

## 새마을운동을 통한 한국 지방행정의 혁신\*

### A Study on Reinventing Local Administration through Saemaul Undong in Korea

소진광\*\*

So, Jin Kwang

#### ■ 목 차 ■

- I. 들어가는 말
- II. 지방행정혁신의 사례 분석들
- III. 새마을운동을 통한 지방행정혁신 사례분석
- IV. 맺는 말

이 연구는 새마을운동을 통한 한국 지방행정의 혁신을 검토하기 위한 것이다. 이 연구에서 지방행정혁신은 기능, 구조, 그리고 기능과 구조를 연계하기 위한 조직문화의 관점에서 접근한다. 새마을운동 추진과 관련하여 이 연구는 지방행정의 기능적 혁신을 공공부문과 민간부문의 역할구분, 중앙정부와 지방행정의 역할조정, 그리고 지방행정기관과 지역사회와의 상호작용 관점에서 정의한다. 또한 이 연구는 지방행정의 구조적 혁신을 검토하기 위해 새마을운동 전담부서의 신설 및 기존 조직개편을 분석한다. 마지막으로 이 연구는 지방행정의 새로운 조직문화를 공무원의 태도 및 인식변화, 업무처리방식의 변화, 성과관리제도 도입 및 각종 보상제도 관점에서 분석한다. 새마을운동을 통한 지방행정혁신은 마을 수준에서 '지방 거버넌스'를 가꾸고, '사회적 자본'을 축적하여 한국경제를 성장시키기 위한 '순환 인과과정'을 구축하는데 기여하였다. 이와 같이 한국 새마을운동의 가장 중요한 성공요인은 중앙정부와 지방행정기관 및 지역사회를 연결한 '수직적 거버넌스'와 중앙정부 차원에서 새마을운동을 지원하기 위한 각 부처끼리의 협력, 지역단위와 지방단위에서 각급

\* 이 연구는 2013년 기획재정부, 새마을운동중앙회, 그리고 KDI 국제정책대학원이 공동으로 발간한 「2012 경제발전경험모듈화사업: 새마을운동과 정부혁신」을 학술논문으로 전환하면서 추가연구를 통해 보완한 것임

\*\* 가천대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2014. 10. 1, 심사기간(1차): 2014. 10. 1 ~ 2014. 12. 3, 게재확정일: 2014. 12. 3

지방행정기관끼리의 협력, 그리고 마을끼리 선의의 경쟁 및 마을 안에서의 다양한 기능조직끼리의 협력을 통한 ‘수평적 거버넌스’다. 이러한 ‘수직적’ 및 ‘수평적’ 거버넌스는 상호 작용하여 ‘격자형 거버넌스’를 구축하였다.

□ 주제어: 새마을운동, 지방행정혁신, 격자형 거버넌스, 사회적 자본, 지방행정 기능, 지방행정 조직, 조직문화

The experiences of Saemaul Undong (hereafter SM) in Korea in 1970s has been valued high from ‘governance’ and ‘social capital’ points of view in the world even in 21<sup>st</sup> century. In addition, the demand for the experience of SM has been increasing as ODA practice in developing countries. In this context, this paper aims to review reinventing local administration through SM in Korea. Reinventing local administration, in this paper, is approached by three points such as its function (missions or jobs), its structure (organizations or departments), and connecting its function and structure, in other words, cultivating or resetting new organizational cultures. To identify the functional reinventing local administration through SM, resetting the relationship between the public sector and the private one, role sharing between the central government and local administrative agencies and those interactions between local administrative institutes or agencies and the community are analyzed in this paper. To identify the structural reinventing local administration through SM, establishing new departments or divisions in charge of SM and restructuring the existing organizations are reviewed. And to identify cultivating new organizational culture, the change of public officials’ attitude and recognition, the ways of doing public affairs, the management system of the achievements and various reward system are reviewed. Three new missions had been given to local administrative agencies to support SM in Korea in 1970s: administrative support and people’s capacity building at village level, providing technical advices and equipments and finding and disseminating best practices of SM. Korean government restructured local administrative agencies and established new departments in charge of SM from the early of 1970s to support SM more efficiently at all levels, at the central, regional and local public agencies. In addition, Korean government began to provide more incentives for the better accomplished villages, and began to give national medals to those SM leaders and public officials in charge of better achieved village, thereby made ‘a sustainable environment’ for SM. This reinventing local administration through

SM contributed to building 'a circular causation process' for expanding Korean economy by building 'local governance' and by accumulating social capital at village level. The most important factor to make SM in Korea successful might be 'a grid type governance' cultivated by mixing 'a vertical governance' connecting local administrative agencies with the central government, and 'a horizontal governance' based on those interactions among ministries at national level, among regional or local administrative agencies or communities, or among various user groups within a village.

- Keywords: Saemaul Undong, reinventing local administration, grid type governance, social capital, local administrative function, local administrative structure, organizational culture

## I. 들어가는 말

인류사회는 공공부문과 민간부문의 구분과 이들 각 부문의 관리방식에 따라 다양한 특징을 지닌다. 공공부문과 민간부문은 구성원끼리의 공동이익의 추구 및 상호작용 과정에서 발생하는 갈등 해결방식과 접근방식의 차이에 따라 구분된다. 자연상태에서 '사회적 동물'인 인간의 개별 이익은 상호 충돌하기 마련이고, 이러한 충돌이 당사자끼리의 협상이나 거래에 의해 해결, 조정될 수 있는 영역은 민간부문(private sector)에 속한다. 그러나 개별 이익의 상호 충돌이 당사자들만의 권리와 의무뿐만 아니라 불특정 다수의 다른 사람에게도 영향을 미친다면 그러한 충돌을 당사자들끼리의 협상이나 거래에 맡길 수 없다. 일정한 요건을 갖춘 다른 사람들의 공동이익과 관련된 특정 시·공간에서의 상호 이익충돌은 충돌 당사자만의 협상이나 거래로 접근할 경우, 담합 혹은 독점의 폐단을 초래할 수 있기 때문이다. 이러한 영역은 공공부문(public sector)으로 정의된다.

민간부문을 관리, 유지하기 위한 장치가 시장(market)이고, 공공부문을 관리하기 위해 고안된 장치가 정부(government)다. 공공부문의 역할이 필요 이상으로 커지거나 적정수준에 미달할 경우 민간부문이 위축되거나 무질서하여 시장기구(market mechanism)가 작동하지 않고, 사회가 혼란에 빠진다. 각 부문별 역할과 역할수행조직이 적절하게 맞물리지 않으면, 즉 기능과 구조(조직)가 연계되지 않을 경우 공공부문에서는 정부의 실패현상(governmental failure), 민간부문에서는 시장의 실패현상(market failure)을 초래한다. 따라서 이와 같은 정부실패 및

시장실패를 예방 혹은 치유하기 위해서는 기능과 구조를 연계하려는 노력이 필요하다.

그러나 공공부문의 기능과 구조의 연계는 사회발전의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 발전은 고정된 특정 수준에서의 기능과 구조의 연계가 아니라 새로운 차원에서의 기능과 구조의 조화를 통해 이루어지는 경우가 많기 때문이다. 즉, 인류문명의 발달과정은 미시적으로 농업 사회 수준에서의 기능과 구조의 조화를 통해서도 가능했지만, 보다 거시적인 관점에서 농업사회가 산업사회로 진입하였듯이 새로운 차원에 적응하려는 기능과 구조의 상호작용 과정에서도 나타난다. 즉, 기능과 구조가 연계되어 있지 않아 발생한 미시적 결함은 기능 혹은 구조를 조정함으로써 사회발전을 도모할 수 있다. 기능에 상응한 조직을 갖추거나, 혹은 구조에 상응한 기능을 도입하는 경우가 여기에 속한다. 그러나 거시적 관점에서의 사회발전은 현 단계에서의 기능과 구조의 연계를 뛰어 넘는 새로운 차원 혹은 수준에서 이들 양자의 새로운 균형점을 이루기 위한 노력으로 실천된다. 특히 개혁이나 혁신(innovation or reinventing)은 새로운 차원에서의 기능과 구조를 연계시키기 위한 노력으로 정의될 수 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 성공적인 지역사회개발 모형으로 평가받고 있는 새마을운동이 당시 지방행정혁신과 어떻게 연관되어 있는지를 검토하기 위한 것이다. 물론 새마을운동에 대한 평가는 관점에 따라 큰 차이를 보일 수 있다. 즉, 1970년대 이후의 한국사회 발전현상은 원래 새마을운동이 의도하지 않았던 것이었다거나 혹은 새마을운동이 추진되지 않았더라도 가능했으리라고 추정할 수도 있다. 다른 한편 새마을운동 추진과정에서 나타난 역기능이 새마을운동의 성과보다도 더 크다고 주장할 수도 있다. 또한 새마을운동이 일부 강제적인 주민동원에 의해 추진되었기 때문에 주민들의 자발적 참여에 의한 지역사회발전과는 달리 평가 받아야 한다고 주장할 수도 있다. 그러나 이 연구는 새마을운동의 성과를 평가하기 위한 것이 아니다. 다만 이 연구는 새마을운동을 추진하는 과정에서 당시 일선 지방행정기관<sup>1)</sup>의 기능과 구조의 상호작용이 어떻게 변화하였는가에 초점을 둔다.

이 연구는 지방행정의 혁신을 검토하기 위해 기존 문헌, 자료를 다른 관점으로 재가공하거나 재해석하고, 당시 새마을운동을 책임졌던 인사와의 대담자료를 활용한다. 특히 이 연구는 21세기 관점에서 지방행정혁신의 '접근 틀'을 제시하고, 이를 검토하기 위해 당시 중앙정부에서 새마을운동을 담당했던 고위 공무원과 일선 지방행정기관을 책임졌던 공무원과의 면담 자료와 지방행정의 수요자인 주민들의 기록을 분석한다. 지방행정혁신의 이해당사자는 중앙정부와 주민 그리고 지방행정 공무원들이기 때문이다.

1) 여기서 일선지방행정기관이라 함은 주로 도(道), 시(市), 군(郡)을 의미한다. 당시 한국은 지방자치체 중단을 상태로 이러한 도(道), 시(市), 군(郡)을 지방자치단체로 보기는 어렵다.

## II. 지방행정혁신의 사례 분석들

### 1. 지방행정혁신에 관한 관점

지방정부개혁에 관한 노력은 20세기 초부터 지속되어 왔다(Shafritz, Russell and Borick, 2007: 102). 즉, 1906년 미국 New York 시정연구단(the New York Bureau of Municipal Research) 설립을 필두로 도시정부의 낭비적 재정지출에 대한 검토가 이루어지기 시작하였다. 그 이후 공공부문의 개혁노력은 꾸준히 이어져 왔는데, Osborne과 Gaebler(1992)는 정부를 효율적, 효과적으로 운영하고 기업운영방식을 도입하여 성과 위주로 전환하기 위한 정부혁신방안을 제시하였다. Osborne과 Gaebler(1992)의 정부혁신 접근은 당시 Clinton 정부에 영향을 미쳐 연방정부성과검토위원회(the National Performance Review Commission)<sup>2)</sup> 출범에 기여하였다(Green, 2005: 346; Shafritz, Russell and Borick, 2007: 113).

미국 연방정부성과검토위원회가 작성한 보고서는 입법조치가 필요한 개혁과제를 담고 있다. 이들 개혁의 중요 네 가지 항목은 ① 관료적 형식주의(red tape) 타파, ② 고객(시민) 우선, ③ 공무원들의 역량을 강화하여 결과를 성취하도록 지원하는 것, 그리고 ④ 불필요한 공공 서비스를 줄이고, 사용료 부과를 늘려 공공부문 관리비용을 낮추는 것이었다. 실제로 미국 의회는 연방정부성과검토위원회 권고안과 관련하여 36개 법률을 통과시켰다(Green, 2005: 349). 미국 연방정부성과검토위원회가 작성한 제1단계 보고서는 384개 권고안을 담고 있었는데, 위원회는 1993년 9월 7일 당시 Clinton 대통령에게 이 권고안을 보고하였고, Clinton 대통령은 이 보고서에 근거하여 공공 일자리 252,000개를 줄이고, 내부 규제를 절반으로 줄이라는 지시를 내린 바 있다. 이와 같이 20세기 시도되었던 정부개혁은 모두 공공부문을 다시 정의하고, 이를 효율적으로 관리하기 위한 방안에 초점을 두고 있었다.

그러나 공공부문 관리의 근본적인 목적은 '좋은 사회(A Good Society)'를 가꾸고, 유지, 관리하는 것이다. Knight, Chigudu & Tandon(2002: 63-89)은 시민의 관점에서 '좋은

2) 미국 연방정부성과검토위원회(the National Performance Review Commission)는 1993년 3월 3일 당시 Clinton 미국 대통령의 의회연설을 통해 탄생하였는데, "보다 잘 작동하고, 비용은 적게 들며, 국민들이 관심가지고 있는 결과를 얻는 정부"를 창조하는 것이 목적이었다. 이 위원회는 당시 부통령이었던 Al Gore가 이끌었는데, 1998년 초반 정부혁신을 위한 연방정부 파트너십(the National Partnership for Reinventing Government)으로 개칭되었고, 미국 역사상 가장 성공적이고 오랫동안 지속된 정부혁신 노력으로 기록되고 있다

(<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/history2.html>).

사회(A Good Society)'를 구성하고 있는 세 가지 성분으로 기본수요(basic needs), 연대(association), 그리고 참여(participation)를 들고 있다. 공공부문의 근본적인 목적이 '좋은 사회'에 있다면 공공부문의 개혁 역시 시민의 기본수요를 충족하고, 시민 연대를 강화하며, 참여를 촉발하는데 목적을 두어야 할 것이다.

여기서 '좋은 사회'의 가장 밑바탕을 이루는 기본수요는 신체적 안전과 평안감(physical security and peace), 사회 서비스(social services), 경제적 안정(economic security)으로, 연대감은 남을 배려하고 남과 공유하는 것(caring and sharing)과 문화와 유산에 대한 존중(respect for culture and heritage)으로, 그리고 참여는 동등한 권리와 정의(equal rights and justice), 그리고 서로 반응하며 포용적인 거버넌스(responsive and inclusive governance)로 구성된다. 따라서 '좋은 사회'의 상층부는 '거버넌스'로 이루어져 있다. Arnstein(1969)은 참여를 8개 단계로 구분하고 이들 중 가장 상층부 단계로 '시민통제(citizen control)'를 꼽았다.<sup>3)</sup> 따라서 '좋은 거버넌스'는 시민통제를 통해 실현되는 셈이다.

결국 '좋은 사회'의 가장 이상적인 상태는 '좋은 거버넌스(good governance)'가 작동하는 사회를 의미한다. Knight, Chigudu & Tandon(2002: 160)은 '좋은 거버넌스'를 실천하기 위한 정부와 시민의 역할을 제시한 바 있다. 우선 기본수요를 충족시키기 위해 정부는 이들 기본수요의 제공자(provider)가 되어야 하고, 시민은 기본수요 충족을 위해 적극적이어야 한다. 시민연대(association)와 관련하여 정부는 조장자 역할(facilitator)을 수행하여야 하고 시민은 집단행동으로 시민연대를 강화할 수 있어야 한다. 마지막으로 참여와 관련하여 정부는 촉진자(promoter)가 되어야 하고, 시민은 자신과 관련한 일에 스스로 관여하여야 한다. 이러한 역할분담은 종래 공공부문에 대한 정부의 독점을 거부한다. 결국 공공부문 관리에 있어서 정부도 이해당사자의 일부일 뿐이다(소진광, 2007a: 95). 이러한 관점에서 지방행정의 패러다임은 '지방정부'로부터 '지역사회 거버넌스'로 변화하고 있다(배응환, 2005: 191).

지방행정의 혁신은 지역발전을 실현하기 위한 공동의 노력으로 결국 지방정치발전과 연계되어 있다. 다만 혁신의 방향과 속도는 한정된 자원의 효율성을 도모하고, 회복이 불가능한 시간자원을 관리하기 위해서도 정밀한 사전 검토를 필요로 한다. 이와 같이 연속된 시간차원에서 지방정부의 혁신은 특별한 상황에 직면하여 한시적으로 추진될 과제가 아니라 변화하는 지역사회에 봉사하고, 외부환경변화에 능동적으로 대처하기 위해 항상 제기되는 일상적 업무에 속한다(소진광, 2001: 297). 지방정부의 혁신이 방향과 속도라는 성분으로 이루어진 점을 고려하면 현 상황에 대한 분명한 문제인식이 매우 중요함을 알 수 있다.

3) Arnstein(1969)이 제시한 참여의 사다리(ladder of participation)는 가장 밑바닥 단계부터 조작(manipulation), 치료(therapy), 계몽(informing), 상담(consultation), 달래기(placation), 동반자 관계(partnership), 권한위임(delegate power), 시민통제(citizen control)로 구성되어 있다.

혁신의 방향은 주로 혁신의 질(quality)과, 혁신의 속도는 주로 혁신의 양(quantity)과 관련되어 있다. 따라서 혁신의 질을 관리하기 위해서는 ‘공동이익과 관련한 발전’이 먼저 정의되어야 하고, 그리고 혁신의 양을 관리하기 위해서는 속도와 관련한 자원투입을 조절할 필요가 있다. ‘혁신’ 자체에는 가치가 포함되어 있지 않다.<sup>4)</sup> 따라서 혁신도 좋은 결과로 이어지는 경우와 그렇지 않은 경우가 구분될 수 있다. 따라서 지방정부 혁신의 결과가 바람직한 상태로 인식되기 위해서는 다음과 같은 전제가 필요하다(소진광, 2001: 297-304). 즉, 지방정부 혁신을 통해 좋은 결과를 기대하기 위해서는 첫째, 해당 지방정부에 고유한 기준이 먼저 설정되어야 하고 둘째, 지방정부 역할의 우선순위가 검토되어야 하며, 셋째, 주민참여가 확대되어야 하고, 넷째, 지방정부 투명성이 확보되어야 하며, 다섯째, 지역발전 가치에 대한 주민 공감대가 형성되어야 한다.

따라서 지방행정의 혁신은 우선 현실문제에 대한 정확한 진단이 선행되어야 한다. 새마을운동과 관련하여 지방행정의 혁신을 평가하기 위해서는 당시 정치상황에 대한 정확한 문제인식이 전제되어야 하는 이유가 여기에 있다. 새마을운동이 태동하였던 1970년대 한국의 정치체제는 소위 ‘유신정부’로 특징지어지는 강력한 중앙집권체제였고, 기술관료 중심의 관료제가 성행하였다. 이러한 상황에서 국가권력은 소수 엘리트가 독점하였고,<sup>5)</sup> 다양한 시민사회가 구축되어 있지도 않았다. 또한 당시 야당은 국민들의 수요를 반영하기 보다는 자신들의 권력 획득을 위한 논리개발에 안주하였다.<sup>6)</sup>

지방행정혁신을 공동의 노력이라는 관점에서 접근할 경우 공공부문과 민간부문의 적정구분과 원활한 상호작용, 공공부문에서의 중앙정부와 지방행정기관의 적정한 역할분담이 매우 중요하다. 이러한 공동의 노력은 Knight, Chigudu & Tandon(2002)이 정의하고 있는 ‘좋은 사회(A Good Society)’에서 시민참여를 통해 구체화될 수 있다. 새마을운동에서의 주민참여가 ‘자발성’에 근거하든, 아니면 일부 암묵적 ‘강제성’에 근거하든 주민들의 공동노력을 유도했다는 점에서는 어느 정도의 성과가 인정된다. 새마을운동 태동기인 1970년대 한국사회는 공공부문이 주도권을 갖고 있어서 민간부문이 상대적으로 위축되어 있거나 제대로 정립되어 있지 않았다. 공공부문과 민간부문의 적정한 구분과 상호작용이 절실했던 이유다. 이러

4) 혁신(innovation or reform, or reinventing)은 주로 변화의 존재, 속도의 관점에서 정의된다. 혁신은 과거로의 회귀도 포함하여 현재 상태에서 벗어난다는 의미를 지니고 있기 때문에 두 시점을 비교하고 가치의 긍정적 변화를 의미하는 발전과는 차원을 달리 한다(<http://www.thefreedictionary.com/reinvent>). 새로운 것이 반드시 좋은 것은 아니다.

5) 이러한 주장은 Robert Dahl(1961)의 관점에 근거하고 있다.

6) 당시 야당이 제기한 ‘유신체제’ 반대주장은 ‘민주주의 훼손’과 같은 가치체계에 한정하였기 때문에 정부의 존재이유인 공공부문 관리 및 유지, 주민들의 삶의 질과 관련한 반대논리 개발에는 소홀했다. 이러한 야당의 ‘유신체제’ 반박논리는 공공부문의 주도권 다툼에 지나지 않는다.

한 상황에서 1970년대 한국사회는 중앙집권체제나 관료제의 병폐를 치유하기 위해서가 아니라 이러한 체제나 제도의 역기능을 최소화하기 위한 정부혁신을 필요로 하였다.<sup>7)</sup>

결국 지방행정의 혁신은 지역사회발전을 실현하기 위한 지방행정기관의 기능 혹은 역할, 그러한 기능을 수행하기 위한 구조 혹은 조직, 그리고 지방행정의 기능과 구조를 연계하기 위한 조직문화 등 세 가지 관점에서 접근될 수 있다. 지방행정기관의 기능은 공공부문과 민간부문의 역할 분담 측면에서 시장의 실패와 정부의 실패 등을 방지하고, 발전현상을 도모하기 위한 범위 안에서 정당화 된다. 지방행정기관의 조직 또한 공공부문의 유지, 관리 및 지역사회발전을 실현하기 위한 범위 안에서 정당화된다. 이들 지방행정의 기능과 구조가 연계되지 않을 경우 공공부문의 실패가 초래되고, 시장의 실패로 이어질 가능성이 높다. 공공부문과 민간부문은 밀접하게 상호작용하기 때문이다.

## 2. 지역사회발전을 설명하기 위한 지방행정혁신 분석틀

### 1) 지방행정혁신에서 고려해야 할 변수

지방행정은 소극적으로 공공부문을 유지, 관리하고 적극적으로 지역사회발전을 실현하기 위한 지방단위의 공동노력이다. 따라서 지방행정혁신을 이해하기 위해서는 공공부문과 민간부문을 어떻게 구분하고, 지역사회발전을 어떻게 정의하며, 공동의 노력을 어떻게 접근할 것인가에 대한 논의가 선행되어야 한다.

첫째, 공공부문과 민간부문의 적절한 구분은 지방행정의 기능과 역할을 정립하기 위해 필요하다. 주민생활에서 공공부문과 민간부문의 구분은 지역사회발전의 의미를 정의하기 위한 전제에 해당한다. 지역사회발전은 개인의 가치와 집단 공동의 가치를 연계하여 공통기반을 구축하고, 개인의 행동을 통해 공동체 집단목표를 실현하며, 공동체의 역량을 강화하는 과정논리, 즉 연계망(network)을 확보하고, 공동체 안전망을 유지하며, 미래의 공동이익을 도모하는 과정을 의미한다. 즉, 지역사회발전은 사회적 자본(social capital)과 직, 간접적으로 연계되어 있다(소진광, 2004: 110).

다른 한편 이러한 사회적 자본은 공공부문과 민간부문의 조화로운 상호작용을 통해 축적된다. 종래 정부가 독점하던 공공부문에 모든 이해당사자가 참여할 수 있고, 정부가 외면하던 민간부문(시장영역)에서도 적절한 정부의 역할이 이루어질 때 사회적 자본은 보다 잘 축적된

7) 새마을운동은 전체 한국사회의 병폐를 치유하기 위해 시작된 것이 아니라 체제와 제도를 지속적으로 유지하는데 걸림돌이 되고 있는 일부 요인을 제거하기 위해 시작되었다는 주장(김영미, 2009)도 있다.

다. 사회적 자원을 효율적이고, 효과적으로 축적하기 위해서는 우선 공공부문과 민간부문의 배분비율을 적정화하여야 하고, 다음으로 공공부문에서도 중앙정부와 지방정부의 역할분담비를 적절히 조정하여야 하는데, 이 경우 가급적 지역사회 혹은 마을 단위와 근접한 작은 지방정부의 역할 증대가 필요하다. 결국 지역사회발전은 지방행정혁신을 통해 접근될 수 있다.

미래의 공동이익을 관리하기 위해 설정된 공공부문도 속성과 영향 크기에 따라 국가가 직접 처리할 영역과 작은 지방정부가 처리할 영역으로 구분될 수 있다. 공공재는 우회생산과정을 거치면서 비용이 추가되고 만족도가 떨어지는 것과 우회생산을 거칠 경우 비용도 절감되고 만족도가 극대화되는 영역이 있다(소진광, 2011). 즉, 국방과 같은 공공서비스는 '개인-지역사회-지방정부-국가'를 통합하여 하나의 단위로 생산되고 관리될 경우 단위당 비용은 줄어들고, 개인이 느끼는 효용은 늘어난다. 하지만 일상생활과 관련한 공공서비스는 처리과정이 우회적일수록 즉, 개인, 지역사회, 지방정부를 거쳐 국가가 이를 직접 처리할 경우 비용은 늘어나고 주민들의 만족도는 줄어든다.

따라서 지역사회발전도 공공부문과 민간부문과의 상호충돌 영역을 구분하고 이 부분을 우선 시장영역으로 되돌려 주며, 공공부문도 우선적으로 주민에게 가까운 지방정부로 하여금 처리하게 하는 방식으로 접근되어야 한다. 이러한 맥락에서 지역사회발전을 도모하기 위한 지방행정의 혁신은 지역사회의 주도권을 강화함으로써 시작된다. 이러한 지역사회 주도권은 적극적인 주민참여에 기초하고 있다. 지역사회발전을 위한 주민참여는 Knight, Chigudu & Tandon(2002)가 정의한 '좋은 사회(A Good Society)'의 주민연대(association)와 관련하여 의미를 지닌다.

마을은 주민 모두의 일상생활 무대인만큼 공통기반을 확인하기 쉽고, 미래 공동이익을 정의하기 쉬운 공간단위이다. 따라서 지역사회발전은 주민자치 혹은 주민통제(citizen control)에 기초한 지방행정혁신을 통해 접근될 수 있다. 특히 내부자원을 효율적으로 동원하고 발전과 관련한 편익을 공정하게 분배하기 위해서는 일상생활을 통해 형성된 친밀권역을 하나의 지역사회발전 공간단위로 인정할 필요가 있다. 공간단위가 크면 자원배분의 효율성은 증대되지만 결과의 분배는 왜곡되기 쉽다. 반면 공간단위가 작으면 자원배분의 효율성은 떨어지지만 결과로서의 분배정의는 높아지는 성향이 있다(Gore, 1984: 50-52). 이러한 공간단위의 구분 실익은 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 더욱 분명하다.

둘째, 지역사회발전(community development)을 설명하기 위해서는 우선 '발전'이란 용어에 대한 의미부여가 중요하다. '발전'은 다의적이라서 정의하기가 쉽진 않지만 여기엔 대체로 다음과 같은 핵심요소가 포함되어 있다. 즉, 발전은 의도적 노력의 결과이고, 두 시점간의 비교를 통한 가치판단이며, 미래의 끊임없는 변화를 수용할 수 있고, 개인이나 집단끼리의 상대적 관계에 긍정적인 영향을 미치며, 구성원의 행동기준을 포함하는 바람직한 가치판단의 준거이다. 따라서 발전은 단순히 시간이 경과되면서 나타난 결과가 아니라 관리되고 만들

어지는 변화과정이고, 두 시점 간 비교를 통해 도출된 현상으로서 보다 나은 상태일 수도 있고, '인지적(cognitive)' 가치성향일 수도 있다.

또한 발전현상은 통상 '계획'과 '개발'을 통해 접근된다. 지역사회발전이 특정 시점에서의 현상에 대한 가치판단이라면 지역사회개발은 그러한 발전현상을 실현하기 위한 의도적 과정에 속한다. 종래 결과 지향적인 물리적 척도(physical scale)로 측정되었던 지역사회발전이 과정 중심의 인간척도(human scale)로 인식되고 있는 것도 그 때문이다. 즉, Haq(1995: 14)는 발전의 궁극적인 목적을 '인간의 선택을 확대하는 것'이라고 정의한다. 이러한 관점에서 지역사회발전은 주민역량과 함수관계에 있다. 또한 주민역량은 지방행정과 상호작용을 통해 강화된다. 이 과정에서 공공부문의 기초단위(basic unit)에 속하는 마을의 공동이익을 지원하고, 민주주의 작동체제인 책임과 권한을 일치시키는 일은 지방행정의 존재이유에 속한다. 결국 새마을운동이 지속적으로 성공할 수 있었던 것은<sup>8)</sup> 중앙정부와 지역사회, 마을주민들의 이익을 연계하는 지방행정의 혁신이 뒷받침되었기 때문이다.

셋째, 미국에서 1990년대 정부혁신을 주도했던 Peter Plastrick(2001:172-178)은 관료주의의 병폐를 치유하기 위한 정부혁신의 다섯 가지 전략을 제시한 바 있다.<sup>9)</sup> 그러나 국가체제가 완성되지 않았거나, 정부체제가 약한 나라에서는 정부가 공공부문을 관리할 능력이 모자라 관료제의 정착이 곧 국가운영체제의 발전으로 인식되는 경우도 있다. 많은 경우 개발도상국은 공공부문을 관리하는데 필요한 공공재정이 열악하고, 관리체제도 갖추어져 있지 못하다. 하지만 민간부문에서의 공공서비스 수요는 증대되고, 주민들의 삶의 질에 대한 열망은 급격히 늘어나고 있는 추세다. 이들 개발도상국의 경우 선진국과는 달리 공공부문과 민간부문의 상호작용이 미흡하여 주민들은 공공부문에 의존하려는 성향을 보인다.

지역사회발전을 실현하기 위한 공동의 노력은 주민들의 자발성과 연계되어 있다. 김영미

8) 새마을운동은 40여 년이 지난 현재의 한국 국민들에게 근대화 과정에서 가장 긍정적인 역할을 가져온 동력으로 인식되고 있다. 조선일보가 2010년 전국 1,500명을 상대로 전화를 통해 조사한 '국가 발전에 큰 영향을 미친 정책'으로 전체 응답자의 59.1%가 '새마을운동'을 들고 있다(인터넷 조선일보, 2010년 4월 22일 사회면).

9) Plastrick(2001)이 제시한 정부혁신의 다섯 가지 전략은 다음과 같다. 첫째는 핵심전략(core strategy)으로 '일을 옹계 하려고 시도하는 것이 아니라 옹은 일을 하려는 것'이다. 둘째는 성과전략(Consequences Strategy)으로 공무원들로 하여금 업무를 향상시키는데 위기와 보상이라는 인센티브를 제공하는 것이다. 셋째는 고객전략(Customer Strategy)으로 공공부문의 존재이유를 시민에게 돌려주는 방식이다. 넷째는 통제전략(Control Strategy)으로 공공부문 관리와 관련한 권력의 상당부분을 중앙정부로부터 지방정부로, 큰 공공기관으로부터 작은 공공기관으로, 상위 공공기관으로부터 일선 공공기관으로, 공공조직으로부터 시민사회로 이전하는 것이다. 다섯째는 문화전략(Culture Strategy)으로 이는 조직문화를 바꾸는 것을 의미한다. 즉, 관료주의 문화를 바꿈으로써 정부혁신을 완성할 수 있다는 것이다.

(2009: 334-336)는 새마을운동의 성격을 비교적 냉정하게 비판하는 가운데, '잘 살고 싶은 농민들의 성향'을 접목하고, "자발성과 강제성의 적절한 배합을 통해 주체의 행위를 효과적으로 체제유지에 활용한 것, 그것이 새마을운동이 성공적인 대중동원 메커니즘으로 평가받는 이유다."라고 언급한다. 그러면서도 김영미(2009: 344)는 새마을운동이 농촌 근대화를 빠른 속도로 앞당겼다는데 동의한다. 김영미(2009: 336)의 지적대로 박정희 정부는 새마을운동을 통해 낙후된 농촌의 근대화, 정치적 위기 타개, 유신체제 지지기반 마련이라는 세 가지 목적을 수행하였다. 이러한 지적은 새마을운동을 통해 박정희라는 인물의 탁월한 지도력이 검증되었다는 주장과 다를 바 없다. 새마을운동을 통한 세 가지 목적 수행은 농민들의 잘 살고 싶은 마음과 근대화에 대한 국민들의 열망을 충족시키면서 개인의 정치신념을 확고히 한 사례로 해석될 수 있기 때문이다.

또한 보다 나은 상태 혹은 가치를 추구하는 과정에서 이들 바람직한 상태를 실현하기 위한 수단의 강제성과 자발성은 가치에 대한 동조, '목표-수단'의 연결고리에 대한 선택주체를 검토하여 결정할 사항이다. 발전이 선택의 폭을 확대하는 것으로 접근될 경우(Haq, 1995), 당시 절대 가난에서 벗어나기 위한 결정은 제한된 범위 안에서 이루어질 수밖에 없었을 것이다. 이러한 제한된 범위의 설정은 당시 권력주체가 만든 것이 아님은 자명하다.<sup>10)</sup> 그렇다면 초기 새마을운동 추진과정에서 정부가 제시한 '선택할 수 있는 다양한 목표 실현수단'이 마을 주민들의 선택을 제한한 것인지, 아니면 정보접근이 어려운 상황에서 선택을 도와준 것인지의 판단은 농민들의 새마을운동참여를 '자발성'과 '강제성'으로 구분하는데 매우 중요한 변수이다.

모든 개혁과 발전의 저변에는 선각자의 인식과 따르는 자의 인식 차이가 있을 수 있다. 이럴 경우 따르는 자의 완전한 자발적 참여를 기대하기는 어렵다. 새마을운동이 아니어도 마을 공동의 사업을 놓고 의견 차이가 있을 수 있고, 이 경우에 외부의 조력자가 제시한 객관적 기준이 마을 전체의 의사결정에 중대한 영향을 미치는 경우도 있을 수 있다. 이렇듯 '계몽(enlightenment)' 혹은 발전에는 선각자와 그들을 따르는 자의 사이에 인식 차이가 존재한다. 이러한 인식 차이를 근거로 '계몽' 혹은 발전현상 전체가 강제적인 것으로 평가될 수는 없다.<sup>11)</sup> 지방행정혁신을 설명하기 위한 '공동의 노력'을 인정할 수 있는 객관적 범위설정이 어려운 이유가 여기에 있다. 이는 대의민주주의의 태생적 한계이기도 하다.

10) 최소한 한국의 1950년대 이후 상황은 당시 정치 지도자들이 의도적으로 만들었다고 판단할 수 없다.

11) 실제로 이세영의 마을 기록(2003)에 의하면 새마을운동 추진과정에서 마을 사람들끼리 의견 차이가 있었고, 이러한 의견 차이를 좁히는데, 다른 마을의 사례가 종종 인용되고 있음을 알 수 있다. 당시 농촌마을은 근대화에 필요한 정보와 수단을 확보하지 못하고 있었고, 이러한 상황에서 중앙정부와 지방행정기관의 지침, 지원은 농촌주민들의 의사결정에 큰 영향을 미쳤을 것이다. 그렇다고 하여 이러한 정부의 지침과 지원에 의한 농촌주민들의 참여를 강제성에 의한 것으로 인식하기는 어렵다.

## 2) 지방행정혁신 분석틀

지방행정의 혁신은 공공부문과 민간부문의 적정한 구분에 의한 새로운 기능도입 혹은 업무개편, 지역사회발전을 도모하기 위한 지방행정의 구조 및 조직개편, 그리고 지방행정 기능과 구조의 연계성을 통한 조직문화의 정착과 관련되어 있다. 특히 시대와 경제발전 정도에 따라 공공부문과 민간부문의 구분은 다르다. 어느 시대 어느 상황에서도 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 명확하게 구분하지 못하면 정부의 실패로 이어진다. 해야 할 일을 하지 않을 경우, 적정 공공서비스가 공급되지 못해 민간부문에서 갈등이 늘어날 가능성이 높다. 정부가 하지 말아야 할 일을 할 경우, 불필요한 규제로 민간부문이 위축되거나 재정낭비로 구성원들이 정부에 의존하려는 성향이 커져서 민간부문의 창의성과 책임성이 줄어들 가능성이 높다.

지방행정의 기능과 업무개편은 새로운 업무의 도입과 중앙정부와 지방정부간 역할분담 조정, 그리고 지방행정기관과 지역사회의 상호작용에 근거하여 접근될 수 있다. 즉, 지방행정의 업무혁신은 공공부문과 민간부문의 역할조정 혹은 새로운 업무도입 및 민간이양 여부, 지역사회발전에 관한 권한의 지방이양 정도로 분석된다. 지방행정의 구조와 조직혁신은 새로운 제도·조직 도입 및 조직개편에 초점을 두고 업무관련 전담조직(부서) 신설, 기존 조직(부서) 개편 여부를 통해 분석된다. 지방행정의 기능과 구조의 연계혁신은 공무원들의 의식 및 태도 변화, 업무처리방식의 변화, 성과평가의 공정성 확보와 평가에 따른 보상제도 도입여부 등 성과관리체계를 통해 분석된다.

지방행정 혁신이 지향하고 있는 ‘좋은 사회’는 좋은 거버넌스(good governance)를 통해 가능하다. Mayntz(2003)는 ‘거버넌스’를 ‘국가권력이 민간부문과 협력하고, 민간부문의 조직이 공공정책 결정에 관여하는 방식’으로 정의하고 있다. ‘거버넌스’체제에서라면 정부도 단지 ‘지속 가능한 인류발전’을 도모해야 하는 이해당사자의 일부일 뿐이다(소진광, 2013). 다른 한편 ‘거버넌스’는 공동체 규모가 작으면 작을수록 집단의 공동이익을 민주적으로 실현하는데 더욱 유용하다. 일반적으로 자치의 공동체 규모가 작으면 작을수록 주민참여기회와 가능성은 증대되어 ‘거버넌스’ 방식을 실천하기 쉽다.

새마을운동이 성공할 수 있었던 이유 중의 하나는 주민생활의 기초단위인 마을 수준에서 시행되어(김영미, 2009: 339), 주민참여를 촉발하고 거버넌스 체계를 구축했다는 사실이다. 민주주의 토양인 건전한 시민사회의 구축은 소규모 지역사회 ‘거버넌스’에 뿌리를 두고 있기 때문이다. 이러한 지역사회 ‘거버넌스’는 공익실현을 위한 추진조직과 추진방식 측면에서 종래와 같은 정부 일방적인 ‘통치방식(government system)’과 구별된다(소진광, 2007a: 95-98).

결국 ‘거버넌스’체계는 중앙정부와 지방행정기관, 지방행정기관과 지역사회를 연결하는 ‘수직적 구조’와 마을 주민들의 공통기반을 공유하기 위한 ‘수평적 구조’를 동시에 포함하고 있다. 이러한 수직적 구조와 수평적 구조를 결합한 ‘격자형 거버넌스(grid-type governance)’가 새마을운동을 지속적으로 추진하게 만든 원동력이었다. 이러한 ‘격자형 거버넌스’를 구축하기 위해서는 일선 지방행정기관의 지역사회발전에 대한 새로운 기능 및 업무도입이 필요하다. 이러한 지방행정의 기능과 업무는 새로운 구조와 조직을 필요로 하고, 이 과정에서 기능과 구조를 연계할 필요성이 증대된다. 특히 지방행정의 기능과 구조의 연계는 일선 지방행정기관과 마을의 상호작용을 관리하는 업무처리방식에 근거하고 있다. 이러한 관점에서 새마을운동을 추진하기 위한 지방행정혁신의 사례분석 ‘틀’은 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

첫째, 새마을운동 추진과정에서 지방행정의 기능혁신은 종래 공공부문의 유지, 관리에 국한되어 있던 지방행정기관의 역할을 주민들의 생활터전인 지역사회 수준으로 끌어내리고 공공부문 일부를 지역사회 공동노력으로 전환하여 주민들을 지역사회발전에 적극적으로 참여시켰던 사실과 관련되어 있다. 이러한 지방행정 기능혁신의 분석지표는 지역사회발전과 관련하여 공공부문과 민간부문의 역할조정, 중앙정부와 지방행정기관의 역할분담, 그리고 지방행정과 새마을운동의 기본 단위인 마을의 상호작용으로 구성한다.

<표 1> 새마을운동을 통한 지방행정혁신의 사례분석 ‘틀’

혁신성분	분석항목	분석지표
기능혁신 (업무)	지방행정의 업무혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부문 역할조정(새로운 업무도입)</li> <li>• 중앙정부와 지방행정기관의 역할분담</li> <li>• 지방행정기관과 지역사회의 상호작용</li> </ul>
구조혁신 (조직)	지방행정의 조직혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무관련 전담조직(부서) 신설</li> <li>• 업무관련 기존 조직(부서)개편</li> </ul>
기능과 구조의 연계 (조직문화)	지방행정 조직문화의 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원들의 의식 및 태도변화, 업무처리방식 변화</li> <li>• 공정한 성과관리체계 도입</li> <li>• 성과에 따른 보상제도(각종 훈·포장 포함) 도입</li> </ul>

둘째, 지방행정의 구조혁신 성분은 새마을운동 전담조직 및 기존 조직개편과 관련한 것으로 지역사회발전을 유도하기 위한 새로운 ‘틀’ 구축에 초점을 둔다. 지역사회발전은 공공부문 지방행정과 민간부문 주민조직의 상호작용을 통해 가능하다. 즉, 지역사회발전을 위해서는 공공부문에서의 제도정비 및 이를 지원하기 위한 추진체계 구축과 민간부문에서의 추진체계 구축 및 내부자원 동원이 필요하다. 이러한 변화를 실천하기 위해서는 공공조직에 새로운 전담부서를 도입하던가, 아니면 조직내부의 기능조정을 위한 구조개편이 필요하다.

셋째, 지방행정에서 새로운 기능과 구조를 연계하기 위한 조직문화의 정착은 공공부문 업무의 효율성을 높이고 지방행정의 연속성을 담보하기 위한 목적을 띠고 있다. 또한 기능과 구조의 연계는 공정한 성과관리에 근거하여 적절한 보상체계를 도입 혹은 운영함으로써 가능하다. 이러한 기능과 구조의 연계는 필연적으로 업무처리방식의 변화를 수반한다. 즉, 공무원들의 성과 중심 업무태도, 관련 업무 선호도 및 책임감, 기피부서와 선호부서 등의 변화는 지방행정의 구조와 기능의 연계 관점에서 해석될 수 있다. 이러한 지방행정의 혁신지표는 일선 지방행정기관 공무원들의 소극적, 수동적 자세를 적극적, 창의적 자세로 변화시켰는지 여부와도 관련되어 있다.

### Ⅲ. 새마을운동을 통한 지방행정혁신 사례분석

새마을운동은 일선 지방행정기관의 조직개편을 통해 새로운 공공부문 업무를 도입하는 계기를 제공했고, 이 과정에서 공무원들의 의식, 태도 그리고 업무처리방식을 전환하여 당시로서는 지방행정의 혁신을 이끌어냈다. 새마을운동의 추진과정과 각종 성과는 <표 1>의 항목별로 분류되고, 새로운 의미를 부여받을 경우 당시 한국의 지방행정혁신을 설명할 수 있는 증거가 될 수 있다. 특히 지방행정의 혁신은 지방행정의 공급주체 즉, 지방행정 공무원들의 시각에서가 아니라 중앙정부 및 지방행정의 수요자 즉, 주민들의 시각에서 접근할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 새마을운동이 지방행정혁신에 미친 영향을 당시 중앙정부에서 새마을운동을 담당했던 고위 공무원과의 대담자료와 주민들이 새마을운동을 추진하면서 경험한 기록을 중심으로 <표 1>의 항목별 내용을 검토한다.

#### 1. 지방행정의 업무혁신

새마을운동은 지방행정의 업무내용을 크게 변화시켰다. 당시 일선 지방행정기관의 업무내용면에서 새마을운동 추진은 현상의 유지 및 관리가 아니라 변화를 유도해야 할 지원 대상이었고, 규제대상이 아니라 구체적인 주민활동을 조장해야 하는 대상이었다. 특히 일선 행정기관인 읍·면에도 지역의 기관장과 새마을지도자로 구성된 추진위원회를 설치하여 새마을운동을 지원하였다. 또한 마을단위에서도 새마을지도자를 대표로 하는 마을총회와 리·통 개발위원회를 중심으로 지역사회개발이 추진되었다. 지방행정기관의 새마을운동 지원은 공공재산의 공여, 중앙정부 지원물자의 전달, 마을마다 책임 공무원 담당제를 실시함으로써 이루어졌다.

새마을운동 추진과정에서 지방정부의 마을에 대한 새마을운동 지원내용은 세 가지 유형으로 이루어졌다. 첫째는 주민역량 강화와 행정지원으로 새마을운동 사업수행을 위한 행정절차의 간소화를 들 수 있고, 둘째는 기술지도 및 물자와 장비지원이며, 셋째는 우수사례 발굴 및 홍보업무이다. 당시 마을 단위에서 주민들이 새마을운동을 주도적으로 추진하면서 겪은 애로사항은 행정경험의 미비, 전문기술과 장비의 부족, 자원 및 재원 부족, 그리고 성공에 대한 자신감의 부족이었다.

### 1) 주민들의 역량강화 및 행정지원

1970년대 충청북도 중원군의 풍덕마을(현재는 충청북도 충주시 소재) 사례는 새마을운동과 관련하여 지방행정기관의 업무혁신을 잘 보여준다. 풍덕마을의 주민조직은 전통적인 마을이장과 마을의 공동작업을 관장하는 개발계로 구성되어 있었다. 1970년 가을 정부로부터 지원받은 시멘트 335부대와 철근 약간을 이용해 풍덕마을은 기존 개발계를 중심으로 여러 차례의 주민총회를 개최하여 마을회관을 건립하기로 하고, 규모와 위치 및 시설을 결정하였다.<sup>12)</sup> 주민대표들은 출향인사를 중심으로 외부 기부금을 모으고, 1971년 1월 30일 주민총회를 개최하여 이제까지의 마을회관 건립구상을 논의하였다.

여기서 결정된 마을회관 건립계획은 1971년 2월 25일 마을 주민들이 참여하여 자갈을 채취하고 운반하는 작업으로부터 시행되기 시작하였다. 풍덕마을 주민들은 1971년 3월 15일 마을회관 건립에 착수하여 같은 해 6월 9일 건평 33평의 마을회관을 완공하였다. 건물부지와 연인원 637명의 노동력은 모두 풍덕마을 주민들이 제공하였고, 목재는 주민들이 공동으로 가꾸어 오던 숲에서 지방행정기관의 허가를 받아 별도로 마련되었다. 마을회관 공사에 투입된 현금 1,233,929원(100.0%)은 출향인사의 기부금 62만원(50.2%), 충청북도의 새마을운동 실적 평가에 의한 포상금 15만원(12.2%), 그리고 주민들이 거둔 463,929원(37.6%)으로 마련되었다.

풍덕마을 주민들은 1971년 마을회관을 건립하고 작은 교량 2개소를 건설한 것 외에 더 이상의 새마을사업을 추진하지 않았다. 그러나 일부 마을 주민들이 인근 마을의 새마을사업 성과를 보고 이에 자극받아 1972년 11월 7일 주민총회를 개최하여 다시 새마을운동을 추진하기로 의결하고 새마을지도자를 선출하였다. 특히 풍덕마을은 마을회관의 성공적 건립을 계기로 기초마을(under-developed village)<sup>13)</sup>로 선정되어 정부로부터 시멘트 700부대와 철근 1톤을

12) 풍덕마을은 '새마을 가꾸기 사업'이 시작되기 전인 1960년대 말부터 마을회관 신축을 추진하였으나 재원조달문제로 어려움을 겪고 있었다. 그러나 1970년 '새마을 가꾸기 사업'이 시작되어 정부로부터 시멘트 등 건자재를 지원받음으로써 풍덕마을 마을회관 신축사업은 다시 추진될 수 있었다.

배정받아 새로운 새마을사업을 추진할 수 있는 자원을 확보하였다. 마을 주민들은 1972년 11월 16일 주민 57명이 참석한 가운데 새마을총회를 개최하여 '새마을 사업 추진위원회'를 조직하였다. 여기서 주민들이 직접 선출한 '풍덕 새마을 사업 추진위원회'는 회장 1인, 부회장 2인, 동원반장 4인, 섭외담당 6인, 감사(auditors) 2인, 기술담당 2인으로 구성되었다.

1972년 12월 6일 '풍덕 새마을 사업 추진위원회'는 임원회의를 개최하여 마을진입로와 마을 안길, 작은 다리 놓기 등 사업계획을 토의하였다. 1972년 12월 22일에는 남자 49명, 여자 42명 등 마을주민 91명이 참석한 가운데 마을총회를 개최하여 새마을 성금 부과금액 승인, 사업기간, 사업 불참자에 대한 벌금 부과액 기준, 건자재 공급계획 등을 논의하였다. 특히 마을주민들은 다른 마을에서의 새마을운동 성공사례를 접하면서 경쟁하게 되었고, 이 과정에서 내부자원을 동원하는데 성공하였다. 풍덕마을의 이세영 새마을지도자는 다음과 같이 기록하고 있다(이세영, 2003:305).

*"(1973년 5월 4일) 괴산군 연풍면 신평마을이 5월의 경제동향 보고마을로 될 것 같다는 중원군으로부터의 전갈이 왔다. 결국은 신평마을과 대결하게 되었다. 이 소식을 들은 마을 분들과 부녀회원들은 더욱 더 적극적으로 열성적으로 새마을사업을 추진하기에 이르렀다."*

또한 새마을운동을 추진하는 과정에서 시멘트 등 건자재가 중앙단위에서의 의사결정을 통해 마을까지 투명하게 전달되었던 것은 한국 지방행정의 일대 혁신이었다. 이러한 전달체계는 공공부문의 노력뿐만 아니라 이미 산업화를 통해 축적된 민간기업의 운송체계를 활용하여 구축되었다. 즉, 새마을운동을 추진하는 과정에서 공공부문과 민간부문이 상호협력하고, 다양한 이해 당사자가 참여하는 '거버넌스'가 구축된 셈이다. 이에 대한 이재창 당시 경기도 평택 군수(2009년 3월부터 2013년까지 4년간 새마을운동중앙회 회장 역임)의 증언(2013년 1월 21일)은 다음과 같다. 이재창 회장은 새마을운동이 한창 확산되던 1972년 9월 1일부터 1974년 3월까지 평택 군수를 역임하였다.

*"당시 건자재는 '대한통운'에 일괄 위탁하여 전달하도록 하였습니다. 대한통운은 전국적 네트워크를 구축하고 있어서 전국적 배송망과 경험을 가지고 있었고, '관물'에 대해 각별한 관심을 가지고 임하여 단 한 건의 문제도 발생하지 않았습니다."*

13) 한국 정부는 1972년부터 새마을사업 성과에 따라 마을을 기초마을(under-developed village), 자조마을(self-help village), 자립마을(self-reliant village)로 분류하기 시작하여 지원을 차등화 하였다.

새마을운동 초기단계에서 주민들은 공공성을 띤 자원의 관리방식과 절차에 관한 행정경험이 부족하였다. 이러한 주민들의 행정경험 부족은 자칫 마을 차원에서의 공공사업이 특정인 혹은 특정 집단의 이익만을 도모하는 결과를 낳을 수 있다. 이와 같이 정부의 지원으로 추진되는 지역사회개발사업이 편파적, 불공정 수혜를 초래할 경우 지역사회는 더욱 빠르게 파괴될 것이었다. 하지만 지역주민들의 이러한 행정경험 부족은 지방행정이 적극 지원하여 새마을운동과 관련한 지역사회 신뢰를 구축하는데 기여하였다. 특히 주민들의 행정경험 부족을 공무원들이 대행한 것이 아니라 주민들의 이 분야 역량을 강화하기 위해 지원하는 방식으로 접근한 것은 향후 새마을운동 경험을 통해 지역사회 거버넌스를 구축하게 된 배경이 되었다. 이는 풍덕마을의 기록(이세영, 2003:293)에서 다음과 같이 확인된다.

“(1973년 3월 15일) 중원군청 김낙용 새마을과장, 김홍해 새마을계장, 리세영이 마을을 두루 살피면서, 전체농가 개죽, 한데 변소 철거, 담장개량, 마을 진입로에 대해 의견 교환. 마침 내가 새마을설계도면을 만드는 것을 보고는---(칭찬하며)---풍덕마을의 저력을 발휘해서 자립마을로 육성해보자고 중용하면서---감탄하는 눈치였다.”

## 2) 기술지도 및 장비지원

새마을운동은 마을단위에서 전통적인 농업 이외의 새로운 사업을 시도할 수 있는 프로그램이었다. 따라서 주민들은 마을공동 시설 및 생활환경 개선사업, 생산기반시설과 같이 전문성을 요구하는 분야의 경험이 부족한 실정이었다. 이러한 상황에서 마을주민들은 마을 현황을 조사하고, 공동의 문제점을 도출하며, 사업계획을 작성하고 사업을 수행하는데 한계를 느꼈다. 이에 대한 풍덕마을의 기록(이세영, 2003:294)은 다음과 같다.

“(1973년 3월 17일) 중원군 새마을과장 김낙용씨 내방하여 리세영, 리자호를 데리고 이류면 마치마을의 국도변과 주덕면 대곡리 지방도변의 조경사업을 구경케하고 이런 식으로 풍덕마을을 가꾸자고 권유하다.”

특히 마을 주민들은 전통적인 민간부문에서 활동해왔기 때문에 지역사회 공공부문 활동과 관련하여 많은 기술적 어려움을 겪었다. 이러한 마을 주민들의 어려움은 전문성을 갖춘 지방공무원들이 지원하였다. 또한 도로 및 수로건설과 같이 특수한 장비를 필요로 하는 새마을운동 사업에는 지방행정기관의 장비가 지원되었다. 이러한 과정은 당시 새마을운동을 추진하면서 지방행정기관과 지역사회의 상호작용 관계를 보여준다. 이에 대한 풍덕마을의 기록은 다음과 같이 전한다.

“(1971년 4월 11일) 이상용 중원군수는 불도저가 풍덕에 왔는지를 확인하기 위해서 내방하여 회관건립에 격려를 해주다(이세영, 2003:262).”

“(1973년 3월 17일) 충청북도 도로과 시설계장 이종익씨 내방하여 다음 사항을 지도 하다. ---강모래와 강자갈 채취, 콘크리트 양생, 농로 측구 등---(이세영, 2003:294).”

### 3) 우수사례 발굴 및 홍보지원

초기 중앙정부의 정책과제로 출발한 새마을운동은 가장 기초적인 주민들의 생활 무대인 마을 현장에서 추진되면서 한국 국민들의 생활방식으로 자리 잡게 되었다. 매달 개최되었던 국무회의에는 새마을운동 추진과 관련한 안건이 거의 전부였다. 따라서 대통령은 새마을운동 추진과정에서 간혹 발생할 수 있는 부처 간 이견을 직접 조정할 수 있었다. 특히 매월 대통령이 주재하는 월간 경제동향보고회에는 새마을운동 성공사례가 발표되어 현장 업무가 직접 국정 최고책임자에게 전달되었다. 이에 대한 고건 당시 내무부 새마을 담당관의 증언(2012년 11월 11-15일)은 다음과 같다.

“(대통령이 주재하는 월간경제동향보고회에서 발표할) 2개 마을의 성공사례는 각 도(道)에서 추천한 22개 마을 중에서 11곳을 선정하고, 이 중에서 대, 여섯 군대를 내가 직접 현지에 가서 보고 2개 마을로 압축하여 성공사례를 다듬고 시나리오를 직접 작성 해주었습니다. 해당 군수도 참석했지만 마을 지도자가 직접 박 대통령 앞에서 성공사례를 발표했습니다. 딱딱한 경제동향보고를 듣다가 감성 어린 새마을운동 성공사례를 들으며 대통령이 치하하고 새마을훈장도 달아주었습니다.”

이와 같이 새마을운동 추진과 관련하여 정부와 마을 단위 새마을운동 추진조직과의 상호 작용은 당시로서는 새로운 공공부문 업무였다. 정부가 새마을사업의 우수사례를 발굴하고 이를 전국적으로 전파함으로써 새마을운동은 모든 국민들의 공통 관심사로 자리매김한 셈이다. 중앙정부 차원에서도 마을 단위에서 추진되고 있는 새마을운동을 직접 지원하기 시작하였는데, 이에 대한 충주시 풍덕마을의 기록(이세영, 2003)은 다음과 같다.

“(1973년 4월 24일) 내무부 새마을과 경제기획원 직원 2명이 경제동향보고 마을선정 답사차 내방하다(이세영, 2003:302).”

“(1973년 5월 3일) 내무부 김형배 새마을과장이 경제동향 보고마을 선정차 내방하다(이세영, 2003:305).”

특히 거의 모든 각급 공공기관들은 새마을운동에 대해 관심을 갖기 시작하였는데, 이러한 관심은 당시 공공기관의 정부정책 호응도로 인식되었기 때문에 나타난 결과였다. 이렇듯 새마을운동은 중앙정부의 강력한 지도력을 배경으로 모든 공공기관의 홍보자료로 활용되었다. 이러한 공공부문의 새마을운동에 관한 관심은 농촌 마을주민들의 공동노력을 격려하는 효과를 가져왔다. 이에 대한 풍덕마을의 기록은 다음과 같이 전한다.

“(1973년 3월 27일) 국방대학원생 12명이 내방하여 부락현황을 설명 듣고 마을을 둘러보고 리자호 지도자와 리상을 이장에게 기념품을 선사하고 마을에는 일금 1만원을 회사하다(이세영, 2003:297).”

“(1973년 4월 2일) 충청북도 기획관리실 통계담당관실 농업통계계장 유권중, 오창환 씨 내방하여 풍덕마을과 자매결연을 맺고 삼 5자루 주고 가다(이세영, 2003:298).”

또한 정부와 언론의 홍보지원은 새마을운동을 전국적으로 확산하는데 크게 기여하였다. 새마을운동의 성공사례는 당시 각종 홍보매체를 통해 전국적으로 확산되었고, 성공사례에 대한 비교, 시찰을 통해 새마을운동은 시행착오를 줄이면서 보다 정교한 실천논리로 자리 잡아 갔다. 새마을사업 성과에 대한 외부의 관심은 마을 주민들의 자발적 참여를 촉발하는 계기를 마련해주었다. 이에 대한 풍덕마을의 기록은 다음과 같다.

“(1973년 2월 23일) 청주문화방송 취재진이 와서 새마을 사업실적과 앞으로의 진행 등을 녹음하여 가다. 증원군 김홍해 새마을계장이 동행하다(이세영, 2003:290).”

“(1973년 8월 2일) 청와대 새마을 사진반 풍덕마을 촬영차 내방하다(이세영, 2003:316).”

마을 지도자들은 성공한 인접 다른 마을을 시찰하고 자기네 마을과 비교하게 되었고, 이 과정에서 더 나은 방법을 모색하게 되었다. 따라서 마을의 새마을운동 성과는 객관적이고 공정하게 평가되어 지역사회의 공정성 혹은 정의(justice)를 인식시키는데 기여하였다. 또한 보다 좋은 성과를 거둔 마을의 새마을사업은 새마을 지도자들에게 스스로 실천할 수 있는 일종의 교육장이었다. 이에 대한 풍덕마을의 기록은 다음과 같다.

“(1973년 4월 4일) 노은면 각 이동장과 새마을 지도자 40명이 새마을 사업장 견학차 내방하다(이세영, 2003:298).”

## 2. 지방행정의 조직개편

새마을운동의 출발과 더불어 내무부를 중심으로 중앙정부 및 지방행정기관의 조직개편이 이루어졌다. 한국정부는 1971년 8월 19일(대통령령 제5755호) 내무부직제를 개정하면서 지방국의 개발과를 폐지하고, 새마을업무를 지원하기 위해 지역개발담당관을 신설하였다. 또한 1972년 내무부장관이 새로 구성된 새마을운동중앙협의회의 위원장을 맡아 새마을운동을 총괄하게 되었다. 1973년 직제개편에 따라 중앙부처에 '새마을'명칭을 가지는 부서가 처음으로 등장하고 새마을운동을 효율적으로 추진하기 위한 행정체제가 갖추어졌다. 즉, 1973년 1월 15일 내무부는 직제개편을 통해 1973년 1월 16일부로 지방국(Bureau for Local Affairs)에 새마을지도과, 새마을담당관, 새마을계획분석관 등을 설치하였다.

이러한 중앙정부의 조직개편에 따라 지방행정기관에도 새마을운동을 추진, 지원하기 위한 전담부서가 설치되기 시작하였다. 즉, 1973년 2월 시·도는 새마을지도과를, 시·군·구는 새마을과를 신설하였다. 1975년 1월에는 군의 경우 새마을운동을 전담하는 부군수제를 도입하였으나 1979년 7월에는 부군수가 새마을운동만을 담당하지 않고 군(郡)의 업무 전반에 대해 군수를 보좌하는 직책으로 바뀌고 다시 새마을과를 부활하였다. 이와 같이 새마을운동을 추진하기 위한 지방행정기관의 조직개편은 시·도 단위와 시·군·구 단위 모두에서 이루어졌다.

### 1) 시·도 단위 조직개편

한국정부는 1973년 2월 2일 전국 모든 시·도 단위에 새마을지도과를 신설하고, 그 산하에 새마을계와 개발계를 두어 시·군·구 단위의 새마을운동을 지원하였다. <표 2>에서와 같이 경상북도는 1976년 6월 새마을지도과에 교육홍보계를 신설하여 새마을운동 추진조직을 강화하였고, 1979년 9월에는 다시 자연보호계를 신설하여 새마을운동을 확대하기 위한 조직을 정비하였다. 경상북도는 1989년 새마을지도과를 국민운동지원과로 개칭하여 새마을운동 성격을 민간분야 위주로 전환하였다. 그러나 경상북도는 새마을운동의 발상지답게 지방자치 실시되던 1998년 10월 19일 종전 새마을운동 관련 업무를 담당하던 '사회진흥과'를 '새마을과'로 개편하여 새마을운동의 중흥을 도모하기 시작하였다.

경상북도는 21세기에 들어 새마을운동의 중흥을 도모하면서 2003년 '새마을과'를 '새마을 자원봉사과'로 바꾸고, 인터넷 새마을운동업무를 추가하였다. 특히 경상북도는 한국국제협력단(KOICA)의 지원으로 아프리카 Ethiopia, Rwanda, Tanzania 등 국가에 우리 자원봉사자들을 파견하여 그곳 주민들과 함께 현지에서 새마을운동을 전파하고 있다. 새마을운동의 현지화를 보다 쉽게 실현하기 위해 경상북도는 미리 정한 대상 마을의 지도자를 한국으로 초

청하여 새마을운동의 경험과 상대방 개발도상국 적용방안에 대한 교육 및 연수를 실시하고, 이 과정에서 한국의 자원봉사자들과 상호학습기회를 마련하고 있다.

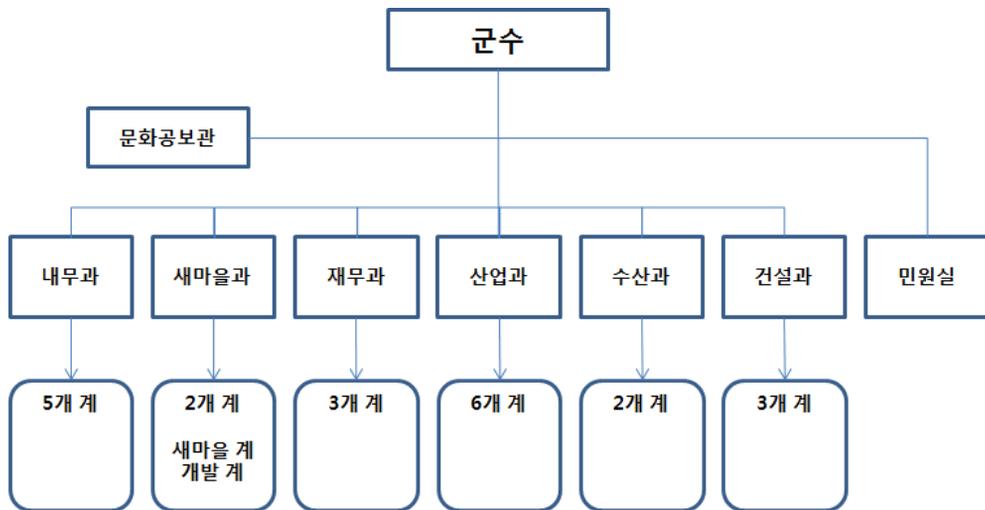
<표 2> 경상북도의 새마을운동 관련 조직개편 역사

연도(연, 월, 일)	추진조직 변천 내용	비고
1973. 02. 02	새마을지도과 설치(새마을계, 개발계 신설)	새마을지도과('새마을' 이름을 딴 조직 최초 탄생)
1976. 06. 04	새마을지도과에 교육홍보계 신설	
1979. 09. 13	새마을지도과에 자연보호계 신설	새마을운동 확대
1989. 03. 06	'새마을지도과'를 '국민운동지원과'로 명칭 변경	국민운동지원과
1993. 07. 09	'국민운동지원과'를 '사회진흥과'로 명칭 변경 (새마을계를 사회진흥계로 명칭 변경)	사회진흥과('새마을' 이름을 딴 조직명칭 사라짐)
1996. 02. 17	사회진흥계를 새마을계로 명칭 변경	'새마을' 이름을 딴 조직 부활
1997. 02. 05	건전생활계 폐지, 새마을계로 업무 이관	'새마을계' 업무확장
1998. 10. 19	'사회진흥과'를 '새마을과'로 명칭 변경('계'를 '담당'으로 명칭 변경하고, 민간협력담당 신설)	새마을과 부활
2003. 03. 03	'새마을과'를 '새마을자원봉사과'로 명칭 변경(민간협력담당을 자원봉사지원담당으로 명칭 변경하고, 인터넷 새마을운동 업무를 추가)	새마을자원봉사과(민간 새마을운동 지원 기능 강화)
2004. 03. 22	'새마을자원봉사과'와 '민방위과'를 '새마을민방위과'로 통합	새마을민방위과
2005. 01. 27	'새마을민방위과'를 '새마을봉사과'로 명칭 변경(민방위비상대책담당과 경보통제소 업무를 민방위재난관리과로 이관하고, 비상대비업무를 기획관실 평가비상대책담당으로 이관)	새마을봉사과
2006. 09. 14	담당제를 폐지하고, 새마을봉사과 업무를 조정(자원봉사지원업무를 인적자원, 자원봉사로 분리하고 민원업무는 새마을봉사과로 이관. 자연보호업무를 제외한 지역진흥, 경관조성업무는 균형개발과, 해양정책과, 농촌개발과로 이관)	새마을봉사과
2008. 09. 22	고객만족 CS행정업무, 민원제도개선, 행정서비스헌장제 운영경상북도 인·허가 대상업무를 새마을봉사과로 이관	새마을봉사과

\*경상북도 홈페이지에서 저자가 발췌하여 재작성.

## 2) 시·군 단위 조직개편

시·군 단위 지방행정기관에서 새마을운동 전담부서가 설치된 것은 1974년 8월 1일이였다. 당시 농촌지역 군단위의 공공조직은 시·도지사가 임명하는 군수를 책임자로 하여 2실(1 문화공보실과 민원실), 6 과(즉, 5개 계로 구성된 내무과, 2개 계로 구성된 새마을과, 3개 계로 구성된 재무과, 6개 계로 이루어진 산업과, 2개 계로 구성된 수산과, 그리고 3개 계로 구성된 건설과로 조직되어 있었다. 특히 신설된 새마을과는 새마을계와 개발계를 두고 있어서 마을 단위의 새마을운동을 지원하였다.

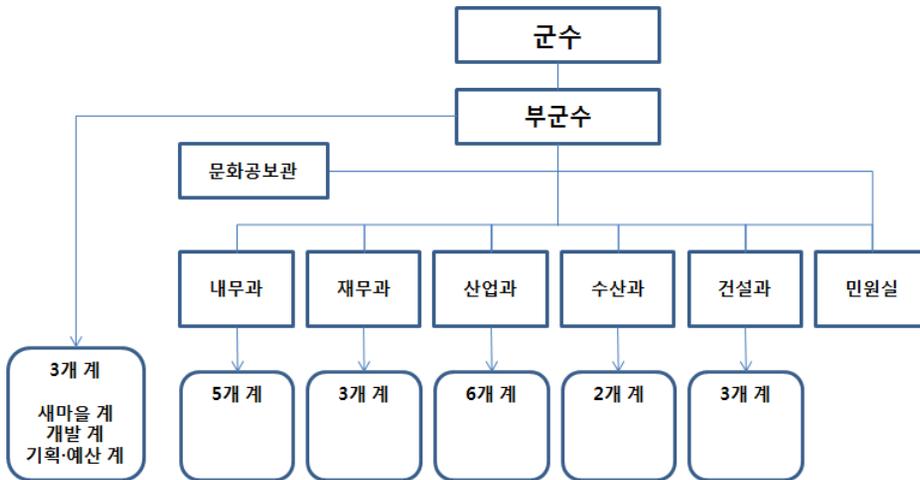


<그림 1> 농촌지역 군청의 조직도(1974년 8월 1일 기준)

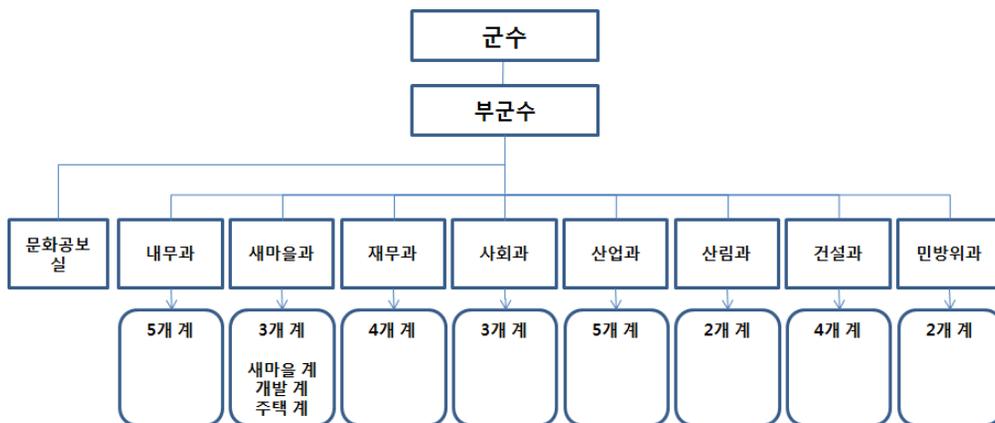
그러나 불과 4개월 만인 1975년 1월 1일 농촌의 군단위에 새마을운동을 전담하는 부군수제가 도입되어 종래 새마을과는 폐지되고 대신 그 안에 소속했던 새마을계와 개발계 등 2개 계와 기획예산계가 부군수 직접 관할 업무로 들어왔다(<그림 2>). 새마을운동이 새로운 국면으로 접어든 1981년 7월 1일 부군수가 직접 챙기던 새마을운동 지원업무는 일반 다른 부서와 마찬가지로 새마을과로 바뀌고, 그 밑에 새마을계, 개발계, 그리고 주택계를 두었다. <그림 3>은 1981년 당시 지방행정체제가 지역 특성에 따라 각기 다른 조직으로 발전하였음을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 모든 군청엔 마을 단위의 새마을운동을 지원하기 위한 동일한 조직과 기구를 두고 있었다.

새마을운동을 추진하기 위한 시·도 단위에서의 조직개편과 함께 추가된 업무를 수행할 공무원 수에서도 변화가 있었다. 새마을운동 추진으로 인한 지방공무원 수의 변화는 <그림 4>

에서 확인할 수 있다. 예를 들면 충청남도과 경상북도의 전체 인구는 1965년 이래 거의 정체상태였으나 그럼에도 불구하고 1970년대 충남과 경북의 공무원 수는 꾸준히 증가하였다. 이러한 현상은 산업화 정책으로 한국의 공공부문이 증대되고 있었기 때문이기도 하지만 새마을운동과 관련하여 공공부문과 민간부문의 상호작용을 담당할 공무원 수요를 반영한 것이기도 하다.

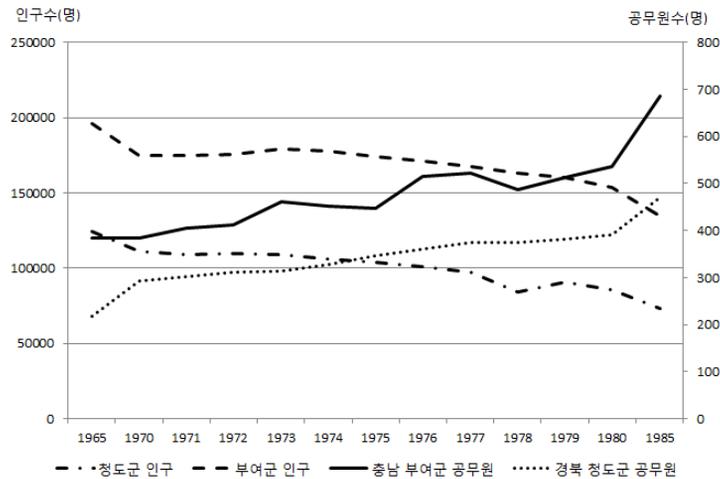


<그림 2> 농촌지역 군청의 조직도(1975년 1월 1일 기준)



<그림3> 농촌지역 군청의 조직도(1981년 7월 1일 기준)

1960년대 시작된 산업화 정책으로 한국사회에서는 농촌인구가 급격히 도시로 유출되었다. <그림 4>는 농촌지역인 부여군과 청도군에서 1965년 이후 매년 인구가 감소하고 있음을 보여준다. 하지만 이들 농촌지역의 공무원 수는 늘어나고 있다. 이러한 현상은 행정근대화를 통해 중앙정부의 업무가 지방행정기관으로 이관된 탓도 있지만 농촌발전을 위해 현장에 가까운 일선 지방행정기관의 조직규모가 상대적으로 커지고 있음을 반영한 것이다.



<그림 4> 전남 부여군과 경북 청도군의 연도별 공무원 수

### 3. 지방행정의 조직문화 정착

지방행정에서 조직문화의 정착은 업무수행방식의 혁신을 통해 가능하다. 즉, 지방행정의 기능과 구조를 연계하기 위해서는 사람을 바꾸거나 아니면 업무처리방식을 전환하여야 한다. 새마을운동을 추진하는 과정에서 지방행정에는 새로운 업무를 도입하였고, 그러한 업무를 수행하기 위한 전담부서를 설치하였다. 그러나 새로운 업무와 전담부서가 조화롭게 연계되지 못한다면 지방행정의 발전은 기대하기 어렵다. 따라서 지방행정의 새로운 업무와 조직을 연계하기 위한 새로운 조직문화의 정착이 필요하다. 이러한 조직문화는 내부적 요인과 외부적 요인에 의해 영향을 받는다. 내부적 요인은 지방행정에 종사하는 공무원들의 의식 및 태도변화로 확인 가능하고, 외부 요인은 공공부문 업무처리와 관련한 각종 성과관리체계 도입 즉, 공정한 성과평가 및 보상제도 등으로 구성된다. 공공부문에서의 기능과 구조의 연계는 공정한 성과관리체계 도입, 성과에 따른 보상제도(각종 훈·포장 포함) 도입 등을 통해 가능하다.

## 1) 내부적 요인에 의한 업무수행방식 혁신

새마을운동은 일선 지방행정공무원의 의식 및 태도변화에도 큰 변화를 가져왔다. 우선 초창기엔 지방공무원들이 새마을운동 관련 부서에 근무하기를 기피했지만 새마을운동 추진실적이 점차 공무원 능력과 연계하여 평가되면서 새마을운동 관련 부서를 선호하게 되었다. 1970년대는 공무원 인사(人事)에 있어 시·도 및 시·군의 새마을과에 우수한 공무원을 선발·배치하고 근무평정 가점제, 2년 근무 연한제, 우선 승진제 등을 실시하여 새마을 행정조직의 활성화를 도모하였다(소진광, 2012:508). 또한 일선 지방행정기관이 지역사회개발이라는 새로운 업무를 도입하고, 종래와는 달리 현장 중심의 업무수행방식을 채택하였다. 이에 대한 이재창 당시 평택 군수의 증언(2013년 1월 21일)은 다음과 같다.

“새마을운동이 시작되기 전과 후를 비교하면 다음과 같습니다. 첫째, 새마을운동이 시작되기 전에는 지방행정도 사무실행정이어서 공무원들이 마을을 찾아가지 않았는데, 새마을운동의 시작으로 행정이 현장 중심으로 바뀌었어요. 둘째, 행정의 성격 측면에서도 새마을운동 이전에는 규정에 의한 관리행정이었었는데, 새마을운동 이후엔 개발행정으로 바뀌었고, (지방행정이) 구체적인 성과위주로 접근하기 시작하였습니다. 셋째, 전달체계 측면에서도 새마을운동 이전엔 지방행정이 중앙정부나 상급기관의 지시를 계통을 밟아 전달하는 하향식이었으나 새마을운동이 전개되면서 주민의견을 청취하고 주민들의 생각이나 의식을 전환하는 방식으로 전환하였습니다. 즉, 새마을운동을 추진하는 과정은 주민들의 의견을 듣고 개선방안을 모색하는 주민참여형 행정으로 뒷받침되었다고 할 수 있습니다.”

다른 한편 새마을운동 추진과정에서 지방공무원들의 태도 변화는 경상북도 영일군의 두 지방공무원 역할을 분석한 엄석진의 연구(2011)에서 분명하게 나타나고 있다. 엄석진(2011)은 1970년대 지방공무원을 지낸 두 사람과의 면담을 근거로 당시 지방공무원을 새마을운동의 ‘숨겨진’ 지도자로 평가한다. 즉, 당시 지방공무원들은 새마을운동 과정에서 설득, 의사소통과 같은 연성 권력(soft power)과 경제적인 유인, 강압 등과 같은 경성 권력(hard power)을 적절히 활용하여 주민들을 설득하고 내부 자원을 동원하는데 기여하였다. 지방공무원의 이러한 역할은 새마을운동이 종합적 지역사회개발 방식으로 접근되었던 것과 무관하지 않다. 당시 지방공무원은 주민들의 선망의 대상이라서 주민들을 설득하고 새마을운동을 정당화하는데 비교 우위를 확보하고 있었다. 특히 담당 마을의 성과가 자신의 인사에 반영되었기 때문에 지방공무원들은 새마을운동 추진에 적극적이었다.

새마을운동 추진과 관련한 대통령 및 중앙정부의 각별한 관심은 지방행정 공무원들의 인

식과 태도변화에 크게 기여하였다. 일선 지방행정기관에 근무하는 공무원들의 의식 및 태도 변화와 지원, 그리고 주민들의 자발적 참여를 통해 마을끼리 경쟁하면서 새마을운동은 전국적으로 확산되었다. 공무원들이 자기가 담당하고 있는 마을의 새마을운동 성과에 집착하게 되고, 성과가 분명한 새마을 담당 부서에 근무하기를 원했다. 처음 새마을 담당 부서가 생겼을 때는 일이 많고, 새로운 부서에 대한 일종의 불안감 때문에 공무원들이 새마을운동 관련 부서에서 근무하기를 꺼려하는 성향이 있었다. 이에 대한 이재창 당시 평택 군수의 증언(2013년 1월 21일)은 다음과 같다.

“공무원들은 당시 새마을지도과는 일이 많고, 신설된 부서라서 향후 영전, 승진에 대한 불안감으로 기피하는 풍조가 있었으나 새마을과장을 내무과장으로 영전시키다 보니 새마을 관련 부서에 근무해야 영전할 수 있다는 기대감으로 새마을운동 성과에 크게 관심 갖기 시작하였습니다.”

물론 이 과정에서 공무원들이 종종 자기가 담당하고 있는 마을의 성과를 부풀리기 위해 새마을운동 사업에 무리하게 개입한 경우가 없진 않았다. 그러나 대체로 새마을운동은 주민 주도로 지역사회에서 공공부문과 민간부문의 상호조화를 창출하는데 성공하였다. 지방공무원들의 승진이나 인사고과에 담당 마을의 새마을운동 성과를 반영하다 보니 마을 담당 공무원이 새마을운동 성과를 부풀리거나 무리하게 새마을운동을 추진하는 사례가 있었다. 이에 대해 이재창 당시 평택군수는 다음과 같이 증언(2013년 1월 21일)하고 있다.

“다만 경쟁이 심할 때, 마을역량 이상으로 새마을운동 실적을 올리려고 일부 공무원들이 무리하게 사업을 독려(일부에선 강제시행 유도)한 사례가 있었지요. 당시 전통 마을은 ‘동티’ 날까 봐서 날을 잡아 지붕을 잇거나 땅을 땀는데, 일부 공무원들은 이에 개의치 않고 성과나 실적만 올리려고 주민들과 무리하게 마찰을 빚기도 하였지요.”

## 2) 외부적 요인에 의한 업무수행방식 혁신

새마을운동이 시작되면서 사무실 책상에서 업무를 보던 종래 공무원들의 근무방식이 마을 현장 중심으로 바뀌었다. 공무원들의 업무공간이 읍·면 소재지 사무실에서 지역사회와 마을 수준으로 확대된 셈이다. 공무원들이 사업 현장과 사무소를 번갈아 오가면서 공공부문과 민간부문의 상호작용이 활성화되었고, 주민들의 자조, 자립정신이 높아졌다. 이에 대한 이재창 당시 평택 군수의 증언(2013년 1월 21일 기록)은 다음과 같다.

“과거 관청 분위기는 권위주의적이었으나 새마을운동 이후의 관청은 새마을지도자에 대해 언제라도 환영한다는 식으로 개방되기 시작하였습니다. 지방행정이 주민에게 일방적 지시가 아니라 주민의견을 듣고, 어려운 점을 묻는 쌍방향 소통으로 전환되었습니다. 새마을운동이 시작한 이후엔 군수, 공무원이 아침 일찍 먼저 마을 현장에 나가 사업 추진현황을 살펴보고, 사무실로 출근하여 기획, 지원방안을 구상하고 다시 퇴근하면서 마을 현장을 점검하였습니다.”

또한 새마을운동의 평가 역시 투명하고, 객관적으로 실시되어 주민들의 경쟁심을 촉발하는 계기를 마련하였다. 마을단위에서 조직되는 새마을위원회에는 주민들이 직접 선출한 감사제도가 있었다. 또한 새마을운동의 성과는 1차적으로 마을 담당 공무원들의 보고에 근거하여 이루어지고, 2차적으로 군청이나 시청의 총무과에서 각 마을의 성과를 비교하고 현장을 방문하여 확인하는 절차를 통해 투명하고 객관적으로 평가되었다. 이에 대한 이재창 당시 평택 군수의 증언(2013년 1월 21일)은 다음과 같다.

“성과 위주로 마을을 비교하다 보니 우열이 저절로 가려지게 되었습니다. 상호 교차평가를 통해 공무원 능력을 객관화할 수 있게 되었던 것이지요. 또한 (성과 위주로 공무원 승진, 인사고과를 운영하다 보니) 편파적 인사가 줄어들게 되었습니다. 새마을운동이 잘 된 마을을 교차 방문하여 문제해결과정, 각종 사업수행과정(부지확보와 내부자원 동원 과정 등)을 비교, 검토하는 과정에서 성과가 드러났습니다.”

군수와 일선 지방행정기관장, 공무원들은 마을 현장을 직접 방문하여 사업추진에 따른 애로사항을 주민들로부터 듣고, 이를 해결하고, 사업을 지원하기 위해 노력하였다. 당시 일선 지방행정기관의 업무가 마을 단위의 현장 중심으로 바뀌고, 현상의 유지, 관리가 아니라 더 나은 상태를 실현하기 위한 주민들의 노력을 지원하는 방식으로 바뀌고 있었다. 공무원들과 마을 주민과의 잦은 접촉으로 인해 공공부문과 민간부문의 상호작용이 활성화되었고, 이 과정에서 지역사회발전을 위한 역할 재정립, 쌍방향 의사소통에 의한 책임과 권한의 접점을 찾을 수 있게 되었다. 이러한 지방행정기관의 새로운 조직문화 정착은 충청북도 당시 중원군 주덕읍 제내리의 풍덕마을 기록(이세영, 2003)에서도 확인할 수 있다.

“(1973년 3월 30일) 충청북도 서무과 박계장과 중원군 새마을과장 내방하여 새마을 사업장을 둘러보고 새마을 현황을 듣고 가다(이세영, 2003:298).”

“(1973년 5월 7일) 비가 내리는데도 군 새마을과장 이하 직원들은 여김없이 풍덕마을로 출근을 해서 임원들과 사업진행 협의를 하다(이세영, 2003:306).”

이와 같이 지방공무원들이 새마을운동을 적극적으로 지원하게 된 배경은 두 가지로 설명된다. 하나는 상급기관과 감독관의 새마을운동에 대한 큰 관심에 부응하기 위한 것이었고, 다른 하나는 자신이 담당하고 있는 마을의 새마을운동 성과가 곧 자신의 성과로 인식되고, 승진 등 인사에 반영되었기 때문이었다. 새마을운동은 현장 중심으로 추진되었기 때문에 공무원과 주민들 모두 직접 눈으로 그 성과를 확인할 수 있었다. 즉, 새마을운동을 통해 중앙정부와 지방행정기관, 공공부문과 민간부문의 상호작용이 활성화되고, 이 과정에서 지역사회가 공동이익을 창출하기 위한 기업처럼 작동하게 된 것이다. 즉 새마을운동은 마을을 하나의 사회작동체계로 만드는데 기여한 셈이다.

지방행정기관의 조직개편과 함께 새마을운동 관련 부서에 근무했던 공무원은 업무성과가 가시화되기 쉬워서 승진하는데 유리했고, 1974년 5월에는 “새마을운동론”이 공무원 시험과목으로 추가되었다. 또한 읍·면사무소에 근무하는 지방행정 공무원은 1개 마을의 새마을운동을 책임지고 지도, 방문하여 그 성과에 따라 각종 포상을 받기도 하고, 승진에 유리한 근거를 마련할 수 있게 된 것이다. 새마을운동 이전에도 일선 지방행정기관, 특히 읍·면사무소의 공무원은 각자 담당하는 마을을 배정받았으나 이는 마을의 통제와 관리차원에서 접근한 것으로, 특정 사업의 성과를 현장 중심으로 챙기기 위한 배치가 아니었다. 이에 대한 이재창 당시 평택 군수의 증언(2013년 1월 21일)은 다음과 같다.

“정량적으로나 정성적으로 새마을운동 성과를 담당 공무원 인사고과에 반영하는 system은 없었습니다. 그러나 군수, 읍면장이 회의를 소집하고 이 회의에서 마을별로 새마을운동 추진현황을 점검하는 가운데, 어느 공무원이 마을 주민들을 설득하고, 주민들의 의견을 이끌어내는데, 얼마나 노력했는지를 알 수 있었고, 마을을 지원하는 공무원들의 능력이 나타나게 된 것입니다. 이러한 과정에서 성과가 좋은 마을 담당 공무원(군청 과장, 계장 및 읍면 마을 담당 공무원)이 인정받게 되었습니다.”

“1973년 전남 광주시에서 제1회 전국새마을지도자대회가 열렸는데, 그 이전에 잘 하는 마을을 가려내야 하니까 상호 교차 평가하게 되고 그 결과가 공무원들의 역량으로 반영되게 되었던 것이지요. 새마을운동 성과를 공무원 인사고과에 반영하기 위한 지표나 평가표, 혹은 체크리스트 등은 없었습니다. 새마을운동 성과는 마을마다 비교를 통해 객관적으로 접근되었기 때문에 공무원 승진, 영전의 기초자료로서 정확하였습니다.”

또한 새마을운동은 대통령, 각 중앙부처, 시·도 및 시·군, 읍·면과 각 마을 현장이 직접 연결되어 추진되었다. 이 과정에서 종래 일방적으로 중앙정부의 정책의지나 지시가 지방행정기관으로 전달되던 방식이 쌍방향 상호 조정과정을 거치게 되었다. 이와 같이 동일한 장소와

동일한 시점에서 동일한 현장 사업을 놓고 쌍방향 의사소통을 함으로써 한국의 지방행정체제는 투명하고 체계적으로 정비되었다. 이러한 새마을운동 추진방식은 소위 '수직적 거버넌스 (vertical governance)'로 평가된다.

다른 한편 새마을운동에 투입된 자원은 정부가 지원한 시멘트 등 건자재와 각종 포상금에 국한하지 않고, 출향인사들과 각계각층의 후원금이 포함되어 있었다. 이 과정에서 외부 지원금에 대한 투명한 관리가 중요하게 되었다. 이와 같이 새마을운동의 추진과정은 한국의 중앙 정부로부터 지방정부 및 지역사회에 이르기까지 투명한 공공재 생산 및 전달체계를 구축하는데 기여하였다. 이러한 증거는 풍덕마을의 새마을운동 기록(이세영, 2003)에서도 확인된다.

“(1973년 4월 4일) 주덕면 총무계장 새마을 사업장 확인차 내방하다(이세영, 2003:298).”

“(1973년 8월 23일) 청와대 민정담당 비서 복차사업 확인차 내방하다(이세영, 2003:318).”

“(1973년 9월 21일) 내무부 감사반 내방하여 새마을 성금 사업 관계 감사하다. 내무부 감사반 2명, 김낙응 새마을과장, 김홍해 새마을계장, 충북도 새마을과 직원 내방하다(이세영, 2003:320).”

다른 한편 새마을사업의 평가는 지방행정 공무원과 마을 주민들이 참여하는 가운데 이루어졌다. 이에 대한 증거는 충북도 당시 중원군의 풍덕마을 기록(이세영, 2003)에서 나타난다.

“(1973년 7월 17일) 중원군 각 면 총무계장 합석하여 중간 평가교육 및 풍덕마을 새마을 평가를 풍덕회관에서 가졌다(이세영, 2003:314).”

새마을운동 추진과정에서 성과에 대한 포상제도는 공무원들의 인식 및 태도변화에 큰 영향을 미쳤다. 당시 새마을운동 관련 각종 훈·포장 제도는 한국사회 전반에 걸쳐 공공부문과 민간부문의 상호작용을 촉진한 촉매수단이었다. 1971년부터 새마을훈·포장 제도가 탄생한 1973년까지 새마을운동과 관련한 훈장 수훈자<sup>14)</sup>는 1971년 24명, 1972년 42명 (산업훈장 4명 포함) 이었다. 그리고 새마을훈·포장 제도가 도입된 1973년엔 모두 65명이 새마을운동 관련 훈장을 받았다(제도도입 이전 12명과 이후 53명 포함). 이후 새마을훈장 수훈자

14) 1973년 새마을훈·포장 제도 도입 이전의 새마을운동과 관련한 훈·포장은 국민훈·포장과 산업훈·포장, 그리고 근정훈장이 있었다.

는 계속 늘어나서 1974년 81명, 1975년 87명, 1976년 82명, 1977년 96명, 1978년 113명, 그리고 1979년 117명이었다. 새마을포장도 매년 늘어나서 1973년 4명에서 1974년 34명, 1975년 30명, 1976년 35명, 1977년 51명, 1978년 66명, 그리고 1979년엔 77명으로 늘어났다.

새마을 훈·포장 수상자의 직업별 분포는 <표 2>와 같다. 1973년부터 1980년까지 새마을 관련 훈장을 받은 사람은 모두 639명이었는데, 이 중에서 새마을 지도자는 57.9%인 370명이었고, 기업인이 12.8%인 82명이었다. 이러한 훈장수여는 새마을운동의 추진과정에서 지도자 역할과 또 지역사회와 기업의 상호작용이 중요하게 인식되었음을 나타낸다.

<표 3> 새마을훈·포장 수상자의 직업별 분포(1973-1980)

구분	합계	새마을훈장						새마을포장
		소계	자립장	자조장	협동장	근면장	노력장	
새마을지도자	502	370		5	115	131	119	132
공무원	77	40			3	12	25	37
기업인	128	82			18	32	32	46
교육자	48	38	1		18	15	4	10
언론인	12	6			1	5		6
금융인	18	8			1	4	3	10
종교인	5	4				3	1	1
군인	10	4			1	2	1	6
단위조합원	16	15			7	6	2	1
농민	53	32			1	17	14	21
기타	69	40			8	11	21	29
합계	938	639	1	5	173	238	222	299

자료: 내무부(1980:378)

특히 새마을운동 관련 각종 훈장과 포장을 받은 사람들의 직업분포를 보면 새마을지도자, 기업인, 공무원, 교육자, 언론인, 농민, 군인, 종교인, 금융인 등 다양한데, 이는 당시 새마을운동이 모든 분야에 걸쳐 다양하게 추진되었음을 의미한다. 따라서 새마을운동은 지방행정 혁신을 통해 한국 사회 전반적인 작동체계에 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 또한 이러한 훈·포장 제도는 새마을운동을 범 국민운동으로 가치를 부여하는데 기여하였고, 새마을운동의 지속적인 확대재생산체계 구축에 동력을 제공한 것으로 평가된다.

## IV. 맺는 말

이 연구는 1970년대 새마을운동이 당시 한국의 지방행정혁신에 기여한 바를 검토하기 위한 것이다. 물론 지방행정의 혁신은 나라와 지역마다 다른 관점에서 접근될 수 있다. 이 논문은 지방행정혁신의 사례를 분석하기 위한 혁신성분을 공공부문의 기능(업무), 구조(조직) 및 기능과 구조를 연계하기 위한 조직문화로 구분하였다. 이 연구는 이러한 지방행정의 혁신성분을 검토하기 위해 지방행정의 이해 당사자인 당시 중앙정부의 새마을운동 담당 고위 공무원과 지방행정기관의 책임자와의 대담을 통해 확인된 자료와 지방행정의 수요자 즉 마을 주민들의 기록을 분석하였다.

이 연구에서 사용한 지방행정의 혁신성분은 크게 기능 즉, 업무혁신, 구조 즉, 조직혁신 그리고 기능과 구조를 연계하기 위한 조직문화의 정착이다. 업무혁신은 새마을운동을 통한 공공부문의 역할조정, 새마을운동 추진과 관련한 중앙정부와 지방행정기관의 역할분담 그리고 지방행정기관과 지역사회의 상호작용 등을 분석지표로 검토되었다. 조직혁신은 업무관련 새로운 전담조직 신설과 기존 조직의 개편을 분석하여 검토되었다. 기능과 구조의 연계 측면에서 조직문화 정착은 공무원들의 의식 및 태도변화, 업무처리방식의 변화, 평가체계 도입 및 평가의 공정성 확보노력 그리고 평가에 따른 각종 보상제도의 도입을 분석하여 검토되었다. 분석결과 새마을운동은 당시 한국의 지방행정을 혁신하는데 기여한 것으로 나타났다.

새마을운동을 추진하는 과정에서 당시 중앙정부의 하부 행정기관에 불과했던 시·도, 시·군 등 일선지방행정기관 등은 세 가지 새로운 업무(missions)를 부여 받았다. 즉, 첫째는 새마을운동을 추진하는 과정에서 지역사회가 겪고 있는 행정경험의 부족을 보충하기 위한 주민들의 역량강화 및 행정지원이었고, 둘째는 마을 주민들의 기술 및 장비부족을 지원하는 것이었으며, 셋째는 성과관리 측면에서 우수사례를 발굴하고, 이를 홍보하여 다른 지역으로 전파하는 것이었다. 이들 새로운 업무는 각 마을의 새마을 사업성과를 평가하고 이를 중앙정부에 보고하며, 평가결과에 따라 마을 및 지도자를 선발하여 포상하는 방식과도 연계되었다. 이러한 지방행정 업무는 새로운 조직혁신을 필요로 하였고, 공공부문의 조직문화를 새롭게 정착시키는데 기여하였다.

이러한 과정에서 지방행정기관은 중앙정부와 주민들을 연계하는 수직적 거버넌스(vertical governance) 체제를 구축하게 되었고, 각 마을의 사업성과를 평가하고 결과를 비교하는 과정에서 수평적 거버넌스(horizontal governance)를 구축하게 되었다. 당시 한국은 지방자치를 실시하지 않고 있었음에도 불구하고, 마을 수준에서의 새마을운동을 전개하면서 가장 기초적인 생활터전에서 주민자치 개념을 도입한 셈이다. 이와 같이 지방행정에서

의 수직적 거버넌스와 수평적 거버넌스 체제는 새마을 사업의 확대재생산 과정과 연계하여 사회작동체계(social mechanism)의 지속 가능성(sustainability)을 높여주었다. 특히 새마을운동 관련 각종 훈·포장 제도는 다양한 부문을 모두 포함하여 새마을운동이 범 국민운동으로 정착하고, 사회발전의 확대 재생산과정 구축에 기여하였다. 또한 이러한 새마을운동 관련 각종 훈·포장 제도는 당시 한국사회에서 공공부문과 민간부문의 상호작용을 촉진하는 매개수단이였다.

결론적으로 새마을운동은 당시 산업화정책으로 인한 도시와 농촌의 과도한 격차를 줄이고, 농촌빈곤문제를 해결하기 위해 추진된 나라운영의 기제였지만, 이를 추진하는 과정에서 지방행정이 혁신되었고, 이러한 과정을 통해 새마을운동은 확대 재생산되었다. 즉, 새마을운동을 통한 지방행정의 혁신은 지역사회발전을 실현하기 위해 공공부문과 민간부문의 적절한 역할 분담 및 선순환적 상호작용을 창출하고, 이 과정에서 수직적 거버넌스와 수평적 거버넌스를 구축하는데 기여하였다.

새마을운동의 초기 한국정부는 지역사회(마을 수준)발전정책을 공공부문으로 끌어들이고, 이를 지원하기 위해 중앙정부 및 지방행정기관의 조직을 개편하였으며, 업무추진방식을 사무실 중심에서 현장 중심으로 전환하였다. 특히 한국정부는 새마을운동 성과를 공정하고 투명하게 평가하고 그 결과를 다양한 보상체계로 연결하여 공공부문의 성과관리체계를 개선하였다. 또한 새마을운동의 정책가치 전달과 물자지원과정에서 중앙정부와 지방정부 및 마을의 수직적 거버넌스가 구축되고, 새마을운동의 확산단계에서 부처(서)간 업무조정 및 협조, 그리고 마을끼리의 경쟁을 통한 수평적 거버넌스가 형성되었기에 새마을운동은 성공할 수 있었다. 이러한 '격자형 거버넌스(grid-governance system)' 구축 및 실천이 새마을운동의 확대 재생산 요체이고 당시 지방행정혁신의 성과였다.

## 【참고문헌】

- 권태준. (1977). 사회개발과정으로서의 새마을운동. 『미래를 묻는다』, 5: 50-59.
- 기우결 외. (1987). 마을 단위 새마을사업의 모형과 그 전개방안에 관한 실증적 연구. 『새마을운동 학술논문집』, 12(1): 347-388.
- 김영모. (2003). 『새마을운동연구』. 서울: 고현출판부.
- 김영미. (2009). 『그들의 새마을운동』. 서울: 푸른역사.
- 남치호. (1984). 새마을운동 민간조직의 활성화 방안. 『새마을운동 학술논문집』.
- 내무부. (1980). 『새마을운동 10년사』.
- 배응환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 『지방행정연구』, 19(2): 187-216.
- 새마을운동중앙회중앙연수원. (2011). 『2011 새마을운동 세계화 사업 백서』.
- 새마을운동중앙회중앙연수원. (2012). 『새마을교육40년사』. 새마을운동중앙회중앙연수원.
- 소진광. (2013a). 『2012 경제발전경험모듈화사업: 새마을운동과 정부혁신』. 기획재정부·새마을운동중앙회·KDI국제정책대학원.
- 소진광. (2013b). 이재창 새마을운동중앙회장 면담자료(2013. 1. 21일).
- 소진광. (2012). 고건 전 총리 면담자료(2012. 11. 11부터 15일까지. 미안마 출장 중).
- 소진광·김선희. (2011). 『공적개발원조(ODA) 사업으로서 새마을운동 활용방안』. 국토연구원.
- 소진광·정갑진·임형백. (2011). 『새마을운동 ODA 시범사업의 추진방안 연구』. 행정안전부.
- 소진광·임경수·이한성·임형백. (2011). 『농촌 정신문화운동 추진방안 마련을 위한 연구(농어촌 활력창출 방안)』. 농림수산식품부.
- 소진광. (2011). 근린자치의 경제적 효과. 『지방행정』, 696: 14-17.
- 소진광. (2010). 새마을운동을 통한 지역사회 공동가치 창출. 『새마을운동과 지역사회개발연구』, 6: 29-46.
- 소진광. (2008). 『아프리카 지역개발에서 새마을운동의 적용방안 연구』. Seoul: UNPOG.
- 소진광. (2007a). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 『한국지방자치학회보』, 19(3):93-112.
- 소진광. (2007b). 아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가: 라오스와 캄보디아를 중심으로. 『한국지역개발학회지』, 19(4): 179-202.
- 소진광. (2005). 『지방자치와 지역발전』. 서울: 박영사.
- 소진광. (2004). 사회적 자본 측정지표에 관한 연구. 『한국지역개발학회지』, 16(1): 89-118.
- 소진광 편저. (2001). 『지방정부의 혁신』. 경원대학교 출판부.
- 소진광. (1999). 사회적 자본 형성을 위한 지역사회개발논리. 『지역사회개발연구』, 24(1): 29-47.
- 엄석진. (2011). 동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서 지방공무원의 역할. 『한국행정학보』, 45(3): 97-123.

- 유병용·최봉대·오유석. (2001). 『근대화전략과 새마을운동』. 서울: 백산서당.
- 이세영. (2003). 『풍덕마을의 새마을운동』. 서울문화인쇄(주).
- 이승중 외. (2008). 『지방정부의 역량과 정책혁신: 국내·외 사례연구』. 서울: 박영사.
- 임경수. (2011). How to Cultivate and Develop Global Saemaul Undong Model Village. 『한국지역개발학회지』, 23(4): 89-106.
- 임형백. (2011a). 새마을운동의 아프리카 공적개발원조(ODA) 적용 방향. 『한국지역개발학회지』, 23(2): 47-70.
- 임형백. (2011b). 새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력. 『아시아연구』, 14(2): 111-139.
- 임형백. (2012). 공적개발원조 적용을 위한 새마을운동의 상황적 특수성의 동태적 분석. 『아시아연구』, 15(3): 79-108.
- 장지순. (2012). 새마을운동 ODA의 활성화를 위한 인적자원개발 연구: 아시아 국가를 중심으로. 『아시아연구』, 15(3): 57-77.
- 한국국제협력단. (2008). 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울아카데미.
- 한국국제협력단. (2010). 『한국국제협력단 2009년 연보』.
- 행정자치부. (2001). 『조직변천사(1948-1977)』.
- 행정안전부 국제행정발전지원센터. 2012.6.13. 『새마을협력관 워크숍 특강 자료』.
- Arndt. H. W. (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. The University of Chicago Press.
- Ban. S. W., Moon. P. Y. and D. H. Perkins. (1980). *Rural Development: Studies in the Modernization of the Republic of Korea. 1945-1975*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker. G. (1964). Human Capital. New York: National Bureau of Economic Research.
- Bourdieu. P. (1986). The Form of Capital. In J. G. Richardson (ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood: 241-258.
- Campfens. H. (ed.). (1997). *Community Development Around the World: Practice. Theory. Research. Training*. Toronto: University of Toronto Press.
- Chang Soo Choe. (2005). Key Factors to Successful Community Development: The Korean Experience. Discussion Paper No. 39. Institute of Developing Economies.
- Chung Kap Jin. (2010). *Experiences and Lessons from Korea's Saemaul Undong in the 1970s*. KDI.
- Dahl. Robert. (1961). *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press.

- Goh, Kun. (2014). Saemaul Movement in Korea: Factors of the Success & Their Transferability. Special Lecture delivered at The 1<sup>st</sup> Global Saemaul Leadership Forum 2014(in Korea, on 22<sup>nd</sup> October 2014).
- Green. Jeffrey D. (2005). *Public Administration in the New Century: A Concise Introduction*. Thomson Wadsworth.
- Haq. Mahbub ul. (1995). *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoybin Lee. (2003). *The New Community Movement: An Integrated Approach to Rural Development in case of South Korea*. Global Affairs Institute.
- Kelly. Eric Damian. and B. B. Becher. (2000). *Community Planning: An Introduction to the Comprehensive Plan*. Island Press.
- Long. N. N. (1977). *An Introduction to the Sociology of Rural Development*. London: Tavistock Publications Limited.
- Mayntz. Renate. (2003). From government to governance: Political steering in modern societies. A paper presented at Summer Academy on IPP (September 7-11, 2003).
- Meehan. Island Elizabeth. (2003). "From Government to Governance. Civic Participation and 'New Politics' the Context of Potential Opportunities for the Better Representation of Women". Occasional Paper No. 5. Centre for Advancement of Women in Politics. School of Politics and International Studies. Queen's University Belfast.
- Ministry of Home Affairs. (1981). *History of Saemaul Undong*. Seoul: MHA.
- Moseley. M. J. (2003). *Rural Development: Principles and Practice*. London: SAGE.
- OECD/DAC. (2006). *Peer Review-The United States*. Paris: OECD.
- Osborne. David & Plastrik. Peter. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Assison-Wesley Publishing Company. Inc.
- Plastrik. Peter. (2001). "The strategies for reinventing local governments". in 소진광 편저. (2001). 『지방정부의 혁신』. 경원대학교 출판부.
- Sen. A. (1999). *Development As Freedom*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Shafritz. Jay M.. Russell. E. W. & Christopher P. Borick. (2007). *Introducing Public Administration 5th Edition*. Pearson Longman.
- Woolcock. M. (1998). "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework". *Theory and Society*, 27: 151-208.

<http://science.jrank.org/pages/8501/Bureaucracy-Criticisms-Practice-Bureaucracy.html>

<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/history2.html>

[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/04/22/2010042200079.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/04/22/2010042200079.html)(인터넷 조선일보 2010년 4월 22일 사회면).

---

**소진광**: 서울대학교에서 문학사, 도시계획학 석사, 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 가천대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국지방자치학회 회장을 역임하였고, 현재 한국지역개발학회 회장으로 재임 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스(governance), 사회적 자본(social capital), 지속가능한 발전(sustainable development)이며, 최근의 연구로는 “새마을운동 경험을 활용한 한국 공적개발원조 방향(2011)”, “지역개발사업의 평가체계 개선방안 연구(2013)” 등 130여 편의 학술논문, 20여 권의 저술(공저 포함)이 있다(sojk514@gachon.ac.kr).