

【주제발표 Ⅱ】

미래 지역사회거버넌스와 여성의 리더십

김 복 규
계 명 대 학 교

미래 지역사회거버넌스와 여성의 리더십

김복규(계명대교수, 행정학)

목 차

1. 머리말
2. 거버넌스와 로컬거버넌스
 - 1) 거버넌스의 등장과 변천
 - 2) 거버넌스의 차원과 유형
 - 3) 지역사회거버넌스(local governance)의 형성
2. 여성과 사회발전
 - 1) 미래사회와 여성
 - 2) 한국여성의 현실
3. 지역사회와 여성리더십
 - 1) 지역사회거버넌스와 여성
 - 2) 지역사회 여성리더십의 영역과 과제
 - 3) 여성리더십의 활성화를 위한 과제
4. 농촌사회거버넌스와 여성리더십
5. 맺음 말

1. 머리말

세계화시대, 지식사회, 문화의 세기로 표방되는 현대사회는 19세기 말에서 20세기 초의 산업화 과정에서 등장한 행정국가화 현상에 커다란 변화를 요구하고 있다. 즉 한 나라가 움직이는데 필요한 국가, 시장 및 시민사회와의 관계에서 각각의 주체들이 나름대로 노력은 하였으나 개별적인 요소들로 보면 국가실패, 시장실패 및 시민사회 실패로 인정할 수밖에 없는 것으로 규정하며, 이를 극복할 새로운 대안으로 거버넌스에 착안하게 된 것이다.

거버넌스의 입장에서 보면 현대사회에서 개별국가들은 더 이상 전통적인 국가기능에 안주할 수 없고, 세계화시대에 맞게 그 성격을 전환시켜 국가능력을 향상시키는데 관심

을 기울여야 한다고 한다. 즉, 국가가 세계체제와의 관계를 새롭게 형성하고, 국내의 다양한 세력들과의 지배연합을 하는 것이 중요한 전략적 과제이며, 거버넌스가 바로 그러한 문제를 해결할 대안이라는 것이다.

이 글은 거버넌스에 대한 기본 개념과 지역사회거버넌스의 구성요소를 살펴보고, 미래사회의 여성역할을 전망한 후 지역사회의 발전을 위해 바람직한 거버넌스와 여성의 리더십을 고찰하고자 한다.

2. 거버넌스와 로컬거버넌스

1) 거버넌스의 등장과 변천

거버넌스(governance, 協治)는 1990년대 이후 공공부문의 개혁을 추진하는 과정에서 정부와 시장 및 시민사회 등 공공부문 주체들의 관계를 새롭게 정립할 필요를 느끼면서 등장하게 된 공동체 운영의 새로운 체제와 제도 및 운영양식을 다루는 개념이다. 그러나 거버넌스가 기존의 통치(governing)나 정부(government)를 대체하는 용어로 등장하기 하였으나 국가마다 처한 사회경제적 환경이 다르기 때문에 개념의 도입 시기나 사용의 범위가 일치하지는 않는다. 또한 학문적으로도 아직 연구의 초기 단계에 있기 때문에 개념상의 합의도 그리 쉽지는 않다.

행정학 분야에서는 거버넌스를 새로운 국가통치행위 및 방식을 의미하는 국정관리의 한 형태(協治)로 이해하고, 정치학에서는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크통치로 이해하며, 경제학의 영역에서는 공동체적 자율관리체제로 이해하는 등의 개념사용의 다양성이 있는 것이다. 여기에서는 거버넌스를 행정학적인 입장에서 좁게는 공식적 권위가 없이 자율적인 조정양식이 가능한 자기조직적 네트워크로, 넓게는 공적조직과 사적조직의 경계가 무너지면서 나타나는 새로운 상호협력적인 조정양식을 의미하는 것으로 파악하기로 한다.

거버넌스개념에 대한 명확한 합의가 없음에도 불구하고, 세계화와 이에 따른 신자유주의의 확산이 가져온 국민국가 활동영역의 축소와 약화 및 정보화의 진전은 거버넌스의 확산에 박차를 가하고 있다. 종래 국가가 담당하던 기능을 시민사회와 시장 및 국제체제가 분담케 함으로써 국가의 역할을 축소시키고 공공부문을 감축시켜 국가운영의 기본 틀을 변화시키는 중요한 변수가 될 수 있다는 기대 때문인데, 이러한 기대는 사이버

공간이용의 증대로 더욱 빠르게 확산되고 있다. 사이버거버넌스라는 거버넌스의 새로운 형태를 거론하기도 한다.

2) 거버넌스의 차원과 유형

거버넌스는 영역별로 다양한 어의를 가질 뿐 아니라 사용의 차원도 매우 다양하다. 이를 사회의 수준에 따라 거시적인 것부터 나열하면 글로벌거버넌스(global governance, 리저널 거버넌스(regional governance), 내셔널 거버넌스(national governance), 로컬 거버넌스(local governance) 등의 순이 되는데, 세계화에서부터 지방화까지를 총 망라한다.

글로벌거버넌스는 세계체제수준에서의 정치·군사에서부터 스포츠에 이르기까지 다양한 문제를 다루는 국제기구를 포함하며, UN이나 UNDP 및 OECD같은 국제기구가 이에 해당된다. 이들 기구는 과거에는 국가단위의 정치군사 및 경제통상관계 중심의 기구였으나 세계적인 NGO, 다국적기업 등의 등장으로 국가, 시장 및 시민사회의 3자관계가 형성되게 된 것이다. 리저널거버넌스는 EU나 APEC 등과 같은 지역단위의 거버넌스를 의미하며, 내셔널거버넌스는 국가단위의 거버넌스로서 일반적인 거버넌스가 다루는 것이다.

로컬거버넌스는 지역공동체 수준의 공사협력체제와 네트워크에 초점을 맞추는데, 지방차원의 정부, 기업 및 NGO들을 중심으로 형성되는 거버넌스이며, 단순히 거버넌스 이론의 국지적 적용이라는 의미를 넘어 직접민주주의 체제로의 전환을 위한 실천적 과정이라는 점을 강조한다. 또한 주민의 참여를 통한 결정이라는 참여민주주의의 욕구증대뿐만 아니라 세계화와 지방화의 조화를 의미하는 세방화(glocalization)의 차원에서에서도 그 중요성이 점차 증가하는 추세이다. 그러나 우리나라는 일천한 민주화와 지방자치의 역사로 인해 참여욕구는 높으나 이를 수용할 장치가 미비하여 아직은 로컬거버넌스가 그리 활발하게 기능하지는 못하고 있다.

거버넌스의 주체를 국가와 시장 및 시민사회로 설정하여 논의를 전개시킬 경우, 주도적인 관리자가 누구냐에 따라 국가중심거버넌스, 시민사회중심거버넌스, 시장중심거버넌스라는 각각의 거버넌스 유형을 상정한다. 국가중심의 거버넌스는 신공공관리론, 기업가적 정부, 탈규제적 정부 및 경쟁국가론 등으로 지칭되는 것으로서 관리주의와 시장주의의 조화를 꾀한다. 이 경우는 정부의 기능을 부분적으로 대신할 수 있는 NGO, 제3섹터, 기업 등의 능력을 향상시켜 정부와 더불어 네트워크를 통한 거버넌스 체제를 구축하는 것이 중요하다.

시민사회중심거버넌스는 대의제민주주의의 한계인식에서 출발한다. 정당과 국회(의회)를 통한 다양한 이익의 통합 및 조정을 기대하는 대리인체제가 폭발하는 현대사회의 갈등을 조정하기에 한계가 있으므로 이를 대체할 새로운 공동체 운영방식이 필요하다는 것이다. 시민사회거버넌스는 강력하고 다원화된 시민사회가 시민의 책임 있게 대변할 것을 기대하며, 대표적으로 NGO를 통한 국민의 직접참여 형태가 등장하고 있다. 시민사회중심거버넌스는 시민사회의 직접참여를 통한 민주성의 증대라는 장점을 기대하지만 시민사회가 성숙하지 못한 사회에서는 다양한 주체들 간의 참여와 협력보다는 권력의 불평등한 배분으로 인한 새로운 갈등유발의 우려를 제기하기도 한다.

시장중심거버넌스는 경쟁원리와 고객주의를 바탕으로 하는 시장의 원리에 의존하며, 정부의 개입을 최소화하는 것을 기본으로 한다. 이는 복잡한 사회에서 다양한 이해관계에서 이해당사자들의 역할을 증대시킴으로써 정부의 비효율성 문제를 해결하는 기제로 작용할 것을 기대하여 민영화와 탈규제를 주장하나 이로 인한 공공성의 약화를 우려하는 문제를 지니기도 한다.

3) 지역사회거버넌스(local governance)의 형성

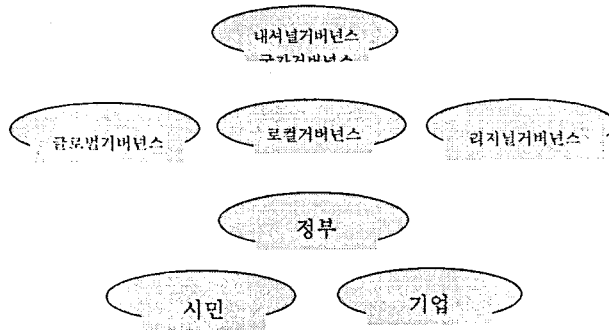
국가중심거버넌스는 책임성을 토대로 하는 공공성을, 시민사회중심거버넌스는 참여를 토대로 하는 민주성을, 시장중심거버넌스는 효율성을 추구하는 것으로 구별할 수 있으며, 지역사회거버넌스는 이 세 가지 유형의 특징을 적절하게 조화시키는 차원에서 거버넌스의 모형을 구축할 수 있을 것이다.

지역사회거버넌스는 지역(지방)의 시민(주민)의 삶에 영향을 미치는 중요한 의사결정에 다양한 주체들이 영향을 미치는 것을 바탕으로 형성되며, 이들의 구성과 기능이 중요한 관심사이다. 우리나라는 지방자치의 역사가 짧은 탓에 지역주민의 의사결정참여는 물론 지방정부 역시 자치역량이 충분하다고는 볼 수 없어 거버넌스 형성이 제대로 되지 못하고 있다.

그러나 최근 민주화와 지방화의 추세에 힘입어 참여와 자치에 대한 요구는 폭증하고 있는 형편이다. 이러한 상황에서 지역사회의 의사결정권한의 공유, 시민의 참여를 통한 공공성의 증대, 지역자원의 활용 등을 목표로 거버넌스체제를 구축하고 활용하는 것은 지역의 발전뿐 아니라 민주사회의 발전을 위해서도 매우 긴요한 과제이다.

현대사회에서 지역사회거버넌스는 네트워크를 통한 지역사회 자체의 발전과, 중앙과 지방과의 관계에서의 네트워크 및 지역의 세계화라는 세 가지 차원에서 중요한 의미를

지니며, <그림 1>과 같이 표현할 수 있을 것이다.



<그림 1> 지역사회 거버넌스의 구성

2. 여성과 사회발전

1) 미래사회와 여성

사회변화의 흐름

흔히들 현대사회를 정보화사회라고 한다. 또한 현재 사회가 정보화사회라고 한다면 미래의 사회는 지식사회가 될 것이라고 예견한다. 사회변화의 흐름을 다음과 같은 그림으로 표현하면 더욱 이해가 쉬울 것이다.

구 분	농업사회		산업사회	(과도기로서 의 정보화 사회)	지식사회
노동자 매개자원 주요자원 제품	농민 에너지(소)↓ 수확물(쌀)↑	공업화	화이트칼라 정보↓ 부가가치물↑ 에너지, 제품	정보화	지식근로자 지식↓ 지식변환율↑ 정보/지식
생활공간	농장	→	공장	→	연구소 대학, 조직
	1만년		300년	30년	

<그림 2> 사회변화의 흐름

미래사회와 여성: 세계화시대/지식사회/문화의 세기

21세기는 세계화시대 지식사회 문화의 세기라고 한다. 미래예측에 관심을 가진 이들은 지식사회는 세계화시대의 20:80의 경제법칙이 지식인에게로 옮겨 적용되는 특징을 지닐 것이라고 한다. 즉 20%의 고부가가치를 창출하는 지식근로자가 세계경제를 이끌어 갈 것이라는 것이다. 그런데 이들의 예측 가운데 더욱 흥미로운 것은 20%의 고부가가치를 지닌 근로자들 가운데 80%는 여성이 될 것이라는 예측이다. 다시 말하면 여성지식근로자가 미래사회의 주역이 될 것이라는 예측인 것이다.

그 이유는 세계화시대, 지식사회에서 요구되는 가장 중요한 가치는 [문화]라는 특성을 반영하지 않고는 불가능하고, 이러한 사회는 섬세하고 유연한 창조력과 세계무대への 적응력이 경쟁의 바탕이 되기 때문이다. 그러나 이러한 예측은 그러한 예측이 현실이 되도록 노력하고 가꿀 때에만 실현 가능한 일일 것이다. 우리나라는 최근 여성 및 여성 문제에 많은 관심을 나타내며, 이를 정책으로 해결하고자 하는 노력이 급진전되고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 아직 여성 및 여성의 활동에 대한 편견이 여전히 존재하고, 여성의 존재와 값어치가 상대적으로 낮게 평가되는 것이 비일비재 하다. 농촌을 포함한 지역사회에서는 아직도 문제인식조차 제대로 되지 않고 있는 것이 현실이기도 하다. 이러한 현실에서 글로벌리제이션 상황 하에서의 지역사회 여성리더십은 어떠한 의미를 지니며 어떠한 과제를 안고 있는지를 검토하고, 나아갈 방향을 모색해 보기로 한다.

2) 한국여성의 현실

지역사회는 지역을 단위로 하는 공동체사회이며, 여타의 공동체와 마찬가지로 조직사회적인 특성을 지닌다. 세계화시대·지식사회·문화의세기로 특징지어지는 미래사회에서는 어떠한 공동체조직이든지 협동적 창의력이 중요한 가치를 발휘할 것이며, 지식창고의 양과 질 그리고 지식관리자의 역할에 조직의 경쟁력이 좌우될 것이다. 한 걸음 더 나아가서는 지식사회의 또 다른 80 : 20으로 특징지어지는 여성인력의 활용여하에 사회의 운명이 좌우된다.

그러나 우리나라는 국가적으로나 지역적으로나 아직도 여성인력의 활용이 국제적인 수준에 미치지 못한다는 것이 각종 지표로 확인되고 있다. UN에서 여성의 정치·경제 분야 참여도를 기준으로 측정해서 발표하는 여성권한척도는 세계 70여 개국 가운데 59위(2003년 63위, 2004년 68위)로 최하위권에 머물고 있는 것이다.¹⁾ 우리나라의 여성경제

활동참가율은 49.8%(2004년 기준, 남성은 74.8%)이고²⁾, 국회의 여성의원비율은 13%(17대)인데 지방의회 여성의원 비율은 3.4%(광역의원 9.2%, 기초의원 2.2%)로서 세계적인 수준의 격차 이상으로 중앙과 지방간의 격차가 나타난다.³⁾

여성의 대표성확보를 위해 실시한 각종 정부위원회여성위원의 경우는 참여촉진을 위한 목표율을 설정한 결과 30%가 넘는 참여율을 기록하고 있다.⁴⁾

<표 1> 각종 위원회 여성위원 참여율(2004년)

구 분	위원 회수	전체			당연직			위촉직		
		전체	여성	%	전체	여성	%	전체	여성	%
전 체	1,292							16,113	5,096	31.6
중앙행정기관	299	6,506	1,262	19.4	1,983	25	1.3	4,523	1,237	27.3
지방자치단체	993	15,810	4,024	25.5	4,220	166	3.9	11,590	3,858	33.3
당연직의 여성위원비율이 낮으며, 이는 고급공무원 위주로 당연직 여성위원이 선정되기 때문에 해당여성공무원이 없는 것이 주 원인임										

3. 지역사회와 여성리더십

1) 지역사회거버넌스와 여성

거버넌스의 차원 검토와 미래사회의 전망을 결합하면 여성중심의 지역사회거버넌스에 대한 논의가 가능하다. 여성은 섬세하고 유연한 창조력이 풍부할 뿐 아니라 특히 우리나라의 여성은 세계화시대가 요구하는 세계문화에의 적응력이 뛰어나기 때문에 지역을 살릴 대안은 여성에게 있다는 주장까지도 가능하다.

1) 1위는 노르웨이, 2위는 덴마크, 3위는 스웨덴이다.

2) 그러나 임금은 남성대비 60% 수준이며, 기업의 여성인력은 26%이고, 대기업 직원 중 여성의 비율은 12.7%, 대리급 이상 여성비율은 3.8%에 불과하다.

3) 국회의원의 여성비율은 2002년까지 총 3%수준 이하였으나, 비례대표순위선정에 여성할당제를 도입한 결과 16대 의원부터 여성의원 비율이 높아졌으며, 광역의원 역시 비례대표순위배정에 할당제를 적용한 결과 그 비율이 높아졌음.

4) 2007년까지 40%의 목표율을 설정하고 있음.

2) 지역사회 여성리더십의 영역과 과제

거버넌스의 주체를 단순화해서 정부·기업·시민사회로 상정할 경우 지역사회 여성리더십의 개척 영역은 다음의 표로 정리할 수 있으며, 각각의 영역에서 의사결정에 영향을 미칠 수 있을 만큼의 참여확대와 역량의 결집이 필요하다.

<표 2> 지역사회 여성리더십 개척 영역

구 분	영 역	지 표	과 제
정부	공직참여	단체장, 기관장, 고위직여성비율	양과 질 (대표성 확보)
	정치참여	의원비율, 정당참여	
	위원회참여	위원회 참여, 역할증대	
	주민조직	통, 반 등	
기업(경제)	기업 활동	창업, 협회활동	
	노동단체	노조활동	
시민사회	단체 활동	각종 단체 활동	
		여성단체 활동	
	전문직	전문직	

3) 여성리더십의 활성화를 위한 과제

리더십이론은 자질론과 상황론으로 대별된다. 자질론은 개인이 지닌 능력에 바탕을 두며, 상황론은 리더가 상황에 따라 그의 리더십 발휘조건이 달라지는 것으로 본다. 전통적으로 우리나라에서는 여성이 리더십을 발휘하는 것에 대해 매우 부정적인 견해를 지녀온 탓에 리더십을 연마할 기회가 거의 없었다.

그럼에도 불구하고 여성은 리더십의 발휘에 소극적일 뿐 아니라 자질이 부족하다는 평을 받기도 한다. 상황론의 입장에서 볼 경우에도 인간이 소외된 상태에서 자신의 능력을 증명하기란 매우 어려운 까닭에 여성의 수가 절대적으로 열세인 집단에서 여성이 리더십을 발휘하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 여성의 리더십을 활성화하기 위해서는 두 가지의 큰 과제를 해결해야 하는데, 자질의 함양과 숫자의 확보가 그것이다.⁵⁾

5) 집단 내 여성의 수를 확대해서 영향력행사를 피하는 것을 성주류화(gender mainstreaming)으로 표현하기도 함.

사회발전의 대안: 여성리더십

각종 연구에서 리더십은 각종 신체적 조건⁶⁾과 더불어 포용력, 이해력, 모험심 등의 심리적 성향과 금력과 권력 등의 환경적 요건이 있을 경우에 발휘되는 것으로 분석되어 왔다. 그리고 이러한 연구들은 대부분 위의 요건들을 남성적인 특성으로 간주하여 왔기에 여성리더의 경우에도 이러한 요건들에 초점을 맞추어 여성은 리더가 될 자질이 부족한 것으로 평가하기도 한다.

그러나 이러한 남성의 특성으로 구성된 리더십이 지배해온 결과 오늘날 사회는 ‘힘이 지배하는 사회’가 지니는 여러 가지 문제를 포함한 ‘가부장적 권위’가 바탕이 되어 각종의 사회문제를 노정시키고 있다. 이러한 문제를 해결하고 사회를 발전시킬 수 있는 대안이 여성에게 있음을 현대사회의 변화추세에서 확인하며, 이하에서는 여성리더십을 활성화 할 있는 리더의 자질 몇 가지를 살펴본다.

가. 여성리더십의 제약요인과 극복방향(토론주제)

여성리더십의 활성화를 위해서는 아래와 같은 기본적인 문제가 선결과제이다.

- ① 여성이 지닌 특성을 ‘여성적’인 것으로 비하하는 편견에서 벗어나야 한다.
- ② 특히 여성이 지닌 특성 중 인내력, 섬세함, 유연함 등⁷⁾을 더욱 빛 낼 수 있도록 격려하고 연마할 기회를 부여해야 한다.
- ③ 전통적으로 남성의 특성으로 간주해 온 모험심과 도전정신은 여성이 지니지 못한 특성이 아니라 발휘할 기회를 억제한 탓에 잠재해 있었을 뿐임을 일깨우는 것이 필요하다.⁸⁾

6) 체력, 체격 등으로 묘사하며 거의 남성적인 힘을 바탕으로 구사됨.

7) 여성은 근본적으로 모성본능을 지니기 때문에 慈愍이 남다르며, 자정으로 인한 참을성과 희생정신을 더욱 갖고 닦아 사회를 향해 발휘하도록 하는 것이 필요하다. 또한 우리나라 여성은 ‘시집살이’라는 忍苦의 세월을 보낸 역사가 있어 낮은 환경에의 적응력이 뛰어난 것으로 평가할 수 있으며, 살림살이에서의 경험과 신체적 특성으로 인한 섬세함은 남성의 추종을 불허한다. 또한 ‘갈대와 같다’고 비하해 온 여성의 특성은 ‘변절’이 아닌 ‘유연함’으로 가꿀 수 있도록 시각의 전환이 필요하다.

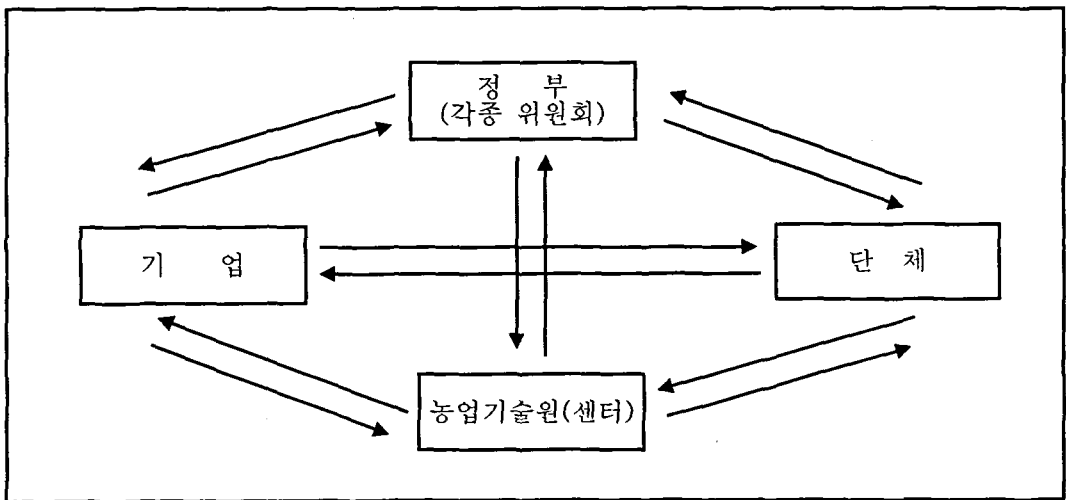
8) 각종 시험에서의 여성합격율이 일취월장하고 있으며, 정치무대에서의 눈부신 여성활동 등이 이러한 생각이 편견이었음을 증명한다.

여성리더십활성화를 위한 전략(토론주제)

- ① 기회의 제공(수의 확보)
- ② 교육과 훈련(자질의 연마)
- ③ 네트워크의 형성(협동적 창의력의 함양, 힘의 결집)

4. 농촌사회거버넌스와 여성리더십

우리나라 농촌은 여성의 농업주종사자비율이 과반수(52.9%)임에도 중요한 의사결정은 남성이 주도하는 것으로(여성의 경영의사결정참여율: 1/6) 나타날 정도로 농촌(농가) 내에서의 지위와 권한이 열악할 뿐 아니라 사회참여의 기회도 부족하다. 그럼에도 불구하고 농촌여성들은 '생활개선회', '농가주부모임', '새마을부녀회', '농민회' 및 '일감갓기 연구회' 등을 구성하여 지역 내에서는 활발하게 개인 및 사회의 발전을 위해 노력하고 있다. 이러한 단체활동을 바탕으로 한 농촌여성들의 사회참여를 다음과 같은 모형으로 확장하고 상호 연결하는 노력이 필요하다.



이러한 활동영역의 네트워킹은 각종 정보의 획득과 교환을 통한 개인의 자질연마에서 시작해서 교육문제해결, 농업기술발전, 유통구조개선 및 시장확보 등으로 이어질 것이며 결과적으로는 지역사회거버넌스의 구축에 중심축을 형성할 것이다. 거버넌스의 3대 구

성요소 외에 농업기술원(센터)를 추가 한 것은 현실적으로 우리나라 농촌은 농업기술원(센터)와 이 기관의 종사자들에 매우 크게 의존하고 있으며, 이들의 활용이 매우 중요하다고 판단하기 때문이다. 이러한 네트워킹을 위해서는 농촌여성연대 또는 농촌여성대표자회의(가칭) 같은 것도 필요하리라 생각한다.

5. 맺음 말

여성을 중심으로 하는 지역사회거버넌스의 형성은 지역사회발전의 초석이자 마지막 보루가 될 뿐 아니라 글로벌리제이션하에서의 대한민국의 희망이 될 것이다.