

2013. 4. 19(금) 제 1 회의

제 1 분과

박근혜 정부와 구미시 발전방향

공간구조를 고려한 구미시의 경쟁력 제고 방향

임 형 백(성결대학교 교수)

I. 서 론

경제학적으로 합리적인 개인(reasonable individual)은 자신의 이익을 극대화하기 위하여 재화(goods)와 서비스(services)를 구매한다. 주택도 재화이고, 편리한 정주 환경(settlement environment)은 편리한 서비스의 성격을 가지면서 주택이라는 재화의 가치를 높여준다. 따라서 합리적인 개인에게 있어서 이주(주거지 구매)는 제품구매와 동일한 논리가 적용된다. 즉 (소비자가 선호하는)경쟁력 있는 제품에 구매자가 모여들듯이, (거주자가 선호하는)경쟁력 있는 공간(또는 지역)에 거주자가 모여든다. 즉 경쟁력 있는 공간(space)¹⁾에 인구가 유입된다(임형백, 2011a: 183).

한편, 전통적으로 한국의 인구이동은 '이촌향도'라는 현상으로 설명되어져왔다. 그러나 통계청(1997)의 『'97년 인구이동특별조사²⁾』에서는 '도시'에서 '도시'로의 인구이동이 80%를 상회하여 한국의 주된 인구이동 패턴임을 보여주었다. 한국의 인구이동의 대명사였던 '이촌향도'는 더 이상 한국의 인구이동에서 큰 의미를 차지하지 않는 것이다(임형백, 2011a: 184).

<표 1> 최근 5년간 구·시·군 경계를 넘은 이동자의 이동방향

이동방향	도시→도시	농촌→도시	도시→농촌	농촌→농촌	외국→국내
비율(%)	80.8%	11.1%	6.0%	1.1%	1.1%
주 연령층	· 20대 후반~50대 초반 · 14세 이하	· 15-24세 · 50대 후반	· 50대 이상		

자료: 통계청, 1997.

한편, 모든 지자체가 인구유입을 통하여 해당 지자체의 인구를 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 한국의 출산율의 저하의 상황에서, 모든 지자체가 인구를 증가시키는 것은 장기적으로는 가능하지 않다.

또 한국의 인구이동 패턴은 거시적으로는 다양한 인구 흡인요인(pull factors)과 연결되고, 미시적으로는 개개인의 인구사회학적 요인과 연결되는 현상을 보여주었

1) 지역(region)은 농촌(rural)과 도시(urban)를 포함하는 평면적인 개념이다. 이 논문에서 공간(space)은 지역이라는 물리적 공간을 기초로 한, 3차원의 입체공간을 의미한다(임형백, 2012).

2) 1997년 7월 1일부터 10일까지(10일간) 실시된 1회성 조사이다. 전국의 40,700 표본가구의 가구원(약 126,000명)을 조사대상으로, 조사원이 조사대상가구를 직접방문하여 면접조사를 실시하였다.

다. 이는 역으로 말하면, 개개인의 인구이동 요인을 분석하고 이를 통제한다면 인구 이동의 방향을 원하는 방향으로 유도할 수도 있음을 시사한다.

또 적정도시규모(optimal city size)를 넘어서는 인구과밀은 교통체증, 도시범죄, 사회보장비용의 증가 등 도시비경제(urban diseconomies)를 가져온다. 더구나 수도권 인구의 과밀을 고려할 때, 구미시의 경제성장과 경쟁력 제고에 필요한 것은 인구의 양적 증가 보다는 인구의 질적 증가이다.

또 공간(지역)은 ‘자기강화적 메커니즘(mechanism)’을 가지고 있기 때문에, 한번 잘못 만들어진 공간은 오히려 처음부터 새로 다시 만드는 것보다 어렵다. 이른바 ‘공간의 역습(counter-attack of space)’이 발생한다. 따라서 장기적인 비전을 가지고 처음 만들 때 제대로 만들어야 한다(임형백, 2012).

이 논문은 이러한 논리의 연장선상에서 구미시라는 공간(또는 지역)의 경쟁력을 공간구조³⁾(spatial structure)측면에서 분석하고, 구미시의 ‘공간경쟁력(spatial competitiveness)’을 제고하기 위한 방향을 모색하고 있다.

II. 한국의 지역간 공간경쟁력

참여정부의 국가균형발전 정책과 이명박정부의 지역정책에도 불구하고 최근 10년간 수도권 인구 집중 현상은 더 심해졌다.⁴⁾ 이는 수도권이 여전히 공간으로서 경쟁력을 가지고 있음을 의미하며, 지방이 공간경쟁력을 갖추지 못하고 있음을 보여준다. 지방이 공간경쟁력을 갖추지 못하고 있으므로, 지방으로 인구가 이동하지 않는 것이다. 적어도 현재까지는 국가균형발전이 물리적 기반 조성 과 정치적 구호를 벗어나지 못하고 있음을 보여주는 것이다(임형백, 2011a: 187).

〈표 2〉 2005년을 기준으로 본 2011년 인구이동 결과

지역	수도권	서울	경기도	부산	대구	울산
순유입인구	20만명	-	55만 7000명	-	-	-
순유출인구	-	38만 4000명	-	13만7000명	7만9000명	1만6000명

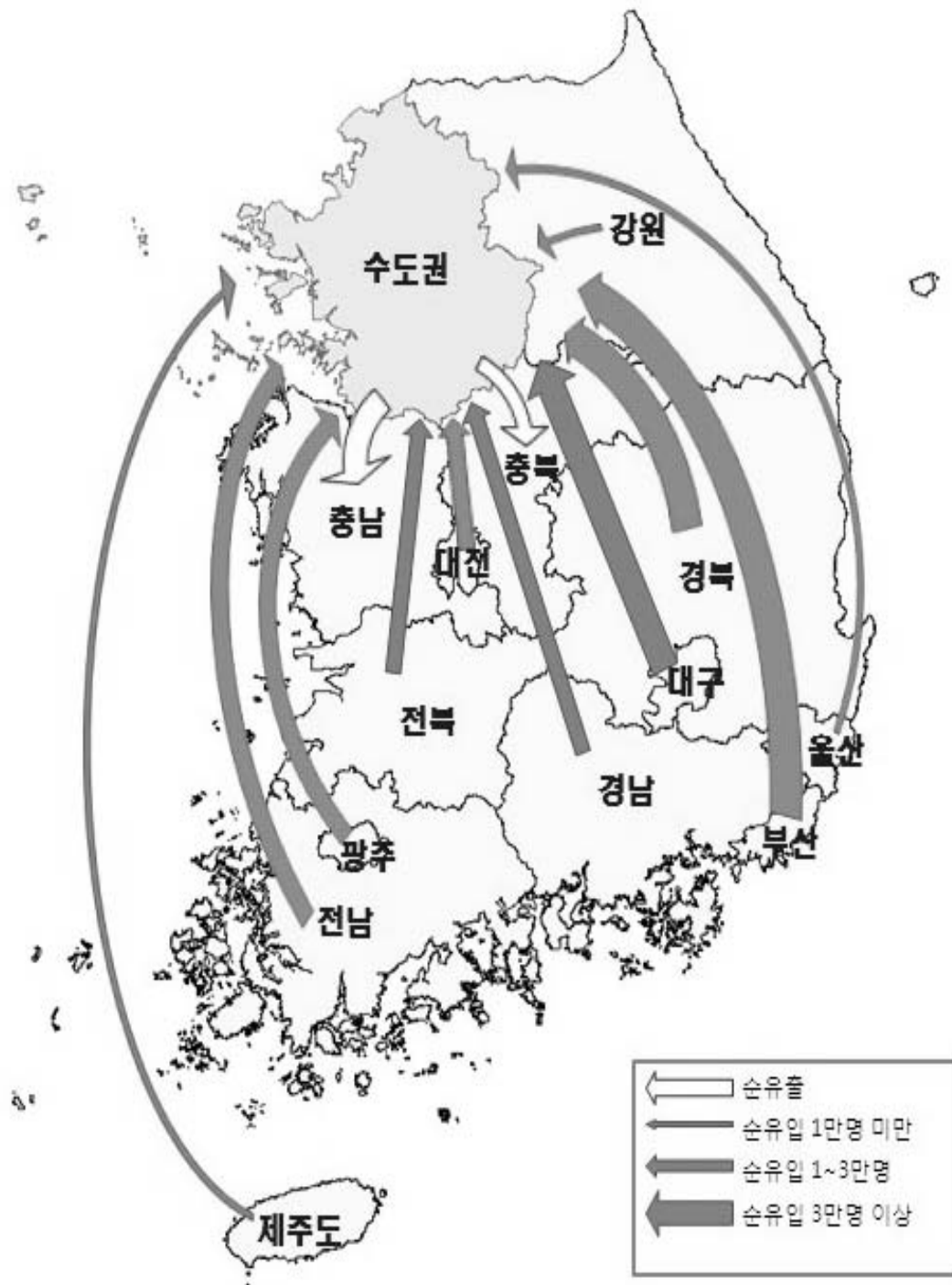
자료: 통계청, 2011.

최근 5년간 수도권 인구 집중 현상은 더 심해졌다. 전국 모든 시·도 가운데 수

3) 또 공간구조(spatial structure)를 물리적 공간을 기초로 한 3차원의 입체공간(space)에 인구의 이동 → 자본의 유입 → 기술개발, 아이디어의 창출, 혁신 등의 기능적 상관성(또는 동태적 연관성)을 가진 일련의 과정을 거쳐 형성된 유형·무형의 가변적 구조로 생각하였다(임형백, 2012).

4) 단, 5년 전 거주지를 기준으로 수도권에서 충청남도로의 전출이 17만 3천 명으로 가장 높으나(통계청, 2011), 행정중심복합도시의 본격적인 입주가 아직 시작되지 않아 이러한 충청남도로의 인구이동의 인과관계를 설명하기는 어렵다. 더구나, 충북오성보건의료행정타운의 경우 이주가 예상되었던 인구가 오송이 아닌 정주환경(settlement environment)이 양호한 인근지역으로 이주하여, 예상했던 인구 증가가 일어나지 않는 현상이 발생했다(임형백, 2011b: 244).

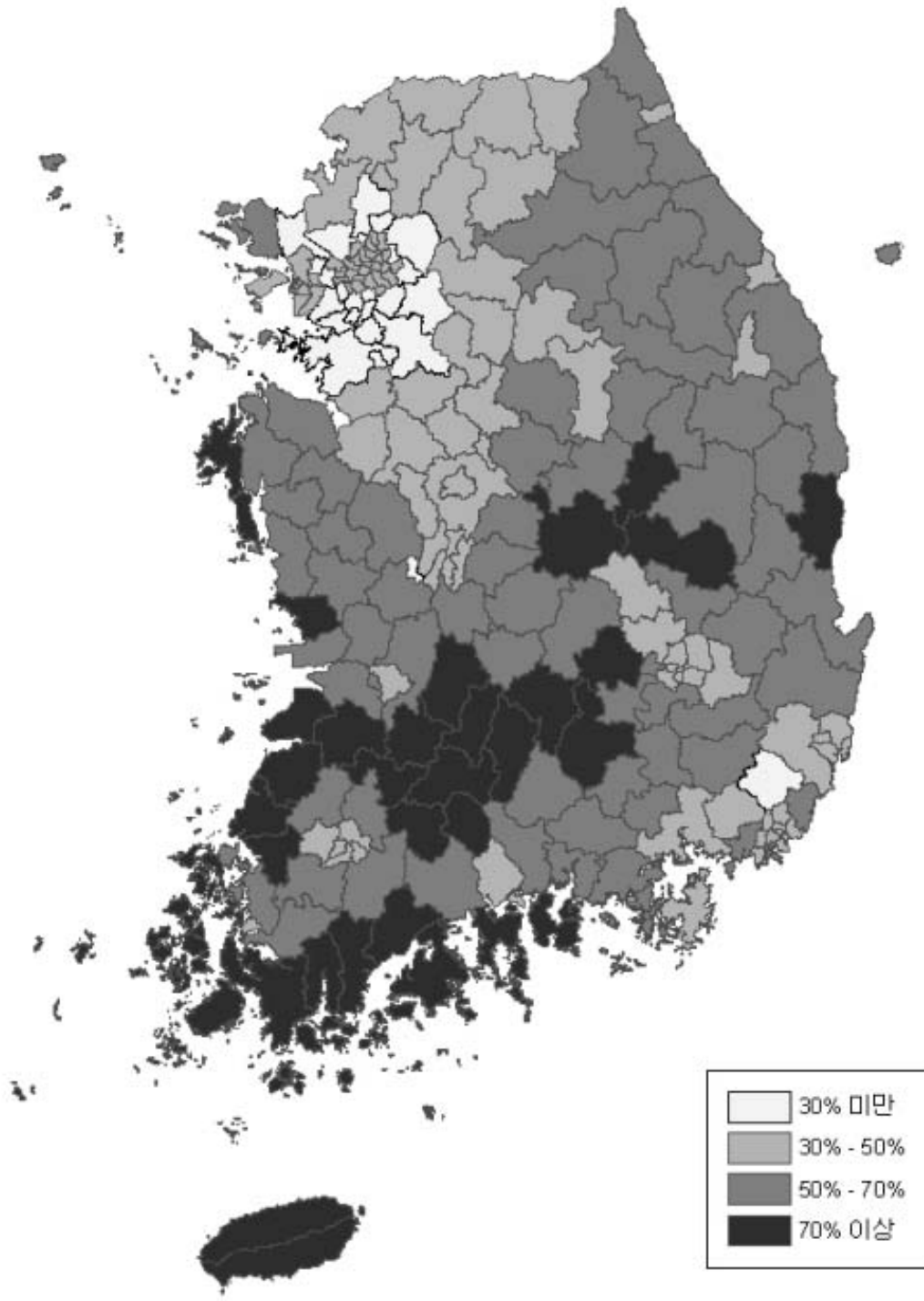
도권이 순유입 인구가 제일 많았다.



자료: 통계청, 2011.

<그림 1> 5년 전 거주지 기준 수도권의 유입 및 유출 인구(2010)

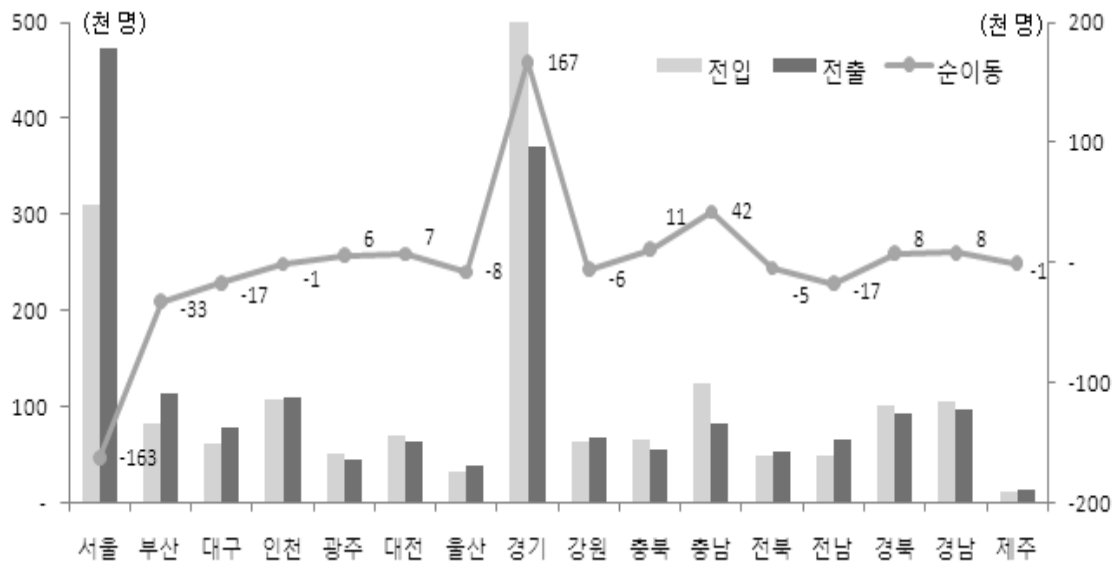
수도권으로 순유입 인구가 가장 많다는 것은 수도권의 공간경쟁력이 가장 높다는 것을 의미한다. 반면 수도권의 높은 순유입 인구는 수도권의 거주자 출생지 비율을 낮춘다.



자료: 통계청, 2011.

〈그림 2〉 시군구별 거주자 출생지 비율(2010)

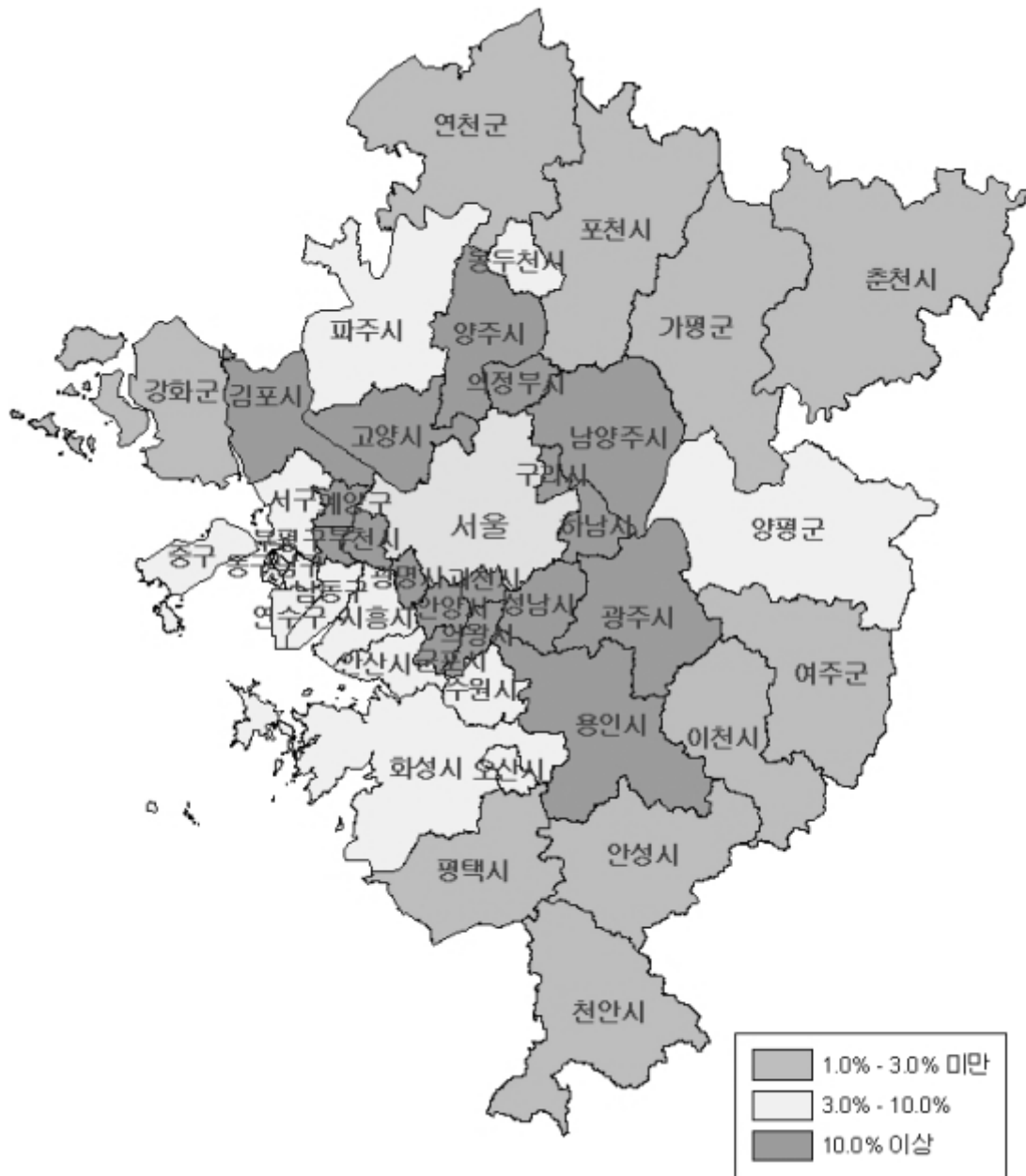
특히 경기도의 경우, 서울보다 오히려 순유입 인구의 비율이 높다. 즉 경기도로의 순유입 인구 중 상당수는 서울로의 이주를 계획하였으나, 경제적 여건 등으로 가능하지 않아 차선택으로 경기도로 이주하였을 개연성을 보여준다. 이는 경기도로의 순유입 인구가 경기도를 중간 경유지로 선택하였을 가능성과 미래에 여건이 허락한다면 보다 공간경쟁력이 높은 지역(즉 서울)으로 이주할 가능성이 다른 지역보다 높음을 의미한다. 동시에 서울의 도시은퇴자가 생활비가 보다 저렴하고 자연환경이 쾌적한 경기도의 농촌지역으로 이동하고 있음도 보여주고 있다. 이러한 원인에 의하여 수도권 전입 및 전출인구는 타 지역과 비교하여 월등히 높다.



자료: 통계청, 2011.

<그림 3> 1년 전 거주지 기준 전입 및 전출인구(2010)

경기도의 면적은 10,185.6km²로 면적이 605.52km²인 서울보다 16.8배 정도 큰 이질적인 지역이다. 흔히 수도권과 지방이라는 이분법이 사용되지만, 수도권도 결코 동일한 지역이 아니다. 아래 <그림 4>는 통근·통학하는 인구의 10% 이상이 서울로 통근·통학하는 18개의 시·군·구를 보여준다(통계청, 2011).



자료: 통계청, 2011: 31.

〈그림 4〉 서울로 통근·통학하는 비율(2010)

이는 경기도가 서울에 비하여 공간경쟁력이 낮고, 경기도가 서울의 대체 공간(substitutes space)으로 이용되고 있음을 의미한다. 즉 경기도에 거주하는 주민들의 일부는 서울에 거주하고 싶지만 여건이 허락하지 않아 경기도에 거주하고 있으면서, 직장이나 학업 등 주생활은 서울에서 하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 이들 약 10%의 경기도 주민의 경제활동의 결과도 주로 서울에 귀속된다는 것을 의미한다. 사실 이러한 ‘직주불일치’가 출·퇴근시 교통체증의 주된 이유이다(임형백, 2011a: 190).

Ⅲ. 구미시의 공간경쟁력 제고 방향

1. 성장시대의 패러다임에서 탈피

2012년 말을 기준으로 구미시의 인구는 162,579명이고 매년 조금씩 증가하고 있다. 한편 한국의 낮은 출산율로 인하여 한국의 인구정점이 앞당겨지고, 더 이상 인구성장시대의 패러다임에 기초한 지역의 발전은 타당하지 않게 되었다.

이미 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020년)에서는 도시발전 전략을 신도시 개발에서 도시 재생을 통한 ‘압축도시’(compact city)로 바꾸겠다고 밝혔다. 압축도시는 신도시로 도시의 외형을 넓히면서 주택을 공급하던 팽창·확장 위주의 주택 정책이 구도심을 되살리는 방식으로 ‘방향 전환’이며, 사실상의 ‘신도시 포기 선언’이다. 또, 국토해양부도 2012년 330만 m² 이상 규모로 지정해 계획적인 도시개발을 추진하는 신도시 사업을 수도권에서는 잠정 중단하겠다고 밝혔다. 당시 국토해양부 고위 관계자는 “수도권에서 신도시 추가 지정은 없다”며 “잠정적으로 2017년까지 국책사업으로 신도시 신규 개발을 추진하거나 지방자치단체의 330만 m² 이상 대규모 택지개발 사업을 승인하지 않을 방침”이라고 말했다.

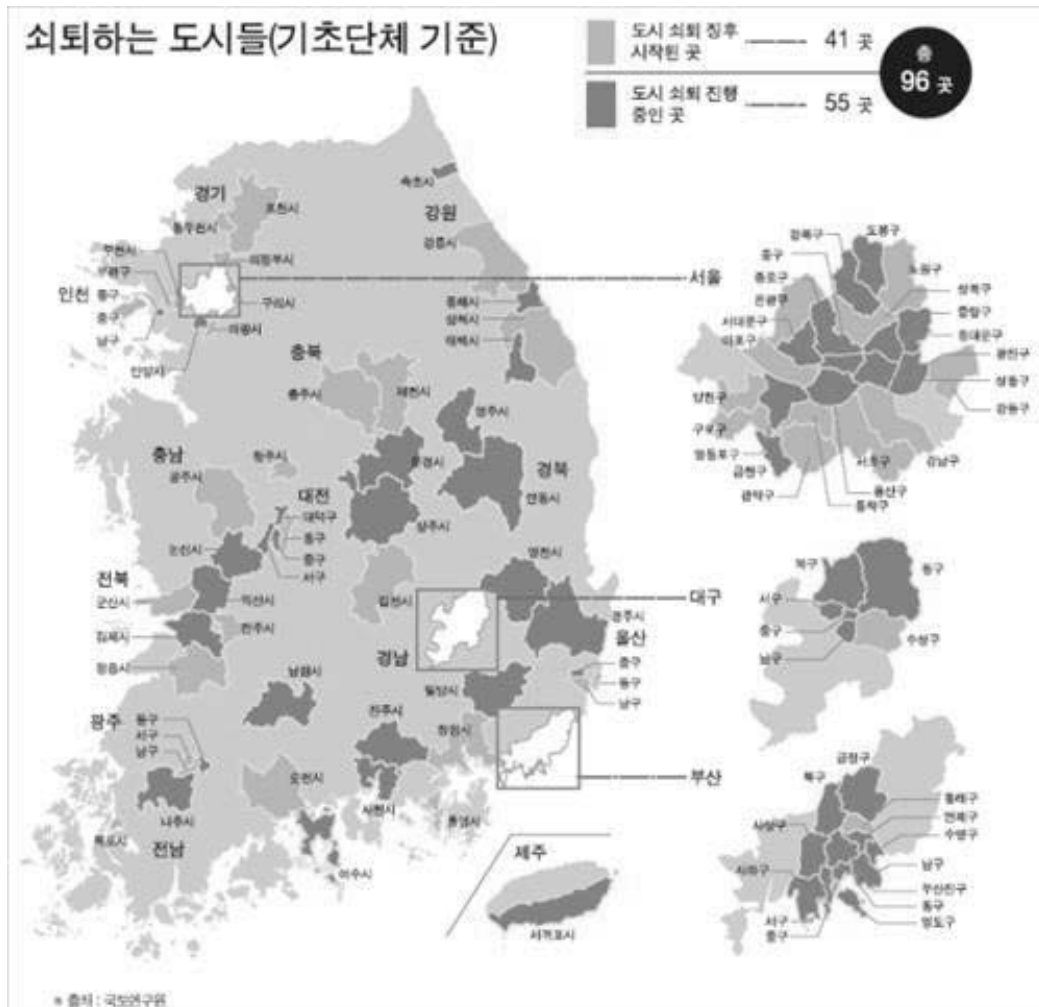
현 박근혜정부 들어 국토교통부는 2013년 올해부터 정부 주도의 대규모 개발대신 쇠퇴한 지방 중추거점 도시를 지원하는 ‘10+α(알파) 중추도시권 육성전략’을 본격 추진하기로 했다. 과거 지역개발 정책이 정부 주도의 대형 프로젝트 중심으로 추진됐다면, 이는 저성장 시대와 지역 개발수요 감소 등을 고려해 지자체 주도의 도시개발로 ‘패러다임’을 전환한 것이다. ‘지역’의 총량적 성장을 넘어서는 접근, ‘장소’보다는 ‘주민’에 초점을 두는 접근 등이 이러한 양적 성장의 패러다임에서 탈피하자는 주장의 다른 표현일 뿐이다.

2. 인구의 질적 성장 추구

여준호(2009)의 연구에서는 일자리 증가로 인한 인구증가 또는 인구유입 효과는 농촌지역이 오히려 도시지역보다 더 큰 것으로 나타났다. 그러나 농촌지역의 산업간 연계구조가 취약하고 일자리의 질이 떨어져 재정자립도 제고에 미치는 효과는 도시지역의 8분의 1에 불과한 것으로 나타났다.

‘통념의 편안함’보다 ‘역발성의 불편함’을 활용할 수 있어야 한다. 스위스의 26개 주(州) 중 하나인 추크(Zug)주는 인구가 10만명에 불과하지만 기업수는 3만 개(2008년 기준)에 가깝다. 소득도 바젤(Basel)주에 이어 두 번째로 높다. 선진국의 살기 좋은 지역이 인구밀도가 높은 때문인가? 분명히 아니다. 정책의 중심을 인구밀도가 아닌 자생적 경제력에 두어야 한다(임형백, 2010: 259).

따라서 인구의 양적성장보다 더 중요한 것은 인구의 질적성장이다. 인구의 양적 성장은 필연적으로 지출하여야 할 비용의 증가를 초래한다. 특히 노령화와 복지비용의 증가를 고려할 때, 인구의 양적성장은 해답이 아니다.



자료: 국토연구원; 연합뉴스, 2013.04.04.

〈그림 5〉 쇠퇴하는 도시들(기초단체 기준)

한국에서도 산업화 과정에서 농촌에서 도시로의 인구이동에는 이러한 면이 많이 작용하였다. 농촌에서 도시로의 인구이동요인을 나타내면 〈표 3〉과 같다. 구미시로의 인구의 유입(influx)을 추구할 경우, 이러한 인구를 유인할 인구이동요인이 만들어져야 한다.

〈표 3〉 한국의 인구이동요인

(단위: 천명)

이동요인 이동방향	직업요인	주택요인	가족요인	교육요인	주거·근린 환경요인	자연환경· 기타요인
농촌→도시	193	24	67	99	7	7
도시→농촌	155	36	78	30	3	27

자료: 통계청, 1992-1997.

3. 고학력 젊은 인구의 유출 방지

인구의 질적성장은 결국 고학력 젊은 인구의 유입에 달려있다. 한편, 교육정도가 높은 개인일수록 이동성향이 더 강한 것으로 나타나고 있다. 일반적으로 교육수준이 높을수록 노동생산성이 높고 보다 나은 직장을 구할 가능성이 높으므로, 기대소득(expected income)에 따라 이동하는 것이다. 이러한 고학력자들의 이동이 수도권 또는 도시지역을 지향하는 것은 당연한 결과이다.

〈표 4〉 교육정도별 인구 이동(2010)

(단위: 천 명, %)

	6세 이상 인 구	5년 전 거주지 기준 이동 인구	1년 전 거주지 기준 이동 인구	6세 이상 재학 인구	5년 전 거주지 기준 이동 인구	1년 전 거주지 기준 이동 인구
전 체	44,840 (100.0)	8,461 (18.9)	2,888 (6.4)	9,839 (100.0)	1,989 (20.2)	720 (7.3)
초등학교	7,222 (100.0)	936 (13.0)	253 (3.5)	3,271 (100.0)	608 (18.6)	153 (4.7)
중 학 교	5,427 (100.0)	641 (11.8)	181 (3.3)	1,965 (100.0)	275 (14.0)	68 (3.5)
고등학교	14,095 (100.0)	2,265 (16.1)	724 (5.1)	2,010 (100.0)	258 (12.8)	76 (3.8)
대 학	5,304 (100.0)	1,267 (23.9)	469 (8.8)	645 (100.0)	169 (26.2)	90 (13.9)
대 학 교	9,172 (100.0)	2,621 (28.6)	1,015 (11.1)	1,676 (100.0)	585 (34.9)	297 (17.7)
대학원이상	1,646 (100.0)	512 (31.1)	182 (11.1)	273 (100.0)	94 (34.4)	35 (12.9)
안받았음	1,974 (100.0)	219 (11.1)	64 (3.3)	- -	- -	- -

자료: 통계청, 2012: 13.

따라서 이러한 고학력자들은 결국 새로운 일자리가 많이 생기고 기대소득이 높은 수도권으로 이동하는 경향을 보인다. 더구나 한국의 젊은 IT세대들은 이전 세대와 비교하여 이동성 뿐만 아니라 도시적 성향이 더 강하다. 이른바 ‘도시유목민’이다. 2005년과 비교하여 수도권 이외의 모든 권역에서 지역잔존률이 감소하는 반면 수도권의 지역잔존률은 증가한다.

〈표 5〉 고급인력 이동 현황 비교(대학졸업지역 기준)

(단위: %)

		수도권	충청권	호남권	대경권	동남권	강원권	제주권
2005	지역잔존률	89.2	75.1	87.4	80.1	91.7	66.2	91.2
	수도권유출률		15.9	9.5	8.0	4.6	27.0	5.7
2009	지역잔존률	91.5	42.3	65.6	59.2	77.5	39.2	74.3
	수도권유출률		51.0	25.0	22.4	15.1	56.4	19.0

자료: 정윤선, 2012: 2.

바꾸어 말하면 이러한 현상은 대졸인력이 출신지역을 떠나 수도권으로 이동한다는 것을 의미한다. 이를 권역별로 보면, 수도권에 인접한 지역인 충청권과 강원권의 수도권 유출률은 각각 36.6%, 42.0%로 높은 반면, 수도권과 거리가 먼 지역은 대경권 26.5%, 호남권 32.1%, 동남권 26.1%로 낮게 나타난다.

〈표 6〉 대졸인력 이동 현황(대학졸업지역 對 고교졸업지역 기준, 2009년)

(단위: %)

		수도권	충청권	호남권	대경권	동남권	강원권	제주권
수도권 유출률	대학졸업 지역		51.0	25.0	22.4	15.1	56.4	19.9
	고교졸업 지역		36.6	32.1	26.5	26.1	42.0	28.1
지역잔 존률	대학졸업 지역	91.5	42.3	65.6	59.2	77.5	39.2	74.3
	고교졸업 지역	92.0	56.5	58.7	57.9	63.0	51.5	62.0

주) 대졸인력이 고등학교를 졸업한 지역은 대부분 부모와 함께 생활하며 성장한 지역이므로 고교졸업지역을 대졸인력의 출신지역으로 해석하였다.

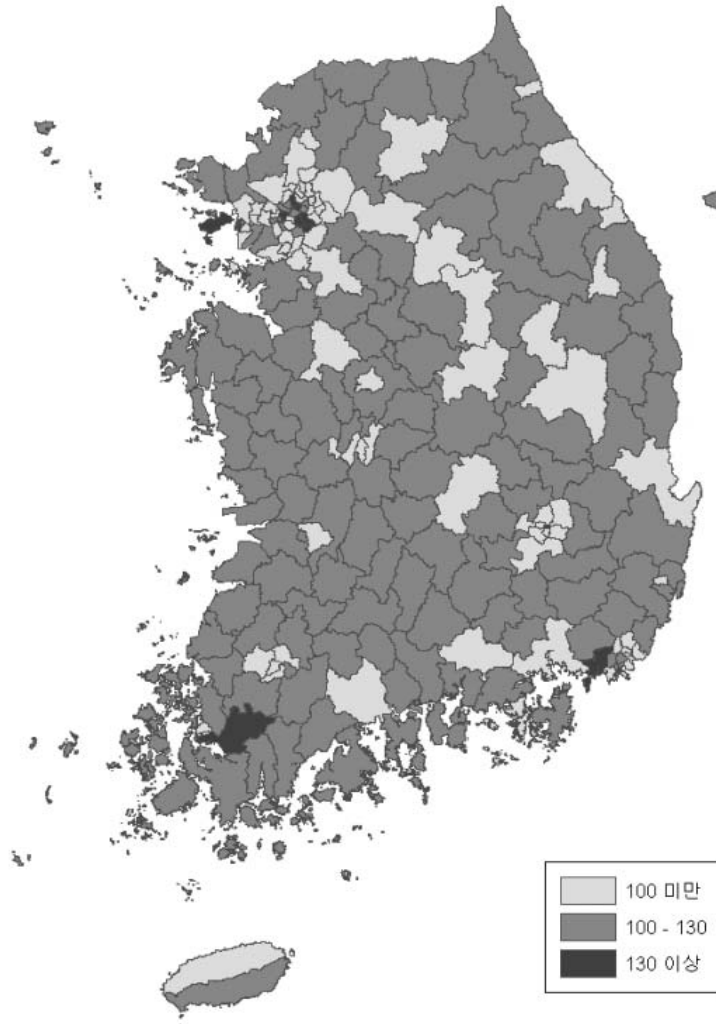
자료: 정윤선, 2012: 4.

구미시의 경우에도 구미시 출신의 젊은 인력의 상당수가 다른 지역으로 유출되고 있다. 구미시와 대구와는 1시간 이내의 거리에 있다. 당연히 구미시에서 젊은 인구의 상당수가 대구로도 유출될 것이다. 따라서 구미시는 이러한 젊은 인력이 다른 지역으로 유출되지 않도록 하고, 여기에 더하여 젊고 우수한 인력을 유인하는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

실제로 통계청(2011)의 조사결과에서도 구미시의 ‘주간인구지수⁵⁾는 100-130을 나타내고 있다. 구미시 주변의 지방자치단체 중에서는 김천시만 주간인구지수가 100미만을 나타내고 다른 지자체는 모두 100을 상회하고 있다. 이는 구미시와 인근 지

5) 지역 상주인구 대비 낮시간 해당 지역에 머물고 있거나 상주하고 있는 인구의 비율을 의미한다. 어떤 지역의 지역 상주인구가 100이라면 주민등록상 인구가 100명이고 낮시간에 실제로 그 지역에서 생활하는 인구도 100명이라는 의미이다.

방자치단체의 공간경쟁력(지역경쟁력)이 유사하여, 어느 한 지방자치단체로의 인구의 유입이 강하게 나타나지 않는다는 것을 의미한다⁶⁾.



자료: 통계청, 2011: 46.

<그림 6> 상주인구 및 주간인구지수 분포

경상북도의 대부분의 지자체간의 공간경쟁력에는 큰 차이가 없다. <그림 6>에서 나타나듯이 경상북도와 경상남도 전 지역에서 부산을 제외하고는 주간인구지수가 130 이상인 지역이 없다. 이러한 상황에서 구미시의 인구가 지속적으로 증가하고 있다는 것은 구미시가 인구를 유인하는 요소를 가지고 있다는 것을 보여주고 있다. 앞의 <그림 2>의 시군구별 거주자 출생지 비율(2010)을 보면, 구미시의 경우 구미시민 중 구미시에서 출생한 사람은 30~50%정도이다.

6) 전국에서 주간인구지수는 서울이 108.6으로 가장 높았고, 종로는 215, 강남은 182, 서초는 140이며, 특히 서울 중구는 348.1로 주간인구가 상주인구의 3.5배에 달한다. 반면 경기도는 인접한 서울의 영향으로 주간인구지수가 92.7로 전국에서 가장 낮았다. 이는 경기도가 수도권으로써 다른 지방자치단체보다는 공간경쟁력이 높지만, 인접한 서울과의 공간경쟁력의 격차가 상대적으로 크기 때문이다.

4. 구미시의 지역별 산업 특성화와 지역 차별화

구미시의 행정구역을 살펴보자. 구미시의 2개읍 6개면 19개 법정동은 지리적 특성이 다르다. 동일한 인구밀도와 동일한 발전을 추구할 수 없다. 더구나 이미 만들어진 구미시의 공간구조는 ‘자기강화적 메커니즘(mechanism)’을 갖는다.



자료: www.soguri.com

〈그림 7〉 구미시의 행정구역

구미시의 총경지면적 136.94km² 가운데, 논이 97.22km², 밭이 39.72km²로 총 경지의 71%가 논이다(2006). 낙동강 유역의 충적평야에서는 논농사가 활발하다. 원예농업이 활기를 띠고 있으며, 무·배추·참외·수박 등과 땅콩·인삼·참깨·양송이 등의 특용작물이 생산되고 있다. 특히 고아면·도개면·선산읍에서는 인삼재배가, 선산읍에서는 땅콩재배가 활발하다(daum 백과사전).

총 21개 광구가 있었으나 모두 폐광되었다. 2006년 현재 구미시는 공장수 1,142개 업체, 종업원수 9만 4,184명이며, 섬유공업과 전기전자공업이 중심을 이루고 있다. 이중 구미시 제조업 고용인력의 95%가 구미공업단지에 취업하고 있다. 이밖에 고아면·해평면·산동면에 농공단지가 조성되어 있다(daum 백과사전).

1960년 이후 상설시장의 증가로 정기시장이 쇠퇴하기 시작하여 중심시가지에서는 시장이 모두 상설화되었고, 2005년 현재 읍·면 지역에 선산장·장천장·해평장 등의 5일정기시장이 남아 있다(daum 백과사전).

구미시의 각 지역의 산업도 이미 특성화와 차별화되어 있다⁷⁾. 다만 특성화와 차별화에 대한 시장환경이 변화하므로 이를 보다 동적으로 고찰할 필요가 있다. 임형

7) 산업 특성화와 관련된 부분은 임형백·이성우, 2004, 농촌사회의 환경과 기능, 서울: 서울대학교출판부의 제15장을 요약한 것임.

백·이성우(2004: Chapter. 15)는 특화산업을 〈그림 8〉로 설명하고 있다. 이는 제품 생애주기설에 입각하여 산업(재화)의 발전경로 및 선택의 대안에 대한 이론적 측면을 설명한 것으로, 산업의 태동에서부터 소멸단계까지의 발전경로를 나타낸 것이다. 0-t1 구간은 산업(재화)(G)의 태동기를 나타낸다. 이러한 산업(재화)는 지역내부에 이미 존재하고 있거나, 지역내 혁신성을 가진 기업가 또는 지방정부의 정책에 의해 발생하는 것이 일반적이다. 이 경우 대체로 이들 산업(재화)는 지역내의 수요를 충족하는 수준에 머무르고 있다.

t1-t2 구간은 산업(재화)의 성장기다. 이 시기의 산업(재화)은 지역내 수요를 만족시키는 것은 물론 지역외의 수요에 대응할 수 있는 즉 수출이 가능한 지역의 전략 산업(재화)이다. 대체로 한 국가내부의 역외수요에 대한 대응은 물론 국외수요에 대응할 필요가 발생하는 시기이기도 하다.

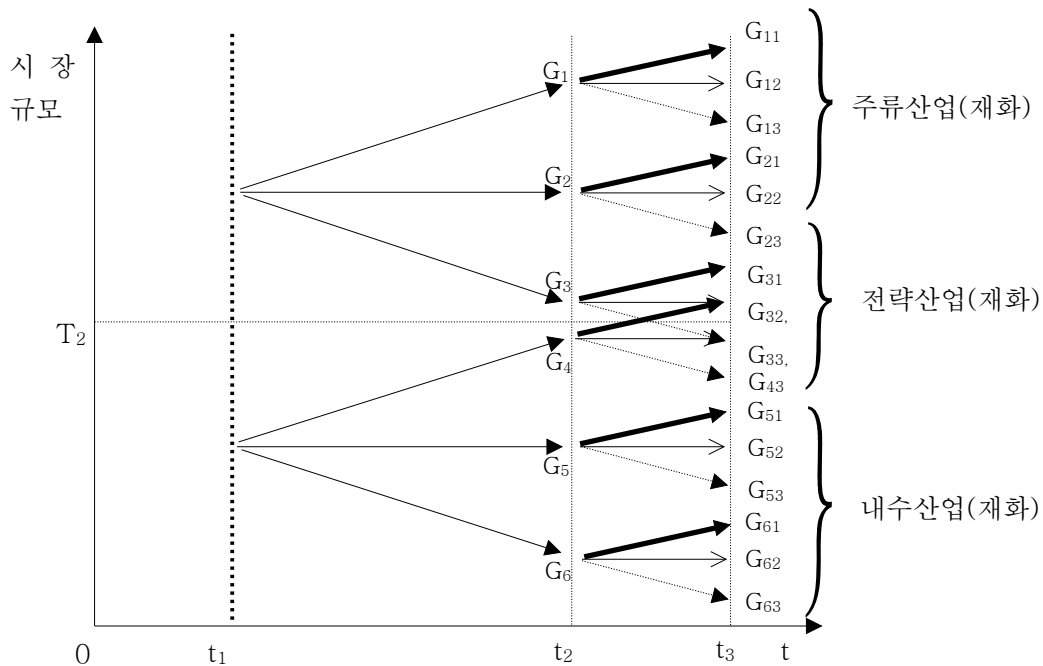
t2-t3 구간은 산업(재화)의 변환기다. 이러한 변환기는 국제적 또는 국가적 차원에서 발생하는 산업(재화)의 구조적 변화와 같은 시장결정적 요인이 주가 되는 것이 일반적이지만, 국가 및 지방자치단체의 정책적 고려에 의해서도 좌우되기도 한다. 변환기에는 변화의 요인이 시장이든 국가의 정책에 의하든 산업(재화)(G)이 F1과 같이 더욱 주력 산업(재화) 성장할 수도 있고, F2와 같이 정체 상태에 머무르는가 하면, F3과 같이 쇠퇴기를 맞이할 수도 있다.

t2시점에서 국가 또는 자치단체들은 선택의 기로에 놓이게 된다. F1이 예측되는 경우 시장에서의 경쟁력 제고를 위한 산업(재화)의 혁신이 필요하고, F2가 예측되는 경우는 산업(재화)의 혁신 또는 대체 산업(재화)의 개발의 선택의 상황에 놓이게 되며, F3이 예측되는 경우에는 대체 산업(재화)의 개발에 착수하여야 한다.

만약 t2시점에서 시장의 법칙에 의하지 않고 국가 또는 자치단체의 정책개입에 이루어질 경우의 산업(재화) 선택의 가장 큰 딜레마는, 시장에 존재하고 있는 다양한 형태의 산업(재화)(G) 중 하나를 어떠한 기준에 따라 선택할 것인가이다. 특히 t2시점에서 경쟁력 없는 부문에 대한 무조건적인 보조금 지급이나 시장실패적 시각에 기초한 공적자금의 투입이라는 전통적인 시장개입 정책은 더 이상 해결책이 될 수 없다. 결국 t2시점 산업(재화)의 합리적인 선택기준은 시장경쟁력(market competitiveness)이 될 수 밖에 없다.

〈그림 8〉은 전략산업(재화)의 선택의 대안에 대한 이론적 측면에서의 설명이다. 0-t1 구간은 전략산업(재화)(G)의 태동기를 나타낸다. t1-t2 구간은 전략산업(재화)의 성장기다. t2-t3 구간은 전략산업의 변환기다. 〈그림 8〉은 지자체의 정책개입이 이루어지는 t2시점에서 지역에 존재하는 다양한 형태의 전략산업(재화)(G1-G6)의 선택의 대안에 관한 내용을 나타내고 있다.

경쟁력을 나타내는 Y축의 T2는 t2시점에서 정책적 선택시 필요한 전략산업(재화)의 경쟁력에 대한 임계치(threshold)를 의미하며, 이 임계치를 넘어서는 경우가 전략산업(재화)으로 선정되는 경우가 일반적이다. t1-t2 구간에서 역외수출이 이루어졌던 지역 전략산업(재화) G1-G3가 존재하고, 주로 역내 수요에만 대응하는 G4-G6이



자료: 임형백·이성우, 2004: 440.

〈그림 8〉 산업(재화)의 선택의 대안

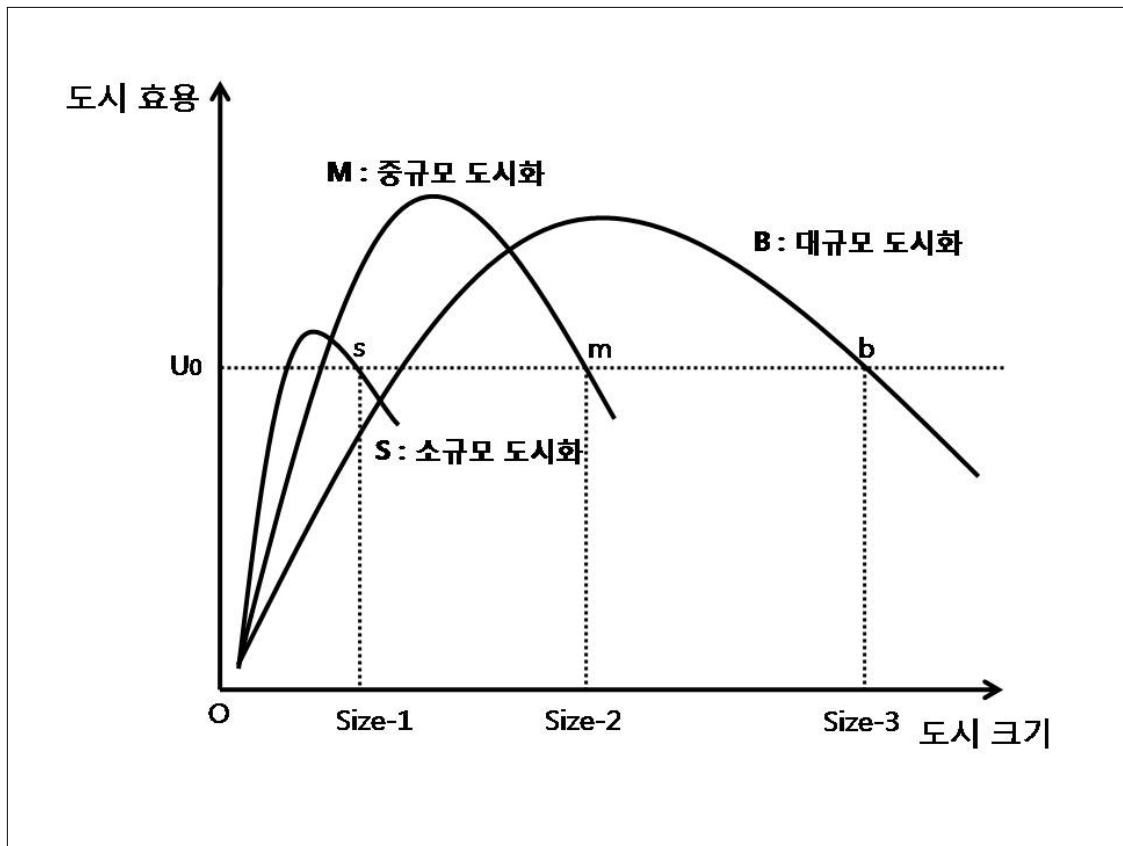
있다고 가정하자. 이 경우 이들 6개 전략산업(재화)의 미래 특정시점에 대한 발전경로는 다른 모든 산업(재화)의 발전경로와 같이 성장, 담보, 침체와 같은 3가지 경로를 나타내리라 예상된다. 문제는 시장에서 이들 전략산업(재화)에 대한 경로가 나타나지 않고 지자체의 정책적 고려에 의해 개별 전략산업(재화)의 t_2 - t_3 구간이 결정되는 경우다.

선택이 이루어지는 시점은 t_2 의 시점이고 이 때 선택의 기준은 T_2 가 되는데, 이 경우 시장에서 예측되는 전략산업(재화)의 경쟁력에 대한 가장 극단적인 경우는 전략산업(재화) G_3 와 G_4 의 경우다. 우선 t_3 이후를 살펴보자. 이때 G_{11} 에서 G_{22} 에 이르는 산업(재화)은 주류시장의 산업(재화)을 의미한다. 이 산업(재화)은 지역내 수요를 충족하며 충분한 경쟁력을 가지고 있고 역외수출도 이루어진다. G_{23} 에서 G_{43} 에 이르는 산업(재화)은 새로운 산업(재화), 즉 전략산업(재화)를 의미한다. G_{51} 에서 G_{63} 에 이르는 산업(재화)은 지역내부의 내수시장의 산업(재화)를 의미한다. 이 산업(재화)은 제품생애주기설에 입각한 하향재화를 의미한다. 즉 경쟁력을 상실하고 있는 산업으로서 시장에서 도태시키거나 포기하는 것이 바람직하다.

다시 t_2 에서 가장 극단적인 경우의 산업(재화) G_3 와 G_4 를 살펴보자. 정책적 결정이 이루어지는 t_2 시점에서는 보통 G_3 이 전략산업(재화)로 결정된다. 하지만 이 전략산업(재화)의 시장에서의 진행 정도(t_1 - t_2)는 이 산업(재화)에 대한 미래 시점 t_3 에서는 G_{33} , 즉 경쟁력이 상실된 산업(재화)으로 귀결될 가능성이 높음을 보이고 있다.

반면, 전략산업(재화) G_4 의 경우 정책결정이 이루어질 시점(t_2)에서는 경쟁력에 대한 선택의 기준 T_2 를 충족하지 못했지만 과거에 이루어진 시장에서의 진행 정도(t_1-t_2)는 G_3 , 즉 시장의 기능에 의해서도 경쟁력을 구비할 가능성이 매우 높다고 하겠다. 따라서 이러한 경우에는 G_3 보다는 G_4 가 전략산업(재화)으로 결정되는 것이 바람직하다.

이처럼 각 지역의 산업화는 각 지역의 차별화로 귀결된다. 〈그림 9〉를 예로 들어보자. 공급측면에서 볼 때, 구미시의 요식업과 같은 재화(혹은 서비스)는 주로 구미시의 거주자만을 소비자로 하겠지만, 반면 구미시의 제조업은 구미시 이외의 지역 거주자까지 소비자로 할 것이다. 구미시의 각 산업별로 고용효과가 다르기 때문에, 구미시의 각 지역의 인구밀도도 달라질 수 밖에 없다.



주) O'Sullivan(2007)은 X축은 Utility per worker Y축은 Workers(million)로 표현하였다. 또 소규모도시화는 Small localization, 중규모 도시화는 Large localization, 대규모도시화는 Large urbanization으로 표현하였다.

자료: O'Sullivan, 2007: 64.

〈그림 9〉 집적경제의 차이에 따른 도시크기의 차이

5. 구미시內의 파급효과 창출과 구미시內의 네트워크 구축

박근혜정부는 최근 중추도시권 육성방안을 발표했다. 중추도시권 육성방안은 크게 <표 7> 과 같이 두 가지로 나뉜다. 이는 참여정부와 이명박정부에서 보여주었던 낙후지역중심의 지역개발사업에 대한 비판으로 해석된다. 즉 도시권에 대한 선택과 집중을 통하여, 도시권을 성장거점(growth center)로 육성하겠다는 것이다.

<표 7> 중추도시권 육성방안

	'허브앤스포크((Hub and Spoke)' 방식	'네트워크(Network)' 방식
방향	도시권을 지역의 성장거점으로 육성하고 그 발전의 성과를 주변지역으로 확산	도시를 연계 개발
내용	부산·대구·대전·울산·광주·인천 등 6대 광역시나 전주·충주·춘천·원주·제천 등과 같이 허브 역할을 하는 지역 거점 도시권을 집중 개발해 그 발전의 성과를 인근 위성도시까지 미치도록 하는 것	인접한 규모가 비슷한 도시를 연계 개발하는 것
주된 육성수단	도시재생	도시재생
규정	지자체의 자발적인 신청	지자체의 자발적인 신청

중추도시권의 육성 개념을 그림으로 나타내면 아래 <그림 10> 과 같다. 이는 제 1차국토종합개발계획(1972-1981)에서 채택하였던 성장거점⁸⁾(growth center)전략과 동일한 것이다. 고전적 공간지리학은 두 개의 조류로 나누어 볼 수 있다. 하나는 W. Christaller와 A. Lösch가 대표하는 독일학파의 중심지 이론이고, 다른 하나는 1950년 경제발전의 공간적 분극(polarization) 현상을 논의한 F. Perroux와 그의 후학에 의한 프랑스-벨기에 학파의 성장극 이론이다. 이후 성장극 이론이 지리적 공간상에서 발생하는 경제발전을 다루지 못한다는 한계성이 새로운 개념의 구성을 요구하게 되었고 이 같은 요구에 부응하는 개념이 지리적 공간상의 성장적 입지, 곧 도시를 의미하는 성장거점이다(임형백·조중구, 2004: 29).

8) 성장거점에 대한 구체적 논의는 임형백, 2012, 한국 국토공간구조의 형성과 변화, 경기: 한울.을 참고바람.



자료: 연합뉴스, 2013.04.04.

〈그림 10〉 중추도시권 육성 개념도

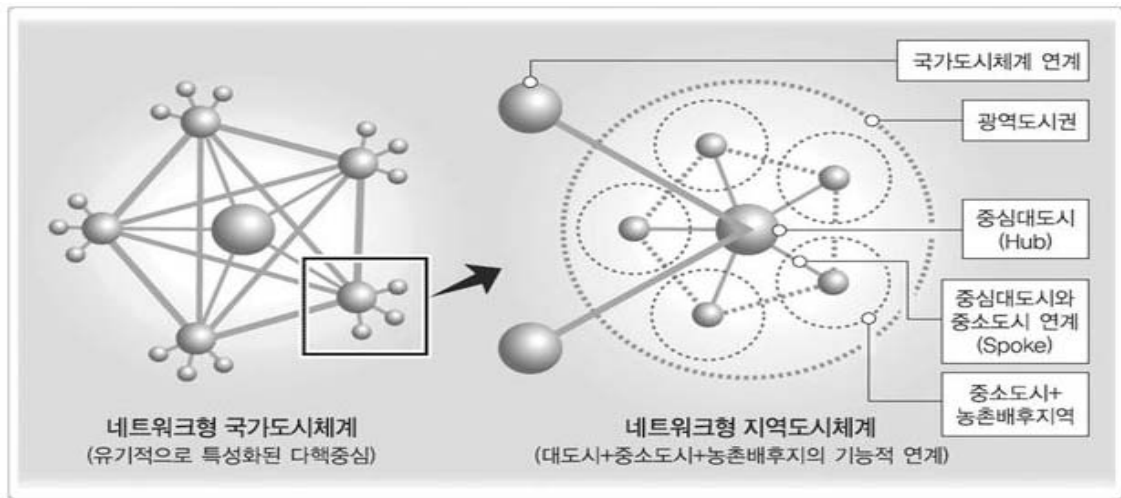
중추도시권 개념이 목표로 하는 성장거점에서 주변으로의 파급효과는 1950년대부터 이미 등장한 개념이었다.

〈표 8〉 파급효과와 역류효과

Myrdal, G(1957)	파급효과(spread effects)	역류효과(backwash effects)
Hirschman, A. O(1958)	누적효과(trickling down effects)	분극효과(polarizing effects)
의미	핵심부지역의 발달이 일정 수준에 도달하여 축적된 부가 주변부지역으로 확산·발전되어 나가는 현상	한 지역의 성장이 두드러지면서 그 주변지역에서는 인구와 자본, 기업체 등이 빠져나가 자원이 중심부로 모여드는 현상
발생하는 상황	①주변지역이 저렴하고 풍부한 노동력을 갖고 있는 경우 ②주변지역에 천연자원이 풍부한 경우 ③핵심지역에서 집적의 비경제성(agglomeration diseconomies)이 나타나 주변지역으로 산업이 이동하는 경우 ④정부의 지역정책에 따라 주변지역으로 파급효과가 확산되는 경우	①핵심지역과 주변지역간에 재화나 서비스의 교류가 이루어지는 경우 ②주변지역에서 핵심지역으로 노동력이 이동하는 경우 ③핵심지역과 주변지역간의 자본의 이동

자료: 임형백·조중구, 2004: 29.

또 참여정부 시절 제4차국토종합계획수정계획(2006-2020)에서 제시된 도시체계 구축의 기본개념과도 유사하다. 오히려 이론적 체계는 참여정부에서 제시된 도시체계가 보다 정교하다. 그러나 참여정부 시절에도 이러한 이론적 체계를 만들어놓고도 실제로 이러한 네트워크의 구축에 실패하였고, 참여정부의 국가균형발전정책의 실패로 귀결되었다.



자료: 대한민국정부, 2005, 제4차국토종합계획수정계획(2006-2020).

〈그림 11〉 도시체계 구축의 기본개념

일반적으로 유럽대륙의 국가들보다는 영·미권 국가가 인구가 도시로 집중되는 경향이 강하다. 그리고 한국은 일본, 중국과 더불어 이러한 영·미권 국가들보다도 인구가 도시로 집중되는 경향이 더 강하다(임형백, 2012). 중요한 것은 성장거점 또는 네트워크 구축과 같은 이념적 개념이 아니라, 실질적인 성장거점의 창출과 네트워크의 구축을 통한 파급효과의 창출이다.

〈표 9〉 도시최저인구규모의 국가별 비교

인구기준(단위: 명)	국가
200	핀란드, 스웨덴
250	덴마크
300	아이슬란드
1,000	베네수엘라, 뉴질랜드, 호주, 캐나다
1,500	아일랜드
2,000	프랑스, 콩고, 이스라엘, 아르헨티나, 과테말라
2,500	미국, 멕시코
5,000	벨기에, 인도, 가나, 이란, 네덜란드, 오스트리아, 파키스탄
10,000	그리스, 스위스, 터키, 네팔
20,000	한국, 일본

주) 한국과 일본은 법정시가 되려면 인구 50,000 이상을 요구한다.

자료: King and Golledge, 1978: 32; Northam, 1979: 12.

IV. 결론

공간구조분석에 대한 이론적 틀을 제시한 Friedmann(1973: 65-84)은 지리적 공간 상에서의 흐름과 이들 흐름이 만들어 내는 지역공간구조를 〈표 10〉과 같이 네 가지로 분류하였다.

〈표 10〉 공간흐름과 지역공간구조

공간흐름	지역공간구조
인구이동	정주(定住)패턴
투자	경제활동의 입지패턴
의사결정	권력의 공간구조
채신의 확산	사회·문화적 공간패턴

자료: Friedmann, 1973: 65-84; 박종화 외 2인, 2004: 34.

어떤 지역의 경쟁력의 출발점은 사람이다. 특히 우수한 젊은 인력의 유입에 달려 있다. 참여정부와 이명박정부의 정책이 성공하지 못한 가장 근본적인 이유도, 이러한 우수한 인력을 해당 지역에 유입할 정책이 없었고 결국 혁신이 이루어지지 않았기 때문이다. 참여정부의 정책은 추상적이었고 이명박정부의 정책은 산술적이었다.

또 각각의 지역의 지리적 특성이 다르고, 이미 만들어진 공간구조가 자기 ‘강화적 메커니즘’을 가지고 있다(임형백, 2012). 따라서 각 지역에는 서로 다른 특성화된 산업이 입지하여야 하고, 이로 인하여 인구밀도 등에서 서로 차별화될 수 밖에 없다.

최근 발표된 박근혜정부의 ‘중소도시권 육성방안’은 낙후지역중심의 지역개발사업에 대한 비판이다. 이는 도시권에 대한 선택과 집중을 통한 성장거점(growth center)의 육성과 이로 인한 파급효과의 창출을 목표로 하는 것이다.

한편 성장거점은 이미 1950년대에 등장하였고, 한국에서도 1972년 제1차국토종합개발계획에서도 채택된 대표적인 ‘불균형성장론’이다. 또 명칭과 달리 ‘성장거점전략’은 항구적인 불균형을 추구하는 것이 아니라, 성장거점이라는 보다 발전된 지역의 경제적 잉여를 보다 저발전된 지역으로 전파함으로써, 장기적으로는 균형성장을 추구하는 전략이다.

이러한 이론과 개념들은 이미 수십년전에 만들어졌고, 한국에서도 1970년대부터 정책으로 추진되어왔다. 그러나 정책은 추진되었지만 그만한 정책효과를 만들어내지는 못했다. 핵심은 성장거점에서의 경제적 잉여의 창출과 이러한 잉여를 주변지역으로 전파하는 것이다. 즉 파급효과의 창출이다. 핵심은 이러한 이념이 현실화될 수 있는 구미시에 적합한 메커니즘을 어떻게 만들어내느냐 하는 것이다.

【참고문헌】

- 박종화 외 2인, 2004, 지역개발론: 이론과 정책 (제2개정판.), 서울: 박영사.
- 여준호, 2009, 일자리 증가가 지역 인구유입과 재정자립도에 미치는 영향 분석, 농업경제연구, 50(4): 87-101.
- 임형백, 2010, 농촌개발과 지역균형발전, 김태명 외 6인, 농촌활력론, 서울: 서울대학교출판문화원: 227-263.
- 임형백, 2011a, 안양시의 공간경쟁력, 안양학논총, 11: 183-205.
- 임형백, 2011b, 행정중심복합도시 건설에 대한 비판적 고찰과 제언, 한국정책연구, 11(3): 235-257.
- 임형백, 2012, 한국 국토공간구조의 형성과 변화, 경기: 한울.
- 임형백·이성우, 2004, 농촌사회의 환경과 기능, 서울: 서울대학교출판부.
- 임형백·조중구, 2004, 한국과 EU의 농촌개발의 비교, 농촌계획, 10(2): 25-34.
- 정윤선, 2012, 대졸인력의 지역 간 이동특성과 정책적 시사점, 산업연구원.
- 통계청, 1997, '97년 인구이동특별조사.
- 통계청, 2011.09.22, 2010 인구주택총조사 인구이동·통근·통학 표본집계 결과.
- Friedmann, J., 1973, Retracking America: A Theory of Transactive Planning, Garden City, New York: Anchor Press.
- Kings, L. J. and R. G. Golledge, 1978, Cities, Space, and Behavior, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Northam, R. N., 1979, Urban Geography, New York: John Wiley & Sons.
- O'Sullivan, A., 2007, Urban Economics (6th ed.), New York: McGraw-Hill.

박근혜 대통령의 리더십에 관한 연구

The comparative leadership potential of the Korean president, Park Geun-Hye

윤 종 성(성신여자대학교 교양학부 교수)

김 영 오(영남외국어대학 경찰경호행정과 교수)

국 문 초 록

본 연구는 최근 북한이 미국을 비롯한 유엔안보리의 제재에도 불구하고 인공위성을 가장한 미사일 '은하 3호'를 쏘아 올리는 등 한반도의 안보상황이 매우 어려운 시기에 대한민국 국정운영의 책임을 맡은 박근혜 대통령의 리더십을 주제로 대통령 리더십에 관한 연구를 시도해 보았다. 연구의 목적은 리더십의 핵심사항을 기초로 변혁적 리더십(Transformational Leadership) 이론을 박근혜 대통령의 리더십에 대입, 비교 분석해 봄으로써 변혁적 리더십 이론의 검증과 선정된 분석요소의 타당성을 규명해 보는데 그 목적이 있다. 따라서 연구의 정당화 과정의 일환으로 박정희와 김대중 전 대통령의 리더십에 관한 선행연구를 검토, 여기서 활용한 변수 상황판단(Situational Judgement), 비전(Vision), 가치(Value), 전략(Stratgy), 과제(Tasks)와 분석모형을 박근혜 대통령의 리더십에 적용하여 비교 분석해 본 결과, 조직의 비전(Vision)을 공유하여 궁극적인 변화를 가져올 수 있는 변혁적 리더십이론의 정당성에 대한 검증과 박근혜 대통령 개인의 삶과 진정성에 있어 탁월한 리더십을 갖추고 있는 것을 확인하였다. 특히 본 연구는 박근혜 대통령의 리더십 중, 비판적 요소로 제기된 불통과 상명하복의 수직적 리더십을 보완하기 위한 방안으로 소통 및 공감, 수평 및 정확, 정신적 가치(Spiritual Value) 등을 제시함으로써 박근혜 대통령의 조직리더십의 목표인 국민행복이라는 비전(Vision)을 달성, 성공한 대통령이라는 평가를 남길 수 있는 원숙하고 세련된 박근혜식 뉴리더십의 대안을 제시하였다.

주제어: 대통령 리더십, 변혁적 리더십, 국민행복.

목 차

- | | |
|--------------------|------------------|
| I. 문제 제기 | IV. 박근혜 대통령의 리더십 |
| II. 리더십의 이론적 고찰 | V. 결론 |
| III. 역대 대통령 리더십 분석 | |

I. 문제 제기

국민이 선택한 박근혜 대통령의 리더십은 대한민국의 국운을 좌우할 중요한 시대적 소명임이 분명해졌다. 현재 절대다수의 국민은 노력한 만큼 대가를 받지 못하는

양극화 현상으로 절망감을 느끼고 있고, 한반도의 안보지수는 천안함 폭침사건, 연평도 포격사건, 북한의 핵 실험에 이어 인공위성을 가정한 ‘은하 3호’ 발사사건 등으로 최악의 수준까지 나빠져 있다고 하겠다. 이러한 안보상황은 북핵문제가 해결될 가능성이 요원하고 북한의 대남 추가 도발 가능성이 잠재된 상황에서 우리정부가 취할 수 있는 대북정책이 극히 제한적이라는 견해가 있지만 국민은 새로운 국가지도자 위기의 대한민국을 효과적인 통치시스템으로 탁월한 리더십을 발휘해 줄 것을 기대하고 있다. 국가지도자는 국민의 욕구를 반영하여 국가사회의 변화를 가져와 행복을 추구하는 기회를 확장해 가고 국민의 요구를 충족시킬 수 있는 역량을 발휘하여야 할 책무를 가진다. 하지만 국민의 실생활과 관련된 실질적이고 일상적인 이슈의 중요성과 정치적 자유화, 경제적 발전, 시민사회의 성장과 함께 사회적 요구와 기대에 무관심하거나 현실을 제대로 인식하지 못할 때 국가지도자로서의 존재가치는 무의미하다. 이러한 국가적 상황에서 국민은 준비된 여성 대통령이라는 박근혜 후보를 차기 국가지도자로 선택하였다. 국가지도자의 자질은 높은 전문성과 국가적 위기를 슬기롭게 극복하고 복잡한 국내외 정치적 이해관계를 효과적으로 조정하고 사회적 안정과 통합 유지의 리더십을 발휘할 수 있는 인물이어야 한다. 따라서 위기의 대한민국은 변화된 시대적 흐름을 이해하며 다양하게 제기되는 시대적 요구를 구현해 낼 수 있는 국가지도자를 필요로 한다는 전제 하에 제18대 대통령으로 당선된 박근혜 대통령의 리더십을 성공한 전직 대통령의 리더십과 비교, 분석해 보는 것은 한국사회가 직면하고 있는 정치적 현실에서 매우 가치가 있을 것으로 판단된다. 그러나 대통령의 리더십은 대통령이 갖추어야 할 자질을 기준으로 평가하는 것이지만 자질 그 자체에 대한 명확한 정의가 어렵고 평가 방법에 있어서도 객관성과 타당성을 확보하기가 매우 난해하여 결과를 도출하기는 쉽지 않다는 것이다¹⁾. 여기에 기존의 연구들은 대통령 개인의 성격에 기초하여 리더십의 유형화에 치중하였고²⁾ 규범적 자질론에 치중한 심리적 연구의 접근법 또한 연구의 초점을 대통령 개인의 행태에 두었다는 것이다.³⁾ 뿐만 아니라 분석하고자 하는 독립변수의 양이 적고 매개변수의 범위가 지극히 제한적이라는 것이다. 그러나 본 연구는 변혁적 리더십 이론을 토대로 선행연구에서 검증된 리더십의 연구모형과 활용한 변수를⁴⁾ 인용하여 박근혜 대통령의 개인적인 삶, 행동과 언어, 저서, 정치적 철학 그리고 대통령 출마에 따른 공약 등 그가 주장한 국가지도자의 개인적 리더십, 상황판단, 조직적 리더십에 초점을 맞추어 선정된 변수와 연구분석 모형을 검증해 보고 박근혜 대통령의 리더십 분석결과를 바탕으로 향후 새로운 방향의 리더십을 모색해 보고자 한다.

1) 함성득, 문헌고찰을 통한 한국 대통령의 자질연구: 전망적 자질연구의 중요성, 정부학연구, 제13권 제4호, 2007, pp41-62

2) 구광모(1984)는 이승만 대통령과 박정희 대통령을 적극, 부정형으로, 한승조(1992)는 이승만을 옹고 집형 지도자, 박정희를 공격적 집념의 지도자, 전두환을 저돌적 순진한 지도자, 노태우를 신중하게 몸사리는 지도자로, 김종석(2006)은 노무현을 외향적 사고감각형 지도자로 표현하였다.

3) 함성득, 문헌고찰을 통한 한국 대통령의 자질연구: 전망적 자질연구의 중요성, 정부학연구, 제13권 제4호, 2007, p.49.

4) 윤종성외, “대통령 국정과제 수행 리더십 연구”, 경희대학교 사회과학연구원, 사회과학연구, 2012, 제38권 제3호, pp. 209-210.

Ⅱ. 리더십의 이론적 고찰

1. 리더십의 개념

리더십의 이론적 고찰은 리더십(Leadership) 이해에 필수적 요소인 리더십의 개념, 리더십과 인기영합주의, 리더십의 발휘과정, 리더십의 목적, 리더십의 평가, 집단리더십의 중요성에 대하여 중점적으로 살펴보기로 한다. 리더십의 개념에 대한 많은 학자들의 견해를 종합해 보면 “리더십이란 일정한 상황에서 목표달성을 위하여 개인이나 집단의 행위에 영향력을 행사하는 과정”이라고 정의하고 있다.⁵⁾ 이처럼 리더십의 정의는 단순한 것이 아니라 복잡하고 정교한 과정(Process)임을 알 수 있다. 그러나 본 연구에서는 리더십에 대한 개념을 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 단순화하여 “사람의 마음을 움직이는 힘(Power)이다”라고 정의하고자 한다.⁶⁾ 즉 리더십은 리더가 무슨 일을 하든 다른 사람의 마음을 얻는 능력을 가리킨다. 2차 세계대전의 영웅 패튼장군은 “리더십이란 부하들로 하여금 불가능한 일을 가능하게 만드는 기술이다.”라고 정의했다. 이는 다른 사람의 마음만 얻을 수 있다면 불가능한 일을 가능하게 할 수 있다는 뜻이다. 그러나 이러한 의미의 리더십은 사람의 마음을 움직이는 힘일 뿐이지 대중의 인기에 영합하는 포퓰리즘(Populism)은 아니다. 많은 정치지도자들은 권력과 대중의 지지를 얻으려고 실천하기 어려운 가시적인 개혁을 내세운다. 이러한 주장은 대중이 원하는 합리적인 개혁보다는 권력획득 내지 권력유지에 치중한 감언이설에 불과한 것으로 볼 수 있다. 이를테면 대중의 마음을 얻는다는 측면에서 보면 리더십과 포퓰리즘은 유사한 면이 있으나 진정성 측면에서 커다란 차이가 있다. 리더십과 인기영합주의의 기준은 진정성에 있는 것으로 사람의 마음을 움직일 수 있는 핵심은 공정(Fairness)과 적불균형(Exact unbalance)에서 찾을 수 있다고 하겠다⁷⁾. 여기에 리더십의 본질이 내재되어 있는 것으로 공평하지 않으면 누구나 불만을 가질 수밖에 없고 공평하지 않다는 것은 리더임을 포기하는 것과 같다는 의미이다. 한편 지나치게 편파적인 현상도 구성원으로부터 공감을 얻을 수 없다. 예를 들면 급진, 진보, 온건, 보수, 반동이라는 다양한 이념의 스펙트럼 속에서 폭력을 행사하는 급진과 반동이 구성원으로부터 외면을 당하는 논리이다. 그렇다고 리더는 항상 중립을 택할 수 있는 것만은 아니라 선택의 변수는 상황(Situation)에 따라 진보 혹은 보수를 선택하는 기준이 다르게 이루어진다. 아리스토텔레스는 에토스(Ethos), 로고스(Logos), 파토스(Pathos)로 삶 속에서 영향력을 발휘하려면 리더(Leader)의 믿을 만한 삶(Ethos)과 의미 있는 메시지(Rogos)와 긍정적인 반응(Pathos)이 필요하다고 주장 하였다⁸⁾. 특히 국가최고지도자인 대통령의

5) Peter G. Northouse, 김남연·김정연 역, 『리더십』. (서울: 경문사, 2001), p.4.

6) 윤종성, 『장군의 리더십 다이어리』. (서울: 명진 출판, 2010), p.19.

7) 윤종성, 『장군의 리더십 다이어리』. (서울: 명진 출판, 2010), pp.19~20.

8) Stephen Graves, Thomas Addington, 정성묵 역, 『최고의 리더 예수의 영향력을 배워라』. (서울: 예문, 2003), p.75.

경우 믿을 만한 삶에 대한 개인적인 노력과 국민에게 진실하고 유용한 메시지는 헌신과 봉사라는 국민의 반응을 이끌어 낸다고 할 수 있다. 리더십이 추구하는 궁극적인 목적은 구성원에게 행복을 제공하는데 있다. 가령 기업가는 종업원에게, 대학은 학생에게, 군인은 부하에게, 대통령은 국민에게 행복을 제공하는 것이 리더십의 궁극적인 목적이다. 그러나 우리나라의 경우 다수의 대통령이 국민에게 행복제공이라는 리더십의 궁극적인 목적을 간과한 채 상징적이며 가시적인 성과 또는 이익에만 치중하여 국민을 실망시켰다. 그렇다면 대통령이 국민으로부터 올바른 평가를 받을 수 있는 기준은 대통령 자신이 제시한 비전(Vision)과 가치(Value)로 결정된다고 하겠다⁹⁾. 만약 이러한 비전과 가치가 불분명하거나 준비되어있지 않다면 대통령으로서의 자격상실은 물론 대통령의 중대한 직책을 수행할 준비가 되어있지 않다고 보아야 한다. 그리고 대통령이 반드시 인식해야만 될 것은 조직 리더십의 중요성이다. 물론 사소한 일은 개인 리더십에 의하여 이루어질 수 있으나 복잡하고 중대한 일은 그렇지 않다. 대다수의 대통령이 취임초기에는 참모들의 의견도 수렴하고 겸손의 리더십을 발휘하기도 하지만 시간이 거듭될수록 자신의 의견만을 앞세우는 독선의 리더십을 발휘하는 경향이 많았다. 이 처럼 아집의 리더십은 국정을 그르칠 수 있으며 중대한 과오를 범하여 결국 자신을 지도자로 선출하여 준 국민을 불행에 빠뜨릴 수 있다는 것으로 조직 리더십의 중요성을 인식하여야 한다.

2. 선행연구

리더십의 기본원리는 사람의 마음을 움직이는 힘(Power)을 발휘하기 위한 근본지침이라고 할 수 있다¹⁰⁾. 플라톤의 철인정치, 맹자의 왕도정치에서도 서로 다른 의견을 주장하였듯이 수시로 변하는 사람의 마음을 움직이는 원리를 찾아낸다는 것은 쉽지 않다. 따라서 선행연구를 살펴보면, 먼저 국외연구로는 정치리더십 유형화의 본보기인 막스베버에게서 찾을 수 있다. 그는 경제와 사회에서 정당한 지배에는 합리적 지배, 전통적 지배, 카리스마적 지배 등 3가지 유형을 제시하였다. 그리고 최근 개인에 의한 리더십의 평가로는 데이비드(2000)의 “CEO대통령의 7가지 리더십”과 페버(2002)의 “대통령의 성적표”, 니로젠(2012)의 “대통령의 결단”, 웰리암(1977)의 “대통령의 평가”가 있으며 국내연구로는 박봉헌(2002)의 “대통령 리더십 통일정책”, 양승함(2010)의 “한국 국가관리와 대통령 리더십의 형성과 철학”, 함성득(2007)의 “문헌고찰을 통한 한국 대통령의 자질연구”, 안병만(1998)의 “역대 통치자의 리더십 연구” 등 다수가 있지만 국내외를 망라한 대부분의 연구행태가 생애, 전기, 일대기, 회고적 자질연구에 치중해 있다. 그러나 함성득(2007)은 대통령 리더십이 한국적 상황에서 전망적 판단에 기초한 비전제시능력이 무엇보다 중요하다는 것을 강조하였으며 대통령은 미래에 대한 희망을 주며 국민으로부터 신뢰와 지지를

9) 윤종성, 『장군의 리더십 다이어리』. (서울: 명진 출판, 2010), pp.19~20.

10) 윤종성(2007), 대통령 국정과제 수행 리더십 연구(박정희 김대중 리더십 비교를 중심으로), 명지대학교 대학원 박사학위논문, pp.42~51.

받아야 한다는 것으로 리더십 연구에 있어 변수선정의 중요성을 주장하였고 또 일부 연구가 대통령 리더십의 형성과 철학, 비교평가, 비전 등 다소 바람직한 모델을 제시하고 있지만 대다수의 논문이 타당한 변수의 선정과 분석모형을 적절히 제시하지 못하고 있는 실정이다. 하지만 본 연구는 내면에서부터 변하여 외부로 향하는 접근법으로 리더 자신이 갖는 변함없는 원칙에서 만들어진다는 스티븐 코비의 원칙 중심의 리더십 이론을 바탕으로 리더십의 원리를 개인이 갖추어야 할 자질로서 개인 리더십 요소인 성품(Be), 의지(Do), 능력(Know)에 주안을 두었다¹¹⁾. 리더는 인격적으로 성숙하고 열정과 헌신으로 개인의 능력을 발휘할 때 구성원의 마음을 사로잡을 수 있으며 진정한 리더로서의 영향력 발휘가 가능하다는 주장이다(윤종성 외 2012). 그리고 현상분석의 주안점은 역사적 혹은 시대적 상황을 파악하고 진단할 수 있는 상황판단의 중요성 때문에 리더와 구성원이 활동하고 있는 조직의 상황에 두었으며 조직적 리더십의 원리는 맥그리거 번즈의 변혁적 리더십(transformational leadership)을 근거로 하였다. 번즈의 이론은 리더와 구성원 사이의 사회적 교환관계에 초점을 맞춘 전통적 혹은 거래적 리더십보다 구성원과 조직의 목적을 공유하면서 창조적 변화를 모색했을 때 그 결과는 기대이상의 업적을 가져 온다는 것이다¹²⁾. 즉 조직의 장기적인 목표, 구성원의 가치관, 윤리, 행동규범 그리고 이상적인 영향력과 영감적 동기부여, 개별화된 배려와 지적자극을 통하여 조직과 구성원을 변화시킬 수 있다는데 주목하였다. 변혁적 리더는 구성원에게 장기적인 비전을 제시하고 그 비전을 달성하기 위하여 구성원의 가치를 변화시키려는 노력과 함께 문제를 해결할 수 있다는 자신감과 구성원으로 하여금 일에 전념하도록 조직 환경을 만들어준다는 것이다. 즉 리더는 조직이 나가야 할 미래의 모습(Vision)을 제시하고 구성원들이 갖추어야 할 올바른 마음가짐(Value)과 함께 비전구현을 위한 행동개념(Strategy)을 채택하고 우선순위에 따라 비전달성을 위한 과제(Tasks)를 선정하여 추진하였을 때 영향력 발휘가 가능하다는 주장이다. 또한 변혁적 리더십의 접근법은 부하에 대한 1대1 수준에서 제한적인 영향력 행사의 시도에 이르기까지 조직 전체의 수준이나 문화 전체에 대한 영향력 행사가 매우 광범위하게 이루어지는 것으로 리더십의 범위를 폭넓게 포함하고 있다고 하겠다. 이는 그가 주장한 거래적 리더십과 변혁적 리더십에서 잘 나타나 있다. 거래적 리더십은 리더와 구성원사이에서 발생하는 교환관계에 초점을 둔 것이며 변혁적 리더십은 리더가 구성원들과 함께 양자 모두의 동기유발수준과 도덕수준을 높이는 관계를 강조해 가는 과정으로 보는 이론이다.

11) 스티븐 코비 지음, 김정섭 옮김 . 『원칙중심의 리더십』 . 김영사, 2001, p.53.

12) 거래적 리더십은 성과에 따른 보상, 투표에서 당선되면 일정한 자리제공 약속등과 같은 거래로 리더십을 발휘한다는 개념을 말한다.

3. 변수선정¹³⁾

리더십에 관한 핵심적 분석요소(analysis factor)인 개인 리더십, 상황판단, 국가 리더십에 대하여 좀 더 세부적으로 자세히 살펴보는 것은 대통령 리더십을 이해하는데 매우 중요하다. 따라서 본 연구에서는 리더십 연구대상자의 내면에 초점을 맞추고 개인적인 삶과 업적, 나아가 그러한 결과를 가져온 동인에 초점을 맞추었다. 이를테면 대통령 리더십의 궁극적인 목적인 국민의 행복을 증진시키는데 중점을 두고 지금까지의 대통령 생애연구, 비교분석, 여론조사 등의 연구경향을 탈피하여 변혁적 리더십에서 도출한 보다 객관적이고 타당한 분석요소를 적용해 보고자 한다. 개인 리더십의 변수는 지도자가 되기 위한 적합한 자질이나 능력을 갖추어야 한다는 특성이론을 바탕으로 스티븐 코비가 주장한 원칙중심이론에서 활용한 것이다. 그리고 조직 리더십의 변수는 조직의 목표, 가치관, 윤리, 행동규범 등을 통하여 조직과 구성원을 변화시키는 변즈의 변혁적 리더십 이론을 근거로 리더가 조직에 리더십을 발휘하기 위한 요소 4가지를 변수로 선정하였다¹⁴⁾. 따라서 원칙중심의 리더십을 바탕으로 한 개인 리더십의 요소인 성품, 의지, 능력과 조직 리더십의 요소인 비전, 국가가치, 국가전략, 국가과제에 대한 조작적 정의는 다음과 같다.

먼저, 성품(Be)은 인간의 됨됨이를 일컫는 것으로 다른 의미로는 인격으로 표현한다. 성품은 언제나 변함이 없어야 하며 결국 어떤 사람인지를 말해주는 것으로 그 사람이 딛고 서는 굳건한 토대가 된다. 실제 사람은 선택하는 매순간마다 성품을 만들어 가고 있고 성품은 옳고 그름을 판단할 뿐만 아니라 상황이나 결과에 관계없이 옳다고 생각하는 것을 행할 수 있는 용기를 가져다주는 것으로 종교생활, 멘토링, 독서, 일상생활을 통한 습관에서 개발되어진다. 둘째, 의지(Do)는 행동하는 힘으로 창의적으로 사고하고 자원을 찾아내며 문제를 해결하면서 난관을 극복하고 목표가 달성될 때까지 나아가는 내면의 추진력이다. 아무리 성품이 훌륭하더라도 의지가 없으면 아무것도 이룰 수 없다. 따라서 개인의 의지를 개발하기 위해서는 고난극복 등 삶의 의지를 고양할 수 있는 단련기가 필요하며 아울러 직업적 의지를 제고할 수 있는 현실적인 노력이 끊임없이 요구된다. 셋째, 능력(Know)은 계획하고, 말하고, 행하는 힘으로 대통령은 먼저 지적능력을 갖추어야 한다. 이러한 능력은 지식과 통찰력, 소통능력 등의 절묘한 융합에 의하여 이루어지며 이는 현명한 의사결정과 책임 있는 리더십을 가능하게 할 뿐만 아니라 지혜와 아이디어, 전문지식, 전문기술을 통하여 개발되어진다. 다음은 상황판단이다. 상황판단은 리더가 세상을 관통하는 능력을 의미하는 것으로 국가 리더십에 있어 대통령은 상황을 파악하고 진단하는데 주저해서는 안 된다. 다변화 시대에 상황을 철저히 분석하여 국가가 나아가야 할 방향을 제시하는 것이야말로 대단히 중요한 과제이다¹⁵⁾.

13) 윤종성(2007)의 명지대학교 대학원 박사학위논문 “대통령 국정과제 수행 리더십 연구”에서 활용한 리더십 개념과 분석의 틀을 인용하였다. 이는 논자가 설계한 독특한 연구 틀(Tool)이다.

14) 조직 리더십 발휘의 4가지 요소: 비전, 가치, 전략, 과제

15) Oren Harari, 한근태 역, 「콜린 파월 리더십」. (서울: 좋은 책 만들기, 2002), p.177. “현 상황만이 임무완수를 위해 어떤 접근 방식이 가장 좋은지 말해줄 수 있을 뿐이다.”

조직 리더십에 관한 분석요소는 국가비전, 국가가치, 국가전략, 국가과제로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 국가 비전(National Vision)이란 국가가 나아가야 할 미래의 모습으로 국민에게 목표에 대한 공동의 인식과 헌신을 유도하는 역할을 하는 것이다. 비전은 목표를 국민의 삶속에 스며들게 하는 하나의 도구로 현실적이고 신뢰할 만한 청사진이 담겨져 있어야 한다. 특히 대통령은 국가가 지향하는 비전을 명료하게 제시하여야 한다. 둘째, 국가가치(National Value)는 국민의 행동을 이끌어가는 원칙으로 어떻게 임할 것인가의 마음가짐이며 때로는 윤리, 도덕을 의미하기도 한다. 따라서 가치는 정체성의 핵심을 반영하며 비전을 향해 나아가면서 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 결정하게 해준다. 국가가치는 국가비전을 중심으로 국민을 결합시킨다. 셋째, 국가전략(National Strategy)은 비전을 달성하기 위한 기본적인 방법론으로 현재 있는 곳과 내일 있고자 하는 곳을 구체적이고 합리적으로 연결시켜주는 행동개념이다. 비전과 가치가 출발점이라 할 수 있다면 결승점까지 가는 데는 많은 힘든 작업이 요구된다. 이 힘든 작업을 이끌어 주는 요체가 전략이다. 전략은 비전으로부터 만들어지는 것으로 나아가고자 하는 모습을 명확히 하지 않으면 전략을 세울 수 없다. 전략을 수립할 때는 국가의 장점과 능력을 잘 활용해야 한다. 왜냐하면 국가가 비교우위에 있을 때만이 성과를 창출할 수 있기 때문이다. 다섯째, 국가과제(National Tasks)는 비전을 달성하는 수단으로 비전을 구현하고 전략을 실행해야 할 과업이나 일을 의미한다. 과업은 일의 우선순위를 고려하여 신중히 선정하여야 한다. 그래야만 불필요한 노력과 시간 그리고 자원의 낭비를 막을 수 있다. 그리고 대통령은 무엇보다 국민의 소중함을 인식하여야 한다.

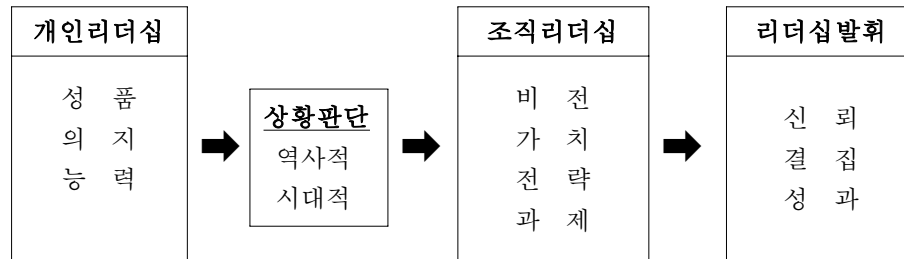
4. 연구가설 및 분석 틀

리더가 조직 구성원에게 행복을 제공하려면 무엇보다 구성원의 욕구, 희망, 기대를 반영하여야 하며 그렇지 못하면 구성원은 리더를 불신하고 조직에 무관심한 반응을 보이게 된다. 그렇다면 조직적 리더십은 변혁적 리더십에서 강조하는 비전(Vision)과 가치(Value)를 포함한 행동개념인 전략(Strategy)과 과제(Tasks)에 관한 구체적이고 명확한 방안을 제시하고 실행에 옮김으로서 다른 모습으로의 변화(Change)를 인식한 구성원은 리더에게 무한한 신뢰와 지지를 보낸다. 따라서 본 연구는 <그림1>과 같이 리더가 개인차원의 리더십을 갖추고 올바른 상황과약과 진단을 통하여 조직 리더십을 발휘할 때 진정한 리더십을 발휘하게 된다는 것이다.

이와 같이 정립된 리더십 원리를 국가조직의 리더인 대통령에게 적용해 본다면 “대통령은 개인차원의 리더십을 갖추고 시대적 상황과약과 진단을 통해 국가 리더십을 발휘할 때 효과적인 리더십 발휘가 가능하다.”는 연구가설이 성립된다고 하겠다¹⁶⁾.

16) 효과적인 리더십이란 국민으로부터의 신뢰(trust)와 함께 국민을 결집(consolidation)시키고 성과(outcome)를 창출하는 리더십의 원리로 이는 국민의 행복(happiness)과 직결되어야 함을 의미한다.

〈그림 1〉 연구 분석 틀



〈자료출처〉 투입-산출의 기본모형에 근거한 경희대 사회과학연구 제38권 3호(2012)의 윤종성 외 “대통령 국정수행 리더십 연구”에서 참조함.

Ⅲ. 역대 대통령 리더십 분석

대통령 리더십은 개인차원의 리더십 요소인 성품, 의지, 능력을 갖추고 역사적, 시대적 상황에 따른 상황파악과 진단을 통해 국가 리더십 요소인 비전, 가치, 전략, 과제가 포함된 리더십을 발휘할 때 효과적인 리더십발휘가 가능하며 대통령 리더십의 궁극적인 목적인 국민에게 행복을 제공할 수 있다¹⁷⁾. 따라서 본 연구에서는 선정된 변수와 분석모형을 적용하여 역대 대통령의 여론조사에서 1, 2위를 차지한 정치적 변환기의 전직 대통령인 박정희와 김대중을 연구 대상으로 채택하였다. 그 이유는 박정희는 조국 근대화로 김대중은 민족 평화통일을 위한 기반조성이라는 탁월한 리더십으로 국민으로부터 신뢰(trust)를 받았으며 국민들을 결집(consolidation)하였고 이를 통하여 국가적 과제를 해결하는 성과(outcome)를 거두었다. 그리고 무엇보다 본 연구의 관심사인 국민의 생존이나 생활조건을 개선시키고 발전시켜 국민에게 행복(happiness)을 제공함으로써 역대 대통령 평가에서 각각 1, 2위를 차지하였기 때문이다¹⁸⁾¹⁹⁾²⁰⁾. 그러므로 본 연구를 통하여 박정희 전 대통령의 ‘조국 근대화’ 리더십과 김대중 전 대통령의 ‘민족 평화통일’ 리더십을 간략히 조명하여 박근혜 대통령의 리더십과 비교해 봄으로서 연구의 가치를 제공할 수 있을 것이다.

- 17) 리더십 발휘란 구성원으로 부터의 신뢰, 구성원의 결집, 성과를 창출하는 리더십을 의미한다.
- 18) 한국방송공사 「시사기획 쌈」에서 조사 발표한 “국정운영을 가장 잘한 역대 대통령”에서 박정희 58.3%, 김대중 17.9%, 전두환 4.2%, 그리고 없다 10.6%를 기록하여 1위 박정희, 2위 김대중이 차지를 하였다 2007. 1. 1자.
- 19) 중앙일보에서 ‘선호하는 역대 대통령’ 여론조사에 따르면 박정희 55.4%, 김대중 17.1%, 전두환 3.1%, 이승만 2.2%, 그리고 김영삼 1.6%를 기록하여 1위 박정희, 2위 김대중이 차지하였다. 2007. 1. 15자.
- 20) 사단법인 <한국대통령학연구소>에서 조선일보사의 지원 하에 ‘한국대통령평가위원회’를 구성하여 한국 역대 대통령들의 국정운영 공과를 체계적으로 평가하는 작업을 했다. 그 결과 최선의 대통령에는 박정희 1위, 김대중 2위로 나타났다. 2002. 12월

1. 박정희 리더십

박정희는 엄격하고 결단력 있고 청렴한 성품을 간직하였으며 필사즉생(必死即生)의 삶의 의지를 행동으로 보여주었다. 나아가 미래를 투시하는 통찰력과 상황을 통합하고 구조화할 줄 아는 조직력 그리고 강한 추진력을 바탕으로 국민적 신뢰감을 조성하였다. 이러한 개인 리더십을 바탕으로 한 박정희는 국가과제의 우선순위를 경제발전, 민주주의, 조국통일에 두었다. 즉 먹고사는 문제 해결을 국정최고책임자로서 최우선 과제로 인식하고 이에 전념하였다²¹⁾. 그리고 국가적 상황과악과 진단을 통하여 박정희는 ‘조국 근대화’라는 비전을 제시하고 “우리도 한번 잘 살아보자”라는 구호로 국민을 설득하고 격려했다. 그리고 “부지런히 일하고(勤勉) 스스로 문제를 해결하고(自助) 서로 돕자(協同)”고 독려하였다²²⁾. 나아가 경제개발 5개년계획이라는 장기 전략과 수출제일주의, 중화학공업화라는 중기전략을 채택하여 단계별로 추진하였다²³⁾. 이러한 비전과 전략의 구현을 위하여 박정희는 한일협정, 월남파병, 고속도로 건설, 포항제철 건립 등 여러 가지 국가적 과제를 해결하였다. 그 결과 박정희는 이 땅에서 가난을 몰아냈으며 가난을 숙명처럼 알고 살아 온 국민에게 “우리도 잘 살 수 있다”는 자신감을 심어주었다. 그리고 집권 18년 5개월 동안 년 평균 경제 성장률 9.3%를 달성하였고 1인당 국민소득을 87달러에서 1242달러로 14배 증가시켰다. 연간 수출액은 5430만 달러에서 1970년도에는 10억 달러, 1977년도에는 100억 달러 그리고 유고 전해인 1978년에는 127억1000만 달러를 달성했다. 그러나 박정희는 권력을 좌지우지하고 장기집권을 하였다는 비난을 받아야 했고, ‘조국 근대화’라는 성장의 그늘에는 빈부격차라는 사회문제가 자리 잡았다. 결국 박정희의 개인적 리더십은 (1) 부정축재를 근절한 청렴한 성품, (2)신념과 열정 및 헌신의 직업적 의지로 “할 수 있다.”는 가능성을 보여 주었으며, (3)선견있는 통찰력과 치밀한 조직력을 구비하였다. 다음 국가적 리더십은 (1)조국 근대화라는 국민적 공감대를 형성하였고, (2)근면, 자조, 협동이라는 가치를 장려 하였으며, (3)경제개발 5개년계획, 수출제일주의, 새마을운동 등의 전략을 수립 단계별 과제를 추진하였고, (4)인재중용, 현장중시, 객관적 평가, 탁월한 의사소통능력으로 신뢰와 결집, 성과의 리더십을 보여주었다.

2. 김대중 리더십

김대중은 원칙에 충실하였으며 치밀하고 논리적이면서도 따뜻한 성품의 소유자였다. 5차례의 죽을 고비를 넘겼고 4번 도전으로 대통령에 당선된 그는 칠전팔기(七顛八起)의 불굴의 의지를 가지고 있었다. 그리고 그는 독서와 사색을 통하여 학자이상의 전문지식을 겸비하였으며 특히 경제나 통일문제에 있어 신선한 대안을 제시하기도 했다. 이러한 개인 리더십을 바탕으로 김대중은 1970년대 초 시대적인 상황과악과 진단을 통하여 미래 지향적인 국가과제에 접근하였다. 그는 민주주의와 시장경제

21) 오원철, 『박정희는 어떻게 경제 강국을 만들었나.』. (서울; 동서 문화사, 2006), pp.76~77.

22) 리우 쏜 따, 『박정희 대통령의 통치철학』. (서울: 크라운출판사, 2002), p.145.

23) 설봉식, 『박정희와 한국경제』, (서울: 중앙대학교출판부, 2006), p.142.

의 병행발전 속에서 민족의 평화통일을 국가적 최우선 과제로 채택해야 한다고 하였다²⁴⁾. 그리고 비전달성 과정에서 지켜야할 원칙으로 자주, 평화, 민주라는 가치를 장려했다.²⁵⁾ 그는 민족 평화통일이라는 비전달성을 위한 전략으로 3단계 통일론, 햇볕 정책 등을 채택하였으며 이러한 비전과 전략을 구체화하기 위한 수단으로 금강산관광, 이산가족상봉, 남북교류협력, 철도·도로 연결 등을 추진했다. 그 결과 김대중은 이산가족의 아픔을 치유했고 꿈에도 그리던 남북한 땅을 밟게 했다. 그리고 역사상 처음으로 6·15남북정상회담을 실현시켜 민족통일을 향한 꿈을 현실화 시키고자 노력하였으며²⁶⁾ 나아가 남북교류를 활성화하여 한반도에 평화의 기운을 감돌게 하여 노벨평화상을 수상하였다. 그러나 김대중은 퍼주기라는 비난과 함께 북핵 등 또 다른 위기를 자초했다는 평가를 받았고 이러한 평가는 그가 수상한 노벨평화상 마저 가치가 퇴색되는 수모를 격어야만 했다. 결과적으로 김대중은 개인 리더십으로 (1)용서와 포용으로 정적에 대한 보복 종식, (2)철전팔기의 삶의 의지, (3)경제와 통일에 대한 정책적 대안을 제시하였다. 그리고 국가적 리더십으로 (1)조국 평화통일이라는 희망을 제공하였으며, (2)통일원칙으로 자주, 민주, 평화라는 가치를 장려했고, (3)3단계 통일전략과 햇볕정책으로 한반도의 평화무드를 조성하였다.

3. 박정희, 김대중 리더십의 차이 비교

박정희, 김대중 전 대통령의 리더십 차이는 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 시대적 상황판단이고 둘째는 리더십 발휘의 결과이다. 리더십은 과정도 중요하지만 결과는 더욱 중요하다. 그 이유는 대통령이 제시한 비전과 가치 달성여부에 따라 국민으로부터 냉정한 평가를 받기 때문이다. 첫째, 두 전직 대통령은 상황판단이 달랐다. 즉 박정희는 무엇보다 자신의 인생역정과 시대적 상황 속에서 가난한 조국의 현실을 투시하였다. 당시 실업자는 노동인구의 25%, 1960년의 1인당 GNP는 100달러 이하에 머물렀고, 전력 산출량은 멕시코의 6분의 1, 수출은 200만 달러, 수입은 2억 달러로 전쟁의 폐허가 복구되지 못한 채 민생은 도탄에 빠져 있었다. 이러한 상황 속에서 박정희는 국정과제의 우선순위를 경제발전, 민주주의, 조국통일에 두었다. 이를테면 먹고사는 문제가 해결되어야 민주주의도, 조국통일도 가능하다는 논리였다. 그리하여 박정희는 1961년 집권이후 조국근대화를 국가의 최고목표로 설정하고 이것을 국가의 미래와 연결시키는 정치적 비전으로 삼았다. 조국근대화에 대한 그의 집념은 정치이념을 넘어선 하나의 종교요 희망이었다. 반면 김대중은 공산주의와 대결하여 승리할 토대를 쌓으려면 먼저 자본주의 공업화를 이루고 통일을 뒷날로 미루자는 박정희의 선 건설 후 통일과 입장을 달리하였다. 그는 무엇보다도 민주제도의 회복을 강조했다. 한국에서 민주체제의 확립 없이는 통일은 절대로 이

24) 여인곤·김국산·배정호·신상진, 『21세기 미·중·러·일의 한반도 정책과 한국의 대응방안』. (서울: 통일연구원, 2003), p.134.

25) 아·태 평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』. (서울: 아·태 평화출판사, 1995), p.31.

26) 이종석, “남북정상회담의 성과와 향후과제,” 세종연구소 편, 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』. (성남: 세종연구소, 2000), p.26.

루어질 수 없다고 보았다. 즉 민주정부가 수립되어 국민의 자발적이고 전면적인 지지를 받을 수 있는 강력한 정부가 탄생되면 공산주의자는 남한 공산화의 야심을 포기하지 않을 수 없고 남북 간의 항구적인 평화에 진지한 자세로 임한다는 것이다. 그리고 김대중은 무엇보다 우리 민족의 가장 절실한 과제는 통일이라고 보았다. 분단의 쓰라림, 동족상잔을 포함한 민족 간의 크고 작은 분쟁의 해결 없이는 결코 민족은 완전할 수 없고 행복할 수 없다는 주장이었다. 결국 김대중은 지론인 민주주의와 시장경제의 병행 발전 속에서 민족의 평화통일이라는 염원을 실현하고자 노력하였다. 둘째는 결과이다. 박정희는 이 땅에서 가난을 몰아냈고 가난을 숙명처럼 알고 살아 온 국민에게 “우리도 잘 살 수 있다”는 자신감을 심어주었다. 즉 한강의 기적을 이루어 낸 것이다. 반면 김대중은 이산가족의 아픔을 치유했고 꿈에도 그리던 남북한 땅을 밟게 했다. 그리고 역사상 처음으로 6·15남북정상회담을 실현시켜 민족통일을 향한 꿈을 현실화 시키고자 노력했지만 그러나 아직도 통일은 미완으로 남아있다. 대통령은 무엇보다 국민의 욕구, 희망, 기대를 반영해야 한다. 그리고 이를 비전(Vision)으로 전환하여 국민이 생생하게 그리고 절실하게 보고, 들을 수 있고, 느낄 수 있도록 해야 한다. 나아가 이를 실행에 옮김으로써 평소와 다른 모습의 결과, 즉 변화를 가져와 국민의 마음을 사로 잡아야 한다. 그렇지 못하면 국민은 대통령을 멀리하게 된다. 연구의 대상이 된 두 전직 대통령의 리더십 평가 비교에서 당시 백성이 험벗고 굶주렸던 상황을 감안하면 국민은 통일문제를 미완으로 남긴 김대중보다 먹고 사는 문제를 해결한 박정희에게 후한 점수를 준 것으로 판단된다. 아래 <표1>은 박정희, 김대중의 리더십을 비교한 것이다.

<표 1> 박정희와 김대중 리더십 비교

구분	상황판단	국 가 리 더 십			
		비전 (vision)	가치 (value)	전략 (strategy)	과제 (tasks)
박 정 희	경제발전 ∨ 민주주의 ∨ 조국통일 (1960년대)	조 국 근 대 화	근면 자조 협동	경제개발 5개년계획 수출 제일주의 중공업화	한일협정 월남파병 고속도로건설 포항제철 건립 기타사업
김 대 중	조국통일 ∨ 민주주의 ∥ 경제발전 (1970년대)	민 족 평 화 통 일	자주 평화 민주	3단계 통일론 햇볕정책 남북 정상회담	금강산관광 이산가족상봉 남북교류협력 철도·도로 연결 기타교류

<자료출처> 윤종성 외, 경희대학교 사회과학연구, 2012, 제38권 3호의 “대통령 국정수행 리더십 연구”에서 재인용.

IV. 박근혜 대통령 당선인의 리더십

박근혜 대통령이 새누리당 대통령 후보자로 선정된 후 제시한 10대 공약은 (1)공정성을 높이는 경제민주화, (2)한국형 복지체계의 구축, (3)창조경제를 통한 성장동력 확보와 일자리 창출, (4)한반도 신뢰 프로세스 정착, (5)정치혁신을 통한 신뢰회복과 미래형 창조정부 구현, (6)일자리를 늘리고 지키고 질을 올리는 정책추진, (7)농어촌 활력화와 중소중견기업 육성, (8)꿈과 끼를 마음껏 키우는 행복교육, (9)맞춤형 보육과 일·가정 양립, (10)안전하고 지속 가능한 사회를 표방하였다²⁷⁾. 이러한 공약을 토대로 박 대통령의 리더십 분석을 개인적 리더십의 변수인 성품, 의지, 능력을 중심으로 개인적인 삶의 세부적인 내용과 상황판단에 이어 국가 리더십의 변수인 비전, 가치, 전략, 과제에 대한 구체적 내용을 도출하여 분석하였다.

1. 개인적인 삶

박근혜(朴槿惠) 대통령은 개인적 불행과 정치적 역경을 극복한 전대미문의 여성 정치가이다. 박 대통령은 대구에서 태어났으며 1974년 서강대학교를 졸업하고 프랑스 유학중 어머니인 영부인 육영수 여사의 사망²⁸⁾소식을 접하고 급거 귀국하여 아버지 박정희 대통령이 사망한 1979년 10월까지 약 5년 동안 대한민국의 퍼스트레이디 역할을 했다. 그 후 20년 동안 인고의 세월을 보내다 국가부도 사태인 지난 1998년 IMF직후 흔들리는 나라를 반석위에 다시 세우는데 일조하고자 대구광역시 달성군의 보권선거에 출마하여 국회의원으로 당선되면서 정치에 참여하였다. 그러나 2002년 한나라당을 탈당, 국가 및 정치발전을 위해 한국미래연합을 창당하였으나 그해 대통령 선거를 앞두고 정치개혁을 위해 다시 한나라당으로 복귀하였고, 2002년 5월 북한을 방문, 김정일 국방위원장과 회담을 하였다. 그후 2004년 3월 한나라당의 정치자금 사건으로 당대표가 되었고 당사를 천막으로 옮겨 국민에게 사죄를 통하여 17대 총선에서 121석을 차지, 차기 대권후보로서 자리매김하기 시작하였다. 박 대통령은 2006년 5월 오세훈 전 서울시장 선거지원유세에서 캣트 칼 테러로 얼굴에 심한 상처에도 불구하고 당원들에게 선거 판세를 물어보는 초연한 모습으로 당 안팎에서 높은 지지를 받았다²⁹⁾. 그후 박근혜 대통령은 2007년 대선 경선에서 일반 당원, 대의원, 국민선거인단 경선에서 모두 승리했지만, 전화상 1표를 5표로 환산한 여론조사에서 이명박 후보에게 역전패 했지만 결과를 승복함으로써 국민에게 진한 감동을 주었다.³⁰⁾

뿐만 아니라 이명박 정부의 세종시 수정안에 반대함으로써 ‘원칙과 신뢰’의 정치인이라는 인상을 국민에게 깊이 인식시켰다. 하지만 2009년 미국의 스탠포드 대학

27) 제18대 대한민국 대통령 후보 박근혜 공약집, www.park2013.com.

28) 1974년 8월15일 국립극장 광복절 기념행사장

29) http://book.naver.com/bookdb/book_detail.nhn?bid=6791621

30) 《조선닷컴》, 2007년 8월 20일자 작성. 2012년 12월 24일자 확인.

초청강연에서 원칙 있는 자본주의를 주장하여 여론의 지탄을 받았지만 이것이 바로 경제 민주화의 신호탄이었다. 박 대통령은 각종 현안에 대하여 자신의 입장을 좀처럼 드러내지 않았으나 2010년 12월 서구 선진국의 전통적 복지제도의 한계를 지적하며 맞춤형 생활보장형 복지국가를 제안하였고 대선 싱크탱크인 국가 미래연구원을 출범시켰다³¹⁾. 그리고 2011년 12월 디도스 과문으로 당대표가 사퇴하자 당 비상대책위원장으로 선출되어 한나라당을 비롯한 정치권 모두가 국민을 위한 정치를 하지 않아 국민으로 부터 불신을 받고 있다는 사실과 이러한 상황이 계속된다면 국가는 위기를 맞게 될 것이라는 위기의 심각성을 강조했다. 그후 2012년 2월 당명을 새누리당으로 변경하였고 중앙선거대책위원장에 추대되었으며 4월 총선에서 152석을 획득하여 제1당을 유지하였다. 그후 박 대통령은 7월 10일 영등포 타임스퀘어에서 2012 대선 출마를 공식선언 하였고 8월 20일 전당대회에서 84%라는 압도적인 지지로 새누리당 대통령 후보로 선출되었다³²⁾. 이러한 삶을 살아온 박 대통령은 위기 때 마다 자신의 몸을 던졌다. 1998년 4월 대구 달성군 보궐선거, 노무현 전 대통령의 탄핵역풍, 여의도 천막당사, 천안 한나라당 중앙연수원을 국민에게 돌려주는 결단을 보여 주어 2년 6개월간의 당 대표 재임시 4번의 보궐선거를 모두 승리로 이끌었다.

박 대통령은 5년 동안의 퍼스트레디 역할을 수행하면서 경제발전, 방위산업, 문화유산, 해외방문 등 국정경험을 쌓을 수 있는 기회를 가졌고, 그러면서 무료 야간병원운영제도 도입, 헌혈본부창설, 새 마음병원 개원 등 세계적 롤 모델이 된 의료보험제도를 탄생시켰다. 그런가 하면 4선의 의정활동에서 국방, 보건보지, 기획재정의 상임위, 당대표, 비상대책위원장의 직위를 통하여 괄목할 정치리더로서의 역량을 발휘하였으며 뛰어난 외국어 구사능력과 국제적 감각으로 세계유명 인사와 지속적인 인적교류를 유지해 왔다.

2. 상황 판단 : 국민>국가

박근혜 대통령은 국민의 꿈이 이루어지는 나라를 만들어야 한다는 것을 강조하면서 국정운영기조를 국가에서 국민으로 선언하였다³³⁾. 대한민국의 상황판단을 사회부(富)의 양극화, 물가상승, 전·월세폭등, 청년실업, 서민과 중산층의 고통인식으로 재임기간동안 중산층을 70%로 만들겠다고 약속했다. 이는 국민의 고단한 삶에 대한 성찰의 결과라고 할 수 있다. 대한민국에 대한 상황판단을 국가(Nation)에서 국민(National People)으로 패러다임(Paradigm)의 전환은 박 대통령의 꾸준한 학습과 고뇌의 흔적이 담겨져 있다고 하겠다.

31) 연합뉴스 2012년 7월 5일자.

32) 연합뉴스, 2012년 8월 20일자.

33) 연합뉴스, 2012년 7월 10일자.

3. 국가 리더십

1) 국가 비전(Vision): 국민행복 시대

박근혜 대통령이 제시한 대한민국의 비전은 국민행복이다. 즉 국민이 행복한 나라, 국민의 꿈이 이뤄지는 나라이다. 과거 선진국 또는 행복국가에서 국민행복으로 바뀐 것은 국정운영의 기초를 국가에서 국민으로 바꾼 논리적 전개라 할 수 있다. 산업화 시대의 성장 패러다임, 민주화 시대의 분배 패러다임을 넘어서 새로운 제3의 변화와 국민행복시대를 열어가야 한다는 지식 정보화시대의 뉴 패러다임을 제시한 것이다. 결국 이러한 논리는 국민의 땀과 눈물이 행복으로 보상받는 나라를 만들겠다는 박근혜 대통령의 확고한 철학이다. 행복(Happiness)이란 추상적인 용어로 표현상 가장 적극적인 예가 미국 독립선언서이다. 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)이 생명, 자유 그리고 행복추구라는 용어의 인용이 그 의미를 인식하게 했다. 그러나 생명은 내우외환으로부터의 안전을 뜻하는 것이지만 자유는 폭정과 자의적 통치로부터 보호를 뜻하고 행복추구는 그 뜻이 명확치 않아 18세기 계몽주의 사상가들에 의해 그 의미를 지속적으로 논의해 왔다.

행복추구는 단순히 쾌락을 쫓는 사소한 문제가 아니라 국민의 생존을 위한 조건을 변화시키고 개선하는 것으로 생명, 자유, 평등과 함께 인간 모두가 바라는 욕구라 할 수 있다. 계몽사상가 프랜시스 허치슨(Francis Hutcheson)은 행복을 추구하고 불행을 회피하는 것이 인간의지의 주된 추동력이자 목적이라고 역설하였고, 존 로크(John Locke)는 인간이 자기 자신과 세상을 바꾸기 위해 애쓰는 데서 볼 수 있듯이 행복추구에서 바로 세상을 변혁할 수 있는 잠재력을 볼 수 있다고 역설 한바가 있다³⁴⁾. 모름지기 국가지도자가 해야 할 일은 국민의 욕구에 부응하는 변화를 가져다주는 것이며 그 결과 국가지도자는 국민의 욕구인 최상의 공공 가치인 행복제공 여부에 따라 평가받는다. 물론 행복이란 국민 개개인에 따라 다르지만 이러한 의미에서 박 대통령은 삶과 생활 조건의 개선이라는 국민의 욕구를 정확하게 반영하여 비전(Vision)을 제시하였다.

2) 국가가치(Value): 통합, 복지, 평화 / 원칙, 신뢰, 쇄신

국가 가치적 측면에서 박근혜 대통령은 목적가치와 행동가치의 중요성을 명확히 인식하고 이를 구분하여 그의 정치철학에 잘 반영하고 있다³⁵⁾. 박 대통령은 2012년 8월 새누리당 대통령 후보 수락연설에서 무엇보다 국민 대통합의 가치를 이루어 내겠다고 밝혔다. 이를테면 이념과 계층, 지역과 세대, 산업화와 민주화를 넘어 모두가 함께하는 통합의 길을 가겠다고 다짐했다. 그리고 고(故) 이승만, 박정희, 김대중, 노무현 전 대통령의 묘소를 참배하고 노무현 전 대통령의 부인 김양숙 여사, 김영삼 전 대통령과 김대중 전 대통령의 부인 이희호 여사를 방문하는 등 통합의 진솔한 모습을 국민에게

34) 제임스 맥그리거 번즈, 조중빈 역, 「역사를 바꾸는 리더십」. (서울: 지식의 날개, 2006), pp.6~7.

35) 차동엽 신부에 의하면 가치는 목적가치와 행동가치가 있다고 주장하였다. 즉 목적가치는 자유, 정의 등과 같이 그 자체가 목적이 되는 가치로 스스로 인류와 사회에 기여하는 가치를 의미하며 행동가치는 목적가치를 추구하는데 도구가 되는 것으로 정직, 용기를 의미한다.

보여 주었다. 그리고 서민과 중산층을 위하여 성장에서 복지로 국가적 가치를 재 표명했다. 대다수의 국민은 사실과 다르게 보수는 성장, 진보는 복지라는 논리의 인식을 하고 있다. 그러나 자본주의가 도를 넘어 거대기업의 횡포조차 감시, 관리하지 못하면 안 되는 것처럼 성장, 복지라는 가치는 어느 세력, 어느 집단의 전유물이 될 수 없다는 것이 박 대통령의 지론으로 이는 도덕적 자본주의 또는 도덕경제 선언이라고 할 수 있다. 그리고 박 대통령은 남북으로 분단된 대한민국에 있어 평화라는 가치의 중요성을 깊이 인식하여 우리의 현실에서 평화가 담보되지 않는다면 복지도, 행복도 공허한 것이며 다만 이를 달성하기 위한 현실적이고 명확한 전략이 필요하다는 것이다.

한편 박근혜 대통령은 원칙· 신뢰· 쇄신이라는 행동 가치를 강조하며 몸소 실천하고 있는가 하면 한번 약속한 것은 반드시 지켜야 한다는 원칙을 고수하고 있다. 뿐만 아니라 개인과 조직과 국가는 서로 신뢰를 갖고 상생해야 한다는 것이 박 대통령의 생활신조이다. 그리고 박 대통령은 세종시, 부산 신공항, 사학법 개정문제 처리에서도 원칙을 강조하고 실천함으로써 국민적 신뢰를 쌓아, 원칙과 신뢰는 박 대통령의 상징이 되었다. 끝으로 박 대통령은 친인척과 권력형 비리에 대해 특별 감찰관제도를 도입하여 사전에 비리를 예방하고 문제가 생기면 상설특검을 통해 엄단하겠다는 의지는 자신부터 철저히 부정에 연류 되지 않도록 철저히 관리하겠다는 것이다.

3) 국가 전략(Strategy)과 과제(Tasks): 경제민주화, 한국형복지, 일자리창출, 한반도 신뢰 프로세스, 정치쇄신

국민이 행복한 나라, 국민의 꿈이 이루어지는 나라에 초점을 둔 비전(Vision)을 달성하고 통합· 복지· 평화라는 가치(Value)를 실현하기 위한 박근혜 대통령의 국가 전략(Strategy)과 과제(Tasks)는 경제민주화, 일자리 창출, 한국형 복지, 한반도 신뢰프로세스, 정치혁신을 제시하였다. 특히 경제민주화, 복지, 일자리가 삼위일체를 이루는 행복시스템을 구축하겠다는 계획이다. 첫째, 경제민주화는 무엇보다 원칙을 잃은 자본주의가 중대한 도전에 직면했다고 판단, 효율성이 지나치게 강조되면서 공정의 중요성이 간과되었고 경제주체간의 격차와 불균형이 심화되었다는 인식하에 영향력이 큰 기업일수록 사회적 책임을 다하도록 과감하고 단호하게 법을 집행하는 정부를 만들겠다고 강조하였다. 이는 신규 순환출자 금지, 부당내부거래 금지강화 등 정부가 직접 시장에 개입해 재벌의 경제력 남용을 적극 시정하고 공정거래질서를 확립하겠다는 것이다³⁶⁾. 둘째, 대한민국의 실정에 맞는 한국형복지체계를 구축하고 경제와 복지의 선순환과 복지수준과 조세부담에 대한 국민 대타협을 제시했다. 그리하여 생애주기별 맞춤형 복지정책으로 촘촘한 사회안전망을 제공하고 자아를 실현하는 고용복지를 마련하겠다는 것이다³⁷⁾. 이를 위하여 사회보장기본법개정을 발의하는 등 생각단계를 넘어 실천에 옮겼다³⁸⁾. 아울러 4대 중증질환진료비 국가부

36) 조선일보, 2012년 6월 28일자.

37) 이데일리, 2012년 8월 22일자.

38) 사회보장기본법 개정 내용: 생애주기별 복지, 복지에서의 지방자치단체의 역할, 사회보장급여 모니터링 전담기구 설치, 사회보장에 관한 통계 작성.

담, 소득연계 대학반값 등록금지원, 0~5세 무상보육 및 교육, 고등학교 무상교육, 국민행복기금조성, 채무불이행자 신용회복지원, 철도용지 위 저렴한 주택공급 등 국가적 과제를 제시하였다. 셋째, 창조경제를 통한 성장 동력 확보와 일자리 창출을 위한 경제정책으로 전환하여 IT· 소프트웨어산업 등을 육성하겠다는 의지를 표명하였다. 뿐만 아니라 청년창업펀드조성, 지역대학출신 채용할당제도입, 정리해고 요건강화 등을 통하여 고용율을 높이겠다고 밝혔다. 넷째, 한반도 신뢰프로세스 정착이다. 원칙과 신뢰 없이는 한반도문제를 해결할 수 없다는 전제하에 핵문제는 1차적 책임이 북한이지만 1998년 8월 미국이 제기한 금강리 지하핵시설이 사실이 아닌 것으로 밝혀진 점과 남북합의사항인 7. 4공동성명, 남북기본합의서, 남북정상회담결과인 6.15와 10.4 선언이 소위 미국의 부시정부가 취한 ABC(Any thing But Clinton)와 같이 정권이 바뀌면서 사문화된 점에도 주목하고 있다. 이러한 면에서 남북협력기금을 통한 인도적 지원을 활성화하고 그동안 남북 간 국제사회와 맺은 합의를 지키려고 노력하며 핵문제 때문에 모든 것이 올 스톱 되는 것이 아니라 다른 분야는 지속적으로 협력할 수 있도록 신뢰를 구축해 나가겠다는 것이다. 또한 새로운 안보환경에 효율적으로 대응할 수 있는 통합적인 외교안보 컨트롤 타워를 설치, NLL 및 휴전선 도발과 북 핵과 미사일 억지력 강화, 군복무기간만큼 정년연장 등을 통하여 안보태세를 확고히 하겠다는 입장을 밝혔다. 다섯째, 정치혁신을 통하여 국민의 신뢰를 회복하겠다는 것이다. 이를 위하여 정치쇄신특별기구를 설치하여 각종 권력형 비리와 공천비리 등을 반드시 뿌리 뽑고 특별감찰관제, 상설특별검사제, 대검중앙수사부 폐지, 국무총리의 국무위원제청권 및 장관의 인사권보장, 국회의원 공천 국민참여경선 등을 적극 추진하겠다는 과제를 제시하였다.

이와 함께 교육도 복지차원에서 경쟁과 입시에 매몰된 제도를 행복교육으로 바꾸고 차별 없는 고용시장을 만들기 위하여 비정규직을 정규직으로 점차 바꾸어 나간다는 전략적 과제도 표명하였다. 박근혜 대통령이 제시한 국가의 전략적 과제를 종합하면 아래 <표2>와 같다.

<표 2> 박근혜 대통령의 리더십

상황판단	과제: 국가에서 국민으로 패러다임 전환
비전(Vision)	국민행복시대
가치(Value)	①목적가치: 통합·복지·평화, ②행동가치: 원칙·신뢰·쇄신
전략(Strategy)	경제민주화, 한국형복지, 일자리창출, 한반도 신뢰프로세스, 정치쇄신
과제(Tasks)	신규순환출자금지, 부당내부거래금지강화, 4대중증질환진료비국가부담, 소득연계대학반값등록금지원, 0~5세무상보육 및 교육, 고등학교무상교육, 국민행복기금설치, 채무불이행자신용회복지원, 철도용지위 저렴한주택공급, 청년창업펀드조성, 지역대학출신채용할당제도입, 정리해고요건강화, NLL 및 휴전선 도발과 북핵 및 미사일 억제력강화, 기존 대북합의 평화 및 상호존중정신실천, 군복무기간만큼 정년연장, 국무총리국무위원제청권 및 장관의 인사권보장, 국회의원공천 국민참여경선, 특별감찰관제, 상설특별검사제도입, 대검중앙수사부폐지

<자료출처> 제18대 대한민국 대통령 후보 박근혜 공약집, www.park2013.com.

V. 리더십의 상관관계와 평가

1. 박정희·김대중 전 대통령과 박근혜 대통령의 리더십 상관관계

고(故) 박정희, 김대중 전직 대통령과 박근혜 대통령의 리더십을 심층 분석해 본 결과 다음과 같은 상관관계를 내포하고 있었다. 이를테면 개인차원의 리더십을 갖추고 상황판단을 통하여 국가차원의 리더십을 발휘한다는 측면에서 상당히 공통점이 있음을 발견할 수 있었다.

먼저 박정희 전 대통령은 부정축재를 근절한 청렴한 성품, ‘할 수 있다’는 신념과 열정·헌신적인 직업의지, 그리고 선견 있는 통찰력과 치밀한 조직력이라는 개인적 리더십을 갖추고 있었다. 이를 바탕으로 먹고사는 문제가 최우선이라는 상황판단아래 조국 근대화라는 비전으로 국민적 공감대를 형성하였고 근면, 자조, 협동이라는 가치를 장려 하였으며, 경제개발 5개년계획, 수출제일주의, 중공업화 등의 전략을 수립하여 단계별 과제를 추진하였고, 인재중용, 현장중시, 객관적 평가, 탁월한 의사소통 능력으로 조국 근대화라는 비전을 달성하였다.

또한 김대중 전 대통령은 포용의 성품으로 정적에 대한 보복을 종식시켰고 수없이 많은 죽을 고비를 넘기는 칠전팔기의 삶의 의지를 보여주었으며 경제와 통일에 대한 신선한 정책적 대안을 제시하는 등 개인리더십을 갖추고 있었다. 그리고 이를 토대로 조국의 평화통일만이 민족의 아픔을 치유하고 민족의 번영을 가져올 수 있다는 상황판단아래 조국 평화통일이라는 비전을 제시하였으며, 자주·민주·평화라는 가치를 장려하였고, 햇볕정책으로 한반도의 평화무드를 조성하였으며 개성공단, 금강산 관광, 이산가족 상봉, 남북교류 등의 과제를 통하여 통일에 대한 희망을 제공하였다.

한편 박근혜 대통령 역시 수많은 개인적 불행과 정치적 역경을 극복하는 개인 리더십을 갖추고 있었다. 이를 기초로 ‘국가에서 국민으로’ 라는 상황판단아래 국민행복시대라는 비전을 제시하였고 통합·복지·평화라는 목적 가치와 원칙·신뢰·쇄신이라는 행동 가치를, 그리고 경제민주화, 한국형 맞춤형 복지, 한반도 신뢰프로세스 등의 전략 그리고 수많은 공약에서 보여주듯 명확한 과제를 선정 제시하여 18대 대통령으로 당선되었다. 이처럼 역대 대통령 평가에서 1,2위를 차지한 박정희·김대중 대통령과 박근혜 대통령은 개인리더십-상황판단-국가리더십 측면에서 밀접한 상관관계가 있음을 확인하였다. 따라서 박근혜 대통령에게 탁월한 대통령 리더십을 기대할 수 있다는 잠정적 결론에 도달할 수 있었다.

2. 박근혜 대통령의 리더십에 대한 평가

리더십 평가는 박근혜 대통령의 개인적 삶, 상황판단, 국가비전, 국가가치, 국가과제 그리고 준비된 대통령을 범주로 선정하였다. 평가결과 다음과 같이 박근혜 대

령의 몇 가지 잠재적 요소를 발견할 수 있었다. 첫째, 박근혜 대통령은 여성임에도 불구하고 개인적 불행과 정치적 역경을 극복한 최초의 여성 대통령이다. 20대 때 양친을 총탄에 잃고 20년간 주변사람들의 변해가는 모습에서 좌절과 절망도 있었지만 이를 극복했다. 그리고 박근혜 대통령은 15년 정치생활 중 목숨을 잃을 수 있는 테러와 대선후보 경선패배, 한나라당의 재건 등 위기를 극복하였다. 향후 대한민국의 상황은 정치, 경제, 사회, 남북 및 국제관계 등 여러 가지 국가적 위기가 닥쳐올 것이 분명하다. 그러므로 박근혜 대통령의 개인적 불행과 정치적 역경을 극복했던 경험과 오랜 기간 축적된 내공이 국가적 위기극복에 도움이 될 것인지가 국민의 관심사이다. 둘째, 박근혜 대통령은 포퓰리즘을 경계하는 진정성을 갖추고 있다. 국민이 박근혜 대통령을 선택한 중요한 이유 중 하나가 진정성이다. 박근혜 대통령은 원칙과 신뢰의 정치인으로 국민에게 깊이 각인되어 있다. 진정성은 리더십의 출발점이라고 할 수 있으며 국민의 마음을 움직이는 리더십과 포퓰리즘을 구분하는 경계선이기도 하다. 박근혜 대통령은 말은 적게 하지만 불필요한 말을 하지 않고 한번 약속하면 반드시 지키려고 노력한다. 그러므로 어려운 여건 속에서 굳건히 역경을 이겨낸 박근혜 대통령의 진정성이 국정운영에 어떻게 투영될지 이 또한 국민의 관심사이다. 셋째, 박근혜 대통령은 국가중심에서 국민중심으로 과감히 국정운영 패러다임(Paradigm)을 전환하였으며 그동안 국민이 나라를 위하여 피와 땀을 흘렸으니 이제는 국가가 국민의 행복을 위하여 노력해야 한다는 것으로 국가상황을 파악하고 진단하였다. 리더는 상황에 따라 대처리즘, 레이거노믹스와 같은 보수 그리고 루즈벨트의 반 트러스트, 플랭클린의 뉴딜정책과 같은 진보가 요구되었던 것처럼 상황을 파악하고 진단하는 일이 매우 중요하다. 이를테면 재벌은 국가경제 발전에 기여 하였지만 그것이 정부의 도움과 국민의 노력으로 함께 이루어졌다는 것을 간과하는 면이 있어 많은 부분을 자의적으로 해석하고 행동한다. 이는 석유 왕 록펠러가 반 트러스트 법을 제정했을 때 이해하지 않으려 했던 것과 일맥상통하다. 박근혜 대통령은 재벌의 순기능은 장려하고 역기능에 대해서는 과감히 개혁하겠다는 입장이다. 이는 정책의 우선순위를 소외계층에 두면서 중산층을 포함한 국민전체를 아우르겠다는 의미이다. 이렇듯 국가중심에서 국민중심의 상황인식은 매우 중요한 것으로 문제해결의 출발점이자 국민 모두와 함께 가야할 방향인 비전(Vision)과 가치(Value)에 영향을 주기 때문이다.

넷째, 박근혜 대통령은 국민행복시대라는 명료한 비전(Vision)을 가지고 있다. 국민을 이끌어 갈 최종 목적지가 바로 국민행복이라는 비전이다. 이러한 비전은 상황인식에서부터 출발하며 국민행복이라는 비전은 매우 포괄적 의미를 지닌다. 이것을 매슬로우의 이론으로 설명하면 생존을 위협받고 있는 사람에게는 사회안전망을, 안전을 걱정하는 사람에게는 사회의 질서를, 애정이 필요한 사람에게는 사랑을, 자신에 대한 존경을 필요로 하는 사람에게는 기회를, 지적 호기심이나 특정분야에 대한 욕구가 있는 사람에게는 자아실현의 여건을 제공한다는 의미이다. 그리고 박근혜 대통령이 주장한 한국형 맞춤형복지와도 맥을 함께 한다. 즉 국민행복이란 단

순히 쾌락을 뒤쫓는 사소한 문제가 아니라 국민의 삶과 생활 조건을 변화시키고 개선해 나아가겠다는 의지의 표현이라고 할 수 있다. 다섯째, 박근혜 대통령은 통합·복지·평화라는 명확한 가치(Value)를 제시하고 있다. 이는 국정운영을 분열에서 통합으로, 성장에서 복지로, 전쟁에서 평화로 대한민국을 바꾸겠다는 의지의 표명이다. 국가의 현실은 경제의 양극화, 이념의 양극화, 지역갈등, 남북갈등을 겪고 있어 통합은 반드시 이루어 내야한다는 것이다. 뿐만 아니라 국민의 최저생활여건을 보장하여야하며 정전상황에 있는 한반도의 평화정착의지와 탕평인사 및 지역균형발전, 경제·이념 양극화 해소, 한반도 신뢰프로세스를 실천에 옮겨 동서남북이 통합된 100%의 대한민국을 만들어가겠다는 것이다. 여섯째, 박근혜 대통령은 원칙·신뢰·쇄신을 행동(Behavior)으로 보여주고 있다. 박 대통령은 어려운 역경과 환경 속에서도 원칙을 강조하고 실천함으로써 국민적 신뢰를 쌓아왔으며 이를 바탕으로 국민으로부터 불신을 받고 있는 정치를 쇄신하겠다는 복안이다. 그러므로 국민은 깨끗한 삶을 살아온 여성 대통령에게 정치 쇄신에 대한 기대는 크다고 볼 수 있다. 일곱째, 박근혜 대통령은 국제문제를 해결할 수 있는 글로벌 역량의 개인적 리더십을 갖추고 있다. 대한민국은 북핵문제, 통일문제, 경제문제 등 스스로 해결할 수 없는 국제화된 문제들이 산적해 있다. 박 대통령은 오랜 기간 동안 세계 각국의 지도자와 인간관계를 맺어왔고 교류해 왔으며 외국어를 유창하게 구사할 수 있는 개인적 능력을 겸비하고 있어 국제적 문제 해결에 대한 기대 또한 크다고 할 수 있다. 여덟째, 박근혜 대통령은 국가비전과 가치를 현실화할 수 있는 준비된 대통령이라 할 수 있다. 그 이유는 국민행복시대라는 비전(Vision)과 이를 뒷받침하는 통합·복지·평화라는 목적가치와 원칙·신뢰·쇄신의 행동 가치를 제시하고 있기 때문이다.

이와 같이 박근혜 대통령의 리더십은 많은 장점을 가지고 있지만 소통의 문제에 있어 일부의 비판이 있는 것도 사실이다. 국가지도자의 리더십은 첫째, 무엇보다 국민과 함께 공감해야한다. 국민은 개인의 욕구, 희망, 기대, 아픔, 배고픔, 절박감 등을 국가지도자가 공감해 주기를 원한다. 가령, 예산 등의 이유로 직접적인 도움을 주지 못할지라도 경청하고 공감하는 것만으로 국민은 커다란 힘과 용기를 얻을 수 있다. 둘째, 국민은 국정책임자와 함께하기를 원한다. 국정현안에 대하여 국민과 함께 의견을 나누고, 결정하고, 행동하기를 원한다는 것이다. 이를 위해서는 콜로키움(Colloquium)과 같은 제도를 만들어 시스템적으로 여건을 만들고 보완하는 방법도 고려해볼 필요가 있다.³⁹⁾

결국 박근혜 대통령은 평가에서와 같이 대통령이라는 국가최고지도자의 직책을 훌륭히 수행할 수 있는 탁월한 리더십을 갖추었다고 볼 수 있다. 다만 이를 어떻게 행동으로 옮겨 실천하느냐에 따라 5년 후 대통령에 대한 평가가 좌우 될 것이다.

39) 콜로키움(Colloquium, 모여서 말하기, 대화하기)은 공공의 장소에서 자유로의 의견교환을 의미 한다. 발제자가 주제에 대한 개괄적인 내용을 발표하고, 참여자가 자신의 의견을 자유롭게 제시하며, 사회자는 참여자의 자유로운 의견을 정리하는 등 주체적으로 말하고 들음으로 주제에 대한 이해도를 넓혀가는 것으로 누구나 의견을 말할 수 있는 열린 공간이다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 선행연구를 토대로 박근혜 대통령의 리더십을 검증해 본 결과, 선행연구인 고(故) 박정희, 김대중 전 대통령의 리더십에서 검증되었듯이 국가지도자는 개인의 삶을 바탕으로 상황판단을 통하여 비전(Vision), 가치(Value), 전략(Strategy), 과제(Tasks)라는 국가 리더십을 발휘할 때 훌륭한 지도자로서 평가를 받을 수 있는 리더십을 발휘할 수 있다는 결론을 얻었다. 박근혜 대통령은 개인적 불행과 정치적 역경을 극복한 역사상 최초의 여성 대통령으로 포퓰리즘(Populism)을 경계하는 진정성을 가지고 스스로의 학습을 통하여 국가중심에서 국민중심으로 과감히 국정운영의 패러다임(Paradigm)을 전환하였으며 국민행복시대라는 선명한 비전(Vision)을 제시하여 분열에서 통합으로, 성장에서 복지로, 전쟁에서 평화로 대한민국을 바꾸겠다는 이른바 통합·복지·평화의 가치(Value)를 제시하였다. 이는 국정운영 전반을 꿰뚫는 포괄적 가치(Value)의 국가 리더십을 의미하고 여기에 원칙과 신뢰의 깨끗한 개인적 삶은 개인 리더십의 자질을 갖추고 있다고 하겠다. 따라서 자신을 깨끗이 관리해온 여성대통령은 원칙·신뢰·쇄신이라는 개인 리더십을 바탕으로 글로벌 역량을 통한 북핵문제, 통일문제, 경제문제 등 한반도의 산적한 국내외적 현안들을 잘 해결할 수 있는 국가 리더십을 발휘할 것으로 판단된다. 결론적으로 본 연구는 연구가설로 선정한 “대통령은 개인차원의 리더십을 갖추고 시대적 상황파악과 진단을 통해 국가 리더십을 발휘할 때 효과적인 리더십 발휘가 가능하다.”는 가설이 채택되었고, 국가의 품격과 위상을 극대화 할 수 있는 국정최고책임자의 리더십은 우선적으로 정신적 가치(Spiritual Value)를 바탕으로 개혁적, 변혁적 리더십을 발휘하여야 한다는 정책적 함의를 얻을 수 있었으며, 국민행복시대이라는 비전과 통합·복지·평화라는 목적 가치 그리고 원칙·쇄신·신뢰라는 행동 가치는 선행연구에서 선정한 변수인 성품, 의지, 능력의 개인 리더십과 비전, 가치, 전략, 과제라는 조직 리더십 변수의 타당성을 검증하였다. 뿐만 아니라 개인리더십을 바탕으로 상황판단을 통한 조직리더십을 발휘할 때 신뢰, 결집, 성과라는 진정한 가치의 리더십을 발휘할 수 있다는 연구 분석 틀에 대한 검증이 타당하다는 연구의 성과를 거두었다. 끝으로 본 연구의 한계로는 역대 대통령에 대한 자료의 부족으로 대통령 리더십 이론을 체계화 시키는데 특정 대통령의 자질로는 미약하고 그 결과를 객관화하고 일반화하는데 그 또한 문제가 있다고 하겠다. 그리고 대통령의 평가요소를 지표화 하여 계량적으로 접근하기에는 무리가 있으며 리더십의 환경이 시대적, 역사적 상황에 따라 변화하기 때문에 전환적 리더십을 평가하기란 그다지 쉽지 않을 것이다.

【참고문헌】

- 구광모, 1984, 『대통령론: 지도자의 개성과 유형』, 서울:고려원
- 한승조, 1992, 『한국 정치의 지도자들』, 서울: 대정진.
- 김종석, 2006, “대권주자 심리분석”, 『신동아』, 5월호.
- 김경희, 사회복지사의 직무만족 결정변인으로서의 기관장의 리더십(변혁적·거래적 리더십을 중심으로), 경성대학교 사회과학연구소 『사회과학연구』, 2006, 제22집 2호.
- 김형아, 신면주 역, 『박정희의 양날의 선택』, (서울: 일조각, 2005), pp.49~51.
- 설봉식, 『박정희와 한국경제』, (서울: 중앙대학교출판부, 2006), p.142.
- 신병률, 조선만평에 등장하는 노무현 대통령의 이미지에 관한 탐색적 연구, 경성대학교 사회과학연구소 『사회과학연구』, 2009, 제25집 2호.
- 사단법인 한국대통령학 연구소, 2002, “한국 역대 대통령의 국정운영공과”.
- 아·태 평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』, (서울: 아·태 평화출판사, 1995), p.31.
- 이원섭, 『햇볕정책을 위한 변론』, (서울: 필맥, 2003), pp.34~35.
- 이한수, 대중의 정책 선호에 대한 대통령의 대응이 국민적 지지도에 미치는 영향 분석, 경성대학교 사회과학연구소 『사회과학연구』, 2012, 제28집 1호.
- 윤종성, 『장군의 리더십 다이어리』, (서울: 명진 출판, 2010), p.19.
- _____, 『장군의 리더십 다이어리』, (서울: 명진 출판, 2010), pp.19~20.
- _____, 『장군의 리더십 다이어리』, (서울: 명진 출판, 2010), pp.58~59.
- 윤종성·김영오, 대통령 국정수행 리더십 연구, 경희대학교 사회과학연구원, 『사회과학연구』, 2012, 제28권 제3호, pp. 201-228.
- 오원철, 『박정희는 어떻게 경제 강국을 만들었나』, (서울: 동서 문화사, 2006), pp.76~77.
- 정운현, 『실록 군인박정희』, (서울: 개마고원, 2004), pp.20~24
- 함성득, 『한국의 대통령과 권력』 (서울: 나남출판, 2000), p.145.
- 홍하상, 『주식회사 대한민국 CEO 박정희』, (서울: 국일 미디어, 2005), p.223
- 고든 R. 설리번, 마이클 V하퍼, 장군의 경영, (서울: 창조시대사), p.137.
- 제임스 맥그리거 번즈, 조중빈 역. 역사를 바꾸는 리더십. (서울: 지식의 날개, 2006), pp.6~7.
- 리우 쏜 따, 박정희 대통령의 통치철학, (서울: 크라운출판사, 2002), p.19.
- _____, 박정희 대통령의 통치철학, (서울: 크라운출판사, 2002), p.145.
- Oren Harari, 한근태 역, 콜린 파월 리더십, (서울: 좋은 책 만들기, 2002), p.177.
- Peter G.Northouse, 김남연·김정연 역, 리더십, (서울: 경문사, 2001), p.4.
- Stephen Graves, 김경섭 옮김, 원칙중심의 리더십, 김영사, 2001, p.53.
- _____, Thomas Addington, 정성묵 역, 최고의 리더 예수의 영향력을 배워라, (서울: 예문, 2003), p.75.

- 일본 NHK취재반, 김용운 역, *김대중 자서전 1, 역사와 함께 시대와 함께*, (서울: 인
동, 1999), pp.8~9.
- 고일동, 2001, “남북경협의 과제와 전망”, (통일연구협의회 주최 대북정책 공개토론
회발표논문, 8월 28일), p.4.
- 김근식, 2000, “연합제와 연방제의 공통점 인정: 통일접근 방식과 평화공존의 합의”,
아태평화포럼, 제39호 (7월), p.1.
- 박영호, 2001, “남북한 평화공존과 대북정책”, (서울: 통일연구원), p.29.
- 박명립, 2000, “통일과정과 통일체제의 모색”, (고려대 아세아문제연구소 주최 국제
학술회의 발표논문, 6월 26일), p.53.
- 북한문제연구소, 2011, “대북포용정책”, p.86.
- 서주석, 1998, “정경 분리 원칙과 정부의 대북 정책”, 『現代經濟研究院』, 제48호,
pp.37~41.
- 송대성, 2003, “한반도 평화체제 구축”, 『세종연구소: 새 정부의 대외정책』, p.55.
- 여인곤 · 김국산 · 배정호 · 신상진, 2003, “21세기 미 · 중 · 러 · 일의 한반도 정책과
한국의 대응방안”, 『통일연구원』, p.134.
- 이종석, 2000, “남북정상회담의 성과와 향후과제,” 세종연구소 편, 『정상회담 이후
남북관계 개선전략』, (성남: 세종연구소), p.26.
- 윤종성, 2007, “대통령 국정과제 수행 리더십 연구(박정희 김대중 리더십 비교를 중
심으로)”, 명지대학교 대학원 박사학위논문, pp.42~51.
- 함성득, 2007, “문헌고찰을 통한 한국 대통령의 자질연구: 전망적 자질연구의 중요
성”, 정부학연구 제13권 제4호, pp.41-62.
- 연합뉴스, 2012년 7월 5일자.
- 연합뉴스, 2012년 7월 5일자.
- 연합뉴스, 2012년 7월10일자.
- 이데일리, 2012년 8월 22일자.
- 조선닷컴, 2007년 8월 20일 작성. 2012년 12월 24일자.
- 조선일보, 2012년 6월 28일자.
- 중앙일보, 2007년 1월15일. “선호하는 역대 대통령”
- 한국방송공사, 2007년 1월 1일. 『시사기획 째』, “국정운영을 잘한 역대 대통령”.
- <http://www.516.co.kr/> 『민족중흥』 ‘새마을 운동’.
- <http://www.park2013.com>. 제18대 대한민국 대통령 후보 박근혜 공약집,
- <http://www.djroad.com/>, DJ자료실, DJ평전, 『세계가 평가하는 김대중 대통령』.
- http://book.naver.com/bookdb/book_detail.nhn?bid=6791621, 안철수 등의 한판승부-
박근혜 벗기기.

<Abstract>

The comparative leadership potential of the Korean President, Park
Geun-Hye

Yoon, jong-sung
sungshin women's university

Kim, young -oh
youngnam foreign language college

We researched the presidential leadership with particular reference to the leadership potential of the Korean president; Park Geun-Hye who took up the reins of office in a difficult situation regarding the security of the Korean Peninsula with North Korea's launching of the missile called "Eunha", in feint of a satellite, in spite of U.N Security Council resolutions. The purpose of the research is to verify the theory of Transformational Leadership and to establish the validity of fixed analysis by applying, comparing and analyzing the potential core leadership of the president, Park Geun-Hye. We examined preceding research on the leadership of former presidents like Park Chung-Hee and Kim Dae-Jung as a part of the process of justifying the research and obtained certain variables such as Situational Judgment, Vision, Value, Strategy, Tasks and Tools. Then, we compared and analyzed the variables after applying them to the leadership potential of the president, Park Geun-Hye. As a result, we identified the president, Park Geun-Hye to have superior leadership ability in terms of her personal authenticity, as well as justification for the theory of Transformation Leadership which can bring ultimate changes with a political organization's vision.

We particularly highlighted the potential maturity and sophistication of the president, Park Geun-Hye, which could keep her in office for a second successive five years if she makes progress in her ultimate purpose and vision of improving the nation's happiness by means of proper communication, sympathy, even-handedness, accuracy, and spiritual value, in response to criticism of her communication and uneven leadership.

Key word: presidential leadership, transformational leadership, nation's happiness

상향식 지역사회발전의 동력: 신뢰와 공동체의식

- 1970년대 새마을운동을 중심으로 -

Motivations of the Bottom-Up Community Development: Trust & Sense of Community: - A Case of Saemaul Undong in Korea at 1970 -

이 양 수(영남대학교)

최 외 출(영남대학교)

〈요 약 문〉

본 연구는 새마을운동 추진과정에서 주민의 참여와 협력을 용이하게 한 원인을 분석해보고자 하는 것이다. 특히 새마을운동에 대한 이분법적 평가를 지양하고 1970년대 시행되었던 새마을운동의 행정추진 체계와 마을 단위에서 핵심적인 역할을 한 새마을지도자를 비롯한 지방관료 및 마을주민들이 어떻게 상호작용할 수 있었는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 신뢰와 공동체의식을 종속변수로 하고 설명변수로서 새마을지도자의 역할 그리고 정책추진체계와 과정을 매개변인으로 하여 정부주도의 새마을운동이 하향식 개발모형에서 상향식 개발방식으로 전환되는데 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하는 것이다. 이러한 연구는 새마을운동이 발전도상국의 자립적 지역사회개발모델로 정착되기 위한 본질적 가치를 밝혀보고자 하는 의도에서 출발하였다.

본 연구의 구성은 연구의 배경과 목적, 그리고 사회자본의 구성요소인 신뢰와 공동체의식이 지역사회개발에 미치는 영향력과 상향식개발에 대한 이론적 논의를 하였다. 그리고 문헌연구로서 새마을지도자의 역할, 새마을정책 추진체계와 이해당사자들의 역할에 대한 기존 연구들을 분석하였다. 하향식개발이 상향식개발로 전환되는 과정에서 새마을지도자와 추진체계의 역할을 중심으로 분석하고, 연구의 결론을 제시하는 것으로 논문을 구성하였다.

1970년대 경제·정치·사회 환경에서 새마을운동에 직접적으로 영향을 미친 요인을 정리하면 다음의 몇 가지를 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 정책결정자와 정부의 강력한 정책추진 의지를 꼽을 수 있을 것이다. 둘째, 공무원과 행정조직 간의 유기적 관계를 바탕으로 주민의 참여와 협력을 통한 하향식 개발이 상향식 개발로 전환되고 자립적 농촌개발 모형으로 진화하는 계기를 마련할 수 있었다. 셋째, 새마을지도자의 리더십을 포함하여 마을지도자들은 궁극적으로 사회자본의 구성요소인 신뢰와 공동체 의식을 강화하는데 중요한 역할을 함으로서 새마을운동이 대표적인 한국의 농촌 지역사회개발이 될 수 있다는 것이다.

주제어: 새마을운동, 상향식 개발, 공동체의식, 새마을지도자, 새마을운동 추진체계

I. 서론

본 연구는 1970년 정부로부터 시작된 농촌지역사회개발 전략인 새마을운동이 마을 단위의 자립형 상향식 지역발전전략으로 변화하는 과정을 분석하는 것이다. 위로부터 시작된 지역사회개발 정책이 아래로부터의 정책으로 변화하는 과정에서 중요한 역할을 한 신뢰와 지역공동체의식이 어떻게 발현되고 작동될 수 있었는지를 분석하는

것이 연구의 핵심내용이다. 즉 새마을운동이 지역사회의 신뢰구축과 공동체의식의 형성에 어떠한 영향력을 미쳤는지를 분석하는 논문이다. 이와 같은 연구결과는 새마을세계화 사업을 위한 바람직한 방향을 제시하는데 유익한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다. 다시 말해 아시아, 아프리카 저개발국가의 자립형 농촌개발 전략으로써 새마을운동 현지화 과정에서 주민의 참여와 협력을 바탕으로 하는 밑으로부터의 새마을운동을 정착시키는데 유익한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

신뢰와 공동체의식의 형성은 크게 두 가지 측면에서 분석이 가능할 것이다. 첫째는 새마을운동이 일어나기 전부터 이미 전통적으로 지역사회에 내재하고 있었던 사회·문화적 환경으로서 신뢰와 공동체의식 그리고 선천적 사회자본을 바탕으로 지역사회개발과정에서 새롭게 채화된 후천적 신뢰와 공동체의식으로 나눌 수 있을 것이다. 후천적 사회자본이라 할 수 있는 신뢰와 공동체의식은 정부의 시책이나 교육, 정신계몽을 통해서 풍부해질 수 있을 것이다. 본 연구는 새마을운동에서 주민의 참여와 협력을 가능하게 한 수단으로서 새마을지도자들의 역할과 행정적 정책추진과정을 분석해보고자 한다. 연구의 분석체계는 신뢰와 공동체의식을 종속변수로 하고 설명변수로서 새마을지도자의 역할 그리고 정책추진체계와 과정을 매개변인으로 하여 정부주도의 새마을운동이 하향식 개발모형에서 상향식 개발방식으로 전환되는데 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하는 것이다.

1970년대 전국에는 약 35,000여명의 새마을지도자들이 있었다고 한다. 이들은 지역주민들의 의견을 청취하고 이견을 좁혀 하나로 모으고 스스로 지역의 문제점을 발견하여 그 해결책을 개발하는데 핵심적인 역할을 하였다. 정부는 이들을 위해 체계적인 교육 프로그램을 마련하고 성공사례는 함께 공유함으로써 벤치마킹할 수 있는 정보를 제공하였다.

새마을운동에 대한 부정론적 관점은 농촌 새마을운동 과정에서 나타난 위로부터의 강압과 동원에 초점을 맞추고 있다. 특히 지방공무원들의 동원을 위해 인사상 혜택이나 상훈을 활용하여 공무원들을 독려하였고, 반대로 새마을운동에 비협조적이거나 사업실적이 미진한 경우는 인사상 불이익을 주었다는 것이다(엄석진, 2011)¹⁾.

새마을운동은 물질적인 지원보다는 정신계몽 즉 농민의 의식수준을 변화시켜 진취적인 신념체계를 확립하고 합리적인 생활태도를 가짐으로써 혁신적인 인간형을 창조하는 것을 목표로 하였다(황연수, 2006). 새마을운동을 통한 농촌주민의 의식구조 변화는 잠재된 협동심과 공동체 의식을 재 발현시켜 자발적 참여의 공감대를 형성하고 실천적 사고와 합리적인 가치관 형성은 농촌 지역사회발전의 바탕이 되었다고 평가할 수 있다.

새마을운동에 대한 이분법적 논리, 즉 위로부터의 강압적 동원이라고 하는 부정적 견해와 아래로부터의 자발적 참여라고 하는 긍정적 견해는 결국 새마을운동을

1) 이러한 주장이 잘못되었다는 것은 아니다. 왜냐하면 모든 정책에는 공과가 공존하기 마련이기 때문이다. 본 연구는 새마을운동의 이념적 논쟁보다는 한국의 70년대 경제, 사회, 정치적 상황에서 지역사회개발모델로써 새마을운동이 성공적으로 작동할 수 있었던 원동력을 분석하고 정책의 효과성과 효율성이라는 측면을 연구의 분석대상으로 한정하고자 한다.

성공 혹은 실패라는 단선적 관점으로 이어질 수 있다. 본 연구는 보다 거시적인 관점에서 정부의 주도적 개입과 주민의 자발적 참여와 노력사이에 어떤 접점이 형성될 수 있으며 또한 제도적, 사회적 맥락에서 하향적 개입과 상향적 참여간의 연계 과정을 분석하고 새마을을 둘러싼 공사부문의 다양한 이해당사자간의 상호작용에 대한 보다 심도 있는 연구의 필요성에서 출발하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사회자본과 지역사회개발

1990년대 서구사회에서 활발히 논의되기 시작한 사회자본²⁾의 중요한 구성인자인 신뢰, 연결망, 공동체의식은 1970년 이미 우리나라에서 시작된 새마을운동의 근면, 자조, 협동정신을 통해서 사회자본의 순기능이 잘 작동된 지역사회개발사업의 대표적인 사례로 해석될 수 있을 것이다. 이러한 풍부한 사회연결망과 공동체의식은 우리나라의 전통적인 농경문화와 유교사회에서 배태되었다고 할 수 있다.

사회자본이 축적된 공동체에서는 주민참여 네트워크가 구성원 상호간 신뢰를 증진시키고 상호 호혜성의 규범을 제고시켜 나감으로서 의사소통을 활성화하고 나아가 지역사회 공동체의 문제해결을 용이하게 한다는 것이다. 신뢰는 지역사회의 일부 혹은 전체에서 신뢰가 쌓이면서 생겨나는 능력으로 사회적 연계망을 강조하고 사회자본의 축적을 용이하게 하여 참여자들의 유대감을 강화하는 역할을 한다(강용배, 2003).

새마을운동은 정부가 주도적으로 추진한(혹은 유도한) 사업이라는 점에 이론을 제기하기는 힘들 것이다. 행정부의 수반인 대통령을 정점으로 수직적인 행정계층 체계를 통해 확고한 비전과 목표의 설정아래 새마을운동은 추진되었다. 이러한 위로부터 정부의 동기부여와 지시 때문에 새마을운동은 하향식 관 주도 개발 사업이라 할 수 있을 것이다. 그러나 새마을사업에 참여한 마을이나 지역주민의 역할과 추진 과정에서의 이해당사자 간 협력과 참여 또한 과소평가할 수 없는 부분이다. 새마을운동이 정부주도의 지역사회개발운동이었지만 사업이 추진되는 과정에서 개인의 참여 즉 밑으로부터의 동력이 없었다면 이 운동은 결코 성공할 수 없었을 것이다. 이처럼 밑으로부터의 주민참여가 가능할 수 있었던 근거를 신뢰와 마을공동체의식

2) 사회자본이라는 개념을 사용한 대표적인 학자로는 Bourdieu, P.(1986), *The Forms of Capital*. In J. G. Richardson(Ed.), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*: 241-258. New York: Greenwood; Colman, J. S.(1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*. *American Journal of Sociology*, 94: 95-120; Glenn L. (1992), *Moral Values: The Challenge of the 21st Century*, Texas: University of Texas Press; Putnam, R.(1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. 특히 Putnam(1993)은 이탈리아 남부와 북부지역의 비교연구를 통해 사회자본은 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 사회조직의 속성이라 하였으며 북부지역 발전의 원동력은 역사·문화적으로 협동적 문제해결을 용이하게 한 사회구성원들 간의 자발적 결사체(시민적 공동체)의 역할을 강조하였다.

의 작동에서 찾는 것이다. 한국농촌사회개발에서 새마을운동이 효과적으로 작동할 수 있었던 사회문화적 배경으로 사회자본의 순기능은 매우 중요했다고 볼 수 있다.

새마을운동은 1973년부터 전국 3만4,655개 마을을 기초, 자조, 자립마을의 3개 등급으로 나누고 각 마을의 실정에 맞는 사업을 발굴하여 추진하도록 독려했다(내무부, 1980). 처음에는 각 마을에 시멘트나 철근을 동일하게 배분하고 다음부터는 우수마을에 자원을 차별하여 지원하는 방식으로 스스로 노력하는 마을에 더 많은 지원을 함으로써 마을 간 경쟁을 유도하는 자발적 참여 방식을 채택하였다. 1973년에는 기초, 자조, 자립마을의 비율이 30%, 60%, 10%였으나, 1980년에는 거의 모든 마을이 자립마을로 성장할 수 있었다. 자립마을이 의미하는 것은 정부의 도움 없이도 마을 스스로의 힘으로 발전할 수 있는 자조, 협동력을 갖추고 있음을 뜻하는 것이다(대통령비서실, 「박정희 대통령 연설문 선집」, 1978. 정갑진, 2009, 재인용). 본 연구자는 다양한 원인을 제시할 수 있겠으나 자립마을로 발전한 지역사회는 보다 풍부한 사회자본이 형성되었던 지역이라는 가설을 설정한다.

Dunhan(1960)은 지역사회개발을 “지역사회의 통합과 자립능력을 증진시켜 지역사회의 생활을 개선하기 위한 지역의 조직적 노력”이라 하였으며, Bryant는 “주민 스스로 문제를 발견하고 이를 해결할 수 있도록 도와주는 것으로써 이것은 주민 자신의 노력이 정부당국과 협조하여 그 지역사회에 경제적, 사회적, 문화적 향상을 이룩하는 과정”이라 하였다. Lots는 “지역사회를 보다 더 잘 살게 하려는 지역사회의 모든 노력을 조정하고 통합하려는 과정”이라 하였다(김남선, 2002, 19, 재인용). 이처럼 지역사회개발이 포함하고 있는 핵심개념은 지역사회의 경제적, 사회적, 문화적 개선을 의미하며 이러한 발전의 핵심 주체는 정부의 지원보다는 지역주민의 자발적 노력임을 강조하고 있다.

새마을운동은 1960년대 한국 정부의 공업 우선적인 근대화정책이 야기한 농·공(농촌·도시)업 간 불균형을 시정하기 위해 의도된 사회변동으로 주민들의 근면, 자조, 협동정신을 통하여 농촌발전에 기여하려는 지역사회발전의 한국적 유형이라 할 수 있다(김영철, 1976; 김남선, 2002). 새마을운동은 농촌지역사회의 정신계몽, 경제발전, 사회개발을 위한 주민 주도적 개발전략으로 주민의식 쇄신, 농촌 경제수준 향상, 주민 생활환경의 개선을 목표로 주민의 자발적, 의도적인 사회변혁과정이라 할 수 있다(허훈·김중수, 2008). 이처럼 새마을운동의 핵심내용인 근면, 자조, 협동의 행위는 사회자본과 분리할 수 없는 매우 중요한 구성변인이며 풍부한 사회자본의 구성변인 없이는 새마을운동의 효과적인 실천도 힘들었다는 논리를 제시한다.

2. 상향식개발모형: 정부 주도의 상향식 개발

낙후지역발전에 대한 중앙정부의 정책개입의 문제와 관련하여 두 가지 입장이 대립하고 있다. 하향식(top-down) 모델과 상향식(bottom-up) 모델이 그것이다. 하향식모델은 많은 정보와 재정지원의 권한과 결정권을 확보하고 있는 중앙정부의 직접개입을 낙후지역발전의 가장 실효성 있는 방안으로 간주하는 지역개발접근 방법이

며, 상향식모델은 참여-협동-자치의 실현을 통해 신뢰와 공동체의식 같은 사회자본의 축적을 지역발전 정책이 지향해야 할 가장 중요한 가치로 간주하는 지역개발접근 모형이다(김영정, 2008). 상향식 발전전략은 내생적 혹은 참여적 혹은 공동체 전략으로 표현되기도 한다(박경, 2003). Friedmann(1987)은 상향식 개발의 주체가 지역공동체임을 강조하면서 지역민들의 민주적이고 자발적인 참여를 지역개발의 전제조건으로 제시하였다. 이러한 상향식 개발방식은 주민의 참여와 높은 자치의식 그리고 민주시민의식의 중요성이 강조된다는 특성을 보여주고 있다.

발전의 주체와 관련하여 참여의 질적 측면과 참여 유형을 살펴보면 다음과 같다. 하향식 개발접근의 경우는 강요적 참여, 외부로부터의 동원참여, 형식적, 피동적 참여에 가까울 것이다. 반면, 상향식 개발모형의 경우는 참여의 원동력이 아래로부터, 지역사회 내부로부터의 자발적 참여에 해당된다고 할 수 있다. 지역사회개발에 있어 참여의 유형을 살펴보면 노동제공, 기금조성 투자, 농업훈련사업 참여, 의사결정 과정에 관여하는 등 다양한 형태로 참여에 관여할 수 있을 것이다.

상향식 개발방식은 지역주민의 기본수요 충족을 가장 중요한 목표로 하며, 자주적이며 내부지향적인 개발방식에 기초하여 지역 내에 이미 존재하고 있는 인적, 제도적, 물적 자원을 최대한 활용할 것을 주장한다. 때문에 상향식 개발론자들은 지역산업구조에 부합할 수 있는 사업을 발굴·육성하고 발전을 선도할 수 있는 특정 지역의 선정이 바람직하다고 주장한다.

상향식 개발이론은 지역 내 자본의 형성을 중요시하며 주민의 기본수요에 충족함으로써 주민의 복리를 위해 지역의 잉여가 지역내에 재투자되어야 함을 주장하고 있다. 또한 상향식 개발론은 개발의 주체가 지역공동체임을 강조하면서 지역민들의 민주적이고 자발적인 참여를 지역발전의 전제조건으로 제시하고 있다. 이를 위해 생산수단 특히 토지의 공유와 소득의 공정한 분배가 이루어져야 하며 이를 뒷받침할 정치구조의 변화가 전제되어야 한다고 주장한다. 이러한 대안적 개발을 뒷받침하기 위해 사회교육의 중요성이 강조되는데 사회교육은 단순한 기술전수 외에 참여와 자치 등 민주시민의식의 고양을 강조하고 있다(Friedmann, 1992).

상향식 지역발전모델이 정착하기 위해서는 중앙정부는 사업의 주도자가 아니라 촉진자로서의 역할을 수행해야 한다. 구체적으로 중앙정부는 사업추진의 파트너로서 재정지원, 교육지원, 컨설팅, 모니터링 등과 같은 후견인 역할만을 수행해야 한다는 의미이다. 궁극적으로 지역주도 전략은 지역특성에 기초한 내생적 발전전략의 착근을 가능케 하며, 공동체 민주주의의 확립을 앞당기게 한다(김영정, 2008).

개발이론으로서 성장모형과 재분배모형을 개발 추진전략인 상·하향식 개발방식과의 연관성을 살펴보면 다음과 같다. 성장모형이 1950~60년대 개발의 주류 패러다임이라면 1970년대 재분배모형은 성장모형의 대안적 개발이론이다. 성장모형은 경제적 합리성에 따라 “어떻게 하면 성장의 과실을 최대화 할 수 있을까?”에 초점을 두고 있는 반면, 재분배모형은 “어떻게 하면 성장의 과실을 잘 나눌 수 있을까?”에 방점을 두고 있다. 성장모형의 이론적 배경이 된 일반균형이론(general equilibrium

theory)은 궁극적으로 성장은 시장의 힘에 의하여 지역 간 균형을 이루며 확산(spread effects or trickle down effect)될 것이라는 고전경제이론의 논리를 바탕으로 하고 있고, 로스토우(Rostow)가 주장한 진화주의이론(evolution theory)은 경제성장은 일정한 단계를 거치면서 성장할 것이라는 낙관적인 견해를 바탕으로 하고 있다(김홍순, 2001).

성장모형이 채택한 성장거점(Perroux, growth pole theory; Boudeville, growth center theory)전략은 원론적으로 성장지역의 개발효과가 낙후지역으로 확산될 것이라는 논리에서 출발하였다. 다시 말해 이들이 채택한 불균형성장이론은 소수의 경쟁력을 가진 산업이나 거점지역을 중심으로 집중 투자하면 투자의 효율성이 높게 되고 그러한 성장효과는 주변지역으로 확산되어 전체적으로는 지역이 함께 성장한다는 논리다. 이러한 성장모형은 중앙정부가 선택과 집중을 통해 개발을 주도함으로써 효율성을 확보할 수 있다는 근거를 바탕으로 하향식 개발의 정당성을 주장하고 있다.

성장모형이 효율성에 근거한 성장을 최우선 가치로 삼았다면 재분배모형은 분배의 재구조화, 생활수준의 향상, 복지수준의 증진 등이 개발의 주된 관심사이다. 재분배모형은 기본수요의 충족, 소규모 영역적 개발, 지역자원의 동원과 중간기술의 활용 등을 대표적인 전략으로 채택하였다. 이러한 측면에서 재분배모형은 지역주민의 기본수요를 충족하고 일상생활의 공간적 영역인 소규모 단위지역의 전통과 문화적 가치를 중시하면서 지역내부의 인적, 제도적, 물적 자원을 최대한 활용하여 지역을 발전시키고자 한다는 점에서 재분배모형은 상향식 지역개발과 일맥상통 한다.

박정희대통령은 빈곤 탈출에 대한 강한 집념을 가지고 있었기 때문에 새마을운동은 최고의사결정자의 강력한 추진의지와 체계적인 행정조직을 바탕으로 확고한 정책목표를 설정하고 일관성 있게 사업을 추진하였다는 점에서 계획적, 관주도적 개발형식으로 출발하였다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 정책이 성공적으로 추진될 수 있기에는 정책 이해당사자들의 합의와 순응, 밑으로부터의 참여가 없이는 불가능하다. 1970년대 초기 새마을운동은 전국의 약 3만4,000여 마을에 정부의 동일한 지원을 바탕으로 자발적인 주민참여와 마을단위 경쟁을 통한 참여의 동기부여를 유도하였다. 실제로 새마을운동 초기 각 마을에 제공된 시멘트와 철근은 개별적 사용을 금지하고 마을개발을 위한 공동사업에 사용될 것을 권장했으며 이를 위해서는 주민의 자발적이며 합의된 주민들의 의사결정과 동기부여가 필요하였다(이미숙, 2013).

초기 새마을운동의 추진과정에서 나타난 주민 및 조직의 불응은 새마을 지도자의 역할, 교육과 계몽 활동, 홍보, 추진과정에서 나타난 성과의 가시화와 공유, 사업추진의 일관성으로 점차 조직화되고 자발적 참여를 이끌어 냄으로써 새마을운동이 정부주도하에서 시작되었음에도 불구하고 상향적 지역사회발전 모형으로 변화할 수 있었다.(이만갑, 1984; 유병용·최봉대·오유석, 2001; 박진도·현도현, 1999; 노화준·노유진, 2010). 물론 100% 마을과 지역주민 만으로 새마을사업이 추진된 것은 아니다, 다만 정부가 새마을사업을 기획하고 추진할 때 주민의 입장에서 그리고 현

장을 중심으로 자발적 참여를 정책의 핵심 성공요인으로 설정하고 이를 중심으로 마을 주민의 창의성과 연대를 동력화할 수 있는 참여와 협력의 필요성을 강조한 것이 새마을운동의 특징이라 할 수 있다.

정부는 마을의 자발적 참여를 유도하기 위해 경쟁심을 유발하고 다른 마을에 비해 큰 성과를 이룩한 마을에는 더 많은 정부지원을 받을 수 있도록 하였다³⁾. 즉 새마을운동 계획단계에서부터 현장을 중심으로 주민참여를 촉진하기 위한 상향식 접근방법으로 새마을사업의 성공 전략중의 하나로 알려져 있다⁴⁾. 과거와 마찬가지로 지금도 지역사회 상향식 개발전략을 시도하고 있는 사업으로 참여정부의 농촌마을 종합개발사업, 신활력사업 등은 마을을 기본 단위로 하여 주민의 삶의 질 향상을 위해 다양한 분야의 전문가가 참여하는 상향식 개발방식을 채용하고 있다 이러한 사업은 공모를 통해 주민참여를 유도하고, 마을주민이 주체가 되어 사업을 발굴하고 추진하도록 지원하는 특성을 가지고 있다(이미숙, 2013).

한국의 농촌 새마을운동은 정부가 유도하는 하향식 전략 속에서도 주민 참여에 의한 상향식 개발을 지향하는 농촌지역개발의 관·민협력 패러다임을 제시하고 있다. 농촌 새마을운동은 상향식 개발과 하향식 개발의 장점을 모두 취하는 전략을 채택하고 있다. 엄밀한 의미에서는 새마을정책은 정부에서 정책의 기본 그림을 그리고 주민은 정책을 수용함으로써 효과적으로 추진될 수 있었다는 점에서 정부가 주민의 유도를 효과적으로 이끌어낸 지역사회개발사업이라 할 수 있다. 지역사회의 발전전략으로서의 성공적인 새마을운동 정책이 될 수 있었던 것은 위로부터는 정부의 체계적인 지원(systematic mechanism)과 경쟁원리 도입, 아래로 부터는 지역사회(동·리)와 그 구성원의 역량을 잘 연결시킴으로서 지역사회개발의 시너지 효과를 높일 수 있었기 때문에 가능했을 것이다.

3. 지역사회개발과 정부개입

지역사회개발에 있어 정부의 개입여부와 그 정도는 국가의 발전단계나 개발대상 지역의 경제·사회적 여건에 따라 다를 것이다. 자력발전의 정도나 민주화의 정도에 따른 주민자치의식의 수준에 따라 정부개입의 당위성은 차이가 있을 것이다. 정부의 개입은 발전국가론(development state theory)⁵⁾적 관점에서 설명될 수 있을 것

3) 새마을운동은 전국 33,267개 마을에 시멘트 335포대씩 똑같이 지원하여 주거환경 정비 등 마을의 숙원 사업을 주민 스스로 해결하도록 하였고, 그 후 성과가 좋은 16,000개 마을에 다시 지원을 함으로써 우수마을에 우선 지원을 하는 등으로 활발하게 추진되었다(www. saemaul.com, 검색일 2013년 2. 18).

4) 새마을운동이 상향적 지역사회발전모형이었던 점은 새마을운동의 사업의 성격과 추진과정에서의 의사결정 방식을 통해서도 확인할 수 있다. 첫째 새마을사업은 기본적으로 마을을 대상으로 시행되었으며, 주민의 의지와 결정에 따라 추진되었던 점이 특징이다. 새마을운동 초기 변화의 선도자를 지도자로 내세워 동조자를 만들어야 했다. 새마을지도자는 마을 주민들에 의해 직접 선출되어 주민을 대표하게 되었으며 마을의 주요한 결정은 주민총회에서 결정되고 이러한 과정에서 새마을지도자는 주민의 의견을 모으고 숙원사업의 우선순위, 주민부담, 수혜자 결정 등 민주적 의사결정과정을 거치면서 전반적으로 새마을운동은 상향적 과정을 띠게 되었다. 이와 같이 당시 강력한 중앙정부 집권적 한국의 권력구조 밑에서 새마을운동 관련 의사결정 만큼은 철저하게 풀뿌리 민주주의 방식을 추구하고 있었다(소진광, 2007; 이미숙, 2013).

이다. 제2차 세계대전 이후 대부분의 발전국가들은 시장기제에 대한 자유방임적 태도보다는 국가의 적절한 개입과 조절을 옹호하는 입장을 취하고 있다(조희연, 1997). 특히 동아시아 발전국가들의 경우 분배보다는 생산성과 경쟁력에 정책의 우선순위를 두며 합리적인 관료를 이용하여 정부의 적극적인 시장개입을 합리화하고 자원 활용의 효율성을 높이려고 하는 발전국가론적 입장을 취하고 있다는 것이다(윤상우, 2001).

정부개입의 당위성을 주장하는 입장에서는 자원의 효율적 활용, 효율성의 극대화, 지역격차의 해소, 사회통합 등의 이유로 정부개입의 당위성을 주장할 수 있을 것이다. 또한 자유방임적 접근은 시장 메커니즘이 작동하여 생산요소의 자유로운 이동이 가능하며 정부개입의 최소화를 주장하고 있다. 즉 발전지역은 일정시간이 지나면 과밀, 혼잡, 임금상승, 수익률 감소 등 집적의 불이익(diseconomies of scale) 때문에 결국은 저발전지역으로 이전하여 공간적 차원에서 불균형이 해소된다는 낙관적인 입장으로 시장의 역할을 강조하고 있다(Kuznets, 1955).

새마을운동은 정책의 효율성 극대화, 도·농격차의 해소 및 협동·자립적 발전역량의 고취를 목적으로 정부주도의 정책입안과 개입에 의해 의도적으로 지역 간 격차를 줄이고 궁극적으로는 국가전체의 발전을 유도하고자한 선 정부개입, 후 자유방임적 혼합 발전모형이라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 기존문헌 분석 및 연구접근 방법

1. 기존문헌 분석

새마을운동에 관한 연구는 1970년대 말까지 다양한 영역에서 많은 연구가 진행되었다. 특히 이 시기는 새마을운동의 중간평가에 해당하는 시기로서 추진과정에서 나타나는 장·단점에 관한 연구를 중심으로 이루어졌다(조철주, 1986; 박종호, 1986; 고병호·한석태, 1987). 특히 농촌개발에 있어서 새마을운동의 순기능적 측면을 연구한 논문으로는 추진체계에 관한 연구(정갑진, 2009; 엄석진, 2011)와 새마을지도자의 역할(황연수, 2006; 황인정, 1980; 박동서, 1974), 지역사회 공동체의식에 관한 연구(이금옥, 2001; 강용배, 2003) 그리고 새마을운동과 사회자본(소진광, 2007; 임경수, 2012; 박혜영·김정주, 2012)에 관한 연구 등이 있다. 본 연구는 새마을지도자와 새마을운동 추진추계를 중심으로 초기 하향식 농촌개발 방식이 상향식 개발로 전환하는데 어떻게 영향을 미쳤는지를 중심으로 살펴보았다. 특히 추진체계 및 새마을지도자와 신뢰 및 공동체의식 형성과의 관계를 중심으로 연구하였다.

5) 발전주의 국가란 정부가 경제발전에 깊이 개입하여 성공적으로 경제성장을 이룩한 일본의 경험을 바탕으로 미국의 존슨(Johnson, 1982)이 연구하고 발전시킨 국가발전이론이다. 이후에도 많은 학자들이 대만과 한국을 사례로 이에 대한 연구가 진행되었다.

황연수(2006)는 새마을운동의 전개 과정을 설명하면서 새마을지도자의 역할을 다음과 같이 평가하고 있다. 혁신적 의식구조와 태도 그리고 그러한 행동은 처음부터 생성되지 않으며 지역사회 내·외부의 어떠한 계기에 의해 만들어지는 것이라 하였다. 다시 말해 혁신 창발자(initiator)가 나타나고 그러한 창발자의 권고와 모범을 따르는 혁신의 모방자가 나타남으로 가능하다고 하였다. 새마을운동의 경우 새마을지도자(Saemaul Leader)가 지역사회 혁신의 주도자로 등장하고 이들을 따르는 새마을동조자(follower)의 확산이 있었기 때문에 새마을운동이 활발하게 전개될 수 있었다는 것이다.

박동서(1974)는 새마을지도자의 역할에 관한 설문조사 연구에서 새마을사업의 성공을 위해 새마을지도자가 해야 할 가장 중요한 덕목으로 마을주민의 설득과 협동을 이끌어낼 수 있는 역량, 다음이 지도자의 희생과 사업결과의 투명한 공개라고 하였다. 그리고 사업목적과 결과를 사전(ex-ante), 사후(ex-post)에 투명하게 공개하는 것은 주민의 동의와 참여를 이끌어내는데 가장 중요한 것이라 하면서 새마을지도자들(leaders)의 역할을 설명하고 있다.

황인정(1980; 134-142)은 한국 농촌개발에 관한 연구에서 새마을운동을 다음과 같이 평가하고 있다. 새마을운동이 마을 단위에서 성공할 수 있었던 근거를 설명하면서 새마을지도자의 역할을 강조하였다. 즉 유능한 지도자가 있는 마을은 단합과 협조가 잘 되어 사업이 성공하였지만 그렇지 않은 마을에서는 분열과 비협조로 사업이 성과를 거두지 못했다는 것이다. 또한 정부는 새마을지도자 교육을 위해서 전문적인 훈련 기구(새마을지도자연수원)를 설치하고 정신교육, 소득증대를 위한 영농교육, 그리고 우수마을 표창 등을 통하여 성공사례를 공유하는 분임토의 등 지도자 훈련을 통해서 지도역량을 함양할 수 있는 계기를 만들어주었다는 것이다. 새마을지도자들의 역할을 살펴보면 새로운 사업의 발굴과 계획수립(발의자), 사업집행을 위한 자원의 동원(집행자), 조정자(교도자), 정보 전달자, 새로운 기술 전수의 창의성 보급자(기술보급자)로서의 역할을 수행하였다는 것이다.

엄석진(2011)은 새마을운동의 거버넌스에 관한 연구에서 농촌 새마을운동이 효율적이며 효과적으로 추진될 수 있었던 설명변수로서 새마을지도자와 마을이장의 역할을 제시하고 있다. 새마을지도자와 이장은 주민과 주민을 잇는 연결고리임과 동시에 공무원과 상시적인 의사소통이 가능하여 정부와 마을을 잇는 가교역할을 동시에 할 수 있었다. 마을내부에서 그리고 마을과 정부를 잇는 메신저로서 새마을지도자와 이장은 지역사회 내부의 자원을 동원하고 지역외부로부터 자원을 동원함으로써 농촌 새마을운동을 효율적으로 추진하는데 중요한 역할을 하였다는 것이다. 이러한 과정에서 지방공무원들은 새마을지도자, 이장, 부녀회장, 청년회 등 마을지도자들을 설득시키고, 상부의 정책이 지역과 마을 사정에 맞도록 조정하여 사업추진의 효율성과 정책의 환류기능이 작동할 수 있도록 하였다.

정갑진(2009; 53-57)은 1970년대 대한민국의 농촌마을은 재정능력, 기술수준, 자조 의식이 미흡한 상태에서 이를 극복하기 위한 정부의 선도적 역할이 불가피한 상황

이라고 기술하였다. 종합적인 농촌개발의 효율성을 높이기 위한 정부의 특징적인 노력들을 살펴보면, 먼저 행정조직, 협의체, 주민대표 등 민·관협력 추진체계를 바탕으로 정부와 농민 간의 협력과 신뢰를 구축하였다는 것이다. 또한 강력한 리더십을 바탕으로 위로는 청와대로부터 아래로는 마을단위에 이르기 까지 정부의 각 부처와 행정조직간의 협의, 조정을 통한 정책추진의 효율성을 제고할 수 있었으며, 새마을운동의 핵심 주체인 새마을지도자의 양성과 역할이 중요한 성공요인으로 작용하였다는 것이다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 범위와 대상은 다음과 같이 한정하고자 한다. 먼저 시기적으로는 1970~1979년 새마을운동을 중심으로, 대상은 농촌 새마을운동의 전개과정을 중심으로 정부 주도의 정책이 상향식으로 전환되는 논리적 근거의 제시를 연구대상으로 하였다. 연구내용으로는 70년대 시대적 환경을 분석하기 위해 정부개입의 당위성은 물론 시장 방임주의 견해를 함께 분석하여 제시하였다. 논리적 근거를 제시하기 위해서 신뢰와 공동체의식을 설명변수로 하였으며 신뢰와 공동체의식의 형성 주체로서 새마을지도자, 추진주체인 행정조직 그리고 지방공무원의 역할을 중심으로 분석하였다.

이를 위한 연구방법은 질적 연구로서 다양한 문헌조사를 바탕으로 연구가 수행되었다. 하향식에서 상향식 모델 방향전환의 논리적 근거를 제시하기에 앞서 신뢰와 공동체의식의 이론적 배경으로서 사회자본의 순기능 분석을 연구내용으로 제시하였다.

Ⅳ. 새마을운동과 상향식 지역사회발전

정부주도의 하향식 개발방식으로 시작된 새마을운동이 상향식 개발이라고 할 수 있는 것은 주민 의식개혁을 통한 자립의지를 고취시킬 수 있었기 때문에 가능했을 것이다. 그렇다면 자립의지(willingness to self-reliance) 구축은 어떻게 가능하였을까? 다양한 이유로 설명될 수 있겠으나 무엇보다 새마을운동은 마을(village)단위 소규모사업을 시작으로 가시적인 성과의 기쁨을 주민들이 체감함으로써 자립할 수 있다는 자신감(Can Do Spirit)을 심어주었으며, 자립할 수 있는 마을을 더 많이 지원함으로써 이웃 간의 경쟁심을 유도하고 이러한 경쟁심은 주민의 화합과 단결을 바탕으로 주민의 응집력을 높이고 이는 사업의 추진력을 가속화시키는 선순환 구조의 계기가 되었을 것이라는 가정이다. 그러나 이러한 가시적 성과와 경쟁력을 통한 혁신적 사고방식을 가능하게 한 요인은 무엇이 있었을까? 아마도 새마을지도자의 역할을 분석함으로써 이러한 질문에 많은 부분은 답할 수 있을 것이다. 또한 새마을운동을 추진하는 과정에 있어서 중앙정부로부터 지방정부인 도-군-읍-면-리(마

을) 단위까지 매우 체계적으로 구축된 정책 전달체계를 분석하고 정책의 환류(feedback)기능이 작동할 수 있었던 요인을 분석함으로써 새마을운동의 상향식 접근방식을 설명할 수 있을 것이다.

본 연구자는 특히 1970년대 시행되었던 새마을운동의 행정추진 체계와 마을 단위에서 핵심적인 역할을 한 새마을지도자를 비롯한 지방관료 및 마을주민들이 어떻게 상호작용할 수 있었는지를 살펴보고자 하였다. 헌신과 봉사정신의 새마을지도자 육성 및 계층제적 추진체계와 이해당사간의 수직적, 수평적 네트워크의 구축은 궁극적으로 마을단위 지역사회의 자발적 참여의지를 고취할 수 있을 배경이 되었다는 것이다.

1. 새마을지도자의 역할

새마을운동과 같은 정부주도의 하향식 개발방식이 자발적이고 상향식 개발로 전환될 수 있었던 배경에는 한국 농촌사회에 내재된 전통적인 사회자본의 형성과 주민의 합의와 선출로 추대된 새마을지도자의 역할이 매우 컸다는 것이다(유석춘·왕혜숙, 2006). 새마을지도자들은 1970년대 34,000여 마을에 적어도 1명씩은 존재하였기 때문에 정부는 이들을 통해 전국적 네트워킹을 바탕으로 체계적인 관리가 가능할 수 있었다⁶⁾. 주민에 의해 선출되고 정해진 지도자 교육⁷⁾을 받은 새마을지도자들은 주민들로부터 신뢰와 지지를 획득할 수 있었고 주민들의 자발적 의사가 반영되었기 때문에 합리적 리더십을 발휘하는데 용이할 수 있었다.

새마을지도자들은 마을단위 지역사회개발을 추진하는 전 과정에서 중요한 역할을 담당하였다. 새마을지도자들은 관과 주민의 연결고리 역할을 하면서 봉사와 희생정신으로 주민과 신뢰관계를 형성하고 정부의 시책을 마을구성원에게 전달함과 동시에 새마을사업의 구상, 입안, 실천과정에서 노정되는 마을의 애로사항을 전달하고 개선책을 건의하여 지원을 이끌어내는 등 조정자, 기획자, 사업가, 혁신가로서의 역할을 수행하였다(윤충로, 2011). 예를 들면 사업계획을 수립하고 필요한 예산을 확보하여 주민들의 노력동원, 물자조달, 주민회의 주재, 주민설득, 집단 간의 갈등해소, 정부와의 창구역할, 면이나 군의 새마을지도자 협의회 참석 등 매우 많은 일들을 수행하였다(황연수, 2006).

내무부에서 발간된 새마을10년사(1980; 729)에 기록된 박정희대통령의 새마을운동 추진에 관한 메모를 보면 “이 계획을 누가 짜느냐, 부락민을 누가 설득하느냐, 여기에 지도자가 필요하고, ~ (중략) ~ 유능한 부락지도자가 있고, 없고는 새마을운동의 성패를 좌우한다”. 고 하면서 새마을지도자의 역할을 강조하였다.

새마을지도자들은 마을발전의 비전을 주민과 함께 공유하여 마을 구성원들로 하

6) 1979년 12월 현재 농촌지역에는 남·여 총 71,123명의 새마을지도자 있었다(남: 35,595, 여: 35,528 명) (내무부, 1980).

7) 새마을지도자들은 마을이장이나 유지 등 전통적인 지도자들과는 달리 조직운영의 비전수립과 목표달성 교육 등 체계적인 리더십 훈련을 받았다(한도현, 2010).

여금 스스로 용기를 부여하고 참여할 수 있도록 공감대를 형성하고, 공감대를 이끌어내는 과정에서 나타나는 다양한 이견, 긴장, 갈등을 조정하여 화합과 참여, 협동하는 마을 분위기를 만드는 역할을 하였다. 새마을지도자들은 마을유지나 단체를 포함하여 지역 주민들간의 유대강화를 통한 지역 공동체를 형성하는데 중요한 역할을 하였고, 이러한 주민들의 지역 공동체의식은 새마을사업이 밑으로 부터의 지역 사회개발이 될 수 있었던 배경이 되었다고 할 수 있다.

새마을지도자들이 지역사회의 합의를 이끌어내기 위해서 솔선수범의 희생을 바탕으로 마을 주민들을 설득하고 민주적 절차에 따라 마을에서 가장 필요로 하는 사업을 다 함께 결정하고 추진함으로써 주민들로부터 지지를 확보할 수 있었으며 이는 마을 공동체의식과 구성원들 간의 신뢰를 축적해갈 수 있는 계기가 되었다.

〈표-1〉 농촌지역 새마을지도자 정규과정 교육실적⁸⁾

년도	새마을지도자 ⁹⁾	새마을부녀지도자 ¹⁰⁾	기초마을	자조마을	자립마을
1972	995(75)	-	53%	40%	7%
1973	995(217)	819(384)	30%	60%	10%
1974	1611(181)	581(419)	18%	62%	20%
1975	1970(107)	738(240)			
1976	1946(-)	717(362)	1%	54%	45%
1977	1996(-)	643(559)	-	33%	67%
1978	1991(-)	556(506)	-	18%	82%
1979	1582(331)	829(676)	-	3%	97%
1980	1217(752)	623(166)			
계	14,303(1663)	5,506(3312)			

자료: 새마을지도자연수원(1982), 새마을지도자연수원 10년사, 내무부(1980)
(괄호안)의 숫자는 비 농촌새마을지도자 및 부녀지도자의 교육생을 의미 함

가시적인 성과를 경험하면서 위로부터 시작된 새마을운동은 수동적인 받아들임에서 벗어나 아래서부터의 적극적인 협력을 하게 되는 계기를 마련할 수 있었다. 새마을운동은 다른 전통적인 지역사회개발운동과는 다른 결과를 가져왔는데 그 이유

8) 새마을지도자교육은 크게 정규과정과 특수과정으로 구분된다. 정규과정은 6일 이상으로 정해진 프로그램에 따라 교육이 진행되는 반면 특수교육은 6일 미만의 단기 교육과정으로 기간 위탁과정이 대부분이다. 새마을지도자교육의 경우는 정규과정에 편성되어 교육되는 것이 일반적이다(새마을지도자연수원, 1982).

9) 새마을지도자들의 교육내용은 2주 과정, 11일 과정, 6일 과정으로 구분할 수 있다. 예를 들어, 2주 과정의 경우 총 134시간 중 일반과목인 새마을정신계발, 자율적 향토질서, 농민지도자기법에 30%, 전문과목인 새마을가꾸기사업, 소득증대사업, 성공사례 및 분임토의에 55%, 그리고 기타과목인 체력, 행사, 평가에 15%로 교육과정이 구성되어 있다.

10) 새마을부녀지도자들의 교육내용을 살펴보면 총 63시간(6일 과정) 중 새마을정신계발(22.2%), 안보·경제(9.5%), 새마을사업추진(9.5%), 성공사례(14.3%), 분임토의(28.6%), 기타(15.9%)로 구성되었다.

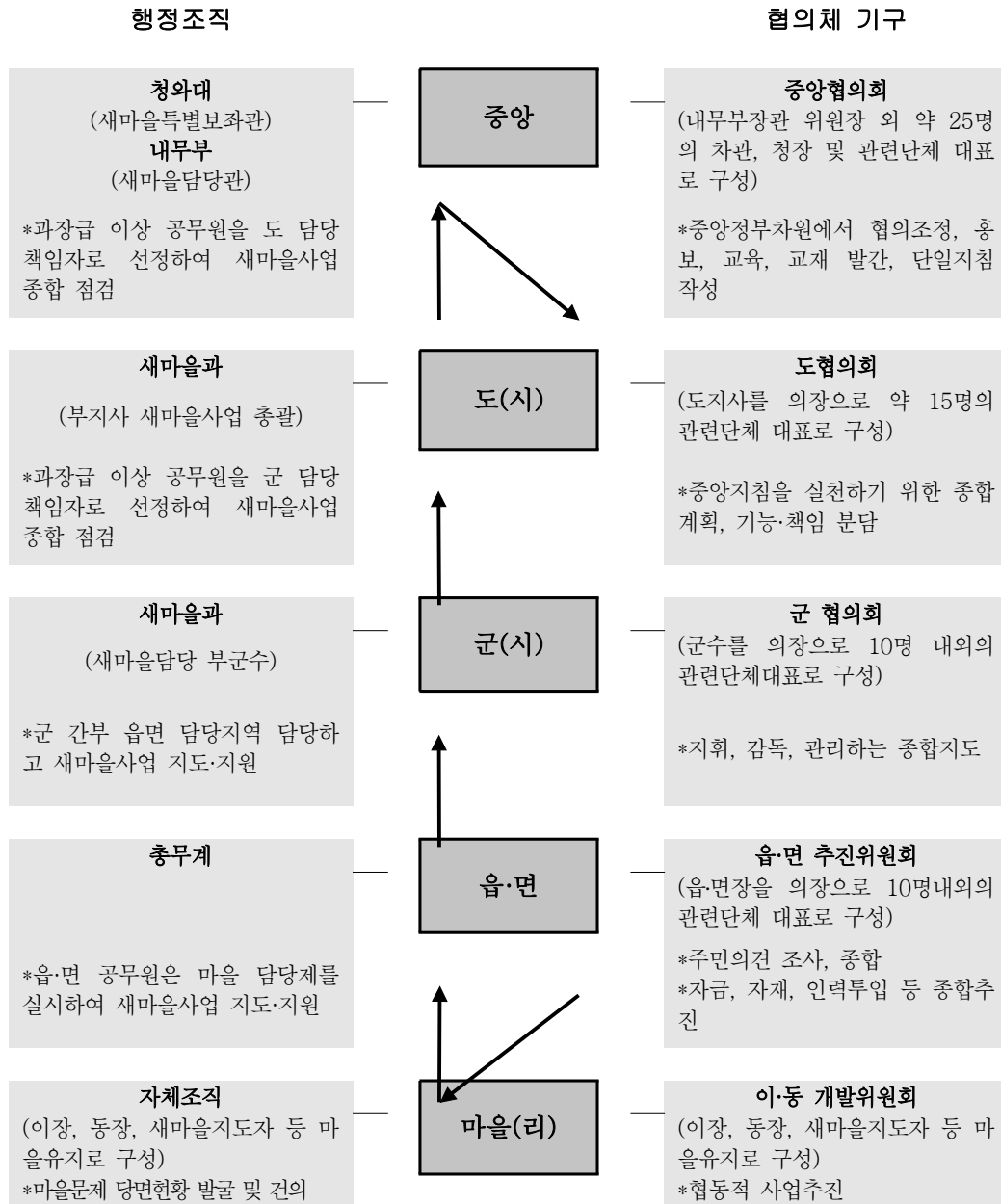
는 새마을운동이 가시적 주민욕구 사업의 실천, 성취감 고취, 마을발전 성취로 이어지면서 참여한 농민들로 하여금 적극적으로 참여할 수 있는 동기부여가 되는 선순환구조를 가질 수 있었다는 것이다(문상석, 2010).

새마을지도자 교육의 대상은 농촌 새마을지도자뿐만 아니라 유관기관으로서 공무원, 농협, 한국방송공사(KBS), 도시지역의 지도자들도 포함하고 있다. <표-1>에 제시된 교육실적은 농촌지역 새마을지도자 및 부녀지도자만을 포함하고 있다. 1972년 개원한 새마을지도자연수원에서 1980년까지 약 20,000명의 농촌 지역 새마을지도자들이 정규과정 교육을 받은 것으로 나타났다(새마을지도자연수원, 1982). 단기 교육과 지역훈련, 농촌진흥청의 영농지도자교육, 동계 영농기술교육 등을 포함하면 훨씬 많은 지도자들이 교육을 받았을 것으로 예상된다. 특히 마을발전단계를 나타내는 자립마을의 비율이 높아지는 시기인 1974년, 1975년도에 상대적으로 많은 지도자들이 교육을 받은 것을 알 수 있다. 이처럼 정부는 새마을연수원이라는 교육기관을 통해 보다 체계적인 리더십 교육은 물론 새로운 영농기술의 보급, 성공사례에 대한 정보 공유, 그리고 다양한 계층의 대표자를 통해 새마을운동 자체를 널리 홍보하고 정책 순응의 수단으로서 국민들에게 알리고자 노력하였다.

2. 새마을운동 추진체계와 추진 주체별 역할

농촌새마을운동의 추진에 있어서 가장 특징적인 점의 하나는 새마을운동을 추진하고 지원하는 체계가 전국적이고 범정부적이었던 점이다. 1970년대의 농촌새마을운동은 중앙정부와 지방정부, 그리고 마을이 유기적으로 연결되고 중앙과 지방의 공무원 및 민간단체가 함께 참여하여 지원하는 추진체계를 보여주고 있다. 새마을운동의 추진기구인 행정조직과 협의기구를 살펴보면 종합적이고 유기적인 협조체계가 구성되었다는 것을 알 수 있다<그림-1. 참조>.

먼저 새마을운동을 담당하는 중앙 행정기구로는 청와대 새마을 담당 대통령특별보좌관을 비롯하여 주무부처인 내무부에 새마을담당관실을 두었고, 도(시) 단위에는 새마을지도과, 군(시) 단위에는 새마을전담 부군수제, 읍·면 단위에는 총무계에서 새마을운동을 담당하였다. 또한 읍·면단위에서는 모든 공무원이 한 마을을 책임지고 관리할 수 있도록 할당하였다(황인정, 1980). 그리고 협의기구로서는 내무부장관을 위원장으로 하고 각 부처의 차관 및 청장이 포함된 새마을중앙협의회, 시·도 새마을협의회, 시·군 새마을협의회, 읍·면 새마을추진위원회, 이·동 새마을개발위원회라는 계통조직을 결성하여 중앙은 물론 일선 마을에 이르기까지 계층별로 담당공무원들을 배정하여 효과적인 집행을 꾀하였다.



〈그림-1〉 새마을운동 추진주체와 역할

지방공무원들은 마을단위에서 추진되고 있는 사업추진 동향을 주기적으로 점검하여 상부로 보고함과 동시에 상부의 지시나 정책방향을 지방으로 전달함으로서 새마을정책이 환류(feedback)될 수 있도록 하는 역할을 하였다. 정부주도로 시작된 새마을운동은 농촌마을의 소득증대, 생활환경개선, 주민의식개조라는 정책목표를 달성하기 위해 정책대상 집단인 농촌사회의 참여가 반드시 필요했으며 이러한 과정에서 지방공무원은 설득과 유인을 위한 조정자인 동시에 촉진자로서의 역할을 충실히 수행하였다(엄석진, 2011).

정부는 새마을운동을 추진함에 있어 부처 간의 업무 중복과 낭비적 요소를 최대

한 피하고 정부의 지침이 효율적으로 반영되면서 또한 마을단위의 여러 가지 건의 사항이나 지역의 실증이 상위 계층으로 전달될 수 있도록 추진체계를 구성하였다. 중앙정부수준에는 내무부장관을 위원장으로 하는 중앙협의회는 관계부처의 사업추진 현황을 종합, 검토, 조정하여 단일지침을 하달하는 기능을 하였으며, 도지사가 의장이 되는 도(시) 협의회는 군(시)에서 보고한 새마을 사업 계획을 심의하고, 중앙으로부터 하달된 사업을 기능별로 심의 조정하여 기능별 책임자를 지정하는 등 공식적 의결기관의 역할을 하였다. 그리고 군(시)에는 군(시)협의회를 두어 관내에서 계획, 추진되고 있는 종합지도 업무를 수행하게 하였다. 또한 읍·면장을 의장으로 하여 읍·면추진위원회를 두어 새마을사업을 종합 추진하는 기능을 하였고, 새마을운동의 추진주체인 마을에는 새마을지도자를 의장으로 하는 리·동개발위원회를 두어 마을의 새마을 사업을 계획하고 입안하며 동시에 협동적 사업추진을 담당하였다(황인경, 1980; 내무부, 1980; 윤광재·전기우, 2009). 이러한 새마을사업 업무 추진체계와 네트워크는 정부 주도로 시작된 새마을운동이 마을중심의 자발적인 상향식 개발모형으로 발전할 수 있는 계기를 만들어주었다고 생각된다.¹¹⁾

V. 결 론

1. 농촌개발전략으로서 새마을운동

1970년대 새마을운동이 농촌사회개발전략으로써 성공할 수 있었던 요인을 분석하는 것은 새마을 세계화 및 현지화 과정에서 필요한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다. 왜냐하면 해외 원조개발 모델로서 새마을운동이 성공하기 위해서는 의존적 타성에 익숙해 있는 수원국 농촌주민의 정신계몽과 새마을운동이 효율적으로 작용할 수 있었던 정치, 경제, 사회적 환경에 대한 충분하고 정확한 연구와 분석이 필요하기 때문이다. 이러한 연구는 새마을 ODA사업의 효과성 측면과 새마을운동 현지화 작업에 앞서 반드시 필요한 선행적 연구라 할 수 있다. 본 연구의 결과를 종합하면 새마을운동이 자립적 지역사회개발전략으로서 한국사회에서 성공적으로 정착될 수 있었던 이유를 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 정책결정권자의 강력하고 일관성 있는 사업집행, 새마을지도자의 헌신과 열정, 주민의 참여와 협력, 계층제적 행정조직의 통일성 등이 적절하게 작동했기 때문에 가능했다는 것이다. 그리고 1970년대 경제¹²⁾·사회 환경을 포함하여 새마을운동에 직·간접적으로 영향을 미친 정책적 상

11) 행정조직은 그 성격상 결정, 시행, 보고 등의 체계적인 절차와 통일된 행정 처리를 선호하는 경향이 있다. 이러한 행정집행의 특징은 red tape(규칙주의, 형식주의) 이라는 단점으로 설명될 수 있고 강력한 중앙집권적 정치구조에서는 관제 혹은 동원의 기제로 악용될 수 있을 것이다. 그리고 확실적인 사업 계획에 따른 실적 위주의 사업 관행이 문제로 제기되기도 한다. 그러나 본 연구자는 국가의 정치, 경제 발전수준에 따라서는 관료집단(정부)의 적절한 개입이 국가와 지역 발전의 중요한 역할을 할 수 있다는 긍정적 측면도 있음을 밝히고자 한다.

12) 1970년대 우리나라의 년 평균 경제성장률은 7%를 상회하였으며, 동 시기 1인당 GNI는 1970년

황을 분석하면 다음의 몇 가지를 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 정부의 강력한 정책추진 의지를 꼽을 수 있을 것이다. 한국은 1970년대 산업화와 도시화의 진전으로 상대적으로 발전의 속도가 느린 농촌지역 발전에 정부와 정치지도자는 큰 관심을 가진 시기였다. 정책의 최고 결정권자인 대통령의 강력한 새마을운동 추진의지와 체계적인 행정지원이 정책추진의 효율적인 집행을 가능하게 하였다. 이처럼 정부의 강력한 정책추진의지는 새마을운동이 농촌지역사회개발을 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있었던 근거를 마련해 주었다. 아무리 행정조직이 체계적으로 잘 구축되었다고 하더라도 정책추진에 대한 정책결정자의 정책의지가 약했다면 그 정책은 지속되기 어려웠을 것이다.

둘째, 공무원과 행정조직 간의 유기적 관계를 통해 하향식 개발이 상향식 개발로 전환되고 자립적 농촌개발 모형으로 진화하는 계기를 마련하였다. 새마을운동은 정부의 정책추진 의지에 따라 행정체통의 일사불란한 업무처리가 가능하였다. 1970년 중앙집권적 행정체통은 정책집행의 신속한 처리와 공공정책 관리의 효율적 처리가 가능하였다. 이러한 강력한 행정체통의 수직적 연계는 정책집행의 신속한 처리와 의사전달 체통의 명확성과 대응성을 높이는 계기가 되었다. 이러한 의사전달체통의 명확성, 신속성, 대응성은 하향식 개발정책의 상향식 개발접근으로의 전환으로 이어지는 한국의 독특한 농촌개발방식을 만드는 계기가 되었다고 할 수 있다. 특히 정책집행의 순응(compliance)을 확보하고자 부처 내·외부 간의 협의체를 구성하여 이해당사자 간의 이견을 좁히고 정책을 홍보하는 수단으로 활용하고자 노력하였다. 이러한 협의체는 수평적이며 수직적으로 조직하여 체계적으로 관리함으로서 새마을운동을 효율적으로 운영하는데 도움이 될 수 있었다.

셋째, 개발도상국 수준에서의 중앙집권적, 계획적 개발모형의 순기능적 역할을 제시할 수 있다. 중앙집권적이며 정부의 계획적 새마을운동은 1970년대 국가발전의 수준에 적합한 개발모형이라고 볼 수 있다. 만약 1970년대 한국의 새마을운동이 성공한 농촌사회개발 모델이라고 평가 할 수 있다면, 개발도상국의 경제, 정치발전 수준에서는 발전국가론적 개발전략이 보다 효과적일 수 있다는 것이다. 엘리트로 구성된 정부의 관료조직이 국가의 미래에 대한 비전을 바탕으로 시장에 개입하고 경제 및 사회발전을 방향을 리드하는 것이 경우에 따라서는 합리적일 수 있다는 것이다.

넷째, 우리나라는 전통적으로 지역사회 공동체의식이 풍부하여 새마을운동을 추진하는데 양호한 환경을 가지고 있었다고 할 수 있다. 우리나라는 농경사회적 문화에서 계, 두레, 향약 등의 공동체적 의식과 혈연, 지연을 중심으로 한 언어, 풍습 등 강한 유대감 그리고 가족중심의 연대의식과 지역주민간의 상호의존성을 바탕으로 한 지역의 공동체의식이 형성되었다고 할 수 있다. 지역사회 공동체의식은 일정한

248 달러였으며 1978년에는 1,406달러로 증가하였다. 특히 이 시기는 광공업과 사회간접자본 및 서비스업에서 높은 생산을 보여주었다(한국은행, 1984). 이러한 경제성장 환경은 농산물의 구매력으로 이어질 수 있었으며 증가하는 사회간접자본시설의 확충은 간접적으로 새마을운동의 효과를 극대화하는데 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 역으로 말해 도시지역과 공업부분의 성장이 없이 새마을운동 자체만으로는 100% 정책의 효과를 거두기 힘들다고 할 수 있다.

지역 내 주민들간의 일차적인 상호작용을 통해서 형성되는 것으로 일반적으로 동질성, 상호의존성, 책임감공유, 대면적 관계, 공동목표와 공동행동의 특성이 있으며 특히 농촌사회와 많은 관련을 가지고 있다(김경준·김성수, 1998). 이러한 전통적인 마을 공동체의식은 일제 강점기에는 정부주도의 조합이나 농촌진흥운동 그리고 해방 이후에는 새마을운동으로 이어져 내려왔다(김신일, 1993; 신승국, 1994).

다섯째, 새마을지도자의 역할, 새마을지도자의 리더십은 궁극적으로 사회자본의 구성요소인 신뢰와 공동체 의식을 구축하는데 중요한 역할을 하였다는 것이다. 신뢰와 지역사회 공동체의식은 주민의 참여를 이끌어낼 수 있는 사회적 여건이며 참여의 선행조건이라 할 수 있다. 새마을지도자들은 지역사회의 여건과 주민 정서를 정확하게 파악하고 새마을지도자 교육을 통해서 습득한 리더십 교육은 이러한 사회자본을 이끌어내는데 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 궁극적으로는 지역사회 주변에 구축된 신뢰와 지역사회 공동체의식은 위로부터의 마을 개발계획을 아래로부터의 자립적 개발방향으로 전환할 수 있는 배경이 되었다고 할 수 있다.

2. 논의의 종합

지금까지 상향식 지역사회개발의 동인에 대해 논의하였다. 연구의 결론과 한계점을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 지역사회발전이 성공적으로 추진되기 위해서는 일차적으로는 지역사회의 발전의지가 선행되어야 하며 여기에 주민들의 자발적 참여를 유인할 수 있는 동기부여자 그리고 정책의 지속적인 추진을 위한 일관적이며 종합적인 추진체계의 확립이 수립될 때 가능할 것이다. 본 연구는 한국적 지역사회개발의 대표적인 모델인 새마을운동의 작동원리를 분석한 논문으로 주민의 자발적 참여를 유도한 마을지도자와 지방 일선 공무원의 역할을 강조하고 있으며 정책의 환류를 용이하게 한 계층제적 행정 추진체계의 순기능을 지적하면서 이러한 요인들이 상향식 개발방향으로의 전환을 가능케 한 직접적인 영향요인이라고 주장하였다. 새마을운동을 한마디로 요약한다면 “정부주도형 상향식개발”의 독특한 개발방식이라 할 수 있을 것이다(Saemaul Undong is a very typical development model of government initiative). 또한 외부 환경적 요인으로는 한국 농촌사회에 오랫동안 내재되어온 강한 애향심과 공동체의식과 같은 전통적인 사회자본은 새마을운동을 보다 효과적으로 추진할 수 있게 한 사회문화적 배경이었다는 점을 함께 지적하고 있다.

끝으로 본 연구가 1970년대 새마을운동의 작동원리를 연구한 것으로서 현대적 관점에서 탈 농촌화된 지역사회개발에 적용할 수 있을까 하는 의구심을 가지고 있으며, 또한 연구의 논리적 전개가 지나치게 연구자의 주관에 의해서 합리화되는 것은 아닌지 하는 의구심과 함께 연구자의 논리를 보다 객관적으로 증명하고 객관화시킬 수 있는 추가연구의 필요성을 제기하면서 연구의 결론을 맺고자 한다.

【참고문헌】

- 강용배, 2003, “지역사회 정체성과 사회자본 형성요인 분석”, 「한국정책과학학회보」, 7(2): 189-215.
- 고병호·한석태, 1987, “지방화시대에 따른 지역발전모형과 새마을운동 전략에 관한 연구”, 「새마을연구논문집」 4집: 127-151, 청주대학교 새마을연구소.
- 김남선, 2002, 「지역사회개발론」, 서울: 도서출판 두남.
- 김경준·김성수, 1998, “지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구”, 「지역사회개발연구」, 23(2): 211-232.
- 김영정, 2008, “상향식 지역발전정책의 성공조건과 과제”, 「지역사회학」, 10(1): 53-70.
- 김영철, 1976, 「신체계 지역사회개발론」, 서울: 상지사.
- 김신일, 1993, 「민주적 공동체의식 형성과 과제」, 서울: 공보처.
- 김홍순, 2001, “상향식 지역개발론에 대한 비판적 고찰”, 「지방정부연구」, 5(1): 145-168.
- 노화준·노유진, 2010, “새마을운동의 추진논리와 발전전략의 재음미: 사회·테크놀로지·생활환경시스템의 통합시스템모형과 복잡적응적 시스템의 관점에서”, 「정책분석평가학회보」, 20(4): 269-299.
- 문상석, 2010, “새마을운동과 정신개조: 탈 근대화된 농민의 성장”, 「사회이론」, 38(가을/겨울): 35-69.
- 박경, 2003, “상향식 농촌개발전략의 도입방안”, 「국토연구」, 통권 258: 110-120.
- 박동서, 1974, “새마을 지도자의 역할, 선출 및 지도기술”, 「행정논총」, 12(2): 2048-2082.
- 박종호, 1986, “새마을운동과 지역사회개발”, 「새마을연구논문집」 3집: 17-31, 청주대학교 새마을연구
- 박진도·한도현, 1999, “새마을운동과 유신체계: 박정희 정권의 농촌 새마을운동을 중심으로”, 「역사비평」, 47: 37~80.
- 박혜영·김정주, 2012, “사회적자본이 지역주민의 만족도와 공동체의식에 미치는 영향 분석”, 「한국거버넌스학회보」, 19(3): 47-66.
- 소진광, 2007, “지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동”, 「한국지방자치학회보」, 19(3): 93-112.
- 신승국, 1994, “한국인의 공동체의식 형성과 제고방안”, 「용인대논문집」, 10(6): 123-136.
- 엄석진, 2011, “동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서의 지방공무원의 역할”, 「한국행정학보」, 45(3): 97-122.
- 유병용·최봉대·오유석, 2001, 「근대화전략과 새마을운동」. 서울: 백산서당.
- 윤상우, 2001, “동아시아 발전국가론의 비판적 검토”, 「경제와 사회」, 50: 158-185.
- 윤광재·전기우, 2009, “발전국가론적 시각하의 새마을운동 기원과 발전에 관한 연구”,

- 「대한정치학회보」, 17(2): 73-102.
- 이금옥, 2001, “탈 농촌화 지역 주민의 공동체의식과 사회적 자본”, 「한국농촌지도학회지」, 8(2): 223-234.
- 이만갑, 1984, 「공업발전과 한국농촌」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 이미숙, 2013, “새마을운동의 이론적 담론과 패러다임의 연구”, 「지방행정연구」, 27(1), 45-70.
- 임경수, 2012, “사회적자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을운동”, 「지방행정연구」, 26(3): 27-58.
- 윤충로, 2011, “구술을 통해본 1970년대 새마을운동”, 「사회와 역사」, 90: 79-109.
- 정갑진, 2009, 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」, 한국개발연구원 (KDI).
- 조철주, 1986, “새마을운동과 지역개발”, 「새마을연구논문집」 3집: 33-49, 청주대학교 새마을연구소.
- 조희연, 1997, “동아시아 성장론의 검토: 발전국가론을 중심으로”, 「경제와 사회」, 36: 46-76.
- 한도현, 2010, “1970년대 새마을운동에서 마을 지도자들의 경험세계”, 「사회와 역사」, 88: 267-305.
- 황연수, 2006, “농촌 새마을운동의 재조명”, 「농업사연구」, 5(2): 17-53.
- 황인정, 1980, 「한국의 종합농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망」, 한국농촌경제연구원; 연구총서 2.
- 허훈·김중수, 2008, “지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역개발방안”, 「한국정책연구」, 8(2): 41-62.
- Dunhan. A., 1960, “Community Development” in H. K. Russel ed., Social Year Book N.Y.: National Association of Social Workers.
- Kuznets. S., 1955, “Economic Growth and Income Inequality”, The American Economic Review, 45(1): 1-28.
- Johnson, C., 1982, MITI and the Japanese Miracles, Stanford: Stanford University Press.
- Friedmann, J., 1987, Planning in the Public Domain, Princiton: Princiton University Press.
- Friedmann, J., 1992, Empowerment: The Politics of Alternative Development. Cambridge: Blackwell.
- Putnam, R., 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- 새마을지도자연수원, 1982, 새마을지도자연수원 10년사
- 내무부, 1980, 새마을운동10년사(자료편).
- 한국은행, 1984, 국민소득통계의 기준년(1980) 개편, 조사통계월보, 1984(2월호): 43-54.