

새마을운동과 법치주의 그리고 인권* **

양천수*** · 우세니****

I. 서론

1. 법치주의와 법치행정

법치주의, 달리 말해 법치국가원리(Rechtsstaatsprinzip)는 현대 국가의 규범적 구성 원리이다.¹⁾ 현대 국가는 국민이 민주적으로 제정한 헌법과 법률에 따라 구성되고 작동해야 한다. 그 점에서 법치주의는 헌법상 원리가 되기도 한다. 이에 따라 법치주의는 현대 국가의 입법·집행·사법작용을 기속하는 규제적 원리로 작용한다. 현대 국가에서 이루어지는 모든 국가작용은 법치주의에 따라 이루어져야 한다.

2. 행정작용의 규범적 원리로서 법치주의

이렇게 법치주의는 현대 국가에서 이루어지는 모든 국가작용을 기속한다는 점에서 정부가 주도하는 행정작용 역시 법치주의에 구속되어야 한다. 행정작용은 헌법 및 법률에 따라 실행되어야 한다. 이를 법치행정원칙이라고 말하기도 한다. 이러한 법치행정원칙은 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째는 헌법과 법률의 우위원칙이고, 둘째는 법

* 투고일자 : 2017.6.15. 심사일자 : 2017.6.20. 게재확정일자 : 2017.6.23.

** 이 글은 지난 2016년 7월 14일 목요일 영남대학교 법학전문대학원에서 개최된 국제학술대회 “새마을운동 법제의 검토·계승·발전”에서 공동필자인 양천수 교수가 발표한 것을 대폭 수정 및 보완한 것이다. 그 날 필자의 발표에 생산적인 토론을 해주신 모든 분들에게 진심으로 감사를 드린다.

*** 영남대학교 법학전문대학원 교수·법학박사

**** 공주대학교 인문사회과학대학 법학과 부교수·법학박사

1) 법치국가원리에 관해서는 우선 Philip Kunig, *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (Tübingen, 1986); Brian Z. Tamanaha, 이현환 (역), 『법치주의란 무엇인가: 역사·정치·이론』 (박영사, 2014); 김도균·최병조·최종고, 『법치주의의 기초: 역사와 이념』 (서울대학교출판부, 2006) 등 참고.

률유보원칙이다. 첫째, 행정작용은 헌법과 법률이 규정한 틀 안에서 이루어져야 한다. 행정작용은 헌법과 법률이 명령하는 규범적 요청을 위반해서는 안 된다. 둘째, 행정작용은 원칙적으로 법률에 근거를 두어서만 이루어질 수 있다. 법률에 근거를 두지 않고 실행되는 행정작용은 원칙적으로 위법한 행정작용이다. 물론 여기서 행정작용이 언제나 법률에 근거를 두어서만 이루어질 수 있는 것인지, 아니면 특정한 경우에는 법률이라는 근거를 갖지 않아도 이루어질 수 있는지, 만약 그렇다면 그 구체적인 범위는 무엇인지에 관해서는 견해가 대립한다.²⁾ 이에 관해서는 크게 침해유보설, 전부유보설, 본질성설 등이 주장되는데, 오늘날에는 본질성설이 지배적인 견해이자 판례의 태도로 인정되고 있다.³⁾ 이에 따르면, 특정한 행정작용이 국민이 누리는 기본권의 본질적인 부분과 관련을 맺는 경우에는 반드시 법률에 근거를 두고 이루어져야 한다.

3. 국가정책과 법치주의

그러므로 오늘날 국민이 누리는 기본권의 본질적인 부분과 관련을 맺는 국가정책을 시행하기 위해서는 반드시 법률유보가 필요할 수밖에 없다. 이를테면 국가균형발전이나 지방균형발전 정책 또는 도시재생정책은 국민이 갖는 기본권의 본질적인 부분과 관련을 맺으므로 이를 시행하기 위해서는 법적 근거가 요청된다. 이를 예증하듯, 현재 정부는 「국가균형발전 특별법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 등을 제정해 이에 상응하는 정책을 추진하고 있다. 이는 국가균형발전 정책의 선구적 형태라 할 수 있는 새마을운동에 대해서도 마찬가지라 할 수 있다. 이를 예증하듯, 현재 정부는 「새마을운동조직 육성법」을 제정해 새마을운동을 법적으로 지원하고 있다. 새마을운동에 대해서도 원칙적으로 법치행정원칙이 적용되어야 하는 것이다. 그러면 1970년대에 처음 등장한 새마을운동의 경우에는 이러한 법치행정원칙이 철저하게 관철되었는가? 그 당시에 진행되었던 새마을운동은 법적 근거를 확보하고 있었는가? 이 글은 이러한 문제제기에 대한 대답을 모색하고자 한다.

2) 이에 관해서는 무엇보다도 김남진, 『법치행정의 원리에 관한 연구: 법률의 유보를 중심으로』 (단국대 법학박사 학위논문, 1975) 참고.

3) 이에 관해서는 김성수, “헌법은 존속하고 행정법은 변화한다”, 『공법연구』 제41집 제4호(2013. 6), 65-93쪽 참고.

II. 새마을운동의 의의와 발전과정

1. 새마을운동의 의의

새마을운동이란 무엇일까?⁴⁾ 사실 새마을운동의 성격을 정확히 규명하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 새마을운동은 언제나 정치적 논란과 결부되어 있기 때문이다. 새마을운동을 지지하는 진영은 박정희 대통령이 시작한 새마을운동 덕분에 우리가 잘 살게 되었다고 말한다. 따라서 이들에 따르면, 새마을운동은 생존권과 같은 국민의 인권을 개선하는 데 이바지한 지역개발운동이다. 이와 달리 새마을운동을 비판하는 진영은 새마을운동야말로 유신시대의 산물이자 개발독재의 전형이라고 폄하한다.⁵⁾ 이러한 정치적 논란 때문에 새마을운동을 정확하게 파악하는 것은 쉽지 않다. 더군다나 1970년대에 시작한 새마을운동은, 아래에서 보는 것처럼, 법적 근거를 갖지 않고 출발했다는 점에서 논란을 증폭시킨다. 그런데도 다소 긍정적인 견지에서 새마을운동의 성격을 규명하면 다음과 같이 말할 수 있다.

첫째, 새마을운동은 농촌지역운동이다. 애초에 새마을운동은 농촌지역운동으로서, 다시 말해 1970년대 당시 열악했던 농촌의 환경을 개선하기 위한 운동으로 출발하였다.

둘째, 새마을운동은 경제운동이다. 새마을운동은 잘 살기 위한 운동이었다. “우리도 한 번 잘 살아 보자.”라는 새마을운동의 구호가 이를 잘 보여준다.

셋째, 새마을운동은 지역자치운동이다. 이념적으로 보면, 새마을운동은 국가가 주도하는 운동이 아니라, 지역주민이 자율적으로 실시하는 운동이었다. 원칙적으로는 새마을운동 지도자를 중심으로 한 주민이 주축이 되어야 했다. 국가는 단지 이를 지원하는 역할을 수행하는 것이어야 했다. 아마도 그 때문에 새마을운동을 규범적으로 뒷받침하는 법률이 없었는지도 모른다. 그렇지만 새마을운동이 실제로 이렇게 자율적으로 실행된 운동인지에 관해서는 논란이 많다. 오히려 새마을운동은 유신체제의 독재정부가 주도하던 타율적인 개발사업이었다는 것이 지배적인 견해로 인정된다.⁶⁾

4) 이에 관한 연구로는 이양수, “정책론적 관점에서 바라본 새마을운동의 원형 탐색”, 『농촌경제』 제37권 제2호(2014. 5), 85-105쪽 참고.

5) 박진도·한도현, “새마을운동과 유신체제: 박정희 정권의 농촌 새마을운동을 중심으로”, 『역사비평』 제47호(1999. 5), 37-80쪽 참고.

6) 김홍순, “근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』 제12권 제2호(2000. 8), 21-37쪽 등 참고.

넷째, 새마을운동은 단순히 지역운동이자 경제운동으로만 머문 것이 아니라, 일종의 정신문화운동으로 확장되었다. 근면, 자조, 협동으로 대변되는 새마을정신이 이를 잘 보여준다. 여기서 ‘근면’은 독일의 사회학자 막스 베버(M. Weber)가 서구 근대화의 핵심요소로 파악했던 프로테스탄티즘과 관련을 맺는다.⁷⁾ ‘자조’와 ‘협동’은 현대 정치철학의 관점에서 바라보면, 각각 자유주의와 공동체주의를 대변한다.⁸⁾ 이렇게 보면, 새마을운동은 한국식 근대화 운동이면서 동시에 서구적 자유주의와 전통적인 공동체주의를 통합하고자 한 시도로 선해할 수도 있다.

다섯째, 오늘날 새마을운동은 전국가적이면서 전지구적인 운동으로 변모하고 있다. 이미 1970년대에 새마을운동은 농촌 새마을운동의 테두리를 넘어서 도시 새마을운동으로 그 외연이 확장되었다. 이어서 전국가적 새마을운동으로 변모하였다. 그리고 오늘날에는 국제개발협력운동으로, 말하자면 초국가적·전지구적 운동으로 발전하고 있다. 오늘날 전국가적으로 그리고 전세계적으로 진행되고 있는 지역균형발전운동이나 국제개발협력운동이 새마을운동과 맞닿아 있다고 말할 수 있는 것이다.

2. 새마을운동의 발전과정

이러한 새마을운동은 크게 세 단계를 거치면서 오늘날에 이르고 있다.⁹⁾

(1) 제1단계: 새마을운동의 등장과 발전

첫 번째는 새마을운동이 등장하고 발전하는 단계이다. 1970년대에 이루어졌던 새마을운동이 바로 제1단계의 새마을운동에 해당한다. 이는 새마을운동의 원형이다. 새마을운동은 1970년 4월 22일 박정희 당시 대통령이 전국지방장관회의에서 ‘새마을가꾸기’를 처음 언급하면서 시작된다. 이후 새마을운동은 박정희 대통령의 주도로 발전한다. 말하자면, 애초에 새마을운동은 그 당시 대통령의 주도로, 즉 국가 주도로 시작된 운동이었다. 이념적으로는 주민 중심의 자율적 운동을 표방하였지만, 실제로는 국가가 주도적으로 이끌어가는 개발운동이었던 것이다.¹⁰⁾ 이렇게 이념과 현실 사이에 괴리가

7) 막스 베버, 김현욱 (옮김), 『프로테스탄티즘 윤리와 자본주의 정신』 (동서문화사, 2009) 참고.

8) 이에 관해서는 우선 양천수, “자유주의적 공동체주의의 가능성: 마이클 샌델의 정치철학을 중심으로 하여”, 『법철학연구』 제17권 제2호(2014. 8), 205-242쪽 참고.

9) 새마을운동의 발전과정에 관해서는 이양수, “새마을운동의 회고와 전망”, 『영남법학』 제43호(2016. 12), 83쪽 아래 참고.

10) 임경택, 『한국 권위주의체제의 동원과 통제에 대한 연구: 새마을운동을 중심으로』 (고려대 정치외교학 박사학위논문, 1991) 참고.

발생하면서 이후 새마을운동은 언제나 논란의 대상에서 벗어나지 못하게 된다.

(2) 제2단계: 새마을운동의 퇴조

두 번째는 새마을운동이 퇴조하는 단계이다. 1980년대의 새마을운동이 제2단계의 새마을운동에 속한다. 제2단계의 새마을운동에서는 유신독재가 끝나고 제5공화국이 출범하면서 새마을운동에 대한 관심이 퇴조한다. 정부가 새마을운동에서 한 발짝 물러나게 되면서 민간 역시 새마을운동에 대한 관심과 동력을 상실한다. 이렇게 보면, 새마을운동은 전적으로 자율적인 운동이 아니라, 국가 주도의 개발독재운동이라고 파악하는 것이 더욱 타당해 보인다. 다만 이 시기의 새마을운동에서도 약간의 진전은 있었다. 이를테면 「새마을운동조직 육성법」이 제정되어 새마을운동의 법적 근거가 마련되었다. 이를 통해 새마을운동중앙회가 설립되었다. 새마을운동이 법적·제도적 틀을 갖추기 시작한 것이다. 그러나 역설적으로 새마을운동 그 자체는 퇴조의 길을 걷고 말았다.

(3) 제3단계: 새마을운동의 재도약

세 번째는 새마을운동이 재도약하는 단계이다. 1990년대 이후에 전개된 새마을운동이 이 단계에 속한다. 제3단계의 새마을운동은 다음과 같이 재도약을 하게 된다. 첫째, 1990년대 이후의 새마을운동은 지역균형발전운동, 마을 및 도시재생운동 등으로 변화 및 발전한다. 둘째, 진정한 의미의 자율적인 운동으로 자리매김한다. 이는 정치체계의 문민화 및 민주화와 무관하지 않다. 셋째, 2000년대 이후 새마을운동은 국제개발협력운동으로 도약하고 있다.¹¹⁾ 전지구적인 운동으로 발전하고 있는 것이다. 이를 통해 새마을운동의 수출 역시 진행되고 있다. 새마을운동이 전지구적인 개발 및 인권 운동으로 변모하고 있는 것이다.

11) 이에 관해서는 임형백, “국제개발협력과 근대적 농촌개발의 기원”, 『한국지역개발학회지』 제28권 제4호(2016. 11); 박동석, “국제개발협력에서 새마을운동의 가치”, 『자치발전』 제22권 제6호(2016. 6), 29-35쪽; 이양수, “글로벌 새마을운동의 이론적 함의”, 『지역정책연구』 제27권 제1호(2016. 6), 69-90쪽 등 참고.

III. 1970년대 새마을운동과 법치주의

1. 직접적인 법적 근거의 흠결

그러면 법치주의의 관점에서 볼 때, 제1단계에 속하는 1970년대의 새마을운동은 충분한 법적 근거를 확보하고 있었는가? 그러나 안타깝게도 1970년대에 시작된 새마을운동은 직접적인 법적 근거를 갖고 있지 않았다. 법치행정원칙의 견지에서 보면, 커다란 흠결이 있었다고 말할 수밖에 없다. 그 대신 각종 대통령령이나 행정규칙, 조례 등으로 새마을운동을 간접적으로 지원하고 있었을 뿐이다.

2. 간접적인 법적 근거

1970년대에 전개된 새마을운동을 간접적으로 뒷받침했던 간접적인 법적 근거로는 다음을 언급할 수 있다.¹²⁾ 먼저 1971년 1월 14일과 1973년 1월 25일 두 번에 걸쳐 상훈법을 개정하여 새마을훈장을 추가하였다. 1972년 3월 7일에는 대통령령으로 「새마을운동 중앙협의회 규정」을 제정하여 새마을중앙협의회가 결성될 수 있도록 뒷받침하였다. 1975년 2월 22일에는 「새마을운동 중앙실무협의회 운영규약」을 제정하여 새마을중앙협의회 산하에 실무위원회가 운영될 수 있도록 하였다. 1972년 2월에는 「시도 새마을운동 협의회 조례 준칙」을 하달하였고, 같은 해 3월에는 「시군 새마을운동 협의회 조례」를 제정하였다. 1974년 5월에는 「시군 새마을금고 운영관리조례」를 제정하였고, 1975년 7월에는 「시군 새마을장학금 지급조례」를 제정하였다. 이를 토대로 하여 새마을 단위마을마다 「새마을규약」, 「새마을부녀규약」, 「새마을재산조성 관리규약」 등을 제정하였다. 1977년 7월 8일에는 「부녀지도협의회 등에 관한 규정」을 제정하여 부녀지도협의회와 부녀조직을 새마을부녀회로 일원화하였다. 1976년 7월 1일에는 상공부 공고로 「공장새마을운동 추진요강」을 제정하였다. 1978년 9월 1일에는 「공장새마을운동 실무위원회 규정」을 제정하였고, 1979년 12월 28일에는 「새마을지도자 연수원 설치법」을 제정하였다.

3. 행정지도를 통한 새마을운동 지원

12) 이에 관해서는 내무부, 『새마을운동 10년사』(1980), 301쪽 아래 참고.

이처럼 1970년대에 전개된 새마을운동은 직접적인 법적 근거를 갖지 않은 채 간접적인 법적 근거의 뒷받침만을 받고 있었을 뿐이다. 이로 인해 새마을운동은 개별적·구체적으로는 법률에 근거를 둔 행정처분이 아니라 주로 행정지도를 통해 주도되었다. 동북아시아 특유의 행정작용으로서 주로 한국과 일본에서 찾아볼 수 있었던 행정지도는 행정처분과는 달리 법에 근거를 두지 않고 이루어지는 일종의 사실행위이다.¹³⁾ 개념적으로 볼 때, 행정지도는 상대방의 자발적인 참여를 전제로 한다. 그러나 행정지도는 실제로는 상대방의 의사와는 상관없이 권력적으로 실행되는 경우가 많았다. 그 때문에 행정지도가 권력적 사실행위인지, 아니면 비권력적 사실행위에 불과한 것인지에 관해서는 견해가 대립한다. 이는 행정지도가 이루어진 개별적이고 구체적인 상황을 고려해서만 판단될 수 있을 것이다. 여하간 1970년대에 이루어진 새마을운동은 주로 이러한 행정지도에 의해 실행되었다. 그 때문에 새마을운동이 실제로 자율적인 지역개발운동이었는지에 관해 논란이 전개되는 것이다.

IV. 새마을운동에 대한 평가 그리고 인권

1. 직접적인 법적 근거의 흠결 이유

그러면 무엇 때문에 1970년대에 전개된 새마을운동은 직접적인 법적 근거를 확보하지 못한 것일까? 이에 대해서는 크게 네 가지 이유를 생각해 볼 수 있다.

(1) 법규범과 법문화의 괴리

첫째, 1970년대 우리 사회에서 관찰할 수 있었던 법규범과 법문화의 괴리를 들 수 있다. 그 당시 우리 법체계는 서구법을 계수함으로써 이미 근대적인 법체계의 모습을 갖추고 있었지만 전체 사회, 특히 ‘생활세계’(Lebenswelt)는 여전히 전근대적인 모습에서 벗어나지 못하고 있었다. 여기서 ‘법의 근대성’이란 과연 무엇을 뜻하는지에 관해 의문이 제기되기도 하지만, ‘자기결정에 따른 자기책임’을 핵심으로 하는 자유주의 그리고 ‘형식적 합리화’가 바로 법의 근대성을 표상한다고 말할 수 있다.¹⁴⁾ 그렇지만

13) 행정지도에 관한 연구로는 한승연, 『한국의 행정지도 연구』(한국학술정보, 2006) 참고.

14) 이에 관해서는 양천수, “법의 근대성과 탈근대성: 하버마스와 투렌의 기획을 중심으로 하여”, 『법학연구』(부산대) 제50권 제1호(2009. 6), 161-191쪽 참고.

그 당시 우리 사회는 여전히 전통적인 문화와 사고방식, 즉 유교적 집단주의가 지배하고 있었다. 이로 인해 실정법과 법현실이 시간적인 측면에서 일치하지 않는 비동시성이 존재하고 있었다.¹⁵⁾ 또한 오랫동안 지배했던 인치·예치중심적 사고 때문에 법과 법치에 대한 불신이 강했다. “법대로 하자.”는 주장은 인간관계를 파괴하는 것으로 보통 최후수단으로 제기되는 경우가 많았다. 이는 새마을운동이 시작되었던 농촌에서 더욱 심하게 나타났다. 이 때문에 국가가 법을 사용하여 농촌을 새롭게 재건하는 정책을 편다는 것은 그 당시로는 생각하기 쉽지 않았을 것이다. 농촌주민들에게는 법에 의존하는 법치보다 통치자의 인격에 바탕을 둔 인치와 예치에 더욱 호감을 느꼈을 것이기 때문이다.

(2) 침해유보설의 한계

둘째, 그 당시 행정법 도그마틱에서 법률유보에 대한 지배적인 학설로 인정되었던 침해유보설의 한계를 지적할 수 있다. 주지하다시피 침해유보설은 오랜 동안 행정의 법률유보에 대한 지배적인 학설로 승인되었다.¹⁶⁾ 이러한 침해유보설에 따르면, 특정한 행정작용이 시민의 기본권을 침해하는 경우에만 법적 근거가 필요하다. 쉽게 말해, 국가작용이 시민의 자유를 침해하는 경우에만 법적 근거가 요청되는 것이다. 그런데 그 당시에 추진되었던 새마을운동은 농촌주민의 자유를 제한하는 운동이 아니라, 그 반대로 자유를 형성해주는 운동으로 인식되었기에 침해유보설에 따라 법적 근거가 필요하지 않다고 판단한 것이 아닌가 한다.

(3) 자율적인 공동체운동으로서 새마을운동

셋째, 이념적으로 볼 때 새마을운동은 애초에 주민 주도로 이루어지는 자율적인 운동으로 구상되었다는 점을 들 수 있다. 그 당시 박정희 대통령이 새마을운동을 구상할 때는 새마을운동을 국가 주도로 이루어지는 타율적인 운동이 아니라, 각 지역의 새마을지도자가 중심이 되어 전개되는 자율적인 운동으로 설계되었다. 이때 국가와 주민은 서로 협력하는 관계로 예정되었다.¹⁷⁾ 국가가 행정지도로써 새마을운동에 대한

15) 이 문제를 분석하는 양천수, “한국 법체계에 대한 ‘비동시성의 동시성’ 테제”, 『법철학연구』 제10권 제2호(2007. 12), 269-296쪽 참고.

16) 이에 관해서는 황보완, “법률유보의 적용범위: 자금지원행정을 중심으로”, 『외법논집』 제20집(2005. 11), 147-166쪽; 조정찬, “의회유보와 행정유보”, 『법제』 제636호(2010. 12), 50-82쪽 등 참고.

17) 새마을운동을 이렇게 이해하는 이양수·최외출, “1970년대 상향식 지역사회발전 전략으로서 새마을운동의 추진동력: 신뢰와 공동체 의식을 중심으로”, 『대한정치학회보』 제21집 제1호(2013. 5), 125-146쪽 참고.

외적 테두리를 마련하면, 그 안에서 주민들이 자율적으로 새마을운동을 추진하는 것이다. 바로 그 때문에 강제성이 강한 법률이나 행정처분보다는 사실행위인 행정지도가 선택된 것으로 보인다.

(4) 시대적 상황으로서 예외상황

넷째, 그 당시의 시대적 상황을 이유로 언급할 수 있다. 잘 알려진 것처럼, 새마을운동이 본격적으로 추진된 시점은 유신헌법이 지배하던 시기였다. 말하자면, 일종의 ‘예외상황’(Außernahmezustand)에서 새마을운동이 시작된 것이다. 독일의 공법학자 칼 슈미트(C. Schmitt)가 지적한 것처럼, 예외상황에서는 누가 진정한 주권자인지가 드러난다.¹⁸⁾ 이를 반영하듯, 유신정권에서는 박정희 대통령이 이른바 ‘영도자’로 취급되었다. 독일어 ‘Führer’에 상응하는 ‘영도자’ 개념이 시사하는 것처럼,¹⁹⁾ 박정희 대통령은 실질적인 주권자로 취급되었다. 슈미트에 따르면, 이러한 주권자는 예외상황, 즉 ‘비상사태’에서 주권을 행사해 법을 만들 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 법을 초월한 존재로서 군림한다. 이러한 박정희 대통령이 의지와 열정을 보인 것이 바로 새마을운동이었으니, 이러한 새마을운동에 법적 근거가 그다지 필요하지 않다고 생각한 것이 아닐까? 실정법을 뛰어넘는 주권자의 의지가 새마을운동을 뒷받침하고 있으니 말이다.

2. 평가

그러면 이러한 새마을운동을 어떻게 평가할 수 있을까? 직접적인 법적 근거를 확보하지 않은 채 추진된 새마을운동은 법치주의를 침해한 것인가, 아니면 법치주의를 현실적으로 보완한 것인가? 새마을운동이 추진된 방식은 한국적 법치주의를 실현한 예에 해당하는가? 새마을운동은 아시아적 민주주의 또는 동아시아적 인권구상을 보여주는 좋은 예에 속하는가?²⁰⁾ 이를 정확하게 평가하려면, 실제로 진행된 새마을운동을 역사적·실증적으로 치밀하게 분석하고 검토해야 할 것이다. 그러나 이를 수행할 수

18) 슈미트의 주권 개념에 관해서는 칼 슈미트, 김항 (옮김), 『정치신학: 주권론에 관한 네 개의 장』 (그린비출판사, 2010); 이를 비판적으로 분석하는 양천수, “오늘날 우리에게 필요한 주권 개념 모색: 결단과 토론 사이에 선 주권 개념”, 『법과 사회』 제46호(2014. 6), 67-106쪽 참고.

19) 이는 보통 ‘총통’으로 번역되었다.

20) ‘동아시아적 인권구상’의 가능성에 관해서는 양천수, “동아시아적 인권구상의 가능성”, 『고려법학』 제 67호(2012. 12), 163-210쪽 참고.

있는 역량을 갖고 있지 않은 필자로서는 새마을운동을 총체적으로 정확하게 평가하기 어렵다. 다만 법치주의 그리고 법치행정원칙의 측면에 한정해서 보면, 1970년대에 추진된 새마을운동이 긍정적인 평가를 받기 어렵다는 점은 분명해 보인다. 오늘날 법률유보에 관해 지배적인 학설로 인정되는 본질성설에 따르면, 새마을운동은 분명 농촌주민이 누려야 하는 기본권의 본질적인 부분과 관련을 맺는다. 그러므로 새마을운동은 분명 직접적인 법적 근거에 따라 추진되어야 하는 것이 마땅했다. 만약 그렇게 했더라면, 오늘날 새마을운동을 둘러싸고 벌어지는 논란이 발생하지 않았을 것이고, 새마을운동이 그렇게 평가절하되는 일도 발생하지는 않았을 것이다.

3. 새마을운동과 인권

(1) 새마을운동의 이중성

인권이라는 견지에서 볼 때 새마을운동은 이중적인 성격을 띤다. 한편으로 새마을운동은 ‘잘 살기 운동’을 모토로 삼아 그 당시 열악한 상태에 있던 농촌주민의 생존권을 향상시켰을 뿐만 아니라 삶의 터전 역시 개선하였다. 다른 한편으로는 새마을운동이 실제로는 국가 주도의 하향식(top-down)으로 추진됨으로써 주민의 자유를 억압하는 결과를 낳기도 하였다. 그 점에서 새마을운동은 인권을 향상시키기도 한 운동이면서 동시에 인권을 억압한 운동이었다고 진단할 수 있다.

(2) 생존과 개발의 측면에서 본 새마을운동

먼저 생존과 개발이라는 측면에서 볼 때, 새마을운동은 분명 인권을 향상시킨 운동이라고 말할 수 있다. 새마을운동이 추진됨으로써 농촌주민들이 영위하는 삶의 질이 향상되었다. 이른바 ‘보릿고개’ 문제를 해결할 수 있었고, 농가소득도 증대하였다. 농촌주민들의 생존권이 전반적으로 향상된 것이다. 생활환경 역시 크게 개선되었다. 농촌마을의 주거나 도로상황 등이 향상되었다. 이를 통해 주거권이나 (넓은 의미의) 환경권이 개선되었다. 이러한 점에서 볼 때, 새마을운동은 분명 긍정적으로 평가할 수 있다.

(3) 자유의 측면에서 본 새마을운동

그러나 자유권의 측면에서 볼 때 새마을운동은 비판의 여지가 없지 않다. 새마을운

동은 그 당시 독재정권의 주도로 일방적·하향식으로 추진되어 농촌주민들에게는 선택의 여지가 없었기 때문이다. 물론 새마을운동이 실제로 어떻게 진행되었는지를 밝히는 것은 역사적·실증적 검토를 요구하는 작업으로서 쉽지 않은 일이다. 왜냐하면 새마을운동은 공식적·이념적으로는 자율적인 운동을 표방하고 있었기 때문이다. 실제로 그렇게 진행되었다면, 새마을운동이 자유권의 측면에서도 크게 문제되지는 않을 것이다. 그러나 새마을운동이 추진되었던 그 당시가 유신독재 시대였다는 것을 염두에 두면, 새마을운동이 실제로 민간 주도로 자율적으로 진행되었는가에 대해서는 의문을 제기할 수 있을 것이다.

V. 글을 맺으며

지금까지 1970년대에 전개되었던 새마을운동과 법치주의 문제를 간략하게나마 살펴 보았다. 1970년대에 추진되었던 새마을운동이 직접적인 법적 근거를 갖지 않았던 점은 분명하다. 바로 이 때문에 제1단계의 새마을운동은 법치주의의 견지에서 볼 때 긍정적인 평가를 하기 쉽지 않다. 그렇지만 이러한 점 때문에 새마을운동 전체를 부정적으로 재단하는 것은 적절하지 않다고 생각한다. 이는 새마을운동이 이룬 성과를 평가절하 하는 것이다. 사실 여러 번 언급한 것처럼, 새마을운동을 객관적으로 올바르게 평가하는 것은 쉽지 않다. 새마을운동은 ‘적과 동지’로 구분되는 정치적 논란에서 자유로울 수 없기 때문이다. 그런데도 필자는 새마을운동이 여전히 긍정적인 측면을 여럿 갖고 있다고 생각한다. 새마을운동이 이념적으로 애초에 추구했던 정신이나 방향 등은 오늘날 우리가 여전히 계승해야 할 필요가 있다고 생각한다. 이를 위해서는 세 가지 요건을 충족해야 할 것이다. 첫째는 새마을운동을 하향식이 아닌 상향식 운동으로 재구성해야 한다는 것이다. 둘째는 새마을운동을 법과 절차를 따르는 합법적인 운동을 만들어야 한다는 것이다. 셋째는 새마을운동을 인권지향적인 운동으로 실현해야 한다는 것이다.