

지역사회 개발에서 자체지도자의 중요성에 관한 연구: 한국의 1970년대 새마을 운동을 중심으로*

이 현 정**

〈 目 次 〉	
I. 서 론	IV. 1970년대 사례지역의 새마을운동 분석
II. 선행연구 검토 및 이론적 논의	V. 결 론
III. 연구설계	

〈 요 약 〉

한국은 빈곤문제를 성공적으로 해결한 나라 중 하나로서 손꼽히고 있다. 1960년대까지 가장 가난한 국가 중의 하나였던 한국이 유례를 찾아보기 어려울만큼 빠른 경제성장을 이루었기 때문이다. 특히 1970년대부터 시작한 새마을 운동을 통하여 농촌빈곤문제를 해결하고 농촌개발을 이루었다는 점은 농촌 빈곤문제를 해결하고자 하는 국제사회에 지대한 관심대상이 되고 있다.

저개발국가의 지역개발과 관련한 접근법으로는 정부주도 형태의 하향식 접근과 지역사회 주민 스스로 문제를 해결하고 개발을 일으킨다는 상향식 접근이 대표적이다. 새마을 운동은 상향식 접근을 기반으로 하지만 1970년대 당시 한국의 상황은 지역개발을 마을 주민들 스스로 추진할만큼 조직화되어 있지 못하였다. 이에 따라 본 연구는 마을 자체지도자가 매개자로서 마을의 개발을 유도하는 역할을 한다고 보았다.

이를 바탕으로 새마을 운동이 잘 이루어진 경기도의 한 마을을 선택하여 사례연구를 통해 지역사회 개발에서 자체지도자가 어떠한 역할을 하는지를 알아보았다. 이는 지역사회 개발의 하나의 모형으로 새마을 운동을 다른 나라에 적용시키고자 할 때 중요한 변수로 활용하는데 도움을 줄 것이다.

【주제어】 지역사회 개발, 새마을 운동, 마을 자체지도자】

* 본 논문은 본인의 박사학위논문의 일부를 발전시킨 것입니다. 박사학위 논문심사과정에서 유익한 평을 해주신 지도 교수님과 심사 교수님들께 감사드립니다.

** 고려대학교 행정학과 정부학연구소 선임연구원(tone0903@hanmail.net).

논문접수일(2013.2.5), 수정일(2013.3.13), 게재확정일(2013.3.26)

I. 서 론

제2차 세계대전 이 후 각국의 팔목할만한 경제성장 이면에 저개발국가들의 저발전 및 빈곤은 계속되고 있다. 이러한 상황에서 여러 국가 및 국제기구들은 새천년개발계획(Millennium Development Goals: MDGs)과 같은 공동의 목표를 세우고 빈곤과 기아 없는 지구협동사회를 이루고자 한다.

한국은 빈곤문제를 성공적으로 해결한 나라 중의 하나로 손꼽히고 있다. 1960년대까지 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나였던 한국이 유례를 찾아보기 어려울 만큼 빠른 경제 성장을 이루었기 때문이다. 1995년에는 OECD회원국으로 가입하였고, 1997년에는 원조를 받던 원조수여국에서 원조를 주는 원조공여국으로 변모하였으며, 2009년 11월에는 개발원조 위원회(DAC)에 24번째 회원국이 되었다는 점에서 더욱 관심이 집중되고 있다.

이러한 상황에서 한국의 새마을 운동에 대한 관심이 높아졌다. 1970년대부터 시작한 새마을 운동을 통하여 농촌빈곤문제를 해결하고 농촌개발을 이루었다는 점은 농촌 빈곤문제를 해결하고자 하는 국제 사회에 지대한 관심대상이 되고 있다. 대다수의 국민들이 농업에 종사하는 저개발국가들은 한국의 개발경험, 1970년대 농촌 새마을 운동을 배워 그들 나라에 적용시키고자 하고, UN, World Bank, UNESCAP 등 국제기구들도 한국의 새마을 운동이 저개발국가들이 당면한 빈곤을 탈피하는데 유용한 방법론이라 판단하여 새마을운동 개발모형을 구축하여 저개발국가에 전파하기 시작하였다. 또한 한국도 이러한 국제적인 요구에 부합하여 저개발국가에 새마을 운동을 전파하고 있다.

저개발국가의 지역사회 개발과 관련한 접근법으로는 정부주도 형태의 하향식 접근과 지역사회 주민 스스로 문제를 해결하고 개발을 일으킨다는 상향식 접근이 대표적이다. 하향식 접근은 국가가 각종 개발 프로그램과 개발활동 및 대민 서비스를 제공한다는 점에서 물적·인적자원, 기술 등이 부족한 저개발국가에서 개발 초기에 유용한 개발방식으로 사용될 수 있다. 그러나 하향식 접근으로만 개발이 진행되면 지역사회의 특색을 잃게 될 수 있다는 한계가 있다. 상향식 접근은 주민 스스로 조직화하여 개발수단을 모색하고 개발을 추진해 나간다는 점에서 지역개발의 근간이 되는 개발방법이다. 그러나 현재의 저개발 국가들은 자조적으로 지역사회 개발을 추진할만큼 사회가 조직화되어 있지 못하고 능력 또한 갖추고 있지 못하기 때문에 저개발국가에서 상향식 접근이 실제 적용되기에에는 한계가 있다. 지역사회 주민의 역량이 주도적인 역할을 할 수 있을 때에는 외부 환경을 최대한 활용하고 환경변화에 능동적으로 대처하는 형태로 나타날 수 있지만, 지역사회의 발전수준이 낮은 상태에서는 정부나 단체의 지원이 매우 중요하다.

이러한 접근을 지역사회 개발의 접근으로 볼 때, 새마을 운동은 주민들 간의 상호관계를 중시하고 주민들 스스로 문제를 해결한다는 점에서 상향식 접근을 기반으로 한다. 하지만 개발 초기에 국가가 큰 틀에서 지역사회에 이니셔티브를 제공해주어야 한다는 점에서 하향식 접근도 무시하지 않는다. 국가는 가이드라인만 제시할 뿐 구체적인 사항에 대해서는 주민의사결정에 지나치게 관여하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 국가는 주민이 필요한 재원이나 기술을 지원만 할 뿐, 주민 스스로 필요한 사업을 결정하고 자조적으로 개발을 추구해 나가야 한다는 것이 새마을 운동의 기조라 할 수 있다.

그러나 새마을 운동은 상향식 접근을 기반으로 하였지만 1970년대 당시 한국의 상황은 위의 상향식 개발의 한계에서 논의했던 것처럼 지역개발을 스스로 추진할 만큼 조직화되어 있지 못하였다. 이에 따라 본 논문은 마을상황을 잘 아는 마을 자체지도자가 매개자로서 현재의 제도적·현실적 상황에서 이용가능한 기회를 선택하고 국가 혹은 사회로부터 재원을 요구하고 기술을 얻어오는 역할을 함으로서 변화 및 나아가 개발을 유도하는 역할을 한다고 보았다.

이를 바탕으로 본 연구는 새마을 운동이 잘 이루어진 경기도의 한 마을을 선택하여 사례연구를 하고자 한다. 이 연구를 통해 지역사회 개발에서 자체지도자가 어떠한 역할을 하는지 알 수 있게 될 것이고, 이는 지역사회 개발의 하나의 모형으로 새마을 운동을 다른 나라에 적용시키고자 할 때 중요한 변수로 활용할 수 있을 것이다.

II. 선행연구 검토 및 이론적 논의

1. 선행연구 검토

1) 지역사회 개발 접근 방식

지역사회 개발은 ‘지역사회¹⁾’와 ‘개발²⁾’의 합성어로 그 속에 여러 가지 요소가 내포되어

1) ‘지역사회’는 지리적으로 한정된 지역안에 살면서 상호간 자신들이 살고 있는 장소에 대해 사회적·심리적 유대를 가지고 있는 사람들의 집단이라 할 수 있다(Hillary, 1955; Wilkinson, 1991; 정득진, 2000; 강용배, 2004; 정기환 외, 2006).

2) ‘개발’은 ‘발전’과 비교하여 살펴볼 수 있다. 발전은 ‘어떤 수준에서 더욱 바람직한 방향으로 변화한 상태나 그와 같이 변화하는 과정’을 말하고, 개발은 ‘바람직한 변화를 역동적으로 촉진하는 노력 또는 활동’을 말한다. 개발은 발전에 비해 보다 구체성을 띠며 직접적이고 역동적이다. 생존의 욕구를 충족시키는 의미로서 생계수단을 확보하는 것과 삶을 풍요롭게 하기 위해 경제적인 성취를 이루는 내용, 인간의 존엄성을 확보하고 권익을 실현하며 뜻이나 이해를 같이 하는 사람들 사이에 유대감을

있어 단순한 두 개념의 연관 이상의 의미를 갖는다. 지역사회에 거주하는 주민의 삶의 질이 향상되는 것으로 정의내릴 수 있다.

지역사회 개발은 사회의 정치·경제적 상황이나 문화적 특성, 전개하고자 하는 사업의 성격이나 사업주체의 특성 및 지역사회 주민의 역량 등에 따라 다양하게 나타난다. 따라서 지역사회 개발에는 유일한 전략이나 접근법은 없고 상이한 문화를 가지는 각 지역사회는 자신에 적합한 개발전략을 구축할 필요가 있다(Stohr, 1988; Stohr & Taylor, 1988: 293).

지역사회 개발과 관련한 접근은 크게 하향식 접근, 상향식 접근으로 분류되어진다.

(1) 하향식 접근: 위로부터의 개발

지역사회 주민의 역량을 강화하고 성취도를 증진시키기 위해 국가가 개발 프로그램과 개발활동 및 대민 서비스를 제공하는 접근을 말한다. 기술지원적 접근(technical assistance approach, paternalistic approach)이라고도 불린다(Rothman, 1974; Uphoff & Esman, 1974; Fear et al., 1989).

하향식 접근은 다음을 전제한다. 첫째, 사회구조에 있어 상부가 하부를 결정짓는다고 가정한다(Fear et al., 1989: 69-88). 정부나 사업을 주관하는 기관이 모든 것을 진두지휘하고 지역사회주민은 이에 따라 수동적으로 활동하는데 불과하다고 여긴다(정지웅·임상봉, 1997: 268-269). 둘째, 어떤 사실이나 정보에 대해 한 쪽은 아는데 반해 다른 한쪽은 모른다는 것을 전제한다. 따라서 개발은 개발을 주도하는 전문적인 상부에서 도움을 베풀고, 하부는 상부의 정보를 제공받음으로써 가능해진다(Uphoff & Esman, 1974; Fear et al., 1989: 69-88). 셋째, 개발목표는 개발, 가치체계, 인간의 행복에 대해 일원적이고 획일적인 개념을 기초로 하며 이것은 정책의 개입에 의해 전체로 파급될 것으로 가정한다(Stohr, 1988: 48). 계획이란 국가적 필요를 충족시키기 위한 국가적 계획이라는 입장이다(정지웅·임상봉, 1997: 268-269).

발전과 저발전이 구조화되어 나타난다는 점을 전제하므로, 사회적 요구나 필요를 제도화(institutionalization) 하는 것을 중요시한다. 국가적 차원에서 지역사회 개발 사업을 법제화하여 정책적으로 지원하고 법을 시행할 조직을 구성하는 등의 노력을 하며 사업추진상의 기술적 어려움은 전문가의 도움을 통해 해결한다.

본 접근은 전문적인 기술을 요하는 사업이거나 사업규모가 커서 투자비가 많이 들고 효과가 장기적으로 나타나는 공익사업일 경우, 지역사회 주민의 자주적인 역량이 부족하거나 주민이 자발적으로 공익적인 개발사업을 전개할 수 있는 사회·정치적인 분위기가 형성되어 있지 않을 경우 등에 사용된다(Fear et al., 1989). 반면 지역사회 개발을 맡은 행정책임자가

강화하기 위해 조직을 결성하고 연합체를 결성하는 일 등의 내용을 포함한다(정지웅·임상봉, 1997: 13-15).

공적을 올리기 위하여 짧은 기간 내에 눈에 보이는 변화를 가져오기 위해 사용되기도 한다(정지웅·임상봉, 1997: 268-269).

하향식 접근은 주민들의 각기 다른 기대 욕구와 문화적·자연적 전제조건의 차이에도 불구하고 획일적인 개발개념과 개발방식을 강요함으로써 지배적인 문화 또는 지배적인 집단이 설정하고 있는 척도에의 종속을 초래하게 된다는 한계를 야기하기도 한다. 다양하고 폭넓은 사회적·문화적 가치들이 경제적 결정인자들에 의해 종속된다는 것은 오히려 개발을 저해하거나 낭비적이 될 수 있다(Stohr, 1988: 48-50).

(2) 상향식 접근: 아래로부터의 개발

지역사회 주민들이 공동의 문제를 해결하기 위해 서로 협동하여 그들에게 주어진 상황을 분석하고 상황대처에 필요한 계획을 세워 주민주도로 실행하는 접근을 말한다(UN, 1955; Biddle & Biddle, 1965; Batten, 1973; Christenson & Robinson, 1989). 지역사회 개발에 대한 이론 및 실제에서 근간이 되는 접근법으로서, 자조적 접근(self-help approach, populistic approach)이라고도 불린다(Uphoff & Esman, 1974; Littrell & Hobbs, 1989).

상향식 접근은 인간은 장래를 스스로 결정할 수 있는 잠재적 능력(self-determinism)을 가지고 있으며 또 그러한 기회를 가져야 한다고 전제한다. 인간은 자체로 잠재적 능력 및 존엄성을 가지므로 수단적으로 이용되어서는 안되는 것처럼, 지역사회라는 인간집단도 장래가 외부의 목적에 의해 좌우되지 되지 않고 지역사회 주민들 스스로에 의해 결정되어야 한다는 것이다. 나아가 주민들이 집단의사결정 방식을 취할 때 더욱 적합한 의사결정을 내릴 수 있다는 입장을 취한다(Christenson & Robinson, 1989; Littrell & Hobbs, 1989).

본 접근의 본질적 특징은 첫째, 그 지역이 가지고 있는 인적·물적·제도적 자원들을 바탕으로 지역사회 자체내의 주민들에 의해 개발이 이루어진다. 둘째, 사회구성원 전체의 기초 수요를 충족시키는데 중점을 둔 평등주의적이고 자기의존적인 특성을 갖는다. 이것의 궁극적 목표는 사회구성원 전체의 생활방식에 대한 양적·질적 개선이다. 이것은 선택적 성장, 분배, 자립, 고용창출, 인간의 존엄성을 포함한다. 따라서 상향식 접근은 새로운 개발전략인 동시에 새로운 개발 이데올로기라 할 수 있다(Stohr & Taylor, 1988: 294-295).

상향식 접근은 정부나 기타 외부 기관의 개입이 없이 주민의 독자적인 필요와 방향설정에 따라 계획이 수립된다. 따라서 주민의 의사가 최대한 반영되고 지역사회의 지도력이 활발히 육성될 수 있다. 그러나 지역사회 내의 자원이나 인적자원 만으로는 극히 소규모의 계획수립만이 가능한 경우가 보통이다. 따라서 지역주민과 정부기관이 협력하여 의사소통의 통로를 확대함으로써 외부의 협조와 제반지원을 최대한 활용하는 것이 중요하다(Stohr, 1988: 76-81).

본 접근은 지역사회의 개발이라는 결과도 중요하지만 개발을 어떻게 이루어 나가는지 즉, 개발을 이루는 과정을 보다 중요시한다(UN, 1955; Cebotarev & Brown, 1972; Littrell & Hobbs, 1989: 50). 공동체의 경제적·사회적 번영을 증진시키거나 문제를 해결하기 위해 주민들 간의 협동을 통해 하나하나 해결해 나감으로써 지역사회 개발을 더욱 폭넓고 강력하게 추진해 갈 수 있으며 결국에는 국가발전에도 직접적으로 기여할 수 있게 된다.

2) 새마을 운동 선행연구

새마을 운동에 관한 연구들은 다음과 같은 측면에서 이루어지고 있다.

먼저 새마을 운동은 시작부터 진행방식에 이르기까지 일관적으로 국가가 주도한 농민 동원체계 운동이었다는 연구이다. 국가 최고지도자가 자신의 정치적 목적 혹은 이념을 달성하기 위해 전체 행정조직을 이용하여 전 국민을 동원한 운동이었다는 연구(박진도·한도현, 1999), 경제적 차원을 넘어 근대적 국민을 만들기 위한 고도의 정치적 의미를 내포하는 운동이었다는 연구(고원, 2008), 유신시대와 더불어 국가를 규정하기 위한 정치적 운동이었다는 연구(김일철, 1980), 사회갈등이 심화되자 기존의 소외세력이었던 농촌주민에 대한 설득과 강제가 요구되어 새마을 운동으로 사회통합과 정치적 정당화를 위한 사회동원적 성격으로 시행되었다는 연구(오재환, 2001), 정부주도로 이루어진 운동으로서 권위주의적이며 집단주의적 가치를 주지하기 위해 추진된 것이라는 연구(김홍순, 2000) 등이 대표적이다.

이러한 연구들은 새마을 운동은 강력한 행정부의 강제력에 의해 이루어졌다는 점을 공통으로 한다. 군사정권의 연장선상에서 권위적인 대통령의 리더십과 유신체제, 강력한 행정력의 뒷받침을 받아 인력과 재정이 국가권력에 의해 총동원 되었으며 이와 같은 분위기 속에 새마을 운동이 강제적으로 시행되었다는 것이다.

다음은 새마을 운동은 국민에게 내재되어져 있던 공동체 의식의 발현이었다는 연구이다. 정부의 영향력도 중요하나 새마을 운동은 효율적인 농촌통제기구, 변화하는 상황에 탄력적으로 적응하는 마을, 성장 지향적인 농민이 형성되어 있었기 때문이었다는 연구(박섭·이행, 1997), 처음은 관주도로 추진되었지만 우리 농촌사회가 가지고 있는 두레, 품앗이, 계, 향약 등과 같은 전통적 협동정신과 공동체 의식이 새마을 운동에 기여를 했다는 연구(한국지방행정연구원, 1999; 황연수, 2006), 지역공동체 내부의 자생적이고 민주적인 의사결정 시스템을 이용했다는 연구(강용배, 2004), 근면, 자조, 협동이라는 한국 사회에 배태되어 있는 한국인의 잠재적 요소를 이용하여 성과를 일구어 냈다는 연구(정기환, 2003) 등이 대표적이다.

반면 위와 같은 일면적인 접근의 연구들과 달리 정부와 주민들 간의 상호작용을 통해 새마을 운동이 이루어졌다는 연구도 시행되고 있다. 정부의 적극적 개입과 마을에 내재되어 있던 공동체 의식이 상호작용하여 새마을 운동이 실행되었다는 연구(소진광, 2007), 국가가

제공한 경쟁의 장에서 농민들은 자신의 이익을 실현하기 위해 정부의 지원을 적극적으로 수용하였고 정부는 계속적으로 자원을 재분배 했다는 연구(류석준·왕혜숙, 2008), 국가는 주민들이 참여할 수 있는 환경을 조성하였고, 지역수준의 리더는 사업에 주민들의 참여를 독려하고 주민들 간의 규범, 신뢰, 네트워크 등을 높이는 역할을 하며, 주민들은 사업에 직접 참여함으로써 사업이 추진되었다는 연구(Eom, 2011) 등이 대표적이다.

또한 새마을 운동에 관한 사례연구도 시행되어졌다. 먼저 유병용 외(2001)는 새마을 운동의 성공에 대해 부분적인 성공일 뿐이라고 비판하며, 새마을 운동이 잘 이루어지지 않은 경기도 지역의 4개 사례연구를 통해 농촌사회의 지리적 여건, 인적 자원의 구성, 마을의 역사적 경험의 차이에 기인하여 실패할 수 밖에 없었다고 주장하였다. 강용배(2004)는 두 지역 사례연구를 통해 지역공동체 운동이 성공을 이루기 위해서는 마을지도자, 지역여건, 시대상황이라는 세 가지 요소가 조화를 이루어야 가능하다고 주장하였고, 김수경·최은봉(2005)은 강원도의 두 지역 사례연구를 통해 새마을 운동은 마을의 입지조건과 마을 구성원의 차이에 따라 상이한 결과가 나타난다고 주장하였다. 김혜진(2006)은 새마을 운동이 성공적으로 시행되어졌던 경기도 안성시의 한 마을을 사례로 택하여 1970년대 상업농으로 전환되는 시기에 주민들이 변화를 따르고 자원을 동원함으로써 새마을 운동이 성공할 수 있었다고 주장하였다. 마지막으로 김영미(2008)는 새마을 운동이 성공적이었던 경기도 이천시의 아00리 마을을 사례로 하여 아00에서 새마을 운동이 성공한 이유는 자생적 공동체를 만들며 마을이 결속할 수 있었고 새로운 지도자들이 등장하였으며 외적조건이 부합하여 가능했다고 주장하였다.

3) 소결

저개발국가가 중앙집권적인 정치체제를 갖는 경우, 개발사업이 주로 하향식으로 이루어지며 개발내용을 결정하고 개발목표를 설정하는데에 전문가의 기준이 최우선시되는 경향이 있다. 하향식 접근은 물적·인적자원, 기술 등이 부족한 저개발국가에서 개발 초기에 매우 유용한 개발방식으로 사용될 수 있다. 그러나 개발이 진행되면 국가가 모든 일을 총괄관리하기 어렵고 또한 계속적으로 관여하게 된다면 지역사회의 특색을 잊게 될 수 있다.

반면 상향식 개발이 중시되는 경우, 지역사회 주민에 의해 제기되는 요구가 더 우선시되는 경향이 있다. 상향식 접근은 주민 스스로 조직화하고 개발수단을 모색하여 개발을 추진한다는 점에서 바람직한 개발방법이다. 그러나 대부분의 저개발국가는 지역개발을 스스로 추진할 만큼 지역사회가 조직화 되어 있지 못하고 경제적 능력 또한 갖추고 있지 못하다. 따라서 저개발국가에서 상향식 접근이 실제 적용되기에 한계가 있다.

결국 지역사회 개발에 대한 접근은 지역사회의 발전수준이나 특성에 따라 달라진다고 할

수 있다. 지역사회 개발은 주민들 간의 상호작용은 물론 외부 환경과의 상호작용 가운데 역동적으로 이루어지는 것이다.

새마을 운동은 주민들 간의 상호관계를 중시하고 주민들 스스로 문제를 해결한다는 점에서 상향식 접근을 기반으로 한다. 하지만 개발 초기에 국가가 큰 틀에서 지역사회에 이니셔티브를 제공해주어야 한다는 점에서 하향식 접근도 무시하지 않는다. 국가는 가이드라인만 제시할 뿐 구체적인 사항에 대해서 주민의사결정에 지나치게 관여하는 것은 바람직하지 않다는 것이다.

이처럼 새마을 운동은 상향식 접근을 기반으로 하였지만 1970년대 당시 한국의 상황은 위의 상향식 개발의 한계에서 논의했던 것처럼 지역개발을 스스로 추진할만큼 조직화되어 있지 못하였다.

2. 이론적 논의: 자체지도자 이론

위와 같은 상황에서 마을지도자의 중요성이 대두되었다³⁾(이만갑, 1960; 박진환, 1981; 정지웅, 1982; Israel et al., 1993; 정지웅·임상봉, 1997; Krishna, 2000; 2001; 2002; 이성·정지웅, 2002). 마을상황을 잘 아는 지도자가 매개자로서 현재의 제도적·현실적 상황에서 이용 가능한 기회를 선택하고 국가 혹은 사회로부터 재원을 요구하고 기술을 얻어오는 역할을 함으로서 변화 및 나아가 개발을 유도하는 역할을 하는 것이다.

1) 개발과 자체지도자

마을자체지도자들은 개발에 있어 다음과 같은 역할을 한다. 하벨로크(1973)는 개발에서 자체지도자의 역할을 촉매, 해결방안 제시, 진행협조, 자원동원 등이라고 주장한다. 촉매자로서의 역할은 자극을 통해 개발욕구를 불러일으키는 것이고, 해결방안 제시는 주민들에게 해결방안을 제안하고 이를 수용케 하는 것을 의미한다. 진행협조는 개발단계마다 주민들의 활동을 측면에서 지원하고 활동의 성과가 커지도록 유도하는 것을 말하며, 자원동원은 필요한 자원의 발견·투입을 말한다. 문병집(1982)은 욕구의 발견과 조정, 자원의 동원과 활용, 자극과 변화의 도입 등을 주장하였고, 황인정 외(1979)는 새마을 지도자의 사례를 예로 들며 계획수립, 사업집행, 조정, 정보전달, 기술보급 등의 역할 뿐만아니라 성실, 책임감, 결단력, 설득력, 통솔력 등이 요구된다고 하였다. 또한 스토에스즈(Stoesz, 1972: 147-149)는 육체

3) 학자마다 어떤 부분을 중시하느냐에 따라 개발에 있어 지역사회 지도자의 역할이 조금씩 다르고, 부르는 명칭도 자체지도자, 내부지도자, 지역사회개발지도자, 지역사회지도자, 기총리더, 지역사회리더, 부락지도자, Agent 등 조금씩 차이가 있지만 그 내용에 있어서는 맥을 같이 한다(이하 자체지도자).

적·정신적 건강, 확고한 목적의식, 열성, 친절, 일관성, 기술적 능력, 결단성, 총명성, 전달능력, 신념 등 10가지를, 송해균·박태식(1972: 122)은 개발에 대한 지식과 기술, 건강, 교양에 관한 넓은 지식, 농촌지도기술, 사교성의 5가지를 제시한다. 이만갑(1960: 192-193)은 한국의 새마을 운동 이전의 농촌부락 지도자의 자질에 대한 연구를 위해 경기도, 광주, 용인 등지의 주민 336명을 대상으로 조사한 결과 지도자에게 성실, 좋은 마음씨, 통솔력, 총명, 학식, 공평, 원만, 외교수완 등이 요구된다고 주장하였다. 반면 문병집 외(1981: 49-50)는 1970년대 한국의 새마을 지도자의 실증연구를 통해 지도자에게는 책임감, 봉사정신, 근면성, 설득력 등이 요구된다고 하였다. Israel & Beaulieu(1990)은 그 지역의 문제해결과 의사결정을 가장 효율적으로 할 수 있는 기술과 민주적 원칙, 사적인 이익보다는 공적을 앞세우는 지도자가 요구된다고 하였으며, Hustedde(1991)는 지역사회 환경에서 사회·경제적인 변화를 가져오기 위해 문제해결능력을 키워주고 다른 사람들에게 영향을 주거나 동기부여를 해주는 능력이 요구된다고 주장하였다. 박은식 외(2005)는 지도자는 농촌에서 주민들과 함께 생활하는 한편 지역사회 개발사업의 추진에 있어 주민들의 공통적 욕구의 발견과 조직하는 과정에서부터 마을주민 공동목표의 실현에 이르는 모든 과정에 걸쳐서 지역사회의 구심으로서 역할을 수행한다고 주장하였다. 또한 허장·정기환(2003)은 지도자의 사회경제적 배경, 열의·사명의식, 외부사회와의 관계, 리더십의 구조·구성이 영향을 미친다고 주장하였다. 노유경(2013)은 1970년대 새마을 운동 사례를 통해 새마을지도자들의 리더십이 없었다면 새마을운동의 비전과 새마을계획들은 성공하지 못했을 것이라고 주장하며 새마을 지도자들이 사업 과정에서 코칭리더로서 활동하는 것이 중요하다고 주장하였다.

2) 매개자로서 자체지도자

이에 대해서는 크리스나(krishna, 2000; 2001; 2002)의 연구를 통해 알 수 있다. 크리스나는 마을에서 탄생한 마을자체지도자의 중요성을 주장한다. 그는 인도의 라자스탄 주의 4개 지역구, 2,397명을 대상으로 사례연구를 하여 “Agent가 있으면 보다 생산적이고도 효율적인 개발을 이룰 수 있다.”는 결론을 도출하였다.

개발을 이루기 위해서 주민들은 국가-시장작동 기제방식이나 특정지식(specialized Knowledge)을 알아야 한다. 예를 들어 추수한 곡식에 높은 가격을 받는 방식, 최신기술을 전수받거나 거래하는 방법 등이다. 그러나 가난하고 교육받지 못한 주민들이 가격의 흐름이나 실제 시장의 추세 등과 같은 정보를 얻기란 어렵고 접근할 수 있는 통로도 제한되어 있다. 또한 정보를 획득하고 접근하기 위해서는 시간과 자원을 투자해야 하는 등 그 만큼의 역량이 필요하다(Krishna, 2002). 이에 따라 마을 내부에서 탄생한 지도자의 노력이 중요하다.

마을상황을 잘 아는 마을지도자는 현재의 제도적 상황에서 이용가능한 기회를 선택하고 제약을 고려하며 이에 따라 실행될 수 있고 실현가능한 목표를 선택하도록 돕는 역할을 하며 나아가 국가로부터 추가적인 재원을 요구하고 기술을 얻어오는 역할을 하기 때문에 지도자의 노력은 개발에 있어 필수적이라 할 수 있다(Krishna, 2001: 936; Krishna, 2002: 1-13).

III. 연구설계

1. 지표의 구성

이론적 논의를 토대로 개발의 매개자로서 자체지도자는 집단 성원들의 자발적 참여를 바탕으로 주민들의 상호작용을 유도하고 집단 내·외적 상황을 변화시키는 행동을 하며 마을 외부의 이해관계자 또는 기관들과의 연결망을 통해 사업수행을 위한 자원·정당성 확보기제를 구축하는 역할을 하는 것임을 알 수 있다.

1) 지도자의 특성(역량)

지도자의 자질 및 학식 등 지도자의 외적 능력은 매우 중요하다. 그러나 자체지도자가 지도력을 행사함에 있어 근본적으로 지도자의 성격과 자세 등의 내적·인간적 요인이 바탕이 되어야 그러한 지도력을 발휘할 수 있다.

첫째, 지도자를 하는 이유와 소명의식, 희생정신, 봉사정신 등이 뚜렷해야 한다. 많은 농촌개발관련 연구들에서 지도자의 헌신이 개발을 추동하는데 매우 큰 역할을 한다고 논의되어진다. 지도자의 소명의식이나 헌신을 통해 지도자가 지역사회 개발에 자신들의 열정을 다 할 수 있게 되고, 개발을 추진하는 과정에서 올 수 있는 어려움들을 극복할 수 있게 된다(O'Brien, 1992; 최민호 외, 1997; 이성, 1998; 장미경, 2008; 윤충로, 2011; 엄석진, 2011: 105).

둘째, 주민들은 연령과 구성이 다양하고 교육수준과 생활영역이 다양하다. 따라서 이들 모두를 이끌고, 이들과 가식적이지 않은 의사소통을 할 수 있으려면 지도자의 태도는 솔직하고 나아가 이들을 폭넓게 포용할 수 있는 인간미를 가져야 한다. 또한 포기할 상황에 있는 농민들에게는 격려를 통해 힘을 모을 수 있도록 응화력을 가져야 한다.

셋째, 성실성이다. 성실성은 다른 사람과 함께 하는 목표에 대한 정직성이고 자신에게 맡겨진 의존성을 말한다. 성실성에는 책임감이 포함되어 있다. 따라서 긍정적이고 바람직한 결과를 가져오기 위하여 자신의 바른 생각을 행동으로 실천할 수 있는 능력을 말한다. 지도자가 모든 면에서 성실성을 가지고 솔선수범 할 때 성원들이 마찰없이 지도자를 따르게 되

며, 나아가 어려운 일, 궂은 일, 희생적인 일을 앞장서서 할 때 지도력이 발생된다⁴⁾.

넷째, 변화를 재빨리 감지할 수 있는 능력이 요구된다. 변화란 변화의 추이가 분명하게 드러나기도 하지만 많은 경우 모호하게 나타나 변화의 중간에 이를 알아차리는 수가 있고 혹은 이에 대처할 수 없을 만큼 지난 후에 그 중요성을 인지하게 될 때도 있다. 또한 변화에 따라 집단의 성격, 내용, 교육, 훈련까지 모든 분야에도 변화가 뒤따라야 한다. 따라서 변화의 추이를 초기에 찾아낼 수 있다면 알맞은 시기에 대응할 수 있어서 성공적인 리더십의 결과를 얻을 수 있을 것이다(최민호 외, 1997: 240-242).

다섯째, 집단의 요구와 환경의 변화에 적절히 대응하기 위해서는 광범위한 의사결정, 대안개발, 개발프로그램 완수, 조직 재정비 등의 기술을 소유하고 있어야 한다. 바람직한 지역사회 개발을 위해 지역사회지도자는 여러 분야에서 도출되는 다양한 욕구와 필요, 관심사를 해결할 수 있는 문제해결력과 의사결정력을 가지고 있어야 한다. 또한 창조력을 갖춘 문제 해결사이어야 하며 변화하는 환경에서 어렵고 애매한 문제에 대한 해결책을 찾는 것은 물론 문제가 어떠한 것인가를 분석하고 구체화할 수 있는 기술이 있어야 한다(Langone & Rohs, 1995; 이성·정지웅, 2002: 138-139).

여섯째, 여러 가지 리더십 기술을 충분히 활용할 수 있기 위해서는 성숙된 판단력이 요구된다. 지도자는 먼저 자신의 위치에 맞는 정도의 경험과 교육의 기본적인 자질을 갖추어야 한다. 경험은 그가 지각하고 있는 범위 내에서 문제를 해석하고 영역을 설정해 나가게 하고, 교육은 훌륭한 판단력과 의사를 결정하는데 필요한 기본적 훈련과 지식의 배경을 이루는데 도움을 준다. 이러한 경험과 교육의 조화가 성숙한 판단력을 제공해주는 것이다. 경험과 교육이 기반이 되어있는 상태에서 수많은 정보와 농민들의 요구들을 모은 후에 종합해서 현실을 어느 한 쪽으로 치우치지 않도록 객관적으로 판단할 수 있게 된다. 나아가 경험과 교육을 바탕으로 의견을 수렴하여 조직의 목적에 맞는 적절한 대응행동을 결정하는 결단력도 중요하다(최민호 외, 1997: 240).

2) 지도자의 노력

지역사회 개발의 시동단계에서 지역사회주민들은 문제의식이 확립되어 있지 않아 개발의 필요성을 인지하지 못한다. 또한 문제를 인식한다고 하더라도 문제의식이 희박하거나 각기 생각하는 문제가 다를 수 있다. 따라서 지도자는 지역사회 주민들이 지역사회 문제에 대해 인식하고 문제를 해결할 수 있는 욕구를 창출시켜야 한다. 주민들의 개별 욕구를 조정하여

4) 자체지도자들은 무보수로 일하는 경우가 대다수이다. 무보수라는 점은 마을을 위해 많은 노력과 열성을 들이고 있는 점을 순수하게 보게 되면서 지도자에 대한 신뢰가 높아져 개발에 대한 활동에 적극적으로 참여하도록 유도하는 역할을 한다(정지웅, 1982).

지역사회 전체의 문제로 혹은 집단목표로 승화시키는 역할을 하는 것이다.

지역사회는 다양한 사회집단, 개인, 기관 등의 이해관계가 서로 얹혀있는 경우가 많아 사업 추진에 어려움을 겪을 수 있다. 이 때 지역사회 지도자는 이들 개인들 간, 집단 간, 조직 간의 이해관계를 잘 조정하여 가능한 한 이들 간의 갈등과 마찰을 줄여 나가야 한다.

지도자는 같은 지역사회 주민이기 때문에 지역의 정세를 누구보다 잘 알고 따라서 주민들의 행동양식이나 사고방식을 잘 이해할 수 있다(Biddle & Biddle, 1965: 81-82; 정지웅, 1982; 이성·정지웅, 2002; 한도현, 2010)는 장점이 있다. 그러므로 주민들에게 전략적인 충고 (advice)를 해주고 정보를 제공하며 주민들이 이용가능한 기회를 고려하여 기회를 선택하고 주민들 스스로 실행될 수 있고 실행가능한 목표를 선택하도록 돋는 역할을 해야한다(Batten, 1962; 최민호 외, 1997; Krishna, 2002).

지도자가 해결방안을 제시하지 못하거나 솔선수범하여 실천하지 않을 경우 지역사회 주민들은 지도자를 신뢰하지 않을 것이다. 따라서 지도자는 말이나 이론보다는 실천으로 옮기는 것은 물론 개발 과정에서 부딪히게 되는 여러 문제에 대해 해결책을 제시하거나 주민과의 협의 또는 외부전문가나 조직과의 협의를 통해 해결해 나가야 한다. 이 과정에서 주민들의 모범이 되어야 한다(이성·정지웅, 2002: 145).

문제인식과 목표설정이 이루어진 이후에는 사회·경제적 자원의 동원이 필수적이다. 이러한 자원의 동원은 여러 측면에서 볼 수 있다. 먼저 조직 내부의 인적·물적자원이 지역사회 내에 있는 경우에는 자원을 필요한 곳에 적절히 배치하여 지역사회 주민들의 인적·물적자원을 충분히 활용하는 조정자로서의 기능을 수행해야 한다.

다음은 지역사회 내에 적당한 자원이 존재하지 않을 경우이다. 이 경우에는 지도자가 외부의 자원을 지역사회 개발을 위해 지역사회 내부로 유치할 수 있는 능력을 소유하고 있어야 한다(최창호, 1996; 이성·정지웅, 2002: 142). Warren(1978: 243)은 이것을 수직적 관계형 성(vertical linkage)이라 일컫는다. 수직적 관계는 지방자치단체나 정부의 각종 지역사회 개발 프로그램이나 지역사회 개발에 참여할 수 있는 잠재적인 고용자나 재정적 지원을 찾아내고, 지역사회의 여러가지 다양한 문제를 해결하는데 필요한 정보를 획득하는 것을 의미한다.

지역사회 개발에 있어서 이 수직적 관계 형성은 매우 중요하다. 저개발된 지역의 주민들은 대다수 가난하고 교육받지 못하여 시장의 가격흐름이나 실제 시장의 추세 등과 같은 정보를 얻기 어렵고 접근할 수 있는 통로도 제한되어 있다. 또한 정보를 획득하고 접근하기 위해서는 시간과 자원을 투자해야 하는데 이러한 역량이 부족하다(정지웅·임상봉, 1997; 최민호 외, 1997; Krishna, 2002). 이러한 상태는 현재의 저개발 상태를 말해줄 뿐 아니라 앞으로의 변화와 발전을 가로막는 저해요인이라 할 수 있다. 따라서 일반 주민들보다 그 지역에 오래 거주하여 지역의 정세를 잘 알고 학력수준도 높은(황인정 외, 1979) 마을자체지도자가

마을 자체의 물적·인적자원을 활용하는 것에서 나아가 개발에 필요한 특정지식이나 기술에 대한 정보를 시장이나 국가로부터 전수받아 주민들에게 제공하는 역할을 해야한다(O'Brien et al., 1991; 1996; 이성·정지웅, 2002: 142-146).

직접적인 지원 동원뿐만 아니라 지도자는 집단 외부의 주요 이해관계자와 연결망을 구축하거나, 우호적인 지원관계를 구축하는 역할또한 해야한다. 집단 외부의 주요 이해관계자들, 문제해결능력이 있는 실무자들과 연결망을 구축하고 이를 집단 내부로 확장하는 것이다 (Selznick, 1957). 이를 통해 집단의 정당성을 제고하고 추가적인 지원을 확보할 수 있는 외부로부터의 지원기제(support mechanism)를 구축한다.

지도자들은 일종의 매개자(mediator) 또는 연결고리의 역할을 수행한다. 외부 집단과의 관계 속에서 새로운 정책 아이디어나 가치를 도입하고 이를 자신의 집단 내부에서 리더십 발휘를 위한 지원으로 활용할 뿐 아니라 이를 다시 상위 조직이나 외부 환경에 돌려주는 것이다(feedback). 이를 통해, 지도자로서의 자신의 역량을 보여주고, 자신이 이끄는 집단과 수행하는 과업의 정당성을 제고하게 된다(Washington et al., 2007; 엄석진, 2011: 107-108). 주민들의 대표자로서 정부와 접촉하면서 주민들의 의사를 대변하는 beneficial linkage pin의 역할을 하는 것이다(Krishna, 2002; 김수경·최은봉, 2005). 지역 내의 인적·물적자원을 동원하는 것과 더불어 지역사회 밖의 조직이나 사람과의 수직적인 관계 형성을 통한 정보의 교환이나 의견 형성, 외부지원 유치 등도 지역사회조직의 성공을 위해 중요하다(O'Brien et al., 1991; 1996; 이성·정지웅, 2002: 142-146).

문제인식, 목표설정, 자원동원 등 지역사회 개발의 전 과정을 지도자 혼자서 수행하는 것은 불가능하기 때문에 주민의 참여는 필수적이다. 개발에 대한 인식을 가진 주민들이 스스로 참여하여 목표를 실현하고(최민호 외, 1997; 김백준, 2000; 김남선, 2002; 허장·정기환, 2003), 지도자는 집단 내·외적 상황을 변화시키는 행동을 통해 유사한 상황에 있는 지역 집단 내 성원들에게 발전에의 자극을 주는 것이 중요하다.

주민 참여는 사업의 효율성의 문제를 야기할 수 있지만, 지역사회 주민을 위한 사업에 주민들이 직접 참여하게 되면 문제인식에서부터 사업의 성과 및 평가까지 책임감을 갖게 된다는 장점이 있다. 주민들이 직접 참여하면 그 사업에 대해 애착심을 갖게 될 것이며 사업 자체에 긍정적 태도를 형성하게 된다. 또한 향후의 지역사회 개발을 위한 잠재적 능력과 경험을 축적하게 될 것이다. 그러나 이 과정에 주민이 배제된다면 아주 사소한 것까지도 지역사회주민들의 반대에 부딪힐 수 있다(이성·정지웅, 2002: 144-145).

주민들이 적극 참여할 때도 있겠지만 그렇지 않을 시에는 지도자는 끊임없는 설득을 통해 참여를 이끌어 내는 역할을 해야 한다(김광웅, 1984; 권령민, 2010; 한도현, 2010). 해결사 및 격려자로서 문제해결을 위한 과정들을 촉진하고 지역사회주민들이 자신들의 불만사항을

표현할 수 있도록 도와주며 주민들 간의 원활한 관계 형성을 돋는 역할을 하는 것이 중요하다(이성·정지웅, 2002: 106).

2. 연구방법 및 분석대상

본 연구는 질적연구방법 중 사례연구를 하고자 한다. 자료수집은 현장연구를 통해 이루어졌다. 현장연구는 주제에 대한 응답자의 의도, 신념, 태도 등을 조사하기 위해 응답자의 숨겨진 의도를 파악하는 심층면접과, 6-10인으로 구성된 초점집단의 자유로운 토론과정을 통해 발견·이해하는 초점집단 면접을 통해 이루어졌다.

현장조사 연구의 경우 중요한 것은 조사대상지역과 조사대상자를 선정하는 것이다. 조사 대상지역의 경우 연구자의 지리적·시간적·비용적 제한성으로 인하여 경기도 인근 농촌지역에 해당하는 사례를 선정하여 분석하였다. 지역을 경기도로 제한하고 「영광의 발자취(1980)」에서 사례를 선택하였다. 모든 연구에는 연구자의 주관이 얼마만큼 반영되어 있기 때문에 지역을 선택하기 전에 환경개선, 소득증대, 정신계발 부분에서 새마을 사업이 실제 얼마만큼 시행되었었는지를 알아보고 연구를 진행하였다.

〈표 1〉 금곡1리 새마을 사업

환경개선	새마을 가꾸기 사업	모두시행
	주택개량	시행
	전기·통신 사업	70년대 초·중반
	마을회관 건립	72년
	간이급수시설	75년
	주민공동이용시설	구판장, 공동 우물, 빨래서, 놀이터
소득증대	식량증산	영농시한제, 퇴비증산, 농업용수 개발, 특용작물 재배
	농가부업	특용작물 재배, 싸리삼태기 사업
	새마을노임소득사업	제장공사, 하천보수사업, 도로확장사업에 참여
정신계발	허례허식버리기	흔례·상례 간소화
	새마을 문고	74년
	새마을 금고	70년대 중반

조사대상자 선정과 관련해서는 조사대상 지역 거주자들 중 1970년대에 새마을 운동을 핵심적으로 주도했던 새마을 지도자, 이장, 개발위원 등을 중심으로 이들 당사자나 당사자 주변 관련인물들과의 심층면접을 수행하여 자료를 수집하였다.

심층면접은 2011년 10월부터 2012년 7월까지 2-3차례 수행하였고, 초점집단 면접을 마을

회관 혹은 마을정자에서 1·2차례 실시하였다⁵⁾.

3. 1970년대 금곡1리의 특성

지역사회는 매우 다양한 요인이 작용하면서 이루어져 간다. 특히 지리적, 사회·문화적, 경제적 요인들은 새마을 운동의 과정과 결과에 얼마만큼 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 1970년대 사례지역의 특성을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 2> 1970년대 금곡1리의 지리적, 사회·문화적, 경제적 특성

		금곡1리
지리적 특성	지리적 위치	<ul style="list-style-type: none"> - 군청소재지인 오산에서 동북쪽으로 3.5km지점, 동탄면 소재지에서 서북쪽으로 2.5km지점에 위치 - 교통 편리
	입지유형	산으로 둘러쌓여 있음
	토질	사질토
사회·문화적 특성	인구구성	<ul style="list-style-type: none"> - 약 459명, 약 70가구 - 각성바지 마을
	조직구성	개발위원회, 부녀회, 청년회, 각종 계
	권위구조	<ul style="list-style-type: none"> - 이씨 사패지이나 이씨의 수가 적음
	전래풍습	<ul style="list-style-type: none"> - 마을전체로 대동놀이 있었음 - 매년 한번 산신제 있음
경제적 특성	경지면적	0.7ha(약 2,118평)
	주요농업	양송이, 토마토, 상추 등 특용작물, 협업영농
	전기, 전화	전기, 전화 73년~75년
	교육수준	중졸, 고졸 이상

IV. 1970년대 사례지역의 새마을운동 분석

1. 지도자의 특성

새마을 운동이 시작되기 전 마을에는 이장과 유지 등 전통적 마을지도자들이 존재하였고 새마을 운동이 시작되면서 새마을 지도자가 추가되었다. 새마을 사업이 본격적으로 실시되면서 정부는 유능한 지도자가 있는 마을에 사업이 보다 성공한다는 것을 발견하고 1973년

5) 연구대상 선정 및 연구실행 관련 자세한 사항은 이현정(2012: 74-84) 참고.

에는 이장과는 별도로 마을별로 새마을 지도자를 선출하여 새마을 사업을 시행하도록 하였다. 새마을 지도자는 전통적 마을지도자들 가운데 일부가 새마을 지도자가 되기도 하였고 새로 육성되기도 하였다.

새마을 사업 이전 금곡1리는 각성부락 마을이어서 문중의 대표되는 어른은 없고, 이장이 지도자⁶⁾ 역할을 하였다. 이장은 2년에 한번 마을투표를 통해 선출되어졌고 주민들이 일 년에 2번 여름에는 보리, 가을에는 쌀을 거두어 보수를 주었다.

〈표 3〉 금곡1리 자체지도자

	1970-1979년
이장	심건섭(30대)
새마을 지도자	임종만(50대)

새마을 사업이 실시된 이 후 주민들은 평소 고등채소에 관심이 많았던 임종만을 만장일치로 새마을 지도자로 선출하였다⁷⁾. 50대의 나이였고, 가리에스(골결핵)를 앓아 몸이 건강하지 않았음에도 불구하고 채소재배 면적을 늘리는 등 소득증대에 관심이 많았기 때문에 임종만을 선출하였다. 반면 이장은 30대의 심건섭을 선출하였다. 심건섭은 60년대에 청년회 활동을 하면서 사람들 눈에 띠었고, 이장보가 없었기 때문에 마을의 실제적인 일을 맡아줄 사람이 필요하여 30대의 젊은 이장이 선출된 것이다.

새마을 지도자와 이장은 금곡1리에서 1970년부터 1979년까지 10년 동안 함께 일을 보았다. 주민들은 두 사람이 일을 잘 했다고 평가했고 특히 젊은 이장이 리더십을 가지고 마을 일을 잘 돌보았다고 기억하였다.

지도자는 역할만 했지. 몸이 불편했어. 심이장이 모든걸 다 했지. 이장만 십몇년을 봤는데 어려도 리더십이 있었어. 잘했지. 사람들이 말을 잘 들었어.(주민)

이장이 된 심건섭⁸⁾은 본인이 이장이 된 이유에 대해 두 가지로 설명한다. 먼저, 심건섭의 부친은 6.25때 매를 맞고 사망하였고 그의 형도 군대에서 전사하였다고 하였다. 따라서 어

6) 지도자는 이장, 새마을 지도자를 포함한다. 새마을 지도자는 새마을 지도자로 표기한다.

7) 36개 마을에 대한 황인정의 조사에 따르면 1970년대 새마을 지도자 선출방법은 주민전체 선거가 39.4%로 가장 높았고, 주위사람의 권유가 26.4%, 개발위원회 선출이 18.4%, 이장과 마을유지 지명이 10.5%, 군·면에서 지명이 5.3%였다(황인정, 1980: 118).

8) 새마을 지도자는 1922년 생으로 당시 50대 후반이었고 오래전에 사망하였다.

렸을 때부터 국가관이 투철할 수 밖에 없었다고 한다. 또한 심건섭은 금곡1리에서 나고 자랐으며 오산에서 고등학교를 다니다가 납부금이 없어 고등학교를 중퇴하였다. 본인이 납부금이 없어서 배움의 굶주림을 당했기 때문에 우리마을에는 돈이 없어서 배우지 못하는 사람이 있어서는 안되겠다고 결심했다고 한다.

이러한 배경으로 이장이 된 심건섭은 지도자를 하면서 지도자에게 가장 중요한 것은 ‘국가관’과 ‘봉사정신’이라고 답하였다.

지도자에게 사명감, 국가관이 가장 중요해요.(심건섭)

새마을 운동하면 자발적으로 국가를 위해 일을 해야겠다. 이런게 생각나요.(심건섭)

(인터뷰 계속 올 수 있다는 말에) 국가를 부흥하고 애국심을 가지고 계시다면 언제든지 환영합니다.(심건섭)

정부가 하는 일에는 지도자가 앞장서서 해야죠.(심건섭)

투철한 국가관을 가진 심건섭은 군대 제대 후 동네에 돌아와보니 이웃들이 여전히 가난한 것을 보고 ‘내가 마을을 발전시켜야겠다.’고 결심했다고 한다. 금곡1리가 가난하지만 본래부터 협동과 단결심이 있었기 때문에 누군가가 조금만 일으켜 준다면 개발을 이룰 수 있을 것이라고 여겼단다. 심건섭 뿐 아니라 마을일을 보았던 새마을 지도자와 개발위원들도 뜻을 모아서 가난을 물리치자고 결심한 것이다.

전국에서 경지면적이 협소하니까 예명도 소일부락이잖아요. 도박과 음주로 나라를 소일한다는 이름이에요. 그런 좋지 못한 명예를 탈피하고자 했어요.(심건섭)

우리부락은 남달리 협조가 잘 이루어졌어요. 저희부락이 모임이라든가 단합이라든가 이런 것이 남달랐다 그렇게 평가를 하고 있어요.(심건섭)

협동심, 단결심은 다른 부락에서도 지지 않았기 때문에 다른 누군가가 발전을 도모했으면 발전을 했을꺼에요. 지도자가 중요한거죠.(심건섭)

마을 대표자들이 합심을 해서 우선 가난을 물리치자는 일련은 같았어요.(심건섭)

이렇게 심건섭이 마을일에 사명감을 가지고 참여한 것에는 국가관, 봉사정신과 더불어 국가로부터의 새마을 교육⁹⁾, 보상 및 유인이 작용하였기 때문이다.

심건섭은 1950년대부터 4H회원으로 활동하면서 정신교육을 받았고 새마을 사업이 시작되면서부터는 수원 시민회관에 가서 새마을 교육을 받았다. 심건섭은 새마을 연수가 본인이 새마을 사업을 추진하는데 도움이 많이 되었다고 말했다. 특히 성공사례가 도움이 컸다고 하였다.

성공사례를 듣고 많이 도움이 됐어요.(심건섭)

교육이 반드시 필요해요. 교육을 통해 단결을 유도해야해요.(심건섭)

심건섭은 이장이 받아야 하는 새마을 교육에는 모두 참석하였으며 몸이 불편한 임종만 새마을 지도자를 대신하여 새마을 교육에 대신 가기도 하였다고 한다. 교육의 영향으로 본래부터 강했던 국가관이 더욱 투철해졌다.

국가관이라는 투철함 면에서는 새마을 지도자가 이장을 따라갈 수 없어요.(심건섭)

교육은 지도자보다 이장이 더 많이 받으니까 지도자랑 이장이 협력해서 부락민을 교육시켜야죠.(심건섭)

새마을 교육 이외에도 물질적·사회적·심리적 보상체계가 제공되었다. 물질적 보상에 대해 심건섭은 당시 새마을 지도자는 새마을 지도자 복장을 입었던 것 외에는 받은 것이 없었¹⁰⁾고 기억한다. 이장도 70년대 말부터 면사무소에서 교통비조로 적은 액수를 받았었다고 기억한다. 지도자들이 무언가를 받았다면 주민들이 좋아하지 않았을 것이기 때문에 국가로부터 특혜를 받을 수 없었다고 말했다. 사회적 보상으로는 금곡1리 마을회관에 새마을 지도자들이 교육받으러 왔을 때 새마을 지도자와 이장이 마이크를 들고 그들을 교육시켰던 것

9) 새마을 지도자 교육은 중앙의 새마을지도자연수원 뿐 아니라 도단위, 군단위에서도 광범위하게 이루어졌다. 1970년대 10년간 전국적으로 60만명의 지도급 인사들이 연수원에서 교육을 받았다. 또한 낙후마을이라 해서 새마을 운동 실적이 낮은 마을 지도자들을 2주간 교육시키는 과정, 새마을 지도자로서 각 시군의 순회강사가 된 사람들을 교육하는 새마을 교육요원 과정 등이 있었다. 새마을 지도자 연수원에 입소하려면 군 단위에서 우수마을의 지도자로 선발되어야 하므로 새마을 지도자로서는 영예스러운 경력이고 새마을 사업의 자금을 지원받을 때 우선권이 부여되었다(한도현, 2010: 276).

10) 다른 마을 새마을 지도자는 새마을 지도자 옷을 입고 걸렁거리기도 했지만 임종만은 타 부락 주민들 교육을 시켜야해서 입을 수 밖에 없었다고 기억한다.

이 사회적 보상이라 말하였다. 마을을 방문해서 누군가 앞에서 설명한다는 것 자체가 대단한 영광이었다는 것이다. 심리적 보상은 임종만이 성공사례 발표하고 우수부락 상을 타려 가서 박정희 대통령을 만났다고 한다. 임종만이 대통령을 만나고 와서 주민들에게 세세하게 말해주었다. 심건섭은 임종만으로부터 박대통령에 대해 전해 듣기만 했지만 그 때 박대통령에 대한 존경심을 가지게 되었다고 하였다. 이와 더불어 마을일을 하다가 주민들한테 실망한 적도 있었다고 한다. 그 때 중앙부서로부터의 “고생했다. 힘들지 않나.”라는 위로가 큰 힘이 되었었다고 심건섭은 기억한다.

수원에 가서 지도자나 나나 교육을 받았어요. 지도자는 대통령을 보고 와서 사람들에게 말해주고 했어요. 대통령은 못만났지만 도움은 많이 받았어요.(심건섭)

박대통령이 서거하지만 않았어도 우리나라가 더 발전할 수 있었을 거에요.(심건섭)

박정희 대통령이 참 우리나라의 큰 애국자라구요. 박대통령 없었으면 우리나라가 이렇게 부흥하지 못했을 거에요.(심건섭)

환멸을 느낄 때도 있었어요. 그런데 중앙부서 그러니까 군수나 부군수나 사무관급 이상 되는 사람들이 와서 고생많이 했다 위로의 말을 전해주고 국가를 위해 한번 일해보자 위로를 해주니까 거기에 용기를 얻어 한거죠(심건섭)

지도자는 모든 면에서 성실성을 가지고 솔선수범 할 때 주민들이 마찰없이 지도자를 따르고 어려운 일이나 궂은 일, 희생적인 일에 앞장서서 할 때 주민들이 고마움을 느끼게 된다(최민호 외, 1997: 240). 이에 대한 예로 장학기금 기부와 새마을 문고 유치를 들 수 있다.

먼저 장학기금 기부를 보면, 심건섭은 잇세로 받은 쌀 5가마를 장학기금 명목으로 마을에 기부하였다. 본인이 납부금을 낼 돈이 없어서 고등학교를 중퇴했기 때문에 가난으로 교육을 받지 못하는 일을 없애고 싶었다고 한다. 또한 배워야 부탁도 잘 살게 되고 장관이나 국회 의원 등이 나올 수 있을 것이라 여겼다고 한다. 주민들은 당시 이상이 일을 위낙 많이 했는데 잇세를 마을에 내놓아 놀랐었다고 말하였다. 이 후에도 매년 잇세를 장학기금으로 기부했다고 한다.

부탁에 장학기금으로 내놨지요. 쌀 5가마 내놓은 것은 우리 부탁도 잘살고 또 장관이나 국회의원이나 대통령도 나와야 한다는 일럼이었죠. 내가 고등학교를 중퇴한게 납부금이 없어서 못배웠어요. 배움의 짚주림을 당했으니까 많은 안타까움이 있었죠. 배워야 동네가

부흥할 수 있다는, 동네가 잘 살수 있다는 일련이었죠. 없어서 배우지 못하는 사람도 돈이 없어서 학교를 진학 못하면 진학을 위한 일부 보탬이 됐죠(심건섭)

정부에서 국민독서운동의 일환으로 새마을 문고를 실행하였다. 독서를 통해 지식과 정보를 습득할 뿐 아니라 새로운 영농기술을 배울 수 있는 동네의 작은 도서관이라는 명목이었다(정갑진, 2009: 104). 심건섭은 도서를 기증받기 위해 백방으로 뛰어다녔다고 한다. 왜 그곳에 갔는지는 기억이 나지 않지만 1974년에 직접 화성시 약사회에 가서 기증받았다고 한다. 몇백권에 해당하는 도서를 기증받아 마을회관에 가져왔으며 꽤 오랫동안 주민들이 책을 빌려다보았다고 한다.

다른 마을에서는 새마을 사업과 관련한 실제적인 업무는 새마을 지도자가 처리한다. 그러나 금곡1리에서는 이장이 실제적인 업무를 모두 맡아서 했다. 이에 대해 심건섭은 임종만이 초등학교 선배이기도 했지만 무엇보다 새마을 지도자가 아픈 몸으로 일을 한다는 것 자체가 존경할 만했고 마을 일에 헌신적이었기 때문에 본인이 기꺼이 실제적인 일을 했다고 답하였다.

새마을 지도자가 헌신적이었어요(주민)

지도자를 존경했어요. 나이차이가 많았지만 제가 선생님을 좋아했고 손윗사람이고 또 초등학교 대 선배고 하니까 그런거죠(심건섭)

다른 마을에서는 이장과 새마을 지도자가 심심치 않게 충돌했었다. 새마을 지도자가 이장에 비해 권한이 부족했다던가, 이장이 사적이익만 추구해서 새마을 지도자와 관계가 좋지 않았던가 하는 경우가 왕왕 있었다(유병용 외, 2001; 김대영, 2004). 그러나 금곡1리에서는 새마을 지도자와 이장의 관계가 원만했고, 이러한 관계는 주민들에게도 귀감이 되었다. 특히 이장 심건섭은 희생적인 일을 앞장서서 실천함으로 주민들에게 신뢰를 형성시켰고 주민들은 심건섭에 대해 고마움을 느껴 심건섭이 하는 일에 대해서는 믿어주고 힘을 실어주게 된 것이다.

주민들보다 돈도 많이 못 벌었어요. 지도자나 이장을 보면 거기에 신경을 써야지. 내 영농에 신경쓸 여유조차 없었으니까요. 선두적인 역할을 하니까 사람들이 오히려 이장을 안보면 돈을 더 잘 벌 수 있는데 우리한테 헌신한다고 생각하는거죠. 우러러 보는 거죠(심건섭)

심건섭은 청년때부터 4H단원이었고 1970년대 이전 금곡1리의 교육수준이 낮았음에도 불구하고 학력이 고등학교 중퇴로 높으며 공무원으로 일하다 그만두고 농업에 뛰어들었다. 따라서 마을주민들보다 변화를 감지할 수 있는 능력과 외부로부터의 정보를 많이 알고 있었다. 또한 금곡1리에서 나고 자랐기 때문에 금곡1리의 문제와 필요를 정확히 알고 있었다. 심건섭은 금곡1리가 위낙 경지면적이 협소하고 토질또한 사질토이며 자가 토지 소유자들도 없어서 다들 품을 팔아 생계를 유지하고 있음을 인식했다. 따라서 경지면적이 적고 자가 토지 소유자들이 없다는 점에서는 단위당 수량이 높아야 한다는 점을, 사질토에서는 쌀농사보다 원예재배가 낫다는 점을 파악하고 이에 수반한 기술을 도입하였다.

쌀농사를 주로 해서는 경지면적이 적어서 그걸로 먹고살수 없었어요. 단위당 수량을 높여려면 원예작물을 해야했어요.(심건섭)

단위당 수확 금액이 제일 높은 것을 찾으려고 진홍청에 자주 갔었던거죠. 금곡1리가 사질토라 원예재배는 괜찮아도 쌀농사에는 좋지 않았죠. 그런 생각이 기반이 돼서 기술을 도입해야겠다고 생각한 거에요. (심건섭)

자가 토지 소유자들이 없었어요. 그래서 단위당 수확이 많은 걸 들여와야겠다고 생각했죠.(심건섭)

심건섭은 먼저 수원에 있는 경기농촌진흥청에 가서 단위당 수량을 높일 수 있는 특용작물이 무엇인지 보고, 그것을 들여오기 위해 배웠다고 한다. 당시 진홍청에서도 기술자들이 자주 마을에 왔었는데 그들에게 이것저것 많이 물어보았다고 한다. 특히 심건섭은 상추기술을 배워와서 공급했다. 4kg을 팔면 여자인부 43명을 고용할 수 있었기 때문에 주민들을 고용해서 함께 소득을 올린 것이다.

수원에 있는 경기농촌진흥청 도움 많이 받았어요. 진홍청에서도 영농기술자들이 와서 알려주기도 했어요.(심건섭)

진홍청에 가서 무조건 배워오려 했어요. 배워와서도 실패하지 않으려 노력했어요.(심건섭)

상추기술 들여왔을 때에는 자원이 풍부하지 못했으니 산에서 쌩나무를 베어다가 마주 엮어서 소형 터널로 해서 상추를 심은거에요. 우리 가정에서 가장 먼저 했어요. 이거 팔

고 하니까 쌀 농사보다 소득이 10배 정도는 넘었어요. 주민들이 배워가며 우리는 가르쳐
가며 또 같이 했어요. 이 후에는 댓가지로 그 다음에는 쇠파이프가 나와서 하우스를 하
고 그런거죠. 상추 한관(4kg)을 팔면 서울이나 수원에서 팔면 그 돈이 여자 일부 43명을
고용할 수 있었어요.(심건섭)

금곡1리는 협업노동을 통해 소득을 올린 것으로 유명하다. 1974년에 우수마을 특별지원
금 150만원으로 공동창고 30평을 건립하여 농기구를 효율적으로 보관할 수 있게 하였고 겨
울에 는 싸리삼태기 작업장으로 사용하였다. 싸리삼태기를 판 이익금은 동네 주민들에게 나
누어주었다. 1976년에는 우수마을 특별지원금 150만원으로 1,050평의 비닐하우스를 건립하
여 양송이, 오이, 토마토 등을 공동으로 작업함으로써 비농가들의 소득을 높이도록 하였다.
돈도 없고 땅도 없던 주민들이 협업노동을 통해 소득을 올리게 되자 주민들은 마을일에 자
발적으로 호응하고 좋은 안건들을 내놓았다고 한다. 또한 새마을 사업이 시행되기 전에는
할 일이 없었던 마을이 소득이 높아지자 주민들 모두가 바빠 움직이며 부지런해졌다. 사업
전에는 논농사 외에는 소일거리로 싸리삼태기를 만들었는데, 새마을 사업을 하고 나서는 모
내기 철에는 벼를 심고 수확한 나중에 그 다음에 봄무나 배추 등을 재배해서 팔고 난 다음
에 또 모를 심고 하는 등 부지런해진 것이다.

다른 마을이 환경개선사업부터 시작한 것에 비해 금곡1리는 외형을 바꾸는 환경개선이
아닌 소득증대에 초점을 두고 새마을 사업을 시작하였다.

그 때는 제일 중요한게 먹고 사는거였으니까 일단은 좀 동네가 잘 살아야겠다는 생각에
환경개선부터가 아닌 소득 쪽으로 먼저 생각했어요.(심건섭)

소득증대를 통해 획득된 성취감과 자신감으로 자연스럽게 환경개선사업을 진행했고 새마
을 운동을 성공으로 이끌 수 있게 된 것이다.

2. 지도자의 노력

금곡1리에서 새마을 운동은 이장 심건섭과 새마을 지도자 임종만으로부터 시작된다. 심건
섭과 임종만은 모두 금곡1리 출신으로 마을의 정세와 주민들의 행동양식을 누구보다 잘 알
고 있었다. 이러한 배경으로 지도자들은 금곡1리가 경지면적이 협소하고 토질은 사질토이며
자가토지 소유자가 거의 없고 대부분 품팔이로 생계를 연명한다는 것을 인지하고 새마을
사업을 통해 마을을 개발시키기로 마음먹는다.

지도자는 먼저 마을회의를 열어 주민들에게 새마을 사업에 대한 필요성, 목적 등을 전해

주었다. 일반적으로 지역사회 주민들은 개발이나 변화에 대한 문제의식이 확립되어 있지 않아 개발의 필요성을 인지하지 못한다는 특성이 있는데 금곡1리 지도자는 마을회의를 열어 주민들이 개발에 대한 필요를 인지·인식하도록 하였다.

지도자는 마을 외형을 바꾸는 환경개선이 아닌 소득증대에 초점을 두고 새마을 사업을 시작하였다. 소득증대가 되면 환경개선 사업이 어렵지 않게 이루어질 것이라는 이유에서였다. 지도자들은 금곡1리의 특성을 고려하여 단위당 수량이 높은 원예작물 재배를 도입하였고, 더불어 환경개선과 관련한 사업들도 시행하였다.

금곡1리 지도자들은 농촌지도소에서 특용작물 재배기술을 배워 주민들에게 전파하였다. 예를 들어 심건섭 이장은 적은 면적에서 대량으로 생산할 수 있는 상추 기술을 배워와 비닐하우스에 상추를 재배하기 시작하였다. 주민들에게 상추를 기르라고 압력을 가하거나 강압적으로 설득하는 것이 아닌, 일하고 싶어하는 주민들을 고용하여 소득을 $1/n$ 하였다고 한다. 주민들이 직접 참여하여 수확을 거두어 들이고 소득이 높아지자 주민들이 좋은 대안들을 제시하기까지 하였다고 한다. 이 후 지도자가 하는 말에 대해 무조건 동의를 표명하였다고 한다. 뿐만 아니라 이장은 주민들에게 받은 잇세를 마을장학기금으로 기부하고, 새마을 문고를 유치하기 위해 안면이 없는 화성시 약사회에 가서 책을 기증받아 오기도 하는 등 마을일에 앞장섰다. 지도자의 이러한 노력은 주민들이 지도자를 신뢰하는 계기를 만들어 주었다.

주민들이 개발에 대해 인식하고 이에 따라 목표설정이 이루어지자 지도자는 금곡1리에 있는 사회·경제적 자원을 동원하였다. 먼저 내부 자원 측면을 보면, 지도자는 금곡1리가 단결심과 협동심이 높다는 것을 인지하고 마을 전체로 즐길 수 있는 대동놀이와 마을행사 등을 주관하여 주민들이 더욱 협동심을 쌓을 수 있도록 하였다. 또한 상(喪)을 당한 가구에 마을 전체가 쌀을 거두어 주는 등 서로의 대소사를 살펴보도록 유도하였다.

외부 자원 측면을 보면, 금곡1리의 특성(경지면적 협소, 사질토 토양, 자가토지 소유자 적음)으로 주민들은 품팔이를 하거나 싸리삼태기를 엮어 파는 일 등을 하며 살았다. 지도자는 외부의 자원을 지역사회 내부로 유치할 수 있는 능력이 있어야 하는데, 금곡1리 지도자들은 농촌진흥청에 가서 상추, 버섯, 토마토, 오이 등의 기술을 배워 주민들에게 보급시켰다. 또한 지도자는 우수마을 특별지원금으로 공동창고를 지어 주민들이 싸리삼태기를 공동으로 만들어 팔 수 있도록 하였고, 1,050평 비닐하우스를 지어 땅이 없는 농민들이 공동으로 협업농사를 지을 수 있도록 하였다. 새마을 사업 전에는 논농사 외에 소일거리로 싸리삼태기를 만들어 팔았는데, 새마을 사업 이 후에는 모내기 철에는 벼를 심고 수확한 후에는 봄무나 배추 등을 심어 팔게 되었다. 또한 비닐하우스에서는 사시사철 특용작물을 재배하여 계획적으로 소득을 올릴 수 있게 되었다. 금곡1리 지도자는 정부관계자들과 수직적 관계를 형

성하여 농업기술 뿐 아니라 재정적 지원 및 새로운 정보를 획득하였다.

심건섭은 고등학교 중퇴로서, 당시 금곡1리 교육수준이 초등학교 졸업 수준도 되지 않는 상태에서는 교육수준이 매우 높은 편이었고, 4H활동과 청년회 활동, 그리고 군 제대 후 몇 년간의 공무원 경험으로 일찍부터 외부와의 접촉이 용이했다. 또한 금곡1리에서 나고 자랐다는 특성이 있어 지역의 정세를 잘 알고 주민들의 행동양식이나 사고방식을 이해할 수 있었다¹¹⁾. 따라서 지도자는 마을 내부의 자원을 활용한 것에서 나아가 개발에 필요한 특정지식이나 기술에 대한 정보를 국가·시장으로부터 전수받아 주민들에게 제공하는 역할을 하였다.

금곡1리 새마을 사업 전 과정에는 지도자의 노력 뿐 아니라 주민들의 적극적인 참여가 계속되었다. 처음에는 적극적이지 않았지만 소득이 증대되자 모든 사업에 자발적·적극적으로 참여한 것이다. 주민들의 참여를 통해 목표를 실현하였고 결과를 구현하였다.

지도자들은 반대하는 주민들에게는 무릎을 꿇고 빌기도 하며 참여를 유도하였고 밤낮으로 찾아가 계속적으로 설득을 하였다. 또한 새마을 우수부락, 외국인 홍보마을로 선정되어 타 마을 지도자들 뿐 아니라 외국인들이 와서 마을을 견학하였는데, 이 때 지도자들은 이들에게 새마을 사업에 대해 교육시켰었다. 이러한 지도자들의 모습이 주민들에게는 매우 큰 동력으로 작용하였다고 한다.

결국 금곡1리 주민들은 마을회의부터 시작하여 모든 개발과정에 참여함으로써 새마을 사업의 목적 인식부터 사업의 성과 및 평가까지 책임감을 가지게 되었고 새마을 사업에 대한 애착심을 가지게 되었다.

〈표4 1970년대 금곡1리의 자체지도자 분석〉

지도자의 특성	소명·희생·봉사정신	- 6.25 참전용사의 가정으로 국가관이 투철 - 가난으로 고등학교를 중퇴하였기에 가난으로 배우지 못하는 사람이 없어야 한다는 소명의식을 가짐
	인간미, 융화력	- 잇세를 장학금으로 기부 - 몸이 불편한 지도자를 도움
	성실성	- 새마을 문고 유치 - 지도자의 일까지 도맡아서 처리
	변화감지능력	4H 단원, 고등학교 중퇴, 공무원 경험으로 외부로부터 정보를 많이 접할 수 있었음
	문제해결능력	- 경지면적 협소, 사질토 토양, 자가토지 소유자 없음을 인식하고 단위당 수량을 높일 수 있는 특용작물을 들여옴
	성숙된 판단력	- 협업농업으로 함께 작업하고 수입은 1/n함으로써 소득을 높임

11) 이러한 특성은 임종만 새마을 지도자에게도 해당된다.

지도자의 노력	문제인식	마을회의를 열어 주민들에게 새마을 사업에 대한 필요성, 목적 등을 전하고, 개발·변화에 대한 문제의식을 주지시킴
	목표설정	소득증대에 목표를 세우고 새마을 사업을 시작
	자원동원	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌지도소로부터 재배기술을 배워오고 주민들과 함께 협업농업을 하여 소득을 높임 - 싸리삼태기 창고, 비닐하우스를 지어 농한기에도 소득을 올릴 수 있게 함 - 정부관계자들과 수직적 관계를 형성하여 재정적 지원 및 새로운 정보를 획득함

V. 결론

본 연구는 지역사회 개발의 하나의 모형으로서 새마을 운동을 선택하여 새마을 운동 과정에서 자체지도자가 어떠한 역할을 하는지 알아보기 위해 경기도의 한 마을을 선택하여 분석해 보았다. 새마을 운동에서 자체지도자가 끼치는 영향은 다음과 같다.

첫째, 지도자의 내적·인간적 요인이 바탕이 되어야 지도력을 발휘할 수 있음을 알 수 있었다. 금곡1리 지도자는 부락에서 나고 자라 부락에 대해 잘 알고 부락을 발전시키겠다는 소명의식이 있었고 새마을 사업을 할 때 주민들에게 무조건적으로 압력을 가하지 않고 본인이 솔선수범함으로써 주민들이 스스로 따라오도록 하였으며 잇세를 장학기금으로 기부하는 등의 인간미를 가지고 있었다. 또한 금곡1리 지도자들은 4H, 공무원 생활 등의 경험을 통해 변화를 감지할 수 있는 능력과 농업고등학교 중퇴로 농업에 대한 기초적인 지식(기술)이 바탕이 되어 있었다. 이러한 변화감지 능력과 기술력을 바탕으로 농촌지도소로부터 특용작물 및 비닐하우스 기술을 들여와 주민들에게 보급시킨 것이다.

이렇게 지도자가 마을을 개발시키고자 하는 정신을 갖게 되는데에는 국가로부터 보상 및 유인도 큰 역할을 하였다. 금곡1리 지도자들은 지도자로서 역할을 수행하는데 있어 새마을 교육이 큰 영향을 미쳤다고 하였는데, 특히 성공사례 발표와 중앙정부 혹은 관청으로부터의 위로·격려의 말이 위로가 되었다고 하였다.

둘째, 내적·인간적 요인이 바탕이 된 지도자는 문제인식, 목표설정, 자원동원 등의 노력을 함으로써 개발을 유도하였다. 금곡1리 지도자는 금곡1리가 경지면적이 협소하고 사질토의 토양이며 자가토지가 없어서 매우 가난하지만 협동심은 매우 높다는 점을 인식하여 먼저 마을회의를 통해 주민들에게 새마을 사업의 필요성과 목적 등을 전해주고 사업목표를 인식시키며 주민들의 참여를 도모하였다. 특히 환경개선보다는 소득개선에 초점을 두고 새마을 사업을 시행하였는데, 소득이 증대되면 자연적으로 환경개선 사업이 어렵지 않게 이루어질

것이라는 이유에서이다. 또한 정부관계자들과 수직적 관계를 형성하여 오이, 양송이, 토마토, 상추 기술과 같은 전문기술 및 협업농업 기술을 가져와 주민들이 함께 재배하고 이익을 1/n 함으로써 소득을 높일 수 있게 하였다.

결국 마을상황을 잘 아는 지도자가 현재의 상황에서 이용가능한 기회를 선택하고 국가·사회로부터 재원을 요구하고 기술을 얻어오는 역할을 함으로써 마을에 변화 및 개발을 유도한 것이다.

반면 본 연구는 국가의 역할에 대해 개발 초기에 큰 틀에서 이니셔티브를 제공해주고 가이드라인만 제공한다고 가정하였다. 정부의 역할을 이미 정해진(given) 것으로 본 것이다. 이는 실제 사례연구를 통해 알 수 있었고 지도자와 주민들의 인터뷰를 통해 명확해졌다. 그러나 여기에는 지도자가 자신의 업적이나 공(功)을 강조하기 위해 국가·공무원의 역할을 무시했을 가능성과 주민들 또한 이전 기억이었기 때문에 본인들의 업적만을 기억하고 국가·공무원의 역할을 기억하지 못할 가능성이 내재해있다. 이에 대해서는 잘 숙지하여 향후 연구 과제에서 보완하여 진행하고자 한다.

참고문헌

- 강용배, 2004, “농촌마을공동체의 역량강화 사례연구”, 「한국정책과학학회보」, 8(4): 5-26.
- 고원, 2008, “새마을 운동의 농민동원과 ‘국민 만들기’”, 공제육 옆음, 「국가와 일상: 박정희 시대」, 서울: 한울.
- 권령민, 2010, 「새마을운동 원형 연구」, 경운대학교 새마을아카데미.
- 김광웅, 1984, “새마을운동과 지방행정의 역할”, 「새마을운동이론체계정립 연구논총Ⅱ」, 477-516.
- 김남선, 2002. 「지역사회개발론」, 서울: 흥익출판사.
- 김대영, 2004, “박정희 국가동원 메커니즘에 관한 연구: 새마을 운동을 중심으로”, 「경제와 사회」, 61: 172-207.
- 김백준, 2000, 「마을공동체의 생태친화적 재구성 과정에 관한 연구: 문당리 마을공동체의 사례를 중심으로」, 고려대학교 대학원 사회학과 석사학위논문.
- 김수경·최은봉, 2005, “휴전선 인접 마을의 새마을운동 사례를 통해 본 1970년대 한국 농촌사회 정치·경제적 변화: 강원도 철원군 사곡2리와 군탄1리를 중심으로”, 「사회과학연구논총」, 14: 25-57.
- 김영미, 2009, 「그들의 새마을 운동」, 서울: 푸른역사.
- 김일철, 1980, “70년대 새마을 운동의 발전과정과 농촌사회의 변화”, 정신문화연구원 편, 「해방후 도시성장과 지역사회의 변화」. 서울: 한국정신문화연구원.
- 김혜진, 2007, 「새마을운동의 기반형성과 전개양상에 관한 인류학적 연구: 경기도 안성시 한 농촌마을의

사례를 중심으로」, 서울대학교 인류학과 석사학위논문.

김홍순, 2000, “근대화 프로젝트로서의 새마을 운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로”, 「한국지역개발학술지」, 12(2): 21-38.

내무부, 1980, 「영광의 발자취: 마을단위 새마을 운동 추진사 제 1편, 2편, 3편」, 내무부 새마을 지도과.
노유경, 2013, 「새마을운동에서 코칭리더십과 혁신행동의 창발에 관한 연구」, 고려대학교 교육학과 석사학위논문.

류석춘·왕혜숙, 2008, “사회자본 개념으로 재구성한 한국의 경제발전”, 「한국의 사회자본: 역사와 현실」, 서울: 백산출판사.

문병집, 1986, 「지역사회개발론」, 서울: 법문사.

문병집 외, 1981, “새마을 운동의 고차적 발전을 위한 지도자의 역할에 관한 연구”, 「새마을 운동 연구논총」, 7(1): 317-354.

박섭·이행, 1997, “근현대 한국의 국가와 농민: 새마을 운동의 정치사회적 조건”, 「한국정치학회보」, 31(3): 47-67.

박은식 외, 2005 “농촌리더의 특성 및 리더십역할수행 분석”, 「한국농촌지도학회지」, 12(1): 1-15.

박진도·한도현, 1999, “새마을 운동과 유신체제: 박정희 정권의 농촌 새마을 운동을 중심으로”, 「역사비평」, 47: 37-80.

박진환, 1981, “새마을 교육의 회고와 방향”, 「새마을교육연구논문집」.

소진광, 2007, “아시아 개발도상국에서의 새마을 운동 시범사업 성과평가: 라오스와 캄보디아를 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 19(4): 179-202.

송해균·박태식, 1972, “농촌지도공무원의 자질향상을 위한 신규임용자 교육과 보수교육의 개선에 관한 연구”, 「1972년도 농촌지도사업 평가자료집」, 농촌진흥청.

엄석진, 2011, “동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서의 지방공무원의 역할”, 「한국행정학보」, 45(3): 97-122.

오재환, 2001, 「한국의 근대화 의례 연구」, 부산대학교 사회학과 박사학위논문.

유병용·최봉대·오유석, 2001, 「근대화 전략과 새마을 운동」, 서울: 백산서당.

윤충로, 2011, “구술을 통해 본 1970년대 새마을운동: 새마을 지도자 ‘만들기’와 ‘되기’ 사이에서”, 「사회와 역사」, 90: 79-107.

이만갑, 1960, 「한국농촌의 사회구조」, 서울: 한국연구도서관.

이성, 1998, “성공적 농촌지역사회개발과 관련된 지역사회지도자 변인에 관한 연구”, 「지역사회개발연구」, 23(2): 233-248.

이성·정지웅, 2002, 「지역사회조직론: 지역사회리더십과 시민운동을 중심으로」, 서울: 학지사.

이현정, 2012, 「70년대 새마을운동에서 마을공동체의 역동성 비교연구」, 고려대학교 행정학과 박사학위논문.

장미경, 2008, “개발국가 시기, 새마을운동 부녀 지도자의 정체성의 정치: 부녀 지도자의 성공사례, 수기를 중심으로”, 「2007 전기사회학대회 한국사회학50년 정리와 전망 발표논문집」, 175-190.

- 정갑진, 2009, 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」, 한국개발연구원.
- 정기환, 2003, 「농촌지역의 사회적 자본 존재 양태 분석」, 한국농촌경제연구원.
- 정기환 외, 2006, 「농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전」, 한국농촌경제연구원.
- 정득진, 2000, “지역사회개발과 사회교육의 공통점과 차이점”, 정지웅 편, 「지역사회개발과 사회교육」, 서울: 교육과학사.
- 정지웅, 1982, 「농촌사회학」, 서울: 법문사.
- 정지웅·임상봉, 1997, 「지역사회개발학」, 서울: 서울대학교 출판부.
- 최민호 외, 1997, 「농민조직론」, 서울: 서울대학교 출판부.
- 최창호, 1996, 「조직사회학: 조직환경이론을 중심으로」, 서울: 학문사.
- 한국지방행정연구원, 1999, 「지방자치행정 50년사」, 한국지방행정연구원.
- 한도현, 2010, “1970년대 새마을 운동에서 마을 지도자들의 경험세계”, 「사회와 역사」, 88: 267-305.
- 허장·정기환, 2003, “농촌마을의 발전과 새로운 리더십”, 「농촌사회」, 13(1): 51-83.
- 황연수, 2006, “농촌 새마을 운동의 재조명”, 「농업사연구」, 5(2): 17-53.
- 황인정, 1980, 「한국의 종합농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망」, 서울: 한국농촌경제연구원.
- 황인정 외, 1979, 「한국의 농촌개발 1970-79: 새마을 운동의 평가와 전망」, 서울: 한국농촌경제연구원.
- Batten, T.R, 1957, *Communities and Their Development*, London, Oxford University Press.
- Biddle, William W, and Loureide J. Biddle, 1965, *The Community Development Process: The Discovery of Local Initiative*, New York, Holt, Rinehart & Winston.
- Cebotarev, E. A., and E. J. Brown, 1972, "Community Resource Development: An Analytical View of Work Strategies", *Journal of the Community Development Society*, 3(1): 40-55.
- Christenson and Jerry W. Robinson, JR, 1989, *Community Development in Perspective*, JR, Ames: Iowa State University Press.
- Eom, Seok-Jin, 2011, "Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural Saemaul Undong in Korea", *Korea Observer*, 42(4): 583-620.
- Fear, Frank, 1989, "The technical assistance approach", *Community Development in Perspective*, JR, Ames: Iowa State University Press.
- Hillery, G. 1955. "Definitions of community: areas of agreement." *Rural Sociology*, 20: 111-123.
- Hustedde, R. J., 1991, "Development Leadership to Address Rural Problems", in N. Walzer (ed.), *Rural Community Economic Development*, New York: Praeger.
- Israel, G. D., and Beaulieu, L. J. 1990, "Community Leadership", in A. E. Luloff and L. E. Swanson(ed.), *American Rural Communities*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- Israel, G. D., Coleman, D. L., and Ilvento, T. W. 1993, "Student Involvement in Community Needs Assessment", *Journal of the Community Development Society*, 24(2): 249-269.
- Krishna, Anirudh, 2000, "Creating and Harnessing Social Capital", *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, The World Bank.

- Krishna, Anirudh, 2001, "Moving from the Stock of Social Capital to the Flow of Benefits: The Role of Agency", *World Development*, 29(6): 925-943.
- Krishna, Anirudh, 2002, Active Social Capital: Tracing the Roots of Development and Democracy, Columbia University Press.
- Langone, C. A, and Rohs, F. R, 1995, "Community Leadership Development: Process and Practice", *Journal of the Community Development Society*, 26(2): 252-267.
- Littrell, Donald W, and Daryl Hobbs, 1989, "The Self-Help Approach," in Christenson and Jerry W. Robinson, JR, *Community Development in Perspective*, Ames: Iowa State University Press.
- O'Brien, D. J., and Hassinger, E. W., 1992. "Community Attachment among Leaders in Five Rural Communities", *Rural Sociology*, 57(4): 521-534.
- Radin, Beryl A. et al., 1996, *New Governance for Rural America: Creating Intergovernmental Partnership*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Rothman, J. 1974, "Three Models of Community Organization Practice", in F.M.Cox, J.L.Erlich, J. Rothman, and J.E.Tropman, eds., *Strategies of Community Organization*, Itasca, IL: Peacock.
- Selznick, P, 1957, *Leadership in Administration*, New York: Harper and Row.
- Stoesz, Edgar, 1972, *Beyond Good Intention*, Newton, Kansas, United Printing.
- Stohr, Walter B, 1988, 「변증법적 지역개발론」, 지역계획연구회 역, 서울: 명보문화사.
- Stohr, Walter B, and Fraser D.R Taylor, 1988, 「변증법적 지역개발론」, 지역계획연구회 역, 서울: 명보문화사.
- United Nations, 1955, *Social Progress through Community Development*, New York: United Nations.
- Uphoff, Norman Thomas, and Esman, Milton J, 1974, *Local organization for rural development: analysis of Asian experience*, Ithaca, New York: Cornell University.
- Washington, Marvin and Boal, Kimberly and David, John, 2007, "International Leadership" Past, Present, and Future, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, N.Y: Sage Publications.
- Warren, R, 1978, *The Community in America*, 3rd ed, Chicago, IL: Rand McNally.
- Wilkinsin, Kenneth P, 1991, *The Community in Rural America*, New York: Greenwood Press.

ABSTRACT

A Study on the Importance of the Village Leader in Local Development: on the Case of *Saemaeul-Undong* in the 1970's

Hyun-jung Lee

Korea is counted as a country that has successfully solved the problem of poverty through unprecedented rapid economic growth. In particular, the new village movement, *Saemaeul Undong*, that began in the 1970s and led to solving the problem of rural farming poverty and the development of rural communities, is attracting tremendous attention internationally to figure out the problems of poverty in rural communities.

The major perspectives concerning the development of local communities in underdeveloped countries are the government-led top-down perspective and the bottom-up perspective in which villagers from the local community solve the problem and develop the community themselves.

Saemaeul Undong is based on the bottom-up perspective in that it emphasizes interactions among villagers and the villagers solved problems on their own. In addition, the results of *Saemaeul Undong* were affected by the capacity and efforts of village leaders as mediators of development.

On this basis, the conclusions were examined by analyzing the case of Geumgok 1-ri, where *Saemaeul Undong* was successful. The analysis showed the effect of certain factors when an underdeveloped country develops of local communities. It is anticipated that the results will be useful for other countries in applying *Saemaeul Undong* as a model for the development of rural communities.

【Keywords: local development, *Saemaeul Undong*, village leader】