

평생학습도시 정책 집행과정에서의 지자체 실무자와 지역주민이 인지하는 지방자치단체장의 리더십 특성 연구: 광명시와 남양주시를 중심으로*

임 정 임**
배 귀 희***
최 은 수

국문요약

본 연구는 평생학습도시 정책집행 과정에서 지자체 실무담당자와 지역주민이 인식하는 지자체장의 리더십이 어떻게 발현되는지를 알아보는 데 목적이 있다. 연구를 위해 질적 연구방법 중에서 심층면담 방법을 활용하였다. 지자체장의 리더십은 카리스마적, 변혁적, 전략적 리더십으로 파악되었다. 지자체 실무자와 지역주민의 관점에서 각각 인지하는 두 도시, 즉 광명시와 남양주시의 평생학습도시 정책 집행과정에서 지자체장의 전략적 리더십, 변혁적 리더십, 카리스마 리더십 인지정도는 광명시와 남양주시 모두 실무자의 관점에서 전략적 리더십과 변혁적 리더십이 '강한인지'로 나타났으며, 지역주민의 관점에서도 '강한인지'(광명시의 경우 전략적 리더십은 중간인지)로 나타났지만 반면에 카리스마 리더십은 비교적 '약한인지'(남양주시의 경우 실무자의 관점은 강한인지)로 나타났다. 요약하자면, 지역주민들과 지자체 실무자인 공무원들이 평생학습도시 정책 집행과정에서 인지한 지자체장의 리더십 유형은 전략적 리더십과 변혁적 리더십이 작용한 것으로 나타났다. 이것은 평생학습도시 정책에 있어서 지자체장의 비전, 신념과 가치, 즉, 리더의 비전과 확신에 따라 정책 집행과정에서의 효과가 차별적으로 나타남을 알 수 있다.

주제어: 평생학습도시, 정책 집행과정, 지자체장의 리더십

I. 서론

평생학습 시대의 개막으로 학습자 중심의 정책추진이 요구되고 있다. 이에 따라 평생학습정책을 경쟁력 확보와 지역발전을 위한 전략으로 선택하여 추진하는 지자체가 늘고 있다(윤명희 외, 2010). 평생학습도시 사업은 사업의 전개 과정이 결과 못지않게 중요하다. 관련 정책의 집행과정은 하나의 정치적 과정이자 아이디어와 가치, 신념과 이해관계를 맺은 사람들 간의 상호작용의 일

* 본 논문은 임정임의 박사학위 논문(2015)을 수정·보완한 것입니다.

** 제1저자

*** 교신저자

종이다(한승희, 2004; 최은수, 2012).

평생학습도시 정책은 중앙정부인 교육부가 정책을 결정하고, 정책의 집행자인 지자체에 사업을 배분하는 형식으로 교육부에서 정책을 추진하고 정책의 집행자로서 지자체를 선정하는 방식이다(하봉운 외, 2006). 중앙정부가 지원하는 재정 정책인 동시에 지자체가 운영의 주체가 되어 추진하여야 할 독립적 사업의 양면성을 지니는 하향적 집행 형태의 사업으로 중앙정부에서 기획하고 결정한 정책을 지자체에서 집행책임은 갖고 있다. 지자체장의 리더십은 정책목표와 의도를 해석하여 집행조직과 수혜자, 그리고 주민들에게 전달하는 역할로 연결고리(nexus)의 역할을 한다(이상미, 2012).

불확실한 환경 하에서 대외적으로는 지자체의 조직을 제도적 환경에 적응 가능토록 지속적으로 관리하고, 대내적으로는 전략적인 의사결정과 미래를 대비한 비전을 창출하고 조직구조의 개편, 조직 구성원의 통제 등(차동욱, 2005)을 담당해야 하는 지자체장의 전략적 리더십이 요구되어진다.

또한, 공공분야의 조직의 환경이 불확실하고 복잡하여 과거의 정태적 리더십을 가지고는 변화하는 환경에 대응할 수 없기 때문에 조직구성원과의 상호작용을 통해 조직구성원에게 자긍심을 심어주고 창조적인 사고가 가능한 여건을 마련함으로써(구정대·이방식, 2005), 조직의 수준을 높여 기대 이상의 성과를 이끌어 낼 수 있는 새로운 형태의 변혁적 리더십도 필요하다.

평생학습도시 사업은 지역을 지역공동체로 변화시키고 그 사업에 관련된 지역사회 시설, 단체, 기관과 주민이 지역사회의 구성원으로서의 연대의식과 정체감 형성이 요구(신군자, 이희수, 2007) 되는데, 지방자치단체장은 자신의 감정과 평생학습도시 사업에 대한 정서를 효과적으로 전달함으로써 행동하도록 하는 카리스마 리더십을 갖추어야 한다. 즉, 성공적인 사업을 위해서는 지자체장은 사람들의 관심과 행동을 유도하는 고도의 의사전달능력과 정치적 역량 혹은 리더십 역량이 필요하다. 이상미의 연구(2012)에서도 확인할 수 있듯이 성공적인 평생학습도시 정책을 주도한 리더십의 특성으로 주도적이고 적극적인 정치적 역량이 실증적으로 나타나고 있기 때문이다. 이는 우리나라 대부분의 평생학습도시 사업의 성공적인 추진이 지자체장의 리더십에 좌우될 수 있으며, 도시전체에 대하여 학습도시를 포괄적으로 운영할 수 있다는 것을 보여준다(신군자·이희수, 2007).

평생학습도시 정책에 있어서 사업이 활성화되기 위해서는 지자체장의 리더십은 매우 중요한데, 정책 집행과정에서 지자체장은 평생교육정책 산출을 위한 인적 및 물적 자원의 동원과 조직화 그리고 동기 부여화 등(최은수, 2012)에 있어서 영향을 미치기 때문이다. 특히 평생학습도시는 평생 학습을 매개로 해당 지역사회의 변화와 발전을 도모하는 지역사회교육운동(고영상, 2010)이기 때문에 지자체장의 리더십이 어떻게 영향을 미치는지 알아보는 것이 필요하다.

따라서 본 연구의 목적은 평생학습도시 정책이 활발하게 진행되는 광명시와 남양주시의 사례를 중심으로 평생학습도시 정책의 집행에 있어 지자체장의 리더십이 어떻게 발현되는지를 살펴보면 서 지방자치단체장들에게 어떤 형태의 리더십이 나타났는지를 살펴보는 것이다. 즉, 본 연구는 평생학습도시 정책의 집행에 있어 지자체장의 리더십이 지자체 실무자와 지역주민에게 어떻게 인지되고 발현되고 어떠한 리더십이 행사되었는지를 살펴보는데 그 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 평생학습도시

1) 우리나라 평생학습도시

평생학습都市는 개인의 자아실현과 사회적 통합증진, 경제적 경쟁력을 높여 궁극적으로 개인의 삶의 질을 제고하고, 도시의 전체의 경쟁력을 높일 수 있도록 언제, 어디서나, 누구나 원하는 학습을 할 수 있는 학습공동체 건설을 꾀하는 총체적 도시 재구조화운동이자 지역사회운동이며(한국교육개발원, 2005; 김종서, 2011 재인용), 개인의 행복증진과 사회공동체의 발전을 도모하기 위해 평생교육을 지역차원에서 구현하려는 정책적 노력(이승중, 2015)이다.

평생학습都市는 크게 행정주도형과 시민주도형으로 나뉘어 살펴볼 수 있다. 행정주도형 평생학습都市는 지자체와 지방교육청의 주도 하에 사업을 직접 관장하는 형태의 학습都市를 의미한다. 따라서 행정주도형은 지자체장 중심으로 효과적인 운영이 가능하고 지역사회 내의 시설 및 자원 이용이 원활하다는 장점이 있으나, 지자체장의 관여 정도와 정치중립적 태도 여부에 따라 운영이 좌우된다는 단점이 있다. 시민주도형은 자신들의 필요에 의해서 시민들이 정부 정책에 적극적으로 참여하는 형태를 이야기하며, 학습자의 주체성이 고무될 수 있고 민주시민성 함양을 높일 수 있다(신군자·이희수, 2007). 우리나라 평생학습도시 정책은 대부분 행정주도형인데, 학습都市의 궁극적인 목적이 학습자인 지역주민이 활발하게 참여할 수 있는 지역공동사업이므로 향후 시민주도형으로의 전환이 필요하다(신군자·이희수, 2007).

국가는 지역사회의 평생교육 활성화를 위해 평생교육법 제15조에 근거하여 지정한 기초지자체를 지원할 수 있으며, 이에 따라 현재 여러 지자체가 관련한 행·재정적 지원을 받고 있다. 2001년 광명시 등 3개 도시가 최초로 교육부로부터 평생학습도시 지정을 받았으며, 전체 기초지자체 220개 중에서 2015년까지 136개의 평생학습都市를 지정운영하고 있으며, 제3차 평생교육진흥기본계획에 의거 2017년까지 150개의 지정을 목표로 추진하고 있다(국가평생교육진흥원, 2015).

평생학습도시 정책의 집행단계 평가는 정책집행을 위한 조직기구 및 법적·행정적 요건 구비 여부, 체계적인 모니터링 시스템 구비 여부, 자원 확보의 안정성 여부, 평생교육 전문 인력의 확보 등을 평가한다(변종임 외, 2005).

2) 우리나라 평생학습도시 사례-광명시, 남양주시

광명시는 1999년 교육청과 관계없이 독자적으로 평생학습도시 선언을 하고 조례를 만들고 평생학습원을 신축하던 중 2001년 교육부로부터 평생학습都市로 지정을 받았으며, 지자체가 주도하는 행정주도형이자 위탁관리형(대학)으로 평생학습도시 사업을 지속적으로 발전시켜 여러 가지 성공 사례를 만들었다(신군자, 이희수, 2007). 유명신(2008)은 '신자유주의 국가관리방식과 평생학

습도시 연구'에서 광명의 사례는 낙후된 중소도시의 지역발전 차원에서 평생학습 실현의 중심기관으로 평생학습원을 설치하여 지역주민의 능동적인 변화를 촉진하고 있고, 지역주민은 학습도시 시스템 안에서 스스로의 학습 능력을 꾸준히 제고시킬 수 있는 다양한 학습과정과 학습공동체 활동에 적극적으로 참여함으로써 학습도시 체계를 유지, 발전시키는 모범사례라고 보았다.

남양주시는 2020년 인구 100만을 계획하는 도농복합도시로 2011년 평생학습도시로 지정 받았다. 2010년 국(局) 단위의 평생교육 전담기구인 평생교육원을 설치하였으며, 그 동안 추진했던 평생학습도시 정책의 우수성을 인정받아 지방자치단체 평생학습대상(2013년)과 유네스코 학습도시상(2015년)을 수상하였다. '시민을 위하고 미래를 여는 명품 평생학습도시 남양주'라는 비전 아래, 1·2·3 평생학습 인프라를 조성함으로써 시민 전체의 보편적인 학습권을 보장하고자 했다. 이를 통해 지역별 평생학습 격차를 해소하였고, 지역인재 육성을 통한 시민참여를 이끌었으며, 지역의 다양한 주체들의 네트워크를 기반으로 한 거버넌스형 학습등대 마을 조성을 추진하고 있다(평생교육진흥원, 2013). 2015년, 학습등대 100개 설치라는 목표를 달성하였다.

2. 평생교육정책 집행

1) 평생교육정책 집행의 개념과 집행과정

평생교육정책이란 평생학습 구현을 목표로 평생교육 분야에서 실행되는 국가적 차원의 공공정책을 뜻한다. 따라서 평생교육정책 집행은 평생교육정책 집행의 책임이 있는 개인 혹은 집단이 결정된 평생교육 정책 산출을 갖고서 차후 정책성과에 이르기까지 정책내용을 실천해 가는 능동적인 과정이자 활동이며, 정책 집행과정이란 아이디어와 가치, 신념과 이해관계를 맺은 사람들 간의 일종의 상호작용 과정이다(최은수, 2012) 성공적인 정책 집행을 위해서는 정책현장의 상황을 제대로 반영하여 정책대상 집단이 정책의 내용을 실제적으로 수용하는 것이 중요하다(허범, 2003).

2) 평생교육정책 집행의 접근방법

1970년대 이후 정책집행에 대한 연구가 활발해지면서, 다양한 관점과 접근법이 제시되고 있다. 가장 대표적으로 활용되는 접근법은 크게 하향적 접근과 상향적 접근으로 나뉘볼 수 있다. 집행과정 탐색에 있어 가장 기본이 되는 초점은 집행 실패의 책임과 원인이 어디에 있다고 보는가에 있다. 하향식 접근은 정책과정의 상부 층에서 정책집행에 관한 통제적 관리를 실패함으로써 정책집행에 문제가 생겼다고 가정하고 있다. 반면에 상향식 접근은 집행 현장의 문제점이나 일선 공무원의 재량권 측면에서 정책집행 실패의 원인을 찾아보는 관점이다(한석태, 2001).

하향적 접근은 민간부문과 일선관료, 그리고 지방의 집행 담당자 등의 역할을 중요하게 생각하지 않았으며, 정책대상 집단과 집행주체 사이의 관계를 소홀히 하였다는 비판을 받고 있다(이순자, 2008).

3. 지자체장의 리더십

1) 지자체장의 리더십

지자체장은 지자체 운영에 있어 중요한 역할을 수행하는 리더이다. 불확실하고 급변하는 환경 변화에 대응하여 지자체의 목표달성과 주민의 요구에 부응한 행정을 수행해야 하며, 지자체의 경쟁력을 확보하기 위해서는 지자체장의 창의적인 리더십 발휘가 요구되기 때문이다(김구, 2007).

또한 지자체장은 예산편성과 인사, 조직구성 등에 행사할 수 있는 강력한 권한을 지니고 있다. 이를 바탕으로 지자체장은 강력한 지방자치단체의 지도자이자 지역의 최고 책임자로서 막강한 힘을 행사할 수 있다. 또한 지방재정에 대한 권한을 가지고 있어 지자체장의 리더십 여하에 따라서 지역개발, 복지서비스 제공, 행정서비스 향상, 지역경제 활성화 등 지역의 과제를 효과적으로 수행할 수 있느냐의 여부가 달려 있다(이광희, 2003).

지자체장은 공공관리의 리더십을 발휘하기 위해 조직의 비전과 임무, 목표 설정을 명확하게 하고, 외부환경과 유기적인 관계를 유지해야 한다(유호룡, 2002). 또한 도덕성과 청렴한 인품, 투철한 민주주의식과 자치의식, 민주적 행정관리능력, 확실한 분권과 혁신정신, 지역경영능력, 지역개발과 갈등해결능력 등을 갖추어야 한다(남창우 외, 2006).

지자체장의 리더십 유형에 관한 선행연구는 많이 있지만 대부분의 연구가 거래적·변혁적 리더십에 초점을 맞추고 있고(노시범·김종래, 2011; 성영태 외, 2008; 이창원·박희봉, 2005; 윤건수, 2006) 전략적 리더십(윤종철, 2007) 및 카리스마 리더십(김석봉·송병주, 2011; 안희남·이승철, 2011)에 초점을 둔 연구는 거의 없다. 윤종철(2007)의 연구는 공무원 중간관리자 평가모형 설정을 위해 전략적 리더십을 사용하였고 김석봉·송병주(2011)의 연구나 안희남·이승철(2011)의 연구는 경찰조직에서의 카리스마 리더십 이론을 사용하고 있다. <표 1>에서 나타난 것처럼 지자체 단체장의 리더십 연구의 대부분이 양적 방법론을 중심으로 이루어진 가운데 특이한 것은 윤건수(2006)의 연구는 자치단체장의 변혁적 리더십의 발현을 질적 방법론을 중심으로 논의를 전개하였다는 점이다. 본 연구는 윤건수(2006)의 연구와 유사하게 질적 연구방법을 사용하여 자치단체장이 평생학습도시 집행과정에서 시민들과 공무원들과의 상호작용을 통해 발현되는 리더십의 행사과정에 초점을 맞추어서 자치단체장의 리더십 유형에 초점을 맞추었다. 질적 연구를 통해 리더십이 행사되는 과정을 단체장, 공무원, 시민들 간의 상호작용에 초점을 맞추어 살펴보면서 단체장의 리더십 유형에 초점을 맞추었다.

본 연구에서 아래의 3가지 리더십 형태에 주목하는 이유는 고경훈의 연구(2012)에서 기인한다. 고경훈(2012)은 지자체장의 리더십을 리더 개인의 형태와 환경적 요인의 역동적인 관계를 기초로 Yates의 모형에 근거하여 혁신가형, 중계인형, 사업가형(기업가형), 보스형으로 나누고 있다. 본 연구에서 사용한 광명시와 남양주시는 모두 고경훈의 연구에 의하면 사업가형의 리더십의 행태가 나타나는 도시들로서 평생학습도시 사업의 성공적인 사례로 언급되는 지방자치단체이다. 사업가형의 특성은 혁신성이 강하게 나타나고 자원이 많음 유형에 해당한다. 고경훈의 연구에서 지적하

는 혁신성은 조직구성원들에게 권한을 위임하고 그들을 동기부여 하여 변화를 위해 갈등과 위기를 활용한다. 또한 높은 이상과 도덕적 가치에 호소하는 특성을 보이고 이는 Bass(1985, 1997)의 변혁적 리더십과 유사하다. 변혁적 리더십은 카리스마 리더십과 전략적 리더십과도 유사성이 높아 광명시와 남양주시의 리더십에서도 이러한 특성이 보일 것으로 기대된다. 특히 변혁적 리더십의 구성요소들 중 하나가 카리스마이기에 카리스마 리더십과 개념적으로 유사성이 높고 현실에서 우리나라의 관료적 권위주의 행정문화에서 때로는 변혁적 리더십은 카리스마 리더십의 형태로 나타날 수 있기에 변혁적 리더십과 구별하여 구성하였다. 영감적 동기부여보다는 관료적 권위주의 행정문화 속에서 조직구성원들의 순종만을 강조할 수 있는 가능성으로 인해 카리스마 리더십과 변혁적 리더십을 구별하였다(배귀희, 2009; Bass, 1985, 1997; House, 1977).

〈표 1〉 자치단체장의 리더십에 대한 선행 연구

연구자	연도	핵심내용	분석방법
이창원	1999	자치단체장의 리더십 행태와 효과성 분석	단순상관 및 부분상관 분석을 통한 가설검증
김호정	2001	변혁적·거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향분석	다중회귀분석을 통한 가설검증
전원보	2003	자치단체장의 리더십을 거래적·변혁적 리더십으로 유형화하여 리더십 유형이 생산성에 미치는 효과 분석	다중회귀분석을 통한 가설 검증
조경호·김정필	2005	자치단체장의 리더십, 조직문화, 조직효과성 분석	회귀분석 및 계층적 조절회귀분석을 사용해 가설 검증
성영태·최봉기·임재숙	2008	단체장의 리더십 유형과 조직몰입과의 관계	선형구조방정식을 통한 가설 검증
노시범·김종래	2009	지방자치단체장의 리더십과 조직효과성과의 관계	다중회귀분석을 통한 가설검증
이상미	2012	평생학습도시 사업의 성패와 단체장의 리더십	정치적·행정적 리더십 유형 비교
고경훈	2012	지방자치단체장의 리더십의 실증적 유형화	Yates 모형을 토대로 리더십을 유형화하여 분류
성영태	2016	진정성 리더십과 조직효과성과의 관계	선형구조방정식을 이용한 가설 검증

2) 지자체장의 전략적 리더십

일상생활에서 광범위하게 활용되는 전략적 리더십에 대해 Ireland & Hitt(1999)는 조직의 발전을 위해 미래예측, 조직비전 제시, 유연성관리, 전략적 사고, 타인과 협력을 할수 있는 개인의 능력으로 정의하고 있다(윤재효 외, 2014, 재인용). Elenkov, et al.(2005)은 ‘장기비전을 설정하고 이를 구성원들에게 전파하여 공감하게 하며, 실행에 대한 동기를 유발·지원하는 것’이라고 하였으며, Hitt, et al.(2007)은 변화가 필요한 조직에서 전략적 리더십을 가진 리더의 존재가 매우 중요하다고 하였다. 이러한 전략적 리더십의 특성으로는 장기적인 전략방향 제시, 효과적인 자원관리, 고성과 조직문화 창출, 균형잡힌 통제와 성과평가, 윤리적 관행의 보편화 등을 들 수 있다(윤종설, 2007).

불확실한 상황에서 미래에 대한 예측과 상상을 통해 유연성을 유지할 뿐만 아니라 다른 주체에 게 권한을 위임하여 변화를 유도해내는 지자체장의 전략적 리더십은 상당히 중요하다. 특히, 정책 우선순위에서 밀려 예산 확보에 어려움을 겪는 평생교육을 위한 사업들의 원활한 운영을 위해서는 지자체장의 전략적 리더십이 강조된다.

3) 지자체장의 변혁적 리더십

구성원들에게 변화와 혁신의 동력을 제공하는 것을 핵심으로 하는 변혁적 리더십의 개념에 대해 학자들은 아래와 같이 정의한다. Bass(1985)는 '추종자들이 개인적 이해관계를 뛰어넘어 높은 차원의 욕구를 가지도록 함으로써 가치 있는 결과(성과)를 산출하도록 동기를 부여하는 과정' 이라고 하였으며, Dvir, et al.(2002)은 부하직원의 목표를 확대시키고 암묵적, 명시적 계약(거래)에 의한 결과 이상의 업적을 수행할 수 있도록 직원에게 자신감을 부여하고 영향을 미치는 것이라고 정의하였다(장은영, 2015).

Barling(2014)은 변혁적 리더십을 4가지 "I"로 정의한 바 있다. ①Influence(역할 모델, 윤리적·도덕적 행위), ②Inspirational Motivation(의미를 부여, 낙관적인 생각과 비전을 제시), ③Intellectual Stimulation(가정을 질문하게 하며, 창의적이고 새롭게 생각하기), ④Individualized Consideration(개별적으로 다른 점을 받아 받아들이고, 정서적인 필요를 채워주기)이 바로 그 것이다(배귀희, 2015). 변혁적 리더십의 특성으로는 카리스마, 영감적 동기부여, 지적 자극, 개별 고려 등이 제시된다(Bass, 1997).

배귀희(2015)는 공공과 민간부문에 관계없이 조직외부 환경의 변화, 불확실성, 상호의존성이 높아지는 상황에서 리더의 도덕성과 진정성에 대한 요구가 높아지고 있다는 점을 지적하면서 이러한 맥락에서 현재까지 가장 많이 회자되는 리더십 이론이 변혁적 리더십이라고 논한 바 있다.

평생학습도시 정책은 사회복지정책처럼 의무적인 정책이 아니라 지자체장의 관심과 의지에 따라 추진되는 선택적인 정책이므로 정책을 추진하기 위하여 부하들에게 동기를 부여하고 자신감을 심어주는 것은 중요한데 이를 위해서는 지자체장의 변혁적 리더십이 요구된다.

4) 지자체장의 카리스마 리더십

그리스어에서 출발한 카리스마(charisma)의 개념은 사람의 마음을 매료하는 능력, 개인의 특성으로는 상대방의 마음을 움직일 수 있게 하는 힘을 의미한다. 본래 의미인 신의 은총에 의해 갖게 된 생동적 재능(the gift of divine grace)이나 성신(holy spirit)이란 뜻에서 출발했다. 그러나 1920년 독일의 사회학자 Weber에 의해서 오늘날 사용하는 카리스마의 개념이 처음 제시되었다. 그는 카리스마에 대해 논리적으로는 명확하게 설명할 수 없는 힘이라고 정의하였다(Conger & Kanungo, 1987; House, 1977; Hollander, 1978).

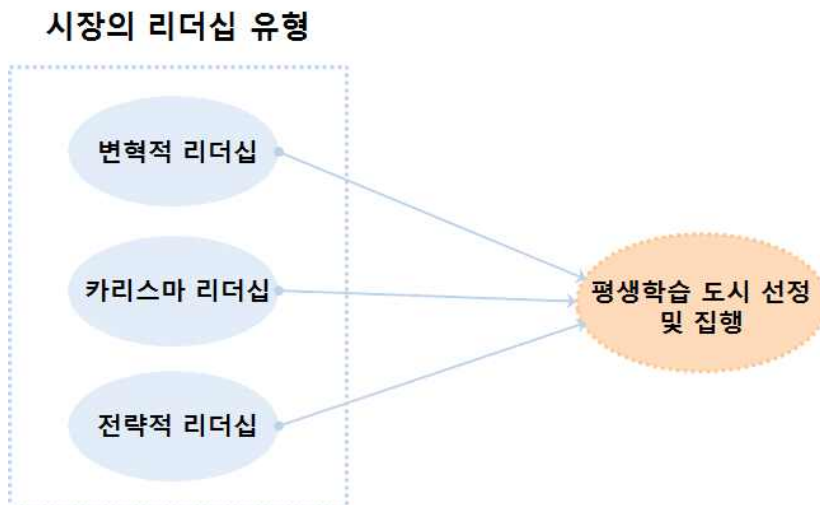
House(1977)는 카리스마 리더십에 대해 카리스마를 지닌 지도자에 의해 발현되는 형태의 리더

십으로, 대중을 굴복시켜 따르게 하는 지도자의 탁월한 능력 혹은 자질이며, 추종자로 하여금 복종하게 하는 불가항력적이고 천부적인 리더십 능력을 의미한다고 보았다. Conger, et al(1997)은 카리스마 리더십의 특성으로 리더가 가지고 있는 전략적 비전의 수립, 업무의 명확성, 환경과 조직구성원에 대한 민감성 개인적 희생 및 위험감수 등을 지적하고 있다(김석봉·송병주, 2011, 재인용).

4. 분석틀

위에서 언급한 바와 같이 리더십에 대부분의 연구는 변혁적 리더십을 토대로 이루어져 왔고 공공부문에서의 전략적 리더십과 카리스마 리더십은 상대적으로 거의 없는 상황이다. 이러한 맥락 속에서 지자체장의 리더십에 관해 접근한 연구로 주목할 만한 것은 고경훈의 연구(2012)와 이상미의 연구(2012)가 있다. 이상미(2012)는 평생학습도시의 성패에 따른 지자체장의 리더십을 분석하면서 성공적인 평생학습도시 정책을 추진한 지자체의 경우 시장의 정치적 역량이 주도적이고 적극적으로 나타났다는 것을 실증적으로 분석하였다. 고경훈의 연구(2012)에서는 지자체장의 리더십을 Yates의 모형을 기준으로 혁신가형, 중계인형, 사업가형(기업가형), 보스형으로 나누고 있다. 본 연구에서 사용한 광명시와 남양주시는 모두 고경훈의 연구에 의하면 사업가형의 리더십의 행태가 나타나는 도시들로서 평생학습도시 사업의 성공적인 사례로 언급되는 지방자치단체이다. 광명시는 2001년에 평생학습도시로 선정되었고 남양주는 2011년에 선정된 도시이면서 성공적인 운영으로 평가되고 있기에 본 연구에서는 2개의 지방자치단체를 선정하였다. 시장의 리더십 유형이 평생학습도시 선정 및 집행에서 나타나 평생학습 도시 집행에 유의미한 영향을 미쳤을 것이라고 판단해 <그림 1>과 같이 연구의 분석틀을 설정하였다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



Ⅲ. 연구방법

본 연구에서는 지자체장의 리더십이 평생학습도시 정책 집행에 어떤 영향을 미치는가에 대한 연구를 진행하기 위하여 질적 연구방법을 택하였다. 질적 연구방법은 연구대상으로서 사회현상 혹은 사회적 현상의 참여자들의 경험을 심층적으로 해석하고 이해하는 해석학적 입장에 근간하고 있다(유기웅 외, 2013).

본 연구의 취지는 2곳의 평생학습도시 정책 사례를 통하여 평생학습도시 정책의 집행 과정 속에서 자치단체장의 리더십이 어떻게 작용하는지를 파악하고, 이를 통해 지자체장의 리더십 유형을 살펴보고자 하는 것이다. 따라서 지자체장의 리더십의 행사가 정책집행 과정에서 어떻게 이뤄졌는지에 대해 초점을 두기 때문에 여러 질적 연구방법 중 심층면담 방식을 선택하였다. 이번 연구에서 활용한 심층면담 방법은 특히 정책 집행과정에서 지자체장과 지역주민, 그 중간에서 실무를 책임지는 사업담당 공무원(평생교육사)의 상호작용에 대한 사회적 맥락을 이해하는데 적합하였다. 우선, 문헌연구를 통하여 기초적인 자료를 수집했고 담당 공무원(평생교육사)과 지역민을 대상으로 한 활동관찰과 심층면담을 통하여 경험 및 현상에 대한 이해를 시도했다.

연구의 표집방법은 유 목적 표집으로 대중적인 평판이나 전문가의 조언에 따라서 세평이 좋은 연구 참여자를 선정하는 방식(reputational case selection)에 따른 준거적 표집(criterion-based selection)에 의거하여(이용숙·김영천, 1998), 각 도시의 지자체 사업담당자, 평생학습 프로그램 참여자 등 각 도시의 사업담당자로부터 추천을 통하여 10명을 선정하였다. 지자체 실무자는 평생학습도시 선정 당시를 기준으로 평생교육업무를 담당한 공무원으로, 지역주민은 시에서 진행되는 평생학습 프로그램에 참여한 경험이 있으며 이를 바탕으로 지역사회에서 자원활동에 참여하고 있는지를 기준으로 하여 선정했다.

연구에 동참한 10명의 연구 참여자의 특성은 <표 2>와 같다.

<표 2>연구 참여자 일반적 특성

연구참여자	소속	구분	성별	연령	특성
1	광명시	공무원	남	53	前 평생교육 담당
2	광명시	공무원	남	58	前 비서실장/평생교육사
3	남양주시	공무원	여	43	평생교육과 근무 /평생교육사
4	남양주시	공무원	남	48	前 평생교육과 근무
5	남양주시	공무원	여	51	도서관 근무
6	광명시	시민	여	58	동아리연합회장
7	광명시	시민	여	60	평생교육학 박사
8	남양주시	시민	여	52	학습매니저회장
9	남양주시	시민	여	49	문해교사
10	남양주시	시민	남	51	최고지도자 원우회 임원

자료수집 방법은 연구자가 작성한 반구조화 된 면담 가이드를 가지고 연구 참여자를 직접 방문하여 심층면담을 하였다. 2015년 6월부터 9월까지 각각 1~3차례 정도의 면담을 진행하였고, 평균 진행시간은 개별 참여자 당 1~2시간이었다. 면담내용이 녹음 된다는 점과 연구의 목적, 연구문제에 대해 사전에 안내한 후 면담을 진행했다. 본 연구자는 인터뷰 결과 자료를 전사한 후 코딩과정을 거쳤다.

정책과정에 관한 질적 연구로서 본 연구는 타당성과 신뢰성이 핵심적인 관심 사항이다. 참여자들이 결과의 의미에 동의하는 것을 말하는 신뢰성은 결과의 정확성을 의미하는 타당도의 필수선행 요건이다(조영남, 2001). 본 연구는 연구의 타당성과 신뢰성, 윤리성 확보를 위해 노력하였다¹⁾. 연구의 민감성(sensitivity)이란 수집된 자료에서 미묘한 뉘앙스와 단서(cues)가 암시하고 있는 의미나 포인트를 포착하는 능력(유기웅 외, 2013)을 말하는데, 연구자가 2개 도시 중의 하나인 남양주시 공무원으로 재직 중에 있어 연구의 민감성을 높이는데 적절하였다. 특히, 남양주시의 평생학습도시 정책과 관련한 직무를 1년 9개월 간(2008년 12월부터 2010년 8월까지) 담당했던 만큼 연구의 민감성 확보가 상당히 원활하게 진행될 수 있었다.

IV. 연구결과

평생학습도시 정책 집행과정에서 실무를 담당하는 공무원과 지역주민이 각각 인식하는 평생학습도시 정책 집행과정 및 이 과정에서 작용하는 지자체장의 리더십 특성을 밝히기 위해 심층면담을 통한 연구결과는 다음과 같은 논리로 정리되었다. 무엇보다 먼저 지자체 실무자와 지역주민이 인지한 평생학습도시 정책 집행과정을 비교해 살펴보고 이후에 지자체 실무자와 지역주민이 인지하는 정책집행과정에서의 지자체장의 리더십을 형태가 어떻게 나타나는지를 비교하였다.

1) 본 연구에서는 연구의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해 Merriam(1998)의 타당성을 높이기 위한 전략 중에서 삼각검증법(triangulation), 연구참여자 확인법(member check), 동료 검토법(peer examination), 연구자의 편견(researcher's bias), 감사 추적(audit trail)기법의 전략 등을 사용하였다(유기웅 외, 2013). 첫째, 삼각검증법(triangulation)은 질적 연구 상황에서 타당성을 확보하는 데 있어 가장 흔하게 사용되는 전략 중 하나인데, 평생학습도시 정책과 지자체장의 리더십과 관련된 문서와 자료 등 다양한 자료를 활용하였으며, 다양한 문헌연구 및 이론적 포화상태에 이를 때까지 연구 참여자의 인터뷰 자료와 본인의 현장 경험 등을 통해 주관성을 배제하고 타당성과 신뢰성을 확보하고자 노력했다. 둘째, 수집된 자료를 분석하는 과정과 연구결과에 대해 연구 참여자들의 견해를 물어 연구의 정확성을 추구하고자 연구 참여자 확인법(member check)을 사용하였는데, 연구 참여자들과의 지속적인 만남과 이메일, SNS, 유선통화를 통해 면담한 내용들을 확인하였다. 셋째, 동료 검토(peer examination)로 질적 연구로 전문성이 있는 3명의 동료들에게 분석 자료와 연구결과를 검토를 받았다. 넷째, 연구자의 편견을 독자들에게 알리는 방법으로 연구자가 연구의 대상 도시인 남양주시의 평생학습 업무를 담당했던 실무자였음이 연구의 민감성을 높일 수도 있는 반면에 편견이 있을 수도 있음을 알렸다. 다섯째, 연구의 타당성을 높이기 위해 외부의 감사자에게 연구의 과정과 결과에 대해 검토를 받았다. 본 연구는 연구 참여자에 대한 윤리적 고려를 위해 대화 내용을 녹취하는 것에 대해서 사전에 허락을 받았으며, 또한 연구 참여자가 원할 경우 언제든지 녹취를 중지할 수 있고 질문 내용에 따른 답변을 거절할 수 있는 연구 참여자의 권리에 대해서 충분히 설명하고 연구 동의를 받았다.

1. 지자체 실무자가 인지하는 평생학습도시 정책 집행과정 정리 기준

1) 전담조직을 통한 자원의 확보

자치단체장은 정책 집행과정에서 전담조직을 정비하고 지자체 예산을 통해 재정을 충당하였으며, 중간역할자를 확보하여 참여를 유도하는 등 인적, 물적, 행·재정적 자원 확보에 앞장섰다.

시장님께서 학습도시를 지향하는 표현으로서 지자체장으로 할 수 있는 게 조직을 만드는 거고 그 조직의 규모를 확대하는 거라고 보거든요. 그리고 그 조직에 전문 인력을 투입하고 조직이 있으면 당연히 예산이 서는 거니까 그런 면에서 2007년 평생학습팀에서 2009년 평생교육과로 2010년 평생교육원이라는 단위의 조직을 확대하셨다는 것 자체가 평생학습을 도시정책에 중요한 핵심 키워드로 하고 있다고 저는 보거든요(남양주시의 참여자3).

평생교육기관이 정리된 게 없었어요. 관내 평생교육기관이 정리된 게 없어서 일일이 하나하나 찾아다니면서 거기의 간사나 사무직하는 사람들하고 장들을 일일이 다 만났어요. 실무자들과 관내 기관 관계자들 다 만났구요. 그 후 그 사람들만을 위한 교육을 했어요. 종사자 교육을. 몇 십 명 모아놓고 평생교육에 대한 기초 이론 같은 걸 아주 기초적인 걸 그 사람들 불러다 놓고 교육을 했어요(남양주시의 참여자4).

2) 전문가에게 권한을 부여하는 등 집행력 발휘

평생학습도시 정책 집행과정에 있어서 자치단체장의 권한과 책임의 배분이 적절한지에 관하여 지자체 실무자들은 대체적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 그들은 지자체장이 평생교육사나 위탁단체인 전문가 집단에게 많은 권한을 부여하고 신임하였으며, 평생학습센터의 직영운영을 통해 집행력을 발휘한다고 인지하고 있었다.

많은 부분을 사실 권한이양은 하셨던 거 같아요. 저희가 기획해서 그랬던 것이 한 번도 반려된 적이 없었고 그러한 예산이 다 확보됐어요. 또 그러한 사업에 대해서 만족해하셨기 때문에 신뢰를 많이 주셨거든요. 그래서 그런지 특별히 권한이 없었다거나 사업을 하는데 있어서 큰 어려움은 없었던 거 같아요(남양주시의 참여자3).

지금은 직영이죠. 지금은 시가 직영하는 체계로 가고 있습니다. 직영을 한다는 것은 집행권을 확보하는 것이 굉장히 중요하다. 평생교육, 평생학습도시 개념 자체가 도시를 재구조화 시키고자 하는 것인데 집행권이 확보되지 않고 어떻게 도시가 재구조화될 수 있겠어요? 집행권을 확보하기 위해서 저는 직영을 주장을 했죠. 위탁이 아니라 평생학습원 운영이 아니다. 평생학습체계를 만들기 위해서 시스템 구축이 중요하다 그렇게 주장을 했기 때문에 거기에 이해한 지금의 시장님께서 거기서 일하고 있는 사람들을 평생교육사로 특별히 채용한다(광명시의 참여자2).

3) 설득과 이해를 통한 문제해결

평생학습도시 정책집행 초기 과정에 있어 실무자가 겪는 가장 큰 난제는 바로 재원 부족과 자치단체장의 적극성에 대한 이해의 부족 등이 있었다. 이에 대응하기 위하여 지자체장은 설득과 이해, 관심과 의지를 통해 해결하는 모습을 보였다.

많이 의지가 강했고 제 기억으로는 평생학습이 초창기에도 지자체의 고유 업무냐 아니냐를 두고 지자체장은 평생학습을 추진하고 싶은 맘이 있었는데 밑에 실무진들은 그 당시만 해도 지자체의 고유 업무가 아니지 않나 이런 그런 부분에 대한 고민들이 좀 있었죠. 그게 가장 컸을 것 같습니다. 그럼에도 불구하고 지자체장이 그에 대한 평생학습에 대한 의지가 강하기 때문에 그 부분을 실무자들에게 잘 설득을 했고 또 여기에 의회의 예산 심의과정이 있기 때문에 그 때 지자체장들이 공무원들과 의회를 잘 설득하고 이해시키고 아마 이 사업을 적극적으로 추진했다고 생각합니다(광명시의 참여자1).

2. 지역주민이 인지하는 평생학습도시 정책 집행과정 정리 기준

1) 정책결정에 직·간접적 형태로 참여

평생학습 특성화 프로그램에 대한 정책 결정과정에 인터뷰이(Interviewee)들은 직·간접적으로 참여한 바 있다. 예를 들면 학습등대를 통해 정책결정과정에 참여를 했고, 평생학습원에서 교육 프로그램을 결정할 때 동아리연합회장에게 자신의 의견을 피력하였으며, 간접적으로는 프로그램이나 정책의 개발 및 제언이나 도움을 주기도 하였다.

보통 프로그램은 학습원에서 결정을 하지만 서로 상의해서 반영을 하죠. 그게 시민의 소리니까(광명시의 참여자6).

2) 정책 홍보와 적극적 참여

평생학습도시 정책 집행에 있어 시민들은 자신의 역할에 대해 홍보와 적극적인 참여라고 인지하고 있었다. 프로그램 개발에 참여하고 일자리 창출을 위한 프로그램을 건의하는 부분부터 평생학습을 더 많이 홍보하고 전달하며 구석구석 전파하는 데 이르기까지 시민들의 참여와 관심이 있어야 평생학습도시가 실현될 수 있다고 이야기 하였다.

시민이 가만히 있으면 안 될 것 같아요. 단순히 참여만 하는 게 아니라 시에서 시민들의 삶이 업그레이드되는 프로그램을 개발해 나갔으면 좋겠어요. 예를 들어서 어떤 프로그램이 있다면 취미로 끝나는 게 아니고 더 전문화 시켜서 이 사람도 일거리 창출 이라든가 소일거리 창출이라든가 뭐 업그レード, 시민으로서 그런 건의를 하는 거죠(남양주시의 참여자9).

그때그때 참여를 통해서 홍보나 이런 걸로 역할을 보여줄 수가 있죠(광명시의 참여자7).

이상을 종합하여 평생학습도시정책에서 나타나는 리더십의 특성에 대해 실무자와 지역주민의 인식 비교기준을 아래의 <표 3>과 같이 유형화 하였다.

<표 3>평생학습도시정책에서 나타나는 리더십의 특성에 대해 실무자와 지역주민의 인식 비교기준

구분	실무자의 관점		지역주민의 관점	
	전담조직	전문가권한 부여	직·간접으로 정책결정 관여	정책홍보
평생학습 도시정책	전담조직 정비, 예산으로 재정 총당, 자원확보	평생교육사·위탁단체에 권한부여	학습등대 정책결정 참여, 평생학습원 프로그램 반영 등 참여	프로그램 홍보 및 적극적인 참여, 프로그램 개발건의

평생학습도시 정책 집행과정에서 지자체 실무자와 지역주민의 관점이 다르게 나왔다. 평생학습도시 정책 집행과정에서 지자체 실무자의 관점은 전담조직과 예산, 자원을 확보하고 평생교육사나 위탁단체인 전문가 집단에게 많은 권한을 부여하고 신입함으로써 집행하였다고 인지하였다. 반면, 지역주민은 학습등대 정책결정에 참여하고 평생학습원 프로그램 개발에 참여하는 등 정책결정에 직·간접적으로 참여하였다. 평생학습을 더 많이 홍보하고 전달하며 구석구석 전파하는 데 이르기까지 시민들의 참여와 관심이 있어야 평생학습도시가 실현될 수 있다고 인지하고 있었다.

3. 지자체 실무자가 인지하는 집행과정에서의 자치단체장 리더십

1) 지자체장의 전략적 리더십

최고의 학습도시라는 목표를 지향하며 이에 수반되는 평생교육에 대한 뚜렷한 가치관과 신념을 확보하고 있었다. 다만, 그 것은 지자체장이 집행하는 과정에서 체득하기도 했다. 정책의 효율성과 효과성에 기반을 둔 시민들의 자발적 참여가 상당히 중요한 요소였고, 관련 지자체장은 사업의 성공적 추진을 위해 평생교육 업무를 직접 챙기고 시스템도 확보하는 모습을 보였다.

(1) 최고의 학습도시 지향

지자체장은 지역정부의 리더로서 비전 제시와 미래 예측이라는 전략적 사고를 통해 공직자들이 핵심역량을 개발할 수 있는 조직문화를 조성하였다. 자치단체장의 가치관과 신념에 대하여는 두 곳 모두 최고의 학습도시를 지향하고 있었으며 평생학습, 교육에 대한 뚜렷한 신념과 가치관을 가지고 있다고 실무자들은 인지하였다. 다만, 이러한 가치관이나 신념이 반드시 사업추진의 초기부터 발현되었던 것은 아니라는 점을 지적한 경우도 있었다.

제가 처음에 올 때도 시장님께서 뭐라고 말씀하셨냐하면 학습도시가 되는 것을 목적으로 두지

말고 세계에서 제일 최고가 되는 학습도시가 되게 해봐 이렇게 말씀하셨어요. 임용장을 주시면 서. 그 말씀을 들을 때 일반 시장님 같으시면 잘해봐, 학습도시 잘해봐 되게 해봐 그랬을 텐데 이정도 수준에서 그치지 않고 세계최고의 도시로 만들어봐 이렇게 하실 정도가 되셨으면 그 바라보는 수준은 높다고 봐야 될 거 같아요(남양주시의 참여자3).

교육적 관점을 많이 갖고 있는 사람이고, 학교교육과 평생교육의 형평도 잘 이해하는 사람이고 해서 비교적 교육문제에 집중을 했던 케이스라 보여 저요. 저희 혁신학교도 그렇고. 여러 가지 다양한 사업들은 지금의 시장이 만들어냈죠. 그대로 놓고 본다면 지금 현재 시장의 교육에 대한 가치관 그리고 평생교육의 중요성들을 갖고 있는 남다른 사람들이 아닌가. 그런 지방권력, 말씀하신 지자체장의 관점과 신념이 아닌가 볼 수가 있는 거죠(광명시의 참여자2).

이 교육의 중요성, 가치관과 신념이 생긴 거죠. 처음부터 갖지는 않았을 거예요. 만드는 과정에서 주변평가를 받으면서 이게 중요하다는 신념과 가치를 갖게 된 거죠(광명시의 참여자2).

(2) 최고의 복지정책은 평생교육

집행과정에서 자치단체장은 평생학습도시에 대한 목표와 비전을 설정하고 이를 시정에 반영하기 위해 효율성과 효과성에 기반을 둔 조직구성원들의 전략적 사고를 유도하고자 노력했다. 또한 ‘최고의 복지는 평생교육’이라고 표명할 정도로 중요한 사업으로, 중요한 정책으로 이해하고 있었으며, 시민이 참여하는 평생학습의 효율성과 효과성에 최고의 우선순위를 두었다.

집행과정에서 가장 중요한 거는 효율성 같은 거 아닐까요. 이 예산을 들여서 얼마나 시민들에게 효율적으로 평생학습을 뭐 확대시킬 수 있었느냐 이런 부분들이 아니었을까요. 시민들이 얼마나 참여하냐 이런 부분? 효과가 있느냐 이런 부분들이었던 것 같아요(남양주시의 참여자3).

지금의 전에 백시장님도 시민들의 참여가 매우 중요하다고 말씀하셨는데 그것은 지역사회를 바라보는 굉장히 중요한 관점이죠(광명시의 참여자2).

시장님이 어느 행사에 와서 “최고의 복지는 평생교육이다.” 그런 표현을 하셨어요. 최고의 복지는 평생교육일 수도 있고 최고의 복지는 뭐 다른 것도 될 수 있는데. 그 자리에 와서는 삶의 질을 높여주고 역량을, 기초적인 말씀인데 초창기에 와서 그런 말씀을 하셨어요. 제가 안 잊어 먹어요. 7-8년이 지났는데(남양주시의 참여자4).

(3) 시스템 구성부터 직접 개입하는 등 적극적으로 대처

지자체장은 평생학습 업무를 중시하며 이와 관련한 인적·물적 자원들을 조직화하고 시스템을 갖추어 평생학습도시 정책 집행과정에서의 어려움이나 갈등에 대하여 효과적인 대처를 성공적으로 수행하였다.

여러 가지 정책들이 있었지만 평생학습 업무와 관련된 것은 모니터링을 하시고 그러셨던 사항

이였기 때문에 자치단체장도 관심은 가졌지만 그것을 서포트할 수 있는 인력들도 그 측근들로 하여금 계속 모니터링하고 점검할 수 있게끔 시스템을 갖췄다 생각함(광명시의 참여자1).

2) 지자체장의 변혁적 리더십

정책 집행과정에서 지자체장은 실무자들에게 미래에 대한 비전을 제시하고 높은 기대와 함께 업무 능력에 대한 신뢰를 보여줌으로써 업무에 대한 실무자들의 효능감을 높이는 것으로 나타났다. 또한 높은 도덕적 가치와 비전에 기초한 호소를 통해 실무자들에게 지지와 격려를 하였고, 이를 통해 실무진들로 하여금 친근하고 개방적이며 발전적인 경험을 하도록 유도하였다.

(1) 비전제시를 통해 통찰력을 제공하고 소신과 소통으로 영향력을 행사

자치단체장들은 집행과정에서 공무원들이 조직에 대한 충성심을 불러일으킬 수 있도록 하는 영감, 미래 전망을 볼 수 있는 통찰력을 보여주었다. 또한 자신의 소신을 바탕으로 소통을 통해 준거력과 영향력을 행사했다. 이는 지자체장이 자신감을 바탕으로 부하들에게 높은 기대감과 확신을 불러 넣어주는 변혁적 리더로서의 특성을 나타내었다(이진규 외, 2005)는 선행연구의 결과와도 일치한다.

평생학습에 대한 비전을 잘 제시해 주셨고, 공무원들에게 통찰력과 영감력을 불러 일으켜 주셨지요(광명시의 참여자1).

정책집행 초기단계에서 지자체장은 평생교육에 대한 소신을 갖고 임했으며 정책실현에 대한 의지를 통해 영향을 미쳤다(광명시의 참여자2).

평생학습도시 정책집행과정에서 정책을 적극적으로 집행하기 위해 필요한 조례의 제정을 비롯하여 전문가 집단의 자문과 함께 지역사회 민간단체와의 소통을 많이 하였음(광명시의 참여자1).

(2) 시민의 이익과 정치적 이익에 대한 갈등

자치단체의 장은 평생학습도시 정책 집행과 목표달성 과정에서 지자체장 자신의 정치적 이익과 시민전체의 이익 사이에서 갈등을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉, 시민전체의 이익과 지자체장 본인의 정치적 이익들이 상호 갈등을 일으키며 공존하는 상황 속에서 의사결정을 행사하는 것이다. (공통)

평생교육이 시민사회에 중요한 기제고 도구다 이해했기 때문에 개인의 이익보다는 제 생각에는 통상적으로 내세우고 싶은 게 있는 거죠. 내가 만든 정책이고 내가 이론 정책이고 이런 게 있죠. 부응해 나가면 그렇게 개입의 여지는 많지 않을 수 있죠. 저희 같은 경우에는 비교적 자체적으로 평생교육이 갖고 있는 장점들을 많이 이해했던 시장들이 아니었나 그런 생각이 들어요(광명시의 참여자2).

시민들 전체를 위해서 했다고 밖에 볼 수 없는 거 같아요 이게. 워낙 시민들에 대한 교육이 중요하고 또 아이들이 지자체에서 이사를 가거나 가장 이럴 때 이사를 가는 이유가 교육이 교육요건이 좋지 않아서라는 대답을 어떻게 하면 시민들이 이사 가지 않고 살 수 있게 하느냐. 교육이, 중요한건 교육이다. 그래서 학교나 평생학습이나 잘 할 수 있도록 해라 그런 말씀을 많이 하셨어요. 그런 거 보면 시장으로서는 당연히 단체장으로 지자체를 발전시키기 위한 생각들을 하셨던 거 같아요(남양주시의 참여자3).

(3) 윤리적 기준 아래 공정한 집행

정책 집행과 목표달성 과정 전반에 있어 지자체장은 높은 수준의 공정성과 윤리성이 반영되도록 노력하였다. 공직자들은 시장의 합리적이고 청렴한 성품으로 인해 권한 내에서 공정성 있게 사업이 집행되고 있으며, 평생학습 관련 사업 운영의 형평성이 보장된다고 생각하는 것으로 나타났다. 하지만 선거를 위한 전략적 선택이라는 의견도 존재했다.

프로그램에 참여한 사람만 계속 참여하지 말고 더 많은 시민들이 기회가 갈 수 있도록 해라 이런 말씀을 하셨는데, 이런 공정성 부분에 대해서 많은 시민들이 공정하게 참여할 수 있도록 기회를 주시길 보면 그런 부분에 있어 많은 노력을 하셨다는 생각이 들어요(남양주시의 참여자3).

거기서 일할 수 있는 직원을 채용하는데 어떤 식으로 채용할까냐 그런 부분이 조금 약간의 문제가 조금 있었는데 조례를 만들어서 정상적으로. 처음에는 직영을 했고 두 번인가 위탁과정이 있었는데 거기에는 큰 잡음이 없었던 걸로 봐서는 공정성 있게 평생교육 업무를 추진하지 않았나 생각합니다(광명시의 참여자1).

성품 자체가 청렴할 뿐만 아니라 합리적이며 행정의 투명성을 중요시 하였다(광명시의 참여자1).

(4) 인력·자원을 적재적소에 배치하고 격려 등을 통해 동기를 부여함

지자체장은 정책 집행에 있어 적재적소에 직원을 배치하고 각각에게 적합한 수준과 종류의 임무를 부여함으로써 잠재력을 개발하여 성과 창출에 기여했다. 여기에 더해 개인의 동기와 욕구에 관심을 기울이며 최대한의 능력이 발휘되도록 격려하고 칭찬하며 구성원들을 독려했다. 그리고 정책집행에 효율적인 구조로 조직을 재편성하고 예산을 확보하여 부하 직원들이 일할 수 있는 여건을 조성하였다.

기간제 같은 예산을 많이 확보해 주는데는 없거든요. 우리시는 기간제를 많이 확보해서 도서관 운영을 지원해주는 거죠. 그쪽으로 인력이 필요한 것도 알고(남양주시의 참여자5).

조직개편을 통해 가지고 아마도 경기도 최초로 시장 직속으로 정책개발실을 두었을 거예요. 평생학습 업무를 보고 진행 중에 있다가 이제 조직개편 되면서 정책개발실이 생기고 그러면서 부서를 그쪽으로 옮기게 됐죠. 그래서 일할 수 있게끔 그쪽에 있으면서 평생학습 업무를 같이 관

심을 갖고 고민을 하고 일할 수 있도록 만들었던 거죠(광명시의 참여자1).

3) 지자체장의 카리스마 리더십

연구결과, 지자체장의 카리스마적 리더십이 평생학습도시 정책 집행과정에서 유의미한 영향력을 나타내는 것으로 나타났다. 앞서 살펴본 바와 같이 평생학습도시 정책에 대한 강한 의지와 성공에 대한 자신감 등이 급진적인 변화를 추구하는 동력으로 작용했다.

(1) 강한 자신감으로 변화 시도

자치단체장은 최고의 학습도시 구현을 위한 강한 자신감과 의지, 관심을 가지고 사업에 대한 강력한 동력을 제공하고 있다고 지자체 실무자들은 인지하였다.

그 당시에 평생학습에 대한 관심은 엄청 강했던 걸로 제가 기억을 하고 있습니다. 그래서 처음에는 평생학습센터를 조그마하게 농협중앙회 건물로 알고 있는데 임대를 받아가지고 거기서 운영을 해오다가 얼마 되지 않아서 전국 최초로 독립적인 평생학습원을 규모를 지금 정확하게 모르겠는데 지금 들어가서 보시면 규모는 다 나와있는 거 같은데 그것은 독립적인 평생학습원을 추진했다 설립했다 그렇게 관심을 많이 가지셨다. 자신감은 굉장히 많으셨다(광명시의 참여자1).

(2) 영향력 행사와 구성원들의 열정을 독려

여기에 더해 지자체장은 자신의 이상과 신념을 신뢰할 수 있도록 구성원을 독려하는 리더십을 발휘하기도 했다. 교육적 관점과 이념을 지자체 실무자가 이해하고 평생학습도시에 대한 열정을 독려하였다.

그 교육적 관점은 학교 교육을 얘기하는 거예요. 평생교육은 지역사회 교육이고요. 두 가지 관점을 잘 알고 있는 사람인데 평생학습도시의 중요성들을 인식하고 그것을 실행하고, 자신이 갖고 있는 이념을 투영하고 그것을 실행하고 자신이 가진 이념이나 생각들을 투영했겠죠 본인 스스로(광명시의 참여자2).

당시 법이 없었으니까, 평생교육법이 없었으니까 자체조례를 만들기 위해서 여러 가지 조사를 하고, 그 당시 실무자를 제외한 모든 공무원들이 다 반대를 하셨어요. 이걸 왜하나 심지어 특기 모국장님께서 “당신하고 시장만 찬성하는 거야” 하고 폄하도 했었죠. 그런 일이 있었구요. 그랬을 때 단체장의 의지가 중요하다. 단체장 집행권을 빌려서 푸쉬를 해서 정책적 진행을 하게끔 한 거죠(광명시의 참여자2).

지자체장의 평생학습정책에 대한 가치추구는 신뢰감과 열정적인 감정을 갖게 함(광명시의 참여자2).

4. 지역주민이 인지하는 정책집행 과정에서의 지자체장의 리더십

1) 지역주민이 인지하는 자치단체장의 전략적 리더십

주민의견을 수렴하고 비전을 제시하면서 주민들의 참여와 동기를 이끌어냈다.

(1) 최고의 학습도시

지역주민이 보는 지자체장은 정책 집행과정에서 교육의 중요성에 대한 신념에 기초하여 관련 사업에 관심과 열정을 가지고 최고의 학습도시를 구현한다는 가치와 생각을 가지고 있었다.

명품도시를 만들겠다. 명품도시를 만들려면 명품시민이 있어야하고, 명품시민이 되려면 교육을 통해서 만들 수 있다. 교육의 중요성이라 던지 확고한 가치관과 신념을 가지고 움직이신 거 같아요(남양주시의 참여자10).

광명이 시장이 됨과 동시에, 우리나라 평생학습의 1번지이기에 이것을 활용 잘 해서 시를 잘 되게 해야 되겠구나(광명시의 참여자7).

평생학습도시하면 남양주라는 그 것을 전국에서 알아주겠다는 만큼은 만들어보겠다는 신념을 가지고 계세요(남양주시의 참여자8).

열정과 관심 많으시죠. 첫 번째 선언을 할 수 있는 것까지 깊은 사연은 잘 모르고 선언을 한 다음에 들어갔으니까 그리고 이제 위탁학교에서 부터 진행과정 그런 건 모든 분들의 열정이죠(광명시의 참여자6).

(2) 정치적 입장 강화

시민의 삶의 질 향상과 본인의 정치적 입장이라는 두 가지 목표를 정책의 우선순위에 두고 사업을 집행하였다. 또한, 이 외에도 일자리 창출과 시민참여, 평생학습의 기회를 균등하게 보장하는 것 등에 우선순위를 두고 정책을 집행하였다. 그러나 지나치게 근시안적으로 간단한 형태의 부모 교육이나 문화강좌 등에 집중하고 있다는 비판도 존재했다.

솔직히 말하면 시민이 우선순위 된다는 것은 하나의 이용도구? 본인이 정치를 도구로 이용한다는 생각을 시민으로서 정말 많이 해요. 근데 정말 근데 구체적으로 말을 하라하면, 좀 말도 할 수 없지만, 전반적인 흐름을 본다면 그런 생각을 하죠. 안할 수는 없죠. 본인의 정치적인 가장 우선순위에 두는 것 같다(남양주시의 참여자9).

이익이라기보다는 서로 상생한다는 생각이 들어요. (중략) 시장은 선출직이다 보니까 완성도를 높여가기 위해서는 시민들에게 잘 보이고 연임하고 서로에게 이익이 되는게 아닌가 생각합니다

다(남양주시의 참여자10).

일자리 창출은 엄청 많이 했다고 생각해요. 왜 강사가 몇 명이 되고 그 밑에 새끼강사들이 엄청 많이 되고 일자리 창출까지 되고 매니저도 일자리 창출하고. 똑같다고 생각하면 1년에 가정한 다면 그만큼 취직일 될까 생각을 해보면 시장님은 그런 말은 안 해요(남양주시의 참여자8).

2) 지역주민이 인지하는 지자체장의 변혁적 리더십

자치단체장은 카리스마적인 자질을 바탕으로 이상적인 영향력을 행사하였다. 특히, 평생학습도시 정책을 통해 주민들에게 지적 자극을 주었고, 개인적인 배려를 통해 감성적인 차원에서의 호소를 한 것으로 파악되었다. 지자체의 수장으로서 시장은 변혁적 리더십을 통해 사업에 대한 주민들의 동기부여와 역량강화, 도덕성에 영향을 주었으며, 주민 스스로가 평생학습도시에 대한 새로운 관점을 가지고 사업에 참여 할 수 있도록 이끌었다.

(1) 탁월한 리더십이 성공의 열쇠

정책 집행과정에서 하위 공무원들이 조직에 대한 충성심을 불러일으킬 수 있는 영감과 미래를 그릴 수 있는 통찰력을 보유하고 있었는가에 대하여 주민들도 나름의 이미지를 그리고 있었다. 지역민들은 성공에 있어 리더의 탁월한 리더십이 필수적으로 있어야 하며 결코 어느 특정인이나 집단의 의지만으로는 성공 할 수 없다고 보았으며, 성공의 중요한 요소 중 하나로 탁월한 리더십을 지적했다.

지자체장의 탁월한 리더십이 있어야 성공할 수 있으며 탁월한 리더에게는 충성심이 따르게 되며, 또한 비전을 보지 못하는 리더에게 누가 충성스럽게 일하고 그 일을 성공시킬 수가 있겠나(남양주시의 참여자10).

(2) 강한 의지로 영향력을 미침

평생학습도시 정책 집행에 있어 자치단체장이 추종자를 대상으로 가장 강한 준거력과 영향력을 행사했는가에 대하여 시민들은 대체로 긍정하는 분위기였다. 시장의 의지와 관심의 중요성, 정책추진을 위한 새로운 조직의 설치를 통하여 신뢰감을 주고 시민들의 참여를 유도하였다.

그 당시 지자체장은 시민들에게 많은 격려와 도움으로 평생학습도시 활성화에 과감성을 불어 넣어 주셨음(광명시의 참여자6).

지자체장의 정책에 대한 목표에 강한 의지와 관심이 중요하겠고 시민들의 삶의 질 향상에 대한 욕구 충족에 관한 시민들의 적극적인 참여와 자발적 동참을 유도함으로써 추종자들의(공무원과 참여한 시민들) 자부심과 긍지를 느끼게 한 것이 거부 할 수 없는 보이지 않는 힘이라 할 수 있겠고, 평생교육원을 신설하고 전담부서를 운영하여 지속적으로 정책 집행 하는 과정을 보여

중으로써 시민들은 지자체장에 대한 대단한 믿음을 가지게 되었다(남양주시의 참여자10).

(3) 정치적 이익과 시민의 이익에 대한 갈등

평생학습도시 정책 집행과정에서 단체장은 자기 자신의 이익을 초월하여 해당 지자체와 지역 주민들에게 이익이 되도록 동기를 부여시켜야 하며, 대체로 시민들도 그렇게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 또한, 주민들은 그렇게 나타나는 지자체장의 변혁적 리더십은 섬김의 리더십과 바람직한 공동체 형성을 포함하는 방향으로 표출되었다고 보았다. 그러나 변혁적 리더십의 긍정적인 효과에도 불구하고 일부에서는 평생학습도시 정책 추진이 자치단체장의 정치적 입장을 강화한다고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 지자체장은 평생학습도시 정책이 집행되는 일련의 과정 속에서 시민을 위해 봉사하지만 본인의 정치적 이익도 챙긴다고 보는 것이다.

저는 그래요. 작년에도 시장선거 있었잖아요. 솔직히 시민이니까 말도 할 수 있겠지만, 그게 안보였다면 거짓말이에요. 솔직히. 근데 우리는 그 시장이 평생교육프로그램을 위해서 너무 많은 일을 열심히 해줬어. 이 사람 되면 잘해주겠다. 4년 정도. 거기서 높이 평가했어요(남양주시의 참여자8).

(4) 공정하고 윤리적인 집행

사업 집행의 공정성과 윤리성에 대해 지역주민들은 대체로 공정하다고 느끼고 있었다. 인터뷰 결과, 세금을 통해 시민에게 골고루 혜택을 주며 기존에 평생학습을 접하지 않았던 시민들에게 서비스를 제공하는 등 공정하게 추진이 이뤄졌다고 생각하고 있는 것이다.

그런데 어느 마을에 갔더니 거기서는 커피 만드는 데 재료비가 너무 비싸고 기계도 사야하고 하는데 지원을 해 달라. 시장님 앞에서 요청을 한 거예요. 시장님은 그 기계가 얼마고 이거 들어가는 게 얼마고 재료비가 얼마라는 걸 다 알아요. 여기만 해주냐, 85개 등대에서 여기만 커피만 대준다면 그건 어긋나는 것이다. 이런 것도 학습자들이 못 내면 그만뒀야지요. 당당하게 얘기하고 이런 것도 안 된다 라면 배울 자세가 안 되어 있는 것이다. 이걸 스스로 배우게끔 해주고 하는 건 데 이런 것도 다 지원을 해 달라 하면 발전이 없다는 거지. 그런 걸 딱 얘기를 하더라고(남양주시의 참여자8).

(5) 교감과 지원

변혁적 리더십을 행사하는 지자체장은 주민들에게 신뢰감을 표현하고, 성장과 발전에 대한 동기요인을 유발시킴으로써 지역주민들과의 적극적인 상호작용을 진행하였다. 주민들은 시장이 구성원들에게 신뢰감을 표현하고 적극적인 참여를 자주 유도하였는가에 대하여 대체로 구성원들과 적극적인 교감을 갖고 있으며, 교육이나 행사 진행 시 격려하였다고 보았다.

조직구성에는 직원(공무원)조직과 시민조직(학습 동아리)이 있다고 생각을 하는데 공무원 조직은 잘 모르겠지만 시민 조직(학습 동아리) 구성원들과의 적극적인 교감과 활동지원에 대한 관

심으로 신뢰를 쌓고 있다(남양주시의 참여자10).

(6) 성장에 대한 두 개의 견해

변혁적 리더십을 갖춘 지자체장은 집행과정에서 지역민들로 하여금 공동체와 개인에 대한 성장·발전동기를 유발시키고 꾸준히 신뢰감을 표현함으로써 적극적인 상호작용을 하였다. 그러나 일부 주민들은 이와 관련하여 상반된 견해를 가지고 있는 것으로 파악되었다. 지역주민들이 개인적인 성장을 달성할 수 있도록 잠재력을 개발하고 알맞은 임무를 부여해 주었는가에 대하여 별로 도움이 되지 못한다고 인지하는 주민들의 의견이 있었다.

다양한 교육 프로그램은 자주 있었지만 그것이 임무와 잠재력의 개발로 이어지지는 못 하였다는 생각이 듭니다(남양주시의 참여자9).

개인적 성장을 이루게 직접적 도움은 없다고 생각함(남양주시의 참여자10).

(7) 동기부여와 활동여건 조성

자치단체장은 정책 집행 및 목표달성 과정에서 평생학습 매니저와 동아리 등 다양한 활동단체의 동기와 욕구에 관심을 기울였다. 또한, 그들의 노고에 격려를 아끼지 않았다. 매니저들에게는 학습동아리 연합회 설립을 권유하고 소명의식을 심어 주는 등 동기부여를 위해 노력했다. 아울러 시청 청사 내에 평생학습 매니저 연구실을 설치하고 동아리방을 만들어주는 등 활동여건을 조성함으로써 최대한 그들의 능력을 발휘할 수 있도록 지원했다.

매니저들에게 되게 잘 해 주시고 편하게 해주세요. 늘 고생한다고도 하시고 내가 느꼈어요 내가. 그렇게 보였어요. 가끔 만나면 하시는게 평생학습도시 지금은 한 단계 더 업그레이드 갈 수도 있게 매니저들을 더 교육시켜라 이거예요. 매니저가 잘 해야지 학습등대가 산다 그러면서 매니저들을 항상 띄워줬어요(남양주의 참여자8).

동아리 활동에 건건이 시장님이 나오셔서 직접 함께 참여하시고, 격려의 말을 항상 아끼지 않으셨어요(남양주시의 참여자10).

우리시에도 연구실도 만들어줬어요. 시에서 가끔 거기서 기수별로 뭘 배운다거나. 그 연구실 2014년 6월에 만들어졌어요(남양주시의 참여자8).

또 방을 지원해주니까 방이 없으면 어디에서 할 수 있겠지만 우선 동아리방이 지원되고, 동아리 지원사업이 1년에 한 번 있어요(광명시의 참여자6).

3) 지역주민이 인지하는 지자체장의 카리스마 리더십

지역 공동체에 혁신적인 비전을 제시하고 그에 대한 확신과 자신감을 가지고 실무진들과 함께

자신의 비전과 목표를 신뢰하도록 만든 것으로 나타났으나, 그에 체감하는 만족도는 상이한 것으로 나타났다. 다만, 지자체장은 집행과정에서 정책 수행에 대한 강한 결단력을 보여주었다.

(1) 강한 자신감, 아쉬운 도약

자치단체장은 평생학습도시 정책을 추진함에 있어 강한 자신감을 내비치며 강력하게 추진하였다. 특히, 광명시의 경우 전국 최초의 평생학습도시를 선언할 정도로 앞서 나갔기 때문에 지자체장 나름의 신념과 가치관을 가지고 자신 있게 정책을 집행했다. 그러나 강한 자신감이 미래에 대한 도약으로까지 이어졌다는 부분에 대해 지역주민은 회의적인 입장을 보였다.

물론 본인들이 열심히 한다고 생각하겠지만 도시가 내가 보기에는 전문적인 확신, 비전, 지식이 없어요. 그러다보니 평생학습에 대한 근본적인 지식, 평생학습에 대한 정말 도시하나다 살릴 수 있다고 그런 확신이나 지식이 이런 것이 많이 부족하죠(광명시의 참여자7).

(2) 기반 조성, 새로운 시도

주민들은 지자체장이 정책집행 과정에서 현 상태를 유지하기 보다는 과감성과 자신감을 가지고 실무자들에게 비전을 통한 사명감을 가지게 하였는지 그리고 이를 바탕으로 한 급진적인 변화를 시도하였느냐는 질문에 대하여 대체로 긍정하였다. 특히, 평생학습 기반조성과 관련하여 기존에 제시되지 않았던 새로운 사업을 계획하고 시도하였다고 응답했다.

학습등대라는 새로운 시도를 함으로써 변화를 시도함(남양주시의 참여자9).

(3) 미약한 영향력, 확실한 비전

정책집행 전반에 있어 지자체장의 영향력에 대해 미약하다는 것이 주민들의 평가였다. 그러나 적어도 평생학습도시에 대한 본인의 신념과 이상을 실현하겠다는 목표의식과 비전은 확실히 인식할 수 있었다고 지역주민들은 인지하고 있었다.

마을 아파트에서 매니저 없이 스스로 할 수 있는 자치가 돌아갈 수 있게끔 하는 것이고 시장님은 평생학습도시는 성공할 수 있지 않냐 하는 거예요. 그런 신념을 가진 분이예요. 그런 마인드를 가지고 계셔요(남양주시의 참여자8).

내가 배우고 싶은 것을 가까운 곳에서 배울 수 있는 많이 만들어서 어느 곳에서도 배우고 싶은 것을 배우는 그런 남양주시를 만들려고 하는 꿈이 그런 거 같아요(남양주시의 참여자8).

(4) 열정에 대한 낮은 체감도

시장은 정책 집행과정에서 본인의 비전이나 가치관에 대해서 신뢰감을 갖게 하였는지, 실무자들에게 열정적인 감정을 느끼게 하였는가에 대하여 시민들이 체감하는 수준은 앞서 살펴본 공직자들과 유의미한 차이를 보였다. 인터뷰를 진행했던 시민들은 대부분 시장에 대해 정책실행에 대

한 관심과 열정이 많으나 그에 대한 체감하는 정도는 약하다고 보았다. 이러한 결과는 카리스마 리더들의 특성, 즉 전략적 통찰력, 강력한 확신, 자신감 그리고 역동적 에너지 등에서 차별성이 있다는 기존의 연구(송병식, 2006; 김해룡·김정자, 2013) 등과도 일치한다.

정책 집행 과정에서의 지자체장에 대한 신뢰를 위해서는 지자체장과 실무자들 간의 대화가 필수적이라 생각합니다. 하지만 이 부분에서 대화의 기회가 많지 않아서 신뢰감을 형성하기에는 부족하였던 것 같습니다(남양주시의 참여자9)

이상을 종합하여 평생학습도시 정책 집행과정에서 나타나는 실무자와 지역주민의 인지하는 지자체장의 리더십의 특성에 대해 아래의 <표 4>와 같이 유형화 하였다.

<표 4> 평생학습도시 정책 집행과정에서 지자체 실무자와 지역주민이 인지하는 나타나는 지자체장의 리더십 유형

구분	특성	지자체 실무자	지역주민
집행과정		자치단체장은 전담조직의 설치를 통해서 예산을 확보하고 전문가에게 권한을 부여하는 등 집행력을 가짐. 적극성과 의지를 가지고 설득과 이해를 통한 당면 문제를 해결함.	연구 참여자(주민)는 정책결정에 직·간접적으로 참여함. 참여과정에서 시민의 자부심을 토대로 시민의 역할은 홍보와 적극적 참여임.
전략적 리더십	전략적인 방향제시, 핵심역량 개발과 유지, 인력 개발, 유효한 조직문화 유지, 윤리 경영, 전략적 통제	최고의 학습도시라는 목표 아래 지자체장은 정책의 효과성과 효율성에 기반을 둔 시민의 자발적 참여를 최우선순위에 두었고, 지속적인 업무에 대한 관심으로 관련 사안을 직접 챙기고 시스템도 갖추며 갈등상황과 어려움을 타개함. 교육에 대한 뚜렷한 가치관과 신념은 과정 중에 생겨나기도 함.	사안에 대한 열정과 관심을 통해 최고의 학습도시를 구현한다는 가치와 신념을 갖고 있으며 시민참여를 통한 정치적 입장 강화를 최우선순위에 둠
변혁적 리더십	카리스마(이상적 영향력), 지적 자극, 개별적 배려, 영감적 동기부여	비전을 통한 통찰력을 보여주었고 소신을 가지고 소통에 임함으로써 강한 영향력을 미침. 집단의 이익과 본인의 정치적 이익에 대해 갈등함. 청렴과 합리성에 기반을 둔 정책집행을 통해 공정하고 윤리적으로 집행함. 실무진들과 소그룹 미팅을 자주 갖고 협력적 분위기를 조성하여 세계 여러 나라의 평생학습도시 사례를 학습하도록 권유함. 인적·물적 자원을 적재적소에 배치함으로써 개인의 성장과 잠재력 개발을 도움. 조직과 예산의 확보, 격려와 동기부여를 통해 일할 수 있는 환경을 조성함.	자치단체장은 강한 신념과 의지, 탁월한 리더십으로 평생학습도시 정책에 영향력을 미침. 시민공동체와 본인의 정치적 이익 사이에서 갈등함. 세금의 징수와 혜택의 배분에 있어 공정하고 윤리적으로 집행함. 시민 스스로 개인의 역량을 선택하고 개발하는 데 일정 부분 역할을 했으나 개인적 성장에 별로 도움이 되지 못한 경우도 있음. 적극적인 교감과 지원 하에 시민참여를 유도함. 동기부여와 격려 그리고 활동여건을 조성해 줌.
카리스마 리더십	카리스마적 개별 특성을 갖춘, 비전 설정 및 전파, 진취적인 자세로 목표 지향적 행동을 실천	강한 의지와 자신감으로 최고의 학습도시를 바램, 자신의 신념을 통해 급진적인 변화를 목표로 활동에 적극성을 보임, 지자체장의 관점과 이념을 실무진이 이해토록 하고 자신의 이상과 이념을 투영시킴, 평생학습도시 실현에 대한 열정을 독려코자 함.	자치단체장이 강한 자신감을 가지고 진행하나 미래에 대한 도약은 미약함, 평생학습기반을 조성하고 신규 사업을 시도함, 현재의 영향력은 크지 않으나 평생학습도시에 대한 비전은 확실함. 열정과 관심이 많으나 시민이 체감하는 것은 약함

4. 광명시와 남양주시 사례에서의 발견되는 리더십과 두 사례의 종합

지자체 실무진과 지역주민이 인지하는 평생학습도시 정책 집행에 있어 나타나는 지자체장의 리더십 유형을 종합적으로 정리하면 <표 5>와 같다.

남양주시의 지자체 실무자는 남양주시장에 대하여 최고의 학습도시를 지향하며 정책의 효율성과 효과성에 기반을 둔 지역 공동체의 자발적인 참여를 가장 우선순위에 두었다고 인지하고 있었다. 또한 주민들도 관심과 열정을 통해 '최고의 학습도시, 남양주'를 만들겠다는 신념과 가치를 갖고 시민참여를 촉진하여 정치적 입장 강화를 가장 우선순위에 두었다고 동일하게 인지하고 있어 평생학습도시 정책 집행과정에서 남양주시장의 전략적 리더십이 두드러지게 나타남을 알 수 있었다.

또한 성공의 중요한 요소인 탁월한 리더십을 소유하고 강한 신념과 의지를 바탕으로 평생학습도시 정책에 영향력을 미쳤다. 지자체와 시민의 이익과 본인의 정치적 이익에 대해 갈등하는 모습을 보였고, 혜택의 분배에 있어 공정하고 윤리적으로 집행하였다. 적극적인 교감과 지원 하에 참여를 유도하고 격려와 동기부여 그리고 활동여건을 조성해 준다고 지역주민은 인지하고 있어 시장의 변혁적 리더십이 지역주민에게 더 발현되었다고 볼 수 있다.

카리스마적 개별 특성을 갖추고 비전설정 및 전파, 진취적인 자세로 목표 지향적 행동 실천이 카리스마 리더십의 특성인데, 남양주시장은 강한 자신감과 의지로 최고의 학습도시를 바랐고, 평생학습도시의 기반을 조성하고 신규 사업을 추진하는 등 강한 자신감으로 추진하였다. 또한 미래의 평생학습도시에 대한 열정과 관심, 확실한 비전을 강하게 보유하고 있었으나 시민이 체감하는 것은 약하게 드러났다.

또한, 사례분석을 통하여 광명시장은 최고의 학습도시를 지향하며 업무에 대한 지속적인 관심으로 직접 챙기고 시스템도 갖추어 갈등이나 어려움을 해결하였다. 정책추진 과정에서 전략적 방향제시, 인적자본 개발, 유효한 조직문화 유지, 핵심역량 개발 및 유지, 전략적 통제 등이 특성을 갖춘 전략적 리더십이 발현되었음을 알 수 있었다. 여기서 남양주시 사례와의 차이는 교육에 대한 뚜렷한 가치관과 신념은 과정 중에 생겨나기도 한다는 점을 보여주었다는 것이다.

이 외에도 비전을 통한 통찰력을 제공, 소신을 가지고 소통을 통해 강한 영향력을 미침, 본인의 정치적 이익과 조직·공동체 전체의 이익에 대한 갈등, 합리적이고 청렴한 성품을 바탕으로 평생학습정책을 공정하고 윤리적으로 집행, 세계 각국의 평생학습도시 사례를 학습하도록 권유, 적재적소에 직원을 배치함으로써 잠재력을 개발하고 개인의 성장을 도움, 격려와 동기부여, 그리고 예산과 조직을 갖추어 일할 수 있게 하였다고 지자체 실무자가 인지, 실무자들과 소그룹 미팅을 자주 갖고 일방적 지시를 하지 않음, 격려와 동기 부여 활동여건을 조성 등을 지역주민은 인지하고 있어 광명시장의 변혁적 리더십을 알 수 있다.

본인의 신념을 기반으로 하여 급진적인 변화를 추구하고, 자치단체장이 가지고 있는 교육적 관점과 이념을 실무자에게 이해시키며, 자신의 이상과 이념을 정책 전반에 투영시키는 등의 과정에서 카리스마 리더십이 드러났다. 여기에 평생학습도시에 대한 열정을 독려하였고, 평생학습을 위

한 기반을 조성하고 새로운 사업을 시도하였다는 부분도 광명시장의 카리스마 리더십이 발현되었던 대표적인 사례들로 볼 수 있다.

지자체 실무자와 지역주민의 관점에서 인지하는 두 도시, 즉 광명시와 남양주시의 평생학습도시 정책 집행과정에서 지자체장의 전략적 리더십, 변혁적 리더십, 카리스마 리더십 인지도 결과를 정리하면 다음과 같다.

〈표 5〉평생학습도시 정책 집행과정에서의 지자체 실무자와 지역주민이 인지하는 지자체장의 유형별 리더십 인지도 결과

구분	실무자의 관점			지역주민의 관점		
	전략적	변혁적	카리스마	전략적	변혁적	카리스마
정책집행과정과 리더십(광명시)	강한인지	강한인지	약한인지	중간인지	강한인지	약한인지
정책집행과정과 리더십(남양주시)	강한인지	강한인지	강한인지	강한인지	강한인지	약한인지

〈표 5〉를 보면 전략적 리더십은 광명시나 남양주시 모두에서 실무자의 관점이나 지역주민의 관점 모두에서 대체로 강하게 발현되었다고 볼 수 있으며²⁾ 변혁적 리더십은 광명시나 남양주시 모두에서 강하게 인지되었다. 다만 두 도시에서 카리스마 리더십에 대한 인지가 약하게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

V. 결론 및 정책적 시사점

본 논문의 목적은 평생학습도시 정책의 집행에 있어 지방자치단체장의 리더십이 어떻게 작용되는가를 통해서 지자체장의 리더십 형태를 살펴보는 것으로서 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책 집행과정에서 지자체장의 역할은 전담조직을 활용해 예산을 확보하고 전문가에게 권한을 부여하는 등의 집행력을 가졌으며, 이해와 설득을 통한 문제해결을 지향하는 것으로 실무자들은 인지하였다. 지역주민들은 정책결정 과정 전반에 직·간접적으로 참여하였고, 자신들의 역할은 사업에 대한 적극적인 참여와 홍보로 나타났다.

둘째, 집행과정에서 지자체 실무자와 지역주민이 인식하는 전략적 리더십은 최고의 학습도시 실현을 위해 관심과 열정을 동원하는 것으로 나타났고, 변혁적 리더십은 이해관계자들이 자신의 능력을 최대한으로 발휘할 수 있도록 동기를 부여하였으며 공정성과 윤리성을 바탕으로 정책을 집행하는 것으로 나타났다. 또한 카리스마적 리더십은 지자체장이 자신의 신념을 바탕으로 평생학습의 기반을 조성하고 신규 사업을 시도하기 위해 비약적인 변화를 추구하였다.

셋째, 평생학습도시 정책 집행에서 지역주민과 지자체 실무자들이 인지하는 리더십의 차이가

2) 광명시에서 주민들의 전략적 리더십의 인지는 중간 정도로 인지됨

존재했다. 전략적 리더십과 관련하여 지자체 실무자들은 정책에 대한 효율성과 효과성에 기반을 둔 주민들의 자발적 참여에 정책의 우선순위를 설정했고, 지역주민은 단체장이 사업 추진을 통해 자신의 정치적 입장을 다지는 것으로 파악하고 있었다.

넷째, 정책 참여자들은 자치단체장이 평생학습도시에 대한 열정과 비전 등을 가지고 참여와 노력을 독려했다고 보았으나, 주민들이 체감하는 시장의 열정은 지자체 실무자들에 비해 약한 것으로 드러났다. 광명시와 남양주시 모두에서 주민들이 체감하는 카리스마 리더십은 약하게 나타나고 있었다.

마지막으로 지자체 실무자와 지역주민의 관점에서 각각 인지하는 두 도시, 즉 광명시와 남양주시의 평생학습도시 정책 집행과정에서 지자체장의 전략적 리더십, 변혁적 리더십, 카리스마 리더십 인지정도는 광명시와 남양주시 모두 실무자의 관점에서 전략적 리더십과 변혁적 리더십이 '강한인지'로 나타났으며, 지역주민의 관점에서도 '강한인지'(광명시의 경우 전략적 리더십은 중간인지)로 나타났는데, 이는 평생학습도시 정책이 의무정책이 아닌 공모방식을 택하고 있어 지자체장의 의사결정에 따른 리더십이 강하게 발현되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 평생학습도시 정책은 평생학습이 주민밀착형 서비스를 제공하는 사업임에도 불구하고 중앙정부(교육부)가 지자체들을 대상으로 공모하는 방식으로 진행되고 있어 자치단체장의 리더십에 따라서 사업의 유무부터 성패까지 좌우되고 있음을 확인 할 수 있었다.

반면에 카리스마 리더십은 비교적 '약한인지'(남양주시의 경우 실무자의 관점은 강한인지)인데, 이것은 지역주민이 지자체장을 접할 기회가 비교적 많지 않아서 인지가 약할 수도 있고, 평생학습도시 정책이 주민밀착형 서비스를 제공하는 수혜정책이어서 추종자로 하여금 복종하게 하는 불가항력적이고 천부적인 리더십 능력(House, 1977)이 덜 발현되었을 수도 있을 것이다.

위의 사례연구 결과를 요약하면, 지역주민들과 지자체 실무자인 공무원들이 평생학습도시 정책 집행과정에서 인지한 지자체장의 리더십 유형은 전략적 리더십과 변혁적 리더십이 크게 작용한 것으로 이해될 수 있다. 이것은 평생학습도시 정책에 있어서 지자체장의 비전, 신념과 가치, 즉, 리더의 비전과 확신에 따라 정책 집행과정에서의 효과가 차별적으로 나타남을 알 수 있다. 지자체장의 비전, 신념 혹은 확신이 매우 필수불가결한 사항이라는 사실을 발견할 수 있다. 이러한 결과들은 이상미(2012)의 연구와 상응한다고 볼 수 있다. 이상미(2012)는 성공적인 평생학습도시 정책을 수행한 지자체의 특성은 지자체장의 정치적 리더십 역량이 주도적이고 적극적이라고 밝히고 있다. 또한 고경훈(2012)의 연구에서 나타난 사업가형 리더십과도 유사한 결과라 볼 수 있다.

본 연구는 평생학습도시 정책 집행과정과 그 과정에서 발현되는 지자체장의 리더십의 특성이 무엇인지를 파악하기 위해서 노력하였으나 여러 한계를 지닌다. 후속연구를 위한 제안은 아래와 같다. 첫째, 향후 관련 연구에 있어 평생학습도시 정책의 성공사례보다 실패한 사례에 대해서도 양적·질적 연구가 필요하다. 둘째, 자치단체장의 리더십에 대해서도 더욱 세밀한 연구가 요구된다. 셋째, 평생학습도시 정책에 있어서 시장의 리더십 요인을 밝히는 양적 연구도 진행되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 고영상. (2010). 한국 평생학습도시 조성사업에 대한 반성 : 사업에 대한 주요 영향요소의 비판적 분석, *Andragogy Today*13(4): 1-27.
- 고경훈. (2012). 지방자치단체장의 리더십에 관한 경험적 연구: Yates의 모형을 기준으로. *한국행정연구*, 21(2): 79-102
- 교육부 평생교육직업국. (2013.9.13.). 제3차 평생교육진흥기본계획. 교육부 보도자료.
- 구정대·이방식. (2005). 변혁적 리더십과 거래적 리더십이 호텔종사자의 자긍심과 조직몰입에 미치는 영향. *관광레저연구*, 17(2): 45-60
- 국가평생교육진흥원. (2013). 세상을 바꾸는 힘, 평생학습도시, 서울: 국가평생교육진흥원.
- 국가평생교육진흥원. (2015). 지속가능한 평생학습도시 발전 방안 토론회. 서울: 국가평생교육진흥원.
- 김구. (2007). 지방행정기관의 혁신을 위한 조직문화 개선방안. *한국정책과학학회보*, 11(3): 153-177
- 김석봉·송병주. (2011). 카리스마 리더십과 셀프리더십이 직무만족에 미치는 영향에 관한 연구. *지방정부연구*, 15(4): 229-251
- 김종서·김신일·한승희·강대중. (2011), *평생교육개론*. 파주: 교육과학사.
- 김해룡·김정자. (2007). 카리스마적 리더십과 부하의 동일시 및 자아개념 명확성간의 관계에 관한 실증적 연구. *한국경영학회 통합학술발표논문집* pp.1-21
- 김호정. (2001). 변혁적·거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향: 공·사조직의 비교. *한국행정학회보*, 35(2): 197-216
- 남창우·최화식·장성익. (2006). 지역정치인의 리더십 자질평가에 관한 실증분석. *도시행정학보*, 19(3): 97-119
- 노시범·김종래. (2009). 지방자치단체 리더십이 조직효과성에 미치는 영향요인 연구: 경기북부지역을 중심으로. *GRI 연구논총*, 11(3): 6-30
- 변종임·권인탁·김남선·양병찬·양흥권·채재은. (2005). 지역발전을 위한 평생학습도시 운영실태 분석 연구. 서울: 한국교육개발원
- 배귀희. (2009). 새로운 거버넌스를 위한 섬김 리더십에 관한 연구. *한국사회와 행정연구*, 20(3): 97-116
- 배귀희. (2015). 공공부문에서 변혁적 리더십에 대한 새로운 접근 : 오센틱 리더십과 섬김 리더십의 비교를 중심으로, *승실대학교 CR글로벌리더십연구소 전략 대토론회 자료집*, 31-53.
- 성영태. (2016). 기초자치단체장의 진정성 리더십이 조직효과성에 미치는 영향: 집단효능감의 매개효과를 중심으로. *한국행정논집*, 28(4): 655-682
- 성영태·최봉기·임채숙. (2008). 기초자치단체장의 리더십 유형이 공무원의 조직몰입에 미치는 영향: 대구광역시를 중심으로. *지방정부연구*, 12(1): 263-282
- 송병식. (2006). 카리스마 리더십과 도전적 직무동기 및 혁신행동 간의 관계와 리더신뢰와 혁신분

- 위기의 조절효과. 경영사학. 41: 187-210
- 신군자·이희수. (2007), 시민주도 평생학습도시에 관한 이론적 고찰. 생활문화연구, 21: 73-114.
- 안희남·이승철. (2011). 한국경찰조직의 리더십에 관한 연구: 카리스마 리더십을 중심으로. 한국 경찰학회보, 13(3): 43-68
- 유기웅·정종원·김영석·김한별. (2013), 질적 연구방법의 이해, 서울: 박영사.
- 유영신. (2008), 신자유주의 국가관리방식과 평생학습도시, 숙명여자대학교 대학원, 박사학위논문.
- 유호룡. (2002). 신공공관리 수단으로서의 리더십. 복지행정연구. 17: 39-63
- 윤건수. (2006). 기초단체장의 변혁적 리더십 연구를 위한 새로운 접근: 이야기꾼으로서의 기초단체장. 한국행정학보, 40(2): 125-145
- 윤명희·이충렬·박중운·임현섭. (2010), 평생학습 확대에 따른 지역평생교육 추진체제 활성화 방안, 수산해양교육연구, 22(4): 576-588.
- 윤종철. (2007). 우리나라 공무원 중간관리자의 뉴 리더십 확보방안: 이슈리더십과 전략적 리더십을 중심으로. 한국조직학회보, 4(1): 1-33
- 이광희. (2003). 지방자치단체장의 리더십. 한국행정논집, 15(3): 643-665
- 이상미. (2012). 평생학습도시 사업의 성패에 따른 자치단체장의 리더십 분석. GRI 연구논총, 14(2): 187-219
- 이순자. (2008). 복지정책집행의 영향요인에 관한 연구 :경상북도 기초자치단체 공무원의 인식을 중심으로, 계명대학교 대학원, 박사학위논문
- 이승중. (2015). 대한민국 평생학습도시 미래 전략 세미나, 서울: 국가평생교육진흥원, p. 1-16.
- 이용숙·김영천(1998). 교육에서의 질적 연구: 방법과 적용. 서울: 교육과학사
- 이진규·박지환. (2005). 변혁적 리더십 구성요소별 효과성에 관한 연구 : 중간 관리자를 대상으로. 인사조직연구, 13(3): 171-199.
- 이창원. (1999). 지방자치단체장들의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증연구, 「한국행정학보」 33(3): 273-286.
- 전원보. (2003). 지방자치단체장의 변혁적거래적 리더십의 효과성 비교. 동의법정, 19: 193-213
- 조경호·김정필(2005). 지방자치단체장의 리더십, 조직문화, 조직효과성의 관계: 경쟁가치모형의 적용, 지방행정연구, 19(4): 59-90.
- 조영남. (2001). 질적 연구와 양적 연구, 대구교육대학교 초등교육연구논총, 17(2): 307-329.
- 차동욱. (2005), 리더십 연구의 최근 동향: CEO 리더십을 중심으로, 인사관리연구, 29(4): 205-241.
- 최은수. (2012),.. 평생교육정책론. 서울: 학지사.
- 하봉운·민보경·전주희·신기동. (2006). 경기도 평생학습도시 기반조성에 관한 연구. 수원: 경기연구원
- 한석태. (2001), 정책집행연구의 이론적 전개와 전망. 국제문화연구, 19: 191-213.
- 한승희. (2004), 평생학습교육론. 서울: 학지사.
- 허범. (2003), 정부정책의 형성 집행 그리고 평가. 경기: 중앙공무원교육원.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press

- _____. (1997). Concepts of Leadership. In Robert P. Vecchip, (ed.), *Leadership*. Notre Dame: University of Notre Dame Press
- Barling, J. (2014). *The Science of Leadership: Lessons from Research for Organization Leaders*. New York: Oxford University Press.
- Conger, J. A., & Kanungo, R. N. (1998). *Charismatic Leadership in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Conger, J. A., Kanungo, R. N., Menon, S. T., & Mathur, P. (1997). Measuring Charisma: Dimensionality and Validity of the Conger-Kanungo Scale of Charismatic Leadership, *Canadian Journal of Administrative Science*, 14(3): 290-302.
- Dvir, T., Eden, D., Avolio, B. J., Shamir, B. (2002). Impact of Transformational Leadership on Follower Development and Performance: A Field Experiment. *Academy of Management Journal*, 45: 735-744.
- Elenkov, D. S., Judge, W., & Wright, P. (2005). Strategic leadership and executive innovation influence: An international multi-culture comparative study. *Strategic Management Journal*, 26, 665-682.
- Hitt, M. A., Ireland, R. D. & Hoskisson, R. E. (2007). *Strategic Management: Competitiveness and Globalization*. Mason: South-Western College Publishing.
- Hollander, E. P. (1978). *Leadership dynamics: A Practical Guide to Effective Relationship*. New York: Free Press.
- House, R. J. (1977). A 1976 Theory of Charismatic Leadership. In J. G. Hunt & L. L. Larson (Eds.). *Leadership: The Cutting Edge*. Carbondale: Southern Illinois University Press.

임정임(林貞任): 송실대학교에서 평생교육학 박사학위를 취득하고 현재 남양주시청에서 재직 중이다. 주요 관심분야는 평생교육, 리더십, 및 소외계층 교육과 복지 등이다(ljl@korea.kr).

배귀희(裴貴熙): 미국 University of Southern California에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 송실대학교 교수로 재직 중이며 주요 관심분야는 인사, 공공 조직 및 관리, 협력적 거버넌스 등이다(khb07@ssu.ac.kr).

최은수(崔恩洙): University of Southern California에서 교육학 전공 철학 박사학위를 취득(1990)하고 현재 송실대학교 평생교육학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 리더십, 대학교육, 평생교육, 교육정책 및 행정 등이다(eschoi@ssu.ac.kr).

Abstract

A Study of Local Government Head's Leadership Perceived by Local Government Workers and Local Residents during a Policy Implementation Process in a Lifelong Learning City: Focusing on the Cities of Gwangmyeong and Namyangju

Lim, Jeong-Im

Bae, Kwi-Hee

Choi, Eunsoo

The purpose of this paper is to see how leadership of head of local governments are perceived by local residents and local government officials. For the research, in-depth interviews, along with other qualitative research techniques, is primarily used for this research. The leadership of heads of local government perceived by local government officials and local residents during the life long education city policy implementation process is strategic, transformational, and charismatic. Heads of local governments showed strategic leadership and transformational leadership strongly through prioritizing voluntary participation from residents and offering insightful vision to local government officials. However, heads of local governments represented weak charismatic leadership during the policy implementation process.

Key Words: Lifelong Learning City, Strategic Leadership, Transformational Leadership, Charismatic Leadership