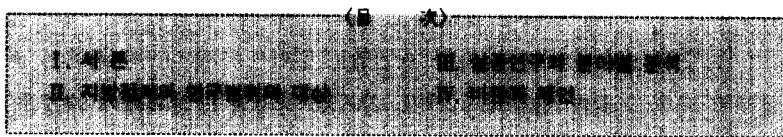


한국 지방정치의 실증연구에 관한 비판적 고찰

이 달 곤* · 강 은 숙**



〈요약〉

이 글은 한국의 지방정부에 관한 실증적인 연구의 일부인 지방정치에 관한 연구를 주제별로 정리한 것이다. 지방자치제의 부활로 한국의 지방정치에 대한 관심이 급속하게 증대되고 있으며 적지 않은 논문들이 현실의 변화를 추적하고 있다. 여기서는 주민들의 의식의 변화와 참여행태, 지방의 정치권력의 구조와 운영, 지방의회와 단체장의 역할과 활동, 그리고 지방정부의 이념에 관한 논문으로 구별하여 한국의 지방정치의 변화모습을 주요한 실증연구로서 파악하고자 하였다. 이러한 연구를 통해서 볼 때, 그리 빠른 속도로 그리고 규범적인 성격을 내재화하면서 움직이는 것은 아니지만 한국의 지방정치가 나름대로 중앙정치와는 독자적인 방향으로 진보하는 과정(evolution process)에 있음을 파악할 수 있다.

I. 서론

올해로 지방자치가 부활된 지 10년을 맞이하고 있다. 1991년 지방의회의 구성과 1995년 자치단체장의 선출은 실질적인 지방자치제도의 재실시(reinstitutionalization)를 의미했다. 1961년 5.16혁명으로 해산된 30년 동안의 긴 잠복기로부터 깨어나면서 종래의 중앙정치와는 다른 지방정치가 전개되었다. 물론 지방자치제도 재도입 이전에도 지방의 정치가 전무한 것은 아니었지만 학자들의 관심을 끌 정도로 지

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 서울대학교 BK21 행정학패러다임 교육연구단 연수연구원

방정치가 한국의 정치사에서 고유한 실체를 가지지 못하였다. 이제 재도입기가 지나고 제도의 발전기로 접어들고 있는 시점에서 지난 10년간 지방정부의 성과에 대한 다양한 평가가 제기되고 있다.

토크빌을 위시한 자유주의 정치사상가들은 지역주민의 의사가 잘 반영될 수 있는 지방정치를 민주주의 훈련장으로 간주하여 왔다. 이처럼 지방정치는 ‘풀뿌리 민주주의’를 실현시킬 수 있는 제도임에는 분명하지만 어느 나라에서나 효과적인 대의제도 (representation system)로 작동하는 것만은 아니다. 특히 동양사회에서는 지방의 전통적인 인맥이나 엘리트 집단이 존재하고 이러한 특이한 보수적인 문화가 결합되어 ‘풀뿌리 보수주의’에 집착할 가능성도 얼마든지 있다. 이 점에서 지방정치의 실제에 대한 고찰이 필요하게 된다. 실제로 지방의 행정체제나 재정운용 그리고 지역개발에 대한 다양한 정책들은 지방의 문화나 경제력과 같은 변수와 함께 지방정치라는 역동적인 관계 속에서 그 운영의 기반이 결정되기 때문에 지방정치의 실제 모습을 제대로 이해하는 것은 지방자치제는 물론이고 지방정부의 정책을 심층적으로 이해하는데 대단히 중요하다.

보다 구체적으로는, 한국의 지방정치가 지방의회나 지방정부의 구성과 함께 어떻게 변화하고 있는지, 지방정치가 안고 있는 문제점들은 어떤 것인지, 그리고 지방정치가 다른 하위분야나 정책에 어떤 영향력을 미치고 있는가 등에 대한 의문이 제기될 수 있다. 본 연구에서는 이러한 질문에 답하고자 지방정치 분야에 대한 실증적인 연구결과들을 토대로 한국의 지방정치의 진면목을 들어보고자 하는 의도에서 시도되었다. 이를 위해서 한국행정학보, 한국정책학보, 지방자치연구¹⁾, 한국지방자치학회보, 한국정치학회보 등에 게재된 논문 중에서 지방정치를 실증적으로 다룬 논문을 분석대상으로 하였다.

II. 지방정치의 연구범위와 대상

1. 한국의 지방정부 연구

한국의 지방정부에 대한 실증적 연구를 분석해 본 결과(이달곤, 2001) 시간이

1) 한국지방자치학회에서 발간되는 학회지는 1996년 12월까지 「지방자치연구」라는 이름으로, 1997년 3월부터 지금까지는 「한국지방자치학회보」라는 이름으로 발간되고 있다.

지남에 따라서 지방정부에 대한 관심의 증대는 물론이고 연구의 영역이 다양화되고 이론적 관심이 다기화되고 있음을 파악할 수 있다. 아래 표는 필자들이 선행연구에서 지방정부의 실증연구들을 4가지 분야로 나누고 시대별로 정리한 것이다. 많은 행정학자들이 지방의 행정 분야에 대해 높은 관심을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표> 연도별 지방정부의 실증연구 논문 현황

구 분	지방자치/정치	지방행정	지방재정	지역개발/정책	기타	계
68-75	1	-	1	1	-	잘못된 계산식
76-80	-	1	-	-	-	잘못된 계산식
81-85	4	3	2	-	3	잘못된 계산식
86-90	25	22	12	11	5	잘못된 계산식
91-95	64	67	49	44	5	잘못된 계산식
96-2000	28	61	23	86	-	잘못된 계산식
총 계	잘못된 계산식					
비중(%)	23.6	29.7	16.8	27.4	2.5	100.0

자료 : 이달곤(2001), 『지방정부 실증연구』, BK사업 연구총서(IV), 서울대 행정대학원.

그 다음으로 지방의회의 구성과 민선자치단체장의 선출 이후 지방자치나 지방정치에 관한 연구들이 활발해짐을 볼 수 있었다. 지방재정이나 지역정책에 관한 연구도 급속히 증가하였는데 특히 지방의 각종 개발정책에 대한 연구도 적지 않았다. 1991년 이전의 연구는 수가 적을 뿐만 아니라 사회경제적 맥락이 다르고 그 이후 연구와 제도적인 면에서 차이가 크므로 이 글에서는 지방자치제 재도입 이후의 지방정치에 대한 실증연구 결과를 중점적으로 살펴본다. 92편의 실증연구를 대상으로 하고 있으나 모두 언급하기에는 지면이 한정되어 있어 여기서는 하나의 흐름을 발견하도록 노력하였다.

2. 지방정치의 대상

지방정치는 중앙정치와 대비된다. 중앙정치가 국가의 권위적인 결정과정에 초점을 맞춘다면 지방정치 (local politics)는 지역이라는 한정된 영역의 지역적인 사안에 관심을 모은다. 지방정치란 지방의 회소한 자원의 권위적인 배분을 의미한다. 즉, 누가 무엇을 어떻게 가지는가에 대한 권위적 결정과정을 의미한다. 정치현상

은 가족의 범위를 넘어서는 조직이나 집단에는 보편화되어 있다. 국가간에도 일어나고, 또한 국내 일부지역에서도 일어날 수 있다. *Politics*의 어원인 그리스어의 *polis*가 도시국가(*city-state*)의 의미를 가지고 있는 개념이고 그리스인에게는 가족보다 넓은 범위에 있는 공동체는 바로 이 *polis*였다는 점에서 도시나 지방정치가 바로 정치의 출발지라고 볼 수 있다.

그러나 엄격하게 보면 중앙정치와 지방정치간에는 상당한 차이가 있다. 먼저 그 대상이 다르다. 즉, 연구의 영역(*locus*)이 한정적이다. 지방정치는 지역단위라는 좁은 영역에서 일어난다는 공간적 한정성 외에도 관심 자체가 제한적이라고 할 수 있다. 비록 도시나 지방이 작은 정치체제이고 소공화국(*miniature-republic*)이라고 하더라도 국가의 하위 차원의 정치이므로 그 범위나 대상이 줄어든다. 자연히 다른 차원의 정치와는 달리 연구되어야 할 필요가 있다.

국가에 비하여 지방은 다방면에서 한정적이다. 지방정부가 할 수 있는 영역이 대단히 제한적이어서 지방정치는 본질적으로 제한된 정치(*limited politics*)이다. 정치의 활동범위, 정치의 제의 내용, 그리고 그 파급효과 등에 있어서 지방정치는 대단히 한정적이다. 지방정치는 국가적인 관심사와는 다른 지방의 관심사(*local interests*)에 따라 중앙정치의 제약을 받으면서 이루어지는 소우주(*micro cosmos*)의 정치이다. 그렇다고 중앙정치의 축소판은 아니다(Peterson, 1981 : 3-4). 많은 경우 전국적 차원에서 일어나는 중앙정치의 축소판으로 이해되기 쉬운데, 반드시 그렇지 않은 고유한 특성을 지니고 있다. 그래서 지방정치를 중앙정치 시각에서 접근해서는 그 참모습을 파악하는데 문제가 따른다. 지역 사회마다 그들이 가지고 있는 문화와 지역색이 다르고 사회문제의 성격이 다르기 때문에 그만큼 정치체제는 고유성이 있다.

이렇게 지방정치를 파악하더라도 지방정치의 연구영역은 대단히 넓다. 따라서 이 글에서 지방정치로 분류한 논문 이외의 상당수의 논문이 지방정치를 대상으로 하고 있는 논문으로 분류될 수 있다. 그러나 여기서는 이미 연구의 범위를 실증적인 연구로 그 대상을 축소하였고 또 저자들이 지방정치에 관한 연구라고 적극적으로 명시한 연구만을 대상으로 하였다. 이렇게 한정적으로 규정된 지방정치 논문을 모았을 때 다음과 같이 네 분야로 세분할 수 있다.

첫째, 지방자치의 기반인 주민의식과 주민참여의 실상을 파악하여 지역 시민사회的政治적 성격을 파악할 수 있다. 주민의 자치에 대한 인식과 태도는 실제로 지방정치의 기반을 이루는 것으로서 정치엘리트나 관련 제도 이전에 다루어져야 할 필요가 있다. 그리고 주민들이 지방정부의 정책과정이나 산출에 대해서 인식

하고 있는 주민의 태도에 대한 연구결과도 여기에서 다루기로 했다.

둘째, 고전적인 지방정치의 연구들로서 지역사회권력구조와 그 구조를 형성하고 있는 행위자들간의 관계에 관한 연구들을 하나의 주제영역으로 독립시킬 수 있다. 이러한 연구에서는 권력구조의 유형이나 행위자의 권리기반(power base) 등을 파악할 수 있다.

셋째, 지방정치를 제도적 측면에서 파악하는 것으로, 지방정치의 구성인자이고 행위자인 지방의회와 지방자치단체장에 관한 제도연구와 행태연구를 또 하나의 주제영역으로 볼 수 있다. 이 때는 제도운영의 진면목은 물론이고 지방의회와 지방자치단체장의 위상과 역할에 대한 실제모습을 파악할 수 있다. 이 글에서는 이 영역의 논문 수가 많은 관계로 의회와 집행부를 분리하여 정리하고 있다.

마지막으로 지방정치의 주체인 주민과 정치행위자들이 정책결정을 하는 지방정부에 어떤 영향을 주었고 지방자치제도의 도입이 집행부나 지방행정에 어떤 의미를 부여하고 있는지를 파악하기 위해서 지방정부운영의 철학적 측면인 지방정부의 이념에 대한 몇 가지 실증적 연구를 추가하였다. 물론 이 영역을 지방정치의 주요내용에 포함할 수 있는가에 대해서는 이론이 있을 수 있지만 지방정치의 이념과 가치의 일부를 반영한다는 차원에서 이번 분석에 포함하기로 하였다.

II. 실증연구의 분야별 분석

1. 주민참여와 주민만족도

1) 주민참여와 주민의식

지방자치제의 근간은 주민자치이다. 주민자치의 핵심은 지역주민이 건전한 시민성(civicness)를 가지고 공동체의 문제해결에 기여하고 지방의 정치과정에 참여하는 것이다. 또한 지방정부의 서비스에 대한 객관적 평가를 통하여 그들의 만족도를 표시하고 적극적인 피드백을 요청하는 것이다. 주민참여에 대한 실증연구는 지방의회선거 이전에도 이루어졌지만 지방의회 및 단체장선거 이후에 많은 연구가 이루어졌다. 이를 간략하게 정리한다.

하혜수·양기용(1998)은 부천, 평택, 안성의 시민과 공무원을 대상으로 설문조사를 한 결과, 민선 자치단체제제이후 민원과 관련된 주민참여제도로서 직소민원실, 바로바로처리반, FAX민원실, 전화민원 120 등의 경우 상당히 활발히 운영되고

있음을 발견하였다. 반면 시민들이 보다 직접 영향력을 미칠 수 있는 주민감사청구제, 주민옴부즈만 등의 주민참여제도의 실적은 저조한 것으로 나타나고 있다. 특히 주민의 실천적 몰입(commitment)이 필요한 공동생산(coproduction)은 아주 미진한 것으로 파악되었다. 이처럼 대체로 주민참여는 명목적인 참여수준에 머물고 있으며, 시민권력적 참여수준으로는 이르지 못하고 있다는 지적이 적지 않다(신경훈, 1989 ; 장태옥·김시영, 1984 ; 한정일, 1992 ; 김렬·고재경, 1996 : 91-104 ; 김길수, 1997 : 174-203 ; 이원일·김상구, 1999 : 207-219). 특히 핵폐기물 처분장과 같은 경우를 비롯하여 비선호시설의 입지선정과정이나 지역개발계획의 결정과정과 집행과정에서 발생하는 주민저항의 원인가운데 중요한 것이 주민참여의 부족에 있음을 보여주고 있다. 주민참여란 어느 사회에 있어서나 불만족스러운 것이 사실이었지만 우리나라의 경우 학자들이 설정하고 있는 적정한 수준과는 상당한 거리가 있는 것으로 분석되고 있다.

그러나 한편으로는 지역 내 시민단체의 성장이 두드러지고 있다는 보고가 많다. 이들은 단순한 조언이나 정보를 제공하는 일에서부터 각종 정부위원회에의 참여, 입법청원, 언론을 통한 여론압박 및 시위 등에 이르기까지 여러 형태의 활동을 전개하고 있다. 시민단체의 이러한 정책참여는 때로 국가와 지방정부의 정책에 종전에 비해 적지 않은 영향을 미치는 것으로 나타난 경우도 있지만 여전히 실효성이 의문시되는 경우가 적지 않다. 김병준(1998 : 113-128)의 연구에서 사례로 선정된 지방자치법 제20조 개정운동(1994년 1월)과 행정구역개편논의(1995년 3월)와 같은 지방자치제도 개혁에 대한 경제정의실천연합의 영향력은 크게 제한되어 있는 것으로 나타났다.

그렇다면, 실제 주민참여에 대한 주민의식과 주민들의 정치적인 효능감은 어떠한가? 강재남(1993)의 서울시에 대한 실증연구를 통해 보면, 서울시민이 참여에 대한 가치인식은 높지만 반상회, 위원회 등 기존의 주민참여제도에 대해서는 부정적인 태도를 보이고 있는 것으로 나타났다. 육동일·박대식(1994)은 대전광역시를 대상으로 한 연구에서 주민들의 참여는 그들의 '시민의식'의 수준과 연령에 의하여 차이가 나는 것으로 밝혀지고 있다. 그리고 주민들이 지방정부의 감시나 참여의 필요성에 대해서 일정한 수준의 '시민의식'을 지니고 있으며, 이러한 시민의식은 개인의 사회경제적 수준에 의해 결정되는 것으로 나타났다.

하성규·김재익·구본영(1995 : 73-89)은 안양시 2개 지역사회(범계동, 비산1동)를 대상으로 주민의 참여특성과 공동체 의식을 비교하였다. 2개 지역사회를 개발과정, 주민의 소득수준, 주택점유형태와 주택유형 등의 상이성에 근거하여 비교

분석함으로써 지역사회의 공동체적 특성을 규명하고 있다. 이 연구를 통해 확인 할 수 있는 것은 소득계층별, 주거특성별, 사회경제적 특성별로 주민의 지역사회 공동체 참여가 다양하게 나타나고 있다는 사실이다. 지방자치시대 도시관리는 개별 지역사회의 특성을 파악하고 그 특성에 맞는 지역사회개발 프로그램을 계획하고 실시해야 할 필요성이 높게 제기된다. 도시지역사회의 주민참여 및 공동체의식 함양을 위해서는 지방정부의 특성화정책 개발노력이 중요함을 지적하고 있다.

주민참여에 대한 지방관료의 태도가 어떠한지를 살펴보는 것도 흥미로운 일이다. 윤주명(1998: 91-112)은 아산시와 천안시의 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과, 공무원들은 시민참여의 긍정적 측면을 높게 평가하면서도 주민의 자질과 능력에 대해서는 불신을 가지고 있는 것으로 나타났다. 공무원들은 그들이 주도권을 가질 수 있는 참여수단이나 참여영역에 대해서는 시민참여의 필요성을 높게 인식하는 한편, 시민주도성이 강한 참여수단이나 참여영역에 대해서는 그 필요성을 상대적으로 낮게 인식하고 있었다. 그리고 ‘시민규제적’ 성격의 업무를 담당하는 공무원은 시민참여에 부정적 인식을 가지는 반면, ‘혜택제공적’ 업무에 종사하는 공무원은 시민참여에 대해 강한 긍정적 인식을 가지는 것으로 나타났다.

지방정치의 권력구조적 측면에서 시민의 위상을 파악한 연구에 의하면 지역사회의 권력이 시장에게 집중되어 있으며, 지역의 정책결정에 있어서 시의회가 큰 영향을 미치지 못하였을 뿐 아니라 일반 시민을 비롯한 기업과 시민단체마저 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 진정한 지방자치는 시민의 정치 참여 위에서 건설된다. 주민의 정치참여를 중대시키기 위해서는 주민의 정치적 관심과 효능감을 중대시키지 않으면 안된다.

배병용(2000: 189-205)은 진주 지역을 사례로 정치적 관심(*political interest*)²⁾과 정치적 효능감(*political efficacy*)³⁾의 정도에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 밝혀

2) 정치적 관심이란 시민이 정치에 대하여 추적하고 정치세계에서 무슨 일이 일어났는지를 살피며, 누가 승리하고 패하였는지 등에 대하여 심리적 관여를 하는 것이다. 이러한 특성을 가진 사람은 정치에 대하여 다른 사람들과 이야기하고 토론하는 경향이 많을 뿐 아니라 공직에 출마하거나 그 곳에서 일하고 싶어한다(Verba et al., 1995: 345-346). 배병용(2000)의 연구에서는 정치적 사안에 대한 심리적 관여와 토론을 정치적 관심으로 정의하고 있다.

3) 정치적 관심이 인지적 특성을 지니고 있다면, 정치적 효능감은 정치문화의 주요 요소인 동시에 참여적 문화를 대변하는 중요 요소로서 감정적 특성을 지니고 있다. 이러한 정치적 효능감은 크게 내부 효능감과 외부 효능감으로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자는

내고 있다. 즉 사회경제적 조건에 따라 정치적 온정주의, 운명주의, 정치적 관심과 정치적 내적·외적 효능감에서 차이가 나는지를 검증하고 있다. 그 결과, 저학력이 고학력보다 운명주의 정도가 높고, 무학이 정치적 관심에서 가장 높으며 그 다음이 고학력이며 중졸이 가장 낮게 나타났다. 고위직이 온정주의에서 낮은 정도를 보였으며, 고학력과 월평균가계소득 200만원 이상이 내부효능감이 가장 높게 나타났다. 그리고 운명주의는 정치적 외부 효능감과 역관계이며 정치적 온정주의는 정치적 내부 효능감과 역관계로 나타났다. 이러한 통계적 결과는 대체적으로 사회경제적 발전이 정치적 지식, 정치적 관심, 정치적 효능감을 향상시킴으로써 정치의식의 세련화를 가져온다는 근대화이론을 뒷받침하는 것으로 볼 수 있다. 또한 내부 효능감과 외부 효능감간의 관계가 역으로 나타난 점은 우리정부가 아직 권위주의적이라는 점을 나타내 준다고 하겠다.

신희권(1998 : 205-221)은 대구·경북지역 주민을 대상으로 지방자치의 효능감을 분석한 결과, 우리나라의 지방자치는 제도적으로 틀을 갖췄지만 제대로 작동하고 있다고 보기 어렵다는 결론을 내리고 있다. 특히 시민운동단체들은 지방정치과정에서 정치적 역할과 교육적 역할은 물론이고 감시견 역할 등을 제대로 수행하고 있지 못한 것으로 나타났다. 또 남자보다 여자가 내적 효능감이 낮고, 학력수준이 높아질수록 내적 효능감은 높아지는 것으로 나타났다. 한가지 흥미있는 사실은 나이가 많은 사람일수록 광역지방정부와 기초지방정부에 대한 외적 효능감이 낮아지는 것으로 분석되고 있다. 그리고 도시화정도가 높은 지역에 거주하는 사람일수록 시민운동단체들이 광역지방정부의 외적 효능감에 미치는 영향에 대하여 긍정적인 평가를 내리고 있다. 이외에도 도시화정도가 높을수록 광역지방정부에 대한 외적 효능감이 높아지는 경향이 있고, 남자보다 여자가, 도시화정도가 낮은 지역에 거주하는 사람일수록 기초지방정부에 대한 외적 효능감이 낮아지는 경향이 있다고 판단되었다.

1990년대 들어 민주화의 진전으로 일반국민들의 권리의식은 크게 신장되고 있다. 이에 따라 정책과정에 대한 참여요구가 증대되었고 이해관계자의 동의가 전제되지 않은 정책은 의제설정단계부터 논란에 휩싸이고 이미 형성된 정책이 집행

공공정책에 영향을 미칠 수 있다고 느끼는 감정으로서 시민이 정부 관리의 사고나 행동 또는 공공문제의 결정이나 집행에 대하여 영향을 미칠 수 있다고 믿을 때 주관적으로 느끼는 능력감을 뜻한다. 한편, 후자는 정부가 시민에게 어떻게(반응적 또는 비반응적) 대하는가에 대해 시민자신이 주관적으로 느끼는 상태를 가리킨다(배병용, 2000 : 191-192).

되지 못한 경우가 발생하고 있다. 특히 편익은 전체사회로 분산되지만 비용은 인근지역에 집중되는 특성을 갖고 있는 비선호시설의 입지에 대해서는 강하게 저항하는 양태를 보이고 있다.

시민참여의 중요성이 부각되는 이유는 시민참여가 주민의 문제에 대한 주민 스스로의 정당한 관여라는 점에서 지방자치의 본래적 정신에 부합하기 때문이다. 이러한 정치적 의미 외에도 시민참여는 지방적 의사결정에 대한 주민의 의사의 수렴을 통해 시민성의 향상, 정책의 능률화·편향성의 완화, 정책결정의 책임성 제고, 주민의 협조에 기초한 집행의 순응 확보 등의 순기능을 통해 주민복지의 증진에 기여하게 된다.

주민참여와 주민의식에 대한 실증연구는 다음과 같이 종합할 수 있다. 첫째, 지방자치에서 주민의 참여가 부족하고 참여제도가 도입되었다 하더라도 참여를 제약하는 여러 가지 요인이 상존하고 있다는 점이다. 둘째, 주민참여의 수준은 '시민의식' 수준, 성별, 연령, 사회경제적 수준 등에 따라 달라질 수 있다. 한편, 지방공무원들은 정책의 성격과 사안에 따라 주민참여에 대해 상이한 태도를 취하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 주민참여와 공동체의식을 향상시키기 위해서는 지역사회의 공동체적 특성에 맞는 지역사회개발프로그램을 개발하고 실시해야 하며, 주민의 정치적 관심과 효능감을 증대시켜야 한다는 것이다.

2) 주민만족도

지방자치의 궁극적인 목적은 주민의 만족도를 높임으로써 지방정부에 대한 신뢰를 증대시키고 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 이런 의미에서 자치단체가 주민의 만족을 극대화할 수 있는 주민만족모형을 개발하기 위한 세부 구성변수를 도출하는 것은 상당히 중요한 일이다.

주민만족도와 관련된 실증연구들은 주민만족을 제고시킬 수 있는 구성요소를 먼저 추출해낸 후 그 요소들의 주민만족도에 대한 영향력을 분석해내고 있다.

육동일·원구환(1998: 127-144)은 지방정부가 주민만족 행정을 도모하기 위해서는 무엇보다 관료의 고객에 대한 대응성요인이 가장 중요하다는 것을 지적하고 있다. 그 다음으로 중시되어야 할 요인으로는 편리성요인, 관료의 고객요구 수용요인, 물리적 환경요인, 시스템요인 등의 순으로 분석되었다.

이태종 외 2인(2000: 75-92)은 경주시민을 대상으로 이들의 삶의 질에 대한 인식수준과 이에 관련된 요인들의 상관성을 탐색하고 있다. 선행연구를 근거로 하여 삶의 질 수준을 측정하기 위한 평가항목으로 주택수급, 토지활용, 의료보건, 교

육, 취업, 경제생활, 인간관계, 정치참여, 안전관리·재난구호, 자연환경, 교통, 후생복지, 여가·문화향유, 전반적 생활 등 15개의 변수를 선정하고 있다. 삶의 질을 측정하기 위해 관심영역별로 인구통계학적 특성에 따른 인식차이를 검증하였고, 전반적인 삶의 질 수준에 관련된 변수들간의 상관관계를 분석하고 있다. 연구결과 경주시는 후생복지와 주거생활환경 및 취업여건의 조성에 더 많은 정책적 노력과 투자를 경주해야 하는 것으로 나타났다.

삶의 질에 대한 만족도 조사와 삶에 질에 영향을 미치는 요인에 관한 이러한 연구결과들은 삶의 질 관련 변수들간에는 모두 正(+)의 상관성이 있고 삶의 질 수준이란 물리적·정신적·사회경제적 요인 및 주관적·객관적 요인들의 복합적 작용에 의해 결정됨을 보여준다. 이러한 연구결과는 지방정부가 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서 어떤 부문에 정책적 노력과 투자를 해야 하는지를 보여줌으로써 합리적인 지역정책 수립에 어느 정도 기여할 수 있다는 점을 발견할 수 있다.

또한 삶의 질을 형성하고 있는 구성요소들을 중심으로 삶의 질에 대한 만족도 평가와 이에 영향을 미치고 있는 요인들과 그 영향력을 분석한 연구들이 발표되고 있다.

김태룡 외 3인(2000 : 135-155)은 삶의 질을 평가하기 위한 요인을 의·식·주요인, 가치관요인, 사회관계요인, 교육요인, 안전·보건·복지요인, 경제·노동요인, 여가요인, 행정과 참여요인, 사회체반시설요인, 환경요인이라는 10개의 영역으로 구성하였다. 이들이 원주시를 대상으로 한 실증연구 결과를 보면, 이러한 요인들이 중소도시 시민의 삶의 질 만족도에 미치는 다양한 측면을 알 수 있다. 첫째, 구성요인들의 평균값을 중심으로 삶의 질에 대한 만족도 순위를 보면, 삶의 질에 대한 만족도가 가장 높은 구성요인은 사회관계요인과 가치관요인으로 나타났다. 이에 반해, 나머지 구성요인들은 삶의 질에 대한 만족도에 있어 모두 보통미만으로 나타나 삶의 질을 구성하고 있는 여타 요인들은 상당히 문제가 있는 것으로 나타났다. 특히 교육요인과 환경요인에 대한 삶의 질 만족도는 가장 낮은 순위로 나타났다. 둘째, 삶의 질에 대한 만족도에 영향을 미치는 요소들의 영향력의 크기는 가치관 요인, 의·식·주요인, 경제·노동요인, 안전·보건·복지요인 등의 순으로 나타난 반면, 여가요인, 행정과 참여요인, 사회체반시설요인, 환경요인, 교육요인 등의 경우는 영향력이 약한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 원주시라는 기초자치단체를 대상으로 하였기 때문에 연구의 대상이 지니는 특성에서도 기인하겠지만 우리나라의 기초자치단체들이 처해 있는 교육·경제적 여건이나 물리적 여

건들이 대도시에 비해 열악한 상황임을 반영한 결과라 할 수 있다.

이러한 실증연구들은 삶의 질이란 시민들의 욕구충족 정도에 따라 결정된다는 점에서, 개인적인 능력에 의해 충족되는 부분도 있지만 정부가 얼마나 풍요로운 생활환경을 제공하느냐에 따라 그 수준이 달라지기도 함을 보여준다. 따라서 삶의 질에 대한 시민의 욕구를 충족시킴과 동시에 한정된 재원의 효과적인 배분을 통한 행정의 효과성을 극대화하기 위해서는 시민들의 삶의 질에 대한 만족도 수준을 정확히 측정하는 것이 중요함을 보여준다.

2. 지역사회 권력구조

지방정치의 고전적인 연구관심사인 지역내의 권력구조를 살펴보고자 한다. 실증적이고 구체적인 연구결과가 많지 않았지만, 주요한 연구사례들을 통해 분석해 보면 다음과 같다.

박종민, 배병룡, 유재원, 최승범, 최홍석 (1999 : 123-139)은 5개 도시들을 대상으로 지역사회의 권력구조를 실증적으로 분석한 결과를 토대로 우리의 지방정치과정은 시장(市長)독주체제 혹은 시장지배연합의 특징을 보인다고 주장한다. 지방정부에 대항할 수 있는 기업공동체, 이익집단, 시민단체 및 근린주민조직이 제대로 형성되어 있지 않은 상황에서 공식정부의 정점에 있는 시장은 후견인-고객의 교환관계를 통하여 혹은 사적 유대관계를 통하여 시의회와 행정관료제를 압도하면서 지역사회를 통치하는 것으로 파악하고 있다.

이처럼 시장이 지역사회 최고의 권력자로서 막강한 영향력을 발휘하고 있다는 사실은 이승종·김홍식 (1998 : 45-66)의 연구를 통해서도 볼 수 있다. 기초자치단체장을 대상으로 설문조사를 실시한 결과를 보면, 우리나라 단체장의 경우 지역내에서 가장 큰 영향력을 행사하고 있으며, 이어서 지방의회, 부단체장, 중앙정부, 실국장, 언론, 시민단체, 주민조직순으로 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 미국, 일본, 프랑스 등 17개 국가들과 비교해 보면, 이들은 지방의회, 단체장, 부단체장, 실국장, 주민조직, 중하위공무원, 기업단체, 일반주민, 중앙정부 등의 순으로 영향력이 나타난다는 사실과 크게 다르다는 것을 보여주고 있다.

그러나 이러한 단체장의 강력한 영향력은 상황적 요인에 따라 다소 다르게 나타날 수 있다는 연구결과들도 제시되고 있다. 임현만 (1999)은 230개의 기초자치단체들을 설문조사한 결과를 기초로, 지방자치체하의 정치-행정관계를 유형화(평균

형, 지방의회우위형, 상호침투형, 상호자제형, 집행기관우위형)하고 그 유형별 특성을 밝히고 있다. 그 결과를 보면, 재정자립도가 큰 자치단체들에서 지방의회우위형 및 상호침투형의 정치-행정관계가 많이 나타났으며, 야당단체장 하에서는 지방의회우위형이, 여당단체장 및 무소속단체장 하에서 집행기관우위형의 정치-행정관계가 많이 나타났다. 또한 지방의원들의 학력과 재선의원비율이 높은 자치단체들에서 지방의회우위형의 정치-행정관계가 많이 나타남에 따라 집행부와 지방의회의 영향력의 우열관계를 단정지을 수 없으며, 상황적 요인에 따라 달라 질 수도 있음을 보여주고 있다. 또한 김순은(1998)의 경우도 부산광역시의 정치권력 구조를 분석한 결과, 시장이 지역사회에서 최고의 권력자로서의 위상을 지님을 인정하지만, 고위 행정실무자들의 영향력 또한 상당히 크게 작용하고 있음을 제시하고 있다.

한편, 지역 내 의사결정에서 주요한 권력자로서 지방의회의 역할도 일정 부분 나타나고 있다. 지역사회 내에서 단체장이 강력한 영향력을 행사하고 있다는 것이 밝혀졌지만 지방의회가 단체장과 집행부의 독주에 대한 감시와 견제자로서의 역할을 어느 정도 수행하고 있다. 지역 내에 지방의회가 존재하지 않았을 때에는 예산의 편성과 심의·결정, 행정사무감사, 정책결정들이 공무원에 의해 일방적으로 이루어짐에 따라 일반 지역 주민들은 지방행정에 관한 정보를 얻기가 불가능했다. 지방의회가 있기 전에는 지역주민들이 지방행정을 감시·감독하는 것이 사실상 원천봉쇄되었던 것이 사실이라고 할 때 지방의회의 출범은 지역의 민주주의의 발전에 디딤돌이 될 수 있다는 것이다(김순은 외, 1996).

이처럼 지역의 민주주의 차원에서 지방의회의 출범은 나름의 의미를 가지고 있지만, 지역내 정책결정과정에서의 의회의 영향력이 기대에 미치지 못한다는 의견들도 상당히 많다. 여기서는 중앙정당이 지방의회에 개입함으로써 지방정치의 권력구조에 어떻게 영향을 주고 있는지에 대한 연구들을 살펴본다.

김명환, 김주원(1997: 25-46)은 정당이 지방선거에 현실적으로 개입함으로써 지방의회가 집행기관을 효과적으로 통제하고 있는지에 대한 연구를 수행하였다. 자치단체장 소속정당과 지방의회 지배정당의 동일 여부에 따라 정당이 집행기관과 지방의회의 관계에 실질적인 영향을 미친다고 보고 회의록에 나타난 의원들의 질문과 답변을 분석하고 있다. 분석결과를 보면, 중앙정치권력구조와 관련하여 야당은 지방의회에 대하여, 여당은 집행기관에 대하여 각각 상대적으로 더 큰 영향을 미치고 있다. 다만 집행기관의 잘못을 비판하고 책임을 추궁함에 있어서는 지방의회의 영향력이 미약한 반면, 집행기관의 반응은 정당에 따라 상당한 차이를

보이고 있는 것으로 나타났다.

임현만(2000: 193-212) 역시 제5대 지방의회기간 동안 전국 230개 기초자치단체를 대상으로 정당구도가 기초의회의 의정활동에 어떤 영향을 미쳤는지에 관한 연구를 실시하였다. 분석결과를 보면 기초자치단체의 정당구도가 정치적으로 이질적 성향이 혼재하여 역동적일 경우에 당해 자치단체의 의원들이 보다 적극적으로 의정활동을 수행한다는 사실을 발견하였다. 이에 비하여 여 또는 야성향이 압도적인 지역의 경우 대체로 의정활동수준이 낮게 나타났는데, 이는 동일한 정치적 성향을 가진 의원들과 집행기관간에는 대립적 관계보다 협력적 관계가 구축되었음을 보여주는 것이다.

이상의 실증적인 연구결과들을 통해 나타난 지역사회 권력구조는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지역 내에서 시장이 가장 강력한 영향력을 미치면서 지역 사회를 통치하고 있다. 이것은 아직까지 기업집단, 이익집단, 시민단체, 균린주민 조직의 영향력이 크지 않다는 것을 의미한다. 둘째, 시장의 영향력이 큰 것은 사실이나 이는 상황적인 요인에 따라 달라질 수 있다. 의결기관과 집행기관과의 관계분석을 통해 보더라도 단체장이 야당 혹은 여당인지의 여부, 지방재정자립도, 재선의원비율 또는 지방의원의 학력 등에 따라 지방의회가 단체장보다 더 큰 영향력을 행사할 수도 있다. 셋째, 지방의회가 출범한 이후 10년이 지나면서 단체장과 집행부에 대한 감시와 견제자로서의 역할을 수행할 수 있는 기반이 형성되었지만 아직까지 그 영향력은 크지 않다고 볼 수 있다. 넷째, 지방의회의 경우 정당에 의해 상당한 영향을 받고 있다. 야당은 지방의회에, 여당은 집행기관에 대해 상대적으로 더 큰 영향력을 미치고 있으나 집행기관을 효과적으로 통제·감시함에 있어서 지방의회의 영향력은 미약한 것으로 보인다. 또한 지방자치에 대한 정당의 개입은 부정적인 영향을 많이 미치고 있는 것으로 나타났다.

3. 지방의회와 지방의원

지방의회에 관한 실증연구는 지방의회의 위상, 지방의원의 위상과 자질, 그리고 지방의회와 집행부간이 갈등 등에 관한 주제들을 중심으로 이루어지고 있다. 지방의회의 성과에 대한 논의들 중에는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 함께 있으며, 특히 지방의회가 부여된 기능을 최대한 발휘할 수 없는 원인들이 무엇인가에 대한 논의들이 많았다.

김순은(2001)은 지방의회의 성과 중에서 민주주의의 발전에 기여했다는 점을

보여주고 있다. 지방의회의 행정감사 및 조사를 통한 집행부의 견제와 감시는 지방행정의 효율성과 민주성을 제고하는데 크게 기여했다는 점을 제시한다. 특히 지방의회의 존재 자체가 집행부에게 있어 긴장감을 주어 지방행정의 독선과 독주를 막고 있다는 점을 지적하고 있다.

그러나 한편에서는 지방의회와 지방의원의 위상에 대한 부정적인 견해들도 상당히 많다. 실증적인 연구를 통해 지방의회를 살펴보았더니 아직까지 지방의회나 지방의원들의 위상이 제대로 수립되지 못하고, 지방의원들의 의정활동 역시 기대에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 소순창(1998: 179-197)은 지방의회의 위상을 살펴보기 위해 한국·미국·일본 지방정부 의원들이 의정활동에 대한 자신의 역할을 어떻게 인지하고 있는지를 비교분석하였다. 기존의 선행연구와는 달리 한국·미국·일본의 3개국이 모두 대체적으로 지방의정을 수행하는데 있어서 지역선거구민을 대표(지역선거구대표형)하기보다는 지방자치단체 전체를 대표하고(자치단체 전체대표형) 있고, 지역선거구민의 대리자로서의 역할(대리자형)보다는 의원자신들의 소신에 의해서 지방의정 활동(신탁인형)을 하고 있는 것으로 나타났다. 이는 대의제도의 본질대로 지방의회가 기능하지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

또한 지역사회 내에서의 지방의회의 위상을 살펴보면, 단체장이나 집행부에 대한 의회의 자율성이 부족한 것으로 드러나고 있다. 특히 의회와 단체장 사이에 많은 갈등이 노정되어 있다. 양자간의 갈등은 행태적인 측면에서 첨예하게 나타나고 있다(신기현·김재영·신환철, 1993; 최봉기·박성복·이종열, 1992; 최봉기, 1994; 김종순, 1995). 서울시의회 예산결산특별위원회의 회의록을 통해 지방의회의원들의 예산심의행태를 살펴본 결과, 예결위원들은 국회의원보다는 정파적 이해관계의 영향을 적게 받는 대신 지역구 사업과 관련있는 한 객관적인 여건의 고려없이 원안 통과 내지는 증액의 당위성만을 강조하는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 현상은 여·야 구분없이 공통된 심의행태라고 할 수 있다. 분석결과 예결위원들이 소속 상임위원회의 예산안에 대하여는 적극적인 지지발언 또는 질의기피 등의 방식으로 무수정통과를 지지하는 경향은 여전히 있지만 상임위원회보다는 재정관리의 중요성에 대한 인식도가 높았다. 실제로 질의내용의 36.48%는 세입, 세출과는 직접적인 관련이 없는 일반행정분야나 공기업 운영의 비능률성 또는 시정 전반에 관한 구체성이 결여된 질의로 본회의나 상임위원회에서 다루어져야 할 사항들로 나타났다.

이와 같이 지방의회의 올바른 위상정립을 못하는 이유들 중에서 지방의회가 다

루어야 할 정책문제들의 특성상 한계점이 있음을 지적하기도 한다. 김익식·박언서·허용훈(1995)의 연구는 지방의회가 정책관리능력을 발휘하는데 어려움이 있음을 보여주고 있다. 이는 지역사회의 발전과 관련하여 지방의회가 다루는 정책 문제들이 상당한 전문성을 요구하며, 동시에 이들 정책문제와 관련하여 계층간이나 지역주민들 상호간의 이해관계 때문에 심각한 갈등이 노정되고 있어 지역사회가 전통적인 의회방식으로 이러한 문제들을 다루는 데에 한계가 있음을 보여주고 있다.

다음으로 지방의원들의 의정활동에 대한 만족도를 살펴보더라도 주민들이나 의회의원 자신이 크게 만족하지 못하고 있는 것으로 분석되고 있다. 지방의회의원들은 그들 스스로 지역주민의 대표로서의 역할수행에 대해서 대체로 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이를 지방자치단체별로 살펴보았을 때 기초의원보다 광역의원의 아쉬움이 더 큰 것으로 나타났고, 정당 중심으로 살펴볼 때는 야당과 무소속의원들의 불만이 더 큰 것으로 나타났다(김장권, 1991; 소순창, 1993; 송창석, 1992; 1993; 1994). 이러한 불만의 원인으로 다양한 것들이 있겠으나 제도적 불비, 임명제 단체장의 태도, 그리고 자치제의 제도화 미진 등을 거론할 수 있을 것이다. 특히 1994년까지는 단체장이 중앙에서 임명된 공무원이었기 때문에 야당 의원의 경우 여당성향인 단체장에 대한 불만과 동시에 의정운영에 대한 불만도 컸다고 볼 수 있다.

이해익(1996: 99-119)이 1995년 이후 지방의원들이 의정활동을 통해 직접 느끼고 있는 갈등요인을 분석한 결과를 토대로 보면, 지방선거에서 민주화되지 못한 중앙정치의 무분별한 개입과 지역주의가 바람직한 지방자치의 발전을 저해하고 있는 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 지방자치의 전진한 발전을 위해서는 지방자치에 대한 중앙정당의 개입문제에 대한 근본적 해결책이 요구된다.

지방의원들의 위상을 정립하지 못하는 또 다른 이유들로 송광태(1995)의 서울시 의회를 중심으로 지방의회의원의 지위와 신분을 살펴본 연구결과를 토대로 보면, 지방의원의 지위와 신분에 관한 규정이 대부분 현실과 부합되지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다.

지방의회와 의원들이 올바른 자리매김을 하지 못하는 이유를 지방의회와 지방 의원의 전문성의 부족차원에서 보는 시각도 있다. 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성을 평가한 결과, 아직 우리나라 기초자치단체 의회의원의 주민대표성과 입법전문성은 매우 열악한 수준에 머물고 있는 것으로 나타났다. 특히 시나 구

의회에 비하여 군의회가 더욱 그 정도가 심한 것으로 나타났다. 지방의회 선거 이후 지방의회의원들의 전문성이나 능력에 대한 실증연구들은 그 능력과 자질이 크게 미흡하다는 결론을 내리고 있다. 의원의 전문성이 만족할 만한 수준이 무엇인지를 밝히기는 어려우나, 현재 집행부의 업무를 비판·견제하고 효과적인 예산심의를 할 수 있는 데 최소한 요청되는 전문성이 부족하다는 것으로 이해할 수 있다.

또한 광역의회간 전문성을 비교한 실증연구에서는 기능적 관점에서는 전문성 차이가 크지 않으나, 구조적 관점에서는 광역의회간에 전문성 차이가 크게 나타남을 발견하고 있다. 그리고 의회의 전문성을 입법정보의 활용수준으로 재개념화 하여 경상북도 도의회를 분석한 연구에서는 지방의회의 입법정보활용 실태를 실증적 자료를 통해 구체적으로 파악하고 있다. 그 결과 지방의회의원들은 정책운영과 관련된 보다 과학적이고 엄정한 정책정보를 기파하려는 경향이 있는 것으로 나타났다. 동시에 지방의회 의원의 입법정보 활용수준은 의원간에 차폭이 큰 것으로 나타났다. 그 영향요인으로는 의원의 입법정향과 직무인지가 크게 작용하였고 입법정보활용 수준은 의회중심의 활동형으로서 정책정보를 활용하는 의원이 가장 높고, 지역구 중심활동형으로서 정치적 정보를 활용하는 의원은 낮게 나타났다(김순은·박영강, 1993; 김진복, 1991; 조경호, 김명수, 1995; 김시영, 1996: 5-22).

지방의원의 정치적 행태에 관한 연구로는 그들의 정치적 효능과 신뢰감에 관해 실증분석한 논문과 지방의회의 정책결정 보좌기능을 개선하기 위해 지방의회 사무처(국)의 기능을 실증적으로 분석한 논문들이 있다. 이를 중심으로 살펴보면 다음과 같다(김순은, 1995: 111-127; 소순창, 1999: 411-432). 먼저, 한국의 지방의원은 “정치적 신뢰감”과 “정치적 효능감”이 모두 낮으며, 시기적인 차이가 있기는 하지만, 광역의원은 1993년의 기초의원에 비해서 정치적인 신뢰감과 효능감이 모두 낮게 나타났다. 둘째 학력, 직업, 연령, 소속정당, 출신지역, 출마동기별로 정치적 효능감과 신뢰감을 교차분석해 본 결과, “정치적 신뢰감”과 “정치적 효능감”에 대해서 상이한 분석결과를 나타내고 있다. 그 중에서 특히, 지방의원에 출마할 당시, ‘정치인 출신의 의원들’과 ‘30대의 젊은 연령층’이 대체로 정치적 신뢰감과 효능감이 낮아 “소외의 정치성향”을 나타내고 있다. 이는 정치적인 역량이 있는 정치인 출신의원들과 젊은 지방의원들이 충분한 의정활동을 하고 있지 못하고 있다는 것을 반증해 주는 것이다. 그러나 이에 대한 이론적 일반화와 연구결과에 대한 확증력을 확보하기 위해서는 광역의원 뿐만 아니라 기초의원까지도 동시에 분석

을 해야 하며, 또한 지방의원의 정치적 정향이 하나의 정치적 행동으로 나타나지 않을 수도 있다는 점을 감안한다면, 연구결과의 해석에 주의를 요한다.

한편, 지방의회 사무처(국)의 조직은 전문위원 등의 전문직보다는 행정관리직 중심으로 구성되어 있다. 일반관리직 중에서도 의사계와 의안계 중심으로 사무처(국)가 편성되어 있고 자료수집·정리·분석을 위한 자료계의 인원은 명목적이거나 전무하다. 지방의회의 정책결정에는 전문적 지식을 갖춘 전문위원의 도움이 절대적이라 할 수 있음에도 불구하고 전문직 공무원의 구성비율은 행정관리직에 비교하여 매우 낮다. 동시에 전문위원들의 전문성에 문제점이 있는 것으로 밝혀졌다. 따라서 예산심의, 결산 및 감사, 조례안 검토 및 일반정책 심의에서 지방의회 의원들은 전문위원들로부터 전문적인 보좌를 받지 못함으로써 부족한 전문성을 보완받을 수 있는 제도적 장치도 미흡하다고 볼 수 있다.

이상의 지방의회와 관련된 실증적 연구결과들을 토대로 살펴본 지방의회와 지방의원들의 위상과 역할 및 문제점을 평가해 보면 다음과 같다. 첫째, 지방의회가 지역 민주주의에 기여하고 있다는 의견도 있으나, 아직까지 대의제도의 본질을 충실히 수행하지 못하고 있다. 즉 지방의회의원들의 경우 지역선거구민의 대리자로서의 역할을 정확히 수행하지 못하고 있는 것이다. 물론 지방의회의 의정활동이 양적으로는 상당히 늘어나고 있지만 의정활동의 질적인 결과는 아직까지 미흡하다는 것이다. 둘째, 지방의회의 기능이 제대로 발휘되지 못하는 것은 단체장이나 집행부와 갈등이 노정되어 있기 때문임을 지적할 수 있다. 앞서 지방권력구조에서도 살펴보았듯이 단체장의 강력한 지역 내 영향력이 이 같은 사실을 뒷받침 할 수 있을 것이다. 셋째, 지방의회가 다루어야 할 정책문제의 특성상 한계점을 안고 있다는 것도 지적할 수 있다. 넷째, 지방의원들의 자질에 대한 문제점으로 의정활동수행에 있어 전문성이나 능력이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 이와 함께 지방의원의 전문성을 보좌할 수 있는 전문위원 등의 전문직 역시 부족함에 따라 총체적으로 지방의회의 위상을 제대로 수립하는데 어려움으로 작용하고 있다.

4. 자치단체장과 집행부

민선 자치단체장의 선출이후 자치단체장과 집행부의 영향력이 이전과 비교해 상당히 증대되었다는 점은 앞서 밝힌 바 있다. 여기서는 지역사회 내 강력한 위치를 점하게 된 단체장의 리더십을 분석해 보고, 자치단체장과 집행부의 역할 및 위상, 민선자치단체장의 선출이후 집행부의 성과에 대한 논의를 하고자 한다.

이승종(1998: 147-161)은 107명의 기초자치단체장을 대상으로 설문조사한 연구결과를 토대로 민선자치단체장 리더십에 영향을 미치는 요인의 무엇인가를 분석하였다. 그 결과 단체장의 리더십은 일반적으로 단체장의 개인적 특성보다는 지방정치 참여자 또는 사회경제적 조건과 같은 상황요인에 의하여 보다 유의미한 영향을 받는 것으로 분석되었다. 또한 재정자립도 및 선거 득표율이 높은 단체장 집단과 낮은 단체장 집단은 리더십 행태 유형의 차이가 뚜렷한 것으로 나타났다. 즉, 재정자립도 및 선거 득표율이 높은 단체장 집단은 낮은 단체장 집단보다 '영향력 행사 행동', '관계형성 행동', '변혁적 리더십 행태'를 많이 사용하는 것으로 나타났다. 또한 이러한 '영향력 행사 행동', '관계형성 행동', '변혁적 리더십 행태' 등은 리더십 효과성과 관계가 깊은 것으로 나타났다. 결국 이러한 연구결과는 재정자립도 및 선거 득표율이 높은 단체장들은 '영향력 행사 행동', '관계형성 행동', '변혁적 리더십 행태' 등을 많이 사용하고, 이러한 행동들은 단체장의 리더십 효과성을 제고하는 것으로 해석할 수 있다.

이창원(2000: 139-160)은 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 어떻게 영향을 미치는가를 연구한 결과, 기초단체장들은 광역단체장들 보다 '영향력 행사 행동', '정보탐색 및 전파 행동', '변혁적 리더십 행태'를 많이 사용하는데, 이러한 리더십 행태는 기초단체장의 리더십 효과성을 제고하는 것으로 나타났다. 반면에, 광역단체장들은 기초단체장들보다 '관계형성 행동'과 '의사 결정 관련 행동'을 많이 사용하고, 이러한 리더십 행태가 광역단체장의 리더십 효과성을 제고하는 것으로 나타났다. 또한 광역단체장들은 기초단체장들에 비해 '변혁적 리더십 행태'를 적게 사용하지만, 그러한 '변혁적 리더십 행태'는 기초단체장들의 경우와 마찬가지로 광역단체장의 리더십 효과성을 제고하는 것으로 나타났다.

리더십과 관련된 또다른 연구로는 지방자치의 부활로 4년마다 선거에 의해 단체장직이 전임자에서 후임자로 전이됨에 따라 나타나는 리더십 전이 과정이 효과적 리더십 행사에 중요한 영향을 미치게 된다는 점을 보여주고 있다. 이러한 리더십 전이는 조직을 인수하여 자신의 리더십에 대한 신뢰성을 확보하고 조직 구성원들이 이에 따라줄 때 확보되는 것이다. 단체장 선거 후 단체장직 취임까지 채 한달도 되지 않는 기간⁴⁾에 당선자는 취임할 정부에 대한 예비지식도 없이 취임하

4) 1995년 선거에서는 단체장직 취임까지 4일간의 여유밖에 없었고, 1998년 선거에서도 6월 4일 투표가 실시되고 7월 1일자로 새 단체장의 임기가 시작되기 때문에 취임까지 25일 정도의 기간밖에 주어지지 않았다.

게 된다. 취임 후 공무원으로부터 기본현황(예산, 기구, 공무원 등의 기본 통계)과 주요 사업 등에 대한 브리핑을 받는 것으로부터 리더십 전이활동이 시작된다고 볼 수 있다. 단체장 당선자가 리더십 전이 기간에 무엇을 어떻게 하느냐에 따라서 전(全)임기에 걸친 행정성과에 지대한 영향을 미친다는 점에서 효과적인 리더십 전이과정은 상당히 중요하다고 볼 수 있다. 이러한 문제인식 하에서 미국의 관련 문헌을 토대로 우리나라에 적실한 지방자치단체장의 리더십 전이에 대한 개념적 논의를 시도하고 있다(유민봉, 1998 : 163-180).

한편, 김광주(1995)는 민선기초자치단체장의 정부관계행태를 분석한 결과, 민선 자치단체장들은 상위정부로부터 탈종속적이고 독립적인 행태를 보이고 있다. 그리고 이들의 정부관계행태를 결정하는 요인 중에서 재정자립도가 정당소속 등 정치적 요인보다 더 중요한 요인으로 나타났다. 반면, 상대적 정부관계행태를 보면, 기초자치단체장은 광역자치단체장보다는 중앙정부에 더 의존하려는 경향을 보이고 있다. 이것은 기초단체장의 출범 후에도 중앙정부에 대한 의존행태가 여전히 지속되고 있음을 의미한다.

하태권(1995)은 자치단체장의 자치인사권이 지방자치의 본질적 요소임에도 불구하고 아직도 상당부분이 중앙정부의 통제와 간섭하에 놓여 있음을 지적한다. 자치인사권에 대한 제약은 광역자치단체의 경우에 훨씬 심하게 나타나고 있다. 따라서 주민에 의하여 직접 선출되고 지방정부의 행정에 대하여 주민에게 총괄적인 책임을 지는 자치단체장이 직업공무원들을 효과적으로 통제할 수 있도록, 자치단체장 특히 광역자치단체장의 인사권을 확대할 필요가 있다. 그러나 일부에서 우려하는 부작용, 특히 지방인사행정의 지나친 엽관화에 의한 행정능률성의 저하를 방지하기 위하여, 인사권의 본질을 침해하지 않는 범위내에서 자치단체장 인사권 확대에 따른 보완책이 필요함을 아울러 지적하고 있다.

성경룡(1995)은 현행의 지방자치제도가 권력과 자원을 중앙정부에게 과도하게 부여하면서 입법권, 인사조직권, 재정권, 행정권 등 주요 측면에서 지방정부의 자치권을 현저히 제약하는 ‘타치 속의 자치’ 구조를 가지고 있다고 본다. 또한 새로 구성된 민선 지방정부는 과거의 국가주도적 발전과정에서 초래되고 누적된 심각한 지역불균형의 문제도 떠안게 되었다. 이러한 상황에서 민선 자치단체장은 생활자치라는 좁은 의미의 자치 외에 지방주도적 발전을 통해 개성있는 지역발전을 추구하고 동시에 지방정부의 자치권을 신장하기 위해 분권화 개혁을 추진해야 하는 ‘거시적 역할’을 수행할 것을 기대받고 있는 여러움에 직면해 있다.

김해룡(1998)은 구체적인 사례로서 기초지방자치단체가 행한 ‘건축관련사무처

리'사례를 들어 지방자치단체가 국가나 광역자치단체로부터 자치권을 침해당하였을 경우의 권리구제제도와 그와 관련된 쟁점들을 제시하고 있다. 기초지방자치단체장의 재량행위가 기초지방자치단체의 고유사무에 속하고 적법함에도 불구하고 상급자치단체에서 기초자치체의 고유사무에 대한 행정심판을 통해 행정결정자체의 부당성까지 판단하여 위법판정을 내린 것은 기초자치체의 자치행정을 부인하는 것이라고 주장한다. 동시에 이 연구는 지방자치단체의 자치권과 관련해서 많은 논점을 제공해 주고 있다. 즉 지방자치단체의 자치권의 내용과 그에 대한 법적 보장, 지방자치단체 사무의 구분, 국가 내지 상급지방자치단체의 감독과 그로 인한 자치권침해 가능성, 지방자치권의 침해에 대한 권리구제수단 등이 그것이다.

자치단체장과 집행부의 성과에 대한 논의를 살펴보면, 민선 자치단체장의 선출로 인해 이전보다 강력한 영향력을 행사한다는 측면에서 이에 대한 부정적인 견해가 존재한다. 동시에 진정한 지방자치를 구현하기 위해서는 자치권을 더욱 강화해야 한다는 측면이 함께 공존하고 있다. 이에 따라 지방정부의 성과에 대해서도 긍정적·부정적인 면이 동시에 나타나고 있다.

영향력의 증대에 대한 부정적인 견해로는 지방자치제실시 이후 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발, 전시성·선심성 사업남발, 방만한 재정운영, 단체장의 직무태만과 인사권남용 등을 내세우면서 일부 중앙통제를 다시 제시하는 의견도 있다. 반면, 안성호(1999: 31-35)는 민선 자치단체장이 이전의 임명된 단체장에 비해 민주적 정당성의 강화, 자율성의 신장 그리고 4년 임기의 안정적 보장으로 말미암아 그 위상이 크게 강화된 것이 사실이지만, 여전히 지방분권화개혁의 성과는 미흡한 상태임을 지적하고 있다.

그렇다면, 단체장 민선이후 지방행정, 특히 시정에는 어떠한 변화가 있었는지를 평가하고, 자치단체에 어떠한 정책변화가 이루어졌나를 추적해 보자.

유재원(1996: 23-39)은 청주시민들과 청주시공무원들을 대상으로 시정의 변화에 대한 그들의 인식을 조사하였다. 그 결과 청주시민들의 전반적 평가는 지난 1년간의 시정의 변화가 지방자치의 기대가치들을 충족시키는 방향으로 전개되고 있다는 것이었다. 이에 대한 논거로는 민선시장 출범이후 시민의 시정참여에 대한 기회를 확대시키고 시민의 여론수렴을 위해 혁신적인 정책들을 실제로 채택하여 왔다는 것이다. “직소민원창구”, “현장방문대화”, “시정보고회” 등이 이러한 정책의 예에 해당한다. 민선시장 출범이후의 행정변화에 대한 긍정적 평가 뿐만 아니라, 시민참여에 대한 청주시공무원의 전반적 의식이 상당히 전향적인 것으로 나타났다. 시민참여가 활성화되기 위해서는 무엇보다도 공무원들이 이에 대해 수

용적인 태도를 가져야 한다는 점에서 상당히 고무적인 결과이다.

오영석·김상묵(1998)은 포항시민과 의원 그리고 공무원을 대상으로 민선단체장체제 지방정부의 성과를 평가하고 있다. 그 결과를 보면, 공무원, 시의원, 시민 순서로 모두 나소 나아졌다는 의견을 보여주고 있다. 특히 응답자들은 민선자치단체장의 출범이후 집행부가 가장 잘한 일로서 주민참여의 확대, 지방행정의 민주화, 시민의식의 향상, 지역문제해결능력의 향상을 지적하고 있다. 반면에 부정적인 영향으로는 시민의 경우, 전시행정으로 인한 예산낭비와 지역이기주의의 심화를 지적하였다. 의원과 공무원은 지역이기주의의 심화와 전시행정으로 인한 예산낭비를 가장 큰 문제점으로 인식하고 있었다. 그 외의 연구들에서도 전반적으로 민선자치단체장의 선출이후 집행부의 성과는 긍정적으로 바뀌어 가고 있다는 의견들이 많았다.

이상에서 단체장의 리더십, 단체장 및 집행부의 위상 및 역할, 그리고 이들의 성과 등을 간략히 살펴보았다. 단체장의 경우 지역 내에서 가장 강력한 영향력을 발휘하고 있으나, 이들의 리더십은 지방재정자립도, 선거득표율, 자치계층 등의 상황요인들에 의해 달라짐을 볼 수 있다. 둘째, 단체장을 비롯한 집행부의 지위와 역할을 확립하고 확대하기 위해서는 중앙정부의 권한을 상당부분 지방정부로 이양해야 한다는 것이다. 동시에 이들의 역할증대로 인해 전시행정으로 인한 예산낭비, 지역이기주의 등의 폐해도 적지 않아 축소론도 대두되고 있는 실정이다. 셋째, 지방정부의 성과에 대한 실증연구를 통해서 보면, 민선 자치단체제 이후 비교적 긍정적인 측면이 많이 부각되고 있다. 그러나 이것은 이전과 비교한 상대적인 평가란 점, 성과의 수준이 낮고 총체적인 지방행정의 평가가 아니라는 점을 감안해야 할 것이다.

5. 지방정부의 행정이념

지난 1998년 6월 제3대 지방의회가 구성되었고, 제2대 단체장이 선출되면서 이제 본격적인 지방자치의 실천이라는 차원에서 지방정부의 역할수행이 요청되는 시기가 되었다고 볼 수 있다. 지방정부가 급격히 증가하는 행정수요와 주민참여에 능동적으로 대처하지 못하여 주민의 기대와 요구에 부응하지 못한다면 그 존재가치는 의문을 받을 것이기 때문이다.

이러한 상황에서 지방정부가 현실을 어떤 관점에서 인식하고 있느냐에 따라, 지방정부가 어떤 가치체계를 견지하느냐에 따라 지방정부의 역할과 정책의 방향

은 달라질 것이다. 여기서 지방정부가 사회를 바라보는 시각과 사회가 지방정부에게 바라는 것으로서의 사회가치의 일환으로 지방정부의 행정이념에 자리하게 된다. 현재 어떤 행정이념이 우선시되고 있고 또 우선시되어야 하는지의 파악을 통하여 지방정부가 지역주민을 위한 정책을 개발하고 시행함에 있어서 중시하여야 할 요건에 관한 방향제기가 가능해지는 것이다.

이러한 문제의식 하에 부산광역시를 대상으로 행정이념의 위상과 종류, 우선순위에 대한 현실적 전개양상을 설문조사를 실시해 파악한 연구가 있다. 이강웅(1999)은 행정이념을 실증분석한 선행연구들이 조사대상을 공무원으로 한정하고 있음을 비판하면서 행정이념이 그 사회의 지배적 가치관을 반영하고 있고 문화적 속성을 떤다는 점에서 공무원의 전유물이 아니라 행정에 대한 사회구성원 모두의 바람이라는 관점에서 조사대상을 확대하고 있다. 즉 지방공무원, 지방의회의원, 지방자치 및 지방행정을 전공한 대학교수, 지역사회에 관한 시민단체(NGO) 실무자 등을 설문대상으로 하여 'Q방법론'⁵⁾이라는 설문분석기법을 이용해 분석하고 있다.

분석결과 지방정부의 행정이념 지향성은 크게 두 가지 관점으로 나타났다. 즉 민주성을 지향하는 관점과 합법성을 중시하는 관점이 그것이다. 민주성을 중시하는 응답자는 사회단체 실무자와 대학교수 위주로 구성되었고, 합법성을 중시하는 응답자는 주로 관료들인 것으로 나타났다. 이는 그들의 배경적 특성과 무관하지 않다고 볼 때, 지역사회는 민주성을 지향하는 반면, 공무원의 경우에는 합법성 위주로 정책을 전개할 성향이 강한 것으로 추론할 수 있다. 이러한 결과는 공무원을 대상으로 하는 선행연구들이 지방자치제 실시 이후 민주성 지향성이 상승하고 있음을 보여주고 있으나 과연 이러한 결과가 규범적 인식의 차원에서 벗어나 실천성을 지닐 수 있을지 의문시된다 하겠다. 또한 두 관점 모두 자율성 확립과 공개 행정을 강조하는 것으로 나타났는 바, 지방정부의 행정이념은 결국 중앙정부와 차별되는 지방정부의 역할과 기능을 기반으로 하는 상태에서 특정 이념의 추구가 이루어져야 함을 보여준다. 지방정부에 있어서는 민주성이나 합법성이 자율성보다 우선시되는 것이 아니라 자율성을 바탕으로 민주성 또는 합법성이 중요시되어야 함을 의미한다.

5) Q방법론은 1935년 William Stephenson과 Sir. G. H. Thomson이 서로 독립적으로 개발하였고, 그 후 1953년 Stephenson(1902-1987)[1] 체계적으로 정립함으로써 그동안 불가능하거나 비실용적이라고 여겼던 인간의 주관적 행위를 객관적으로 연구할 수 있는 바탕을 마련한 방법론이다(이강웅, 1999 : 8).

행정이념을 실현할 구체적 규범으로서의 행정윤리에 대한 실증적 연구로는 서울시·경기도·제주도 본청의 5급 이상 일반직 행정관료들과 광역의회의원들을 상대로 설문조사한 것이 있다. 이는 기존의 연구가 규범적 연구에 초점을 둔 것과는 대조적으로 조직내 구성원들이 왜 윤리적 혹은 비윤리적으로 행동하고 생각하는가를 이해할 수 있는 새로운 차원의 경험적 연구이다. 연구결과 지방정부차원의 올바른 행정윤리를 확보하기 위해서는 첫째, 환경적 측면에서 지방행정을 둘러싸고 있는 정치환경의 민주화, 지역주민의 의식수준, 시민참여 등에 의한 외부통제의 강화, 부정고발핫라인제도(fraud hotline system)의 확립 등이 고려될 수 있다. 둘째, 조직적 측면에서는 행정문화의 쇄신, 인사행정의 합리화, 보수의 현실화, 행정절차의 간소화, 행정업무상의 규제완화 등이 고려될 수 있다. 셋째, 개인적 측면에서는 지방정부구성원 개인이 갖추어야 할 윤리덕목을 찾아내고 이들의 정당성·타당성을 논리적으로 부여하며 이것들을 내재화시키는 것이다(강인호, 1998 : 87-103).

이러한 연구결과는 종래의 이론적이고 규범적인 논의와도 상통하는 것이다. 따라서 이러한 행정이념과 행정윤리에 관한 연구가 행정현실에서 실천적 의미와 역할을 가질 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 즉, 개별 행정이념과 행정윤리들이 구체적으로 정책과정에 침투하여 바람직한 방향타로서의 역할을 행하고 특히 공공서비스의 성과평가에 있어서 기준이 되는 가치로서 활용될 수 있는 방안이 계속 모색되어야 할 것이다.

IV. 비판과 제언

위에서는 1991년 이후의 지방정부에 관한 실증연구 가운데 지방정치를 중심으로 논의가 이루어진 다수의 논문들을 살펴보았다. 이들 글에서 다루어진 지방정치분야는 주민참여와 주민의식, 지역사회권력구조, 지방정치의 행위자인 지방의회와 지방자치단체장의 역할과 활동, 지방정부의 이념과 윤리로 나누어서 정리하였다.

주민참여와 주민의식에 대한 실증연구는 대체로 지방자치에서 주민의 참여가 부족하고 참여제도가 도입되었다 하더라도 실제 내실 있는 참여를 제약하는 여러 가지 요인이 있다는 점을 동일하게 지적하고 있다. 과거 선진국의 연구결과에 부합하게 주민참여의 수준은 '시민의식' 수준, 성별, 연령, 사회경제적 수준 등에 따

라 상이하다는 점도 발견하고 있다. 그리고 도시화율이 높은 한국의 현실에서 주민참여와 공동체의식을 제고하기 위해서는 지역사회의 공동체적 특성에 맞는 지역사회개발프로그램을 개발해야 하며, 주민의 정치적 관심과 참여의 효능감을 증대시켜야 한다는 점을 제안하고 있다.

주민만족도는 주민의 삶의 질 향상에 직결된 것인데 아직도 적지 않은 시민들이 생활여건이 열악한 수준으로 인식하고 있다. 삶의 질에 관한 만족도 조사와 이에 영향을 미치는 요인에 대한 연구결과들은 지방정부가 정책적 노력과 재정적 투자의 우선순위를 설정하는데 기초자료의 역할을 하는 것으로 효과적인 지역정책수립에 참조되어야 할 것이다.

지역사회 권력구조를 보면, 지역 내에서 단체장이 정점에서 가장 강력한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 영향력은 단체장의 정당소속, 재정자립도, 재선의원비율, 의원의 학력과 경력 등의 주변변수에 따라 달라질 수 있는 것으로 파악되었다. 지방의회의 역할에 있어서는 단체장과 집행부의 감시자, 견제자로서의 역할인지는 되고 있으나 그 영향력이 그다지 크다고 볼 수 없었다. 또한 지방자치에 대한 정당개입의 부정적인 측면이 적지 않게 지적되고 그것이 중앙정치에 대한 예속을 가능하게 하는 체널로서 작동하고 있는 것을 알 수 있다.

지방의회는 기본적으로 지방 민주주의에 기여하고 있지만, 아직까지 대의제도의 본질에 충실히 작동하고 있다고는 보기 어렵다. 지방의회가 제대로 기능하지 못하는 것은 단체장이 강력한 영향력을 행사한다는 점과 강집행부라는 구조에 기인하는 측면이 강하다. 또한 지방의회가 다루어야 할 지역정책문제가 관련행위자들간의 이해관계로 얹혀있고 상당한 전문성을 요한다는 점에서 지방의원의 전문성이나 능력부족이 커다란 걸림돌이 되고 있다.

단체장의 리더십, 위상, 성과를 살펴보면, 이들이 지역 내에서 가장 강력한 영향력을 발휘하고 있으나, 이들의 리더십 효과성은 재정자립도, 득표율, 자치제총 등의 상황과 구조에 의해 달라짐을 볼 수 있다. 즉, 상황론적 리더십모형의 타당성을 확인할 수 있다. 단체장과 집행부의 지위와 역할에 대해서는 확대론과 축소론이 동시에 존재하지만 민선 자치단체장 이후 집행부의 성과에 대해서는 비교적 긍정적인 평가가 우세한 것으로 나타나고 있다.

지방정부의 이념과 윤리에 관한 실증연구는 최근에 와서 등장하기 시작하였다. 따라서 연구의 양도 많지 않을 뿐 아니라 연구의 수준도 그다지 높다고 할 수는 없다. 다만 지방정부가 지향해야 할 가치를 다원적으로 파악하고 있지만, 이것이 지방정부의 역할과 정책과정의 방향타로서 실천적 의미를 가지고 행위자들에게

의미 있는 내용으로 전달되지 못하고 있는 실정이다.

이상의 요약에서 알 수 있는 바와 같이 한국의 지방정치는 열악한 지역의 삶의 여건 속에서도 서서히 고유성을 가지면서 진화의 과정 (evolution process)을 거치고 있는 것으로 볼 수 있다. 연구의 경향은 전국적인 경향을 파악하거나 전국적으로 차이가 어떻게 나고 있는가라는 것과 같은 방대한 연구는 진행되지 못하고 일부의 지역에 국한된 연구가 주류를 이루고 있다. 그리고 보다 본질적인 문제, 예를 들면 정치과정의 참여가 참여의 원래 목적인 사회적 약자에게 어떤 기회와 의미를 주는가 하는 점에 초점이 맞추어져 있기 (Arnstein, 1969) 보다는 극히 행정적으로 행정과정에 지역의 여론 주도층이 얼마나 간접참여를 하고 있는가 하는 점에 초점이 맞추어져 있다.

권력구조에 대한 연구도 서구 제국이나 일본의 연구와 30여 년의 시차가 존재하는 것을 상정하면 방법론 면에서 더욱 세련되어야 할 것이고 다른 정치이론의 도움도 상당히 받아야 할 것이다. 특히 도시정치나 지방정치의 이론적 맥락을 가지고 한국의 현실을 고찰하려는 연구가 더욱 추진되어야 할 것이다. 자치에 대한 의식과 태도 그리고 자치제도의 성공 가능성을 판단하기 위해서는 지방자치제도가 아닌 다른 각종 자체적 성격의 제도와 비교하는 것도 도움이 될 것이다. 아울러 오랫동안 기관장 중심의 기관운영관행이 남아있고 강집행부제도를 도입하고 있는 상황에서 단체장이나 집행부의 우위란 분명한 사실일 것이므로 문제는 어느 정도, 어떤 방법에 의하여 그러한 우위가 확보되고 있는가를 고찰하는 것이 중요해진다. 그리고 이념과 윤리에 관한 논고도 시민사회라는 기반을 고려하면서 보다 체계적인 실증적 접근이 요청된다.

참 고 문 헌

강명구, “지방자치와 도시정치 : 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구,” 「한국 정치학회보」 제31권 제3호, 1997.

강성철 · 이원흠 · 이상구, “지방정부의 고유사무 수행수준에 관한 연구 : 주민인식 을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 2000.

장재남, “지방자치행정에의 시민참여 태도분석-서울시민과 공무원을 중심으로,” 명지대학교 박사학위 논문, 1993.

- 김렬·고재경, “환경정책 결정과정에서의 정치적 합리성 : 주민 참여형태와 정부 대응방식을 중심으로,” 「한국행정학보」 제30권 제4호, 1996.
- 김길수, “핵폐기물 처분장의 입지선정에 있어서 주민저항의 원인 : 경북 청하지역 사례를 중심으로,” 「한국정책학회보」 제6권 제1호, 1997.
- 김명환·김원주, “정당이 지방의회와 집행기관의 관계에 미치는 영향,” 「한국지방자치학회보」, 1997.
- 김병준, “공익적 시민단체의 정책적 영향력에 관한 연구 : 지방자치제도관련 활동을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 1998.
- 김순은, “지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구 : 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제4권 제1호, 1995.
- “제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동,” 「한국지방자치학회보」, 1997.
- “부산광역시의 정치권력구조 : 1995년 선출직 단체장 이후를 중심으로,” 「정치비평」 제1권, 1998.
- “지역의 민주주의와 지방의회,” 「지방의회연구」 제10권, 2001.
- 김순은·박영강, “광역의회의 지위에 관한 연구 : 광역의회간 전문성 비교를 중심으로,” 「한국행정학회보」 제27권 제3호, 1993.
- 김순은·이재웅·박영강, “지방자치법의 개정방향에 관한 설문조사,” 부산 : 동의대학교 자방자치연구소, 1996.
- 김익식·박언서·허용훈, “구조화된 집단과정기법을 통한 지방의회의 지역사회 발전목표와 사업의 우선순위 결정 : 양산군의회를 중심으로,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1995.
- 김종순, “지방의회의 예산심의 실태분석 : 서울시 의회를 중심으로,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1995.
- 김진복, “한국지방의회의원의 전문성 제고 방안,” 「지방자치연구」, 1991.
- 김장권, “지방의회의 효율적인 운영방안-문제점과 전망,” 「지방자치연구」, 1991.
- 김태룡·오승석·진기남·안희정, “삶의 질에 대한 만족도 수준과 결정요인에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」 제12권 제2호, 2000.
- 김해룡, “지방자치권의 내용과 그 침해구제에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」 제10권 제1호, 1998.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석, “한국 지방정치의 특징,” 「한국행정학보」 제33권 제2호, 1999.
- 배병용, “사회경제적 조건과 시민의 정치적 관심 및 효능감 : 전주시민의 학력과

- 월평균가계소득을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」 제12권 제3호, 2000.
- 성경륭, “지방주도적 발전과 분권화 개혁의 추구 : 민선 자치단체장의 역할에 관한 소고,” 「한국정치학회보」 제29권 제4호, 1995.
- 소순창, “지방의회 의원의 대표활동에 관한 경험적 연구-기초의회 의원을 중심으로,” 국민대학교 박사학위논문, 1993.
- “지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인지 : 한국·미국·일본 지방정부의 비교분석,” 「한국행정학보」 제32권 제3호, 1998.
- “지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 관한 실증분석 : 광역의회의원을 중심으로,” 「한국행정학보」 제33권 제4호, 1999.
- 송광태, “지방의회의원의 지위와 신분에 관한 실태연구 : 서울시 의회를 중심으로,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1995.
- 송창석, “지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교 연구,” 「한국행정학보」, 1992.
- “한국 지방의원의 의정활동 만족도에 관한 실증적 연구,” 박사학위 논문, 1993.
- “의정활동만족도 결정요인에 관한 실증적 연구,” 「지방자치연구」, 1994.
- 신경훈, “지방자치에서의 주민참여에 관한 실증적 연구-참여태도의 정향변수를 중심으로,” 단국대학교 박사학위논문, 1989.
- 신희권, “대구·경북지역 주민의 지방자치 효능감에 대한 분석,” 「한국행정학보」 제32권 제4호, 1998.
- 오영석·김상묵, “민선 1기 지방정부에 대한 평가와 발전과제 : 포항시 사례를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 1998.
- 유민봉, “지방자치단체의 리더십 전이,” 「한국행정학보」, 제32권 제1호, 1998.
- 유재원, “민선 자치단체장 출범이후 지방행정의 변화와 전망,” 「지방자치연구」 제8권 제3호, 1996.
- 육동일·원구환, “광역자치단체의 주민만족모형 정립을 위한 변수 추정에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제32권 제3호, 1998.
- 윤주명, “시민참여에 대한 지방관료의 태도 : 아산시와 천안시 사례를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 1998.
- 이강웅, “지방정부의 행정이념 지향성,” 「한국지방자치학회보」, 1999.
- 이달곤, 「지방정부 실증연구」, 서울대학교 : BK사업 연구총서 (IV), 2001.
- 이승종, “민선자치단체장 리더십의 영향요인,” 「한국행정학보」 제32권 제1호, 1998.

- 이원일, “광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구 : 부산광역시를 중심으로,” 「한국행정학보」 제32권 제1호, 1998.
- 이창원, “지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향,” 「한국행정학보」 제34권 제2호, 2000.
- 이태종·송건섭, “관광자치에 영향을 미치는 결정요인에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」, 1998.
- 이해익, “지방의정활동상의 갈등요인에 관한 연구,” 「지방자치연구」, 1996.
- 임현만, “지방의회와 자치단체장의 정책역할 구조에 관한 연구,” 서울대학교 박사학위논문, 1999.
- “정당구도가 지방의정활동에 미친 영향에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제34권 제1호, 2000.
- 장태옥·김시영, “도시 및 지역개발에 있어서 분권과 참여의 필요와 조건,” 「행정학회보」, 1984.
- 조경호·김명수, “한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가,” 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- 최봉기, “대구직할시 의회의 의정활동분석과 의회기능의 강화방안 : 전반기 2년간의 활동 결과를 중심으로,” 「행정학회보」, 1994.
- 최봉기·박성복·이종열, “지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가 : 포항시 의회의 사례연구,” 「행정학회보」, 1992.
- 하성규·김재익·구본영, “주민의 지역사회활동 참여특성에 관한 연구,” 「지방자치연구」, 1995.
- 하태권, “광역지방자치단체장의 인사권확대에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1995.
- 하혜수·양기용, “민선단체장 이후 주민참여제도의 운영실태분석 : 부천시, 평택시, 안성군 사례를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 1998.
- 한정일, “한국 지방자치와 주민의 정치참여에 관한 연구-제6공화국의 기초와 광역의회 의원선거를 중심으로,” 「행정학회보」, 1992.
- Arnstein, Sherry, “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Institute of Planners* Vol. 8 No. 3 July 1969.
- Peterson, Paul E., *City Limits*, Chicago : University of Chicago Press, 1981.
- Vera, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady, *Voice and Equality : Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, 1995.

논문기고요령

1. 원고제출

- 논문의 전체분량은 매당 43자 35행 기준으로 20매 이내를 원칙으로 한다.
- 논문은 제목, 저자, 요약문, 본문, 참고문헌의 순으로 구성하며, 요약문은 43자 20행 이내로 작성한다.
- 원고 표지에는 논문제목(국·영문), 저자이름(국·영문), 저자의 소속기관 및 직위, 주소, 연락처(e-mail)를 명기한다.
- 원고는 4부를 작성하여 원고와 컴퓨터 파일을 「행정논총」편집위원회로 우송 혹은 전송(e-mail)한다. 원고를 접수할 때에는 소정의 심사료를 납부하여야 한다.
- 보관용 원고(1부)의 표지에는 논문제목(국·영문), 필자이름(국·영문), 필자의 소속기관, 직위, 연락처를 기재하고, 심사용원고(3부)에는 제목만 기재한다. 심사용 원고의 주석과 참고문헌에서 필자의 글은 공란 없이 삭제한다.

편집용지			문단모양			글자모양	
용지여백	위 쪽	20	여 백	원 쪽	0	글 폰	신명조
	아래쪽	15		오른쪽	0	크 기	10.5
	원 쪽	30		줄간격	180	장 평	95
	오른쪽	30	간 격	문단위	0	자 간	0
	머리말	15		문단아래	0		
	꼬리말	15		첫째줄	들여쓰기	4	
	제 본	0	정 렬	정렬방식	양쪽흔합		
				낱말간격	0		

- 제출처

▷ 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소
 서울특별시 관악구 신림동 산 56-1 (우) 151-742

▷ 전화 : 02-880-6869, 5608, 5612 팩스 : 02-882-5608

▷ e-mail : kjpa@plaza1.snu.ac.kr, vvsab811@chollian.net

- 제출된 원고는 편집위원회 주관 하에 소정의 심사를 거쳐서 게재여부를 결정하며, 그 과정에서 편집위원회는 저자에게 수정을 요구할 수 있다.
- 원고는 한글 사용을 원칙으로 하며 뜻을 명확히 하기 위해 불가피한 경우에만 한자를 사용한다.
- 원고의 본문주, 각주, 참고문헌 등을 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

2. 주석

- 행정논총의 주석표기 방식은 다음과 같다.

- 1) 한글 서적 및 논문을 인용하면서 각주양식을 사용하는 예
 - ▷ 정약용, 「목민심서」, 서울 : 규장각, 1998. pp. 100-105.
 - ▷ 유형원, “토지정책에 관한 연구,” 「행정논총」 제31권 제 2 호, 1993. p. 142.
 - ▷ 이몽룡, “조선조의 향약제도에 관한 연구,” 서울대학교 박사학위논문, 1990. pp. 110-130.
- 2) 영어 서적 및 논문을 인용하면서 각주양식을 사용하는 예
 - ▷ Peter J. Williamson, *Corporatism in Perspective*, London : Sage Publication, 1989. pp. 60-70.
 - ▷ Maurice Wright, “Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies,” *Political Studies*, 1988. p. 106.
 - ▷ Hugh Helco, “Issue Networks and the Executives Establishment,” in Anthony King(ed), *The New American Political System*, Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1978. pp. 87-124.
 - ▷ R.A.W. Rhodes, “Policy Networks: A British Perspective,” *Journal of Theoretical Politics*, 1990. p. 319.
- 3) 자료가 문장의 일부로 언급되는 경우의 본문주
 - ▷ 이율곡(1590)에 의하면… ; Okun(1975/1988 : 61-69)을 중심으로… ; 송병준 · 서재필(1920 : 79)은… ; .
- 4) 자료가 괄호 속에 분리되어 언급되는 경우의 본문주
 - ▷ … 라고 볼 수 있다.(감사원법 § 2① ; 윤선도, 1795 ; 행정자치부, 1987) ; …을 제시하였다.(Thomas, 1976 : 100 ; Hempel, 1965 : 258-268).

3. 참고문헌

- 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌으로 구분하되 저자의 姓을 기준으로 전자는 가나다 순으로 후자는 알파벳 순으로 배열한다.
 - 참고문헌은 다음과 같이 저자, 제목, 출판사명, 출판년도의 순으로 기재한다.
- ▷ 감사원법, (개정 1995.1.5., 법률 제4937호).
- ▷ 과학기술처, 「과학기술행정 20년사」, 서울 : 과학기술처, 1987.
- ▷ 정도전, “개혁추진의 전략,” 「한국행정학보」 제23권 제2호, 1989.
- ▷ 최치원, 「고금총서」, 서울 : 광제당, 1996.
- ▷ Williamson Peter, *Corporatism in Perspective*, London : Sage Publication, 1989.
- ▷ Wright Maurice, “Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies,” *Political Studies*, 1988.
- ▷ Helco Hugh, “Issue Networks and the Executives Establishment,” in Anthony King(ed), *The New American Political System*, Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1978.

4. 기 타

- 목차의 계층을 나타내는 기호체계는 I. 1. 1) (1)의 순서를 따른다.
 - 표와 그림의 제목은 각각 논문 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예 : <표 1> <그림 1>) 표와 그림의 윗부분에 쓰고, 자료의 출처는 아래 부분에 밝힌다 (예 : 출처 : Duncan(1981 : 349)의 재구성).
 - 표에 대한 주는 개별주 [a) b) c)]의 기호 사용], 확률주 [*p <.05, **p <.01, ***p <.001], 일반주 ['주'로 표시하고 기재] 의 순으로 자료 출처의 윗부분에 달아준다. 그림에 대한 주도 이에 준한다.
 - 저자의 논문이나 저술을 가리킬 때에는 ‘졸고’ 또는 ‘졸저’라는 용어를 사용하지 않으며, 반드시 이름을 밝혀 적는다.
 - 인터넷 자료는 웹주소와 더불어 검색일자를 명기하여야 한다.
- ▷ <http://gspa.snu.ac.kr/~kipa>(검색일 : 1999. 11. 11)