

지역사회 개발과 지역사회 리더십

이 성

미국 미주리대학

Community Development and Community Leadership

Sung Lee

University of Missouri-Columbia, USA

Summary

Rural communities have been isolated from social and economic changes underway in the broader society. Trends toward an urbanized society have depopulated many rural areas (Flora, et al, 1992). The South Korean government has targeted efforts toward an urban centered economic development policy, which has neglected the rural areas. The South Korean government also has indoctrinated rural community development with a quick-fix approach.

Self-directed economic organizations based in rural South Korea began to emerge in the late 1980s. Since the 1980s, South Korean agricultural sectors have been overshadowed by globalism. McMichael (1996) stated that rural communities have two options. A community should either find its niche (i.e. the commodities or products that can have advantages in the international trade market) or protest against globalism to survive if rural communities fail to find a niche under globalism. South Korean rural communities did not have enough natural resources nor enough money to invest for their rural community economic development programs. These limitations made it difficult for South Korean rural communities to compete in a global economic environment.

Israel, Coleman, and Ilvento (1993) stated that local leadership is a critical component in the ability of communities to respond to long-standing problems and emerging needs. Swinth and Alexander (1990) asserted that rural leaders are critical actors in rural community development. Whether rural communities succeed in finding their niche or not, the role of rural community leaders is important for rural communities to find ways to cope in the international agriculture market.

I. 서 론

혁신적인 기술변화와 국제경쟁의 치열함 속에서 한국의 지역사회는 비교적 짧은 시간동안 많은 변화를 겪어 왔다. 지역사회, 특히 농촌지역사회가 많은 변화를 겪어오는 동안 정부나 기타 연구기관의 농촌에 대한 관심과 활동은 국제사회의 변화나 시대의 변화에 적응하는데 있어서 상대적으로 수동적이었으며, 현존하는

지역사회의 문제를 해결하기에는 부족한 점이 많았다. 정부의 농촌지역사회 개발을 위한 투자는 상당했으나 정부의 각종 지원이 실제 농촌의 실정에 부적절한 경우가 많아 기대한 만큼의 실효를 거두지 못했다고 할 수 있다(이만갑, 1982). 또한, 정부나 지방 자치단체의 지역사회개발 활동이 그때 그때의 필요성에 따라 장기적인 계획이나 재고 없이 일회적 처방(quick-fix approach)에 의존한 경우가 다반사였

다고 볼 수 있다.

지역사회 개발에 있어서 리더십의 중요성은 미국의 여러 문헌(Langone and Rohs, 1995; Robinson, 1994; Rost, 1993; O'Brien, 1992; Israel and Beaulieu, 1990; Swinth and Alexander, 1990; O'Brien, et al. 1991, 1992, 1996)에서 찾아 볼 수 있다. 이들 문헌은 한결같이 효과적인 지역사회 개발에 있어서 훌륭한 자질을 갖춘 지역사회 지도자의 존재가 매우 중요하다고 역설하고 있다. 특히 Israel과 Beaulieu(1990)는 지역사회의 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 의사 결정에서 광범위한 분야의 인사들을 참여시킬 수 있는 기술과 민주적인 원칙, 특수한 이익보다 전체 지역사회의 이익을 대변할 수 있는 지역사회 지도자의 존재가 필수적이라고 강조하고 있다. 또한 Swinth와 Alexander(1990)는 지역사회 개발에 있어서 지역사회지도자는 필수 불가결한 존재(critical actor)라고까지 강조하고 있다.

하지만, 한국의 경우에는 지역사회개발에 관한 관심과 연구는 꾸준한 반면에 지역사회 지도자에 대한 관심과 연구는 극히 미진한 편이다. 세계의 여러 경쟁국과 비교해볼 때 열악한 우리 농촌의 실정을 감안하면 역량있는 지역사회 지도자의 존재는 우리 농촌에 더욱 필요한 실정이다. 지역사회의 지도자의 역할 및 유형이 각 지역의 실정에 따라 다름에도(O'Brien & Hassinger, 1992) 불구하고 이에 대한 연구나 관심이 부족한 것은 지역사회개발이 지난 수십년간 관주도적(官主導的)으로 이루어져 왔고, 지역사회지도자 역시 정부와 관련된 일련의 집단으로 인식되어 왔기 때문일 것이다. 1990년대 초 지방자치제도가 도입됨에 따라 지역사회개발에 있어서 지역사회 지도자들의 역할은 더욱 증대되고 있고, 이들의 역할이 지역사회개발의 성패(成敗)를 결정한다는 인식에서 이 글을 쓰게 되었다.

이 글을 통하여 시대적 흐름에 따라 리더십 이론을 분석 해보고, 현대 지역사회 개발에 있어서 효율적인 지역사회 지도자의 자질을 구명

하여 보고자 한다.

II. 리더십 이론의 변천

1. 리더십에 대한 정의

리더십에 대한 정의는 시대와 상황에 따라 다양하지만(Rost, 1993), 집단의 이익추구와 구성원들 개개인의 이익추구를 최종적인 목표로 한다는 데는 어느 정도 일치점을 보이고 있다. Robinson(1994)은 리더십을 목표달성을 위하여 다른 사람들의 태도, 기대, 행동 등에 영향을 주거나 지도하고 형성하는 능력으로 정의하고 있다. Rost(1993)는 "Leadership for the twenty-first century"라는 책에서 시대별 리더십에 대한 정의를 논의한 뒤 리더십은 공동의 목적을 소유한 지도자와 추종자가 상호 영향을 주는 관계라고 결론지었다. Barney & Griffin(1992)은 리더십을 집단이나 조직의 목표설정이나 이 목표를 달성하기 위한 행동을 하도록 동기부여를 하는 비강제적인 영향력 행사라고 정의하고 있다.

몇몇 학자들에 의한 지역사회 지도자에 대한 정의도 있는데, Hustedde(1991)는 지역사회 지도자를 민주적 환경에서 문제해결 능력을 형성시키기 위해 다른 사람들에게 영향을 미치거나 동기부여를 하는 개인이나 소수의 집단으로 정의하고 있다. 또한, 지역사회 리더십은 어떤 일을 완수하기 위하여 지역사회 주민들을 포함시키고 함께 일하는 것(Community Development Academy, 1997)이라는 정의도 있다.

2. 리더십 이론

1) 영웅 이론 (The Great-Man Theory)

이 이론은 1930년대까지 광범위하게 받아들여져 왔던 이론이다. 영웅이론은 리더십은 타고나고 그러한 리더십은 유전된다는 이론이다. 즉, 위대한 지도자는 유전적으로 우수한 계층에서만 나온다는 것이다. 이 이론은 2차 세계

대전으로 인해 많은 전쟁 영웅이 탄생함으로써, 더욱 실증적으로 뒷받침받게 되었다. 이러한 지도자의 예로는 맥아더 장군(Douglas MacArthur), 케네디 대통령(John F. Kennedy), 킹 목사(Martin Luther King) 등을 들 수 있겠다.

2) 집단 이론 (The Group Theory)

유럽의 대공황 때 도입된 이론으로 모든 개개인이 리더십에 공헌을 한다는 주장이다. 민주적이며 평등주의적인 이론이며(Bass, 1990), 소집단에서 리더십이 어떻게 도출되고 개발되는지에 초점을 두고 있다. 이 이론은 리더십을 조직화된 집단이 목표설정 및 달성을 위하여 상호 영향을 주는 활동이라고 기술하고 있다. 소집단의 리더십에 대한 설명에는 성공했지만 대규모 집단에서의 리더십을 설명하지 못하는 단점을 지니고 있다. 이 이론은 경영학에서 리더십 이론을 도입하는 계기를 마련해 주었다.

3) 특성 이론

이 이론은 지도자는 타고난 개인적인 특성을 지닌다는 것을 강조한다. 1940년대까지 리더십에 대한 연구의 대부분을 차지했으며(Bass, 1990), 여기서 주장하는 개인적인 특성이란 지성, 우월성, 성(Gender) 등을 의미한다. Stogdill(1990)은 지도자의 주요특성에 관하여 1940년대 이전의 연구와 1970년대 이후의 연구 문헌들을 비교 고찰하였다. 그는 키, 몸무게, 외모 등의 신체적 특징, 교육, 사회적 지위 등의 사회적 배경, 지성, 판단력, 지식, 유창한 연설력 등의 지성 및 능력적 특징, 수용력(adaptability), 단호성, 감정 조절, 열의, 객관성, 창조성, 자신감 등의 개인적 특성, 업무 추진력, 책임감, 문제 해결력, 목표에 대한 책임감 등의 업무관련 특성, 협조를 얻어내는 능력(ability to enlist cooperation), 행정적 능력, 호감, 협조성, 명성, 대인 관계, 사회적 참여, 절충력(diplomacy tact) 등의 사회적 특성 등을 비교 분석하였다(Stogdill, 1990:80). Stogdill(1990:87)은 리더십의 차이는 순수한 특성이론의 결과는 아

니라고 주장하며, 성공적이고 효과적인 리더십은 상황에 따른 여러 특성들의 결합, 상황에 따른 효과, 특성과 상황의 상호작용에 기인한다고 결론지었다. 즉, 그는 특성이론의 한계를 지적한 것이다.

4) 상황 이론

개개인의 특성이 효과적인 리더십의 전제라는 특성이론이 만족할 만한 설명력을 갖추지 못하자(Hackman & Johnson, 1996) 상황이론이 도입된다. 상황이론은 상황에 따라 지도자가 갖추어야 할 특성, 기술, 행동, 자질이 다르다는 이론이다. 상황이론은 지도자와 추종자간의 상호관계 및 역할을 파악함으로써 리더십의 본질을 이해하는데 공헌을 했다고 할 수 있다. 이 이론에 관련된 연구는 많이 있지만 크게 세 가지로 살펴볼 수 있는데, Fiedler의 상황이론, House-Mitchell의 Path-Goal 이론, Hersey와 Blanchard의 상황이론 등이 있다.

Fiedler(1993)는 상황에 따른 통제력을 세 가지로 파악하고 있다. 첫째, 지도자와 집단간의 관계, 둘째, 집단의 업무가 조직화된 정도, 셋째, 조직 내에서의 지도자의 지위가 내포하는 통제력 등이다. House-Mitchell(1973)의 Path-Goal 이론은 조직원이 지도자의 행위가 자신들에게 즉각적인 만족을 주거나 미래의 만족을 가져다 준다고 믿는 경우에 그 행위를 받아들인다는 전제를 깔고 있다. 또 하나의 전제는 집단의 성원을 만족시켜 주는 지도자의 행위는 집단성원에게 동기를 부여한다는 것이다. Hersey와 Blanchard의 상황이론은 지도자가 제공하는 지도와 방향제시의 정도(task behavior), 지도자가 집단성원과 관계형성을 하려는 노력의 정도(relationship behavior), 집단성원들의 특정한 기술이나 기능의 수행 능력의 준비된 정도가 서로 상호 작용하여 효율적인 리더십을 창출한다는 이론이다(Hersey & Blanchard, 1993:196).

5) 교류 이론 (Transactional Theory)

교류이론은 추종자에 의한 지도자의 행

위나 동기에 대한 인식과 기대에 중심을 둔 이론이다. Burns(1978)는 리더십을 개개인이 자신에게 가치가 있다고 여기는 정치, 경제, 심리적인 것들을 상호 교환하는데 있어서의 계약적 정립(contractual arrangement)이라고 정의하고 있다. 이 이론은 실용주의적 가치에 의의를 두면서 효율성, 비용과 산출 분석, 단기간의 이익, 공정성 등을 강조한다. 하지만 이 리더십이론은 농촌지역의 실정에 맞지 않는다는 주장도 있다. 이 리더십 모델은 창조성을 저해하고 다양한 집단의 역할을 제한하기 때문에 특히 자원이 빈약한 지역에서 많은 저항을 가져온다(Hustedde, 1991).

6) 전환 이론 (Transformational Theory)

이 이론은 Burns가 1978년에 처음으로 주창한 이론으로 리더십을 지도자와 추종자가 높은 수준의 동기부여와 덕성(morality)을 갖추도록 하는 전환의 과정이라고 설명한다. 교류이론이 단기적인 효과에 중점을 두는 반면, 전환이론은 자유, 정의, 평등 등의 장기적인 가치에 중점을 둔다(Hustedde, 1991). 즉, 장기적인 목표달성을 위해 전환적 지도자는 교류적 지도자가 추구하는 비용-산출 분석, 이윤 극대화 등의 단기적인 측면은 상대적으로 덜 고려한다고 할 수 있다. 전환적 지도자는 추종자를 자기 주도적이고 자기 강화적인 상태로 끌어올릴 수 있는 능력을 소유해야 한다. Bass와 Avolio(1993)는 전환적 지도자는 카리스마(charisma)를 소유해야 하며, 감화적 동기 부여(inspirational motivation), 지적 자극력(intellectual stimulation), 추종자 개개인에 대한 깊은 고려(individualized consideration)를 할 줄 아는 능력을 소유해야 한다고 말하고 있다.

7) 우수성 이론 (Excellence Theory)

1980년대 도입된 이론으로 영웅이론(The Great-man Theory)과 특성이론(Trait Theory)을 재도입한 이론이라 할 수 있다. 엘리티즘(elitism)을 강조한 이론으로 많은 학자들의 연구가

(Bennis & Nanus, 1985; Bennis, 1989a, 1989b; Manz & Sims, 1989; Covey, 1990) 최고경영자에 대한 것이다. 이러한 연구들은 다양한 측면에서 우수성 확보, 효율성 성취, 승진, 삶의 질적 향상을 이루는 등 매우 효과적인 성공을 이룬 사람들의 특성을 요약하는 데서부터 시작했다. Rost(1991)는 우수성 이론에 대해 훌륭한 지도자는 특성이론에서 주장하는 특성을 누구든지 소유할 수 있다는 전제 하에서 영웅이론이 다시 탄생한 이론이라고 기술하고 있다. 그러나, 그는 영웅이론에서 강조하는 유전에 의한 리더십의 전이를 인정하지 않고 있다. 이 이론에 의한 훌륭한 지도자는 우수성을 확보하기 위하여 해야 하는 일들을 해내야 한다.

8) 지역사회에 기반을 둔 리더십(The Community-based Leadership Model)

이 지도자 모델은 Hustedde(1991)에 의해 1990년대 초에 주창된 것으로 상호의 대가지불(payload)보다는 고차원의 동기부여에 중점을 둔다는 점에서 전환 이론과 유사하다. 전환이론에서의 지도자는 불변하는 반면, 지역사회에 기반을 둔 리더십 이론에서는 지도자와 추종자가 지역사회의 관심거리에 따라 서로간의 위치가 바뀔 수 있다는 점에서 차이가 있다. 다시 말하면, 한 지역사회의 관심분야에 따라 그 분야에 가장 전문적인 기술을 소유한 지역사회 주민이 지도자가 되며, 그 관심분야가 바뀔 경우 바뀐 분야에 대해 가장 잘 아는 지역사회 주민이 지도자가 된다는 논리다. 또한, 전환적 리더십 이론이 지역사회 내의 특정 집단의 이익에 관심을 두는 반면, 이 이론은 지역사회 전체의 이익에 관심을 둔다는 점에서도 차이가 있다(Hustedde, 1991:117). 이 모델은 상당히 합리적이며 기능적이지만, 우리 나라처럼 정부나 각종 단체의 직위에 있는 사람이 지역사회 지도자로 여겨지고, 지역사회 주민들에게 영향을 주는 지역사회에서는 아직은 시기상조인 듯하다. 하지만, 앞으로 지역사회가 보다 더 분화될 것이라는 전제하에서는 지역사회에 기반을 둔

지도자 이론이 여러 지역사회의 리더십에 대한 설명력을 갖출 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지역사회 개발과 지역사회 리더십

1. 지역사회 개발 및 지역사회 개발과정

1963년 UN에서 정의한 지역사회 개발은 다음과 같다(McCaslin, 1993에서 재인용). “지역사회 개발은 지역사회의 경제, 사회, 문화적인 측면에서의 향상을 도모하고, 지역사회를 국가의 한 유기체로 통합하며, 국가의 발전을 위하여 지역사회가 공헌할 수 있도록 하려는 주민의 자체적인 노력과 정부 당국의 노력이 융합되는 과정이다.” (p. 16)

한편, Community Development Academy (CDA: 1997:3)는 지역사회 개발을 지역사회 주민들이 지역사회의 자원 및 외부의 자원을 제대로 활용하여 미래의 지역사회 개발을 주도하는 것을 함께 배우고 일해 나가는 의도적 노력이라고 정의한다. 즉, 지역사회 개발은 지역사회 주민들간의 상호 지원을 위한 상호작용이라는 것이다.

지역사회 개발은 경제, 교육, 주택, 의료 보건, 리더십, 농업, 사회간접시설 개발 등의 지역사회와 관련된 제반분야를 포함하는 총합적인 발전을 추구하는 다목적적인 사업이라 할 수 있다. 지역사회 개발은 일련의 과정에 따라 진행되는데, Community Development Academy (1997:11)가 정리한 지역사회 개발의 과정을 살펴보면 다음과 같다. 1) 관련 집단 형성 (establish organizing group), 2) 관련될 사람 선별 (identify who is to be included), 3) 정보의 수집과 분석(collect/analyze information), 4) 목적 작성(create purpose), 5) 전망 및 목표 작성 (develop vision and goals), 6) 조직 확대(expand the organization), 7) 행동계획 수립(develop action plan), 8) 행동 계획 완수(implement action plan), 9) 검토 및 평가(review and

evaluate), 10) 성공 축하(celebrate success) 등이다.

2. 지역사회 개발의 원리

먼저 훌륭한 지역사회지도자는 지역사회 개발의 원리를 잘 이해해야 할 것이다. 우선, 고순철(1997:47)이 국내외의 여러 문헌을 고찰하여 정리한 지역사회 개발원리를 보면 다음과 같다. (1) 주민의 공통욕구를 바탕으로 하는 것이어야 한다. (2) 지역주민들의 자조적인 노력에 의하여 수행되는 것이어야 한다. (3) 주민들의 협동적인 노력을 바탕으로 행해져야 한다. (4) 지역사회의 경제, 사회, 문화 등의 제 측면을 통일적으로 개발하므로 총합적인 발전을 추구하는 다목적적 사업이다. (5) 지역사회의 특정집단 보다는 지역사회 주민 모두와 관련되어 있다. (6) 지역사회 개발은 총체적 지역사회의 삶과 욕구와 관련되어 있다. (7) 가능한 많은 주민의 참여에 의한 자조 및 참여의 철학에 기초하고 있다. (8) 지역사회 개발은 교육적 과정을 포함하고 있다. (9) 지역사회 개발은 민주주의 철학에 기초하고 있다. (10) 주민의 태도변화는 사업의 물질적 성취 못지않게 중요하다.

위의 지역사회 개발원리를 살펴보면, 한결같이 주민 참여를 중요시하고 있음을 알 수 있다. Community Development Academy(1997:20-23)는 지역사회 개발의 핵심을 크게 네 가지로 나누어 설명하고 있는데, 다음과 같다. 첫째는 가치관과 신념(values and beliefs)이고, 둘째는 가정(assumptions)이고, 셋째는 지역사회 개발 원리이며, 넷째는 성공적 실행의 원칙이다.

지역사회 개발에 있어서 개발의 초점을 결정하는 첫 번째 핵심인 가치관과 신념은 지역사회 내에서 다양한 관심거리에 접근하는 유용한 체크포인트(checkpoint)가 된다. 이러한 가치관과 신념을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 주민은 자신들에게 영향을 미칠 수 있는 의사결정에 참여할 권리가 있다.

2) 주민들은 자신들이 원하는 환경을 조성할 권리가 있다.

3) 주민들은 외부에 의해 조성된 환경을 거부하거나 수정할 권리가 있다.

4) 참여적 민주주의는 지역사회 개발사업을 수행하는데 탁월한 수단이다.

5) 지역사회 내에서 인간관계를 극대화하는 것은 지역사회 개발의 잠재력을 키울 것이다.

6) 동기부여는 주민들 자신들의 상호작용과 참여에 의해 얻어진다.

7) 지역사회 개발은 지역사회를 효과적으로 다루도록 주민들의 능력을 개발하는 과정이다.

두 번째 지역사회개발의 핵심인 가정(assumptions)은 모두 다섯 가지의 요소로 살펴볼 수 있다.

1) 주민들은 합리적 행동을 할 수 있다.

2) 의미있는 행동은 학습되어진 것이다.

3) 의미있는 행동은 상호작용에 의해 학습된다.

4) 주민들은 자신들의 행동의 방향을 설정할 수 있는 능력의 소유자다.

5) 주민들은 자신들의 환경을 창조하고 형성할 수 있는 능력의 소유자다.

이러한 가정들은 지역사회 개발 담당자가 반드시 알아야 할 지역사회 개발에 있어서 가장 중요한 요소들이다.

세 번째 지역사회 개발의 핵심인 지역사회 개발의 원리는 지역사회 개발의 지침서적인 역할을 한다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 공공의 의사결정 과정은 관련된 모든 주민들이 참여할 수 있도록 주민들에게 항상 개방되어야 한다.

2) 광범위한 대표성, 확실한 전망과 완벽한 이해는 성공적인 지역사회 개발의 전제 조건이다.

3) 정확한 정보를 가져오는 방법이 지역사회 연구에 도입되어야 한다.

4) 이해와 일반적 동의가 지역사회 변화에 필요한 기본적 요소이다.

5) 지역사회 의 정서나 규범에 동의하든, 동의

하지 않든 간에 지역사회 주민은 누구나 공개 토론을 경청할 권리가 있다.

6) 모든 주민들이 자신들이 속해있는 지역사회를 창조하거나 재창조하는데 참여할 수 있다.

7) 체계적 관점과 총체적 접근 방법은 장기적인 측면에서 모든 주민에게 이익을 가져다 줄 개발에 필수적인 요소이다.

이상의 지역사회 개발의 원리는 고순철(1997)이 언급한 지역사회 개발의 원리와는 다소의 차이가 있기는 하지만 역시 주민 참여를 강조하는 점에서는 공통점을 가지고 있다.

네 번째의 핵심인 성공적 실행의 원칙은 1985년 Community Development Society에 의해 도입되었는데, 그 내용은 다음과 같다.

1) 지역의 주민들이 자신들의 생활에 관련이 있는 의사결정에 영향을 미칠 수 있도록 활동적이며 대표성 있는 주민의 참여를 증진시켜야 한다.

2) 문제와 관련된 주민들이 자신들의 상황에 대해 잘 이해할 수 있도록 문제를 진단하는 과정에 관련 주민들을 참여시켜야 한다.

3) 지역사회지도자가 여러 가지 대체 가능한 해법이 내포하고 있는 정치, 경제, 사회, 문화, 심리적, 환경적인 영향을 이해하도록 도와야 한다.

4) 문제를 해결하는 과정에 공유된 리더십과 주민참여를 통하여 주민들이 문제 해결을 위해 계획을 수립하고 완수하도록 지원해야 한다.

5) 지역사회에 좋지 않은 결과를 가져오는 사업은 포기할 줄 알아야 한다.

6) 지역사회 개발의 과정에 있어서 지도자의 능력을 증진시키기 위해서 적극적으로 노력해야 한다.

앞에서도 언급한 바와 같이 지역사회 개발에 있어서 가장 중요하게 여겨지는 요소는 역시 주민참여이다. 또한, 주민참여와 함께 내놓을 수 없는 요소가 역시 지도자에 관한 언급이다. Community Development Academy가 지적한 지역사회 개발의 핵심 네 가지를 훌륭하게 완수

하기 위해서는 훌륭한 자질을 갖춘 지역사회 지도자가 있어야 됨을 살펴볼 수 있다.

IV. 지역사회 개발에 필요한 효율적 지역사회 지도자의 자질

1. 지역사회 리더십

많은 지역사회 개발에 관한 연구자들이 지역사회 지도자는 지역사회 개발에 있어서 매우 중요한 역할을 한다고 역설해 오고 있다 (Israel et al., 1993; Ayres and Potter 1989; Wall 1989). 지역사회 개발에 있어서 지도자의 역할 및 기능은 그 지역의 특성에 따라 다를 수 있다(O'Brien et al., 1992). Israel 과 Beaulie (1990)는 지역의 문제를 해결하는데 있어서 그 지역의 문제해결과 의사결정을 가장 효율적으로 할 수 있는 기술과 민주적 원칙, 사적인 이익보다는 공적인 이익을 앞세우는 지도자가 있는 지역사회가 성공적인 지역사회 개발에 있어서 매우 중요하다고 주장했다.

리더십이란 정해진 목표를 달성하기 위해 추종자들의 태도, 행동 등에 영향을 주고 안내하며, 경우에 따라서는 그러한 태도나 행동을 형성시키는 것을 의미한다고 할 수 있다. 리더십은 학습될 수 있는 행동기술이나 새로운 행위라고 보기도 한다. 지역사회 리더십은 과정으로 주로 설명되어 지는데, 조직이나 관심분야, 각종 기관 또는 읍, 군, 시, 도 등의 지역사회 단위의 의사결정에 영향력을 행사하는 과정이라고 할 수 있다. Hustedde(1991)는 지역사회 지도자를 민주주의적 환경에서 사회, 경제적인 변화를 가져오기 위하여 문제해결 능력을 키워주고, 다른 사람들에게 영향을 주거나 동기부여를 해주는 개인이나 일련의 집단이라고 정의하고 있다.

리더십은 효과적인 지역사회 개발을 위해서 없어서는 안 되는 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 지역의 뿌리깊은 문제를 해결하는데 있어서 특히 지역사회 지도자와 주민의

참여가 필수적이며(Israel 등, 1993), 지역사회나 지역경제 개발이 목적인 경우에는 지역사회 조직을 이끌어 나가기 위해서 뛰어나고도 종합적인 리더십이 필요하다 (Robinson, 1994). 지역사회 개발 접근의 방법이 자조적이든, 기술지원적이든, 갈등적 접근 방법이든 간에 관계없이 다소의 차이는 있지만, 훌륭한 지도자의 존재는 지역사회 개발이 성공적이기 위한 기준 중의 하나임에는 틀림없다.

2. 효율적인 지역사회 지도자의 자질

지역사회 개발에 있어서는 자원의 동원(resource mobilization)이 무엇보다 중요하다. 자원의 동원은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 지역사회 밖의 자원을 지역사회 내로 끌어들이는 것을 들 수 있다. Warren (1978:243)은 이것을 횡적관계 형성(vertical linkages)이라 일컬으며, 지역사회 개발에 있어서 이 횡적관계 형성의 중요성을 강조하고 있다. 이 횡적관계는 지방자치단체나 정부의 각종 지역사회 개발 프로그램이나, 지역사회 개발에 참여할 수 있는 잠재적인 고용자나 재정적 지원을 찾아내고, 지역의 여러 가지 다양한 문제를 해결하는데 필요한 정보를 획득하는 것 등을 의미한다. 둘째는, 지역의 공동의 목적달성을 위해 지역사회내의 주민들이 함께 일할 수 있는 능력을 개발하는 것이다. 지역사회 밖의 자원을 지역내부로 끌어들이기 위한 지역개발위원회 등과 같은 각종 지역사회내의 개발조직의 활동 및 능력뿐만 아니라, 지역내의 경제적 자원의 개발이나 활용 등도 이에 해당한다.

성공적인 지역사회 지도자의 자질을 설명한 여러 문헌들을 살펴보면 위에서 지역사회 개발의 원리 및 핵심을 지도자가 잘 이해해야 함을 알 수 있다. 효율적인 지역사회 지도자는 지역사회내의 조직의 직위를 차지하는데 그치지 말고, 광범위한 의사결정, 정책개발, 개발 프로그램 완수, 조직 재정비 등의 기술을 소유하고 있어야 한다(Langone & Rohs, 1995). Robinson

(1994)은 효율적인 지역사회 지도자는 오늘날의 지역사회나 지역경제 개발 분야에 맞는 리더십 역량을 갖추어야 하며, 종합적인 팀워크를 이끌어 내기 위하여 개방성을 지녀야 한다고 기술하고 있다. 바람직한 지역사회 개발을 위해서 지역사회 지도자는 여러 분야에서 도출되는 다양한 욕구와 필요, 관심사를 해결할 수 있는 문제 해결력과 의사 결정력을 지녀야 한다 (Bass, 1990). 또한, 지역사회 지도자는 창조력을 갖춘 문제해결사(problem-solver)이어야 하며, 변화하는 환경에서 어렵고 애매한 문제에 대한 해결책을 찾는 것은 물론이고, 문제가 어떠한 것인가를 분석하고 구체화 할 수 있어야 한다(Langone & Rohs, 1995).

Northcraft와 Neale(1992)는 효과적인 리더십의 요소를 다음과 같이 요약하고 있다. 첫째, 자신의 역량 안에서 목표를 향하도록 추종자들을 독려해야 한다. 둘째, 기대한 결과가 나올 것이라는 확신을 주어야 한다. 셋째, 성공적인 업무 수행을 위해 추종자들을 지도하고 방향설정을 해주어야 한다. 넷째, 추종자가 자신이 기대하는 것을 명확히 알도록 돕는다. 다섯째, 성공적 업무수행에 필요한 자원을 추종자가 사용할 수 있다는 것을 보여줘야 한다. 여섯째, 외향적으로 뿐만 아니라 내재적으로도 추종자에게 동기를 부여하여야 한다. 그러나, Northcraft와 Neale의 효율적인 리더십 요소는 지역사회보다는 기업체의 각종 조직에 더욱 알맞다고 볼 수 있다.

지역사회의 다양한 문제를 해결하는데 있어서 전지전능한 지도자란 실질적으로 존재하기 어렵다는 측면에서 상황이론에 입각한 지역사회 지도자 이론에 접근해 볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 Christenson과 Robinson(1989)은 여러 가지 리더십 이론 중에서 상황이론을 지역사회 리더십을 설명하는데 가장 적합하다고 기술하고 있다. Robinson(1994)은 상황이론에 기초하여 지역사회 개발 조직에 필요한 리더십의 10가지 원칙을 나열하였는데, 그 주요 내용을 보면 다음과 같다. (1) 지역사회 구성원 모두가

지도자이다. (2) 리더십은 학습에 의해 갖추어진 능력이다. (3) 효과적인 팀워크를 위해서 구성원들은 자신들이 참여하여 입안하는 것을 돕는 행위, 프로그램, 목표 등을 지지한다. (4) 경우에 따라서 구성원 누구나가 지도자가 될 수 있는 분위기와 구조를 지녀야 한다. (5) 구성원은 누구든지 어떤 면에서는 나보다 우수한 사람이다. (6) 민주주의적인 리더십은 허락하는 리더십을 의미하지 않는다. (7) 많은 잇점이 있긴 하지만, 민주주의적인 리더십이나 구성원 중심의 리더십이 항상 최선은 아니다. (8) 독단적 (autocratic) 리더십이 항상 나쁜 것은 아니다. (9) 지도자의 지식이나 행위, 특정한 상황이나 기대, 다른 성원들의 경험이 리더십을 결정한다. (10) 지도자는 반드시 유연성을 갖춰야 한다.

변화하는 세계에 적용할 수 있는 지역사회의 지도자는 다음과 같은 자질을 소유하고 있어야 할 것이다. 첫째, 권위보다는 온유함이 효과가 지속적이고 강함을 알아야 한다. 둘째, 업무를 분석, 종합, 분담할 수 있는 능력을 소유해야 한다. 셋째, 지도자 자신이 주민들로부터 배울 수 있다는 자세가 필요하며, 주민들이 무엇을 알고 있으며, 무엇을 배울 수 있는가를 고려해야 한다. 넷째, 지역사회 주민 개개인의 가치관, 가족, 직업, 사회생활 등을 고려해야 한다. 다섯째, 일에 대한 책임자를 선정할 능력을 소유해야 하며, 일단 선정을 했으면 그들의 능력을 믿어야 한다. 여섯째, 여러 가지 가능한 대안들을 고려할 수 있어야 한다. 일곱째, 관련된 업무에 대하여 솔직하고 정직해야 한다. 여덟째, 변화를 즉각적으로 받아들이고 반응해야 한다. 아홉째, 훌륭한 인간성의 소유자라야 한다. 열 번째, 자신이 지역사회를 잘 꾸려나가는 것도 중요하지만 주민들로 하여금 지역사회를 잘 꾸려나가도록 하는 것이 더 중요하다는 것을 인식해야 한다. 열 한 번째, 지역사회 주민들과 공동체 의식을 소유해야 한다. 열 두 번째, 주민들의 의견을 잘 수용해야 한다. 즉, 훌륭한 지도자는 말을 잘 하는 지도자보다는 잘 들을 줄

하는 사람이라는 것을 알아야 한다. 열 세 번째, 자신의 능력을 이해하고 자신감 있게 주민들을 이끌어 나가야 한다.

이상의 지도자의 개인적인 자질 외에 훌륭한 지역사회의 지도자는 외부의 자원을 지역사회 개발을 위해 지역사회 내로 유치할 수 있는 능력을 소유하고 있어야 한다(최창호, 1996). 또한, 지역내의 지역사회 지도자들간의 활발한 교류뿐만 아니라, 지역사회 밖의 조직이나 사람과의 수직적인 관계형성을 통한 정보의 교환이나 의견형성, 외부자원의 유치 등이 지역사회 개발을 위해 대단히 중요하다고 할 수 있을 것이다 (O'Brien, et al. 1991, 1996).

V. 결 론

우리 나라의 지역사회 개발은 새마을운동 그 대표적인 사례로 들 수 있을 것이다. 새마을 운동은 관주도적인 지역사회 개발의 대표적인 예로서 주민참여를 원칙으로 했지만, 주민들의 다양한 욕구를 반영시키지는 못했다. Warren(1978:164)이 강조한 횡적인 구조(Horizontal structure)를 통한 지역사회 개발에서는 지역사회 지도자들의 역할이 더욱 강조되고 있다. 횡적 구조는 상의 하달식(Top-Down) 방법과 하의 상달식(Bottom-Up) 방법의 혼합형이라고 할 수 있다. 즉, 국가발전을 위해서 지역사회의 개발이 필요하다는 의미에서 지역사회가 보다 큰 지역단위(예를 들면, 시, 군, 도, 국가)와 의사결정 등 여러 측면에서 동등한 위치를 차지한다는 것이다. 상위기관의 의사결정도 중요하지만 각 지역사회 단위의 의사결정도 중요하다는 것이다. 왜냐하면, 지역사회내의 활동이 가장 먼저 지역의 주민들에게 영향을 미치기 때문이다. 지방자치제의 도입과 함께 여러 가지 사회 문제를 불러 일으켰던 이른바 NIMBY(Not In My Back Yard) 현상이 이러한 관점에서 관찰되어질 수 있다.

이처럼, 지역사회 개발에 있어서 주민 참여의 극대화는 그 동안 성공적인 지역사회 개발

을 위해서 매우 강조되어 왔으며, 앞으로도 성공적인 지역사회 개발을 위한 필수적인 기본요소이다. 주민이 지역사회 개발에 참여하는데 있어서 가장 중요한 역할을 지역사회 지도자가 담당하게 된다. 유능한 지역사회 지도자는 지역내의 자원 뿐만 아니라 지역사회 밖의 인적, 물적 자원까지도 활용할 수 있어야 한다. 또한, 국제적인 변화의 흐름은 물론, 중앙정부나 상위의 지역사회 단위의 지역사회 개발 정책을 잘 이해하고 있어야 할 것이다. 지역사회 외부의 조직이나 사람들에 대한 지역사회 지도자들의 개인적, 조직적 연계가 지역사회 개발에 중요한 역할을 하므로(O'Brien, 1992) 지역사회 지도자들은 이러한 외부와의 연계 형성 및 유지에도 힘을 기울여야 할 것이다. 지도자 이론에서 살펴볼 수 있었던, 리더십은 타고나는 것이 아니라 교육되어질 수 있는 것이다. 특히 작은 규모의 지역사회에서는 거창한 능력을 소유한 지도자보다는 지역사회의 원리 및 과정을 잘 이해하고 그 지역사회의 역사, 문화, 전통을 잘 이해하면서, 훌륭한 지도자의 기본적인 자질을 소유한 지도자가 더 효율적일 것이다. 정부 수준에서는 단순히 정부의 정책을 믿고 따르는 지역사회 지도자의 양성이 아니라, 국제화 시대에 부응할 능력을 소지한 지역사회 지도자의 양성 및 교육이 필요하다 하겠다. 또한, 각종 민간단체가 주관하는 지역사회 지도자와 관련된 각종 교육 및 실천 프로그램에 대한 지원이 있어야 할 것이다. 연구의 방법적인 측면에서, 지역사회 지도자의 연구가 빈약한 상태에서 양적인 연구의 축적도 중요하지만, 앞으로의 연구는 지역사회 계량적인 접근방법보다는 질적인 연구 방법 (Qualitative or ethno-graphical approach)을 통한 접근이 필요할 것이다.

VI. 참 고 문 헌

1. 고순철. 1997. "지역사회 개발의 접근과 전략 연구," 한국지역사회개발협회 연구소, 지역사회개발학술지, 第 22輯 1號.

2. 최창호. 1996. 지역사회개발행정론, 서울: 삼영사.
3. Bass, M. B. 1990. *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership*, 3rd ed. New York: The Free Press.
4. Bennis, W. 1989a. Ob becoming a leader, Reading, Mass: Addison-Wesley.
5. Bennis, W. 1989b. Why leaders can't lead. San Francisco: Jossey-Bass.
6. Bennis, W., & Nanus, B. 1985. *Leaders: The strategies for taking charge*, New York: Harper and Row.
7. Burns, J. M. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
8. Community Development Academy (CDA). 1997. *Building communities from the grassroots*, Material was prepared for the Community Development Academy class, St. Louis, Missouri:
9. Covey, S. 1990. Principle-centered leadership: Teaching timeless principles of effectiveness. Provo: Covey leadership center.
10. Fiedler, F. E. 1993. The leadership situation and the black box in contingency theories. In M. M. chemers & R. Ayman (EDS.), (pp. 1-28). *Leadership theory and research: Perspectives and directions*. San Diego, CA: Academic Press.
11. Hackman, M. Z., & Johnson, C. E. 1996. *Leadership: A communication perspective*, Prospect Heights, Illinois: Waveland Press Inc.
12. Hersey, P., & Blanchard, K. H. 1993. *Management of organizational behavior: Utilizing human resources*, 6th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
13. Hollander, E. P. 1993. Legitimacy, power, and influence: A perspective on relational features of leadership, (Chemers, M. M. & Ayman, R., eds. 1993). *Leadership theory and research: Perspectives and directions*, San Diego, CA: Academic Press, Inc.
14. House, R. J., & Mitchell, T. R. 1974. Path goal theory of leadership, *Journal of Contemporary Business* 3, 81-97.
15. Israel, G. D., & Beaulieu, L. J. 1990. Community leadership, In A. E. Luloff and Louis E. Swanson (eds.), *American rural communities*. Boulder, CO: Westview.
16. Ilvento, T. W., Fendley, K., & Christenson, J. A. 1988. Political definitions of rurality and their impact on federal grant distribution: The case for the farmers home administration - *Journal of the Community Development Society* 19(1):1-20.
17. Langone, C. A. & Rohs, F. R. 1995. Community leadership development: Process and practice, *Journal of the Community Development Society*, 26(2):252-267.
18. Manz, C. C. & Sims, H. P. 1989. *Super-leadership*. New York: Berkley Books.
19. McCaslin, M. L. 1993. *The nature of leadership within rural communities: A grounded theory*, The Graduate College at the University of Nebraska, Ph.D. thesis, Lincoln, Nebraska.
20. Nothcraft, G. B., & Neale, M. A. 1992. *Organizational behavior: A management challenge*, Chicago, IL: The Dryden Press.
21. O'Brien, D. J., & Hassinger, E. W. 1992. Community attachment among leaders in five rural communities, *Rural Sociology*, 57(4):521-534.
22. O'Brien, D. J., Hassinger, E. W., & Brown, R. B. 1991. The social networks of leaders in more and less viable rural communities, *Rural Sociology*, 56(4):699-711.
23. O'Brien, D. J., Raedeke, A., & Hassinger, E. W. 1996. The social networks of leaders in more and less viable rural communities six years later: Paper was presented at the annual meeting of the Rural Sociological Association, Des Moines, Iowa.
24. Robinson Jr., J. W. 1994. Ten basic principles of leadership in community development organization, *Journal of the Community Development Society* 25(1):44-48.
25. Stogdill, R. M. 1974. Historical trends in leadership theory and research, *Journal of Contemporary Business*, 3-17.
26. Swinth, R. L. & Alexander, A. 1990. Power and dependence between the core and rural communities: Participating with major actors in solving local problems. *Journal of the Community Development Society*, 21(1):71-82.