

# 기초자치단체장의 리더십과 정책과정에 관한 연구

A Study on the Policy Process and Leadership of  
Elected Mayors in Korean Local Governments

2000. 12.

---

## 연구진

최 참 수 (자치행정연구실 수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

민선 지방자치를 실시하고 5년을 보내면서 우리는 민선 단체장이 수행하는 역할의 중요성을 인식하게 되었습니다. 오랜 가부장적 유교문화와 집권의 전통은 단체장을 지방자치의 중심에 서게 했으며 단체장이 얼마나 성공적으로 지방자치단체를 운영하느냐에 그 지역사회의 발전여부가 달려 있다고 해도 과언이 아니라 할 수 있습니다.

국가는 물론 한 국가를 구성하고 있는 사회 각 부분별로 국제교류가 더욱 확대되고 경쟁이 치열해지는 세계화와 지방화의 조류는 이제 우리 지방자치단체에도 국제적인 경쟁력과 대응성을 요구하고 있습니다. 이러한 상황속에서 지방자치단체의 운영을 책임지고 있는 단체장의 역할은 더욱더 중요해지고 있습니다. 그럼에도 불구하고 지방자치의 주역이라 할 수 있는 단체장의 리더쉽과 자치단체의 의사결정과정에 대한 연구가 거의 이루어지지 않고 있는 것이 현재 우리의 실정입니다.

본 연구는 지방자치단체의 의사결정에 관한 기존의 논의들을 검토하고 부단체장에 대한 설문조사와 지방자치의 주요 행위자라고 할 수 있는 전직 단체장, 지방의회의원, 그리고 공무원들을 대상으로 한 면접조사를 바탕으로 기초자치단체의 의사결정과정에 대한 논의를 전개하고 있습니다. 아무쪼록 본 연구가 지방자치단체의 리더쉽과 정책결정과정에 대한 연구에 다소나마 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필자에게 감사와 격려의 뜻을 표합니다.

2000년 12월

한국지방행정연구원 원장 박우서

## 요 약

본 연구는 기초자치단체의 정책과정과 단체장의 리더십에 관한 연구이다. 기초자치단체의 정책결정이 어떻게 이루어지며 단체장의 리더십은 어떻게 발휘되는지를 고찰하고 기초자치단체의 정책정향이 어떠한지를 살펴보았다. 그리고 단체장이 어떻게 시간을 사용하는지를 알아봄으로써 단체장이 어떤 역할에 비중을 두고 업무를 수행하는지도 알아보았다. 이러한 문제들에 대한 해답을 구하기 위해 면접조사와 설문조사를 병행하였다.

본 연구의 결과를 요약한다면 단체장의 자치권이 제약되어 있음에도 불구하고 실제로 단체장은 주어진 권한과 정치적 자원을 바탕으로 의사결정과정에서 독점적 역할을 수행하고 있으며 이를 견제할수 있는 효과적인 장치가 없다는 것이다. 따라서 단체장의 독주를 견제함으로써 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 매우 중요한 것으로 보인다.

구체적으로 본 연구의 결과를 제시하면 다음과 같다. 기초자치단체장은 일반주민의 민원을 청취하고 해결하는데 가장 많은 시간을 사용하는 것으로 나타났으며 두 번째로 시간을 많이 사용하는 역할은 정책개발이었다. 그리고 지방의회와의 관계에 시간을 사용하는 우선 순위가 가장 낮은 것으로 나타났다. 주목할 만한 점은 시나 군의 단체장보다는 자치구의 단체장이 일반주민의 민원관리에 대해 시간사용의 우선순위를 두고 있는 것으로 나타났다. 또한 재선단체장 보다는 초선단체장이 일반주민의 민원관리에 더 많은 시간을 쓰는 것으로 나타났다.

기초자치단체가 가장 중점을 두고 추진하는 정책은 지역경제활성화 정책이었고, 다음은 도시계획 및 재개발 정책, 그리고 지역문화정책의 순서였다.

그리고 자치단체의 재정자립도에 따라 지역경제활성화 정책과 도시계획 및 재개발 정책 추진의 우선 순위에 차이가 있는 것으로 나타났다.

기초자치단체가 특정의 정책을 중점적으로 추진하는 가장 큰 이유는 단체장 개인의 선호와 판단에 따른 것으로 나타났다. 단체장이 자치단체가 처해있는 상황적 요인을 고려하여 판단하지만 단체장 자신의 가치관이나 판단에 의한 정책의 선택이 가장 중요한 요인인 것으로 나타난 것이다.

기초자치단체의 정책결정에 가장 큰 영향력을 행사하는 사람은 역시 단체장이었는데 다른 행위자들은 별다른 영향력을 행사하지 못하고 있다. 이는 근본적으로 자치단체의 활동에 대한 시민들의 무관심에 기인하지만 견제역할을 해야할 지방의회가 단체장에게 종속되어 있기 때문인 것으로 나타났다.

정책결정과정에 의제에 대한 실질적인 토론이나 논의가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 즉 기초자치단체 조직내에서 다양한 의견 개진과 토론을 통한 의사결정 보다는 단체장의 판단에 의한 결정과 사업추진이 일반적인 현상인 것처럼 보이며, 이에 따라 타당성 없는 정책이나 사업이 추진되어 예산이 낭비되는 경우가 자주 있는 것으로 판단된다.

정책추진에 대한 반대가 있을 경우 단체장은 반대의 주체가 누구냐에 관계없이 반대의견을 설득하면서 자신의 입장을 고수하거나 또는 반대의견과 타협하는 경우가 많았다. 그러나 자신의 입장을 유보하는 경우는 매우 드문 것으로 나타났다.

종합적으로 볼 때 단체장은 우월한 공식적 권한과 다양한 정치적 자원을 가지고 있으며 이를 활용하여 정책과정에서 독점적 영향력을 행사하고 있다. 일반주민이나 이익집단, 그리고 지방의회 마저도 단체장의 독주를 견제하지 못하고 있다. 그리고 단체장의 재선여부와 자치단체의 재정자립도가

기초자치단체의 정책과정과 단체장의 리더십에 영향을 주는 요인인 것으로 나타났다. 다른 요인들은 관계가 있을 개연성은 있으나 본 연구에서는 구체적인 상관관계는 파악되지 않았다.

지방자치의 발전을 지향하면서 단체장의 독주를 적절히 견제하고 책임성을 확보할 수 방안으로는 먼저 지방의회 기능을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 지방의회 의원들의 유급직화와 교사들의 겸직금지조항 폐지를 통한 의회진출 허용 등을 고려해 볼 필요가 있다.

그리고 주민소환제도와 주민투표제도의 도입을 통해 자치단체에 대한 주민통제를 강화할 필요성이 있다. 또한 지방자치의 성공을 위해서는 일상생활에서의 주민들의 관심과 적극적인 참여가 필수적이므로 각종 근린조직(neighborhood organization)의 활성화를 도모할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 그리고 기초자치단체에 대한 새로운 평가체계의 개발을 통해 기초자치단체의 성과를 객관적이고 공정하게 평가할 수 있어야 하며 이를 통한 차별적 재정지원을 통해 기초자치단체의 특색있는 정책추진을 유도할 필요성이 있다.

본 연구의 이러한 결과들이 기초자치단체의 정책결정과정과 단체장의 리더십에 대한 일반적 결론이라고 주장하기는 어렵다. 분석대상이 된 설문 표본크기가 작고 면접조사자의 수도 충분하지 않기 때문이다. 보다 광범위한 대상을 포함한 연구가 필요하겠지만 본 연구의 결과들이 단체장의 리더십과 기초자치단체의 의사결정과정에 대한 이해의 실마리를 제공한다고 볼 수 있다.

# 目 次

<b>제1장 서 론</b> .....	<b>1</b>
1. 문제의 제기 .....	1
2. 연구의 중요성 .....	2
3. 연구보고서 개관 .....	3
<b>제2장 도시권력구조와 시장의 리더십에 관한 이론적 검토</b>	<b>5</b>
1. 도시권력구조 이론 .....	5
2. 시장의 리더십과 지방정부 .....	13
3. 한국의 도시권력구조와 단체장의 리더십에 관한 논의 .....	17
<b>제3장 연구의 범위와 방법</b> .....	<b>21</b>
1. 연구의 범위와 방법 .....	21
2. 리더십의 개념 .....	24
3. 분석자료의 기본적 특징 .....	25
<b>제4장 단체장의 역할과 시간사용</b> .....	<b>26</b>
1. 단체장 역할의 구분 .....	26
2. 설문조사 결과 .....	27
3. 거리의 정치: 일반주민의 민원관리 및 해결 .....	29

4. 정책개발과 조직내부관리 .....	32
5. 정치적 역할: 이익집단과 지방유지, 지방의회와의 관계 .....	35
6. 정부간 관계: 상위정부와의 관계 .....	37
7. 소 결 .....	39

## 제5장 기초자치단체의 정책과정과 단체장의 리더쉽 ..... 40

1. 기초자치단체의 정책정향 .....	40
2. 의제설정과 단체장의 리더쉽 .....	45
3. 정책결정과 단체장의 리더쉽 .....	48
4. 정책집행과 단체장의 리더쉽 .....	54
5. 소 결 .....	57

## 제6장 결론 및 정책적 함의 ..... 59

1. 연구내용 요약과 한계 .....	59
2. 정책적 함의와 제도개선 방향 .....	61

<b>【참고문헌】</b> .....	65
---------------------	----

<b>【Abstract】</b> .....	73
-------------------------	----

<b>【부 록】</b> .....	75
--------------------	----



## 표 목 차

〈표 3-1〉 피면접자 현황 .....	23
〈표 3-2〉 표본의 기본적 특징 .....	25
〈표 4-1〉 단체장의 역할과 시간사용 .....	28
〈표 4-2〉 일반주민의 민원관리 및 해결에 대한 시간사용 .....	32
〈표 4-3〉 이익집단·지방유지와의 관계와 자치단체의 종류 .....	37
〈표 4-4〉 상위정부와의 관계와 단체장의 개선여부 .....	38
〈표 4-5〉 단체장의 개선여부와 시간사용 .....	39
〈표 5-1〉 기초자치단체의 중점정책분야 .....	41
〈표 5-2〉 도시계획 및 재개발 정책과 재정자립도 .....	42
〈표 5-3〉 지역경제활성화 정책과 재정자립도 .....	42
〈표 5-4〉 주요사업 선정 추진 이유 .....	46
〈표 5-5〉 기초자치단체 의사결정과정에서의 행위자들의 영향력 .....	49
〈표 5-6〉 단체장의 개선여부와 정책결정과정에서의 영향력 .....	49
〈표 5-7〉 정책추진에 반대할 경우 단체장의 태도 .....	54

## 그림 목차

〈그림 3-1〉 분석모형 .....	22
---------------------	----



# 제1장 서론

## 1. 문제의 제기

지난 1995년 우리 나라는 자치단체장 및 지방의회의원 동시선거를 실시하여 자치단체장과 지방의회의원들을 선출함으로써 본격적인 지방자치시대의 막을 올렸다. 주민들에게 직접적인 행정서비스를 제공하는 기초자치단체까지 주민에 의해 선출된 단체장과 지방의회의원들이 그 운영의 주체가 됨으로써 이제 주민들에 대한 행정서비스도 지역 주민의 의사와 지역의 특수성, 그리고 다양성이 반영되는 보다 효율적이고 민주적인 방향으로 변화될 것이라고 기대되었었다. 그러나 다른 한편으로 풀뿌리 민주주의의 역사적 전통을 가지고 있지 않은 상태에서 중앙정부의 입법에 의해 출발한 우리나라의 지방자치는 오랜 집권화와 유교적 전통에서 형성된 권위주의와 하향식 정치행정부화를 극복해야 하는 상황에 놓여 있다.

이러한 상황속에서 지방자치단체의 운영을 책임지고 있는 단체장의 역할은 지방자치의 성공을 위한 중요한 열쇠가 되고 있으며 지방자치 실시 5년이 지난 현재 민선단체장이 지방정부의 정책과정(policy process)에서 가장 중요한 역할을 하고 있다는 점이 공통적으로 인식되고 있다. 그러나 지방정부의 정책과정과 단체장의 역할에 대해서는 알려진 바가 많지 않다.

공사조직 분야에서 리더십에 대해 오래 동안 많은 연구가 진행되어온 미국의 연구 결과에 따르면 조직 성과의 약 20 - 45%는 리더십에 의해 좌우된다고 한다 (Day & Lord 1988, 458). 더욱이 제도화(institutionalization)의 수준이 낮은 우리 나라 지방자치체계에서의 단체장 리더십의 영향은 이보다 훨씬

신 더 클 것으로 생각된다.

그러나 우리나라 자치단체장의 리더십에 대해서는 알려진 바가 많지 않다. 다양한 역할을 수행할 것으로 기대되고 있는 민선단체장들이 실제로 어떤 역할을 어떻게 수행하고 있으며, 주민들과 지역사회 전체에 영향을 미치는 정책들의 결정과정에서 어떤 리더십 행태를 보이고 있는지, 그리고 또 다양한 행위자들은 어떻게 자치단체의 정책결정과정에 관여하고 있는지에 대한 연구가 미진한 상태이다.

이러한 인식하에 본 연구는 우리 나라 기초자치단체의 정책결정이 어떻게 이루어지는가를 단체장의 리더십이란 시각에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 기초단체장들이 어떤 역할에 비중을 두고 업무를 수행하고 있는지를 단체장의 시간사용이란 측면에서 접근해 보고자 한다. 그리고 의제설정(*agenda setting*)에서부터 정책의 결정 및 집행(*policy making and implementation*)에 이르기까지 정책과정 전반에 걸쳐 단체장의 리더십 행태를 살펴보고자 한다.

## 2. 연구의 중요성

지방자치란 일정한 지리적 경계내의 주민들이 그들의 대표로 구성된 지방정부 또는 지방자치단체를 통하여 지역적 성격을 지닌 문제를 중앙정부로부터 상대적 자율성을 가지고 처리하는 통치양식으로 정의된다 (김병준 2000). 그리고 자치단체의 역할이란 그 지역 주민들의 의사를 존중하여 정책과 서비스의 형태로 지역주민의 욕구를 충족시켜 주는 것이다. 따라서 지방자치단체의 운영을 책임지고 있는 단체장의 역할은 매우 중요하다. 단체장이 어떻게 역할을 수행하느냐는 해당 자치단체의 미래를 결정할 뿐만 아니

라 궁극적으로는 주민들의 삶의 질에 영향을 미치게 된다. 이제 겨우 지방자치 실시 5년이 지난 우리의 경우에는 단체장의 역할이 갖는 비중은 훨씬 더 크다고 보아야 한다.

일천한 지방자치의 경험속에서도 우리는 이미 몇몇 성공적인 단체장과 자치단체의 예를 보고 있으며, 동시에 이와 반대되는 예도 경험하고 있다. 그러나 단체장의 역할에 대한 이해는 피상적이며 단체장이 주도하는 자치단체의 정책결정과정에 대한 연구는 매우 부족하다. 이러한 상황에서 기초자치단체의 정책결정과 단체장의 역할에 대해 논의할 본 연구는 몇 가지 중요한 의미를 갖고 있다.

첫째, 자치단체장의 리더십에 대한 경험적 연구가 매우 부족한 상황에서 이 연구는 기초자치단체의 주요 행위자들과의 면접과 설문조사를 통해 단체장의 리더십에 대한 실증적 논의를 전개한다. 실증적 자료를 이용한 논의는 기초자치단체에 대한 이해를 증가시키는데 기여할 수 있다.

둘째, 기초자치단체의 정책과정에서 단체장을 포함한 주요 행위자들의 역할을 살펴봄으로써 기초자치단체의 정책결정양식과 방향에 대한 이해를 증진시킬 수 있다.

셋째, 연구결과를 바탕으로 기초자치단체의 운영과 단체장의 권한에 대한 제도적 개선안을 마련할 수 있다.

### 3. 연구보고서 개관

본 연구의 제2장에서는 먼저 지방자치단체의 정책결정과 단체장의 리더십과 관련된 기존의 연구들을 검토한다. 도시권력구조에 관한 이론, 시장의

리더십에 관한 논의, 그리고 우리나라에서의 도시권력구조와 리더십에 관한 논의를 검토한다.

제3장에서는 본 연구의 진행을 위한 분석의 틀이 제시된다.

제4장에서는 우리나라 기초자치단체장들의 역할 수행을 시간사용의 시각에서 분석한다.

제5장에서는 기초자치단체들의 정책방향과 정책결정과정에 대한 분석이 소개된다. 즉, 기초자치단체들이 어떤 정책을 중점적으로 추진하고 있으며, 이러한 정책들이 자치단체가 가지고 있는 상황적 요인과 어떻게 연결되어 있는지를 살펴본다. 그리고 의제설정, 정책결정, 정책집행의 단계별로 단체장이 어떤 리더십 행태를 보이며, 주요 행위자들은 어떻게 정책결정과정에 관여하고 있는지 고찰한다.

끝으로 제6장에서는 연구의 결과를 요약하고 연구결과의 정책적 함의를 도출한다.

## 제2장 도시권력구조와 시장의 리더십에 관한 이론적 검토

지방자치단체의 정책결정에 관한 연구는 크게 두 가지 시각에서 이루어져 왔다. 그 하나는 도시권력구조(local governance) 또는 지방정치의 시각이며, 다른 하나는 리더십 시각이다. 도시권력구조에 관한 논의의 핵심은 ‘도시정부의 정책결정이 누구에 의해 이루어지는가?’ 하는 것, 즉 도시정부와 이를 둘러싸고 있는 행위자들이 정부의 정책결정에 어떻게 얼마나 영향을 미치는가를 규명하고자 하는 논의이며, 리더십에 관한 논의는 ‘지방정부의 지도자들이 업무수행과정에서 무엇을 어떻게 하는가?’에 초점을 둔다.

본 장에서는 위의 두 시각과 관련된 외국의 논의들을 먼저 검토하고 이와 관련하여 우리 나라에서는 어떠한 연구와 논의들이 진행되었는지를 살펴본다.

### 1. 도시권력구조 이론

현대 도시권력구조(urban governance or urban power structure) 이론은 미국의 사회학자 Robert Lynd와 Helen Lynd 부부에 의해 이루어진 Middletown(1929)이라는 도시에 대한 연구가 그 시작이라고 해도 과언이 아니다. 이들 부부는 미국내 한 도시를 대상으로 한 연구를 통해 지역 내의 기업과 토지 등 막대한 경제적 부를 소유한 특정 가족이 그 지역의 교육, 종교, 레저, 정치, 경제, 그리고 여론에 이르기까지 막대한 영향력을 행사하고 있

음을 발견하고 도시의 정치적 권력이 경제적 권력(economic power)의 부산물임을 보여줌으로써 엘리트이론 (elite theory)의 단초를 제공하였다.

이후 Floyd Hunter(1953)는 소위 명성법(reputational method of determining power)을 이용하여 미국의 도시인 Atlanta의 도시권력구조를 연구하였다. 명성법은 지역내 유지들에게 그 지역에서 영향력이 있는 사람이 누구인지를 묻고 이에 대한 응답을 통해 여러 응답자들로부터 중복적으로 지명된 사람들을 파악함으로써 해당 지역의 권력구조를 파악하는 방법이다. Hunter의 연구결과에 따르면 Atlanta의 경우 약 40여명의 영향력 있는 사람들이 중복적으로 지명되었는데 이들은 경제적 부를 소유하고 있거나 경제계 또는 정부에서 공식적인 지위를 점유하고 있는 사람들로 밝혀졌으며, 이들 중 과반수 이상이 경제, 금융, 또는 산업분야에 종사하고 있다고 한다.

이러한 엘리트 이론의 핵심적 주장은 소수의 경제엘리트들이 지역의 권력을 독점하고 있으며 이들이 거의 모든 주요 정책영역에 걸쳐 지방정부의 의사결정에 지배적 영향력을 행사한다는 것이다(Floyd Hunter 1953; Alan Harding 1995). 이들 소수의 엘리트들은 주요 기업의 고위직을 차지하고 있거나 또는 경제적 자산을 가지고 있는 사람들로서 상호간에 사회적, 문화적으로 서로 긴밀히 연결되어 있고 정치적 자원을 독점하고 있다고 한다. 따라서 지역주민들에 의해 선출된 공직자 (시장, 지방의회 의원)들이 유권자의 요구를 정책으로 만들어내고 이를 임명직 공직자, 즉 공무원들이 집행한다는 규범적 민주주의론은 현실과 다르다는 것이다. 오히려 선출직 공직자들과 공무원은 의사결정과정에서 중요한 역할을 하지 못하며 소수의 경제엘리트들에 의해 결정된 사항을 집행하는 종속적이고 피동적인 존재라고 한다.

Hunter의 연구결과는 미국 내에서 엘리트론자와 다원주의자들 (pluralists) 사이에 향후 20 동안 계속된 소위 도시권력구조(community power structure)



에 관한 논쟁의 시발점이 되었다.

다원주의자들은 먼저 Hunter가 사용한 명성법의 방법론적 문제점을 지적하였다. 즉 Hunter의 명성법은 조사를 위해 영향력 있는 사람들의 명단을 작성할 때 지역의 권력이 이미 누구에게 있는지를 상정하고 있었으며 이에 따라 도시권력구조에 대한 다른 가능성을 배제해 버렸다는 것이다. 또한 명성법은 권력을 소유한 사람이 어떤 사람들인지는 제시할 수 있지만 그들이 어떤 이유로 권력을 소유하고 있는지에 대해서는 설명하지 못한다는 것이다 (Alan Harding 1995, 35).

이러한 비판과 함께 다원주의자들은 의사결정분석법(decisional analysis)을 대안으로 제시한다. 의사결정분석법은 도시정부의 정책으로 결정된 주요한 사안을 대상으로 결정과정에서 어떤 행위자들이 어떻게 영향을 미쳤는지를 연구함으로써 지역 내의 권력구조를 밝히는 방법이다.

이러한 다원주의자들의 비판에 대해 신엘리트론자(neo-elite theorists)인 Peter Bachrach와 Morton Baratz (1962 & 1963)는 의사결정분석법이 소위 무결정의 결정(non-decision making)과 권력의 이면(second face of power)은 등한시한 채 권력의 한 면만을 고려한다고 주장한다. 의사결정법은 이미 결정이 내려진 사안만을 연구의 대상으로 삼기 때문에 아무런 행동을 취하지 않기로 결정한(무결정의 결정) 사례는 연구대상에서 제외한다는 것이다. 그리고 권력의 이면이란 권력을 소유한 집단이 자신들의 이해관계에 나쁜 영향을 미치게 될 이슈는 아예 의사결정의 대상(agenda)이 되지 않도록 사전에 영향력을 행사함으로써 일반 대중이 관심을 갖지 못하도록 하는 것인데 다원주의자들의 의사결정법은 이러한 부분들을 간과함으로써 도시권력구조의 핵심을 놓치고 있다는 주장이다.

한편 Robert Presthus는 엘리트론을 주장하지만 다른 학자들과는 조금 다른

주장을 펴고 있다. 그는 두 도시에 대한 사례연구(1964)를 통해 도시 전체 인구의 약 0.005 퍼센트에 해당하는 소수의 엘리트들이 지역의 주요 결정에 막강한 영향력을 행사하고 있는데 이들 권력 엘리트들은 크게 두 개의 집단으로 구성되어 있다고 한다. 즉 선출된 시장과 그의 행정부는 정치적 영역을 지배하고 있으며 경제와 관련된 결정은 각종 산업과 기업, 금융계에서 고위직에 있거나 사회계층의 상층부에 위치한 경제엘리트들에 의해 이루어지고 있어 소수의 권력 엘리트 집단은 정치분야와 경제분야로 일종의 분업체계를 형성하고 있다는 것이다. 이후에도 엘리트론의 전통은 계속되어 John Manley(1983) 같은 학자들은 엘리트론적 시각에서 권력구조를 분석하고 있다.

엘리트론에 대한 강력한 비판을 제시하고 있는 다원론자들의 대표적 연구는 New Haven이라는 도시를 연구한 Robert Dahl(1961)이라고 할 수 있다. Dahl에 따르면 지역내에 소수의 단합된 엘리트 집단 (unified front of elites)은 존재하지 않으며 정책영역별로 상이한 엘리트들이 영향력을 행사한다고 한다. 즉 엘리트의 존재를 부정하는 것은 아니며, 다만 교육, 경제, 종교 등 분야별로 상이한 다원적 엘리트들(plural elites)이 존재한다고 주장한다. 또 시민들은 정도의 차이는 있지만 도시정부의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 정치적 자원은 누구나 가지고 있다고 한다. Dahl(1961)은 집단간 또는 시민들간에 정치적 자원이 불평등하게 배분(dispersed inequality)되어 있다는 점을 인정하지만 그러한 현상이 누적적(cumulative)이지는 않다고 주장한다.

Douglas Yates(1977)는 현대 도시의 정책(policy outcome)은 고도로 분화된(fragmented) 그리고 불완전한 정책적 맥락(unstable policy contexts)의 산물이라고 주장하면서 도시정부의 권력구조를 초다원주의적(hyper-pluralism)인 것으로 묘사하고 있다.

Dahl의 연구 이후 다원주의는 미국의 도시권력구조를 설명하는 지배적인

패러다임으로 자리잡게 된다. 그러나 David Judge(1995)가 지적하는 바와 같이 다원주의론은 하나의 일관된 개념을 가진 이론이 아니고 주장하는 학자들에 따라 다양한 면모를 가지고 있는 다의적인 이론이다. Grant Jordan(1990)은 다양한 모습을 보이고 있는 다원주의론들이 공유하고 있는 공통적 요소들을 제시하였다. 그것은 첫째 권력은 분산(fragmented)되어 있고, 둘째 분산된 불평등이 존재하며, 셋째, 권력의 분산은 민주주의의 바람직한 모습이다. 넷째 상이한 정책분야의 정치적 산물들(political outcomes)은 다양한 권력집단과 다양한 정치과정을 반영하는 것이고, 다섯째 정치권력의 사용은 공식적인 정치적 선택의 과정으로부터 나오는 것이 아니며, 여섯째 정치적 과정에 대한 이해는 실제적인 정책과정에 대한 이해를 통해서만 가능하다. 일곱번째, 정책결정을 둘러싼 다양한 이해관계자들간의 상호작용은 정당성 있는 권위의 원천(source of legitimate authority)으로서의 일반의지(general will)에 실질적인 대안을 제시한다. 그리고 끝으로 다원주의적 협상과정은 불안정하지만 다양한 행위자들을 정치적 과정에 참여시킨다는 점이다.

학자들은 이러한 특성을 가진 다원주의론의 유용성(applicability)을 시험하기 위해 다양한 맥락속에서 연구를 진행하였다. Kenneth Newton (1976)은 1966년 부터 1971년 까지 영국 Birmingham을 대상으로 한 연구한 결과 유용성에 대한 확실한 결론을 얻지 못한 반면, Philip Trounstine와 Terry Christensen(1982), 그리고 Barnard Ross와 그의 동료(1991)들은 다원주의론이 현대 도시의 권력구조를 설명할 수 있는 강력한 이론적 도구라고 주장한다.

한편, 다원론자들의 중요한 시사점 중 하나는 시장이 성공적으로 역할을 수행하기 위해서는 공식적 자원 외에 비공식적 자원(informal resources)에 의존해야 하며 이의 축적을 위해서는 networking이 매우 중요하다는 것이다.

엘리트론과 다원주의론이 지배하던 도시권력구조 논쟁에 1980년대에 들

어서면서 성장기제론(growth machine theory)이 새로이 등장했다. 성장기제론은 지방정부의 의사결정보다는 도시개발이라는 보다 광범위한 문제에 초점을 맞춘다. Logan과 Molotch (1987)에 의해 정리된 성장기제론은 ‘누가 통치하느냐’의 문제보다는 “누가 도시의 물리적 구조개편에 어떤 이유로 영향력을 행사하며, 이것이 어떤 효과를 가져오는가?” 하는 문제에 초점을 둔다.

Logan과 Molotch는 지주(landlords)와 기업가들로 구성된 성장연합(growth coalition)이 도시체제를 개편하는 주도세력이라고 본다. 도시개발은 부동산의 집적적인 이용을 가능하게 하여 이들이 소유한 부동산의 부가가치와 지대를 증대시키기 때문에 임대수입업자와 도시개발로부터 직·간접적으로 이익을 얻는 이해관계자들이 지역외부에 존재하는 거대자본을 끌어들이 성장연합을 구성한다는 것이다. 따라서 임대수입업자는 성장연합의 주도세력이며 개발사업으로부터 이익을 얻는 개발업자, 금융업자, 부동산업자도 중요한 구성원이다. 성장연합의 세 번째 구성원들은 개발사업으로부터 부가적인 이익을 얻는 집단인데 여기에는 지방언론, 전기와 수도 공급업자, 지역내 헬스클럽 등이 포함된다. 또한 도시정부는 도시성장으로로부터 얻는 세수확대 등의 이유로 성장연합의 일원이 되는 경우가 많다(Molotch 1993).

이러한 성장기제론은 도시체제를 형성함에 있어서 자산을 가진 지주와 기업의 영향력을 강조하고 투자환경의 조성에 소요되는 경비를 지역주민들이 부담하게 함으로써(Molotch 1976) 궁극적으로 도시체제가 약자보다는 영향력을 가진 집단들에게 유리한 방향으로 움직인다고 주장하는 점에서 엘리트론의 전통을 계승하고 있다(Harding 1995, 43-44). 성장기제론이 도시권력 구조 논의에 가장 크게 기여한 부분은 도시개발에 영향력을 행사하는 행위자가 반드시 지역내에 있는 것은 아니며 외부 자본의 유치를 통한 도시성장을 성장연합의 주된 활동으로 이해함으로써 도시체제를 개방체계적 관점에

서 이해한 점이다.

미국에서 개발된 성장기제론을 영국에서 적용해보려는 여러 시도가 있었다. 그러나 영국은 미국과 달리 공공부문이 민간부문과 상당히 독립적으로 운영되고 있기 때문에 공공부문과 민간부문의 긴밀한 협조관계를 강조하는 성장기제론은 영국에서 별다른 효용성을 인정받지 못했다 (Harding 1995, 46-49).

지역 내에 있지 않은 외생변인이 지방정치와 지방정책에 미치는 영향을 체계적으로 분석한 도시성장한계론은 도시정부의 정책결정에 관한 연구에 새로운 시사점을 제공하였다 (Paul Peterson 1981). 그에 따르면 도시경제가 성장하면 고용증대, 세수확대, 정부서비스의 향상과 같은 다른 가치들도 부수되기 때문에 경제성장이 도시정부의 첫 번째 목표이자 공익이 된다고 한다. 도시정부는 투자자나 유산계층을 지역내로 흡입함으로써 지역경제에 긍정적 영향을 미치는 개발정책(development policies)의 추구에는 관심을 쏟는 반면, 저소득 계층에 편익을 제공함으로써 빈민을 유입하고 생산자본의 탈출을 유도하는 재분배정책(redistributive policies)은 가급적 피하거나 최소화하려는 경향이 강하다는 것이다. 그리고 도시경제를 향상시키는 개발정책은 엘리트론의 주장처럼 기술적 전문성을 소유한 기업인으로 구성된 경제엘리트에 의해 결정되는 경향이 있으며, 할당정책(allocational policies)의 경우 그것이 지역경제에 미치는 중립적 효과로 인해 정치적 재량과 선택이 개입할 여지가 있게 되고 따라서 갈등과 협상 또는 교환으로 특징지어지는 다원론적 정치가 나타난다고 한다.

이러한 도시한계론은 지방정책의 주요 결정요인으로 도시의 경제적 맥락의 중요성을 지적하였다는 점에서 중요한 기여를 하였으나 경제적 결정주의(economic determinism)이라는 비판을 받았다.

도시권력구조를 정치와 경제의 상호작용으로 이해하는 또다른 시각인 레짐이론(regime theory)도 1980년대에 등장했다. Atlanta시를 연구대상으로 삼아 레짐이론을 제시한 Clarence Stone은 레짐을 “통치에 필요한 결정을 내리는 공공기관(public bodies)과 민간분야(private interests)의 비공식적 연합(informal arrangements)”으로 정의한다 (1989, 4).

레짐이론은 일련의 정부조직은 선출직 공직자들에 의해 통제되며, 시장 또는 경제분야는 주로 민간분야의 경제엘리트들에 의해 통제된다고 가정하며(Stone 1993, 2), 따라서 지방정부의 효과성은 정부조직 바깥에 있는 행위자들과의 협조관계와 그들의 자원을 얼마나 잘 이용하느냐에 달려있다고 주장한다. 즉 정부의 기능은 공직자와 민간부문의 경제엘리트 그룹, 기타 인종적 이해집단들과의 관계(network)에 기반한 통치연합(governing coalition)의 작용이라는 것이다. 정부가 민간분야, 특히 경제엘리트들과 레짐을 형성하는 이유는 현대사회의 복잡성으로 인해 발생하는 갈등과 문제들의 해결에 필요한 자원동원 등과 같은 정부의 핵심기능을 수행하기에는 정부의 권한과 자원이 미약하기 때문이다. 정부의 선출직 공직자들은 권한과 자원의 부족을 보완해 줄 민간분야의 행위자와 연대하여 통치연합을 구성하게 되고 이렇게 형성된 레짐은 지역의 정책결정 기능을 수행한다는 것이다. 따라서 레짐의 파트너를 선정하고 통치연합을 구성함으로써 정부의 정책적 목표를 달성해 나가는 데에 있어서 정치적 리더쉽의 역할은 매우 중요하다고 한다 (Stone 1993). Atlanta의 경우 선거를 통해 공식적 정부조직을 장악하는 흑인 중산층이나 경제분야를 장악하고 있는 백인자산가들 모두 독자적으로는 도시를 통치할 수 없으며, 두 집단이 서로 연합하여 자신들이 가지고 있는 정치적·경제적 자원을 동원할 수 있을 때에만 도시의 통치에 필요한 다양한 정책들을 산출해 낼 수 있다는 것이다 (Stone 1989). 이러한 이유로 레짐이론은 정부

행위자들과 비정부 행위자들간의 협조와 갈등의 문제에 연구의 초점을 둔다 (Stoker & Mossberger 1994).

레짐이론은 어떠한 집단도 사회를 독점적으로 통제할 없다는 점에서 다원주의와 입장을 함께 한다. 그리고 도시체계의 운영에 있어서의 연합 (coalition)이 중심적 역할을 한다는 주장을 하는 점에서 성장기제론과 공유하는 부분이 있다. 그러나 다원주의가 도시통치에 있어서 시장중심의 연합 (mayor-centered coalition)에 초점을 두는 반면, 레짐이론은 레짐구성원들간의 장기적 관계(long-running relationships)에 초점을 둔다는 점에서 다르다. 그리고 성장기제론이 민간분야의 행위자들이 주요 구성원인 성장연합의 활동에 초점을 두는 반면, 레짐이론은 정부의 행위자들이 통치연합을 이끄는 한 축으로서 주도적인 역할을 한다는 점에서 차별화 된다. 또한 성장기제론의 성장연합이 개발 프로젝트가 끝남과 동시에 소멸하는 단기적 성격을 가진데 비해 레짐이론의 통치연합은 장기간 지속된다는 점에서 차이가 있다.

## 2. 시장의 리더쉽과 지방정부

리더쉽 연구는 도시체계의 전반적 권력구조 보다는 지방정부의 리더쉽, 특히 선출직 시장의 리더쉽에 초점을 맞추어 왔다. 미국의 학자들이 시장 (mayor)의 리더쉽에 관심을 갖게된 것은 미국 사회가 1960년대 중반부터 사회적 갈등이 표출되고 다양한 문제들이 제기되면서 지방정부 차원의 갈등과 문제를 해결하는데 있어서 시장들의 리더쉽이 매우 중요하다는 인식을 갖게 되었기 때문이다. 이러한 연구들 중 대표적인 것들을 살펴보면 다음과 같다.

지방정부의 리더쉽에 관한 대표적 학자의 하나라고 할 수 있는

Cunningham(1970)은 시장의 리더십이 도시의 발전과 번영, 안정성 등과 밀접한 관계에 있다는 연구를 내놓았다. 그는 시장들의 업무성과(performance)를 그들이 생산하는 자원(resources)의 측면에서 평가하면서 시장들의 리더십을 유형별로 분류하였다. 그가 설정한 리더십 유형의 연속선(continuum) 상의 한 끝에 위치한 유형은 기업가형(entrepreneurship)으로 창의성(originality), 과감성(risk-taking), 주도성(initiative), 정력(energy), 개방성(openness) 등의 특징을 보인다고 한다. 반면 다른 한 끝에 위치한 위임관리자형(trustee-manager)은 매우 조심스럽고, 융통성이 없으며(inflexible), 관료적이고, 정태적이며(inert), 조직의 혼란을 심화시키는 태도를 보이는 것이 특징이라고 한다. 그리고 Cunningham은 시장의 개인적 성격(personality)을 리더십의 효과성을 결정짓는 주요인으로 제시하고 있다.

약시장계 정부형태(weak mayor-council government)를 가지고 있는 Oakland의 사례를 연구한 Pressman(1972)은 비록 시장의 공식적 권한이 약하더라도 설득, 여론의 활용(publicity), 자신에 대한 지지집단의 형성 등을 통해 리더십의 효과성을 높일 수 있다고 주장한다. 그에 따르면 시장의 리더십에 큰 영향을 미치는 사회적 힘(social forces), 정부구조, 개인의 성격, 정치적 기술(political skill) 등을 어떻게 활용하여 비공식적 자원(informal power resources)을 축적하느냐가 매우 중요하기 때문이라고 한다.

한편 Kotter와 Lawrence(1974)는 미국내 20개의 대도시에 대한 비교연구를 통해 시장이 시간과 상황에 따라 달리 수행하는 10가지 주요 역할을 추출해내고 이를 다시 5개의 시장 유형으로 정리하였다. 여기에는 의전적(ceremonial) 역할, 단순관리자(caretaker), 개인주의자(personality/individualist), 고급관리자(executive), 그리고 기업가(program entrepreneur) 등이 포함된다.

Kotter와 Lawrence는 시장이 수행하는 핵심적 활동 내용을 의제설정



(agenda setting), 관계형성(network building), 업무성취(task accomplishment)의 세 가지로 설정하고 이 세가지 활동을 수행하는 방식이 자신들이 제시한 5가지 시장의 유형과 밀접한 관련이 있다고 주장한다. 그들에 따르면 5가지 시장의 유형에 따라 의제설정이 달라진다고 주장하였지만 시장의 유형과 시장의 개인적 성격 또는 관계형성 활동과의 사이에 명확한 관계를 발견하지는 못했다. 하지만 그들은 도시의 성격과 시장의 유형과는 일종의 관계가 있음을 발견했는데 의견적 또는 개인주의적 유형의 시장은 인구밀도가 낮고 규모가 작으며 성장이 빠른 도시에서 많이 발견된다고 하며, 단순관리형 시장은 성장이 느리고 인구밀도가 높으며, 규모가 큰 대도시에서 많이 발견된다고 한다. 그리고 고급관리자 유형의 시장은 심각한 문제가 없는 도시에서 주로 발견되는데 비해 기업가형 시장은 도시의 특성과 특별한 관계가 있지 않았다고 한다.

Yates(1977)는 도시정부의 정책결정체제는 다른 정책결정과 다른데 이는 도시정부가 제공하는 서비스에 대한 시민들의 요구와 이의 제공이 상대적으로 개인화(personalized) 되어 있고, 지역적으로 특수화, 분절화 되어있기 때문이라고 한다. 그는 고도의 다원주의적 성격을 띠는 현대 도시정부에 있어서 이에 대응하기 위한 시장의 역할이 매우 중요하다고 주장하면서 두 가지 요소의 조합에 따라 시장의 유형을 4가지로 구분하였다. 첫 번째 요소는 문제해결과정에서 시장들이 사용할 수 있는 정치적·재정적 자원(political and financial resources)이며, 두 번째 요소는 업무수행과정에서 시장이 보여주는 활동과 혁신의 정도(degree of activism and innovation)라고 한다. 그리고 이 두가지 요소의 조합에 의해 모험가(crusader), 기업가(entrepreneur), 권력자(boss), 그리고 중개인(broker) 등 4가지 시장의 리더쉽 유형을 도출한다.

한편 시정지배인 형태의 정부구조(council-manager government)를 가지고

있는 도시들의 정치적 리더십을 연구한 Wikstrom(1979)은 시장과 시정지배인들에 대한 일련의 면접조사를 통해 공식적 권력이 거의 없어 의견적 역할만 하는 것으로 인식되어 있는 시정지배인제하의 시장도 정책과정에서 상당한 리더십을 발휘하고 있다고 보고하고 있다.

Kotter와 Lawrence의 연구에 기반하여 미국 동북부 도시들을 대상으로 도시의 특성과 시장의 리더십을 연구한 Eberts와 Kelly(1985)는 시장의 리더십 유형이 지역사회의 특성과 밀접한 관계가 있다고 주장한다. 그들의 연구결과에 따르면, 다원적이고 정치적 경쟁이 심한 도시일수록 시장이 지역사회 내외에 걸친 관계형성 행동에 적극성을 보이고, 커다란 규모의 의제 설정을 하며, 창의적인 정책을 추구하는 경향이 있다고 한다. 그리고 시장의 업무수행 행태(mayoral activism)는 도시의 경제적 기반 또는 도시정부가 제공하는 공공서비스와 미약한(slightly) 관계만 있다고 한다.

도시정부의 리더십에 대한 기존의 연구를 종합한 James Svara(1990a)는 David Easton이 제시한 체계모형(system theory)에 입각하여 지방정부의 리더십을 연구하였다. 그는 시장의 업무성과(performance)는 정책프로그램의 입안과 집행에서 얼마나 효과적인 리더십을 보여주느냐에 달려있다고 한다. 그는 이 두가지 요인을 조합하여 단순관리자(caretaker), 개혁가(reformer), 중개인(broker), 그리고 기업가(entrepreneur) 등 4가지의 리더십 유형을 제시한다.

Deil Wright(1969)는 시정지배인 형태(council-manager plan)의 지방정부에서 시정지배인이 수행하는 기능적 역할을 정치적 역할(politics), 정책개발(policy), 관리(management) 등의 3가지로 구분하였다. 그리고 David Ammons와 Chardean Newell(1989)은 자신들의 연구결과를 Wright의 연구결과와 비교하였다. Ammons와 Newell에 따르면 시정지배인들은 정책개발을 가장 중요한 임무로 생각하는 반면, 시장들은 정치적 역할을 가장 중요한 것으로 인식

하고 있다고 하며, Wright의 연구가 이루어졌을 때 보다 시정지배인의 정치적 역할의 중요성에 대한 인식이 증가하고 있다고 한다.

한편 일본에서는 단체장을 개인의 특성에 따라 혁신적 단체장, 보수적 단체장, 행정가형 단체장, 그리고 경영가형 단체장의 4가지로 나누기도 하는데(임승빈 1996, 7) 이러한 분류도 미국의 분류와 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

### 3. 한국의 도시권력구조와 단체장의 리더십에 관한 논의

본격적인 지방자치가 부활한지 5년이 흐른 지금까지 우리 나라에서도 지방자치단체의 권력구조와 단체장의 리더십에 대한 연구가 많지는 않지만 일부 진행되었다. 그런데 이러한 연구들이 상충되는 결과를 제시하고 있어 주목된다.

먼저 도시권력구조에 관한 연구는 안청시와 그의 동료들에 의해 1995년에 이루어졌는데 공무원들이 그 지역사회에서 가장 강력한 권력집단이라는 결과를 제시하고 있다. 한편 청주시를 사례로 연구한 성경룡(1996)의 연구에서는 지역의 경제엘리트들과 시장을 중심으로한 공무원 집단이 정책결정과정에서 지배하고 있다는 결론을 내렸다.

그러나 이러한 연구결과를 비판하면서 박종민을 비롯한 유재원, 최홍석, 최승범, 배병룡 등(2000)은 새로운 연구결과를 제시하고 있다. 이들은 먼저 기존 연구들의 방법론적 문제점을 비판하고 있는데, 지방자치단체의 구체적인 사결정사례에 대한 연구 없이 단순한 형태의 설문조사에 근거한 연구는 오도된 결론을 내리기 쉽다는 것이다. 박종민과 그의 동료들은 청주, 평택,

성남, 진주, 부천 등 5개의 도시를 선정하고 실제적인 의사결정과정에 대한 분석을 포함한 면접 및 설문조사 등 소위 다차원적 사례연구(multidimensional case study) 방법을 통해 도시의 권력구조를 연구하였다. 청주시를 연구한 유재원은 청주시가 외국의 도시권력구조 이론으로는 설명하기 힘든 양상을 보이고 있으며 이를 시장지배적인 정치구조(executive dominant political system)라 정의하고 있다. 즉 시장은 법률적·제도적 한계 속에서도 자신이 원하는 일은 무엇이든지 할 수 있을 만큼 강력한 권한을 행사하고 있으며 이를 견제할 수 있는 집단이 거의 없다는 것이다. 공무원들은 시장에 철저하게 종속되어 있고 의회는 간혹 시장에 대립하기도 하지만 상대적으로 우월한 권력을 보유한 시장에 대해 효과적인 견제를 하지 못하고 있다고 한다. 또한 성장기제론이나 레짐이론에서 강조되는 기업의 영향력도 우리의 경우에는 거의 찾아보기 힘들며, 지역의 엘리트와 시민단체들도 시장의 필요에 따라 선택적으로 이용될 뿐 의사결정 과정에 효과적인 영향력을 행사하지 못하고 있다고 한다.

성남시를 대상으로 연구한 박종민은 우리 나라 지역사회의 권력이 공식적 정부조직, 즉 지방자치단체에 있다는 점에 동의하면서 공무원들의 영향력을 일부 인정하고 있다. 부천시를 연구한 최홍석은 유재원과 유사한 결론을 제시하면서도 지역사회 내의 시민단체와 이익집단들이 지방자치단체의 결정에 미친 영향력을 고려하여 다원주의적 정치구조의 가능성을 배제하지 않고 있다.

레짐이론의 시각에서 평택시를 연구한 최승범은 의사결정과정의 중심에 시장이 있고 공무원집단이 시장을 주변에서 지원하며 이해당사자나 관련집단과의 합의에 의해 평택시를 운영하는데 일종의 개발레짐을 통해 성장정책을 추구하고 있다고 한다.

진주시를 연구한 배병룡은 진주시의 권력구조를 시장중심의 선택적 보수 엘리트 연합이라 규정한다. 즉 시장이 정책별로 다양한 연계고리와 기제를 이용하여 자신의 지지세력을 규합하지만, 이들 지지세력이 하나의 응집된 권력집단으로 작용하기보다는 정책을 둘러싼 이해관계에 따라 이합집산 한다는 것이다. 진주시의 경우에 있어서도 공무원들은 단체장, 즉 시장의 인사권에 압도당하고 권위주의적 행정문화에 익숙해 있기 때문에 시장의 입장을 지지하고 협조하는 세력으로서 궁극적으로는 의회와 시민단체 등 외부의 압력에 효과적으로 대응할 수 있는 기반이 된다고 한다.

이들 다섯 학자의 우리 나라 도시권력구조에 대한 심층적 연구결과는 약간의 차이를 나타내기는 하지만 시장이 독점적 권력을 가지고 지방자치단체의 의사결정과정을 주도하고 있다는 점에서는 공통점을 보이고 있다.

한편 단체장의 역할 수행과 리더쉽에 관한 연구는 초창기에는 다분히 규범적인 시각에서 논의되었고(김병국 1995; 김병량 1995; 이승종 1995; 이해영 1995) 일부 실증적 연구들이 있기는 하였으나 심도 있는 연구가 진행된 것은 최근의 일이라 할 수 있다. 임승빈(1996)은 민선단체장과 시민들에 대한 설문조사를 실시하였는데 단체장들은 지역경제활성화 정책과 재정정책, 그리고 복지 정책을 중요한 분야로 인식하고 있으며, 가장 많은 시간을 민원청취와 해결에 사용하고 있다는 연구결과를 제시하였다.

한국능률협회에서 1996년에 실시한 설문조사에 따르면 단체장의 업무수행에 있어서 정당은 거의 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 1997년의 조사에서는 단체장들이 재원의 부족과 지역이기주의(NIMBY)를 업무수행의 큰 장애요인으로 생각하고 있다는 결과를 제시하였다.

김광주의 연구(1995)는 정부간관계(intergovernmental relations)에 있어서의 단체장 행태와 관련하여 의미있는 결과들을 도출하였다. 그의 연구결과에

따르면 단체장의 상위정부에 대한 관계에 있어서 투표율이나 단체장에 대한 시민의 지지도는 별다른 영향을 미치지 못하며 재원과 단체장의 정당성이 중요한 변인이라고 한다.

이승중(1996)은 단체장들을 대상으로 설문조사를 실시하였는데 단체장의 개인적 특성은 리더십에 영향을 미치지 않으며 재원과 단체장에 대한 시민의 지지는 리더십에 영향을 미친다는 결과를 제시하였다. 그리고 단체장과 시민들의 정책선호의 차이가 단체장의 리더십 효과성에 영향을 미친다고 한다.

이상의 연구들은 정치체제적 시각에서 단체장의 리더십을 연구한데 비해 이창원(1999 & 2000)은 조직이론적 시각에서 리더십을 연구하였다. 그는 상황론적 접근법에 입각하여 단체장들의 리더십 행태가 다른 상황적 요인들과 어떤 관계가 있는가를 연구하였다. 이창원은 1999년의 연구에서 재정자립도가 높고 득표율이 높은 단체장일수록 혁신적 리더십 행태를 보인다는 점을 지적하였고, 두 번째 연구(2000)에서는 광역단체장과 기초단체장이 서로 다른 리더십 행태를 보인다는 결론을 제시한다. 그의 연구결과에 따르면 기초단체장들은 광역단체장들보다 영향력 행사행동, 정보탐색 및 전파행동, 변혁적 리더십 행태를 많이 사용하며 이러한 행태가 기초단체장의 리더십 효과성을 제고하는데 기여한다고 한다. 또한 광역단체장들은 기초단체장들보다 관계형성행동과 의사결정관련 행동을 많이 사용하며 이들 역시 광역단체장의 리더십 효과성을 제고한다고 한다.

우리 나라 지방자치단체의 정책결정과 단체장의 리더십에 대한 이러한 연구들은 흥미있는 결과들을 내놓았으나, 위에서 지적한 바와 같이 서로 상반되는 결과를 제시하고 있다. 이는 물론 연구의 접근방법과 대상, 맥락이 다르기 때문에 나타난 현상이기도 하지만 근본적으로는 연구가 많이 이루어지지 않았기 때문이기도 하다.

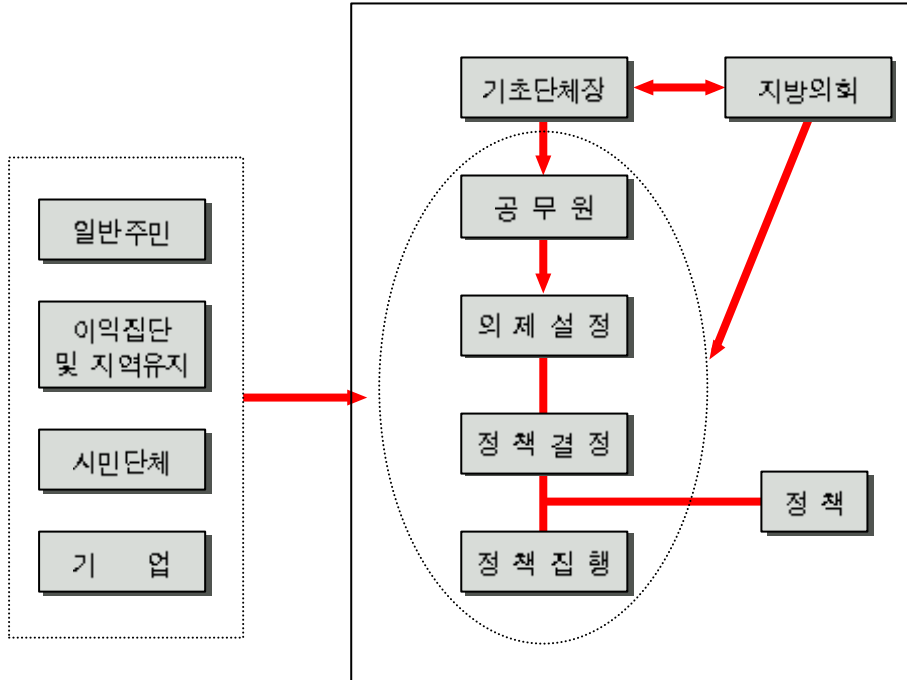
## 제3장 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위와 방법

본 연구의 분석 모형은 <그림 3-1>에 제시되어 있다. 본 연구의 대상은 기초자치단체이다. 지난 98년 6월 제2대 전국지방선거 이후 현직 단체장을 중심으로 논의한다. 본 연구는 제1장에서 제시한 연구목적을 달성하기 위해 먼저 관련 문헌을 검토한 후 심층면접조사와 설문조사에 기초한 통계조사방법을 병행하였다. 두 가지 방법을 모두 사용한 이유는 설문조사의 경우 개괄적인 정보의 획득은 가능하지만 제한된 내용과 문항수로 인해 깊이 있는 정보의 획득은 어렵기 때문이다. 반면 면접조사는 설문조사의 경우와는 반대로 전반적인 정보의 획득은 어렵지만 구체성있는 정보를 획득할 수 있다는 점에서 매우 유용한 연구방법이다 (Russell Bernard 1995, 208-236 & 256-288).

우리 나라에서 실시된 공공조직에 대한 대부분의 연구는 주로 설문조사 방법만을 사용하였고 이는 기초자치단체의 공무원과 단체장에 대한 연구에 있어서도 예외가 아니다. 이는 대부분의 미국 연구들이 설문조사 보다는 참여관찰 또는 면접조사에 의존하고 있는 것과 상당히 대조적인 현상이다. 면접조사 또는 참여관찰에 의한 연구방법이 연구결과의 일반화(generalization)라는 측면에서는 한계가 있지만 지방자치단체의 구조가 동일하고 상대적으로 문화적 동질성이 강한 우리 나라의 경우에는 상당한 유용성이 있다는 점도 인정되어야 한다. 본 연구에서는 이러한 인식하에 설문조사와 면접조사 두 방법을 모두 사용하였다.

〈그림 3-1〉 분석모형



우선 면접조사(semi-structured interview)는 기초자치단체의 전직 단체장과 공무원, 의회의원, 전직구청장 그리고 전직기초의회 의원 등 총 18명을 대상으로 실시하였다. 공무원은 기초자치단체의 국장 및 과장급을 대상으로 하였는데 이는 이들이 해당 자치단체의 고위직에 있기 때문에 하위 직급에 있는 공무원들 보다 자치단체 전반에 대한 정보를 보다 많이 가지고 있을 것이고, 결재 및 각종 회의를 통해 단체장에 대한 정보도 많이 가지고 있을 것으로 판단했기 때문이다. 피면접자의 현황은 <표 3-1>과 같다.



〈표 3-1〉 피면접자 현황

구 분	분 류	인 원
자치단체종류	시	5 명
	군	4 명
	구	9 명
신 분	국 장	6 명
	과 장	5 명
	의회의원	3 명
	전직 구청장	2 명
	전직 기초의회의원	2 명
계		18 명

설문조사는 전국 232개 기초자치단체의 부단체장을 대상으로 2차에 걸쳐 이루어졌다. 지난 8월 10일 설문지를 1차 발송하였고, 회수율을 높이기 위해 9월 10일 2차로 발송하였다. 기존 연구의 경우 단체장 또는 고위공무원을 대상으로 하고 있으나 본 연구에서 설문조사 대상으로 부단체장을 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 부단체장은 단체장을 제외하면 기초자치단체내의 상황을 가장 잘 알 수 있는 사람이다. 둘째, 필자의 연구경험에 따르면 단체장을 대상으로 설문조사를 했을 경우 실제 단체장이 설문조사에 응답하는 경우는 거의 없으며 비서진에 의해 설문지가 응답되는 경우가 대부분이고 단체장이 응답한 경우에도 응답내용이 현실을 반영하기보다는 과장되거나 기대상황을 나타내는 등 응답결과의 신뢰성을 확보하기 어렵다고 판단했기 때문이다. 또한 국장급 고위공무원들의 경우에도 단체장과 밀접한 관계에 있을 가능성이 높기 때문에 마찬가지로 응답결과의 신뢰성을 확보하기 어렵다. 물론 부단체장의 경우도 동일한 위험성을 가지고 있으나 국장급 공무원보다는 상대적으로 객관적 입장을 유지할 가능성이 높기 때문이다.

2차에 걸친 설문지 발송을 통해 회수된 설문지는 총 67부로 회수율은 28.9%였다. 또한 통계연보, 도시연감, 지방재정연감 등을 통해 각 기초자치단체의 특성을 나타내는 집합자료(aggregate data)를 수집하여 설문조사결과 수집된 자료와 함께 통계 분석에 활용하였다. 집합자료는 1999년도에 발행된 자료를 기준으로 하였다. 통계분석은 사회과학통계패키지(SPSS PC+) 프로그램을 이용하여 분석하였다.

## 2. 리더십의 개념

리더십에 대한 개념은 매우 다양하여 리더십을 연구하는 학자수 만큼의 리더십 개념이 존재한다고 한다(Bass 1990). 어떤 학자는 리더십의 개념정의에 관한 65개의 서로 다른 분류체계가 존재한다고 보고하고 있을 정도이다. 그리고 어떤 학자들은 리더십의 개념이 무엇인지 정의하지 않은 채 논의를 진행하고 있기도 하다.

리더십의 개념이 다양하고 무수히 많아도 리더십이 가지고 있는 공통적 요소는 있다. 리더십에 관한 문헌들을 검토하고 정리한 Northouse는 리더십 개념의 핵심적 요소로 다음의 4가지를 제시하고 있다 (1997, 2-4). 첫째, 리더십은 지도자와 추종자 사이에 일어나는 과정이다. 둘째, 리더십은 영향력(influence)의 개념을 포함하고 있다. 즉 리더는 추종자에게 영향을 미친다. 셋째, 리더십은 집단의 맥락(context)에서 발생한다. 넷째, 리더십은 특정의 목표달성을 지향한다. 즉 지도자는 사람들 또는 집단을 지휘하여 특정의 임무나 목표를 달성하게 한다는 것이다.

이러한 리더십의 핵심요소를 바탕으로 본 연구에서는 리더십을 단체장이 지방자치단체내의 행위자들에게 영향력을 행사하여 정책목표를 달성해가는

과정이라 정의한다. 따라서 본 연구에서의 리더십의 개념은 포괄적이다.

그리고 본 연구에서의 리더십은 전통적 조직이론에서 다루는 리더십과 차이가 있다. 본 연구는 정치체제이론적 시각에서 단체장의 리더십에 초점을 맞추고 있다.

### 3. 분석자료의 기본적 특징

분석대상 자료의 기본적 통계를 살펴보면 <표 3-2>와 같다. 먼저 기초자치단체의 종류는 시가 18개로 26.9%, 군이 32개로 47.8%, 구가 17개로 25.4%를 차지했다. 재정자립도에 있어서는 20% 이하가 21개로 31.3%였고, 21-30%가 15개로 22.4%, 31-40%가 14개로 20.9%였다. 41% 이상의 재정자립도를 가진 자치단체는 8개로 11.9%였고, 51% 이상인 자치단체는 10.5%인 7개였다. 그리고 단체장의 재선여부는 초선인 경우가 21개로 31.3%였고 재선인 자치단체는 46개로 68.7%였다.

<표 3-2> 표본의 기본적 특징

	구 분	빈도
자치단체의 종류	시	18 (26.9%)
	군	32 (47.8%)
	구	17 (25.4%)
재정자립도	20% 이하	21 (31.3%)
	21 - 30%	15 (22.4%)
	31 - 40%	14 (20.9%)
	41 - 50%	8 (11.9%)
	51% 이상	7 (10.5%)
단체장 재선여부	초 선	21 (31.3%)
	재 선	46 (68.7%)

## 제4장 단체장의 역할과 시간사용

### 1. 단체장 역할의 구분

단체장은 실제 지방자치단체를 운영하는데 있어서 구체적으로 어떤 역할을 수행하는가? 이에 대한 논의는 다양하게 전개되어 왔으며 제II장에서 살펴본 바와 같이 미국 등지에서는 지방정부의 고위관리자가 실제 수행하는 다양한 역할중 어떤 부분에 시간을 얼마나 사용하는가를 측정함으로써 이 질문에 대한 답변을 구해왔다.

미국의 경우 앞서 소개한 Wright(1969)와 Ammons와 Newell (1989)의 연구에서는 지방정부 리더의 역할을 정치적 역할, 정책개발, 관리의 3개 역할로 구분하였으며, James Svara는 지방정부 구성원들의 역할을 장기비전제시(mission), 정책개발(policy), 행정(administration), 그리고 관리(management)의 4가지로 나누고 선출직 공직자는 주로 장기비전제시와 정책개발에 치중하고 있으며 행정과 관리에는 최소한의 노력을 기울이고 있다는 연구결과를 제시하고 있다(1990a, 15-22).

그렇다면 미국과 지방자치의 제도적 틀이 다른 우리나라의 단체장은 기능적 측면에서 어떤 역할들을 하고 있으며, 실제 어떤 역할에 시간을 많이 사용하고 있는가? 단체장의 역할을 12가지로 구분한 임승빈의 지난 1996년 연구<sup>1)</sup>에서는 민원인과의 의사소통자 역할에 단체장들이 가장 많은 시간을

1) 임승빈(1996)이 구분한 단체장의 12가지 역할은 다음과 같다.

- ① 중앙정부 및 타 자치단체와의 조정자 역할, ② 민원인과의 의사소통자 역할, ③ 의회 및 정당과의 관계에서 오는 정치적 역할, ④ 지역내 분쟁해결자, ⑤ 행정적 집행자, ⑥ 세일즈맨, ⑦ 이해당사자간의 화해를 위한 중개인, ⑧ 자치단체의 공식적

사용하고 있는 것으로 나타났으며, 두 번째는 지역내 분쟁해결자로서의 역할, 세 번째는 행정적인 집행자로서의 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 반면에 정치적 역할에는 상대적으로 시간을 많이 사용하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 임승빈이 제시한 12가지 역할은 그 구분 기준이 다소 모호한 측면이 있고 지나치게 세분화한 면이 없지 않다.

이에 본 연구에서는 기존의 국내외 연구결과와 현실적 측면을 고려하여 정책개발, 일반주민의 민원관리 및 해결, 이익집단 및 지방유지(토호세력)과의 관계, 지방의회 관계(정당포함), 조직내부관리, 그리고 상위정부(광역 및 중앙)와의 관계 등 모두 6가지 역할을 상정하였다.

## 2. 설문조사 결과

먼저 설문조사 결과를 살펴보면 다음과 같다. 설문에서는 단체장이 수행하는 역할 6가지를 제시하고 실제 시간을 많이 사용하는 역할부터 순서대로 3가지를 고르도록 하였다. 이에 대한 응답결과는 <표 4-1>에 나타나 있는데 여기서의 비율(%)은 사용되는 시간의 양이 아니며, 그 역할에 시간이 사용되고 있다고 답한 응답자의 비율이다. 응답에 대한 결과를 보면 가장 많은 시간을 사용하는 역할(1차)이 일반주민의 민원관리 및 해결이라고 답한 응답자가 56.7%로 가장 많았고 다음은 정책개발로서 35.8%였다. 주목할 점은 지방의회관계와 조직내부에 가장 많은 시간을 사용하는 단체장이 없다는 점이다.

---

대표, ③ 명색뿐인 우두머리, ④ 사업추진의 간사, ⑤ 고위관료역할, ⑥ 출신경력을 살린 전문가적 역할.

두 번째로 시간을 많이 사용하는 역할로 응답자가 응답한 역할은 정책개발 (29.9%), 일반주민의 민원관리 (28.4%), 이익집단 및 지방유지와의 관계 (25.4%)의 순이었다. 여기에서 주목해야 할 점은 지방의회관계에 시간을 사용한다고 응답한 비율이 가장 낮다는 점이다.

세 번째로 시간을 많이 사용하는 역할은 조직내부관리(22.7%), 상위정부(광역 및 중앙)와의 관계와 지방의회의와의 관계 (각 19.7%), 그리고 정책개발 (15.25)의 순이었다.

설문에 대한 응답을 순위에 대한 고려없이 모두 합산하여 3으로 나누어 보았다. 이는 순위에 상관없이 종합적인 면에서 단체장이 어떤 역할에 우선 순위를 두고 시간을 사용하는지를 나타내는 것이다.

<표 4-1>의 평균에서 알 수 있는 바와 같이 일반주민의 민원관리 및 해결 (31.4%), 정책개발 (27.0%), 이익집단 및 지방유지와의 관계(14.5%)의 순이었고 조직내부관리와 상위정부와의 관계는 10.1%로 같았으며 지방의회의와의 관계는 7.1%로 가장 낮았다.

〈표 4-1〉 단체장의 역할과 시간사용

역 할	평 균	1 차	2 차	3 차
정책개발	27.0%	35.8%	29.9%	15.2%
일반주민의 민원관리 및 해결	31.4	56.7	28.4	9.1
이익집단, 지방유지와의 관계	14.5	4.5	25.4	13.6
지방의회관계	7.1	0.0	1.5	19.7
조직내부관리	10.1	0.0	7.5	22.7
상위정부(광역 및 중앙)와의 관계	10.1	3.0	7.5	19.7

### 3. 거리의 정치: 일반주민의 민원관리 및 해결

단체장이 일반주민들의 민원을 듣고 이를 해결하는 것은 일종의 거리의 정치(street level politics)이다. 단체장이 주민들의 직접선거에 의해 선출된다는 점을 고려할 때 일반주민들의 애로사항 또는 요구사항을 듣고 이를 해결하기 위한 노력을 하는 것은 당연하다. 또한 이러한 행위는 주민들이 원하는 실질적인 서비스를 제공하기 위한 의견수렴과정이라는 점에서는 의미가 있으며, 단체장은 이를 통해 자신의 지지기반을 확대함으로써 정치적 자원(political resources)을 축적할 수 있다는 점에서 행정적 또는 관리적 행위라기 보다는 정치적 행위라고 할 수 있다.

단체장들이 민원인을 만나는데 가장 많은 시간을 사용한다는 점은 공무원들을 대상으로 실시한 일련의 면접결과에서도 그대로 나타났다. K자치구의 P국장에 따르면 자신의 구청장은 새벽 5시에 일어나 아침운동을 하면서 주민들을 만나는 것으로 하루 일과를 시작한다고 한다. 이 때 주민들의 요구와 질문을 듣고 답변하기도 하며 출근하여 담당공무원에게 민원해결에 필요한 조치를 지시하기도 한다고 한다 (K자치구 P국장과와의 면접, 2000. 7. 20).

지방자치가 실시된 이후 자치단체의 서비스에 대한 주민들의 크게 증가하였고 자치단체에서 추진하는 프로그램이 자신들의 이해관계와 관련될 때에는 매우 적극적으로 공무원들과 단체장에게 영향력을 행사하려는 경우가 많다고 한다. (C자치구 T국장과와의 면접, 2000. 9. 15). T국장에 따르면, 그러나 주민들이 제기하는 민원들은 대개 자신들의 개별적 이익과 관련되거나 특별한 혜택을 요구하는 것이 많아 이를 해결해 줄 경우 다른 주민이나 집단에 불이익을 주게 되는 경우가 많아 실제 자치단체의 업무에 반영되는 경우는 많지 않다고 한다. 그러나 주민들의 표를 의식해야하는 단체장의 입장

에서는 주민들의 민원을 듣는데 많은 시간을 사용하지 않을 수 없다는 점에 대해서는 T국장도 동의하였다. P국장의 증언에 따르면 단체장 업무시간의 70% 이상이 민원인을 만나는데 사용된다고 한다. 과거 임명직 단체장의 경우 수해등과 같은 대형사고, 특별한 행사를 제외하면 외부로 나가 주민들을 만나는 경우가 많지 않았으나 민선 단체장은 가능한 한 많은 시간을 관할구역의 곳곳을 방문하면서 시민들을 만나려고 한다는 것이다.

이러한 단체장의 행태를 비판하는 시각도 있다. B구의 P과장은 민선 단체장이 의견수렴이라는 명분하에 시민들을 만나는 것은 “상시 선거운동”의 의미가 있다고 지적한다. 또한 주민들의 민원을 듣고 현장에서 즉각적인 해결 약속을 하는 사례가 많은데 이에 따라 담당공무원들의 역할과 재량권이 축소되는 경향이 있다고 한다. 즉 단체장이 현장에서 작은 부분에 대해서까지도 결정해서 지시하는 경우가 많기 때문에 담당공무원은 단체장이 지시한 내용을 기계적으로 집행하는 역할만 한다는 것이다. 또한 사례에 따라서는 단체장이 약속한 조치가 현실적으로 실행하기 어렵거나 다른 집단의 반발을 가져오는 경우가 간혹 있다고 한다 (B구 P과장과의 면접, 2000. 8. 5).

그렇다면 단체장의 시간사용은 기초자치단체의 특성이나 단체장 개인의 특성과 어떤 관계가 있는가? 여러 역할에 대한 단체장의 시간 사용은 지역의 정치적 특성이나 인구적 요인, 또는 단체장 개인적 특성과 관련이 있을 것으로 생각되어 이에 대한 분석을 시도하였다.

우선 단체장의 시간사용을 묻는 설문에 대한 응답내용을 등간척도(interval scale)로 전환<sup>2)</sup>한 후 이를 위에서 제시한 여러 요인들과  $\chi^2$  검증 또는 다중

---

2) 응답자들은 제시된 역할들 중에서 단체장이 시간을 많이 사용하는 3가지를 골라 우선순위에 따라 번호를 적도록 요구되었다. 이를 각 역할에 대한 응답이 1이었을 경우(우선순위가 첫 번째)에는 4점, 2이었을 때(두 번째 우선순위)는 나타났을 때에는 3점, 3이었을 경우(세 번째 우선순위)에는 2점을 부여하였고, 응답이 없었을 경우(우



분산분석(MANOVA)을 실시하였는데 단체장이 일반주민의 민원관리 및 해결에 사용하는 시간은 자치단체의 종류, 즉 시·군·구에 따라 차이가 있고, 단체장의 재선여부, 즉 초선이나 재선이나에 따라 차이가 있음이 밝혀졌다. 이의 분석결과는 <표 4-2>에 나타나 있다.

<표 4-2>는 자치단체의 종류가 자치구인 단체장이 일반시나 군의 단체장보다 일반주민의 민원관리 및 해결에 더 많은 시간을 사용하고 있음을 보여준다. 이의 원인은 정확히 말할 수 없으나 자치구의 경우 주민들의 정치적 참여도가 높거나 이해관계에 있어서 시나 군의 주민들보다 민감하기 때문인 것으로 생각된다.

<표 4-2>는 또한 초선인 단체장이 재선인 단체장보다 일반주민의 민원관리 및 해결에 더 많은 시간을 사용하고 있음을 보여준다. 이에 대한 해답은 한 공무원과의 면접에서 실마리를 찾을 수 있다. 이 공무원에 따르면 단체장이 “당선 이후 시간이 흐를수록 주민들로부터 수용할 수 있는 민원과 그렇지 못한 구분하는 능력”을 갖게되고 “민원인들을 상대하는 방법을 터득”하게 된다고 한다 (F시 A국장과의 면접, 2000. 8. 9). 이 말이 사실이라면 초선인 단체장은 민원인들을 대하는 경험이 상대적으로 적고 다음 선거에서의 표를 의식해 민원에 민감하게 되고 시간을 많이 사용하지만, 재선인 단체장의 경우 첫 번째 재임기간 동안의 경험을 바탕으로 민원인들을 대하는 나름대로의 방법을 터득하여 상대적으로 시간을 적게 사용한다는 추론이 가능하다. 다른 한편으로는 재선 단체장의 경우 이미 어느 정도의 지지기반을 갖추고 있기 때문에 주민들의 수많은 민원에 대해 초선단체장보다 상대적으로 덜 민감할 수도 있다고 해석할 수도 있다.

---

선순위 3번 까지의 역할에 해당되지 않았을 경우)에는 1점을 부여하였다.

〈표 4-2〉 일반주민의 민원관리 및 해결에 대한 시간사용

	구분	평균	F	Sig.
자치단체의 종류	시	3.0000	3.544	0.035
	군	3.3438		
	구	3.7647		
단체장의 재선여부	초 선	3.7619	6.980	0.010
	재 선	3.1739		

#### 4. 정책개발과 조직내부관리

정책개발과 조직내부관리는 자치 단체의 공무원들과의 관계라고 할 수 있다. 단체장이 두 번째로 시간을 많이 사용하는 역할이 정책개발이라는 것은 행정의 전문성과 독창성의 제고라는 측면에서 의미가 있으며 일단 긍정적인 현상이라고 판단된다. Svava(1989)가 주장하는 바와 같이 선출직 공직자의 주요 임무는 지방자치단체가 나아가야 할 방향 또는 장기적 비전을 제시하고 이를 실현할 수 있는 정책프로그램들을 개발하는 것이다. 지역적 특수성을 고려한 정책을 추진함으로써 다른 자치단체와의 경쟁에서 우위를 확보하고 주민만족을 강화하는 것이 지방자치의 목적 중 하나라면 이를 달성하기 위해서는 부단한 정책개발이 요구된다. 따라서 이는 선출직 공직자인 단체장과 지방의회 의원들이 담당해야 할 부분이며, 지방자치 단체의 대표로서 집행부를 책임지고 있는 단체장의 역할은 더욱 중요하다. 다음 장의 정책결정과정에서 상세히 논의하겠지만 단체장이 정책개발에 사용하는 시간이 두 번째로 많다는 것은 일단 단체장이 기대되는 역할 수행을 위해 노력하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4-1>은 단체장이 조직내부관리에 많은 시간을 사용하지 않고 있음을 보여준다. 단체장이 조직내부관리에 가장 많은 시간을 사용한다고 응답한 사람은 한 사람도 없었고 전체 평균에서도 지방의회와의 관계를 제외하면 가장 순위가 낮은 부분이었다. 분산 분석을 실시한 결과 자치단체종류와 단체장의 재선여부에 따른 조직관리에 대한 시간사용의 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 이러한 분석결과는 우선 단체장이 자치단체의 종류에 상관없이 조직내부관리에 많은 시간을 사용할 필요성이 없음을 뜻하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이것은 또한 대부분의 단체장들이 조직을 장악하고 있음을 뜻하기도 한다. 단체장의 입장에서 볼 때 자치단체의 운영에 있어서 공무원들, 즉 인력자원은 자신의 정책이나 의지를 집행하는 핵심적 수단이기 때문에 자치단체의 조직을 장악하는 것은 효율적인 업무수행에 필수적인 요소이다. 그럼에도 불구하고 단체장이 이를 조직내부관리에 많은 시간을 사용하지 않고 있음은 단체장이 조직을 장악하고 있음과 다르다.

이러한 사실은 여러 공무원들과의 면접조사결과에서도 그대로 나타났다. 이들의 증언에 따르면 공무원들 중에는 단체장과의 지연, 학연, 또는 선거에서의 기여도 등에 따라 일종의 “심복” 또는 “충성파”로 불리는 공무원들이 있으며 이들이 자치단체조직내의 중요 보직을 차지하고 단체장의 업무수행을 보좌하는 선도적 역할을 한다고 한다 (D시 J국장과의 면접; K자치구 P국장과의 면접; B자치구 L의원).<sup>3)</sup> 이러한 현상이 가능한 이유는 단체장이 인사권을 완전히 장악하고 있기 때문이다. 민선 단체장 1기(1995-1998)에는 부단체장에 대한 단체장의 인사권이 없었기 때문에 단체장의 독주나 전횡에 대해 부단체장이 견제할 수 있는 권한이 있었으나 제2기에 들어서면서 부단

---

3) 자치단체에 따라 부서조직의 명칭에 차이가 있으나 일반적으로 총무국과장 또는 행정관리국과장, 예산담당국과장 등은 공무원들이 선호하는 보직인데 이는 인사상 승진을 위한 핵심 보직으로 꼽히고 있다.

체장에 대한 단체장의 인사권이 확보되면서 단체장은 조직을 완전히 장악할 수 있게 되었다.<sup>4)</sup> 이에 따라 단체장에 대한 충성도와 이로 부터 소외되어 있는 공무원들간에 갈등관계가 형성되어 있는 경우가 많으며, 심한 경우에는 “서로 마주쳐도 인사도 나누지 않을 정도”로 갈등이 심화된 곳도 있다고 한다(Y자치구 J국장과의 면접, 2000. 9. 20).<sup>5)</sup>

또 다른 공무원은 현재 지방자치법상 단체장이 3번까지 연임이 가능하데 현재의 민선단체장중 다수가 과거에 임명직 단체장이었거나 공무원으로서 현재 자신들이 맡고 있는 자치단체에 근무한 적이 있기 때문에 이들이 최소한 1번만 재직한다고 해도 최소한 5~6 년이상 해당 자치단체에 근무한 것이 되므로 이 기간 동안 자신과 가까운 공무원들을 “사병화”하는 현상이 생기기 된다고 지적하였다 (C자치구 T국장과의 면접).

이상의 논의들은 단체장이 공무원 조직을 확고하게 장악하고 있으며 조직내부관리에 많은 시간을 사용할 필요가 없음을 보여주고 있다. 그러나 공무원들간의 갈등관계 형성에서 보여지는 바와 같이 단체장의 공무원조직 장악이 반드시 긍정적인 결과만을 가져오는 것은 아니므로 부정적 측면을 지양할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

---

4) 기초자치단체의 경우 공무원들의 인사에 대한 심사는 해당자치단체의 인사위원회에서 이루어지는데 이 위원회의 위원장이 부단체장이며 위원들 대부분이 단체장의 의사에 따라 구성되기 때문에 단체장의 인사권은 단체장이 가지고 있는 자치권중 가장 강력한 것이라 할 수 있다.

5) 면접조사시 단체장에 대한 비교적 솔직한 입장을 토로한 몇몇 공무원은 자신들의 면접내용에 대한 철저한 보안과 익명성을 요구했다.

## 5. 정치적 역할: 이익집단과 지방유지, 지방의회와의 관계

우리 나라에서 특히 지방 차원에서 이익집단과 지방엘리트들의 활동을 논의하기 시작한 것은 지방자치가 실시된 이후라고 해도 과언이 아니다. 이는 우리 나라에 서구의 학자들이 정의하는 것과 같은 이익집단이 특히 지방 차원에는 많지 않으며 오랜 중앙집권의 전통으로 인해 이들의 활동이 주목 받을 만큼 지방정치(local politics)가 활성화되지 않았었기 때문이다.

현재 이익집단으로 분류되는 상당수의 단체는 상가번영회, 향우회, 친목회 등과 같은 상조회의 성격을 가진 것이 대부분이라고 할 수 있고 이들은 대개 해당 지역에 오랫동안 거주해온 주민들--흔히 유지로 불리는 사람들--로 구성되어 있는 경우가 보통이다. 이들과 지방의회와의 관계를 한 범주로 묶어서 단체장의 정치적 역할이라고 한 것은, 다음 장에서 논의하겠지만, 이들 지방유지 (또는 토호세력)와 이익집단들이 정당과 연결되어 있거나 선거 과정에서 동원되는 경우가 많고 자치단체를 운영하는 민선단체장의 입장에서 볼 때 이들은 중요한 정치적 자원 또는 경우에 따라서는 장애물이 되기 때문이다 (F자치구 A국장과의 면담, 2000. 9. 21).

주목해야 할 부분은 이익집단·지방유지와의 관계와 지방의회관계 모두에 대해 단체장이 시간을 사용하는 순서가 낮지만 이익집단과 지방유지와의 관계에 대한 시간사용의 우선순위가 지방의회관계보다 높다는 점이다. 단체장이 시간을 사용하는 6개의 역할 중에서 평균적으로는 일반주민의 민원관리와 정책개발에 이어 3번째로 시간을 많이 사용하고 있는 부분으로 나타나고 있다. 단체장이 지방의회관계에 사용하는 시간은 6개 역할 중 가장 적은 것으로 나타나고 있다. <표 4-1>에서 나타나 바와 같이 단체장이 가장 많은 시간을 사용하는 역할이 지방의회관계라고 답한 응답자는 한 명도 없었고

두 번째로 많은 시간을 사용한다는 응답도 1.5%에 불과했다. 평균에서도 가장 낮은 비율인 7.1%를 나타내 단체장이 시간을 사용하는 역할중 순위가 가장 낮았다.

이는 몇 가지 추론을 가능하게 한다. 첫 번째는 단체장과 지방의회가 별다른 갈등없이 협조관계를 유지하고 있거나 또는 지방의회가 단체장에 대한 종속적 관계를 유지하고 있어 단체장이 지방의회와 관련하여 많은 시간을 소비할 필요가 없는 것이다. 두 번째는 단체장이 지방의회 의원들을 직접 상대하기보다는 자치단체의 부단체장 또는 고위 공무원인 국장·과장들이 이 역할을 담당하고 있다는 해석이다.

기관대립형의 정부구조를 채택하고 있는 우리 나라의 경우 지방의회는 단체장에 대해 적절한 견제와 균형의 역할을 하도록 되어 있다. 물론 우리나라의 경우 제도적으로 지방의회에 대한 단체장의 권한이 우월하기 때문에 단체장에 대한 견제와 균형이라는 지방의회 본래의 존재 목적을 달성하는데 어려움이 있는 것이 사실이다 (김병준 2000). 이러한 점을 인정한다고 하더라도 지방의회가 주어진 권한의 범위안에서 최선의 노력을 다함으로써 본래 기대되는 역할을 하고 있다면 단체장은 자치단체를 운영함에 있어서 지방의회의 동의를 구하기 위해 상당한 시간을 소비해야 할 것이다.

결국 위의 <표 4-1>이 의미하는 바의 하나는 어떤 해석을 하든 단체장이 지방의회를 자치단체 운영의 동반자(partner)로 인식하지 않고 있다는 것을 뜻하는 것으로 보인다. 이는 다음 장의 정책결정과정을 다루는 부분에서 더 상세히 논의하기로 한다.

한편, 추가적인 분석을 통해 단체장이 이익집단 및 지방유지와의 관계에 사용하는 시간이 자치단체의 종류, 즉 시·군·자치구에 따라 다르게 나타나고 있음을 발견할 수 있었다. <표 4-3>은 이익집단 및 지방유지와의 관계

에 사용하는 시간에 있어서 일반시와 군의 단체장은 우선순위가 비슷한 반면 자치구의 단체장은 우선순위가 상당히 높다는 것을 보여주고 있다. 이의 이유를 정확히 알 수는 없으나 자치구의 경우 도시화의 성격이 매우 강하고 정치 참여도가 상대적으로 높은 지역이어서 이익집단의 수도 많고 활동이 상대적으로 활발하기 때문인 것으로 생각된다.

〈표 4-3〉 이익집단·지방유지와의 관계와 자치단체의 종류

자치단체의 종류	평균	F	Sig.
시	1.6111	3.402	0.039
군	1.5938		
구	2.2941		

## 6. 정부간 관계: 상위정부와의 관계

〈표 4-1〉은 기초단체장이 상위정부와의 관계에 사용하는 시간의 우선순위가 높지 않음을 나타내고 있다. 즉 단체장이 수행하는 역할중에서 지방의 회관계를 제외하면 조직내부관리와 함께 가장 낮은 순위를 기록하고 있다.

상위정부와의 관계가 다른 요인들과 관계가 있는 지를 알아보기 위해 위에서도 같은 방법으로 분산분석을 실시하였다. 분산분석 결과 기초자치단체장이 상위정부와의 관계에 사용하는 시간은 단체장의 재선여부에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다. 〈표 4-4〉는 단체장이 초선일 경우 보다 재선인 경우 상위정부와의 관계에 시간을 사용하는 우선순위가 높다는 것을 보여주고 있다. 이를 앞에서의 분석결과와 관련하여 해석한다면, 초선 단체장이 재선

단체장 보다 일반주민의 민원관리에 시간사용의 우선 순위를 두지만 일단 재선에 성공하면 단체장은 시간사용의 우선순위를 상위정부와의 관계에 두게 되며 이는 곧 기초자치단체의 재정여건을 감안할 때 상급정부와의 관계에 시간을 더 투자함으로써 재원획득이나 각종 지원 등 업무추진상의 성과를 추구하려는 데서 기인한 결과로 생각된다.

〈표 4-4〉 상위정부와의 관계와 단체장의 재선여부

재 선 여 부	평 균	F	Sig.
초 선	1.1429	4.414	0.040
재 선	1.5652		

한편, 상위정부와의 관계에 있어서 단체장의 정당이 영향을 미친다는 김광주(1995)의 연구결과를 확인하기 위하여 단체장의 당적에 따른 상위정부와의 관계에 대한 시간사용 우선순위를 알아보기 위해 분산분석을 실시하였으나 통계적으로 유의미한 결과를 얻지는 못하였다. 그러나 단체장의 당적이 현재의 정부당(또는 집권당)인 민주당인 사례만 선택하여 일반주민의 민원관리와 상위정부와의 관계에 대한 단체장의 시간사용 우선순위에 대한 분산분석을 실시한 결과 유의미한 통계결과를 산출하였다. 이 결과는 <표 4-5>에 제시되어 있는데, 단체장의 당적이 정부당일 경우, 초선 단체장은 재선 단체장보다 일반주민의 민원관리 및 해결에 시간사용의 우선순위를 두고 있는 반면, 재선단체장의 경우 이와 반대임을 보여주고 있다. 이러한 결과는 단체장의 정당이 정부간관계에 있어서 단체장의 행태에 영향을 미친다는 김광주의 연구결과를 일부분 뒷받침하는 것으로 풀이된다.



〈표 4-5〉 단체장의 재선여부와 시간사용

	단체장의 재선여부	평균	F	Sig.
일반주민의 민원관리 및 해결	초 선	3.6667	6.903	0.016
	재 선	3.2278		
상위정부와의 관계	초 선	1.0000	18.182	0.000
	재 선	2.0000		

## 7. 소 결

본 장에서는 기초단체장들이 실제 업무수행에 있어서 어떤 역할에 우선 순위를 두고 있는지를 시간사용의 측면에서 살펴보았다. 단체장들은 일반주민들의 민원문제 해결에 가장 많은 시간을 사용하고 있으며 다음은 정책개발의 역할을 수행하는데 시간 사용의 우선 순위를 두고 있는 것으로 나타났다. 주목할 만한 점은 지방의회와의 관계에는 시간을 사용하는 우선순위가 매우 낮았고 자치단체의 종류, 단체장의 재선여부와 정당에 따라 단체장이 각 역할에 대한 시간사용에 차이가 있음을 알 수 있었다.

## 제5장 기초자치단체의 정책과정과 단체장의 리더쉽

지방자치의 특징 중의 하나는 지역적으로 특색있는 정책을 추진함으로써 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 따라서 지역적으로 특색이 있다고 하는 것은 해당 자치단체가 기반하고 있는 지역의 상황적 여건과 지역주민의 요구에 부응하는 정책을 말한다. 그렇다면, 우리 나라의 기초자치단체들은 지역적으로 특색있는 정책을 추진하고 있는가? 만일 그렇다면 지역적 특수성을 가진 정책은 지역의 어떤 요인과 관계가 있는가? 그리고 누가 정책을 제안했으며, 누가 정책결정에 영향을 미쳤고, 추진과정은 어떠한가? 이러한 질문들에 답하는 것이 본 장의 목적이다. 우선 기초자치단체에서 중점적으로 추진한 정책분야는 어떤 것인지를 살펴보고, 기초자치단체의 정책결정과정을 단계별로 살펴보고자 한다.

### 1. 기초자치단체의 정책정향

우리 나라의 기초자치단체가 우선적으로 추진하는 정책분야는 어떤 것들인가? 임승빈(1996)은 지방자치단체의 정책을 14가지<sup>9)</sup>로 분류하고 단체장들

---

9) 임승빈이 분류한 14가지 정책은 다음과 같다. ① 내부조직관리 정책, ② 지역문화창출을 위한 정책, ③ 의회정책, ④ 인사정책, ⑤ 재정정책, ⑥ 계획과 개발, ⑦ 조정관리정책, ⑧ 지역경제활성화 정책, ⑨ 교육정책, ⑩ 의료정책, ⑪ 복지정책, ⑫ 방재(치안 및 안전) 정책, ⑬ 교통정책, ⑭ 주택정책.

이 어떤 정책을 중요하다고 생각하는지를 물었는데 조사결과 지역경제 활성화 정책, 재정정책, 복지정책, 교통정책의 순이었다.

〈표 5-1〉 기초자치단체의 중점정책분야

분 야	평 균	1 차	2 차	3 차
도시계획 및 재개발	16.7%	24.9%	10.4%	14.9%
지역경제활성화	21.4	35.8	17.9	10.4
도로정비 및 교통	13.9	16.4	14.9	10.4
보건 및 의료	1.5	0.0	0.0	4.5
복지	11.4	6.0	17.9	10.4
지역문화사업	16.9	7.5	17.9	25.4
환경 및 청소	16.4	14.9	16.4	17.9
재해예방 및 안전	2.0	1.5	0.0	4.5
기타	3.0	3.0	4.5	1.5

본 연구에서는 기초자치단체의 정책정향(policy orientation)을 지방자치법에 나타난 기능분류를 기준으로 하여 도시계획 및 재개발, 지역경제활성화, 도로정비 및 교통, 보건 및 의료, 복지, 지역문화사업, 환경 및 청소, 재해예방 및 안전, 기타 등 9가지로 분류하였다. 그리고 응답자로 하여금 가장 중점적으로 추진하는 분야 3가지를 골라 순위에 따라 답하도록 하였다. 응답 결과는 <표 5-1>에 제시되어 있다.

우선 가장 관심을 가지고 추진하는 첫 번째 정책은 지역경제활성화 정책이라는 응답자가 35.8%로 가장 많았고, 도시계획 및 재개발 정책을 가장 관심있게 추진하는 정책이라고 응답한 비율은 16.7% 였다. 기초자치단체가 관심을 가지고 추진하는 두 번째 정책은 지역경제 활성화정책, 복지정책, 지역문화사업정책이라고 답한 응답자가 각각 17.9%로 가장 많았다. 기초자치단

체가 관심을 가지고 추진하는 세 번째 정책은 지역문화사업이라는 응답자가 25.4%로 가장 많았다. 우선순위를 무시한 빈도분석에서도 지역경제활성화정책이 21.4%로 가장 관심있는 정책으로 나타났고, 다음은 지역문화사업(16.9%), 도시계획 및 재개발사업(16.7%)였다.

그렇다면 기초자치단체들이 이러한 정책을 추진하는 것은 어떤 요인들과 관계가 있는가? 앞에서 검토한 논의들을 종합해 볼 때 기초자치단체가 특정의 정책정향을 갖는 것은 자치단체의 종류(시, 군, 또는 자치구), 인구적 요인, 재정자립도, 산업기반 등과 관련이 있을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 5-2〉 도시계획 및 재개발 정책과 재정자립도

재정자립도	평균	F	Sig.
20% 이하	2.5263	3.772	.030
20 - 40 %	3.3182		
41% 이상	2.7143		

〈표 5-3〉 지역경제활성화 정책과 재정자립도

재정자립도	평균	F	Sig.
20% 이하	3.7632	2.438	.095
20 - 40 %	3.0455		
41% 이상	3.8571		

본 연구에서는 이를 확인하기 위하여 자치 단체가 추진하는 정책에 대한 문항의 응답을 등간척도(interval scale)로 변환(transform)한 후<sup>7)</sup> 위의 요인들

7) 응답자들은 제시된 정책들 중에서 기초자치단체가 중점적으로 추진하는 3가지를 골

과의  $x^2$  검중 또는 다중분산분석(MANOVA)을 실시하였으나 통계적으로 유의미한 결과를 발견하지는 못했다. 다만 <표 5-2>와 <표 5-3>에 제시된 바와 같이 도시계획 및 재개발 정책과 지역경제 활성화 정책은 자치단체의 재정자립도에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 5-2>는 도시계획 및 재개발 정책은 재정자립도가 20 - 40%인 자치단체가 가장 우선순위를 두고 중점적으로 추진하는 정책임을 말해준다. 그리고 <표 5-3>은 재정자립도가 41% 이상인 자치단체와 20% 이하인 자치단체가 가장 우선순위를 두고 추구하는 경향이 있음을 보여준다.

이러한 연구결과에 대한 적절한 설명을 찾기는 어려운데 이는 표본의 크기에서 오는 문제일 수도 있다. 많은 학자들이 지적하듯이 재정자립도가 자치단체의 재정력을 나타내는 신뢰성 있는 지표가 아니기 때문일 수도 있을 것이다 (김병준 1986<sup>8)</sup>).

기초자치단체의 정책정향에 대한 면접조사의 결과는 복합적인 결론을 제시하고 있다. 즉 지역의 경제적 수준과 자치단체의 인구적 요인, 그리고 단체장 개인의 철학이나 관심이 모두 정책정향과 관계가 있는 것으로 보인다. A자치구 O국장에 따르면 A자치구의 구청장은 문화행사에 대한 관심이 매우 높다고 한다. 이는 A자치구가 재정자립도가 매우 높고, 주민들의 경제적 수준이 매우 높으며, 주민들의 연령층도 40-50대에 집중되어 있고 노령층이

---

라 우선순위에 따라 번호를 적도록 요구되었다. 이를 각 정책에 대한 응답이 1이었을 경우(우선순위가 첫 번째)에는 4점, 2이었을 때(두 번째 우선순위)는 나타났을 때에는 3점, 3이었을 경우(세 번째 우선순위)에는 2점을 부여하였고 응답이 없었을 경우(우선순위 3번까지의 정책에 해당되지 않았을 경우)에는 1점을 부여하였다.

8) 재정자립도는 자치단체의 재정력을 정확하게 반영한다고는 할 수 없고 다만일부분 반영한다고 보아야 할 것이다. 이 점을 고려한다면 본 연구에서는 밝혀내지는 못했지만 재정자립도가 다른 상황변인에 의하여 자치단체의 정책정향에 영향을 미칠 수도 있다는 가정도 성립가능하다.

적어 주민들의 문화에 대한 관심이 상당히 높은 지역이기 때문이라는 것이다 (A자치구 O국장과의 면접, 2000. 9. 20).

반면, 단체장 개인의 관심으로 인해 자치단체의 정책정향이 정해지는 경우도 있다. K자치구의 구청장도 문화사업과 지역경제활성화 정책에 상당한 관심을 두었다고 한다. 사실 지역경제활성화는 재정자립도가 매우 높은 일부 기초자치단체를 제외한 거의 모든 기초자치단체가 관심을 가지고 있는 정책분야이기 때문에 논외로 하면 K자치구의 구청장이 문화사업에 치중할 특별한 유인은 없어 보인다. K자치구는 재정자립도도 높은 편이 아니고 최근에는 주택개발로 인해 대규모 아파트 단지들이 들어서면서 시내 중심으로 출퇴근하는 장년층이 거주하는 베드타운의 성격을 갖고 있는 자치단체이다. P국장에 따르면 구청장은 공무원으로서 문화분야를 담당했던 경험이 있어서 인지 문화에 대한 남다른 관심을 가지고 있다고 한다 (K자치구 P국장과의 면접, 2000. 7. 20). 물론 단체장의 개인적 관심이나 취향이 특정 정책분야에 우선순위를 두는 유일한 이유라는 뜻은 아니다. 단체장의 개인적 관심이나 취향이 지역의 다른 요인과 함께 작용하는 것이지만 가장 중요한 이유는 단체장의 개인에서 찾을 수 있다는 뜻이다.

이러한 예는 다른 곳에서도 찾을 수 있다. F시 A국장에 따르면 F시의 시장은 F시가 인근의 다른 자치단체에 비해 환경상태가 특별히 나쁘다거나 낙후된 지역이 아니고 지역의 주민들이 환경이나 청소상태에 대한 요구를 하지 않음에도 환경문제, 특히 거리 청소를 깨끗이할 것을 강조한다고 한다. A국장은 이의 이유를 환경문제에 대한 관심을 표명해온 시장의 개인적 취향에서 찾는다 (F시 A국장과의 면접, 2000. 8. 9).

기초자치단체 정책정향의 특징 중의 하나는 백화점식 정책정향을 가진 자치단체도 있다는 것이다. 즉 어느 특정의 정책에 우선순위를 두고 집중적

으로 추진하기 보다는 각 분야 모두를 포괄하는 정책을 펴는 것이다. 여기에는 여러 가지 원인이 있는데 첫 번째는 지역의 인구 특성이 다양해서 어느 특정 분야의 정책을 중점적으로 추진하기 곤란한 경우이다. 그러나 이 보다 더 설득력 있는 원인으로 제시되는 것은 자치단체간의 경쟁이다. 즉 인근 자치단체에서 시행하는 것은 우리도 해야만 한다는 경쟁심리 때문이라는 것이다 (S군 M과장과의 면담, 2000. 9. 2). 이는 다른 자치단체에서 하는 일들을 하지 않을 경우 단체장으로서의 업무수행을 제대로 못하는 것으로 주민들이 생각할 것이라는 단체장의 생각 때문이다. 전국적으로 난립하고 있는 자치단체별 문화축제 는 그 대표적 예이다<sup>9)</sup>.

단체장의 개인적 관심이나 취향 또는 비전에 의해 특정 정책이 추진될 경우 해당 자치단체만의 이미지를 제고하고 미래의 발전을 위한 기반을 마련하는 경우도 있지만 별 다른 성과없이 예산만 낭비하는 결과를 초래하는 경우도 많이 있다. 이는 의사결정과정<sup>10)</sup>이 효율적으로 운영되지 못하는 데에도 그 원인이 있다.

## 2. 의제설정과 단체장의 리더쉽

1절에서는 기초자치단체가 어떤 정책정향을 가지고 있는지를 살펴보았다. 이번 절에서는 기초자치단체에서 추진되는 정책이나 사업들이 어떤 이유로 시작되는지, 즉 어떻게 기초자치단체의 의제로 설정(agenda setting)되는지를

---

9) 실제 대부분의 기초자치단체가 다양한 형태의 문화행사 또는 거리축제 등의 행사를 하고 있지만 그 자치단체만의 특색있는 행사라기 보다는 일종의 오락회와 같은 성격을 가진 것들이 많고, 별다른 효과를 거두지 못한 채 예산만 낭비하는 결과를 초래하고 있는 것이 사실이다.

살펴보기로 하겠다.

〈표 5-4〉 주요사업 선정 추진 이유

이유	평균	1차	2차	3차
단체장의 의지	31.8%	70.1%	16.4%	9.0%
일반주민들의 요구	28.4	22.4	43.3	19.4
지방의회의 요구	14.4	0.0	11.9	31.3
지역유지 또는 토호세력의 요구	4.0	1.5	1.5	9.0
공무원의 제안	14.9	4.5	17.9	22.4
시민단체들의 요구	6.5	1.5	9.0	9.0

〈표 5-4〉에 나타난 분석결과는 “귀 자치단체에서 추진하는 사업또는 현안들이 시작된 이유는 무엇인지 가장 중요하다고 생각되는 이유 3가지를 골라 우선순위에 따라 번호를 적어달라”는 설문에 대한 응답결과이다. 분석결과 기초자치단체가 추진하는 사업이나 현안이 시작된 가장 큰 이유는 단체장의 의지라는 응답자가 70.1%로 압도적이었다. 두 번째로는 일반주민들의 요구라는 응답이 22.4%로 높았다. 사업이나 현안이 시작된 두 번째 이유로는 시민들의 요구가 43.3%로 가장 많았고, 세 번째 이유로는 지방의회의 요구가 31.3%로 가장 많았다. 우선순위를 고려하지 않고 빈도(frequencies)만을 고려한 평균에서는 단체장의 의지, 주민들의 요구, 공무원의 제안, 지방의회의 요구 등의 순으로 나타났다.

이러한 통계분석결과는 면접조사의 결과와 상당부분 일치하였다. S자치구 전구청장인 N은 대부분의 정책이나 사업에 대한 아이디어는 자신이 직접 제시했다고 하면서 공무원들은 “해오던 일은 잘하지만 새로운 일을 시키면 기대만큼의 성과를 내지 못하였고, 다른 시각에서 현상을 바라보거나 참신한 아이디어를 내는 경우는 극히 드물었다”고 회고하였다 (면접조사, 2000).



8. 16). 또한 B구의 지구청장 E도 재임기간중 추진한 사업들의 대부분은 자신의 아이디어라고 증언하였고 (면접조사, 2000. 8. 3), 같은 자치구에 근무했던 P과장도 이를 확인하였다 (면접조사, 2000. 8. 5).

단체장이 개인적 생각이나 판단, 또는 비전에 의해 정책이나 사업을 추진한다고 해서 자치단체의 상황적 요인들과 관계가 없다는 것은 아니다. 민선 단체장들은 앞장에서도 언급된 바와 같이 주민들과의 접촉에 가장 많은 시간을 소비하고 있기 때문에 주민들로부터 다양한 이야기를 듣게 된다. 주민들의 의견은 구체적인 정책이나 서비스를 요구하는 경우도 있지만 단편적이고 부분적인 성격의 것들이 많은데, 단체장을 이를 종합하고 자신의 경험과 벤치마킹(benchmarking) 등을 통해 정책의제를 제시하는 것이다.

단체장이 가장 중요한 의제설정자라는 점이 가져오는 부정적 측면의 하나는 자치단체에서 추진하는 사업이나 프로그램중에 전시성 행사가 많다는 것이다. B자치구의 P과장에 따르면 단체장들은 선거를 통해 당선되어서인지 “주민들을 모으고 걸으로 드러나는 각종 행사를 선호”한다고 한다. 또한 다른 자치단체에서 하는 일은 “우리도 해야한다는 생각”을 가지고 있는데 이는 “남들이 다하는 일을 우리가 하지 않으면 경쟁에서 뒤떨어지고 다른 단체장보다 일을 잘 못하는 단체장으로 인식될 것”이라는 생각을 가지고 있는 것 같다고 증언하였다. 단체장의 입장에서는 주민을 동원하는 각종 행사를 통해 자신이 주민들을 위해 열심히 일하고 있다는 인식을 심어주고 언론을 동원해 보도효과를 얻음으로써 ‘상시 선거운동의 효과’가 있다는 것이다 (B자치구 P과장과의 면접조사, 2000. 8. 5).

### 3. 정책결정과 단체장의 리더쉽

기초자치단체의 정책(의사)결정은 어떻게 이루어지는가? 누가 영향력을 행사하는가? 이러한 질문에 대한 답을 구하기 위해 본 연구에서는 기초자치단체의 정책결정에 영향을 미칠 것으로 생각되는 각 행위자들--단체장, 공무원, 지방의회 의원, 지역주민, 이익단체 및 지역유지, 시민단체, 기업--을 선정하고 이들의 영향력이 각각 어느 정도인지를 물었다. 설문에 대한 응답의 분석결과는 <표 5-5>에 제시되어 있다.

응답결과를 보면 단체장 대해서는 정책결정에의 영향력이 크다는 응답자가 94.0%로 압도적이어서 이견의 여지가 별로 없는 것으로 나타났다. 담당공무원에 대해서는 보통이라는 의견이 가장 많아 50.8% 였고 약하다(13.8%)는 의견보다는 크다는 의견(35.4%)이 더 많았다. 지방의회위원에 대해서도 보통이라는 의견이 가장 많았고(55.4%), 역시 약하다는 의견(13.9%)보다는 크다는 의견(30.7%)이 많았다. 지역주민에 대해서는 크다는 의견이 46.1%로 보통이라는 의견 41.5%보다 조금 더 많았다. 반면에 이익단체·지방유지와 시민단체의 정책결정에의 영향력에 대해서는 각각 47.7%, 43.9%로 약하다는 의견이 가장 많았고, 기업에 대해서는 약하다는 의견이 70.8%로 가장 많았다.<sup>10)</sup>

---

10) 물론 이 결과만으로는 정책결정에 영향을 미치는 행위자들의 상대적 권력을 파악하기는 매우 어렵다. 여기에 대해서는 면접조사결과를 이용하여 후술한다.

〈표 5-5〉 기초자치단체 의사결정과정에서의 행위자들의 영향력

구분	약함	보통	큼	평균	표준편차
단체장	1.5%	4.5%	94.0%	4.6119	.6503
담당공무원	13.8%	50.8	35.4	3.2769	.8387
지방의회의원	13.9	55.4	30.7	3.1538	.7548
지역주민	12.3	41.5	46.1	3.3692	.8017
이익단체·지방유지	47.7	36.9	15.4	2.5231	.9372
시민단체	43.9	34.8	21.2	3.3333	2.7792
기업	70.8	29.2	0.0	1.8462	.8520

한편 추가적인 분석에서 단체장의 재선여부에 따라 정책결정과정에서의 공무원의 영향력과 지방의회의 영향력에 다소 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-6〉 단체장의 재선여부와 정책결정과정에서의 영향력

	단체장의 재선여부	평균	F	Sig.
공무원의 영향력	초선	3.6500	3.692	.059
	재선	3.2444		
지방의회의 영향력	초선	3.4500	4.075	.034
	재선	3.0222		

〈표 5-6〉에 제시된 분석결과는 단체장이 재선인 자치단체 보다 단체장이 초선인 자치단체에서 공무원과 지방의회의 정책결정에의 영향력이 크다는 것을 나타내고 있다. 이를 다시 표현하면, 단체장이 재선인 경우 공무원과 지방의회의 정책결정과정에서의 영향력이 단체장이 초선인 경우보다 적다는 것을 의미하는 것이다. 이는 재선 단체장의 경우 초선 단체장보다 조직장악

력이 뛰어나 보다 독점적인 영향력을 행사하며, 지방의회와의 관계에 있어서도 나름대로의 경험을 터득하여 지방의회로부터의 견제 또는 영향력으로 부터 초선 단체장 보다는 상대적인 자율성을 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다.

한편 <표 5-5>에 나타난 응답결과는 앞에서 논의한 도시권력구조에 관한 논의들을 연상시킨다. 우리 나라의 도시권력구조에 관한 연구에서는 단체장이 강력한 권한을 행사하고 있다는 연구결과가 많았다. 특히 청주시를 사례로 연구한 유재원(2000)은 결론으로 시장지배적 정치구조(executive dominant political system)를 가지고 있으며, 다른 지역에서도 이러한 권력구조를 가지고 있을 개연성이 많을 것이라는 의견을 제시하였다. 그는 또한 서구에서 발달한 여러 이론들은 기업이 구조적 권력(systemic power)<sup>11)</sup>으로 인해 지역사회의 결정에 커다란 영향력을 행사한다는 논의도 우리의 현실과는 거리가 있음을 지적하였다. 이러한 지적은 본 연구에서 실시한 설문조사의 결과와도 일치하고 있다.

단체장의 정책결정에의 영향력이 크다는 것은 일견 당연하다. 자치단체의 최고 책임자로서 정책결정에 가장 큰 영향력을 행사한다는 것은 당연하며, 단체장은 추후 선거를 통해 종합적인 심판을 받는다.

문제는 의제가 설정되고 결정되는 과정에 있다. 즉 극히 보안을 요하는 소수의제를 제외하면 대부분의 의제가 다양한 의견수렴과 토론과정을 거치게 된다. 이 과정을 통해 의제의 타당성과 실현가능성, 예상되는 성과 등이

---

11) 구조적 권력이란 Clarence Stone(1980)에 의해 사용된 개념으로 사회경제적 체제 속에서 차지하는 특권적 지위로 인해 정부로부터 우호적인 대우를 받기 때문에 의식적으로 자신의 요구를 실현시키기 위해 정부에 압력을 가하지 않더라도 정부는 그들의 요구에 반응하거나 또는 최소한 그들의 요구에 역행하지 않게하는 힘을 말한다.

논의되며, 또한 추진상의 불합리성을 제거하게 된다. 그러나 면접조사에 응한 대부분의 공무원과 의원, 그리고 단체장까지도 이러한 토론과정이 제대로 이루어지지 않고 있음을 토로하였다. A자치구 O국장에 의하면 일주일에 세 번이상 개최되는 국장회의에서도 실제 논의나 토론은 거의 이루어지지 않고 단체장에 의한 일방적인 지시만 내려진다고 한다 (면접조사, 2000. 9. 19). K자치구 P국장도 이에 동의하며 이의 원인이 우리의 전통적인 권위주의 때문이라는 진단을 내놓았다. 그동안 철저한 상명하복체제에 익숙해진 관료들이 민선단체장 시대라고 해서 행태에 변화가 있을 이유가 많지 않으며, 오히려 주민들로 부터 정당성을 인정받은 민선단체장의 권위는 전보다 더하다는 것이다. S자치구의 전구청장 N은 “회의시간에 간부급 공무원들에게 의견을 말하도록 권장하여도 실제 의견을 내는 간부는 거의 없다”고 말했다 (면접조사, 2000. 8. 16). 공무원들이 단체장의 의견에 대해 반론이나 이의를 제기하는 경우가 있는데 이것은 단체장의 지시사항이 자치단체의 권한 범위를 벗어나거나 법률에 위반되는 때라고 한다. 이 때에는 추후 법적인 책임문제가 있기 때문이다 (F시 A국장과와의 면접, 2000. 9. 20).

따라서 단체장이 특정의 의제를 상정하면 이는 대부분 이미 결정이 내려진 것과 다름없으며 예산이 사용되는 사업의 경우에도 적절한 의견수렴과정이나 사업성 검토도 없이 추진되는 경우가 많다고 한다.

L자치구에서는 쓰레기 매립장에 수익사업을 위한 골프장 건설을 추진, 의회의 동의를 얻어 예산을 확보하였으나 주민들의 반발로 더 이상 진행하지 못하고 예산이 불용액으로 이월처리되었다고 한다.<sup>12)</sup> 이 사례에서 한 가지 주목해야 할 점은 적절한 사업성 검토와 주민들에 대한 의견수렴과정을 거

---

12) 물론 주민들의 견해가 옳거나 단체장의 결정이 잘못되었다는 것은 아니다. 다만 지역주민의 이해관계와 관련된 예산사업을 추진하면서 적절한 사업성 검토나 의견수렴조치가 이루어지지 않은 채 사업이 추진되었다는 점을 지적하는 것이다.

치지 않은 채 어떻게 예산사용에 대한 지방의회의 승인을 얻을 수 있었는가 하는 점이다. 의원들이라면 주민들의 입장에서 사업계획을 검토했을 것이므로 당연히 반대했어야 하는데 단체장은 별 문제없이 의회의 동의를 얻어냈다. 여기에 대해서는 단체장과 의회와의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

앞에서 단체장의 시간사용에 있어서 지방의회관계에 대한 우선순위가 매우 낮음을 지적하였고, 의회가 단체장에 종속되어 있을 가능성에 대해서도 지적하였다. 여기에는 여러 가지 원인이 있는데 가장 먼저 언급해야 할 것은 많은 사람들이 지적하고 있는 것처럼 기초의회의원들의 수준이 매우 낮다는 점이다. X군 M과장에 따르면 지방의회의원들은 “단체장에게 식사대접을 몇 번 받았는가? 또는 휴가비를 얼마나 받았는가?” 등에 따라 집행부에 대한 불만을 토로하며 이것이 실제 업무상의 문제로 이어져, 의회의 동의나 승인을 받아야 하는 사안이 있을 때 사안의 내용과 상관없이 감정을 나타낸다고 한다 (면접조사, 2000. 9. 5).

한편, 면접조사에 응한 L자치구의 P의원은 실제 대다수의 의원들이 단체장에게 어떻게 종속되어 있는지를 설명해 주었다. 그에 따르면 L자치구의 구청장은 L자치구의 국회의원으로서 광역시의 정당지부장이기도 한 Z의원과 매우 가까운 관계에 있는데, 구청장은 이 관계를 이용하여 지방의회 의원들에 대한 영향력을 행사한다는 것이다. 기초의회의원은 지방자치법상 정당공천을 받지 않도록 되어 있지만 실제로는 정당공천, 소위 내천이 이루어는데 기초의회의원이라고 하더라도 정당의 조직없이 선거에서 승리하는 것은 매우 어렵기 때문에 후보자들은 정당의 내천을 얻으려 노력한다고 한다. 그런데 구청장은 광역시의 정당지부장으로서 전국적인 지명도가 있는 국회의원과의 친밀한 관계를 유지하면서 기초의회의원들에 대한 언급을 하는데 이러한 구청장의 기초의회의원에 대한 평가가 실제 기초의회의원 선거의 내천에

대한 결정권을 가지고 있는 국회의원의 판단에 영향을 미친다는 것이다.<sup>13)</sup>

구청장이 기초의회의원들을 장악하는 또 하나의 무기는 예산배정권이다. 구청장은 자신에게 우호적인 의원이나 또는 의회의 동의를 얻는데 필요한 의원에 대해 도로포장 등과 같은 사업예산의 할당을 무기로 하여 거래를 하기도 한다. 지역주민들에게 자신의 활동성과를 보여야 하는 의원의 입장에서는 자신의 지역구에 대한 도로포장이나 복지시설 지원, 경로당 건설 등의 가시적인 성과를 획득하는 것이 중요하다. 단체장은 자신의 뜻대로 예산을 특정 지역구에 더 많이 할당함으로써 국회의원의 해당지역에서의 입지를 높여주는 것이다.<sup>14)</sup> 또한 단체장이 지역구를 방문하면서 언급하는 해당지역의 기초의회의원에 대한 평가는 주민들에게 여과없이 받아들여진다고 한다 (L자치구 P의원과의 면접조사, 2000. 8. 11). 이처럼 단체장은 자신의 권한과 정치적 자원을 이용하여 가장 큰 견제집단이라 할 수 있는 지방의회를 무력화시킨다.

이러한 정책결정에의 영향력과 조직장악에 대해 D시의 J국장은 “민선구청장은 못하는 일이 거의 없으며, 민선독재라고 불러야 할 것”이라고 말했다 (면접조사, 2000. 8. 7), X자치구의 H의원은 “일종의 왕국”이라고 말할 정도였다 (면접조사, 2000. 9. 4).

이상의 결과들은 단체장이 정책결정과정에서 독점적 지위에 있으며 이를 효과적으로 견제할 수 있는 집단이 존재하지 않음을 의미하는 것이라고 해석할 수 있겠다.

---

13) 이러한 이유로 L자치구의 P의원은 단체장과 같은 정당 소속이더라도 단체장을 견제하기 어려우며, 최소한 기초자치단체 수준에서는 단체장에 대한 정당공천이 사라져야 한다고 강조하였다.

14) 단체장이 도로포장이나 경로당 건설 등과 같은 사업예산을 특정 지역구에 편중 할당함으로써 지방의회의원을 획득하거나 협조를 이끌어낸다는 연구결과는 유재원(2000)의 연구에서도 제시된 바 있다.

#### 4. 정책집행과 단체장의 리더쉽

정책결정과정에서 독점적 권한을 행사하는 단체장은 정책집행과정에서는 어떠한 행태를 보이는가? 정책집행과 관련하여 “반대가 있을 경우 단체장은 어떻게 하는가?”라는 설문을 제시하였는데 이에 대한 응답결과가 <표 5-7>에 제시되어 있다.

<표 5-7> 정책추진에 반대할 경우 단체장의 태도

반 대 집 단	반대에 상관없이 단체장 입장대로 추진	반대의견을 설득하면서 단체장 입장대로 추진	반대의견과 절충	단체장 입장 유보
일반시민	0.0%	44.8%	44.8%	10.4%
지방의회	1.5	37.9	56.1	4.5
시민단체	4.5	39.4	47.0	9.1
지역유지·토호세력	7.7	52.3	35.4	4.6

추진하는 현안에 대해 일반시민이 반대할 경우의 단체장의 태도에 대해 반대에 상관없이 단체장 입장대로 추진한다는 응답은 한명도 없었고, 반대의견을 설득하면서 단체장 입장대로 추진한다는 응답과 반대의견과 절충한다는 응답이 똑같이 44.8%였다. 지방의회가 반대할 경우에 단체장의 태도는 반대의견과 절충한다는 응답이 56.1%로 가장 많았고, 다음은 반대의견을 설득하면서 단체장 입장대로 추진한다는 응답(37.9%) 이었다. 시민 단체가 반대할 경우의 단체장의 태도는 역시 반대의견과 절충한다는 응답이 47.0%로 가장 많았고 다음은 반대입장을 설득하면서 단체장의 입장대로 추진한다는 응답으로 39.4%였다. 지역유지 및 토호세력의 반대에 대한 단체장의 태도는 반대의견을 설득하면서 단체장 입장대로 추진한다는 응답이 52.3%로 가장



많았고, 반대의견과 절충한다는 응답은 35.4%였다.

이상의 응답결과를 종합하면 단체장은 추진하는 정책이나 사안에 대한 반대가 있을 경우 반대의견과 절충하거나 반대의견을 설득하면서 자신의 입장대로 추진하는 태도를 보이며, 반대와 상관없이 자신의 입장대로 추진하거나 자신의 입장을 유보하는 경우는 많지 않은 것으로 해석할 수 있다.

추진하는 정책에 대한 주민들의 집단적인 반대가 있을 때 단체장의 태도는 크게 두가지로 나누어지는 것 같다. 첫 번째 유형은 일단 주민들을 설득하고, 주민설득에 실패하면 정책추진을 중단하는 경우이다. 앞서 제시된 L자치구의 경우가 좋은 예인데 이는 다음 선거를 의식하지 않을 수 없는 단체장이 주민들이 반대하는 사업을 무리하게 추진할 경우 이미지에 타격을 입게 되기 때문에 이를 피하기 위해 정책추진을 중단하는 것이다 (D시 J국장과의 면접, 2000. 8. 7). 두 번째 유형은 주민들의 반대가 광범위하지 않다면 이에 대한 반대 여론을 조성해 자신의 의지를 관철시키는 유형이다. 이 경우는 동원할 수 있는 정치적 자원이 풍부해야 할 뿐만 아니라 성격적으로도 과감성이 있는 단체장에게서 나타난다 (유제원 2000).

지방의회의원들이 반대할 경우 보통 과장이나 국장이 나서서 설득하며, 단체장이 직접 나서는 경우는 많지 않다고 한다. 한 공무원에 따르면 국장이 세 번 설득해야 할 일을 단체장이 직접 나서면 한 번에 설득이 가능한데 여기에는 여러 가지 원인이 있지만 지방의회의원들이 소위 “대접”을 받으려는 이유 때문이라고 한다 (C자치구 T과장과의 면접, 2000. 9. 15).

또한 이러한 설득과정에서 앞서 언급한 단체장과 지방의회 의원간에 일종의 거래가 이루어지기도 한다. 즉 지방의회 의원들이 단체장이 원하는 사안에 대한 동의를 해주는 대신 자신의 지역구에 대한 예산배정, 또는 경우에 따라서는 이권청탁 등을 요구한다는 것이다 (A자치구 O국장과의 면접,

2000. 9. 19). 면접에 응한 공무원들의 대부분과 전직 단체장들은 한결같이 의회의 역할에 대한 의문을 제기하며 폐지론을 주장하였다.<sup>15)</sup>

이상의 결과를 종합해보면 결국 단체장은 자신의 우월한 정치적 자원과 권한을 이용하여 지방의회의 반대를 극복해나가는 것으로 보인다.

자치단체가 추진하는 정책이나 사업에 대한 지역유지 또는 토호세력의 반대는 정책집행과정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역유지 또는 토호세력은 상가번영회, 친목회, 향우회 등과 같은 성격의 모임을 통해 조직화되어 있는 경우가 많고 이들은 실제 선거과정에서 동원되는 경우가 많기 때문에 단체장에 대해 일정한 영향력<sup>16)</sup>을 가지고 있는 집단이다 (Y자치구 J국장과의 면접, 2000. 9. 20). 이들은 자치단체가 추구하는 정책이나 사업이 자신들의 이해관계와 상반될 경우 단체장에 대해 조직적으로 로비를 하거나 반대운동을 벌이기 때문에 단체장이 이들과 타협하는 경우가 많고 이에 따라 정책의 방향이 집행과정에서 바뀌기도 한다 (K자치구 P국장과의 면접, 2000. 7. 20). 이처럼 이익집단화하고 있는 지역유지 또는 토호세력은 단체장에 있어서 정치적 자원으로 활용되기도 하지만 경우에 따라서는 정책추진상의 장애요인이 되기도 한다.<sup>17)</sup>

---

15) D시 J국장은 의회가 하는 기능의 “단지 5%만이 집행부에 대한 견제 역할”이고 “나머지 95%는 압력단체의 역할”이라고 비난하였다. 이러한 공무원들의 견해와는 반대로, 당연한 일이지만, 지방의회 의원들은 단체장의 독주에 대한 견제능력의 한계를 인정하고 있다. 지방자치법상의 우월적 권한과 앞서 제시된 바와 같은 월등한 정치적 자원은 지방의회의 최소한의 견제기능 마저도 무력화시키기에 충분하다고 하다는 것이다 (L자치구 P의원, X군 H의원과의 면접 조사).

16) 지역유지 및 토호세력에 의해 구성된 각종 단체는 지역사회에서 여론선도자의 역할을 하는 경우가 많으며 실제 선거 과정에서 핵심적인 선거조직으로 전환되는 경우가 많다 (H자치구 G의원과의 면접 조사, 2000. 8. 30)

17) 설문조사에서 자치단체 업무추진상의 장애요인이 무엇인지를 물었는데 이에 대한 응답결과는 아래의 표와 같다.

## 5. 소 결

이상의 연구결과를 요약하면 기초자치단체가 중점적으로 추진하는 정책은 지역경제활성화정책과 도시계획 및 재개발정책, 그리고 지역문화정책 등이고, 지역경제활성화 정책과 도시계획 및 재개발정책은 자치단체의 재정자립도와 관계가 있는 것으로 나타났다.

단체장은 의제설정과 정책결정과정에서 독점적 권한을 행사하며 정책과정 전반에 걸쳐 주도적인 역할을 하고 있지만, 이에 대한 효과적인 견제세력이나 수단이 존재하지 않아 문제점도 노출하고 있다. 이러한 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 장기적 안목이나 계획에 근거하지 않고 단기적 필요성에 의해 사업성 검토나 충분한 의견수렴과정을 거치지 않은 채 정책이 추진되는 경우가 많아 예산의 낭비를 가져온다.

둘째, 단체장의 권한이 의회보다 우월하고 주민들의 감시기능이 활성화되지 않아 단체장 개인의 판단과 의지에 의한 결정이 많으며 이로 인해 추진

장 애 요 인	평 균	1 차	2 차	3 차
재원부족	32.9%	<u>88.1%</u>	9.0%	1.5%
지방의회와의 관계	9.9	4.5	11.9	13.4
일반주민들의 이해관계	23.4	1.5	32.8	<u>35.8</u>
지역유지, 토호세력, 이익집단	9.0	3.0	4.5	19.4
정치적 압력(정당, 국회의원)	1.5	1.5	1.5	1.5
부하공무원	1.0	0.0	0.0	3.0
법·제도적 제약	22.4	1.5	<u>40.3</u>	25.4

통상적으로 지적되는 재원부족과 법·제도적 제약요인을 제외하면 일반주민들의 이해관계가 가장 큰 장애요인이라고 할 수 있는데, 이는 쓰레기 소각장 건설과정 등에서 나타나는 지역이기주의(NIMBY)현상 때문인 경우가 많다.

되는 각종 사업이 전시적 성격을 갖는 경우가 많다.<sup>18)</sup> 전시적 성격의 정책이나 사업은 단기적으로 단체장에게 정치적인 이익을 주지만 장기적 측면에서는 예산과 행정력의 낭비를 가져온다.

---

18) B자 치구의 P과장은 단체장이 추진하는 업무의 50%정도는 전시성이라고 평가한다.

## 제6장 결론 및 정책적 함의

### 1. 연구내용 요약과 한계

본 연구는 기초자치단체의 정책과정과 단체장의 리더십에 관한 연구이다. 본 연구는 기초자치단체의 정책결정이 어떻게 이루어지며 단체장의 리더십은 어떻게 발휘되는지를 고찰하는 것이 목적이었다. 또한 기초자치단체의 정책정향이 어떠한지를 살펴보았다. 그리고 단체장이 어떻게 시간을 사용하는지를 알아봄으로써 단체장이 어떤 역할에 비중을 두고 업무를 수행하는지도 살펴보았다. 이러한 목적을 가진 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체장은 일반주민의 민원을 청취하고 해결하는데 가장 많은 시간을 사용하는 것으로 나타났으며 두 번째로 시간을 많이 사용하는 역할은 정책개발이었다. 그리고 시간 사용면에서 지방의회관계가 우선순위가 가장 떨어지는 것으로 나타났다. 주목할 만한 점은 시나 군의 단체장 보다는 자치구의 단체장이 일반주민의 민원관리에 대해 시간사용을 더 많이 하는 것으로 나타났다. 또한 재선단체장 보다는 초선단체장이 일반주민의 민원관리에 더 많은 시간을 쓰는 것으로 나타났다.

둘째, 단체장들은 조직내부관리에 대해서는 시간을 많이 사용하지 않고 있는데 이는 대부분의 단체장이 공무원 조직을 확실히 장악하고 있기 때문으로 파악된다. 단체장은 조직의 인사권을 완전히 장악하고 있으며 측근들을 주요 보직에 임명함으로써 조직에 대한 통제권을 확보하고 있다.

셋째, 초선단체장 보다 재선단체장이 상위정부와의 관계에 더 많은 시간을 사용하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 기초자치단체가 가장 중점을 두고 추진하는 정책은 지역경제활성화 정책이었고, 다음은 도시계획 및 재개발 정책, 그리고 지역문화정책의 순이었다. 그리고 자치단체의 재정자립도에 따라 지역경제활성화 정책과 도시계획 및 재개발 정책의 추진의 우선순위에 차이가 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 기초자치단체가 특정의 정책을 중점적으로 추진하는 첫 번째 이유는 단체장 개인의 선호와 판단에 따른 것으로 나타났다. 물론 단체장이 자치단체가 처해있는 상황적 요인을 고려하여 판단하지만 단체장 자신의 가치관이나 판단에 의한 정책의 선택이 가장 중요한 요인인 것으로 나타난 것이다.

여섯째, 따라서 자치단체가 장기적 안목과 비전을 가지고 자치단체의 자원과 에너지를 특정의 정책분야에 집중하는 경우도 있지만 많은 자치단체가 백화점식 정책추진을 하고 있는 것으로 나타났다. 이는 선거를 의식한 단체장이 인근 자치단체에서 하는 일을 체계적인 조사와 검토 없이 따라하는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다.

일곱째, 자치단체의 정책결정에 가장 큰 영향력을 행사하는 사람은 역시 단체장이었는데 다른 행위자들은 별다른 영향력을 행사하지 못하고 있다. 이는 근본적으로 시민들의 자치단체에 대한 무관심에 기인하지만 견제역할을 해야할 지방의회가 단체장에게 종속되어 있기 때문인 것으로 나타났다. 또한 지역주민이나 이익단체, 지방유지도 경우에 따라 영향력을 행사하기는 하나 그 정도는 매우 미약하다. 그리고 기업의 경우는 거의 영향력을 행사하지 못하고 있어 서구에서와 같은 구조적 권력을 갖고 있지 못한 것으로 나타났다.

여덟째, 정책결정과정에서 의제에 대한 실질적인 토론이나 논의가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 즉 기초자치단체 조직내 민주주의

가 이루어지지 않고 있으며 이에 따라 타당성없는 정책이나 사업이 추진되어 예산이 낭비되는 경우가 많은 것으로 파악되었다.

이혼제, 정책추진에 대한 반대가 있을 경우 단체장은 반대의 주체가 누구냐에 관계없이 반대의견을 설득하면서 자신의 입장을 고수하거나 또는 반대의견과 타협하는 경우가 많았다. 그러나 자신의 입장을 유보하는 경우는 매우 드문 것으로 나타났다.

종합적으로 볼 때 단체장은 우월한 공식적 권한과 다양한 정치적 자원을 가지고 있으며 이를 활용하여 정책과정에서 독점적 영향력을 행사하고 있다. 일반주민이나 이익집단, 그리고 지방의회마저도 단체장의 독주를 견제하지 못하고 있다. 기초자치단체의 정책과정과 단체장의 리더십에 영향을 주는 요인은 단체장의 재선여부 자치단체의 재정자립도였다. 다른 요인들은 관계가 있을 개연성은 있으나 구체적인 인과관계는 파악되지 않았다.

본 연구의 이러한 결과들이 기초자치단체의 정책결정과정과 단체장의 리더십에 대한 일반적 결론이라고 주장하기는 어렵다. 분석대상이 된 설문지의 표본크기가 크지 않고 면접조사자의 수도 충분하지 않기 때문이다. 보다 광범위한 대상을 포함한 연구가 필요하겠지만 본 연구의 결과들은 적어도 일반화를 위한 개연성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 정책적 함의와 제도개선 방향

이상의 연구결과는 몇 가지 정책적인 함의를 포함하고 있다. 먼저 단체장의 자치권이 제약되어 있음에도 불구하고 실제로 단체장의 권한은 강력하며 이를 견제할 효과적인 장치가 존재하지 않음을 보여주고 있다. 특히 의

회가 본래의 기능을 다하지 못하고 단체장에 종속적인 경향을 보임으로써 지방자치단체의 주요 의사결정과정에서 단체장의 독주가 계속되고 있으며, 이는 결국 비효율적이고 비민주적인 행정으로 연결될 가능성이 크다. 따라서 단체장의 권한을 효과적으로 견제할 제도적 장치가 필요하다. 물론 새로운 제도적 장치도 지방자치의 본질적 의미를 훼손하지 않는 방향에서 이루어져야 한다.

지방자치의 발전을 지향하면서 단체장의 독주를 적절히 견제하고 책임성을 확보할 수 방안으로는 먼저 지방의회 기능을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 지방의회의 질적 수준 향상을 위해 고려해 보아야 할 사항중의 하나는 지방의회 의원의 유급직화이다. 현재와 같이 열악한 지방재정을 고려할 때 지방의회 의원들에 대한 유급직화는 또하나의 재정적 부담이 될 수 있는 것이 사실이다. 그러나 현재에도 각종 수당의 명목으로 일정 금액을 지방의회 의원들에게 지급하고 있는 만큼 의원정수의 규모를 재조정하든가 하는 방법으로 의원들에 대한 임금을 적정수준으로 지급하여 경제적 안정을 보장함으로써 보다 능력있는 사람들이 의회에 진출할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 지방의회의 질적 수준 향상을 위한 방안의 하나로 교사들의 지방의회 진출 허용을 고려해 볼 수 있다. 실제 지역사회에서 교사들만큼 교육과 양식을 갖춘 사람들을 찾기는 쉽지 않다. 서구 선진국에서도 교사들의 의회 진출을 허용하고 있는 것은 주지의 사실이다. 그러나 이것은 지방의원의 유급직화와 함께 이루어져야 하는데 이는 우수한 인력을 확보하기 위해서는 경제적 안전성을 보장해줄 필요가 있기 때문이다. 지방의회 의원직의 경제적 안정성이 확보된다면 실질적으로 지역사회에서 가장 우수한 인적자원이라 할 수 있는 교사들의 지방의회 진출도 늘어날 것으로 생각되며 이는 의



회의 질적 수준 향상을 가져올 것이다.

셋째, 단체장의 책임성을 확보하기 위한 방안으로 주민소환제도와 주민투표제도의 도입을 검토할 필요성이 있다. 지방자치의 본질은 주민의 뜻에 의한 통치이며 선출직인 단체장과 지방의회 의원들도 궁극적으로는 주민들에 대해 책임을 지는 것이 지방자치의 핵심적 요소이다. 현행 우리 나라의 경우 4년마다 한 번씩 치루어지는 선거를 통해서 선출직 공직자, 즉 단체장과 지방의회 의원들에 대한 책임을 묻고 있으나 실제 그 효과성에 대해 의문이 없지 않으며 재임기간 중의 전횡이나 폐해에 대해서는 책임을 묻기가 매우 어려운 만큼 이에 대한 제도적 보완책이 필요하다. 그러나 일부에서 거론하는 기초단체장의 임명직 전환이나 기초자치단체 부단체장의 국가직화 등은 지방자치의 본질적 가치에 반하는 것이므로 바람직하지 못하며 오히려 주민 통제를 강화하는 방향에서 방법을 찾아야 한다. 이러한 측면에서 주민소환제도와 주민투표제도의 도입은 고려해볼 만한 가치가 있다고 생각된다. 물론 두 제도의 정치적 남용 등과 같은 부정적 측면을 충분히 고려해서 신중하게 제도를 마련해야 할 것이다.

넷째, 일상적 차원에서 주민참여를 활성화할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 지방자치의 성공을 위해서는 궁극적으로 주민들의 관심과 적극적인 참여가 있어야 한다는 것은 주지의 사실이다. 최근 서구 여러 나라에서는 민주주의와 번영의 원동력으로 사회적 자본(social capital)의 중요성을 지적하고 있으며 이의 형성 및 축적을 위한 각종 근린조직(neighborhood organization)의 활성화를 강조하고 있다. 이러한 시각에서 볼 때 현재 우리가 실시하고 있는 주민자치센터 운영 등은 사회적 자본의 형성 및 축적을 위한 훌륭한 토양이다. 주민자치센터에서 운영하는 각종 프로그램을 통해 주민들의 참여도를 높임으로써 주민들간의 상호작용을 촉진하고 이러한 면대면

(face-to-face) 상호작용은 서로간의 신뢰감 형성에 기여한다. 이렇게 형성된 신뢰감은 사회적으로 확산될 가능성이 많으며, 참여와 상호작용, 신뢰감의 형성은 궁극적으로 지방자치의 발전을 위한 기반이 되기 때문이다.

다섯째, 기초자치단체에 대한 새로운 평가체계의 개발과 이를 통한 차별적 재정지원을 통해 기초자치단체의 특색있는 정책추진을 유도할 필요가 있다. 현재 자치단체에 대한 평가제도는 대부분 중앙정부와 광역자치단체의 위임사무를 중심으로 한 위임사무의 집행도 평가 또는 감사의 성격을 가지고 있다. 이러한 감사 또는 평가체계의 가장 큰 단점중의 하나는 지방자치단체가 자치권에 의해 추진하는 업무에 대한 성과를 평가하기 어렵다고 하는 점이다. 즉 단체장의 리더쉽에 의해 이루어지는 업무에 대한 평가가 쉽지 않다는 것이다. 많은 경우 중앙정부 또는 광역자치단체로부터의 위임사무는 지방자치단체가 해야할 기본적 업무의 성격을 가지고 있다. 보다 중요한 것은 지방자치단체가 고유한 지역적 특성을 반영한 정책을 추진하여 이를 통해 지역사회의 발전과 주민복지에 얼마나 기여하는가를 평가하는 것이다. 물론 중앙정부와 광역자치단체가 재정적인 지원을 하고 있고 기본적인 서비스 제공을 위한 업무들을 위임하는 것이므로 이에 대한 평가도 필요하다. 다만 지방자치단체의 창의성과 특수성을 반영한 부분에 대한 평가체계의 개발이 필요하다는 것이다. 객관적이고 타당한 평가체계를 개발하여 기초자치단체들에 대한 평가가 이루어지고 또 이를 바탕으로 좋은 성과를 보이는 기초자치단체에 대한 차등적 재정지원 등의 인센티브 시스템이 마련된다면 기초자치단체의 특성화를 유도할 수 있는 장치가 될 수 있을 것이며, 일부 자치단체에서 나타나고 있는 백화점식 정책추진 현상도 많이 감소할 것으로 기대할 수 있다.

## 【참고문헌】

- 김광주 (1995). "민선기초자치 단체장의 정부관계행태분석." 한국행정 학보 29(4): 1171-1191.
- 김병국 (1995). 직선 단체장의 바람직한 역할. 한국지방행정연구원 세미나 보고서 20. 83-120.
- 김병량 (1995). "자치단체장의 역할과 리더쉽의 요건." 나라정책연구회 편저, 한국형 지방자치의 청사진 서울: 길벗, 387-404.
- 김병준 (1998). 한국지방자치론: 지방 정치·자치 행정·자치 경영. 서울: 법문사.
- 박종민 외 4인. (1999). "한국지방정치의 특징." 한국행정학보 33(2): 123-139.
- 박종민 편. (2000). 한국지방정치와 도시권력구조 서울: 나남.
- 박종민 (2000). "성남시사례." 박종민 편. 한국지방정치와 도시권력구조 서울: 나남. 287-340.
- 배병룡 (2000). "진주시사례." 박종민 편. 한국지방정치와 도시권력구조 서울: 나남. 107-170.
- 서울특별시 (1999). 시정통계.
- 서울시 선거관리위원회 (1998). 제2회 전국 지방동시선거 자료집
- 유재원 (1997). "보통교부세 기준세율의 정치경제적 의미." 한국행정 학보 31(1): 23-37
- 유민봉 (1998). "지방자치단체장의 리더쉽 전이." 한국행정학보32(1): 163-180.
- 유재원 (2000). "지방자치와 권력구조" 박종민 편. 한국지방정치와 도시권력구조 서울: 나남. 15-38.
- 유재원 (2000). "청주시사례" 한국지방정치와 도시권력구조. 서울: 나남.

39-106.

- 육동일·박대식 (1994). "지방정부에 대한 주민들의 태도와 참여에 관한 연구: 대전광역시를 중심으로" 한국행정학보 28(4): 1325-1337.
- 이상팔·정병걸 (1999). "정책결정과정에서 지방자치단체장의 역동적 인상 관리전략 분석: 영광군수의 영광원전 5·6호기 허가과정을 중심으로" 한국행정학보 33(3): 287-308.
- 이승종 (1998). "민선자치단체장 리더십의 영향요인." 한국행정학보 32(1): 147-161
- 이승종 (1995). "자치 단체장의 역할과 자질." 한국행정학회·대구경북행정학회 합동 하계학술대회 발표논문.
- 이창원·최창현·권해수 (1998). "지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구." 한국행정학보 32(1): 129-145.
- 이창원 (1999). "지방자치단체장들의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증적 연구." 한국행정학보 33(3): 271-286.
- 이창원 (2000). "지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십행태와 그 효과성에 미치는 영향" 한국행정학보 34(2): 139-160.
- 이해영 (1996). "정책과정에 있어서의 민선단체장의 갈등." 8(2): 1-21.
- 임도빈 (1997a). "지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰." 한국행정학보 31(3): 57-71
- 임도빈 (1997b). 지방조직론: 한국지방자치의 새로운 이해. 서울: 박영사.
- 임승빈 (1996). 민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안. 한국지방행정연구원 보고서
- 임승빈 (1995). "기초자치단체장의 기능과 역할." 지방행정정보. 8월: 10-16.
- 중앙선거관리위원회 (1996). 15대 국회의원 선거 자료집.

최승범 (2000). "평택시사례." 박종민 편. 한국지방정치와 도시권력구조 서울: 나남. 235-286.

최홍석 (2000). "부천시사례." 박종민 편. 한국지방정치와 도시권력구조 서울: 나남. 171-234.

한국능률협회 (1996). 민선자치1년 지방자치 단체장의 역할과 과제에 관한 설문조사보고서.

한국사회과학연구소 (1996). 한국 지방자치단체 연감.

한국행정연구원 (1992). 공무원의 의식과 행태에 관한 연구

Ammons, D. N. & C. Newell (1989). *City Executives: Leadership Roles, Work Characteristics, and Time Management*. Albany, NY: State Univ. of New York

Ayman, Roya (1993). Leadership Perception: The Role of Gender and Culture. In Martin M. Chemers & Roya Ayman(Eds.). *Leadership Theory and Research: Perspectives and Directions*. San Diego, CA: Academic Press. 137-166.

Bass, Bernard M. (1990). *Bass & Stogdills Handbook of Leadership: Theory, Research & Managerial Applications*, 3rd Ed. New York: The Free.

Ben-Elia, Nahum (1993). Local Government Policymaking and Management: A Cross National Perspective, *Policy Studies Journal* 21(1): 74-81.

Blake, R. R. & J. S. Mouton (1985). *The Managerial Grid III*. Houston, TX: Gulf.


Chemers, Martin M. & Roya Ayman (Eds.). *Leadership Theory and Research:*

- Perspectives and Directions*. San Diego, CA: Academic Press.
- Cunningham, J. V. (1970). *Urban Leadership in the Sixties*. Cambridge, MA: Schenkman.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven, CT: Yale Univ.
- Dargie, Charlotte (1998). The Role of Public Sector Chief Executives. *Public Administration International Quarterly* 76(1): 161-177.
- Day, David V. & Robert G. Lord (1988). Executive Leadership and Organizational Performance: Suggestions for a New Theory and Methodology. *Journal of Management* 14(3): 453-464.
- Denhardt, R. B. & W. H. Stewart, eds., (1992). *Executive Leadership in the Public Service*. Tuscaloosa, AL: Univ. of Alabama.
- Denhardt, R. B. (1993). *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Duggan, K. C. (1991). Leadership Without Appearing Political. *Public Management* 73(2): 12-15.
- Eberts, P. R. & J. M. Kelly (1985). How to Mayors Get Things Done: Community Politics and Mayors Initiatives. *Research in Urban Policy* 1(1): 39-70.
- Ferman, B. (1985). *Governing the Ungovernable City: Political Skill, Leadership, and the Modern Mayor*. Philadelphia, PA: Temple Univ.
- Fleishman, E. A. M. D. Mumford, S. J. Zaccaro, K. Y. Levin, A. L. Korotkin, M. B. Hein (1991). Taxonomic Efforts in the Description of Leader

- Behavior: A Synthesis and Functional Interpretation. *Leadership Quarterly* 2(4): 245-287.
- George, A. L. (1968). Political Leadership and Social Change in American Cities. *Daedalus* 97(4): 1194-1217.
- Heifetz, Ronald A. (1994). *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard Univ. Press
- Javidan, Mansour & Ali Dastmalchian (1993). Assessing Senior Executives: The Impact of Context on Their Roles. *The Journal of Applied Behavior Science* 29(3): 328-342.
- Kisiel, W. & D. Taebel (1994). Local Government in an Emerging Democracy: Problems of Polish Mayors. *State and Local Government Review* 26(1): 54-62.
- Kotter, J. P. & P. R. Lawrence (1974). *Mayors in Action: Five Approaches to Urban Governance*. New York: John Wiley and Sons.
- Lyden, F. J. & E. G. Miller (1977). Policy Perspectives of the Northwest City Manager, 1966-1974: Continuity or Change? *Administration & Society* 8(4): 469-480.
- McElroy, James C. & J. David Hunger (1988). Leadership Theory as Causal Attributions of Performance. In James G. Hunt, B. Rajaram Baliga, H. Peter Dachler, & Chester A. Schriesheim(Eds.) *Emerging Leadership Vistas*. Lexington, MA: Lexington Books. 169-182.
- McSwain, C. J. & O. F. White (1993). A Transformational Theory of Organizations. *American Review of Public Administration* 23(2): 81-98.

- Morgan, D. R. & S. S. Watson (1992). Policy Leadership In Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager. *Public Administration Review* 52(5): 438-446.
- Morgan, D. R. & S. S. Watson (1995). The Effects of Mayoral Power on Urban Fiscal Policy. *Policy Studies Journal* 23(2): 231-243.
- Morgan, D. R. & S. S. Watson (1996). Mayors of American Cities: An Analysis of Powers and Responsibilities. *American Review of Public Administration* 26(1): 113-125.
- Murphy, R. D. (1980). Whither the Mayors? A Note on Mayoral Careers. *The Journal of Politics* 42(1): 277-290.
- Northouse, Peter G. (1997). *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pawar, B. S. & K. Eastman (1997). The Nature and Implications of Contextual Influences on Transformational Leadership: A Conceptual Examination. *Academy of Management Review* 22(1): 80-109.
- Peterson, Paul (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, J. L. (1972). Preconditions of Mayoral Leadership. *American Political Science Review* 66(2): 511-524.
- Presthus, Robert (1964). *Men At the Top: A Study in Community Power*. New York: Oxford University Press.
- Reddin, W. J. (1970). *Managerial Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Ross, Barnar H., Myron A. Levine, & Murray S. Stedman, Jr. (1991). *Urban*



- 
- Politics: Power in Metropolitan America*. Illinois: Peacock.
- Schein, E. H. (1997). *Organizational Culture and Leadership*. 2nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Stone, Clarence (1980). "Systemic Power in Community Decision Making" *American Political Science Review* 74(4): 978-990.
- Stone, Clarence (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas.
- Svara, James H. (1985a). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review* 45(1): 221-232.
- Svara, James H. (1985b). Sharing the Load of Governance: the Managers Responsibilities. *Public Management* 67: 16-19.
- Svara, James H. (1990a). *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*. New York: Oxford Univ.
- Svara, James H. (1993). Achieving Effective Community Leadership. In *The Effective Local Government Manager* 2nd ed. Washington, DC: International City/County Management Association, 19-52.
- Svara, James H. (1998). The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review* 58(1): 51-58.
- Tannenbaum, R. & W. H. Schmidt (1958). How to Choose a Leadership Pattern. *Harvard Business Review* 36(2).
- Van Velsor, E. & J. B. Leslie (1995). Why Executives Derail: Perspectives

Across Time and Cultures *Academy of Management Executive* 9(4):  
62-72.

Waste, R. (1997). *Independent Cities: Rethinking U.S. Urban Policy*. New York:  
Oxford Univ. Press.

Wikstrom, N. (1979). The Mayor as a Policy Leader in the Council-Manager  
Form of Government: A View from the Field. *Public Administration  
Review* 39(3): 270-276.

Wolman, H., J. Strate, & A. Melchior (1996). Does Changing Mayors Matter?  
*The Journal of Politics* 58(1): 201-223.

Wright, Deil S. (1969). The City Manager as a Developmental Administrator, In  
Robert T. Daland (Ed.). *Comparative Urban Research*. Beverly Hills,  
CA: Sage. 203-248.

Yates, D. (1977). *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and  
Policy Making*. Cambridge, MA: The MIT.



## **[Abstract]**

### **A Study on the Policy Process and Leadership of Elected Mayors in Korean Local Governments**


**by**

**Chang Soo Choe, Ph.D**

The purpose of this study is to understand leadership of elected mayors in recently inaugurated Korean local-self governments. This study tackles three major questions. First, how do elected mayors spend their time in managing local governments? Second, what is the most important policy area elected mayors pursue and on what reason? Third, how do elected mayors fulfill their roles in the policy process?

For data collection, both semi-structured interviews and questionnaire surveys were used. The results of the questionnaire survey of 67 deputy mayors of local governments provided basic data for statistical analysis, and data from the interviews was used for discussion.

Major findings of this study are that elected mayors spend most of their time hearing people's petition and that economic development policy is the most preferred one in many local governments. Most important finding of this study is that elected mayors dominate the policy making process of their governments by using official power and unofficial political resources. In a sense, they are almighty at least in local arena. None of other actors in local arena cannot effectively check and control the power of elected mayors. Even local councils



are subject to the authority of elected mayors. Mayor's tenure and amount of financial resources affect the leadership of elected mayors.

In order to bear the accountability of elected mayors, several options should be considered such as capacity building of local council members, introduction of recall system, development of various programs for encouraging citizen participation, developing local government evaluation system and discrimination in financial support from central government, and so forth.

Although the results of this study do not provide generalization for understanding the policy making process of local governments, it seems to offer good starting point to analyze Korean local governments.

## 【부 록】

### 기초자치단체의 정책결정과 특성에 관한 설문조사

안녕하십니까? 저희 한국지방행정연구원에서는 기초자치단체의 정책결정과 특성에 관한 연구수행의 일환으로 설문조사를 실시하게 되었습니다.

이번 조사는 기초자치단체의 특성에 따라 주요 사업들이 어떻게 추진되고 있는지를 살펴봄으로써 각 기초자치단체에 대한 지원이 효율적으로 이루어 질 수 있도록 하는 제도적 방안을 마련하기 위한 기초자료로 사용됩니다.

선생님께서 무기명으로 응답해주시는 내용은 오직 연구수행을 위한 통계자료로만 사용되며 개별적인 응답내용에 대해서는 절대비밀이 보장됩니다. 바쁘시더라도 기초자치단체의 발전에 기여하신다는 뜻으로 약 10분간만 시간을 내시어 설문에 응답해주시기 바랍니다. 대단히 감사합니다.

2000년 8월 9일

한국지방행정연구원

연구책임자: 수석연구원 최창수





만 골라 해당되는 \_\_\_\_\_위에 1번에서 3번 까지 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

- ①\_\_\_\_\_ 정책개발
- ②\_\_\_\_\_ 일반주민의 민원관리 및 해결
- ③\_\_\_\_\_ 각종 이익집단, 지방유지
- ④\_\_\_\_\_ 지방의회관계
- ⑤\_\_\_\_\_ 조직내부관리 (인사 및 조직개편 등)
- ⑥\_\_\_\_\_ 상위정부(광역자치 단체 및 중앙정부)와의 관계

5. 귀하의 자치단체에서 추진하는 사업 또는 현안들이 시작된 이유는 주로 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요하다고 생각하시는 이유를 3가지만 골라 해당되는 \_\_\_\_\_위에 1번에서 3번까지 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

- ①\_\_\_\_\_ 단체장이 의지
- ②\_\_\_\_\_ 일반 주민들의 요구
- ③\_\_\_\_\_ 지방의회의 요구
- ④\_\_\_\_\_ 토호세력 또는 지역유지들의 요구
- ⑤\_\_\_\_\_ 공무원의 제안
- ⑥\_\_\_\_\_ 시민단체들의 요구

6. 전반적인 면에서 볼 때 귀 자치단체의 단체장이 업무를 수행하는데 있어서 장애요인은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 가장 큰 장애요인 3가지만 골라 해당되는 \_\_\_\_\_위에 1번에서 3번까지 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

- ①\_\_\_\_\_ 재원부족

- ②\_\_\_\_ 지방의회와의 관계
- ③\_\_\_\_ 일반주민들의 이해관계
- ④\_\_\_\_ 지역유지, 토호세력, 이익집단
- ⑤\_\_\_\_ 정치적 압력 (단체장 소속 정당 국회의원 및 지구당과의 관계)
- ⑥\_\_\_\_ 부하공무원들
- ⑦\_\_\_\_ 법·제도적 제약

7. 귀하는 현재의 단체장이 중요 현안을 결정할 때 가장 중요하게 고려하는 것은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 요소 3가지만 골라 해당되는 \_\_\_\_\_위에 1번부터 3번까지 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

- ①\_\_\_\_ 현안에 대한 단체장의 입장
- ②\_\_\_\_ 현안이 자치단체에 도움을 주는 정도
- ③\_\_\_\_ 현안에 대한 일반주민들의 입장
- ④\_\_\_\_ 현안에 대한 의회위원들의 입장
- ⑤\_\_\_\_ 현안에 대한 시민단체들의 입장
- ⑥\_\_\_\_ 현안에 대한 지역유지, 토호세력들의 입장
- ⑦\_\_\_\_ 현안에 대한 공무원들의 입장





8. 귀 자치단체의 현안 결정에 있어서 다음의 사람 또는 집단은 어느 정도 영향을 미쳤습니까? 해당되는 번호 위에 ▼ 표 해주시기 바랍니다.

구 분	① 영향이 미미했다	② 약간 미쳤다	③ 어느 정도 미쳤다	④ 많이 미쳤다	⑤ 매우 크게 미쳤다
1) 단체장					
2) 담당 공무원					
3) 의회의원					
4) 지역주민					
5) 지역유지 및 토호세력					
6) 지역언론					
7) 기 업					

9. 귀하의 자치단체 현안에 대해 다음의 집단들이 반대할 경우 단체장은 어떤 태도를 취했습니까? 각 집단에 대한 단체장의 태도를 나타내는 칸에 ▼ 표 해주시기 바랍니다.

태도 반대집단	① 반대에 상관 없이 단체장의 입장대로 추진	② 반대의견을 설득하면서 단체장 입장대로추진	③ 반대의견과 절충	④ 반대의견을 고려해 단체장입장 유보
1) 일반시민				
2) 시 의 회				
3) 시민단체				
4) 지역유지				

10. 현 단체장은 취임 이후 다음 각 분야의 발전에 어느 정도 기여했다고 생각하십니까? 해당되는 번호 위에 ○표 해주시기 바랍니다.

	① 매우 크게 기여했다	② 상당히 기여했다	③ 어느 정도 기여했다	④ 조금 기여했다	⑤ 거의 기여하지 못했다
1) 지역경제발전					
2) 자치단체 재정기반확충					
3) 주민복지향상					
4) 공무원 복지 및 사기진작					
5) 행정의 민주화					

11. 전반적인 면에서 볼 때 귀 자치단체에서 추진한 사업들의 성과(목표 달성정도)는 어떠했습니까?

- ①\_\_\_\_ 성과가 별로 없었다.      ②\_\_\_\_ 성과가 조금 있었다.  
 ③\_\_\_\_ 보통이다.                      ④\_\_\_\_ 성과가 좋은 편이었다.  
 ⑤\_\_\_\_ 매우 큰 성과가 있었다.

감사합니다.

기초자치단체장의 리더쉽과 정책과정에 관한 연구

발행일 : 2000년 12월 29일

발행인 : 박 우 서

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국행정DB센터

Tel. 02)725-0641

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대인쇄문화사

Tel. 02)2272-8125

E-mail : hprint@unitel.co.kr

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-231-X 93350









