

새마을운동의 이론적 담론과 패러다임의 연구

Theoretical Discussion of Saemaul Undong and It's Paradigm Study

이 미 숙*

Lee, Mi-Sook

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 새마을운동의 이론적 담론
- III. 지역사회개발로서의 새마을운동
- IV. 결론 및 제언: 새마을운동에 관한 향후 연구의 함의

본 연구는 한국 농촌지역사회개발의 주도적인 역할을 한 새마을운동의 이론을 탐색하고, 그 동안 추진되어온 시대적 변천과 흐름을 분석하여 새마을운동이 나아가야 할 바람직한 방향을 모색해 보는 것을 연구의 목적으로 한다.

본 연구는 새마을운동의 이론적 담론을 위해 상향식개발이론, 지역혁신이론, 사회자본이론, 내생적발전이론, 협력적 거버넌스 등 5개의 이론을 분석하였다. 새마을운동의 이론적 설명을 위해 각각의 이론적 특징을 먼저 분석하여 새마을운동에의 적용가능성을 논의하였다.

새마을운동의 추진과정과 작동원리를 분석한 결과 새마을정책추진 주체와 방향, 새마을사업의 정책대안 탐색과정, 새마을운동과 사회문화적 환경분석, 새마을정책추진의 동력, 새마을운동 이해당사자간 의사결정과정을 중심으로 5개 이론의 적용가능성을 발견할 수 있었다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 1970년대 새마을운동은 매우 포괄적인 이론이 함의된 대한민국의 매우 독창적인 지역사회발전 실천전략이라 할 수 있을 것이다. 결론적으로 본 연구는 새마을운동의 보다 정교한 이론적 탐색과정을 통해 향후 학문적으로 「한국발전이론(Korea Development Theory)」의 체계화 연구와 실천전략으로서 새마을운동의 추진논리, 개발도상국 현지화모델에 대한 지속적인 연구가 요구된다.

□ 주제어: 새마을운동, 이론적 담론, 상향식개발, 내생적개발, 사회자본이론

* 영남대학교 박정희리더십연구원 연구교수

논문 접수일: 2013. 2. 18, 심사기간(1,2차): 2013. 2. 19 ~ 2013. 3. 27, 게재확정일: 2013. 3. 27

The Purpose of this study is to investigate theoretical backgrounds of Saemaul Undong as a strategy of Korean community development and to suggest a proper direction for the future after analysing periodical trends and its characteristics of Saemaul programs.

This study analysed attributes of five theories of community development, bottom-up development, regional innovation theory, social capital, endogenous development, collaborative governance, and then discussed applicability reviews to Saemaul Undong(SMU).

This study discovered applicability of the 5 theories in terms of SMU implementation entity, SMU policy alternative exploring process, sociocultural analysis, sources of implementation motivation and decision making process between stakeholders by analysing the success factors and implementation process of Saemaul Undong.

The results of the study suggest that Saemaul Undong is very comprehensive and unique Korean community development strategy. In conclusion, it needs to be more elaborative theoretical research to build a creative 「Korean Development Theory」 which links to scientific and to localization of Saemaul Undong.

□ Keywords: Saemaul Undong, Theoretical Discussion, Endogenous Development, Social Capital, Bottom-Up Development

I. 서론

1970년 정부의 시책으로 시작된 새마을운동이 이제 42년을 지나고 있다. 새마을운동이 지역과 국가발전의 원동력이 되기 위해서는 시대의 환경변화와 국민들의 요구에 적절히 대응하지 않으면 안 될 것이다. 환경변화와 수요자들의 요구에 부응하는 새마을운동의 방향을 설정하고 대안을 개발하기 위해서는 그 동안의 새마을운동을 회상해보고 시대별로 분석하여 이론적 기반을 마련하고, 새로운 미래사회에 타당한 정책방향을 제시하는 것이 새로운 새마을운동의 도약을 위해서 매우 중요하다고 생각한다. 또한 다양한 영역과 분야에서 지속적으로 논의되고 있는 새마을운동을 이론과 현실참여, 긍정적, 부정적 측면을 포함하여 학문적 차원에서 체계적으로 정리하여 사회발전에 이바지할 수 있는 학문적 접근이 필요한 시점이라 할 수 있다.

1970년 4월 22일 「새마을가꾸기사업」으로 시작된 새마을운동은 지난 40년 동안 시대와 정권에 관계없이 계속 지속되고 있다. 물론 시대와 정권이 바뀌면서 새마을운동의 내용과 추진방식 및 추진체계에는 변화가 있었지만 지역과 국가발전을 위한 사회변혁운동으로 오늘날 까지 그 기능을 유지해오고 있다는 것은 부인할 수 없을 것이다. 1970년대 새마을운동은 전성기를 거치면서 1980년대 들어와 시련기를 맞이하였다. 1990년대 새마을운동은 민간자율운동의 형식을 띠면서 추진체계에 많은 변화를 가져왔으나 여전히 침체기를 벗어나지는 못하였다. 2000년대 새마을운동은 국제사회에서 대한민국의 위상이 높아지면서 저개발국가를 중심으로 새마을운동의 국제적 수요가 증대되고 나눔, 봉사의 자원봉사문화 확산과 함께 새마을운동의 새로운 전환기를 맞이하고 있다.

소진광(2007)은 “신뢰, 연결망, 공동체, 리더십 등을 따지는 사회자본 이론이 정립되기 전인 1970년대에 근면·자조·협동 등 무형의 자원을 정책 수단으로 효과적으로 사용했고 새마을운동을 성공으로 이끌었다”고 말했다. 김영미(2009)의 저서 『그들의 새마을운동』에서 “새마을운동의 성공사례 뒤에는 지역사회의 자발적인 노력과 에너지가 있었다”고 말한다. 김영미는 지역농민들은 단순히 국가가 지시한 사항을 수행한 것을 넘어 지역생활을 개선하기 위한 자발적인 판단을 했고 이들의 판단은 때로는 국가의 지시와 일치하지 않기도 했다. 새마을운동은 관이 주도한 시민운동이라는 한계 속에서도 새마을운동의 회원들을 움직이는 동력은 권력의 지시라기보다는 애향심과 공동체의식을 바탕으로 아래서부터 나온 것이기에 40년 넘는 세월 동안 지속할 수 있었을 것이다.

우리나라 역사상 신라의 두레, 조선시대의 향약 그리고 농촌사회에 깊숙이 파고들어 서로 상부상조하는 정신인 계 등은 새마을운동이 잘 자랄 수 있는 토양이 되었다. 또한 농경·농촌사회의 전통과 사회구조를 가지고 있었던 1960년, 1970년대 농촌마을은 식민, 해방, 전쟁의 과정에서도 농민들의 일상의 문제를 함께 해결하는 자율적이고 자치적인 질서를 유지할 수 있었던 전통적인 생활공간이었으며, 또한 마을 정치가 구현되는 구심력이 있는 공간이었다. 농촌 근대화운동의 일환으로서 새마을운동 실천의 기본 단위를 농촌마을(리·동)로 설정함으로써 마을공동체의 자치력을 활용할 수 있었으며, 마을공동체를 통해 마을 주민들의 집단적 참여를 이끌어낸 것이다. 또한 이웃 마을과의 경쟁심은 새마을운동의 파급에 중요한 역할을 하였다(김영미, 2009). 이처럼 새마을운동은 대한민국의 고유한 문화와 생활환경에 잘 적응될 수 있었던 우리나라의 매우 독창적이며 고유한 지역개발모델이라 할 수 있다.

세상과 시대의 급변은 새마을운동추진 환경도 크게 바꾸어 놓았다. 수직의 문화가 수평의 문화로, 량과 성장 중심에서 삶의 질과 분배, 복지가 더욱 중요시되었으며, 획일, 독점체제에서 다양성과 무한경쟁의 시대로 바뀌었다. 새마을운동의 과제나 추진방법에서도 많은 변화가 요구되는 까닭이다.

이에 본 연구는 한국 농촌지역사회개발의 주도적인 역할을 한 새마을운동의 이론을 탐색하고, 그 동안 추진되어온 시대적 변천과 흐름을 분석하여 새마을운동이 나아가야 할 바람직한 방향을 모색해 보는 것을 연구의 목적으로 한다. 또한 새마을운동을 설명할 수 있는 이론의 고찰을 통하여 향후 새마을운동의 학문화를 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

II. 새마을운동의 이론적 담론

새마을운동에 대한 관심이 높아지면서 새마을운동에 관련된 연구들이 많이 이루어지고 있다. 내용면에서는 새마을운동의 추진과정과 성과에 대한 논의가 주를 이루고 있으며, 시대면에 있어서는 1970년대 후반에서 1980년대 초반까지 연구가 활발히 진행되었으며, 새마을운동 세계화에 대한 관심이 높아지면서 현재 양적으로 증가(정갑진, 2010; 임경수, 2011; 임형백, 2011a, 2011b, 2012, 행안부, 2011)하고 있다. 선행연구들의 시점을 통해서도 알 수 있지만 시대와 정권에 따라 새마을운동의 지속적인 연구가 이루어지고 학문적으로 다루어지기 어려웠던 것이 사실이다. 그러다 보니 이론적인 검증보다는 추진과정상 실적과 성과에 대한 논문이 많다고 할 수 있다. 또 이론적으로 다루어진 연구들도 거버넌스이론이나 사회자본이론을 통해 새마을운동을 주로 설명하고 있다(임경수·소진광, 2005; 소진광, 2007, 2009; 엄석진, 2011; 임경수, 2012). 노화준·노유진(2010)은 새마을운동의 추진논리와 발전전략을 경험적으로 분석하여 새마을운동을 사회변혁의 이니셔티브(initiative)로 정의하고 있다. 새마을운동에 대한 학문적이고도 이론적인 재인식을 통해 한국적 혹은 토착적 사회과학에 대한 가능성을 나름대로 탐구하려는 지적 노력도 더 이상 미룰 수 없다. 이는 외국의 학문과 이론을 우리의 현실에 적용하고 검증하는 것이 아니라, 우리 고유의 역사적 경험으로부터 보편적이고도 범세계적인 학문과 이론을 구축하고자 하는 태도를 뜻한다. 이렇게 할 때만이 글로벌 코리아 브랜드로서 새마을운동이 갖고 있는 가치가 더욱 더 증가할 것이다.

1. 상향식개발이론

상향식 발전전략은 내생적 혹은 참여적 혹은 공동체 전략으로 표현되기도 한다(박경, 2003). 상향식 농촌개발을 위해서는 마을 주민의 창의성과 연대를 동력화할 수 있는 참여와 협력의 필요성을 강조하고 있다. Friedmann(1987)은 상향식 개발의 주체가 지역공동체임

을 강조하면서 지역민들의 민주적이고 자발적인 참여를 지역개발의 전제조건으로 제시하였다. 이러한 상향식 개발방식은 주민의 참여와 높은 자치의식 그리고 민주시민의식의 중요성이 강조된다는 특성을 보여주고 있다. 상향식모델은 참여-협동-자치의 실현을 통해 신뢰와 공동체 의식 같은 사회자본의 축적을 지역발전 정책이 지향해야 할 가장 중요한 가치로 간주하는 지역개발접근 모형이다(김영정, 2008).

새마을운동은 최고의사결정자의 강력한 추진의지와 체계적인 행정조직을 바탕으로 확고한 정책목표를 설정하고 일관성 있게 사업을 추진하였다는 점에서 계획적, 관주도적 개발형식으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 정책이 성공적으로 추진될 수 있기에는 정책 이해당사자들의 합의와 순응, 밑으로부터의 참여가 없이는 불가능하다. 1970년대 초기의 새마을운동도 처음부터 주민참여가 활성화되어 상향식 방법으로 추진되지는 않았을 것이다. 주민들의 관심과 참여의 적극성에 차이가 있었으며, 농가들의 개인주의 성향, 새마을사업 성과에 대한 회의, 새마을운동의 자율과 경쟁의 추진원리에 부정적 반응, 집단적 체험의 부정적 효과등의 이유로 초기 새마을운동은 비조직화된 동태를 보였다는 것이다(이만갑, 1984; 유병용·최봉대·오유석, 2001; 박진도·현도현, 1999; 노화준·노유진, 2010). 초기 새마을운동의 추진과정에서 나타난 주민 및 조직의 불응은 새마을 지도자의 역할, 교육과 계몽 활동, 홍보, 추진과정에서 나타난 성과의 가시화와 공유, 사업추진의 일관성으로 점차 조직화되고 자발적 참여를 이끌어 냈으로써 새마을운동이 정부주도하에서 촉발되었음에도 불구하고 상향적 지역사회발전 모형으로 변화할 수 있었다¹⁾.

새마을운동이 상향적 지역사회발전모형이었던 점은 새마을운동의 추진과정에서 의사결정 방식을 통해서 확인할 수 있다. 모든 혁신추진방식이 그러하듯이 새마을운동도 초기 변화의 역군을 지도자로 내세워 동조자를 만들어야 했다. 새마을지도자는 마을 주민들에 의해 직접 선출되어 주민을 대표하게 되었다. 따라서 새마을운동 사업우선순위, 주민부담, 수혜자 결정 등 모든 의사결정이 상향적 과정을 띄게 되었다. 이와 같이 당시 강력한 중앙정부 집권적 한국의 권력구조하에서 새마을운동 관련 의사결정 만큼은 철저하게 풀뿌리 민주주의 방식을 추구하고 있었다(소진광, 2007:100).

즉 계획단계에서부터 주민참여를 촉진하기 위한 상향식 접근방법은 새마을운동의 성공전략중의 하나로 알려져 있다. 1970년대 새마을운동도 초기에는 동일한 정부의 지원을 기초로

1) 이러한 주장은 많은 이론의 여지를 가지고 있음에도 불구하고 지역사회개발을 전공하는 본 연구자의 관점에서는 정부의 주도적 역할에도 불구하고 결과적으로 볼 때 우리나라 농촌발전에 새마을운동이 기여한 저변에는 농촌지역 특히, 리 단위 지역사회의 자발적인 참여와 문제해결 노력이 주효했다고 볼 수 있다. 물론 정치학적 논리에 따라서는 본 연구자의 주장에 동의할 수 없는 부분도 있겠으나 본 논문의 연구영역이 지역사회개발학적 관점에서 연구되었다는 점을 밝혀두고자 한다.

자발적 주민참여를 통한 마을의 경쟁을 유도하였고, 이를 통한 공동체의식인 협동정신이 강한 지역사회에는 다른 마을에 비해 큰 성과와 더 많은 정부지원을 받을 수 있는 결과를 가져올 수 있었다²⁾. 지금도 지역사회 내생적 발전을 유도하고 있는 농촌마을개발사업, 참여정부 신활력사업, 마을만들기 사업 등에서는 상향식 공모사업을 통해 주민참여를 유도하고, 마을 주민이 주체가 되어 사업을 발굴하고 추진하고 있다(이미숙, 2012: 312).

한국의 농촌새마을운동은 정부가 주도하는 하향식 추진체제 속에서도 주민 참여에 의한 상향식 개발을 지향하는 농촌지역개발의 새로운 패러다임을 제시하고 있다. 따라서 농촌새마을운동은 상향식 개발과 하향식 개발의 장점을 모두 취하는 전략을 채택하고 있다. 지역사회의 발전전략으로서의 성공적인 새마을운동 정책이 될 수 있었던 것은 정부의 체계적인 지원(systematic mechanism)의 작동과 지역사회(동·리)와 그 구성원의 역할을 잘 연결시킴으로서 지역사회개발의 시너지 효과를 높일 수 있었기 때문이었다.

2. 지역혁신체제이론³⁾

지역혁신(regional innovation)에서 강조하는 혁신이란 인간의 창의적 활동을 포괄적으로 지칭하는 의미로서 종래의 물적 생산요소에서 지식과 학습이 경쟁력의 원천이 됨을 의미하며 이러한 현상들이 일어나는 공간적 영역을 지역으로 한정하면서 지역혁신체제이론이 등장하였으며, 공간적 영역으로 한정할 때 이러한 혁신이 일어나는 조직(체계, 제도)의 환경을 연구의 주요 대상으로 삼고 있다.

또한 지역의 혁신능력을 증가시키기 위해서는, 적절한 환경적 조건들 특히 제도적 조건들을 창출하고(기업, 연구기관, 대학, 혁신지원기관, 금융기관, 중앙관련부처, 지방자치단체), 이들이 지역의 내재화된 제도적 환경을 통해서 상호작용적인 학습에 참여해야 한다는 것이다. Lundvall(1992)은 구성요소와 요소들간의 네트워크 관계 즉 조직의 혁신을 강조하면서 국가(지역)혁신체제라는 개념은 혁신에 관계된 주체들 간의 상호작용 및 연계에 대한 이해가 혁신의 성공적인 열쇠라는 가정에 기초를 두고 있다(기영석, 2003, 재인용).

지역혁신체제 접근방법의 목적은 지역의 내생적인(endogenous) 잠재력을 촉진하고, 유

2) 새마을운동은 전국 33,267개 마을에 시멘트 335포대씩 똑같이 지원하여 주거환경 정비 등 마을의 숙원사업을 주민 스스로 해결하도록 하였고, 그 후 성과가 좋은 16,000개 마을에 다시 지원을 함으로써 우수마을에 우선 지원을 하는 등으로 활발하게 추진되었다(새마을운동중앙회 홈페이지, 2012. 12. 10).

3) 새마을운동을 지역혁신체제론적 관점에서 조명하는 것은 1970년대 농촌새마을사업이 어떻게 빈곤에서 벗어나는데 기능하였는지 즉, 지역사회 내부에서 작동한 다양한 의사결정과정이나 정책대안의 탐색과정을 설명하는 유용한 모델이 될 수 있다는 점에서 시작되었다.

용한 지식을 통합하여 개별 주체의 성과 결과의 합보다 전체가 더 커지게 만드는 틀을 구축하는데 있다(이장재, 2003).

새마을운동에 있어서 지역혁신체제의 제도적 요건은 새마을운동의 추진기구에서 찾아볼 수 있다. 새마을운동의 추진기구는 종합적인 협조체제로 구성되었다는 특징이 있다. 먼저 중앙의 전담부처를 신설하고 각부서의 관료들이 포함된 중앙 협의회-시·도 협의회-시·군 협의회-읍·면 추진위원회-이·동 개발위원회라는 계통조직을 결성하여 중앙은 물론 일선 마을에 이르기까지 계층별로 담당공무원들을 배정하여 효과적인 집행을 꾀하였다.

새마을운동을 발전시켜가는 과정에서 문제점들과 개선점들을 논의하고 우선순위를 최종적으로 확정하는 과정에서 중요한 역할을 한 것은 대통령과 각부장관, 중앙정부와 지방정부의 새마을관련 부서장, 일선의 새마을지도자들이 모두 참석하는 경제동향 보고회의와 새마을 국무회의였다. 여기에서 새마을사업의 성공사례들을 발표하고, 새마을지도자들이 새마을운동에서 당면하고 있는 애로사항들을 건의하면 대통령이 직접 관계자들에게 이것을 해결하도록 방향을 설정하여 지시하였다. 경제동향보고회의에서는 또한 새마을지도자를 위시하여 새마을운동에 큰 기여를 한 유공자들에게 자립장, 자조장, 협동장, 근면장, 노력장 등 새마을훈장을 수여함으로써 새마을운동에 열성을 다하도록 동기를 부여하고 사기를 북돋아 주었다(내부무, 1980b; 노화준·노유진, 2010 재인용).

특히, 지역혁신체제는 지역의 자생적인 욕구와 수요를 반영하는 토대를 두고 있으므로 지역의 문제를 주민 스스로 논의하고 결정하는 자립적, 주체적, 참여적 의사결정 체제의 확립이 기본적으로 요구되는 것이다. 이는 주민들이 자신들의 생활공동체 문제를 스스로 결정하는 자치능력의 배양이 전제되어야 한다는 것을 의미한다(정재동·이병량, 2005).

이러한 측면에서 새마을지도자와 주민을 중심으로 마을회의 등 공론의 장을 통해서 생활공동체의 문제를 스스로 해결한 농촌지역 새마을운동은 우리 지역사회의 혁신체제를 잘 보여 주는 지역사회 공동체 운동이라 할 수 있을 것이다. 주체들간의 활동과 상호작용의 내용은 무엇이며 그러한 상호작용이 이루어진 농촌사회의 조직내부는 어떠한지를 살펴봄으로써 농촌 새마을운동과 지역혁신체제 이론 간의 유용한 시사점을 발견할 수 있을 것이다.

3. 사회자본이론

원래 사회자본(Social Capital)이란 개념은 사회학에서 사회현상을 분석하는 도구의 하나로 사용되어 왔으며, 1980년대 Bourdieu(1986)와 Coleman(1988) 이후 많은 학자들이 정치학, 행정학, 경제학, 사회학에 사회자본의 이론과 적용을 시도하고 있다(Putman, 1993, 2000; Fukuyama, 1995; Rohe, 2004, 소진광, 2004). 지역사회개발에 있어서

사회자본의 연구는 지역사회개발 정책 그 자체보다는 그러한 정책이나 프로그램이 작동할 수 있는 문화적, 환경적 요인을 연구의 중심에 두는 것이라 할 수 있다. 다시 말해 새마을운동이 효과적으로 작동할 수 있었던 지역(지리적 공간)의 사회 환경적 측면을 설명하는 것이다.

Putnam(2000)은 사회자본을 사회구성원들 사이에 공유된 목표를 달성하기 위하여 보다 효과적으로 함께 행동하도록 하는 사회생활의 특징(순기능적 자원)으로 이는 능률성을 제고하여 생산적 잠재력을 증진시킬 수 있는 신뢰, 규범 및 네트워크의 구성요소로 이루어져 있다고 정의하고 있다(이양수, 2006, 재인용). 특히 신뢰를 강조한 Fukuyama(1995)는 사회자본으로서의 신뢰는 단순한 윤리적 가치로서의 신뢰가 아니라 사회구성원간의 관계를 강화시키고 경제발전의 필수조건이며, 한 국가의 복지와 경쟁력은 그 사회의 신뢰수준에 의해서 결정된다고 그의 저서 『신뢰(Trust)』에서 주장하고 있다. 규범은 호혜성을 바탕으로 개인 간 또는 집단 간 공유된 표현, 해석, 의미체계 등을 뜻하는 것으로 규범의 준수는 집합적 행위를 해결하는 실마리를 제공해주고, 공동체의 유대감을 강화시키는 역할을 한다. 자발적이며 수평적 관계를 바탕으로 하는 네트워크는 지역주민간의 의사소통과 파트너십 형성에 영향을 미치며 사회구성원간의 의사소통과 협력을 용이하게 하여 결과적으로 주민참여를 이끌어내는 역할을 한다(이양수, 2006).

새마을운동이 이루어낸 성과로 내세우는 것은 농촌의 소득증가이다. 그러나 소득증가라는 경제적 성과에 못지않게 중요한 성과는 정신적 성과이다. 이 운동을 10여 년간 지속한 결과 참여자들은 노력(자조)한 만큼 성과가 있다는 점, 혼자 하는 것보다 협동하는 것이 훨씬 효율적이라는 점을 체득한 것이다. 협동정신은 서로 신뢰(reciprocal trust)하지 않으면 형성될 수 없는 것이다. 내가 일한 만큼 상대도 일 할 것이고, 함께 일한 만큼 더 큰 성과를 얻을 수 있으며, 그 성과를 공평하게 배분받을 수 있다는 확신이 있어야 협동할 수 있기 때문이다. 새마을운동의 가장 큰 성과는 참여자들 사이의 신뢰, 함께 노력하면 원하는 것을 더 크게 더 빨리 얻을 수 있다는 자신감을 얻은 것이다. 이로써 새마을운동은 우리 사회의 중요한 사회자본으로 효율과 평등을 동시에 증진시키는 민주화에 크게 기여할 수 있는 가능성을 확인할 수 있다(정정목, 2010: 128).

주민의 자발적 참여와 공통의 목표달성을 위한 주민협력과 신뢰의 바탕으로 한국 농촌사회발전의 원동력이 된 새마을운동은 Bourdieu, Coleman, Putnam, Fukuyama 등 많은 서양학자들이 주장한 사회자본의 순기능의 실제적 사례를 보여주는 대표적인 지역사회전략이라 할 수 있을 것이다. 새마을운동의 실천원리인 근면, 자조, 협동은 전통적인 사회자본의 토대위에서 성공한 지역개발전략이라 할 수 있다. 이처럼 새마을운동이 효과적으로 작동될 수 있었던 것은 우리 농촌사회의 전통문화와 환경적 자산인 대동계, 향약, 두레 등의 미풍양속과 잘 조화될 수 있었기 때문이라 할 수 있을 것이다.

4. 내생적발전이론

내생적 접근법은 일정지역의 특정한 자연적, 인적, 문화적 자원들이 지속가능한 발전의 가장 핵심적인 요소라는 가설에 기반하고 있다. 이 내생적 발전 접근은 각 지역마다 독특한 지역의 사회적 경제적 문화적 역량을 개선시키는데 초점을 두기 때문에 제도적 접근이라고 불리기도 한다. 내생적 발전(endogenous development)이란 말은 1970년대 중반 이후 유엔(UN)에서 제안된 개발도상국의 대안적 개발을 모색하는 움직임 가운데서 처음 태동하였다. 내생적 발전론은 단순한 기술적 처방전이 아니라, 소득수준을 향상시키면 빈곤으로부터 해방되어 지역 격차의 시정이 가능하다고 하는 서구적 근대화, 공업화의 획일적 개발 논리에 대항하여, 주민참가와 지역자원의 활용을 축으로 토착적이고 인간 중심적인 발전을 목표로 하는 사상으로서 등장했다. 이런 점에서 내생적 발전론은 인간적 발전론, 복지지향적 발전론의 이념지향성을 가지고 있다(박경, 2008: 102).

내생적 발전론(endogenous development)이 가지고 있는 의미는 외부 자원의 도움을 최소화하고 지역 내에 부존하고 있는 유·무형의 자원(토지, 노동력, 전통, 제도, 사회자본 등)을 중심으로 발전의 원동력으로 삼아 자립의 기틀을 마련하자는 것이다. 지역발전에 있어서 내생적 접근(endogenous regional development)이란 지역발전의 주체를 지역에 두고 지역이 자력갱생할 수 있는 기반을 구축하는 것이다. 즉 중앙정부나 상위정부 혹은 외부의 거대 자본에 전적으로 의존하기 보다는 지역이 자신의 발전을 스스로 결정할 수 있는 자립발전의 역량을 마련하는 것이다. 또한 내생적 지역발전의 양태는 국가나 지역의 발전정도에 따라 접근방법이 달라질 수 있다는 것이다. 발전의 초기 단계에는 일정부분 외부의 도움을 바탕으로 자립발전의 기틀을 마련하는 것이 보다 효율적인 방법이 될 수 있을 것이다. 그러나 내생적 지역발전이 중요하게 생각하는 것은 발전의 동인과 잠재력을 지역내부에서 찾고 그 역량을 키워나가야 한다는 규범적 개발철학을 강조하는 점이다.

새마을운동에 있어서 내생적발전의 사상은 추진과정상의 의사결정방식, 자원조달체계 등에서 찾아볼 수 있다. 마을의 의사결정방식은 주민들에 의해 직접 선출된 새마을지도자가 중심이 된 마을회의에서 이루어진다. 마을회의를 통해서 사업의 선정, 재원조달방법, 노동력분담 등이 결정되는 것을 알 수 있다(내무부, 1979~1984참조). 특히 새마을정신인 자조(self-help)는 자신과 마을 발전의 주체는 자기 스스로에 있다고 하는 계몽에서 출발하였고 실제 많은 새마을 사업들도 마을의 처해진 여건을 감안하여 주민 스스로 결정하고 집행하였다.

마을단위 새마을 사업들을 추진함에 있어서 초기에는 정부지원을 바탕으로 사업들이 시작되었으나 점차 주민들의 자발적 자원동원을 통해 새마을운동이 전개되었다. 내무부(1980b)

자료에 의하면 새마을운동이 시작된 1971~1979년 까지의 사업 투자액 27,521억원중 정부 지원액이 13,997억원, 주민부담액이 13,524억원, 기타 주민용자비용이 6,272억원 이었다. 즉 총 투자액의 50.8%만이 정부의 지원으로 이루어지고 나머지는 주민의 부담으로 마을사업이 추진되었음을 알 수 있다. 또한 마을회의록을 살펴보면 마을의 우선 추진사업을 선정하기 위하여 마을의 취약지구, 위험요소들을 파악하여 모든 주민에게 개발의 혜택이 돌아갈 수 있는 사업을 다수결에 의해 선정하였다. 또한 각 사업의 추진을 위해서는 지역주민들이 추진조직을 마련하고, 주민들간 노동력을 분담하는 과정을 확인해 볼 수 있다. 마을의 소득증대를 위해서는 지역의 자연환경에 적합한 과수작물, 특용작물 등의 재배지를 확대하여 마을수익을 창출하고, 농촌 교육환경의 취약점을 보완하기 위하여 방과후 아동의 학습을 위한 공동마을문고, 여성 노동력 확보를 위한 공동육아 등의 사업을 추진하였다. 이처럼 새마을운동은 지역 주민을 중심으로 그리고 지역이 처한 상황을 충분히 고려하여 지역의 인·물적 자원을 중심으로 사업이 추진된 것이 특징이라 할 수 있다.

새마을운동은 근대화의 주체를 마을(동·리)로 설정함으로써 마을공동체의 자치력을 활용할 수 있었다. 마을공동체를 통해 마을 주민들의 집단적 참여를 이끌어낸 것이다. 또한 이웃 마을과의 경쟁심은 새마을운동의 파급에 중요한 역할을 했다(김영미, 2009).

5. 협력적 거버넌스이론⁴⁾

Goodwin & Painter(1996)에 따르면 거버넌스란 국가의 공식적인 조직만이 아니라 제도, 개인, 민간, 자원봉사자 등 일정한 공간적 범주내에서 다양한 이해당사자들이 정책집행에 영향력을 줄 수 있는 행위자 전체를 포함하는 것이라 하였다. Stoker(1996)는 거버넌스란 상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기 조직적인 조직간 네트워크로 정의하고 있으며, Peter(2001)은 거버넌스는 개인들의 네트워크에 기초를 둔 공공 의사결정의 패턴이며, 공공 의사결정은 계층적으로 조직화된 관료들에 의해 이루어지는 것이 아니라 지역차원의 다양한 조직에 속해있는 중요한 개체들 간의 장기적인 관계에 의해서 이루어진다고 보고 있다. 이와 같이 거버넌스 개념의 공통적인 부분은 공공문제를 해결함에 있어 정부와 정부외의 다양한 참여자간의 협력적 문제해결 접근이라는 공감대를 형성하고 있다.

4) 거버넌스이론은 신공공관리론적 측면에서 이해당사자간 협력적 의사결정의 과정을 설명하는 모델로서 새마을운동을 거버넌스 측면에서 접근하는 것은 농촌지역사회 발전과정에서 나타난 의사결정 주체인 중앙 및 지방정부의 체계와 관료, 지역의 여론형성 주체인 지역주민을 포함한 새마을지도자와 이장 등이 어떻게 신속하고 적절한 의사결정에 도달할 수 있었는지를 살펴보는 것이라 할 수 있다.

거버넌스의 공간적 범위를 어디로 하느냐에 따라 범지구적, 국가적, 지역적 거버넌스로 구별할 수 있을 것이다. 새마을운동을 거버넌스 이론으로 설명하기 위해서는 지역사회(community) 거버넌스의 시각으로 접근하는 것이 타당할 것이다.

Leach&Percy-Smith(2001)에 따르면 지역사회 거버넌스는 건강, 교육, 사회, 환경, 지역공공시설, 치안 및 레저 등 지역주민의 삶과 밀접한 관계가 있는 지역사회발전과 시민참여의 공·사 협력적 구조(mechanism)로 정의하고 있다.

1970년대 새마을운동은 ‘한국적 거버넌스’(governance)의 초기적 형태를 보여 준다고 할 수 있다. 새마을운동 정책은 정부가 개발계획의 밑그림을 제시하고 농촌지역의 시민사회가 이에 자발적으로 참여함으로써 진행된 새마을운동은 한국적 환경에서 시행된 성공적 거버넌스 모델의 최초 사례라고 할 수 있다. 특히 정부조직의 계층제적 관계속에서 중앙정부와 지방정부의 효율적 업무조정과 신속한 정책집행은 빠른 시간에 새마을운동을 전국적으로 전파할 수 있는 원동력이 되었으며 주민들의 협력적 의사결정에 대한 지방관료들의 지원을 통해서 전체적으로는 협력적 거버넌스를 도출할 수 있었던 것이다.

새마을운동은 우리나라가 고도 경제성장을 추진하면서 상대적으로 낙후된 농촌 주민들의 자발적 사회운동을 자극시킴으로써 추진된 내생적 농촌발전정책으로 볼 수 있다. 여기에는 농촌개발을 위한 정부의 적극적인 지원정책과 지역민의 자발적이고도 열정적인 활동이 결합되어 가능했었다.

새마을운동의 궁극적 목표는 지역의 문제를 스스로 해결하고 지역발전을 도모하기 위해 할 수 있는 일을 찾아내는 것. 즉 살기 좋은 지역 만들기를 위해 지역주민이 함께 노력하고 역량을 키워나가는 것을 말한다. 여기에서 지역주민의 조직을 효율적으로 지원하는 지방정부의 행정기구와 지역민의 자발적 참여를 바탕으로 새마을운동의 성과는 최대화할 수 있었다. 이러한 관점에 새마을운동을 지역사회 거버넌스의 성공적 모델로 볼 수 있을 것이다.

<표-1> 새마을운동 이론적 담론 연구의 분석구도

이론	특징	새마을운동의 이론적 탐색 논리
상향식 개발이론	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 창의성, 연대가 동력 • 지역공동체가 개발주체 • 주민참여, 자치의식 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 새마을정책추진 주체와 방향 <ul style="list-style-type: none"> - 자율과 경쟁의 추진원리 - 마을중심 사업의 선정·추진
지역혁신 체제이론	<ul style="list-style-type: none"> • 환경적조건과 제도 구축 • 혁신주체간 상호작용 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 새마을사업의 정책대안 탐색과정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙(시·도, 시·군)협의회-읍·면추진위원회-리·동개발위원회 결성 - 경제동향보고회의(대통령-각부장관-중앙, 지방정부 새마을관련부서장-새마을지도자) 개최

이론	특징	새마을운동의 이론적 탐색 논리
사회자본 이론	<ul style="list-style-type: none"> • 신뢰, 규범, 네트워크 형성 • 의사소통, 파트너십형성을 통한 공동체의식강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 새마을운동과 사회문화적 환경분석 <ul style="list-style-type: none"> - 근면, 자조, 협동의 실천정신 - 주민간 협동을 통한 공익실현
내생적 발전이론	<ul style="list-style-type: none"> • 지역내부 유·무형자원 활용 • 토착적, 인간중심적 발전목표 	<ul style="list-style-type: none"> • 새마을정책추진의 동력 <ul style="list-style-type: none"> - 한정된 정부지원의 내부자원활용 - 마을공동재원마련, 노동력분담 - 지역특성에 맞는 소득증대사업발굴 - 마을구판장, 마을문고시행
협력적 거버넌스 이론	<ul style="list-style-type: none"> • 조직간 네트워크 형성 • 공·사 협력적 구조 	<ul style="list-style-type: none"> • 새마을운동 이해당사자간 의사결정과정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부계획-지방정부지원-주민조직추진 - 정부지원-주민참여

III. 지역사회개발로서의 새마을운동

조명래(1995: 53)는 지역개발에서의 패러다임을 “지역개발의 이념적 지향성, 이론적 체계, 실제, 정책유형 등에 전반적으로 흐르는 공통적인 지적체계”라고 정의하고 있다. Kuhn (1962)은 패러다임을 “지식을 조직화하는 방법을 표현하는 이론, 표준 그리고 방법의 집합” 혹은 “세상을 바라보는 관점”이라고 그 의미를 확장하였다(이양수, 2007 재인용). 이러한 패러다임의 변화 관점에서 지역발전을 위한 각종 정책도 시대적, 사회적 변화에 적응하면서 변화 및 진화되어 왔다. 농촌사회뿐만 아니라 국가전반에 심대한 영향을 미친 새마을운동 40년도 정치적, 사회적, 경제적 환경변화 속에서 계속 변화하고 있다고 할 수 있다. III장에서는 새마을운동의 전개과정과 한국의 지역사회개발에 미친 영향과 작동원리를 분석한다. 특히 새마을운동의 시대적 변화와 농촌개발 전략으로서 새마을운동의 영향요인을 이론적 논리에 근거하여 살펴봄으로써 새마을운동의 바람직한 방향을 모색하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

1. 새마을운동의 전개과정

새마을운동은 그 사회가 처한 시대적 환경과 정치, 경제, 사회, 문화적 특성에 따라 그 추구하는 바가 변화하는 속성을 보여주고 있다. 한국전쟁 이후 1955년 한미합동경제위원회는 전쟁으로 피해해진 농촌경제의 재건과 농촌지역개발을 위해서 한국정부가 지역사회개발사업을 채택할 것을 건의했다. 이 건의에 따라서 지역사회개발사업이 1958년도에 국가사업으로

채택되었다. UN과 ICA가 채택했던 방식에 의한 지역사회개발사업은 1958년부터 1962년까지 추진되었고 1962년 이후에는 농촌진흥청의 농촌지도사업에 통합되어 추진되다가 1971년 새마을운동에 흡수되었다. 한국에서 지역사회개발사업이 추진된 기간은 짧았지만 지역사회개발사업이 남긴 지역개발 방법론과 주민조직은 1970년대에 전국적으로 추진된 농촌새마을운동의 추진 방식과 전략에 중요한 모델 역할을 하였다(국가기록원 홈페이지, 2013. 3. 23).

1970년대 새마을운동과 2000년대 새마을운동의 내용과 성격은 달라야할 것이다. 그러나 새마을운동 정신인 근면, 자조, 협동의 기본 이념은 어떻게 변해야하고 2000년대 우리 사회 발전의 원동력이 되기 위해서는 어떻게 계승 발전되어야 하는지 그 방향을 제시하는 것은 매우 중요한 일이라 하지 않을 수 없다. 시대별 새마을운동의 전개과정을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 1970년대 새마을운동

1970년대 새마을운동은 정부의 강력한 행정조직⁵⁾을 통해 농촌사회의 기본 단위인 자연부락(village)을 중심으로 추진된 농촌생활환경개선사업을 시작으로 1970년대 중반에는 농가소득증대를 위한 복합영농, 축산, 특용작물재배를 위한 기술영농의 도입과 농업생산의 다양화를 시도하였다. 또한 1970년대 중반이후에는 새마을운동이 도시지역으로 확대되어 새마을대청소, 저축하기운동, 거리질서 캠페인 등을 전개하는 전국민운동으로 자리 잡는 시기였다. 1970년대 새마을운동은 “국가와 정부가 리·동을 개발의 기본단위로 농민의 참여를 유도하면서 의식개혁과 조직화를 통해 농촌의 환경개선과 소득증대를 목표로 한 농촌발전정책”이라 정의할 수 있다.

2) 1980년대 새마을운동

1980년대 새마을운동은 정치·경제·사회적으로 큰 변화와 시련속에서 체제를 정비하는 시기였다⁶⁾. 다시 말해 1980년 12월 그 동안 새마을운동을 주관해오던 내무부 새마을과(이후

5) 1972년도에 내무부에 범부처적인 새마을운동중앙협의회를 구성하였으며 시·도와 시·군에 새마을협의회를 구성하고 전국의 읍·면에는 읍·면새마을추진위원회를 구성하여 마을단위로 새마을운동의 추진을 지원하고 1975년도에는 도시와 공장 등 전국적으로 확대되었다.

6) 1980년대 새마을운동은 1979년 박정희 대통령의 사망과 제5공화국의 출범을 맞이 하여 ‘새마을운동중앙본부’를 중심으로 하는 민간주도운동으로 전환되었다. 그러나 1980년대 새마을운동은 권위주의적 체제였던 제5공화국의 정권적 목표를 뒷받침하는 기능을 수행함으로써 ‘관변운동’이라는 사회적

국민운동지원과)는 사단법인 “새마을운동중앙회⁷⁾가 발족하면서 정부주도의 새마을운동 추진방식이 민간조직으로 이동하는 전환점이 된 시기였다. 1980년대 새마을운동은 급격한 산업화의 부작용으로 나타난 사회문제를 해결하기 위한 국민의식 계몽의 일환으로 식생활개선, 재활용품 모으기, 근검절약, 새마을정신 교육, 질서, 청결, 친절 등 선진시민의식함양의 수단으로 새마을운동을 전개하였다.

3) 1990년대 새마을운동

1990년대는 민주화, 지방화, 개방화, 산업화에 따른 소비향락주의, 무질서, 과소비, 다양한 환경오염 문제와 사회적 갈등이 증폭되는 시기였다. 이 같은 시대 상황속에서 새마을운동은 건강한 사회건설을 위한 국민의식 개혁운동, 농어촌가꾸기 운동, 쓰레기분리수거, 음식물쓰레기 안 남기기 등에 중점을 두고 추진되었다. 특히 1997년 IMF 위기를 맞으면서 펼쳐진 국민저축운동은 국난극복의 정신적 원동력이 되었으며, 특히 1998년 이후부터 시작된 “공동체사회만들기”사업은 자본주의 산업화 사회가 심화되면서 황폐화되어가는 지역사회를 더불어 살아가는 지역사회 나눔의 정신이 가미된 제2의 새마을운동 사업을 추진하고 있다.

4) 2000년대 새마을운동

2000년대 이후 새마을운동은 국내적으로는 농촌지역의 소득증대와 함께 환경과 생태계 보존, 어메니티 향상, 삶의 가치와 전통문화 증진에 무게의 중심이 이동되고 있으며, 국제적으로는 성공적인 지역사회개발모델로서 새마을운동을 저개발국가의 발전전략으로 전파함으로써 새마을운동의 대외적 위상을 새롭게 하는 계기가 마련된 시기였다. 한국형 경제발전경험 공유사업(KSP), 공적개발원조(ODA) 등의 새마을운동 협력 사업을 확대하여 새마을운동 경험을 아시아, 아프리카 특히 베트남, 몽골, 연해주, 콩고, 르완다 등 여러 나라에 새마을운동을 전파하여 국가 브랜드화 하는데 주력하였다.

비판에 직면하게 되었다. 특히, 1988년 ‘5공 청문회’에서는 새마을운동중앙본부의 문제점이 드러나면서 새마을운동은 침체기를 맞게 되었다(국가기록원 홈페이지, 2013. 3. 23). 이렇듯 새마을운동은 1980년대 들어 정권교체와 정치적인 사항으로 침체기를 맞이하고, 조직과 사업의 운영에 있어서 한계와 문제점이 발생한다. 그러나 본 연구가 새마을운동에 대한 정치적, 이념적인 관점에서 벗어나 한국의 지역사회개발에 새마을운동이 미친 영향과 그 성과를 연구의 분석대상으로 한정하고자 한다.

7) “새마을운동중앙회”는 1980년 12월 제정된 「새마을운동조직육성법」에 따라 조직된 기관으로 산하조직으로 새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직·공장새마을중앙협의회, 새마을문고중앙회 그리고 새마을금고연합회를 두고 국민의 자발적인 새마을운동의 추진과 발전을 도모하고자 설립되었다.

<표-2> 새마을운동의 시대별 주요사업

시 대	주 요 사 업
1970년대	생활환경개선사업: 초가집 없애기, 마을안길 넓히고 포장하기, 다리 놓기, 공동빨래터 설치, 새마을대청소/ 소득증대사업: 복합영농, 축산 특용작물
1980년대	생활태도혁신: 식생활개선, 소비절약, 재활용품 모으기, 환경개선: 올림픽을 계기로 한 질서·친절·청결 시민운동
1990년대	생활태도 혁신: 사치향락과소비 추방, 음식물쓰레기안남기기, 나라사랑금모으기운동 / 소득증대: 30분 일 더하기 운동, 실직가정 및 결식아동 돕기 모금운동
2000년대	국민의식혁신: 스마트코리아운동(나라공격 높이기 운동), 더불어 살아가는 사회실현: 어려운 이웃 100만포기 김장담가주기 운동, 희망저금통 모으기 범국민 캠페인/ 지속가능한 환경실천: 그린 코리아운동(자원절약환경운동) / 새마을세계화: 글로벌 코리아 운동(새마을운동 세계화)

자료: 새마을운동중앙회 홈페이지(2012. 12. 10), 재구성

2. 새마을운동이 한국의 지역사회개발에 미친 영향과 작동원리

새마을운동은 1970년 4월 대통령의 「새마을가꾸기운동」을 시작으로 1971년부터 새마을운동으로 명명되어 정부주도로 전국의 마을단위로 추진되었다. 1962년부터 추진한 「경제개발 5개년 계획」의 성공적인 추진은 빠른 경제성장을 가져왔지만 공업화 중심의 경제개발 전략에 따라서 도·농 간 발전 격차가 심화되고 이로 인한 정치적 불안정이 계속되어 농촌개발의 필요성이 제기되었다. 이와 같은 시대적 배경에 의해서 농촌개발의 일환으로 새마을운동이 추진되었다.

초창기의 농촌새마을사업은 하나의 마을을 사업단위로 하여 추진하였지만 1974년부터는 2~3개 마을이 공동으로 추진하는 협동권사업으로 추진되었다. 이는 마을도로, 교량, 농로와 같이 하나의 사업이 실질적으로 2~3개 마을의 이해에 부합할 경우에 한정된 것이다. 1982년부터는 생산기반시설과 문화복지사업과 같이 하나의 사업이 여러 마을의 이해에 해당하는 경우 5~10여개의 마을이 공동으로 추진하는 광역권사업을 추진하게 되었다. 1982년까지 새마을운동은 총 52,583억원이 투자되었으며 이 중에서 정부가 51%에 해당하는 27,987억 원을 투자하고 주민들이 49%에 해당하는 24,596억 원을 투자하였다. 개발도상국의 농촌개발은 그 재원을 정부나 외부의 원조에 거의 의존하는 것이 관행이지만 농촌새마을운동은 총 투자액의 49%를 주민이 부담하였으며 이와 같은 대규모 투자가 전국에서 동시에 추진된 점에서 농촌개발의 신기원을 이룩했다.

국민들은 새마을운동을 통하여 성취 가능성에 대한 자신감을 얻게 되었고 ‘하면된다’는 신

념과 의욕이 고취된 것으로 평가된다. 새마을운동을 통하여 잠재된 협동심과 공동체의식을 재 발현시키고 국민화합의 공감대를 형성하였으며 실증적 사고와 합리적인 가치관을 형성하게 되었고 자발적 참여를 통하여 민주적 자율 역량을 배양하게 된 것은 이 운동의 중요한 성과로 평가된다. 이렇듯 새마을운동이 우리 농촌발전, 지역사회개발에 미친 영향은 새마을운동 추진과정과 작동원리를 통해 확인할 수 있다.

1) 마을단위 개발

초기 새마을운동 추진의 기본단위는 34,000여개에 달하는 마을(동·리)을 대상으로 사업을 추진하였다는 것이다. 이는 전통적으로 혈연중심의 마을공동체 의식이 중요한 사회자본으로 남아있는 최소의 행정단위를 공간적 영역으로 설정하여 구성원간의 협동분위기를 조성하고 성과에 따라 기초마을, 자조마을, 자립마을로 구분하여 새마을운동의 가시적 성과를 공유하며 이를 통한 동기유발을 이끌어낼 수 있었다는 것이다. 이처럼 정책추진의 기본단위를 마을로 정하였다는 것은 정책추진의 실천가능성에 역점을 두고 사업을 계획하였으며, 이는 상향식 농촌개발을 통한 주민참여의 용이성을 확보할 수 있었다는데 그 의의가 있다. 새마을운동을 추진함에 있어 정부는 최소한의 행·재정적 지원을 통해 동기부여만을 하고 실질적인 마을문제의 파악이나 해결방안의 우선순위와 개발방법은 마을주민 스스로가 결정할 수 있도록 유도하여 자립기반을 제공하였다.

새마을운동은 그 이름이 의미하는 바와 같이 마을을 새롭게 만드는 운동이다. 따라서 새마을운동의 운동단위는 마을이다. 한국에서 농촌새마을운동이 성공적으로 추진될 수 있었던 가장 중요한 요인 중의 하나로 1970년대의 농촌 마을사회가 지니고 있는 혈연과 공동체 조직과 공동체 정신을 농촌지역사회개발에 활용할 수 있었다는 점을 들 수 있다(국가기록원 홈페이지, 2012. 12. 2).

2) 종합개발방식

농촌새마을운동은 종합개발방식을 지향하고 있다. 구체적으로 농촌의 생활환경 개선과 기초생활편의시설 개선, 농민의 의식개혁과 농업과학기술 향상에 주력하였다. 새마을사업은 농업보다는 농민, 농민보다는 농촌개발에 우선순위를 둔 것이다. 이는 새마을사업이 농촌생활 개선 → 농민의 정신개발 → 농업의 증산과 소득증대라는 단계로 추진된 과정을 알 수 있다(정갑진, 2008). 이를 노화준·노유진(2010)은 생활환경시스템이 사회시스템으로 통합된 하나의 요소로 나타내고 있다. 이러한 노력을 통해 도·농간 소득격차를 완화하고 궁극적으로

는 국가전체의 경제·사회적 발전을 도모하였다. 이러한 측면에서 새마을운동은 사회전체의 균형발전을 위해 지역구성원들의 성장잠재력을 최대화하고 더불어 잘살자는 공동체의식을 바탕으로 전개된 농촌사회 종합개발방식이라 할 수 있다.

또한 농촌사회에서 근면, 자조, 협동정신을 촉발하고 이러한 정신적 토대 위에 농촌의 기반시설, 생활환경, 소득증대기반을 개선한 모범적 사례로 지목받고 있다(소진광, 2007). 특히 새마을운동은 농촌빈곤문제를 해결하고 생활환경을 크게 개선하였으며, 지역사회개발의 종합적 계획을 가능케 하였다(권태준, 1977). 새마을운동은 한 지역단위의 개발계획에서 농업과 공업, 수산업 등 관련되는 산업이 모두 포함되어 추진되었고 정부 정책을 통하여 이러한 사업의 추진을 지원하였다.

3) 인센티브 방식 도입

농촌새마을운동의 특징은 모든 마을을 똑같이 지원한 것이 아니라 잘하는 마을을 우선 지원하여 그 성과를 다른 마을들이 보고 따라 오도록 하였다. 정부는 1973년부터 모든 농촌 마을을 발전 정도에 따라서 기초, 자조, 자립마을로 나누고 자립마을을 우선 지원하는 동시에 기초마을과 자조마을이 자립마을 수준으로 발전할 수 있도록 개발계획을 수립하고 이를 지원하는 전략을 채택하였다(국가기록원 홈페이지, 2012. 12. 2). 이러한 가시적인 농촌의 변화는 주민들로 하여금 자발적 참여를 유도하기 위한 동기부여가 될 수 있었던 것이다. 인센티브 방식을 통한 새마을운동의 추진은 전통적인 혈연중심의 씨족마을에서 마을중심의 공동체로의 전환을 유도하고, 또한 정부로부터 시작된 하향식개발방향에서 주민이 스스로 참여할 수 있는 동기를 부여함으로써 상향식개발방향으로 전환되는 계기를 마련하였다. 이러한 마을공동체의식의 공유와 주민의 자발적 참여 동기부여는 공동의 가치추구를 위한 혁신적(innovative) 환경의 조성이라는 측면에서 매우 의미 있는 것이다.

4) 새마을지도자의 육성

박정희대통령은 1972년 4월 26일 광주에서 열린 새마을소득경진대회 치사를 위한 친필 원고의 내용 중 “새마을사업의 추진과 부락지도자”라는 제목에는 “(1)계획을 누가 짜느냐, (2)부락민을 누가 설득하느냐, (3)여기에 지도자가 필요, (4)이 사업을 앞장서서 추진할 추진핵심체(추진위원회)”라고 기록하고 있다. 그리고 “유능한 부락지도자가 있고 없고는 사업 성패의 관건이다. 신망이 두텁고, 설득력이 있고, 부락발전을 위해서 헌신적이고 희생적 정신이 왕성한 추진력이 있는 자”라고 기록하고 유능한 새마을지도자의 존재여부에 따라 새마

을운동의 성패가 좌우된다고 역설하고 있다(내무부, 1980b: 729).

새마을운동이 성공할 수 있었던 요인 중에서 마을마다 지정된 새마을지도자의 역할을 간과할 수 없을 것이다. 새마을지도자는 새마을운동을 추진하는 촉진자 역할을 하면서 마을의 새마을사업 추진에 관한 제반 업무를 담당하였다. 마을의 이곳저곳 그리고 주민들의 요구사항을 잘 파악하고 있는 새마을 지도자들은 정책집행의 순응과 원활한 추진을 위해 마을의 개발계획을 수립하는 일과 주민회의 주재, 주민설득, 이해가 다른 집단간의 갈등 해소, 정부와의 창구 역할, 면이나 군의 새마을지도자 협의회 참석 등의 업무를 담당하였다(국가기록원 홈페이지, 2012. 12. 2). 새마을지도자는 정부와 지역사회의 매개자로서 매우 중요한 역할을 수행하였다. 이들은 정부와 주민간의 의사소통을 원활히 하고 주민의 참여를 유도하며 정부의 정책들을 일선마을에 잘 전달될 수 있도록 하였다. 또한 새마을지도자들은 정책을 계획하고 수립함에 있어 마을이나 일선기관과 관련된 정보를 상위기관이나 중앙정부로 정보를 환류시키는 기능을 담당하기도 하였다(엄석진, 2011).

5) 새마을교육

새마을운동은 처음부터 새마을교육을 중요시 하였다. 어떻게 정의하든 새마을교육은 교육에 참여하는 일반사람들에게 새마을운동에 대한 이해를 높이고, 새마을정신을 함양하고자 하였다. 이를 바탕으로 사회전반의 새마을운동에 대한 이해를 제고하고, 그들이 새마을정신을 전파하도록 할 수 있는 역량을 길러주는데 초점을 맞추었다. 새마을교육은 또한 새마을운동에 참여하고 있는 지역공동체의 새마을지도자들과 미래의 새마을지도자들에 대한 교육을 통하여 리더십을 함양하고, 새마을사업에 대한 전문지식을 배양해 줌으로서 그들이 새마을운동을 효과적으로 조직화하고 이끌어 갈 수 있는 역량을 배양하는데 기여하였다(노화준·노유진, 2010: 278).

새마을교육과정은 정신교육과정, 직무교육과정, 테크놀로지·기능교육과정 등으로 구성되었다. 정신교육과정은 근면, 자조, 협동의 새마을정신을 기반으로 하여 인간의식 및 협동의 계획적인 변화를 가져오도록 함으로서 새마을, 새사람, 새직장, 새사회, 새나라 건설의 건전한 구성원이 될 수 있도록 교육하는 것이었다. 직무교육과정은 직무훈련을 통하여 고도산업사회의 국민으로서 자질개발을 위한 기틀을 마련하도록 하였다. 테크놀로지·기능교육과정은 시정기본방향에 부응한 실무능력을 배양하는 것을 목적으로 하였다(내무부, 1980a: 287).

새마을교육은 그 진행과정에서 직업 기술교육의 비중이 점차 약화되고 대신 정신교육의 측면이 강조되었다. 새마을운동이 사회개혁을 지향하면서 근대화 촉진역할을 하였다면 새마을교육은 인간개혁을 추구하면서 민주시민상 정립에 기여하고자 하였다. 새마을사업이 환경

적 조건개혁을 통해 사회적 근대화를 추진하였던데 비해, 새마을교육은 국가발전을 가속화하려는 국민적 합의에 토대하여 국민전체를 이상적 인간상으로 전환시키려 하였고, 나아가 일상생활의 정면에서 실천적으로 드러날 수 있도록 했던 의식계몽운동으로 볼 수 있다. 이러한 새마을교육을 통해 의타적 내지 의존적인 전근대적 인간상을 주체적 내지 적극적인 자립형의 생활태도를 지닌 근대적 민주 시민성을 키우려 하였다(정용교·최외출, 2011: 551~555).

6) 새마을운동정신과 정신계발

새마을운동은 목표를 달성하기 위한 정신적·방법론적 수단을 함께 가지고 있었다. 근면, 자조, 협동 정신이다. 근면과 자조가 목표를 달성하기 위한 개인적인 정신적 수단이라면 협동은 방법론적 수단이다. 새마을운동은 그 목표를 달성함에 있어 협동이 특히 자발적인 참여를 전제로 한, 가장 주요한 요인의 하나라는 점을 초기부터 인식하고 있었다. 협동을 통해 보다 큰 성과를 올릴 수 있다는 점을 운동의 초기부터 강조한 것이다.

또한 협동이 자연발생적으로 일어나는 것은 아니다. 공동의 노력에 따른 과실은 공동소유라는 점과 개인의 참여가 반드시 보상받는다든 신뢰가 있어야 하기 때문이다. 다시말해 공동의 노력에 따른 과실은 공동소유이며, 개인의 참여는 반드시 보상받는다든 신뢰를 강화시킨다. 그리고 구성원들의 신뢰성에 관한 정보를 확산시키고 의사소통과 협동을 조장한다. 그리고 과거의 성공을 구체화하여 다른 이익을 창출 할 수 있다(Putnam, 1993: 45; 정정목, 2010 재인용).

새마을운동은 근면, 자조, 협동의 새마을운동 실천정신을 바탕으로 한 하나의 정신혁명을 이루었다. 새마을운동은 지역주민에게 ‘하면된다’, ‘할 수 있다’는 확신과 자신감을 심어주었다. 새마을운동은 주민의 의식을 개혁하고, 전근대적, 비합리적 체념과 나태를 탈피하여, 지역의 과제를 이웃과 더불어 해결하고 개선하려는 의욕과 실천을 고취하여, 지역발전을 위한 동기를 유발하고 자극하여 스스로의 힘으로 변화를 체험하도록 하였다(이정주, 2011). 즉 ‘가시적 주민욕구사업의 실천 → 자신감고취 → 마을발전성취’의 형태를 취하면서 지역주민들의 정신계발, 정신혁명을 통한 새로운 실천행위 철학으로 이어질 수 있었다(문상석, 2010: 56). 근면, 자조, 협동의 새마을정신은 특정지역의 주민에게 요구되는 정신이 아니라 국가발전을 위한 범국민적 실천수단으로 새마을운동이 단순한 지역개발을 넘어 정신계발과 사회변혁을 이루어 낼 수 있었다.

7) 범정부적 추진체제 구축

새마을운동의 작동원리 중의 하나는 그것을 추진하고 지원하는 체제가 범정부적이고 전국적이었던 것이다. 1970년대의 농촌새마을운동은 중앙정부와 지방정부, 그리고 전체 마을주민과 중앙, 지방의 공무원이 대거 참여하여 지원하는 추진체제를 지니고 있었다. 새마을운동의 추진기구를 살펴보면 종합적이고 유기적인 협조체제로 구성되었다는 특징이 있다. 먼저 중앙정부의 전담부처(내무부, 현 안전행정부)를 신설하고 관련 각부서의 관료들이 포함된 중앙 협의회-시·도 협의회-시·군 협의회-읍·면 추진위원회-이·동 개발위원회라는 계통조직을 결성하여 중앙은 물론 일선 마을에 이르기까지 계층별로 담당공무원들을 배정하여 효과적인 집행을 꾀하였다.

IV. 결론 및 제언: 새마을운동에 관한 향후 연구의 함의

본 논문은 새마을운동 이론의 정립과 실천이라는 관점에서 관련이론을 검토하고, 시대적 변화과정과 지역사회개발에 미친 영향을 분석하였다. 새마을운동의 논리를 상향식개발이론, 지역혁신이론, 사회자본이론, 내생적발전이론, 협력적거버넌스 이론을 통하여 정립하였다. 첫째, 상향식 개발이론의 특징은 새마을운동의 자율과 경쟁의 추진원리, 마을중심 사업의 선정과 추진과정에서 찾아볼 수 있다. 둘째, 지역혁신이론의 환경적 제도적 구축, 혁신주체간 상호작용과 참여의 특징은 새마을운동의 추진기구를 통해 알 수 있다. 새마을운동 중앙전담부처의 신설, 중앙(시·도, 시·군)협의회, 읍·면추진위원회, 리·동개발위원회를 결성, 운영하였으며, 경제동향보고회의(대통령-각부장관-중앙,지방정부 새마을관련부서장-새마을지도자)를 개최하여 사업의 문제점과 개선방안을 논의하였다는 점이다. 셋째, 사회자본이론이다. 신뢰와 규범, 네트워크 형성을 통한 의사소통과 파트너십의 형성을 통한 공동체의식 강화라는 사회자본이론의 특징은 새마을사업 시행중 마을주민간의 근면, 자조, 협동의 실천정신을 바탕으로 한 주민간 공익실현과정중에 사회자본이론의 논리가 잘 나타나 있다. 넷째, 내생적발전이론은 지역내부의 유·무형의 자원을 활용하여 토착적, 인간중심적 발전목표를 특징으로 한다. 새마을운동의 추진에 있어서 한정된 정부지원외 마을내부자원의 활용, 마을공동체원마련, 노동력 분담, 지역특성에 맞는 소득증대사업의 발굴을 통한 생활환경과 삶의 질 개선에 대한 마을주민의 자구적인 노력은 내생적개발이론의 논리와 유사하다. 마지막으로 협력적 거버넌스이론이다. 거버넌스이론은 조직간 네트워크 형성, 공·사 협력을 특징으로 한다.

새마을운동도 중앙정부의 계획과 지방정부의 지원, 주민추진조직의 구조를 통해 정부지원과 주민참여라는 협력적 거버넌스 모델을 보여준다.

이상의 논의를 종합하여 볼 때 새마을운동은 제시된 이론의 특징을 모두 포함하는 종합적 실천전략이라 할 수 있다. 또한 이론의 특징들은 새마을운동의 진행과 정착과정에서 마을단위개발방식, 종합개발방식, 인센티브방식의 도입, 새마을지도자 육성, 새마을교육의 시행, 새마을운동 정신, 범정부적 추진체제 구축을 통해 한국의 지역사회의 변화와 발전에 크게 영향을 미쳤음을 확인할 수 있다. 즉 새마을운동의 이론은 ‘한국발전이론(Korea Development Theory)’이라 할 수 있다.

새마을운동이 대한민국의 발전을 위하여 시작되었다면, 이제는 대한민국을 넘어 국제사회 발전을 위한 하나의 수단이 되고 있다. 이에 새마을운동에 대한 국제적 수요가 증가하고, 긍정적 평가와 관심이 쏟아지고 있다. Jeffrey Sachs(콜럼비아대 교수)는 한국의 성공에 있어 가장 흥미로운 것은 새마을운동이며, 세계빈곤퇴치의 모범적 사례로 보고 유엔(UN)이 시행하고 있는 밀레니엄빌리지사업(Millennium Villages Project)의 일환으로 한국의 개발경험을 전수하기 위해 아프리카에 “한국형밀레니엄빌리지조성사업(2009~2013)”을 시행하고 있다. 반기문 UN사무총장도 “세계빈곤퇴치는 반드시 실천해야 할 철학”이라며 “새마을운동 세계화에 적극 지원하겠다”는 뜻을 밝혔다(경북일보, 2012. 8. 14). 세계지식포럼에서 김용 세계은행 총재도 “앞으로 한국의 성장모델을 배우길 기대한다”며 “한국과 세계은행이 (빈곤퇴치를 위한) 효과적인 전달체계를 공동으로 개발하면 좋겠다”고 제안했다. 김용 총재는 배울 만한 한국 성장모델 중 하나로 새마을운동을 꼽았다. “당시엔 도시화가 당연하다고 봤는데, 농촌 개발에 초점을 맞췄다는 점에서 혁신적”이라며 “도시와 농촌을 동시에 개발하는 균형적인 접근법도 새마을운동의 교훈”이라고 말했다(중앙일보, 2012. 10. 10). 또한 국내적으로는 안전행정부의 새마을 ODA(Official Development Assistance:공적개발원조) 시범사업 추진에 이어 새정부 출범에 앞서 공적개발원조사업으로 새마을운동의 확대·추진을 계획하고 있다.

이러한 실질적 수요에 부응하여 새마을운동에 대한 바람직한 발전방안으로 학문화, 인재양성, 세계화 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 새마을운동의 학문화이다. 이제 한국형개발모델인 새마을운동은 전세계 빈곤퇴치 모델로 주목받는 동시에 교육의 수요도 증가하고 있다. 해마다 새마을교육을 위해 해외 공무원이나 국제기구 관계자와 해외 유학생이 증가하고 있다. 이에 학계에서는 새마을운동의 논리와 그 추진과정을 교육하고 학습할 수 있는 학문화 과정의 추진이 시급하다. 둘째, 인재양성방안이다. 새마을운동의 학문화를 바탕으로 체계적인 교육과정을 마련하여 인재양성에 앞장서야 할 때이다. 국내적으로는 새마을 ODA사업의 확대에 의한 새마을봉사단 급증, 청년

해외인턴십을 통한 대학생 새마을전문인력 파견등의 정부시책이 마련되고 있는 시점에서 국내 대학과정, 대학원 과정을 통한 전문인력의 양성이 필요하다. 국제적으로는 새마을운동이 지속적으로 추진되고 성공적으로 정착하기 위해서는 현지 전문인력의 양성이 필요하다. 마지막으로 새마을운동의 세계화이다. 국내 새마을운동의 학문화, 교육과정을 통한 전문인력들은 한국의 발전경험을 바탕으로 새마을운동의 세계화에 앞장서야 할 것이다. 한국이 그러했듯이 개발도상국가들도 그들의 현지 사정에 맞는 사업을 개발하고, 주민의 참여와 외부의 지원을 바탕으로 현지화를 모색하여 지속가능한 새마을운동으로 자리매김하여야 할 것이다.

최외출(2012)은 “새마을정신 2.0, 새기밭로 지구촌공생의 길을 열자”고 제안했다. “우리가 스스로 잘 살아보자고 했던 개발연대의 새마을운동과 지구촌의 빈곤퇴치에 앞장서는 글로벌 시대의 새마을운동은 차이가 나기 마련이며, 새마을운동의 세계화를 위해서는 보완할 부분이 있다”고 했다. 지난 시절의 새마을운동의 실천정신인 근면, 자조, 협동을 ‘새마을정신 1.0’이라 한다면 더불어 잘사는 글로벌 새마을운동은 나눔·봉사·창조의 정신을 더하여 ‘새마을정신 2.0’을 제시했다. “성장경험을 빈곤국에 전해주는 ‘나눔의 정신’이야말로 새마을정신에 추가해야 하는 덕목이며, 봉사는 나눔의 육체적 실천으로, 창조는 새마을운동이 지나간 개발연대의 국민운동이 아니라 인류가 함께 잘 사는 지속 가능한 지구촌 공동체운동으로 승화시키자”고 제안하고 있다(영남일보, 2012. 4. 23).

앞으로 새마을운동은 국내적으로 ‘다시 한번 잘 살아보자’는 국민열망을 담아 새로운 사회변혁과 공동체의식 함양을 위해 새마을정신2.0의 실천을 통한 국민운동으로 거듭날 때이다. 국제적으로는 국제사회 빈곤퇴치를 위한 성공모델로 자리매김하여 국제사회에 대한민국의 위상을 높일 기회이다. 향후 학문적으로 한국발전이론(Korea Development Theory)의 체계화 연구와 실천전략으로서 새마을운동의 추진논리, 개발도상국 현지화모델에 대한 지속적인 연구가 요구된다.

【참고문헌】

- 경제기획원. (1982). 『개발연대의 경제정책』. 서울: 경제기획원.
- 경제기획원. (1986). 『농어촌종합대책 발표자료』. 서울: 경제기획원.
- 기영석. (2003). 지역혁신체제 구축을 통한 지역발전전략. 『한국지방정부학회 국제학술대회자료집』, 2003. 2: 53-69.
- 김영미. (2009). 『그들의 새마을운동』. 서울: 푸른역사.
- 김영정. (2008). 상향식 지역발전정책의 성공조건과 과제. 『지역사회학』, 10(1): 53-70.
- 내무부. (1979~1984). 『영광의 발자취』. 서울: 새마을신문사.
- 내무부. (1980a). 『새마을운동 10년사』. 서울: 풍천인쇄주식회사.
- 내무부. (1980b). 『새마을운동 10년사(자료편)』. 서울: 풍천인쇄주식회사.
- 노화준·노유진. (2010). 새마을운동의 추진논리와 발전전략의 재음미: 사회·테크놀로지·생활환경 시스템의 통합시스템모형과 복잡적응적 시스템의 관점에서. 『정책분석평가학회보』, 20(4): 269-299.
- 대통령비서실. (1978). 새마을운동: 박정희대통령연설문선집.
- 문상석. (2010). 새마을운동과 정신개조: 탈정치화된 농민의 성장. 『사회이론』, 38(가을/겨울): 35-69.
- 박경. (2003). 상향식 농촌개발전략의 도입방안. 『국토』(통권258): 110-120.
- 박경. (2008). 대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론. 『사회과학연구』, 47(1): 87-123.
- 박진도·한도현. (1999). 새마을운동과 유신체제: 박정희 정권의 농촌 새마을운동을 중심으로. 『역사비평』, 47: 37~80.
- 소진광. (2004). 사회적자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안. 『지방행정연구』, 18(2): 67~90.
- 소진광. (2007). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 『한국지방자치학회보』, 19(3): 93-112.
- 신윤표. (2010). 『뉴새마을운동론』. 대전: 한남대학교출판부.
- 양영철. (2005). 지역개발유형 분류와 내생적 지역개발을 위한 방안 모색. 『한국행정학회 2005년 하계학술대회 논문집』.
- 엄석진. (2011). 동원과 참여의 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서의 지방공무원의 역할. 『한국행정학보』, 45(3): 97-122.
- 유병용·최봉대·오유석. (2001). 『근대화전략과 새마을운동』. 서울: 백산서당.
- 이만갑. (1984). 『공업발전과 한국농촌』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 이미숙. (2012). 새마을운동참여도에 미치는 영향요인에 관한 연구. 『한국비교정부학보』, 16(3):

- 311-332.
- 이양수. (2006). 한국적 사회자본이 주민의 정치참여형태에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 10(3): 25-43.
- 이양수. (2007). 참여정부 지역정책 패러다임의 평가: 지역혁신체제를 중심으로. 『한국지방자치연구』, 9(1): 1-17.
- 이장재. (2003). 지역발전과 지역혁신체제(RIS):개념적 유용성과 한계. 『지역개발논집』, 15: 77-95.
- 이정주. (2011). 대구경북 새마을운동의 발전 방안에 관한 연구 : 유사사례와의 비교를 중심으로. 『한국비교정부학보』, 15(1):349-372 .
- 임경수. (2011). How to Cultivate and Development Global Saemaul Undong Model Village. 『한국지역개발학회지』, 23(4): 89-105.
- 임경수. (2012). 사회적자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을운동. 『지방행정연구』, 26(3): 27-58.
- 임경수·소진광. (2005). 지역사회 빈곤퇴치와 사회적 자본. 『한국지역개발학회지』, 17(1): 35-52.
- 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). 새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용을 위한 과제. 『한국지방자치연구』, 14(1):131-150.
- 정갑진. (2008). 『외국인들이 배우고 싶어하는 한국의 새마을운동』. 서울:도서출판 케이더빌.
- 정갑진. (2010). *Experiences and Lesson from Korea's Saemaul Undong in 1970*. Seoul:KDI.
- 정용교·최외출. (2011). 교육계몽 운동으로서 새마을운동의 특성과 의의. 『민족문화론집』, 49: 537 - 566.
- 정재동·이병량. (2005). 지역혁신체제(RIS)와 지역공동체. 『한국거버넌스학회 학술대회자료집』: 67-84.
- 정정목. (2010). 새마을운동 진화의 관점에서 본 GRI. 『한국사회과학연구』, 32(2): 117-130.
- 조명래. (1995). “지역개발학의 패러다임”. 『한국지역개발학회지』, 7(2): 51-67.
- 최외출. (2008). 글로벌세계속의 새마을운동. 『한국새마을학회 학술대회 자료집』.
- 최외출. (2012). 새마을정신2.0 새깃발로 지구촌 공생의 길을 열자. 영남일보; 2012. 4. 23.
- 한국대학교수새마을연구회. (2010). 『새마을운동 40년사』. 서울: 도서출판 신아.
- 행정안전부. (2011). 『새마을운동 ODA시범사업의 추진방안 연구』. 서울: 행정안전부.
- 경북일보. 2012. 8. 14

중앙일보. 2012. 12. 10

국가기록원 홈페이지.

새마을운동중앙회 홈페이지.

Friedmann, J.(1987). *Planning in the Public Domain*. Princeton: Princeton University Press.

Fukuyama, F.. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: the Free Press.

Goodwin M. & Painter J.. (1996). Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(4): 635~648.

Kuhn, T. S.. (1962). *The Structure of Scientific Revolution*. The University of Chicago Press: U.S.A

Leach, R. & Janie P..S.. (2001). *Local Governance in Britain*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Peter, J.. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.

Putnam, R. D.. (2000). *Bowling Alone: The Collaps and Revival of American Community* . New York:Simon & Schuster.

Stoker, G.. (1996). Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, 50: 17-28.

