정책론적 관점에서 바라본 새마을운동 원형(prototype) 탐색

이양수*

Keywords
새마을운동 원형(prototype of the Saemaul Undong), 새마을정책(policy of the Saemaul Undong), 새마을지도자(saemaul leader), 새마을 정책추진(implementation of the Saemaul Undong), 주인의식(ownership).

Abstract
The purpose of this study is to analyze the prototype of the Saemaul Undong (SMU) within the framework of public policy. The output of this study will present the academic information regarding theory building, field application in global ODA and policy shifting of the SMU. The results of this study indicate that the elements of the SMU prototype are as follows:
- An ideal match between the goals of the SMU policy and its alternatives.
- An emphasis on educational programs that focus on changes in attitude and mindset.
- Coordination of top-down and bottom-up relationships through a well-established administrative structure.
- Active participation from policy stakeholders, public officers, SMU leaders and villagers.

This study suggests that the identity of Saemaul Undong should be conserved in its original form and its application should be modified according to different cultures and systems abroad. Also, the prototype of the SMU implies that there needs to be a harmonious relationship between the hardware of the system and the software of the management during policy implementation.

차례

1. 서론
2. 이론적 논의
3. 새마을운동 원형
4. 결론

* 영남대학교 지역및복지행정학과, 박정희새마을정책대학원 교수. e-mail: yiys@yu.ac.kr

1. 서 론

새마을운동(Saemaul Undong)의 원형(prototype) 탐색은 새마을운동 그 자체의 모습, 특히 정부정책으로서의 모습을 이해하는 데 도움을 줄 것이고, 이러한 내용을 토대로 새마을운동의 무엇을, 어떻게 개발도상국에 이전할 것인지에 관한 해답을 제시할 수 있을 것이다. 새마을운동은 서구의 영향을 받지 않은 대한민국의 고유한 농촌사회개발 방식이라 할 수 있다. 특히 국제기구[1]에서 새마을운동을 지구촌 빈곤을 완화할 수 있는 대안으로 모색하고 있다는 점에서 새마을운동의 실체를 정립할 필요가 있다.

본 연구는 정책론적 관점에서 새마을운동의 원형(prototype)을 제시하고, 특히 정부정책으로 1970~1980년 사이에 시행된 농촌지역개발정책으로서 새마을운동의 내용과 추진원리를 중심으로 그 원형을 정립하는 데 목적이 있다.

새마을운동 원형의 연구는 여러 가지 측면에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 새마을운동은 서구의 학계에서 소개된 사회과학 이론이나 실천과학이 아니라 대한민국에서 개발되고 실천된 매우 소중한 학문적 자산이다. 때문에 새마을운동의 원형과 실체를 규명하는 연구는 매우 의미 있는 일이다. 또한 1970년대 한국사회의 농촌개발정책으로서 새마을운동의 실체를 조명해봄으로써 정책변화(paradigm shift)의 흐름을 알 수 있으며 이는 정책적 연관성을 분석하는 자료가 될 수 있을 것이다.

둘째, 해외 공적개발원조(ODA) 영역에서 새마을운동의 관심이 고조되는 있는 시점에서, 새마을운동 원형에 대한 연구는 종주국으로서 꼭 필요한 연구이다. 이러한 연구는 1990년대 이후에 다양한 국가에 다양한 형태로 전파되고 있는 농촌개발지원 프로그램의 표준화를 위해서도 필요한 연구라 판단된다. 새마을운동의 추진원리나 추진체계, 그리고 성공요인을 정확히 알고 이러한 요소들이 어떻게 수원국에 잘 착근될 수 있는지 현지화 방안을 모색하는 데 있어 원형연구는 시금석이 될 수 있을 것이다.

셋째, 학문의 이론화를 위해서는 원형연구가 필요하다. 지금까지 새마을운동에 관한 연구는 경제·사회·정치학적 측면에서 단편적으로 다루어져 왔으며, 1980년대를 지나면서 단절되는 경향마저 없지 않았다(최외출 2013). 사회발전 실천론 혹은 정책집행에 많은 연구자의 관심이 집중되다 보니 종합적인 관점에서 새마을운동에 접근한 연구는 미

1 우리정부는 2014년 1월 8일 경제개발협력기구(OECD)와 지역개발(새마을운동) 협력사업 약정서를 체결하여 개도국 농촌지역개발모델로 이론화하기 위한 공동연구를 하기로 하였다(www.mofg.go.kr, 2014. 4. 30.). 그리고 아프리카 경제위원회(ECA)는 2008년에 새마을운동을 스마트 프로그램을 위한 기본모델로 채택하였다(최외출 2013).

흡했던 것이 사실이다. 때문에 새마을연구를 종합적인 관점에서 재정립하고 객관적 실체를 파악하여 이론화를 위한 기본 틀을 제시할 필요성이 있다. 새마을운동 태생의 시대적 배경을 바탕으로 이 운동의 추진원리와 방법, 새마을사업의 내용 등을 정리하는 것은 학문 이론화에 필수적이다.

본 연구의 내용을 살펴보면 우선 1장에서는 연구의 목적과 원형연구의 필요성을 언급하고 있으며, 2장에서는 새마을운동 태동의 시대적 배경으로 사회·경제·정치적 배경과 연구모형과 방법을 제시하고 있다. 3장에서는 본 연구와 관련된 기존의 연구경향을 분석하고, 새마을운동의 원형탐색을 위한 정책론적 관점에서 새마을운동의 내용을 제시하고 있다. 즉, 정책내용, 대상, 추진체계 및 정책추진주체를 중심으로 새마을운동 원형을 분석하고 있다. 4장에서는 새마을운동 원형을 정책구성 분야별로 정리하고, 연구의 시사점을 제시한다.

2. 이론적 논의

2.1. 정책론적 관점과 새마을운동 원형의 개념[2]

본 연구에서 원형이라 함은 새마을운동이 정부의 정책으로 태동한 정책입안의 시대적 환경을 바탕으로 정책의 목표와 내용 그리고 목표를 달성하기 위한 정책추진체계와 이해당사자들 간의 갈등 조정과 통합과정을 연구하여 도출한 새마을운동의 공통분모 혹은 새마을운동의 실체적, 근원적 모습을 의미하고 있다. 또한 ODA 새마을운동 혹은 개도국 농촌개발프로그램에 가장 많은 영향을 미친 새마을운동의 최초적 개념(originality)이 포함된 원초적 형태의 개념으로 정의하고자 한다.

‘일반적으로 정책연구는 비학문적 영역, 진지한 학문적 논의가 불가능한 지극히 실용적인 영역으로 인식되는 경향이 있다.’(오창호 2000: 157). 최외출(2013)의 연구에서도 새마을운동은 학문적, 이론적 전제에서 출발하기보다는 정책적 차원에서 사회문제를 해결하기 위해 시작되었으며 추진과정에서 시행착오를 거치면서 정립된 독창적인 지역사회개발모형이라는 것이다(82). 정책이란 특정의 정책적 이념에 입각하여 사회

2 본 연구에서 의미하는 ‘정책론적 관점의 새마을운동 원형’이란 1970년대 농촌문제를 해결하기 위해 정부가 새마을운동을 기획하고 추진하는 과정에서 적용한 행정적, 정책적 전략 및 작동 메커니즘의 원리를 의미한다.

환경의 요구와 문제해결을 위해 정부가 제시하는 대응책이라 할 수 있다. 때문에 정책적 이념이란 주관적 목적과 객관적인 현실을 바탕으로 실현 가능한 대안을 모색하는 전략적 접근이라 할 수 있다. 여기서 전략이란 실현가능한 최적의 대응방안을 의미한다(오창호 2000: 165). 본 연구자는 한국정부가 1970년대 농촌사회의 문제를 해결하기 위해 실시한 새마을운동의 전략적 수단은 무엇이며, 어떻게 추진되었고, 이해당사자들 간의 조정과 협의과정은 어떠했는지 등 새마을운동의 운영기제(operational mechanism)를 밝혀보고자 한다.

정책론적 관점에서 새마을운동의 원형을 분석한다는 것은 최초의 원초적(archetype)인 새마을운동의 모습과 변동된 오늘의 정책형태를 비교할 수 있는 준거의 틀을 제시할 수 있으며, 특히 다양한 변형된 모습으로 해외에 전파되고 있는 ODA 새마을사업이 어떻게 적용되고 있는지를 분석하는 데 비교의 기준을 제시할 수 있다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다.

2.2. 새마을운동 태동의 시대적 배경: 사회·경제·정치적 환경

사회적 측면에서, 1960년대 39.2%였던 도시인구의 비율은 1970년대 50.2%로 증가하면서 이촌향도 현상이 문제로 대두되었다. 무엇보다 농민들에게 경제성장의 혜택이 골고루 돌아가고, 이들이 소외감과 좌절감에서 벗어날 수 있도록 정부의 배려와 관심이 요구되는 시기였다(정갑진 2009). 1970년 한국 농촌사회는 내·외부적으로 열악한 환경에 처해있었다. 내부적으로는 점점 격차가 심해지는 도·농의 사회경제적 수준, 특히 주거환경시설을 비롯한 의료, 보건 등 개인복지를 포함해 많은 부문에서 소외감을 느끼기 시작한 시기였다고 볼 수 있다. 또한 미국에 의존해 왔던 식량조달방법이 무상원조에서 유상원조 방식으로 갑작스럽게 변화하면서 식량 자급자족을 위한 식량증산의 필요성이 대두되었다. 그리고 1962~1971년까지 시행된 제1~2차 경제개발계획의 성공적 추진은 상대적으로 농업·농촌부문의 소외감으로 나타났으며 효율성, 생산성의 지나친 강조는 정신적 측면을 소홀히 다루는 결과를 초래하였다.

경제적 측면에서, 1960년대 한국의 국가발전정책은 2차산업 중심의 공업화와 수출산업화를 통한 발전전략이 중심이었다. 1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년계획은 중화학공업의 집중투자와 수출 지향적 산업구조를 통해서 국가발전을 견인하고 국가 기간망을 확충하는 계획이 중심이었다. 1960~1970년대 국민총생산(GDP) 평균성장률이 9.6%에 달했으나 농업부문의 성장률은 불과 3.5%였다. 동시기 도시가구 소득은

평균 14.6% 증가한 반면, 농가소득은 3.5% 증가에 머물면서 농업부문의 경제성장이 요구되었다(호세전 2011). 새마을운동은 60년대 공업화의 성과를 농·어촌으로 확대하고 도시와 농촌, 공업과 농업의 상호발전을 도모하여 농촌사회의 생활환경개선과 근대적 국민의식을 확립하고자 시작된 근대화 정책이라 할 수 있다.

정치적 측면에서, 새마을운동은 농민들로 하여금 가난에서 벗어나고 농촌사회의 자립경제 기반을 마련하여 조국 근대화라는 국가적 목표를 이룩하기 위한 박정희 정부의 정치적 비전을 달성하기 위한 실천전략이라 할 수 있다(황연수 2006; 정갑진 2009).

1960년대 제1, 2차 경제개발계획의 성공적 추진에도 1971년 대통령선거와 국회의원 선거에서 야당의 선전에 집권세력은 위기의식을 가지게 되었다. 특히 전통적으로 친여 성향이 강했던 농촌사회의 지지도가 하락하면서 집권여당은 주요 정치적 기반이 되어 왔던 농촌사회의 지지율을 복원할 정책과 전략이 필요하게 되었다. 이처럼 1970년대 새마을운동은 지역 간 불균형을 완화하고 정치적 지지기반을 복원, 사회적 통합을 유도하여 균형적인 국가발전을 달성하기 위해 국가적으로 도입·추진된 농촌사회 발전계획이라 볼 수 있다(호세전 2011).

2.3 연구모형 및 방법

최양부(1978)는 “새마을운동의 실체는 무엇인가?”라는 질문에 농촌새마을운동의 실체는 「사회개혁운동」이라는 인식론적 관점에서 접근하였다. 다시 말해, 새마을운동이 추구하는 가치와 목표는 무엇인지 그리고 이러한 가치체계의 변화를 통해서 추구하는 농촌의 이상적 사회현상과 이를 달성하기 위한 수단(사업)은 무엇이며, 추진주체는 어떠한 전략을 채택하였는지를 과학적 객관성을 바탕으로 제시할 수 있어야 한다고 했다. 최양부(1978)는 새마을운동의 원형을 설명하기 위해서는 ① 추진주체, ② 가치체계 및 개혁의 대상과 정책 목표, ③ 정책수단과 구체적인 사업계획, ④ 집행과정에서 나타난 구조적 모순의 파악, ⑤ 사업의 전개과정에서 논리 수정 등의 내용을 포함해야 한다고 지적하였다. 권령민(2011)의 연구는 새마을운동의 구성요소를 중심으로 ① 새마을정신(근면·자조·협동), ② 새마을운동의 이념과 목표(조국근대화), ③ 추진전략, ④ 추진주체, ⑤ 추진조직, ⑥ 추진사업, ⑦ 재원, ⑧ 평가 등을 원형연구의 중요한 구성요소로 제시하고 있다.

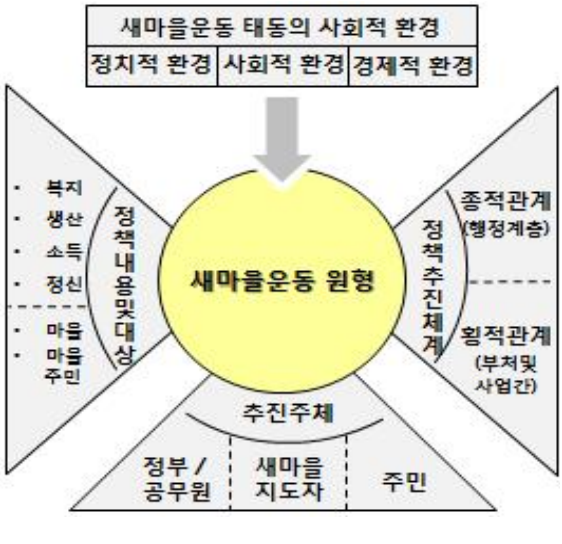
박세나·고길곤(2013)은 정책목표, 정책주체, 관리전략이라고 하는 세 가지 정책 구성요소를 중심으로 새마을운동의 원형을 분석하고자 하였다. 정책목표는 정책이 달성해야 하는 방향을 제시하는 것을 의미하며, 정책주체는 새마을운동이 기획되고 집행되는

과정에서 주체들 간의 역할과 관계는 어떠했는지, 정부가 정책목표를 성공적으로 달성하기 위해 어떠한 체계를 구성하였는지에 초점을 맞추어 분석하는 기준을 의미하며, 관리전략(정책수단, 추진전략)은 새마을운동의 목표를 달성하기 위해 정부가 어떠한 전략을 가지고 주민들이 정책에 참여하도록 유도하고, 적절하게 관리하였는가를 설명하는 기준을 의미한다(137-142).

정책이란 "특정한 사회 환경에서 보다 바람직하고 보다 나은 사회를 만들기 위한 정부의 의지를 바탕으로 이를 수행하기 위한 최적의 대안을 탐색하고 결정하여 실천하는 것"이라고 정의하고 있다(노화준 2010: 4). 정책적 관점에서 새마을운동은 농촌주민의 삶의 질을 개선하고 복지농촌 건설이라는 궁극적인 목적을 위해 정부가 수립한 장·단기 국가발전정책이라 할 수 있다.

본 연구는 새마을운동의 원형 탐색을 위해 1970년대 추진된 새마을운동의 정책내용 및 대상, 추진주체 및 추진전략을 정부의 관점에서 분석하고자 한다. 본 논문은 기존문헌분석을 통한 질적연구를 바탕으로 하고 있다. <그림 1> 연구모델에서 보는 것처럼 종속변수인 1970년대 새마을운동의 원형을 분석하기 위한 설명요인으로서 정책형성의 사회적 배경, 정책내용 및 대상, 정책추진체계 그리고 추진주체에 바탕하여 정부와 공무원의 역할을 중심으로 새마을운동의 실체를 분석하고자 하였다. 본 연구는 기존 연구와 비교할 때 사회문제해결을 위해 정부에서 실행한 정책적 전략을 중심으로 새마을운동을 분석하고 있다는 측면에서 차별성을 구할 수 있다.

그림 1. 연구모델



3. 새마을운동 원형

3.1 정책의 내용 및 대상

3.1.1 정책의 내용: 새마을사업의 구성내용

새마을운동을 구성하는 사업은 기본적으로 정신계몽운동과 물량사업인 생활환경사업, 생산기반시설, 소득증대사업으로 나눌 수 있다. 이러한 사업들은 서로 별개의 단독사업으로 추진되기보다는 상호 보완적인 관계를 이루면서 궁극적으로는 살기 좋은 복지농촌사회를 건설하고자 종합적으로 추진되었다.

생활환경개선사업의 경우 개인에 해당하는 주택 및 부엌개량 사업과 마을단위의 공동이용시설 사업인 상·하수도, 마을회관 등이 있으며, 생산기반시설의 경우 농로 확·포장, 하천정비 등 영농편의시설로 구성되었다. 소득증대사업의 경우 마을창고, 구판장, 비닐하우스, 지력증진사업 등 농가소득과 관련된 사업이며, 정신계몽사업은 대부문 새마을교육과 영농기술훈련을 포함하고 있다. 새마을운동과 관련한 사업들은 기능적으로 구분될 수 있지만, 실제 사업을 추진과정에서는 중복적으로 추진되거나 상호 연관성이 매우 높은 사업들로 구성된 것이 특징이다.

표 1. 새마을사업의 구성내용

사업부문	사업구성내용
환경개선사업(15) (welfare and environment projects)	농촌주택 개량사업/ 취락구조 개선사업/ 소도읍 가꾸기사업/ 마을회관건설/ 국도변, 철도변 가꾸기사업/ 주민공동이용시설/ 하수도설치/ 농어촌전기사업/ 새마을통신사업/ 간이급수시설사업/ 가족계획사업/ 결핵검사사업(T.B Control)/ 의료보호사업 및 의료봉사활동/ 농번기 탁아소운영 및 영양개선사업/ 오지 새마을버스노선개설
생산기반사업(7) (production base projects)	농촌도로 개설사업/ 소하천정비사업/ 교량건설사업/ 농업용수 시설사업/ 어업기반 시설사업/ 공동이용 시설사업(공동창고, 공동작업장, 공동축사 등)/ 농기계보급(경운기, 이양기, 동력탈곡기)
소득증대사업(8) (income boosting projects)	새마을소득증대 종합개발사업(경지정리, 비닐하우스, 축사 등)/ 생산협동단지 조성사업(화훼단지, 축산단지 등)/ 공동어장 조성사업/ 마을조림 및 양묘사업(유실수, 속성수)/ 지력증진사업(퇴비증산, 심경, 객토)/ 농축산물유통구조 개선사업/ 새마을공장 건설사업/ 새마을노임소득사업

사업부문	사업구성내용
정신계발사업(14) (mental development projects)	새마을교육/ 영농기술훈련/ 새마을학교 설치운영/ 운수종사원 안전서비스교육/ 도시새마을운동/ 새마을금고운영/ 농어촌저축실적/ 마을문고사업/ 새마을청소년회 육성/ 새마을부녀회 육성/ 부녀지도사업/ 새마을 및 산업시찰교육/ 새마을순회홍보 사업/ 새마을홍보물 제작사업
총계	44개 사업

자료: 내무부(1980). 새마을운동 10년사.

정책의 내용이라 할 수 있는 새마을사업을 집행하는 기준과 순서는 특별히 정해진 것은 아니다. 다만 연구자의 분석에 의하면 장기적 관점에서 새마을교육을 통한 정신계몽 사업들은 새마을운동의 시작과 함께 꾸준히 연속적으로 진행되면서 주민들의 태도와 행동을 변화시키고자 하였다. 1단계 기반조성기에는 특히 마을단위의 생활편의시설 개선을 위해 협동을 강조하면서 규모가 작은 사업의 성공적인 수행을 통해 주민들에게 성취감을 고취시키고자 하였다. 2단계 사업은 마을과 마을 간의 공동사업 혹은 재원이 많이 요구되어 마을 자체적으로 할 수 없는 사업을 중심으로 추진하였다. 예를 들면 간선도로의 확·포장, 농기계의 보급 등을 통해 자립기반을 마련하는 사업을 중심으로 사업을 집행하였다. 3단계에 해당하는 자립완성기에는 농가 소득구조를 개선하기 위한 영농다각화, 농산물유통구조 개선을 지원하였다.

종합하면 새마을사업은 자력으로 할 수 있는 작은 것부터 중·대규모 사업으로 발전을 유도하면서 자립할 수 있는 여건을 조성하는 것이 특징이라 할 수 있다. 또한 생활환경개선을 위한 마을공동사업을 시작으로 소득증대사업으로 확대하였으며 정신계몽을 위한 교육사업은 계속사업으로 추진한 것이 특징이라 할 수 있다.

3.1.2 정책의 대상: 마을[3]

초기 새마을운동 추진의 기본단위는 전국의 3만 4,000여 개에 달하는 전체 마을(동·리)이 대상이였다. 이는 전통적으로 혈연 중심의 공동체 의식을 가지고 있고, 최소, 최초의 경제공동체이며 일차적 사회생활의 공간영역이기 때문이다. 정책추진의 기본단위를 마을로 정하였다는 것은 정책추진의 실천가능성에 역점을 두고 사업을 계획하였으며, 이는 상향식 농촌개발을 통한 주민참여의 용이성을 확보할 수 있었다는 데 그 의의가 있다.

3 새마을운동의 대상은 광의로 볼 때 전 국민을 대상으로 전개되었다고 할 수 있으나 1970년대 새마을운동 초기에는 농촌마을(리)을 기본단위로 사업이 추진되고 평가되었기 때문에 본 연구에서는 마을을 새마을운동의 기본 단위로 설정하였다.

새마을운동은 그 이름이 의미하는 바와 같이 마을을 새롭게 만드는 운동이다. 따라서 새마을운동의 기본단위를 마을로 정하고 주민의 참여를 강조하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 한국에서 농촌 새마을운동이 성공적으로 추진될 수 있었던 가장 중요한 요인 중의 하나로 1970년대의 농촌 마을사회가 지니고 있는 혈연공동체 조직과 공동체 정신을 농촌지역개발에 활용할 수 있었다는 점을 들 수 있다. 정부가 농촌사회의 전통마을을 새마을운동의 기본 단위로 선정하였다는 것은 새마을사업의 효과를 극대화하고 가장 효율적으로 달성하고자 한 전략적 선택이었다. 마을을 새마을운동의 기본단위로 설정하였다는 것은 새마을사업을 기획하고 추진하는 기준이 되었을 뿐만 아니라 경쟁의 기본단위인 동시에 사업의 결과를 평가하는 기준이었다.

새마을운동이 본격적으로 추진된 1973년부터는 농촌마을의 발전수준에 따라 기초, 자조, 자립마을로 구분하여 마을수준별 표준사업을 시행하고 그 성과에 따라 차등적인 정부지원을 통해서 마을끼리 경쟁을 유도하였다. 마을의 발전수준에 따라 이행해야 할 해당 표준사업과 목표량을 구체적으로 명시함으로써 마을주민들이 앞으로 무엇을 해나가야 할 것인가를 스스로 판단할 수 있도록 했다(정갑진 2009). 박기영(1976), 오창환(1978)의 연구에 따르면, 1973년에 제시된 마을수준별 승급요건을 살펴보면 기초마을에는 정신계발사업과 생활환경개선사업, 자조마을에는 생산기반사업과 소득증대사업, 그리고 자립마을에는 소득증대사업과 복지증진사업이 중점적으로 지원되었다.

표 2. 농촌마을 수준별 승급요건

세부사업	자조마을	자립마을
○마을안길	-간선안길 정비(하수도포함)	-지선도로의 완성(하수도포함)
○마을진입로	-마을진입로 완성	-간선농로 완성
○소교량	-10m 미만 교량 완성	-20m 미만 교량 완성
○소하천	-마을 내 세천 정비	-마을 주변 세천 정비
○지붕계량	-전가구의 50% 이상	-전가구의 80% 이상
○농업용수	-수리율 80% 이상	-수리율 85% 이상
○공동이용시설	-마을회관 등 1건 이상	-마을회관, 공동작업장 등 2건 이상
○마을기금	-30만 원 이상	-50만 원 이상
○새마을저축	-가구당 1만 원 이상	-가구당 2만 원 이상
○소득수준[4]	-호당 70만 원 이상	-호당 80만 원 이상

자료: 박기영(1976), 오창환(1978)의 연구를 바탕으로 연구자가 재구성하였음.

4 실제로 1980년 내무부에서 발간된 새마을운동 10년사 자료에 의하면 소득수준의 경우 자조마을과 자립마을의 승급기준은 각각 80만 원과 140만 원 이상으로 되어있으며, 마을기금도 각각 50만 원과 100만 원 이상으로 되어있다. 이는 시기별로 승급의 기준은 변화되었으며 또한 지역에 따라서도 약간의 차이는 있을 것으로 예상할 수 있다.

<표 2>에서 보는 것처럼 마을 승급을 위한 필수 기준사업별 승급기준을 정해놓았다. 그런데 마을별 표준사업의 내용과 승급에 필요한 기준은 매년 하달되는 새마을종합지침에 따라서 달라질 수 있으며 또한 마을에 따라서도 그 기준이 변경 가능하도록 자율성을 부여하였다. 종합하면, 정부가 농촌사회의 전통마을을 새마을운동의 기본단위로 선정하였다는 것은 새마을사업의 효과를 극대화하고 가장 효율적으로 달성하고자 한 전략적 선택이었다고 볼 수 있다.

3.2 정책추진체계

1970년대의 농촌 새마을운동은 중앙정부와 지방정부, 그리고 마을이 삼위일체가 되고 중앙과 지방정부의 공무원과 새마을지도자 및 전국의 마을이 동시에 참여하여 범국가적으로 추진된 종합적인 지역사회개발정책이라 정의할 수 있다.

정책추진체계란 하나의 특정한 정책을 집행하기 위해서 활동하는 기관이나 조직들 간의 유기적 관계로 정의할 수 있다(정정길 2002). 정책집행을 담당하는 조직이나 기관들은 복잡하게 얽혀있고 권한도 차이가 있기 때문에 체계(system)에 따라서 정책추진의 양태나 정책결과에 차이가 나는 것이 보통이다. 새마을운동 추진체계를 행정조직을 중심으로 살펴보면 새마을운동 협의추진기관과 행정기구로 대별될 수 있다. 먼저 새마을 협의추진기관은 중앙협의회[5] -시·도 협의회 - 시·군 협의회 -읍·면 추진위원회 -이·동 개발위원회라는 계통조직을 결성하여 새마을사업을 심의하고 협의, 조정할 뿐만 아니라 그 사업이 원활히 수행되도록 촉진하는 역할을 수행하였다(윤재풍 1978).

새마을사업을 계획하고 집행하며 관리하는 행정기관으로는 중앙행정기관을 포함하여 시·도, 군의 지방정부와 행정조직체계의 최말단인 읍·면에 이르기까지 계층별로 담당부서와 담당공무원들을 배정하여 새마을운동의 효과적인 집행을 꾀하였다. 그리고 일선 공무원들은 마을별 추진 현황을 읍·면사무소에 일일보고, 이를 다시 상급행정기관인 군(郡)에 보고하는 형식으로 중앙부처까지 일사불란하게 마을단위 새마을사업의 추진 현황이 보고될 수 있는 행정체계를 구축하였다. 이처럼 전국에서 추진되고 있는 새마을사업들은 중앙부처에서 관리·감독함으로써 정책의 효과적인 추진은 물론, 정책평가의 용이성을 확보할 수 있었다.

---

5 새마을운동중앙협의회는 중앙정부의 관련 부처의 사업계획, 추진상황을 종합검토, 정리하고 각 하급 협위회의 사업추진계획 및 추진상황을 보고받고 심의하는 새마을운동에 관한 공식적인 의결기관의 역할을 하였다(박기영 1976).

새마을운동은 1970년 최고정책결정권자인 대통령에 의해서 기획된 국가적 발전정책으로 농민과 농촌의 입장에서 입안되었다(김운태 1973). 정책적 관점에서 국가적 목표를 달성하기 위해서는 정부 내 대부분의 부처를 입체적으로 관리함으로써 새마을운동을 종합적으로 그리고 일관성 있게 추진할 수 있었다. 모든 부처는 새마을 관련 정책을 추진함에 있어 내무부와 협의하여 통일성 있게 사업을 추진하였으며 청와대 비서실에 새마을정책 담당비서관을 두어 대통령이 직접 관리하는 동시에 내무부장관을 위원장으로 하는 새마을운동중앙협의회를 통해서 정책적 조율을 하였다. 정부는 1970년대 내무부(MoHA)를 주무부처(pilot agency)로 정하고 새마을운동을 국가적 정책으로 결정하여 관련된 정부정책과 새마을운동을 조화롭게 추진할 수 있었다.

행정계통을 활용한 범정부적 정책추진체계의 구축은 하향식 개발방식이 상향식 개발방식으로 전환될 수 있는 토대를 마련하는 계기가 될 수 있었고 정부 행정기관과 농촌지역사회 주민이 상호작용함으로써 거버넌스형 새마을운동이 될 수 있었다(이양수·최외출 2013). 새마을운동이 성공적으로 추진될 수 있었던 원인 중의 하나는 이해당사자 간의 거버넌스 구축이 가능했기 때문이다. 중앙정부, 지방정부, 마을(주민)은 각기 다른 이해관계와 권한의 차이가 있음에도 정책추진의 목표라 할 수 있는 농촌마을의 생활수준 향상과 소득증대는 조국근대화라는 국가 전체의 발전을 견인하고 도·농 격차를 완화할 수 있다는 공통의 목표를 달성하기 위해 이해당사자 간 협력 메커니즘을 형성했으며 거버넌스 형성의 주도적 역할은 정부였다고 할 수 있다.

새마을운동은 일련의 추진 과정에서 정부가 관료제적 행정력을 동원함으로써 가능할 수 있었다. 부처 간 협력과 지방수준에서의 민관 협의체구성은 새마을운동이 국민적 운동으로 전개될 수 있는 정책적, 사회적 분위기를 조성하는 데 일조하였다. 읍·면 일선행정기관을 통해서는 새마을운동을 마을에 전파하고 홍보하는 역할을 하는 동시에 정책순응을 위해 주민의 욕구를 충분히 수렴하고 주민들에게 필요한 정책을 수립하는 데 역점을 둠으로써 정부주도형 상향식 개발방식이 될 수 있도록 하였다. 다시 말해 정부는 새마을운동을 국가적 정책(macroscopic policy)으로 기획하면서 정책의 편익과 구체적인 집행계획은 주민들의 입장(microscopic program)에서 프로그램이 구성되고 집행될 수 있도록 하였다.

중앙정부는 철저히 농민과 농촌의 입장에서 소득증대와 생활환경개선이라는 정책목표를 달성하기 위해서 일관적이고 지속적으로 정책을 추진하였으며, 지방정부는 계층제적 행정구조 속에서 정책집행을 매우 효율적으로 추진하는 정책집행가인 동시에 관리자로서의 역할을 수행하였다. 정부는 마을과 마을주민에게 자율권(autonomy)을 최대한 보장함으로써 사업에 대한 주인의식을 가질 수 있도록 했으며 주민들의 참여를 유

도하고 사업의 효과를 극대화할 수 있었다.

3.2.1 행정기관의 종적관계(Hierarchical Linkage)

새마을사업의 경우 중앙으로부터 시달된 지침에 의하여 사업을 추진하고 집행하기 때문에 실제로 기획기능은 중앙부처에 한정할 수밖에 없을 것이다. 반면, 시·도-시·군-읍·면은 상급기관의 정책을 집행하고 관리하는 기능이 중심이라 할 수 있다.[6]

예를 들면, 중앙부서는 시·도에 새마을사업 계획과 지침을 시달하고 사업추진 현황을 보고받으며 협조를 요청한다. 외형상 이러한 업무의 추진은 기관의 장과 장이 상호작용하지만 실제로는 새마을사업 실무를 담당하는 국 혹은 과의 책임자를 중심으로 이루어지는 것이 보통이다(박기영 1976). 1970년대 새마을행정체계를 살펴보면, 중앙 행정부서인 내무부를 중심으로 최일선 행정기관인 읍·면사무소에 이르기까지 새마을담당 부서 혹은 전담공무원을 두고 새마을운동을 추진 및 관리, 감독하였다.[7] 새마을운동의 계획과 집행 및 관리는 엄격한 계층제적 조직체계 속에서 행정단위를 통해 그 역할을 수행하였는데, 이것은 새마을운동의 행정적 추진력을 극대화하려는 의도로서 한국 관료제 조직의 가장 전형적인 계층제적 행정형태라 할 수 있다(윤재풍 1978).

그러나 읍·면-리·동의 관계는 다소 차이가 있다. 기본적으로 리·동은 행정조직이 아니라 주민조직이기 때문에 업무체계가 분화되어있지 않고 읍·면의 행정공무원 일인이 개발담당관이라는 직함으로 리·동을 전담 지도, 관리하는 상황이었다(박기영 1976). 리·동은 새마을사업이 최종적으로 집행되는 단위이기 때문에 정책집행에서 매우 중요한 조직이라 할 수 있다. 마을은 행정조직처럼 제도화된 조직이 아니라 비공식적인 조직으로서 마을 자체의 전통적인 의사결정기구인 마을총회나 개발위원회를 통해서 새마을사업과 관련된 중요한 사안을 심의하고 결정하는 것이 보통이다. 다만 정부는 마을이 원활하게 새마을사업을 추진할 수 있도록 읍·면의 전담공무원을 배정하여 사업에 대한 추가설명과 지원을 통해서 사업의 원활한 추진을 도와주도록 하였다.

---

6 1970년대 우리나라는 강력한 중앙집권적 행정구조를 가지고 있었기 때문에 지방정부가 자체적으로 사업을 기획하고 추진할 수 있는 여건을 갖추지 못하고 있었다. 다만 새마을사업의 경우 지역의 실정에 맞게 사업을 조정하고 추진할 수는 있었겠지만 기본적인 정책적 입안과 결정은 중앙정부의 역할에 속하는 것이기 때문에 하급 행정기관은 정책을 집행하고 관리하는 기능에 집중하였다고 볼 수 있다.

7 내무부는 새마을담당관을 두고 새마을지도과와 새마을기획과를 중심으로 조직편재가 이루어졌고, 도에는 새마을지도과와 새마을계를 중심으로, 군에는 새마을계 그리고 읍·면에는 별도의 전담부서를 두지는 않고 총무계 내에 새마을담당직원을 배치하였다(내무부 1974).

예를 들면, 어떠한 마을에 새마을사업과 관련된 사안이 중앙기관에서 하급기관인 도(道)로 하달되면 담당부서(예, 새마을지도과 혹은 새마을계)에서는 다시 군(郡)의 담당부서(예, 새마을계)로 전달되어 읍·면단위 행정기관에 최종 전달된다. 읍·면(邑·面)은 해당 마을의 새마을지도자에게 통보하고 새마을지도자는 마을개발위원회 혹은 마을총회를 통해서 사업의 내용을 설명하고 의사결정을 하게 된다. 이러한 의사결정 과정에서 읍·면의 마을전담 새마을공무원은 사안에 따라서 해당 새마을사업을 보완설명하기도 하고 새마을지도자의 업무처리방식을 지원하는 역할을 할 수도 있다.

3.2.2 새마을사업의 행적관계(Horizontal Linkage)

새마을정책의 추진은 기본적으로 계층제적 행정기구를 통해서 중앙정부에서 읍·면 행정사무소에 이르기까지 매우 체계적인 행정 네트워크를 통해서 효과적으로 집행될 수 있도록 하였다. 이처럼 행정기구는 마치 파이프라인(pipe line)처럼 기계적으로 정부의 정책이 주무부서와 실무부서로 전달될 수 있도록 하였다. 그러나 정부정책이 기계적으로 전달만 되는 상명하복식의 정책추진으로는 실효성 있는 정책목표를 달성하는데 한계가 있을 수 있다.

새마을정책을 수행과정에는 약 20개의 중앙부처가 함께 참여하였다(박기영 1976). 때문에 부처 간의 행(horizontal)적 연계와 유기적 협조(organic cooperations)체제를 수립하는 것은 사업의 효과적 집행을 위해서는 매우 필수적이라 하겠다. 새마을운동중앙협의회는 각 부처에서 시행하는 새마을사업들을 협의·조정하는 기능을 하였으며, 각 지방정부 단위에서도 새마을협의회를 두고 지방단위에서 유사사업 간 협의·조정의 과정을 거쳤다. 또한 원활한 정책수립을 위하여 정부는 새마을사업을 표준화하는 작업을 하였다. 전술하였듯이 표준 새마을사업은 4대 중점분야에 총 44개의 사업을 설정하고 사업 추친 방법과 세부적인 사업목표를 설정하여 각 부처가 사업을 추진함에 있어 정부기관 상호 간에 조정과 협의를 할 수 있도록 하였다(내무부 1980, 정갑진 2009, 박기영 1976).

1970년대 새마을운동은 다양한 정책과 횡적으로 연계되어 추진되는 특징을 보여주고 있다. 예를 들면, 산림녹화사업, 경제육림사업, 농외소득증대 특별증대사업 등을 새마을사업과 함께 추진함으로써 시너지 효과를 거둘 수 있었다(기획재정부 2013). 이처럼 새마을운동을 추진함에 있어 거의 모든 중앙부처 그리고 지방정부 내의 관련 부서의 업무를 횡적으로 연계하여 추진할 것을 강조하였으며 이를 위하여 협의체를 결성하여 수평적 거버넌스을 강조하였다.

새마을운동의 상위목표와 하위목표의 유기적인 연계성은 중앙계획, 도의 지방계획, 읍·면 단위 마을계획의 조화로운 연계를 통해서 가능하였다. 상위계획과 하위계획의 협조체계는 전담공무원제도를 활용한 인적 연계, 정부의 물적 지원을 통한 물적 연계 그리고 상부의 개발지침 시달 및 마을단위의 수요조사를 통한 사회적 연계를 통해서 사업 간 협조체제를 확보할 수 있었다(최창호 1972).

3.3 정책추진 주체

3.3.1 정부 및 공무원

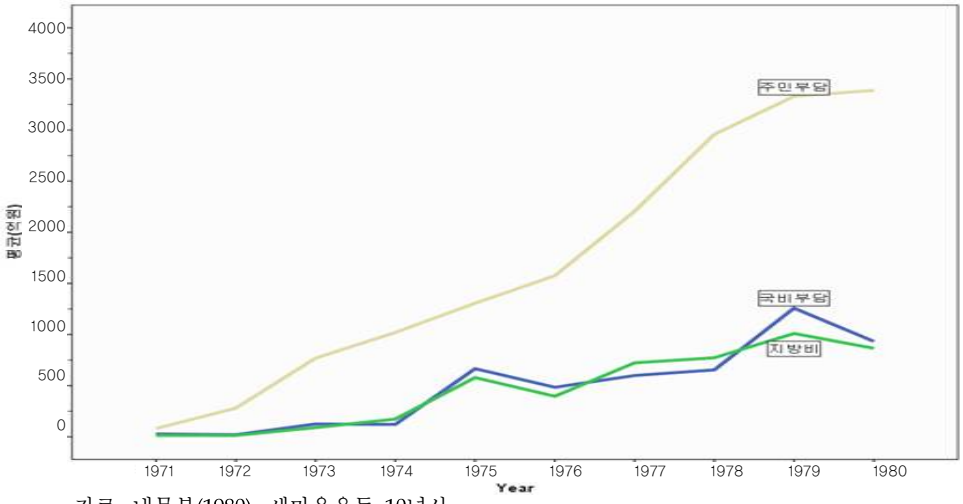
새마을운동이 성공할 수 있었던 이유는 다양한 요인들에 의해서 설명될 수 있겠으나 무엇보다 중요한 것은 정부와 공무원(technocrats)의 역할을 빼놓을 수 없을 것이다. 정부는 행·재정적, 물질적 지원뿐만 아니라 생활태도를 변화시키기 위한 정신계몽도 함께 강조하였다.

정부조직체계를 통한 행·재정적 지원은 중앙정부(행정)에서 지방정부(행정)(도-시·군-읍·면) 및 마을단위에 이르기까지 정부의 행정력이 미칠 수 있도록 계층제적(hierarchical) 행정조직체계를 구축하였으며, 새마을운동에 관한 범부처적 소통과 협력을 위해 내무부 장관을 위원장으로 하는 '새마을운동중앙협의회'와 그 산하에 시·도협의회, 시·군협의회, 읍·면 추진위원회 및 이·동개발위원회를 위계적으로 설치하여 관계기관 간 유기적인 협조와 새마을운동을 관리·감독 및 평가하였다. 지방정부 내에는 새마을담당관과 새마을과를 설치하여 새마을사업을 총괄하였으며 새마을과의 주요 업무는 새마을운동 집행계획수립, 새마을지도자 및 주민교육, 홍보, 기록 및 문서보존이었다(새마을운동중앙회 2010). 특히 군 및 읍·면 행정단위에서는 새마을사업의 추진과정을 관리 감독하고 현장의 추진상황을 정기적으로 상부기관(도)에 보고하였다. 읍·면 단위에는 1마을 1담당 공무원을 지정하여 새마을사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 독려하는 역할을 하였다(오유석 2002).

물질적 측면에서 1970~1978년 사이에 마을단위를 기준으로 시멘트와 철근을 지원하면서 마을발전을 위한 동기부여를 제공하였다. 그러나 정부는 제한된 예산의 범위 내에서 최소한의 지원을 통해서 마을발전의 동기를 부여하는 데 관심을 가졌으며 주민들의 노동력, 현금, 융자 등을 통한 자력부담을 강조하였다. 1971~1978년 중 1971년 기준

가격으로 새마을운동에 투하된 총자본액(경상가격 기준)은 1조 9,919억 원이었으며 이 중 정부투자는 전체의 28%인 552억 원에 비해 주민부담은 전체의 71.3%인 1조 4,209억 원으로 집계되었다. 나머지는 성금, 성품 등 민간인이나 사회단체로부터 지원을 받은 것이다(황연수 2006).

그림 2. 연도별 재원부담 내용



자료: 내무부(1980). 새마을운동 10년사.

새마을운동을 기획·추진함에 있어 정부의 역할이 중요한 이유는 통상적으로 국가의 발전수준(정치적, 경제적)이 낮은 상태에서, 경제적으로 예산배분의 제한적 범위 내에서 정책적으로 접근해야 하며 정치적으로는 민주화의 수준이 그리 높지 않은 상태에서 자발적인 시민의 참여와 시민사회의 역할을 기대하기에는 매우 제한적이기 때문이다. 그리고 정부 관료들은 상대적으로 높은 학력과 다양한 해외경험을 한 엘리트 집단으로 구성되어있기 때문에 정부주도형 계획적 개발계획이 보다 효과적이라는 것이다(이양수·최외출 2013). 그러나 정부와 정부 관료들의 헌신적인 봉사와 국민을 위한 지역사회 개발이 되기 위해서는 정부조직과 관료들을 관리할 수 있는 정치지도자의 리더십과 체계적인 정부조직의 구축이 바탕이 될 때 가능하다는 것이다. 때문에 ODA 새마을운동 모델을 개발함에 있어 정부의 능력, 정부조직체계, 정치지도자의 리더십, 시민사회의 발전 정도를 정확히 분석하는 것이 요구된다.

새마을운동은 정부의 지원과 주민의 노력을 통해서 국가발전을 이룩하려는 정부의 정책으로 행정공무원들의 역할이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 공무원들은 주민들을 직접 만나 설득하고 새마을사업을 추진하는 전 과정에 함께 참여하여 지원, 관리,

감독하는 역할을 수행한다. 각급 기관의 행정공무원의 능력, 가치관, 태도 및 신념 등은 행정조직의 성패를 좌우하는 요인이 된다고 해도 과언이 아니다(윤재풍 1978). 이들 공무원들에게는 새마을운동에 대한 남다른 사명감과 주민과의 소통능력과 설득력 그리고 새마을운동에 대한 지식과 추진요령이 요구된다고 할 수 있다.

3.3.2 새마을지도자

지역사회개발에서 지도자는 개발과정에서 나타나는 저항과 혼란을 극복하고 의도된 변화나 계획적 기술혁신을 촉진시키는 촉매자 역할을 하는 사람으로서 바람직한 방향으로 변화와 수용을 유도하는 핵심주체라고 정의하고 있다(최창호 1981; 정지웅·임상봉 1999). 신대순(1984: 174)은 “지역사회개발에서 마을지도자는 주민참여를 유도하고 주민들을 통합시켜 지역사회발전계획을 수립하고 실천하며 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하고 집단 상호 간에 협력관계를 유지하고 비협조적이거나 소극적인 태도를 취하는 주민들을 설득하여 적극적인 태도를 취하게 하는 사람이라고 하였다.”

새마을운동을 추진하는 과정에서 새마을지도자들은 정부의 새마을정책과 새마을운동의 기본취지를 주민들에게 홍보하는 동시에 마을 발전을 위해 신 농업기술을 전파하고 마을이 당면한 문제를 해결하기 위해서 정부에 건의하는 등 마을과 정부의 중간에서 매개자적인 역할과 동시에 창의적인 아이디어를 유도하는 조정자이자 혁신가로서의 역할을 수행하였다. 최창호(1972)는 새마을지도자와 마을개발위원회[8]를 주민들의 참여와 협동을 독려하고, 사업진행과 일정 관리 및 사업과 관련된 현안문제를 해결하며 정부지원의 배분과 관리감독 등 사업의 총괄 관리자 역할을 수행하였다고 정리하고 있다.

임한성·임재강(2013)의 연구에서 제시된 새마을지도자의 역할을 종합해 보면 주민의 욕구를 파악하여 새마을사업에 반영하고, 새마을사업의 원활한 추진을 위해 마을주민들을 설득, 지도하여 주민참여를 이끌어내는 역할을 하였다. 상향식, 참여적 지역사회개발이 되기 위하여 마을의 입장에서 문제해결 방안을 제시하고 내부자원의 동원과 활용계획을 수립하였으며 특히 주민들을 동원하고 사업을 성공적으로 완수하는 창의적 리더십을 발휘하였다고 했다. 다시 말해 새마을지도자들은 정부의 새마을정책이 마을

8 마을개발위원회는 통상 15명 전후로 마을원로, 마을유지, 마을이장, 부녀회, 청년회 등 마을 내 각 단체의 대표 등으로 구성되며 새마을지도자 주제로 회의를 진행하고 마을발전계획을 수립하여 세부적인 추진절차 등을 결정하였다. 마을이장은 통상적으로 마을주민과 정부를 연결하는 행정단위의 책임자라면 새마을지도자는 새마을사업과 관련된 일을 처리하는 것으로 구분할 수 있다.

단위에서 실제적으로 시행될 수 있도록 주민의 참여를 독려하는 한편 정부와 마을을 연결하는 임무를 수행하였다.

3.3.3 주민

지역사회개발에서 주민참여란 주민주체, 주민합의, 주민참가, 주민 간 상호교류 등이 포함되어 있다. 주민참여의 순기능으로서는 공동체의식의 자극, 정보교환, 의견수렴, 합리적 의사결정, 마을사업의 비판과 감시 그리고 지역문제의 신속하고 합리적인 대응을 가능하게 한다(임한성·임재강 2013).

새마을운동을 평가함에 있어 아직도 논란의 중심에 있는 것이 정부의 강제적 동원이냐 아니면 주민의 자발적 참여냐 하는 문제일 것이다. 새마을운동에 있어서 주민참여가 100% 자발적이며 민주적 절차에 따라서 행하여졌다는 것은 아니지만 매년 수천, 수백만 명[9]이 참여한 새마을운동에 있어서 주민참여는 새마을운동의 성공에 분명 기여하였다. 새마을운동에 있어서 주민은 무엇보다도 자발적이든, 비자발적이든 다양한 형태로 참여함으로써 정책의 주체인 동시에 대상으로 중요한 역할을 하였다. 우선 마을단위 새마을사업을 추진함에 있어 노동력을 제공하고 재원을 부담함으로써 마을 공동의 목적을 달성하는 데 기여하였다. 그리고 주민조직(마을총회, 개발위원회, 청년회 등)을 통해서 마을에서 필요한 사업을 발굴하여 추진계획을 수립하고 정부에 지원을 요청하는 등 새마을사업에 적극 참여함으로써 주인의식을 가졌다.

그러나 인간의 속성상 새로운 혁신적 변화에 자발적이고 능동적으로 참여한다는 것은 대체로 변화를 두려워하는 인간의 본성으로 보아 어려운 일임에는 틀림없다. 최창호(1973)의 연구에 의하면 주민의 개발의욕을 자극한 계기가 정부의 지도와 계몽이라는 사실은 주민참여에 있어서 정부의 역할이 매우 중요했음을 의미하고 있다. 그러나 중요한 것은 주민참여가 어느 한 요인에 의해서 가능했다기보다는 다양한 요인들에 의해서 설명될 수 있다는 것이다. 다시 말해 농촌지역사회의 고유한 사회문화적 환경요인뿐만 아니라 정부의 의도된 정책방향, 새마을지도자의 역할 등 종합적인 관점에서 주민참여가 설명되어야 할 것이다.

정부에서 실시한 동기부여의 몇 가지 추진전략을 소개하면, 첫째, 초기 새마을사업에 있어 시멘트나 철강 지원 같은 정부지원의 기본대상과 기준을 마을단위로 하되 주민공

---

9 새마을운동이 시작된 1971년 이래 1977년 말까지 참여인원은 총 586백만 명이다(윤재풍 1978). “새마을운동의 성과와 발전모형: 새마을운동을 위한 행정지원체제의 실태와 방향.” 「지역개발연구」 10(1). 전남대학교 지역발전연구소.

동의 노력을 바탕으로 마을 숙원사업에 이용하도록 함으로써 마을주민들의 공동체의식을 자극하여 참여 동기를 촉발하였다. 둘째, 마을 간 경쟁원리를 적용하여 우수한 성과를 거둔 마을에 차등 지원함으로서 마을발전을 위해 주민들이 다 함께 열성적으로 노력하는 분위기를 유도하였다. 셋째, 마을을 단계별 선별적으로 육성한다는 원칙에 따라 마을의 역량과 마을의 특성에 맞춰 환경개선사업부터 농업생산기반 조성사업, 소득증대사업의 순으로 그리고 산촌, 어촌의 특성에 맞는 지역특성별 육성전략을 채택하였다. 특히 마을별 새마을사업을 결정할 때 주민들의 공동욕구가 큰 사업을 중심으로 협동을 촉발할 수 있는 사업, 주민들이 사업을 수행할 능력, 지역사회의 인적·물적자원 활용가능성 등을 종합적으로 고려하여 사업을 선정하였다.

지역사회개발에 있어 주민참여를 유도하기 위해서는 주민 개개인을 대상으로 하기보다는 주민조직화를 통해서 조직 간의 연대와 협력을 통해서 마을문제를 주민들의 힘으로 해결한다는 전제가 뒷받침되어야 한다. 새마을운동에 있어 주민조직화는 마을총회, 청년회, 부녀회, 영농회 등의 마을조직 결성을 통해 체계적으로 주민참여를 유도한 것이 중요한 역할을 하였다(임한성·임재강 2013).

4. 결론

새마을운동의 원형을 연구하는 것은 정책의 원형을 복원하고 그것을 그대로 유지하기 위함은 아니다. 특히 국제개발협력에 있어서 새마을운동의 원형을 그대로 전파하는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 가능하지도 않을 것이다. 상대방 국가의 제반 환경과 역량이 우리나라의 1970년대와는 큰 차이가 있기 때문이다. 그러나 새마을운동의 원형을 정확히 파악하는 것은 해외 ODA 원조의 수단으로 새마을운동을 활용하고자 할 경우 변형의 기준을 제공할 뿐만 아니라 아시아, 아프리카의 다양한 국가에 적용할 경우에도 하나의 기준이 될 수 있을 것이다.

새마을운동의 원형 연구는 새마을운동의 정책적 비전과 목표는 무엇인지, 어떻게 정책이 구성되었는지, 누가 어떤 역할을 수행하였는지, 어떻게 정책을 집행하였는지 등 정책의 구성요소에 대한 해답을 제시할 뿐 아니라 개발도상국에 새마을운동의 무엇을, 어떻게 이전할 것인지에 대한 전략적 판단을 할 수 있는 기준을 제시할 수 있고 궁극적으로는 새마을운동의 체계적이고 효과적인 해외이전을 통해 원조효과성을 제고할 수 있을 것이다.

본 연구를 요약하면, 다음과 같다. 우선 정책의 대상 및 사업내용 선정은 정책목적 달성에 매우 유리한 환경을 제공하였다. 즉, 정책의 목적과 수단 및 정책대상 집단을 정확하게 매칭함으로써 정책순응과 정책집행의 용이성을 확보할 수 있었다. 특히 정책의 내용 중에서 교육적인 측면을 강조하였다는 것은 새마을운동만의 특징으로 볼 수 있을 것이다. 일반적으로 지역사회개발의 정책내용을 살펴보면 물리적인 개발을 통해서 가시적인 성과와 목표에 치중하는 경향이 있으나 새마을운동의 경우는 정책의 주체인 농민, 공무원, 사회지도자 등 사회 각계각층의 참여와 이해를 돕기 위한 다양한 교육과 홍보 프로그램을 사업추진기간 내내 운영하였다. 이는 근본적으로 주민들의 참여로 이어졌으며 사업의 목표와 비전을 사회 전체가 공유할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

정책추진체계는 전적으로 정부의 조직과 행정체계를 통한 협력적 관계를 형성하였다. 효율적인 정책추진을 위한 수직의 계층제적 행정라인을 통해 중앙정부에서부터 지역마을에 이르기까지 매우 신속하게 정책이 전달될 수 있었으며, 동시에 사업들 간의 시너지효과를 거두기 위해서 부처 간, 부서 간 협업을 강력히 유도할 수 있는 횡적연계가 있었다. 새마을운동을 기획하고 추진함에 있어서는 정부의 역할이 매우 중요한 영향을 미쳤으나 전체적인 재원부담에 있어서는 주민의 자체부담이 훨씬 많았다는 것은 새마을운동의 또 다른 특이점이라 할 수 있다. 이는 사업추진에 소요되는 부담을 정부가 전적으로 부담하기보다는 주민들의 참여를 통해서 추진할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 주민들에게 새마을사업에 대한 주인의식과 참여의식을 가질 수 있도록 하였다.

정책추진체계가 하드웨어(hardware system)라면 정책추진주체는 소프트웨어(software system)라고 할 수 있다. 정부, 공무원, 주민은 정책추진의 대상인 동시에 추진 주체였다. 새마을지도자는 정부와 주민의 중간에서 변화에 대한 저항과 혼란을 최소화하고 의도된 변화를 유도하는 데 지역사회개발지도자로서 중요한 역할을 수행하였다. 새마을운동은 관-관, 민-관 협력 체제를 구축하면서 정책을 추진하였다는 특징을 보여주고 있다.

본 논문은 새마을운동을 정부의 정책적 관점에서 분석하여 최초 새마을운동의 형태는 어떠했는지를 규명하는 연구라 할 수 있다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 우선 본 연구가 원형의 개념을 정확히 제시하지 못하고 있다는 점이다. 이는 정책의 원형에 대한 연구가 극히 제한적이며 원형연구 자체에 대한 공통된 함의를 찾기가 쉽지 않기 때문이다. 또한 새마을운동의 원형을 분석하기 위한 네 가지 기준이 합의된 것이 아니기 때문에 연구의 결과를 일반화하는 데 한계가 있다. 후속연구를 통해서 이 두 가지 한계점을 보완하여 학문적 완성도를 높이고, 개도국 ODA 농촌개발사업의 효과성을 제고하는 데 도움이 되기를 바란다.

참고 문헌

권령민. 2011.「새마을운동 원형연구」. 경운대학교 새마을아카데미.

김운태. 1973. “새마을운동의 논리 및 그 체계정립.” 「행정논총」제11권 제2호. pp. 16-26.

기획재정부. 2013. 「2012 경제발전경험모듈화사업: 새마을운동과 정부혁신」. KDI국제정책대학원.

노화준. 2010. “정책설계의 사회의 재구성과 발전적 평가의 활용: 새마을운동 정책을 중심으로.” 「한국정책학회보」제19권 제4호. pp. 1-34.

박기영. 1976. “새마을운동의 체계개선과 이론화에 관한 연구.” 「극동논총」 제4집. pp. 151-180.

박세나, 고길곤. 2013. “해외 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석.” 「행정논총」제51권 제4호 pp. 127-166.

오유석. 2002. “박정희식 근대화 전략과 농촌 새마을운동.” 「동향과 전망」 제55권. pp. 155-176.

오창호. 2000. “대안적 방송·통신정책 패러다임에 대한 철학적 탐구: 메타 정책론적 관점.” 「한국방송학보」제14권 제1호. pp. 155-208.

오창환. 1978. “경제발전에 있어서의 유발기구 새마을운동.” 「지역개발연구」제10권 제1호. pp. 45-72. 전남대학교.

이양수, 최외출. 2013. “1970년대 상향식 지여사회개발 전략으로서 새마을운동 추진동력: 신뢰와 공동체의식을 중심으로.” 「대한정치학회보」제21권 제1호. pp. 125-146.

윤광재, 전기우. 2010. “발전국가론적 시각하의 새마을운동 기원과 발전에 관한 연구.” 「대한정치학회보」제17권 제2호. pp. 73-104.

윤재풍. 1978. “새마을운동을 위한 행정지원체제의 실태와 방향.” 「지역개발연구」 제10권 제1호. pp. 79-106.

임한성, 임재강. 2013. “새마을운동의 성공용인에 관한 사례 연구.” 「지방정부연구」 제17권 가을호. pp. 153-176.

새마을운동중앙협의회. 1977. 「새마을운동종합지침」. 보고서.

새마을운동중앙회. 2010. 「2011 새마을운동 세계화 사업 백서」, 서울 새마을운동중앙회

신대순. 1984. “지역사회지도자의 자질과 역할.” 「지방행정」 제33권 제371호. pp. 94-99.

정갑진. 2009. 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」. 한국개발연구원.

정정길. 2002. 「정책학원론」. 대명출판사.

정지웅, 임상봉. 1999. 「지역사회개발」. 서울대학교출판부.

최양부. 1978. “농촌새마을운동연구의 사회과학적 접근.” 「농촌경제」제1권 제1호. pp. 28-34.

최외출. 2013. “한국 새마을운동 연구경향과 ‘새마을학’ 정립에 관한 연구.” 「한국자치학회보」 제27권 제1호. pp. 61-92.

최창호. 1972. “부락단위 개발계획의 수립과 집행.” 「지방행정」제21권 제219호. pp. 92-117.

최창호 1973. “새마을 모범부락 비교연구.” 「지방행정」제22권 제242호. pp. 92-101.

호세전. 2011. 「한국의 새마을운동과 중국 신농촌건설의 비교고찰」. 서울대학교 박사학위논문.

황연수. 2006. “농촌새마을운동의 재조명.” 「농업사연구」 제5권 제2호. pp. 7-53.

내무부. 1974. 「새마을운동 시작에서 오늘까지」. 내무부.
내무부. 1980. 「새마을운동 10년사」. 내무부.

원고 접수일: 2014년 05월 20일
원고 심사일: 2014년 05월 23일
심사 완료일: 2014년 06월 17일