

★ The Hope Report 23호 [2013. 12]

# 지방자치단체장의 자질과 전력별 장·단점

.....

## 목차

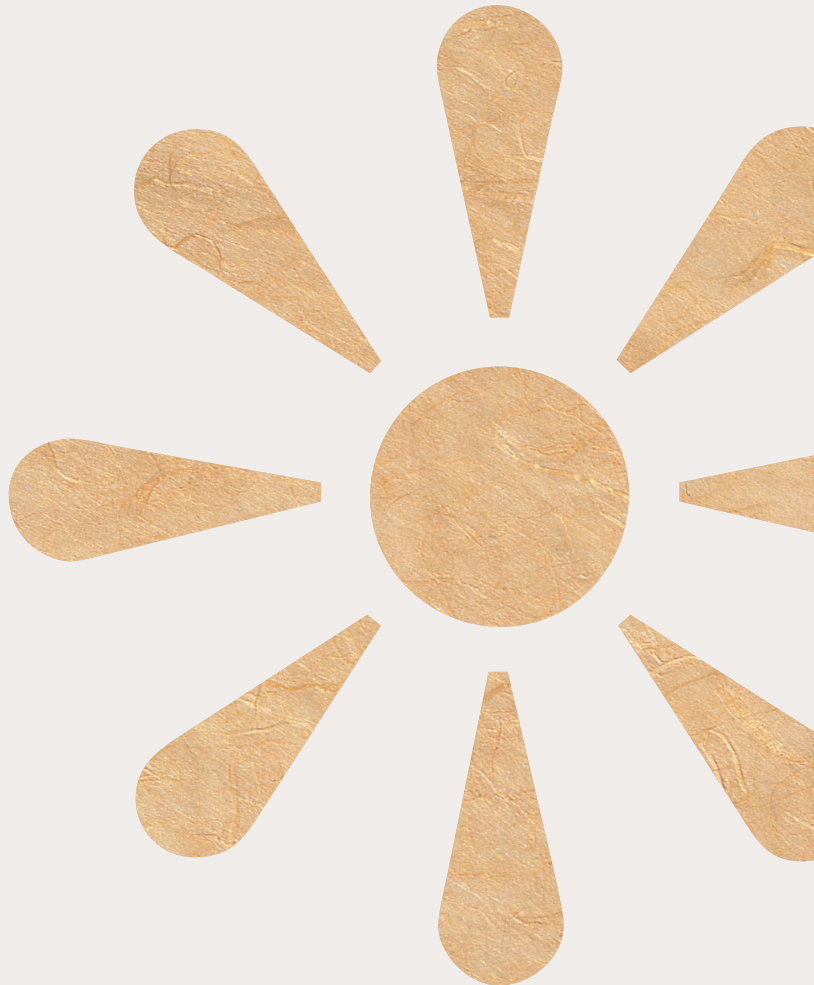
### 개요

1. 자치단체장의 자질과 영향력
2. 자치단체장의 전력별 장·단점
3. 글을 마치며

.....

## 작성

송창석 부소장 | [song5245@makehope.org](mailto:song5245@makehope.org)



## 개요

2014년 6월 4일에는 전국 동시 지방선거가 실시된다. 지방선거는 시·도지사 등 광역자치단체장과 시장·군수·구청장 등 기초자치단체장 이외에 각 지역의 광역·기초의회 의원과 비례대표의원, 그리고 교육감을 선출하게 된다. 따라서 각 정당들은 내년 2월 말 또는 늦어도 3월까지 공천을 마무리할 예정이지만, 최근까지 기초자치단체장과 지방의원에 대한 정당공천권 폐지를 놓고 찬·반 양론이 대립중이다.

다가오는 동시 지방선거는 자치단체의 자치권한이 미약하고 열악한 지방재정 현실 때문에 의욕적인 업무를 추진하고자 하는 자치단체장들에게는 한계요인으로 작용하고 있다. 이에 더하여 시민참여가 배제된 대의정치의 한계와 기존 정당정치에 염증을 느낀 주민들의 무관심과 냉소적인 태도, 부패와 방만한 지방재정 운영 등으로 민주주의 학교라고 할 수 있는 지방자치가 위협받고 있는 상황이다.

이와 같이 암울한 문제점을 열거한 이유는 지방자치의 무용론을 주장하기 위한 것이 아니다. 오히려 민주주의의 기초인 지방자치를 정치발전의 출발점으로 삼아야하기 때문에 산적한 지방자치의 많은 숙제들을 해결해야 한다는 절박함에 기인한 것이다. 더불어 이와 같은 난제를 슬기롭게 해결하기 위해서는 그 중심에 역량과 자질을 갖춘 훌륭한 지방자치단체장이 절실함을 강조하기 위해서이다. 그동안 244명의 자치단체장들이 보여준 성적은 대체로 만족스럽다고는 할 수 없다. 그럼에도 일부 자치단체장들이 보여준 다양한 지역의 혁신사례와 의미 있는 창의적 성과는 우리에게 행복감과 한 줄기 희망의 빛을 전해주고 있다.

원론적으로 볼 때 지방자치단체장에게는 정치가로서 자질과 행정가로서 자질이 동시에 요구된다. 어느 한쪽으로 치우침 없이 양자의 역할을 수행할 수 있는 인물이 선출되는 것이 중요하다. 특히 우리나라는 의회권력에 비해 자치단체장의 권한이 상대적으로 크기 때문에 지방자치단체장의 역량과 자질이 지역발전과 성공적인 행정운영에 더욱 중요하게 작용한다.

이 리포트는 훌륭한 자치단체장을 가져야만 우리가 행복해 질 수 있다는 단순한 논리를 기반으로 하고 있으며, 다음 선거에서 어떤 기준으로 단체장을 선출할 것인가 하는 물음에 답하면서 단체장의 역량과 자질을 측정할 수 있는 비교적 구체적인 비교기준을 찾고자 출발했다.

여기서 제시하는 자료는 대한민국과 비슷한 지방정부의 구조와 제도를 운영하고 있고 우리보다 지방자치의 경험이 많이 축적된 일본의 분석 자료를 기초로 다시 정리한 것이다. 이 자료가 절대적인

비교기준이 될 수는 없겠으나, 내년 지방선거를 준비하면서 참조할 만한 근거로 충분히 활용할 수 있을 것이라 생각한다.

## 1. 자치단체장의 자질과 영향력

지방자치단체장은 지역의 꽃이며 얼굴이다. 우리 지역을 이끌어 갈 자치단체장은 어떤 경력과 자질을 가진 사람이 선출되는 것이 바람직할까? 한마디로 '어떠한 경력과 자질을 가진 사람이 단체장으로 적격자이다'라고 단언할 수는 없지만, 아무 생각 없이 냅을 놓고 있다가 선거일이 다가와 급하게 기계적으로 투표하는 것은 시민이 가져야할 바람직한 태도는 아닐 것이다.

따라서 다가올 지방선거에서 바람직한 단체장을 선택하는 기준을 삼는 데 도움이 될 수 있는 단체장의 영향력과 역할 그리고 요구되는 자질에 대하여 직업을 기준으로 전력별 장·단점을 살펴보고자 한다.

### 1) 자치단체장에 따라 행정이 얼마나 변할까?

일본의 경험을 살펴보면, 제2차 세계대전 이후 시행된 초기의 지방선거에서 선출된 단체장들은 우리의 민선 이전과 같이 그다지 큰 변화를 주지 못했다. 초기에는 단순히 중앙의 지시와 법령을 충실히 집행하는 수준에 머물렀다.

1965년 이후부터 대두된 환경오염문제를 자치단체가 적극적으로 규제하고 극복하는 과정에서 혁신계열이 지방자치의 변화를 주도하게 되었다. 이 시기부터 환경과 관련된 시민운동이 두드러지기 시작하였으며, 단체장의 역량과 특성에 따라 자치행정도 서서히 변화하게 되었다. 소위 '법령선점이론'이 무너지면서 상위 법령인 모법의 근거가 없어도 자치단체의 조례로 환경오염을 규제하고 처벌할 수 있게 되었다.

1975년 이후부터는 이데올로기를 바탕으로 시민여론을 의식하고 복지문제에 중점을 두는 혁신계열보다는 실무형과 집행력을 갖춘 보수계열의 단체장들이 다시 등장하게 되었다. 자치단체 간 창의적인 행정에 대한 경쟁이 시작되는 시대로 접어들게 되었고 지역의 독창성을 내보이며 다양한 특색을 갖춘 자치행정이 가능하게 되었다.

우리나라는 주민 직선 이전에는 단체장들이 주민의 입장보다는 중앙에 있는 인사권자의 의중을 더

헤아리는 사무관리형에 머물렀다. 1991년도에 지방의원선거, 1995년도부터 단체장 주민 직선제가 되면서 변화가 시작되었다. 주민 위주의 참여행정으로 바뀌었고 지역에서 창의적이고 다양한 시도가 나타났다. 자치단체들은 서로 선의의 경쟁을 하면서 성장했다. 최근에는 실질적인 자치권을 확보하기 위한 지방분권과 재정분권 등에 대한 연대활동 등도 이루어지고 있다.

## 2) 단체장의 역할

민선 자치단체장들의 역할은 우선 지방정부의 수장으로서 중앙정부와 관계에서 지방의 자주성을 확대해 가야한다. 내부적으로는 지방의회와 관계에서 발생하는 대립과 마찰을 슬기롭게 극복해야 하며, 지역주민에 대해서는 자치행정을 혁신하고 보다 다양하고 질 높은 행정서비스를 제공해야 한다. 자치행정에 대한 주민참여를 유도하고 지역의 다양한 목소리를 조율하여 인적, 물적 자원을 지역발전의 원동력으로 승화시키는 조정자로서 역할 등을 수행해야 하는 아주 중요한 위치라고 할 수 있다. 현재 자치권이 많이 제약되어 있다고는 하지만 민선 자치단체장이 가지는 권한과 영향력은 이전보다 훨씬 커졌다. 어떤 사람이 단체장으로 선출되는가에 따라서, 그리고 단체장의 신념과 역량, 열정 등에 따라서 해당 자치단체나 지역의 발전은 크게 달라질 수밖에 없다.

## 3) 단체장에게 요구되는 자질

지방자치단체장에게 요구되는 자질과 능력은 다음과 같다.

### ①도시의 미래상을 제시할 수 있는 이상(비전)과 철학이 필요하다

자치단체장에게 우선 필요한 것은 미래를 보는 힘이라고 할 수 있는 이상과 철학 그리고 비전을 가지고 있는냐이다. 비전과 철학이 없는 사람은 자치단체장이 되어서는 안 된다. 도시에는 각각의 고유한 역사에 근거한 얼굴이 있으며 그것을 창조적으로 발전시키기 위해서는 미래를 투영시킬 수 있는 비전이 필요하다. 단체장의 임기가 역사의 한 페이지라는 인식을 가지고 항상 지역의 미래를 생각하는 정책을 진행시켜야만 하는 것이다.

### ②분명한 행·재정 운영능력

자치단체장은 잘못된 관습을 바꾸고 시민이 기대하는 효율적인 행·재정 운영을 할 사명이 있다. 시민의 세금을 공정하고 낭비 없이 시민에게 환원하고, 행정의 낭비를 줄여 최소의 경비로 최대의 효

을을 올려야 한다. 자치단체장은 의연한 태도를 가지고 정치가로서 범하기 쉬운 인기위주의 행정이 되지 않도록 노력해야 한다.

### ③ 다양한 요구와 한정된 재정 안에서 우선순위를 결정하는 힘

자치단체장에게 요구되는 중요한 자질은 무엇이 중요한가를 간파하고 판단하는 힘이다. 다양한 요구와 한정된 재정을 가지고 시책을 선택하고 과감하게 우선순위를 결정해야 한다. 이것은 용기와 결단을 필요로 하는데 일상의 대주민 서비스를 확대하는 것도 필요하지만, 장기적인 시야로 확실한 비전을 가지고 중점적으로 재원을 배분하는 것이 자치단체장의 책무이다. 한정된 재정을 가지고 나누어 먹기 식의 소액 분산투자보다는 선택과 집중투자를 위해서 주민과 의회를 설득하고 이해를 구할 수 있는 능력이 있어야 한다.

### ④ 공무원의 의식개혁, 능력개발, 조직 활성화를 도모하는 리더십

관료사회 문화에 익숙한 공무원의 의식을 바꾸고 능력을 개발하는 것은 단체장의 기본적인 임무이다. 공무원 사회의 낡은 관습과 선례답습의 체질에서 탈피해 자유로운 창의성과 아이디어로 자주적인 혁신 행정을 펼치고 공직사회의 체질개선을 도모하는 지도력이 필요하다.

### ⑤ 주민과 지방의회 등에 대한 분명한 자세와 태도

자치단체장은 주민의 이기주의에는 의연한 태도로 임해야 한다. 할 수 없는 것은 할 수 없다고 분명히 말하는 용기가 필요하다. 단체장은 선거라는 절차를 통해 주민이 선출하기 때문에 자칫하면 우유부단한 태도를 보일 수 있다. 행정의 역할분담과 주민의 역할분담을 명확히 구별하고, 지역 이기주의에 대해서는 단호하게 대처해야 한다. 선거를 의식한 무사안일주의나 인기영합은 자치행정을 그르치게 하고, 잘못된 이기주의를 더욱 조장한다. 지방의회와 관계도 마찬가지이다. 지방의회의원이 말하는 것은 무엇이든 듣는다는 자세를 취하는 것은 터무니없는 집행권의 포기가 될 수 있다.

### ⑥ 중앙을 향해 지방분권을 주장할 수 있는 확실한 자세

지방자치단체장은 중앙정부를 향해 지방분권과 재정분권 등을 확실하게 주장할 수 있는 용기와 행동력을 가져야 한다. 지방자치는 중앙정부와 관계에서 '권력의 수직적 분권'을 실행하는 정치시스템이라고 할 수 있다. 실질적 자치를 위해 권한배분을 놓고 중앙과 지방 간 밀고 당기기는 당연한 현상인 것이다. 자치단체장은 분권에 대한 철학과 가치를 명확하게 갖고 있어야 하고 분권적인 철학의 실현을 위해 행동해야 한다.

## 2. 자치단체장의 전력별 장·단점

다음 자료는 지방자치단체장으로 선출되기 이전에 자치단체장이 어떠한 직업군에서 활동을 하였는가에 따라 당선된 이후 보여 질 수 있는 일반적인 특징을 정리한 것이다. 물론 이와 같은 내용은 절대적인 주장이 아니라 일반적으로 나타나는 보편적 경향이라고 할 수 있다.

### 1) 공무원 출신 단체장

자치단체장으로 출마하기 이전의 직업이 공무원이라고 해서 모든 사고가 경직되어 있고, 행정 편익적인 행태를 보인다고 단정할 수는 없다. 일본의 경험을 보면 중앙부처 및 자치단체 등의 공무원 출신이 갖추고 있는 장점으로 행정의 실무경험이 풍부하고 견실함이 인정되었다. 반면 오히려 행정사무를 너무 잘 알고 있는 것이 단점으로 지적되기도 한다. 즉 행정에서 독창성과 창조성이 결핍되고 시야가 좁으며 정치력이 부족할 수 있다. 또한, 주민 위주 사고방식이 부족할 수 있다는 것이 단점으로 지적되고 있다.

중앙부처 공무원 출신은 중앙정부와 인맥이 넓기 때문에 중앙정부와 관계를 처리하는 데 있어 다소 유리하지만 주민과 친숙함이 부족한 점이 단점으로 지적되고 있다.

공무원출신 자치단체장들은 과거 경험을 바탕으로 아집에 빠지지 않기 위해서는 개방적인 태도를 가지고 외부 자문가 그룹 등을 활용하면서 새로운 변화를 수용하려는 노력이 필요하다.

### 2) 정치인 출신 단체장

기초 및 광역의원 또는 국회의원과 같은 정치인 출신의 단체장이 갖는 특징은 일반적으로는 정치적 수완과 실행력이 있고 주민의 요구를 잘 파악한다는 것이다. 주민과 친밀도가 높고 서민적이며 의회와 연락 및 조정관계가 원만한 점은 장점이 될 수 있다. 반면 너무 의회와 관계만을 우선적으로 고려할 우려가 있다. 행정 실무와 행정적 판단이 부족하거나 조잡할 수 있고, 매사를 정치적 판단으로만 치우쳐서 전반적인 시야와 공정함을 잃을 수 있다는 점이 단점으로 지적된다.

국회의원 출신의 경우는 시야가 넓고 종합적인 판단력을 가지고 있으며 중앙정부 등과 관계 및 연락 관계도 좋다. 그러나 정치적 배려가 지나치게 강할 수 있고 정치위주의 행동이 우려되며 독단적인 유형이 많다. 실무적 능력과 판단이 부족하고 시민과 친숙한 관계를 형성하는 데 어려움 등이 단점으로 지적되고 있다.

기초의원 출신은 정치적 수완과 실행력이 있고 주민의 요구를 잘 파악하고 주민과 친밀도가 높다. 서민적이며 의회와 관계가 좋은 점도 장점이라고 할 수 있다. 반면 행정에 대한 실무와 판단력이 약하고 정치적 판단에 우선을 두어 균형적인 시각을 잃을 수 있다. 중앙정부나 광역단체와 관계에 있어 다소 인맥이 부족하다는 약점이 있다.

광역의원 출신 단체장은 기초의원보다는 넓은 시야를 갖고 광역단체와 관계는 좋지만 마찬가지로 행정실무나 경험이 부족하고 주민과 관계와 공무원에 대한 의식파악이 부족한 것이 단점으로 지적되고 있다.

### 3) 민간기업 또는 언론인 출신

민간기업 출신 단체장은 아이디어와 독특한 시책을 기대할 수 있다. 경영 감각이 있으며 경영 기법을 행정에 도입할 수 있고 적극성, 신속성을 가지고 있다. 언행도 부드럽고 비관료적이며 시민감각에 민감하다는 장점이 있다. 단점으로는 행정수완과 실무면에서 약하고 정치력에 다소 문제가 있을 수 있으며, 주민의 요구를 원만하게 풀 수 없고 독선적인 성급함 등이 나타날 수 있다.

언론인 출신 단체장은 아이디어와 발상이 뛰어나고 한발 앞선 행정을 할 수 있다. 시야가 넓고 깨어 있는 눈으로 시정을 보는 비판력과 평가력이 있으며 새로운 문제에 적극적이다. 매스컴을 다루는 능력도 뛰어나다. 반면 행정실무와 실행력이 약하고 너무 이상에 치우치기 쉽다. 자신을 외부에 노출시키고 싶어 하는 등 인기를 생각하여 건실한 활약을 기대하기 어려울 수도 있으며, 정치력이 부족하고 의회 대책이 불안한 점 등이 단점으로 나타날 수 있다.

## 3. 글을 마치며

앞서 언급한 지방자치단체장의 전력별 장점과 단점은 매우 도식적이고 단순해서 절대적인 평가가 될 수는 없다. 그러나 우리가 바람직한 단체장을 선출하기 위해서 눈여겨보아야 할 점은 분명히 있다. 관료적 사고방식을 뛰어 넘는 참신한 시각과 아이디어가 단체장으로서 갖추어야 할 제1의 조건임을 다시 한번 강조하고자 한 것이다.

행정은 최대의 서비스산업이다. 지방의 발전이 중앙의 발전과 국제화를 가져온다고 주장하여 세계적으로 유명해진 일본 이즈모 시의 이와쿠니 시장은 교사나 전문 경영인, 변호사 등이 단체장으로 적합하다고 주장을 했다. 그 이유는 관료출신의 경우 관료를 위한 편의주의적인 행정에 빠지기 쉽기 때문이라고 한다.

그동안 사례를 보면 우리나라는 민선 자치단체장의 독선과 무능 그리고 지방의회의 무능으로 사실상 파산상태에 이른 자치단체가 다수 있다. 자치단체장의 전력이 무엇인지 고려하는 것과 더불어 자치단체장의 전횡을 제어할 수 있는 참여와 감시기능도 작동해야 할 것이다.

민선 5기를 살펴보면 아직도 권위적인 행태만을 보이거나, 혹은 개념 없이 관료의 치마폭에서 헤어나지 못하고 있는 자치단체장이 있는 반면, 민관을 넘나들며 다양한 경험을 바탕으로 새로운 혁신정책을 생성하고 지역이슈를 주도하는 등 적극적인 자치행정을 펼치고 있는 단체장들도 있다.

이를 위해서는 자치행정이 투명하게 운영되고 지방의회도 제대로 구성되어야 한다. 다양한 시민참여를 가능하게 하는 풀뿌리 시민조직이 활성화되고, 지역공동체가 꾸려지는 등 지방자치의 생태계가 제대로 조성되어야 한다.

현재까지 기초자치단체장과 기초의원에 대한 정당공천을 폐지하자는 정치공약이 무위로 그칠 가능성이 농후하다. 현시점에서 볼 때 우리는 각 정당이 자치단체장과 지방의원을 공천함에 있어 당선가능성 이외에 어떤 기준을 적용하는지 세심하게 살펴볼 필요가 있다. \*



# building hope together

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록, 당신의 희망을 나눠주세요.



## 희망제작소는

지역과 현장 중심의 연구를 통해 살아있는 대안을 만듭니다.  
농촌과 지방을 살기 좋은 마을로 가꿔나갑니다.  
소기업과 사회적기업을 지원하며 새로운 경제 패러다임을 세웁니다.  
공공리더와 시니어를 위한 교육프로그램을 제공하여 우리 사회에 활력을 불어넣습니다.  
시민의 변혁이는 아이디어를 사회혁신의 원동력으로 삼습니다.  
1만명 시민의 힘으로 움직이는 시민참여형 연구소입니다.

## 희망제작소의 후원회원이 되어주세요.



### 후원회원이 되시면,

다양한 분야에서 자원 활동에 참여할 수 있습니다.  
희망제작소의 각종 강연, 세미나에 초청합니다.  
희망제작소 발간도서 구입 및 교육, 강연 수강 시, 할인혜택을 받습니다.  
후원회원을 위한 특별한 회원모임과 프로그램에 참여할 수 있습니다.  
희망제작소의 연간 사업 활동을 정리한 에뉴얼리포트를 매년 보내드립니다.

click



후원하기

후원회원 가입 문의 : 02-2031-2130 / [give@makehope.org](mailto:give@makehope.org)  
후원계좌 : 하나은행 271-910002-36004 (예금주-희망제작소)

희망제작소  
The Hope Institute