

광역단체장의 역할

시민, 의원 및 관료의 시각

박종민*

1. 머리말

지난 1995년 한국은 5·16 군사 쿠데타로 지방자치가 중단된 이후 처음으로 선거를 통해 민선 단체장을 선출함으로써 본격적인 지방정치의 시대를 맞이하게 되었다.¹⁾ 이제 단체장직은 지방의회와 더불어 지역사회의 주요한 정치적 제도로서 지방정치의 중심을 구성하게 되었다. 아직도 지방정부의 자율성이 제한되어 있고 중앙정부에 대한 의존도가 높아 단체장의 권한이 과거 관선시대와 크게 달라진 것은 없으나 선거를 통해 선출되었다는 사실 자체가 단체장의 정치적 위상을 고양시키고 있다. 단체장은 그 지위가 지방 일선행정기관장에서 자치정부의 수장으로 바뀌면서 지방통치과정에서 최고 행정가이면서 지도적 정치가로 변모하게 된 것이다.

따라서 민선 단체장에 대한 학술적 및 비학술적 관심이 점증하는 것은 너무도

* 고려대학교 행정학과 부교수

이 연구는 1996~97년도 한국의회발전연구회의 연구비 지원에 의해 수행되었다. 자료의 정리 및 분석에 도움을 준 한준섭 군에게 감사한다.

1) 지방화시대의 의의와 과제에 대하여 한국사회학회(1994), 나라정책연구회(1995) 및 제일경제연구소(1995) 참조.

당연하다. 단체장선거 1주년에 즈음하여 이루어진 각종 언론기관의 단체장에 대한 평가작업은 이러한 관심을 극적으로 예증하고 있다. 그러나 언론기관의 조사 성격이 대부분 실용적이고 그 결과가 종종 상충적이어서 단체장의 역할을 체계적으로 이해하려는 지방정부 연구자에게 적지 않은 지적인 당혹감과 호기심을 주고 있다. 이러한 점에서는 기존의 학술적 연구도 만족스럽지 못한 것이 현실이다.²⁾ 이제까지 정치 및 행정 엘리트에 대한 연구는 일반적으로 대통령이나 개별적인 장관급 행정가 혹은 집합체로서의 국회의원 및 장차관을 대상으로 하였다(안병만 1986; 이종범, 1994; 박종민, 1994, 1996). 단체장에 대한 학술적 연구는 지방자치시대의 개막과 함께 비로소 시작되었는데, 법률적 차원에서 혹은 외국사례의 분석에서 단체장의 역할을 처방할 뿐 우리의 경험적 자료에 근거한 체계적 분석과 논의는 거의 이루어지지 않았다(김병량, 1995). 또한 경험적 연구인 경우에도 지방선거를 목적에 두고 실용적으로 지방공무원 혹은 지역시민이 기대하는 지도자 역할이나 지도자상에 초점을 두었기 때문에 단체장의 역할기대에 대한 이론적인 접근은 상대적으로 부족한 편이다.

이러한 배경에서 이 논문은 한국의 단체장 특히 광역단체장의 역할에 대한 실증적이고 체계적인 접근을 통해 기존의 연구를 보완하려고 한다.³⁾ 또한 광역단체장의 역할기대의 주요한 세 근원인 지역시민, 광역의원 및 행정관료에 주목하고 이들의 시각에서 광역단체장의 역할기대를 기술하며 그 유사성과 상이성을 확인하여 이를 설명하고, 이러한 차이가 단체장의 직무수행 평가에 주는 영향을 분석함으로써 광역단체장의 역할에 대한 세 가지 상이한 시각을 비교하고자 한다. 좀더 구체적으로 이 논문은 첫째, 단체장의 역할영역 및 이와 관련된 역할기대를 논의하고 기대근원에 따른 단체장의 역할차이를 강조한다. 둘째, 단체장의 역할기대 목록과 기대근원에 따른 역할유형을 실증적으로 분석한다. 셋째, 역할기대가 단

2) 미국의 행정학계는 《미행정학회보》에서 주지사(governor)의 역할을 심포지엄 주제로 다룰 정도로 관심을 보인 적이 있다(Ransone, 1970).

3) 이 논문에서 분석된 자료는 1996년 6월 고려대학교 행정문제연구소가 실시한 전국 조사의 일부분이다. 15개 광역단체별로 추출한 조사표본은 지역시민 1,790명, 광역의원 444명 그리고 광역단체소속 공무원 989명이다. 조사방법은 시민의 경우 전화면접, 광역의원과 공무원의 경우 자기기입식 설문을 사용하였다. 표본추출의 무작위성이 완전히 보장되지 못하여 표본의 대표성에 다소 문제가 있으나 이것이 이 논문에서 시도하는 집단간 비교분석에 치명적인 영향을 줄 것으로는 보이지 않는다.

체장의 직무수행 평가에 주는 영향을 분석하며 기대근원에 따른 역할 중요성의 차이를 평가한다. 넷째, 단체장의 역할수행에 대한 평가가 단체장의 유형 및 기대근원에 따라 차이가 있는지 분석한다. 이러한 분석을 통하여 이 논문은 궁극적으로 지방정치를 상징적 혹은 실질적으로 선도하는 광역단체장의 역할행동과 특성을 좀더 체계적으로 이해하는 데 도움을 주고자 한다.

2. 단체장의 지위와 역할기대

일반적으로 역할은 직위(*position*) 혹은 지위(*status*)의 점유자에게 기대되는 행태로 정의할 수 있다(Levinson, 1971). 이러한 역할정의에는 두 가지 특징적 요소가 있다. 하나는 기대(*expectations*)이고 또 다른 하나는 실행(*enactments*)이다. 기대는 직위의 점유자에게 적합한 행동과 특성이 무엇인지에 대해 사람들이 갖는 신념(*beliefs*)과 인지(*cognitions*)이고 실행은 그러한 지위에 선출된 사람의 행위(*conduct*)이다(Sarbin, 1974). 이처럼 역할개념의 정의에서 역할기대(*role expectations*)는 중요한 요소의 하나이다.

이 논문의 초점개념인 역할기대는 지위의 점유자에게 기대되는 행동(*actions*)과 특성(*qualities*)을 모두 포함한다. 행동의 측면에서 본 역할기대는 일반적으로 직무기술서(*job description*)에 규정된다. 지방자치법에 규정된 단체장의 권한과 책임은 행동적 차원에서 단체장의 역할 기대를 이해하는 데 단초를 제공할 수 있다. 직무 규정상 단체장에게 지방정부를 대표하고 의회에 예산안을 제출하며 소속 공무원을 통할하는 행동이 요구된다면, 이는 행동의 측면에서 표현되는 단체장의 역할기대인 것이다. 한편 특성적 측면에서 본 역할기대는 형용사로 표현될 수 있다. 단체장이 청렴하고 정직하고 소신있기를 바란다면 이는 특성적 차원에서 기술된 단체장의 역할기대인 것이다. 특성적 차원의 역할기대는 법률적으로 규정되기보다는 정치문화적으로 규정되는 경향이 있다. 이 논문에서 단체장의 역할기대는 이처럼 행동과 특성 양자를 모두 포괄하는 것으로 본다.

단체장의 역할기대의 근원(*sources of role expectations*)은 다양하다. 이에선 단체장을 선출하는 지역시민, 시민의 대표기관인 광역의회 및 집행조직의 행정관료 등이 포함된다. 기대근원의 다양성을 강조하는 이유는 그에 따라 역할기대가 달

라질 수 있기 때문이다(Levinson, 1971). 예를 들면, 단체장에 대한 광역의원의 역할기대는 행정관료나 지역시민의 그것과 다를 수 있고, 설사 기대목록이 유사하여도 그들간의 중요성이나 우선순위가 다를 수 있다.

역할은 직위와 밀접히 관련되기 때문에 먼저 법률상 규정된 단체장의 권한과 책임을 서술하여 단체장의 역할기대 목록을 제시할 수 있다. 그러나 그러한 접근은 형식적이고 피상적이다. 여기서는 법률적인 접근보다 기능적인 접근을 강조하여 단체장의 역할영역을 넷으로 구분하고 이를 통하여 단체장의 역할기대를 살펴보고자 한다.

첫째 영역은 중앙정부 및 다른 자치정부와 관련된다. 상이한 차원의 정부간 관계는 단체장의 주요한 역할영역이다. 시, 군, 구 수준의 하위단위 지방정부와의 관계도 그렇지만 중앙정부와의 관계는 특히 중요하다. 중앙정부의 실질적 권한이 아직도 막강한 정부간 구조 속에서 중앙정부와의 관계는 단체장의 절대적인 관심을 요구하는 영역이다. 자치의 기능과 재원의 재분배가 제대로 이루어지지 않아 중앙정부 의존도가 매우 높은 구조적 상황에서 중앙정부와 원만하고 협조적인 관계를 유지하는 것은 지방정부의 효과적 정책추진을 위해서 그 무엇보다도 중요하다(나라정책연구회, 1995). 한편 이 영역에서 단체장의 역할기대는 기대근원에 따라 다를 수도 있으나 대체로 일치할 가능성이 크다. 왜냐하면 정부간 관계 특히 중앙정부와의 관계는 광역정치과정의 공통적인 환경을 구성하기 때문이다.

둘째 영역은 광역의회와 관련된다. 현행의 지방자치조직은 기관분립형을 채택하여 단체장과 지방의회 상호간의 견제와 균형을 유도하고 있다. 통제기능이 제한적이기는 하지만 의회는 기본적으로 의안발의권, 의결권, 조사 및 감사권을 가지고 있어 집행부에 대한 통제와 감독의 역할을 수행한다.⁴⁾ 민주적 정치과정에서 집행부와 입법부 간의 갈등과 대립은 자연스럽다. 그러나 지나친 대립과 반목 및 갈등은 지방통치과정의 교착과 마비를 가져온다. 따라서 광역의회와의 관계는 단체장의 관심을 요구하는 또 다른 주요한 영역인 것이다. 한편 이 영역에서의 단체장의 역할기대는 기대근원에 따라 적지 않은 차이를 보일 가능성이 있다. 예를 들면, 광역의원은 단체장이 의회의 의사를 존중하고 의회와 충분한 협의를 통해

4) 광역의회의 통제대상은 자치단체의 고유사무에 한정되어 있는데 이러한 사무가 자치단체 사무의 40%에 불과하다. 광역의회는 기관위임사무에 대하여서는 통제권이 없고 단체위임사무도 제한적으로 통제할 수 있을 뿐이다.

정책과 예산이 결정되기를 기대하지만 행정관료는 단체장이 의회의 파당적인 압력을 극복하고 공익과 전문성에 기초하여 정책과 예산이 결정되기를 기대할 수 있다.

셋째 영역은 행정관료제와 관련된다. 집행조직의 핵심인 행정관료제는 정책과 행정과정에서 단체장을 보좌한다. 내각없는 지방정부의 현실에서 단체장은 직업관료로 구성된 행정관료제를 통하여 정책을 설계하고 집행하게 된다. 사실상 행정관료제의 도움없이는 단체장은 아무런 일을 할 수가 없다. 따라서 행정관료제와의 관계는 단체장의 관심을 요구하는 또 다른 주요한 영역인 것이다. 한편 이 영역에서의 단체장의 역할기대도 기대근원에 따라 많은 차이를 보일 가능성이 있다. 행정관료는 단체장이 의회와 지역사회의 정치적 압력을 차단하여 자신들이 전문성과 능력에 따라 정책을 결정하고 집행할 수 있는 환경을 제공해 주기를 기대할 수 있다. 반면 광역의원이나 지역시민은 단체장에 행정관료제가 의회나 여론에 반응적이 되도록 이를 통제하는 역할을 기대할 수 있다.

넷째 영역은 지역사회와 관련된다. 지역사회는 단체장이 정치적으로 대표하는 정치공동체이다. 정치제도로서의 단체장은 지방정치과정에서 지역사회의 여론을 대변하고 반영하는 주요한 장치의 하나인 것이다. 정치과정에서 지역사회의 다양한 이해와 가치의 갈등을 조정하고 분쟁을 중재하며 이익균형을 유지하는 것은 특히 민선 단체장에게 기대되는 역할이다. 따라서 선거구를 구성하는 지역사회와의 관계는 단체장의 관심을 요구하는 또 다른 주요한 영역인 것이다. 한편 이 영역에서의 단체장의 역할기대도 기대근원에 따라 크게 다를 가능성이 있다. 물론 지역사회의 기대는 단일하지 않다. 지역사회의 다양한 부문과 집단의 이익 및 가치가 상충할 수 있기 때문이다. 그럼에도 지역시민은 일반적으로 단체장이 시민의 요구와 선호에 반응적이기를 기대할 수 있다. 반면 광역의원이나 행정관료는 단체장이 지역시민에 대한 반응성보다는 의회와의 타협성이나 행정의 전문성을 존중해 주기를 기대할 수 있다.

〈표 1〉은 영역과 근원에 따른 단체장의 역할기대의 범주를 간결하게 보여준다. 비록 망라적이지는 않지만 단체장의 역할영역을 단체장이 다루어야 할 정치과정의 주요한 제도적 부문을 중심으로 대 중앙정부 영역, 대 광역의회 영역, 대 행정관료제 영역 및 대 지역사회 영역으로 구분하였다. 한편 각 역할영역에서 단체장에게 기대되는 역할은 기대근원인 지역시민, 광역의원 및 행정관료의 시각에

〈표 1〉 역할기대 : 영역과 근원

영역 \ 근원	지역시민	광역의원	행정관료
대 중앙정부 영역			
대 광역의회 영역			
대 행정관료제 영역			
대 지역사회 영역			

따라 다를 수 있다. 이 논문은 이러한 틀에 기초하여 광역단체장의 역할기대에 대한 상이한 세 가지 시각을 비교하려고 한다.

3. 단체장의 역할기대의 목록

단체장의 역할기대는 전술한 네 영역에서 도출할 수 있다. 여기서는 이 영역들과 관련된 13개 역할행동과 특성을 고려하였고 이것이 〈표 2〉에 제시되어 있다.⁵⁾ 이 목록이 단체장의 역할기대를 모두 망라한 것은 아니다. 이외에도 다른 역할행동과 특성을 생각할 수 있다. 그럼에도 이들 역할행동과 특성은 단체장의 역할기대의 주요한 부분을 구성하는 것으로 볼 수 있다.

각 항목은 단체장의 역할과 관련된 행동이나 특성 혹은 양자를 포함한다. 첫째, Q1, Q2 및 Q4는 지역사회와 관련된 역할영역에서 단체장에게 기대하는 주요한 역할행동과 특성을 반영한다. 대의기관으로서의 단체장은 사회의 여론을 수렴하고 이에 반응하는 역할을 수행할 것으로 기대된다. 이러한 역할기대는 반응성(*responsiveness*)의 특성을 포함한다. 선거공약을 지키기 위해 노력하는 행동도 민주적 정치체도로서의 단체장의 역할에 포함된다. 이러한 역할기대는 대표성(*representation*)의 특성을 포함한다. 여론반영 및 공약준수와 관련된 행동과 특성은 정치적 지지에 기여하는 단체장의 주요한 자산이다. 지역의 균형적 발전을 위

5) 각 영역에서 동일한 수의 역할행동과 특성을 도출한 것은 아니다.

〈표 2〉 역할행동 및 특성 항목

-
- Q1. 지역주민의 의사를 반영하는 데 적극적인가? (여론반영)
 - Q2. 선거공약을 지키기 위해 노력하는가? (공약준수)
 - Q3. 청렴하게 업무를 추진하는가? (업무추진)
 - Q4. 균형적인 지역발전을 위해 노력하는가? (균형발전)
 - Q5. 중앙정부와의 관계에서 소신있게 업무를 추진하는가? (자율자치정부)
 - Q6. 지역발전을 위해 미래지향적인 비전과 새로운 아이디어를 제시하는가? (정책구상)
 - Q7. 결단력과 자신감을 갖고 정책을 추진하는가? (정책추진)
 - Q8. 지도력과 통솔력으로 행정을 장악하는가? (행정장악)
 - Q9. 지방의회와의 관계에서 협상력을 보이는가? (지방의회관계)
 - Q10. 지역발전에 필요한 전문지식을 갖고 있는가? (전문성)
 - Q11. 중앙정부 혹은 다른 자치단체와의 협의과정에서 설득력이 있는가? (정부간 관계)
 - Q12. 지방재정력 확충을 위해 적절한 사업을 추진하는가? (수익사업)
 - Q13. 행정과 공공서비스 제공에 경쟁의 원리를 도입하는가? (행정혁신)
-

해 노력하는 행동은 지역사회에 존재하는 다양한 이익의 대변과정에서 편파성을 지양하는 것을 의미한다. 이러한 역할기대는 균형성(*equilibrium*)의 특성을 포함한다. 이러한 역할행동과 특성은 정치가뿐만 아니라 행정가에게도 기대되는 것이다 (Aberbach, Putnam and Rockman, 1981).

둘째, Q3, Q6, Q7, Q8, Q10, Q12 및 Q13은 행정관료제와 관련된 역할영역에서 단체장에게 기대하는 주요한 역할행동과 특성을 반영한다. 단체장은 지방정부의 정책과 행정의 최고책임자이다. 따라서 단체장은 먼저 집행조직을 장악하고 업무를 추진하는 행정적 지도자의 역할이 기대된다. 여기서 행정장악과 관련된 특성은 지도력과 통솔력을, 그리고 업무추진과 관련된 특성은 청렴성을 포함한다. 최고 정책결정자로서 단체장은 전문성을 갖고 정책을 구상하고 추진할 것으로 기대된다. 여기서 정책구상과 관련된 특성은 미래지향적 비전과 새로운 아이디어를, 그리고 정책추진과 관련된 특성은 결단력과 자신감을 포함한다. 한편 전문성은 역할행동이라기보다 역할특성으로 제시되었다. 최근 단체장에게 기대되는 역할행동과 특성은 지방경영 및 행정혁신과 관련이 있다(이종범, 1995). 즉, 단체장에게 지방재정력의 확충을 위해 수익사업을 추진하는 기업가적 역할과 행정 및

공공서비스에 경쟁의 원리를 도입하여 행정의 효율성을 제고하는 혁신가적 역할이 기대된다. 이러한 사업추진 및 행정혁신과 관련된 특성은 이른바 경영성(*entrepreneurship*)으로 부를 수 있다.

셋째, Q9는 지방의회와 관련된 역할영역에서 단체장에게 기대하는 역할행동과 특성을 반영한다. 지방정치과정에서 단체장은 지방의회와 심각한 갈등과 반목, 대립없이 협조적이고 유기적 관계를 유지하는 역할을 수행할 것으로 기대받고 있다. 이러한 역할기대는 타협과 협상이라는 정치력의 특성을 포함한다.

넷째, Q5와 Q11은 중앙정부를 포함한 정부간 관계와 관련된 역할영역에서 단체장에게 기대하는 역할행동과 특성을 반영한다. 중앙정부에 대한 의존성이 높은 우리의 정부간 구조에서 단체장은 특히 중앙정부와 협조적 관계를 유지하는 역할을 수행할 것으로 기대받고 있다. 이러한 역할기대는 설득력과 협상력의 특성을 포함한다. 한편 단체장은 지방자치 정신에 따라 중앙정부에 예속되지 않고 지방정부의 자율성을 유지하는 역할을 수행할 것으로 기대받고 있다. 이러한 역할기대는 소신성의 특성을 포함한다. 이 둘은 상충적으로 보이지만 중앙의존적인 정부간 관계의 틀 속에서 자치정부의 수장에게 동시에 요구되는 역할기대로 볼 수 있다.

이러한 다양한 역할기대가 의미있는 유형을 구성하는지 시민, 의원 및 관료별로 요인분석을 시도하였다. 첫째, <표 3>에 제시된 바와 같이 시민의 경우 단체장의 역할행동과 특성이 두 유형으로 구분되는 것으로 나타났다. 일부 역할행동과 특성이 두 요인에 거의 유사한 부하(*loadings*)를 나타내고 있지만, 대체로 첫째 요인은 행정가 역할과 관련된 행동과 특성을, 그리고 둘째 요인은 기업가 역할과 관련된 행동과 특성을 반영하는 것으로 보인다. 정치가 역할과 관련된 행동과 특성은 독자적인 차원을 형성하는 것으로 보이지 않는다. 분석결과를 자세히 보면 첫째 요인과 밀접한 관련을 갖는 역할행동과 특성은 행정장악, 정책추진 및 업무추진과 통솔력, 결단력 및 청렴성으로 나타나 정책과 행정과정에서의 역할기대를 주로 반영하는 것으로 보인다. 한편 둘째 요인과 밀접한 관련을 갖는 역할행동과 특성은 사업추진, 행정혁신 및 균형발전과 경영성 및 균형성으로 나타나 행정장악과 정책추진이라는 행정가 역할과는 다른 창의적 기업가 역할을 반영하는 것으로 보인다. 여기서 주목할 만한 것은 시민의 시각에서 단체장의 역할기대가 정치가보다는 정책가, 행정가 및 기업가의 역할행동과 특성이 두드러진다는 점이다.

〈표 3〉 단체장의 역할행동과 특성에 대한 요인 분석 : 시민의 시각

	F1	F2	h^2
행정장악	.80	.00	.64
정책추진	.76	.18	.61
업무추진	.52	.24	.32
자율자치정부	.45	.34	.32
전문성	.44	.31	.29
지방의회관계	.44	.27	.26
정책구상	.42	.40	.33
정부간 관계	.39	.45	.35
여론반영	.40	.47	.38
공약준수	.29	.54	.38
균형발전	.19	.65	.46
행정혁신	.13	.65	.45
수익사업	.10	.69	.49

주 : 주성분 분석과 베리맥스 회전법을 사용하였고 요인수를 통제하기 위한 최소 아이겐값 (eigenvalue) 은 1.0이었다.

둘째, 〈표 4〉에 제시된 바와 같이 광역의원의 경우도 단체장의 역할행동과 특성이 두 유형으로 구분되는 것으로 나타났다. 그러나 시민의 경우와 달리 두 요인은 상이한 성격을 반영하는 것으로 보인다. 분석결과를 자세히 보면 첫째 요인을 구성하는 주요한 역할행동과 특성은 행정장악 및 행정혁신과 지도력, 경영성 및 전문성으로 나타나 시민의 시각과는 달리 행정가, 정책가 및 기업가의 역할을 모두 반영하는 것으로 보인다. 한편 둘째 요인을 구성하는 주요 역할행동과 특성은 여론반영, 공약준수 및 균형발전과 반응성, 대표성 및 균형성으로 나타나 대체로 정치가의 역할을 반영하는 것으로 보인다. 이러한 결과는 의원의 시각이 시민과는 달리 행정가와 정치가의 역할을 좀더 독특하게 구분하고 있음을 보여준다. 여기서 주목할 만한 것은 업무추진과 관련된 행동과 특성이 시민의 경우와 달리 행정가의 역할을 반영하는 요인보다는 오히려 정치가의 역할을 반영하는 요인에 부하되었다는 사실이다. 이는 의원의 시각에서 업무추진의 행동보다는 청렴성이라는 특성이 강조되었기 때문으로 보인다.

〈표 4〉 단체장의 역할행동과 특성에 대한 요인 분석 : 의원의 시각

	F1	F2	h^2
행정장악	.75	.20	.60
행정혁신	.72	.12	.54
전문성	.71	.27	.57
정부간 관계	.66	.41	.61
정책추진	.65	.40	.59
수익사업	.63	.31	.49
지방의회관계	.58	.23	.39
정책구상	.55	.53	.58
자율자치정부	.49	.48	.47
업무추진	.33	.64	.52
균형발전	.29	.66	.52
공약준수	.23	.72	.57
여론반영	.15	.81	.68

주 : 주성분 분석과 베리맥스 회전법을 사용하였고 요인수를 통제하기 위한 최소 아이겐값 (eigenvalue) 은 1.0이었다.

셋째, 〈표 5〉에 제시된 바와 같이 관료의 경우 시민이나 의원의 경우와 달리 단체장의 역할행동과 특성이 두 유형으로 구분되지 않고 단일유형으로 나타났다. 관료의 시각에서는 정치가, 행정가, 정책가 및 기업가의 역할행동과 특성이 모두 하나의 요인에 부하되는 것으로 나타나 단체장 역할기대의 종합적 성격을 엿볼 수 있다. 분석결과를 자세히 보면 정책추진, 전문성, 행정장악이 비교적 요인 부하량이 높고 반면 균형발전, 행정혁신, 사업추진 등이 비교적 요인 부하량이 낮아 이들 행동과 특성이 동일 차원을 구성함에도 불구하고 단체장의 역할기대에서 정책가, 행정가의 역할이 정치가 혹은 기업가의 역할보다 더 두드러짐을 볼 수 있다.

전체적인 분석결과는 시민, 의원 및 관료간에 존재하는 단체장의 역할기대의 상이성을 시사한다. 시민의 경우 단체장의 역할기대는 크게 두 차원으로 구분되는데, 하나는 정책가-행정가와 관련된 역할이고 다른 하나는 기업가(entrepreneur)

〈표 5〉 단체장의 역할행동과 특성에 대한 요인 분석: 관료의 시각

	F1	h ²
정책추진	.80	.64
전문성	.78	.61
행정장악	.78	.60
정부간 관계	.77	.60
정책구상	.77	.60
업무추진	.76	.58
공약준수	.75	.57
자율자치정부	.74	.55
여론반영	.72	.52
지방의회관계	.71	.51
수익사업	.70	.49
행정혁신	.70	.49
균형발전	.69	.48

주: 주성분 분석과 베리맥스 회전법을 사용하였고 요인수를 통제하기 위한 최소 아이겐값(eigenvalue)은 1.0이었다.

와 관련된 역할이다. 한편 의원의 경우 하나는 행정가와 관련된 역할이고 또 다른 하나는 정치가와 관련된 역할이다. 이와는 달리 관료의 경우 단체장의 종합적 역할을 강조하고 있으나, 특히 정책가와 관련된 역할이 두드러지고 있다. 이러한 결과는 단체장의 역할에 대해 시민, 의원 및 관료가 상이한 신념과 인지를 가지고 있음을 시사한다.

4. 단체장의 직무평가와 역할기대

역할기대 수행에 대한 평가가 단체장의 직무수행(job performance) 평가에 영향을 미치는 것은 당연하다. 왜냐하면 역할기대는 직무수행을 평가하는 기준을 제공하기 때문이다. 여기서 우리의 관심을 끄는 것은 직무수행 평가에 영향을 주는 다양한 역할행동과 특성의 상대적 중요성이다. 이러한 관점에서 다음은 단체장의

역할행동과 특성이 그의 직무수행 평가에 주는 영향을 기대근원별로 분석하였다. 직무수행 평가는 광역단체장의 전반적인 직책수행을 평가하는 질문을 사용하여 측정하였다. 6) 단계별 (stepwise) 회귀분석을 사용하여 직무수행 평가를 설명하는 모형을 구성하고 이 모형에 포함된 역할행동과 특성이 직무수행 평가에 미치는 상대적 영향을 분석하였다.

〈표 6〉은 지역시민에 대한 분석결과를 보여준다. 이 표에 따르면 13개 역할기대 목록 가운데 12개가 모형에 포함되고 행정혁신과 관련된 행동과 특성은 포함되지 못하였다. 이들 12개 역할행동과 특성은 직무수행 평가변량의 45%를 설명하는 것으로 나타나 모형에 포함되지 않은 다른 중요한 요인들이 존재함을 시사하지만, 그럼에도 목록에 포함된 행동과 특성이 직무수행 평가와 관련성이 높음을 보여준다.

분석결과를 자세히 보면 단체장의 직무수행 평가에 가장 큰 영향을 주는 것은

〈표 6〉 역할수행 평가가 직무수행 평가에 미치는 영향 : 시민의 시각

	비표준 회귀계수 (b)	b의 표준오차	p
여론반영	.103	.020	.000
공약준수	.073	.020	.000
업무추진	.104	.020	.000
균형발전	.094	.019	.000
자율자치정부	.052	.020	.010
정책구상	.076	.020	.000
정책추진	.082	.022	.000
행정장악	.061	.021	.004
지방의회관계	.061	.020	.003
전문성	.109	.020	.000
정부간 관계	.164	.021	.000
수익사업	.097	.020	.000

N = 1,565; Adjusted R² = .450

주 : 모형진입의 유의수준 기준은 0.150이다.

6) 구체적인 질문과 응답범주는 다음과 같다. "전체적으로 볼 때 귀하의 광역자치단체장은 그 직책을 얼마나 잘 수행하고 있다고 보십니까?" ① 매우 못하고 있다 ② 못하고 있다 ③ 그저 그렇다 ④ 잘하고 있다 ⑤ 매우 잘하고 있다.

중앙정부와 협조적 관계를 유지하는 역할기대와 관련되는 것으로 나타났다. 즉, “중앙정부나 다른 지방자치단체와의 협의과정에서 자신의 견해를 합리적으로 설명하고 설득”하는 역할기대에 대한 평가가 단체장의 직무수행 평가에 가장 큰 영향을 주었다. 중앙정부에 의존성이 높은 구조적 현실에서 중앙정부와의 관계를 지방정부에 유리하게 활용하는 행동과 특성이 직무수행 평가에 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타난 것은 그리 놀라운 것이 아니다. 한편 이 밖에도 전문성, 업무추진 및 여론반영의 특성과 행동도 직무수행 평가에 주요한 영향을 주는 것으로 나타나 정책가 및 행정가와 시민 대표자로서의 역할수행이 단체장에 대한 시민의 정치적 지지에 중요함을 시사한다.

〈표 7〉은 광역의원에 대한 분석결과를 보여준다. 이 표에 따르면 13개의 역할기대 목록 가운데 9개만이 모형에 포함되고 균형발전, 자율자치정부, 정책구상 및 행정혁신과 관련된 행동과 특성은 포함되지 못하였다. 한편 모형에 포함된 9개의 역할행동과 특성은 직무수행 평가변량의 53%를 설명하는 것으로 나타나 시민의 경우와는 달리 좀더 적은 역할행동과 특성으로 좀더 많은 변량을 설명하는 것으로 나타나 모형의 적합도가 더 높았다.

분석결과를 자세히 보면 단체장의 직무수행 평가에 가장 큰 영향을 주는 것은 시민의 경우처럼 중앙정부와 협조적 관계를 유지하는 역할기대와 관련되는 것으

〈표 7〉 역할수행 평가가 직무수행 평가에 미치는 영향 : 의원의 시각

	비표준 회귀계수 (b)	b의 표준오차	p
여론반영	.109	.044	.015
공약준수	.137	.048	.005
업무추진	.120	.044	.007
정책추진	.098	.048	.042
행정장악	.162	.044	.000
지방의회관계	.072	.036	.045
전문성	.079	.043	.063
정부간 관계	.168	.046	.000
수익사업	.062	.039	.119

N = 410; Adjusted R² = .532

주 : 모형진입의 유의수준 기준은 0.150이다.

로 나타났다. 이는 의원도 시민과 동일하게 중앙정부에 의존성이 높은 지방정부의 현실에서 중앙정부와 원만한 관계를 유지하는 역할의 중요성을 인식하고 있음을 보여준다. 한편 흥미있는 것은 중앙정부와의 관계에서 자율성을 강조하려는 행동과 특성이 직무수행 평가에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다는 점이다. 이 밖에 직무수행 평가에 적지 않은 영향을 주는 행동과 특성은 행정장악 및 공약준수와 관련되는 것으로 나타났다.

〈표 8〉은 행정관료에 대한 분석결과를 보여준다. 이에 따르면 13개 역할기대 목록 가운데 10개가 모형에 포함되고 여론반영, 정책구상, 지방의회관계와 관련된 행동과 특성은 포함되지 못하였다. 한편 모형에 포함된 10개 역할행동과 특성은 직무수행 평가변량의 64%를 설명하는 것으로 나타나 모형의 적합도가 탁월함을 보여준다.

분석결과를 자세히 보면 단체장의 직무수행 평가에 가장 큰 영향을 주는 것은 시민이나 의원의 경우처럼 중앙정부와 협조적 관계를 유지하는 역할기대와 관련되는 것으로 나타났다. 이는 관료도 시민이나 의원과 동일하게 중앙정부에 의존성이 높은 지방정부의 현실에서 중앙정부와 협조적 관계를 유지하는 역할의 중요성을 인식하고 있음을 보여준다. 한편 이 밖에도 정책추진, 공약준수, 업무추진

〈표 8〉 역할수행 평가가 직무수행 평가에 미치는 영향 : 관료의 시각

	비표준 회귀계수(b)	b의 표준오차	p
공약준수	.114	.032	.001
업무추진	.108	.030	.000
균형발전	.080	.026	.002
자율자치정부	.073	.027	.007
정책추진	.157	.030	.000
행정장악	.082	.026	.002
전문성	.075	.025	.003
정부간 관계	.176	.027	.000
수익사업	.052	.025	.037
행정혁신	.096	.025	.000

N = 949; Adjusted R² = .639

주 : 모형진입의 유의수준 기준은 0.150이다.

과 관련된 행동과 특성도 직무수행 평가에 적지 않은 영향을 주는 것으로 나타나 시민 및 의원과는 다른 시각을 부분적으로 드러내고 있다.

요약하면 단체장의 직무수행 평가에 영향을 주는 역할행동과 특성에 대한 분석은 시민, 의원 및 관료가 강조하는 시각의 유사성과 상이성을 보여준다. 첫째, 시민의 경우 단체장의 직무수행 평가에 영향을 주는 가장 중요한 역할기대는 중앙정부나 다른 지방정부와 협력적 관계를 유지하는 것으로 나타났다. 이 밖에도 여론반영, 업무추진, 전문성 소유가 주요한 영향변수로 나타났다. 그러나 행정혁신은 영향변수로 나타나지 않았다. 둘째, 의원의 경우 시민과 마찬가지로 중앙정부나 다른 지방정부와 협력적 관계를 유지하는 역할이 가장 중요한 것으로 나타났다. 이 밖에도 행정장악과 공약준수가 주요한 영향변수로 나타났다. 그러나 행정혁신, 균형발전, 자율자치정부, 정책구상은 영향변수로 나타나지 않았다. 셋째, 관료의 경우 시민이나 의원과 마찬가지로 중앙정부나 다른 지방정부와 협조적 관계를 유지하는 역할이 가장 중요한 것으로 나타났다. 이 밖에도 정책추진의 역할도 중요한 영향변수로 나타났다. 그러나 여론반영, 정책구상, 지방의회관계는 영향변수로 나타나지 않았다.

시민, 의원, 관료 모두 중앙정부 및 다른 지방자치단체와의 관계에서 광역정부를 대변하는 단체장의 역할을 직무수행 평가와 밀접히 관련시키고 있다. 따라서 중앙정부 및 다른 지방자치단체와 협조적이고 우호적인 관계를 유지하고 발전시키는 것과 관련된 행동과 특성이 광역단체장에게 광범하게 요구되는 것으로 보인다. 이처럼 중앙정부와 관련된 역할영역에서는 다른 역할영역과는 달리 시민, 의원 및 관료 간에 단체장의 역할기대와 관련하여 상충하는 시각이 발견되지 않았다.

한편 시민, 의원 및 관료의 시각의 차이도 나타났다. 행정혁신과 관련한 역할행동과 특성은 관료의 경우 단체장의 직무수행 평가에 유의미한 영향을 주지만 시민과 의원의 경우 그렇지 않았다. 지방의회관계와 관련한 행동과 특성은 시민과 의원의 경우 단체장의 직무수행 평가에 유의미한 영향을 주지만 관료의 경우 그렇지 않았다. 여론반영과 관련한 행동과 특성은 시민과 의원의 경우 단체장의 직무수행 평가에 유의미한 영향을 주지만 관료의 경우 그렇지 않았다.

지역시민이 강조하는 단체장의 역할기대는 선거민으로서의 제도적 지위와 관련하여 이해할 수 있다. 지역사회에 존재하는 가치와 이해가 다양하고 유권자의 선호가 매우 이질적이어서 구체적인 정책 차원에서 단체장에 대한 기대는 단일하기

어렵다. 그러나 정책의 구체적인 내용이 무엇이든 시민의 입장에서 우선 지방 정부의 반응성을 기대하게 된다. 이는 지방정부가 시민의 요구와 의사에 대응하여 움직이는 것을 의미한다. 이러한 토대 위에 시민은 단체장이 지방정부를 효율적이고 효과적으로 통치하기를 기대하는 것이다. 광역의원이 강조하는 단체장의 역할기대도 그들의 제도적 지위와 관련하여 이해할 수 있다. 단체장과 의회는 상호견제와 균형을 이루는 대의기관이다. 물론 의원의 단체장에 대한 기대가 당파성의 영향을 받지만 상당한 정도 이러한 제도적 구조의 성격을 반영한다. 따라서 의원이 단체장에게 의회에 대한 협조적 관계를 형성하고 유지하는 역할을 기대하는 것은 자연스럽다. 행정관료가 강조하는 단체장의 역할기대도 그들의 제도적 지위와 관련하여 이해할 수 있다. 관료는 전문성과 실적에 의해 임명되고 신분이 보장되어 있는 경력직 공직자이며 선거직 공직자인 단체장과는 계층적 관계를 유지한다. 따라서 관료는 정책과 행정과정에서 전문성이 침식되지 않고 중립적 능력을 발휘할 수 있도록 자신들을 정치적 압력으로부터 보호하는 단체장의 역할을 강조하는 것은 당연하다. 이처럼 시민, 의원 및 관료가 갖는 단체장에 대해 상이한 역할기대는 지방통치과정에서 이들이 점유하는 제도적 위치를 통해 부분적으로 이해할 수 있다.

5. 단체장의 유형과 역할기대

단체장의 유형에 따라 역할행동과 특성에 따라 차이가 날 수 있기 때문에 단체장의 역할수행에 대한 평가는 유형에 따라 달라질 가능성이 있다. 여기서는 이를 조사하기 위해 역할수행 평가와 단체장의 유형 간의 관계를 분석한다. 먼저 단체장의 유형에 대한 논의로부터 시작하기로 한다. 단체장에 대한 대부분의 비학술적 연구는 단체장의 인기도나 직무수행도에 대한 평가를 고유명사, 즉 단체장의 이름과 결부시키지만 그러한 분석은 결과의 일반화를 어렵게 한다. 오히려 구체적 사례의 범주화를 통해 개념간의 관계를 경험적으로 분석하는 것이 일반화에 도움이 된다. 물론 여기서 다루는 사례수가 너무 적어 유형별 차이를 신뢰성있게 일반화하기는 어렵다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 단체장간의 역할수행 평가의 차이를 일반화하기 위한 하나의 예비적 시도로 단체장의 유형을 사용하고자 한다.

단체장의 유형을 분류하는 방법 혹은 기준은 다양할 수 있다. 지나친 단순화의 문제가 있지만, 여기서는 단체장의 주요 전직(primary prior occupation)에 기초하여 유형을 도출하고자 한다. 단체장으로 선출되기 전의 주요 직업을 보면 현단체장은 관계출신, 정계출신, 학계출신 및 업계출신으로 나눌 수 있다. 민선 단체장으로 선출되기 전 장관이나 국회의원 혹은 관선 도지사를 지낸 경험이 있는 경우도 있지만, 생애의 주요 직업을 기초로 해서 구분한다면 15명의 광역단체장 가운데 8명은 관계출신으로, 4명은 정계출신으로, 2명은 학계출신으로, 1명은 업계출신으로 분류할 수 있다.⁸⁾ 물론 분류자 신뢰성(coder reliability)을 산정한 것은 아니지만, 단체장이 되기 이전의 주요 직업에 기초한다면 이러한 분류는 비교적 신뢰성을 지닐 것으로 보인다.

여기서는 이러한 직업적 기초에 근거하여 단체장의 유형을 행정가형, 정치가형 및 전문가형으로 나누고자 한다. 전문가형이라는 범주의 사용이 행정가형 혹은 정치가형 단체장이 전문가가 아님을 의미하는 것은 아니다. 전문가형 단체장은 주로 관계나 정계출신이 아닌 비관계-비정계출신으로 여기서는 학계 및 업계출신의 단체장을 통칭하기 위해 편의적으로 사용하였다.⁹⁾ 따라서 여기서 현 15명의 광역단체장을 행정가형 8명, 정치가형 4명 그리고 전문가형 3명으로 분류하고자

7) 분석대상인 15명의 광역단체장은 1명의 특별시장(서울), 5명의 광역시장(부산, 대구, 광주, 인천, 대전) 및 9명의 도지사(경기, 강원, 충남, 충북, 전남, 전북, 경남, 경북, 제도)이다.

8) 관계출신 단체장으로 분류된 사례는 최각규 강원지사, 심대평 충남지사, 홍선기 대전시장, 문희갑 대구시장, 송언종 광주시장, 신구범 제주지사이다. 정계출신 단체장으로 분류된 사례는 문정수 부산시장, 최기선 인천시장, 이인제 경기지사, 허경만 전남지사이다. 한편 학계출신 단체장으로 분류된 사례는 조순 서울시장, 유종근 전북지사이고, 업계출신 단체장으로 분류된 사례는 김혁규 경남지사이다. 물론 대부분의 단체장이 정치와 무관하지 않지만 단체장이 되기 이전의 주된 직업에 기초해서 판단하면 이러한 분류는 비교적 타당성을 가질 것으로 보인다.

9) 이들 학계출신과 업계출신을 하나로 통합하는 것이 분류의 타당성에 문제를 제기할 수 있다. 예를 들면, 전문가형으로 구분된 3명의 단체장 가운데서 1명은 학계출신으로 장관을 지냈고, 또 다른 1명은 업계출신으로 관선 도지사를 지냈으며, 또 다른 1명은 학계출신으로 장관이나 관선 도지사의 경험이 전혀 없다. 그러나 직업적 기초에서 이들은 관계출신 혹은 정계출신 단체장과 확연히 구분된다는 점을 유의한다면 분류의 정밀성에 어느 정도 문제가 있다 하여도 타당성에는 거의 문제가 없는 것으로 보인다.

한다. 다음은 유형별 단체장의 역할수행에 대한 시민, 의원 및 관료의 평가를 살펴본다.¹⁰⁾

1) 여론반영, 공약준수 및 균형발전

(1) 여론반영

〈표 9〉에 제시된 바와 같이 단체장의 여론반영 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 4명이 중위수보다 높고 3명이 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 높았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 6명이 중위수보다 높고 2명이 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 여론반영 역할수행에 대한 평가는 시민, 의원 및 관료의 시각에 따라 차이가 있는 것으로 보인다. 시민과 의원 모두 거의 유사하게 비정계출신 단체장에 대해 긍정적이나 정계출신 단체장에 대해 부정적이다. 반면 관료는 관계출신 단체장에 대해서만 긍정적이며 정계나 비정계-비관계출신 단체장에 대해 전반적으로 부정적이다.

(2) 공약준수

단체장의 공약준수 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 6명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 중위수보다 높은 사례는 없고 2명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8

10) 단체장의 역할수행 평가의 점수범위는 1~5이다. 그러나 측정도구가 비율척도가 아니라 서열척도이기 때문에 수치의 의미는 상대적이다. 따라서 여기서는 산술평균보다 중위수(median)를 산출하여 중위수보다 수치가 높은 혹은 낮은 사례수를 단체장의 유형별로 산정하였다.

〈표 9〉 여론반영, 공약준수 및 균형발전에서의 역할수행 평가

	시 민	의 원	관 료
여론반영			
행정가형	4-3	4-3	6-2
전문가형	3-0	2-1	0-3
정치가형	0-4	1-3	1-2
공약준수			
행정가형	6-2	4-3	6-1
전문가형	0-2	2-1	0-3
정치가형	1-3	1-3	1-3
균형발전			
행정가형	4-3	4-4	4-3
전문가형	2-1	2-1	0-3
정치가형	1-3	1-2	3-1

주 : 앞의 수치는 평가점수가 중위수보다 큰 사례수, 뒤의 수치는 작은 사례수.

명 가운데 6명은 중위수보다 높고 1명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 공약 준수 역할수행에 대한 평가는 시민과 관료의 시각이 유사하여 모두 비관계 혹은 정계출신 단체장에 대해 부정적이나 관계출신 단체장에 대해서는 비교적 긍정적인 것으로 나타났다. 한편 의원도 정계출신 단체장에 대해서는 부정적인 것으로 나타났다.

(3) 균형발전

단체장의 균형발전 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 4명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 3명은 중위수

보다 높고 1명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 균형발전 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원의 시각이 유사하여 모두 정계출신 단체장에 대해 부정적이고 관료는 비관계-비정계출신 단체장에 대해 부정적이나 정계출신 단체장에 대해서는 긍정적인 것으로 나타났다.

여론반영, 공약준수 및 균형발전의 역할수행은 특히 정치가형 단체장이 다른 유형의 단체장보다 더 탁월할 것으로 예상하였지만 정계출신 단체장 모두 시민과 의원들로부터 낮은 평가를 받은 반면 정치적 감각이 부족할 것으로 보이는 관계출신 단체장이 상대적으로 높은 평가를 받아 다소 의외적이다. 한편 관료는 비관계-비정계출신 단체장을 이러한 역할수행에서 전반적으로 부정적으로 평가하고 있어 시민이나 의원과 상당한 시각차이를 보이고 있다.

2) 행정장악과 업무추진

(1) 행정장악

〈표 10〉에 제시된 바와 같이 단체장의 행정장악 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 2명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 행정장악 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원의 경우 큰 시각 차이가 없이 모두 정계출신 단체장에 대해 부정적이나 관료는 비관계-비정계출신 단체장에 대해 부정적인 것으로 나타났다. 전반적으로 행정장악 역할수행에서 관계출신 단체장이 시민, 의원 및 관료 모두로부터 높은 평가를 받은 것으로 나타났다.

〈표 10〉 행정장악과 업무추진에서의 역할수행 평가

	시 민	의 원	관 료
행정장악			
행정가형	5-2	4-3	5-2
전문가형	1-2	2-1	0-3
정치가형	1-3	1-3	2-2
업무추진			
행정가형	5-3	6-2	5-2
전문가형	2-1	1-1	1-2
정치가형	0-3	0-4	1-3

주: 앞의 수치는 평가점수가 중위수보다 큰 사례수, 뒤의 수치는 작은 사례수.

(2) 업무추진

단체장의 업무추진 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 중위수보다 높은 사례는 없고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 6명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮았다. 단체장의 업무추진 역할수행에 대한 평가는 시민, 의원, 관료의 시각이 비교적 유사하여 모두 정계출신 단체장에 대해 부정적이며 관계출신 단체장에 대해서는 긍정적인 것으로 나타났다.

행정장악 및 업무추진 역할수행은 행정관리 경험이 풍부한 관계출신 단체장이 가장 유리할 것으로 예상된 바와 같이 행정가형 단체장이 시민, 의원, 관료 모두로부터 높은 평가를 받았다. 한편 그러한 경험이 부족한 정치가형은 모두로부터 낮은 평가를 받아 적어도 이러한 역할수행에서 행정가형 단체장이 정치가형 단체장보다 탁월함을 시사한다.

3) 정부간 관계와 자율자치정부

(1) 정부간 관계

〈표 11〉에 제시된 바와 같이 단체장의 정부간 관계 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 6명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 정부간 관계 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원의 시각에 큰 차이가 없이 모두 관계출신 단체장에 대해 긍정적이고 정계출신 단체장에 대해 부정적이나, 관료는 비관계-비정계출신 단체장에 대해 부정적인 것으로 나타났다. 전반적으로 원만한 정부간 관계를 발전시키는 역할을 수행하는 데 관계출신 단체장이 시민, 의원 및 관료 모두로부터 높은 평가를 받은 것으로 보인다.

(2) 자율자치정부

단체장의 자율자치정부 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정

〈표 11〉 정부간 관계와 자율자치정부에서의 역할수행 평가

	시 민	의 원	관 료
정부 간 관계			
행정가형	5-3	4-3	6-2
전문가형	1-1	1-1	0-3
정치가형	1-3	1-3	1-2
자율자치정부			
행정가형	5-3	4-3	5-2
전문가형	2-1	2-1	0-3
정치가형	0-3	1-3	2-2

주 : 앞의 수치는 평가점수가 중위수보다 큰 사례수, 뒤의 수치는 작은 사례수.

가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 중위수보다 높은 사례는 없고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 2명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 자율자치정부 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원의 시각이 비교적 유사하여 정계출신 단체장에 대해 부정적이나, 관료는 정계출신 단체장에 대해 긍정적이고 오히려 비관계-비정계출신 단체장에 대해 부정적이다.

지방정부의 자율성을 유지하면서 원만한 정부간 관계를 발전시키는 역할을 수행하는데 관계출신 단체장이 시민, 의원, 관료 모두로부터 대체로 긍정적인 평가를 받은 것으로 보아 이들이 정계출신 단체장보다 정부간 관계 발전에 더 탁월한 것으로 인식됨을 보여준다.

4) 지방의회관계

〈표 12〉에 제시된 바와 같이 단체장의 지방의회관계 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 7명은 중위수보다 높고 1명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 중위수보다 높은 사례는 없고 2명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 중

〈표 12〉 지방의회관계에서의 역할수행 평가

	시 민	의 원	관 료
행정가형	7-1	5-2	5-3
전문가형	0-2	1-2	0-3
정치가형	0-4	1-3	2-1

주 : 앞의 수치는 평가점수가 중위수보다 큰 사례수, 뒤의 수치는 작은 사례수.

위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 지방의회관계 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원 모두 정계출신 단체장에 대해 부정적이나 관료는 오히려 정계출신 단체장에 대해 긍정적이고 비관계-비정계출신 단체장에 대해 부정적인 것으로 나타나 시각의 차이를 보이고 있다. 단체장이 원만한 지방의회관계를 발전시키는 역할을 수행하는 데서 관계출신 단체장은 시민, 의원, 관료 모두로부터 높은 평가를 받은 반면, 비관계-비정계출신 단체장은 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다. 그러나 정계출신 단체장에 대한 평가는 서로 달라 시민과 의원은 낮고 관료는 높은 것으로 나타났다.

5) 수익사업과 행정혁신

(1) 수익사업

〈표 13〉에 제시된 바와 같이 단체장의 수익사업 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 높았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮았다. 단체장의 수익사업 역할수행에 대한 평가를 보면 시민과 의원의 시각에는 큰 차이가 없으나 관료는 다소 상이한 시각을 보이는 것으로 나타났다. 전반적으로 수익사업 추진 역할을 수행하는 데서 전문가형 즉 비관계-비정계출신 단체장이 시민과 의원 모두로부터 높은 평가를 받으며 관계출신 단체장도 대체로 긍정적인 평가를 받은 것으로 보인다.

(2) 행정혁신

단체장의 행정혁신 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형

〈표 13〉 수익사업 및 행정혁신에서의 역할수행 평가

	시 민	의 원	관 료
수익사업			
행정가형	4-3	4-3	5-3
전문가형	2-1	3-0	1-2
정치가형	1-3	0-4	1-2
행정혁신			
행정가형	5-2	5-2	3-4
전문가형	2-1	2-1	2-1
정치가형	0-4	0-4	2-2

주 : 앞의 수치는 평가점수가 중위수보다 큰 사례수, 뒤의 수치는 작은 사례수.

8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 3명은 중위수보다 높고 4명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 2명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 단체장의 행정혁신 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원의 시각에 거의 차이가 없이 관계 혹은 비관계·비정계출신 단체장에 대해 긍정적이나 정계출신 단체장에 대해서는 부정적이다. 한편 관료는 관계출신 단체장에 대해 오히려 부정적이고 정계출신 단체장에 대해서는 의견이 엇갈려 있으며 비관계·비정계출신 단체장에 대해서는 다소 긍정적으로 나타나 시각의 차이를 보이고 있다.

수익사업과 행정혁신을 추진하는 역할수행에서 비관계·비정계출신 단체장이 시민, 의원 및 관료 모두로부터 높은 평가를 받았으며 정계출신 단체장은 모두로부터 낮은 평가를 받아 특히 정치가형 단체장 가운데서 기업가적 역할행동과 특성을 발견하기 어려움을 시사하고 있다.

6) 정책구상과 추진 및 전문성

(1) 정책구상

〈표 14〉에 제시된 바와 같이 단체장의 정책구상 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 2명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 정책구상 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원의 시각이 거의 유사하여 모두 비정계 출신 단체장에 대해 긍정적이고 정계출신 단체장에 대해 부정적이다. 반면 관료는 관계출신 단체장에 대해서만 긍정적이고 특히 비관계·비정계출신 단체장에 대해서는 부정적이다.

(2) 정책추진

단체장의 정책추진 역할수행에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 5명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 2명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 정책추진 역할수행에 대한 평가는 시민과 의원의 시각이 유사하여 모두 관계출신 단체장에 대해 긍정적이고 정계출신 단체장에 대해 부정적이다. 반면 관료는 관계출신 단체장에 대해 긍정적이거나 비관계·비정계출신 단체장에 대해서는 부정적으로 나타나 시각의 차이를 보이고 있다.

〈표 14〉 정책구상 및 추진과 전문성에서의 역할수행 평가

	시 민	의 원	관 료
정책구상			
행정가형	5-2	4-3	5-2
전문가형	2-1	2-1	0-3
정치가형	0-4	1-3	2-2
정책추진			
행정가형	5-3	5-3	5-2
전문가형	1-1	1-1	0-3
정치가형	1-3	1-3	2-2
전문성			
행정가형	4-3	6-2	6-1
전문가형	2-1	1-1	0-3
정치가형	1-3	0-4	1-3

주 : 앞의 수치는 평가점수가 중위수보다 큰 사례수, 뒤의 수치는 작은 사례수.

(3) 전문성

단체장의 정책 전문성 보유에 대한 평가를 보면 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 가운데 2명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 6명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 1명은 낮았다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 6명은 중위수보다 높고 1명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮았다. 단체장의 정책 전문성 보유에 대한 평가는 시민, 의원 및 관료의 시각이 유사하여 모두 관계출신 단체장에 대해 긍정적인 것으로 나타났다.

정책구상과 추진의 역할수행 및 전문성 보유에서 정책결정 경험이 풍부한 직업 관료출신 단체장이 전반적으로 유리할 것으로 예상되었는데, 이와 일치하게 행정가형 단체장은 시민, 의원 및 관료 모두로부터 다른 유형의 단체장보다 높은 평

가를 받은 것으로 나타났다.

7) 전반적인 직무수행

〈표 15〉는 단체장의 전반적인 직무수행 평가와 단체장의 유형 간의 관계를 보여 준다. 첫째, 시민의 경우 행정가형 8명 가운데 4명은 중위수보다 높고 3명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 높아 비정계-비관계출신 단체장의 직무수행 평가가 다른 유형의 단체장에 비해 긍정적인 것으로 그리고 정계출신 단체장은 부정적인 것으로 나타났다. 둘째, 의원의 경우 행정가형 8명 가운데 6명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 모두 중위수보다 낮으며 전문가형 3명 가운데 1명은 중위수보다 높고 1명은 낮아 정계출신 단체장의 직무수행 평가가 다른 유형의 단체장에 비해 부정적인 것으로 그리고 관계출신 단체장은 긍정적인 것으로 나타났다. 셋째, 관료의 경우 행정가형 8명 가운데 6명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 정치가형 4명 가운데 1명은 중위수보다 높고 2명은 낮으며 전문가형 3명 모두 중위수보다 낮아 비관계-정계출신 단체장에 대한 직무수행 평가가 부정적인 것으로 그리고 관계출신 단체장은 긍정적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 행정가형 단체장을 제외한 정치가형 및 전문가형 단체장의 직무수행에 대해 시민, 의원 및 관료 간에 현격한 시각차이가 존재함을 보여준다.

〈표 15〉 전반적인 직무수행에 대한 평가

	시 민	의 원	관 료
행정가형	4-3	5-2	6-2
전문가형	3-0	2-1	0-3
정치가형	0-4	0-4	1-2

주 : 앞의 수치는 평가점수가 중위수보다 큰 사례수, 뒤의 수치는 작은 사례수.

6. 맺음말

이 논문은 광역단체장을 둘러싼 주요한 기대근원인 지역시민, 광역의원 및 행정관료의 시각에서 단체장의 역할기대를 기술하고 그 상이성을 확인하며 이의 설명을 시도하여 단체장의 역할기대에 대한 상이한 시각을 강조하려고 하였다. 이를 통하여 이 논문은 지방의 주요한 정치제도인 광역단체장의 역할을 좀더 체계적으로 분석하여 기존의 단체장 역할에 대한 실증적 연구의 부족을 보완하려고 하였다.

자료가 제한되어 있지만 분석결과는 시민, 의원 및 관료가 기대하는 단체장의 역할에 대한 몇 가지 잠정적인 결론을 제시하고 있다. 첫째, 단체장의 역할기대 목록과 관련하여 시민, 의원 및 관료의 시각이 완전히 일치하지 않는다는 것이다. 단체장의 역할 이미지는 시민의 경우 행정가와 기업가의 역할로 구분되고 의원의 경우 행정가와 정치가의 역할로 구분되며 관료의 경우 종합적인 역할이 강조되고 있다.

둘째, 시민, 의원 및 관료 모두에게서 단체장의 정부간 관계에서의 역할수행이 그의 직무수행 평가에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타나 이들이 지방정부에게 중앙정부와의 관계가 중요하다는 인식을 공유함을 보여준다. 중앙정부에 의존도가 매우 높은 정부간 구조의 현실을 고려한다면 이는 전혀 놀라운 것이 못된다. 막강한 중앙정부와 원만하고 협조적인 관계를 형성하고 유지하는 단체장의 역할이 직무수행 평가에 결정적이라는 것은 이러한 제도적 현실과 일치하는 것이다.

셋째, 이러한 발견에도 불구하고 역할기대가 단체장의 직무수행 평가에 미치는 영향은 시민, 의원 및 관료에 따라 상이한 것으로 나타났다. 시민과 의원의 경우 행정혁신 역할수행은 직무수행 평가에 영향을 주지 못하나 관료의 경우 영향을 주는 것으로 나타났다. 한편 시민과 의원의 경우 여론반영 혹은 지방의회관계 역할수행이 직무수행 평가에 영향을 주나 관료의 경우 그렇지 못한 것으로 나타났다. 시민의 경우 정책구상 역할수행이 직무수행 평가에 영향을 주나 의원과 관료의 경우 그렇지 못한 것으로 나타났다. 이러한 차이는 지방정치과정에서의 이들의 제도적 지위에서 오는 이해와 가치가 서로 상이하기 때문으로 보인다.

넷째, 단체장의 유형과 역할수행 평가 간의 관계도 시민, 의원 및 관료에 따라

상이한 것으로 나타났다. 비교적 시민과 의원은 행정가형 혹은 전문가형 단체장에 대해 긍정적이나 관료는 특히 전문가형 단체장에 대해서 부정적이었다. 특히 여기서 주목할 수 있는 것은 여론반영, 공약준수, 균형발전 및 지방의회관계 역할기대에서 정치가형 단체장이 오히려 행정가형 단체장보다 덜 긍정적이라는 점이다.

본격화되는 지방정치 중심에서 광역정부를 이끄는 단체장은 다양한 역할기대의 근원을 갖는다. 이 논문에서 초점을 두었던 시민, 의원 및 관료는 그 가운데서 특히 주요한 근원이다. 단체장은 지역사회, 광역의회 및 지방관료제로부터 다양하고 때로는 상충적인 역할기대를 받는다. 물론 단체장은 이 모든 역할기대를 다 실행할 수는 없다. 필연적으로 선택과 강조가 불가피하다. 때로는 지역사회에 반응적이기 위해 혹은 광역의회와 원만한 관계를 유지하기 위해 전문성을 강조하고 정치적 흥정을 배격하는 관료의 기대에 따르지 못할 수 있다. 또한 행정의 능률성과 정책의 전문성을 위해 반응적이고 대의적인 정부를 요구하는 시민과 의원의 기대에 따르지 못할 수 있다. 그러나 적어도 현단계에서 가장 분명한 것은 시민이든, 의원이든 혹은 관료든 단체장에게 중앙정부와 협조적 관계를 발전시키는 역할을 가장 기대하고 있으며 이러한 역할을 성공적으로 수행하는 것이 단체장의 정치적 지지에 가장 중요하다는 사실이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 김병량. (1995). "자치단체장의 역할과 리더십의 요건," 나라정책연구회 편. 《한국형 지방자치의 청사진》. 서울 : 길벗.
- 나라정책연구회 편. (1995). 《한국형 지방자치의 청사진》. 서울 : 길벗.
- 박종민. (1994). "행정관료가 기대하는 장관의 역할과 자격조건," 이종범 편. 《전환 시대의 행정가》. 서울 : 나남.
- 박종민. (1996). "한국에서의 장관선택의 기초 : 변화와 연속성," 《행정과 정책》, 2: 37-63.
- 안병만. (1986). "정치엘리트와 그 변동," 한국정치학회 편. 《현대한국정치론》. 서울 : 법문사.
- 이종범 편. (1994). 《전환시대의 행정가》. 서울 : 나남.
- 이종범. (1995). "기업형 정부의 구축방안," 《한국행정연구》, 4:22-45.
- 제일경제연구소 편. (1995). 《지방화와 국가전략》. 제일경제연구소.
- 한국사회학회 편. (1994). 《국제화시대의 한국사회와 지방화》. 서울 : 나남.

2. 외국문헌

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Mass. : Harvard University Press.
- Levinson, Daniel J. (1971). "Role, Personality, and Social Structure in the Organizational Setting," in F. I. Greenstein and M. Lerner (eds.). *A Source Book for the Study of Personality and Politics*. Chicago : Markham.
- Ransone, Coleman B. (ed.). (1970). "A Symposium : The American Governor in the 1970's," *Public Administration Review*, 30(1) : 1-42.
- Sarbin, Theodore R. (1974). "Role : Psychological Aspects," in D. Sills (ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 13. NY : Macmillan and Free Press.