

농촌지역개발정책을 위한 새마을사업의 현대적 함의

양원식 · 정남수*

한국농어촌공사 · *공주대학교

Present Implications of Saemaul Project for Rural Development Policy

Yang, Won Sik · Jung, Nam Su

Korea Rural Community Corporation

**Kongju Nat'l Univ.*

ABSTRACT : In this research, we reappraise saemaul project which is a leading role of rural development in a present perspectives and deduct social and political implications for rural development. For deducting problems and implications, related documents and previous researches are reviewed. Administration statistics are also gathered and analyzed for monitoring detailed projects propulsion progress and results. Saemaul project is reappraised based on previous researches such as rural development, regional agricultural production system improvement, agricultural distribution system improvement, leader breeding, income improvement, and governance. Saemaul project has basically positive characteristics because of decreasing growth gap of urban and rural area by empowering cooperation of rural residents, instilling leadership, making village fund, constricting networks of government and urban area for administrative and financial assistant. In conclusion, there are implications that continues interests of most powerful sovereignty and comprehensive assistant of government are needed for overcome agricultural and rural crisis. Saemaulundong is a united and systematic approach in village level. In south korea where most of farms are small size, village or regional level assistants started in saemaulundong are still needed. In regional development, we can infer that will and ability development of participated residents are most basic and important factors for successful project propulsion in saemaul project.

Key words : Saemaul project, Rural Development Policy, Rural Community, Top-down Development

I. 서론

최근 들어 농촌지역은 지구촌의 세계화· 지식사회화와 지역사회의 과소화 및 고령화로 가장 어려운 시기를 맞이하고 있다. 특히 농업부문의 가격·비용 압박 작용(Price-Cost Squeeze)에 의해 농가소득이 도시에 비해 1990년 97%에서 2003년 73%로 2014년 61.5%로 감소하였다(Lee, 2005). 이러한 농촌의 어려움을 극복하기 위해 정부는 농촌지역개발사업을 추진하여 농촌지역사회를 활성화하려고 노력하고 있으나, 아직까지도 다양한 어려움

에 노출되어 있다. 이는 지금까지 정부가 추진해 왔던 농촌지역개발사업에 대한 역사적 평가와 재조명을 바탕으로 발전적인 계승노력이 지속되지 못함으로써 선형적 개발사례와 유사한 문제가 개선되지 못한 채, 지속적으로 재발되고 있는데 연유된다고 판단된다. 지금부터라도 정부에서 추진하였던 다양한 농촌지역개발사업의 문제점 및 시사점을 도출하여 현재 시행되고 있거나 계획 중인 사업에 발전적으로 계승· 반영할 필요가 있다.

정부에서 시행한 다양한 농촌지역개발사업 중 대표적인 사업은 1970년대 우리나라 농업경제와 농촌사회에 큰 영향을 미친 새마을사업이라 할 수 있다. 새마을사업은 우리나라 근대화 시대의 역사로서가 아니라 현재도 새마을운동중앙회가 「새마을사업조직육성법」에 의거 전

Corresponding author : Jung, NamSu

Tel. : 041-330-1265

E-mail : ruralplan@kongju.ac.kr

국적인 조직망을 갖고 활동하고 있고, 새마을사업의 국제화 또한 적극적으로 추진되고 있으므로 현재진행형이라 할 수 있다. 이에 따라 새마을사업에 대한 온당한 평가와 ‘국민운동’으로서의 역사적 자리 매김, 그리고 한국의 새마을사업 사례가 외국에 오용(misuse)되거나 남용(abuse)되는 것을 방지하기 위해서는 1970년대 농촌 새마을사업의 배경, 동인, 공과와 허실에 대한 재조명이 필요하다(Hwang, 1976). 특히 최근 정부 및 지자체가 다양하게 전개하고 있는 각종 농어촌지역개발사업이 내용면에서 새마을사업과 유사함에도 불구하고 지역개발의 관점에서 새마을사업에 대한 재조명 관련연구가 부족한 실정이다.

본 연구에서는 현재 추진 중인 농어촌지역개발의 관점에서 새마을사업의 추진 실적과 성과, 문제점을 파악하여 계승 및 극복해야 할 점을 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 관련문헌과 선행 연구사례를 조사하였다. 세부사업별 추진 경과 및 실적 등을 파악하기 위해 정부부처의 통계, 관련 사업과 연구문헌자료를 수집하였다. 다음으로 지역개발의 콘텐츠인 농촌개발, 지역농업개선, 농산물 유통체계개선, 리더양성, 소득개선, 추진주체 간 협력(governance) 등의 선행연구결과를 바탕으로 하여 새마을사업을 재조명하였다. 이를 정리하여 새마을사업의 문제점과 발전적 재해석을 하였고, 농촌지역개발사업에서의 현대적 함의와 시사점을 제시하였다.

II. 새마을사업의 의의 및 연구사례

1. 새마을사업의 의의

새마을사업은 1970년 4월 22일 한해 대책을 숙의하기 위하여 소집된 부산재해대책 지방장관(시·도지사)회의에서 박정희 대통령이 넓은 의미의 농촌운동을 전개하자는 취지로 “우리 스스로가 우리 마을을 우리 손으로 가꾸어나간다는 자조·자립정신을 불러 일으켜 땀 흘려 일한다면 모든 마을이 멀지 않아 잘 살고 아담한 마을로 그 모습이 바뀌어 지리라 확신한다. 이 운동을 ‘새마을 가꾸기 운동’이라고 해도 좋을 것이다.”라고 제창하면서 시작되었다.

이렇게 시작된 새마을사업에는 정부와 민간의 엄청난 인적·물적 자원이 투입되었고, 그 운동의 실태, 이론정립, 전개방안 등에 관한 조사와 연구는 그 종류와 규모에 있어서 다른 어느 지역개발 분야보다도 광범위하게 진행되었다. 1970년대 말 시대적 상황으로 추진동력이 떨어지고, 1980년대 초 정권비리와 연결되면서 점차 국

민들의 관심 밖으로 밀려 났으나, 최근 해외에서 빈곤퇴치 및 지역개발 정책으로 벤치마킹 하려는 개발도상국가들이 늘어나면서 우리나라에서도 다시 관심이 고조되고 있다. 지역사회개발의 시각에서 새마을사업은 지나친 관주도의 주민 강제동원방식으로 평가받는 부정적인 면과 함께 우리나라의 시대적 상황에 맞게 추진되어 짧은 기간 동안 주민들의 자발적 참여로 지역사회개발에 많은 성과를 거두었다는 긍정적인 면으로 평가되는 양면성을 가지고 있다.

긍정적으로 보면 새마을사업은 정신혁명을 전제로 지역주민들이 스스로 지역의 현안문제를 자발적인 참여를 통하여 협의하고 해결하며, 자신들의 삶의 질을 향상시키고, 나아가 주민 스스로 공감대를 형성하여 보다 성숙한 주인의식과 의지를 결집하여 더불어 살아가기 위한 사회를 만들어 가는 것이라고 할 수 있다(Jeong, 2001). 이 연구는 새마을사업의 이러한 긍정적 의의를 기본전제로 한다.

2. 농촌지역개발 관점에서의 새마을사업 연구사례

새마을사업은 근면, 자조, 협동을 기본정신으로 한 지역사회개발운동으로 진행되었다. 처음에 농촌의 기초생활환경개선에서 시작된 새마을사업은 농업생산기반정비와 농촌소득증대사업으로 발전하였으며, 점차 전국적인 의식개혁운동으로 확산되었다. 그러나 겉으로는 민간의 자발적인 운동이었으나 실제로는 정부가 주도하였다. 그리고 ‘잘살기 위해서는 어떠한 희생이나 대가를 치르는 것도 받아들여야 한다.’는 정신자세를 강조하였다. 이 때문에 새마을사업은 박정희정부가 대중의 지지를 기반으로 장기집권을 정당화하기 위한 수단이었다는 평가를 받고 있다. 실제로 농촌의 생활환경을 향상시키거나 소득을 높이기보다는 농촌의 걸모양을 바꾸는데 치중하기도 하였다.

이러한 새마을사업을 농촌지역개발 관점에서 문제점과 시사점을 도출하기 위하여 농촌지역개발의 주요 특성인 농촌개발, 지역농업, 유통개선, 리더양성, 소득개선, 거버넌스, 현대적 의미에서의 재해석으로 구분하여 사업 진행 당시 연구를 중점 검토하였다.

먼저 농촌개발에 관하여 Hwang(1973)은 정신개발, 생활환경개선, 소득증대, 행정지원 등 각 분야별 문제점과 대책을 제시하였고, Kim(1976)은 새마을사업의 기초, 자조, 자립 유형마을별 발전정도가 마을주민의 실제적 복지와 일치하는가에 대해 분석하였으며, Hwang(1980)은 농촌종합개발 측면에서 연도별·부문별 사업추진 실적에 대한 평가와 전망을 하였고, Lee et al.(1991)은 내생

적·외생적 요인을 바탕으로 하여 농어촌 새마을사업을 새롭게 활성화시키기 위한 사업추진주체(정부, 새마을운동)별 과제를 제시하였다.

지역농업에 관하여는 Jang et al.(1985)은 지대별 작부체계개선에 의한 농지이용 효율성 증대와 농업생산성향상 방안을 제시하였고, 유통개선에 관해 Jeong et al.(1985)은 새마을사업조직을 통해 최대수익을 얻을 수 있는 지역농산물 산지유통체계 정비방안을 제시하였으며, Lim et al.(1985)은 고전적 유통구조인 5일장의 정체요인을 분석한 후, 활성화 방안으로 법률제정 등 6개 방안을 제시하였다.

리더양성에 관하여 Lee et al.(1985)은 농고생을 위한 지원방향과 농민후계자로 육성전략, 농고생 지원체계 정립, 새로운 지원방향을 모색을 통한 농업에의 긍정적 발전의식 고취방안을 제시하였고, 소득개선에 관해 Lee et al.(1985)은 농촌에서 상대적으로 잘사는 마을과 못사는 마을을 비교·분석한 후, 저소득마을의 발전방안으로 훌륭한 마을지도자의 육성 등을 제시하였고, Kim et al.(1985)은 고소득마을의 소득원 분석을 통해 마을소득증대를 지속화·안정화하기 위한 방안으로 유능한 지도자 육성 등 7개 방안을 제시하였다.

거버넌스에 관해 Kang et al.(1985)은 농업 연구는 2차 관계로서, 농업사회와 농학자가 산학협동으로 상호발전을 도모해야 하며, 교류·연구에 의한 지역사회 21개 개선방안을 제시하였고, Eum(2011)은 마을의 자발적 참여가 이루어질 수 있는 경제적 동기·사회적자본과 효과적인 행정개입간의 상호작용을 농촌 새마을사업 성공요인으로 주장하였다.

이밖에도 새마을 운동을 재조명하는 연구로 So(2007)는 거버넌스 체계구축의 계기가 되었음을 주장하는 등 거버넌스 패러다임 속에서 새마을 운동을 재평가하였고, MIFAFF(2011)는 21세기형 새마을 운동으로 비유되는 「스마일 농어촌 운동」은 자율·창의·상생을 기본정신으로, 지역주민과 도시민의 자발적 참여를 강조하는 범국민운동을 계획하였으며, Lim(2012)은 새마을사업의 성공에는 마을단위의 참여, 신뢰, 네트워크 등 사회적자본의 요소가 내재하여 있었음을 주장하였고, Lim(2013)은 새마을사업과 마을 만들기 사업의 상관성을 비교하여 개선방향을 제시하였으며, Lee(2014)는 새마을사업을 차용한 한국형 마을 만들기 사업의 실천전략모형과 방향성을 제시하였다. 또한, Kim(2012)은 몽골의 새마을운동 수용방식과 성공요인을 Hwang(2015)은 국제개발에서 새마을운동 경험공유 참여요인과 확대방안을 제시하는 등 최근들어 해외적용에 대한 시도도 많이 이루어지고 있다.

III. 새마을사업의 추진체계 및 성과

1. 농촌 새마을사업의 추진체계

새마을사업 추진·지원 체제는 전국적·범정부적이어서 정부의 정책 추진방향이 일사분란하게 시골 마을까지 직접, 빠르게 전달되는데 대단히 효과적이었다. 그러나 농촌 새마을사업은 사업부서인 농수산부 대신 관리행정부서인 내무부가 총괄 지휘책임을 맡아 추진하였는데, 이것은 농촌 새마을사업이 농민의 자주적 운동이라기보다는 관 주도의 사회운동이라는 점을 단적으로 보여주는 것이다. 또한 실천조직에도 지역의 자생적 농민조직의 대표는 빠져있었다. 이렇게 농촌 새마을사업이 가시적 성과에도 불구하고 많은 비판을 받는 주된 이유 가운데 하나는 정부 주도로 추진되어 운동과정에서 농민의 자율성이 보장되지 못하여 창의성을 저해 했다는 점 때문이다.

2. 새마을사업의 추진성과 분석

농촌새마을사업의 정부부처별 사업은 농수산부와 농업관련 기관에서 사업별로 구분하여 시행하였다. 생산기반정비는 주로 농수산부에서 시행하였으며, 소득증대사업은 4개 기관에서 모두 참여함으로써 당시 농가소득증대에 역점을 두었던 것으로 보여 지며, 복지후생부문은 농촌진흥청에서, 정신개발 관련 사업은 주로 농촌진흥청과 농협에서 시행하였다.

구체적으로 기반정비 분야에 대해 농수산부는 생산기반정비, 생산시설, 농업기계화, 유통시설 등을 추진하였고, 농협은 단지영농을 추진하였다. 소득증대에 대해 농수산부는 작목입식, 농한기생산화사업, 경제작물(과수, 호프, 양송이, 참깨, 땅콩, 잡업, 축산), 생산협동사업, 농토배양사업을 시행하였고, 농촌진흥청은 새마을소득증대, 시범지역육성, 산림청은 마을조림, 유희지 사후관리, 마을양묘, 사방사업용 종자채취, 농촌임산물원료대책, 갈저생산 등을 추진하였고, 농협은 생산협동사업을 시행하였다. 복지후생에 대해 농촌진흥청은 새마을농번기 탁아소운영, 새마을농촌영양개선, 시범마을육성 등을 시행하였고, 정신개발에 관련하여 농수산부는 농촌저축을, 농촌진흥청은 새마을농민교육, 새마을영농기술교육, 새마을청소년육성을, 농협은 농협인 정신개발, 공제장학지원, 새마을영농회운영, 부너지지도사업 등을 시행하였다(Ministry of Home Affairs, 1978).

새마을사업의 투자규모는 1971-78년 중에 1970년 기준 가격으로 약 17배가 늘어났다. 국가경제 전체의 고정자

본의 총투자규모가 같은 기간 중 3배 증가에 그친 것을 감안할 때 새마을사업에 대한 사회전체의 관심도와 참여도가 어느 정도였는가를 알 수 있다. 주민부담의 경우는 Table 1에서와 같이 동 기간 중 약 20배 증가하여 정부 지원의 약 10배 증가보다 더 빠르게 증가 하였다. 이는 사회적 동의와 계획 아래 올바른 방법에 의해 농촌지역 개발을 추진할 경우, 우리 농민들의 적극적인 참여 가능성을 보여줄 수 있음을 시사하고 있다.

Table 2는 새마을사업의 연도별· 부문별 사업비 투자 내역을 나타낸 것으로 새마을사업 초기인 1970-73년 기간(기반조성단계:Jeong,2001) 동안의 총투자규모는 961억 원인데, 이 중 생산기반부문에 618억 원(64%), 복지환경 부문은 276억 원(29%)이 투입되어 초기에는 가시적· 유형적 성과를 위한 사업에 역점을 두었음을 알 수 있다. 농업생산인프라 확충에 의한 농업생산성 향상을 도모하고 농민복지를 향상시키며 농한기의 유희노동력을 활용

하는 것이 목적이었다. 농업생산이 지역사회에 성장효과를 거두는 데는 상당한 시일이 소요되는데 비해, 생활환경개선은 당장 가시적인 성과를 보여줄 수 있었기 때문에 양 부문을 병행하여 추진하였다고 판단된다.

1974-78년 기간(확산심화단계:Jeong,2001) 동안의 투자 배분실적은 생산기반부문이 1974년 총투자비의 42.5% (564억 원)에서 1978년 20.6%(1,306억 원)로 크게 감소한 반면, 소득증대부문은 1974년 25.4% (337억 원)에서 38.3%(2,426억 원), 복지환경부문은 28.8%(276억 원)에서 38.5% (2,446억 원)로 증가하였다. 이는 1974-78년 기간을 자조발전기로 보고 소득의 향상이 없는 자조·협동운동은 지속성이 약하기 때문에 농촌의 소득증대와 복지환경에 역점을 두고 사업을 추진한 결과로 해석된다.

새마을사업은 전국의 35,000여 마을을 주민들의 참여도에 따라 다음과 같이 기초·자조·자립마을 등 3개 유형으로 구분하여 단계적으로 기초마을에서 자립마을로

Table 1. Investment Percent Trend of Saemaul Project

Year	Investment by Sources(%)				Maching Fund Sources(%)					
	Entire Investment	Govern.	Matching Fund	Etc.	Resident Self Supply				Material	Land
					Total	Cash	Financing	Labor		
1971	100.0	33.6	66.4	-	-	-	-	-	-	-
1972	100.0	11.3	86.6	2.1	-	-	-	77.2	19.2	3.6
1973	100.0	17.8	80.0	2.2	-	-	-	-	-	-
1974	100.0	23.1	74.4	2.5	33.1	18.2	14.9	54.8	10.2	1.9
1975	100.0	42.1	57.3	0.6	55.6	31.5	24.1	37.6	5.1	1.6
1976	100.0	27.3	70.5	2.2	58.8	24.9	33.9	34.4	5.5	1.3
1977	100.0	29.6	69.7	0.7	58.0	24.7	33.2	29.6	10.4	2.0
1978	100.0	23.0	76.9	0.1	62.7	23.2	39.5	21.0	8.8	7.5

* Source: Ministry of Home Affairs(1978)

Table 2. Investment Trend of Saemaul Project by Categories

(Unit : Million Won)

Year	Total		Production Infra		Income		Welfare		Community Capacity		Factory	
	Project Cost	%	Project Cost	%	Project Cost	%	Project Cost	%	Project Cost	%	Project Cost	%
Total	1,948,211	100.0	538,516	27.6	806,556	41.4	509,124	26.1	37,567	1.9	56,448	3.0
1973	96,111	100.0	61,767	64.6	5,936	6.2	27,636	28.8	772	0.8	-	-
1974	132,790	100.0	56,451	42.5	33,783	25.4	28,771	21.7	3,237	2.4	10,548	8.0
1975	295,895	100.0	63,684	21.5	187,480	63.4	30,507	10.3	4,635	1.6	9,589	3.2
1976	322,652	100.0	90,180	27.9	154,067	47.8	67,572	20.9	5,676	1.8	5,157	1.6
1977	466,532	100.0	135,772	29.1	182,624	39.1	110,043	23.6	10,664	2.2	27,429	5.9
1978	634,231	100.0	130,662	20.6	242,666	38.3	244,595	38.5	12,583	2.0	3,725	0.6

* Source : Ministry of Home Affairs(1978), Hwang(1980)

승급시키는 것으로 추진되었다. 여기서, 기초마을은 지도자 발굴 작업을 우선 실시하며, 마을공동으로 환경개선 사업을 시행하여 주민단합과 정신계발을 도모하였다. 자조마을은 환경개선사업을 마치지 못한 마을은 계속 지원하여 자립마을로 유도하고, 새마을 가꾸기 사업을 추가 지원 하였다. 자립마을은 새마을 가꾸기로 다져진 기반 위에 환경개선사업을 완성하고, 문화·복지시설과 생산·소득기반을 더욱 확충하도록 지원하였다.

3개 유형별 마을의 요건은 Table 3과 같이 자조마을(Self-help Village)의 경우 농촌도로는 간선안길의 완성, 마을진입로의 정비, 주거환경은 지붕개량 70% 이상, 간선 하수구의 정비, 영농기반은 수리답율 70% 이상, 마을안 세천정비, 협동생활은 회관 창고 작업장 중 1건 이상, 마을기금 50만 원 이상이며, 소득사업은 공동소득사업 1건 이상, 호당소득 80만 원 이상이다. 자립마을(Self-reliant Village) 중 일반농촌마을과 소재지 마을은 이러한 기준이 상향된 요건을 제시하고 있다(Ministry of Home Affairs, 1980). 주민의 참여도와 발전 수준에 따라 ‘차별적이고 단계적인 지원’을 채택하였는데, 이는 농촌주민들이 보다 적극적이고 능동적으로 농촌개발에 참여

토록 유도하기 위한 것 이었다.

여기에서 유형별 요건 중 주목해야 할 점은 사업별 구분에서 협동생활과 소득사업을 기준으로 한 것이다. 협동생활 기준 중에서 주민들 간의 커뮤니티 강화를 위한 회관 등 공동생활 여건을 규정하고 있으며, 공동생활에 반드시 필요한 마을공동기금의 조성을 요구하고 있다는 점이 주목할 점이다. 또한 현시점에서 농촌지역개발사업 추진에서 가장 고민하고 있는 권역(마을)의 유지 관리 및 자립운영에 가장 필수적인 공동소득사업의 시행을 지표로 하고 있다는 점도 마찬가지다. 그리고 호당 농가소득을 포함함으로써 마을의 자립운영을 위한 기본적인 방안을 지표로 구성하고 있는 것을 알 수 있다. 자립마을의 경우, 배후마을과 소재지 마을을 구분하여 지표를 설정한 것은 일반마을과 거점지역을 구분한 것으로 농촌의 현실을 적시한 결과로 판단된다. 따라서 이러한 마을 발전단계별 차별화 지원시책과 마을 발전단계별 지표설정은 재해석하여 현재의 농촌지역개발정책에서 계승·발전시킬 수 있는 사례라 할 수 있다.

Table 4은 유형별 마을 분포현황을 나타낸 것으로, 유형별 마을구분의 첫해인 1972년에는 자립마을이 7%에

Table 3. Self-help Village and Self-reliant Village Grades

Project	Self-help Village	Self-reliant Village	
		General village	Center village
Village Road	- Inner main road - Approach road	- Main road - Construction bridge(20m)	- Main road upper 80% - Local road upper 80%
Resident environ.	- 70% roof improvement - local sewer equipment	- 80% roof improvement - 80% fence improvement	- 100% Market sign - Market and bus stop equip.
Agri. Infra.	- 70% irrigated paddy - Village basin equip.	- 85% irrigated paddy - Stream equipment around village	- 100% local road equip. - 90% roof improvement
Cooperation	- 1 facility construction - 500 thousand won village fund	- 2 facilities construction - 1,000 thousand won village fund	- 2 facilities construction - 2,000 thousand won village fund
Income	- 1 join income project - 800 thousand won income per household	- non-farm income project launch - 1400 thousand won income per household	- non-farm income project launch - 1400 thousand won income per household

Table 4. Distribution Status of Village Types

Year	Total	Self-reliant Village		Self-help Village		Basic Village	
		Number	%	Number	%	Number	%
1972	34,665	2,307	7	13,943	40	18,415	53
1973	34,665	4,246	12	19,763	57	10,656	31
1974	34,665	7,000	20	21,500	62	6,165	18
1975	35,031	10,049	29	20,936	60	4,046	11
1976	35,031	15,680	45	19,049	54	302	1
1977	35,031	23,322	67	11,709	33	-	-
1978	34,815	28,701	82	6,114	18	-	-
1979	34,871	33,893	97	976	3	-	-

* Source : Ministry of Home Affairs(1980)

불과하고 기초마을이 53%나 되었으나, 5년 후인 1977년에 기초마을은 일소되었고, 1979년에는 전체마을의 97%가 자립마을로 성장한 것으로 조사되었다.

농가소득은 1971년에 도시근로자소득의 79% 수준이었으나, 새마을사업이 본격화 되면서 도농간 소득격차가 완화되어, 1974-77년에는 농가 가구당 명목소득(102.0%)이 도시근로자 소득을 상회하였다. 그러나 1970년대 후반 다시 도농간 격차가 커지면서 1인당 실질소득은 1970년보다 악화된 것으로 나타났다. 당시 정부가 추진한 고(高)미가정책이나 신품종보급, 쌀 수매량 확대 등의 농업정책이 농업소득 증대에 영향을 미쳤기 때문에 농가소득

증대가 새마을사업만의 결과라고 보기는 어렵다. 그러나 종합적 농촌개발로서의 새마을사업을 통하여 각종 소득 증대사업을 추진한 것이 농촌경제성장에 기여한 것 또한 부정할 수 없다고 판단된다.

새마을사업의 파급·확산효과는 Table 6와 같다. 새마을사업에 참여한 연인원은 1971년 72백만 명에서 1978년에는 37.6배 늘어난 2,709백만 명에 달했고, 새마을사업 건수는 같은 기간 중 385천 건에서 26.9배인 2,667천 건으로 증가하였으며, 총투자 규모는 같은 기간 중 122억 원에서 6,342억 원으로 경상가격기준 52배나 증가하였다.

Table 5. Compare of Farm and Urban Labor Households

(단위: 천원, %)

Year	Nominal Income			Real Income			Real Income per Person		
	Farm(A)	labor(B)	A / B	Farm(C)	labor(D)	C / D	Farm(E)	labor(F)	E / F
1970	256	381	67.1	580	776	74.7	98.0	141.9	69.1
1971	356	452	78.9	715	811	88.2	122.6	150.2	81.6
1972	429	517	83.0	761	831	91.6	133.3	156.5	85.2
1973	481	550	87.4	781	857	91.1	136.5	162.9	83.8
1974	674	645	104.6	835	808	103.3	147.5	154.8	95.3
1975	873	859	101.6	873	859	101.6	155.1	165.8	93.5
1976	1,156	1,152	100.4	926	999	92.7	167.1	195.1	85.6
1977	1,433	1,405	102.0	980	1,106	88.6	177.5	229.0	77.5
1978	1,884	1,916	98.3	991	1,319	75.1	184.2	278.9	66.0
1979	2,227	2,630	84.7	1,030	1,530	67.3	198.1	328.3	60.3
1980	2,693	3,205	84.0	999	1,448	69.0	195.5	316.2	61.8
1981	3,688	3,817	96.6	1,065	1,422	74.9	210.9	311.8	67.6

* 주 : 실질소득은 농가의 경우 1975년 기준 농가구입가격지수로 디플레이트 하였고, 도시근로자가구의 경우 1975년 기준 전도시 소비자물가지수로 디플레이트 하였음

* Source : Hwang(2006)

Table 6. Effect of Saemaul Project

Category	Unit	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	
Participate Village	Village	33,267	22,708	34,665	34,665	36,547	36,557	36,557	36,257	
Participate Person	Million Persons	72	320	693	1,609	1,169	1,175	1,472	2,709	
Projects	Thousand	385	320	1,093	1,099	1,598	887	2,463	2,667	
Total Investment	100 Million	122	313	984	1,328	2,959	3,226	4,665	6,342	
Government	100 Million	41	33	215	308	1,653	1,651	2,460	3,384	
Average per Village	Person	Person	216	1,409	1,999	3,082	3,198	3,215	3,753	7,472
	Projects	Number	12	13	32	32	44	24	67	74
	Investment	Thousand	367	1,378	2,839	3,831	8,096	8,825	12,764	17,492
Average Investment per Project	Thousand	32	98	90	121	185	364	189	221	

* Source : Ministry of Home Affairs(1978), Hwang(1980)

IV. 새마을사업의 문제점 및 지역개발 사업에의 함의

1. 새마을사업의 문제점과 발전적 재해석

기존연구와 내무부자료(Ministry of Home Affairs, 1978)를 분석하는 과정에서 나타난 새마을사업의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 철저히 관주도에 의한 일방적·하향식 사업추진 방식의 대표적인 사례로서 당시 강력하게 조직된 관료적 국가기구(내무부)가 핵심 축이었다. 마을주민의 노력과 자원을 단시일 내에 동원할 수 있도록 조직화 하는 데는 성공하였지만 관계동원방식을 바탕으로 하고, 관료적 권위주의 방식으로 전개되어 국민에게는 수동적 자세와 의타심을 조장 자발성과 창의성을 저해하여 자립의지를 함양하지 못하였다.

둘째, 실적에 의한 평가방식을 도입하여 경쟁의식을 지나치게 조장하였다. 행정기관은 실적위주로 부단하게 경쟁하였으며, 사업을 배타적으로 독점하여 가시적·전시적·외형적 사업추진이 주종을 이루게 되었다. 성과와 실적에 급급한 졸속한 사업추진으로 인한 많은 시행착오가 야기되기도 하였다.

셋째, 새마을사업 추진권력 자체에 한계를 가지고 있는 점이다. 폐쇄적인 국가권력으로 인해 자율성을 부여하는데 인색하여 농민들의 창의적인 에너지를 이끌어내지 못하였다. 추진협조체계인 새마을운동중앙협의회에 농민대표는 배제되고, 새마을사업의 지도자들에게는 약간의 물질적 특혜만 주어졌다.

넷째, 정신계발 측면에서 일부주민이나 마을에서 새마을가꾸기사업이 새마을사업의 전부인 것으로 잘못 인식하여 일반적으로 도시주민들은 새마을사업에 대한 참여의식이 희박하고 방관자적 경향을 보였다.

다섯째, 생활환경개선사업에서는 중앙의 획일적 정책 결정으로 지역특성이 고려되지 않았다. 즉 마을규모를 고려하지 않고 획일적인 자재의 지원으로 지역 간에 불균형과 모순이 발생하였으며, 자재수급계획이 미비하여 자재의 품귀현상과 가격양등 및 품질저하 현상이 발생하거나, 근시안적이고 단편적인사업추진으로 인한 자재와 인력의 낭비를 가져오는 지역도 있었다.

여섯째, 소득증대사업 추진과 관련해서는 증산운동에 대한 계획이 구체적으로 제시되지 않았고, 농업생산에 필요한 자재의 유통구조가 제대로 구축되지 못하였다. 특히 지역특성에 적합한 사업종목이 선정되지 못했으며, 또한 기술지도와 자금지원이 적절하게 이루어지지 못하여 주곡을 제외한 축산물, 부업산품 및 특수작물의 가격

과 판로가 보장되지 않았다.

일곱째, 행정지원에 관련한 문제점으로 공무원들의 업무과중으로 인하여 관련사무가 소홀히 취급되었고, 새마을 지도자와 공무원들의 야간지도 활동으로 과로현상이 나타났다. 이는 상급 감독기관의 성급한 독촉에 기인한 것으로 일선기관의 부실보고 현상이 나타나 통계의 정확성을 보장하기 어렵게 되었다(Hwang, 1980).

이러한 문제점에도 불구하고, 위에서 정리한 바와 같이 전문가들이 다양한 분야에서 참여하여 문제점을 도출하고, 보다 세부적이고 구체적인 발전방안을 제시하고 있다는 점이 주목할 만하다.

농촌 새마을사업이 생활환경개선을 통한 삶의 질 향상에서 농업생산기반정비를 통한 농가소득증대, 그리고 정신계발을 통한 지역역량강화 등 발전단계별로 사업내용을 차별화한 것은 매우 의미 있는 일이다. 또한 농촌 새마을사업은 우리나라 최초의 지역농업계획을 수립하여 실행하였다는 것에 매우 큰 의미가 있고, 농업소득증대를 위해 이를 가공과 유통까지 연계하려고 노력한 점은 큰 시사점을 주고 있다. 따라서 당시의 입장에서 농촌 새마을사업은 사회적·경제적·정치적으로 가장 적확(的確)한 사업이었다고 판단할 수 있다.

2. 농촌지역개발사업에의 현대적 함의와 시사점

새마을사업은 마을주민의 협동단결, 리더십, 마을기금 조성, 정부의 행·재정적 지원 및 외부지역과의 상호교류 등에 의해 기초생활환경을 개선하고 생산기반을 정비하며 농가소득을 증대시켜 도·농간의 성장격차를 완화할 수 있었다는 측면에서 농촌지역개발사업에 긍정적인 함의를 보이고 있다.

새마을사업의 긍정적인 면과 부정적인 문제를 종합한 농촌지역개발관점에서의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 1970년대 새마을사업은 정보기반의 도시산업화 초기단계의 열악한 개발환경임에도 불구하고 주민의 의식을 증시하는 농촌지역사회개발의 기초와 본질이 잘 구현된 사례라 할 수 있다. 미래의 지식기반사회에서도 이러한 개발원칙은 지켜져야 한다. 특히, 앞으로의 농촌지역개발사업은 주민의 의식에서 정신 건강과 삶의 질 향상에 초점을 맞춘 지역공동체운동으로 승화되어야 한다. 이를 위해 주민의 논의와 수요를 중심으로 한 진정한 상향식 발전체계의 구축이 필요하다.

둘째, 새마을사업에 대한 대부분의 연구결과는 마을발전 위해 지도자 육성을 가장 중요하게 제시하고 있다. 새마을 가꾸기 결산에서 우수마을 166개를 선정하였는데, 당시 우수 새마을의 성공요인으로 지도자의 활동 83

개 마을(50%), 주민단합과 열의 34(29%), 소득기반 18(11%), 청년활동 13(8%), 부녀그룹 활동 4마을(2%)로 조사되어(Ministry of Home Affairs, 1972) 당시에도 지도자의 역할이 마을발전에 매우 중요하였음을 말해 주고 있다. 주민들을 포용하고 사회의 변화를 올바르게 받아들일 수 있는 마을리더의 실천적 양성이 최우선 과제임은 현재 더욱 강조되어야 한다.

셋째, 새마을사업은 환경개선·인프라 확충과 함께 본질적으로 지역경제 활성화에 바탕하고 있는데 이는 유럽연합이 주창하고 있는 “농업발전이 없는 농촌정책은 없다!”(Kinsella, et al., 2000)라는 캐치프레이즈와 일맥상통하고 있다. 현재 마을(권역)단위 농촌지역개발사업에서 지역농업계획과 연계되어야 함에도 불구하고 토지, 자부담, 사유화의 우려 등으로 인프라구축, 경관, 복지에 집중되어 가고 있다(Park, 2008). 앞으로는 다각화·복합산업화를 지향하여 경제적 자립기반을 구축하는 일이 가장 기본이 되어야 하는데 다행히 최근들어 농림축산식품부가 농촌지역의 활력제고를 위해 기업유치, 인력양성, 주거 등을 패키지로 지원하는 ‘활기찬 농촌프로젝트 시범사업’을 시도하고 있다.

넷째, 사업의 진행과정을 분석한 관련연구에서 농업경영·작물재배·가축사양·농가생활 분야 전문가가 합동으로 농촌마을과의 교류를 통하여 농가소득 증대방안과 생활개선사항 등에 대해 세밀하게 방향제시한 것은 큰 의미가 있다. 이는 마을별 특성화를 추구하는 현재의 농촌지역개발정책에서 필요한 대안으로, 산·학·연 연대를 통한 현지 지원체계 강화와 관련 기술연구의 본격적이고 종합적인 개발지원체계가 구축되어야 하며, 사업의 모니터링을 위한 지속적인 연구가 필요함을 알 수 있다.

다섯째, 새마을사업에서도 도시주민들은 상대적으로 방관자적 태도를 보였다. 이러한 문제점을 극복하고 도농교류에 의한 농촌관광 활성화 등을 통한 도농상생을 위해서는 도시주민들의 사고 전환이 전제적으로 요구된다. 이를 위해 신세대의 정규교육과정에 농업·농촌 관련 교육을 강화하고 사회교육에 상생적인 농업·농촌의 관점을 함양하는 프로그램 개발과 적극적 도입이 추진되어야 한다.

여섯째, 농촌 새마을사업에서 기초·자조·자립의 3단계로 마을을 유형화하여 ‘차별적이고 단계적인 지원’으로 농촌 주민들의 적극적·능동적 농촌개발에 참여를 유도한 사실과 내무부(1980)의 새마을사업에 대한 반성에서 ‘지나치게 지원위주의 사업추진을 해서 지원이 끊기면 곧 사업의 중단을 낳기도 하였다.’라는 내용에 주목할 필요가 있다. 현재 시행중인 예비-진입-발전-자립의 단계별 지원체계에서 현재의 여건에 맞는 단계별 승급기

준(지표) 및 필수·권장사업을 정책연구를 통해 구분하여 제시하고, 마을역량과 지표달성 정도에 따라 사업을 지원하는 차별적 접근방식의 도입이 필요하다(Yang, 2012). 다행히 최근들어 일반농산어촌사업의 마을만들기를 예비, 진입, 발전, 자립의 단계로 나누는 것은 바람직한 현상으로 판단된다.

일곱째, 새마을사업은 국정 최고책임자의 강력한 추진 의지를 실현하기 위한 일사불란한 행정조직이 실질적 추진주체로서 일반적으로 일선의 담당 공무원들은 수직적 위계에서 지시와 보고 위주의 업무를 수행하였다. 그러나 새마을사업이 지속가능성을 상실한데는 사업이 발전함에 따라 창의적 사고에 기초한 계획능력이 요구되고 있음에도 불구하고 일선 공무원들의 관련업무 수행역량이 제대로 갖추어지지 못한 점도 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 담당공무원들의 계획능력을 제고할 수 있는 체계적인 교육시스템이 마련되지 못한 점은 시사하는 바가 크다.

특히, 포괄보조금제의 도입으로 지역의 계획 및 사업 추진 능력은 장기적인 지역발전 성공의 관건이며, 최근 들어 사업평가에 담당공무원의 교육이수시간과 지방자치단체의 조직구성을 포함하는 것은 무척 고무적인 것으로 판단된다.

또한 다양화·다원화 된 지역주민들의 다양한 요구에 대응하기 위해서도 일선 공무원들에 대한 설득·소통·갈등해소 등 관련교육이 필요하다. 현재농촌지역개발사업 담당공무원들에 대한 교육이 다양하게 이루어지고 있으나 잦은 인사발령 등 구조적 문제 또한 상존하고 있다. 지역공무원 교육은 지역차에서 말하는 것이 옳지만 열악한 지역현실과 국가최소기준(National Minimum)의 역량부여 라는 측면을 고려하여 중앙정부가 지원하여야 한다. 현재 각 지역대학이 수행하고 있는 “농어촌지역개발 전문교육과정(한국농어촌공사 직원 재교육 중심)”에 통합하여 실시하는 방안도 검토될 수 있다. 또한 우수 공무원에 대한 표창과 인사우대를 통한 사기진작도 필요하다.

V. 결론 및 제언

그간 정부는 1950-60년대 지역개발사업에서부터 시작하여 1970년대 새마을사업, 1980년대 농어촌지역종합개발사업, 1990년대 정주권개발사업과 문화마을조성사업, 그리고 2000년대의 권역단위, 마을, 거점면 사업 등 다양한 사업을 추진하여 왔다. 그러나 새로운 사업을 추진함에 있어 바로 앞 시대의 사업에 대해서는 반성과 함께

문제점을 보완하거나 새로운 방향을 모색하였으나 최소한 한 세대를 건너 과거 사업에 대해서는 사실상 무지 상태에서 사업을 추진하여 과거사업의 성과와 시사점이 사장되는 경험상의 낭비를 반복하여 왔다. 이 연구는 이에 대한 성찰로 우리나라 농촌지역개발의 대표적 사례인 새마을사업을 현재의 시각에서 재평가하고 지역개발정책과 사업에의 함의 및 시사점을 도출하였다.

새마을사업의 문제점 및 시사점을 도출하기 위하여 사업 관련문헌과 선행 연구사례를 조사하였는데, 세부사업별 추진경과 및 실적 등을 파악하기 위해 정부부처의 통계, 관련문헌자료를 수집하였다. 이를 바탕으로 사업의 문제점과 성과를 분석하였다. 다음으로 지역개발의 콘텐츠인 농촌개발, 지역농업개선, 농산물 유통체계개선, 리더양성, 소득개선, 추진주체 간 협력(governance) 등에 관한 선행연구결과를 바탕으로 하여 새마을사업을 재조명하였다.

새마을사업은 사업이 아닌 운동으로 시작되었기 때문에 관주도에 의한 일방적·하향적 방식을 채택하였는데 사업으로 발전하면서 지속적 사업발전에 요구되는 자발적 참여와 개인의 창의성이 발현되지 못하고 주민의 자립의지가 함양되지 못한 근원적 문제점이 노출되었다. 실적평가에 의한 경쟁의식이 지나치게 조장되어 가시적·전시적·외형적 사업에 치중되고 졸속한 사업추진으로 많은 시행착오가 발생하였다. 생활환경개선부문의 경우 중앙정부의 획일적 의사결정으로 지역특성이 고려되지 않았으며 근시안적이고 단편적인 추진으로 자재와 인력의 낭비도 초래되었다. 소득증대사업의 경우 지역특성에 적합한 사업종목이 선정되지 못했으며 생산물의 가격과 판로가 제대로 확보되지 못하여 근본적 한계를 보였다. 담당 공무원·새마을지도자들의 행정·지도업무 과중에 의한 추진업무 전반이 부실화한 것도 문제였다.

이러한 문제점에도 불구하고 전문가들이 다양한 분야에서 참여하여, 특히 학계를 중심으로 문제점을 도출하고 보다 세부적이고 구체적인 발전방안을 지속적으로 제시하여 왔다는 점은 주목할 만하다. 농촌 새마을사업이 생활환경개선을 통한 삶의 질 향상에서 농업생산기반정비를 통한 농가소득증대와 정신계발을 통한 지역역량강화 등 발전단계별로 사업내용을 차별화한 것은 매우 의미 있는 일이다. 또한 농촌 새마을사업은 우리나라 최초의 지역농업계획을 수립하여 실행하였다는 것에 매우 큰 의미가 있고, 농업소득증대를 위해 이를 가공과 유통까지 연계하려고 노력한 점은 큰 시사점을 주고 있다. 따라서 당시의 입장에서 농촌 새마을사업은 사회적·경제적·정치적으로 가장 적확(的確)한 사업이었다는 사실을 간과하여서는 안 될 것이다.

새마을사업은 마을주민의 협동단결, 리더십, 마을기금 조성, 정부의 행·재정적 지원 및 외부지역과의 상호교류 등에 의해 기초생활환경을 개선하고 생산기반을 정비하며 농가소득을 증대하여 도·농간의 성장격차를 완화할 수 있었다는 측면에서 농촌지역개발사업에 기본적으로 긍정적인 함의를 보이고 있다. 이러한 관점에서 각 일곱 가지 문제점과 시사점을 도출하여 제시하였다.

농업·농촌의 위기를 극복하기 위해서 최고통치권자의 농업·농촌부문에 대한 관심과 정부의 종합적이고 체계적인 지원이 필요하다는 것도 새마을사업에서 배워야 할 교훈이다. 새마을사업은 마을단위의 공동·조직적 접근이었다. 소농이 지배적인 우리나라 농촌에 있어 마을(권역)단위의 정책적 지원프로그램은 여전히 필요하므로 새마을사업의 마을단위 지원방식은 계승 발전되어야 하며, 정부의 적은 지원에도 불구하고 새마을정신이 결합되어 큰 성과를 올릴 수 있었던 것처럼 지역개발에서는 개발주체로서의 참여주민들의 의지와 능력개발이 가장 기본적이면서도 중요하다. 향후 창조적마을만들기, 현장포럼, 새뜰마을사업 등을 이러한 관점의 연장선에서 검토한다면 미래의 농촌지역개발의 방향설정을 할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 최근 해외에서 새마을사업에 관심을 가지고 벤치마킹하여 시행하는 사례가 늘어나면서 국내에서도 새마을사업에 대한 국민적 관심이 다시 증대되고 있다. 따라서 본 연구를 바탕으로 최근의 관련 연구사례와 해외적용 사례 등에 대한 추가 연구·분석을 진행하면 우리나라 농촌지역개발에 적용할 수 있는 다양한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

References

1. Hwang, G. S., 1973, Rural Community Development -Focused on Saemaulundong, ParkYoungSa.
2. Hwang I. J., 1980, Integrated Rural Development in Korea: Evaluation of the Rural Saemaul Undong and its Perspective, Korea Rural Economics Institute Series of Research 1980(2).
3. Hwang, S. I., 2015, A Study on Participation Factors and Expansion Plans for Sharing the Saemaul Undong Experience in International Development, Yeungnam University Graduate School Ph. D. Thesis.
4. Hwang Y. S., 2006, Reappraisal of Rural Saemaul Undong, Korea Agricultural History Association 5(2): 17-53.
5. Jang, B. H., Choi, J. Y., Yeon, K. S., 1985, A Study

- on Land Use of KangWon Province for Saemaul Income Increase, Saemaul Undong 10(1): 1-43.
6. Jeong, C. G., Yu, T. Y., Choi, J. H., 1985, Improvement of Distribution System in Production Areas by Saemaulundong Organizations, Saemaul Undong 10(1): 45-90.
 7. Jeong, W. Y., 2001, A Study on Alternatives of GumiSi Regional Development Strategy/Assessment of Saemaul Project, Korean Association of Governmental Studies 2011 Spring Conference: 3-22.
 8. Kang, T. K., Kim, S. M., Shin, J. N., Kim, I. K., 1985, Rural Community Development by Industry Cooperation, Saemaul Undong 10(1): 327-366.
 9. Kim, C. K., Kwon, W. D., Park, J. S., Park, M., K., 1985, A Study on Increasing Income Strategy of high income village, Saemaul Undong 10(1): 425-513.
 10. Kim, J. H., 2012, How to implant the Saemaul(new village) movement and make it thriving in the Mongolian society, 21st Century Political Science Association 22(2): 317-335.
 11. Kim, K. S., 1976, Analysis of Rural Saemaul Undong Processes and Village Development Factors, Seoul National University Graduate School of Public Administration Master Thesis
 12. Kim, Y. M., 2008, Village Modernization Experience and Saemaul Undong, Korean Studies Quarterly 31(1): 271-299.
 13. Korea Saemaulundong Center, 1998, Korea Saemaul Undong
 14. Lee, J. H., Jang, D. S., Cheon, T. K., 1985, Gap Factors Compare Analysis of High Income and Low Income villages, Saemaul Undong 10(1): 179-217.
 15. Lee, J. H., Jeong, J. W., Kim, S. S., Oh, M. H., 1985, A Study on Special Supporting Project of Agricultural High School, Saemaul Undong 10(1): 91-126.
 16. Lee, J. H., Kim, S. H., Seong, J. K., Yoon, S. W., 1991, New Direction of Saemaulundong for Rural Vitalizations, Korea Saemaulundong Center
 17. Lee, K. L., 2014, A Study on The Development of A strategic Model for Maeul Mandelgie -Based on the Reinterpretation of the Saemaul Movement, Anyang University Graduate School Ph. D. Thesis
 18. Lim, D. H., 2013, Interaction between the public sector and the private sector for constructing community : with Saemaul Undong and community building, Kacheon Univeristy Graduate School Master Thesis
 19. Lim, K. S., 2012, The Reinterpretation of Saemaul Undong through Social Capital and Community Governance, The Korea Local Administration Review 26(3): 27-58.
 20. Lim, W. S., Kim, H. C., Kang, S. H., 1985, Vitalizations of Five-day Interval Village Market for Rural House Hold Income, Saemaul Undong 10(1): 389-423.
 21. Ministry of Home Affairs, 1978, Saemaul Undong - Begin to Present
 22. Ministry of Home Affairs, 1980, 10 Years of Saemaul Undong
 23. Ministry of Home Affairs, 1980, 10 Years of Saemaul Undong(Data Book)
 24. Ministry of Home Affairs, 1983, Saemaul Undong
 25. Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries(MIFAFF), 2011, Master Plan of Smile Rural Movement for Rural Vitalizations
 26. Park, H. S., Hwang, G. S., Kim, Y. T., 2008, Contents Analysis on the Rural Village Development Projects: with Focus on Projects Regions during 2004-2007, Korea Society of Rural Planning 14(4): 121-128.
 27. So, J. K., 2010, Restructuring Spatial Structure at Village Level through Saemaul Undong, Korea Research Institute for Human Settlements 2010-57
 28. Um, S. J., 2011, Reappraisal of Rural Saemaul Undong in 1970', 2011, Seoul Association for Public Administration 2011(1): 457-485.
 29. Yang, W. S., 2012, Performance Analysis on Income Generation Works in Rural Clustered Villages Development Project by Their Implementation, Chonnam National University Graduate School Ph. D. Thesis

-
- Received 13 February 2016
 - First Revised 16 March 2016
 - Accepted 16 March 2016