

단체장의 성향과 역할 수행

The Difference in Role Performance between Conservative Mayor and Progressive Mayor

안 성 민*

Ahn, Songmin

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 기존 연구의 검토 및 연구 설계: 단체장의 역할과 리더십
- III. 진보적 단체장의 업무추진과 리더십
- IV. 보수적 단체장의 업무추진과 리더십
- V. 결론

본 논문은 지방선거에서 항상 제기되는 후보자들의 성향과 관련된 검증되지 않은 주장들의 내용을 검토하기 위하여 성공적인 진보적 구청장과 보수적 구청장의 역할수행을 사례분석 하였다. 비교 검토를 위하여 지방자치단체장의 역할을 행정 관리자, 지방자치단체의 수반, 경영자 등으로 구분하여 살펴보고, 각 단체장의 정책정향을 검토하였다. 연구 결과는 진보적 구청장은 복지에 치중한다는 주장과 보수적 구청장은 복지보다는 경제개발에 몰입한다는 주장을 뒷받침하지 않는다. 대신에 진보적 구청장이 주민참여를 중시하는 행정을 펼치는 점이 부각되었고, 보수적 구청장은 정책집행의 추진력에서 강점을 보여주었으며, 혁신적인 발상의 전환과 신중한 의사결정에서는 공통점을 보여주었다.

□ 주제어: 지방자치단체장의 역할 수행, 보수적 단체장, 진보적 단체장, 정책정향

The study examined the difference in role performance between conservative mayor and progressive mayor through a comparative case study. The role

* 울산대학교 사회과학부 교수

논문 접수일: 2014. 3. 10, 심사기간(1, 2차): 2014. 3. 10 ~ 2014. 3. 26, 게재확정일: 2014. 3. 26

performance by two different mayors as administrative manager, head of local government and entrepreneur is studied and policy preference of each mayor is examined. The study doesn't support the argument that mayor's policy preference results in an unbalanced budget. Both mayors show their strength in innovative thinking and considerate decision-making. At the same time, the progressive mayor has the advantage of enlarging citizen participation in a policy process while the conservative mayor shows his strength in implementing a policy.

□ Keywords: mayor's role, conservative mayor, progressive mayor, policy preference

I. 서론

1995년 6월 27일 지방선거 이후 한국은 지역주민들이 주인이 되는 지방자치의 새로운 시작을 하였다. 올해로 민선 6기 지방선거를 앞두고 다섯 번의 선거를 통해 지방자치가 얼마나 우리 생활에 안착되고 우리에게 어떤 변화를 가져왔는지 되돌아보게 된다. 지방자치 발전과 관련하여 특히 지방자치단체장의 역할과 리더십이 주목 받았으며, 이에 대한 다양한 논의들이 전개되었다. 이는 우리의 행정 주도 문화와 지방자치단체장에게 주어진 막강한 권한으로 인하여 지방자치단체장이 지역의 발전과 지방자치 활성화에 중요한 역할을 수행하기 때문이다. 지방자치단체장에 대한 연구는 지방정치의 측면과 지방자치단체장의 리더십 측면에서 논의되었다. 먼저 지방정치권력구조에 대한 연구들은 지방자치단체장들이 지방정부의 정책결정과정에서 강력한 영향력을 행사하고 있음을 지적하였다. 일례로 한국 지방정치의 특징을 검토한 연구는 지방정부에 대항할 수 있는 기업공동체, 이익집단, 시민단체 및 근린주민조직이 제대로 형성되어 있지 않은 상황에서 공식정부의 정점에 있는 시장은 시의회와 행정 관료체를 압도하면서 지역사회를 통치한다고 지적하였다(박종민 외, 1999). 지방자치단체장의 리더십에 관한 연구들은 특성이론, 상황이론 및 변혁적 리더십의 측면에서 검토되었다. 이러한 논의들은 지방자치단체장으로서 어떤 특성을 가진 사람이 적절한지, 그리고 성공적인 지방자치단체장의 리더십 유형은 어떠한지 하는지에 대한 시사점을 제공하였다.

하지만 연구결과들은 지방자치단체장의 리더십에 대한 상반된 해석을 보여주기도 하고, 지방선거에서는 후보자들의 성향에 따른 검증되지 않은 다양한 주장들이 제기되고 있다. 진

보적 후보자는 무상급식 등 복지에 몰입하고 지역발전 등은 도외시한다는 주장이 제기되고, 보수적 후보자는 지역주민의 의사를 무시하고 지역의 특정 이익집단의 이해관계에 따른 개발에 전념한다는 주장이 제기되었다. 이러한 주장들이 선거철만 되면 항상 등장하는 레퍼토리임에도 이러한 주장들을 검증하는 노력은 부족하였다. 이 논문에서는 지방선거에서 대립적으로 제기되는 보수와 진보의 주장들을 검토해 보고자 한다. 이를 위해서는 단체장의 성향이 단체장의 역할 수행에 어떤 영향을 미치는지를 설명할 필요가 있고, 이는 성향이 다른 성공적인 지방자치단체장들에 대한 비교사례연구를 통해 검토될 수 있다. 본 논문에서는 단체장의 성향에 따라서 예산배분에 변화가 나타나는지와 역할 수행의 내용에 차이가 있는지를 살펴보겠다. 이를 위해 2장에서 기존 연구를 검토하고 연구 설계를 한 후에 3장과 4장에서 성격이 다른 지방자치단체장에 대한 사례분석을 하고 5장에서 시사점을 살펴보도록 하겠다.

II. 기존 연구의 검토 및 연구 설계: 단체장의 역할과 리더십

1. 기존 연구의 검토

지방정치 측면의 연구는 주로 지역의 정책결정이 이루어지는 도시권력구조를 검토하였다. 서구에서는 엘리트론, 다원론, 성장기구론, 도시한계론, 도시통치체제론 등의 이론을 가지고 도시의 권력구조를 설명하고 있지만 우리나라에서는 지방자치단체장 중심의 정치구조라는 지적이 많다(박종민 외, 1999; 최창수, 2000). 민경희, 강희경, 배영목, 최영출 등(1996)은 청주시를 사례로 한 연구에서 행정, 정치, 사회분야의 권력자들이 상대적으로 큰 영향력을 행사하고 경제분야 권력자들의 영향력은 미약하다고 지적하였고, 같은 도시를 검토한 유재원(2000)은 시장(市長) 지배적인 정치구조라고 설명하였다. 박종민, 배병룡, 유재원, 최승범, 최홍석 등(1999)은 실제적인 의사결정과정 에 대한 분석을 포함한 다차원적 사례연구(multidimensional case study)방법을 통해 우리의 지방정치과정을 시장독주체제 혹은 시장지배연합의 특성으로 설명하고 시장이 시의회와 행정 관료제를 압도하면서 지역사회를 통치하고 있다고 결론지었다. 최창수(2000)도 기초자치단체의 정책결정과정에 관한 연구에서 지방자치단체장은 우월한 공식적 권한과 다양한 정치적 자원을 가지고 있으며 이를 활용하여 정책과정에서 독점적 영향력을 행사하고 있다고 지적하였다. 도시권력구조를 검토한 기존의 연구들이 대체로 동의하는 결론은 우리의 지방정치과정이 시장독주체제 혹은 시장지배연합의 특징을 가지고 있다는 것이다.

리더십에 관한 이론으로 특성이론(trait theory), 행동이론(behavioral theory), 상황이론(situational theory)을 거쳐 변혁적 리더십(transformational leadership)이 논의되고 있다. 지방자치단체장의 리더십 연구는 규범적으로 지도자의 속성을 검토하는 방법, 지방자치단체장 또는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하는 행태적 접근방법, 상황적 요인을 검증하는 접근방법 등의 방법으로 기존 리더십 연구의 결과를 토대로 한 리더십 유형과 리더십의 효과성에 관한 연구가 진행되고 있다(이광희·하태수, 2003).

첫째, 지방자치단체장의 유형연구는 정책과정에서 핵심적인 역할을 수행할 지방자치단체장의 역할을 규범적으로 다루고 있다. 지방자치단체장의 리더십 유형에 관한 대표적인 연구로는 Yates(1977), Kotter & Lawrence(1974), Cunningham(1970) 등을 들 수 있다. Cunningham(1970)은 자치단체장의 리더십을 기업가형과 위임관리자형으로 분류하였고, Kotter & Lawrence(1974)는 미국의 20개 도시의 관찰을 통해 자치단체장의 역할수행 행태를 관리자형(caretaker), 집행가형(executive), 의전형(ceremonial), 개인주의자형(individualist), 기업가형(program entrepreneur)으로 구분하였다(박해육·주재복, 2008). Yates(1977)는 자치단체장이 소유하고 있는 정치적, 재정적 자원과 단체장의 혁신성, 활동성을 기준으로 하여 개혁가형(crusader), 중개인형(broker), 사업가형(entrepreneur), 보스형(boss)으로 구분하였다(고경훈·정인화, 2010). 국내연구에서는 이승중(1995)이 Clarke & Stewart의 분류를 바탕으로 정치적, 행정적, 선도적 역할로 구분하였고, 홍준현(1999)은 정치가, 행정가, 경영자 역할로 구분하였다. 지방자치단체장의 역할유형에 대한 실증적인 연구결과도 발표되었다. 먼저 Yates의 모형을 검토한 연구는 정치적 자원(득표율)과 경제적 자원(재정력 지수), 지방자치단체 시책의 혁신성 여부를 지표로 하여 우리나라 245명의 지방자치단체장을 4개의 유형으로 분류하였다(고경훈·정인화, 2010). 이광희·하태수(2003)는 3선에 성공한 지방자치단체장을 대상으로 이들이 단체장으로 취임하기 이전의 개인적 특성과 경험이 직무수행과정에 그대로 전이되고 있는지를 검토하였으나 통계적으로 유의미한 결과를 찾지 못하였고, 자치단체장들이 발휘한 리더십 유형이 정치적 리더십(37.2%), 행정적 리더십(32.6%), 경영적 리더십(32.2%) 순서로 나타났음을 보여주었다. 이는 지방자치단체장이 특정한 리더십만을 이용하기보다는 상황에 맞는 다양한 리더십을 사용한다는 것을 보여주는 것이다.

둘째, 지방자치단체장 리더십의 효과성에 관한 연구들은 리더십의 효과성을 가져오는 요인들을 검토하였다. 김광주(1995)의 연구는 재정자립도와 소속 정당을 리더십 효과성의 주된 요인으로 지적하였고, 이승중(1998)과 이창원(1999)의 연구는 지방자치단체의 재정자립도와 함께 지방선거에서 단체장의 득표율을 주요한 상황변수로 설명하였다.

셋째, 지방자치단체의 리더십을 거래적 리더십과 변혁적 리더십으로 구분하고, 변혁적 리

더십에 영향을 미치는 요인 및 조직 효과성과의 관계에 대한 연구가 있다. 리더의 영향력을 교환적 리더십(exchange leadership)과 변화적 리더십(transformational leadership)으로 구분한 Burns(1978)의 연구를 발전시켜 Bass(1985)는 거래적 리더십(transactional leadership)과 변혁적 리더십(transformational leadership)을 소개하였다. 거래적 리더는 보상관리와 예외관리를 특징으로 한다면, 변혁적 리더는 카리스마와 지적 자극, 개별적 배려에 관심을 둔다. 다시 말해서 부하의 인지와 작업환경에 영향을 미치거나 리더와 부하의 교환관계에 의존하는 것은 전통적인 리더십인 거래적 리더십이고, 업무와 조직에 도덕적 목적과 몰입을 주입시킴으로써 업무에 의미를 부여하는 것은 변혁적 리더십이다(김호정, 2001). 우리나라 전환기의 정책에 근본적인 변혁을 가져온 리더들을 검토한 이종범(1994)의 연구는 독재를 바탕으로 성장이데올로기가 지배했던 시기에는 행동형 행정가, 소수 엘리트 집단의 권위를 바탕으로 안정이데올로기가 팽배하였던 시기에는 설득형 행정가가 유능한 행정가로 인정받았음을 지적함으로써 변혁적 리더의 덕목과 자질은 처한 상황에 따라 달라짐을 보여주었다(윤건수, 2006). 환경의 변화가 심하고 주민들의 요구가 거센 우리나라의 사정을 감안할 때 변혁적 리더십이 바람직하다고 보고, 이에 대한 연구들이 있었다. 전원보(2002)는 지방자치단체장의 거래적 리더십과 변혁적 리더십이 모두 공무원의 조직몰입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고, 공무원의 성장욕구 강도가 리더십이 조직몰입에 미치는 영향을 조절하는 효과가 있으며, 특히 거래적 리더십보다 변혁적 리더십의 효과가 크다는 연구 결과를 보여주었다. 이광희(2003)는 3선 지방자치단체장을 대상으로 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 이요인 모델에 따라 리더십 기술을 지식활용, 외부관계 행태기술, 내재적 행동기술 등 세 차원으로 나누어서 연구하고, 13명의 단체장 중 10명이 변혁적 리더십의 특징과 접근기술을 더 많이 활용하였다고 결론지었다. 그는 변혁적 리더십을 보인 10명의 단체장들은 내·외부의 유관조직들 간의 관계에서 대화/설득/협상기술을 통해 지지를 이끌어내는 것 못지않게 대중이나 전문가들을 동원하여 관계변화를 모색한 것을 설명하면서 세 가지 차원의 리더십 기술 중에서 외부관계의 행태기술의 중요성을 지적하였다.

하지만 지방자치단체장의 리더십에 대한 연구가 서로 상반되는 결과 또는 상이한 해석을 보여주기도 한다. 일례로 윤건수(2006)는 2003년 이광희의 연구에서 변혁적 리더십으로 분류되었던 10명의 단체장들에 대한 재검토를 통해 10명의 단체장들로부터 변혁적 리더십의 요소라고 일컫는 것들을 찾아보기 힘들다는 견해를 밝혔다. 최창수(2000)는 상반된 연구 결과는 연구의 접근방법과 대상, 맥락이 다르기 때문에 나타난 현상이라고 설명하였고, 윤건수(2006)는 리더십에 대한 연구에서 상이한 해석이 나타나는 이유로 리더를 둘러싼 상황조건, 이원성, 리더십의 적용 범위에 대한 다층적 성격과 유형 분류를 중심으로 한 정태적이고 제한적인 연구 등을 지적하였다. 이는 지방자치단체장은 상황조건에 영향을 받으면서 정치가,

행정가, 경영자 등의 역할을 수행하는데 이러한 요인들을 총체적으로 고려하지 않고 행정 내부의 관리자로서의 역할에 대한 연구를 수행하거나 행정 외부의 정치가로서의 역할을 검토하는 등 리더십의 적용 범위를 제한적으로 검토하는 연구들은 상반된 결과를 낼 수 있다는 것이다.

더욱이나 2010년 민선 5기 지방선거에서는 무상급식을 둘러싸고 진보와 보수가 팽팽히 맞서서 다양한 주장들을 제기하였고, 지방선거 이후에도 이를 둘러싼 논란은 계속되었다. 오세훈 전 서울시장은 의회의 무상급식 조례에 반대하면서 “복지 포퓰리즘이 서울시 행정에 족쇄를 채우고 서울 시민의 삶과 내일을 불모로 잡는 상황에 이르렀다”며 “무상급식은 민주당이 6. 2 지방선거 때부터 달콤하게 내걸어 반짝 지지를 얻은 인기 영합주의 복지선전전의 전형”이라고 공격하였고(경상일보, 2010년 10월 24일), 울산시도 무상급식 예산편성이 울산시의 재정을 악화시킬 수 있다고 반대하였다(경상일보, 2010년 12월 6일). 이러한 주장들은 지방선거에서 진보적 단체장이 복지예산에 치중함으로써 지역발전 등 필요한 사업을 도외시킬 것이라는 주장과 맥을 같이 한다. 반면에 노옥희 진보신당 울산시장 후보는 울산시의 중기지방재정계획에서 수송 및 교통분야, 국토 및 지역개발 등 토건 개발 사업비가 전체의 42%를 넘고 있기에 과도하게 집중 투자된 중기지방재정의 도로 및 산업단지에 대한 예산을 조정하면 시민복지에 투자할 재원을 확보할 수 있다고 주장하였다(경상일보, 2010년 3월 4일). 이는 보수적 단체장이 토건 개발 사업에 치중하면서 복지를 도외시한다는 주장이었다. 진보와 보수가 제기한 단체장의 성향에 따른 치중된 예산배분의 문제는 지방자치단체의 운영에 심각한 영향을 줄 수 있음에도 불구하고 이러한 주장들을 검토한 연구는 아직 없다.

2. 연구 설계

본 연구에서는 지방자치단체장의 진보적이거나 보수적인 성향에 따른 역할수행의 내용과 방법에 차이가 있는지를 검토한다. 단체장의 역할을 제한적으로 행정 내부의 관리자 혹은 행정 외부의 관리자로 파악할 때 제기될 수 있는 다양한 해석을 피하기 위하여 본 연구는 단체장의 역할을 총체적으로 검토한다. 기존의 연구에서 지방자치단체장의 역할은 정치가, 행정가, 경영자로 구분되었다. 정치가적 역할은 지방자치단체의 최고책임자라는 대표성을 가지고 여러 이해당사자들의 상호작용을 중심으로 설득을 하고 지원을 확보함으로써 지역의 문제를 해결하는 역할이며, 행정가적 역할은 행정내부관리를 합리적으로 수행함으로써 담당사무를 효율적으로 관리하고 집행하게 하는 역할이고, 경영자의 역할은 재정지원을 확대하고 필요한 재원을 조달하는 역할이다(홍준현, 1999). 본 논문에서는 지방자치단체장의 역할을 행정 관리자, 지방자치단체의 수반, 경영자로 구분하여 살펴보고자 한다. 기존의 연구와는 달리 지

방자치단체 수반의 역할을 살펴보는 이유는 기존의 연구는 이해관계자들의 조정과정을 중심으로 정치가로서의 역할을 중점적으로 검토하였지만 본 논문은 단체장이 보여주는 정책결정·집행과정의 특징과 함께 단체장의 성향에 따른 예산배분의 내용을 포함하여 검토하기 위해서이다. 먼저 단체장의 역할 수행의 내용과 성과에 영향을 미칠 수 있는 도시의 특징, 정치적 대립관계, 경제적 형편 등을 상황변수로서 살펴보고, 단체장들의 역할을 검토한다. 행정 관리자의 역할은 단체장이 행정 내부의 최고 책임자로서 갖는 역할로서 공무원들을 어떻게 관리하는지와 공무원을 통해 제공하는 대민서비스의 특징을 검토한다. 지방자치단체 수반의 역할은 단체장이 행정 외부의 최고 책임자로서 갖는 역할로서 지방자치단체의 정책결정의 내용과 정책결정·집행과정의 특징을 살펴본다. 지방자치단체의 정책결정의 내용 검토는 기능별 산출예산의 변화를 통해 앞서 제기되었던 단체장의 성향에 따른 예산배분의 불균형 문제를 검토한다. 그리고 성향이 다른 단체장들의 대표적인 정책의 검토를 통해 정책결정·집행과정의 특징을 살펴본다. 마지막으로 경영자로서 인적·물적 자원의 동원을 얼마나 효과적으로 수행하였는지를 검토한다. 이러한 연구의 분석틀은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구의 분석틀

진보적 단체장			보수적 단체장		
상황 변수	정치경제적 상황	도시의 특징 정치경제 상황	상황 변수	정치경제적 상황	도시의 특징 정치경제 상황
↓			↓		
단체 장의 역할	행정 관리자	행정·인사관리 대민서비스의 특징	단체 장의 역할	행정 관리자	행정·인사관리 대민서비스의 특징
	지방자치단체 의 수반	정책정향과 예산배분 정책결정·집행과정의 특징		지방자치단체 의 수반	정책정향과 예산배분 정책결정·집행과정의 특징
	경영자	인적·물적 자원의 동원		경영자	인적·물적 자원의 동원

본 연구는 성향이 다른 지방자치단체장들이 어떻게 역할 수행을 하고 역할 수행의 내용은 어떠한지를 검토하기 위해서 사례분석의 방법을 사용한다. 사례분석의 방법이 결과를 일반화하기 어려운 약점이 있으나 구체적인 내용파악을 위해서는 유용한 방법이다. 비교 사례분석을 위해서는 성공적인 리더십을 발휘한 단체장으로서 성향(policy preference)을 제외하고 유사한 조건을 가지고 있는 두 단체장을 선택할 필요가 있다. 성공적인 리더십을 발휘한 단체장은 재선에 성공하는 확률이 높기에, 재선에 성공한 단체장으로서 성향이 각기 다른 단체장들을 비교 분석하는 것이 바람직한 연구일 수 있다. 하지만 진보정당의 단체장으로서 재선

에 성공한 경우가 없기에 재선에 성공한 두 단체장을 비교 분석할 수는 없다. 그렇다면 시민 단체 및 지역 언론사들로부터 성공적인 단체장으로서 평판을 얻고, 의회와의 관계 등에서 유사한 정치적 상황을 보여주고 있는 단체장을 연구의 대상으로 선정할 필요가 있다. 이러한 조건을 충족하는 연구의 대상으로 울산시 북구와 남구의 구청장을 선정하였다. 북구청장은 시민사회단체들로부터 '진보적인 구청장의 모범 사례'라는 평판을 얻고 있으며 남구청장은 지역언론인들로부터 보수적인 구청장의 성공사례라는 평판을 얻고 있다. 두 구청장이 각기 다른 성향을 가지고 성공적으로 구청장의 역할을 수행했다는 점에서 사례연구의 의의가 있지만 재선의 남구청장과 초선의 북구청장을 비교 검토함에는 주의가 요청된다. 본 연구는 두 구청장에 대한 단순한 성과평가를 하기 보다는 두 구청장이 어떻게 역할수행을 하였는가를 중점적으로 검토하고 역할수행의 특징을 살펴보도록 하겠다. 사례분석을 위하여 해당 구청장과 구청 공무원들을 대상으로 한 면접조사와 문헌조사를 수행하였다.

Ⅲ. 진보적 단체장의 업무추진과 리더십

1. 정치경제적 상황

북구는 1997년 7월 15일자로 울산광역시 출범과 함께 중구의 진장·효문·송정·양정동과 울주구의 농소읍·강동면을 합쳐서 탄생되었다. 북구는 2014년 현재 157.37km²를 관할 구역으로 하여 8개동으로 구성되어진 도·농복합도시로서 주거공간, 산업도시, 해양관광도시의 특성을 가지고 있다(울산광역시 북구청, 2011). 첫 번째 도시의 특징으로서 북구는 도심의 배후지역으로 대규모 도시개발사업이 추진되고 대규모 아파트 단지가 준공됨에 따라 인구가 지속적으로 증가하고 있는 주거공간이다. 두 번째 특징으로서 북구는 양정·염포지역에는 현대자동차, 현대모비스, 현대하이스코 등의 대기업이 미포국가공업단지 내에 소재하고 있고, 현대자동차와 중소기업단지로 조성된 효문공단과 새롭게 개발된 달천농공단지 등이 위치하고 있는 산업도시이다. 세 번째 특징으로서 북구는 강동지역에는 수려한 해안 자연경관과 잘 조화된 관광휴양·해양공원이 개발되고 있는 해양관광도시이다.

북구의 인구는 구 신설 당시 101,067명에서 2012년 현재 186,263명으로 85,196명이 증가하여 연평균 5.62%의 증가율을 보이고 있고, 재정규모는 227,903백만원으로 울산광역시 전체에서 동구 다음으로 규모가 작은 편이다. 하지만 도·농복합도시로서 울주군 다음으로 큰 면적을 가지고 있어서 도심의 배후지역으로 발전이 기대되는 지역이다.

<표 2> 울산광역시 구군의 현황(2012년 기준)

	면적(km ²)	인구	공무원 정원	재정규모(백만원)
계	1,060.19	1,166,503		
중구	37.00	234,966	562	269,762
남구	72.70	351,466	649	337,526
동구	36.03	179,743	480	183,128
북구	157.34	186,263	513	227,903
울주군	757.12	214,065	794	595,285

자료: 『2013년 울산시정백서』(2013); 재청고(<http://lofin.mospa.go.kr>)

북구는 현대자동차 등 산업체 노동조합의 지지를 받는 진보정당과 보수적인 성향의 주민들로부터 지지를 받는 보수정당이 의회의 의석을 나누어가지고 있다. 5대 북구의회는 진보정당 의원이 4명, 보수정당 의원이 3명으로 구성되어 있고, 4대 북구의회는 반대로 진보정당 의원이 3명, 보수정당 의원이 4명이었다. 또한 북구의 구청장에도 진보정당 출신과 보수정당 출신이 번갈아 당선 되었다. 북구의 정치적 특징은 이러한 진보와 보수의 공존과 함께 도시지역 주민과 농촌지역 주민이 지역발전과 관련하여 다른 견해를 보이는 등 갈등조정이 주요한 과제라는 점이다. 실례로 음식물자원화시설의 설치를 둘러싼 구청과 지역주민들의 갈등이 심화되어 전국뉴스에 등장하였고, 전국 최초로 시민배심원제의 도입을 통하여 음식물자원화시설의 설치를 결정하였지만 악취문제 등의 환경문제로 시설운영이 중지되었다.

의회와의 협력관계를 보면, 진보적 의원들로부터 주민참여와 관련한 적극적인 협조를 이끌어 내었고, 보수적 의원들과는 어렵지만 무난한 관계를 유지하였기에 북구청장은 의회와의 협력에 어려움을 느끼지 않았다고 평가하였다(윤구청장, 2014년 3월 4일).

2. 행정 관리자로서의 역할

북구청장의 행정관리 키워드는 ‘주민 참여’와 ‘선택과 집중’이다. 먼저 주민과의 소통을 강화하고 주민참여를 통한 행정을 실현하기 위해 동(洞)의 활성화, 주민참여 운영시스템의 구축, 주민참여 교육의 강화 등을 하였다. 북구청장은 주민참여 행정의 승패는 동(洞) 주민센터의 활성화에 의해 좌우된다는 생각에서 동 기능을 강화하기 위해 인력을 보강하고 동 주민센터 직원들의 평정제도를 바꾸었다. 기존의 평정제도는 동 직원들이 구청의 총무국 소속으로 함께 평정되는 제도이었고, 이 평정제도에서 동 직원들이 대체로 낮은 평가를 받음으로써 동(洞)이 기피부서로 여겨졌다. 이를 변경하여 총무국과 동의 평정을 분리시킴으로써 진급에

서 동이 구청보다 가점이 오히려 많아지고, 동 직원들에게 열심히 일할 수 있는 동기부여를 하게 되었다(윤종오, 2014).

주민참여 운영시스템의 구축은 조직의 신설, 업무보고서 양식의 변경, '주민참여 체크리스트'의 도입 등을 통해 시도되었다. 첫째, 주민참여과를 신설하여 주민참여 관련 업무를 관장하게 하였고, 친환경급식지원센터를 설치하여 민·관거버넌스를 통한 정책운영이 되도록 하였다. 둘째, 기존의 업무보고서에 대외협력 체계, 연계 가능한 사업, 협력부서 등을 추가로 기재하도록 변경하였다. 이러한 업무보고서 양식의 변경은 '대외협력 체계'의 검토를 통해 행정 전반에 걸친 시민사회의 참여를 유도하였고, '연계 가능한 사업'과 '협력부서'의 점검을 통해 사업 간 연계 및 부서 간 협력을 유도하였다. 친환경급식은 급식 시민연대와 여러 관련기관들, 참여예산은 참여연대, 필수예방접종은 소아과의사회, 치과주치의 제도는 건강한 치과의사회, 아동과 여성 안전문제는 울산여성회 등과 협력체계를 구축하게 되었다(윤종오, 2014). 셋째, '주민참여 체크리스트'는 기획 단계부터 집행단계, 성과·평가단계까지 주민참여의 가능성과 방안을 검토하도록 함으로써 주민참여를 극대화하도록 하였다.

주민참여를 활성화하기 위해서 전 공무원을 대상으로 한 기본적 교육 외에도 통장들을 위한 통장학교, 주민자치위원들을 위한 주민자치 아카데미 등의 교육을 실시하였고, 이러한 교육을 받지 않으면 다음에 연임이 되지 못하게 하였다(윤구청장, 2014년 3월 4일). 뿐만 아니라 CB(community business)교육을 통해 지역의 리더로서 역할 할 수 있도록 하였다.

'선택과 집중'은 한정된 예산으로 행정 효율성을 극대화하기 위해 필요한 방안이다. '선택과 집중'전략을 명확히 보여주는 사례로 넘쳐나는 축제를 정리한 사례를 들 수 있다. 북구는 강동 해변축제, 정자 해맞이 축제, 강동 수산물축제 등의 크고 작은 축제를 정리하고 쇠부리 축제만을 집중적으로 육성하는 방안을 선택하고, 축제를 정리하는 대신 1억 원의 예산으로 해변 물놀이장을 조성하여 운영하는 방안을 채택하였다(윤종오, 2014).

'주민 참여'와 '선택과 집중' 이외에 북구청장은 직원들의 불필요한 업무를 경감하기 위해 회의 줄이기, 잡무보고 폐지 등을 실시하였다(윤구청장, 2014년 3월4일). 그래서 간부회의도 일주일에 하루만 개최한다. 회의 줄이기, 잡무보고 폐지 등은 실무자들의 불필요한 업무를 경감시킴으로써 업무 효율성을 향상시킬 수 있는 방안이지만 간부급 공무원들이 정책결정 과정에 참여하는 기회를 축소하는 방안이기도 하다. 진보적 북구청장의 취임과 행정관리의 변화는 주민참여를 독려하고 실무를 맡은 6급 이하 공무원들에게 적극적인 업무수행의 동기를 부여하는 긍정적인 역할을 하였지만 간부급 공무원들의 참여를 활성화시키지 못했다는 아쉬움이 있다. 이와 관련하여 북구청장은 사무관 이상의 인사를 울산시에서 통합적으로 관리하기 때문에 이들을 움직이는데 한계가 있다고 지적하였다(윤구청장, 2014년 3월 4일).

3. 지방자치단체 수반으로서의 역할

1) 정책정향과 예산배분

2010년 지방선거의 대표적인 논쟁은 ‘친환경 무상급식’이었으며, ‘친환경 무상급식’ 등 다양한 복지혜택의 확대를 주장하는 진보적 후보자가 구청장에 당선된다면 예산의 많은 부분이 복지 쪽에 집중됨으로써 균형적인 구청의 살림살이를 어렵게 할 것이라는 우려의 목소리가 높았다. 진보적 구청장이 복지사업을 확대하였다면 복구청의 살림살이 내용이 변화했을 것이기에, 이를 살펴보기 위해 2008년부터 2013년까지의 예산서를 검토하였다. 2010년 7월 이전의 복구청장은 보수적인 성향이었기에 진보적 구청장 이전과 이후의 분야별 예산을 검토함으로써 예산집행에 실제적인 변화가 있었는지를 살펴보았다.

〈표 3〉은 2008년부터 2013년까지의 복구 세출예산 현황이다. 사회개발비는 교육비, 문화 및 관광비, 환경보호비, 사회복지비, 보건비 등의 예산 항목을 합한 것이고, 경제개발비는 농림해양수산비, 산업·중소기업비, 수송 및 교통비, 국토 및 지역개발비 등의 예산 항목을 합한 것이다. 경제개발비가 지역의 인프라 구축 등 경제개발을 위한 예산을 보여 준다면 사회개발비는 사회복지, 문화 및 관광, 교육 등 사회개발을 위한 예산을 보여준다. 사회개발비 중 특히 논란이 있는 사회복지비와 최근 예산의 비중이 증가하고 있는 문화 및 관광비는 별도로 검토하였다.

예산의 규모가 작은 자치구의 경우, 세출예산을 검토함에 있어서 주의를 요하는 점은 특정 시설의 건립이 해당 항목의 예산을 급격하게 증가시키는 점이다. 복구청의 경우에도 2010년과 2011년의 일반행정비와 2008년의 문화 및 관광비가 세출예산에서 10% 이상을 차지하고 있다. 이는 동 주민센터, 복구국민체육센터 등의 건립으로 인한 결과라고 하겠다. 동 주민센터의 건립비용이 일반행정비에 포함되어 있지만 주민센터의 건립비용은 일반행정비의 다른 부문과 성격을 달리하기에 일반행정비의 검토에서 2010년과 2011년의 경우를 제외하고 살펴볼 필요가 있다. 일반행정비가 세출예산에서 차지하는 비중의 경우, 연 평균 8.11%를 보인 2008년과 2009년에 비하여 연 평균 5.75%를 보인 2010년과 2011년이 일반행정비 예산의 비중을 줄였다고 하겠다. 사회개발비는 2010년을 제외하면 지속적인 증가를 보이고 있으며, 세출예산에서 차지하는 비중도 증가하고 있다. 문화 및 관광비는 2008년의 투자 이후 지속적인 감소세를 보이다가 2011년부터 예산에서 차지하는 비중의 증가를 보여주고 있고,

<표 3> 북구 세출예산 현황*(2008년~2013년)

단위: 백만원

연도	예산 총액		일반행정비		사회개발비**		문화 및 관광비		사회복지비		경제개발비***	
	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율
2008년	149,181 (100%)		11,296 (7.57%)		68,803 (46.12%)		16,384 (10.98%)		36,928 (24.75%)		27,037 (18.12%)	
2009년	153,428 (100%)	2.85%	13,274 (8.65%)	17.51%	75,552 (49.24%)	9.81%	10,708 (6.98%)	△34.64%	50,074 (32.64%)	35.60%	26,167 (17.05%)	△3.22%
2010년	157,889 (100%)	2.91%	17,597 (11.15%)	32.57%	73,314 (46.43%)	△2.96%	7,564 (4.79%)	△29.36%	52,872 (33.49%)	5.59%	28,841 (18.27%)	10.22%
2011년	179,461 (100%)	13.66%	19,487 (10.86%)	10.74%	86,776 (48.35%)	18.36%	11,218 (6.25%)	48.31%	60,092 (33.48%)	13.66%	28,796 (16.05%)	△0.16%
2012년	205,560 (100%)	14.54%	12,569 (5.75%)	△35.50%	105,736 (51.44%)	21.85%	12,668 (6.16%)	12.93%	77,608 (37.75%)	29.15%	40,971 (19.93%)	42.28%
2013년	224,302 (100%)	9.12%	12,896 (5.75%)	2.60%	126,417 (56.46%)	19.56%	16,639 (7.42%)	31.35%	94,044 (41.93%)	21.18%	38,360 (17.10%)	△6.37%

자료: 울산광역시 북구청 홈페이지 재정정보

* 각년도 마지막 추경예산의 세출예산임.

** 사회개발비는 예산의 기능별 항목인 교육비(050), 문화 및 관광비(060), 환경보호비(070), 사회복지비(080), 보건비(090)를 합한 액수임.

*** 경제개발비는 예산의 기능별 항목인 농림해양수산비(100), 산업·중소기업비(110), 수송 및 교통비(120), 국토 및 지역개발비(140)를 합한 액수임.

사회복지비는 2008년부터 지속적으로 예산에서 차지하는 비중을 증가시키고 있다. 경제개발비는 매년 증가와 감소를 반복하고 있지만 2011년을 제외하면 세출예산에서 차지하는 비중이 17~18% 정도를 유지하고 있다.

〈표 4〉는 북구의 진보적 구청장 이전(2008년부터 2010년)과 이후(2011년부터 2013년), 그리고 전체 지방자치단체를 두 시기로 나누어서 예산의 평균 비중과 증가율을 검토한 것이다.

〈표 4〉 구청장의 성향과 세출예산

	사회개발비		사회복지비		경제개발비	
	평균 비중	평균 증가율	평균 비중	평균 증가율	평균 비중	평균 증가율
보수적 구청장 재임 시	47.26%	3.43%	30.29%	20.60%	17.81%	3.5%
진보적 구청장 재임 시	52.08%	19.92%	37.72%	21.33%	17.69%	11.92%
지방자치단체 (2008-2010년)	43.04%	9.68%	21.79%	11.31%	36.73%	4.87%
지방자치단체 (2011-2013년)	46.58%	6.88%	25.24%	9.95%	27.26%	0.30%

자료: 울산광역시 북구청 홈페이지 재정정보, 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr>)

경제개발비의 경우 보수적 구청장 재임 시의 평균 증가율보다 진보적 구청장 재임 시의 평균 증가율이 높으나 세출예산에서 차지하는 평균 비중은 별 차이가 없다. 이는 세출예산의 규모 증가로 인하여 경제개발비의 평균 증가율이 높아졌음을 보여주는 것이다. 경제개발비가 세출예산에서 차지하는 비중이 현저히 낮아지지 않은 분석결과는 진보적 구청장의 취임이 경제개발 분야 예산의 심각한 삭감을 가져오지 않았음을 보여주는 것이다. 사회개발비의 경우 세출예산에서 차지하는 평균 비중과 평균 증가율이 진보적 구청장의 재임 시에 모두 높아졌다. 하지만 진보적 구청장 재임 시에 사회개발비의 평균 증가율이 높아진 것이 사회복지 부문에 편중된 예산을 배정한 것을 의미하지는 않는다. 사회복지비의 경우 세출예산에서 차지하는 비중은 증가하였지만 평균 증가율은 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 사회 환경과 국가 정책의 변화에 따라 사회복지비가 지속적으로 증가하는 추세를 보여주는 것으로 진보적 구청장이 사회복지에 몰입한다고 보기는 어렵다. 북구청 세출예산의 변화를 지방자치단체 전체를 대상으로 한 변화와 비교하면, 전체 지방자치단체를 대상으로 한 사회개발비와 사회복지비의 평균 비중은 증가하였고, 경제개발비의 평균 비중은 감소하여서 북구청과 같은 변화의 양상을 보여주고 있다. 전체 지방자치단체를 대상으로 한 사회개발비, 사회복지비, 경제개발비의

평균 증가율이 2011-2013년에 모두 감소하였으나 복구청은 같은 시기(진보적 구청장의 재임 시)에 모두 증가하여서 차이를 보이고 있다. 이는 진보적 구청장이 보여주는 사회적 복지비의 높은 평균 증가율이 사회복지부문에 집중된 예산배분의 결과라고 설명하기 어렵게 한다. 세출예산의 평균 비중과 증가율을 검토한 결과, 진보적 구청장이 사회복지 부문에 집중하고 경제개발을 위한 투자는 위축시킨다는 주장의 근거를 찾기는 어렵다.

2) 정책결정·집행과정의 특징

복구청장의 대표적인 정책으로 ‘친환경 무상급식’, ‘세대공감창의놀이터’, ‘염포동주민센터 이전과 신축 등을 살펴볼 수 있다. ‘친환경 무상급식’은 2010년의 지방선거에서 가장 많은 논쟁을 불러온 공약으로 진보적 후보자가 열악한 기초지방자치단체의 재정을 고려하지 않고 실행에 옮길 경우 지역경제개발사업들이 차질을 빚을 수 있다는 우려와 함께 다른 복지부문을 위축시키는 것이 아닌가 하는 우려가 있었다. 복구청장이 ‘친환경 무상급식’공약을 이행하는데 극복해야 할 가장 큰 어려움은 열악한 재정여건과 사업의 추진 주체 확보 문제이었다. ‘친환경 무상급식’이 시민단체를 중심으로 10년 가까이 논의되어 왔지만 행정에서는 이와 관련해 쌓여진 인적, 물적 자원이 전무한 상황이었다(윤종오, 2014). 이 문제의 해결방안으로 선택한 것이 민·관거버넌스의 구축을 통한 정책집행의 방법이었다. 학부모단체, 교원단체, 생협조직, 환경단체, 여성단체, 인권단체, 식생활교육단체 등이 참여한 ‘친환경무상급식풀뿌리울산연대’와 행정의 함께 ‘울산복구 친환경무상급식추진단’을 꾸리고, 시민단체에서 추천한 두 명의 계약직 직원이 초기의 정책집행을 담당하였으며, 2011년 초에 민·관거버넌스의 형태로 ‘친환경급식지원센터’를 설치하였다. ‘친환경 무상급식’의 추진 주체의 확보와 함께 정책의 성공적 추진을 위해서는 복구의 재정여건을 고려한 추진방안을 선택해야 했다. 이 문제에 대한 고민은 ‘무상급식’이 아닌 ‘친환경 급식’에 방점을 찍음으로써 해결하였다(윤종오, 2014). 복구 전체 의무교육 대상자인 초, 중학교생 전원에 대한 무상급식은 울산시청과 교육청의 지원 없이 복구청이 감당하기 어려운 문제로 복구청은 ‘친환경 급식’으로 정책의 프레임 변경하였다. ‘친환경 급식’은 지역의 농민과 농협, 학교를 연계시키는 역할을 ‘친환경급식지원센터’가 담당하는 것이다. 2011년부터 복구청은 15억 원의 예산을 들여 관내 총 20개 초등학교(14,137명)에 친환경 무상급식을 실시하고 있다. 6학년 학생(2,734명)에게는 8억 원의 예산으로 무상급식을 실시하고, 나머지 학생은 식재료비 6억 7천만 원을 지원하는 친환경 급식을 추진하였다(울산광역시 복구청, 2013a). 정책의 프레임은 ‘친환경 급식’으로 변경함으로써 재정여건을 고려한 정책을 추진하게 되었을 뿐만 아니라 코걸 푸드에 대한 관심을 제고시키고 농촌을 활성화시키는 계기를 마련하였다. 하지만 복구청은 ‘친환경 급식’으로

정책 프레임을 변경하였지만 6학년을 대상으로 하는 무상급식을 시행하고 ‘친환경 무상급식’이라는 ‘상징’을 그대로 사용하고 있다. 이는 향후에 무상급식에 대한 논쟁을 다시 점화시킬 수도 있기에 검토가 필요한 부문이다.

‘친환경 급식’이 민·관거버넌스를 통한 정책집행의 사례를 보여준다면 ‘세대공감창의놀이터’는 주민이 참여하는 정책결정과정을 보여주는 사례이다. ‘세대공감창의놀이터’는 2008년 가동이 멈춘 음식물자원화시설이 재탄생되는 시설로 현재 공사 중이다. 음식물자원화시설의 활용 방안은 여러 번 논의되었지만 다양한 요구와 이해관계의 대립·갈등으로 해결의 실마리를 찾지 못하고 있었다. 이 문제에 해결방안을 모색하기 위해 2012년 5월 울산대 건축대학과 건축분야 관학협력 협약을 체결하고, 2012년 6월 음식물자원화시설 활용 기본계획수립 연구용역을 시행하였으며 이 시설의 활용방안을 검토할 민간추진단을 구성하였다(울산광역시 북구청, 2013b). 민간추진단을 중심으로 수차례의 선진지 벤치마킹, 직원토론회, 주민건축디자인 워크숍, 주민설명회, 주민설문조사 등을 시행하고, 논의의 결과 2012년 11월 가족 중심 커뮤니티 및 친환경 체험공간인 ‘세대공감창의놀이터’를 짓기로 하였다(윤종오, 2014). ‘세대공감창의놀이터’건립 결정에는 민간추진단의 선진지 벤치마킹을 통한 제안과정과 구청장의 결단에 의한 장난감미술관 추진이라는 추진방안의 결정이 있었고, 주민의 참여와 의견수렴을 통한 내용의 구체화과정이 있었다(윤구청장, 2014년 3월 4일).

염포동주민센터의 이전과 신축은 경직된 법 적용을 탈피함으로써 대민서비스를 향상시킨 사례라고 할 수 있다. 기존의 염포동주민센터는 동네 한쪽귀퉁이에 치우쳐 언덕 위에 자리 잡고 있어서 이용에 불편이 많았으나 새로운 주민센터를 신축할 마땅한 대지가 없어서 기존 건물의 위치에 신축해야 했다. 주민센터 건립과 관련하여 염포동 한가운데 있는 쌍테빌 아파트 어린이집을 옮기자는 안이 제기되었고 주민공청회를 통해 이전 신축을 결의하였다. 하지만 주민센터의 이전 신축을 위해서는 법리적인 검토뿐만 아니라 어린이집 부지 300여 평에 대한 1,799세대 개인별 지분이 줄어드는 만큼 모든 세대가 등기를 다시 해야 하는 어려움, 인근 교회부지와 KCC부지를 추가 매입해야 하고 가스밸브함을 옮겨야 하는 등 어려움이 있었다(윤종오, 2014). 이는 개인 건물을 사서 행정관청이 들어온 사례로, 발상의 전환과 행정편의가 아닌 주민편의의 관점에서 일을 추진했다는 특징을 보인다.

세 정책사례를 통해 북구청의 정책결정·집행과정의 특징으로 구청장의 혁신적인 발상의 전환, 주민참여와 소통, 민·관거버넌스의 구축 등을 지적할 수 있다. 주민참여과 담당자는 북구의 주민참여가 행정주도형 참여단계를 벗어나서 공동협력형 주민참여의 단계라고 평가하고, 이러한 주민참여의 성과로 각종 공사로 인한 집단민원이 발생하지 않고 있는 점을 지적하였다(울산광역시 북구청, 2013c). 민·관거버넌스의 구축은 북구청의 정책과정에 다양한 시민단체와 지역인사의 참여를 가능하게 함으로써 정책향상에 기여하고 있다.

4. 경영자로서의 역할

경영자의 역할은 재정지원을 확대하고 필요한 재원과 자원을 조달하는 것이다. 민·관거버넌스를 성공적으로 구축한 북구청장은 다양한 시민단체와 지역인사들의 협력을 이끌어냄으로써 인적자원을 확대했다고 평가할 수 있다. 하지만 현대자동차를 포함하는 기업체의 적극적인 협력을 이끌어내지 못했다는 한계가 있다. 북구청장은 노사민정협의회에 사측의 부진한 참여가 협의회 운영의 가장 큰 걸림돌이었다고 지적하였다(윤구청장, 2014년 3월 4일).

인적자원의 확대와 함께 경영자로서의 구청장이 수행해야 할 역할이 재정지원을 확대하는 것이다. 열악한 기초자치단체의 재정상황으로 인하여 중앙정부와 광역정부의 지원이 없이 지역발전을 위한 정책의 시행은 요원하기 때문이다. 재정지원의 확대 측면에서 보면, 괄목할만한 규모의 보조사업을 유치하지 못한 진보적 구청장의 역할수행이 탁월했다고 평가하기는 어렵다. 이 문제와 관련하여 북구청장은 보수정당 소속의 시장으로부터 적극적인 협력을 이끌어내지 못했다고 설명하였다(윤구청장, 2014년 3월 4일).

IV. 보수적 단체장의 업무추진과 리더십

1. 정치경제적 상황

울산광역시의 중심부에 위치한 남구는 행정·금융·상업도시, 문화·관광도시, 산업도시 등의 특징을 가지고 있다(울산광역시 남구청, 2013). 첫째, 행정·금융·상업도시로서 남구에는 울산광역시청, 울산지방법원 및 검찰청, 울산지방해양수산청 등 국가 및 지방행정기관과 한국은행, 외환은행 등 금융기관이 밀집되어 있고, 재래시장과 대형백화점, 대형할인점 등 신·구 유통시장이 복합적으로 형성되어 있다. 둘째, 문화·관광도시로서 남구에는 선암호수공원, 울산대공원, 고래박물관, 솔마루길, 울산문수축구경기장, 울산문수국제양궁장 등 스포츠와 관광 인프라를 구비하고 있다. 셋째, 남동부 해안지역을 끼고 미포국가산업단지과 울산석유화학단지에 중화학공업, 정유·석유화학 계열의 공장들이 입지한 산업도시이다.

남구는 잘 갖추어진 도시 인프라를 기반으로 하여 울산광역시 중에서 가장 많은 인구를 가지고 있다. 하지만 인구는 2001년 345,286명에서 2012년 351,466명으로 1.79% 증가에 그치는 등 인구증가는 정체되어 있다. 재정규모는 2012년 기준으로 337,526백만원으로 울주군을 제외하고 자치구 중에서는 가장 규모가 크다. 높은 재정규모와 잘 갖추어진 도시 인

프라의 구축은 남구의 발전과제를 문화 인프라와 콘텐츠의 확대에 집중하도록 한다.

남구는 대체적으로 보수적인 색채가 강한 지역이라 할 수 있다. 그래서 1998년 광역시의 승격이후 4번의 구청장 선거에서 모두 보수정당 소속의 후보자가 당선되었고, 현재의 구청장은 재선되었다. 하지만 남구의회는 구성은 약간 다른 양상을 보여주고 있다. 현재 남구의회는 보수정당 소속 의원 8명, 진보정당 소속 의원 5명, 진보에 가까운 무소속 의원 1명으로 구성되어 있다. 이는 산업도시로서 산업체 노동조합의 지지를 받는 진보정당이 일정 부분 정치적 영향력을 행사하고 있음을 보여주는 것이다. 진보정당 소속 의원들과 주민참여예산조례안의 제정과정 등에서는 갈등을 빚기도 하였으나 남구청장은 진보정당 소속 의원들과 어려운 관계이지만 필요에 따라 협력하는 관계를 유지함으로써 문화 인프라 구축사업 등의 수행에 어려움을 겪지 않았다(김구청장, 2014년 3월 3일).

2. 행정관리자로서의 역할

1) 행정·인사관리

남구청장의 인사관리의 특징을 단적으로 보여주는 것이 ‘울산발 철밥통 깨기’(경상일보, 2007년 1월 30일)이다. 남구청장은 취임 후 가장 먼저 업무성과가 현저히 떨어지는 공무원을 시정지원단에 발령하고 1년 정도 지켜본 뒤 그 때에도 변화가 없으면 면직이나 퇴직을 유도한다는 방침으로 ‘울산발 철밥통 깨기’를 시행하였다. 이는 침체된 공직사회에 긴장감과 활력을 불어넣는 획기적인 인사제도라는 여론의 평가를 얻었고, 울산시, 서울시, 대구시 등 타 지방자치단체들이 공무원 퇴출제를 도입하는 계기를 마련하였다(경상일보, 2007년 3월 2일). ‘울산발 철밥통 깨기’는 공무원의 성과에 기초한 인사제도의 운영을 천명한 것이며, 남구청은 공무원에 대한 성과평가의 기준으로서 종합행정·대민행정이라는 행정의 특징을 살릴 수 있도록 현장업무 중시, 자신의 담당업무에 대한 성과와 함께 부서 및 남구청 전체의 업무 기여도, 대민관계 충실도 등을 제시하였다. ‘현장업무 중시’의 원칙은 기획을 담당하는 지원 부서보다 건설과, 환경과, 교통과 등 격무에 시달리게 되는 현장업무 부서에서의 근무에 가점을 부여하는 것이다. 또한 성과평가는 자신이 담당한 업무의 성과와 함께 부서 및 남구청 전체의 업무 기여도를 포함하도록 하였다. 가장 대표적인 사례가 체납세 관리를 세정과 직원만의 일이 아닌 구청 공무원 전체의 업무로 보고, 체납세 징수실적이 우수한 공무원에게 해외연수 등의 보상을 준 것이다(김구청장, 2014년 3월 3일).

열심히 일하는 조직을 위한 인사관리의 원칙을 시행함과 함께 조직의 효율성을 높이기 위해 조직진단과 조직개편 등을 시행하였다. 6급 계장직을 실무진화 하였고, 지역 특성에 맞는

고래관광과, 양궁팀, 도시디자인과, 도시창조과 등을 신설하였다(김두겸, 2013).

2) 대민서비스

남구청 대민서비스의 특징은 '생활 밀착형 행정'이라 하겠다. 남구청장을 비롯한 공무원들은 적극적으로 주민들의 행정수요를 파악하고 파악된 행정수요를 충족할 수 있는 방안을 마련하였다. 이러한 노력의 결과로서 'OK생활민원기동대,' '베스트 행정서비스의 날,' '영유아 플라자,' 장애인 전용 '행복목욕탕' 등이 탄생하였다. 특히 'OK생활민원기동대'와 '베스트 행정서비스의 날'은 행정 서비스의 영역을 넓힌 사례라 할 수 있다. 'OK생활민원기동대'는 기존의 전파상 등이 없어짐으로써 소규모 전기제품의 수리 등이 어려워진 주민들의 사소한 생활불편을 직접 현장 방문하여 신속히 처리하는 대민서비스로 2011년 1월 1일부터 운영하고 있다. 가정방문 생활민원, 기동순찰 공공민원, 사회취약계층 방문 점검 보수 등의 임무를 수행하는 기동대는 2011년 4,032건, 2012년 12,718건, 2013년 19,952건의 민원을 처리하였다(울산광역시 남구청, 2013; 경상일보 2014년 1월 12일). 동(洞)별로 시행하는 '베스트 행정서비스의 날'은 현장에서 모든 어려움을 다 해결할 수 있는 만물박사 서비스로서 TV, 가방 등 생활용품 수리하는 만물수리 서비스, 전문의의 무료 검진과 처방까지 이루어지는 의료서비스, 지역 어르신들을 위한 이·미용 및 목욕봉사, 애견 관련 서비스 그리고 구청장의 민원청취 및 처리 등이 당일 현장에서 이루어지는 서비스이다(울산광역시 남구청, 2012). 이는 행정서비스가 단순히 인·허가 행정을 넘어서 민간부문이 제공하지 못하는 생활민원서비스를 포함하도록 함으로써 행정 서비스의 영역을 넓힌 사례로서 주민들의 행정 만족도를 높였다. '영유아플라자'는 어린 아이를 데리고 갈 곳이 마땅치 않다는 주부들의 의견을 수렴하여 만든 지역 최초의 통합 육아서비스 장소이다(김두겸, 2013). 영유아플라자는 놀이 체험실, 장난감과 아동도서 대여관, 보육정보센터, 상담실 및 옥상의 생태공원으로 이루어진 건물로 아이들과 엄마들에게 인기가 높다. 장애인 전용 '행복목욕탕'은 장애인들이 일반 목욕탕을 이용하는데 겪는 불편을 해소하기 위하여 기존 목욕탕을 임차하고 1,700만원의 예산을 들여 계단 손잡이를 설치하고 목욕탕 현관 높이를 낮추는 등 장애인들의 불편을 덜기 위한 공사를 시행한 후 매주 목요일 오전 10시부터 오후 5시까지 장애인들만을 위한 목욕탕을 연 것이다(김두겸, 2013).

남구청이 시행한 '생활 밀착형 행정'은 적극적으로 주민들의 불편사항을 청취하고 이를 해소하기 위한 노력에 의해 가능해진 행정이다. 남구청 '생활 밀착형 행정'은 많은 예산을 필요로 하지 않지만 행정서비스에 대한 주민만족도가 높다는 특징이 있다.

2. 지방자치단체 수반으로서의 역할

1) 정책정향과 예산배분

보수적 구청장은 사회복지를 도외시하고 경제개발에 치중한다는 주장의 진위를 검토하기 위해서 2008년부터 2013년까지의 예산서를 검토하였다. 북구청은 보수적 구청장 이후에 진보적 구청장이 취임하는 변화가 있어서 진보적 구청장 이전과 이후를 검토할 수 있었으나 남구청은 민선이후 지속적으로 보수적 성향의 구청장이 취임하였기에 현재의 구청장 이전과 이후를 비교 검토할 실익이 없다. 하지만 <표 5> 남구의 세출예산 현황은 보수적 구청장이 사회복지를 도외시하고 경제개발에 치중한다는 주장에 반하는 자료들을 제시하고 있다. 2010년 세출예산은 전년도에 비해 15.57%가 감소하여 문화 및 관광비는 전년도에 비해 41.82% 감소하고, 경제개발비는 전년도에 비해 35.98%가 감소하였으나 사회복지비의 예산은 소폭 증가하였다. 이는 구청의 살림살이가 어려운 상황에서 먼저 사회복지비를 확보하려는 노력을 경주하였음을 보여주는 것이다. 또한 사회복지비가 예산에서 차지하는 비중이 2008년 21.07%에서 2013년 36.91%로 지속적으로 증가하고 있는 반면에 경제개발비가 예산에서 차지하는 비중은 소폭이지만 2009년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 다시 말해서 남구의 세출예산 현황을 통해 보수적 구청장이 복지를 도외시하고 경제개발에 몰입한다는 주장의 근거를 찾기는 어렵다.

2) 정책결정·집행과정의 특징

남구청장의 대표적인 업적으로 앞 절에서 살펴본 '주민 중심 행정'과 함께 도시 문화 인프라와 콘텐츠의 확충을 들 수 있다. 도시 문화 인프라를 확충하는 사업들인 선암호수공원, 솔마루길, 여천천 생태하천사업 등의 검토를 통하여 남구청장의 정책결정·집행과정의 특징을 살펴보겠다. 이 정책과정에서 발견되는 특징은 혁신적인 발상의 전환, 신중한 정책결정, 꾸준한 사업의 추진 등이다. 선암호수공원 사업과 여천천 생태하천사업의 성공적 추진은 남구청장의 혁신적인 발상의 전환에 의해 가능해졌다고 할 수 있다. 선암호수공원은 석유화학단지 인근에 위치한 지역으로 1962년 울산이 국가공업지구지정이 된 이래로 비상용 공업용수 이용을 위한 수질보전과 안전을 이유로 수자원공사가 1.2km²의 유역면적 전역에 철조망을 설치하고 관리해 온 지역이다(울산광역시 남구청, 2013). 남구청이 이 지역의 토지를 전부 매입할 여력도 없지만 수자원공사도 이곳을 매도할 의향이 없었기에 부지를 매입한 후에 공원을 조성하는 기존의 방법으로 공원을 조성하는 것은 불가능하였다. 남구청이 선택한 방법은

<표 5> 남구 세출예산 현황*(2008년~2013년)

(단위: 백만원)

연도	예산 총액		일반행정비		사회개발비**		문화 및 관광비		사회복지비		경제개발비***	
	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율
2008년	258,199 (100%)		15,303 (5.93%)		96,113 (37.22%)		23,755 (9.20%)		54,394 (21.07%)		55,458 (21.48%)	
2009년	286,963 (100%)	11.14%	17,426 (6.07%)	13.87%	123,402 (43.00%)	28.39%	27,753 (9.67%)	16.83%	76,534 (26.67%)	40.70%	75,915 (26.45%)	36.89%
2010년	242,274 (100%)	△15.57%	16,299 (6.73%)	△6.47%	115,784 (47.80%)	△6.17%	16,148 (6.67%)	△41.82%	78,477 (32.39%)	2.54%	48,601 (20.06%)	△35.98%
2011년	268,820 (100%)	10.96%	16,485 (6.13%)	1.14%	126,502 (47.06%)	9.26%	16,655 (6.20%)	3.14%	86,913 (32.33%)	10.75%	53,375 (19.86%)	9.82%
2012년	308,780 (100%)	14.86%	20,665 (6.69%)	25.36%	148,949 (48.24%)	17.74%	23,861 (7.73%)	43.27%	99,571 (32.25%)	14.56%	56,543 (18.31%)	5.94%
2013년	350,598 (100%)	13.54%	19,040 (5.43%)	△7.86%	192,953 (55.03%)	29.54%	33,425 (9.53%)	40.08%	129,416 (36.91%)	29.97%	66,472 (18.96%)	17.56%

자료: 울산광역시 남구청 홈페이지 재정정보

* 각년도 마지막 추경예산의 세출예산임.

** 사회개발비는 예산의 기능별 항목인 교육비(050), 문화 및 관광비(060), 환경보호비(070), 사회복지비(080), 보건비(090)를 합한 액수임.

*** 경제개발비는 예산의 기능별 항목인 농림해양수산비(100), 산업·중소기업비(110), 수송 및 교통비(120), 국토 및 지역개발비(140)를 합한 액수임.

수자원공사의 공원 부지 소유권을 변경하지 않고 이 지역의 철조망을 건어내고 공원을 조성하여 주민들이 이용하도록 하는 방법이었다. 공원조성은 부지매입 후 조성공사라는 고정 관념을 깨버림으로써 이용하지 않고 격리시켜 둔 공공용지를 시민들이 이용할 수 있게 하는 사업을 추진할 수 있었다. 여천천 생태하천사업이 성공하기 위해서는 부족한 하천 유지수의 문제를 해결해야 했다. 이 문제를 해결하기 위해 처음에는 하루 만천 톤의 지하수를 하천에 유입시키는 사업을 추진하기로 결정했으나 이 수량이 부족하다는 의견이 제시되었고, 다각적인 검토 끝에 '바닷물 유입'이라는 조금은 실험적인 방법을 사용하였다. 남구청장은 바닷물의 유입이 하천 생태계를 파괴할 수도 있다는 우려가 있기에 두려운 결정이었지만 보다 많은 전문가들의 다양한 의견을 듣고 '바닷물 유입'이라는 방법을 결정했다(김두점, 2013).

정책결정·집행과정에서 발견되는 남구청장의 두 번째 특징은 신중한 정책결정이다. 사람들에게 알려진 남구청장의 특징은 '불도저'이다. 이와 관련한 질문에서 남구의 간부급 공무원은 정책을 '불도저'처럼 집행한다는 것이 정책결정에 신중함이 없다는 의미가 아니라고 강조하였다(남구청 L공무원, 2014년 3월 7일). 일단 정책을 결정하면 꾸준히 집행은 하지만 정책의 결정은 신중하게 한다는 것이다. 여천천 생태하천사업의 경우에도 이러한 신중한 정책결정을 엿볼 수 있다. '바닷물 유입'이라는 결정을 내리기에 앞서 보다 많은 전문가들의 다양한 의견을 듣고 불안 요소들에 대해 안심할 수 있도록 시민들에게 충분히 설명하고 성공률과 실패율 그리고 위험성을 모두 고려한 뒤에 결정을 내렸다(김두점, 2013). 남구청장은 주민의사의 청취, 공무원들의 사업검토, 전문가들의 의견수렴 등의 과정을 통해 사업의 필요성과 사업 성공률 등을 점검하는 신중한 과정을 거친 후에 정책결정을 한다고 한다(김구청장, 2014년 3월 3일).

정책결정·집행과정에서 발견되는 남구청장의 세 번째 특징은 꾸준한 사업의 추진이다. 검토 중인 사업들은 모두 1~2년에 마무리가 된 것이 아니라 상당한 기간 동안 지속적으로 사업이 시행되었다. 먼저 여천천의 경우, 2007년부터 2010년까지 '자연형 생태하천 조성사업'을 통해 여천천 중류에 유입되는 오수를 차단하고 생태성을 되찾았고(울산광역시 남구청, 2011), 2011년부터 2015년 2월 완공예정으로 상류지역까지 '고향의 강 사업'을 추진 중이다(울산광역시 남구청, 2012). 선암호수공원의 경우, 2010년 10월 14일에 자연경관을 활용하여 산책로 및 다양한 테마를 가진 시설물을 조성하고 공원을 개방하였고, 2011년에는 선암호수공원 축구장 옆 부지에 테마쉼터 조성공사를 하였고, 2012년에는 다양한 체육시설을 설치하였으며, 2013년에는 추가 주차장을 개장하였다(울산광역시 남구청, 2013; 경상일보 2013년 11월 13일). 마찬가지로 솔마루길 조성사업도 2007년 1월에 시작하여 2012년 4월까지 5개년 동안 사업을 추진하여서 산책로 24km와 솔마루하늘길을 조성하였다(울산광역시 남구청, 2013). 이렇게 장기간에 걸친 사업의 수행은 한 편으로 예산상의 제약으로

인해 나타나는 것이지만 다른 한 편으로 사업의 내용을 심화시킨다. 남구청의 경우, 장기간에 걸친 꾸준한 사업의 시행은 국비의 확보와 사업 내용의 심화를 위한 단계적인 사업수행이었다.

3. 경영자로서의 역할

남구청장은 필요한 재정적 자원을 조달하는 경영자로서 역할 수행이 탁월하였다고 평가할 수 있다. 340억 원이 투자된 여천천 '자연형 생태하천 조성사업'은 환경부의 보조금을 지원 받았고, 2005년까지 300억 원이 투자될 여천천 '고향의 강 조성사업'은 국토해양부의 지원을 받았다(경상일보, 2013년 12월 3일). 9,959백만원이 투자된 솔마루길 조성사업은 13억원의 국비를 지원받았다. 남구청장은 중앙정부의 의존재원을 확보하기 위해서 두 가지 전략을 사용했다(김구청장, 2014년 3월 3일). 첫째, 중앙부처에게 재정지원을 해 줄 수 있는 명분을 제공하였다. 국가의 시책사업에 포함될 수 있는 지역의 사업을 발굴하고, 사업의 적합성을 높이기 위해 사업의 이름 작명부터 국가 시책사업에 맞추는 노력을 하였다(김두겸, 2013). 일례로 단절된 산책로를 연결시키는 통로인 솔마루하늘길은 동식물의 생태통로 연결사업의 일환으로 산림청으로부터 지원을 받아서 조성하였다. 둘째, 단계적으로 사업에 대한 설득을 하였다. 남구청은 국비를 지원받기 위해서 먼저 중앙의 실무를 담당하는 공무원부터 설득을 시작하는 단계적인 설득 전략을 사용하였다. 이를 위해 남구청 공무원들의 모든 인맥을 동원하였고, 실무자들의 긍정적인 검토를 얻은 후에 지역 국회의원 등의 도움을 받아서 정책결정자들에 대한 설득을 하였다.

선암호수공원, 솔마루길, 여천천 생태하천 조성사업 등의 성공적 추진을 위해 남구청장은 지역의 다양한 기관과 인사들의 협력을 이끌어냄으로써 인적자원을 확대했다고 평가할 수 있다. 수자원공사의 협조가 없었다면 지금의 선암호수공원은 불가능하였다. 지역기업체들의 협력을 바탕으로 13개의 구간으로 나누어진 솔마루길을 지역기업체들이 맡아서 관리하는 '솔마루 사랑운동'을 전개할 수 있었고, 산악자전거 동호인들이 솔마루길 안전지킴이로서 역할을 하였다. 남구청이 지역기업체 및 지역인사들의 협력을 성공적으로 이끌어 내었지만 이러한 주민들의 참여는 '행정 주도형의 참여'라고 할 수 있고, 시민단체들의 참여와 협력을 이끌어내지 못한 한계가 있어서 북구청의 경우와 비교가 된다.

V. 결론

이제까지의 논의를 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 단체장의 성향과 역할 수행

	진보적 단체장	보수적 단체장
정치경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 보수-진보 의원들이 대립되어 있거나 협력관계 유지 • 성장하는 도심 배후지역으로 갈등 조정이 주요 과제임 	<ul style="list-style-type: none"> • 보수-진보 의원들이 대립되어 있거나 협력관계 유지 • 도시 문화 인프라 구축의 수요가 높음
행정 관리자의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 동 주민센터의 활성화, 주민참여 운영시스템의 구축 • 주민참여형 행정 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장업무를 중시하는 성과평가체계 확립 • 생활밀착형 행정
지방자치단체 수반의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지에 몰입하는 예산배분이라고 할 수 없음 • 정책과정의 특징: 혁신적인 발상의 전환, 주민참여와 소통, 민·관거버넌스의 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발에 집중하는 예산배분이라고 할 수 없음 • 정책과정의 특징: 혁신적인 발상의 전환, 신중한 정책결정, 꾸준한 사업의 추진
경영자의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 재정지원을 확대하는 역할은 제한적이나 인적자원을 확대하는 역할 수행은 우수함 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정지원 및 인적 자원을 확대하는 역할 수행은 우수하나 '행정 중심의 주민참여' 수준이었음

진보성향의 복구청장과 보수성향의 남구청장에 대한 사례연구는 진보적 단체장은 복지에 몰입하고 보수적 단체장은 지역개발에 몰입한다는 주장의 근거를 보여주지 않는다. 산출예산에 대한 분석 결과는 구청장의 성향에 따라 재정운영의 내용이 급격하게 변한 것이 아님을 보여준다. 이는 진보적 구청장이 주장하는 보편적 복지와 보수적 구청장이 주장하는 선택적 복지의 실제적 운영에 차이가 있는지에 대해 의문을 제기하게 한다. 복구청은 '친환경 무상급식'이라는 상징을 그대로 유지하고 있지만 실제 내용은 '제한적인 무상급식'과 '친환경 급식'이라고 할 수 있고, 남구청의 '영유아 플라자'는 보편적 복지의 일환이라고 할 수 있다. 다시 말해서 보수진영과 진보진영은 지방선거에서 '보편적 복지'와 '선택적 복지'라는 대립되는 프레임의 경쟁을 하였지만 실제적인 복지정책은 지역의 복지수요, 지방자치단체의 재정 여건, 국가 시책 등을 고려하여 운영한 것으로 보인다. 그렇다면 민선 6기 지방선거는 보편적 복지와 선택적 복지라는 프레임의 경쟁에서 벗어나 지역에 필요한 복지정책의 내용을 가지고 논의할 필요가 있다.

구청장의 성향에 따른 차이는 구청장의 역할 수행 방법에서 발견된다. 두 구청장이 모두 '주민 중심의 행정'을 하였지만 '주민 중심의 행정'을 수행하는 방법에는 차이가 있다. 북구청장은 '참여와 소통'을 키워드로 하여서 주민참여의 활성화와 민·관거버넌스의 구축을 통한 행정을 위해 노력을 경주하였다면 남구청장은 '주민행복'을 키워드로 하여서 주민의 행정수요를 적극적으로 파악하고 열심히 일하는 공무원 조직을 통하여 파악된 수요를 충족시키는 노력을 하였다. 남구청장의 이러한 노력은 행정서비스의 영역을 넓히는 성과를 가져왔지만 시민단체들의 적극적인 협력을 이끌어 내지는 못한 채 행정 주도적인 주민참여에 그쳤다는 평가를 받고 있다.

진보적인 북구청장이 주민참여와 민·관거버넌스 구축을 위한 노력에서 보수적인 남구청장보다 탁월한 역할 수행을 하였다면 남구청장은 꾸준한 정책의 수행과 필요한 재정적 자원을 조달하는 경영자로서의 역할 수행이 탁월하였다. 구청장들의 성향에 따른 역할 수행 방법에 차이가 있고, 그로 인하여 각기 다른 성과를 보여주고 있지만 두 구청장은 성공적인 구청장으로서 공통된 특징을 보여주고 있다. 두 구청장들은 모두 혁신적인 발상의 전환과 다양한 의견을 수렴하고 조정하는 신중한 정책결정을 보여주고 있다.

이번 연구는 단체장의 성향에 따라서 단체장의 재정운영과 역할 수행에 차이가 있는지를 사례연구를 통해 검토하였기에 연구의 결과를 일반화하기는 어렵다는 한계를 가지고 있다. 하지만 지방선거에서 진보와 보수라는 프레임이 제안하는 주장들의 내용을 검토함으로써 지방선거에서 고착된 프레임을 벗어날 수 있는 계기를 마련하였다는 의의를 가진다.

【참고문헌】

- 고경훈·정인화. (2010). 지방자치단체장의 리더십에 관한 실증적 연구: Yates의 모형을 기준으로. 『한국정책학회 하계학술대회발표논문집』, 455-476.
- 김광주. (1995). 민선기초자치단체장의 정부관계행태분석. 『한국행정학보』, 29(4): 1171-1191.
- 김두겸. (2013). 『새로운 시작』. 울산: 스토리하우스.
- 김호정. (2001.) 변혁적 리더십과 전통적 리더십의 관계 및 바람직한 리더십 모형. 『한국정책학보』, 10(3): 88-107.
- 민경희·강희경·배영목·최영출. (1996). 청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구. 『한국사회학』, 30: 187-226.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (1999). 한국 지방정치의 특징. 『한국행정학보』, 33(2): 123-139.
- 박해육·주재복. (2008). 『지방자치단체장의 리더십 연구』. 한국지방행정연구원 보고서.
- 울산광역시청. (2013). 『2013년 울산시정백서』.
- 울산광역시 남구청. (2011). 『2013년 구정백서』.
- 울산광역시 남구청. (2012). 『2013년 구정백서』.
- 울산광역시 남구청. (2013). 『2013년 구정백서』.
- 울산광역시 북구청. (2011). 『2011년 구정백서』.
- 울산광역시 북구청. (2013a). 『모두가 누리는 복지문화 복구』. 구정성과 자료집.
- 울산광역시 북구청. (2013b). 『지속발전 가능성을 창조하는 복구』. 구정성과 자료집.
- 울산광역시 북구청. (2013c). 『참여와 소통으로 하나 되는 복구』. 구정성과 자료집.
- 유재원. (2000). 청주시 사례. 『한국 지방정치와 도시권력구조』, 39-106. 서울: 나남.
- 윤건수. (2006). 기초단체장의 변혁적 리더십 연구를 위한 새로운 접근: 이야기꾼으로서의 기초 단체장. 『한국행정학보』, 40(2): 125-145.
- 윤종오. (2014). 『참여와 소통으로 다함께 행복한 세상을 꿈꾸는 주민바보』. 울산: 디자인 협진.
- 이광희. (2003). 지방자치단체장의 리더십: 지역발전과 리더십 기술의 연계. 『한국행정논집』, 15(3): 643-665.
- 이광희·하태수. (2003). 3선 민선자치단체장의 리더십 유형: 개인적 특성과 리더십 유형의 연계. 『경기대학교논문집』, 47집: 303-321.
- 이승중. (1995). 자치단체장의 역할과 자질. 『한국행정학보·대구경북행정학회 합동 하계학술대회발표논문집』, 21-31.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 『한국행정학보』, 32(1): 147-161.
- 이종범(편). (1994). 『전환시대의 행정가: 한국형 지도자론』. 서울: 나남.

- 이창원. (1999). 지방자치단체장들의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증적 연구. 『한국행정학보』, 33(3): 273-286.
- 전원보. (2002). 지방자치단체장의 리더십이 공무원의 조직몰입에 미치는 영향. 『21세기 정치학회보』, 12(1): 195-215.
- 최창수. (2000). 『기초자치단체장의 리더십과 정책과정에 관한 연구』. 한국지방행정연구원 보고서.
- 홍준현. (1999). 『지방자치 발전을 위한 자치단체장의 역할 재정립 방안』. 한양대학교 지방자치연구소 연구보고서.

- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: the Free Press.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row Publishers.
- Cunningham, J. V. (1970). *Urban Leadership in the sixties*. Cambridge, MA: Schenkman.
- Kotter, J. P. & P. R. Lawrence. (1974). *Mayors in Action: Five Approaches to Urban Governance*. New York: John Wiley and Sons.
- Yates, D. (1977). *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*. Cambridge, MA: The MIT Press.

안 성 민: Indiana University에서 행정학 박사학위(*The Influence of Governance Structure and Size of Libraries on the Provision and Production of Library Service, 1995*) 를 취득하고, 현재 울산대학교 사회과학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 갈등관리 등이다. 주요 저서 및 논문으로는 “주민참여예산제도의 경험과 성과”(2009), 『딜레마와 제도의 설계』(2009), “형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서”(2011) 등이 있다(songmin@ulsan.ac.kr).