

자치단체장의 협력체제 구축을 위한 행태적 요인분석

김영환*

Analysis of the Behavioral Factor for Constructing Cooperative System of Local Administrators

Kim Young Hwan *

요약

본 연구는 정부간 협력관계의 필요성에 대한 문제제기와 함께, 보다 바람직한 협력관계를 유도할 수 있는 방안을 모색하였다. 따라서 정부간의 협력관계 정립을 위한 정책적 수단으로서 인적협력능력의 지표를 개발하여 건전한 지방자치체의 육성과 발전을 위해 바람직한 지방정부간의 협력체제를 유도할 수 있는 방안을 모색해 보고자 하는 데 연구의 목적을 두었다. 연구결과 지방정부간의 협력과정에서 나타나는 자치단체장의 행태적 요인의 특성은 정도상의 차이는 있지만 나름대로 행태적 특성과 관련하여 자치단체장의 가치관과 행태가 지방정부간의 협력에 있어서 필수적인 요인 중의 하나라는 것을 알 수 있었다. 이에 기초한 본 연구는 향후 자치단체장의 행태적 특성에 대한 경험적 연구를 위한 기반으로 삼을 수 있을 것으로 기대한다.

Abstract

This study did not only raise the necessity of inter-governmental cooperative relations, but explored the plans to induce the more desirable cooperative relations. Accordingly, the study aimed to explore the plans to induce the desirable inter-local governmental cooperative system for fostering and developing the sound local governmental system by the indexes of human cooperative capacity as policy means for establishing inter-governmental cooperative relations. The findings show that the behavioral factors of local administrators in the process of inter-local governmental cooperation are characterized by the fact that they belong to the necessary factors for inter-governmental cooperation, though different in extent. Based on this, the present study is expected to lay groundwork for the empirical studies of behavioral characteristics of local administrators in the future.

▶ Keyword : 정부간 관계모형(inter-governmental cooperative relations), 정부간 협력(Intergovernmental cooperation), 자율권(autonomy), 협상(bargaining), 협력능력(cooperative capacity)

• 제1저자 : 김영환
• 접수일 : 2006.05.12, 심사완료일 : 2006.05.23
* 조선대학교 경찰행정학과 교수

I. 서론

오늘날 행정의 특색은 생활의 공간적 확대와 다양화에 따라 행정수요가 광역화·복잡화하는 경향이 나날이 증대되고 있다. [1] 즉 행정수요에 대한 지방자치단체의 완결범위는 좁아지는 반면 인접 자치단체와의 협력과 조정을 통하여 공동으로 처리해야 할 행정기능이 점차 증가하고 있다. [2]

그러나 지방자치제의 실시와 더불어 지방정부간 갈등과 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다. 그 중에서도 특징적 현상으로 지방정부간 갈등문제를 들 수 있다 지방자치제의 실시는 이 제도가 가지고 있는 많은 장점들에도 불구하고 지방정부들 간의 갈등과 분쟁이 첨예하게 대립되어 정부의 효율적인 기능을 저해할 수 있다. [3] 특히 지방정부간의 협상문화가 정착되지 못한 우리의 현실에서 정부간 분쟁과 갈등의 다양한 형태는 지방자치제의 건전한 발전에 걸림돌로 작용되고 있다. 특히 지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 지역간, 정부간 분쟁과 갈등은 점점 다양화·복잡화되어 가고 있다. 정부간 관계에서 이러한 갈등과 분쟁은 필연적으로 나타나는 현상이기는 하지만, 점차 정부간 관계에 대한 연구들은 정부간의 관계를 상호협력의 관계로 발전시켜 나가는 노력들이 지배적인 방식으로 등장하고 있다. [4]

이러한 자치단체간 협력의 중요성과 협력사업의 수요증가에도 불구하고 자치단체들은 아직도 관할구역 위주로 개별적 사업을 추진해 왔던 관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 여기는 등 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적·탄력적·능동적 대응이 어려운 실정이다. 게다가 정부차원에서 협력을 조장·촉진하는 기반조성과 법·제도적 뒷받침이 취약하고 행정·재정적 지원마저 미흡하여 각종 협력수단의 실효성이 그리 높지 못한 형편이다.

그러나 지방정부간 협력은 새로운 지방행정 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 필수조건이라 할 수 있다. 다시 말해서 과거 중앙정부에 의한 직접관리관계, 수직적 통제관계, 일방적 관계로부터 간접관리관계, 수평적 경쟁관계, 상호의존적 협상관계로의 전환은 결과적으로 공정한 게임의 규칙(game rule)에 입각한 지방정부간 수직적, 수평적 경쟁을 촉진하고 성과의 공정배분을 도모함으로써 세계화, 지

방화, 정보화라는 새로운 환경변화에 대한 능동적인 대처능력을 향상시키게 될 것이다. [5]

이에 따라 지방정부간의 협력관계 정립을 위한 정책적 수단으로서 인적협력능력의 지표를 개발하여 건전한 지방자치제의 육성과 발전을 위해 바람직한 지방정부간의 협력체제를 유도할 수 있는 방안을 모색해 보고자 하는 데 연구의 목적을 두었다. 따라서 앞으로 지방정부간의 관계는 어떠한 모습을 지녀야 하는지에 대한 처방적 논의를 전개함에 있어서 정부간의 관계를 인적자원을 통한 협력관계의 정립에 초점을 두고서 출발하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정부간 협력관계의 의의

지방정부간 협력에 대한 이론적 근거는 1960년 이후부터 정부간 관계모형(Intergovernmental Relations Model), 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation), 공동생산적 접근모형(Coproductive Approach Model) 등을 중심으로 다양하게 제시되어 왔다.

이들 모형의 공통적 기초는 자치단체간 협력은 공통적 사항이나 이해관계를 사전적으로 해결하기 위해 수평적·교환적·공동생산적 상호작용이라는 수단을 활용하여 공동이익을 창출하는 과정으로 평가하고 있다. 결국 자치단체간 협력이란 자치단체간에 목표지향적인 상호작용을 통하여 공동이익을 창출하는 동기로부터 근본적으로 출발한다고 전제하고 있다. [6]

그러나 자치단체간 협력의 중요성과 협력사업의 수요증가에도 불구하고 자치단체들은 아직도 관할구역 위주로 개별적 사업을 추진해 왔던 관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 여기는 등 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적·탄력적·능동적 대응이 어려운 실정이다. 게다가 정부차원에서 협력을 조장·촉진하는 기반조성과 법·제도적 뒷받침이 취약하고 행정·재정적 지원마저 미흡하여 각종 협력수단의 실효성이 그리 높지 못한 형편이다. [7] 이러한 문제를 해결하기 위한

유용한 접근방법 중의 하나가 주요 선진국에서 활용되고 있는 정부간 관계론(Intergovernmental Relations; IGR)이다. 중앙과 지방관계를 정부간 관계라는 차원에서 파악하고자 하는 입장은 각 정부단위간의 자율성을 인정함과 동시에 그 역동성을 중시하는 특질을 갖고 있어 새로운 환경 변화에 대한 동태적인 측면에서의 파악이 가능하다는 이점이 있다.[8]

정부간 관계는 일반적으로 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부간의 상호관계로 이해되고 있는데, 그 개념은 보는 관점에 따라 다양하게 정의되고 있다. 먼저 정부간 관계의 개념은 크게 소극적 개념과 적극적 개념으로 구분할 수 있다. 소극적 개념은 중앙과 지방간의 관계라는 수직적 통제 관계를 중심으로 논의되는 정부간 관계를 말한다. 적극적 개념은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간에 나타나는 수평적 경쟁관계와 상호의존적 협력관계를 뜻한다고 한다.[9]

정부간 관계에 관한 개념적 틀을 처음으로 제시한 것으로 평가되는 Anderson의 경우는 정부간 관계를 "연방체계의 모든 형태 및 수준의 정부단위 간에 발생하는 활동 혹은 상호작용"으로서 파악하였으며,[10] 이를 보다 구체적으로 발전시킨 Wright는 정부간 관계를 주체, 범위 및 체계적 정의를 중심으로 살펴보고 있다. 즉 정부간 관계의 특징적 요소를 ① 법적 요소로서의 모든 정부단위, ② 인적 요소로서의 공무원의 행위 및 태도, ③ 공무원간의 일상적 상호작용, ④ 모든 공무원의 참여, ⑤ 재정중심의 정책적 쟁점으로 파악한다.[11] 그리고 사득환은 지방정부간 협력(cooperation)이란 "자율적인 지방정부들간의 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계(deliberate relations)"를 의미한다. 즉, 각각의 정부간에 상호작용을 통하여 교환 및 협상과정이 이루어지며, 이는 상호의존관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익(mutual interests)을 증진시키는 것을 말한다.[12]

자치단체간 협력을 정부간 관계모형에서 도출하고자 할 경우 정부간 관계특성, 협력의 형태와 지속성 등을 유형화시킨 Wright의 정부간 관계모형에서 찾을 수 있다. 이에 대하여 안용식·김천영은 Wright의 정부간 관계모형을 토대로 우리나라 정부간 관계를 설명하고 있다.[13] 먼저 과거 관선시대에는 내포적 권위형(inclusive authority)에 속함에 반하여, 지방자치제의 실시 이후에는 협력적 권위형(coordinate authority)에 해당한다고 주장하고 있다.

내포적 권위형은 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존적이면서 위계적인 관계에 있는 것을 말하며, 협력적 권

위형은 지방정부가 중앙정부와 독립적이며 자율성을 띤 관계를 맺는 것을 지칭한다. 특히 협력적 권위형은 중앙-지방정부간, 지방정부 상호간에 갈등과 분쟁이 표출되는 과도기적 정부관계를 의미하고 있다.

그리고 중첩적 권위형(overlapping authority)은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 의존적(interdependent)이면서 협상(bargaining)관계가 형성되어 있는 것을 말한다. 이 모형은 Wright가 가장 이상적인 실천모형으로 제시한 것으로 지나치게 단순하다는 비판이 있으나, 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상·교환관계와 협력, 그리고 경쟁을 본질로 한다는 측면에서 의미가 크다.[14]

이처럼 정부간 관계에 관한 논의는 지방정부간의 관계를 비권력적 측면에서의 협력관계를 본질로 하며, 그 속에 경쟁과 협력, 교환과 협상을 내재하고 있는 특징을 갖고 있다.

2. 정부간 협력의 필요성과 특징

1) 정부간 협력의 필요성

Van Alstyne는 자치원칙의 중요성 못지않게 다음과 같은 이유로 정부간 협력의 필요성을 주장하고 있다.[15] 첫째, 오늘날 지방정부가 당면한 대부분의 중요한 문제는 지방정부 단독만의 문제가 아닐 뿐만 아니라, 인위적인 정치적 경계를 뛰어 넘는 문제이다. 둘째로, 자치원칙은 규범과 실행의 일치가 무엇보다도 요구되는 지역공동 관심사임에도 불구하고 각 지방정부는 지역적인 지방정책에만 절대적인 관심을 가지고 있다. 셋째로, 지방재원이 지방수요에 못 미치는 불균형한 여건에서 정책결정의 권한이 지방공무원의 수중에 있는 자치원칙은 정치적으로 비현실적이다. 넷째로 연방정부 체제하에서의 주정부의 권한처럼 주정부내의 지방정부의 자치원칙은 결정적인 정부조치가 필요할 때, 무능성에 대한 구차적 변명구실이 되고 있다는 것이다.

이러한 정부간 협력의 필요성은 교통·통신과 과학문명이 발달함에 따라 더욱 필요하게 되고 있는데, 다음과 같은 경우를 포함한다.[16] 첫째, 하나 또는 둘 이상의 지방정부가 하나 또는 둘 이상의 지방정부에게 서비스나 시설을 제공하는 경우, 둘째, 둘 또는 그 이상의 지방정부가 공동으로 어떤 기능을 수행하고자 하거나 또는 시설을 운영하고자 경우, 셋째, 하나 또는 그 이상의 지방정부가 비상시 상호협조를 하는 경우, 넷째, 지방정부간의 문제점과 필요성을 확인 또는 발견하는 기능을 담당하는 상설기구를 설치하는 경우 등을 들 수 있다. 지방정부간의 협력과정을 통하여 얻을 수 있는 장점으로는 첫째로 공유된 능력, 즉 공유된 기술·생산과정·지식 등의 교류, 둘째로 상호간에 양보를 통한

교환, 셋째로 규모의 경제, 넷째로, 당사자간에 공유된 전문 직업적 윤리·가치·성향을 상호교환 함으로써 공동대응을 할 수 있다는 점이다.

2) 정부간 협력의 특징

정부간 협력의 특징은 정부간 협력의 장점과 단점을 고려하는 측면에서 살펴보면, 개별 지방정부가 중앙정부 및 여러 지방정부와의 관계에서 독립적인 지위에 놓이는 것보다는 상호존재적인 지위에 바탕을 둔 협력관계를 맺음으로써 얻을 수 있는 장점은 다음과 같이 나타날 수 있다.[17]

첫째로, 정치적인 측면에서 바람직한 지방자치치를 유도할 수 있다. 개별 지방정부는 제한적 결정을 바탕으로 상호의존 효과를 추구하므로 실질적인 상향식 지방정부간 관계가 가능해진다. 그 이유는 지방정부간에 교차규제가 이루어지기 때문이다. 이러한 관계하에서는 지방정부간에 갈등이 표류되었을 경우에도 그 조정이 용이하게 된다.

둘째로, 경제적인 측면에서 모든 참여정부의 이익을 보호할 수 있다. 지방정부간의 협력관계가 국가의 일반이익과 개별 지방정부의 특수이익이 최대한 손상되지 않는 범위 내에서 규정되므로 하향식 규모의 경제와는 다른 상향식 규모의 경제가 가능해진다.

셋째, 사회·문화적인 측면에서 개별 지방정부의 특수성을 일반성과 조화시킬 수 있다. 개별 지방정부의 특수성이 중앙정부의 획일적 통제하에 놓이거나 특수성만을 고집하는 것이 아니므로, 지방정부의 다양한 사회적 특성과 문화적 전통을 살릴 수 있는 효과가 있다.

넷째, 공간적인 측면에서 지방정부간에 경제활용이 용이하다. 예를 들어 행정구역 개편시 중앙정부의 일방적인 공간 통·폐합이나 지방정부별로 행정구역을 고수하려는 차원을 떠나 기존의 공간 하에서도 정부간 협약 등 다양한 공간 활용의 효과를 거둘 수 있다.

그러나 지방정부간의 협력이 아무리 중요하고, 서로간에 이익이 있다하더라도 실제로 협력이 발생하기는 어렵다. 정부관리자의 인식 부족 등 여러 가지 이유가 있겠지만, 먼저 자신의 영역과 업무에 대한 자율권(autonomy)이 제약받을 지도 모른다는 두려움 때문이다.[18] 조직은 본질적으로 자율성과 독립성을 유지하면서 팽창하려는 속성을 지니고 있다. 따라서 협력으로 인한 외적 간섭, 의사결정권의 제약 등은 되도록 피하려고 한다는 점이다. 둘째 다른 지방정부와의 관계에서 투자에 대한 잠재적 이익이 불명확한 경우라도, 협력관계를 유지하기 위해 많은 시간, 에너지 및 자원을 투자해야 한다. 특히 이익은 먼저 투자한 이후에나 발생할 것이기 때문에 협력을 꺼려하게 된다.[19]

이러한 정부간 협력의 장점과 단점을 고려해보았을 때 지방정부간 관계는 Macaluso에 의한 언급처럼, 수많은 지방정부의 형태만큼이나 복잡하고 다양하며, 대립과 협력의 복합적인 현상이 공존하는 역동적 차원에서 다루어야 할 필요성이 크다는 점이다. 환언하자면 지방정부간 협력관계는 단순한 형태를 지닌 것이 아닌 역사적·환경적 차원, 법적·제도적 차원, 관리적·기능적 차원, 형태적·문화적 차원 등 조직 상호간의 특성과 구조 내에서 발생하는 복잡하고 역동적인 성향을 지닌 상호작용관계로서 규명되어야 할 필요성이 있음을 뜻할 수 있다.[20]

III. 정부간협력제도의 실태와 선행연구

1. 정부간 협력제도의 실태

중전의 중앙집권체제 하에서는 중앙과 지방간의 수직적 연계가 중요시되었지만 지방분권화시대에는 이에 못지않게 지방정부간 수평적 연계와 협력이 중요하다. 이러한 점을 감안하여 우리나라는 지방정부간의 협력을 위한 제도는 마련하고 있으나 아직까지 미흡한 점이 많고, 그 제도가 실제로 제대로 운영되지 못하고 있다. 이를 위해서는 선진외국과 같이 과거 정태적 협력환경에서 벗어나 이제는 동태적 협력환경에 맞는 지방정부간 협력제도를 정립해야 한다. 우리나라의 지방정부간 협력에 대한 일반적인 근거는 지방자치법에 그 근거를 두고 있다. 현행 지방자치법 제8장(지방자치단체간 상호관계)에서는 지방정부간의 협력에 근거한 업무수행 등을 예측하고서 지방자치단체간 협력과 분쟁조정에 대하여 규정하고 있다. 제139조(지방자치단체의 상호간 협력)에서는 "지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다"고 규정하고 있다. 또한 지방자치법은 지방자치단체간의 행정협의회(제142조-제148조), 지방자치단체조합(제149조-154조), 사무위탁(141조), 지방자치단체의 장 등의 협의회(제154조의 2)에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 협력제도들은 아직까지 그 활용실적이 저조하거나 운용 중단 등의 문제가 나타나고 있다.

때문에 이러한 제도는 다른 선진국에 비하여 다양성과 신축성이 결여되어 있고, 제도(행정, 재정, 계획 등) 상호간의 연계가 부족하다. 지방정부간 협력제도는 행정협의회에 주로 의존해 왔고, 선진국에서 많이 활용되고 있는 자치단체조합도 단지 2개가 설립되었지만 그것도 제대로 운영되지 못하여 해체되었다. 현행 행정협의회와 지방자치단체조합은 선진 외국에서처럼 다양하게 선택하고 활용할 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다. 사무위탁도 지방자치법에 규정하고 있는 것뿐만 아니라 협정이나 계약제를 광범위하게 활용하고 계획계약의 도입을 검토할 필요가 있다. 이외에도 지방정부간 협력을 위한 제도적 정비방안으로는 광역계획의 실천성 확보를 위한 재정협력의 계획화 체제구축, 기초단체와 광역단체간(특히 특별시 및 광역시와 자치구간)의 협력관계의 강화, 기초 및 광역자치단체의 장과 의회의원으로 구성되는 지방자치단체협의회의 구성과 사무국 상설화 등이 요청된다.[21]

2. 정부간 협력에 대한 선행연구의 검토

지방정부간의 분쟁해결이나 협력에 영향을 미치는 요인에 대해서는 학자들마다 다양한 의견을 제시하고 있다. 먼저 Weiss는 정부간 협력에 필요한 전제조건들을 다음과 같이 제시하고 있다.[22]

첫째, 문제의 존재이다. 협력을 통하여 완화될 수 있는 문제가 존재해야 한다. 이것은 법적 규정, 저부담(low incidence) 욕구, 내부의 어려움, 외부의 사건 등에 의해서 발생할 수 있다.

둘째, 자원의 이용가능성이다. 협력을 통하여 문제를 처리할 자원이 있어야 한다. 지방·주·연방의 자원, 자금, 스태프, 전문성, 에너지, 협력에 대한 열정 등이 포함된다.

셋째, 협력 프로그램을 실행할 제도적 능력이다. 현존하는 루틴들, 하부조직(구조), 협력을 위한 정당한 수단 등이 포함된다.

넷째, 외부의 유인이다. 외부에서 조직의 성과에 대한 새로운 요구를 할 때 협력이 나타난다. 이러한 조건들이 충족되면 협력으로 나아간다고 주장하면서 정부간 협력에 영향을 미치는 변인으로서 문제의 긴급성에 대한 정부간의 인식 차이, 개선절차(처리)에 관련된 평가비용과 잠재적인 재정적·법적 부담, 전문성이나 재정지원에 대한 다른 정부에의 의존성 정도, 행위에 대한 공공의 압력과 정치적 압력, 정부기관 간 정보개방성의 정도, 행위에 대한 책임성의 정도 등을 제시하였다.

그리고 Pruitt and Carnevale은 이슈구조, 전략과 전

술, 당사자의 행태, 인지적 과정, 사회규범, 당사자간 관계(권력, 신뢰), 집단과정(내부협상), 제3자의 존재 등을 지적하고 있고,[23] 이달곤은 협상의 결과에 영향을 미치는 독립변수로서 협상의 규범과 전략, 구조적 차원(내부구조, 제3자, 주위환경 등), 당사자의 성향(전문성, 경력, 위험선호 등), 당사자의 권력관계 등을 제시하고, 특히 협상의 유형과 전략, 협상의 과정과 타협규칙 등에 대하여 강조하고 있다.[24] 김상구는 선행연구를 검토한 다음 정부간 협력요인을 이해관계와 관련된 요인, 당사자 집단과 관련된 요인, 상호작용과 관련된 요인, 협상대표자와 관련된 요인 등으로 구분하여 제시하고 있다.[25]

이종렬·권해수는 지방정부간 분쟁이나 갈등의 관리전략으로 유능한 협상 담당자의 확립, 공개행정과 참여, 갈등조정장치의 활용, 중재장치의 개발 등을 지방정부간 갈등의 관리전략으로 제안하였으며,[26] 김인철·최진식도 협상의 성공을 위한 방안으로 양 지역에 편익을 더 많이 제공할 수 있는 조정된 타협안 제시, 관련 지방관료, 시민단체, 중앙부서의 담당자를 중심으로 한 행정협의회나 중재위원회 같은 대화의 장 제도화, 중재과정에서 공정한 게임의 룰 적용을 통한 지역형평성 고려 등을 제시하였다.[27]

김상구는 대립 및 갈등관계의 협상을 다루면서 협상방법의 선택요인은 주체의 역할, 협상대표자의 자질, 당사자간의 인간관계, 이슈에 대한 관심, 자원의 특성, 협상의 충분성, 의사소통기술, 지역주민의 특성 등에 의해서 결정될 수 있음을 설명하였다.[28]

그리고 사득환은 지방정부간 환경협력의 경우 상호의존성과 게임의 규칙을 전제로 협상이 이루어져야 함을 강조하였다. 특히 그의 연구에서 우리나라의 경우는 지방자치단체장의 성향이 상호협력에 크게 작용하는 것으로 드러났다. 나아가 주민이해 등의 이유로 공무원들이 상호협력을 꺼려하고 있는 것도 중요한 요인으로 작용하고 있다면서 지방정부간의 환경협력에서 가장 중요한 것은 주민이해와 단체장의 의지라고 지적하고 있다.[29]

한표한·김선기는 자치단체간 협력사업의 성공 및 실패 요인으로 재정적 자원, 전문적 가치관, 정치적 영향력, 문제 해결 또는 서비스 개선, 불확실성 해소, 협력대상정보, 법적 강제 등의 7가지를 제시하고 있다.[30]

지방정부간의 분쟁해결이나 협상에 영향을 미치는 요인에 대한 학자들의 다양한 의견은 다음의 <표 1>과 같다.

표 1. 지방정부간 협력의 영향요인
Table 1. Impact Factor of Cooperation between local government

| 학 자 | 지방정부간 협력의 영향요인 |
|----------------------------|---|
| Fruitt and Carnevale(1993) | 이슈구조, 전략과 전술, 당사자의 행태, 인지적 과정, 사회규범, 당사자간 관계(권력, 신뢰), 집단과정(내부협상), 제3자의 존재 |
| 이달근(1995) | 협상의 규범과 전략, 구조적 차원(내부구조, 제3자, 주위환경 등), 당사자의 성향(전문성, 경력, 위험선호 등), 당사자의 권력관계 |
| 이종렬 · 권해수(1998) | 유능한 협상 담당자의 확립, 공개행정과 참여, 갈등조정장치의 활용, 중재장치의 개발 |
| 김인철 · 최진식(1999) | 조정된 타협안 제시, 관련지방관료, 시민단체, 중앙부서의 담당자를 중심으로 한 행정협의회의 중재위원회 같은 대화의 장 제도화, 중재과정에서 공정한 게임의 룰 적용을 통한 지역평형성 고려 |
| 김상구(2002) | 주체의 역할, 협상대표자의 자질, 당사자간의 인간관계, 이슈에 대한 관심, 자원의 특성, 협상의 충분성, 의사소통기술, 지역주민의 특성 |
| 사득환(2002) | 주민이해와 단체장의 의지, 공무원들의 상호협력 |
| 한표환 · 김상기(2003) | 재정적 지원, 전문적 가치관, 정치적 영향력, 문제해결 또는 서비스 개선, 불확실성 해소, 협력대상정보, 법적 강제 |

IV. 연구설계

1. 정부간 협력에 대한 행태론적 접근의 필요성

민선이후 지방정부간 관계의 변화과정에서 보편적으로 나타나고 있는 지방정부간 정책갈등문제를 정확히 진단하고, 그러한 문제에 대한 대응방안을 모색하는 것은 매우 중요한 문제라고 할 수 있다. 지금까지 지역정책에 대한 지방정부간 갈등 분석경향은 갈등원인에 대한 설명과 이에 따른 갈등사례의 나열식 분석, 혹은 법·제도적·기능적 분석이 주류를 이루고 있다.[31]

지방정부간 협력의 의미는 접근시각이나 방법에 따라 또

연구대상이나 방법에 따라 다양하다. 본 연구에서의 관심은 지방정부간 협력관계에서 벌어지는 행위자의 특성에 그 초점을 맞추고 있으므로 행태적 측면에서 개념정의가 필요하다.

이와 관련하여 Lan은 사람들의 행태나 행위를 조정하고 변화시키기 위해서는 정책이나 제도가 필요하다고 주장하면서 사람들의 행태를 조정하고 변화를 가져올 수 있는 주요 기제로 다음과 같은 것을 제시하고 있다.

첫째, 적절한 인센티브와 벌칙을 만드는 것이다. 즉 보상과 처벌 또는 유인과 제재 등의 유인기제(inducement)를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 둘째, 규칙(rule)을 만드는 것이다. 규칙은 어떤 방식으로 행동하고 어떤 방식으로는 행동하는 것을 금지하는 명령과 같으며 어떤 행위의 허용과 자격을 정하는 것이다. 따라서 행태에 대한 규칙을 통하여 사람들의 행위를 조정하고 변화시킬 수 있다. 셋째, 사실(fact)을 통한 행태의 조정과 변화이다. 이것은 원칙적으로 설득에 의존하는 전략이다. 즉 사실의 노정을 통하여 사람들의 마음이나 인식의 변화를 가져와 다시 행태를 변화시키려는 것이다. 넷째, 권리(rights) 관계를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 이것은 정부의 권력을 이용할 수 있는 권리를 변화시킴으로써 사람들의 행태를 조정하고 변화시킬 수 있다. 마지막으로 권력(power)을 이용하는 것이다. 권력을 통하여 의사결정과정을 변화시킴으로써 분쟁의 내용을 변화시키려는 전략이다. 따라서 제도변화의 영향으로 인하여 대부분의 갈등과 협력사례들이 진행과정에서 제도의 정비나 새로운 제도의 도입을 통해 다양한 전개양상의 변화를 보여주게 된다. 즉 제도는 정부간의 갈등을 유발시키는 요인이 될 수도 있지만 반면에 갈등을 해소시켜주는 순기능적 요인으로 작용할 수 있는 것이다.[32]

그러나 지방정부간 정책의 결정과정에서 갈등의 주요 원인이 이와 같은 제도적·기능적 갈등보다는 정치적 갈등이 원인이 되어 나타나는 것이 대부분인 바, 이에 대한 적실성 있는 이론을 중심으로 갈등과정에 개입된 행위자들의 정치적 갈등과정을 파악하는 것은 중요한 문제라고 할 수 있다.[33] 즉 지방정부간 갈등에서 관련 갈등의 주체자들이 해당 지방정부의 이해관계와 함께 보이는 특성에 따라 갈등과 협력요인이 발생할 수도 있는 것이다. 그리고 갈등행위 주체자들이 정부간의 관계에서 갈등과 협력을 위한 행위자의 특성이 교환협상과정에서 서로 영향을 미치게 되어, 그 수준이나 정도에 따라 새로운 협력관계가 형성되기도 하지만 또 다른 문제를 발생시킬 수 있는 것이다. 따라서 정부간의 갈등해결의 협상교환과정을 통하여 갈등행위자간의 행위를 상호협력의 방향으로 유도하는 것은 매우 중요한 것이

다. 그러나 기존의 선행연구가 갈등에 대한 유발요인의 분석과 공식적 제도의 강화를 통한 정무간 갈등해결방안에 대한 연구가 주를 이루어 왔다. 때문에 이와 관련한 연구분석은 소홀히 진행된 바 본 연구에서는 지방정부간 협력에 대한 기존연구에 기초를 두고서 지방정부간 정책협력을 분석하기 위해 협력에 영향을 미치는 구조적 측면보다는 미시적 측면에서 자치단체장의 행태적 특성에 초점을 두고서 정리하고자 한다.

따라서 지방정부간 협력의 제도적 해결방법의 한계를 보완하여 지방정부간의 원만한 협력방안을 도출해내기 위해서는 협력당사자들, 즉 협력해결주체들의 행태적 요인의 특성에 대한 연구가 더욱 필요하다 하겠다. 이러한 필요성에 입각하여 본 연구에서도 지방정부간 협력의 경험을 가졌던 해당 자치단체장의 행태적 요인의 특성에 대하여 분석할 필요성이 있다는 문제의식을 본 연구의 출발점으로 삼았다.

2. 본 연구에서의 지방정부간 협력요인

본 연구에서는 <표 1>에서 학자들이 제시하는 분쟁해결이나 협상에 영향을 미치는 요인을 기초로 하여 자치단체장의 행태적 요인을 뒷받침 할 수 있는 제도적 협력과 그 한계를 분석하기 위한 변수를 선정하였다.

앞에서도 언급하였듯이 우리나라의 정무간 관계에 대한 기존의 연구는 대부분이 갈등의 원인을 분석하고, 이에 따르는 해결방안이나 관리전략을 모색하는 연구가 대부분이다.

지방정부간의 협력이 가능하기 위해서는 각 지방정부들이 협력능력(cooperative capacity)을 갖출 필요가 있다. 지방정부의 협력능력으로는 크게 물적 능력, 인적 능력, 시설능력으로 나눌 수 있다. 여기서 물적 능력은 주로 재정능력을, 인적 능력은 공무원 및 이들의 전문성을, 그리고 시설능력은 토지와 그것의 부대시설능력을 말한다.[34] 본 연구에서는 이러한 지방정부의 협력능력 중 인적 능력과 관련하여 자치단체장의 행태적 요인의 특징을 협력요인으로 다루고자 한다.

이러한 이유는 자치단체장을 비롯한 관리자의 협력에 대한 전문적 가치관이나 심리적 만족도로서 협력관계형성에 중요한 역할을 하기 때문이다. 즉 정부간에 협력이 추진되기 위해서는 관리자가 기본적으로 '협력이란 바람직한 것'이라는 긍정적 사고방식을 갖는 것이 우선적으로 필요하다. 특히 우리나라와 같이 지방행정이 자치단체장의 독단적 결정에 크게 좌우되는 행정풍토에서는 더욱 중요한 영향력을 미치는 변수이다. 제도적으로 민선 자치단체장은 자치단체사무의 통할대표권과 관할집행권, 관할기관단체의 지도감독권, 지방의회에 대한 법률적 권한 외에도 많은 권한을 가지고 있다. 그

리고 이들의 역할도 지역주민에 대한 역할, 지방의회에 대한 역할, 중앙정부에 대한 역할, 지방정부조직에 대한 역할 등 다양하다.[35] 따라서 이들의 다양한 역할은 지방정부간의 협력관계형성에 있어서 중요한 역할을 하는 것이다.

그러나 협력적 가치관이 반드시 가치적 이익의 발생여부에만 관련이 있는 것은 아니며, 어떤 형태로든지 관리자에게 만족을 줄 수 있으면 족하다.[36] 따라서 관리자가 협력에 대하여 기본적으로 부정적 가치관이나 태도를 갖고 있다면 협력의 시작단계에서는 물론 추진 중에도 협력이 실패하는 데 중요한 요인으로 작용할 것은 당연하다.[37] 이렇게 보았을 때 정무간 협력을 추진하는 주된 세력은 자치단체장이다. 자치단체장의 지방정부간 협력에 관한 자질향상과 가치관·행태의 변화 없이는 어떠한 협력도 이루기가 힘들다. 따라서 지방공무원의 전문성 확보와 적극적인 협력과 노력이 자치단체간의 협력을 이끌어내는데 필수적인 요소이다. 이렇게 자치단체장의 지방정부간 협력에 대한 필요성을 공감할 수 있는 의식이 바탕이 된 협력문화가 선행된다면 지방정부간 협력체제는 구축되리라 판단되어 본 연구에서의 지방정부간 협력요인으로 자치단체장의 행태적 특성요인을 선정하고자 한다.

3. 자치단체장의 협력에 대한 행태적 요인의 고려사항

1) 행태적 요인의 측정지표개발의 준거틀

지금까지 다양한 학자들에 의하여 제시된 지방정부간의 분쟁해결이나 협력에 영향을 미치는 요인들은 많은 측면에서 지방정부들 간의 분쟁을 보다 합리적으로 해결할 수 있는 하나의 유인기제로 활용할 수 있다. 자치단체간의 협력에 영향을 미치는 요인들 중 비제도적 해결방법의 변수로서 본 연구에서는 자치단체장의 정치적 행태를 변수로 선정하였다. 지방정부의 중요한 기능 중의 하나는 지역주민의 의사를 존중하여 정책과 서비스로 주민들의 욕구를 충족시켜 주는 것이라 볼 수 있다. 이 때문에 자치단체의 운명을 책임지는 단체장의 리더십이 지방정부의 역할수행에 적지 않은 영향을 미치리라는 것은 쉽게 예상해 볼 수 있다. 더구나 특정 지역의 이익이 사회 전체의 이익과 일치하지 않을 경우 단체장이 어떤 역할을 하느냐에 따라 지방정부간 갈등은 물론 지역갈등을 불러오기도 한다. 특히 공무원들은 단체장에 철저히 예속되어 있고 이를 견제할 의회는 간혹 단체장에 대립하기는 하지만 절대적인 권한을 가진 단체장을 효율적으로 견제하지 못하며, 지역의 엘리트나 시민단체 등도 단체장의 필요에 따라 선택적으로 이용

될 뿐 의사결정과정에서 효율적으로 영향력을 행사하지 못한다는 것이다.[38] 지방정부의 갈등은 물론이고 협력에 있어서도 제도적 협력장치의 부작동의 경우 자치단체장의 리더십에 의한 자치단체간의 정치적 해결이 필요하다고 하겠다.

따라서 관리자가 협력에 대하여 기본적으로 부정적 가치관이나 태도를 갖고 있다면 협력의 시작단계에서는 물론 추진 중에도 협력이 실패하는 데 중요한 요인으로 작용할 것은 당연하다.[39] 이렇게 보았을 때 지방정부간 협력을 추진하는 주된 세력은 자치단체장이다. 따라서 자치단체장의 적극적인 협력과 노력이 정부간 협력을 이끌어내는데 필수적인 요소이기 때문에 지방자치단체장의 개인적 능력에 따라 정부간 관계가 형성될 수 있으므로 정부간 사업수행에 능동적인 자치단체장의 리더십 발휘가 중요하다.

2) 행태적 요인의 측정지표

지방정부간 갈등해결의 제도적 해결방법의 한계를 보완하여 지방정부간의 원만한 갈등해결방안, 즉 협력을 도출해내기 위해서는 지방정부간 갈등의 경험을 가졌던 해당 자치단체장의 행태적 요인에 대한 특성에 대하여 분석할 필요성이 있다. 따라서 본 연구에서 행태적 요인에 대한 자치단체장의 행태적 요인의 특성에 대한 측정지표는 크게 자치단체장의 리더십과 전문성, 협상태도, 신뢰성, 의사전달을 중심으로 논의하고자 한다.

(1) 리더십

자치단체장의 리더십이란 자치단체간의 협력체제를 확보하기 위한 자치단체장의 정치적 역량이라 할 수 있다.

민선자치단체장들이 지방행정에 있어 핵심적인 지도자라는 것은 ① 자치단체장이 지방정치에의 참여자 중 누구보다도 우월한 자원(인력, 물자, 재원, 정보)을 보유하고 행사하는 위치에 있다는 점, ② 과거 임명직 자치단체장에 비하여 보다 많은 자원을 동원할 수 있고, 특히 자원의 구성 및 운영에 있어서 보다 높은 자율권을 행사할 수 있다는 점, ③ 주민의 수권이라는 강력한 정당성에 의하여 그 권위를 인정받고, 과거의 임명직 자치단체장 평균 재임기간보다 안정적인 임기를 보장받는다는 점 등을 통해 확연하게 나타난다.[40]

지방정부간 갈등문제를 다루는 데 있어서 단체장의 영향력, 즉 리더십은 지방정부간 갈등해결에 중요한 변수로서 작용한다.[41]

단체장의 영향력의 크기는 단체장이 지닌 정치적 자원의 규모, 지방정부의 정치구조, 단체장의 성격과 스타일 등의 함수라고 할 수 있다.[42] 따라서 자치단체장의 행태적 특성에 관한 측정지표로서 자치단체장의 리더십에 대한 측정이 필요하다.

(2) 자치단체장의 전문성

자치단체의 전문성이란 그들이 단체장이 되기 이전에 그 직업이나 학력 또는 개인적인 전문능력의 종류와 자격 등이 자치단체의 갈등해결자로서의 역할수행에 얼마만큼 적합한 것인가를 의미한다.

자치단체간의 갈등은 대체로 갈등당사자가 상이하고 그 원인도 단일의 원인에 의해 발생하는 것이 아니고 다양한 원인이 복잡하게 관련되어있어서 단일의 방안에 의해 조정·해결되기 어려운 성질을 띠고 있다. 따라서 자치단체간의 갈등은 그 해결과정에 있어서 장시간이 요구되거나 해결의 실마리를 제대로 찾지 못하는 경우가 빈번하게 나타나고 있다.

전문성이 부족한 단체장은 모든 결정을 상식이나 이해관계자의 일방적 주장을 토대로 내리는 경우가 많으므로 복잡성이나 기술성을 띠고 있는 사안에 대한 결정에서는 과오를 저지를 가능성이 농후하며 결국 시행착오를 일으킴으로써 시간과 경비의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 지방정부간 갈등을 발생시킬 가능성이 많다.[43] 따라서 지방정부간의 갈등해결을 위해서는 보다 높은 자치단체장의 전문성을 필요로 하는 것이다.

(3) 자치단체장의 협상태도

자치단체장의 협상태도란 문제를 협상으로 풀려는 협상의지수준을 말한다. 따라서 지방정부의 협력을 위한 협상자에 대한 상호태도도 자치단체장에 대한 측정지표가 된다. 협상의지수준이 크거나 적극적이면 갈등문제가 협력으로 이어질 가능성이 크다. 예를 들어 서로에 대한 인식을 양측이 불만을 가지면 부정적 태도가 형성되며, 이는 행동으로 이어져 갈등상황이 부정적으로 전개될 것이다.[44]

(4) 자치단체장의 신뢰성

지방정부의 협력을 위한 협상자의 신뢰성여부는 갈등상황을 긍정적으로 유도할 수 있다. 협상상대방에 대한 신뢰정도가 크다면 지방정부간 갈등을 협력으로 이어질 가능성이 크기 때문에 협상자간의 신뢰성은 측정지표에서 매우 중요한 변수가 된다.

(5) 의사전달

집단간에 협력을 위해서 커뮤니케이션은 필수적이다. 그런데 전달하고자하는 내용의 의미가 상대방에게 제대로 전달되지 않거나 왜곡되어 전달되면 의사소통에 문제가 발생하게 되고 이는 집단간 협력을 저해하게 된다[45]. 일반적 갈등은 적어도 두 사람, 집단, 조직 등에서 최소한 둘 이상의 주체가 갈등당사자가 되기 때문에 당사자들 사이에는 커뮤니케이션이 이미 존재하고 있다는 것을 전제로 한다. 갈등이 있다는 것은 상호작용하는 커뮤니케이션이 자리 잡고

있다는 것을 의미하기 때문이다.[46] 따라서 협상자간의 의사전달의 활성화 여부는 갈등해결에 있어서의 기본적인 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

이상과 같은 논리에 근거하여 본 연구에서는 자치단체간의 협력에 있어서 자치단체장의 행태적 요인으로 고려해야 할 사항에 대하여 <표 2>와 같이 정리하여 제시하고자 한다.

표 2. 자치단체장 행태적 요인의 고려사항
Table 2. Considerations To the Behavioral Factor of Local Administrators

| 분석 변수 | 요인 | 측 정 지 표 |
|---------------|------|--|
| 자치단체장의 행태적 요인 | 리더십 | -자치단체장이 인접 정부와의 협력을 위해 주도적인 역할을 하고 있는지의 여부 등 -정부간 협력에 영향을 미치는 단체장의 바람직한 리더십의 유형 등 -자치단체장에 대한 공무원의 예측수준 정도 등 |
| | 전문성 | -자치단체장의 협상능력의 수준정도 등 |
| | 협상태도 | -자치단체장의 자치단체 간 협력필요성에 대한 인지도수준 정도 등 -지방정부간 협력을 위한 협상자(자치단체장)간의 신뢰성의 수준정도 등 -자치단체장의 인접 정부와의 협력에 대한 의지의 수준정도 등 |
| 의사전달 | 신뢰성 | -자치단체장이 공무원들에 대한 인접 정부와의 협력활동을 적극적으로 지원하고 있는지의 여부 등 -자치단체장의 정치적 자원동원 노력정도 등 |
| | 의사전달 | -제도적 차원에서의 의사전달 통로의 확보수준정도 등 |

V. 결론

이미 논의한 바와 같이 지방정부간에는 어느 정도의 갈등은 피할 수 없는 구조적인 것으로 분석된다. 지방정부간에 특정문제에 있어서는 서로의 갈등상황에서 갈등행위자들이 이해관계와 함께 보이는 특성에 따라 갈등요인과 협력요인이 발생할 수 있는 것이다. 즉 지방정부간 갈등구조에서 자치단체장의 행태적 요인의 특성이 서로 영향을 미치게 되어, 그 수준이나 정도에 따라 협력관계가 형성되기도 하는 반면, 새로운 문제도 발생시킬 수 있는 것이다. 따라서 갈등 유형의 다양성에 따라 각 유형별 해결방안도 차이가 날 수

밖에 없다.

지방정부간의 협력과정에서 나타나는 자치단체장의 행태적 요인의 특성은 정도상의 차이는 있지만 나름대로 행태적 특성과 관련하여 비슷한 요인이 나타나고 있다는 점이다. 예를 들어 자치단체장의 가치관, 주민의 가치관, 지역주민의 의식, 조직의 특성 등에 있어서 행위자간에 차이가 공통적으로 나타나고 있으며 이의 차이에 따라 지방정부간의 갈등이 지속될 수 있으며, 또는 협력적인 상황으로 변화될 수 있다는 점이다.

이러한 것을 종합하여 자치단체장의 행태적 요인의 특성을 통한 지방정부간 협력관리 방안으로서 자치단체장 및 지방정치의 주요 행위자들이 자치단체의 실익을 위해 상호 협의와 협조체제를 구축할 수 있는 대안을 모색하여야 할 것이다.

본 연구는 기존의 모든 국내의 지방정부간 협력사례와 협력사업에 대한 성공 및 실패요인에 대한 분석과 협력에 대한 사례의 분석연구를 하지 못하였다는 한계점을 들 수 있다. 그러나 지방정부간 갈등해결, 즉 협력과정 중에서 나타나는 행위자간 변화과정상의 자치단체장의 행태나 특성에 대하여 분석을 해 보았다는 점에서 앞으로 지방정부간의 협력에 있어서 지대한 역할을 할 것으로 예측되는 자치단체장의 행태적 특성에 대한 경험적 연구를 위한 기반으로 삼을 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- [1] 김용래, “지방자치단체의 조합 어떻게 육성할 것인가”, 「자치행정」, 제50호, 지방행정연구소, 1992, 42면.
- [2] 김기욱, 「지방자치행정론」, 1991, 43-44면.
- [3] Richman, Roger, Formal Mediation in Intergovernmental Disputes: Municipal Annexation Negotiations in Virginia, Public Administration Review. 45(4), 1985.
- [4] Reed, R. Steven, Japanesre Prefectures and Policymaking. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986, 8면.
- [5] 경기도, 「지방자치단체간 협력활성화 방안 연구」, 1999.

- [6] 한표한·김선기, “자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 추진과 분석방안”, 「한국행정학회보」, 37(3), 2003, 221면.
- [7] 경기도, 전개논문.
- [8] 김천영, “정부간관계의 개념, 논리 및 역사적 전개과정의 서설적 연구”, 「현대사회와 행정」, 제7집, 연세행정연구회, 1997, 93-94면.
- [9] 안용식·김천영, 「지방정부간 협력관계론」, 대영문화사, 1995, 23-31면.
- [10] Anderson, W., Intergovernmental Relations in Review, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960, 3면.
- [11] Wright, Deil. S, Understanding Intergovernmental Relations(3rded.), California, Pacif, 1988, 13-28면.
- [12] 사득환, “정부간 관계(IGR)변화와 지방정부간 환경협력”, 「한국지방자치학회보」, 14(1), 2002.
- [13] 안용식·김천영, 「지방정부간 협력관계론」, 대영문화사, 1995, 23-31면.
- [14] Wright, 전개논문, 49면.
- [15] 정세욱, 「정부간 관계」, 법문사, 1997, 52-53면.
- [16] Robert L. Bish & Vincent Ostrom, Understanding Urban Government(Washington, D.C: American Enterprise Institute for Public Policyresearch, 1973, 59면.
- [17] 안용식·김천영, 전개서, 29-30면.
- [18] Weiss, Janet A, “Pathways to Cooperation among Public Agencies”, Journal of Analysis and Management, 7(1), 1987, 95면.
- [19] 사득환, “지방정부간 환경협력의 모색”, 「2001한국행정학회 추계학술대회발표논문집」, 2001.
- [20] 홍석균·김장기, “지방정부간 협력관계의 영향 요인에 관한 연구-광역, 시·군 자치단체를 중심으로-” 「한국사회와 행정연구」, 제13권 제3호, 2002, 167면.
- [21] 배준구, “지역발전을 위한 지방정부간 협력방안: 부산·울산지역을 중심으로”, 「지방정부의경쟁력 제고와 지역발전전략」, 한국행정학회·부산경남울산세주행정학회 학술세미나 논문집, 2001, 1-6면.
- [22] Weiss, 전개논문.
- [23] Pruitt, D. G, “Strategic Choice in Negotiation”, in J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin(eds.) Negotiation Theory and Practice. Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- [24] 이달곤, 「협상론: 협상의 과정, 구조 그리고 전략」, 법문사, 1995.
- [25] 김상구, “협상영향요인에 관한 연구: 환경기초시설 입지갈등을 중심으로”, 「한국행정학회보」, 36(2), 2002.
- [26] 이종열·권해수, “지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석”, 「한국정책학회보」, 7(3), 1999, 159-188면.
- [27] 김인철·최진식, “지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 8(3), 1999, 99-121면.
- [28] 김상구, 전개논문.
- [29] 사득환, 전개논문.
- [30] 한표한·김선기, 전개논문.
- [31] 김필부, “지방자치단체 상호간 갈등해소방안”, 「연구보고서 96-3」, 한국지방행정연구원, 1996.
- [32] Lan, Zhiyong, “A Conflict Resolution Approach To Public Administration”, PublicAdministration Review, 57(1), 1997, 27-35면.
- [33] 주상현, “광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략-전라북도 도청사 입지갈등사례를 중심으로”, 「한국행정학회학술논문집」, 2001, 295면.
- [34] 사득환, 전개논문.
- [35] 김병량, “자치단체장의 역할과 리더십의 요건”, 나라정책연구회 편저, 「한국형 지방자치의청사진」, 길 벗, 1995.
- [36] Rogers, David. L & Whitten, David. A, Inter-organisation Coordination: Theory, Research, and Implementation. Ames: Iowa State University Press, 1982.
- [37] 한표한·김선기, 전개논문.
- [38] 고경훈, “정부간 갈등에 영향을 미치는 자치단체장의 리더십에 관한 연구”, 「전북행정학회보」, 17(1), 2003.
- [39] 한표한·김선기, 전개논문, 223면.
- [40] 이승중, “민선자치단체장 리더십의 영향요인”, 「한국행정학회보」, 제32권 제1호, 1998.
- [41] 천대윤, 「갈등관리전략론」, 선학사, 2003.
- [42] Ross, Bernard H. et. al., Urban Politics. Itasca: F. E. Peacock Publishers, 1991.
- [43] 송창식, “도시정부에서 시민음부즈만제도 확립방안”, 「도시행정학회보」, 1995.

- [44] Augsburg, D, Conflict Mediation across Cultures:
Pathways and Patterns, London: Westminster
John Knox Press, 1992, 68-69면.
- [45] 천대윤, 「갈등관리전략론」, 서울: 선학사, 2003, 152면.
- [46] 최해진, 「갈등의 이해와 관리」, 서울: 두남, 2004, 29면.

저자 소개



김영환

2000년 8월, 조선대학교

행정학과 행정학박사

2005년~현재, 조선대학교

경찰행정학과 교수