등을 설명하거나 민주주의와 갈등, 그리고 서구 선진국의 지방자치

2) 지방의회와 단체장의 갈등에 주목하여 이를 집단과 개인 간의 갈등으로 볼 수 있다는 견해도 있을 수 있으나, 단체장은 단순한 개인 내지 자연인이 아니라 지방자치단체의 기관으로서 지위에 바탕으로 두고 있기 때문에 조직간 갈등(혹은 기관 간 갈등)으로 이해하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 그렇지만 조직간 갈등이면서도 양자 간의 갈등 속에는 욕구좌절이나 목표갈등과 같은 개인적 갈등의 양상을 보일 수는 있을 것이다.

3) 행위주체를 기준으로 할 때 정책갈등은 개인적 갈등, 개인 간 갈등, 집단 간 갈등, 조직간 갈등의 4가지 유형으로 구분되는데, 지방의회와 집행기관 간 갈등은 4번째의 조직간 갈등에 해당된다는 것이다(서우선, 2003).

제도에 대한 규범적, 제도적 접근을 통해서 자치단체의 정치적·문화적 성숙을 주문하는 수준이었다. 그러다가 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 방안을 논함에 있어 비제도적 차원과 제도적 차원으로 구분하여 접근하거나, 운영상과 제도적 차원으로 분류하여 논의하고 있다(김동훈, 1993).

하지만, 실제로 의회와 집행기관 간의 갈등에 대한 실증적인 연구를 통해 영향요인을 검증하는 연구는 흔치 않았다. 그 주요한 이유로는 우선 무엇을 갈등원인으로 볼 것인가에는 연구자마다 다른 시각을 가지고 있다는 점과 갈등요인이 조직 간에 어떻게 작용하였는가에 대한 인과관계가 사실상 분명하지 않다는 점 때문이다. 박천오·서우선(2004)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. 백형배·김재형·신무호(2006)의 연구는 갈등과 협력요인에 대한 비교적 명확한 사례 분석을 시도하고 있다. 그들의 연구를 살펴보면 협력과 갈등관계 속에서 상호작용이 있을 수 있고, 행정적·제도적·개인(행태)적 요인들에 따라 갈등의 강도가 다르다는 결과를 제시하고 있다. 다만 협력에서 갈등으로의 사례로 든 민선 3기초반의 인천광역시 동구집행부와 의회의 경우 1가지 사례로 일반화하기 곤란하다는 측면이 발견되고, 개인적 요인이 상당히 강하다는 것으로 이해될 수 있어 자칫 협력에서 갈등의 사례가 한 가지 요인 때문인 것으로 오해를 받을 소지가 있음을 지적할 수 있다. 또한 갈등에 대한 정의나 내용들은 소개가 되어 있으나 협력의 정의나 그 내용을 어디까지 볼 것인가에 대한 언급이 없어 과연 사례로 제시한 협력이 독자들이 받아들일만한 것인가에 대해서는 의문이 남는다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 이들의 연구는 지방의회와 집행부간의 갈등이나 협력에 대한 역동적 과정을 설명하고 있다는 점은 받아 들일만 하다. 물론 역동적 과정에서도 다소 원인이나 결과가 뚜렷이 제시되지 못하고 있음은 아쉬움이 남지만 향후 분석들에 대한 시사점을 주었다는데 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구에서 갈등원인으로 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, 지위

변화, 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, 2006: 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.⁴⁾ 지방의회와 집행기관 간의 정책과정 상의 갈등원인도 여기에서 크게 벗어나지는 않는다. 김진복(1994: 73-84)은 의결기관과 집행기관 간 갈등이 발생하는 원인으로 상호인지 부족, 자원배분 경쟁, 정보 불균형, 행태 및 가치관 차이를 제시하였다. 김영기(1998: 3-6)는 제도적 요인(지방정부의 조직규모), 개인적 요인(공직자의 권위적 가치관, 상대방집단에 대한 인식도), 환경적 요인(인구규모, 지방정부 재정상태, 지리적 조건)으로 구분하였다. 이러한 지방의회와 집행기관 간의 갈등은 서로의 편견과 오류를 감소시키는 순기능적인 결과를 가져오기 보다는 부작용을 초래하는 경우가 더 많다고 할 수 있다(박천오·서우선, 2004).

본 연구에서는 이들 선행연구들을 참고하되 갈등요인에 대한 경험적 연구를 통해 의회와 집행기관 간의 갈등관계에 있어서의 역동성을 내실 있게 설명하고 그에 대한 원인이나 결과 및 요인들에 대한 분석을 함께 시도하기로 한다. 또한 지방의회와 집행기관 간의 갈등과 협력이라는 주제가 매우 현실적이고 직접적임에도 불구하고 설문조사 방법을 통한 접근은 미흡하였다. 하지만 여기서는 의회와 집행기관 간의 갈등요인에 대한 인과관계검증에 치중하여 연구하고자 한다.

III. 분석설계 및 결과

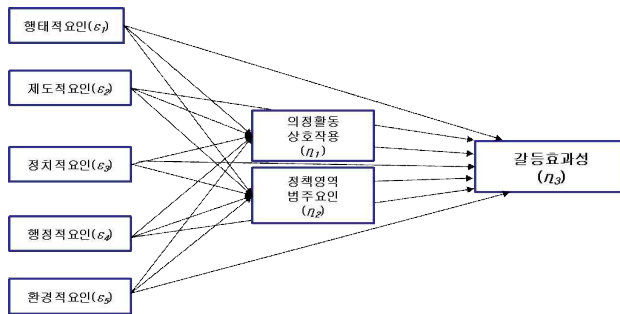
1. 분석 틀과 가설설정

의회와 집행기관 간 갈등관계 분석을 위한 기본적인 프레임은 갈등요인을 파악하

4) 김영평(1995: 144-146)은 정부조직 간의 대립·갈등이 발생하는 이유를 첫째, 정책지향의 차이로서, 정책목표 등에 대한 조직구성원들의 성향과 지각이 상이함에 기인한다는 것이다. 둘째, 관할권에 관한 경쟁으로, 대부분의 조직들은 자신의 관할영역을 확장시키려고 노력하거나 축소당하지 않으려고 한다는 것이다. 셋째, 한정된 자원의 확보를 위한 경쟁이다. 그 외 정책내용의 불확실성으로 인해 대립과 갈등이 발생할 수 있다고 주장한다.

고, 이들 요인과 의정활동 상호작용, 정책영역 범주요인과의 관계를 파악하고, 갈등을 통해 나타나는 효과성에 어떻게 영향을 미치는가이다. 아래 <그림 1>에서는 의회-집행기관 간의 갈등관계 검증을 위해 갈등요인에 관한 5개의 독립변수, 2개의 매개변수 및 종속변수를 설정하고 이들과의 인과관계를 분석하고자 하였다. 갈등요인 구성차원은 행태적 요인, 제도적 요인, 정치적 요인, 행정적 요인, 환경적 요인 등 5개 요인으로 구성되었다. 그리고 매개변수로서의 두 가지 요인은 의정활동 상호작용과 정책영역 범주요인, 그리고 종속변수는 갈등효과성 등으로 구체화된다. 그리고 인과성의 검증은 경로분석을 통해 갈등효과성에 유의한 영향을 미치는 것으로 검증되는 독립변수들이 확인되면, 이를 중심으로 의정활동 상호작용과 정책영역 범주요인 모형을 검정하게 될 것이다. 이러한 연구모형에 근거하여, 인과관계를 구조방정식으로 나타내면 아래 <그림 1>의 수식과 같다.⁵⁾

<그림 1> 연구모형



$$\begin{aligned}
 SEM \text{ 모델 : } \eta_1 &= \gamma_{11}\xi_1 + \gamma_{12}\xi_2 + \gamma_{13}\xi_3 + \gamma_{14}\xi_4 + \gamma_{15}\xi_5 + \zeta_1 \\
 \eta_2 &= \gamma_{21}\xi_1 + \gamma_{22}\xi_2 + \gamma_{23}\xi_3 + \gamma_{24}\xi_4 + \gamma_{25}\xi_5 + \zeta_1 \\
 \eta_3 &= \gamma_{31}\xi_1 + \gamma_{32}\xi_2 + \gamma_{33}\xi_3 + \gamma_{34}\xi_4 + \gamma_{35}\xi_5 + \beta_{31}\eta_1 + \beta_{32}\eta_2
 \end{aligned}$$

여기서, η_1 = 의정활동 상호작용, η_2 = 정책영역 범주요인, η_3 = 갈등효과성,
 ξ_1 = 행태적요인, ξ_2 = 제도적요인, ξ_3 = 정치적요인, ξ_4 = 행정적요인,
 ξ_5 = 환경적요인, γ, β 는 측정되는 모수, ζ 는 잔차임.

- 5) 본 연구에서 구조방정식모형은 갈등요인에 대한 효과성 검증(간접 및 직접효과)을 위해 설계되었으나 갈등효과성에 제도적 요인을 제외하고는 직접적인 영향을 미치는 것으로 파악되어 간접영향을 의미가 없는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 구조방정식 모형을 이용하는 이유는 첫째, 탐색적 요인분석 이외 확인적 요인분석(다양한 형태의 경로와 잠재변수를 이용한 사전적 정의)이 필요했다. 사실 요인분석을 통해 형성된 변수는 임의적인 것이 많고, 과연 이들 잠재변수간의 관계성이 어떠한지를 파악하고자 했기 때문이다. 둘째, 다중회귀분석을 통해 여러 번 회귀모형을 보기보다는 한 번의 분석으로 단순화시키고자 하는 의도가 있었고, 차후 연구를 생각해서 갈등모델에 대한 경로도형을 구축하고자 했기 때문이다.

그리고 기존의 연구결과를 바탕으로 연구모형에 나타난 갈등요인, 의정활동 및 정책영역 요인이 갈등효과성에 미치는 영향관계를 파악하기 위해 가설을 설정하고자 한다.⁶⁾ 가설들은 의회-집행기관 간의 갈등이 지방의회의 의정활동과 집행기관의 정책영역 등에 상호 어떤 영향을 미치며, 갈등효과성에는 긍정적인지 부정적인지를 규명하고 있다는 점에서 중요하다. 또한 갈등의 효과는 조직성과에 순기능적인 측면을 나타낼 것이라는 점에서 적실성이 있다고 사료되어 다음과 같이 연구가설로 채택하고자 한다.

- H1: 의회-집행기관 간의 갈등요인은 의정활동 상호작용에 중요한 영향을 미칠 것이다.
 H2: 의회-집행기관 간의 갈등요인은 정책영역 범주요인에 중요한 영향을 미칠 것이다.
 H3: 의회-집행기관 간의 갈등요인은 갈등효과성에 중요한 영향을 미칠 것이다.
 H4: 의회-집행기관 간의 의정활동 상호작용 및 정책영역 범주요인은 갈등효과성에 중요한 영향을 미칠 것이다.

2. 변수정의 및 측정

1) 독립요인

의회와 집행기관 간의 갈등에 관한 관련 문헌들을 정리하여 파악해 보면, 갈등요인으로 다음과 같은 5개 카테고리로 정리할 수 있다.

첫째, 행태적요인은 조직 내 욕구의 충돌과 지각의 차이에 따라 의회를 구성하는 의원들이 개인적 차원에서 상호 갈등하는 경우이다. 지방의원과 집행부 공무원들의 의식과 행태가 갈등과 대립 및 바람직하지 못한 반목의 형태까지 몰고 가는 중요한 이유가 된다. 지방의회와 집행기관간의 대립과 갈등이 일반적으로 양측 간의 법적·제도적인 관계 속에서 일방이 상대방의 입장에서 볼 때 바람직하지 못한 일정한 공식적·비공식적 행태를 취하고, 상대방이 그에 대한 부정적 대응 조치나 행태를 취하거나 거

6) 위의 가설은 기존의 조사연구와 사례연구, 이론적 연구를 토대로 도출하였다. 구체적으로 가설1(갈등요인⇒의정활동)은 안성민(2001), 전영권(2011), 전영권·김재기·송건섭(2011), 이학재(2011)의 연구, 가설2(갈등요인⇒정책영역)는 서우선(2003), 박천오·서우선(2003, 2004), 백형배·김재영·신무호(2011), 전영권·김재기·송건섭(2011)의 연구, 가설3(갈등요인⇒갈등효과성)은 김호정(2009), 전영권(2011), 장현주·은재호(2012), 가설4(의정활동과 정책영역⇒갈등효과성)은 전영권(2011), 전영권·김재기·송건섭(2011), 김대현(2011)의 연구를 참고하여 설정하였다.

부 반응을 나타내는 양상들도 이러한 요인들로 설명이 될 수 있다. 이러한 대립·갈등은 상호 작용을 피할 수 없는 상황에서 발생하는 이른 바 관계적 갈등(relational dispute)에 해당된다(Condrey, 1998: 218-219; 박천오·서우선, 2003: 81). 따라서 양자간 관계가 현실적으로 법제나 운영기술보다는 그 구성원들의 자질과 자세에 의해 좌우될 수 있다는 것이 의식 및 행태적 요인으로 갈등을 바라보는 시각들이다.⁷⁾ 이러한 양측 간의 대립과 갈등은 정책 내용 등 본질적 상황과 무관한 형식·절차·의전 등에서 비롯되는 것도 적지 않으며 의회에 의한 대립·갈등 유발 원인행위 및 그에 대한 집행기관의 가능한 대응수단들이 존재한다(박천오·서우선, 2003: 82-83).

둘째, 제도적요인은 갈등의 원인을 제도적인 관점에서 찾고자 하는 요인이다. 현행 지방자치는 지방의회와 집행부를 분리하는 기관대립형 제도를 택하고 있다(이승종, 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. 우리나라는 지방자치단체장의 임시회소집요구권과 의안제출권, 지방의회의 자치단체장 출석요구권 등과 같은 기관통합형 제도를 부분적으로 도입하고 있는데, 이로 인해 양 기관간의 갈등이 발생하기도 한다. 자치단체장의 임시회소집요구권제의 경우, 실제 운영에 있어서 지방의회의 자율적 집회를 존중하는 단체장이 있는가 하면, 의안을 제출하면서 임시회 집회를 요구하는 단체장도 있다. 기관대립형 정부형태에는 의회가 스스로 집행하는 것이 원칙이기 때문에 자치단체장의 의회소집요구는 의회의 자율권에 대한 간섭의 성격을 가진다. 지방의회에 비해 단체장의 권한이 상대적으로 강력한 현실에서 자

7) 의회-집행기관 간의 갈등요인은 지방의회로부터 제공되는 요인과 집행기관으로부터 제공되는 요인 등 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다(김동훈, 1993). 전자로는 의원의 정치·행정에 대한 전문지식 결여 및 정치력 부족, 의원직의 사명감 결여, 이권개입 등 도덕성 결여, 소속정당 및 단체에 대한 충성, 선거구의 이익에 집착한 지역이기주의, 주민대표를 앞세운 고압적이고 권위주의적인 태도와 의원신분의 남용, 집행기관에 대한 불신 등을 들 수 있다(박천오·서우선, 2004: 111-112). 후자로는 공무원의 권위주의와 보수적인 태도, 자치 및 의회주의에 대한 인식부족, 상급기관에 대한 충성심, 의원의 전문지식 및 도덕성에 대한 불신, 공무원의 무사안일주의 태도와 자기방어적인 태도, 비밀주의와 비협조적 태도, 공무원의 전문능력의 부족과 새로운 지방행정수요에 대한 대응 능력의 부족 등이다(김동훈, 1993; 박경효 1994; 김영기, 1998; 하태권 외, 2001: 485).

치단체장이 의회의 자율권을 무시하고 독단적으로 지방자치단체를 이끌어가려는 풍토에서 단체장에게 부여된 의회소집권은 문제의 소지가 있는 것이다(정세욱, 2001). 그리고 자치단체장에게 조례안과 예산안 등 의안제출권이 부여되어 있는 것은 집행기관에 대한 지방의회의 통제력을 약화하는 제도로 변질되어 양자 간의 갈등을 야기하는 원인이 되기도 한다. 한편, 지방의회의 자치단체장 출석요구에 있어, 직접출석과 대리출석간의 선택권을 단체장에게 부여하고 있어 지방의회의 출석요구를 받은 단체장이 직접 출석하지 않고 관계공무원을 대리출석하게 하는 경우가 많아서 양 기관간의 갈등의 원인이 되기도 한다. 반면, 현행 지방자치법을 비롯한 관계 법령에는 양 기관의 업무 공조를 유도할 수 있는 구체적 규정은 결여되어 있는 현실이다. 갈등의 제도적 원인으로서는 보다 중요한 점으로 두 기관 사이에 불균형한 권한 배분을 들 수 있다. 권한 배분의 불균형은 상호 견제를 통한 균형적 관계의 유지를 저해한다. 의결권의 행사 범위, 사무조사권의 발동 요건, 의회사무처 직원에 대한 인사권 등은 구체적인 예가 될 것이다.

셋째, 정치적요인은 의회-집행기관 간의 정치적 정당적 상호작용 속에서 나타나는 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.⁸⁾ 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(유광호·박기관, 2005: 25). 중앙의 지방정부에 대한 개입은 지방의원이나 단체장, 또는 공무원으로 하여금 주민의 이익을 추구하기보다는 중앙당의 지시나 규제에 얽매이게 함으로써 그들 간의 대립과 반목을 더욱 부채질하고 있다. 특히 지방의회의 다수정당과 단체장의 소속정당이 다를 경우 정치적 이해관계에 따른 각종 역기능들, 예를 들면 의회의 고의적 의

8) 지방의원을 지역주민들의 선거에 의해 선출된 지방정치 지도자라고 하였을 때 그들이 수행해야 할 중요한 역할들은 ①지방의원은 의회 내에서 토론을 거쳐 주민들에게 유익한 방향으로 결정해 나가는 의결기능, ②문제나 갈등을 인지하고 그 해결을 위해 공식적인 정책수단을 마련하고 효율적으로 집행해 나가는 정책기능, ③자치단체내의 공공 사무 처리와 주민들의 권리의무에 관한 사항을 규율하는 조례를 제정하는 입법기능, ④지역주민들의 대의기관으로 전체주민의 의사를 대표하는 대의기능, 행정수행에 대해 관리나 인사, 예산 등에 관해서 조사통제하고 그 사무집행을 감시·비판하며 집행기관을 견제하는 역할 등으로 요약할 수 있다(최봉기·박성복·이종렬, 1992: 889-890; 소순창, 1998: 182-186; 심익섭·손경희, 2000: 108-110).

안처리 지연이나 예산심의 거부 등이 나타날 개연성이 높다. 이 때 중앙정치의 개입은 양 기관 간의 갈등을 촉발하는 원인이 될 수 있다(박천오·서우선, 2004: 111-113).

넷째, 행정적요인은 의회-집행기관 간의 의회-집행기관 간의 지방자치에 대한 의식 부족, 정보력 차이 때문에 나타나는 갈등요인이다(박경효, 1994; 임도빈, 1997: 124; 김영기, 1998; 하태권 외, 2001: 85). 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. 그리고 지방의회가 의결권을 올바르게 행사하기 위해서는 필요한 정보를 충분히 습득하는 것이 전제되어야 하지만, 현실적으로 집행기관이 정보력의 우위를 점하고 있기에 지방의회는 정보와 자료를 위해 집행기관에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 의회가 집행기관에 대해 과도한 자료 제출을 요구하거나 집행기관이 의회의 자료요청에 비협조적이게 될 경우 양측의 갈등은 촉발될 수밖에 없는 것이 현실이다.

다섯째, 환경적요인은 지방자치단체 집행기관의 다양한 환경을 대변하는 요인이다. 공무원의 대표적인 속성인 보수성과 무사안일주의, 자기방어적 태도와 이권관계, 집행기관의 행정비밀주의와 비협조적 태도 등이다. 특히 지방의회와의 관계에 있어서 집행기관 공무원의 의회대비업무 미숙이나 준비부족, 자치단체장 또는 집행기관의 의회경시 태도 등이 의회와 갈등을 야기시키는 요인이 될 수 있다. 자치시대의 집행기관 공무원들은 지역 주민들의 의사투입을 보다 능동적으로 수용하고 지방의회의 결정과 활동에 보다 적극적으로 협조하려는 의식과 행태가 요구된다. 하지만 집행기관 공무원들은 아직 보수성과 무사안일주의, 자기방어적 태도, 행정비밀주의와 비협조적 태도 등을 완전히 벗어나지 못한 것으로 비판받고 있다(박천오·서우선 2004: 112). 문제는 정책정향의 차이에 따른 갈등보다 훨씬 더 심각한 부작용을 초래하게 되는 상호 불신과 혐오로 인한 감정적 갈등이 초래될 가능성이 있다는 것이다(이승중, 2003: 82).

2) 매개 및 종속변수

의회와 집행기관 간의 갈등관계 중에 양 기관의 상호작용 범주와 정책영역별 범주에서 갈등이 빚어질 수 있다. 이러한 의정활동과 정책영역 범주에서 발생하게 되는 갈등이 결국 시정운영, 전반적인 의정, 이로 인한 주민만족도에 긍정적인 영향을 미친다

면 갈등효과성을 높일 수 있을 것이다.

첫째, 의정활동 상호작용은 의회활동에서 나타나는 의회-집행기관 간의 갈등관계이며, 여기서는 정책토론, 자치입법 활동, 지방재정활동, 행정사무감사 및 조사활동, 자료요구 및 제출활동 등에서 발생하게 된다. 일반적으로 양측 간의 제도적인 관계 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 갈등은 의회-집행기관 상호작용 가운데 피할 수 없는 상황에서 나타나는 관계적 갈등(relational dispute)에 해당된다.

둘째, 정책영역 범주요인은 지역경제, 산업, 건설, 교통, 사회복지 및 문화 환경, 행정정보복지, 농수산, 교육, 의회운영 및 기타 등에서 의회-집행기관 간의 나타나는 갈등요인이다. 집행기관과 지방의회의 역할은 그 구별이 점차 어려워지고 있으며, 특히 정책결정에 관한 한 이들이 모두 깊숙이 개입되어 있음을 부인할 수 없다(박호숙, 2000: 90-91. 또한 정책결정을 포함하여 정책의 거의 전 과정에 집행기관과 지방의회가 광범하게 관여하고 있음을 알 수 있다(Aberbach et al., 1981). 지방의회가 집행기관보다는 정책영역에서 있어서 갈등처리기능과 주민의사 결집기능을 보다 주도적으로 수행하고 있고, 의회가 갈등을 수용하여 그 범위나 강도를 줄여나가는 갈등처리 기능을 수행하는데 보다 효과적으로 대처할 수 있다는 것이다(Loewenberg & Patterson, 1979: 13-32).

셋째, 갈등효과성은 갈등의 순기능으로 문제의 원인을 분석하여 창의적으로 문제를 해결하는 효과를 말한다.⁹⁾ 갈등의 결과는 각각 조직 내부에서 뿐만 아니라 조직 간의 관계에서도 여러 가지 변화를 가져온다(Reitz, 1981; 전영권, 2011: 41-42). 조직의 응집력을 강화시키고 조직의 통일성이 강조되나 구성원의 충성심과 복종심은 더욱 요구된다. 또한 갈등은 조직의 성과에 주로 역기능을 하는 인간관계와 관련된 갈등은 최대한 억제시키고 순기능을 할 수 있는 직무의 본질과 관련된 갈등은 여건을 조성하여 장려함으로써 조직을 위해 갈등을 효과적으로 관리할 수 있다고 보았다(김호정, 2009:

9) Reitz(1981)은 조직 내 갈등을 당사자 간 상호작용의 행태 또는 인지 부조화 관점에서 관련된 개인이나 집단이 함께 일하는데 애로를 겪는 행태로 정상적 활동이 방해되거나 파괴되는 상태로 보지만, Robbins(2003)는 갈등의 긍정적인 효과를 강조하면서 적정수준의 갈등은 이를 해소 위한 공동의 노력과정에서 인간관계가 더욱 긴밀해지며 의사소통구조가 더욱 정교해져 조직발전에 순기능적인 역할을 하는 것으로 보았다. 따라서 갈등효과성은 갈등관계 속에서 나타나는 긍정적인 효과를 의미한다(장현주·은재호, 2012: 23-51).

99-100; 장현주·은재호, 2012: 23-51). 지방의회 집행기관 간의 갈등의 결과는 그 기능에 따라 설명이 달라질 수 있다. 갈등관계의 효과성으로 인해 지방자치단체의 시정운영에 긍정적인 효과를 미칠 수 있으며 이로 인해 지방의회의 의정운영에도 긍정적으로 작동될 수 있다(서우선, 2003: 59-60). 또한 지방의회와 집행기관 간의 갈등이 완화되고 협력이 증진되므로 의정활동에 대한 주민만족도는 크게 증가할 수 있다. 따라서 갈등관계의 효과성은 갈등으로 인해 시정운영, 전반적인 의정활동, 의정활동에 대한 주민만족도 등으로 평가할 수 있다. 이들의 갈등관계 속에서 어떤 요인들이 중요하게 작용하게 되는지 검토해 볼 수 있을 것이다.

3. 응답자 속성 및 측정

지방의회와 집행기관의 갈등원인을 파악하고 갈등모델 형성을 위하여 지방의회와 집행기관의 의정활동 및 정책영역 등에 관한 조사 자료를 수집하였고, 의회-집행기관 간의 관계를 파악하기 위해 2010년 9월부터 10월, 2015년 11월부터 12월, 두 차례에 걸쳐 지방의원과 공무원을 대상으로 설문조사가 이루어졌다.¹⁰⁾ 설문지는 응답자 개인 특성을 질의하는 공통적인 항목이외 의회-집행기관 갈등관계, 상호작용, 정책영역에 관한 문항, 갈등요인(행태, 제도, 정치, 행정, 환경적 요인), 갈등원인 및 해결방안에 관한 문항 등 총 62개 문항으로 구성되어 있다. 그리고 설문응답에서 각 항목의 측정은 Likert식 5점 척도로 하였고, 매우 낮은 경우는 1점, 보통이 3점, 매우 높은 경우는 5점으로 해서 응답하도록 하였다. 여기서 점수가 높을수록 해당 문항에 대한 갈등정도가 높음을 알 수 있다. 조사지역으로는 대구광역시와 경상북도 등 2개 광역시·도의 기초 지방자치단체를 중심으로 이루어졌고, 이 중에서 418부를 회수하여 전부 분석에서 사용하였다. 조사응답자의 특성을 살펴보면, 아래 <표 1>과 같다. 전체적으로 남성 283명(67.7%), 여성 135명(32.3%)로 남성이 더 많았고, 지방의원이 104명(24.9%), 공무원 314명(75.1%)로 나타났다.¹¹⁾ 그리고 연령별로는 30대 이하의 젊은 층이 131명(31.3%),

10) 본 연구는 조사결과에 대한 신뢰도와 타당도를 높이기 위해 동일한 질문지를 이용하여 2차에 걸쳐 진행되었는데, 1차 400부와 2차 200부를 합쳐 600여부의 질문지가 배포되었다. 경로분석을 위한 기초조사에서 1차 조사와 2차 조사결과가 크게 다르지 않아 두 차례 조사 설문지를 합쳐서 하나의 분석 자료로 활용하였다.

11) 지방의원의 경우, 전 의원 26.1%(30명), 초선 의원 40.4%(42명), 재선이상 의원 30.8%(32명)이고, 지역구 대표 93.3%(97명), 비례대표 6.7%(7명)이다. 공무원의 경우, 직급별로 9급

40대 143명(34.2%), 50대 이상 144명(34.5%) 순이고, 학력별로는 고졸이하 51명(12.2%), 대졸 297명(71.1%), 대학원졸 70명(16.7%)으로 학력수준은 꽤 높은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 응답자 특성

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남 성	283	67.7	분류	지방의원	104	24.9
	여 성	135	32.3		공무원	314	75.1
연령	30대 이하	131	31.3	학력	고졸이하	51	12.2
	40대	143	34.2		대 졸	297	71.1
	50대 이상	144	34.5		대학원졸	70	16.7

본 연구의 측정변수에 대한 타당성 및 신뢰도 분석결과를 제시하면 아래 〈표 2〉와 같다. 이들 요인 중 행태적요인, 행정적요인, 의정활동 상호작용, 정책영역 범주요인 등은 낮은 수치를 보여 각각 1~2개의 변수를 제거한 다음, 재분석한 결과 대체로 만족스러운 수준에 도달하였다. 아이겐 값은 1.937~2.774수준으로 나타났고, 신뢰성 분석에서도 알파 값(α)이 전반적으로 0.6이상이 나와 기준치에 부합되었고, 특별히 환경적 요인은 .800으로 가장 높았으며 종속변수인 갈등효과성은 .752로 높게 나타났다.

10.8%(34명), 8급 20.4%(64명), 7급 33.8%(106명), 6급 28.3%(89명), 5급 이상 6.7%(21명)이며, 공무원경력으로는 10년 이하 31.8%(100명), 11~15년 16.9%(53명), 16~20년 20.8%(87명), 21년 이상 23.6%(74명)이다.

〈표 2〉 타당성 및 신뢰성 검증

요인과 요인구성		항목 수		요인		신뢰도
		최초	사각 회전	요인 적재 값	아이겐 값 (분산)	크론바하 알파(α)
독립 요인	행태적요인	6	5	.699	2.610 (52.205)	.771
				.716		
				.630		
				.812		
				.743		
	제도적요인	5	5	.558	2.101 (42.031)	.648
				.770		
				.699		
				.672		
	정치적요인	5	5	.508	2.610 (52.203)	.766
				.627		
				.779		
				.792		
				.740		
	행정적요인	6	5	.661	2.251 (45.021)	.686
				.523		
				.807		
				.710		
				.612		
	환경적요인	5	5	.669	2.774 (55.485)	.800
				.911		
				.917		
				.889		
				.907		
매개 요인	의정활동 상호작용	5	4	.689	1.937 (48.435)	.645
				.709		
				.712		
				.673		
	정책영역 범주요인	7	5	.664	2.205 (44.091)	.681
				.699		
				.642		
				.719		
				.588		
				.814		
종속 요인	갈등효과성	3	3	.845	2.010 (66.985)	.752
				.795		
				.795		

앞에서 탐색적 요인 및 신뢰성분석을 실시한 결과를 바탕으로 잠재변수를 이용하여 다양한 상관 또는 인과관계를 계산하고 모형화를 위해 확인요인분석(CFA:

Confirmatory Factor Analysis)을 실시하면 아래 <표 3>과 같다. 각 요인별 구성개념의 최적상태는 다음의 적합도 지수를 통해서 평가하기로 하였다. 적합도 평가지수는 GFI(Goodness-of-Fit Index ≥ 0.90 이상 바람직 함), AGFI(Adjusted Goodness-of-Fit Index: ≥ 0.90 이상 바람직함), RMSR(Root Mean Square Residual: 0.05보다 작을수록 바람직함), NFI(Normed Fit Index: ≥ 0.90 이상 바람직함), χ^2 에 대한 p값($\geq \alpha=0.05$ 이면 바람직함) 등을 이용하였다.¹²⁾

<표 3> 각 요인별 확인요인분석결과

	요인	GFI	AGFI	RMSR	NFI	χ^2	p
독립 변수	행태적요인	.996	.987	.010	.991	4.495	.481
	제도적요인	.976	.929	.028	.908	25.206	.000
	정치적요인	.920	.870	.053	.851	84.338	.000
	행정적요인	.978	.935	.027	.938	21.123	.001
	환경적요인	.952	.856	.036	.914	53.513	.000
매개 변수	의정활동 상호작용	.943	.829	.044	.890	60.121	.000
	정책영역 범주요인	.985	.955	.022	.944	16.230	.000
종속	갈등효과성	.977	.932	.034	.937	24.413	.000

확인적 요인분석결과를 바탕으로 요인별 단일차원을 확인하고 각 구성개념 사이의 관련성 정도 및 방향성을 파악하기 위해서 상관분석을 실시하였다. 분석결과를 정리하면, 아래 <표 4>와 같은데, 행태적요인과 정치적요인, 제도적요인과 행정적요인, 환경적 요인을 제외하고는 다소 낮은 상관관계를 가지고 있고, 갈등효과성과 행태적 요인, 정치적 요인, 환경적 요인과 의정활동 상호작용과 정책영역 범주요인 전반적으로 유의한 상관관계를 보이고 있으나 상관정도는 낮은 것으로 파악되었다.¹³⁾ 또한 상관계수의 값들이 모두 양의 상관계수 값을 보이고 있어 본 연구의 연구가설과 어느 정도 방향성이 일치한다고 할 수 있다.

12) χ^2 의 경우, 95%유의수준에서 p-value값이 0.05보다 커야지만 유의한 지표가 된다. 그러나 실제모형이 매우 복잡하여 모두가 많은 경우, 데이터가 다변량 정규분포를 따르지 않는 경우, 그리고 표본 수가 굉장히 많 경우 등에서는 카이제곱 검증이 그다지 평가지표로 유용하지 않은 경우가 있다.

13) 변수들 간의 상관계수의 절대 값이 모두 0.80이하로 다중공선성이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 각 요인별 상관관계분석 결과

요인	M	SD	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 행태적요인	3.17	.585	1.00							
2. 제도적요인	2.95	.513	.334**	1.00						
3. 정치적요인	3.07	.609	.486**	.295**	1.00					
4. 행정적요인	2.89	.536	.183**	.550**	.364**	1.00				
5. 환경적요인	2.78	.634	.151*	.485**	.237**	.618**	1.00			
6. 의정활동 상호작용	3.15	.519	.248**	.258**	.235**	.234**	.183**	1.00		
7. 정책영역 범주요인	3.00	.530	.012	.242**	.023	.237**	.035*	.483**	1.00	
8. 갈등효과성	3.09	.668	.267*	.009	.239**	.047	.062*	.111*	.130*	1.00

*p<.05 **p<.01

4. 인과관계분석 및 가설검증

위에서 제시한 구조방정식 모델과 상관관계 분석결과를 기초로 하여, 의회-집행기관 간의 갈등원인과 효과성 관련 연구모형의 전체적인 구조모형(overall model)을 검증하였다. 그 결과, $\chi^2=690.561$, 자유도(d.f)=11, p값=.000으로 다소 낮게 나타났지만, GFI=.986, AGFI=.967, RMR=.037, NFI=.967으로 만족스러운 것으로 나타나 최적모형으로 판단하기에는 무리가 없음을 확인하였다. 또한 의회-집행기관의 갈등모델을 검증하기 위해 다양한 기초분석을 실시하였고, 연구모델 검증결과를 종합하여 각 요인들 간의 관계에 대한 가설검증결과와 아래 〈표 5〉와 같다.

연구가설1을 검증한 결과, 행태적, 제도적, 정치적, 행정적 요인은 의정활동 상호작용에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(가설1 부분채택). 하지만 환경적 요인은 의정활동 상호작용에 중요한 영향요인이 아닌 것으로 나타났다. 이런 점에서 볼 때, 의회-집행기관의 의정활동 상호작용에는 의원들의 개인적인 행태가 갈등을 유발하는 가장 큰 요인인 것으로 평가되는데, 의원들의 이익집착, 권위적 태도와 신분남용, 전문지식 부족 등은 의정활동의 갈등을 가져오는 주요원인이 되는 것이다. 또한 기관대립형제도, 법규 등 제도적 미비라든가 중앙당 및 상급정부의 개입, 집행기관의 정보미공개 등도 의정활동 상호작용하는데 갈등의 중요한 원인이 되는 것으로 보인다. 하지만, 환경적 요인으로 집행기관 공무원의 태도 등은 의정활동의 갈등을 일으키는 중요한 요인은 아닌 것으로 판단된다.

연구가설2를 검증한 결과, 행태적, 제도적, 행정적, 환경적 요인은 정책영역 범주

요인에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다(가설2 부분채택). 하지만 정치적 요인은 정책영역 범주요인에 중요한 영향요인이 아닌 것으로 나타났다. 정책영역 범주는 집행기관의 중요한 업무를 나열하고 있는데, 행정적, 제도적 요인이 크게 영향을 미치고 있다. 즉 집행기관에 대한 행정적으로 부정적인 인식(정책설명, 업무미숙, 중앙정부 간섭, 정보미공개 등)이 강하고 제도적 미비(기관대립형제도, 법규, 권한의 불균형 등)가 높을수록 정책영역 범주요인의 갈등은 오히려 줄어드는 것으로 판단된다. 또한 행태적 차원의 갈등요소와 환경적 차원의 갈등원인이 강할수록 오히려 정책영역 범주요인의 갈등에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 드러났다. 먼저 지방의원들의 행태가 부정적일수록 정책영역의 갈등관계는 심각해지지 않는다는 점이다. 이는 갈등요인이 집행기관 공무원들이 집행하는 정책영역보다는 오히려 의회의 의정활동에 있다는 것을 의미한다. 다음으로 제도적 요인으로 인한 갈등도 정책영역이 아닌 의회제도에서 찾아야 하고, 환경적 요인으로 인한 갈등도 집행기관의 행정보다는 의회행정에서 찾아야 한다는 점이다. 한편, 정치적 요인은 중요한 영향요인이 아닌 것으로 나타났는데, 집행기관의 정책분야에 대해선 정치적인 영향은 갈등요소로는 크게 작용하지 않는다는 것을 말해주는 것이다.

연구가설3을 검증한 결과, 제도적 요인을 제외한 행태적, 정치적, 행정적, 환경적 요인은 갈등효과성에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다(가설3 부분채택). 갈등효과성에 가장 부정적인 영향을 미치는 것은 행태적 요인이다. 이는 지방의원들의 이익 집착, 권위적 태도, 신분남용, 전문지식 부족, 불신풜조 등은 갈등효과성(시정운영, 전반적 의정활동, 주민만족도 등)에 낮을 수밖에 없다는 점이다. 또한 정치적, 행정적, 환경적 요인 등은 갈등효과성을 저해하는 것으로 나타났다. 하지만 제도적 요인은 갈등효과성에는 부정적이나 중대한 영향요인은 아닌 것으로 평가된다.

연구가설4를 검증한 결과, 의정활동 상호작용은 갈등효과성에 중요한 영향요인이거나 정책영역 범주요인은 그렇지 않는 것으로 나타났다(가설4 부분채택). 이는 조례제정, 예산심의, 행정감사, 질의질문 등 의정활동에 대한 어느 정도 갈등이 존재한다고 인식할수록 오히려 시정운영 및 의정활동, 주민만족도에는 긍정적인 영향을 미친다는 점이다. 정책영역 범주요인은 통계적으로 중요한 요인은 아니나 의회-집행기관 간의 갈등이 꼭 부정적인 영향만을 미치는 것으로 아니라는 점을 주목할 필요가 있다.

〈표 5〉 각 요인들 간의 인과분석결과

가설		경로	경로계수	표준오차	t값	p값
가설1 (H1)	행태/제도/정치/행정/ 환경적요인	행태적요인=> 의정활동 상호작용	.143	.046	3.105**	.002
		제도적요인=> 의정활동 상호작용	.121	.046	2.620**	.006
		정치적요인=> 의정활동 상호작용	.090	.046	1.958*	.050
	=> 의정 상호작용	행정적요인=> 의정활동 상호작용	.094	.046	2.046*	.041
		환경적요인=> 의정활동 상호작용	.023	.046	.505	.613
가설2 (H2)	행태/제도/정치/행정/ 환경적요인	행태적요인=> 정책영역 범주요인	-.082	.046	-1.792*	.043
		제도적요인=> 정책영역 범주요인	.243	.046	5.288***	.000
		정치적요인=> 정책영역 범주요인	-.057	.046	-1.238	.216
	=> 정책 범주요인	행정적요인=> 정책영역 범주요인	.282	.046	6.137***	.000
		환경적요인=> 정책영역 범주요인	-.232	.046	-5.034***	.000
가설3 (H3)	행태/제도/정치/행정/ 환경적요인	행태적요인=> 갈등효과성	-.245	.046	-5.339***	.000
		제도적요인=> 갈등효과성	.056	.047	1.186	.236
		정치적요인=> 갈등효과성	-.171	.046	-3.754***	.000
	=> 갈등효과성	행정적요인=> 갈등효과성	-.118	.047	-2.492*	.013
		환경적요인=> 갈등효과성	.153	.047	3.280**	.001
가설4 (H4)	상호작용/범주요인	의정활동 상호작용=> 갈등효과성	.169	.048	3.526***	.010
	=> 갈등효과성	정책영역 범주요인=> 갈등효과성	.058	.048	1.206	.226

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

5. 분석종합 및 함의

위의 연구결과를 종합하여 가설을 검증한 결과, 전체를 채택하기보다는 부분적으로 기각되는 결과를 낳았다. 이는 갈등효과성에 다양한 요인이 작용하고 있으며, 일반적으로 설명할 수 있는 논의보다는 갈등으로 인해 나타나는 결과는 긍정적 혹은 부정적인 결과가 공존하고 있음을 엿볼 수 있었다. 결과를 종합하면, 의정활동 상호작용에는 행태적 요인, 정책영역별 범주요인에는 행정적 요인, 갈등효과성에는 행태적, 환경적 요인이 중요하게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 그리고 의정활동 상호작용에 대한 갈등빈도는 갈등효과성에 오히려 긍정적으로 작용할 수 있음을 알 수 있었다, 이러한 연구결과에 대한 시사점을 제공하면 다음과 같다.

첫째, 의회-집행기관의 의정활동 상호작용에는 의원들의 개인적인 행태가 중요한 갈등유발요인으로 이를 개선하는 것이 필요하다. 전영관·김재기·송건섭(2011: 21-22) 연구에서도 갈등요인별 효과성은 개인적 행태차원이 가장 크다고 보았고, 박천오·서

우선(2004: 121-123)도 지방의회와 집행기관 간의 갈등원인으로서 행태적 요인의 비중이 크다는 결론을 제시하고 있다. 따라서 의회-집행기관 간의 갈등해결을 위해서는 우선적으로 관련자들의 행태변화가 요구되며, 양측 기관의 정보공개와 대화를 활성화해야 할 것이다.

둘째, 정책영역 범주요인의 갈등을 일으키는 주요원인은 행정적, 제도적 요인이 크게 작용하고 있는 것으로 판단된다. 집행기관에 대한 행정적으로 부정적인 인식, 제도적 미비는 정책영역 범주요인의 갈등유발요인으로 보인다. 백형배·김재영·신무호(2011: 77-78) 연구에서도 정책분야 갈등원인으로 제도적 요인 혹은 행정적 요인의 중요성을 인식하고 있다. 따라서 정책영역 범주요인의 갈등을 억제하기 위해서는 집행기관의 이해와 의회존중의 자세, 잘못된 정책의 시정, 집행기관 장의 역할을 중요한 것으로 판단된다.

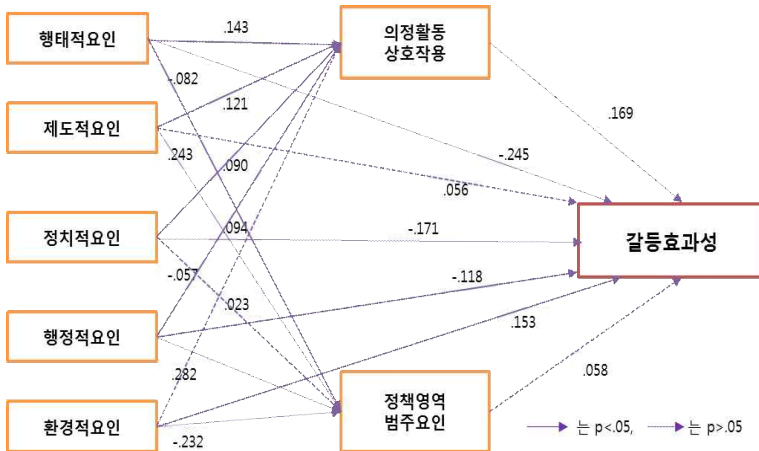
셋째, 갈등효과성에 행태적 요인은 중요한 영향요인이나 부정적이다. 이는 지방의원들의 이익집착, 권위적 태도, 신분남용, 전문지식 부족, 불신평조 등은 갈등효과성(시정운영, 전반적 의정활동, 주민만족도 등)을 저해한다는 점이다. 따라서 집행기관 공무원들의 의회에 대한 불신을 제거하기 위해서는 지방의회에 대한 부정적인 의식을 개혁할 필요가 있으며, 교육 및 연찬, 각종 세미나를 통해 상호기관을 이해할 수 있는 폭을 넓혀주어야 한다. 그리고 지방의회와 집행기관 간의 순환근무를 통해 상호교류를 활발히 할 필요가 있다. 그리고 지방정부내의 지방의회와 집행기관 간의 갈등이 의회운영 및 행정과정 상의 편견과 오류를 감소시키는 순기능적인 측면이 있기는 하지만, 우리나라의 경우 부작용을 통한 부정적인 효과를 훨씬 더 많을 것으로 예상된다(박천오·서우선, 2004: 122-123). 따라서 향후 양 기관 간의 갈등을 완화하고 예방하는 차원에서 지방의원과 공무원들이 공통적으로 긍정적인 효과를 보인 지방의회와 집행기관 간의 사전협의제도 마련, 주민참여의 보장, 지방정치의 활성화를 위한 정책적 노력이 필요하다.¹⁴⁾

넷째, 의정활동에 대한 어느 정도 갈등이 존재한다고 인식할수록 오히려 시정운영 및 의정활동, 주민만족도에는 긍정적인 영향을 미친다는 점이다. 이러한 결과는 갈등이 어느 정도 존재한다면 갈등당사자간 행동을 상호협력 방향으로 유도하는 것은 대단히 중요할 뿐만 아니라 정부운영에 기여하는 바가 크다고 한 이학재(2011)의 연구와

14) 지방의회 및 지방정당을 통한 지방정치의 활성화가 요구된다(송건섭, 2013:765-789의 연구참조).

일맥상통한다. 또한 안성민(2001)은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 전략을 마련해야 한다고 하였다. 김대현(2011)의 연구에서도 갈등수준이 어느 정도 존재한다면 의회-집행기관 간에 수용 또는 협조의 태도를 보이게 되며 적정수준의 갈등을 보이는 경우 양 기관 간에는 타협의 과정을 거쳐 문제를 해결하는 방향으로 접근을 시도한다는 것이다. 따라서 의회-집행기관 간에는 행태적으로 이해관계의 차이가 있고, 제도적으로 의정활동 및 정책분야의 목표에는 차이가 있음을 인정하고 건설적 비판, 선의의 견제, 적정수준의 갈등유지가 필요할 것이다. 이러한 성숙한 동반자 관계유지는 오히려 지역주민들의 신뢰도를 높여 의회-집행기관에 대한 주민만족도는 제고될 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 의회-집행기관 갈등모델



IV. 결론

이상에서 의회와 집행기관 간의 갈등관계에 의한 영향을 미치는 요인을 살펴보고 이를 구조방정식 모형을 이용하여 인과관계 검증을 실시하였다. 두 가지 분석을 통해 지방의회와 집행기관 간 갈등이나 협력 관계에는 제도적 요인보다는 행정적 요인과 개인적 행태적 요인이 좀 더 중요한 요인임을 발견하였다. 연구결과를 중심으로 정책적 시사점을 제공하면 다음과 같다.

첫째, 의회-집행기관 간의 갈등관계를 완화하고 갈등효과성을 높이기 위해서는 의원-공무원 간의 행태적 요인을 고려할 필요가 있다. 의원과 공무원 개인의 행동과 태도는 갈등효과성에 부정적이나 매우 중요한 요인이다. 의회-집행기관 간의 갈등을 협력으로 전환하는 태도와 자세가 필요하다. 둘째, 제도적 행정적으로 사전협의제도 마련하거나 주민참여 및 지방정치 활성화가 요구된다. 셋째, 의회-집행기관 간의 동반자적 관계차원에서 적절한 수준의 갈등을 유지하거나 건설적이고 선의의 견제 등도 경우에 따라서는 고려할 필요가 있다. 넷째, 갈등요인과 의회-집행기관의 각 의정활동, 정책영역 그리고 갈등효과성 간의 갈등모형을 제시할 수 있다. 이 모델은 비단 의회-집행기관 간의 관계뿐만 아니라 다른 행정조직내의 갈등문제를 분석하는데 의미 있는 분석모델이 될 수 있을 것이다.

본 연구가 기초자치단체와 지방의원을 대상으로 5년 간 두 차례 설문조사 한 자료를 바탕으로 연구하고 있다는 점에서 조사 시기, 조사대상 및 범위에서 다소 한계가 있다. 조사대상을 지방의원 및 공무원에 한정할 것이 아니라 지역주민도 포함시켜 분석하는 것이 더 바람직할 것이며, 조사범위도 전국으로 확장할 필요가 있을 것이다. 또한 계속적으로 의회-집행기관 갈등모형을 발전, 모델수정 및 타당도와 신뢰도를 높여 모델 일반화하기 위해 지속적인 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강인호·안병철.(2004). 지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축. 「2003년도 한국지방자치학회 동계발표논문집」.
- 김대현.(2011). 지방의회와 집행기관 간의 갈등해결방안 -대구광역시 갈등사례를 중심으로-. 「대한정치학회보」 19(1): 129-151.
- 김동훈.(1993). 지방의회와 집행기관 간의 갈등해소 방안, 지방자치의 과제와 지방의회의 활성화. 서울: 한양대학교 지방자치연구소.
- _____. (1995). 「지방의회론」. 서울: 박영사.
- 김영기.(1998). 지방정부 내의 의결기관-집행기관 간 갈등에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」. 10(2): 29-50.
- 김영평.(1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김진복.(1994). 지방의회와 자치단체장간의 관계정립. 「지방자치연구」. 61: 41-58.

- 김호정.(2009). 갈등과 신뢰 및 조직효과성의 관계. 「한국행정학보」. 43(1): 97-119.
- 박경효.(1994). 지방의회와 행정부간의 갈등구조와 그 해소방안. 「지방행정」 43(486): 20-29.
- 박천오·서우선.(2003). 한국 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등에 관한 실증적 조사연구: 관련자들의 인식을 중심으로, 「행정논총」 41(1): 73-100.
- _____.(2004). 한국 지방의회와 집행기관 간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구, 「한국행정학보」 38(4): 107-124.
- 박호숙.(1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- _____.(2000). 지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구, 한국 지방자치학회보 12(3): 87-105.
- 백형배·김재영·신무호.(2006). 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.
- 송건섭.(2013). 지방의회와 지방정치: 영호남지역 광역의회를 중심. 「한국행정논집」 25(3): 765-789.
- 심익섭·손경희.(2000). 지방정부의 정책결정구조와 지방의회의 역할. 「한국지방자치학회보」. 12(3): 107-128.
- 안성민.(2001). 「지방정부의 갈등관리에 대한 제도적 접근」 「사회과학논집」. 112.
- 오석홍.(1994). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- 이승종.(2003). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 이학재.(2011). 지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구. 「정부와 정책」 3(2): 101-132.
- 유광호·박기관.(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 17(2): 23-43.
- 임도빈.(1997). 「지방조직론」. 서울: 박영사.
- 전영권.(2011). 지방의회와 집행기관의 관계: 갈등과 협력. 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 전영권·김재기·송건섭.(2011). 지방의회와 집행기관의 관계모형에 관한 연구: 갈등과 협력을 중심으로. 「행정논총」 49(3): 1-25.
- 정세욱.(2001). 「지방자치학」. 서울: 법문사.
- 장현주·은재호.(2012). 갈등관리방식이 조직효과성에 미치는 영향. 「행정논총」 50(4): 23-51.
- 천대운.(2006). 지속가능 사회발전을 위한 사회갈등관리모형 탐색. 「한국정책학회 추계학술발

표논문집」.

- 최봉기·박성복·이종렬.(1992). 지방의회와 집행기관간의 관계에 대한 평가: 포항시 의회의 사례연구. 「한국행정학보」26(3): 889-912.
- 하태권·박천호.(2001). 「현대 한국정부론」. 서울: 법문사.
- Aberbach, Joel D., R. D. Putnam and B. A. Rockman(1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge: Harvard University Press.).
- 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).
- Duncan, W. J.(1981). *Organizational Behavior*, 2nd ed. (Boston: Houghton Mifflin Company.).
- 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.
- Loewenberg, G., and S. C. Patterson(1979). *Comparing Legislatures* (Boston: Little Brown and Company.).
- March J.G & Simon. H. A.(1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.
- 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.).
- Robbins, Stephen P.(2003). *Organizational Behavior: Concepts, Controversies and Applications*.

Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Reitz, H. J.(2nd ed.).(1981). *Behavior in Organizations*. Homewood, IL: Irwin, Inc.