

# 地方議會的 行政情報公開條例制定에 관한 決定要因 分析

Determinants of the Making Ordinance Public Administrative Information Disclosure in  
Local Assembly

閔 庚 日

(湖西電算專門學校 副校長, 行政學博士)

<目 次>

- |                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| I. 序 論          | IV. 因果模型에 의한 檢證 |
| II. 決定要因과 分析의 틀 | V. 結 論          |
| III. 假說의 檢證과 解釋 |                 |

<ABSTRACT>

There will be quiet different between local government already has an ordinance and one has not and, of course, each local government will response differently on making ordinance Public Administrative Information Disclosure (PAID). The purpose of this study is to analyze what the determinants of making ordinance PAID in local government are.

Research method has been employed by collecting questionnaires then the statistical similarity and difference of determinate factors hare been measured in terms of multiple-regression analysis and the hypothesis, if those factors have a close relationship with casualty-model, has been tested and path analysis has been performed.

As a conclusion, research summaries are derived from the research observation. At present time, making ordinance PAID in a local government can be :

- (1) enough funds are available in a self-governing body
- (2) assemblyman recognizes both nearby cities' tendency to making a law and his political freedom
- (3) assemblyman has a faith in establishing an ordinance and understands that it can be done when law enforcement parties agree with it in advance.

## I. 序 論

현대 산업사회의 심화에 따라 사회제반 영역에 정부의 개입이 확대되면서 행정기능이 양적·질적 측면에서 다양해지고 증대되었다.

따라서 행정관료의 권한이 비대해지고 裁量權이 확대되어 정책결정의 중요한 요인이 되는 각종 정보를 행정기관이 보유하고 있음은 주지하고 있는 것과 같다. 지나친 행정의 비밀주의는 정부자체 내에서도 기관이기주의로 변할 수 있으며, 조직간의 횡적·종적 조정과 통합을 어렵게 하고 행정내부의 파벌 및 혼란을 더욱 가중시켜 행정의 민주화를 어렵게 한다.

뿐만 아니라 '國民을 위한 行政, 國民에 의한 行政 및 國民의 行政'을 위한 전제조건으로서도 행정활동의 모든 것이 국민에게 공개되어야 한다. 行政情報公開은 행정기관의 독점적 정보이용관리를 방지하고, 정책결정과정을 국민이 감시·감독하여 투명한 공개행정체제를 구축하고 行政의 信賴性을 제고시킨다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 또 한편 행정에 대한 부당한 압력이나 不正·腐敗 및 集團利己主義 등을 막고 관료적 권위주의의 행정풍토의 쇠퇴와 책임 있는 행정을 확보할 수 있다.

이같이 일정한 정보에 대한 공개의무를 행정기관에 부과함으로써 국민에게는 알 권리를 보장한다는 점에서 행정정보는 國民全體의 共有財産이라고 한다. 국민의 공유재산인 알 권리를 보장하는 이 제도는 歐美諸國에 있어서는 일찍부터 확립되어 운용되어 왔으나 東洋에서는 시민의 '알 권리'라는 용어마저도 겨우 1960년 후반에 들어와서부터 일부에서 사용하기 시작하였다.

이러한 측면에서 볼 때 淸州市 議會가 行政情報公開條例案을 최초로 발의하여 1991년 11월 25일 제111차 임시회에서 의원 만장일치로 행정정보공개조례를 의결하였다는 점에서 하나의 역사적인 사건으로 그 의미를 부여할 수 있다. 이는 모든 국민이 정보의 평등한 이용권을 향유해야 한다는 의미에서, 나아가 지방자치단체의 업무처리에 주민을 참여시킴으로써 그들에게 작은 지역 공동체에서 출발하여 공공의 업무를 자기 책임하에 처리할 수 있는 능력을 함양시키고, 주민의 자치정신을 일깨워 정부와 주민간의 참여로 지방자치의 본질을 구현할 수 있고 나아가 민주주의의 質을 심화시킬 수 있다고 생각한다.

본 연구에서는 이상과 같은 행정정보공개 중요성을 인지하고 연구의 의의와 대상은 행정정보공개조례가 제정된 자치단체와 제정되지 않은 자치단체를 대상으로 조례가 제정된 지역은 어떠한 요인에 의해서 제정되었는지, 그렇지 않은 지역은 어떠한 요인에 의해서 제

정되지 않았는지 조례제정에 미친 영향력에 대한 요인을 밝혀보고 장차 지방자치행정에 어떠한 유용성과 유의성을 제공해 주는지, 또한 행정정보공개조례의 제정이 여타 조례제정에 있어서 보편적인 정책가치를 함의하고 있는지를 究明해 보고자 한다.

연구방법에 있어서는 행정정보공개조례에 한정하여 조례제정에 영향을 미친 決定變數를 실질적으로 측정가능한 요인들을 선정하여 이를 기초로 설문지를 작성하여 조사 대상자들인 지방의회 의원들을 2段集落標出方法에 의하여 선정, 행정정보공개조례가 제정된 64개의 지방자치단체와 조례가 미제정된 64개의 지방자치단체의 의원 1,120명을 대상으로 설문조사를 실시하여 수집된 자료를 분석하였다. 이 때 사용된 분석기법은 종속변수에 영향을 미치는 변수를 조작화하여 설명하고 이들 변수들에 의해서 나타나는 선형방정식(linear equation)을 도출하여 회귀식(regression equation)에 포함된 독립변수들 중에서 어느 변수가 조례제정과 미제정에 영향력을 주었는지를 검토한다. 이를 위하여 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 이용하고 그들간의 因果關係를 분석하기 위하여 因果分析(causal path analysis)을 시도하였다.

## II. 決定要因과 分析의 틀

지방议회의 행정정보공개조례 제정에 미친 영향력에 대한 결정요인을 탐색하기 위해 본 연구에서는 크게 1) 지방의원의 행태적 특성 2) 자치단체의 사회·경제적 특성 3) 지역주민의 특성 4) 사회·환경적 특성을 상정하고 각 특성에 따른 변수를 추출하여 분석하기로 한다. 분석에 앞서 이를 특성에 따른 個別變數를 설명하면 다음과 같다.

### 1. 地方議員의 行態의 特性

#### 1) 지방의회와 집행기관과의 관계

현행 우리나라 지방자치단체의 구성은 지방의회와 집행기관이 서로 분리독립되어 長이 上位에 서 있는 기관대립형의 구성형태를 보이고 있다. 이와 같은 양태에 있어서 집행기관은 재의요구권<sup>1)</sup>과 제소권, 선결처분권을 활용하여 지방议회의 의결에 제약을 가할 수 있고 의회는 본회의 의결에 의해서 自治團體의 長이 집행하는 사무에 대한 감시수단으로써 행정

1) 이러한 再議要求權은 일반의결에 관한 사항, 경비의 의결에 관한 사항, 조례제정, 감독관청의 요구 등과 관련하여 제기될 수 있다.

사무 감사 및 조사권을 인정한다. 현실적으로 이들 사이의 문제는 제도적인 차원에서만 발생될 수 있는 것이 아니라 행태적 차원에서 집행기관의 공무원이 지방자치가 현실적으로 당연한 것으로 인식하느냐, 그렇지 않느냐에 따라서 상호협조나 갈등의 관계가 설정될 수 있다(정세욱, 1991: 146~147). 또한 자치단체장의 의회에 대한 태도(우호적/적대적) 역시 지방의회와 집행기관 사이의 상호협조와 갈등의 관계가 설정될 수도 있다. 현실적으로 자치단체장이 지방의회나 주민의 의사에 의해 선출된 것이 아니고 중앙정부에 의해 임명되어 의회를 경시하고 협조를 하지 않는 경우 의회가 각종 의안 처리를 둘러싸고 감정적인 반응을 보이게 될 때 상호 갈등이 증폭될 수도 있다(신기현 외 1993: 24). 집행기관에 근무하는 공무원의 의식구조가 권위주의적인 경우에도 양 기관사이의 협조는 기대하기 어렵게 된다. 지방의회나 지방의원들의 자료요구를 집행기관의 고유권한에 대한 침해나 귀찮은 일로 여기는 경우에, 아울러 특정 문제에 대한 지방의회의 전문적인 처리 능력에 대해서 과소평가하는 경우에도 지방의회와 집행기관의 관계는 원만해지기 어렵게 된다(Martin Laffin, 1986).

가령 조례의 제정에 있어서도 法的 機關인 議會와 執行機關인 自治團體長 및 公務員들간의 협력적인 機能分擔이 이루어져야 한다. 즉, 의회는 기본방향과 제도를 설계하고 집행기관은 이를 위한 구체적인 준비를 담당하는 공동작품이 되어야 한다(강형기, 1992). 그렇지 못할 경우에는 외적 통제인 법원의 통제를 통해서 이루어질 수밖에 없다는 점에서 본래의 주민자치의 취지가 퇴색될 수밖에 없다.

## 2) 소속정당간의 경쟁수준

지방자치에 있어서도 정당참여는 각 나라의 정당제도와 운영의 수준이나 정치·행정·사회의 특수성과 지방자치 수준 등에 따라서 참여 허용여부, 참여범위, 운영방법 등이 달라지지 않을 수 없다(유봉영, 1991: 296).

현행 지방자치에 있어서 정당참여의 태도는 광역자치단체 의원 선거에 '정당 추천제'를 택하고 있으며, 기초자치단체의 경우는 정당원의 후보를 배제하지 않는 입장으로써 이원구조를 택하고 있다. 이러한 현실적 제도에서 민선자치단체장과 특정 정당(여·야 의원 비율 분포)이 다수를 차지하는 의회에서는 기관간의 균형이 깨어지고 당세가 우월한 중앙당의 횡포로 인하여 지방자치는 큰 위기를 맞게 될 수도 있고 갈등을 빚을 수도 있다. 가령, 지방의회의 조례의 제정에 있어서도 민선자치단체장의 소속정당에 따라서 정부에 비판적인 야당은 집행기관에 대한 적극적인 태도를 취할 것이다. 아울러 정당을 달리하는 경우에도 소속정당간의 경쟁수준이 조례의 제정에 영향을 미칠 수도 있다고 본다.

### 3) 의원의 전문성

의원의 기술적인 전문성은 의원이 지니고 있는 자원, 정보 및 전문적인 지식에 의한 기능적 권위를 가지고 條例의 制定에 주도적인 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 복잡한 정책문제의 인과관계를 규명하고 각 정책대안(조례)의 장·단점을 탐색, 분석, 평가하는 능력이 높을 수록 영향력을 크게 행사할 수 있다. 또한 정책과정상의 기술적이고 전문적인 즉, 법률적 지식이 특히 필요하다고 본다. 조례의 제정에 있어서도 의원의 정치적 합리성 못지 않게 기술적 합리성도 매우 큰 영향을 미치는 결정요인이라는 것을 간과할 수 없다.

### 4) 의원개인의 이익

改正 地方自治法 이전에는 지방의회 의원은 무보수 명예직으로 회기 중에 한하여 일비를 지급할 수 있다고 하였다. 모든 의원이 충분한 개인적인 부를 갖고 의원직을 수행하는 것은 아니며 또한 충분한 부를 갖고 명예직으로 직무에만 전념한다고는 볼 수 없다. 이들 대부분은 개인의 직업을 갖고 있거나 지역에서 사업을 하는 경우가 많다. 의원도 자연인의 신분으로서 직업상 소득이 필요하고 개인의 이익이 될 수 있는 정보를 요구할 때가 많다. 뿐만 아니라, 정치적으로 차기선거에 있어서 개인적인 입지를 강화하기 위해서도 지역 주민에게 필요한 조례를 제정하여<sup>2)</sup> 지역구 유권자들에 대한 지지획득의 교두보 역할을 마련하는 수단으로 사용할 때가 있음을 부인하지 못할 것이다.

### 5) 의원의 업무수행 태도

의원 개개인의 업무수행태도는 다르다고 볼 수 있다. 즉, 사회심리적인 측면에서 볼 때 Frederick Herzberg는 만족을 얻으려는 욕구와 불만 또는 고통을 피하려는 욕구를 별개의 수평선 위에 놓아 이원화시켰다. Herzberg는 조직생활에서 직무만족의 결정인자로는 직무상의 성취와 그에 대한 인정, 보람 있는 직무, 직무상의 책임과 성장 등 직무자체에 관련이 되어 있고 개인에게 성장감을 줄 수 있는 요인들이며, 이것은 인간의 자치실현욕구에 자극을 주고 다른 사람으로부터의 인정과 존경을 받는 적극적인 만족을 가져다준다고 본다. 반면 불만요인의 제거는 불만을 줄여 주는 소극적인 효과를 가질 뿐이며 그러한 효과가 직무행태에 미치는 영향은 단기적임에 불과하다는 것이다(Frederick Herzberg, 1966).

이와 같이 의원 개인도 업무수행 과정상에 개인의 성취동기, 열망수준 및 자아실현 등의

2) 이와 같은 상황에서 조례제정에 대한 의원의 발의 내용은 주민에게 꼭 필요한 자치입법일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

심리적 차원에서 조례제정의 적극성을 보이느냐 소극적인 자세를 취하느냐에 따라 입법제정의 가부가 달라질 수 있다고 본다. 뿐만 아니라 의원의 직업의식 즉, 주민에 대한 대표성과 책임감도 함께 작용할 것이다.

## 2. 自治團體의 社會·經濟的 特性

정책내용을 결정하는 요인에 대해서는 일반적으로 社會·經濟的 要因(환경결정론)이 한 요인으로 거론되어 왔다.

環境決定論은 1950년대에 주로 재정학자 및 경제학자들 그리고 일부 정치, 행정학자들이 환경의 결정적인 중요성을 주장한 데에서 비롯되었다<sup>3)</sup>.

이들은 사회·경제적인 변수로 1인당 국민소득, 가구당 저축율, 에너지 소비량 등의 경제발전 정도를 나타내 주는 변수들과 도시화 수준, 문맹정도, 인구밀도, 인구증가율, 평균수명, 퇴직연령, 사회보장제도의 시행연한 등을 지적했다. 본 연구에서는 자치단체 행정정보 공개 제정에서 영향을 미친 자치단체의 사회·경제적 요인을 1) 소득수준(GRP) 2) 지방정부의 재정능력(재정자립도) 3) 도시화 수준 4) 교육수준(지역평균치)을 상정하여 분석하기로 하며 변수의 조작화를 위해 각 요인을 설명하면 다음과 같다.

### 1) 소득수준(GRP)

소득수준<sup>4)</sup>은 정책의 추진가능성을 제약하는 가장 핵심적인 요인이며, 여러 환경변수 가운데 가장 중요한 요인일 것이다. 즉, 소득이 가용자원을 좌우하고 이에 따라서 정책의 수준이나 규모를 결정하는 현상은 빈곤한 경우일수록 더욱 심하다. 경제가 발전하여 소득이 증가하면 먼저 재원의 압박에서 해방되므로 소득의 크기가 정책규모를 그대로 결정할 가능성이 적어진다. 의회가 行政情報公開條例를 制定하기 위해서는 GRP의 수준 또한 한 변수로서 작용할 수 있음을 추론할 수 있다.

3) S. Fabricant(1950)와 H. Brazer(1959)의 재정정책결정의 환경적 변수에 관한 연구효시로 하여, Dawson과 Robinson(1963), Hofferbert(1974), Dye(1976), Wilensky(1975), Sharkansky(1969), Walker(1969), Fry와 Winters(1970), Dye와 Gray(1980) 등의 연구가 있고, 정책산출에 사회·경제적 변수가 영향을 미친다는 실증적 연구로는 Aaron(1967), Cutright(1965), Pryor(1971), Taira와 Kilby(1969) 등의 연구가 있는데, 모두 사회보장정책산출과의 상관관계를 분석하고 있다.

4) 본 연구에서 사용된 지역의 소득수준은 그 지역의 일년동안의 생산액을 의미한다. 따라서 소득수준은 내무부에서 추산 발표한 금액을 10억원 단위로 사용하였으며, 이 GRP가 광역자치단체 단위로 발표됨으로 기초자치단체에서는 광역자치단체의 수치로 대체하였다.

## 2) 재정자립도<sup>5)</sup>

地方財政이란 地方自治團體가 그의 기능을 수행하기 위해서 필요한 재원을 조달하고 지출하며 관리하는 질서적이고 계속적인 경제활동의 총체라고 정의할 수 있다. 이는 바로 지방자치의 가능하게 하는 기본요건이다. 따라서 지방자치의 효율성은 지방재정의 능력(재정자립도)에 달려 있다.

지방자치단체는 그의 기능을 수행하기 위해서 적절한 재원이 있어야 한다. 즉, 지방재정의 규모와 구조에 의해서 地方自治의 活性化를 기대할 수 있다. 자치사무는 자체재원으로, 위임사무는 국가재원으로 충당한다는 원칙에 따라 이에 상응하는 재원확보가 필요하다. 가령 자치단체의 정보공개조례를 제정하는데 있어서도 우선적으로 조례가 제정될 경우 법을 집행할 재원이 부족할 경우는 지방의회에서 法案을 發議하기가 그렇게 용이하지 않음을 알 수 있다. 따라서 자치단체의 財政自立度の 水準이 行政情報公開條例 制定에 영향력을 미칠 수 있는 변수가 될 수 있다.

## 3) 도시화 수준<sup>6)</sup>

都市化란 인구가 도시로 집중되는 현상으로써 인구밀도와 증가율을 의미하며 이에 따라 교통, 범죄, 주택, 화재, 교육, 하수구, 상수도, 도시재개발, 보건위생, 쓰레기 처리, 환경오염 규제 등의 여러 분야에 걸쳐 해결해야 할 문제가 산적하여 이들 문제해결을 위한 주민의 요구가 크면 클수록 주민들이 해결에 필요한 다양한 정보를 알기 원한다. 따라서 도시화는 직접적인 행정정보공개조례 제정에 영향력을 주는 독립변수는 아닐지 몰라도 준독립적인 역할을 하고 있다고 본다.

## 4) 교육수준(지역평균치)<sup>7)</sup>

教育水準이란 해당 자치지역의 인구비율에 따른 일정수준 이상의 교육을 받은 정도를 말한다. 즉, 교육수준이 높다는 것은 주민의 자치의식이 낮은 교육수준을 가진 지역보다 높게 나타날 가능성이 많다는 것이다. 이는 자치주민으로 하여금 집행기관에 대한 외적 통제수

5) 재정자립도란 자치단체의 일년동안 지방세수입과 세외수입의 합계를 세입총액으로 나눈 것으로 정의한다. 재정자립도는 한국지방재정공제회에서 발간한 지방재정편람에서 발표된 수치를 사용하였다.

6) 도시화 수준이란 자치단체 지역내 전체인구에 대한 도시 인구의 비율을 의미하는 것으로 정의한다. 따라서 市の 경우는 도시화율을 100%로, 郡의 경우는 전체인구에 대한 邑 이상의 인구 비율로 계산하였다.

7) 본 연구에서 사용된 교육수준이란 지역내 주민들의 교육연한(년수)의 평균치를 의미하는 것으로 정의한다. 평균교육연한은 개인별 교육연한의 합계를 주민수로 나누어줌으로써 계산한다. 여기에서는 통계청이 발간한 “인구주택총조사보고서”의 제4표연령 및 교육정도별 인구를 기준으로 하였다.

단으로 집행기관의 예산, 결산 등 住民經濟와 밀접한 관련이 있는 정보를 알고자 하는 욕구정도가 그 만큼 크다고 볼 수 있다. 또한 집행기관이 독점하고 있는 행정정보를 알게 됨으로써 집행기관에 대한 통제, 감시, 비판을 용이하게 하여, 자치행정의 효율성을 확보한다는 측면에서 自治地域의 教育水準은 주민의 자치의식을 측정하는 척도가 되어, 결국 주민은 알 權利를 보다 강도 있게 주장할 것이다.

### 3. 地域住民의 特性

#### 1) 지방의회와 주민간의 관계

地方自治團體는 주민의 복지를 실현하기 위하여 조직된 지역적인 법인으로 주민과 일정한 구역, 그리고 자치권을 그 구성요소로 하여 이루어진다. 주민은 지방의회를 구성하는데 있어서 결정적인 역할을 한다. 주민은 주민의 선거를 통해 구성된 지방의회에 청원을 할 수 있도록 되어 있다(地方自治法 제65조 제1항). 주민이 지방의원을 선거한다는 것은 곧 지방의회의 구성이 주민에게 의존하고 있음을 의미한다. 지방의원은 우선적으로 주민의 지지를 통해서 의회에 참여할 수 있기 때문에 지방의원의 의회내 활동은 주민과의 관계를 고려하여 이루어지지 않을 수가 없다. 그것은 지역주민을 위하는 의회내 의정활동과 동시에 자신의 입지를 유지 혹은 강화시키기 위한 지역구 활동으로 이루어진다<sup>8)</sup>. 이러한 활동은 지역 주민들의 민원을 처리하기 위한 현장조사와 여론수렴, 청원의 소개, 기타 의회내에서의 주민을 위한 의결의 참여 등으로 요약될 수가 있다<sup>9)</sup>.

#### 2) 이해집단들의 건의

여기서 利害集團이란 自治團體와 상호이해가 상충 또는 선호의 관계에 놓인 집단이라고 말할 수 있다. 즉, 자치단체의 정치적 과정 속에서 이들 집단들은 자기들의 입장을 구현하기 위하여 때로는 주체적인 참여자로서 이익을 결집한다. 좀 더 구체적으로 표현하면 이들 집단들은 개인들의 집합체로서, 공유된 목표 또는 가치를 달성하기 위하여 정치과정 속에서 상호작용하는 집단이라고 볼 수 있다. 국가적 차원에서 뿐만 아니라 지역적 차원에 있어서도 이들은 公式的, 非公式的<sup>10)</sup> 방법으로 늘 자신들의 이익을 결집하여 政治的 過程에

8) 지방의원은 집단의 이해 관계나 정치적 이해 관계, 그리고 지역구의 대표로서의 자기 역할을 등한히 할 수 없는 처지에 놓여 있다. 지방의원이 그 지역의 사회적 속성을 반영하는 것 역시 지방의회의 역할과 관련하여 중요한 문제 중의 하나가 될 수 있다(Dily M. Hill, 1974: 137~143).

9) 지방의회의 행정정보공개조례의 제정도 지역주민의 請願強度(intensity)에 따라 달라질 수 있다.



서 영향력을 행사한다.

### 3) 전문가집단의 협조

專門家集團은 내부의 차원으로 서로의 연구결과와 정보를 교환하고 비판하여 理論과 知識을 수립하고 확장시키는 일을 하며, 수립된 이론 및 지식체계를 기반으로 정책을 제시하거나 능률적인 방지장치를 제시하는 기능을 수행한다. 특히, 행정정보공개조례 제정에 있어서는 議會와 執行機關과의 민감한 사안이므로 입법적 기술 뿐만 아니라 내용 범위 등에 있어서 專門인 知識이나 政治的 支持가 요구된다.

## 4. 社會環境的 特性

### 1) 지방의회의 중앙정부에 대한 자율성

地方自治가 실시된 이후 아직도 中央政府는 구체적인 권한의 위임이나 재정지원 및 지방의회의 활동을 제약하는 제도적 절차적 문제점들을 개선하는 데는 극히 인색했다. 즉, 중앙집권적 관치행정적 성격이 여전하다는 것이다. 지방의회가 구성된 이후 가장 현저하게 그 성과가 나타나고 있는 분야는 자치입법권을 구체화하고 있는 地方自治團體의 條例整備 분야이다. 기존의 많은 조례들은 관치행정에 맞춰 즉, 중앙정부의 영향력에 따라 제정되었기 때문에 비현실적인 조례가 많았다. 지방의회의 의결로써 제정되는 地方法(local law)을 조례라고 할 때, 자치권에 속하는 한 조례에 의해서 주민의 권리 의무에 관한 법규 같은 것을 제정하는 일에는 특별히 법률에 의한 授權이 필요치 않다고 하는 것이 통설이다. 이것이 법률의 위임 없이는 그 제정이 불가능한 명령 즉, 大統領令이나 部令과 구별되는 점이다(김보현 외, 1985: 361).

가령 행정정보공개조례에 있어서도 母法과 子法의 관계는 실정체계 안에서 논의되는 것이다. 따라서 母法은 현존하는 차원의 가상적 정보공개법을 根據母法으로 상상하는 것은 합당치 않다. 따라서 지방의회가 행정정보공개조례를 제정할 수 있었던 根據法律 혹은 母法은 지방자치단체의 자치권을 인정한 地方自治法을 들 수 있을 것이다(한견우, 1992: 2).

### 2) 전국적 입법추세(분위기)

地方自治의 실시는 行政的 價値로 정책의 지역적 실험을 가능케 하고, 국가정책을 전국

10) 公式的 方法으로 書面請願을 하거나, 非公式的 方法으로 自治團體에 직접 찾아가 口頭建議도 한다.

적 규모로 실시하는 데서 발생할지도 모르는 시행착오를 최소화할 수 있다. 즉, 각 지방자치단체가 새로운 정책을 창안하여 실시해 본 결과를 분석, 비교, 평가하여 좋은 정책만을 다른 지방자치단체들은 채용함으로써 政策의 改善과 被害의 極小化를 동시에 가져올 수 있다.

가령 다른 자치지역의 행정정보공개조례의 제정도 지방법(정책)의 새로운 창안으로 보았을 때 여타 자치지역도 입법 분위기에 따라 정책채택의 여부에 상당한 영향을 미칠 수 있다.

### 3) 인근 자치단체와의 교류정도

條例의 發案은 일반적으로 일정한 수의 해당 지방의회 의원의 連書 또는 地方自治團體長이 지방의회 의장에게 제출한다. 조례발안이 있기 전에 지방의원은 다른 자치지역의 先驗的인 立法事例를 인근 자치지역과 공식적, 비공식적 상호교류를 통해 조례제정에 필요한 정보를 커뮤니케이션을 할 수 있다. 상호교류정도가 많으면 많을수록 입법내용은 물론 장차 의회의 조례제정에 한걸 부담을 덜어 줄 수도 있다. 즉, 입법의 용이성이 그 만큼 높아질 수 있다는 것을 의미한다.

### 4) 정보공개와 관련된 판례

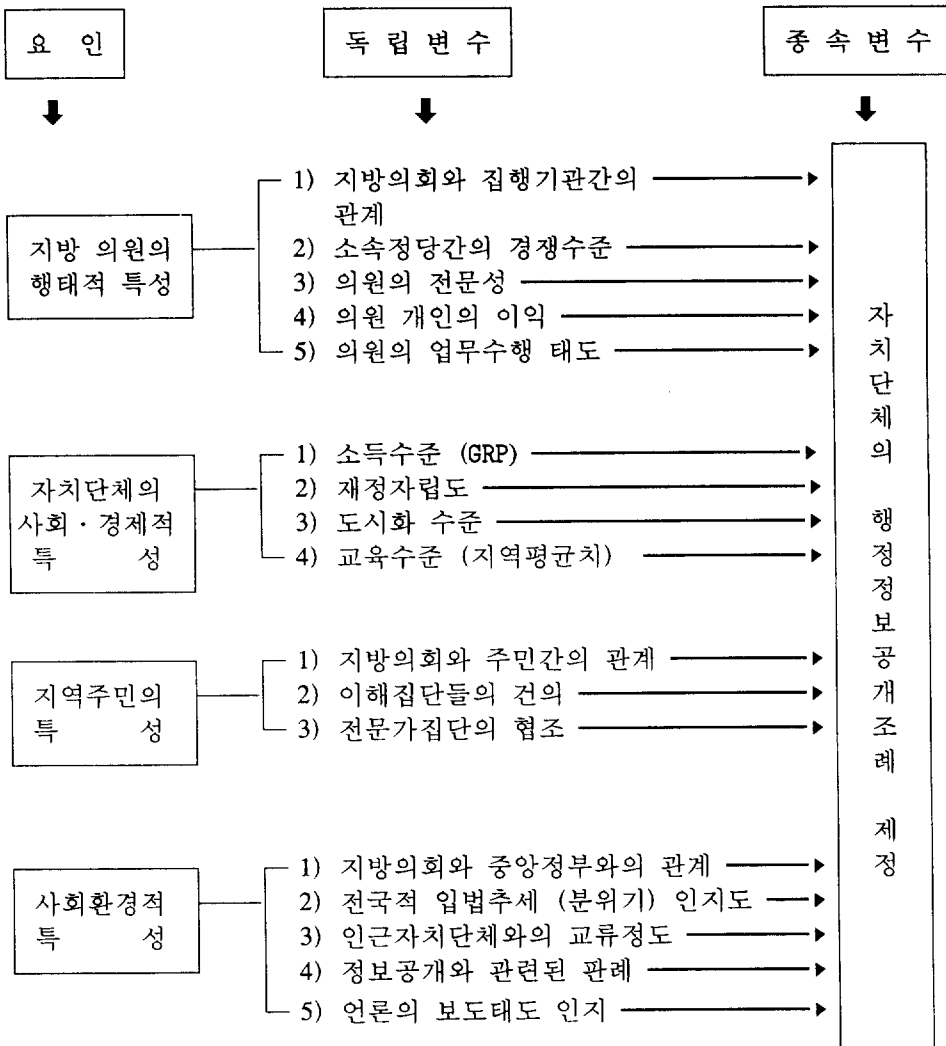
정보공개와 관련된 판례는 대부분 국민의 알 권리에 관한 판례로서 대법원, 고등법원, 헌법재판소에서 判示한 것으로 기본적으로 관련 입법에 대한 상충적인 문제가 많은 경우 提訴에 따른 최종적인 입법의 정당성 유무를 밝힌 것이라고 할 수 있다. 따라서 조례 발안자는 관련 유사입법에 대한 판례자료와의 접촉빈도가 많을 수록 동법안에 대한 관심도가 그 만큼 높을 것이며, 입법제정의 동기를 강하게 부여할 것이다.

### 5) 언론의 보도태도

言論은 社會의 公器로서 국가 전체적 차원에서 지방자치단체 주민들이 자치에 관해 알 수 있는 정보와 소식은 대부분 언론을 통해서 입수하고 있는 현실에서 言論報道는 정책과정에 있어서 중요한 변수 역할을 하고 있다. 즉, 언론이 지방자치의 운영의 실상을 어떻게 보도하느냐에 따라 주민이나 자치단체의 행태적 측면에 중대한 영향을 미치게 된다. 언론이 하나의 정책사례에 대하여 어느 정도로 그 진실된 가치를 긍정적으로 보도하느냐에 따라 自治行政의 運營方向과 自治立法의 制定價値의 유무를 판단해 주는 중요한 準據의 틀이 될 수도 있다.

### 5. 分析의 틀

이상의 4가지 요인에 따라 추출된 17개의 변수를 갖고 본 연구에서 사용된 분석의 틀을 요약하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 分析의 틀

### Ⅲ. 假說의 檢證과 解釋

본 決定要因에 관한 연구는 지방의원의 행태적 특성, 자치단체의 사회경제적 특성, 지역 주민의 특성 및 사회환경적 특성의 4가지 요인으로부터 17개의 독립변수를 추출하여 이들이 자치단체의 행정정보공개에 관한 조례의 제정에 영향을 미치는지 여부를 검증하고자 하는 것이다.

먼저 관련변수들 간의 상관관계를 검토하면 <表 1>과 같다. 이 <表 1>에서 계산된 상관계수는 다른 변수의 영향을 검토하지 않은 단순상관계수이다. 따라서 좀더 깊은 변수들간의 관련성은 계속되는 분석에서 검토될 수 있다. 환언하면, X→Y의 관계에서 계산된 상관계수라 하더라도 여타의 잠재변수 Z의 영향을 검토하지 않았다는 뜻이다. 즉 X → Y가 되게 하는 Z가 있다면 X→Y의 관계는 과장될 수도 있고 허위일 수도 있다는 뜻이다. <表 1>에서 보는 바와 같이 선정된 17개의 독립변수들은 종속변수인 자치단체의 행정정보공개조례의 제정여부와 통계적으로 유의성 있는 관련이 있으며 독립변수 상호간에는 상관관계가 높지 않은 것으로 생각된다. 즉, 독립변수간의 多共線性이 크게 염려되지 않는다는 뜻이다.

본 연구에서 사용된 전체적 모형의 설명력을 보기 위하여 分散分析을 한 결과 모형의 說明力은  $R^2 = 0.5393$ 으로 적절하였으며 (<表 2> 참조) 이 모형은 통계적으로 유의성이 있다. (F=5.069)

<表 2> 分散分析表

구 분	d.f.	ss	ms	F	Prob>F
모 형	17	14.34483	0.84381	5.069*	0.0000
오 차	110	18.31142	0.16646		

\*  $R^2 = 0.5393$  (Adj  $R^2 = 0.4171$ )

즉, 본 모형으로 17개의 독립변수로서 자치단체의 행정정보공개조례제정을 53.93%정도 설명하며 이는 통계적으로 유의성이 있다는 뜻이다.

이제 자치단체의 행정정보공개조례의 제정에 영향을 미치는 요인을 검증하기 위하여 4가지 관련요인에 따라 차례로 검토하기로 한다. 변수들간의 零次相關關係에서도 검토되었듯이 변수들간의 多共線性은 높지 않은 것으로 보인다. 또한 변수들의 영향력을 검증하기 위해서는 OLS회귀분석에 의하여 검증되었다.

<表 1> 總數들간의 零次相關係數

변수명	Y	X <sub>11</sub>	X <sub>12</sub>	X <sub>13</sub>	X <sub>14</sub>	X <sub>15</sub>	X <sub>16</sub>	X <sub>17</sub>	X <sub>18</sub>	X <sub>19</sub>	X <sub>20</sub>	X <sub>21</sub>	X <sub>22</sub>	X <sub>23</sub>	X <sub>24</sub>	X <sub>25</sub>	X <sub>26</sub>	X <sub>27</sub>	X <sub>28</sub>	X <sub>29</sub>	X <sub>30</sub>	X <sub>31</sub>	X <sub>32</sub>	X <sub>33</sub>	X <sub>34</sub>	X <sub>35</sub>		
자치단체 행정정보 공개 조례의 제정(Y)	1.0000																											
시민의회와 집행기관간의 관계(X <sub>11</sub> )	0.47558**	1.0000																										
소속정당간의 경쟁수준(X <sub>12</sub> )	0.10525	0.02423	1.0000																									
의원의 전문성(X <sub>13</sub> )	0.42668**	0.35524**	0.09386	1.0000																								
의원개인의 이익(X <sub>14</sub> )	0.05935	0.00521	0.16827*	0.05690	1.0000																							
의원의 업무수행 태도(X <sub>15</sub> )	0.21279*	0.15439*	-0.06341	0.12761	0.08327	1.0000																						
자치단체의 소속수준(X <sub>16</sub> )	0.13622	0.05532	-0.12797	0.03604	0.08697	-0.03873	1.0000																					
자치단체의 재정지원도(X <sub>17</sub> )	-0.19327*	-0.09053	0.01633	-0.13938	0.07578	-0.16672*	0.06440	1.0000																				
자치단체의 도시화수준(X <sub>18</sub> )	-0.24415**	-0.08632	-0.07131	-0.21573**	0.06690	-0.13818	0.22263**	0.5672**	1.0000																			
자치단체의 교육수준(X <sub>19</sub> )	-0.19240**	-0.02131	-0.04090	-0.17967*	0.14368*	-0.12923	0.38390**	0.80919**	1.0000																			
시민의회와 주민간의 관계(X <sub>20</sub> )	0.19586*	0.24197**	0.19756*	0.22154**	0.14589*	0.14251*	0.16544*	0.01774	-0.11542	-0.02599	1.0000																	
이해집단들의 견해(X <sub>21</sub> )	0.13819*	0.20028**	0.31463**	0.11514	0.20153**	0.09593	0.10281	-0.07214	-0.09696	-0.05832	0.70038*	1.0000																
전문가 집단의 협조(X <sub>22</sub> )	0.21663**	0.21907**	0.20517*	0.48105**	0.06241	0.27789**	-0.05441	-0.01989	-0.14599*	-0.19079**	0.46322**	0.37967**	1.0000															
지방의회 중앙정부의 관계(X <sub>23</sub> )	-0.35579	0.12723	0.06757	0.13665	0.04627	0.38190*	-0.06547	-0.04145	-0.06677	-0.07273	0.23326**	0.23100*	0.24739**	1.0000														
전국적 입법추세 인지도(X <sub>24</sub> )	0.49508**	0.39275**	-0.02995	0.52580**	0.17796*	0.16975*	0.00071	-0.13082	-0.24539	-0.20552**	0.2847**	0.23197**	0.39415**	0.08358	1.0000													
민간자치단체와의 교류경로(X <sub>25</sub> )	0.41971*	0.36452**	0.11734	0.51801**	0.13747*	0.22709*	0.17988*	-0.13542	-0.15843	-0.07277	0.41956**	0.33550*	0.59382**	0.20224*	0.54395**	1.0000												
정보공개와 관련된 관행(X <sub>26</sub> )	0.18187*	0.21616**	0.07484	0.44188**	0.15451*	0.17923*	0.00857	0.04760	-0.02096	-0.06494	0.30564**	0.26921**	0.56561**	0.14344*	0.33785**	0.46099**	1.0000											
언론의 보도태도 인지도(X <sub>27</sub> )	0.03563	0.08301	0.07869	0.20512**	0.06476	0.02883	0.00487	0.01793	0.03010	0.02415	0.03844	0.08702	0.15341*	-0.03751	0.09797	0.16703*	0.15997**	1.0000										

\*\* p<0.01, \* p<0.05

### 1. 地方議員의 行態의 特性

지방의원의 행태적 특성에서는 1)지방의회와 집행기관간의 관계 2)소속정당간의 경쟁수준 3)의원의 전문성 4)의원개인의 이익 5)의원의 업무수행태도등이 자치단체의 행정정보공개조례의 제정에 영향을 미칠 것으로 가설화 하였는데 그 검증의 결과는 <表 3>과 같다.

<表 3> 地方議員의 行態의 特性變數의 檢證結果

변 수	회귀계수(bi)	bi의 표준오차
지방의회와 집행기관간의 관계	0.14936**	0.04296
소속정당간의 경쟁수준	0.06402	0.04200
의원의 전문성	0.03381	0.07794
의원개인의 이익	-0.01073	0.06353
의원의 업무수행태도(신념)	0.14843*	0.07932

\*\* p<0.01, \* p<0.05

<表 3>에서 보는 바와 같이 지방의원의 행태적 특성을 나타내는 5가지 변수 가운데 소속 정당간의 경쟁수준, 의원의 전문성, 의원개인의 이익등의 3가지 변수는 행정정보공개조례의 제정에 통계적으로 유의성이 있는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이것은 본연구에서 응답한 대부분의 의원이 기초자치단체 소속의원이었으며 이들은 정당을 표방은 하되 소속정당을 강조하지 않고 있다는 점과 기초자치단체에서 의원이 전문성이 높지 않다는 점, 의원의 개인적 이익추구와는 관련시키지 않고 의원활동을 하고 있다는 점 등으로 해석할 때 이 3가지 변수가 종속변수와 관련이 크지 않다는 점은 수긍이 간다. 그러나 나머지 2가지 변수 즉, 지방의회와 집행기관간의 관계와 의원의 업무수행태도의 2가지 변수는 통계적 유의성이 있었다(tx11=3.476, tx15=2.871). 즉, 행정정보공개 조례의 제정은 의원과 공무원간에 사전협의가 있을 수록 또한 의원들이 행정정보공개 조례가 제정되어야 한다는 의지가 있을수록 당해 자치단체의 행정정보공개조례는 제정되는 경향이 있다.

### 2. 自治團體의 社會經濟的 特性

자치단체의 사회경제적 특성과 관련된 변수로서는 1)자치단체의 소득수준(GRP) 2)재정자

립도 3)도시화수준 4)교육수준을 사용하였다. 그 검증결과는 <表 4>와 같다.

<表 4> 社會經濟的 特性變數의 檢證結果

변 수	회귀계수(bi)	bi의 표준오차
소득수준	0.000013**	0.000005
재정자립도	-0.00286	0.00333
도시화수준	0.00232	0.00454
교육수준	0.01487	0.13659

\*\* p<0.01

<表 4>에서 보는바와 같이 자치단체의 사회경제적 특성을 나타내는 변수중 재정자립도, 도시화수준, 교육수준등은 행정정보공개조례의 제정에 통계적으로 유의성이 있는 영향을 미치지 못하고 있다. 다만 자치단체의 소득수준(GRDP)은 행정정보 공개조례의 제정에 유의성이 있는 영향력을 미치고 있다( $bx_{21} = 0.000013$ ,  $tX_{21} = 2.810$ ).

자치단체의 소득수준이 행정정보공개조례의 제정에 통계적으로 유의성이 있는 영향을 미친다는 결과는 앞에서 논의했던 지방의원의 행태적 특성 등과 함께 기존의 소위 정책결정 요인론을 확인하게 해준다 하겠다.

정책결정요인론이란 사회경제적 요인이 정치-행정적요인보다 더욱 강력하게 정책의 내용을 결정한다는 주장이다. 이와 관련하여서는 많은 논쟁이 있다. 그러나 행정정보공개조례의 제정과 관련하여서도 유사한 결론에 도달하고 있는 연구도 있다(남궁근, 1994). 본 연구에서는 자치단체의 소득수준이 행정정보 공개조례 제정에 유익한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

### 3. 地域住民의 特性

지역주민의 특성에서는 1)지방의회와 주민간의 관계 2)이해집단들의 건의 3)전문가집단의 협조라는 3가지 변수가 자치단체의 행정정보공개조례의 제정에 영향을 미칠 것으로 가설화되었다. 그 검증결과는 <表 5>와 같다.

<表 5> 地域住民의 特性變數의 檢證結果

변 수	회귀계수(bi)	bi의 표준오차
지방의회와 주민간의 관계	0.08423	0.10424
이해집단들의 건의	-0.22064*	0.10722
전문가집단의 협조	-0.09192	0.09227

\* p<0.05

<表 5>에서 보는바와 같이 지역주민의 특성과 관련된 변수들중에는 지방의회와 주민간의 관계, 전문가 집단의 협조등은 조례제정과 통계적으로 유의성이 있는 관계가 없으며 이해집단들의 건의는 통계적으로 유의성이 있는 관계가 있다(tx32 = -2.058). 즉, 지역의 이해 관련이 있는 단체들로부터 행정정보공개조례의 제정에 관하여 비공식적으로 건의를 받을수록 조례제정이 이루어지는 경향이 있다(bx32 = -0.22064).

#### 4. 社會環境的 特性

사회환경적인 특성과 관련된 변수에는 1)지방의회와 중앙정부와의 관계 2)전국적 입법추세의 인지도 3)인근 자치단체와의 교류정도 4)정보공개와 관련된 판례 5)언론의 보도태도 인지의 5가지가 검토되었으며 그 검증결과는 <表 6>과 같다.

<表 6> 社會環境的 特性變數의 檢證結果

변 수	회귀계수(bi)	bi의 표준오차
지방의회와 중앙정부의 관계	-0.18501**	0.06800
전국적 입법추세의 인지도	0.13644*	0.06638
인근 자치단체와의 교류정도	0.07708	0.08078
정보공개와 관련된 판례	0.01029	0.07935
언론의 보도태도 인지	0.03983	0.06950

\*\* p<0.01      \* p<0.05



<表 6>에서 보는 바와 같이 사회환경적 특성(분위기)을 나타내는 변수에서는 인근 자치단체와의 교류정도, 정보공개와 관련된 판례의 입수, 언론의 보도태도 등은 자치단체의 행정정보공개조례의 제정에 통계적으로 유의성 있는 영향을 미치지 않았다. 그러나, 지방의회와 중앙정부의 관계에 대한 인지(tx41=-2.721)나 전국적 입법추세에 대한 인지(tx42=2.056)는 당해 자치단체의 행정정보공개조례의 제정에 통계적 유의성이 있는 영향을 미치는 것으로 보인다.

## IV. 因果模型에 의한 檢證

### 1. 因果模型의 設定

본 절에서는 7개의 변수 사이에 있을 것으로 생각되는 因果關係의 패턴에 대하여 추론한다. 7개의 변수는 자치단체의 소득수준(X21), 인근 자치단체에서의 조례제정추세(X42), 자율성 등에 대한 인지(X41), 지방의원들의 신념과 태도(X15), 지방의회의원과 공무원의 사전협의(X11), 이해집단들의 건의(X32), 조례의 제정여부(Y)등이다. 이들 7개의 변수들은 이론적 의의와 경험적 근거에 의하여 선택하였다. 이들 가설의 인과관계의 프레임워크를 구성하기 위해서는 약간의 先驗的 前提가 필요하다. 인과모형에서 일반적으로 거론하고 있는 선행적 전제란 다음과 같다(Simon, 1971: 5~17).

첫째, 어떤 변수는 직접적으로 다른 변수에 의존하지 않는다. 때때로 이러한 전제는 사건의 시계열적 지식으로부터 도출된다.

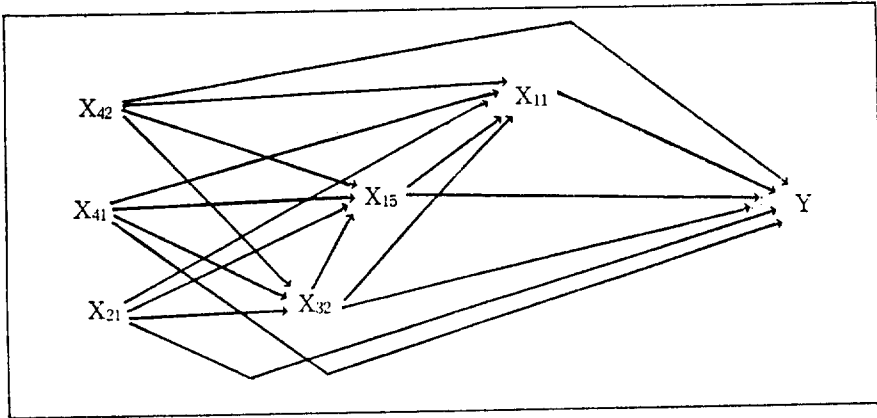
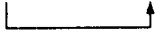
둘째, 오차는 상관관계가 없다.

셋째, 연구체제내에서 한 변수의 변화는 언제나 다른 변수들의 변화에 1차적 함수관계로서 나타난다.

넷째, 연구체제는 상호인과관계나 환류루프(feedback loop)를 포함하지 않는다. 즉, X가 Y의 원인이라면 Y는 다른 변수의 연쇄에 직접적으로 또는 그것을 통해서 영향을 미치지 않는다.

이러한 선행적 전제 아래 본 연구를 위한 가설적 인과관계의 설정을 위한 프레임 워크 <그림 2>와 같다. 이 모형의 핵심은 자치단체의 주어진 여건들에 해당하는 변수들(X41, X42, X21)을 소여의 변수로 취급하며 중간의 매개적 변수들(X32, X15, X11)은 시간적 계기로 발행하는 것으로 간주한다.

특히  $X_{32} \rightarrow X_{15} \rightarrow X_{11}$ 의 一方的 인과관계가 성립하는 것으로 가정했다.



<그림 2> 假說的 因果模型

## 2. 因果模型에 의한 檢證

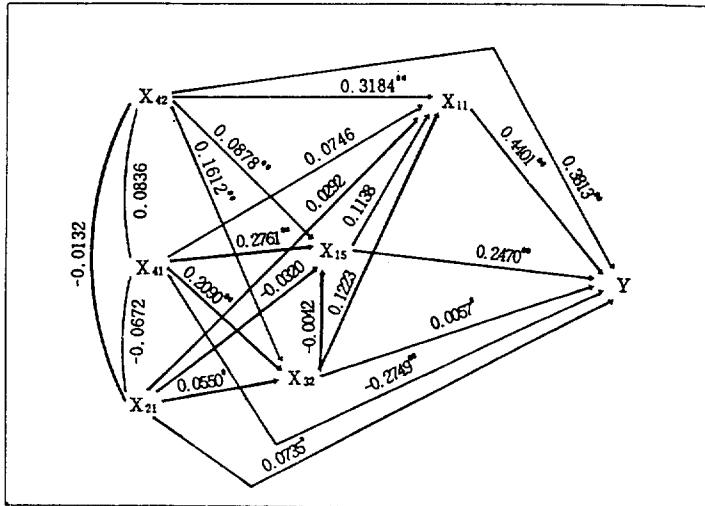
본 절에서는 다음 3가지의 내용을 검토하는 것이 그 목적이다.

첫째, 모형내에서 각 변수간에 나타난 path계수가 통계적으로 유의성이 있는지에 관하여 각각의 path를 검증하는 것이다(David R. Heise, 1969: 38~73). 만일 유의성이 없으면 그 path계수는 0으로 간주하며 그 의미는 연결 path가 제거된 두 변수 사이의 상관을 간접적 효과에만 기인하는 것으로 생각한다는 것이다. 어떤 path가 제거된 후에 고유의 R-matrix가 재생가능하거나 거의 유사하면 그 자료에서의 상관형태는 일관성이 있다.

둘째, 가설적 모형보다 더욱 간결한 인과모형을 설정하는 것이다. 어려운 이론의 구성이 자료의 분석으로부터 도출된다는 의미는 아니다. 분석이 가르키는 것은 자료에서의 관계가 이론과 일관성이 있는지의 여부에 관한 것이다. 어떤 path를 제거한후 고유 R-matrix와 재생 R-matrix간에 큰 차이가 없으면 변수사이의 관계가 더 간결한 모형으로 집약될 수 없다고 결론 지을 수 있다.

셋째, 변수의 상관을 직접효과와 간접효과로 분해하는 것이다. 이렇게 하면 각 요소의 크기와 그것들의 체제내에서의 역할을 분간하여 파악할 수 있다.

<그림 3>은 가설검증의 결과를 이용하여 설정한 因果模型과 해당하는 path계수를 계산한 것이다.



\*\* p<0.01, \* p<0.05

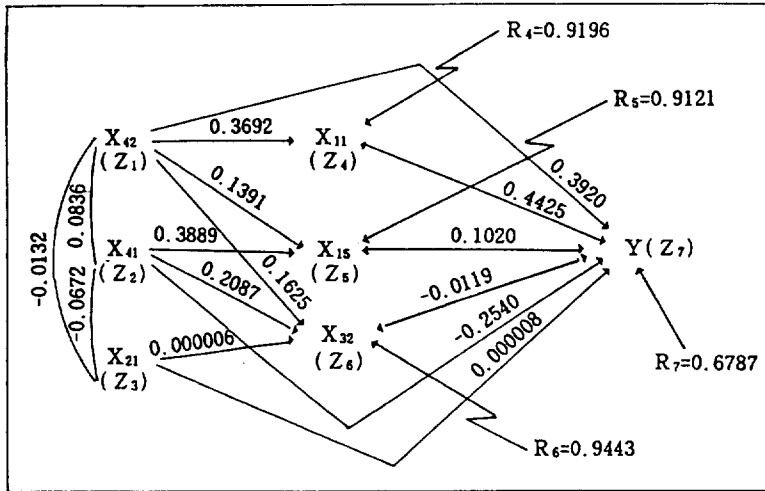
<그림 3> 因果模型의 path係數

\*\* p<0.01,\* p<0.05

여기에서 6개의 path계수(X41→X11, X21→X11, X21→X15, X15→X11, X32→X15, X32→X11)는 의미가 없으며 이들 변수간의 零次(zero-order)상잔은 간접효과에 의한 것으로 설명된다.

일례로 설명하면 변수(X32)의 변수(Y)에 대한 직접효과는 0.0057이고 총 간접효과 TIE(total indirect effect)는 0.13819-0.0057=0.13249이다<sup>11)</sup>. 이를 다시 설명하면 이해집단들의 건의(X32)가 자치단체의 조례제정(Y)에 미치는 직접적 효과는 0.0057정도이고 지방의원들의 업무수행 태도(X15)와 지방의회와 집행기관간의 관계(X11)를 통하여 자치단체의 조례제정(Y)에 간접적으로 0.13249만큼 영향을 미친다는 뜻이다. 같은 방식으로 다른 7개의 path계수도 같은 결론을 유도할 수 있으며 가설적 因果模型은 더욱 간결한 정돈된 모형으로 수정될 수 있다. <그림 4>는 수정된 간결한 인과모형이다.

11) 변수의 총 간접효과(TIE)를 계산하기 위해서는 해당 변수와 종속변수간의 상관계수로부터 직접효과를 빼주면 된다. 즉,  $TIE_{X_{32} \rightarrow Y} = r_{X_{32}Y} - P_{X_{32}Y}$ 이다(F. N. Kerlinger and E. J. Pedhazur, 1973: 314~316).



\* R4, R5, R6, R7은 교란항(disturbance term)임.

<그림 4> 간결한 因果模型<sup>12)</sup>

\* R4, R5, R6, R7은 교란항(disturbance term)임.

새로운 간결모형에서도 path계수를 계산한다. 새로운 모형에 적용되는 因果方程式은 다음과 같다.

$$Z1 = e1, \quad Z2 = e2, \quad Z3 = e3,$$

$$Z4 = p41 Z1 + e4$$

$$Z5 = p51 Z1 + p52 Z2 + e5$$

$$Z6 = p61 Z1 + p62 Z2 + p63 Z3 + e6$$

$$Z7 = p71 Z1 + p72 Z2 + p73 Z3 + p74 Z4 + p75 Z5 + p76 Z6 + e7$$

이제 간결한 因果模型이 더 간결한 모형으로 축약될 수 있는지를 검토하기 위하여 고유 R-matrix와 재생 R-matrix를 계산하였다. <표 7>은 이것을 나타내고 있다. <표 7>에서 보는 바와 같이 고유 R-matrix와 재생 R-matrix간에는 큰차이가 없음을 알 수 있고 따라서 <그림 4>의 간결한 모형은 타당성이 있는 인과모형임을 결론지을 수 있다( $\chi^2=2.582, df=6$ ).

12) 새로운 간모형에서는 표기의 복잡함을 피하기 위하여 <그림4>의 각변수 밑에 ( )속에 표시된 변수로 대체하여 사용하기로 한다.

<表 7> 固有R-matrix와 再生R-matrix\*

	X <sub>42</sub>	X <sub>41</sub>	X <sub>21</sub>	X <sub>11</sub>	X <sub>15</sub>	X <sub>32</sub>	Y
X <sub>42</sub>	1.0000	0.0836	-0.0132	0.3928	0.1956	0.2320	0.4951
X <sub>41</sub>	0.0836	1.0000	-0.0672	0.1272	0.3749	0.2310	-0.0558
X <sub>21</sub>	-0.0132	-0.0672	1.0000	0.0540	-0.0749	0.0946	0.1227
X <sub>11</sub>	0.3692	0.1296	0.0518	1.0000	0.1908	0.2003	0.4756
X <sub>15</sub>	0.1911	0.3623	-0.0700	0.1045	1.0000	0.1633	0.1757
X <sub>32</sub>	0.2245	0.2300	0.0942	0.2010	0.1632	1.0000	0.1382
Y	0.4832	-0.0551	0.1224	0.4572	0.1722	0.1384	1.0000

\*대각선을 기준으로 상반부는 고유R-matrix, 하반부는 재생R-matrix를 나타냄.

이어서 각 독립변수가 종속변수(자치단체의 정보공개 조례제정)에 미치는 직접효과 및 간접효과를 검토해 보면 <表 8>과 같다.

<表 8> 자치단체의 조례제정에 영향을 미치는 변수의 직접 및 간접효과

path	효과
X <sub>11</sub> → Y	(총효과 0.4425)
직접효과	0.4425
간접효과	0
X <sub>15</sub> → Y	(총효과 0.1020)
직접효과	0.1020
간접효과	0
X <sub>32</sub> → Y	(총효과 0.0119)
직접효과	0.0119
간접효과	0
X <sub>42</sub> → Y	(총효과 0.5715)
직접효과	0.3920
간접효과	0.1795
	(X <sub>42</sub> → X <sub>11</sub> → Y):(0.3692)(0.4425)=0.1634
	(X <sub>42</sub> → X <sub>15</sub> → Y):(0.1391)(0.1020)=0.0142
	(X <sub>42</sub> → X <sub>32</sub> → Y):(0.1625)(0.0119)=0.0019
X <sub>41</sub> → Y	(총효과 0.2962)
직접효과	0.2540
간접효과	0.0422
	(X <sub>41</sub> → X <sub>15</sub> → Y):(0.3889)(0.1020)=0.0397
	(X <sub>41</sub> → X <sub>32</sub> → Y):(0.2087)(0.9119)=0.0025
X <sub>21</sub> → Y	(총효과 0.000087)
직접효과	0.000008
간접효과	0.000007
	(X <sub>21</sub> → X <sub>32</sub> → Y):(0.000006)(0.0119)=0.000007

자치단체의 행정정보공개 조례의 제정은 의원과 공무원의 사전협의(X11), 지방의원들의 업무수행태도(X15), 전국적 입법추세 인지도(X42), 지방의회와 중앙정부의 관계(X41)등이 가장 큰 직접적 효과를 나타내며 간접적 효과는 상대적으로 적은 편이다.

## V. 結 論

각 변수들의 영향력을 OLS回歸分析에 의해 檢證한 결과 첫째, 地方議員의 行態의 特性을 나타내는 5가지 변수 가운데 소속정당간의 경쟁수준, 의원의 전문성, 의원개인의 이익 등의 3가지 변수는 조례제정에 영향을 미치지 않았으며 나머지 2가지 변수 즉, 地方議會와 執行機關간의 관계와 議員의 業務隨行態度 등의 변수는 통계적으로 유의성이 있었다.

둘째, 自治團體의 社會經濟的 特性을 나타내는 변수 중 재정자립도, 도시화수준, 교육수준 등은 행정정보공개조례 제정에 통계적으로 유의성이 있는 영향력을 미치지 못하고 있으며 다만 자치단체의 所得水準(GRP)은 조례제정에 유의성 있는 영향력을 미치고 있었다.

셋째, 地域住民의 特性과 관련된 변수들 중에서는 지방의회와 주민간의 관계, 전문가집단의 협조 등은 조례제정과 통계적으로 유의성이 있는 관계가 없으며 利害集團들의 建議는 통계적으로 유의성이 있는 관계가 있다.

넷째, 社會環境의 特性(분위기)을 나타내는 변수에서는 인근자치단체와의 교류정도, 정보공개와 관련된 판례의 입수, 언론의 보도태도인지 등은 자치단체의 행정정보공개조례 제정에 통계적으로 유의성이 없으며 地方議會와 中央政府의 관계, 전국적인 立法趨勢에 대한 認知度의 변수는 통계적으로 유의성이 있는 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

이와 같이 통계적으로 유의성이 있는 7개의 변수를 가지고 因果模型을 설정하고 path분석을 통하여 행정정보공개조례 제정에 영향을 미치는 直接效果와 間接效果를 검토한 결과, 자치단체의 행정정보공개조례의 제정은 지방의회와 집행기관간의 관계, 지방의원들의 업무수행태도, 전국적 입법추세 인지도, 지방의회와 중앙정부의 관계 등이 가장 큰 직접효과를 나타내고 있다.

결과적으로, 지방자치단체에 있어서 행정정보공개조례의 制定은 적어도 현 단계에서는 자치단체가 어느 정도의 경제적 바탕이 마련된 여건에서 지방의회 議員들이 인근 자치단체에서의 조례제정 추세를 인지하는 상황 아래서 조례제정이 의원활동에 자율성을 부여한다는 인식과 의원이 條例制定에 관한 신념을 갖고 집행부의 관련 공무원과 사전 협의함으로써 조례의 제정은 가능하게 된다고 하겠다.

지방자치단체에서는 行政情報公開條例를 제정하여, 住民이 지방자치단체가 보유한 각종의 정보에 대한 公開을 請求할 수 있는 權利를 보장하고 執行機關의 알릴 義務를 명시적으로 規定해서 제도화해야 한다. 그러나 행정정보공개 조례제정에 있어서 地方議會가 外形的으로 주도권을 행사한다고 해도 실제에 있어서는 執行機關의 적극적인 참여 없이는 制度化가 실현되기 어렵다. 지방의회가 정보공개조례를 입안하고 이를 통과시켜도 이를 구체적으로 준비하고 실제적으로 집행하는 것은 집행기관이기 때문이다. 따라서 행정정보공개제도의 추진을 위해서는 입법기관인 議會와 집행기관인 自治團體長 및 관련 公務員들간의 협력적인 기능분담이 이루어져야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 김보현 외, 「지방행정의 이론과 실제」, 서울: 법문사, 1985.
- 노화준 외, 「공공정책의 결정요인분석」, 서울: 법문사, 1993.
- 박용치, 「현대사회과학방법론」, 서울: 고려원, 1989.
- 이종익, 「한국지방자치론」, 서울: 박영사, 1989.
- 정정길, 「정책결정론」, 서울: 대명출판사, 1990.
- 강형기, “지방자치단체의 정보공개”, 「시정신문」, 1992.7.20.
- 김길수, “행정정보공개를 위한 제도화 방안”, 「기록보존」, 제5호, 1992.
- 김석준, “정보공개와 민주행정”, 「한국행정학보」, 제25권 제1호, 1990.
- 남궁근, “지방정부 행정정보공개조례의 채택 및 활용과 관련요인 분석”, 「한국정책학회 하계학술대회」, 1994.
- 신기현 외, “지방의회의 역할 갈등에 관한 연구”, 「한국정치학회보」, 제26집, 제3호, 1993.
- 정세욱, “지방의회와 행정기관간의 협조모형”, 「지방자치행정의 효율적 전개」, 한국지방행정연구원, 1991.
- 한경우, “지방의회의 행정정보공개조례 제정에 대한 제언”, 「자치통신」, 경상남도 행정정보공개조례 외 광역자치단체 행정정보공개조례 8개, 1992.
- 수원시 행정정보공개조례 외 기초자치단체조례 123개.
- 내무부, 「한국도시연감」, 1990, 1991, 1992.
- 통계청, 「1990년 인구주택 총 조사보고서」, 제1권~제14권, 1991.
- 한국도시행정연구소, 「전국통계연감」, 상, 중, 하.

한국지방행정공제회, 「지방재정편람」, 1992.

한국지방행정공제회, 「지방재정분석」, 1990, 1991.

Cooper, Phillip J. , “The Supreme Court, the First Amendment, and Freedom of Information”, 「Public Administration Review」, Vol.46, No.6, 1986.

Gordon, Andrew C. et al., “Public Information and Public Access: A Sociological Interpretation,” in A. C. Gordon & John & P. Heinz et al.(eds.), 「Public Access to Information」, New Jersey : Transaction Books, 1989.

Guida, Ricahard A., “The Cost of Free Information,” 「The Public Interst」,Vol.97, 1989.

Hadden, Susan G., 「A Citizen’s Right to Know: Risk Communication and Public Policy」, Colorado: Westview Press, 1989.

Heise, David R., “Problems in Path Analysis and Causal Inferences,” in E. F.Borgatta(ed.), 「Sociological Methodology」, San Francisco: Jossey Bass, 1969.

Herzberg, Frederick, 「Work and the Nature of Man」, New York: World Publishing Co., 1966.

Hill, M. Dily, 「Democratic Theory and Local Government」, London: George Allen & Unwin, 1974.

Kerlinger, F. N. and E. J. Pedhazur, 「Muitiple Regression in Behavioral Research」, New York: Hot., 1973.

Simon, H. A., “Spurious Corelation: A Causal Interpretation,” in H. M. Blalock, Jr.(ed.), 「Causal Models in the Social Scinence」, London: Macmillan, 1971.

U. S. Congress, FOIA: 「Alternate Dispute Resolution Proposals Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Government Operations House Of representatives」, Washington D.C., 1988.

U.S.Dept.of Justice, 「Freedom of Information Case List」, Washington,D.C.: U.S. Dept. of Justice, 1991.