

지방자치단체의 리더십

Leadership of Local Self-governing Body

김 순 은*

Kim, Soon-Eun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 지방자치단체의 역할 및 기능의 변화와 리더십 유형
- III. 지방자치단체의 모형과 리더십
- IV. 지방자치단체의 새로운 리더십 필요성
- V. 결 론

본 연구는 지방자치단체의 모형과 그에 상응하는 지방자치단체의 리더십을 시대별로 구분하여 논의하였다. 전통적 행정모형시대에는 과학적 관리 리더십, 신행정 모형시대에는 가치조화 리더십, 신공공관리 모형시대에는 혁신적 리더십, 거버넌스 모형의 하에서는 대화 소통적 리더십이 각각 요구되었다. 그런데 시대적 상황이 급변하는 21세기 주민주도적 거버넌스 모형 하에서는 가치창조적 리더십이 필요할 것이다. 다양한 시민의 가치 위에 다양한 수요를 맞춤형으로 제공하는 가치창조적 리더십이야말로 21세기 미래사회를 대비하기 위하여 매우 긴요한 요인으로 사료된다. 주민주도형 거버넌스 모형하에서 지방자치단체의 발전을 위한 다양한 발전전략은 가치창조적 리더십이 발휘되어야 가능할 것으로 보인다.

□ 주제어 : 전통적 행정모형, 과학적 관리, 신행정 모형, 신공공관리 모형, 거버넌스 모형

This study aims to suggest a new leadership of local self-governing body in order to deal with upcoming challenges in the 21th century. Towards this end,

* 동의대학교 행정학과

논문 접수일 : 2010. 3. 15, 심사기간(1차) : 2010. 3. 18 ~ 2010. 3. 26, 게재확정일 : 2010. 3. 26

this study analyzed leadership of local self-governing body at each epochal period. It is assumed that scientific managerial leadership was appropriate for the period of the traditional public administration model whilst the leadership of harmonizing values was good for the model of new public administration.

Innovative leadership of a local self-governing body was required for the model of new public management whilst communication-oriented leadership was proper for the model of public governance. However, different leadership of a local self-governing body from those mentioned above is demanded for the upcoming different period of the 21st century.

Presumably, a model of residents-centered governance is aptly to explain realities of the 21st century on the basis of a wide variety of values and cultures. Under this model, a creative leadership of values is going to be essential to cope with differences among residents.

□ Keywords : Traditional public administration model, leadership of local self-governing body, governance model, scientific managerial leadership, communication-oriented leadership

I. 서론

우리나라에서 1991년 지방자치의 재개 이후 리더십에 관한 다수의 연구들이 진행되고 있다. 지방자치단체의 장에 관한 연구가 특히 주를 이루었다(윤건수, 2006a, 2006b; 이승중, 1998; 한국지방행정연구원, 2008). 아울러 지방의회 의장, 부의장 및 상임위원장의 리더십에 관한 연구도 다수 발표되었다(김순은, 2001; 강인호, 2010). 지방자치단체장과 지방의회의 리더들이 지방자치단체의 운영 및 관리에 중요한 정치적, 정책적 역할을 수행하기 때문이다. 이들이 지역정치의 엘리트라는 점에 초점을 맞추어 왔다(김순은, 1992, 1997a; 박기관, 2005).

지방자치단체의 장이나 지방의원 등 자연인을 대상으로 한 리더십에 관한 연구는 매우 다양하다. 개인의 특성을 중심으로 한 연구들(Stogdill, 1948; Northhouse, 2006), 리더의 행동과 행태에 관한 연구들(Blake and Moulton, 1964), 리더십은 상황변수에 따라 변화

된다는 연구들(Fiedler, 1967; Hersey and Blanchard, 1969; Vroom and Yetton, 1973)이 리더십에 관한 대표적인 연구부류이다. 현대에 들어서는 리더와 부하와의 관계에 초점을 맞추어 리더와 부하간의 합리적 거래에 관한 거래적 리더십(Bass, 1990)과 부하들의 이기적인 욕구를 제어하면서 조직의 목표를 유인하는 변혁적 리더십에 관한 연구들이 발표되고 있다(Bass, 1985; Van Wart, 2005).

상기에서와 같이 지방자치단체의 장과 지방의회의 지도부에 대한 연구는 상대적으로 많은데 비하여 지방자치단체의 리더십에 관한 연구는 전혀 발견할 수 없다. 이론적인 측면에서 볼 때 지방자치단체의 리더십은 단체장을 중심으로 한 집행부와 지방의회를 통하여 이루어지기 때문인 것으로 추론된다.

그런데, 보다 심층적으로 생각해 보면 지방자치단체에 속하는 인적 구성원의 리더십과 지방자치단체의 리더십은 엄밀히 구분할 수 있다. 전자는 자연인에 대한 연구라고 한다면 후자는 법인내지는 조직에 관한 연구라고 할 수 있다. 따라서 전자를 자연인의 특성, 행동과 행태, 자연인과 주변 상황과의 관계 등에 초점을 맞춘다. 이러한 관점에서 시장의 특성, 시장의 유형 등에 관한 연구가 지역정치와 행정을 연구하는 학자들의 관심을 받았다(Kosser and Lawrence, 1974; Yates, 1977; 김순은, 1997b; 이승중, 1998).

후자는 지방자치단체라는 조직에 주어지는 시대적 상황 하에서 지역 주민들의 행정적 수요를 적절히 충족시키기 위하여 발휘되는 지도력이라고 할 수 있다. 여기서 지역주민들의 수요를 적절히 충족시킨다는 것은 지방자치단체가 시대적 상황에 맞추어 정치와 행정을 때로는 민주적, 때로는 효율적, 때로는 형평적 가치에 상대적인 무게를 두면서 조정해 나가는 과정을 의미한다.

따라서 지방자치단체의 리더십은 지방자치단체를 에워싸고 있는 시대적 상황의 변화에 따른 지방자치단체의 변화되는 역할 속에서 찾아야 할 것이다. 지방자치단체가 19세기에 들어 법인격을 갖는 지역의 정치주체로서 지위가 보장됨에 따라 지방자치단체는 중앙정부, 여타의 지방자치단체, 지역사회를 상대로 원만한 정치와 행정의 원활한 수행을 위한 리더십이 세인의 관심을 받기 시작하였다.

그런데, 19세기 지방자치단체가 단순히 중앙정부의 집행기관에 머물렀던 시대에는 지방자치단체의 리더십은 매우 제한적이었다(Plant, 2009). 1980년 대 이후 경제의 글로벌화가 진행됨에 따라 지방자치단체간의 경쟁이 가속화됨으로써 지방자치단체의 전략적 리더십이 폭 넓게 요구되었다(Department of Environment, Transport and the Regions, 1998, 1999). 지방자치단체에게 요구되는 리더십의 변화는 시대적 상황에 따른 지방자치단체의 역할과 기능의 변화와 밀접하게 관련되어 있다.

II. 지방자치단체의 역할 및 기능의 변화와 리더십 유형

1. 지방자치단체의 역할 및 기능의 변화

지방자치단체의 역할 및 기능의 변화를 일반화하여 논의하는 것은 매우 위험한 일이다. 각국의 지방자치단체가 서로 상이한 환경 하에서 발전되어 왔기 때문이다. 각국의 지방자치단체는 고유의 역사, 지리, 정치, 사회·경제적 여건 하에서 적절한 역할과 기능을 모색하여 왔다. 특히 한 국가의 경제적 발전과 상황은 지방자치단체의 역할과 기능을 결정하는데 매우 중요한 요인이 되어 왔다(Wilson and Game, 1998; Plant, 2009).

영국과 캐나다 등 영미계의 국가에서는 19세기 자유방임주의가 사회를 지배할 때 이미 지방자치단체의 정치적 역할을 인정하였다. 영국은 1835년 도시법인법(Municipal Corporation Act), 캐나다는 1870년 영국북미법(British North America Act)를 제정하여 선거를 통한 지방자치단체를 구성하여 정치적 역할을 부여하였다. 지방자치단체가 지역의 민의를 수렴하고 이에 기초한 정책결정의 장으로 발전한 것이다.

그러나 이 시기의 지방자치단체의 기능은 매우 제한적이었다. 캐나다의 지방자치단체는 주로 규제기능 즉 중앙정부의 집행기구로서 법의 집행과 질서유지가 주요한 기능이였다(Plant, 2009). 반면 영국의 지방자치단체는 캐나다에 비하여 다수의 기능을 보유하여 주민들의 다양한 수요에 대응할 수 있었다. 19세기 말에 들어 지방자치단체의 정치와 행정적 역할이 강화되면서 기능도 최고의 수준에 달하게 되었다(Wilson and Game, 1994; Plant, 2009). 이 무렵 영국과 캐나다의 지방자치단체는 지역주민의 기본적 수요에 대응하는 서비스 제공, 즉 경찰, 교육, 상·하수도, 가로등 정비 등 외에 사회복지, 공공교통, 소방, 의료 서비스 분야 등 다양한 서비스를 제공하는 역할을 부여받았다. 영국은 19세기 말을 기점으로 지역주민의 기본적인 행정 서비스를 제공하는 역할이 감소되며 1980년도 말에는 조건정비형 단체(Enabling Authority)로 전환되었다(Ridely, 1988). 일본의 경우에도 19세기 말부터 지방의 정치주체를 수립하였다. 기초레벨이지만 시제와 정촌제의 실시로 선거에 의한 정치적 역할이 지방자치단체에 부여되었다(西尾, 2002a).

제2차 세계대전이 종료된 이후 사회복지국가를 건설한다는 기치 하에 지방자치단체는 복지서비스를 제공하는 집행기구로서의 역할이 매우 중요시되었다. 지방자치단체는 복지재정의 상당부분을 집행하는 기관으로서의 역할이 강화되었다.

1970년에 들어오면서 지방자치단체의 새로운 역할이 강조되기 시작하였다. 종전의 사회복지의 기능 외에 환경보호, 녹색성장, 지역발전 분야까지 지방자치단체의 역할이 확대되었다.

그러나 1980년대 들어 국가마다 재정위기에 봉착하면서 행정의 새로운 접근방식이 제안되었다. 시장의 원리를 행정에 적용하며 행정의 영역을 축소하는 민영화가 새로운 모델로 제시되었다. 여기에는 지방행정도 예외는 아니었다. 영국의 경우 전통적인 행정 서비스의 제공 주체로서의 역할보다 민간부문이 제공하는 서비스의 요건을 정비하는 조건정비형 지방자치단체의 개념이 등장하였다(Ridley, 1988).

이러한 지방자치단체의 역할 및 기능과 관련된 이슈는 20세기말 지방분권의 분위기, 신공공성 개념의 등장과 글로벌 경제화의 가속화로 재차 부각되었다(김순은, 2009a; Assembly of European Regions, 2006; 西尾, 2002b). 따라서 현재의 지방자치단체는 전통적인 역할과 기능 외에 경제발전 및 경제관리, 녹색성장, 지역발전, 사회복지, 기후 변화에 대한 대응 등 환경보호 기능에 역점을 두는 양상으로 발전되고 있다(Lasco et al., 2008). 이와 같은 지방자치단체의 역할과 기능의 변화를 요약·정리하면 다음의 지방자치 모형으로 정리할 수 있으며 각 모형 하에서 비중을 갖는 행정가치를 논의하면 아래와 같다.

2. 지방자치단체의 모형과 행정가치

19세기 선거에 의한 지방자치단체가 수립되기 시작한 이후 현재까지 지방자치단체의 모형은 학자에 따라 다소 상이하다(Hafteck, 1997; Urban Strategy Department, 2000; 김순은, 2009b). 이제까지 나타났던 지방행정의 대표적인 현상을 중심으로 학자들의 공통점을 정리하여 대분하면 아래와 같다.

여기에서 주의할 점은 아래에서 논의되는 모형은 개념과 이론상에서는 구분될 수 있으나 실제로 지방자치단체의 실태에 있어서 중첩되어 나타나고 있다는 것이다. 특정한 시대적 상황에 대응하여 특정한 모형이 제시되거나 설명될 수 있으나 지방자치단체의 실제 모습은 몇 가지의 모형적 특색을 동시에 지니는 것이 일반적이다. 무엇보다도 새롭게 발전되는 모형의 근거에는 전통적 행정모형의 특색이 일반적으로 잠재되어 있음에 유의할 필요가 있다.

지방자치단체의 모형적 특색과 행정가치와의 관계라는 관점에서 논의할 때도 유사하다. 이제까지 지방자치단체의 관점은 크게 3가지로 요약할 수 있다(김순은, 2006, 2009b; 秋月, 2000; Urban Strategy Department, 2000). 선거에 의한 지방자치단체의 출현은 우선 민주성의 제고와 밀접하게 관련되어 있었다. 이 가치는 현재에도 중요한 가치로 인정되

고 있음은 아무도 부인할 수 없다. 지방자치단체가 민의를 적절히 대변하는 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방자치단체의 중요성은 향후에도 더욱 강화될 것이다.

이와 더불어 행정에 있어서 중요하게 강조되고 있는 가치가 효율성의 제고이다. 행정 서비스의 전달방식에 있어서는 물론이고 지방자치단체의 자원사용 및 정책설정에도 있어서도 효율성은 중요한 가치로 인식되어 왔다. 미국 지방자치단체에게 중요시되었던 개발정책과 이를 뒷받침하였던 연합정치(Coalition Politics)도 자원의 효율성을 강조하였던 시대적 특징이다(Peterson, 1981).

지방자치단체의 효율성 강조와 시장원리의 도입으로 야기된 사회적 약자와 소외된 계층에 대한 문제점을 치유하기 위한 대안으로 신행정학이 주장되었다. 사회적 정의에 대한 새로운 해석이 이러한 시각에서 제기되었다. 이러한 관점에서 제시된 가치가 형평성이다. 최근에서 거버넌스 이론의 등장으로 형평성이 중요한 가치로 자리매김하게 되었다(김순은, 2009b).

1) 전통적 행정모형(Traditional Public Administration Model)

19세기 지방자치단체의 역할은 매우 미미하였다. 그것은 당시 시대적 조류였던 자유방임주의의 영향이었다. 국민들이 필요로 하는 대부분의 서비스는 시장의 메카니즘을 통하여 구득하는 것이 일반적이었다. 당시 산업사회를 이룬 국가에서 공공부문의 재정이 국민총생산의 10%에 머물고 있었다는 자료가 그러한 것을 잘 반증하고 있다(Tanzi, 1997). 그러나 공산주의와 사회주의, 벤덤의 공리주의의 주장에 기초하여 공공부문의 역할이 점차 중요시되고 강화되었다.

20세기 미국의 대공황을 거치고 세계대전이 끝나면서 공공부문의 역할은 더욱 강화되었다. 영국에서 제시된 “요람에서 무덤까지,” 미국의 “위대한 사회의 건설,” 스웨덴의 “강한 사회의 구축”이라는 캐치 프레이즈 하에 복지국가가 지향점이 되면서 공공부문 특히 복지 서비스를 제공하는 주체로서 지방자치단체의 역할이 더욱 강화되었다. 일본과 한국의 경우 경제발전이라는 중앙정부의 정책 드라이브에 지방자치단체는 중앙정부의 경제정책을 집행하는 집행자로서의 역할이 강하게 부여되었다(MacDougall, 2009). 캐나다의 경우도 20세기 중반부터 경제발전이 지방자치단체의 중요한 정책적 과제가 되었다(Plant, 2009). 이때부터 나타나기 시작한 도시화의 현상도 도시에 위치한 지방자치단체의 역할을 강화시키는 촉진제가 되었다(Sharpe, 1995).

이러한 시대적 상황 속에서 나타난 지방자치단체의 역할을 토대로 제시된 지방자치단체의

모형이 전통적 행정모형이다. 전통적 행정모형은 세 가지 관점에서 특징을 논의할 수 있다. 첫째, 중앙정부와의 정부간 관점에서 지방자치단체는 중앙정부의 정책을 집행하는 집행기구의 특색에 초점을 두었다. 미국과 영국의 경우 지방자치단체는 중앙정부의 정책을 집행함에 있어서 중앙정부의 구체적인 지침에 따라 정책을 집행하고 지방자치단체의 재량은 최소한에 머물렀다(Kim, 1991; Nice, 1987; Rhodes, 1988; 김순은, 2005). 이런 점에 있어서는 한국과 일본의 경우도 유사하였다(김순은, 2007, 2008; Muramatsu, 2001). 한국의 경우 1961년 지방자치법 제정 이후 지방행정은 중앙행정의 집행기구로서 역할을 수행하였다.

두 번째의 특징은 지방자치단체가 자율적으로 추진하는 정책의 분야이다. 전통적인 행정모형 하에서 지방자치단체는 경제개발정책에 정책적 비중을 두었다. 이러한 특색은 미국, 캐나다, 일본, 한국의 지방자치단체에서 그 특징을 확인할 수 있다. 미국의 연합정치(Coalition politics)는 지방자치단체의 경제정책에 관련된 지방정치를 대변하는 용어이다. 캐나다는 전후 지방자치단체의 기능에 복지정책 외에 경제정책을 추가하였다. 한국과 일본의 지방자치단체가 경제개발정책의 집행기구였음은 주지의 사실이다.

세 번째의 특징은 주민과의 관계에서 찾을 수 있다. 이 모형 하에서는 주민은 행정의 서비스 수혜자로서 주민참여는 소극적인 수준에 머물고 있었다. 주민참여는 실질적인 내용에서보다 형식적인 의례절차에 그쳤다(Kim, 2010). 주민참여가 형식적으로 의례적인 절차에 머무는 것은 자원과 행정절차의 효율성을 강조한 데에서 기인하였다.

2) 신행정 모형(New Public Administration Model)

신행정모형은 1960년대 시대적 상황과 매우 밀접하게 관련되어 있었다. 과학적 관리론을 토대로 정치·행정 2원론에 기초한 전통적 행정모형이 시대적 상황에 적절히 대응하지 못했다는 비판이 제기되었다(Frederickson, 1968). 이러한 비판은 1968년 개최된 미노우브루크(Minnowbrook) 1차 회의에서 제기되었다.

미노우부투크 1차 회의는 1960년대 말 베트남 전쟁, 인종폭동, 빈곤 등에 대하여 행정이 적절하게 대응하지 못한다는 비판 속에서 행정의 새로운 모델을 제시하려는 노력이었다. 행정의 결함이 정치·행정 2원론에 기인한다고 판단하고 1차 미노우부투크 회의는 행정의 적실성(Relevance), 행정의 가치, 사회적 형평(Social Equity), 변화라는 4개의 목표를 제시하였다. 특히 프리드릭슨(Frederickson) 교수는 사회적 형평성이 효율성, 행정의 경제성 및 효율성과 더불어 3대 가치의 하나로 인정되어야 한다고 주장하였다. 한편 미노우부투크 1차 회의

는 행정의 가치 중립성을 부인하면서 행정은 사회의 현상유지를 지양하여야 한다는 것을 주장하였다. 아울러 행정학이 정치학 또는 경영학의 유사 학문이라는 점을 강력하게 부인하였다.

신행정학의 주장은 비관료화(Debureaucratization), 민주화(Democratization), 위임(Delegation) 및 분권(Decentralization)을 통하여 이루어질 수 있음을 천명하였다. 이 같은 주장으로 인하여 신행정모형은 다음과 같은 특징을 지니게 되었다.

비관료화를 위하여 민간부문의 영역이 새롭게 조명되었다. 비록 행정의 영역을 간과하지는 않았지만 민간부분과 공공부분이 적절하게 협력관계를 유지하게 되는 계기가 되었다. 1980년대 대두하게 된 민간부문의 역할강화도 이러한 분위기로부터 시작되었다고 할 수 있다. 미국의 창조적 연방제가 이러한 시대적 배경과 관련되어 있었다(Elazar, 1984).

민주화의 강조로 주민참여가 새로운 국면을 맞게 되었다. 실질적인 내용과 관련하여 주민참여가 강화되는 분위기가 조성되기 시작하였다. 세계적으로 주민참여의 수준이 획기적으로 전환되기 시작하였다(Macdougall, 2001). 후에 거버넌스 모형으로 발전되는 계기가 되었다(山崎 외1, 2005).

비관료화와 위임 등의 주장은 부서간의 소통과 조정, 관리자의 부서간 조정능력의 배양으로 이어졌다. 각 부서내 권한의 위임확대로 정책집행의 재량이 향상되었으며 분권화로 지방자치단체의 역할이 강화된 것은 물론이다. 미국의 신연방제도 지방자치단체의 권한강화를 목표로 한 것이었다.

3) 신공공관리 모형(New Public Management Model)

1970년대 초부터 경제위기와 재정위기가 점차 가시화되자 다양한 관점에서 정부를 개혁하여야 한다는 주장들이 제기되었다. 정부의 혁신에 관한 주장을 정리하면 기업의 관리원칙을 행정조직에 원용하여야 한다는 조합주의(Corporate Model), 시장의 원리를 원용하여야 한다는(Commercial Contractual Model), 창업가형 모형(Entrepreneurial or Strategic Management Model), 재창조 모형(Reinventing Model), 기업과정 모형(Business Processing Reengineering Model) 등이 제시되었다(Goldsmith, 1993; Osborne and Gaebler, 1993; Hammer and Champy, 1993; Ocampo, 1994). 이들 모형은 상호간에 차이가 있음에도 불구하고 이들의 주장이 더욱 발전되어 종합화된 모형이 신공공관리모형이라고 할 수 있다(Hood, 1995).

신공공관리 모형이 주장하였던 내용은 상기에서 예시한 모형들의 내용을 종합적으로 처방

한 것으로 볼 수 있다. 행정 서비스를 생산하였던 기존의 체제를 변형하여 민간부문을 적극적인 활용하고 시장원리를 공공부문에 적용하여야 한다는 것이 신공공관리 모형의 핵심적인 사항이다. 민간부문을 적극적으로 활용하는 방안으로 민영화를 통한 공공부문의 축소, 시장원리의 공공부문에의 적용 등이 핵심적인 행정관리의 원리로서 도입되었다.

신공공관리 모형의 주장이 앞에서 예시한 모형과 상이한 점은 민영화와 민간부문의 원리가 정부에 적용될 수 있다는 선택의 문제가 아니라 반드시 실현시켜야 할 필수적인 사항이라는 점이다. 따라서 정부의 기능이 국방, 외교, 경찰 등 핵심적인 사항을 제외하고는 민영화되어야 한다는 것을 주장하였으며, 공공부문의 관리에도 시장의 경쟁원리를 도입하여야 한다고 주장하였다.

신공공관리 모형의 주장은 지방자치단체에도 그대로 적용되었다. 지방자치단체의 민영화가 1980년대 이후 적극적으로 추진되었으며 행정관리 방식에도 시장의 원리가 적용되기 시작하였다. 영국, 일본, 한국 등에서 이러한 개혁이 추진되었음은 잘 알려진 사실이다(김순은, 2009b).

특히 영국의 경우 지방자치단체의 기능이 대폭 축소되어 지방자치단체가 “조건정비형단체(Enabling Authority)”로 변모되었다(Ridley, 1988). 조건정비형단체라 함은 지방자치단체가 직접 행정 서비스를 생산하였던 종전의 방식을 지양하고 주민들이 필요로 하는 서비스는 민간부문이 생산하고 지방자치단체는 서비스의 양적 또는 질적 수준 등을 결정하는 등의 서비스 조건을 규제하는 역할을 담당하는 단체를 의미한다. 영국의 경우 오랫동안 지역주민들이 필요로 하는 행정서비스를 생산하고 제공하였던 관행에 비추어 혁신적인 방향의 전환이 아닐 수 없었다.

지방자치단체의 행정관리 방식에 있어서도 민간부문의 경쟁 원리와 성과관리 체제가 도입되었다. 성과에 따라 의한 공무원 개인의 승급, 보직변경, 급여 등이 결정되며 지방자치단체의 성과관리가 중앙정부의 정책으로 실시되었다. 강제입찰제도의 도입으로 서비스의 경쟁체제가 도입되기도 하였다. 아울러 행정 서비스의 계량화를 통하여 매년 지방자치단체의 성과평가 이루어지고 있다(김순은, 2007b).

4) 거버넌스 모형(Governance Model)

1990년에 들어서면서 지방자치단체는 새로운 시대적 도전에 직면하게 되었다. 우선 경제적 글로벌화에 따른 도전을 논의할 수 있다. 교통·통신기술의 발달로 세계가 지구촌화 됨에

따라 재화, 정보, 사람의 흐름이 국경을 초월하여 자유롭게 이루어지게 되었다.

이러한 환경 하에서 지방자치단체간의 경쟁은 더욱 가속화되었다(Sharpe, 1995; 小林 외2, 2005). 글로벌 자본의 유치와 투자를 향한 경쟁은 지방자치단체의 사활을 건 수준으로 이어졌다. 이를 위하여 지방자치단체는 무엇보다도 지역의 경제발전에 많은 재원을 투입하는 경제정책에 비중을 두기 시작하였다.

그 결과 지식정보를 창출하고 사회자본을 축적한 지방자치단체는 해외자본의 유치에 성공하여 더욱 발전하고 그렇지 못한 지방자치단체는 자본과 인재의 유출로 쇠락의 길을 걷게 되었다.

새롭게 요구되는 지역의 경제발전은 종전과는 구별되는 독특한 특징을 지녔다. 지역발전의 접근이 지속가능한 발전이라는 점이다. 특히 녹색성장이 강조되면서 고도의 과학과 기술을 요구받게 되었다(지역발전위원회, 2009) 뿐만 아니라 제조업과 고용이 축소되고, 서비스 중심의 산업이 발전되며, 항구적인 실업의 문제를 안게 되었다(Yiftachel and Alexander, 1995).

경제의 글로벌화 함께 지방화가 또 다른 도전과제였다. 지방화로 분류되는 지방분권은 크게 제도적 분권론과 기능적 분권론 등 2가지 관점에서 논의되었다. 제도적 분권론은 중앙집권의 폐해에 초점을 맞추어 지방분권을 통하여 지방의 민주주의와 자기책임을 제고하고자 하는 취지에서 진행된 지방화이다. 우리나라와 일본의 지방분권이 여기에 속한다. 우리나라의 경우 민주화 운동을 전개하면서 지방자치의 실시가 중요한 요구 사항 중의 하나였음이 그것을 입증하고 있다.

민주주의가 성숙한 영국과 미국의 경우 지방분권은 기능적 관점에서 추진되었다. “지방분권의 결과 지역의 정치·행정권한이 강해지면 행정의 효율성, 효과성, 경제성 등 효율성 가치(Efficiency values)와 대응성과 책임성 및 형평성 등 거버넌스 가치가 제고된다고 평가된다. 전자의 관점에서 공공부문 내에서도 시장원리의 메카니즘이 작동하게 되고 후자의 관점에서 시민참여의 메카니즘이 작동하게 된다(김순은, 2009b, p. 55).” 20세기의 기본적 욕구에 만족한 주민들은 새로운 사회적 또는 자기실현적 욕구를 요구하게 되었고 점차 빈부의 격차가 심화되었다. 아울러 노동계층의 힘이 약화되고 전통적 가정이나 교회의 지위가 약화되는 등의 사회문제가 발생하였다. 이에 대한 적절한 대응에 지리적으로 광대한 중앙정부보다는 지역주민에게 지리적으로 가까운 지방자치단체가 적합하다는 논리가 지방분권을 촉진시키는 계기가 되었다.

1980년대 이후 지방분권과 지방재정의 삭감을 맞교환하였다는 주장도 설득력이 있다. 일

본은 1980년대 재정건전화를 위하여 지방분권을 선택하였으며 그 결과 지방재정이 삭감되는 결과로 이어졌다(臨時行政改革推進審議會, 1986; 神野, 2007). 미국 레이건 행정부의 신연방제(New Federalism)도 지방정부의 재정삭감을 목표로 하였다는 것은 주지의 사실이다(Schmidt et al., 1991).

이 시기는 어느 때보다 시민사회의 역량이 강화되었던 시점이었다. 정부에 대한 불신으로 정부의 책임을 담보할 수 있는 제도의 검토와 더불어 강화된 시민사회의 역량을 토대로 시민사회의 역할이 중요시되었다. 시민사회의 역할은 단순히 수동적인 참여를 벗어나 지방자치단체의 정책결정, 집행, 평가 등에 실질적으로 참여하는 수준으로 발전되었다(MacDougall, 2001; Kim, 2010).

이러한 시대적 배경과 이론적 뒷받침을 바탕으로 제기된 거버넌스 모형은 신공공관리 모형, 신행정모형, 전통적 행정모형 및 시민사회론의 주장을 적절히 화학적으로 결합된 성격을 띠었다(김순은, 2009b). 전통적 행정모형 하에서 지방자치단체 고유의 역할과 기능을 인정하면서 신공공관리 모형의 경쟁원리와 민영화, 신행정모형의 사회적 형평성의 강조, 시민사회의 적극적 참여에 의한 파트너십 형성 등이 이루어졌다. 다양한 이론적 특징을 지닌 거버넌스 모형은 대화와 협상을 통한 행정의 수행이 무엇보다도 중요한 목표이며 절차였다. 이를 위하여 각 당사자가 참여하는 포럼의 구성이 유행되기 시작하였다.

Ⅲ. 지방자치단체의 모형과 리더십

1. 전통적 행정모형 하의 리더십(과학적 관리 리더십)

전통적 행정모형 하에서는 지방자치단체의 자원활용과 지방행정의 절차에 있어서 무엇보다도 효율성이 강조되었다. 지방자치단체의 자원활용이라 함은 정책결정의 분야를 의미하며 후자는 정책집행과 관련되어 있다. 따라서 전자와 관련하여 지방자치단체는 경제발전정책에 정책의 비중을 두는 한편 후자와 관련해서는 하향식의 행정을 강조하였다.

지방자치단체가 지역주민이 필요로 하는 행정 서비스를 제공하는 주체로서 사회의 안정성, 동질성, 계속성을 가정하여 과학적이고 장기적인 행정을 추구하였다. 행정절차의 표준화, 계층적 구조, 소극적인 주민참여 등이 중요한 지방행정의 원리가 되었다. 그 결과 하향적인 행

정방식, 부서간의 소통부족, 정책조정 미흡 등의 현상을 낳았다.

이러한 특징을 지닌 전통적인 행정모형 하에서 지방자치단체에게 요구된 리더십은 과학적 관리 리더십(Scientific managerial leadership)이었다. 복지정책의 수행과 관련하여 대부분의 재원과 집행의 가이드라인을 중앙정부로부터 받음으로써 지방자치단체는 주어진 자원과 지침을 효율적으로 관리하는 것이 무엇보다도 중요하였다. 지방자치단체의 리더십은 효율적 관리를 유인하는데 있었다. 따라서 과학적 관리 리더십이라는 명칭을 부여할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 재량을 거의 허용하지 않았던 점도 중요한 요인이었다.

경제정책의 집행도 유사하다. 대부분의 지방자치단체가 자체재원으로 경제정책을 수행할 수 있는 상황이 아니기 때문에 대부분의 재원을 중앙정부에 의존하는 지방자치단체로서는 중앙정부가 추진하는 경제정책의 기초 하에서 지방자치단체의 경제정책을 추진하는 것이 일반적이었다. 이러한 현상은 한국과 일본에서 두드러지게 나타났다.

2. 신행정모형과 지방자치단체의 리더십(가치조화 리더십)

신행정모형에 있어서는 행정의 효율성과 경제성, 동시에 사회적 형평성이 무엇보다도 중요시되었다. 사회적 소외계층이나 약자에 대한 행정적 배려에 정책적 비중을 두면서 제한된 자원 하에서 행정 가치의 조화를 창출하여야 하는 상황을 맞이하게 되었다. 이러한 상황 하에서 지방자치단체가 택해할 리더십은 가치조화적 리더십이었다.

전통적 행정모형 하에서 지방자치단체는 민주성과 효율성을 제고하여야 했다. 선거에 의한 지방자치단체의 구성이 지방자치단체의 민주성을 제고하기 위한 것이었다면 지방자치단체의 효율성은 하향식 관리와 과학적 관리를 통하여 시도되었음은 앞 절에서 논의하였다. 특히 과학적 관리 리더십은 행정의 정치적 중립성에 기초하였고 행태주의적 조류 하에서 행정학의 과학화를 추구하였다.

그러나 이러한 가치중립적 지향은 1960년대 말의 시대적 문제에 적절히 대응하지 못하였다. 따라서 민주성, 효율성이라는 기존의 행정적 가치 외에 사회적 형평성이라는 가치를 추가하여 행정적 가치의 조화를 이루지 않으면 안되었다. 그러나 지방자치단체가 수행하는 행정의 목표와 방식을 결정함에 있어서 가치를 적절히 조화한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 주지하다시피 민주성, 효율성, 형평성은 추구하는 지향점이 상호 상이하기 때문이다.

뿐만 아니라 신행정학은 공공부문을 중시하면서도 민간부문을 도외시하지 않았다. 전통적 행정모형과는 달리 민간부문 특히 시장과의 파트너십에게도 호의적인 관점을 보였다. 행정의

고유한 전통 위에 민간부문과의 파트너십을 구축하는 작업 또한 어려운 과제였다.

따라서 지방자치단체의 가치조화적 리더십이 어느 때보다 중요시되었다. 이를 위하여 신 행정 모형 하에서는 기존의 계층제적 조직을 유지하면서 행정관리에 있어서 권위와 리더십 그리고 부서간의 조정·협력을 강조하였다. 지방자치단체가 서로 상이한 가치, 상이한 부문과의 협력을 제고하기 위해서 수직적이건, 수평적이건 간에 상호간의 소통과 상호작용을 유인하는 가치조화적인 리더십이 매우 중요시되었다.

신행정모형 하에서 지방자치단체 리더십은 경직된 목표보다는 탄력적인 목표조정을 위하여 부서간의 협력, 구조의 조정, 주민의 참여를 유인하였다. 특히 주민참여의 권장을 유인하는 리더십이 특히 주목을 받았다. 이미 일본에서 1960년말부터 주민참여가 본격적으로 시작된 것도 이러한 시대적 상황과 지방자치단체의 리더십에 영향을 받은 바 크다(MacDougall, 2001).

3. 신공공관리 모형과 리더십(혁신 리더십)

19세기말부터 시장의 실패에 대한 대안으로 정부의 역할과 기능이 강화되어 행정국가라는 용어도 탄생하게 되었다. 정부의 역할이 경제의 활성화, 소득재배분, 사회복지의 영역에까지 확대되었다(김순은, 2009b).

제2차 세계대전의 종료 이후 영국의 복지국가 건설의 지향점이었던 “요람에서 무덤까지,” 미국의 “위대한 사회의 건설,” 스웨덴의 “강력한 사회”의 구축 등은 국가 및 지방자치단체의 재정을 압박하는 요인으로 작용하여 정부의 실패로 이어졌음은 앞에서 논의하였다.

정부의 실패를 치유하기 위한 대안으로 신공공관리론은 “민영화, 규제완화, 공공지출의 삭감, 금융주의적 경제정책, 급진적인 조직 및 인사개혁, 시장원리의 도입(김순은, 2009b, p. 14)” 등 다양한 방안을 제시하였다. 정부의 차원에서, 특히 지방자치단체의 차원에서 신공공관리론의 혁신적 제안을 실행하는 것은 쉽지 않은 과제였다. 국가마다 정도의 차이는 있지만 민영화나 민간위탁 등의 도입, 공공부문내의 시장원리의 도입, 특히 성과관리제도의 시행에 적지 않은 시행착오와 공무원의 반발이 있었다(김태룡, 2000; 김순은, 2009b).

1980년대 이후 영국과 미국의 보수당 정부는 납세자들의 조세반발과 경제침체로 인하여 교육, 보건, 복지 분야의 지출을 삭감하게 되었다. 이에 따라서 지방자치단체도 자치단체의 세출예산을 삭감하고 민영화를 추진할 수 밖에 없는 상황으로 전개되었다. 1960년대, 1970년대와 같은 수준의 공공서비스를 제공할 수는 없게 되었다(Osborne and Gaebler,

1993).

그 결과 신공공관리 모형 하에서 요구되는 지방자치단체의 리더십은 혁신적 리더십이었다. 경쟁의 원리보다는 규칙의 준수와 행정관행에 익숙해있는 지방자치단체 내부에 시장의 원리를 도입하는 것은 매우 어려운 과제 중의 하나였다. 국가간에 신공공관리 모형의 내용 상 차이가 발생하고, 국가 내에서도 지방자치단체간에 차이가 발생하는 원인은 지방자치단체의 리더십과 무관하지 않다. 지방자치단체의 새로운 비전을 제시하면서 조직 구성원의 반대를 극복하는 혁신적 리더십이 발휘되었던 지방자치단체에서는 나름대로의 개혁 성과가 있었으나 그렇지 못한 지방자치단체에서는 성과가 미미한 것으로 나타났다(김태룡, 2000). 특히 지방자치단체의 혁신적 리더십이 요구되었던 것은 신공공관리 모형이 낳은 부작용이 적지 않았기 때문이다. 특히 공공 서비스에 대한 윤리의식이 저하되고 지방자치단체의 책임성이 저하되었다는 비판이 있었다(山崎, 2005).

4. 거버넌스 모형과 리더십(대화소통 리더십)

위에서 논의한 거버넌스 모형은 시장의 실패와 정부의 실패로 인한 제3의 길이라는 성격이 짙다. 따라서 시장, 시민사회와 정부가 파트너십에 기초하여 지역주민의 다양한 수요에 대처하는 체제를 거버넌스라고 할 수 있다. 거버넌스 모형은 아래 <표 1>에서 보는 바와 같은 특징을 지닌다.

거버넌스는 체제, 합리성의 특징, 합리성의 기준, 문제해결방식, 지향적인 이념을 중심으로 정부와 시장메카니즘과는 차이가 있다. 이를 상론하면 아래와 같다.

<표 1> 정부와 시장과 거버넌스의 차이

비교 대상	정 부	시 장	거 버 넌 스
체제	계층적(Hierarchy)	무정부적(Anarchy)	복합구조적(Heterarchy)
합리성의 특징	실체적	절차적	요구반응적(reflexive)
합리성의 기준	독단적(Monolithic)	단일 논리(Monologic)	대화논리적(Dialogic)
문제해결방식	규율 또는 명령	보이지 않는 손	네트워크 및 협상
지향적인 이념	효과성	효율성	형평성

출처: 김순은(2009b), 우리나라 도시 거버넌스의 실태, p. 23

우선 체제의 특징을 중심으로 논의하면 정부는 관료제에 기초한 계층적인 구조를 갖는 특징을 갖는다. 규정에 기초한 계층적인 명령구조가 행정의 효율을 높일 수 있다고 믿었다. 반면 시장은 자유방임주의를 토대로 정부의 권위를 무시하는 무정부적인 체제를 선호하였음은 19세기 산업혁명시대에서 잘 나타나고 있다. 반면 거버넌스는 복합구조적이라고 할 수 있다. 복합구조적이라 함은 정부와 시장, 시민간의 수평적인 구조를 의미한다. 각 주체가 동등한 수준에서 수평적인 관계를 존중한다는 의미를 지니고 있다.

각 체제 공히 합리성을 추구한다는 데에는 공통점을 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 각 체제가 지향하는 합리성의 특징은 상이하다. 정부는 정책의 결과에 합리성을 부여하는 실체적 합리성을 강조하는 한편 시장은 결과에는 관심을 두지 않고 절차에 초점을 맞추는 절차적 합리성에 비중을 둔다. 예를 들면 인간의 평등권을 실현하는 과정에 정부는 실체적으로 평등한 수준의 결과적 의미를 띠고 있지만 시장은 기회의 균등만을 강조한다(Pierre and Peters, 2000; 村松 외1, 2003).

거버넌스는 행정 서비스 수요자의 다양한 요구에 반응하는 합리성을 지향한다(吉田, 2003). 20세기를 마치고 21세기에 접어들면서 인간의 다양성만큼이나 인간의 요구가 급증하였다(小林 외2, 2005). 따라서 거버넌스는 이러한 다양한 행정수요에 적극적으로 대응하는 차원에서 합리성의 특징을 요구반응적인 측면에서 찾고 있다. 우리나라에서 최근 급속히 변화하는 다문화사회의 특징도 이러한 합리성의 기준이 중요하다는 점을 단적으로 보여 주고 있다. 다양성의 인정과 다양한 문화의 수용이 어느 때보다 시대의 중요한 가치가 되었다.

합리성을 결정하는 논리에도 차이가 있다. 정부는 합리성의 기준을 독단적으로 결정하였다. 기존의 정부는 국민주권의 대의성에 기초하여 일방적으로 합리성을 결정하는 권위를 부여받았다. 반면 시장은 경쟁이라는 단일 논리에 의하여 합리성을 결정하였다. 즉 경제적 합리성이야말로 제한된 자원의 효율적 사용을 담보한다고 믿었다. 거버넌스는 합리성의 기준을 간단하게 결정하지 않는다. 정부, 시장, 다양한 시민을 전제로 다양한 주체들간의 대화에서 합리성의 기준을 찾는다. 대화논리적이라고 할 수 있다(神野 외1, 2006).

문제해결방식에도 적지 않은 차이가 있다. 정부는 주권대표성에 기초하여 규율 또는 명령 등 법적 제도에 의하여 해결한다. 시장은 주지하다시피 보이는 않은 손(Invisible hand)에 의하여 자율적으로 자원의 배분이 이루어진다고 본다. 반면 거버넌스는 공공부문, 기업, 시민사회 등이 네트워크로 연계되어 대화를 통한 협상으로 문제를 해결한다는 점에 차이를 보였다.

정부와 시장 및 거버넌스는 지향하는 이념에 있어서도 커다란 차이를 보인다. 정부는 결과

를 중시하기 때문에 효과성에 무게를 두는 한편 시장은 절차에 비중을 두고 있기 때문에 효율성을 제1의 가치로 인식한다. 반면 거버넌스는 절차와 결과를 모두 고려하면서 효율성과 형평성의 조화를 지향하는 이념으로 삼는다.

거버넌스가 상기의 특징을 지니고 있기 때문에 거버넌스 모형 하에서 지방자치단체에 요구되는 리더십도 종전의 것과는 매우 상이하다. 우선 정부, 기업, 시민사회 등 다양한 주체가 정책과정에 참여하며 정책과정에서 고려되어야 할 가치도 효과성, 효율성, 형평성 등 다양하다. 문제해결방식이나 합리성의 기준과 특징도 상이하다.

이러한 상황 하에서 지방자치단체는 다양한 주체간의 대화소통적인 리더십이 필요하다고 할 수 있다. 상이한 가치와 기준을 가진 정책 당사자들이 인내하며 파트너의 의견을 청취하고, 상대방의 입장과 견해를 존중하는 관행을 쌓아야 하는 것은 당연하다. 대화를 통한 소통을 통하여 윈-윈전략을 구사하는 협상능력의 배양이 요구됨은 물론이다.

지방자치단체는 윈-윈전략을 구사하는 차원에서 대화소통적인 리더십을 발휘한다. 영국의 경우 1990년대까지의 중앙정부 주도의 행정체제개혁을 자율적인 통합으로 전환한 정책, 중앙정부와 지방자치단체가 국정의 우선순위를 위한 협약을 체결하는 정책 등은 지방자치단체의 대화소통적인 리더십의 대표적인 사례들이다(김순은, 2005).

IV. 지방자치단체의 새로운 리더십 필요성

1. 지방자치단체의 새로운 환경

현재까지의 지방자치단체의 모형은 상기에서 논의한 바와 같다. 그러나 향후 전개될 시대적 상황은 매우 급변할 것이라는 데에는 이론이 없으나 어떠한 방향과 속도로 전개될 지에 대해서는 명확하지 않은 것이 사실이다(Solon Consultants, 2006; 최호진 외3, 2008). 최근 아이폰으로 대변되는 통신기술의 출현으로 향후 현재로서는 상상하기 어려운 정도의 변화가 닥치리라고 막연히 짐작할 수 있다. 그럼에도 불구하고 미래학자들이 예견하는 사항을 중심으로 지방자치단체의 대·내외 환경을 논의하고 이러한 환경 하에서 지방자치단체의 모형과 리더십을 논의하고자 한다.

1) 지방자치단체의 대외적 환경

(1) 교통과 정보·통신기술의 발전

역사적으로 볼 때 역사의 커다란 변화는 교통과 정보·통신의 발달이었다(小林 외2, 2005). 중세 십자군 원정이 낳은 교통의 발달이 중세도시의 부흥기를 이끌었으며 고속전철 및 비행기 등의 발달은 세계를 1일 생활권내지는 지구촌으로 변모시키고 있다.

이미 오래 전부터 시작된 현상이지만 최근 등장한 스마트폰의 등장은 양과 질적인 차원에서 상상할 초월할 정도로 정보의 흐름과 방향을 예측하기 어렵게 하고 있다. 분명해 보이는 것은 이러한 정보·통신기술의 발달은 지리적 공간을 더욱 무색하게 하고 사회의 투명성을 제고하며 이제까지 진행되어온 다방면에 걸친 글로벌 현상을 더욱 촉진시킬 것으로 예상된다. 한국의 경우 스마트폰의 등장으로 스마트폰에 의한 무선데이터의 전송량이 673배 증가한 것으로 나타났다(중앙일보, 2010).

지리적으로 떨어진 곳을 직접 방문하지 않아도 화상회의 등으로 대화를 나눌 수 있게 되었으며 정부나 기업의 결점이나 하자를 은닉하는 것은 불가능에 가깝게 되었다. 아울러 1980년대 이후 사람, 물적자원, 정보와 지식, 경제의 글로벌화는 더욱 가속화될 것으로 보인다(Lie, 2010). 이 중에서도 글로벌 경제는 지방자치단체에 영향을 미치는 매우 중요한 상황적 변수일 것이다(Urban Strategy Department, 2000; 小林 외2; 김순은, 2009a). 생산자와 수요자의 거리가 좁혀지며 수요자의 요구에 대응하지 못하는 것은 기업의 생존에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이러한 점은 지방자치단체의 행정수요의 변화와도 직결될 수 있는 대목이다.

(2) 글로벌 경제와 도시화

교통과 정보·통신의 발달이 글로벌화를 강화시킬 것으로 예상되는 가운데 경제의 글로벌화가 더욱 가속화될 전망이다. 세계적인 자본들이 경제적 이익을 따라 국경을 초월하는 현상이 더욱 두드러지면서 다국적 기업이 무국적 기업으로 발전될 가능성이 높다.

각 국가의 교역량이 증가하는 가운데 이를 제도적으로 뒷받침하는 제도가 더욱 활발해 질 것이다. 국가간의 FTA, 글로벌 WTO, 글로벌 경제블록의 대두, 동북아 경제협력기구의 논의 등이 대표적인 사례이다. 글로벌 마인드가 요구되는 가운데 이러한 제도들은 글로벌 스탠다드의 정립을 위한 노력의 결과이다.

글로벌화의 결과 나타난 대표적인 현상은 국민국가의 쇠퇴와 지방자치단체, 특히 도시단체의 기능이 강화된 점이다. 글로벌 경제의 강화로 경쟁적이 떨어지는 국가에서는 글로벌 자본의 이동으로 소득세와 법인세의 급격한 저하를 초래한다. 따라서 국민국가는 사회복지 등 소득재배분의 기능이 현저히 저하될 수 있다. 반면 경쟁력을 갖춘 지방자치단체는 국내외 자본의 유입으로 경제적 기능이 매우 활성화된다. 이러한 추세에 따라 국민생활의 최저보장(National minimum)이라는 사회복지의 기준이 지역생활의 최저보장(Local minimum)으로 변화되고 있다. 이러한 현상은 특히 도시를 중심으로 발생하고 있다.

글로벌 경제의 등장으로 가속화되고 있는 대표적인 추세가 도시화, 특히 대도시화이다. 20세기 초에는 세계인구의 13%가 도시에 살고 있었으며 1950년에는 세계 인구의 29%가 도시에 거주하였다. 2005년에는 세계인구의 49%가 도시에 거주하였으며 2030년에는 60%의 세계 인구가 도시에 거주할 것으로 예상하고 있다(United Nations, 2005). 한국의 경우 도시화는 1960년대 이후 급속히 이루어졌다. 2005년에는 도시화율이 81.5%였으나 향후 85%에 이를 것으로 전망하고 있다(Choi, 2009).

물론 도시화는 다양한 원인에 의하여 이루어지지만 경제의 글로벌화가 특징적인 원인 중의 하나이다. 글로벌 자본의 유치와 투자를 유인하기 위하여 도시간의 경쟁력이 무엇보다도 중요시되었고 이를 위한 도시간의 경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 해마다 해외의 주요한 연구소들이 앞 다투어 세계도시의 경쟁력을 발표하고 있는 것도 이를 입증하는 자료이다(Globalization and World Cities Study Group and Network, 2004; Institute for Urban Strategies, 2009). 경쟁력을 지닌 세계도시들은 여타의 도시에 비하여 글로벌 자본의 유치를 통하여 발전을 가속화하고 있다. 세계도시에 속하는 뉴욕, 런던, 동경 등이 대표적인 도시이며 서울도 세계 12위의 경쟁력을 갖춘 도시로 발전되었다(Institute for Urban Strategies, 2009).

(3) 지역주의와 지방분권

글로벌화와 더불어 나타난 현상이 지역주의와 지방분권이다. 지역주의는 4가지 관점에서 설명되었다(Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000). 지역주의가 지역의 민주주의를 제고할 수 있다는 정치적 관점, 1990년대 이후 가속화되어 온 유럽통합이라는 정치상황적 관점, 앞에서 논의하였던 교통과 정보·통신 분야 등 기술·기능적 관점, 그리고 글로벌 시대를 맞아 경제발전의 주체는 국민국가에 대신하여 지역정부가

되어야 한다는 경제적 관점에서 지역주의가 지지를 받았다. 이러한 현상은 유럽에서 특히 두드러졌다(Assembly of European Region, 2006).

독일은 500만명을 기준으로 지역의 글로벌 대응력을 제고하려고 16개주를 9개로 통합하는 것을 검토하고 있다(하혜수, 2008, p. 8). 체코가 77개의 광역을 14개주로 통합하였으며, 헝가리에서도 20개의 광역을 초광역으로 통합하는 안을 논의 중에 있다. 폴란드로 49개의 광역을 16개로 통합하였으며 프랑스는 최근에 22개의 지역을 6개 초광역으로 개편하는 계획을 추진하고 있다. 영국도 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드에 지역정부를 각각 수립하였으며 잉글랜드에는 런던광역시(Greater London Authority)의 수립을 계기로 잉글랜드를 지역정부로 재편하는 계획을 추진 중에 있다.

점차 지역문제가 복잡 다단화 됨에 따라 이러한 문제에 대한 중앙정부의 대응은 오히려 마찰과 갈등을 유발하는 경향이 강하다. 따라서 지역정부에 상당한 정치·행정권한을 이양하여 지역정부가 지역의 문제에 대처하도록 지방분권도 동시에 논의되고 있다. 이러한 분권적 조치는 지역문제에 대한 사회적 통제의 가능성을 제고하는 수단이기도 하였다(Assembly of European Region, 2006).

(4) 기후변화와 포괄적 안보(Comprehensive Security)

경제발전을 추진함에 있어서 세대간에 자원을 둘러싸고 발생할 갈등의 소지를 방지하고 자원의 무분한 개발을 예방하기 위하여 제기된 개념이 지속가능한 발전이었다(Sustainable Development).

유엔은 개발도상국가의 지속가능발전을 위하여 1971년 유엔 산하에 유엔지역발전센터(United Nations Center for Regional Development)를 설치하였다. 유엔은 일본과의 합의 하에 개발도상국들이 세계화와 지방화에 대비하여 지속가능발전을 추구할 수 있도록 지원하는 계획에 합의하였다. 그 외에도 지속가능성(Sustainability)이라는 용어는 생태학자들에 의하여 경제와 생태와의 관계 속에서 경제성장의 한계를 주장하면서 사용되었다(Daly, 1973).

지속가능발전이 자원의 활용에 적극적으로 적용되기 시작한 것은 1987년 유엔이 브룬트란드 보고서(Brundtland)를 채택하면서부터이다. 이 보고서는 지속가능발전을 세대간의 갈등을 유발함이 없이 현세대의 요구를 충족시키는 것으로 정의하면서 경제발전과 환경보존은 상호간에 긍정적인 영향을 미치는 관계라는 것을 인정하였다.

그 이후 지속가능발전에 대한 보다 구체적인 실행을 위하여 1992년 6월 브라질 리오데자네이로에서 개최된 유엔환경개발회의에서 178개 대표들이 어젠다 21을 채택하였다. 어젠다 21은 21이라는 수자에서 보듯이 21세기를 대비하여 환경보존과 지역발전이 조화를 이루어져야 한다는 것을 천명하면서 사회·경제적 차원, 발전을 위한 자원의 보존과 관리, 주요 집단의 역할, 집행의 수단이라는 장으로 구성된 협약서이다. 이로부터 지방자치단체가 수행하여야 할 지역 어젠다 21이 도출되었다. 어젠다 21에 대한 합의는 1970년대 이후 제기된 환경보호 우선주의와 경제발전 우선주의의 배타적인 주장을 폐기하고 환경보존과 경제발전이 선순환적 관계에 있어야 한다는 것을 확인하는 계기가 되었다. 유엔은 회원국들이 지속가능발전을 위한 기구를 설치할 것을 권고하였다.

지속가능발전이라는 개념의 특징은 종전의 경제발전 외에 환경 및 사회·정치적 지속가능성이라는 변수를 동시에 내포하는 것이다. 2005년 유엔정상성파사에서 지속가능발전의 요소를 확인하였다(United Nations, 2005b). 최근에는 문화의 다양성 보장이라는 것을 4번째 요소로 추가하기도 한다(UNESCO, 2005).

1992년 리오데자네이로에서 어젠다 21이 채택된 리오 선언 이후의 5년간 성과를 평가하는 유엔총회가 1997년 개최되었다. 평가총회에서는 글로벌의 진전, 회원국간의 부의 편중, 지구 환경의 지속적인 파괴를 확인하고 새로운 결의안을 채택하였다. 2002년에는 요하네스버그에서 개최된 세계정상회의에서 어젠다 21의 집행을 결의하였다.

이러한 지속가능발전과 관련된 세계의 흐름 속에서 우리나라에서도 지속적으로 지속가능발전을 담당할 기구의 설치가 건의되었다. 주로 시민단체, 학계, 언론, 경제계 등 다수의 계층에서 정부에 건의하였다.

정부는 2000년 환경의 날을 맞아 대통령 자문기구로서 지속가능발전위원회의 설치를 천명하고 2000년 8월 대통령령으로 지속가능발전위원회 규정을 수립하여 공포하였다. 2000년 9월 제1기 지속가능발전위원회가 발족된 이후 2007년 8월 제4기 지속가능발전위원회가 출범하였다. 참여정부 때에는 지속가능발전위원회의 기능과 조직을 강화하기 위한 규정의 개정이 이루어졌다. 이명박 정부가 출범한 이후에는 2008년 2월 지속가능발전 기본법이 제정되었고 2008년 4월 새로운 시행령이 공포되어 지속가능발전위원회는 새로운 체제로 출범하게 되었다.

앞에서 논의한 바와 같이 지속가능발전은 3가지 요소로 구성되어 있다. 경제발전, 환경보존, 그리고 사회·정치적 발전이다. 이제까지의 경제발전이 환경의 파괴를 초래하였다고 가정하면서 21세기의 경제발전은 환경보존을 전제로 추진되어야 한다는 원리가 지속가능발전의

주요한 요소이다. 불가피하게 환경을 훼손하는 경우에는 이의 회복을 전제로 추진되어야 한다는 점이다. 이러한 점 때문에 지속가능발전은 달성하기 어려운 목표라는 비판도 있다. 환경보존과 경제발전과의 관계는 매우 분명하다. 반면 환경보존과 경제발전이 사회·정치적 발전과의 관련성은 적어 보이지만 이의 관계 또한 매우 중요하다.

환경보존을 전제로 한 경제발전이라는 관점의 변화는 사회·정치적 발전을 전제로 하지 않고는 매우 어려운 과제이다. 사회적 발전은 다양한 각도에서 이루어질 수 있다. 교육, 홍보, 사회에 대한 인적 투자 등을 통해 사회적 발전은 이루어진다. 사회적 발전은 인적 풍요와 성장으로 표시될 수 있다.

사회·정치적 발전은 사회적 발전과는 다소 상이하다. 사회·경제적 발전은 사회적 풍요와 성장을 이끌어낼 수 있도록 정치적인 관점에서 민주적 과정의 발전을 의미한다. 특히 환경보존과 경제발전은 양립하기 어렵다는 비판이 내재하는 지속가능발전 과제의 결정은 사회·정치적 구조 속에서 이루어진다. 자유민주주의 기본 체제를 넘어서는 의사의 결정 체제를 의미한다. 다수의 다양한 의견과 견해를 조정하는 결정체제의 발전이 사회·정치적 발전이라고 하겠다.

현재 우리나라에서는 이명박 정부의 출범 이후 녹색성장이라는 용어가 경제성장의 모토가 되었다. 특히 “저탄소 녹색성장”은 이명박 정부의 대표적인 경제적 브랜드가 되었다고 볼 수도 있다.

일반적으로 녹색성장(Green development)은 지속가능발전과 상이한 개념이다. 지속가능발전은 일종의 상황변수를 제공하는 것으로 지속가능발전의 상황 하에서 녹색성장에만 비중을 둘 수 없다. 왜냐하면 녹색성장을 주장하는 그룹은 녹색성장이 경제발전이나 사회·정치적 발전보다 우선순위에서 앞서고 있다고 믿고 있기 때문이다.

이명박 정부가 출범한 이후 제시된 저탄소 녹색성장은 지속가능발전이라는 틀 속에서 진행되는 발전 패러다임이 아니고 산업정책의 일환으로 보는 것이 타당하다. 저탄소·녹색성장을 강조하는 만큼 사회·정치적 발전에는 비중을 두고 있지 않기 때문이다. 세계 제6위의 고에너지 사용국가인 우리나라가 저탄소·녹색성장을 추진하기 위해서는 에너지 절약, 석유 이외의 대체 에너지 개발 등 많은 과제들이 산적해 있다. 아울러 국제사회가 추진하는 지속가능발전과의 조화로운 관계의 설정도 과제 중의 하나가 될 것이다.

국제사회에서 최근 강조되고 있는 포괄적인 안보의 개념도 반드시 군사적인 측면 뿐만 아니라 경제, 사회, 문화 그리고 환경의 이슈를 포함한 포괄적인 성격을 띠고 있다(Kim, 2010). 기후변화를 대비하기 위하여 1997년 세계기후협약을 성립된 이후 1992년 Rio 의

정서, 1995년 Kyoto 의정서를 통하여 유럽은 8%, 미국은 7%, 일본은 6%의 탄소를 삭감할 것을 협의하였다. 기후변화에 대비한 중앙정부의 대응도 중요하지만 지방자치단체 레벨에서의 대응도 매우 중요하다. 앞에서 언급하였듯이 지방자치단체가 수행하여야 할 지역 어젠다 21의 도출이 어젠다 21에서 나왔듯이 어젠다 21에 대한 합의는 1970년대 이후 제기된 환경보호 우선주의와 경제발전 우선주의의 배타적인 주장을 폐기하고 환경보존과 경제발전이 선순환적 관계에 있어야 한다는 것을 확인하는 계기가 되어 지방자치단체의 역할이 중요시되었다.

(5) 글로벌 가치의 다양화와 신문화(New Culture)

글로벌화는 서로 상이한 문화의 교류 기회를 증가시켰다. 증대하는 국제적 문화의 교환, 교류가 이루어지고 있다. 구체적인 예로서 미국의 허리우드 영화나 각 국가의 영화는 해당 국가의 문화를 확산시키는 좋은 도구이다.

한편 해외여행이나 관광의 증대로 다양한 문화의 교류와 교환이 이루어지고 있다. 이러한 결과 한편으로 문화의 동화, 융합, 구미화, 미국화, 일본화, 중화화라는 용어가 시사하듯이 국가간의 문화에 대한 이해가 제고되었다. 반면 노동시장의 개방화, 국제결혼의 증가는 한 국가 내에 다양한 문화가 공생하여야 하는 상황도 낳고 있다. 불법이민자를 포함하여 다문화 가족의 증가로 각 국가마다 다문화사회 특성은 더욱 강화되고 있다.

급속히 진행되는 노령화사회는 세대간의 가치조화를 요구하고 있다. 일본의 고령화는 1970년 7.1%였으나, 1990년대에 12.1%, 2030년에는 30%에 이를 것으로 전망하고 있다(Tsutsumi, 2010). 유럽의 경우 2010년 노령화 비율이 23%였으나 2015년까지는 26%로 증가할 것으로 예상하였다. 이 기간 내에 젊은 층의 비율은 21%로 하향할 것으로 예상되었다(Office of the Deputy Prime Minister, 2006). 우리나라도 2009년 노령화 비율이 10.1%였으나 2018년 14%를 돌파할 것으로 예상하고 있다(파이낸셜뉴스, 2010).

여성의 사회참여가 활성화됨에 따라 사회권력구조도 크게 변화될 것으로 예상되고 있다. 특히 소통이 크게 강조는 네트워크 사회에서 여성의 역할은 당연히 증가될 것으로 보인다(Horx, 2010).

뿐만 아니라 향후에는 개인간, 가계간에 많은 차이가 나타나게 될 것이다. 예를 들면 숙련 노동자와 비숙련노동자, 재산을 상속받은 사람과 그렇지 않은 사람, 건강한 사람과 심신이

불편한 사람, 전통적인 가정을 꾸민사람과 새로운 형태의 가정을 꾸미는 사람이 증가할 것으로 예상되고 있다 (クラーク 외1, 1998; Office of the Prime Minister, 2006).

가정의 규모가 향후 2015년까지 2.2명 정도로 소자화할 것이며, 2015년까지 나홀로 가정이 가정의 3분의 1정도를 차지할 정도로 증가할 것이라는 것이 일반적인 예상이기도 하다 (Office of the Prime Minister, 2006). 미래학자도 1990년대 이후 개인의 건강과 사회의 지속가능발전에 관심을 갖는 나홀로 가정이 증가할 것으로 예상하였다(Horx, 2010).

이러한 차이는 지역사회 간에도 발생할 수 있다. 글로벌 경제에 맞추어 고용을 창출하는 지역과 상황이 그 수준에 미치지 못하는 지역, 환경변화에 적극적으로 대응하여 성공을 거두는 지역과 자연재해에 무방비적인 지역 등의 차이가 극심해 질 것이다. 이러한 상황 하에서 종전 사회복지의 개념은 새롭게 도전을 받게 될 것이며, 개인중심의 복지로 이어질 것으로 예상하고 있다. 이러한 현상은 물론 지방분권을 통하여 지방자치단체가 보다 용이하게 해결할 가능성이 높아질 것이다.

(6) 뉴거버넌스 시대의 비민주성 강화

다양한 이슈에 대응하기 위하여 다양한 이슈별 거버넌스가 구축될 것은 의심의 여지가 없다. 그런데 문제는 새롭게 등장한 뉴거버넌스의 특성이 비민주성을 강하게 띠는 가능성이 높다는 점이다(Lie, 2010).

향후 뉴거버넌스 시대에는 초국가조직의 힘이 강해지고, 국제적인 네트워크를 가진 NGO와 다국적 또는 무국적 기업의 영향력이 강해질 것이다. 특히 세계자본을 좌지우지하는 특정 인물들의 영향력이 강해질 것은 당연하다.

아울러 지역레벨의 거버넌스가 국민국가의 기능을 약화시킬 것이며 자본, 노동, 생필품, 식수 등의 지역적 이슈가 글로벌 이슈가 될 것이다. 저탄소로 특징지워진 환경문제가 지역문제이면서 글로벌 이슈가 된 것도 같은 맥락이다. 거버넌스는 이제 모든 레벨에서 다양한 이슈별로 구축될 것으로 보여진다.

그런데 향후의 뉴거버넌스는 국민국가에게 요구되었던 민주주의의 원리로부터 괴리될 것이라는 전망이다. 효율성과 효과성을 존중하는 시대적 요구와 시장원리에 충실한 기업의 영향력은 민주주의의 원리와는 거리가 있다. 특히 전문성과 효과성을 강조되고, 부와 힘이 우선시되는 거버넌스의 등장이 가시화되고 있는 것이다(Lie, 2010).

2. 새로운 지방자치단체의 모형 : 주민주도적 거버넌스

향후 전개될 지방자치단체의 모형, 나아가 거버넌스는 상기에서 분석한 21세기 시대적 상황을 적절히 대처하는 것이어야 할 것이다. 최근 세인의 관심을 끌었던 토요타 자동차 리콜 사태는 향후 우리가 관심을 두어야 할 지방자치단체의 모형을 정립하는데 매우 중요한 사건이었다. 토요타 자동차의 기업적 영향력에 의하여 3년 전부터 제기된 문제가 이슈화되지 못하였던 점은 미국과 같이 민주주의와 경제적 수준이 높은 국가에서도 시민사회의 영향력이 아직도 제한적이라는 것을 단적으로 보여주었다.

향후 지방자치단체는 개인간, 지역의 차이를 극복하고, 남녀노소, 장애우 등 다양한 주민의 수요에 대응하며, 인적 물적 자원의 흐름을 관리하며, 경제발전, 특히 일자리 창출에 적극적으로 노력하는 정부가 되어야 한다. 이에 따라 전략적 계획과 마케팅, 의견의 조정 등이 이루어져야 한다.

지방자치단체가 상기와 같이 대응하기 위해서는 주민의 참여가 실질적으로 이루어지는 주민주도적 거버넌스가 되어야 한다. 지역주민이 지방자치단체가 제공하는 행정 서비스의 단순한 소비자를 넘어 지방자치단체의 각종 정책과정에 실질적으로 참여하는 거버넌스의 주체가 되는 체제가 구축되어야 향후 탄생될 뉴거버넌스의 비민주성을 대응할 수 있을 것이다. 특히 소통과 네트워크가 강조되는 시민사회를 맞이하여 여성의 참여도 적극적으로 이루어져야 한다. 이같은 흐름을 종합한 지방자치단체의 리더십은 “가치 창조적” 리더십이어야 한다. 이에 대해서는 아래에서 논의하였다.

3. 새로운 지방자치단체의 리더십 : 가치 창조 리더십

향후 전개될 시대의 지역주민은 행정 서비스의 소비자이면서 정책과정의 핵심적 참여자이다. 이들은 앞에서 논의한 바와 다양한 가치와 문화를 배경으로 하고 있다. 따라서 가치와 문화의 다양성에 대응할 수 있는 지방자치단체의 리더십은 가치 창조적 리더십이어야 한다. 이러한 지방자치단체의 리더십은 다음과 같은 개념도를 통하여 발휘되어야 한다.

지속가능한 지역발전을 위한 개념도는 지방자치단체의 핵심적 운영체제를 의미한다. 현재 세계도시 또는 글로벌 도시로서 평가를 받는 지방자치단체들의 경우 크게 4가지 기본체제를 갖추고 있다. 지속가능한 발전이라는 개념이 강조하듯이 우선 환경체제의 중요성이다. 환경체제는 주로 물(Hydrosphere), 토지(Lithosphere), 공기(Atmosphere), 생명

(Biosphere)으로 구성된다.

두 번째의 운영체제는 사회적·문화적 체제이다. 글로벌 시대에 적응하기 위한 사회적·문화적 운영체제는 시민사회의 성숙, 사회적·인간 자본, 문화적 다양성과 문화보존 등으로 이루어진다. 사회·인간자본, 문화적 다양성과 문화보존을 위해서는 매우 다양한 요소들이 관여된다. 도로, 항만, 공항, 문화시설, 의료시설, 문화재, 대학 등 사회적 간접자본이 형성되어야 한다.

세 번째의 운영체제는 경제체제이다. G20, OECD 회원국들은 효과적인 경제체제의 구축에 있어서 선진적인 국가들이다. 특히 이들 국가에 소재한 지방자치단체들은 생산수단, 자원의 배분과 교환, 혁신체제, 사회적 간접자본의 네트워크화 등이 비교적 양호하다.

네 번째의 운영체제가 정치체제이다. 지방자치단체의 경쟁력은 해당 도시의 정치적 거버넌스를 도외시키고는 생각할 수 없다. 정치공동체, 법적·제도적 조직, 행정의 수단 등이 잘 구성되어야 하며 지방자치단체의 국내적, 국제적 위상이 갖추어져야 한다. 효과적인 정치체제가 경제발전에 기여한다는 것은 고전적인 지혜에 속한다.

실질적인 내용을 측면에서 지방자치단체의 실질적 역량제고는 대내·외적 상황을 고려할 때 크게 3가지 측면에서 이루어져야 한다. 지방분권, 공공서비스의 질적 제고, 경제성과의 제고 등으로 요약할 수 있다.

지방자치단체의 가치 창조적 리더십이 추진하여야 할 전략을 상기에서 논의한 운영체제와 실질적인 내용이라는 차원에서 분석하면 아래 도표와 같다. <표 2>를 중심으로 지방자치단체의 추진전략을 논의하면 아래와 같다.

<표 2> 지방자치단체 전략

	지방분권	서비스 질적 제고	경제성과제고
환경체제	- 환경권의 지방이양	- 자원의 재활용 - 에너지, 물 등의 에너지 절약	- 녹색성장 전략 - 탄소거래에 관심 - 그린자치체 구축
사회적·문화적 체제	- 사회적, 문화적 권한의 이양	- 보건의료체제 - 레저, 스포츠 시설 - 쇼핑, 교육 시설 - 사회적보호 규제 완비	- 문화산업육성 - 인종차별적 고용의 시정 - 양성평등의 실현 - 보건의료 산업 육성
경제체제	- 경제관련 권한의 이양 요구	- 경제적 규제완화	- 혁신체제 구축 - 글로벌 경제의 역할제고
정치체제	- 정치적 지방분권	- 고객 중심의 거버넌스 - 지역거버넌스의 구축	- 적절한 거버넌스 구축 - 다양한 주체 참여

1) 지방분권 촉진전략

지방자치단체는 상기의 도표에 따를 경우 모든 면에서 차이가 발생한다. 예를 들면 부산시의 경우 서울시에 비해서는 떨어지지만 동남권내에서 최고의 인재를 보유하고 있다. 금년 지방소비세와 지방소득세가 도입되어 도시부의 지방자치단체는 다소 재정적 사정이 개선될 수 있다. 이는 모두 지방분권의 영향이라고 할 수 있다.

향후 지방자치단체가 지역에서 중심적 역할과 기능을 수행하기 위해서는 현재 보유한 다양한 자원을 토대로 자발적인 발전전략을 수립하는 작업이다. 이와 같은 작업을 더욱 촉진시킬 수 있는 제도적 여건이 지방분권이다. 제주특별자치도는 여타의 시·도에 비하여 2,000여 개의 특례가 인정되어 지역발전에 매우 유리한 입장을 차지하고 있다.

여타의 지방자치단체에도 제주특별자치도와 같이 지방정부의 권한이 더욱 강화된다면 자발적으로 다양한 정책을 추진할 수 있을 것이다. 특히 <표 2>에서 보는 바와 같이 환경경제, 사회·문화경제, 경제경제, 정치체제를 강화할 수 있는 분권전략이 우선 수립되어야 할 것이다. 최소한 경제자유구역에 부여된 특례의 정도라도 부여받을 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 지방자치단체의 리더십이 발휘되어야 할 것이다.

2) 행정 및 사회 서비스 질적 제고전략

(1) 녹색 서비스 강화

우선 지방자치단체가 그린자치체로 더욱 발전하는 전략을 수립하여 추진하여야 한다. 이를 위해서는 자원의 재활용, 에너지의 효율적 사용, 물의 낭비를 예방할 수 있는 획기적인 정책을 추진하여야 할 것이다. 특히 음식물 쓰레기 줄이는 정책에도 관심을 보여 지역이 에너지의 효율적 사용으로 저탄소 정책이 효과적으로 추진되고 있음을 보여야 한다. 지방자치단체가 그린 지방자치의 모델이 되어 학습의 장으로 활용될 수 있는 수준이 되어야 할 것이다.

(2) 사회적·문화적 서비스 강화

지방자치단체가 각각 우수한 사회적·문화적 서비스를 제공하는 정부로 거듭나야 할 것이다. 인간중심의 발전모델로 레저, 스포츠 시설, 보건의료체제 등에서 인상적인 도시가 되어야 한다. 공공학교의 우수성 유지를 위한 교육 시설의 확보도 꾸준히 요구되는 사항이다.

아울러 다문화사회를 대비하여 다양한 문화가 조화롭게 공존하는 지역을 만드는 사회적

보호 규제를 정책적으로 완비하여야 한다. 한편 외국인들이 비교적 자유롭고 안락하게 살 수 있는 문화의 수립에도 관심을 기울여야 한다.

(3) 경제규제의 완화

지역에서 비즈니스를 영위하는 기업을 위하여 경제규제의 완화를 적극적으로 검토하여야 한다. 물론 그런 정책이나 사회적 정의를 위한 정책에는 규제의 완화가 어렵겠지만 순수한 경제적 규제는 과감하게 완화할 필요가 있다. 경제규제의 완화는 지방분권이 이루어지면 더욱 영역이 확대될 수 있다.

(4) 고객·시민 중심의 거버넌스와 지역 거버넌스 구축

상기의 정책이나 전략을 수립하기 위해서는 이를 추진하는 거버넌스가 효율적으로 작동하여야 한다. 향후 거버넌스의 생명력은 주민참여와 지지에 달려 있다. 따라서 시민중심·고객 중심의 주민주도적 거버넌스를 구축하여야 한다.

아울러 지역에서 지방자치단체가 중심적 역할을 담당하고 타 지역으로부터 모범 자치단체로서의 지위를 인정받기 위해서는 지역 거버넌스의 구축에도 관심을 보여야 한다. 특정 지방자치단체가 타 지역과 비교하여 장점, 단점, 기회, 위협요인 등을 적절히 분석하여 현 상황에 부응하는 지역 거버넌스의 구축에 관심을 보여야 할 것이다. 지역 내에서 지방자치단체가 정치 리더십을 발휘할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

3) 경제성과 제고전략

(1) 녹색성장 제고

지방자치단체가 지역에서 중심적 역할을 강화하기 위한 가장 쉬우면서 어려운 과제는 지역내에서 자치단체의 경제력을 강화하는 것이다. 지방자치단체마다 저탄소 녹색성장의 틀 하에서 전략사업을 수립하고 고부가가치 산업이 지속적으로 성장할 수 있도록 리더십을 강화하여야 한다.

(2) 사회·문화산업 제고

지방자치단체는 여건이 허락하는 범위 내에서 교육, 쇼핑, 보건의료산업, 문화산업 분야에

독보적인 위치를 확보하도록 노력하며, 모든 교육기관의 질적 성장을 통하여 지역 내에서 최고의 질을 지닌 교육도시로서 자리매김할 수 있어야 한다. 이와 아울러 최고의 쇼핑 및 엔터테인먼트의 특성을 지닌 자치단체로서 면모를 더욱 강화하여야 할 것이다. 21세기에는 보건 의료산업의 중요성을 빼 놓을 수 없다. 아울러 문화사업이 번창할 수 있는 기반을 확충하는 것도 매우 중요하다.

(3) 혁신체제의 구축

지방자치단체가 항상 최고의 경쟁력을 확보하기 위해서는 항상 새롭게 거듭나는 혁신체제를 갖추어야 한다. 창조도시 등 미래 자치체로의 위상을 만들고 유지하기 위해서는 항상 새롭게 변신하는 혁신체제의 중요성은 이미 역사적으로 확인된 사항이다.

혁신체제를 구축하기 위해서는 대학 등의 교육기관과 지방자치단체 및 각종 지식을 창출하는 연구소 등이 선도적인 역할을 담당하여야 한다. 따라서 자치단체 내에 소재하는 대학 및 각종 연구소의 경쟁력을 제고하기 위한 노력들이 지속적으로 이루어져야 한다. 예산이 허락하는 범위 내에서 지방자치단체의 R&D 예산도 지속적으로 증액하여야 할 것이다.

4) 소결 : 열린 가치창조 리더십 구축과 주민주도적 거버넌스

지역내에서 이미 각 자치단체간, 지역간에 각종 현안을 두고 갈등을 빚고 있다. 동남권 신공항의 문제가 대표적인 사례이다. 앞으로는 광역경제발전위원회를 중심으로 지역내의 현안들이 조정되겠지만 이의 전제에는 지방자치단체의 열린 가치 창조적 리더십과 주민주도적 거버넌스가 필요함은 물론이다. 지역 내에서 지방자치단체간의 경쟁과 협동체제가 합리적으로 구축되지 않으면 지역주의가 표방하는 지역의 경쟁력은 확보할 수 없다.

자치체의 관할 내에서도 다양한 주체간에 적지 않은 갈등과 마찰을 빚어 왔다. 향후 다양한 가치를 존중되는 사회가 도래하면 새로운 정치문화에 기초한 소통과 타협의 장이 이루어지지 않으면 안된다. 네트워크에 기초하여 소통과 대화 및 타협에 의한 정치와 행정이 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 지방자치단체의 열린 가치 창조적 리더십과 주민주도적 거버넌스 구축에 역량을 집중하여야 할 것이다.

V. 결 론

5번의 지방의회선거, 4번의 자치단체장 선거를 통하여 지방자치단체의 민주적 경험을 축적하였다. 지방자치단체의 발전을 위하여 그 동안 제도적 개혁을 추진해 왔다. 지방자치단체도 지역상황에 맞추어 지역의 발전을 위하여 꾸준히 노력하였다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체가 새롭게 혁신되어야 한다는 지적은 끊임없이 이어졌다. 지방의회의 무용론, 특히 자치구의회의 무용론은 최근에 정치권의 힘을 얻은 듯하다. 아울러 지방자치단체장의 무능과 부조리는 지방자치의 발전에 걸림돌이 되기도 하였다. 이러한 시점에 지방자치단체의 새로운 리더십을 논의하는 것은 의미가 있는 작업이다. 특히 지방자치의 성숙을 위하여 헌법개정이나 논의되고 경제·사회의 지속가능발전과 변화로 새로운 사회가 전개되고 있기 때문이다.

본 글에서는 지방자치단체의 모형과 그에 상응하는 지방자치단체의 리더십을 시대별로 구분하여 논의하였다. 전통적 행정모형시대에는 과학적 관리 리더십, 신행정 모형시대에는 가치조화 리더십, 신공공관리 모형시대에는 혁신적 리더십, 거버넌스 모형의 하에서는 대화소통적 리더십이 각각 요구되었다. 그런데 시대적 상황이 급변하는 21세기 주민주도적 거버넌스 모형 하에서는 가치창조적 리더십이 필요할 것이다. 다양한 시민의 가치 위에 다양한 수요를 맞춤형으로 제공하는 가치창조적 리더십이야말로 21세기 미래사회를 대비하기 위하여 매우 중요한 요인으로 사료된다. 주민주도형 거버넌스 모형하에서 지방자치단체의 발전을 위한 다양한 발전전략은 가치창조적 리더십이 발휘되어야 가능할 것으로 보인다. 기존의 가치에 얽매이지 않고 아이폰이 제시하는 바와 같이 새로운 가치와 모드를 제공하는 가치창조적 리더십이 없는 새로운 사회에 적극적인 대응이 쉽지 않을 것이다.

【참고문헌】

- 강인호.(2010). 19년 지방의회의 성과와 향후 과제. 2009년 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 김순은.(1992). 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안. 『지방의회연구』, 3: 55-83.
- 김순은.(1997a). 부산광역시정부의 정책결정 과정과 구조. 『지방정부연구』, 1: 99-120.
- 김순은.(1997b). 『지방자치의 쟁점과 과제』. 부산: 진영문화사.
- 김순은.(2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 『지방정부연구』, 5(2): 31-51.
- 김순은.(2005). 영국의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 『지방행정연구』, 19(2): 3-24.
- 김순은.(2006f). 『지방자치의 기본이념』. 자치행정, : 30-33.
- 김순은.(2007a). 일본의 정부간 관계. 한국지방행정연구원 위크샷 발표원고.
- 김순은.(2007b). 영국 지방정부의 성과관리: 성과관리 정책의 관점에서. 『한국거버넌스학회보』, 14(2): 115-148.
- 김순은.(2008). 국가와 지방자치단체간의 정부간 관계. 박영사 편, 한국지방자치의 이해. 서울: 박영사.
- 김순은.(2009a). 지방자치의 새로운 패러다임 모색: 분권과 지역주의의 모색(한국정부학회 춘계 학술대회 발표논문)
- 김순은.(2009b). 『우리나라 도시 거버넌스의 실태』. 부산: 도서출판 금정.
- 김태룡.(2000). 행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구: 한국 지방자치단체의 적용사례를 중심으로. 『한국행정학회보』, 34(1): 1-20.
- 박기관.(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가와 과제: 원주시 각 의회의 비교를 중심으로. 한국 지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 윤건수.(2006a). 기초자치단체장의 변혁적 리더십 연구를 위한 새로운 접근. 한국행정학회, 40(2): 125-145.
- 윤건수.(2006b). 지방자치단체장의 변혁적 리더십과 지역축제. 『한국행정학회』, 40(4): 77-100.
- 이승중.(1998). 민선자치단체장 리더십 영향요인. 『한국행정학회보』, 32(1): 147-161.
- 중앙일보.(2010). 모바일 전성시대. 2010. 3. 8, p. E1.
- 지역발전위원회.(2009). 지역발전위원회 정책안내. <http://www.region.go.kr>
- 최호진·정지범·박경돈·임동진, 편.(2008). 『미래 선진한국의 행정연구』. 서울: 법문사.
- 파이낸셜뉴스.(2010). 2010. 3. 4.

하혜수.(2008) 지방행정체제 개편의 추진전략과 체제. 한국지방자치학회 기획세미나 발표논문.
한국지방행정연구원.(2008). 「지방자치단체장의 리더십 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.

Assembly of European Region.(2006). *Regionalism across Europe*. Strasboug: Assembly of Region.

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

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

Blake, R. and R. Moulton.(1964). *The Managerial Grid*. Houston: Tx: Gulf.

Choi, J.(2005). Change of Population and Sociological Facts and Large-scale Economic Zone. In the Presidential Committee for Regional Development, ed., *Regional Development and Large-scale Economic Zone Strategy*. Seoul: the Presidential Committee for Regional Development.

Daly, H.(1973). *Towards a Steady State Economy*. San Francisco: Freeman.

Department of Environment, Transport and the Regions.(1998). *A Mayor and Assembly for London: The Government's proposals for modernizing the governance of London*. London: HMSO.

Department of Environment, Transport and the Regions.(1999). *Local Leadership, Local Choice*. London: HMSO.

Department of the Environment, Transport and the Regions.(2000). *Regional Governance in England: A Preliminary Review of Literature and Research Findings*. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.

Elazar, D.(1984). *American Federalism: A View from the States, 3rd ed*. New York: Harper & Row.

Fiedler, F.(1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.

Frederickson, H.(1968). A Theory of Social Equity and Put it forward as the third pillar of Publid Administration. http://bss.sfsu.edu/naff/PA_752/Frederickson.pdf.

Globalization and World Cities Study Group and Network.(2004). *Research Bulletin* 5. GaWC, Loughborough University.

Goldsmith, M.(1993). Local Government. In Paddinston et al., ed., *International Perspectives in Urban Studies*. London: Kingsley.

Hafteck, P.(1997). *Management and Institiutial System*. White Working Paper

- Research, Paper. No. 5.
- Hammer, M. and J. Champy.(1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Business.
- Hersey, P. and K. Blanchard.(1969). Life Cycle Theory of Leadership. *Management Review*, October: 25-32.
- Hood, C.(1995). Contemporary Public Administration: A New Global Paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2): 104-117.
- Horx, M.(2010). In *Juang Daily Newspaper*, 2010. 3. 7, p. c1.
- Institute for Urban Strategies.(2009). *Global Power City Index 2009*. Tokyo: Institute for Urban Strategies.
- Kim, E.(2010). Environmental Change and National Security. A Paper Presented at the International Conference at Keio University.
- Kim, S.(1991). *Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation*. Ph. D. Dissertation at Kent State University.
- Kim, S.(2010). Citizen Participation and Development of Local Autonomy (Democracy) in Korea. A Paper presented at the International Conference at Keio University.
- Kosser, J. and P. Lawrence.(1974). *Mayors in Action: Five Approaches in Urban Government*. New York: Wiley.
- Lasco, R., R. Delfino, F. Pulhin and M. Rangasa.(2008). The Role of Local Government Units in Mainstreaming Climate Change Adaptation in the Philippines. <http://gc.nauilus.org>
- Lie, J.(2010). Governance Unbound: The Crisis of Democracy in the Age of Globalization. A Paper Presented at the International Symposium at Keio University.
- MacDougall, T.(2001). *Towards Political Inclusiveness: The Changing role of Local Government in Japan*. New York: World Bank Institute.
- Muramatsu, M.(2001). *Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspective*. World Bank Institute.
- Nice, D. 1987. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*. New York: St. Martin's Press.
- Northhouse, P.(2006). *Leadership: Theory and Practice, 4th ed*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Ocampo, R.(1999). Models of Public Administration Reform. *Asian Review of Public Administration*, : 248-255.
- Osborne, D. and T. Gaebler.(1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Peterson, P.(1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pierre, J. and G. Peters.(2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Plant, Byron.(2009). *The Changing Role of Local Government in BC*. British Columbia: Legislative Library.
- Ridely, N.(1988). *The Local Right: Enabling not Providing*. London: Center for Policy Studies.
- Rhodes, R.(1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Allen and Unwin.
- Schmidt, S., M. Shelly, II and B. Bardes. 1991. *American Government and Politics Today*. Saint Paul: West Publishing Company.
- Sharpe, L., ed.(1995). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester: John Wiley.
- Solon Consultants.(2006). *All Our Futures: The Challenges for Local Governance in 2015*. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Stogdill, R.(1948). Personal Traits Associated with Leadership: Survey of Literature. *Journal of Psychology*, 25: 35-71.
- Tanzi, V.(1997). The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective. Working Paper prepared for the IMF.
- Tsutsumi, H.(2010). Social Policy Making Processes in Japanese Civil Society. A Paper presented at the International Symposium at Keio.
- United Nations.(2005a). *World Population Prospects: The 2005 Revision*. New York: the United Nations.
- United Nations.(2005b). *2005 World Summit Outcome Document*. New York: United Nations.
- Urban Strategy Department.(2000). The Changing Role of Local Government as a Service Provider. Compiled as part of the process to prepare for the Durban Metropolitan Unicity.
- Van Wart, M.(2005). *Dynamics of Leadership in Public Service-Theory and Practice*. Armonk: Sharpe.
- Vroom, V and P. Yetton.(1973). *Leadership and Decision-making*. Pittsburgh:

- University of Pittsburgh.
- Wilson, D. and C. Game.(1998). Local Government in the United Kingdom, 2nd ed.
London: Allen and Unwin.
- Yates, D.(1977). *The Ungovernable City*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Yiftachel, O and I. Alexander.(1995). The State of Metropolitan Planning: Decline
or Restructuring? In *Environment and Planning C: Government and Policy*,
113: 273-296.
- 秋月謙吾.(2000). 「行政・地方自治」. 東京: 東京大學出版會.
- クラーク・小林良章. 「地方自治の國制比較」. 東京: 慶應義宿大學出版社.
- 神野直彦, 編.(2007). 「三位一體改革と地方税財政」. 東京: 學陽西房.
- 神野直彦・澤井安勇, 編.(2006). 「ソーシャルガバナンス: 新しい分権と市民社會の構圖」. 東京: 東
洋經濟新報社.
- 小林潔司・朝倉康夫・山崎郎.(2005). 「これからの都市・地域政策」. 東京: 中央經濟社.
- 西尾 勝.(2002a). 地方自治の具體化方案. 東京市政調査會, 編, 分権改革の新展開に向けて. 東京:
日本評論社.
- 西尾 勝.(2002b). 「行政學」. 東京: 有斐閣.
- 山崎伶・多田憲一郎.(2005). 「新しい公共性と地域の再生」. 東京: 昭和堂.
- 臨時行政改革推進審議會.(1986). 「今後における行財政改革の基本方向」. 東京: 臨時行政改革推
進審議會.
- 村松岐夫・稻繼裕昭.(2003). 「包括的地方自治ガバナンス改革」. 東京: 東洋經濟新報社.
- 吉田民雄.(2003). 「地方自治・新世紀 都市政府のガバナンス」. 東京: 中央經濟社.