

## 우리나라 基礎地方自治團體에 있어서 副團體長의 役割에 관한 研究

The Role Identification of Assistant Chief Executives of Local  
Governments in Korea

이 경 훈 (부산광역시)

본 연구는 시·군·자치구에 있어서 부단체장인 부시장, 부군수, 부구청장의 역할을 알아보는데 목적이 있다. 먼저 부단체장의 역할을 전문가 역할, 정치적 역할, 매개자 역할, 견제자 역할 및 독자적 역할 등 5가지로 정립하였다. 그리고 부단체장의 역할에 대해 영향을 주는 독립변수로서 지방자치단체장의 리더십 행태와 부단체장 본인의 욕구를 선정하여 실증적분석을 실시하였다. 분석의 주요결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 부단체장은 매개자 역할, 전문가 역할, 견제자 역할, 정치적 역할의 순서로 역할수행을 하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 부단체장의 전문가 역할 및 견제자 역할에 대해서는 지방자치단체장의 배려적 리더십이 영향력을 미치고 있었다. 부단체장의 정치적 역할 및 매개자 역할에 대해서는 지방자치단체장의 구조적 리더십이 영향을 미치고 있었다. 셋째, 부단체장의 성취욕구는 역할수행에 플러스의 영향력을 보이는 것으로 나타났으며, 권력욕구는 유의미한 관계를 보이지 않았다.

주제어 : 기초지방자치단체, 부단체장, 역할, 리더십 행태, 욕구

### I. 서 론

지방자치법이 1988년 전면 개정되고 난 뒤 1991년에 지방의회가 구성되고, 1995년에는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 장이 주민의 직접선거에 의해 선출되었다.

당시 많은 사람들이 지방자치제의 실시에 대해 기대를 가지고 있었지만 한편으로는 정치적·행정적으로 막강한 권력과 권한을 가지는 선출직 지방자치단체장의 등장과 관련하여 지방행정에서 나타날지도 모를 여러 가지의 부작용에 관한 우려도 없지 않았다. 1995년과 1998년의 두 차례에 걸친 지방자치단체장 선거결과를 보면 행정관료출신의 경력을 가진 사람보다 정치가나 기업인출신이 많이 선출되었다. 그리고 지방자치제의 운영내용을 보면 이러한 우려들이 일부 현실로 드러나기도 했지만, 한편으로는 주민에 대한 대응성(responsiveness)은 오히려 크게 높아지고 있다는 바람직한 평가도 있다.

이와 함께 지방자치단체의 부단체장의 역할이 과거보다 중요하게 부각되고 있다. 지방정부

에 본격적인 정치가 도입되고 과거에 임명직 지방자치단체장에 대해 보좌역할만 수행하면 되었던 부단체장에게 이제는 직업공무원 집단의 최고위 직위에 있는 자로서 혹시 야기될지 모르는 지나친 정치성의 개입에 대해 지방행정조직이나 운영을 보호해야 하는 역할도 수행해야 한다는 조직환경으로 부터의 기대가 부여되고 있기 때문이다. 그러나 부단체장이 그러한 역할을 수행하기에는 지방자치단체의 모든 권한이 지방자치단체장에게 집중되어 있는 단독제에 의해 본질적으로 한계를 지니고 있는 것이 현실이다.

지방행정조직에서 부단체장의 지위는 조직의 머리와 허리 역할을 동시에 담당해야 하는 중요한 위치에 있다. 그는 지방자치단체장에 대한 부하의 위치에 있으면서 선출직 지방자치단체장을 보좌하는 직업공무원집단의 가장 정상에 위치하여 조직을 관리하는 리더로서의 지위를 겸한다. 지방자치단체장과 부단체장의 역할 배분이 이상적으로 이루어지고 팀워크가 좋아, 모든 권한을 가진 지방자치단체장 밑에서 부단체장이 일정한 역할을 제대로 수행할 경우 당해 지방자치단체의 행정공급수준은 높아지고 주민복지의 수준도 높아 질 것이다. 그렇지 못할 경우에는 양자간에 갈등이 발생하게 되고 이 갈등은 행정의 성과와 질을 떨어뜨리는 직접적인 원인이 되기도 할 것이다.

본 연구는 이러한 입장에서 지방자치제의 도입 이후 기초지방자치단체인 시·군·자치구의 부단체장인 부시장·부군수·부구청장이 지방자치단체장과의 관계에서 어떠한 역할을 수행하고 있는가 하는 것을 알아 보고자 하는데 그 목적이 있다. 다시 말해 선출직 지방자치단체장의 존재를 전제로 한 부단체장의 역할은 무엇이며 또한 실제로 어떻게 이루어지고 있는가 하는 것과, 그 역할 행태에 영향을 주는 변수는 무엇인지를 실증적으로 분석하고자 하는 것이다.

## II. 부단체장의 지위와 권한

### 1. 부단체장의 지위

지방자치법의 제정이후 현재까지 한국의 지방자치제도는 지방자치단체장에게만 그 지방자치단체의 의사를 결정하고 표시할 수 있는 집행기관으로서의 지위를 부여하고, 국가의 위임사무도 지방자치단체장에게만 포괄적으로 위임하는 방식을택하여 왔다(지방자치법 §93). 따라서 부단체장은 보조기관으로서의 지위에 불과하여 스스로 지방자치단체의 의사를 결정·표시·집행할 권한은 없다. 우리나라는 1인의 기관구성자, 즉 1인의 우두머리 공무원이 결정을 내리고 책임을 지는 단독제(Monokratisches Prinzip)를 채택하고 있다. 단독제는 일인제(Einmannssystem) 또는 독임제라고도 한다. 단독제의 경우에도 기관구성자는 의사결정에 있어서 다른 기관(예: 보조기관·보좌기관 등)의 도움을 받는 것이 일반적이다. 그럼에도 의사결정은 오로지 우두머리 공무원의 책임에 의한 것이 된다. 단독제는 행정사무의 통일적이고 신속한 처리, 책임소재의 명백성 등을 장점으로 갖지만 사무처리의 신중·공정성이 침해될 가능성 등의 단점이 있다.

그러나 부단체장의 지위가 보조기관이라고 하더라도 주민의 직접선거로 선출된 정치적 공무원인 지방자치단체장 밑에서의 부단체장은 임명직 지방자치단체장 밑에서와는 달리 직업공무원의 최고위직으로서 기능과 역할의 범위 및 그 중요성에 있어서 많은 차이가 있을 것으로 생각된다.

## 2. 부단체장의 권한

부단체장의 권한은 지방자치법과 개별법령에서 규정되어 있다. 지방자치법상 부단체장의 권한으로서 현행 지방자치법의 제101조 제5항에서 “부시장·부군수·부구청장은 당해 지방자치단체의장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다”고 부단체장의 권한을 규정하고 있다. 또한 동법 제101조의 2에서는 부단체장의 권한대행과 직무대리에 관하여 규정을 두고 있다. 이를 상론하면 다음과 같다.

지방자치제도에 관한 기본법인 지방자치법에서 규정하고 있는 부단체장의 권한은 크게 3 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 지방자치단체장을 보좌하여 사무를 총괄하는 권한이다. 보좌의 방법에는 지방자치단체장이 그 사무를 처리함에 있어서 부단체장이 이를 내부적으로 보좌하는 것. 즉, 지방행정에 관한 지식과 경험으로 지방자치단체장에게 조언하고 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무를 위임전결규정에 따라 처리하는 등 내부관계에 있어서 지방자치단체장의 사무처리를 보좌하는 방법과 지방자치단체장의 위임을 받아 그 권한에 속하는 사무의 일부를 처리하는 방법이 있다.

부단체장은 지방자치단체장에 대한 보조기관으로서 스스로 지방자치단체의 의사를 결정·표시할 권한은 없지만, 지방자치단체장으로부터 권한 위임을 받은 경우에는 예외적으로 위임의 범위 내에서 행정청의 지위를 갖게된다. 자치사무에 있어서는 지방자치법 제95조 제1항에 의하여 조례로 부단체장에게 권한위임을 할 수 있게 되어 있지만 아직 그러한 사례는 없다. 기관 위임사무에 대해서는 정부조직법 제6조에 의하여 부단체장에게 권한위임이 가능하도록 되어 있다. 그러나 정부조직법의 시행령에 해당하는 행정권한의위임및위탁에관한규정 제4조에는 재위임 대상기관에서 보조기관을 제외시켜, 개별 법령에 특별한 규정이 없는 한 부단체장에게 재위임을 할 수 없다. 개별법령에서 부단체장에게 권한을 재위임하고 있는 경우는 아직까지 없다.

둘째, 부하직원이 업무를 처리함에 대하여 부단체장이 이를 지휘 감독하는 권한이다. 이러한 권한은 부단체장이 직업공무원의 최고의 직위에 있음으로 하여 당연히 도출되는 권한이지만 이러한 지휘·감독 권한은 지방자치단체장에 대한 보좌를 하기 위한 전제로서 인정되는 권한이라고 해석된다.

셋째, 부단체장은 지방자치단체장의 결위, 입원, 당해 지방자치단체장의 선거기간의 경우 지방자치단체의 장의 권한을 대행하고, 또 출장, 휴가 등 일시적으로 지방자치단체장의 직무를 대리하는 권한을 가진다(지방자치법 § 101의2 ①-③).

다음으로 개별 법령에 근거한 부단체장의 권한은 당연직(ex officio)에서 비롯된다. 개별 법령에는 지방자치단체에 두는 각종 위원회에 부단체장이 위원장으로 명시되는 경우가 있다. 만약 그 위원회가 독자적인 심의·의결기능을 가지고 있다면 부단체장은 그러한 위원회의 위원장으로서의 일정한 권한을 가지고 있다고 하겠다. 예컨대 지방공무원법 제7조의 규정에 의한 인사위원회는 임용권자의 요구에 의한 보직관리기준 및 승진·전보임용기준의 사전의결, 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계의결 등의 권한을 가지고 있으면서 동법 제9조에 의거 부단체장이 인사위원회의 위원장이 되도록 규정되어 있어, 그 기능의 범위내에서 부단체장의 독자적인 권한이 부여되고 있는 경우라고 하겠다.

법령상 부단체장에게 인정되고 있는 권한은 지방자치단체장의 선거가 도입된 이전과 이후의 제도가 서로 변함이 없으며 부단체장은 행정실무 집행단계에서 총괄하고 있다고 하지만 그 책임은 임명권자에게 지도록 되어 있어 그 권한과 지위는 미약하다고 볼 수 있다(정병욱, 1990: 148).

### III. 부단체장의 역할에 관한 고찰

#### 1. 선행연구

지방자치단체장을 선거에 의하여 선출한 이후로 지방자치에 관해 많은 연구논문이 발표되었으나 거의 대부분이 선출직 지방자치단체장에 초점을 맞추어 그의 자질, 기능, 역할, 리더십 등을 연구하거나 지방정치를 둘러싼 참여의 문제 등을 주로 연구대상으로 하고 있는 것 같다. 이렇게 연구대상이 지방자치단체장에게 맞추어져 있음은 선출직 지방자치단체장의 출현이 그 만큼 우리나라 지방자치에 있어서 중요한 의미를 지니고 있으면서 아울러 국가 전체적인 입장에서도 권력구조상의 의미심장한 변화를 초래하는 커다란 사건이기 때문일 것이다.

그러나 선출직 지방자치단체장의 출현에 의해 변화된 신분에 대한 적응에 어려움을 겪고 있으면서 한편으로는 지방자치에 선거가 도입됨으로써 초래할지도 모르는 부작용을 최대한 방지하도록 기대를 부여받고 있는 직업공무원집단의 최고위직인 부단체장의 역할에 관한 연구는 거의 발견할 수 없다. 그 이유로서는 1995년 지방선거가 실시되기 이전에는 직업공무원인 임명직 지방자치단체장이 있었기 때문에 부단체장의 지위에 따로 주목할 이유가 없었고, 지방선거가 실시된 이후에는 변화의 초점으로서 지방자치단체장이나 지방의회가 주로 연구의 대상이 되어 부단체장에게 주목할만한 계기가 제공되지 않았기 때문인 것으로 생각된다.

부단체장에 관한 연구가 전혀 없는 것은 아니지만 이제까지 연구된 내용을 보면 주로 선출직 지방자치단체장과 부단체장간의 기능·역할·권한의 분담에 관한 것이고 그 결론도 부단체장의 권한강화를 위한 법령 및 제도상의 개선방안을 논하고 있는 것이 대부분이다.

이러한 선행연구의 내용을 간단히 살펴보면 먼저 선출직 지방자치단체장이 등장함으로써 초래할 것이라고 예상되는 여러 가지 부작용, 즉 “지방행정의 전문화 저해”, “지방행정의 지나친 정치성향”, “지방자치단체장과 지방의회의 마찰”, “행정의 일관성·통일성 저해” 등을 이유로 부단체장에게 일정한 범위의 권한을 부여함이 타당하다는 주장이 있다.

이석형(1989: 119-125)은 수장제를 채택하고 있는 대부분의 국가에서는 현대행정에 전문적·기술적으로 대처하고, 정치로부터 행정을 보호하기 위하여 전문지식과 행정경험이 있는 직업공무원을 시정지배인, 수석행정관, 사무총장 등의 명칭으로 부기관장에 임명하고 그 권한을 강화하는 방향으로 운영하고 있다고 외국의 제도를 예로 들면서 우리나라에도 국민의 직선에 의해 선출된 지방자치단체장은 정치적으로 행동할 수밖에 없고 여러 가지 문제를 야기 시킬 수 있는 여지가 많으므로 현재 지방자치단체장에게 집중되어 있는 권한 중 정치적인 책임은 지방자치단체장에게, 행정적인 책임은 부단체장에게로 재배분함으로써 부단체장의 권한을 현재 보다 강화시켜야 한다는 주장을 한다.

한편 이와는 반대로 주민의 직선에 의해 선출된 지방자치단체장에게 민주적 정통성이 있음을 인정하고 주민에 대한 대응성의 제고를 성과로 제시하면서 지방자치단체장이 부단체장의 임명권을 가짐과 동시에 부단체장은 지방자치단체장을 충실히 보좌함에 그쳐야 한다는 주장이 있다.

김석태(1994: 40)는 “우리의 지방자치가 성공하려고 하면 앞으로 지금보다 지방정치가 활성화되어야 한다. 지방정치가 활성화될 수 있도록 앞으로 민선 지방자치단체장의 인사권이 대폭 확대되어야 한다. 지방자치단체의 전 공무원을 지방공무원으로 하여 민선 지방자치단체의 장은 보조기관의 임면권을 가져야 하고, 장기적으로는 몇몇 지방정부의 고위직을 정치적으로

임명할 수 있는 길을 터 놓아야 한다.”고 말하고 있다.

이와 같이 부단체장에 관한 선행연구를 보면 지방자치단체장의 선출로 인해 야기되는 여러 가지 문제에 대하여 주로 지방자치단체장의 권한을 어떻게 하면 좋을 것인지에 관해 논의를 전개하고 있다. 그리고 그러한 논의에 대한 제도적 해결방안으로서 지방자치단체장과 부단체장 사이의 권한배분을 주장하고 있지만 어디까지나 규범적인 주장에 그치고 있으며 실증적인 논거를 제시하지는 못하고 있는 것 같다. 본 연구는 이러한 점을 보완하고자 하는 것에서 출발하고 있다.

## 2. 역할의 내용

부단체장의 역할에는 법령에서 주어진 권한을 행사하는 역할과, 비록 제도적으로 명시되어 있는 것은 아니지만 부단체장을 둘러싸고 있는 주위 환경으로부터 부단체장이 행사 해줄 것으로 기대하는 역할이 있다.

### 1) 법령상 권한행사로서의 역할

공식조직에서는 체제를 구성하는 특정한 행동이 문서화되고 규약화된 형식으로 명시되어 있다(강신택, 1995: 352). 따라서 지방자치단체의 부단체장의 권한으로서 법령에 명시되어 있는 내용을 부단체장의 역할로서 이해할 수 있을 것이다. 지방자치법 제101조 제5항에 의한 부단체장의 권한은 사무총괄권한, 소속직원의 지휘·감독권한, 지방자치단체장의 권한대행 또는 직무대리권한 등이다. 부단체장은 지방자치단체장에 대한 보조기관으로서 단독체에 의한 지방자치단체장의 권한을 전제로 한다고 볼 때, 부단체장의 권한은 지방자치단체장과의 관련아래에서 그 의의가 있다. 이러한 입장에서 지방자치법에서 규정하고 있는 부단체장의 권한은 지방자치단체 내에서 지방자치단체장에 대한 보좌역할<sup>1)</sup>을 명문화 한 것이라고 보아도 무방할 것이다.

또한 지방자치법외의 개별 법령에 근거하여 설치하고 있는 예컨대 인사위원회 등과 같이 지방자치단체에 두는 각종 위원회의 당연직으로서 일정한 권한을 행사하는 역할이 있다. 이러한 역할을 지방자치단체장과의 관련성아래에서 보면 부단체장이 지방자치단체장에 대해 독자적인 입장에서 수행할 수 있는 역할이라고 해석된다.

### 2) 기대역할

주위로부터 부단체장에게 수행해 주기를 기대하는 역할을 기대역할이라고 말할 수 있으며, 부단체장이 자신을 둘러싸고 있는 타인들의 기대 속에서 자신이 해야하는 행동을 인지·자각하여 행동하는 여러 가지 행동으로부터 기본적이고 지속적인 특징을 추상한 것이라 할 수 있다.

다시 말하면 기대역할이란 지방자치단체장이 선거에 의하여 선출된 이후 임명직 지방자치단체장 시절과는 다른 여러 가지 새로운 모습들 즉, 지방자치단체에서 일어나는 각종 순기능 또는 역기능 등과 관련하여 부단체장이 전문행정인으로서 해야 할 일정한 역할이 있을 것이라는 주위로부터의 기대에 의하여 정립된 역할이라고 하겠다. 이러한 부단체장의 기대역할에 관하여

1) 여기서 보좌라는 용어는 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제2조 제8호 및 제9호에 근거한 보조와 상호 구별되는 개념으로서 보좌가 아니라, 부단체장이 보조기관으로서 하는 역할 행태를 보좌라는 용어로 표현한 것으로 이해된다.

는 학자들이 여러 가지 관점에서 부단체장의 역할을 설명하고 있다.

박문옥(1989: 35-36)은 부단체장의 역할을 중앙과 지방 그리고 공선자(公選者)와 임명자 사이에 끼어서 충돌을 완화하는 「완충기역할」이 중요시되며, 미묘하게 얹힌 중앙과 지방간의 「연결자」 또는 「주요교섭자」 역할과, 국가전체의 입장에서 보아 「위기관리자」로서의 역할을 정립하여야 한다고 한다.

김기옥(2000: 311-312)은 정치행정인으로서의 지방자치단체장에 대하여 부단체장은 전문 행정인으로서 보다 더 행정적인 기능에 치중하는 「집행주관자」 이어야 하며, 지방자치단체장의 부당한 정치적 압력으로부터 행정과 행정조직을 보호하는 「방어자」로서의 역할을 수행하여야 한다고 말하고 있다.

이와 같이 여러 학자들은 각각 표현은 다르지만 부단체장의 역할로서 지방자치단체장에 대한 보좌역할과 견제역할을 아울러 설명하고 있는 것으로 보인다.

### 3. 부단체장의 역할정립

부단체장의 역할은 지방자치단체장과 지방자치단체 환경과의 관계를 전제로 정립될 수 있으며, 법령상 권한행사로서의 역할과 기대역할로 구분할 수 있음을 앞에서 보았다. 선행연구와 앞에서 논의된 분석에 기초하여 지방자치단체장과 관련된 부단체장의 역할을 먼저 보좌역할, 견제자 역할, 독자적 역할의 3가지로 구분하였다. 보좌역할은 보좌의 성격과 내용에 따라 다시 전문가 역할, 정치적 역할, 매개자 역할로 나누었는데, 이러한 분류는 지방자치의 현실에서 부단체장의 역할에 관한 통찰과 학자들의 논의를 근거로 한 것이다.

이렇게 부단체장의 역할을 전문가 역할, 정치적 역할, 매개자 역할, 견제자 역할, 독자적 역할의 5개로 정립한 것은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 지방자치법에서 부단체장의 역할로서 제도적·명시적으로 규정된 지방자치단체장에 대한 보좌역할을 포함한다. 둘째, 지방자치단체장과 부단체장간의 권한, 역할 또는 기능분담에 관한 선행연구에서 제시된 지방자치단체장에 대한 부단체장의 견제역할을 인정한다. 셋째, 법령 또는 조례에 의하여 설치된 위원회의 당연직으로서 제3자의 간섭없이 수행하는 위원회에서의 부단체장의 독자적인 역할을 상정한다.

#### 1) 전문가 역할

부단체장의 전문가 역할이라 함은 부단체장이 직업공무원으로서 형성한 전문적인 지식과 경험을 가지고 지방자치단체장을 보좌하는 역할을 말한다. 지방자치단체는 자기 지역의 실정에 적합한 독자적인 정책을 개발, 수행하고 평가하는 전문적 능력을 필요로 한다. 현대행정에 있어서 공무원의 전문성이란 대체적으로 직업 전문성, 정책 전문성, 관리 전문성, 집행 전문성 등의 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 공무원의 전문성은 이들 가운데 어느 하나에 초점을 두고 사용할 수도 있고, 이 모두를 총칭하기도 한다(김상영, 2000: 35-37).

첫째, 직업 전문성이라 함은 행정인으로서 가장 기본적인 전문성으로서 “시민사회와 행정수요를 정확히 간파하여 이에 적실성 있는 응답을 하는 전문성”을 말하며, 민선 자치시대에 있어서 주민에 대한 대응성의 문제로서 부단체장을 비롯한 직업공무원의 시민사회에 대한 책임있는 공무담임자로서의 전문능력을 말한다고 하겠다.

둘째, 정책 전문성이란 정책과학에 관한 지식과 경험을 말한다. 정책은 현대행정의 핵심기능

이다. 정책집행은 물론이고, 의제설정, 정책결정, 정책평가를 포함한 정책의 전 과정에서 행정은 행정조직체계를 통하여 결정적인 영향력을 행사한다. 선출직 지방자치단체장은 임명직 지방자치단체장과는 달리 중앙정부에서 기획하고 결정한 정책이나 사업들을 주로 집행하였던 행태에서 벗어나 선거공약이나 주민숙원사업들을 우선적으로 추진하고자 하는 경향을 보인다. 따라서 새롭고 독자적인 지역의 정책을 개발하고 기획하며 구체적인 프로그램과 사업들을 실천할 재원을 마련하고 주민들의 참여와 지지를 획득해 나가고자 할 때 가장 절실하게 요구되는 것이 정책전문성이며 이를 뒷받침할 지방행정공무원들의 정책개발과 기획능력이 중요하게 대두된다.

셋째, 관리 전문성이란 행정조직 관리에 기초적으로 필요한 전문성을 말한다. 공공목표를 효율적으로 달성하기 위하여 필요한 조직, 예산, 회계, 인사, 정보관리, 법령 등 자치행정체제의 내부관리에 관한 전문성이다. 이러한 전문성은 어느 공직을 담당하든지 필요하며 공직을 수행하다 보면 일정한 전문성을 체득하게 되는 그러한 성질의 지식과 경험이다.

넷째, 집행 전문성이란 지방자치단체가 수행하고 있는 업무분야별 전문성이다. 사회, 문화, 관광, 복지, 경제, 산업, 건설, 환경 등 지방행정의 각 분야별 업무에 따른 개별적인 전문성을 말한다. 공무원이 지방자치단체의 자치사무와 위임사무 등 행정사무 집행을 담당하게 됨으로써 숙지하게 되는 관련법령과 처리요령 등에 관한 지식과 경험을 말한다.

오랫동안 합법성과 효율성이 지배해온 지방행정체계에 선거를 통해 주민참여의 자치행정이 도입 운영되기 시작함으로써 지방행정의 전문화를 저해할 우려가 제기되고 있다(이석형, 2000: 334). 지방자치의 정착과정에서 주민 참여의 확대가 불가피한 추세라 하더라도 행정의 전문화는 더욱 중요하게 부각되어야 한다. 왜냐하면 지방행정의 당면한 환경적 변화는 전문화로의 대응을 더욱 요청하고 있기 때문이다. 지방선거를 통해 지방정치가 활성화 된다하더라도 직업공무원들의 전문성은 오히려 더 강조되어야 할 것이다.

선출된 지방자치단체장이 전문행정인으로서의 경험이 없을 경우 지방행정의 안정성과 전문성이 저해될 우려가 있는데 이러한 경우에 직업공무원집단의 전문기능에 의한 보좌역할은 보다 요청되고, 특히 직업공무원집단의 최고 직위에 있는 부단체장은 지방자치단체장과 가장 가까운 거리에서 긴밀한 대화를 나눌 수 있는 위치에 있다고 볼 때 그가 가진 전문성은 정말 중요하다고 할 수 있다.

## 2) 정치적 역할

그 동안 우리나라의 지방자치는 관치행정의 관념이 지배함으로써 행정적인 측면에 국한되어 논의 되어 온 것이 사실이나, 시장·군수·구청장이 선출되어 중앙정치와는 다른 지방정치 차원이 분명히 드러나게 되었고, 지역에서도 다양한 가치배분과 관련되는 선택을 하게 된다는 점에서 지방정치의 중요성이 부각되고 있다.(박동서 외, 1994: 72).

이러한 지방정치의 장에는 지방자치단체장, 지방의원, 지방행정관료 등과 같은 공식적 정책 결정자와 주민, 기업인, 지역유지, 시민단체, 이의단체, 정당, 언론 등 비공식적 참여자가 관여한다(이승종, 1999: 71-72). 지방정치의 활성화란 이들 행위자간의 상호작용의 증대를 뜻한다. 이들 참가자들은 자원배분에 관한 공공정책과정에 일정한 영향력을 행사하게 되며 자원의 배분은 이들 참여자간의 상대적 영향력의 크기에 따라 결정된다. 이렇게 지방정치의 과정 속에서 정책결정은 지방정부의 독단적인 판단이 아니라 다원화된 정치구조 속에서 협상과 조정을

통해 이루어지게 된다.

한편, 지방자치단체장이 지방정치과정에서 압도적인 역할을 하고 있기 때문에 부단체장의 정치적 역할은 어쩔 수 없는 한계를 지니게 된다. 그러나 제한된 범위에서 부단체장은 일정한 정치적 역할을 수행할 수 있을 것이다. 예를 들면 다음과 같다. ①지방의회와 집행기관간의 관계에서 지방자치단체장과 지방의원의 소속정당이 틀려 갈등이 존재할 때 부단체장은 이를 적극 해소하는 노력을 한다. ②부단체장은 시민단체와의 접촉을 통하여 지방자치단체의 사업이나 시책형성 및 추진과정상의 여러 가지 문제에 대하여 서로 협의, 설득, 조정 등의 역할을 한다. ③주민의 집단민원 등 지역 내에서 발생하는 각종 갈등과 관련하여 그는 적절히 조정, 중개, 협상, 설득 등의 대응을 한다. 또 ④출입기자와의 원활한 유대관계를 유지하면서 당해 지방자치단체의 시책을 홍보하며 시책의 당위성을 설득시킨다.

이와 같이 부단체장은 사람에 따라 차이는 있겠지만 지방정치의 여러 주체들과 일정한 연계를 가지는 정치적 역할을 수행하고 있다. 그는 직업전문성을 가지고 지역사회의 행정수요에 적절히 대응하면서 지방자치단체장의 정치적 역할의 폭을 넓힌다. 이렇게 지방자치단체장을 정치적으로 보좌하는 역할을 부단체장의 정치적 역할이라고 할 수 있을 것이다.

### 3) 매개자 역할

부단체장의 매개자 역할이라 함은 부단체장이 지방자치단체장을 보좌함에 있어 시·군·자치구와 상급기관과의 사이에 연결판의 역할을 수행하는 것을 말한다. 시·군·자치구의 입장에서 볼 때 상급기관이라 함은 국가와 상급자치단체 즉 광역자치단체인 시·도를 의미한다.

먼저 중앙정부의 관여는 지방행정에 관한 주무부처인 행정자치부와 관련 행정 각부에 의해 이루어지고 있다. 지방자치법상의 상급기관의 관여로서 첫째, 보고·자료제출·조사 등의 지도·감독 권한, 둘째, 승인, 인가, 허가, 협의 등의 권리, 셋째, 시정명령, 취소·정지권(법 제157조 제1항), 대집행 및 행정·재정상의 조치권(법 제157조의2 제2항), 넷째, 인사에 관한 지도·감독의 권리 등이 있다. 다음으로 중앙의 지방교부세, 지방양여금, 보조금 등의 배분에 의한 관여와 지방채승인(법 제115조 제1항), 자치구에 대한 재정조정교부금 및 도의 재정보전금과 같은 재정적인 관여가 있고, 또한 행정자치부의 감사권(지방자치법 제156조, 제158조)과, 감사원의 감사(감사원법 제22조, 제24조), 헌법 제 61조에 의한 국회의 국정조사·감사권이 있다. 또한 시·군·자치구는 중앙정부, 상급자치단체 등 상급기관에 의해 다양한 평가도 받고 있다. 지방자치단체에 대한 종합평가로는 「정부업무등의평가에관한기본법」(법률 제6347호 신규제정 2001. 1. 8.)에 의한 평가가 2001년 5월 1일부터 시행하게 되었다.

상급기관의 관여에 대하여 자치단체의 대응방식으로는 여러 가지가 있다.(김기옥, 2000: 366-371). 건의나 요청, 그리고 보고가 있으며, 중앙정책에 대한 제도적·비제도적 참여가 있다. 법령의 입안과정에서 지방과 관련되는 경우에 지방의 의견수렴이 필요로 절차가 되는 경우가 전자의 예이고, 시장·군수·구청장협의회에서 예컨대 지방자치법개정과 관련하여 입장을 반영하기 위한 집단적인 의사표시로 압력을 행사하는 것은 후자의 예이다<sup>2)</sup>. 그리고 지방의 여러 가지 동향이나 정보를 중앙에 제공함으로써 중앙의 합리적인 결정에 도움을 주거나 지방의 문제를 인지하고 정책의제로 삼는데 일정한 기여를 할 수 있으며 이러한 입장에서 지방

2) 지방자치법 제154조의 2에서 지방자치단체의 장등의 협의체설립을 제도적으로 보장하고 있으며 이에 따라 시장·군수·구청장협의회가 구성되어 여러 가지 활동을 활발히 전개하고 있다.

의 영향력을 행사하는 결과가 되기도 한다. 이러한 조직내적인 대응외에 조직외적인 방법도 있다. 정당을 통하는 방법, 지방의회의 전국의장협의회를 통하여 대응하는 방식, 주민운동이나 압력·이익단체를 통하여 대응하는 방식 그리고 지역구출신 국회의원을 통한 압력의 행사 등이 그 예이다.

시·군·자치구의 조직 내에는 민선자치이후에 상급기관과의 인사교류가 상당한 수준으로 줄어들어 중앙과 지방간의 다양한 연결방식에 비하여 상급기관과의 연결체널이 부족한 현상이 나타나고 있다. 이러한 상황에서 상급기관과의 인적인 유대관계가 굉장히 중요하게 된다. 고향이 같다든가, 학교선후배와 같은 귀속적인 요소도 큰 기능을 하게 되지만 상급기관과 시·군·자치구를 오가는 인사교류가 그러한 채널을 형성하는데 많은 기여를 한다. 부단체장은 이러한 상급기관의 근무경험이라는 측면에서 당해 시·군·자치구에서 가장 유리한 입장에 있다. 또한 부단체장은 직업공무원집단의 최고위직으로서 중앙정부나 상급자치단체로부터 일정한 역할기대를 받고 있다는 점에서 볼 때도 부단체장은 상급기관과 연결될 수 있는 위치에 있다고 하겠으며 따라서 부단체장의 매개자적인 보좌역할은 발휘될 여지가 아주 크다고 본다.

#### 4) 견제자 역할

부단체장의 견제역할이라 함은 선출직 지방자치단체장이 지방행정을 전횡하는 것을 직업공무원인 부단체장이 견제함으로써 지방행정의 안정성·전문성·지속성·능률성을 유지토록 하는 것을 말한다. 중앙정부에서 지방자치법을 개정하여 부단체장을 국가직으로 전환하고자 한다는지 시·도지사협의회에서 기초지방자치단체의 부단체장을 광역자치단체 소속 공무원으로 하도록 중앙정부와 국회에 건의하고 있는 것은 바로 부단체장의 견제역할을 기대하기 때문이라고 생각된다. 지방자치제도의 본격적인 실시를 전후하여 부단체장을 비롯한 보조기관의 역할에 관한 선행연구들의 대부분이 부단체장의 지방자치단체장에 대한 견제역할에 초점을 두고 집행기관의 권한을 지방자치단체장과 부단체장에게 어떻게 효율적으로 배분하는가 하는 방안을 연구한 것이었다. 부단체장의 견제역할이 필요한 경우란 예컨대 지방자치단체장이 법령이나 상급기관의 지침에 어긋나는 지시를 하는 경우, 선심성예산을 편성·집행하고자 하는 경우, 특정한 업체의 비호·위법한 회계처리를 지시하는 경우 등 여러 가지를 들 수 있다. 그러나 부단체장의 견제가 필요하다고 할지라도 현실적으로 견제역할을 수행하기란 쉽지 않을 것이다. 조직의 장(長) 만이 모든 결정권을 갖는 단독제의 행정관청론, 유교적인 전통으로 상급자에게는 제대로 의견제시를 하기 어려운 조직문화, 선출직 지방자치단체장의 정통성에 대한 도전으로 오해되기 쉬운 부단체장의 입장, 모든 정보가 지방자치단체장에게 집중되고 부하직원을 물론이고 주민들도 지방자치단체장만 상대하려는 행태 등으로 조직권력이 지방자치단체장에게 집중되고 있는 현실에서 부단체장의 견제역할은 한계가 있을 것이다. 그러나 부단체장의 합리적인 건의 또는 건전한 견제를 지방자치단체장이 잘 수용하게 된다면 조직은 오히려 건전하게 운영될 가능성이 높고 따라서 행정의 생산성도 높아 질 것이다. 그렇지 못한 경우라면 갈등으로 인한 긴장이 높아지게 되고 경우에 따라서는 부단체장은 인사교류를 통해 당해 자치단체를 떠날 수 밖에 없는 경우도 발생하게 될 것이다.

#### 5) 독자적 역할

부단체장의 독자적인 역할이라 함은 법규에 의하여 시·군·자치구에 설치된 각종 위원회의

구성원으로서의 역할을 밀한다. 지방자치단체에는 법령, 조례, 규칙에 근거하거나 때로는 지방자치단체의 필요에 따라 임의로 설치된 많은 위원회가 있다. 부단체장은 법규에 의하여 당연직으로 지정된 위원회의 위원장 또는 부위원장으로서 위원회에 참여하여 의안에 관하여 발언하거나 결론을 일정한 방향으로 유도하기도 하는 역할을 수행한다. 이때 부단체장은 당해 조직이나 지역 발전, 주민의 복지증진, 행정의 생산성향상 등 여러 가지 근거에서 독자적인 판단 또는 발언을 할 수 있다. 이와 같이 부단체장 스스로의 판단에 근거한 독자적인 역할수행이 당위적으로는 기대되고 있지만, 현실적으로는 여러 가지 요인으로 인하여 독립적이거나 독자적인 활동을 하지 못하는 경우가 적지 않다. 지방자치단체의 위원회에서 중요한 정책이 결정되는 경우 부단체장이 위원장이든 혹은 부위원장이든 간에 지방자치단체장의 의중을 고려하지 않은 채 독자적인 판단과 발언을 쉽게 할 수 있는지의 여부는 우리의 조직문화에서 상당히 의문스럽기 때문이다. 이러한 현상은 과거 임명제 지방자치단체장 시절에도 그려했지만 특히 선출직 지방자치단체장 하에서는 더욱 그러하다.

부단체장이 각종위원회에서 행사하는 독자적 역할은 앞에서 본 지방자치단체장에 대한 보좌역할과 견제역할의 성격을 동시에 지닌다. 위원회에서 심의 또는 결정되는 안건에 대하여 부단체장의 의견이 지방자치단체장의 의도와 같은 경우 부단체장의 독자적 역할은 사실상 지방자치단체장에 대한 보좌역할이 되고, 그 반대의 경우 견제역할을 하는 결과가 된다. 그러나 현실적으로 우리의 조직문화에 비추어 위원회에서 부단체장이 지방자치단체장에 반대되는 결정을 하기가 어렵다고 본다면 견제역할보다 보좌역할을 수행하는 경우가 훨씬 많을 것이다. 부단체장의 위원회에서의 독자적 역할은 이와 같이 보좌역할과 견제역할의 이중성을 띠지만 부단체장의 자유로운 판단과 발언이 어느 정도 보장되어야 바람직하다는 점에서 독자적 역할의 의의를 찾아야 할 것이다.

## IV. 부단체장 역할의 실증적 분석을 위한 연구설계

### 1. 변수의 선정

부단체장의 역할행태가 현실적으로 어떠한지 그리고 거기에 영향을 미치는 중요한 요인은 무엇이며, 역할 행태와 어떠한 관련성을 가지는지를 실증적으로 분석하기 위하여 부단체장의 5가지 역할에 영향을 주는 변수 중 중요하다고 생각되는 지방자치단체장의 리더십행태와 부단체장 본인의 욕구를 독립변수로 선정하였다. 그리고 지방자치단체장과 부단체장의 인구 통계적인 요인 등 배경적인 변수도 부단체장의 역할에 일정한 영향을 미칠 것으로 생각된다.

#### 1) 지방자치단체장의 리더십 행태

부단체장의 역할 행태에 영향을 미치는 지방자치단체장의 리더십 행태로서 Ohio주립대학의 분류방식인 구조적 리더십과 배려적 리더십을 사용하고자 한다. 왜냐하면 이 두 가지 리더십 행태는 동일 연속선상의 개념이 아니라 서로 상이한 연속선상의 개념이므로 부단체장의 역할행태와의 상관관계를 알아보기가 보다 용이하리라고 생각되기 때문이다. 여기서 구조적 리더십이란 부하직원들의 역할을 명백히 정해주고 그들에게 기대되는 것이 무엇인지를 알려주는 리

더십으로 인적·물적 자원을 효과적으로 활용하여 조직의 목표를 달성하게 해주는 것이다. 구체적으로 부하직원들에게 지시하는 행태, 그들의 역할을 명확히 해 주는 행태, 계획수립, 조정, 문제해결, 성과가 낮은 부하에 대한 질책과 독려 등의 과업 지향적인 행동항목들이 포함된다.

한편 배려적 리더십이란 부하직원들을 친근하고 사려 깊게 대하고 응호해주며 공정하고 객관적으로 대하는 리더십 행태로서 부하들과 원만한 관계를 유지할 수 있게 해 준다. 구체적으로 부하직원들에 대한 우호적 행태, 부하직원들과의 상담, 그들의 이해관계를 대변하는 행동, 그들과의 개방적 커뮤니케이션, 그들의 공헌에 대한 인정 등 관계 지향적인 행동항목들이 포함된다(장치근, 1999: 18-19).

## 2) 부단체장의 동기·욕구

욕구이론은 원래 욕구의 충족이 조직의 성과를 제고시킬 수 있다는 점에 초점을 맞추고 있지만 욕구가 인간 행태를 결정짓는 요인이라는 점에 착안하여 부단체장이 가지고 있는 욕구가 어떠한 것인가에 따라서 지방자치단체장에 대한 부단체장의 역할수행정도가 달라질 수 있다고 생각된다. 이러한 입장에서 D. McClelland의 성취동기이론 가운데 권력욕구와 성취욕구를 독립변수로 선정한다.

권력욕구는 자신의 일 또는 다른 사람의 일에 대하여 통제하려는 욕구를 말한다. 구체적으로 보면 다른 사람에게 영향력을 행사하거나 반대자나 경쟁자를 물리치거나 논쟁에서 이기거나 또는 권위가 많은 직위를 차지하려는 것은 모두 권력욕구를 나타낸다. McClelland는 강한 권력욕구가 주로 대규모 조직의 최고 관리자에게 중요하다고 한다. 왜냐하면 이러한 직책은 부하, 동료, 상관에 대하여 영향력을 행사해야 하기 때문이다. 성취욕구는 능력이나 전문성 등을 획득하고 과시하려는 것을 말한다. 도전적인 목표를 달성하거나, 신기록을 수립하거나, 어려운 과업을 성공적으로 달성하거나, 과거에 없던 일을 시도하려는 것은 모두 성취욕구에 해당한다. 성취동기가 강한 사람들은 다음과 같은 세 가지 특징을 나타낸다고 한다(Pinder, 1984: 63). ①이들은 통제할 수 없는 행운보다는 노력과 능력에 의해 성공할 수 있는 일을 선호한다. 따라서 이들은 용이하거나 전혀 불가능한 일 보다는 적당히 어려운 일을 선호한다. ②이들은 문제해결에 있어서 자신의 기술을 이용하고 주도권을 행사할 수 있는 기회를 부여하는 과업을 더 선호한다. ③이들은 일이 진전되고 성공적으로 목표를 달성하고 있다는 경험을 즐기기 위하여 성과에 대한 지속적인 환류를 선호한다.

## 2. 가설의 설정

부단체장의 역할과 그 역할에 영향을 준다고 생각되는 변수간의 상관관계에 대하여 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 1. 지방자치단체장의 리더십 행태가 부단체장의 역할수행에 영향을 미칠 것이다.

가설 2. 부단체장의 욕구가 부단체장의 역할수행에 영향을 미칠 것이다.

## 3. 연구방법

본 연구에서 설정한 가설을 검정하기 위하여 부단체장의 역할수행에 관한 설문, 지방자치단체장의 리더십 행태에 관한 설문, 부단체장 자신에 대한 심리적인 변수로서 욕구에 관한 설문

그리고 연령·경력 등 배경적 변수에 관한 설문으로 구성하였다. 조사대상은 전국의 72개 시, 91개군, 69개 자치구 등 모두 232개의 기초지방자치단체의 부단체장에 대한 전수조사를 실시하였다. 부단체장의 역할 행태에 영향을 주는 변수로 선정한 본인의 욕구뿐만 아니라 지방자치단체장의 리더십 행태를 파악하기 위하여 부단체장의 응답을 통하여 자료를 수집하였다. 왜냐하면 본 연구가 기본적으로 부단체장의 지각과 태도 등에 기초한 역할을 이해하는데 목적을 두고 있기 때문이다.

설문지조사는 2001년 8월 27일부터 9월 15일 사이에 우편으로 배부 및 회수되었고, 전체 232명 중 138명이 응답함으로써 59.5%의 회수율을 보였다. 본 연구의 변수들의 측정에 필요한 문항을 선택하기 위하여 Cronbach Alpha를 이용한 신뢰도를 구하였다. 그리고 수집된 자료의 분석은 주로 빈도분석, 다중회귀분석, 분산분석 등의 통계적 방법을 사용하였다.

## V. 분석결과 및 해석

### 1. 배경적특성의 정리

부단체장의 배경적 특성은 <표 1>과 같다.

부단체장의 연령을 보면 51세 이상이 72.59%로서 대부분을 차지하고 있으며, 평균연령이 52.85세로 나타났다. 그리고 부단체장의 출신 직렬은 행정직이 95.56%로서 거의 전부를 차지하고 있다.

부단체장의 공무원으로서의 총근무기간은 평균 27.88년이며, 부단체장의 직위에서의 근무기간은 평균 2.37년으로서 4년 미만의 근무가 87.67%를 차지하고 있고, 부단체장으로서 첫 근무라는 응답이 71.85%로 나타났다. 부단체장이 자기 고향에 근무하는 비율이 29.1%이고 연고지 근무가 아니라고 응답하는 비율이 70.90%로서 나타났다. 이것은 지방자치단체장이 연고지 출신의 부단체장을 꺼린다는 일반의 인식을 어느 정도 뒷받침하고 있는 것으로 보인다.

〈표 1〉 부단체장의 특성

	변수	빈도	퍼센트		변수	빈도	퍼센트
근무지	시	38	28.15	연령	40세 이하	1	0.74
	군	55	40.74		41세~45세	6	4.44
	자치구	42	31.11		46세~50세	30	22.22
직렬	행정직	129	95.56		51세~55세	56	41.48
	기술직	5	3.70		56세 이상	42	31.11
	무응답	1	0.74	총 근무년수	20년 미만	13	9.42
부단체장 근무년수	2년 미만	59	42.75		20년~25년	36	26.09
	2년~3년 미만	44	31.88		26년~30년	27	19.57
	3년~4년 미만	18	13.04		31년~35년	50	36.23
	4년~5년 미만	5	3.62		36년~40년	9	6.52
	5년~6년 미만	3	2.17		41년 이상	3	2.17
	6년 이상	9	6.52				
출신 고향 여부	그렇다	39	29.10	근무회수	1	97	71.85
	아니다	95	70.90		2	25	18.52
상급 기관 근무 경력 여부	없다	4	2.90		3회 이상	12	8.89
	상급자치단체	93	67.39				
	행정자치부 등	21	15.22	협의 여부			
	중앙부처						
	상급자치단체 및 행정자치부 등	20	14.49				
	중앙부처						
※ 연령 : 평균 52.85(편차 4.46) 총 근무연수 : 평균 27.88(편차 6.80) 부단체장근무연수 : 평균 2.37(편차 3.14)							

부단체장이 상급기관 근무 경력이 전혀 없는 경우가 2.90%에 불과하고, 광역지방자치단체 근무경력의 소유자가 67.39%, 광역지방자치단체 근무경험 없이 중앙부처에서만 근무한 경력이 있는 부단체장은 15.22%, 광역지방자치단체와 중앙부처 근무경력이 함께 있는 경우가 14.49%로 나타났다.

한편 지방자치단체장인 시장·군수·구청장의 배경적 특성을 보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 지방자치단체장의 특성

	변수	빈도	퍼센트		변수	빈도	퍼센트
연령	50세 이하	15	11.19	연임여부	현재 2기연임	73	54.89
	51세~55세	15	11.19		첫임기중	60	45.11
	56세~60세	30	22.39				
	61세~65세	50	37.31				
	66세 이상	24	17.91				
당적 소유 여부	당적소유	121	90.98	전직 공무원 여부	전직공무원	62	44.93
	무소속	12	9.02		비공무원	76	55.07

※ 연령 : 평균 59.86(편차 7.01)

평균연령이 59.86세로서 부단체장 보다 약 7세가 더 많으며 51세 이상이 88.8%이고 그 중에서도 61세 이상이 55.22%로 나타나고 있다. 현재 2기째 연임중인 지방자치단체장이 54.89%로서 첫 임기인 지방자치단체장 44.11%에 비해 우위를 차지하고 있어 현직 지방자치단체장이 연임되는 비율이 초임 지방자치단체장에 비해 높다. 전직 공무원 출신이 응답자 중 44.93%를 차지하여, 전체 232개 기초자치단체의 지방자치단체장 중 직업공무원 출신이 103명으로 44.4%를 차지하고 있는 것과 비슷한 비율을 보여주고 있다.

## 2. 부단체장의 역할수행분석

부단체장의 역할수행결과는 <표 3>에서 보는 바와 같다. 전문가 역할, 정치적 역할, 매개자 역할 등 보좌역할의 평균이 3.70, 견제자 역할의 평균이 3.50으로 나타나 이 두 가지 역할의 수행정도는 상당히 높게 나타난 반면에 독자적 역할의 평균은 2.84로서 기준점보다 다소 낮다.

각 역할의 표준편차를 보면 보좌역할이 0.53, 견제자 역할이 0.71, 독자적 역할이 0.86으로 나타나 보좌역할이 부단체장의 직위에 고유한 역할로 판단되고 있으며, 이에 비해 견제자 역할과 독자적 역할은 부단체장 개인에 따라 역할 수행범위에 차이가 있는 것으로 나타났다.

한편 보좌역할 가운데에서도 전문가 역할과 정치적 역할은 평균이 각기 3.57 및 3.51로 나타나 차이를 보이지 않고 있는 반면에, 매개자 역할의 수행은 4.01로 나타나 부단체장의 보좌역할의 전체 평균이 높게 되는데 가장 크게 기여하고 있다. 이는 부단체장이 광역지방자치단체나 중앙부처 등의 상급기관과의 매개자 역할을 가장 잘 수행하고 있음을 보여 주는 것으로서 앞의 배경적 특성에서 나타난 것과 같이 상급기관에서 근무한 경력이 97.1%인 것과 관련성이 있다고 생각된다.

### 1) 전문가 역할

부단체장이 시장·군수·구청장 등 선출직 지방자치단체장에 대하여 직업공무원의 전문성을 가지고 잘 보좌하고 있다는 응답이 3.90으로 나타나 부단체장 스스로는 이 역할의 수행에 관하여 상당히 긍정적으로 생각하고 있는 반면, 지방자치단체장의 부단체장의 전문가 역할에 대한 의존도는 3.34로 보다 낮게 나타나 상당한 차이를 보여 주고 있다. 이러한 격차는 부단체장이 조직내에서 지방자치단체장과의 관계에서 그 역할의 한계를 느끼게 되는 심리적 갈등의 원인이 될 수도 있을 것임을 말해주고 있다.

부단체장은 조직, 인사, 예산, 회계 등 조직관리의 기본적인 지식·경험인 관리전문성과 일반행정분야인 사회복지, 환경위생, 문화관광 등 업무에 관한 지식·경험인 집행전문성을 가지고서 지방자치단체장을 보좌하는 역할이 각각 3.74, 3.73으로 나타나 상당히 긍정적인 응답을 보여주고 있다. 반면에 도시계획, 건설, 건축 등의 기술행정분야의 집행전문성에 의한 보좌역할은 3.15로 나타나 서로 대비가 되고 있다. 한편 부단체장은 자치행정의 발전을 위하여 필요한 새로운 정책의 개발 및 기획에 관한 체계적인 지식인 정책전문성이라고 할 수 있는 소위 정책과학지식을 가지고 있다는 응답이 3.60으로 나타났다. 선출직 지방자치단체장을 보좌하는 부단체장으로서의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 이러한 정책과학지식을 갖추고 있어야 한다는 주장을 어느 정도 만족시켜주고 있다고 보여진다.

〈표 3〉 부단체장의 역할

변수	문항	평균	표준편차
전문가 역할	단체장의 준도	3.34	0.91
	관리행정분야	3.74	0.91
	일반행정분야	3.73	0.79
	기술행정분야	3.15	0.80
	정책과학지식	3.60	0.85
	보좌인식	3.90	0.80
		3.57	0.61
정치적 역할	지방의회	3.85	0.76
	지역유지	3.40	0.76
	각종단체	3.31	0.79
	정당관계자	3.04	0.81
	언론인	3.71	0.83
	주민갈등대응	3.74	0.76
		3.51	0.60
매개자 역할	유대관계	4.00	0.77
	재원확보	3.98	0.74
	업무평가	4.05	0.73
	감사	4.12	0.72
	상급기관승인	4.03	0.84
	정보획득	3.86	0.83
		4.01	0.65
견제자 역할	법령위반	3.62	0.85
	지침위반	3.62	0.81
	행정관례	3.60	0.75
	부당인사	3.42	0.90
	선심예산	3.26	0.83
	회계비리	3.52	0.89
		3.50	0.71
독자적 역할	승진·전보의결	2.44	0.88
	징계의결	3.13	1.19
	투자우선순위심의	2.99	1.02
	재정심의사전논의	2.71	1.09
	도시계획심의	2.97	1.04
	도시계획사전논의	2.81	1.06
		2.84	0.86

\* 보좌역할(전문가+정치적+매개자) : 평균 3.70, 표준편차 0.53

## 2) 정치적 역할

부단체장이 지방정치의 각 주체들과 어느 정도 관계를 가지며, 정책형성과 집행에 관하여 협의, 설득, 조정 역할을 하는가 하는 설문에 대하여 지방의회의 의원들과의 관계에 관한 응답이 3.85로서 가장 높은 반면, 지역의 정당관계자와의 관계에 관한 응답이 3.04로서 가장 낮게 나타나고 있다. 지역유지와 각종 국민운동단체 및 시민단체와의 관계에 관한 응답이 각각 3.40과 3.31로서 비슷한 모습을 보이고 있으며, 기자 등 언론과 주민의 집단민원대응이 각각 3.71과 3.74로서 비슷하게 나타나고 있어 부단체장은 주로 장소적·업무적으로 가까이에 있는 지방정치의 주체들과 밀접한 관계를 가지고 있음을 보여주고 있다. 한편 이러한 결과는 정당관계자, 지역유지 및 각종 단체 등과 지방행정조직과의 관계는 지방정치의 장(場)에서 선출

직 지방자치단체장의 영역에 속하고 있음을 시사하고 있다고 생각된다.

### 3) 매개자 역할

부단체장의 97.1%가 광역지방자치단체 혹은 행정자치부 등 중앙부처에서 근무한 경력이 있음이 말해 주듯이 매개자의 역할에 대한 응답이 다른 어느 역할보다 월등하게 높다. 상급기관의 공무원들과 평소 유대관계를 맺고 있다는 응답이 4.00, 재원확보노력 3.98, 상급기관 평가의 대응 4.05, 상급기관 감사의 대응 4.12, 상급기관의 권한인 조직·인사에 관한 협의 노력 4.03, 상급기관으로부터 정보획득 3.86으로 나타났다.

지방자치단체장이 선거에 의해 선출된 이후 상급기관과 기초지방자치단체간에 인사교류가 현격히 줄어들고 있는 시대적 흐름 속에서 부단체장이 기초지방자치단체와 중앙정부 및 광역지방자치단체와의 연결의 핵심으로서 중요한 역할을 수행하고 있음을 보여주는 것이다. 한편으로는 중앙이나 광역적인 시책이 일선기관인 기초지방자치단체에 까지 일관성 있게 집행할 수 있도록 하는데 있어서 부단체장이 상당한 역할을 수행할 수 있을 것으로 예상된다.

### 4) 견제자 역할

선출직 지방자치단체장이 수행하고 있는 자치행정이 주민에 대한 대응성(responsiveness)과 민주성의 제고에 기여하고 있는 반면에, 일부 선출직 지방자치단체장이 법령에 위반되거나 행정관행에 어긋나는 등의 행태를 보일 소지가 있을 때 부단체장의 견제자 역할이 중요하게 된다. 부단체장이 직업공무원으로서 지방행정조직 및 부하직원을 보호하는 견제자 역할을 어느 정도 수행하는가 하는 설문에 대해 부단체장들은 상당한 수준으로 견제하고 있다고 응답하고 있다. 선심성 예산편성에 대한 견제를 하고 있다는 응답이 가장 낮지만 3.26으로 나타났고, 그 외에는 3.4에서 3.6의 분포를 보이고 있다.

조직내에서 단독제의 행정관청론에 입각해 거의 전권을 가지고 있는 선출직 지방자치단체장에 대해 부단체장이 이런 정도의 견제자 역할을 하고 있다는 응답은 상당히 의외라고 생각된다. 이러한 결과는 견제자 역할의 범위를 비교적 폭넓게 해석하였기 때문으로 풀이된다. 즉 견제의 행태에는 문제점의 지적 또는 시정요청으로부터 적극적 거부의사의 표시에 이르기까지 광범위하게 걸쳐있다.

### 5) 독자적 역할

부단체장의 독자적 역할은 인사위원회 및 재정계획심의위원회의 위원장과 도시계획위원회의 부위원장으로서의 역할을 대상으로 검정하였다. 인사위원회에서 직원의 승진·전보인사와 관련한 평균이 가장 낮아(2.44), 직원의 인사에 대한 실제적인 권한은 거의 지방자치단체장이 행사하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 정계의결은 그 중에서도 가장 높은 3.13으로 나타나, 독자적 역할 가운데에서 부단체장의 독자성을 비교적 유지하고 있는 것으로 보인다. 정계의결의 표준편차를 보면 1.19로서 부단체장에 따라 편차가 크게 나타남을 알 수 있다. 한편 재정계획심의위원회 및 도시계획위원회에서의 부단체장의 독자적 역할의 수행정도는 비교적 낮으며(2.71~2.99), 각각의 표준편차(1.02~1.09)가 상대적으로 크게 나타나 부단체장의 독자적 역할 수행이 사람에 따라 차이가 있음을 보여 주고 있다.

### 3. 배경적 변수와 부단체장의 역할수행

부단체장의 역할수행이 부단체장 혹은 지방자치단체장의 배경적 특성에 따라 달라질 것인지에 관해서 검정하기 위해 분산분석<sup>3)</sup>을 실시한 결과 부단체장의 특성 및 지방자치단체장의 특성의 차이에 따른 부단체장의 역할 수행간에는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 다만 지방자치단체장의 연령이 50세 미만인 경우에 부단체장의 전문가 역할은 유의수준 1%에서, 그리고 매개자 역할은 유의수준 10%에서 다른 연령집단에 비해 작은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 부단체장의 평균 연령이 52.85세로서 부단체장보다 나이가 적은 지방자치단체장에 대한 보좌역할이 어렵기 때문으로 생각된다.

### 4. 지방자치단체장의 리더십행태와 부단체장의 역할수행

#### 1) 지방자치단체장 리더십행태의 분석

시장·군수·구청장의 리더십 행태로서 구조적 리더십과 배려적 리더십의 두 가지에 관해 설문을 통해 알아 본 결과는 <표 4>와 같다. 설문결과를 보면 구조적 리더십의 평균은 3.56이며, 배려적 리더십의 평균은 3.47로서 지방자치단체장의 리더십 스타일 중 구조적 리더십이 근소하게나마 높게 나타나고 있다. 한편 표준편차를 보면 구조적 리더십이 0.56, 배려적 리더십이 0.77로서 배려적 리더십 스타일이 지방자치단체장에 따라 차이가 큰 것으로 나타났다. 따라서 구조적 리더십이 배려적 리더십에 비해 지방자치단체장에게 전형적으로 나타나는 리더십 스타일이며, 배려적 리더십은 사람에 따라 행사범위에 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 4> 지방자치단체장의 리더십행태

변수	문항	평균	표준편차
구조적 리더십	업무할당	3.29	0.88
	절차·규칙준수	3.36	0.89
	의견판철	4.05	0.71
	태도명시	3.77	0.81
	사전계획수립	3.49	0.87
	업무성과기준	3.42	0.86
		3.56	0.56
배려적 리더십	친근성	3.58	1.04
	의견·감정존중	3.48	0.99
	변동사전고지	3.29	0.89
	복지·안녕관심	3.65	0.82
	결정사전고지	3.44	0.94
	중요업무상의	3.36	0.92
		3.47	0.77

지방자치단체장의 구조적 리더십 행태 중에서도 “자신의 아이디어나 의견을 관철하려고 노력”하는 모습의 평균이 가장 크고(4.05) 표준편차가 가장 작게 나타남으로써(0.71) 지방자치

3) 집단간 평균의 차이를 검정하는 분산분석(Analysis of Variance)에 있어서 던컨 옵션(Duncan option)을 사용하였는데 이는 분산분석에서 사용한 인자평균간의 차이를 검정할 수 있는 다중범위검정(Multiple-range test)이다.

단체장에게 가장 뚜렷하게 나타나고 있는 리더십 스타일임을 알 수 있다. 한편 배려적 리더십 행태 중에서는 “부하직원의 개인적인 안녕과 복지에 관심”을 보이는 모습의 평균이 가장 크고 (3.65) 표준편차가 가장 작아(0.82) 지방자치단체장의 배려적 리더십 중의 비교적 전형적인 스타일인 것을 알 수 있다.

## 2) 가설의 검정

“지방자치단체장의 리더십 행태가 부단체장의 역할수행에 영향을 미칠 것”이라는 (가설 1)을 검정하기 위해 회귀분석을 실시한 결과는 <표 5>로 나타났다.

설문 결과에 의하면 부단체장의 전문가 역할의 수행에 대해서는 지방자치단체장의 배려적 리더십이 유의수준 1%에서 영향력을 미치고 있으며, 이때 회귀계수는 0.27로 나타나고 있었고, 지방자치단체장의 구조적 리더십은 통계적으로 의미 있는 관련성을 보이지 않고 있다.

부단체장의 정치적 역할의 수행에 대해서는 지방자치단체장의 구조적 리더십이 유의수준 5%에서 영향을 미치고 있으며, 회귀계수는 0.22이다. 매개자 역할의 수행에 대해서도 지방자치단체장의 구조적 리더십이 유의수준 5%에서 영향을 미치고 있으며, 회귀계수 0.30으로 나타나고 있다. 한편 정치적 역할 및 매개자 역할에 대한 배려적 리더십의 영향력은 통계적인 유의수준에서 의미 있는 결론을 내릴 수는 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 5> 부단체장의 역할수행과 지방자치단체장의 리더십 행태

종속변수	독립변수	회귀계수	표준오차	T값	R <sup>2</sup>
전문가역할	구조적리더십	0.02186	0.10825	0.20	0.1249 ***
	배려적리더십	0.27476	0.07986	3.44 ***	
정치적역할	구조적리더십	0.22688	0.10686	2.12**	0.1018 ***
	배려적리더십	0.11276	0.07883	1.43	
매개자역할	구조적리더십	0.30237	0.11621	2.60**	0.1123 ***
	배려적리더십	0.09337	0.08593	1.09	
견제자역할	구조적리더십	-0.02872	0.11752	-0.24	0.2374 ***
	배려적리더십	0.46801	0.08669	5.40 ***	
독자적역할	구조적리더십	0.20286	0.15521	1.31	0.0773 ***
	배려적리더십	0.20079	0.11450	1.75 *	

\*\*\* 유의수준 1%    \*\* 유의수준 5%    \* 유의수준 10%

부단체장의 견제자 역할의 수행에 대해서는 지방자치단체장의 배려적 리더십이 유의수준 1%에서 영향을 미치고 있으며, 이때 회귀계수는 0.46으로 나타나고 있고, 구조적 리더십은 통계적으로 의미 있는 관련성을 보이지 않고 있었다.

부단체장의 독자적 역할의 수행에 대해서는 지방자치단체장의 배려적 리더십이 유의수준 10%에서 회귀계수 0.20으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있지만, 이때 결정계수인 R<sup>2</sup>이 0.07로서 모형의 설명력이 떨어지고 있다.

이러한 결과를 정리하여 보면, 지방자치단체장의 배려적 리더십이 클수록 부단체장의 전문가 역할과 견제자 역할의 수행이 크게 나타나고 있으며 지방자치단체장의 구조적 리더십이 클수록 부단체장의 정치적 역할과 매개자 역할의 수행에 영향을 미치고 있으므로 “지방자치단체

장의 리더십 행태가 부단체장의 역할수행에 영향을 미칠 것"이라는 (가설 1)은 분석결과에 의해 지지를 받고 있는 것으로 나타났다.

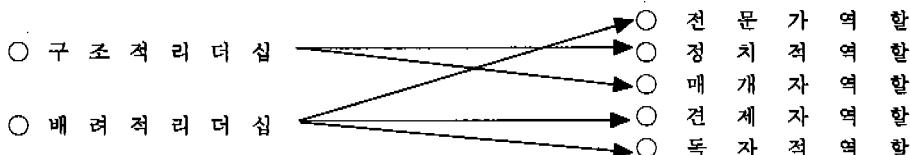
### 3) 분석결과에 대한 논의

"지방자치단체장의 리더십 행태가 부단체장의 역할수행에 영향을 미칠 것"이라는 (가설 1)은 분석결과에 의해 지지를 받고 있음을 알 수 있었다. 그러나 자세히 보면, 부단체장의 역할에 영향을 미치는 관련성이 지방자치단체장의 리더십 행태의 유형에 따라 각기 다르게 나타났으며, 이는 <그림 1>과 같다.

먼저 지방자치단체장의 구조적 리더십이 클수록 부단체장의 정치적 역할과 매개자 역할이 크게 수행되는 것으로 나타나고 있다. 그리고 지방자치단체장의 구조적 리더십은 부단체장의 전문가 역할, 견제자 역할 및 독자적 역할과는 통계적으로 의미 있는 관련성을 보이지 않고 있다.

이러한 결과에 따르면 지방자치단체장이 힘4)(장치근, 1999: 18)을 중심으로 하는 구조적 리더십, 즉 업무 중심적 리더십을 가지고 있을 때, 부단체장에게 지방정치의 장(場)에서 일정한 역할을 하도록 과업을 부여하거나, 상급기관과의 관계에서 부단체장에게 상급기관에서 일한 경험을 적극적으로 발휘하도록 할 수 있다.

<그림 1> 지방자치단체장의 리더십행태와 부단체장 역할간의 관계



다시 말해 부단체장의 정치적 역할과 상급기관과 연결편으로서의 매개자 역할은 부단체장이 자발적으로 수행하는 역할이라기보다 지방자치단체장이 업무 중심적인 리더십으로 일을 챙기는 과정에서 그러한 역할을 해 주도록 부단체장에게 지시 내지는 요청을 통하여 부단체장이 그러한 역할을 수행하게 될 것임을 시사해 준다고 해석된다.

Ohio연구팀의 연구 결과에 의하면 높은 구조적 리더십이 높은 조직성과를 가져오는 것으로 나타나고 있는데(박우순, 1996: 65), 지방자치단체에서 정책형성 및 집행과 관련하여 협의·설득·조정 등 정치적인 역할을 적극적으로 수행하거나 상급기관과의 연결성이 좋을 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 조직성과가 높을 것이라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구의 분석결과는 리더십에 관한 기존의 연구결과를 지지하고 있는 것으로 보인다.

다음으로 지방자치단체장의 배려적 리더십이 클수록 부단체장의 전문가 역할, 견제자 역할 및 독자적 역할이 크게 나타나고 있다. 이러한 결과는 지방자치단체장이 배려적 리더십, 즉 정(情)5)(장치근, 1999: 18)을 가지고 조직을 운영할 때 부단체장을 비롯한 부하직원들이 직업 공무원으로서의 전문성을 가지고 혁신적으로 지방자치단체장을 보좌하는 것으로 해석된다. 또한 지방자치단체장의 배려적 리더십이 높을 경우에 인간적인 정을 주는 지방자치단체장에 대

4) 힘이란 상대방의 행동을 자기의 의지대로 움직일 수 있게 하는 영향력이라 할 수 있다.

5) 정이란 상대방에게 관심을 쏟고 그와 좋은 인간관계를 맺는 것이라 할 수 있다.

하여 견제를 하지 못할 것이라는 추론보다는 지방자치단체장을 견제하는 부단체장의 역할 수행이 오히려 더욱 커진다는 해석이 타당한 것으로 보인다. 그 이유는 지방자치단체장이 비록 법령에 다소 어긋나거나 문제가 예상되는 업무지시를 할 경우에도 지방자치단체장이 효과적으로 조직을 운영할 수 있도록 긍정적인 입장에서 의견을 개진할 수 있는 배려가 주어지기 때문이다. 특히 지방자치단체장의 배려적 리더십은 부단체장의 견제자 역할에 대해 가장 큰 영향력을 미치고 있으며, 이 때 모형의 설명력( $R^2=0.2374$ )도 가장 크게 나타나고 있다.

끝으로 독자적 역할의 경우에는 지방자치단체장의 배려적 리더십의 영향력을 받는 것으로 나타나고 있으나, 모형의 설명력( $R^2=0.0773$ )이 낮아 의미있는 결론을 내리기에는 주의가 요구된다.

Ohio 연구팀과 Michigan팀의 리더십 행태에 관한 연구는 기본적인 가정의 차이에도 불구하고 리더십의 효과성에 관련된 리더 행태를 규명할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 일반적으로 높은 수준의 배려나 직원 중심적 행태를 가진 리더가 부하의 만족을 가져 올 수 있다고 한다(Bass, 1990). 설문결과에서 나타난 결과 같이 부단체장의 전문가 역할과 견제자 역할은 지방자치단체장의 지시나 요청에 의해서 나타나는 행태가 아니라 부단체장의 심리적 만족에 바탕을 둔 자발적인 행태로서 선행연구와 일치되는 것으로 해석된다.

## 5. 부단체장의 욕구와 부단체장의 역할분석

### 1) 부단체장의 욕구분석

McClelland의 권력욕구란 자신의 일 또는 다른 사람들의 일에 대해 통제하려는 욕구를 말한다. 본 연구에서는 권력욕구를 측정하기 위해 부서간 경쟁에서의 승리, 부하직원에 대한 통제, 일에 대한 책임의식 등에 관해 설문을 구성하여 측정한 결과 응답의 평균이 3.33으로 나타났다. 특이한 것은 자기가 결재한 것은 끝까지 책임을 진다는 설문에 대한 응답의 평균이 4.18로서 가장 높게 나와 부단체장의 책임의식이 강함을 시사해 주고 있다.

한편 성취욕구란 일을 통하여 능력이나 전문성을 획득하고 이를 과시하고자 하는 욕구를 말하며, 본 연구에서는 부단체장의 성취욕구를 측정하기 위해 능력이나 전문성의 획득, 일의 성취에 큰 관심, 목표의 달성을 통한 삶의 의의 추구 등을 설문으로 구성하여 측정한 결과, 응답의 평균이 3.76으로 부단체장은 성취욕구가 권력욕구(응답평균 3.33)에 비해 보다 높은 것으로 나타났다.

**(표 6) 부단체장의 욕구**

번 수	문 항	평 균	표준편차
권력욕구	경쟁의 승리	3.52	0.96
	많은 부하 선호	2.66	0.88
	통제력 확보	3.22	2.786
	업무 직접관찰	3.08	0.85
	결재에 대한 책임	4.18	0.75
		3.33	0.73
성취욕구	능력·전문성 획득	3.96	0.78
	일의 성취	3.62	2.77
	도전적 목표설정	3.52	0.87
	나의 노력 선호	3.88	0.85
	일을 통한 삶의 의의	3.78	0.90
		3.76	0.88

## 2) 가설의 검정

“부단체장의 욕구가 부단체장의 역할수행에 영향을 미칠 것”이라는 (가설 2)를 검정하기 위해 회귀분석을 실시한 결과는 <표 7>과 같다.

분석결과를 보면, 부단체장의 권력욕구는 부단체장의 5가지 역할의 수행에 대해 모두マイ너스의 회귀계수를 나타냄으로써 권력욕구가 높을수록 부단체장의 전문가 역할, 정치적 역할, 매개자 역할 등 보좌역할의 수행, 견제자 역할의 수행, 독자적 역할의 수행정도는 작아지는 것으로 나타났다. 다만 이러한 결론은 유의수준의 지지가 없어 통계적인 검정이 되지는 못하고 있다.

<표 7> 부단체장의 역할수행과 욕구

종속변수	독립변수	회귀계수	표준오차	T값	R <sup>2</sup>
전문가 역할	권력욕구	-0.13586	0.09110	-1.49	0.2000 ***
	성취욕구	0.38131	0.07544	5.05***	
정치적 역할	권력욕구	-0.06675	0.09059	-0.74	0.1676 ***
	성취욕구	0.31315	0.07502	4.17***	
매개자 역할	권력욕구	-0.11194	0.09260	-1.21	0.2758 ***
	성취욕구	0.44886	0.07668	5.85***	
견제자 역할	권력욕구	-0.18239	0.11195	-1.63	0.1192 ***
	성취욕구	0.36410	0.09271	3.93***	
독자적 역할	권력욕구	-0.11118	0.13414	-0.83	0.1167 ***
	성취욕구	0.39012	0.11108	3.51***	

\*\*\* 유의수준 1% \*\* 유의수준 5% \* 유의수준 10%

부단체장의 성취욕구는 모두 1%의 유의수준에서 부단체장의 역할수행에 상당한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 회귀계수는 모두 플러스로 나타나고 있으며, 그 크기도 부단체장의 5 가지 역할 모두에 대하여 최소한 0.31에서 0.44로 나타나 부단체장의 성취욕구가 높을수록 지방자치단체장에 대한 보좌역할, 견제자 역할, 독자적 역할이 모두 크게 나타남을 말해주고 있다.

특히 부단체장의 독자적 역할의 경우에 유의수준 1%에서 회귀계수가 0.39로서 부단체장의 성취욕구는 다른 독립변수에 비하여 독자적 역할에 커다란 영향력을 보이고 있음을 알 수 있다. 부단체장이 성취욕구를 가지고 있는 경우에는 지방자치단체의 각종 위원회에서 부단체장이 지방자치단체장의 의사에 구애받지 않고 독자적인 판단과 의견개진으로 위원회를 운영하게 된다고 해석된다.

따라서 (가설 2)에서 부단체장의 성취욕구는 분석결과에 의거 지지를 받는 것으로 나타났으며, 권력욕구는 유의수준의 뒷받침이 없어 가설이 지지를 받을 수 없는 것으로 나타났다.

## 3) 분석결과에 대한 논의

권력욕구는 자신의 일 또는 다른 사람의 일에 대하여 통제하려는 욕구를 말하며, 성취욕구는 능력이나 전문성 등을 획득하고 표시하려는 것을 말한다. McClelland와 그의 동료들은 성취욕구가 높은 사람이 낮은 사람보다 나은 성과를 나타낼 것이라는 가정에서 성취욕구와 성과를 관련시키는 것이 유의미하다는 시사를 얻었으며, 또한 관리자들의 권력욕구도 조직의 효과성을 높이고 있다는 점을 밝히고 있다(박우순, 1996: 200).

분석결과를 보면, 부단체장의 권력욕구에 대해서 비록 통계적인 유의성은 없지만 5가지의 역할 모두 마이너스의 회귀계수를 보여주고 있다. 권력욕구가 클수록 보좌역할이 작아지고 견제자 역할도 작아지는 것으로 나타나, 권력욕구가 큰 부단체장은 지방자치단체장의 조직운영에 관해 아예 관여하지 않는 행태를 보인다는 해석이 타당한 것으로 보인다. 그리고 부단체장의 권력욕구는 성취욕구에 비해 낮은 것으로 나타났다.

이에 비해 부단체장의 성취욕구는 유의수준 1%에서 부단체장의 5가지 역할 모두에 대해 상당한 정도의 플러스 회귀계수를 보이고 있어, 성취욕구가 클수록 보좌역할은 물론 견제자 역할과 독자적 역할도 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 부단체장이 조직내에서 일의 성취를 위해서는 지방자치단체장의 지원과 관심이 필요하며 이의 획득을 위한 적극적인 보좌역할은 물론, 지방자치단체장에 대해 적극적인 견제나 개입을 통해 본인의 성취욕구를 만족시키려는 행태를 보이는 것으로 해석된다.

결국 부단체장의 적극적인 역할수행을 통해 조직성과를 제고시킬 수 있다고 본다면, 본 연구의 이러한 분석결과는 McClelland의 연구 중 성취욕구가 조직성과를 높인다는 연구를 지지하고 있는 것으로 나타났지만, 권력욕구에 관해서는 그렇지 않은 것으로 나타났다. 권력욕구의 분석결과와 관련하여 볼 때, McClelland의 연구는 관리자의 권력욕구와 조직성과에 관한 것인데 비하여, 본 연구는 부단체장의 권력욕구가 지방자치단체장에 대한 부단체장의 역할 행태에 미치는 영향에 관한 것이다. 따라서 연구결과의 차이를 해석하는데는 어려움이 있다.

## VI. 결 론

본 연구에서는 우리나라의 기초지방자치단체인 시·군·자치구에 있어서 부단체장, 즉 부시장, 부군수, 부구청장의 역할에 관한 실증적인 분석을 시도하였다. 주민의 선거에 의하여 선출된 지방자치단체장이 민주성의 전제하에 주민의 선호를 우선적으로 고려함으로써 정치성을 띠는 정책결정 및 집행을 해 나가는 것은 불가피한 면이 있다고 생각된다. 그렇지만 조직내 최고위직 직업공무원인 부단체장이 이러한 지방자치단체장의 정치적 행태에 대하여 법과 제도에 의한 일정한 한계를 제시하고, 지방자치단체장으로 하여금 이러한 한계를 지킬 수 있도록 보좌 또는 견제역할을 충실히 해야 할 것임을 연구결과는 시사하고 있다.

분석의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 부시장·부군수·부구청장은 매개자 역할, 전문가 역할, 견제자 역할, 정치적 역할의 순서로 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지방자치단체장의 리더십 행태중 구조적 리더십은 부단체장의 정치적 역할 및 매개자 역할에 영향을 미치는 반면에, 배려적 리더십은 전문가 역할과 견제자 역할에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 10%의 유의수준에서 독자적 역할에도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 부단체장의 성취욕구는 부단체장의 5개의 역할 수행에 다같이 상당한 정도의 플러스의 영향력을 보이고 있었다. 따라서 부단체장의 성취욕구가 높을수록 전문가 역할, 정치적 역할, 매개자 역할, 견제자 역할 및 독자적 역할을 적극적으로 수행하고 있음을 보여주고 있었다. 부단체장의 권력욕구는 회귀계수가 마이너스의 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 권력욕구가 높은 부단체장은 지방자치단체장의 업무지시나 정책방침에 적극 개입

하여 보좌 또는 견제하기보다는 오히려 관여하지 않는 행태를 보이는 것으로 해석된다.

본 연구는 기초지방자치단체에 있어서 부단체장이 수행하는 역할을 규명하고 이를 실증적으로 연구하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 현실적인 제약으로 인한 연구상의 한계 역시 지적되어야 할 것으로 생각된다. 본 연구의 한계와 앞으로의 연구에 있어서 고려되어야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 부단체장의 지각과 태도를 바탕으로 하고 있기 때문에 지방자치단체장에 관한 자료를 부단체장을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였다. 부단체장이 지방자치단체장과 가장 가까운 위치에서 그의 행태를 직접적으로 관찰할 수 있기 때문에 연구목적에 부합하는 결과를 얻을 수 있을 것으로 기대하였기 때문이다. 다만 앞으로의 연구에서 지방자치단체장에 관한 자료에 관해서는 직접 조사하여 연구할 경우 본 연구의 결과를 보충할 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 본 연구가 대상으로 하고 있는 것은 기초지방자치단체인 시·군·자치구로서 광역지방자치단체인 특별시·광역시·도는 제외되었다. 광역지방자치단체의 부단체장인 행정부시장·부지사와 정무부시장·부지사는 그 설치근거인 지방자치법에 의하여 상호 역할분담이 전제되어 있기 때문에 시·군·자치구의 부단체장과는 역할수행의 내용과 범위가 다르다. 더구나 광역지방자치단체의 경우는 기초지방자치단체에 비해서 중앙정부는 물론 중앙정치와도 밀접한 연계를 가지고 있으므로 본 연구에서 논의한 부단체장의 역할과는 차이가 있을 것이다. 따라서 전문가 역할·정치적 역할·매개자 역할과, 견제자 역할 및 독자적 역할에 관한 연구결과를 그대로 적용하기에는 무리가 있을 것이다. 광역지방자치단체의 부단체장의 역할을 연구하는데 있어서는 광역지방자치단체장의 역할로서 논의되고 있는 조직내적인 역할, 지방의회에 대한 역할, 주민에 대한 역할, 중앙에 대한 역할 등을 전제로 부단체장의 역할을 연계시켜 논의해야 할 것이다.

셋째, 본 연구는 설문조사를 실시하고 이를 통계적 기법에 의해 분석·검정하는 방법을 택하였기 때문에 부단체장 역할에 대한 전반적인 경향을 알 수 있었다. 그러나 기초지방자치단체의 수준에서 어떠한 정책의 형성 및 집행을 둘러싸고 부단체장의 역할의 구체적인 한계를 알아보거나, 부단체장의 역할수행의 방식이나 지방자치단체장과의 권력의 배분 등을 과학하기에는 한계가 있다. 이를 보완하기 위한 방법으로서 사례연구가 앞으로 필요하다고 생각된다. 본 연구의 결과에 사례연구를 통하여 얻은 실증적 자료를 더하게 된다면 부단체장의 역할을 보다 깊이있게 이해할 수 있을 것으로 생각된다.

## 참 고 문 헌

- 김기옥. (2000). 「지방자치행정론」. 서울: 법영사.
- 김상영. (2000). 지방공무원의 전문성 제고방안, 「대구광역시 시정연구」, 20.
- 김석태. (1994). 지방정부 집행기관에서의 정치와 행정간의 관계, 「대구경북행정학회보」, 6집 2호.
- 박동서 외 공저. (1994). 「지방자치와 행정」. 서울: 서울대 행정대학원.
- 박문옥. (1989). 지방자치단체장의 직선에 따른 부기관장의 역할, 「자치행정」 25.
- 박우순. (1996). 「조직관리론」. 서울: 법문사.

- 이석형. (2000). 지방공무원의 전문성 강화에 관한 고찰. 「대구광역시 시정연구」. 20.
- 이석형. (1989). 지방자치단체장 직선에 따른 부단체장의 지위와 권한. 「대구대지역사회개발논총」. 11.
- 이승종. (1999). 지방정치와 시민단체의 참여. 「동의대 지방의회연구」. 9.
- 장치근. (1999). 「지방자치단체장의 리더십이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구」. 전남대학교 대학원. 박사학위논문.
- 정병욱. (1990). 지방자치단체장 직선에 따른 조직화 방향. 「지방자치연구」. 3.
- 채서일·김범종. (1988). 「SPSS/PC+를 이용한 통계분석」. 서울: 법문사.
- Bass, R. M. (1990). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. (3rd. ed.). New York: Free Press.
- Katz, D. and Kahn, R. L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Pinder, C. C. (1984). *Work Motivation: Theory, Issues, and Applications*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.

---

李京勳: 제22회 행정고등고시합격, 성균관대, 서울대 행정대학원, 미국 위스콘신 주립대석사, 동아대학교 행정학박사, 내무부 교부세과, 부산광역시 기획관, 영도구 부구청장, 현 부산광역시 환경국장, 동아대 행정사례연구강의, 한국해양대학교 겸임교수. 주요관심분야: 지방자치, 지방재정, 도시행정.

〈E-mail: klee@metro.busan.kr〉