

새마을 운동의 目的

朴 東 緒
(院 長)

1. 序 論

建國後만 해도 우리는 여러 차례 農村地域社會의 발전을 위한 自發的 非自發的 또는 私的 公的인 운동이 전개되어 왔음을 잘 알고 있다. 그러나 70年 末부터⁽¹⁾ 추진되어 온 급변의 새마을 운동처럼 어떠한 면에서나 대규모의 것은 아니었다고 생각된다.

여기서는 이와 같이 지난 3年間 추진된 새마을 운동의 目的이 어떠한 것인가 하는 것을 검토하고자 한다. 그러나 여기서 目的이라고 하는 경우 이에 포함되는 범위를 明示的인 것, 계획적으로 처음부터 의도된 것만이 아니라 社會科學徒의 立場에서 이 운동을 주장하고 제기한 사람들이 묵시적 잠재적 및 무의식적으로 의도되었으리라고 추정되는 것까지를 내포하고자 한다.

萬一〇 明示的인 것, 意識的으로 계획된 것만을 포함 한다면 추진자의 연설문, 정부의 공문에만 엄격히 의존하여야 할 것이다. 그러나 그와 같은 接近 研究는 社會科學徒로서 너무나 自己 制約的이라고 생각됨으로 여기서는 이것이 크게 제창된 前後의 政治, 經濟, 社會的인 狀況 背景을 고려에 넣고 잠재적인 것 무의식적으로 의도된 것까지를 내포하고자 하는 것이다.

이와 같은 의미의 目的을 社會, 經濟, 政治面으로 나누어 검토하면 다음과 같다.

2. 社 會 面

여러 가지 目的이 그간 여러 기획에 제시되고 있지만 가장 강조되고 있는 것을 우선 든다면 다음과 같다.

첫째로 協同, 自助, 自立을 들 수 있겠다. 이의 구체적인 用語의 뜻을 설명하는 것 보다 다음과 같은 朴大統領의 연설 내용을 引用하고자 한다. 「우리 조상의 뼈가 묻혀 있고 우리

(1) 시작은 1970年 4月 22日 地方長官會議에서 「농민관계 지도원간의 협조를 전제로 한 농촌자조 노력의 진작방안을 연구하라」는 지시와 70年 5月 6日 국토를 알뜰하게 가꾸도록 촉구한 「國土 存에 관한 지시」에 따라 내무부가 方案을 연구한 후 70年 末의 農閑期부터 71年 5월에 걸쳐 2년 반에 걸쳐 실질적으로 시작. 국무총리실, 새마을 운동의 成果分析, 1972. mimeo. 서울신문사, 새마을운동, 1973. p.42.

들이 물려야 하며 우리 자손 단대가 지켜나갈 보금자리인 우리 마을을 그 누구에게 의지하거나 그 누구를 탓함이 없이 오직 우리 스스로의 힘을 모아 잘 보존하여 알뜰한 새마을을 가꾸어 나가는 자조, 자립, 정신을 불려 일으켜 70年代에 부하된 사명을 우리 스스로의 힘으로 완수한다」⁽²⁾라고 하면서 自助, 自立精神을 강조하고 있으며 그 후 1972年 3月 7日 地方長官會議에서는 더 다듬어 「우리는 이 자조정신, 자립정신, 협동정신을 새마을 정신이라고 합니다」⁽³⁾라고 지적하고 있다.

이러한 취지는 새마을 운동을 통해서 國民 特히 農民의 가치관 태도 및 행동의 變化를 일으키고자 하는 것이 主目的으로 되어 있으며 이를 이룩하기 위하여 수단으로서 구상된 것을 든다면 다음과 같다.

① 環境改善 또는 外形改善으로서 첫째에 10個事業을 지정하였으며 그 후 20個事業으로 擴大했다. 우선 첫째의 10個事業을 열거하면 마을산 푸르게 만들기, 마을에 들어오는 길 넓히기, 마을 앞 小河川 뚝 보수와 바로 잡기, 퇴비장 만들기, 沼溜池 모래 파내기, 管井을 보수하고 관리하기, 마을 청소와 메워진 하수구 파내기, 공동우물 만들기, 쥐없는 마을 만들기, 공동 쓰레기 만들기 등이며 거의 다 마을의 外形, 物理的인것 또는 環境의 개선에 해당되는 것이라고 할 수 있다.

이러한 사업을 첫째에 권장한 것은 우선 政府가 지원한 씨멘트나 철근 가지고 할 수 있는 일이라고 하는 점, 둘째로 이것 自體가 目的이 아니라 이러한 일을 協同해서 함으로써 얻어지는 有形的 變化 및 惠澤을 마을 사람들이 분수 있게 인지할 수 있게 함으로써 새마을 정신의 眞實을 도모해 보자는데 있었던 것으로 생각된다.⁽⁴⁾

② 弊習一掃에 注力을 하고 있는데 진술한 것이 有形的인 것이라면 여기의 폐습은 無形的인 對人關係 文化面에서 시정해 보고자 제창된 것으로 생각된다. 이의 내용을 「과거부터 내리오는 우리 동촌의 非生産的인 인습을 타파하는 운동도 같이 겸해야 된다는 것을 강조하는 바이다」⁽⁵⁾라고 하는 표현에서 알 수 있다. 따라서 冠婚喪祭에 지나친 支出을 하는 것, 冬閑期의 消日 無爲徒食 등을 지칭하는 것으로 생각된다.

③ 參與를 요청 권장하고 있는데 이의 뜻을 動員과 얼마나 區別하고 있는지 의심스러운 면이 없는 것은 아니나 최소한도 朴大統領은 1972年 5月 18日의 소독중대 촉진대회 치사에서 「새마을 운동은 농민들의 자발적인 운동으로 계도되어야 하며 官이 강요해서 성공할 수 없다」라고 한 것으로 보아 區別이 되고 있다.

그러나 이것이 一線機關의 官과 民의 접촉지점에서 동원의 성격을 띠게 되어 빛을 지면서

(2) 내무부, 새마을 가꾸기 길잡이, 1970年, p.9.

(3) 내무부, 새마을운동, 1972. p.27.

(4) 서울신문, 새마을운동, 1973. p.41.

(5) 내무부, 새마을운동, 1972. p.50.

지붕기량을 한다든지 또는 보상도 받지 못하고 農地를 農路에 편입시키지 않을 수 없는 일까지 있게 되는 것이다.

④ 새마을의 用語 使用을 들 수 있다. 과거에도 새마을 운동과 類似한 것이 여러번 여러 가지 形칭으로 시도 되었으나 이번의 새마을은 두 가지 다른 象徵的인 意義가 있는 것으로 생각된다. 하나는 「새」라고 하는 用語가 갖는 매력 또는 刷新, 改革, 進取의 뜻을 내포하는 것이며 다른 하나는 「마을」이라고 하는 用語이다.

왜냐 하면 마을은 오랜 전통을 통하여 自律과 協同生活의 기초단위였음으로 協同정신을 북돋우는데 있어 종래의 「地域社會」와 같은 漢文, 外來語 보다 훨씬 큰 象徵的 意味를 갖는다고 생각되기 때문이다.

⑤ 支援技術의 발전을 들 수 있다. 즉 이러한 變化를 效率的으로 일으키는 것을 도우는 社會技術이 과거 보다 發展되었다고 하는 것이다. 왜냐 하면 과거 초창기에는 이들에게 救濟的인 성격의 지원을 했으며 例示하면 식량 무상지급, 구제품 전달 등과 같은 것을 들 수 있으며 다른 하나는 補助金의 支給인 것이다. 그러나 이것도 一方的으로 返濟 없이 지급된다고 하는 점에서는 기본적으로 같은 것이며 최근에 이르러서야 政府에서 이에 관심을 갖고 평가를 시작했던 것이며 점차 返濟의 의무를 지는 融資의 方向으로 전환 시켜가고 있다. 그러나 方法도 資金面이나 金利面에서 一方的으로 惠澤을 주면서도 成果의 向上을 약속 받기는 어려운 것이다.

救濟 補助, 融資가 이러한 缺點을 지니고 있는데 비하여 誘因制(incentives)는 이들이 갖지 못하는 長點을 지니고 있는 것이다. 一般的으로 유인제라고 하는 경우 여러 가지 종류가 내포되었으나 새마을 운동에서 쓰고 있는 것은 우선 마을 自體에서 뛰어난 成果를 낸 경우 이를 평가하여 더욱 政府에서 지원을 하는 것이며 종래와 같이 劃一的으로 그들의 성과, 노력이 어떠한 平等하게 지원하지 않는 것을 의미한다.

이러한 취지를 朴大統領은 1972年 3月 7日의 地方長官 會議에서 다음과 같이 지적하고 있다. 「지금 와서 우리가 한번 반성해 볼 때 그러한 시책에는 한가지 잘못이 있었다. 그게 뭐냐 부지런하고 의욕이 왕성하고 협동정신이 강한 농민과 농촌에 대해서 증점적으로 도와 주고 그렇지 못한 사람은 뒤로 돌리는 방법을 쓰지 않았기 때문에 성과를 올리지 못했다고 봅니다.」

이러한 施策에 따라 첫해에는 무려 33,000이나 되는 모든 마을을 지원했으나 2次年度에는 그의 半數인 약 16,000여 마을만 성과가 우수한 것으로 인정을 받아 지원을 받았다. 물론 이러한 유인제는 지나친 희생 및 경쟁을 마을 사람들에게 강요 했으나⁽⁶⁾ 의욕과 成果를

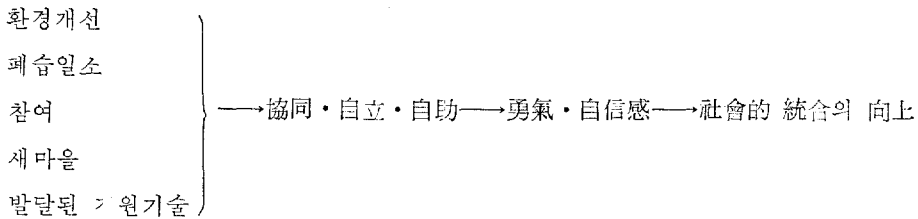
(6) 첫해에는 政府支援의 약 3倍의 실적을 올렸으나 2次年度에는 정부지원의 무려 9배에 달하는 성과를 올린 것으로 집계되고 있다. 이러한 數字가 얼마나 信賴될 만한 것인지는 몰라도 경쟁성을 표현해 주고 있다.

向上시킨 것만은 인정되어야 할 것 같다.⁽⁷⁾

둘째로 이룩하고자 하는 것은 마을 사람들에게 自信感과 勇氣를 불어 넣어 주려고 한다는 것이다. 즉 상술한 여러 가지 方法을 통해 成果를 올려 농민들도 「하면 된다」 「잘 살 수 있다」⁽⁸⁾는 자신과 용기를 불어 일으키려고 하는데 이를 위해서는 새마을 운동의 成果가 눈에 보이고 농민들 自身에게 혜택이 베풀어져 그들 스스로가 인지할 수 있어야 하며 따라서 이를 위해서는 건실한 환경개선과 이를 통한 所得의 向上이 연결되어야 할 것으로 생각된다.

끝으로 지적되어야 할 것은 새마을 운동을 통하여 협동, 자립, 자조가 이루어지고 환경이 개선되며 所得 기타면에서 成果가 向上되면 현재의 큰 社會問題의 하나인 地域間, 階層間의 괴리 현상이 지양되기 시작하고 社會的 統合(integration)의 정도가 向上될 수 있다는 것이다.

이상의 分析를 간단히 도표로 제시하면 다음과 같다.



3. 經 濟 面

과거에도 여러 차례 農村經濟의 발전을 도모 증진하겠다는 목표를 政府가 내 걸었고 이를 위한 운동 또는 사업을 전개하며 투자를 한다고 해 왔지만 실제 投入된 것을 計量的으로 파악하여 보거나 또는 그의 結果를 보던 大體로 말로만 그친 것에 지나지 않았다.

이를 증명하는 것으로서 차大統領 自身이 새마을 운동을 이번에 추진 하면서 왜 이제 本格的으로 즉 말로만이 아니라 物量으로 뒷받침이 될 수 있는가 하는 것을 言及하고 있다. 즉 현재까지 大量的으로 農村을 도울 餘力이 없었지만 이제는 1次, 2次經濟開發5 箇年計劃이 成功的으로 끝나 가고 있어 農村을 도울 餘力이 생겼다는 것을 다음과 같이 表現하고 있다.

「우리가 투자를 할 때는 반드시 투자를 해서 효과를 나타낼 수 있는 그러한 여건이 성숙되어 있느냐 그러한 기반이 조성되어 있느냐 하는 것이 중요한 것입니다.

지금은 그러한 기초도 되어 있고 그러한 여건도 조성되어 있고 정부가 투자를 많이 할 수 있는 여력도 생겼습니다. 그러기 때문에 금년부터는 농촌에 대해서 많은 투자를 하자는 것입니다.」⁽⁹⁾

(7) 지나친 경기, 희생의 예, 「15,000 원 짜리 초가지붕에 5萬원을 들여 스테이트를 꼭 올려야 될까요? ... 지붕계량 경쟁으로 빚을 진 농가들도 있었는데... 농로가 된 개인 땅의 보상문제도 커요. 자발적인 회사처럼 돼 있지만 보이지 않은 壓力에 굴한 듯한 인상을 주었어요.」 서울신문사, 새마을운동, 1973. p. 326.

(8) *Ibid.*, p. 45

(9) 1972年 3月 7日 地方長官會議 연설, 한국 弘報協會, 우리나라 主要政策의 基本方向은 이런 것이다. 1972. p. 103.

朴大統領의 出身으로 보아 農村의 발전에 關心이 컸을 것으로 생각되나 李大統領과 달리 獨立運動을 영도했다는 經歷에서 연유하는 執權의 正當性이 없어 이를 처음부터 經濟發展에서 強調하려고 했으며 따라서 이의 可視的인 成果가 단시일내에 나타나야 하게끔 박차를 가한 것이 몇 년만에 되풀이 되는 선거운 것이다.

따라서 이러한 狀況에서 戰略을 구상하는 경우 不可避的으로 1次産業 보다 2次 3次産業에 注力을 하게 된 것이라고 생각된다.

이와 같은 이유로 2次産業에 注力을 하게 되니 都農間의 격차가 벌어지기 시작하였으며 이에 대한 批判이 끊임 없이 지속되었던 것이다. 이러한 사정은 많은 新生國의 공통적인 特色이라고 할 수 있으나 이를 좁히는 政策을 成功的으로 수립하고 구체화 하는 나라도 있는가 하면 이와 같이 하지 못하는 나라도 있으나 우리의 경우 70年代에 들어서면서 이에 대한 積極的인 對策을 강구하게 된 원인으로서 두 가지를 들 수 있을 것 같다.

첫째는 國民의 教育수준, 정치의식의 수준이 그간의 教育 정치훈련의 결과 놀랍게 向上되었다고 하는 것이며

둘째는 南北對話에 따른 자극이라고 할 수 있다. 즉 相互間에 相對方에 비하여 취약하다고 생각되는 점을 보완하려는 政策을 구상하게 된다고 하는 것이다.

이와 같은 背景에 따라 새마을 운동을 전개하게 된 經濟面에서의 목표를 나열 하면 다음과 같다.

첫째로 人口의 약 50%가 거주 종사하고 있는 農村經濟의 발전인 것이다. 여기의 農村經濟는 우선 GNP의 成長을 의미하며 따라서 반드시 食糧增産만을 의미하지 않고 오히려 그 外의 것이라 하더라도 生産額이 클 수 있는 것이 권장 되었으며 多元化를 志向하였으나 금후 3량의 全世界的인 不足 특히 우리나라에 있어서는 최근 수년간 급속도로 不足類이 커지고 수입액이 커지고 있어 이에 대한 方向 轉換이 금후 있을 것이 예상된다.

둘째로 農村經濟의 발전을 위한 支援으로서 넓은 의미의 社會間接資本의 形成을 들 수 있겠다. 이는 처음부터 목표로 제시된 國土保存과 一致되는 것으로서 구체적으로 지적하면 小河川治理, 農路擴張 등 여러 가지의 환경개선 作業이 이에 속하며 이러한 것의 궁극적인 목표는 農業發展에 기여케 하고자 하는데 있는 것으로 생각된다.

셋째로 이러한 결과로 向上된 發展이 農民의 所得向上, 收入의 증액에 직결되어야 하는 것이다. 이를 朴大統領은 다음과 같이 表現하고 있다. 「다시 말하면 걸치레만 번드레해 가지고 생산과 직결이 되지 않고 소득 증대에 이바지 하지 않는 소위 외형적이고 전시효과만 노리는 그런 사업이 되어서는 안되겠다 하는 이야기……농가마다 소득이 불어난다 하는 재미를 느껴야만 이 운동에 대한 농민들의 열의가 식지 않지……」⁽¹⁰⁾

(10) 1972年 3月 7日 연설.

그러므로 農民들의 소득이 向上된다고 하는 것 自體가 都農의 격차를 적게 하는데 이바지 하며 이것이 經濟面만이 아니라 社會, 政治的으로 갖는 의의도 크지만 무엇보다도 중요한 것은 農民들에게 새마을 운동에 적극 참여하게끔 誘因을 제공 하고져 하는데 있다는 것이다. 즉 이제 는 우리나라의 최고 지도자들도 과거와 같이 強制力 보다는 스스로 흥미를 느끼고 이에 따라 自發的, 적극적으로 참여케 하는 것이 보다 현명한 方法이라고 하는 것을 스스로 이해 인식하고 있다는 것이다.

그러나 문제는 이러한 최고지도자의 의도가 一線機關에서 실천에 옮겨지는 과정에서 그대로 구현되지 않고 오히려 직접 직각적으로 所得增大와 관계 없는 일에 동원되어 임금도 받지 못하거나 또는 그나마 약간 절약 저축된 현금, 財産이 半強制的으로 이러한 일에 支出 動員되어 오히려 指導者의 의도와는 다른 方向으로 운영되고 있음이 발견될은 주의를 요하는 것이며 이에 대한 농민의 적극적인 支持를 유발하고 지속시켜 나가는데 큰 장애가 될 것으로 생각된다. (11)

내제로 農民의 所得增大는 그들 自身의 生活水準의 向上 및 새마을 운동에 대한 지도를 높이는데 그치는 것이 아니라 2次産業分野의 生産品에 대한 구매력을 증대하여 國內市場을 擴大하고 工業의 발전에도 이바지케 하자는데 있는 것으로 생각되며 이를 朴大統領은 다음과 같이 表現하고 있다. 「우리 농민들이 잘 살므로 소위 농촌의 구매력이 그만큼 더 커져서 공업이 발전할 수 있는 것입니다.」(12)

이러한 사정은 1960年代하고 상당히 달라졌음을 말하는 것이다. 그 當時는 生産力은 약한데 구매수요가 커 언제나 인플레이의 위험성을 내포하고 있으며 따라서 미국 값의 억제 임금의 억제에 주력하여 왔다. 그러나 이제 70年代에 들어서면서 사정이 달라져 國內의 구매력을 증강시켜야겠다는 요청이 2次産業에 종사하는 사람의 集團인 全國經濟人聯合會나 商工會議所에서 제기되기 시작하였으며 미국 값의 대폭적인 引上도 이들이 주장하고 나서게 된 것이다.

과거에는 農民들의 조직, 참여가 약한데다 都市民의 참여 발언이 상대적으로 강하고 企業人들도 우선 임금의 상승을 두려워 해 農産物의 값을 억제하여 장기간 農民들의 희생을 강요해 왔던 것이 이제 달라진 것이다. 그러므로 여기서도 주의를 요하는 것은 이러한 一聯의 政策變更이 물론 農民들의 壓力의 증대에도 있겠으나 보다 큰 比重은 오히려 2次産業人 또는 國家經濟發展이라는 立場에서 더 크게 평가 되었다고 하는 것이다.

끝으로 지적되어야 할 것은 遊休勞動力의 動員인 것이다. 우리나라의 人口의 약 半인 農

(11) 洪仁根, 「새마을운동의 現況과 明暗」, 新京亞, 1972年 6月 p.184. 沈在吳 外 2人, 「새마을운동」, 新東亞, 1972年 7月 p.192. 「이번 사업으로 그나마 빈약한 농촌의 유희자금은 등이 닳고 그러면 그 것이 직접적인 生産에 투자되지 못하였기 때문에 다음 사업에 필요한 자원의 조달과 배급은 정부 당국이 전적으로 담당하지 않을 것으로 판단된다.」

(12) 내무부, 새마을운동, 1973. pp.16-7.

민들은 기후관계로 1年의 거의 半以上인 冬期에는 아무런 生産活動에 종사하지 않고 있는 것이다. 따라서 이를 生産에 직결되는 일에 동원하는 경우 그들의 수나 日數에 비추어 불적에 攄청나게 經濟發展에 이바지케 할 수 있는 것이다.

이러한 일을 共產主義者들은 정권을 장악하자마자 시작하여 막대한 노동력이 投入될 수 있었으며 그것이 強制性을 띠어 非效率的인 면이 있었다 하더라도 긴 農閑期를 허송한 우리에 비하여 엄청난 投入이 가능했으며 이것이 그들의 경우 어려운 조건하에서도 초창기에 막대한 노동력이 요하는 農地의 生産기반, 조성이 어떠한 면에서는 앞질러 수 있었던 주요한 요인의 하나를 形成한 것이다.

우리의 경우 늦게 시작된 것은 유감이나 이러한 노동력이 낭비됨이 없이 生産에 投入되는 것은 나쁜 일로 생각된다. 그러나 문제는 農民들이 強制된 감을 갖게 되며 그들의 利益增進이 아니라 官의 업적증진에 이용되는 감을 주어서는 이것이 지속될 수도 없으며 또한 그의 效率性도 저하될 수 밖에 없는 것이다.

따라서 가급적 「모든 부락이 골고루 참여하고 골고루 혜택을 입을 수 있는 부락 공동사업을 선기 하도록」⁽¹³⁾ 하는 것이 요청되는 것이다. 共產國家의 경우는 執權 直後 農地改革 및 貧富의 격차 해소를 병행시킴으로써 이를 自發的인 것으로 유도하려고 하나 우리의 경우는 어떠한 理念에 억매이는 것 보다 그들의 흥미, 이익에 一致되는 길을 끊임 없이 모색 함으로써 이 體制가 지니는 장점이 活用되어야 하는 것이다.

그러나 걱정이 되는 것은 官이 주도하며 이들은 身分의 위협을 고도로 느끼고 있어 우선 對民接觸에 있어서 판단의 기준이 상술한데 보다도 自身の 成功에 치중되어 上官이 원하는 일을 우선적으로 농민이 원하지 않아도 강요하는 경향이 보이고 있어 문제인 것이다. (例示—지붕개량, 농로확장)

4. 政 治 面

새마을 운동을 처음에 內務部에서 70年에 주관하여 실시하기 시작했을 적에는 그것이 그렇게 國民에게 잘 알려지지 않았으나 그 후 金玄玉 內務가 취임하고 72年 初에 朴大統領이 직각 地方長官會議에서 이를 지원하는 장시간에 걸친 담화가 있었으며 이것이 全國의 매스·콤을 통하여 보도되자 갑자기 全國民에게 알려지고 大大的인 國民運動化하는 傾向을 보이게 되자 많은 사람들은 이를 처음부터 건술한 社會, 經濟的 側面에서 보다도 政治面的 側面에서 평하게 되었던 것이다.

물론 政治人이 결정하는 모든 政策決定이란 不可避的으로 政治와 不可分의 關係를 지니고 있음을 의식의 여지가 없으나 곤란한 점은 그들이 이러한 政策決定을 하게 된 동기나 목표

(13) 니무부, 새마을 가꾸기 길잡이, 1970. p.13.

를 分明히 밝히지 않거나 또는 밝히는 경우에도 솔직하게 진술을 하지 않기 때문에 여기서의 평가 분석은 전술한 社會, 經濟의 어느면 보다도 "含蓄된(implicitly) 뜻을 추정하는 方法에 많이 의존하게 될 것으로 생각된다.

이러한 方法에 의하여 몇 가지 들면 다음과 같다.

첫째로 都農의 不均衡으로 인한 政治的 不安을 들 수 있다. 60年代의 經濟開發計劃은 계속 成果가 쉽게 可視的인 것으로 나타나는 二次産業에 치중한 결과 단시일 내에 都農間의 生活費 收入의 차는 약 10:6으로 나타나며 그 中에서도 서울에 엄청나게 集中하게 되었던 것이다.

이러한 결과는 農民들이 조직화되지 않아 (農協은 官製) 集團의으로 不滿을 직접 표시하며 行動으로 옮기는 일은 거의 없었으나 國民의 教育수준向上과 심화된 격차로 보아 가까운 時日內에 農民의 不滿이 顯在化될 가능성이 많아 爲政者의 立場에서는 不安을 크게 갖게 되는 것이며 이러한 所得의 격차가 큰데서 연유한 貧民의 反亂은 廣州團地事件이며 이들도 조직된 것은 아니었으나 역시 農民 보다는 都市民이 이러한 문제에 대한 政治意識의 수준이 높았기 때문인 것으로 해석 된다.

둘째로 이러한 不安의 解消는 安保하고도 밀접한 關聯性이 있는 것이며 더구나 南北對話를 앞에 놓고 중시될 수 밖에 없으며 朴大統領도 이를 다음과 같이 表現하고 있다. 「새마을 운동은 우리 마을이 잘 살기 위한 운동인 동시에 우리 마을을 튼튼히 지키는 운동입니다. 따라서 새마을 운동은 총력안보를 위한 가장 으뜸가는 운동이라고 봐야 할 것입니다.」⁽¹⁴⁾

이와 같은 것이 강조 언급된 것은 1971년부터 對北接觸이 시작된 후 우리의 가장 큰 취약점은 都農의 격차, 貧富의 격차이며 따라서 이의 시정은 對北關係를 有利하게 이끌고 나가는데 중요한 政策方向이 되기 때문이다. 이러한 政策方向은 새마을 운동만이 아니라 重工業 특히 製鐵産業 및 農村電化事業에 대한 重點的인 투자에서도 볼 수 있는 것이다.

세째로 새마을 운동이라고 하는 새로운 용어는 國民 특히 農民을 통합하고 이들의 忠誠心을 한 곳으로 모으는 象徵의 役割을 하는 것이다. 近代化 作業에 있어서 무엇보다도 중요한 것의 하나는 침체되어 있으며 自信을 잃고 自虐的이며 將來에 대하여 비관적인 태도를 지니고 있는 國民들의 士氣를 진작하는 것이며 이를 위하여 첫째로 요청되는 것이 발전의 목표설정인 것이다.

이러한 점에서 우리는 4·19 후 비로소 分明해 진 國民의 經濟發展에 대한 욕구를 政治人들이 責任性 있게 파악하여 지난 10年間 이를 위하여 희생을 요청하면서 끌고 왔다. 그러나 이제 10年이나 지나 이것이 國民의 매력을 계속 끌기에는 年數가 많이 경과했을 뿐만 아니라 오히려 所得의 격차가 벌어져 經濟發展에 대한 매력을 잃어 가게 되었으며 不滿이 커

(14) 1972年 2月 26日 서울大 卒業式에서, 내무부, 새마을운동(資料), 1972. p.6.

저가고 있어 새로운 象徴이 요청되었으며 이러한 새로운 것에는 經濟發展 즉 GNP 自體의 向上 보다 大衆의 복지 소득과 直結되는 것이 요청되었으며 새마을 운동은 이를 충족시켜 줄 수 있는 것으로 생각되었던 것이다.

이러한 점에서 생각할 적에 새마을 운동이 成功的으로 운영되면 특히 農民의 지지를 획득하는데 크게 이바지 되며 이들을 統合하는데 공헌할 수 있겠으나 유감인 것은 이러한 새마을 운동에서 政治意識의 수준이 農民 보다 높은 都市의 工場勤勞者에 대하여는 關心이 기울여져 있지 않으며 오히려 非常事態의 선언이나 새憲政秩序 下에서 이들에 대한 배려가 소홀이 되어 있지 않나 하는 것이다.

이의 理由는 輸出伸張을 통한 經濟發展을 기하는데 있어 우리의 가장 큰 武器는 쌀 임금에 있으며 또한 이들은 收入이 生産性向上에 未達하기는 하지만 2次産業의 生産的向上的이 폭이 커 相對的으로 농민들 보다 生活水準이 높다고 생각되어서 그러한지는 몰라도 反面에 우리가 고려하여야 할 것은 이들은 政治意識의 수준이 높다는 것, 貧富의 격차감은 상대적인 것이어서 따라서 都市에서의 生活은 이를 農民 보다 더 실감케 하며 끝으로 이러한 근로자의 임금구조를 보면 이들 중에서도 下位에 있는 사람의 보수는 그들의 노동력의 再生産도 어려워 고용된 후 건강이 惡化되었다고 답하는 자가 상당 수 있다고 하는 사실이다.

네째로 不滿의 해소 새로운 象徴의 操作 등을 통해 國民의 支持를 얻는 方法과 동시에 새마을 운동에 부수되는 눈에 보이지 않는 產物 또는 政策決定人의 목표는 農民의 조직화에 있으며 이를 官이 영도케 함으로써 政治的인 저항을 억제하고 安定을 기하려는데 있다.

이와 같이 官이 선두에 나서 民을 영도한다고 하는 것은 우리의 같이 權力이 고도로 集權化 되어 있으며 行政人의 裁量이 적고 權威主義的 文化가 지배하는 社會에서는 잘못하면 오히려 軍象組織과 같이 自發性을 잃고 國民의 불만을 유발할 가능성마저 있어 이를 一線에서 영도하는 行政人은 특별한 주의를 요하는 것이다.

확실히 初期의 조직화를 非常事態의 선언 같은 것이 도왔겠지만 이것이 농민의 自己利益에 立脚한 自發性에 聯結되지 못하는 경우 오히려 政治的支持를 이를 통해서 얻는다고 하는 것은 기대하기 어려워지며 官의 영도 강요가 철거되면 곧 과거의 類似運動과 같이 一時的인 것으로 그치고 말 가능성을 내포하고 있는 것으로 생각된다.

끝으로 지적되어야 할 것은 內務部의 自己生存을 위한 기능을 한다고 하는 것이다. 內務部의 기능이 民主理念에 어긋나는 方向으로 地方行政과 警察行政을 운영하고 있어 解放後 계속 國民의 비난을 받아 왔으며 언제나 民主化의 물결이 강하게 밀어 닥칠 때마다 이의 解體가 논의되었으며 우리는 이를 4·19後와 5·16後를 들 수 있다.

이와 같이 두 번이나 이의 解體論議가 심각하게 검토되다 이들이 一旦 執權하게 되고 장기집권을 생각하게 됨과 동시에 이러한 解體는 그들의 집권에 不利한 것으로 판단을 하고

다시 이를 從前대로 存續시키는 것으로 決定을 해 온 것이다.

그러나 지난 10年間 모든 行政機能이 전통적인 질서유지, 통제 보다도 발전에 注力을 하게 되자 內務部는 다시 그의 存續 또는 그들의 機能擴大에 있어서 난관에 봉착하게 되고 他部處와의 경쟁에 있어서 상대적으로 劣勢에 물리게 되고 침체하게 되었던 것이다.

이러한 契機에 이들에게 새로운 活路를 개척할 수 있게 해 준 것이 發展運動의 하나로서 새마을 운동인 것이다. 그러므로 이들은 이 운동이 시작된 후 종래의 전통적인 것 보다 새로운 發展機能에 長官을 위시하여 모든 직원이 여기에 최우선적인 注力을 함으로서 內務部도 他部處와 같이 發展機能을 담당하며 이를 근거로 하여 機能, 豫算, 人員의 증가를 기하며 生存의 새로운 근거를 찾게 되었으며 存續의 正當性이 向上될 수 있다는 것이다.

그러나 內務部가 이에 活路를 찾고 他部處에 비하여 주도적인 役割을 하게 된 것은 그가 全國的인 조직을 갖고 地方의 綜合行政機關을 지휘 감독하는 위치에 있음과 동시에 초기의 새마을 운동 특히 사업이 多分히 환경개선, 外形의 變化을 위한 것임으로 內務部가 그 기능을 수행할 수 있었으나 이것이 더 진전되어 農民의 所得向上 農業發展 특히 食糧增産을 위한 것으로 전환되는 경우 技術者가 아닌 一般行政家이며 또한 관습적으로 強制權의 象徵視되어 있는 內務部の 行政人이 얼마나 이러한 운동을 效率的으로 수행할 수 있겠는가 하는 것이 의문시 된다.

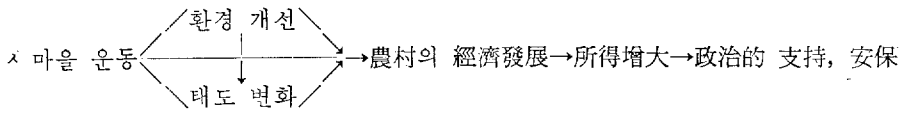
그러므로 이를 내무부가 계속 주관 하려면 조속히 산하의 行政人을 農業專門人化하는 作業이 併行되어야 한다. 이는 단시일 내에 이루어질 수도 없으며 또한 이미 農水産部가 있음으로 不必要한 중복만 초래하게 된다. 그러므로 바람직 한 것은 內務部の 行政人도 農業에 대한 이해를 증진하면서 農水産部の 전문인의 의견을 경청하고 이에 따른 決定, 指導를 하는 것이며 專門家도 아닌 內務部人이 權威意識에 사로 잡혀 專門人의 권고를 경시하는 경우 成果는 저하되고 兩機關間의 갈등만 조장하여 결국은 專門家 集團인 農水産部가 주도권을 장악하게 될 것으로 생각되며 北韓에서와 같이 農水産部가 全國의 農業關係職員을 內務部에서 떼어 直接 관장 함으로서 운영하게 될지도 모르는 것이다.

우리는 이러한 예를 이미 農林統計關係員에 대한 조치에서 볼 수 있으며 또한 그와 같이 行政의 專門人이 높아지면 農水産部の 比重이 상대적으로 커지는 것은 不可避한 것으로 생각된다.

5. 結 語

社會, 經濟 政治面으로 나누어 극히 複合的인 목표를 지니고 막대한 資源을 투입 하면서 70年 末부터 시작된 새마을 운동의 목표를 검토하였으며 이를 그림으로 모형화 하면 다음과 같다.

새마을 운동 모형



上述와 바와 같은 여러 목표가 達成될 가능성을 解放後 현재까지 수행한 여러 類似的한 운동에 비하여 다음과 같은 이유로 많이 지녔다고 생각되며 이를 열거하면

첫째. 農民들의 교육, 의식수준이 높아졌다는 것이다.

둘째. 새마을 운동이라는 매력 있는 象徴의 창조와 더불어 과거의 어느 때 보다도 매스·컴이 지력을 크게 하고 있다는 것.

세째 經濟的 事情이 이를 강력이 요청하고 있다는 것이다. 즉 有效需要的 창조, 遊休勞動力의 活用, 支援할 수 있는 經濟的인 餘力.

네째 對北關係에 비추어 속히 우리의 취약점의 시정이 요청되고 있다는 것.

다섯째 그러나 무엇보다도 중요한 것은 變化를 유발하는 效率的인 技術을 습득하고 이를 利用하는 것인 것이며 이를 구체적으로 지적하면 환경개선→행동, 태도 변화→소득증대→정치적 지지라고 하는 方法과 과거의 구제→보조→용자→유인(incentives)이라고 하는 方法의 利用인 것이다.

이러한 것을 政策決定者는 이해를 하고 上述한 方向으로 추진하려고 하고 있으나 문제는 이를 구체화하는 官僚制인 것이다. 이들의 지도방법의 중요성을 朴大統領도 의식하고 있어 1971年 7月 30日의 地方長官會議에서 「창의력이 필요한 것이며 주민들을 설득하고 이해시켜서 사업에 자진해서 참여하고 협조하도록 하는 지도력이 무엇보다도……」라고 언급하고 있다.

그러나 그간의 실적에 비추어 걱정이 되는 것은 이것이 官에 의하여 主導되고 있으며 더구나 權力 強制力의 상징인 內務部가 주도하고 있어 그들의 成功, 出世, 懲戒로부터의 免除, 表彰 등의 官僚의 利益을 위하여 農民들을 무리하여 強制動員하며 그들의 所得向上에 이바지되지 않는다고 하는 생각을 갖게 하는 경우 이 운동의 永續化는 不可能해지며 官의 지원 강요가 없어지면 이 운동도 끝나고 말 가능성이 있을 것 같아 무엇보다도 중요한 것은 農民의 참여와 이들에 의한 自律的인 決定 및 이에 따른 實踐을 官이 얼마나 권장, 지원하느냐 하는 點에 成敗가 달려 있는 것으로 생각된다.