

2006年 8月

碩士學位論文

한국 地方自治團體長의  
리더십 啓發에 관한 研究

朝鮮大學校 大學院

政治外交學科

金 光 洙

한국 地方自治團體長의

리더십 啓發에 관한 研究

A Study on the Leadership Enhancement to the  
Incumbent Executive of the Local Governments

2006年 8月 25日

朝鮮大學校 大學院

政治外交學科

金 光 洙

한국 地方自治團體長의  
리더십 啓發에 관한 研究

指導教授 李昌憲

이 論文을 政治學 碩士學位申請 論文으로 提出함

2006年 4月 日

朝鮮大學校 大學院

政治外交學科

金 光 洙

# 목 차

## 제 1 장 서 론

제 1 절 문제의 제기 및 연구목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3

## 제 2 장 리더십에 관한 이론

### 제 1 절 리더십의 정의와 특징

1. 리더십의 정의	6
2. 리더십의 특징	7

### 제 2 절 리더십 연구의 접근방법과 변화과정

1. 리더십 연구의 접근방법	8
2. 리더십 연구의 변화과정	12

### 제 3 절 지식 · 정보화 시대의 리더십

1. 지식 · 정보화 시대의 리더십 특징	28
------------------------	----

2. 지식 · 정보화 시대의 리더십 유형-----	30
-----------------------------	----

## 제 3 장 한국지방자치단체의 발전과 자치단체장의 부정적 리더십 실태

### 제 1 절 지방자치제의 도입과 발전

1. 한국의 지방자치제 도입배경-----	36
2. 지방자치단체의 자치권 확대 -----	37
3. 주민참여제도 확대 -----	42

### 제 2 절 지방자치단체장의 법률적 지위와 권한

1. 지방자치단체장의 법률적 지위 및 특성-----	43
2. 지방자치단체장의 권한 및 역할-----	45

### 제 3 절 지방자치단체장의 리더십 유형과 실태

1. 지방자치단체장 리더십의 유형-----	56
2. 지방자치단체장의 비리와 사법처리 현황-----	60
3. 지방자치단체장의 독선과 지방경영실패-----	62

## 제 4 장 지방자치단체장의 리더십 계발의 대안

### 제 1 절 지식·정보화 시대 지방자치단체장의 리더십 요건

- 1. 경영마인드 제고를 위한 의식개혁 ----- 70
- 2. 최고의 행정서비스를 위한 품질혁신----- 71
- 3. 변화에 능동적으로 대응하는 진취적인 사고----- 73

### 제 2 절 지방자치단체장의 자질과 능력

- 1. 미래의 비전제시 능력 -----74
- 2. 전문성과 소양 -----75
- 3. 경영인으로서의 마인드-----76
- 4. 소명의식과 열린 마인드-----77
- 5. 엄격한 사생활 관리 ----- 78

### 제 3 절 지방자치단체장의 조직 장악 능력

- 1. 지방자치단체의 정책관리팀 운영 ----- 78
- 2. 합리적인 조직관리 능력----- 79
- 3. 합의 도출 및 조정 능력과 지지획득 능력 ----- 80

4. 지방행정 전달체계 간소화 ----- 80

제 4 절 지방자치단체장의 네트워크 구축  
및 인수인계

1. 사회적 네트워크 구축 ----- 81  
2. 정치·행정적 네트워크 구축----- 82  
3. 지방자치단체장직의 정확한 인수인계----- 86

**제 5 장 결 론** ----- 89

**참고문헌** ----- 94

**표 목차** ----- v

**그림 목차** ----- vi

**ABSTRACT** ----- vii

## 표 목차

<표 2-1> 리더십 이론의 변화과정-----	13
<표 2-2> 변환적 리더십과 거래적 리더십의 특징-----	20
<표 2-3> 카리스마적인 리더와 비카리스마적인 리더의 행동 비교-----	27
<표 2-4> 21세기 지식·정보화 시대의 리더십 -----	32
<표 3-1> 지방자치단체 재정자립도 및 예산규모(광역)-----	40
<표 3-2> 지방자치단체 재정자립도 규모(기초)-----	41
<표 3-3> 지방자치단체장의 기소 현황-----	61
<표 3-4> 감사원 처분받은 기초단체장-----	65
<표 3-5> 지방자치단체 ‘밑빠진 독상’ 수상내역 -----	66
<표 4-1> 지방자치단체의 중요정책과정에 영향을 미치는 집단 및 개인에 대한 평가-----	68
<표 4-2> 1995년 지방자치단체장선거 정당별 당선자 현황-----	84
<표 4-3> 2002년 지방선거 지방자치단체장 정당별 당선자 현황-----	84

## 그림 목차

<그림 2-1> 거래적 리더십 과정	14
<그림 2-2> 변환적 리더십 과정	23
<그림 3-1> 경쟁가치모형의 리더십 유형	60

## **ABSTRACT**

### **A Study on the Leadership Enhancement to the Incumbent Executive of the Local Governments**

**kim, Kwang-soo**

**Advisor : Prof. Lee, Chang-hun**

**Dept. of Political Science & Diplomacy**

**Graduate School of Chosun University**

In respect to leadership of the incumbent executive required in the era of local governments under the rapidly changing international political conditions, it is thought that its functions to activate and promote reform and changes in relationship between three areas of local governments is more important. As the executive who is popularly elected is seldom pressed by the superior power because of his determined terms of office. As he has a new environment different from the past, he must exercise his leadership in facilitation of voluntary service of organization members, reasonable management of the organization, acquisition of agreement, coordination and acquisition of support, which can encourage the public to participate in regional development.

Studies and research on leadership variably defined it according to purposes leadership is used for and environments it is applied. Leadership

is categorized as follows: transactional leadership as traditional leadership, charismatic leadership and transformational leadership as a new trend of leadership and super leadership in knowledge and information society. The marked characteristic of the new leadership is that it focuses on functions of organization members and self-leadership that leaders voluntarily take the initiative while existing leadership focused on leaders or the relationship between leaders and subordinates.

This study is to speculate characteristics and types of leadership in the knowledge and information era in such terms, introductory background of local government system through development of Korean local governments, legal status, nature, power and functions of executives of local governments, leadership types, judicial corruption, authoritative self-importance and failures of local government management through negative leadership status.

The executive of local governments is stuck between federal governments and the public. He receives criticism from the public and moreover is controlled by the federal governments and superior local governments. So there are many difficulties in exercising leadership as the executive.

This study presents alternatives of leadership development to overcome the difficult conditions and exercise proper leadership. The executive of local governments who leads localized generation should be active in transition of analogue age to the digital age through strict self-reform. He has to have challenging mind which responds to quality reform and changes for the best-quality administrative service to become a new leader, and have the following abilities: to present vision, manage organizations reasonably,

induce and coordinate agreements and acquire support, and prepare simplified delivery system of local administration, social, political and administrative network including strict personal management, obsession with his mission, open mind, and exact undertaking and hand-over of office.

For independent finance of local governments which is considered as a success requirement of local governments and improved living quality of the public by the executive of local governments, he should have reformed consciousness of mind. Any reform is categorized into two : First, mind should be changed. Second, institutions and systems should be reformed. As the basic purpose of local governments as service managers is to provide more satisfaction and convenience for the public, leadership is urgently required to have reformed mind of the organization members and induce quality reform.

As discussed earlier, to perform political, administrative and managerial functions of the executives properly, they must have trust from the local people and organization members. For this, they should exercise proper leadership in maintaining moral integrity through strict personal management, cooperation with the federal government with responsibility to solve local problems, and convergence of the needs of the local people.

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 문제의 제기 및 연구목적

리더십에 대한 연구와 논의는 리더십을 활용하는 목적과 적용하는 환경에 따라 다양하게 규정되어 왔다. 소규모나 대규모 집단을 막론하고 지도자의 리더십은 그 집단의 존립과 발전에 결정적인 역할을 한다.

급변하는 국제정세와 더불어 지방화 시대인 21세기에 요구되는 지방자치단체장의 리더십은 지방자치의 3대 영역인 지방정치, 지방경영, 중앙정부간 관계 부문에서 개혁과 변화를 활성화 시키고, 이를 촉진시키는 촉매역할로서 지방자치단체장의 리더십은 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다.

우리나라의 지방자치제는 1991년에 부활되어 광역의회와 기초의회를 구성하였고 1995년 6월 27일에 34년(1961년 9월 1일 지방자치에 관한 임시조치법을 통해 지방자치의 중단을 공식화함)만에 4대 지방동시선거를 실시함으로써 본격적인 지방자치 시대가 열리게 되었다. 그리고 1998년 6월 4일에는 새로운 천년의 시작인 2000년대의 지방자치 시대를 이끌어갈 광역자치단체장 16명과 기초자치단체장 232명을 선출하였으며, 2002년 6월 13일에는 민선3기 지방자치를 이끌어갈 주역들을 주민의 직접선거로 선출하였으며, 2006년 5월 31일에 민선4기 지방동시선거가 실시되었다.

본격적인 지방자치시대가 10년을 지나면서 우리나라는 아직 걸음마 단계인 지방자치제도의 토착화와 제도적 발전을 위하여 지방자치단체장의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있으며, 급변하는 국제정세에 대처하고 특히 지방자치단체가 국제활동의 주체가 되는 개방화 시대에 지도자들의 올바른 리더십의 발휘가 중요하다고 본다.

과거의 리더십이 폐쇄적이고 권위적인 닫힌 리더십이었다면 21세기의 새로운 리더십은 역동적이고 열린 리더십이어야 한다. 즉 21세기 지도자들이 발휘해야 할 리더십의 요체는 조직원들에게 명확한 비전을 제시하고 급변하는 상황 속에서 능동적으로 대처할 수 있도록 조직원 하나하나가 주인의식을 가지고 자기 책임 하에 처리할 수 있도록 민주적으로 의사를 결정하고 결정된 사항이 공식화 되어 조직원들에게 강제성을 부여하고 스스로가 주체적으로 문제를 펼쳐나갈 수 있도록 하는 역동적이고 열린 리더십이 필요한 것이다.

이러한 시대적 과제를 해결하기 위해서는 중앙정부의 리더십뿐만 아니라 지방에서의 리더십이 이를 뒷받침해야 한다. 중앙정부차원에서 국가전체의 정책을 입안하고 실행하는 것도 중요하지만 지역단위에서 지역주민들의 삶을 직접적으로 책임지고 있는 지방자치단체장의 리더십이 그 어느 때보다도 중요시 되고 있는 것이다.

그러므로 지방자치단체장들은 과거 권위적 환경에서 일방적으로 지시하던 것과는 달리 지역주민들, 지역유지들, 지역의 시민단체들의 의견을 수렴하여 정책을 입안하고 이들의 동의과정을 거쳐 정책을 실행하는 적극적인 자세를 취하게 되고, 이는 곧 지방자치 및 지역경제의 활성화에 주민의 참여를 높일 수 있는 중요한 요인으로 작용될 수 있다.

지방자치시대의 새로운 행정환경의 변화 이행을 위해 지방자치단체장들은 과거 임명직 지방자치단체장들과는 다르게 주민에 대한 서비스행정이 중시되는 경향을 보이고 있고, 또한 지역특성에 맞는 행정조직개편 등 과거의 획일적인 행정을 극복하려는 노력이 필요하며, 또한 지방자치단체장은 정책형성과정에서 핵심적인 역할을 수행하게 된다는 것을 의미한다. 지방자치단체의 정책형성과정에 영향을 미치는 요인으로서는 첫째는 자치단체들에 대한 외부환경요인(중앙정부와 타 자치단체 그리고 일반사회의 여론등), 둘째는 개별지방자치단체의 외부환경(지방의회, 이익집단, 사회단체 그리고 주민여론등), 셋째는 지방자치단체의 내부환경(자치단체

장 및 자치단체 공무원 조직등) 등이 있는데, 민선지방자치시대는 중앙정부의 자치단체에 대한 일방적 통제가 쉽지 않기 때문에 지방자치단체의 정책형성과정에 영향을 미치는 요인 중 자치단체장이 차지하는 비중이 매우커지고 중요하게 되었다는 것을 의미한다.

또한 21세기는 지식·정보화 시대로서 아날로그 시대에서 디지털 시대로의 전환을 빨리 받아들이는 지방자치단체들의 변화는 그렇지 않는 자치단체보다 훨씬 앞설 수 있을 것이며, 지방화 시대를 이끌어 가는 지방자치단체장은 철저한 자기 혁신을 통해 디지털 시대로의 전환과 변화에 적극적이고 주체적으로 대응하여야만 새로운 리더로 부상하게 된다.<sup>1)</sup> 이 또한 지방자치단체장의 리더십 역량에 따라 달라질 수 있다고 본다.

이와 더불어 지방자치 정착과 발전의 핵심적인 역할을 하는 지방자치단체장의 중요성에도 불구하고 현재 지방자치단체장들의 리더십 스타일은 아직도 보수적이며, 행정가형 리더십이 많다고 판단된다.

본 논문은 한국지방자치단체의 발전과 자치단체장의 지위와 권한을 살펴보고 자치단체장의 부정적 리더십을 고찰한 후 지방자치 시대에 급변하는 지식·정보화 사회의 환경변화에 능동적으로 대처하며, 자치단체장의 자질과 능력 그리고 조직장악 능력 및 네트워크 구축 등 지방자치단체장의 리더십 계발에 관한 대안을 제시해 보고자 하는데 목적이 있다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

본 논문의 연구범위는 한국의 지방자치제 실시와 더불어 중요하게 나타나고 있는 지방자치단체장의 리더십에 관하여, 시기적으로는 제1기 민선지방자치단체장이

---

1) 존 코터 지음, 한정곤 옮김, 「기업이 원하는 변화하는 리더」(서울: 김영사, 1999), p.35.

선출된 1995년 6월부터 2006년 6월 현재까지로 하며, 내용적으로는 리더십에 대한 이론을 통해서 기존의 전통적 리더십 개념에서 새로운 변환적 리더십흐름으로 바뀌고 있는 일반적인 과정을 살펴보고, 제3장에서는 기존의 문헌과 보도 자료를 통해 한국지방자치단체의 발전과 지방자치단체장의 부정적 리더십 실태를 살펴보고자 한다. 제4장에서는 지식·정보화 시대 지방자치단체장의 리더십 요건과, 지방자치단체장의 자질과 능력, 조직 장악 능력, 그리고 네트워크 구축 및 인수인계 등을 지방자치단체장 리더십 계발의 대안으로 제시하고자 한다.

본 논문은 기존의 연구논문이나 학위논문 그리고 단행본 등을 분석하였고 홈페이지 및 보도 자료를 활용하는 문헌 분석적 방법을 취하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다.

제1장 서론 부분에서는 본 연구를 위한 문제의 제기 및 연구목적, 그리고 연구의 범위와 방법을 다루었다.

제2장 리더십에 관한 이론을 통하여 리더십의 정의와 특징 그리고 접근방법과 리더십 연구의 변화과정을 살펴보고, 지식·정보화 시대의 리더십을 특징, 유형별로 나누어 살펴보았다.

제3장 한국지방자치단체의 발전을 지방자치제 도입배경 및 자치단체장의 법률적 지위, 특성, 권한, 역할을 살펴보고, 자치단체장의 부정적 리더십 실태를 연구논문이나 홈페이지 및 보도 자료를 통해서 살펴보았다.

제4장 지방자치단체장의 리더십 계발의 대안으로 지식·정보화 시대 지방자치단체장의 리더십 요건으로 의식개혁, 품질혁신, 진취적 사고를, 그리고 자질과 능력으로는 비전제시능력, 전문성과 소양, 경영마인드, 소명의식, 사생활 관리, 조직 장악 능력으로는 정책관리팀 운영, 합리적인 조직관리, 합의 도출 및 조정과 지지획득 능력, 행정체계 간소화로, 그리고 사회적 네트워크, 정치·행정적 네트워크, 정확한 인수인계 등을 제시하고자 한다.

마지막 결론에서는 한국의 지방자치가 확고하게 뿌리내리고 더욱 발전기 위해서는 지역주민의 손에 의해 선출된 지방자치단체장이 명실상부한 지방의 리더로써 변화하는 지방화, 세계화시대에 지방자치단체가 추구해야할 지역발전목표의 설정과 중·장기 전략추진과정에서 외부집단과의 협조, 소속공무원들의 의식개혁, 지역주민들의 참여유도 등 지방자치단체장의 역할 및 리더십은 가히 결정적이라고 할 수 있다. 또한 지방자치경영의 성공적인 정책수립·결정·실행에 있어서도 주된 역할을 하는 자치단체장은 지방자치의 주체이기도 한다.

그러나 지방자치제 실시이후 드러난 자치단체장들의 부정적 리더십 실태로 인하여 많은 주민들의 무관심과 냉소 속에서 저조한 투표율과 멀어진 관심은 지방자치발전의 기본인 지역주민참여와 상반되는 것이기도 하다.

위의 어렵고 열악한 여건 속에서도 지방자치단체의 리더와 주체로써 자치단체를 발전시키고 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서 자치단체장은 최대한 자기의 특성과 리더십을 발휘해야 한다. 자치단체장은 철저한 자치의식과 민주의식을 가지고 자치단체의 비전을 정책화시켜 효과성을 높여야 하며, 지방행정공무원들의 의식개혁과 함께 고도의 관리능력을 발휘해야 하며, 전문성을 통해 현안문제를 해결하기 위하여 노력하고, 강인한 소명의식을 갖고 아무리 급변하는 사회라고 할 지라도 지도자로서의 높은 윤리의식은 잊지 말아야 할 것이다.

지방자치단체장과 주민들 사이에는 신뢰가 있어야 한다. 자치단체장은 주민들과의 약속이나 민원 그리고 어려운 지역 현안을 해결함에 있어서 투명하고 공개적인 행정을 펼치므로 지역주민들과의 신뢰를 바탕으로 열악한 지방재정 속에서도 지역주민들의 보다 나은 내일을 위하여 솔선수범하는 ‘슈퍼리더십’을 발휘해야 할 것으로 결론을 맺었다.

## 제 2 장 리더십에 관한 이론

### 제 1 절 리더십의 정의와 특징

#### 1. 리더십의 정의

리더십의 개념은 리더십을 활용하는 목적과 적용하는 환경에 따라 다양하게 규정되어 왔다. 그 원인은 연구과정에서 수집된 자료에 대한 해석의 차이와 연구하고자 하는 현상의 선택 차이에서, 그리고 연구자 개인의 시각 차이에서 오는 결과라고 할 수 있다. 지금까지 많은 학자들에 의해서 리더십에 관한 연구와 정의<sup>2)</sup>가 이루어져 왔으며, 근본적으로 “리더십은 인간현상을 다루는 것이기 때문에 리더와 부하간의 관계에서 리더 위주의 지배적 형태 또는 리더와 부하간의 상호관계로 나타난다”<sup>3)</sup> 고 볼 수 있다. 그러나 리더십은 사실상 한 가지 형태로만 나타나는 것이 아니라 위의 두 가지 형태로 함께 나타나는 것이 일반적이다. 그중에서 어느 형태가 더 강조되고 있는가 하는 점이 다를 뿐이다.

---

2) ①리더십이란 집단활동을 하나의 공동목표를 향해 이끌어 나가는 한 개인의 행동이다. ②리더십이란 다른 구성원들로 하여금 특정구성원이 집단구성원으로서의 행동양식을 규정할 권리를 갖는다고 지각하게 하는 특수한 유형의 권력관계이다. ③리더십이란 의사소통과정을 통해 하나이상의 명시된 목표를 달성하기 위한 상호작용 속에서 행사되는 대인간 영향력 관계이다. ④리더십이란 한 사람이 다른 사람에게 그가 요구하거나 제안하는 대로 행동하면 결과가 개선될 것이라는 확신이 들도록 정보를 제공해주는 사람들간의 상호작용이다. ⑤리더십이란 기대와 상호작용 속에서 조직을 만들고 유지하는 것이다. ⑥리더십이란 조직의 일상적 지시에 대한 기계적 복종이상의 영향력 증대를 말한다. ⑦리더십이란 목표달성을 위해 집단의 활동에 영향을 주는 과정이다 ; 이제학 “지방통치체제에서 단체장의 리더십 제고 방안연구,” 연세대학교 석사학위 논문, 2002. p.4.

3) G. A. Yukl, *Leadership in Organization* (Englewood Cliff, NJ : Prentice-Hall, 1994), p.2.

따라서 리더십의 개념을 정의해 본다면 “리더십이란 조직의 목표 달성을 위해 부하들의 자발적 노력을 유도하는 힘” 이라고 할 수 있다.

## 2. 리더십의 특징

리더(지도자, leader)는 앞서가는 사람, 앞에서 끄는 사람, 지도하는 사람, 선도하는 사람, 숭선수범하는 사람을 의미한다. 지도자는 남의 말을 잘 귀기울여 듣고, 문제점을 잘 설명해주고, 남의 일을 잘 도와주며, 쟁점에 대해서는 충분히 토론하며, 결과를 진지하게 평가하며, 확실히 책임을 지는 숭선수범하는 봉사자이다. 신응섭 등은 리더는 “적극적인 참여와 능력의 발휘를 통하여 집단 성원이 목표 달성을 위하여 최선을 다하도록 만드는 사람”<sup>4)</sup> 이라 정의하고 있다.

리더십(지도력, leadership)의 정의는 관점과 시대사조에 따라 다양하다. 그럼에도 불구하고 개략적인 분류의 틀을 제공할 만큼 충분한 유사성은 있다. 리더십은 집단의 진행과정의 핵심, 인격의 효과, 추종·충성·협력의 유인, 영향력 행사, 특별한 행위, 설득, 권력관계, 목표달성의 도구, 상호작용의 효과, 차별화된 역할, 조직의 형성, 그리고 이러한 정의의 많은 조합으로 생각해왔다.<sup>5)</sup>

초기의 리더십은 일반적으로 ‘집단의 목표를 달성하기 위하여 구성원들을 동기화시키고, 그들에게 영향력을 행사하는 과정’ 이라고 보았다. 이는 지도자는 집단의 성패를 좌우하는 핵심적인 인물(agent)로서, 구성원은 그의 지도를 따르기만 하면 집단의 목표가 성공적으로 달성된다는 것이다. 그러므로 ‘나를 따르라(Follow me)’가 초기의 전통적 정의의 상징적 표현이다. 이를 리더십의 전통적 정

---

4) 신응섭 외, 「리더십의 이론과 실제」(서울: 학지사, 1999), p.77.

5) B. M. Bass, & R. M. Stogdill, *Handbook of Leadership: Theory, Research & Managerial Applications*(3rd ed.), (New York: Free Press, 1990), p.11.

의라 한다.<sup>6)</sup>

현대의 리더십은 복잡한 현상에 대한 이해가 확장되고, 사회의 가치관이 민주적인 방향으로 변화함에 따라 리더십에 대한 시각에 큰 변화가 일어났다. 그 대표적인 것이 변환적 리더십이다. 이는 부하를 공포나 이기적 욕심과 같은 하급 욕구를 가진 존재로 보기보다는 자유, 평등, 자아실현과 같은 고차원적 동기를 갖는 존재로 파악하기 때문에 단순히 지시와 영향력 행사만으로 부하를 동기화시키기 어렵다고 보는 것이다. 리더십의 현대적 정의의 상징적 표현은 “다 함께 감시다” (Let's go together)이다.<sup>7)</sup>

## 제 2 절 리더십 연구의 접근방법과 변화과정

### 1. 리더십 연구의 접근방법

리더십 연구에 대한 여러 차원의 접근 방법을 살펴보고 그 특성을 알아보고자 한다.

#### 가. 특성론적 접근법(trait approach)

리더십에서의 특성론적 접근방법은 리더의 개인적 속성을 강조 한다.<sup>8)</sup> 초기의 리더십 연구는 리더의 성공을 리더 자신의 지칠 줄 모르는 정력, 직관, 통찰력, 설득력과 같은 초능력에 귀인 시켰으며, 이러한 접근방법에 따라 많은 연구가 이

---

6) 신응섭 외, 전게서, p.15.

7) 이준형, “공자의 리더십에 관한 연구,” 「국민윤리연구」 제48권, p.26.

8) 박우순, 「조직관리론」 (서울: 법문사 1996), p.41.

루어져 왔으나 리더십의 성공을 보장해 주는 명확한 특성은 발견해 내지 못했다.

초기의 특성연구가 인성적 특성이나 일반지능에 초점을 맞추었던 점에 비해 최근의 연구는 관리적 동기나 특수한 기술 등에 초점을 맞추고 있다.<sup>9)</sup>

## **나. 행태론적 접근법(behavioral approach)**

리더십에 대한 행태론적 접근은 리더나 관리자들이 실제 그들의 직무에서 행하는 바를 강조한다.<sup>10)</sup> 초기의 연구자들은 리더의 행동 유형이나 리더들이 시간을 어떻게 활용 하는가 등에 초점을 맞추었으나, 최근의 연구들은 리더의 역할과 기능 및 습관과 같은 관리 행동의 내용에 초점을 맞추고 있다.

## **다. 상황론적 접근법(situational approach)**

상황론적 접근은 리더의 권위 및 재량과 조직내부에서 리더가 수행하는 업무의 본질, 부하의 능력 및 동기, 외부환경의 특징 및 동료, 상관과 기타 외부인들에 의해 리더에게 부과되는 역할요구와 같은 상황요인의 중요성을 강조한다.<sup>11)</sup>

상황론적 접근에 관한 연구와 이론은 두 개의 범주로 나눌 수 있는데 한 계열의 연구는 리더 행동을 하나의 종속변수로 하여 상황이 리더 행동에 어떻게 영향을 미치는가를 알아보려는 것이며, 다른 계열의 연구는 리더의 특성 또는 행동과 리더십 효과간의 관계를 조절해 주는 상황요인들을 찾아내려는 것이다. 이러한 가정은 상이한 상황에서는 상이한 행동유형이 효과적이므로 같은 행동유형이 모든 상황에서 최적일 수 없다는 것을 의미한다.<sup>12)</sup>

---

9) 오윤진, 「리더십론」 (서울: 일선출판사, 1994), p.98.

10) 박우순, 전제서, p.61.

11) G. A. Yukl, op. cit., p.35.

## 라. 권력-영향력 접근법(power-influence approach)

리더십의 효과성을 권력론적 관점에서 연구하려는 움직임이 1970년 중반부터 활발하게 전개되었다.

지도자는 그가 지니고 있는 권력을 이용해서 부하뿐만 아니라 동료, 상관, 그리고 이러한 사람들과 상호 작용하는 과정에서 조직외부에 있는 사람들에게 영향력을 행사할 수 있다. 일반적으로 지도자가 필요한 권력을 어떻게 획득하고 상실하는지에 관심을 갖는 이론이다. 여기에는 크게 3가지 이론, 즉 사회교환이론, 전략적 상황이론, 그리고 지도자·조직구성원 교환이론(Leader-Member Exchange Theory: LMX) 등이 있다. 이 중에서 지도자·조직구성원 교환이론인 LMX에 대해서 살펴보기로 한다.

교환이론의 하나로 볼 수 있는 지도자·조직구성원 교환이론(LMX)은 지도자가 오랜 기간에 걸쳐 부하들에 따라서 상이한 교환관계를 맺어오는 방식을 기술하고 있다.<sup>13)</sup> LMX 이론은 예전에는 수직적 양자간 연결이론(vertical dyad linkage theory)으로도 불리어 왔는데 그 이유는 분석초점이 지도자 대 집단관계가 아니라, 지도자와 부하의 양자 간 수준이기 때문이다. LMX이론은 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 집단내의 모든 사람들에 대해서 똑같은 리더십을 보이는 것으로 가정하였다. 그러나 실제로 지도자는 같은 집단 내에서도 구성원에 따라서 상이한 리더십을 보이는 것이다.

---

12) 박내희, 「현대리더십론」(서울: 법문사, 1993), p.44.

13) F. J. Dansereau, G. Graen, & W. J. Haga, *A Vertical Dyad Linkage Approach to Leadership Within Formal Organizations: A longitudinal investigation of the role making process*, 1975.

LMX 이론에 의하면, 지도자는 전형적으로 소수의 부하(in-group)와 특별한 관계를 형성하려고 하는데 이들은 주로 그의 비서, 고문, 부관 등이다. 이들 부하들은 행정업무를 수행하는데서 높은 충성심, 몰입, 조력을 해주는 대가로 상당한 영향력, 자율성, 유형의 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. 교환관계의 조건을 충족시키고 일정기준의 편익(조직으로부터의 보상과 구성원으로서의 자격)을 받기 위해서 외부집단에 속하는 부하들은 단지 공식적 역할이나 상관의 합법적인 지시에 순응할 따름이다.

LMX 이론은 지도자와 그의 상관에 대한 양자간 관계를 설명하는 데도 적용될 수 있다. 자기의 상관과 호의적 교환관계를 유지할 수 있는 지도자는 그렇지 않는 지도자에 비해 부하와의 관계를 더 돈독하게 만들 수 있는 잠재력을 가질 수 있다. 일본에서 행해진 연구를 보면, 상관에 대해 호의적 관계를 유지하고 있었던 지도자들은 조직 내에서 훨씬 빠른 승진을 보여 주었다.<sup>14)</sup>

대부분의 LMX 이론은 처방적인 성격보다는 기술적인 측면을 더 많이 지니고 있다. 즉 이 이론은 지도자에 의해 주도되는 전형적 역할결정 과정은 설명하고 있으나, 상이한 부하에 대해서는 어떠한 유형의 교환관계가 지도자의 효과성을 최적화시켜 줄 수 있는가에 대한 구체적 처방을 내리지 못하고 있다. 또한 기술적 이론의 측면에서도 LMX 이론은 많은 개념상의 약점을 지니고 있다. 역할 결정 과정에 대한 실증적 연구가 별로 없으며 이를 측정하는 도구가 정교하게 개발되지 못해 이론의 타당성을 검증하는데 많은 어려움이 있다.

---

14) 서호덕, “지방자치단체장의 리더십 역량,” 영남대학교 석사학위논문, 2003, p.10.

## 마. 접근방법의 통합

현재까지 리더십 연구들은 서로 상이한 접근방법들로부터 나온 연구 결과들이 통합되지 않은 채 좁은 수준의 이해에 머물러 있는 상태이다. 그러나 리더십에 대한 보다 구체적이고 종합적인 차원에서의 이해를 위해 점차로 두 개 이상의 접근법을 사용하는 연구들의 수가 증가하고 있으며, 서로 상이한 계통의 연구들도 점차 수렴되어가는 추세이기도 하다.

따라서 리더십에 대해서 연구하는 학자들의 개별적인 연구 성과도 중요하지만 발전하는 리더십 이론의 틀을 세우기 위해서는 접근방법의 통합이 바람직하다고 생각한다.

## 2. 리더십 연구의 변화과정

리더십 이론에 대한 연구는 꾸준히 발달되어 왔으며 이를 시기적으로 나누어 볼 수 있는데 1940년대 후반이전과 1940년대 후반부터 1960년대 후반까지와 1960년대 후반부터 1980년대 초반 그리고 1980년대 초반이후로 나눌 수 있는데, 리더십의 어느 측면을 강조하느냐에 따라 <표 2-1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

**<표 2-1> 리더십 이론의 변화과정**

기 간	내 용	Paradigm, 인식틀
1940년대 후반 이전	리더의 특성에 관한 이해로서 리더의 공통적인 특성과는 상관없다.	과학적 관리론, 구조적 인식틀
1940년대 후반~ 1960년대 후반	형태론적 접근으로 대표적인 연구는 미시간 대학의 연구와 오하이오 주립대학의 연구를 들 수 있다.	인간관계론, 인적자원 인식틀
1960년대 후반~ 1980년대 초반	상황론적 접근방법으로 대표적인 학자는 House를 들 수 있다.	상황이론, 체제이론, 조직 생태학
1980년대 초반 이후	새로운 흐름의 리더십으로 카리스마적 리더십, 전환적 리더십 등을 들 수 있다.	상징적 인식틀

\* 출처 : R. M. Stogdill의 「*Handbook of leadership*」와 L. G. Bolman & T. E. Deal의 「*Reframing organization*」의 내용을 기초로 구성한 것임.

리더십 이론의 변화과정에 의해 리더십 연구의 권위자로 일컬어지는 B. M. Bass가 범주화한 전통적 리더십으로 거래적 리더십과 새로운 흐름의 카리스마적 · 변환적 리더십 이론에 대하여 살펴보려고 한다.

## 가. 거래적 리더십이론(Transaction leadership)

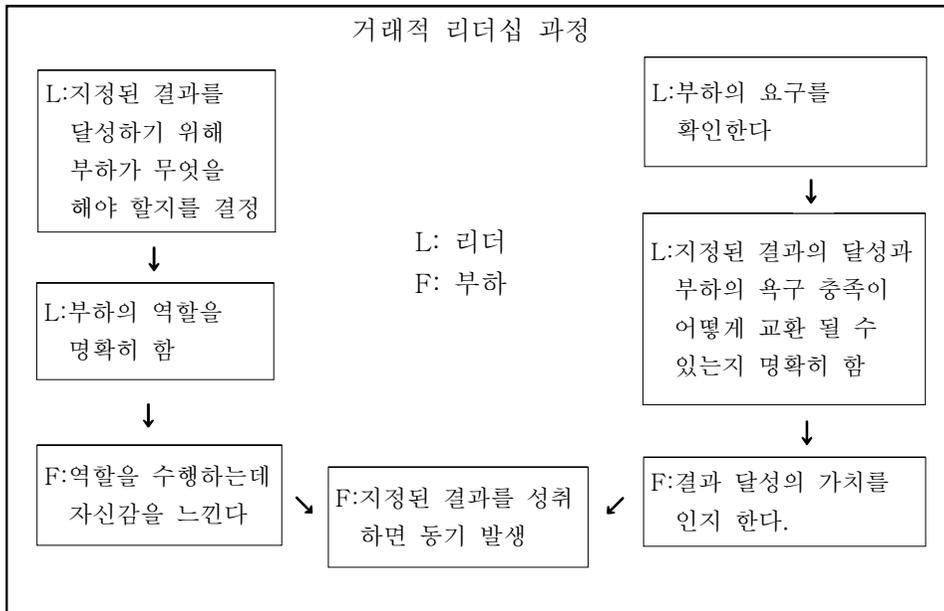
### (1) 거래적 리더십이론의 개념

거래적 리더십이란 조직목표를 달성하기 위한 부하들의 노력을 얻어내는 대가로 리더가 자신의 노동력이나 지식, 아이디어 등을 제공하여 부하의 욕구를 충족시켜 주는 상호영향력 관계를 일컫는다.

이러한 거래적 리더들은 리더 자신의 강한 카리스마로 조직을 이끈다거나, 조직의 변화를 모색하기보다는 현상유지를 주목적으로 하고 있다. 따라서 거래적 리더

들의 역할은 리더(leader)라기보다는 관리자(manager)로서의 의미가 크다고 할 수 있다.

**<그림 2-1> 거래적 리더십 과정**



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

<그림 2-1>에서 보여주는 바와 같이 거래적 리더는 부하들이 조직의 성과를 달성하게 하기 위하여 구성원들이 해야 할 일들을 명확히 해준다. 그리고 부하들은 그들이 추구하는 목표에 도움을 주는 리더의 영향력을 호의적으로 받아들이게 된다.

## (2) 거래적 리더십의 구성요인

거래적 리더십의 구성요인으로는 B. M. Bass가 개발한 MLQ(Multiple Leadership Questionnaire)를 이용해 실증적으로 제시하고 있는 ‘조건적 보상’ 과 ‘예외에 의한 관리’ 를 살펴볼 수 있다.

‘조건적 보상’(contingent reward)은 부하들이 보상을 받기 위해서는 무엇을 해야 하고, 처벌을 피하기 위해서는 무엇을 해야 하는지에 대한 리더와 부하간의 합의에 의하여 이루어진다.

조직화된 환경 속에서 성과에 영향을 미치는 두 가지 거래적 리더십 행태를 들고 있다. 첫째, 긍정적 강화로 일을 잘 하는데 대한 칭찬과 급여인상, 보너스, 승진등이며, 이 외에도 노력에 대한 칭찬과 공식적인 인정 등의 형태로 나타날 수 있다. 둘째, 부정적 강화로는 상황에 따른 처벌을 말한다. 이는 경로-목표이론에서 의미하는 조건부 리더의 형태로서 노력에 대한 교환조건으로 재계약 등을 제시하며 높은 성과에 대한 보상을 약속하는 것을 의미한다.<sup>15)</sup>

‘예외에 의한 관리’ (management by exception)란 조직의 지속적인 상태 유지만을 중요시 하는 리더의 형태로, 부하가 일정한 기준에 부합하지 않거나 그 기준을 이탈했을 경우에만 리더가 개입하는 것을 말하며 이는 거래적 리더십의 핵심인 통제와 체제 유지를 목적으로 한다고 할 수 있다.

---

15) B. M. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations*, (New York: Free Press, 1985), p.34.

### (3) 거래적 리더십 이론의 검토

#### (가) Fiedler의 상황적합성 이론

Fiedler의 상황적합성 이론은 리더의 성격과 상황의 복합성이라는 두가지 요인을 모두 고려하기 위하여 개발된 것이다.<sup>16)</sup> 이 이론에 의하면 리더의 효과성은 상황에 의해 결정되며, 어떤 리더가 어떤 상황에서 효과적인지를 규명하고자 하였다.

Fiedler는 리더의 유형을 과업 지향적 리더와 관계 지향적 리더로 LPC(The Least Preferred Coworker)점수를 사용하여 분류하였는데, 이는 리더들이 가장 싫어하는 동료로 어떻게 평가하는가에 대한 점수로서 분류하였으며, 이외에도 리더십 효과에 영향을 미치는 상황변수를 세 가지로 설명하였다.<sup>17)</sup>

그 첫째, 리더와 부하간의 관계이다. 이것은 리더가 부하로부터 지지와 충성을 받는 정도로 부하와의 관계가 어느 정도로 우호적인가 하는 것이며, 둘째, 직위권력(Position Power)이다. 이것은 직위에 부여된 공식적이고 합법적인 권력을 말하는데 직위권력이 클수록 리더는 부하의 과업성과를 평가하고 그것에 대한 보상이나 처벌을 할 권한이 많아진다. 셋째, 과업구조(task structure)이다. 과업의 구조화 정도는 과업을 달성하는데 필요한 절차가 얼마나 표준화, 상세한 규정, 객관적 기준의 마련 정도 등으로 판단한다. 그러나 이러한 과업구조가 모호하다면 리더나 부하 모두 업무를 수행하는데 적절한 방법을 파악하기 어려워져 리더십 행사에 어려움을 줄 것이다.

Fiedler는 위에서 상술한 세 가지의 상황변수가 어떠한 방법으로 결합하느냐에 따라 효과적인 리더십 유형이 다르게 나타난다고 하였다.

---

16) F. E. Fiedler, *A Theory of Leadership Effectiveness*, (NY: McGraw-Hill, 1967).

17) 이창원, 최창현, 「새조직론」(서울: 대영문화사, 1996), pp.263~264.

## 나. Evans 와 House의 경로-목표이론

경로-목표이론은 1970년대 Evans 와 House에 의하여 개발된 이론으로 리더의 특성보다는 상황과 리더의 행동에 초점을 맞추었다.

이 이론에 의하면 부하는 리더의 행동이 그들의 기대감에 영향을 미치는 정도에 따라 동기가 유발된다. 즉 리더는 부하들이 바라는 보상에 대해 어떤 행동을 하여야 하는지를 명확히 해줌으로서 부하들의 성과를 높일 수 있다는 것이다. 또한 상황에 따라 효과적인 리더의 행동이 달라진다고 한다.

경로-목표이론에서는 리더의 행동을 네 가지로 분류하고 상황변수로 부하의 특성과 근무환경의 특성을 고려하면서 효과적인 리더의 행동에 관해서 다음과 같이 주장한다. 18)

리더의 행동을 네 가지로 분류하면 ㉠ 지시적 리더십은 부하들의 역할이 분명하지 않고 모호한 상황에서 필요한 리더십 유형이다. 과업이 구조화 되어 있지 않거나 업무수행에 대한 부하의 경험 및 지식이 부족하고 공식화된 절차나 방법들이 이루어져 있지 않을 때 부하의 노력이나 만족을 증대시킬 수 있는 리더십 유형으로 부하들의 활동을 계획, 조직, 통제, 조정하는 지시적 리더십이 필요하다. ㉡ 지원적 리더십은 부하가 스트레스를 많이 받거나 단조롭고 지루한 업무를 수행하는 상황에서 부하가 업무를 원활하게 할 수 있도록 해주는 리더십 유형이다. 또한 지원적 리더십은 부하가 과업을 어렵게 느끼거나 자신감이 결여되어 있을 때 부하의 불안감을 감소시킴으로서 결국 부하의 노력 수준을 높일 수 있게 한다. ㉢ 성취지향적 리더십은 부하가 구조화되지 않은 과업을 수행할 때 자신감을 갖게 해줌

---

18) 이창원, 최창현, 전계서, pp.266~267.

으로서 목표를 달성할 수 있도록 하는 리더십 유형이다. ④ 참여적 리더십은 부하들이 구조화된 과업을 수행할 때 필요한 리더십 유형으로서 부하가 과업의 목표, 계획, 절차, 방법 등에 관한 의사결정에 참여함으로써 역할기대를 통하여 부하의 역할명료화와 성과가 높아질 것을 기대할 수 있다.

### **다. Graen 과 Dansereau의 수직-이원 연결이론**

수직-이원 연결이론은 G. B. Graen 과 F. Dansereau에 의해 개발되어 리더와 각각의 부하간의 관계가 서로 다를 수 있다는 것을 강조하는데, 여기서 수직-이원관계란 리더와 각각의 부하가 이루는 쌍을 말한다.

이 이론은 이전의 리더십들과는 다르게 모든 부하들에게 동일한 행동을 하는 것이 아니라는 것을 제시하며, 리더는 자신이 신뢰하는 소수의 부하들과 내집단을 형성하여 그들과 특별한 관계를 맺는다고 한다. 일반적으로 이러한 내집단은 책임과 자율성이 있는 특별임무를 수행하며 또한 특권을 누린다. 내집단에 속하지 않는 부하들을 외집단이라고 하며, 이들은 리더와 함께하는 시간이 적고 리더의 관심을 적게 받는다. 리더가 어떤 방식으로 부하들과의 관계를 결정하는지 분명하지 않지만, 리더와 부하간의 상호적합성과 부하의 능력에 따라 결정되기도 한다. 이러한 내집단과 외집단의 존재는 연구결과 확인되었고, 연구들에 의하면 내집단의 부하들은 일반적으로 외집단의 부하들보다 근무성과와 만족도가 높다고 한다.<sup>19)</sup>

---

19) 성균관대학교 산업심리학과편, 「산업 및 조직심리학」(서울: 박영사, 1995), p.283.

## 라. 리더십 연구의 새로운 흐름

### (1) 새로운 리더십 출현 배경과 개념

리더십 연구자들은 1980년대 들어 카리스마적 리더십과 조직문화의 창조, 조직의 변형 또는 조직의 희생에 깊은 관심을 갖기 시작하면서 리더십 연구의 새로운 흐름이 나타나게 되었다.<sup>20)</sup> 이러한 리더십이론에서 제기되는 리더들은 개인이익에서 집단이익으로 부하들의 욕구, 가치, 선호 등을 전환시킬 뿐 아니라 나아가서는 부하들로 하여금 업무를 위한 희생과 기대이상의 성과 달성을 가능하게 한다.<sup>21)</sup>

본 연구에서는 보다 넓은 개념에서 카리스마적 리더십, 비전적 리더십, 영감적 리더십의 개념을 포함하고 있는 변환적 리더십의 개념을 사용하였으며, 변환적 리더십이란 리더가 강한 개인적 카리스마를 갖고 부하들을 지적으로 자극하며, 부하들을 인간적으로 대해 줌으로서 부하직원들이 자신의 이해관계를 집단의 이해관계와 동일시하게 하여, 궁극적으로 예정했던 목표 이상을 달성하게 하는 일련의 능력을 일컫는다.

---

20) 산업의 발전으로 변화하는 조직의 환경에서 생존과 성공을 위해서 도입된 다양한 리더십 기법들 -Reengineering, Reinventing-에서도 변화를 적극적으로 수용하는 강력한 리더십을 조직 혁신의 중요한 요인으로 고려하고 있다.

21) B. Shamir, R. J. House & M. B. Arthur, The Motivational Effects of Charismatic Leadership : A Self-Concept Based Theory, *Organizational Science*, vol.4, No.4, 1993, p.557.

**<표 2-2> 변환적 리더십과 거래적 리더십의 특징**

리더십 유형	하위차원	특징
변환적 리더십	카리스마	하위자에게 비전과 사명감을 제공하고 자긍심을 갖게 하며 하위자들로부터 신뢰와 존경의 대상이 됨
	개별화된 배려	하위자들에게 개별화된 관심을 나타내며 하위자를 인격적으로 대우하며 조언과 지도를 아끼지 않음
	지적자극	이해력과 합리성을 높이고 보다 사려깊이 생각하여 문제를 해결 할 수 있도록 유도함
	분발고취	기대가 크다는 것을 전달하고 노력을 집중시키기 위해 상징물을 활용하고 중요한 목적을 명료하게 표현함
거래적 리더십	조건적 보상	노력과 높은 성과에 대한 보상을 교환조건으로 계약함
	예외에 의한 관리	규정이나 기준을 준수하는가를 관찰하고 기준에서 벗어날 경우에만 리더가 개입함

\* 출처 : B. M Bass, “Form Transactional to Transformational Leadership Learning to Share the Vision,” *Organizational Dynamics*, Vol. 18, Winter, 1990, p.22.

변환적 리더십(Transformational leadership)이란 용어는 1978년 J. M. Burns에 의해 처음으로 사용되었다. 위의 <표 2-2> 와 같이 B. M. Bass는 전통적인 리더십을 거래적 리더십으로 범주화하여 변환적 리더십과 구분하여 설명하고 있다. 변환적 리더십과 카리스마 리더십이라는 용어는 조직 구성원들의 태도 및 과정에 중요한 영향을 주고 또한 조직의 임무나 목표에 대해 적극적 참여 분위기를 구축해 나가는 과정을 의미한다.

카리스마(charisma)라는 개념은 Weber가 처음으로 사회적 권위의 한 형태로서

언급하였으며 관습이나 합리적인 체계가 아닌 비범하고 초인적인 존재인 특정 개인의 호소력에 의해 정당성을 획득하는 권위의 한 형태로 설명하였다.<sup>22)</sup>

변환적 리더십이 카리스마적 리더십보다는 더 광범위하게 정의되나 이 두 개념들간에는 중복되는 부분도 상당히 있다는 일반적인 견해들이다. 과거의 리더십 이론들이 조직의 성과 및 만족 등을 결과 변수로 본 반면에 새로운 이론들은 부하의 활동에 관련된 리더의 자극에 대한 감정적 반응과 주어진 의무 또는 책임이상으로 수행하려는 부하의 동기 부여 정도를 결과 변수로 본다.

따라서 최근에 연구 발표된 리더십 이론의 가장 두드러진 특징은 기존의 리더십 이론이 리더 중심이거나 리더-부하의 관계에서 리더의 역할에 초점을 두었던 것에서 부하에게 초점을 두는 것으로 그 관점이 바뀌었다는 것이다.

## (2) 변환적 리더십 (Transformational leadership)이론

J. M. Burns는 변환적 리더십을 “리더와 부하가 상호간 더 높은 도덕적 및 동기적 수준을 갖도록 만드는 과정”으로 기술하고 있다.<sup>23)</sup>

변환적 리더는 공포, 탐욕, 질투, 미움 등과 같은 하위 수준의 감정을 이용하는 것이 아니라 자유, 평등, 평화, 인본주의 등과 같은 상위 수준의 이상과 도덕적 가치에 호소함으로써 부하의 의식을 상향시켜 집단의 목표 달성을 추진시킨다.

A. H. Maslow의 욕구 단계설에 비추어 본다면 변환적 리더는 부하들에게 고차원적인 동기를 불러 일으키는 사람이다. J. M. Burns는 종전의 리더십을 거래적 리더십이라고 명명하고 거래적 리더십은 부하들을 그들의 이익에 호소하여 동기화시킨다고 하였다.<sup>24)</sup> 거래적 리더십은 가치를 포함하지만, 그것은 정직, 공정, 책

---

22) 박우순, 전계서, p.273.

23) J. M. Burns, op. cit. , pp.76~80.

24) 예를 들어 정치지도자들이 선거 운동원들의 투표 및 선거에 대한 공헌을 취업, 보조금 지급 및 정부와의 유리한 계약보장 같은 것들과 교환하고, 기업의 리더들이 구성원들의 업무에 대

임 및 호혜주의와 같은 교환에 적절한 가치라는 것이다.

J. M. Burns는 리더십을 일련의 구분되는 활동이 아니라 연속적인 과정으로 보고 있다. 리더십은 리더가 끊임없는 흐름과 반전의 과정에서 부하들의 찬성 또는 저항을 받으면서 계속적으로 그들의 반응을 유발하고 그들의 행동을 수정해 나가는 상호관계 발전의 한 흐름이라는 것이다. 그러므로 가장 효과적인 변환적 리더십은 부하의 가장 기본적이고 지속적인 욕구들이라고 할 수 있는 고차원적이고 일반적인 포괄적 가치에 호소하는 것이다.

B. M. Bass는 J. M. Burns의 이론과 카리스마적 이론을 종합하여 변환적 리더십을 “부하들에 대한 리더의 효과”로 정의 하였다. 부하들은 리더에게 신뢰감과 충성심 그리고 경의 및 존경심을 느끼게 되며, 리더는 부하들에게 기대 이상으로 많은 일을 하도록 동기를 부여한다.

리더가 부하들을 변화시킬 수 있는 방법으로는 첫째, 과업수행경과의 중요성을 더욱 부각시키는 것이고, 둘째, 조직을 위해 개인의 이익을 초월하도록 유도하는 것이며, 셋째, 높은 수준의 욕구를 자극하는 것이다.

B. M. Bass는 변환적 리더십을 카리스마와는 다른 그 이상으로 보았다. 그것은 사회적으로 유명한 인물이나 가수, 배우 또는 운동선수들과 같은 카리스마적 인물들은 추종자들이 그들의 외모나 행동을 모방한다고 해도 추종자들에게 어떤 체계적 변화를 가져오지 않기 때문에 변환적 리더라고 할 수 없는 것이다. B. M. Bass에 의하면 카리스마는 변환적 리더십에 필수적인 요소를 가지지만, 그 자체로는 변환적 리더십을 완벽하게 설명할 수 없다. 변환적 리더들은 리더와의 동일시를 통해 부하들에게 영향을 주기도 하지만 또한 조언자나 코치로서의 역할을 하여 부하들을 변화시키기도 한다.

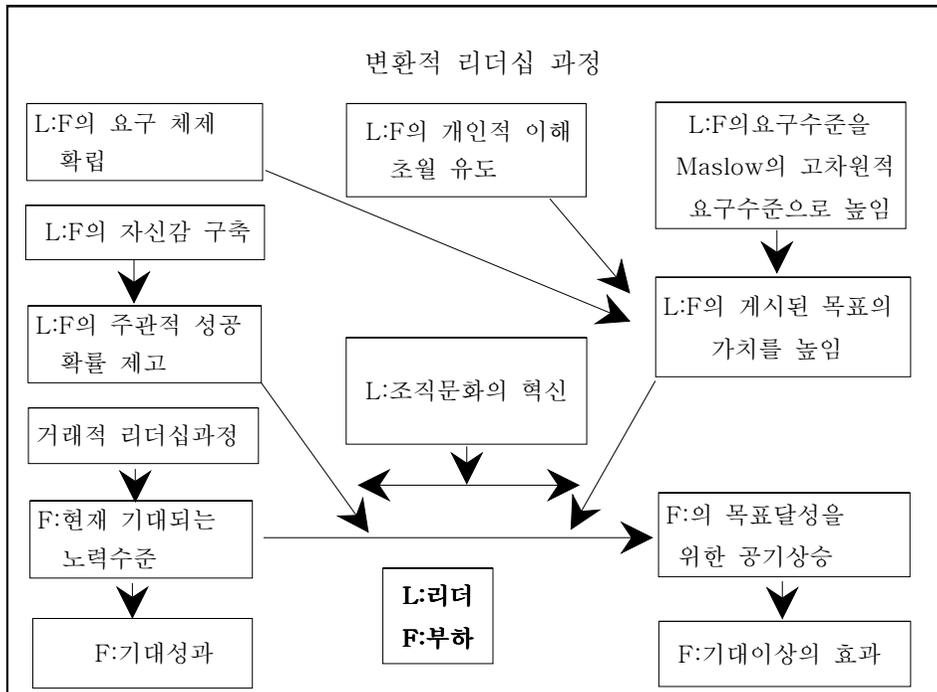
특히 변환적 리더십이론은 경험적으로 검증 가능한 다수의 가설들을 제시하고

---

한 노력을 급여 및 신분직위의 상승과 교환하는 것을 의미한다.

있으며, 이러한 가설의 검증을 위한 자료수집의 수단을 제공하고 있다.

<그림 2-2> 변환적 리더십 과정



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

<그림 2-2>는 변환적 리더가 조직을 변화시키는 과정을 보여 주고 있다.

변환적 리더십에 카리스마 이외의 요소로 추가된 것은 지적인 자극과 개인적인 배려이다. 지적인 자극은 리더가 문제에 대한 부하들의 인지도를 높이고 문제를 새로운 각도에서 보도록 유도하는 과정을 말하며, 개인적인 배려는 리더가 부하를 공평하면서도 서로 다르게 대우하여 부하들의 욕구를 충족시켜줌으로서 더욱 효율

적으로 조직목표를 달성하는 수단이기도 하다.

앞에서 논의된 B. M. Bass와 J. M. Burns의 변환적 리더십 개념간에는 여러 가지 면에서 유사한 점이 많지만 몇 가지 차이점도 있다. 그 차이점은 J. M. Burns는 변환적 리더십을 추종자들의 높은 윤리적 가치 및 높은 위계수준의 욕구를 호소하는 보다 진보된 리더들에 국한하고, 이에 비해 B. M. Bass는 변환적 리더를 그 효과가 궁극적으로 추종자들을 이롭게 하는지의 여부에 관계없이 추종자들의 동기를 자극하고 참여를 증대시키는 사람으로 정의하고 있다.

또한 B. M. Bass는 안전, 생존 및 경제적 욕구와 같은 낮은 수준의 욕구에 호소하는 리더들도 변환적 리더에서 배제하지 않았으며, 부정적인 결과를 초래한 Hitler도 변환적 리더로 간주하였다. B. M. Bass의 변환적 리더십 이론은 많은 연구를 자극하였으며, 이들 연구의 대부분은 B. M. Bass(1985)가 개발한 중다요인 리더십 설문지(Multifactor Leadership Questionnaire: MLQ)를 이용해 부하들에게 설문조사를 수행하여 설문항목간의 관계, 설문항목과 부하의 만족, 리더의 효과성, 리더의 승진률, 리더의 성적 평점 등을 측정하고 있다. 카리스마적 리더십의 리더, 부하, 상황적 특징들을 단순히 나열하는 수준을 넘어서서 리더십 이론의 발전에 기여하고 있다.<sup>25)</sup>

### (3) House의 카리스마적 리더십이론

R. J. House는 카리스마적 리더를 “개인적인 능력에 의해서 부하들에게 특별한 영향을 미칠 수 있는 사람”으로 정의하고 카리스마적 리더가 일반적인 리더보다 높은 지배욕구 및 영향력 욕구, 강한 자신감과 자기신념의 도덕적 정당성에 대한

---

25) 박우순, 전계서, p.280.

강한 확신 등을 지녔다고 보았다.<sup>26)</sup>

R. J. House에 의하면 카리스마적 리더는 권력동기와 자신감이 강하고 부하들에게는 능력이 있고 강한 이미지를 심어 주며 부하들의 가치관, 이상, 영감에 호소함으로써 집단의 목표를 일종의 이데올로기적 목표로 만든다. 또한 행동을 통하여 모범을 보임으로서 리더를 추앙하게 만들며, 부하에 대한 기대감과 신뢰감을 마음 속에 심어줌으로서 부하들의 성취욕구와 리더에 대한 충성심을 이끌어 낸다고 보았다.

한편 카리스마적 리더에 속해있는 부하들은 리더의 신념이 옳은 것이라고 믿으며 리더의 요구에 의문을 제기하지 않고 따르며 리더를 진정으로 좋아하며 자발적으로 리더에게 복종한다.

또한 이 부하들은 집단의 일을 자신의 일처럼 여겨 잘하겠다는 마음 자세를 갖추고 있다고 한다.

카리스마적 리더는 조직이 어려운 상황에 처해 있을 때 부각되기 쉽다. 공식적인 권한이 심각한 위기를 극복하지 못하고 전통적인 가치와 신념이 의심받게 되는 상황에서 카리스마는 살아난다. 그래서 카리스마적인 리더십은 매우 성공적인 오래된 조직보다는, 생존을 위해 몸부림치는 신생조직이나 실패를 거듭한 오래된 조직에서 자주 발생한다. 그러나 위기가 카리스마적 리더십의 필수적인 선행조건이라는 것은 아직 불분명하다.

B. M. Bass는 R. J. House의 이론을 확장하여 카리스마적 리더의 특성, 출현조건, 카리스마적 리더십의 효과에 대해 부가적인 명제들을 제시하였다. B. M. Bass에 의하면 카리스마적 리더들은 그들의 신념에 확신 이상의 무엇인가를 가지고 있다고 믿으며 스스로를 초자연적인 목적과 운명을 갖고 태어난 것으로 보고 있다.

---

26) R. J. House, Theory of Charismatic Leadership in J. G. Hunt & L. L. Larson(eds.), *Leadership : The cutting edge* Carbondale : Southern Illinois University press, 1977 A 1976, pp.189~207.

#### (4) Conger 와 Kanungo의 카리스마 리더십 이론

카리스마에 대한 또 다른 리더십이론으로서, J. A. Conger 와 R. N. Kanungo (1987)<sup>27)</sup>는 카리스마는 귀인과정의 결과라는 가정을 기초로 삼고 있다. 즉, 부하들은 리더의 행동과 결과를 관찰한 것에 기초하여 리더에게 카리스마적인 특성들을 귀인시킨다는 것이다. 이들의 이론에 의하면, 리더는 집단성원들이 자신들에게 가장 큰 영향력을 발휘한다고 지각하는 사람을 의미한다. 그러나 모든 카리스마적인 리더들의 행동이 같은 정도로 나타나지 않기 때문에, 카리스마의 귀인을 유도하는 각 행동차원들의 중요성도 상황에 따라 달라진다. 그 행동차원들이란, 첫째, 부하들이 받아들일 수 있는 범위내에서 현재와는 현저하게 다른 이상을 적극적으로 제시하는 것이다. 비카리스마적인 리더는 전형적으로 현상유지를 원하거나 아주 사소한, 점진적인 변화를 원한다. 현재의 상태와 별반 차이가 없는 이상을 제시하는 리더는 다른 사람들과 별로 특출하게 구별되지 않는다.

둘째, 이상의 추구에 있어서 자기희생과 자신의 지위, 돈 등의 손실을 감수하는 것이다. 신뢰감은 카리스마적인 리더에 있어서 필수적인 것이라고 볼 수 있는데, 부하들은 자신의 이익보다는 부하들의 관심을 반영하는 전략을 선택하는 리더에게 더욱 신뢰감을 느낄 것이다.

셋째, 차원은 공통의 이상을 실현하기 위해서 비전통적인 방식으로 행동하는 것이다. 공통의 이상을 비전통적인 방식으로 달성하는 것은 부하들에게 리더가 특별하다는 인상을 심어주기 위해서는 필수적인 것이다.

카리스마의 귀인을 촉진하는 특성들은, ①자신감, ②인상관리 기술, ③정확히 상황을 평가하는 인지적인 능력, ④부하들의 욕구와 가치를 이해하기 위해서 필요한 사회적 민감성 및 공감 능력이다.

---

27) 신웅섭 외, 「리더십」(서울: 학지사 1994), p.242.

J. A. Conger와 R. N. Kanungo(1987)가 카리스마적인 리더와 비카리스마적인 리더의 행동을 비교한 표가 <표 2-3>에 정리 되어 있다.

<표 2-3> 카리스마적인 리더와 비카리스마적인 리더의 행동 비교

	비카리스마적 리더	카리스마적 리더
<b>현상태에 대한 태도</b>	현상태에 집착하여 유지하려고 노력함	현상태를 변화시키려고 노력함
<b>미래의 목표</b>	현상태와 목표가 별 차이가 없음	현상태와 크게 다른 이상적인 목표 제시
<b>호감을 얻는 원인</b>	공통된 시각	공통된 시각과 더불어 이상적인 목표를 통해 부하들의 동일시와 모방의 대상이 됨
<b>신뢰성</b>	설득과정에서 부하들의 지지에 무관심함	개인적인 위협과 손실을 감수하더라도 부하들의 지지에 집착하지 않음
<b>전문성</b>	정형화된 과정에 의한 목표수행에 있어서 사용되는 수단들에 대한 전문성	현존하는 과정을 초월하는 비전통적인 수단을 사용하는데 대한 전문성
<b>행동기준</b>	보수적이고 현존하는 규칙에 동조적임	혁신적이거나 현재의 규칙에 배치됨
<b>환경에 대한 민감성</b>	현상을 유지해야 하므로 덜 민감함	현상을 변화시키기 위해서 민감성에 대한 욕구가 강함
<b>수사적 표현</b>	목표와 동기유발에 대한 약한 수사적 표현	미래의 이상과 동기유발에 대한 강한 수사적 표현
<b>권력기반</b>	직책권력과 개인적 권력(보상, 전문성, 비슷한 친구에 대한 호감 등에 근거함)	개인적 권력(전문성, 존경, 영웅에 대한 경외심 등에 근거함)
<b>리더-부하의 관계</b>	평등주의, 합의를 추구, 지시적임 동일한 시각을 가지기 위해 부하들에게 명령하거나 던지시 유도함	엘리트 주의, 사업가적, 모범적 급격한 변화에 찬성하도록 사람들을 변화시킴

\* 출처 : J. A. Conger & R. N. Kanungo, Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings. *Academy of Management Journal*, 12,1987, pp.637-647.

## 제 3 절 지식 · 정보화 시대의 리더십

### 1. 지식 · 정보화 시대의 리더십 특징

1970년대 이후 토플러를 비롯한 미래학자들은 미래사회를 자본주의 이후의 새로운 사회로서 탈산업사회의 경향으로 제3의 물결로 규정하면서 정보화 사회 그리고 지식사회를 예견하였다.<sup>28)</sup>

그래서 2000년 새로운 세기는 지식 · 정보화 사회라고 규정하는 데 이견이 없다. 그것은 한마디로 이 사회가 지식과 정보에 의해서 지배되고 사회변인의 중요한 요소로 등장하게 되었으며 정보를 창출하는 지식산업이 주축을 이루는 것으로 흔히, 산업사회 이후의 현상으로 이미 정의된 바와 같다. 20~30년 전부터 예측한 바와 같이 정보화 사회는 고도산업사회 이후 혹은 탈산업사회의 경향으로 급속한 발전을 하면서 정보의 역할이 보다 크고 모든 부문에서 가치관이 다양해지며 정보량이 엄청나게 증가되고 이에 따라 사회 · 정치 · 경제 특히 문화에 있어서 급속한 변화를 가져와 정보의 혁명을 이룩하기에 이른다.

인류 문명을 근본적으로 바꾸는 대변혁은 인류의 출현이후 두 가지 사건을 제시할 수 있다. 하나는 유랑민으로 떠돌던 인류에게 정착생활을 가능하게 했던 1만 년 전의 ‘농업혁명’ 이고, 또 하나는 자본주의 문명의 찬란한 불을 지폈던 200년 전의 ‘산업혁명’ 이었다.<sup>29)</sup>

그렇다면 그 이상의 폭발력을 지닌 새로운 혁명은 무엇인가? ‘자본주의 이후의 사회’ 를 ‘지식사회’ 로 규정하고 있는 피터 드러커와 미래학자 앨빈 토플러는

---

28) 김대규, “새로운 세기의 리더십과 지도자 윤리,” 「국민윤리연구」(서울: 한국국민윤리학회 제44호, 2000. 7), p.104.

29) 피터드러커 지음 / 이재규 옮김, 「자본주의 이후의 사회」(서울: 한국경제신문사, 1993).

그것을 이미 ‘제3의 물결’이라는 이름으로 예견한 바 있지만, 그것은 바로 ‘정보화혁명’이며 ‘디지털 혁명’이다. 컴퓨터와 인터넷으로 대표되는 디지털 기술에 의해 경제활동, 생활방식 나아가 사회시스템 등 모든 면에서 일대 혁신이 일어났다.

디지털 혁명의 가장 큰 특징은 파급속도가 그 어느 때의 기술혁신보다 빠르다는 데 있다. 전기와 전화가 발명되어 보급되는 데는 각각 100여 년의 시간이 걸렸다. 하지만 컴퓨터와 인터넷은 20여년 만에 세계 곳곳에 확산되고 있다. 한마디로 디지털 혁명은 과거 인류문명의 발전과는 비교할 수 없을 정도로 급속히 확산되고 있으며, 이로부터 얻는 효용은 상상을 초월한다는 것이다.<sup>30)</sup>

이와 같이 디지털 혁명이라는 대명사로 규정되는 새로운 세기 즉 정보화시대의 특징은 첫째, ‘광속 경제화’이다. 자동차나 비행기를 타고 다니며 거래를 하는 것이 아니라, 컴퓨터와 인터넷에 의한 서신 거래와 주문 등이 이루어짐으로서 몇 시간 혹은 며칠씩 걸리던 통신이나 거래가 단 몇 초 사이에 순간적으로 이루어지는 것이다. 둘째, ‘세계화’이다. 인터넷을 통한 광범위한 네트워크가 형성됨으로서 공간의 개념이 축소되고 초월적으로 전개되어 인간은 전 세계를 대상으로 하여 모든 인간생활의 교류가 일상화 되며, 국경의 개념이 사라지고 지구공동체를 형성하기에 이른다.

셋째, ‘사이버화’이다. 영역별로는 차이가 있으나 인간에게 필요한 사소한 것에서부터 전쟁에 이르기 까지 인터넷이라는 가상공간 속에서 모든 인간의 행위가 이루어지고 조직화된다는 것이다. 넷째, ‘정보화’ 및 ‘지식화’이다. 컴퓨터 용량의 증대와 정보처리 속도의 급속한 단축 그리고 컴팩트 디스크 (CD)와 인터넷의 발전은 방대한 정보를 빠른 시간 안에 온 세계에 전파하는 것을 가능하게 했다. 이제 기업이나 정부 어디든지 새로운 지식과 정보를 빨리 습득하고 활용하지 못하

---

30) 클라우드 슈밥 지음 / 장대환 옮김, 「21세기 예측」 (서울: 매일경제신문사, 1997), p.224.

면 경쟁에서 이길 수 없는 시대를 맞이하였다.

이상과 같은 새로운 21세기의 특징은 한마디로 단정하기는 어려우나 인간스스로가 자각하기 시작하면, “이렇게 빨리 변할 수가!” 라고 놀라면서 또 다른 변화를 동시에 경험하게 만든다는 것이다. 이에 따라 가치체계의 붕괴와 새로운 불평등의 심화 그리고 새로운 인간소외가 필연적으로 대두될 수 있다. 나아가 인간의 라이프스타일을 산업사회의 그것과는 완전히 바꿔놓은 여러 가지 현상들로 인하여 사회구조면에 있어서 역시 많은 변화를 경험할 수 있게 된다. 즉 정보화 시대의 특징적 현상들에 의해 경제적으로는 자본주의 사회에서 지식사회로, 정치체계 면에서는 주권국민국가에서 거대국가로 사회구조의 변혁이 진행되고 있다고 볼 수 있다.

따라서 산업사회, 자본주의사회 그리고 단일의 주권국민국가에서 작용할 수 있었던 리더십의 방식과 리더의 자질 등은 이러한 상황에서 필연적으로 변화와 혁신의 모습을 띄지 않을 수 없을 것이다. 뿐만 아니라 변화하는 시대에 상응하는 리더십이 필요한 만큼 지도자의 정신적 자질 즉 리더의 도덕성과 윤리적 태도가 재정립 되어져야 한다.

## 2. 지식 · 정보화 시대의 리더십 유형

지식 · 정보화 사회에서는 더 이상 농경사회와 산업사회에서 볼 수 있었던 절대 권력에 의한 지배와 통치형태는 무의미해 질 것이다. 따라서 새로운 21세기의 리더십은 지식과 정보화의 확대와 발전에 의하여 전문성과 다원성이 결정적 요소가 되면서, 지식과 정보라는 눈에 보이지 않는 자산으로 경쟁하고 공동체와 그 구성원들의 욕구를 만족시킬 수 있어야 하기 때문이다. 규모면에서는 엄청나게 방대하면서 환경변화의 속도가 빨라지게 되면 중앙정부가 지방정부를 지시하고 통제하는

방식은 효율성에서나 합리성이 크게 뒤떨어지게 되는 것은 물론 더 이상의 리더십의 의의를 상실하게 될 것이다.

또한 지식과 정보화에 의한 사회에서는 변화의 리더를 요구한다. 특히 지방화 시대를 이끌어 나가는 지방자치단체장은 아날로그 시대에서 철저한 자기 혁신을 하며 디지털시대로의 전환과 변화에 적극적이고 주체적으로 대응하여야 한다. 지식과 정보화에 의해 변화한 지방자치단체장의 리더십은 그 지방의 경쟁력으로 이어지며 새로운 리더로 부상하게 된다.

한편 역사적으로 유명한 리더들의 경우에도 구체적인 역사적 상황에 부딪쳐서 실제로 리더십을 발휘하기는 쉽지 않다.<sup>31)</sup>

다시 말하면 시대와 역사에 따라서 달리 평가될 수 있는 것이 지도자 정신이고 리더십이라고 하겠다. 지식·정보화시대는 급변하는 새로운 행정환경의 변화에 적극적으로 대처하는 리더들이 술선수범하는 슈퍼리더십을 발휘할 수 있다고 생각한다. 다음 <표 2-4> 과 같이 리더십 유형을 정리할 수 있다.

---

31) 케리 웰스 지음 / 곽동훈 옮김, 「시대를 움직인 16인의 리더」 (서울: 작가정신, 1999), p.41.

< 표 2-4 > 21세기 지식 · 정보화 시대의 리더십

구분 유형	강자형 리더십	거래형 리더십	영웅형 리더십	슈퍼 리더십
초 점	명 령	보 상	vision	Self-Leadership
권력의 행사	직위와 권한	보 상	영감과 관계	공유가치
리더의 이해와 지식의 원천	리 더	리 더	리 더	구성원 모두와 리더
구성원들의 반응	강압에 의한 복종	계산상의 복종	리더의 vision에 기초한 감성에 호소	구성원 모두의 주인의식
리더의 행동	지시와 명령, 협박, 징계	상호교환적 조건부 보상 조건부징계, 질책	리더의 vision과 교감 혼계 교화적 설득	유능한셀프리더 긍정적사고유형 건설적환경유도 셀프리더문화조성

\* 출처 : C. Manz & H. Sims, Jr. Super Leadership ; Beyond the Myth of Heroic Leadership, Organizational Dynamics, 1991.

정보화 사회에서의 리더십을 규명하기 위하여 정치 및 경영조직 그리고 행정조직 이론 등에서 거론되어온 리더십의 유형을 살펴보면 먼저 기능적 측면에서는 전통적 리더십, 대표적 리더십, 선동적(투기적) 리더십, 창조적 리더십으로 구분할 수 있다. 특히 정치적 리더십의 유형으로 민주적 리더십, 전체주의적 리더십, 권위주의적 리더십, 관료주의적 리더십으로 대별하여 구분하여 왔다. 그리고 후기산업사회에서 리더십의 유형은 지식과 정보사회에 상응하는 조직구조와 경영환경에 따라 강자형 리더십과 거래형 리더십, 영웅형 리더십 그리고 슈퍼리더십으로 설명되며, 위의 <표 2-4> 와 같이 리더십 유형을 정리할 수 있다.

지식 · 정보화 사회의 리더십은 위의 <표 2-4> 과 같이 구성원들이 주인의식을 갖고 급변하는 사회구조에 경쟁력을 스스로 발휘하여 창의적으로 대처해 나갈수 있는 슈퍼리더십을 요구한다. 즉 산업사회 이전의 리더십이 구성원들에게 ‘나를

따르라' 는 식으로 끌고 가는 역할이었다면 지식· 정보화 사회의 리더십은 스스로 문제를 파악하고 해결할 수 있는 능력을 배양해 줌으로써 구성원들이 주체적으로 역량을 발휘할 수 있도록 하는 역할이 더욱 중시되는 것이다.

그리하여 지식· 정보화 사회의 리더십은 먼저 슈퍼리더십으로서 Self-Leader가 되어야 한다.<sup>32)</sup> 타인 즉 구성원들을 Self-Leader로 만들기 위해서는 자신이 먼저 Self-Leader가 되어야 한다. 스스로 일을 찾아서 해결하지는 못하면서 구성원들에게만 강요를 해서는 신뢰감을 얻을 수 없다. 자신의 행위가 과연 구성원들이 보고 배울만한 가치가 있는 행위인가에 대한 깊은 성찰을 통해 강점은 발휘하고 약점은 최대한 보완하는 노력이 선행되어야 구성원들을 이끌 수 있다.

슈퍼리더는 행동으로 솔선수범의 자세를 보여야 한다. 구성원들에게 Self-Leadership을 행동으로 보여주는 것이 필요하다. 조직구성원들은 상급자의 행위에 많은 영향을 받기 마련이다. 특히 상황이 불확실한 경우에는 상급자의 행위 하나하나가 그대로 바람직한 행위로 인식되어지는 경우도 있다. 급격하게 변화하는 사회에서 역할모델이 되기 위해서는 첫 번째가 문제를 찾아서 해결하려는 적극적인 자세를 보여야 한다. 어느 조직에서나 과업을 효율적으로 수행하기 위해서는 해결해야 할 과제는 산적해 있다. 일부는 자체적인 노력으로 해결될 수도 있고, 또한 자체적인 힘만으로 풀리지 않는 과제도 있다. 어떤 문제이든지 간에 리더가 앞장서서 해결하려는 적극적인 자세를 보여야 한다.

또한 슈퍼리더로서의 관리자는 조직의 변화를 앞장서서 이끌고 가야 할 책임이 있다. 자신이 맡고 있는 업무를 충실히 수행하게 하는 것도 중요하지만, 구성원들에게 미래를 창조할 수 있는 능력을 갖도록 해주는 것이 더욱 중요하다. 오늘날의 리더십은 구성원들과의 상호관계와 공동의 목표달성이라는 관점에서 논의되어야 할 것이며, 어느 특정인의 인물성향과는 관계가 없다고도 할 수 있다. 그래서 조

---

32) 김대규, 이준한, 정기억 공저, 「리더십」 (서울: 삼우사, 2000), pp.31-33.

직과 공동체의 구성원의 관점에서, 지식·정보화 사회의 리더십으로서 슈퍼리더의 자세와 행동덕목을 살펴보면 첫째, 리더는 자신에게 개인적으로 최선을 다할 수 있는 기회가 주어지면, 먼저 리더 스스로가 주어진 모든 과정에 도전할 수 있어야 하고, 둘째, 동료와 구성원들에게 비전을 심어줌으로서 경쟁에 대비한 능력개발의 선도자가 되어야 한다. 셋째, 슈퍼리더는 조직구성원들의 행동을 유도하여 조직화할 수 있어야 한다. 넷째, 목표달성에의 방법을 객관적으로 모델화할 수 있어야 하며, 다섯째, 조직구성원 모두를 격려할 수 있어야 한다.

또한 디지털혁명 시대에서의 지도자는 변화와 개혁의 선도자로서 혁신적 사고로 무장할 수 있어야 한다. 그리고 새로운 일을 이룩하기 위해서 모험을 시도하는 사람들은 변화와 개혁을 주체적으로 수행한다. 21세기의 리더는 환경의 변화와 사회의 변화에 능동적으로 대처하며 변화된 조건에서의 적응은 물론 조직의 발전을 위하여 항상 긴장하여야 한다. 변화의 프로세스를 정확하게 인식하고 구조화할 수 있어야 하며 조직 구성원들로 하여금 사회적 정치적 대응력을 심어줄 수 있어야 한다. 그래서 새로운 시대가 필요로 하는 능력을 리더가 갖추기 위해서는 인력개발시스템의 혁신이 필요하다는 것이 강조되고 있다.<sup>33)</sup>

21세기의 지식·정보화 사회의 리더는 지식을 신속하게 흡수할 수 있는 학습능력을 경비해야 한다. 21세기는 경쟁의 성격이 지식의 경쟁으로 변화되면서 지식을 신속하게 흡수할 수 있는 학습능력의 중요성이 높아졌음을 알 수 있다. 정보화의 진전에 의해 공급되는 정보나 지식의 양이 폭증하고 지식의 반감기도 크게 축소되고 있기 때문에 지식의 절대량보다는 지식의 축적 및 활용을 위한 학습능력이 보다 중시되고 있다. 따라서 무한경쟁 시대에는 측정 가능한 성과로 나타나는 ‘발휘능력’의 중요성이 높아진다. 경쟁이 심화되면서 능력과 그에 따른 성과도 매우 중요하다. ‘잠재능력’ 보다는 노력과 업적에 따른 ‘발휘능력’이 인정받을 수

---

33) 김대규, 이준한, 정기억 공저, 상계서, pp.33-51.

있다는 것이다.<sup>34)</sup>

결국 국제화시대의 무한경쟁 사회에서 지식과 정보화에 대한 전문성을 갖고 조직 구성원들로 하여금 적극적 동기부여는 물론 자신의 발휘능력을 극대화할 수 있는 조직과 사회를 만들고 이끌어 나갈 리더로서 슈퍼리더가 지식·정보화 시대에 요구되는 리더십이라고 할 수 있다.

지금까지 리더십 이론에 대한 개념과 거래적 리더십 및 새로운 흐름의 리더십 이론인 변환적 리더십과 카리스마적 리더십 그리고 지식·정보화 시대의 슈퍼리더십에 대하여 살펴보았다. 다음은 한국지방자치단체의 발전을 도입배경에서부터 지방자치단체장들의 부정적 리더십 실태에 대해서 살펴보려고 한다.

---

34) 김대규 “새로운 세기의 리더십과 지도자 윤리,” 「국민윤리연구」(한국국민윤리학회 제44호, 2000. 7), p.112.

# 제 3 장 한국지방자치단체의 발전과 자치단체장의 부정적 리더십 실태

## 제 1 절 지방자치제의 도입과 발전

### 1. 한국의 지방자치제 도입배경

제6공화국 이전 정부는 지방자치제 실시를 꺼려하였으며, 노태우정부시절 지방자치제 실시를 국민에게 약속하였다. 그 후 김영삼정부들어 국민과의 약속에 밀려 1995년 6월 27일 지방자치단체장까지 선출하게 되었다. 과거 정부가 지방자치제를 실시하지 않으려는 주된 이유는 중앙정부의 권한을 지방으로 분산하는 것을 원하지 않았기 때문이라고 할 수 있다.

본격적인 지방자치제가 실시 된지 10년이 지나 2006년 5월 31일에는 민선4기 지방동시선거가 주민직접투표로 실시되었다. 다행스러운 것은 지방자치제 실시로 인하여 중앙정부와의 마찰, 지역 이기주의, 선심행정에 의한 예산낭비 등 여러 가지 우려를 많이 하였지만 비교적 한국의 지방자치가 고무적인 발전을 하여 왔다는 평가이다.

과거 중앙정부의 지시대로 움직이던 지방정부가 이제는 명실상부한 국가행정의 한 단위로 자리잡아가고 있으며 절대적이지는 않지만 세계화시대의 무대에서 점차 경쟁의 주체로 부상하고 있다. 또한 지방자치단체장들은 나름대로 경영행정을 지향하며, 다양성과 창의성을 바탕으로 지역의 잠재력을 극대화 시키려고 노력하고, 주민의 의사를 반영하여 삶의 질을 높이려는 주민을 위한 서비스 행정, 그리고 수요자 중심의 정책입안과 행정을 펴나가기 위해 부단히 노력하고 있다.

또한 지방자치제의 발전을 위해서는 중앙정부는 지방자치단체에게 많은 권한을 위임, 확대하여 기능한 한 자치단체가 모든 행정을 주체적으로 이행하고 책임질 수 있도록 하며, 이르기 위해서는 많은 주민이 지역발전에 참여할 수 있도록 자치단체장의 적극적인 노력이 필요하고, 지방자치단체장은 경영마인드를 도입하여 저비용 고효율을 기하도록 최선을 다해야 한다.

## 2. 지방자치단체의 자치권 확대

### 가. 자치입법권의 강화

① 현행 지방자치제도의 지방의회입법권은 극히 제한적이라고 할 수 있다. 현행 지방자치법상 법령의 범위 내에서만 조례를 제정할 수 있도록 되어 있으나<sup>35)</sup>, 조례의 제정범위를 법령의 위배되지 않는 범위내로 확대하고 또한 조례위반자에 대해 과태료 부과징수권만 인정하고 있으며,<sup>36)</sup> 조례위반자에 대한 처벌권이 없다. 그러므로 조례위반자에 대해 벌칙 할 수 있는 제도를 마련하여 자치입법권을 확실히 보장하여야 한다.

② 전문성을 갖춘 참신한 인사들을 지방의정에 참여시키기 위해 정치입문의 폭을 넓혀주는 중앙정부와 국회차원의 노력이 있어야하며, 자치단체에서는 주민들을 교육하여 지방자치제도에 대해서 올바르게 인식하여 지방정치에 참여할 수 있도록 시스템 구축을 해야 한다.

③ 지방의회 사무국에 대한 지방의회지휘권을 강화해야 한다. 현재 의회사무국 직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체장이 임명토록 되어있으

---

35) 지방자치법 제 15조.

36) 지방자치법 제 20조.

며,<sup>37)</sup> 지방공무원으로 보 한다.<sup>38)</sup> 라고 되어있다. 그러나 의회사무국 직원을 지방 의회의장이 임명하여 전문위원 등 의회사무국 직원에게 강력한 지휘권을 행사할 수 있어야 하며, 의장에게 전문성 제고를 위하여 별정직 공개 채용도 허용되어야 한다.

## 나. 자치행정권의 확대

① 자치행정권이란 지방자치단체가 그 단체에 배분된 사무를 원칙적으로 국가나 상급자치단체의 간섭을 받지 않고 자주적으로 처리할 수 있는 권한을 말한다.<sup>39)</sup> 그러나 지방자치단체에 배분된 사무는, 총 15,700여개의 국가사무 중 중앙정부사무(68%), 기관위임사무(7%), 지방자치사무(25%, 단체위임사무 포함)의 비율을 차지하므로 중앙행정권한이 아직 지방자치단체에 대폭 이양되지 못하고 있는 실정이다.<sup>40)</sup> 그러나 모든 행정권은 원칙적으로 지방정부에 이양하되, 지방정부가 수행할 수 없는 사무나 지방정부가 수행하는 것이 현저히 부적합한 사무에 한하여 법률에 의해 예외적이며 제한적으로 중앙정부에 권한을 허용하는 방식이 검토되어야 한다.

② 중앙정부의 관료들이 기존의 기득권을 포기하지 않고, 정치권이 지방정부통 제수단으로 행정권의 이양을 기피한다면 현재 지방자치단체가 처리하는 사무 중에서 기관위임사무가 차지하는 비중이 70% 이상에 달하여 자칫 지방자치단체장이 국가의 하급행정기관장으로 전락할 수도 있다고 볼 수 있다. 그러므로 진정한 지방자치발전을 위하여 산림행정, 향만행정, 전매행정, 환경행정 등 대폭 중앙정부로

---

37) 지방자치법 제 83조.

38) 지방자치법 제 82조.

39) 서기준, 「현대지방자치론」(조선대학교출판부, 2003), p.155.

40) 서기준, 상계서, p.175.

부터 이양 받아 자치행정권의 확대가 필요하다.

## 다. 자치조직권의 개선

① 자치조직권이란 지방자치단체가 그 행정기구· 정원· 보수· 사무분장 등을 자신들의 조례 또는 규칙에 의하여 자주적으로 정하는 권한을 말한다. 우리나라 헌법 제118조 2항의 규정에 의해 지방자치단체의 조직규정에 자치조직권<sup>41)</sup>을 부여하고 있다.

② 우리나라의 지방자치단체는 그 지역 실정에 맞는 조직을 편성할 수 있는 자치조직권을 어느 정도 가지고 있지만 지방자치단체의 행정기구 및 공무원의 인사권 등에 관한 많은 사항들이 법률 또는 대통령령으로 규정되고, 지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정하는 경우에도 상부기관의 승인 또는 협의 등을 조건으로 하고 있어 지방자치단체의 조직권의 폭은 매우 제한되어 있다. 그리고 법령에 의해 중앙정부가 결정하는 시· 도의 국· 실 단위 이상의 기구나 규칙으로 정하도록 되어있는 과 이하의 조직도 행정자치부장관의 승인을 받게 하고, 지방공무원의 정원도 행정자치부장관의 승인 아래 정하도록 되어 있는 등 매우 협소한 지방자치단체의 조직권을 완화시켜 자치단체의 실정에 맞게 탄력적으로 편성할 수 있도록 해야 한다.

## 라. 자치재정권의 확충

① 자치재정권이란 지방자치단체가 행정을 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 재원을 자주적으로 조달· 관리하고 사용하는 권한을 의미한다. 이와같이 지

---

41) 지방자치법 제102조, 제82조.

방자치단체가 필요로 하는 재원을 스스로 확보하고 사용할 수 있는 자치 재정권이야말로 지방자치를 실질적으로 보장하기 위한 핵심요건이며, 진정한 지방자치의 실현이라고 할 수 있다.

② 지방자치제 실시 이후 두드러진 현상은 지방자치단체별 재정자립도의 현상이다.<sup>42)</sup> 아래 <표 3-1> 과 <표 3-2>를 살펴보면 지방자치단체별 재정자립도 및 예산규모의 큰 차이를 나타내고 있다.

**<표 3-1> 지방자치단체 재정자립도 및 예산규모(광역)**

광역 지자체	예산규모(2004)	재정자립도	광역지자체	예산규모(2004)	재정자립도
서울특별시	21조 8,900억	<b>95.5%(高)</b>	경상남도	9조 6,300억	38.3%
부산광역시	6조 8,800억	75.6%	경상북도	9조 200억	29.4%
인천광역시	5조 3,100억	75.9%	전라남도	8조 9,600억	<b>21.1%(低)</b>
대구광역시	4조 4,000억	73.2%	충청남도	7조 5,100억	30.5%
광주광역시	3조 900억	59.8%	강원도	6조 5,100억	28.9%
대전광역시	2조 7,000억	74.4%	전라북도	6조 2,100억	25.9%
울산광역시	2조 1,400억	69.6%	충청북도	5조 4,100억	31.3%
경기도	24조 8,500억	78.8%	제주도	2조 3,300억	34.7%

[행정자치부자료]

\*출처: 「한국일보」 2005. 6. 29.

42) 「한국일보」 ‘지자체 10년: 지자체 부익부, 빈익빈 심화’ 2005. 6. 29.

<표 3-2> 지방자치단체 재정자립도 규모 (기초)

기초 지자체(2004년)		재정자립도	기초 지자체(2004년)		재정자립도
경기도	시 계	<b>50.0%(高)</b>	전라북도	시 계	26.8%
	군 계	<b>21.3%(高)</b>		군 계	14.3%
강원도	시 계	<b>26.7%(低)</b>	전라남도	시 계	29.6%
	군 계	17.3%		군 계	<b>11.4%(低)</b>
충청북도	시 계	35.3%	경상북도	시 계	30.5%
	군 계	18.1%		군 계	15.0%
충청남도	시 계	29.2%	경상남도	시 계	36.2%
	군 계	18.4%		군 계	14.4%
제주도	시 계	30.2%	전국평균	<b>시 계</b>	<b>32.7%</b>
	군 계	17.7%		<b>군 계</b>	<b>16.4%</b>

\*출처: 행정자치부 (www.mogaha.go.kr/lofin.mogaha.kr:8100/help/noticelist)

지방자치제 실시 직후인 1996년 전국 지자체의 재정자립도는 62.2%에서 2004년 57.2%로 낮아졌다. 지자체의 의존재원인 지방교부세는 1995년 15.5%에서 2004년 18.3%로 증가했고, 국고보조금도 민선1기(1995~1998년)때는 8%대를 유지하다가 민선2기(1998~2002년)말에는 16.3%까지 늘었다. 이것은 지방자치단체 재정의 자율성이 악화하고 지방재정의 중앙정부에 대한 종속성이 증가한 것이다.

③ 대부분의 지방자치단체들은 지방재정의 자립도를 높이기 위해서는 장기적으로 지방세 비율을 높여야 하며, 현재(2005년) 8:2인 국세:지방세의 구조를 6:4까지 바꾸어야 한다는 것이다. 반면 자치단체장은 단순히 중앙정부의 보조금을 바라보는 방식에서 탈피하여 스스로 세원을 개발하고 수익사업을 벌이며, 합리적인 세율인상 등을 통해 세수 확보 방안을 마련하고 무분별한 선심행정, 전시행정 등의 낭만으로 지방재정이 새어 나가지 않도록 세부적이고 치밀한 예산을 편성하여 집행하고 결산을 해야 한다.<sup>43)</sup>

43) 지방자치법 118조.

### 3. 주민참여제도 확대

(가) 주민참여제도는 매우 다양하다고 할 수 있다. 주민투표제도, 주민발안제도, 위원회제도, 옴부즈맨제도, 주민행정참여제도 등이다.

우리지방자치법에는 주민투표제도가 규정되어 있었으나 그 세부적인 사항에 관한 법률이 제정되지 않니 하여 주민투표제가 실현되지 못하다가 2005년 방폐장유치관계로 주민투표가 실시되었으나 그 후유증 또한 많은 문제점으로 지적되고 있다.

(나) 모든 제도는 장점과 단점을 겸하듯이 주민참여제도 역시 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있다. 그러나 역기능을 최소화 하면서 순기능을 극대화 시키는 노력을 지방자치단체는 하여야 한다.

주민참여제도의 순기능을 주장하는 근거로는 주민참여가 활성화됨으로써 ① 정치행정제도의 대표성과 정통성제고, 주민들의 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제공, ② 주민의 정치적 효능감 제고 및 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동의식 고취, ③ 행정행위의 재량권 남용 억제와 행정 책임성의 제고, ④ 정보의 공개와 공공성 촉진, 이를 바탕으로 한 오해와 편견의 불식 및 이해관계의 조정 등을 가져온다는 것이다.

반면에 역기능적 역할은 ① 일반 공중과 집단의 대표적 문제보다는 정치화된 쟁점에만 주목할 가능성, 즉 주민참여의 대표성과 정당성 문제, ② 공익에 대한 판단의 어려움과 주민참여에 따른 이해집단간 이해조정 능력의 한계, ③ 주민 개인의 자질문제와 각종 저급한 집단 행동전략, 권력 및 공식적 제도권으로의 흡수와 포섭문제, ④ 행정의 경제성 저하와 행정 책임의 회피 및 전가 등으로 나타날 수 있다.

(다) 주민참여제도의 확대를 “혐오시설은 가고 수해시설은 오라”<sup>44)</sup>는 식의 형

오시절을 기피하는 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)현상과 수해시설을 유치하려는 핼피(PIMFY: Please Nn My Front Yard)현상, “어디에든 아무것도 짓지 마라”는 식의 바나나(BANANA: Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody)현상을 성숙한 지방자치로 가기위한 과정으로 주민들 스스로 결정하고 책임지는 성숙한 주민의식이 정착되어 바람직한 민주주의의 모델인 지방자치제가 실현되도록 해야 한다.

따라서 주민참여제도의 확대로 순기능은 극대화 시키고 역기능은 보완하는 지방자치단체와 자치단체장의 노력이 필요하며, 지역주민들의 참여의식을 높이는 노력이 바람직하겠다.

## **제 2 절 지방자치단체장의 법률적 지위와 권한**

### **1. 지방자치단체장의 법률적 지위 및 특성**

#### **가. 지방자치단체장의 법률적 지위**

지방자치단체장은 지방자치단체를 법적으로 대표하고, 지방자치단체의 최고집행기관으로서의 지위를 갖는다. 그리고 국가사무를 직접 위임받아 집행하는 국가기관으로서의 지위를 갖고 있으며 또한 정치지도자로서의 지위도 갖고 있다.

① 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 통할한다. (지방자치법 제92조) 여기서 대표라 함은 자치단체의 외부에 대하여 법적인 대표기능을 갖고 있으며, 지방의회의 정치적인 대표기관과는 다른 의미를 나타내고 있다.

---

44) 「한국일보」 ‘지자체 10년: 방만한 지방경’ 2005. 6. 30.

외부적인 법적 의사표시는 지방자치단체장을 통해서 행사하여야만 법적인 효력이 발생한다는데 의미가 있다.

② 지방자치단체의 장은 최고 집행기관으로서 지방행정 수반의 지위에서 지방자치단체의 사무를 관리하고 집행한다. 소속직원에 대한 지휘, 감독권을 행사하며, 소속 행정기관 및 하급기관에 대한 지휘, 감독권을 행사한다. 또한 법령이나 조례가 정하는 바에 따라서 직속기관을 설치하고 규칙 제정권을 갖는다.

③ 지방자치단체장은 국가의 사무를 위임 받아 처리하는 그 범위내에서 국가의 하급행정기관으로서의 지위를 갖는다. 지방자치단체의 구역에서 행해지는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 지방자치법 제93조에 따라 지방자치단체장에게 위임 수행하므로 당해 구역에서의 일반적인 국가행정기관으로서의 지위를 갖는다.<sup>45)</sup>

④ 지방자치단체장은 정치지도자로서의 지위를 갖는다. 정당의 추천이 행해지는 경우 소속정당의 중앙당과 또는 독자적인 정치조직의 중요한 보직자가 될 수 있다.

정당이 관여하지 않는 경우에도 어쩔 수 없이 지방정치 지도자로서의 지위를 갖게 된다.

지방자치단체장이 지니는 정치지도자로서의 지위와 영향력은 자치단체의 크기나 소속 정당 등에 의해 크게 달라질 수 있다.

## 나. 지방자치단체장의 특성

① 주민의 직접선거로 선출된 지방자치단체장은 임기가 보장되어 있다.<sup>46)</sup> 임명권자에 의하여 선임된 것이 아니므로 상부 권력자의 압력을 받지 아니하고 소신껏

45) 이기우, 「지방자치이론」(서울: 학현사, 1996), pp.418~419.

46) 지방자치법 제87조.

업무 추진을 할 수 있다.

그러나 주민의 직접선거로 인한 차기 당선을 위하여 주민들의 눈치를 보는 부담을 갖는 단점도 있지만 장기적인 전략으로 후손들에게 비중을 두어 정의롭고 효율적인 업무추진으로 자기능력을 최대한 발휘하는 지방자치단체장이 되어야 한다.

② 직접 선출직 지방자치단체장은 민원의 홍수가 발생할 수 있다. 유권자들은 차기 선택권을 무기삼아 하찮은 것까지도 자치단체장에게 민원을 요구하며, 또한 처리가 불가능한 민원까지 처리를 요구하므로 많은 시간을 소모하여 업무에 차질을 초래할 수 있다. 그러나 자치단체장은 민원을 일정시간에 접수받아 일정한 시간에 투명한 방법에 의하여 공개적으로 처리하면 주민들에게 신뢰를 주고 행정업무에 참여율이 높아질 수 있다.

③ 지방자치단체장은 유권자를 의식하게 되므로 공적인 업무 외에 사적인 일(경조사 초청 등)에 시간을 낭비하여 공적인 업무에 차질을 초래할 수 있으나, 다른 한편으로는 유권자 곧 주민들과 친숙하게 되므로 정보수집이 용이한 장점도 있다.

## 2. 지방자치단체장의 권한 및 역할

### 가. 지방자치단체장의 권한

지방자치단체장의 권한은 지방정부의 기관구성 및 선임방법에 따라 다양하다. 기관분립주의를 채택하고 있는 우리나라의 경우 지방자치단체장은 그 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 제외한 모든 행정업무를 집행하고, 해당 자치단체를 대표하며, 법령에 의하여 위임받은 국가사무를 처리하는 권한을 갖고 있다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.<sup>47)</sup>

## (1) 지방자치단체의 대표 및 사무통할권한

지방자치단체장은 당해 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 통할한다.<sup>48)</sup>

대표는 당해 지방자치단체의 의사를 대외적으로 표시하는 행위를 말하며, 이에  
는 법률적 의미와 정치적 의미가 있다.

법률적 의미의 대표는 지방자치단체장이 행한 행위 그 자체를 말한다. 그 대표  
권의 범위는 법령의 규정에 의해 정해지는 것으로서, 각 집행기관의 독립된 권한  
에는 미치지 못한다.

정치적 의미의 대표는 다른 집행기관은 물론 의회 및 주민 모두를 포함하여, 당  
해 지방자치단체의 사무에 대하여 지방자치단체의 입장을 집약적으로 나타낸다.

사무통할은 자치단체장의 지위를 기본적으로 표시하는 추상적이고 개괄적인 권  
한이다.

## (2) 지방자치단체의 사무의 관리·집행 권한

지방자치단체가 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 지방자치단체  
장에게 위임하여 행하며,<sup>49)</sup> 아울러 지방자치단체장은 당해 지방자치단체의 사무와  
법령에 의하여 그 지방자치단체장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.<sup>50)</sup>

위의 지방자치단체의 사무라 함은 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법  
령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 말하며,<sup>51)</sup> 이러한 사무는 지방자치단  
체장의 책임 하에 집행된다.

---

47) 서기준, 전제서, p.306.

48) 지방자치법 제92조

49) 지방자치법 제93조.

50) 지방자치법 제94조.

51) 지방자치법 제9조 제1항.

### (3) 지방자치단체장의 지휘·감독권한

① 지방자치단체장은 그 소속의 각급 행정청을 지도·감독한다. 시장이 구청장·동장을, 군수가 읍장·면장을, 자치구청장이 동장을 지도·감독하고, 시·도지사가 소방본부장·소방서장을, 시장·군수·자치구청장이 보건소장을 지도·감독하는 것 등이 그 예이다.

② 지방자치단체장은 그 관할구역안의 지방자치단체를 지도·감독한다. 시·도지사는 시·군·자치구가 위임받아 처리하는 사무에 대하여 지도·감독하며, 그 사무에 대하여 조언·권고할 수 있으며, 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 그리고 시장·군수·자치구청장의 명령 또는 처분이 위법하거나 현저히 부당하다고 인정될 때에는 시정을 명령하고, 시정되지 않을 때에는 그것을 취소 또는 정지할 수 있다.<sup>52)</sup>

③ 지방자치단체장은 소속공무원을 지휘·감독하고, 법령과 조례·규칙이 정하는 바에 의하여 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 권한을 행사한다.<sup>53)</sup>

### (4) 입법에 관한 권한

지방자치단체장은 조례 공포권과 조례안 거부권,<sup>54)</sup> 규칙제정권,<sup>55)</sup> 등의 입법에 관한 권한을 갖고 있다. 이와 같이 지방자치단체장은 많은 권한을 행사할 수 있으므로 약점 없이 뚜렷한 소신을 가지고 능력을 발휘한다면 중앙정부의 최고 통치권자인 대통령도 마음대로 하지 못하게 된다.<sup>56)</sup> 그러면 주민으로부터 신뢰를 구축할

---

52) 지방자치법 제157조.

53) 지방자치법 제96조.

54) 지방자치법 제19조 제2항, 제3항.

55) 지방자치법 제16조.

56) 박동서, 김광웅, 정정길, 이달권 공저, 「지방정치와 행정」(서울:장원출판사, 1994), p.84.

수 있게 되고 정치적 세력 확장에 따른 리더십을 정립할 수 있게 될 것이다.

#### (5) 지방의회에 관한 권한

우리나라 지방자치단체장은 지방의회와의 관계에서 다음과 같은 권한을 갖는다.

① 의회 임시회 소집요구권 ② 의회 출석 및 의견진술권 ③ 의회 부의안건의 공고  
④ 의안 및 예산안의 발의·제출 ⑤ 재의 요구 및 제소권 ⑥ 선결처분권 등 권한은 매우 광범위 하지만 그 권한의 행사에는 다음과 같은 일정한 제약이 따른다.

첫째, 지방자치단체장은 지방의회로부터 조례안, 예산·결산안의 의결, 중요한 정책의 심의, 행정조사 및 감사, 출석질의·답변, 자료제출 등에 의하여 견제를 받게 된다.

둘째, 지방자치단체장은 중앙행정기관 또는 상급자치단체장의 조언·권고 및 지도·감독 및 감사를 받으며, 위임사무의 처리에 있어서 위법 또는 현저히 부당한 명령·처분에 대하여 시정명령 및 취소·정지조치를 받으며, 특히 그 관리 및 집행의 행태에 있어서는 직무이행명령 및 대집행조치를 당하는 등의 통제를 받는다.

셋째, 지방자치단체장은 주민 및 정당으로부터 정치적 통제를 받는다. 지방자치단체장은 정당의 공천을 받아 주민직선에 의하여 선출되므로 주민의사에 기초하여 행정을 펴나가야 하며, 한편으로는 정당의 신임과 지지를 받아야 하므로 정당의 방침을 실천하는데 정치적 통제가 따르게 된다.

## 나. 지방자치단체장의 역할

지방자치단체장은 자치단체의 대표와 집행기관의 장으로서 또한 국가행정의 일선 기관장과 지역사회의 정치지도자로서의 지위를 가지고 있으며, 또한 많은 권한을 가지고 있다는 것을 앞에서 밝혔다. 지방자치단체장이 어떠한 기능과 역할을 수행해야 하는지에 대해서 일반적으로 정립해 보고자 한다.<sup>57)</sup>

### (1) 대내적인 역할

#### (가) 행정관리·집행자로서의 역할

지방자치단체장은 주어진 사무를 효과적으로 관리·집행하는 역할을 하여야 한다. 이를 위해서는 사무에 대한 관리·집행권과 보조기관 및 행정기관 등 그 직원에 대한 지휘·감독권이 부여된다. 이러한 관리·집행자로서의 역할은 지방자치단체장의 역할 중 가장 전통적이며, 또한 중요한 역할이라고 할 수 있다.

그러나 지방자치단체장은 민주화와 분권화, 정보화와 세계화 등 미래지향적인 시대적 조류를 흡수하면서 현행 체제를 개혁해야 하는 책임과 역할이 요구되므로 새로운 리더십의 관리기법을 도입하고 공직업무에 대한 조직원의 관념을 혁신시키는 등의 역할이 시대적으로 요구되고 있다.

이러한 예로서는 조직의 기구, 정원 삭감을 통해 재정건전화를 도모한 일본 東京都의 스즈끼 지사, 행정개혁을 통해 예산을 절감한 일본 고시가야시의 시마무라 사장, 직원조합원 100%의 반대 속에서도 근무시간을 연장시킨 일본 아야베시의 나니구찌 시장, 불필요한 행정기구를 과감히 폐지시킨 일본 시즈오카현의 야마모토

---

57) 김병준, 「한국지방자치론: 지방정치 자치행정 자치경영」(서울: 법문사 1998), pp.292~296.

지사 등을 들 수 있다.<sup>58)</sup>

그리고 지방자치단체장은 소속공무원들의 시야를 넓힐 수 있는 계기를 만들어 주는 역할을 수행해야 한다. 단체장은 공무원들의 지식과 경험을 행정에 적극 투입할 수 있도록 토론의 장을 열어주거나 자율적인 연구모임을 가지도록 학습환경을 조성해주고 공무원들의 아이디어를 행정에 반영하기 위하여 제안제도 등의 적극적 추진을 도모하는 역할을 하여야 한다.

#### (나) 정책문제의 발견 및 제안자로서의 역할

지방자치단체장은 단순히 주어진 문제 해결보다는 지역사회와 주민을 위한 새로운 정책을 개발하고 창출해서 이를 성공적으로 제안하는 역할이 필요하다.<sup>59)</sup> 정책문제의 제안은 지방자치단체 내에서 이루어 질 수 있으므로 지방자치단체장이 지닌 발의권이나 관리·집행권을 통해 문제를 제기 할 수 있는 것이다. 이러한 정책문제는 중앙정부의 지원 또는 승인·허가 등의 협력이 요구되기도 하므로 지방자치단체장은 중앙정부에 제안할 정책문제 발굴 기능의 역할을 중요하게 다루어야 한다.

#### (다) 정책 추진자로서의 역할

지방자치단체장이 제안한 정책 중 자치단체장이 독자적 권한으로 처리 할 수 있는 문제는 자치단체장 스스로 정책으로 채택하여 처리하면 될 것이나 조례와 법률의 제정 및 재정투자 등 지방의회와 중앙정부 또는 민간 부문의 관여가 필요한 경

---

58) 한국지방행정연구원, (내무부, 1995).

59) 황교선, “민선기초자치단체장의 바람직한 리더십 행태에 관한 연구,” 국민대학교 석사학위논문, 1999.

우는 이들을 설득하여 정책적 행위 및 협력행위를 하도록 요구해야 한다.

이와 같이 지방자치단체장은 지역사회가 안고 있는 문제해결을 위해 중앙정부와 지방의회 등을 설득하여 지원과 협력을 얻어내는 역할을 하여야 한다.

#### (라) 이해관계 조정자로서의 역할

지방자치단체장은 공무원조직 및 지역사회 내에서 일어나는 각종의 분쟁과 이해관계를 조정하는 조정자로서 이들을 잘 설득하고 조정하여 화합과 단결을 이끌어 내어 지역의 힘을 결집해 내는 역할을 수행해야 한다.

지방자치시대는 지역간, 조직간, 개인간의 이기주의가 팽배한 현상을 초래하므로 지방자치단체장은 합리적, 객관적, 정의적 차원에서 민원처리 등을 하여야 하여 이해관계자의 갈등 해소 등을 바탕으로 신뢰받는 이해관계 조정자의 역할을 해야 한다.

#### (마) 지방자치단체 경영자로서의 역할

지방자치단체장은 지역경제를 활성화 시키고 자치단체의 재정기반을 강화할 수 있는 각종 수익사업의 효율적 경영이 요구된다. 그러나 민선지방자치단체장은 다음의 당선을 위하여 특정의 주민만을 의식하여 경조사 등에 공적인 시간을 소비하게 되어 자치단체의 경영자로서의 역할을 등한 시 하기 쉽다. 자치단체장은 당과 개인의 문제를 초월하고 낙후된 정치의식에서 벗어나 미래를 향한 자치단체의 경영자로서 변신하는 역할이 시급히 요구되고 있다.

## (바) 지방의회와의 관계에서의 역할

① 지방자치단체장은 행정관료임과 동시에 정치관료로서의 역할이 있다. 과거 임명단체장이 중앙정부의 정책을 지방에서 집행하는 것을 주요활동으로 하는 행정관료였다면, 민선자치단체장은 주민복지와 삶의 질 향상 등의 지방적 과제를 정치적으로 해결하도록 요구받는 정치관료이기도 하다. 특히 자치단체장의 정당과 지방의회 의원의 다수당이 다를 경우 단체장의 정치적 역할은 더욱 더 필요로 하게 될 것이다.<sup>60)</sup>

② 지방자치단체장은 지방의회와의 갈등을 주도적으로 해결해야 하는 역할이 주어져 있다. 자치단체장은 지방의회 의원들의 반응에 민감하지 않을 수 없기 때문에 그들과의 갈등을 유발하지 않기 위해 노력해야 하는 것은 물론 갈등을 해결하는데 있어서 주도권을 가질 것이 요구된다. 현행법상 자치단체장과 지방의회 중 어느 한쪽이 갈등의 요인을 제공하였을 경우, 지방의회 해산권과 단체장 불신임권이 없어도 상호 견제할 수 있는 다른 법적 권한을 가지고 있다. 그러나 기관대립형을 채택하고 있는 우리나라 지방행정구조 하에서 양자간 갈등의 불씨는 상존하고 있으며, 특히 지방선거에서 지방자치단체장의 당적과 지방의회의 다수정당이 다르면 그 갈등의 양상은 복잡하게 될 것이다.

③ 지방자치단체장은 지방의회에 대한 견제자로서의 역할을 수행한다. 지방의회의 결정이 지역사회 전체의 이익을 제고한다고 볼 수 없으며, 지방의회는 직접적인 집행기관이 아니다 보니 지방자치단체의 행정 및 재정 상태에 실질적인 집행능력을 감안하지 못하고 의결할 수 있다. 그러므로 지방자치단체장은 지역사회 전체의 이익을 옹호한다는 관점에서 지방의회에 대한 적절한 견제역할을 하여야 한다.<sup>61)</sup>

---

60) 이창기, “지방자치단체장의 바람직한 정치리더십,” 「한국정치정보연구」(한국정치정보학회 제3권 제2호, 2000), p.79.

④ 지방자치단체장은 지방행정 관련시책을 지방의회에 제안하고 집행하는 역할을 한다. 자치단체장은 주민복지증진을 실천하기 위해 행할 수 있는 여러 행정시책을 제안하고 제안된 시책이 의결되면 이를 집행해야 한다. 이때 자치단체장이 제안하는 여러 시책을 뒷받침해 줄 수 있는 법과 제도가 마련되어 있을 경우 관련된 조례의 개정안을, 그리고 법과 제도적으로 보장이 되어 있지 않을 경우 조례제정안을 지방의회에 제출하여 시책의 집행력을 확보해야 하는 중요한 기능을 수행해야 한다.

## (2) 대외적인 역할

### (가) 중앙정부와의 관계에서의 역할

① 지방자치단체장은 중앙정부와의 협력을 통하여 지방의 요구를 명확히 주장하는 역할이 있다. 과거 지방과 중앙정부사이의 관계는 수직적인 관계였기 때문에 지방의 행정은 중앙의 지침을 준칙으로 따라야 했고 그로인해서 지방의 특수한 환경을 중시해야 하는 행정수행이 중앙의 승인·허가·인가 등의 조치에 따를 수밖에 없었다. 그러나 지방자치제 실시이후 지방자치단체장은 중앙정부에 대하여 지방의 지분을 명확히 요구하면서 중앙정부와의 균형적인 관계를 형성할 수 있어야 한다.

② 지방자치단체장은 국가사무를 법적 권한 내에서 원활히 수행해야 하는 역할이 있다. 자치단체장은 국가위임사무를 처리함에 있어서 법적 의무를 충실히 이행하여 직무이행명령을 받지 않도록 하여야 하며, 위법하고 부당한 명령과 처분으로 인하여 중앙정부로부터 통제를 받지 않도록 업무수행에 있어서 공정성과 적절성을

---

61) 김병준, 전계서, 1998.

유지하는 지혜를 가져야 한다. 동시에 중앙정부의 관여를 최소화하기 위하여 자치권의 신장에도 힘써야 한다.

③ 지방자치단체장은 적극적으로 중앙정부와 교류하고 협력을 해야 하는 역할이 있다. 자치단체장은 중앙 각부처와 적정한 인적교류와 정보교환 등을 통하여 원만한 관계를 형성하고, 이를 바탕으로 행정과 재정적인 지원과 협조를 끌어 낼 수 있는 교섭과 타협의 능력을 발휘해야 한다.

④ 지방자치단체장은 자치단체의 대표이자 국가의 일선 행정기관으로서의 지위를 갖고 있다. 그러므로 지방자치단체장은 중앙정부에 자치단체의 입장을 전달하고 또한 자치단체에는 중앙정부의 입장을 전달하는 중요한 위치에 있다. 자치단체장은 중앙적 이해관계와 지방적 이해관계를 적절히 조화시키는 역할이 요구되고 있다.

#### (나) 중앙정치권과의 관계에서의 역할

① 지방자치단체장은 국회의원과 협력관계를 유지하여 지역발전을 도모해야 하는 역할이 있다. 지역사회권력구조에 있어서 중앙세력의 중요한 핵은 국회의원이고, 지역 세력의 핵은 지방자치단체장이라고 볼 때, 이들은 상호간에 갈등과 마찰을 빚기도 하지만 지역의 발전을 위해 서로 협력해야 하는 관계에 있다. 지방자치단체의 규모나 국회의원의 역량에 따라 다르기도 하겠지만, 지방자치단체장은 국회의원과 함께 지역의 새로운 지방정치문화를 형성하는데 노력하여야 하고 특히 중앙을 상대로 한 지역발전 노력도 국회의원과 함께 효율적으로 행할 수 있어야 한다.

② 지방자치단체장은 중앙의 정치적 영향력으로부터 지방행정을 보호해야 하는 역할이 있다. 지방자치단체장은 정당의 추천을 전제로 하기 때문에 중앙당의 영향을 받지 않을 수 없지만, 행정분야에 있어서는 집행관리의 책임자로서 정치적 외

품을 막아야 할 책무가 있다. 자치단체장이 이러한 책무를 다함으로서 지역의 실질적인 리더가 될 수 있는 것이다.

#### (다) 타 지방자치단체와 관계에서의 역할

지방자치단체장은 상급 또는 인접지역자치단체와의 교류를 원활히 수행해야 하는 역할을 지닌다. 자치단체장이 당해 자치단체의 지역경제를 활성화 시키고, 혐오시설 등의 설치 등과 같은 광역적 행정수요를 효율적으로 처리하기 위해서는 인접 자치단체와의 협력을 통한 공동 노력을 기울일 것이 자치단체장에게 요구된다. 결국 상급 또는 인접 자치단체와의 긴밀한 상호관계를 형성하며, 다른 자치단체와 선의의 경쟁과 협력관계를 통해 지역발전을 추구하여 지역간의 경쟁에서 고립되지 않아야 한다.

#### (라) 지역 주민과의 관계에서의 역할

① 지방자치단체장은 행정과 주민을 가깝게 하는 역할을 수행해야 한다. 지방자치제의 성공은 주민의 의사가 행정과정에 얼마나 반영되느냐에 따라 결정된다고 할 수 있다. 자치단체장은 주민개개인, 지역의 이익집단, 유관단체, 특정조직, 시민단체, 중앙의 하부기관 등과 어떤 일을 협의하고 함께 행동할 것인지에 대하여 꾸준히 관심을 가져야 하고, 동시에 이들의 공공의식을 함양할 수 있는 방법을 생각해야 한다. 특히 주민 집단간의 이해관계가 얽혀있는 문제에 대한 해결사로서의 역할과 지역 및 집단이기주의에 대한 조정자로서의 역할도 중요하다. 이를 위해서 투명한 공개행정으로 신뢰를 주고, 주민의 참여행정이 용이하도록 제도적으로나 운영면에서 과감한 혁신을 주도하여야 한다.

② 지방자치단체장은 지역주민의 리더를 양성하는데 힘을 기울여야 한다. 자치

단체장은 주민이 가진 지식과 경험을 행정에 활용하기 위하여 젊은 주민들을 대상으로 교육제도를 실시하여 주민의 리더를 양성하면 이들이 앞장서서 지역을 발전시키는 초석이 될 수 있다. 또한 전국을 대상으로 인터넷을 이용하여 지역의 특산물 판매 등 상업적 교류로 지역 경제 활성화를 도모할 수 있다.

### **제 3 절 지방자치단체장 리더십 유형과 실태**

#### **1. 지방자치단체장 리더십의 유형**

##### **가. 지방자치단체장 리더십의 중요성**

조직체의 목적을 효과적으로 달성하려면 조직을 구성하고 있는 개인과 집단의 협조가 매우 중요하다. 그리고 개인과 집단의 협조는 그들과 직접적으로 상호작용을 하는 리더(Leader)의 역할이 없이는 실현 될 수 없다. 다시 말해서, 리더십(Leadership)은 개인행동과 집단행동의 형성은 물론 이들 행동을 조직체 성과에 연결시키는 가장 중요한 요인이 되고 있다. 그러므로 조직체 연구에 있어서 리더십은 역사적으로 가장 많은 관심을 끌어왔고, 리더십의 관한 지식과 이론은 어느 사회과학 분야에 못지않게 많이 개발되었다. 이러한 관점에서 뿐만 아니라 무한 경쟁의 세계화 시대와 지방화 시대를 동시에 맞이하고 있는 우리나라의 현실에 있어서 지방자치단체장의 리더십은 그 지방의 발전과 지방자치의 실현이라는 각도에서 그 중요성을 인식할 수 있다. 그러므로 리더십의 중요성을 무시하고 지역의 발전과 성장은 불가능하다고 말할 수 있으므로 지방자치단체장의 리더십은 어느 때보다도 중요하다고 할 수 있다.

이러한 리더십의 중요성은 리더가 먼저 장기적인 비전을 제시하고 이러한 장기

적인 비전을 바탕으로 정책을 지역과 주민의 욕구에 맞게 수립하고 집행하여야 하며, 지방을 책임지는 장으로서 또한 지방정부와 중앙정부와의 전달체계자로서 자치단체장을 인식하기 때문이다.

## 나. 지방자치단체장의 리더십 유형

지방자치단체장의 리더십 스타일에 대한 논의는 보는 관점에 따라 다양하게 표출되고 있다. 일본의 한 연구는 지방자치단체장의 경력과 개인의 특성을 기준으로 하여 자치단체장의 리더십 스타일을 혁신 스타일, 보수 스타일, 행정가형 스타일, 경영가형 스타일로 구분하였다.<sup>62)</sup>

혁신단체장 스타일은 급격한 도시화로 인한 지역문제의 야기, 주민운동의 활성화로 등장한 자치단체장의 유형으로서 환경대책, 복지문제, 주민참여를 중시하는 정책을 취한다.

보수단체장 스타일은 보수와 혁신의 대결구도에서 등장한 유형으로서 지방의 독자행정을 창출하기 위한 새로운 이미지를 나타내는 시책개발을 중심으로 정책을 시행한다.

행정가형 단체장 스타일은 국가재정과 지방재정이 모두 궁핍하고 이미 비대해진 행정조직을 감량해야 하는 시대적 상황에서 등장한 행정관료 출신의 자치단체장으로 행정의 효율성을 바탕으로 행정개혁 시책을 추진하는 것이 특징이다.

경영가형 단체장 스타일은 주로 자기 지역의 경영행정을 강력히 주장하며 등장한 유형으로서 지역경제의 활성화와 매력 있는 도시육성에 주력하고 행정을 서비스 산업의 일종으로 인식하는 것이 특징이다.

---

62) 김병국, “직선단체장의 바람직한 역할,” (한국지방행정연구원 세미나 보고서, 1995), pp.57-59

또한 R. E. Quinn 등에 의해 발전된 경쟁가치 모형의 리더십 유형은 각 모형별로 서로 다른 가치를 강조하는 여덟 가지 리더십 유형을 제시하고 있다.<sup>63)</sup>

(1) 합리적 목표 모형: 목표달성 독려형, 생산 독려형 리더십 유형

목표달성 독려형(director)은 달성해야 할 목표를 정확하게 알려주고, 또 그것을 달성하기 위해서는 어떤 방법으로 일을 해야 하는지를 구체적으로 지시하는 등 주도적 역할을 한다.

생산 독려형(producer)은 일을 최우선으로 생각 하며, 생산성을 높이는데 초점을 맞추어 조직 구성원들의 동기를 유발하는데 적극 개입한다.

(2) 인간관계 모형: 촉진자형, 후견인형 리더십 유형

촉진자형(facilitator)은 본인에 대한 비난을 포함하여 어떤 것도 금기시 하지 않고 개방적인 태도를 유지하며, 조직구성원들의 참여를 유도하여 조직을 단결시키고, 팀워크를 향상시켜 조직 내의 갈등을 예방한다.

후견인형(mentor)은 사람을 가장 중요한 자산으로 생각하며, 조직구성원들에게 적극적인 관심과 세심한 배려를 보여 주므로 사기를 고양시키고 자발적이고 헌신적인 태도를 유도한다. 이 유형들은 합리적 목표모형의 생산독려형과 목표달성 독려형 리더십 유형과 정반대되는 것이다.

---

63) R. E. Quinn, & S. Faerman & M. Thompson & M. McGrath, *Becoming a Master Manager* : A Competency Framework, 3rd(ed.),(New York: Wiley, 2003), pp.16-19.

### (3) 내부과정 모형: 관리자형, 조정자형 리더십 유형

관리자형(monitor)은 조직 내에서 발생하는 모든 일을 확인하고, 세부내용을 검토하며, 매우 분석적이고 통제지향적인 유형이다. 이들의 특징은 데이터와 양식 취급, 정보 검토 및 처리, 현장감독, 보고서 및 문서 검토에 매우 열성을 보이는 유형이다.

조정자형(coordinator)은 시스템 구조와 일의 흐름이 원활하게 유지되도록 신뢰와 믿음을 바탕으로 하부 조직을 조정하고, 협조시킨다.

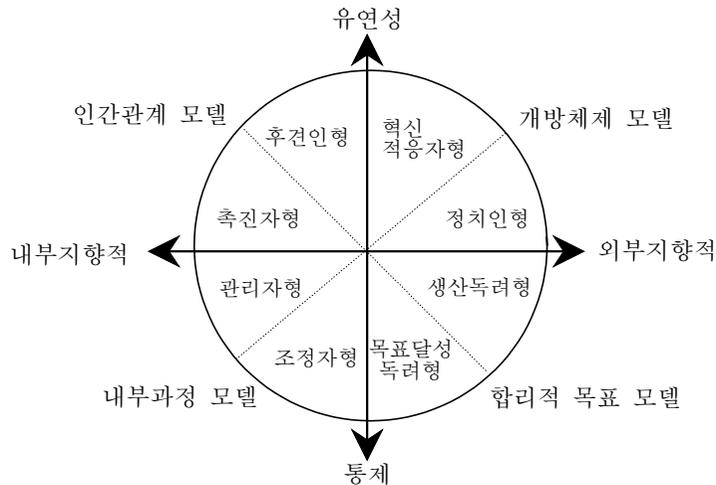
### (4) 개방체제 모형: 혁신적응자형, 정치인형 리더십 유형

혁신적응자형(innovator)은 변화하는 환경에 잘 적응하고 대처하며, 비전을 제시하고 이를 실현할 수 있는 방법을 찾을 줄 알며, 때로는 위험을 주저하지 않는다.

정치인형(broker)은 외부로부터 지원과 자원을 획득하여 조직의 성장을 추구하는 유형으로, 이미지와 외형을 매우 중시하고 정치적으로 기민하며, 설득력이 있으며, 영향력을 행사하는 방법을 아는 사람이다. 이 유형들은 내부과정모형의 조정자형과 관리자형 리더십 유형과 정반대되는 것이다.

R. E. Quinn 등에 의해 발전된 경쟁가치 모형을 <그림3-1>로 나타낼 수 있는데 내부지향적과 외부지향적, 그리고 유연성과 통제를 구분하여 나타내고 있다.

**<그림 3-1> 경쟁가치모형의 리더십 유형**



\*출처: R. E. Quinn, & S. Faerman & M. Thompson & M. McGrath, *Becoming a Master Manager : A Competency Framework*, 3rd(ed.),(New York: Wiley, 2003), pp.16-19.

우리나라의 지방자치단체장들도 위의 유형<그림 3-1>로 분류 할 수 있겠으나, 위의 12가지 유형의 장점을 살려서 리더십을 발휘한다면 더욱 발전되고 안정된 지방자치제가 실현될 것이다.

## 2. 지방자치단체장의 비리와 사법처리 현황

행정자치부에 따르면 1996년 이후 구속 또는 불구속 기소된 지방자치단체장은 2005년 2월까지 142명에 달한다. 민선1기 23명, 민선2기 59명, 민선3기 60명에 이른다. 여기서 절반은 선거법이나 정치자금법 위반이며 나머지 절반은 뇌물수수형의다. 2005년 현재 전국 광역시·도지사는 16명, 시장·군수·구청장이 234명이다. 민선 2,3기의 경우 이들 4명중 1명꼴로 기소된 셈이다.

참여정부 들어서만 부패사건에 연류되어 직위가 중단된 단체장만도 10명이 넘는다. 특히 안상영 부산시장과 박태영 전남지사의 자살사건은 큰 충격이었다. 또한 충남 금산군수의 공금횡령, 임인철 전 전남정무부지사의 건설업자로부터 뇌물, 강근호 전북 군산시장의 직원 승진관련 금품수수, 충남 아산시장의 면장 임명 대가성 금품수수 등 지방자치단체장들이 부패에 연류 되어 실형을 받았다.<sup>64)</sup>

**<표 3-3> 지방자치단체장 기소 현황 (단위:명)**

민선 기별	기 간	선거법, 정치자금법위반	뇌물수수	기타	계
민선1기	1995.7~1998.6	4	16	3	23
민선2기	1998.7~2002.6	24	33	2	59
민선3기	2002.7~2005.2	38	18	4	60
계	1995.7~2005.2	66	67	9	142

[행정자치부자료]

\* 출처: 「한국일보」 2005. 6. 30.

이러한 지방자치단체장의 비리 및 부패사건으로 단체장의 구속에 따른 행정공백과 각종 지역 현안들의 추진이 원활하지 못한 것도 큰 문제이지만, 단체장의 구속으로 재·보궐선거에 따른 선거비용을 포함하면 주민들은 지방자치정착에 너무 비싼 댓가를 치루는 셈이다.<sup>65)</sup> 지방자치단체장의 비리와 부패사건은 주민들로부터 신임을 잃게 되고 단체장들이 추진하고자 하는 정책에도 강력한 리더십을 발휘하는데 제약요건이 되고 있다고 할 수 있다.

64) 「한국일보」 ‘지자체 10년: 방만한 지방경영’ 2005. 6. 30.

65) 「한겨레신문」 ‘단체장비리 위협수위’ 2001. 3. 19.

### 3. 지방자치단체장의 독선과 지방경영 실패

#### 가. 지방자치단체장의 독선 및 전횡사례

##### (1) 인사권 남용사례

지방자치단체장의 대표적인 인사권 남용 사례로는 대전광역시 유성구 宋錫贊 구청장은 선거 공약사항인 초등학교 급식비 지원을 위해 예산을 편성했다가 내무부로부터 ‘현행법과 내무부의 예산편성 지침에 어긋난다’ 는 이유로 시정명령을 받았다. 그러나 宋구청장은 이를 무시하고 집행지시를 내렸으며 2000년 5월에는 집행을 거부하는 총무국장을 대기발령 시키고 관련 직원을 타부서로 이동시킴으로서 공약이행을 위해 법을 지키려는 공무원들을 징계했다는 비난을 받았다.<sup>66)</sup>

##### (2) 법적 근거와 인사위원회 무시한 인사 사례

경기도 가평군 李賢植군수는 2001년 11월 대기발령 중이던 전 가정복지과장 李모씨(여.51 별정 5급)를 별정 6급으로 강등시킨 뒤 설악면 재무계장으로 발령했다. 현행 지방공무원법에는 직급을 강등할 경우 반드시 당사자의 동의를 얻도록 되어있는데 법적근거를 무시한 처사였다.<sup>67)</sup>

---

66) 이제학, “지방통치체제에서 단체장의 리더십 제고방안연구,” (연세대학교 석사학위논문, 2002), p.44.

67) 이제학, 전계논문, p.45.

### (3) 지방자치단체장의 독단에 의해 자치단체 간 인사교류가 차단된 사례

경상남도과 2000년 7월 광역시로 승격된 울산시 간에는 인사교류를 둘러싸고 상당한 줄다리기를 벌였다. 경남도는 전출을 희망한 21명의 공무원을 울산시로 보내기로 했으나 울산시는 한명도 받아들이지 않고 자체 승진으로 전출을 차단하므로써 지방자치단체 간 인사교류의 통로를 막았다.<sup>68)</sup>

### (4) 지방의회와의 갈등유발사례 및 공공시설과 인력을 사유화한 사례

전북 부안군 강수원 군수는 취임 초인 1995년 10월 지방의원들과의 만찬자리에서 의원들에게 폭언을 한 후 사사건건 의회와 마찰을 빚어 왔으며 급기야 의원들은 2000년 11월 23일 군수와 관계 공무원이 의회출석요구를 거부한 것을 빌미로 군수 불신임안을 결의하게 됐다. 자치단체장은 불신임안 의결을 위해 의회임시회가 열린다는 사실을 알고 1백50명의 직원을 동원해 본회의장 입구를 2시간동안 봉쇄해 군수와 부군수 그리고 내무과장 등이 특수공무집행방해와 방조 혐의로 불구속 기소되었다.

경기도 의왕시 신창현시장은 2001년 5월 14일 석가탄신일에 주위사람들의 만류에도 불구하고 의왕시청 구내식당에서 뷔페음식을 주문해 장인, 장모의 회갑연을 베풀었다. 이날 잔치에는 시청직원들이 동원되어 하객안내 및 기타 심부름을 하였다. 이로 인하여 민선시장이 공공청사를 개인 사유물로 생각하는 것 아니냐는 빈축을 샀다.<sup>69)</sup>

이처럼 지방자치단체장들의 독선, 전횡과 도덕불감증으로 인한 뇌물수수 등으로 인한 단체장들의 구속실태는 아직도 지역을 이끌어 가는 우리의 단체장들이 과거

---

68) 이제학, 上揭論文, p.45.

69) 「연합뉴스」 1997. 6. 6.

구태의연한 사고방식에 젖어 행정환경의 변화와 시대의 변화에 발맞춘 리더십을 갖추고 있지 못하다는 증거이기도 하다. 이로 인한 지역주민들의 단체장들에 대한 신뢰의 포기는 단체장들이 지역을 이끌어 나가는데 있어서 가장 큰 제약조건으로 작용하고 있다.

#### (5) 감사원이 발표한 지방자치단체 종합 감사결과

감사원이 2006년 2월 9일 발표한 지방자치단체 종합감사결과<sup>70)</sup>는 자치단체장의 과시·선심행정·상식 밖의 월권·도덕적 해이를 망라한 지방자치단체의 비리로서, 갈수록 지방자치단체의 역할이 확대되는 현실을 감안하면 지자체에 대한 국민 감시를 더욱 강화해야 하는 당위성을 보여주고 있다.

이번감사의 대표적인 도덕적 해이는 경기 양주시의 옥정지구를 택지로 개발하기로 하고 2004년 7월 주민공고를 했으나, 이미 개발 소문이 퍼졌고 공고 두달전인 5월부터 보상비를 높여 받기위한 토지소유자들의 개발 신청이 폭주한 상태에서 건교부의 여러차례 개발허가를 중단하라는 지시를 양주시는 묵살하고 같은해 10월까지 토지소유자 406명에게 건물 신·증축 등 506건의 개발허가 추가 보상금으로 2,188억원이나 지급하였으며, 이 과정에서 양주시의 전·현직 공무원 5명도 같은 수법으로 92억원의 보상금을 챙겼으며, 또다른 5명의 공무원은 양주시에 위장 전입해 땅을 사 16억원의 시세차익을 얻었다.

그 외에도 구례군의 인감도용, 경남 통영의 관용신용카드 결재, 의정부시의 단체 관광성 여행경비 지출 등은 감사원 감사결과 대표적인 도덕적해이로 적발되었다.

그리고 무리한 사업추진으로 예산낭비와 선심성, 과시성 사업의 졸속추진, 졸

---

70) 「한국일보」 ‘지방자치단체 감사원 감사결과’ 2006. 2. 10.

세우기 인사, 토착세력과의 부당한 수의계약 등은 지방자치단체 주민들로부터 자치단체장들을 불신임하게 만들며 자치단체장들의 현실적인 제약조건이 되고 있다.

**< 표 3-4 > 감사원 처분받은 기초단체장**

자치단체명	단체장	지적사항	처분
서울	마포 박홍섭(한)	투자심사 무시하고 청소년수련관 건립 강행	주의
	강남 권문용(한)	임의인사제도운영, 기능직공무원 부당임용	주의
	중랑 문병권(한)	지방이사관 부당 승진임용	주의
경기	양주 임충빈(한)	택지예정지구 개발제한 태만 등 직무유기	수사요청
	수원 김용서(한)	정원에 없는 보직부여	주의
	광주 김용규(한·구속)	근무성적평정에 부당개입	주의
	파주 유화선(한)	5급 승진인사 부당개입	주의
	의정부 김문원(한)	4급 부당 승진임용	주의
충북	음성 박수광(자)	청원경찰 신규채용 부적정	주의
	괴산 김문배(자)	인사위원회 의결 전 승진대상자 결정	주의
	증평 유명효(한)	근무성적평정에 부당개입	주의
경북	청송 배대윤(한)	위법한 수해복구사업 지침 만들어 수의계약	주의
	청도 이원동(무)	인사위원회 의결 전 승진내정자 결정	주의
경남	함안 진석규(한)	4급 부당승진임용, 수의계약업체 내정	주의
	밀양 이상조(한)	위법한 수해복구사업 지침 만들어 수의계약	주의
전북	전주 김원주(우)	생활체육공원 조성사업 무리하게 강행	주의
	부안 김중규(무)	직원의 보고실수를 이유로 직위해제	주의
	무주 김세웅(우)	출장여비 과다지급	주의
전남	장흥 김인규(무)	수의계약 부당지시	주의

\*정당소속은 우는 열린우리당, 한은 한나라당, 자는 자민당, 무는 무소속

\* 출처: 「한국일보」 2006. 2. 10.

## 나. 지방자치단체장의 방만한 지방경영

지방자치단체들이 경쟁적으로 추진하고 있는 민·관 합작의 제3섹터 사업은 수십억에서 수백억원씩 쏟아붓고도 성공하지 못하므로 자치단체의 재정에 막대한 손실을 초래하고 있다.<sup>71)</sup>

71) 「한국일보」 ‘지자체 10년: 방만한 지방경영’ 2005. 6. 30.

충남도와 천안시가 1999년 농협 등과 합작해 설립한 (주)중부농축산물물류센터는 투입금액만 524억원에 달하지만 4년만에 자기자본 잠식비율이 2배에 이르는 경영불능 상태에 빠졌다.

경남도는 1999년 ‘F-3 국제자동차경주대회’를 유치하여 77억원을 들여 창원운동장에 서킷을 설치했으나 2004년 대회를 폐지하고 철거비용 25억원을 들여 철거를 진행 중이다.

전남도와 구례군은 1995년 생수봉을 타고 지리산 샘물을 개발하여 돈벌이에 나섰다다가 8년만에 생수 한 방울도 팔지 못한 채 문을 닫고 말았다.

2005년 초 감사원의 ‘지자체 제3섹터 출자법인 운영실태’ 감사결과에 따르면 2003년까지 24개 지자체가 38개 법인을 설립했으나 대구복합터미널 등 29개 법인이 만성적인 적자에 허덕이고 있다는 결과였다. 그리고 전체 법인의 누적결손액은 출자총액(2,712억원)의 절반이 넘는 1,283억원에 달한다.

표 <3-5>에서 보듯이 시민단체가 선정한 ‘밑빠진 독상’ 수상내역을 살펴보면 지방자치단체장들의 실속 없는 방만한 지방경영을 그대로 보고만 있어서는 아니되며 책임소재를 분명하게 할 필요가 있다.<sup>72)</sup>

**< 표 3-5 > 지방자치단체 ‘밑빠진 독상’ 수상내역**

수상 지방자치단체	사 업	시 기
경기 하남시	하남국제환경박람회	2000년 8월
전북 익산시	익산보석박물관	2000년 10월
충북 청원군	조정약수스파텔	2001년 1월
부 산 시	유람선 테즈락호	2001년 3월
강원 속초시	청초호 유원지	2001년 8월
경기 고양시	노래하는 분수대	2003년 3월
서 울 시	성미산배수지 건설	2003년 7월
충 청 남 도	중부농축산물물류센터	2003년 10월
강원 원주시	원일프라자	2004년 5월

\*출처 「함께하는 시민행동 자료」

72) 「한국일보」 ‘지자체 10년: 방만한 지방경영’ 2005. 6. 30.

대전참여연대 김홍섭 국장은 ‘지방자치단체장의 무절제한 사업을 막고 책임을 묻기 위한 주민소송제, 구상권 청구 등 제도적 보완이 필요하다’고 지적했으며, 배제대 행정학과 최호택 교수가 2005년 5월에 대전시민 657명을 상대로 설문조사한 결과 주민소환제 입법화에 대해 76.5%가 찬성한 것으로 나타났다.

지금까지 한국의 지방자치제 도입 배경과 지방자치단체장의 법률적 지위 및 권한, 그리고 역할에 대해서 알아보았으며, 지방자치단체장의 리더십 유형과 리더십을 발휘하는데 있어서 현실적인 부정적 리더십 실태 등을 문헌 그리고 홈페이지 및 보도 자료를 통해서 살펴보았다.

다음은 지방자치단체의 수반인 자치단체장이 지역 주민들의 삶의 질 향상과 지역발전이라는 임무를 수행하는데 있어서 발휘해야 하는 새로운 리더십 계발에 관한 대안을 제시해 보고자 한다.

## 제 4 장 지방자치단체장의 리더십 개발의 대안

지방자치제 실시이후 변화된 정치행정환경에서 “개혁과 변화”에 대한 요구는 지방통치권력의 정당성의 원천이자 필수불가결한 전제조건이며, 이러한 전제조건은 상대적으로 “지속과 안정”이라는 이념적 지향성 보다 현실적 설득력이 강하다고 할 수 있다. 따라서 지방자치의 3대 정책영역인 지방정치, 지방경영, 정부간 관계 부문에서 개혁과 변화를 활성화 시키고 이를 촉진시키는 촉매역할로서 단체장의 리더십은 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다.<sup>73)</sup> 단체장 리더십의 역할과 기능에 대한 중요성은 최근 실시된 실증연구의 결과에서도 나타나고 있다.

**<표 4-1> 지방자치단체의 중요정책과정에 영향을 미치는 집단 및 개인에 대한 평가**

항목	중앙정부	정당	지자체장	공무원	의회의원	일반주민	중앙언론	지방언론	시민단체	대기업	중소기업	기타집단	무응답	Total
1차 응답	518(52.2)	119(12.0)	64(6.5)	15(1.5)	42(4.2)	36(3.6)	32(3.2)	15(1.5)	45(4.5)	19(1.9)	30(3)	7(0.7)	77(7.8)	992(100)
2차 응답	91(10.0)	302(33.0)	84(9.2)	22(2.4)	82(9.0)	50(5.5)	90(9.8)	35(3.8)	82(9.0)	44(4.8)	13(1.4)	19(2.1)	0(0.0)	914(100)
3차 응답	47(5.2)	74(8.1)	119(13.1)	33(3.6)	91(100)	51(56)	151(166)	66(7.3)	142(156)	69(7.6)	10(1.1)	56(6.2)	0(0.0)	909(100)
Total	1174 (23.3)	495 (17.6)	415 (9.5)	70 (2.5)	215 (7.6)	137 (4.9)	273 (9.7)	116 (4.1)	269 (9.6)	132 (4.7)	26 (0.9)	82 (2.9)	77 (2.7)	2815 (100)

\*출처 : 박재욱(신라대)교수가 수행한 「지역의 정책결정에 있어서 영향을 미치는 집단과 개인」에 대한 설문조사(2001).

위의 설문결과인 <표 4-1>과 같이 지방자치단체의 정책결정에 있어서 영향을 미치는 순서로는 첫째가 중앙정부(23.3%) 집단으로 조사되었으며, 두 번째로 영향

73) 박종민 외, “한국지방정치의 특징,” 「한국행정학보」 제 33권 제2호, 1999.

력이 있는 집단은 정당(17.6%)이며, 세 번째로 영향력을 지닌 집단이 지방자치단체장, 중앙언론, 시민단체 등으로 조사되었다.

특히 우리나라의 경우 지방자치단체내의 이해관계와 갈등을 중재하고 조정하여 지방자치단체의 정책을 주도하는 행위자로서 지방자치단체장의 역할과 기능은 참으로 중요하다. 그 지방자치단체의 목적을 효과적으로 달성하려면 조직을 구성하고 있는 개인과 집단의 협조가 매우 중요하다. 그리고 개인과 집단의 협조는 그들과 직접적으로 상호작용을 하는 리더(Leader)의 역할이 없이는 실현 될 수 없다. 즉 리더십(Leadership)은 개인행동과 집단형성은 물론 이들의 행동을 조직체 성과에 연결시키는 가장 중요한 요인이 되고 있다. 그러므로 조직체 연구에 있어서 리더십은 역사적으로 가장 많은 관심을 끌어왔고 리더십에 관한 연구와 이론은 사회과학 분야에서 중요 부분으로 차지하게 되었다.

이러한 관점에서 뿐만 아니라 무한경쟁을 의미하는 세계화 시대와 지방화 시대를 동시에 맞고 있는 우리나라의 현실에 있어서 지방자치단체장의 리더십은 지방의 성패와 지방자치의 실현이라는 각도에서 어렵고 힘든 제약조건을 극복하여야 한다. 21세기 새로운 리더십은 지식·정보화 시대로서 ‘제3의 물결’이라는 이름으로 ‘디지털 혁명’ 이라고도 할 수 있다. 급변하는 지식·정보화 시대에 상응하는 지방자치단체장의 리더십 요건을 알아보고, 지방자치단체장의 자질과 능력, 지방자치단체장의 조직 장악 능력, 그리고 지방자치단체장의 네트워크 구축 및 인수인계의 측면으로 나누어서 지방자치단체장의 리더십 계발에 관한 대안을 제시해보고자 한다.

# 제 1 절 지식 · 정보화 시대 지방자치단체장의 리더십 요건

## 1. 경영마인드 제고를 위한 의식개혁

지식 · 정보화 시대에서의 리더는 환경의 변화와 사회의 변화에 능동적으로 대처하며 변화된 조건에서의 적응은 물론 조직의 발전을 위하여 항상 긴장하여야 한다. 그리고 변화의 프로세스를 명확히 인식하고 구조화할 수 있어야 한다.<sup>74)</sup>

우리나라는 오랜 기간 동안 주민 지향적 사고가 아닌 관리 중심적 사고와 관 편 의적 사고를 가졌다고 할 수 있다. 개혁을 두 가지 축으로 나눌 수 있는데 첫째는 사람의 마음을 바꾸는 의식개혁이요, 둘째는 제도나 시스템을 바꾸는 개혁이다. 지방자치의 행정은 기본적으로 서비스 지배적인 산업의 성격을 갖는데, 이러한 서비스 산업에 있어서는 인적자원이 핵심요소이기 때문에 의식개혁이 중요하다. 이와 더불어 제도나 시스템도 결국 사람이 만들고 운영하고 관리하기 때문이다.

이는 곧 지방자치의 쇄신에 있어서는 공직자의 의식개혁이 대단히 중요함을 의미한다. 여기서 의식개혁이라 할 때에는 지방자치단체장 및 소속 공직자가 갖고 있는 관점, 사고구조, 가치관을 변화시키는 것을 의미한다. 지방자치단체장과 공직자의 의식이 어떻게 바뀌어야 하는지 알아보자.

첫째, 지방자치단체를 공공의 서비스를 제공하는 일종의 서비스 경영체로 간주하고 주민을 이 경영체의 고객으로 생각하여, 가장 저렴한 비용으로 최고품질의 서비스를 제공하기 위하여 지방자치단체장과 소속 공직자에게 경영적 사고를 갖도록 하는 것이 중요하다. 경영적 사고는 끊임없는 사업가적 개혁정신, 창의력, 비용의식, 가치사고, 그리고 행정에서 가장 중요한 고객 지향적 사고를 들 수 있다.

둘째, 지방자치단체장은 주민을 통치, 관리, 지배, 규제의 대상으로 보기보다는

---

74) 김대규, 이준한, 정기억 공저, 전계서, p.47.

공공의 서비스라는 제품을 구입하는 고객으로 대해야 한다. 이제는 중앙정부나 지방정부에서 제공하는 각종 행정서비스의 질이 고객인 주민들의 기대수준에 크게 미달할 때는 그 서비스를 구입하지 않을 수도 있다는 사실을 명확히 인식해야 한다.

이와 반대로 행정서비스의 질이 높아져 주민의 만족도가 높아질 경우에는 지방자치단체장과 소속공직자에게 그에 상응하는 유인책이 제공되어야 함은 물론이다.

셋째, 지방자치단체장과 소속공직자는 주민에게 봉사하는 마음으로 적극적인 자세를 보여야 한다. 가능하면 일을 되게 하고, 도움을 주려는 자세, 주민이 무엇을 원하는지 적극적으로 찾아나서는 자세가 절대적으로 필요하며, 대민행정에 있어서 주민의 입장에서 생각해 보는 관점의 전환과 사고의 전환이 필요하다.

넷째, 지방자치단체장은 고객지향적인 서비스 행정이 현실화되기 위해서는 주민의 만족도를 다양한 측면에서 측정하고 지수화 해서 진정으로 대주민 서비스에 관심을 기울여야 한다.<sup>75)</sup>

## 2. 최고의 행정서비스를 위한 품질혁신

지방자치단체는 서비스 경영체이다. 그런데 지방자치단체는 품질경영운동에 상당히 소극적이다. 소비자 중심의 시대에 접어들면서 양보다 질을 중요시하는 지금 전 세계적으로 품질혁신 운동이 확산되고 있다. 이같은 품질혁신 노력은 중앙정부로부터 지방자치단체까지 활발히 전개되어야 한다. 선진국은 이미 20여년전 부터 경찰, 군대, 교육, 사회복지, 환경, 일반행정 등 거의 모든 분야에서 품질제고 운동이 시행되고 있다. 요즈음에는 실무분야와 학계에도 TQM(Total Quality Management)에 관한 많은 글들이 있다. 이제 지방자치단체도 주민에게 제공하는

---

75) 한국행정연구원, “공무원의 의식과 행태에 관한 연구,” 1992.

각종 서비스의 품질을 혁신시키기 위한 대대적인 운동을 전개해야 한다.<sup>76)</sup>

품질혁신 운동이 기본적으로 지향해야 할 목표는 주민에게 좀더 높은 만족과 많은 편익을 제공하는데 두어야 한다.

품질혁신 운동의 주요 과제 중 하나는 주민의 시간과 비용을 최소화 시키는 것인데 이것은 부가가치가 매우 높은 품질혁신 운동이다. 주민이 관청에 자주 가야 하고 많은 서류를 제출하여야 하며 여러 부서나 기관을 거쳐야 하는 불편함과 동시에 상당한 시간과 비용적 측면의 손실이 발생한다. 지방자치단체는 품질혁신 운동을 통해 이같은 문제를 최소화 시켜야 한다.

품질혁신 운동이 성공하기 위해서는 실무 담당자들을 적극참여 시키고, 이들에게 많은 자율권을 주어야 한다. 행정서비스 품질을 제고시키기 위해서는 대민업무를 직접 담당하는 이들에게 달려있다고 볼 수 있다. 품질혁신을 위해서 무엇이 문제이고 어떻게 개선되어야 하는지를 이들이 가장 잘 알고 있기 때문이다. 자율이 아닌 상부의 강압적인 서비스 혁신은 한계가 있다. 그동안 지방자치단체장이 바뀔 때마다 다 부르짖던 대민서비스 개선책이 효과를 거두지 못했던 이유도 바로 담당자들에게 자율권을 주기보다는 일방적인 지시에 의해서 밀어붙인 결과일 것이다. 지방자치단체장이나 소속공직자들이 기득권을 포기하고 진정한 품질혁신 운동에 전력투구할 때 언론이나 상급기관의 관심은 물론 주민을 위한 행정서비스 개선책이 실질적인 효과를 거둘 것이다.

지방자치단체의 경영혁신이 성공하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체장 및 소속공무원의 의식개혁이 선행되어야 하며 실무를 담당하는 공무원의 적극적인 참여가 요구되는 만큼 이를 이끌어 내기 위해서는 지방자치단체장의 확고한 품질혁신 의지와 강력한 리더십이 절실히 요구된다.

---

76) 주민들이 자치단체에 대한 기대수준이 높아져 질 높은 행정서비스를 요구하는 경향이 두드러지고 있다.

### 3. 변화에 능동적으로 대응하는 진취적인 사고

21세기는 정치·경제·사회에 있어서 새로운 패러다임이 요구되고 있다. 정치적으로는 통치의 시대를 넘어 국정운영(Governance)의 시대로 접어들고 있으며, 정부가 사회의 여러 세력부문과 머리를 맞대고 국정운영을 해가야 한다. 경제적으로는 속도와 정확성과 합리성을 중시하는 디지털 경제 시대로의 빠른 탈바꿈과, 사회는 지식기반 사회로의 이행은 세계화, 정보화, 지방화로 규정지을 수 있다. 이러한 패러다임 변화의 위기를 지방자치단체장은 기회로 바꾸는 지혜가 필요하다.

또한 지방자치제 실시이후 변화된 정치행정환경에서 “개혁과 변화”에 대한 요구는 지방통치권력의 정당성의 원천이자 필수불가결한 전제조건이다. 이러한 조건은 상대적으로 “지속과 안정”이라는 이념적 지향성보다 현실적 설득이 강하다고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체장은 개혁과 변화를 활성화시키고, 이를 촉진시키는 촉매역할자로서 지방자치단체장의 리더십은 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다. 지방자치단체장의 리더십은 개혁적 사고를 지니고서 새로운 지방화시대의 발전모델을 확립하는 것이며, 이는 구체적인 개혁 없이는 불가능한 것이다. 따라서 21세기 지방자치단체장에게 요구되는 리더십 방향은 개혁의 정신이다.

또한 지방자치단체장들의 리더십에 맡겨진 과제는 지역통합, 나아가서는 계층통합, 그리고 대국적인 민족통합을 이루는 것이다. 지역주의, 연고주의에서 벗어나 ‘보편주의적 사고와 실천’으로 무장한 리더십과 학연·지연 등의 전근대적 기준보다는 능력·성취 등의 보편적 기준을 앞세우며, 당장의 인기보다는 중·장기적인 지역발전을 기획하고 추진하여야 한다.

지방자치단체장은 자치단체의 새로운 목표를 설정하고 이를 향해 주민의 역량을 결집할 수 있는 비전적 리더십이 필수적이라 할 수 있으며, 과거와 같이 폐쇄적인 리더십이 아닌 진취적이고 개방적인 리더십과 더불어 올바른 역사관과 세계관, 높

은 도덕성과 윤리성, 그리고 이를 실현할 수 있는 전문성을 갖춘 슈퍼리더십으로 셀프리더가 필요하다.<sup>77)</sup>

다시 말해서 지식·정보화 시대의 지방자치단체장의 리더십은 슈퍼리더십을 바탕으로 자치단체의 공무원조직 및 지역주민들의 의식을 개혁하는데 노력해야하며, 최고의 행정서비스를 위한 품질혁신은 물론, 급변하는 사회변화에 능동적으로 대응하기 위해 자치단체장이 행동으로 솔선수범하는 자세를 보여 조직의 변화를 앞장서서 이끌고 가야할 것이다.

## 제 2 절 지방자치단체장의 자질과 능력

### 1. 미래의 비전제시 능력

지방자치단체장의 리더십은 자치단체의 장기적 비전을 제시하는데 있다. 변환적 리더의 자질을 언급하는 과정에서 반드시 포함되는 것이 미래에 대한 비전제시이다. 이종범교수 등의 연구<sup>78)</sup>에서 다루어진 7명의 공공조직의 리더들도 단편적이고 부수적인 발상에만 매달리지 않고 종합적이며 미래지향적인 비전을 제시하면서 업

---

77) 김대규, 이준한, 정기억 공저, 전계서, pp.31-33.

78) 이종범교수 등은 1960년대 이후부터 1990년까지를 변환기로 규정하고 이 시기의 행정가의 리더십에 초점을 맞추어 분석하고 있다. 기본적으로 변환적 리더십 이론에 바탕을 두고 상황적합론을 고려하여 사례연구를 하고 있으나, 미리 정교한 이론 모형을 만들고 이에 의하여 현상을 분석하였다기 보다는 개괄적 이론 모형에 의하여 사례분석을 시도하고, 분석이 끝난 후 발견된 결과들을 종합하여 새로운 상황적합적 지도자론을 만들어 보려는 연구 전략을 사용하고 있다. 7명의 행정가(경제개발기의 행정가로 전 경제기획원 장관 김학렬, 전 서울시장 김현옥, 전 과학기술처장관 최형섭, 전 새마을중앙회장 김준과 경제안정기의 행정가로 전 청와대 경제수석비서관 김재익, 전 국무총리 고건, 전 정보통신부장관 오명)을 박정희 정부 시기와 그 후의 시기로 나누어 변환적 행정가와 리더십의 특징을 도출하고 있다. 이제학, “지방 통치체제에서 단체장의 리더십 제고 방안 연구,” 연세대학교 석사학위논문, 2002. p.54에서 재인용.

무를 추진해 나가는 특징을 보이고 있다.

지방자치가 그 지역사회에 사는 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서 필요한 공공서비스를 1차적으로 제공하는 지방자치단체는 하나의 유기체로서 지향하는 목표가 분명해야 하며, 그 주민들을 위한 장기적 비전에 근거한 특정한 정책적 목표를 달성하기 위하여 재정(예산)적 투자도 하여야 낭비와 비효율을 최소화 할 수 있다. 다시 말하면 지방자치단체도 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서 일관된 목표와 방향이 설정되는 장기적 비전이 제시되어야만 정책의 혼선과 지역사회 구성원들간의 갈등을 최소화 할 수 있다.

따라서 지방자치단체장의 가장 중요한 리더십은 그 지역사회의 다양한 이해관계와 이기주의에도 불구하고 주민 전체의 공공이익을 대변할 수 있는 미래의 비전을 제시하고 그 비전을 달성하기 위하여 주민을 설득하고 참여시키는 일이라 하겠다.

## 2. 전문성과 소양

지방자치단체장의 전문성(professionalism)은 지방자치단체를 이끌어 나가는 과정에서 다양한 행위자의 지지를 이끌어낼 수 있는 기반이 되며, 또한 일반적으로 지적되는 권력의 기초는 정당성, 보상과 제재, 전문지식, 강압적인 힘, 개인적인 친화 등이다. 따라서 지방자치단체장의 전문성은 조직원들에 대한 통제의 기반이 되거나 지방의회의원들보다 우월한 위치에서 정책결정에 영향력을 행사할 수 있는 권력자원이다. 전문성은 지식(Knowledges), 기술(skills), 능력(abilities)을 말하는데 이것은 단체장의 개인적 특성을 통해 파악된다. 지방자치단체장의 개인적 특성(personality)은 지방자치단체 통치과정에서 단체장이 리더십을 행사하기 위해서 필요한 요건이라고 할 수 있다.

전문성은 학력이나 과거의 경력을 통해 확보된다. 학력은 지방자치단체장의 지

적 능력을 파악할 수 있는 객관적 지표가 될 수 있다. 급변하는 현재의 지방자치 상태를 근본적으로 변화시키고자 노력하며 부하들의 존경과 구성원들을 하나로 일체시키기 위해서는 무엇보다도 21세기라는 시대적 흐름에 맞는 전문지식을 지방자치단체장은 가져야만 한다.

21세기의 지방화 시대를 이끌어갈 지방자치단체장은 항상 새로운 문제에 귀를 기울이고 전문적인 식견을 넓힐 수 있도록 노력해야 하며, 지방자치의 전문가가 되어야 한다. 최고만이 살아남을 수 있는 현실에서 지방자치단체도 예외는 아니며 다른 지방자치단체와 차별화 할 수 있는 것은 지방자치단체장의 전문적인 지식으로부터 나올 수 있기 때문이다.

### 3. 경영인으로서의 마인드

지방자치단체가 행정을 수행하는데 필요한 경비를 자체적으로 충당하기 위하여 지방자치단체들은 그 지역에 맞는 지역문화 축제 등을 유치하는 등의 경영마인드를 활용하는 사업을 추진하고 있다. 그 지방의 실정과 문제점을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체장의 경영학 마인드가 제대로 정립되지 못한 상태에서의 사업 수행은 많은 오류와 물의를 일으키게 된다.

모든 사업이 마찬가지로 조직을 이끌어 나가는 리더의 역량에 따라 그 조직의 성패가 달려있듯이 경영학의 마인드에 있어서도 단체장의 역량이 크지 못하면 지역주민이나 행정공무원들의 경영학 마인드까지 사장시킬 수 있다.<sup>79)</sup>

따라서 지방자치단체장은 지방자치단체를 일류기업과 가까울 정도로 이끌어 나가겠다는 마인드를 가지고 지방자치단체를 이끌어 나아가야 한다.

---

79) 이제학, 전계논문, p.58.

## 4. 소명의식과 열린 마인드

소명의식에는 정치적 이해관계를 떠나 순수한 신념을 바탕으로 업무를 추진한다는 것과 해당 자치단체 주민의 이익을 적극적으로 보장한다는 두 가지 내용이 포함되어 있다. 변환적 리더들은 자신의 해당분야에 대한 비전과 소신을 강직하게 견지하고, 일단 계획이 수립되면 물러날 때까지 일관성 있게 그것을 추진해 나간 특징을 보이고 있다. 정책과 관련된 이들의 행보는 행동 추구적이며 실천 지향적이라고 할 수 있다.

이러한 소명의식으로 단단히 무장할 때 지방자치단체 리더는 지역주민이 원하고 지역의 문제를 해결하는데 도움이 되는 사업을 추진함에 있어 지역의 이익집단이나 정치적인 결정에 의한 외부의 압력에 흔들리지 않는 강인함을 가지게 되며, 주민들에게 신뢰를 주며 지지를 받게 된다.

또한 지방자치단체장은 과거의 행정적, 폐쇄적, 고압적인 자세가 아닌 따뜻하고 열린 마인드를 지녀야 한다. 지방자치단체장은 주민들로부터 무수한 요구와 압력을 받는다 하면 다른 한편으로는 전혀 관계없는 부당한 비난을 받기도 한다. 늘 분주하고 스트레스와 긴장 속에서 복잡 다양한 문제들을 헤쳐 나가야 하는 지방자치단체장은 마음부터 열어야 한다. 마음이 닫힌 채로 편견을 갖고 상대를 인식하던 것보다 인간들간에 상호작용을 열정을 가지고 하는 것은 리더로서의 중요한 자세이며, 이러한 상호 작용을 통해 지역의 문제를 정확히 파악하는 데도 열정을 가지고 하며, 이러한 문제를 해결하기 위한 노력에도 열정을 다하는 리더가 되기 위하여 소명의식과 열린 마인드를 갖는 지방자치단체장이 되어야 할 것이다.

## 5. 엄격한 사생활 관리

지방자치단체장이 리더십을 발휘하는데 중요한 요소 중의 하나가 도덕적, 윤리적 기준이 그 지역사회의 일반적 사회 규범과 정서에 어긋나지 않아야 한다. 지방자치단체장은 주민으로부터 신임을 잃으면 단체장으로서 성공할 수 없다.

공직자로서의 윤리문제는 모든 공직자가 꼭 준수해야 할 규범이지만 그 중에서도 선출직에 있는 사람의 윤리의식은 한 차원 더 높기를 기대하는 것이 우리사회이고, 특히 각종 이권과 특혜가 걸려있다고 생각되는 지방자치에 있어서 선출직자치단체장의 운신의 폭은 좁을 수밖에 없다.

지방자치단체장은 그를 당선시킨 주민뿐만 아니라 자신을 제도적으로 비판하고 감시하기 위해 있는 지방의회와 지방언론과도 원만한 관계를 유지하기 위해서도 자신의 엄격한 사생활 관리를 하여야 하며, 처음부터 자신이 할 수 있고 또 해서는 안되는 일에 대한 분명한 한계선을 긋고 지방자치단체를 이끌어 가야 한다.

## 제 3 절 지방자치단체장의 조직 장악 능력

### 1. 지방자치단체의 정책관리팀 운영

지방자치단체장이 리더십을 발휘하기 위해서 중요한 것 중의 하나가 지방자치단체의 장기적 비전을 구체적으로 기획하고 정책으로 만들기 위해서 정책관리팀을 만드는 것이다. 이 정책관리팀은 조직력이 되고 그 조직을 장악 할 수 있게 된다.

원래 비전이란 추상적이기 때문에 그대로 놔두면 저절로 정책으로 둔갑하는 것이 아니기 때문에 이러한 추상적인 비전을 구체적인 정책과 프로그램으로 탈바꿈하는 노력과 작업이 절대로 필요하다. 이 과정을 정책형성과정이라고 한다.

정책형성과정이야 말로 지방자치의 핵심이요 요체이다. 이러한 정책을 형성하는 팀을 구성하여 운영하는 것이 지방자치단체장의 몫이기도 하다. 그 지역사회의 다양하고 때로는 상반되는 이해관계에도 불구하고 모두가 함께 공존할 수 있는 정책과 프로그램을 계속 만들어 낼 수 있는가 하는 것은 지방자치단체장의 리더십에 달려있다고 볼 수도 있다.

## 2. 합리적인 조직관리 능력

지방자치단체장이 조직을 잘 관리 한다는 것은 조직구성원들이 업무를 추진하는 과정에서 불만이 없다는 것을 의미하며, 그것은 자치단체장의 업무 처리가 합리적으로 이루어진다는 것을 의미한다.

변환적 리더들은 업무처리와 인사과정에서 외부의 압력을 방지하고 공정성과 엄격성을 유지하여 조직을 외풍으로 부터 방지하고 그 조직구성원들 사이에 일체감을 형성시켜 장기적으로는 대민 서비스의 개선과 업무의 능률을 가져오게 되는 조직관리 측면에서도 뛰어난 능력을 가지고 있다.

따라서 지방자치단체장의 리더십은 집행부 내부의 조직 관리를 잘하는 일인데 이것은 마치 개인이 자기 집안 살림을 잘하는 일과 유사하다고 할 수 있다. 지역 주민들의 경제적·교육적 수준이 높아짐에 따라 지방행정의 서비스에 대한 수요도 달라지며 지방자치단체가 해야 할 일들이 전문적·과학적·기술적 지식을 갖춘 인재들을 적재적소에 배치하여 행정의 능률향상과 생산성 제고를 위한 지방자치단체장의 리더십은 자치단체의 내부조직 관리를 효율적으로 해낼 수 있는 역량의 계발이라고 하겠다.

### 3. 합의 도출 및 조정 능력과 지지획득 능력

설득이란 리더가 자신이 가지고 있는 이론적 입장을 상대방이 무리 없이 받아들일게 하는 것으로서 설득하는 리더와 설득 당하는 상대방이라는 양자관계를 전제로 한다. 이것은 위에서 만들어져 아래로 전달되는 일종의 하향식 의사결정 방식이라고도 할 수 있다.

비전을 성취하는 과정에서 다양한 사람들의 의견을 조정하여 합의를 도출하는 것은 매우 중요하다. 합의도출 및 조정 능력은 양자관계 이상의 관계를 전제로 하며 아래로부터 만들어지는 다양한 의견들을 존중하고 바람직한 방향으로 의견을 조율해 나가는 능력이다.

지방자치단체장의 지지획득의 원천은 두 가지로 볼 수 있는데 첫째, 중앙정부의 통치권자를 비롯한 권력집단의 후원이며, 둘째, 지방자치단체의 조직구성원들과 지역주민들의 지지라고 할 수 있다.

그러므로 지방자치단체장의 지지획득 능력은 쟁점에 대한 합의도출 및 조정을 통해 조직구성원들과 지역주민의 지지를 먼저 받아야 하며, 중앙정부의 통치권자를 비롯한 권력집단의 후원은 지방자치단체의 비전을 펼치기에 부족함이 없을 정도로 강력한 힘이 되기도 한다.

### 4. 지방행정 전달체계 간소화

현대 지방자치단체의 당면한 문제점은 과거 중앙집권적이고 획일적인 지방행정의 전달체계를 공급자 중심의 서비스에서 수요자 중심의 서비스로 새롭게 정비하는 일이야말로 지방자치단체장의 리더십이 필요하다고 본다.

지방자치단체는 주민의 일상생활에서 발생하는 많은 애로사항을 해결하고 필요

한 서비스를 제공하는 공공활동이기 때문에 무엇을 제공하느냐도 중요하지만 그것에 못지않게 중요한 것이 어떻게 신속히 전달하느냐도 중요하다.

그러나 오랜 관료주의에 의하여 낡고 비능률적인 지방행정 전달체계를 지속하고 있는 관료적 행정에서 주민이 주인이 되는 민주행정을 구현하기 위해서 지방자치단체장은 과감한 리더십을 발휘해서 조직구성원의 의식개혁과 더불어 지방행정 전달체계 간소화를 시켜야 할 것이다.

## **제 4 절 지방자치단체장의 네트워크 구축 및 인수인계**

### **1. 사회적 네트워크 구축**

지방자치단체장은 사회적 네트워크(Social network)를 형성하는데 출생 및 성장 과정과 교육 및 사회활동 등을 통해서 특정 집단, 조직, 제도와 긍정적인 관계를 형성(network building)하고 유지한다. 이것은 개인적 특성을 근거로 형성된 비공식적 인간관계라고 할 수 있다. 개인으로서의 단체장은 다양한 인간관계를 유지하고 출신지역을 통한 지연, 교육 및 동문을 통한 학연, 종친회를 통한 혈연, 그리고 종교를 통한 네트워크 등으로 권력자원을 형성할 수 있다.

지역사회의 권력연구<sup>80)</sup>에 의하면 각지역의 권력구조는 중앙의 권력자들, 지역의 정치·행정엘리트 및 경제·사회엘리트가 지배하고 있는데 이 구조는 사업과 업무 관계 뿐만 아니라 학연이나 사적모임에 의해 유지된다고 주장한다. 지방자치단체장은 학연이나 지연, 혈연 등의 사회적 네트워크를 통해 지방통치과정에서 지원과 지지를 받을 수 있고 필요한 경우 이들을 동원하여 정책추진의 문제를 해결하기도 한다. 지방자치단체장이 지역을 통치하기 위해 리더십을 발휘하는데 이용할 수 있

---

80) 민경희 외, “지역사회의 권력연구,” 1996.

는 지역사회 내부의 사회적 네트워크는 경력, 동문회, 종친회, 향우회, 종교 등을 바탕으로 하는 네트워크다.

지방자치단체장의 특정지역출신이라는 배경은 지역패권주의가 강한 우리나라에서는 정당공천의 가능성과 또한 선거에서 승리할 수 있는 가능성을 높일 뿐만 아니라 선거에서 당선된 후 자치단체장으로서의 내부조직구성원과 지방의원간의 관계 등도 달라질 수 있다. 특히 지방의 명문 동창회나 집성촌의 종친회가 존재하는 지역의 경우 단체장은 이들과의 개인적인 네트워크를 통해 자신의 목적을 추구하는데 이들을 이용하기도 한다.

또한 지방자치단체장이 추진하고자하는 정책에 대해 반대하는 세력이 존재할 때 단체장은 때로는 자신의 사적 네트워크를 통해 압력을 가하기도 하여 자신이 추구하는 정책을 달성하기도 한다. 지방자치단체장이 이러한 제반의 사회적 네트워크를 잘 구축하는 것이 리더십을 발휘하는데 주요한 조건이 되는 것이다.

## 2. 정치 · 행정적 네트워크 구축

지방자치단체장의 정치적 지지기반은 다양한 정치 · 행정적 네트워크의 형성을 통해 확보된다. 지방자치단체장은 지방통치과정에서 최고의 행정가이며 동시에 정치가이다. 따라서 단체장이 지역을 통치하기 위해서는 정치적 지지기반이 있는가, 아니면 얼마나 강한 가 등이 중요하다.

지방자치단체장은 지역정치 참여자에 일정한 영향력을 행사하고 또한 이들로부터 영향을 받는다. 지역정치 참여자들과의 네트워크 관계는 지방자치단체 소속 관료기구와 지방의회, 정당, 시민단체, 기업 등이다. 지역정치 참여자는 자치단체장이 리더십을 행사할 수 있는 지지기반(bases)이 되며 또는 권력자원(power resources)이 되지만, 이들과의 관계가 악화 되었을 때에는 제약(constraints)이

되기도 한다. 지역정치참여자들과 지방자치단체장의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 지방자치단체장과 관료기구와의 관계는, 지역의 집행기관은 선출직 단체장과 임명직 행정 관료로 구성된다. 지방자치단체장의 리더십에 강력한 힘을 부여하고 동시에 견제하거나 제한할 수 있는 집단은 지방정부를 구성하는 행정관료이다. 자치단체장은 관료에 대한 인사권을 행사함으로써 관료를 통제한다. 관료는 전문성, 정보의 소유 또는 개인적 유대관계를 바탕으로 단체장이 추진하는 정책에 힘을 부여하거나 또는 이들은 행정 전문성에 기초한 권한이나 상위정부에 대한 충성심(loyalty), 관료집단에 대한 규율을 통해 단체장을 견제할 수 있다. 임명직은 관료실적에 의해 평가받기 때문에 단체장의 인사권 행사에 대한 위협에도 불구하고 행정관료는 상위법이나 중앙정부 그리고 광역정부의 규율, 사무지침에 의존하여 자치단체장을 견제할 수 있다.

둘째는 지방자치단체장과 지방의회와의 관계를 살펴보면, 지방정부는 의결기관과 집행기관으로 구성된다. 지방자치단체장의 권력은 지방의회에 대하여 상대적 우위에 있다. 그러나 지방의회는 지방자치단체의 최고의 의사결정기관이며 동시에 자치단체장에 대한 공식적인 견제기관이다.

지방자치단체장의 권력지지기반이 의회의원보다 우월한데 그것은 단체장의 주민 대표성(representativeness)의 범위가 개별의원보다 넓기 때문이다. 지방의회는 복수의 의원이 주민의 지지를 공유하고 있는데 비하여 단체장은 같은 범위의 주민의 지지를 독점하고 있기 때문이다.<sup>81)</sup>

그러나 지방의회가 지방자치단체장에게 영향력을 행사할 수 있는 방법은 중앙정치가와 연계하여 정당을 통해서 영향력을 행사할 수 있다. 지방의회의원들은 자치단체장과 사적인 유대관계를 통해 자치단체장의 지지기반으로 동원되기도 하며,

---

81) 이승중, “지방자치단체장들의 리더십 유형분석 및 요인분석,” 「지방자치」 제99호 1998, p.149.

자치단체장과 지방의원간의 유대관계는 매우 긴밀해서 때로는 정당에의 탈당과 입당을 같이 하기도 한다.

셋째는 지방자치단체장과 지역정당과의 관계를 살펴보면 지역패권정당의 영향력이 강한 우리나라에서는 정당공천이 곧 당선的重要因素이 될 수 있다.<sup>82)</sup> 따라서 지방자치단체장 후보는 정당으로부터 공천을 받기 위해 노력한다. <표 4-2>에서 보는바와 같이 1995년 지방자치단체장 선거에서 245명중 55명만 무소속으로 당선되고 190명의 후보자가 정당의 공천을 받아 당선되었다. 그리고 <표4-3>에서 보듯이 2002년도 선거에서는 248명중 30명만이 무소속으로 당선되고 218명이 정당의 공천을 받아 당선되었다.

**<표 4-2> 1995년 지방자치단체장선거 정당별 당선자 현황**

구분	계	민자당	민주당	자민련	무소속
광역단체장	15	5	4	4	2
기초단체장	230	70	84	23	53
계	245	75	88	27	55

\*출처 : 행정자치부, 「지방자치행정 50년사」 (1948~1997).

**<표 4-3> 2002년 지방선거 지방자치단체장 정당별 당선자 현황**

구분	계	한나라당	민주당	자민련	민노당	무소속
광역단체장	16	11	4	1		
기초단체장	232	140	44	16	2	30
계	248	151	48	17	2	30

\*출처 : 「조선일보」 2002. 6. 15.

지방자치단체장의 정당소속은 중요한 정치적 자원이며, 정당의 입당과 탈당은

82) 행정자치부, 「지방자치행정 50년사」 (1948~1997).

선거에서 당선되기 위한 전략이기도 하다. 상위정부나 지역의 국회의원, 지방의원들과 동일한 정당에 소속되어 있는 자치단체장은 리더십 행사에 있어서 용이한 위치에 있게 되고 지역통치과정도 원활히 할 수 있다.

지방정치의 모습은 정당의 당파적 이해에 의해 왜곡되고 있다고 한다. 지방자치는 정치세력간의 권력지분을 변화시키는 정치적 행위이기 때문에 지방자치의 구체적 양태는 이를 주도하는 정치세력들의 당파적 이해관계를 반영하게 된다.<sup>83)</sup> 따라서 정당은 지방정치의 행위자에게 영향력을 행사하게 된다.

넷째는 지방자치단체장과 시민단체와의 관계를 살펴보면, 시민단체는 개인으로서 지역사회의 주민으로 지방자치단체장을 선출하는 투표권자로서 영향력을 행사한다. 우리나라의 경우 주민조직이나 사회단체의 조직화는 활발하지 않지만 부분적으로 자치단체장에게 압력을 가한다.<sup>84)</sup> 그러나 주민은 자신과 직접적인 이해관계에 있지 않는 한 지방정치나 지방행정에 대한 관심이 높지 않을 뿐만 아니라 참여의 통로가 매우 제한되어 있다고 할 수 있다.<sup>85)</sup> 또한 재선을 생각하고 있는 자치단체장은 차기 선거에서 당선되기 위해서는 주민의 요구와 시민단체의 건의에 민감할 수밖에 없다. 지역시민단체는 지역사회의 쟁점사안에 대해서 여론형성 등의 다양한 방법을 통해 자치단체장을 압박하기도 한다.

다섯째는 지방자치단체장과 지역 내 기업과의 관계를 살펴보면, 지방정부는 정치적 과정을 통한 자원의 배분보다는 경제적 이익을 추구한다고 한다. 경제적으로 지역의 발전을 추구하기 위해서는 기업이 매우 중요하다. 기업은 세입의 원천이며, 지역의 고용창출자이다. 따라서 지역의 지도자로서의 역할을 갖는 지방자치단체장은 지역발전을 위해 새로운 기업을 유치하여야 할 뿐만 아니라 기존에 있는 기업의 발전을 위해서 노력해야하며 기업과의 관계를 원만하게 정립해야 한다.

---

83) 유재원, 「지방자치와 권력구조」 (서울: 나남, 2000), pp.15-38.

84) 박종민 외, 전계서, pp.123-139.

85) 이승중, “민선자치단체장 리더십 영향요인,” 「한국행정학보」 제32권 제1호, 1998, p.150.

위에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체장은 지역정치 참여자들인 관료기구와 지방의회, 정당, 시민단체, 기업 등과의 정치·행정적 네트워크를 구축하여 이들과의 원만한 관계를 유지하고 조정하며 지방자치단체를 이끌어 나가는 것이 지방정치의 중심축인 지방자치단체장이 리더십을 발휘하는데 중요한 요소라 할 수 있다.

### 3. 지방자치단체장직의 정확한 인수인계

우리나라의 지방선거는 1995년의 경우 지방자치단체장직 취임까지 4일간의 여유 밖에 없었으며, 1998년 선거에도 6월 4일 투표가 실시되어 7월 1일자로 단체장의 임기가 시작되어 취임일까지 25일 정도의 기간이 주어졌으며, 2002년에는 6월 13일 지방선거가 실시되어 취임식이 7월 1일 (월드컵 축하 축제일로 하루 늦춰진 7월 2일 취임식 거행됨) 에 치러지게 되어 취임준비를 위한 업무보고는 약 보름간으로 너무 짧은 기간에 이루어 졌다. 다행히도 2006년 지방선거는 5월 31일로서 약 한 달간의 인수인계 활동은 다행이라고 하겠다.

지방자치법(사무인계)에는 지방자치단체장의 장이 퇴직하는 때에는 그 소관사무의 일체를 후임자에게 인계하여야 한다.<sup>86)</sup> 제도적으로는 지방자치단체장직의 이전이 사무인계서에 전임자와 후임자가 기명날인함으로써 이루어지는 아주 간단한 절차로 보일지 모르지만 새로 취임한 자치단체장이 실질적으로 리더십을 발휘하기 위해서는 매우 복잡하고 동태적인 과정이 전개된다. 경우에 따라서는 취임 후 상당한 기간 동안 행정의 공동화 현상이 일어나거나 행정의 안정성이 훼손 또는 정책의 표류현상이 일어나기도 한다.

우리나라는 새로 당선된 자치단체장이 취임준비기간동안 당선자의 인수 활동 및

---

86) 지방자치법 제97조

그에 대한 방법과 지원에 대한 구체적인 법 규정이 없는 실정이다. 그보다 큰 문제는 자치단체장 당선자가 단체장직의 인수활동기간동안 무엇을 어떻게 하느냐에 따라서 전임단체장이 추진해온 행정성과에 대해 지대한 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 따라서 지방자치단체장직의 인수인계를 개별단체장의 임의 사항으로 맡겨두기보다는 인수인계에 대한 구체적인 법 규정이 만들어져야 한다고 생각한다.

지방자치단체장직의 인수인계에 대한 문제점을 극복하고 행정공백이 없는 올바른 단체장의 리더십이 발휘되기 위해서는 다음과 같은 사항이 점검되고 개선되어야 할 것이라고 생각한다.<sup>87)</sup>

첫째, 지방자치단체장직의 인수인계 활동의 중요성에 대한 인식이 희박하다는 것인데 자치단체장과 정당이 모두 바뀔 경우에는 심각한 문제점이 발생할 수도 있다. 특히 행정업무에 어두운 비관료출신이 자치단체장에 당선될 경우를 가정한다면 업무의 인수인계 활동과 리더십 전이의 중요성은 더욱 강조 될 것이다. 그러므로 인수인계의 중요성에 대하여는 자치단체장과 관련 공무원뿐만 아니라 지역 주민들의 인식 전환도 함께 요구된다.

둘째, 단체장직의 인수인계 활동과 절차에 관한 법적·제도적 장치가 미흡하다. 당선자에 대한 사무의 인계와 인수에 관한 활동뿐만 아니라 예산상의 지원과 공무원의 파견, 공간 지원 등의 제도적 뒷받침이 요구된다.

셋째, 인수위원회 구성시에는 전·현직 공무원뿐만 아니라 민간분야별 정책전문가 등 균형 있게 위원을 구성할 필요가 있다.

넷째, 무엇보다도 중요한 성공적인 인수인계는 우선 선거일을 조정하여 당선 후 취임까지 일관성과 안정성을 확보하기 위해서 필요한 약 2개월 정도의 적절한 기간이 필요하므로 지방 선거일을 조정하는 방안이 검토 되어야 한다.

다섯째, 지방자치단체장직 인수인계가 있을 때마다 관련 자료들을 모두 보관하

---

87) 이제학, 전계논문, p.71.

여 차기 단체장에게 참고자료가 될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

여섯째, 지방자치단체장의 이임식과 취임식을 함께 연결하여 지역 주민들의 참여도를 높이는 노력이 요구된다. 자치단체장의 리더십 전이의 중요한 전략의 하나로 전임자와 후임자를 축하(celebrating)하는 의식이 주민, 공무원, 지역 단체에 대한 맹약(commitment)을 위해서도 매우 중요하며 이를 통해서 행정의 공동화 현상을 막고 지방자치단체장의 리더십이 순조롭게 발휘 될 것이다.

이상으로 지방자치단체장의 리더십 계발의 대안으로 지식·정보화 시대 지방자치단체장의 리더십 요건을, 경영마인드 제고를 위한 의식개혁 및 최고의 행정서비스를 위한 품질혁신 그리고 변화에 능동적으로 대응하는 진취적인 사고를 통해서 제시하였으며, 지방자치단체장의 자질과 능력, 조직 장악 능력, 네트워크 구축 및 인수인계 순으로 제시해 보았다.

## 제 5 장 결 론

지역주민의 손에 의해 선출된 지방자치단체장은 그 위상부터가 다르며, 더 이상 획일적인 중앙정부의 기준과 시책에 의지하여 지역문제를 해결하지 않고 지역주민의 선택과 책임아래 지역의 장래를 개척해 나가는 명실상부한 지방의 리더로 등장했다. 지방자치단체장은 변화하는 행정환경과 주민의 복지와 지역발전을 위한 독자적인 발전전략을 수립하여 자치단체간, 중앙정부간 경쟁에 대처해 나가야 한다. 이러한 경쟁에 효과적으로 대처해 나가기 위해서는 지방자치단체장 및 소속공무원들의 혁신적인 의식개혁이 이루어져야 한다. 지방자치단체를 발전시키고 지역주민들의 삶의 질을 개선하기 위해서는 보다 혁신적이고 진취적인 엘리트들이 지방자치단체 경영에 참여해야 한다. 일반기업의 경영혁신이 최고경영자가 강력한 의지와 변화지향적일 때 그 조직내부의 변화가 촉발되고 정착되어 새로운 이미지의 기업이 탄생하듯, 지방자치단체의 활동을 적정화하고 효율화하는데 있어서 지방자치단체장을 중심으로 한 리더십의 역할이 중요함은 두말 할 필요도 없다.

지방자치단체장은 자치단체가 추구해야할 지역발전목표의 설정과 이를 달성하기 위하여 중·장기 전략의 수립과정과 자치단체 외부 집단과의 협조, 그리고 소속공무원들의 잠재적 조직능력을 극대화하고 의욕을 고취시키는 과정에서 자치단체장의 역할 및 리더십은 가히 결정적이라고 할 수 있다.

또한 지방자치단체의 주체도 자치단체장, 지방의회, 일선지방 행정공무원 등 다양한 주체가 거론될 수 있다. 그러나 우리나라의 지방자치에 있어서는 지방자치경영의 성공적인 전략수립·결정·실행에 있어 주된 역할을 하는 자치단체장의 비중이 매우 크기 때문에 지방자치단체장이 지방자치의 주체이기도 하다.

지방자치제 실시 이전은 행정주도형의 정치효율성에 중점을 두었으나 지방자치시대이후 민선지방자치단체장의 등장으로 민간주도형으로 초점이 옮겨가고 있다.

지방자치시대의 자치단체장은 지역의 발전과 주민들의 삶의 질 향상에 결정적인 영향력을 미치게 되므로 올바른 정치적 리더십을 발휘하여 지역 발전에 최선을 다해야 한다. 또한 지방자치단체를 총괄하는 자치단체장은 자치단체 내외의 핵심정보를 탐색하고 전파하는 대뇌(cerebrum)적 역할을 수행하면서, 자치단체의 모든 기관을 통제하며 조정하는 리더십을 수행하는 것이 필수적이라 하겠다.

특히 지식·정보화 시대를 이끌어 나가는 지방자치단체장은 아날로그 시대에서 디지털시대로의 전환과 변화에 적극적이고 주체적으로 대응하여야 한다. 지식과 정보화에 의해 변화한 지방자치단체장의 리더십은 그 지방의 경쟁력으로 이어지며 새로운 리더로 부상하게 된다.

한편으로는 동서양을 막론하고 지방자치단체들은 많은 도전을 받고 있다. 많은 이유 중에서도 대표적인 것은 지방자치에 대한 주민들의 무관심과 냉소주의라 하겠다. 재·보선 투표율이 40%를 훨씬 밑돌았고 2002년 6월 지방선거 투표율도 저조하였다. 이것은 하루아침에 생긴 현상은 아니고 근래에 와서 정치권 전반에 대한 주민들의 불신과 심지어는 혐오감까지 느낄 정도의 부정적 시각이 이것을 증명해 주고 있다. 이러한 현상은 국민들의 경제적 난제를 해결하는 과정에서의 정치권의 무성의와 정치권의 각종 비리와 부패구조를 보면서 더욱 증폭되었다고 할 수 있다. 그래서 정치에 대한 주민들의 관심은 멀어지고 정치전반에 대한 무용론이 지방자치에까지 확산된다고 생각한다.

이런 점은 지방자치단체도 상당한 정도의 책임을 면할 수 없다. 열악한 여건과 제도하에서의 지방자치를 시행 할지라도 지방자치지도자들이 진정으로 풀뿌리 민주주의 토착화를 위해서 책임감 있는 행동으로 주민들에게 보였다면 현재보다 훨씬 효과적인 지방자치를 안착시켰을 터인데, 오히려 지방자치에 부정적인 인상만 부각시키는 사건사고의 연발은 어떤 방식으로든 변명될 수 없는 일이다. 물론 몇몇 지방자치단체장의 두드러진 개인적 업적과 공로가 없는 것은 아니나 이러한 것들은 부정적 시각이 많은 속에서 전혀 빛을 보지 못하고 말았다.

민선지방자치단체장은 주민의 수권이라는 강력한 정당성에 의하여 그 권위를 인정받고, 안정적인 임기를 보장받음으로서 자치단체의 자원의 구성과 운용에 있어서 보다 높은 자율권을 행사할 수 있으며 핵심적인 지도자로서의 역할을 점유하고 있다. 그러므로 지방자치단체장의 리더십이 어떻게 발휘하느냐에 따라 지방정치 성격이 달라지고 지방자치의 궁극적 목표인 주민복지에 많은 영향을 미치게 된다.

그러나 지방자치단체장이 리더십을 발휘하는데 지방정치 참여자들(지역주민, 지방의회, 시민단체, 행정관료 및 중앙정부)의 일정한 영향력을 받게 된다. 자치단체장이 주어진 역할을 담당하기 위해서는 자신이 보유하고 있는 자원과 권한에 기초하여 그들과 부단히 의견을 조정하고 원만한 관계를 유지하는 노력을 하여야 하며 이러한 행동을 수행함에 있어서 자치단체장은 자기의 특성과 리더십을 최대한 발휘하여야 한다.

첫째, 지방자치단체장은 철저한 자치의식과 민주의식을 가지고 지방의회와 소속 공무원과의 협력을 바탕으로 주민들에게 자치단체의 비전을 제시해 희망과 사회통합을 이끌어내며 주민들의 삶의 질을 향상시켜야 한다.

둘째, 지방자치단체장은 자치단체의 비전을 정책화 시켜 효과성을 높여야 하며 이를 위해서 행정개혁을 주도하면서 자치단체의 지역문제를 합리적으로 해결하기 위한 조직관리를 혁신적으로 해야 한다.

셋째, 지방자치단체장은 획일적인 지방행정의 전달체계를 혁신하여야 하며 이를 위해서 지방공무원들의 의식개혁과 함께 그들의 사기함양은 물론 고도의 관리능력을 발휘해야 한다.

넷째, 지방자치단체장은 주민이 만족할 만한 행정서비스를 제공하는 것이 무엇보다도 중요함으로 대외관계와 정치적인 리더십도 그 중요성을 함께한다고 할 수 있다.

다섯째, 지방자치단체장은 자치단체의 현안문제를 전문적인 지식을 통해 해결하기 위하여 부단히 노력해야 한다.

여섯째, 지방자치단체장은 외부의 영향력에 흔들리지 않고 지역의 실정에 맞는 정책을 수행하기 위한 강인한 의지를 지녀야 하며, 누구나 포용하고 감싸줄 수 있는 열린 마인드의 리더가 되어야 한다.

일곱째, 지방자치단체장은 자치단체들이 중요하게 여기는 지방자치의 성공요건인 지방재정자립을 위하고 또한 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 도전하는 경영학적 마인드를 가진 리더가 되어야 한다.

그리고 지방자치단체장은 아무리 급변하는 사회라고 할지라도 본질적으로 인간과 인간 공동체의 지속적인 유지와 발전이라는 측면에서 요구되는 지도자로서의 윤리가 있다. 첫째는 인간 개개인의 개성을 존중하고, 둘째는 구성원과 조직간의 갈등을 통합할 수 있어야 하고, 셋째는 구성원 개개인의 참여의 기회균등을 보장, 넷째는 구성원 모두의 자율성을 신장, 다섯째는 지도자는 올바른 진리와 정의에 대한 확신과 비판 의식을 가져야 하며, 여섯째는 정책의 입안과 결정에 있어서 절차와 과정을 중요시 할 줄 아는 지도자가 되어야 하며, 마지막으로 약속을 이행할 수 있는 책임감 있는 지도자의 윤리 등이다.

이상에서와 같이 지방자치단체장은 개인의 리더로서의 역량뿐만 아니라 지방자치단체장이 정치적, 행정적, 경영적 역할을 제대로 수행할 수 있도록 제약조건을 해소하기 위한 방안이 중앙정부와 정치권에서 함께 강구되어야 할 것이다. 그리고 ‘리더십은 구성원의 신뢰에 기초 한다’는 것이다. 공자는 말하기를 정치라는 것은 “백성에게는 넉넉한 양식을 제공하고, 충분한 군대를 유지하며, 백성의 신뢰를 얻는 것인데, 이 세 가지 중에서 백성의 신뢰를 얻는 것이 가장 근본적인 요소이고, 백성이 위정자를 신뢰하지 않는 나라는 지탱되지 못 한다”고 역설하였다. 그러므로 민선지방자치단체장은 주민들의 신뢰를 얻기 위해서는 엄격한 사생활 관리로 도덕적 품성을 유지하며, 지역의 발전과 문제 해결을 위해 항상 노력하여 전문성과 소양을 가져야 할 것이다.

또한 지방자치단체장은 지방자치단체의 경영인으로서 막중한 책임감을 갖고 열약한 지방재정환경 속에서도 지역주민들의 삶의 질 향상을 위해 자치재정권 확충을 위해 노력하여야 하며, 이를 위하여 타 자치단체간과 중앙정부와 협조할 것은 하면서 균형 있고 솔선수범하는 ‘슈퍼리더십’을 발휘해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국문단행본

- 게리월스 지음 / 곽동훈 옮김. 「시대를 움직인 16인의 리더」. 서울: 작가정신, 1999.
- 김대규 외 2인. 「리더십」. 서울: 삼우사, 2000.
- 김병준. 「한국지방자치론: 지방정치 자치행정 자치경영」. 서울: 법문사, 1998.
- 박내희. 「현대리더십론」. 서울: 법문사, 1993.
- 박동서 외 3인. 「지방정치와 행정」. 서울: 장원출판사, 1994.
- 박우순. 「조직관리론」. 서울: 법문사, 1996.
- 성균관대학교 산업심리학과편. 「산업 및 조직심리학」. 서울: 박영사, 1995.
- 서기준. 「현대지방자치론」. 광주: 조선대학교출판부, 2003.
- 신응섭. 「리더십」. 서울: 학지사, 1994.
- 신응섭. 「리더십의 이론과 실제」. 서울: 학지사, 1997.
- 오윤진. 「리더십론」. 서울: 일선출판사, 1994.
- 유재원. 「지방자치와 권력구조」. 서울: 나남, 2000.
- 이기우. 「지방자치이론」. 서울: 학현사, 1996.
- 이창원 외 1인. 「새 조직론」. 서울: 대영문화사, 1996.
- 존 코터 지음 / 한정곤 옮김. 「기업이 원하는 변화하는 리더」. 서울: 김영사, 1999.
- 클라우스 슈밥 지음 / 장대환 옮김. 「21세기 예측」. 서울: 매일경제신문사, 1997.
- 피터드러커 지음 / 이재규 옮김. 「자본주의 이후의 사회」. 서울: 한국경제

신문사, 1993.

## 2. 국문논문 및 기타

- 김대규. “새로운 세기의 리더십과 지도자 윤리.” 「국민윤리연구」. 서울: 한국 국민윤리학회 제44호, 2000. 7.
- 김병국. “직선단체장의 바람직한 역할.” 한국지방행정연구원 세미나 보고서 20. 1995.
- 김병량. “자치단체장의 역할과 리더십의 요건.” 「한국형지방자치의청사진」. 서울: 나라정책연구회, 1995.
- 민기식. “민선지방자치단체장의 역할과 자질에 관한 연구.” 부산대학교 석사학위논문. 1998.
- 박종민 외 4인. “한국지방정치 특징.” 한국행정학보 33권 제2호. 1999.
- 서호덕. “지방자치단체장의 리더십 역량.” 영남대학교석사학위논문. 2003.
- 이승중. “민선자치단체장 리더십 영향요인.” 한국행정학보 제32권 제1호. 1998.
- 이제학. “지방통치체제에서 단체장의 리더십 제고방안연구 연세대학교 석사학위 논문. 2002.
- 이준형. “공자의 리더십에 관한 연구.” 「한국국민윤리학회」. 국민윤리연구 제48권. 서울: 한국국민윤리학회, 2001.
- 이창기. “지방자치단체장의 바람직한 정치리더십.” 한국정치정보학회. 「정치정보연구」 제3권 제2호. 광주: 한국정치정보학회, 2000.
- 이창원. “변혁적 리더십 이론의 개념적·방법론적 문제에 대한 검토.” 한국행정논집 제17권 제4호. 서울: 한국정부학회, 2005.
- 한국행정연구원. “공무원의 의식과 행태에 관한 연구.” (내무부 1992-1995).

한겨레신문. 2001년 3월 19일.

한국일보. 2005년 6월 29일 ~ 2006년 2월 10일.

황교선. “민선기초자치단체장의 바람직한 리더십 행태에 관한 연구.” 국민대학교 석사학위논문. 1999.

행정자치부. [www.mogaha.go.kr/logaha.kr:8100/help/noticelistjsp](http://www.mogaha.go.kr/logaha.kr:8100/help/noticelistjsp).

### 3. 외국문헌

Bass, B. M. *Bass & Stodgill's Handbook of Leadership: Theory, Research, & Managerial Applications(3rd ed.)*. New York: Free Press, 1990.

Bass, B. M. *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free press, 1985.

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

Conger, J. A. & Kanungo, R. A. Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings, *Academy of Management Review*. 12, 1987.

Danseraeau, F., Jr., Graen, G. & Haga, W. J. *A Vertical Dyad Linkage Approach to Leadership Within Formal Organizations: A Longitudinal Investigation of the Role Making Process*, 1975.

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

House, R. J. A 1976 Theory of Charismatic Leadership. in J. G. Hunt & L. L. Larson(Eds). *Leadership: the Cutting Edge* Carbondale: Southern Illinois University Press, 1977.

Quinn, R. E. & Faerman, S. & Thompson, M. & McGrath, M. *Becoming a Master Manager : A Competency Framework*, 3rd(ed.). New York: Wiley, 2003.

Shamir, B. & House, R. J. & Arthur, M. B. The Motivational Effects of Charismatic Leadership : A Self-Concept Based Theory. *Organizational Science*, vol.4. No.4. 1993.

Yukl, G. A. *Leadership in Organizations*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall, 1994.