

## 새마을운동의 회고와 전망\*

이 양 수\*\*

### < 목 차 >

- I. 새마을운동의 태동과 사회적 환경
- II. 새마을운동의 개념, 의의 및 특성
- III. 새마을운동의 과거, 현재 그리고 미래
- IV. 새마을운동 법제
- V. 결론: 21세기 새마을운동의 바람직한 방향과 실천과제

### I. 새마을운동의 태동과 사회적 환경

해방 이후 1970년대까지 한국사회는 근대사적 전환기를 맞이하였음에도 불구하고 국민의 삶은 ‘절대빈곤’의 상태에서 벗어나지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 새마을운동은 1970년대 ‘잘 살아보세’라는 구호 아래, 가난에 찌든 지난 오천년의 과거와 단절하고 풍요로운 새 시대를 향한 도전으로써 시작되었다. ‘새마을’의 의미는 과거와 차별성을 가지며 동시에 현재에 안주하지 않으며 항상 새로운 미래에 대한 지향을 담고 있다고 할 수 있다. 1970년에 태동된 새마을운동은 절대빈곤을 극복하기 위하여 근면·자조·협동의 정신 아래 모든 국민이 함께 실천한 ‘잘 살기운동’이었다. 즉, 새마을운동은 ‘조국근대화’의 국가적, 사회적 목표를 실현하기 위한 ‘잘살기운동’이자 정신개혁운동이었으며 행동적 실천 운동이었다. 새마을운동의 평가: 최근 실시한 전경련의 설문조사<sup>1)</sup>에

\* 본 논문은 2016년 7월 14일, 영남대 법학전문대학원 주체로 개최된 ‘새마을운동 법제의 검토·계승·발전’을 위한 국제세미나에서 발표된 원고를 수정하였음.

\*\* 영남대학교 새마을국제개발학과 교수

1) 전국경제인연합회가 여론조사기관 리서치앤리서치에 의뢰한 ‘광복 70주년 기념 한국 경제사 관련 인식조사’, 조사기간 2015년 7월 27일~31일.

의하면 건국 이래 가장 큰 업적으로 1970년대 ‘새마을운동’이 꼽혔다. 조사 결과에 따르면 경제성장에 가장 크게 기여한 사건으로 국민들의 38.6%가 ‘새마을운동’을 꼽았다. 뒤이어 ‘경제개발 5개년 계획(32.5%)’, ‘88올림픽(15.8%)’이 차지했다 특히 50대(54.2%)와 60대(49.0%)는 절반 가깝게 1순위로 새마을운동을 선택했다. 새마을운동은 조국 근대화의 상징이며 가장 오래 명맥을 유지해온 가장 성공적인 국민운동이라고 해도 과언이 아니다. 새마을운동은 시대에 따라 활동내용은 다소 변화하고 있지만 그 정신만큼은 시대와 지역을 초월해 공유되고 있다. 특히 세계의 많은 국가들이 우리 새마을운동을 활발하게 답습하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

경제적 배경: 1960년대 한국의 정치·경제적 상황은 미국의 무상원조가 차관 형태의 전환이라는 변화의 갈림길에 있었고, 정부는 이러한 변화에 대응하기 위해 보다 합리적이고 장기적인 경제발전 전략이 절실히 필요했다. 경제개발5개년 계획, 수출지향 경제발전, 사회간접자본의 확충 등은 이러한 시대적 배경에서 출발하였다. 1970년대는 새마을운동의 태동기라고 할 수 있으며 박정희 대통령의 정치사상적 실천과 강력한 국가의 등장이 주요한 정치적 배경과 당시 도시와 농촌 사이의 경제적 격차 심화 및 농촌의 상대적 낙후성 해소 등의 경제적 배경으로 작용하였다. 경제적 측면에서, 1960년대 한국의 국가발전정책은 2차 산업 중심의 공업화와 수출 산업화를 통한 발전전략이 중심이었다. 1960~1970년대 국민총생산(GDP) 평균성장률이 9.6%에 달했으나 농업부문의 성장률은 불과 3.5%였다. 동 시기 도시가구 소득은 평균 14.6% 증가한 반면, 농가소득은 3.5% 증가에 머물면서 농업부문의 경제성장이 절실히 요구되는 상황이었다<sup>2)</sup>. 새마을운동은 60년대 공업화의 성과를 농·어촌으로 확대하고 도시와 농촌, 공업과 농업의 상호발전을 도모하여 농촌사회의 생활환경개선과 근대적 국민의식을 확립하고자 시작된 근대화 정책이라 할 수 있다.

사회·정치적 배경: 사회적 측면에서, 1960년대 39.2%였던 도시 인구의 비율은 1970년대 50.2%로 증가하면서 이촌향도 현상이 문제로 대두되었는데, 무엇보다 농민들에게 경제성장의 혜택이 골고루 돌아가고, 이들이 소외감과 좌절감에서 벗어날 수 있도록 정부의 배려와 관심이 요구되는 시기였다<sup>3)</sup>. 1970년 한

2) 호세진, “한국의 새마을 운동과 중국 신농촌건설의 비교고찰”, 서울대학교 대학원, 박사학위 논문, 2011 참조.

3) 정갑진, 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」, 한국개발연구원, 2009 참조.

국 농촌사회는 내부적으로는 점점 격차가 심해지는 도·농의 사회경제적 수준, 특히 주거환경 시설을 비롯한 의료, 보건 등 개인복지를 포함해 많은 부문에서 소외감을 느끼기 시작하였다. 정치적 측면에서, 새마을운동은 농민들로 하여금 가난에서 벗어나고 농촌사회의 자립경제 기반을 마련하여 조국 근대화라는 국가적 목표를 이룩하기 위한 박정희 정부의 정치적 비전을 달성하기 위한 실천 전략이라 할 수 있다<sup>4)</sup>.

60년대 말까지는 농업용수개발과 양잠, 축산 등을 통한 농가소득증대가 당시의 중요한 농업농촌 현안이었다. 이 당시 1ha 당 쌀 생산량은 1.5톤<sup>5)</sup> 정도로 매우 낮은 상황 이었으며, 전체 농지의 약 49.0%가 수리불안전답으로 농업여건이 매우 어려운 상태였다<sup>6)</sup>. 우리나라는 심각한 농업농촌 문제를 해결하기 위하여 1960년대 재건국민운동<sup>7)</sup>, 농촌진흥법에 근거한 자조근로사업<sup>8)</sup>, 농어촌 소득증대사업 등을 전개하였다. 이러한 사업들은 계획처럼 큰 성과를 거두지는 못했지만 1970년대 새마을운동이 계승·발전되는데 직·간접적인 영향을 주었다고 볼 수 있다<sup>9)</sup>.

## II. 새마을운동의 개념, 의의 및 특성

### 1. 개념

새마을운동은 「잘살기 운동」으로써 온 국민이 다 같이 잘살아보자는 굳은 의

- 
- 4) 황연수, “농촌새마을운동의 재조명”, 『농업사연구』 제5권 제2호, 한국농업사학회, 2006; 정갑진, 앞의 책 참조.
  - 5) 1ha 쌀 생산량 5.33톤/ 통계청 농작물생산조사(2015), 단위면적당 쌀 생산량은 세계 6번째.
  - 6) 최진근·이재훈, “1970년대 새마을운동사에 대한 분석적 연구: 정태적, 동태적 분석 기반을 중심으로”. 『새마을운동과 지역사회 개발연구』 제5권, 경운대학교 새마을 연구소, 2009 참조.
  - 7) 1961년 복직국가건설을 위한 거국적인 지역사회개발운동으로서 전근대적, 비합리적 폐습을 청산하고 협동단결하고 자립정신으로 새로운 생활습관을 확립하자는 취지로 전국적이며 조직적으로 시행된 운동이다(최상호, “국민운동으로서의 새마을운동 역할 제고 방안”, 『월간 상업농경영』, 제204호, 국제농업개발원, 2005 참조).
  - 8) 1961년 제정된 농촌진흥법에 근거하여 농촌지역사회의 민주적 조직화와 생산기반정비, 농민소득증대와 자조력 향상, 국가지원의 극대화를 통해서 농촌사회의 변화를 유도하고자 한 사업(최진근·이재훈, 앞의 논문 참조).
  - 9) 하재훈, “박정희 체제의 대중통치: 새마을 운동의 구조·행위자 상호작용을 중심으로”, 경북대학교 대학원, 박사학위 논문, 20면 참조.

지와 근면·자조·협동의 정신을 생활 근간으로, 잘 사는 나라, 복지국가를 건설하고자 하는 국민 공동체적 역량 제고 운동이요, 범국민 운동이라고 정의할 수 있다. 다시 말하면, 새마을운동의 개념을 먼저 「마을」을 단위로 규정하고 점차 농촌, 도시, 사회, 국가, 민족적 차원으로 확대되어간다. 즉, 새마을운동은 한 마을 주민들이 잘사는 새마을을 이룩하기 위하여 근면·자조·협동의 정신을 근간으로 공동의 목표를 세워 주민 공동체적 노력으로 그러한 목표를 달성하고자 하는 활동이요, 노력의 총체라고 하는 정의에서 출발된다. 따라서, 새마을운동의 「기본목표」는 ①정신개발 ②경제개발 ③사회개발을 통하여 전 농촌·도시 지역사회를 조화 있게 개발, 발전시킴으로써 복지사회, 복지국가를 이룩하자는 데 그 목표를 두고 있다<sup>10)</sup>.

## 2. 의의

새마을운동은 물질적 풍요와 인간개발을 병행(소득증대사업과 사회교육적 농촌지도사업)함으로써, 종합적이고 다목적적인 발전의 측면을 보인 반면, 개발을 통한 국가사회 전체의 발전에 기여하는 등 물리적 향상과 증대를 목적으로 하는 지역개발과 구분된다고 할 수 있다. 새마을운동은 주민들의 의식개혁을 통해서 지역사회의 변화를 근본적이며 지속적으로 변화시키고자 의식변화와 지역혁신을 발전의 가장 중요한 요인으로 설정하고 새마을개발사업의 목표로서 정신계몽을 제시하였다. 1970년대 새마을운동은 지역 간 불균형을 완화하고 정치적 지지기반을 복원, 사회적 통합을 유도하여 균형적인 국가발전을 달성하기 위해 국가적으로 도입·추진된 국가주도의 통합적인 농촌사회 발전계획이라 볼 수 있다<sup>11)</sup>.

## 3. 특성

새마을운동의 가장 두드러진 특징은 정부(정책)와 민간(운동)의 협업을 통한 농촌지역사회의 경제, 생활환경, 정신계발을 포함하는 종합적인 농촌발전전략으로서 새마을운동은 농촌주민의 삶의 질을 개선하고 복지농촌 건설이라는 궁극적인 목적을 달성하기 위해 정부가 수립한 중·장기 국가균형발전정책의 일환

10) 한국대학교수새마을연구회, 「새마을운동 40년사」, 2010, 1181면.

11) 호세전, 앞의 논문 참조.

이라 할 수 있다<sup>12)</sup>. 새마을운동은 철학적인 측면에서 인간의 의지와 사고 및 태도변화를 사회발전의 중요한 요인으로 전제하면서 국민들을 변화시키기 위한 과학적이며 효과적인 정부의 다양한 정책적 노력으로 추진된 실천위주의 농촌 개발정책이라는 특성을 가지고 있다. 새마을운동은 순수한 정부의 정책만도 아니고, 그렇다고 시민단체의 민간운동도 아니면서 다양한 이해당사자들 간의 협조체제를 이끌어내는 과정에서 정부는 주도적 노력을 하였으며 동시에 농민들의 참여를 이끌어낸 하향식과 상향식의 개발접근 방식을 성공적으로 보여준 한국형 농촌발전전략이라는 특성을 가지고 있다. 또한 새마을운동은 사회환경 변화에 적절히 대응하면서 점진적 발전정책을 적용함으로써 정책불응을 최소화하고 주민참여를 위한 선의의 경쟁과 보상체제를 적용하고 신공공관리전략을 채택한 정책이라는 특징을 보여주고 있다. 요약하면 새마을운동은 1970년대 한국의 시대적 환경과 한 민족의 정서를 바탕으로 정부가 정책으로 추진한 범국민 근대화사업의 일환으로서 추진된 민·관 합동형 농촌발전정책이라 할 수 있다.

### III. 새마을운동의 과거, 현재 그리고 미래

새마을운동에 대한 기존 연구경향을 정리하면 다음과 같이 대별할 수 있다<sup>13)</sup>.

첫째, 경제 중심의 시각에서는 새마을운동이 한국의 근대화 및 경제개발에서 ‘양적 성장’ 및 ‘질적 변화’에 기여하였다는 긍정적 입장<sup>14)</sup>과 경제구조적 차원에서 ‘양적 성장’에는 기여하였지만 ‘질적 모순’을 극복하는데 기여하지 못하였다는 부정적 입장<sup>15)</sup>이 대립되고 있다.

12) 이양수, “정책론적 관점에서 바라본 새마을운동의 원형 탐색”, 『농촌경제』 제37권 제2호, 한국농촌경제연구원, 2014, 85-105면.

13) 최진근, 「21세기 새마을운동의 이론정립 및 실천과제개발」, 경운대학교 새마을아카데미, 2008, 14-16면.

14) 내무부, 「새마을운동 10년사」, 1980 ; 황인정, 「한국의 종합농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망」, 한국농촌경제연구원, 1980 ; 김정림, 「한국경제정책 30년사」, 중앙일보사, 1990 ; 임수환, “박정희시대 소농체제에 대한 정치경제학적 고찰: 평등주의, 자본주의 그리고 권위주의”, 『한국정치학회보』 제31집 제4호, 한국정치학회, 1997 ; 박섭·이행, “근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건”, 『한국정치학회보』 제31집 제3호, 한국정치학회, 1997 ; 좌승희, 「박정희시대의 재조명」, 서울: 전통과 현대, 2006 참조.

15) 김홍순, “근대화 프로젝트로서의 새마을 운동에 대한 비판적 고찰 : 1970년대를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』 제12권 제2호, 한국지역개발학회, 2000 ; 오유석, “박정희식 근대화

둘째, 정치 중심적 시각에서는 새마을운동을 국민동원과 사회통제의 통치메커니즘<sup>16)</sup>으로 보거나, 지배이데올로기 또는 지배담론<sup>17)</sup>의 일환으로 바라봄으로써 ‘새마을운동에 드러나는 국민적 참여 양상을 자발적인 것이었는가, 아니면 통제와 강압의 산물이었는가’에 대한 평가를 중심으로 국민적 참여의 자발성을 강조하는 입장<sup>18)</sup>과 국가의 동원성을 강조하는 입장<sup>19)</sup>으로 나누어진다.

셋째, 최근 ‘사회자본’과 ‘거버넌스’의 한국적 적용이 활발하게 진행되면서 새로운 시각에서 새마을운동연구가 전개될 가능성이 커지고 있다는 것이다. ‘사회자본’과 ‘거버넌스’ 개념은 세계화, 지방화, 양극화, 개인주의, 공동체 해체 등과 같은 21세기적 환경속에서 새마을운동이 지향할 이념, 기본 정신, 운동 방향, 실천 과제 등과 관련하여 유용한 이론적 근거를 제공한다고 할 수 있다. 특히 지역사회개발학, 지역개발학, 지방행정학, 사회학 등을 중심으로 ‘마을’, ‘공동체’, ‘지역사회’ 등에 대한 관심이 제고됨에 따라 새마을운동연구에서도 분석 시각이 확장되고 있다. 새마을운동연구에서 분석 시각 확장은 주로 ‘마을 또는 지역공동체’<sup>20)</sup>, ‘마을발전과 리더십’<sup>21)</sup>, ‘지역사회개발’<sup>22)</sup>, ‘사회자본(Social Capital)’<sup>23)</sup> 등과 같은 관점을 통하여 2000년대 이후 본격적으로 전개되고 있다.

전략과 농촌새마을운동”, 「동향과 전망」 겨울호, 한국사회과학연구소, 2002 참조.

- 16) 임경택, “한국 권위주의체제의 동원과 통제에 대한 연구: 새마을운동을 중심으로”, 고려대학교 대학원, 박사학위논문, 1991 ; 박진도·한도현, “새마을운동과 유신체제”, 「역사비평」 여름호, 역사문제연구소, 1999 ; 조희연, “박정희시대의 강압과 동의”, 「역사비평」 여름호, 역사문제연구소, 2004 참조.
- 17) 진재호, “박정희 체제의 민족주의 연구: 담론과 정책을 중심으로”, 서강대학교 대학원, 박사학위논문, 1998 ; 류제철, “박정희 정권과 지배이데올로기-새마을운동을 중심으로-”, 「청계논집」 제3집, 한국학중앙연구원 한국학대학원, 2001 ; 황병주, “박정희 시대의 국가와 ‘민중’”, 「담대비평」 가을호, 도서출판 삼인, 2000 참조.
- 18) 황병주, 앞의 논문 참조.
- 19) 박진도·한도현, 앞의 논문, ; 류제철, 앞의 논문, ; 임경택, 앞의 논문, ; 조희연, 앞의 논문 참조.
- 20) 강용배, “농촌마을 공동체와 역량강화 사례연구”, 「한국정책과학학회보」 제8권 제4호, 한국정책과학학회, 2004 참조.
- 21) 허장·정기환, 「농촌마을의 리더쉽구조와 역할에 관한 연구, 한국농촌연구원보고서, 2003 참조.
- 22) 김남선, “지역사회개발의 일반 내용과 새마을운동과의 관계분석”, 「지역사회개발학술지」 제9집, 한국지역사회개발학회, 1999 ; 정광섭, 「지역사회개발과 국제화」, 우영출판사, 2003 ; 김성수 외 3, “지역사회개발을 위한 새마을운동 경험의 공유”, 「농촌지도와 개발」 제12권 제2호, 한국농촌지도학회, 2005 참조.
- 23) 임경수·소진광, “지역사회 빈곤퇴치와 사회적 자본”, 「한국지역개발학회지」 제17권 제1호, 한국지역개발학회, 2005 참조.

## 1. 새마을운동의 과거와 현재

### 1) 1970년대 새마을운동

1970년 4월 22일 박정희 대통령 제창으로 시작된 새마을운동은 농촌의 마을 주민들이 “우리 마을을 우리 힘으로 새롭게 바꾸어 보자”는 주민공동체적 의지와 근면·자조·협동의 새마을정신을 근간으로 노력을 집중 투자함으로써 불붙기 시작하였다. 1970~1975년에 이르기까지 초창기에 「농촌새마을운동」이 성공적으로 수행되어 큰 성과를 얻게 된 그 연유는 새마을교육을 병행했기 때문이다. 새마을운동을 성공적으로 이끌어갈 유능한 새마을지도자육성 문제가 대두되었고, 새마을교육연수원 교육을 담당할 인적자원 확보문제가 먼저 해결되어야 했다.

정책의 연속선상에서 새마을운동이 시작되기 전인 1960년대 농업농촌개발사업의 전개과정을 살펴보는 것은 새마을운동을 보다 정확히 이해하는데 도움이 될 것이다. 새마을운동의 연도별 추진내용을 분석해보면 정책의 일관성을 유지하고 사업의 지속적인 추진을 위해서 정부차원에서 할 수 있는 다양한 노력을 아끼지 않았음을 엿볼 수 있다. 매년 새로운 새마을사업의 목표를 제시함은 물론 정책결정권자는 지속적인 관심을 표명하기 위해서 국정과제의 상위순위에 새마을운동을 뒀으로써 공무원들에게 지속적으로 사업의 중요성과 경각심을 유발시킬 수 있었다. 예를 들면, 1972년 대통령특별선언을 통해 최우선 국가시책 사업으로 새마을운동을 지정하였으며, 중앙 및 지방행정기관에 새마을사업을 전담하는 행정조직을 신설(1971년, 1973년, 1979년) 혹은 개편하였다.

행정조직뿐만 아니라 부처 간 혹은 민·관이 협의 조정할 수 있는 기구로서 새마을운동중앙협의회(1972년 결성) 및 새마을운동협의회(1975년 결성)를 구성하였다. 특히 1974년에는 새마을운동론을 공무원임용 시험과목으로 선정하여 새마을운동의 중요성을 강조하기도 하였다. 1973년에는 상훈법에 새마을훈장을 신설하여 유공자들에게 표창할 수 있는 근거를 마련하였다. 이처럼 정부는 새마을운동을 지속적이며 범국가적으로 추진하기 위하여 매년 새마을사업과 관련된 정책내용과 목표를 하달하고 점검함으로써 책임행정을 유도하였다. 새마을운동은 일시적인 농촌개발정책이 아니라 지속적으로 일관성 있게 사업이 추진되었다는 특징을 가지고 있으며 사회전체가 지속적으로 상호작용함으로써 국민들로부터 관심과 참여를 이끌어낼 수 있는 기제를 제공하였다고 볼 수 있다.

<표 1> 새마을운동 연표

연도	주요내용
1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4월 22일 - 지방장관회의에서 박정희 대통령이 새마을운동의 방향 제시</li> <li>① 우량종자 보급 확대 ② 단지영농 추진 ③ 보온 못자리 설치 확대 ④ 병충해 방제</li> <li>⑤ 퇴비증산에 의한 지력증진 ⑥ 저습담 개량 ⑦ 농업용수 시설 확대 등을 제시</li> <li>· 새마을 길잡이 발간 및 보급</li> </ul>
1971	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국 33,267개 행정 리·동에서 10대 새마을 가꾸기 예시사업 중점 추진시달 (마을 진입로, 소화전, 소유지의 정비, 공동우물, 공동빨래터, 퇴비장설치, 마을식수)</li> <li>· 내무부에 새마을 전담부서 신설</li> <li>· 새마을정신 “근면(勤勉), 자조(自助), 협동(協同)”으로 규정</li> </ul>
1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새마을운동중앙협의회 설치</li> <li>· 새마을지도자 연수원 건립</li> <li>· 대통령 특별선언을 통해 “새마을 사업이 국가정책의 최우선사업” 천명</li> </ul>
1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 마을을 발전수준에 따라 기초마을, 자조마을, 자립마을로 구분하여 관리</li> <li>· 농수산부, 상공부, 문교부 및 농협에 새마을운동 전담부서 신설</li> <li>· 시·도·시·군에 새마을지도과 신설</li> <li>· 상훈법에 새마을훈장 신설</li> </ul>
1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새마을소득, 새마을교육, 도시새마을운동 등 3대 역점시책 시달</li> <li>· 새마을운동론을 공무원임용 시험과목으로 선정</li> <li>· 경제·언론·종교·학계 등 사회지도층을 대상으로 새마을교육 실시</li> </ul>
1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3대 운동(증산·근건·안보)과 4대책(소득사업·노임사업·국민교육·도시새마을)에 역점</li> <li>· 민간주도 도시새마을운동으로 발전하기 위하여 민간단체 새마을운동협의회 구성</li> <li>· 전국 138개 시군에 새마을 담당 부군수제 신설</li> <li>· 11개 시도 및 33개 시에 민간단체 새마을운동협의회 구성 완료</li> </ul>
1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1975년에 시작된 3대 운동 4대 시책 확대 추진</li> <li>· 반상회와 직장중심의 도시 새마을운동 심화</li> <li>· 전국 138개 군에서 추진한 새마을운동 실적을 총람카드에 의거하여 일제평가</li> </ul>
1977	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1975년부터 추진해온 3대 운동과 새로운 5대 시책을 추진하여 자립완성단계로 진입</li> <li>① 문화·복지 농촌건설 ② 소득증대운동 지속화 ③ 도시 새마을운동 본격화</li> <li>④ 공장 새마을운동의 강화 ⑤ 새마을정신의 생활화</li> </ul>
1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1977년도의 5대 중점시책에 이어 1978년도에도 5대 중점시책 시달</li> <li>① 농촌주택개량의 확대 ② 농가소득증대의 가속화 ③ 3대 질서운동의 전개</li> <li>④ 공장 새마을운동의 본격화 ⑤ 새마을정신의 생활화</li> </ul>
1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1979년의 5대 시책으로 새마을운동의 활력화 추진</li> <li>① 새마을 복지기반의 확충 ② 소득증대의 촉진 ③ 도시 새마을운동의 심화</li> <li>④ 공장 새마을운동의 확산 ⑤ 새마을 국민교육의 강화</li> <li>· 전국 137개 군에 새마을과 신설</li> </ul>

1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ① 민간주도 활성화 ② 새마을 국민교육 강화 ③ 복지사업의 강조</li> <li>· 1970년대에는 새마을운동이 정부의 주도로 활기차게 전개되었으나, 1980년 이후에 정부주도의 한계와 일반국민들의 높아진 의식과 욕구수준을 바탕으로 민간주도로 전환</li> </ul>
------	--

출처: 내무부(1980); 한국대학교수새마을연구회(2012), 재구성

## 2) 1980년대 새마을운동

1980년대에 이르러 새마을운동은 일대전환기를 맞게 되었다. 전술한바, 1970년 4월에 시작된 새마을운동이 1980년까지 10년 동안 강력한 정부주도, 관주도 체제로 추진, 실천되었다. 그러나 1980년에 이르러 새마을운동은 정부주도 체제에서 민간주도체제로 전환하게 되었다. 따라서 당시 정치·사회·경제적인 변화와 혼란을 거쳐 제5공화국, 제6공화국으로 이어지는 80년대 새마을운동은 가장 어려웠던 변혁과 침체의 역경을 경험했다고 할 수 있을 것이다. 1980년 12월 1일 「사단법인 새마을운동중앙본부」가 창립되었으며(1989년 새마을운동중앙협의회로 개명됨), 산하에 6개 회원단체 즉, ①새마을지도자중앙협의회 ②새마을부녀회중앙연합회 ③공장새마을운동추진본부 ④직장새마을중앙협의회 ⑤새마을문고중앙회 ⑥새마을금고연합회를 중심으로, 새로운 민간주도, 관공조직체제, 민간조직의 추진 자율역량제고를 위해, 제도적 정비와 장·단기적 발전방향모색에 주력하였고 새마을국민정신교육에 주력하였다. 80년대 주요 새마을사업으로서는 ①마을진입로 포장 ②복합영농추진, 작목 및 유통개선 ③식생활개선 ④소비절약, 재활용품 모으기 ⑤독서의 생활화 ⑥근검·절약·저축 장려 ⑦새마을정신교육 ⑧전국 공원화운동전개 ⑨쾌적한 자연환경조성 등을 추진, 실천해 나갔다.

## 3) 1990년대 새마을운동

새마을운동은 90년대에 이르러 새로운 변화를 모색하기 시작하였다. 국제적인 개방화와 민주화, 그리고 국내적인 지방화의 흐름에 부응하는 한편, 사회 속에서 야기되는 이기주의성향과 탈법, 불법, 무질서, 과소비가 판을 치면서 사회적 갈등을 빚고 있었다. 또한 일확천금을 꿈꾸는 한탕주의, 비생산군중들이 무질서와 비윤리적 풍조로 흐르는 사회기강을 바로잡아야 할 시대적 과제를 안고 있었다. 90년대, 새마을운동의 특징은, 첫째, 자율과 자립의 기반구축으로, 독자

적인 활동능력을 기른다. 둘째, 개방화, 지방화라는 내·외적변화에 부응하여 국제사회에서의 경쟁력을 함양하는데 역점을 두었다. 셋째, 경제위기 극복을 위한 국민의식개혁과 사회풍토의 건전화에 많은 힘을 기울였다.<sup>24)</sup>

#### 4) 2000년대 새마을운동

2000년대에 이르러 새마을운동은 90년대 새마을운동의 성과와 그 실천과정에서 나타난 문제점을 재검토하고, 21세기 제2새마을운동의 지향방향과 추진전략을 모색하는 동시에 새로운 도약을 위한 새 출발의 계기를 마련하였다. 2000~2002년도 새마을운동 지향목표는 지방화, 국제화와 정보화 그리고 민족통일이라는 21세기 시대적 과제에 대응하는 「제2새마을운동」추진을 위한 자율·자립의 조직역량강화와 정보생활화운동에 앞장서면서 지역에 새로운 활기를 불어넣는 <지역 가꾸기 운동>을 추진하고, 통일로로의 준비운동과 해외협력사업을 적극 추진한다. 따라서 새마을운동의 국내외 역할을 중대하고 새 시대에 걸맞는 새 모습의 국민과 함께하는 운동 상을 정립한다. 당시 내걸은 「표어」는 ① 새천년 새마을국민과 함께 ②지역에 활력을! ③이웃에 인정을! 등이었다.

#### 5) 2010-2020새마을운동

##### (1) Green Korea(녹색새마을운동)

2020년까지 우리나라의 온실가스 배출량 30% 감축목표 달성을 위해서는 국민적 참여 분위기 조성과 생활 속의 에너지절약이 중요한 과제이다. 즉, 에너지 10% 절약하면 1년에 10조원 에너지비용 절감효과를 가져온다는 것이다(제21차 대통령 라디오연설에서). 2009.7.9. 「녹색새마을운동중앙본부」 출범식을 시작으로 전국 시·도·구·군 지역본부 선포식을 개최, 추진체계를 갖추었고, 본격적으로 녹색새마을운동을 전개해가고 있다.

##### (2) Smart Korea(나라품격 높이기 운동)

법질서 존중, 기초질서, 공중도덕 지키기, 선진시민의식고양과 생활화하고,

---

24) 한국대학교수새마을연구회, 위의 책, 1208-1214면.

글로벌시대의 외국인 정서와 문화, 이해 및 편견의식개선, 국제수준의 친절 및 매너의식함양 등을 추진해가고 있다.

### (3) Happy Korea(살맛나는 공동체운동)

결혼 이민여성 한국정착 프로그램 추진, 실천으로 국가이미지를 제고하고, 어려운 이웃과 함께하는 명절보내기, 사랑의 집 고쳐주기, 따뜻한 겨울나기 도움으로 김장, 연탄, 쌀 나누기 등 나눔, 봉사 실천을 통한 「한 가족 손잡기」운동 전개 하였으며, 경제적위기 극복을 위한 경제 살리기 모·아·보·자 국민대행진을 추진, 이웃에게 따뜻한 손길을 전한다.

2009년 11월 25일, OECD(경제개발협력기구), DAC(개발원조위원회) 회원국가입으로 과거에 원조를 받아온 나라에서 원조를 주는 나라로 발돋움함에 따라 새마을운동이 최빈국 개발의 좋은 모델로 주목받고 있다. 따라서 UN이 정한 최빈국가 저개발국 9개국을 대상으로 집중적인 초청, 새마을교육과 스스로 세운 액션플랜을 통해 협력사업을 추진하여 국내외로부터 큰 관심과 호응을 얻는 등 국가 이미지 향상에 기여하고 있다. 특히, 개발도상국들로부터 새마을운동 세계화사업에 대한 높은 평가와 빈곤퇴치를 위한 지속적인 새마을운동 해외보급 활동을 요청받고 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 21세기 새마을운동

20세기 ‘근대의 시대’에서 21세기 ‘탈근대의 시대’로 전환되고 있는 시점에서 ‘새마을’은 새로운 의미로 확장될 필요가 있을 것이다. 자본주의에 기초한 경제 질서는 국경을 넘어 ‘지구적 경쟁’을 초래하고 있으며, 이성에 기초한 개인의 합리성은 ‘개인주의’ 또는 ‘이기주의’로 흘러가고 있다. 또한 개인의 자유와 평등에 기초한 민주주의는 사회적 공공선과 개인적 자율성의 조화를 추구하고 있다.

오늘날 한국사회가 직면한 다양한 사회문제는 20세기 근대가 만들어낸 부정적 유산이라 할 수 있으며 그 원인은 개인주의의 팽배에 의한 전통적 공동체성 즉, 공동체적 가치와 질서의 붕괴에 기인한 것이다. 따라서 이와 같은 사회문제

25) 위의 책, 1215-1223면.

를 해소하기 위해서는 무엇보다 전통적 공동체성을 복원할 필요가 있다.

‘21세기 새마을운동’이란 세계화, 지식정보화, 지방화 등의 시대 흐름과 개인주의화, 양극화, 지속가능발전 등과 같은 한국사회의 변화에 조응함으로써 국민적 이해와 요구를 수렴하고 사회와 국가 발전에 기여하고자 하는 21세기의 새마을운동을 의미한다. 따라서 기존 새마을운동이 절대빈곤의 탈피를 향한 ‘잘 살기 운동’이었다면, 21세기 새마을운동은 공동체적 가치와 질서를 지향하며 국민의 자발적 참여와 연대를 이끌어 내려는 ‘더불어 잘 살기 운동’이라고 할 수 있다. 첫째, 21세기 새마을운동은 경제성장과 사회발전에 발맞추어 국민의식의 선진화 및 공동체의식 제고를 지향한다는 점에서 ‘정신문화운동’으로써 특징을 가진다. 둘째, 21세기 새마을운동은 국제사회에서 지역사회개발의 가장 성공적인 모델로 인정받고 있는 새마을운동의 국제 보급을 중시한다는 점에서 ‘국제 지역사회개발운동’으로써 특징을 가진다.

### 3. 국제3사회의 지속가능발전목표(SDGs)달성과 새마을운동

UN은 인류의 지속가능한 발전을 위해 지구촌 사회가 공동으로 해결해야 할 중점 과제로 ‘에너지’, ‘환경’, ‘식량’, ‘기아와 빈곤’ 등에 꾸준히 관심을 갖고 해결 방법을 모색해왔다. 새천년을 맞아 제정되었던 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)’는 2015년을 기점으로 달성기한이 종료되었다. 2015년 제70차 유엔개발정상회의는 지난 2000년에 세운 새천년개발목표(MDGs)를 대신하여 2030년까지 추진할 지속가능발전목표(SDGs)를 확정 짓는 중요한 회의였다. 즉 전 세계가 앞으로 15년 동안 전 인류의 인간다운 삶과 지속가능한 지구 환경을 위해 해결해야 하는 문제들에 대해 공동의 목표를 확정하는 자리였다.

UN의 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)’에는 MDGs의 목표 가운데 여전히 달성되지 않은 빈곤 근절, 여권 신장, 성 평등 촉진을 포함한 17개 목표와 169개 세부 목표로 이뤄져 있다. SDGs의 17개 목표 중 농업부문에 해당하는 목표는 목표 1과 2로 빈곤종식과 식량안보 강화를 통한 지속가능한 농업·농촌개발이 주요 내용이다. 한국은 새마을운동의 성공 경험과 노하우를 개도국과 공유하기 위해 그동안 많은 노력을 기울여 왔다. 개도국들이 ‘빈곤의 함정’에서 빠져 나올 수 있도록 지속가능하며 실천적인 농촌개발 전략 모델로 새마을운동을 전파해오고 있다. 여기서 종전과 차이가 있다면 일

부의 관심에 거치지 않았던 새마을운동 개발모델이 지구촌사회가 관심을 가지기 시작하였다는 것이다.

새마을운동의 성공요인과 개발 노하우는 UN의 지속가능한 개발목표(SDGs)를 달성하는 전략으로서 지구촌 사회가 공유할 수 있는 소중한 가치가 될 수 있다고 본다. 새마을운동의 3대 성공요인을 살펴보면, 첫째 경쟁과 인센티브를 통한 참여의 동기부여라 할 수 있다. 새마을운동의 특징은 모든 마을을 똑 같이 지원한 것이 아니라 잘하는 마을을 우선 지원하여 그 성과를 다른 마을들이 보고 따라 하도록 하였다. 이러한 경쟁에 의한 마을개발방식은 주민들로 하여금 공동체의식을 강화하는 계기가 되며 결과적으로는 효과적인 정부정책의 추진이 가능해지는 계기가 될 수 있다는 것이다. 두 번째 요인은 신뢰에 기반을 둔 지도자의 리더십이라 할 수 있다. 새마을운동은 정부의 정책으로서 농촌발전의 기본 청사진이 국가로부터 출발한 것이기 때문에 국정의 정책 결정권자의 확고한 신념이 없이는 지속적인 정책추진이 어렵다는 것이다. 세 번째는 자발적이고 적극적인 국민의 참여가 없었다면 성공적인 사업이 될 수 없었을 것이다. 주민참여의 순기능으로서는 공동체의식의 자극, 정보교환, 의견수렴, 합리적 의사결정, 마을사업의 비판과 감시 그리고 지역문제의 신속하고 합리적인 대응을 가능하게 한다. 새마을운동은 주민들의 참여를 독려하기 위하여 경쟁과 인센티브의 제공뿐 만아니라 다양한 방법을 동원하여 성공사례를 공유하고 일선공무원들을 독려하여 주민의 참여를 적극 독려하였으며 동시에 사업의 성공적인 추진을 통해서 주민들에게는 할 수 있다(Can Do)는 자신감을 주고자 노력하였다.

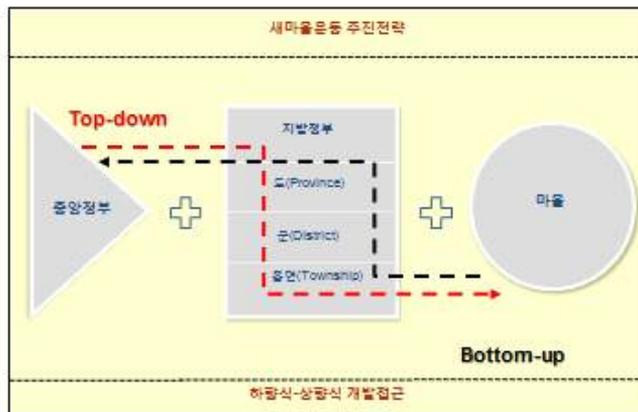
#### 4. 새마을운동과 지속가능발전목표(SDGs)의 접목가능성 및 전략

2015년을 기점으로 MDGs(새천년개발목표)에서 SDGs(지속가능한 발전목표)로 변화되는 환경에서 한국은 지구촌이 함께 공유하고 지속가능한 개발목표를 달성하는데 기여할 수 있도록 새마을운동의 개념정립과 실천가능한 전략을 수립하는 노력이 필요한 때이다. 단순히 한국적 농촌개발 경험을 강요하거나 개발도상국 주민들을 계몽하고 정신을 개조한다는 발상은 금물이며 물자와 시설 중심의 전시성 ODA 사업을 중단하고 중장기적 농촌개발과 빈곤퇴치에 기여할 수 있는 지속가능한 사업으로 전환되어야 한다. 개발도상국 주민들을 무시하고 게으르다고 생각하고 이들을 계몽시켜 깨어나게 해야 된다는 일방주의가 아닌

상호존중과 상호학습을 통해 상생과 협력을 추구해야 한다. 수원국 공무원과 마을주민들이 한국의 새마을운동의 기본 전제인 자조자립의 개념을 받아들이고 사업 시행에 대해 이해하고 참여시키는 준비과정이 중요하다. 이 과정에서 우리 정부는 지구촌 새마을운동이 국제사회에서 통용되는 원칙과 가이드라인에 맞도록 육성하고 지원해야 하며, 새마을운동의 추진방식이 수원국의 가난하고 소외된 주민들이 개발과정에 참여하고 주인이 되는 참여적 지역개발 사업으로 발전시켜야 한다.

상-하향식개발접근: 새마을 개발사업의 선정과 우선순위의 결정은 주민의 적극적 참여와 주도적인 의사결정을 바탕으로 이루어질 수 있었다. 새마을운동은 지역주민들의 자발적인 참여를 지역발전의 전제조건 했으며 실제로 정부의 예산투입액 비율(28%) 보다는 주민부담 비율(71.3%)이 높았던 지역사회개발사업이라 할 수 있다. 이처럼 새마을사업은 잘살아보자는 농민들의 의지를 바탕으로 주민들의 적극적인 참여와 밑으로부터의 마을단위 개발방식을 취했다는 것이 특징이다. 신품종을 도입하고 퇴비증산의 독려, 저축장려 등은 모두 마을을 사업의 기본단위로 하여 시행하였으며 주민들의 경쟁과 잘살아보자는 성취의욕으로부터 점화되었다고 할 수 있다. 특히 새마을운동은 하나의 지역사회개발정책으로서 정부의 정책적 노력이 필수적이라 할 수 있다. 농촌지역사회의 특징은 비교적 교육수준이 낮으며 시민사회의 성숙도 또한 낮은 것이 일반적이다. 이러한 지역사회들의 특성을 고려할 때 정부는 행정관료 조직을 활용한 정책의 추진과 마을의 요구사항을 정확히 파악하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

<그림 1> 새마을운동 추진전략



혁신적 생활태도: 새마을운동의 3대 정신인 근면, 자조, 협동정신은 나태하고 의존적인 구태의 생활태도를 청산하고 적극적이며 창의적인 생활태도로 변화하기 위한 원동력이라 할 수 있다. 이러한 원동력은 외부에서 노력 없이 주어지는 것이 아니라 다양한 교육과 훈련 그리고 주민간의 토론과 신뢰를 통한 적극적인 노력을 통해서 가능할 수 있을 것이다. 지역개발정책과 비교할 때, 새마을개발의 차별성은 비물질적 성장, 즉 주민의 역량강화를 강조하였다는 것이다. 새마을개발은 주민들의 의식개혁을 통해서 지역사회의 변화를 근본적이며 지속적으로 변화시키고자 지역혁신과 의식변화를 성장의 가장 중요한 요인으로 설정하고 새마을개발사업의 목표로서 생활태도개선을 제시하였다. 생활태도개선은 새로운 환경에 적응하기 위한 주민의 변화를 강조하는 것으로 특히 신농업기술의 보급과 수용, 구태의 생활 관습을 청산하고 새롭게 변화하기 위한 자기혁신노력을 시도하였다는 점에서 지역혁신론을 제시할 수 있을 것이다.

협력메커니즘: 새마을운동을 거버넌스론적 관점에서 조명하는 것은 지역주민의 삶과 밀접한 관계가 있는 지역사회발전과 주민참여의 협력적 메커니즘을 설명하는 하나의 틀을 제공할 수 있기 때문이다. 특히 새마을개발사업의 초기 투입되는 재원을 살펴보면 가장 중요한 부분이 정부의 외부의존 자원보다는 주민들의 노동력과 의사결정 참여를 들 수 있다. 또한 의사결정과정에서도 새마을지도자를 비롯한 주민의사 반영, 지방 일선공무원(field officer)간의 유기적인 결속력을 바탕으로 한 의사결정과정에서 매우 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

#### IV. 새마을운동 법제

새마을운동은 범국민적인 동원운동이었음에도 불구하고 이를 뒷받침하는 통일적인 법제를 갖추지 않았다. 새마을운동 조직육성법이 있기는 하지만 이는 1980년에 제정되었지만 새마을운동을 뒷받침하는 법제라기보다는 새마을을 조직을 지원하기 위한 근거 법으로서 성격을 가진다. 1970년대에는 법률적인 차원에서 새마을운동을 추진하기 위한 법률적인 체계는 갖추지 않았다고 볼 수 있다.

새마을운동과 관련된 사업은 필요에 따라 개별법에 근거하여 수행되었다. 예컨대, 지붕개량사업은 1972년에 제정된 농어촌지붕개량 촉진법에 의하여 추진되었다. 새마을 사업을 추진하기 위한 재산관계는 부동산 등기법과 민법 등에

의하여 추진되었다. 마을도로나 마을 회관 등 공동시설을 설치하기 위하여 주민이 땅을 제공하는 경우에 법률관계가 명백하지 못하여 현재도 재산관계에 분쟁이 발생하는 원인을 제공하기도 하였다. 당시로서는 지방자치제도가 실시되지 않았고, 행정지도가 사실상 법률을 대신하는 강력한 행정추진수단이 되었기 때문에 법률에 의한 추진보다는 행정지도와 지원, 교육, 홍보 등에 의한 추진이 가능하였던 것으로 생각된다.

당시 새마을운동 관련 법제로는 다음과 같은 것을 들 수 있다<sup>26)</sup>.

- 상훈 법을 개정(1971.1.14, 1973.1.25)하여 새마을 훈장을 추가하였다.
- 새마을운동 중앙협의회규정(1972년 3월 7일) 대통령령으로 제정되어 새마을 중앙협의회 결성을 뒷받침 하였다
- 새마을운동 중 중앙실무협의회 운영규약은 1975년 2월 22일 제정되어 새마을운동 중앙협의회에 설치된 실무위원회의 운영을 뒷받침하였다.
- 시·도 새마을운동협의회 조례는 1972년 2월에 조례준칙이 시·도에 하달되어 각 시·도가 제정하였다.
- 시·군 새마을운동 협의회 조례는 1972년 3월에 제정되기 시작하였다.
- 부녀지도협의회 등에 관한 규정은 1977년 7월 8일 국무총리 훈령으로 제정되었다. 부녀자를 대상으로 하는 가족계획사업, 교양사업 등을 마을 단위로 추진하기 위한 관계기관의 협조에 관한 부녀지도협의회와 부녀조직을 새마을부녀회로 일원화하기 위한 규정이었다.
- 공장새마을운동추진요강(1976.7.1. 제정(상공부 공고), 공장새마을운동 실무위원회 규정(1978.9.1) 공장새마을운동의 조직과 제도, 연수 등을 규정하였다.
- 새마을 지도자 연수원 설치법(1979.12.28)을 제정하여 새마을 지도자 연수원을 설치하였다.
- 시·군 새마을 금고 운영관리조례를 1974년 5월에 각 시군에서 제정하였다.
- 시·도 새마을 장학금 지급조례를 1975년 7월에 제정하여 새마을 지도자 자녀에게 장학금을 지급하는 근거규정을 마련했다.
- 그밖에 새마을 단위마을에서 새마을 규약, 새마을 부녀규약, 새마을 재산조성관리규약 등을 제정하도록 준칙 안을 만들어 마을마다 만들게 했다.

---

26) 내무부, 앞의 책, 301-383면.

## V. 결론: 21세기 새마을운동의 바람직한 방향과 실천과제

21세기 한국사회는 이전과는 전혀 다른 경험을 하게 될 것으로 예상된다. 우선 경제적으로 1990년대 후반부터 심화된 신자유주의적 세계경제환경으로 인해 저성장 추세가 지속될 가능성이 높다. 그리고 사회적으로 장기적인 관점에서 저출산 및 저성장으로 인해 경제활동인구가 감소할 것이다. 그러나 한편으로는 20대와 30대의 실업율을 개선하기 위해 일자리 창출 등을 비롯한 다양한 개선책이 요구되고 있는 실정이다. 이러한 경제적 악순환의 문제는 계층·세대 간 불균형을 초래하여 사회경제적 양극화로 나타나고 있으며, 향후 더욱 심화될 가능성이 높다. 사회경제적 양극화는 교육, 의료, 문화, 주거 및 환경 등 삶의 질 개선에 직접적으로 연관되며, 양극화의 문제가 세대를 이어 지속된다는 점에서 더 큰 사회경제적 문제가 되고 있다<sup>27)</sup>.

앞으로 새마을운동은 저출산 및 저성장 문제에 적극 대처하고 사회구성원의 삶의 질 향상과 국가 발전의 성장 잠재력 제고하기 위하여 '더불어 사는 공동체 운동'으로서 새마을운동의 변화 필요성이 있다. 위를 위하여 새마을운동은 나눔, 봉사, 창조활동과 정신문화운동을 중심으로 사회경제적 양극화 해소에 기여할 수 있을 것이다.

1995년 시행된 지방자치제도는 지역 현안에 대한 지역주민의 관심 및 참여 확산, 지역주민과 지방정부 사이의 의사통로 확장 및 거버넌스가 요구되고 있다. 시민사회의 성장과 참여민주주의의 확대는 민주적 시민의식 함양을 요구할 것이다. 지방자치의 진전, 시민단체의 출현과 성장, 사회 공익적 봉사활동의 일반화는 우리 사회 역사 변화의 요구에 부응해야 할 것이다.

앞으로 새마을운동은 분권과 균형발전의 지방화 시대에 맞는 이념적 지향과 실천적 사업을 준비함으로써 지역사회발전에 기여할 필요성이 있다.

농촌사회의 고령화, 공동화 및 다문화가정의 증가는 새로운 농촌사회문제로 나타나고 있다. 현재 우리 농촌사회는 국제결혼의 증가로 인해 다문화가정이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 다문화가정의 증가는 한국사회가 단일 민족, 단일 문화의 사회에서 민족적·문화적 다양성의 사회로 전환되고 있음을 알려주고 있다. 또한 농촌사회의 고령화와 농촌인구의 지속적 감소로 인해 농촌 공동

27) 최진근, 앞의 책 참조.

화 현상이 심화되고 있다.

앞으로 새마을운동은 사회구성원의 삶의 질 향상이라는 관점에서 고령화 및 공동화에 대처함으로써 ‘더불어 사는 공동체’ 구현의 이념적 지향을 추구할 필요성이 있다. 한국의 근대화는 서구 선진 국가에 비교할 때 ‘고도압축성장’의 전형을 보여주는 대표적 사례이다. ‘고도압축성장’은 한국사회에 긍정적인 영향뿐만 아니라 이기주의, 물질만능주의, 무질서, 도덕적 해이, 정경유착, 윤리의식 부재 등의 부정적 모습이 나타나고 있다.

앞으로 새마을운동은 시민의 일상과 생활주변에서부터 준법의식, 환경보호의식 등 공동체의식 함양 제고에 노력함으로써 민주적 시민의식을 갖춘 건전한 시민상 정립에 기여할 필요성이 있다.

근대화와 지역사회개발운동으로서 농촌의 생활환경개선과 소득증대를 목적으로 시작하여, 근면, 자조, 협동의 정신으로 시작한 새마을운동의 경험과 성과는 우리사회의 훌륭한 사회적 자본으로 축적되었다고 볼 수 있다. 그동안 새마을운동이 성취한 다양한 농어촌 새마을운동, 도시 새마을운동, 공장 새마을운동, 생활질서의 유지, 도시환경의 정비 등 성취한 경험은 중요한 의미를 갖고 있으므로, 사회적 자본으로 축적하여 단계적이고 지속적인 발전 모델로 재정비하여 이를 토대로 새마을운동을 글로벌상품으로 개발할 필요가 있다.

국민 소득수준의 향상과 함께 지방자치제는 20년 이상 지역발전과 주민자치의식 및 로컬 거버넌스로 많은 변화를 거듭해오고 있다. 따라서 현재의 새마을운동은 어떠한 형태로 형성되더라도 로컬 거버넌스와의 융합을 시도해야 할 것이고, 그 융합을 이루는 핵심 작업은 21세기 거버넌스형 리더십을 개발하는 것이다. 거버넌스형 리더십은 개발계획시대의 리더십과는 다르게 전통 행정관리의 방식에서 탈피하여 거버넌스 방식으로 전환하여야 할 것이다. 거버넌스 리더십은 기존의 권력과 지위에 근거한 리더십과는 다른 대안적 리더십을 제시하고 있는데, Denhardt(2011)에 의하면 협업을 촉진하는 것, 탄력적 적응 능력, 대화를 통한 도덕적 문제 해결, 시민 참여 촉진 등 네 가지를 기본적인 속성으로 하고 있다. 오늘날의 새마을운동은 지방자치를 경험한 교육 수준이 높은 시민들이 인터넷 네트워크, 온·오프라인 등을 통해 참여가 극대화된 상황에서 추진되어야 하기 때문에 전통적 리더십이 아니라 거버넌스 리더십을 개발하는데 힘을 모아야 할 것이다. 로컬 거버넌스 형성에 걸맞은 자치의식운동으로 발전시키기 위해서는 현재의 NGO 형태로 추진되고 있는 새마을운동중앙회를 활

성화하는 방안과 지방자치단체 주도형으로 추진하는 방안 등 다양한 수단들이 있을 수 있다.

근면이나 자조 정신은 새마을운동을 성공적으로 이끈 주요 요인이었지만 협동과 함께 나눔, 봉사, 창조와 같은 것이 개인 차원의 정신 이상으로 사회 전체 혹은 집단적 정신이 주요한 가치로 인정받고 있다. 따라서 새마을 정신은 이러한 개인 차원을 초월한 사회 전체 또는 집단의 정신을 반영한 정신이 되어야 할 것이므로, 나눔, 봉사, 창조 정신이 중요한 정신으로 설정되어야 할 것이다. 세기를 거치면서 공동체 문화가 상실되고, 이웃 간의 교류가 감소하여 소외계층의 고립감이 증대되는 등 공동체 균열 현상이 심화되고 있는 현 시점에서 새마을운동이 마을 공동체, 직장 공동체 등 이웃사회 공동체 형성에 큰 기여를 할 수 있다고 판단되며 이러한 제2의 새마을운동은 현재의 시대정신을 잘 반영함으로써 그 발전의 토대를 만들 수 있을 것이다. 1970년대의 새마을 정신이 근면, 자조, 협동이었다면, 현대적 의미의 새마을 정신은 봉사, 나눔, 창조, 협동으로 이와 같은 시대정신은 ‘더불어 잘 사는 공동체’ 구현의 21세기 새마을운동의 이념과 동일한 맥락에 있는 21세기 시대상을 반영한 덕목이라 할 수 있다(고경훈, 2014). 이처럼 새마을운동의 재창조를 위해서 다양한 주체가 참여하는 새마을운동 활성화를 제도적 법적 기반이 구축되는 것이 필요하다. 현재 NGO 형태로 추진되고 있는 새마을운동의 활성화를 위해서는 지방자치단체를 포함한 고등교육 및 연구기관 등에서 보다 활발히 논의되고 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

봉사는 헌신과 자기희생을 통하여 타인에 대한 무한한 사랑을 나누는다는 의미와 타인에 대한 사랑의 실천이라는 의미가 담겨 있으며, 이타심을 전제로 물질에 구애받지 않기에 공동체의 정신적 풍요를 보다 풍부히 할 수 있는 실천적 덕목이라 할 수 있다. 지구촌 인류와 더불어 잘사는 새로운 정신적 가치가 추가될 필요성이 제기됨에 따라 지구촌과 ‘더불어 잘사는’ 글로벌 새마을정신으로 나눔, 봉사, 창조 등 새로운 정신이 제기되었다.

나눔의 정신은 국제화 시대환경에 필요한 덕목으로, 한국이 국제사회에서 받았던 원조의 혜택과 한국의 성장 경험을 절대빈곤에 허덕이는 지구촌 주민들에게 나눠주는 정신이며, 국내적으로는 양극화 문제를 해결하는데 기여할 덕목이기도 하다. 봉사의 정신은 나눔의 육체적 실천으로 다양한 계층의 한국국민이 봉사정신으로 무장해 지구촌 곳곳에서 새마을정신으로 헌신적으로 봉사하는 모

습을 보일 때 대한민국의 국가이미지는 높아지고, 경제영토 또한 확대될 것으로 짐작된다. 창조의 정신은 새로운 시대변화에 적극적으로 도전하고 창의적으로 극복해 나가는 정신으로, 새마을운동의 기본정신에다 창조정신까지 더해진다면 개발연대의 지나간 국민운동이 아니라 변화하는 시대에 맞는 잘 살기운동이 될 것이다. 또한 현재와 미래의 운동이 될 것이며 인류가 함께 잘사는 공동체운동으로 지속가능할 것이다(최외출, The Korea Economic Daily, 2012. 6. 2).

본 연구는 새마을정신의 시대적 변화 국내외의 사회적 요구에 적절히 대응하기 위한 법제적 접근의 필요성을 제기한다. 특히 국내적으로는 양극화 문제를 해소하기 위한 새로운 국민정신의 환기 필요성을 역설하고 이를 효과적이고 체계적으로 실천할 수 있는 법제적 논의가 될 수 있기를 희망하는 바램이다. 또한 여러 부처에서 다양한 형태로 추진되고 있는 해외 ODA 사업의 체계적이고 일관성있는 추진을 위해서도 법제적 검토가 필요할 것으로 판단된다.

투고일 : 2016.11.7. / 심사완료일 : 2016.12.10. / 게재확정일 : 2016.12.20.

[참고문헌]

- 강용배, “농촌마을공동체의 역량강화 사례연구”, 『한국정책과학학회보』 제8권 제4호, 2004.
- 구현우, “발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 합의 -이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제20권 제2호, 서울행정학회, 2009.
- 호세진, 『한국의 새마을운동과 중국 신농촌건설의 비교고찰』, 서울대학교 대학원, 박사학위논문, 2011.
- 황연수, “농촌새마을운동의 재조명”, 『농업사연구』 제5권 제2호, 한국농업사학회, 2006.
- 정갑진, 『1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용』, 한국개발연구원, 2009.
- 최상호, “국민운동으로서의 새마을운동 역할제고 방안”, 『월간 상업농경영』 통권 제204호, 국제농업 개발원, 2005.
- 내무부, 『새마을운동 10년사』, 1980.
- 박 섭·이 행, “근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건”, 『한국정치학회보』 제31집 제3호, 한국정치학회, 1997.
- 김정림, 『한국경제정책 30년사』, 중앙일보사, 1990.
- 좌승희, 『박정희 시대의 재조명』, 서울: 전통과 현대, 2006.
- 김홍순, “근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』 제12권 제2호, 한국지역개발학회, 2000.
- 오유석, “박정희식 근대화 전략과 농촌새마을운동”, 『동향과 전망』 겨울호, 한국사회과학연구소, 2002.
- 황인정, 『한국의 종합농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망』, 한국농촌경제연구원; 연구총서, 1980.
- 임경택, “한국 권위주의체제의 동원과 통제에 대한 연구: 새마을운동을 중심으로”, 고려대학교 대학원, 박사학위논문, 1991.
- 임수환, “박정희 시대 소농체제에 대한 정치경제학적 고찰: 평등주의, 자본주의 그리고 권위주의”, 『한국정치학회보』 제31집 제4호, 한국정치학회, 1997.
- 박진도·한도현, “새마을운동과 유신체제”, 『역사비평』 여름호, 역사문제연구소, 1999.
- 조희연, “박정희시대의 강압과 동의”, 『역사비평』 여름호, 역사문제연구소, 2004.
- 최진근, 『21세기 새마을운동의 이론정립 및 실천과제개발』, 경운대학교 새마을아카데미, 2008.
- 황병주, “박정희 시대의 국가와 ‘민중’”, 『당대비평』 가을호, 도서출판 삼인, 2000.

- 임경수·소진광, “지역사회 빈곤퇴치와 사회적 자본”, 『한국지역개발학회지』 제17권 제1호, 한국지역개발학회, 2005.
- 이양수, 정책론적 관점에서 바라본 새마을운동의 원형 탐색, 『농촌경제』, 제37권 제2호, 2014.
- 김남선, “지역사회개발의 일반내용과 새마을운동과의 관계분석”, 『지역사회개발학술지』 제9집, 한국지역사회개발협회, 1999.
- 최외출, “지역발전 전략으로서 새마을운동에 대한 신문기사 텍스트 분석: 1970-2012”, 『지방행정연구』 제29권 제1호, 한국지방행정연구원, 2015.
- 한국대학교수새마을연구회, 『새마을운동 40년사』, 서울: 도서출판 신아, 2010.
- 허 장·정기환, 『농촌마을의 리더쉽구조와 역할에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원 보고서, 2003.

[국문초록]

## 새마을운동의 회고와 전망

이 양 수\*

본 논문의 목적은 새마을운동의 어제와 오늘을 되돌아보고 바람직한 내일의 방향과 실천과제를 제시하는 것이다. 국내적으로는 세기를 거치면서 공동체 문화가 약화되고, 이웃 간의 교류가 감소하여 소외계층의 고립감이 증대되는 등 사회 양극화의 심화와 공동체 균열 현상이 확대되고 있는 현 시점에서 새마을운동이 마을 공동체, 직장 공동체 등 사회 공동체 형성에 크게 기여할 것으로 기대한다. 대외적으로는 새마을개발 전략을 통해 국제개발협력에 동참하고 빈곤국의 농촌개발전략으로 채택되어 기아와 빈곤 그리고 식량안보구축을 위한 효과적인 대안으로 활용될 수 있을 것이다.

연구의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 새마을운동은 저출산 및 저성장 문제에 적극 대처하고 사회구성원의 삶의 질 향상과 국가 발전의 성장 잠재력을 제고하기 위하여 ‘더불어 사는 공동체 운동’으로서 새마을운동의 변화 필요성을 제시하고 있다. 특히 사회경제적 양극화 해소를 위해 새마을운동은 나눔, 봉사, 창조활동과 같은 정신문화운동을 중심으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 국외적으로는 새마을운동의 성공요인과 개발 노하우는 UN의 지속가능한 개발목표(SDGs)를 달성하는 전략으로서 지구촌 사회가 공유할 수 있는 소중한 가치가 될 수 있다고 본다. 본 연구는 이러한 국민정신의 필요성을 역설하고 이를 효과적이고 체계적으로 실천할 수 있는 법제적 논의가 될 수 있기를 희망하는 바램이다.

주제어 : 새마을운동, 새마을운동 법제, 지속가능한발전목표, 양극화, 정신운동, 공적개발원조

\* 영남대학교 새마을국제개발학과 교수

[Abstract]

## Retrospective and Prospective of the Saemaul Undong(Development)

Yi, Yang-Soo\*

The purpose of this study is to suggest a desirable direction of Saemaul Undong movement for the future by looking back on the past. In the domestic, there have been getting wider disparities among generations and between the poor and the rich. The new Saemaul Undong movement will contribute to build community spirit in villages and factories. In the global, Saemaul development strategy will be adoptable as an alternative to eradicate or eliminate hunger or poverty and to build food security. In the global, development strategy of the Saemaul Undong will be alternative to achieve the sustainable development goals(SDGs) by grafting the success factors of Saemaul Undong. This study suggested to adopt success factors of Saemaul Undong as the followings; first, competition and incentive, second, strong leadership of policy decision maker, third, participation of citizen and cooperative governance.

This study suggested that the new direction of Saemaul Undong movement could be same as the "community building movement for better society" which is able to upgrade the quality of life and to maximize the potential power to build community spirits and to generate economic prosperity. It is reasonable to be a spiritual cultivation movement of sharing, severing and creating to settle the social polarization.

Key words : Saemaul Undong, Legal System of Saemaul Undong, SDGs, Polarization, Spiritual Cultivation, Official Development Assistance(ODA)

---

\* Professor, Department of Saemaul Studies and International Development, Yeungnam University