

# 사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동\*

## The Reinterpretation of Saemaul Undong through Social Capital and Community Governance

임 경 수\*\*

Lim, Kyoung-Soo

### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 사회적 자본과 지역사회 거버넌스에 관한 이론적 고찰
- III. 새마을운동에서 나타난 지역사회 거버넌스
- IV. 결 론

이 연구의 목적은 새마을운동의 실천적 과정에서 잠재되어 있던 사회적 자본(social capital)을 추출, 지역사회 단위에서의 거버넌스 행태와 그 특성을 밝혀 향후 새마을운동의 발전적 정책방향을 제안하고자 하는 것이다. 이를 위해 지역사회 내에 잠재되어 있는 주민의 가치체계를 사회적 자본(참여, 신뢰, 네트워크)으로 설명하고자 하였고 이러한 가치체계가 개인 및 집단행동으로 나타나게 하는 동태적 역학관계를 거버넌스 개념으로 설명하고자 하였다.

그동안 새마을운동과 관련한 선행연구들이 다수 있지만 새마을운동을 사회적 자본과 지역사회 거버넌스라는 두 개념으로 재해석하고자 한 것은 흔치 않았다. 최근에 부상하고 있는 글로벌 새마을운동의 성공적 전개를 위해서는 세계인이 공유할 수 있는 가치체계로 설명할 필요가 있다. 글로벌 새마을운동이 보편적 개발전략으로 각국에서 자리매김하기 위해서는 우리가 경험한 새마을운동의 본질적 가치가 훼손되지 않으면서도 세계 각국에 통용할 수 있는 개발가치가 필요한데 필자는 이를 사회적 자본과 지역사회 거버넌스 두 개념

\* 이 연구는 『한국의 지방자치와 지역발전』 (한국지방행정연구원·가천대학교) 학술세미나(2012. 5. 16)에서 발표된 논문으로 익명의 3분 심사자의 귀한 심사평을 반영, 수정 보완한 것이다. 또한 2012학년도 성결대학교 연구비 지원에 의한 연구이다.

\*\* 성결대학교 지역사회과학부 교수

논문 접수일: 2012. 7. 26, 심사기간(1차): 2012. 7. 27 ~ 2012. 9. 21, 게재확정일: 2012. 9. 21

이라고 보았고 이를 통해 70-80년대의 새마을운동을 재조명하고자 하였다.

연구결과, 새마을운동의 성공에는 마을단위의 참여, 신뢰, 그리고 네트워크가 전통적인 농촌마을의 면대면 사회구조에서 매우 긍정적으로 작용하였고 이는 두레, 품앗이 등과 같은 전통적 협업 속에 사회적 자본 요소가 내재되어 있었기 때문인 것으로 나타났다. 또한 지역사회 거버넌스는 민·관협력에 의한 비교적 긴밀한 협조가 이루어졌던 것으로 나타났다. 마지막으로 새마을운동에 참여하였던 지도자들은 대부분 이 운동이 앞으로도 세대를 뛰어넘어 지속되어야 한다는 견해를 갖고 있었다. 이런 면에서 새마을운동이 시대적 압박에 의해 이루어진 면이 있다고 해도 새마을운동 속에 내재하는 기본 철학, 즉 근면, 자조, 협동의 가치는 순수하게 농촌주민들에게 받아들여졌고 지금도 이러한 가치는 국민들에게 유전되고 학습되는 가치라고 볼 수 있다.

□ 주제어: 새마을운동, 사회적 자본, 지역사회 거버넌스, 주민참여, 신뢰, 네트워크

The purpose of this study is to find out the characteristics of local governance and social capital at community level while implementing Saemaul Undong (new village movement) and to draw up policy implications for Global Saemaul Undong. To do so, I refer local residents' value system which is latent in rural society to social capital elements (participation, trust, network, etc.). Also I used governance concept to explain how the value system was revealed in personal or group behavior.

There has been many advanced studies about Saemaul Undong, but it is not common to reinterpret Saemaul Undong with the concepts of social capital and community governance. Especially, it is important to explain Saemaul Undong in the structure of global value system for the successful development of recent Global Saemaul Undong. In order to set Global Saemaul Undong as an universal development strategy, we need a development value that can be used all over the world, while not defaming its fundamental values. And I thought this can be extracted from two concepts: social capital and local governance. With these two concepts, I shed new light on the 70-80s Saemaul Undong.

Resultingly, participation, trust, and network were the key of Saemaul Undong's success. These values were inside their face-to-face rural social structure. And there were inherent social capital as form of traditional cooperative work such as Durea and/or Pumashi. Finally, most of the leaders of Saemaul Undong had the opinion that this movement should continue on for more generations. In this sense, even though Saemaul Undong were forced by the era, the fundamental philosophy, which is spirit of diligence, self-help,

cooperation was accepted to rural people and these values are inherited and educated to the people even now.

□ Keywords: Saemaul Undong, social capital, community governance, participation of residents, trust, network

## I. 서론

### 1. 문제의 제기와 연구목적

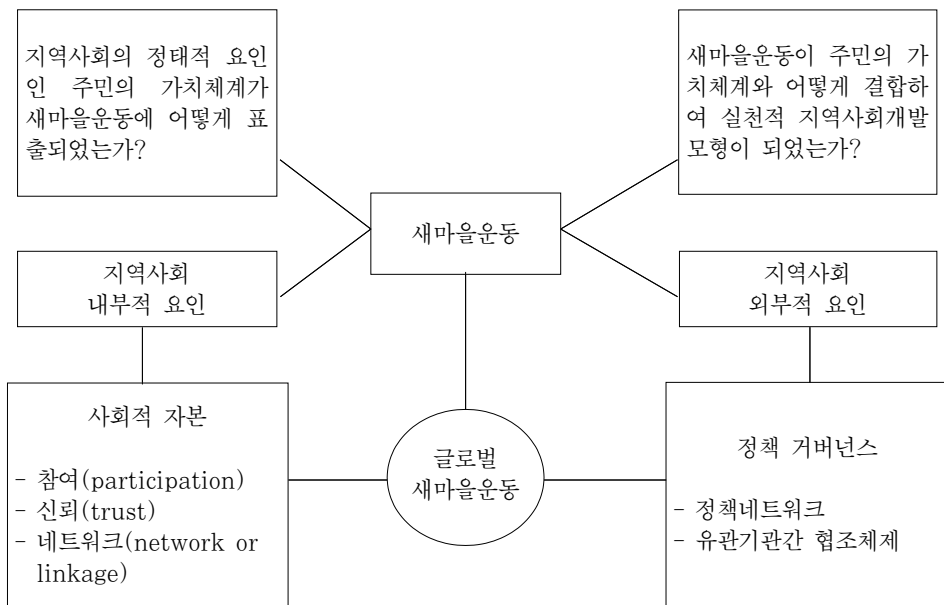
이 연구의 목적은 새마을운동의 실천적 과정에서 잠재되어 있던 사회적 자본(social capital)을 추출, 지역사회 단위에서의 거버넌스 행태와 그 특성을 밝혀 향후 새마을운동의 발전적 정책방향을 제안하고자 하는 것이다. 거버넌스란 매우 광의적 의미를 갖고 있지만 이 논문에서는 지역사회 단위에서 작용하는 여러 집단 간의 협의, 협치(協治) 과정을 통칭하는 것으로 사용한다. 실제로 새마을운동이 시작된 1970년대는 거버넌스라는 용어 자체가 보편화되지 못했고, 따라서 새마을운동의 정책집행과정이 거버넌스라고 일컬을 수 있을 정도로 이해집단 간에 협치가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 새마을운동은 우리나라의 전통적 협업형태인 두레나 품앗이 등과 같은 형태를 띠면서 추진되었고 결과적으로는 농촌 지역사회개발의 성공적 사례로 평가받고 있다. 특히 1970년대의 권위주의 통치가 지배적이었던 상황에서 새마을운동 과정에서 나타난 여러 가지 협동과 갈등을 거버넌스적 관점에서 바라볼 때 어떤 특성을 보이고 있는지 구명할 필요가 있다. 우리가 적어도 1970년대 정부의 정책집행이 지방분권화가 이루어지지 못한 가운데 중앙정부 주도로 대부분 이루어졌다고 보는 통설에 크게 이의를 달지 않는다면 새마을운동의 전개과정에서도 과연 그러한가, 주민은 중앙정부 주도의 개발과정에서 어느 정도의 역할을 담당했는가 하는 의문을 가질 수밖에 없다.

이러한 차원에서 새마을운동의 성공과 관련한 문제제기는 두 가지 차원이 교호작용한다고 본다. 하나는 새마을운동의 실천과정에 내재되어 있던 주민들의 잠재적 가치체계에 관한 정태적 인자에 관한 것이고 다른 하나는 그 잠재적 가치가 개인과 집단행동으로 나타나게끔 작동시키는 동태적 인자에 관한 것이다. 새마을운동이 중앙정부의 강력한 정책 의제로 1970년대 한국농촌사회 전반을 변화시킬 수 있었던 것은 중앙정부의 견고한 정책의지와 이를 실천

할 수밖에 없었던 (또는 실천하고자 했던) 농촌지역사회 간의 교호작용의 결과이다. 이를 지역사회 입장에서 보면 중앙정부의 정책의지는 외부적 요인에 해당하고 주민의 실천은 내부적 요인에 해당한다. 이 두 개념적 줄기를 위으면 지역사회 내부적 요인은 주민들의 잠재적 가치체계와 직결되고 지역사회의 외부적 요인은 동태적 기능성과 직결된다. 이러한 두 현상은 사실 사회적 자본의 개념과 거버넌스 개념으로 설명이 가능하다. 지역사회 내에 잠재되어 있는 주민의 가치체계는 사회적 자본 요소들로 설명이 가능하고 이러한 가치체계가 개인 및 집단행동으로 나타나게 하는 동태적 역학관계는 거버넌스 개념으로 설명이 가능하다.

이렇듯 새마을운동을 사회적 자본과 거버넌스 개념으로 재조명하는 것은 개발수단으로서의 방법론적 일반화에 도움이 될 뿐만 아니라 향후 새마을운동의 국제화에 필수적으로 동원되어야 할 이론적 바탕을 마련하는데도 도움이 될 것으로 본다.

이제 이러한 연구의 문제제기에 따라 연구목적을 달성하기 위한 연구의 틀을 보면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구의 틀

우선 지역사회 내부적 요인으로 사회적 자본을 구성하는 요인을 크게 참여(participation), 신뢰(trust), 네트워크(network or linkage)의 3가지 변인으로 선택하였다.<sup>1)</sup> 이는 지역사회 주민들이 새마을운동을 시작하기 전부터 내재해 있던 지역의 가

치관을 알아 볼 수 있기도 하고 실제로 이들 세 변인들은 사회적 자본을 구성하는 대표적 변인이기 때문이다(Coleman, 1990; Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). 다음으로 지역 사회 외부적 요인으로 거버넌스는 정책네트워크와 유관기관간의 협치를 선택하였다. 정책네트워크는 새마을운동을 추진하기 위한 수평 및 수직적 조직망을 말하고 유관기관과의 협치는 지역사회 내의 새마을지도자, 기초자치단체, 중앙정부 간의 새마을운동 추진과 관련한 협력적 상태를 말한다. 이러한 내부적, 외부적 상태를 입체적으로 조감하여 새마을운동의 바람직한 정책 대안을 마련할 수 있을 것으로 보았다.

## 2. 선행연구의 검토

이 연구와 관련한 선행연구는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 새마을운동에 관한 것이고 둘째는 사회적 자본, 셋째는 거버넌스에 관한 것이다. 이 세 영역은 상호 독립적으로 발전되어 왔고, 그런 의미에서 각 영역별로 다양한 선행연구가 축적되어 있다. 그러나 이 세 가지 주제를 결합한 연구는 비교적 최근에 이르러서이다.

먼저 새마을운동은 70-80년대 우리나라 경제성장과정에서 파생된 도농격차를 농민 스스로 완화시키는 역할을 함과 동시에 농촌의 삶의 질을 제고하고 주민의식 수준을 민주적 시민 의식으로 한 단계 상승시키는 계기가 되었다. 물론 새마을운동을 보는 시각은 다양할 수 있다. 대체로 새마을운동에 관한 연구로는 1980년대 각 대학에 새마을운동연구소가 설립되고 새마을운동중앙본부가 학술연구에 대한 지원을 확대하면서 활발하게 이루어져 왔다.<sup>2)</sup> 여기에는 워낙 다양한 갈래의 연구주제들이 다루어지고 있으나 크게는 새마을운동의 성공원인이나 추진상의 문제점과 대안 등 지극히 실천적 과제들이 다루어지고 있다.

70-80년대의 새마을운동에 대한 평가는 긍정론과 부정론, 그리고 이 둘을 종합하려는 입장으로 대별해 볼 수 있다. 먼저 긍정론으로는 새마을운동을 통해 전통적 농경사회에서 근대적 시민의식이 싹텄고 이 시기의 경제성장에 탄탄한 바탕을 마련하는 계기가 되었다고 보는 견해이다(임경수, 2005, 2011; 소진광, 2007a; 정우열, 2011; Seong-Kyu Ha, 2001). 부정론으로는 새마을운동을 유신 치하에서 주민동원의 한 수단으로 보는 시각이다

1) 학자에 따라 네트워크는 연결성(linkage)이나 가교적 사회적 자본(bridging social capital)과 같은 개념으로 사용된다(Grootaert, Narayan and Woolcock, 2003). 이 연구에서도 문맥에 따라 네트워크와 연결성을 적절하게 사용하고자 한다.

2) 가장 대표적인 연구성과물이 『새마을운동학술논문집』이다. 이 논문집은 1975년에 제1집을 발간한 이후 2001년 25집까지 발간되었다. 새마을운동에 관한 연구는 1981 - 1988년까지가 가장 활발히 연구되어 왔고 이 이전과 이후는 간헐적으로 명맥을 유지해 왔다. 최근 들어 일부 학자들에 의해 새마을운동의 국제화, ODA와 새마을운동, 새마을운동에 대한 재평가 등의 문제가 다루어지고 있다.

(황병주: 2011, 김보현, 2011). 다음으로 이 둘을 종합하고 미래의 새마을운동의 발전방향에 관한 연구로는 노화준·노유진(2010), 노화준(2010), 소진광(2011) 등의 연구들을 들 수 있을 것이다.

이러한 새마을운동에 관한 연구 중에서도 사회적 자본과 관련한 연구는 최근에 이르러서이다. 임경수·소진광(2004)의 연구에서는 사회적 자본을 통한 빈곤퇴치와 국제기구를 통한 실증적 사례를 제시하고 있는데 우리나라의 경우 새마을운동이 빈곤퇴치의 사례가 될 수 있고 이러한 새마을운동을 사회적 자본의 개념으로 해석할 수 있음을 언급하고 있다. 소진광(2007b, 2011)의 새마을운동과 관련한 여러 연구에서도 사회적 자본과 거버넌스가 새마을운동과 관련하여 어떻게 영향을 미치고 있는지 심도 있게 분석되고 있다. 특히 새마을운동이 지역사회의 사회적 자본 형성에 상당한 기여를 하였음을 밝히고 이러한 사업추진방식을 라오스나 캄보디아의 사례연구를 통해서 새마을운동이 우리나라에서 특정시점에서만 작동했던 개발수단이 아니라 세계의 후진국, 개발도상국의 지역개발에서도 충분히 사용 가능한 개발수단임을 밝히고 있다(소진광, 2007b).

최근 새마을운동의 국제화와 더불어 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 사업의 일환으로서 새마을운동에 관한 해외 현지화에 관한 연구도 축적되고 있다(정갑진, 2010). 임경수(2011)는 우리나라의 ODA 역사와 UN의 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 조명하면서 우리나라가 수원국에서 공여국으로의 탈바꿈한 것과 새마을운동의 현지화를 통해 개발도상국의 상향식 개발전략(bottom-up development strategy)으로서의 글로벌 새마을운동 추진전략을 제시하고 있다. 임형백(2011)은 아프리카 지역의 새마을운동을 통한 ODA 사업 추진방안을 제시하고 있다. 소진광·김선희(2011)는 ODA 사업으로서의 새마을운동 활용방안을 다음과 같이 제안하고 있다. 첫째, 사람존중의 새마을사업, 둘째, 주민 자조적 지역사회 구축, 셋째, 해당국가, 지역에 적합한 개발방식의 채택, 넷째, 권역별(아시아, 아프리카, 중남미 등) 새마을운동아카데미의 설립과 운영, 다섯째, 한국의 새마을운동 성공경험의 공유 등을 제안하고 나아가 새마을운동의 현재화와 현지화를 동시에 추구할 필요가 있다고 주장하였다.

한편 사회적 자본에 관한 연구는 매우 다양하게 전개되고 있다. 먼저 김일태(1999), 소진광(1999a, b, 2000), 서순탁(2002) 등의 연구를 필두로 행정학 분야에서 박희봉(2001), 유재원(2001), 김혜란(2001), 오철호(2001) 등의 연구와 2000년대 중반 이후 국책연구원에서도 사회적 자본에 대한 종합적 접근이 이루어져 왔다. 예컨대 한국교육개발원(홍영란 외, 2007), 한국개발연구원(우천식 외, 2007) 등 사회적 자본의 유용성과 그 측정지표에 관한 연구들이 지속적으로 축적되어 왔다. 소진광 외 4인(2006)은 지역특성에 따른 사회적 자본 측정지표를 이론적, 실증적으로 밝히고 있다.

한편 사회적 자본과 거버넌스의 상호작용에 관해서는 박희봉·김명환(2000)의 연구가 있다. 그들은 “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력”이라는 논문에서 사회적 자본을 구성하는 규범, 신뢰, 시민참여네트워크 등이 협동적 지역사회 거버넌스 형성에 영향을 주고 이것은 문제해결을 위한 지역사회 능력을 개선하며 시민 요구에 대한 행정적 대응을 증진할 것이라는 가설을 설정하였다. 그리고 지역, 시민교육, 지역사회리더십, 지역사회규범, 신뢰, 네트워크로서의 지역사회 의사소통 채널, 지역사회 거버넌스, 지방정부의 역할(조정자), 지역사회 능력, 행정 대응성 등에 관해 각각 10가지의 방정식을 만들고 각각에 대한 회귀분석을 통해 이 가설을 검증하고 있다. 연구결과, 사회적 자본은 시민사회의 건전성을 결정하는 아주 중요한 하부구조로서 협력적 지역사회 거버넌스 형성과 밀접한 관련이 있다는 것을 확인할 수 있었다.

소진광(2007a)은 1970년대의 새마을운동을 ‘거버넌스’ 관점에서 평가하고 있다. 그는 새마을운동의 추진조직(조직형태, 지도층, 조직가치 및 조직의 공동목표)과 추진방식(권한행사방식, 의사결정, 정보생산, 공공재 생산과 관련한 주민의 역할 및 자원조달체계)을 당시의 각종 자료를 교차적으로 분석하여 새마을운동이 주민들을 일방적으로 통제하기보다 주민조직과 정부가 협조하여 제3의 공공 영역을 구축하는 계기를 마련하였고 이러한 거버넌스를 통한 새마을운동의 추진을 통해 지속적인 국가발전모델이 될 수 있었다고 결론짓고 있다.

## II. 사회적 자본과 지역사회 거버넌스에 관한 이론적 고찰

사회적 자본의 근본적 전제는 사회적 자본이 사회의 하부구조로서 시민사회의 건전성을 결정하고, 지역사회의 개인, 집단 및 조직 간의 문제해결을 위한 협동적 집단행동을 장려한다는 것이다. 이런 관점에서 사회적 자본은 지역사회 거버넌스를 구축하고 지역사회 문제해결을 위한 시민의 능력을 제고시키는 것과 직접적인 관계가 있다. 따라서 사회적 자본과 지역사회 거버넌스는 매우 유기적인 관련성을 갖고 있다. 먼저 사회적 자본을 측정하고자 하는 여러 시도들을 살펴보고 이 연구에서 다룰 대표적 변인에 대해 살펴보자.

### 1. 사회적 자본의 개념요소와 측정지표

사회적 자본이라는 비가시적 경제적 가치를 나타내는 변수들은 많이 있을 수 있지만 Putnam의 주도하에 이루어진 미국의 “지역사회 사회적 자본 조사 (The Social Capital Community Benchmark Survey: SCCBS)”에서는 크게 다섯 영역으로 구분, 각 영역별

로 측정 가능한 요소들을 찾아내고 있다. <표 1>에서 사회적 자본의 개념을 포함하는 영역으로 “신뢰, 정치적 참여, 공식적 네트워크, 비공식적 네트워크, 지역사회간 시민참여의 균등성”을 들고 각 영역마다 핵심적 요소들을 나열하고 있다.

<표 1> SCCBS의 조사영역과 핵심차원

영역(domains)	핵심차원(Key dimensions)
신뢰	- 사회적 신뢰 (“두터운” 대 “얇은” 신뢰, 신뢰의 반경) - 인종/민족 간 신뢰(하나의 가교적 형태)
정치적 참여	- 전통적 정치 참여(투표) - 향의적 정치 참여(행진, 불매운동, 규합, 등)
공식적 네트워크	- 시민 리더십 - 사교적 참여 - 자선과 사회봉사 - 신앙에 기초한 참여
비공식 네트워크	- 우정 네트워크의 다양성(하나의 가교적 형태) - 가족, 친구, 동료와의 비공식적 사회화
지역사회간 시민참여의 균등성	인종, 수입, 교육수준을 포괄하여 구축된 항목으로 측정

출처: 임경수, 2008, “미국의 사회적 자본 정책 동향” (미발간 원고)

Bullen과 Onyx(1998)는 호주 New South Wales 지역의 5개 지역사회를 대상으로 한 실증연구에서 사회적 자본을 “지역사회참여”, “사회에서의 적극적 활동력”, “신뢰와 안전의 감지”, “이웃관계”, “가족 및 친구관계”, “다양성의 포용력”, “삶의 가치”, “작업연계” 등의 8가지 영역에 각 영역마다 2-6가지 표현인자를 제시하고 있다.

소진광 외 4인(2006)은 사회적 자본개념요소를 크게 “신뢰기반”, “네트워크”, “사회적 규범”, “참여기회”, “이타적 성향 및 포용력” 등의 5가지 개념요소에 각각 4-5가지 표현인자를 제시하여 성남시의 사회적 자본을 측정하고 있다.

사회적 자본은 복합적인 요소들로 그것을 표현할 수 있기 때문에 “개념요소” 또는 “영역”이라는 표현으로 보다 넓은 범주의 개념영역을 분류하고 이 각 개념요소 또는 영역을 가장 잘 나타낼 수 있는 표현인자를 하위지표로 설정하여 측정하게 된다. 그러나 본 연구에서는 새마을운동에서 나타난 또는 잠재되어 있는 사회적 자본의 요소들을 추출하여 이를 보편적 개발 전략으로 재해석하고자 하는 것이 주요목적이므로 낱말의 지표설정을 하지는 않는다. 다만 선행연구에서 공통적으로 다루어지고 있는 사회적 자본 개념요소로서 크게 “참여”, “신뢰”, “네트워크”의 3가지 영역만을 다루고자 한다.



## 2. 지역사회 발전과 거버넌스

거버넌스(governance)는 거버먼트(government)와 유사하게 쓰이면서도 의미하는 바는 매우 다르다.<sup>3)</sup> 거버넌스는 거버먼트, 즉 통치의 의미 변화를 반영하고 있고 여기에는 통치의 새로운 과정과 연관되어 있다(Rhodes, 1996).

<표 2> 통치와 거버넌스의 비교

government	governance
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가</li> <li>- 공공부문</li> <li>- 제도(institution)</li> <li>- 조직구도</li> <li>- 노젓기(Rowing), 제공하는 것</li> <li>- 명령, 통제, 지시</li> <li>- 위계 및 권위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가와 시민사회</li> <li>- 공공, 민간 및 자원조직부문</li> <li>- 과정(process)</li> <li>- 정책, 산출 및 산물</li> <li>- 방향잡기(steering), 가능하게 하는 것</li> <li>- 리더십, 촉진, 협력, 협상</li> <li>- 네트워크 및 파트너십</li> </ul>

출처: Robert Leach and Janie Percy-Smith, 2001, p.5<sup>4)</sup>

<표 2>에서 통치와 거버넌스 비교항목에서도 나타나듯이 거버넌스의 가장 중요한 특징은 정부와 민간단체 등의 다양한 구성원들이 네트워크를 형성하는 것이다. 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크는 과업과 책임을 공유하고, 정부가 단독으로 문제를 해결하기 보다는 정부와 사회가 역할 분담을 하여 함께 해결한다. 이때 국민은 고객이 아닌 주인으로서 국정운영과 사회문제에 참여하여 영향력을 행사 할 수 있게 된다. 따라서 국민들이 적극적으로 참여하지 않는 한 정부는 적절하게 작동하거나 운영될 수 없다(임경수, 2005).

지역사회 거버넌스는 주로 지역사회 참여, 공공부문의 의사결정과 약속 등과 관련한 개념이다. 이는 대체로 지방거버넌스(local governance), 사회거버넌스(social governance), 네트워크 거버넌스(network governance), 참여거버넌스(participatory governance)

3) 세계화, 정보화가 급속히 진행되면서 신노동자(new labour) 계층의 대두는 새로운 통치형태의 변화를 촉진하였다. 과거의 노동운동이 자국 내지 자산업 집단의 노동자 권익만을 대변한 데 비해 신노동자 계층은 글로벌 시민사회 네트워크를 통해 국내의 특정 공공정책을 세계의 이슈로 만들 수 있게 되었고, 결국 정부도 사후 문제해결보다는 사전 문제극소화 내지 조정의 통치가 보다 효율적이라는 것을 알게 되었다. 거버넌스는 이러한 정부와 국가의 역할과 기능이 재정립되고 상대적으로 시민의 목소리가 공공부문에 반영되면서 대두된 변형된 통치형태라고 볼 수 있다. 이에 따라 시민들의 복지권(welfare rights)과 의무, 책임감, 법치와 파트너쉽 등도 함께 강조되고 있다(Clarence and Painter, 1998).

4) 김용웅·차미숙·강현수, 2003, 『지역발전론』, 한울아카데미, pp. 243~260에서 재인용.

등과 같은 용어로 사용되기도 한다(Totikidis, Armstrong & Francis, 2005). 실제로 지역사회 수준에서의 거버넌스는 대체로 국가적이거나 주정부 차원의 공공 거버넌스나 기업 거버넌스와는 다르다. 토티키디스(2005)는 이러한 지역사회 거버넌스의 목적을 다음과 같이 나타내고 있다.

거버넌스	부 문	영 역	목 적
지역사회 거버넌스 →	커뮤니티 부문	NPOs, NGPOs, 커뮤 니티활동가, 커뮤니티?	사회적, 환경적, 경제적 개선 (커뮤니티 수준)
공공부문 거버넌스 →	공공 부문	정 부	사회적, 환경적, 그리고 경제적 개선. 사업중심관리 (전국, 주 수준)
기업 거버넌스 → ↗	사적 부문	기 업	경제적 개선 (개인, 출자자, 회사 수준)

출처: Totikidis, Armstrong & Francis, 2005.

### <그림 2> 사적, 공적, 커뮤니티 부문의 목적

<그림 2>에서 보면 지역사회 거버넌스는 주로 사회적 환경적 경제적 개선에 그 목적이 있고 여기에는 비영리단체나 비정부단체, 그리고 지역사회 활동가나 지역사회가 역할을 감당하게 된다. 이 때문에 지역사회 수준에서의 거버넌스는 NPO나 NGO, 지역사회 활동가의 역할과 기능이 매우 중요하게 된다. 지역사회 거버넌스는 종종 공공부문 거버넌스의 영역과 중첩되기도 한다. 그래서 <그림 2>에서 사업부문을 의미하는 원이 부분적으로 중첩된 모양을 갖게 된다. 그러나 사적 영역에 있어서 기업의 거버넌스는 경제적 개선점을 추구하면서 공공 부문이나 지역사회 거버넌스와는 영역이 구분되기 때문에 중첩되는 부분이 없다.<sup>5)</sup>

거버넌스는 시장실패나 정부의 정책 실패의 가능성을 감소시키고 지역사회의 면대면 사회

5) Kramer(2000)에 따르면 기업의 거시적 목표나 동기에 따라서는 기업이 공공부문이나 지역사회부문과 목표가치를 공유하고 역할을 분담할 수 있어서 이들 세 영역이 때로는 중첩될 수 있을 수 있다고 한다.

구조의 특성을 통해 지역사회의 여러 가지 문제해결을 주민, 시정부, 관련기관들이 협력적 관계를 통해 이루어낼 수 있다. 그렇다고 지역사회의 실패(community failure)는 없는가? 물론 지역사회 실패도 시장실패(market failure)나 정책실패(policy failure)처럼 나타날 수 있다. 여기엔 대체로 두 가지 원인이 작용한다. 첫째, 지역사회가 지나치게 동질적이어서 외부의 다양성이 지역사회에 설 자리가 없을 때 지역사회 실패로 나타날 수 있다. 둘째, 지역사회의 의사결정이 집단적 의사결정보다 개인적 의사결정에 의존할 때 지역사회 실패가 나타날 수 있다(Bowles and Gintis, 2000).

한편 지역사회 수준에서 거버넌스 구조가 어느 정도 작동할 수 있는지 하는 점은 그 지역사회 가지고 있는 지역의 고유용량(unique capacities)에 따라 좌우된다. 거버넌스가 작동하기 위한 지역의 고유용량이란 대체로 다음과 같은 것들이다. 첫째, 지역사회 안에서 오늘 교류한 회원들은 미래에 있어서도 교류를 할 확률이 높다. 둘째, 한 지역사회 회원들 간의 잦은 교류는 다른 회원들과의 교류에 있어서도 비용을 감소시키고 편익을 증대시킨다. 다시말해 다른 회원들과 교류를 위해 그들의 행태나 행동, 특성 등을 파악하는데 필요한 여러 가지 정보들을 쉽게 얻을 수 있고 또 그 정보를 회원들 간에 확산, 공유하기도 용이하여 지역사회 편익을 증대시키는 쪽으로 교류를 하게 된다. 셋째, 지역사회는 회원 중에 반사회적 행동(anti-social actions)에 대해 직접적 징벌을 가하므로 무임승차자(ree-rider)의 문제를 극복할 수 있다. 같은 작업팀, 신용협회, 파트너쉽, 지방공동상황, 이웃 등의 동료들에 의한 모니터링과 징벌은 가끔 인센티브 문제를 완화하기 위한 효과적인 수단이 되기도 한다. 여기서 인센티브 문제란 내가 인센티브를 받기 위해 다른 회원들의 웰빙에 영향을 미치면서까지 개인행동이 과도하게 부상하는 것을 말한다. 사실 지역사회에서의 회원들간의 교류는 강제 계약의 주체가 아니기 때문에 특정 개인이 자칫 다른 회원들의 웰빙에 나쁜 영향을 미치면서까지 개인행동을 하는 경우가 있다(Whyte 1955, Homans 1961, Ostrom 1990, Tilly 1981, Hossain 1988, Dong and Dow 1993, Sampson, Raudenbush and Earls 1997). 이처럼 한 지역사회에서의 거버넌스 구조는 그 지역사회 주민들의 접촉 용량, 주민교류에서 발생하는 사회적 비용과 편익의 크기, 그리고 지역사회 내의 반사회적 행동에 대한 주민간의 모니터링 정도 등과 비례적으로 작동된다고 볼 수 있다.

Bowles and Gintis(2002)는 사회적 자본과 지역사회 거버넌스에 관한 연구에서 다음 여섯 가지를 제안하고 있다. 첫째, 지역사회 거버넌스는 시장 및 정부 실패와 관련, 이를 공통적으로 해결할 수 있다. 둘째, 지역사회 거버넌스를 지원하는 개인적 동기부여는 경제적 인간(homo economicus)으로서의 전통적 자기흥미라든가 또는 지역사회 구성원을 향한 무조건적인 이타주의에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 셋째, 잘 디자인된 제도는 지역사회, 시장, 정부의 대체재가 아니라 보완재 역할을 한다. 넷째, 그러나 잘못 디자인된 제도는

시장, 정부 모두 지역사회 거버넌스를 매우 혼란스럽게 한다. 다섯째, 일부 재산권의 분배는 지역사회 거버넌스를 촉진하는 측면이 있고 지역사회, 정부, 시장 간에 상보성을 보장하기도 한다. 여섯째, 오랜 역사와 전통을 가지고 있는 소규모 지방의 주민간 상호작용은 지역사회 거버넌스를 잘 작동하게 하는데 매우 중요할 뿐만 아니라 경제적인 문제의 해결에 있어서도 매우 중요한 것으로 나타났다.

이러한 거버넌스는 지역사회 발전에 대한 사회적 참여와 합의를 중요시하고, 지역발전의 원동력인 주민의 참여를 적극적으로 유도한다. 가치관과 이해가 다원화되고 사회기능과 조직이 분절화된 상태에서 지역발전전략은 지방정부 단독으로 이루어지지 못한다. 이런 경우의 지역발전은 정부, 인접지역의 정부, 기업, 시민단체, 공공기관 등의 집단간 참여와 합의를 전제로 이루어진다. Hix(1998)는 성공적인 거버넌스 위해서는 정부 혼자 정책결정과정을 지배하지 않으며 비계층적이고, 상호의존적인 관계를 지닌 다양한 주체의 참여와 협력이 필수적임을 강조하고 있다.

지역사회발전은 지역주민들의 자치역량을 강화함으로써 지역사회공동체가 자기책임성의 기초 하에 발전을 추구하는 것이 바람직하다. 이러한 의미에서 민주적인 거버넌스는 사회의 발전과 밀접한 관계를 맺는다. March와 Olsen(1984)은 민주적 거버넌스가 다음과 같은 역할을 해야 한다고 주장한다. 첫째, 민주주의 정체성을 구성, 유지, 발전시키기 위한 시민의 다양한 노력은 적극 지원되 반대로 반민주적 정체성을 생산하는 제도나 일련의 과정에 대해서는 과감하게 반격을 가할 수 있어야 한다. 둘째, 시민, 집단, 제도들 간에 민주적으로 적합한 행위를 할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 셋째, 역사교훈의 전달·유지·검색을 위한 설명과 절차의 발전, 그리고 민주주의를 개선하기 위한 설명의 사용에 기여해야 한다. 넷째, 적응적 정치체계를 발전시켜야 한다. 이는 시민의 능력을 제고시키는 것을 의미한다. 이런 의미에서 지방정부와 시민사회단체(NGO, NPO, 준정부기구, 지역공동체 등)가 정책결정과 책임을 공유하므로 지역주민들의 자치역량을 강화시킬 수 있다. 나아가 지역주민들은 적극적으로 지역사회문제에 참여하므로 지역주민 스스로 문제를 해결하고 민주주의의 세대간 학습과 전이를 강화할 수 있게 된다.

결국 거버넌스는 지역의 발전전략을 효율적으로 추진하기 위해 집행 및 결정과정에서 중앙, 지방정부와 다양한 이해관계자들이 참여하여 협력하는 대안적인 통치 및 관리체계이다. 따라서 지역의 효율적인 발전을 위해서는 거버넌스의 구축이 필연적이라 할 수 있다.

### Ⅲ. 새마을운동에서 나타난 지역사회 거버넌스

#### 1. 사회적 자본으로 본 새마을운동

##### 1) 참여

먼저 새마을운동에 있어서 사회적 자본의 3가지 요소들에 대한 실태를 당시의 자료를 통해 살펴보자. 새마을운동에의 참여의 경우 마을단위 참여와 개인들의 참여로 구분하여 볼 수 있다.

<표 3> 연도별 새마을운동 참여 마을과 참여인원

연 도	참여 마을		참여 연인원		마을당 참여연인원	
	마을수	증감률(%)	인원(천명)	증감률(%)	인원(명)	증감률(%)
1971	33,267	-	7,200	-	216	-
1972	34,665	4.20	32,000	344.44	923	327.31
1973	34,665	0.00	69,280	116.50	1,999	116.58
1974	35,031	1.06	106,852	54.23	3,050	52.58
1975	36,547	4.33	116,880	9.38	3,198	4.85
1976	36,557	0.03	117,528	0.55	3,215	0.53
1977	36,557	0.00	137,193	16.73	3,753	16.73
1978	36,257	-0.82	270,928	97.48	7,472	99.09
1979	36,271	0.04	242,078	-10.65	6,674	-10.68
합계(9년간)	319,817		1,099,939		3,439(9년간평균)	

출처: 소진광, (2007a). "지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동". p. 100에서 필자 재구성.

새마을운동 초창기 새마을운동에 참여한 마을은 33,267개 마을에서 1975년 36,547개 마을로 가장 많았다가 이후 미미한 증감을 보이고 있다. 그러나 참여인수에 있어서는 1971년도에 7,200천명에서 1972, 1973년도에 무려 344%, 116%의 증가율을 보이면서 급격히 참여인원이 증가하였다. 새마을운동의 절대적 참여인원은 270,928천명에서 최대치를 보이다가 1979년에는 다소 감소하였다. 이러한 70년대 새마을초기에서 확산기에 이르는 기간 새마을운동에 참여한 마을이나 인원수는 비교적 급격한 증가세를 보여주고 있는데 여기에는 정부의 새마을운동에 대한 경쟁과 보상 논리가 선순환 구조로 작용한 데서 기인한 것으로 보인다.

〈표 4〉 새마을운동 참여 정도

(단위: %)

구 분	합계	성 별	
		남	여
많이 참여하였다.	30.9	31.0	30.8
몇 번 참여하였다.	43.0	42.9	42.9
몰라서 참여하지 않았다.	21.0	21.0	21.0
전혀 모르겠다.	5.0	5.0	4.9

출처: 현종훈 외 3인, 1987: 23.

〈표 4〉는 새마을운동에 참여한 정도를 묻는 문항에 대한 응답결과이다. 응답의 남녀간 큰 차이는 없으나 전체적으로 참여한 경우가 73.9%로 응답자의 대부분이 새마을운동에 참여한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 새로운 새마을운동 참여에 대한 태도

구 분	응답자(명)	비율(%)
적극 참여	247	16.5
적극 참여하겠다	871	58.1
참여하지 않겠다	248	16.5
전혀 참여하지 않겠다	52	3.4
모름/무응답	82	5.5
계	1,500	100.0

출처: 이정주, 2011: 215-235.

〈표 5〉는 새마을운동에 관한 국민의식조사에서 나타난 참여에 관한 자료이다.<sup>6)</sup> 위 표에서의 질문은 향후 새마을운동이 새롭게 전개된다면 참여할 것인가 아닌가에 관한 응답자의 답변이다. 전체적으로 참여하겠다는 응답이 74.6%로 〈표 4〉에서 나타난 실제 참여 비율과 유사한 분포를 보이고 있음이 흥미롭다. 〈표 4〉가 1980년대의 설문조사결과에서 얻어진 자료인데 비해 〈표 5〉는 2010년, 즉 30년의 시간적 간극이 있음에도 불구하고 새마을운동에 대한 국민적 의식은 큰 변화를 보이지 않고 있다. 30여년간 정치적 격변과 경제규모의 성장,

6) 이 조사는 새마을운동 40주년을 맞아 2010. 4. 13-16일까지 4일간에 걸쳐 전국적으로 실시된 전화 인터뷰에 의한 조사이며 표본오차는 95% 신뢰수준에서 최대 효용표본오차는  $\pm 2.53\%p$ 이다(이정주, 2011).

사회 문화의 다양한 변화를 감안한다면 30여년이 흐른 요즈음에도 새마을운동에 대한 국민의 참여의식이 크게 감소되지 않았다는 것은 새마을운동이 우리나라 역사 속에서 갖는 긍정적인 영향이 그만큼 크다는 것을 반증하는 것이라고 볼 수 있다.

한편 새마을운동에 참여하게 된 동기는 지역성에 기반한 새마을운동과 조직에 기반한 새마을운동간에 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 6> 새마을운동 참여 동기

(단위: 명)

구분	농촌	도시	직장	공장	학교	계
다른 책임을 맡고 있다 보니 참여하게 됐다	3	4	10	14	17	48
행정관서의 권유	2	3			2	7
이웃, 동료의 권유	12	8	2		1	23
상사의 권유			1	2	1	4
자발적 참여	2	2	1		5	10
무응답						
계	19	17	14	16	26	92

출처: 조병찬 외 4인, 1987: 218.

<표 6>에서 보면 농촌새마을운동이나 도시새마을운동과 같은 지역성에 기반을 둔 경우의 참여동기는 이웃이나 동료의 권유가 12명으로 63%에 달하는데 비해 직장새마을, 공장새마을, 학교새마을의 경우는 직책에 따른 참여가 이웃의 권유나 자발적 참여에 비해 매우 높았다. 이는 아무래도 조직문화에 따른 것으로 보인다.

농촌이나 도시지역의 새마을운동 참여동기에서 대부분을 차지하는 이웃, 동료의 권유는 사실에 있어서는 새마을지도자들의 권유와 설득을 의미한다. 자발적 참여가 자신의 의사결정에 의한 참여임에 비해 이웃, 동료의 권유에 의한 참여는 자신의 주체적 의사결정보다 권유하는 사람의 권유 강도와 당시의 여건이 자신의 의사결정에 영향을 미쳐 참여하게 된 것이라고 보아야 한다. 이처럼 이웃이나 동료의 권유에 의한 참여는 이미션(2006)의 연구에서도 동일하게 나타나고 있다. 이는 우리나라 농촌지역의 사회문화적 전통과 깊은 연관이 있다고 본다. 다시말해 자신의 주관을 적나라하게 표출하는 것이 예라고 보지 않았던 유교문화의 영향도 있고 이웃의 소리에 경청하는 전통과도 연결되어 있다고 본다.

이러한 모습은 최근의 연구에서도 확인이 되고 있다. 김대욱·이승중(2011)의 새마을운동 참여자들의 지역사회 자원봉사활동의 만족도에 관한 연구에서 참여자들이 5.19의 높은 만족도를 보이고 있고 그 원인으로서는 공익을 위한 봉사 사명감과 새마을운동에 대한 사회적 평가

가 높았기 때문인 것으로 보았다.<sup>7)</sup> 여기에 새마을운동 참여자 주변의 지지도 5.36으로 매우 높게 나타났고 동료관계도 5.10으로 높게 나타나 가족, 친구들로부터 새마을운동 봉사활동에 대해 지지를 받고 있으며 동료들과의 교류도 잦은 것으로 나타났다. 그 외에 사회봉사에 대한 이타적 동기, 활동참여기간의지속성(평균 5년 6개월), 조직 의사결정예의 활발한 참여 등의 특성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

## 2) 신뢰

신뢰는 사회적 자본을 구성하는 매우 중요한 요소 중 하나이다. 지역 주민간, 새마을지도자와 주민간, 정부(지방, 중앙)와 주민간, 정부와 새마을지도자간의 신뢰는 새마을운동성공의 열쇠라고도 볼 수 있다.

지역주민간의 신뢰관계는 매우 돈독하게 유지되어 왔다. 이는 우리나라 농촌지역의 특성상 새마을운동을 하기 이전부터 면대면 사회의 전형적인 모습을 보여주고 있었다는 측면에서 많은 논거를 필요로 하지 않는다.

새마을지도자와 주민간의 신뢰관계는 새마을지도자가 된 과정과 주민대응논리에 따라 매우 복합적인 것으로 보인다. 윤충로(2011)는 새마을지도자가 된 경로를 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째 경로는 새마을운동을 하기 전부터 이장 일을 맡아오다가 이 운동이 시작되면서 지도자가 된 경우, 둘째 경로는 마을 어른들이 권유를 하여 새마을교육을 받고 지도자가 된 경우, 셋째 경로는 면에서 새마을지도자로 임명하여 지도자가 된 경우이다.<sup>8)</sup> 새마을지도자를 면에서 임명한 경우와 마을에서 선출한 경우를 보면 도시지역과 농촌지역이 각각 그 비율이 다르게 나타나고 있다(소진광, 2007a).

<표 7> 새마을지도자 선출 방식의 지역별 차이

구 분	도시지역(%)	농촌지역(%)
행정기관 임명	31.6-44.7 (평균 38.2)	30.6-34.5 (평균 32.6)
마을 주민 선출	28.6-31.6 (평균 30.1)	54.5-64.2 (평균 59.4)

출처: 소진광(2007a)의 논문 p.108에서 필자 재구성.

7) 자원봉사자 만족도는 7점 척도에 의해 측정되었다. 척도는 "1: 전혀 만족하지 않음, 4: 보통, 7: 항상 만족함"으로 구분하였다(김대욱·이승종, 2011: 186). 한편 구미새마을운동 참여자들의 자원봉사는 물질적 보상이 거의 따르지 않는다. 다만 자녀장학금이 일부 제공된다.

8) 윤충로(2011)의 연구는 5명의 새마을지도자를 심층면접하면서 취득한 구술녹취기록을 분석, 당시 새마을지도자 역할에 대해 구명하고 있다.



〈표 7〉에서 보면 농촌지역의 새마을지도자는 평균 59.4%가 주민의 선출에 의해서 되었고 행정기관(주로 면단위)에 의해 임명된 경우는 32.6%에 그치는데 반해 도시지역의 새마을지도자는 주민 선출에 의한 것(평균 30.1%)보다 지명하여 지도자가 된 경우(평균 38.2%)가 더 많았다. 이는 도시새마을운동이 농촌새마을운동보다 더 활성화되지 못했음을 반증하기도 하는 것이고 또한 생활양식의 차이에 기인하는 부분도 있을 것으로 본다.

어떤 경로를 통해 새마을지도자가 되었는가 하는 점은 새마을운동의 조직과 사업추진상에 영향을 미칠 수 있다. 반드시 면에서 임명했다고 해서 주민들의 협조가 안 되는 것은 아니지만 주민 직선에 의해 선출된 지도자가 주민들로부터 더 많은 신뢰를 얻을 수 있고 따라서 사업추진도 용이하였을 것이다. 실제로 선행연구(소진광, 2007a)를 보면 주민에 의해 선출된 새마을지도자는 주민들로부터 더 많은 신뢰와 지지를 얻을 수 있고 주민들의 자발적 의사가 존중되었기에 성과도 크게 나타난 것으로 보고되고 있다. 직장새마을운동에 있어서 새마을지도자의 리더십에 관한 실증적 연구(정영환 외 3인, 1987)에서도 강제적 권력과 지시적 권력 기반으로만 이루어지는 리더십 행사 보다는 오히려 전문지식과 인격적 존경을 바탕으로 한 자율적이고 덕망 있는 리더십이 필요한 것으로 나타났다.

새마을지도자와 정부, 주민과 정부간의 신뢰관계는 주민과 주민, 주민과 새마을지도자간의 신뢰관계와는 차원이 달랐을 것으로 보인다. 새마을운동이 관주도로 추진하되 상향식 개발방식을 추구하였기 때문에 관과 주민의 연결고리 역할을 담당하는 새마을지도자의 역할이 매우 중요할 수밖에 없었다. 윤창로(2011)의 연구에 의하면 새마을지도자가 임명되었든 선출되었든 관과 주민 사이를 왔다 갔다 하는 일종의 가교 역할을 하여 왔음을 알 수 있다. 여기에 70-80년대의 새마을운동과 관련한 사회적 분위기는 새마을지도자에게 사업추진에 대한 능력과 마을 주민참여를 독려해야 하는 역할을 동시에 요구하였고 실제로 새마을지도자 교육에는 지도자의 여러 덕목에 관한 내용들이 많았다. 정부에서도 새마을운동의 성공적 추진을 위해서는 새마을지도자 육성과 이들의 적극적 활동이 필수적임을 인식하고 새마을지도자에 대한 교육과 포상제도 등을 통해 인센티브를 부여하였다. 이런 이유로 새마을지도자가 주민을 대할 때는 봉사와 희생정신으로 신뢰관계를 형성한 반면, 관을 대할 때는 희생에 대한 보상과 가시적인 보람을 바라는 관계로 다중적 모습을 보이는 것도 사실이다. 이는 새마을지도자에 대한 다중적 기능성 때문이다. 조병찬 외 4인(1987)의 연구를 보면 새마을지도자 자신들은 지도자로의 가장 중요한 자질로 “희생과 봉사정신”(93.5%)을 꼽고 있다. 반면 새마을운동의 애로사항을 개선하기 위한 정부추천에 대한 제안으로는 “지도자에 대한 관심, 혜택”(36.8%), “정부지원 확대 및 오지마을 지원”(42.1%), “전시효과 지양, 실질적 일관적 추진”(15.8%) 등을 들고 있어 새마을지도자에 대한 현실적인 지원정책을 요구하고 있음을 알 수 있다. 실제로 새마을지도자들이 느끼는 애로사항으로는 “주위의 무관심과 방관, 질서와

비협조”가 81.5%~56.5%로 자금이 부족(16.3%~37.0%)해서 느끼는 애로사항보다 주민의 비협조가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 이러한 주민의 무관심, 질시 등을 극복하고 마을 주민 다수를 새마을운동에 참여시키기 위해서는 마을내의 동의와 미시적 정치에 보다 많은 시간과 노력을 기울여야 했을 것이다.

윤충로(2011)의 연구에서도 새마을지도자들이 사업추진과 관련, 정말 어려웠던 것은 마을 내부의 미시적 정치라고 구술하고 있다. 당시 새마을지도자들이 인식했던 사업추진방식은 정부의 외적 강제에 의지해서 주민의 참여를 이끌 수 없었고 실제로 이게 가능하다고 판단하지도 않았다고 한다. 결국 새마을운동을 하기 위해서는 지도자 자신의 가치관과 철학<sup>9)</sup>이 확고해야 하면서도 마을 내부의 권위·권력관계를 잘 조정 활용하고 어른들의 협조와 동의를 얻어 주민들이 사업에 참여하도록 독려해야 한다고 생각했고, 이 부분에 많은 노력을 쏟았다고 한다. 이렇게 마을내부의 동의와 참여를 확보하면 실제로 외부적 지원, 즉 관의 협조는 그렇게 어렵지 않았다고 한다. 이는 중앙정부가 새마을운동에 대한 강력한 의지를 표명하였고 여기에 당시의 권위주의적 통치 하에서 지방정부로서는 눈에 보이는 실적으로 상부에 보고해야 하기 때문에 말단 면이나 읍에서는 새마을운동에 더욱 적극적일 수밖에 없었기 때문이다.

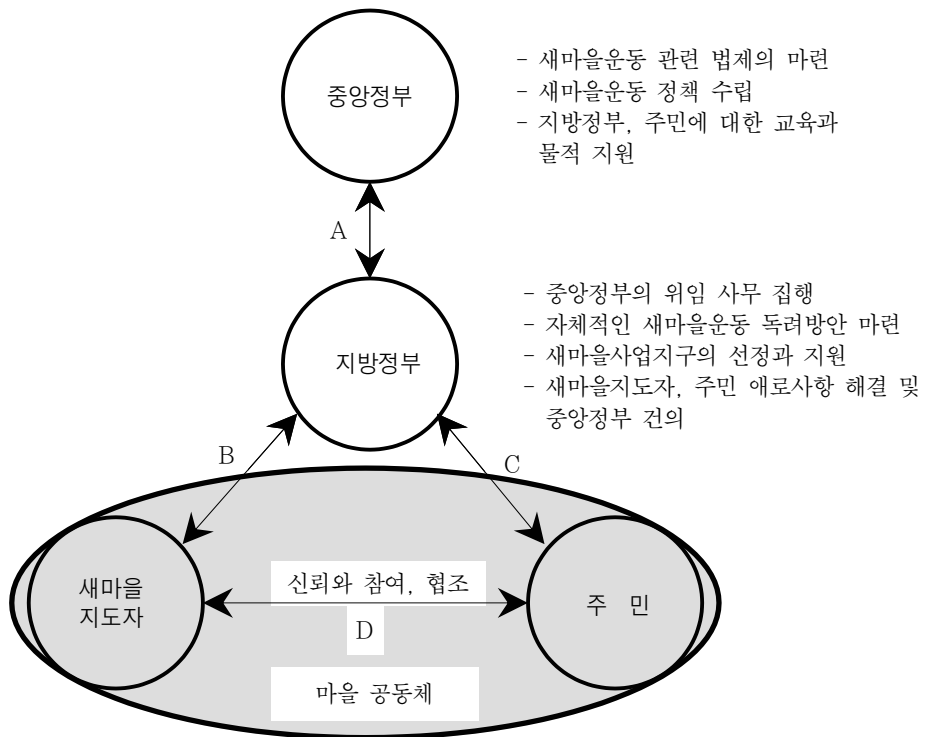
이런 차원에서 새마을지도자와 읍·면의 새마을담당 공무원 간의 신뢰관계는 업무상의 신뢰 뿐만 아니라 인간적 신뢰도 강하게 작용하였을 것으로 보인다. 이는 주민-주민 간 신뢰관계가 전통적이고 오랜 기간 마을공동체의 우리의식(we-feeling)에서 비롯되고 유지되는 비교적 단선적이고 1차적 신뢰관계임에 비해 새마을지도자-읍면 단위 공무원간의 신뢰관계는 비교적 복잡적이고 2차적 신뢰관계로 규정할 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

### 3) 네트워크

새마을운동에 있어서의 참여자들의 연결 관계는 다음과 같이 그려볼 수 있다.

9) 새마을지도자의 가치관과 철학이란 적어도 새마을운동이 마을 전체의 농가소득을 올릴 것이라는 확신과 농촌 근대화를 추구하는 정책이라는 것에 대한 믿음을 의미한다.

10) 여기서 “1차적 신뢰관계”, “2차적 신뢰관계”의 개념은 Tönnies의 Gemeinschaft und Gesellschaft 개념을 인용한 것이다. 필자가 의미하는 1차적 신뢰관계란 공동체사회에서 구성원들간에 형성되는 신뢰관계를 말하고 2차적 신뢰관계란 이익사회에서의 신뢰관계를 의미한다.



<그림 3> 새마을운동에 있어서의 연결 관계

<그림 3>은 새마을운동과 관련한 중앙정부와 지방정부, 그리고 새마을지도자와 주민의 거시적 연결 관계를 표시한 것이다. 사회적 자본에서 말하는 네트워크는 세계은행(World Bank)으로부터 의뢰 받아 사회적 자본을 연구했던 울콕(Woolcock)이 주장했던 개념이다. 그는 개인과 개인의 사회적 관계는 제도, 그리고 규범에 의해 부여된 직위와 연결되어 있고 이 직위에 따라 행사할 수 있는 권위가 규정된다고 보았다. 그리고 이 권위는 공공(경찰, 정당 등)이나 사적 제도(은행 등)의 대표성으로서 부여된 것이라는 것이다. 그는 주로 이러한 사회적 자본을 가교적 사회적 자본(bridging social capital)이라고 부르는데 여기에는 수평적 차원과 수직적 차원의 사회적 자본이 있다고 보았다. 수평적인 사회적 자본은 주로 평등한 사회적 입장에 있는 사람들과의 네트워크이다. 수직적 사회적 자본은 정치적 자원이나 경제적 제도 등 주로 불평등과 관련된 네트워크이다. 중요한 점은 지방의 지도자가 빈곤지역 사회와 외부의 개발지원(정부의 개발프로그램 등) 사이에 연결을 촉진시킬 수 있어야 되고, 그 자체 연결적 사회적 자본의 중요한 원천을 구성할 수 있어야 한다는 점이다(Grootaert et al, 2003: 6-8).

이런 의미에서 <그림 3>의 새마을운동과 관련한 거시적 네트워크 연결망은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 첫째, A 연결 : 중앙정부-지방정부 간 네트워크
- 둘째, B 연결 : 지방정부-새마을지도자 간 네트워크
- 셋째, C 연결 : 지방정부-주민 간 네트워크
- 넷째, D 연결 : 새마을지도자(주민)-주민 간 네트워크

위 네 가지 네트워크 중에서 사실상 D의 네트워크가 사회적 자본의 특성이 가장 강하게 나타나는 관계라고 볼 수 있다. 이는 마을공동체에 속한 일상적 삶의 현장에서 구축된 네트워크 때문이기도 하고, 이미 대를 이어오면서 거주했던 한 마을공간 안에서 면대면의 사회적 관계를 지속해 왔기 때문이기도 하다. 이러한 D를 기준으로 A, B, C를 비교해 보면 A는 정책 네트워크의 속성이 강하고 B는 연결적 사회적 자본 속성이 있으면서도 전술한 2차적 신뢰관계에 의한 네트워크가 더 강하고, C는 사회적 자본으로서의 네트워크는 매우 약하지만 거버넌스의 네트워크 속성은 강한 상태임을 알 수 있다. 이를 보다 명료하게 표현하면 <그림 4>와 같다. <그림 4>에서 음영 처리된 부분이 사회적 자본으로서의 네트워크를 의미하고 사각형의 면적이 넓을수록 연결의 빈도와 강도가 크다고 볼 수 있다. 마찬가지로 빈공간 부분이 거버넌스로서의 네트워크를 의미하고 거버넌스적 요소가 크게 작용한다고 볼 수 있다.

A형 연결		
B형 연결		
C형 연결		
D형 연결		
	사회적 자본으로서의 네트워크	거버넌스로서의 네트워크

<그림 4> 각 네트워크 간의 사회적 자본 속성과 거버넌스 속성의 정도

그렇다면 D형의 사회적 자본으로서의 네트워크는 어떠했을까? 다시말해 새마을지도자와 주민간, 주민과 주민간 새마을운동을 매개로 한 네트워크는 어느 정도였을까? 현재 이 부분에 대해 정확하게 조사된 연구는 없지만 선행연구를 통해 추정은 가능하다. 우선 전술한 신뢰성이나 참여 정도에 의해 네트워크의 연결성을 추정해 볼 수 있는데 이는 도시새마을운동과 농촌새마을운동, 그리고 직장새마을운동이 서로 다른 양태를 보였던 것으로 보인다.

농촌새마을운동의 경우 새마을지도자와 주민, 주민과 주민의 연결성은 농촌의 빈곤으로부터의 탈출, 그리고 복지농촌의 건설이라는 공동목표가 전통적 네트워크와 결합되면서 시너지 효과를 가져왔고 여기에 관의 인센티브가 결속력을 더욱 강화시키는 역할을 하였다고 본다. 농촌새마을운동의 성공원인 중 하나로 이러한 새마을지도자와 주민간의 사회적 자본으로 연결된 협동이 가능했던 데서 찾는 것은 다른 연구에서도 발견할 수 있다(이정주, 2011). 이에 비해 도시나 직장새마을운동의 경우는 지도자와 주민간에 직위를 활용한 네트워크 연결성이 표출될 수밖에 없었고 참여나 신뢰 면에서 피동적, 2차적 신뢰로 연결되었다고 본다(정영환 외 4인, 1987). 이런 점에서 농촌새마을운동의 경우를 제외한 도시, 직장새마을운동은 실질적으로 사회적 자본에 의한 사업추진보다는 직위에 따른 거버넌스적 속성이 더 강하게 작용했을 것으로 보인다.

## 2. 새마을 운동에서 나타난 지역사회 거버넌스

전술한 것처럼 지역사회 거버넌스에 있어서 NPO, NGO, 지역사회 활동가의 역할이 매우 중요하다. 70-80년대 새마을운동에 있어서 이들은 새마을지도자라고 볼 수 있다. 그리고 <그림 3>에서 마을공동체로서의 공간은 사실상 새마을운동의 사업지구이기도 하고 지역사회 수준에서 거버넌스가 수행되는 범위이기도 하다.<sup>11)</sup> 이런 점을 염두에 두고 지역사회 수준에서 행해졌던 거버넌스를 두 가지 차원에서 고찰하고자 한다. 즉, 첫째는 새마을운동과 관련한 지역사회 수준에서의 정책네트워크이고 둘째는 이를 효율적으로 실천하기 위해 동원되었던 유관기관간 협조체제에 관한 것이다.

### 1) 지역사회 수준에서의 정책네트워크

새마을운동이 중앙정부의 정책임은 분명하다. 그런데 이 정책 의제가 중앙정부의 정책으로서 일정한 형식적 틀과 내용을 담고 지방정부, 즉, 도-시·군-읍·면-동·리까지 행정 계선조직을 따라 의사전달이 되었다는 점이 중요하다. 이는 이 정책이 최종적으로 농민들에게까지 전달되어 이들이 이 정책에 대한 반응의 결과가 새마을운동에의 참여로 나타난 것이기 때문이다. 그렇다면 새마을운동이라는 정책 의제가 지역사회 수준까지 전달되고 주민들이 이 운동에 적극적으로 참여하게 된 원인은 무엇이였을까? 매우 다양한 답이 가능하겠지만 지역사회 거버넌스와 관련, 새마을운동의 정책네트워크에는 세 가지 점에 주목할 필요가 있다고 본다.

11) 따라서 A, B, C 형태의 정책네트워크 거버넌스는 논외로 한다.

첫째, 새마을운동 목표에 대해 정부(중앙, 지방)-새마을지도자-주민이 거의 일치된 개념으로 공유하였다는 점이다. 사실 이 부분에 대해서는 매우 많은 주장이 있을 수 있고 또 그만큼 그에 합당한 논거도 필요한데 그럼에도 불구하고 새마을운동의 목표가 당시의 농민들에게 또렷하고 분명하게 비전을 제시하고 있었고 이 부분 농민들이 공감하였기 때문에 새마을운동에 참여하게 되었다는 점이다. 사실 새마을운동 그 자체는 개인에게 경제적 이득을 직접적으로 취득케 하는 그런 정책이 아니다. 그럼에도 불구하고 농촌주민들이 이 운동에 참여하게 된 것은 이 정책이 제시하는 목표가 나와 우리 모두를 잘 살게 할 수 있을 것이라는 믿음이 있었기에 가능했다고 본다. 여기에 새마을지도자들이 정부에서 제시하는 새마을운동의 정신(근면, 자조, 자립)에 공감하였고 자신이 희생해서라도 이 사업을 해야겠다는 의지가 있었기에 새마을운동이 확산될 수 있었다. 아래 인터뷰 내용을 보자.

*“새마을지도자가 될 때 박대통령이 그랬잖아. ‘먼 훗날 너희 조상이 누구냐고 물을 때 나는 저 마을 우리 새마을을 한 우리 지도자’라고 말이지.....지도자가 우리 조상이라고. 그 말을 들은 사람들 쳐놓고 몸에 그냥 어떤 희열을 느끼고 말이지 거기 빠져들지 않을 수 없었어.”(유영모, 충북 제천군 청풍면 도곡리 새마을지도자, 2008. 11월 인터뷰)(한도현, 2010: 268)*

이러한 새마을운동 목표에 대한 공유는 March와 Olsen이 말한 것처럼 중앙정부-지방정부가 정책목표에 대해 공유하고 나아가 지역사회의 NGO, NPO(새마을운동과 관련해서는 새마을지도자)들과의 연결망을 통해 주민참여를 독려하여 지역사회의 문제를 해결해 나가는 전형적인 거버넌스의 모습이다.

둘째, 새마을운동 목표 달성을 위한 과정에서의 거버넌스이다. 즉, 서로 다른 수준에서의 목표가 작동하면서도 최종적으로는 정책의체가 제시하는 목표로 귀일하게 하는 과정논리의 민주성이 그것이다. 국가 수준에서 새마을운동은 농촌마을의 복지수준을 제고하고 이를 통해 산업화 과정에서 파생된 도농격차를 완화시키고자 하는 목표 가치가 있었다. 이러한 목표 가치가 지역사회 수준에서는 다양한 마을 숙원사업을 해결하고자 하는 미시적 가치로 유연하게 전환되어 실시되었다. 여기에 각 지역사회는 자신들의 숙원사업을 자신들이 마을 회의를 통해 민주적으로 결정하도록 했고 정부는 이를 지원하는 방식을 취했다. 이런 과정논리가 통치(government)에 의한 상의하달식의 정책집행과 크게 다른 점이다. 주민의 상향적 자기주도적 의사결정은 사실상 풀뿌리 민주주의의 다이아몬드와 같은 가치를 가지는 것이다. 새마을운동은 바로 이와 같은 자기주도적이면서도 민주주의적인 의사결정이 가능했고, 이는 역설적이게도 온 나라가 권위주의로 뒤덮인 시대에 살면서도 민주주의의 학습은 농촌마을에서부

터 이루어지고 있었던 것이었다. 굳이 거버넌스의 이론과 결부시킨다면 Stoker(1998)가 제시한 5가지 명제 중 4번째 제시한 행위자의 자치 네트워크(autonomous self-governing network of actors)가 이미 새마을운동에선 1970년대에 행해지고 있었던 것이다.

셋째, 새마을운동 평가를 통해 지역사회 거버넌스가 작동하도록 유인하였다. 주지하다시피 새마을운동은 상향적 발전전략이면서도 정부 차원에서는 경쟁과 유인(competition and incentive) 전략을 통해 마을의 발전단계별로 지원책을 달리하였다. 여기에 마을발전단계별 등급 기준을 명확하게 제시하여 자신들의 마을이 어떤 수준에 해당하는지, 한 단계 위의 마을로 등급하기 위해서는 어떤 기준들을 충족시켜야 하는지 모두 알게 하고 마을단위의 자발적 노력을 통해 공동의 발전을 도모하도록 하였다. 이처럼 새마을운동 결과에 대한 평가와 그 환류과정을 통해 새마을운동이 갖는 선기능이 순환, 축적되도록 하므로 참여마을을 확대할 수 있었고 전국적으로 새마을운동이 확산될 수 있었다고 본다.

<표 8> 연도별 기초마을, 자조마을, 자립마을 변천과정

구분	전체마을수 (개소)	자립마을		자조마을		기초마을	
		마을수(개소)	구성비(%)	마을수(개소)	구성비(%)	마을수(개소)	구성비(%)
1972	34,665	2,307	7	3,943	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	-	-
		복지마을		자영마을		자립마을	
1980	35,530	25	0.1	583	1.6	34,922	98.3
1981	35,100	65	0.2	1,154	3.3	33,881	96.5
1982	35,327	256	0.7	4,342	12.3	30,729	87.0
1983	35,053	450	1.3	8,477	24.2	26,126	74.5
1984	35,100	717	2.1	12,230	34.8	22,153	63.1
1985	35,280	1,193	3.4	16,387	46.3	17,700	50.2
1986	35,217	1,540	4.4	19,132	54.3	14,545	41.3

출처: 송인성 외 4인, 1987: 392.

〈표 8〉에서 나타나듯이 전체마을수를 100%로 놓았을 때 자립마을이 새마을운동 초기에는 단지 7%에 그쳤으나 1979년에는 전체마을의 97%를 차지할 정도로 급속히 확산 성장하였음을 알 수 있다. 결국 새마을운동을 실천한 대부분의 마을들이 자립마을이 되게 되자 1980년부터는 마을유형을 달리 분류하여 자립마을에서 복지마을로 유도하게 되었다. 이처럼 새마을운동 결과에 대한 경쟁과 유인정책을 통해 대부분의 마을들이 자립마을로 승격하였고 이는 정부의 새마을운동 목표를 달성하는 정책적 효과가 있었음을 의미한다고 하겠다.

이상에서 지역사회 수준에서의 새마을운동과 관련한 정책네트워크를 크게 세 가지 차원, 즉 새마을운동의 목표가치, 실천 과정, 결과평가로 나누어 살펴 보았다. 이 세 단계마다 관련된 중앙정부-지방정부-새마을지도자-주민 모두 새마을운동의 목표가치를 공유하였고 이것이 성공적 운동으로 확산되는데 기여한 것으로 보인다. 또한 실천과정에서의 민주성과 자기 주도적 의사결정, 그리고 결과 평가를 통한 새마을운동의 선순환 구조의 제도화 등이 새마을운동을 더욱 견고하게 한 것으로 보인다.

## 2) 유관기관간 협조체제

새마을운동과 관련한 지역사회 거버넌스의 또 다른 한 축은 유관기관간의 협조체제가 어떠한지 하는 점이다. 공공부문의 계선조직을 통한 상의하달식 정책집행의 통치한계를 거버넌스로 극복한 것을 분석하기 위해서는 공공부문 외에도 민간조직과 이 조직들이 공통의 목표를 달성하기 위해 동원한 협력체제가 어떠한가를 보아야 한다.

이를 지역사회 수준에서 보기 위해서는 시·군과 읍·면의 새마을관련 조직과 마을단위의 실행조직을 살펴볼 필요가 있다. 시·군단위의 새마을관련 조직은 약간씩 차이가 있지만 대체로 부군수가 새마을운동 관련 업무를 총괄하고 부군수 직속으로 새마을계, 기획예산계, 감사계가 설치되었다.<sup>12)</sup> 그리고 1975년에는 새마을운동의 지속적 확산과 원활한 사업추진을 위해 당시 내무부, 시도 및 시군에 새마을운동 상황실이 설치되었다. 여기에 공무원들 사이에서는 중앙부처든 지방에서든 새마을운동 관련 부서가 승진을 위한 필수과정으로 인식되어 이 직책을 맡기를 선호하였고 나름대로 성과를 올리고자 노력하였다(소진광, 2007a).

마을의 민간조직인 주민조직으로는 주민총회, 반사회, 그리고 기능별 주민자생조직 등이 있었다. 새마을관련 주민자생조직으로는 새마을청소년회, 새마을부녀회, 새마을영농회, 새마을금고, 새마을문고, 산림계 또는 어촌계 등으로 구성되어 있었다.

12) 물론 이러한 직제는 년도에 따라 약간씩 변화가 있었지만 1972. 10. 17일 새마을운동을 국가시책의 최우선에 두겠다는 대통령의 특별선언이 있는 후 중앙정부에서는 각 부처의 차관급으로 이루어진 “새마을운동중앙협의회”가 구성되었고 이하 각 도, 시군 단위에 새마을운동 행정조직이 우선적으로 구성되었다.



그렇다면 이러한 마을단위의 새마을운동 조직과 시군단위 행정조직 간의 협력적 관계는 실질적으로 어떠했을까? 송인성(1987)의 연구 중에 시군단위 새마을운동에 관한 자체평가 내용 중 농촌과 지역사회에 관한 부분만을 추출하여 재작성한 것이 <표 9>와 같다.

<표 9> 시·군 단위 새마을사업 자체평가 결과(1986)

구분 사업부문	현재의 추진담당자	민·관의 역할		민·관의 협조가 잘(안)되는 이유	민·관 협조 개선방안
		민	관		
지역 농어촌 새마을 운동의 강화	시청새마을과 새마을운동 군 지 회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율적인 교육 참여 유도</li> <li>• 기술지원협조 및 판로의 알선</li> <li>• 대상사업심의 사업의 지속추진강화</li> <li>• 대상사업심의의 사업의 지속추진강화</li> <li>• 자체사업 자력추진</li> <li>• 기존시설물로 마을 환경 정비 추진</li> <li>• 환경개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영농교육</li> <li>• 예산 및 지원</li> <li>• 특색 사업 확대 실시·지도</li> <li>• 새마을기본사업으로 철근·시멘트 지원</li> <li>• 기술지도</li> <li>• 시설물점검·정비 지도반 편성운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역실정에 맞는 사업으로 주민 호응도 좋음</li> <li>• 주민숙원 사업 해결 추진</li> <li>• 자체적이고 실질적인 방안 모색</li> </ul>	
지역민간 주도 자율추진 역량 제고	새마을지회 군 지 회 새 마을 과 새마을지도자 협 의 회 군농촌지도소 도 지 부 새마을 지역 협 의 회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업추진성과분석</li> <li>• 계획에 의한 실시</li> <li>• 행사장 준비</li> <li>• 당면사항 협의</li> <li>• 조직운영강화협의</li> <li>• 당면업무 추진상 애로 및 건의사항 처리</li> <li>• 자율적 참여 분위기 조성지시 지시</li> <li>• 보고회개최준비</li> <li>• 자체평가 및 지도</li> <li>• 협의간 선의경쟁의식고취</li> <li>• 토산품업자선정 운송 및 판매지원</li> <li>• 지역특산물 수집 직거래</li> <li>• 출품품목조사보고</li> <li>• 상품전시판매</li> <li>• 전통향토 음식소개로 주체의식 고취</li> <li>• 새마을지도자 격려</li> <li>• 건강증진 복지향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지도와 격려</li> <li>• 협의회 운영교육</li> <li>• 행사추진 및 당면 상황 토의</li> <li>• 우수단체에 대한 협조 및 사업비 적극지원</li> <li>• 총평 및 개선사항 교육</li> <li>• 민간조직 추진역량 배양</li> <li>• 운송차량지원</li> <li>• 도시민들에게 농촌 및 새마을에 대한 인식제고</li> <li>• 유통구조개선 촉진</li> <li>• 행정지도 및 유대 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연례적 행사로 참여도 좋음</li> <li>• 협의회원의 자율적 참여 의식으로 자체 운영가능</li> <li>• 연간 기본계획의 지속적 실시</li> <li>• 지역간 비교평가와 지역 기관장과의 대화의 장 마련</li> <li>• 상호친목도모</li> <li>• 지역순회 회의 시 기관장이하 참여하며 격려 및 우수협의회 사업비지원</li> <li>• 출판할 토산품 부족</li> <li>• 도·농간 이해증진</li> <li>• 상호친목의 도모·자체격려위문 방문</li> <li>• 지도자들의 자발적 참여 및 병의원의 적극적 지원 협조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영위원회 축소(년1회)</li> <li>• 지속적인 업무 지도 필요</li> <li>• 토산품 개발의 적극추진 및 지원으로 다양한 토산품개발</li> <li>• 실질적인 향토품 발굴 육성</li> <li>• 의료시혜 사업을 법으로 규정 혜택부여</li> </ul>

출처: 송인성 외 4인. 1987: 400-406.

위 표에서 민·관의 협조가 잘되거나 안 되는 이유로 든 것 중 지역농어촌 새마을사업의 강화 부문에서 ‘지역실정에 맞는 사업’이나 ‘지역숙원사업의 해결추진’, ‘자체적이고 실질적인 방안의 모색’ 등은 사실상 지역사회의 새마을사업과 관련 민·관 협조가 잘 된 측면을 의미한다고 볼 수 있다. 지역민간주도의 자율추진 역량 제고 부문에서는 다양한 의견들이 개진되고 있는데 주목할 부분이 민관 협조가 잘 되는 사항으로 ‘협의회원의 자율적 참여의식으로 자체 운영이 가능’하다고 평가하고 있다는 점이다. 여기에 지도자들의 자발적 참여를 강조하고 있고 나아가 공공부문이 담당해야 할 ‘도·농간 이해증진’, ‘지역간 비교평가와 지역기관장과의 대화의 장 마련’ 등을 민간부문에서 다루고 있다는 점이다. 이러한 공공부문과 민간부문의 교류협력은 새마을운동의 초기 관주도 형태에서 점차 민간 자율 추진으로 전환하기 위해 필요했던 부분이고 이 점 정부나 새마을운동 참여주민 모두 공통적으로 느끼고 있던 점이었다.

한편 80년대로 오면서 초기새마을운동의 열정은 많이 퇴색해졌는데 이러한 시대적 흐름을 반영하듯 민관협력 부문에서도 70년대와 80년대는 다른 양상을 나타내고 있다. 특히 80년대로 와서 새마을운동은 몇 가지 디램마적 현상을 보여주고 있는데 그 중 하나가 관이 어느 정도까지 개입하여야 하는가 하는 문제였다. 이는 마치 거버넌스적 시각(governance perspective)이 갖는 패러독스처럼 새마을운동의 지속성을 위해서는 여전히 관의 개입이 필요하다는 주장과 오히려 전적인 민간 위주의 운동이 더 좋다는 주장이 서로 대립하는 양상을 보이고 있다.<sup>13)</sup> 송인성의 연구에서 보면 새마을운동을 보다 더 효과적으로 하기 위해서는 정부가 좀더 신경을 써야 한다는 응답이 74.6%나 되었고 주민 자체의 자발적 운동으로 해야 한다는 응답은 15.4%로 낮은 수준이었다. 그러나 새마을사업의 사전계획은 “마을 전체에서 세우고 군면이 지도하는 형태”가 43.7%, “새마을지도자가 세우고 주민이 동의하는 형태”가 36.7%, “군면에서 세우고 지시하는 형태”는 17.9%로 나타나 주민의 자율적 결정을 강하게 선호하는 모습을 보여주고 있다. 이와 같은 응답은 민·관협조의 문제라기 보다는 사업추진의 주체와 지원의 관계라고 보아야 할 것이다. 다시말해 새마을사업의 선정과 추진은 민간 위주로 하되 자금지원, 기술지원, 교육 및 행정지원 등은 보다 세심하고 강력하게 관에서 담당해야 함을 의미한다 하겠다.

13) 거버넌스 시각의 패러독스(the paradox of governance perspective)란 통치(government)를 잘 조정하고 적절하게 거버넌스로 발전시킨다 해도 여전히 거버넌스가 실패할 수 있다 것을 의미한다(Stoker, 1998: 24). 스토키는 그의 논문에서 거버넌스의 개념을 이론화 하면서 통치와 거버넌스가 대립적 관계라기보다 디램마 상황을 풀어가는 일종의 보완관계로 보았다.

## IV. 결 론

이 연구의 목적은 70-80년대 새마을운동을 지역사회 내부적 요인으로 사회적 자본 개념을, 외부적 요인으로 거버넌스 개념으로 새롭게 조명해 보고 이러한 분석을 통해 향후 새마을운동의 정책방향을 모색해 보고자 하는 것이다. 새마을운동이 행해졌던 지역사회 수준에서의 사회적 자본을 참여, 신뢰, 연계성의 세 가지 차원에서 조명해 보았다. 마을단위의 참여, 신뢰, 그리고 연계성은 전통적인 농촌마을의 면대면 사회구조에서 매우 긍정적 잠재력이 축적되어 있었고 이는 전통적인 협업형태인 두레, 품앗이 등과 같은 사회적 자본이 내재되어 있었기 때문인 것으로 보았다.

새마을운동과 관련한 지역사회 거버넌스는 민·관협력에 의한 비교적 긴밀한 협조가 이루어졌던 것으로 나타났다. 여기에는 새마을운동에 대한 목표가치의 공유, 실천과정에서의 자율적 의사결정과정을 통한 민주주의 의식의 함양, 새마을운동 결과평가에 있어서 경쟁과 유인정책의 환류 등이 새마을지도자, 읍면단위 담당공무원과의 거버넌스가 잘 이루어졌던 것으로 보인다. 여기엔 중앙정부의 강력한 정책추진의지가 지방정부의 말단 조직까지 전달되었고 지역사회주민들도 마을 전체의 번영에 호응하면서 자연스럽게 민주적 거버넌스가 이루어졌던 것으로 보인다.

새마을운동의 실천과정에서 통치적 개념의 흐름과 거버넌스적 개념의 흐름을 정확히 구분하기란 사실상 매우 어려운 난제이다. 1970-80년대가 권위주의 통치 시대로 특징지워진다고 하는 사실은 공통적인 인식이다. 그리고 이러한 권위주의적 통치가 농촌의 새마을운동 추진과정에서 어느 정도 작용하였을 것이다. 그럼에도 불구하고 농촌의 새마을운동 참여자들은 이 운동을 '위에서 또는 나라에서 시켜서 했다'기 보다는 '몸에 전율이 흐르도록' 어떤 강력한 사명감으로 참여한 사람들이 많았다. 이러한 새마을운동에의 자발적 참여가 역설적이게도 권위주의 시대에 민주적 시민의식을 함양시키는 촉매제가 되었고 이러한 자율적 의사결정과정을 통해 지역사회의 여러 이슈들에 대해 거버넌스적 해법을 찾는 계기가 되었다.

새마을운동에 참여하였던 지도자들은 대부분 이 운동이 앞으로도 세대를 뛰어넘어 지속되어야 한다는 견해를 갖고 있다. 이런 면에서 새마을운동이 시대적 압박에 의해 이루어진 면이 있다고 해도 새마을운동 속에 내재하는 기본적 철학, 즉 근면, 자조, 협동의 가치는 순수하게 농촌주민들에게 받아들여졌고 지금도 이러한 가치는 국민들에게 유전되고 학습되어지는 가치라고 볼 수 있다. 새마을정신이 시대를 초월한 귀중한 가치를 가지는 것이라면 공간을 넘어서도 통할 수 있는 가치일 것이다. 다시말해 새마을운동이 70-80년대의 한국에서 농촌 잘살기 운동으로만 국한하는 것이 아니라 전세계의 개발도상국, 후진국의 개발모형으로까지

지 확장될 수 있다는 것이다. 실제로 2000년대 들어 해외새마을운동이 괄목할만하게 확산되고 있고 각 나라의 실정에 적합하게 운영되고 있기도 하다. 이런 점에서 향후 새마을운동은 보다 유연하게 추진하되 그 기본적 가치는 존속되도록 민·관의 협조가 더욱 필요하게 될 것이다.

이 연구는 새마을운동에 있어서 사회적 자본을 정태적 요소로, 거버넌스를 동태적 요소로 보고 이 두 개념을 통해 새마을운동의 성공요인을 찾아 구명하고자 하였다. 그러나 다음과 같은 연구의 한계를 갖고 있어서 후속적 연구가 필요하다고 본다.

첫째, 70-80년대의 자료구득에 있어서 1차적 자료를 얻기가 쉽지 않아 대부분 문헌조사에 의한 2차 자료에 의존하고 있다. 이런 점에서 필자의 주장을 뒷받침하는 논거로서의 취약성이 드러나고 있다.

둘째, 지역사회 거버넌스에 관한 이론적 탐색과 새마을운동에의 적용에 있어서도 보다 정교한 틀이 요구되는데, 이 부분은 소진광(2007a)의 선행연구가 갖는 논리적 틀을 바탕으로 Stoker의 다섯 가지 명제나 Bowles와 Gintis의 연구논리를 적용하여 후속연구를 해 볼 필요가 있겠다.

## 【참고문헌】

- 김대욱·이승중. (2011). 자원봉사 참여자 활동만족도의 영향요인에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 23(1): 173-195.
- 김보현. (2011). 박정희시대 지배체제의 통치 전략과 기술. 『사회와 역사』, 90. 한국사회사학회.
- 김용웅·차미숙·강현수. (2003). 『지역발전론』. 한울아카데미.
- 김일태. (1999). 21세기 시민사회를 위한 사회적 자본의 필요성과 역할. 『사회적 자본과 시민사회의 발전』, 제13회 대도시행정세미나 발표논문. 서울시립대학교.
- 김혜란. (2001). 사회자본과 여성정책. 『지방자치, 지방거버넌스, 지역발전』, 2001년도 하계학술대회발표논문. 한국행정학회.
- 노화준. (2010). 정책설계의 사회의 재구성과 발전적 평가의 활용. 『한국정책학회보』, 19(4). 한국정책학회.
- 노화준·노유진. (2010). 새마을운동의 추진논리와 발전전략의 재음미. 『정책분석평가학회보』, 20(4). 한국정책분석평가학회.
- 박희봉. (2001). 사회자본과 지방정부 경쟁력. 『지방정부 경쟁력 제고와 지역발전』 세미나 발표논문. 한국행정학회.
- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력. 한국행정학회 추계학술발표대회 발표논문.
- 서순탁. (2002). 사회적 자본 증진을 위한 도시계획의 역할과 과제 『국토연구』, 33(2). 국토연구원.
- 소진광. (1999a). 지방자치시대 지역발전척도로서의 사회적 자본. 『자치공론』, 5(12).
- 소진광. (1999b). 사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리 『지역사회개발연구』, 24(1). 한국지역사회개발학회.
- 소진광. (2000). 지방자치와 사회적 자본. 『한국지방자치학회보』, 12(4). 한국지방자치학회.
- 소진광. (2007a). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 『한국지방자치학회보』, 19(3). 한국지방자치학회.
- 소진광. (2007b). 아시아 개발도상국에서의 새마을운동 성과평가: 라오스와 캄보디아를 중심으로. 『한국지역개발학회지』, 19(4). 한국지역개발학회.
- 소진광. (2011). 베트남 지역의 사회적 자본 연구. 『한국지역개발학회지』, 23(2). 한국지역개발학회지.
- 소진광·김선희. (2011). 『공적개발원조(ODA) 사업으로서의 새마을운동 활용방안』. 국토연구원.
- 소진광·송태수·임경수·윤두섭·안혁근. (2006). 『지역특성에 따른 사회적 자본 측정지표에 관한 연구』. 푸른솔.
- 송인성 외 4인. (1987). 시군읍면단위 새마을사업의 효율화를 위한 민관협조방안에 관한 실증적

- 연구 『새마을운동학술논문집』 12(1): 400-406.
- 오철호. (2001). 정보통신기술, 사회자본 그리고 전자민주주의. 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문.
- 우철식 외. (2007). 『한국경제·사회와 사회적 자본』. 한국개발연구원.
- 유재원. (2000). 사회자본과 자발적 결사체. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 윤충로. (2011). 구술을 통해 본 1970년대 새마을운동. 『사회와 역사』 90. 한국사회사학회.
- 이미선. (2006). 『자원봉사활동 활성화 방안 연구 - 새마을 지도자 인식을 중심으로』. 경원대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이정주. (2011). 새마을운동에 대한 국민의 인식에 관한 연구. 『한국자치행정학보』. 25(1). 한국 지방자치학회.
- 임경수·소진광. (2005). 지역사회 빈곤퇴치와 사회적 자본. 『한국지역개발학회지』 17(1). 한국 지역개발학회.
- 임경수. (2005). 사회적 자본을 통한 시흥시 도시발전전략. 『시흥시 정책자문단 연구보고서』. 시흥시.
- 임경수. (2006). 초기 새마을 운동의 성과와 근대사적 의의. 『새마을교육소식』. 48. 새마을운동 중앙연수원.
- 임경수. (2008). 미국의 사회적 자본 정책 동향. (미발간원고).
- 임경수. (2011). How to cultivate and Develop Global Saemaul Undong Model Village. 『한국지역개발학회지』 23(4). 한국지역개발학회.
- 임형백. (2011). 새마을운동의 아프리카 공적개발원조(ODA) 적용 방향. 『한국지역개발학회지』. 23(2).
- 정갑진. (2010). 새마을교육을 바탕으로 한 국제개발협력 방안. 『새마을운동과 지역사회개발』. 6. 경운대학교.
- 정영환 외 3인. (1987). 직장새마을운동에 있어서 리더십의 실증적 연구. 『새마을운동학술논문집』. 12(3). 새마을운동중앙본부·전국대학새마을연구소연합회.
- 조병찬 외 4인. (1987). 새마을수훈자의 선도적 기능에 관한 연구. 『새마을운동학술논문집』. 12(2). 새마을운동중앙본부·전국대학새마을연구소연합회.
- 한도현. (2010). 1970년대 새마을운동에서 마을 지도자들의 경험세계. 『사회와 역사』. 88. 한국 사회사학회.
- 현중훈 외 3인. (1987). 한국 근대화를 위한 새마을운동체계 강화에 관한 실증적 연구. 『새마을운동 학술논문집』. 12(3). 새마을운동중앙본부·전국대학새마을연구소연합회.
- 홍영란 외. (2007). 『사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구』. 한국교육개발원
- 황병주. (2011). 새마을운동을 통한 농업 생산과정의 변화와 농민포섭. 『사회와 역사』. 90. 한국 사회사학회.

- Bowles, Samuel and Herbert Gintis. (2002). Social Capital and Community Governance. *Economic Journal* 112. 483: 419-436.
- Bullen, Paul & Onyx, Jenny. (1998). *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*. Center for Australian Community Organisations and Management (CACOM). University of Technology Sydney.
- Clarence, E. and Painter, C. (1998). Public services under New Labour: collaborative discourses and local networking. *Public Policy and Administration*. 13(3): 8-22.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass: Havard University Press.
- Dong, Xioa-yuan and Gregory Dow. (1993). Monitoring Costs in Chinese Agricultural Teams. *Journal of Political Economy* 101(3): 539 - 553.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York. Free Press.
- Grootaert, C. D. Narayan. V. N. Jones. M. Woolcock. (2003). *Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital*. The World Bank.
- Hix, S. (1998). The Study of European Union II: The New Governance Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy*. 5(1).
- Homans, George. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace.
- Hossain, M. (1988). Credit for Alleviation of Rural Poverty: the Grameen Bank in Bangladesh. *International Food Policy Research Institute Report* 65.
- Kramer, R. M. (2000). 'A Third Sector in the Third Millennium?' *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 11(1): 1-24.
- Leach, Robert and Janie Percy-Smith. (2001). *Local Governance in Britain*. Palgrave Macmillan.
- March, James G. and John P. Olsen. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78 (September): 734 - 49.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.

- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44: 652-667.
- Sampson, Robert J. Stephen W. Raudenbush. and Felton Earls. (1997). Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science* 277: 918 - 924.
- Seong-Kyu Ha. (2001). Developing a community-based approach to urban Redevelopment. *GeoJournal*. 53: 39 - 45.
- Stoker, Gerry. (1998). Governance as theory: five propositions. UNESCO (Published by Blackwell Publishers).
- Tilly, Charles. Charivaris, Repertoires and Urban Politics. in John M. Merriman (ed.) (1981). *French Cities in the Nineteenth Century*. New York: Holmes and Meier: 73 - 91.
- Totikidis, V. Armstrong, A. & Francis, R. (2005). The Concept of Community Governance: A Preliminary Review. Refereed paper presented at the GovNet Annual Conference: *Contemporary Issues in Governance*. Monash University. Melbourne. 28-30th November.
- Whyte, William F. (1955). *Money and Motivation*. New York: Harper & Row.