

새마을事業의 計劃과 執行

姜 信 澤
(副 教 授)

目 次

一. 序 論	다. 住民의 行態變化를 통한 새마을 建設
二. 새마을運動과 새마을事業	五. 새마을事業의 推進體制
가. 새마을運動의 定義	가. 行態의 目的과 事業運營
나. 새마을事業	나. 「事業推進體制」
다. 새마을運動과 새마을事業	다. 새마을事業의 推進體制
三. 새마을事業의 事業構造	六. 두 體制의 相互作用
四. 새마을像(새마을體制)	七. 結 語
가. 自立마을의 모습	
나. 小集團論에 依한 考察	

一. 序 論

本稿는 엄격한 意味에 있어서의 調查研究報告書는 아니다. 1973年 3月부터 11月까지 서울大學校 行女大學院 教授들은 非公式的 分위기 속에서 새마을運動을 主題로 對話를 나누어 왔는데 여기서 얻은 몇 가지 생각을 整理해 본 것이다. 即 本稿는 새마을事業을 理解하기 위한 概念構造의 試圖라고 부를 수 있겠다. 비록 몇 가지 實證的인 資料가 引用되고 使用되기는 하였으나 그것은 어떤 檢證을 위한 것이 아니고 概念構造에 따라 整理될 수 있을직한 側面들을 提示한 것에 不過하다.

여기서 다루고 있는 內容은 첫째 새마을運動과 政府의 새마을事業(program)을 區別하면서 各各의 概念을 定義하였고, 둘째 이와 같은 새마을事業의 事業構造(program structure)를 考察하였다. 셋째로는 새마을事業을 통해 이룩하려는 「새마을像」을 小集團論의 理論單位를 빌려서 檢討해 보고, 넷째 이와 같은 새마을像을 志向한 事業의 推進體制를 叙述하였다. 끝으로 새마을體制와 새마을事業의 推進體制의 相互作用關係를 檢討하였다.

資料는 主로 새마을運動에 관한 政府刊行物과 本論設에 收錄된 教授論文들을 土臺로 하였다.

二. 새마을운동과 새마을사업

가. 새마을운동의 定義

새마을운동은 1970年 4月 22日 地方長官會議에서 朴大統領이 처음 提唱한 것으로 되어 있으며 새마을운동이 本格的으로 展開되기 시작한 것은 1972年부터라고 되어 있다. 그리고 이러한 새마을운동은 從來의 地域社會開發事業이나 農村指導事業 또는 再建國民運動이나 農協運動과는 여러가지 意味에서 그 基底와 理念 또는 指標를 달리한다는 것이다. 새마을운동은 「오늘날 우리 國民들이 處한 歷史的 狀況下에서 發現된 순수하고도 獨創의 民族個性에 바탕을 둔 韓國的 農村運動이요, 汎國民的 近代化運動이기 때문」이라고 한다. 또한 그 內容은 精神啓發運動, 環境改善運動 및 生産所得運動 等이라고 말하고 있다.⁽¹⁾

通俗的인 意味로 본다면 새마을운동이란 主로 農漁村을 單位로 하는 住民의 自發的 參與에 土臺를 둔 地域社會의 開發運動이다. 이 운동은 各地域社會의 現存적 指導者를 中心으로 住民들이 自發的 參與意識을 가지고 소위 自助 自主 自立과 協同精神에 立脚하여 자기의 立場을 잘 아는 마을로 단들려고 努力할 때 政府도 重點的으로 이를 支援하여 社會를 改革하려는 運動이다.

그런데 오늘날 새마을운동은 너무나 總括的이며 總體的이고 多義的으로 解釋되고 있기 때문에 事實上 그것을 嚴格히 定義하기 조차 어렵고, 깊이 따지고 보면 社會全體를 改革하려는 運動이라고 말할 수 밖에 없어진다. 政府의 刊行物이나 弘報活動에서 主張하고 있는 것들을 보면 새마을운동은 個人의 生活周邊의 環境整理로부터 國土防衛에 이르기까지 모든 生活樣式과 意識構造 그리고 社會機能自體의 變化를 追求하고 있는 것으로 이야기되고 있다. 이러한 말들을 그대로 받아들인다면 새마을운동이란 다름 아닌 社會改革運動인 것이다. 그것이 社會體制 全般에 亘하는 것이기 때문에 「運動」으로서의 새마을운동에 包含되지 않는 社會活動이 거의 없을 程度라고까지 말할 수 있다.

그렇게 본다면 새마을운동이란 現存 社會體制가 그 構造—機能面에서 「缺陷」이 있다고 보고 이와 같은 不條理나 機能障隘를 除去하려는 運動이라고까지 해석된다. 即 構造—機能分析의 立場에서 보아 現在の 體制狀態(present system state)에서 또 하나의 體制狀態로 移行해 가자는 것이다. 그러나 問題는 現存 體制狀態中에서 機能障礙나 構造的矛盾이 가장 큰 部分이 어느 것이냐를 究明하지 않고서는 移行해 가려는 새로운 狀態에의 移行過程을 알 수 없을 것이다. 그리고 이와 같이 廣義로 쓰이고 있는 새마을운동에 있어서 主로 農漁村社會의 모습만기 主要는 正對象이 되어야 할 根據도 없다. 萬一 새마을운동에 있어서 農村의 病弊를 是正하려는 것이 그 主要 內容이라 한다면 農村이라는 部分的 體制가 全體社會의 目標

(1) 內務部, 새마을운동: 시작에서 오늘까지(1973. 11. 22), pp.14, 16, 23.

設定, 適應, 維持統合에 있어서 逆機能을 招來하는 가장 重要한 要因이 되고 있다라는 根據가 있어야 할 것이다. 이러한 根據가 없이는, 어느 意味에서 본다면, 지금까지 社會體制가 가져다 준 農村의 病弱性을 다시 農村의 責任으로 돌려서 그들 스스로 社會改革의 責任을 負擔해 줄 것을 要請하는 것과도 같은 側面이 없지도 않다.

그러나 아무튼 主로 農村社會가 全體的인 社會體制에 統合되지 못하였다는 前提下에 出發하고 있는 것이 새마을運動이다.

이 問題는 흔히 都市 農村間의 隔差를 解消시켜야 된다는 말로 表現하기도 하고 農村을 近代化시켜 그동안 우리나라의 他分野에서 이룩한 發展과 均衡을 이루려고 하는 것이라고 말하기도 한다. 그런데 都市 農村間의 隔差는 왜 問題가 되는 것인가? 所謂 都市—農村間의 二元的構造가 가져 오는 問題는 무엇인가? 그것은 한 마디로 해서 社會體制 全體的 構造와 機能에 장애를 가져 온다고 하는 것인듯 하다. 即 農村에 있어서의 生産體制, 政治意識, 態度, 價直觀 教育程度, 環境 등이 餘他部門과 調和되지 않아 支障이 있다고 보는 것이다. 反面에 餘他部門에 있어서의 「不條理」가 農村社會의 落後性에 영향을 미치고 있음도 否認하지 못할 것이다.

그러기에 새마을運動은 그 範圍를 限定짓기 어렵도록 廣義로 解釋되고 소위 「都市 새마을運動」이라는 用語가 쓰일 수 있을 만큼 多義的이고 包括的이며 結局 社會體制 自體를 變化시키겠다는 運動이라고 할 수 밖에 없다. 다시 말해서 一種의 社會發展運動이라는 概念이 成立될 수 있다⁽²⁾ 그것이 社會發展運動이기는 하나 이 運動 自體의 推進勢力은 國民全體 또는 國民各自가 되어 주기를 바라고 있다. 政府가 關與하는 것은 새마을運動의 全部가 아니며 오직 새마을事業을 通해서 參與하려는 것이다.

누구나 우리나라 社會體制의 現存狀態를 決定짓는 重要 變數들을 體系的으로 指摘하기도 어렵고, 더구나 政府가 이와 같은 研究에 그 政策의 土臺를 두었다는 말을 들어 보지도 못하였다. 事實 이것은 어려운 課題이기는 하다. 社會科學이 共同으로 계속해서 밝혀내야 하는 巨大한 作業者이기 때문이다. 더구나 政策을 處方함에 있어서는 社會變動의 原因結果關係에 관한 知識의 假定이 따라야 할 것이기 때문이다.

그러하기 때문에 一般的으로 좋다고 믿어지는 改革은 무엇이던지 새마을運動의 一環으로 받아들여질 수 있을 만큼 모호한 面이 있다.

政府의 意圖는 새마을事業의 構造를 通하여 좀 더 具體的인 것을 짐작해 볼 수 있겠다.

나. 새마을事業

그렇다면 「새마을事業」은 무엇인가? 그것도 通俗的으로 말해서, 새마을運動을 具顯하기 위하여 政府 各機關에서 推進하거나 支援하는 事業이라고 할 수 있겠다. 即 새마을運動을

(2) 金光雄, 「새마을事業의 生産성과 그 影響要因에 관한 實證的 研究」, 本論叢 揭載論文 參照.

通하여 實現시켜 보려는 새로운 社會의 建設에 있어서 政府가 寄與하려는 活動分野이다. 다만 「새마을事業」도 二義의인 面이 있다. 하나는 政府의 事業中 새마을事業이라고 定義된 部分이며 다른 하나는 住民活動中 새마을事業이라고 命名된 部分이다. 兩者의 性格은 다 같이 地域社會의 環境, 生産活動 및 意識構造의 變化를 追求하는 活動인 것이며 그 內容은 後述하는 「새마을事業의 事業構造」를 通하여 좀 더 자세히 檢討하겠다.

㉔. 새마을運動과 새마을事業

前記한 바와 같이, 要컨대 「새마을運動」은 主로 一定한 地域과 住民을 土臺로 하는 多目的의 機能을 가진 地域共同體를 強化하여 하나의 獨立單位로서의 存續이 可能한 一種의 體制를 創出 乃至 育成하려는 것이다. 그리고 政府의 「새마을事業」은 從來 各部處와 地方自治團體에서 遂行하고 있던 事業 중에서 特히 上述한 目標達成에 관련이 있다고 믿어지는 事業들을 分離시켜 하나의 綜合計劃으로서 推進해 나가고 있는 것이라고 할 수 있다.

三. 새마을事業의 事業構造

計劃豫算制度(Planning-Programming-Budgeting System)에 있어서 프로그램體系 또는 事業構造(program structure)라는 概念이 쓰이고 있는데 이 概念을 援用하여 새마을事業의 內容을 살펴 보기로 한다.

事業構造는 事業을 種類와 水準別로 分類해 놓은 것이다. [이와 같은 分類를 함에 있어서는 그 幾關의 任務나 目的이 表示되고 可能하면 事業의 最終產物을 나타내줄 수 있도록 하여야 한다고 한다.

새마을事業은 여러 部處가 參與하는 事業이다. 그러므로 어느 한 機關의 任務나 目標와만 關聯을 맺을 수는 없게 되어 있고 오히려 各部處의 事業中에서 새마을運動과 關係가 있는 것, 即 새마을運動의 目的達成에 寄與함직 한 것들이 한데 묶여 새마을事業을 構成하고 있다. 各 部處가 過去부터 계속해 오던 事業을 새마을事業이라 하여 統合한 것이 많은데, 文敎部所管의 學生奉仕活動, 商工部所管의 農漁村電化事業, 保社部所管의 移動診療와 家族計劃運動, 遞信部所管의 마을基金造成 등이 그 代表的인 例로 꼽히고 있다.⁽³⁾ 그뿐만 아니라 同一한 事業을 여러 部處에서 遂行하고 있는 경우가 있다.⁽⁴⁾

그런데 새마을事業의 構造는 세 가지 基準에 依하여 分類되고 있다. 即 첫째 事業自體의 性格, 둘째 所管 部處別, 셋째 마을의 發展段階 등을 基準으로 하는 多目的, 多部處的인 事業構造를 가지고 있다. 그리고 그 最終產物들은 比較的 쉽게 表示할 수 있는 것이 많다.

表 10 서와 같이 1973 年度의 경우를 보면 內務, 文敎, 商工, 建設, 農水産, 文公, 保健 社會 및 遞信의 8 個部處와 農村振興廳 및 山林廳이 關聯되고 있다. 事業內容은 크게 基本事

(3) 俞 焄, 「새마을事業豫算의 分析」本論叢 掲載論文 參照.

(4) 上揭論文.

表 1 새 마을事業構造 (1973年度)

(단위 : 百萬元)

事業別	마을區分	基礎	自助	自立	計
	部處別				
1. 基本事業	—				10,713
1-1. 새 마을 가꾸기	內務	4,330			4,855
1-2. 農路	"	2,341	→	→	2,473
1-3. 지붕改良	"	3,385	→	→	3,385
1-4. 其他生活環境事業	"	—	—	—	—
2. 支援事業	—				11,445
가. 勞賃事業	—				5,157
2-1. 國道新가꾸기	內務	←	1,548	→	1,608
2-2. 都邑가꾸기	"	←	1,590		1,590
2-3. 觀光村가꾸기	"	←	298		460
2-4. 小河川가꾸기	—		1,959		1,959
(1) 小河川가꾸기	內務	←	(1,500)		(1,500)
(2) 野溪砂防	山林廳	←	(459)		(459)
나. 文化福祉事業	—				6,288
2-5. 農漁村電化事業	商工			3,390	3,390
2-6. 農村基準住宅	建設			1,473	1,473
2-7. 簡易給水施設	保社			500	500
2-8. 移動診療	"			153	153
2-9. 마을통신施設	遞信			470	470
2-10. 메탄가스施設	農振廳			302	302
3. 所得事業	—				8,118
3-1. 새 마을造林	—			319	319
(1) 마을造林	內務			(319)	(319)
(2) 燃料林造林	—				
3-2. 새 마을養苗	—			133	133
(1) 마을養苗	內務			(55)	(55)
(2) 一般養苗	山林廳			(60)	(60)
(3) 街路樹養苗	建設			(18)	(18)
3-3. 農家工産品開發事業	商工			0	—
3-4. 生産協同事業	農水産				
(1) 集團栽植培	"			0	(非豫算事業)
(2) 堆肥増産	"			0	"
(3) 營農時限制	"			0	"
(4) 水稻病蟲害防除	"			0	"
(5) 農土利用度倍加	"			0	"
3-5. 農業構造改善	"			7,666	7,666
4. 精神啓發運動	—				1,866
4-1. 새 마을生活化運動	—				1,254
(1) 家庭儀禮簡素化	保社			(7)	(7)

(2) 家族計劃運動	保社				(1,101)
(3) 마을基金造成 및 貯蓄運動	遞信	"	"	"	(3)
(4) 生活改善	農振廳	"	"	"	(47)
(5) 學生奉仕活動	文教	"	"	"	(96)
4-2. 새마을教育	—				518
(1) 새마을指導者教育	內務	"	"	"	—
(2) 새마을學校	文教	"	"	"	(465)
(3) 새마을技術教育	—				(53)
(1) 家族計劃教育	保社	"	"	"	(13)
(1) 建設技術教育	建設	"	"	"	(10)
(1) 營農教育	農振廳	"	"	"	(30)
4-3. 새마을弘報	文公	"	"	"	94
總計	—				32,142

資料: (1) 本論叢 掲載 俞 焄, 「새마을事業豫算의 分析」 및 새마을運動 中央協議會, 「73 새마을運動綜合指針」에서 作成.

(2) 基礎마을, 自助마을 및 自立마을의 豫算會計는 資料不充分으로 總計와 一致하지 않음.

業, 所得事業 및 精神啓發運動으로 分類되어 있고 마을들은 基礎마을, 自助마을 및 自立마을로 分類되어 段階의인 育成對象이 되고 있음은 다 아는 바와 같다.

그런데 이와 같은 세 가지 分類基準에 依하여 表1에서와 같이 새마을事業 構造의 換算作業(crosswalk)을 試圖해 보았더니 事業의 性格과 部處間의 關係는 쉽게 이루어지나, 마을分類와 事業性格間의 關係를 밝히기는 어렵게 되어 있다. 그 것은 마을분類的 基準自體가 一部 重複되어 있기 때문이다.

그럼에도 不拘하고 事業構造를 通하여 나타나는 것은 內務部가 主로 基本事業과 支援事業分野에서 基礎마을 및 自助마을을 對象으로 하고 있으며 農水産部가 所得事業分野에서 自立마을을 主對象으로 하고 있다. 餘他 事業分野와 마을은 各 部處가 各 各 關聯되어 있다.

이러한 事業構造는 새마을運動의 目的과의 關聯下에서 編成되었을 것이나 그것을 推定하기는 尙간 어려운 일이 아니다.

金雲泰교수는 意識構造의 改善, 環境改善 및 國民總和體制의 形成이라는 面에서 새마을運動의 政策目標를 推定하였으며⁽⁵⁾ 朴東緒교수는 社會面, 經濟面, 政府面에서 潛在的인 것, 無意識的으로 意圖된 것까지를 內包한 새마을運動의 目的을 推定하였다.⁽⁶⁾

다만 여기서 言及해 둘 것은 위에서 말하는 目的이란 누가 意圖를 表明했다는 뜻에 있어서의 目的이 아니라 「그와 같은 結果 또는 效果를 가지 오리라」는 뜻에 있어서의 目的이다. 即 그것은 새마을事業의 社會的機能(social function)을 推定하고 있는 것이다.

이와 같이 解釋해 보았을 때 새마을事業이 가져 오려는 結果는 무엇인가? 이는 새마을體

(5) 金雲泰, 「새마을運動의 論理 및 그 定立體系」, 本論叢 掲載論文 參照.

(6) 朴東緒, 「새마을運動의 目的」, 本論叢 掲載論文 參照.

제의 建設이다. 이 體制가 어떠한 特徵을 가지고 있는 體制라고 보는 것이 分析에 便利한가를 다음에 살펴 보기로 한다.

四. 새마을像(새마을體制)

여기서는 위에서 간단히 考察한 새마을事業을 通하여 이룩하고자 하는 새마을의 像이 어떤 것인가를 따져 보고 다음 項에서 다시 事業推進體制를 考察하고자 한다.

가. 自立마을의 모습

새마을事業實施을 보면, 마을들은 基礎마을, 自助마을을 거쳐 自立마을의 段階로 育成하는 것으로 되어 있다. 그리고 自立마을이란, 마을의 幹線道路가 완전히 整備되고 마을金庫의 運營이 一定水準에 올라 있고 獻身的인 指導者가 있으며 生産活動이 優秀하고 所得增大에 括目할 만한 實績이 있는 마을이라고 한다. 그리고 이와 같은 自立마을은 政府의 重點의 支援對象이 된다

外形的으로 보자 위와 같이 定義되는 自立마을도 하나의 社會體制로 보았을 때 적어도 두 가지 類型이 있을 수 있다. 이러한 類型은 自然部落內에 存在하는 傳統的인 自生的組織과 새로운 公式的組織과의 關係여하에 따라 달라질 것이다.

우선 새마을事業은 「마을」이라고 하는 自然部落이 그 對象單位인 同時에 그 住民도 對象單位이다. 이와 같은 自然部落은 원래 生活共同體로서의 自生的인 組織의 性格을 가지고 있다. 이러한 自生的인 組織으로서의 어떤 마을은 그 構成員相互間의 相互作用方式이나 生活方式 때문에 어떤 夕部的인 投入이 없이도 所謂 自立마을의 資格을 갖출 만큼 生産의이고 協同的이며 發展志向이 될 수도 있을 것이다. 한편, 自生的인 單位로서의 自然部落이 그 非公式的인 關係에 依해서는 發展할 수 없게 되어 있는 경우 그 위에 公式的인 組織을 賦課 形成시킴으로써 마을을 變貌시킬 수 밖에 없는 경우도 있겠다. 後者の 경우도 두 가지로 생각할 수 있겠는데 하나는 集團體制의 性格을 띠게 만드는 것이고 다른 하나는 個人主義的인 體制의 性格을 띠게 만들 수도 있을 것이다.

그렇다면 과연 새마을事業이 追求하는 自立마을의 모습은 어느 것인가? 그것은 公式的인 組織形態가 強化되고 더구나 集團體制의 性格을 갖는 듯한 印象을 준다. 問題는 이러한 性格을 가진 「自立할 수 있는 마을」(viable community)의 形成이 새마을事業의 目標이라고 하기에는 석연치 않은 點도 있다. 왜냐 하면, 우리 農村社會의 構造는 언제까지나 地域共同體인 것이어야 되느냐 하는데 疑問이 있거니와 더구나 오늘날의 分化되어 가는 社會經濟體制下에서 地緣만에 의한 紐帶가 얼마만큼 큰 意義가 있는가 하는 問題이다.

萬一 自立마을의 概念이 「自立할 수 있는 마을」이 아니라 「自立할 수 있는 獨立家口 또는 住民들로 構成되는 마을」이라 한다면 그 協同的인 方式이나 體制는 새마을運動에서 力說하는

形式과는 달리 相互利害의 計算에 立脚한 去來關係로 發展되게 될 것이다. 그리고 이와 같은 마을에 있어서의 環境改善이나 기타 生活改善에 필요한 公共事業도 결국은 住民 各自의 費用을 節減시켜 쓰거나 어떤 滿足感의 向上에 寄與하는 性格의 것이 擇해져야 할 것이며 그러한 事業의 選擇過程에서는 언제나 「全體」의 利益만이 強調되지는 않을 것이다. 實際로 새마을事業構造를 보면 自立마을에 대한 支援의 內容은 勿論 所得事業分野가 큰 比重을 차지하고 있는데 支援對象이 되는 活動의 內容이 반드시 協同爲主의 것만은 아니다. 위에서의 見解가 「愛郷心」같은 것을 輕視하려는 것은 아니다.

4. 小集團論에 依한 考察

自立마을을 主軸으로 하게 될 「새마을像」을 좀 더 다른 側面에서 알아 보기 위하여 George Homans의 小集團論(small group theory)을 援用해 보고자 한다.⁽⁷⁾

小集團論에 있어서의 基本的인 理論單位는 人間의 活動(activity), 相互作用(interaction) 및 感情(sentiment)이다. 이러한 基本單位의 設定을 通하여 모든 人間集團을 分析해 볼 수 있는 것이라고 생각되고 있다.

活動이란 사람들이 하는 일, 또는 사람들이 遂行하는 行爲로서, 文書나 規則으로 規定된 것도 있고 自然發生的으로 나타나는 것도 있다.

相互作用은 人間의 活動과 密接히 關聯되며 두 사람 이상이 함께 모여 한 사람이 다른 사람에게 어떤 影響을 미칠 때 發生한다. 相互作用의 樣相은 여러가지 側面에서 볼 수 있는데 그 期間, 頻度, 命令이나 指示의 方向等에 의하여 區分해 볼 수 있다.

感情은 人間의 內的狀態 即 心理的狀態이다. 이와 같은 心理的 狀態로서는 人間의 情緒 또는 느낌, 그의 信念 또는 價値, 所願 또는 目的, 準據基準 또는 事物을 바라보는 方式, 그의 欲求와 動機 등이 包含되며, 要컨대 人間活動의 動機가 되고 그 自身과 世界를 바라보는 觀點을 形成하는 人間의 內在的인 모든 要素를 말한다.

그리고 以上에서 간단히 살펴 본 活動, 相互作用 및 感情이라는 集團의 가장 基本的인 構成要素는 서로 密接한 關係가 있다.⁽⁸⁾

첫째 活動과 相互作用의 關係이다. 사람이 살아 나가는데 남들과 相互接觸하고 作用한다는 것은 自然스러운 일이다. 그러나 單純한 相互作用이란 드물고 어떤 活動을 通하여 接觸하게 되는 것이다. 傳統的으로 自然部落에 있어서 生産活動과 關聯하여 서로 協同하였음은 勿論이고 遊興, 儀式, 祭禮, 契 등을 通하여 相互作用하는 比重도 컸던 것이다. 보다 近代

(7) George Homans는 그의 著書 *The Human Group* (1950)에서 이러한 세 가지 要素를 通하여 몇 사람의 研究結果를 分析하였다.

(8) 세 가지 要素를 두 개씩 묶어서 組織分析을 위한 framework를 構成해 본 것 중에는 Joseph A. Litterer, *The Analysis of Organizations* (New York: John Wiley & Sons Inc., 1965), pp. 120-131이 있다.

的인 意味에 있어서 要求되는 活動은 分業에 依存하며 分業은 相互作用을 通하여 統合되는 것이다.

둘째 活動과 感情의 關係이다. 사람들이 가지고 있는 感情은 그들이 어떻게 關聯된 活動을 共同으로 遂行하게 되는가에 큰 영향을 미친다. 어떤 感情은 部落單位에 있어서 沈滯를 가져올 活動을 助長할 것이고 또 다른 感情은 發展促進의인 活動을 誘發하기도 할 것이다.

셋째 相互作用과 感情의 關係이다. 사람이 서로 頻繁하게 相互作用하던 더 友好的인 感情이 생긴다는 것도 거의 自明하며, 感情如何에 따라 相互作用의 內容이 달라질 것이라는 것도 사실이다.

그런데 自然部落에 있어서는 自生的 集團으로서의 傳統的 活動—相互作用—感情의 loop가 形成되어 있었는데 그 위에 새마을事業을 通한 새로운 活動—相互作用—感情의 loop가 形成되어 가고 있으며 이 兩體系는 또 다시 서로 連結되어 있다고 하는 것이다.

따라서 두 개 각 loop中에서 그 어느 하나의 要素에 變化가 일어나면 다른 모든 要素들에서도 變化가 일어나리라는 것을 想定할 수 있다. 現實적으로 보아 가장 效果的으로 變化를 惹起시켜서 두 loop의 모든 要素에게 變化를 誘發할 수 있는 것은 外在의인 영향을 받고 있는 새마을事業의 體系라고 하겠다. 다시 말하면 自生的으로는 變化가 느리기 때문에 外生的으로 變化를 誘發 擴散시키겠다는 것이 새마을事業의 論理라고 보여진다.

이제까지의 論議를 整理하여 마을들의 屬性을 類型別로 特徵짓는다면 다음과 같이 생각할 수 있다.

即 基礎마을은 活動 相互作用 및 感情의 內容이 傳統的體系를 이루고 있어서 새로운 形態의 活動 相互作用 및 感情을 外生的으로 形成시켜 주어야 하는 마을이다.

自助마을은 變化된 活動 相互作用 및 感情의 體系가 새마을運動에서 바라는 方向으로 發展하기 시작한 마을이다.

自立마을은 國家社會의 다른 部門에 비해 큰 差異가 없는 活動 相互作用 및 感情의 體系를 가지고 있어서 그 機能이 順調로우며 나아가서는 다른 部門에게 오히려 先導의 영향을 미치리라고 생각되는 마을이다.

위의 分類가 政府의 分類內容과 반드시 一致하느냐 하는 것은 別個의 問題이다.

다. 住民의 行態變化를 通한 새마을建設

위에서 본 自助마을의 屬性을 가지는 새마을을 建設하고자 하는 것이 새마을事業의 目的이라고 할 수 있다. 다만 現存하는 마을들은 그 屬性面에서 差異가 있기 때문에 그 住民들에게 要求되는 行態中에서 強調되는 側面이 다르고 또 그러한 行態를 造成하는 動機賦與의 方法이 다를 수 있다.

먼저 새마을體制의 建設에 必要한 住民의 行態는 첫째 最少限 새마을事業에 參與하고, 둘째 주어진 役割을 믿을만 하게 遂行하며, 셋째 部落民間에 協同하고 그 發展을 위해 刷新的 努力을 하는 것이다.

이러한 行態를 造成하고 持續시키기 위한 動機賦與의 方法은 첫째 物理的強制的 뒷받침을 받는 規則強制, 둘째 物質的 報償을 主로 하는 手段的 報酬, 셋째 自己表現의 機會, 넷째 「새마을價値」의 內在化 等이다.⁽⁹⁾

이와 같은, 必要한 行態와 動機賦與方法 및 새마을事業構造間의 關係를 마을類型別로 考察하면 다음과 같이 말할 수 있다.⁽¹⁰⁾

基礎마을에 있어서 初步的으로 住民에게 要求되는 行態는 새마을事業活動에의 參與이다. 그러나 傳統的인 相互作用方式이나 感情은 自發的參與를 容易하게 하지 못한다. 따라서 規則強制에 依한 動員과 새로운 價値觀(感情)의 內在化가 主要한 動機賦與의 方法으로 쓰이고 있다. 이것을 위한 事業들이 소위 基本事業과 精神啓發로 表現되고 있다. 적어도 基礎마을에 관한 限, 分析的으로나 政府의 實際 事業推進面에 있어서나 다 같이 強制性을 內包하고 있음은 否認치 못한다. 새마을運動의 初期에 政府의 指示가 現地에서는 어느 程度 強壓的인 것으로 보일 때도 있었으며 一線公務員이 督勵되고 있었음은 屬知하는 바와 같다.

自助마을에 있어서 必要한 住民의 行態는 主로, 새마을體制에서 期待되는 役割까지도 믿을만 하게 遂行하여 주는 것이다. 스스로 돕겠다는 感情은 形成된 셈이므로 動機賦與는 主로 物質的인 手段報酬가 使用되며 이것이 새마을事業構造에 있어서는 支援事業이라고 表現되고 있다. 이것은 소위 物質的誘引을 주는 것인데 住民에 對한 動機賦與에 있어서 自發的參與를 重視하는 것을 支援技術의 發達 또는 社會技術의 發達이라고 보는 이도 있다.⁽¹¹⁾

自立마을에 있어서는 이미 自發的參與와 役割遂行이 믿을만 하게 遂行되고 있으므로 「잘 살기 위한」 協同과 刷新이 要望되는 곳이다. 特別히 社會體制의 分化와 專門化가 進行될수록 刷新에 依한 適應과 協同에 依한 統合이 要望된다. 動機賦與는 여기서도 手段的이며, 새마을事業構造上 支援事業과 아울러 所得事業이 強調될 수 있다. 지금 所得事業이라고 불리우는 活動內容이 所得增大에 寄與하게끔 되어 있느냐의 여부는 여기서 論外로 한다.

五. 새마을事業의 推進體制

가 行態의目的과 事業運營

새마을事業의 行態的 目的(behavioral objectives)은 以上에서 본 參與, 役割遂行 및 協同

(9) Daniel Katz and Robert Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York: Wiley, 1966) 參照.

(10) 새마을運動의 推進施策을 보면 마을들은 基礎마을→自助마을→自立마을의 段階로 育成하기로 되어 있다. 基礎마을은 環境改革과 精神啓發을 通해 自助意慾을 點火시키며 自助마을은 環境改善과 勞賃事業을 通해 農外所得을 增大시키며 自立마을은 所得事業과 文化福祉事業을 通해 生活福祉와 所得을 向上시키기로 되어 있다.

(11) 朴東緒, 前揭論文 參照.

과 刷新이 새로운 活動, 相互作用 및 感情의 體系로 「點化, 發展」되어야 하겠다는 것이라고 解釋된다.

이와 같은 目的을 가진 새마을事業의 運營體制는 動機賦與體系와 事業推進의 體制 兩面에서 考察될 수 있는데 前者에 關係서는 이미 言及하였으므로 여기서는 주로 後者만을 다루어 보겠다.

推進體制 體를 考察키 위하여 잠시 理論的인 分析이 必要하다.

나. 事業推進體制(program action system)

새마을事業의 事業構造分析에서도 指摘한 바와 같이 이 事業은 여러 部處가 參與하고 있는 龍대한 事業일 뿐만 아니라 그 行政效果는 行政過程上의 決定만으로 終結되는 것이 아니고 마을 또는 住民들의 變化如何에 依하여 나타나게 된다.

이러한 事業의 推進體制를 理論적으로 記述하기에 便利한 것이 巨視的理論이며 以下에서는 George A. Shipman의 생각을 좀 자세히 紹介 援用하기로 한다. Shipman은 소위 “program action system model”이라는 [것을 通하여 한 行政機關의 事業運營을 檢討하고 있는데 이 模型의 構成部分은 다음과 같다.⁽¹²⁾

(1) 事業計劃發展體制(program development system)는 事業計劃을 樹立하고 修正하며 그 主要 產出은 運營體制로 보낸다.

(2) 事業運營體制(program operations system)는 計劃發展體制가 樹立한 事業을 年次的으로 運營하는 것이다. 事業運營體制는 技術 및 行政支援體制로부터 支援의 投入을 받고 있다. 그리고 事業計劃에 대한 評價와 效果性여부에 關하여 計劃發展體制에 還流(feedback)시킴으로써 將來의 事業計劃을 修正토록 한다.

(3) 技術支援體制(technical support system)는 다른 體制가 必要로 하는 技術의 支援을 提供하는 것인데 여기서 말하는 技術이란 專門分野의 情報, 幕僚役割 및 業務基準 等이다.

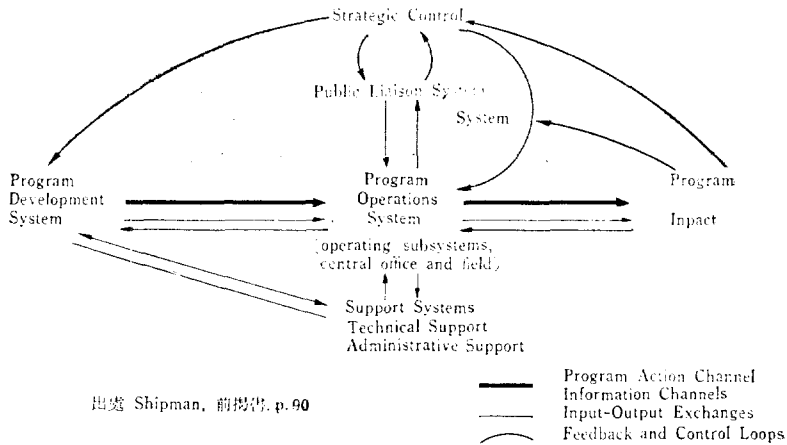
(4) 行政支援體制(administrative support system)는 다른 體制가 必要로 하는 豫算, 人員, 組織管理方法 等を 適用할 뿐만 아니라, 計劃, 統制, 評價 等에는 參與하지 않지만 其他 必要한 行政的 支援을 提供한다.

(5) 公共關係體制(public liaison system)는 事業推進體制와 外部와의 連結을 맺어 준다. 그 主要機能의 하나는 다른 下位體制의 行動의 基礎가 되는 情報를 蒐集, 解釋, 評價 및 傳達하는 것이다

以上에서 살펴본 各體制를 結合시켜 주는 것은 두 개의 「고리」(overlay)이다. 그 하나는 情報傳達의 고리로서 各體制間의 投入과 產出을 傳達 連結시켜 준다. 다른 하나는 戰略的統

(12) George A. Shipman, “An Experimental Action Systems Model of Complex Governmental Organizations,” in Preston P. Le Breton(ed.), *Comparative Administrative Theory*(Seattle: University of Washington Press, 1968), pp. 81—91 參照.

制(strategic control)의 機能을 遂行하는데 다른 體制로부터 情報을 받아서 主로 事業計劃 發展體制의 未來의 機能에 關係 戰略的인 決定을 내려준다. 그리고 이것은 다른 體制에 영



出處 Shipman, 前掲書, p.90

圖 1. THE AGENCY PROGRAM ACTION SYSTEM
INTERRELATION OF MAJOR COMPONENT SUBSYSTEMS

향을 미치게 되는 것이다.

以上の 생각을 整理한 것이 圖 1이다.

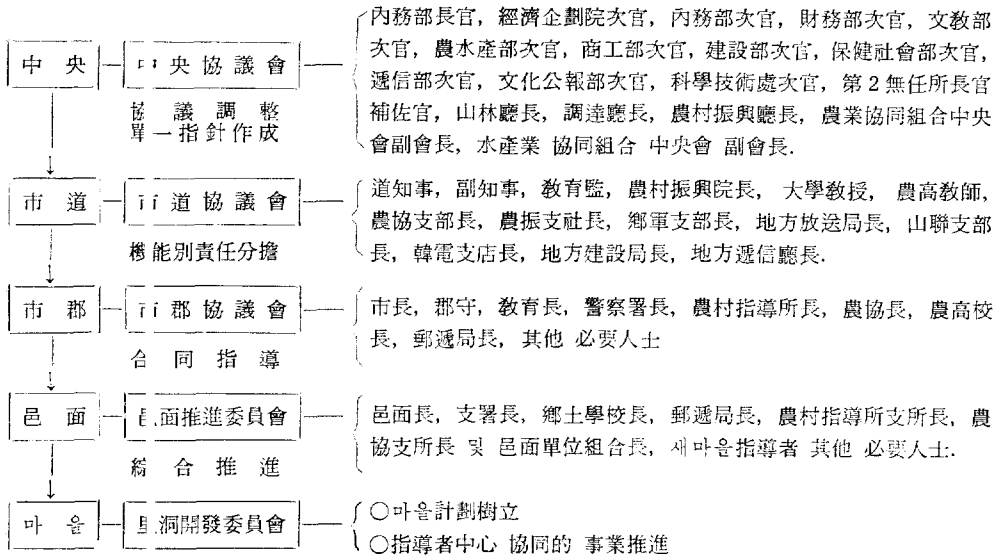
다. 새마을事業의 推進體制

前述한 action system 들은 從來의 傳統的인 公式的 組織構造로 해석하기는 어렵다. 個別的인 公務員들은 다른 여러가지 下位體制 속의 行爲者일 수 있고 組織單位나 地方機關은 여러 개의 體制에 同時에 關聯될 수 있다. 바로 이와 같은 理由로 “program action system model”을 通하여 새마을事業의 推進體制를 檢討하는 것이 便利할 것으로 보인다. 그 事業構造의 分析에서도 본 바와 같이 거의 10個 部處가 參與하고 있을 뿐만 아니라 그 위에 中央 協議會를 두고 있고, 地方에서는 各種 機關이 參與하고 있기 때문에 어떤 傳統的인 組織構造를 通해서 業務分擔을 바라보기에는 어렵게 되어 있다. 따라서 中央의 高位執行者로부터 末端 地方行政機關의 職員까지가 參與하고 있는 이 巨大한 事業의 推進을 하나의 흐름 속에서 觀察하기에는 前述한 模型이 쓸모가 있는 것 같다.

(1) 새마을事業計劃體制. 우리는 새마을運動과 새마을事業이 區別될 수 있는 概念이라고 보았는데 새마을事業自體의 計劃發展體制에 關係한 資料를 充分히 入手하지는 못하였으나 圖 2와 같은 「새마을 運動推進·協調體系」로부터 類推해서 알아 볼 수는 있다.

實로 該 많은 機關이 參與하고 있으며 그 自體의 새마을事業을 가지고 있지 않은 機關도

圖 2. 새마을운동 推進協調體系



出處: 內務部, 새마을운동: 시작에서 오늘까지. (1973. 11. 22), p. 37.

많이 포함되어 있다. 이러한 計劃發展體劃의 實質的인 產出物은 從來부터 가지고 있던 事業에다가 農村水畵의 社會間接資本投資形態의 事業이 많이 追加되어 單一案으로 作成되고 있다. 새마을事業의 內譯을 보면 대개는 從前부터 政府가 指導有成했어야 할 事業들이다. 그것이 擴大 發展되어 새로운 事業構造를 形成하는 契機는 대개 大統領의 指示 訓示 등에 두고 있다. 다시 말하면 새마을事業에 관한 戰略的統制로부터의 強力한 자극이 計劃體制의 作動을 誘發하는 데 크게 作用하고 있다. 例컨대 1970年 4월 22일의 地方長官會議에서의 指示, 同年 5월 6일의 國土保存에 관한 指示 및 1971年 9월 19일의 全國市長·郡守 比較行政會議에 있어서의 致辭 등이 그것이다.

(2) 事業運營體制. 圖 3 「새마을운동 行政指導體系」가 이에 該當하는 것으로 생각된다. 計劃發展體制가 적어도 外形上으로는 여러 部處와 機關의 參與로 構成되어 있으나 새마을事業의 執行段階에서는 主로 內務部의 強力한 指揮 統制下에 있는 地方行政機關으로 一元化되어 있다.

(3) 行政·技術支援體制에 관하여는 자세한 內容을 잘 알 수가 없는 形便이다.

(4) 公共關係體制. 「새마을운동推進協調體系」가 公共關係까지도 擔當하고 있는 것으로 보인다.

(5) 戰略的統制. 圖 4에서 보는 「새마을운동 地域別 指導分擔」이 새마을事業에 관한 戰略的 統制機能을 遂行하고 있다.

圖 3. 새마을運動 行政指導體系

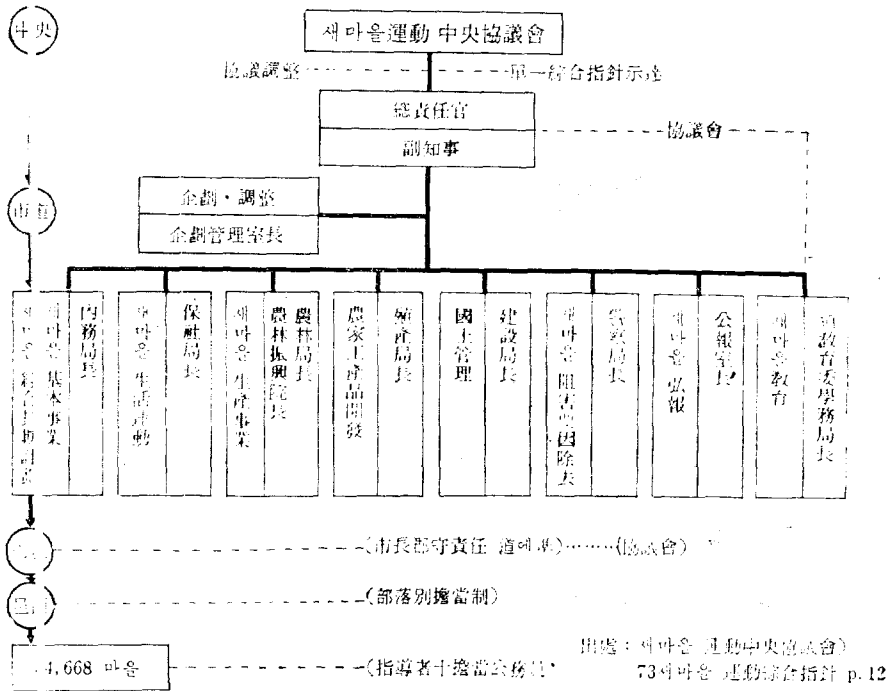
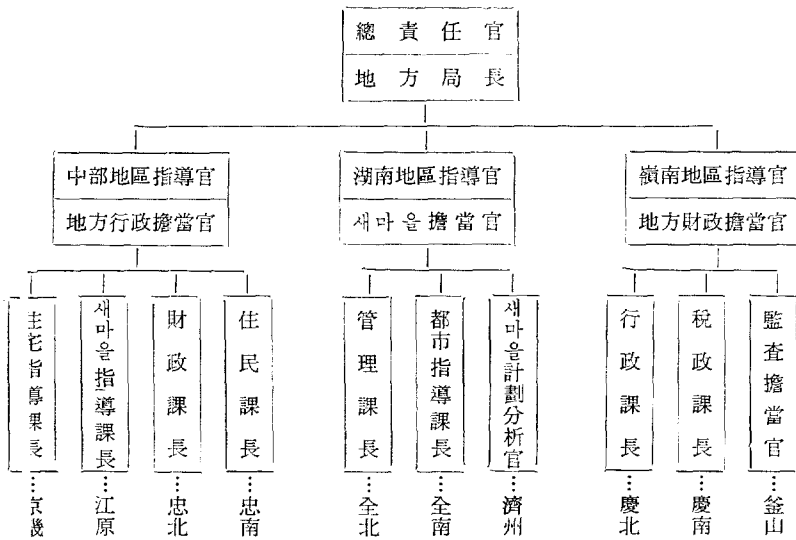


圖 4. 새마을運動 地域別 指導分擔



出處：새마을運動 中央協議會, 새마을運動 綜合指針, p.13.

위에서 새마을事業의 推進體制에 관하여 그것이 “program action system model”의 어느 部分에 該當할 수 있는가를 考察하여 보았다.

이제 各 下位體制別 機能遂行에 관하여 생각해 보면 우선, 앞으로 計劃體制는 더 많은 技術支援을 必要로 할 것이다. 이제까지는 環境改善事業 等 어느 程度 單純한 事業이 主軸이 되고 있었으나 앞으로 소위 「自助・協同을 바탕으로 農民 스스로의 힘에 의한 自立所得基盤構築」의 段階에서는 간단히 物量的인 目標을 提示하는 것만으로서는 計劃의 實效를 거두기 어려운 事業들이 다루어지고 있다. 그렇게 되면 內務部가 計劃面에서 좀 더 적게 參與하게 될런지도 모른다.

事業運營體制는 內務行政組織의 強力한 體系에 따라 運營되고 있다. 一般的 地方行政과 治安業務만이 그 所管業務라고 여겨왔던 內務部가 오늘날의 開發氣運에 따라 一旦 새마을事業이라고 하는 開發業務의 遂行에 參與하게 되자 그것은 십사리 中軸的인 執行機能을 擔當할 수 있게 되었다. 그 理由는 간단하다. 即 內務部는 새마을事業에 關聯된 主要 地方行政機構의 人事 財政 權을 掌握하고 있기 때문이다.

다만 이와 같은 運營體制에 대한 技術支援에 있어서는 基本事業과 支援事業과 같이 物理的 環境改善面에서는 高度의 技術을 要하는 것이 아니기 때문에 큰 隘路가 없어 보이나 앞으로 自立마을에 대한 所得事業面에서는 技術支援의 役割이 더 크게 要請될 것이다. 行政支援體制는 앞서서 言及한 바와 같이 內務行政의 全國的인 組織網을 통하여 強力히 뒷받침되고 있다.

公共關係面에 있어서 里洞開發委員會가 樹立한 部落單位의 새마을 事業形態로 住民의 要求나 環境으로부터 投入이 있다고 하겠으나 政府의 計劃自體에 얼마나 크게 영향을 미치고 있는지는 未知數다. 한편 새마을事業의 「弘報」에 있어서는 實로 눈부신 바가 있다. 政府의 다른 어느 事業分野에 있어서도 아마 새마을事業 만큼 新聞, 放送, 畫報, 冊子, 슬라이드 등을 통하여 各界 各層의 사람들에게 그렇게 持續적으로 宣傳된 事業은 없었을 것이다. 그 뿐만 아니라 새마을評價大會나 새마을運動 汎國民大會 等도 公共關係의인 機能의 一部分인 것이다.

戰略的統制 또한 強力하다. 內務部 地方局傘下의 全部署가 하나의 統制 機能을 擔當할 뿐만 아니라 閣議와 大統領의 個人的 關心은 monitoring 面에서 큰 영향을 미쳐왔다. 무엇보다도 大統領의 談話나 指摘事項은 計劃樹立과 執行體制에 迅速히 還流되고 있다.

以上과 같이 分析하여 볼 때 새마을事業의 運營體制는 構造化되어 있고 強力하며 戰略的統制와 事業計劃樹立 等에 있어서의 情報의 흐름이 明示의이며 이와 같은 明示的인 通信을 통하여 各 下位體制의 投入과 產出關係가 連結되고 있다. 公共關係에 있어서도 적어도 物量面에서는 크게 나타나고 있다. 다만 專門的技術과 關聯하여 생각해 볼 때 物理的 環境變化

또는 社會間接資本의 形成에 있어서는, 그것이 비교적 單純한 것이기 때문에 그런지는 몰라도 그런대로 明示的이지만 하나의 社會體制로서의 새마을體制를 形成해 나가는 變革技術面은 반드시 分明한 것만도 아니다. 더구나 事業의 效果(program impact)는 주로 物理的인 環境改善과 관련된 計數과던지 기타 物量的인 것이 많이 提示되고 있으며 이것을 土臺로 하여 戰略的統制도 이루어지고 있다.

그렇다면 좀 더 補完해서 생각할 點은 어느 것인가? 그것은 바로 새마을運動이 새마을이라는 部落水準의 住民에게 期待하는 行態의目的(behavioral objectives)이 무엇인가 하는 것과 關聯하는데 이에 관해서는 앞의 「새마을像」이라는 項에서 잠시 考察한 바 있다.

六. 두 體制의 相互作用

새마을事業의 計劃과 執行에 관하여 끝으로 생각해 볼 수 있는 것은 政府의 새마을事業이라고 하는 하나의 體制와, 建設하고자 하는 새마을이라는 또 하나의 體制間的 相互作用關係이다.

部落과 住民을 그 單位로 삼고 있는 새마을運動의 前提는 自然部落의 既存活動 相互作用 및 感情의 體系가 非生産的이며 이것은 生産的인 것으로 轉換되어야 한다는 것과 轉換은 스스로 이루어져야 하는데, 스스로 이루어지는 轉換을 促進시키기 위해서는 政府의 介入이 必要하며 政府는 어느 側面에서 介入하면 가장 效果的이라는 것을 알고 있다라고 하는 것이다.

이것은 學習理論(learning theory)과 教育理論(pedagogy)과의 關係와 같은 것이다.

自然部落의 住民들에게 期待되고 있는 行態가 어떠한 學習過程을 通하여 形成될 수 있는가에 관한 知識과 그의 같은 行態는 어떻게 「教育」시킬 수 있는가에 관한 知識이 結合되어야만 비로소 새마을運動의 目標가 達成될 수 있다고 하겠다. 學習過程에 관한 것은 自然部落의 構造와 機能에 관한 知識에 土臺를 두며 「教育過程」은 바로 새마을事業 推進體制의 機能에 관한 것이다. 政府에서도 이것을 「教育訓練的 過程」이라고 부른다. 「……1972 년도의 새마을運動에서부터 實踐에 옮겨지게 된 이러한 教育訓練的 過程이란 마을사업을 추진해 나가는데 있어 단순히 어떤 사업을 完成하는 일만을 그 目標로 할 것이 아니라 具體的으로 마을 사업을 추진하는 過程을 통하여 그리고 그 결심에 의해 住民들의 自助意慾을 開發하여 나가도록 하는데 보다 主眼을 둔 實踐 過程」이라고 말하고 있다.⁽¹³⁾ 이것은 5段階過程으로서 (1) 行材의 支援로 點火刺戟하여 우리라고 하는 共同體意慾을 胚胎시키고 (2) 마을總會를 通한 事業의 選擇에서 마을의 發展方向과 共同慾求를 摸索하고 (3) 計劃樹立에서 方法을 摸索하여 住民의 責任意識과 互讓精神을 具體化하며 (4) 協同的勞力에 의한 協同作業으로 協同的 原理를 더욱시켜 事業이 完工되면 그러한 證據로 自信과 보람을 느껴 새로운 意

(13) 內務部, 새마을運動: 시작에서 오늘까지(1973. 11. 22), p. 65.

慾이 일어나기라는 것이다.⁽¹⁴⁾

이것은結局 우리가 「새마을像」을 考察하면서 言及했던 것에 土臺를 두어 다음과 같이 整理할 수 있다.

即 새마을 體制는 새로운 活動 相互作用 및 感情의 자극을 通하여 參與, 役割遂行, 協同과 刷新을 배울 수 있고, 政府는 基本事業 支援事業 所得事業 精神啓發 等を 通하여 政府가 部落에 期待하는 行態를 誘發할 수 있으리라는 假定이 內包되어 있다. 다시 말하면 部落의 所望과 行政體制의 反應이 연결되고 또 政府의 자극과 部落의 受容이 연결되어서 自立마을을 志向한 새마을事業이 完成되어 갈 것이다.

위에서 言及한 바와 같은, 두 體制의 相互作用에 관한 考慮가 없는 計劃의 樹立 執行은, 自然部落民들을 모두 末端行政要員化해 버릴 可能性조차 있다고 하겠다.

七. 結 語

지금까지의 地域社會開發論이나 새마을運動에 관한 論議를 보면 대개 地域社會 또는 農村에 있어서의 社會 經濟的인 病弊를 指摘하고 그것을 是正 開發하기 위하여는 누가 무엇을 해야 되느냐를 主張하는 것이 보통이다.

本稿는 이와 같은 考察들과는 側面을 달리하여 多目的事業에 여러 政府機關이 參與할 때의 體制는 어떻게 分析될 수 있는가에 主眼點을 두었다. 이것이 行政學의 立場에서 더 關心이 있어 보였기 때문이다. 그리고 여기서는 어떤 結論을 導出하려 한 것이 아니고 새마을事業을 理解하기 위하여 몇 개의 概念構造를 連結 援用해 보았다는데 意義를 느낀다. 이것은 앞으로 政府의 다른 事業分野를 分析할 때에 應用해 볼 수 있으리라고 생각된다.

(14) 上揭書, pp. 65—67.