

지방자치 Focus
2014. 12.



새마을운동의 미래와 방향

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

[목 차]

I. 서론

1. 새마을운동의 배경
2. 새마을운동의 의의

II. 본론

1. 새마을운동의 현재 좌표
2. 새마을운동의 새로운 전개
3. 새마을운동의 방향

III. 결론

1. 새마을운동의 목표와 과제
2. 새마을운동의 추진 전략
3. 새마을운동의 모델 개발

지방자치 FOCUS 제90호(2014. 12.)

내용문의 한국지방행정연구원 지방조직분석진단센터 수석연구원 고경훈
02-3488-7333, kukkh@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7300)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr



새마을운동의 미래와 방향

고경훈(한국지방행정연구원 지방조직분석진단센터 수석연구원)

I. 서론

1. 새마을운동의 배경

- 1960년대 한국의 정치·경제적 상황은 이전의 미국이 취했던 무상원조를 줄이고 차관 형태의 전환이라는 변화의 갈림길에 있었고, 정부는 이러한 변화에 대응하기 위해 보다 합리적이고 장기적인 경제발전 전략이 절실히 필요했음
- 이러한 상황에서 국내의 풍부한 노동력을 기반으로 수출 지향적인 경제발전 전략을 채택하였고, 이와 맞물려 전반적인 세계 경기의 상승세로 인해 경제발전의 기반이 되었다고 할 수 있음
- 그리고 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 작용하였음
- 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 시기였음(정갑진, 2009)
- 1970년 한국 농촌사회는 내부적으로는 점점 격차가 심해지는 도·농의 사회경제적 수준, 특히 주거환경 시설을 비롯한 의료, 보건 등 개인복지를 포함해 많은 부문에서 소외감을 느끼기 시작한 시기였고, 또한 미국에 의존해 왔던 식량 조달방법이 무상원조에서 유상원조 방식으로 갑작스럽게 변화하면서 식량 자급자족을 위한 식량 증산의 필요성이 대두되었음
- 그리고 1962~1971년까지 시행된 제1~2차 경제개발계획의 성공적 추진은 상대적으로 농업·농촌 부문의 소외감으로 나타났으며 효율성, 생산성의 지나친 강조는 정신적 측면을 소홀히 다루는 결과를 초래하였음

- 경제적 측면에서, 1960년대 한국의 국가발전정책은 2차 산업 중심의 공업화와 수출 산업화를 통한 발전전략이 중심이었다. 1962년부터 시작된 제1차 경제개발 5개년 계획은 중화학공업의 집중 투자와 수출 지향적 산업구조를 통해서 국가 발전을 견인하고 국가 기간망을 확충하는 계획이 중심이었음
- 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 요구되었음(호세전, 2011)

2. 새마을운동의 의의

- 새마을운동은 ‘주민들이 근면·자조·협동정신을 바탕으로 공통적인 욕구를 해결함으로써 그들의 생활향상을 도모하고 나아가서 국가의 발전에 기여하는 범국민적인 노력의 과정’으로 지역사회개발의 범위를 포함하는 종합적 의미로 정의할 수 있음
- 다른 측면에서 새마을운동은 환경개선사업으로서 지역개발의 특성을 포함하고 있으며, 행정 주도적, 물리적 측면을 강조하는 지역개발의 개념과는 그 특징이 확연히 구별되는(최상호, 2004), 근본적인 사회문제를 해결하고자 하는 실천 운동이며, 국가적 혹은 지역·사회적 차원에서 우선순위에 따라 사업이 진행되어지는 지역사회개발의 개념과도 유사함
- 그러나 지역사회개발 방식은 일반적으로 후진적 지역사회를 변화시키고자 하는 목적으로 시행되고, 지역개발은 경제·사회적 불균형을 개선하거나 국토 공간을 재편성하고자 시도됨
- 새마을운동은 선·후진 구별 없이 범국민운동으로 추진되었으며, 지역사회개발 목표는 단위 지역사회의 발전에 치중하나 새마을운동은 지역사회 발전과 더불어 국민적 총화 단결에 역점을 두고 있음
- 또한 새마을운동은 특질개발과 인간개발을 병행(소득증대사업과 사회교육적 농촌지도사업)함으

새마을운동의 미래와 방향

로써, 종합적이고 다목적적인 발전의 측면을 보인 반면, 개발을 통한 국가사회 전체의 발전에 기여하는 등 물리적 향상과 증대를 목적으로 하는 지역개발과 구분된다고 할 수 있음

- 이러한 차이점에서 새마을운동은 일반적 지역사회개발에 한국적 특수사정이 가미된 형태로, 한국 고유의 지역사회개발운동으로 볼 수 있음
- 경제적 측면에서의 새마을운동은 60년대 공업화의 성과를 농·어촌으로 확대하고 도시와 농촌, 공업과 농업의 상호발전을 도모하여 농촌사회의 생활환경개선과 근대적 국민의식을 확립하고자 시작된 근대화 정책이라 할 수 있음
- 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 있음(황연수, 2006; 정갑진, 2009)
- 1960년대 제1, 2차 경제개발계획의 성공적 추진에도 1971년 대통령 선거와 국회의원 선거에서 야당의 선전에 집권세력은 위기의식을 가지게 되었고 특히 전통적으로 친여 성향이 강했던 농촌사회의 지지도가 하락하면서 집권여당은 주요 정치적 기반이 되어 왔던 농촌사회의 지지율을 복원할 정책과 전략이 필요하게 되었음
- 이처럼 1970년대 새마을운동은 지역 간 불균형을 완화하고 정치적 지지기반을 복원, 사회적 통합을 유도하여 균형적인 국가발전을 달성하기 위해 국가적으로 도입·추진된 농촌사회 발전계획이라 볼 수 있음(호세전, 2011)

Ⅱ. 본론

1. 새마을운동의 현재 좌표

- 전술한 대로, 70년대 초에 태동된 새마을운동은 한국의 70년대를 상징하는 범국민 정신 혁명운동이자 근대화운동이었으며, 새마을운동을 통하여 과거의 역사에서 침체되었던 패배의식을 깨고, 우리 민족이 가진 무한한 잠재력과 가능성을 확인한 계기가 되기도 하였음
- 하지만 새마을운동을 주도하면서 사실상 그동안의 새마을운동은 다분히 관주도, 정부 주도로 이끌어져 왔음은 부정할 수 없고, 그러한 원인으로 사업추진과정에 있어서도 자발적인 참여보다는 정부의 지시에만 따르는 수동적인 성향이 만들어지는 병폐가 발생하기도 하였음
 - 정부를 의지하고 지원을 기대하는 경향이 팽배했으며, 사업이 추진되다가도 정부의 지원이 없다면 곧 사업도 없어지는 경우도 종종 일어났음
- 정부의 획일적이고 형식적인 명령과 지시를 통해 주민들의 자발성이나 창의성이 표출되지 못하였고, 또한 통계치와 성과에만 몰입하는 역반응적인 결과가 초래되었음
- 따라서 지난 과거 동안의 새마을운동을 추진하여 오늘 과정에서 사업의 내용과 추진방법 상에 나타난 문제점을 바탕으로 앞으로의 새마을운동이 추진되어야 할 바람직한 방향을 고민할 필요가 있음

2. 새마을운동의 새로운 전개

- 박근혜 정부의 출범으로 국민 모두는 지속가능한 사회발전 특히 행복시대에 대한 기대가 매우 높은 상황이며, 모든 국민이 행복감을 느낄 수 있는 시대가 전개될 것을 기대하고 있음

새마을운동의 미래와 방향

- 이를 위하여 박근혜 정부는 정부 3.0을 추진하면서 “유능하고 투명하면서도 국민 개개인에 꼭 맞는 맞춤형 서비스를 제공하는 좋은 거버넌스”로 창조되어 주민 행복을 달성하고자 하고 있음 (명승환 외, 2013)
- 이를 통해 국민행복시대를 위하여 중앙-지방의 대등한 협력적 파트너십, 지방의회 집행부의 창조적 거버넌스, 주민 주권에 기초한 주민참여 등이 효과적으로 조화를 이루어야 한다는 점임
- 주민참여를 활성화하기 위하여 하드웨어보다는 주민에게 투자하는 소프트웨어가 강조되어야 한다는 점으로, 이와 같은 여건은 지역이 보유한 다양한 자원과 독창성을 토대로 하여 주민들의 행복을 극대화할 수 있도록 하기 때문임
- 주민들의 다양성은 중앙 정부의 단일한 기준과 정책으로는 만족시키기가 불가능하며, 지역의 정보와 사정을 잘 알고 있는 지방자치단체가 지역의 요구와 선호에 맞추어 개성이 넘치는 지역을 만들 때 주민들의 행복은 배가될 것임
- 이러한 성과를 거두기 위해서는 먼저, 박근혜 정부는 양극화의 확대로 나타나는 사회복지 수요를 새마을 조직의 활성화에 의존하여 해결해 나갈 것으로 보이며, 이러한 정책이 제2의 새마을운동과 접목되어야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것임
- 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 것임
- 1970년대의 새마을 정신이 근면, 자조, 협동이였다면, 현대적 의미의 새마을 정신은 봉사, 협동, 화합으로 이와 같은 시대정신은 ‘더불어 잘 사는 공동체’ 구현의 21세기 새마을운동의 이념과 동일한 맥락에 있는 21세기 시대상을 반영한 덕목이라 할 수 있음
- 그리고 이러한 시대정신의 반영을 통한 박근혜 정부의 새마을 정신의 중점 변화 방향을 제안하면 다음과 같음

3. 새마을운동의 방향

- 근면이나 자조 정신은 새마을운동을 성공적으로 이끈 주요 요인이었지만 협동과 함께 봉사나 화합 같은 것이 개인 차원의 정신 이상으로 사회 전체 혹은 집단적 정신이 주요한 가치로 인정받고 있음
- 따라서 새마을 정신은 이러한 개인 차원을 초월한 사회 전체 또는 집단의 정신을 반영한 정신이 되어야 할 것이므로, 봉사, 화합, 나눔의 정신이 중요한 정신으로 설정되어야 할 것임
- 봉사는 헌신과 자기희생을 통하여 타인에 대한 무한한 사랑을 나누는 의미와 타인에 대한 사랑의 실천이라는 의미가 담겨 있으며, 이타심을 전제로 물질에 구애받지 않기에 공동체의 정신적 풍요를 보다 풍부히 할 수 있는 실천적 덕목이라 하겠음
- 협동 정신은 공동체적 가치를 자각할 수 있는 정신으로, 개인과 개인이 서로 힘을 함께할 때 보다 더 큰 가치를 실현할 수 있음을 일깨워주는 덕목임
- 화합은 공동체를 위하여 갈등과 분열을 극복하고 자발적 참여와 연대를 실천하도록 만드는 덕목임
- 그리고 이러한 시대정신을 바탕으로 새마을운동의 지방자치화를 성공적으로 추진하기 위한 정책 방안을 제시하면 다음과 같음

1) 새마을운동 목표의 명확화

- 먼저, 새마을운동을 추진함에 있어서 우선적으로 목표를 명확하게 설정할 필요가 있는데, 지난 새마을운동과 같이 범국민적이고 대규모 이론을 적용하는 방식을 탈피, 중소 규모의 중간 이론을 활용하는 시각이 요구됨
- 새마을운동의 구체적인 재창조 방안으로는 농어촌 살리기 운동, 시대적 상황에서의 적응력 강화 등 여러 가지 방안들이 제시될 수 있을 것임
- 먼저, 새마을운동이 농어촌 살리기 운동이라면 제2의 새마을운동과 같이 별도의 명칭을 사용할 필요가 없이 현재 추진 중인 농어촌 지원 및 개발 정책을 효과적으로 수행하면 될 것임

새마을운동의 미래와 방향

- 새마을운동의 재창조에 초점을 두고 현재에 걸맞은 자치의식운동으로 발전시키기 위해서는 현재의 NGO 형태로 추진되고 있는 새마을운동중앙회를 활성화하는 방안과 지방자치단체 주도형으로 추진하는 방안 등 다양한 수단들이 있을 수 있으므로 그 효과에 대한 심층적인 분석이 선행되어야 할 것임

2) 새마을운동의 수평적 사고체계로의 전환

- 두 번째로, 중앙집권적 사고체계를 수평적 사고체계로 전환하려는 노력이 필요함
- 지방자치가 부활된 지 20여 년이 지난 현 시점에는 주민 참여가 분출하고 있으며, 주민들의 교육 수준도 높아졌고 IT 및 인터넷의 보급으로 사회적 네트워크가 활성화되어 있으며, 지방자치와 분권을 경험한 상태이기 때문에 지난 새마을운동과 같은 하향적 추진체계로서는 성공하기 어려움
- 따라서 새마을운동을 로컬 거버넌스 중심으로 분권화하는 방향으로 사고를 대전환할 필요가 있음

3) 로컬 거버넌스 리더십의 개발

- 셋째, 새마을운동과 관련된 로컬 거버넌스 리더십 개발이 필요함
- 국민 소득수준의 향상과 함께 지방자치제는 20년 이상 지역발전과 주민자치의식 및 로컬 거버넌스로 많은 변화를 촉진해 왔음
- 따라서 현재의 새마을운동은 어떠한 형태로 형성되더라도 로컬 거버넌스와의 융합을 시도해야 할 것이고, 그 융합을 이루는 핵심 작업은 21세기 거버넌스형 리더십을 개발하는 것임
- 거버넌스형 리더십은 개발계획시대의 리더십과는 다르게 전통 행정관리의 방식에서 탈피하여 거버넌스 방식으로 전환하여야 함
- 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 있음

- 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 개발하는 데 힘을 모아야 할 것임

4) 새마을운동의 사회적 자본화

- 새마을운동이 지속발전이 가능한 선진 모델로 발전하려면, 지난 새마을운동의 경험을 사회적 자본으로 활용할 수 있어야 함
- 근대화와 지역사회개발운동으로서 농촌의 생활개선과 소득증대를 목적으로 시작하여, 근면, 자조, 협동의 정신으로 시작한 새마을운동의 경험과 성과는 사회적 자본으로 중요함
- 그동안 새마을운동이 성취한 다양한 농어촌 새마을운동, 도시 새마을운동, 공장 새마을운동, 생활 질서의 유지, 도시 환경의 정비 등 성취한 경험은 중요한 의미를 갖고 있으므로, 사회적 자본으로 축적하여 단계적이고 지속적인 발전 모델로 재정비하여 이를 토대로 새마을운동을 글로벌 상품으로 개발할 필요가 있음

5) 새마을중앙회와 지방자치단체의 협업 모색

- 향후 새마을운동은 지방자치의 성숙과 함께 협업을 모색해야 할 것임
- 새마을중앙회와 지방자치단체가 협업해야 하는 근거로는 첫째, 새마을운동은 경제적·환경적·선진 의식 쇄신을 위한 주민생활운동으로서 지방자치 기반을 조성하여 자치발전에 기여할 수 있다는 것임
- 둘째, 새마을운동과 지방자치는 동일 지역 안에서 공동문제 해결을 위해 일체감을 형성하고 추진과정에서 지방자치단체의 부담 감소와 자치역량 강화에 도움을 줄 수 있기 때문임
- 주민의 역할이 지방자치단체의 협업에 의미 있는 영향을 끼칠 수 있고(Bryer, 2009), 성공적인 공동생산은 지역혁신과 시민의식의 성장을 촉진할 수 있음(Levine, 1985)

- 새마을운동을 추진함에 있어서 새마을중앙회와 지방자치단체 양자 간의 관계는 상반되거나 대립적인 차이점을 강조하기 보다는 양자 간의 상호 보완적인 관계에서 협업함으로써 시민의식은 더욱 진화할 수 있을 것임

Ⅲ. 결론

1. 새마을운동의 목표와 과제

- 새마을운동의 목표를 국민행복 실현에 두고 이를 달성하기 위한 과제는 다음과 같음
- 사회적 경제의 가치를 확산시키는 제도적 · 사회적 분위기 조성
- 주민의식 개혁 : 지역공동체 회복을 위해 우선 노력
- 아래에서 위로 퍼지고 전국으로 확산되도록 유도
- 별도 법령 · 제도의 신설보다 기존 사회적 경제 시스템과 예산을 그대로 활용
- 새마을운동을 추진할 지식과 능력을 갖춘 창조적 새마을 지도자 육성
- 사회적 경제 시스템을 바탕으로 한 새마을 조직 자생력 강화

2. 새마을운동의 추진 전략

- 주민의식 개혁을 통한 지역공동체 회복
 - 새마을운동으로 주민의식 개혁을 통한 지역공동체 회복
 - 사회적 · 경제적 활동을 통한 일자리 창출

- Learning by Doing. : 사회적 경제 → 복지 실현 → 공동체 회복
- 새마을운동 인적역량 강화
 - 신 새마을운동 지도자 양성 : 사회적 경제(협동조합, 사회적 기업, 마을 기업)을 이끌 사회적 사업가
 - 지역 대학·연구소 참여
 - 우리나라 새마을운동의 현재는 개도국 새마을운동의 미래
- 주민 주도에 의한 지역 맞춤형 사업 추진
 - 거버넌스 형(주민-정부-전문가) 협력
 - 정부와 지방자치단체는 사회적 경제의 자생력 강화를 위해 간접 지원
 - 주민 참여에서 주민 주도로의 전환
 - 창의적 아이디어, 발상의 전환
 - 지역주민, 지역공동체의 자발적인 참여 유도
- 도·시·군 새마을 회관의 적극적 활용
 - 새마을운동의 구심점으로 활용
 - 사회적 경제인력 양성 교육
 - 사회적 경제 기업 유치(사무실 및 공장 등으로 활용)
 - 창업지원 및 보육
- 중간 지원조직으로서의 지역새마을회, 새마을세계화재단
 - 주민 주도성을 살리면서, 적시에 필요한 사항들을 지원
 - 산-학-관-NGO 등 지역사회 이해 당사자들을 묶는 구심체 역할을 수행

- 사회적 경제 창업 교육 및 컨설팅
- 지역의 특성에 맞는 사업 아이템 구상 및 발굴

3. 새마을운동의 모델 개발

- 현재 한국의 커뮤니티 비즈니스 경험 및 향후 유형별 활성화 방안 모색을 고려할 때 적용 가능한 새마을운동의 유형화는 지역에 따른 유형과 사업 분야 및 추진 조직에 따른 유형임
 - 지역에 따른 유형은 도시형, 농촌형뿐만 아니라 도농복합형까지 고려할 수 있음
 - 사업 분야에 따른 유형은 상점가 활성화 등을 포함하는 경제, 창업지원 등 일자리 창출을 포함하는 노동, 사회복지, 보건, 교육, 문화관광, 환경, 지역개발, 안전, 기타 등이 있을 수 있음
 - 추진 조직의 경우 법인격의 유무, 영리 추구의 유무 등에 따라 영리법인, 비영리법인, 비영리단체 등으로 대별하되, 비영리단체의 경우 커뮤니티 비즈니스 초기 추진 단체에 있어 주민(지역) 단체 및 시민단체의 역할이 주요함을 고려하여 보다 세분하여 살펴 볼 필요가 있음
- 도시의 규모에 따라 새마을운동의 형태와 영역을 다르게 적용해야 함
- 대도시의 경우 도시형 산업이 형성돼 있고 도시형 생활패턴의 일반화와 이에 따른 사회적 문제가 발생하므로 환경문제, 실업문제, 보육, 교육 문제, 공익시설관리 등 공공서비스나 시장 활동으로 충분한 서비스가 제공되지 않는 영역에 초점을 두는 것이 바람직함
- 지역 거점 중소도시의 경우 일정 수준의 도시형 산업이 형성되어 있지만 대도시에 비해서는 도시 기능이 약하므로 부족한 도시 기능을 보완하기 위해 고용·교육·문화예술 등 영역에 초점을 두는 것이 좋음
- 농어촌 및 산촌 지역의 소도시는 지역경제 쇠퇴, 인구감소 및 고령화, 도시적 생활기반 미정비 등의 문제가 심각하므로 생활지원 및 복지, 정보서비스, 관광, 마을 만들기 등 지역의 지속성을 유지하고 활성화하는데 초점을 두는 것이 바람직함

〈참고문헌〉

- 권령민.(2013). 제2의 새마을운동 추진 방안-사회적 경제를 중심으로. 새마을 아카데미 연구논총 8(1) 473-511.
- 김광주.(2013). 제2새마을운동의 지방자치화 정책방안. 한국지방자치연구 15(1), 85-104.
- 김선기.(2011). 자립형 지역공동체 사업(마을기업) 활성화 방안. 한국지방행정연구원.
- 김순은.(2013). 주민행복과 창조적인 지방정부 3.0의 이론적 토대. 지방행정연구 27(3), 3-40.
- 노화준.(2013). 사회적 혁신가로서의 새마을 지도자의 역할. 새마을운동과 지역사회개발연구9, 1-36.
- 명승환·김구.(2013). 지방정부에서 정부3.0 실현방안. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- 이양수.(2014). 정책론적 관점에서 바라본 새마을 운동 원형(prototype) 탐색. 농촌경제 37(2), 85-105.
- 임형백.(2012). 새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용. 한국지방자치연구 14(1), 131-150.
- 전주영·한태천.(2013). 새마을 정신의 시대정신 반영 필요성에 관한 연구. 새마을운동과 지역사회개발연구9, 245-268.
- 정갑진.(2009). 한국새마을 운동의 정책경험과 활용. KDI.
- 최상호.(2005). 국민 운동으로서의 새마을운동 역할 제고 방안. 월간 상업농경영 204, 188-206.
- 최인규·이정훈.(2013). 새마을 운동의 방향성에 대한 탐색적 연구-경상북도 새마을지도자의 인식을 중심으로. 대한정치학회보, 20(3), 129-153.
- 호세전.(2011). 한국의 새마을운동과 중국 신농촌건설의 비교고찰. 서울대학교 박사학위 논문.
- 황연수.(2006). 농촌새마을운동의 재조명. 농업사연구 5(2), 7-53.



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7300 FAX. 02-3488-7309