

새마을운동의 理論的 基礎 (I)

金 海 東
(教 授)

目 次	
序 言	四. 새마을운동의 範圍와 政府의 機能
一. 새마을운동의 現況과 問題點	五. 基本的 새마을事業(試案)
二. 잘살기운동으로서의 새마을 事業	六. 새마을운동의 基本節次
三. 國民生活條件向上과 國家目標	結 語

1. 序 言

새마을 운동이 始作된지 不過 3年밖에는 안되지만 特히 農村의 경우에는 많은 成果를 거두었다는 政府의 報告가 많이 나왔고, 그것이 어떠한 經路를 겪어서이든간에 이제는 國際의 으로도 알려지기 始作하였다. 그리고 이러한 運動을 都市에까지 擴大하여 이제는 凡國民의 인 事業으로 展開되기에 이르렀다. 그리고 政府는 1975年度의 豫算에 莫大한 資金을 새마을 事業을 爲하여 割當하였다고 한다.

그런데 事實上 農村의 物理的 環境改善事業이 어지간히 成果를 거두고 다시 所得增大를 爲한 事業을 展開하기 始作하고 부터는 여러가지 難關에 부딪친 것 같은 印象이 不無하다. 더욱이 都市새마을운동에 있어서는 그 事業內容이나 種類面에서 初創期의 農村에 있어서처럼 쉽사리 力熱되지 못하고 있는 印象이다. 勿論 이것은 都市社會가 지니는 여러가지 問題點, 資金, 都市住民들의 無關心, 生活難 및 其他의 社會的 經濟的 政治的 諸要因에서 오는 것 이라고 하겠으나 그것보다도 根本的인 理由는 새마을운동에 對한 基本的 概念의 定立이 없었고 따라서 그 目標와 範圍에 對한 Concensus가 없었다는 點과 또하나, 事業의 選定, 그리고 그러한 事業과 行政業務와의 關係 또는 國家行政上의 새마을事業의 位置等의 面에서 그 理論的 限界와든가 原則이 없었다는 點이다. 特히 이러한 面은 都市새마을事業面에서 보다 더 뚜렷하게 엿보인다.

本稿는 이와같은 點에 착안하여 現在 都市새마을事業이 當面하는 問題點을 檢討하고 새

마을事業의 理論的 基礎를 構成하려고 試圖한 것이다.

一. 새마을運動의 現況과 問題點

특히 現在의 都市새마을 運動에 대한 問題點을 索出하기 爲하여 다음 表와 같이 調查對象者를 選定하여 調査表에 依한 面接을 實施하였다.

그리하여 實際로 回收된 것은 全部 792 case이다. 이것은 住民 321名, 公務員 245名, 企業體 226名이다.

分 類	地 域							
	서 울	부 산	대 구	대 전	전 주	인 천	계	
住 民	100	40	40	50	50	40	320	
洞 行 職 員	100	30	30	30	30	30	250	
企 業 體	100	30	30	20	20	30	230	
計	300	100	100	100	100	100	800	

地域別로는 서울 290, 釜山 100, 大邱 99, 大田 100, 全州 101, 仁川 102 case가 된 것이다. 특히 이 중 住民은 各 都市에서 2~5個 洞을 主로 住居地域을 크게 上·中·下로 主觀的으로 分類하여 그 中에서 選定하였고 다시 洞事務所에서도 調査者가 洞職員의 協助를 얻어서 上·中·下로 等分하여 各層에서 世帶를 選定하였다. 公務員은 各 都市의 區廳이나 洞事務所의 새마을 擔當公務員을 對象으로 하였으며 企業體의 경우는 市廳이나 區廳에 비치되어 있는 「職場새마을運動 名簿」에서 各 職種을 勘案하여 調査者가 random하게 選定된 企業體의 새마을 擔當者를 對象으로 한 것이다.

또한 이와 併行하여 地域開發, 政治學, 社會學, 社會心理學, 行政學等 社會科學의 여러 分野의 研究者와 새마을事業의 概念, 目標, 바람직한 事業等에 關하여 比較的 廣範한 面接을 하였으며 同時에 前述한 各 都市에서 몇몇 道知事, 副知事, 市長 및 새마을 擔當者와도 面談하여 새마을事業 現況과 問題點等에 關한 意見을 聽取하였다. 그리고 水原市, 濟州市, 忠武市에서도 이러한 作業을 하였음을 밝혀둔다.

1. 都市民들의 態度上的 問題點.

(1) 새마을運動의 必要性

大部分의 都市民들은(95.2%) 都市에 있어서의 새마을運動의 必要性을 느끼고 있다고 말하고 있다. 이것은 一般住民(91.9%)이나 새마을 事業擔當公務員이나 또는 職場에 있어서의 새마을 事業擔當者 또는 大部分의 都市民들 그리고 모든 年令층, 學歷層, 男女를 不問하고 大體로 같다. 勿論 이러한 反應은 새마을 運動 自體가 現 政府의 施策과 同一視되어 있기 때문에 敢히 反對意思를 表示할 수 없을런지도 모른다는 點도 있겠으나 새마을運動이 「무엇인가 잘못인가」 또는 「무엇인가 잘못 된 點을 是正하자는」運動임에는 틀림없다는 認識은 充分

히 되었다는 證據라고 볼 수도 있을 것 같다.

(2) 都市새마을運動 成果에 對한 評價.

그러나 都市民들은 運動의 成果에 關하여는 좋은 點數를 주고 있지 않다. 卽 一般住民들의 48.6%만이 贊成되고 있다고 말하고 있다. 더욱이 새마을事業擔當公務員들 자신은 70.6%만이 肯定的인 對答이고 나머지는 贊成되고 있다든가 모른다는 對答이다.

이들은 (一般住民 및 새마을事業擔當公務員) 이러한 事業이 잘 안되는 理由를 大體로 다음과 같은 順序를 提示하고 있다.

精神的 時間的 餘裕不足.....	121名.
指導者不足.....	51名.
行政的支援不足.....	37名.
資金不足.....	34名.
運動內容이 適切치 않음.....	24名.
其他.....	20名.
計.....	287名.

여기서 其는 새마을 事業의 限界가 모호하다(例, 擔當部署가 있는데도 不拘하고 새마을 課로 미룬다), 技術的인 理由, 社會指導層의 非協助, 住民의 理解不足, 利害關係對立, 國民의 負擔을 들고 있다.

(3) 參與程度

새마을 運動에의 參與는 現在 새마을運動의 가장 關心이 되는 點의 하나이다. 그것은 必로 參與하므로써 精神을 氣 振하게 하자는데 있다.

그러나 이러한 參與程度는 그들이 느끼는 必要性에 比하여 너무나 低調하다. 卽 이에 積極的으로 參與하고 있다고 말하는 住民은 不過 17.1%이다.

새마을運動에의 參與程度

積極參與.....	55名	17.1%
消極的(受動的).....	114名	35.5%
參與치 않음.....	14名	4.4%
無應答.....	138名	43.0%
計.....	321名	100%

勿論 都市새마을 運動이 始作한 것은 農村새마을 運動에 比하여 아직 初創期에 있으며 따라서 積極參與하고 있다는 사람의 率이 17.1%라는 것이 아직 그렇게 悲觀的인 數字라고 말하기 어려울지도 모른다. 그러나 새마을事業은 그것이 農村이건 都市이건 職場이건 간에 前述한 바와 같이 運動에의 參與에 가장 큰 意義를 附與한다는 立場에서 볼 때에는 17.1%라는 數字는 尙간 悲觀的이라 아니할 수 없다.

더욱이 注目을 끄는 것은 企業體에 있어서의 새마을 運動에 對한 態度이다. 다음 表는 企

企業體의 上·下級層의 새마을事業에 對한 態度

	無 關 心	消 極 的	積 極 的	無 應 答	計
上 部	7(3.1)%	59(39.4)%	130(57.5)%	0(0)%	226(100)%
下 部	25(11.1)%	154(68.1)%	33(14.6)%	14(6.2)%	226(100)%

業體 새 마을 擔當者들이 보는 職場上部層과 下級層의 새마을 事業에 對한 態度이다.

職場의 경우에 있어서도 특히 下級層은 不過 14.6%만이 새마을事業에 積極的인 態度를 表明하고 있다. 그런데 職場의 上部層의 경우는 57.5%가 積極的인 態度를 가지고 있다고 主張하고 있다. 이것은 다음과 같은 點을 고려하여야 될 것으로 본다. 첫째 職場에 있어서의 새마을 擔當者 評價者는 大體로 總務課의 課長이나 또는 總務課職員이며 이들은 大體로 經營陣과 各別한 사이인지 도모른다는 點, 둘째 따라서 經營陣이 政府에서 熱中하는 事業에 無關心하다는 事實을 外部에 露出하기를 꺼리는지도 모른다는 點, 셋째 經營陣과 그리고 이들과 identify되는 새마을 擔當者들은 政府가 例示하는 여러가지 새마을 program中에서 그들에게 利로운 program만 選定하기 때문에 積極的인 態度를 가질지도 모른다는 點——例를 들면 資料아껴쓰기, 機械手入작하기, 環境整理, 不良品이줄기 等——그리고 새마을事業이 잘 안되는 責任을 下級層의 無關心과 消極的인 姿勢에 돌리려는 態度인지도 모른다는 點 等이다.

이러한 새마을 運動에의 參與程度와 關聯하여 특히 職場의 경우 調查對象(226個職場)中 134個 職場(約59.3%)이 自發的으로서가 아니라 政府의 勸誘에 依하여 새마을 事業을 하고 있으며 이中 72個職場은 하고 있으나 이렇다할만한 것은 없다고 말하고 있다.

또한 새마을運動 擔當公務員들도 約 25.3%가 「당장 그만 두고 싶은」 心情에 있는 것 같다. 勿論 보다 더 많은 公務員이(71%) 계속 새마을事業을 擔當하고 싶다고 말하고 있으나 前述한 態度를 表示한 公務員과 無應答을 합하면 約 29%에 達한다. 어쨌든 前述한 25.3%만 確實한 數字라고 볼 수 있다. 이들이 당장 그만두고 싶다고 한 理由로 다음과 같은 것을 提示하고 있다.

- ① 業務過多, 無理한 上部의 指示
- ② 形式的인 實踐爲主.
- ③ 努力의 效果가 적고 빛이 안난다.
- ④ 能力 不足(새마을運動의 複雜性에 比하여)
- ⑤ 將來性이 없다.
- ⑥ 겨창하게 떠들 必要가 없다. 全部가 새마을事業이니까.

參考로 계속 새마을事業을 擔當하고 싶다고 하는 公務員들은 그 理由로서 대개 다음과 같은 理由를 提示하고 있다.

- ① 나의 理念과 同一하다.
- ② 나의 能力發揮가 可能하다.

③ 보람이 느낀다.

以上の諸事實을 綜合하면 都市새마을事業에 對한 態度上 問題를 다음과 같이 要約할 수 있을 것 같다

都市民들은 住民이나 職場새마을 擔當者나 또는 이러한 業務를 擔當하는 公務員들이나 間에 새마을事業의 必要性을 強하게 느끼나 事業의 選定이나 그 推進方法 等の 面에서 都市民의 生態 特性 條件等이 充分히 고려되어 있지 않으며 또한 제각기 生計에 바빠서 스스로 積極的으로 參與하지 못하고 있으며 同時に 都市새마을 事業 自體도 「잘 안되고 있는 것」으로 알고 있는 것 같다.

2. 새마을事業의 行政指導體系上的 問題點

現在로서는 새마을 事業은 그 內容이나 方法이 어떠한 間에 行政府에서 指導하고 支援하고 督勵하는 것이다. 勿論 아직도 初創期에 있다고 말할 수 있는 事業이기 때문에 이러한 새마을事業을 指導하고 支援하는 일들이 너무나 많으며 따라서 專擔部署를 두지 않을 수도 없다. 이러한 專擔部署는 市廳의 경우는 內務局의 하나의 獨立된 課를 가지고 있고 區廳의 경우는 總務課의 한 係 程度의 規模로서 그리고 洞事務所에는 擔當職員이 한 名 또는 경우에 따라 兼職한 公務員을 包含하여 두 사람 程度 새마을事業을 擔當하고 있다.

이러한 專擔部署를 內務局의 하나의 獨立된 課로 두고 있다는 事實은 다음과 같은 事業指導體系上的 問題點을 惹起케 한다.

即 이것은 마치 最近 公害擔當部署가 新設된 경우에 있어서와 같이 새마을事業이라는 새로운 事業이 하나 탄생하였다는 意味가 되는 것이다. 이러한 意味로 보는 경우 問題가 되는 것은 他部署와의 關係 또는 그 業務의 限界에 關한 것이다. 例를 들어 市廳의 경우 푸른 都市 가구기, 下水道 整備, 골목整備, 河床整理, 消費者保護를 爲한 事業들, 새마을貯蓄等 數 많은 事業들은 원래 그러한 業務를 管掌하는 專擔部署가 있으며 이 경우, 새마을課와의 業務限界는 모호하다. 많은 公務員들이 새마을이라는 새글자가 붙으면 새마을課의 所管이 된다는 臆담을 한다. 새마을 퇴비增産, 새마을貯蓄, 새마을運動會, 새마을 技術教育等 그 例는 無數하게 있다. 그리하여 文書係에서 文書を 分類할 때에 混線을 가져오는 경우가 많다는 것이다. 大體로 規模가 클 때(主로 豫算面에서)에는 원래의 所管部署에서 한다든가 또는 所定の 住民負擔이 隨半될 때에는 새마을課所管이라는 式으로 分類하고 있는 것 같다. 또는 高度의 技術을 要하는 事業은 원래의 部署의 業務이며 그렇지 않은 單純한 事業은 새마을課 所管이라는 式이다. 即 그 業務限界가 現在로서 모호하여 또한 그 分類基準도 各機關에 따라 조금씩 다르다. 특히 재미있는 事實은 새마을 事業의 實績報告에는 새마을課 以外の 部署의 業務의 一部도 包含되는 事例가 가끔 눈에 뜨인다. 또한 몇몇 市廳 새마을課에서는 專擔土建技術者가 있어야 한다고 主張하고 있기도 하다.

그리하여 事實上 새마을事業은 새마을課의 業務이고 內務局의 業務의 一部가 되어 있다.

3. 內務部系統 以外的 官公署의 새마을運動의 形式性

大體로 內務部系統 以外的 官公署의 새마을運動은 極히 不進한 狀態에 있거나 書類上으로만 또는 形式的으로만 存在하는 것 같은 印象을 준다. 市長 또는 各市의 새마을 擔當課長들의 見解는 첫째 그 機關의 長이 새마을運動에 對하여 積極인 態度를 보이지 않으며, 둘째는 그 機關의 새마을 擔當者들은 自己의 元來의 職務가 있으며, 셋째 適當한 事業을 發見할 수 없다는 것이다. 따라서 서울의 경우는 月1回の 早起清掃가 고작인 것 같은 印象을 준다.

4. 都市의 地域單位의 새마을事業이 支援事業에만 집중하는 傾向

특히 地域單位의 새마을事業의 경우 行政官廳에서 支援을 해주는 事業을 主로 選定하는 傾向에 있는 것 같다. 卽 洞이나 住民들이 一定 比率의 自體負擔을 하던 나머지는 行政機關에서 支援하여 주게 되어 있으므로 主로 (土木事業 같은 環境改善事業) 이러한 事業을 選定하는 率이 높다. 이것은 自立自助精神을 함양하기 爲한 措置라고 思慮되나 만드시 그러한 것만이 아니고 오히려 그러한 官의 支援에 尠弱하게 依存하는 要因도 同時에 기르고 있는지도 모른다. 또한 많은 住民들은 이러한 새마을事業에 있어서 어느 것은 官의 財政的 支援이 있다는 것을 모르고 있다. 이러한 事實과 關聯하여 指適할 수 있는 것은 특히 都市의 變두리의 경우 自力負擔을 전연 할 수 없는 零細한 地域은 實은 環境改善의 餘地가 보다 더 많은 곳이라는 點과 또 한가지는 都市의 一部 地域의 住民들은 새마을事業을 爲한 努力負擔 代身 金錢的 負擔을 하고 있으며 이것을 住民들에게 따라서는 洞會에서 徵收하는 各種 稅金이나, 料金 또는 赤十字會費와 같은 것의 一種으로 生覺하고 있다. 前者는 自助할 힘조차 없는 경우이며 後者는 金錢에 依한 參與인지 金錢으로 非參與를 사는 것인지 알 수 없는 경우이다.

5. 可視的 物量的 業務에만 集中하는 傾向

새마을運動은 基本的으로 勤勉, 自助, 協同이라는 새마을精神을 開發하자는 것이고 論理的으로서는 環境改善과 같은 物量的인 事業은 그러한 精神을 開發하기 爲한 手段이라고 할 수 있다.

이러한 立場에서 볼 때 現在의 새마을事業은 너무나 環境改善事業에만 置重하고 있는 印象을 준다.

이러한 事實은 主로 다음 세가지 理由에서 오는 것 같다.

하나로 上級機關의 業務報告에(예를 들면 사진을 찍어서 보낸다든가, 브리핑용 슬라이드를 作成한다든가 하는) 지나치게 신경을 쓰고 있는 데에서 오는 것 같다. 各種 評價會라든가 競進大會 같은데에서도 이러한 것이 競爭에서 높은 點數를 따는지도 모른다. 따라서 그러한 事業들이 前述한 새마을精神 함양에 얼마나 影響을 주었는지에 關한 一次的인 關心은 別로 設키지 않는다.

둘째로 아이디어의 貧困인 것 같다. 卽 現在 遂行하였거나 遂行中인 環境改善事業 以外에

는 이렇다 할 새로운 아이디어가 없는 것 같다. 따라서 이러한 限에 있어서는 특히 가장 核心이었던 洞을 中心으로 한 都市의 地域새마을運動은 벽에 부딪친 感이 있다. 故로 가령 下水道정화라든가 골목포장 같은 支援事業을 爲한 豫算투쟁에 熱中하는 것이 洞이나 區廳의 새마을 擔當公務員이 할 唯一한 일로 되어버리지 않을까 念慮된다.

셋째 理由는 都市새마을 事業이 農村새마을事業을 移式한지 日淺한데에 있는 것 같다. 即 都市民들의 새마을 事業에 對한 image는 大體로 水泥트와 鐵筋과 삼과 곡괭이와 關聯된 事業들이다. 農路擴張整備, 지붕개량, 빨래터, 우물 등이 그것이다. 그러나 그러한 事業들이 어지간히 完了된 지금에 와서는 새마을事業의 方向을 所得増大로 돌리고 새마을工場이라든가 其他 그들의 增産意欲을 刺戟하는 事業에 重點을 돌리고 있다. 그러나 都市의 경우는 이러한 農村的 運動이 都市으로 擴大된지 아직 日淺하며 따라서 그 事業內容이라든가 方法이 아직 都市社會의 諸特徵이라든가 實情이 完全히 反映되지 못한 채 골목포장, 下水道整理, 청소 등과 같은 初步的 農村새마을 스타일의 環境改善事業을 主로 選定하는 것 같다.

그러나 前記한 바와 같이 이와같은 環境整理事業은 특히 住民의 힘 또는 現在의 規模의 地方官署의 支拂에 依하여 할 수 있는 事業에는 특히 都市의 경우 一定한 限界가 있으며 그 以外の 線을 넘기란 極히 困難하다. 即 都市의 物理的 環境改善이란 住宅問題(不良住宅改良 包含), 各種 公害問題, 交通問題, 汚物處理問題, 不良地區開發問題點 등이 그 主要內容이며 이러한 問題들은 特定地域의 住民이나 職場에서는 어떻게 할 수 없는 主要한 行政問題 그 自體이기 때문이다. 故로 都市의 면두리라든가 都市化 程度가 낮은 中小都市와 같이 農村的 要素가 짙은 地域 以外에는 그러한 物理的 環境爲主의 새마을事業이 適合한 것 같지 않다.

6. 새마을運動이 範圍와 目標의 不透明性

이 問題에 關하여는 本稿의 다른 곳에서 檢討하기로 하고 여기서는 다만 새마을事業 擔當公務員이나 一般住民들 共히 새마을運動의 範圍는 勿論 그 意義 目標等에 있어서도 極히 多樣的인 見解를 가지고 있으며 共通的인 意識이 形成되어 있지 않다는 點만을 指適하여 둔다.

二 『잘살기運動』으로서의 새마을事業 —새마을事業의 核心—

우리나라 歷史上 일찍이 새마을 事業보다도 大規模의이고 거국적인 運動은 없었으며 모든 國民의 注目과 關心을 끌 뿐만 아니라 끌려들어가고 있다.

그러나 그것의 意義나 目標에 關하여는 좀체로 捉잡을 수 없이 多様하다. 그러나 大體로 國民들의 잘살기 爲한 運動(movement for better life)이라는 事實을 中心으로 하여 사람에게 따라서 或은 그것의 精神面을 強調하는 定義를 내리고 或은 그렇게 하기 위한 方法이나 過程을 重視하여 定義를 내리고 或은 그것의 어떠한 測面을 強調하는 定義를 내리고 있다.

이러한 數 많은 定義가 共히 그 核心으로서 잘살기 爲한 運動이라는 點을 認定하고 있는 것은 事實이다. 그렇기 때문에 野黨에서도 이 運動을 全面的으로 또는 公式式으로 非難한 事例는 尠로 없는 것 같다.

이러한 새마을運動은 우선 基礎環境을 改善하는 作業을 하고 그러는 가운데에서 勤勉, 自助, 協同이라는 새마을精神을 이룩하고 그리고 난 다음에 所得을 增大하여 잘살아 보자는 것이다. 그렇게 하기 爲하여 1981년까지 自立完成 即, 所得基盤을 完備하고 農外所得源을 擴大한다는 長期發展計劃까지 세워놓고 있다. 그러는 問題는 다음과 같은 點에 있다.

첫째, 잘산다는 것의 內容이 무엇이나.

둘째, 現在의 새마을運動이 그러한 方向으로 나가고 있느냐.

셋째, 그 運動이 效果的(effective)이나 하는 것이다.

여기서 첫째는 새마을 運動의 目標의 設定에 關한 것이고 둘째와 셋째는 그 方向과 方法論의 妥當性에 關한 것이다.

1. 잘산다는 것의 意義

우리나라 말에 잘산다는 말을 修飾하는 用語는 大體로 經濟的인 뜻이 강한 것이 많은 것 같다. 「豊足하게 산다」, 「華麗한 生活」, 「남부럽지 않게 산다」, 「명명거리고 산다」, 「아쉬운 소리 안하고 산다」 등이 그것이다. 勿論 尊敬받고 산다든가 自由롭게 산다든가 平和롭게 산다는 등의 말도 있으나 經濟的으로 豊足한 狀態를 뜻하는 말을 使用하는 頻度가 월등히 많은 것 같다. 이것은 우리 國民들이 지금까지 經濟的으로 貧困한 生活를 해왔다는 事實을 말하는 것인지도 모른다. 그러한 까닭에 잘 산다는 말은 곧 收入이 많은 生活를 뜻하는 것이고 가난하기 때문에 이것을 보다 더 切實히 渴望하는 것이다. 아마 이러한 收入은 우리나라 國民들의 (다른나라도 그렇지 않다는 것은 아니다) 行動의 가장 큰 誘因(cue)으로서 作用하는 것으로 생각된다. 그러한 까닭에 大部分의 政治家들은 經濟問題를 항상 앞세우고 있으며 우리나라에서도 經濟第一主義를 내세우고 있다.

그런데 여기서 잘산다는 것의 本質이나 意義를 論하기 前에 다음과 같은 두가지를 指摘하고 넘어갈 必要가 있을 것 같다.

하나는 經濟發展을 強調하는 나머지 第二經濟라는 말이 나왔는데 그 內容은 아마 非經濟的인 要素라고 생각된다. 即 精神的, 心理的, 道義的, 側面과 多分히 社會開發 또는 社會福祉的인 要因도 加味된 것이다. 그런데 이러한 것들의 重要性을 指摘하는 것은 좋으나 이것이 經濟發展에 必要한 것이라고 생각되기 때문에 強調하고 있다는 事實이다.

또 하나는 科學技術의 發展도 經濟發展을 爲한 手段으로서만 그 重要性을 認識하고 있으며 나아가서 그 機能에 따라 多少의 差異는 있으나 國家行政의 모든 面이 經濟發展을 爲主로 하고 있다.

그리고 셋째는 그러한 努力으로 그리고 結果的으로 各種 經濟指數上的 向上을 가져온 것

란은 事實이라는 點이다. 그러나 이와 아울러서, 卽 돌이킬 수 없는 狀態에 到達하기 前에 다음과 같은 事實도 아울러 銘心하여야 할 것이다.

勿論, 基本的 欲求마저 많은 사람들이 充分히 充足되지 못하고 있는 立場에서 좀 어색한 말이 될지도 모르나 結局은 「무엇을 爲한 經濟發展이냐?」하는 問題도 充分히 考慮되어야 한다고 보며 그렇게 되면 經濟開發을 늦추라는 것이 아니라 方法이나 分野 또는 強調하는 點이 相異할 수도 있다고 생각되기 때문이다. 卽 最近 國民所得이 5,000\$에 達하는 美國을 비롯한 先進國의 科學者들 間에 所得의 增加와 生活의 向上이 반드시 比例하지는 않는다고 하는 點을 指摘하고 그 具體的인 例를 많이 들고 있다. 要는 人間生活의 向上에 貢獻하여야 할 經濟이 오히려 人間이 노예가 되어 있다. 人間生活의 向上에 貢獻하여야 할 科學技術이 오히려 人間의 生命에 危脅을 주고 있다는 事實等이 그것이다.

美國의 宇宙開發計劃은 어떠한 意味에서 人文社會科學에도 하나의 轉換期를 가져 오게 할 것 같다. 卽 宇宙開發이 社會에 미치는 影響을 評價하고자 한 努力은 社會指標 (Social Indicators)의 開發을 促進하였고 이러한 指標의 研究開發은 다시 人生의 質(quality of life)에 關하여 社會科學的인 配慮와 研究를 始發하게 한 것이다. 그리하여 1960年代에 들어서서 부터는 美國의 公式演說文 가운데에서도 美國人의 生活樣式의 質에 關聯되는 語句의 頻도가 크게 增加하였다고 한다. 1964年 5月 Johnson 大統領의 미시간 大學校에서의 演說에서 美國文明의 質(The Quality of American Civilization)이란 말을 使用하였고 이어서 Walter F. Mondale 美 上院議員은 「國民의 社會的 健康狀態」(The State of the Nations' Social Health)에 關하여 社會諮問委員會(Council of Social Advisers)를 設置하자는 法案을 提出하였다. 또한 1969年度에 Nixon 大統領은 國家目標研究委員會(National Goals Research Staff)를 設想하는 聲明書를 發表하고 그 機能의 하나로서 現在와 將來의 美國人의 生活의 質과 그 方向과 變化의 率을 測定하는 社會指標를 研究開發 하는 것」으로 하였다. 그 後 現今에 이르기까지 美國의 여러 社會評論에는 美國人의 生活의 質에 關한 言及이 許多하다.

Bertram Cross는 1965年 11, 12月號의 *Transaction*誌 (Vol. 3 pp.14-17)의 “The Social State of the Nation”이란 論文에서 大統領에게 每年 社會報告(Social Report)를 내어 國民의 生活의 質을 測定 報告토록 하자는 內容의 提案을 하고 있다. 卽 그는 生活의 質을 向上시켜 가장 偉大한 社會(Great Society)에로 나가기 위한 諸要素에 關하여 美國이 좀 더 그 重要性을 認識하자는데에 社會報告의 目的이 있다고 하고 있다.

그리하여 國民의 生活(Social Well-being)이 어떠한 基準에 비추어서 얼마나 充足되었는지 또는 未達되었는지 測定하자는 것이다. 이것은 이미 1971년에 國民所得이 4,500弗을 突破한 美國의 이야기이다. 또한 日本의 경우에 있어서도 이미 오래 前 부터 日本 國民生活面에 關한 各 分野의 研究를 進行하고 있다. 特히 1964年 11月 前述한 Johnson 大統領의 미시간大學 演說이 있는 6個月後에 同國民生活審議會에서는 「經濟發展에 수반하여 確保되어

야 할 바람직한 生活內容과 그것을 達成하기 爲한 基本政策」에 關하여 研究를 開始하였고 그 結果가 그 2年後인 1966年 12월에 報告되었다. 이것은 그들의 生活의 未來像과 그것을 實現 하기 위한 基本政策에 關한 提案이다. 그들은 그 報告書의 序頭에 다음과 같이 記述하고 있다. 이 諮問은 過去의 經濟成長政策이 우리나라의 經濟를 西歐의 先進國의 水準에 끌어 올려 國民의 所得水準을 向上시켰다는 事實은 充分히 그 意義를 認定하면서도 이러한 所得의 増大가 반드시 그것과 相應하여 國民의 福祉의 増大에 깊이 連結되지 않았다는 面도 있다는 것에 着眼하여 이러한 經濟成長에 對應하여 自主的 價値觀에 依하여 支援된 豊富하고 快適한 生活의 將來目標를 設定하고 이에 到達할 수 있는 基本政策을 밝힐 必要가 생겼다는 認識에 있는 것이다」라고 말하고 있다. 勿論 우리의 所得이 이러한 美國이나 日本에 比하여 너무나 보잘 것 없으며 또한 國際적으로 極히 어려운 獨特한 狀況에 있다는 것은 事實이다. 그럼에도 不拘하고 우리 社會가 到達하여야 할 目標에 關한 考慮가 없을 수는 없다. 前述한 바와 같이 새마을運動이 政治적으로 또는 經濟적으로 어떠한 狀況에서 어떻게 일어났든 間에 그것이 하나의 擧國의인 社會改革의 運動임에는 틀림없으며 이러한 경우 그러한 運動의 目標가 結果적으로 그러한 것도 包含될지 모르나 單純히 그리고 莫然하게 自律的 社會風土, 나라사랑運動, 새마을市民像 定立, 國民總和等이어서는 困難하다. 또한 自助, 勤勉, 協同의인 態度도 事實은 새마을運動이 가야할 어떠한 方向에 效果적으로 到達하기 위한 手段인 것이다. 同時에 아직 그러한 이야기를 할 處地가 못될지도 모르나 所得의 向上도 이러한 立場에서 본다면 하나의 手段이라고 말할 수 있다. 勿論 所得이 너무나 낮은 우리의 立場에서는 그것이 아주 큰 意義를 가지고 있다는 事實을 認定하지 않는다는 것은 아니다. 그러나 적어도 하나의 汎國家的인 社會改革運動을 展開함에 있어서 그 確固한 方向을 設定한다는 것은 그 運動의 意義를 一次적으로 規定하는 것이라고 할 수 있다.

그리하여 筆者는 잘살기運動의 方向을 摸索함에 있어서 「잘산다」는 內容을 檢討할 必要가 있다고 본다.

잘산다는 말은 英語의 “Well-being”이란 말과 흡사하다. 이것을 크게 두가지 角度에서 考察할 수 있다. 하나는 生理的, 心理的 安寧이고 또 하나는 그러한 狀態를 造成하는 客觀的 條件이라고 할 수 있다. 勿論 이 兩者는 相互作用하는 性質의 것이라고 말할 수 있다. 即 客觀的 條件이 人間의 價値觀의 形成이라든가 其他 態度形成에 影響을 미치고 이러한 事實이 前述한 生理的 心理的, 安寧에 作用하는 것이다.

1. 生理的, 心理的 安寧(Physiological & psychological well-being):

이것은 주로 生理的, 心理的 欲求의 充足狀態를 말한다. 이中 生理的 安寧은 食欲, 갈증의 解消라든가 疾病이나 其他 生命의 危殆으로부터의 解放 또는 適當한 休息과 運動等 肉體의 으로 快適한 溫度나 光度, 濕度等の 維持, 自由로운 肉體의 運動등 주로 生理的, 肉體의 快適狀態를 말한다.

心理的 安寧(psychological well-being)이란 前述한 生理的 安寧狀態에 對한 主觀的인 滿足感 또는 스스로의 評價를 말한다. 이것은 또한 充足感과 그러한 狀態의 維持 또는 持續되리라는 保障感を 包含한다. 여기에는 또한 一般的으로 社會的 欲求라고 알려진 것들이 있다. 예를 들면 他人으로부터 사랑이나 尊敬을 받고자 하는 欲求라든가 무엇을 探究하고 理解하고자하는 欲求라든가 有名하여지고 싶다든가 높은 地位에 있고자 한다든가 하는 欲求等이다. 이와같은 여러 欲求의 充足 또는 滿足感 그러한 狀態가 維持되리라는 確信 또는 保障感이 心理的 安寧이라고 할 수 있다.

2. 安寧을 위한 緒條件(生活條件)(Conditions for well-being)

人間은 집을 짓고 家族을 이루고 集團을 形成하고 옷을 기워입고 秩序를 樹立하고 能力에 따라서 分業을 하면서 前述한 生理的 心理的 欲求를 充足하려고 努力한다. 이것이 곧 生活인 것이며 生活의 向上 또는 生活의 質의 向上이란 얼마나 그러한 欲求가 充足되었으며 또한 얼마나 効果的으로 充足시킬 수 있는가를 말하는 尺度上的 score의 上昇을 말한다.

여기서 安寧을 爲한 諸條件 또는 生活條件이란 收入, 住宅, 衛生, 交通, 職業, 情報, 藝術, 道德 및 秩序, 教育, 그리고 其他 여러가지 制度等이다.

前述한 社會指標(social indicators)란 經濟指標(economic indicators)에 對應하는 用語이나 共히 넓은 意味에서는 結局, 이러한 生活條件을 (경우에 따라서는 前述한 生理的 肉體的 欲求의 充足程度까지도) 測定하는 尺度인 것이다. 이러한 生活條件이란 前述한 生理的, 心理的 安寧을 爲한 條件이다. 그런데 여기서 心理的 安寧이란 前述한 바와 같이 生理的 安寧狀態에 對한 主觀的인 滿足感인 것이며 또한 여기에는 社會的 欲求의 充足에 對한 滿足感도 包含된다고 하였다. 이러한 말은 곧 그것이 主觀的인 同時에 相對的이라는 뜻이기도 하다.

即 이것은 사람들의 欲求水準(level of needs or aspiration)과 種類에 關聯된다. 即 欲求의 水準이 높은 사람은 같은 生活條件下에서도 그것이 낮은 사람보다도 滿足한 狀態에 到達하기가 어렵다는 것은 當然한 일이다. 一般的으로 教育程度가 높거나 經濟的, 社會的 地位가 높은 사람이 그리고 農村 사람들 보다는 都市人들이 이러한 欲求의 水準이 높다는 것은 周知의 事實이다. 따라서 不滿이 더욱 큰 것이 一般的인 傾向이다. 故로 教育程度와 收入의 程度가 높을 수록 보다 더 幸福한 生活 또는 滿足한 生活을 하고 있다고는 말할 수 없으며 그것은 다만 生活條件의 客觀的인 向上일 뿐이다. 政府가 이와같은 生活條件의 向上을 爲하여 努力하는 것은 그것이 보다 더 國民들의 生活에 對한 滿足感を 增大시킬 것이라는 생각이 低邊에 있는 것이다.

三. 國民生活條件과 國家目標

여기서 生活條件이란 勿論 人間의 生理的, 心理的 諸欲求의 充足을 爲한 條件을 말하는 것이다. 또한 市 마을運動을 잘살기 運動이라고 하였는데 이러한 運動은 따라서 生活條件의 向

상을 위한 노력이다.

이와 같은 生活條件을 向上시키기 爲하여는 勿論 現在의 生活狀態 또는 生活의 質(quality of life)이 어떠한 것인가에 關한 調査가 先行되어야 한다. 좀더 具體的으로 말하면 現在의 國民生活의 實態 및 이러한 生活, 各 分野에 있어서의 欲求의 水準 그리고 各 分野에 있어서의 不滿의 種類와 程度이다. 그리하여 어떠한 部分에는 政府의 힘으로 그리고 어떠한 部分은 國民이 스스로 그와 같은 問題의 解決에 努力하여야 할 것이다. 새마을事業들은 따라서 理論的으로 이러한 것 中에서 國民 스스로가 할 수 있는 일 (특히 組織된 힘으로서 보다 더 效果的으로 解決할 수 있는 일)과 그리고 政府와의 協助에 依하여 보나 더 效果的으로 할 수 있는 일이 그 核心이어야 한다.

이러한 事業의 範圍와 內容을 模索하기 爲하여 살기 좋은 社會의 基準에 關하여 考慮하여 보기로 한다. 決局 살기 좋은 社會란 여기서 말하는 生活條件이 具備되고 向上된 社會라고 말할 수 있기 때문이다. 또한 새마을運動이란 잘살기 爲한 運動이고 그것은 살기 좋은 社會를 建設하는 것이기 때문이다.

앞에서 若干 言及한 바 있거니와 1960年代에서부터 美國에서는 社會指標(social indicators)의 開發을 爲한 活潑한 研究가 進行되고 있거니와 이것은 決局 美國國民들이 얼마나 잘 살고 있는가 하는 것을 測定하기 위한 努力이기도 하다. 그리하여 Albert D. Birderman은 1963年 ‘Social Indicators and Goals’라는 論文에서 이러한 社會指標價値가 얼마나 達成되었는가를 測定하는 方向으로 研究를 試圖하였다. 그리하여 그는 1960年の 大統領諮問委員會인 前述한 國家目標研究委員長의 報告 “Goals for America”의 것이 가장 洗練된 것으로 보고 이것의 內容을 1962年度의 “Statistical Abstract of the United States”와 亦是 1962와 1960年에 美國行省 國勢調査局에서 시행한 “Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1957”를 比較檢討하며 同委員會에 合意된 11個의 分野에서 82個의 目標에 關聯된 指標가 얼마나 發見될 수 있는가 찾아보았다.

우리가 여기서 關心을 가지고 있는 것은 勿論 그가 上述한 두개의 統計에 關聯된 指標를 얼마나 찾아 내었느냐가 아니라 이 研究委員會委員들이 合意한 美國社會의 目標와 價値가 어떠한 것인가 하는 點이다.

이것은 다음과 같은 것들이다. 이러한 모든 것은 넓은 意味에서 여기 筆者가 말하는 生活條件에 相當하는 것으로 보아야 할 것 같다. 勿論 이러한 生活條件은 어떠한 基準에 따라서 直接的인 것으로 分類할 수 있을 것으로 본다.

National Goals as Stated by President's Commission.

1) *Individual*

Status of individual

Individual dignity

Development of individual capabilities
Free economic choice
Nonconformity, tolerance of willingness to express
Responsible exercise of personal power

2) *Equality*

Eliminating religious discrimination
Legal
Voting and office holding
Access to education
Access to employment
Occupational access and promotion
Home ownership
Community participation

Equality of sexes

Legal
Voting and office holding
Access to education
Access to employment
Occupational access and promotion
Community participation

Eliminating racial discrimination

Legal
Voting and office holding
Access to education
Access to employment
Occupational access and promotion
Home ownership
Community participation

(3) *Democratic Process*

Informed, involved citizenry
Participation in choice of representative
Quality of executive office holders
Congressional process

Information media: quality
Information media: coverage
Legitimacy of pressure group operation
Broad interest representation in pressure groups
Civil service quality
Dispersion of power: state and local jurisdiction
Equitable geographic representation

4) *Education*

Teaching techniques improved
Salaries retained
Strengthen local control of education
Consolidation
Strengthen school boards
Increase junior colleges
Double graduate capacity
Extend high school completion to two-thirds of youth; college entrance to one-third
Extend adult education
Financing double expenditure by 1970 from all sources

5) *Arts and Science*

General improvement of Health
Economic Growth
Military power
Basic research for understanding should govern such programs as space
Basic achievement preference in funds over "spectaculars"
Ensure access to scientific training for the able
Use manpower efficiently, on basis of capacity not formal training
Strengthen administration of scientific and technical programs
Humanities, social sciences, and natural science require support, also arts
Foreign language skills need improvement

6) *Democratic Economy*

Government regulatory agencies independent of private interests
Collective bargaining set wages and working conditions
Labor-management-public conferences for mutual understanding of economy

Corporations and unions limit influence over private lives of members
Unions develop better grievance and legitimate opposition procedures
Professional organizations and trade associations should operate on a democratic basis
Faster and fuller pension rights to improve employee mobility
Remove barriers to employment for women older worker employment expanded

7) *Economic Growth*

Maximum rate consistent with maintaining free enterprise and avoiding inflation
Full employment: 13.5 million new workers in 10 years
Tax overhaul to encourage new venture with high risk and growth potential
Improve standard of living
Improve products through basic research
Assure U.S. competitive strength
Education aims at more flexible work force
Forced savings and reduced consumption if GNP does not grow at 5 per cent
Growth rates needed to meet goals for defense, education, healthy private economy,
raising living standards, foreign aid

8) *Technical change*

Promoted with planned impact
Retraining by firms or by locally managed programs financed by state or federal funds
severance pay
Military management to avoid waste of manpower, especially scientists and engineers
Encourage technological change in Department of Defense
Decrease lead time for new weapons
Encourage civilian decision in interservice disputes
Relocate some industry in depressed areas

9) *Agriculture*

Market demand with fair return achieved gradually
New opportunities for farmers through reinforcing and relocation of industries; new jobs
locally for 1.5 million farm operators
Retire from land
Reduce farm surpluses by improving nutrition
Price supports to cushion transition without fundamental adjustments

10) *Living Conditions*

- Relieve crowding of low-income and minority groups in city slums
- Stop haphazard suburban growth
- Equate service costs to city and suburbs
- Urban centers with mixed population and rounded sets of institutions
- Parks and recreation
- Urban renewal at 4 billion dollars yearly
 - Purchase city land and clears dilapidation
 - Use for residential and commercial building
 - Increase construction of low-income homes and apartments
- Housing, nondiscriminatory, subsidized
- Service to slum dwellers, especially education
- Effective regional Planning
 - Roads and rapid transit planned and financed as a unit
- Make local use of federal housing assistance
- Financial innovations to provide moderate cost housing

11) *Health and Welfare*

- More doctors, nurses, etc.
- More hospitals, clinics, nursing homes; better use
- Increased federal support of construction of medical facilities and training
- Reduce cost of medical care; equalize coverage of social insurance institutions
- Welfare objective causes of and prevention of juvenile delinquency, family break down
(mental research)
- Jobs for growth yet maintaining labor standards
- More social workers; strong churches
- Require state to provide with unemployment tax a minimum
 - Standard of benefits levels: duration, fiscal solvency
- Sick-time income improved

여기서 이 表의 7番條 分野인 living condition은 보다 더 좁은 概念으로 分類한 것으로 理解된다. 그리고 또 한가지 附言할 것은 여기서는 國內社會에 關한 項目들이며 對外分野의 것은 除外한 것이다)

이러한 것은 우리가 살기 좋은 社會를 構成하는 要素로서 많은 暗示를 주는 것이다. 이러한 것에 對한 좋은 參考는 아마 각 政黨들의 政綱政策 그리고 각 立候補者들의 公約이나 主張 같은 것이라고 생각된다. 그러나 注意할 것은 「잘산다」 또는 「살기 좋다」하는 것은 前述한

바와 같이 主觀的인 滿足感과 客觀的인 生活條件의 多樣한 組合이며 또한 같은 條件이 한쪽 分野에는 滿足을 주나 다른쪽의 不滿의 要素일 수도 있다는 點이다. 가령 어떠한 制度는 男性들에게는 滿足이나 女性들에게는 不滿이다. 이것은 또한 年齡, 學歷, 職業, 居住地域, 經濟的 地位 그리고 性格이나 취미 적성(apptitude) 등에 따라서 滿足, 不滿足의 程度가 다를 것은 當然한 일이다.

또 한가지 考慮할 것은 많은 사람들이 「살기가 어렵나?」라는 뜻을 잘모르고 있거나 또는 主로 所得만을 中心으로 생각하는 傾向이 있는 것 같다는 事實이다. 假令 一般國民들을 對象으로 하는 많은 調査에서 그밖에 政府에 하고싶은 말 또는 要望事項을 물으면 많은 사람들은 그저 莫然하게 「잘살게 해달라」는 것이다. 따라서 政府는 一次的으로 所得向上에 盡力하여야 하나 그들이 必要한 것을 좀더 깊이 그리고 具體的으로 把握하여 들어갈 必要가 있을 것으로 본다.

이것은 一般 國民들의 경우이나 知識程度가 높은 層에서도 과연 그들의 生活의 滿足不滿足을 正確하게 認識하고 그것이 무엇에 依하여 左右되는 것인지 正確하게 把握되고 있는지의 疑念스럽다

이것이 事實上 극히 어려운 問題며 새마을事業 特히 잘살기運動인 새마을事業의 內容을 決定하기가 어려운 理由도 여기에 있다고 본다. 勿論 이것은 잘살기 爲한 生活의 條件에 關한 問題다.

1972年 日本의 經濟企劃廳에서도 國民選好度調査를 實施하였다. 그들은 日本國民들의 生活滿足變數: 다음과 같은 9가지 變數로 하여 調査하였다.

生活滿足 構成要因

1. 公共財因子

· 自然環境
· 社會施設
· 生活環境
· 住宅

2. 私的生活機會 因子

· 收入
· 職業(職場)
· 餘暇
· 學歷

3. 全體的 滿足

그리하여 이것을 다시 意見項目등을 合쳐서 다음과 같은 22個의 變數로 細分하여 調査하였다.

여기서 재미있는 것은 보람있는 일 即 自己가 할 價値가 있다고 생각하는 보람있는 일을 한다는 것이 生活의 滿足度에 가장 크게 作用한다는 事實과 收入과 物價가 겨우 8位에 머물

고 있다. 事實이다. 이것은 아마 所得이 우리나라와는 比較할 수 없을 程度로 이미 높은 狀態에 있기 때문에 그런지 모른다. 단 한가지 재미있는 것은 公正한 稅金이 2位로 提示되고 있는데 그들이 公正性を 얼마나 重要視하고 있는 社會的 價値인가를 알 수 있으며 아마 우리나라의 경우에 있어서도 公正性 특히 公正한 行政을 한다는 것을 國民들이 얼마나 重要視하고 있는가가 하는 事實을 各種 調査에서 直接 間接으로 엿볼 수 있다. 또한 住宅을 公共財

- | | |
|---------------|--------------------|
| 1. 性別 | 12. 振動 |
| 2. 年齡(5位) | 13. 惡臭 |
| 3. 學歷 | 14. 日光 |
| 4. 所得 | 15. 公園 |
| 5. 就學 | 16. 醫療施設 |
| 6. 社會的 地位(3位) | 17. 公正한 課稅(2位) |
| 7. 집의 넓이(6位) | 18. 보람있는 일(職場)(1位) |
| 8. 通勤時間 | 19. 老後의 不安(9位) |
| 9. 自然環境(7位) | 20. 收入과 物價(8位) |
| 10. 大氣汚染 | 21. 都市別(4位) |
| 11. 騒音 | |

註: ()의 數字는 滿足度에 영향을 주는 程度의 順位

因子로 包含한 것은 아마 그것의 都市計劃的인 側面과 公營住宅等이라는 理由에서인 것 같다. 여하간에 이러한 要因들은 國民들의 生活과 그리고 그것을 爲한 諸條件이며 同時에 國家의 目標도 이러한 立場에서 模索하여야 할 것으로 본다.