

## 리더의 조건과 리더십 - 인천의 경우를 중심으로-

### The Conditions of Leader and Leadership - focusing Incheon

김 민 배\*

#### 目 次

1. 서론
2. 전통적 리더와 리더십의 한계
  - 2.1. 리더십을 둘러싼 쟁점
  - 2.2. 이론적 접근
  - 2.3. 리더의 딜레마
  - 2.4. 리더십 모델과 한계
3. 인천지역의 리더와 리더십 여건
  - 3.1. 인천지역의 여건
  - 3.2. 인천지역의 리더와 리더십의 특징
4. 21세기 리더와 리더십 모델
  - 4.1. 리더의 조건
  - 4.2. 개별조직과 단체의 재구축
  - 4.3. 연대조직과 협동시스템
5. 결론

### 1. 서론

새 천년의 깃발이 펄러이고 있다. 그런데 새 천년의 구호는 온통 변해야 한다는 것이었다. 물론 변화(개혁)에 대한 요구가 새삼스러운 것도 아니다. 특히 정권의 교체기마다 신물나게 들어온 국민들에게는 어느 정도 참을 만

\*인하대학교 법대 부교수

한 내성도 쌓여 있다. 그러나 이번의 개혁 구호는 새 천년과 연결되면서 끝이 없어 보인다. 구호의 밑바탕에는 과거에 대한 비판과 실망이 내재되어 있기 때문이다. 그리고 거기에는 일부 공무원의 부정부패와 정치인에 대한 불신이 자리하고 있다. 문제는 불신과 비판을 넘어 대의제 민주주의의 위기라고 할 수 있는 투표율의 저하나 무당파층의 확대가 나타나고 있다는 점이다<sup>1)</sup>.

전통적 영역에서 리더와 리더십에 위기가 오고 있는 것이다. 사실 리더의 리더십은 상호작용 속에서 형성되는 것이다. 즉 지도하고 함께 호흡하면서 이끌어 가는 리더십(능력과 행동)은 리더와 개인간의 작용과 반작용을 통해 나타나게 된다. 그런데도 국민들은 정치나 행정영역의 리더들에 대하여 외면하고 있는 것이다. 그렇다면 이러한 위기상황을 어떻게 타파할 것인가. 즉 의사형성과정과 그 결정권을 어떻게 해야 하는가 하는 문제가 발생한다. 새로운 천년을 내거는 사람들은 21세기 한국사회의 분명한 미래와 목표가 필요하다고 역설하고 있다. 물론 그 바탕에는 지난 100년간 세계사의 흐름에 맞춰 국가를 이끌어갈 지도자를 갖지 못한 불행이 있었다는 인식이 있다(권세기, 1997 : 2). 그 결과 한국의 민주주의가 제대로 실천되지 못한 채 결국 IMF라는 참담한 결과를 맞이했다는 것이다. 즉 세계적 차원의 변화에 적응할 수 있는 리더십을 지닌 존경할 만한 지도자가 없었다는 것이다. 따지고 보면 국가경영 내지 국제화 감각을 갖춘 지도자를 요구하는 시각들도 여기에 연계되어 있다<sup>2)</sup>.

그러므로 리더를 뽑는 일만큼 리더십을 형성해 가는 방안이 중요성을 갖게 되는 것이다. 이를 위해서는 우선 지금까지의 리더와 리더십에 대한 문

1) 일본의 경우에도 투표율의 저하나 무당파층의 증대가 문제가 되고 있다. 1996년 참의원 투표율은 44.5%이었다. 다른 조사에서도 지지정당이 없다는 경우가 58%, 정치불신이 90%로 나타났다. 정치불신의 가장 큰 이유는 정책입안과정에서 이익단체의 이해나 사정이 주된 이해보다도 우선 한다고 보고 있기 때문이다(田中穂流, 1999 : 36).

2) 그렇다면 훌륭한 지도자를 뽑으면 만사가 해결되는가 그 답은 간단하다. 그것은 최소한 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문이다. 흔히들 지도자의 조건으로 역사외식, 통찰력, 결단력, 민주주의 정신, 대화와 포용, 화해 그리고 자기관리 능력을 든다(서규환, 1997 : 214). 그러나 이 개념적 의미를 현실 속에 어떻게 검증할 수 있는가는 간단한 문제가 아니다. 그 개념이 지닌 주관적 기준이 너무 다양하기 때문이다.

제가 무엇인가를 볼 필요가 있다. 그것은 왜 변화의 필요성이 강조되고 있는가하는 점과 관련된 사항이다. 그리고 인천의 리더들은 과연 어떠한 여건에 있는가. 이를 보다 구체적으로 검토하기 위하여 시장, 시민사회, 시의회 등에 대한 현실적 여건을 검토하고자 한다. 이를 토대로 인천지역의 리더와 리더십의 관계에 대한 몇 가지 특징과 문제점을 분석하고자 한다. 그리고 대안적 차원에서 과연 21세기에 적합한 리더와 리더십의 모델은 무엇인가를 검토하고자 한다. 특히 바람직한 리더의 조건, 시민단체의 변화 필요성, 리더십 모델로서의 협동시스템에 대한 검토를 통하여 그 가능성과 한계를 분석하고자 한다.

## 2. 전통적 리더와 리더십의 한계

### 2.1. 리더십을 둘러싼 쟁점

리더십이 새롭게 쟁점으로 등장하는 이유는 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 시간적 의미에서의 역사성이다. 둘째, 제도적 차원에서의 한계성 때문이다. 시간적으로 지금은 21세기이다. 21세기를 맞이하면서 좋은 지도자, 올바른 리더십, 바른 행동, 바른 선택의 필요성을 절감하고 있다. 이처럼 시간을 놓고 특별히 강조하는 배경에는 부정적인 현대사와 맞물려 있기 때문이다. 즉 독재, 인권유린, 전쟁, 학살, 부정부패, 저격으로 연결되는 지도자의 무능과 비극에 연결되어 있다. 이 부정적 경험은 리더 개인의 비극이자 국민적 비극이었다(함성득, 1997 : 2). 이러한 실패를 경험으로 새로운 리더십이 문제가 되고 있다.

다른 하나는 구조적 차원에서 리더와 리더십을 검토해야 한다는 것이다. 특히 대통령, 정치인, 공무원, 사회적 지도자 등에 대한 부정적 측면들이 부각되면서 그들이 처한 구조와 제도 그리고 권한에 대한 전면적인 검토가 필요하다고 보는 것이다. 즉 리더의 성격과 의지, 권한과 책임, 신념 및 정

책이념, 정책결정과정의 민주성, 그리고 참모와 보좌진의 구성, 이들 상호간의 역할 분담 등에 어떠한 문제가 있는가. 왜 그러한 문제가 존재하며, 어떻게 이를 타파할 것인가. 이러한 문제점을 강조하는 바탕에는 공통적으로 훌륭한 지도자와 리더십에 대한 욕구가 깔려 있다.

## 2.2. 이론적 접근

이론적으로 리더십을 접근하는 방식은 매우 다양하다<sup>3)</sup>. 그런데 대부분의 연구는 공식적 지도자를 중심으로 하여 연구되었다. 문제는 공식적 지도자에 대한 강조가 영웅적 지도자상과 연결되면서, 이들을 이끌고 가기 위한 관료조직이나 정치조직의 강화를 지나치게 강조해왔다는 점이다.

리더에 대한 접근은 예를 들어 대통령을 중심으로 하여 보면 세 가지 흐름으로 요약할 수 있다. 첫째는 개인적 및 심리적 접근법이다. 둘째는 제도적 및 조직적 접근법이다. 그리고 셋째는 종합적 접근법이다. 개인적 및 심리적 접근법은 리더의 '개인적 지도력'에서 출발한다. 즉 개인의 인격과 성격에 관심을 두고 있으며, 국정에 어떠한 영향을 미쳤는가를 관심 있게 검토하고 있다. 따라서 태생론이나 영웅론의 이론적 근거를 제공한다. 이에 반해 후천적 및 교육적 접근법에서는 본인의 노력에 의해 리더십이 형성되는 것으로 본다. 그리고 양자의 장단점을 보완하여 상황론적 접근법이 제시되기도 한다. 즉 리더는 특정한 시기에 특정한 자질이 잘 결합하거나 조화되어야 한다는 것이다. 시대가 인물을 만든다는 의미이기도 하다(구광모, 1984 ; 김호진, 1994).

그러나 이들 이론은 그 한계에도 불구하고 일정한 시사점을 얻을 수 있다. 즉 지도자는 환경 제약 속에서 그의 성격과 신념에 기초하여 정책을 결정할 수밖에 없다는 것이다. 제도적 및 조직적 접근법은 리더의 위상을 조

3) 리더십에 대한 개념이 350개가 넘으며, 5천 여개 이상의 문헌이 있다는 조사연구도 있다(Bennis and Nanus, 1985 ; Bass, 1981).

직유기체 및 집합체적 기관으로 볼 때 유용하다. 따라서 연구의 대상도 법적 권한, 책임과 의무, 지도이념, 정책결정의 과정 및 결과, 정책 보좌구조, 관련기관과의 관계 등이 중심을 이룬다. 특히 조직적 접근법은 위임과 대리 관계, 거래이전비용 이론을 강조하는 조직의 신 경제학에 기초하여 신제도주의로 발전하고 있다(Miller, 1992 ; 함성득, 1997 : 6).

요컨대 지도자의 권한과 조직운영을 극대화하기 위하여 분권보다는 신 중앙집권화가 필요하다는 것이다. 정보와 영향력의 이전비용(사회적 및 제도적 위험을 포함)을 최소화시키면서 리더를 중심 축에 놓기 위해서는 참모와 보좌진의 조직적 제도화가 필요하게 된다. 그리고 그 성패는 정치적 충성심과 직업적 전문성을 지닌 구성원을 어떻게 충원하고, 제도적으로 조화시킬 것인가에 달려있다고 보는 것이다(박중훈, 1995).

### 2.3. 리더의 딜레마

정치적 측면에서 볼 때 대부분의 리더들은 선거라는 필드를 통과해야만 한다. 이 필드를 통과하기 위해 대부분의 후보자들은 선거만을 위한 헛된 공약을 남발한다. 사실 실현성이 없는 공약임에도 미래의 방향 혹은 신념이라는 구호로 포장되면서 이해관계가 있는 일반 국민들에게는 그것이 기대감을 주는 경우도 있다(Genovese, 1995).

그러나 사회는 다원화되고 있다. 그리고 조직화된 이해집단들간의 요구가 높아지면서 갈등이 첨예화되고 있다. 그리고 리더는 이익집단들의 틈새에 끼여 능력을 발휘하지 못하는 경우가 많다. 이러한 상황이 자주 실망감으로 나타난다. 다른 한편 리더의 자질과 관계없이 시간이 지날수록 사회 각 부분의 문제는 많아지고, 해결의 기미는 보이질 않는다. '리더십의 딜레마'는 정부와 국가에 대한 불신, 사회에 대한 적대감, 그리고 국민 개개인에 대한 증오감으로 이어진다. 따라서 국민의 기대감 내지 열정을 어떻게 리더가 반영할 수 있도록 하는가 하는 과제가 나타나게 된다. 이를 위해 국민의 여론

형성에 관심을 기울인다. 그리고 리더로서 성공여부가 대상계층의 지지에 달려 있다고 보는 경우 홍보기능을 강화하게 된다. 그 결과 임기 내내 혹은 일년 내내 선거운동을 방불케 하는 홍보전이 계속되고 있다(함성득, 1997 : 10).

또한 정책은 장기비전보다는 단기적이고 임시적인 사안들이 주류를 이루게 된다. 그 결과 전통적 의미에서 정당의 역할은 약화된다<sup>4)</sup>. 반면 홍보조직이나 미디어가 그 역할을 대행하게 된다. 최근 리더, 미디어, 시민간의 직접적인 관계를 강조하는 수사학적(여론 중심적) 접근법이 그 예이다. 리더와 보좌조직이 여론을 이끌어 갈 수 있다는 전제하에 정치적 드라마의 형식을 빌리거나 국민에 대한 정책결과의 합리화에 골몰한다. 특히 실패를 합리화하기 위한 여론정치에서 그 절정을 이루게 된다.

#### 2.4. 리더십 모델과 한계

우리 나라의 경우 정치문화의 주변에는 권위주의적 분화와 지역주의 그리고 분단 상황이 있다. 그리고 구조 대 개인, 참여 대 지시, 민주 대 독재라는 이분법적 구조를 역사적 유산으로 지니고 있다. 바로 이러한 이론적 내지 역사적 경험 자체가 지닌 한계 때문에 다양한 영역에서 제기된 리더의 한계와 리더십의 문제들이 정당한 평가를 받지 못하였다.

그러나 21세기는 국가, 시민사회, 정부, 기업, 개인에 이르기까지 과거와는 다른 환경에 놓이게 된다. 적어도 자본주의와 사회주의의 대립이라는 경쟁적 산물로부터 자유스러울 것이다. 그에 반해 국가주도형 혹은 자본가 주도형의 경제 체제와 국가체제가 만들어 놓은 부정적 요소들을 어떻게 해결할 것인가 하는 점이 과제가 될 수밖에 없다. 특히 경제적 가치와 효율성을 강

4) 물론 정당국가의 위기와 약화요인을 그렇게 간단하게 볼 수 있는 것은 아니다. 특히 정치자금과 관련한 이해집단과 국고보조가 초래하는 의사형성과정의 왜곡은 매우 심각한 상황이다(本秀純, 1996 : 上脇博之, 1999)

조하였던 리더십의 문제를 어떻게 할 것인가. 다른 한편 시민사회 영역에서 리더십의 문제를 어떻게 접근해야 할 것인가 하는 점도 고민거리이다.

### 3. 인천지역의 리더와 리더십 여건

#### 3.1. 인천지역의 여건

##### 1) 시민사회

인천지역에는 많은 단체들이 존재하고 있다. 그러나 시민단체와 사회단체의 구별조차 실제로는 쉽지 않다. 그러나 관심의 대상은 세 가지이다. 하나는 특정한 목표를 갖고 자발적으로 활동하는 시민단체이다. 다른 하나는 종교, 학연, 지연, 혈연 등에 기초한 사회단체이다. 그리고 이른바 관변단체이다.

시민단체의 종류는 여성, 경제, 환경, 문화, 노동, 소비자 운동 등에 이르기까지 매우 다양하다. 80년대의 운동권단체들이 새로운 시민운동 조직으로 전환하기도 한다. 현실적으로 시민단체가 인천지역의 현안에 대하여 자치단체나 의회를 견제하고 통제하는 역할을 확대시키고 있다. 특히 특정정책에 대한 여론 형성이나 반대 등을 통해 지역권력에 대한 견제의 역할을 하고 있다<sup>5)</sup>.

인천의 경우 다른 지역과 달리 시민, 사회, 관변 단체들이 연대하여 여론을 주도하여 정책에 반영하거나 정책을 저지한 성공적인 사례들이 많다. 계양산 살리기, 굴업도 해폐기장 저지, 선인학원의 시립화 등에 이르기까지 시민단체들이 보여준 리더십은 매우 높은 것이었다. 그러나 이들 시민단체의 활동가들이 정치 무대에서 리더가 되어야 하는가. 아니면 시민

5) 1997년을 기준으로 인천지역의 사회단체는 170개, 재야단체는 50개 등 400-500여개의 각종단체들이 활동하고 있는 것으로 추정하고 있다(정영태, 1997 : 191). 그러나 시민단체와 사회단체 등의 범주에 대한 문제와도 관련되어 있으나 정확한 통계가 없다.

생활에서 리더로 남아야 하는가. 그리고 정치무대로 진입하는 경우 그 진입장벽은 무엇인가. 지역에서의 리더와 리더십의 정립을 위해 고민해야 할 영역이다<sup>6)</sup>.

사회단체 가운데 관심의 대상은 당연 종교에 기반을 두고있는 단체들이다. 일단 그 숫자 면에서 다른 단체들을 압도한다. 인천지역에서 일부 종교의 경우 그들이 원하던 원하지 않던 신자의 대규모성 때문에 정치 및 시민사회 영역에 많은 영향을 주고 있다. 그들은 지역 내에서 독립적이고, 자발적으로 활동하기도 하지만 정치영역에서는 상호관계를 지속시킴으로서 권력에 대한 영향력의 통로를 확보하고 있다. 인천의 경우 전통과 역사가 있는 일부 고등학교 출신들이 학연에 기초하여 영향력을 행사하고 있다. 동창회라는 연결망을 통하여 지역 정치, 행정, 언론, 의회, 경제, 시민단체를 상호 연결시키고 있는 것이다. 그리고 상호 블록을 형성하여 지역 엘리트나 리더를 충원시키는 창구역할을 하고 있다. 인천은 전통적 도시들에 비하여 종친회(문중)가 약한 반면 향우회가 위력을 발휘하고 있다. 지역주의와 틀을 같이하는 각종 향우회들이 선거과정에서 영향력을 발휘하고 있다.

관변단체들은 그 역사가 깊다. 관선시대부터 지역에서 활동해온 사람들이 대부분이다. 이들 가운데는 광역 및 기초 자치단체, 경찰, 검찰, 법원 등에 자신의 교두보를 확보하여 경제적 이익은 물론 신분의 유지를 도모하려는 사람들도 있다. 외형상으로는 각종 위원회의 직함을 가지고 있지만 실제적으로는 인천 정치의 충원 통로로서 기능하고 있다. 그리고 집권세력 혹은 자치단체의 장을 지원하는 정치세력의 역할을 맡기도 한다.

## 2) 시장

인천 지역정치에서 시장은 리더이자 리더십의 중심적 위치에 있다. 이것

6) 인천지역에서 1995년 기초의원선거에서부터 1996년 국회의원 선거에 이르기까지 각종선거에 직접후보를 낸 단체들은 10% 정도였다. 그리고 특정후보를 지지하거나 지원한 경우는 20%가 넘는 것으로 조사되고 있다(정영태, 1997 : 212)



을 가능케 하는 시장의 힘은 그의 법적 권한과 제도적 장치에서 나온다. 그는 개인으로서가 아니라 광역시장이라는 기관으로서 활동할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 실질적으로 광역시장은 공무원 조직(관료제)에 의해 보좌되는 독점적 정보력과 집행력을 갖고 있다. 따라서 정치적 대표성과 전문적 보좌에서도 시의회나 국회의원보다 우월적 위상을 지니고 있다<sup>7)</sup>.

그러나 인천광역시장의 위상은 중앙의 정치에 의해 지원 혹은 견제를 받는다<sup>8)</sup>. 제도적인 측면에서도 예산과 인·허가권을 갖고 있는 중앙정부나 국회에 대하여 시장은 한계가 있다. 또한 지역 내에 송도신도시, 인천국제공항, 지하철을 건설·운영에 필요한 자원과 협력을 얻어내야 하는 시장으로서 피할 수 없는 길이기도 하다. 따라서 이론상 強市長構造란 지역내의 위상을 설명하는데 유용할 뿐 국가권력을 좌우하는 기관들과 수평적 비교대상이 되기 어렵다.

그러나 시장 자신의 잘못이든 혹은 중앙에 의한 견제의 결과이든 지역에서의 기반과 지지세력이 약화될 수 있다. 그 경우 리더로서의 위상이 손상을 입는 것은 물론이고, 권력과 권한의 공백을 다른 영역에서 차지하려 든다. 만약 강력한 의사형성권과 그에 기초한 정책결정권을 갖지 못하게 되면 정책집행이 자주 보류될 수밖에 없다. 그 경우 도시개발 등을 통해 토지 및 건물의 사용가치를 상승시키려던 이해관계자들은 커다란 손해를 입을 수 있다. 물론 시장이 이들로부터 정치적 지지의 확대를 기대하던 계획도 무산되게 된다. 이른바 여권 조직들이 외향적으로는 친목단체의 역할을 하고 있

7) 인천의 영향력 집단(인사)에 대한 조사에서도 시장은 중앙정부 다음으로 압도적이다. 조사에 의하면 중앙정부 43.3%, 시장 36%, 시의회 3.3%, 국회의원 0.1%, 시민단체 2.1%로 나타나고 있다(해반문화사랑회, 1999 : 63). 다른 조사에서도 정책결정에 영향력을 주는 순서가 중앙정부 31.2%, 인천광역시장 24.4%, 군수 19.9%로 나타났다(국토연구원, 1999 : 23). 그러나 낙선 낙선 운동이 영향력을 미친 2000년 4.13 총선 이후에는 시민단체의 영향력도 높게 나타날 수 있을 것이다.

8) 이른바 문민정부에서 최기선 인천광역 시장은 전형적인 強市長構造의 지위에 있었다. 그러나 국민의 정부가 들어서면서 정치적 지형의 변화에 따라 그의 위상은 약화되었다. 정권교체에 따른 정치적 변수뿐만 아니라 자신의 일관된 정책추진이라는 점에서도 과거와 비교할 때 약화되어 있다고 할 수 있다. 송도신도시나 트라이포트 전략도 마찬가지이다. 앞으로 정권의 변화에 따라 인천광역시장의 위상이 어떻게 변화할 것인지 관심 있게 지켜볼 일이다.

지만 위기과정에서는 강력한 지원세력이 되는 것도 그 때문이다<sup>9)</sup>.

### 3) 시의회

법적으로 시와 의회는 기관분립형 구조를 취하고 있다. 그러나 시장과 시의원간에는 협력관계가 대부분이다. 기초의원의 경우에도 정당공천이 금지되어 있지만 내부추천을 통해 지역정치무대에 등장한다. 물론 의원들에게는 독자적 활동영역이 있다. 그러나 직·간접적으로 중앙정치와 연결되어 있다<sup>10)</sup>.

시의원과 관계에서 시장은 우월적 지위를 가지고 있다. 그러나 일방적 우위라기보다는 견제와 교환, 그리고 상부상조의 관계이다. 물론 이러한 관계는 의회의 구성에 따라 달라 질 수 있다. 그리고 시의원의 지역구 숙원사업에 따라 태도가 좌우되기도 한다. 재선을 노리는 시의원으로서도 무조건 시정을 반대만 할 수 없다. 지역인의 숙원사업과 민원해결을 위해서는 집행부의 지원과 협력을 받아야 하기 때문이다.

시의원들은 지역 대표로서 리더의 위치를 확보하는 수단으로 교환 내지 협력관계를 중시할 수밖에 없다. 따라서 강시장구조하에서 의원들과 협력관계가 강할수록 시장의 지위는 견고하게 된다. 이에 맞서 헌법기관으로서 국회나 강력한 중앙정치세력이 그 영향력을 행사한다. 만약 이들이 각종 장치와 수단을 동원하여 시장의 지지기반에 손을 댄다면 시장의 위상은 현격하게 약화된다. 결국 중앙정부와 국회 그리고 시의회간 갈등구조가 높을수록 시장의 앞날은 매우 어렵게 된다는 것을 의미한다.

9) 이른바 후견제(후견인·수혜자관계)관계가 형성되는 것도 같은 이유다. 후견제는 권력·재력·명예를 가진 사람이 그렇지 못한 사람에게 물질적 혹은 정신적 혜택을 베풀고 그 대가로 자발적인 보답을 받는 관계이다. 양자는 호혜적이지만 불평등한 관계다. 그러나 자발적·상호적이라는 점에서 권력적 관계인 지배·피지배와는 구별된다. 정당에 대한 탈당과 입당이 반복되는 것도 이러한 정치관계의 형성과 유지에 영향을 주기 때문이다. 후견인제를 이른바 폐지리 정치의 유지수단으로 보는 비판은 시사하는 점이 많다(김학준, 1999 : 20 이하).

10) 주민대표에 의한 평가는 긍정적인 경우보다 부정적인 견해가 많다. 국회의원은 물론 시의원과 구(군)의원에 이르기까지 이러한 부정적인 의견이 많은 것은 정치불신과 정치여건에 대한 불만에서 제기되고 있는 것으로 보인다(해방문화사학회, 1999 : 59).

#### 4) 기업

인천상공회의소나 인천경영자협회 등이 전면에 나서서 정치에 영향을 주고 있지는 않다. 그러나 개별 기업이 리더에게 영향력을 행사하여 회사의 이해관계를 증진시키려는 경우는 많다. 그 이유는 자치단체의 장이 개발 입장인가 혹은 보전입장인가에 따라 이해관계가 급변하기 때문이다. 사실 자치단체의 장은 도시계획이나 토지용도변경 등을 통해 부동산이나 영업권에 대한 교환 및 판매가치를 좌우할 수도 있다. 개별 기업가들이 정치자금에 관한 법률과 달리 음성적 지원을 선호하거나 지역개발에 있어 특혜시비가 일고 있는 것도 같은 이유이다.

기업인들이 지역의 리더로서 직접 전면에 나서기보다 배후에서 자신의 이익을 극대화시키기 위한 각종 교두보를 마련하는 것도 마찬가지다. 정책의 결정과정에 따라 공무원, 의회, 결정권자마다 채널을 확보한다면 전면에 나설 필요가 없다. 기업이나 각종단체가 전직공무원·정치인 등을 채용하는 것도 이와 무관하지 않다. 그러나 정보공개나 통제절차가 미약한 상황에서 이러한 충원통로와 이익거래는 부패의 구조화를 가져올 수 있는 위험성이 내재되어 있다(吉田善明, 1998 : 257이하).

### 3.2. 인천지역의 리더와 리더십의 특징

#### 1) 중앙의 과잉과 지역의 과소

지방은 존재할 수 있는가. 그것은 30%자치라는 말로 대변할 수 있다. 즉 지방자치야말로 허울이라는 뜻이다. 그리고 재정자립도란 중앙에 공무원의 월급조차 기대야 하는 일부 지방의 재정현실을 나타내는 말이다(김민배, 1995 : 233 ; 杉原泰雄, 1994). 물론 한때나마 지방의 국제화라는 구호 속에 지역이 세계의 중심이 된다는 당위론이 주장되었다. 그러나 IMF이후 중앙과 지방이 그야말로 세계를 향해 사활을 걸고 뛰었지만 싸움은 싱겁게 끝났다. 그것은 무엇이든 할 수 있는 중앙정부와 아무 것도 할 수 없는 지

방정부간에 이미 예고된 결과였다. 그런데도 지역(지방)이 독자적으로 생존할 수 있다는 깃발은 여전히 휘날리고 있다. 깃발을 올리게 전에 조건과 법적 장치들을 변화시켜야 한다는 사실을 외면하고 있다(김민배, 1998 : 48 이하).

그러나 중앙의 권한과 권력의 과잉이 빚어내는 이러한 현상은 21세기가 되어도 개선될 여지가 없어 보인다. 사람의 문제이전에 제도를 바꾸어야 하지만 간단한 일이 아니다. 국가적 차원에서는 남북의 대치상태를 우려하는 위기정부론이 있다. 행정조직 내에서는 공익의 이름으로 기득권을 강화하려는 공무원들의 이해관계가 있다. 시민단체가 제 5의 권력으로 지칭되지만 그 힘은 국가권력에 비하여 매우 미약하다.

인천의 경우 지리상으로는 수도권이자 중앙권력이 바로 영향을 미친다는 점 때문에 지역 리더가 존재할 공간도 협소하다. 막강한 이해를 조절하는 중앙과 대면하면서 때로는 전초기지로 때로는 직할지역쯤으로 인식되고 있다.

## 2) 자치단체장의 권한과 영역분할

일반적으로 지방정치는 시장의 독주체제의 성격을 나타내고 있다. 지역 내에는 다양한 세력과 단체들이 존재하고 있지만 이들이 지역정치를 경쟁적으로 주도하기에는 많은 한계들이 존재하기 때문이다. 우선 자신들의 이해관계를 대변하기 위하여 노력하더라도 매우 제한적으로 할 수밖에 없으며, 대부분의 경우 시장이나 구청장과 같은 자치단체장의 협력을 받아야 한다. 법적인 권한과 예산에 있어서 독점적 힘을 갖고 있는 자치단체장이 우위에 있는 것이다. 특히 지방권력은 자치단체에 있으며, 자치단체의 장은 그 권력을 행사할 수 있는 정점에 있다. 바로 이러한 점 때문에 자치단체장의 리더십이나 개인의 성격 그리고 의사결정 형태가 지역과 시민에게 커다란 영향을 미칠 수 있는 것이다<sup>11)</sup>.

11) 인천발전이 더딘 이유로서 시민들이 드는 것은 대표들의 자질부족, 중앙정부의 간섭, 대표들의 노력부재 등으로 나타나고 있다. 그리고 그 책임과 관련해서는 정치인(구·군·시의원·국회의원포함)과 중앙정부 그리고 지역주민의 순서로 나타나고 있다(국토연구원, 1999 : 24).

지역이익이나 이해가 조직화되어 지방정치세력을 형성하지 못한 상황에서 자치단체를 견제할 효과적인 수단은 많지 않다. 시장이 의원, 공무원, 기업인 그리고 단체를 연결하는 중심 축을 형성하여 리더십을 주도할 수 있다면 강력한 지도력을 갖추는 셈이다. 올바른 리더십을 형성시키는 방안이 제한적이지만 그렇다고 해서 비관적이지 않은 것도 그 때문이다.

우선 인천지역은 상호연결 고리가 다른 지역처럼 외줄이 아니다. 그리고 정치적 지형을 이루는 학연, 지연, 혈연과 같은 각종 기반들이 분할되어 있다. 즉 이들 간의 연대가 있더라도 그를 견제하면서 지켜보는 세력이 더 많다. 시민의 입장에서 보면 황금분할 구도이지만 시장의 입장에서 보면 세력간 연결고리가 항상 불안정한 구조다. 그리고 이 고리가 끊어질 가능성은 언제나 존재하고 있다. 또한 중앙정치로부터 휘둘림을 당할 경우 안정적인 행정과 정책을 집행하지 못하는 상황에 처할 수도 있다.

### 3) 상호연대의 틀 부족

선거는 정치적 책임을 묻는 동시에 리더의 위상에 제동을 가할 수 있다. 즉 표를 의식하는 정치인으로서 지역주민이 반대하는 정책을 집행하기 어렵다. 시민단체를 축으로 한 정책통제와 감시가 가능한 것도 이 때문이다. 그러나 개발이익에 관심이 있는 주민들의 압력을 어떻게 극복할 것인가 하는 점은 과제다. 즉 선거와 표를 무기로 개발이익이나 지역이익을 챙기려는 주민들의 기회주의를 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 이점은 리더의 위상은 물론 정치부패의 출발점이라는 차원에서 커다란 과제다<sup>12)</sup>.

다른 한편 학연과 지연에 따라 정계·관계·언론계·법조계·학계·경제계·사회단체 등에 진출한 동문을 하나로 묶어 지역에서 정치적 영향력을 행사하는 명문고의 문제다. 정책적 측면에서 투명성 확보와 공개제도가 전제되지 않는다면 매우 심각한 독점의 폐해를 가져올 수도 있다. 물론 다른

12) 회고적 투표에 의해 시민들이 지대를 추구하는 정치인을 권력에서 축출하고, 시민의 이익을 위해 일하는 정치인을 남게 할 수 있다는 주장에 대하여는(임혁배, 2000 : 105) 참조.

지역이나 학교 출신의 경우 부단히 견제를 당하기도 한다. 인천의 경우 아직은 다른 지역보다 그 견제가 적은 편이다.

그러나 이른바 명분고나 각종 단체들이 항상 협조관계에 있는 것은 아니다. 이해관계가 대립하거나 충돌 그리고 경쟁관계에 있는 경우 심각한 갈등이 연출되기도 한다. 인천의 경우 시민단체, 사회단체, 관변단체 그 어느 하나도 중심적 축을 형성하지 못하고 있다. 도시가 급격히 팽창하면서 각종 단체들의 수는 늘어났지만 연대를 통해 상호영향력을 행사하면서 이를 주도적으로 이끌어갈 리더나 리더십은 미약하다고 할 수 있다. 오히려 불어헤와 편견 그리고 의명성에서 오는 폐해도 많다. 그 결과 때로는 리더가 상대방의 타켓이 되어 곤욕을 치르기도 한다. 정치적으로 신념을 달리하는 단체간의 갈등도 무시할 수 없다<sup>13)</sup>.

인천의 경우 혈연·학연·지연을 중심으로 한 일차집단과 이차집단인 시민단체의 갈등을 어떻게 조절하여 상호협력체계를 유지할 것인가도 현실적인 과제다. 그리고 중앙정치의 폐해와 다양한 단체들의 요구를 조절하기 위한 상호연대의 틀을 고민해야 할 시점이다.

## 4. 21세기 리더와 리더십 모델

### 4.1. 리더의 조건

#### 1) 비전과 신뢰

비전을 가진 리더는 구성원에게 희망과 밝은 미래를 심어 주며, 일에 대한 열정을 불러일으킨다. 물론 이러한 비전은 공유된 가정, 신념, 아이디어, 역사, 전통에 기초하여야 한다(Bennis & Nanus, 1985 : 89). 그 가운데

13) 한마디로 공존의 토대가 미약하다. 이점은 파트너쉽이나 상호협동형 시스템을 통한 현안해결에 장애요인으로 작용하기도 한다. 2000년 4.13 총선에서도 다른 지역과 달리 단일한 조직을 만들지 못한 채 '시민연대'와 '행동연대'라는 두 개의 단체가 서로 낙선·낙선 운동을 벌였다.

중요한 것은 공유할 수 있는 비전을 개발하는 일이 중요하다. 리더의 행동과 활동이 비전과 일치하지 않거나 구성원의 비전과 다를 때에는 목표를 달성할 수 없다. 따라서 리더는 다양한 가치와 열망들을 조정하고 융해시킬 수 있는 능력을 지녀야 한다(Kouzes & Posner, 1987 : 10). 이를 위해서는 다른 사람·집단·단체들이 지적하는 문제들에 관심을 기울여야 한다. 그리고 문제의식·문제해결·사고방식·상상력·문화·구체적 대안들에 대한 시각을 검토하고, 그들과 함께 할 수 있는 장을 만들어 한다.

리더의 말도 중요하다. 행동과 말이 일치하는 가에 의해 신뢰는 물론 도덕적 회생을 구성원이 감내 할 것인가 결정되기 때문이다. 따라서 리더가 어떻게 언어를 사용하는가는 매우 중요하다. 즉흥적이거나 구호가 아니라 정제되고 심사숙고된 언어이어야 한다. 리더의 말은 목표이자 정책이기 때문이다(김진, 1999).

## 2) 도덕

도덕에 대한 개념은 다양하지만 헌신적 애국주의와 시민적 회생이라는 가치 위에서 사익보다는 공익을 정당화시켜 왔던 점을 부인하기 어렵다. 그리고 정권에 따라서는 평가기준이나 공무원의 행동강령이 되기도 하였다. 따라서 리더에게도 개인이나 집단의 요구를 도덕적 헌신으로 전화시키는 한편 스스로 그 모범이 될 것을 요구받았다. 개인주의보다는 공동선의 추구를 위해 일하는 것에 인간의 존재가치가 있다는 의미다(Bass, 1985 : 김홍희, 1998 : 106).

현실적으로 리더에게 이러한 도덕 준수가 지니는 의미는 두 가지가 있다. 하나는 도덕적 헌신으로 소외된 사람들을 돌보아야 한다는 의미이다. 다른 하나는 전제된 시장의 실패와 조작에 의해 희생당하여 결국은 피지배층으로 전락한 계급에 대하여 회생을 통해 이를 포용해야 한다는 의미이다(Miller, 1992). 즉 리더에게 있어서 도덕적 헌신이란 머리보다는 가슴에서 우러나오는 회생을 의미하는 것이다.

### 3) 팀과 개인

사람들은 자기 능력을 가지고 있다. 리더는 이러한 개인의 능력을 공유시켜 활용할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 수평적 형태의 모임이 중요한 것도 이 때문이다. 21세기에는 개인의 능력과 잠재력을 개발하는 것이 매우 중요한 과제가 된다. 그리고 그것은 능력을 신뢰하는데서 출발한다. 리더가 권한의 위임을 지위의 불안으로 생각하거나 조직 내 위상을 강화하기 위하여 고민하기보다는 수평적 연대에 초점을 맞추어야 하는 것도 같은 이유이다.

리더는 한 분야를 다른 가치와 어떻게 연결시켜 부가가치를 창출할 것인가에 관심을 집중시켜야 한다. 사람을 무시하는 발상으로는 21세기를 대비할 수 없기 때문이다. 행정영역에 이를 적용하는 경우 공무원의 잠재력 개발이 최대의 목표가 되어야 한다<sup>14)</sup>. 또한 평등한 연대의 장을 넓히기 위해 인간중심의 네트워킹을 만드는 일이 중요하다. 유아·어린이·학생·청년·직장인·주부·노인을 중심으로 한 단위재편도 검토해야 한다. 이러한 상황의 변화에 적절히 대응하기 위한 공식적 리더와 새로운 차원의 리더십이 필요하게 된다.

## 4.2. 개별조직과 단체의 재구축

### 1) 변신과 변혁의 필요성

대부분의 조직은 열성적인 리더들에 의하여 만들어진다. 사실상 많은 단체들은 열성적인 소수 혹은 한사람의 의욕적인 리더를 중심으로 조직이 만들어지는 경우가 많다. 이들의 경우 강렬한 열정과 개성을 바탕으로 조직을 이끌어 간다. 따라서 대부분의 조직과 단체들은 활동초기 리더의 카리스마에 의존한다(田尾雅夫, 1999 : 68 ; Young, 1985). 카리스마에 의한 조직

14) 한일어업 협상과정에서 나타난 해양수산부 조직과 기관 그리고 공무원이 보여준 행정지도력의 한계가 어민과 국민에게 끼친 비용과 손해는 공무원의 지도력이 얼마나 중요한가를 나타난 사례이었다(김홍희, 1998 : 108 ; 조선일보 1999.3.17).



운영의 특징은 즉단즉결·패도난마이다. 초창기 위기를 넘어서는 방법이기도 하다. 기업에 비취보면 일종의 벤처형 기업자이다.

그러나 창업자가 도중에 카리스마를 잃거나 일인체제에서 오는 리스크를 감당하지 못하는 경우 조직자체가 위기를 맞이하게 된다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 최소한 조직의 관리영역과 서비스 영역을 분리시켜야 한다. 이러한 조직일수록 열의가 남아있을 때 제도화하는 것이 중요한 과제가 된다. 시스템으로 움직이지 않는 경우 리더가 없어지면서 조직도 없어지게 되기 때문이다.

다른 한편 단체나 조직이 발족당시 같은 뜻을 가진 유지들이 만든 모임일수록 열성적이다. 그리고 그 경우 배타적 성격이 강하며, 같은 뜻을 가진 사람을 모으는데도 열성적이다. 그러나 사람이 많아질수록 열의는 분산되게 된다. 따라서 이러한 조직은 사명감의 질을 높일 것인가. 아니면 동조자를 확대할 것인가를 전략적 차원에서 접근해야 한다. 사실 조직이 커질수록 활동을 유지하기 위한 자금도 문제가 된다. 회원의 수만큼 재원이 바로 확대되거나 안정적인 상태로 전화되는 것은 아니기 때문이다. 그러함에도 불구하고, 계속적으로 클라이언트(client)의 서비스에 적합한 노력을 해야 한다는 점이다. 즉 초창기의 열의와 관계없이 활동을 계속해야 한다는 것이다<sup>15)</sup>.

그러한 측면에서 보면 인친의 시민단체들은 시민들의 요구에 비하여 매우 열악한 재정상태에 있다. 그 때문에 자립을 위해서는 극복해야 할 과제가 많다. 특히 일부 단체의 경우 자금부족으로 조직자체가 와해되는 경우도 있다. 일부 활동가들이 조직유지를 위해 외부지원자나 독지가를 찾아 나서기도 하지만 후원자가 확대될수록 외부적 지원자의 이해가 내부로 이입되는 상황을 피할 수 없다. 그리고 그것이 오히려 조직의 활동을 정체시키거

15) 자원봉사적 관계는 조직이나 활동에 열중하는 봉사자, 그 서비스 대상인 클라이언트간에 장기적 신뢰 관계의 양성에 의해 그 결과로서 기능적으로 되는 특성을 지니고 있다. 따라서 어떠한 조직보다도 책임 압력을 강하게 받는다. 그리고 책임이 강조되면 관성(inertia)에 의해 환경에 적응하기 어렵게 된다. 즉 리더, 조직, 활동가, 클라이언트의 강한 신뢰관계가 활동의 기반이므로 사회의 변화에 바로 적응할 수 없는 본질적 특성을 지니고 있다(Oster, 1995)

나 또 다른 위기의 요인이 되기도 한다(田尾雅夫, 1999 : 70).

## 2) 재조직화의 요건

조직의 발전단계는 미숙(immature), 청년(adolescent), 성숙(mature)의 단계를 거친다(Gann, 1996, 13). 따라서 각 단계마다 단체는 자신들의 목표에 맞게 활동할 필요가 있다. 적은 멤버로 개성 있게 활동하거나 소규모로 형식을 배제하고, 하이 리스크의 활동을 할 수도 있다. 시민단체가 조직의 발전단계에 조응하면서 어떻게 재조직할 것인가 하는 점이다.

시민단체나 조직의 단기적 현안은 핵심구성원의 지속과 조직의 사명감을 강화하는데 있다. 우선은 구성원을 지속시키도록 해야 한다. 적어도 1세대인 핵심 리더는 장기에 걸친 활동을 할 수 있어야 한다. 제 1세대가 초기에 바뀌는 경우 그 의도가 정착되기 어렵거나 열의가 약화되는 것이 일반적이기 때문이다. 이러한 열의를 지속시키기 위하여 시스템이 필요하게 된다. 그리고 단체의 사명감에 대한 성문화 작업은 물론 구성원의 자질을 관리하는 일이 중요하게 된다. 안정적인 자금의 공급과 적절한 규모도 사실은 구성원의 재원부담에 바탕을 두어야 하기 때문이다(田尾雅夫, 1999 : 71-72).

시민단체 조직도 사명감이 그 기반을 이루고 있다. 따라서 비전과 사명감을 일치시켜야 한다. 그리고 자원봉사자들을 크고 작은 일에 참여시켜야 한다. 또한 기업경영이상으로 고유의 조직분화를 육성하고, 그 가치를 활동가들이 받아들여 내면화시켜야 한다. 그래야만 회원들의 활동력이 향상되기 때문이다. 그리고 조직의 규모에 맞는 위험대비체계를 구축해야 한다. 특히 조직의 최전선과 지원 스텝과의 관계가 소원한 경우 단체관리에 위기가 도래하게 된다. 따라서 공식적 조직과 구성원은 물론 관련자에 대한 신뢰관계의 구축이 매우 중요하다(Drucker, 1990).

시민단체 조직의 시민중시와 전문가 중시는 상반된 개념으로 생각되기도 한다. 그러나 이러한 인식은 조직이 안정적인 시스템을 갖추기까지는 배제되어야 할 생각이다. 현장에서는 일반시민에게 무책임한 서비스를 제공해서

는 곤란하기 때문이다. 그리고 베테랑이 투입되어야만 해결될 수 있는 과제가 대부분이다. 따라서 기업처럼 간접부문과 직접부문에 대한 관련성을 높여야 한다. 즉 상근 시스템과 전문가 자원봉사의 연대체계가 견고해야 한다. 당연히 네트워크는 횡적인 수평구조를 중심으로 구성해야 한다. 그리고 그 전제는 정보의 공유이다. 21세기와 같은 다양성의 사회에서는 권위주의적 시스템으로서는 접근하기 어려운 문제들이 많다는 점을 시민단체들이 잊어서는 아니 된다.

### 4.3. 연대조직과 협동시스템

#### 1) 지방분권과 새로운 시스템

행정과 정치에 대한 불신<sup>16)</sup>은 새로운 사회시스템의 필요성으로 연계되고 있다(田中豊治, 1999 : 36). 이를 위하여 단기적으로는 규제완화나 수익자 부담을 통하여 평등과 협력의 방식을 모색하여야 한다. 또한 행정정보나 정책입안기능에 대한 관료의 독점을 다원화·민주화시켜야 할 필요가 있다. 그리고 의사결정권이 주민에 의하여 결정되도록 하는 주민투표법의 시대를 열어야 한다. 즉 선택과 경쟁의 책임을 시민과 지역에 부여해야 한다. 이를 통해 21세기에는 삶의 방식을 주민주도형 자치로 전환시켜야 할 필요가 있다.

그러나 아직 주민의 직접적인 참정이나 참가를 담보할 제도적 보장, 이론적 체계 그리고 실천적 프로그램은 미흡하다. 즉 지역정책의 주체가 파트너십형이나 시민중심형이 되어야 한다는 주장처럼 준비가 되어 있는 것은 아니다. 따라서 어떻게 행정(공공섹타), 기업(시장섹타), 주민(NGO 섹타)을 상호 협동시스템으로 만들 수 있는가가 핵심적 과제가 되고 있다. 즉 단체와 개인간 서로 다른 요구와 이해관계를 어떻게 민주적 절차를 거쳐 합의

16) 조사에 의하면 대다수의 엘리트들도 시민사회의 요구를 시민·사회단체가 강하게 요구하고, 노력해야만 인천이 발전될 수 있다는 생각을 갖고 있다. 또한 인천발전의 주체가 시민과 시민·사회단체이어야 한다는 생각과도 그 뜻을 같이 하고 있다(해반문화사랑회, 1999 : 81).

를 형성할 것인가 하는 점이다<sup>17)</sup>. 바로 이를 이끌어 내는 작업이 리더가 해야 할 역할이다.

## 2) 리더와 협동시스템의 구축방안

협동시스템을 구축하기 위하여 가장 먼저 고민해야 할 일은 구성원이다. 구성원은 주민·행정·기업·대학·정당·NPO·각종단체·개인 등으로 다양하게 구성하는 방안을 고민해야 한다. 또한 구성원은 이익단체 대표·지역별 현안·테마별 과제에 관심이 있는 사람을 우선 참여할 수 있도록 한다.

당연히 시스템은 수평적이고 평등을 존중하는 구조이어야 한다. 조직내부의 운영방식은 분권적이며 비권력적이어야 한다. 그리고 의사형성과정은 절차적 민주주의와 참여적 민주주의를 중시하여야 한다. 그리고 비판을 넘어 쟁점이나 문제점에 대한 대안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 자신의 것은 자신이 결정한다는 기치아래 모든 정보를 공개하고, 공개된 장소에서 철저히 토론하여야 한다.

21세기 풍요로운 사회는 자신의 생각과 책임으로 선택하고 결정하는 사회를 뜻한다. 그리고 지역에서 바로 이 결정권을 갖는 사람이 주민이며, 그것이 주민자치이다. 자기가 결정하고 자기가 창조하는 시대의 리더나 리더십이 달라야 하는 것은 분명하다. top-down(상의하달방식)보다는 bottom-up·middle-up-down(하의 상달방식)형의 의사결정 구조가 되어야 하는 것도 그 때문이다.

장소에 대한 개념적 접근도 매우 중요하다. 특히 단체·주민간 정보교환과 운영 그리고 회의를 할 수 있는 공간이 필요하며, 이를 통해 대화·교류·활동의 중심센터로 자리잡아야 한다. 그러나 조직의 운영에 가장 중요한

17) 정책의 주체와 관련하여 의원중심형이나 행정중심형보다 파트너십형이나 시민중심형을 기대하는 의견이 많은 일본의 경우에 관심을 기울일 만 하다. 일본에서의 조사결과에 따르면 의원중심 4%, 시민중심 26%, 행정중심 29%, 파트너십형 40%이었다(新しい佐賀を考ふる市民會議 1998 : 15).

것은 돈이다. 하지만 자주재원을 확보하는 것이 결코 쉽지 않다. 협동시스템 체계에서는 정부·재단·기업·시민들이 조성하는 기부금을 통해 일종의 공익신탁제도를 만든 후 독자적인 재원확보의 길을 마련하도록 해야 한다. 정책결정과정에서의 주민참여의 동적 구조는 「action- plan-do-see-check-feedback」의 과정이다. 최근 주민참여가 「사전참가-과정참가-사후참가」라는 형태로 전체 정책결정과정에 영향을 미치고 있는 현상도 마찬가지이다(田中豊治, 1999 : 46). 그러나 주민의 행정에 대한 감시와 참여가 높아질수록 주민과 행정의 긴장관계는 높아지게 된다. 또한 대의제 구조하에서 주민대표성을 갖는 의회가 주민의 행정에 대한 직거래에 호의적이지 않은 않다.

이러한 점은 주민과 주민간에도 일어난다. 구체적으로 주민대표인 리더를 누가 할 것인가. 주체간의 이해대립을 어떻게 조정할 것인가. 주민의 현안과 미래목표를 어떻게 조정할 수 있는가. 과연 정책이나 예산을 계량화시켜 순위를 정할 수 있는 성질의 것인가. 주민이 주체로서 책무를 담당할 만큼 성숙되어 있는가. 주민이 자치원칙에 적합한 정도의 희생정신을 지니고 있는가. 리더의 사익추구를 어떻게 방지할 수 있는가하는 점을 보완해야 한다.

## 5. 결론

변화의 흐름과 속도는 과거와 다른 새로운 목표와 방향을 요구하고 있다. 그러나 현실화되기까지 많은 장애를 넘어야 할 것이다. 그리고 그 장애를 넘는 방법에는 지름길이 없어 보인다. 그 밑바닥에는 불확실성과 파격을 의미하는 21세기가 있기 때문이다.

또한 21세기 국가와 시민사회를 형성할 사람들의 요구는 매우 다양하다. 따라서 공식적 지도자 뿐 만 아니라 시민사회의 모든 영역의 리더가 중요한 역할을 수행해야 하는 국가와 시민사회의 모습은 지금과는 판이할 것이

다.

분명한 것은 사회주의 체제의 변화처럼 대의제 민주주의에 입각한 국민 주권주의는 그 한계를 드러내고 있다는 점이다. 권력분립원리에 기초한 의회(정치인), 행정(공무원), 사법(법관) 구성원에 대한 불신은 인물의 교체나 신뢰회복으로는 끝나기 어려운 본질적 문제들을 제기하고 있다. 헌법기관이 아닌 언론이나 시민단체가 제 4의 권력 내지 제 5권력으로 신뢰받는 현상은 얼마나 많은 국민들이 직접 민주주의를 갈망하는가를 보여주는 상징적 사건이다. 물론 언론이나 시민단체가 바로 답이라는 의미는 아니다. 그러나 기존의 체제에 기초한 리더나 리더십을 경멸하고 있다는 증거는 도처에 있다.

그 대신에 국민국가가 흔들리는 21세기, 공산주의와의 체제적 대결을 상실한 21세기, 첨단 정보의 세상이 지배하는 21세기, 그리고 참여민주주의의 제도화를 요구하는 21세기가 우리 앞에 있다. 왜 우리가 새로운 천년을 말하고 있는가. 그것은 지금 우리가 겪고 있는 자유 민주주의 체제와는 전혀 다른 21세기를 이끌어갈 리더를 찾아야 하기 때문이다. 그것은 우리가 지금까지 써온 이념적 표현과의 단절을 의미하는 것이다. 또한 그것은 권력·부패·불신·갈등의 시대를 넘어 수평·봉사·열정·평화의 시대를 열어가야 한다는 뜻이다. 그리고 그 실마리는 현재의 조직과 단체들을 어떻게 재조직화하여 사명감을 부여하는가에 달려있다.

정보화·지식산업시대로 지칭되는 21세기의 다양한 요구를 어떻게 수렴하여 이끌고 갈 것인가 하는 과제가 현재 리더들에게 부여되어 있다. 그리고 인터넷으로 상징되는 전자민주주의는 대의제 민주주의를 극복할 수 있는 대안으로 등장하고 있다. 전자민주주의는 여론형성의 차원을 넘어 전자투표와 정책결정을 직접 국민들이 실시간 시행하는 직접민주주의의 신시대를 예고하고 있다. 바로 이러한 변혁의 시대를 리더가 어떻게 선도하고 지원할 것인가. 그것이 21세기 리더에게 요구하는 시대적 과제이자 우리들이 리더를 선택할 새로운 기준이 되고 있다.

## 참고문헌

- 구광모, 『대통령론 : 지도자의 개성과 유형』, 고려원, 1984.
- 국토연구원, 『강화중장기종합발전계획 -여론조사부문조사보고서-』, 미간행 자료보고서, 1999.
- 권세기, “리더십과 통합적 협상마인드”, [www.nanaet.go.kr/nal/3/3-1-1/leg97046.htm](http://www.nanaet.go.kr/nal/3/3-1-1/leg97046.htm)
- 김민배, “선거법, 선거 그리고 민주주의”, 『민주법학』제11호, 관악사, 1996, 223- 259.
- 김민배, “인천과 국제화”, 『사회과학연구소 논문집』제16집, 인하대학교, 1998, 33-57.
- 김민배, “지방자치의 역사 전환과 국제적 동향”, 『인천광역시 국제통상 및 정책연구』제1호, 인천광역시 정책연구실, 1995, 233-261.
- 김의영, “한국이익집단 정치의 개혁방향”, 『계간 사상』 99여름호, 사회과학원, 1999, 136-163.
- 김익식, 『지방행정의 세계화 대응전략』, 한국지방행정연구원, 1996.
- 김종순, “한국 NGO의 실태와 발전방향”, 『한국행정연구』 제8권 1호, 한국행정연구원, 1999, 68-87.
- 김진, <http://www.win.joongang.co.kr/199303/win46020.html>
- 김학준, “21세기 한국정치의 좌표와 전망”, 『21세기 개혁정치를 위한 국민토론회 자료집』, 1998, 9-37.
- 김호진, 『한국정치체제론』, 박영사, 1994.
- 김홍희, “21세기를 위한 지도성 모델 : 발전적 지도성”, 『한국행정학회 1998 춘계 학술대회 발표 논문집』, 1998, 103-113.
- 박기찬 역, 『국가경영혁신전략』, 도서출판 서울경제경영, 1998.
- 박종민외, “한국지방정치의 특징”, 『한국행정학보』, 제33권 2호, 1999, 123-139.

- 박중훈, 『대통령비서실의 조직과 기능』, 한국행정연구원 연구보고서, 1995.
- 박찬욱, “한국의회정치의 특성”, 『의정연구』제1권 1호, 한국의회발전연구회, 1995, 14-38.
- 서규환 역, 『성공한 리더 · 실패한 리더십』, 의암출판문화사, 1997.
- 송희준, “국가와 시민사회의 관계”, 『한국행정연구』, 제8권 1호, 한국행정연구원, 1999, 5-28.
- 신광영, “비정부조직(NGO)과 국가정책”, 『한국행정연구』, 제8권 1호, 한국행정연구원, 1999, 29-43.
- 신희권, “지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할”, 『한국행정연구』, 제8권 1호, 한국행정연구원, 1999, 44-67.
- 안병만, “역대통치자의 리더십 연구”, 『한국행정학회 1998 춘계 학술대회 발표 논문집』, 1998, 251-277.
- 이갑윤, 『한국의 선거와 지역주의』, 오름, 1998.
- 이헌수, “국민의 행정신뢰에 관한 영향요인분석 : 공무원에 대한 신뢰를 중심으로”, 『한국행정학회』제33권 2호, 1999, 37-56.
- 인천광역시, 『삶의 질 높이기 정책구현을 위한 시민의식 조사 분석결과』, 1997.
- 임혁백, “민주주의와 시장경제의 병행발전 : 국가의 민주화와 시민 친화적 시장”, 『국가전략』제6권 1호, 세종연구소, 2000, 91-118.
- 정영태, 『시민이 본 인천 - 일상과 정치 -』, 인하대학교 출판부, 1998.
- 조기숙, 『지역주의 선거와 합리적 유권자』, 나남, 2000.
- 한세억, “지식사회에서의 행정신뢰 확보방안”, 『한국행정학회 1998 춘계 학술대회 발표 논문집』, 1998, 73-88.
- 함성득, “대통령학의 이론적 고찰과 우리의 연구과제”, 『한국행정학회』, 제31권 1호, 1997, 1-22.
- 해반문화사랑회, 『열려있는 땅 인천 - 인천지역 엘리트 정주의식보고서』, 1999.



- 吉田善明, 『政治資金と法制度』, 日本評論社, 1998.
- 内海成治 “國際協力・國際ボランティアの動向”, 『組織科學』Vol 32. No.1, 1999, 56-65.
- 稻田雅也 “ボランティア 團體の組織化過程に關する研究”, 『組織科學』Vol 32. No.1, 1999, 37 - 47.
- 東京都, 『行政と民間非營利團體(NPO)』, 東京都政策報道室, 平成 8年 8月.
- 本秀紀, 『政黨國家論の危機と再生』, 日本評論社, 1996.
- 藤井敦史, “NPO概念の再檢討”, 『組織科學』Vol 32. No.4, 1999, 24 - 32.
- 杉原泰雄, “地方自治と地方分權”, 『法律時報』Vol 66. No.12, 1994, 28-33.
- 上脇博之, 『政黨國家論と憲法學』, 信山社, 1999.
- 小島廣光, “組織の組織マネジメント”, 『組織科學』Vol 32. No.1, 1999, 4-15.
- 新しい佐賀を考える住民會議 『98年度廣域行政研究報告書』, (財)佐賀青年會議所, 1998.
- 田尾雅夫, “ボランティアー組織は組織が”, 『組織科學』Vol 32. No.1, 1999, 66-75.
- 田中豊治, “分權型社會におけるまちづくり協 システムの開発”, 『組織科學』Vol 32. No.4, 1999, 33 - 47.
- 出口正之, “Cacop Methodによる 試論”, 『組織科學』Vol 32. No.1, 1999, 27 - 36.
- Bass, B.M., *Leadership & performance beyond expectations*, The Free Press, 1985.
- Bennis, W.G. & Nanus, B., *Leaders : the Strategy for taking charge*, Harper and Row Publisher Inc., 1985.
- Drucker, P.F., *Managing the Nonprofit Organizations*, Harper Collins Publisher, 1990.
- Gann, N., *Managing Change in Voluntary Organizations*, Open

- University Press, 1996.
- Genovese, M., *The Presidential Dilemmas : Leadership in the American System*, Harper Collins, 1995.
- Kouzes, J.M. & Posner, B.Z., *The leadership challenge*, Jossey-Bass Publisher, 1987.
- Miller, G.J., *Managerial Dilemmas*, Cambridge University Press, 1992.
- Oster, S.M., *Strategic Management for Nonprofit Organizations*, Oxford University Press, 1995.
- Young, D.R., *Casebook of Management for Nonprofit Organizations*, The Haworth Press, 1985.