70년대 농정과의 관계에서 살펴본 새마을운동의 재정의*

김완중**

Keywords
한국(Korea), 새마을운동(Saemaul Undong), 농업(agriculuture), 농촌개발(rural development), 70년대(70s)

Abstract
Most rural development projects had been included into the projects of Saemaul Undong, representative Korean rural development programme in 1970s. As the result, it is very difficult for researchers to distinguish between government policy and the movement in the period. However, The movement in 1980s has not been linked to rural development policy. The change of programme composition in 1980s made researchers confused in defining and characterizing the movement. In this paper, I tried to define the movement, considering the relationship between rural development policy and the movement in those times. I define the movement in 1970s as ‘compulsory mobilization movement to the government’s rural development projects’ or ‘compulsory mobilization of labor and capital for rural development’. On the other hand, I differently define the 1980s’ movement from the 1970s’ movement. Considering change of programme composition, I define the movement in 1980s as ‘compulsory mobilization of the public for publicity of government policy’ because rural development projects were excluded from the movement in 1980s.

차례

1. 서론
2. 새마을운동에 대한 기존 문헌들의 정의
3. 새마을운동의 재정의 및 함의
4. 요약 및 결론

* 이 논문은 2018년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(No. NRF-2018S1A5A2A01032847).

** 동아대학교 국제무역학과 교수. e-mail: wk7862@dau.ac.kr

1. 서론

70년대 농촌에 살았던 농민들은 물론 2010년대 현재 도시에 살고 있는 사람들 중에서도 많은 사람들이 대한민국 정부수립 이후 정부가 가장 잘한 정책으로 새마을운동을 꼽는다고 한다(조선일보 1998. 7. 15., 2008. 3. 5.). 이들이 생각하는 새마을운동은 어떤 운동일까? 아마도 세대에 따라서 그리고 70년대 당시 거주지역이 어디였는가에 따라서 새마을운동에 대한 인식과 정의, 그리고 그에 따른 평가도 각기 다를 것이다. 새마을운동을 어떻게 정의하고, 어디까지를 새마을사업으로 포함시킬 것이냐 하는 것은 새마을운동을 평가할 때 그 평가 대상을 확정한다는 점에서 매우 중요하다 할 수 있다.

그동안 새마을운동에 대한 여러 논의와 평가가 이루어졌으나 정작 무엇을 새마을운동 또는 새마을사업으로 볼 것인가에 대한 심도 깊은 논의는 없었다. 즉 논의 대상 또는 평가 대상인 새마을운동에 대한 명확한 정의와 범위 없이 새마을운동에 대해 논의하고 평가하는 경우가 많았다(예: 박섭·이행 1997; 이도석 2014 등). 대부분의 경우는 70년대 당시 정부에 의해서 새마을사업이라고 명명된 사업들을 새마을사업이라고 생각한다. 또한 그러한 사업들은 새마을운동 시작과 함께 추진되었다고 인식하고, 때로는 그러한 사업 자체를 새마을운동의 실체로 생각하기도 한다. 그러나 70년대 당시 정부에 의해 새마을사업으로 명명되었던 많은 사업들이 새마을운동의 이념(근면, 자조, 협동)에 기초한 공동체적이고 자발적인 진정한 의미에서의 새마을사업이라고 할 수 있을까? 정부가 새마을사업이라고 명명한 사업들의 내용과 범위를 볼 때, 새마을사업은 70년대 농정(농촌·농업정책) 대부분을 망라하고 있다. 그러한 사업 중에는 새마을운동 이념과 관계가 없으며, 운동이라는 성격에도 부합되지 않는 사업들도 많이 포함되어 있다. 예를 들면 새마을운동이 시작되기 전부터 농정 차원에서 시행되어왔던 농촌지역 취로사업이 새마을취로사업으로, 농어민소득증대특별사업(이하 농특사업)이 새마을소득증대특별사업으로, 기반조성사업이 새마을기반조성사업으로, 소하천정비사업이 새마을소하천가꾸기사업으로 이름이 바뀌면서 새마을사업이 되었다. 뿐만 아니라 정부가 추진한 새마을운동을 소개하면서 당시 정부의 정책과 무관하게 추진되었던(즉 정부의 새마을사업 대상에 포함되지도 않았고, 정부지원도 받지 않은) 마을 자체적인 공동시설물 작업도 새마을운동의 우수사례로 소개되고 새마을운동의 성과로 분류되기도 하였다.[1]

또한 70년대 정부에 의해 농촌 새마을사업으로 분류되었던 여러 사업(생산기반조성사업, 농가소득증대사업 등)들은 80년대 이후 새마을사업 목록에서 배제되었는데도 여전히 정부 정책의 일환으로 지속되었다. 70년대 새마을사업들이었던 그러한 사업들은 80년대에도 여전히 새마을사업이었다 할 수 있을까? 새마을운동의 실천 대상인 새마을사업은 시대에 따라 큰 차이를 보였다. 특히 80년 전후로 큰 변화가 있었다. 운동의 이념을 구현하는 대상 사업이 전면적으로 바뀌었어도 우리는 여전히 그 운동을 이전과 동일한 새마을운동이라 말할 수 있을까? 이러한 질문들은 새마을운동을 어떻게 정의할 것인가에 관한 것들이다.

시대와 장소(농촌과 도시)에 따라 운동의 이념과 목표를 실현하기 위한 사업이 달라질 수 있고, 그것은 자연스러운 일일 수도 있다. 그러나 새마을운동에 대한 정의가 운동의 대상인 사업을 포괄할 수 있어야 한다는 점에서 70년대와 80년대의 정의는 달라야 할 것이다. 본고에서는 이러한 논의를 70년대와 80년대 농촌 새마을운동의 비교를 통해서 진행하고자 한다.

본문에서 밝히고 있듯이 70년대 농촌 새마을운동은 이전부터 추진되었던 농업 및 농촌 관련 정부 정책들 중 마을단위에서 수행할 수 있는 사업들을 새마을운동 조직을 통해 수행한 것이었다고 할 수 있다. 즉 70년대 대부분 새마을사업들은 정부가 농업과 농촌 발전을 위해 당연히 수행했어야 할 사업들이었다. 이는 사업이 운동의 대상에서 배제된 80년대와 90년대에도 정부 사업으로 계속 추진되었다는 것을 통해 확인된다. 그렇게 본다면 70년대 농촌 새마을운동은 통상적으로 정부가 수행했어야 할 농정 사업들을 농가의 인력과 자금 동원을 통해 수행한 것에 불과할 수도 있다. 만약 그렇다면 새마을운동에 대한 평가 역시 당시 농정(농업 및 농촌정책)에 대한 평가 속에서 이루어져야 하지 않을까? 즉 60년대~70년대~80년대 농정의 성과를 평가하는 과정에서 70년대 새마을운동 기간 농정의 성과가 더 좋았는지를 평가해야 할 것이다. 그러나 기존의 새마을운동에 대한 평가는 전혀 그러하지 못하고, 70년대 농촌지역에서 발생한 거의 모든 긍정적 변화를 곧 새마을운동의 성과로 평가하는 경우가 많다.

한편 시대별 사업의 내용 변화를 반영하여 새마을운동을 시대별로 정의하지 않고 추상적으로

---

1 1972년 사업평가에서 군내 4위를 기록하여 자립마을로 선정된 대호지면의 출포리 사례를 참조(KDI 2011)했다. 이 사례는 새마을운동 차원에서 새마을사업으로 추진된 것이 아니라 마을주민이 필요에 따라 자체적 공동노력을 통해 간척지 개발에 성공한 것을 계기로 자립마을로 선정되고 새마을운동의 성공사례로 소개된 경우이다. 그러나 71년 시작된 새마을운동은 초기에는 새마을가꾸기 사업(주로 환경개선)이 주축으로 이 사례와 같은 기반조성분야 사업은 대상에 포함되지도 않았다. 이 사례는 마을단위 협동의 좋은 사례로 홍보될 수는 있으나 운동의 대상이었던 새마을사업에 해당되지 않았다는 점에서 새마을운동의 성공사례라 보기는 어려워 보인다.

‘잘 살기 운동’으로 정의하면 새마을운동을 평가할 때 평가의 대상을 확정하기 어렵게 된다. 뿐만 아니라, 70년대 당시 정부에 의해 지정된 사업 자체를 새마을운동 사업이라 할 경우, 70년대의 연장선에서 80년대 이후 정부에 의해 농정 차원에서 추진되었던 사업들도 새마을사업이 된다. 이는 시대별 새마을운동의 내용과 전혀 부합되지 않는다. 또한 시대별 사업의 내용을 포괄하고 그 성격을 반영할 수 있도록 새마을운동을 정의하지 않으면, 70년대 활발했던 새마을운동이 박정희 전 대통령의 서거와 함께 왜 갑자기 퇴색되었는지를 설명하기도 어렵게 된다. 뿐만 아니라 70~80년대 급속한 공업화와 도시화를 거치면서 국가 전체적인 소득 및 생활수준이 향상되는 가운데 농가와 농촌 역시 동반 발전된 측면이 강한데, 새마을운동을 사업내용에 기반해서 시대별로 구분하여 정의하지 않을 경우, 70년대와 80년대 농촌지역의 발전을 모두 새마을운동의 결과로 인식하는 오류를 범할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 새마을운동에 대한 객관적 평가와 인식을 위해서는 사업의 내용을 제대로 포괄할 수 있도록 새마을운동에 대한 시대별 재정의가 필요하다 하겠다.

본 연구는 선행연구와 달리 새마을운동의 대상인 새마을사업의 구체적인 내용을 면밀히 검토하고 이를 토대로 새마을운동의 내용과 성격이 시대별로 어떻게 변화해왔는지, 특히 농정과 새마을사업 간 관계의 변화에 주목할 것이다. 이를 토대로 새마을운동을 시대별로 재정의할 필요가 있음을 보일 것이다. 이러한 과정은 새마을운동 평가 시 평가 대상을 규정할 수 있다는 점에서 향후 새마을운동에 대한 이해와 보다 객관적인 학술적 평가에 기여할 수 있을 것이라 사료된다.

본 연구에 이용된 방법은 논문의 성격상 기존 문헌 분석이라 할 수 있다. 즉 새마을운동에 대한 기존의 정의와 범주 분석에 관해서는 주로 기존 논문과 보고서 분석에 의존하였으며, 개별 새마을사업과 농정관계 분석은 국가기록원 등에 소장된 당시 정부 및 유관기관의 자료 분석에 의존하였다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 새마을운동에 대한 기존 주요 문헌들을 살펴보고, 기존 문헌들에서 언급되고 있는 새마을운동의 정의를 유형별로 분류하고자 한다. 그리고 이러한 유형들을 참고하여 시대별 새마을사업을 포괄할 수 있도록 새마을운동을 재정의하고, 그에 따른 함의를 도출할 것이다. 뿐만 아니라 그 과정을 통해서 70년대 농촌 새마을운동과 농정관계에 대해서 살펴볼 것이다. 제3장에서는 논의를 요약하고 새마을운동에 대한 재정의가 새마을운동 평가에서 가지는 의미를 논하고자 한다.

2. 새마을운동에 대한 기존 문헌들의 정의

황인정 외(1979), 이환병(2017) 등이 밝히고 있듯이 새마을운동의 정의는 논자에 따라 달라서, 명확히 한 마디로 정의하기 쉽지 않다. 그러나 분명한 것은 새마을운동의 정의는 시대별 새마을운동의 사업을 포괄할 수 있어야 한다는 점이다. 또한 그 정의는 70년대 활발했던 새마을운동이 80년대 이후 지지부진해지는 상황 등 시대별 운동의 전개 양상도 반영할 수 있으면 더 좋을 것이다. 시대별로 새마을운동이 추구했던 목표가 중점사업을 통해 구체화되었다는 것을 고려할 때 시대별 중점사업의 변화를 반영하여 새마을운동을 새롭게 정의하는 것은 당연하다 할 수 있다. 그러나 아래에서 보듯이 기존연구에서는 새마을운동 정의를 시도하지 않거나 시도하더라도 시대별로 구분하는 경우는 많지 않았다. 아래에서는 새마을운동에 대한 여러 논자들의 정의를 살펴보는데, 특히 70년대 농촌지역에서의 새마을운동을 어떻게 정의하고 있는가에 집중하고자 한다.

2.1. 정신계몽 및 목표달성 기제로서 새마을운동

새마을운동의 주창자인 박정희 전 대통령과 그의 정책을 수행했던 당시 정부기관 및 유관기관들은 농촌 새마을운동을 농촌의 목표달성(환경개선 및 소득증대를 통한 문화적 및 경제적 풍요) 기제로서 인식하는 경향이 강하다. 이때 목표는 '잘 살기'였으며, 농민들의 각성을 위한 정신계몽을 특히 강조한다.[2] (이에 대해서는 아래에서 상술)

2.1.1. 박정희 전 대통령: 국가시책으로서 잘 살기 운동

새마을운동의 제창자로 알려진 박정희 전 대통령이 70년 전국지방장관회의에서 언급했던 새마을운동은 '새마을가꾸기운동'이었다. 당초 새마을운동은 어떤 이념이나 철학을 담은 계획적인 지역사회개발운동이 아닌[3] 단순한 마을 환경개선 사업(구체적으로 마을진입로, 소하천 살리기, 소유지

2 이는 내무부 자료(1973,『새마을운동-시작에서 오늘까지-』, pp. 1-6(대통령각하유시), pp. 15-26)를 통해서 확인할 수 있다.

3 새마을운동이 당초부터 계획적인 지역사회개발운동이 아니었음은 당시 여러 정부문건에서 엿볼 수 있을 뿐만 아니라, 황인정 외

정비, 공동우물, 공동빨래터, 퇴비장 설치, 마을식수 등이 중점사업으로 추진됨)이었다.[4] 이는 박 전 대통령이 새마을가꾸기운동을 제창한 그해 내무부가 주관하여 『새마을가꾸기 길잡이』라는 책을 발간하고 전국 읍·면장을 대상으로 새마을가꾸기 교육을 실시했다(이도석 2014: 15)는 것을 통해서 확인할 수 있다. 즉 71년 새마을운동은 마을 생활환경개선사업이었다 단정할 수 있다. 이는 현재 우리가 알고 있는 새마을운동의 내용 및 사업추진 방식이 처음부터 의도된 것이 아니었음을 보여준다. 이는 70년대 대통령 경제담당 특별보좌관이었던 박진환 교수의 회고록에도 잘 나타나 있다.[5]

1972년 10월 17일에 박정희 전 대통령은 특별선언을 통해 "새마을사업이 국가시책의 최우선사업"이라고 명시하였다(이도석 2014: 15). 이는 당시 최고통치권자가 새마을운동을 국가적 차원의 중요한 정부 정책으로 인식했다는 것을 보여준다. 이 선언은 새마을운동의 성격 규정에 중요한 의미를 가진다. 새마을사업이 정부 사업이 된다는 것은 사업의 방향과 내용 그리고 사업 추진이 정부에 의해서 결정되고 주도됨을 의미한다.

한편 박정희 전 대통령은 1973년 1월의 연두 기자회견에서 "10월유신이라고 하는 것은 곧 새마을운동이고, 새마을운동이라고 하는 것은 곧 10월유신"이라고 선언했다. 또한 그는 1975년 12월 전국 새마을지도자 대회에서 새마을운동을 '잘 살기 운동'으로 정의하였다. 새마을운동이 '잘 살기'를 목표로 했고, 그 방법으로 관 주도와 주민 동원을 적극 활용했다는 점, 그리고 유신이 70년대 정권유지 체제였다는 점 등을 고려할 때, 박정희 전 대통령에게 새마을운동은 농촌을 잘 살게 하는 운동이자, 그 운동을 통해 유신체제 정권의 지지 기반을 강화할 수 있는 수단이었다 할 수 있다. 새마을운동 긍정론자들의 주장처럼 새마을운동은 처음에는 농촌사회의 숙원사업에 중점을 두면서 농민의 자발적 참여를 유도하는 방식으로 전개되었을지 모르지만, 1972년 10월 유신체제의 성립과 함께 농촌사회 개발운동에서 정치적 국민운동으로 점차 그 성격이 바뀌게 되었다(남근우 2018).[6] 박정희 전 대통

(1979) 연구에서도 분명히 하고 있다. "이처럼 농촌새마을운동에 대한 논의가 다양한 것은 우선 농촌새마을운동의 종합적 성격과 함께 그것이 일정한 준거틀(frame-work)을 전제로 시작한 것이 아니라, 그 전개과정에서 시행착오를 거쳐서 목표와 전략 그리고 추진장치가 구체화되었기 때문이며...(후략)"(황인정 외 1979: 2).

4 1970년 지방장관회의에서 박정희 대통령 지시 내용 중 "...(중략) 이 운동을 '새마을 가꾸기 운동'이라고 해도 좋을 것이다"(내무부, 1973, 『새마을운동-시작에서 오늘까지-』, p. 29)라는 운동에 대한 정의뿐만 아니라, 새마을운동 초기인 1971~72년 새마을사업의 내용을 통해서도 초기 새마을운동은 환경개선사업이었음을 확인할 수 있다.

5 (중략)... 3차 5개년 경제개발계획에는 빠져 있었던 농촌의 생활환경개선사업이 1970년 겨울철 농한기에 전국의 마을 단위별로 시멘트를 나누어줌으로써 새마을사업이라는 이름으로 시작되었다. 이것은 바로 박정희 대통령의 농촌근대화를 앞당기겠다는 강한 의지에서 시작된 非계획사업이었다(박진환 2005, 『한국경제 근대화와 새마을운동』, p. 98).

6 남근우, 한국의 새마을운동과 생활변화, 『일상과 문화』 Vol.5 (2018.3), p.157.

령 발언에서 새마을운동의 목표와 성격을 파악할 수 있으나, 운동의 운영체제 및 운동의 대상인 사업을 포괄하는 새마을운동에 대한 정의를 정확히 유추할 수는 없다.

2.1.2. 박진환 경제담당 특별보좌관: 농촌근대화 촉진 운동

박진환 교수는 박정희 전 대통령의 경제담당 특별보좌관으로 1970년 새마을운동의 태동 단계서부터 그 주역 중의 한 사람으로 참여하여 새마을운동 방식의 농촌개발이론을 체계화한 것으로 평가되고 있다(농수축산신문 2010. 10. 11.). 박진환(2005)은 특별보좌관으로 있던 당시에 대통령 연설문과 본인 경험을 회고하면서 한국경제 근대화를 개괄적으로 평가하고, 그 과정에서 농촌근대화와 새마을운동을 평가했다. 그는 새마을운동을 농촌근대화 운동이라고 직접적으로 정의하고 있지는 않으나, 새마을운동을 농촌근대화를 앞당긴 운동으로 평가했다(박진환 2005: 제5장). 농촌의 생활환경개선과 경제적 풍요를 농촌의 근대화로 인식하는 당시 풍조를 고려하면 박정희 전 대통령과 마찬가지로 그 역시 농촌 새마을운동을 농촌 잘 살기 운동으로 인식했다고 할 수 있다. 그는 새마을운동의 정의, 새마을사업의 범위를 정하지 않은 채 마을단위 시멘트 및 철골지원을 통한 생활환경개선사업(마을 주변 도로 개발, 마을 안길 넓히기, 마을회관 건립), 지붕 개량과 농촌의 연료대체사업, 식수공급 개선과 농촌의 보건진료소 사업, 마을전화 사업, 농업금융조합 발전과정 등을 통해 새마을사업을 평가하고 있다. 여기에서 눈에 띄는 점은 그가 새마을사업을 농촌의 생활인프라 구축사업으로 인식하고 있다는 점이다. 또한 그는 상기 2005년 저서에서 수자원 개발, 녹색혁명, 농어민 소득증대 특별사업을 새마을사업과 분리하여 논함으로써 농정과 새마을운동을 구분하고 있는데, 이 점 역시 여타 논자들과 다르다 하겠다. 그러나 그는 농정과 새마을운동을 완전히 별개의 것으로 구분하지는 않고, 농정에 있어 새마을사업의 역할[7] 에 대해서 언급하고 있다. 다만 그 역시 농촌 환경개선과 관련된 정부 각 부처의 대부분 사업들을 새마을사업으로 인식하고 있다는 점에서는 여러 기존 연구자들과 다르지 않다.

박정희 전 대통령과 그의 경제특보였던 박진환 교수의 새마을운동에 대한 이러한 정의는 보편적 개념으로 일반 대중에게 쉽게 받아들여질 수 있다는 장점이 있으나, 너무 추상적이어서 운동의 대

7 예를 들면 농업 기계화에 있어서 새마을사업으로 추진된 마을주변도로 개발사업의 역할 등(박진환 2005: 75).

상인 사업을 확정적으로 규정하기 어렵다는 한계가 있다. 이러한 정의에 따라 새마을운동을 정의할 경우 시대와 장소에 관계없이 주민의 삶을 개선시키는 모든 활동(주민 자발적 활동, 정부 사업 등)이 새마을사업의 대상이 되기 때문에 평가 대상을 특정해야 하는 새마을운동의 성과 평가 시에는 적합하지 않은 정의라 할 수 있다.

2.1.3. 한국대학교수새마을연구회: 잘 살기 국민운동

한국대학교수새마을연구회는 2010년『새마을운동 40년사』을 발간하였는데,[8] 새마을운동의 이념, 기본정신, 전개과정 등을 상세히 기술하고 있다. 대체적인 내용과 논조는 새마을운동에 대한 기존 정부문서나 새마을운동을 긍정적으로 평가하는 학자들과 크게 다르지 않다. 이 책에서 저자들은 새마을운동의 이념을 1) 잘 살기 운동(p. 5), 2) 새 생활운동(p. 10), 3) 생기(生氣)조장운동(p. 14)으로 파악하고 있다. 새 생활운동이라는 것은 일시적 운동이 아니라 일상생활 자체가 새마을운동이 되어야 한다는 취지로 파악되는데, 2)와 3)은 지나치게 추상적이며 새마을운동의 이념이라기보다는 저자가 생각하는 바람직한 새마을운동의 방향이라 할 수 있다. 이 책에서는 새마을운동에 대한 많은 논의가 있으나 새마을운동에 대한 명확한 정의는 없다. 다만 책의 제1장인 '새마을운동의 이념과 철학'의 전체적인 내용에서 공동체의식 함양, 집단주체, 잘 살기 운동이 많이 언급되고 있다는 점 등을 고려할 때, 새마을운동을 새마을정신(근면, 자조, 협동)에 기초한 교육, 그리고 그 교육을 바탕으로 한 마을단위의 잘 살기 운동으로 정의하고 있는 듯하다. 또한 저자는 제2장에서 "새마을운동은... 그 의미에서 포괄적이고, 다목적적인 국민운동이기 때문에 그 개념의 혼동을 일으킬 소지를 다분히 안고 있다.(p. 74)"로 언급하면서, 새마을운동이 국민들의 정치의식, 경제의식, 안보의식, 사회의식, 전통문화의식, 교육의식과 어떻게 연계되어 있고, 각 분야에 어떠한 영향을 미치는가를 논하고 있다. 한국대학교수새마을연구회(2010) 논조에 따르면 국민을 대상으로 정치, 경제, 안보, 사회, 문화, 교육 등 거의 모든 면을 새마을교육을 통해 (국가가) 가르치고 지도해, 전 국민이 국가시책에 적극 참여토록 하는 국민운동을 새마을운동으로 인식하고 있다.

---

8 한국대학교수새마을연구회는 새마을운동중앙회의 관련 단체로서 중앙회와 공동행사를 위해 연계협력하고 있다(새마을운동중앙회 홈페이지). 이 연구회는 대학 교수들을 중심으로 새마을운동에 대한 학술연구와 새마을운동 관련 정책자문 등을 주요 기능으로 하고 있다. 이 책의 서문에서 밝히고 있듯이 새마을운동중앙회의 도움을 받아 책이 출판되었다는 점을 고려할 때, 새마을운동 긍정론자들의 새마을운동에 대한 인식을 반영하고 있다고 할 수 있다.

새마을운동을 이렇게 정의하면 70년대 농촌지역 새마을운동은 당시 농촌 관련 거의 모든 국가사업이 새마을사업이 되어 순수한 농정사업과 새마을사업의 구분이 어려워진다. 또한 70년대 농촌 새마을운동 평가 역시 당시 농촌 관련 국가사업들에 대한 새마을운동의 영향 평가와 동일시해야 하는 상황이 된다. 이 경우 새마을운동 옹호론자들에게 있어 당시 긍정적으로 평가되는 농업 및 농촌 관련 거의 모든 측면이 새마을운동의 결과로 받아들여지듯이, 당시 부정적으로 평가되는 측면들 역시 모두 새마을운동의 결과가 되고 만다.

2.1.4. 새마을운동중앙협의회: 잘 살기 위한 자발적 공동체 활동

한국대학교수새마을연구회(2010)『새마을운동 40년사』, 농림부(1999)『한국농정 50년사』뿐만 아니라, 새마을운동중앙협의회(1990)『한국인과 새마을운동』등 많은 문헌에서 새마을운동 뿌리를 우리나라의 과거 전통에서 찾고 있다. 즉 오래전부터 자생적으로 이어온 계, 두레, 향약 등과 새마을운동을 연결시킴으로써 새마을운동이 과거의 전통을 승계한 것으로 이해하려고 한다(새마을운동중앙협의회 1990: 31).

또한 새마을운동중앙협의회(1990) 역시 여타 문헌에서와 마찬가지로 가난을 몰아내고 잘 살아보자는 운동으로 새마을운동을 정의하는데(새마을운동중앙협의회 1990: 45), 잘 살기 위해서는 먼저 근면, 자조, 협동 정신 등 개인의 자세가 무엇보다 중요하다고 강조한다.[9] 저자는 '새마을사업은 새마을운동의 외면이며, 새마을정신은 새마을운동의 내면'(새마을운동중앙협의회 1990: 15)이라고 주장하면서 새마을정신을 중시하였다. 그리고 저자는 새마을운동을 자기선용(근면), 자기통제(자조), 자기확대(협동)를 실천하는 과정으로 인식하면서 개인들의 자발성을 매우 강조한다. 이러한 논리라면 새마을운동을 정의하는 데 주민 개개인의 자발성, 사업의 협동 내지 공동화, 마을의 공동이익이 핵심적 요소가 된다. 또한 저자는 운동은 스스로 지니는 조직기능을 바탕으로 하는 것이 일반적이나 경우에 따라서는 주체와 대상만 있어도 운동은 펴 갈수 있다(새마을운동중앙협의회 1990: 44)고 주장한다. 일반인들이 '새마을운동'하면 새마을사업과 새마을조직(그리고 조직의 깃발, 노래)을 떠올리는 것과 달리 저자는 새마을운동에서 조직의 중요성을 크게 강조하지 않는다. 즉

9 저자는 근면·자조·협동은 예부터 늘 써 왔었던 용어로 받아들인다(새마을운동중앙협의회 1990: 17).

운동의 추진주체를 개인으로 인식한다. 새마을운동중앙협의회(1990)처럼, 새마을운동을 교육을 통한(즉 정신함양을 통한) 개인의 태도 개선, 자발성, 그리고 개인의 목표(잘 살기) 달성을 위한 공동실천에 집중하여 정의를 하게 되면, 70년대 새마을사업 중 비자발적이고 공동으로 추진되지 않은 많은 사업들은 새마을운동에서 제외되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 새마을운동이 80년대 이후 시들해진 이유를 설명하기도 어려워진다. 즉 새마을운동을 정의하는 데 운동의 추진조직과 조직구성원을 사업에 참여시키는 인센티브 시스템을 포함하지 않는다면, 80년대 새마을운동이 왜 시들해졌는가를 설명하기 어렵다. 이러한 점에서 개인의 태도와 마을단위 공동작업에 집중한 상기의 새마을운동의 정의는 많은 한계가 있다.

잘 살고자 하는 목표는 보편적으로 인간이면 누구나 추구하는 것이고, 근면, 자조, 협동이라는 것 역시 새마을운동 이전에도 많이 강조되었던 정신이며, 마을공동시설의 마을단위 공동작업 역시 오래 전부터 이루어져 왔다는 점을 고려할 때, 한국대학교수새마을연구회(2010)와 새마을운동중앙협의회(1990)의 정의에 따르면 새마을운동은 새로울 것이 없다. 다만 이 두 단체는 교육을 통한 새마을정신 함양을 크게 강조하고 있다. '잘 살기 운동'이라는 한국대학교수연구회와 새마을중앙협의회의 새마을운동에 대한 정의는 너무 추상적이고 포괄적이어서 70년대와 80년대 새마을운동 실체를 제대로 담아내는 데 한계가 많다.

2.2. 지역사회개발운동 또는 농촌 · 농업개발정책으로서 새마을운동

2.2.1. 사회운동 또는 지역사회개발운동

70년 당시 농촌 및 농업정책 수립에 기여를 하고, 70년대 새마을운동에 대한 평가를 담당했던 한국농촌경제연구원 보고서에 나타난 새마을운동의 정의 및 새마을사업에 대해 살펴보면 다음과 같다. 김동희 외(1975)는 "새마을운동은 일반적으로 지역사회주민의 자발적인 노력에 의하여 보다 합리적인 생활태도와 새로운 가치관을 갖추고 보다 좋은 경제적 사회적 및 문화적 생활환경을 이룩코자 하는 민간주도의 지역사회개발운동이라 할 수 있는 바...(이후 생략)"로 정의했다(김동희 외 1975: 21-22). 그들은 새마을운동을 주민들로 하여금 합리적인 생활태도와 가치관을 정립하게 하고 경제 및 사회문화적으로 보다 잘 살게 만드는 지역사회개발운동이라고 정의하고 있다고 할 수

있다. 그들의 정의에서 두드러진 특징은 주민의 자발성, 민간 주도를 강조하고 있다는 점이다.

그러나 이는 여러 이전 연구들에서 밝혀졌듯이 정부 주도의 당시 새마을운동 전개 상황과 거리가 먼 것이다. 그 정의에 따르면 자발성이란 측면에서 70년대 이전부터 추진된 농촌의 자발적 농촌개발운동, 그리고 지역개발이란 측면에서 농정 등 70년대 농촌개발 관련 거의 모든 사업이 새마을사업에 포함된다. 한편 그들의 정의에서처럼 주민의 자발성 및 민간 주도 측면을 강조하면 70년대 당시 새마을사업으로 분류되어 추진된 정부 주도의 많은 사업들은 새마을사업에서 배제되어야 한다. 뿐만 아니라 일반적으로 지역사회개발운동은 정교하게 다듬어진 이론적 틀을 가지고 거기에 맞추어 사업을 전개해나간다는 점에서 새마을운동은 일반적인 지역사회개발정책과 다르게 출발했다(황인정 외 1979: 16). 이러한 점에서 김동희 외(1975)가 초기 새마을운동을 지역사회개발운동이라고 정의한 것은 무리가 있어 보인다.

황인정 외(1979)는 70년대 한국의 농촌개발에 새마을운동이 미친 효과를 집중 분석하였다. 그들은 해당 주제에 대한 연구에 앞서 우선 분석 대상인 새마을운동에 대한 규정 및 정의를 시도하였다. 새마을운동이 처음부터 공식적인 또는 이론적인 준거(framework) 없이 시작되었으며 사업을 전개하는 과정에서 개념이 형성되었고(황인정 외 1979: 16), 사업 내용 또한 경제개발뿐만 아니라, 사회개발, 정신계발 등이 포함된 다목적 사업이었던 관계로 농촌 새마을운동의 개념을 한마디로 규정하기 어렵다는 점을 인정하나, 연구를 위해서는 연구 범위를 한정하는 것이 불가피하다며 조건적(操件的)이고 추상적 정의를 시도하였다. 즉 황인정 외(1979)는 새마을운동을 “추상적인 수준에서 이미 합의된 목표들을 실현하기 위하여 특유의 과정을 통해 비교적 광범위한 일련의 사업들로 구성된 프로그램이 통합되어 있는 사회운동(social movement)”으로 정의하였다(황인정 외 1979: 5). 사회운동이 장기적이고 기본적인 변화를 달성하기 위한 조직적인 활동이며 이를 통하여 과거에는 없었던 새로운 사회이념과 사회가치를 구현하는 개혁적 노력이라면 농촌 새마을운동도 사회운동으로 볼 수 있다는 것이다(황인정 외 1979: 23).

한편 황인정 외(1979)는 상기 정의에 관계없이 70년대 ‘새마을’이라는 이름으로 정부에 의해 추진된 모든 사업을 대상으로 새마을운동 성과를 평가했다. 새마을운동을 그들처럼 파악할 경우, 이전부터 농정으로 추진되었던 대부분 사업들이 새마을사업에 포함되었던 당시의 상황을 고려하면 70년대 농정과 새마을운동을 구분할 수 없게 되며, 새마을운동을 당시 농정과 동일시해야 하는 상황에 직면하게 된다. 실제로 그들은 70년대 새마을운동을 평가하는 과정에서 당시 전체적인 농촌

개발을 농정에 의한 것과 새마을운동에 의한 것으로 분리하여 분석하지 못하고, 새마을운동을 농촌개발 자체로 보고 당시 농촌의 변화를 새마을운동에 의한 변화로 인식하는 경향을 보였다. 예를 들면 그들은 새마을운동의 경제적 효과분석 일환으로 도농 간 소득격차를 비교하면서, 74년 이후 농가소득이 도시근로자소득을 상회하기 시작했는데 그 과정에서 새마을운동이 크게 이바지했다고 평가하였다(황인정 외 1979: 224). 즉 그들은 그 요인을 새마을운동에 의한 것과 일반적인 농정(수매 및 고미가정책 등)에 의한 것으로 구분하여 분석하지 않은 채 당시 농촌의 소득 개선을 새마을운동 결과로 인식하였다.

반성환(1977)[10] 은 농촌 새마을운동을 농가소득과 농촌생활환경을 개선하려는 여러 가지 사업들이 포함된 농촌개발프로그램으로 정의한다. 그는 새마을운동을 물리적, 행정적, 그리고 심리적 자원을 도시부문으로부터 농촌부문으로 재분배함으로써 농가소득을 높이고 농촌주민의 생활환경을 개선하려는 여러 가지 사업들(projects)이 포함된 농촌개발 프로그램(a set of programmes)으로 정의한다(황인정 외 1979: 23 재인용). 그의 정의에 따르면 농촌 새마을운동은 황인정 외(1979)와 마찬가지로 당시 농촌에서 이루어진 거의 모든 사업을 포함하게 된다. 뿐만 아니라 새마을운동을 시대별로 구분하지 않음으로 해서, 80년대 새마을사업 목록에서 배제되었으나 농정 차원에서 60~80년대 진행되었던 소득증대사업 등도 여전히 80년대 새마을운동의 사업이 되는 모순이 발생한다.

정갑진[11] 은 “새마을운동은 가난에 찌든 과거와의 단절과 새로운 국가건설의 비전인 국가근대화를 향한 박정희 정부의 정치사상적 실천이었다. 즉, ‘자주국방, 자립경제’라는 통치 철학의 구현이라고 할 수 있다”고 주장했다(정갑진 2009: 17). 또한 그는 새마을운동을 지역사회개발운동이고 의식개혁운동이라고 주장한다. 구체적으로 살펴보면 “새마을운동이 추구하는 이념과 궁극적 목표는 ‘잘 살기 운동’으로 요약되지만 그 본질적인 성격은 애향심을 기초로 한 ‘지역사회개발운동’이며, 관행과 생활태도부터 바꾸자는 ‘의식개혁운동’이요, 시대적 국가과제를 해결해 나가자는 ‘국민운동’이라고 주장했다(정갑진 2009: 25).” 이외에도 그의 글에 나타난 흥미로운 점은 새마을운동을 시대별로 분리하여 정의하고 있다는 것이다. 즉 새마을운동을 3기로 구분하였는데 초기는 지역사회개발운동, 중기는 국민정신운동, 최근에는 자원봉사운동이라고 규정하면서 이러한 세 가지 성격은 새마을운동의 정체성을 뜻하는 핵심요소들이라고 주장했다.

---

10 Ban, Sung Hwan. 1977. *Saemaul Undong, Korea Development Institute.*

11 정갑진. 2009.『1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용』. 한국개발연구원.

2.2.2. 농촌·농업개발정책

박섭·이행(1997)은 새마을운동에 대해 명시적으로 정의하고 있지 않다. 다만 그들의 논의 전개 과정을 보았을 때 70년대 농촌 새마을운동을 정부 주도의 경제사회개발정책 차원에서 이해하고 있다. 이렇게 되면 70년대 농촌 새마을사업에는 당시 농촌지역을 대상으로 정부에 의해서 추진된 대부분 사업이 포함된다. 이러한 정의에 의하면 앞의 기존 연구들에서와 마찬가지로 새마을사업은 농촌 및 농업정책과 구분이 어려워져 당시 농촌 및 농업정책 성과와 새마을운동 성과를 구분할 수 없게 된다.

임수환(1997)은 "새마을운동은 1970년대 통일미 보급과 고미가정책을 통한 국가 주도적 농업개발정책에 농민의 참여를 고취시키고, (중략)...정부는 전통적 마을(자연부락)을 단위로 하여 마을간의 경쟁심을 이용하여 농민들을 동원했다. 농민들이 마을에 선별적으로 배분되는 정부지원금을 따내기 위하여 경쟁적으로 정부가 제시하는 새마을사업을 벌인 결과, 농촌마을의 복리시설이 빠른 속도로 향상되었고, 이것은 농촌전래의 가난이 벗겨지는 모습으로 농민이나 도시민 모두에게 인상적 변화로 감지되었다."고 주장한다(임수환 1997: 115-116). 그는 새마을운동을 70년대 당시 농업개발정책 선상에서 정의하고 있다. 그가 새마을운동을 명시적으로 정의하고 있지 않지만, 그의 논조에 따르면 그는 70년대 새마을운동은 박정희 전 대통령이 정권에 대한 농촌의 지지를 견인하기 위해 추진한 여러 농업개발정책에 농민의 참여를 독려한 운동이며, 또한 선별적 및 차별적 지원을 통해 농촌의 복리시설을 향상시킨 운동으로 이해하고 있다. 그의 논리에 따르면 새마을운동은 농업개발정책의 일환이었으나, 농업개발정책이 바로 새마을운동은 아니다. 그는 70년대 미곡의 자급자족과 도농 간 가계소득 균형은 통일볍씨 개발보급, 농협을 통한 농업자금대출 확대, 대규모농업개발사업(댐공사 및 관개수로 공사 등), 농업기계화, 수매량 확대 및 수매가 인상 등 농업개발정책에 의해 달성되었으며, 새마을운동은 그러한 정책에 농민을 참여시킨 운동으로 보고 있다. 그는 농촌새마을운동을 사회운동이나 지역사회개발사업 자체라기보다는 정부의 농촌개발정책을 수행하는 도구로 이해하고 있다. 그는 70년대 농업 및 농촌의 거의 모든 변화를 새마을운동과 연계시키는 기존 연구들과 달리 농업개발정책과 새마을운동을 구분하고 있다. 또한 그는 70년대 자연부락 단위의 새마을운동을 현대적인 지역개발사업과 구분하며, 그러한 성격상 한계로 인해 마을단위 새마을운동은 국가적 농업정책에 대한 농민의 영향력을 증진시키는 데 기여하지 못했다고 평가했다. 즉

그는 새마을운동을 통해 국가와 농가가 상호영향을 주고받은 것이 아니라 농가에 대한 국가의 일방적 영향이 발생했다고 보고 있다.

한편 Ahn and Boyer(1984), Park(2009), 그리고 Douglass(2013) 역시 새마을운동을 농촌개발정책의 연장선에서 이해하고 있다. 특히 Douglass(2013)는 새마을운동의 주요 구성 요소로 녹색혁명(Green Revolution)을 포함시키고 있으며, 'Saemaul Green Revolution Movement(Douglass 2013: 7)'라는 용어를 사용하고 있다. 그는 새마을운동이 여타 다른 국가의 농촌개발정책에서는 발견되지 않는 독특한 점이 있다는 점에 주목하면서도, 70년대 당시 농촌개발 관련 전통적인 접근들과 궤를 같이 했다고 보았다. 그는 당시 한국의 국가개발정책에 있어 증산을 통한 식량자급이 절실한 상황에서, 녹색혁명을 새마을운동의 한 구성으로 수용하고 저리 자금 공급 등을 통해 농민을 참여시켰는데 이를 새마을운동의 성공적인 측면으로 평가하였다(Douglass 2013: 7-8). 그는 당시 농정의 핵심이었던 녹색혁명(식량증산)을 새마을운동의 주요한 축으로 포함시키고 있는데, 이는 그가 새마을운동을 농정의 일환으로 파악하고 있거나 적어도 농정 추진 시 정부와 농가를 연결하는 매개로서 이해하고 있음을 보여준다.

2.3. 국민동원운동으로서 새마을운동

2.3.1. 국가 주도의 농촌근대화 프로젝트

김홍순(2000)은 70년대 새마을운동을 정부 주도의 농촌 근대화프로젝트로 정의한다. 또한 그는 새마을운동을 형식적인 참여와 실질적인 동원에 기초한 농촌지역 자원 동원을 통한 획일적인 지역사회개발운동으로 규정하기도 한다. 그는 지역사회개발사업은 지역주민들이 자신들의 당면 욕구에 기반하여 스스로의 노력에 의해 지역의 경제적·물리적·사회적·문화적 수준을 향상시키는 사업으로 정의하고, 정부의 역할은 단지 이를 보조하는 기능으로 한정지었다(김홍순 2000: 28). 그러나 당시 새마을운동은 농촌과 농민을 사업 추진의 주체가 아닌 변화의 대상으로 파악했으며, 새마을운동 과정에서 주민의 참여 역시 자발적이기보다는 관에 의한 강제적이었다고 그는 평가했다. 지역사회개발사업에 대한 그의 정의와 새마을운동 성격에 대한 그의 인식에 따르면 70년대 새마을운동은 엄밀한 의미에서 자발성을 강조하는 지역사회개발사업이라고 할 수 없다.

2.3.2. 농촌근대화를 위한 강압적 대중동원 메커니즘

김영미(2009)는『그들의 새마을운동』에서 새마을운동을 계, 두레, 향약뿐만 아니라, 일제하에서 강제적으로 추진된 1930년대 농촌진흥운동, 그리고 1950년대 자생적 및 자발적으로 발생한 농촌계몽운동의 연장선에서 이해한다. 그리고 70년대 농촌 새마을운동은 1950년대부터 자생적 및 자발적으로 일어난 농촌개발운동 및 운동가를 국가사업화 하고 국가조직으로 흡수한 것으로 이해한다. 또한 김영미(2009)는 농림부 자료(『한국농정 50년사』, 1999)에서와 마찬가지로 새마을운동을 농촌지역개발이라는 농정 차원에서 이해하고 있다. 농림부(1999)는 새마을운동을 일제하 농촌진흥운동, 그리고 2차대전 이후 개발도상국의 농촌지역 개발을 위해 UN과 ICA에서 채택한 농촌개발모형을 모델로 한 것[12] 이라 밝히고 있다(농림부 1999: 2066). 즉 김영미(2009)와 농림부(1999)는 70년대 새마을운동을 정부에 의한 지역개발운동 측면에서 바라보고 있다.

농민들과의 인터뷰 등을 토대로 김영미(2009)는 새마을운동을 국가에 의해서 기획되고 추진된 잘 살기 운동, 또는 농촌근대화운동이며, 국가에 의해 지도된 강압적 대중 동원 메커니즘(김영미 2009: 333, 337)으로 정의한다. 이 정의에 따르면 농가를 잘 살게 하는 것과 관련된 환경개선 및 소득증대 정책 등 70년대 농업 및 농촌 관련 대부분의 정책이 새마을운동이 되고, 정부의 순수한 농정사업도 새마을사업이 된다. 왜냐하면 정부의 농업 및 농촌정책이라는 것이 기본적으로 농가 소득증대와 복리증진을 목적으로 하는 것은 너무나 당연하기 때문이다. 김영미(2009)는 새마을운동을 농촌근대화와 대중 동원의 성공적인 사례(김영미 2009: 337)로 인식하고 있으며, 특히 새마을운동을 거치면서 환경이 크게 개선된 것을 인정한다. 다만 그러한 성과를 가져온 새마을운동은 강제성을 기본 동력으로 하고 있으며, 그것은 자발성과 능동성을 능가했고(김영미 2009: 337), 개별농가가 아닌 마을단위를 추진 주체로 함으로써 마을공동체를 통한 집단적 참여를 이끌어낼 수 있었다고 평가한다. 또한 그는 일제 강점기와 한국전쟁 과정에서의 국가에 의한 강제 동원 경험이 농가들로 하여금 국가시책인 새마을운동에 쉽게 순응하도록 작용했다고 보았다. 또한 그는 50년대부터 일어난 자생적 농촌개발운동과 운동가들이 존재하고 있었다는 점 그리고 TV 등 대충매체를 통한 국가시책으로서의 새마을운동 홍보로 농민들의 긍지와 자존감을 이끌어낸 것도 농가의 새마을운동 참여

12 한국정부는 1958년에 지역사회개발운동을 국가사업으로 채택하였다.

를 이끌어 내는데 기여했다고 파악했다. 특히 새마을운동은 부녀 동원에 대단히 성공적이었는데, 이는 부녀회 활동이 그들을 억압하고 있던 가부장제로부터 벗어나는 탈출구 역할을 했기 때문이라 주장했다(김영미 2009: 208).

농촌근대화를 농촌의 생활환경개선과 경제적 풍요로 정의한다면, 김영미(2009)의 새마을운동에 대한 정의는 70년대에 국가에 의해 기획되고 추진된 농촌근대화를 위한 강압적 대중 동원 메커니즘이라 할 수 있다. 이렇게 정의할 경우, 70년대 새마을운동의 목표, 운동대상인 사업, 그리고 추진주체와 추진방식을 포괄한다는 의미에서 그의 정의는 앞의 논자들에 비해 70년대 농촌 새마을운동의 내용을 보다 잘 표현하고 있다. 다만 그의 정의에 따르면, 80년대 새마을운동은 제대로 표현될 수 없게 된다. 왜냐하면 80년대에도 군사정권하에서 정부정책 차원에서 국가 주도로 생활환경개선 및 소득증대사업이 주민참여로 추진되었으나, 그러한 사업 중 많은 사업들이 당시 새마을사업에는 포함되지 않았기 때문이다.

2.3.3. 농촌의 인적 및 물적 자원 총동원 정책

이환병(2017)은 “1970년대 새마을운동은 1960~70년대 근대화 정책의 경로 속에서 농촌의 인적 및 물적 자원을 총동원하는 정책이었다”고 정의한다(이환병 2017: 19). 그는 새마을운동 정의를 시대별로 구분하고 있다는 점에서 여타 연구자들과 분명한 차이를 보고 있다. 그는 명시적으로 밝히고 있지는 않지만 새마을운동을 시대별로 구분하여 정의할 필요가 있음을 시사하고 있다. 이는 정갑진(2009)이 새마을운동을 시대별로 정의하고 있는 것과 같다.

또한 이환병(2017)은 새마을운동 옹호론자들과 달리 새마을운동을 농촌 주민들의 자발적인 운동이 아니라 정부의 정책이었음을 분명히 하고 있다. 그는 새마을운동 이후 나타난 농촌의 급속한 붕괴, 농민들의 지위 하락, 농업의 위상 추락 등을 이유로, 1970년대 새마을운동을 성공한 농촌 근대화 정책이라는 기존 평가에 문제가 많음을 지적하였다. 일반적으로 대중들은 70년대 새마을운동에 의해서 1960년대 농촌의 빈곤, 나태, 냉소적인 태도가 일소되고, 근면·자조·협동하는 농민과 발전지향적인 농민이 탄생했다고 인식하고 있는데, 그러한 논리는 70년대 이후 농촌의 붕괴를 설명하지 못한다는 점에서도 문제가 있음을 그는 지적한다(이환병 2017: 20). 또한 그는 1960년대 가난했던 농촌이 1970년대 새마을운동을 통해 잘 살게 되었다는 인식은 수정될 필요가 있으며, 그러한

인식의 변화는 1970년대 농촌 및 농민의 변화를 1960년대 연장선에서 이해할 때 가능하다고 주장한다. 1970년대 새마을운동이 시작되기 이전인 1960년대에 농촌에는 이미 성장하는 농민, 협동사업을 전개하는 마을이 존재했다는 것이다. 즉 1970년대 농촌 및 농민의 변화를 모두 1970년대 새마을운동에 의한 것으로 이해해서는 안 된다는 것이다. 이러한 그의 주장은 위에서 살펴본 김영미(2009)와 일맥상통한다 할 수 있다.

특히 이환병(2017)은 1970년대 농촌에서 일어난 모든 변화를 새마을운동과 연결하여 설명하는 경우가 대부분이라며, 이는 새마을운동과 정부의 각종 농업정책을 구별하지 못한 데 기인한 것으로 보고 있다. 그는 새마을운동 연구에 있어서 가장 혼란스럽고 어려운 일은 새마을운동과 농업정책을 구별하는 것이라고 주장하고 있다(이환병 2017: 35). 이는 70년대 새마을운동 시작 이전부터 농업정책 차원에서 추진되어 왔던 대부분의 농촌 및 농민정책 사업이 70년대 새마을사업으로 분류되는 등 새마을사업 범위가 크게 확대된 데 기인한 것으로 보인다.

이환병(2017)은 새마을운동을 협의의 새마을운동과 광의의 새마을운동으로 구분한다. 협의의 새마을운동은 환경개선사업 및 마을공동기금조성과 같이 마을 주민이 협동적인 노동을 통해 각종 사업을 전개하는 것으로 정의한다. 그리고 광의의 새마을운동은 1972년 전후 정부의 모든 부서가 동원되어 추진한 소득증대, 각종 복지정책, 정신개발 등 새마을 이름으로 추진된 모든 사업을 포괄한다(이환병 2017: 35).

2.3.4. 정치적 목적 달성을 위한 국민동원운동

박진도·한도현(1999)은 “새마을운동이란 국가 최고 지도자가 자신의 정치 목적 혹은 이념을 달성하기 위해 행정 조직을 이용하여 국민을 동원한 운동”(박진도·한도현 1999: 39)이라고 주장한다. 그들은 새마을운동의 그러한 동원적 성격으로 인해 농민은 자조하지 못하고 정부에 더욱 의존하게 되어 이후 정부정책도 실패하게 되는 원인이 되었다고 평가했다. 또한 고원(2006)은 “농촌 새마을운동은 농민을 합리적 생활규율로 무장된 근대적 공적 주체(국민)로 호명하는 프로젝트로 추진되었다고 주장한다(고원 2006: 198). ‘국민’으로서의 호명은 집단주의 윤리에 입각한 ‘국가’를 통해 이루어졌는데, 이때 국가는 사적 이익들의 상위에 선 공적 표상이자 농촌·농민의 보호자로 제시되었다(고원 2006: 199). 그는 박정희 전 대통령이 새마을운동을 통해 강제와 동의를 어떻게 결합시켜 농

민들을 동원해냈으며, 나아가 권력자원으로 만들고자 했는지를 분석하였다. 박진도·한도현(1999)과 고원(2006)은 새마을운동을 박정희 전 대통령이 농촌의 정치적 지지를 얻어내기 위해 추진한 국민동원운동으로 규정하고 있다. 그러나 이들은 새마을운동과 농정 관계에 대해서는 분석하지 못하고 있다. 이는 그들이 새마을운동을 국가에 의한 국민 동원 프로젝트라는 정치적 측면에서만 분석했지 새마을운동의 사업 내용 및 그 성과에 대한 평가를 분석 대상으로 삼지 않았기 때문이다.

지금까지 살펴본 기존 연구자들의 새마을운동에 대한 정의를 유형별로 살펴보면, 크게 네 가지 유형으로 구별할 수 있다. 첫째는 자발적인 지역사회개발운동(김동희 1975; 반성환 1977; 황인정 1979; 정갑진 2009)이다. 둘째는 정부 주도의 지역개발정책(박섭·이행 1997; 임수환 1997)이다. 이 두 경우는 새마을운동을 지역개발 관련 사업 중심으로 이해한다. 즉 농촌 생활환경을 개선하고 소득증대를 위한 사업들의 수행을 새마을운동으로 인식한다. 셋째는 새마을운동을 국민동원운동으로 정의(박진도·한도현 1999; 고원 2006)하는 것이다. 이는 새마을사업에 집중하기보다는 정권 지지를 위한 국민 동원 시스템으로서 새마을운동을 인식한다. 넷째는 새마을운동을 지역개발정책 추진을 위한 정부 주도의 국민동원운동으로 정의하는 것이다(김흥순 2000; 김영미 2009; 이환병 2017). 이는 두 번째와 세 번째 유형을 종합한 것으로 새마을운동을 국민 동원 시스템으로 인식하되 그 운동의 목적 및 대상 사업을 농촌지역개발 및 지역사회개발사업으로 특정한다.

위에서 보았듯이 새마을운동을 자발적인 참여운동으로 볼 것인가, 아니면 강제적 또는 압박에 따른 암묵적 참여운동으로 볼 것인가에 따라서도 정의가 달라진다. 이에 대해서는 연구자에 따라 견해가 갈리기는 하지만 새마을운동을 추진했던 정부가 생산한 문건에서도 주민이 아닌 정부 주도를 인정하고 있다는 점, 그리고 지역사회개발운동은 주민들의 자발성을 전제로 하고 있다는 점에서 새마을운동을 지역사회개발운동으로 정의하는 데도 무리가 있어 보인다. 또한 새마을운동이 정권입장에서 정치적 목적의 국민 동원적 측면이 강했던 것은 사실이나 그렇다고 농촌 지역개발이라는 경제·사회적 측면에서의 새마을사업 내용을 간과할 수는 없다.

위의 새마을운동 정의에 대한 유형 중 어떤 것을 채택할 것인가는 어떤 것이 실제 새마을운동의 성격과 새마을사업을 잘 반영하는가에 달려 있다. 새마을운동의 성격과 사업은 시대와 지역(농촌과 도시)에 따라 크게 달라졌다는 점을 고려할 때 새마을운동에 대한 정의 역시 시대와 지역별로 달리해야 할 것이다. 상기 기존 연구자들의 새마을운동에 대한 정의는 새마을운동의 특정한 측면들을 나름 잘 반영하고 있으나, 시대별 및 지역별 새마을운동의 성격과 새마을사업을 포괄하기에는 많은

한계가 있는 것도 사실이다.

이러한 점을 고려하여 본 연구는 시대별 및 지역별 새마을운동의 성격과 사업 내용을 포괄할 수 있도록 새마을운동을 시대별 및 지역별로 국한해서 재정의 할 필요가 있다고 판단한다. 특히 앞의 기존 연구들에서 보았듯이 70년대 새마을운동의 사업들은 (80년대와 달리) 농정과 매우 밀접한 관계가 있었다는 점(<표 1>, <표 2> 참조)을 반영하여 본 연구는 70년대 새마을운동을 당시 농정과 연결하여 정의할 필요가 있다고 본다.

표 1. 새마을운동의 연도별 전개 방향 및 중점 사업: 70년대

연도	목표 및 전개 방향	중점 사업
1971	새마을정신(근면, 자조, 협동) 확정, 새마을가꾸기, 주민소득증대, 정신개발지향	10대 가꾸기 예시 사업: 마을진입로, 소하천 살리기, 공동우물, 공동빨래터, 퇴비장 설치, 마을 식수 등
1972	새마을사업을 국가최우선사업으로 명시	새마을가꾸기
1973	모든 국토의 작업장화, 모든 일손의 생산화, 모든 농민의 기술화, 마을단위 소득사업	기초마을: 환경개선(시멘트, 철근 지원), 자조마을: 노임소득사업, 자립마을: 소득사업, 문화복지사업, 새마을지도과 신설(관리 및 지원체제 구축)
1974	기본방향: 주민총의 자율실천, 새마을소득증대 직결 추진, 새역사창조 역군 양성 및 국민의상재정립, 도시새마을운동: 도시민의 공동참여	새마을가꾸기, 소득증대(농특 → 새마을소득증대특별사업), 새마을교육, 도시새마을운동
1975	3대운동: 새마을증산운동, 새마을근검운동, 새마을인보운동 4대시책: 새마을소득증대사업, 새마을노임사업, 새마을국민교육, 도시새마을운동	관리 및 지원체 강화: 군단위 새마을담당 부군수제 신설, 새마을운동중앙협의회 구성 부처 확대(15부처에서 22부처), 시도단위 민간단체 새마을운동협의회 구성
1976	3대운동: 上同, 4대사업: 소득증대, 국토 가꾸기, 도시새마을, 국민교육지속 확대	민간단체 새마을운동 중앙협의회: 반상회(주민총회) 실시
1977~79	농촌: 소득증대, 문화 및 복지시설 확충, 도시: 물자절약, 생산성 향상, 노사관계 건전화	농촌: 축산과 특용작물 재배장려, 새마을공장 건설, 취락구조 개선 및 문화주택 건립, 도시: 골목길 포장, 내 집 앞 내가 쓸기, 질서 지키기, 생산성 제고, 물자절약, 노사 간 공동체의식 함양

자료: 한국대학교수새마을연구회(2010).『새마을운동 40년사』.

표 2. 새마을운동의 연도별 전개 방향 및 중점 사업(계속): 80년대

연도	목표 및 전개 방향	중점 사업
1981	**목표:** 민주복지사회 건설, 정의사회구현의 원동력 **방향:** 국민화합운동, 국민교육운동, 건전생활운동, 사랑의 운동	국민화합운동: 사회체육활동행사 등 국민교육운동: 새마을현지교육, 새마을지도자 해외연수, 대학생새마을교육, 새마을연수교육 건전생활 및 인보운동: 소비절약, 질서 지키기, 이웃돕기, 유아원지원, 경로사상고위실천운동
1982	**기본목표:** 국가위기극복 국민조직운동, 국민정신개혁운동 등 **기본방침:** 자율적 국민운동, 국민의식 함양 및 정신개혁, 국가발전주도체로서 조직화	새마을지도자육성: 해외연수, 지도자수련대회, 지도자의료수혜 확대, 지도자자녀장학금 조성 새마을국민교육: 교육시설 확충, 합숙교육 건전생활 및 인보운동: 절약 및 저축운동, 독서운동, 이웃돕기
1983	**기본목표:** 국민정신운동, 복지균형운동 등 **추진방침:** 주인정신, 질서, 근검 등	새마을국민교육 확산: 연수원 연수 도시새마을운동: 1직장1시범사업, 반상회 통한 국민운동, 청결 및 질서운동, 국민식생활 개선 건전생활실천운동: 새마을알뜰시장, 합동결혼식, 폐품수집소 운영, 소비절약교육, 불우이웃돕기국민독서운동
1984	**목표:** 국력신장운동으로 발전, 선진조국창조 주도 **시책방향:** 새마을국민정신교육강화, 도시새마을운동 활력화, 농어촌새마을운동의 효율적추진, 학교새마을운동강화, 새마을광역사업추진 확대, 건전생활실천운동	새마을국민정신교육: 합숙훈련 등 도시화새마을운동: 도시공간원예교육, 방범봉사대 운영, 공장새마을운동 지방순회교육 농촌 새마을운동: 소득증대사업의 확대 및 교육(지역특색사업, 화훼기술 육성을 위한 우수공고 지원, 농어민 후계자정신교육, 영농기술교육 건전생활실천: 소비절약, 식생활개선사업, 가족계획사업교육, 합동결혼식, 이웃돕기
1985	**방향:** 국력신장의 가속화, 선진조국창조주도 **역점시책:** 국민정신교육확대, 농어촌소득증대와 문화환경조성, 도시새마을운동의 효율적추진, 올림픽새마을운동 본격화, 노사협조증진과 생산성 향상, 청소년지도육성강화, 독서생활화, 새마을금고육성 및 지도	새마을국민교육: 합숙교육 등 농어촌소득증대·문화환경: 영농기술교육, 우수농고생교육, 농어민후계자교육, 새마을소득특별지원금마을지도자교육, 농어촌복지환경(새마을회관활용 제고, 빈농약병 및 폐비닐수거) 도시새마을운동: 사회지도층초청간담회, 건전생활실천운동(소비절약, 저축, 방범봉사대 등) 올림픽새마을운동: 친절·예의·질서·정칙·청결운동교육 부녀새마을운동: 가정주부교양교육, 근검절약(폐품수집소 운영, 알뜰시장 개설), 식생활개선 노사협조증진·생산성향상: 공장새마을교육강화

자료: 새마을운동중앙회(2010). 『새마을운동 40년사』(자료집).

3. 새마을운동의 재정의 및 함의

3.1. 새마을운동과 농정 관계

1972년부터 1979년까지 정부가 설정한 새마을운동의 목표와 전개방향, 그리고 중점사업을 살펴보면(<표 1>, <표 2> 참조), 70년대 농촌 새마을운동은 '정신교육을 통해 농가에 새마을이념(근면, 자조, 협동)을 함양시킴으로써, 농촌을 잘 살게 하자는 운동'으로 이해할 수 있다. 새마을운동을 이렇게 정의하면 잘 살기의 핵심인 생활환경과 소득증대에 관련된 거의 모든 기존 사업(1970년 이전부터 시작된 생산기반조상사업 등)이 새마을사업에 포함되어야 한다. 실제 70년대 정부가 새마을운동이라고 명명한 사업들에는 농촌생활환경, 소득증대, 그리고 생산기반조성과 관련된 기존 정부 사업들이 거의 모두 포함되었다.[13] 그리고 그러한 사업들은 농촌과 농업 관련 정부 정책의 대부분을 차지했다. 이러한 맥락에서 70년대 농촌 새마을운동은 사업 내용만을 놓고 볼 때 이전 농촌 및 농업정책에 비해 특별히 새로운 것은 많지 않았다. 즉 70년대 농촌 새마을운동은 당시 정부의 농정[14] 수행 운동이었다 할 수 있다.

'잘 살기'라는 목표는 시대와 지역에 관계없는 너무나 보편적이고, 이전부터 추구되었던 것이다. 앞에서 보았듯이 '근면, 자조, 협동'이라는 새마을정신 또는 이념 역시 새마을운동을 통해서 새로 만들어진 것이 아니라 이전부터 강조되어온 덕목이었다(새마을운동중앙협의회 1990: 17). 새마을사업의 내용은 대부분 새마을운동 이전시대부터 시행되어온 농정 사업들이었거나 시대에 맞게 변형된 농정사업들이었다(<부표 1>~<부표 3> 참조). 그리고 마을단위 공동작업 역시 우리 선조들이 대동계, 울력 등을 통해서 해왔던 방식이다. 그렇다면 70년대 새마을운동에서 새로운 것은 사업을

---

13 일부 연구자는 당시 정부가 새마을운동의 성과로 주장한 것의 주요한 부분은 생활환경정비와 관련된 것들이며 소득증대와 관련된 것들은 부수적인 것이었다는 의견을 제시하며, 새마을운동의 핵심을 생활환경개선으로 파악하기도 한다. 그러나 이러한 견해는 소득증대를 무엇보다 강조했던 박정희 전 대통령 발언, 새마을사업 예산 중 소득증대사업의 높은 비중, 70년대 내무부의 새마을운동 평가 문건(『새마을운동-시작에서 오늘까지-』)에서의 소득증대 부문 강조 등을 고려할 때 객관적 사실과 거리가 있어 보인다.

14 논자에 따라 농정에 대한 정의가 다를 수 있다. 좁게는 농림부의 정책으로 정의할 수도 있고, 넓게는 농촌과 농업과 관련된 범정부차원의 정책으로 정의할 수도 있다. 본 연구에서는 농정을 광의의 농정으로 정의하되, 농림부나 유관기관(농협중앙회)의 공식문건(한국농정 50년사, 한국농정 20년사)에서 농정으로 분류한 정책들을 농정이라 칭하고 있다(<부표 3> 참조). 농림부나 유관기관에서 농정으로 분류한 농정 사업들이란 농업과 농촌발전을 위해 기존부터 정부가 수행해왔고, 수행해야 할 사업들일 것이다.

추진할 조직과 마을주민을 사업에 참여시킬 수 있는 수단(행정조직을 통한 암묵적 강제와 예산을 이용한 유인책)만 남게 된다. 새마을운동 추진을 위한 행정조직(새마을담당 부서 및 담당공무원)과 마을 내 조직(리동 개발위원회 및 새마을지도자)은 새로 만들어진 것이라 할 수 있으나, 엄밀하게 말하면 마을 내 조직은 새마을운동 이전부터 여러 마을에서 자생적으로 조직되어 있기도 했다(농촌계몽대, 애향청년회 등)는 점에서 완전히 새로운 것이라 할 수는 없다.[15] 즉 70년대 새마을운동은 이전부터 존재하던 이념, 농정사업, 마을공동 작업방식, 농촌 내 자발적 농촌개발운동을 국가가 유기적으로 연계시키고 새마을운동조직과 국가예산을 이용하여 전국적으로 농가를 농정에 동원한 것이라 할 수 있다. 새마을운동과 농정간의 이러한 관계를 고려하여 본 연구는 새마을운동을 다음과 같이 재정의하고자 한다.

3.2. 새마을운동 재정의

<부표 1>, <부표 2>, 그리고 <부표 3>에서 볼 수 있듯이 70년대 농촌 새마을사업들은 대부분이 내용상 정부의 농촌·농업정책(농정) 사업에 해당되었고, 농정예산의 많은 부분이 새마을사업에 대한 사업비 배정 방식으로 집행되었으며, 예산배정 등 농정은 주로 새마을조직(새마을행정조직, 마을새마을조직)을 통해 추진되었다. 이러한 점에서 70년대 농촌 새마을운동은 정부예산 배정을 유인책으로 한 농민들의 농정사업[16][17] 수행 운동이었다라고 할 수 있다(이상을 제1정의로 부르기로

15 자생적이지는 않았지만, 1930년대 일제에 의한 농촌진흥운동 추진 과정에서도 중앙에 총독부농촌진흥위원회, 각 도, 군, 읍, 면에 각급 농촌 진흥위원회가 구성되기도 하였다.

16 앞의 각주 14)에서 밝혔듯이 본 연구는 농정을 광의 농정으로 정의하고 새마을운동을 '농정사업 수행 운동'으로 정의하였다. 광의의 농정에는 당연히 농림부 정책(다수확품종개발, 대단위 농업개발사업 등)도 포함된다. 그렇다고 해서 본 연구에서 새마을운동이 광의의 모든 농정사업을 수행했다는 것을 주장하는 것은 아니다. 대신 70년대 거의 대부분 새마을운동 사업들이 본질적으로 광의의 농정에 해당되었다는 것을 주장하는 것이다. 70년대 새마을운동은 농림부 정책(농업정책)을 포함한 광의의 농정 사업 중에서 마을단위로 수행할 수 있는 상대적으로 작은 규모의 사업을 수행했다. 즉 새마을운동이 농정사업의 많은 부분을 수행했지만 광의의 농정 전체를 수행한 것은 아니다. 달리 표현하면 새마을사업을 농정 사업이었다고 할 수 있지만, 광의의 전체 농정사업이 새마을사업이었던 것은 아니다. 그런 의미에서 본 연구에서 새마을운동을 농정사업 수행운동으로 정의할 때 농정에는 대단위 농업개발사업 등 마을단위에서 할 수 없는 사업들은 포함되지 않는다. 하지만 새마을사업에는 농림부 정책 사업뿐만 아니라, 농촌개발과 관련된 내무부, 상공부 등 여타 정부부처의 사업들도 포함되었다는 점에서 좁은 의미의 농정사업으로 새마을운동을 정의하는 데는 한계가 있다.

17 70년대 당시 농정의 범위는 농림부의 정책, 즉 농업정책(특히 식량 증산)에 국한되었다. 이를 고려하면 본 연구에서 70년대 새마을운동을 '농정사업 수행 운동'으로 정의할 때, '농정'이 70년대 당시 농정의 범위로 오해될 소지가 있다. 이러한 오해를 피하기 위해서 본문의 제1정의를 '농촌을 대상으로 한 정부정책 수행 운동'으로 이해해도 좋을 것이다(익명의 심사자께서 제안). 앞에서도 언급했듯이 본 연구에서 새마을운동을 정의할 때 농정은 농업뿐만 아니라 농촌 정책을 포괄하는 광의의 농정임을 다시 한 번 밝힌다.

한다). 농정 사업이 농촌지역개발사업을 포괄한다면 제1정의는 상기 기존 연구자들 중 새마을운동을 정부 주도의 지역개발사업으로 정의하는 연구자들(박섭·이행 1997; 임수환 1997)의 정의와 비슷하다 할 수 있다.[18]

한편 또 다른 면에서 70년대 농촌 새마을운동은 부분적 자발성과 대체적 강제성에 기초한[19] 당시 농촌에 대한 국가(정부)권력의 장악 과정이며, 농가의 전국적인 조직화운동이고, 정부정책을 추진하는 주민동원체제 구축 운동이었다고 정의할 수도 있다(이상을 제2정의로 부르기로 한다). 본고는 70년대 새마을운동은 제1정의와 제2정의의 종합으로 정의하고자 한다. 70년대 새마을운동에 대한 본고의 이러한 정의는 앞에서 살펴본 기존연구들의 새마을운동에 대한 정의의 유형별 분류에서 네 번째 유형과 유사하다. 그러나 새마을운동을 자발성에 기반한 농촌지역사회 개발이 아닌 정부 주도의 농정의 연장선에서 이해하고 있다는 점과 새마을운동에 대한 주민의 참여 유도체계와 추진 조직을 정의에 포함하고 있다는 점에서는 차이가 있다.

저자가 새마을운동을 제1정의와 제2정의라는 두 가지 축으로 정의하는 것은 통일된 기준으로 시대별 새마을운동을 정의하기 위해서이다. 80년대 이후 새마을사업들의 내용을 포괄하는 새마을운동 정의는 상기의 70년대 새마을운동 정의와 크게 달라져야 한다. 즉 70년대 농촌 새마을운동을 제1정의와 제2정의로 종합으로 정의한다면, 80년대 새마을운동은 제1정의가 배제되고, 주로 제2정의만으로 정의되어야 한다. 왜냐하면 80년대 들어 민간 주도 새마을사업에서 농정사업(특히 농업정책 관련 사업)이 대부분 제외되었기 때문이다.

80년대 새마을운동 사업에서 농정사업이 사라졌다고 70년 당시 새마을사업으로 분류되어 추진되었던 농정사업도 사라졌을까? 전혀 그렇지 않았다. 70년대 새마을운동 이름하에 추진되었던 농정사업은 80년대 이후에도 정부의 농업 및 농촌정책 차원에서 의해 그대로 지속되었다. 그런 의미에서 앞의 70년대 새마을운동 정의(제1정의와 제2정의 종합)를 80년대에 똑 같이 적용하면, 80년대 이후 농업 관련 새마을사업은 사라졌으나(새마을사업에서 농정사업이 배제되었다는 점에서), 농촌은 여전히 농정 관련 새마을사업을 하고 있는 것이다(실제로 70년대 농정사업을 80년대에도

18 엄밀한 의미에서 농정에 지역개발사업이 포함될 수 있으나, 농정이 보다 넓은 개념이라는 점에서 농정 그 자체가 농촌지역개발사업일 수는 없다. 뿐만 아니라 지역개발사업은 주민의 자발성을 강조한다는 점에서도 새마을사업을 지역개발사업이라 할 수는 없다.

19 김영미(2009)의 표현을 부분적으로 빌리자면 '물적 및 금융적 유인책을 활용한 자발성과 강제성을 동력으로 하되 강제성이 자발성을 능가한'으로 표현을 대체해도 좋을 것이다.

지속하고 있었다는 점에서). 이러한 모순을 해소하기 위해서는 80년대 새마을운동은 70년대와 달리, 상기 표현을 빌리자면 제2정의만으로 새로이 정의되어야 한다.

비록 80년대 새마을운동 정의에서 제1정의의 내용(농정)이 빠졌지만, 80년대 새마을운동은 제2정의로 잘 정의되어질 수 있다. 왜냐하면 80년대 들어 정부는 민간조직인 새마을중앙회를 통해 농정을 추진하기는 어려웠지만, 80년대 들어서도 전두환 정권은 새마을운동중앙회의 전국적인 조직을 통해 국민정신교육을 실시함으로써 정부정책을 홍보하고 국민들로 하여금 정부정책을 적극지지하게 하였으며 때로는 농정은 아니지만 정부의 정책을 추진하는 동원체제로서 활용(예: 올림픽 새마을운동 추진 등)했기 때문이다.

새마을운동이 80년대 이후 민간으로 이양되면서, 70년대 새마을운동의 핵심이었던 생산기반조성사업, 소득증대사업, 복지환경사업이 80년대 새마을운동 목록에서 거의 사라졌으나 여전히 정부의 사업으로 남아있었다는 것은 70년대 새마을사업의 대부분이 본질적으로 정부가 추진했어야 할 농정이었다는 것을 극명히 보여주는 것이다. 80년대 새마을운동을 70년대 새마을운동의 정의로 포괄할 수 없듯이 90년대 새마을운동 역시 80년대 새마을운동의 정의로 적합하지 않다. 왜냐하면 90년대 후반 민주화가 진행되면서, 더 이상 새마을조직을 통해 정부정책을 홍보하고 추진하기가 이전보다 어려워졌던 만큼 70년대와 80년대에 새마을운동이 가졌던 동원체제로서의 역할도 약화되었기 때문이다. 새마을운동에서 농촌의 현안인 농정이 사라지고, 또한 동원체제도 제대로 작동하지 않으면서, 80년대 말 이후 새마을운동은 사업내용면에서 여타 사회단체들의 사회사업과 크게 차별화되지 않았다.

새마을운동을 위와 같이 시기별로 새로이 정의하지 않고, 1) 정부 및 정부산하 연구기관이 생산한 기존 문서에서와 같이 '새마을'이라는 이름이 붙은 70년대 사업 자체로 정의하거나, 2) 추상적으로 잘 살기 운동으로만 정의하게 되면, 논리적 모순에 직면하게 된다. 즉 70년대 농정사업(특히 생산기반조성, 소득증대사업) 중 내용면에서 지금까지도 지속되고 있는 사업이 있다는 점에서, 우리는 현재에도 새마을운동이 아닌(즉 새마을운동 사업 리스트에 없는) 새마을운동(70년대 농정사업의 일환으로 당시 새마을사업으로 명명된 사업)을 여전히 하고 있는 것이다. 또한 농정의 거의 모든 것이 결국은 농가를 잘 살게 하는 정책이라는 점에서도, 현재 농정에 참여하고 있는 농가는 새마을운동 사업 목록에 없는 새마을운동을 하고 있고, 또한 앞으로도 계속하게 되는 논리적 모순에 빠지게 된다. 결론적으로 말하면, 70년대 농촌 새마을운동은 '70년대 농정추진 동원운동'이며, 굳이 달

리 표현한다면 농정이 기본적으로 농가를 잘 살게 하는 것을 지향한다는 점에서 '농촌의 70년대식 잘 살기 동원운동'이었다 할 수 있다. 그러나 80년대 새마을운동 역시 '농촌의 80년대식 잘 살기 운동'이었다라고 할 수는 없다. 왜냐하면 그러기에는 80년대 새마을운동의 사업 내용이 당시 농촌 현안(소득증대 등)에서 크게 벗어나 있었기 때문이다. 마찬가지로 90년대 새마을운동 역시 '농촌의 90년대식 잘 살기 운동'일 수 없었다. 농촌의 입장에서 80~90년대 새마을운동은 사업 내용면에서 더 이상 잘 살기 운동이라고 말하기 어려웠기 때문이다. 이러한 맥락에서 '(70년대 정의에 따른) 새마을운동은 박정희 대통령의 사망과 함께 종식되었다'(박진도·한도현 1999)는 표현이 그리 지나쳐 보이지 않는다.

그러나 새마을운동이 종식된 것은 박정희 전 대통령이 서거해서가 아니다. '농정추진 주민동원체제'였다는 태생적 한계가 내포된 상황에서 양적성장 위주의 농정이 한계에 직면하고 또한 운동 추진주체가 관에서 민간으로 이양되면서 운동 추진력이 약화되어 종식되었던 것이다. 박정희 정권이 80년대까지 지속되었다면 새마을운동의 종식이 조금은 더 지연될 수 있었을지 모른다. 그러나 강압적이었던 정권은 언젠가는 종식되었을 것이고, 가격지지정책과 수매제도에 의존했던 70년대 농업정책은 80년대의 농산물수입시장 개방의 파고를 넘지 못했을 것이며, 태생적 한계를 안고 있던 새마을운동은 결국 농정의 한계직면과 함께 유명무실해지는 결과로 귀결되었을 것으로 보인다.

70년대식으로 새마을운동을 정의할 때 70년대 새마을운동은 반은 성공했지만, 반은 실패한 운동이었다 할 수 있다. 즉 농정을 추진하는 데 농가를 전국적으로 동원시키고, 생산기반을 구축하는 데 기여하고, 생활환경을 개선하는 데에는 어느 정도 성공하였지만, 잘 사는 데에 가장 중요한 소득의 증대를 주도하는 데에는 성공했다 할 수 없다. 70년대 농가당 소득이 빠르게 증가된 것은 사실이나 그것은 새마을사업에 기인했다기보다는 고미가정책과 이전소득증대(가족송금 등)에 주로 기인했다(김완중 2017b). 고미가정책과 수매제도는 당시 새마을사업에 포함되지 않은 즉 새마을사업과 관계가 없는 것이었으며, 가족송금증대는 농업이 아닌 도시 제조업 성장에 기인했다. 한편 농정의 일환으로서 새마을운동은 70년대 증산에는 기여했으나 농업생산성 향상을 통한 국제경쟁력 향상으로 이어지지 못했고(김완중 2017a), 또한 태생적 한계로 80년대 들어 운동의 당초 목표(잘 살기에 있어서 핵심인 농가소득증대 등)를 상실했다는 점에서도 새마을운동은 실패했다 할 수 있다.

3.3. 새마을운동 재정의에 따른 농가의 새마을운동 참여 평가

상기 저자의 주장처럼 새마을운동을 통한 농정 추진이 그렇게 성공적이지 못했다면, 농가는 70년대 새마을운동에 왜 적극적으로 참여했을까? 새마을교육을 통한 정신개발의 결과인가? 부분적으로 그런 농민들도 있을 것이다. 그러나 대부분의 농민들은 그렇지 않았을 것으로 보인다. 모든 농민들이 그랬다면 박정희 전 대통령이 서거했다고 그렇게 급격하게 새마을운동이 시들해질 수는 없는 것이 아닌가? 이러한 물음에 대한 답은 위에서처럼 새마을운동을 제1정의와 제2정의의 종합으로 정의하게 되면 쉽게 도출할 수 있다.

농가에서는 새마을운동이 시작되기 오래 전부터 전통적으로 대동계, 울력 등을 통해 마을의 공동작업 참여를 당연한 것으로 받아들이고 있었다. 왜냐하면 씨족중심의 마을공동체에서 마을의 권력자를 중심으로 추진되는 공동작업에 참여하지 않고는 마을에서 살 수 없었기 때문이다. 뿐만 아니라, 일제식민지 시대에 강제동원을 경험한 농가로서는 정부의 정책에 반해서는 안 된다는 것을 몸소 체험했고, 한국전쟁 전후 국민방위군에 강제 동원되는 과정에서 정책을 기피한 사람들이 겪었던 고통을 지켜보았던 것이다. 이러한 일련의 과정을 경험한 농가들이 '국가시책'으로 정부행정조직에 의해 추진하는 동원사업을 기피한다는 것은 상상할 수 없었을 것이다.

또한 금융에 대한 접근이 매우 제한적이었던 당시 농가로서는 새마을사업에 적극적으로 참여하면 때로는 보조금을 받을 수 있고, 때로는 정책자금 융자를 받을 수 있었던 만큼 정부시책인 새마을사업에 적극적으로 참여하는 것은 선택의 여지가 없었을 것이다. 실제 70년대 당시 농정예산은 많은 부분이 새마을사업을 통해 집행되었는바, 정부의 농정예산(보조금+융자)을 확보하기 위해서도 정부시책인 새마을사업에 참여하는 것이 농가에 유리했던 것이다. 농어민소득증대특별사업 등 농가에 많은 혜택이 돌아가는 농정사업 참여 가능여부를 결정하는 데 새마을사업의 참여정도가 적극 고려되었다는 점에서 더욱 그러하다. 이러한 상황에서 정부가 추진하는 정책에 농가가 적극적으로 참여하는 것은 너무나 당연한 것이었을 수 있다.

70년대 농가가 새마을운동이라는 일종의 농정에 적극 참여한 것은 정부시책 참여에 따른 경제적 이익이 있었다고 생각했기 때문이다(빈센트 외 1980). 농가들은 당시 새마을사업과의 연계를 통해야만 농협을 중심으로 한 금융권 접근이 상대적으로 용이했을 뿐만 아니라, 새마을운동에 참여하는 기간에 자신들의 소득이 증가되는 것을 경험하면서 새마을운동에 참여하는 것에 대한 거부감보다

는 참여하는 것이 자신들에게 이익이 된다고 생각했던 것이다. 그러나 70년대 당시 농가소득의 증가의 주요인은 앞에서 언급했듯이 새마을사업의 자체효과라기보다는 고미가정책, 농산물 수매 및 계약재배 등 농정과 가족송금 등 이전소득의 증가였다. 그럼에도 70년대 농촌 새마을운동이 활발히 진행되는 기간에 농가소득이 증가하는 것을 경험한 농가는 정부의 시책에 따르면 경제적 이익이 된다는 믿음에 따라 새마을사업에도 적극 참여했을 가능성이 높다. 그리고 70년대 새마을운동에 대한 농가의 긍정적 평가는 새마을운동 자체 효과에 대한 평가라기보다는 새마을운동 추진 당시 농가소득이 증가했었다는 그 사실에만 기초하고 있는 것은 아닐까?

그렇다면 농가의 새마을을운동에 대한 참여가 70년대에 그렇게 적극적이었으나, 80년대 들어서부터 시들해지고 박진도·한도현(1999)의 표현에 따르면 아예 죽어버린 것은 어떻게 설명할 수 있을까? 단지 새마을운동을 추진했던 박정희 전 대통령이 서거했기 때문인가?

80년대 들어서 새마을운동이 시들해진 요인 역시 70년대 새마을운동이 활발하도록 만들었던 요인과 동일하다. 즉 70년대 농가들을 새마을운동에 적극적으로 이끌었던 요인들이 약화되었기 때문이다. 첫째, 이농확대 등으로 농가수가 크게 감소하면서 씨족공동체 중심의 마을운영 및 공동작업 동원이 점차 약화되었을 수 있다. 또한 정부조직에서 새마을사업담당 부서가 점차 사라지고, 새마을운동이 관주도에서 민간조직인 새마을중앙회 주도로 전환되면서 행정조직을 통한 새마을운동 추진이 약화되자 농가가 새마을사업에 참여하지 않았을 때 느끼는 부담감 역시 크게 약화되었을 것이고, 그것이 곧 새마을사업 참여 동기의 약화로 이어진 것일 수 있다. 이렇게 되면 새마을사업 참여 여부를 판단할 때 농가에게는 불참에 따른 행정기관으로부터의 중압감 여부보다는 경제적 이익 여부가 더 중요한 요인이 된다. 또한 농가는 새마을운동 초기부터 시작된 정부의 물자 및 금융지원을 경험하면서 그러한 지원이 정부의 농가에 대한 특별한 배려가 아니라, 국민으로부터 세금을 징수한 정부가 당연히 해야 할 정책이었다는 것을 점차 인식하게 되었을 것이다(실제로 70년대 새마을사업 중 농정 관련 대부분 사업들은 80년대 이후 새마을사업 목록에서 사라졌음에도 농정 차원에서 지속되었다). 이렇게 되면 정부지원을 유인책으로 한 새마을사업에 대한 농가의 참여 유인력 역시 크게 떨어지게 된다.

둘째, 경제가 발전하고 금융업 역시 성장하면서 농가의 민간금융에 대한 접근성이 점차 확대되면서 새마을사업 참여를 통한 금융지원의 필요성이 상대적으로 약화되었다고 할 수 있다.[20] 셋째, 70년 후반 들어 고미가 및 쌀 수매 확대 정책이 약화되고, 점차 농산물 수입시장이 개방되기 시작하면

서 농업소득이 정체되었다. 또한 정부의 새마을운동 방향에 따라 적극 추진되었던 사업들(예를 들면 잠업, 축산 등)이 대외여건 변화로 어려워지면서 그 사업에 참여한 농가의 손실이 발생하기 시작했다. 이렇게 되면서 농가는 정부의 정책을 따르는 것이 더 이상 자신들의 소득증대로 이어지지 않고 손실로 이어질 수 있음을 인식하게 된다. 즉 정부 정책에 대한 신뢰가 무너진 것이다. 그 결과, 이후 정부시책으로 추진된 농정 또는 새마을사업에 대한 농가의 참여는 약화되었던 것은 아닐까? 이러한 논의들은 모두 새마을사업을 농정의 일환으로, 그리고 새마을운동을 농정에 대한 동원체제로 파악했을 때 가능하다.

이상의 논의를 종합할 때 70년대 매우 활발했던 농촌 새마을운동이 80년대 이후 급격히 위축된 것은 당초 새마을운동이 농정을 구현하는 과정에서의 주민동원운동으로 행정조직과 농업예산을 통해 견인되었던 데 기인했다 할 수 있다. 즉 80년대 들어 새마을운동 행정조직이 약화되고, 새마을사업 참여와 관계없이 농정 차원에서 농업예산이 배당되어 집행되기 시작하면서 더 이상 마을단위 동원 사업에 농가를 동참시킬 강제력과 유인책이 작동하지 못하게 된 것이다. 그 결과 농촌의 주요 이슈(농가소득증대 등)와 동떨어진 형식적인 새마을운동은 80년대에 시들해졌던 것이다. 한편 이렇듯 새마을운동을 농가의 농정 동원체제로 이해할 때, 80년대 이후 새마을운동은 시들해졌으나 70년대 새마을사업으로 분류되어 추진되었던 사업들은 이후에도 농업 및 농촌 예산을 바탕으로 계속되고 있는 상황(70년대식 새마을운동의 정의에 따르면 새마을운동 없는 새마을사업이 진행되고 있는 상황)을 이해할 수 있게 된다.

70년대 농촌 새마을운동을 이렇게 정의한다면, 농촌 새마을운동을 지탱해왔던 새마을행정조직, 정책자금, 새마을사업 참여자에 대한 경제적 보상 중 한 가지만 약화되어도 새마을운동은 유지될 수 없는 것이다. 실제 80년대 이후 새마을행정조직이 약화되고 70년대 후반 새마을사업으로 지정된 사업에 참여한 많은 농가들의 경제적 손실 경험이 결합되면서 새마을운동은 급격히 쇠퇴한 것이다.

“새마을운동은 농어민 소득증대에 직결되어야 한다”, “농가의 소득증대 없이 새마을운동은 지속될 수 없다”는 박정희 전 대통령의 누차에 걸친 언명처럼, 80년대 이후 새마을운동이 침체된 것은 소득증대 특히 도시대비 농촌의 상대적 소득증대가 지속되지 못했기 때문일 수 있다. 박 전 대통령이

20 박진환(2005)은 새마을사업으로 농촌의 근대화가 이룩되고 농가소득이 높아지면서 농협에 대한 예금이 확대되고 그에 따라 신용사업도 확대되었으며, 비료공급 및 정부양곡의 수매 등에 따른 경제사업 역시 확대되면서 농협을 중심으로 한 농촌금융이 발달하였다고 평가한다(박진환 2005: 129).

이야기 했듯이 당시 정권에게 새마을운동은 유신이고, 유신은 새마을운동이었다. 소득증대 없이 새마을운동이 지속될 수 없다면 소득증대 없이 유신 정권 역시 지속될 수 없었다. 즉 유신정권을 지속하기 위해서는 농가의 소득증대가 지속되어야 했던 것이고, 그러한 이유 때문에 재정부담 및 통화증발에 따른 인플레이션 야기에도 농가소득지지를 위해 고미가정책과 이중곡가정책을 지속했고, 또한 농외소득증대를 위한 사업들을 추진했던 것이다. 그리고 70년대 당시 모든 농촌 및 농업정책을 새마을사업화 함으로써 정부 재정에 의존한 농가소득증대 효과를 새마을운동의 효과로 포장하여 홍보했던 것은 아닐까? 그러한 홍보는 도시민뿐만 아니라 농가에도 주효하여 농가의 지속적인 새마을운동 참여를 유인할 수 있었다. 그러나 재정적 지원에 바탕을 둔 식량증산 중심의 농업정책은 장기적으로 지속될 수 없는 것이었다. 특히 당시 농업정책이 농업의 생산성 향상에 바탕으로 한 경쟁력 제고로 이어지지 않았기 때문에 벼 수매제도 및 이중곡가정책이 약화될 경우 농업소득증대는 정체될 수밖에 없는 구조를 가지고 있었다. 뿐만 아니라 당시 농업정책과 새마을운동은 농촌이 안고 있는 구조적 문제(소농구조, 벼 중심의 농업생산구조 등) 해결에는 별 관심이 없었다. 80년대 들어 대외적 요인에 의해 벼 수매량이 감소하고 수매가 인상 폭이 축소되면서 농가소득이 정체됨에 따라 농가로 하여금 70년대 당시 추진했던 농정 내지 새마을사업들에 유인할 수 있는 동력이 크게 약화되고, 이것이 새마을운동과 농촌의 위상을 위축시키는 결과로 이어졌다 할 수 있다.

4. 요약 및 결론

농촌 새마을운동은 초기에 농촌생활환경 개선 사업을 내용으로 하는 새마을가꾸기 운동으로 시작했다. 이후 농업생산기반조성 사업, 소득증대 사업이 새마을운동 사업에 추가되어 70년대 농촌 새마을운동의 모습을 갖추었다. 이는 현재 우리가 파악하고 있는 70년대 새마을운동은 초기부터 개념이 정립된 것이 아니라 추진과정에서 만들어진 것임을 의미한다. 또한 70년대 농촌 및 농업 관련 대부분 사업들이 새마을운동 사업에 포함되었던 관계로 새마을운동과 농정을 구분하기 어려웠다. 반면 80년대 새마을운동 사업에는 농정 관련 사업이 포함되지 않았다. 새마을운동의 당초 사업범위와 80년대 이후 사업범위의 변화 등은 70년대와 80년대 수많은 농촌개발 관련 사업 중 어디까

지를 새마을운동 사업으로 인정할 것인지를 확정하기가 어렵게 만들었다. 이러한 관계로 농촌생활 환경개선 사업만을 새마을사업으로 파악하는 연구자가 있는가 하면 70년대 대부분 농정사업을 새마을사업으로 보는 연구자도 있는 등 새마을운동에 대한 정의가 연구자들에 따라 다양하다. 즉 여러 연구자들이 언급했듯이 새마을운동을 정의하기가 쉽지 않다. 그럼에도 70년대 농촌개발에 지대한 영향을 미친 것으로 인식되고 있고 70년대 이후 국민들의 인식에 매우 긍정적으로 각인되어 있는 새마을운동을 객관적으로 재평가하기 위해서는 새마을운동에 대한 정의 확정이 필수적이다. 새마을운동에 대한 정의는 운동의 목표, 이념, 운영체계, 그리고 운동의 대상인 사업을 포괄할 수 있어야 한다. 그러나 시대와 장소에 따라 새마을사업이 크게 차이가 있었다는 점에서 새마을운동에 대한 정의도 시대와 장소별로 달라야 한다.

본고는 70년대 농촌 새마을운동이 가지는 정부 주도적 성격과 농정과 밀접한 관계 등을 고려하여 70년대 농촌 새마을운동을 '70년대 농정추진 동원운동' 또는 '농촌의 70년대식 잘 살기 동원운동'이라고 정의하였다. 하지만 80년대 농촌 새마을운동은 '농촌의 80년식 잘 살기 운동'이었다라고 정의하지 않는다. 왜냐하면 80년대 농촌 새마을운동의 사업 내용이 소득증대 등 당시 농촌 현안에서 크게 벗어나 있었기 때문이다. 이를 고려하여 본고는 80년대 농촌 새마을운동을 '80년대식 국민동원운동'으로 정의하도록 한다. 90년대 이후에는 민주화의 진전으로 새마을운동의 국민 동원 성격도 약화되었다. 그 결과, 90년대 이후 새마을운동은 성격과 사업내용 면에서 70년대와 80년대 새마을운동과는 크게 달라졌고 사회적인 영향력도 매우 약화되었다. 새마을운동이 가장 활발했던 70년대식 새마을운동 정의에 따르면 새마을운동은 박정희 대통령의 서거와 함께 종식되었다(박진도·한도현 1999) 할 수 있다.

본고에서처럼 농촌 새마을운동을 시대별로 구분하게 되면 70년대 새마을운동과 농정과의 관계 파악이 가능하게 되고 시대별 새마을사업 내용을 보다 잘 포괄할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 70년대 농촌 새마을운동에 대한 농가의 활발한 참여와 이후 새마을운동의 부진을 이해할 수 있게 된다. 본고는 선행연구와 달리 사업 내용을 중심으로 새마을운동을 정의하고자 하였는데, 특히 70년대는 80년대와 달리 새마을사업의 내용이 농정과 매우 밀접한 관계에 있었음에 주목하였다. 본 연구는 새마을사업의 내용과 성격이 시대별로 변화해왔음을 반영, 새마을운동을 시대별로 재정의함으로써 시대별로 새마을운동을 평가하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 지면제약을 고려하여 이러한 정의를 기준으로 한 시대별 새마을운동의 성과평가는 추후 연구로 남기기로 한다. 또한

본 논문 내용에는 어느 정도 반영되었으나 지면 제약상 자세히 제시하지 않은 부분별(생산기반조성, 소득증대사업, 복지환경개선) 새마을사업과 농정 간 관계에 대한 면밀한 분석도 후속 연구에서 이어가고자 한다.

참고문헌

고원. 2006. “박정희 정권 시기 농촌 새마을운동과 ‘근대적 국민 만들기’.” 『경제와 사회』 69.

김동희 외. 1975. 『새마을사업과 농촌구조변화에 관한 연구』. 국립 농업경제연구소.

김영미. 2009. 『그들의 새마을운동』. 푸른역사.

김완중. 2017a. “새마을운동 기간 농업발전에 대한 실증적 분석: 70년대 농업생산성 변화를 중심으로.” 『아시아연구』 제20권 제4호.

김완중. 2017b. “한국 고도성장기 농촌지역 소득증가 요인: 1970년대 농가소득과 농촌새마을운동 관계를 중심으로.” 『사회과학연구』 제43권 제3호.

김홍순. 2000. “근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로.” 『한국지역개발학회지』. 제12권 제2호.

내무부. 1973~1980, 『새마을운동 – 시작에서 오늘까지-』.

내무부. 1980. 『새마을운동 10년사』.

남근우. 2018. “한국의 새마을운동과 생활변화.” 『일상과 문화』 5.

농림부. 1999. 『한국농정 50년사』.

농수축산신문. 2010.<http://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=74493>.

농협중앙회. 1965. 『한국농정 20년사』.

박섭, 이행. 1997. “근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건.” 『한국정치학회보』 제31권 제3호.

박진도, 한도현. 1999. “새마을운동과 유신체제.” 『역사비평』 제31권 제3호.

박진환. 2005. 『한국경제 근대화와 새마을운동』.

빈센트 S.R., 브란트, 1980. “가치관 및 태도 변화와 새마을운동.” 『새마을운동의 이념과 실제: 새마을운동 국제학술회의 논문집』. 서울대 새마을운동종합연구소.

새마을운동중앙협의회. 1990. 『한국인과 새마을운동』.

새마을운동중앙회. 2010. 『새마을운동 40년사』(자료집).

새마을운동중앙회 홈페이지. <https://https://www.saemaul.or.kr/>.

이도석. 2014. 『한국 새마을운동과 선진국 농촌지역개발관련 운동과의 비교연구』. 행정연구원.

이환병. 2017. 『농촌새마을운동: 신화와 역사 사이에서』.

임수환. 1997. “박정희시대 소농체제에 대한 정치경제학적 고찰: 평등주의, 자본주의, 그리고 권위주의.” 『한국정치학회보』 제31권 제4호.

정갑진. 2009. 『1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용』. 한국개발연구원.

한국개발연구원(KDI). 2011. 『경제발전경험모듈화사업』.

한국대학교수새마을연구회. 2010. 『새마을운동 40년사』.

황인정, 민상기, 심재웅, 이성복. 1979. 『한국의 농촌개발 1970-79: 새마을운동의 평가와 전망』. 한국농촌경제연구원.

Ban, Sung Hwan. 1977. *Saemaul Undong.* Korea Development Institute.

Ahn, Byong Man, William W. Boyer. 1984. “Rural Development and Leadership Patterns in South Korea.” *Korean Studies.* 8.

Douglass, Mike. 2013. “The Saemaul Undong: South Korea’s rural development miracle in historical perspective.” Asia Research Institute Working Paper Series No. 197.

Park, Sooyoung. 2009. “Analysis of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme in the 1970s.”

Asia-Pacific Development Journal. vol. 16, no. 2.

원고 접수일: 2019년 5월 21일
원고 심사일: 2019년 5월 30일
심사 완료일: 2019년 9월 20일

부표 1. 주요 새마을사업 추진 경과(1970~1985): 생산기반 및 복지환경

사업분야 및 내용	~	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977~	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	사업명(구체적 종류) 및 지원형태
생산기반 부문																
농촌도로개설, 마을안길확장·포장																새마을가꾸기사업, 농로개설사업, 기타
교량가설 공동이용시설설치[1]																새마을가꾸기사업, 교량가설사업, 우수마을특별지원사업, 협동권사업 등
농로포장																새마을가꾸기사업, 농로개설사업
소하천정비																새마을가꾸기사업, 소하천정비사업, 우수마을특별지원사업, 협동권사업
어업기반시설																(협업어선, 새마을어항수축, 물역장, 방파제) (선착장, 간이처리장)
복지환경 부문																
주택개량, 취락구조개선																지원(보조금+융자)+주민부담
소도읍가꾸기[2]																주거환경(주택), 도시기반시설(도로, 상하수)
국토변·철도변가꾸기																철도변가꾸기(77년~)
공동이용시설[3]·하수구																새마을가꾸기, 우수새마을특별지원, 어촌새마을사업
간이급수시설																보사부, 기타부처
마을회관																건설부
농번기탁아소운영·영양개선시범마을																농진청, 보건복지부

주 1) 공동창고, 공동작업장, 공동축사, 공동건조장, 공동퇴비사.

2) 국토 가꾸기 사업(국도변 가꾸기, 도읍 가꾸기, 관광지 가꾸기) 일환, 76년 별도사업으로 독립. 2001년 소도읍육성종합계획 사업에 포함.

3) 공동구매장, 공동목욕탕, 공동우물, 공동빨래터, 어린이놀이터.

4) 굵은 점선은 새마을운동중앙회(새마을운동 40년사)에 근거한 1970~80년도 분야별 새마을사업 추진 기간. 가는 점선은 사업 지속 의미.

자료: 내무부(각 연호). 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』; 내무부(1980); 한국대학교수새마을연구회(2010); 새마을운동중앙회(2010)를 토대로 저자 작성.

부표 2. 주요 새마을사업 추진 경과(1970~1985)*: 소득증대

사업명		1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	~	1985	주관	주요 내용
농업소득 증대 사업																
특별지원사업	우수새마을특별지원														내무부	생산기반정비, 생산소득사업(특화작목 주산단지조성), 문화복지사업
	특정지역특별지원														내무부	상동
	특별지원마을특별지원														내무부	상동
	동시지원마을특별지원														내무부	상동
	고소득접견마을 특별지원														내무부	상동
	소하천정비특별지원														내무부	소하천정비(새마을사업예비비), 우수새마을소하천정비사업 등[1]
자립마을사업															농수산부	생산소득사업(축산, 경제작물, 잠업), 토지기반정비, 농업기계화, 유통시설,
새마을소득증대시범마을사업															농진청	성장농업(축산, 원예 등), 농업기계화, 유통시설(저장·가공)
새마을소득증대특별사업 (농특)															농림부	토지기반조성, 식량증산, 성장농업(축산, 원예 등), 농업기계화, 가내공업, 전화
협동새마을육성사업															농협	생산기반, 생산·유통시설, 농업기계화, 소득작목입식(한우, 젖소, 돼지, 토끼 등)
새마을소득증대종합개발사업															농협	경지정리, 용수개발, 비닐하우스, 과수원조성, 축사·부대시설 등[2]
새마을협동권사업															내무부	생산기반(도로, 교량, 하천관리, 공동창고), 생활환경, 특화작물

(계속)

사업명	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	~	1985	주관	주요 내용
지력증진사업														농림부	객토, 심경, 퇴비증산
생산협동(단지조성)사업														농협	작목반, 원예단지, 축산단지
농산물유통구조개선사업														농협	수집선별장, 차량확보, 연쇄점 설치
농외소득 증대 사업															
농가부업사업														농림부(67~)	72년부터 새마을사업에 포함
새마을공장사업														상공부	83년부터 신규지정 중단
새마을노임사업														보건사회부	74년부터 새마을사업에 포함, 취로사업
마을조림 및 양묘사업														산림청	유실수, 속성수, 연료수, 마을식수
어촌새마을사업														수산청	공동어장조성사업 등(굴, 새꼬막 양식 등)

주: *새마을운동 1차 장기발전 기간은 71~81년으로 설정됨(내무부, 1974, p.22). 새마을운동은 1981년 민간으로 이관된 이후에도 지금까지 지속되고 있으나, 지면 제약 상 1985년까지만 표시. 굵은 점선은 새마을운동중앙회(새마을운동 40년사)에 근거한 1970~80년도 분야별 새마을사업 추진 기간. 가는 점선은 사업 지속 의미.

1) 마을소하천가꾸기사업 포함. 2) 한우·육우입식, 농기계보급 등 포함. 새마을사업 여부 및 지속기간은『새마을운동 40년사』(한국대학교수새마을연구회 2010) 기준.

자료: 내무부(각 연호).『새마을운동 -시작에서 오늘까지-』; 내무부(1980); 한국대학교수새마을연구회(2010); 새마을운동중앙회(2010)를 토대로 저자 작성.

부표 3. 시대별 주요 농업 및 농촌정책과 새마을운동 관계

			50년대	60년대	70년대	80년대	90년대
생산정책: 생산요소	농지정책(농지제도)						
	생산기반정비	생산기반확충			우수새마을특별지원, 자립마을사업, 새마을소득증대특별사업, 협동새마을육성사업, 새마을소득증대종합개발사업, 새마을협동권사업, 새마을가꾸기사업		
		농업용수개발			우수새마을특별지원, 자립마을사업, 새마을소득증대종합개발사업, 새마을가꾸기사업		
		대단위농업개발					
		방조제축조			우수새마을특별지원, 자립마을사업		
	농업인력·경영체육성				새마을교육(새마을지도자육성)		
	농업기계화				자립마을사업, 새마을소득증대특별사업, 새마을소득증대시범마을사업, 협동새마을육성사업, 새마을소득증대종합개발사업		
	비료 및 농약						
	농업기술개발·보급				새마을교육		
생산정책: 생산물	식량작물생산				새마을소득증대특별사업(농특)		
	원예·특용·잠사·축산·임산·수산				우수새마을특별지원, 자립마을사업, 새마을소득증대특별사업, 새마을소득증대시범마을사업, 협동새마을육성사업, 새마을소득증대종합개발사업, 새마을협동권사업, 생산협동단지조성사업, 새마을조림사업		
양곡·가격정책							
시장(검사·품질) 및 유통					자립마을사업, 새마을소득증대시범마을사업, 농산물유통구조개선사업		
금융·협동조합정책					새마을사업 융자, 농협의 각종 새마을운동사업, 새마을저축운동		
재정 및 조세정책					새마을사업 보조금, 투융자		
농외소득개발		농한기생산화			우수새마을특별지원, 새마을소득증대특별사업(가내공업센터), 새마을노임사업		
		농촌공업화	가내수공업	가내수공업	새마을공장		
문화복지정책					우수새마을특별지원, 새마을가꾸기사업(급수·위생), 자립마사업, 새마을소득증대특별사업(전화)		
농가보험							
농촌지역개발 (지역사회개발,환경개선)					새마을가꾸기사업(환경개선), 새마을소득증대특별사업(주재지도), 새마을협동권사업		

주: 음영 안 사업명은 사업내용이 70년대 각 농정 분야에 해당됨을 의미. 80년대와 90년대 음영은 새마을중앙회 사업 영역 의미. 사선은 정책의 연속성 의미.

자료: 내무부(각 연호). 『새마을운동 -시작에서 오늘까지-』;농협중앙회(1965); 한국대학교수새마을연구회(2010); 새마을운동중앙회(2010)를 토대로 저자 작성.