

# 신정치문화(NPC)와 단체장의 신정치문화(NPC)적 성향분석\*

이 승 종\*\* · 홍 진 이\*\*\*

## Analysis of the New Political Culture Inclinations of Local Government Leaders\*

Seung-Jong Lee\*\* · Jin-Ie Hong\*\*\*

요약 : 본 논문은 FAUI((Fiscal Austerity and Urban Innovation Project) 국제비교연구를 토대로 특히 우리나라 지방자치단체장의 신정치문화(New Political Culture)적 속성에 대해 분석하고자 한다. 그 이유는 신정치문화적 속성을 보이는 지방자치단체장일수록 혁신정책채택에 능동적이며 도시혁신을 성공으로 이끄는 가능성이 높게 나타나고 있음이 FAUI 선례연구를 통하여 나타나고 있기 때문이다. 최근 지방자치가 진행되면서 지방자치의 정착과 발전을 위해서는 지방정부의 행정혁신이 절실하다는 논의와 지적이 활발한 바 혁신과 연계된 것으로 생각되는 단체장의 NPC적 속성에 대한 분석은 우리 지방정부의 방향성 재고에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 분석결과 우리 사회에서도 전반적으로 NPC적 성향이 서서히 확산되고 있음을 알 수 있다. 그렇다고 해서 그 같은 경향이 지배적으로 나타나고 있는 것은 아니다. 그 이유는 상당부분 제도적 영향력에 의해 NPC적 성향이 억제되고 있는 것으로 생각할 수 있다. 특히, 복지사회로의 진입이 늦어지고 있다는 점을 가장 큰 장애요인으로 지적할 수 있다. 이러한 결과는 복지제도의 미성숙이 단체장의 혁신성향을 제약하는 중요한 요인으로 간주될 수 있다는 점을 나타내고 있다.

주제어 : 신정치문화, 도시혁신, 혁신성향

**ABSTRACT** : This research focuses on the new political culture attributes of local government leaders in Korea based on comparative international studies. The issue that we particularly focus on is that, from the studies of preceding Fiscal Austerity and Urban Innovation Project (FAUI) cases, the higher a local government leader has the new political and cultural attributes, the more actively he/she adapts innovative policies, which results in a high possibility of succeeding in achieving urban innovation. This is also a method of measuring the new political and cultural attributes of local government chiefs in Korea, and it started from the expectation that we can infer, to some degree, the direction of their policies on local government innovation, content and their possibility of success in the future. From the analytical results, we can conclude that in Korean society NPC tendency has been steadily spread. However, it is not dominant because it seems to be significantly controlled by institutional influence. In particular, the biggest failure factor is the lagging of becoming a welfare society. This result indicates that an immature welfare system can be an important factor in restraining innovative inclinations of local government leader.

**Key Words** : new political culture, urban innovation, local government

\* 본 논문을 위하여 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사위원께 진심으로 감사드리며 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었습니다.(KRF-2004-074-BM0047)

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수(Professor, Graduate School of Public Administration, Seoul National University), 논문주작성자임.

\*\*\* 중앙공무원교육원 교수(Professor, Central Officials Training Institute)

## I. 문제 제기

지방분권 및 지방자치의 확대 실시에 따라 지방정부가 지역주민에 대해 직접적인 책임을 지는 영역이 넓어가면서 지역주민이 지방정부에 기대하는 기대수준도 점점 높아가고 있다. 이러한 요구에 부응하기 위하여 새로운 타입의 자치단체장들이 속속 등장하기 시작하고 있는데 이들의 특징은 '재정에 대한 책임'과 '계급에 기반을 두는 정치의 축소화'로 요약할 수 있다.

이러한 정치 문화적 변화에 관하여 시카고 대학의 Clark은 '신정치문화(New Political Culture)'라는 개념으로 특징화하여 제시하고 있다(Clark, 1994; Clark and Rempel, 1997; Clark and Hoffman-Martino, 1998). Clark은 '지방자치 행정 혁신에 관한 국제비교연구(Fiscal Austerity and Urban Innovation Project, 이하 FAUI 연구)'를 수행하고 있는데 이 연구와 연계하여 신정치문화개념을 제시하고 있다.

이와 관련, 본 논문은 우리나라 지방자치단체장에게도 신정치문화(New Political Culture, 이하 NPC 혹은 신정치문화로 통일)적 속성이 발견되는 점에 대하여 분석하고자 한다. 그 이유는 신정치문화적 속성을 보이는 지방자치단

체장일수록 혁신정책채택에 능동적이며 도시 혁신을 성공으로 이끄는 가능성이 높게 나타나고 있음이 FAUI 연구를 통하여 나타나고 있기 때문이다. 최근 지방자치가 진행되면서 지방자치의 정착, 발전을 위해서는 제도 및 지역주민의 참가뿐만 아니라 지방행정을 수행하는 지방정부의 행정혁신이 절실하다는 논의와 지적이 활발한 바 혁신과 연계된 것으로 생각되는 단체장의 NPC적 속성에 대한 관심은 당연하다고 본다.

사실, 신정치문화의 개념에 대해서는 적지 않은 비판이 제기되고 있기도 하다. 그러나 FAUI라는 국제간 협력연구를 통하여 NPC의 개별적 또는 실증적 타당성은 어느 정도 입증되었다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 따라서 본 논문에서는 신정치문화에 대한 개념적 논의와 함께 FAUI 연구에서의 신정치문화의 개념을 원용하여 우리나라 지방자치단체장의 NPC적 성향을 분석하고자 한다. 지방자치단체장의 NPC적 성향이 도시정부의 혁신에 상당한 영향을 미치고 있다는 선행연구의 분석결과로 미루어 봤을 때, 우리나라에서 신정치문화의 배태를 확인해나가는 작업은 유의미하다고 본다.

본 논문의 분석을 위한 자료는 FAUI 연구 자료를 활용 한다.<sup>2)</sup>

1) 신정치문화의 개념에 대한 비판으로 근대화이론의 오류에 불과하다는 지적도 있다. 즉, 신정치문화에서 제시하고 있는 사회경제적인 변화는 근대화이론이 주장하고 있는 근대화과정의 변화와 다를 바 없다는 비판이다. 그러나 신정치문화의 기본 틀에서 제시하고 있는 변화는 근대화과정의 점진적인 변화와는 달리 가치관의 변화를 불러일으키는 정도의 급격한 변화라고 보는 것이 타당하다.

2) FAUI연구는 사회과학분야에서 시행되고 있는 대규모의 국제협력연구로서 일차적으로 각국의 학자들로 하여금 국제표준조사표에 기초하여 각 소속국가의 지방행정실태를 조사·진단하게 하고 이차적으로는 각국별로 구축된 조사 자료에 기초하여 국가간 비교연구를 수행하게 함으로써 국제적인 시각에서 세계의 지방행정 경향을 파악함은 물론, 각국의 지방행정 개선을 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 기본목표로 하고 있다. 우리나라는 1995년부터 참여하여 248개 기초자치단체의 단체장 및 부단체장 시의회의장 등을 대상으로 설문조사를 시행한 바 있다(이승중·김홍식, 소순창, 장원호 등).

## II. 신정치문화 발생의 배경과 특징

### 1. 신정치문화 발생의 배경

산업사회에서의 정당지지는 산업사회 및 민족국가의 형성과 더불어 발생한 계급, 종교, 도시·농촌, 인종의 네 가지 사회적 균열에 근거하고 있다고 볼 수 있다(Lipset and Rokkan, 1967). 그러나 산업사회와는 달리 현대에서는 정보의 생산, 유통 및 사용이 주가 된다고 할 때 기존의 사회적 균열은 더 이상 사람들의 정체성에 영향을 미치지 않게 되며, 이는 기존 정당에 대한 지지도 감소로 나타나게 된다. 따라서 투표와 같은 간접적 참여보다는 직접적 정치참여를 통해 이슈별로 목소리를 내고 영향력을 행사하고자 한다. 일반시민의 교육수준이 높아지고 정보·통신체계의 발달로 정보에 대한 접근 및 공유가 보다 용이해짐에 따라 투표와 같은 종전의 소극적 정치참여보다는 광범위한 시위 또는 전자공간에서의 여론형성 등을 통해 정책결정 및 집행과정에서 보다 크고 직접적인 영향력을 미치고자 하는 적극적인 정치참여가 늘어나게 된다. 또한 행정정책의 영역에서도 옴부즈맨, 시민모니터링 제도, 정보공개 제도 등을 통한 직접적인 행정참여와 영향력 행사를 요구하게 된다.

이와 같은 전반적인 변화와 더불어 신정치문화가 발생하게 되는 변화의 요인으로서 주요한 몇 가지 요소를 나열해보면 다음과 같다.

첫째, 사회의 변동 및 이에 따른 소비자 니즈의 변화를 들 수 있다. 여성의 역할 강화에 따른 다양한 참여와 더불어 무엇보다도 라이

프스타일에 관한 관심이 고양되고 있는 현실이 이를 뒷받침해주고 있다.

둘째, 지방분권화이다. 지방분권은 1980년대의 재정적자시기를 맞이하여 각국이 취한 공통적 현상으로 일부 국가에서는 지방분권신드롬이라 불릴 수 있을 정도의 과열현상마저 보이고 있다. 그러나 최근의 분권은 전통적 지방분권의 성격과 달리 재정적 측면이 강화되는 신지방분권이라 할 수 있으며, 먼 중앙정부보다 가까운 지방정부를 선택한 시민들의 요구에 부응하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

마지막으로 들 수 있는 점은 정치의 위기이다. 이제까지 지방의 정책을 결정하여 온 것은 지방의 정치가가 어떠한 정당에 소속되어 있는가, 혹은 소속정당의 정책요강 및 신봉하는 이데올로기였다. 이러한 점이 역으로 현행의 정치적 위기를 촉발시키고 있다고 할 것이다.

한편, 신정치문화가 형성되어 가는 변화의 징조로 다음과 같은 점을 공통적으로 지적할 수 있다. 먼저 서비스공급의 양에 국한하지 않고 실질적인 서비스의 질에 관심이 높아지며 시민의 요구, 특히 일상적인 생활환경에 관한 요구에 대해 즉각적인 응답성을 요구하게 된다. 또한 지방자치단체장 사이에 『민주적 행동』이 넓게 정착되어가며 정보수집, 어드바이스, 시민참여의 방법(주민집회, 시민대표와의 간담회) 등을 다양화하여 시민과의 접촉에 적극성을 띠게 된다. 아울러 효율성을 추구하기 위하여 타 공공기관, 단체, 민간섹타 및 시민 등과의 연계를 가급적 광범하고도 다양한 형태로 모색하는 점 등을 지적할 수 있다.

## 2. 신정치문화의 특성

“정치체계의 구성원인 개인의 정치체계 및 그 안에서의 자신의 역할에 대한 태도와 행동 양식”으로 정의되는 정치문화는 1963년의 Almond and Verba(1963) 이후 1960년대 사회과학의 주요 연구주제의 하나였음에도 불구하고 1970년대 들어 정치문화개념의 모호성과 이데올로기적 비난으로 주된 연구주제에서 배제되어 왔음은 주지의 사실이다. 그러나 1980년대 들어 다시금 정치문화에 대한 연구가 Inglehart (1977), Offe(1985), Castells(1989, 1996) 등에 의해 재개되었다.

이러한 연구의 축적에도 불구하고 사회적 정치적 현상으로 나타나는 새로운 정치문화의 속성상 그 내용은 복잡할 수밖에 없으며 하물며 그 정의를 간단하게 규정할 수는 없다. 그러나 너무 다원적 측면에서의 접근은 검증과정을 복잡하게 만들어 그 실체를 파악하는 데 걸림돌이 될 수도 있을 것이다. 실제로 NPC의 기본 개념이 처음 제시되었을 때(Clark and Inglehart, 1989)에도 많은 사람들은 그와 같은 근본적인 변화가 정말로 일어나고 있는지에 관해 상당히 회의적이었다. “정당 및 계급은 여전히 중요하다” 혹은 “NPC의 발전은 일시적인 것에 지나지 않는다” 등의 반응이 많았던 것도 사실이다(小林良彰, 1998). 그러나 NPC의 중심적 요소의 대두를 보여주는 사례는 도처에서 발견할 수 있다. 예를 들어 대중민주주의의 대두, 전통적 정당의 쇠퇴, 사회적 쟁점정치

의 확산, 젊은층과 여성의 동원 등이 그것이다.

이 장에서는 편의상 기존의 정치문화(Convention Political Culture)<sup>3)</sup>와 신정치문화(NPC)를 비교해 보면서 신정치문화의 특징을 먼저 파악해보고자 한다(〈표 1〉 참조).

먼저, 새로운 정치문화의 주도자로는 Bill Clinton, Tony Blair, Mitterand 등을 열거할 수 있다. 그들은 NPC 쟁점을 동원하여 각 국가에 있어서 기존의 정치문화 흐름을 획기적으로 변화시키고 있다. NPC의 쟁점은 시민, 민주주의, 환경보호주의, 동성애자의 권리, 중절과 같은 소비 및 라이프스타일에 관한 것이며, 종래와 비교하여 볼 때 조직 및 직업, 계급에 관한 쟁점의 비중이 경감되고 있는 것이 특징이다. 기존 정치에서의 정치 리더는 정당 및 노동조합, 각각 다른 사회적 계층에 기반을 둔 지지세력으로 지원을 얻어 자본가와 노동자 계층 혹은 사회적 지위가 높은 계층과 낮은 계층이라는 대립 축 안에서 어느 한쪽을 대표하여 등장했다. 그러나 NPC에 있어서는 쟁점마다 서로 다른 리더가 나타난다. 환경문제에 따른 리더와 이슈별 문제에 따른 리더는 서로 다르다. 이러한 NPC 현상은 시민의 교육수준 및 소득수준이 높고 하이테크 서비스 종사자의 비율이 높은 지방정부 및 국가일수록 보다 현저하게 나타나고 있다(Clark, 1997).

세계 각국의 정치 변화도 또한 NPC의 발전과 무관계하다고 볼 수 없다. 예를 들어 소비에트공산주의가 붕괴하였고, 1993년에는 이탈리아의 정당정치가 대전환을 맞이하는 등 많

3) 이하 CPC로 명명함.

은 나라에 있어 사회당은 국가중앙집권주의를 대신하여 시민참가·시장개입주의를 강조하는 정당으로 변천하였다. 이러한 현상은 전통적인 계급정당정치가 붕괴하고 있는 것을 시사하고 있다. 이러한 권위주의로부터의 이행은 회사 내의 인간관계에 있어서도, 또한 자율성이 높아지고 있는 가족구성원간의 가족관계에 있어서도, 국가 공적기관인 행정관청에서도 유사한 모습으로 발견할 수 있다. 사회적·경제적 계급구조의 쇠퇴는 전통적인 계급정치 및 정당정치, 권위적 정치리더십을 그 근저에서부터 흔들고 있는 것이다. 직업이 정치적 성향을 결정하던 종래와는 달리 사안별로 지지성향을 달리하며 정치엘리트가 아닌 시민 개개인에 의한 정치참가와 시민중심의 거버넌스가 넓게 확산되어가는 것도 주요한 사회변화라 할 수 있으며 이러한 변화가 바로 NPC로 연결되고 있는 것이다.

한편, NPC의 성향은 각국이 처한 정치 문화적 환경에 영향을 받으며 따라서 각국에 따라 NPC성향에 있어서 다소의 차이점도 발견할 수 있다. 그러나 NPC의 기본적 흐름에 있어서는 국가간의 차이보다는 유사성이 훨씬 용이하게 발견된다.

이상의 논의를 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> CPC와 NPC 특징의 비교

항 목	기존의 정치문화 (CPC)	신 정치문화 (NPC)
정치 문화	산업사회에 따른 정치 문화로서 대표적인 특징은 대의정치와 계급 정치임	『탈 물질주의』 <sup>4)</sup> 의 가치관에 기반을 두고 있음
참가 형태	정당과 노동조합과 같은 조직의 힘이 가장 중요하며 일반시민은 이러한 조직을 통하여 정치에 참가함	중앙집권적이며 계층적인 조직(국가, 정당, 노동조합)의 확대에 반대하여 분권화, 효율화를 지향함
정치적 성향	직업이 정치적 성향을 결정함. 즉, 블루칼라 계층은 혁신 정당을, 화이트계층은 보수 정당을 지지함	정치엘리트가 아닌 시민개인에 의한 정치참가 혹은 시민중심의 거버넌스를 지지함
정치적 쟁점	중요한 쟁점은 고용 등 일종의 『생산정치』임	중요한 쟁점은 환경과 생활의 쾌적성 등 일종의 『소비정치』임
개방성	특정 지역, 종교 등이 영향을 미침	지역, 종교 등으로의 개방성

출처 : 장원호의 분류(미발표데이터, 2004)에 의거 저자 수정

보다 구체적으로 기존의 FAUI 연구에 기초하여 신정치문화를 구성하는 몇 가지 주요요소를 제시하면 다음과 같다(Clark and Lipset, 1991: 397~410).

#### 1) 고전적인 좌·우축의 변질

아직까지도 보통 정치적으로 좌(진보) 혹은 우(보수)라는 표현을 사용하고 있으나 그 정의

4) Inghelhart(1971, 28)는 정치문화에 있어서 물질주의로부터의 이행을 『탈 물질주의』로 불러 분석하였다. 초기의 분류는 이하의 4 항목이다.

『만약 이하의 항목으로부터 선택하지 않으면 안되는 경우 어느 2가지가 가장 적합하다고 생각하십니까?』

1. 국가 질서의 유지 2. 중요한 정치결정에 국민의 목소리 반영 3. 물가 억제 4. 언론자유의 옹호

탈물질주의자는 2와 4를 선택한 자이며 물질주의자는 1과 3을 회답한 사람이다. 그 외의 조합은 『혼합가치보유자』로 분류하였다. 탈물질주의의 개념은 42개국의 30만인이 넘는 시민의 선호에 관한 데이터를 가지고 검증하고 있다(Inghelhart, 1990: Inghelhart, 1997).

는 고정되어 있지 않고 조금씩 변화하고 있다. <좌>는 점점 사회적 쟁점의 <좌>를 의미하는 것으로 되고 있으며 고전적인 의미의 계급쟁점에 있어 <좌>를 의미하는 일은 줄어들고 있다. 동구권국가에서 특히 이러한 변화를 극명하게 볼 수 있는데, 예를 들어 1980년대 후반에 들어 정치적<좌>란 때로는 민영화를 지지하는 자들을 지칭하는 말로 대신 사용되고 있으며 국가의 경제개입을 의미하는 것으로의 사용은 줄어들고 있다. 서구국가에서의 어휘 변화는 동구권과 비교하여 급격하지는 않을지라도 정부 역할의 확장이 진보적이라고 주장하는 좌파는 줄어들고 있다. 무엇보다도 중요한 점은 이제는 소유와 생산의 수단이 통제대상이 아니라는 점이다. 동시에 좌·우축의 이러한 변용에 의해 정치적 지도자를 포함하여 많은 시민들도 앞으로의 정책방향 설정과 예측에 상당부분 어려움을 느낄 수도 있을 것이다.

## 2) 사회적 이슈와 재정·경제이슈의 명확한 구별

명기해둘 것은 여기서 논하는 『사회적 쟁점』이란 비용수반을 동반하는 복지국가를 의미하는 것은 아니다. 오히려 기존의 경험과는 달리 새로운 여성의 역할 강화 및 다문화사회에 대한 관용적 태도 등을 의미하는 것이다. 또한 『사회적 쟁점』과 『재정적 쟁점』을 분석상 별개의 사례로 보고 있으나 이 두 가지 쟁점이 실제로 전혀 중복하지 않는다는 것은 아니다. 사회적 쟁점 중에는 재정적인 쟁점이 포함되는 경우가 있다. 예를 들어 빈곤층의 문제 해결을 위해 기초생활수급비를 늘리는 경우이다. 역으로 재정적 뒷받침 없이도 현실 가능한 사

회적 쟁점도 있다. 지방학생들에 대하여 일정 비율의 서울대입학을 허용하는 것 등이 좋은 예이다.

기존의 계급정치모델에서는 ①사회적 쟁점은 재정적 쟁점으로 환원되어지고, ②사회적 쟁점의 토대는 재정적 쟁점의 토대로부터 유래되어지며, ③좌파는 사회적·재정적 쟁점에 있어 진보적이며 우파는 보수적이라고 규정한다. 한편, NPC의 지지는 계급이 아닌 보다 일반적인 사회경제적 구조 및 직업구조를 반영하고 있다. 따라서 기존의 계급정치가 NPC로 변환됨에 따라 재정적 쟁점과 사회적 쟁점간의 상관관계도 저하되게 된다.

## 3) 재정·경제적 쟁점과 비교할 때 중요성을 더하는 사회적 쟁점

사회적 쟁점의 중요성은 사회가 경제적으로 풍요로워질수록 높아가고 있다. 경제적으로 여유가 있는 사람들은 통상의 경제적 관심사에 더해 라이프스타일 및 생활의 쾌적함이라는 문제에 관심을 가지게 된다. 이러한 의식의 변화는 시민의 의식조사로부터 쉽게 접할 수 있다. 이러한 변화는 네오마르크스주의자들로 하여금 그들의 사회주의 이론을 재고할 수밖에 없게 만들 것이다(Harrington, 1989; Bowls and Gintis, 1987).

## 4) 시장개인주의와 사회개인주의의 발달

개인주의의 발달은 전통으로의 복귀를 어렵게 만드는 중요한 요소이다. 시장개인주의와 사회개인주의라는 두 가지 개인주의는 산업의 국유화 및 복지국가의 확장이라는 전통적 좌익정치에 대해 회의적이다. 그러나 NPC에서는

『시장자유주의』(본래 협의로 해석되어 우파정당에게만 적용되었던 개념)와 『사회혁신주의』(본래는 좌파정당의 전매특허라고 생각되었던 개념)가 융합되어 나타나고 있다. 이러한 새로운 정책선회의 결합은 기존과 다른 새로운 정책 프로그램과 틀을 만들어내고 있다.

##### 5) 복지국가에 대한 의문

전후 구미 선진 공업국가를 중심으로 대다수의 국가가 실현을 꿈꿔왔던 복지국가는 지금 기로에 서 있다고 할 수 있다. 특히 1980년대 이후부터는 기존의 복지국가에 수정을 가하는 경향이 현저해지고 있다. 많은 나라에서 복지서비스 제공에 정부의 관여를 후퇴시키는 방침을 취하고 있으며, 이러한 경향을 일컬어 신보수주의라고 부르기도 한다. 다양한 형태의 복지서비스가 민영화되어 복지사무의 민간위탁이 보편화되고 있으며, 복지서비스의 제공자를 다원화하는 복지 다원주의(Welfare Pluralism)가 주목을 받는 시대에 들어서 있다. 한편, NPC 성향의 시민 및 리더 중에서는 경제·사회서비스를 중앙정부의 계획에 따라 공급하는 것은 비현실적이라고 생각하는 경우가 많다. 이들은 서비스 자체를 삭감하는 것이 아닌 서비스 공급의 형태에 의문을 품고 효율적으로 개선하고자 하는 노력을 보인다.

최근 행정학에서는 신공공관리론(NPM)이라고 불리는 개념에 주목하고 있는데 이것은 행정이라고 하는 공적인 성격이 강한 분야에 비

즈니스의 수법을 적용시키고자 하는 것이다. 이제까지는 오로지 공적영역이 제공하는 것이 당연하게 여겨졌던 복지의 영역에서도 민간시장과의 경쟁을 도입시켜 효율화를 도모하고 있다. 이러한 맥락에서 본다면 신공공관리론(NPM)과 NPC 성향은 일맥상통한 점이 보인다.

신공공관리(NPM)와 같이 NPC도 서비스 공급면의 삭감을 의미하는 것이 아닌, 서비스 공급의 형태에 의문을 제시하고 효율적인 방향으로 개선을 모색한다. 따라서 비대화된 관료기구에 회의적으로 반응하고 행정의 지방분권화, 정부간 혹은 민간기업과의 계약에 적극적이다. 그러나 시장에서 준거를 찾으려는 NPM과 달리 NPC는 어떤 방법이 최선일까라는 의문에 대하여 그 기준으로 시민에 대한 응답성과 전문가의 요구수준을 어느 수준에서 만족시키고 있는지의 여부에 따른다. 따라서 1970년대의 오일쇼크와 같은 경제가 악화된 상황에서라면 NPC는 재정적으로 보수적인 입장을 견지할 것이다. 그러나 정부지출의 삭감을 일률적으로 단행하는 전통적 우파<sup>5)</sup>와는 그 입장을 달리할 것이라는 점에서 큰 차이를 보이게 된다.

가까운 정부, 시민과 함께하며 응답성을 높이기 위한 노력을 하고 있는 연방주의 및 지역주의는 특히 서유럽에 있어서 그 지지자가 많아지고 있는 듯 하다. 『작은 것이 아름답다』, 『생각은 세계적으로, 행동은 지역적으로』<sup>6)</sup>라는 슬로건이 대변하고 있듯이 지방정부가 중

5) 미국의 Reagan 대통령과 영국의 Thatcher 수상은 그 예로 들 수 있다.

6) 1991년 노르웨이의 수도 오슬레에서 열린 국제지방자치단체연맹(I.U.L.A) 세계총회에서 'Thinking Globally, Act Locally'라는 슬로건을 내세운 바 있다.

양정부보다 시민의 요구에 즉각적으로 대응하고 있다고 느끼고 있는 사람이 많아지며 이러한 의식의 변화는 보다 더 작고 보다 더 대응성이 있는 정부를 발달시켜 정부간 합의를 활발히 하고자 하는 노력을 낳고 있다. 실제로 1980년대와 90년대에 걸쳐 아메리카 및 많은 국가들에 있어서 이러한 노력이 실행되고 있으며 비영리단체 등 공적조직이 적극적으로 정치에 관여하여 위생, 교육, 사회서비스 분야의 정책결정에 영향을 미치고 있다.

이러한 지역주의의 조류에 따른 새로운 지방분권 및 자발적 참가는 시민응답성이라고 하는 면에서는 뛰어난 점이 있으나 동시에 국정선거의 투표율 및 관심을 저하시키는 면도 있다. 따라서 국방, 외교 등을 포함한 국정차원의 정책영역에서는 일관된 정책결정을 내리기가 어려워진다.

#### 6) 전통적 계급정당정치<sup>7)</sup>의 쇠퇴와 각각의 정책이슈에 대한 광범한 시민참여의 대두

신정치문화(NPC)는 전통적인 관료, 정당, 각각의 리더에 대항하는 형태를 보이게 된다. 『새로운 사회운동』 및 『쟁점정치』는 현존의 정치과정에 대한 중요한 수정과정으로 변화되고 있다. 이러한 운동에 의해 정부는 개별문제에 관심이 있는 계층에 대해 보다 더 직접적인 대응을 행하지 않으면 안되게 되었다. 반대로 전통적이며 계층적인 모습을 보이는 정당,

정부, 노동조합은 시대착오적인 존재로 전락하게 된다. 활동가뿐만 아니라 일반시민들도 스스로 새로운 요구를 주장하게 된다. 예를 들어 요양시설 서비스의 질, 혹은 리사이클 문제와 같은 개별의 쟁점에 따라 그룹을 형성하게 된다. 또한 이러한 새로운 쟁점이 부상함에 따라 매스미디어의 존재감도 부각되게 되며 이제껏 알려지지 않았던 새로운 사람이 NPC 리더로 등장함으로써 리더의 신진대사도 활발하게 나타난다. 이러한 그룹은 보다 더 일반적인 정책형성과정에 참여를 요구하며 서비스의 공급면에서도 관심을 지속적으로 보이게 된다.

#### 7) 젊고 교육정도가 높으며 경제적 여유가 있는 개인 및 사회에 있어서 NPC의 강한 지지

NPC는 경제와 가족관계에 있어서 보다 근본적 변화를 촉진시키며 사회적·경제적 계층구조의 쇠퇴와 더불어 매스미디어의 발달에 의존하여 확산되는 경향을 보인다. 그 사회의 구성원이 젊고 교육정도가 높으며 경제적 여유가 있을수록 NPC적 지지성향을 보이게 된다.

### III. 지방자치단체장의 신정치문화적(NPC) 성향

#### 1. NPC리더<sup>8)</sup>들의 재정운영 전략

지방의 개혁·혁신에 관한 연구의 대부분은 1970년 중반 이후에 나타나기 시작한 재정압

7) 우리나라의 경우 민주노동당의 존재로 인하여 계급정당정치의 또 다른 시작이 아닌가라고 하는 시각도 있을 수 있으나 이는 우리사회의 다양성이 그만큼 인정되고 있는 증거로 오히려 신정치문화적 가치관의 발달로 이해하는 것이 타당할 것이다.

8) 우리나라 자치단체장들의 NPC적 성향분석에 앞서 먼저 FAUI 연구조사에서 나타난 각국의 도시혁신에 성공적인 리더들의 구체적인 재정전략을 살펴본다.



박에 대해 지방이 어떠한 전략을 도모하고 실제 시행했는가에 초점을 모으고 있다.

이러한 재정압박에 대응하기 위한 다양한 재정적 전략에서 NPC 시장들이 보이는 정책적 특성을 발견할 수 있다. 이들은 특정 시민들에게 취업대책 및 사업계약과 같은 은혜적 성격의 정책을 시행하기보다는 자치단체의 경영효율 향상에 노력을 하며 『생활의 질』을 강조하는 재정운영에 주력한다. NPC 시장들은 적절한 경쟁이 서비스의 질을 개선하는 유효한 방법이라는 확신을 공유하고 있는 듯 하다. 따라서 종래의 계급에 기반을 둔 재분배정책에 대해서는 회의적인 입장을 보인다.

NPC에 관한 쟁점은 시 및 리더의 속성에 의해 다양하게 나타나지만, 일반적으로 정당, 노조, 이익집단에 의해 구속되는 정책과는 거리를 두는 경향을 보인다. 재정 개선을 위해 NPC 시장은 민간위탁을 늘리고 세금을 가급적 인상하지 않도록 하기 위한 방안으로 효율 경영을 목표로 삼아 정기적인 평가사정 도입에 적극적이다.

〈표 2〉의 재정운영전략은 FAUI 프로젝트에서 미국 및 주요국가의 도시에 관한 방대한 샘플 중에서 33개의 가능한 재정전략에 관한 데이터를 수집해 놓은 것이다. 우리나라의 경우에는 실제로 지방자치단체가 현실성 있게 취할 수 있는 제도와는 거리가 있을지라도 일반적인 재정전략의 흐름을 알 수 있는 키워드가 될 것이다. 또한 〈표 2〉의 재정운영전략은 앞으로 우리나라 지방자치단체장의 혁신전략

들의 중요한 부분을 차지하게 될지도 모른다.

〈표 2〉 재정운영전략

전 략	전략을 채용하고 있는 시의 비율(%)			
	1985 N=517	순위	1996 N=612	변화 96-85
사용료의 증가	85.1	1	85.3	0.2
일시 귀휴제 <sup>9)</sup>	45.6	19	85.3	39.7
새로운 재원 확보	73.3	3	78.8	5.5
경영 테크닉에 의한 생산성 개선	74.6	2	77.1	2.5
중세	60.5	8	69.3	8.8
재정경비 삭감	52.4	14	67.6	15.2
흑자의 사용	64.2	6	65.8	1.6
자연적 감소에 의한 인원 삭감	70.9	4	65.2	-5.7
공동구매계획	45.6	18	64.1	18.5
공급 등에 있어서 세출삭감	67.7	5	63.6	-4.1
민간에 위탁	45.8	17	61.4	15.6
인원삭감에 의한 생산성 개선	63.0	7	61.3	-1.7
전면적인 예산 삭감	56.0	11	61.1	5.1
사회자본투자 삭감	58.4	10	58.0	-0.4
신규정부간 세입	53.9	12	57.8	3.9
신규채용 중지	58.9	9	57.4	-1.5
시간외 노동 삭감	53.3	13	54.4	1.1
세출의 증가를 인플레이 범위로 억제	50.6	15	53.1	2.5
조기퇴직	26.1	31	49.8	23.7
비효율부문 폐지	39.4	22	49.8	10.4
급여 동결	31.1	29	48.7	17.6
장기채무 증가	35.7	25	48.2	12.5
프로그램 폐지	47.5	16	46.9	-0.6
자산매각	41.2	20	45.3	4.1
타 정부에의 서비스 위탁	28.6	30	44.9	16.3
보전의 연기	36.9	23	42.2	5.3
지불 연장	35.0	26	42.0	7
책임 이양	31.7	28	41.2	9.5
단기채무 증가	34.2	27	40.4	6.2
지불단계 저하	23.0	32	38.9	15.9
지방정부가 재정 지원하는 서비스 삭감	39.6	21	35.9	-3.7
보조금이 재원인 서비스 삭감	36.5	24	34.5	-2
인구제한을 위하여 신규건설 관리	18.9	33	31.5	12.6

자료 : U.S. FAUI Project, CAO Questionnaire

주 : 질문은 “시가 과거에 시도한 재정운영전략의 리스트가 있습니다. 어떤 전략을 실제로 채용하였습니까?”임.

9) 인력이 남아 돌 때나 불황 등으로 기업이 종업원을 일시적으로 일정기간 쉬게 하는 제도로 고용관계는 지속됨

〈표 2〉의 재정운영전략을 구체적으로 살펴보면 사용료 증가는 증대하는 세입을 보충하는 방법으로 가장 인기있는 전략으로 지속되고 있음을 알 수 있다. 또한 과거와 비교하여 자치단체장은 노조와 대항하는 것으로 나타나고 있으며 전략 면에서 최대의 변화는 일시휴제의 사용이며 점점 널리 수용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 세출삭감이 결정된 경우는 가장 비효율적인 부문에 집중되는 것이 아닌 전면적 삭감을 행하는 경우가 많다. 이는 반대의견의 결집을 봉쇄하는데 효과적이기 때문일 것이다. 타의 조건이 동일하다면 전면적인 예산삭감은 공무원이 상대적으로 강한 지역에서 중요한 의미를 가지며 특정의 부문에 집중한 예산삭감은 공무원의 힘이 약한 지역에서 일어나기 쉬울 것으로 추측할 수 있다.

재정운영전략을 채택하는 가운데 중요한 점은 이러한 노력들이 먼저 공적서비스에 관한 행정당국의 설명책임(Accountability)의 소재를 명확하게 만들어주고 있다는 점이다. NPC시장은 시민에게 직접 대응하기 위해 효율적이며 질 높은 서비스를 제공하기 위해 노력한다. 결과적으로 공적부문에서의 경영 스타일이 좀더 민간경영과 가까워지게 된다(Wong et al., 1997). 이러한 NPC 시장들의 특성들과 우리나라 자치단체장들 사이에 실제로 채택하는 세세한 정책에서는 차이가 있으나 그 방향성에 있어서는 유사한 점을 쉽게 발견할 수 있다.

## 2. FAUI데이터 분석<sup>10)</sup>

FAUI 데이터에서 NPC의 개념을 도출하는 측정기준은 시장 및 시의회의 여성비율, 시장의 연령과 교육정도, 조직과 매스미디어의 중요성, 재정정책에 관한 시장의 선호, 성교육, 시민에의 응답성 등이다. NPC의 성격이 강한 지방정부의 주민은 전문직 비율 및 교육수준이 높고 블루칼라 노동자의 인구비율이 낮은 경향을 보인다. 그러나 미국 이외의 국가에서는 교육 및 소득의 격차는 리더의 정책선호에 대해서 직접적인 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 그 원인으로 들 수 있는 것은 정당의 존재이다. 사회경제적 균열이 리더에게 반영되는 경우 정당은 그 영향을 완화시키는 역할을 수행한다. 즉, 사회에 있어서 NPC의 변화는 정당에 의해 어느 정도 완충되고 있다고 할 수 있다. 예를 들어 환경과 같은 새로운 쟁점이 출현할 때 기존의 정당시스템에 흡수되는 경우가 있을 수도 있고 그러한 쟁점이 신당의 결성을 촉진시키는 경우도 있을 것이다. 따라서 그 사회가 강한 NPC 지지를 보이고 있는 경우에 그러한 성향의 일부분을 정당이 수용하는 경우에는 NPC의 성향이 다소 완화되어 나타날 것으로 보인다.

다만, 본 논문에서는 그러한 논쟁은 논외로 하고 자치단체장의 NPC적 지지성향에 초점을 맞추고자 한다.

정치문화의 변용은 사회제도 등의 변화에 유래하지만 변혁의 주체자는 주로 정치가로서

10) 우리나라 자치단체장의 NPC적 특성을 추측하고자 하는 데이터 분석이다.

특히 정치가를 목표로 하는 후보자이다. 그들은 사회에 있어서 근원적인 불일치를 결정화시켜 포괄적인 형태로 대체안을 명시한다. 그러나 그들의 존재기반은 투표로 표명되는 시민의 지지이다. 한편, 사회경제적 변화에 관한 가설을 제시하는 것은 얼마든지 가능한 일이지만 그러한 구조적인 변화가 실제로 정치의장에서 구현되는가의 여부는 변혁의 주체라고 할 수 있는 정치리더에게 의존하고 있다. 정치가를 목표로 하는 후보자는 Max Weber가 지칭한대로 변화를 불러일으키는 모개체(Carrier)로서 지방정부의 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체장을 대상으로 NPC적 성향을 파악하여 확대 적용하는 것에는 큰 무리가 없을 것으로 보인다.<sup>11)</sup>

먼저 우리나라 자치단체장의 NPC적 성향에 관한 이해를 돕기 위해 한·미·일 3개국을 비교하여 지방정부 정치 엘리트의 신정치문화적 가치관의 차이를 검토하여 보자. NPC의 가치관을 알아보기 위하여 FAUI에서는 탈물질주의와 신사회운동에 대한 동의도 등을 기반으로 가치관의 변화를 주장하고 있다. 따라서 탈물질주의적인 가치성향과 신사회운동에 대한 동의 정도를 가지고 한·미·일 3개국 지방정부 정치엘리트의 정치적 가치관의 차이를 보고 아울러 우리나라 지방자치단체장의 신정치문화적인 가치관의 발달을 보고자 한다.

〈표 3〉은 한미일 3개국의 정치엘리트가 선택한 가장 중요한 사항을 나타내고 있다. 이것은 Inglehart(1990)에 의해 만들어진 탈물질주의를

판단하는 구성요소에 의한 것이다. Inglehart가 주장하는 바에 따르면 안전한 시민생활과 물가 안정은 물질주의를 의미하는 구성요소이면서 의사결정과정에서 있어서는 시민의 참여와 언론의 자유는 탈물질주의를 나타내는 구성요소이다. 〈표 3〉에서 볼 수 있는 것처럼 한국과 일본의 정치엘리트보다는 미국의 정치엘리트가 탈물질주의적 가치성향을 보이고 있다. 한국과 일본의 정치엘리트의 비교에서는 큰 격차는 아닐지라도 일본보다는 한국의 정치엘리트가 보다 탈물질주의적 가치성향을 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 한·미·일 3개국 정치엘리트의 탈물질주의  
단위 : %(실수)

가치관 국가	물질주의	탈물질주의	합 계
일 본	91.1(318)	8.9(31)	100(349)
미 국	45.5( 15)	54.5(18)	100( 33)
한 국	83.3(110)	16.7(22)	100(132)
t-test	한·일:* 한·미:* 미·일:*	한·미:* 일·본:*	

자료 : 한·미·일 3개국 FAUI 조사, 1995.

주 : \*는 5% 유의수준하에서 통계적으로 유의함.

〈표 4〉 한·미·일 3개국 정치엘리트의 사회운동에 대한  
동의의 비교

사회운동 국명	환경보호 운동	반핵 운동	인권보호 운동	여성의 지위향상
한 국	97.8(131)	65.6( 82)	86.6(110)	91.7(112)
미 국	90.9( 30)	60.6( 16)	90.9( 30)	81.8( 28)
일 본	98.5(330)	98.2(328)	99.7(334)	99.7(334)
t-test	한·미:* 미·일:*	한·일:* 일본:*	한·일:* 미·일:*	한·미:* 미·일:*

자료 : 한·미·일 3개국 FAUI 조사, 1995.

주 : \*는 5% 유의수준하에서 통계적으로 유의함.

11) 자치단체장에게 초점을 둔 기존의 연구로는 최봉기 외(1992), 김병국(1996), 이승중(1998) 등이 있다.

한편으로 <표 4>에서 나타나고 있는 바와 같이, 환경보호운동에 있어서 일본과 한국의 정치엘리트가 미국의 정치엘리트보다 더 적극적인 동의를 보이고 있다. 미국의 FAUI 조사 샘플이 적은 영향도 있을 것으로 보이나 일본과 한국의 환경문제는 미국과 비교하였을 때 그 중요도가 더 인식되고 있다고 판단할 수도 있을 것이다. 반핵운동에 있어서는 일본의 정치엘리트가 한국과 미국보다 더 강한 동의를 보이고 있는 점이 두드러지게 나타나고 있다. 일본의 역사적 경험의 영향이 아직도 강하게 남아 있기 때문일 것이다. 인권보호 운동에 있어서는 일본의 정치엘리트가 가장 강한 동의를 보이고 있으며 뒤를 이어 미국, 한국의 순이다. 여성의 지위향상에 대한 운동에 있어서도 일본의 정치엘리트가 가장 강한 동의를 보이고 있으며 한국, 미국의 순이다.

이 결과로부터 알 수 있는 것은 정치엘리트의 가치관은 국가에 의해 차이는 보이고 있으나 신정치문화적인 가치관의 발달은 3개국에 있어서 공통으로 나타나고 있다는 점을 알 수 있다.

다음으로 우리나라 자치단체장들을 대상으로 조사한 1996년도의 FAUI 데이터(이승중)와 1998년도의 FAUI 데이터(장원호)를 상호 비교하여 한국의 지방정부 엘리트, 특히 자치단체장의 NPC적 성향의 변화를 검토하여 보고자 한다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 우리나라 자치단체장들에서 보이는 특징은 재정적인 효율성을 강조하는 경향은 증가하고 있으며 정당의존도는 낮아지고 있음을 알 수 있다. 이것은 NPC

로의 변화를 반영한 결과라고 할 수 있다. 타의 변수로부터 변화 경향을 발견하는 것은 어렵다. 지역적 개방성은 증가하는 것으로 나타나고는 있으나 통계적으로 유의미하지는 않다.

한편, 재정지출선호도에서 변화의 양상을 발견하기 어려운 점은 오히려 반NPC적 경향을 보인다. 그러나 이 점에서 우리나라 자치단체장이 NPC적인 성향으로의 변화를 의미하지 않는다고 단정하기는 어렵다. 일반적으로 NPC 성향 지방엘리트의 공통된 특징으로 지적되는 것은 재정적 보수성이다. 지역경제성장을 우선시하며 가급적 복지비 지출에서는 축소경향을 보이게 된다. 이러한 면에서 비취본다면 한국의 지방엘리트 특히 단체장들의 성향은 NPC와 정반대의 성향을 보이게 된다. 그러나 이러한 결과는 우리사회 복지제도의 미성숙으로 말미암은 결과라고 보는 것이 더 타당할 듯 하다. 실제로 단체장 정책선호의 반영도를 보면 한국의 경우 사회복지에 대한 반영도가 가장 큰 것으로 조사된 바 있다(이승중, 2003). 사회복지에 대한 단체장의 성향을 알아보기 위한 설문조사에서 “정부지출을 축소해야”를 0으로, “사회복지지출을 증대해야”를 100으로 하여 계산한 결과에서 한국의 경우 조사결과가 91.43으로 외국 평균인 30.47을 크게 상회할 뿐 아니라, 조사대상국가들 중 유일하게 사회복지지출의 증대에 대한 동의를 명확히 보여주고 있다. 한국의 단체장들이 사회복지지출에 대한 선호도 및 지지가 높게 나타나고 있는 것은 우리사회의 경제적 성장에 비해 복지환경이 아직 열악하다는 점을 인식하고 있기 때문일 것이다.

&lt;표 5&gt; 지방자치단체장의 NPC적 성향변화 : 1996~1998

NPC변수	1996년	1998년
재정지출선호도의 평균 <sup>12)</sup>	4.0481(.3993)	3.8163(.4211)
재정지출선호도의 표준편차 <sup>13)</sup>	.8043(.2277)	.8020(.2722)
정당의존도 <sup>14)</sup>	3.5943(1.1278)	3.2621(.9798)
지역의존도 <sup>15)</sup>	3.9159(.8592)	3.8411(.8918)
	N=107	N=108

출처 : 한국의 FAUI 96, FAUI 98 조사<sup>16)</sup>

주 : 괄호안은 표준편차

따라서 한국의 단체장들이 FAUI 조사 대상 국가들 중 유일하게 사회복지지출의 확대를 바랄 정도로 복지지출에 대한 강한 정책의지를 나타내고 있는 것은 위에서도 지적한 바와 같이 우리사회 복지제도의 미성숙을 반증하는 결과라고 볼 수 있을 것이다.

덧붙여 언급한다면 일본에서의 이러한 단체장의 성향은 1960년대 말부터 1970년 초에 보이기 시작해서 제 1, 2차 오일쇼크를 맞이하여 수그러든 경향을 보였으나 다시금 같은 양상을 보이기 시작한다. 일본의 경우도 복지제도의 성숙정도에 가장 큰 영향을 받고 있다고 본다.

다음의 <표 6>은 우리나라 단체장들에 대한 FAUI 조사에 근거하여 1998년의 조사결과와 NPC 변수상호간의 관계에 대한 결과를 나타낸 것이다.

&lt;표 6&gt; NPC변수의 상관관계

	재정지출선호도의 평균	재정지출선호도의 표준편차	사회적 진보성	시민 응답성	정당 의존도	지역 의존도
재정지출선호도의 평균	1.000 (108)	-.236* (108)	.326** (102)	.134 (99)	.171 (103)	-.018 (107)
재정지출선호도의 표준편차		1.000 (108)	-.142 (102)	.203* (99)	-.100 (103)	.045 (107)
사회적 진보성 <sup>17)</sup>			1.000 (102)	-.118 (93)	.155 (98)	.067 (102)
시민 응답성 <sup>18)</sup>				1.000 (99)	-.098 (95)	-.021 (98)
정당 의존도					1.000 (103)	.063 (102)
지역 의존도						1.000 (107)

출처 : FAUI 98 조사

주 : 모든 계수는 Pearson 상관계수, 괄호 안은 유효표본수.

\*는 5% 유의수준하에서, \*\*는 1% 유의수준하에서 각각 통계적으로 유의함.

전체적으로 볼 때 민선3기로 접어들고 있는 한국의 지방자치단체에서는 아직 재정적으로 보수성을 띠는 단체장은 많지 않은 것으로 나타나고 있는 등 신정치문화적 변화보다는 기존의 정치문화(CPC)적 영향력이 많이 남아 있는 것으로 보인다. 그러나 통계적 유의성이 있는 관계에서 신정치문화의 가설과 동일한 점도 발견할 수 있다. 이러한 사실은 우리 지방정부에서 전반적으로 신정치문화적 성향이 잠재되어 있으며 그 중 일부는 진행 중이라는

12) PFRAVG: FAUI조사의 13항목에 대한 재정지출선호도의 평균, 낮을수록 NPC적임.

13) PRFSD: FAUI조사의 13항목에 대한 재정지출선호도의 표준편차, 높을수록 신문화적임.

14) PARTYDEP: 정치가 정당에 의존하는 정도로 낮을수록 NPC적임.

15) REGIONAL: 정치에서 지역의 중요성을 인정하는 정도, 낮을수록 NPC적임.

16) FAUI 프로젝트의 일환으로 1996년에 이승종이, 1998년에는 장원호가 자치단체장, 지방의회장 등을 중심으로 각각 설문조사를 한 것이다.

17) SOCLIB: 사회적 진보성 지수, 높을수록 신문화적임.

18) CTZRESP: 일반 시민에 대한 반응성, 높을수록 신문화적임.

것을 시사하고 있다고 본다. 한편, 이 분석에서 사용하고 있는 데이터는 1998년도 조사에 의존하고 있어 최근의 변화는 반영되지 않고 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.<sup>19)</sup>

#### IV. 결론 및 정책적 함의

우리나라의 지방자치단체장을 중심으로 신 정치문화(NPC)적 속성을 기존의 FAUI 연구에 의존하여 개략적으로 살펴보았다. 그 결과 지방자치단체장들은 NPC 성향을 지지하는 면도 보이는 반면 NPC와 정반대의 성향을 보이는 점도 적지 않다. 주목할 것은, 한국의 단체장은 재정적인 보수성면에서 반NPC적 성향을 보이는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 즉, 한국의 단체장들은 거의 모든 정책분야에서 보다 많은 지출을 바라는 것으로 나타나고 있으며 특히, 사회복지와 관련된 부문에 대한 정책 선호도가 높게 나타나고 있다. 그러나 이러한 결과는 단순히 우리사회 복지제도의 미성숙을 반증하는 것으로서 NPC의 성향과 정반대의 관계를 보이는 것으로 결론지어서는 안 될 것이다. 오히려 이 같은 결과는 제도적 미비점을 적극적으로 보완하고자 하는 의지 표명이 복지비지출 선호도로 나타나고 있다고 이해하는 것이 타당할 것이다.

이와 같이 볼 때 우리 사회에서도 전반적으로 NPC적 성향이 서서히 확산되고 있음을 알 수 있다. 그렇다고 해서 그 같은 경향이 지배적으로 나타나고 있는 것은 아니다. 그 이유는

상당부분 제도적 영향력에 의해 그 같은 성향이 억제되고 있는 것으로 생각할 수 있다. 특히, 복지사회로의 진입이 늦어지고 있다는 점을 가장 큰 장애요인으로 지적할 수 있다. 이러한 결과는 단체장의 혁신성향을 제약하는 하나의 요인으로 간주 될 수 있다.

한편, 1996년의 FAUI 조사 자료와 1998년도 FAUI 조사 자료를 비교해 볼 때 우리사회에서 적지 않은 영향력을 미치는 개방성의 정도에서 비록 통계적으로 유의미한 숫자는 아닐지라도 변화의 모습을 보이고 있어 기존의 정치문화가 점차 감소되고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 「지역적 연고주의」와 「후견주의」 정치형태의 쇠퇴로 이어질 것으로 보여 자치단체장의 자율적이고 적극적인 리더십의 발휘가 가능하게 될 것으로 기대된다. 이러한 변화는 결과적으로 지방자치단체의 혁신을 추진하는 데에 상당부분 기여할 것으로 보인다.

1980년대 이후 도래하기 시작한 재정압박에 대응하여 혁신전략을 채택한 시장들에게서 NPC 리더로서의 속성이 두드러지게 나타나고 있다는 연구결과는 NPC적 성향이 혁신성향과 일정하게 연관되어 있다는 증거라는 점에서 우리나라 단체장들의 혁신성향과 연계하여 주목할 만하다.

#### 참고문헌

- 김병국, 1996, “민선단체장 이후 자치단체장과 지방의회간의 관계변화”, 『지방행정연구』, 11(1).  
김병국·권오철, 1999, “지방자치단체 역량평가를 위한 지

19) 현재 FAUI 관련 한국조사가 이루어지고 있어 최근의 변화를 반영한 연구가 후속으로 진행될 수 있을 것이다.

- 표개발연구: 내부조직 역량평가체계 구축을 위한 시론” 『한국지방자치학회보』, 제11권 제4호, 한국지방자치학회, 53~73.
- 김판석, 2002, “국가경쟁력 제고를 위한 인사행정 혁신”, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 소순창(편역), 2001, 『지방정부의 실증연구』, 도서출판 한울.
- 이승중, 1995, “자치단체장의 역할과 자질”, 한국행정학회 하계학술대회(대구) 발표논문.
- 이승중, 1998, “민선자치단체장 리더십의 영향요인”, 『한국행정학보』 32-1.
- 이승중, 2003, 『지방자치론』, 박영사.
- 이승중·김홍식, 1992, “지방자치와 지방정부의 정책방향”, 『한국행정학보』 26(2).
- 이종수, 2004, “한국지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로”, 『한국행정학보』 38-5.
- 임승빈, 1996, 『민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 최봉기·박성복·이종열, 1992, “지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가: 포항시 의회의 사례연구”, 『한국행정학보』, (3).
- 최창수, 2000, 『기초단체장의 리더십과 정책과정에 관한 연구』, 한국지방행정연구원.
- 大森彌·佐藤誠三郎, 1986, 『日本の地方政府』, 東京大學出版部.
- \_\_\_\_\_, 2001, “改革の時代と日本行政學”, 日本行政學會年報, 『日本の行政學: 過去, 現在, 未來』, ぎょうせい.
- 小林良彰, 1982, 『現代の政治過程』, 學陽書房.
- 小林良彰, 1997, “地方自治体の財政をめぐる政治學”, 『レギュアイアサン』 6.
- 小林良彰, 1998, 『地方自治の實証分析—日米韓3カ國の比較研究』, 慶應義塾大學出版會.
- 岡澤憲お・宮本太郎編, 1997, 『比較福祉國家論』, 法律文化社.
- 玉村雅敏, 1998, “新公共管理(New Public Management)と公共選擇”, 『公共選擇の研究』, 31.
- 西村美香, 1997, “New Public Management(NPM)と公務員制度改革”, 『成蹊法學』, 45.
- 白鳥 令 R・ローズ(編著), 1992, 『世界の福祉國家』, 新評論.
- Almond, Gabriel and Sidney Verba. 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowles, Samuel and Herbert Gintis, 1987, *Democracy and Capitalism*, New York: Basic Books.
- Castells, Manuels. 1989, *The Informational City*, Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuels. 1996. *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
- Clark, Terry Nichols(ed.), 1994, *Urban Innovation: Creative Strategies in Turbulent Times*. London: Sage.
- Clark, T. N. and Ronald Inglehart, 1989, “The New Political Culture,” presented for Session of the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project, Annual Meeting American Political Science Association, Atlanta, Georgia, August 31~September 1.
- Clark, Terry N. and Michael Rempel(eds.), 1997, *Citizen politics in Post-Industrial Societies*, Boulder: Westview.
- Clark, Terry N. and Seymour M. Lipset, 1991, “Are Social Class Dying?” *International Sociology* 6: 397~410.
- Clark, Terry N. and Vincent Hoffman-Martinot(eds.), 1997, *The New Political Culture*, Boulder, CO: Westview Press.
- Clark, Terry N. and Vincent Hoffman-Martinot, 1998, *The New Political Culture*, Boulder: Westview Press.
- Dahl, Robert, 1961, *Who Governs?*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Harrington, Michael, 1989, “Toward a New Socialism.” *Dissent*, Spring, 3~13.
- Ingelhart, Ronald, 1971, “The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies.” *American Political Science Review* 65(4): 991~1017.
- Ingelhart, Ronald, 1977, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among*

- Western Publics*, Princeton University Press.
- Ingelhart, Ronald. 1990, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press.
- Ingelhart, Ronald. 1997, *Modernization and Post-modernization*, Princeton: Princeton University Press.
- Lipset, Samuel M. and Stein Rokkan, 1967, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignment: An Introduction," in Lipset, S. M. and S. Rokkan (eds.), *Party System and Voter Alignment*, New York: Free Press.
- O'Connor, J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martins Press.
- ODPM, 2003, *Capacity Building in Local Government*, Final Interim Report to ODPM, London: Office of Deputy Prime Minister.
- Offe, Claus, 1985, "New Social Movements: Changing Boundaries of the Political," *Social Research* 52: 17~68.
- Offe, Claus, 1987, "Challenging Boundaries of Institutional Politics: Social Movement Since the Sixties," in C. S. Maier(ed.), *Challenging Boundaries of the Political*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, D. and Gaebler T., 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Boston: Addison-Wesley.
- Wong, Kenneth, 1992, "Policy Innovation in the Political and Fiscal Context," in Kenneth Wong(ed), *Politics of Policy Innovation in Chicago*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Wong, Kenneth, Pushpam Jain and Terry Nicols Clark 1997, "Mayoral Leadership in the 1990s and Beyond : Fiscally Responsible Outcome Oriented", presented at the 1997 Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, DC.

원 고 접 수 일 : 2005년 5월 10일  
1차심사완료일 : 2005년 6월 15일  
최종원고채택일 : 2005년 7월 21일