

# 지방자치단체장의 리더십 연구

- 민선 기초자치단체장을 중심으로 -

A Study on the Leadership of the Mayors  
of Local Governments

- Focusing on the Municipal Level -

2008. 12.

## 연구진

박해육 (수석연구원)

주재복 (수석연구원)

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

## 서 문

우리나라는 1995년 지방선거부터 주민의 직선에 의해 민선 지방자치단체장이 선출됨으로써 본격적인 지방자치시대를 열었고, 2006년 지방선거를 통하여 제4기 민선 지방자치단체장 시대를 맞이하였다. 민선 지방자치단체장은 지방자치단체의 정책과정에서 핵심적인 역할을 수행하고 있으며, 그 영향력 또한 매우 증대되고 있다. 지방자치단체장은 지방정책과 지역발전 과정에서 핵심적인 지도자 역할을 수행하고 있다. 따라서 지방자치단체장이 수립한 지역정책이 조직 구성원과 지역주민들에게 효과적으로 전달되기 위해서는 지방자치단체장의 리더십이 무엇보다 중요하다. 그러나 지금까지 지방자치단체장의 리더십에 대한 체계적인 연구는 거의 없는 실정이다. 본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십을 종합적으로 분석하고, 향후 지방자치단체장의 바람직한 리더십 제고 방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장 리더십의 정책방향, 연임에 성공한 기초자치단체장의 리더십 특성 및 요인을 종합적으로 분석해 보았다. 그리고 이러한 분석결과를 토대로 향후 민선 기초자치단체장 리더십의 제고 방안과 함께 정책적 제언을 제시해 보았다. 본 연구는 지방의 경쟁력과 지역발전이 매우 중요한 현 시점에서 지방자치단체장의 리더십을 종합적·체계적으로 연구함으로써 향후 지방자치단체장의 리더십 제고에 필요한 정책과제를 실증적으로 도출하였다는데 의미가 있다. 본 연구가 지방자치단체장의 리더십 제고와 함께 지방의 경쟁력과 지역발전에 기여하기를 기대한다. 마지막으로 실증적이고 창의적인 연구를 수행한 연구자의 노고에 감사를 드린다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**



## 요약

본 연구의 목적은 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십을 종합적으로 분석하고 리더십 제고 방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장 리더십의 정책정향, 그리고 연임에 성공한 기초단체장의 리더십 특성 및 요인을 분석해 보았다. 마지막으로 이러한 분석결과를 종합하여 향후 민선 기초자치단체장 리더십의 제고 방안과 함께 정책적 제언을 제시해 보았다.

먼저 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 개인적 특성을 분석해 보았다. 민선 기초자치단체장의 특성을 보면, 연령은 50대와 60대, 학력은 대학 졸업 이상, 경력은 단체장, 공무원, 지방의회 의원이 대부분인 것으로 나타났다. 그리고 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장은 대부분이 50% 이상의 높은 득표력으로 당선된 것으로 나타났으며, 당적은 야당 소속이 여당 소속보다 압도적으로 많은 것으로 나타났다. 마지막으로 민선 지방선거에서 재선율을 보면, 민선 2기에서는 연임에 성공한 자치단체장이 많았으나, 민선 3기와 민선 4기에서는 초선 기초자치단체장이 상대적으로 많이 당선되었다.

둘째, 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 정책정향을 분석해 보았다. 먼저 종합적인 정책정향 요인에 대한 분석결과 민선 1기, 민선 2기, 민선 3기에서는 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났으며, 민선 4기의 경우에는 득표율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기초자치단체장의 정책정향을 보다 구체적으로 살펴하기 위하여 정책정향을 복지정책정향과 개발정책정향을 구분하여 분석해 보았다. 분석결과 민선 1기의 경우에는 재정자립도가 높을수록, 민선 2기의 경우에는 소속

정당이 야당일수록, 민선 3기의 경우에는 소속 정당이 여당이고 도시화정도가 높을수록, 그리고 민선 4기의 경우에는 득표력이 높을수록 복지정책정향을 띠는 것으로 나타났다. 또한 개발정책정향의 경우에는 민선 1기, 2기, 4기는 통계적으로 유의미한 요인이 나타나지 않았으며, 민선 3기의 경우 비공무원 출신의 경력 일수록 개발정책정향을 띠는 것으로 나타났다. 마지막으로 민선 전체 기초자치단체장을 대상으로 복지정책정향과 개발정책정향을 분석한 결과는 복지정책정향에는 재정자립도가 영향을 미치는 것으로 나타났고, 개발정책정향에는 학력, 득표율, 도시화정도가 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 민선 지방선거에서 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 분석결과 통계적으로 유의미한 결과를 가져온 요인으로는 민선 2기의 경우에는 연령, 경력, 득표율, 소속정당이, 민선 3기의 경우에는 연령, 득표율, 소속정당이, 그리고 민선 4기의 경우에는 연령과 득표율이 연임 여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 전체 민선 기초자치단체장을 대상으로 분석한 결과에서는 연령, 경력, 득표율이 기초자치단체장의 연임에 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

마지막으로 기초자치단체장의 리더십 특성 분석, 기초자치단체장의 정책정향 분석, 연임 기초자치단체장의 특성 분석에서 도출된 결과를 종합하여, 향후 민선 기초자치단체장 리더십의 제고 방안 함께 정책적 제언을 제시해 보았다. 먼저 지금까지의 분석결과를 토대로 기초자치단체장의 리더십 제고방안으로는 40대 이하의 젊은 지도자들이 기초자치단체장으로 많이 진출할 수 있는 기반을 마련하고, 다양한 분야의 전문가들이 기초자치단체장으로 진출할 수 있는 여건의 마련과 함께 예비 또는 당선된 기초자치단체장에 대한 다양한 교육훈련의 필요성을 제기하였다. 또한 기초자치단체장의 리더십 제고를 위한 정책 제언으로는 기초자치단체장의 역량과 성과를 정확하게 측정할 수 있는 다양한 지표의 개발 및 평가체계의 구축을 제안하였다. 그리고 정당공천에 의한 지역기반 선거에서 벗어나 진정으로 지역발전에 적합한 유능한 지도자가 해당 지역에 당선될 수 있도록 정당공천제, 3선 제한, 지역사회의 선택권 강화 등 지방정치 체제에 대한

제검토를 강조하였다. 마지막으로 기초자치단체장이 독자적으로 좋은 아이디어와 사업을 추진할 수 있도록 중앙의 권한을 지방으로 대폭 이양할 것을 정책적 제언으로 제시하였다.

본 연구는 다음과 같은 이론적, 경험적 함의를 가지고 있다. 즉, 기초자치단체장의 리더십 연구에 대한 기초자료를 종합적으로 정리하여 제공하였다는 점, 다음으로 민선 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장 리더십의 정책방향, 기초자치단체장의 연임 요인을 종합적으로 연계하여 연구하였다는 점, 그리고 기초자치단체장 리더십 제고 방안을 경험적인 분석을 통하여 도출되었다는 점 등의 함의를 가지고 있다. 그러나 본 연구는 기초자치단체장에 대한 기초적인 자료를 제공하는 연구이므로, 심층적인 리더십 연구로는 한계가 있다. 본 연구를 시작으로 기초자치단체장의 리더십에 대한 보다 심층적인 연구를 기대해 본다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
<b>제2장 지방자치단체장의 리더십 이론</b> .....	5
제1절 리더십의 의의 .....	5
제2절 리더십에 대한 접근방법 .....	6
1. 리더십 특성이론 .....	7
2. 리더십 행태이론 .....	8
3. 리더십 상황이론 .....	10
4. 거래적 리더십이론 .....	17
5. 변혁적 리더십이론 .....	19
제3절 지방자치단체장의 리더십 역할과 리더십 요인 .....	23
1. 지방자치단체장의 리더십 역할 .....	23
2. 지방자치단체장의 리더십 요인 .....	25
제4절 지방자치단체장의 정책방향과 리더십 효과성 .....	28
1. 지방자치단체장의 리더십과 정책방향 .....	28
2. 지방자치단체장의 리더십과 효과성 .....	31
3. 지방자치단체장의 연임 요인 .....	33
제5절 연구의 분석틀 .....	35
<b>제3장 기초자치단체장의 리더십 특성 분석</b> .....	37
제1절 분석 개요 .....	37
제2절 민선 기초자치단체장의 개인적 특성 .....	38

1. 민선 1기 기초자치단체장의 개인적 특성 .....	38
2. 민선 2기 기초자치단체장의 개인적 특성 .....	40
3. 민선 3기 기초자치단체장의 리더십 특성 .....	42
4. 민선 4기 기초자치단체장의 리더십 특성 .....	44
<b>제3절 민선 기초자치단체장의 리더십 특성 비교 .....</b>	<b>46</b>
1. 민선 기초자치단체장의 기별 특성 비교 .....	46
2. 민선 기초자치단체장의 시·도별 특성 비교 .....	50
3. 민선 기초자치단체장의 지역유형별 특성 비교 .....	60
<b>제4절 종합적 분석 .....</b>	<b>69</b>
<b>제4장 기초자치단체장 리더십의 정책정향 분석 .....</b>	<b>71</b>
<b>제1절 분석 개요 .....</b>	<b>71</b>
<b>제2절 민선 기초자치단체장의 리더십 요인별 정책정향 분석 .....</b>	<b>73</b>
1. 연령별 정책정향 분석 .....	74
2. 학력별 정책정향 분석 .....	79
3. 경력별 정책정향 분석 .....	84
4. 득표력별 정책정향 분석 .....	89
5. 소속정당별 정책정향 분석 .....	94
6. 재정자립도별 정책정향 분석 .....	99
7. 도시화 정도별 정책정향 분석 .....	105
8. 분석결과 종합 .....	111
<b>제3절 민선 기초자치단체장의 리더십 특성에 따른 정책정향 분석 .....</b>	<b>114</b>
1. 민선 기초자치단체장의 정책정향 분석 .....	115
2. 민선 기초자치단체장의 복지정책정향 분석 .....	120
3. 민선 기초자치단체장의 개발정책정향 분석 .....	125
4. 분석결과 종합 .....	130
<b>제4절 종합적 분석 .....</b>	<b>132</b>
<b>제5장 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 및 요인 분석 .....</b>	<b>135</b>
<b>제1절 민선 2기 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 .....</b>	<b>136</b>
1. 연임 기초자치단체장의 지역별 특성 .....	136

2. 연임 기초자치단체장의 여야별·정당별 특성 .....	137
3. 연임 기초자치단체장의 연령별 특성 .....	138
4. 연임 기초자치단체장의 학력별 특성 .....	139
5. 연임 기초자치단체장의 경력별 특성 .....	140
<b>제2절 민선 3기 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 분석 .....</b>	<b>140</b>
1. 연임 기초자치단체장의 지역별 특성 .....	140
2. 연임 기초자치단체장의 여야별·정당별 특성 .....	142
3. 연임 기초자치단체장의 연령별 특성 .....	144
4. 연임 기초자치단체장의 학력별 특성 .....	145
5. 연임 기초자치단체장의 경력별 특성 .....	146
<b>제3절 민선 4기 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 분석 .....</b>	<b>147</b>
1. 연임 기초자치단체장의 지역별 특성 .....	147
2. 연임 기초자치단체장의 여야별·정당별 특성 .....	149
3. 연임 기초자치단체장의 연령별 특성 .....	152
4. 연임 기초자치단체장의 학력별 특성 .....	152
5. 연임 기초자치단체장의 경력별 특성 .....	153
<b>제4절 민선 기초자치단체장의 연임 요인 분석 .....</b>	<b>154</b>
1. 분석 개요 .....	154
2. 민선 2기 기초자치단체장의 연임 요인 .....	157
3. 민선 3기 기초자치단체장의 연임 요인 .....	159
4. 민선 4기 기초자치단체장의 연임 요인 .....	160
5. 전체 민선 기초자치단체장의 연임 요인 .....	161
<b>제5절 종합적 분석 .....</b>	<b>163</b>
 <b>제6장 기초자치단체장의 리더십 제고 방안 및 정책 제언 .....</b>	 <b>165</b>
제1절 기초자치단체장의 리더십 제고 방안 .....	165
제2절 기초자치단체장의 리더십 제고를 위한 정책 제언 .....	168
 <b>제7장 결 론 .....</b>	 <b>172</b>
제1절 연구의 요약 .....	172
제2절 연구의 함의 및 한계 .....	177

참고문헌 .....	181
Abstract .....	187

## 표 목 차

〈표 2-1〉 리더십 유형 선택의 결정조건 .....	15
〈표 2-2〉 리더십 유형 선택의 결정규칙 .....	17
〈표 2-3〉 거래적 이론과 변혁적 이론의 비교 .....	23
〈표 3-1〉 민선 1기 기초자치단체장의 특성 .....	38
〈표 3-2〉 민선 2기 기초자치단체장의 특성 .....	41
〈표 3-3〉 민선 3기 기초자치단체장의 특성 .....	42
〈표 3-4〉 민선 4기 기초자치단체장의 특성 .....	44
〈표 4-1〉 정책정향 분석을 위한 독립변수와 측정지표 .....	73
〈표 4-2〉 민선 1기의 연령별 사회복지비 지출 차이 .....	74
〈표 4-3〉 민선 2기의 연령별 사회복지비 지출 차이 .....	75
〈표 4-4〉 민선 3기의 연령별 사회복지비 지출 차이 .....	75
〈표 4-5〉 민선 4기의 연령별 사회복지비 지출 차이 .....	76
〈표 4-6〉 민선 전체의 연령별 사회복지비 지출 차이 .....	76
〈표 4-7〉 민선 1기의 연령별 지역개발비 지출 차이 .....	77
〈표 4-8〉 민선 2기의 연령별 지역개발비 지출 차이 .....	77
〈표 4-9〉 민선 3기의 연령별 지역개발비 지출 차이 .....	78
〈표 4-10〉 민선 4기의 연령별 지역개발비 지출 차이 .....	78
〈표 4-11〉 민선 전체의 연령별 지역개발비 지출 차이 .....	79
〈표 4-12〉 민선 1기의 학력별 사회복지비 지출 차이 .....	79
〈표 4-13〉 민선 2기의 학력별 사회복지비 지출 차이 .....	80
〈표 4-14〉 민선 3기의 학력별 사회복지비 지출 차이 .....	80
〈표 4-15〉 민선 4기의 학력별 사회복지비 지출 차이 .....	81

〈표 4-16〉 민선 전체의 학력별 사회복지비 지출 차이 .....	81
〈표 4-17〉 민선 1기의 학력별 지역개발비 지출 차이 .....	82
〈표 4-18〉 민선 2기의 학력별 지역개발비 지출 차이 .....	82
〈표 4-19〉 민선 3기의 학력별 지역개발비 지출 차이 .....	83
〈표 4-20〉 민선 4기의 학력별 지역개발비 지출 차이 .....	83
〈표 4-21〉 민선 전체의 학력별 지역개발비 지출 차이 .....	84
〈표 4-22〉 민선 1기의 경력별 사회복지비 지출 차이 .....	85
〈표 4-23〉 민선 2기의 경력별 사회복지비 지출 차이 .....	85
〈표 4-24〉 민선 3기의 경력별 사회복지비 지출 차이 .....	85
〈표 4-25〉 민선 4기의 경력별 사회복지비 지출 차이 .....	86
〈표 4-26〉 민선 전체의 경력별 사회복지비 지출 차이 .....	86
〈표 4-27〉 민선 1기의 경력별 지역개발비 지출 차이 .....	87
〈표 4-28〉 민선 2기의 경력별 지역개발비 지출 차이 .....	87
〈표 4-29〉 민선 3기의 경력별 지역개발비 지출 차이 .....	88
〈표 4-30〉 민선 4기의 경력별 지역개발비 지출 차이 .....	88
〈표 4-31〉 민선 전체의 경력별 지역개발비 지출 차이 .....	89
〈표 4-32〉 민선 1기의 득표력별 사회복지비 지출 차이 .....	89
〈표 4-33〉 민선 2기의 득표력별 사회복지비 지출 차이 .....	90
〈표 4-34〉 민선 3기의 득표력별 사회복지비 지출 차이 .....	90
〈표 4-35〉 민선 4기의 득표력별 사회복지비 지출 차이 .....	91
〈표 4-36〉 민선 전체의 득표력별 사회복지비 지출 차이 .....	91
〈표 4-37〉 민선 1기의 득표력별 지역개발비 지출 차이 .....	92
〈표 4-38〉 민선 2기의 득표력별 지역개발비 지출 차이 .....	92
〈표 4-39〉 민선 3기의 득표력별 지역개발비 지출 차이 .....	93
〈표 4-40〉 민선 4기의 득표력별 지역개발비 지출 차이 .....	93
〈표 4-41〉 민선 전체의 득표력별 지역개발비 지출 차이 .....	94
〈표 4-42〉 민선 1기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이 .....	95

〈표 4-43〉 민선 2기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이 .....	95
〈표 4-44〉 민선 3기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이 .....	95
〈표 4-45〉 민선 4기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이 .....	96
〈표 4-46〉 민선 전체의 소속정당별 사회복지비 지출 차이 .....	96
〈표 4-47〉 민선 1기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이 .....	97
〈표 4-48〉 민선 2기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이 .....	97
〈표 4-49〉 민선 3기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이 .....	98
〈표 4-50〉 민선 4기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이 .....	98
〈표 4-51〉 민선 전체의 소속정당별 사회복지비 지출 차이 .....	99
〈표 4-52〉 민선 1기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이 .....	99
〈표 4-53〉 민선 2기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이 .....	100
〈표 4-54〉 민선 3기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이 .....	100
〈표 4-55〉 민선 4기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이 .....	101
〈표 4-56〉 민선 전체의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이 .....	102
〈표 4-57〉 민선 1기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이 .....	102
〈표 4-58〉 민선 2기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이 .....	103
〈표 4-59〉 민선 3기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이 .....	103
〈표 4-60〉 민선 4기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이 .....	104
〈표 4-61〉 민선 전체의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이 .....	104
〈표 4-62〉 민선 1기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이 .....	105
〈표 4-63〉 민선 2기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이 .....	106
〈표 4-64〉 민선 3기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이 .....	106
〈표 4-65〉 민선 4기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이 .....	107
〈표 4-66〉 민선 전체의 지역유형별 사회복지비 지출 차이 .....	107
〈표 4-67〉 민선 1기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이 .....	108
〈표 4-68〉 민선 2기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이 .....	109
〈표 4-69〉 민선 3기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이 .....	109

〈표 4-70〉 민선 4기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이 .....	110
〈표 4-71〉 민선 전체의 지역유형별 지역개발비 지출 차이 .....	110
〈표 4-72〉 민선 1기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석 .....	116
〈표 4-73〉 민선 2기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석 .....	117
〈표 4-74〉 민선 3기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석 .....	117
〈표 4-75〉 민선 4기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석 .....	118
〈표 4-76〉 전체 민선 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석 .....	119
〈표 4-77〉 민선 1기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석 .....	121
〈표 4-78〉 민선 2기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석 .....	122
〈표 4-79〉 민선 3기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석 .....	123
〈표 4-80〉 민선 4기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석 .....	124
〈표 4-81〉 민선 전체 기초자치단체장의 복지정책정향 분석 .....	125
〈표 4-82〉 민선 1기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석 .....	126
〈표 4-83〉 민선 2기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석 .....	127
〈표 4-84〉 민선 3기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석 .....	128
〈표 4-85〉 민선 4기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석 .....	129
〈표 4-86〉 민선 전체 기초자치단체장의 개발정책정향 분석 .....	130
〈표 5-1〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 시·도별 현황 .....	136
〈표 5-2〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 여·야별 현황 .....	138
〈표 5-3〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 연령별 현황 .....	139
〈표 5-4〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 학력별 현황 .....	139
〈표 5-5〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 경력별 현황 .....	140
〈표 5-6〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 시·도별 현황 .....	141
〈표 5-7〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 정당별 현황 .....	142
〈표 5-8〉 민선 3기 기초자치단체장의 지역별 연임 현황 .....	143
〈표 5-9〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 연령별 현황 .....	144
〈표 5-10〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 학력별 현황 .....	145

〈표 5-11〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 경력별 현황 .....	146
〈표 5-12〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 시·도별 현황 .....	147
〈표 5-13〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 정당별 현황 .....	149
〈표 5-14〉 민선 4기 기초자치단체장 정당별 연임 현황 .....	150
〈표 5-15〉 민선 4기 기초자치단체장의 지역별 연임 현황 .....	151
〈표 5-16〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 연령별 현황 .....	152
〈표 5-17〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 학력별 현황 .....	153
〈표 5-18〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 경력별 현황 .....	154
〈표 5-19〉 연임요인 분석에 사용된 독립변수와 측정지표 .....	155
〈표 5-20〉 독립변수와 종속변수간 상관관계 .....	156
〈표 5-21〉 독립변수간 상관관계 .....	156
〈표 5-22〉 민선 2기 기초자치단체장의 연임요인 분석 .....	158
〈표 5-23〉 민선 3기 기초자치단체장의 연임요인 분석 .....	159
〈표 5-24〉 민선 4기 기초자치단체장의 연임요인 분석 .....	161
〈표 5-25〉 민선 전체 기초자치단체장의 연임요인 분석 .....	162

# 그림목차

- 〈그림 2-1〉 Fiedler의 상황적합이론 ..... 11
- 〈그림 2-2〉 Hersey와 Blanchard의 이상적 리더십유형 ..... 12
- 〈그림 2-3〉 Vroom과 Yetton의 규범적 의사결정모델 ..... 16
- 〈그림 2-4〉 변혁적 리더십과 거래적 리더십의 관계 ..... 20
- 〈그림 2-5〉 조직의 리더십에 대한 전통적 모형 ..... 31
- 〈그림 2-6〉 연구의 분석틀 ..... 36
- 〈그림 3-1〉 기별 기초자치단체장의 연령 비교 ..... 46
- 〈그림 3-2〉 기별 기초자치단체장의 학력 비교 ..... 47
- 〈그림 3-3〉 기별 기초자치단체장의 경력 비교 ..... 48
- 〈그림 3-4〉 기별 기초자치단체장의 득표율 비교 ..... 49
- 〈그림 3-5〉 기별 기초자치단체장의 소속 정당 비교 ..... 49
- 〈그림 3-6〉 기별 기초자치단체장의 연임 현황 비교 ..... 50
- 〈그림 3-7〉 시도별 기초자치단체장의 연령 비교 ..... 51
- 〈그림 3-8〉 시도별 기초자치단체장의 학력 비교 ..... 53
- 〈그림 3-9〉 시도별 기초자치단체장의 경력 비교 ..... 55
- 〈그림 3-10〉 시도별 기초자치단체장의 득표력 비교 ..... 56
- 〈그림 3-11〉 시도별 기초자치단체장의 소속 정당 비교 ..... 58
- 〈그림 3-12〉 자치단체별 기초자치단체장의 연임 비교 ..... 59
- 〈그림 3-13〉 지역유형별 기초자치단체장의 연령 비교 ..... 61
- 〈그림 3-14〉 지역유형별 기초자치단체장의 학력 비교 ..... 62
- 〈그림 3-15〉 지역유형별 기초자치단체장의 경력 비교 ..... 64
- 〈그림 3-16〉 지역유형별 기초자치단체장의 득표력 비교 ..... 65

---

〈그림 3-17〉 지역유형별 기초자치단체장의 소속 정당 비교 .....	66
〈그림 3-18〉 지역유형별 기초자치단체장의 연임 비교 .....	68





## 제1장 서론

### 제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 제2공화국 때 잠시 실시되었다가 중단되었던 지방자치를 1991년의 지방의회 의원선거를 시작으로 다시 부활하여 실시하게 되었다. 특히 1995년 지방선거부터는 주민의 직선에 의한 민선 지방자치단체장이 선출됨으로써 본격적인 지방자치시대를 맞이하였으며, 2006년 지방선거를 통하여 제 4기 민선자치단체장 시대를 맞이하였다. 민선 지방자치단체장은 지방자치단체의 정책과정에서 핵심적인 역할을 수행하고 있으며, 그 영향력과 권한 또한 매우 증대되고 있다.

지방자치단체장이 수립한 지역정책이 조직구성원과 지역주민들에게 효과적으로 전달되기 위해서는 지방자치단체장의 리더십이 무엇보다도 중요하다. 즉, 지방자치단체장의 리더십이 어떻게 발휘되는가에 따라서 지방정치의 성격이 달라지며, 지방의 발전과 지역주민의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 이와 같이 지방자치단체장은 지방행정과 지역정책의 과정에서 핵심적인 지도자 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 지금까지 지방자치단체장의 리더십에 대한 체계적인 연구는 거의 없는 실정이다.

지방자치단체장의 리더십에 관한 기존의 연구를 살펴보면 지방자치단체장이 갖추어야 할 덕목을 규범적으로 제시하거나, 설문조사를 통하여 단체장의 리더십을 단순하게 유형화하거나, 또는 리더십 유형이 조직 효과성이나 조직의 성과에 어떻게 영향을 미치고 있는가를 분석하는 연구가 대부분이다. 최근에는 지방자치단체장의 리더십에 대한 개별적인 사례연구를 통하여 리더십의 성공요인을

분석하는 연구들이 나타나고 있는 정도이다. 그러나 종합적인 관점에서 체계적으로 지방자치단체장의 리더십을 다루고 있는 연구는 전무한 실정이다. 따라서 민선 지방자치단체장에 대한 체계적이고 종합적인 연구를 통하여 향후 민선 지방자치단체장의 리더십 제고방안과 바람직한 리더십의 역할 및 방향을 모색할 필요성이 있다.

이러한 문제인식 하에서 본 연구의 목적은 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 지방자치단체장의 리더십을 종합적으로 연구하여 향후 지방자치단체장의 리더십 제고 방안을 제시하는 것이다. 지방자치단체장의 리더십 연구는 크게 세 가지 방향에서 진행하고자 한다. 즉 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장들을 대상으로 기초자치단체장들의 개인적인 특성, 기초자치단체장들의 정책방향, 그리고 연임에 성공한 기초자치단체장들의 특성에 대해 종합적으로 분석해 보고자 한다. 그리고 이러한 기술적인 분석자료(descriptive analysis data)의 체계적인 구축을 통하여 향후 기초자치단체장에 대한 심층 연구의 기초자료로 활용될 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

본 연구의 구체적인 목적을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십 특성을 분석해 보고자 한다. 그리고 민선 지방선거에서 당선된 각 기별 기초자치단체장의 개인적 특성과 상황적 특성을 비교 분석해 보고자 한다. 둘째, 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 정책정향을 분석해 보고자 한다. 즉 민선 기초자치단체장의 정책정향이 개발정책정향인지 복지정책정향인지를 지방선거 전과 선거 후의 예산지출 변화를 통하여 분석해 보고자 한다. 그리고 민선 각 기별 지방자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인을 도출해 보고자 한다. 셋째, 민선 기초자치단체장의 리더십 효과성을 개인적인 관점에서 다음 선거에서의 재선으로 설정하고, 민선 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보고자 한다. 즉, 민선 기초자치단체장 리더십의 개인적 특성과 상황적 특성 및 기초자치단체장의 정책정향을 독립변수로 하여, 이들 요인이 민선 기초자치단체장의 연임에 어떤 영향을 미치는가를 분석해 보고자 한다. 마지막

으로 이러한 세 가지 기술적인 통계분석을 통하여 도출된 결과들을 중심으로 기초자치단체장의 리더십 제고방안 및 바람직한 리더십 제고를 위한 정책적 제언을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 대상적 범위는 민선 지방선거 1기부터 4기까지 당선된 기초자치단체장이다. 즉, 민선 지방선거에서 당선된 민선 1기 226명, 민선 2기 232명, 민선 3기 232명, 민선 4기 230명 등 920여명의 기초자치단체장을 대상으로 분석하였다. 그리고 본 연구의 내용적 범위는 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장의 정책정향, 기초자치단체장 리더십의 개인적 효과성으로서의 연임이다. 리더십 특성은 개인적 특성과 상황적 특성으로 구분하였다. 개인적 특성으로는 연령, 학력, 경력, 득표율을 선정하였고, 상황적 특성으로는 정치적 특성(여당 또는 야당), 재정적 특성(재정자립도), 지역적 특성(도시화 정도)을 선정하였다. 민선 기초자치단체장의 정책정향은 복지정책정향과 개발정책정향으로 구분하여 분석하였다. 그리고 기초자치단체장 리더십의 개인적 효과성을 연임 여부로 설정하고, 지방자치단체장의 리더십 특성 및 정책정향이 기초자치단체장의 연임에 미치는 영향을 분석하였다.

본 연구의 주요 분석방법은 문헌분석과 통계분석이다. 먼저 일반적인 리더십 및 지방자치단체장의 리더십과 관련된 국내외 연구문헌과 각종 통계자료를 활용하여 문헌분석을 실시하였다. 그리고 SPSS 14.0 통계 프로그램을 활용하여 통계분석을 실시하였다. 민선 기초자치단체장에 대한 각종 통계자료를 기초로 하여 빈도(frequency) 분석, 교차(Crosstabs) 분석, T-test 분석, 분산(ANOVA) 분석, 다중 회귀분석(multiple regression), 로지스틱 회귀분석(logistic regression) 등을 실시하였다.

구체적인 통계분석 내용 및 분석방법으로는 먼저 민선 기초자치단체장의 개

인적 특성 및 상황적 특성에 대한 빈도분석 및 교차분석을 실시하였다. 둘째, 민선 기초자치단체장의 리더십 요인별 정책정향의 차이를 분석하기 위하여 T-test 분석과 분산 분석을 실시하였으며, 기초자치단체장의 종합적인 정책정향을 분석하기 위하여 다중 회귀분석과 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 마지막으로 민선 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장의 특성을 분석하기 위하여 빈도분석 및 교차분석을 실시하였고, 민선 기초자치단체장 리더십의 개인적 효과성으로서의 연임에 영향을 미치는 요인을 도출하기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.



## 제2장 지방자치단체장의 리더십 이론

### 제1절 리더십의 의의

리더십은 오랫동안 많은 사람들의 관심을 끌어 온 주제 중의 하나로서 리더십이 과학적이고 체계적으로 연구되기 시작한 것은 20세기 초반부터라고 할 수 있다(Yulk, 1998; Northouse, 2001). 지난 수십 년간 여러 학자들이 리더십의 정의와 기능, 특정 상황에 적합한 리더십 유형 등을 명확히 하려고 노력하였다. 그러나 리더십의 개념은 활용하는 목적과 적용하는 환경에 따라 다르게 규정되고 있으며, 리더십을 정의하는 학자의 수만큼 리더십에 대한 정의는 다양하다(Stogdill, 1974). 이처럼 리더십이 다양하게 정의되는 이유는 리더십 현상을 바라보는 연구자의 초점이 다르기 때문이다.

리더십 연구에 대한 대표적인 학자들의 정의들을 살펴보면, 먼저 Piffner와 Presthus(1960)는 리더가 바라는 목표를 달성하기 위하여 개인 및 집단을 조정하고 동작하게 하는 기술이라고 정의하고 있다. 또한 Stogdill(1974)은 리더는 조직의 구조를 주도하고 유지하는 것으로 정의하였으며, Hersey와 Blanchard(1993)는 주어진 상황에서 목표달성을 위해 노력하는 개인 및 집단의 활동에 영향을 주는 과정으로 정의하였다. 그리고 Bass(1990)는 상황이나 집단 구성원들의 인식과 기대를 구조화 또는 재구조화하기 위해서 구성원들 간에 교류하는 과정을 리더십으로 보고 있으며, House(1995)는 개인이 타인에게 영향을 미치고 동기를 부여하며, 타인이 조직효과성과 성공을 위해 공헌할 수 있도록 하는 능력을 리더십으로 정의하고 있으며, Yukl(2002)는 무엇을 해야 하고, 그것을 어떻게 하는 것이

효과적인가를 다른 사람들이 이해하고 동의하도록 영향력을 행사하는 과정을 리더십으로 정의하고 있다.

마지막으로 Northouse(2004)는 리더십에 대한 최근의 저서에서 리더십이란 공동 목표를 달성하기 위하여 한 개인이 집단의 성원들에게 영향을 미치는 과정으로 보면서, 다음과 같은 세 가지 요소를 중심으로 리더십을 기술하고 있다. 첫째, 리더십은 상호관계로서 두 사람 이상의 구성원들간 관계를 내포하는 집단현상으로 기술하고 있다. 둘째, 리더십은 사람이 아닌 영향력의 행사과정으로 보고 있으며, 셋째, 리더십의 결과는 조직목표 달성으로 나타난다고 기술하고 있다.

리더십에 대한 학자들의 정의를 종합해 보면, 리더십은 일련의 과정이며, 리더십 과정은 영향을 미치는 과정이며, 리더십은 집단상황에서 일어나는 현상이며, 리더십은 목표달성을 위한 과정이라는 특성을 지니고 있다(Northouse, 2004). 결국 리더십이란 주어진 상황 하에서 조직구성원들에게 여러 가지 유인들(incentives)의 제공을 통하여 조직구성원들을 동기부여 시킴으로써 조직의 목표를 달성하는 기능이라고 할 수 있다(Bass, 1990; Yukl, 1998; 김호섭 외, 1999). 공공조직이든 사적조직이든 조직관리에서 리더십이 중요한 이유는 리더십이 조직의 성공에 영향을 미치는 중요한 요인의 하나이기 때문이다.

## 제2절 리더십에 대한 접근방법

리더십에 대한 연구를 보면, 먼저 20세기 초반에는 리더의 특성에 바탕을 둔 특성론적(traits) 접근방법이 등장하였으며, 1950년대 들어오면서 심리학에 기반을 둔 행태론적(behaviors) 접근방법이 유행하였으며, 1960년대 후반에서 1970년대까지는 상황론적(situations) 관점에서 연구가 이루어졌다. 그리고 1980년대에서 1990년대에는 변화와 혁신 중심의 리더십 이론인 거래적 리더십과 변혁적 리더십이론이 등장하였다.

리더십에 관한 이론은 시대적 흐름에 따라 다양하게 나타나고 있지만 접근방

법은 크게 전통적인 접근방법과 현대적인 접근방법으로 구분할 수 있다. 전통적인 접근방법은 리더십 과정의 어느 측면을 강조하는가에 따라 일반적으로 세 가지 이론, 첫째, 리더를 중심으로 성공적인 리더의 개인적 특성 및 자질에 연구의 초점을 맞추는 특성이론, 둘째, 리더와 부하 간의 관계를 중심으로 리더의 행동을 통하여 리더십 효과성을 설명하는 행태(행동)이론, 셋째, 리더의 행동이 상황에 따라 어떻게 다른가를 분석하고, 효과적인 리더의 특성이나 행동이 상황에 따라 다르다는 점을 강조하는 상황이론 등으로 분류할 수 있다(Yukl, 1994).

현대적인 접근방법으로는 거래적 리더십과 변혁적 리더십을 대표적으로 들 수 있다. 거래적 리더십은 합리적 과정이나 교환과정을 강조하는 반면, 변혁적 리더십은 부하에게 자긍심을 주고, 개인적 차원에서 부하를 존중하고, 창조적인 사고의 여건을 제공하고, 부하에게 영감을 제공하는 리더를 강조한다(Bass, 1985). 1980년대 이후의 리더십 연구는 변화와 혁신 및 감성과 가치관의 중요성을 강조하는 변혁적 리더십에 대한 관심이 점차 증대하고 있다. 아래에서는 이러한 접근방법에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 1. 리더십 특성이론

초기의 리더십 연구는 주로 리더의 특성과 자질을 중심으로 시작되었다. 즉, 성공적인 리더는 다른 사람들과 구별되는 몇 가지 공통적인 특성이 있으며, 특성이론은 이러한 특성을 찾고자 하는 연구가 대부분을 차지하고 있다.

리더의 특성에는 어떤 요소들이 포함되는지에 대한 학자들의 견해는 다양하게 나타나고 있다. 일부 학자들의 견해를 살펴보면, Stogdill(1948)은 지능, 민감성, 통찰력, 책임감, 진취성, 지속성, 자신감, 사교성 등을 리더의 특성으로 보았으며, Mann(1959)은 지능, 남성적 기질, 적응성, 지배성, 외향성, 보수적 기질 등을 리더의 특성으로 제시하였으며, Stogdill(1974)은 성취성, 지속성, 통찰력, 진취성, 자신감, 책임감, 협동성, 인내심, 영향력, 사교성 등을 리더의 특성으로 제시하였으며, Kirpatric과 Locke(1991)는 추진력, 동기유발, 성실성, 자신감, 인지적

능력, 사업 지식을 리더의 특성으로 제시하였다.

결국 리더십에 대한 특성연구는 리더의 신체적인 특징(연령, 체중, 용모 등), 사회적 배경(교육정도, 사회적 지위 등), 지능(판단력, 결단력, 표현능력 등), 성격과 감성(자신감, 창의성, 독립성 등), 관리능력(성취의욕 등 과업지향적 성격, 협조성 등 상호작용 능력 등) 등을 연구하여 성공적인 리더가 가지고 있는 특성을 찾는 데에 있다.

리더십 특성연구의 초기에는 성공적인 리더들의 자질을 확인하는 것을 강조하였고, 최근에는 효과적인 리더십에 영향을 미치는 개인특성의 중요한 역할을 강조하는 방향으로 연구가 진행되고 있다(Northouse, 2004). 리더십 특성연구는 리더가 타고난 재능을 가지고 있다는 것을 보여 줌으로써 직관적으로 흥미를 끌 수 있으며, 리더십 과정의 구성요소인 리더, 부하, 상황 중에서 리더에만 초점을 두는 연구이며, 리더가 되기 위해서 갖추어야 할 특성이 무엇인가를 알 수 있게 해준다(Northouse, 2004).

그러나 리더십 특성이론은 결정적인 리더십 목록을 정하는데 실패하고 있으며, 동일한 특성이 다른 결과를 가져오는 등의 상황을 고려하고 있지 않다는 점, 그리고 리더십 특성이 조직성과에 어떻게 영향을 미치는가를 밝히지 못한다는 한계를 가지고 있다(Northouse, 2004).

## 2. 리더십 행태이론

리더십 특성이론이 리더의 특성을 강조한 연구라면 행태이론은 리더의 행동을 강조하는 연구이다. 리더십 행동이론은 리더가 무엇을 하는가 또는 리더가 어떻게 행동하는가에 초점을 맞추고 있다(Northouse, 2004). 즉, 행태이론은 리더의 행동이 부하나 부하의 성과에 미치는 영향을 연구하는 것으로 대표적인 연구로는 오하이오대학의 연구, 오하이오주립대학의 연구, 미시간대학의 연구가 있다.

오하이오대학의 연구자(Hemphill & Coons, 1957)들은 리더십의 유형을 권위적 리더, 민주적 리더, 방임적 리더로 구분함으로써 행동연구의 계기를 마련하였으

며, 민주적 리더십 유형의 효과성을 지지하는 결과를 도출하였다.

오하이오 주립대학의 연구자들은 리더가 조직을 지도할 때 어떻게 행동하는가를 분석하였다. 이를 위해 150문항의 LBDQ(Leader Behavior Description Questionnaire)를 작성하였으며, 연구자들은 설문분석을 통하여 리더의 행동 유형을 구조주도형 행동과 배려형 행동으로 분류하였다. 여기서 구조주도형 행동은 과업형 행동으로 일의 조직화, 작업상황의 구조화, 역할 및 책임의 확정, 작업활동의 일정계획 등의 활동을 포함한다. 그리고 배려형 행동은 관계형 행동으로 종업원들 간의 친교관계를 만들고, 존경, 신뢰 구축, 리더와 부하들 간의 인간관계 등이 포함되고 있다.

이러한 연구를 발전시켜 미시간대학의 연구자들은 리더의 행동이 소집단의 성과에 미치는 영향에 관심을 두고, 종업원지향 행동과 과업지향적 행동으로 구분하였다. 종업원지향 리더는 종업원과의 좋은 인간관계를 강조하는 리더의 행동으로 종업원에 대한 관심이 많고, 그들의 개성을 가치 있게 여기며, 개개인의 욕구에 관심을 보인다. 반면에 과업지향 리더는 직무의 기술적 측면과 생산 측면을 강조한다.

Blake와 Moulton(1964; 1978)는 오하이오 주립대학의 연구결과를 확대하여 리더 자신의 평가결과를 토대로 관리그리드(The Managerial Grid)를 만들었다. 즉, 리더의 행동을 ① 생산(과업)에 대한 관심, ② 인간에 대한 관심으로 나누고, 이것을 그리드로 계량화하여 리더의 행동 경향을 5가지로 구분하였다. 첫째, 무관심형(impooverished) 리더십은 생산과 인간에 대한 관심이 모두 낮은 스타일을 의미한다. 둘째, 인기(친목)형(country club) 리더십은 인간에 대한 관심은 높고, 생산에 대한 관심은 낮은 스타일을 의미한다. 셋째, 과업형(task) 리더십은 생산에 대한 관심은 높고, 인간에 대한 관심은 낮은 스타일을 의미한다. 넷째, 타협형(middle of the road) 리더십은 생산과 인간에 대한 관심이 모두 중간 정도인 스타일을 의미한다. 마지막으로 팀(team)형 리더십은 생산과 인간에 대한 관심이 모두 높은 스타일로 가장 효과적이고 이상적인 리더십을 의미한다.

리더십 행동이론은 리더의 행동을 일반적인 방법으로 측정하는 방법을 제공

해 주고 있으며, 리더십 행동을 측정할 수 있는 틀을 제공한다. 리더십 행동이론은 리더십 유형이 성과와 어떤 관계를 가지고 있는지를 설명하지 못한다는 점, 모든 상황에 효과적인 보편적 리더십 유형을 찾아내지 못하였다는 점, 그리고 가장 효과적이라고 주장하는 팀형이 모든 리더십 상황에서 항상 효과적이지 않다는 점 등에서 한계가 있다.

### 3. 리더십 상황이론

리더십 상황이론은 보편적 리더십이 존재하지 않으며, 리더십의 효과성은 상황 변수에 따라 다르다고 본다. 리더십 상황이론의 대표적인 연구로는 Fiedler(1967)의 상황적합이론, Hersey와 Blanchard(1969)의 상황적 접근방법, House(1971)의 경로-목표이론, Vroom과 Yetton(1973)의 의사결정모형 등을 들 수 있다.

#### 1) Fiedler의 상황적합이론

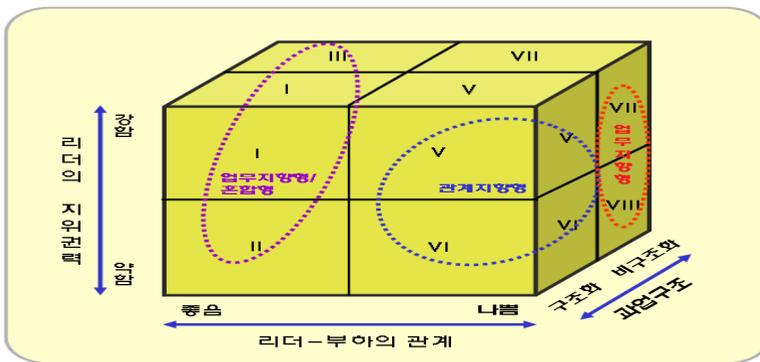
Fiedler(1967)가 개발한 상황적합이론은 리더십유형의 효율성은 개별적인 리더십 상황에 근거하여 검증되어야 한다는 하나의 모델을 제시하고 있다. Fiedler는 리더의 행동은 상황적 조건에 따라서 달라질 수 있다는 전제하에서 리더의 핵심 특성을 중심으로 리더의 유형을 분류한다. 리더들이 가장 싫어하는 동료들 어떻게 평가하는가에 대한 점수를 측정하는 LPC(Least Preferred Co-works) 설문을 통하여 리더의 유형을 분류한다.

높은 LPC 점수(같이 일하기 가장 싫어하는 동료들 우호적으로 평가)를 받은 리더를 관계지향적 리더, 낮은 LPC 점수(같이 일하기 가장 싫어하는 동료들 부정적으로 평가)를 받은 리더를 과업지향적 리더로 분류한다. 관계지향적 리더는 인간관계를 중시하며, 과업지향적 리더는 대인관계 보다 과업성공을 중시를 중시한다.

리더의 특성과 상황의 호의성 정도에 따라 효과적인 리더십의 유형이 다르다

고 주장한다. 상황의 호의성 결정 요인은 리더-부하 관계(좋은 관계-나쁜 관계), 과업구조(높음-낮음), 리더의 지위권력(강함-약함)이며, 이러한 세 가지 상황적 요소의 배합으로 8가지 리더십 상황을 설정하였다(<그림 2-1> 참조).

〈그림 2-1〉 Fiedler의 상황적합이론



자료 : Rosenstiel(2003), 일부 수정

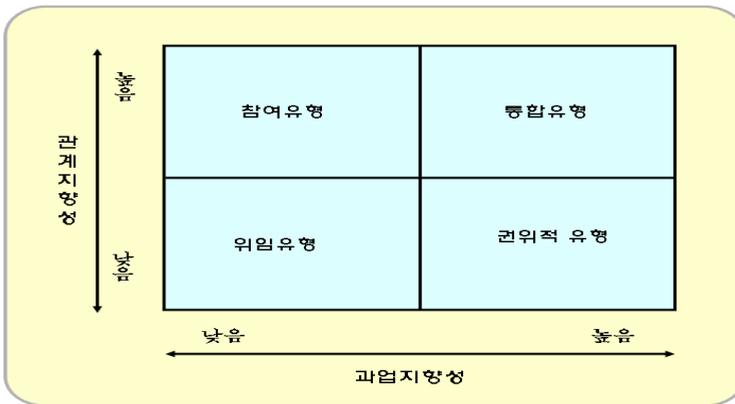
Fiedler는 이러한 상황적 호의성에 따라 리더십유형을 구분하고 있다. 리더와 부하 간의 관계가 좋고, 과업의 구조화 정도가 높으며, 리더의 지위권력이 강할수록 리더에게는 유리한 것으로 인식하고 있고, 리더십 상황이 리더에게 유리하거나 불리한 경우에는 과업지향적인 리더가 효과적이라고 주장한다. 반면에 리더십 상황이 리더에게 유리하지도 않고, 불리하지도 않은 상황에서는 관계지향적인 리더가 효과적이라고 보았다.

Fiedler의 상황적합모델은 리더십 행태의 상황적 여건을 고려한 최초의 모델이라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 이 모델은 리더십 상황을 묘사하는데 있어서 3가지 상황요인만으로는 충분하지 않다는 비판을 받는다. 예를 들어 부하의 개인적인 특성은 고려되지 않았다는 점, 그리고 리더십유형을 단지 일차원적인 개념으로 파악하고 있다는 약점을 지니고 있다(Stachle, 1999: 352).

## 2) Hersey와 Blanchard의 상황적 접근방법

Hersey와 Blanchard(1974)의 상황적 접근방법은 Reddin의 3-D 관리유형을 바탕으로 1969년에 개발되었다. 이들은 리더십 유형을 권위적유형, 통합유형, 참여유형, 위임유형으로 구분하였다.

〈그림 2-2〉 Hersey와 Blanchard의 이상적 리더십유형



자료 : Hersey & Blanchard(1974: 27)

이 모델에서 4가지 리더십유형의 적용을 위해서 주요한 것은 부하의 발달수준이다. 발달수준은 부하가 특정한 과업을 수행하기 위해 숙달된 기술이나 역량을 가지고 있는지 여부와 부하가 과업수행에 대해 긍정적인 태도와 자발성을 가지고 있는지의 여부를 의미한다. 부하들은 4가지 범주의 발달수준을 낮은 수준에서 높은 수준으로 구분하여 D1, D2, D3, D4로 분류하였다.

해결해야 할 과제와 관련하여 역량과 동기부여가 낮은 수준인 경우는 직접적인 지시형이 바람직하며, 부하의 역량과 동기부여가 높은 경우 위임적 리더십유형이 효율적인 것으로 나타났다. 리더는 훈련을 통하여 상황을 예측하고, 적합한 유형을 선택할 수 있어야 한다.

기대를 초과하여 과업을 잘 처리한다면, 유사한 업무를 수행하는 경우 부하

에게 더 많은 참여와 자율성을 부여하는 유형을 선택해야 한다. 반면에 실패하거나 불충분한 결과의 경우에는 참여의 철회 및 강한 통제가 필요한 것으로 간주되었다.

Hersey와 Blanchard는 리더십 과정에서 중요한 변수 중의 하나인 부하의 성숙도를 연구에 포함시켰다는 점이 이들 연구의 두드러진 특징이다. 그러나 이 접근방법은 지나칠 정도로 부하에 초점을 맞추고 있다는 비판을 받고 있다(Neuberger, 1994: 196). 그리고 상황적 요구가 상당히 이질적일 수 있고, 부하의 목표, 상관의 목표, 조직의 목표 등이 실질적으로 동일하지 않다는 점은 문제 삼지 않았다(Neuberger, 2002: 522).

### 3) House의 경로-목표이론

House(1971)의 경로-목표이론이 표방하고 있는 목표는 종업원의 동기유발에 초점을 두어 종업원의 업적과 종업원의 만족을 증진시키기 위한 것이었다(김남현 역, 2005: 166). 이 리더십이론은 부하에게 그들이 수행하는 작업의 경로(혹은 방법)와 목표달성 방안을 명확하게 제공하는 정도에 따라 리더의 효과성이 결정된다고 본다. 즉, 부하가 목표를 달성할 수 있도록 그 방법을 명확히 제시하고, 이를 지원하는 리더가 효과적인 리더인 것이다.

목표-경로이론은 동기부여의 기대이론(노력 → 성과 → 보상)에 입각하여 설명하고 있으며, 리더의 효과성을 설명하는 주요 변수로는 목표의 명확화, 욕구 충족, 목표달성 등을 제시하고 있으며, 상황변수로는 부하의 능력, 성격, 동기, 작업집단의 특성, 작업의 구조화 정도, 조직내 규칙과 절차 등을 제시하고 있다. 그리고 리더가 부하에게 영향을 주는 행동에 따라 리더십 유형을 네 가지로 분류한다(House, 1971).

첫째, 지시적 리더십(구조지향적 리더)은 부하의 과업을 계획, 통제, 지시하는 리더(행동)의 리더십이다. 둘째, 지원적 리더십(배려지향적 리더)은 부하의 욕구 충족, 복지 등에 관심을 가지며, 온정적이고 친밀한 조직분위기 조성에 관심을

가지고 있는 리더의 유형을 의미한다. 셋째, 참여적 리더십은 부하와 정보를 상호교환하고 활용하며, 부하의 의견이나 제안을 의사결정에 반영하는 리더의 유형을 말한다. 마지막으로 성취지향적 리더십은 부하에게 도전적인 목표를 설정하고, 목표달성 행동을 강조하면서 부하의 능력을 믿고 그들로부터 의욕적인 성취동기 행동을 기대하는 리더의 유형을 의미한다.

어떤 리더십유형이 어떤 특정 상황에서 효과적인가를 파악하기 위해 리더십 유형에 적합한 상황을 분석하게 되며, 아래와 같은 4가지로 구분할 수 있다(House, 1971). 첫째, 업무(과업)의 구조화 정도가 낮아(비구조화) 업무수행의 절차나 방법이 공식화되어 있지 않아 구조화가 필요하거나 부하들의 지식과 경험이 부족할 때에는 지시적 리더십이 효과적이다. 둘째, 업무가 단조롭거나 너무 어려워 자신감을 상실하고 있는 경우에는 지원적 리더십이 효과적이다. 셋째, 과업이 구조화되어 있지 않을 경우에 부하에게 목표를 설정해 주고, 이를 달성할 수 있다는 신뢰감을 심어주고자 할 때에는 참여적 리더십이 효과적이다. 넷째, 과업이 구조화되어 있지 않은 과업의 목표, 절차, 방법 등의 결정에 부하를 참여시켜 목표에 대한 기대감을 높이려고 할 때에는 성취지향적 리더십이 효과적이다.

경로-목표이론은 기대이론의 원칙들을 리더십에 통합시키고 있다는 점과 리더가 부하를 도울 수 있는 방법을 제공할 수 있는 실무적인 모델이라는 점에서 장점을 지니고 있다(김남현 역, 2005: 179). 그러나 이 이론은 개념적으로 복잡하여 이론 해석상의 혼란을 야기할 수 있다는 점, 이론의 타당성을 검증하기 위한 실증연구에서 부분적으로 타당성이 있다는 점 등의 단점을 지니고 있다(김남현 역, 2005: 180).

#### 4) Vroom과 Yetton의 의사결정모델

Vroom과 Yetton(1973)의 의사결정모델은 잘 알려진 상황적 접근방법에 속한다. 이들은 모든 상황에 적합한 리더십유형은 존재하지 않는다는 인식에서 출발

하여 관리자들이 어떤 리더십유형을 위해 어떤 상황에서 결정해야 하는지를 처방하는 규범적인 모델을 개발하였다(Stachle, 1999: 855).

이 모델은 리더를 5가지 유형 중에서 선택할 수 있다는 전제에서 출발한다. 리더십유형은 부하가 결정에 참여하는 수준에 따라서 5가지 유형 - 순수 독단형, 창조적 독단형, 개별적 참여형, 집단적 참여형, 위임형 - 으로 구분하였다. 하나의 유형 선택을 위한 상황요인 또는 결정조건은 아래의 표와 같다.

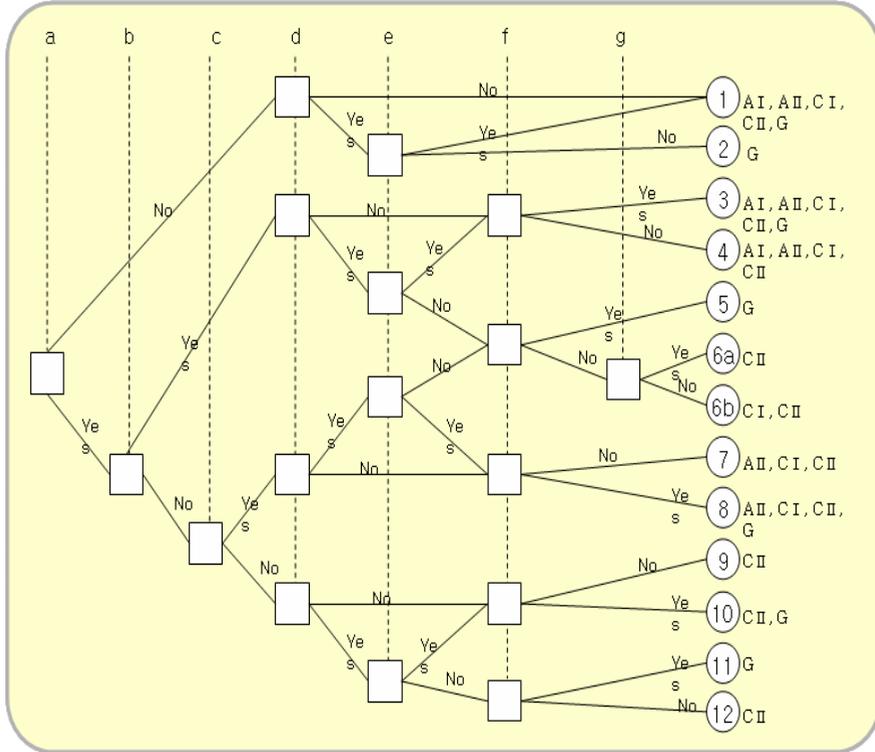
〈표 2-1〉 리더십 유형 선택의 결정조건

a)	품질이 중요한가? 문제해결에 품질이 중요한 역할을 하는가?
b)	충분한 정보가 있는가? 상관이 올바른 결정을 할 수 있는 모든 정보를 가지고 있는가?
c)	문제가 구조화되어 있는가? 어떤 정보가 부족하고, 어떻게 문제를 해결하고, 어디서 부족한 정보를 찾을 수 있는지가 알려졌는가?
d)	수용이 중요한가? 부하가 결정을 집행하기 때문에 결정을 수용해야 하는가?
e)	단독결정도 수용하는가? 상관이 단독으로 결정을 하더라도 부하들이 이를 받아들이는가?
f)	조직목표를 수용할 수 있는가? 부하가 개인의 이익을 추구하는가 아니면 조직의 목표를 수용하는가?
g)	갈등이 예상되는가? 고려되는 해결방안이 부하들의 갈등을 유발하는가?

자료: Vroom & Yetton(1973: 39)

이러한 조건에 근거하여 13개 상황을 구분하였다. 핵심적인 연구 질문은 어떤 조건에서는 어떤 유형이 가장 적합한지에 대한 상황을 확정하는 것이다. Vroom 과 Yetton의 규범적 의사결정모델을 그림으로 나타내면 <그림 2-3>과 같다.

〈그림 2-3〉 Vroom과 Yetton의 규범적 의사결정모델



자료 : Vroom & Yetton(1973: 39)

13개 문제상황은 5개 리더십 유형과 연계되어 있다. 어떤 상황에서 어떤 유형이 성공을 보장하는지에 대해 결정하기 위해 아래의 표에 나타난 7개의 규칙을 적용해야 한다. 7개의 규칙은 정보규칙, 목표동의규칙, 비구조화된 문제규칙, 수용규칙, 갈등규칙, 공정성규칙, 수용우선규칙 등이며, 자세한 내용은 <표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 리더십 유형 선택의 결정규칙

정보규칙	결정품질이 적정하고, 리더가 모든 정보를 가지고 있지 않다면 A는 제외한다.
목표동의규칙	결정품질이 중요하고, 부하가 조직목표를 공유하지 않는다면 G는 제외한다.
비구조화된 문제규칙	필요한 결정품질을 위한 정보가 부족하다면, 리더는 부하로부터 정보를 얻어야 한다. 따라서 A, AII 및 B는 제외한다.
수용규칙	결정에 대한 부하들의 수용이 중요하고, 이들이 독단적인 결정을 수용하지 않는다면 AII와 AIII는 제외한다.
갈등규칙	부하들의 결정에 대한 수용이 중요하고, 이들이 단독결정을 수용하지 않고, 일치하지 않는다면, 리더는 대안에 대해 토론할 기회를 제공해야 한다. A, AIII와 BII은 포함되지 않는다.
공정성규칙	결정품질이 중요하지 않으나 부하의 수용이 중요하고, 단독결정이 수용되지 않는다면 부하들이 스스로 결정해야 한다. G는 제외한다.
수용우선 규칙	부하가 조직의 목표를 공유하고, 수용이 중요하며, 단독결정이 수용되지 않는다면 A, AII, BII과 BIII는 제외한다.

자료: Neuberger(2004: 504)

Vroom과 Yetton의 의사결정모델에서 성공적인 리더십은 결정의 질과 수용으로 묘사되는 반면, 인적기준은 크게 고려하지 않았다(Stachle, 1999: 861). 즉, 결정절차를 위한 조언에 중점을 둔 반면, 리더십의 다른 측면은 고려하지 않았다. 따라서 이 모델은 ‘리더십의 미시이론’으로 간주되고 있다.

#### 4. 거래적 리더십이론

거래적 리더십(transactional leadership)은 부하의 합리적인 행태를 전제로 하는 경로-목적 이론을 근거로 구성되었다. 부하는 자신의 성과를 리더의 인센티브와 교환하게 된다. 거래적 리더십은 일반적으로 리더와 부하간의 비용-편익교환(cost-benefit exchange)으로 설명된다(Kuhnert and Lewis, 1987). 거래 또는 교환은 리더가 소유하거나 통제하는 것과 부하가 서비스에 대한 보상으로 원하는 것 간의 어떤 가치 있는 것을 포함한다(Kulk and Van Fleet, 1992).

거래적 리더십은 리더가 어떤 행위나 보상, 인센티브를 사용하여 조직 구성원들의 바람직한 행동을 유도하는 과정에 관심을 가지고 있으며, ‘예외를 통한 관리’와 조건부 인센티브를 통하여 결정된다. 거래적 리더십에서는 기대하는 노력에 따라서 기대하는 성과가 달성할 수 있다.

거래적 리더십은 조직 구성원들에게 명확한 역할 및 책임을 규정해 줌으로써 주어진 목표를 달성할 수 있도록 부하의 동기를 부여하는 리더십이다(Bass, 1974). 즉, 거래적 리더는 안정, 임금, 승진 등과 같은 보상을 통하여 조직 구성원들의 이해를 충족시킴으로써 조직 구성원들의 동기를 유발한다. 거래적 리더의 특징으로는 노력의 대가로 보상을 제공(주로 물질적 유인)하며, 주어진 규칙이나 표준의 이탈 여부를 관찰하여 이탈 시 교정을 하며, 조직 구성원들에게 책임을 넘겨주고 스스로 결정하는 것을 피하는 경향이 있다.

거래적 리더는 조직의 구조와 경계 내에서 결과를 달성할 수 있고, 구조와 과정을 통하여 통제하고, 문제를 해결하며, 기획하고, 조직하며, 업무를 수행하기 위한 능력과 연계된 구체적인 리더십 스킬을 제시한다. 거래적 유형은 계약의 작성 및 유지에 초점을 맞추기 때문에, 협상기술은 거래적 리더십에 있어 필수적이다. 교환은 명확하고 효과적인 의사소통 기술에 근거할 때 성공적으로 이루어질 것이다. 리더가 명확한 직무 기술과 업무 할당을 정의할 필요가 있으며, 하급자들은 결과를 보여줄 수 있어야만 하고, 리더의 기대를 충족시켜야 한다. 효과적인 거래적 리더는 다음을 할 수 있다: 첫째, 종업원의 성과에 대한 기대가 무엇인지를 명확하게 하는 것, 둘째, 그러한 기대를 어떻게 충족시킬 것인가를 설명, 셋째, 그들의 성과에 대한 평가의 기준을 명쾌하게 설명하는 것, 넷째, 종업원이 목적을 충족시켰는지 아닌지에 대한 피드백의 제공, 다섯째, 그들의 목적을 충족시킨 업적에 따른 보상의 배당(Bass, 1974: 339).

거래적 리더십의 한계는 ‘합리적 인간’은 금전적이고 단순한 보상에 의해 대체적으로 동기가 부여되며, 그의 행태는 예측 가능하다는 행태주의적 가정에서 찾을 수 있다. 실제로는 이러한 가정은 직무 환경과 대인간의 관계로 나타나는 복잡한 감정적인 요인과 사회적 가치를 경시한다. 예를 들어 거래적 리더십은

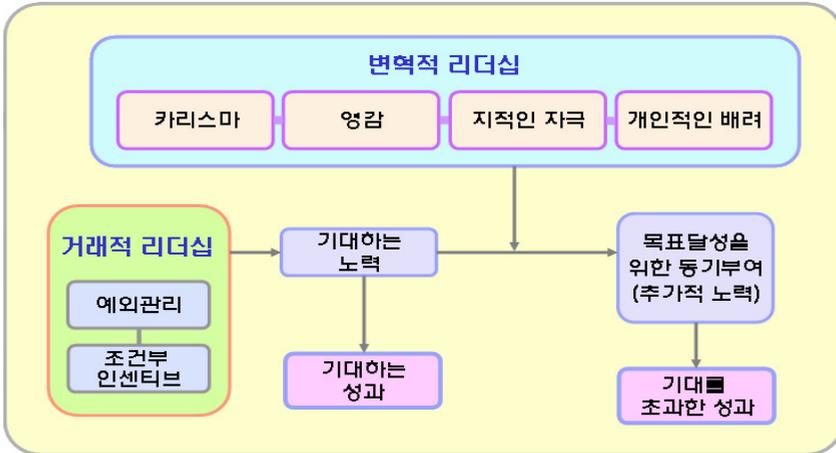
리더와 노동자의 개인적 특성이 대립되지 않는 직무 환경에서는 성공적으로 수행될 것이다. 그러나 업무 지향적이고 관계 지향적인 개인적 특징 사이의 갈등을 초래할 수 있다.

그리고 오늘날 대부분의 리더들은 물질적인 보상과 처벌의 두려움은 노동자에 대한 동기부여를 위한 최적의 접근방법이 될 수 없다는 데에 동의하고 있다. 왜냐하면 거래적 리더십은 구체적인 교환을 촉진하고, 목표와 보상 간의 밀접한 연결을 강조하기 때문에 노동자는 계약에 명확하게 구체화된 것을 넘어서는 어떤 것을 하도록 동기가 부여되지 않는다.

## 5. 변혁적 리더십이론

변혁적 리더십은 너무나 흔한 리더십의 거래적 다양성에 대한 하나의 대안으로 도입되었다. 변혁적 리더십은 부하직원들이 가지고 있는 이기적 욕구를 스스로 뛰어넘어 조직을 위해 일할 수 있게끔 부하들에게 영감을 불어넣는 리더십을 의미한다(Burns, 1978; Bass, 1985). 변혁적 리더십은 카리스마, 영감, 지적인 자극, 개인적인 배려 등과 같은 개념을 통해서 형성되었다(<그림 2-4> 참조). 그러나 변혁적 리더십을 다루는 이론은 종종 거래적 이론의 많은 측면을 흡수하고 있으며, 상당 부분 중복되기도 한다.

〈그림 2-4〉 변혁적 리더십과 거래적 리더십의 관계



자료 : Neuberger(2002)

변혁적 리더십은 단순히 어떻게 리더가 행동해야 하는 것을 기술하는 것이 아닌, 어떻게 행동을 해야만 하는지를 규정하고 있다는 점에서 규범적이다. Burns(1978)는 리더가 사람들이 원하는 것과 희망하는 것을 제공하는 것보다 더 많은 것을 해야 한다고 주장한다. 그래서 변혁적 리더십은 사람들의 희망과 욕구를 넘어서는 방향으로 나아가는 것을 목적으로 하고 있으며, 그 때문에 그들의 실질적 니즈와 가치에 관여하는 것이다.

변혁적 리더는 안정을 지향하는 거래적 리더와는 달리 변화를 지향하며, 변혁적 리더는 다음과 같은 특징을 지니고 있다(Burns, 1978; Bass, 1985). 첫째, 변혁적 리더는 어느 정도의 카리스마를 소유하고 있으며, 부하직원들에게 비전과 사명감을 심어주고, 자긍심을 불리일으키고, 부하들의 변혁을 추진하면서 부하들의 존경과 신뢰를 획득한다. 둘째, 변혁적 리더는 부하를 지적으로 자극하면서 높은 수준의 기대감을 보여 주며, 적절한 상징적 수단을 활용하고, 집중적으로 일할 수 있게 유도한다. 셋째, 변혁적 리더는 부하들을 한 사람씩 개별적으로 배려하며, 개인적 관심의 표명과 충고 및 조언을 자주한다. 넷째, 변혁적 리더는 부하들에게 권한을 위임하며, 높은 참여, 위상 제고를 유도한다. 따라서 변혁적

리더십은 거래적 리더십과 같은 교환관계를 떠나 개인의 이익을 초월하여 목표를 향하고 상위욕구를 충족시킬 수 있도록 동기를 부여한다.

변혁적 리더십의 집합주의적인 속성은 심각한 비판의 대상이 되었다(Hicks and Price, 1999). 그 비판 중 하나는 이러한 리더십 형태는 개인적인 부하의 현재의 동기부여 상태 및 도덕적 상태에 대해 충분히 존중하지 않는다는 점이다. 특별히 이 비판은 변혁적 리더십이 부하의 의견 차이의 도덕적 중요성을 무시한다고 주장하고 있다. 즉, 어떤 부하들은 Burns가 중시한 특정한 목적가치 또는 높은 동기부여 및 윤리 상태의 장점에 의해서도 움직이지 않는다는 것이다.

그리고 Keeply는 변혁적 리더십에서 대중의 횡포가 이루어질 수 있는 점을 예측하였는데, 이는 만약 리더가 모든 사람을 변혁시킬 수 없고, 이익에 대한 전원 합의를 만들어낼 수 없다면 변혁적 리더십은 강력한 파벌의 이익을 대표하는 다수의 의사를 만들게 될 것이라는 점을 제시하였다.

변혁적 리더십은 이론적으로 거래적 리더십과 중복되기도 하지만 차이가 있다는 점에서 아래에서는 이론적 강조점, 리더의 권력 유형, 부하의 동기부여, 촉진조건, 성과기대, 강조되는 리더의 행동 등의 기준에 대한 차이점을 살펴보기로 한다(Van Wart, 2008: 80-81).

첫째, 거래적 리더십 이론의 강조점은 폐쇄적 시스템 내의 감독관(supervisor)에게 초점을 맞추고 있으며, 연구자들은 제한되고 검증할 수 있는 변수(variable)를 유지하는 데에 관심을 가진다. 이와는 달리 변혁적 리더십을 연구하는 연구자들은 관련된 더욱 개방된 시스템의 집행관(executive), 정치적 리더, 사회 리더에 더 많은 관심을 가진다.

둘째, 거래적 리더는 권력의 어떤 유형, 즉 정당한 권력, 보상적 권력, 처벌적 권력 등에 의존한다. 거래적 리더십의 연구자들은 전문가적 권력(expert power)을 가진다고 가정하는 경우가 많고, 개인적 특성과 호감에 기반을 둔 준거적 권력(referent power)은 무시하는 경향이 있다. 이와는 반대로 변혁적 접근을 연구하는 학자들은 전문가적 권력과 준거적 권력을 모두 강조한다.

셋째, 거래적 리더십을 연구하는 연구자들은 원래 사회적 교환과 기대이론

(expectancy theory)과 같은 경제적 관점으로부터 많은 영향을 받았기 때문에 기본적인 이기심과 부하들의 직접적인 니즈에 초점을 맞추고 있다. 반면 변혁적 접근을 연구하는 학자들은 집단 생산성과 조직의 성공 범위 내에서의 개인적 이익을 자극하는 것을 강조한다.

넷째, 거래적인 환경에서 조직의 조건은 안정적이라고 가정하는 반면, 변혁적인 리더십에서의 가정은 변화는 피할 수 없고, 지속적이고, 건전한 것이라고 보고 있다.

다섯째, 거래적 이론의 성과 기대는 “좋은” 성과를 강조하는 경향이 있다. 이와는 달리 변혁적 이론은 기준 또는 품질이 나빠질 수 있고, 새로운 과정, 기술 또는 조직구조에 대한 광범위한 적응이 필요하다고 가정하는 경향이 있다.

여섯째, 거래적 이론에서 리더의 행동은 업무 지향적이고, 관계 지향적인 영역을 매우 강조한다. 특히, 그들은 모니터링, 운영기획, 역할 명확화, 정보 제공, 위임, 문제 해결, 컨설팅, 인사기획, 직원 계발과 동기부여를 강조한다. 변혁적 이론에서의 리더의 행동은 관계 지향적 행동만큼 조직 지향적인 행동을 강조하고 있다. 그들은 완전하게 무시하지는 않지만, 일반적으로 업무 지향적 행동을 경시한다.

위에서 간략하게 살펴 본 거래적 리더십과 변혁적 리더십에 관한 이론의 차이점을 이론적 강조, 리더의 권력유형, 부하에 대한 동기부여, 촉진 조건, 성과 기대, 그리고 강조되는 리더의 행동을 중심으로 비교하여 개략적으로 정리하면 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 거래적 이론과 변혁적 이론의 비교

	거래적 이론	변혁적 이론
이론적 강조	감독관(supervisor) 폐쇄된 시스템 좁은 범위의 변수	집행관(executive) 개방된 시스템 넓은 범위의 변수
리더의 권력 유형	정당한, 보상적, 처벌적 좁은 범위에서 직접적 영향	전문가적, 준거적 거리를 둔 영향을 포함한 간접적 영향
부하 동기부여	보수와 같은 이기심; 자원, 집단 조화 성과 같은 즉각적인 니즈 합리적이고 프로세스	조직 성공 같은 집단 이익; 리더 대행과 같은 심리적인 만족
촉진조건	안정적; 기능적인 체계의 개선	불안정적, 변화의 필요, 위기
성과 기대	좋은 성과(good Performance)	양 또는 적응에 따른 예외적인 성과
강조되는 리더의 행동	모니터링, 운영기획, 역할 명확화, 정보 제공, 위임, 문제해결, 컨설팅, 인사 기획, 직원 계발과 직원 동기부여	환경 스캐닝, 전략기획, 비전 제시, 네트워킹, 의사결정, 조직 변화관리, 정보 제공, 위임, 혁신관리, 컨설팅, 직원 계발, 동기부여, 팀 구축, 인사변화의 관리

자료: Van Wart, M.(2008: 82)

## 제3절 지방자치단체장의 리더십 역할과 리더십 요인

### 1. 지방자치단체장의 리더십 역할

민선 지방자치시대를 맞이하여 지방자치단체가 중앙정부의 일방적인 통제에서 벗어나 지방자치단체장이 지방자치단체의 정책과정에서 중요한 영향력을 행사하게 되었다. 지방자치단체장은 주민이 직접 선출하는 대표자이기 때문에 단체장이 가지고 있는 비전을 주도적으로 실천할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 또한 공무원의 행동양식에도 영향을 미치게 된다. 즉 민선 지방자치시대에는 지방자치단체장의 리더십 여하에 따라서 지역개발, 지역복지, 행정서비스, 지역경

제 등 지방자치단체의 주요 과제 수행이 직접적으로 영향을 받을 수 있다. 설문 조사에 기초한 실증연구에서도 자치단체장은 지방차원에서 지역의 정책결정에 핵심적인 영향력을 지닌 것으로 인식되고 있다(최창수, 2000; 박재욱, 2000). 따라서 지방자치단체장의 리더십 요인을 살펴보기 전에, 지방자치단체장의 권한과 역할을 살펴보는 것은 매우 의미가 있다.

먼저 지방자치단체장은 다음과 같은 권한을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 첫째, 지방자치단체장은 지방자치단체를 법률적, 정치적으로 대표하는 권한을 가지고 있다. 둘째, 지방자치단체장은 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 해당 자치단체에 위임된 사무를 관리하고 집행하는 사무의 관리집행권, 하부 행정기관에 대한 지도·감독권, 소속 직원에 대한 지휘·감독권, 국가 위임사무에 대한 지도·감독권, 예산 및 재정에 관한 권한 등 행정에 관한 권한을 가지고 있다. 셋째, 지방자치단체장은 조례의 공포 및 재의 요구권은 물론 법령 또는 조례가 위임한 범위 내에서 사무에 관한 규칙제정권을 가지고 있다. 마지막으로 지방자치단체장은 지방의회나 위원회에 출석하여 의견을 진술할 권한을 가지며, 지방의회에 의결에 대해 재의를 요구할 권리와 주민의 생명과 재산보호에 긴급하게 필요한 사용할 수 있는 선결처분권을 가지고 있다. 결국 지방자치단체장의 지방자치단체를 대표하면서 지방자치단체의 운영에 관련된 최종적인 결정권한을 가지고 있다.

다음으로 지방자치단체장이 수행하여야 할 역할로는, 첫째, 지역의 정책문제의 발견 및 제안자로서의 역할이 있다(성영태, 2006). 지방자치단체장은 단순히 주어진 문제를 해결하는 차원을 넘어 지역발전과 주민의 복리증진을 위한 새로운 문제를 발견하고 이를 성공적으로 추진하는 역할을 수행해야 한다. 둘째, 지역발전정책의 추진자로서의 역할이다. 지방자치단체장은 지방의회, 인근 자치단체, 중앙정부, 민간기업, 시민단체 등 이해관계자들을 설득하고 지원을 얻어내어 지역사회의 문제를 성공적으로 추진해 나갈 수 있어야 한다(최봉기, 2006). 셋째, 지방의회의 견제자로서의 역할을 수행해야 한다. 지방자치단체장은 지역사회

1) 자세한 내용은 지방자치법 및 지방자치법 시행령 참조.

전체의 이익을 옹호한다는 입장에서 의방의회에 대해 적절한 견제 역할을 수행하여야 한다(김병준, 2000). 넷째, 지방행정의 관리 및 집행자로서의 역할이 있다. 지방자치단체장은 주어진 사무를 효과적·효율적으로 관리 및 집행하는 역할을 수행하여야 하며, 따라서 새로운 관리기법을 도입하고 공무원의 생각과 행태를 긍정적인 방향으로 변화시키는 역할을 수행하여야 한다(정성호, 2003). 다섯째, 자치경영자로서의 역할을 수행하여야 한다. 지방자치단체장은 지역경제를 활성화시키고 재정기반을 확충하기 위한 다양한 사업을 추진하여 지역경제를 발전시키는 견인차 역할을 수행하여야 한다. 여섯째, 지방의 이해관계 조정자로서의 역할을 수행하여야 한다. 지방자치단체장은 지역사회에서 발생하는 갈등과 분쟁을 둘러싼 이해관계자들의 의견을 수렴하고 이해관계를 조정·해결하는 역할을 수행하여야 한다. 결국 지방자치단체장의 지방자치단체의 유지뿐만 아니라 지역발전에서 중요한 역할을 수행하고 있다.

## 2. 지방자치단체장의 리더십 요인

지방자치단체장의 리더십 요인에 관한 연구는 단체장의 리더십 유형 및 리더십 요인에 관한 연구, 리더십에 영향을 미치는 요인 및 리더십이 조직 효과성에 미치는 요인에 관한 연구, 그리고 최근에 논의되고 있는 거래적 리더십과 변혁적 리더십에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다.

먼저 지방자치단체장의 리더십 유형에 관한 대표적인 연구로는 Yates(1977), Kotter & Lawrence(1974) 등의 연구를 들 수 있다. Yates(1977)는 단체장의 정치적 리더십에 중점을 두고 연구를 하였으며, 정치적 권력기반(political power base)과 적극성(activism)의 강약에 따라서 4가지 형태로 구분하고 있다. 즉 단체장의 리더십을 정치적 권력기반도 강하고 도시의 정책결정에 매우 적극적인 사업가형(entrepreneur), 강한 정치적 기반을 가지고 있지만 도시문제 해결에 있어서는 소극적인 태도를 보이는 보스형(boss), 정치적, 재정적 자원을 동원할 수 있는 능력은 약하지만 도시문제를 해결하고 개혁적인 정책을 산출하려는 욕망이 강한 개

혁가형(crusader), 도시문제를 해결하려는 욕구와 동원할 수 있는 정치적 자원도 빈약한 중개인형(broker) 등으로 구분하고 있다.

또한 Kotter & Lawrence(1974)는 미국의 20개 도시의 관찰을 통해 자치단체장의 역할수행 형태를 5가지 유형으로 구분하고 있다 즉 이들은 관리자형(caretaker) 자치단체장, 집행가형(executive) 자치단체장, 의전형(ceremonial) 자치단체장, 개인주의자형(individualist) 자치단체장, 기업가형(program entrepreneur) 자치단체장 등으로 구분하고 있다. 이들의 연구 결과는 도시의 성격과 단체장의 유형과는 일련의 관계가 있음을 발견하였는데, 의전형 또는 개인주의자형은 인구밀도가 낮고, 규모가 작으며, 성장이 빠른 도시에서 많이 발견되며, 관리자형은 성장이 느리고, 인구밀도가 높으며, 규모가 큰 대도시에서 많이 발견된다고 주장하였다. 그리고 집행가형은 심각한 문제가 없는 도시에서 주로 발견되며, 기업가형 단체장은 도시의 특성과 특별한 관계가 없다고 주장 하였다.

마지막으로 Cunningham(1970)은 지방자치단체장의 리더십이 도시의 발전과 변형, 안전성 등과 밀접한 관계가 있다는 연구결과를 제시하였다. 그는 자치단체장의 리더십을 기업가형(entrepreneurship)과 위임관리자형(trustee-manager)으로 분류하였으며, 자치단체장의 개인적 성격(personality)을 리더십의 효과성을 결정짓는 주요 요인으로 제시하였다. 기업가형은 창의성, 과감성, 주도성, 정력, 개방성 등의 특징을 보이며, 위임관리자형은 조심스럽고, 융통성이 없으며, 관료적이고, 정태적이라는 특징을 보인다고 지적하였다.

우리나라의 경우 리더십 유형에 대한 연구는 비교적 최근에 등장하였다. 지방자치단체장의 리더십 유형을 분류하여 유형별로 리더십에 영향을 미치는 요인을 파악하여, 이를 요인들이 리더십 유형에 어떻게 영향을 미치는가를 분석한 연구(이승중, 1998; 이창원, 2000)와 지방자치단체장의 리더십 유형이 행정개혁이나 조직의 내적 특성 및 성과에 미치는 영향을 분석한 연구(이주희, 1997; 정원보, 2000) 등이 있다.

지방자치단체장의 리더십에 영향을 미치는 요인 및 리더십의 효과성에 대한 선행연구를 구체적으로 살펴보면 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 이승중(1998)

은 리더십에 영향을 미치는 요인으로 개인의 심리적, 행태적 특성과 사회경제적 배경을 포함한 개인적 특성, 지방정치의 참여자인 지방의회, 관료, 주민, 기업, 정당, 언론, 상위정부 등 참여자 특성, 그리고 사회경제적 조건을 제시하고, 민선 자치단체장의 리더십이 개인적 특성, 참여자, 사회경제적 조건 등의 상황적 요인과 유의미한 상관관계가 있을 것이라는 가설 하에 연구를 수행 하였다. 연구 결과에 따르면 민선단체장의 리더십은 일반적으로 단체장의 개인적인 특성보다는 지방정치 참여자 또는 사회경제적 조건과 같은 상황요인에 의하여 보다 유의미한 영향을 받는다는 결론을 도출하였다. 특히 지방자치단체의 재정자립도 및 단체장의 지방선거 득표율이 단체장의 리더십에 영향을 미치는 중요 상황변수로 밝혀졌다(이승중, 1998).

이창원(2002)은 단체장 리더십의 상황요인으로 지방자치단체의 재정자립도 및 단체장의 지방선거 득표율을 선정하여 재정자립도 및 득표율이 높은 자치단체장이 영향력 행사 행동, 관계형성 행동, 변혁적 리더십 행동을 더 많이 사용하며, 사명의식 고취, 동기유발, 공헌 인정, 보상, 교제망 및 개발 및 유지, 인화추구, 인재육성, 배려와 같은 리더십 행태가 리더십 효과성과 긍정적인 상관관계가 존재함을 밝히고 있다. 또한 이창원(2000)은 또 다른 연구에서 지방자치단체의 계층을 단체장의 리더십 행태 및 리더십 효과에 영향을 미칠 수 있는 상황요인으로 보고, 실증적으로 광역자치단체장과 기초자치단체장의 리더십 행태와 리더십 효과성의 관계를 제시하고자 하였다. 연구 결과에 의하면 기초자치단체장들은 광역자치단체장들보다 영향력 행사행동, 정보탐색 및 전파행동, 변혁적 리더십 행태를 많이 사용하며, 이러한 행태가 기초자치단체장의 리더십 효과성을 제고하는 데에 기여한다고 주장하였다.

최근에는 지방자치단체장의 리더십을 거래적 리더십과 변혁적 리더십으로 구분하여 거래적 리더십과 변혁적 리더십에 영향을 미치는 요인 및 조직 효과성과의 관계에 대한 연구가 나타나고 있다(전원보, 2002, 이광희, 2003, 이창원 외 2003). 전원보(2002)는 지방자치단체장의 리더십을 전통적인 리더십인 거래적 리더십과 변혁적 리더십으로 구분하여 공무원의 조직몰입에 미치는 영향과 공무

원의 성장요구 강도에 따라 영향에 차이가 나는지를 분석하였다. 연구 결과에 따르면 자치단체장의 거래적 리더십과 변혁적 리더십은 모든 공무원 조직몰입에 통계적으로 유의미하며, 공무원의 성장요구 강도도 거래적 리더십과 변혁적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향을 조절하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 특히, 거래적 리더십보다는 변혁적 리더십의 경우 효과가 더욱 큰 것으로 나타났다. 이광희(2003)도 Bass가 제시한 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 요인에 따라 지방자치단체장의 리더십 기술을 지식 활용기술, 외부관계 행태기술, 내재적 행동기술 등 3가지 차원으로 구분하여 분석하여 분석하였다. 여기서 외부관계 행태기술은 단체장이 필요로 하는 정책과 비전을 실현하기 위한 행태기술이며, 지식 활용기술은 지역 특성에 기반한 환경 지식에 바탕을 두며, 내재적 기술행동은 리더십 과정에서 나타나는 단체장의 행동기술을 의미한다. 연구 결과에 따르면 대부분의 지방자치단체장이 변혁적 리더십 특징과 접근기술을 더 많이 활용하고 있으며, 지역의 환경지식, 대화, 설득, 협상기술, 자신감과 직관력을 보다 많이 활용하고 있으며, 대중이나 전문가들을 동원하여 관계변화를 모색하는 것으로 나타나 지방자치단체장이 단체장직을 성공적으로 수행하기 위해서는 외부관계의 행태기술을 더욱 발전시켜야 한다고 주장하였다.

## 제4절 지방자치단체장의 정책정향과 리더십 효과성

### 1. 지방자치단체장의 리더십과 정책정향

정책정향(policy orientation)은 정책선호, 정책의지, 정책목표, 정책가치 등과 같은 용어와 많이 혼용되어 사용되고 있다(Lasswell, 1951; 정정길, 1995). 정책선호(policy preference)는 여러 정책들 가운데서 특별히 한 정책만을 가려서 좋아하는 것이고, 정책의지(policy will)는 어떤 정책을 이루고자 하는 마음으로 선택이나 행위의 결정에 대한 내적이고 개인적인 역량이라 할 수 있다. 또한 정책목표

(policy goal)는 정책을 통해서 달성하고자 하는 바람직한 상태를 의미한다. 이러한 정책정향은 지방자치단체장의 정책의지나 정책방향을 분석하는 데에도 유용하게 적용되고 있다.

특히 민선 지방자치단체장 선출 이후 지방자치단체의 정책이 어떻게 변화하고 있는가는 매우 중요한 이슈이다. 민선 지방자치단체장의 선출 이후 지방정책에 미친 영향을 평가하고, 지방자치단체의 정책정향(policy orientation)을 파악해 보는 것도 매우 의미 있는 연구이다. 지방자치단체의 정책정향에 관한 이론은 크게 개발정향론(경제적 관점)과 복지정향론(정치적 관점)으로 분류된다(이승중·김홍식, 1992; 유재원, 1999). 개발정향론은 지방자치단체의 정책결정자들이 지역경제 성장을 추구하기 때문에 개발정책을 선호한다는 관점이며, 복지정향론은 정책결정자들이 정치적 지지를 확보를 통한 재선에 목표를 두기 때문에 복지정책을 강화한다는 것이다.

경제적 관점에 입각한 개발정책정향론은 Peterson(1981)의 도시한계론(city limits)에 잘 나타나 있다. 도시한계론에 따르면 지방정부는 경제성장 또는 경제 번영에 최대의 관심을 두고 있는데, 지방정부가 경제성장을 극대화하는데 있어서 생산적 자원의 흐름을 통제할 수 없는 경제구조적 제약을 받는다는 것이다. 즉 이러한 경제구조적 제약 때문에 지방정부는 자유롭게 이동하는 생산적 자원을 유치하기 위해 상호 경쟁하게 되고, 이를 위해 도움이 되는 개발정책을 적극적으로 추진한다는 것이다(Peterson, 1981; 유재원, 1999). 결국 사회복지정책 지향은 세부담의 증가, 생산적 노동력의 유입 장애, 지역 자본의 유출 등의 원인이 되어 지역경제가 침체될 가능성이 있기 때문에 지방자치단체장은 경기침체에 따른 지지율 하락을 피하기 위하여 지역개발정책을 우선한다는 것이다(Peterson, 1981; Schneider, 1989).

정치적 관점에 입각한 복지정책정향론은 지방정부의 정책결정자들이 정치적 지지를 극대화하기 위하여 사회복지정책을 적극적으로 추진하여 사회복지예산을 확대해 나간다는 것이다. 즉 사회복지정책에 비중을 두는 것이 경제적으로는 비합리적일지 모르지만 정치적으로는 합리적이라고 판단될 경우 지방정부는 사

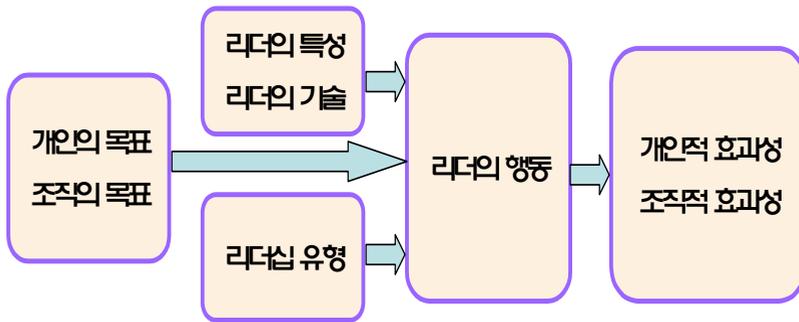
회복지정책을 지향한다는 것이다(Wong, 1988; 강운호, 2002). 지방자치단체장의 일차적인 관심은 지방선거에서의 재선에 있고, 따라서 정치적 지지의 확보가 매우 중요하다. 결국 지방자치단체장들은 재선을 위하여 사회복지정책의 강화가 필요하며, 이러한 관점은 지방자치단체장을 경제적 합리주의자로 보기 보다는 정치적 합리주의자로 보는 시각이다(Wong, 1988; 강운호, 2001).

지방자치단체의 정책정향에 대한 실증적 연구는 일부 학자들에 의해서 활발히 진행되어 왔다. 민선단체장 선출 전후의 복지정책정향을 비교한 연구로는 강운호(2000; 2002), 이승중(2001), 김태일(2001), 유재원(1999) 등이 있다. 특히 유재원(1999)은 자치단체장 민선 이후 정책변화를 복지정책, 개발정책, 할당정책으로 구분하여 분석하였으며, 그리고 강운호(2002)는 민선자치 이후 지방정부의 정책선호와 결정요인을 개발지향형과 복지지향형으로 구분하여 개별 자치단체별로 그 차이를 분석하였다. 또한 김태일(2001)은 지방의회 구성과 단체장 선출이 지방자치단체의 사회복지비지출 규모에 미친 영향을 분석하고 있다. 이들은 지방자치단체장의 복지정책정향을 분석하기 위한 종속변수로 복지사업 예산비율(이승중·김홍식, 1992), 복지지출비(김수완, 1998), 재분비정책비(유재원, 1999), 사회복지장비 비율(이승중, 2000; 강운호, 2001), 복지사업비(김태일, 2000), 사회복지비(박기묵·최원삼, 2003) 등을 활용하였고, 지방자치단체장의 복지정책정향을 분석하기 위한 종속변수로 개발정책비(유재원, 1999), 지역개발비(박기묵·최원삼, 2003) 등을 활용하였다. 그리고 독립 또는 통제변수로는 인구밀도, 재정력 등 지역의 특성, 지방의회 구성, 단체장 구성 등 지방자치 실시 여부 등 다양한 변수를 활용하였다. 이들 연구의 분석결과를 종합해 보면, 지방자치단체 유형별로 정책정향이 상이하게 나타나고 있다. 결국 어떤 변수를 활용하느냐, 어떤 분석방법을 사용하느냐, 어떤 통계 자료를 활용하느냐, 그리고 어떤 시기를 대상으로 하느냐에 따라 지방자치단체장의 정책정향은 지방자치단체의 유형별로 개발정책지향형 또는 복지정책지향형으로 상이하게 나타나고 있다.

## 2. 지방자치단체장의 리더십과 효과성

일반적으로 리더십의 효과성(effectiveness)이나 성과(performance)에 대한 연구는 리더십 효과성이나 성과에 영향을 미치는 요인을 찾는 연구가 대부분이다. 또한 리더십 효과성 또는 성과에 대한 연구의 분석 수준은 조직 차원에서의 효과성과 개인 차원에서의 효과성으로 구분할 수 있다. 리더십에 대한 전통적인 모형을 보면 리더는 조직, 환경, 제약요인을 고려하는 설정한 개인의 목표 및 조직의 목표, 리더의 특성과 기술, 그리고 리더의 유형이 리더의 행동에 영향을 미치고, 이러한 리더의 행동에 따라서 개인의 효과성이나 조직의 효과성을 달성한다는 것이다(Van Wart, 2008).

〈그림 2-5〉 조직의 리더십에 대한 전통적 모형



자료 : Van Wart(2008)을 보완하여 수정

먼저 조직 차원에서 리더십 효과성의 의미는 리더의 효과적인 조직문제해결(problem solving)과 조직의 성공적인 성과(performance)를 의미한다. 즉, 조직 차원에서의 리더십 효과성은 조직의 문제해결과 조직의 성과로 나타난다는 것이다. 그러나 리더십에 대한 조직 차원에서의 효과성 개념을 보다 구체적으로 살펴보면, 리더십에 대한 정의와 마찬가지로 학자들마다 다양하게 정의하고 있다(Bass, 1990). 일반적으로 대부분의 연구자들은 리더십 효과성을 리더가 부하나

조직에 발휘한 리더십의 결과물로 보고 있다. 즉, 조직의 성과, 조직의 성장, 조직의 위기나 도전에 대한 준비, 리더에 대한 부하의 만족도, 조직목표에 대한 부하의 이행, 부하의 발전과 심리적 안정감, 리더의 지위 보유력 등을 포함한다(Yukl, 1998).

또한 리더십에 대한 조직 차원의 효과성은 목표의 설정, 수행, 평가, 환류를 필요로 하는 것으로 보고 있으며, 일반적인 측정기준으로는 과업달성도와 목표 달성도를 이용하고 있다. 리더십 효과성의 또 다른 지표로 리더에 대한 부하의 태도가 많이 이용되고 있다(Yukl, 1998). 즉, 리더가 부하의 욕구나 기대를 얼마나 잘 만족시키는지, 부하가 리더를 얼마나 존경하는지, 그리고 부하가 리더의 요청을 얼마나 잘 수행하는지 등을 통해서 측정이 가능하다는 것이다. 또한 리더십 효과성은 부하 또는 외부 관찰자가 지각하는 집단과정에 대한 리더의 공헌도로 측정할 수 있다(Yukl, 1998). 즉, 리더가 집단 응집성, 구성원의 협동, 구성원의 동기부여, 문제해결, 갈등해결, 업무의 효율적인 역할 분담, 조직 활동의 자원축적, 변화와 위기에 대한 준비성, 구성원의 복지 향상, 부하의 자기 확신감 제고, 부하의 기술 개발, 부하의 심리적인 성장 및 발전 등을 통해서 측정할 수 있다.

이창원(2002)은 리더십 행태 유형과 리더십 효과성의 관계를 분석하여, 재정자립도 및 선거 득표율이 높은 자치단체장과 낮은 자치단체장 집단은 리더십 행태 유형에 차이를 가져 온다는 분석결과를 도출하였다. 즉, 재정자립도 및 선거 득표율이 높은 자치단체장은 낮은 자치단체장 집단보다 영향력 행사행동, 관계형성 행동, 변혁적 리더십 행동을 많이 사용하고, 이러한 행동은 리더십 효과성과 영향력이 높은 것으로 분석하였다. 결국 자치단체장의 리더십에 영향을 미치는 요인에는 개인적 특성요인과 상황적 요인이 복합적으로 존재하므로, 단체장의 리더십에 관한 연구는 특성요인과 상황요인을 동시에 고려하는 노력이 있어야 한다고 주장하였다. 또 다른 연구에서 이창원(1999)은 광역단체장과 기초단체장의 리더십 행태가 다르다는 연구결과를 발표하였다. 즉, 기초자치단체장들은 영향력 행사 행동, 정보탐색 및 전과행동, 변혁적 리더십 행태를 많이 사용하

는 반면, 광역자치단체장들은 관계형성 행동과 의사결정 관련 행동을 많이 사용한다는 것이다. 즉 이러한 리더십 행태가 단체장의 리더십 효과성을 제고한다는 것이다. 마지막으로 리더십 유형과 리더십 효과성을 분석한 연구결과를 보면, 한국의 단체장들은 변혁적 리더십이 효과가 있으며, 거래적 리더십은 한국에서는 효과가 없다는 분석결과도 있다(이창원 외, 2003). 결국 리더십 효과성 및 성과를 나타내는 다양한 기준 중에서 어느 것이 가장 적합한 기준인지는 리더십 효과성 및 리더십 성과의 기준을 선택하는 사람의 가치관이나 목적에 따라 연구 결과가 달라진다.

### 3. 지방자치단체장의 연임 요인

지방자치단체장의 효과성을 개인적인 차원에서 보면, 지방자치단체장의 최종 목적은 재선이므로 재선에 성공하는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있다. 즉, 효과성을 목표의 달성 정도로 볼 때, 지방자치단체장의 목표는 다음 선거에서의 재선이다. 따라서 지방자치단체장이 다음 선거에서 재선한다면, 지방자치단체장은 자신의 목표를 효과적으로 달성하였다고 볼 수 있다. 특히 지방자치단체장은 지방의 정책과정에서 막강한 권한을 가지고 있으며, 지방정책에 대하여 모든 책임을 져야 하는 의무도 가지고 있다. 따라서 지방자치단체장이 연임을 하기 위해서는 자신이 과거 4년 동안 주민들에게 제공해 온 행정서비스의 결과가 주민의 평가에 의해서 재선 또는 실패로 나타난다는 것이다. 결국 지방자치단체장의 입장에서는 재선에 성공하는 것이 리더십 효과성을 달성한 것이라고 볼 수 있다.

따라서 개인적인 차원에서 지방자치단체장 리더십의 효과성 연구는 지방자치단체장의 연임에 대한 연구로 집중되고 있다. 특히 지방자치단체장은 연령, 학력, 경력 등에서 기본적인 요건을 갖추고 주민들의 기대수준을 충족시켜야 하기 때문에 지방자치단체장의 개인적인 특성과 주민들의 인식을 중심으로 연임에 영향을 미치는 요인을 분석하는 연구가 대부분이다. 또한 최근에는 지방자치단체장이 가지고 있는 상황적 여건, 즉 정치적 환경, 경제적 환경, 사회적 환경 등

이 지방자치단체장의 연임에 어떻게 영향을 미치는가를 분석하는 연구도 나타나고 있다.

지방자치단체장을 대상으로 연임에 성공한 요인을 분석한 대표적인 연구는 다음과 같다. 먼저 최승범·이환범(2003)은 2002년 지방선거에서 연임에 도전하여 당선된 기초자치단체장을 대상으로 당선에 영향을 미친 요인들이 무엇인가를 분석하였다. 즉, 단체장 연임에 영향을 미치는 요인으로 행정서비스, 단체장의 특성, 지자체의 특성을 선정하여 분석하였다(최승범·이환범, 2003). 행정서비스 요인으로는 개발정책, 할당정책, 재분배정책에 대한 행정서비스에 대한 인식수준을, 단체장의 특성으로 선거공약의 실천, 행정관리자로서의 역량, 나이, 학력, 경력, 정당공천, 병역의무를 그리고 지자체의 특성으로는 입후보자 수, 재정자립도, 일인당 세외수입액, 일인당 지방세 징수액을 선정하였다. 분석결과 행정서비스 인식수준에서는 지역발전에 대한 만족, 가계소득의 증가 및 지역의료서비스 향상은 당선에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 반면에 단속이나 점검의 강화, 도심시설 이용의 개선은 낙선에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장의 특성 중에서는 정당의 공천은 당선에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 반면에 선거공약의 실천과 행정인·정치인·기업인으로서의 경력은 낙선에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 특성에서는 선거구내 입후보자가 적을수록 당선 가능성이 높은 것으로 나타났다.

또한 김정기(1999)는 경상남도 현직 기초자치단체장을 대상으로 한나라당 공천유무, 비전 및 지도력, 행정서비스 만족도를 독립변수로 하고 득표율을 종속변수로 하여 기초자치단체장의 당선에 영향을 미치는 요인을 회귀분석을 통하여 도출하였다. 분석결과 한나라당 공천여부 통계적으로 매우 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났고, 비전 및 지도력은 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 전선일(2003)은 2002년 지방선거에서 3선에 성공한 기초자치단체장의 지역별, 정당별, 연령별, 학력별, 직업별, 납세실적·병역·전과기록별, 득표율별 현황을 분석하여, 3선에 성공한 기초자치단체장들의 개인적 특성이 전체 당선자보다 거의 모든 분야에서 우위

를 보인다는 결론을 도출하였다.

## 제5절 연구의 분석틀

본 연구의 목적은 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십 특성을 종합적으로 분석하여 향후 지방자치단체장 리더십의 제고방안 제시와 더불어 기초자치단체장의 리더십 연구에 대한 기초 자료를 제시하는 것이다. 본 연구에서는 기초자치단체장의 리더십을 세 가지 관점에서 분석해 보고자 한다. 첫째, 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 리더십 특성을 분석해 보고자 한다. 민선 기초자치단체장의 리더십 특성은 개인적인 특성과 상황적인 특성으로 구분하여 분석하고자 한다. 기초자치단체장 리더십의 개인적 특성으로는 연령, 학력, 경력, 득표력을 선정하였고, 상황적 특성으로는 정치적 상황(여당 또는 야당), 재정적 상황(재정자립도), 지역적 상황(도시화 정도)을 선정하여 분석하고자 한다. 변수의 선정은 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합적으로 분석하고 비교하기 위하여 공통적으로 사용할 수 있는 변수만 선정하였다.

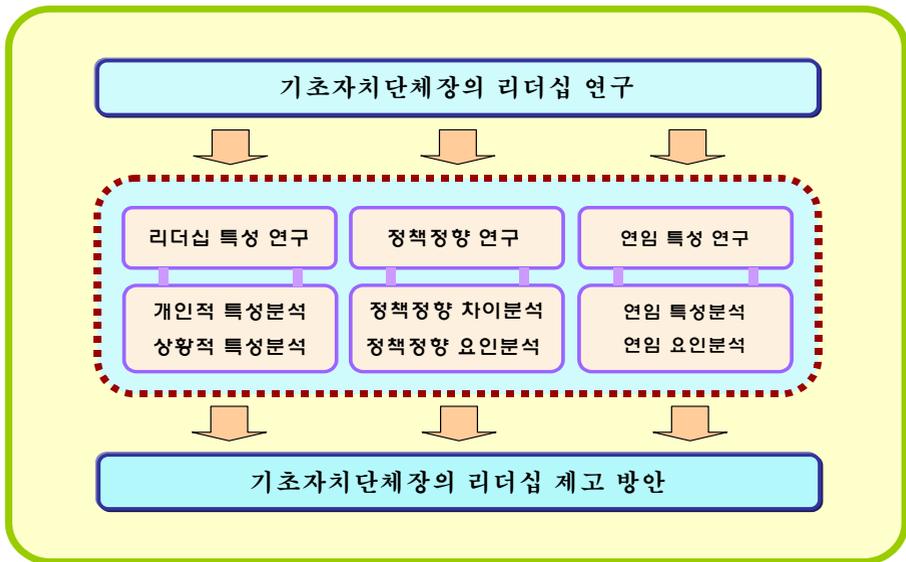
둘째, 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 정책정향을 분석해 보고자 한다. 먼저 민선 기초자치단체장의 리더십 특성별로 기초자치단체장의 정책정향에 어떠한 차이가 있는지를 분석하고자 한다. 그리고 기초자치단체장의 리더십 특성이 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다. 민선 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인인 독립변수로는 리더십의 개인적 특성과 상황적 특성을 선정하였다.

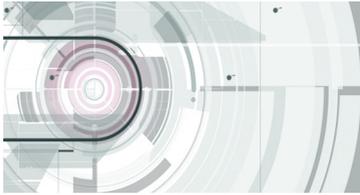
셋째, 지방선거에서 연속적으로 재선 또는 삼선에 성공한 연임 기초단체장의 리더십 특성 및 연임 요인을 분석해 보고자 한다. 먼저 연임한 기초자치단체장의 개인적인 리더십 특성을 분석하고, 종합적으로 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 로지스틱 회귀분석을 통하여 분석하고자 한다. 즉, 기초자

치단체장 리더십의 개인적 특성과 상황적 특성, 그리고 정책정향이 기초자치단체장의 연임에 어떻게 영향을 미치는가는 분석하고자 한다.

마지막으로 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장의 정책정향, 연임 기초자치단체장의 특성 분석에서 도출된 분석결과를 종합하여, 향후 민선 기초자치단체장 리더십의 제고 방안과 함께 바람직한 리더십 제고를 위한 정책적 제언을 제시해 보고자 한다. 본 연구의 분석틀을 정리하면 <그림 2-6>과 같다. 결국 본 연구는 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장 리더십의 정책정향, 연임에 성공한 기초자치단체장의 특성과 연임 요인을 개별적으로 분석하고 분석결과를 종합적으로 연계하여 기초자치단체장의 리더십 제고 방안을 제시하는 것이다.

〈그림 2-6〉 연구의 분석틀





## 제3장 기초자치단체장의 리더십 특성 분석

### 제1절 분석 개요

제3장에서는 기초자치단체장 리더십의 개인적 특성을 분석해 보고자 한다. 기초자치단체장 리더십의 개인적 특성으로는 연령, 학력, 경력, 득표력, 소속정당, 재임기간 등을 분석하였다. 먼저 민선 1기, 민선 2기, 민선 3기, 민선 4기 지방선거에서 당선된 기초자치단체장들의 각 기별 개인적 특성을 분석하였다. 그리고 민선 1기에서 민선 4기까지의 기초자치단체장의 리더십 특성을 비교론적 관점에서 분석하였다. 즉, 각 기별 개인적 특성을 연령별, 학력별, 경력별, 득표력별, 소속정당별, 재임기간별로 비교·분석하고, 마지막으로 시·도별 기초자치단체장의 특성과 지역유형별 기초자치단체장의 특성을 비교·분석하였다.

연령은 30대 이하, 40대, 50대, 60대, 70대 이상으로 구분하였으며, 학력은 중졸 이하, 고졸, 전문대졸, 대졸, 대학원졸(석사), 대학원졸(박사)로 분류하여 분석하였다. 경력의 경우 제1경력과 제2경력으로 구분한 후 그 특징을 살펴보았다. 먼저 제1경력은 가장 대표적인 경력이라고 볼 수 있는 것을 중심으로 구분하였으며, 다음으로 각 기초자치단체장이 1순위와 2순위로 기재한 경력을 모두 포함하여 분석하였다. 경력은 공무원, 정치정당인, 지방의회의원, 단체장, 상공기업인, 시민사회단체, 법조인, 전문직 등으로 구분하여 분석하였다. 득표력은 30%대 이하, 40%대, 50%대, 60%대 이상으로 구분하여 분석하였다. 또한 소속 정당은 각 정당별 분석과 아울러 여당, 야당, 무소속으로 구분하여 분석하였다. 마지막으로 연임여부는 초선, 재선, 삼선으로 분류하여 분석하였다.

## 제2절 민선 기초자치단체장의 개인적 특성

### 1. 민선 1기 기초자치단체장의 개인적 특성

민선 1기 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 일반적인 리더십 특성은 <표 3-1>과 같다. 먼저 민선 1기 기초자치단체장의 연령은 50대(54.9%), 60대(30.5%), 40대(11.9%), 30대(2.3%), 70대 이상(0.4%) 등의 순으로 나타나, 50대와 60대가 전체의 85.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 3-1> 민선 1기 기초자치단체장의 특성

구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)	구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)	
연령	30대	5	2.3	경력 (복수)	공무원	107	23.7	
	40대	27	11.9		정치정당인	52	11.5	
	50대	124	54.9		지방의회의원	33	7.3	
	60대	69	30.5		단체장	111	24.6	
	70대 이상	1	0.4		상공기업인	40	8.8	
	합계	226	100.0		시민사회단체	52	11.5	
학력	중졸이하	8	3.5		법조인	6	1.3	
	고졸	27	12.0		전문직	22	4.9	
	전문대졸	22	9.8		기타	29	6.4	
	대학졸	125	55.3		합계	452	100	
	대학원졸	44	19.4		특 표 력	30%대 이하	78	34.5
	합계	226	100.0			40%대	61	27.0
경력	공무원	60	26.5			50%대	58	25.7
	정치정당인	21	9.3	60%대 이상		29	12.8	
	지방의회의원	23	10.2	합계		226	100	

구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)	구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)
	단체장	65	28.8	소속 정당	민자당	70	31.0
	상공기업인	20	8.8		민주당	81	35.8
	시민사회단체	23	10.2		자민련	23	10.2
	법조인	3	1.3		무소속	52	23.0
	전문직	11	4.9		합계	226	100
	합계	226	100.0		연임	초선	226

둘째, 민선 1기 기초자치단체장의 학력은 대학졸(55.3%), 대학원졸(19.4%), 고졸(12%), 전문대졸(9.8%), 중졸 이하(3.5%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 대졸 이상이 전체의 74.7%에 이르는 것으로 나타났다.

셋째, 민선 1기 기초자치단체장의 1순위 경력을 살펴보면, 자치단체장(28.8%), 공무원(26.5%), 지방의회의원(10.2%), 시민사회단체(10.2%), 정치정당인(9.3%), 상공기업인(8.8%), 전문직(4.9%), 법조인(1.3%) 등의 순으로 나타났으며, 자치단체장과 공무원 경력이 전체의 55.3%를 차지하고 있다. 또한 민선 1기 기초자치단체장의 경력을 1순위와 2순위로 구분하여 2가지 경력을 기준으로 살펴보면, 자치단체장(24.6%), 공무원(23.7%), 정치정당인(11.5%), 시민사회단체(11.5%), 상공기업인(8.8%), 지방의회의원(7.3%), 전문직(4.9%), 법조인(1.3%) 등의 순으로 나타났으며, 역시 자치단체장과 공무원 경력이 전체의 48.3%를 차지하고 있다.

넷째, 민선 1기 기초자치단체장의 득표력은 50%대 미만이 전체의 61.5%이고, 60%대 이상은 12.8%로 나타났다.

그리고 지방자치단체장의 정당분포를 살펴보면, 민자당 31.0%, 민주당 35.8%, 자민련, 10.2%, 무소속 23.0%로 나타났으며, 여당과 야당으로 구분하면, 여당 31.0%, 야당 46.0%로 나타났다.

마지막으로 민선 1기 지방자치단체장의 경우에는 첫 번째 민선이기 때문에 모두 초선이다.

## 2. 민선 2기 기초자치단체장의 개인적 특성

민선 2기 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 일반적인 리더십 특성은 <표 3-2>와 같다. 먼저 민선 2기 기초자치단체장의 연령은 60대(42.2%), 50대(41.4%), 40대(13.8%), 30대(1.7%), 70대 이상(0.9%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 50대와 60대가 전체의 83.6%에 이르는 것으로 나타났다.

둘째, 민선 2기 기초자치단체장의 학력은 대학졸(51.7%), 대학원졸(28%), 고졸(9.1%), 전문대졸(7.8%), 중졸 이하(3.4%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 대졸 이상이 전체의 79.7%에 이르는 것으로 나타났다.

셋째, 민선 2기 기초자치단체장의 1순위 경력을 살펴보면, 자치단체장(37.9%), 공무원(29.3%), 지방의회의원(15.1%), 정치정당인(6%), 시민사회단체(5.2%), 상공기업인(3%), 전문직(2.6%), 법조인(0.9%) 등의 순으로 나타났으며, 자치단체장과 공무원이 전체의 67.2%를 차지하고 있다. 또한, 민선 2기 기초자치단체장의 1순위와 2순위 경력 2가지를 기준으로 살펴보면, 자치단체장(27.7%), 공무원(24%), 지방의회의원(12.9%), 정치정당인(7.9%), 시민사회단체(7.3%), 상공기업인(3.2%), 전문직(2.4%), 법조인(0.9%) 등의 순으로 나타났으며, 역시 자치단체장과 공무원이 전체의 51.7%를 차지하고 있다.

넷째, 민선 2기 기초자치단체장의 득표력은 50%대 이상이 전체의 68.1%로 득표율이 매우 높게 나타났으며, 40%대 미만에서 당선된 기초자치단체장은 27명으로 11.6%에 불과하였다.

다섯째, 기초자치단체장의 정당분포를 살펴보면, 한나라당이 75명으로 32.3%, 국민회의 86명으로 37.1%, 자민련 28명으로 12.1%, 국민신당 1명으로 0.4%, 무소속 42명으로 18.1%의 분포를 보이고 있다. 그리고 여당과 야당은 각각 37.1%와 44.8%를 차지하고 있다.

마지막으로 연임여부는 초선 35.3%, 재선 64.7%의 순으로 나타나, 민선 1기 기초자치단체장의 약 3분의 2가 재선에 성공하였다.

〈표 3-2〉 민선 2기 기초자치단체장의 특성

구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)	구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)	
연령	30대	4	1.7	경력 (복수)	공무원	112	24.0	
	40대	32	13.8		정치정당인	37	7.9	
	50대	98	41.4		지방의회의원	60	12.9	
	60대	97	42.2		단체장	129	27.7	
	70대 이상	2	0.9		상공기업인	15	3.2	
	합계	232	100.0		시민사회단체	34	7.3	
학력	중졸이하	8	3.4		법조인	4	0.9	
	고졸	21	9.1		전문직	11	2.4	
	전문대졸	18	7.8		기타	63	13.7	
	대학졸	120	51.7		합계	466	100.0	
	대학원졸	65	28.0		특 표 력	30%대 이하	27	11.6
	합계	232	100.0			40%대	47	20.3
경력	공무원	68	29.3			50%대	84	36.2
	정치정당인	14	6.0	60%대 이상		74	31.9	
	지방의회의원	35	15.1	합계		232	100	
	단체장	88	37.9	소속 정당	한나라당	75	32.3	
	상공기업인	7	3.0		국민회의	86	37.1	
	시민사회단체	12	5.2		자민련	28	12.1	
	법조인	2	0.9		국민신당	1	0.4	
	전문직	6	2.6		무소속	42	18.1	
	합계	232	100.0		연임	합계	232	100
						초선	82	35.3
재선				150		64.7		
합계	232	100	합계	232	100			

### 3. 민선 3기 기초자치단체장의 리더십 특성

민선 3기 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 일반적인 리더십 특성은 <표 3-3>과 같다. 먼저 민선 3기 기초자치단체장의 연령은 60대(42.2%), 50대(42.2%), 40대(13.8%), 30대(1.4%), 70대 이상(0.4%) 등의 순으로 나타났으며, 50대와 60대가 전체의 84.4%에 이르는 것으로 나타났다.

<표 3-3> 민선 3기 기초자치단체장의 특성

구분		빈도(명)	퍼센트 (%)	구분		빈도(명)	퍼센트 (%)	
연령	30대	3	1.4	경력 (복수)	공무원	112	24.1	
	40대	32	13.8		정치정당인	39	8.4	
	50대	98	42.2		지방의회의원	78	16.8	
	60대	98	42.2		단체장	66	14.2	
	70대 이상	1	0.4		상공기업인	27	5.8	
	합계	232	100		시민사회단체	37	8.0	
학력	중졸이하	7	3.0		특 표 력	법조인	4	0.9
	고졸	13	5.6			전문직	28	6.0
	전문대졸	23	9.9			기타	74	15.9
	대학졸	101	43.6			합계	465	100.0
	대학원졸	88	37.9			30%대 이하	36	15.5
	합계	232	100.0	40%대			54	23.3
경력	공무원	71	30.6	50%대			89	38.4
	정치정당인	20	8.6	60%대 이상			53	22.8
	지방의회의원	49	21.1	합계			232	100
	단체장	39	16.8	소속 정당		한나라당	140	60.3
	상공기업인	15	6.5			민주당	44	19.0
	시민사회단체	19	8.2		자민련	16	6.9	
					민주노동당	2	0.9	
			무소속		30	12.9		
			합계		232	100.0		

구분	빈도(명)	퍼센트 (%)	구분	빈도(명)	퍼센트 (%)	
			연임	초선	152	65.5
법조인	2	0.9		재선	39	16.8
전문직	17	7.3		삼선	41	17.7
합계	232	100.0		합계	232	100.0

둘째, 민선 3기 기초자치단체장의 학력은 대학졸(43.6%), 대학원(석사)졸(37.9%), 전문대졸(9.9%), 고졸(5.6%), 중졸 이하(3%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 대학졸업 이상이 전체의 81.5%에 이르는 것으로 나타났다. 특히 박사학위 소지자가 11명인 것으로 나타났다.

셋째, 민선 3기 기초자치단체장의 1순위 경력을 살펴보면, 공무원(30.6%), 지방의회의원(21.1%), 자치단체장(16.8%), 정치정당인(8.6%), 시민사회단체(8.2%), 전문직(7.3%), 상공기업인(6.5%), 법조인(0.9%) 등의 순으로 나타나 자치단체장과 공무원 경력이 전체의 47.4%를 차지하고 있으며, 지방의회의원을 포함하면 68.5%에 이른다.

넷째, 민선 3기 기초자치단체장의 1순위와 2순위 경력 2가지를 기준으로 살펴보면, 공무원(24.1%), 지방의회의원(16.8%), 자치단체장(14.2%), 정치정당인(8.4%), 시민사회단체(8.0%), 전문직(6.0%), 상공기업인(5.8%), 법조인(0.9%) 등의 순으로 나타나 자치단체장과 공무원 경력이 전체의 38.3%를 차지하였다.

다섯째, 민선 3기 기초자치단체장의 득표력은 50%대 이상이 전체의 61.2%로 득표율이 비교적 높게 나타났으며, 40%대 미만에서 당선된 기초자치단체장은 36명(15.5%)으로 민선 2기 보다 약간 증가하였다.

여섯째, 민선 3기 기초자치단체장의 정당분포를 살펴보면, 한나라당이 140명(60.3%)으로 압도적인 다수를 차지하고 있으며, 민주당 44명(19%), 자민련 16명(6.9%), 민주노동당 2명(0.9%), 무소속 30명(12.9%) 등이며, 여당과 야당으로 구분하면 각각 19%와 68.1%로 나타났다.

마지막으로 연임여부는 초선 65.5%, 삼선 17.7%, 재선 16.8%의 순으로 나타났다. 민선 3기에서는 초선이 압도적으로 많이 당선되었다.

#### 4. 민선 4기 기초자치단체장의 리더십 특성

민선 4기 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 일반적인 리더십 특성은 <표 3-4>와 같다. 먼저 민선 4기 기초자치단체장의 연령은 50대(48.3%), 60대(34.3%), 40대(14.8%), 70대 이상(2.6%) 등의 순으로 나타났으며, 50대와 60대가 전체의 82.6%에 이르는 것으로 나타났다.

둘째, 민선 4기 기초자치단체장의 학력은 대학원졸(50.4%), 대학졸(30%), 전문대졸(9.6%), 고졸(6.5%), 중졸 이하(3.5%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 대학 졸업 이상이 전체의 80.4%에 이르는 것으로 나타났다. 특히, 대학원 졸업이 50%를 넘어서고 있으며, 전체의 13.9%인 32명이 박사학위를 소지한 것으로 나타나고 있다.

셋째, 민선 4기 지방자치단체장의 1순위 경력을 살펴보면, 공무원(37.4%), 지방의회의원(18.3%), 자치단체장(17%), 정치정당인(8.7%), 상공기업인(7.4%), 시민사회단체(5.2%), 전문직(5.2%), 법조인(0.4%), 기타(0.4%) 등의 순으로 나타났으며, 자치단체장과 공무원 경력이 전체의 54.5%를 차지하고 있다. 제4기 기초자치단체장의 1순위와 2순위 경력 2가지를 기준으로 살펴보면, 공무원(29.2%), 자치단체장(16.7%), 지방의회의원(14.1%), 정치정당인(8.0%), 상공기업인(6.5%), 시민사회단체(6.1%), 전문직(5.4%), 법조인(0.2%) 등의 순으로 나타나, 자치단체장과 공무원 경력이 전체의 45.9%를 차지하고 있다.

<표 3-4> 민선 4기 기초자치단체장의 특성

구분		빈도(명)	퍼센트 (%)	구분		빈도(명)	퍼센트 (%)
연령	30대	0	0.0	경력 (복수)	공무원	135	29.2
	40대	34	14.8		정치정당인	37	8.0
	50대	111	48.3		지방의회의원	65	14.1
	60대	79	34.3		단체장	77	16.7
	70대 이상	6	2.6		상공기업인	30	6.5
	합계	230	100.0		시민사회단체	28	6.1
					법조인	1	0.2

구분		빈도(명)	퍼센트 (%)	구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)
학력	중졸이하	8	3.5	전문직	전문직	25	5.4
	고졸	15	6.5		기타	64	13.8
	전문대졸	22	9.6		합계	462	100.0
	대학졸	69	30.0	특 표 력	30%대 이하	17	7.4
	대학원졸	116	50.4		40%대	58	25.2
	합계	230	100.0		50%대	96	41.7
					60%대 이상	59	25.7
경력	공무원	86	37.4	소속 정당	합계	230	100
	정치정당인	20	8.7		한나라당	155	67.4
	지방의회의원	42	18.3		열린우리당	19	8.3
	단체장	39	17.0		민주당	20	8.7
	상공기업인	17	7.4		국민중심당	7	3.0
	시민사회단체	12	5.2		무소속	29	12.6
	법조인	1	0.4		합계	230	100.0
	연임	전문직	12	5.2	초선	142	61.7
		기타	1	0.4	재선	77	33.5
		합계	230	100	삼선	11	4.8
					합계	230	100.0

넷째, 민선 4기 기초자치단체장의 득표력은 50%대 이상이 전체의 67.4%로 민선 2기와 같이 득표율이 매우 높게 나타났으며, 40%대 미만에서 당선된 기초자치단체장은 17명으로 7.4%에 불과 하였다.

다섯째, 민선 4기 기초자치단체장의 정당분포를 살펴보면, 한나라당이 155명(67.4%)으로 압도적인 다수를 차지하고 있으며, 열린우리당 19명(8.3%), 민주당 20명(8.7%), 국민중심당 7명(3.0%), 그리고 무소속 29명(12.6%) 등인 것으로 나타났다. 여당과 야당은 각각 8.3%와 79.1%로 나타나 야당이 절대 다수를 차지 하였다.

마지막으로 연임여부는 초선(61.7%), 재선(33.5%), 삼선(4.8%) 등의 순으로 나타나, 초선이 압도적으로 많은 반면, 삼선은 매우 적은 것으로 나타났다.

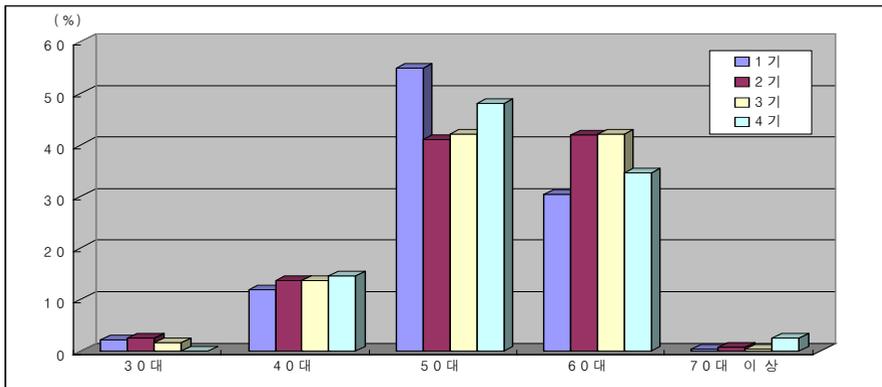
## 제3절 민선 기초자치단체장의 리더십 특성 비교

### 1. 민선 기초자치단체장의 기별 특성 비교

#### 1) 연령별 특성

민선 1기에서 민선 4기까지 공통적으로 나타나는 것은 50대와 60대가 차지하는 비율이 매우 높다는 점이다. 반면에, 30대와 70대 이상의 기초자치단체장 비율은 상당히 낮은 것을 알 수 있다. 전체적(민선 1기에서 민선 4기까지)으로 50대(46.4%), 60대(37.3%), 40대(13.5%), 30대(1.6%) 70대 이상(1.1%) 등의 순으로 나타나 50대와 60대가 전체의 83.7%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈그림 3-1〉 기별 기초자치단체장의 연령 비교

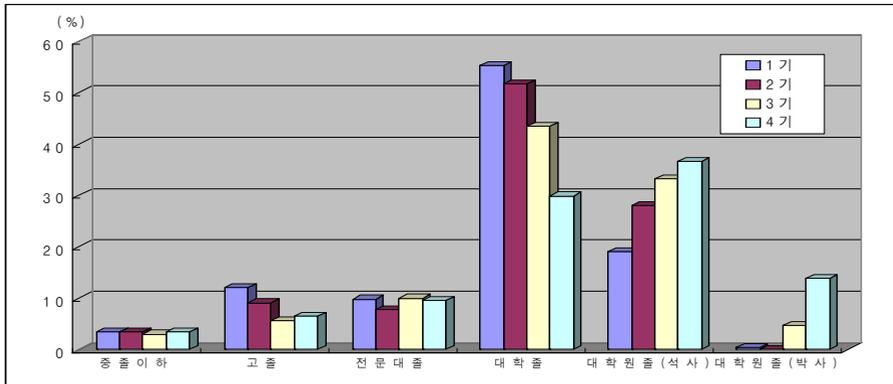


#### 2) 학력별 특성

민선 1기에서 민선 4기까지 공통적으로 나타나는 것은 대학졸업 이상의 자치단체장이 차지하는 비율이 매우 높다는 점이다. 반면에, 고졸 이하의 자치단체장 비

율은 상당히 낮은 것을 알 수 있다. 민선 1기의 경우 대학졸업 이상이 74.7%, 2기는 79.7%, 3기는 81.5%, 4기는 80.4%인 것으로 나타나 자치단체장의 고학력 현상이 강화된 것을 알 수 있다. 특히, 민선 4기에는 대학원졸업 이상이 50.4%를 차지하였다. 전체적으로는 대학졸업(45%), 대학원졸(34%), 전문대졸(9.3%), 고졸(8.3%), 중졸 이하(3.4%) 등의 순으로 나타났다.

〈그림 3-2〉 기별 기초자치단체장의 학력 비교

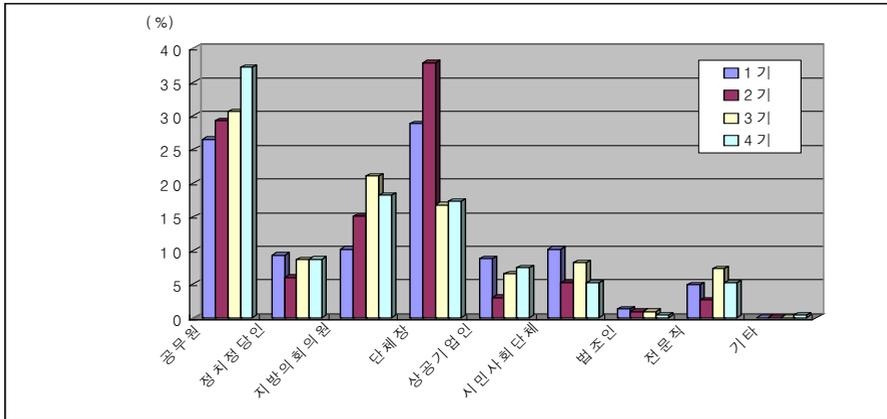


### 3) 경력별 특성

민선 1기에서 민선 4기까지 공통적으로 나타나는 현상은 공무원, 자치단체장, 지방의회의원 등의 경력을 가진 자치단체장이 대부분(전체의 72.2%)을 차지하고 있다는 점이다. 민선 1기에서는 자치단체장, 공무원, 정치정당인 순이며, 민선 2기에서는 자치단체장, 공무원, 지방의회의원의 순이었으나 민선 3기와 민선 4기에서는 공무원, 지방의회의원, 자치단체장의 순으로 나타났다. 즉, 민선 3기와 4기로 오면서, 지방의회의원의 기초자치단체장 진출이 늘고 있음을 알 수 있다. 전체적으로 기초자치단체장의 경력은 공무원(30.9%), 단체장(25.1%), 지방의회의원(16.2%), 정치정당인(8.2%), 시민사회단체(7.2%), 상공기업인(6.4%), 전문직(5%), 법조인(0.9%) 등의 순으로 나타났다. 이러한 결과를 볼 때, 지방자치단

체 주민들과 직접적으로 대면할 수 있는 경력을 지니고 있는 것이 기초단체장으로 선출되는 데에 커다란 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

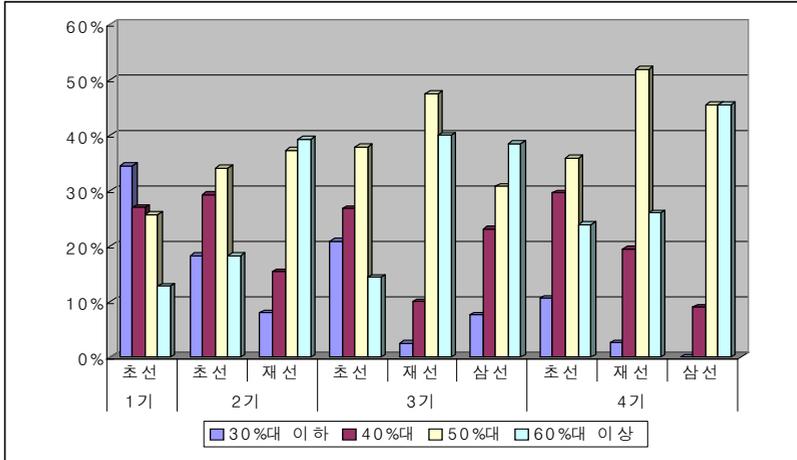
〈그림 3-3〉 기별 기초자치단체장의 경력 비교



#### 4) 득표력별 특성

민선 1기 지방자치단체장의 득표력을 살펴보면 30%대 이하(34.5%), 40%대 (27%), 50%대(25.7%), 60%대 이상(12.8%) 순으로 나타났으며, 민선 2기의 경우, 초선과 재선을 포함하여 50%대(36.2%), 60%대 이상(31.9%), 40%대(20.3%), 30%대 이하(11.6%) 등의 순이다. 민선 3기의 초선, 재선 및 삼선을 포함한 득표력을 살펴보면, 50%대(38.4%), 40%대(23.3%), 60%대 이상(22.8%), 30%대 이하(15.5%) 순이며, 초선 단체장보다는 삼선 단체장의 득표력이 높고, 삼선 단체장보다는 재선 단체장의 득표력이 높은 것으로 나타났다. 민선 4기의 경우, 50%대(41.7%), 60%대 이상(25.7%), 40%대(25.2%), 30%대 이하(7.4%) 순으로 나타났으며, 민선 3기보다 득표력이 높은 것으로 나타났다.

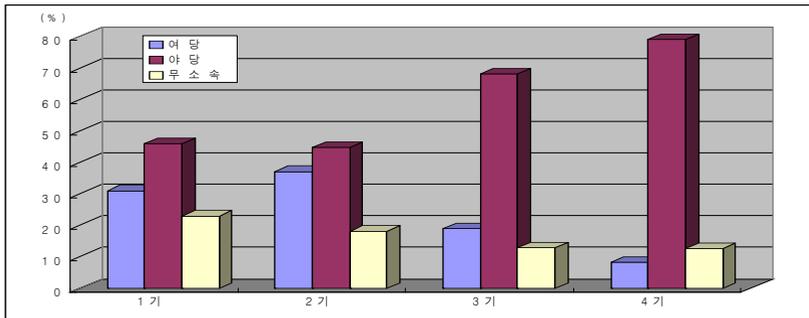
〈그림 3-4〉 기별 기초자치단체장의 득표율 비교



## 5) 정당별 특성

제1기 지방자치단체장의 정당분포를 살펴보면 야당(46.0%), 여당(31.0%), 무소속(23.0%) 순으로 나타났으며, 제2기의 경우 야당(44.8%), 여당(37.1%), 무소속(18.1%) 등의 순이며, 제3기의 경우 야당(68.1%), 여당(19.0%), 무소속(12.9%) 순으로 나타났고, 제4기의 경우 야당(79.1%), 무소속(12.6%), 여당(8.3%) 등의 순으로 나타났다.

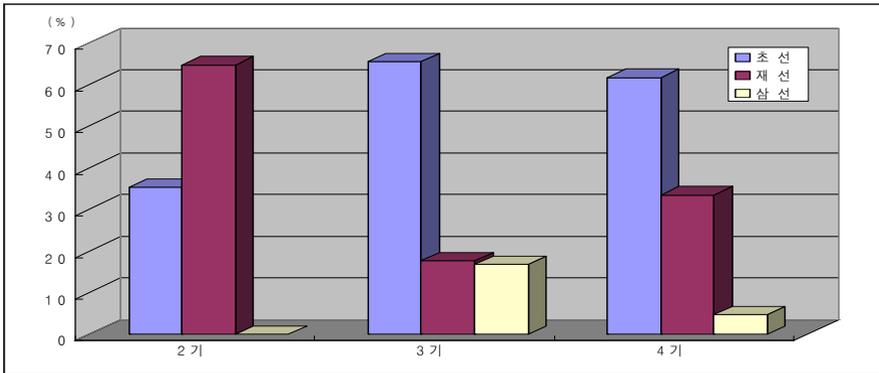
〈그림 3-5〉 기별 기초자치단체장의 소속 정당 비교



## 6) 연임기간별 특성

민선 1기는 첫 번째 지방선거이기 때문에 모두 초선 기초자치단체장이며, 민선 2기의 경우 재선(64.7%), 초선(35.3%)의 순이며, 민선 3기의 경우에는 초선(65.5%), 삼선(17.7%), 재선(16.8%) 순으로 나타났고, 민선 4기의 경우에는 초선(61.7%), 재선(33.5%), 삼선(4.8%) 등의 순으로 나타났다. 민선 2기의 경우 재선비율이 상당히 높은 편이며, 민선 3기와 민선 4기는 초선비율이 높은 편이다. 또한 민선 4기는 삼선의 비율이 매우 낮는데, 이것은 단체장 삼선제한 규정의 영향을 받은 것으로 판단된다.

〈그림 3-6〉 기별 기초자치단체장의 연임 현황 비교



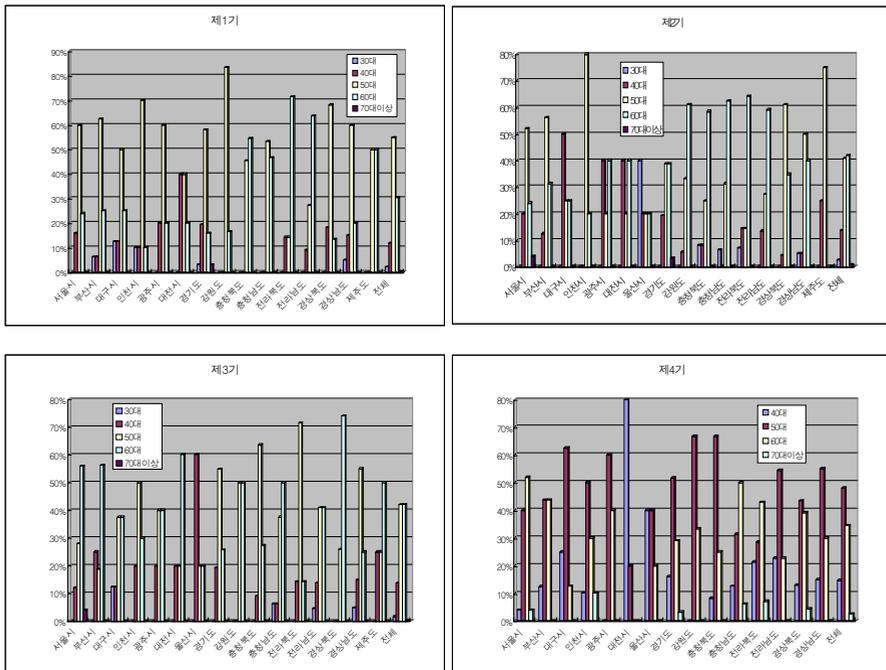
## 2. 민선 기초자치단체장의 시·도별 특성 비교

### 1) 연령별 특성

먼저 민선 1기 기초자치단체장의 연령을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체장은 50대(59.4%), 60대(21.7%), 40대(14.5%), 30대(4.3%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장 역시 50대(52.9%), 60대(34.4%), 40대(10.8%), 30

대(1.3%), 70대 이상(0.6%) 등의 비율로 나타났다. 결국 광역시 지역과 도 지역의 기초자치단체장의 연령 구조는 유사한 것으로 나타났으며, 특히 50대와 60대가 차지하는 비율이 시와 도에서 81.1%, 87.3%로 나타나 다른 연령대에 비해서 차지하는 비율이 상당히 높았다.

〈그림 3-7〉 시도별 기초자치단체장의 연령 비교



둘째, 민선 2기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 50대(47.3%), 60대(27%), 40대(21.6%), 30대(2.7%), 70대 이상(1.4%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 60대(49.4%), 50대(38.6%), 40대(10.1%), 30대(1.3%), 70대 이상(0.6%) 등의 순으로 약간 상이하게 나타났다. 1기와 마찬가지로 광역시와 도 지역의 기초자치단체장 연령 구조 역시 50대와 60대가 전체에서 차지하는 비율이 각각 74.3%, 88%로 나타나 다른 연령대에 비해서 차지하는 비율이 상당히

높았다. 특히, 광역시의 경우에는 40대의 비율이 도보다 2.1배나 높았으며, 도의 경우에는 60대의 비율이 50대 비율보다 10.8% 보다 높은 것으로 나타났다.

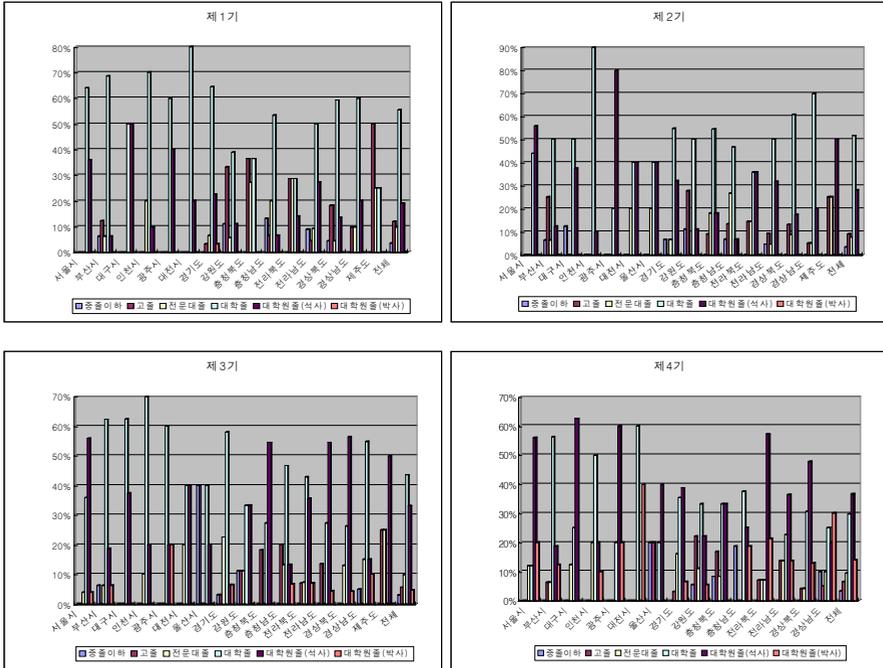
셋째, 민선 3기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 60대(47.3%), 50대(29.7%), 40대(20.2%), 30대(1.4%), 70대 이상(1.4%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 50대(48.1%), 60대(39.9%), 40대(10.7%), 30대(1.3%) 등의 비율로 나타났다. 민선 3기 역시 1기 및 2기와 마찬가지로 광역시와 도 지역 기초자치단체장의 연령 구조는 50대와 60대가 전체에서 차지하는 비율이 각각 77%, 88%로 나타나 다른 연령대에 비해서 차지하는 비율이 상당히 높았다. 특히, 광역시의 경우 40대의 비율이 도보다 2배나 높았으며, 도의 경우에는 50대의 비율이 60대 비율보다 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 민선 4기 기초자치단체장의 연령을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체장은 50대(44.6%), 60대(36.5%), 40대(16.2%), 70대(2.7%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 50대(50%), 60대(33.3%), 40대(14.1%), 70대 이상(2.6%) 등의 비율로 나타났다. 광역시와 도 지역 기초자치단체장의 연령 구조는 유사한 것으로 나타났으며, 민선 1기, 2기, 3기와 마찬가지로 50대와 60대가 전체에서 차지하는 비율이 각각 81.1%, 83.3%로 나타나 다른 연령대에 비해서 차지하는 비율이 상당히 높았다.

## 2) 학력별 특성

먼저 민선 1기 기초자치단체장의 학력을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체장은 대학졸(65.2%), 대학원졸(26.1%), 전문대졸(4.3%), 고졸(2.9%), 중졸 이하(1.4%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 대학졸(51%), 대학원졸(15.9%), 고졸(15.9%), 전문대졸(12.1%), 중졸 이하(4.5%) 등의 비율로 나타났다. 대학졸업 이상의 학력이 차지하는 비율은 광역시 지역의 기초자치단체장은 91.3%인 반면, 도 지역의 기초자치단체장은 66.9%인 것으로 나타나 광역시 지역의 기초자치단체장의 학력이 상대적으로 더 높은 것을 알 수 있다.

〈그림 3-8〉 시도별 기초자치단체장의 학력 비교



둘째, 민선 2기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 대학졸(50%), 대학원졸(37.8%), 고졸(5.4%), 전문대졸(4.1%), 중졸 이하(2.7%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 대학졸(52.5%), 대학원졸(23.4%), 고졸(10.8%), 전문대졸(9.5%), 중졸 이하(3.8%) 등의 순으로 나타났다. 대학졸업 이상의 학력이 차지하는 비율은 광역시 지역의 기초자치단체장이 87.8%인 반면, 도 지역의 기초자치단체장은 75.9%인 것으로 나타나 민선 1기와 마찬가지로 광역시 지역 기초자치단체장의 학력이 다소 높은 것을 알 수 있다.

셋째, 민선 3기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 대학졸(51.4%), 대학원졸(35.1%), 전문대졸(5.4%), 중졸 이하(4.1%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 대학졸(39.9%), 대학원(석사)졸(32.3%), 전문대졸(12%), 고졸(8.2%), 중졸 이하(2.5%) 등의 비율로 나타났다. 대학졸업 이상의 학력이 차지

하는 비율은 광역시 지역의 기초자치단체장은 90.5%인 반면, 도 지역의 기초자치단체장은 77.3%인 것으로 나타나 민선 1기 및 2기와 마찬가지로 광역시 지역의 기초자치단체의 학력이 더 높은 것을 알 수 있다. 특히, 광역시 지역의 4%, 도 지역의 5.1%의 기초자치단체장은 박사학위를 소지한 것으로 나타났다.

마지막으로 민선 4기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 대학원졸(54.1%), 대학졸(32.4%), 전문대졸(9.5%), 고졸(2.7%), 중졸 이하(1.3%) 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 대학원졸(48.8%), 대학졸(28.8%), 전문대졸(9.6%), 고졸(8.3%), 중졸 이하(4.5%) 등의 순으로 나타났다. 광역시와 도에서 공통적으로 나타나는 특징은 대학졸업 비율보다도 대학원졸업의 비율이 높다는 점을 들 수 있으며, 특히 박사학위 소지자가 광역시의 경우 14.9%, 도 지역의 경우 13.5%나 되는 것으로 나타났다.

### 3) 경력별 특성

첫째, 민선 1기 기초자치단체장의 경력을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체장은 단체장 31.9%, 공무원 14.5%, 지방의회의원 14.5%, 정치정당인 10.1%, 상공기업인 10.1% 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 공무원 31.8%, 단체장 27.4%, 시민사회단체 10.2%, 정치정당인 8.9%, 지방의회의원 8.3%의 비율로 나타났다. 광역시 지역은 단체장 출신이 많고, 도 지역은 공무원 출신이 많음을 알 수 있다.

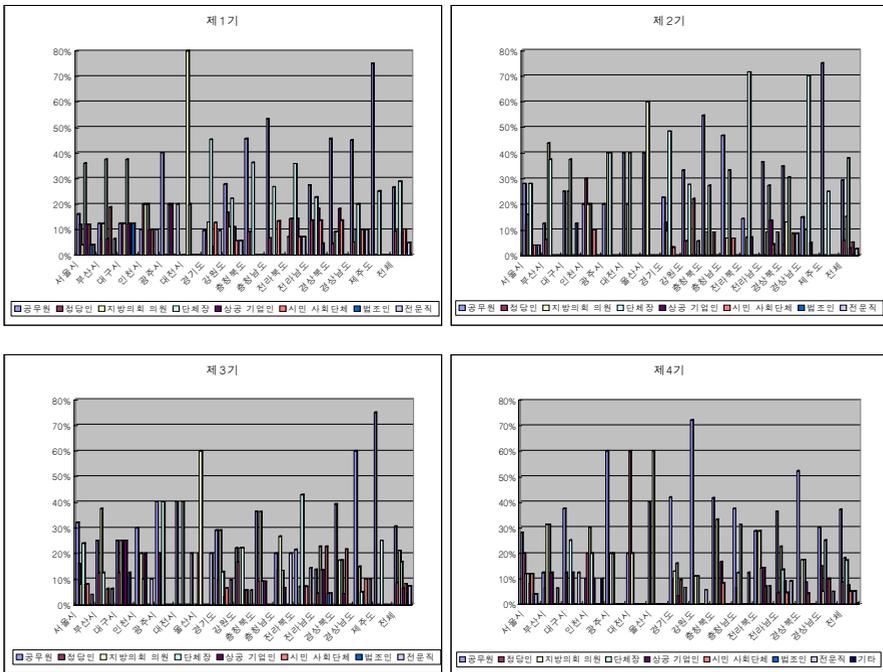
둘째, 민선 2기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 단체장 29.7%, 지방의회의원 28.4%, 공무원 24.3%, 정치정당인 9.5%, 시민사회단체 2.7% 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 단체장 41.8%, 공무원 31.6%, 지방의회의원 8.9%, 시민사회단체 6.3% 등의 비율로 나타났다. 도 지역의 경우 단체장 및 공무원의 경력을 지닌 비율이 높은 반면, 광역시의 경우에는 도보다 지방의회의원의 비율이 3.2배 높게 나타났다.

셋째, 민선 3기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 공무원 28.4%, 지방

의회의원 20.3%, 단체장 17.6%, 정치정당인 13.5%, 상공기업인 8.1% 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 공무원 31.6%, 지방의회의원 21.5%, 단체장 16.5%, 시민사회단체 10.1%, 전문직 7.6% 등의 비율로 나타났다. 광역시와 도에서 공통적으로 나타나는 특징은 민선 2기에 비하여 단체장의 비율이 크게 감소하였다는 점이다.

마지막으로 민선 4기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 공무원 25.7%, 지방의회의원 21.6%, 단체장 17.6%, 정치정당인 16.2%, 상공기업인 8.1% 등의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 공무원 42.9%, 지방의회의원 16.7%, 단체장 16.7%, 상공기업인 7.1%, 시민사회단체 5.8% 등의 비율로 나타났다. 민선 4기에서는 광역시와 도 모두에서 단체장의 비율보다 공무원, 지방의회의원의 비율이 높다는 점을 들 수 있다.

〈그림 3-9〉 시도별 기초자치단체장의 경력 비교

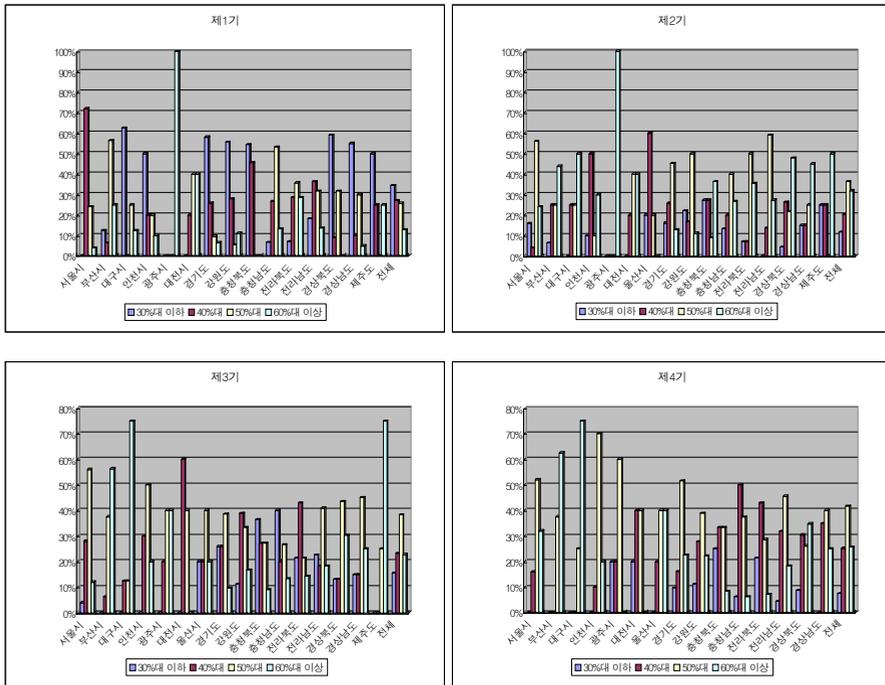


#### 4) 득표력별 특성

민선 1기의 득표력을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체는 40%대 31.9%, 50%대 30.4%, 60%대 20.3%, 30%대 17.4% 순이며, 도 지역의 기초자치단체는 30%대 이하 42.0%, 40%대 24.8%, 50%대 23.6%, 60%대 이상 9.6%인 것으로 나타났다. 도의 득표력이 상당히 낮은 편이어서 광역시와 많은 차이가 있는 것을 확인할 수 있다.

민선 2기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체는 60%대 이상 36.5%, 50%대 32.4%, 40%대 21.6%, 30%대 이하 9.5%의 순으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체는 50%대 38.0%, 60%대 이상 29.7%, 40%대 19.6%, 30%대 이하 12.7%인 것으로 나타났다.

〈그림 3-10〉 시도별 기초자치단체장의 득표력 비교



민선 3기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체는 50%대 43.2%, 60%대 이상 31.1%, 40%대 23.0%, 30%대 이하 2.7%의 순으로 나타나며, 도 지역의 기초자치단체는 50%대 36.1%, 40%대 23.4%, 30%대 이하 21.5%, 60%대 이상 19.0%인 것으로 나타나 광역시에 비하여 득표력의 격차가 적은 것으로 나타났다.

민선 4기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체는 50%대 47.3%, 60%대 이상 37.8%, 40%대 12.2%, 30%대 이하 2.7%의 순으로 나타나며, 도 지역의 기초자치단체는 50%대 39.1%, 40%대 31.4%, 60%대 이상 19.9%, 30%대 이하 9.6%인 것으로 나타났다. 민선 3기와 마찬가지로 민선 4기도 광역시의 득표력이 도의 득표력보다 더 높은 것으로 나타났다.

## 5) 정당별 특성

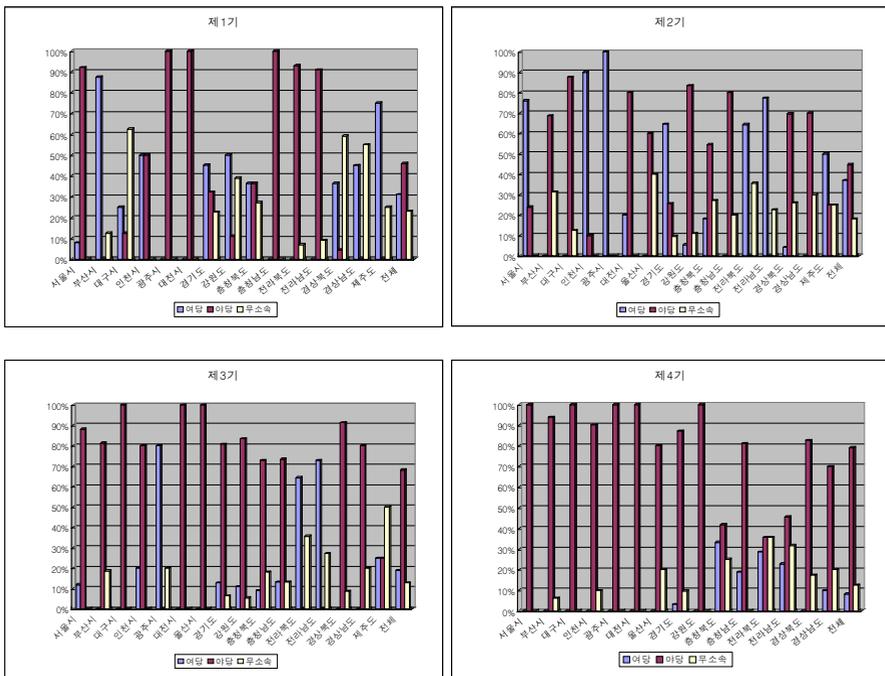
민선 1기의 소속 정당을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체는 여당이 33.3%, 야당이 56.5%, 무소속이 10.2%를 차지하고 있으며, 도 지역의 기초자치단체는 여당이 29.9%, 야당이 41.4%, 무소속이 28.7%인 것으로 나타나 야당의 비율이 광역시에 비하여 15.1% 줄어든 반면에 무소속은 18.5% 증가하였다.

민선 2기의 소속 정당을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체는 여당이 46%, 야당이 43.2%, 무소속이 10.8%를 차지하고 있으며, 도 지역의 기초자치단체는 여당이 32.9%, 야당이 45.6%, 무소속이 21.5%인 것으로 나타나 여당의 비율이 광역시에 비하여 13.1% 줄어든 반면에 무소속은 10.7% 증가하였다.

민선 3기의 소속 정당을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체는 여당이 12.2%, 야당이 82.4%, 무소속이 5.4%를 차지하고 있으며, 도 지역의 기초자치단체는 여당이 22.1%, 야당이 61.4%, 무소속이 16.5%인 것으로 나타나 야당의 비율이 광역시에 비하여 21.0% 줄어든 반면에 무소속은 11.1% 증가하였다. 광주시 지역의 기초자치단체를 제외한 다른 자치단체의 경우 야당이 차지하는 비율이 매우 높게 나타나고 있고, 도 지역 자치단체의 경우 전라남도와 전라북도를 제외한 타 자치단체의 경우 야당의 비율이 매우 높은 것을 알 수 있다.

민선 4기의 소속 정당을 살펴보면, 광역시 지역의 기초자치단체는 야당이 95.9%, 무소속이 4.1%를 차지하고 있으며, 도 지역의 기초자치단체는 여당이 12.2%, 야당이 71.1%, 무소속이 16.7%인 것으로 나타나 야당의 비율이 광역시에 비하여 24.8% 줄어든 반면에 무소속은 12.6% 증가하였다. 모든 광역시 지역 기초자치단체에서는 야당이 지배하게 되었으며, 도의 경우도 야당 및 무소속이 차지하는 비율이 87.8%로서 매우 높은 것을 알 수 있다.

〈그림 3-11〉 시도별 기초자치단체장의 소속 정당 비교



## 6) 연임기간별 특성

먼저 민선 2기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 초선과 재선 비율이 각각 48.6%, 51.4%로서 약간의 차이가 나는 것에 불과한 반면, 도 지역의 기초자

치단체장은 초선이 29.1%이 재선은 70.9%인 것으로 나타났다. 즉, 도 지역의 기초자치단체장의 재선 비율이 광역시 지역보다 상대적으로 더 높은 것을 알 수 있다.

〈그림 3-12〉 자치단체별 기초자치단체장의 연임 비교



둘째, 민선 3기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 초선, 재선, 삼선 비

율이 각각 59.5%, 21.6%, 18.9%인 것으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 초선, 재선, 삼선 비율이 각각 68.4%, 14.5%, 17.1%인 것으로 나타났다. 즉, 광역시 지역의 기초자치단체장의 재선 비율이 도 지역보다 상대적으로 다소 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 민선 4기의 경우, 광역시 지역의 기초자치단체장은 초선, 재선 및 삼선 비율이 각각 60.8%, 31.1%, 8.1%인 것으로 나타났으며, 도 지역의 기초자치단체장은 초선, 재선 및 삼선 비율이 각각 62.2%, 34.6%, 3.2%인 것으로 나타났다. 즉, 도 지역의 기초자치단체의 재선 비율이 광역시보다 상대적으로 다소 높은 반면, 삼선 비율은 광역시 지역의 기초자치단체장의 삼선 비율이 도 지역보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

### 3. 민선 기초자치단체장의 지역유형별 특성 비교

#### 1) 연령별 특성

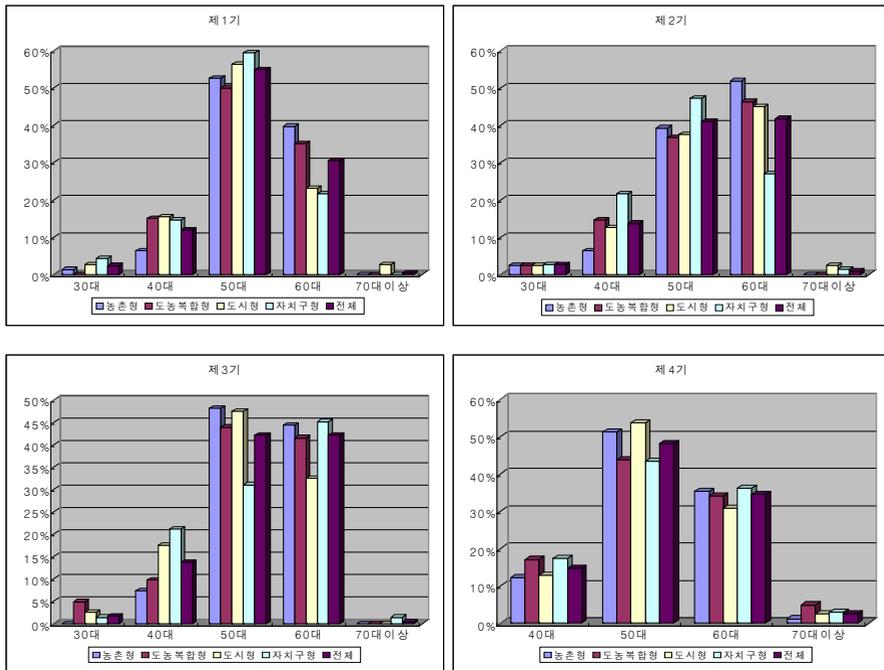
먼저 민선 1기 기초자치단체장의 연령을 살펴보면, 50대(54.9%), 60대(30.5%), 40대(11.9%), 30대(2.3%), 70대 이상(0.4%) 등의 순으로 나타났다. 50대의 비율은 자치구형, 도시형, 농촌형, 도농복합형 등의 순으로 높게 나타났으며, 60대의 비율은 농촌형, 도농복합형, 도시형, 자치구형 등의 순으로 높은 것을 알 수 있다.

둘째, 민선 2기의 경우, 60대(42.2%), 50대(41.4%), 40대(13.8%), 30대(1.7%), 70대 이상(0.9%) 등의 순으로 나타났다. 60대의 비율은 농촌형, 도농복합형, 도시형, 자치구형 등의 순으로 높게 나타났으며, 50대의 비율은 자치구형, 농촌형, 도시형, 도농복합형 등의 순으로 높은 것을 알 수 있다.

셋째, 민선 3기 기초자치단체장의 연령을 살펴보면, 60대(42.2%), 50대(42.2%), 40대(13.8%), 30대(1.4%), 70대 이상(0.4%) 등의 순으로 나타났다. 50대의 비율은 도시형, 농촌형, 도농복합형, 자치구형 등의 순으로 높게 나타났으며, 60대의 비율은 자치구형, 농촌형, 도농복합형, 도시형 등의 순으로 높은 것을 알 수 있다.

마지막으로 민선 4기의 경우, 50대(48.3%), 60대(34.3%), 40대(14.8%), 70대 이상(2.6%) 등의 순으로 나타났다. 50대의 비율은 도시형, 농촌형, 도농복합형, 자치구형 등의 순으로 높게 나타났으며, 60대의 비율은 자치구형이 가장 높으며, 그 다음으로 농촌형, 도농복합형, 도시형 등의 순으로 나타났다.

〈그림 3-13〉 지역유형별 기초자치단체장의 연령 비교



## 2) 학력별 특성

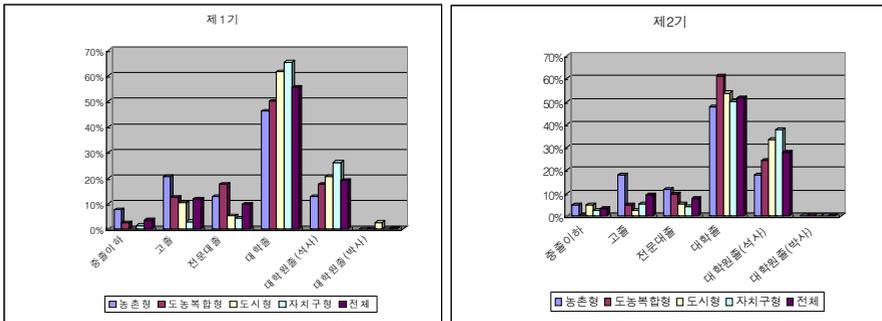
먼저 민선 1기 기초자치단체장의 학력을 살펴보면, 대학졸(55.3%), 대학원(석사)졸(19%), 고졸(12%), 전문대졸(9.8%), 중졸 이하(3.5%), 대학원(박사)졸(0.4%) 등의 순으로 나타났다. 자치구형, 도시형, 도농복합형, 농촌형의 순으로 대학졸 및 대학원졸(석사)의 비율이 높게 나타났다.

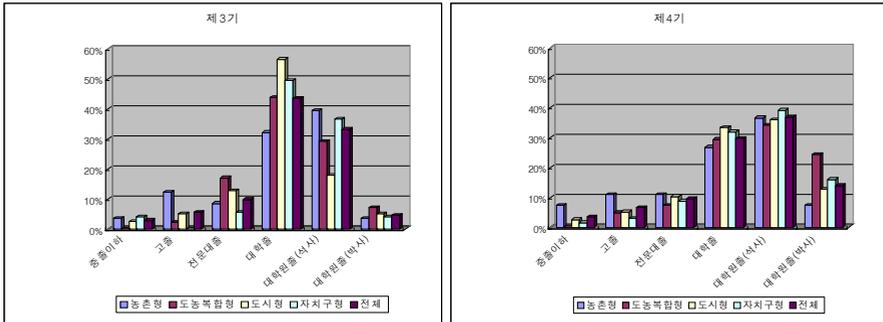
둘째, 민선 2기의 경우, 대학졸(51.7%), 대학원(석사)졸(28%), 고졸(9.1%), 전문대졸(7.8%), 중졸 이하(3.4%) 등의 순으로 나타났다. 도농복합형, 도시형, 자치구형, 농촌형의 순으로 대학졸의 비율이 높으며, 자치구형, 도시형, 도농복합형, 농촌형의 순으로 대학원졸(석사)의 비율이 높게 나타났다.

셋째, 민선 3기의 경우, 대학졸(43.6%), 대학원(석사)졸(33.2%), 전문대졸(9.9%), 고졸(5.6%), 대학원(박사)졸(4.7%), 중졸 이하(3%) 등의 순으로 나타났다. 도시형, 자치구형, 도농복합형, 농촌형의 순으로 대학졸의 비율이 높으며, 농촌형, 자치구형, 도농복합형, 도시형의 순으로 대학원졸(석사)의 비율이 높게 나타났다.

마지막으로 민선 4기의 경우, 대학졸(30.0%), 대학원(석사)졸(36.5%), 대학원(박사)졸(13.9%), 전문대졸(9.6%), 고졸(6.5%), 중졸 이하(3.5%) 등의 순으로 나타났다. 도시형, 자치구형, 도농복합형, 농촌형의 순으로 대학졸의 비율이 높으며, 자치구형, 농촌형, 도시형, 도농복합형의 순으로 대학원졸(석사)의 비율이 높게 나타났다.

〈그림 3-14〉 지역유형별 기초자치단체장의 학력 비교



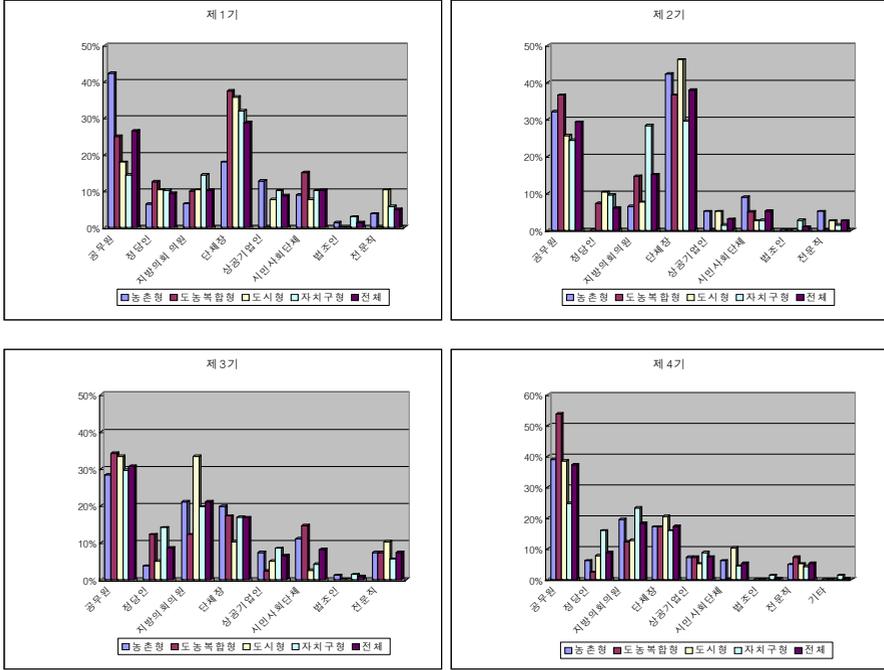


### 3) 경력별 특성

먼저 민선 1기 기초자치단체장의 경력을 살펴보면, 농촌형은 공무원 42.3%, 단체장 17.9%, 상공기업인 12.8%, 시민사회단체 9% 등의 순으로 나타났으며, 도농복합형은 단체장 37.5%, 공무원 25%, 시민사회단체 15%, 정치정당인 12.5%의 비율로 나타났다. 도시형의 경우, 단체장 35.9%, 공무원 17.9%, 지방의회의원 10.3%, 정치정당인 10.3% 등의 순이며, 자치구형은 단체장 31.9%, 공무원 14.5%, 지방의회의원 14.5% 등의 비율로 나타났다.

둘째, 민선 2기의 경우, 농촌형은 단체장 42.3%, 공무원 32.1%, 시민사회단체 9%, 지방의회의원 6.4% 등의 순으로 나타났으며, 도농복합형은 단체장 36.6%, 공무원 36.6%, 지방의회의원 14.6%, 정치정당인 7.3%의 비율로 나타났다. 도시형의 경우, 단체장 46.2%, 공무원 25.6%, 정치정당인 10.3%, 지방의회의원 7.7% 등의 순이며, 자치구형은 단체장 29.7%, 지방의회의원 28.4%, 공무원 24.3%, 정치정당인 9.5% 등의 순으로 나타났다.

〈그림 3-15〉 지역유형별 기초자치단체장의 경력 비교



셋째, 민선 3기 기초자치단체장의 경력을 살펴보면, 농촌형은 공무원 28.4%, 지방의회의원 21%, 단체장 19.8%, 시민사회단체 11.1%, 상공기업인 7.4% 등의 순으로 나타났으며, 도농복합형은 공무원 34.1%, 단체장 17.1%, 시민사회단체 14.6%, 지방의회의원 12.2%의 비율로 나타났다. 도시형의 경우, 공무원 33.3%, 단체장 33.3%, 지방의회의원 10.3%, 전문직 10.3% 등의 순이며, 자치구형은 공무원 29.6%, 지방의회의원 19.7%, 단체장 16.9%, 정치정당인 14.1% 등의 순으로 나타났다.

마지막으로 민선 4기의 경우, 농촌형은 공무원 39%, 지방의회의원 19.5%, 단체장 17.1%, 상공기업인 7.3% 등의 순으로 나타났으며, 도농복합형은 공무원 53.7%, 단체장 17.1%, 지방의회의원 12.2%, 상공기업인 7.3% 등의 비율로 나타났다. 도시형의 경우, 공무원 39.5%, 단체장 18.4%, 지방의회의원 13.2%, 시민사회단체 10.5% 등의 순이며, 자치구형은 공무원 24.6%, 지방의회의원 23.2%, 단

체장 15.9%, 정치정당인 15.9% 등의 비율로 나타났다.

#### 4) 득표력별 특성

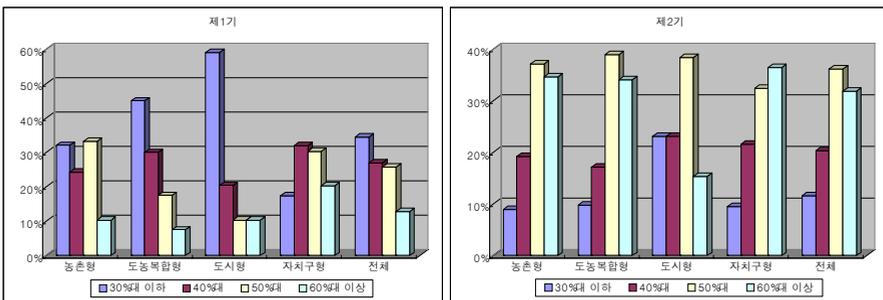
민선 1기의 득표력을 살펴보면, 30%대 이하 34.5%, 40%대 27%, 50%대 25.7%, 60대 이상 12.8%를 차지하고 있다. 도시형에서 30%대 이하 득표력을 가진 기초자치단체장의 비율이 가장 높았으며, 자치구형에서는 60%대 이상의 득표력을 가진 기초자치단체장의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

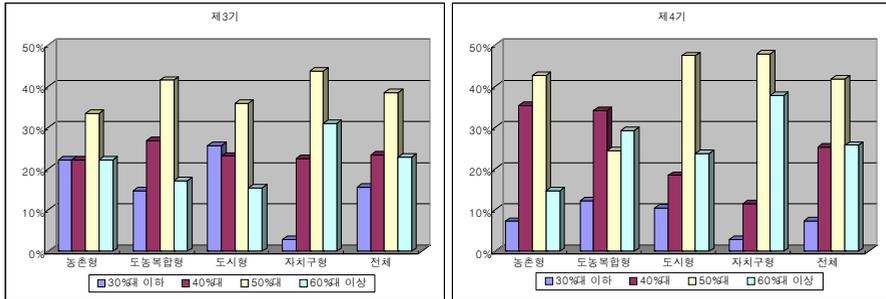
민선 2기의 경우, 득표력은 50%대 36.2%, 60대 이상 31.9%, 40%대 20.3%, 30%대 이하 11.6% 등의 순으로 나타났다. 도시형에서 30%대 이하의 득표력이 23.1%를 차지하고 있어서 다른 유형에 비하여 득표력이 낮으며, 자치구형에서는 60%대 이상의 득표력이 차지하는 비율이 가장 높았다.

민선 3기의 득표력을 살펴보면, 50%대 38.4%, 40%대 23.3%, 60대 이상 22.8%, 30%대 이하 15.5% 등의 순으로 나타났다. 도시형에서 30%대 이하가 25.6%를 차지하고 있어서 다른 유형에 비하여 득표력이 낮으며, 자치구형에서 60%대 이상이 차지하는 비율이 31%로서 가장 높은 것으로 나타났다.

민선 4기의 경우, 득표력은 50%대 41.7%, 60대 이상 25.7%, 40%대 25.2%, 30%대 이하 7.4% 등의 순으로 나타났다. 특히, 민선 1기 - 4기 중에서 30%대 이하의 득표력 비율이 가장 낮았으며, 50%대 득표력이 가장 높은 것으로 나타났다.

〈그림 3-16〉 지역유형별 기초자치단체장의 득표력 비교



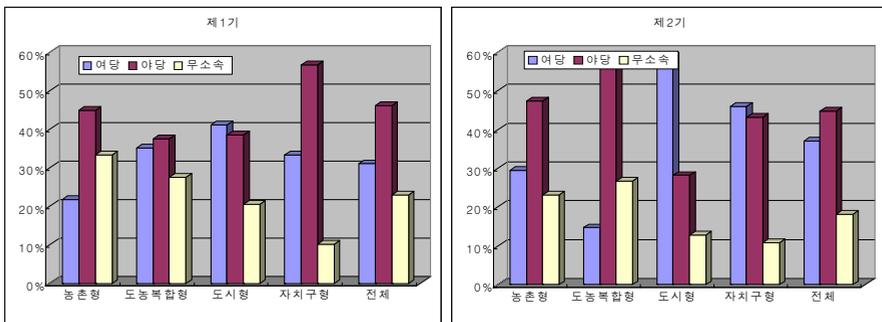


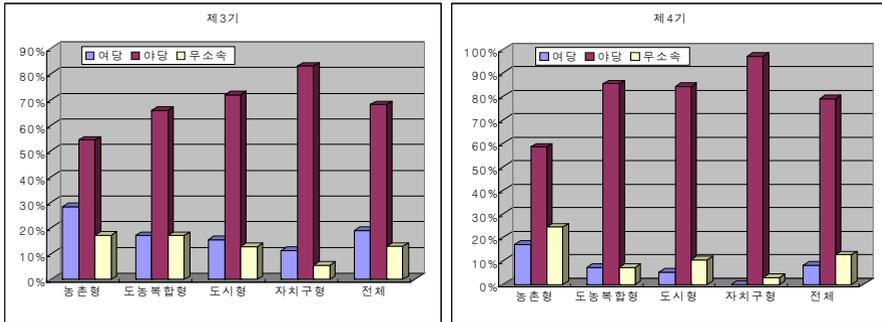
## 5) 정당별 특성

민선 1기의 소속 정당을 살펴보면, 여당이 31%, 야당이 46%, 무소속이 23%를 차지하고 있다. 자치구형에서 야당이 차지하는 비율이 가장 높으며, 여당의 비율은 도시형에서 가장 높고, 무소속의 비율은 농촌형에서 가장 높은 것으로 나타났다.

둘째, 민선 2기의 경우, 농촌형과 도농복합형에서 야당의 비율이 높으며, 도시형과 자치구형에서는 여당의 비율이 높은 것으로 나타났다. 특히, 도시형에서 여당의 비율이 59.0%로서 야당과 무소속의 비율보다 더 높은 것으로 나타났다.

〈그림 3-17〉 지역유형별 기초자치단체장의 소속 정당 비교





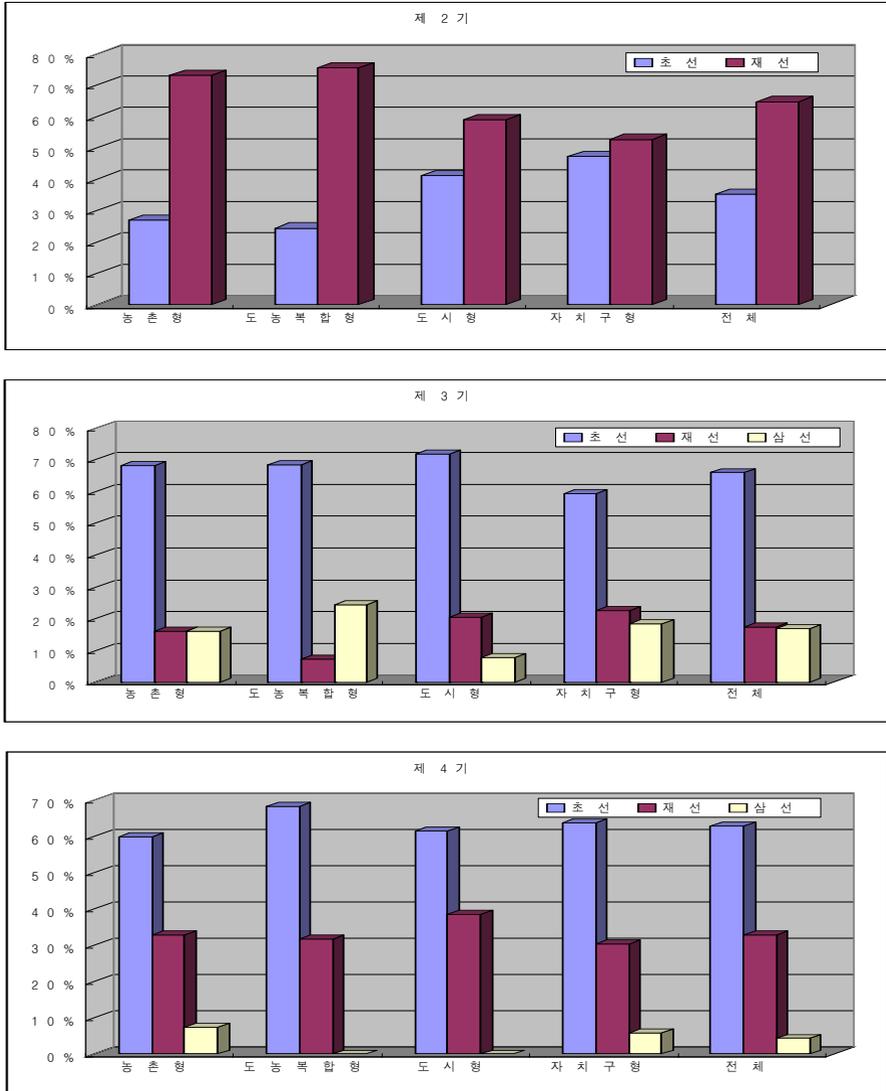
셋째, 민선 3기의 소속 정당을 살펴보면, 야당이 차지하는 비율이 68.1%로서 매우 높은 반면, 여당의 비율은 19.0%, 무소속은 12.9%에 불과한 것으로 나타났다. 특히, 자치구형에서 야당이 차지하는 비율이 83.1%로서 가장 높으며, 여당의 비율이 가장 높은 유형은 농촌형(28.4%)으로 나타났다.

마지막으로 민선 4기의 경우, 야당이 차지하는 비율이 79.1%로서 매우 높은 반면, 여당의 비율은 8.3%, 무소속은 12.6%에 불과한 것으로 나타났다. 특히, 자치구형에서 야당이 차지하는 비율이 97.1%로서 가장 높으며, 여당의 비율이 가장 높은 유형은 농촌형(17.1%)인 것으로 나타났다. 전체적으로 야당과 무소속의 비율이 91.7%로 야당 소속 자치단체장이 기초자치단체를 지배하고 있음을 알 수 있다.

## 6) 여임기간별 특성

먼저 민선 기초자치단체장의 지역유형별 연임 기간은 <그림 3-18>과 같다. 먼저 민선 2기 기초자치단체장의 경우, 초선 비율이 35.3%인 반면, 재선 비율은 64.7%나 되며, 특히 지역유형별로는 농촌형과 도농복합형에서 재선 비율이 상당히 높은 것으로 나타났으며, 자치구형에서 재선 비율이 상대적으로 가장 낮았다.

〈그림 3-18〉 지역유형별 기초자치단체장의 연임 비교



둘째, 민선 3기 기초자치단체장의 경우 초선이 65.5%, 재선이 17.7%, 삼선 16.8%인 것으로 나타났다. 도시형과 자치구형에서 재선비율이 다소 높은 반면,

삼선 비율은 도농복합형과 자치구형에서 조금 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 민선 4기에서는 초선 61.7%, 재선 33.5%, 삼선 4.8%로 나타났다. 민선 4기의 경우 재선 비율은 도시형이 가장 높으나, 농촌형, 도시형 및 자치구형에서 상당히 비슷한 것으로 나타났다. 삼선 비율은 전체적으로 4.8%에 불과하며, 도시형에서는 삼선 기초자치단체장으로 당선된 사례가 전무한 것으로 나타났다.

## 제4절 종합적 분석

민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 개인적 특성을 종합하면 다음과 같다. 먼저 민선 기초자치단체장의 연령은 50대와 60대가 대부분인 것으로 분석되었다. 즉, 50대가 46.6%, 60대가 37.4%로 50대와 60대의 비율이 전체의 84%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 민선 기초자치단체장의 학력은 대학 졸업 이상이 대부분이었다. 즉, 대학 졸업 45.1%, 대학원 졸업 34%로 전체의 79.1%로 나타났으며, 전문대학까지 포함하면 88.3%를 차지하였다. 특히, 민선 3기 이후 대학원 졸업 이상의 학력을 소지한 기초자치단체장의 수가 크게 증가하였다.

셋째, 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 경력을 살펴보면, 자치단체장, 공무원, 지방의회 의원 등이 대부분인 것으로 나타났다. 즉, 공무원이 31%로서 가장 많으며, 그 다음으로 단체장 25.1%, 지방의회의원 16.2% 등의 순으로 나타났다. 특히 공무원과 단체장 출신이 56.1%에 이르며, 지방의회의원을 포함하면 전체의 72.3%를 차지하는 것으로 나타났다.

넷째, 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 득표력을 살펴보면, 기초자치단체장의 절반 이상이 50% 이상의 높은 득표율로 당선된 것으로 나타났다. 즉, 전체의 58.9%가 50% 이상의 득표율을 기록하였으며, 특히 민선 2기, 3기, 4기는 50% 이상의 득표율이 60%를 넘어섰다.

다섯째, 민선 기초자치단체장의 당적을 살펴보면, 야당 소속이 많은 것으로 나타났다. 특히, 민선 3기와 민선 4기는 야당 소속이 압도적으로 많았다.

마지막으로 민선 지방선거에서 재선율을 살펴보면, 민선 2기에서는 연임에 성공한 자치단체장이 많았으나, 민선 3기와 민선 4기에서는 초선 기초자치단체장이 더 많이 당선되었다. 특히 민선 3기와 민선 4기의 경우 초선 기초자치단체장의 비율이 60%를 넘어서는 것으로 나타났다.



## 제4장 기초자치단체장 리더십의 정책방향 분석

### 제1절 분석 개요

제4장에서는 기초자치단체장의 정책정향을 분석하고자 한다. 지방자치단체장의 정책정향에 관한 이론은 크게 개발정책정향론(경제적 관점)과 복지정책정향론(정치적 관점)으로 분류된다(이승중·김홍식, 1992; 유재원, 1999). 개발정책정향론은 지방자치단체의 정책결정자들이 지역경제성장을 추구하기 때문에 개발정책을 선호한다는 관점이며, 복지정책정향론은 정책결정자들이 정치적 지지의 확보를 통한 재선에 목표를 두기 때문에 복지정책을 강화한다는 것이다. 제4장에서는 이러한 관점에서 민선 1기부터 민선 4기까지 각 기별로 민선 기초자치단체장 당선 전과 후의 정책정향이 어떻게 변화 하였는가를 비교함으로써 기초자치단체장의 정책정향을 분석해 보고자 한다.

기초자치단체장의 정책정향을 분석하기 위하여 종속변수로는 일반회계 전체 예산에서 사회복지비 예산지출의 비율 차이와 지역개발비 예산지출의 비율차이를 활용하였다. 사회복지비 예산은 각 연도별 지방재정연감 일반회계 세출결산분석 자료의 사회복지비를 활용하였다. 즉, 일반회계 세출결산분석 자료의 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회보장, 주택 및 지역사회 개발비의 합을 활용하였다. 또한 지역개발비 예산은 각 연도별 지방재정연감 일반회계 세출결산분석 자료의 경제개발비를 활용하였다. 즉, 일반회계 세출결산분석 자료의 농수산 개발비, 지역경제 개발비, 국토 자원보존 개발비의 합을 활용하였다. 이러한 자료를 활용하여 각 기별 기초자치단체장 선거를 시점으로 선거 전후의 사회복지비 비율의

차이 및 지역개발비 비율의 차이를 분석하였다. 즉 지방선거 후의 사회복지비 또는 지역개발비가 지방선거 전의 사회복지비 또는 지역개발비보다 얼마나 증가 또는 감소하였는가를 분석하였다. 분석을 통하여 각 기별로 민선자치단체장 선출 전과 비교하여 선출 후의 사회복지비 예산지출 비율이 증가한 경우 복지정책정향으로 분류하였고, 또한 각 기별로 민선자치단체장 선출 전과 비교하여 선출 후의 지역개발비 예산지출 비율이 증가한 경우에는 개발정책정향으로 분류하였다.

사회복지비 지출의 비율 차이 및 지역개발비 지출의 비율 차이는 각 기별 민선 지방자치단체장 선거 전후의 차이로 하였다. 따라서 민선 제1기는 1993년, 1994년, 1995년의 지출비율 평균과 1996년, 1997년, 1998년의 지출비율 평균을 비교하여, 그 전후의 차이를 분석하였다. 마찬가지로 제2기는 1995년, 1996년, 1997년, 1998년의 평균과 1999년, 2000년, 2001년, 2002년의 평균을 비교하여, 그 차이를 분석하였다. 또한 제3기는 1999년, 2000년, 2001년, 2002년의 평균과 2003년, 2004년, 2005년, 2006년의 평균을 비교하여, 그 차이를 분석하였으며, 마지막으로 제4기는 2003년, 2004년, 2005년, 2006년의 평균과 2007년의 평균을 비교하여, 그 차이를 분석하였다.

기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인, 즉 독립변수로는 리더십의 개인적 특성과 상황적 특성을 설정하였다. 리더십의 개인적 특성으로는 연령, 학력, 경력, 득표율을 선정하였고, 리더십의 상황적 특성으로는 소속정당, 재정자립도, 도시화 정도를 선정하였다. 그리고 이러한 독립변수들이 사회복지비 지출의 변화 및 지역개발비 지출의 변화에 영향을 미치는가를 분석하였다. 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인을 도출하기 위한 분석에서 사용된 독립변수와 측정지표는 <표 4-1>과 같다.

분석방법으로는 먼저 리더십 요인별 사회복지비 지출 비율의 차이 및 지역개발비 지출 비율의 차이를 분석하기 위하여 T-test 분석 또는 ANOVA 분석을 실시하여 리더십 요인별로 차이를 검증하였다. 다음으로 리더십의 개인적 특성과 상황적 특성이 정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

〈표 4-1〉 정책정향 분석을 위한 독립변수와 측정지표

요인	변수	지표
개인적 특성	연령	기초자치단체장의 연령
	학력	기초자치단체장의 학력
	경력	공무원 출신, 비공무원 출신
	득표력	개인의 득표율
상황적 특성	소속정당	여당 출신, 야당 출신
	재정자립도	기초자치단체의 재정자립도
	도시화정도	농촌형, 도농복합시형, 도시형, 자치구형

## 제2절 민선 기초자치단체장의 리더십 요인별 정책정향 분석

기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 전에 먼저 기초자치단체장 리더십의 특성별로 기초자치단체장의 정책정향에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 즉, 연령별, 학력별, 경력별, 득표력별, 소속 정당별, 재정자립도별, 도시화 정도별로 기초자치단체장 선거 전후의 정책정향에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 개인적 특성의 경우 연령은 40대 이하, 50대, 60대 이상으로 구분하여 그 차이를 분석하였고, 학력은 고졸 이하, 대졸, 대학원졸 이상으로 구분하여 그 차이를 분석하였다. 또한 경력은 공무원 출신과 비공무원 출신으로 구분하였으며, 득표력은 30%대 이하, 40%대, 50%대, 60%대 이상으로 구분하여 그 차이를 분석하였다. 상황적 특성변수의 경우 소속정당은 여당 소속과 야당 소속으로 구분하여 그 차이를 분석하였고, 재정자립도는 20% 미만, 20%-40% 미만, 40%-60% 미만, 60% 이상으로 구분하였으며, 도시화 정도(지역유형)는 농촌형(군), 도농복합형(도농복합시), 도시형(일반시), 자치구형으로 구분하여 그 차이를 분석하였다.

이러한 분류를 기초로 기초자치단체장의 정책정향이 연령별로 차이가 있는지, 학력별로 차이가 있는지, 경력별로 차이가 있는지, 득표력별로 차이가 있는지, 소속정당별로 차이가 있는지, 재정자립도별로 차이가 있는지, 그리고 지역유형별로 차이가 있는가를 검증해 보았다. 분석방법으로는 리더십 요인별 사회복지비 지출 비율의 차이 및 지역개발비 지출 비율의 차이를 분석하기 위하여 T-test 분석 또는 ANOVA 분석을 활용하여 기초자치단체장의 리더십 요인별 차이를 검증하였다.

## 1. 연령별 정책정향 분석

### 1) 연령별 사회복지비 지출의 차이 분석

먼저 민선 1기에서는 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 민선 1기의 연령대별 사회복지비 지출의 증가 정도는 50대가 가장 높고, 40대 이하, 60대 이상의 순으로 많이 증가시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 민선 1기의 연령별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	30	9,3246	5,09308	.310	.734
	50대	115	11,3636	29,58059		
	60대 이상	68	8,8500	5,06784		
	합계	213	10,2740	21,99118		

둘째, 민선 2기 역시 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 민선 2기의 연령대별 사회복지비 지출의 증가 정도는 40대 이하와 60대 이상이 상대적으로 많이 증가시켰고, 50대가 상대적으로 적게 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로

나타났다.

〈표 4-3〉 민선 2기의 연령별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	30	11,4856	11,07267	.401	.670
	50대	91	9,2334	26,78374		
	60대 이상	95	11,5389	7,58088		
	합계	216	10,5602	18,52688		

셋째, 민선 3기 역시 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 민선 3기의 연령대별 사회복지비 지출의 증가 정도는 60대 이상이 상대적으로 많이 증가시켰고, 40대 이하가 상대적으로 가장 적게 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 민선 3기의 연령별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	34	1,0443	20,31087	.680	.507
	50대	97	4,2772	10,14583		
	60대 이상	98	5,0329	21,27064		
	합계	229	4,1206	17,24284		

마지막으로 민선 4기 역시 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 민선 4기의 연령대별 사회복지비 지출의 증가 정도는 50대와 60대 이상이 상대적으로 많았고, 40대 이하가 상대적으로 적었다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 민선 4기의 연령별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	34	1,2703	10,39555	.355	.701
	50대	110	2,8976	9,38602		
	60대 이상	84	2,5448	10,19462		
	합계	228	2,5249	9,81411		

결국 민선 기초자치단체장의 연령별 복지정책정향의 차이분석 결과는 모든 연령대에서 기초자치단체장들이 사회복지비를 증가시키는 복지정책정향으로 나타났다. 그리고 사회복지비 지출의 증가 정도는 민선 각 기별로 연령대가 상이하게 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장을 종합하여 연령대별 사회복지비 지출의 차이를 분석한 <표 4-6>을 보면, 역시 모든 연령대에서 복지정책정향을 보이고 있으며, 사회복지비 지출의 증가 정도는 50대가 상대적으로 많이 증가시키고, 60대 이상, 40대 이하의 순으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 민선 전체의 연령별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	130	5,4874	13,18653	.393	.675
	50대	412	7,0016	21,55600		
	60대 이상	344	6,9498	13,63374		
	합계	886	6,7593	17,70474		

## 2) 연령별 지역개발비 지출의 차이 분석

먼저 민선 1기에서는 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 민선 1기의 연령대별 지역개발비 지출의 감

소 정도는 40대 이하가 상대적으로 많이 감소시켰고, 50대와 60대의 지역개발비 지출이 상대적으로 적게 감소하였다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 민선 1기의 연령별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	30	-11,9298	14,77409	1,930	.148
	50대	115	-7,2909	13,86415		
	60대 이상	68	-7,1759	6,13192		
	합계	213	-7,9076	12,15605		

둘째, 민선 2기 역시 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 민선 2기의 연령대별 지역개발비 지출의 감소 정도는 40대 이하가 상대적으로 많이 감소시켰고, 50대, 60대 이상의 순으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 민선 2기의 연령별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	30	-8,5143	11,61113	.236	.790
	50대	91	-7,1221	14,22059		
	60대 이상	95	-6,6576	11,92883		
	합계	216	-7,1112	12,86143		

셋째, 민선 3기 역시 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 민선 3기의 연령대별 지역개발비 지출의 감소 정도는 40대 이하가 상대적으로 많이 감소시켰고, 50대, 60대 이상의 순으로

나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 민선 3기의 연령별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	34	-2,8970	17,03318	.257	.774
	50대	97	-1,6957	11,31279		
	60대 이상	98	-.8673	16,43320		
	합계	229	-1,5196	14,53434		

마지막으로 민선 4기 역시 모든 연령대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 민선 4기의 연령대별 지역개발비 지출의 감소 정도는 50대가 상대적으로 많이 감소시켰고, 60대 이상, 40대 이하의 순으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-10〉 민선 4기의 연령별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	34	-3,5593	6,99070	.479	.620
	50대	110	-5,2465	12,56166		
	60대 이상	84	-4,0757	8,49124		
	합계	228	-4,5636	10,47388		

결국 민선 기초자치단체장의 연령별 개발정책정향의 차이분석 결과는 모든 연령대에서 개발정책정향을 보이지 않는 것으로 나타났다. 즉 모든 연령대의 기초자치단체장들이 지역개발비를 감소시키는 것으로 나타났다. 그리고 민선 각 기별 지역개발비 지출의 감소 정도는 연령대별로 상이하게 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장을 종합하여 연령대별 지역개발비 지출

의 차이를 분석한 <표 4-11>을 보면, 역시 모든 연령대에서 개발정책정향을 보이지 않고 있으며, 지역개발비의 감소 정도는 40대 이하가 상대적으로 가장 많이 감소시켰고, 50대, 60대 이상의 순으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

<표 4-11> 민선 전체의 연령별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
연령	40대 이하	130	-6,9910	13,35236	1,716	.180
	50대	412	-5,1835	13,20519		
	60대 이상	344	-4,5478	12,10612		
	합계	886	-5,2019	12,82215		

## 2. 학력별 정책정향 분석

### 1) 학력별 사회복지비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 모든 학력에서 민선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 민선 1기의 학력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 대학 졸업이 가장 많았고, 고졸 이하와 대학원 졸업 이상의 순으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

<표 4-12> 민선 1기의 학력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	35	7,7099	5,47430	1,062	.348
	대졸	137	11,9020	26,13133		
	대학원졸 이상	41	7,0226	13,79597		
	합계	213	10,2740	21,99118		

둘째, 민선 2기 역시 모든 학력대에서 민선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 민선 2기의 학력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 고졸이 상대적으로 가장 많았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-13〉 민선 2기의 학력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	25	11,7156	6,59596	.055	.947
	대졸	131	10,4027	22,80442		
	대학원졸 이상	60	10,4227	9,30687		
	합계	216	10,5602	18,52688		

셋째, 민선 3기의 경우 역시 모든 학력대에서 민선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 민선 3기의 학력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 대학원 졸업이 상대적으로 많았고, 고졸 이하가 상대적으로 적게 증가시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-14〉 민선 3기의 학력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	19	4,2759	8,31961	.243	.784
	대졸	124	3,4142	18,70805		
	대학원졸 이상	86	5,1047	16,57338		
	합계	229	4,1206	17,24284		

마지막으로 민선 4기의 경우에는 고졸 이하를 제외한 나머지 학력대에서 민

선 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 대학원 졸업이 대학 졸업보다 상대적으로 높았고, 고졸이하는 오히려 사회복지비 지출을 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 민선 4기의 학력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	22	-1.3909	18.33706	2.153	.119
	대졸	90	2.4605	9.42611		
	대학원졸 이상	116	3.3176	7.50901		
	합계	228	2.5249	9.81411		

결국 민선 기초자치단체장의 학력별 복지정책정향의 차이 분석 결과는 민선 1기, 2기, 3기의 모든 학력대에서 기초자치단체장들이 사회복지비를 증가시키는 복지정책정향을 보였고, 민선 4기에서는 대졸과 대학원졸 이상에서 복지정책정향을 나타내는 것으로 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-16>을 보면, 대졸 학력을 가진 기초자치단체장이 사회복지비를 가장 많이 증가시키는 것으로 나타났고, 대학원졸 이상이 상대적으로 적게 증가시키는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 민선 전체의 학력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸이하	101	6.0732	11.20101	1.063	.346
	대졸	482	7.5481	21.36419		
	대학원졸 이상	303	5.7333	12.15999		
	합계	886	6.7593	17.70474		

## 2) 학력별 지역개발비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 모든 학력대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 민선 1기의 학력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 고졸 이하가 가장 많이 감소시켰고, 대졸이 지역개발비 지출을 상대적으로 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-17〉 민선 1기의 학력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	35	-9.3452	9.10212	.471	.625
	대졸	137	-7.3258	14.08561		
	대학원졸 이상	41	-8.6243	5.88964		
	합계	213	-7.9076	12.15605		

둘째, 민선 2기 역시 모든 학력대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도는 대학 졸업이 상대적으로 많이 감소시켰고, 고졸 이하가 지역개발비 지출을 상대적으로 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-18〉 민선 2기의 학력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	25	-4.8190	13.24293	.596	.552
	대졸	131	-7.7548	14.91746		
	대학원졸 이상	60	-6.6609	6.14616		
	합계	216	-7.1112	12.86143		

셋째, 민선 3기 역시 모든 학력대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도는 고졸 이하가 상대적으로 적게 감소시켰고, 대졸이 상대적으로 많이 감소시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-19〉 민선 3기의 학력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	19	-3.4260	11,36413	.225	.798
	대졸 이하	124	-1.0863	12,23294		
	대학원졸 이상	86	-1.7230	17,93372		
	합계	229	-1.5196	14,53434		

마지막으로 민선 4기 역시 모든 학력대에서 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도는 고졸 이하가 상대적으로 많이 감소시켰고, 대학원 졸업 이상이 지역개발비 지출을 상대적으로 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-20〉 민선 4기의 학력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸 이하	22	-5.6736	14,61300	.307	.736
	대졸 이하	90	-4.9313	12,77631		
	대학원졸 이상	116	-4.0678	7,11546		
	합계	228	-4.5636	10,47388		

결국 학력별 개발정책정향의 차이분석 결과는 모든 학력대의 기초자치단체장

이 개발정책정향을 보이지 않는 것으로 나타났다. 즉 민선 1기, 2기, 3기, 4기의 모든 학력대에서 기초자치단체장들이 지역개발비를 감소시키는 것으로 나타났다. 그리고 학력별 지역개발비의 감소 정도는 각 기별로 상이하게 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-21>을 보면, 고졸 이하 학력을 가진 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 가장 많이 감소시킨 것으로 나타났고, 대학원졸 이상이 가장 적게 감소시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

<표 4-21> 민선 전체의 학력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
학력	고졸이하	101	-6.3118	11.99152	.843	.431
	대졸	482	-5.3903	13.86050		
	대학원졸 이상	303	-4.5323	11.28161		
	합계	886	-5.2019	12.82215		

### 3. 경력별 정책정향 분석

#### 1) 경력별 사회복지비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 공무원 출신과 비공무원 출신의 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 경력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 비공무원 출신이 공무원 출신보다 상대적으로 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-22〉 민선 1기의 경력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	119	8,3646	9,76455	1,429	.154
	비공무원	94	12,6911	31,15895		

둘째, 민선 2기 역시 공무원과 비공무원 출신에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 경력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 민선 1기와 마찬가지로 비공무원 출신이 공무원 출신보다 상대적으로 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-23〉 민선 2기의 경력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	149	10,1362	19,66365	.501	.617
	비공무원	11,5032	15,80461	9,44190		

셋째, 민선 3기 역시 공무원과 비공무원 출신에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 경력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 1기 및 2기와 마찬가지로 비공무원 출신이 공무원 출신보다 상대적으로 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-24〉 민선 3기의 경력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	108	3,2877	16,74323	.690	.491
	비공무원	121	4,8640	17,71304		

마지막으로 민선 4기 역시 공무원과 비공무원 출신에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 경력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 1기, 2기, 3기와 달리 공무원 출신이 비공무원 출신보다 상대적으로 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-25〉 민선 4기의 경력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	125	3,2747	6,12321	-1,273	.204
	비공무원	103	1,6150	12,93237		

결국, 경력별 복지정책정향의 차이분석 결과 공무원 출신과 비공무원 출신에 관계없이 모든 기초자치단체장들이 사회복지비는 증가시키는 복지정책정향을 나타내었다. 그리고 통계적으로 의미는 없지만, 민선 1기, 2기, 3기는 비공무원 출신이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시킨 반면, 민선 4기에서는 공무원 출신이 사회복지비를 많이 증가시킨 것으로 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-26>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로 공무원 출신이 비공무원 출신보다 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-26〉 민선 전체의 경력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	385	7,0614	21,00526	.445	.656
	비공무원	501	6,5272	14,69145		

## 2) 경력별 지역개발비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 공무원과 비공무원 출신의 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 경력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 비공무원 출신이 공무원 출신보다 상대적으로 많이 감소시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-27〉 민선 1기의 경력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	119	-7.7241	7.94882	-.247	.805
	비공무원	94	-8.1398	16.01826		

둘째, 민선 2기 역시 공무원과 비공무원 출신의 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 경력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 민선 1기와 마찬가지로 비공무원 출신이 공무원 출신보다 상대적으로 많이 감소시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-28〉 민선 2기의 경력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	149	-6.8286	14.15223	-.481	.631
	비공무원	67	-7.7395	9.44190		

셋째, 민선 3기에서는 공무원 출신의 기초자치단체장들은 지역개발비를 감소시킨 반면, 비공무원 출신의 기초자치단체장들은 지역개발비를 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 이러한 차이는 0.1의 유의수준에서 통계적으로 의미는 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-29〉 민선 3기의 경력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	108	-3,2842	11,85254	1,744	.083*
	비공무원	121	.0555	16,45605		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

마지막으로 민선 4기에서는 민선 1기 및 민선 2기와 마찬가지로 공무원과 비공무원 출신의 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 경력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 민선 1기와 마찬가지로 비공무원 출신이 공무원 출신보다 상대적으로 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-30〉 민선 4기의 경력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	125	-3,6440	6,90413	-1,464	.145
	비공무원	103	-5,6796	13,56094		

결국, 경력별 개발정책정향의 차이분석 결과 민선 1기, 2기, 4기는 모든 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 증가시키는 것으로 나타났고, 민선 3기에서는 비공무원 출신의 단체장만 지역개발비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다. 그리고 통계적으로 의미는 없지만, 민선 1기, 2기, 4기의 경우 비공무원 출신이 공무원 출신보다 지역개발비를 상대적으로 많이 감소시킨 반면, 민선 3기에서는 공무원 출신이 지역개발비를 감소시키고 비공무원 출신은 증가시킨 것으로 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-31>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로 비공무원 출신이 공무원 출신보다 지역개발비 지출을 많이 감소시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-31〉 민선 전체의 경력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
경력	공무원	385	-4.8365	14.92677	.743	.457
	비공무원	501	-5.4827	10.94086		

#### 4. 득표력별 정책정향 분석

##### 1) 득표력별 사회복지비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 득표력에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다. 득표력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 득표율이 40%대, 30%대 이하의 순으로 상대적으로 많이 증가시켰고, 60%대 이상이 상대적으로 가장 적게 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-32〉 민선 1기의 득표력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%대이하	73	10.9496	6.36907	.505	.679
	40%대	58	12.1980	38.41553		
	50%대	56	9.3060	11.73675		
	60%대이상	26	6.1697	16.93798		
	합계	213	10.2740	21.99118		

둘째, 민선 2기 역시 득표력에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다. 득표력별 사회복지비 지출의 증가 정도는 60%대 이상, 40%대, 30%대 이하의 순으로 상대적으로 많이 증가시켰고, 50%대가 상대적으로 가장 적게 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로

로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-33〉 민선 2기의 득표력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%이하	26	11,1865	6,18269	.631	.596
	40%대	42	11,9498	15,56312		
	50%대	79	8,2971	26,13507		
	60%이상	69	12,0694	11,49242		
	합계	216	10,5602	18,52688		

셋째, 민선 3기 역시 득표력에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 60%대 이상, 50%대의 순으로 상대적으로 많이 증가시켰고, 40%대가 상대적으로 가장 적게 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-34〉 민선 3기의 득표력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%이하	36	3,0811	9,08695	.647	.585
	40%대	52	2,0133	15,89001		
	50%대	88	4,3443	23,33425		
	60%이상	53	6,5227	8,84737		
	합계	229	4,1206	17,24284		

마지막으로 민선 4기에서는 득표율이 30%대 이하와 40%대의 기초자치단체장들은 사회복지비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타난 반면, 50%대와 60%대

이상의 득표율로 당선된 기초자치단체장들은 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 이러한 차이는 0.01의 유의수준에서 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-35〉 민선 4기의 득표력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%대이하	17	-2,2118	18,53557	4.031	.008***
	40%대	58	-.0469	13,73105		
	50%대	94	3,8234	5,96728		
	60%대이상	59	4,3492	4,52667		
	합계	228	2,5249	9,81411		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

결국, 민선 1기, 2기, 3기의 자치단체장들은 득표력에 관계없이 모두 복지정책 정향으로 나타났다. 반면에 민선 4기의 경우 50%대와 60%대 이상만 복지정책 정향으로 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-36>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 30%대 이하와 60%대 이상의 득표율로 당선된 자치단체장이 상대적으로 사회복지비 지출을 많이 증가시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-36〉 민선 전체의 득표력별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%대이하	152	7,6546	10,22527	.555	.645
	40%대	210	6,2447	24,38942		
	50%대	317	6,0515	18,93115		
	60%대이상	207	7,7080	10,68678		
	합계	886	6,7593	17,70474		

## 2) 득표력별 지역개발비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 득표력에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 득표력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 50%대, 60%대 이상의 순으로 상대적으로 많이 감소시켰고, 40%대가 상대적으로 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-37〉 민선 1기의 득표력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%이하	73	-7,7361	7,96524	.657	.579
	40%대	58	-6,2870	15,43210		
	50%대	56	-9,2178	14,82640		
	60%이상	26	-9,1821	5,66211		
	합계	213	-7,9076	12,15605		

둘째, 민선 2기 역시 득표력에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 득표력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 50%대, 40%대의 순으로 상대적으로 많이 감소시켰고, 60%대 이상은 상대적으로 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-38〉 민선 2기의 득표력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%이하	26	-7,1522	6,08448	.710	.547
	40%대	42	-6,6249	6,37274		
	50%대	79	-8,6612	12,73837		
	60%이상	69	-5,6169	17,13412		
	합계	216	-7,1112	12,86143		

둘째, 민선 3기에서는 40%대의 득표력을 가진 기초자치단체장들은 지역개발비 지출 비율을 증가시킨 반면, 이외의 기초자치단체장들은 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 득표력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 60%대 이상과 30%대 이하가 상대적으로 많이 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-39〉 민선 3기의 득표력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%이하	36	-3,1096	11,44637	.701	.552
	40%대	52	.3128	10,85663		
	50%대	88	-.9361	18,36257		
	60%이상	53	-3,2060	12,23660		
	합계	229	-1,5196	14,53434		

마지막으로 민선 4기에서는 득표력에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 득표력별 지역개발비 지출의 감소 정도는 30%대 이하가 상대적으로 가장 많이 감소시켰고, 60%대 이상이 상대적으로 가장 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-40〉 민선 4기의 득표력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표력	30%이하	17	-7,4870	28,45320	.515	.672
	40%대	58	-4,7361	11,95015		
	50%대	94	-4,2030	5,21669		
	60%이상	59	-4,1262	4,37006		
	합계	228	-4,5636	10,47388		

결국, 민선 1기, 2기, 4기의 기초자치단체장들은 득표력에 관계없이 모두 지역 개발비를 감소시키는 것으로 나타났다. 반면에 민선 3기의 경우 통계적으로는 의미가 없지만 40%대의 득표율로 당선된 기초자치단체장들의 경우에는 개발정책정향을 보이는 것으로 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-41>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 30%대 이하가 지역개발비 지출을 가장 많이 감소시켰고, 40%대가 상대적으로 지역개발비 지출을 가장 적게 감소시킨 것으로 나타났다.

(표 4-41) 민선 전체의 득표력별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
득표율	30%이하	152	-6,5126	12,49770	.900	.441
	40%대	210	-4,2923	12,17163		
	50%대	317	-5,2932	13,79707		
	60%이상	207	-5,0226	12,13894		
	합계	886	-5,2019	12,82215		

## 5. 소속정당별 정책정향 분석

### 1) 소속정당별 사회복지비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 여당 소속과 야당 소속의 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 여당 소속이 야당 소속보다 상대적으로 약간 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-42〉 민선 1기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	66	10,6226	11,81588	-.155	.877
	야당	147	10,1174	25,29811		

둘째, 민선 2기 역시 여당 소속과 야당 소속의 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 1기와 달리 야당 소속이 여당 소속보다 상대적으로 높았다. 그리고 이러한 차이는 0.01의 유의수준에서 통계적으로 의미는 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-43〉 민선 2기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	93	6,4832	24,70196	2,859	.005***
	야당	123	13,6428	11,06832		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

셋째, 민선 3기 역시 여당 소속과 야당 소속의 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 민선 1기와 마찬가지로 여당 소속이 야당 소속보다 상대적으로 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-44〉 민선 3기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	43	6,9524	17,82283	-1,230	.220
	야당	184	3,4280	17,07618		

마지막으로 민선 4기 역시 여당 소속과 야당 소속의 민선 기초자치단체장들

이 모두 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 민선 2기와 마찬가지로 야당 소속이 여당 소속보다 상대적으로 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-45〉 민선 4기의 소속정당별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	20	1,0109	6,43934	.722	.471
	야당	208	2,6705	10,07839		

결국, 민선 1기, 2기, 3기, 4기의 모든 기초자치단체장들은 소속정당에 관계없이 모두 사회복지비를 증가시키는 복지정책정향을 보였다. 그리고 통계적으로는 의미가 없지만, 민선 1기와 3기의 경우에는 여당 소속이 야당 소속 보다 사회복지비를 증가시킨 반면, 민선 2기와 4기의 경우에는 야당 소속이 여당 소속 보다 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시켰다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-46>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 여당 소속의 기초자치단체장들이 야당 소속보다 상대적으로 사회복지비 지출을 많이 증가시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-46〉 민선 전체의 소속정당별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	224	7,3085	19,12499	-.537	.592
	야당	662	6,5735	17,20897		

## 2) 소속정당별 지역개발비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 여당 소속과 야당 소속의 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도

는 야당 소속이 여당 소속보다 상대적으로 약간 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-47〉 민선 1기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	66	-7,3648	12,06791	-.436	.663
	야당	147	-8,1512	12,22862		

둘째, 민선 2기 역시 여당 소속과 야당 소속의 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도는 1기와 달리 여당 소속이 야당 소속보다 상대적으로 약간 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-48〉 민선 2기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	93	-8,2905	11,41280	1,173	.242
	야당	123	-6,2195	13,83574		

셋째, 민선 3기에서는 여당 소속과 야당 소속의 기초자치단체장들의 정책 정향이 상반되게 나타났다. 즉, 1기 및 2기와 달리 여당 소속은 지역개발비 지출을 증가시킨 반면에, 야당 소속의 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-49〉 민선 3기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	45	.2457	19,08121	-.909	.365
	야당	184	-1,9513	13,21734		

마지막으로 민선 4기에서는 1기 및 2기와 마찬가지로 여당 소속과 야당 소속의 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도는 민선 1기와 마찬가지로 야당 소속이 여당 소속보다 상대적으로 약간 높았다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-50〉 민선 4기의 소속정당별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	20	-3,2403	12,62852	-.591	.555
	야당	208	-4,6908	10,27023		

결국, 민선 1기, 2기, 4기 기초자치단체장은 여당 소속과 야당 소속에 관계없이 지역개발비 지출을 감소시킨 반면, 민선 3기에서는 여당 소속은 증가시키고 야당 소속은 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 통계적으로는 의미가 없지만, 지역개발비 지출의 감소 정도를 보면, 민선 1기와 4기에서는 야당 소속이, 그리고 민선 2기에서는 여당 소속이 상대적으로 지역개발비 지출을 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-51>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 여당 소속이 야당 소속보다 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-51〉 민선 전체의 소속정당별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
소속정당	여당	224	-5,8519	13,88827	.878	.380
	야당	662	-4,9820	12,44418		

## 6. 재정자립도별 정책정향 분석

### 1) 재정자립도별 사회복지비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 재정자립도에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 재정자립도가 60% 이상인 지역의 기초자치단체장이 상대적으로 가장 많이 증가시켰고, 40%-60% 미만, 20%-40% 미만, 20% 미만의 순으로 나타났다. 즉, 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 차이는 0.05의 유의수준에서 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-52〉 민선 1기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	67	7,4821	4,04487	3,454	.017**
	20-40%미만	64	8,4579	11,93542		
	40-60%미만	52	9,3879	12,90284		
	60% 이상	30	21,9191	52,23894		
	합계	213	10,2740	21,99118		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

둘째, 민선 2기 역시 재정자립도에 관계없이 모든 기초자치단체장이 사회복지

지비 지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 재정 자립도가 20%-40% 미만, 20% 미만, 40%-60% 미만, 60% 이상의 순으로 상대적으로 많이 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 이러한 차이는 0.01의 유의수준에서 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 즉 민선 2기에서는 민선 1기와 달리 재정자립도가 낮은 기초자치단체의 장이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시켰다고 할 수 있다.

〈표 4-53〉 민선 2기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	60	12,6287	5,46685	4,962	.002***
	20-40%미만	75	14,8280	13,22084		
	40-60%미만	52	7,3989	11,69528		
	60% 이상	29	.9119	41,09318		
	합계	216	10,5602	18,52688		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

셋째, 민선 3기 역시 재정자립도에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 사회복지비 지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 재정자립도가 40%-60% 미만, 60% 이상의 기초자치단체가 상대적으로 많이 증가시켰고, 20% 미만, 20%-40% 미만이 상대적으로 적게 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-54〉 민선 3기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	71	1,5947	18,98737	1,894	.131
	20-40%미만	86	3,2938	18,48945		
	40-60%미만	45	9,1445	14,49764		
	60% 이상	27	5,0230	9,95351		
	합계	229	4,1206	17,24284		

마지막으로 민선 4기에서는 재정자립도에 관계없이 모두 사회복지비 지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다. 사회복지비 지출의 증가 정도는 재정자립도가 40%-60% 미만과 60% 이상이 상대적으로 많이 증가시켰고, 20% 미만의 기초자치단체장이 상대적으로 가장 적게 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

<표 4-55> 민선 4기의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	85	.7421	11.13266	1.700	.168
	20-40%미만	91	3.1140	10.23494		
	40-60%미만	38	4.4719	5.94301		
	60% 이상	14	4.2362	4.22239		
	합계	228	2.5249	9.81411		

결국, 민선 1기, 2기, 3기, 4기의 모든 기초자치단체장들은 재정자립도에 관계없이 모두 사회복지비를 증가시키는 복지정책정향을 나타내었다. 그리고 민선 1기의 경우 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비를 많이 증가시켰고, 반면에 민선 2기의 경우에는 재정자립도가 낮은 지역의 자치단체장이 사회복지비 지출을 많이 증가시켰다. 또한 통계적으로는 의미가 없지만, 민선 3기 및 민선 4기의 경우에는 재정자립도가 40%-60% 미만 지역의 기초자치단체장이 사회복지비를 가장 많이 증가시킨 것으로 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-56>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 40%-60% 미만 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 가장 많이 증가시켰고, 20% 미만 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 가장 적게 증가시켰다.

〈표 4-56〉 민선 전체의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	283	5,0716	12,59835	1,528	.206
	20-40%미만	316	7,0258	14,65810		
	40-60%미만	187	7,7774	11,97268		
	60% 이상	100	8,7894	37,18289		
	합계	886	6,7593	17,70474		

## 2) 재정자립도별 지역개발비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 재정자립도에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출 비율은 재정자립도가 40%-60% 미만, 20%-40% 미만인 지역의 기초자치단체장이 상대적으로 많이 감소시켰고, 60% 이상과 20% 미만의 기초자치단체장은 상대적으로 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-57〉 민선 1기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	67	-6,5536	5,33858	.955	.415
	20-40%미만	64	-8,9710	12,48101		
	40-60%미만	52	-9,4341	11,74399		
	60% 이상	30	-6,0168	20,48938		
	합계	213	-7,9076	12,15605		

둘째, 민선 2기 역시 재정자립도에 관계없이 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출 비율의 감

소 정도는 재정자립도가 60% 이상과 20%-40% 미만의 지역에서 상대적으로 많이 감소시켰고, 20% 미만의 기초자치단체가 상대적으로 가장 적게 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-58〉 민선 2기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	60	-5,3338	13,99545	.585	.625
	20-40%미만	75	-8,0215	9,21816		
	40-60%미만	52	-7,1940	14,56413		
	60% 이상	29	-8,2855	15,36469		
	합계	216	-7,1112	12,86143		

셋째, 민선 3기에서는 재정자립도가 20% 미만의 기초자치단체를 제외하고는 나머지 민선 기초자치단체장들은 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출 비율의 감소 정도는 재정자립도가 20%-40% 미만, 60% 이상, 40%-60% 미만 순으로 상대적으로 많이 감소시켰다. 그리고 20% 미만의 기초자치단체는 오히려 지역개발비를 증가시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-59〉 민선 3기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	71	.7377	18,05830	1,461	.226
	20-40%미만	86	-3,9585	12,48519		
	40-60%미만	45	-.5070	14,52391		
	60% 이상	27	-1,3743	8,51657		
	합계	229	-1,5196	14,53434		

마지막으로 민선 4기에서는 모든 민선 기초자치단체장들이 모두 지역개발비 지출 비율을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출 비율의 감소 정도는 재정자립도가 20%-40% 미만, 20% 미만, 60% 이상, 40%-60% 미만의 순으로 상대적으로 감소시켰다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-60〉 민선 4기의 재정자립도별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	85	-4,3812	13,74860	.402	.752
	20-40%미만	91	-5,3492	9,13021		
	40-60%미만	38	-3,1717	5,81380		
	60% 이상	14	-4,3417	3,25804		
	합계	228	-4,5636	10,47388		

결국, 민선 1기, 2기, 4기의 경우 모든 기초자치단체장들은 재정자립도에 관계 없이 모두 지역개발비를 감소시켜 개발정책정향을 나타내지 않은 반면, 민선 3기의 경우에는 20% 미만 지역의 기초자치단체장이 개발정책정향을 나타내었다. 그리고 재정자립도별 지역개발비 지출의 감소 정도는 각 기별로 상이하게 나타났다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-61>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 20%-40% 미만 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 가장 많이 감소시켰고, 20% 미만 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 가장 적게 감소시켰다.

〈표 4-61〉 민선 전체의 재정자립도별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
재정자립도	20%미만	283	-3,8132	13,87390	1,954	.119
	20-40%미만	316	-6,3386	10,99593		
	40-60%미만	187	-5,3909	12,83956		
	60% 이상	100	-5,1866	14,73992		
	합계	886	-5,2019	12,82215		

## 7. 도시화 정도별 정책정향 분석

### 1) 지역유형별 사회복지비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 모든 유형의 지역에서 민선 지방자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 도시화 정도별 사회복지비 지출의 증가 정도는 도시형, 자치구형, 도농복합형, 농촌형의 순으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-62〉 민선 1기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	78	7,2912	3,79581	.942	.421
	도농복합형	40	10,0043	5,60239		
	도시형	39	13,6857	7,13552		
	자치구형	56	12,2451	41,97165		
	합계	213	10,2740	21,99118		

둘째, 민선 2기에서도 모든 유형의 민선 지방자치단체장들이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 도시화정도별 사회복지비 지출의 증가 정도는 도농복합형, 농촌형, 도시형, 자치구형의 순으로 나타났다. 이러한 지역유형별 차이는 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 즉 통계적으로 도농복합형과 농촌형이 도시형과 자치구형 보다 상대적으로 사회복지비 지출을 증가시켰다고 할 수 있다.

〈표 4-63〉 민선 2기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	78	12.4344	5.12558	2.677	.048**
	도농복합형	41	15.4125	16.14323		
	도시형	39	8.8951	8.93096		
	자치구형	58	5.7494	31.23932		
	합계	216	10.5602	18.52688		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

셋째, 민선 3기에서는 농촌형, 도농복합형에서는 사회복지비 지출이 증가하였고, 도시형과 자치구에서는 사회복지비 지출이 감소한 것으로 나타났다. 또한 도농복합형 보다는 농촌형이 보다 높게 증가하였고, 도시형 보다는 자치구형이 보다 많이 감소하였다. 그리고 이러한 지역유형별 차이는 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 즉 통계적으로 농촌형, 도농복합형 순으로 사회복지비 지출을 증가시켰고, 도시형, 자치구형 순으로 사회복지비 지출을 감소시켰다고 할 수 있다.

〈표 4-64〉 민선 3기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	81	8.9951	20.00418	9.333	.000***
	도농복합형	41	5.8542	43.85020		
	도시형	39	-4.1180	11.22418		
	자치구형	71	-9.8851	13.40567		
	합계	232	.4577	24.77637		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

마지막으로, 민선 4기에서는 농촌형 기초자치단체장들은 사회복지비 지출을

감소시킨 반면, 도농복합형, 도시형, 자치구형 기초자치단체장들은 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 지역유형별 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-65〉 민선 4기의 지역유형별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	81	-3,0537	24,44166	1,337	.263
	도농복합형	41	1,3700	5,18871		
	도시형	38	.9869	8,46829		
	자치구형	69	1,9821	13,48935		
	합계	229	-.0739	16,88901		

결국, 민선 1기, 2기 경우 모든 기초자치단체장들은 지역유형에 관계없이 모두 복지정책정향을 나타내었다. 반면, 민선 3기의 경우에는 농촌형과 도농복합형이, 그리고 민선 4기의 경우에는 도농복합형, 도시형, 자치구형 지역의 기초자치단체장이 복지정책정향을 나타내었다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-66>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 자치구형, 도시형, 도농복합형, 농촌형의 순으로 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-66〉 민선 전체의 지역유형별 사회복지비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역유형	농촌형	318	5,7295	11,87344	1,050	.370
	도농복합형	163	6,0244	16,11108		
	도시형	154	7,3417	11,16863		
	자치구형	251	8,1840	26,12266		
	합계	886	6,7593	17,70474		

## 2) 지역유형별 지역개발비 지출의 차이 분석

첫째, 민선 1기에서는 모든 유형의 지역에서 민선 지방자치단체장들이 지역 개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도는 도시형, 도농복합형, 자치구형, 농촌형의 순으로 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 통계적으로 의미는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-67〉 민선 1기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	78	-6,5803	5,83548	.671	.571
	도농복합형	40	-8,2986	8,30527		
	도시형	39	-9,8909	9,41173		
	자치구형	56	-8,0957	20,15844		
	합계	213	-7,9076	12,15605		

둘째, 민선 2기에서도 모든 유형의 지역에서 민선 지방자치단체장들이 지역 개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 지역개발비 지출의 감소 정도는 자치구형, 도시형, 농촌형, 도농복합형의 순으로 상대적으로 많이 감소시키는 나타났다. 그리고 이러한 유형별 차이는 0.1의 유의수준에서 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 또한 0.1의 유의수준에서 보면, 통계적으로 자치구형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비를 가장 많이 감소시켰고, 도농복합형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비를 가장 적게 감소시켰다고 할 수 있다.

〈표 4-68〉 민선 2기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	78	-6,4720	10,84460	2,269	.081*
	도농복합형	41	-3,5311	16,14582		
	도시형	39	-7,5615	7,51139		
	자치구	58	-10,1717	15,00339		
	합계	216	-7,1112	12,86143		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

셋째, 민선 3기에서는 농촌형의 지역에서는 민선 기초자치단체장들이 지역개발비 지출을 감소시켰으나, 도농복합형, 도시형, 자치구형 지역의 기초자치단체장들은 지역개발비를 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 이러한 지역 유형별 차이는 통계적으로 의미는 있는 것으로 나타났다. 즉, 통계적으로 농촌형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비를 감소시킨 반면, 도농복합형, 도시형, 자치구형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비를 증가시키는 개발정책정향을 보였다고 할 수 있다.

〈표 4-69〉 민선 3기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	81	-4,3261	9,41137	36,382	.000***
	도농복합형	41	4,6982	11,75881		
	도시형	39	4,7239	10,63375		
	자치구	71	12,1962	8,49348		
	합계	232	3,3163	11,85728		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

넷째, 민선 4기에서는 도시형의 지역에서는 민선 지방자치단체장들이 지역개

발비 지출을 증가시키는 개발정책정향을 보인 반면, 농촌형, 도농복합형, 자치구형 지역의 자치단체장들은 지역개발비를 감소시킨 것으로 나타났다. 그리고 지역유형별 이러한 차이는 통계적으로 의미는 있는 것으로 나타났다. 지역개발비의 감소 정도는 특히 농촌형의 지역에서 높게 나타났다.

〈표 4-70〉 민선 4기의 지역유형별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역 유형	농촌형	81	-7.0589	30.65945	2.507	.060*
	도농복합형	41	-.9301	6.77514		
	도시형	38	1.5264	7.43174		
	자치구	69	-.4751	4.15416		
	합계	229	-2.5532	19.07236		

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

결국, 민선 1기, 2기 경우 모든 기초자치단체장들은 지역유형에 관계없이 모두 개발정책정향을 나타내지 않았다. 반면에 민선 3기의 경우에는 도농복합형, 도시형, 자치구형 지역의 기초자치단체장이, 그리고 민선 4기의 경우에는 도시형 지역의 기초자치단체장이 개발정책정향을 나타내었다. 한편 민선 1기부터 민선 4기까지를 종합하여 분석한 <표 4-71>을 보면, 통계적으로 의미는 없지만, 전체적으로는 자치구형, 도시형, 농촌형, 도농복합형의 순으로 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-71〉 민선 전체의 지역유형별 지역개발비 지출 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
지역유형	농촌형	318	-4.9176	13.77774	.563	.639
	도농복합형	163	-4.4981	11.31286		
	도시형	154	-5.1855	10.21339		
	자치구형	251	-6.0293	13.90749		
	합계	886	-5.2019	12.82215		

## 8. 분석결과 종합

지금까지 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 정책정향을 분석해 보았다. 우선 기초자치단체장의 리더십 특성별로 기초자치단체장의 정책정향에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 리더십 요인별 분석에서 나타난 통계적으로 유의미한 분석결과를 종합해 보면 다음과 같다. 먼저 연령별 정책정향 분석에서는 사회복지비의 경우 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였으며, 또한 지역개발비의 경우에도 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였다.

둘째, 학력별 정책정향 분석에서는 사회복지비의 경우 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였으며, 또한 지역개발비의 경우에도 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였다.

셋째, 경력별 정책정향 분석에서는 사회복지비의 경우 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였고, 반면에 지역개발비의 경우 민선 3기에서 공무원 출신의 기초자치단체장은 지역개발비를 감소시키는 반면, 비공무원 출신의 기초자치단체장은 지역개발비를 증가시키는 것으로 나타났다.

넷째, 득표력별 정책정향 분석에서는 사회복지비의 경우 민선 4기에서 득표율이 40% 미만인 기초자치단체장은 사회복지비를 감소시키는 반면, 득표율이 50% 이상인 기초자치단체장은 사회복지비를 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 지역개발비의 경우에는 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였다.

다섯째, 소속정당별 정책정향 분석에서는 사회복지비의 경우 민선 2기에서 여당 소속 보다 야당 소속의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 지역개발비의 경우에는 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였다.

여섯째, 재정자립도별 정책정향 분석에서는 사회복지비의 경우 민선 1기에서는 재정자립도가 60% 이상인 지역의 기초자치단체장이 재정자립도 60% 미만 지역의 기초자치단체장 보다 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 민선 2기에서는 재정자립도 60% 이상 지역의 기초자

치단체장이 60% 미만 지역의 기초자치단체장보다 사회복지비 지출을 상대적으로 적게 증가시키는 반면, 40% 미만 지역의 기초자치단체장은 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 지역개발비 지출의 경우에는 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였다.

마지막으로, 도시화 정도(지역유형)별 정책정향 분석에서는 사회복지비의 경우 민선 2기에서는 농촌형과 도농복합형 지역의 기초자치단체장이 도시형과 자치구형 지역의 기초자치단체장 보다 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났고, 민선 3기에서는 농촌형과 도농복합형은 사회복지비 지출을 증가시킨 반면, 도시형과 자치구형에서는 사회복지비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 지역개발비의 경우 민선 2기에서는 도시형과 자치구형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시키고, 도농복합형과 농촌형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 상대적으로 적게 감소시키는 것으로 나타났다. 민선 3기에서는 도농복합형, 도시형, 자치구형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비 지출을 증가시킨 반면, 농촌형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 민선 4기에서는 도시형에서는 지역개발비 지출을 증가시킨 반면, 농촌형, 도농복합형, 자치구형에서는 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다.

다음으로 민선 기초자치단체장의 리더십 요인별 정책정향 분석을 각 기별로 종합하여 비교 분석해 보았다. 먼저 민선 1기 기초자치단체장들은 리더십 요인에 관계없이 모두 사회복지비 지출을 증가시키고, 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 이러한 정책정향은 민선 지방자치가 실시된 후 지방자치단체장들의 정책정향이 그동안 관심을 가지지 못하였던 사회복지부분에 집중되는 복지정책정향을 나타낸 결과라고 할 수 있다. 즉, 민선 1기 기초자치단체장들은 자신들을 뽑아 준 지역주민들이 민선자치단체장에게 기대하는 것이 주민복지향상이라고 생각하여, 사회복지 관련 예산의 지출을 증가시킨 것으로 보인다. 그리고 리더십 요인별로도 대부분이 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였다. 다만 통계적으로 의미 있는 요인으로는 소속정당별 분석에서 야당소속 기

초자치단체장들과 재정자립도가 60% 이상인 기초자치단체들이 여당소속 및 재정자립도 60% 미만 기초자치단체장들보다 상대적으로 사회복지비 지출 비율을 증가시킨 것으로 나타났다.

둘째, 민선 2기 기초자치단체장들 역시 리더십 요인에 관계없이 모두 사회복지비 지출을 증가시키고, 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 이러한 정책정향은 민선시대에 대한 주민의 기대가 민선 2기까지 이어진 결과라고 할 수 있다. 민선 2기 역시 리더십 요인별로 대부분이 통계적으로 유의미한 결과를 가져오지 못하였다. 다만 통계적으로 의미 있는 요인으로는 소속정당별 분석에서 야당 소속 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 상대적으로 증가시켰고, 재정자립도가 40% 미만인 기초자치단체의 단체장들이 상대적으로 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 지역유형별로는 민선 1기와 마찬가지로 농촌형과 도농복합형에 속하는 기초자치단체장들이 다른 유형보다 상대적으로 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 지역개발비의 경우에는 자치구에서 상대적으로 많이 감소시켰고, 도농복합형에서 상대적으로 적게 감소시킨 것으로 나타났다.

셋째, 그러나 민선 3기에 들어와서 기초자치단체장의 정책정향에 약간의 변화가 나타난다. 즉 민선 3기의 경우 학력이 낮은 기초자치단체장들이 상대적으로 지역개발비를 많이 감소시키고 있으며, 경력이 공무원 출신 기초자치단체장들이 지역개발비를 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 득표력 및 재정자립도 별로 사회복지비 및 지역개발비 지출이 증가 또는 감소로 상이하게 나타나는 등 다양한 양상을 보이고 있다. 민선 3기에서 경력 이외에 정책정향에 유의미한 차이를 보이는 요인으로는 지역유형을 들 수 있는데, 자치구형과 도시형에 속하는 기초자치단체장들이 사회복지비 지출을 감소시키는 반면, 농촌형과 도농복합형 지역의 기초자치단체장들은 사회복지비 지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 지역개발비의 경우에는 농촌형 소속의 기초자치단체장들은 감소시키는 반면, 도농복합형, 도시형, 자치구형에서는 증가시키고 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 민선 4기에 들어와서는 기초자치단체장의 정책정향에 보다 많은 변화가 나타난다. 즉 민선 4기의 경우 학력뿐만 아니라 연령별로도 사회복지비를 감소시키거나 지역개발비를 증가시키는 기초자치단체장들이 많이 나타나고 있으며, 득표력과 재정자립도에서도 득표율 및 재정자립도 구간별로 사회복지비 및 지역개발비 지출이 증가 또는 감소로 상이하게 나타나고 있다. 민선 4기의 분석에서 정책정향에 유의미한 차이를 보이는 요인으로는 득표력과 지역유형이 나타났다. 득표력에서는 40%대 이하의 득표를 한 기초자치단체장들은 사회복지비 지출을 감소시키고, 50%대 이상은 사회복지비를 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 지역유형별로는 농촌형이 가장 많이 지역개발비를 감소시키고, 도시형은 오히려 지역개발비를 증가시키는 것으로 나타났다.

### 제3절 민선 기초자치단체장의 리더십 특성에 따른 정책정향 분석

지금까지 기초자치단체장 리더십의 특성별로 기초자치단체장의 정책정향에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 이어서 제3절에서는 회귀분석을 통하여 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인을 종합적으로 도출해 보고자 한다. 먼저 종속변수는 민선 기초자치단체장 선거를 전후로 구분하여 단체장 당선 전의 총예산 대비 사회복지예산(또는 지역개발예산) 지출의 비율 차이로 하였다. 즉, 단체장 선출 이후 사회복지예산(또는 지역개발예산)이 증가하였는가 또는 감소하였는가에 대한 분석을 통하여 기초자치단체장의 정책정향을 파악해 보고자 한다.

다음으로 독립변수로는 리더십의 개인적 특성과 상황적 특성을 설정하였다. 개인적 특성으로는 연령, 학력, 경력, 득표율을 설정하였다. 즉, 연령이 많은 기초자치단체장, 학력이 높은 기초자치단체장, 공무원(단체장 포함)의 경력을 가진 기초자치단체장, 그리고 득표율이 높은 기초자치단체장이 복지정책정향 또는 개발정책정향을 나타내는가를 분석하였다. 그리고 상황적 특성으로는 소속정당

(여당, 야당), 재정자립도, 도시화 정도(지역유형)를 설정하였다. 여당 소속인 기초자치단체장, 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장, 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장이 복지정책정향 또는 개발정책정향을 나타내는가를 분석하였다.

### 1. 민선 기초자치단체장의 정책정향 분석

먼저 지방선거 전후 기초자치단체장의 정책정향을 복지정책정향과 개발정책정향을 구분하여 정책정향에 영향을 미치는 요인을 도출하기 위하여 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 실시하였다. 즉, 종속변수인 기초자치단체장의 정책정향을 복지정책정향(1)과 개발정책정향(0)으로 더미변수화하여, 리더십 특성변수인 개인적 특성변수와 상황적 특성변수가 기초자치단체장의 정책정향을 미치는 영향을 종합적으로 분석해 보았다. 민선 각 기별로 각 기초자치단체장 선거 전후 사회복지예산의 증가 비율과 지역개발예산 증가 비율을 비교하여 비율이 더 높은 쪽으로 정책정향을 결정하였다.

첫째, 민선 1기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 종합적 분석 결과인 <표 4-72>를 보면, 모형의 카이제곱 값이 4.782이고 유의확률이 0.687이므로, 이 모형은 통계적으로 의미가 없다고 할 수 있다. 그리고 민선 1기의 경우 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 리더십 요인이 통계적으로는 하나도 없는 것으로 분석되었다. 모형의 적합도가 낮고 통계적으로 의미가 있는 변수가 나오지 않는 것은 민선 1기의 경우 5개의 기초자치단체장을 제외한 나머지 기초자치단체장이 모두 사회복지비를 증가시키는 복지정책정향으로 분류되었기 때문으로 판단된다. 따라서 <표 4-72>을 보면, 모형의 복지정향 예측값은 100%인데 반해, 개발정향의 예측율은 0%로 나타나고 있다.

〈표 4-72〉 민선 1기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	-.404	.322	.570	.667
학력	.091	.043	.837	1.096
경력1	.017	.000	.986	1.017
득표율	-.041	2.144	.143	.960
소속정당	.423	.129	.720	1.527
재정자립도	.049	1.119	.290	1.051
지역유형	-.370	.465	.495	.690
(상수)	6.066	3.536	.060	430.946
모형	$X^2=4.782$ df=7 Sig=.687			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=13.753$ df=8 Sig=.088			
예측값	97.7% (개발정향 0%, 복지정향 100.0%)			

a. Dependent Variable : 정책정향

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

둘째, 민선 2기의 정책정향에 대한 종합적 분석결과인 <표 4-73>을 보면, 모형의 카이제곱 값이 13.261이고 유의확률이 0.066이므로, 이 모형은 0.1의 유의수준에서는 통계적으로는 의미가 있다고 볼 수 있다. 또한 모형의 적합도를 나타내는 Hosmer & Lemeshow 검증결과 유의확률이 0.989로 나타나 역시 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 민선 2기의 경우 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인 중에서 학력, 득표력, 재정자립도가 통계적으로 유의미하다는 결과를 가져왔다. 즉, 학력이 높은 기초자치단체장일수록 복지정책정향을 가지며, 득표력이 높은 기초자치단체장일수록, 그리고 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장일수록 개발정책정향을 가진다는 것이다. 그러나 이러한 분석결과 역시 민선 1기와 마찬가지로 14개의 기초자치단체장을 제외한 나머지 기초자치단체가 사회복지비를 증가시키는 복지정책정향으로 분류되었기 때문에 해석에 다소 한계가 있다고 판단된다. <표 4-73>을 보면 민선 1기와 마찬가지로 모형의 개발정향 예측값이 0%임을 알 수 있다.

〈표 4-73〉 민선 2기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	-.491	1.128	.288	.612
학력	.498	3.115	.078*	1.645
경력	-.402	.304	.581	.669
득표율	-.026	3.308	.069*	.974
소속정당	-.287	.208	.648	.751
재정자립도	-.037	6.673	.010**	.964
지역유형	.077	.056	.812	1.080
(상수)	5.855	6.575	.010	349.105
모형	$X^2=13.261$ df=7 Sig=.066			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=1.704$ df=8 Sig=.989			
예측값	93.1% (개발정향 0%, 복지정향 99.5%)			

a. Dependent Variable : 정책정향

b. \*(p&lt;.10), \*\*(p&lt;.05), \*\*\*(p&lt;.01)

셋째, 민선 3기의 정책정향에 대한 종합적 분석결과인 <표 4-74>를 보면, 모형의 카이제곱 값이 10.099이고 유의확률이 0.183이므로, 이 모형은 통계적으로 의미가 없다고 볼 수 있다. 그리고 민선 1기와 마찬가지로 민선 3기의 경우 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 리더십 요인이 통계적으로는 하나도 없는 것으로 분석되었다. <표 5-1>을 보면, 모형의 예측률 역시 65.1%로 낮게 나타나고 있다.

〈표 4-74〉 민선 3기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	.298	2.314	.128	1.347
학력	.164	1.409	.235	1.178
경력	.296	1.006	.316	1.344
득표율	-.006	1.454	.228	.994
소속정당	.087	.057	.811	1.091

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
재정자립도	.003	.081	.776	1.003
지역유형	.236	2.383	.123	1.266
(상수)	-1.432	2.115	.146	.239
모형	$X^2=10.099$ df=7 Sig=.183			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=22.632$ df=8 Sig=.004			
예측값	65.1% (개발정향 7.7%, 복지정향 94.7%)			

- a. Dependent Variable : 정책정향  
 b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

넷째, 민선 4기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 종합적 분석결과인 <표 4-75>를 보면, 모형의 카이자승 값이 10.742이고 유의확률이 0.150이므로, 이 모형은 통계적으로는 의미가 없다고 할 수 있다. 민선 4기의 경우 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인 중에서 득표율이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 득표력이 높은 기초자치단체장일수록 복지정책정향을 나타낸다는 결과를 가져왔다.

<표 4-75> 민선 4기 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	.162	.678	.410	1.176
학력	.030	.066	.797	1.031
경력1	.378	1.745	.187	1.460
득표율	.028	4.252	.039**	1.029
소속정당	.127	.064	.801	1.136
재정자립도	-.009	.841	.359	.991
도시화정도	.190	1.719	.190	1.209
(상수)	-2.187	4.011	.045	.112
모형	$X^2=10.742$ df=7 Sig=.150			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=4.276$ df=8 Sig=.831			
예측값	61.0% (개발정향 22.8%, 복지정향 86.8%)			

- a. Dependent Variable : 정책정향  
 b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

마지막으로 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 종합적인 정책정향을 분석해 보았다. 민선 기초자치단체장의 정책정향에 대한 종합적인 분석결과는 <표 4-76>과 같다. <표 4-76>을 보면 모형의 카이제곱 값이 23.197이고 유의확률이 0.002이므로, 이 모형은 통계적으로는 의미가 있다고 할 수 있다. 또한 모형의 적합도를 나타내는 Hosmer & Lemeshow 검증결과 유의확률이 0.736으로 나타나 역시 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 민선 전체 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인 중에서 경력과 소속정당이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 공무원 출신의 기초자치단체장과 여당 소속의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 증가시키는 복지정책정향을 가지는 것으로 나타났다. 그러나 이 모형은 복지정책정향에는 예측력이 높으나 개발정책정향에는 예측력이 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-76> 전체 민선 기초자치단체장의 정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	.054	.221	.638	1.055
학력	-.084	1.149	.284	.919
경력	.435	6.480	.011**	1.545
득표율	-.006	2.399	.121	.994
소속정당	.558	6.940	.008***	1.747
재정자립도	.006	1.306	.253	1.006
도시화정도	.096	1.207	.272	1.101
(상수)	1.002	3.136	.077	2.723
모형	$X^2=23.197$ df=7 Sig=.002			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=5.204$ df=8 Sig=.736			
예측값	78.8% (개발정향 0.5%, 복지정향 100.0%)			

a. Dependent Variable : 정책정향

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

## 2. 민선 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

정책정향에 대한 로지스틱 회귀분석에서는 개발정책정향 사례의 수가 한정되어 있어서 통계적으로 의미 있는 결과를 많이 도출하지 못하였다. 따라서 기초자치단체장의 정책정향을 복지정책정향과 개발정책정향을 분리하여 개별적으로 분석해 보았다. 즉, 복지정책정향은 사회복지비 지출 비율의 차이를 종속변수로 하여 통합회귀분석을 실시하였고, 개발정책정향은 지역개발비 지출 비율의 차이를 종속변수로 하여 각각 개별적으로 통합회귀분석을 실시하였다.

### 1) 민선 1기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

민선 1기 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 실시한 통합회귀분석결과는 <표 4-77>과 같다. 분석결과 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 재정자립도가 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체이 사회복지비 지출 비율을 증가시키는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들을 분석해 보면, 연령이 높은 기초자치단체장, 그리고 여당 소속 기초단체장의 경우 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 학력이 높은 기초자치단체장, 공무원 출신의 기초자치단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 그리고 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장은 상대적으로 사회복지비 지출을 많이 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-77〉 민선 1기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
연령	1,296	2,246	.042	.577	.565
학력	-.912	1,560	-.043	-.584	.560
경력	-5,144	3,247	-.116	-1,584	.115
득표율	-.105	.112	-.066	-.936	.350
소속정당	.966	3,358	.020	.288	.774
재정자립도	.212	.089	.213	2,383	.018**
도시화정도	-.580	2,509	-.021	-.231	.817
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.055(.022)		
F값(유의확률)			1.693(.112)		

a. Dependent Variable : 사회복지예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

## 2) 민선 2기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

2기 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과를 종합하면 <표 4-78>과 같다. 분석결과 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인은 소속 정당만이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 소속 정당이 야당인 소속인 기초자치단체장이 사회복지비 지출 비율을 증가시키는 것으로 나타났다. 비록 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들의 분석결과를 보면, 연령이 높은 기초자치단체장, 학력이 높은 기초단체장의 경우 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 공무원 출신의 기초자치단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장, 그리고 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장은 상대적으로 사회복지비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-78〉 민선 2기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	18,325	9,332		1,964	.051
연령	.443	1,757	.018	.252	.801
학력	1,152	1,347	.062	.855	.394
경력	-2,756	2,792	-.069	-.987	.325
득표율	-.036	.070	-.035	-.518	.605
소속정당	-6,607	2,620	-.177	-2,522	.012**
재정자립도	-.110	.070	-.128	-1,561	.120
도시화정도	-1,510	1,948	-.064	-.775	.439
R2(수정된 R2)			.068(.036)		
F값(유의확률)			2,168(.039)		

a. Dependent Variable : 사회복지예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

### 3) 민선 3기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

민선 3기 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과는 <표 4-79>와 같다. 분석결과 통계적으로 기초자치단체장의 복지정책정향에 유의미한 영향을 미치는 요인으로는 소속 정당과 도시화 정도로 나타났다. 즉, 소속 정당이 여당인 기초자치단체장과 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출 비율을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들의 분석결과를 보면, 연령이 높은 기초자치단체장, 학력이 높은 기초단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장의 경우에는 사회복지비 지출을 상대적으로 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 공무원 출신의 기초자치단체장은 상대적으로 사회복지비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-79〉 민선 3기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-14,807	7,869		-1,882	.061
연령	2,156	1,540	.093	1,400	.163
학력	1,039	1,127	.062	.922	.358
경력	-1,988	2,327	-.058	-.854	.394
득표율	.001	.035	.002	.034	.973
소속정당	5,039	2,898	.116	1,738	.084*
재정자립도	.029	.067	.034	.433	.666
도시화정도	3,367	1,763	.154	1,910	.057*
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.049(.019)		
F값(유의확률)			1,634(.127)		

a. Dependent Variable : 사회복지예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

#### 4) 민선 4기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

민선 4기 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과는 <표 4-80>과 같이 나타났다. 분석결과 통계적으로 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 득표율만이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 득표율이 높은 기초자치단체장이 사회복지비 지출 비율을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들의 분석결과를 보면, 학력이 높은 기초단체장, 공무원 출신의 기초자치단체장, 여당 소속인 기초자치단체장, 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장, 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장의 경우에는 사회복지비 지출을 상대적으로 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 연령이 높은 기초자치단체장의 경우에는 상대적으로 사회복지비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-80〉 민선 4기 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

모형	비표준회계수		표준회계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-10.274	4.890		-2.101	.037
연령	-.499	.904	-.037	-.552	.581
학력	.589	.547	.073	1.077	.283
경력	1.781	1.317	.091	1.352	.178
득표율	.136	.059	.159	2.323	.021**
소속정당	.430	2.360	.012	.182	.856
재정자립도	.017	.045	.030	.381	.704
도시화정도	1.504	.983	.124	1.531	.127
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.077(.047)		
F값(유의확률)			2.614(.013)		

a. Dependent Variable : 사회복지예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

## 5) 민선 전체 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

마지막으로 민선 전체 기초자치단체장을 대상으로 복지정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과를 종합하면 <표 4-81>과 같다. 분석결과 통계적으로 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인은 재정자립도로 나타났다. 즉, 재정자립도가 높은 기초자치단체장이 사회복지비 지출 비율을 상대적으로 증가시키는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 지방자치단체의 경우 재정적인 여유가 있어야 복지비를 증가시킨다는 일반적인 주장을 뒷받침 해 주는 것이다. 그리고 통계적으로 유의미하지는 않지만, 학력이 높은 기초단체장, 공무원 출신의 기초자치단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 도시화 정도가 높은 기초자치단체장은 사회복지비를 감소시키는 반면, 연령이 높은 기초자치단체장, 소속 정당이 여당인 기초자치단체장은 상대적으로 사회복지비 지출을 증가시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-81〉 민선 전체 기초자치단체장의 복지정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	9,907	11,647		.851	.396
연령	.226	2,213	.007	.102	.919
학력	-.587	1,587	-.028	-.370	.712
경력1	-.160	.720	-.016	-.223	.824
득표율	-.106	.112	-.067	-.945	.346
소속정당	.164	2,139	.005	.076	.939
재정자립도	.205	.094	.206	2,179	.030**
도시화정도	-.196	1,722	-.011	-.114	.909
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.043(.011)		
F값			1,326		

a. Dependent Variable : 복지예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

### 3. 민선 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

#### 1) 민선 1기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

먼저 민선 1기 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과를 종합하면 <표 4-82>와 같다. 분석결과 통계적으로 유의미하게 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들을 분석해 보면, 연령이 높은 기초자치단체장, 학력이 높은 기초자치단체장, 여당 소속의 기초자치단체장, 그리고 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 공무원 출신의 기초자치단체장, 그리고 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장은 상대적으로 지역개발비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-82〉 민선 1기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-11.762	6.167		-1.907	.058*
연령	1.809	1.263	.106	1.433	.154
학력	.708	.877	.061	.807	.421
경력	-.441	1.826	-.018	-.241	.809
득표율	-.068	.063	-.078	-1.081	.281
소속정당	1.018	1.888	.039	.539	.590
재정자립도	.010	.050	.018	.194	.846
도시화정도	-.925	1.411	-.060	-.656	.513
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.022(-.012)		
F값(유의확률)			.651(.713)		

a. Dependent Variable : 지역개발예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

## 2) 민선 2기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

다음으로 민선 2기 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과를 종합하면 <표 4-83>과 같다. 분석결과 민선 1기와 마찬가지로 통계적으로 유의미하게 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들을 분석해 보면, 연령이 높은 기초자치단체장, 학력이 높은 기초자치단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 그리고 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장이 상대적으로 지역개발비 지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 공무원 출신의 기초자치단체장, 여당 소속의 기초자치단체장, 그리고 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장은 상대적으로 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다.

〈표 4-83〉 민선 2기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-8.687	6.642		-1.308	.192
연령	.514	1.251	.030	.411	.682
학력	.261	.959	.020	.272	.786
경력	-.045	1.987	-.002	-.023	.982
득표율	.041	.050	.057	.821	.413
소속정당	-1.995	1.864	-.077	-1.070	.286
재정자립도	.027	.050	.045	.532	.595
도시화정도	-1.884	1.387	-.116	-1.359	.176
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.020(-.013)		
F값(유의확률)			.616(.742)		

a. Dependent Variable : 지역개발예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

### 3) 민선 3기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

민선 3기 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과를 종합하면 <표 4-84>와 같다. 분석결과 통계적으로 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 공무원 경력이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 공무원 경력을 가진 기초자치단체장이 그렇지 않은 기초자치단체장보다 지역개발비 지출 비율을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들을 분석결과를 보면, 연령이 높은 기초자치단체장, 학력이 높은 기초자치단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 여당 소속인 기초자치단체장, 그리고 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장의 경우에는 지역개발비 지출을 상대적으로 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장은 상대적으로 지역개발비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-84〉 민선 3기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-4.491	6.725		-.668	.505
연령	.969	1.316	.050	.736	.463
학력	.418	.963	.030	.434	.665
경력	-3.724	1.989	-.128	-1.873	.062*
득표율	.018	.030	.041	.600	.549
소속정당	1.948	2.477	.053	.787	.432
재정자립도	.008	.057	.011	.138	.890
도시화정도	-.957	1.507	-.052	-.635	.526
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.023(-.008)		
F값(유의확률)			.739(.639)		

a. Dependent Variable : 지역개발예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

#### 4) 민선 4기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

민선 4기 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과를 종합하면 <표 4-85>와 같다. 분석결과 민선 1기 및 민선 2기와 마찬가지로 통계적으로 유의미하게 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 다른 요인들을 분석해 보면, 학력이 높은 기초자치단체장, 경력이 공무원 출신인 기초자치단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 여당 소속의 기초자치단체장, 그리고 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장, 그리고 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장은 상대적으로 지역개발비 지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 반면에 연령이 높은 기초자치단체장은 상대적으로 지역개발비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-85〉 민선 4기 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-8.443	5.376		-1.570	.118
연령	-.375	.994	-.026	-.378	.706
학력	.098	.602	.011	.163	.871
경력	2.374	1.448	.113	1.640	.103
득표율	.021	.065	.023	.323	.747
소속정당	2.559	2.595	.069	.986	.325
재정자립도	.022	.050	.035	.442	.659
도시화정도	.709	1.080	.055	.657	.512
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.020(-.011)		
F값(유의확률)			.648(.715)		

a. Dependent Variable : 지역개발예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

### 5) 민선 전체 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

마지막으로 민선 전체 기초자치단체장을 대상으로 개발정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 통합회귀분석을 실시하였다. 통합회귀분석 결과를 종합하면 <표 4-86>과 같다. 분석결과 통계적으로 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 학력, 득표율, 도시화 정도가 나타났다. 즉, 학력이 높을수록, 득표율이 높을수록, 그리고 도시화 정도가 높을수록 기초자치단체장은 지역개발비 지출 비율을 상대적으로 증가시키는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만, 연령이 높을수록, 소속 정당이 여당일수록 지역개발비 지출을 증가시키고, 경력이 공무원 출신일수록, 그리고 재정자립도가 높을수록 기초자치단체장은 상대적으로 지역개발비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 4-86〉 민선 전체 기초자치단체장의 개발정책정향 분석

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-16,294	3,800		-4,287	.000
연령	.513	.690	.025	.744	.457
학력	1,124	.469	.082	2,396	.017**
경력1	-.229	.224	-.034	-1,021	.308
득표율	.050	.024	.071	2,114	.035**
소속정당	.752	.771	.033	.975	.330
재정자립도	-.017	.031	-.023	-.549	.583
도시화정도	1,611	.515	.132	3,126	.002***
R <sup>2</sup> (수정된 R <sup>2</sup> )			.034(.026)		
F값			4,403		

a. Dependent Variable : 개발예산비율의 차이

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

#### 4. 분석결과 종합

민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인에 대한 종합적인 분석(개발정책정향 0, 복지정책정향 1)에서 통계적으로 유의미한 결과를 가져 온 요인은 다음과 같다. 먼저 종합적인 분석을 보면, 민선 1기, 민선 2기, 민선 3기에서는 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났으며, 민선 4기의 경우 득표율만이 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같이 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못한 것은 기초자치단체장의 정책정향을 구분한 결과 개발정책정향의 사례 수가 매우 적게 나타났기 때문으로 판단된다. 따라서 민선 1기부터 민선 4기까지의 자료를 종합하여 정책정향을 분석해 보았다. 분석결과 민선 전체 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 경력과 소속정당이 통계적으로 유의미한 결과를 가져왔다. 즉, 공무원 출신의 기초자치단체장과 여

당 소속의 기초자치단체장이 복지정책정향을 보이는 것으로 나타났다.

다음으로 기초자치단체장의 정책정향을 보다 구체적으로 분석하기 위하여 복지정책정향과 개발정책정향으로 구분하여 각각의 정책정향을 분석해 보았다. 복지정책정향과 개발정책정향으로 분리하여 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 민선 1기의 경우 복지정책정향에서는 재정자립도가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 그러나 개발정책정향의 경우에는 영향을 미치는 요인이 없는 것으로 나타났다.

둘째, 민선 2기의 경우 복지정책정향에서는 소속 정당이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 여당 소속의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 개발정책정향의 경우에는 민선 1기와 마찬가지로 영향을 미치는 요인이 없는 것으로 나타났다.

셋째, 민선 3기의 경우 복지정책정향에서는 소속정당과 도시화 정도가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 소속정당의 경우 민선 2기와는 달리 소속정당이 여당인 경우에 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 이것은 민선 3기에 들어와서 도시지역의 경우 어느 정도 지역개발이 완성되었기 때문에 사회복지예산을 증가시킬 수 있는 여유가 있기 때문으로 보인다. 또한 민선 3기의 경우 개발정책정향의 경우에는 경력이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 공무원 출신의 기초자치단체장이 비공무원 출신 보다 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나타났다.

넷째, 민선 4기의 경우 복지정책정향에서는 득표력이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 득표력이 높은 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 한편 민선 4기의 경우에는 개발정책정향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 민선 전체 기초자치단체장을 대상으로 복지정책정향과 개발정책

정향을 분석해 보았다. 분석결과 통계적으로 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 재정자립도만이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 재정자립도가 높은 기초자치단체장이 사회복지비 지출 비율을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 통계적으로 기초자치단체장의 개발정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 학력, 득표율, 도시화 정도가 나타났다. 즉, 학력이 높을수록, 득표율이 높을수록, 그리고 도시화 정도가 높을수록 기초자치단체장은 지역개발비 지출 비율을 상대적으로 증가시키는 것으로 나타났다.

## 제4절 종합적 분석

지금까지 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 정책정향을 분석해 보았다. 민선 1기부터 민선 4기까지 각 기별로 민선 기초자치단체장 당선 전과 후의 정책정향이 어떻게 변화 하였는지를 비교하여 분석해 보았다. 먼저 기초자치단체장의 리더십 특성별로 기초자치단체장의 정책정향에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 리더십 요인별 분석에서 나타난 통계적으로 유의미한 분석결과를 종합해 보면, 먼저 연령과 학력은 통계적으로 유의미한 결과를 가져 오지 못하였다. 둘째, 경력의 경우 민선 3기에서 공무원 출신의 기초자치단체장은 지역개발비를 감소시키는 반면, 비공무원 출신의 기초자치단체장은 지역개발비를 증가시키는 것으로 나타났다. 셋째, 득표력의 경우 민선 4기에서 득표율이 40% 미만인 기초자치단체장은 사회복지비를 감소시키는 반면, 득표율이 50% 이상인 기초자치단체장은 사회복지비를 증가시키는 것으로 나타났다. 넷째, 소속 정당의 경우 민선 2기에서 여당 소속 보다 야당 소속의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 다섯째, 재정자립도의 경우 민선 1기에서는 재정자립도가 60% 이상인 지역의 기초자치단체장이 재정자립도 60% 미만 지역의 기초자치단체장 보다 사회복지비 지출을 증가시키는 것으

로 나타났다. 그리고 민선 2기에서는 재정자립도 60% 이상 지역의 기초자치단체장이 60% 미만 지역의 기초자치단체장보다 사회복지비 지출을 적게 증가시키는 반면, 40% 미만 지역의 기초자치단체장은 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 마지막으로, 도시화 정도(지역유형)의 경우 민선 2기에서는 농촌형과 도농복합형 지역의 기초자치단체장이 도시형과 자치구형 지역의 기초자치단체장 보다 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 민선 3기에서는 농촌형과 도농복합형은 사회복지비 지출을 증가시킨 반면, 도시형과 자치구형에서는 사회복지비 지출을 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 지역개발비의 경우 민선 2기에서는 도시형과 자치구형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시키고, 도농복합형과 농촌형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 상대적으로 적게 감소시키는 것으로 나타났다. 민선 3기에서는 도농복합형, 도시형, 자치구형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비 지출을 증가시킨 반면, 농촌형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났으며, 민선 4기에서는 도시형에서는 지역개발비 지출을 증가시킨 반면, 농촌형, 도농복합형, 자치구형에서는 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다.

다음으로 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 정책방향에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 먼저 종합적인 분석을 보면 민선 1기, 민선 2기, 민선 3기에서는 기초자치단체장의 정책방향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났으며, 민선 4기의 경우 득표율만이 기초자치단체장의 정책방향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 기초자치단체장의 정책방향을 복지정책방향과 개발정책방향을 구분하여 분석한 결과를 보면, 먼저 민선 1기의 경우 복지정책방향에서는 재정자립도가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 둘째, 민선 2기의 경우 복지정책방향에서는 소속 정당이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 여당 소속의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 셋째, 민선 3기의 경우 복지정

책정향에서는 소속 정당과 도시화 정도가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 소속 정당의 경우 2기와는 달리 소속정당이 여당인 경우에 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 민선 3기의 경우 개발정책정향의 경우에는 경력이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 공무원 출신의 기초자치단체장이 비공무원 출신 보다 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 민선 4기의 경우에는 복지정책정향에서는 득표율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 득표율이 높은 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 마지막으로 민선 전체 기초자치단체장을 대상으로 복지정책정향과 개발정책정향을 분석한 결과, 통계적으로 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 재정자립도가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 개발정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 학력, 득표율, 도시화 정도가 나타났다.



## 제5장 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 및 요인 분석

제5장에서는 민선 2기, 3기 및 4기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장의 리더십 특성을 분석해 보고, 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 도출해 보고자 한다. 지방자치단체장의 최종 목표는 다음 선거에서 당선되어 재선에 성공하는 것이다. 즉, 지방자치단체장 리더십의 최종적인 성과는 지방자치단체장으로 재직하는 동안 그 역할을 성공적으로 수행함으로써 지역 주민의 지지를 확보하여 다음 선거에서 당선되는 것이다. 따라서 지금까지 연임에 성공한 기초자치단체장들의 특성을 파악하고, 리더십 성공요인을 분석해 보는 것은 매우 의미가 있는 연구이다.

먼저 민선 2기, 민선 3기, 민선 4기 지방선거에서 연임(재선 또는 삼선)에 성공한 기초자치단체장의 개인적 특성을 분석해 보고자 한다. 즉, 민선 2기, 민선 3기, 민선 4기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 연령별, 학력별, 경력별 특성과 지역별, 소속정당별 특성을 분석해 보고자 한다. 그리고 민선 2기, 민선 3기, 민선 4기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 전체적인 리더십 특성을 종합하여, 리더십의 성공요인을 도출해 보고자 한다. 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 성공요인을 분석하기 위하여 종속변수로는 연임 여부를 설정하였고, 독립변수로는 리더십의 개인적 특성(연령, 학력, 경력, 득표력)과 상황적 특성(소속정당, 재정자립도, 지역유형), 그리고 기초자치단체장의 정책정향을 설정하였다.

## 제1절 민선 2기 연임 기초자치단체장의 리더십 특성

### 1. 연임 기초자치단체장의 지역별 특성

먼저 1995년과 1998년 지방선거에서 연속으로 당선된 기초자치단체장들의 시·도별 현황은 <표 5-1>과 같다. 전체 기초자치단체장 232명 중에서 연임에 성공한 자치단체장은 64.7%인 150명에 이른다. 지역별로 보면, 경상남도 90%, 충청남도 80%, 전라북도 78.6% 등으로 나타나 시·도별로 많게는 80% 이상이 재선에 성공하였다. 반면 50% 이하의 재선율을 보인 지역은 광주광역시와 대전광역시가 40.0%로 나타나 상대적으로 낮은 재선율을 보이고 있다. 따라서 민선 2기 지방선거에서는 비교적 전반적으로 재선율이 높았다고 할 수 있다.

<표 5-1> 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 시·도별 현황

재임기간	연임기간			
	전체	초선(명)	재선(명)	
시도명		단체장(비율)	단체장(비율)	정당별 인원
서울시	25	10(40.0%)	15(60.0%)	한나라당(4), 국민회의(11)
부산시	16	7(43.8%)	9(56.3%)	한나라당(6), 무소속(3)
대구시	8	3(37.5%)	5(62.5%)	한나라당(4), 무소속(1)
인천시	10	5(50.0%)	5(50.0%)	국민회의(5)
광주시	5	3(60.0%)	2(40.0%)	국민회의(2)
대전시	5	3(60.0%)	2(40.0%)	자민련(2)
울산시	5	5(100.0%)	-	-
경기도	31	12(38.7%)	19(61.3%)	한나라당(6), 국민회의(10), 자민련(1), 무소속(2)
강원도	18	4(22.2%)	14(77.8%)	한나라당(11), 국민회의(1), 무소속(2)
충청북도	11	3(27.3%)	8(72.7%)	국민회의(1), 자민련(5), 무소속(2)
충청남도	15	3(20.0%)	12(80.0%)	자민련(11), 국민신당(1)
전라북도	14	3(21.4%)	11(78.6%)	국민회의(6), 무소속(5)

재임기간	연임기간			
	전체	초선(명)	재선(명)	
시도명		단체장(비율)	단체장(비율)	정당별 인원
전라남도	22	11(50.0%)	11(50.0%)	국민회의(8), 무소속(3)
경상북도	23	6(26.1%)	17(73.9%)	한나라당(13), 무소속(4)
경상남도	20	2(10.0%)	18(90.0%)	한나라당(13), 무소속(5)
제주도	4	2(50.0%)	2(50.0%)	한나라당(1), 국민회의(1)
전체	232	82(35.3%)	150(64.7)	한나라당(58)
				국민회의(45)
				자민련(19)
				국민신당(1)
				무소속(27)

주1) 울산광역시는 민선 1기 지방선거 당시 기초자치단체였기 때문에 민선 2기에서 연임 기초자치단체장이 없음

자료) 제2회 전국동시지방선거총람(1998)에서 재구성

## 2. 연임 기초자치단체장의 여야별 · 정당별 특성

재선 기초자치단체장을 여당과 야당으로 구분하여 재선율을 살펴보면, 여당이 86명 중 45명이 재선에 성공하여 52.3%의 재선율을 보인 반면, 야당은 104명 중 78명이 재선에 성공하여 75.0%의 재선율을 보였다. 그리고 무소속 출신의 재선율은 64.3%를 나타냈다. 따라서 야당 출신의 재선율이 여당 및 무소속 출신의 재선율 보다 훨씬 높게 나타났다.

한편 민선 2기 지방선거에서 재선에 성공한 기초자치단체장을 정당별로 살펴보면(<표 5-1 참조>), 한나라당 58명, 국민회의 45명, 자민련 19명, 국민신당 1명의 순으로 나타났다. 그리고 무소속을 27명이 재선에 성공하여 높은 재선율을 나타냈다.

〈표 5-2〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 여·야별 현황

구분	소속정당			전체
	여당	야당	무소속	
초선	41	26	15	82
	50.0%	31.7%	18.3%	100.0%
재선	45	78	27	150
	30.0%	52.0%	18.0%	100.0%
합계	86	104	42	232
	37.1%	44.8%	18.1%	100.0%

또한 시도별·정당별 재선을 나타내고 있는 앞의 <표 5-1>을 보면, 한나라당은 호남지역과 충청지역 그리고, 인천광역시에서 한명의 재선 당선자도 배출하지 못하였으며, 제1야당인 국민회의 역시 충청북도 1명을 제외하고 영남지역, 충청지역에서 한명의 재선자도 배출하지 못하였다. 그리고 자민련 역시 충청권 이외의 지역에서는 경기도 1명이 유일한 재선 기초자치단체장으로 나타났다. 따라서 초선 기초자치단체장의 당선뿐만 아니라 재선 기초자치단체장의 당선 역시 지역적으로 매우 편중되어 있다는 것을 알 수 있다.

### 3. 연임 기초자치단체장의 연령별 특성

민선 2기 지방선거에서 재선에 성공한 기초자치단체장들의 연령은 대부분이 50대와 60대로 나타났다. 전체 재선 기초자치단체장 150명 중에서 60대가 가장 많은 52.7%이고, 다음이 50대로 39.3%로 나타났다. 즉 전체 재선자의 92.0%가 50대와 60대로 나타났다. 결국 경험이 적은 30대와 40대 보다는 경륜이 많은 50대와 60대가 재선에 많이 성공하였음을 알 수 있다.

〈표 5-3〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 연령별 현황

구분	연령					전체
	30대	40대	50대	60대	70대 이상	
초선	3	23	37	19	0	82
	3.7%	28.0%	45.1%	23.2%	0.0%	100.0%
재선	1	9	59	79	2	150
	0.7%	6.0%	39.3%	52.7%	1.3%	100.0%
합계	4	32	96	98	2	232
	1.7%	13.8%	41.4%	42.2%	0.9%	100.0%

#### 4. 연임 기초자치단체장의 학력별 특성

민선 2기 지방선거에서 재선에 성공한 기초자치단체장들의 학력은 대부분이 대학 졸업 이상으로 나타났다. 전체 재선 기초자치단체장 150명 중에서 대학 졸업자가 가장 많은 55.3%이고, 다음으로 대학원 졸업 이상이 25.3%로 나타났다. 즉 전체 150명 중에서 80.6%인 121명이 대학 졸업 이상이며, 중졸과 고졸은 전체 150명 중에서 18명으로 전체의 12.0%에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 5-4〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 학력별 현황

구분	학력					전체
	중졸이하	고졸	전문대졸	대학졸	대학원졸(석사)	
초선	4	7	7	37	27	82
	4.9%	8.5%	8.5%	45.1%	32.9%	100.0%
재선	4	14	11	83	38	150
	2.7%	9.3%	7.3%	55.3%	25.3%	100.0%
합계	8	21	18	120	65	232
	3.4%	9.1%	7.8%	51.7%	28.0%	100.0%

## 5. 연임 기초자치단체장의 경력별 특성

마지막으로 지방선거에서 재선에 성공한 기초자치단체장들의 경력은 대부분이 단체장(48.7%)과 공무원(26.0%)인 것으로 나타났다. 즉 전체 150명 중에서 74.7%인 112명이 단체장 또는 공무원 출신으로 나타났다. 특히 전직 단체장의 경우에는 전체 당선자 중에서 비율이 37.9%로 나타났으나, 재선 단체장 중에서는 비율이 48.7%로 나타났다. 이것은 결국 전직 기초자치단체장의 프리미엄이 재선에 상당히 영향력을 미쳤다는 것으로 해석할 수 있다. 반면에, 법조인, 기업인, 시민사회단체 등 전문직이 차지하는 비율은 전체 당선자 비율에서도 매우 낮지만, 재선 당선자의 비율은 10% 정도로 매우 낮게 나타나고 있다.

〈표 5-5〉 민선 2기 지방선거 연임 기초자치단체장 7경력별 현황

구분	경력								전체
	공무원	정치 정당인	지방의회 의원	단체장	상공 기업인	시민사회 단체	법조인	전문직	
초선	29	9	20	15	3	3	0	3	82
	35.4%	11.0%	24.4%	18.3%	3.7%	3.7%	0.0%	3.7%	100.0%
재선	39	5	15	73	4	9	2	3	150
	26.0%	3.3%	10.0%	48.7%	2.7%	6.0%	1.3%	2.0%	100.0%
합계	68	14	35	88	7	12	2	6	232
	29.3%	6.0%	15.1%	37.9%	3.0%	5.2%	0.9%	2.6%	100.0%

## 제2절 민선 3기 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 분석

### 1. 연임 기초자치단체장의 지역별 특성

먼저 2002년 민선 3기 지방선거에서 2회 또는 3회 연속으로 당선된 기초자치

단체장들의 시·도별 현황은 <표 5-6>과 같다. 전체 기초자치단체장 232명 중에서 재선에 성공한 기초자치단체장은 16.8%인 39명이고, 삼선에 성공한 기초자치단체장은 17.2%인 40명으로 나타났다. 따라서 전체적으로 연임에 성공한 기초자치단체장은 79명으로 34.0%의 비율을 보였다. 이를 지역별로 보면, 시·도별로 많게는 대구광역시 62.5%, 대전광역시 60.0%, 부산광역시 56.5%, 제주도 50%가 재선 또는 삼선에 성공하여 50% 이상의 비교적 높은 재선 비율을 보이고 있다. 반면, 전국의 평균 재선율보다 낮은 20% 이하의 재선율을 보인 지역은 인천광역시 10.0%, 충청남도, 13.4%, 울산광역시 20.0%의 순으로 나타났다. 삼선 기초자치단체장이 많은 지역은 강원도, 대구광역시, 경상북도, 서울특별시의 순으로 나타났으며, 특히 광주광역시, 울산광역시, 제주도는 3선 기초자치단체장이 한 명도 없는 것으로 나타났다.

<표 5-6> 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 시·도별 현황

구분	연임기간			전체
	초선(%)	재선(%)	삼선(%)	
서울시	16(64.0%)	3(12.0%)	6(24.0%)	25
부산시	7(43.8%)	6(37.5%)	3(18.8%)	16
대구시	3(37.5%)	2(25.0%)	3(37.5%)	8
인천시	9(90.0%)	0(0.0%)	1(10.0%)	10
광주시	3(60.0%)	2(40.0%)	0(0.0%)	5
대전시	2(40.0%)	2(40.0%)	1(20.0%)	5
울산시	4(80.0%)	1(20.0%)	0(0.0%)	5
경기도	26(83.9%)	3(9.7%)	2(6.5%)	31
강원도	10(55.6%)	1(5.6%)	7(38.9%)	18
충청북도	7(63.6%)	2(18.2%)	2(18.2%)	11
충청남도	13(86.7%)	1(6.7%)	1(6.7%)	15
전라북도	9(64.3%)	2(14.3%)	3(21.4%)	14
전라남도	14(63.6%)	6(27.3%)	2(9.1%)	22
경상북도	13(56.5%)	4(17.4%)	6(26.1%)	23
경상남도	15(75.0%)	2(10.0%)	3(15.0%)	20

구분	연임기간			전체
	초선(%)	재선(%)	삼선(%)	
제주도	1(25.0%)	2(50.0%)	1(25.0%)	4
전체	152(65.5%)	39(16.8%)	41(17.7%)	232

## 2. 연임 기초자치단체장의 여야별 · 정당별 특성

민선 3기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장을 여당, 야당, 무소속으로 구분하여 보면, 여당 소속 기초자치단체장은 전체 44명 중 23명이 연임에 성공하여 52.3%의 연임율을 보였고, 야당 소속 기초자치단체장은 전체 158명 중 45명이 연임에 성공하여 28.5%의 연임율을 보여 비율상으로는 여당(민주당)의 기초자치단체장들이 연임에 성공한 비율이 높게 나온다. 그러나 민선 3기 지방선거는 여당이 참패한 선거이고, 야당인 한나라당의 신진 인사들이 대거 당선되었기 때문에 이 비율의 차이에 큰 의미를 부여하기는 어렵다.

〈표 5-7〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 정당별 현황

구분	정당			전체
	여당	야당	무소속	
초선	21	113	18	152
	13.8%	74.3%	11.8%	100.0%
재선	12	20	7	39
	30.8%	51.3%	17.9%	100.0%
삼선	11	25	5	41
	26.8%	61.0%	12.2%	100.0%
합계	44	158	30	232
	19.0%	68.1%	12.9%	100.0%

한편 민선 3기 연임 기초자치단체장을 정당별로 보면, 한나라당은 17명의 2선 당선자와 23명의 3선 당선자를 배출하여 전체 40명이 연임에 성공하였다. 반면

에 민주당은 2선 당선자 12명과 3선 당선자 11명으로 전체 23명이 연임에 성공하였다. 그리고 자민련 5명, 무소속 12명이 연임에 성공하였다. 이를 시·도별로 구분해서 보면, 한나라당은 호남지역과 대전시 및 충청남도를 제외한 대부분의 지역에서 연임 단체장을 배출하였지만, 민주당은 호남지역, 자민련은 충청지역에서만 연임 단체장을 배출하였다. 이것은 민선 3기 지방선거가 당시 야당인 한나라당의 압승으로 끝난 선거였기 때문이며, 특히 정당별 지역주의에 기반한 선거결과로 보여 진다. 다만 특이한 것은 무소속이 전국적인 연임 단체장을 당선시켰다는 것은 일정 부분 지역주의에 기반한 선거를 탈피하여 후보자 중심의 선거 요인도 작용했던 것으로 보여 진다.

〈표 5-8〉 민선 3기 기초자치단체장의 지역별 연임 현황

재임기간	연임기간				
	초선	재선		삼선	
시도명	단체장(%)	단체장(%)	정당별 인원	단체장(%)	정당별 인원
서울시	16(64.0%)	3(12.0%)	한나라당(2), 민주당(1)	6(24.0%)	한나라당(4), 민주당(2)
부산시	7(43.8%)	6(37.5%)	한나라당(5), 무소속(1)	3(18.8%)	한나라당(1), 무소속(2)
대구시	3(37.5%)	2(25.0%)	한나라당(2)	3(37.5%)	한나라당(3)
인천시	9(90.0%)	-	-	1(10.0%)	민주당(1)
광주시	3(60.0%)	2(40.0%)	민주당(1), 무소속(1)	-	-
대전시	2(40.0%)	2(40.0%)	자민련(2)	1(20.0%)	자민련(1)
울산시	4(80.0%)	1(20.0%)	한나라당(1)	-	-
경기도	26(83.9%)	3(11.5%)	민주당(3)	2(7.7%)	한나라당(1), 민주당(1)
강원도	10(55.6%)	1(5.6%)	한나라당(1)	7(38.9%)	한나라당(5), 민주당(1), 무소속(1)
충청북도	7(63.6%)	2(18.2%)	자민련(1), 무소속(1)	2(18.2%)	한나라당(1), 민주당(1)
충청남도	13(86.7%)	1(6.7%)	무소속(1)	1(6.7%)	자민련(1)
전라북도	9(64.3%)	2(14.3%)	민주당(1), 무소속(1)	3(21.4%)	민주당(3)
전라남도	14(63.6%)	6(27.3%)	민주당(6)	2(9.1%)	민주당(2)

재임기간	연임기간				
	초선	재선		삼선	
시도명	단체장(%)	단체장(%)	정당별 인원	단체장(%)	정당별 인원
경상북도	13(56.5%)	4(17.4%)	한나라당(4)	6(26.1%)	한나라당(5), 무소속(1)
경상남도	15(75.0%)	2(10.0%)	한나라당(2)	3(15.0%)	한나라당(2), 무소속(1)
제주도	1(25.0%)	2(50.0%)	무소속(2)	1(25.0)	한나라당(1)
전체	152(65.5%)	39(16.8%)	한나라당(17)	41(17.7%)	한나라당(23)
			민주당(12)		민주당(11)
			자민련(3)		자민련(2)
			무소속(7)		무소속(5)

자료) 제3회 전국동시지방선거총람(2002)에서 재구성

### 3. 연임 기초자치단체장의 연령별 특성

다음으로 민선 3기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 연령 역시 대부분이 50대와 60대로 나타났다. 전체 연임에 성공한 기초자치단체장 80명 중에서 60대가 가장 많은 42명으로 전체의 52.5%이고, 다음이 50대가 29명으로 36.3%로 나타났다. 즉, 전체 연임 단체장의 88.8%가 50대와 60대로 나타났다. 결국 민선 3기에서도 경험이 적은 30대와 40대 보다는 경륜이 많은 50대와 60대가 연임에 보다 많이 성공하였다는 것을 알 수 있다. 특히 삼선에 성공한 41명 중에서 60대가 26명으로 전체의 63.4%를 차지하고 있다.

〈표 5-9〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 연령별 현황

구분	연령					전체
	30대	40대	50대	60대	70대이상	
초선	2	25	69	56	0	152
	1.3%	16.4%	45.4%	36.8%	0.0%	100.0%
재선	1	5	17	16	0	39
	2.6%	12.8%	43.6%	41.0%	0.0%	100.0%

구분	연령					전체
	30대	40대	50대	60대	70대이상	
삼선	0	2	12	26	1	41
	0.0%	4.9%	29.3%	63.4%	2.4%	100.0%
합계	3	32	98	98	1	232
	1.3%	13.8%	42.2%	42.2%	0.4%	100.0%

#### 4. 연임 기초자치단체장의 학력별 특성

민선 3기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 학력은 대부분이 4년제 대학 졸업 이상으로 나타났다. 전체 연임 기초자치단체장 81명 중에서 대학원 졸업 이상이 가장 많은 34명으로 42.5%이고, 그 다음은 4년제 대학 졸업자가 32명으로 40.0%로 나타났다. 즉 전체 연임자의 82.5%가 대학 졸업 이상으로 나타났다. 특히 3선에 성공한 기초자치단체장 41명 중에서 18명이 대학원졸업 이상으로 나타났다.

〈표 5-10〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 학력별 현황

구분	학력						전체
	중졸이하	고졸	전문대졸	대학졸	대학원졸 (석사)	대학원졸 (박사)	
초선	5	6	18	69	44	10	152
	3.3%	3.9%	11.8%	45.4%	28.9%	6.6%	100.0%
재선	1	3	4	15	15	1	39
	2.6%	7.7%	10.3%	38.5%	38.5%	2.6%	100.0%
삼선	1	4	1	17	18	0	41
	2.4%	9.8%	2.4%	41.5%	43.9%	0.0%	100.0%
합계	7	13	23	101	77	11	232
	3.0%	5.6%	9.9%	43.5%	33.2%	4.7%	100.0%

## 5. 연임 기초자치단체장의 경력별 특성

마지막으로 민선 3기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 경력은 민선 2기와 마찬가지로 대부분이 단체장, 공무원과 지방의회 의원 출신으로 나타났다. 전체 81명 중에서 단체장 출신이 22명(27.5%), 공무원 출신이 21명(26.3%), 지방의원 출신이 17명(21.3%) 등 모두 60명(전체의 75.0%)으로 나타났다. 반면에, 민선 2기와 마찬가지로 전체 당선자 비율 중에서 법조인, 기업인, 시민사회단체 등 전문직이 차지하는 비율도 낮지만, 특히 연임 당선자의 비율은 더 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-11〉 민선 3기 지방선거 연임 기초자치단체장 경력별 현황

구분	경력								전체
	공무원	정당인	지방의회 의원	단체장	상공 기업인	시민 사회단체	법조인	전문직	
초선	50	13	32	17	12	12	1	15	152
	32.9%	8.6%	21.1%	11.2%	7.9%	7.9%	0.7%	9.9%	100.0%
재선	10	4	12	6	3	3	0	1	39
	25.6%	10.3%	30.8%	15.4%	7.7%	7.7%	0.0%	2.6%	100.0%
삼선	11	3	5	16	0	4	1	1	41
	26.8%	7.3%	12.2%	39.0%	0.0%	9.8%	2.4%	2.4%	100.0%
합계	71	20	49	39	15	19	2	17	232
	30.6%	8.6%	21.1%	16.8%	6.5%	8.2%	0.9%	7.3%	100.0%

### 제3절 민선 4기 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 분석

#### 1. 연임 기초자치단체장의 지역별 특성

먼저 2006년 민선 4기 지방선거에서 2회 또는 3회 연속으로 당선된 기초자치단체장들의 시·도별 현황은 <표 5-12>와 같다. 전체 기초자치단체장 230명 중에서 재선에 성공한 기초자치단체장은 77명으로 33.5%이고, 삼선에 성공한 기초자치단체장은 4.8%인 11명으로 나타났다. 따라서 전체적으로 연임에 성공한 기초자치단체장은 88명으로 38.3%의 비율을 보였다. 민선 4기 지방선거에서 삼선 기초자치단체장이 민선 3기(39명)에 비해 11명으로 급격하게 줄어든 이유는 기초자치단체장 연임이 삼선까지로 제한되어 있어서 민선 3기에서 삼선에 성공한 기초자치단체장들이 민선 4기 지방선거에서 단체장으로 출마하지 않았기 때문으로 보인다.

<표 5-12> 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 시·도별 현황

	연임기간			전체
	초선	재선	삼선	
서울시	12	12	1	25
	48.0%	48.0%	4.0%	100.0%
부산시	11	1	4	16
	68.8%	6.3%	25.0%	100.0%
대구시	7	1	0	8
	87.5%	12.5%	0.0%	100.0%
인천시	6	4	0	10
	60.0%	40.0%	0.0%	100.0%
광주시	2	3	0	5
	40.0%	60.0%	0.0%	100.0%
대전시	4	0	1	5

	연임기간			전체
	초선	재선	삼선	
	80.0%	0.0%	20.0%	100.0%
울산시	3	2	0	5
	60.0%	40.0%	0.0%	100.0%
경기도	17	14	0	31
	54.8%	45.2%	0.0%	100.0%
강원도	12	5	1	18
	66.7%	27.8%	5.6%	100.0%
충청북도	10	2	0	12
	83.3%	16.7%	0.0%	100.0%
충청남도	7	9	0	16
	43.8%	56.3%	0.0%	100.0%
전라북도	12	2	0	14
	85.7%	14.3%	0.0%	100.0%
전라남도	15	6	1	22
	68.2%	27.3%	4.5%	100.0%
경상북도	15	6	2	23
	65.2%	26.1%	8.7%	100.0%
경상남도	9	10	1	20
	45.0%	50.0%	5.0%	100.0%
전체	142	77	11	230
	61.7%	33.5%	4.8%	100.0%

민선 4기의 연임단체장을 지역별로 보면, 시·도별로 50%가 넘는 지역은 충청남도 66.2%, 광주광역시 60.0%, 경상남도 55%, 서울특별시 52.0% 뿐이고 나머지 지역은 50%미만으로 나타나고 있다. 특히 삼선 기초자치단체장이 2명 이상인 지역은 부산광역시와 경상북도 뿐이며, 서울특별시, 대전광역시, 전라남도, 경상남도가 1명으로 나타나고 있으며, 나머지 지역은 삼선 연임 기초자치단체장이 한명도 없는 것으로 나타났다.

## 2. 연임 기초자치단체장의 여야별·정당별 특성

먼저 민선 4기 지방선거의 재선 및 삼선 기초자치단체장을 여당, 야당, 무소속으로 구분하여 보면, 여당 소속 기초자치단체장은 전체 당선자 20명 중 6명(30.0%)이 연임에 성공하였고, 야당 소속 기초자치단체장은 전체 163 중 62명(38.0%)이 연임에 성공하여 비율상으로는 야당(한나라당)의 기초자치단체장들이 연임에 성공한 비율이 다소 높게 나온다. 그러나 민선 3기와 마찬가지로 제 4기 지방선거는 여당(열린우리당)이 참패한 선거로 이러한 비율에 의미를 부여하기는 어렵다.

〈표 5-13〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 정당별 현황

구분	정당			전체
	여당	야당	무소속	
초선	13	113	16	142
	9.2%	79.6%	11.2%	100.0%
재선	6	61	10	77
	7.8%	79.2%	13.0%	100.0%
삼선	0	8	3	11
	0.0%	72.7%	27.3%	100.0%
합계	19	182	29	230
	8.3%	79.1%	12.6%	100.0%

둘째, 민선 4기 지방선거에서 당선된 기초자치단체장을 정당별로 분석해 보면, 전체 230명 중에서 한나라당이 155명, 열린우리당 19명, 민주당, 20명 국민중심당 7명, 무소속 29명의 분포를 보이고 있다. 연임 회수별로는 초선이 142명으로 전체의 61.7%를 차지하고 있으며, 재선과 삼선 자치단체장은 38.3%로 매우 적다는 것을 알 수 있다. 특히 3선의 경우에는 전체의 4.8%인 11명에 불과하며, 특히 여당인 열린우리당은 한 명도 없으며, 민주당, 국민당 역시 한명도 없는 것

으로 나타났다. 또한 한나라당도 전체 155명 중 8명으로 5.2%에 불과하다. 민선 4기 지방선거에서 삼선 기초자치단체장의 비율이 낮은 이유는 기초자치단체장에 대한 연임이 3선으로 제한되어 있기 때문에, 민선 3기에서 삼선에 성공한 기초자치단체장들이 민선 4기에 출마할 수 없었기 때문으로 판단된다.

〈표 5-14〉 민선 4기 기초자치단체장 정당별 연임 현황

정당	연임기간			전체
	초선	재선	삼선	
한나라당	95	52	8	155
	61.3%	33.5%	5.2%	100.0%
열린우리당	13	6	0	19
	68.4%	31.6%	.0%	100.0%
민주당	15	5	0	20
	75.0%	25.0%	.0%	100.0%
국민중심당	3	4	0	7
	42.9%	57.1%	.0%	100.0%
무소속	16	10	3	29
	55.2%	34.5%	10.3%	100.0%
전체	142	77	11	230
	61.7%	33.5%	4.8%	100.0%

한편 연임 기초자치단체장을 시도별·정당별로 구분하여 보면, 여당의 경우에도 열린우리당은 충청권 일부와 호남권 일부에서만 연임 단체장을 배출하였으며, 민주당은 전체 20명의 당선자 중 호남권 20명, 국민중심당은 전체 당선자 7명 중 충청권 당선자 7명 등 지역적으로 극심하게 편중되는 현상이 나타나고 있다. 또한 야당인 한나라당 역시 호남지역에서 한명의 기초자치단체장도 당선시키지 못하여 지역주의 투표성향이 극심하였다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-15〉 민선 4기 기초자치단체장의 지역별 연임 현황

재임기간 시도명	연임기간				
	초선(명)	재선(명)		삼선(명)	
	단체장(비율)	단체장 (비율)	정당별 인원	단체장수 (비율)	정당별 인원
서울시	124(8.0%)	12(48.0%)	한나라당(12)	1(4.0%)	한나라당(1)
부산시	11(68.8%)	1(6.3%)	한나라당(1)	4(25.0%)	한나라당(3), 무소속(1)
대구시	7(87.5%)	1(12.5%)	한나라당(1)	0(0.0%)	
인천시	6(60.0%)	4(40.0%)	한나라당(4)	0(0.0%)	
광주시	2(40.0%)	3(60.0%)	민주당(3)	0(0.0%)	
대전시	4(80.0%)	0(0.0%)		1(20.0%)	한나라당(1)
울산시	3(60.0%)	2(40.0%)	한나라당(2)	0(0.0%)	
경기도	17(54.8%)	14(45.2%)	한나라당(11), 무소속(3)	0(0.0%)	
강원도	12(66.7%)	5(27.8%)	한나라당(5)	1(5.6%)	한나라당(1)
충청북도	10(83.3%)	2(16.7%)	한나라당(1), 무소속(1)	0(0.0%)	
충청남도	7(43.8%)	9(56.3%)	한나라당(3), 열린우리당(2) 국민중심당(4)	0(0.0%)	
전라북도	12(85.7%)	2(14.3%)	열린우리당(1) 민주당(1)	0(0.0%)	
전라남도	15(68.2%)	6(27.3%)	열린우리당(2) 민주당(1), 무소속(3)	1(4.5%)	무소속(1)
경상북도	15(65.2%)	6(26.1%)	한나라당(5), 무소속(1)	2(8.7%)	한나라당(1), 무소속(1)
경상남도	9(45.0%)	10(50.0%)	한나라당(7), 무소속(2) 열린우리당(1)	1(5.0%)	한나라당(1)
전체	142(61.7%)	77(33.5%)	한나라당(52)	11(4.8%)	한나라당(8)
			열린우리당(6)		열린우리당(0)
			민주당(5)		민주당(0)
			국민중심당(4)		국민중심당(0)
			무소속(10)		무소속(3)

자료) 제4회 전국동시지방선거총람(2006)에서 재구성

### 3. 연임 기초자치단체장의 연령별 특성

셋째, 민선 4기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 연령 역시 대부분이 50대와 60대로 나타났다. 전체 연임에 성공한 기초자치단체장 88명 중에서 60대가 가장 많은 52.3%(46명)이고, 다음이 50대로 30.7%(27명)로 나타났다. 즉 전체 연임단체장의 83.0%가 50대와 60대로 나타났다. 결국 민선 3기와 마찬가지로 민선 4기에서도 경험이 적은 30대와 40대 보다는 경륜이 많은 50대와 60대가 연임에 상대적으로 많이 성공하였다고 볼 수 있다. 특히 60대의 연임 비율이 민선 3기보다 상대적으로 증가하였다.

〈표 5-16〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 연령별 현황

구분	연령				전체
	40대	50대	60대	70대 이상	
초선	23	84	33	2	142
	16.2%	59.2%	23.2%	1.4%	100.0%
재선	10	22	41	4	77
	13.0%	28.6%	53.2%	5.2%	100.0%
삼선	1	5	5	0	11
	9.1%	45.5%	45.5%	0.0%	100.0%
합계	34	111	79	6	230
	14.7%	48.1%	34.3%	2.6%	100.0%

### 4. 연임 기초자치단체장의 학력별 특성

넷째, 민선 4기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 학력은 민선 3기와 마찬가지로 대부분이 4년제 대학 졸업 이상으로 나타났다. 전체 연임 기초자치단체장 88명 중에서 대학원 졸업 이상이 가장 많은 42명(47.7%)를 차지하였고, 그 다음은 4년제 대학 졸업자가 32명(36.4%)으로 나타났다. 즉 전체 연

임 기초자치단체장의 84.1%가 대졸 이상으로 나타났다. 특히 대학원 졸업 이상이 50% 정도를 차지한다는 것은 학력이 높은 사람이 상대적으로 연임 가능성이 높다는 것을 보여 주는 것이다.

〈표 5-17〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 학력별 현황

구분	학력						전체
	중졸이하	고졸	전문대졸	대학졸	대학원졸 (석사)	대학원졸 (박사)	
초선	4	14	13	37	51	23	142
	2.8%	9.9%	9.2%	26.1%	35.9%	16.2%	100.0%
재선	4	1	8	26	30	8	77
	5.2%	1.3%	10.4%	33.8%	39.0%	10.4%	100.0%
삼선	0	0	1	6	3	1	11
	0.0%	0.0%	9.1%	54.5%	27.3%	9.1%	100.0%
합계	8	15	22	69	85	32	230
	3.5%	6.5%	9.6%	30.0%	36.5%	13.9%	100.0%

## 5. 연임 기초자치단체장의 경력별 특성

마지막으로 민선 4기 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 경력은 민선 3기와 마찬가지로 대부분이 단체장, 공무원, 지방의회 의원으로 나타났다. 전체 88명 중에서 단체장 출신이 25명(28.4%), 공무원 출신이 22명(25.0%)으로 등으로 나타나 단체장과 공무원 출신이 전체의 47명으로 전체의 53.4%로 나타났다. 이와 같이 단체장 출신과 공무원 출신의 연임 단체장이 3기에 비하여 감소한 것은 민선 4기 지방선거에서는 민선 3기에서 3선에 성공한 자치단체장이 출마할 수 없었기 때문이다. 이러한 영향으로 민선 3기와는 달리 전체 당선자 비율 중에서 법조인, 기업인, 시민사회단체, 정당인 등 전문직이 26명(29.5%)으로 다소 비율이 높아졌다.

〈표 5-18〉 민선 4기 지방선거 연임 기초자치단체장 경력별 현황

구분	경력									전체
	공무원	정당인	지방 의회 의원	단체장	상공 기업인	시민 사회 단체	법조인	전문직	기타	
초선	64	10	27	14	13	7	0	7	0	142
	45.1%	7.0%	19.0%	9.9%	9.2%	4.9%	0.0%	4.9%	0.0%	100.0%
재선	20	9	14	20	3	4	1	5	1	77
	26.0%	11.7%	18.2%	26.0%	3.9%	5.2%	1.3%	6.5%	1.3%	100.0%
삼선	2	1	1	5	1	1	0	0	0	11
	18.2%	9.1%	9.1%	45.5%	9.1%	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
합계	86	20	42	39	17	12	1	12	1	230
	37.4%	8.7%	18.3%	17.0%	7.4%	5.2%	0.4%	5.2%	0.4%	100.0%

## 제4절 민선 기초자치단체장의 연임 요인 분석

### 1. 분석 개요

제2절에서는 민선 2기, 민선 3기, 민선 4기 지방선거에서 당선된 기초자치단체장들 중에서 연임에 성공한 자치단체장들의 연임 요인을 분석하였다. 민선 기초자치단체장들의 연임요인을 분석하기 위하여 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 실시하였다. 먼저 종속변수는 연임 여부를 선정하였으며, 초선은 0, 연임(2선 및 3선)은 1로 더미변수화 하였다. 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인으로 기초자치단체장의 리더십 특성과 기초자치단체장의 정책정향을 설정하였다. 리더십 특성은 개인적 특성과 상황적 특성으로 구분하였으며, 개인적 특성으로는 연령, 학력, 경력, 득표율을 선정하였고, 상황적 특성으로는 지역적 상황(도시화 정도), 정치적 상황(여당 또는 야당), 재정적 상황(재정자립도)을 선정하였다. 그리고 기초자치단체장의 정책정향은 개발정책정향과 복지정책정향으로 구분하여, 개

발정책정향은 0, 복지정책정향은 1로 더미변수화 하였다. 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 도출하기 위한 분석 모형에 사용된 종속변수 및 독립변수, 그리고 측정지표는 <표 5-19>와 같다.

<표 5-19> 연임요인 분석에 사용된 독립변수와 측정지표

구분	요인	변수	지표
종속변수	연임	연임여부	초선 0, 연임(재선 또는 삼선) 1
독립변수	개인적 특성	연령	기초자치단체장의 연령
		상황적 특성	기초자치단체장의 학력 (중졸 1, 고졸 2, 대졸 3, 대학원졸 4)
		경력	공무원 유무(공무원 1, 비공무원 0)
		득표력	개인의 득표율
	상황적 특성	소속정당	여야 여부(여당 1, 야당 0)
		재정자립도	기초자치단체의 재정자립도
		도시화정도	지역유형 (농촌형 1, 도농복합시형 2, 일반시형 3, 자치구형 4)
리더십 정향	정책정향	개발정책정향(0): 지역개발비 지출 증가 복지정책정향(1): 사회복지비 지출 증가	

회귀분석을 하기에 앞서 먼저 회귀분석 모형에서 사용된 독립변수와 종속변수간의 상관관계분석을 실시하였다. 즉, 종속변수인 연임 여부와 지나치게 상관관계가 높은 독립변수가 있는지를 분석하여 모형에서 제거하고자 하였다. 그러나 분석결과 본 모형에서 사용된 독립변수는 종속변수와 상관관계가 낮은 것으로 나타나 본 연구의 모형을 그대로 사용하였다. 즉, <표 5-20>을 보면, 종속변수와 가장 높은 상관관계를 나타내는 변수는 연령(0.219)과 득표율(0.209)로 나타나 Pearson 상관계수가 0.3 이하로 낮은 편임을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 리더십의 개인적 특성변수와 상황적 특성변수를 모두 활용하여 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보고자 한다.

〈표 5-20〉 독립변수와 종속변수간 상관관계

종속변수 \ 독립변수		연령	학력	경력	득표율	소속 정당	재정 자립도	도시화 정도	정책 정향	재임 기간
		재임 기간	Pearson 상관계수	.219**	-.014	.183**	.209**	.058	-.035	-.043
	유의확률	.000	.708	.000	.000	.125	.360	.262	.017	
	N	694	694	694	694	694	694	694	673	694

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

한편 리더십 특성 중에서 종속변수인 연임여부와 통계적으로 유의미한 상관관계를 나타내는 독립변수로는 연령, 학력, 득표율, 정책정향으로 나타났다. 즉 연령이 높은 기초자치단체장, 경력이 공무원 출신인 기초자치단체장, 득표율이 높은 기초자치단체장, 그리고 정책정향이 복지정책정향인 기초자치단체장의 연임 가능성이 높은 것으로 나타났다. 다음으로 독립변수간의 상관관계에 대한 분석결과는 <표 5-21>과 같다. 독립변수간의 상관관계는 모든 변수간의 Pearson 상관계수가 0.2 이하로 나타나 상관관계가 낮은 것으로 분석되었다.

〈표 5-21〉 독립변수간 상관관계

		연령	학력	경력	득표율	소속 정당	재정 자립도	지역 유형	정책 정향	재임 기간
연령	Pearson 상관계수	1	-.120**	.160**	.058	-.045	-.041	-.123**	.021	.219**
	유의확률		.002	.000	.125	.233	.278	.001	.582	.000
	N	695	694	695	694	695	695	695	673	694
학력	Pearson 상관계수	-.120**	1	.052	.017	.024	.090*	.152**	.012	-.014
	유의확률	.002		.172	.662	.533	.018	.000	.759	.708
	N	694	694	694	694	694	694	694	673	694
경력	Pearson 상관계수	.160**	.052	1	.106**	-.025	-.001	-.105**	.104**	.183**
	유의확률	.000	.172		.005	.505	.978	.006	.007	.000
	N	695	694	695	694	695	695	695	673	694

		연령	학력	경력	득표율	소속 정당	재정 지립도	지역 유형	정책 정향	재임 기간
득표율	Pearson 상관계수	.058	.017	.106**	1	.000	.008	.108**	.007	.209**
	유의확률	.125	.662	.005	.994	.843	.005	.850	.000	.000
	N	694	694	694	694	694	694	694	673	694
소속 정당	Pearson 상관계수	-.045	.024	-.025	.000	1	.045	-.036	.088*	.058
	유의확률	.233	.533	.505	.994	.239	.341	.022	.125	.125
	N	695	694	695	694	695	695	695	673	694
재정 지립도	Pearson 상관계수	-.041	.090*	-.001	.008	.045	1	.580**	.060	-.035
	유의확률	.278	.018	.978	.843	.239	.000	.120	.360	.360
	N	695	694	695	694	695	695	695	673	694
지역 유형	Pearson 상관계수	-.123**	.152**	-.105**	.108**	-.036	.580**	1	.066	-.043
	유의확률	.001	.000	.006	.005	.341	.000	.088	.262	.262
	N	695	694	695	694	695	695	695	673	694
정책 정향	Pearson 상관계수	.021	.012	.104**	.007	.088*	.060	.066	1	.092*
	유의확률	.582	.759	.007	.850	.022	.120	.088	.017	.017
	N	673	673	673	673	673	673	673	673	673

a. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

## 2. 민선 2기 기초자치단체장의 연임 요인

먼저 로지스틱 회귀분석을 통하여 민선 2기 지방선거에서 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 회귀분석 결과를 종합한 <표 5-22>을 보면, 모형의 카이제곱 값이 62.480이고 유의확률이 0.000으로 나타나 이 모형은 통계적으로는 의미가 있다고 볼 수 있다. 또한 모형의 적합도를 나타

내는 Hosmer & Lemeshow 검증결과 유의확률이 0.341( $\alpha > 0.05$ )로 나타나 통계적으로 적합도가 있는 것으로 나타났다. 민선 2기 지방선거의 경우 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 결과 연령, 득표율, 소속정당, 재정자립도가 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 개인적 특성변수로는 연령이 높은 기초자치단체장의 연임 가능성이 높으며, 공무원 경력을 가진 기초자치단체장의 연임 가능성이 높으며, 득표력이 높은 기초자치단체장 일수록 연임가능성이 높은 것으로 나타났다. 그리고 상황적 특성변수로는 야당 소속의 기초자치단체장이 여당 소속보다 연임 가능성이 높으며, 재정자립도가 낮은 지역의 기초자치단체장 일수록 연임 가능성이 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 기초자치단체장의 정책정향은 연임에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

〈표 5-22〉 민선 2기 기초자치단체장의 연임요인 분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	1.084	18.463	.000***	2.956
학력	.193	1.063	.303	1.213
경력	1.084	9.015	.003***	2.956
득표율	.038	10.917	.001***	1.039
소속정당	-.969	7.254	.007***	.379
재정자립도	-.004	.174	.677	.996
도시화정도	-.118	.444	.505	.888
정책정향	1.049	2.057	.152	2.856
(상수)	-6.507	15.823	.000	.001
모형	$X^2=62.480$ df=8 Sig=.000			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=9.017$ df=8 Sig=.341			
예측값	76.4% (초선 51.4%, 재선 88.9%)			

a. Dependent Variable : 재임기간

b. \*( $p < .10$ ), \*\*( $p < .05$ ), \*\*\*( $p < .01$ )

### 3. 민선 3기 기초자치단체장의 연임 요인

둘째, 로지스틱 회귀분석을 통하여 민선 3기 지방선거에서 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 회귀분석 결과를 종합한 <표 5-23>을 보면, 모형의 카이제곱 값이 39.789이고 유의확률이 0.000이므로, 이 모형 역시 통계적으로 의미가 있다고 볼 수 있다. 또한 모형의 적합도를 나타내는 Hosmer & Lemeshow 검증 결과 유의확률이 0.186( $\alpha > 0.05$ )으로 나타나 통계적으로 적합도가 있는 것으로 나타났다. 민선 3기의 경우 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 결과 민선 2기와 마찬가지로 연령, 득표율, 소속정당이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났고, 민선 1기에서 통계적으로 유의미한 결과를 가져온 재정자립도는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 개인적 특성변수의 경우 연령이 높은 기초자치단체장일수록 연임 가능성이 높으며, 공무원 경력을 가진 기초자치단체장의 연임 가능성이 높으며, 득표력이 높은 기초자치단체장일수록 연임가능성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 상황적 특성변수는 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치지 않는 나타났다. 마지막으로 민선 3기에서도 정책정향은 역시 연임에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 5-23> 민선 3기 기초자치단체장의 연임요인 분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	.484	4.929	.026**	1.623
학력	-.027	.031	.859	.973
경력1	.244	.599	.439	1.276
득표율	.044	15.650	.000***	1.045
소속정당	1.188	9.836	.002***	3.280
재정자립도	-.005	.240	.624	.995
도시화정도	.190	1.419	.234	1.210
정책정향	-.156	.220	.639	.856

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
(상수)	-5.158	18,212	.000	.006
모형		$X^2=39,789$ df=8 Sig=.000		
Hosmer & Lemeshow 검증		$X^2=11,282$ df=8 Sig=.186		
예측값		72,1% (초선 90,0%, 재선 38,0%)		

a. Dependent Variable : 재임기간

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

#### 4. 민선 4기 기초자치단체장의 연임 요인

셋째, 로지스틱 회귀분석을 통하여 민선 4기 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 회귀분석 결과를 종합한 <표 5-24>를 보면, 모형의 카이제곱 값이 24.042이고 유의확률이 0.002이므로, 이 모형 역시 통계적으로 의미가 있다고 볼 수 있다. 또한 모형의 적합도를 나타내는 Hosmer & Lemeshow 검증결과 유의확률이 0.719( $\alpha > 0.05$ )로 나타나 통계적으로 적합도가 높은 것으로 나타났다. 민선 4기의 경우 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 결과 민선 연령과 득표율만 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 개인적 특성변수의 경우 연령이 높은 기초자치단체장일수록 연임 가능성이 높으며, 득표력이 높은 기초자치단체장일수록 연임 가능성이 높은 것으로 나타났고, 학력과 경력은 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 상황적 특성변수인 소속정당, 재정자립도, 도시화 정도는 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치지 않는 나타났다. 마지막으로 정책정향 역시 연임에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

〈표 5-24〉 민선 4기 기초자치단체장의 연임요인 분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	.780	13.255	.000***	2.181
학력	.103	.681	.409	1.109
경력1	.047	.025	.874	1.048
득표율	.034	5.974	.015**	1.035
소속정당	-.398	.465	.495	.672
재정자립도	-.009	.770	.380	.991
도시화정도	-.034	.052	.819	.967
정책정향	-.288	.923	.337	.750
(상수)	-4.857	16.526	.000	.008
모형	$X^2=24.041$ df=8 Sig=.002			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=5.356$ df=8 Sig=.719			
예측값	67.1% (초선 83.0%, 재선 67.1%)			

a. Dependent Variable : 재임기간

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

## 5. 전체 민선 기초자치단체장의 연임 요인

마지막으로 로지스틱 회귀분석을 통하여 민선 2기부터 민선 4기까지의 지방선거를 종합하여 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 회귀분석 결과를 종합한 <표 5-25>를 보면, 모형의 카이제곱 값이 104.696이고 유의확률이 0.000이므로, 이 모형은 통계적으로 의미가 있다고 볼 수 있다. 또한 모형의 적합도를 나타내는 Hosmer & Lemeshow 검증결과 유의확률이 0.719( $\alpha > 0.05$ )로 나타나 통계적으로 적합도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-25〉 민선 전체 기초자치단체장의 연임요인 분석

모형	B	Wald	유의확률	Exp(B)
연령	.658	29.595	.000***	1.931
학력	-.025	.102	.749	.975
경력	.554	10.270	.001***	1.740
득표율	.037	34.093	.000***	1.038
소속정당	.313	2.444	.118	1.368
재정자립도	-.002	.223	.637	.998
도시화정도	-.038	.197	.657	.962
정책정향	.261	1.856	.173	1.298
(상수)	-4.681	49.433	.000	.009
모형	$X^2=104.696$ df=8 Sig=.000			
Hosmer & Lemeshow 검증	$X^2=5.782$ df=8 Sig=.672			
예측값	66.1% (초선 74.1%, 재선 56.8%)			

a. Dependent Variable : 재임기간

b. \*(p<.10), \*\*(p<.05), \*\*\*(p<.01)

전체 민선 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장을 대상으로 회귀분석을 실시한 결과, 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인으로는 연령, 경력, 득표율이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 리더십의 개인적 특성변수의 경우 연령이 높은 기초자치단체장일수록 연임될 가능성이 높으며, 공무원 출신의 기초자치단체장이 연임될 가능성이 높으며, 그리고 득표력이 높은 기초자치단체장일수록 연임 가능성이 높은 것으로 나타났고, 학력과 경력은 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 리더십의 상황적 특성변수의 경우에는 소속정당, 재정자립도, 도시화 정도 모두 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치지 않는 나타났다. 마지막으로 정책정향 역시 연임에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

## 제5절 종합적 분석

지금까지 민선 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장의 리더십 특성과 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 먼저 민선 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 특성은 다음과 같다. 첫째, 민선 2기 지방선거의 경우 연임에 성공한 기초자치단체장은 150명으로 전체의 64.7%를 차지하였다. 정당별로 여당 소속이 45명으로 52.3%의 재선율을 보였고, 야당 소속이 78명으로 75.0%의 재선율을 보여 여당보다는 야당 소속의 지방자치단체 출마자가 당선 및 재선율이 높게 나타났다. 연령별로는 50대와 60대가 전체의 92.0%를 차지하였고, 학력별로는 대학 졸업 이상이 전체의 80.6%를 차지하였다. 그리고 직업은 단체장과 공무원 출신이 전체의 74.7%를 차지하였다.

둘째, 민선 3기 지방선거의 경우 연임에 성공한 기초자치단체장은 2선이 39명, 3선이 41명으로 전체 34.5%(80명)를 차지하였다. 이는 민선 2기 지방선거의 재선율에 비하여 매우 낮은 비율이다. 정당별로는 여당 소속이 23명으로 52.3%의 연임율을 보였고, 야당 소속이 45명으로 28.5%의 연임율을 보였다. 즉, 연임 당선자 수는 야당 출신이 많은 반면, 연임율은 여당 소속이 많았다. 연령별로는 50대와 60대가 전체의 88.8%를 차지하였고, 학력별로는 대학 졸업 이상이 전체의 82.5%를 차지하였다. 그리고 직업은 단체장, 공무원, 그리고 지방의원 출신이 전체의 75.0%를 차지하였다.

마지막으로 민선 4기 지방선거의 경우 연임에 성공한 기초자치단체장은 88명으로 전체의 38.3%를 차지하였다. 이러한 재선율 역시 민선 2기에 비해서 매우 낮은 수준이다. 특히 3선에 성공한 기초자치단체장이 4.8%인 11명으로 매우 적게 나타났다. 이것은 지방선거의 단체장 3선 제한규정 때문으로 보인다. 정당별로는 여당 소속이 6명으로 30.0%의 연임율을 보였고, 야당 소속이 62명으로 38.0%의 연임율을 보였다. 즉 연임 당선자 수에서는 야당 소속이 압도적으로 많았는데, 이는 민선 4기 지방선거에서 야당이 압승을 하였기 때문이다. 그러나 연

임월에 있어서는 여당과 야당이 비슷하게 나타났다. 연령별로는 50대와 60대가 전체의 83.0%를 차지하였고, 학력별로는 대학 졸업 이상이 전체의 84.1%를 차지하였다. 특히 대학원 졸업 이상이 거의 50%에 가까웠다. 그리고 연임 기초자치단체장의 경력은 단체장, 공무원, 지방의회 의원 출신이 전체의 70.5%를 차지하였다.

다음으로 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 회귀분석결과 모형은 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났으며, 모형의 적합도 검증에서도 역시 적합도가 있는 것으로 나타났다. 민선 지방선거 각 기별로 회귀분석결과 통계적으로 유의미한 결과를 가져온 요인은 다음과 같았다. 먼저 민선 2기의 경우 연령, 경력, 득표율, 소속정당이 통계적으로 의미 있는 요인으로 나타났다. 또한 민선 3기의 경우에는 연령, 득표율, 소속정당이 연임여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 민선 4기의 경우에는 연령과 득표율이 연임여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

결국 회귀분석결과를 종합해 보면, 연령과 득표율은 민선 2기, 3기, 4기의 모든 모형에서 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 소속정당은 민선 2기와 3기에서 영향을 미치는 요인으로 나타났으며, 경력은 민선 2기에서만 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 마지막으로 전체 민선 기초자치단체장을 대상으로 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과를 보면, 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인으로는 연령, 경력, 득표율이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉 종합적으로 분석해 볼 때, 연령이 높을수록, 공무원 출신의 경력일수록, 그리고 득표율이 높을수록 연임에 성공할 가능성이 높아진다고 할 수 있다.



## 제6장 기초자치단체장의 리더십 제고 방안 및 정책 제언

### 제1절 기초자치단체장의 리더십 제고 방안

급변하는 국내외의 환경변화에 적응하고 지역의 경쟁력을 강화하여 지역발전을 선도해 나가기 위해서는 지방자치단체장의 리더십 제고가 필수적이다. 지역의 발전과 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위해서는 지역단위에서 지역주민들의 삶을 직접적으로 책임지고 있는 지방자치단체장의 리더십이 무엇보다도 중요하다 할 수 있다. 21세기 세계화, 지식정보화, 지방화 시대의 지방자치단체장 리더십은 조직 구성원들에게 명확한 비전을 제시할 수 있어야 하고 조직 구성원들이 급변하는 상황에 능동적으로 대처할 수 있는 역량을 강화시킬 수 있는 역동적인 리더십이 필요하다. 이러한 관점에서 민선 기초자치단체장의 리더십 특성, 정책정향, 연임 요인 등의 연구결과를 바탕으로 지방자치의 정착과 지역발전을 위하여 새로운 시대에 적합한 기초자치단체장의 리더십 제고 방안을 제시해 보고자 한다.

민선 기초자치단체장 리더십의 개인적 특성에 대한 분석결과를 보면, 먼저 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 연령은 50대와 60대가 대부분을 차지하고 있었다. 급변하는 시대에 주민의 욕구를 정확하게 파악하여 지역발전을 이끌어 가기 위해서는 젊은 지도자들도 필요하다고 본다. 따라서 향후 지방자치단체를 이끌어갈 유능한 젊은 지도자를 많이 양성할 필요가 있다. 이를 위하여 40대의 젊은 지도자들이 기초자치단체장으로 많이 배출될 수 있는 기반을 마련해 주어야 한다.

둘째, 민선 기초자치단체장의 학력에 대한 분석결과 대학 졸업 이상이 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 민선 3기부터는 석사 및 박사학위를 소지한 고학력자들이 기초자치단체장으로 많이 당선되었으며, 특히 민선 4기 에서는 대학원 이상의 졸업자가 전체의 50%를 넘어서고 있다. 기초자치단체장의 학력이 높아지고 있다는 것은 전문성의 측면에서 매우 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 석사 및 박사과정에서 지방자치와 지방경영, 그리고 지역발전을 체계적으로 연구를 하였는지는 의문이 든다. 따라서 예비 기초자치단체장들이 지방경영과 지역발전을 체계적으로 교육받을 수 있는 전문기관이 필요할 것으로 보인다. 또한 기초자치단체장으로 선출된 이후에 각종 연찬회, 단기연수 등 기초자치단체장의 역량 강화를 위한 전문적인 교육훈련프로그램이 민간뿐만 아니라 공공부문에서도 많이 설립되어 지속적으로 역량강화가 이루어져야 할 것으로 보인다.

셋째, 민선 기초자치단체장의 경력을 분석한 결과 대부분의 자치단체장이 공무원이나 지방의회 의원 출신인 것으로 나타났다. 공무원이나 지방의회 의원과 같은 공직 경험은 기초자치단체장의 역할을 수행하는데 많은 도움이 될 것이다. 그러나 현대의 다원화, 다양화 시대에 지역의 특성과 실정을 반영한 다양한 집행행정과 지역발전을 수행하기 위해서는 지역 특성에 맞는 전문가가 그 지역의 기초자치단체장으로 선출되는 것이 바람직하다. 그러나 분석결과에 의하면, 상공인, 기업인, 시민사회단체 관련 경험을 가진 기초자치단체장, 그리고 법조인 등 전문직을 경험한 기초자치단체장이 매우 적은 것으로 나타났다. 따라서 전문직 등 다양한 분야의 전문가들이 예비 기초자치단체장 교육을 받을 수 있는 기회를 제공해 주어야 한다.

넷째, 본 연구의 분석결과 민선 지방선거를 통하여 당선된 기초단체장들은 대부분이 개발정책 보다는 복지정책을 선호하는 것으로 나타났다. 즉 모든 기초자치단체가 지역의 실정에 관계없이 복지정책을 선택한다는 것이다. 이러한 복지정책 정향은 지역복지가 열악한 지방의 현실을 감안할 때 매우 긍정적인 측면이 있다. 그러나 미래 지향적인 관점에서 보았을 경우에는 지역복지를 지역발전

과 동시에 추진해 나가는 지혜도 필요하다. 즉 지역주민의 욕구를 정확하게 파악하고 지역 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 지역발전이 필수적이라는 점을 인식하는 기초자치단체장의 리더십이 필요하다는 것이다.

마지막으로 연임 기초자치단체장에 대한 분석결과를 종합해 볼 때, 민선 2기에 비하여 민선 3기와 4기의 연임 비율이 매우 낮게 나타났다. 특히 민선 4기의 3선 기초자치단체장의 비율이 매우 낮았다. 이와 같은 결과를 가져온 원인은 지역주의 선거에 기반 한 선거풍토, 정당공천제에 의한 정당공천에서의 탈락, 그리고 단체장 3선 제한 규정 등으로 많은 기초자치단체장이 재출마를 하지 못하였기 때문으로 보인다. 따라서 지역주의 선거, 정당공천제, 단체장 3선 제한 규정 등 지방자치단체장 선거와 관련된 문제를 보다 종합적인 관점에서 재검토해 볼 필요가 있겠다.

결국 민선 기초자치단체장이 세계화, 지식정보화, 지방화 시대에 지방자치단체의 리더로서의 역할을 수행하기 위해서는 환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 자질과 역량을 가져야 하며, 지역 실정에 맞는 지역발전을 선도하는 새로운 아이디어를 발굴하고 추진할 수 있어야 한다. 본 연구의 분석결과 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 학력과 경력 등 자질은 상당히 우수한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이와 같은 우수한 자질이 지역 특성을 반영한 지역발전을 선도하고 주민의 입장에서 양질의 서비스를 제공하는데 얼마나 기여하고 있는지에 대해서는 의문이 든다. 이를 위해서는 무엇보다도 주민의 입장에서 지역발전을 선도해야 한다는 기초자치단체장의 의식 변화가 선행되어야 한다. 즉 민선 기초자치단체장은 지역 주민을 지방자치단체의 고객으로 인식하고, 주민에게 봉사하려는 적극적인 자세를 가져야 한다는 것이다. 또한 지방자치단체의 공공서비스 제공에 있어서도 경영 마인드를 가지고 가장 저렴한 비용으로 최고의 서비스를 제공해야 한다는 인식을 가져야 한다. 그리고 지방자치단체장의 리더십은 지방자치단체의 장기적인 비전을 추진해 나가는 과정에서 지역사회의 다양한 이해관계를 조정하는 능력을 가져야 한다. 기초자치단체장의 우수한 자질이 이러한 의식 변화와 함께 할 때 민선 기초자치단체장의 리더십이 제고될

수 있을 것이다.

## 제2절 기초자치단체장의 리더십 제고를 위한 정책 제언

민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십을 분석하면서 우리나라의 현실에서는 아직까지 기초자치단체장의 리더십을 평가하는데 한계가 있다는 점을 느꼈다. 특히 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 리더십을 분석하면서, 기초자치단체장을 비교할 수 있는 기준이 없다는 점이 가장 큰 한계였다. 이러한 한계를 포함하여 민선 기초자치단체장의 리더십 연구를 통하여 나타난 한계를 중심으로 정책적인 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체장의 역량을 평가할 수 있는 기초 DB가 구축되어야 한다. 기초자치단체장은 지역의 발전에 핵심적인 역할을 수행한다. 따라서 지역발전을 이끌어 나갈 수 있는 역량을 가진 사람이 지역의 리더로 선출되어야 한다. 이를 위해서는 기초자치단체장의 역량에 대한 정확한 진단과 측정이 이루어져야 할 것이다. 기초자치단체장의 역량을 정확하게 진단하고 측정하여 지역 주민들에게 그 정보를 제공함으로써 지역주민이 진정한 지역의 일꾼을 선출할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 기초자치단체장의 리더십 성과를 정확하게 평가할 수 있는 평가체계를 구축할 필요가 있다. 현재 기초자치단체장의 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 지표가 없는 실정이다. 기초자치단체장의 리더십은 지역발전에 있어서 매우 중요한 역할을 수행한다. 따라서 기초자치단체장이 지역발전에 어느 정도 기여하고 있는지, 지역 주민의 삶을 어느 정도 향상시켰는지를 측정할 수 있는 평가지표의 개발이 선행되어야 기초자치단체장의 리더십 성과를 정확하게 평가할 수 있다. 예를 들면, 각 기초자치단체별로 지역내 총생산(GRDP)이 매년 정확하게 산정되어 발표된다면, 각 기별 기초자치단체장이 지역내 총생산의 증가에 얼마

나 영향을 미쳤는가를 파악 할 수 있을 것이다. 그리고 각 기초자치단체별로 주민만족도를 매년 실시하여 발표하거나 주민의 삶의 질 향상 정도를 매년 측정하여 발표한다면, 각 기별 기초자치단체장이 지역발전과 주민의 삶의 질 향상에 어느 정도 기여하고 있는지를 분석할 수 있을 것이다.

셋째, 민선 기초자치단체장의 소속 정당을 보면 지역적으로 매우 편중된 당선자 분포를 가지고 있다. 즉 영남지역을 기반으로 하는 정당, 호남지역을 기반으로 하는 정당, 충청지역을 기반으로 하는 정당이 해당 지역에 공천한 기초자치단체장은 대부분이 당선되는 경향을 보이고 있다. 반면, 다른 지역에서 공천 받은 타 정당의 기초자치단체장은 거의 당선되지 못하는 지역주의 성향을 보이고 있다. 따라서 소위 텃밭 지역 이외에서는 아무리 유능한 자질과 능력을 가진 후보자라도 당선 될 가능성이 없는 게 현실이다. 따라서 지역의 발전에 적합한 유능한 후보자가 당선 될 수 있도록 정당공천제를 폐지하는 것이 좋은지, 아니면 정당공천제를 그대로 두고도 유능한 기초자치단체장이 당선될 수 있는 다른 방안이 있는지를 면밀히 검토해 보아야 할 것이다. 또는 정당공천제를 유지한다면 지역 주민의 입장에서 정책을 추진하고 민주적이며 능력 있는 기초자치단체장이 공천될 수 있는 제도적 보완이 필요할 것이다. 주민의 입장에서든 정당이나 지역에 따른 투표권 행사가 아니라 지역에 실질적이고 가시적 혜택을 줄 수 있는 기초자치단체장, 예를 들면 주민들의 소득창출이나 일자리 기회를 확대할 수 있는 능력이 검증된 기초자치단체장이 선출될 수 있도록 합리적으로 투표권을 행사해야 할 것이다.

넷째, 지역발전에 대한 기여가 크고 유능한 기초자치단체장은 다음 선거에서도 주민의 절대적인 지지를 받을 것이다. 그리고 이러한 기초자치단체장은 지역 발전을 위해서 앞으로도 그 지역에 계속해서 필요한 인물일 것이다. 그러나 우리나라는 현재 기초자치단체장의 경우 삼선으로 연임이 제한되어 있다. 따라서 삼선 동안 아무리 지역 발전을 성공적으로 이끈 유능한 사람도 다음 선거에는 출마할 수가 없다. 이러한 규정은 지역 주민의 선택권을 제한하는 것이다. 따라서 기초자치단체장에 대한 연임을 3선으로 제한하는 규정을 폐지하고, 대신 기초자

치단체장을 지역 주민들이 직접 평가할 수 있도록 하여 주민에 의해 선택받도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 민선 기초자치단체장의 리더십 특성에 대한 분석을 보면 학력 수준이 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 기초자치단체장들의 경력의 경우 대부분이 공무원과 지방의회 의원 출신이고, 특히 법조인, 기업인 등 전문직은 매우 적은 것으로 나타났다. 따라서 기초자치단체장으로 입문하기를 원하는 전문직 예비 후보자들에 대한 전문적인 교육훈련을 강화할 필요가 있겠다. 민간 컨설팅 업체나 민간 연구소, 그리고 공공연구소 등에서 예비 기초자치단체장을 대상으로 기초자치단체장의 업무 수행에 필요한 전문지식을 교육하는 기회를 많이 제공함으로써 향후 기초자치단체장의 후보군을 확대할 필요가 있다.

여섯째, 기초자치단체장이 지방정치에서 독점적인 권한을 행사하지 못하도록 하는 견제장치도 필요하다. 지방정치에 대한 연구를 보면 지방정치에서 기초자치단체장이 지나치게 정책과정에서 영향력을 행사하고 때로는 후견인정치의 양상을 보이기도 한다(박종민 외, 2000). 따라서 기초자치단체장도 로컬 거버넌스(local governance)의 한 주체로서 다른 지방정치의 이해관계자와 협력적이고 동반자적인 입장에서 정책과정에 참여하고 있다는 인식을 가져야 한다. 이를 위해서는 지역사회가 기초자치단체장의 전횡을 견제할 수 있도록 지역사회의 역량을 강화할 필요가 있으며, 지방의회는 견제기능도 강화해 나가야 할 것이다. 로컬 거버넌스의 관점에서 보면, 기초자치단체장은 지역사회를 독선적으로 이끌어 가는 것이 아니라 지역사회의 이해관계와 갈등을 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 이러한 과정에서 기초자치단체장의 리더십 행동은 로컬 거버넌스의 하나의 주체로서 지역 주민들의 행동과 상호작용에 협력적으로 영향을 줄 수 있어야 한다.

일곱째, 기초자치단체장의 리더십 제고를 위해서는 중앙의 권한을 지방으로 대폭적으로 이양하는 지방분권을 추진하여야 한다. 과거에 비하여 중앙의 권한이 지방으로 많이 이양되기는 하였지만, 기초자치단체장이 독자적으로 좋은 아이디어와 사업을 실현시킬 수 있는 여건이 아직까지는 부족한 실정이다. 따라서

자치조직권 및 자치인사권의 독립과 자율적인 조례제정 권한의 부여는 물론, 특히 자치재정권의 경우 현재와 같은 의존재원 중심의 지방재정구조는 자율성확대와 동시에 재정운영에 대한 책임성을 확보할 수 있는 자주재원 중심으로 개편되어야 할 것이다. 이렇게 하여야 기초자치단체장이 자율성과 책임성을 동시에 가지고 지방재정과 지방행정을 운영할 수 있을 것이다. 지방은 이제 과거와 같은 단순한 정책집행자가 아니라 정책개발과 형성 및 집행을 동시에 수행하는 역할과 기능을 수행하고 있기 때문에, 어느 정도의 재량권이 있어야 지방자치단체장의 리더십이 발휘될 수 있을 것이다.

마지막으로 급변하는 국내와 환경과 세계화·지식정보화·지방화 시대에 효과적으로 대응하기 위해서는 새로운 리더십이 필요하다. 즉, 무한경쟁시대에 지역 발전을 선도하고 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위해서는 과거와 같은 거래적 리더십도 필요하지만 변혁적 리더십 역시 매우 중요하다. 앞으로 기초자치단체장의 리더십은 지역 주민과 지역 발전을 위한 장기적인 비전을 제시할 수 있어야 하며, 그 비전을 달성하기 위하여 주민을 설득하고 동원할 수 있어야 한다. 또한 변화에 대한 필요성을 인식하고 환경변화와 위협에 민감하게 대처하여야 하며, 기초자치단체장이 스스로 변화의 주체라는 인식을 가져야 한다. 그리고 지역주민과 공무원들에게 핵심적 가치를 명확히 제시하고, 자신의 신념과 이상에 대해서도 강한 확신을 가져야 하며, 부하 직원들이 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 동기를 유발하고, 상호 신뢰감을 가질 수 있도록 하여야 한다. 이러한 변혁적 리더십의 조건을 충족하는 유능한 기초자치단체장이 보다 많이 당선될 수 있는 여건이 마련되어야 한다.



## 제7장 결론

### 제1절 연구의 요약

본 연구의 목적은 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십 특성은 서술적으로 분석(descriptive analysis)하고, 이를 바탕으로 지방자치단체장의 리더십 제고 방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 기초자치단체장의 리더십을 세 가지 관점에서 분석해 보았다. 첫째, 민선 1기부터 민선 4기까지의 기초자치단체장의 리더십 특성을 분석해 보았다. 둘째, 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장 리더십의 정책정향을 분석해 보았다. 셋째, 지방선거에서 2선 또는 3선에 성공한 연임 기초자치단체장의 리더십 특성 및 연임 요인을 분석해 보았다. 그리고 마지막으로 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장의 정책정향, 연임 기초자치단체장의 특성 분석에서 도출된 결과를 종합하여, 향후 민선 기초자치단체장의 리더십 제고 방안 함께 정책적 제언을 제시해 보았다.

먼저 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 개인적 특성을 분석해 보았다. 민선 기초자치단체장의 연령은 50대와 60대가 대부분인 것으로 분석되었다. 둘째, 민선 기초자치단체장의 학력은 대학 졸업 이상이 대부분이었다. 특히 민선 3기 이후 대학원 졸업 이상의 학력을 소지한 기초자치단체장이 많이 증가하였다. 셋째, 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 경력은 자치단체장, 공무원, 지방의회 의원이 대부분인 것으로 나타났다. 넷째, 민선 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 득표력을 보면 대부분이

50% 이상의 높은 득표율로 당선된 것으로 나타났다. 다섯째, 민선 기초자치단체장의 당적을 보면 야당 소속이 많은 것으로 나타났다. 특히 민선 3기와 민선 4기는 야당 소속이 압도적으로 많았다. 마지막으로 민선 지방선거에서 재선율을 보면, 민선 2기에서는 연임에 성공한 자치단체장이 많았으나, 민선 3기와 민선 4기에서는 초선 기초자치단체장이 더 많이 당선된 것으로 나타났다.

둘째, 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 정책정향을 분석해 보았다. 민선 1기부터 민선 4기까지 각 기별로 민선 기초자치단체장 당선 전과 당선 후의 정책정향이 어떻게 변화 하였는지를 비교하여 분석해 보았다. 이를 위해 기초자치단체장의 리더십 특성별로 기초자치단체장의 정책정향에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 통계적으로 유의미한 리더십 요인별 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 먼저 기초자치단체장의 연령과 학력은 통계적으로 유의미한 결과를 가져 오지 못하였다. 둘째, 경력의 경우 민선 3기에서 공무원 출신의 기초자치단체장은 지역개발비를 감소시킨 반면, 비공무원 출신의 기초자치단체장은 지역개발비를 증가시킨 것으로 나타났다. 셋째, 득표력의 경우 민선 4기에서 득표율이 40% 미만인 기초자치단체장은 사회복지비를 감소시킨 반면, 득표율이 50% 이상인 기초자치단체장은 사회복지비를 증가시킨 것으로 나타났다. 넷째, 소속 정당의 경우 민선 2기에서 여당 소속 보다 야당 소속의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시킨 것으로 나타났다. 다섯째, 재정자립도의 경우 민선 1기에서는 재정자립도가 60% 이상인 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 민선 2기에서는 재정자립도가 60% 이상 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 적게 증가시킨 반면, 40% 미만 지역의 기초자치단체장은 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시킨 것으로 나타났다. 마지막으로, 도시화 정도(지역유형)의 경우 민선 2기에서는 농촌형과 도농복합형 지역의 기초자치단체장이 도시형과 자치구형 지역의 기초자치단체장 보다 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시킨 것으로 나타났다. 그리고 민선 3기에서는 농촌형과 도농복합형은 사회복지비 지출을 증가시킨 반면, 도시형과 자치구형에서는 사회복지비 지출을 감소

시킨 것으로 나타났다. 또한 지역개발비의 경우 민선 2기에서는 도시형과 자치구형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시키고, 도농복합형과 농촌형 지역의 기초자치단체장이 지역개발비 지출을 상대적으로 적게 감소시킨 것으로 나타났다. 민선 3기에서는 도농복합형, 도시형, 자치구형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비 지출을 증가시킨 반면, 농촌형 지역의 기초자치단체장은 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다. 또한 민선 4기에서는 도시형에서는 지역개발비 지출을 증가시킨 반면, 농촌형, 도농복합형, 자치구형에서는 지역개발비 지출을 감소시킨 것으로 나타났다.

민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 특성별 정책정향의 차이분석과 함께 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 먼저 종합적인 분석을 보면 민선 1기, 민선 2기, 민선 3기에서는 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인은 없는 것으로 나타났으며, 민선 4기의 경우 득표율만이 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 기초자치단체장의 정책정향을 보다 구체적으로 파악하기 위하여 복지정책정향과 개발정책정향을 구분하여 분석해 보았다. 분석결과를 보면, 먼저 민선 1기의 경우 복지정책정향에서는 재정자립도가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 재정자립도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 둘째, 민선 2기의 경우 복지정책정향에서는 소속 정당이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 여당 소속의 기초자치단체장이 사회복지비를 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나타났다. 셋째, 민선 3기의 경우 복지정책정향에서는 소속 정당과 도시화 정도가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 소속 정당의 경우 2기와는 달리 소속정당이 여당인 경우에 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났고, 도시화 정도가 높은 지역의 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 민선 3기의 경우 개발정책정향의 경우에는 경력이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 공무원 출신의 기초자치단체장이 비공무원 출신 보다 지역개발비 지출을 상대적으로 많이 감소시키는 것으로 나

타났다. 마지막으로 민선 4기의 경우 복지정책정향에서는 득표력이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 득표력이 높은 기초자치단체장이 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시키는 것으로 나타났다. 마지막으로 민선 전체 기초자치단체장을 대상으로 복지정책정향과 개발정책정향을 분석한 결과, 통계적으로 기초자치단체장의 복지정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 재정자립도가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 개발정책정향에 영향을 미치는 요인으로는 학력, 득표율, 도시화정도가 나타났다.

셋째, 민선 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장의 리더십 특성과 연임에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 먼저 민선 지방선거에서 연임에 성공한 기초자치단체장들의 특성은 다음과 같다. 첫째, 민선 2기 지방선거의 경우 연임에 성공한 기초자치단체장은 150명으로 64.7%를 차지하였다. 정당별로는 여당 소속이 56명, 야당 소속이 62명으로 야당 소속이 약간 많았다. 연령별로는 50대와 60대가 전체의 92.0% 차지하였고, 학력별로는 대학 졸업 이상이 전체의 80.6%를 차지하였다. 그리고 직업은 단체장, 공무원, 지방의회 의원 출신이 전체의 74.7%를 차지하였다. 둘째, 민선 3기 지방선거의 경우 연임에 성공한 기초자치단체장은 2선 39명, 3선 41명으로 전체의 34.5%를 차지하였다. 이는 민선 2기 지방선거의 재선율에 비하여 매우 낮은 비율이다. 정당별로는 여당 소속이 23명, 야당 소속이 45명으로 야당 소속이 많았다. 연령별로는 50대와 60대가 전체의 88.8%를 차지하였고, 학력별로는 대학 졸업 이상이 전체의 82.5%를 차지하였다. 그리고 직업은 단체장, 공무원, 지방의회 의원 출신이 전체의 75.0%를 차지하였다. 마지막으로 민선 4기 지방선거의 경우 연임에 성공한 기초자치단체장은 88명으로 전체의 38.3%를 차지하였다. 이러한 재선율 역시 민선 2기에 비해서 매우 낮은 수준이다. 특히 3선에 성공한 기초단체장이 4.8%인 11명으로 매우 적게 나타났는데, 이것은 단체장 3선 제한규정 때문으로 보인다. 정당별로는 여당 소속이 6명, 야당 소속이 62명으로 야당 소속이 압도적으로 많았다. 이는 민선 4기 지방선거에서 야당이 압승을 하였기 때문이다. 연령별로는 50대와 60대가 전체의 83.0%를 차지하였고, 학력별로는 대학 졸업 이상이 전체의 84.1%를 차지하

였다. 특히 대학원 졸업 이상은 거의 50%를 차지하였다. 그리고 경력은 단체장, 공무원, 지방의회 의원 출신이 전체의 70.5%를 차지하였다.

다음으로 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 실시하였다. 회귀분석결과 모형은 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났으며, 모형의 적합도 검증에서도 적합도가 있는 것으로 나타났다. 민선 지방선거의 각 기별 회귀분석 결과 통계적으로 유의미한 결과를 가져온 요인은 다음과 같다. 먼저 민선 2기의 경우 연령, 경력, 득표율, 소속정당이 의미 있는 요인으로 나타났다. 또한 민선 3기의 경우에는 연령, 득표율, 소속정당이 연임여부에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 마지막으로 민선 4기의 경우에는 연령과 득표율이 연임여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결국 회귀분석결과를 종합해 보면, 연령과 득표율은 민선 2기, 3기, 4기의 모든 모형에서 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 소속정당은 민선 2기와 3기에서 영향을 미치는 요인으로 나타났으며, 경력은 민선 2기에서만 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 마지막으로 전체 민선 기초자치단체장을 대상으로 로지스틱 회귀분석을 한 결과를 보면, 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인으로는 연령, 경력, 득표율이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉 종합적으로 분석해 볼 때, 연령이 높을수록, 공무원 출신의 경력일수록, 그리고 득표율이 높을수록 연임에 성공할 가능성이 높아진다고 할 수 있다.

마지막으로 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장의 정책방향, 연임 기초자치단체장의 특성 분석에서 도출된 결과를 종합하여, 향후 민선 기초자치단체장 리더십의 제고 방안과 함께 정책적 제언을 제시해 보았다. 먼저 기초자치단체장의 리더십 제고방안으로는 40대 이하의 젊은 지도자들이 기초자치단체장으로 많이 진출할 수 있는 기반을 마련하고, 다양한 분야의 전문가들이 기초자치단체장으로 진출할 수 있는 여건의 마련과 함께 예비 또는 당선된 기초자치단체장에 대한 다양한 교육훈련의 필요성을 제시하였다. 그리고 기초자치단체장의 리더십 제고를 위한 정책적 제언으로는 기초자치단체장의 역량과 성과를 정확하게 측정할 수 있는 다양한 지표의 개발 및 평가체계의 구축을 제안하

였고, 지역에 기반한 선거에서 벗어나 진정으로 지역발전에 적합한 유능한 지도자가 해당 지역에 당선될 수 있도록 정당공천제를 재검토할 필요가 있다는 점, 그리고 주민과 지역사회의 선택권을 강화한다는 차원에서 지방자치단체장에 대한 3선 제한 규정 역시 재검토하여야 한다는 점, 마지막으로 기초자치단체장이 독자적으로 좋은 아이디어와 사업을 추진할 수 있도록 중앙의 권한을 지방으로 대폭 이양할 것 등을 정책적 제언으로 제시하였다.

## 제2절 연구의 함의 및 한계

본 연구의 목적은 민선 1기부터 민선 4기까지 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 리더십을 서술적으로 분석(descriptive analysis)하여 지방자치단체장의 리더십 제고 방안을 제시하는 것이다. 본 연구는 다음과 같은 의의를 가지고 있다. 첫 번째 함의는 기초자치단체장의 리더십 연구에 대한 기초자료를 종합적으로 정리하여 제공하였다는 것이다. 지금까지의 리더십 연구는 민선 각 기별로 진행되어 왔다. 본 연구는 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 모든 기초자치단체장들을 대상으로 분석하였다. 그리고 모든 기초자치단체장에게 공통으로 적용할 수 있는 기초 자료를 수집하여 분석하였기 때문에 민선 각 기별 기초자치단체장의 특성 비교를 포함한 향후 연구에 중요한 자료로 사용될 수 있을 것이다.

둘째, 본 연구의 이론적인 함의로는 먼저 민선 기초자치단체장의 리더십 특성, 기초자치단체장 리더십의 정책정향, 연임에 성공한 기초자치단체장 특성을 종합적으로 연계하여 연구하였다는 데 의의가 있다. 지금까지의 기초자치단체장에 대한 리더십 연구가 리더십 특성, 리더십 유형, 정책정향, 연임 성공요인, 리더십 효과성 등의 주제를 개별적으로 다루는 연구가 대부분이었다. 그러나 본 연구는 리더십 특성, 정책정향, 연임 단체장 특성을 연계하여 종합적으로 기초자치단체장의 리더십을 연구함으로써 리더십을 종합적인 관점에서 관찰 할 수

있는 연구를 하였다는 것이다.

셋째, 민선 기초자치단체장의 복지정책정향을 실제 통계분석을 통하여 도출하였다는 것이다. 즉 민선 지방선거 이후의 기초자치단체장들은 Peterson이 주장하는 개발정책정향이 아니라 그 동안 소외되어 왔던 복지정책정향을 보인다는 것을 실증적으로 검증하였다는 것이다. 또한 기초자치단체장의 연임과 관련하여 연령, 경력, 득표율이 중요한 영향을 미친다는 것이다. 특히 단체장을 포함한 공무원 경력을 가진 기초자치단체장이 연임할 가능성이 높다는 것은 이들이 단체장 또는 공무원이라는 프리미엄을 바탕으로 다른 경력을 가진 기초자치단체장보다 쉽게 재선에 성공한다는 것을 분석을 통하여 검증하였다는 것이다.

마지막으로 본 연구의 정책적인 함의로는 먼저 기초자치단체장과 관련된 민감한 사항을 경험적인 분석을 통하여 정책적 제언을 제시하였다는 것이다. 특히 정치권의 민감한 사항인 정당공천제, 단체장 3선 제한 규정 등 지방정치와 관련된 사항에 대하여 이제는 종합적으로 중앙의 입장에서가 아닌 지방의 입장, 그리고 지역 주민의 입장에서 신중하게 재검토할 필요가 있다는 점을 경험적인 분석을 통하여 제시하였다는 것이다. 아울러 기초자치단체장의 리더십 연구를 통해서도 중앙의 권한이 지방으로 이양되어야 한다는 당위성이 입증되었다는 점이다. 즉, 지방자치단체장이 소신과 책임감을 가지고 지역발전을 이끌어가기 위해서는 지방자치단체장에게 지역발전과 관련된 권한을 이양하여야 한다는 것이다. 이러한 중앙 권한의 지방 이양이 전제되어야 실질적으로 지방자치단체장의 리더십이 제고될 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 이러한 함의와 함께 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 연구의 목적에서도 언급한 바와 같이 본 연구의 목적은 민선 지방선거에서 기초자치단체장으로 선출된 단체장들의 개인적인 특성, 리더십 정책정향, 그리고 연임에 성공한 기초자치단체장의 특성 및 요인에 대한 기술적인 분석(descriptive analysis)을 통하여 향후 기초자치단체장 연구에 대한 기초 자료를 제시하는 것이었다. 따라서 단체장의 개인적 특성, 정책정향, 그리고 연임 간에 나타나는 인과적 관계를 논리적으로 설명하지 못하였다는 한계가 있다. 즉, 리더십의 다양한 변수를

고려하지 못하였기 때문에 기초자치단체장의 리더십 특성이 기초자치단체장의 정책정향과 기초자치단체장의 연임 여부에 어떻게 영향을 미치는가를 인과적으로 밝히지 못하였다는 것이다.

둘째, 이와 관련하여 기초자치단체장의 정책정향에 영향을 미치는 요인의 선정 및 기초자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인의 선정을 논리적으로 하지 못하였다. 본 연구의 목적이 민선 1기부터 민선 4기까지의 지방선거에서 당선된 모든 기초자치단체장을 분석 대상으로 하였고, 따라서 모든 자치단체장에 공통으로 적용되는 동일한 변수를 선정하는데 있어서 자료상의 한계가 있었기 때문이다. 따라서 공통 변수를 선정하는 과정에서 다소 연구의 편의성을 위하여 기초자치단체장의 정책정향 및 연임에 영향을 미치는 주요 요인이 생략된 측면도 있다.

셋째, 민선 기초자치단체장 리더십의 과정적 측면을 밝히지 못하였다. 본 연구의 목적이 기초자치단체장의 리더십에 대한 서술적 연구이기 때문에 리더십의 특성 및 리더십 유형이 어떻게 리더십 성과 및 조직의 효과성에 영향을 미치는가를 분석하지 못하였다. 즉 어떻게 하면 리더십이 조직의 성과 및 효과성 향상으로 연결될 수 있는지를 논리적으로 분석하지 못하였다. 특히 리더십 유형별로 기초자치단체장의 리더십 성과 및 효과성이 어떻게 나타나는지를 분석하지 못하였다.

넷째, 리더십 연구의 최종 종속변수인 리더십 성과 및 효과성을 종합적으로 평가하지 못하였다. 특히 민선 1기부터 민선 4기까지의 리더십 성과 및 효과성을 비교할 수 있는 요인을 망라적으로 제시하지 못하였고, 특히 개인적 측면의 리더십 성과 및 효과성보다 중요한 조직적 측면에서의 리더십 성과 및 효과성을 측정하지 못하였다. 즉 리더십의 성과를 개인적인 측면에서 연임으로 한정하여 분석하였다는 점에서 연구의 한계가 있다. 따라서 앞으로는 리더십이 조직적 측면에 미치는 성과 및 효과성을 분석할 수 있는 다양한 연구방법이 강구되어야 할 것으로 보인다.

마지막으로 리더십 특성과 효과성을 이해하는 중요한 분석방법 중의 하나가

질적 연구이다. 그러나 본 연구는 기초자치단체장의 리더십을 주로 양적 연구를 중심으로 진행하였다. 따라서 기초자치단체장에 대한 심층분석과 내용분석 등 질적 연구가 다소 부족하여, 깊이 있는 리더십 속성과 내용을 파악하는 데에는 한계가 있다. 향후 이러한 본 연구의 한계를 보완하여 기초자치단체장의 리더십 연구가 보다 논리적이고 심층적인 연구로 발전하기를 기대한다.



## 1. 국내문헌

- 강운호. (2001). 지방자치 실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향: 공공선택론적 접근의 기도 「지방정부연구」. 5(1): 109-126.
- 강운호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 「한국행정학보」. 36(4): 227-242.
- 김정기. (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구: 경상남도를 중심으로. 「지방정부연구」. 3(1): 269-291.
- 권경환. (2004). 「지방정부 재정지출의 정향변화에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 김광주. (1996). 민선기초자치단체장의 정부관계행태분석. 「한국행정학보」. 29(4): 1171-1191.
- 김남현 역. (2007). 「리더십」. 서울: 경문사.
- 김덕준. (2003). 지방정부 개발정책의 정향변화에 관한 연구. 「지방정부연구」. 7(1): 181-198.
- 김병식. (2002). 지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지정책정향에 관한연구 - 충북지역 기초자치단체장의 선거공약을 중심으로 -. 「한국지방자치학회보」. 14(2): 201-217.
- 김정기. (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구 지방정부연구. 3(1).
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지를 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」. 35(1): 69-89.

- 김태일. (2001). 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 대상으로. 「한국정책학회보」. 4(1): 103-120.
- 김호정. (2001). 변혁적·거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향: 공·사조직의 비교. 「한국행정학보」. 35(2): 197-216.
- 류재현. (2002). 지방정부의 거버넌스형 시장 리더십 모색. 「한국지방자치학회보」. 14(3): 43-63.
- 박기묵·최원삼. (2003). 지방자치가 지역개발과 사회복지에 미치는 영향: 경상북도 시 자치단체를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 14(2). 161-176.
- 박유진. (2007). 「현대사회의 조직과 리더십」. 서울: 양서각.
- 박재욱. (2000). 로컬 거버넌스(Local Governance)와 시장의 리더십. 「한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문」. 33-47.
- 박종민·이종원(편). (2002). 「한국지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. 서울: 나남출판사.
- 박희정 외. (2001). 예산분석을 통한 지방자치단체의 기능수행방식 분석. 「한국정책학회보」. 10(2): 309-386.
- 배인명. (2000). 지방자치와 지방복지재정: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 5(1): 143-160.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 「한국정책학회보」. 8(3):79-98.
- 윤용희. (2005). 시·도시지의 비전과 리더십. 「대한정치학회보」. 13(2): 1-27.
- 이광희. (2003). 지방자치단체장의 리더십 - 지역발전과 리더십 기술의 연계. 「한국행정논집」. 15(3): 643-665.
- 이광희. (2003). 지방자치단체장의 리더십: 지역발전과 리더십 기술의 연계. 「한국행정논집」. 15(3): 643-665.
- 이상욱 역. (2004). 「현대조직의 리더십이론」. 서울: 시스마프레스.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 「한국행정학보」. 32(1): 147-161.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 「한국행정학보」. 34(4):

197-215.

- 이승중·김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향. 「한국행정학보」, 26(2): 573-589.
- 이주희. (1997). 시, 군, 구청장의 리더십 유형과 행정개혁. 「한국지방자치학회보」, 9(4).
- 이준형. (1993). 정책정향. 「고시계」, 440: 152-164.
- 이창기. (2000). 지방자치단체장의 바람직한 정치리더십. 「정치·정보연구」, 3(2): 79-97.
- 이창원. (1999). 지방자치단체장들의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 33(3): 274-286.
- 이창원. (2000). 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 34(2): 139-160.
- 이창원. (2002). “내용분석법을 이용한 우리나라 지방자치단체장들의 리더십 유형 및 요인 분석”, 「한국행정논집」, 14(4): 1063-1087.
- 이창원. (2005). 변혁적 리더십 이론의 개념적·방법론적 문제에 대한 검토. 「한국행정논집」, 17(4): 1035-1061.
- 이창원·김호정·박희봉·Aldler. (2003). 지방자치단체장들의 변혁적 리더십과 리더십 효과성: 한국과 뉴질랜드 단체장들의 비교. 「한국행정학보」, 37(1): 19-36.
- 이현성. (2001). 지방재정과 지역엘리트. 「경기논단」, 겨울호: 63-80.
- 전상경. (2002). 지방자치하의 지방정부재정운용의 정치경제. 「한국지방정부학회 하계학술대회논문집」, 11-31.
- 전선일. (2006). 3선 기초자치단체장의 개인적 특성에 관한 연구. 「지역개발연구」, 13: 1-18.
- 전원보. (2002). 지방자치단체장의 리더십이 공무원의 조직몰입에 미치는 영향. 「21세기 정치학회보」, 12(1): 195-215.
- 조경호·김정필. (2005). 지방자치단체장의 리더십, 조직문화, 조직효과성의 관계

- 경쟁가치모형의 적용, 「지방행정연구」. 19(4): 59-90.

조임곤. (2005). 우리나라 지방자치단체장 모범상 정립: 주민의 관점에서 본 실증 연구, 「한국사회와 행정연구」. 15(4): 321-344.

진재문. (2005). 지방선거와 광역자치단체 정책정향의 관계 연구: 복지병향 대 개 발정향. 「한국지방재정논집」. 10(2): 5-26.

최승범·이환범. (2003). 기초자치단체장 연임에 미치는 영향요인 분석. 「한국지방정부학회 발표논문집」. 647-669.

## 2. 국외문헌

Antonakis, John, Anna T. Cianciolo, and Robert J. Sternberg. (eds.). (2004). *The Nature of Leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Bass, Bernard M.(1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press.

Bass, Bernard M.(1990). “From Transactional to Transformational Leadership: Learning to share the Vision”, *Organizational Dynamics*. 18: 19-31.

Bass, Bernard M. and Stogdill, Ralph M. (eds.). (2007). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications*. New York: Simon & Schuster.

Berg, Rikke and Rao, Nirmala. (eds.). (2005). *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.

Blake, R. R. & Moulton, J. S.(1964). *The Managerial Grid*. Houston, TX: Gulf.

Boraz, O. and P. John(2004). “The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1): 107-120.

Burns, J. M.(1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.

Elcock, Howard(2008). “Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries”, *Public Administration*. 86(3): 795-811.

- Fiedler, F. E.(1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Flanagan, Richard M.(2004). *Mayors and the Challenge of Urban Leadership*. University Press of America.
- Getimis, Panagiotis and Grigoriadou, Despoina(2005). “Changes in Urban Political Leadership: Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance”, Haus, Michael, Hubert Heinelt and Murray Stewart(eds.), *Urban Governance and Democracy*, London and new York: Routledge: pp. 168-189.
- Gisevius, Wolfgang(1999). *Der neue Bürgermeister. Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung*. Bonn: Verlag Dietz.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H.(1969). “Life Cycle Theory of Leadership”, *Training and Development Journal*. 23: 26-33.
- Hersey, P. and Blanchard, K. H.(1974). “What’s Missing in MBO?”, *Management Review*. October, 25-32.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H.(1993). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. 6th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- House, R. J.(1971). “A Path-Goal Theory of Leadership Effectiveness”, *Administrative Science Quarterly*. September, 32-39.
- John, P. and A. Cole(1999). “Political Leadership in the New Urban Governance”, *Local Government Studies*, 25(4): 98-115.
- Koch, Rainer(Hrsg.)(2007). *Public Governance and Leadership: Political and Managerial Problems in Making Public Governance Changes the Driver for Re-constituting Leadership*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verlag.
- Milner, Eileen M. and Joyce, Paul M.(2005). *Lessons in Leadership. Meeting the Challenges of Public Service Management*. London: Drucker Routledge.
- Mumford, Michael D. (ed.). (2006). *Pathway to Outstanding Leadership: A Comparative Analysis of Charismatic, Ideological, Pragmatic Leaders*. Lawrence Erlbaum Associates.

- Neuberger, Oswald(2002). *Führen und führen lassen. Ansätze, Ergebnisse und Kritik der Führungsforschung*. 6. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucus.
- Northouse, Peter G.(2004). *Leadership, Theory and Practice*. 2nd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications..
- Northouse, Peter G. (2006). *Leadership: Theory and Practice*. 4th Edition. Sage Publications.
- Rosenstiel von, Lutz(2003). *Führung zwischen Stabilität und Wandel*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Staele, Wolfgang H.(1999). *Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive*. 8. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.
- Stogdill, R. M.(1948). "Personal Factors Associated with Leadership: Survey of Literature", *Journal of Psychology*. 25: 35-71.
- Stogdill, R. M.(1974). *Handbook of Leadership*. New York: Free Press.
- Svara, James H. (1994). *Facilitative Leadership in Local Government: Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*. Jossey-Bass.
- Van Wart, Montgomery. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service - Theory and Practice*. Armonk, N.Y.: Sharpe.
- Vroom, V. H. & Yetton, P. W.(1973). *Leadership and Decision-making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Yates, D.(1977). *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*. Cambridge: The M.I.T. Press.
- Yukl, G.(1998). *Leadership in Organizations*, 4th ed., Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Yukl, G.(2002). *Leadership in Organizations*, 5th ed., Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

**■ Abstract**

# A Study on the Leadership of the Mayors of Local Governments

## - Focusing on the Municipal Level -

The purpose of this study is to analyze the leadership of the mayors elected in local elections and suggest the ways to improve their leadership. To achieve this goal, this study focuses on the mayors elected in the municipal level of the last four local elections in terms of their leadership styles and characteristics, policy preferences, and contributing factors affecting their re-election. Finally, the authors propose some theoretical and empirical implications derived from the result of this study, as well as the ways to improve the leadership of the mayors for the future.

This study consists of four parts as follows. First of all, this study analyzed personal characteristics of the mayors elected in the last four local elections. They were mostly in the age of 50s and 60s. Their education level was over university graduates. They were from council members or the head of local governments and public servants. They won the elections by earning over 50% popular votes. The number of mayors affiliated with the opposition dominated over those with the ruling parties. Finally, while there were many reelected mayors in the 2nd local election, there were relatively more newly elected mayors than others in the 3rd and 4th local elections.

Second, this study analyzed policy preferences of the mayors. It was difficult to find out important factors affecting their policy preferences in the 1st through 3rd local elections. However, it seemed that the popular vote rates which the mayors had won in the 4th election influenced their policy preferences. In details, this study focused on two types of policy preferences: welfare and developmental policies. The results showed that welfare policy preferences were strikingly shown in those who were more financially independent in the 1st election, in those who were from opposite parties in the 2nd election, in those who were from the ruling party and were more urbanized in the 3rd election and in those who won the higher popular vote rates in the 4th election. For developmental policy preferences, there were no statistically significant factors in the 1st, the 2nd and the 4th elections. However, the mayors who were not public servants showed their developmental policy preferences in the 3rd election. Finally, in the cross-sectional analysis including the 1st through 4th elections the results showed that financial independence of the district which the mayors govern seemed to influence on their welfare policy preferences while mayors' education, popular vote rates, and urbanization levels of the district which the mayors govern seemed to influence on their developmental policy preferences.

Third, this study analyzed the factors affecting the reelection of the mayors in the local elections. The results showed that such factors as age, careers, popular vote rates, and party affiliations were statistically significant in the 2nd election. The mayors' age, popular vote rates and party affiliation were the meaningful factors in the 3rd election. The mayors' age and popular vote rates influenced their reelection in the 4th election. In the cross-sectional analysis it was found that the mayors' age, careers and popular vote rates were statistically significant as the factors affecting their reelection.

Finally, this study proposed the several ways to improve the leadership of the mayors and some implications derived from the results of the analysis on their leadership characteristics, policy preferences, and the factors affecting their reelection. First of all, this study suggested several ways to improve the leadership of the mayors as follows: It is necessary to clear out some institutional obstacles which make younger leaders under 40s elected difficult; It is necessary to prepare favorable conditions for experts in various fields to be elected easily and various training programs for the newly elected mayors; It is necessary to construct the evaluation system and develop various criteria and indexes in order to measure mayors' capacities and achievements accurately; It is necessary to reconsider local government politics including the party nomination system, restrictions on the times of reelection, and the emphasis of selective rights of the community to elect talented leaders in the region and to solve the problem of party nomination. Finally, this study proposed that the central government should delegate more authority and empower the local governments so that the mayors can pursue their good ideas and work independently.

This study has some theoretical and empirical implications as follows. It is meaningful that this study summarized and provided basic materials regarding the leadership of the mayors elected in local elections. This study is also a systematic and comprehensive research including the leadership characteristics of the mayors, their policy preferences, and the factors affecting their reelection. This study proposes some ways to improve the leadership of the mayors through the empirical analysis. However, this study only provides basic materials regarding the mayors so that it has a defect in in-depth research for the leadership of the mayors. It is hoped that more concrete and profound researches will be followed on the leadership of the mayors of local governments with this study.