

새마을운동에 참여한 중앙정부 관료의 역할 인식: 근거이론방법을 활용한 질적 분석

김세현*

박나라**

〈目 次〉

Ⅰ. 서론

Ⅳ. 분석 결과

Ⅱ. 이론적 논의

Ⅴ. 결론

Ⅲ. 연구 설계

〈요 약〉

본 연구는 근거이론방법을 통해 새마을운동에 참여한 중앙정부 관료가 자신의 역할을 어떻게 인식하였는지 분석하고자 하였다. 이를 위해 새마을운동아카이브에서 제공되는 공무원 8명의 인터뷰에 대해 개방코딩, 축코딩, 선택코딩으로 이루어진 3단계 근거이론방법 분석을 시행하였다. 분석 결과, 중앙정부 공무원들은 새마을운동에서의 자신의 역할에 대해 선행 과정과 이해관계의 조합에 따라 기획자, 실행자, 조정자, 촉진자의 4가지 유형으로 구분하여 인식하였으나, 새마을운동의 전천후 관리를 책임지는 '새마을 PD'를 지향한다는 점에서는 공통점을 보였다. 이들은 단순한 집행자를 넘어 정책의 기획부터 결과까지 책임지는 주인의식을 발휘하였으며, 이는 공공봉사동기 관점에서 볼 때 높은 자부심과 효능감으로 표출되었으며, 공공가치론의 정치적 관리 차원에서는 대통령의 권위라는 상향적 정당성과 주민의 자발적 참여라는 하향적 정당성을 동시에 확보하는 전략적 행위자로 기능하였다. 본 연구에서는 이러한 분석을 통해 직업공무원제를 기반으로 하는 현행 한국 관료제의 조직 및 인사 관리적 측면에서의 함의를 도출하고 정책적 제언을 제시하였다.

【주제어: 발전국가, 새마을운동, 관료 역할 인식, 공공봉사동기, 공공가치론, 근거이론방법】

* 제1저자, 인천광역시 과장, 연세대학교 행정학과 박사과정 수료(seheon@korea.kr)

** 교신저자, 연세대학교 행정학과 부교수(narapark@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2026.1.16), 수정일(2026.3.1), 게재확정일(2026.3.8)

I. 서론

본 연구는 새마을운동에 참여한 중앙정부 관료들이 과업을 수행하면서 자신의 역할을 어떻게 인식했는지를 근거이론방법을 통해 고찰하고자 한다. 본 연구가 역할 인식에 집중한 이유는 정책 추진의 거시적 성과나 제도 설계만으로는 포착하기 어려운 관료의 직업적 자아와 구체적 행위가 비교적 선명하게 드러날 수 있기 때문이다. 이른바 발전국가(developmental state)의 표상으로 일컬어지는 박정희 정부 시대에는 경제성장을 달성하기 위해 국가 관료제가 대내외 경제·산업 정책을 기획하고 추진하였다(구현우, 2009; 김근세, 2012; 양재진, 2005; 오재록·공동성, 2011; 윤건수·박진우, 2016; 이종찬, 2021). 새마을운동은 한국 개발 연대의 핵심 사업으로서 국가 주도의 농촌 부흥 사업으로 출발하였으나, 사업의 진행에 따라 점차 전 국민이 참여하는 지역사회개발운동으로 발전하였다(윤광재·전기우, 2009; 이미숙, 2013). 이 과정에서 대통령의 정책적 의지를 현장으로 구현하기 위하여 관료들의 주도적 역할이 중요했을 것이라 본다. 관료는 공익과 국가 목적을 위해 정책을 형성·집행하며, 그 과정에서 국민에게 직접적인 영향력을 행사하는 최일선 주체이기 때문이다(안용식·오승은, 1997; 엄석진, 2016).

그러나 과거의 역동적인 관료상과는 대조적으로, 최근 공직 사회는 심각한 매력 저하와 사기 침체, 그리고 인력 이탈이라는 구조적 위기에 직면해 있다. 이는 객관적 지표로도 뚜렷이 나타난다. 5급 공개경쟁채용시험(행정고등고시) 행정직군의 경우, 2022년 42.1:1에서 2025년 37.9:1로 매년 지속적인 경쟁률 하락세를 보이고 있다(인사혁신처 사이버국가고시센터, n.d.). 9급 공채의 경우는 더욱 심각하다. 2024년도 경쟁률은 21.8:1로서 1992년 19.3:1 이후 사상 최저치를 기록하였다(이하린, 2024). 게다가 공무원들의 공직 이탈 역시 2019년 6,663명에서 2022년 13,321명으로 급증하고 있다(우영탁·김창영, 2024). 비단 저연차 공무원만의 문제는 아니다. 지난 2년간 산업통상자원부에서만 과장급 공무원 20명 이상이 민간으로 이직하는 등 관리직 공무원들의 공직 이탈까지 가시화되고 있다(강경민·박상용, 2023). 이는 민간 부문 대비 낮은 보수 등의 외재적 요인도 있지만, 경직된 조직 문화 속에서 느끼는 가치관과 적성 등의 내재적 요인도 주효하게 작용한 것으로 진단되고 있다(한국행정연구원, 2021). 즉, 현재의 공직 위기는 단순한 처우의 문제를 넘어, 공무원이 자신의 직무에서 의미를 찾지 못하는 효능감의 상실과 깊이 연관되어 있음을 시사한다.

따라서 본 연구는 현재의 공직 위기가 관료들이 정책 과정의 능동적 주체로서 느끼는 역할 효능감과 정책 주체성의 상실에서 기인한다는 점에 주목한다. 그리고 이에 대한 해법을 모색하기 위해, 역설적으로 관료들이 가장 높은 효능감을 가지고 일했던 발전국가 시기로

시선을 돌려보고자 한다. 당시의 관료들은 열악한 환경 속에서도 어떻게 공직에 대한 소명 의식을 유지하며 소임을 다할 수 있었을까? 특히 국가적 과업이었던 새마을운동의 최전선에 섰던 관료들은 자신들의 역할을 어떻게 인식하고 의미를 부여하였기에 헌신적인 몰입이 가능했는가? 그러한 역할 인식은 어떠한 조건 하에서 어떻게 발현되었는가? 본 연구는 이러한 질문에 답하기 위해 기존의 거시적 제도 분석에서 탈피하여 관료 개인의 심층적 인식과 경험에 주목하였다. 이를 위해 새마을운동아카이브(<http://archives.saemaul.or.kr/>)에 수록된 중앙정부 공무원들의 구술 자료를 수집하고 활용하여 역할 인식의 구성 과정을 체계적으로 분석하고자 한다.

이에, 본 연구는 특정 이론을 사전적 분석 틀로 전제하여 가설을 검증하는 방식이 아니라, 원자료로부터 역할 인식의 범주와 관계 구조를 귀납적으로 도출하는 근거이론방법의 원칙에 따른다. 또한 행정학 주류 이론과의 이론적 대화를 시도하고자, '새마을 PD' 모델을 Matland의 정책집행론과 Moore의 공공가치론을 통합적으로 해석하는 분석틀로 이론화한다. 구체적으로, 본 연구의 이론적 구조는 수직적 관계와 수평적 통합이라는 두 축으로 구성된다. 수직적으로는 발전국가론이 1960-70년대 한국이라는 거시적 맥락을 제공하고, 그 위에서 Matland(1995)의 정책집행론과 Moore(1995)의 공공가치론이 분석틀로 작동하며, 귀납적으로 도출된 '새마을 PD' 모델을 Perry & Wise(1990)의 공공봉사동기론으로 해석하는 구조를 갖는다. 수평적으로는 Matland의 모호성-갈등 모형과 Moore의 공공가치 창출 이론을 통합한다. 기존 연구들이 두 이론을 별개로 적용한 것과 달리, 본 연구는 집행 조건(선행 과정의 유무, 이해관계의 존재)이 공공가치 창출의 특정 차원(가치 정의, 정치적 관리, 운영적 실행)을 강조하도록 만드는 구조적 메커니즘을 검토한다. 다시 말해, 선행 과정과 이해관계의 조합에 따라 관료는 기획자(실험적 집행-공공가치 정의), 실행자(행정적 집행-운영적 실행), 촉진자(정치적 집행-지지 확보), 조정자(상징적 집행-권위 구축)의 역할을 전환·결합하며, 이러한 역할 수행의 내재적 동력은 공공봉사동기의 합리적·규범적·감정적 차원으로 설명될 수 있다. 이를 통해 본 연구는 서구 중심의 정책집행론과 공공관리론을 한국 발전국가 맥락에서 재해석하고, 최고관리자가 아닌 중간관리자급 실무 관료 수준에서 두 이론이 어떻게 통합·작동하는지를 경험적으로 보여줌으로써 이론의 적용 범위를 확장할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 이론적 배경

1) 발전국가와 국가 관료제의 역할

발전국가론은 급속한 국가 경제 성장을 달성한 동아시아 후발 산업 국가들을 설명하는 이론적 틀로서 확고하게 자리 잡아 왔다(Amsden, 1989; Evans, 1995; Haggard, 1990; Johnson, 1982; Wade, 1990). Johnson(1982)은 이를 시장 합리성(market rationalism)과 계획 이념(plan ideology)의 중간 지점인 계획 합리성(plan rationalism)에 기초한 정부 개입에서 비롯되었다고 밝혔다. 이후 Amsden(1989)과 Wade(1990)는 각각 한국과 대만의 사례에 이를 적용하였으며, 특히 Evans(1995)는 발전국가의 핵심 기제로 약탈국가(predatory state)와 구별되는 관료적 능력(capacity)에 기초한 자율성(autonomy)을 제시하며, 이를 통해 국가가 사익 추구 집단에 포획되지 않고 장기적 발전 목표를 추구할 수 있다고 보았다.

국내 연구들 역시 박정희 정부의 발전국가적 특징을 규명하는 데 주력하였다. 김근세(2012)는 집행부 중심의 행정체제와 강한 중앙 관리 기구를, 윤상우(2001)는 정치·사회적 압력으로부터 자율적인 관료 집단의 전략적 개입을 핵심 요인으로 꼽았다. 또한 문돈·정진영(2014)은 강력한 정치 지도자의 리더십과 사회로부터 자율성을 확보한 유능한 엘리트 관료 조직을 발전국가의 특징으로 제시하였다. 이외에도 다수의 연구가 국가의 사회적 개입을 강조하며(구현우, 2009; 구현우, 2020; 오재록·공동성, 2011), 동시에 역량 있는 관료를 핵심 요소로 서술하였다(엄석진, 2016; 윤건수·박진우, 2016; 이미숙, 2013). 또한, 정책결정에서 하향식 접근(top-down approach) 방식을 연구한 학자들 역시 공통적으로 행정 기술 관료를 정책 성공의 중요 변수로 강조하였다(Sabatier, 1986; Sabatier & Mazmanian, 1979; Van Meter & Van Horn, 1975). 이러한 연구들은 본 연구의 분석 대상인 중앙정부 관료들이 강력한 중앙집권적 권력 구조와 자율성이라는 거시적 맥락 속에서 활동했음을 시사한다.

박정희 정부는 국가의 발전 전략을 수행하기 위해 정치 논리가 아닌 기능적이고 도구적 성격의 관료제를 구축하고자 하였다(구현우, 2020). 이를 위해 5.16 군사정변 직후 대대적인 인적 쇄신을 단행하였다. 병역기피, 병역미필, 부정행위, 부정축재 공무원들의 숙청을 통해 1961년 6월 20일부터 한 달간 전체 공무원의 10%인 약 33,000명을 파면하는 한편(엄석진, 2016: 104-105), 국가공무원법 개정, 교육훈련 강화, 직위분류제 도입 등을 통해 실적주의를 제도화하였다(구현우, 2009: 157). 특히 1963년 공무원 시험을 자격시험에서 공개채

용시험으로 전환한 것은 결정적인 계기였다. 이승만 정부 시기 사실상 지원자 대부분이 합격(2급 92%, 3급 95%)하던 것과 달리, 행정고시 도입 이후에는 주요 대학 출신의 우수한 젊은 인재들이 대거 공직에 유입되었다(박종민·윤건수, 2014: 11). 그 결과 관료 조직은 성취 지향적이고 빈곤 탈피 욕구가 강한 엘리트 집단으로 재편되었다(엄석진, 2016: 109). 기존 연구들은 이러한 인적 구성을 주로 국가 능력 제고의 관점에서 설명하지만(엄석진, 2016; 오재록, 2012; 윤건수·박진우, 2016; 이양수, 2019), 본 연구는 이를 관료들이 높은 자부심과 소명 의식을 갖게 된 인과적 조건의 제도적 기원으로 해석한다.

이러한 인적 재편과 엘리트주의적 특성은 발전국가 시기 관료제가 단순한 규정 집행 장치가 아니라 정책을 기획하고 조정하며 동원과 점검을 결합하는 수행체제로 작동했음을 보여 준다. 특히 상부의 전략과 하부의 실행을 연결하는 중간관리자층의 역할은 관료적 역량이 실제 정책 성과로 전환되는 핵심 기제가 된다. 따라서 발전국가 관료제의 작동을 이해하기 위해서는 정책 성과가 형성되는 접점에서 중간관리자층이 수행하는 역할을 이론적으로 검토할 필요가 있다. Floyd & Wooldridge(1992)는 중간관리자가 단순히 최고 경영진의 지시를 수동적으로 이행하는 자가 아니라 조직의 전략적 변화를 이끄는 핵심 주체라고 주장하며, 상향적 영향력을 행사하는 대안 옹호(championing alternatives)와 정보 통합(synthesizing information), 그리고 하향적 영향력을 행사하는 적응 촉진(facilitating adaptability)과 전략 실행(implementing deliberate strategy)의 네 가지로 역할을 구분하였다. 이러한 논의는 최근 공공부문으로도 확장되어, 중간관리자의 융합적·확산적 행동이 정책 적응과 조직 역량 제고에 필수적임을 보여주는 연구들이 축적되고 있다(Gassner & Gofen, 2018). 그러나 이 논의는 주로 서구의 기업조직이나 합리적 관료제를 배경으로 전개되어, 한국 발전국가 시기의 맥락을 온전히 설명하기에는 한계를 지닌다. 일반적 관료제 하에서 중간관리자는 상부의 기획과 하부의 운영 사이에서 정보의 매개자 또는 제도적 갈등의 완충재로 기능하는 경향이 있으나, 새마을운동 당시의 중앙정부 관료들은 비록 직급상 중간관리자에 해당하더라도 전국 단위 동원과 성과 점검이 결합된 집행 환경에서 보다 적극적인 기능을 요구받았다(엄석진, 2016). 따라서 본 연구는 근거이론방법을 활용하여 기존의 서구 중심적 중간관리자 이론으로는 포착하기 어려운 새마을운동 관료의 정책 주도성과 역할 인식을 심층적으로 규명하고자 한다.

2) 새마을운동의 추진 체계와 관료의 전략적 위치

새마을운동은 1970년대 발전국가의 의지가 관료제를 통해 구체화된 대표적 사례이다. 본 절에서는 새마을운동을 단순한 역사적 개관으로 소개하기보다는 이후 분석 결과를 해석

하기 위한 거버넌스와 집행 절차의 맥락적 조건을 정리하고자 한다. 가장 특징적인 점은 발 전국가 체제에서 박정희 정부는 부가가치가 높은 중화학공업을 육성하여 경제 개발을 촉진했다는 것이다. 하지만 1970년대 들어 유신체제의 정치적 위기의식이 고조되고, 도시와 농촌 간 소득 격차가 심해지면서 농촌에 대한 좌절감 및 불만을 초래하기도 했다(박보영, 2011; 윤광재·전기우, 2009). 이와 같은 시대적 배경 속에서 1970년 4월 ‘새마을가꾸기사업’으로 시작된 이 운동은 초기의 물적 지원을 넘어 의식 개혁과 소득 증대를 포괄하는 지역 사회개발운동으로 확장되었다(내무부, 1980; 박보영, 2011; 이미숙, 2013; 이양수·최외출, 2013). 구체적으로 박정희 정부는 1971년 전국 3만 3,267개 행정 리·동에 시멘트를 335포대씩 균일 지원하고, 근면·자조·협동을 ‘새마을정신’으로 규정하였다. 1972년 유신헌법으로 수립된 제4공화국에 들어서고, 1973년부터는 새마을운동이 본격적으로 추진되어, 전국 3만 4,665개 모든 마을이 새마을운동에 동원되었다. 이후 1974년에는 새마을소득, 새마을교육, 도시 새마을운동이 여점시책으로 선정되었고, 1976년부터는 농촌을 넘어 도시 새마을운동으로 확대 시행된 후에도 새마을운동의 범위는 계속 확장되었다. 그 과정에서 공장 새마을운동은 직장새마을운동의 한 형태로 포함되어 있었으나, 이후 1977년 2월 상공부 산하에 공장새마을운동 추진본부가 설립되며 1980년대에 접어들면서 독립적으로 추진되었다(이정주·이정락, 2016: 149-150). 이러한 확장 과정은 새마을운동이 중앙의 지침 제시, 초기 균일 지원과 같은 자원 배분, 마을 단위 의사결정(주민총회 등), 상시 점검과 성과 비교, 차등 지원 및 포상 등을 통한 확산의 순환 절차로 운영되었음을 시사한다(내무부, 1980; 행정자치부, 2001). 요컨대, 표준화된 지침의 존재 여부와 이해관계의 복잡성에 따라 현장에서 요구되는 관료 역할이 달라지는 구조를 내포하고 있었으며, 이는 이후 본 연구의 역할 분류 기준이 작동하는 맥락적 근거가 된다.

정부는 이를 효율적으로 추진하기 위해 초기부터 대통령비서실에 새마을담당관실을 설치하고, 1971년 8월 내무부에 지역개발담당관을 신설하는 등 강력한 하향식 추진 체계를 구축하였다(이환범 외, 2017). 다만 이 추진 체계는 수직적 동원만으로 구성된 것이 아니라, 부처 간 협조 및 자원 동원 등의 범정부적 지원과 현장 단위 참여 절차가 결합된 동원형 참여의 성격을 함께 지녔다는 점에서(엄석진, 2016; 행정자치부, 2001), 일반적 관료제 집행과 구별되는 거버넌스적 특징을 보여준다. 특히 주무 부처인 내무부의 조직 개편 과정은 관료들이 얼마나 치밀한 관리 체계 속에 놓여 있었는지를 보여준다. 내무부는 1973년 1월에 지역개발담당관을 새마을담당관으로 승격하고 산하에 기능별 전담 부서로서 새마을계획분석관, 새마을지도과, 도시지도과, 주택지도과를 신설하여 세분화하였다(행정자치부, 2001: 298). 이어 1974년 12월에는 교육 및 홍보 기능을 대폭 강화하기 위해 주택지도과를 새마을

교육과로 개편하는 등 조직의 유연성을 확보하기도 했다(행정자치부, 2001: 302-303). 이러한 중앙 조직의 분화는 지방 조직에도 그대로 투영되어, 시·도에서 읍·면에 이르기까지 일원화된 명령 체계가 작동하였다(내무부, 1980; 이양수·최외출, 2013). 이 과정에서 내무부는 과장급 이상 고위 공무원을 도(道) 담당 책임자로 지정하여 현장을 상시 점검하게 하였고, 성과에 따른 파격적인 승진과 보직 이동 등 강력한 신상필벌 시스템을 가동하였다(이미숙, 2013). 기존의 연구들은 이러한 세밀하고 강력한 추진 체계를 정부 주도의 동원 기제로 파악하며 주로 관료를 상부의 지시를 하달하는 감독자로 묘사한다(이미숙, 2013; 이양수·최외출, 2013; 이환범 외, 2017). 그러나 본 연구는 이러한 조직적 환경이 관료들에게 성과 창출을 강제하는 강력한 맥락적 조건으로 작용했음과 동시에, 관료들이 복잡한 분장 사무 속에서 현장의 난관을 극복하기 위해 다양한 전략을 구사하게 만든 구조적 배경이 되었음에도 주목해 보고자 한다.

요컨대 새마을운동은 중앙-지방-마을로 이어지는 일원화된 명령 체계와 부처 간 협조 및 현장 단위의 참여가 결합된 동원형 참여의 혼합적 성격을 지녔다. 이는 관료에게 단순한 상명하달의 전달자 역할을 넘어 다양한 기능을 동시에 요구하는 조건으로 작동했을 가능성이 크다. 이러한 새마을운동의 집행은 법규 및 절차를 준수하고 표준화된 분장 사무에 기반한 전통적 관료제(Bozeman, 2000; Pandey & Scott, 2002; Weber, 1968/1978)와 구별된다. 동시에 다원적 행위자의 참여와 수평적 네트워크 조정에 방점이 놓인 현대 거버넌스의 이상형(Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2006; Peters & Pierre, 1998; Provan & Kenis, 2008; Rhodes, 1996)과도 동일시되기 어렵다. 따라서 본 연구의 분석 결과는 새마을운동의 추진 체계가 전통적 관료제와 현대 거버넌스의 이상형으로는 온전히 설명하기 어려운 특수한 맥락 하에서 형성된 중앙정부 관료의 역할 인식에 초점을 둔 것으로, 해석 범위는 유사한 집행 환경에서의 조건부 전이 가능성으로 한정하여 논의한다(Lincoln & Guba, 1985).

3) 공공봉사동기와 공직가치의 추구

위에서 언급한 바와 같이 발전국가에서 핵심적인 역할을 한 것은 대통령의 국가 발전 이상을 구현할 수 있는 역량과 의지를 갖춘 중앙정부 관료였다. 행정 관료들은 공직가치(public service value)를 최대치로 발휘하여 전문성과 공공성을 합치시키기 위한 노력을 경주하였다(Kernaghan, 2003; Van Wart, 1998; Witesman & Walters, 2014).

행정학계에서는 이러한 공직자들의 이타적 동기 기제를 설명하기 위해 공공봉사동기(public service motivation: PSM) 개념을 활발하게 논의해 왔다(정재호·최규현, 2020). 공공봉사동기에 대해 다양한 정의가 존재하지만(Brewer & Selden, 1998; Perry & Wise,

1990; Rainey & Steinbauer, 1999; Vandenabeele, 2007; 김상묵, 2018), 그 중 공공봉사동기를 처음 제시한 Perry & Wise(1990)는 세 가지 차원으로 구분하였다. 첫째, 합리적 동기(rational motives)는 개인의 효용 극대화에 초점을 두고 사회에 긍정적 영향을 미치려는 의지로서 적극적 정책 참여를 의미한다. 둘째, 규범적 동기(norm-based motives)는 국가와 공동체에 대한 충성과 책임 의식, 공익을 위한 헌신, 그리고 사회의 평등을 추구하는 지향성을 나타낸다. 셋째, 감정적 동기(affective motives)는 이타주의, 공감, 자기희생 등을 토대로 사회적 약자의 이익을 보호하고 자기 자신의 이익보다 사회적 가치를 우선시하려는 성향을 의미한다(박주원·조운직, 2016; 조성용 외, 2023). 본 연구는 이러한 공공봉사동기의 차원들이 새마을운동 당시 중앙정부 관료들의 역할 인식과 행동 양식에 어떻게 내재되어 있었는지를 심층적으로 탐색하고자 한다.

4) 공공가치 창출과 정치적 관리

공공가치론(Public Value Theory)은 Moore(1995)에 의해 제안된 이후, 공공부문 관리자의 역할을 새롭게 조명하는 이론적 틀로 발전해 왔다. Moore는 공공관리자를 단순한 집행자가 아닌 공공가치를 창출하는 전략적 행위자로 규정하며, 이들이 세 가지 핵심 과업을 수행해야 한다고 주장했다(Moore, 1995; Bryson et al., 2014). 첫째, 공공가치의 실질적 정의(substantive public value)로서, 무엇이 진정으로 가치 있고 달성할 만한 것인지를 규명하는 것이다. 둘째, 정당성과 지지 확보(legitimacy and support)로서, 정치적 환경 내에서 이해관계자들로부터 권위와 지지를 구축하는 것이다. 셋째, 운영적 실행가능성(operational feasibility)으로서, 조직의 역량과 자원을 동원하여 실제로 가치를 전달하는 것이다. 특히 Moore(1995: 111-149)가 제시한 ‘정치적 관리(political management)’는 공공관리자가 정책 환경 내에서 권위를 구축하고(building authority), 지지를 확보하며(securing support), 정당성을 강화하는(enhancing legitimacy) 전략적 행위를 의미한다. 이는 전통적 관료제 모델에서의 정치적 중립성 개념과는 구별되는 것으로, 관리자가 적극적으로 정책 의제를 설정하고, 이해관계자와의 협상과 연합 구축을 통해 정책 실행을 위한 환경을 조성하는 역할을 강조한다(Alford & O’Flynn, 2009; Bryson et al., 2014).

발전국가 시기 새마을운동의 맥락에서 볼 때, 중앙정부 관료들은 대통령의 정치적 신임을 기반으로 하면서도, 현장에서는 주민과 지방정부, 그리고 타 부처와의 협력과 조정을 통해 정책 실행을 위한 정당성과 지지를 확보해야 하는 이중적 과제에 직면해 있었다. 이는 단순히 상부의 지시를 하달하는 수동적 역할을 넘어, 정책의 전 과정에서 전략적으로 가치를 정의하고 실현하는 능동적 관리자로서의 역할을 요구하였다. 따라서 본 연구는 공공가치론

의 시각을 통해 새마을운동 관료들의 역할 인식이 단순한 집행을 넘어 공공가치 창출을 위한 전략적 정치적 관리의 차원으로 어떻게 발현되었는지를 탐색하고자 한다.

2. 선행연구와의 차별성

기존의 새마을운동 및 발전국가 관료제 연구는 연구의 초점과 분석 단위에 따라 크게 세 가지 흐름으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 정치·경제학적 관점에서의 거시적 논의이다. 이는 주로 한국 발전국가의 역사적 기원 및 전개(김일영, 2000)나 본질 및 변화(김인영, 2008; 박은홍, 2003; 손호철, 1998)에 초점을 맞추었다. 평가 측면에서도 지역사회개발 및 국가 발전에 미친 긍정적 영향(김대환·김유혁, 1981; 유병오, 1990; 임재강·하재훈, 2008; 정우열, 2008)과 정치적 기반 강화를 위한 동원 기제였다는 부정적 시각(고원, 2006; 김홍순, 2000; 오유석, 2002; 전재호, 2003; 하재훈, 2007)이 팽팽히 맞서 왔다(윤광재·전기우, 2009; 이정락 외, 2018). 이러한 연구들은 새마을운동이 추진된 시대적 배경과 정치·경제적 효과를 규명하는 데는 기여하였으나, 그 거시적 흐름 속에서 행위자들의 구체적인 역할은 상대적으로 간과되었다. 결국, 이 흐름은 발전국가론을 중심으로 한 정치·경제학적 동원 논리에 기반하여 국가 주도의 동원 구조와 성과를 설명하는 데 강점을 지니는 반면, 관료가 현장에서 자신의 역할을 어떻게 인식하고 행동을 구성했는지에 대한 미시적 메커니즘을 직접적으로 포착하는 데에는 한계가 있다.

둘째, 행정학적 관점에서의 제도 및 조직 분석이다. 김근세(2012)는 행정제도와 정부조직 개편을 통해 박정희 정부 발전관료제의 기원을 추적하였고, 엄석진(2016)은 신제도주의 시각에서 제도의 경로의존성을, 이종찬(2021)은 발전관료제의 작동 메커니즘을 분석하였다. 또한 임한성·임재강(2013)은 문성리 마을 사례를 통해 정부의 정책적·금전적 지원, 구체적으로 잘살기 운동 목표 제시, 물적 자원 지원, 경쟁 유도 등이 성공 요인이었음을 밝혔다. 이들 연구는 관료제가 국가 발전의 효율적 도구로 작동했음을 규명하고 정부의 공식적인 지원 체계를 세밀하게 분석하였으나, 분석 단위가 주로 제도와 시스템에 머물러 있어 관료 개인의 미시적 행태와 인식을 설명하는 데는 한계가 있다. 정리하면, 이 흐름은 신제도주의 및 경로의존성에 기반하여 제도·조직 설계와 공식 추진체계를 설명하는 데 강점을 지니지만, 제도 조건이 관료의 주관적 역할 인식으로 어떻게 형성·전환되는지를 구체적으로 밝히는 데에는 상대적으로 취약하였다.

셋째, 관료 개인이나 리더십에 주목한 미시적 연구들이다. 엄석진(2011)은 제도적 리더십 이론에 입각하여 경북 영일군 지방공무원의 사례를 인터뷰와 현장조사를 통해 분석하였고, 계장급 공무원이 설득과 강압을 활용해 성과를 높였음을 밝혔다. 김준형·엄석진(2016)

은 오원철 경제수석과 같은 고위 관료의 리더십을 분석하여 정책 내용보다 행위자의 역할을 강조하였다. 또한 윤광재·전기우(2009)와 이미숙(2013)은 관련 문헌과 추진 체계 분석을 통해, 정부가 새마을담당관제를 도입하고 승진 등 인센티브를 통해 일선 공무원의 동기부여를 이끌어냈음을 설명하였다. 그러나 이러한 연구들은 특정 지방공무원이나 고위 정책가의 개별 사례에 국한되거나, 회고록 등 2차 자료 및 공식 업무분장에 의존하여 관료의 내면적 역할 인식을 심층적으로 포착하기에는 방법론적 한계를 지닌다. 달리 말하면, 이 흐름은 하향식 정책집행 모형 및 제도적 리더십 논의에 기대어 집행 과정의 작동을 설명하지만, 중앙정부 관료 집단의 역할 인식을 자료 기반으로 범주화하고 범주 간 관계를 통합하는 수준의 이론화까지는 충분히 나아가지는 못했다.

요컨대, 선행연구는 새마을운동의 성과를 외재적 제도 조건(추진체계, 인센티브, 조직 개편 등) 중심으로 설명하는 데 강점을 보여 왔으나, 관료가 현장에서 자신의 역할을 어떻게 인식·정당화·전환하며 행동을 구성했는지와 같은 주관적 인식의 생성 메커니즘을 직접적으로 포착하는 데에는 한계를 지닌다. 특히 역할 인식은 사전적으로 고정된 범주로 가정되기 보다는 정책 현장에서 실천을 통해 구성 혹은 재구성될 가능성이 크므로, 기존 이론을 연역적으로 적용해 가설을 검증하는 방식만으로는 개념의 범위와 관계 구조를 충분히 드러내기 어렵다.

따라서 본 연구는 연역적 가설 설정의 제약과 공식 문서 기반 연구의 한계를 보완하기 위해, 구술 자료에 근거하여 역할 인식의 범주를 귀납적으로 도출하고 범주 간 관계를 통합하는 근거이론방법을 채택하였다(Charmaz, 2006; Strauss & Corbin, 1990). 본 연구의 차별성은 선행연구가 상대적으로 비워 둔 미시적 인식 메커니즘을 자료 기반으로 이론화하여 거시·제도 중심 설명을 보완하는 데 있다. 구체적으로 1970년대를 본류로 하는 새마을운동 사업을 직접 경험한 중앙정부 관료들의 인식을 그들의 육성이 담긴 인터뷰 자료를 토대로 심층 분석함으로써 기존의 연역적 연구들이 놓쳤던 관료의 내면적 동학을 탐색하고자 한다. 본 연구는 공식적 지침이나 업무분장 문서에서 드러나지 않는 이면까지 중앙정부 관료의 입장에서 탐구하며, 관료를 능동적 행위자로 재정립한다는 점에서 차별성을 갖는다. 이를 위해 본 연구는 1) 중앙정부 관료들이 가지고 있던 당시 시대 상황에 대한 인식은 어떠한가?, 2) 새마을운동에서 중앙정부 관료들은 스스로 무엇을 했다고 인식하는가?, 3) 중앙정부 관료들은 새마을운동을 어떻게 평가하고 있는가?와 같은 구체적인 연구 질문에 대한 해답을 근거이론방법을 통해 모색하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 방법

본 연구는 근거이론방법(grounded theory method)을 활용하였다(Charmaz, 2006; Glaser, 1998; Glaser & Strauss, 1965; 1967; Strauss & Corbin, 1990). 근거이론방법은 귀납적으로 자료에 근거한(grounded) 이론(theory)을 도출할 것을 목표로 하는 질적 연구의 방법론적 전통의 한 갈래를 이루고 있으며(권향원, 2016: 184), 그에 따른 분석에서 출현한 (또는 구성된) 맥락적 중범위 이론(middle-range theory)은 근거이론(grounded theory)이라 할 수 있다. 이때 근거이론방법은 특정한 경험적 영역에 국한된 실체이론(substantive theory)과 보다 추상적이고 일반화된 형식이론(formal theory) 중 일차적으로 특정 맥락과 현상에 밀착된 실체이론의 개발을 지향한다. 근거이론방법은 특정한 사회현상에 대하여 알려진 사실이 거의 없거나, 새로운 이해 혹은 깊은 탐색이 필요할 때 특히 효과적이다. 새마을운동에 관한 연구는 다수 있으나 새마을운동을 직접 수행한 관료들에 관한 실증 연구가 다소 부족한 상황에서 연역적 가설 설정이 어려운 한계를 극복하고, 명시적으로 드러나지 않는 인식 구조를 파악하기 위해서는 근거이론방법을 적용하는 것이 적절하다고 판단하였다.

근거이론가들은 주로 텍스트 자료에서 발견한 개념을 상위 범주들로 통합하는 범주화 과정을 반복하는 분석을 통해 더 이상 새로운 통찰이 생성되지 않는 이론적 포화(theoretical saturation) 상태에 이를 때까지 분석 과정을 지속한다(김혜령·박나라, 2023; 염유식·김여진, 2011). 여기서 이론적 포화란 분석 과정에서 새로운 개념이나 범주가 더 이상 출현하지 않는 상태를 의미한다. 여기서 자료 수집은 이론적 표집(theoretical sampling)의 논리에 따라 이루어지는데, 이는 분석 과정에서 형성되는 개념과 범주를 심화·정교화하기 위해 필요한 사례를 선별적으로 추가 수집하는 절차를 뜻한다. 장소, 사람, 사건 그 자체가 자료 수집의 최종 목적이 아니라, 개념 발전을 위한 분석 단위로서 기능하며, 이러한 점에서 이론적 표집은 근거이론방법의 핵심적인 도구로 기능한다(Corbin & Strauss, 2015). 분석을 심화하기 위해 추가 인터뷰를 수행하는 것뿐만 아니라, 기존 자료에 대한 반복적인 분석을 지속하는 것(constant comparison) 역시 이론적 표집의 전략으로 이해될 수 있다.

2. 자료 수집

본 연구에서는 중앙정부 재직 중 새마을운동 관련 업무를 담당하였던 중앙정부 관료 8명을 분석하였다. 분석 자료로는 새마을운동중앙회의 새마을운동아카이브 인터뷰 자료를 활

용하였다. 해당 구술 녹취 자료는 새마을지도자 65명, 관계자 24명, 정부공무원 8명, 사회지도층 16명, 외국인지도자 3명 등 총 116명으로 구성되어 있다. 공개된 아카이브 자료의 활용은 연구자가 면담 과정에 직접 개입하지 않는다는 점에서 자료 수집의 절차적 일관성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 동시에 회고에 따른 기억의 재구성, 성과 중심의 자기 정당화 가능성, 인터뷰 질문 구성과 수집 맥락에 따른 주제 편향 가능성을 내포한다. 그럼에도 불구하고, 본 연구의 목적은 역사적 사실의 검증이 아니라, 참여자들이 새마을운동 경험을 어떤 역할과 가치로 인식하여 구성하는지를 근거이론방법으로 이론화하는 것에 있으므로, 해당 자료가 이를 달성하는 데 적절한 자료로 판단되어 활용하였다. 특히, 성공회대학교 민주주의연구소 등 타 기관에서 구축한 아카이브는 민간 지도자 중심으로 구성되어 있어 공무원 대상의 교차 분석 자료를 확보하기 어렵다. 또한 당시 정책 결정과 집행의 핵심에 있었던 이들 대부분이 현재 초고령이고 일부는 고인이 된 점을 감안할 때, 본 구술 자료는 사실상 대체 불가능한 역사적 희소성과 높은 정보적 가치를 지닌다.

본 연구의 분석 대상인 중앙정부 공무원 8명의 인터뷰는 2010년부터 2012년 사이에 수행되었으며, 상세한 일시는 <표 1>에 정리하였다. 연구참여자 간 인터뷰 녹취 분량(최단 25분~최장 78분)에 다소 편차가 존재한다는 점은 본 연구의 자료적 한계로 지적될 수 있다. 그러나 질적 연구에서 표본의 적절성은 물리적 규모보다 그로부터 얻을 수 있는 정보의 풍부함과 밀도에 의해 결정된다(Malterud et al., 2016). 근거이론 연구에서 표본의 크기는 단순한 인원수가 아닌 이론적 포화 여부에 의해 결정되며(Crouch & McKenzie, 2006), 본 분석 과정에서 8인의 구술을 통해 핵심 범주가 반복적으로 도출되었으므로 소기의 연구 목적을 달성하기에 충분하다고 판단하였다. 특히 한국 관료제에서 직위와 직급이 가지는 정책적 파급력을 고려할 때, 이들의 구술은 단순한 실무 경험을 넘어 국가 정책을 주도하는 거시적 안목을 제공한다. 이들은 주로 고등고시로 입직하여 장관 혹은 관선 단체장과 같은 최고위직까지 역임한 핵심 엘리트들이다. 이들은 새마을운동의 태동기부터 박정희 대통령 사후에 이르기까지 다양한 시기에 정책을 기획하고 전국적 자원을 배분하는 위치에 있었다. 예를 들어 고건은 내무부 초대 새마을담당관으로서 사업의 초석을 다지는 역할을 수행하였으며, 고병우는 농림부 농업개발국장으로서 농어촌개발공사 설립 등 거시적 농정 기획을 총괄하였다. 연구참여자의 구체적인 정보는 <표 1>과 같으며, 자료의 성격상 이미 인터넷상에 실명이 공개된 공적 기록물이므로 별도의 익명화 처리는 진행하지 않았다.

연구참여자는 모두 남성이며, 그 중 임일재를 제외한 연구참여자들은 새마을운동 당시 중앙정부인 내무부 또는 농림부에 원소속을 두었다. 임일재는 다소 예외적인 경우로 다른 인물들과 달리 대학교를 졸업하지 않았으며, 안동지방관리서의 말단공무원으로 10년 간 재

직한 후 경상북도청 산림과 사방계 기사(技士)로 근무하였다. 그럼에도 새마을운동 당시 산림청 파견 근무를 하며 중앙정부 차원의 정책 형성 및 집행 과정에 공식적으로 편입되어 업무를 수행하였다는 점에서 그를 중앙정부 재직자로 간주하였다. 한편, 박영순은 외무고시를 통해 입직하여 외교관 생활을 하다가 내무부로 전직했다는 독특한 이력을 가지고 있다. 그는 외교관으로서 바라보는 대통령과 내무부에 소속되어 새마을운동을 전국에 전파하는 중앙행정기관의 핵심 실무공무원으로서 대통령을 바라보는 시각에 차이가 있다고 인터뷰에서 밝히고 있어, 관료의 역할 인식을 다각도로 조명하는 데 유의미한 자료를 제공한다.

본 연구의 인터뷰는 반구조화된 질문지를 기반으로 수행된 것으로 파악된다. 연구참여자에 따라 다소 차이가 있으나, 대체적으로 추진배경, 담당사업, 시행착오, 주민수용성, 성과와 평가, 발전가능성 등의 흐름으로 구성되었다. 본 연구는 녹취록에 나타난 질문과 답변의 맥락을 바탕으로 당시 활용된 공통의 질문지를 도출하여 부록에 제시하였다. 이들은 전문적인 행정 경험을 갖춘 고위 관료 출신인 만큼, 다른 범주의 참여자들에 비해 진술의 명확성, 논리적 구체성, 일관성이 뚜렷하게 나타났다.

〈표 1〉 연구참여자 목록

연번	성명 ^{주1)} (출생~사망)	녹취일자 ^{주2)} (녹취분량)	새마을운동 당시 소속 (직위) ^{주3)}	참여 분야 (세부 업무)	주요 역할
1	고건 (1938~)	2010년 (36분)	내무부 (지역개발담당관, 새마을담당관)	농촌 새마을운동 (초기 정책 설계·발굴)	• 주민참여형 정책 설계 • 성공사례 발굴 및 전파
2	고병우 (1933~)	2011.10.13. (58분)	농림부 (농업개발과장, 농업개발국장) 청와대 (경제비서관)	농촌 새마을운동 (농촌개발·소득증대)	• 소득증대사업 기획 • 농어촌개발공사 설립 • 대농민 소통 및 독려
3	김종호 (1935~2018)	2012.11.30. (58분)	내무부 (주사, 재정과장, 새마을담당관, 차관보) 청와대 (정무비서관)	농촌 새마을운동 (정책설계·시행) 자연보호운동	• 새마을 정책 총괄 • 새마을 CI 제작 • 지도자 갈등 조정
4	남유진 (1953~)	2011.10.25. (44분)	새마을운동중앙본부 (내무부 소속 파견 사무관) * 1979년 5월 입직	1980년대 이후 새마을운동 (교육·세계화)	• 새마을 CI 개정 및 조직 확대 • 새마을운동 세계화 및 역사 보존
5	박영순 (1948~)	2010년 (25분)	내무부 (새마을교육홍보계장) * 1978년 말 전직	1970년대 후반 이후 새마을운동 (실무 교육·홍보)	• 성공사례 발굴·발표 • 10주년 화보 제작 및 해외 홍보

6	이만의 (1946~)	2012.10.22. (78분)	내무부 (새마을기획과장)	농촌 새마을운동 (정책 설계·교육)	• ‘새마을가꾸기사업’ 지침 마련 • 차등 지원 평가 적용 • 농민 실용 기술 보급
7	임일재 (1935~미상)	2011.9.29. (29분)	산림청 (경상북도청 산림과 소속 파견 기사)	농촌 새마을운동 (산림녹화) 직장 새마을운동 (운동 주도)	• 황폐지 복구(사방사업) 계획 수립 • 직장 새마을운동 주도
8	전석홍 (1934~)	2011.10.14. (62분)	내무부 (새마을운동 담당과장, 행정국장, 차관보)	농촌 새마을운동 (국토 가꾸기 사업) 도시 새마을운동 (운동 주도)	• 국토·소도읍 가꾸기 사업 기획 • 도시 새마을운동 현장 주도

주1) 가나다순

주2) 당초 새마을운동아카이브에는 인터뷰 수행 일자가 공개되어 있지 않음. 본 연구에서는 공식적인 정보 요청 절차를 거쳐 새마을운동아카이브 측으로부터 제공받은 내용을 그대로 표에 정리함

주3) 인터뷰에서 명시적으로 소속을 밝히지 않은 경우는 관련 자료를 교차 확인하여 정리함

3. 분석 방법

분석 방법으로는 Strauss & Corbin(1990: 1998)이 제안한 개방코딩(open coding), 축코딩(axial coding), 선택코딩(selective coding)의 3단계 분석을 진행하였다. 1단계 개방코딩은 개념을 발견하고 개념 간 범주화를 하는 단계이다(임경미 외, 2021: 47). 이를 위해 질적 분석 소프트웨어(CAQDAS: Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software)인 NVivo 14 프로그램을 활용하여 우선적으로 문장 단위로 분석하였다. 이 과정에서 앞뒤 문장이 서로 같은 의미로 연결되거나 추임새 등이 해당 문장의 주된 부분을 차지하는 경우에는 분석 단위를 확장하여 앞뒤 문장을 포함하여 동일 단위로 묶었다. 이렇게 추출한 개념과 하위범주에 대해 지속적인 비교하기와 질문하기를 반복하고, 속성과 차원을 고려하여 범주화를 진행하였다. 개방코딩의 최종 단계에서는 하위범주와 상위범주를 중심으로 정리하는 범주화 과정을 거둬들이며 연구 주제와의 관련성이 낮은 범주는 독립적인 범주로 유지하지 않고, 개념적 유사성을 기준으로 다른 범주에 통합하거나 분석의 주변 범주로 재위치시켰다. 2단계인 축코딩은 개방코딩에서 분해되었던 자료를 특정한 범주를 중심으로 재조합하는 과정으로서, 속성과 차원 수준에서 범주를 연결하고 범주들 간 관계를 발전시키는 단계이다(임경미 외, 2021: 47). 이에 Strauss & Corbin(1990)의 패러다임 모형을 이용하여 범주 분석을 하였다. 중심현상을 확인하고, 이 현상이 일어나게 된 원인과 맥락적 조건을 분석하였으며, 현상에 반응하기 위해 연구참여자가 선택한 작용/상호작용, 그리고 이 행동을 강화하거나 약화시킨 중재적 조건을 탐색하였고, 이에 따라 나타난 결과를 확인하였다. 마지막으

로 3단계인 선택코딩은 이론을 통합시키고 정교화 하는 과정이다. 이 단계에서는 우선 핵심 범주를 결정하는 것으로 시작되며, 핵심 범주는 다른 범주를 끌어내는 힘을 가지고 있어야 한다(임경미 외, 2021: 47). 핵심 범주를 정하기 위해 이야기 윤곽(storyline)을 만들고, 설정한 핵심 범주에 다시 그 윤곽을 비추어보았다. 핵심 범주를 중심으로 범주 간 전후관계가 어떻게 형성되고 연결되는지 가설적 관계를 설정한 후, 반복적으로 나타나는 관계에 대해서는 범주화와 이론화를 진행하였다.

마지막으로 연구의 진실성(trustworthiness) 확보를 위해 Lincoln & Guba(1985)의 네 가지 준거를 적용하였다. 첫째, 신빙성(credibility)을 위하여 새마을운동을 직접 경험한 공무원들의 구술 기록이 담긴 아카이브 자료를 활용함으로써 학술적 타당성을 확보하였다. 둘째, 의존가능성(dependability) 차원에서 Strauss & Corbin(1990)이 제시한 도구와 절차를 통해 분석하고, 저자 간의 충분한 합의를 도출하고자 노력을 경주하였다. 셋째, 확증가능성(confirmability)은 학술대회에서 중간 연구 발표를 발표하고 전문가 조언(expert debriefing)을 반영하는 과정을 통해 연구자의 해석이 개인적 편견에 치우치지 않도록 하여 확보하고자 하였다. 또한 선행연구, 정부문건, 신문기사 등 보조 자료를 활용하여 연구참여자 진술의 미하는 역사적 맥락을 정리하고 해석의 객관성을 보완하고자 하였다. 마지막으로, 전이가 가능성(transferability)을 높이기 위하여, 본 연구는 일반화보다는 특정 현상의 심층적 탐색에 주력하는 질적 연구의 특성을 반영하여(전가일, 2021: 5), 분석 결과의 적용 범위를 중앙정부 관료의 역할 인식으로 한정하고 맥락적 해석에 집중하였다.

IV. 분석 결과

1. 개방코딩: 새마을운동의 세부 역학 탐색

개방코딩은 “원자료의 의미를 해석하기 위해 자료를 열어젖혀(open) 쪼개고(break apart), 자료로부터 중요한 개념을 가려내는” 질적 분석의 초기 단계이다(Corbin & Strauss, 2015: 239; 박나라, 2020: 211에서 재인용). 본 연구의 개방코딩 단계에서는 원자료로부터 총 96개의 개념이 도출되었으며, 이를 유사한 속성과 차원에 따라 묶어 <표 2>와 같이 34개의 하위범주와 17개의 상위범주로 구조화하였다. 도출된 범주들은 당시의 절박했던 시대 상황과 관료들의 인식, 그리고 구체적인 행동 전략을 포괄하고 있다.

〈표 2〉 개방코딩 분석 결과: 개념 및 범주화

패러다임	상위범주	하위범주	도출된 개념 예시
인과적 조건	절대빈곤과 농촌의 피해함	절박한 생존 위기와 빈곤	• 하루 3끼를 먹으면 중산층일 정도의 절대 빈곤 • 전 세계에서 4번째로 가난한 나라 • 보릿고개로 상징되는 기아선상에서의 허덕임 • 경조사가 간접적 부조 기능을 할 정도의 결핍
		농촌 사회의 구조적 피해함	• 가뭄과 천수답 일색의 열악한 영농 환경 • 젊고 유능한 인력의 탈농 현상 심화 • “노력해도 안 된다”는 체념과 패배주의 만연 • 도박, 음주 등 나태한 생활 태도
	대통령의 지시와 신임	통치권자의 강력한 해결 의지	• 5.16 직후부터 이어진 민생고 해결에 대한 집념 • “우리도 한번 잘살아보자”는 국정 제1목표 설정 • 농촌 근대화와 빈곤 탈피에 대한 확고한 철학 • 1970년 4월 한해 대책 회의에서 ‘새마을가꾸기’ 명칭 사용
		실무자에 대한 전폭적 신뢰와 지지	• 성실한 담당 공무원의 실패는 정부가 책임진다는 원칙 • 략교 사업 실패 보고 시 문책 대신 재도전 기회 부여 • 말단 비서관의 이름(“중호야”)을 불러주는 인간적 신뢰 • 청와대 참모들의 반대에도 실무자의 의견 경청 및 수용
중심 현상	새마을 운동 성과 창출을 위한 전략적 정책 주도	관행을 탈피한 탐색적 기획	• 가이드라인조차 없는 신개척운동으로서의 업무 • 연례 반복 사업이 아닌 창조적 기획 접근 • 밤샘 작업을 통한 새로운 정책 가이드라인 마련
		현장 밀착형 주도적 집행	• 입과 눈이 아닌 손으로 하는 현장 지도 지침 • 사무실이 아닌 마을 현장에서의 숙식 및 실천 • 중앙정부 내무부 관료들의 잦은 현장 출장 및 점검
		사명감에 기반한 긍정적 몰입	• 새로운 업무 과중에도 불구하고 느끼는 재미와 보람 • “잘살아보자”는 일념으로 통일된 공직 사회 분위기 • 공무원들의 자발적이고 긍정적인 동참 태도
맥락적 조건	공업 중심의 경제 개발과 빈곤 탈피 수요	국가 발전 전략과 도농 격차	• 선(先)공업 투자, 후(後)농업 지원 전략에 따른 불균형 • 1, 2차 경제개발계획 성공과 산업화의 본격화 • 이농 현상에 따른 도시 문제와 농촌 피해화의 동시 발생
		빈곤 탈피에 대한 국민적 열망	• 가난에서 벗어나고자 하는 강력한 국민적·시대적 수요 • 농촌 개발에 대한 임계점에 달한 사회적 요구 • 잘살기 운동에 대한 국민적 공감대 형성
	과거 정책의 반성과 새로운 성공모델의 등장	과거 실패의 교훈	• 5.16 직후 재건국민운동에서 나타난 실패 경험 • 경제적 유인 없는 강요된 참여의 한계 인식
		성공 모델의 확산	• 1968년 농어민소득증대 특별사업의 성공적 안착 • 자력 부담 20% 원칙이 가져온 주인의식 확인 • 소득 증대가 참여를 이끈다는 실증적 경험 획득
	중앙-지방의 일원화된 강력한 추진 체계	전담 기구 신설 및 조직화	• 청와대 비서관실 및 내무부 담당관실(3개 부서) 신설 • 중앙(내무부)에서 지방(도·군·읍면)까지 일원화된 조직망
		강력한 하향식 집행력 확보	• 부시장/부군수 책임관 지정 • 긴급 지시의 신속한 전파 시스템
중재적 조건	새마을 연수원의 새마을	범정부적 협력 거버넌스	• 내무부 주관 하에 농림부, 상공부 등 관계 부처 협력 • 대통령 주재 국무회의를 통한 부처 간 업무 조정
		정신 개조와 행동 변화의 기제	• 장관, 판검사, 기업인, 농민이 계급장 떼고 합숙 교육 • 새벽 청소, 구보 등 실제 행동을 통한 정신 무장

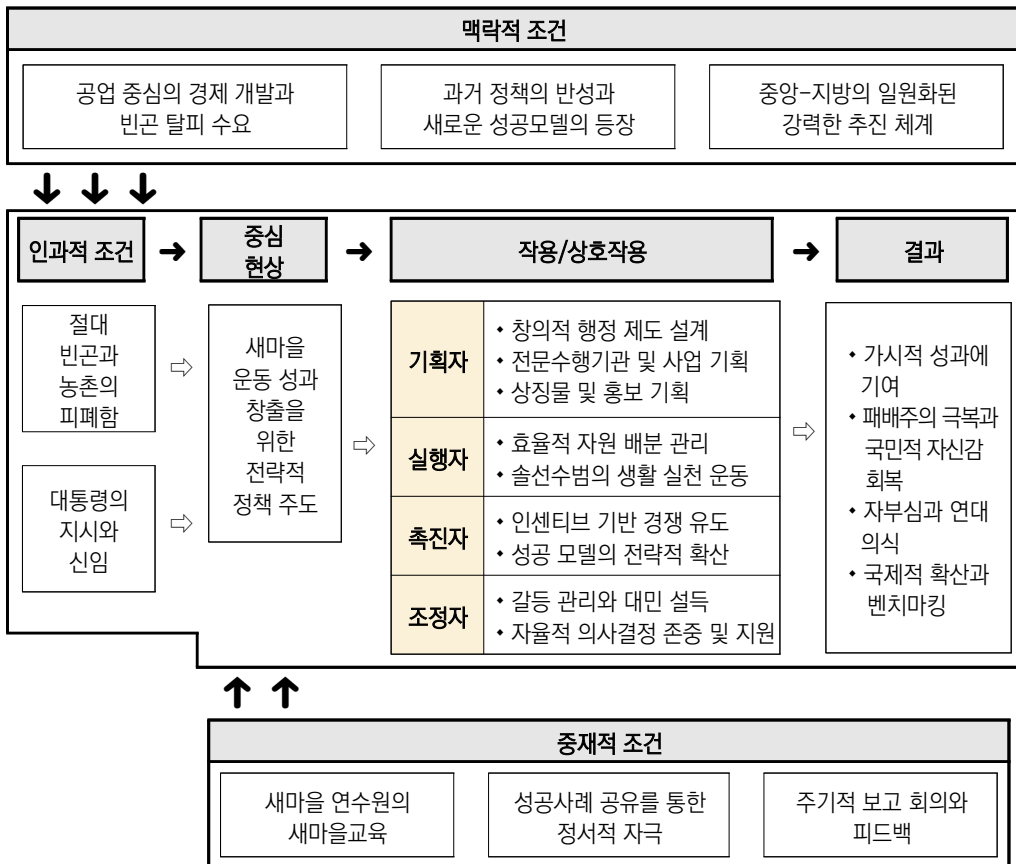
작용/ 상호 작용	교육		• “하면 된다”는 정신 혁명과 공동체 의식 함양 • 교육생들이 감동의 눈물을 흘리는 정서적 충격
		사회적 지지 기반의 확충	• 사회지도층의 농촌 체험을 통한 오해 해소 및 지지 확보 • 언론인 등의 참여로 우호적 여론 형성 • 농촌 지도자와 사회 지도층 간의 네트워크 형성
	성공사례 공유를 통한 정서적 자극	정서적 감동과 경쟁 유발	• 전국새마을지도자대회에서의 감동적인 성공담 발표 • 눈물과 감동이 어우러진 집단적 정서 공유
		동기 부여	• 타 마을의 성공에 자극받아 경쟁심과 열정 점화 • 성공 사례 공유를 통한 “우리도 할 수 있다”는 자신감 고취
	주기적 보고 회의와 피드백 시스템	강력한 점검과 긴장감 유지	• 대통령이 직접 주재하는 월간 경제동향 보고 회의 • 매일 내무부 보고 및 연말 합동 평가반 가동 • 대통령이 새마을 모자 디자인까지 확인할 정도의 관심
		신상필벌과 신뢰의 피드백	• 사업 성과를 공무원 인사 고과에 즉각 반영 • 실패를 문책하기보다 재도전을 격려하는 역할 • 현장 문제 발생 시 즉각적인 피드백과 해결 지원
	기획자	창의적 행정 제도 설계	• 마을 유형별(기초·자조·자립) 맞춤형 메뉴 시스템 개발 • 최초의 한글 관직명(새마을담당관) 도입 및 직제 신설
		전문수행기관 및 사업 기획	• 농어촌개발공사, 사방센터 등 전문 수행 기관 설립 • 국토가꾸기, 소도읍가꾸기 등 단계별 마스터플랜 수립
		상징물 및 홍보 기획	• 새마을 깃발, 뱃지(badge), 모자 디자인 및 제작 기획 • 새마을 노래 보급 기획
결과	실행자	효율적 자원 배분 관리	• 시멘트 335포대 물량 공급 및 배분 관리의 완수 • 사방사업(황폐지 복구)의 3단계 계획 실행 및 완공
		술선수범의 생활 실천 운동	• 직장 내 자율 배식 및 잔반 안 남기기 • 신문 수거, 불우이웃 돕기 등 직접 참여 • 청사 대청소, 골목 가꾸기 등 도시 환경 정비 직접 수행
	촉진자	인센티브 기반 경쟁 유도	• 우수 마을 우선 지원(차등 지원)을 통한 경쟁 심리 자극 • 상금, 훈장 등 인센티브 제공으로 성취 동기 부여 • 마을 등급 승급을 목표로 한 주민 참여 유도
		성공 모델의 전략적 확산	• 성공 사례 발굴 및 강사요원 제도화 • 발표 훈련을 통한 효과 극대화
	조정자	갈등 관리와 대민 설득	• “새마을 노래” 소음 민원에 대한 술선수범 설득 • 농어촌개발공사 설립 반대 논리에 대한 대응 및 설득
		자율적 의사결정 존중 및 지원	• 주민총회를 통한 자율적 의사결정(사업 선정) 존중 • 야당의 정치적 공세에 대한 성과 기반의 대응 및 무마 • 강압적 지시보다는 자발적 참여를 유도하는 조정 역할
결과	가시적 성과에 기여	주거 환경 개선 및 빈곤 탈피	• 지붕 개량, 마을 안길 확장 등 환경 변화 • 보릿고개 해결 및 절대 빈곤 탈출
		국토 녹화 및 경제 발전 토대	• 사방사업 성공을 통한 산림 복구 • 수출 증대 및 경제 성장의 기반 마련
	패배주의 극복과 국민적 자신감 회복	정신 혁명과 긍정적 자아상 확립	• 수동적 업전 근성의 타파와 패배주의의 극복 • “하면 된다”, “할 수 있다”는 의지력 확산 • 운명론적 체념에서 벗어나 자조, 근면, 협동 정신 내재화
	자부심과 연대 의식	공직자로서의 생애사적 보람	• 대통령과의 직접 소통이 주는 평생의 영광 • 국가 발전에 기여했다는 숭고한 자부심 • 험지에서 함께 고생한 동료 및 주민들과의 끈끈한 연대감 • “돌모자 철학”과 같은 공직자 나름의 철학 정립

	국제적 확산과 벤치마킹	글로벌 벤치마킹 모델로의 진화	• 외국인이 배워가는 빈곤 퇴치 롤모델 • 원조 수혜국에서 발전 경험 전수국으로의 위상 전환 • 유네스코 기록유산 등재 등 국제적 가치 인정 • 개발도상국에 적용 가능한 한국형 지역사회 개발 모델 정립 • 오늘날 한국 문화의 국제적 위상 변화와 연계
--	--------------	------------------	---

2. 축코딩: 새마을운동 성과 창출의 인과 구조 도출

새마을운동에 참여한 중앙정부 관료들의 역할 인식을 규명하기 위해, 개방코딩으로 도출된 범주들을 바탕으로 <그림 1>과 같이 축코딩을 실시하였다. 분석틀은 Strauss & Corbin(1990; 1998)의 패러다임 모형을 연구 목적에 맞게 변용하여 적용하였다.

<그림 1> 축코딩: 새마을운동 성과 창출의 인과 구조



분석 결과, 본 연구의 중심 현상은 “새마을운동 성과 창출을 위한 전략적 정책 주도”로 나타났다. 이러한 현상을 촉발한 인과적 조건은 절대 빈곤과 농촌의 피폐함, 그리고 대통령의 강력한 지시와 신임이었다. 또한, 공업 중심의 경제 개발 수요, 과거 정책의 반성과 새로운 성공모델의 등장, 중앙-지방의 일원화된 강력한 추진 체계는 관료들의 행동에 영향을 미치는 구조적인 맥락적 조건으로 작용하였다.

관료들은 이러한 조건 속에서 중심 현상을 실현하기 위해 기획자, 실행자, 촉진자, 조정자라는 네 가지 유형의 작용/상호작용 전략을 구사하였다. 여기서 촉진자는 인센티브와 경쟁 구도를 설계하여 주민의 자발적 참여를 유도하는 역할을, 조정자는 이미 표출된 갈등이나 저항을 설득과 술선수범으로 해소하는 역할을 의미한다. 두 유형 모두 이해관계가 개입된 상황에서 발현되나, 촉진자가 갈등을 사전에 경쟁 에너지로 전환하는 선제적 성격을 띠다면, 조정자는 이미 표면화된 갈등에 사후적으로 대응하는 성격이 강하다는 점에서 구분된다. 이 과정에서 새마을연수원의 교육, 성공사례 공유를 통한 정서적 자극, 주기적 보고 회의와 피드백 시스템은 전략의 실행력을 강화하는 중재적 조건으로 기능하였다. 최종적으로 이러한 전략적 정책 주도는 단순한 가시적 성과 창출을 넘어, 패배주의 극복과 국민적 자신감 회복, 공직자로서의 자부심과 연대 의식, 나아가 국제적 확산과 벤치마킹이라는 다차원적인 결과로 인식되었다.

1) 중심현상: 새마을운동 성과 창출을 위한 전략적 정책 주도

중심 현상이란 자료에서 나타난 수많은 범주가 연결되는 핵심 주제로서, 참여자들이 문제 상황을 해결하기 위해 다루는 주요한 사건이나 행동을 의미한다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구는 중심 현상을 “새마을운동 성과 창출을 위한 전략적 정책 주도”로 도출하였다. 여기서 전략적 정책 주도는 새마을운동의 목표 설정과 사업 설계, 현장 집행, 점검·조정, 확산을 포괄하는 관리 행위를 의미한다.

연구참여자들은 당시의 업무 수행이 기존의 관료제적 관행을 답습하는 것이 아니라, 불확실한 상황 속에서도 주도적으로 과업을 정의하고 전략을 수립해 나가는 과정이었음을 강조하였다. 이러한 전략적 정책 주도는 구체적으로 관행을 탈피한 탐색적 기획, 현실 적합성을 고려한 단계적 확산, 사명감의 내재화, 현장 밀착형 집행의 양상 등으로 나타났다.

우선, 정책의 기획 및 도입 단계에서 참여자들은 전례 없는 과업을 수행하기 위해 새로운 탐색을 시도하였다. 이는 연례적으로 반복되는 통상적인 행정 업무와는 질적으로 다른 접근이었다.

“(이만의) 정부의 가이드라인을 만드는 과정에서부터 새로운 탐색이었습니다. 그러니까 이게 무슨 계속사업처럼 또는 연례적으로 반복되어 온 사업처럼 관행이라든지 준비태세가 완벽했던 게 아니고요. (...) 거의 밤새기 작업을 해가면서 신 개척운동처럼 되었어요.”

한편, 이러한 탐색은 단순히 열정적인 업무 수행에 그치지 않고, 주민들의 자발적 참여를 유도하기 위한 체계적인 전략 수립으로 이어졌다. 참여자들은 일방적 지시 대신 마을의 특성에 맞는 선택지를 제공함으로써 주민 스스로 의사결정을 내릴 수 있도록 정책을 정교하게 설계하였다.

“(고건) 전국의 마을을 (...) 유형별로 나눠가지고 (...) 말하자면 메뉴를 만들어 준 거예요. (...) 그런 메뉴만 제시해줬지 사업의 선택 결정은 어디까지나 주민총회 주민들한테 맡겼었어요.”

운동의 범위가 농촌에서 도시로 확장되는 과정에서도 무리한 적용보다는 치밀한 전략적 판단이 선행되었다. 참여자들은 도시의 특성을 고려하여, 실행 가능한 작은 단위부터 변화를 유도하는 단계적 접근법을 주도적으로 모색하였다.

“(전석홍) 저는 새마을담당관을 하고 바로 광주시장 선거에 나갔고, 시작부터 새마을이 몸에 베인 사람으로 (...) 도시새마을운동은 어렵기 때문에 모든 것을 한꺼번에 할 수는 없었고, 손쉬운 주변일부터, 작은 일부터 시작을 해야 한다고 주장을 했었습니다.”

이러한 정책 주도의 기저에는 조직 전체에 공유된 강력한 사명감과 긍정적인 몰입이 자리 잡고 있었다. 이는 정책이 상부의 지시에 의한 수동적 이행이 아니라, 지방 행정 조직의 최우선 순위가 재편될 정도로 구성원들의 의지가 강력하게 투영되었음을 시사한다. 그리고 전략적 정책 주도는 책상 위에서의 계획에 그치지 않고, 공무원이 직접 현장에 뛰어드는 행동으로 구체화되었다. 참여자들은 관리자라는 지위에 안주하지 않고 현장을 직접 누비며 주민과 소통하는 역동적인 리더십을 발휘하였다.

“(남유진) 당시는 부시장이 새마을총괄담당이었습니다. (...) 부단체장은 출근하면 다른 것 챙길 것 없이 새마을운동만 열심히 챙기는 것입니다. 그렇게 해서 정부시책이 그대로 전파되고...”

결국 본 연구의 중심 현상은 공직자들이 미지의 영역을 개척한다는 전략적 사고와 현장에서 답을 찾는 주도적 실천이 결합하여 새마을운동의 성과를 견인해 나가는 역동적인 과정으로 정의할 수 있다. 이는 Moore(1995)가 제시한 공공가치 창출의 핵심 요소인 ‘무엇이 가치 있는가’를 스스로 정의하고(공공가치의 실질적 정의), 대통령과 주민 사이에서 정당성과 지지를 확보하며(정치적 관리), 제한된 자원으로 실질적 성과를 창출하는(운영적 실행) 통합적 과정으로 해석될 수 있다. 특히 정치적 관리 차원에서, 관료들은 대통령의 신임이라는 상향적 권위와 주민의 자발적 참여라는 하향적 정당성을 동시에 확보함으로써, 단순한 집행자를 넘어 정책의 기획부터 결과까지 책임지는 주인의식을 발휘하였다.

2) 인과적 조건

인과적 조건은 중심 현상이 발생하도록 이끄는 원인이나, 현상의 전개에 직접적인 영향을 미치는 사건을 의미한다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구에서는 새마을운동이라는 전략적 정책 주도를 촉발한 인과적 조건을 “절대 빈곤과 농촌의 피해함”과 “대통령의 지시와 신임”이라는 두 가지 차원으로 도출하였다.

연구참여자들은 당시의 상황을 단순한 가난을 넘어선 생존의 위기로 회고하였다. 1960~70년대 초반 한국 사회, 특히 농촌은 보릿고개로 상징되는 절대 빈곤의 굴레에 갇혀 있었다. 이에 당시의 빈곤이 역사적으로 지속되어 온 구조적 문제였음을 다음과 같이 지적하였다.

“(김종호) 우리 역사를 보면 참 가난하게 살았습니다. (...) 매년 봄쯤 되면 춘농기, 단경기, 보릿고개라는 계절을 맞게 되는데, 밥을 제대로 못 먹고 어렵게 지나는 그런 역사가 쭉 계속...”

이러한 빈곤은 도시와 농촌을 가리지 않고 만연해 있었으며, 당시의 경제 수준은 주변 최빈국들과 비교될 정도로 열악했다. 이에 고건은 “1970년대 초반에는 우리나라가 필리핀보다도 못살고 있을 때”라고 회고하였으며, 고병우 역시 “60년대뿐만 아니라 73년까지도 북한이 대한민국보다 더 잘 살았다”고 진술하며 당시의 절박했던 상황을 설명하였다. 더욱 심각한 문제는 물리적 빈곤이 초래한 농촌 사회의 심리적 피해함이었다. 반복되는 가뭄과 척박한 환경 속 농민들은 노력해도 상황이 나아지지 않을 것이라는 체념과 좌절에 빠져 있었다.

“(이만의) 가뭄이 오면 농사를 거의 지을 수 없는 천수답 일색인데 그런 상태에서 우리 농촌에 희망이나 식량 문제에 대한 안도가 있을 수 있겠는가. (...) 많은 농민들은 그걸 포기

하고 우리가 나서봤자 방법이 없다. 물이 안 나오는데 어떡하느냐. 이런 체념과 좌절상태에 있을 때...”

이러한 위기 상황에서 대통령의 지시와 신임은 중심 현상을 촉발하는 직접적인 기제로 작용하였다. 참여자들은 새마을운동이 정치적 의도가 아닌 “농촌을 잘 살게 만들겠다”는 대통령의 오랜 국정철학에서 비롯된 것임을 공통적으로 강조하였다.

“(고병우) 박정희 대통령께서는 (...) 국민들의 민생고를 빨리 해결한다고 (...) 농민 스스로 돕는 방식으로 하면 될 것인데 그것을 어떻게 도와줘야겠다는 거기에서 나온 것입니다.”

“(김종호) 대통령께서 우리도 보릿고개를 없애고, 우리도 한번 잘살아보자 한 이런 신념을 국정의 제1목표로 삼으셨어요. (...) 종합해서 제창하신 게 말하자면 이제 새마을운동이에요.”

특히 주목할 점은 대통령의 지시가 단순한 하향식 명령에 그치지 않고, 실무자와 현장에 대한 신임을 동반했다는 것이다. 대통령은 실무자가 의욕적으로 정책을 추진하는 과정에서 발생한 실패에 대해 책임을 추궁하기보다는, 정부 차원에서 이를 포용하여 재도전의 기회를 부여했다. 고병우의 락교 사업 실패 사례는 이러한 신임을 단적으로 보여준다.

“(고병우)(실패 보고 후) 담당 공무원이 열심히 하다가 실패를 한 것은 정부가 책임지고 해줘야 한다는 결론을 내시고는 저한테 앞으로 사업계획을 더 철저히 검토하고 더 잘하라고 했습니다.”

이와 같은 대통령의 강력한 지시와 실무자에 대한 신뢰는 중앙 부처는 물론 지방 일선 조직까지 빠르게 전파되었다. 이는 이만희의 언급처럼 공무원들이 과로를 감수하면서까지 “신 개척운동”과 같은 자세로 업무에 몰입하게 만든 강력한 동인이 되었다.

3) 맥락적 조건

맥락적 조건은 중심 현상에 영향을 미치거나 그 현상이 발생하도록 만드는 거시적인 상황 및 구조적 조건을 의미한다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구에서는 맥락적 조건을 농업 중심의 경제 개발과 빈곤 탈피 수요, 과거 정책의 반성과 새로운 성공 모델의 등장, 중앙-지방의 일원화된 강력한 추진 체계로 범주화하였다. 특히 새마을운동이 태동한 1970년대 초

반은 국가적으로 공업화 중심의 경제개발계획이 추진되던 시기였다. 그러나 이 과정에서 도농 간 격차가 심화되고 이농현상이 발생하자, 농촌 개발에 대한 시대적 요구가 임계점에 달해 있었다. 이만의는 당시의 상황을 다음과 같이 설명한다.

“(이만의) 우리 사회가 빈곤으로부터 탈피하기 위해서 60년대 처음으로 경제개발 5개년 계획을 추진하는 과정에 (...) 농촌은 상대적으로 많은 개발 수요가 있음에도 불구하고 인적자원의 도시 유출, 공업지역으로 유출 때문에 농촌지역에 새로운 바람을 일으켜야 되겠다...”

무엇보다 중요한 점은 새마을운동 이전에 시도되었던 유사 정책들의 실패와 성공 경험이 중요한 맥락으로 작용했다는 것이다. 고건은 5.16 직후의 재건국민운동이 실패한 원인을 경제적 동기 부여의 부재에서 찾았으며, 이는 새마을운동이 정신 계도와 물질적 지원을 병행하게 된 결정적인 반면교사가 되었다.

“(고건) 5.16 혁명 직후에 재건국민운동인가 그런 게 한 때 있었을 때였어요. (...) 농촌근대화운동으로 시작은 됐는데 정신계도적 측면만 강조되었지 농민들이 자발적인 참여를 유도하는 경제적 동인이 전혀 마련되지 않았어요. 그러니까 농촌 주민들한테 참여를 강요했지만 실패로 끝났죠.”

반면, 고병우가 주도한 농어민소득증대특별사업의 성공은 정부와 농민 모두에게 할 수 있다는 자신감을 심어주었다. 그는 인터뷰 도중 당시의 사업계획서 책자를 직접 보여주며, ‘자력 부담 20%’라는 원칙이 농민의 주인의식을 깨우는 데 핵심적인 역할을 했음을 강조하였다.

“(고병우) 자력부담 20%를 넣은 이유는 자기 돈이 들어가야 열심히 하기 때문입니다.”

중심 현상인 전략적 정책 주도가 효과적으로 발휘될 수 있었던 배경에는 중앙에서 지방 말단까지 일사불란하게 연결된 행정 시스템이 있었다. 전석홍은 당시 내무부 내에 3개 과(농촌, 도시, 주택)를 신설하여 전담 조직을 갖추었음을 회고하였고, 남유진도 “지방정부의 부단체장이 총괄 책임을 맡아 타 업무에 우선하여 새마을운동을 챙겼다”고 증언하였다.

“(전석홍) 1971년 8월 10일에 내무부에 새마을담당관(초기 지역개발담당관)으로 (...) 그

밑으로 3개의 과가 생겼습니다. 도시지도과, 농촌지도과, 주택지도과 이렇게 3개의 과가 생겨 업무를 분담해서 했습니다.”

이러한 중앙집권적 하향식 추진 체계는 정책의 신속한 확산을 가능케 했으며, 동시에 마을 단위에서는 주민총회를 통한 상향식 의사결정이 결합되는 독특한 구조를 형성하였다.

4) 작용/상호작용

작용/상호작용은 중심 현상을 다루기 위해 참여자들이 취하는 의도적이고 일상적인 전술이나 행위를 의미한다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구에서 참여자들은 전략적 정책 주도를 실현하기 위해 관료의 역할을 기획자, 실행자, 촉진자, 조정자로 세분화하여 인식함으로써, 각 상황에 맞는 구체적인 전략을 구사하였다.

첫째, 기획자로서의 참여자들은 불확실한 과업을 수행하기 위해 전례 없는 행정 조직을 신설하고, 주민들이 실행할 수 있는 구체적인 매뉴얼을 설계하는 전략을 취했다. 고건은 내무부 내에 ‘새마을담당관’이라는 직제를 신설함으로써 운동의 지속성을 담보하였다. 이는 당시 행정 조직상 최초의 순수 한글 관직명으로, 정부가 이 운동에 부여한 상징성과 기획의 독창성을 보여준다. 또한, 그는 일방적 지시가 아닌 지역 특성에 맞는 메뉴를 개발하여 주민들에게 선택권을 부여하는 정교한 기획력을 발휘하였다.

“(고건) 내무부에 새마을담당관이 있었고, 그 관직명이 우리나라에서는 최초로 순수한 한글로 된 최초의 관직명이었어요. (...) 길잡이로서 말하자면 메뉴를 만들어 준 거예요.”

이러한 기획 전략은 직장 새마을운동으로 확장될 때도 동일하게 적용되었다. 임일재는 도청 내에 직장새마을협의회를 구성하면서, 단순히 모이는 것에 그치지 않고 실천 과제를 네 가지로 분류하여 체계화하는 기획 역량을 보여주었다.

“(임일재) 도청의 경우에는 (...) 전체 10명이 차출되어 직장새마을협의회를 구성했습니다. (...) 도청 안의 직장새마을을 어떻게 하느냐를 고민한 끝에 네 가지로 분류해서 한번 해보자고 했습니다.”

둘째, 실행자로서 참여자들은 책상 위가 아닌 현장에서, 그리고 말이 아닌 행동으로 나타났다. 참여자들은 실패의 위험을 감수하면서까지 주도적으로 과업을 완수하려는 책임 행정

을 구현하였다. 예컨대, 임일재는 실행자로서 당시의 지침이 입과 눈이 아닌 손으로 하는 지도였음을 강조하며, 현장에서 주민과 숙식하며 직접 몸을 움직였다.

“(임일재) 입과 눈으로 하는 지도하는 것이 아니라 손으로 지도를 하라고 분담이 되어 있었습니다. 저도 경상북도 봉화군 상운면을 맡아 그곳에서 숙식을 하면서 사명감을 갖고 열심히 참여했습니다.”

또한, 전석홍의 진술은 실행자로서 공무원의 역할이 얼마나 역동적이었는지를 잘 보여준다. 그는 단순히 시멘트라는 물자를 나눠주는 행정 절차에 그치지 않고, 군수라는 직위에도 불구하고 직접 현장을 뛰어다니며 사업을 지도하고 독려하는 적극적 집행 전략을 수행하였다.

“(전석홍) 그런데 정부에서 시멘트를 주어서 사업을 할 때 저는 현장에서 군수로서 사업지도도 하고 현장도 뛰어다니고 주민들과 대화도 나누고 (...) 여러 가지 역할을 했습니다.”

셋째, 촉진자로서 참여자들은 자원 배분을 전략적 도구로 활용하여 주민들의 경쟁심을 자극하고 참여를 가속화하는 전략을 취했다. 참여자들은 일률적인 지원보다는 성과에 따른 차등 지원이 동기 부여의 핵심 기제임을 간파하였다.

“(남유진) 자재를 주어 마을별로 평가를 해서 우수한 마을은 자재를 더 주고 뒤쳐진 마을은 자재를 안 주는데 이것이 인간의 심성을 자극하고, 경쟁심을 자극했던 것입니다.”

마지막으로, 조정자로서 참여자들은 다양한 이해관계가 충돌하는 현장에서 설득과 술선수범을 통해 갈등을 봉합하는 형태를 보여주었다. 특히 도시 지역은 개인주의적 성향으로 인한 저항이 있었기에 이러한 조정 전략이 필수적이었다. 전석홍의 ‘새마을 노래 민원 해결 사례’는 권위적인 억압 대신 논리적인 설득과 감성적 접근을 병행하여 반발을 잠재운 전형적인 조정 전략이다.

“(전석홍) 학교 교사라고 얘기하면서 ‘잠을 자려고 하는데 새마을운동을 아침 6시부터 트냐’고 저한테 전화가 와서 제가 그분께 ‘학교 선생님이면 더군다나 자발적으로 내 집 앞 청소를 해야 될 것 아니냐 (...) 술선수범해 주십시오’라고 했더니 ‘알겠습니다’라고 이야기한 적도 있습니다.”

이처럼 연구참여자들은 각자의 위치에서 기획, 실행, 촉진, 조정이라는 다차원적인 전략을 구사하며 “성과 창출을 위한 전략적 정책 주도”라는 중심 현상을 성공적인 결과로 이끌어 내었다.

5) 중재적 조건

중재적 조건은 중심 현상이 작용/상호작용 전략을 통해 결과로 이어지는 과정을 구조적으로 촉진하거나 제약하는 요인이다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구에서는 새마을교육을 통한 정신적 개조와 사회적 통합, 성공 사례 공유를 통한 정서적 자극, 주기적 보고 회의를 통한 강력한 점검 및 피드백 시스템이 중심 현상을 결과로 잇는 핵심적 중재 요인으로 작용했음을 확인하였다.

새마을연수원에서의 교육은 단순한 직무 교육이 아니었다. 이는 공무원들의 의식을 개조하는 동시에 사회 각계의 인식을 하나로 묶는 사회 통합의 기제로 작용했다. 남유진은 당시 교육의 강렬함을 종교적 체험에 비유하며, 이것이 행동 변화의 기폭제가 되었음을 증명하였고, 이만희는 합숙 교육을 통해 기업 총수나 판검사 등 사회지도층이 농촌의 현실을 이해하게 되면서, 운동에 대한 오해가 줄어들고 사회적 지지 기반이 확충되었음을 강조하였다.

“(남유진) 일주일 동안 받은 새마을교육의 충격은... 하나의 종교처럼 받아들였고 최상의 목표로 인식되었으며 (...) 실제 새벽에 일어나서 청소를 하고 구보를 하면서 눈물을 흘리지 않는 사람이 없었습니다.”

“(이만희) 사회 각계에서 리더십이나 영향력을 행사하는 분들이 농촌 지도자들과 함께 숙박을 하면서 합숙 교육을 받았거든요? (...) 정부 입장이나 새마을운동을 (...) 마찰이 줄었습니다.”

새마을지도자대회 등을 통한 성공 사례 발표는 참여자들에게 강력한 정서적 카타르시스를 제공했다. 다른 마을의 성공 스토리를 공유하는 과정은 단순한 정보 교류를 넘어, “우리도 할 수 있다”는 경쟁심과 열정을 자극하여 운동이 전국적으로 확산되는 데 결정적인 영향을 미쳤다. 이러한 정서적 자극은 고건이 언급한 벤치마킹 효과를 극대화하여, 정책이 관주도의 강요가 아닌 자발적 경쟁을 통한 역동적 실천으로 이어지게 만들었다.

“(박영순) 성공사례를 발표하기도 하고... 이걸 듣는 전국의 새마을지도자들이 눈물을 쏟

아내는 그게 가장 하이라이트라고 할 수 있겠습니다. (...) 소위 감정의 카타르시스를 쏟아내고 내년 1년 열심히 해보자. 그런 것을 다짐하는...”

게다가 대통령이 직접 주재하는 점검 시스템은 조직 전체에 건전한 긴장감과 심리적 지지대를 동시에 제공했다. 김종호는 대통령의 꼼꼼한 확인 과정이 공무원들로 하여금 정책의 디테일을 놓치지 않게 만드는 통제 기제로 작용했음을 시사한다. 이러한 관심은 즉각적인 인사 고과 반영으로 이어져 공무원들이 사활을 걸고 현장에 몰입하게 만드는 구조적 압력으로 작용했다.

“(김종호) 대통령께서 새마을 모자를 씌우시더니 (...) 앞에서 이렇게 보시더니 오른쪽에 가서 또 옆에서 보시고 (...) 공직생활 삼십 수년을 하는 가운데도 그걸 지금까지도 잊지를 못합니다.”

“(이만의) 그 마을에서 불만이 나오거나, 사업이 진척이 잘 안 되거나 할 경우에는 공무원의 능력으로 그걸 간주했습니다. 그래서 공무원 인사 고과에 즉각 반영을 했어요.”

그러나 이 시스템은 단순한 감시와 처벌에 그치지 않았다. 전술한 바와 같이, 고병우의 사례는 적극적인 업무 수행 과정에서 발생한 실패에 대해 문책보다는 정부 차원에서 재시도를 허용하고 장려하는 신뢰 기반의 피드백 메커니즘이 작동했음을 보여준다. 이는 공무원들이 위축되지 않고 과감한 정책 실험을 지속할 수 있게 만든 핵심 요인이었다.

“(고병우) 락교 사업이 제일 크게 실패를 했는데 (...) 대통령께서 정부가 책임지고 해 줘야 한다는 결론을 내시고는 저한테 앞으로 사업계획을 더 철저히 검토하고 더 잘하라고 했습니다.”

이러한 중재적 조건들은 관료들의 정신 무장과 사회적 지지 확보(교육), 자발적 열정(성공 사례), 그리고 책임감 있는 실행(점검 및 피드백)을 구조적으로 담보해 줌으로써, 전략적 정책 주도가 일회성 구호에 그치지 않고 실질적인 성과 창출로 이어지게 만든 핵심 고리 역할을 수행하였다.

6) 결과

결과는 중심 현상을 조절하거나 대처하기 위해 취해진 작용/상호작용 전략의 실행으로

인해 나타난 산물이다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구에서 전략적 정책 주도가 만들어낸 결과는 단순한 환경 개선에 그치지 않고, 가시적 성과에 기여, 패배주의 극복과 국민적 자신감 회복, 자부심과 연대 의식, 국제적 확산과 벤치마킹이라는 다차원적인 결실로 나타났다. 다만, 본 연구의 결과는 새마을운동 성과의 실증적 검증이 아니라, 연구참여자들이 새마을운동 경험을 회고하며 부여한 의미를 범주화한 것이다. 먼저, 가시적 성과에 기여함과 동시에 공직자로서 잊을 수 없는 보람을 남겼다. 참여자들은 빈곤했던 농촌이 자신들의 노력으로 물리적으로 변모하는 과정을 목격하며 큰 성취감을 느꼈다. 전석홍은 현장의 변화를 이른바 ‘돌모자 철학’에 빗대어 회고하며, 이것이 국가 발전의 초석이 되었다는 사실에 깊은 감회를 드러냈다.

“(전석홍) 나무 하나를 심을 때도 정성들여 심고 (...) 그래서 우리는 이것을 돌, 모래, 자갈 해서 돌모자 철학이라고 불렀습니다. (...) 바로 그것이 현장 가서 보면 눈에 띄니다. 농촌과 도시가 달라지고 국도변 1차 사업할 때 현장을 보고 달라진 도로의 모습에 정말 가슴이 뭉클했습니다.”

이에 따라 패배주의를 극복하고 국민적 자신감을 회복하였다. 남유진은 새마을운동이 심어준 “하면 된다”는 자신감이 오늘날 한류 문화의 원천이 되었다고 평가하며, 정신 혁명으로서의 가치를 강조하였다.

“(남유진) 우리 것에 대한 막연한 엽전 근성이 있지 않았습니까? (...) 자기 비하와 자조하는 분위기였는데 요즈음에는 케이팝과 한류가 전 세계에 먹혀 들어가고, 결국 우리 것이 전 세계적으로 먹혀들어 간다는 것입니다.”

이에 더하여, 평생의 자부심과 새마을운동 참여자 간의 끈끈한 연대 의식이 형성되었다. 치열했던 업무 강도에도 불구하고, 참여자들은 당시 대통령과의 직접적인 소통 경험과 국가적 과업에 기여했다는 사실을 평생의 영광으로 기억하고 있었다. 김종호는 말단 직원 시절 대통령이 자신의 이름을 불러주었던 순간을 회상하며, 이러한 경험이 공공봉사동기를 충족시키고 참여자들을 하나의 동지적 관계로 묶어주는 기제가 되었음을 시사했다.

“(김종호) 내 이름을 불러주시는 게, 난 내 평생의 참 영광이에요. (...) 나는 그게 제일 가장 자랑스럽고 그런 일이에요.”

마지막으로, 참여자들은 새마을운동의 국제 확산을 자신들의 성과와 보람을 정당화하는 근거로 인식하였다. 임일재, 고건 등이 한국이 원조 수혜국에서 성공 경험 전수국으로 전환된 점을 언급하며, 현재의 세계화와 문화 수출이 전략적 정책 주도가 낳은 거시적 결과임을 역설한 것을 예시로 들 수 있다.

3. 선택코딩: 선행 과정과 이해관계에 따른 “새마을 PD” 유형 이론화

본 연구에서 도출한 핵심 범주(core category)는 새마을운동의 전천후 관리를 책임지는 “새마을 PD”이다. 이는 앞서 축코딩 단계에서 규명된 중심 현상인 전략적 정책 주도를 수행하는 주체의 특성을 집약적으로 보여주는 개념이다. 즉, 관료들이 단순히 정책을 집행하는 수동적 존재가 아니라, 제도·지침을 창안하는 기획 기능, 자원 배분·수행 체계를 설계하는 관리 기능, 주민·현장을 동원·확산하는 촉진 기능, 갈등·경쟁을 조율하는 조정 기능, 성과 점검과 피드백을 수행하는 점검 기능 등을 결합하여 전략적으로 정책을 주도했음을 “PD(Producer & Director)”라는 용어를 통해 개념화한 것이다. 구체적으로 “새마을 PD”라는 표현은 연구참여자 중 고건의 발언에서 착안한 것이다. 표준국어대사전에 따르면 “PD”는 “연극, 영화, 방송 따위에서 제작의 모든 관리를 책임지는 사람”을 가리키며, 제작자(producer) 혹은 프로그램 감독(program director) 등을 줄인 말로 알려져 있다. 고건의 인터뷰 내용에는 자신을 “실시설계자”로 표현하는 대목도 등장하는데, 이 또한 기획부터 실행 단계까지 새마을의 전(全)과정에 모두 관여하는 “새마을 PD”의 특성을 집약적으로 나타내고 있는 것으로 보인다. 물론 당시 그의 직위에 비추어보면, 실무 일선에서 새마을운동을 직접 실행한 것이라기보다는 그러한 행위를 포함하여 새마을운동의 거시적 관리 감독을 몸소 신경 쓰는 것을 의미하는 것으로 유추된다. 표현은 약간 다르지만 비슷한 맥락에서, 이만희는 새마을운동의 생산과 소비에 모두 관여하는 “생비자(pro-sumer)”, 전석홍은 새마을운동에 몰입하고 헌신하는 “새마을맨(man)”에 자신들의 역할을 비유하는 등 8명의 인터뷰에서 공통적으로 “새마을 PD”의 모습이 나타나는 것으로 파악된다.

‘전천후’는 새마을운동의 다양한 국면에서 역할 요구가 변동해도 관료가 스스로의 기능을 전환·통합하며 대응했다는 것을 의미한다. 인터뷰에서 반복적으로 나타난 ‘전 과정 관여’, ‘책임감’, ‘현장 대응’에 대한 진술은 새마을 PD의 핵심 속성을 구성하는 경험적 근거가 된다. 전천후 역할 인식은 개별 관료의 개인적 성향만으로 형성된 것이 아니다. 이러한 역할 인식이 발현될 수 있었던 핵심 조건과 맥락은 발전국가 특유의 구조적 환경에 기인한다. 첫째, 새마을운동은 초기에서 명확한 법령이나 참고할 선행 가이드라인이 부재한 높은 수준의 모호성 속에서 추진되었다. 둘째, 동시에 국정 최고 책임자인 대통령의 강력한 정치적 신

임과 성과 점검 및 자원 배분을 포함한 상당한 재량이 실무 관료에게 위임되었다. 셋째, 차등 지원이나 포상과 같은 자원 배분이 성과 평가와 결합되면서 주민·지역 간 경쟁이 유발되고, 이해관계가 상시적으로 발생할 여지도 존재했다. 다시 말해, 선례의 부재라는 정책적 모호성과 관료의 재량이라는 조건이 결합함으로써, 관료들은 수동적 책임 회피에 머무르지 않고 상황에 따라 기획자, 실행자, 조정자, 촉진자의 기능을 전환·결합하여 수행할 필요가 있었다. 따라서 새마을 PD라는 역할 인식은 단순한 업무적 열정을 넘어, 발전국가 거버넌스의 불확실성과 동원 체계 속에서 관료들이 정책 성과를 달성하기 위해 형성된 통합적 역할 인식이 이론적으로 형상화된 결과라 할 수 있다.

이러한 ‘새마을 PD’ 역할은 Moore(1995)의 공공가치론에서 제시하는 ‘전략적 삼각형(strategic triangle)’의 세 축을 통합적으로 관리하는 양상으로 해석될 수 있다. 첫째, 공공가치 정의 차원에서 기획자로서 농촌 근대화와 빈곤 탈피라는 가치를 구체적 정책 메뉴로 번역하였다. 둘째, 정치적 관리 차원에서 조정자와 촉진자로서 대통령-중앙부처-지방정부-주민으로 이어지는 다층적 권위 구조 내에서 정당성과 지지를 확보하였다. 셋째, 운영적 실행 차원에서 실행자로서 제한된 자원(시멘트 335포대)을 전략적으로 배분하고 차등 지원을 통해 경쟁을 유도하는 등 조직 역량을 효과적으로 동원하였다. 특히 정치적 관리 역량은 ‘새마을 PD’의 핵심적 특징으로 부각된다. 관료들은 하향식 권위 구조 내에서도 주민의 자발적 참여 없이는 성과 창출이 불가능함을 인식하고, 주민총회를 통한 자율적 의사결정 존중, 성공 사례 공유를 통한 정서적 자극, 차등 지원을 통한 경쟁 유도 등 다양한 정치적 전략을 구사하였다. 이는 Moore(1995)가 강조한 ‘권위적 환경에서의 협상(negotiating in authorizing environment)’과 ‘운영적 역량의 전략적 활용(strategic use of operational capacity)’이 결합된 형태로, 관료가 단순히 주어진 권한을 집행하는 것이 아니라 적극적으로 정책 환경을 조성하고 관리하는 정치적 기업가(political entrepreneur)로 기능하였음을 보여준다.

〈표 3〉 연구참여자의 역할 인식 유형

유형	기획자	실행자	촉진자	조정자
인터뷰 참여자	• 고건 • 고병우 • 김중호 • 이만의 • 임일재 • 전석홍	• 고병우 • 김중호 • 임일재 • 전석홍	• 고건 • 고병우 • 김중호 • 남유진 • 박영순 • 이만의 • 전석홍	• 고병우 • 김중호 • 이만의 • 전석홍

도출된 핵심 범주인 “새마을 PD”는 구체적인 상황과 맥락에 따라 네 가지 하위 역할로 세분화된다. 각 역할 인식 유형별 연구참여자의 분포를 정리하면 <표 3>과 같으며, 복수의 유형이 유사한 비중으로 나타난 경우에는 해당 유형에 중복 표기하였다. 분석 결과, 전체 유형별 비중에서 조정자로서 자신의 역할을 인식하는 비중이 가장 낮았던 반면, 기획자와 촉진자 유형은 두드러지게 높게 나타났다. 이러한 비대칭적 분포는 일차적으로 주민들을 대상으로 사업을 실무적으로 집행하는 지방정부와 달리, 제도 설계와 확산 유도를 주된 임무로 하는 중앙정부 관료의 본질적인 직무 특성에 기인한 것으로 판단된다. 동시에 당시의 강력한 하향식 추진 체계와 대통령의 전폭적인 신뢰라는 맥락적 조건이 현장의 잠재적 갈등을 압도하거나 사전에 차단함으로써, 관료들이 상대적으로 복잡한 이해관계 조정의 필요성을 낮게 체감했을 가능성을 시사한다. 즉, 조정자 유형의 낮은 비중은 갈등 부재라기보다 갈등이 억제·흡수·관리되거나 조정 기능이 다른 기능에 부분적으로 흡수되었을 가능성까지 포함해 해석할 필요가 있다. 또한, 기획자와 촉진자 인식이 빈번하게 등장한 배경에는 정책의 진전 단계에 따른 시계열적 특성도 투영되어 있다. 실제로 운동 초기 사업 설계를 주도했던 고건의 경우 기획자 인식이 강하게 나타난 반면, 박정희 대통령 서거 전후의 확산기를 경험한 남유진과 박영순의 경우 촉진자로서의 역할 인식이 뚜렷하게 식별되었다. 이는 아무런 선행 지침이 없는 상태에서 제도를 창조(기획)하고, 하향식 동원의 한계를 극복하기 위해 주민의 자발적 경쟁과 동기를 유발(촉진)하는 행위야말로 당시의 상황에서 상대적으로 강조된 역할 인식임을 보여준다.

인터뷰에서 나타난 역할 인식 현황을 개인별로 살펴보면, 내무부의 초대 새마을담당관과 그 전신인 지역개발담당관을 역임한 고건의 경우 초기 사업 기획 및 국토조림녹화 계획 수립 경이으로 인해 기획자의 역할 인식이 강하게 나타났다. 다만, “새마을 민주주의”라 칭하며 마을 사람들의 자율적 참여를 존중했다는 점에서 촉진자로서의 역할 인식도 확인되었다. 고병우는 농어촌개발공사 수립 기획(기획자), 새마을연수원장 초빙(실행자), 농정뉴스 진행(촉진자), 농어민 설득(조정자) 과정에서 네 가지 유형이 골고루 나타났다. 김종호 역시 네 가지 유형이 모두 나타났으나, 새마을 모자 제작과 같은 기획 업무와 지시에 따른 현장 점검과 같은 실행 업무에서 기획자와 실행자의 유형이 특히 강하게 인식되었다. 반면, 남유진, 박영순, 이만희의 경우 공통적으로 촉진자로서 역할이 가장 강하게 인식되었다. 마을별 평가와 차등 지원을 통한 경쟁심 자극(남유진, 이만희), 새마을지도자대회와 교육 훈련(박영순)이 그 예이다. 임일재는 직장 새마을운동의 실시와 사망센터 설립 기획 과정에서 각각 실행자와 기획자의 유형이 나타났으며, 전석홍의 경우 새마을운동 총괄 기획(기획자), 도시 새마을운동 실천(실행자), 민원 설득(조정자)의 경험을 통해 세 가지 유형의 역할 인식이 강하

게 형성된 것으로 보인다.

궁극적으로, 새마을 PD 모델은 앞서 논의한 서구의 전통적 중간관리자 모델(Floyd & Wooldridge, 1992)과 비교할 때, 발전국가의 동원형 집행환경에서 역할 인식이 보다 통합적으로 수행되는 양상을 보여준다는 점에서 차별화될 수 있다. 새마을 PD는 단순히 위로부터의 지시를 아래로 확산하는 수동적 매개자에 머무르지 않고, 극심한 자원 부족과 현장의 혼란 속에서 스스로 정책을 입안하고 갈등을 치유하며 결과를 창출하는 정책 기업가적 기능을 수행하는 완결적 정책 행위자로서 기능하였다.

이상의 연구결과를 바탕으로 <표 4>과 같이 중앙정부 관료의 자기 역할 인식에 대해 ‘선행 과정의 유무’와 ‘이해관계의 존재 여부’를 두 축으로 하는 귀납적 분류체계(taxonomy)로서 이론을 생성하였다. 여기서 선행 과정은 선례, 가이드라인, 지침 등이 존재하는지 여부이며, 이해관계는 이해관계자 간 갈등, 경쟁, 대립 등이 존재하는지 여부이다. 선행 과정을 하나의 축으로 선정한 이유는 여러 연구참여자에게 선례가 없는 새로운 정책 설계라는 표현이 반복해서 등장했으나, 동시에 새마을운동이 장기간 지속되며 성공 사례가 공유되고 학습된 측면이 공존했기 때문이다. 또한 행정은 필연적으로 거버넌스 구조 속에서 외부 환경을 고려해야 하기에 이해관계를 다른 하나의 축으로 선정하였다. 이 두 가지 축은 기존의 Matland(1995)의 모호성-갈등 모형(Ambiguity-Conflict Model)과도 유사한 논리로 연결하여 해석할 수 있다. Matland(1995)는 정책 집행의 양상을 정책 목표 및 수단의 모호성과 행위자 간의 갈등 수준에 따라 네 가지 패러다임으로 분류하였다. 본 연구의 기준인 선행 과정의 유무는 곧 정책 수행 방법론의 모호성(ambiguity)의 낮음과 높음을 의미할 수 있으며, 이해관계의 개입 여부는 자원과 권력을 둘러싼 갈등(conflict)의 높음과 낮음을 대변할 수 있다.

〈표 4〉 이론의 생성: 새마을운동 과정에서의 역할 인식 분류체계

중앙정부 관료의 역할 인식 유형		선행 과정	
		X	O
이해관계	X	(1) 기획자	(2) 실행자
	O	(3) 조정자	(4) 촉진자

분류체계는 ‘선행 과정의 유무’와 ‘이해관계의 존재 여부’라는 집행환경 조건이 관료의 역할 인식(기획·실행·조정·촉진)을 어떻게 전면화시키는지 설명한다. 즉, 선행 과정이 약할수록 기획 기능이, 이해관계가 개입할수록 촉진·조정 기능이 상대적으로 강조되며, 중앙

정부 관료는 정책 국면에 따라 이러한 기능을 전환·결합하는 방식으로 새마을운동을 관리했다는 점에서 “새마을 PD”로 개념화될 수 있다. 두 축으로 교차하여 구체적으로 도출된 4가지 역할의 이론적 의미를 재해석하면 다음과 같다. 첫째, 선행 과정이 존재하지 않고 이해관계가 없는 경우(X, X)는 (1) 기획자 유형이다. 이는 Matland(1995)의 실험적 집행(experimental implementation: 높은 모호성·낮은 갈등)에 대응한다. 목표는 주어졌으나 달성 수단에 대한 참고할 선례가 없는 백지상태에서는 관료가 주도적으로 새로운 가이드라인과 조직을 설계하는 실험적이고 창의적인 기획 역량이 최우선적으로 요구된다. 둘째, 선행 과정이 이미 존재하고 이해관계의 개입이 적은 경우(O, X)는 (2) 실행자 유형이다. 이는 행정적 집행(administrative implementation: 낮은 모호성·낮은 갈등)과 대응한다. 이미 수립된 명확한 계획과 지침이 존재하여 갈등이 적은 상태이므로 자원의 효율적 배분과 임무의 묵묵한 이행이 강조된다. 셋째, 선행 과정은 존재하지 않으나 복잡한 이해관계가 얽혀 있는 경우(X, O)는 (3) 조정자 유형이다. 이는 상징적 집행(symbolic implementation: 높은 모호성·높은 갈등)의 영역에 해당한다. 선례가 부재한 상황에서 이해관계까지 복잡하게 얽혀 있을 경우, 관료는 새로운 기준을 자의적으로 설계하기보다 현장의 갈등을 먼저 봉합해야 하는 압력에 직면하게 된다. 그에 따라, 모호성이 높더라도 갈등이 해소되지 않으면 기획 기능의 실행 자체가 저해되므로, 조정이 기획에 선행하는 역할로 부상하게 된다. 이러한 경우 관료는 현장에서 술선수범하고 새마을 정신과 같은 상징적 비전을 제시함으로써 이념적, 실무적 갈등을 설득하고 조율한다. 마지막으로, 선행 과정과 이해관계가 모두 존재하는 경우(O, O)는 (4) 촉진자 유형이다. 이는 정치적 집행(political implementation: 낮은 모호성·높은 갈등)에 대응되며, 정립된 시스템 위에서 차등 지원이나 포상과 같은 자원 배분 권한을 둘러싼 갈등을 전략적으로 활용하여 주민들의 경쟁심을 자극하고 행동 변화를 유발하는 고도의 윤활유 역할을 수행한다.

〈표 5〉 기존 이론과의 연계: 집행 패러다임과 공공가치 차원

역할 유형	집행 패러다임 (Matland, 1995)	공공가치 차원 (Moore, 1995)	핵심 기능	대표 사례
기획자	실험적 집행 (높은 모호성·낮은 갈등)	공공가치 정의	• 제도 설계 • 메뉴 개발 • 조직 신설	• 새마을담당관 직제 신설 • 마을 유형별 메뉴 개발
실행자	행정적 집행 (낮은 모호성·낮은 갈등)	운영적 실행가능성	• 자원 배분 • 현장 점검 • 술선수범	• 시멘트 335포대 배분 • 현장 숙식 지도

촉진자	정치적 집행 (낮은 모호성·높은 갈등)	정치적 관리 : 지지 확보	• 경쟁 유도 • 동기 부여 • 사례 확산	• 차등 지원 • 우수마을 포상 • 새마을지도자대회
조정자	상징적 집행 (높은 모호성·높은 갈등)	정치적 관리 : 권위 구축	• 갈등 해소 • 설득 • 자율성 존중	• 새마을 노래 • 민원 설득 • 주민총회 의사결정 존중

〈표 5〉는 본 연구에서 도출된 네 가지 역할 유형이 Matland(1995)의 정책집행 패러다임 및 Moore(1995)의 공공가치 창출 프레임워크와 어떻게 연결되는지를 체계적으로 보여준다. 이러한 이중 이론 틀의 적용은 새마을 PD가 단순히 상황에 따라 다른 역할을 수행하는 것이 아니라, 각 집행 조건에서 공공가치 창출의 특정 차원을 전략적으로 강조하는 통합적 관리자임을 시사한다. 첫째, 기획자 유형은 선행 과정이 부재하고 이해관계 충돌이 낮은 상황, 즉 Matland(1995)의 실험적 집행 환경에서 나타난다. 이 조건에서 관료는 Moore(1995)가 제시한 공공가치 창출의 첫 번째 차원인 ‘공공가치의 정의(defining public value)’에 집중하게 된다. 고건이 전국 마을을 유형별로 분류하고 메뉴를 제공한 사례나, 김종호가 새마을 CI를 제작한 사례는 무엇이 진정으로 가치 있고 달성할 만한 것인지를 구체적 제도와 상징으로 번역하는 과정이었다. 이는 단순한 업무 처리가 아니라, 추상적인 ‘잘살기’ 목표를 실천 가능한 정책 대안으로 구체화하는 전략적 기획 역량의 발현이다.

둘째, 실행자 유형은 선행 과정이 존재하고 이해관계가 낮은 행정적 집행 상황에서 부각된다. 여기서 관료는 ‘운영적 실행가능성’ 확보에 주력한다. 전석홍이 시멘트 335포대를 전국에 배분하고, 임일재가 산림청에 파견되어 사방사업을 직접 수행한 사례는 이미 정립된 지침을 효율적으로 집행하고, 제한된 자원을 전략적으로 동원하는 과정이었다. Moore(1995: 71-118)가 강조한 ‘조직 역량의 구축과 활용’이 구체적 행동으로 발현된 것이다.

셋째, 촉진자 유형은 선행 과정은 존재하나 이해관계가 복잡한 정치적 집행 환경에서 요구된다. 이 조건에서 관료는 Moore의 ‘정치적 관리’ 중에서도 특히 ‘지지 확보’ 기능을 수행한다. 남유진과 고병우가 차등 지원과 포상 제도를 통해 마을 간 경쟁을 유도하고, 박영순이 새마을지도자대회에서 성공 사례를 전략적으로 공유한 사례는 정립된 시스템 내에서 이해관계자들의 자발적 참여와 경쟁적 몰입을 이끌어내는 정치적 기술의 발휘였다. 이는 Moore(1995: 119-149)가 제시한 ‘권위 환경에서의 협상’이 하향적 차원에서 구현된 것으로 볼 수 있다.

넷째, 조정자 유형은 선행 과정도 부재하고 이해관계도 복잡한 상징적 집행 상황에서 발현된다. 여기서 관료는 ‘정치적 관리’ 중에서도 ‘권위 구축’과 갈등 해소에 집중한다. 전석홍

이 새마을 노래 소음 민원에 대해 술선수범으로 설득한 사례나, 고건이 주민총회의 자율적 의사결정을 존중한 사례는 명확한 지침이 없는 상황에서 관료가 직접 현장의 갈등을 조율하고, 상징적 행동을 통해 정책의 정당성을 구축하는 과정이었다. 이는 Moore가 강조한 정치적 관리의 핵심—다양한 이해관계자로부터 신뢰와 권위를 확보하는 것—이 미시적 차원에서 작동한 사례다.

중요한 점은 이 네 가지 역할이 고정된 직무 분장이 아니라, 집행 조건의 변화에 따라 동일한 관료가 유동적으로 전환하며 수행한 전략적 레퍼토리였다는 것이다. 예컨대, 고건은 초기에는 기획자로서 메뉴 시스템을 설계했으나, 마을 단위에서 갈등이 발생하면 조정자로서 주민총회를 존중하는 방식으로 역할을 전환했다. 고병우는 농어촌개발공사 설립 시 기획자였으나, 반대 여론에 직면해서는 조정자로서 설득에 나섰고, 새마을연수원장으로서는 촉진자의 기능을 수행했다. 이러한 역할의 가변성과 통합성이야말로 ‘새마을 PD’의 본질이다. 결국, <표 5>가 보여주는 것은 새마을 PD가 단순한 중간관리자나 정책 집행자가 아니라, Moore(1995)가 제시한 공공가치 창출의 세 축—가치 정의, 정치적 관리, 운영적 실행—을 집행환경의 모호성과 갈등 수준에 따라 전략적으로 조합하고 전환하는 ‘통합형 공공가치 관리자(integrated public value manager)’였음을 입증한다. 이는 서구의 공공가치론이 한국 발전국가의 특수한 맥락 속에서 관료의 미시적 행동 전략으로 어떻게 구체화되었는지를 보여주는 경험적 사례이자, 공공봉사동기(내재적 동력)가 공공가치 창출의 전략적 프레임워크(실천적 도구)와 결합하여 헌신적 성과 창출로 이어지는 메커니즘을 이론화한 것이다.

V. 결론

본 논문은 근거이론방법을 통해 새마을운동에 참여한 중앙정부 관료의 역할 인식에 대해 탐색하였다. 분석 결과, 관료들은 시대적 맥락 속에서 기획, 실행, 촉진, 조정의 복합적 역할을 수행하였으며, 이를 관통하는 핵심 범주로 ‘새마을운동의 전천후 관리를 책임지는 새마을 PD’를 도출하였다. 이는 기존의 발전국가 담론이 주목했던 동원과 통제 이면에, 주민의 자율성을 독려하는 촉진자로서의 민주적 역할 인식이 함께 존재하고 있었다는 점에서 의의가 있다. 다시 말해, 새마을운동을 국가 주도의 관점으로 환원하기보다는 관료의 주체적이고 역동적인 역할 인식이 행동을 통해 어떻게 재구성되는지를 보여주는 경험적 근거를 제시한다.

이러한 분석 결과는 공공봉사동기 이론과 공공가치론의 통합적 관점에서 해석될 수 있

다. 본 연구는 특정 이론을 전제하지 않고 귀납적으로 분석하였으나, 도출된 새마을 PD 모델은 Perry & Wise(1990)의 공공봉사동기가 Moore(1995)의 공공가치 창출 과정과 결합하여 실천적 행동으로 발현되는 양상을 보여준다. 첫째, 기획자 유형은 공공봉사동기의 합리적 동기(사회에 긍정적 영향을 미치려는 정책 참여 의지)가 공공가치론의 ‘공공가치 정의’ 기능으로 구체화된 것으로 해석된다. 추상적 공익 지향이 선례 없는 제도 설계라는 실천적 도구와 결합될 때, 관료는 단순한 의욕을 넘어 전략적 기획 역량을 발휘하게 된다. 둘째, 실행자 유형은 규범적 동기(국가와 공익에 대한 헌신)가 공공가치론의 ‘운영적 실행가능성’ 확보로 이어지는 과정을 보여준다. 절대 빈곤 탈피라는 소명 의식은 제한된 자원의 효율적 배분과 현장 밀착형 집행이라는 구체적 행동으로 전환되었다. 셋째, 촉진자 및 조정자 유형은 감정적 동기(이타심과 공감)가 공공가치론의 ‘정치적 관리’ 역량으로 발현된 사례이다. 주민과의 정서적 교감, 갈등 해결, 자발적 참여 유도 등은 Moore(1995)가 강조한 ‘정당성과 지지 확보’를 위한 전략적 행위에 해당한다. 관료들은 대통령의 권위라는 상향적 정당성에만 의존하지 않고, 주민총회 존중, 성공 사례 공유, 차등 지원 등을 통해 하향적 정당성과 자발적 참여를 이끌어냄으로써, 정책 실행을 위한 정치적 환경을 적극적으로 조성하였다. 결국 본 연구의 새마을 PD는 공공봉사동기가 내재적 동력을 제공하고, 공공가치 창출의 전략적 삼각형(가치 정의-정치적 관리-운영적 실행)이 실천적 프레임워크로 작용하여, 관료가 단순한 집행을 넘어 정책의 기획부터 결과까지 책임지는 주인의식을 발휘하게 만드는 통합적 메커니즘을 보여준다. 특히 정치적 관리 역량은 하향식 동원 구조와 상향식 자발적 참여를 연결하는 핵심 고리로서, 서구의 공공가치론이 한국 발전국가의 특수한 맥락 속에서 어떻게 발현되었는지를 이해하는 데 중요한 통찰을 제공한다.

특히, 본 연구에서 제시한 <표 5>의 분류 체계는 두 가지 차원에서 이론적 기여를 한다. 첫째, Matland(1995)의 정책집행이론과 Moore(1995)의 공공가치론을 연결하는 이론적 가교 역할을 한다. 기존 연구들이 두 이론을 별개로 적용해 온 것과 달리, 본 연구는 집행 조건(모호성·갈등)이 공공가치 창출의 특정 차원(정의·관리·실행)을 강조하도록 만드는 구조적 메커니즘을 규명했다. 이는 정책집행론과 공공관리론을 통합하는 새로운 분석 틀의 가능성을 제시한다. 둘째, 기존의 공공가치론이 주로 최고관리자나 정치 지도자의 역할에 초점을 맞춘 것과 달리(Moore, 1995; Bryson et al., 2014), 본 연구는 중간관리자급 실무 관료의 수준에서 공공가치 창출이 어떻게 작동하는지를 밝혔다. 특히 ‘정치적 관리’가 대통령-중앙부처-지방정부-주민으로 이어지는 다층적 권위 구조 내에서 상향적·하향적 정당성을 동시에 확보하는 이중 전략으로 구현되었음을 보여줌으로써, 공공가치론의 적용 범위를 확장했다는 점에서 의의가 있다.

이를 바탕으로, 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 본 연구에서 도출된 네 가지 역할 인식 유형을 토대로, 행정 환경 변화에 부응하는 중앙-지방 간 역할 분담과 전문화가 필요하다. 과거 중앙정부 관료는 기획부터 집행까지 포괄하는 통합적 PD였다면, 복잡성이 증대된 현대 행정에서는 보다 기능적 분화가 요구된다. 오늘날 중앙정부 관료는 거시적 목표 설정과 부처 및 민관 간 이해관계를 조율하는 전략적 기획자이자 상위 조정자로서의 역량에 집중해야 한다. 반면, 구체적인 실행과 주민 접점에서의 소통 및 촉진 기능은 지방 정부와 현장으로 과감히 이양되어야 한다. 이러한 점에서, 중앙은 정책의 큰 그림을 그리는 기획과 조율에, 지방은 현장성 높은 집행과 촉진에 특화함으로써 행정 서비스의 효율성과 대응성을 높여야 한다.

둘째, 직업공무원제의 재설계를 통해 관료의 'PD 의식'을 고취해야 한다. 본 연구의 새마을 PD들은 업무의 완결성을 책임지는 주인 의식을 통해 극한의 상황에서도 높은 효능감을 유지했다. 그러나 기계적이고 잦은 순환보직과 경직된 관료제는 현대 공무원을 단순 집행자로 전락시켜 직무 몰입을 저해하고 있다(상민정, 2024; 윤견수, 2018). Alderfer(1969)의 ERG(Existence, Relatedness, Growth) 이론에서 생존보다 성장과 관계 욕구를 중시하는 최근 세대의 특성을 고려할 때(이하영 외, 2017), 기계적 보직 이동을 지양하고 전문 보직 경로를 확대해야 한다. 이를 통해 공무원이 자신의 분야에서 작은 PD로서 자율성과 효능감을 체감할 때, 잃어버린 소명 의식과 공직 가치가 회복될 수 있을 것이다.

셋째, 공무원의 사기 진작을 위한 사회적 신뢰와 권한 위임(empowerment) 리더십이 요구된다. 새마을운동 당시 관료들의 헌신은 최고지도자의 전폭적인 신뢰와 심리적 안전감을 토대로 가능했다. 오늘날의 방대하고 복잡한 행정 조직일수록 이러한 리더십은 더욱 절실하다. 관리자는 실무자에게 과감하게 권한을 위임하고 실패를 용인하는 조직 문화를 조성해야 하며, 적극행정 면책제도 등이 제도로만 존재하지 않고 실질화되어야 한다. 나아가 제도적 면책을 넘어 공무원을 존중하는 사회적 분위기가 뒷받침되어야 한다. 이러한 신뢰 기반의 지지가 선행될 때, 공무원은 담당 업무의 전천후 관리를 책임지는 PD로서 비로소 공익 창출을 주도하는 능동적 주체로 거듭날 수 있다.

본 연구에서 귀납적으로 도출된 '새마을 PD' 모델과 네 가지 역할 인식 유형은 1970년대 한국 발전국가라는 특수한 역사적 시공간과 거시 구조에 배태된 실체이론으로 구성되었으므로, 이를 모든 관료의 일상적·정형화된 행정업무에 곧바로 일반화하기는 어렵다. 다만 본 연구가 역할 분류의 핵심 기준으로 제시한 '선행 과정의 유무'와 '이해관계의 존재 여부'는 정책 집행을 난이도와 조정 부담을 좌우하는 조건으로서, 시대와 정책 영역이 달라지더라도 유사한 집행 환경에서 분석적 준거로 활용될 가능성이 있다. 보다 구체적으로, 최근 대두

한 디지털·AI 전환과 같이 선례가 부족하고 이해관계가 복잡하게 얽힌 불확실한 정책에서는 절차적·기계적 집행만으로는 성과 달성이 어려우며, 관료의 기획-조정-촉진 기능이 결합된 'PD적 역할' 수행이 상대적으로 더 강하게 요구될 수 있다. 예컨대 공공 AI 도입 정책의 경우, 관련 법령과 전례가 미비한 초기 단계에서는 기획자로서 제도 설계를 주도해야 하고, 부처 간·민관 간 이해충돌이 가시화되는 단계에서는 조정자 및 촉진자 기능으로 전환해야 하는 복합적 역할이 요구된다는 점에서, 본 연구의 분류체계는 현대 불확실성 정책 환경에서도 분석적 준거로서의 잠재적 적용 가능성을 지닌다. 따라서 본 연구의 새마을 PD는 보편적 모델이라기보다 불확실성과 갈등이 큰 정책 집행 상황에서 관료 역할을 진단·설계하기 위한 조건부 분석 틀로서의 함의를 지닌다.

기존 연구가 주로 추진 체계와 성과에 대한 서술적 축적을 이루어 왔다면, 본 연구는 중앙 정부 관료의 역할 인식이라는 질문을 전면화하고 근거이론방법에 따라 범주와 관계 구조를 도출하고자 하였다. 주지하다시피, 본 연구는 한정된 참여자를 대상으로 과거에 인터뷰한 2차 자료인 구술 기록을 활용함에 따라 연구 목적에 따른 질문을 직접 설계하고 이론적 표집을 반복적으로 실시하기 어려웠다는 태생적 한계가 있다. 그에 따라 자료의 지속적 비교를 통해 코딩 과정에서 맥락적 해석에 신중을 기하고, 관련 문헌을 통한 교차 점검을 통해 분석의 타당성을 확보하고자 노력하였다. 다만 본 연구는 관료 스스로의 역할 인식에 초점을 맞추으로써 미시적 차원에서 행위 주체성을 심층적으로 탐색할 수 있었다는 방법론적 장점이 있으나, 동시에 몇 가지 맥락적 한계를 내포한다. 첫째, 분석 대상이 된 구술 자료에서는 박정희 정권 시기의 비민주적·권위주의적 정치 환경에 대한 비판적 성찰이나 균형적 시각을 충분히 발견하기 어려웠다. 이는 구술자 본인의 회고적 서사가 지닌 선택적 기억의 특성과도 관련이 있으나, 당시 정치 체제가 지닌 억압적 측면이 관료의 역할 인식 형성에 미친 구조적 영향을 간과할 수 없음을 시사한다. 둘째, 당시 최고 집권자의 정치적 의도와 강력한 추진 의지가 새마을운동의 성과 창출에 순기능을 발휘한 측면이 존재하며, 이것이 행정 조직 내에서 적극적으로 수용되는 분위기가 형성되었던 것은 사실이다. 그러나 이러한 정치-행정 간 강력한 결합은 동시에 비민주적이고 권위적인 의사결정 구조를 전제로 한 것이었으며, 정책 집행 과정에서의 자율성이 실질적으로는 제한적이었을 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 본 연구에서 도출한 '새마을 PD'의 능동적 역할 인식은 당대의 정치적 맥락과 분리하여 이해될 수 없으며, 오늘날 민주적 거버넌스 환경에서는 정치적 정당성과 행정적 전문성, 민주적 통제와 관료적 자율성 간의 균형 있는 조화가 더욱 중요하다는 점을 강조할 필요가 있다.

후속 연구에서는 다양한 직급과 소속을 포괄하여 관료의 역할 인식을 보다 다각적인 시

각에서 조명함으로써, 본 연구에서 발견한 실체이론을 형식이론으로 끌어올리기 위한 노력을 경주할 필요가 있다. 최근 공직 비선호 현상과 함께 더욱 심화되고 있는 소위 ‘영혼 없는 공무원’ 논의 속에서(강명구, 2017; 김다니·임도빈, 2019; 박천오, 2011), 새마을운동 시기 자율성과 책임성을 견지했던 관료의 역할 인식에 대한 본 연구가 공직자의 능동적 역할에 관한 후속 연구 활성화의 단초가 되기를 기대한다.

참고문헌

- 강경민·박상용. (2023). 박봉에 특하면 국회 호출... 30·40대 엘리트 관료, 기업으로 대이동. 『한국경제』, 2023. 6. 6.
- 강명구. (2017). 관료제와 장인정신: ‘영혼 없는 공무원’을 위한 변론. 『한국행정학보』, 51(4): 3-20.
- 고원. (2006). 박정희 정권 시기 농촌 새마을운동과 근대적 국민 만들기. 『경제와 사회』, 69: 178-201.
- 구현우. (2009). 발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 20(1): 145-178.
- 구현우. (2020). 박정희 정권기 정치와 행정의 관계: 산업화 정치와 관료제의 자율성을 중심으로. 『행정논총』, 58(2): 73-103.
- 권향원. (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 20(2): 181-216.
- 김근세. (2012). 박정희 발전관료제의 성격과 역사적 기원. 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 김다니·임도빈. (2019). 고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여. 『한국행정학보』, 53(1): 95-123.
- 김대환·김유혁. (1981). 새마을운동의 특수성과 보편성. 『서울대학교 국제학술회의 논문집』.
- 김상묵. (2018). 공공봉사동기 연구의 성과와 과제. 『정부학연구』, 24(3): 43-112.
- 김인영. (2008). 한국 발전국가론 재고: 1997년 외환위기 이후 발전국가의 변화와 특징. 『한국동북아논총』, 47: 183-204.
- 김일영. (2000). 1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물적 기초의 형성을 중심으로. 『한국정치학회보』, 33(4): 121-143.
- 김준형·엄석진. (2016). 한국의 고도성장기의 고위관료의 역할: 1960~70년대 중화학공업화 정책 추진과정에서의 리더십을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 26(4): 287-310.
- 김혜령·박나라. (2023). 디자인씽킹 기반 PBL 수업에 대한 대학생들의 인식과 경험: 근거이론 방법을 통한 탐색. 『미래교육학연구』, 36(4): 79-111.
- 김홍순. (2000). 「박정희 정권의 농촌새마을운동 연구: 동원과 저항의 정치사회학」. 고려대학교 대

학원 사회학과 박사학위논문.

내무부. (1980). 「새마을운동 10년사」. 서울: 내무부.

문돈·정진영. (2014). '발전국가모델'에서 '신자유주의모델'로: '한국발전모델' 논쟁에 대한 비판적 평가. 「아태연구」, 21(2): 129-164.

박나라. (2020). 질적 연구의 심화와 확장: 한국 정치학 연구에서의 근거이론 방법 적용 가능성. 「정치·정보연구」, 23(2): 189-234.

박보영. (2011). 지역사회개발사업과 발전주의 복지정치: 박정희 정권의 새마을운동을 중심으로. 「사회복지정책」, 38(3): 57-80.

박은홍. (2003). 개방경제, 발전국가, 그리고 민주주의: 싱가포르와 말레이시아의 국가-사회관계. 「한국정치학회보」, 37(5): 353-372.

박종민·윤견수. (2014). 한국 국가관료제의 세 가지 전통. 「한국행정학보」, 48(1): 1-24.

박주원·조윤직. (2016). 공공봉사동기가 조직구성원의 태도와 성과에 미치는 영향: 자기결정성 요인들의 조절효과를 중심으로. 「정부학연구」, 22(2): 195-233.

박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 「행정논총」, 49(4): 25-50.

상민정. (2024). 공무원은 왜 공직을 떠나는가?: 공무원 이직 요인에 대한 연구-혼합방법론을 적용하여. 「한국행정학보」, 58(2): 25-62.

손호철. (1998). 국가론의 시각에서 본 IMF 개혁: 김대중 정권의 재벌개혁을 중심으로. 「한국과 국제정치」, 14(1): 45-71.

안용식·오승은. (1997). 서울특별시 투자기관에 관한 연구: 임원의 사회적 배경조사. 「사회과학논집」, 28: 39-57.

양재진. (2005). 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래. 「한국행정학보」, 39(1): 1-18.

엄석진. (2011). 동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서의 지방공무원의 역할. 「한국행정학보」, 45(3): 97-123.

엄석진. (2016). 한국행정의 역량: 경로의존에 의한 행정개혁의 형식화를 중심으로. 「한국행정학보」, 50(4): 91-137.

염유식·김여진. (2011). 북한이탈주민의 사회연결망 형성과 유형에 대한 근거 이론 연구. 「한국사회학」, 45(2): 91-129.

오유석. (2002). 박정희 근대화 전략과 농촌새마을운동. 「동향과 전망」, 55: 157-177.

오재록. (2012). 「관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 정부부처 실증연구」. 서울: 대영문화사.

오재록·공동성. (2011). 배태된 자율성?: 한국 발전모델에 대한 이해와 오해. 「한국행정학보」, 45(4): 29-54.

우영탁·김창영. (2024). “공직 이탈 막아라”... 6급이하 공무원 2,000명 직급 상향. 「서울경제」. 2024. 3. 26.

유병오. (1990). 새마을운동의 성과와 앞으로의 방향. 「지방행정」, 39(438): 46-57.

- 윤건수. (2018). 한국 행정의 오래된 미래: 관료제와 정치. 『한국행정학보』, 52(2): 3-35.
- 윤건수·박진우. (2016). 개발연대 국가관료제의 정책집행에 관한 연구: 관료적 거버넌스를 중심으로. 『한국행정학보』, 50(4): 211-242.
- 윤광재·전기우. (2009). 발전국가론적 시각하의 새마을운동 기원과 발전에 관한 연구. 『대한정치학회보』, 17(2): 73-104.
- 윤상우. (2001). 동아시아 발전국가론의 비판적 검토. 『경제와 사회』, 50: 158-185.
- 이미숙. (2013). 발전국가론적 관점에서 본 새마을운동과 정부 역할: 개도국 적용의 유용성. 『농촌경제』, 36(3): 53-72.
- 이양수. (2019). 1970년대 한국 정부의 상·하향식 농촌개발전략 분석. 『한국행정논집』, 31(4): 835-854.
- 이양수·최외출. (2013). 1970년대 상향식 지역사회발전 전략으로서 새마을운동의 추진동력: 신뢰와 공동체 의식을 중심으로. 『대한정치학회보』, 21(1): 125-146.
- 이정락·임형준·유호웅·권정현. (2018). 1970년대 새마을운동 관련 연구에 대한 논쟁. 『한국비교정부학보』, 22(3): 209-214.
- 이정주·이정락. (2016). 새마을운동 발전단계 구분과 구분유형에 관한 연구: 새마을운동의 추진 체제의 변화와 지리·공간적 확산을 중심으로. 『지방행정연구』, 30(1): 139-166.
- 이종찬. (2021). Operational Mechanisms of the Korean Developmental Bureaucracy: Positive Political Factors and Developmental Institutions under Park's Regime (1961-1979). 『사회과학연구』, 33(2): 157-189.
- 이하린. (2024). 32년 만에 경쟁률 최저치 찍었다... 9급 공무원 4,861명 합격. 『매일경제』. 2024. 6. 20.
- 이하영·오민지·이수영. (2017). 조직적 요인이 공무원의 공공봉사동기에 미치는 영향에 관한 연구: 개인의 욕구체계를 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 16(3): 53-91.
- 이환범·이세진·김경대. (2017). 1970년대 새마을운동 사업추진에 대한 정부역할 재조명: 메타평가 관점에서. 『지방행정연구』, 31(3): 273-300.
- 인사혁신처 사이버국가고시센터. (n.d.). <https://www.gosi.kr/> (검색일: 2025. 1. 10.)
- 임경미·김지영·박병기. (2021). 초등교사의 교직갈등 극복 과정에 관한 근거이론 연구. 『아동교육』, 30(3): 43-62.
- 임재강·하재훈. (2008). 새마을운동의 새로운 방향과 실천과제. 『한국정책학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 임한성·임재강. (2013). 새마을운동의 성공요인에 관한 사례 연구. 『지방정부연구』, 17(3): 153-176.
- 전가일. (2021). 「질적연구, 계획에서 글쓰기까지: 질적연구자를 위한 58문 58답」. 서울: 학이시습.
- 전재호. (2003). 『반동적 근대주의자 박정희』. 서울: 책세상.
- 정우열. (2008). 새마을운동의 국제화 추진방향. 『한국정부학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 정재호·최규현. (2020). 공무원의 공공봉사동기(PSM)가 조직효과성에 미치는 영향: 내적 보상과 외적 보상의 조절효과를 중심으로. 『정부학연구』, 26(1): 185-215.
- 조성용·이지석·문국경. (2023). 공공봉사동기가 조직효과성에 미치는 영향 분석: 분배적 공정성과

- 목표명확성의 조절효과를 중심으로. 『한국행정연구』, 32(4): 37-75.
- 하재훈. (2007). 「박정희 체제의 대중통치: 새마을운동의 주조 행위자 상호작용을 중심으로」. 경북대학교 정치학과 박사학위논문.
- 한국행정연구원. (2021). 「공직생활실태조사」.
- 행정자치부. (2001). 「행정자치부 조직변천사(1948-2001)」. 서울: 행정자치부.
- Alderfer, C. P. (1969). An Empirical Test of a New Theory of Human Needs. *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(2): 142-175.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 171-191.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. London, UK: Oxford University.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3): 413-440.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4): 445-456.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Theory* (4th Edition). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Crouch, M., & McKenzie, H. (2006). The Logic of Small Samples in Interview-Based Qualitative Research. *Social Science Information*, 45(4): 483-499.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (1992). Managing Strategic Consensus: The Foundation of Effective Implementation. *Academy of Management Executive*, 6(4): 27-39.
- Gassner, D., & Gofen, A. (2018). Street-level Management: A Veritable Blind Spot of Street-level Bureaucracy Research. *Public Administration Review*, 78(4): 551-562.
- Glaser, B. G. (1998). *Doing Grounded Theory: Issues and Discussion*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1965). *Awareness of Dying*. Chicago, IL: Aldine Publishing

Company.

- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- Haggard, S. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6): 711-719.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: SAGE.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- Malterud, K., Siersma, V. D., & Guassora, A. D. (2016). Sample Size in Qualitative Interview Studies: Guided by Information Power. *Qualitative Health Research*, 26(13): 1753-1760.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4): 553-580.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1): 21-48.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation. *Policy Analysis*, 5: 481-504.

- Strauss, A. L., & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques* (2nd Edition). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6(4): 445-488.
- Van Wart, M. (1998). *Changing Public Sector Values*. New York, NY: Garland Publishing, Inc.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach. *Public Management Review*, 9(4): 545-556.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, M. (1968/1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Witesman, E., & Walters, L. (2014). Public Service Values: A New Approach to the Study of Motivation in the Public Sphere. *Public Administration*, 92(2): 375-405.

[부록] 인터뷰 질문지 구성

※ 인터뷰 녹취록마다 일부 차이가 발견되나, 기본적으로 아래 질문들을 중심으로 함

1. 새마을운동의 추진 배경
2. 당시 정부의 분위기
3. 당시 농촌 혹은 마을의 상황
4. 새마을운동에 대한 준비 상태
5. 새마을운동에서 본인이 담당한 업무
6. 기억에 남는 일화
7. 새로운 정책의 수립 및 시행에서 어려웠던 점
8. 정부에 대한 신뢰: 반대하는 주민, 지방정부의 수용성 등
9. 새마을운동 전후 달라진 점
10. 시행착오와 극복 과정
11. 새마을운동의 정치성: 정치적 해석 여부, 80년대의 분위기 등
12. 보람 있었던 일
13. 아쉬웠던 점
14. 새마을운동의 성공 요인
15. 새마을운동에 대한 평가와 향후 방향
16. 후배와 국민들에게 남기고 싶은 말

ABSTRACT

Role Perceptions of Central Government Bureaucrats in the Saemaul Undong: A Qualitative Analysis Using the Grounded Theory Method

Seheon Kim & Nara Park

This study examines how central government bureaucrats who participated in the Saemaul Undong (New Village Movement) perceived their roles using the grounded theory method. To this end, a three-stage grounded theory analysis—consisting of open coding, axial coding, and selective coding—was conducted using interviews with eight public officials from the Saemaul Undong Archive. The analysis revealed that central government officials categorized their roles in the Saemaul Undong into four types based on the presence or absence of prior precedents and stakeholder interests: planners, implementers, coordinators, and facilitators. They shared a common aspiration to become “Saemaul PDs (producers)” responsible for the end-to-end management of the movement. These officials demonstrated a sense of ownership that went beyond mere executors, taking responsibility for the entire policy process, from planning to implementation and final outcomes. This manifested as a strong sense of pride and efficacy from a public service motivation (PSM) perspective. From the perspective of public value theory, particularly political management, they functioned as strategic actors who simultaneously secured upward legitimacy through presidential authority and downward legitimacy through voluntary participation by residents. This analysis presents policy recommendations and identifies implications for the organizational and personnel management of Korea’s contemporary bureaucracy based on the career civil service system.

【Keywords: developmental state, saemaul undong, bureaucrats’ role perception, public service motivation (psm), public value theory, grounded theory method】