특집

민주화 이후의 개혁 정책 의제

한국의 대통령 리더십과 통치성, 그리고 정치사회 **윤민재**

열린우리당의 정당개혁과 그 결과에 대한 연구 **박찬표**

한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석 **박배균**

진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명 현황과 향후 과제 **김상숙**

한국의 대통령 리더십과 통치성, 그리고 정치사회

윤민재
연세대학교

〈논문요약〉

대통령중심제의 한국사회에서는 대통령의 권한, 정책결정의 메커니즘, 리더십, 그리고 권력구조 내의 주체들의 정치적 입장, 전략이 대통령의 통치의 성격 및 내용을 결정짓고 있다. 이 가운데 리더십은 중요한 개념이다. 리더십은 단순히 개인의 역량, 특징, 자질의 문제가 아니라 다양한 사회적 주체들과의 상호작용 속에 배태되고 생성되며 다양한 구조적 조건과 사건, 정책 속에서 변형되고 재창조되는 역동적 개념이다. 그러나 권력과 리더십만이 아닌 새로운 개념을 통해 정치구조, 국가, 통치의 문제들을 살펴볼 필요가 있다. 두 개념은 이러한 문제들을 분석하기에는 많은 한계를 지니고 있다. 현대사회의 복합적인 권력구조의 본질과 통치의 복잡성, 그리고 국가라는 거시적 구조의 이해 등을 위해서는 통치성 개념을 끌어들일 필요가 있다. 통치성은 국정관리라는 거시적 의미와 밀접한 연관성이 있으며 동시에 다양한 주체를 생산하고 성원들의 삶과 물질적인 것까지 관리하는 포괄적 개념이다.

대통령은 한국사회의 정치권력의 핵심이자 사회갈등과 대립을 해소

하고 국민성원들을 통합시킬 수 있는 핵심적 주체이다. 대통령의 통치와 권력행사는 리더십으로 드러난다. 이러한 과정들은 정치사회를 이해할 수 있는 중요한 과정이기도 하다. 앞에서 말한 리더십과 통치성의 개념들은 대통령 연구의 지평을 넓히고 대통령에 관한 학제간 연구의 기반을 조성할 수 있을 것이다. 이를 통해 한국사회의 대통령 리더십이 갖는 본질적 의미가 무엇이며 한국의 민주주의 발전과정에 어떠한 정치적, 역사적 의미를 갖고 있는가를 이해할 수 있을 것이다.

■ 주요어: 리더십, 통치성, 민주주의, 대통령, 권력

1. 머리말: 문제제기

민주주의는 갈등의 사회화를 주요 핵심적 과정으로 인정하고 그것을 합리적으로 해결할 때 발전하게 된다. 민주화 이후 한국의 대통령들의 통치과정을 보면 대통령의 우월적 지위를 남용하거나 지나치게 권한행사를 하고 사법부와 의회의 독립성과 자율성을 훼손하는 제왕적 대통령의 모습을 보여준 것은 부인할 수 없다.[1)]

이 때문에 대통령에 대한 연구와 분석은 사회갈등에 대한 이해와 해결의 문제와 밀접한 연관성을 갖게 된다. 정치의 핵심은 대중이 갈등의 확산에 참여하는 방식 및 대중과 갈등 간의 유동적인 관계를 관리하는

1) 이와는 달리 대통령제가 한국에서 성공할 수 있었던 것은 한국의 대통령들이 헌법에 규정되지 않은 초법적, 편법적 방법으로 권한을 확대하여 국회의 실질적인 역할을 무력화했기 때문이라는 시각이 있다. 미국의 경우, 대공황 이후 대통령 비서실을 강화한다든지 '국가안전법'을 제정하여 외교안보정책기구를 창설하여 대통령의 외교정책권을 강화하기도 하였다(조윤제 2009, 96-99).

과정이다(Schattschneider 2008, 44). 대통령은 갈등관리의 문제를 매우 중요한 과제로 인식해야 한다. 왜냐하면 이를 통해 대통령의 리더십이 평가받기 때문이다. 대통령제하에서 정부는 갈등을 사회화하는 거대한 도구이자 엔진의 역할을 한다(Schattschneider 2008, 215). 갈등을 억누르기보다는 공론화하고 사회화하며 전국화할 때 대통령의 리더십은 빛을 발하게 된다. 정치조직과 지도자들은 대중이 정치에 관여하는 것을 활용함으로써 바람직한 정책의 대안을 찾게 된다. 따라서 최고지도자들인 대통령이 독특한 국민과의 관계를 유지하는 가운데 전개되는 다양하고 역동적인 정치과정들을 분석하고 평가하는 일은 대통령을 객관적으로 분석할 수 있는 중요한 과제가 되기도 한다.

한국의 역대 대통령들은 반공주의, 산업화, 근대화, 민주화를 주요 구호로 내세웠고 그와 관련된 권력과 자원동원, 권력투쟁에는 익숙했지만 주어진 권력과 자원을 합리적, 효율적으로 동원하여 민주주의를 제도화하고 꽃 피우는 데는 실패하였다.[2] 민주화 이후 대통령들의 국정운영

---

2) 이와 관련하여 박정희 대통령시기의 국정운영방식을 자본가, 기업가, 은행가의 역할을 모두 하는 '정치적 기업가'로서의 정부로 표현하기도 한다. 이때 국가는 구체적 성장목표를 지향하는 경제전략 계획자이자 그 집행주체의 역할을 동시에 하게 된다(권태준 2006); 기업은 정부에 의해 국가계획과정에 편입된 보조적 동업자였고 모든 경제주체들은 박정희 정부(행정부)에 종속된 관계였고 공과 사가 하나로 묶여 구분이 되지 않는 체제였다. 특히 박정희 정부에서는 청와대 비서실이 중화학공업화를 추진하면서 엄격하고 업적 지향적인 통치본부의 역할을 하기도 하였다. 박정희 정부 당시 김정렴 비서실장은 박정희를 대할 때 조선왕조의 임금을 대하듯 극존칭의 언어를 사용하고 예법을 지켰으며 박정희의 지시를 받을 때는 군대식으로 병사들이 상관 앞에서 하듯 양손을 몸 옆에 붙이고 부동자세로 꼿꼿하게 서 있었다고 한다. 이들 비서들에게 있어 한국적 민주주의의 큰 목적은 박정희가 국력을 증강하고 조직화하기 위한 것이라고 천명한 유신을 달성하는 것이었다. 당시 비서들은 중화학공업 육성이 박정희가 추구하는 경제적, 정치적 목표를 성취하게 할 것이라는 확신을 가지고 있었다. 당시 상공부 관료들은 실용적 개혁주의자들이었고 근대화된 공업국가를 건설하는 수단으로 방위산업 중심의 급속한 공업화에 관심을 가지고 있었다(김형아 2005, 260-261); 특히 박정희 시대의 리더십은 견고한 관료제의 힘에 의해 뒷받침되기도 하였다. 당시 관료제는 군대식 조직규율을 도입하고 전직군인과 민간인으로 구성된 기술관료제의 성격을 지녔다. 이러한 관료제는 국가적 과업의 실적 성취와 상승해 더욱 발전하게 되었다(권태준 2006, 138); 1972년 유신체제 이후에는 국가의 권위와 권력이 군대식으로 규율된 관료조직에 집중되어 목표지향적 관

을 보면 민의를 상향식으로 수렴하기보다는 청와대나 비서진 등을 정점으로 아래로 명령을 내리는 권위주의적인 방식이 많았다. 이에 따라 행정부의 전문성과 자율성이 제한되기도 하였고 때로는 의회정치에 개입하여 입법과정을 왜곡하고 야당을 제압의 대상으로 삼아 정당정치를 훼손하기도 하였다(조성환 2012, 145).[3)]

민주주의는 매우 추상적이고 심오한 철학의 영역이지만 한편으로 보면 평범한 대중들의 요구에 민감하게 반응하도록 고안된 정치질서로 볼 수 있다. 민주의의의 유형은 다양하게 존재하고 있지만 어떠한 민주주의체제이든 리더와 추종자, 그리고 그들의 관계, 영향력은 반드시 존재한다. 현대사회는 참여민주주의가 강조되고 있지만 과두제의 철칙은 유효한 상태로 존재하고 있다.

따라서 민주주의는 리더십의 기술적 불가피성을 인정하지 않을 수

리, 통제능력의 시스템이 더욱 강화되었다. 이를 바탕으로 박정희 정부는 국가가 경제성장과 자립경제수립에 총력을 기울이는 일은 '우리 민족을 위해 당연한 일이다'라는 인식을 강화시켜주었다. 박정희는 이와 함께 금욕적이며 평등주의적인 가치들, 즉 자조, 근면, 협동, 단결, 자립, 협력 등을 중요한 가치로 보고 이를 국민들에게 제시하였다. 특히 이러한 정신들은 새마을운동에서 강조되었는데 이것은 중공업화와 유신개혁과 관련된 새마을 시민들에게 요구되는 미덕이자 범국가적인 정신동원이었다. 그러나 이러한 인식도 경제성장이 지속됨에도 불구하고 계층 간, 지역 간 불평등과 갈등이 심화됨으로써 그러한 일체감은 점차 약화되었다. 이것은 민주화과정이 시작되었음을 보여주는 것이었고 박정희 정부의 리더십이 약화될 수밖에 없는 구조적 환경이었다(김형아 2005).

3) 한국의 정당들은 총선거나 대통령선거시기마다 이합집산과 파벌갈등과 대립을 지속적으로 보여줌으로써 안정된 정당체계를 성취하기가 힘들었다. 한국의 대통령들도 정당과 의회를 대등한 정치파트너로 인정하기보다는 여당의 정책활동이나 정당조직 내부의 결정사항에도 관여하고 직접 통제하기도 하였다. 심지어는 입법발의, 정책설득 등 중요한 정책결정과 관련하여 당정회의를 활용함으로써 더 강한 통제력을 행사하기도 하였다. 즉 당정회의 결과가 바로 의정활동의 내용으로 반영되었다(곽진영 2009). 대통령은 행정권력과 의회권력(정당권력)을 동시에 누리면서 강력한 통치의 근거를 마련하였다. 그렇기 때문에 대통령은 헌법에 명시된 대로 행정부의 수반으로서 의회를 존중하고 정당의 자율성을 보장하는 리더십과 식견을 가져야 하고 사법부의 권한을 침해하거나 인사권을 이용해 독립성을 훼손하는 일을 막을 필요가 있다. 또한 민주화 이후에도 대통령들은 지역주의를 교묘히 활용한다든지 자신의 정치노선과 정책을 도덕적으로 높게 평가하고 상대방의 의사를 묵살하는 태도를 보이기도 하였고 소통과 대화보다는 불통의 모습을 보임으로써 타협과 설득의 정치를 무시하기도 하였다.

없다. 이것은 리더와 추종자들의 관계는 영향력 면에서 불균형하며 실제 이들의 관계가 불평등함을 보여준다. 따라서 민주주의를 발전시키고자 할 때 문제는 권력의 영속화와 특권이 없는 리더십을 어떻게 만들 수 있는가 하는 점에 있다(Keohane 2012, 211).

한국의 정치사회를 들여다보면 대통령의 리더십이 대내외적 여건과 대통령 개인 등의 문제로 인해 합리적으로 전개되지 못하는 상황이 나타났다. 때로는 정책대안을 철저히 준비하지 않은 상태에서 대통령후보가 정당 내에서 먼저 선출되고 그 다음 대통령이 된 이후에 정책대안을 만들고 국가의제(state agenda)를 제시하거나 통치이념을 확립하는 경우도 있다. 정책대안을 준비하고 갈등을 사회화하는 문제는 대중들의 삶의 조건을 어떻게 향상시킬 것인가 하는 고민과 연관되어 있다. 이 문제는 바로 정당정치의 확립과도 관련되어 있다.

또한 한국정치사회는 1987년 이후 제도적인 차원에서 형식적 민주주의의 완성을 지향하면서 실질적인 차원의 민주주의 발전을 위한 경로를 걸어왔다. 이 과정에서 정치사회, 시민사회, 국가(행정권력)는 상호협력하기도 하였고 때로는 긴장, 갈등 관계 속에서 대립, 협조, 상호보완의 모습을 보여주었다. 대통령중심제의 권력구조를 가진 한국사회에서는 대통령의 권한, 정책결정의 메커니즘, 리더십, 그리고 권력구조 내의 주체들의 정치적 입장 및 전략이 대통령의 통치의 성격 및 내용을 결정짓는 중요한 변수가 되고 있다. 대통령은 최고권력자이자 주권자이면서 동시에 정책을 통해 국민들로부터 평가를 받는 위치에 있다. 대통령은 리더의 역할을 통해 정치사회에서 전문성을 획득하고 그 전문성을 기초로 대중들의 일상적인 영역까지 통치하게 된다. 대통령의 통치의 성공은 한국민주주의 발전을 촉진하지만 통치의 실패는 민주화과정에 역행하는 결과를 낳기도 하고 반대세력의 저항을 분출시켜 민주화과정을 지체시키거나 사회의 분열과 대립을 양산하기도 한다.

이 연구에서는 한국정치사회를 평가할 때 어떠한 개념들이 필요한

지, 그리고 그 개념들이 어떠한 유기적 관계를 맺을 수 있는지, 또한 그를 통해 한국정치사회를 어떻게 평가할 것인가를 고찰하고자 한다.

먼저, 대통령의 리더십의 문제를 제기할 수 있다. 리더십은 권력구조와 국가, 시민사회, 정치사회와의 관계 속에서 형성되는 역동적인 개념이며 거시적인 정치구조와 민주주의 발전과정에 영향을 미치는 핵심적 개념이다. 이를 위해 무엇보다도 리더십을 새롭게 해석하는 일이 필요하다. 이 연구에서는 리더십 개념을 사회학적으로 재구성할 수 있는 가능성을 모색해 보겠다.

둘째, 리더십만으로는 대통령의 국정운영, 통치문제를 체계적으로 설명하는 데 한계가 있기 때문에 통치성의 개념을 제기하고자 한다. 리더십은 대통령을 중심으로 전개되는 한국정치사회의 총체적인 모습과 그것이 지니는 역사적 함의, 그리고 정치경제적 의미 등을 체계적으로 포착하는 데 한계가 있다. 그렇기 때문에 대통령의 분석을 위해서는 또 하나의 축인 통치성의 개념이 요구된다. 통치성은 푸코에 의하면 일반적으로 "인구를 주요 목표로 설정하고 정치경제학을 지식의 형태로 삼고 안전장치를 기술적 도구로 이용하는 지극히 복잡하지만 아주 특수한 형태의 권력을 행사하게 해주는 제도, 절차, 분석, 고찰, 계측, 전술의 총체" 라고 보았다. 한편 여기에서 통치는 지도자가 개인에게 일어나는 일이나 그들이 하는 모든 일에 책임을 지고 지도자의 권위 아래 개인을 위치시키는 것, 그리고 개인들의 삶 전반에 걸쳐 그들을 자신의 의지대로 인도하려는 활동 모두를 말한다. 근대국가는 규율 메커니즘의 적용행위에 궁극적인 책임을 지닌 총체적 제도이고 통치성은 흔히 말하는 거버넌스(governance)와는 다른 개념으로 국가의 배후에서 작동하는 포괄적인 권력 메커니즘이다(박홍서 2012, 61). 통치성 개념은 국가의 거버넌스가 권력관계 속에서 역사적으로 어떻게 구축되었는가에 관한 문제와 연결되어 있다. 이 연구에는 이러한 의미로 통치와 통치성의 개념을 사용할 것이다.

셋째, 대통령 평가에 대한 새로운 방법이 필요하다는 점이다. 바로

이러한 점들이 본 연구에서는 왜 필요하며 그러한 개념들이 어떠한 연관성이 있는가를 집중적으로 파악하고자 한다.

2. 대통령 리더십 개념에 대한 이해

리더십에 대한 정의는 다양하다. 리더십에 대한 연구는 다양한 분야의 학문을 통해 진행되고 있다. 그 가운데 특히 경영학, 행정학, 심리학 분야의 연구성과는 다른 분야보다 월등히 앞서 있다. 기존 리더십 연구들은 리더십은 '리더가 지닌 특성(자질과 능력)'과 이러한 특성이 발현되는 '리더의 행동양식'과 관련이 있다고 보고 있다. 또한 동의를 얻어내는 기술, 영향력의 행사, 설득의 한 형태, 권력관계로 리더십을 설명하기도 한다(박찬욱, 정윤재, 김남국 1997, 17).

국내 리더십 연구는 주로 행정학, 정치학, 심리학, 경영학 분야에서 이루어졌다. 그 가운데 대통령의 리더십에 관한 연구도 다양한 분야에서 오랫동안 지속적으로 연구결과가 발표되고 있다. 특히 정치학과 행정학의 분야가 대통령 리더십 연구를 주도하고 있다. 분야는 다르지만 이들 연구들은 뒤에서 지적하고 있지만 개인의 능력, 자질, 특성, 심리 등을 중요한 분석대상으로 하고 있다는 점에서 공통된 특징을 가지고 있다.

김호진은 리더십을 국가경영자가 대항세력을 무력화시키고 국민들로부터 동의와 지지, 참여와 협력을 이끌어내는 정치공학술이라고 정의한다(김호진 2006, 115). 사람들은 두려운 지도자보다는 존경하는 지도자를 더 쉽게 배반한다는 마키아벨리의 리더십 주장, 즉 인간적이면서도 야만적인 이중적 성향의 리더십을 강조한다. 그는 리더십을 정치공학적인 측면, 일종의 처세술과 통치술의 시각에서 풀어나가고 있다.

한편 국내외의 리더십 이론의 연구성과를 체계적으로 분석하면서

특히 국내연구에서 리더십이 중요한 분석관심 대상이 되지 못하고 있는 점을 비판하는 국내연구도 있다(정윤재 2012). 특히 정윤재는 정치분야의 리더십연구의 대표주자인 터커(Robert C. Tucker)의 주장을 면밀히 분석하고 있다. 터커는 고전정치학자들의 연구를 분석하면서 권력중심적인 리더십 분석은 지도자들이 무슨 일을 하고 있으며 국민들로부터 그들이 무슨 일을 할 것을 기대받고 있는지를 밝히지 못한다고 비판한다.

정윤재는 정치 리더십에 대한 관심은 민주주의를 변화의 과정과 추진으로 파악하게 하고 각 국가의 지도자들이 국민과의 관계를 유지하는 가운데 전개되는 역동적인 정치과정을 분석, 평가하는 계기를 마련해줄 것이라고 보고 있다(정윤재 2012, 60-61). 이를 근거로 그는 미래사회의 리더십은 미래에 대한 명료한 비전과 책임의식을 지니고 국내요구와 국제협력의 필요성을 조화시킬 수 있는 지도능력을 갖추어야 한다고 주장한다. 그는 이러한 시각을 한국정치 비판에 적용한다. 이에 대한 근거로 한국사회의 대통령 리더십의 단점을 세 가지로 지적한다. 첫째 사상적 리더십의 빈곤이다. 시대적 흐름과 대세에 현실적, 실용적으로 적응하는데 급급했고 민족경험에 대한 자기성찰이 부족했다고 비판한다. 특히 역대 대통령들은 사상적, 문화적 정체성을 심어줄 사상적 리더십을 반공과 근대화 이외에 성공적으로 발휘한 적이 없었다고 평가한다. 둘째 도덕적 리더십의 빈곤이다. 국내의 사회적, 정치적 통합의 부족, 지역갈등 문제 등은 지도자들의 도덕적 자기혁신이 부족한 결과라는 것이다. 셋째 민주적 리더십의 빈곤이다. 한국의 대통령들은 정치과정에서 민주주의를 제도화하기 위한 실천이 부족했다. 그는 자유민주주의가 원활하게 작동하지 못하고 정착되지 못한 것은 제도의 문제라기보다는 지도자들의 통솔력 부족이라고 비판한다(정윤재 2012, 542).

한국의 역대대통령의 리더십을 국가경영이라는 개념으로 분석하고 있는 정치학적 연구도 있다. 김충남은 제도기반이 취약하고 정부에 대한 도전이 심각하고 당면한 문제가 많은 개발도상국 정치지도자의 리더십은

선진국보다 훨씬 더 효과적인 리더십의 요구가 절실하다고 본다. 그는 이것이 바로 국가건설의 관건이라고 주장한다(김충남 2011, 13). 그는 일반적으로 제3국가들의 지도자들은 정통성 위기, 안보위협, 사회혼란, 빈곤 등의 문제에 직면한다고 보았다. 이 문제들에 대한 해결의지와 방식이 리더십의 주요소가 되며 그것은 국가안보유지, 경제복지, 정치발전의 내용으로 구체화된다고 보았다. 그는 제3세계의 지도자들이 갖추어야 할 리더십은 국가건설을 효과적으로 관리하는 리더십, 즉 변혁지향적 리더십이라고 정리한다.[4] 김충남은 대통령의 정치적 특징을 분석할 때 자아이미지, 가치관, 스타일 등 세 가지 요인을 제시한다. 자아 이미지는 자신에 대해 가지고 있는 감정적 태도로서 자기 존경심 또는 자신감이 어떠한 형태로 나타나는가와 관련되어 있다. 가치관은 정치지도자가 지닌 역사 혹은 정치, 그리고 인간관계에 대한 견해를 말한다. 마지막으로 스타일은 정치지도자가 자신의 역할을 수행하는 방법이다(김충남 2011, 338).

또한 박정희의 리더십을 연구하고 있는 전인권의 연구를 보면 박정희의 일생 동안 보여준 심리적 특징들을 체계적으로 정리하고 있다. 그는 박정희는 국가의 최고 통치자로서 목표 지향적 리더십을 보여주었다고 평가한다. 박정희의 정치적 행동은 새로운 목표를 설정하고 이미 세워놓은 목표를 달성하는 것에 집중되었다. 그는 어떠한 경우에도 목표를 약속한 기한 내에 달성하도록 정책을 세웠고 현장을 직접 확인하는 리더십을 보여주었다. 인사발탁은 능력 위주로 신속하게 처리했고 경제적 전문지식과 경험이 필요한 부서에는 민간출신을 기용하기도 하였다. 그러

---

4) 김충남은 리더십에 대한 포괄적인 접근을 위해 몇 가지 요소에 주의해야 한다고 보았다. 첫째 성장과정, 교육과정, 경험 등을 통해 대통령으로서의 자질을 평가한다. 둘째 대통령선거 과정에서 나타난 장단점이 무엇인가 살펴본다. 셋째 취임준비를 어떻게 했는가를 살펴본다. 넷째 국정의 우선순위가 적절했는가를 평가한다. 다섯째 용인술이 어떠했는가를 고찰한다. 여섯째 경제정책, 외교안보정책 등 주요 정책에 대해 평가한다. 일곱째 정치적 역량을 평가한다(김충남 2011, 37-38).

나 박정희는 목표-수단의 합리화를 넘어 목표의 달성에 물질적으로 집착하여 수단과 방법을 가리지 않았고 어떤 경우에는 폭력적인 방법을 동원해 목표를 달성하기도 하였다. 이러한 리더십은 박정희가 민주주의가 무엇인지 모르거나 그 가치에 대한 이해를 높일 기회를 갖지 못한 데서 왔다. 그는 개인과 인권에 대한 이해가 부족했고 사회갈등도 제대로 파악하지 못하는 한계를 보여주었다. 이러한 점들은 일본의 근대화과정에 대한 그의 지나친 관심과 경도에 있었고 다른 한편으로는 만주군관학교와 군복부 경험을 통해 내면화한 권위주의적 사상의 영향 때문이기도 하였다(전인권 2006).

제17대 대통령선거를 앞두고 한국사회가 필요로 하는 대통령의 자질과 리더십을 연구한 최진의 연구도 있다. 이 연구는 지도자의 성장과정이나 성격, 스타일 등이 리더십과 국정운영스타일을 결정하는 핵심요소라고 보고 이에 대해 행태론적 접근방식에서 설명하고 있다. 그는 대통령의 자질이 매우 중요하며 자질은 태어날 때부터 지니고 나온 선천적 능력이라고 정의하고 있다(최진 2007).

이러한 리더십의 연구들 가운데 공통적으로 나타나는 특성을 보면 리더십을 단수한 지배자와 피지배자 간의 관계, 권력표출의 과정적 의미로 보고 있다는 점이다. 또한 리더십을 개인의 자질, 능력, 비전, 도덕의 문제로 보고 있다.[5] 또한 국내외의 리더십에 관한 설명들은 매우 규범적인 성격이 강하며 감성의 언어나 정치적 수사를 통해 지도자가 갖추어야 할 면들을 다소 낭만적으로 서술하고 있다(홍성태 2011, 149).

기존의 시각들은 리더십을 사회적 관계의 문제를 도외시한 채 개인적인 것, 주어진 것으로 간주하고 리더십과 관련된 성원들을 단순히 권

5) 이와 같이 지도자와 추종자 사이의 쌍무적 관계로 공동의 목표를 공유하고 달성해가는 과정이 리더십이 된다(진영재 2005, 65). 그러한 성격 때문에 터커는 리더십의 임무를 사람들의 마음을 움직여 추구하고자 하는 정책을 따르도록 하는 데 있다고 보았다.

력과 지배의 대상, 즉 수동적인 존재로만 묘사하고 있다. 즉 리더십의 문제를 단순히 자질, 역량, 품성 등의 문제로 귀결시키고 있는 것이다. 이러한 시각 속에서 보면 권력은 단순히 개인이 보유하고 있는 특성이자 영향력에 불과하며 권력이 국가, 정치사회 속에서 어떠한 과정을 통해 생성되고 발현되며 그 결과가 무엇인지에 대한 체계적인 접근을 할 수 없게 된다. 기존 시각을 극복하기 위해서는 보다 구체적이고 현실적인 자료와 근거를 통해 리더십의 실체를 파악하려는 시도가 필요하다.

리더십은 권력의 개념과 불가분의 관계에 있고 특정한 사회적 권력에 배태된 개념으로 관련된 주체들 간의 상호작용의 사회적 관계 속에서 설명될 수 있는 개념이다. 다시 말해서 리더십을 정체적인 개념으로만 보면 리더십으로 인해 파생되는 권력구조의 움직임, 국가질서의 변화, 정치적 역학 등을 분석하기 어려울 수 있다. 마찬가지로 리더십을 단순히 개인적 자질과 역량, 성격 등의 문제로 국한하면 리더십을 통해 발생하는 통치의 모습을 입체적으로 파악하기 힘든 면이 있다.

리더십은 권력구조 내에서 발생하는 현상이며 이것은 관련 주체들의 사회적 상호작용의 틀 속에서 상호 영향력을 행사하고 사회변화를 일으키는 요소이다. 따라서 대통령연구는 민주주의라는 제도 내에서 대통령과 다양한 정치세력 간의 상호작용이 어떻게 이루어지며 그 결과는 무엇인지 등을 연구할 필요가 있다(김병문 2009, 266). 이러한 특징을 지니고 있기 때문에 리더십의 분석을 통해 다양한 정치세력 간의 사회적 관계, 상호작용, 권력질서 등의 모습을 읽어낼 수 있다. 리더십은 특정한 권력구조 내에서 관련 주체들이 상호작용하여 구체적인 사회적 관계를 형성하는 과정이며 이 과정 속에서 지배, 통치, 갈등, 통합 등의 다양한 모습이 드러난다.

일반적으로 권력의 문제를 설명할 때 사회적 관계의 형성과 상호작용의 특정한 사회적 맥락의 문제를 강조한다. 권력에서 파생하는 리더십은 특정 개인의 능력, 역량, 도덕적 책임성, 심리상태, 통찰력, 사고에서

일방적으로 파생되는 것이 아니며 고정된 형태로 객관적, 양적으로 측정될 수도 없다. 리더십이 인간들의 다양한 관계 속에서 파생될지라도 그것을 사회적 관계 속에서의 영향력, 힘의 역학관계라는 측면에서 분석할 때 권력, 리더십의 문제가 보다 입체적으로 분석될 수 있을 것이다.

따라서 권력의 문제인 리더십은 역동적인 사회적 관계 속에서 이해되고 사회적 관계 속에 배태된 개념으로 파악해야 한다. 그러할 때 대통령 리더십은 한 개인의 특성이나 단순히 조직과 집단에 대한 영향력 행사의 문제가 아니라 현실의 다양한 구조적 조건과 사건, 정책들과의 관련 속에서 형성되고 변형되며 재창조되는 역동적인 관계로 이해될 것이다(윤민재 2012). 이 관계 속에서 매우 역동적이고 지속적으로 변화해가고 발전해온 한국정치사회의 총체적인 과정들이 잘 드러날 것이고 그 과정에 영향을 준 대통령 리더십의 성격과 특징이 객관적으로 도출될 수 있을 것이다.

3. 권력과 통치문제에 대한 새로운 이해

1) 권력에 대한 이해

정치사회를 분석할 수 있는 핵심적 개념 가운데 하나는 권력이다. 권력은 통치자의 리더십과 관련되어 있다. 권력은 미시적 차원에서 보면 개인의 정치적 영향과 사회적 관계 속에서 표출된다. 일반적으로 그러한 현상을 리더십으로 정리하기도 한다. 그러나 리더십 개념들을 통해 정치를 분석할 때 기존 개념들은 몇 가지 한계를 지니고 있다. 리더십 개념들은 첫째 권력을 단일한 절대군주적 정치세력들이 소유하는 것으로 보며, 둘째 정치분석의 핵심문제들은 지배세력의 정체성이나 지배의 정당성에

초점이 맞추어져 있고, 셋째 사회적 삶의 특정한 영역을 지배하는 정치영역이 존재한다고 본다는 지적이다(홍성민 2004, 237). 여기서 권력은 특정집단이나 개인의 소유물이며 정치영역의 고유한 문제가 된다. 정치권력이 사회전반을 지배하며 권력의 최대 목적은 지배를 행사하고 정당성을 확보하는 데 있다. 이러한 권력개념을 통한 리더십의 문제는 결국 권력의 정당성 확보, 정치영역의 우위, 권력행사를 통한 정체성 확보 등의 문제로 귀결된다.

이 지점에서 먼저 권력개념을 새롭게 파악할 필요가 있다. 권력은 소유하거나 일방적으로 행사하는 평면적 개념이 아니다. 정치사회의 역학구조와 다양한 정치세력 간의 대립, 갈등, 연대 등을 이해하고 그 가운데 주요 정치행위자들(예를 들어 대통령이나 통치자)의 특성과 그 정치적 위상을 파악하기 위해서는 권력개념을 새롭게 이해하면서 나아가서는 후반부에서 보여줄 통치성의 맥락 속에서 접근할 필요가 있다. 이러한 문제의식을 푸코는 잘 보여주고 있다. 그는 권력을 힘의 관계로 표현하며 더 나아가 모든 힘의 관계는 권력관계라고 보았다. 힘은 다른 힘이라는 대상만을 가지며 관계라는 존재만을 갖는다. 각각의 힘은 다른 힘들에 영향을 미치고 다시 다른 힘들에 의해서 영향을 받는 권력을 가진다(Deleuze 1995, 111-113).

푸코는 권력을 다음과 같이 설명하기도 한다. "권력관계는 다른 유형의 관계들로 표면화되는 위치에 있는 것이 아니라 그것들에 내재하고 따라서 그러한 관계들에서 생기는 분할, 불평등, 불균형의 직접적 효과이며 거꾸로 이러한 차등화의 내적인 조건이다. 권력관계는 단순한 금지 또는 개인의 역할을 지난 상부구조의 위치에 있는 것이 아니라 그것이 작용하는 거기에서 직접적으로 생산적인 역할을 한다(Foucault 1991, 108)." 권력은 다른 것에 의해 생산되는 것이 아니라 그 자체로 생산적인 역할을 한다. 푸코가 권력을 강조하는 것은 단순히 권력이 금지의 기능을 가지고 있기 때문이 아니라 권력의 효과를 가지고 있고 이를 사람들이

받아들이고 있기 때문이다.[6] 권력은 사물을 관통하고 생산하며 쾌락을 유도하고 지식을 형성하며 담화를 만들어내는 기능을 하고 있다. 따라서 권력은 억압이라는 부정적인 기능을 넘어서 사회적 육체를 가로지는 생산적 그물망으로 파악해야 한다(Foucault 1991, 152).

권력은 일정한 장소에 존재하는 어떤 것이 아니라 장소의 체계들을 변화시키는 힘들의 운동이자 효과이다. 그래서 푸코는 권력을 국가에 귀속시키는 견해에 반대한다. 국가 속에 권력이 귀속되지 않는다는 의미는 권력이 갖는 사회적 편재성과 영향력의 광범위성을 말하는 것이다. 권력은 국지적이면서 동시에 국지적이 아니며 전체적인 것도 아니며 분산적이다. 권력은 배제하고 억압하며 검열하고 은폐하는 것이 그 본질이 아니라 생산하는 것을 중요한 속성으로 한다. 그것은 현실적인 것을 생산하며 대상들의 영역과 진리의 의식들을 생산한다. 즉 권력은 보고 말하게 하는 권력이며 지식과의 관계 안에서 진리를 생산하므로 단순한 폭력과는 다른 것이다(Deleuze 1995, 128). 이러한 권력개념은 권력이 특정한 권력자나 통치자만 소유하는 개념이 아니라 통치와 관련된 다양한 주체들이 보유하고 행사하는 권력이며 그것의 영향력은 특정한 공간에만 국한된 것이 아니라 매우 분산적이며 광범위한 성격을 갖는다. 또한 권력의 본질을 이해하기 위해서는 권력을 만들어내고 지속시키는 데 큰 영향을 주는 지식, 진리의 문제도 중요하다. 리더십도 권력의 문제이며 그렇기 때문에 리더십의 본질과 특성을 파악하기 위해서는 사물을 관통하고 지식과 인간을 만들어내며 국가에만 귀속되지 않는 광범위하며 분산적인 권력을 이해할 필요가 있다.

---

6) 진실은 권력관계와 순환적으로 연결되어 있고 진실은 권력 밖에 있는 것도 아니고 권력을 결여하고 있는 것도 아니다. 진실은 권력의 효과를 만들어낸다. 푸코는 진실은 하나의 진술이 만들어지고 분배되고 통용되며 작용하도록 만드는 질서화된 절차의 체계라고 보았다. 문제는 인간의 의식을 변화시키는 것이 아니라 진실을 생산해 해는 정치적, 경제적, 제도적인 체제를 바꾸는 데 있다. 권력의 체계로부터 진실을 해방시키는 것이 아니라 진실의 권력을 사회적, 경제적, 문화적 헤게모니로부터 떼내야 하는 과제가 중요한 것이다(Foucault 1991, 165-167).

2) 통치성의 의미

정치사회를 보다 거시적이고 역사적인 맥락 속에서 권력구조의 형성, 권력관계의 역사적 과정, 지배와 통치(government)의 역동적이고 복합적인 측면을 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 측면들에 대한 이해를 통해 정치사회를 분석할 때 제도적이고 표면적인 분석 속에서 그 사회의 의미와 함의를 분석하는 것을 넘어설 수 있기 때문이다. 현대사회의 복합적인 권력구조의 본질과 통치의 복잡성, 그리고 국가라는 거시적 구조의 이해 등을 위해서는 새로운 개념을 끌어들일 필요가 있다. 통치의 문제를 연구할 때는 통치의 주체가 되는 권력이나 기관, 이들이 사용하는 지식이나 기술형태, 누가 통치대상이며 이들이 어떻게 정의되고 그 통치의 결과가 무엇이며 효과가 어떤지 등을 파악해야 한다. 그리고 어떻게 우리가 통치하며 어떻게 통치를 받고 국가의 통치와 타자의 통치, 우리 자신의 통치 사이의 관계 등을 질문해야 한다(Dean 1999, 2).

푸코가 말하는 통치는 일종의 'conduct of conduct(행실에 대한 통솔)'이며 인간행동을 지도하고 숙고하려는 시도와 관련되어 있다. 인간행동은 특정한 목적을 위해 계산되고 규제되며 형성될 수 있는 어떤 것으로 파악해야 한다(Dean 1999, 11; Rose 1999, 19). 통치는 통치의 실천들뿐만 아니라 자아의 실천문제에도 관심을 갖는다.

이러한 문제의식을 가지고 있는 개념이 바로 통치성(governmentality)의 개념이다.[7] 통치성의 개념은 푸코(M. Foucault)로부터 빌려온 것이다. 푸코는 통치행위가 국가수반의 개인적인 경륜과 기술에 관한 문제가 아니라 지식과 권력에 관한 것이며 이러한 두 힘들이 통치장치들에 의해 실행되고 있다고 보았다. 통치성 개념은 주권 개념과 밀접한 연관성을

---

7) 푸코는 통치 실천의 문제는 자원이나 인구, 경제 등 통치성의 목표, 대상에 따라 설정되어야 할 적절한 제한들로서 한정될 수 있다고 보고 통치의 실천은 통치가 관여하여 무용하게 되는 것을 추출하는 것이며, 통치권한의 제한은 통치개입의 경계를 통해 규정된다고 보았다(Foucault 2012, 72).

지니고 있다. 원래 주권이란 개념은 특정한 영토 내에서 폭력의 독점을 의미한다. 국가주권은 사회적, 정치적, 법적 제도들이 구축될 수 있으며 다양한 생명정치적, 지정학적 권력과 전략들이 전개될 수 있는 공간을 열어두고 있다(Dean 2007, 136). 주권 개념은 단순히 질서만을 의미하는 것은 아니며 그 이상을 의미한다. 또한 주권은 무질서의 상태도 내포한다. 영토 내의 주권은 최상의 권력으로서 유지되고 보호되며 상징화되고 의례화되어야 하는 것이다. 푸코는 주권 개념을 정치적 구성요소인 포섭과 배제의 기제이며 법안에서 작용하기도 하고 밖에서 작용하는 것이며 법, 그리고 폭력으로 쌓여 있는 존재라고 보았다. 생명과 죽음을 결정하는 권력으로서 주권권력은 다양한 주체에게 위임되며 타자에 의해 부당하게 요구되기도 하며 어떤 영역 내에서 손상될 수도 있다(Dean 2007, 157).

푸코가 통치성 개념을 제기한 것은 권력연구를 국정관리학과 같은 국정에 관한 기술로 설명하기 위해서이다. 권력관계는 의도적이거나 주관적이지 않으며 권력은 한 개인의 선택이나 결정에 의해서 획득되지 않는다. 권력은 통치성이라는 개념 속에서, 그리고 통치장치에 의해 실행된다. 그렇기 때문에 권력은 국가 안에서, 즉 주권이론에 입각한 권력통일에서부터만 수립되고 기능한다(Foucault 1998, 62).

이러한 문제의식은 국가에 대해 다음과 같이 이해할 것을 요구한다. 첫째 주권을 가진 국가는 누가 권력을 가지고 있으며 어떻게 권력소유자가 정당화되며 무엇이 권력을 가지고 있는가 하는 점에 관심을 갖는다. 둘째 국가의 이미지는 어떻게 피지배세력이 그 권력에 복종하는가 하는 점을 제기하며 이것은 정당성, 동의, 이데올로기의 문제 속에 반영되어 있다. 셋째 국가의 이미지를 수사적이고 정서적 이미지로 그리는 홉스식의 개념이나 정치경제학의 입장에서 국가를 설명하는 맑스(K. Marx)의 입장이 아니라 정치행위를 위한 특권화된 목표로서 국가나 통치문제에 관심을 갖고 있다(Foucault 1998, 62). 이러한 문제의식 속에서 국가를 이

해할 때 권력, 통치, 나아가서는 정치사회에 대해 각각의 개념이 서로 어떻게 연결되어 있고 왜 그러한 기존의 개념들이 재구성되어 서로 유기적으로 결합될 필요가 있는지를 이해할 수 있을 것이다.

3) 통치성과 생명정치의 문제

푸코의 주된 관심사는 서구의 근대국가의 발전과정, 특히 19세기 이후의 통치의 변화과정에 있다. 서구의 경우 19세기에 들어오게 되면 신체에 대한 규율 메커니즘과 함께 생명, 인구에 대한 조절 메커니즘이 활성화되었다. 그럼으로써 과거의 군주권력의 전횡적 요소는 사라지고 자유주의와 민주주의가 도입되었고 국가의 권력은 민주화되면서 훈육적 권력이 가지는 속성, 권력의 횡포함을 드러내지 않고 보다 큰 효과를 발휘하는 세련된 권력기술로 권력의 행사방법이 바뀌게 되었다(Foucault 1991, 137). 그 후 현대국가는 육체를 실질적이고 효과적으로 관리하는 훈육적 권력의 메커니즘에 의해 유지되어 왔다. 푸코는 이를 '규범화의 사회'라고 표현한다.

한편 국가의 힘을 구성하는 요소는 인간이고 인간의 활동인데 통계학을 통해 폴리스(police) 국가가 겨냥하는 것은 국가와 관련 있는 인간활동이었다(이정희 2011, 74). 출생과 사망의 비율, 재생산의 비율, 인구의 생식력 등이 통계수치로 축적되고 출산율, 사망률, 평균수명 등이 계량화, 도표화되었다(최진호 2007, 305; 은재호 2011, 19). 폴리스는 단순한 제도를 말하는 것이 아니라 질서, 부, 건강상태 등의 유지조건을 보장하고 최적화하는 기제의 총체를 의미한다. 근대국가는 전체 인구를 최적화된 노동기계로 양육하고 관리하기 위해서는 질병, 범죄, 사고로부터 인구를 안전하게 보호해야 할 수단이 필요하였다. 인구에 대한 국가의 이러한 관리행위를 폴리스로 부를 수 있다. 이때 통계학은 국가의 필수적인 역량을 판단하고 객관화하기 위해 필요한 것이며 국가가 필요로 하는

지식은 법에 대한 지식보다 사물들의 지식, 나아가서 국가의 상이한 요소와 차원 및 강국의 요건들과 관련이 있는 지식이다. 이에 따라 국가는 점진적으로 개인의 생명에 관여하기 시작한다(신충식 2010, 14).

이것이 바로 생명정치, 생명권력이다. 생명권력은 국가장치와 제도, 정책의 발현을 분석하며 개인이 아니라 인구를 대상으로 능동적 참여와 자율적 관리의 기제를 통해 생명보존과 증진을 목적으로 한다(은재호 2011, 25; Dean 2007, 99). 생명정치는 삶과 죽음의 문제, 출산의 문제, 건강과 질병의 문제, 육체와 정신의 문제, 그리고 인구 전체의 삶의 최적화를 지연하거나 지속하는 과정 등에 관심을 갖는다. 따라서 생명정치는 인간이 살고 병들고 건강을 유지하고 죽는 사회적, 문화적, 환경적, 경제적, 지리적 조건들에 관심을 갖는다.

생명정치에 기반한 통치는 인구에 관심을 가지며 정치적이며 과학적이고 생물학적 문제이며 권력의 문제의 인구가 탄생한 것은 바로 이때이다(Foucault 1998, 283). 생명정치는 정치경제, 통계학과 같은 지식체계로서 인구의 구성과 함께 출현하였고 건강, 복지의 관리기술의 규제와 행위의 영역과 함께 출현하였다. 즉 국가의 통치화(governmentalisation of the state), 혹은 통치성의 시대가 열린 것이다(Dean 2007, 94). 이때부터 권력은 '살게 내버려두고 죽게 만드는 것'이 아니라 '살게 만들고 죽게 내버려두는' 것에 목표를 두었다. 근대국가는 사회적, 경제적, 생물학적 과정 등을 통해 통치를 충족시킨다. 이를 통해 생명정치와 국가의 통치화가 발전된다(Dean 2007, 96).

푸코가 말하는 통치성 개념은 사물을 다스리는 것과 관련되어 있다. 사물은 인간과 사물들의 복합체이며 부, 자원, 생계수단 등 인간과 관련된 것들을 포함한다. 혹은 영토, 기후, 관습과 습관, 불행과 사건 등을 포함한다. 이것은 사람들이 부, 자원, 생존수단, 영토, 기후 등과 같은 사물들과 복잡한 관계를 맺고 있음을 보여준다. 통치는 신성한 법이나 자연법에 의해 특정화된 의미에서 초월한다든가 주권자의 위대함이나 영

광에 봉사한다는 의미가 더 이상 아니다(Dean 2007, 86). 통치성은 권력이 인구를 통치대상으로서, 정치경제학[8]을 주요 기술도구로서, 안전장치를 특수한 형식을 실행하게 하는 것이다(이정희 2011, 61).

정치경제학은 국가의 번영을 보증할 수 있는 통치이자 권력들의 조직화와 배분, 제한과 관련된 고찰이기도 하다(Foucault 2012, 37). 정치경제학은 16세기 이래 서구사회에서 존재해 온 국가이성(raison d'Etat)에 의해 통치되는 국가, 내치국가, 중상주의 국가 등에 대한 비판의 의미를 지닌다. 이것은 또한 자유주의의 탄생을 동시에 의미하기도 한다. 따라서 자유주의는 이론이나 이데올로기가 아니라 새로운 통치실천의 탄생을 말한다. 국가는 단순히 성원들을 보호하는 역할에만 머물지 않고 개인의 삶 전체를 관리하기 시작하였다. 자유주의 통치는 개인의 이익, 상이한 이익들이 서로 대립하거나 분열되는 것이 전체의 이익에 위험이 되지 않을 수단을 결정하는 일이다(홍태영 2012). 이러한 자유는 경제를 활성화하는 힘이며 자유주의 통치는 경제적 통치를 의미한다(Lemke 2012, 34).

통치는 통치대상들을 분석하고 평가하며 추론하는 지식, 다양한 프로그램들, 그 문제들을 확인하며 해결책을 찾는 것들의 요소에 의존한다(Miller and Rose 2008, 31). 통치이성을 통해 인구 전체는 단순히 관리되는 것만은 아니다. 개별적 주체들인 인간들은 스스로를 만들어나가고 계발하며 관리하는 자기배려를 하게 된다. 그 배려는 권력의 범주 속에 포함된 배려이며 권력의 목적과 그 범위를 벗어나지 않는다. 현대사회에서 자기계발은 자기의 테크놀로지를 통해 존재하며 자신을 변화시키고 계발해야 할 대상으로서 자아를 규정하고 고정시키는 실천과 함께 그것에 작

---

8) 정치경제학은 중농주의 케네에 의해 등장하였으며 통치이성을 가능하게 만든 지식을 제공하였다고 푸코는 평가하였다. 정치경제학은 첫째 국가경제를 다루며, 둘째 국가이성과 그 정치적 자발성에 반대하는 것이 아니라 국가이성의 절대권력을 필요로 하며, 셋째 통치 행위 그 자체에 대해 사고하지만 그 기원을 묻지 않고 효과만을 관찰하며, 넷째 통치 자신의 집행에 부합하는 특정 자연성만을 다루며, 다섯째 통치행위를 정당/부당으로 나누는 것이 아니라 성공/실패로 해석한다(임동근 2008, 16-17; Dean 2007, 19).

용해 변화를 꾀하고 성공과 성장을 끌어낼 수 있도록 하는 다양한 테크놀로지를 포함한다(서동진 2009, 281).[9] 푸코는 이것을 다음과 같이 설명한다. "개인이 스스로 이러한 실천을 만들어내는 것은 아닙니다. 그것은 그가 자신의 문화 속에서 발견한 양식이며 그의 문화, 그의 사회, 그가 속한 사회적 집단들이 그에게 제의하고 부과한 양식들입니다(Foucault 1994, 113)."

통치성은 우리가 통치에 관해 어떻게 생각하는지 하는 점과 통치의 다양한 정신적, 심리적 상태들(mentalities)을 다룬다. 이 상태들은 사유가 통치의 실천 속에 포함되는 방식이 집합적이고 상대적으로 당연시되는 점을 강조한다. 그리고 통치성은 행위 하는 조직화된 방식들 내에서 사유가 어떻게 움직이는지, 그리고 그 의도와 효과가 무엇인지에 관심을 갖는다. 이에 대한 분석은 행위를 형성하고 재형성하는 기술적 수단 속에 배태되고 실천과 제도 속에 배태되고 연결된 것으로 사유에 관심을 갖는다. 따라서 통치는 권력, 권위 문제도 포함하지만 자아와 정체성의 문제도 내포하고 있다.[10]

그리고 통치성은 첫째 인구를 주요 목표로 설정하고 정치경제학을 지식의 형태로 삼으며 안전장치를 주된 기술적 도구로 이용하는 복잡하지만 특수한 형태의 권력을 행사케 해주는 제도, 절차, 분석, 고찰, 계측, 전술의 총체이고, 둘째 오랫동안 주권이나 규율 같은 권력유형보다

---

9) 이러한 테크놀로지는 현대사회에서 다양한 기술장치와 기법들을 포함한다. 이것들은 지식, 능력, 기술, 판단들 사이의 연계선을 결합시키며 행위를 형성하게 한다. 통치의 테크놀로지는 어떤 효과를 노리고 원하지 않은 사건들을 회피하도록 한다. 20세기 이후의 사회에서 나타난 테일러주의(Taylorism)도 그 하나의 예이다(Rose 1999, 52-53).

10) 푸코의 통치성에 대한 저항방식은 인민이라는 푸코의 개념에서 찾아볼 수 있다. 그는 인민은 인구의 조절에 저항하고 인구를 최적의 수준에서 존재, 유지, 존속시키는 장치에서 벗어나려는 사람들로 본다. 푸코는 전체주의 국가가 가져온 정치의 실종이 자유주의 통치성의 경향으로 보고 실종된 정치의 복원, 혹은 바깥의 정치의 필요성을 강조한다(홍태영 2012, 65-66). 즉 주체들의 정치의 실천과 그로부터 형성되는 새로운 통치성의 형성이 푸코가 자유주의 통치성을 넘어서고자 한 방향이었다.

우위로 유도해간 경향, 힘의 선이며, 셋째 사법국가가 통치화되는 절차, 혹은 그 절차의 결과가 된다(Foucault 1994, 613). 이 안전장치는 건강, 교육, 사회복지, 국민경제관리의 기제 등을 포함한다. 통치의 자유주의적 합리성은 인구, 경제, 사회에서 발견되는 통치과정의 발견에 달려 있다. 통치는 자유를 소비한다. 통치를 직접 실천하기 위해서는 자유주의, 즉 몇 가지의 자유가 필요하다. 이때 자유를 소비한다는 말은 자유를 생산한다는 말이기도 하다. 자유를 생산한다는 것은 동시에 자유를 무제한으로 허용하는 것이 아니라 일정 부분 제한하고 파괴한다는 것을 포함한다. 자유를 생산하는 것은 제한, 관리, 강제, 협박 등의 의미를 동시에 가지고 있다(Foucault 2012, 101-102). 또한 통치는 정치적 과정뿐만 아니라 비정치적 과정들의 안전으로서 안전의 문제도 중요하다. 예를 들어 법은 단순히 주권의 도구가 아니라 통치의 기술의 구성요소로 봐야 한다(Dean 2007, 113).

이 지점에서 현대국가의 법의 정당성과 법질서의 문제, 자유주의의 문제에 대하여 근본적인 질문을 던질 수 있다. 자유주의와 법은 정치질서를 유지하고 그 결과를 평가하며 공공성의 문제를 제시하고 국가권력의 정당성을 확보할 수 있는 중요한 사상이자 기제이다. 국가의 통치자(대통령)는 자유주의와 법수호를 위해 다양한 권력기구를 동원하기도 하고 자유주의와 법의 이름으로 정책의 방향을 정하기도 하며 통치의 범위를 확장하거나 통치의 객관성을 인정받는다. 자유주의의 확대는 통치의 자율성을 막을 수도 있지만 자유주의의 확대와 그에 따른 사회 각 영역의 자율성 증대는 통치의 난제를 해결할 수 있는 방안이 되기도 한다. 통치는 억압과 지배의 문제가 아니라 자유, 안전, 행복, 복지, 생명의 문제이기도 하다. 후자의 문제들을 통치자가 대중들의 동의와 합의를 통해 해결할 때 권력의 정당성은 더욱 강화될 것이고 국정관리는 더욱 견고한 망으로 유지될 수 있을 것이다.

푸코가 국가의 특징과 역할을 분석할 때 강조하는 것은 통치성, 통

치화라는 개념이다. 국가의 통치화를 가능하게 하는 요소는 사목권력,[11] 외교군사기술, 치안이 있다. 치안의 앎은 국가이성의 원리가 지배하는 통치기술이 취하는 형태이며, 국가의 고유한 통치활동을 반성, 확정하고 국가의 목표, 곧 행복을 그 개별 주체의 행복이나 안녕 및 복지와 결합시킨다. 치안기제는 사람과 물건을 순환시킴으로써 통치하며 '정상성'을 생산해낸다. 가령 물가조절이라는 통계표가 만들어지고 인구의 소비형태를 조사하는 경제지표들이 탄생하는데 이것은 규범에서 정상성으로의 전환이다. 치안장치들은 국가가 인구를 안정적으로 포획하는 효과를 갖는 것이었고 19세기 이후 산업화에 따른 도시 인구를 관리하는 중요한 권력기제였다(임동근 2008, 22).

이제 국가는 통치대상에 대하여 상세한 앎을 갖게 되고 자신에 대한 앎을 가지면서 자신의 이해에 따라 법 등의 형태로 작용할 수 있게 된다. 이렇듯 통치성 개념은 기존의 권력과 지배의 분석에서 보여주는 내용과는 달리 어떠한 구체적인 모습과 수단을 통하여 이론적 기반과 담론구조를 통해 어떠한 객관적 진리의 이름으로 통치가 이루어지는지 파악하는데 목적을 두고 있다(이문수 2009, 77).

4) 통치성과 국정관리

앞의 논의들을 통해 통치성 개념을 통해 어떻게 통치 및 국정관리

---

11) 사목권력(pastrol power)은 첫째 내세에서의 개인의 구원을 보장하는 것을 궁극적 목적으로 하는 권력의 한 형식이며, 둘째 명령을 내리는 권력의 한 형식이자 무리의 삶과 구원을 위해 기꺼이 자신을 희생하고자 하며, 셋째 전체 공동체만을 돌보는 것이 아니라 개개인을 각별하게 그의 전 생애에 걸쳐 돌보아주는 권력의 한 형식이며, 넷째 사람들의 정신의 내면을 알지 않고서 이들의 영혼을 탐구하지 않고서 사람들로 하여금 내밀한 비밀을 드러내도록 하지 않고서는 행사될 수 없는 것이다(Foucault 1994, 94); 사목권력은 양떼와 양치기의 관계로서 양떼와 양치기의 근본적인 관계의 본질, 양떼들을 모으고 안내하는 양치기의 행위에 의한 양떼의 구성, 양치기의 개별화된 친절함이라는 모든 수단에 의한 구원, 양떼를 세밀히 알고 주저없이 헌신한다는 양치기의 의무 등과 비유될 수 있다(Dean 2007, 75).

문제를 바라볼 것인가에 대한 질문을 던질 필요가 있다. 통치성은 국정관리만을 의미하는 것이 아니라 개인이나 집단들의 행위의 가이드의 역할을 한다. 통치는 단순히 리더십이 행사되는 과정만이 아니라 국가의 성원들, 그들의 삶, 물질적인 것들을 관리하고 전체를 조절하는 기제다. 바로 이러한 점이 리더십과 통치성이 구분되는 주요 지점이다. 이때 정치권력은 통치성이라는 개념 속에서, 그리고 통치장치에 의해 실행된다. 그렇기 때문에 리더십 개념은 다양한 사회구조 속에서 권위를 가진 주체들이 어떻게 사회적 관계를 형성하고 행위자(주체)들이 사회적 상호작용 속에서 지배적 구조를 형성하게 되는가를 추적할 수 있는 개념으로 확대되어야 한다. 그리고 통치성 개념을 통해 통치를 가능하게 하는 정신, 인식, 합리성, 전략, 기술, 프로그램 등을 다양하게 분석할 수 있다.[12)]

그러나 통치의 내용을 본질적으로 이해하기 위해서는 거버넌스[13)] 개

---

12) 거버넌스는 일반적으로 파트너십과 수평적 연대에 기초하여 국가공동체 운영에서 경계를 넘어 창조적으로 협력해 나가는 모델로 정의된다. 전체 사회 및 공공의 운영, 의사결정과 집행, 자원배분에 참여하는 다원영역 사회운영체제를 지향하는 것이 거버넌스로 정의된다(이형용 2012). 여기에서 거버넌스는 자율과 책임, 참여와 합의, 조정과 통합, 실천과 협력 등을 기본원리로 하며 사회 각 부문과 영역들의 합리화를 기초 전제로 요구하여 사회의 질적 발전을 담보하는 것으로 정의된다. 또한 거버넌스는 개인의 자아실현과 사회활동의 통합을 적극적으로 추동하는 것이다.

13) 통치의 개념을 현대 사회과학에서는 일반적으로 거버넌스의 개념으로 설명한다. 거버넌스는 통치행위나 방식, 혹은 통치기구나 기능을 의미한다. 통치한다는 문제는 권위를 가지고 지배하거나 통제(control)하는 것이다(Kjær 2007, 13). 거버넌스는 일반적으로 새로운 것, 개혁적인 것을 의미하는 것으로 사용되고 있고 때로는 효율적이며 민주적이고 투명한 정부를 실현할 수 있는 중요한 방법으로 인식되기도 한다(이명석 2006, 37). 거버넌스는 공동의 문제에 직면한 행위자들의 관계 및 그들의 의무사항, 권한, 책임정도 등을 의미하며 공동의 문제를 함께 해결하기를 원하는 행위자들의 권리, 의무를 규정하는 방법을 말한다. 여기에서 중요한 것은 권리와 의무, 그리고 공공문제의 해결방법이라는 의미이다. 일반적으로 요즘에는 이것들을 기초로 하여 거버넌스 개념이 정의되고 있다(이명석 2006, 45). 즉 거버넌스는 정부의 권위주의적인 개입이나 간섭, 규제에 의존하지 않고 다양한 사회주체들이 자발적인 협력에 의해 공공문제를 자율적으로 해결할 수 있는 환경을 말한다. 이제 거버넌스는 정부가 정책을 집행하고 수립할 수 있는 능력, 즉 사회를 조종하는 능력으로 정의된다(Kjær 2007, 22). 이 때문에 거버넌스는 통치의 운용, 규칙의 설정과 집행 등의 문제로 정의되고 규칙설정의 규칙을 정하는 메타 정책결정으로 표현되기도 한다. 따라서 이러한 시각에서

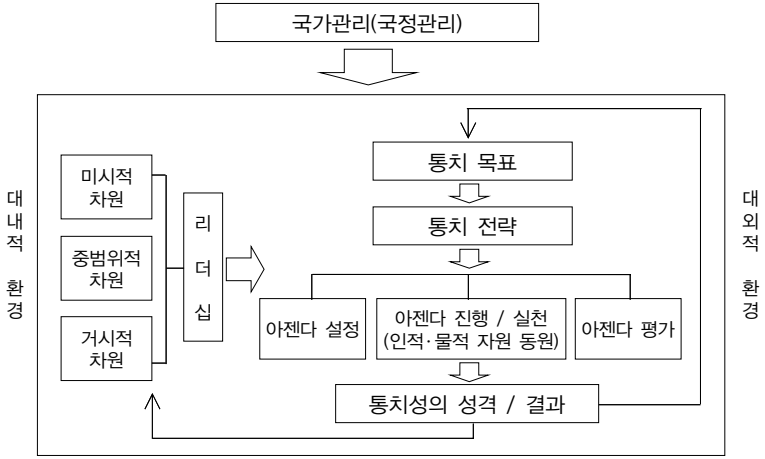
념을 포섭하고 그것의 이면에 숨겨져 있는 통치의 성격, 본질, 양태, 역동성을 파악하기 위해 통치성의 개념이 요구된다. 이 말은 기존의 거버넌스 개념과는 차별적으로 통치, 통치성의 문제를 바라보아야 한다는 것이다. 사회적 갈등과 대립을 완화할 사회정책을 개발하고 사회성원들의 지지를 확대하며 민주적인 참여를 보장하는 의미의 거버넌스 개념으로는 국가권력의 속성과 그 본질적 의미, 국정관리의 이면에 담겨져 있는 모습 등을 총체적으로 밝히기에는 미흡한 면이 있다. 왜냐하면 국가권력과 관련된 국정관리, 통치의 모습 속에는 갈등의 발생, 전개, 해소, 결과 등 역동적인 측면이 담겨 있고 정치권력은 단순히 정치영역에만 행사되는 것이 아니기 때문이다. 민주주의와 권력분산, 참여 등을 담고 있는 거버넌스 조차도 통치의 한 모습이자 통치성이 의도하는 권력유지를 위한 하나의 전략일지도 모르기 때문이다.

통치성과 리더십, 권력의 개념을 통해 국정관리(국가관리)의 총체적인 모습을 이해하고 통치성과 리더십의 관계를 조명할 수 있는 도식을 그려보면 〈그림 1〉과 같다. 리더십과 통치성은 서로의 수준과 그 지향성이 다른 별개의 개념이 아니며 대내외적 환경 속에서 국정관리의 중요한 두 축이 되며 나아가 대통령의 통치전반을 이해하고 비판적으로 분석할 수 있는 중요한 개념이 된다. 리더십은 개인의 미시적인 특징에서 표출되기도 하고 조직과 집단의 동원과 활용을 통해 중범위 수준에서 작동하며 국가권력의 거시적 차원에서도 진행된다.

대통령의 리더십은 대통령제하에서 통치목표와 통치전략을 세우고 그것들을 구체적으로 실천하는 데 법적, 제도적, 비공식적 차원에서 영향을 주고 나아가 국정관리 전반에 영향을 준다. 통치전략은 구체적으로 아젠다 설정, 집행 및 실천, 평가로 나타나고 이것은 최종적으로 통치성

본다면 거버넌스의 문제는 결국 국가능력의 문제가 될 수도 있고 거버넌스 참여자들의 책임성, 신뢰성을 강화하여 민주주의 발전을 이끌어내는 원동력이 될 수도 있다.

〈그림 1〉 통치성과 국가관리



의 성격과 결과를 낳고 이것들은 다시 대통령의 리더십과 통치목표 설정과 평가에 영향을 미치게 된다. 이러한 분석의 틀을 통해 아젠다의 설정, 집행, 평가 등의 종합적인 과정을 분석할 수 있고 기존 아젠다에 대한 평면적이고 무비판적인 접근방식에서 벗어나 대통령의 사고와 철학, 인적, 물적 자원동원방식, 권력의 정당성확보를 위한 객관적 진리의 창출과정, 조직관리방식, 사회전체의 반응 등을 비판적으로 접근할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것이다. 바로 이러한 점들이 이 연구에서 리더십과 통치성의 개념을 분석의 주요 두 축으로 설정한 이유이다.

4. 통치성과 한국정치사회

한국정치사회는 갈등을 정치의 틀 안으로 가져오고 이를 공동체 문

제로 전환하여 정치적 결정을 위한 의제로 만들어야 할 정당과 정치의 역할이 부족한 면을 가지고 있다(최장집 2002, 206). 때로는 정당들이 사회의 다양한 이익과 요구들을 대표하지 못하기 때문에 정당체제가 문제가 되고 있다(최장집 2008, 202).[14] 이것은 결국 한국의 정치발전을 가로막는 주 원인이 되기도 하며 정치적 갈등이 정치권에 수용되지 못하고 불필요한 비용을 치루게 하는 결과를 낳기도 한다(이현우 2009, 21). 민주화과정 이후 한국의 정치사회는 대화와 타협을 통해 사회적 갈등을 해결하고 합의에 도달하는 방식으로 움직이는 민주주의를 만들어 내지 못하였고 정당 또한 사회갈등의 해결사 역할을 하지 못하였다(임혁백 2011, 146). 그러나 이러한 문제의 책임이 반드시 정당에게만 있는 것은 아니다. 이 문제의 중요한 해결주체인 대통령의 통치문제도 거론하지 않을 수 없다. 민주화과정 이후 대통령들은 관료를 정치적, 민주적으로 통제하고 정당과 의회에 대해서는 설득과 협상을 통해 정책, 예산, 법률을 통과시켜야 하는 과제를 합리적으로 해결해야 했다(김용복 2007, 12). 그러한 과제들을 합리적으로 해결하지 못했을 때 민주화과정에서 사회적 갈등은 더욱 증폭되었다.

한국사회의 민주화과정에서 나타난 정치적, 사회적 갈등과 대립, 그리고 그 본질 및 나아가서는 정치사회를 이해하기 위해서는 대통령에 관한 본격적인 연구가 필요하다. 기존의 연구들은 매우 정체적인 리더십, 통치개념만을 사용하여 정치사회를 추적하였다. 위에서 언급한 바와 같이 리더십과 통치성의 문제의식을 종합해 대통령의 평가와 연구를 할 수 있는 하나의 사례를 들어보겠다. 이것은 대통령의 통치행위에 대한

---

14) 정당체제의 문제는 문민화 이후의 과정에서도 해결되지 못하였다. 소위 3김 시대의 민주주의도 여전히 민주적 책임성과 응답성을 결여한 엘리트 민주주의를 벗어나지 못했고 가부장주의, 지역주의, 보스주의, 가신주의, 패거리정치, 위임주의로 인해 민주주의로 도약하지 못하였다. 전근대적 유교적 가산주의를 청산하지 못하고 신자유주의 물결 속에서 공공성이 실종되고 상업적 시민의 영역이 공적 시민의 영역을 압도하게 되었다(임혁백 2011).

사후적 평가와의 문제와도 관련되어 있다. 국가의제의 설정, 집행 및 실천, 평가 등의 문제는 리더십, 권력과 통치성의 성격과 특징을 파악할 있는 중요한 분석과제가 될 수 있다. 국가의제는 정책의 성격과 방향을 읽어낼 수 있는 요소이기도 하지만 권력자의 권력의 사회적 관계와 그 과정을 보여줄 수 있고 국가를 통치하고 지배하고 관리하는 의도와 본질을 파악할 수 있는 중요한 분석자원이다. 국가의제란 사회문제가 동태적으로 정부에 귀속되는 경쟁적인 정치과정이다(한종기 2010, 62).

국가의제는 당면한 국가의 시대적 과제를 의미한다. 국가의제에 따라 국가 목표와 가치에 대한 포괄적인 비전, 사회적 갈등과 쟁점들에 대한 정책적인 대응, 그리고 이러한 국가목표와 국가의제를 달성하는 수단과 방법 등의 문제가 주요 과제로 제시된다. 이때 핵심적인 국가의제와 이를 달성하기 위한 정책수단의 형성과 전개, 재편 및 확대, 결과의 문제를 다각적으로 접근할 필요가 있다. 이러한 것들은 통치행위에 대한 사후적 평가가 단순한 지지도의 문제로 귀결되는 것들을 비판하면서 보다 체계적이며 객관적으로 사후평가 내지 그 통치기간을 역사적, 객관적으로 고찰할 수 있는 기준이 될 수 있다.[15)]

이 문제를 본 연구에서는 한국의 산업화와 민주화 시기의 대표적 대통령인 박정희와 김대중을 비교 분석하여 리더십, 권력, 통치성의 특징을 도출하고자 한다. 두 대통령을 비교하는 것은 박정희 대통령은 산업화, 근대화 시기의 대통령으로서 한국적 민주주의 내용을 통해 강력한 리더십과 통치의 모습을 보여주었고 김대중 대통령은 민주화의 공고화과정에 큰 영향을 미쳤고 동시에 신자유주의 물결 속에서 신자유주의적 거버넌스(신자유주의적 통치성)라는 새로운 모델을 보여주었기 때문이다.

---

15) 그런 의미에서 신복룡(2011)은 박정희 대통령이 국가비전과 전략의 국제적 시야를 정확하게 포착하고 있었고 국가의제를 설정하는 데 성공하였을 뿐만 아니라 그러한 방향으로 국가와 사회의 편제를 재구성하는 데 성공한 최초 지도자로 평가하고 있다.

푸코가 생명정치, 통치성 개념에서 현대국가의 특징 가운데 관심을 갖는 것은 신자유주의의 등장이다. 신자유주의자들은 시장을 교환의 장소가 아니라 경쟁의 장소로 본다. 신자유주의에서 인간은 경제적 인간으로 등장하고 그는 스스로 기업가이며 자본인 사람이다. 신자유주의하에서 개인은 투자를 통해 인간자본을 확충하고 경제발전을 도모하려는 전략을 스스로 취한다. 반면 신자유주의는 체제에 순응하지 못하는 개인들을 사회경제질서에 대한 위험인자로 간주하여 극단적으로는 제거하기도 한다(박홍서 2012, 67). 신자유주의 통치는 시장네트워크를 강조하고 생명권력을 확대함으로써 권력작용을 탈영토화하여 통치전략을 점차적으로 확대한다. 신자유주의 통치성에서 생명정치의 기술들은 돌봄의 기술

〈표 1〉 박정희 대통령과 김대중 대통령의 통치전략 및 통치성 분석

	박정희	김대중
국가관리 기조(아젠다)와 통치목표	근대화, 산업화, 반공질서구축-한국적 민주주의 확립, 반공적 권위주의 확립, 사회안정	갈등해결 및 사회(국민)통합, 시장경제 정상화, 남북화해와 협력-민주주의 완성, 노사정 안정 질서 구축, 한반도평화 구축
통치성(통치전략)	선성장후분배, 선성장후민주화, 반공과 자립, 자조 정신 함양(훈육적 권력질서 확립), 중화학공업 육성, 새마을운동, 10월유신, 조국근대화	신자유주의적 거버넌스(신자유주의적 통치성) 확립, 개방 및 자율/생산적 복지 이념체계 확산, 인권 및 복지 강조, 햇볕정책
리더십 성격	카리스마적/업적중심적 역할 강조, 수직적, 권위적 위계관계 및 인적, 조직적 관리(비서실 강화)-일원적 관리체제 정비	카리스마적/행정가적 역할 강조-권위주의, 연고주의에 의존, 민주적, 수평적 조직 관리, 지역화합 등 탈지역화 시도
구조적 환경	냉전질서, 한미동맹 위기, 국제경제위기	IMF 위기, 노사갈등, 이념갈등
조직동원 및 개편	경제발전을 위한 도구로서 행정조직 동원, 준군사적 국가폭력조직 동원-정보 왜곡 및 정통성 상실	인사제도 혁신(민간인 충원, 개방형 제도 도입), 사회발전 및 통합을 위한 조직 동원, 시민참여 확대

과 모든 가치의 시장화의 구성 속에서 이해될 수 있다(Nadesan 2008, 94).

두 대통령의 비교는 한국 민주주의의 역사적 과정을 읽을 수 있는 중요한 지점이 되며 왜 대통령 연구를 하는 데 있어서 리더십과 통치성의 문제가 중요한가 하는 점을 이해할 수 있다.

위의 두 대통령들은 상이한 국내외적 조건 속에서 서로 다른 국정관리 기조하에서 통치목표, 통치전략을 세웠다. 통치목표를 위해 두 대통령은 인적, 물적, 조직적 동원을 하였고 목표에 부합하는 사회질서, 정치질서, 훈육질서를 사회의 다양한 영역에서 만들어내고자 하였다.

반면 김대중 대통령은 외환위기와 사회갈등이 격화되는 구조적 환경 속에서 박정희 대통령처럼 강력한 카리스마적 행위와 통찰력을 발휘했고 동시에 사회민주화를 위해 개방적이며 수평적인 리더십을 보여주기도 하였다. 이는 그 후 진행된 민주화과정에서 탈권위적이고 자율적이며 참여적인 통치모델을 보여주었다는 점에서 의미가 있었다.

박정희 대통령시기에는 근대화, 산업화, 반공질서구축 등을 주요 통치목표로 설정하였다. 이를 위해 한국적 민주주의 확립, 반공적 권위주의 확립, 사회안정 등을 세부적인 국정관리 과제로 설정하였다. 이 통치목표를 달성하기 위한 구체적인 전략들은 선성장후분배, 선성장후민주화, 반공과 자립, 자조 정신 함양(훈육적 권력질서 확립), 중화학공업육성, 새마을운동, 10월유신, 조국근대화 등이 있었다. 그러나 근대화, 산업화 추진과정에서 지역 간 불균등 발전현상이 나타났고 이것은 경제적 재화의 분배를 두고 계층 간 갈등뿐만 아니라 지역 간 갈등을 가져온 원인이었다(강원택 2011, 117). 박정희는 생산적 정치 패러다임을 기반으로 조국근대화를 추진하였고 이것의 근원적 목표는 물질적 제약으로부터 벗어나는 것, 즉 해방이었다. 그러나 이것은 물질적 차원에서는 새로운 시대를 열었을지 모르나 국민들에게 정신적 순응주의를 강요하고 정치적 자유를 빼앗는 것이었다(홍원표 2012, 392). 박정희는 이를 위해 개조운동, 다양한 집회를 의례와 의식으로 사용하고 순응주의를 정치행위의 유

형으로 강조하였다.

특히 새마을운동은 경제적 차원을 넘어서는 고도의 정치적 의미를 지니고 있었고 가난에서 벗어나고자 하는 농민의 일상적, 자생적 욕망과 농민을 경제적으로 동원하고 정권의 지지기반을 강화하려는 국가적 강제력의 작용이라는 차원에서 진행되었다. 나아가서 새마을운동은 국가와 민족의 담론과 결합하여 시대적 소명의식을 농민들이 갖도록 하고 국가정책을 각 개인들이 강력하게 추진할 수 있는 도덕적 실천의 문제로 승화되었다. 농민들은 국가에 의해 새로운 근대적 주체로 거급나면서 국가의 통치목표에 종속된 복종적이고 생산적인 신체와 정신을 형성하는 대상으로 전환되기 시작하였다(고원 2008). 새마을 운동은 일종의 혁명이었다. 단순히 생산성 증대, 잘살기운동이라는 경제적인 운동이 아니었다. 새마을운동은 정신혁명이기도 했다. 새마을기에 그려진 싹은 생명의 탄생을 의미했고 새마을기, 모자, 노동복의 색은 모두 푸른색이었다. 이 색은 삶, 새로운 시작을 의미하였다(홍원표 2012, 405).

이러한 통치성의 내용을 보여주도록 영향을 준 구조적 요인들은 냉전질서, 한미동맹 위기, 국제경제위기 등을 들 수 있다. 이러한 위기들은 정치적 변동과 급격한 변화를 이끌 수 있다(장성호 2008, 193). 급격한 정치변동은 민주주의 질서를 파괴할 수 있지만 위기를 억제할 수 있는 시스템의 개발과 사회갈등을 해소하고 민주주의를 구현할 수 있는 제도적 절차가 마련되면 그 위기는 민주화로 나갈 수 있는 계기로 바뀔 수 있을 것이다(김상준 2008, 28).

한편 새마을운동이 농민을 국민으로 전환시키고 새로운 근대적 주체를 형성하는 과정이었다면 1960년대부터 진행된 인구조절정책, 가족계획은 일상적 차원에서 여성들을 근대화의 과업에 주체적으로 참여시키는 과제(생명정치)였다. 산아제한과 피임의 정책은 계획적이고 합리적인 근대 생활태도를 여성들을 포함한 가족생활에 적용하는 것으로 국민운동으로 광범위하게 전개되었다. 이러한 태도는 조국근대화와 국가경제발

전 뿐만 아니라 행복한 가정을 가져오는 중요한 조건이었다(배은경 2012, 187-188). 가족계획사업은 조국근대화를 위한 중요한 과제였고 은밀하고 자율적 공간인 일상생활과 가족, 여성은 통제되고 계획되어야 했다. 이를 위해 박정희 정부는 전국 시군구에 보건소와 가족계획상담소를 설치하고 보사부에는 모자보건과를 설치하고 모자보건담당관 제도를 운영하기도 하였다. 법적인 측면에서는 1962년 보건소법 제정, 1973년 모자보건법 제정, 1974년 소득세법 개정, 1978년 가족법 개정 등을 통해 가족계획을 뒷받침하였다(김명숙 2008).

결국 산아제한이나 가족계획은 여성을 국민의 일원으로 포섭하면서 가족과 국가의 경제발전을 위해 도구화된 모성으로 인식하게 하고 조국근대화라는 국정목표에 동원된 실천자로 존재하게 하였다. 이는 국가동원적 가족계획이라는 거시적 틀 속에서 움직였고 의료인, 사회학자, 여성학자 등 광범위한 지식인들이 국가사업을 정당화하는 데 동원되었다. 가족계획과 인구조절은 강압적으로만 실시된 것이 아니고 국가정책을 자발적으로 따르도록 다양한 동원기제가 작동하여 남성과 여성이 스스로의 발전과 이익을 위해 거부감 없이 국가정책을 수용하도록 진행되었다. 즉 잠재적 욕구를 동기화시킨 견인자로서 국가는 역할을 하였던 것이다(김명숙 2008, 326).

김대중 대통령시기에는 갈등해결 및 사회(국민)통합, 시장경제 정상화, 남북화해와 협력 등을 주요 통치 목표로 설정하고 구체적인 통치전략으로는 신자유주의적 거버넌스 확립(신자유주의적 통치성), 개방 및 자율/생산적 복지 이념체계 확산, 인권 및 복지 강조, 햇볕정책 등을 제시하였다. 이러한 상황을 가져온 구조적 요인은 IMF 위기, 노사갈등, 이념갈등 등이 있었다. 통치성의 측면에서 보면 박정희 대통령 시기에는 반공과 규율질서를 체화한 인간, 권위주의와 사회안정을 중시하는 수동적인 인간을 중시하였다고 볼 수 있고 김대중 대통령 시기에는 자율, 책임, 참여, 경쟁 등의 신자유주의적 가치관과 질서를 수용하는 인간을 강조했

다고 볼 수 있다. 김대중 대통령시기의 또 다른 통치성의 특징은 인권과 복지라는 개념을 중요한 사회통합의 과제로 제시했고 그것을 통치질서 구축에 중요한 자원으로 활용했다는 점이다.

5. 결론

대통령은 한국사회의 정치권력의 핵심이자 사회갈등과 대립을 해소하고 국민성원들을 통합시킬 수 있는 핵심적 주체이다. 대통령의 통치와 권력행사는 리더십으로 드러난다. 리더십은 권력을 보유하고 행사하는 단순한 문제가 아니다. 그것은 권력관계이자 사회적, 정치적 구조 속에서 배태된 권력의 특성이자 사회의 다양한 영역에 영향력을 행사하는 통치의 문제이다. 권력과 통치는 개인의 역량이나 특성에서만 찾아볼 수 있는 미시적 차원의 문제가 아니다. 이러한 과정들은 한국정치사회를 이해할 수 있는 중요한 과정이기도 하다.

대통령, 지도자의 리더십 개념 외에 대통령의 통치와 정치사회 등을 입체적으로 분석하기 위해서는 통치성의 개념의 도입이 필요하다. 통치성은 국정관리와 통치 의미와 밀접한 연관성이 있으며 동시에 다양한 주체를 생산하고 성원들의 삶과 물질적인 것까지 관리하는 개념이다. 통치성과 대통령 분석은 별개의 이질적 영역으로 구분되는 개념이지만 통치성이 중요한 분석대상으로 삼는 권력과 통치자라는 개념은 개인의 역량, 특성, 심리적 차원이라는 미시적 차원에서만 접근할 수 없는 다차원적 개념이다. 따라서 통치성의 틀과 함께 대통령 분석(리더십)의 문제를 바라보는 일은 정치사회 연구의 지평을 확대할 수 있는 기회가 될 수도 있다고 본다. 통치성 연구는 권력과 그 기제의 움직임, 개인과 집단이 자유와 선택에 의해 통치되는가를 심층적으로 분석하는 데 도움을 준다. 통

치성 연구의 성공과 실패는 새로운 연구방법과 질문들을 열어 놓고 혁신적 개념과 사고들을 통합할 수 있게 할 것인가에 대한 가능성에 달려 있다(Lemke 2012, 100).

권력, 통치, 리더십, 통치성의 개념들은 대통령에 대한 연구의 지평을 넓히고 대통령에 관한 학제간 연구의 기반을 조성할 수 있을 것이다. 기존의 통치와 리더십 개념으로도 대통령 연구와 정치사회를 분석할 수 있지만 기존 개념이 갖는 한계도 분명히 존재한다. 앞에서 설명했듯이 그 한계점을 넘어 새로운 각도에서 대통령을 분석할 때 한국정치사회에 대한 분석의 다면성 및 다의성, 혹은 학제간 연구의 기반이 마련될 수 있을 것이다. 대통령에 대한 연구를 진행할 때 리더십과 통치성의 개념은 매우 유용하다. 이를 통해 한국사회의 대통령 리더십이 갖는 본질적 의미가 무엇이며 그것이 국가의제 등 다양한 통치전략을 통해 어떻게 발현되었고 한국정치사회의 변화, 발전과정에 어떠한 정치적, 역사적 의미를 갖고 있는가를 파악할 수 있을 것이다.

참고문헌

강원택. 2011. “한국에서 정치균열구조의 역사적 기원.” 『한국과 국제정치』 27권 3호.

고 원. 2008. “새마을운동의 농민동원과 국민만들기.” 공제욱 편. 『국가와 일상』. 한울.

곽진영. 2009. “한국 정당의 이합집산과 정당체계의 불안정성.” 『한국정당학회보』 8권 1호.

권태준. 2006. 『한국의 세기 뛰어넘기』. 나남.

김명숙. 2008. “국가동원과 가족계획.” 공제욱 편. 『국가와 일상』. 한울.

김병문. 2009. “한미 대통령 연구 비교.”『한국행정학보』 43권 2호.
김상준. 2008. “대한민국 민주주의 60년을 보는 시각.”『한국사회학회 심포지엄 논문집』.
김세중. 2012. “박정희의 자아준거적 경국책.”『한국정치외교사학회 하계학술대회 발표집』.
김용복. 2007. “민주와 이후 정당정치와 대통령 리더십.”『기억과 전망』 17호.
김충남. 2011.『대통령과 국가경영 2』. 오름.
김형아. 2005. 신명주 역.『박정희의 양날의 선택』. 일조각.
김호진. 2006.『한국의 대통령과 리더십』. 청림출판.
박찬욱·정윤재·김남국. 1997.『미래 한국인의 정치적 리더십』. 미래인력연구센터.
박홍서. 2012. “자유주의 통치성의 출현과 인간안보.”『국제정치논총』 52집 3호.
배은경. 2012.『현대 한국의 인간재생산』. 시간여행.
서동진. 2009.『자유의 의지 자기계발의 의지』. 돌베개.
신복룡. 2011. “박정희의 민족중흥의 논리의 사상적 기원.” 한국정치외교사학회.『5.16 50주년 학술 행사논문집』.
신충식. 2010. “국정관리의 원리로서 통치합리성에 관한 연구.” 한국행정학회.『동계학술 대회발표집』.
윤민재. 2012. “리더십과 통치성의 문제를 통해 본 대통령연구.”『정책연구』 봄호.
은재호. 2011. “규율과 통치: 조직연구에 있어서 Michel Foucault 권력론의 함의와 기여.”『한국조직학회보』 8권 2호.
이명석. 2006. “거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명.”『국정관리연구』 1권 1호.
이문수. 2009. “통치, 통치성, 거버넌스 그리고 개인의 자유.”『한국거버넌스학회보』 16권 3호.
이정희. 2011. “미셸푸코의 통치성의 계보학.”『시대와 철학』 22(1).
이현우. 2009. “한국정치문화와 지속적 변화.”『한국행정학회 컨퍼런스

논문집』.
이형용. 2012. 『신복지사회 거버넌스 국가를 향하여』. 휴머니즘.
임동근. 2008. “국가와 통치성.” 『문화과학』 여름호.
임혁백. 2011. 『1987년 이후의 한국민주주의』. 고려대출판부.
전인권. 2006. 『박정희 평전』. 이학사.
정윤재. 2012. 『정치리더십과 한국민주주의』. 나남.
정정길. 2004. “대통령의 경제정책관리: 이승만과 박정희 대통령의 경제리더십.” 김우식 편. 『21세기 한국의 국가관리와 리더십』. 연세대 국가관리연구원.
조성환. 2012. “민주화 이후 한국 대통령의 경제치국술의 비판적 평가.” 『한국정치외교사학회 하계 학술회의 자료집』.
진영재. 2005. “노무현대통령의 리더십.” 양승함 편. 『노무현정부의 국가관리 성과와 과제』. 연세대 국가관리연구원.
최장집. 2002. 『민주화이후의 민주주의』. 후마니타스.
_____. 2008. 『한국민주주의 무엇이 문제인가』. 생각의 나무.
최 진. 2007. “제17대 대통령에 요구되는 바람직한 자질과 리더십.” 『한국공공행정학회 대선기획 세미나 발표집』.
최진호. 2007. “폴리스의 정치학.” 이진경 편. 『모더니티의 지층들』. 그린비.
한종기. 2010. “박정희, 김대중의 의제설정전략 비교분석.” 양승함 편. 『한국대통령의 국가의제 설정과 국가전략 II』. 연세대 국가관리연구원.
홍성민. 2004. “서유럽 정치사의 통치성과 한국정치.” 홍성민 엮음. 『정치사상, 정치리더십, 한국정치』. 한울아카데미.
홍성태. 2011. “리더십의 사회학.” 『경제와 사회』 92.
홍원표. 2012. “한국의 정치변동과 상징의 변화.” 이종은 외. 『상징과 정치』. 인간사랑.
홍태영. 2012. “푸코의 자유주의적 통치성과 정치.” 『한국정치학회보』 46집 2호.

Bass, B. M. 1985. *Leadership and Perfomance beyond Expectation*. The Free Press.

Barber, James D. 1977. *Presidential Character*. Prentice-hall.
Burns, James MacGregor. 2000. *Leadership*. Perennial. 한국리더십연구회 역.『리더십 강의』. 미래인력연구센터.
_____. 2006. *Transforming Leadership*. 조중빈 역.『역사를 바꾸는 리더십』. 지식의 날개.
Dean, Mitchell. 1999. *Governmentality*. Sage Publications Ltd.
_____. 2007. *Governing Societies*. Open University Press.
Deleuze, Gilles. 1995. *Foucault*. 권영숙, 조형근 역.『푸코』. 새길아카데미.
Foucault, M. 1991. Colin Gordon, ed. 홍성민 역.『권력과 지식』. 나남.
_____. 1994. 정일준 편역.『미셸 푸코의 권력이론』. 새물결.
_____. 1998. 박정자 역.『사회를 보호해야 한다』. 동문선.
_____. 2011. 오트르망 역.『안전, 영토, 인구』. 난장.
_____. 2012. 오트르망 역.『생명관리정치의 탄생』. 난장.
Keohane, N.O. 2012. *Thinking about Leadership*. 심양섭·이면우 역.『성공하는 리더십의 조건』. 명인문화사.
Kjær, Anne Mette. 2007. *Governance*. 이유진 역.『거버넌스』. 오름.
Lemke, Thomas. 2012. *Foucault, Governmentality, and Critique*. Paradigm Publishers.
Miller, Peter, and Nikolas Rose. 2008. *Governing the Present*. Polity Press.
Nadesan, Majia Holmer. 2008. *Governmentality, Biopower and Everday Life*. Routledge.
Northouse, P. G. 2010. *Leadership:Theory and Practice*. 김남현 역.『리더십』. 경문사.
Rose, Nikolas. 1999. *Powers of Freedom*. Cambridge University Press.
Schattschneider, E.E. 2008. *The Semisovereign People*. 현재호·박수형 역.『절반의 인민주권』. 후마니타스.
Stogdill, R.M. 1974. *Handbook of Leadership*. The Free Press.

투고: 2012.9.24　심사: 2012.10.10　확정: 2012.11.4