

## 1980年代 農村새마을운동의 課題와 發展方向\*

黃 仁 政

研究委員, Ph. D. (經濟社會發展)

1970年 4月 22日 朴正熙 大統領의 發상과 제 1차 5개년 計劃으로 胎動한 새마을 운동은 10年 가까이 지속적으로 擴大, 深化되고 있다.

最高政治指導者의 적극적인 지원과 관심에 힘입어 農村住民들의 적극적인 호응과 참여 속에서 이루어지고 있는 새마을운동은 都市와 工場에 이르기까지 擴散되고 있다. 새마을운동은 단순한 政府事業이 아닌 하나의 次元 높은 사회운동으로 昇華되고 있다. 그것은 農民 스스로가 主軸이 되고 政府와 國民과 사회일반이 渾然一體가 된 전국규모의 歷史發展運動이다.

새마을운동은 勤勉·自助·協同의 정신혁명을 點火함으로써 인간의 내부로부터 솟아나는 힘에 의해 농촌의 環境改善, 生活革新, 生産活動에 이르기까지 변혁을 시도하는 統合農村開發(integrated rural development)의 韓國的 模型이라고 할 수 있다.

統合農村開發이란 概念은 아직 통일된 定義가 없이 여러 가지로 이해되고 있다. 急進的 政治理念의 일환으로<sup>1</sup>, 또는 農村貧困을 추방하기 위한 成長戰略으로,<sup>2</sup> 또는 行政的 次元에서<sup>3</sup> 정부와 국민간의 統合, 政府事業間的 綜合調整, 中

央政府와 地方政府 間的 일관성있는 政策, 농촌 개발에 필요한 모든 資源과 手段 및 機關의 有機的인 統合 등으로 이해되고 있다.

이제 概念이야 어떻든 한국의 새마을운동은, 다른 開發途上國과 비교하면, 그 동안 여러 가지 측면에서 括目할 만한 변화를 농촌에 안겨다 주었다. 그것은 새마을운동이 한국적 狀況 아래서 가장 알맞는 農村開發戰略을 펴 왔다는 假說과도 相通한다. 이제 10년간의 經驗이 우리에게 주는 의미는 무엇이며, 앞으로 10년간 새마을운동이 어떻게 전개되어야 할 것인가는 學者와 政策樹立家는 물론 국민 모두의 지대한 관심이 아닐 수 없다.

따라서 이 論文에서는 ① 새마을운동이란 구체적으로 무엇인가, 그 意味와 概念을 정리해 보고, ② 새마을운동은 어떻게 조직되고, 누가 主役을 담당하고 있는가, ③ 그 동안 새마을운동은 과연 얼마나 擴散되고 深化되었는가, ④ 그리고 그것은 農村에 무엇을, 또 어떤 變化를 가져다 주었는가를 평가해 보고자 한다. 뿐만 아니라 ⑤ 새마을운동이 1950年代나 60年代가 아니라 70年代에 와서 성공할 수 있었던 原因은

\* 이 글은 內務部/UNICEF 主催 “80年代 새마을운동과 사회개발에 관한 세미나”(속리산, 1979. 7. 11~14)에서 발표된 主題論文을 補完整理한 것임.

무엇인가를 分析함으로써 앞으로 80年代 새마을운동의 狀況變化에 對處해 나갈 底力을 평가해 보고자 한다. 나아가서 ⑥ 새마을운동을 둘러싼 농촌의 興件은 어떻게 달라지고 있으며, 거기에 對應하는 80년대 새마을운동의 課題와 발전방향은 무엇이겠는가를 究明코자 한다.

이 論文을 준비하는데 필요한 자료는 그 동안 축적된 새마을운동에 관한 研究論文들을 많이 引用하였다. 그러나 이 論文의 一部 假說을 뒷받침하는 자료는 아직도 분석단계에 있기 때문에 경우에 따라서는 假說狀態 그대로 서술하기도 하였다. 또한 80年代에 관한 展望은 科學的인 檢證의 對象이라기 보다는 오히려 政策立案者나 學者들 사이의 많은 創造的 發想이나 현실을 바탕으로 하는 論理的 推理의 대상이 되기 때문에 여러 政策세미나<sup>4</sup>를 통하여 많은 示唆와 비판을 받아 筆者의 의견을 정리하였다.

### 새마을운동이란 무엇인가

새마을운동은 여러 가지 觀點에서 이해할 수 있다. 새마을운동은 전국 규모의 社會運動이므로 이의 올바른 概念定立을 위해서 될 수 있는 대로 여러 각도에서 분석적으로 이해하여야 할 것이다.

(1) 우선 目的面에서 보면, 새마을운동이란 落後된 농촌사회에 精神的 革命을 일으킴으로써 인간의 內部로부터 일어나는 힘(inner dynamics)에 의하여 농촌의 自發的 내지 自足的 發展을 촉진코자 하는 것이다.

(2) 手段으로 보면, 새마을운동이란 특유한 方法의 새마을지도자 訓練을 조직적이고 지속적인 체계적으로 실시함으로써 「變動의 役軍」(change agent)<sup>5</sup>을 계획적으로 육성하여 指

導者로 하여금 농촌발전에 앞장서게 하는 것이다.

(3) 이 운동은 새마을 지도자를 중심으로 하고 하나의 「마을」을 開發單位로 하여 사업을 계획, 집행하고 있다. 초기의 農村開發單位는, 특히 自發的 參與와 協同을 前提로 한 경우는 자연부락 단위의 사업계획과 支援이 가장 효과적이다.<sup>6</sup>

(4) 開發對象은 ① 自助·勤勉·協同의 정신을 고취함으로써 농민들의 價値觀이나 意識構造를 혁신하고, ② 環境改善事業 등을 통하여 農業生産基盤을 擴充하고, 物理的 生活條件을 개선하며, ③ 所得增大를 도모하는 것이다.

(5) 새마을운동은 정부의 적극적인 지도와 지원에 힘입어 農村開發事業을 시행하고 있지만, 전국민이 참여하고 또 전국적인 규모로 추진되는 歷史發展의 脈絡에서 이해되어야 할 것이다.

(6) 새마을운동은 統合農村開發의 韓國的 模型으로서 한국의 역사와 傳統과 문화에 알맞게 수용된 農村開發戰略이다.

### 農村새마을운동의 主役은 누가 담당하고 어떻게 조직되어 있는가

農村새마을운동은 국민 모두의 參與 속에서 정부의 最高政策決定者의 直接的인 關心과 지원을 받아 추진되고 있다. 이 운동을 실제로 맡고 있는 推進核은 마을 단위의 새마을지도자들이라 간주할 수 있다. 이들은 마을의 有志나 실력자들과 협의, 조정하는 한편 住民들의 적극적인 참여를 誘導, 促進하고 있다. 단위마을은 새마을 지도자와 온 주민이 참여한 가운데 새마을사업을 계획하고 집행하는 行動單位組織이라 할 수 있다.

이들의 自足的·自助的 努力을 지원하는 정부

수준의 支援行政體制는 內務部—地方行政機關 등을 축으로 하고 있으며, 그 밖의 정부기관(예컨대 農水産部—農村振興廳—農村指導所의 農水産指導行政系統) 및 農協이나 水協같은 단체들은 행정 내지 技術支援을 제공하고 있다. 新品種의 보급과 기술지도의 경우에는 農水産系統과 內務部—地方行政系統間의 행정지원의 협조가 緊密했던 것 같다.

뿐만 아니라 社會指導層에게 새마을지도자 교육을 함으로써 새마을운동에 대한 깊은 이해와 인식을 높이고 또한 그들의 적극적인 참여와 지원을 유인하고 있다. 즉, 새마을운동은 새마을지도자나 농촌주민뿐 아니라 政府나 社會各界에서 긴밀한 役割의 조화 속에서 수행되고 있다.

마을 單位의 조직에 있어서 男女 두 사람의 새마을 指導者를 선출하고 里長과 새마을 지도자가 협의하여 새마을운동을 추진함으로써 여성의 참여와 동원이 가능하도록 조직이 신축성 있게 편성된 점은 特記할 만하다. 農村住民의 입장에서 정부의 지원을 적절히 동원 활용하는 것을 전제로 한 새마을운동의 支援組織은 內務—地方行政系統에 따라서 體系化되어 있다. 이것은 각급 協議體 형태로 조직되어 있는데, 조직이론상 몇 가지 특징을 지적할 만하다. 邑·面水準의 새마을운동 추진위원회, 그 위의 郡과道水準의 새마을운동 협의회 등에 새마을지도자나 사회유지들이 참여함으로써 政府支援에 대한 실질적인 協議를 가능하게 하고 있다. 그리고 농촌의 開發需要와 意思를 중요정책의 결정이나 집행과정에 반영할 수 있다. 대부분의 다른 일 반적인 協議體가 무기력해질 가능성이 많은데 반하여 地方行政系統의 機關長이 委員長이 되고 담당부서가 일관성있게 설치됨으로써 효과있는 後續措置를 취할 수 있게 된 것은 協議委員會를

活性化하는데 도움이 된다. 또한 그것은 地方行政系統의 능률과 신축성을 注入케 함으로써 새마을운동의 추진에 결정적인 기여를 하게 되었다. 뿐만 아니라 새마을운동의 중요한 사항을 결정하는 과정에 機關長이 참여하고, 집행에 관해서는 副機關長이 책임을 지게 한 것은 새마을운동 推進組織의 強點이라 할 수 있다.

### 새마을운동은 그 동안 얼마나 擴散深化 되었으며 農村에 무엇을 가져왔나

새마을운동은 1978年度만 하더라도 都市近郊의 마을을 포함해서 무려 36,257個 마을이 새마을운동에 참여하였고, 이 운동에 참여한 延人員 또한 270百萬名에 달하였다. 새마을운동으로 착수·집행된 마을의 開發事業(環境改善이든 所得事業이든)의 件數는 260餘萬件이며, 이를 위해서 투입된 總投資規模는 6,342億원이었다. 그 가운데 政府支援이 3,384億원이었으며, 마을當 平均投資規模는 1,750萬원이었다(表1).

그 동안 농촌에 있어서 새마을운동이 가져다 준 成果는 (눈에 보이는 結果이든 보이지 않는 效果이든) 엄청난 것이었다. 우선 物量面에서 보면 農村環境改善으로 평가될 수 있다. 마을 進入路의 直線化 또는 확장, 農路改善, 橋梁建

表1 새마을 運動의 實績

區 分	單 位	年 度	
		1971	1978
參 與 村 數	마을	33,267	36,257 <sup>1)</sup>
參 與 人 員	千名	7,200	270,928 <sup>2)</sup>
事 業 件 數	千件	385	2,667
總 投 資 規 模	億원	122	6,342
政 府 支 援	億원	41	3,384
마을當 平均投資額	千원	367	17,492

1) 都市近郊 1,442마을 포함.

2) 都市 및 工場새마을 參與人員 87,323千名 포함.  
資料: 內務部, 「새마을운동」, 1978.

設, 마을 안길, 上下水道改善, 農村電化, 住宅改良 등 농촌의 외형적 모습을 일신하였다. 농촌의 환경개선을 가져오게 하였건, 또는 그 결과로 그렇게 되었건 간에 새마을운동은 농민들의 價値觀, 意識構造, 姿勢, 그리고 의욕과 動機水準에 있어서 새로운 변화를 촉발하고 內面化하는데 결정적 역할을 하였다. 自助·勤勉·協同·參與 등을 실천하는 가치를 농촌의 개개 住民들의 인격체에 內面化하는 것은 다른 開發途上國들에 비하면 진정한 의미의 自足的 農村開發 (self-reliant development)의 기운이 성숙되어 가는 것이라고 할 수 있다.<sup>7</sup>

뿐만 아니라 새마을운동의 두드러진 성과의 하나는 농촌조직이 그때 그때 사업을 위해서 現代的, 能率的 協同體制를 형성하는데 더욱 익숙해진 것이다. 즉, 새마을운동은 농민 개개인의 가치관과 의식구조를 活性化하도록 點火하고, 주민들의 共同事項을 처리하기 위한 새로운 조직의 형성을 촉구함으로써<sup>8</sup> 농촌의 환경개선, 소득증대 등 開發의 一次的 成果를 이룩하는 結果를 가져왔다. 그것은 단순히 物理的 내지 外形의 成長이나 변화를 시도하거나 성취하였을 뿐만 아니라 인간의 深層內面에서부터 조직과 환경에 이르기까지 一貫性있는 변화를 가져온 하나의 歷史創造의 大役事이며 過程이 되고 있다.

새마을운동의 적극적이고 체계적인 추진과 지원은 농촌의 진정한 「發展의 役軍」(change agent)을 육성했다. 독특한 방법의 새마을지도자 교육은 우리 실정에 알맞게 짜여져서<sup>9</sup> 그 동안 새마을지도자 22萬名, 社會指導層人士 57萬名, 및 공무원 30萬名 등의 새마을指導力을 함양하였다. 이것은 곧바로 농민들에 파급되어 새마을 정신을 擴散, 補強(reinforce)시키는 주요한 장치가 되기도 하였다. 한편 地方行政은 「法과 秩

序」의 維持라는 식민지 통치식 基本哲學에서 벗어나 새마을운동이라는 알맹이있는 사업을 지원할 수 있게끔 發展指向的으로 개선되었다.

특히, 농촌에 비교적 遊休狀態에 있던 限界資源(marginal resources)을 活用함으로써 국민경제의 균형있는 발전에 기여했다는 사실은 다른 나라에 비하여 특기할 만한 성과라고 할 수 있다.

그러나 새마을운동의 결과로 나타난 否定的인 일면도 看過할 수는 없다. 예컨대 새마을운동의 行政支援의 성과와 책임을 새마을운동의 추진 결과에 의해 평가하는 이른바 總開制의 지나친 적용이 政府관리들의 지나친 참견과 간섭으로 나타나게 되고, 반사적으로 농민들의 對政府依存度를 높이는 경향으로 나타나고 있다. 또한 消費形態의 歪曲化와 誇示消費를 조장하게 된 결과도 새마을운동의 부작용의 하나로 指摘받고 있다.

여하튼 새마을운동은 한국의 농촌사회내지 국민경제의 개발에 歷史的 貢獻을 하였는데, 이러한 새마을운동이 성공을 거둘 수 있게 한 이유는 解放 以後부터 累積된 농촌의 사회 경제적 변화와 관련이 깊다. 이제 그 이유를 보면 다음과 같다.

첫째, 해방과 더불어 機會均等思想의 土臺 위에서 단행된 農地改革이 한 世代 가까이 지나는 동안 자리를 잡아 그의 실질적 효과인 意識上的 衡平의 개념이 정착됨으로써 「協同의 要件」이 성숙되었다.

둘째, 義務教育의 普遍化 및 꾸준한 教育伸長과 아울러 매스·미디어의 급속한 보급 등으로 농촌지역에서도 公式教育 및 사회교육의 機會擴大를 통한 「參與의 要件」이 형성되었다.

셋째, 地域間 및 社會階層間 移動의 蓄積(특히 戰爭과 飢饉의 經驗, 軍服務, 도시에서의 就

學, 就業, 中東進出 등)으로 變動에 대한 受容과 現代性(modernity) 및 현대조직의 능률과 과학기술에 대한 깨우침을 통해 농촌에서도 「自助의 動機」가 성숙되었다.

네째, 정부의 적극적인 研究投資(R & D)와 技術革新(예: 新品種의 개발과 보급) 및 高米價政策같은 價格支持政策 등을 통해서 「勤勉의 誘因要件」이 마련되었다.

다섯째, 地方行政體制가 地域間에 相互補完하게 되고 동시에 경쟁도 시키면서 全國規模의 새마을운동을 支援·助長할 수 있을 만큼 능률적으로 발전함으로써 「支援行政體制」가 확립된 것을 들 수 있다.

여섯째, 새마을운동의 초기에 環境改善事業에 일차적으로 주력함으로써 실제적인 효과를 눈으로 확인하고 객관적으로 首肯할 수 있게 되었고, 따라서 그러한 긍정적인 浬드·백을 통해서 自助와 協同의 길을 더욱 촉진하는 「教育의 機能」을 전략에 內在化시킬 수 있었다.

끝으로, 가장 중요한 要因의 하나는 最高政治指導者의 發想과 主唱에 의하여 새마을운동이 胎動되었고, 적극적인 지원과 수시로 현지상황을 點檢함으로써(전국새마을지도자大會, 月間經濟動向報告, 現地視察 등), 「點火와 持續의 完全條件」이 갖추어졌다.

最高政治指導者의 새마을운동에 대한 지대한 관심은 곧 사회일반으로 하여금 새마을운동을 올바르게 인식토록 하여 적절한 지원과 성원을 가져오게 하였고, 또한 구체적으로 中央과 地方을 통털어서 行政府로부터의 資源配分上 실질적인 支援을 용이하게 하였다. 특히 60年代에 들어서서 經濟開發5個年計劃이 착수되면서 一線地方에서 필요한 開發支援을 익히기 시작했던 地方行政이 70년대에 와서는 그 동안의 경험을

토대로 새마을운동을 主導的으로 계획하고 지원할 수 있게 된 것은 큰 의미를 가지고 있다.

### 農村의 與件은 어떻게 달라지고 있는가

새마을운동의 成果가 역사적으로 높이 評價받고, 이를 성공으로 이끈 모든 조건이 더욱 成熟되어 감에도 불구하고 歷史의 새로운 章은 인간의 새로운 아이디어와 새로운 노력을 요청하고 있다. 그것은 歷史發展이나 社會變動 그 자체가 變化의 生理를 가지고 있기 때문이다. 10년에 걸친 새마을 운동의 展開 및 놀라운 成果의 累績과 아울러 4차에 걸친 經濟開發5個年計劃의 성공적인 수행으로 農村이나 都市 할 것 없이 우리 社會에는 많은 변화가 일어나고 있다.

현실적으로 農村에서는 勞動力이 부족해지는 경향이 있으며, 노인이나 부녀자 같은 劣等한 勞動力만 남게 되고, 工業化의 진척에 따라 이러한 현상은 더욱 深化되어 가고 있는 듯하다.<sup>10</sup> 한편 종래의 새마을 環境事業은 거의 다 끝나서 과거와 같은 방식에 의한 새마을운동의 展開에는 限界性이 있고, 특히 최근의 農產物輸入開放政策이나 低農產物價格政策 등으로 農民들의 사기가 저하되고 있다. 특히 農村地域의 높은 移動性和 都市化 경향은 새마을운동의 展開方式과 戰略의 轉換을 요청하고 있다.<sup>11</sup>

한편 70年代 輸出主導型 開發戰略이 奏效하여 우리나라 國民經濟의 成長과 產業化의 진척은 급속한 템포로 이루어지고 있다. 그 결과 1978년 1人當 GNP는 1,279달러에 이르고, 產業構造 특히 重化學工業의 比重이 製造業部門의 過半을 넘어섬으로써 重化學工業 優先의 輸出主導型 新生工業國의 하나로 발돋움하기에 이르렀다. 1977년에는 輸出規模가 100억달러를 돌파함으로써

써 세계에서 21번째로 100억달러 輸出國이 되었다. 輸出商品의 構成에 있어서도 工產品이 약 90%를 차지하여 先進國型 輸出이 두드러지게 되었다. 우리의 國民經濟의 成就度는 年平均 10%의 高度成長에 필요한 投資需要를 國內貯蓄으로 97% 가량 충당하게 되었다는 사실과(1977년), 1961년 10%에 가까운 失業率이 3% 정도로 낮아짐으로써 이제는 일자리보다는 사람이 부족한, 그것도 高級技術人力이 모자라는 사실을 보더라도 짐작이 간다.

70年代에 이룩한 이와 같은 國民經濟의 自足的 成長基盤 위에서 韓國開發研究院이 예측한 80年代 韓國經濟의 展望은 매우 고무적이다. KDI는 1975년 實質價格으로 1991년에 1人當 GNP가 3,500달러 선이 되고, 輸出規模는 550억달러 수준이 될 것으로 전망하고 있다.<sup>12</sup> 여하튼 에너지資源의 부족에서 오는 制約을 감안하더라도 1人當所得 2,500달러 선은 어렵지 않을 것이다. 무엇보다 KDI 報告書가 갖는 중요한 의미는 ① 賦存資源이 부족한 韓國이 유일한 人的資源을 최대한 活用하는 方向으로 重化學工業을 戰略產業으로 선택하여 집중개발하고(重化學工業이 製造業部門에서 차지하는 比重을 1991년까지 65%로 提高), ② 國際開放과 市場의 自律調整機能을 최대한 活用하여 經濟運用의 능률을 擧고하고, ③ 社會開發의 積極적인 擴充을 통하여 이른바 高度產業社會로 진입하게 된다는 것이다.

이러한 產業社會의 脈絡에서 보면 우리가 기대하고 예견하는 80年代의 韓國農村은 오늘의 韓國農村의 단순한 外延이라고 하기 보다는 質的·構造的 變化<sup>13</sup>를 前題로 하는 것이라 하겠다. 80年代의 農村像 내지 農業像을 요약하면 ① 耕地整理 및 交換分合, 水利施設 등의 農業基盤投資의 擴大에 따라서 機械化營農이 技術的으로

가능해진 상태, ② 戶當耕地面積의 零細性으로 專業農家에 의한 營農의 普遍化는 기대할 수 없으므로 協業的 營農組織을 통한 새로운 農業經營單位의 出現, ③ 協業的 營農體制와 機械化營農의 普遍化에 따라서 발생할 剩餘勞動力의 經濟的 活用을 위해서 公營단지의 적절한 地域配定을 통한 農外所得源의 확대, 兼業農의 計劃的 育成 및 農業과 工業이 생태적으로나 기능적으로 그리고 經濟적으로 共存·補完케 되는 農村의 場, ④ 農村人口와 農家戶數의 감소와 非農家의 農村住居 등의 補完關係 形成, ⑤ 한편 零細小農의 脫農·轉業을 계획적으로 유도·지원하는 社會政策, ⑥ 농촌의 社會構造도 더욱 개방되어 情報와 權威의 흐름이 다양한 源泉에서 多枝한 형태로 이루어지는 農村社會 등이 눈에 보이는 變化가 될 것이다.

이제 80年代 韓國이 產業社會 내지 福祉國家로 이행해 가는 要緊한 문턱에 들어서게 된다는 것은 우리에게 示唆하는 역사적 의미가 매우 큰 것 같다. 그것은 단순히 國民經濟의 外形의 規模 때문이 아니라 質的, 構造的 變化가 뜻하는 社會·文化的 含蓄性 때문이다. 產業社會는 福祉國家의 실현을 전제로 했을 때만 그 形成價値가 인정받을 수 있다. 經濟發展 내지 國家發展의 궁극적인 목표는 국민 전체의 “삶의 質”을 향상시키고, 국민 전체가 행복하고 만족스러운 삶을 누릴 수 있는 여건을 조성하는 것이다.

따라서 農村이나 都市를 막론하고 삶의 質을 높일 수 있는 기회가 均등히 제공되고, 制度的 장치와 施策을 펴는 것은 80年代 統治哲學의 根幹의 하나가 될 것이다. 구체적으로 삶의 質을 두루 높인다는 것은 바로 「서울文化 集中」에서 脫皮한 地域文化의 발전과 아울러 教育, 文化, 宗教, 保健, 衛生, 福祉施設 등의 衡平을 이루

는 地域配分을 전제로 하고 있다. 그것은 中央과 地方 간의 격차를 줄인다는 것뿐 아니라 質과 量의 수준에 있어서도 상당한 향상을 뜻한다. 산간벽지나 낙도의 경우는 말할 것도 없고, 農村에 있어서 住民들의 人間다운 삶에 필요한 최소한의 基本需要(basic human needs)를 충족하는 것은 적어도 80年代에 기틀을 잡아야 할 課題라고 생각된다.

基礎衛生施設, 上水道의 보급, 하수도 처리, 영양개선, 보건소, 公立病院 등 보건진료기관의 확충이 곧 80年代 農村福祉政策의 根幹이 될 것이다. 保健教育의 효과적인 擴散, 國民教育 내지 社會教育의 機會擴大, 각종 문화시설의 확충, 매스 미디어의 건설적인 활용 등을 통해서 農村에서도 顯在的·潛在的 需要를 최소한 충족토록 하는 것이 福祉農村을 향한 始發이 될 것이다.

### 80年代 새마을운동의 課題와 推進方向

이제 産業社會의 알찬 內實을 다지기 위해서 80年代 우리 社會는 開發戰略의 基調를 經濟成長에 두기 보다는 「삶의 質」이나 國民福祉의 向上 또는 國民幸福度의 增進에 두어야 할 것이다. 그것은 구체적으로 人間の 基本需要인 保健, 衛生, 영양 등의 充足과 아울러 우리 文化의 特殊事情으로 본 教育(특히 國民學校를 넘어서 2次教育 내지 高等教育)에 대한 需要를 골고루 충족시키도록 하는 것이다.

한편 80年代 우리의 課題는 또한 이를 충족하는 方法과 制度的 裝置를 韓國의 狀況과 必要에 맞도록 갖추어 가는 것이다. 歐美의 先進産業國家에 準하는 福祉의 水準이나 비슷한 형태의 制度的 장치들 모방하기 보다는 우리의 전통이나 정신문화에 알맞는, 또 거기에 뿌리를 둔 制度를

발전시켜야 할 것이다.<sup>14</sup>

西歐의 福祉政策과 制度는 개개인의 生産意慾이나 인센티브를 줄이게 되므로 社會全體로서 엄청난 부담을 안겨주는 結果를 가져오고 있다. 따라서 우리는 大家族制度의 文化的 遺産을 충분히 活用하는 방법이나 農村의 고유한 정신문화에 기반을 둔 制度의 발상이 바람직할 것이다. 이러한 점에서 「傳統의 現代化」機能을 해 오고 있는 새마을운동은 여러가지 戰略的으로 시사하는 바 큰것 같다.

새마을운동은 우리 社會에서 형식적으로가 아니라 實質的으로 制度化되어 가고 우리의 일상 생활에도 깊이 뿌리를 둔 참다운 開發運動으로 受容되고 있다. 새마을운동은 그 자체로서 훌륭한 開發目標인 동시에 엄청난 潛在力을 가진 수단이고, 全國民의 참여와 동원을 가능케 하는 장치라고도 할 수 있다. 이제 80年代에 農村社會의 福祉基盤을 형성하고 住民들의 基礎需要를 충족하기 위해서도 새마을운동은 더욱 包括的이고 綜合的으로 再定立 되어야 할 것이다.

#### 1. 目 標

80年代의 새마을 運動의 目標은 바로 「잘사는 농촌地域」의 農村像을 이룩하는 것이다.

환경개선이나 所得向上이 궁극의 目的이 아니고 「삶의 質」이 높아져서 都市에 못지 않는 水準의 영양, 보건, 위생, 교육 그리고 그밖의 문화시설과 쉽게 접할 수 있는 地域社會를 形成하는 것이 새마을운동의 目標가 되어야 할 것이다.

#### 2. 事業內容

따라서 새마을 運動의 活動內容도 지금보다 다양하고 綜合的인 것이어야 할 것이다. 예컨대

(1) 機械化, 協同的 營農의 組織화를 통한

營農現代化.

(2) 농업과 지역공업이 병존하는 농촌사회 환경과의 조화와 소득향상.

(3) 지역사회의 교육, 보건, 厚生・福祉施設의 확충을 위한 공동노력..

(4) 새마을정신을 안방으로 끌어 들이기 위해서 保健, 衛生, 兒童문제 등의 분야에 있어서 女性的 自助努力과 적극적 參與誘導.

(5) 장기적으로 生活水準의 향상과 都農間의 소득배분의 均等化를 위해서 농촌의 兒童發展을 위한 적극적 협동 등.

### 3. 戰 略

80年代 새마을운동의 목표와 사업내용 및 여건이 달라짐에 따라서 그 戰略에 있어서도 方向修正이 불가피할 것이다. 住民의 의식수준이 높아졌고 政府役割의 限界 때문에,

(1) 이른바 官主導 경향에서 民主導型으로,

(2) 불가피한 경우 「動員」의 형태도 自發的 「참여」의 분위기로,

(3) 또한 下向式 行政指導方式도 점차 上向式 參與方式으로 바뀌어져야 할 것이다. 따라서 一線地方行政要員의 보다 적극적인 참여와 發案이 요청된다.

### 4. 組織原理

所得向上과 아울러 「삶의 質」의 개선이 새마을운동의 목표가 되기 때문에 비록 所得增大의 政策變數(예컨데 高米價政策)는 새마을운동 자체로서는 어쩔 수 없다 하더라도 協同・自助・勤勉이라는 새마을정신이 조직의 基調를 이루어야 할 것이다.

(1) 「한 마을」 중심에서 「일」 중심으로 전 환함으로써 환경사업에 대한 협동적 경영솜씨를

농사일에도 自助協同精神을 발휘하여 轉換期의 어려운 農業條件을 극복해야 할 것이다.

(2) 「자기 마을」 중심의 발상을 이웃 여러 마을로 확대된 「地域새마을」로 空間概念을 넓혀서 조직해야 할 것이다.<sup>15</sup> 예컨데 學區單位를 農村새마을 운동의 새로운 地域單位로 하는 것도 한 方案이 될 것이다.<sup>16</sup>

(3) 「마을」 중심의 활동으로부터 家庭과 안방으로 深化・內面化시킴으로써 여성들도 새마을운동에 참여토록 조직해야 할 것이다. 특히 保健, 衛生 등 분야에 있어서 自助와 協同이 가능하도록, 예컨데 農村主婦專門學校(假稱)같은 것을 설치하는 것도 바람직할 것이다.

(4) 새마을지도자도 정치적 활동능력보다는 관리능력이나 농사에 대한 專門知識이나 保健・衛生 등에 대한 기초지식을 함양하는 방향으로 발군 육성되어야 할 것이다.

### 5. 支援行政體制

(1) 支援主體를 內務部一地方行政體系로 계속할 것인가, 아니면 農協體系로 상당 부분을 移管할 것인가?

(2) 그 동안 새마을운동의 추진에 있어서 支援의 原動力이었던 지방행정체제는 地域綜合開發의 企劃機能, 조직 및 기구의 강화, 人事 및 財政의 보강 등 전반적인 行政力의 향상이 요청된다. 이것은 지방문화의 향상을 위한 「脫 서울文化」의 遠心力을 형성하기 위해서도 필요하다.

(3) 邑・面水準의 單位農協은 신뢰도, 조직, 人事 및 이미지의 개선이 있어야 할 것이다.

(4) 새마을지도자 訓練에 있어서 새로운 기능과 역할을 수행하는데 필요한 자질을 향상시키기 위해서 새마을 成功事例, 專門知識, 정보 분석 등을 다양화하고 수준을 높여야 할 것이다.



## 6. 政策과 制度의 刷新

(1) 地方文化圈의 형성이 현재 內務部에서 구상하고 있는 地方中核都市의 발전을 위한 장기계획의 목표로서 부각되어야 할 것이다. 오늘날 「서울文化集中」의 경향은 모든 자원과 노력과 관심을 歪曲된 방향으로 흐르게 함으로써 농촌에 있어서 保健, 衛生, 營養 등 基礎生活圈의 발전을 저해하고 있다.

(2) 끝으로 증대한 과제는 농촌사회가 보존해 온 傳統的 價値와 문화체계를 保存하고, 高度工業化社會에서도 脫韓國化를 방지하고 사회적, 문화적 安全辨을 어떻게 구축해 갈 것인가.

이 과제는 급속한 공업화로 인하여 농촌의 사회구조가 전면적으로 바뀌어질 것이므로 더욱 심각하게 부각될 것이다. 여기에 새마을운동은 그의 潜在力으로 보아서 증대한 역사적 使命을 이어 받아야 할 것이다. 그것은 곧 새마을운동이 스스로 傳統的 儒敎哲學, 民俗 또는 佛敎文化 등에 뿌리를 두고 현실적 福祉需要를 충족시켜 가는 방향으로 재정립되어야 하는 것이다. 따라서 오늘날 전개되고 있는 다른 하나의 社會運動(새마을운동)과도 목표, 활동방식, 사업체계, 지원절차 등에 있어서 긴밀한 협조와 조정이 있어야 할 것이다.

## 結 論

80年代 새마을운동을 이상에서 제시한 방향으로 재정립하는 것은 歷史的 命題라고 할 수 있다. 경제개발의 목표는 소득증대만이 아니고 오히려 「삶의 質」이나 福祉水準의 향상에 있어야 한다. 이제 高度産業社會를 指向하는 우리 사회는 80年代 「韓國的」 福祉基盤을 제도적으로 실질적으로 구축해 나가야 할 것이다. 여기에 보전, 위

생, 교육 등의 基本需要를 충족시켜 가는 노력을 주민 스스로 組織하는 것이 가장 효과적인 과정이라고 할 수 있다. 새마을운동의 지난 10년간의 엄청난 成果와 潜在力으로 미루어보아서 80年代 새마을운동은 단순한 소득증대가 아니라 韓國的 福祉國家의 實現을 위한 實踐哲學으로 더욱 발전되어야 할 것으로 믿는다.

註1. FAO, *Inter-Regional Symposium on Integrated Rural Development*, Rome, 1978, p. 9.

2. IBRD, *Rural Development and Bank Policies; A Progress Report*, Washington, 1974, p. 1.

3. Whang In-Joung, "Introduction", in APDAC, *Training Strategies for Integrated Rural Development*, Kuala Lumpur, 1978, pp. 2~9.

4. 에치네 內務部/UNICEF 主催 前掲세미나 및 保健開發研究院 主催 「새마을運動과 住民福祉 연찬회」, (경주, 1979. 10. 8~10) 등을 들 수 있다.

5. Lee Hahn-Been, *Korea; Time, Change and Administration*, Honolulu, East-West Center Press, 1968.

6. Whang In-Joung, "Training Strategies for Integrated Rural Development," *Journal of Rural Development*, Vol. I, No. 1, Oct. 1978, p. 114.

7. 理論的 含義에 관해서는 W. Haque, et al, *Toward a Theory of Rural Development*, Bangkok, UN/APDI, 1975, pp. 19-20.

8. M. Esman, "New Directions in Rural Development: the Changing Role of Officials," APDAC, *Training Strategies for Integrated Rural Development*, Kuala Lumpur, 1978, pp. 47-56.

9. Whang In-Joung, "Training Strategies for Integrated Rural Development," *op cit*, pp. 115-128.

10. 韓國農村經濟研究院, 「農業構造改善과 機械化戰略」, 1979. 4, pp. 16-25.

11. 韓國農村經濟研究院, 「農水産物價格政策과 80年代의 農政展望」, 政策協議會시리즈 No. 1, 1979. 4, pp. 3-10.

12. 韓國開發院, 「長期經濟社會發展」, 서울, 1977. pp. 42-55.

13. 韓國農村經濟研究院, 「80年代의 農業展望과 農地制度」, 政策協議會시리즈 No. 2, pp. 8-25.

14. 李漢彬, 「福祉社會의 理念」, 「福祉社會의 理念과 方向」, 峨山社會福祉事業財團, 1979. 7. 12-13, 창립기념 심포지움, pp. 24-29.

15. 이와 관련된 조보적 모형을 臺灣의 joint farming schema를 들 수 있다 (Chao-Chen Chen, "Strategy for Rural Development in Taiwan," Presented at KREI, International Seminar on Rural Transformation under the Rapid Industrialization in an Open Economy, Seoul, 7-11, November 1978 참조).

私有財産을 허용하면서 더욱 조직화된 協同營農의 모형으로 Israel의 「모샤브」같은 것도 우리의 경우 研究의 對象이 될 것이다. 유태영, 「이스라엘의 協同農場 Moshav에 관한 小考」 「農村經濟」, 2卷 1號, 1979. 3, pp. 105-112.

16. 洪舜基, 「새마을運動推進과 住民參與 增進方案—農村學區單位새마을 Community 形成을 提議함」, 보건개발원 주최, 새마을 運動과 住民福祉에 관한 연찬회(경주, 1979. 10. 8-10) 참조.