

자치단체장의 역할정립을 위한 리더십 연구

A Study on the Examination and Establishment of Role of Head of Local Government

정 원 섭 (수원과학대학 교수)

Abstract

Won-Sub Chung

This study aims to research concretely on the effect of a pattern of their performance related to Competence of Local Government. Dominant types of role of mayors are politician type, administrative type, and manager type. In case of mayors of local governments, all of 3 types of role shows important roles related to the capacity of local autonomy.

The final results are as follows;

First, the major preference of deputy heads of local governments, public officials and citizens on the role type of heads of local governments shows no differences.

Second, there are major differences among types of role of heads of local governments related to the capacity on local autonomy.

Third, there is a difference in the type of role of heads of lower-level local governments among city, county and district.

However, despite the limitation, this study is very useful to set the desirable types of role, which will contribute to the development of distinctive local government based on the perception of each individual who is part of society having a goal. In the future, the limitation can be overcome when the study is continuously pursued to develop the desirable types of role.

주제어 : 지방자치단체장 역할, 리더십, 정치가형, 행정가형, 경영가형

Key Words : the role of mayors, leadership, politician type, administrative type
manager type

I. 서 론

어느 집단을 막론하고 리더십은 집단의 존립과 발전에 결정적인 요소의 하나이다. 또한 한국의 경우 과거부터 현재까지 지속적인 왕권체제와 대통령제하에서 늘 리더십에 대한 만족과 불만족을 거듭해오고 있는 상황이다. 따라서 급변하는 21세기에는 보다 미래지향적인 리더십이 더욱 절실히 요구되는 상황이다. 특히 지방자치가 정착함에 따라 자치단체장의 리더십은 더욱더 중요한 역할을 수행하게 되었다. 따라서 과거 중앙집권시대의 자치단체장 보다는 지방자치시대의 자치단체장의 리더십이 지역발전과 국가발전에 미치는 영향이 훨씬 크다고 할 수 있다.

특히 자치시대에 있어서는 자치단체장을 지역주민이 직접 선출하게 됨에 따라 지방자치가 풀뿌리 민주주의 근원임을 다시 한번 느끼게 하였으며, 민주주의 학교로써 계속적으로 성장해 나아갈 수 있는 발판을 만들어 준 것이다. 즉, 주민이 직접 선출한 지역 대표자를 통하여 지역의 공동문제를 처리하는 지방자치의 본래의 의미를 더욱 높여주는 것이라 하겠다. 또한 민선자치단체장의 선출은 재선을 겨냥한 자치단체장들이 지역주민의 행정수요에 맞는 행정 서비스를 적시에 제공할 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 이에 따라 민선자치단체장들은 정책의 형성과 집행과정에서 주민의 의견을 수렴하는 적극적인 자세를 취하게 되고, 이는 곧 지방자치의 활성화 내지 지역경제의 활성화와 지역 주민의 참여를 높일 수 있는 중요한 요인으로 작용될 수 있다.

따라서 본 논문의 목적은 다음과 같다. 첫째, 일반적인 리더십 이론을 고찰하여 현재 지방 정부에 적합한 자치단체장의 리더십을 탐색하고자 한다. 둘째, 이러한 리더십의 중요성을 인식하였음에도 불구하고 현재 자치단체장들의 리더십 스타일은 과거와 같이 아직도 보수적이며, 많이 변화하고 있으나 행정가형 리더십이 많다고 판단하여 지역의 특수성을 잘 살리지 못 하는 문제점을 보완할 수 있는 경영학적 마인드를 가진 리더십을 발굴하는 작업을 소홀히 하지 말아야 할 것이다. 셋째, 경영학적 마인드와 철학이 가지는 의미를 전달하여 지방정부의 현재 모습을 돌이켜보고 새로운 접근을 시도해 보고자 한다.

본 연구는 자치단체장들의 리더십을 강조하여, 지방정부의 발전사례들을 살펴봄으로써 이를 뒷받침했다. 또한 지방자치시대에 맞는 리더십 스타일을 탐색하여 지역발전에 기여하는 자치단체장들의 리더십과 그 역할을 살펴봄과 동시에 역할 정립을 위한 제도적 방안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 리더십의 의미

조직은 목표달성을 위한 사람들의 결사체이다. 그런데 조직의 목적달성은 구성원들의 상호작용을 통해서 이루어지므로 조직차원에서 상호작용을 조정하고 통합하는 리더의 리더십 스타일은 특별한 중요성을 갖는 것으로 인식되고 있다. 특히 조직문화의 연구에 있어서는 리더의 역할은 매우 중요한 것으로 인식되어 많은 연구가 이루어져 있다. 그런데 리더십이란 용어는 그 의미의 모호성을 낳게 할 만큼 다의한 의미들로 사용되고 있다. 이는 리더십이란 용어가 권력, 권위, 권리 및 감독 그리고 통제 등과 같은 불분명한 용어들과 혼동되어 사용되고 있고 또 리더십을 연구한 연구자들이 각기 자기 나름의 관점에서 리더십 상황을 설명하려고 하기 시도하였기 때문이다. 그래서 Stogdill(1974)은 수많은 리더십에 관한 문헌들을 포괄적으로 개관하면서 리더십의 정의는 그 개념을 연구하는 학자들의 수만큼이나 많다고 하였던 것이다(Stogdill, 1974: 5-6).

리더십은 일반적으로 “일정한 상황 하에서 조직 목표달성을 위하여 개인과 집단의 행위에 영향력을 행사하는 과정”으로 정의할 수 있다.

2. 리더십의 전개

리더십에 대한 연구는 그 개념의 중요성, 복잡성, 다차원성 등으로 인하여 여러 가지 방향에서 다양하게 이루어져 있다(신유근, 1989: 429-431). 20세기 초반부터 리더십에 관한 연구는 다양한 개념에 대한 정의와 이론을 등장시키면서 비교적 과학적, 체계적으로 발전되어 왔다. 리더십의 초기 연구들은 대부분 리더만이 가진 차별적인 개인적 특성을 유출하려고 노력하였다. 보통 특성추구이론이라고도 하는 ‘리더의 특성 및 속성’이론은 1920~1950년 미국에서 주류를 이루었는데, 1930년대에서 50년대 리더와 리더가 아닌 사람을 구별 할 수 있는 특성에 관한 연구가 주류를 이루어온 특성추구이론은 리더가 구비하고 있는 공통적인 특성을 규명하는 데만 관심의 초점을 두고 상황은 고려하지 않았으며, 실제 상황에서 어떻게 리더십을 발휘하는지를 밝혀주지 못하였다.

이 이론은 리더들의 독특한 속성이 무엇인가에 깊은 관심을 가지고서 심리검사 등에 의하여 성공한 리더들의 성격특성 및 속성을 측정하고자 하였다. 그러나 이 방법에 의해 측정된 특성이나 기술이 관리자로서의 성공과 리더의 유효성을 예측해내지는

못하였으며, 이에 따라 리더십 이론은 1950년대에서 1960년대에는 리더십 스타일에 따라 업무성과가 달라질 수 있다는 가정 하에 효과적인 리더와 비효과적인 리더의 관찰 가능하고 개발 가능한 행위를 파악하고자 리더의 행위를 구분하는 행위이론이 대두되게 되었다. 그러나 이러한 행위이론 역시 리더의 행태와 집단 성과간의 인과관계를 파악하는 데는 실패하였다.

1970년대 이후 1980년대 초반에는 리더의 유효성이 그의 스타일뿐만 아니라 리더십 환경을 이루는 상황에 의해서도 결정된다는 상황이론 또는 상황적합적 이론 역시 상황변수와 리더십 관계 규명에 실패하였다. 1980년 초부터 조직환경의 급격한 변화에 따라 새로운 시각에서 효과적인 리더십의 발휘요건을 규명하고자 리더십에 대한 접근이 이루어지기 시작했다. 즉 기존 리더십이론의 근간이 비교적 안정적 환경의 가정하에 리더와 부하간의 교환관계에만 치중하는 거래적 리더십이라고 보고, 이는 조직혁신을 도모하는데 한계가 있다고 비판하면서 변혁적 리더십이 새롭게 대두되었다.

3. 리더십의 이론

리더십에 관한 초기 이론에는 자질이론(trait approach)과 행태이론(behavioral approach)이 있다. 여기서는 이들 이론들의 내용을 간략히 언급하고 리더십의 본질을 이해하는 데 어떠한 시사점을 주는가를 살펴본다.

리더십에 대한 초기 이론은 지도자나 추종자에 따라 특징이나 속성-육체적, 정신적, 문화적-이 어떻게 달라지는가를 살펴보는 데 연구의 초점을 두었다. 이 자질이론은 지도자의 경우 인성이나 육체적 특징 면에서 보통 사람과 구별되는 점이 있다고 가정하기 때문에 위인이론(great person theory)이라고도 불린다. 이러한 자질이론에서 대표적으로 들고 있는 지도자의 특성으로 지능(intelligence), 인성(personality), 육체적 특징(physical characteristics), 감독 능력(supervisory ability)이 있다.

먼저 지능에 관해서 보면, 스토틀(Stogdill, 1974: 434)은 지도자는 추종자보다 더 지능이 높다는 사실을 발견하였다. 가장 의미 있는 발견 중의 하나는 지도자와 추종자 간에 나타나는 현격한 지능상의 차이가 조직목표 달성에 역기능적 측면을 가지고 있다는 것이다. 예컨대, 비교적 높은 지능지수를 가진 지도자가 평균 정도의 지능을 가진 부하들에게 자신의 생각이나 정책을 주지시키려고 할 때 어려움을 겪을 수 있다. 다시 말해 지도자가 너무 탁월한 것은 어떤 상황 하에서는 조직에 문제를 야기시킬 수 있다.

둘째, 인성에 관한 몇몇 연구를 보면 주의력, 독창성, 성실성, 그리고 자신감 등과 같은 지도자의 인성은 효과적 리더십과 관련이 있다는 것을 보여준다(Argyris, 1955:

50-63). 기셀리(Ghiselli, 1963: 109-13)는 조직에서 어떤 개인의 직위가 올라가면 갈수록 독자적 협동 능력이나 자신감 등이 조직목표 달성을 위해 더 중요한 역할을 한다는 사실을 발견하였다.

셋째, 육체적 특성(연령, 신장, 체중, 외모 등)과 효과적 리더십에 관한 연구들은 상충된 결과들을 보여 주고 있다. 스토크딜(Stogdill, 1948: 35-71)에 의하면, 집단 평균보다 신장이 크고 체중이 무거운 것이 지도자의 지위를 획득하는 데 별로 유리하게 작용하지 못했다. 그럼에도 불구하고 많은 조직관리자들은 추종자로부터 순응을 확보하기 위해서 신체적으로 큰 사람이 더 유리하다는 편견을 갖고 있다. 김슨 등은 이러한 생각은 주로 강제적 권력에 기인해서 나타난다고 주장한다¹⁾.

마지막으로, 지도자의 업무성과 평정표를 활용해서 기셀리는 감독자의 능력과 조직의 계층제상의 지위 간에는 정(正)의 상관관계가 있다는 사실을 밝혀냈다. 그러나 효과적 리더십에 관련된 이러한 특징들과 증거들 사이의 관계는 그렇게 강한 정(正)의 상관관계를 보여 주지 않는다. 오히려 두 변수사이에는 전혀 관계성이 없거나 혹은 부(負)의 상관관계를 보여 주는 연구결과도 많이 나타나고 있다. 한편 방법론상의 문제와 관련해 많은 비판이 제기되고 있다. 또한 대부분의 연구가 아동들을 대상으로 해서 이루어지기 때문에 이러한 결과들을 실제 조직 현상에 적용했을 때 어느 정도 타당성을 가질지도 의문이다(House & Baetz, 1979). 이러한 비판에도 불구하고 자질 이론은 최근에 다시 많은 각광을 받고 있는데, 특히 1980년대에 출판된 많은 경영학 분야의 연구들은 조직구성원들에게 공유될 수 있는 가치나 혹은 조직의 임무를 개발하는 데 지도자들이 갖고 있는 인성의 중요성을 폭넓게 다루고 있다(Peters & Waterman, 1982; Maidique, 1983)

1) 권력 영향력 이론

리더십의 효과성을 권력론적 관점에서 연구하려는 움직임이 1970년 중반부터 활발하게 전개되었다. 지도자는 그가 지니고 있는 권력을 이용해 부하뿐만 아니라 동료, 상관, 그리고 이러한 사람들과 상호 작용하는 과정에서 주위 외부에 있는 사람들에게 영향력을 행사할 수 있다. 일반적으로 지도자가 필요한 권력을 어떻게 획득하고 상실하는지에 관심을 갖는 이론이다. 여기에는 크게 세 가지 이론, 즉 사회교환이론, 전략적 상황이론, 그리고 지도자·조직구성원 교환이론(Leader-Member Exchange Theory: LMX) 등이 있다. 이 중 사회교환이론과 전략적 상황이론은 여기서는 생략하고 LMX이론만 설명하기로 한다.

교환이론의 하나로 볼 수 있는 지도자·조직구성원 교환이론(LMX 이론)은 지도자

1) 예컨대, 트루먼, 간디, 나폴레옹, 스탈린 등은 모두 강력한 지도자의 위치에까지 올라갔지만 왜소한 체격의 소유자였다.

가 오랜 기간에 걸쳐 부하들에 따라서 상이한 교환 관계를 맺어 오는 방식을 기술하고 있다(Danseraeu, Graen, & Haga, 1975). LMX 이론은 예전에는 수직적 양자간 연결이론(vertical dyad linkage theory)으로도 불리어 왔는데 그 이우는 분석 초점이 지도자 대 집단관계가 아니라, 지도자와 부하의 양자간 수준이기 때문이다. 이 이론은 한 사람의 지도자에 의해서 형성된 상·하향식 개인 간 연결을 연구하고 동시에 지도자의 효과성과 조직에서의 그의 승진에 이것이 어떠한 의미를 갖는가를 분석한다. 기존의 리더십 이론은 한 사람의 지도자는 그가 통솔하는 집단 내의 모든 사람들에 대해서 똑같은 리더십을 보이는 것으로 가정하였다. 그러나 실제로 지도자는 같은 집단 내에서도 구성원에 따라서 상이한 리더십을 보이는 것이다.

LMX 이론에 의하면, 지도자는 전형적으로 소수의 부하(in-group)와 특별한 관계를 형성하려고 하는데 이들은 주로 그의 비서, 고문, 부관 등이다. 이들 부하들은 행정업무를 수행한 데서 높은 충성심, 몰입, 조력을 해 주는 대가로 상당한 영향력, 자율성, 유형(有形)의 편익을 향유하게 된다. 그들을 제외한 나머지 부하들(out-group)과의 관계는 위의 집단과는 상당히 다른 양상을 보인다. 구체적으로 보면, 지도자의 영향력은 주로 지위 권력에 의존하며 상호간의 영향력은 거의 없다. 교환 관계의 조건을 충족시키고 일정 기준의 편익(조직으로부터의 보상과 구성원으로서의 자격)을 받기 위해서 외부 집단에 속하는 부하들은 단지 공식적 역할이나 상관의 합법적인 지시에 순응할 따름이다. 이 이론은 지도자와 그의 상관에 대한 양자간 관계를 설명하는 데도 적용될 수 있다. 자기의 상관과 호의적 교환 관계를 유지할 수 있는 지도자는 그렇지 않은 지도자에 비해 부하와의 관계를 더 돈독하게 만들 수 있는 잠재력을 가질 수 있다. 시계열 자료를 이용해 일본에서 행해진 연구를 보면, 상관에 대해 호의적 관계를 유지하고 있었던 지도자들은 조직 내에서 훨씬 더 빠른 승진을 보여 주었다(Wakabayashi & Graen, 1984). 대부분의 LMX 이론은 처방적인 성격보다는 기술적인 측면을 더 많이 지니고 있다. 즉, 이 이론은 지도자에 의해 주도되는 전형적 역할 결정 과정은 설명해 주나, 상이한 부하에 대해 어떠한 유형의 교환 관계가 지도자의 효과성을 최적화시켜 줄 수 있는가에 대한 구체적 처방을 내리지 못하고 있다. 또한 기술적 이론의 측면에서도 LMX 이론은 많은 개념상의 약점을 지니고 있다. 가령, 역할 결정 과정에 대한 실증적 연구가 별로 없으며, 또한 이를 측정하는 도구가 정교하게 개발되지 못해 이론의 타당성을 검증한 데 많은 어려움이 있다.

지금까지 살펴본 권력·영향력 이론은 리더십의 형성과정과 효과적 리더십의 확보방안에 관해 유용한 시각을 제시해 주고 있으나 이들 연구 결과는 자질이론, 행태이론, 그리고 다음에 논술하는 상황이론에 비해 빈약한 편이다. 따라서 이론 개발도 비교적 느린 편이고, 이의 타당성을 검증하려는 노력도 충분히 이루어지지 못했다²⁾.

2) 상황적 리더십 이론

지금까지 기술한 행태이론은 지도의 대상이 되는 부하들이나 무엇을 지도할 것인지 등 지도내용에 관한 관심을 기울이지 않았다. 그러나 여러 상이한 조직 상황에서의 리더십 연구가 진행됨에 따라 새로운 사실이 발견되었는데, 즉 모든 조직에 적용할 수 있는 가장 효과적인 지도자 유형은 존재하지 않으며 상황에 따라 그 유형은 다르게 나타난다는 것이다. 다시 말해 어떤 상황에서는 권위적 리더십이 더 효과적이고 또 다른 상황 하에서는 민주적 리더십이 더 적합하다는 것이다. 상황적 리더십 이론으로 많이 인용되는 것에는 다음 세 가지, 즉 피들러와 상황황적 리더십이론, 허쉬와 블랜드의 생활주기이론, 그리고 하우스의 경로-목표모형³⁾이 있다.

3) 전환적 리더십 이론

지도자론은 크게 교환적 리더십이론(transactional leadership)과 전환적 리더십(transformational leadership)으로 나누어 볼 수 있다. 이종범(1994: 21)에 의하면, 교환적 리더십이론은 지도자와 부하 간의 상호작용 및 교환 관계 속에서 지도자가 조직 구성원을 효과적으로 다루어 나가는가를 분석한 데 관심을 갖고 주로 집단의 생산성이나 조직원의 만족도를 높이는 데 초점을 둔다. 여기에 영향을 미치는 원인 변수로는 지도자의 자질, 유형, 상황적 차이 등을 들고 있다.

반면 번스(Tom Burns)에 의해 강조되는 전환적 리더십이론은 전체적 관점에서 조직의 방향을 바꾸거나 또는 대규모의 변혁을 유도하는 기업가적 혹은 카리스마적 지도력을 일컫는다. 다시 말해, 교환적 리더십 이론은 지도자와 추종자 간의 재화거래 혹은 사회·심리적 유인체계를 통한 교환관계로 볼 수 있는데 반해 전환적 리더십이론은 기본 가치나 신념의 변동, 조직 전체의 정의 실천과 가치통합, 도덕적 정당성에 대한 확신의 제시 또는 조직의 혁신적 변화를 도모하는 지도력에 관심을 갖는다. 이를 위해 전환적 지도자에 요구되는 행태적 특성은 카리스마, 영감, 지적 자극, 개별 인간에 대한 배려, 다양한 영향력의 행사, 변전통적이고 반문화적인 관리전략과 관행이다. 이종범과 그의 동료들(1994: 24)이 행한 연구를 보면, 전환적 지도자의 특성으로 비전 제시 능력, 전문적 식견, 반전통적 행동, 직업적 소명의식, 지지 획득능력, 인상 관리 능력, 조정 및 합의 도출 능력, 민주주의의 신봉, 기회포착능력, 추진력, 그리고 설득력을 들고 있다.

그러나 전환적 지도자의 유형은 여러 가지가 있으며, 어떤 전환적 지도자의 유형이

2) 이러한 원인은 바로 권력 개념 자체의 모호성에 기인하며 많은 이 방면의 연구들이 지도자 권력을 정의하고 측정하는 단계에서부터 혼란에 직면하고 있다.

3) 구체적으로는 사람, 성격유형, 집단, 역할 사상과 같은 어떤 자극의 유형에 대한 조직화된 지식이나 인지구조를 의미한다.

적합한가는 그 조직이 처한 시대적 상황과 밀접한 관련을 맺고 있다. 따라서 지도자의 특성과 상황 특성이 조화를 이룰 때 그는 정책전환에 성공할 수 있다. 이종범 등(이종범 외, 1994: 314)이 1960년대 이후부터 1990년대까지를 전환기로 규정하고 이 당시에 활약한 7명의 행정가 대한 사례연구 결과를 보면 1960-70년대에 수출 지향적 성향에 치중한 시기에는 행동형 행정가가 전환적 지도력을 잘 발휘했으며, 반면 1980년대의 자율화와 국제화를 조성시키기 위한 준비 단계로서의 안정기에는 설득형 행정가가 더 적합한 것으로 나타나고 있다. 이들은 1990년대 이후 계층간 분배구조의 형평성에 치중해야 할 시기에는 전환적 지도자의 자질로서 시민형 행정가가 요청된다고 본다. 왜냐 하면 행정환경이 복잡해지고 이해 과련 집단 간의 경쟁 관계가 심화될 때 이들 집단 간의 갈등을 줄이기 위해서 시민형 행정가는 공공재와 공공서비스를 설계하고 이를 전달하는 과정에 시민들이 적극적으로 참여하여 그들의 의견을 개진할 수 있도록 해 주어야 하기 때문이다.

III. 지방자치단체장의 리더십과 역할

지역주민들의 삶의 질을 개선할 수 있도록 하기 위해서는 보다 진취적이고 혁신적인 엘리트들이 지방경영에 참여해야 한다. 기업의 경영혁신이 최고 경영자가 강력한 개혁의자와 변화 지향성을 갖고 있을 때에 변화가 촉발되고 정착될 수 있는 것처럼, 지방자치단체의 활동을 적정화하고 효율화하는데 있어서 자치단체장을 중심으로 한 리더십의 역할이 지대함은 두말 할 나위도 없다. 특히 지방자치단체가 추구해야 할 목표의 설정이나 이를 달성하기 위한 장기 전략의 수립과정, 자치단체 외부집단과의 협조 확보, 잠재적 조직능력을 극대화하고 공무원들의 의욕을 북돋우는 과정에 있어서 자치단체장의 역할은 가히 결정적이라고 할 수 있다. 지역자치의 주체는 행정주도형이나 민간주도형이나에 따라 달라질 수도 있고 자치단체의 주체도 자치단체장, 지방의회, 일선지방 행정공무원 등 다양한 주체가 거론될 수 있다. 지방자치 경영의 성공적인 전략수립·결정·실행에 있어 주된 의사결정자 역할을 하는 자치단체장의 비중이 크기 때문에 그들의 역할이 중요하다. 자치단체장이 수행해야 할 역할은 기본적으로 지역자치 경영의 전력을 수립하고 수립된 전략을 실천에 옮기는 역할이 포함되어야 할 것이다. 여기서 전략을 수립하는 것은 ‘전략결정’이라고 불리며, 전략의 실천 과정은 ‘조직’, ‘동기부여’, ‘실행’ 등으로 나누어 생각할 수 있다.

1. 자치단체장의 리더십

조직체의 목적을 효과적으로 달성하려면 조직을 구성하고 있는 개인과 집단의 협조

가 매우 중요하다. 그리고 개인과 집단의 협조는 그들과 직접적으로 상호작용을 하는 리더(Leader)의 역할이 없이는 실현될 수 없다. 다시 말해서, 리더십(Leadership)은 개인행동과 집단행동의 형성은 물론 이들 행동을 조직체성과에 연결시키는 가장 중요한 요인이 되고 있다. 그러므로 조직체 연구에 있어서 리더십은 역사적으로 가장 많은 관심을 끌어왔고, 따라서 리더십에 관한 지식과 이론은 어느 사회과학 분야에 못지않게 많이 개발되었다. 이러한 관점에서 뿐만이 아니라 무한 경쟁의 의미하는 세계화 시대와 지방화 시대를 동시에 맞이하고 있는 우리나라의 현실에 있어서 자치단체장의 리더십은 지방의 성패와 지방자치의 실현이라는 각도에서 그 중요성을 인식할 수 있으며, 리더십을 간과한 상태에서 지역의 발전과 성장은 불가능하다고 말할 수 있음으로 자치단체장의 리더십은 어느 때보다 중요하다. 이러한 중요성은 먼저 리더가 21세기를 맞이하여 장기적인 비전을 제시한다는 점에서 또한 이러한 장기적인 비전을 바탕으로 정책을 주민의 욕구에 맞게 수립하고 집행하여야 하며, 지방행정의 전달체계를 통하여 자치단체장을 인식하기 때문이다.

2. 자치단체장의 역할

1) 지방자치단체장의 정치가형 역할

자치단체장의 정치가형으로서의 역할은 지방자치단체의 최고 책임자라는 대표성을 기반으로 하여 제반 이해당사자들과 정치적 관계를 유지하면서 지역적 문제를 해결하는 것이라고 할 수 있다. 정책문제를 구체적인 정책으로 발전시키는 데는 자치단체만의 능력으로는 역부족인 경우가 많다. 이 경우, 어떻게 외부의 자원을 동원할 수 있는가 하는 것이 정책의 성공적인 집행을 위해서 매우 중요하다. 따라서 자치단체장에게는 지방의회, 중앙정부, 중앙정치권, 더 나아가 민간부문을 설득하고 지원을 얻어낼 수 있는 능력이 요구된다. 또한, 자치단체장은 지방의회에 대한 견제자로서의 역할을 수행한다. 이러한 예로는 IBM, 일본통신공사와 같은 전자통신회사의 협조와 자치성, 후생성, 우정성 등의 협조를 이끌어 내어 IC카드 형태의 종합복지카드제를 실현시킨 일본 이즈모시의 이와쿠니 시장을 들 수 있다(한국지방행정연구원, 1995; 내무부, 1995). 또한, 지역구에만 관심을 갖는 지방의원들의 근시안적 시각에 기초한 정책결정에 대해 자치단체장은 지역사회 전체의 이익을 옹호한다는 입장에서 지방의회에 대해 적절한 견제역할을 수행하여야 한다(김병준, 1998).

2) 지방자치단체장의 행정가형 역할

자치단체장의 행정가형으로서의 역할은 자치단체 내부의 행정개혁을 통한 능률성을 증진하는 과정 속에서 지역의 문제를 해결해 가는 것이라고 할 수 있다. 즉, 자치단체

장은 주어진 소관 사무를 효과적, 효율적으로 관리하고 집행하는 역할을 수행한다. 이러한 행정적 역할은 관료출신이나 개혁적인 성향을 가진 사람에 의해 잘 수행될 수 있는데 보통 개혁운동가로서의 역할로 표현되기도 한다. 이를 위해 자치단체장은 소속행정기관 및 직원에 대한 지휘, 감독권을 적절히 행사하며, 새로운 관리기법을 도입하고 공직과 업무에 대한 공무원의 관념을 변화시키는 능력이 요구된다. 이러한 예로는 기구, 정원 삭감을 통해 재정건전화를 도모한 일본 東京都의 스즈끼 지사, 행정개혁을 통해 예산을 절감한 일본 고시가야시의 시마무라 시장, 직원조합원 100%의 반대 속에서도 근무시간을 연장시킨 일본 아야베시의 나니구찌 시장, 불필요한 행정기구를 과감히 폐지한 일본 시즈오카현의 야마모토 지사 등을 들 수 있다(한국지방행정연구원, 1995; 내무부, 1995).

3) 지방자치단체장의 경영가형 역할

자치단체장의 경영가형으로서의 역할은 지역에서 필요로 하는 재원을 원활히 조달하기 위한 제 방안을 강구하는 가운데 행정의 생산성에 초점을 두면서 지역문제를 해결해 가는 것이라고 할 수 있다. 즉, 자치단체장은 지역경제를 활성화시키고 자치단체의 재정기반을 강화할 수 있는 각종 사업을 기획하고 집행하는 역할을 수행한다. 이러한 역할은 통상 기업가적 역할로 표현되기도 한다. 이들은 지역문제 해결에 있어서 정치적, 재정적 자원을 쉽게 동원할 수 있으며 동시에 행정업무의 집행에 있어서도 적극적이고 효과적인 사업 등을 창안하기도 한다. 이러한 경영적 역할을 수행하기에 적합한 단체장은 정부의 재원조달 메카니즘과 관련법령에 정통하고, 민간분야와도 돈독한 유대관계를 갖고 있는 인사가 바람직하다. 이러한 경영자로서의 역할은 지역주민의 지역경제 활성화에 대한 욕구가 계속 증대되고, 자치단체간에 경쟁이 가속화되는 상황에서 더욱 확대될 것으로 예상된다.

IV. 지방자치단체장의 역할 문제

1. 정치적 역할 문제

1) 주민참여 미흡

지방자치단체장은 정책의 효과성을 제고하기 위해서 정책결정의 정당성을 확보하고 정책집행에 대한 지역주민의 순응을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서 자치단체장은 지역주민들이 지방정치의 장에 참여할 수 있는 통로를 확보하는 것이 필요하다. 그러나 현행 제도는 지역주민의 적극적 참여를 유도하기에 미흡한 실정이다. 물론 반사회,

여론 모니터제도, 공청회, 간담회, 각종 위원회, 청원, 설문조사 등을 통해 주민의 지지 획득과 의견수렴을 도모하고 있긴 하나, 실제로는 제도의 불비 및 인식부족으로 이러한 수단들이 공식적인 효력을 발휘한다고 보기 어렵다(이승종, 1995).

첫째, 반상회는 1976년에 조직된 전국적 주민조직인데 이상적인 형태의 참여통로가 될 잠재력이 있는 제도임에도 불구하고 정부의 홍보수단으로 오용되어 왔다. 둘째, 여론모니터제도는 지방정부가 위촉한 주민으로서 지방행정에 관한 여론을 수집하여 지방행정에 반영하기 위한 제도이나 모니터 선정에 있어서 객관성과 공정성을 확보하는데 문제가 있다. 셋째, 위원회제도는 지방정부에서 주민의 여론을 수렴하고 시책에 대한 자문협조를 받기 위하여 조직된 것으로 그 형식적인 운영이 문제시 된다. 넷째, 간담회에는 기관장과의 대화, 시·군정 설명회 등이 있는데, 홍보 또는 실적위주로 운영되는 사례가 많다. 다섯째, 지방의회에 대한 청원제도는 지방의회 의원의 소개가 필수요건으로 되어 있어 진정한 의미에서의 주민직접참여가 안된다. 여섯째, 각종 설문조사의 경우 전문성의 부족으로 조사의 신뢰도가 떨어지고 때로는 여론을 조작하는 수단으로 활용되기도 한다. 또한 지방자치법 제13조의 2에 지방자치단체장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대해 주민투표를 붙일 수 있도록 되어 있으나, 주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 투표절차를 규정하는 법령의 미비로 거의 효력을 발휘하고 있지 못하는 실정이다.

이러한 효과적인 주민참여수단의 미비로 인해 주민들이 직접 자치단체장에게 찾아가는 것이 민원해결의 가장 신속한 수단으로 인식되고 있는바, 이는 일견 주민과 자치단체장의 거리를 좁히는 지방자치의 성과로 인식될 수도 있으나, 자치단체장의 시간사용을 제약하여, 지역사회에 보다 거시적인 문제를 전문적으로 처리하지 못하게 되고 지엽적인 민원해결에 많은 시간을 사용하게 하고, 궁극적으로 지방자치단체의 효율성을 제고하는데 장애요인으로 작용할 수 있다.

2) 자치단체간 협의제도 미흡

지방자치의 실시로 지방자치단체의 자치권의 범위간 넓어짐에 따라 자치단체간 분쟁의 발생 가능성 및 그 빈도가 증가하고 있다. 지방자치단체간의 분쟁은 지방자치단체간에 상이한 목표가 있고 각자의 목표 성취의 기회가 상대방의 목표성취의 기회에 의해 제약을 받을 경우에 발생하며, 중앙집권화된 형태의 국가에서 보다는 지방분권화가 되어 있고 지방자치제가 정착되어 각 지방자치단체의 독자성 및 자율성이 강한 형태의 국가에서 발생할 가능성이 높다. 또한 자치단체간의 분쟁은 당해 지방자치단체의 이익추구과정에서 나타나기 때문에 그 내용이 매우 다양하고 이질적이며, 현대사회가 당면하고 있는 여러 가지 문제들 중에서도 특히 다루기 어려운 사회·정치적

문제가 대부분이다. 현행 지방자치법 제 140조 제 1항에는 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체장 상호간에 분쟁이 있는 때에 시·도 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 행정자치부장관이, 시·군·자치구 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 조정할 수 있도록 규정되어 있고 이를 위해 지방자치단체분쟁조정위원회를 설치하도록 되어 있다. 그러나 이러한 지방자치단체간 갈등에 대한 사후적 조정방식에의 의존은 지방자치단체장의 정치적 역할을 강화하기보다는 오히려 제약하는 결과를 초래할 수도 있다. 이는 당사자간의 협상이나 조정에 의해 문제를 해결하기 보다는 중앙정부나 상급기관에 의해 강제적으로 문제가 해결되기 때문이다.

물론 지방자치법에 제142조에는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위한 관계 지방자치단체간의 행정협의회의 구성이 규정되어 있고, 제149조에는 지방자치단체조합의 설립이 규정되어 있다. 그러나 우리나라에서 광역행정협의회는 협의회를 통한 합의도출의 어려움과 합의사항에 대한 집행구속력의 미비로 인해 그 실효성이 미약하였다. 행정협의회는 지방자치법시행령 제 52조에 연 2회의 정기회를 개최하기로 되어 있으나 1975년부터 1994년까지의 개최실적을 보면 행정협의회당 매년 평균 1.5회가 안되고, 행정협의회에 상정된 안건도 많지 않으며, 합의에 도달한 비율도 그리 높지 않다(유재원, 1996). 지방자치단체조합은 행정협의회와 달리 집행력을 갖고 있어서 지방자치단체조합에 의한 협력은 광역행정협의회보다 훨씬 더 실효성이 있다. 그러나 조합방식의 광역행정의 수행은 수도권 이외의 지역에서는 아직까지 전혀 실시되지 않고 있는 실정이다.(유재원, 1996: 22). 또한, 지방자치단체조합은 시·도지사, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있고, 공익상 필요한 경우 행정자치부장관이 조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있도록 되어 있어, 자치단체장이 실질적인 정치적 역할의 행사에 포괄적인 제약요건으로 작용하고 있다.

2. 행정적 역할 문제

1) 규칙제정의 자율성 부족

지방자치단체장은 법령 또는 조례가 위임한 범위안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다(지방자치법 제16조). 물론 지방의회의 의결을 받지 않는 규칙이 남용될 경우 주민의 권리를 침해하고 부당한 의무를 부과할 수 있는 여지가 없는 것은 아니나, 법령이나 조례에 위반하지 않는다고 해도 오히려 자치단체의 사무수행이 법적 근거에 의한 정당성을 확보하지 못하고 때로는 자의적으로 수행될

수 있는 여지가 있으며, 궁극적으로 자치사무의 범위를 좁히는 결과를 초래하게 된다. 또한 시·군 및 자치구의 조례나 규칙이 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 안 된다고 규정되어 있어 기초자치단체장의 자율적인 행정권 수행에 대한 제약으로 작용하고 있다.

2) 인사권의 자율성 부족

지방자치법 시행령 제 39조에는 부시장, 부지사, 부군수, 부구청장의 정수와 직급까지도 상세하게 규정하고 있으며, 심지어 서울특별시의 경우 행정(1)부시장과 행정(2)부시장간의 업무분장까지도 규정하고 있다. 또한 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」에는 실장, 국장, 본부장, 담당관, 과장의 직급 기준을 제8조 및 제10조에 따라 상세하게 규정하고 있으며, 동규정 제11조에서 제12조의 3 및 동규정시행규칙 제3조에 따라 직속기관과 사업소 및 출장소의 장과 하부조직에 대한 직급을 계장까지 상세하게 규정하고 있다. 자치단체 소속 공무원의 직급뿐 아니라 정원에 있어서도 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙」은 표준정원이라는 제도를 통해 자치단체장의 인사운용에 제약을 가하고 있다. 표준정원은 특별시, 광역시의 경우 주민수, 일반회계총결산액, 시·군·자치구수에 따라 결정되고, 도의 경우 주민수와 일반회계총결산액에 따라 결정되며, 시·군·자치구는 인구수, 행정동수, 구의 수, 일반회계총결산액에 따라 결정되고, 도농통합시의 경우 인구수, 읍면동수, 구의 수, 면적, 일반회계총결산액에 따라 결정된다. 물론 지방자치단체별로 나타나는 특정한 고정효과변수와 지방자치단체에 공통 적용되는 시계열 고정효과변수를 통해 자치단체별 특성을 보장하고 있긴 하나, 이러한 표준정원의 제시는 자치단체별로 특수한 행정수요를 반영하지 못하고 있으며, 후술할 조직진단의 결과를 자치단체의 정원관리에 반영하는데 제약요건으로 작용한다. 극단적으로 표준정원의 존재가 조직구성원들로 하여금 반발의 근거로 기능할 수도 있다.

표준정원의 규정을 통한 자치단체장의 인사운영상의 제약외에도 동 시행규칙은 제8조와 관련하여 지방자치단체의 지방공무원 종류별 정원책정기준과 직급별 정원책정기준을 상세하게 규정하고 있다. 지방공무원법 제72조 「지방공무원징계및소청규정」 제2조에 의하면 기초자치단체 소속공무원이라 해도 징계심의관할권은 시·도 인사위원회에서 의결하도록 되어 있다. 즉, 도인사위원회에서는 도소속 지방지방공무원의 징계사건, 시·군의 5급이상 공무원과 이와 관련된 하위직 공무원의 징계, 시·군의 6급이하 공무원의 중징계사건을 다루도록 되어 있으며, 시·군 인사위원회에서는 6급이하 소속 공무원의 경징계사건을 다루도록 되어 있다. 이렇게 기초자치 단체장의 경우 소속 공무원에 대한 실질적인 징계의결을 행사하지 못함으로 인해 소속 행정기관 및

공무원에 대한 지휘 감독권을 적절히 행사할 수 없다는 애로점을 갖고 있다. 또한 지방전문직 공무원규정 제3조에 의하면 지방전문직공무원을 채용할 경우, 채용자격일부에 대해 행정자치부장관과 사전 협의하도록 되어 있다. 이러한 사전 협의로 인하여 해당자와의 계약체결까지 상당기간이 소요되고 적시성을 상실하게 된다는 것은 지방공무원의 전문성 확보를 통한 행정의 효율성 증대에 장애요소라고 말할 수 있다.

3) 행정기구조직의 자율성 부족

지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둘 경우 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 이 경우에도 대통령령이 정하는 범위 내에서만 행정기구를 설치하는 것이 가능하고, 기초자치단체의 장은 시·도지사의 승인을 받도록 하고 있다. 문제는 대통령령이 정하는 범위가 너무 상세하게 규정되어 있다는 것이다. 기구설치의 일반요건으로서 局을 설치할 경우에는 4개과 이상의 하부조직을 필요로 한다고 규정⁴⁾되어 있고, 본부의 경우 시·도에만 설치할 수 있도록 규정되어 있다. 본청에 대한 행정기구의 설치 외에도 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관, 상근위원이나 사무직원을 두는 자문기관의 설치에 있어서도 지방자치단체장은 기본적으로 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하고 있으며, 시·군·자치구의 경우에는 시·도지사의 승인을 먼저 얻도록 하고 있어, 기초자치단체장은 조직권의 행사에 있어 중앙정부와 광역시단체로부터 이중의 제한을 받고 있는 형편이다⁵⁾.

또한, 행정자치부장관은 지방자치단체간의 조직적 균형과 규모의 적정화를 기하기 위해서 조직관리지침을 지방자치단체에 시달할 수 있고, 지방자치단체장은 이 조직관리지침에 따라 지방자치단체의 지역특성에 맞는 조직으로 관리하여야 한다는 동규정 제23조의 2는 중앙정부가 지방자치단체의 자율적인 조직권 행사에 치명적인 제약조건 작용할 수 있다. 이러한 조직관리지침은 대개의 경우 자치단체의 특수성을 고려하지 않고 일률적으로 부과되기 때문에 기구 및 정원의 효율적인 관리, 운영을 위해 실시되는 조직진단의 취지와도 부합되지 않고 때로는 조직진단의 결과가 무시되는 상황을 초래하기도 한다.

4) 자치사무 감사

지방자치법 제 156조에는 국가위임사무에 대해서 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군·자치구가 시·도로부터 위임받은 사무에 대해서는 시·도지사의 감사를 받도

4) 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제5조

5) 지방자치단체 수준에서 재정지출의 증가 없이 도모할 수 있는 인력생산성의 향상이란 다른 아닌 정원수 조정 등을 통하여 인력의 효율적인 활용방안을 모색하는 것이 우선적으로 중요하다.

록 되어 있다. 지방자치법 제158조에는 이에 더 나아가서 지방자치단체의 고유사무에 대해서도 행정자치부장관이나 시·도지사가 법령위반 사항에 대한 서류, 장부, 회계감사를 실시할 수 있다고 규정하고 있어 법령에 위반했는지에 대한 1차적인 해석에 대한 권한을 중앙정부나 광역자치단체가 갖고 있는 한 기초자치단체장의 자율적인 행정권 수행에 대한 제약으로 작용하고 있다. 또한 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군·자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다고 규정하고 있는 바, 이는 공익을 위해 여부에 대한 중앙정부나 광역자치단체의 자의적인 판단여지가 있으므로 기초자치단체장의 자율적인 행정권 수행에 대한 중대한 제약이라고 할 수 있다.

3. 경영적 역할 문제

1) 재원 확보의 부족

지방자치단체장의 경영적 역할의 수행에 있어서 가장 중요한 수단은 재원의 확보를 통한 지방자치단체의 재정력의 강화이다. 그러나 이러한 재정력의 강화는 현행 국세와 지방세간의 재원배분의 구조상 쉽게 실현할 수 있는 것은 아니다. 지방세법은 제5조와 제6조에서 자치단체가 거두어 들일 수 있는 지방세의 세목을 정하고 있고, 이 각각 장과 절에 걸쳐서 각세의 세율을 상세히 규정하고 있다. 즉, 자치단체가 스스로 새로운 세목을 개발하여 스스로 결정한 세율에 따라 부과한다는 등의 일이 있을 수 없게 되어 있다. 더 나아가서, 1992년에 신설된 지역개발세를 제외하고는 거의 모든 경우에 있어서 세목과 세율 뿐만 아니라 과세표준과 납세의무자, 징수의 방법과 절차 등 거의 모든 것이 법률에 의해 구체적으로 정해져 있어 지방자치단체장이 경영적 능력을 발휘하여 재원을 확보한다는 것이 거의 불가능하다고 해도 과언이 아니다.

따라서 지역경제기반의 구축과 활성화를 위해서는 자주재원이 아닌 전입재원에 의존할 수밖에 없는 경우가 많다. 전입재원은 중앙정부나 상급자치단체로부터 교부금이나 보조금만으로는 지역경제기반의 구축이나 활성화를 위한 재원을 충당하지 못한다는 경우가 많아 지방채의 발행을 통해 재원을 확보하는 것이 중요한 수단으로 등장하고 있다. 그러나 지방자치법 제115조 제1항과 지방자치법시행령 제45조에는 지방자치단체장이 지방채를 발행할 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위내에서 지방의회의 의결을 얻도록 하고 있어, 적시성 있는 지방채발행에 제약이 따르고 있다.

2) 지방공기업에 대한 자율성 부족

지방공기업은 지방자치단체가 지역주민의 복리증진을 목적으로 경영하는 기업을 말한다. 지방공기업의 범위를 직접경영방식, 간접경영방식 외에 제3섹터방식까지 포함시킬 경우 지방공기업과 조례가 정하는 바에 의하여 운영될 수 있는 7개의 사업으로 규정하고 있는 것, 그리고 지방공사나 공단의 설립에 대해서 행정자치부장관의 인가를 얻도록 한 것과 행정자치부장관의 보고명령 및 보고검사에 대한 규정은 지방자치단체장의 경영적 역할 수행에 제약요소로서 작용한다고 볼 수 있다.

3) 자치단체장의 겸임제한

지방자치법 제88조 제1항에는 지방자치단체장이 정부투자기관의 임직원이나 지방공사와 지방공단의 임직원을 겸직할 수 없도록 규정하고 있으며, 동조 제2항에서 영리사업에 대한 제한을 규정하고 있다. 이는 지방자치단체장이 주민의 대표로서 공정하게 직무를 수행하도록 하기 위한 것이긴 하나, 가장 대표적인 지방자치단체의 경영활동인 제3섹터사업의 경우에 자치단체장이 책임을 지는 경영을 하기 위해서 대표이사가 되는 것이 바람직하다.

4) 감사방식의 문제

현행 감사제도는 지방자치단체장의 경영활동의 성과에 대한 감사가 되지 못하고, 적법한 예산지출이 되었는지에만 초점을 맞추는 품목별 감사방식을 고수하고 있어서, 지방자치단체장의 경영적 역할 수행에 대한 제약조건으로 작용하고 있다. 특히, 기초자치단체에 대한 감사는 감사원, 국회, 중앙부처, 광역자치단체, 지방의회 등으로 되어 있어 지나치게 많은 감사로 인해 행정서비스의 질을 떨어뜨리는 구실을 만들고 있으며, 감사의 영역구분이 없이 모든 기관이 사무감사와 회계감사를 수행하고 있어 중복감사로 인한 폐단이 지적되고 있다. 일본의 경우는 회계감사는 회계감사원이, 사무감사는 총무청 산하의 행정감사청이 하는 식으로 감사업무를 분리실시하고 있다(임승빈, 1997).

V. 지방자치단체장의 역할 개선

1. 정치적 역할 개선

1) 주민투표제의 개선

주민투표제도는 지방의회제도를 통한 간접참여제도 혹은 대의민주제의 결점을 보완

하기 위한 직접참여제도의 하나이다. 주민투표제도의 본래의 취지는 어떤 안건이 특정지역에만 효력을 미치는 경우 해당주민의 의견을 묻기 위한 것이다. 또한, 지방의회의 의결에 대하여 집행부와 심한 갈등이 생긴 경우 또는 정책결정에 따라 지역사정이 크게 바뀌게 될 경우에 이용되는 수도 많다. 따라서 주민투표제도는 자치단체장이 지역주민의 의사를 수렴하여 정책의 정당성을 강화하고 더 나아가서 의회와의 대립을 우회적으로 해소할 수 있는 수단으로서 기능할 수도 있다(강명구, 1998). 그러나 현재의 법 규정에는 주민투표를 위한 수단이기는 보다는 주민투표를 활용하지 못하게 하는 수단으로서 활용되는 경우가 더 많아 이러한 부분에 대한 개선이 요구된다.

2) 자치단체간 협의체 활성화

현행 지방자치단체 분쟁조정위원회는 분쟁자치단체로부터의 조정신청이 없으면 분쟁조정위원회가 직권으로 개입하여 중재할 수 없도록 되어 있다. 그러나 직권조정제도를 도입하기 보다는 조정신청의 주체를 당해 자치단체장뿐만 아니라 분쟁지역의 주민까지 확대하여, 유권자 중 일정수로부터 조정신청이 있으면 자치단체가 조정 신청한 것으로 간주하여 분쟁조정위원회가 중재할 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 개편은 지방행정에의 주민참여를 실질적으로 확대할 수 있고, 또한 자치단체장의 정치적 부담을 경감시켜주는 기능도 할 수 있을 것이다.

사후적인 조정방식의 개선과 더불어 보다 효과적인 것은 사전적인 자치단체간 협의의 활성화이다. 자치단체조합은 법인격과 집행력을 소유하기 때문에 행정협의회보다 강력하고 실효성 있는 자치단체간의 협력제도이다. 자치단체조합의 활성화를 위해서는 현행 지방자치법에 규정되어 있는 중앙정부나 상급자치단체에 의한 지도·감독을 관련 지방의회에 의한 지도·감독으로 대체하고, 조합에 부여된 기능을 보다 충실히 그리고 책임 있게 이행하도록 하기 위해서 자체직원 채용권, 조례제정권, 행정기관의 지위를 인정하는 등 조합의 권능을 강화시켜야 할 것이다.

2. 행정적 역할 개선

1) 규칙제정권의 자율성 확보

지방자치의 발전을 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 사무와 권한의 범위가 보다 확대되어야 한다. 이를 위해서는 중앙권한의 지방이양을 보다 촉진하여 중앙정부가 수행하고 있는 사무를 지방자치단체로 이양해 주는 것도 중요하나, 보다 근본적인 조치는 자치입법권의 강화라고 할 수 있다. 특히, 지방자치단체장의 입장에서 규칙제정권에 있어서의 자율성 증진은 소신 있는 지방행정을 수행하기 위한

강력한 수단이라고 할 수 있다. 따라서 현행 지방자치법 제16조에 규정된 자치단체장의 규칙제정권을 소극적으로 법령 또는 조례의 위임범위내로 국한할 것이 아니라 법령 또는 조례에 위반되지 않는 한 적극적으로 지역실정에 적합한 고유사무를 개발하고 이를 법제화할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2) 인사권 행사의 자율성 확보

자치단체장의 소속 직원에 대한 인사권의 행사는 지역실정에 적합한 행정개혁의 추진에 있어서 핵심적인 수단이라고 할 수 있다. 따라서 지금처럼 지방자치법 시행령 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 동 규정 시행규칙에 상세하게 규정되어 있는 인사관련 규제조항은 폐지되어야 한다. 물론 이 경우 자치단체장이 인기위주로 무분별하게 직급을 신설하여 정원을 증원할 우려가 있다. 그러나 이러한 문제점은 근본적으로 지방의회와 지역주민에 의한 통제를 통해 해결하는 것이 지방자치의 발전에 도움이 될 것이다. 또한 중앙정부는 지방자치단체에 대한 재정교부금을 제한함으로써 간접적으로 무분별한 인력증가를 방지할 수 있을 것이다. 지방자치단체장은 전문가에 의한 조직진단을 통해 필요인력에 대한 산정을 하고 재정진단을 통해 동원 가능한 재원을 산정하면, 유지 가능한 인력에 대한 추산이 가능해지고, 더 나아가 효율적인 행정운명을 할 수 밖에 없을 것이다. 이렇게 인력운영에 있어서 지방자치단체장의 자율권이 강화되기 위해서는 소속 공무원에 대한 징계의결과 같은 지휘감독권을 해당 자치단체장이 실질적으로 행사할 수 있어야 할 것이다.

3) 조직권의 자율성 확보

자치단체장의 자치조직권의 행사 역시 지역실정에 적합한 행정개혁의 추진에 있어서 핵심적인 수단이라고 할 수 있다. 지역특성에 맞는 지방행정조직의 구축을 위해서는 지역수요를 반영하는 자율적 조직화가 필요하다는 응답이 가장 많았고, 중앙정부 또는 상급자치단체의 규제완화에 요구가 강한 것으로 나타났다. 이러한 자율적 조직화를 위해서는 지방자치법시행령 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 동 규정 시행규칙에 규정되어 있는 각종 규제조항의 철폐가 요구된다. 특히 지방자치단체간의 특수성을 고려하지 않고 일률적으로 부과되기 때문에 전문적인 조직진단을 통해 지역실정에 적합한 효율적인 행정개혁을 수행하고자 하는 지방자치단체장들에게 포괄적인 간섭으로 기능하고 있으므로 이에 대한 시정이 요구된다. 행정자치부는 조직관리에 관한 전문적인 조언과 방향제시에 그쳐야지 구체적인 지침의 시달을 통한 실질적인 통제를 하려고 해서는 안 된다.

4) 감사의 실효성 확보

지방자치단체에 대한 중앙통제 가운데 하나가 지방에 대한 중앙의 감사라고 할 수 있다. 기관위임사무의 경우 중앙의 감사가 필요불가결하다고 할 수 있으나, 자치사무에까지 법령위반여부에 대해서 중앙정부나 광역자치단체가 갖고 있는 것은 자치단체장 특히, 기초자치단체장의 자율적 행정권 수행에 심대한 타격이 될 수 있으므로 자치사무에 대해서는 사법부에 의해 보다 중립적으로 법령위반여부가 판단되도록 하여 중앙정부나 광역자치단체의 통제의 범위를 제한할 필요가 있다.

또한 위임사무에 대해서도 각종 감사가 자치단체장의 자율적인 행정집행을 방해하지 않는 범위 내에서 공정하게 이루어지게 하기 위해서는 행정감사와 회계감사를 이원화시킬 필요가 있다. 행정감사에 대해서는 지금까지와 마찬가지로 사무권한이 있는 중앙 및 상급자치단체에서 행하게 하며, 회계감사는 자치단체의 자체전문가와 외부전문가를 포함하는 연합감사기관을 통해 감사를 실시하도록 한다. 이외에도 지방자치단체에 따라서는 자치단체사무의 질을 높이고 자치단체장의 업무의 효율성을 높이며 동시에 주민에 대한 책임행정을 구현시키도록 하기 위하여 자체적으로 감사위원회의 설치운영도 가능하도록 법제도의 정비가 필요하다(김의식, 1995).

3. 경영적 역할 개선

1) 자치단체의 재원 강화

자치단체의 재정력 강화는 지역주민들의 지역경제 활성화에 대한 욕구가 증대되고 자치단체간의 경쟁이 가속화되면서 자치단체장의 역할 중 최근 들어 가장 강조되는 측면이라고 할 수 있다. 무엇보다도 자치단체의 재원 강화를 위해서는 장기적으로 자치단체장이 지방의회의 의결을 거쳐서 자치단체가 거두어들일 수 있는 지방세의 세목과 세율을 자율적 규정하도록 할 필요가 있다. 만일 이러한 조세권의 지방이양이 시기상조라고 한다면, 최소한 국세와 지방세간에 합리적인 세목조정이 요구된다. 지방행정의 자율성을 확보하기 위해서는 위임사무의 고유 사무화와 더불어 국세의 지방세로의 조정이 핵심적인 방안으로 인식되고 있는 것으로 나타났다⁶⁾. 이와 더불어 단기적인 방안으로는 지방교부세의 비율을 현행 내국세 총액의 13.27%에서 상향조정하는 것도 고려 할 수 있다.

또한 지방채발행에 있어서도 항상 행정자치부장관의 승인을 먼저 받도록 할 것이 아니라 지방의회의 의결이 우선시되도록 지방자치법과 지방자치법시행령의 개정이 요

6) 고유사무화 40%와 더불어 구세의 지방세로의 조정 36%로 핵심적인 방안으로 인식되고 있다.

구된다. 물론 무분별한 기채가 가져올 국가 전체의 경제에 대한 파급효과를 고려하여 과도기적으로 일정액수 이상에 대해서는 행정자치부장관의 승인을 받도록 할 필요는 있다.

2) 지방공기업 활성화

지방자치단체의 재정확충방안으로서의 지방세수의 확대는 자칫 조세저항을 초래할 수도 있다. 따라서 지방공기업이나 제3섹터사업을 통해 세외수입을 확대하는 것은 재정확충의 매우 중요한 수단이라고 할 수 있다. 지방공기업의 활성화를 위해서는 무엇보다도 지방공기업의 사업범위에 대한 규제를 철폐하고 지방자치단체장이 지역실정에 적합한 사업을 창의적으로 발굴하고 아이디어를 개발할 수 있도록 하여야 할 것이다. 물론 무책임한 사업 참여와 경영에 관여하고 승인을 하는 것은 자치단체장의 기업가적 역할 수행에 대한 중대한 제약요건이라고 할 수 있다.

또한 지방공기업이나 민관합작사업의 경영에 대한 자치단체장의 책임성을 제고하기 위해 자치단체장이 대표이사가 될 수 있도록 겸직제한 규정을 조정할 필요가 있다. 일본의 경우 자치단체가 자본금의 50%이상을 출연하는 제 3섹터와 같은 사업체의 경우에는 자치단체장의 겸직을 허용하고 있다(임승빈, 1996). 이러한 자치단체장의 겸직 허용은 그 사업체체에 대한 공신력을 제고하여 민간자본의 유치에도 유리할 것으로 기대된다.

3) 감사방식 개선

지방자치단체장의 경영적 역할이 제대로 수행되려면 현행 감사방식에 대한 개선이 요구된다. 즉 단순히 예산지출의 적법성에 대한 감사에서 탈피해서 경영성과를 얼마나 거두었는지에 대한 감사로 전환할 필요가 있다. 보다 구체적으로 준수확인 감사에서 성과평가 감사로, 성과관리목표와 일관성 있는 감사로, 그리고 사후적발 감사에서 사전개선 감사로 감사기능의 재정립이 요구된다. 이를 위해서는 표준화된 감사기법의 정리와 전산감사 역량의 개발이 요구되며, 중복감사의 회피를 위해 통합 감사주체의 신설과 감사 기관간의 연계, 역할분담이 요구된다.

VI. 결 론

주민의 손에 의해 뽑힌 지방자치단체장은 그 위상부터가 다르다. 종전에는 중앙정부가 파견한 일선 지방 기관의 장(長)이었으나 이제는 명실상부한 지방의 리더로 등장하게 된다. 행정 환경면에서도 자치단체장의 자주성과 책임성이 더욱 요구되고, 주

민의 복지와 개발에 대한 요구도 커지는 등 상당한 변화가 있게 될 것이다.

민선 단체장은 대내적으로는 지방 의화와 함께 자치 단체 내부의 갈등을 조정하고, 대외적으로는 자치 단체 간의 문제를 해결하게 된다. 중앙 정부와의 관계에 있어서도 지금까지는 지시를 이행하고 보고하는데 그쳤으나 앞으로는 ‘지역 대통령’은 ‘작은 대통령’으로서 필요하다면 중앙과 대결도 하면서 지역 발전을 위해 일하게 된다. 그런 점에서 정치적 지도력과 경륜이 있는 사람이어야 하겠다.

사실 그 동안 정치를 해온 것은 대통령 한 사람뿐이었다. 그 외에는 모두 대통령의 정치를 보좌하는 데 지나지 않았다. 자치 단체장이 직선으로 뽑히면 정치의 지방화가 이뤄지게 된다. 그 동안의 정치가 총량적인 국가의 성장 문제를 다루는 것이었다면 이제 주민의 구체적이고 일상적인 이해와 직결되는 문제들을 다루는 ‘민생 정치’의 시대가 개막되는 것이다. 민선 단체장에게는 단순한 행정가 차원을 넘어서는 정치적 역량이 필요하다.

직선 단체장들은 지역 특성에 맞는 개발과 함께 잘살기 경쟁이 일어날 것이다. 그러나 맨손으로는 안 된다. 돈과 아이디어와 계획이 있고 주민과 공무원을 한데 집약시킬 수 있을 때 가능하다. 자치 단체의 평균 재정자립도가 64%, 즉 중앙 의존도가 36%이다. 군 지역으로 내려가면 중앙 의존도는 75%, 도는 63%에 이른다. 이런 상태에서 중앙의 도움을 받지 않고 어떻게 지역 사업과 행정 서비스를 할 수 있겠는가. 민선단체장도 중앙 정부와 협조할 것은 하면서 주민 요구를 수렴하는 균형있는 자세를 취해야 할 것이다.

지난 30년간의 정치는 효율성에 중점을 뒀으나 민선 단체장의 등장과 함께 초점을 민주성으로 옮길 때이다. 관료 사회에 팽배한 지나친 형식주의와 무사 안일주의도 효율성만 강조한 데서 비롯된 것이다. 무엇보다도 먼저 민선 단체장이 일할 수 있도록 중앙의 기능과 재원을 과감하게 지방에 이양해야 한다. 재정 정책과 세제를 비롯해서 고쳐야 할 것이 수도 없이 많을 것이다. 국회와 정치권이 이러한 제도 변혁에 착수해야 하고 민선 단체장도 그런 확실한 분권 의지를 가진 사람이 나와야겠다. 그런 사람이 나와야 ‘우리 지역을 세계 최고로 만들자’는 분위기를 만들 수 있을 것이다.

따라서 지방자치단체장의 어떠한 리더십을 발휘하느냐하는 것은 첫째, 그 지방의 지역 활성화와 자치단체의 장기적인 비전을 제시하여 주민의 삶을 질적으로 향상시켜야 한다. 둘째, 지방자치단체장들의 비전은 정책으로 만들어져 효과성을 높여야 한다. 셋째, 중앙집권적이고 획일적인 지방행정의 전달체계를 혁신하는 리더십이 필요하다. 넷째, 주민이 만족할 만한 행정서비스를 제공하는 것이 무엇보다 중요함으로 대외관계와 정치적인 리더십도 그 중요성을 함께 한다고 말할 수 있다.

이에 따라서 지방자치단체장의 리더십은 과거와는 완전히 다른 쇄신적이고 적극적

인 리더십을 발휘해야한다. 이러한 리더십을 발휘하기 위한 방안으로 첫째, 지역문제를 전문적인 지식을 통해 해결할 능력을 갖춘 리더가 필요하다. 둘째, 열린 마인드를 가진 자치단체장이 필요하다. 즉 과거와는 다른 새로운 리더의 출현이 절실히 요구된다. 셋째, 흔들리지 않는 리더이다. 지역주민의 요구를 바탕으로 지역의 실정에 맞는 정책을 수행하기 위해서는 강인한 의지를 지닌 리더가 필요하다는 것이다. 넷째, 최근 지방자치단체들이 중요하게 여기는 경영학적인 마인드가 리더에게는 필요하다. 지방자치의 성공요건인 지방재정자립을 위해 또한 지역주민의 삶을 질적으로 향상시키기 위해서는 도전하는 경영학적 마인드가 필요하다는 것이다.

이상에서 논의한바와 같이 지방자치단체장에게는 미래에 대한 비전과 행동력을 가지고 지역의 이해관계자와 협력을 추구하는 정치가로서의 역할과 자치단체의 행정개혁을 주도하면서 행정능률을 제고시켜 지역문제를 합리적으로 해결하는 행정가로서의 역할, 그리고 경영합리화로 재정을 확보하면서 중앙과 민간으로부터 재원을 유치하는 경영가로서의 역할이 복합적으로 요구된다. 따라서 실질적으로 지방자치의 발전을 위해서는 지방자치단체장 개인의 리더로서의 역량뿐만 아니라 지방자치단체장이 정치적, 행정적, 경영적 역할을 제대로 수행할 수 있도록 제약요건을 해소하기 위한 방안들이 함께 강구되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 권기성·최진석. (1997). 리더십지각 연구, 「한국행정논집」.
- 김광주. (1995). 민선기초자치단체장의 정부관계행태분석. 「한국행정학보」, 29(4).
- _____. (1996). 지방정부조직의 생산성향상에 관한 연구. 「한국행정논집」.
- 김병량. (1995). 자치단체장의 바람직한 역할. 한국지방행정연구원 세미나보고서 20.
- 김병준. (1998). 「한국지방자치론 : 지방정치 자치행정자치경영」. 서울: 법문사.
- 김성수. (2005). 「리더십 성공학」. 삼영사.
- 김영중. (1997). 「지방자치론」. 수진사. 1997.
- 데이빗 허너·위렌 베니스. (2000). 위 「대한 이인자들」. 좋은책 만들기.
- 박세정. (1996). 지방행정의 경영혁신 방안에 관한 연구. 「한국행정논집」.
- 설봉식. (1997). 「지방자치의 경영학」. 선학사.
- 성완선. (2002). 「컬러 리더십」. 더난출판사.
- 신유근. (1993). 「조직행위론」. 다산출판사.
- 신희권. (1997). 「지방정부의 재정확충방안과 민관협력방안의 적용가능성」.
- 유민봉. (1997). 지방자치단체장의 리더십 전이. 「한국행정학보」, 32(1).

- 유재원. (2000). 지방자치와 권력구조. 박종민 편. 「한국지방정치와 도시권력구조」. 서울: 나남.
- 이주희. (1967). 시군구청장의 리더십 유형과 행정개혁. 「한국지방자치학회보」.
- 이상문. (1994). 「글로벌 시대의 초일류 기업」. 서울: 명진출판.
- 이상호 외. (1995). 변혁적 리더십의 동기부여적 효과. 「인사관리연구」, 제19집.
- 임준철 외. (1999). 부하에 의해 인지된 상사의 변혁적 및 거래적 리더십이 부하의 혁신성향에 미치는 영향. 「인사조직연구」, 제7권 제1호.
- 조석준. (1992). 「한국행정학」. 서울: 박영사.
- 추 현. (1994). 「조직행동론」. 서울: 형설출판사.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 최승범. (2000). 평택시사례. 박종민편. 「한국지방정치와 도시권력구조」. 서울: 나남.
- 최홍석. (2000). 부천시사례. 박종민편. 「한국지방정치와 도시권력구조」. 서울: 나남.
- 한국능률협회. (1996). 민선자치1년 지방자치단체장의 역할과 과제에 관한 설문조사보고서.
- 한국사회과학연구소. (1996). 「한국 지방자치단체연감」.
- 한국행정연구원. (1992). 「공무원의 의식과 행태에 관한 연구」.
- _____ . (1992). 「정부사정체계 효율화 방안」. 한국행정연구원.
- 현대사회연구소. (1992). 「작은 정부의 구상과 실천전략」.
- Allen. N. J. and J. P. Meyer. (1990). The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance, and Normative Commitment. *Journal of Occupational Psychology*.
- Avolio, B.J. and T.C. (1998). Developing Transformational Leader. In J.A. Conger. R.N. Kanungo, and Associates(eds.). *Charismatic Leadership*. San Fransico: Jossey-Bass..
- Bandura, A. (1986). Social Foundations of Thought and Action: *A Social Cognitive View*. Englewood Cliffs. N. J. : Prentice- Hall.
- Bass, B.M. & B.J. Avolio. (1990). Manual: The Multifactor Leadership Questionnaire. Palo Alto. C.A.: Consulting Psychologists Press.
- Bass, B.M.. (1980). Leadership and Performance Beyond Expectation: The Free Press.
- Burns, J.M.. (1978). Leadership. Happer & Row.
- Cohen, S. (1993). Total Quality Management in Government. San Francisco : Jossey-Bass Inc..
- Davis, G. B. (1974). Management Information System, Conceptual Foundation, Structure and Development. McGraw Hill : New York: 3.
- Drucker, P. F. (1964). *The Practice of Management*. N.Y.: Harper and Brothers:

12.

- Gordon, T., J., Helmer O. (1964). *Report On a Long-Range Forecasting Study*, Santa Monica : The RAND Co.
- Hater, J.J. and Bass, B.M. (1998). Superiors 'Evaluations and Subordinates' Perceptions of Transformational and Transactional Leadership. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 73, No. 4.
- Hicks, Jr James, O. (1987). *Management Information System, A User Perspective*, West Publish Company.
- Hofstede C. (1980). Motivation, Leadership and Organization: Do American Theories Apply Abroad ?. *Organizational Dynamics*, Summer.
- Howell J.P., Bowen, D.E., Dorfman, P.W., Kerr. S. and Podsakoff, P.M. (1990). Substitutes for Leadership". *Organizational Dynamics*, Summer.
- Humble, J. W. (1970). *Improving Management Performance*. London: Management Publications Ltd..
- Lekert, R. (1961). *New Patterns of Management*. International Student Edition. McGraw-Hill.
- Meyer, J.P. and Allen, N.J. (1990). The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization. *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 63.
- Mowday, R.T., Steers, R.M. and Porter, L.W. (1979). The Measurement of Organizational Commitment." *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 14.
- Osborne, D & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of Leadership*. The Free Press.
- Szilargyi, Jr. A.D. and M.J. Wallace, Jr. (1983). *Organizational Behavior and Performance*. Scott, Foresman and Co..
- Toffler, A. (1990). *Powershift*. New York : Bantam Books.
- Yukl, G.A. (1989). *Leadership in Organizations*(2nd ed.). Englewood Cliffs. N.J., Prentice-Hall.

접수일(2009년 10월 19일)

수정일자(2009년 11월 12일)

게재확정일(2009년 11월 30일)