ISSN 1976-3107, Journal of Agricultural Extension & Community Development
농촌지도와 개발 20(2): 341-382(2013) DOI: http://dx.doi.org/10.12653/jecd.2013.20.2.0341
Published online in Koreanstudies Information Service System(http://kiss.kstudy.com/)

전북 「보고가는 마을」운동에 대한 고찰

서만용[a*] · 박수영[b]
[a]여주군농업기술센터(경기도 여주군 여주읍)
[b]전남대학교 지역 · 바이오시스템공학과(광주광역시 북구 용봉동)

국문요약

본 연구의 목적은 5 · 16 군정기 1962년 전라북도가 추진한 「보고가는 마을」운동을 소개하고, 당시의 평가를 통해 우리나라 농촌지역개발 초기의 사업내용과 그 의미가 현재 마을 단위 농촌지역개발과 어떻게 연계되어 오고 있는지를 찾고자 하였다. 이를 위하여 1960년대 잡지, 신문, 보고서 등의 관련 자료를 분석하는 문헌연구를 실시하였다.

1962년도 「보고가는 마을」은 총 4,031개 마을이 조성되었으며, 각 부락의 지도자들은 「농촌의 등불」로 지정되었다. 당시 관련 자료의 재구성을 통해 「보고가는 마을」이 재건국민운동과 지역사회개발사업의 이론적, 행정적 틀 내에 있었고, 신생활운동과 생활개선사업이 실질적인 사업내용으로서, 해방이후 전라북도가 자체적으로 추진한 최초의 농촌지역개발사업이며, 관 주도로 추진된 전국의 모범부락 운동의 시발점임을 확인하였다. 또한 「보고가는 마을」은 시찰과 견학을 위한 일종의 관광부락, 전시부락이었고, '관광마을'이라는 단어가 신문에 등장한 최초의 사업이었다. 본 연구는 국가의 정책을 중심으로 한 지금까지의 농촌지역개발사에서 간과되어 온 미시적인 지방사를 발굴하였다는 측면에서 향후 관련 연구의 기초자료로 활용될 수 있으리라 판단된다.

주요어: 보고가는 마을, 재건국민운동, 신생활운동, 지역사회개발사업

* 교신저자(서만용) 전화: 010-9276-9374; email: seomy063@naver.com
469-803) 경기도 여주군 여주읍 농산로 71 여주군농업기술센터

Copyright ⓒ 2013 reserved by Korean Association of Agricultural Extension

1. 들어가며

살아있는 마을은 자꾸 변해간다.[1] 마을은 예민한 사회변화의 지표일 뿐 아니라 사회생활의 출발점 내지 근거지가 된다(김일철, 1982). 마을은 지역적 집단으로서 국가의 구성요소이다. 곧 국가통치와 발전의 출발점으로 뿐 아니라 결실이 뻗어 내려가는 종착점인 것이다(박서호・박창흥, 1993). 이에 따라서 마을의 쇠퇴를 막고, 활성화하기 위하여 다양한 사업들이 추진되어 왔다. 그러나 마을사업 역시 시대의 필요와 패러다임에 따라 생성과 소멸을 반복해 왔다. 이와 같이 마을은 근대화를 실현시키는 실험의 장이기도 하고, 이데올로기 정착을 재촉시키는 정치도장이 되기도 하였다. 자연적 변화에 도전하는 인위적 변화의 실험장이기도 하였다(김일철, 1982).

우리나라 근현대사에서 농촌개발은 일제 강점기 1930년대 농촌진흥운동부터 시작되어 왔다. 해방이후 농촌지역사회개발사업, 재건국민운동, 새마을운동으로 이어지고, 최근 어메니티 개발과 마을만들기 등의 사업으로 확장되어 왔다(허남혁, 2011). 농촌개발사업을 연구한 기존 연구에서는 농촌개발사업의 초기 시점을 1950년대 지역사회개발사업으로 설정하고 있다(강영은, 2012).

그동안 농촌개발과 관련한 연구는 국가의 지배정책사로서 접근되어왔으며(김영미, 2008), 1960년대 초반의 농촌개발과 관련된 연구는 대다수가 농촌개발 분야에서는 '재건국민운동'과 '지역사회개발사업'이고, 여성과 관련한 '신생활운동', '생활개선운동(사업)'등 일부가 국가 정책사로 연구되어 왔다. 새로운 농촌개발수단의 도입 배경에는 정치적 동기도 매우 중요하게 작용하고 있다. 특히 1960-1970년대에 추진되었던 농촌개

1) 1962년도 전라북도가 제시한 「보고가는 마을」운동의 슬로건이다.

발사업의 대부분은 정치적 변혁기에 통치권자의 관심과 발상으로 제창되고 추진되어 왔다(한국농촌경제연구원, 1992). 박정희 정부의 새마을운동과 같은 농촌개발에 대한 구상과 노력은 이미 1960년대 초반부터 있어 왔다고 볼 수 있다(정갑진, 2009).

그러나 어떠한 사업과 정책이 구상되고 추진되었는지를 알 수 있는 미시적인 관점의 연구는 미진한 실정이다. 특히 농촌근대화가 시작된 1960년대의 농촌지역개발은 일제 강점기 농촌진흥운동과 1970년대 새마을운동을 연결하는 의미를 가진다. 그러나 1960~70년대 농촌 사회는 아직 역사학계의 미개척지(김영미, 2011)로서 관련 연구와 자료는 전무하고, 특히 지방자치단체의 사업은 기록조차 남아있지 않다.

전라북도의 「보고가는 마을」운동은 1962년 당시 박정희 의장이 지방시찰 후 연설에서 "농촌에 혁명을 일으키고 있는 상록수운동"이라고 평가할 만큼 구체적 실재이다. 즉, 「보고가는 마을」 운동은 박정희 정권이 집권 초기에 농촌지역개발사업과 정책에 대한 경험을 구성하는 실체적인 사업으로서 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

농촌개발은 각 시대에 따라 완전히 상이한 시대정신과 개발의 패러다임에 의해 진행된 것으로 보이지만, 실제로는 많은 유사성 또한 내재하고 있다(허남혁, 2011). 이 때문에 과거 추진된 농촌개발사업의 내용 분석은 현재 추진되고 있는 농촌개발사업의 사회적, 역사적 배경과 마을지도자 등 추진주체의 경험구조를 이해하고, 앞으로 농촌개발의 방향성을 모색하는데 중요하다고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 첫째, 농촌지역개발의 초기 시기인 1962년 추진된 「보고가는 마을」운동이 어떻게 구성되고 추진되었는가, 둘째, 당시 정치·사회적 조건하에서 동시에 추진되었던 재건국민운동과 지역사회개발사업, 신생활운동 등과 사업 내용과 운영 관계는 어떠하였는가, 끝으로, 「보고가는 마을」운동이 농촌마을 개발 사업으로서 어떠한 평가를 받았

고, 그것이 현재의 농촌개발에 대해 갖는 의미를 검토하고 평가의 유효성을 확인하는 데 있다. 이를 실증적으로 뒷받침하기 위하여 1960년대 잡지와 신문기사, 보고서 등의 관련 자료 통해 분석하는 문헌연구를 실시하였다. 더불어 이와 같은 점들을 검토하여 이후 50년의 농촌지역개발의 역사 중 초창기의 사례를 정리하는데 일조하고자 한다.

2. 해방 전후부터 재건국민운동까지의 운동

2-1. 재건국민운동(再建國民運動)

전통사회에서 근대자본주의 사회로의 농촌의 변화를 농촌근대화라고 일컫는다고 하면 농촌근대화의 일획을 긋는 시점은 무엇보다 박정희 시기의 새마을운동이라 할 것이다(김영미, 2008). 새마을운동 기원에 대한 역사적 논란이 있지만, 재건국민운동은 같은 통치자를 통해 시작된 새마을운동의 실질적인 경험적 토대가 되었다고도 할 수 있다. 박진도와 한도현(1999)은 재건국민운동과 농어민소득증대특별사업을 새마을운동의 전사(前史)로 배치하고, 박정희가 일관되게 농민(국민)의 근면・자조・협동정신과 지도자의 중요성을 강조하고 있는 사실 등을 제시하며 그 유사성을 지적하였다.

재건국민운동은 '5・16 군정기'(1961. 5. 16~1963. 12. 16)에서 시작되어 국가재건최고회의 산하기구인 재건국민운동본부를 정점으로 전국의 마을을 대상으로 추진된 사업이다. 군정이 종식된 이후 1964년 민간운동으로 전환 유지되었다가, 새마을운동이 정착되기 시작한 1975년 12월 해체되었다. 재건국민운동이 민간으로 전환된 1964년 이후 마을금고 사업에 중점을 두며 지역사회운동에 실질적 영향력을 끼쳤으며, 현재 새

마을금고의 시발점이 되었다(김익동, 1995).

지금까지 선행연구에서 재건국민운동은 쿠데타 세력의 통치방식을 해명하는 차원이 아니면 지역사회개발 발전과정을 설명하는 차원에서 단편적으로 언급되었을 뿐이고, 평가의 틀도 실패한 '관제운동'이라는 시각에서 크게 벗어나지 않았다(허은, 2003a). 허은(2003a)은 재건국민운동을 일제시기와 1970년대의 중간에 위치했던 위로부터 관제 운동이라는 측면보다 1950년대가 배태한 국가주도와 민간주도라는 두 국민운동 지향의 접점이라는 측면에 더 주목하기도 하였다.

재건국민운동에서는 성공을 위한 가장 확실하고 이상적인 방법을 교육에서 찾고 있으며, 이에 따른 교육 목표와 내용이 제시되었다. 교육내용에 있어서 1961년도에는 신생활운동중심으로, 1962년도 초반에는 인간개조와 사회개조를 중심에서 하반기에 들어서서는 사상적 통일과 단합을 통한 향토개발중심으로 변하였다(채우공, 2004). 주요 계몽교육 사업은 크게 대민계몽, 가족계획 계몽교육, 문맹교육 등으로 추진되었다.

재건국민운동은 군정에 의해 1961. 5. 24「최고회의법」공포와 함께 재건국민운동본부 발족을 위한 준비업무를 개시하고,「재건국민운동에 관한 법률」을 공포(6. 12),「재건국민운동본부직제」를 공포 시행(6. 27)하였으며, 각급 촉진회 회칙을 제정, 시달(6. 30)하였다. 6월 22일까지 서울지부 관하 9개구의 촉진회 결성을 시작으로 7월 20일까지 전국의 시, 군, 읍, 리, 동 등 각급 행정기구단위마다 국민운동의 전국적 조직체로서 지구촉진회를 결성했고, 각종기관, 사회단체 등에서 집단촉진회를 조직했다(재건국민운동본부, 1963). 단 집권 2달여 만에 말단행정조직까지 정비하면서 국가의 통치성(governmentality)을 강화한 것이다.

1962년 8월 16일 국가재건최고회의 상임위원회에서 '국민운동 항구화 방침'을 결의하였고, 재건국민운동의 비정치적 민간주도 운동을 요체로

하는 「재건국민운동에 관한 법률」의 3차 개정이 동년 11월 20일 이루어졌다. 개정된 법령에서 운동의 정의는 "복지국가를 이룩하기 위하여 전 국민이 민주주의 이념아래 협동단결하고 자립자조정신으로 향토를 개발하며 새로운 생활체제를 확립하는 운동"으로 제시되었다. 재건국민운동본부가 지도하는 운동도 "1.국민사상함양 2.동포애발양 3.국제친선 4.향토개발 5.생활개선 6.사회기풍진작 7.향토교육 8.청소년 및 부녀지도육성 9.기타 국민운동전개에 필요한 사항"으로 한정 되었다(전재호, 2010).

군사정권이 벌인 재건국민운동은 그간 조세 수취, 징병, 미곡수집 등에 한정되었던 농촌에 대한 국가권력의 영향력을 생활양식, 의식계몽, 가족계획 문제 등 실생활에까지 확대해 가는 주요한 계기가 되었다(허은, 2003b).

2-2. 신생활운동(新生活運動)

재건국민운동으로 수렴되었던 민간주도 국민운동의 실천방식은 생활운동(신생활운동), 종교운동(기독교 사회운동), 윤리사상운동(국민사상운동)형태를 띠고 있었다(허은, 2003a). 그 중에서도 농촌주민들에게 많은 영향을 끼친 것은 생활운동(신생활운동)이다.

신생활운동은 일제강점기 생활개선운동의 맥을 이으면서 진행되었고, 5・16군사쿠데타 후의 재건국민운동과 새마을운동으로 그 주요 논리와 내용이 계승되었기 때문에 일상의 근대적 개조를 달성하고자 했던 일련의 근대화 기획을 시계열적인 연속성에서 이해하게 해준다(김은경, 2009).

해방 직후 엘리트의 사회문화와 생활문화 비판은 국가 건설과 이를 위한 주체형성이라는 민족주의적 관점에 입각한 생활개선 내지 신생활의 계기로 연결되었다(임종명, 2012). 민족・국가적 주체의 구성 등의 내용과 의미를 가진 신생활운동은 다방면에서 추진되고, 1945년 11월에는

신생활을 목적으로 하는 최초의 조직인 '신생활협회'가 조직되었다. 신생활협회는 '건국과 국태민안'이라는 민족주의적 관점에서 '대중생활의 과학화와 합리화, 극기적인 건전생활'을 목적으로 조직되었다(자유신문, 1945. 11. 18).

신생활운동은 해방이후 대중의 일상생활에 대한 통제를 통해 국가 건설과 전후 재건을 달성하기 위해 기획되었다(김은경, 2009). 신국가건설운동 차원에서 전개된 국가주도의 신생활운동은 1949년 부녀국 산하에 생활개선과를 설치하고 신생활업무를 관장하면서 추진되었다. 이후 1951년 전시생활개선법을 통한 사회부의 전시생활개선위원회 활동과 1955년 보건사회부의 의례간소화운동 등이 추진되었다. 당시 1954년 생활개선업무를 관장하던 부녀국은 '국민생활 합리화 3대 목표'를 설정하고 체계적으로 운동을 추진하고자 했다(보건사회부, 1987).

'합리화·과학화·간소화'를 슬로건으로 했던 1950년대 신생활운동에서 "가정은 자본주의적 국가 형성에 기여하는 말단 소비조직이자 소비통제의 단위로 인식"되었다(김은경, 2009). 재건국민운동에서 추진했던 다양한 신생활운동은 이승만 정권부터 국가가 직접 국민들의 일상생활에 개입하는 수단이 연장되어 온 것이다.

군정기 재건국민운동의 유달영(2대 본부장, 1961. 9~1963. 4)과 이관구(3대 본부장, 1963. 5~1964. 2) 등이 1961년 3월 김팔봉, 김기석 등 지식인집단과 함께 '신생활협의회'를 조직할 만큼 신생활운동과 재건국민운동과는 직접적인 관계를 가지고 있다. 이들은 협의회를 조직하고 '국민신생활운동'의 지표를 제시했는데, 이는 재건국민운동 직후의 7가지 실천요강의 세부항목으로 그대로 반영되었다(허은, 2003a). 그러나 신생활운동의 계몽 대상자들은 일반 국민임에도 불구하고, 그들의 의사와 이해에 관계없이 당시의 각 집단들이 신생활운동을 통해 가지는 도구적 수단으로서 의미는 달랐다. 신생활운동에 대한 정권의 협조는 비정치적

인 사안에 대해서는 적극적인 협조(경향신문, 1961. 3. 13)이었지만, 의회는 자신의 이해관계가 얽혀 냉담적(경향신문, 1960. 9. 27)이었다.

1950년대 신생활운동은 대학생들이 주도적으로 전개하였다. 특히 4・19 이후에는 신생활운동으로 시작하여 대학생들의 학원민주화운동이 전개되고, 중고등학생들까지 포함한 '학생계몽대'까지 구성되는 등 이후 국민계몽운동으로 확대되어 나갔다. 그러나 여성들의 신생활운동에서는 구체적으로 무엇을 어떻게 전개해야 할지에 대해서는 합의에 이르지 못하였고, 여성단체에서는 7・29선거를 앞두고 신생활운동을 정치운동으로 확대시켰다(윤정란, 2010).

신생활운동은 가정이 주체이자 대상이 되는 "가정을 근대적으로 개조하기 위한 가정개량운동"이며, "그 것의 중심은 의식주의 개량"에 있었다(김은경, 2009). 구체적인 운동의 내용으로는 아래와 같다.

의(衣)생활 개선운동으로 '의복간소화와 국산품애용', '한복의 개량과 양장의 상용화', '신생활복의 착용'등이 추진되었다. 식(食)생활 개선운동은 '백미절약과 혼・분식 장려', '영양적인 식단과 음식 위생'과 관련한 내용이 추진되었고 주(住)생활 개선운동으로 '연료 절약을 위한 아궁이 개량', '효율적인 동선의 배치와 부엌 개량', '부엌과 화장실의 위생'등이 추진되었다.

신생활운동은 가정개량과 통제를 통한 전후재건운동이었다. 당시 보건사회부 장관인 손창환은 "시대적 진운에 적응한 의례규범을 확립하여 국민생활 질서를 규제하고 신생활운동에 기여함"이 국가가 담당할 급무라고 지적하기도 하였다(허은, 2003a). 그러나 신생활운동은 전후라는 어려운 당시 대중들의 현실에 기반하지 않고, 당위적 차원의 담론과 현실의 괴리가 많아 가시적인 효과를 거두지는 못했다.

신생활운동은 1950년대 후반 농림부의 교도사업이나 한미합동경제위원회의 지역사회개발사업과 경쟁 혹은 조응하면서 진행되었고, 박정희

군사정부의 재건국민운동과 이후 새마을운동으로 그 운동의 맥을 이어나갔다(김은경, 2009).

2-3. 지역사회개발사업(地域社會開發事業)

신생활운동 등의 민간주도 국민운동 이외에도 1958년부터 미국 원조당국에 의해 추진된 지역사회개발사업(Community Development Program)등이 재건국민운동에 직접적인 영향을 끼쳤다.

재건국민운동 관계자들은 지속적으로 주민들을 참여시키기 위한 현실적인 당면과제 해결과 성취에 중점을 두기 위해 향토개발 필요성과 재건국민운동에서 주된 사업영역으로의 자리매김을 요구해왔다. 이러한 요구는 재건국민운동을 민간운동의 성격을 확대하고, 항구성을 가진 범국민운동으로 자리잡기 위한 방법이었으며, 당시 시범적으로 추진되고 있었던 지역사회개발사업에 대한 모델이 있었기 때문에 가능한 것이었다.

지역사회개발사업의 전사(前史)로 외국 종교단체들이 주도한 1954년의 농촌진흥사업(a Community Coordinated Development Program/CCDP)와 국제연합 한국재건단(운크라)와 주한민사처가 주도한 '부락봉사사업(Community Development Employment Project/CDEP)', 유네스코의 '신생활교육'활동 등이 추진되었다(허은, 2004).

지역사회개발사업은 1955년 한미합동경제조정관실(OEC)의 지역사회국장이었던 아담스(Lucy W. Adams)가 U.N과 ICA(International Cooperation Administration)가 채택하고 있는 지역사회개발사업 도입을 권장함에 따라 1958년 9월 부흥부에서 「지역사회개발사업 요강」이 대통령령(제1384호)로 공포되면서 국가사업으로 추진되었다(한국농촌경제연구원, 1999). 이후 10월 부흥부 장관을 위원장으로 하여 내부무, 문교부, 농림부, 보사부, 부흥부 5개 부서 차관이 참여하는 '지역사회개발

중앙위원회(NACOM)'을 설치하였고, 각 도와 군단위에 민관 '지역사회개발위원회'를 두고, 군에는 군수를 위원장으로 하여 군의 관계과장, 교육감, 농사교도소장, 협동조합장 및 중앙에서 파견된 지도원으로 '지역사회개발 군위원회'를 두었다. 시범부락에는 '지역개발부락계'가 조직되어 운영되었다(한국향토문화 전자대전).

지역사회개발사업은 당시 신생활운동 등 민간주도 운동과는 달리 예비조사 등을 통한 체계적인 접근방법[2]을 가졌고, 이러한 점은 정부[3]와 교수 등의 지식인 집단과 대중들의 사업에 대한 인식은 차이를 가져왔다.

미 원조 당국의 지역사회개발사업은 '국민생활의 맨 밑바닥까지 내려가 물질적 생활양식의 개편뿐만 아니라 정신적 변화를 추구'하는데 목적을 두었다(박정삼, 1963). 미 원조 당국의 의도에 지지하거나, 실무를 맡았던 지식인 집단에서는 지역사회개발사업을 지방자치와 민주주의의 역량을 키우고[4], 자조협동정신을 배양하여 관료와 특권층이 지배하는

2) 지역사회개발사업의 시행을 위한 예비조사는 1957년 지역사회개발 한미합동 실무반(The CEB Joint Community Development Work Group: 6.21조직)에 의해 10.7~15일 9일간 동안 경기도 광주군 4개 지역에서 각각 2개 부락이 표본 조사되었다. 이후 1958년 최초 시범지역으로 경기도 광주군, 충남 연산군, 경남 울산군, 제주도가 선정되었다.

3) 지역사회개발중앙위원회의 주요 인사로서 부흥부 경제기획관과 위원회 간사장을 맡은 차균희는 1955년 미국 위스콘신대학원을 졸업했으며, 차균희 후임으로 재건국민운동 향토개발 분과위원이었던 김학묵과 지역사회개발위원회 부간사장이었던 하상락은 1955년 서울대학교 사회사업학과 창설준비 일환 유학생으로 선발되어 1957년 미국 미네소타대학원에서 사회사업을 전공 유학하였다. 또한 재건국민운동본부 2대 본부장이었던 유달영은 역시 1939년 수원고등농업학교를 졸업하고, 미국 국제협력본부가 한국원조 프로그램의 일환으로 추진된 미네소타 프로젝트에 의해 1956년 미국 미네소타 대학에서 원예학을 전공한 유학파이었다. 이들은 당시로서는 미국의 지역사회개발사업을 잘 알고 있는 소수 중 한 사람으로서, 재건국민운동에 지역사회개발사업의 목표와 사업내용이 영향을 끼쳤을 것으로 추측할 수 있다.

4) 시범부락에 마을주민으로 조직된 '개발계'는 모든 세대주가 참여하였고, 논의의 효율성을 기하기 위하여 10명에 한 명씩을 대표로 뽑아 구성한 '평의원회'를 조직하였다(식량농업연구소. 1960).

농촌사회를 '민주사회'로 전환시키는 데 중요한 역할을 할 것으로 보는 시각(조효원, 1960)[5]을 가지고 있었다. 1963년 재건국민운동본부 중앙위원회 부의장이었던 고재욱은 "지역사회개발에 자발적으로 참여하여 '독립과 협동'정신을 습득하는 것이 현실적 정신개조의 방안"이며, "민주주의가 형식적 정치제도가 아니라 생활양식에서 구현되는 것"이라고 파악했다(허은, 2003a).

그러나 부락에서 사업을 추진한 대중들은 "흔히 대부분의 사람들이 지역사회개발사업이 우물이나 파고 변소, 아궁이, 온돌 등을 개량하는 것으로 이러한 일들이 그 사업의 전부인 것으로 생각한 나머지 이 사업의 생산적인 면을 경시 내지는 간과해 버린 결과로 이 사업 전체가 소비생활의 합리화를 기하는 것이라고 생각하는 경향"(김동규, 1964)을 가진다고 지적하였다.

지역사회개발사업은 사업비 절반 정도를 보조해주는 '정부보조사업'과 마을 기금 등 자체 재원을 활용한 '마을자체사업'으로 구분되어 추진되었다. 정부보조사업은 산업경제분야, 도로 등 토목건설, 사회교화분야, 보건위생분야, 생활개선분야, 조직분야 등을 내용으로 하였는데, 1959년의 경우 예산이 4억 9천만환 정도로 규모가 컸다. 시범사업 대상지였던 제주도의 경우 1960년에 18개 부락을 대상으로 사업을 추진하였고, 총 사업비는 715,012원이 투입되었다. 자체부담금의 비율이 보조액보다 많았으며, 산업경제시설에 투입되는 사업비가 가장 많았다.

5) 조효원은 당시 연세대학교 정치학과 교수로서 1961년 열린 지역사회세계개발대회의 고문을 맡기도 하였다. 그는 지역사회개발사업의 중요성을 '민주주의'로 주목하였고, 민주정치는 근대시민사회의 '私的生活의 自營意識'과 불가분의 관계에 있기 때문에 민주정치 성패는 자치의 훈련 정도에 달려있다고 지적했다(허은, 2004).

〈표 1〉 1960년 제주도 지역사회개발보조사업 예산 현황

(단위 : 원)

분 야	구 분	금 액	분 야	구 분	금 액
산업경제 시설	보조금	223,200	보건위생 시설	보조금	16,800
	자체부담금	255,812		자체부담금	39,703
	계	479,012		계	56,503
토목건설 시설	보조금	11,400	사회분야 시설	보조금	59,900
	자체부담금	16,219		자체부담금	91,977
	계	27,619		계	151,877

자료 : 대한지방행정공제회(1962). 각 도의 농촌건설 : 제주도편: 지역사회개발보조사업에 대하여. 지방행정 11호, 48.

지역사회개발사업이 농촌진흥사업과 통합되기 이전인 1961년까지 지역사회개발 보조사업은 818개 시범부락에 총 1,271건이 추진되었다(한국농촌경제연구원, 1999).

〈표 2〉 지역사회개발사업 분야별 보조사업 실시 건수(1958~1961)

(단위 : 건수(%))

	산업경제	토목건설	보건위생	사회문화	생활개선	계
1958	7	9	11	5	-	32
1959	108	52	97	50	17	324
1960	244	62	65	48	15	434
1961	277	40	89	35	40	481
계	636(50.0)	163(12.8)	262(20.6)	138(10.9)	72(5.7)	1,271

자료 : 농촌진흥청(1978). 농촌지도사업 전개과정

재건국민운동본부 중앙위원회는 '지역사회개발사업'을 재건국민운동본부 산하로 이관하고자 했다. 중앙위원회는 1963년 3월과 5월 두 차례에

걸쳐 지역사회개발업무를 본부 관할로 이관시켜줄 것을 요구[6]하는 건의안을 채택(재건국민운동본부, 1963; 허은, 2003a 재인용)했으나, 농촌지도체계 일원화 방침에 따라 1962년 4월 농촌진흥청이 발족되면서 이관되었기 때문에 받아들여지지는 않았다.

지역사회개발사업은 1962년 농촌진흥청으로 이관[7]되면서 농촌지도사업의 일환으로 '시범농촌건설사업'으로 추진되다가 1967년 농촌진흥청이 「부락자조개발 6개년 사업」을 수립하였으나, 제대로 시행되지 못하고, 새마을운동으로 흡수되어 사실상 중단되었다(국가기록원).[8]

농촌진흥청의 '시범농촌건설사업'은 6-7개 부락을 묶어 농촌진흥시범지역으로 지정하고, 하나의 사업단위로 삼았다(한국농촌경제연구원, 1999)[9]. 이후 지역사회개발사업이 새마을운동으로 이어가면서 가장 중

6) 재건국민운동을 단순한 國民修道場的 성격으로 그치게 할 수는 없는 일이요, 전국방방곡곡에 조직되어 방대한 국가예산이 지출되는 이 운동체를 수도원성격으로 제한시킨다는 것은 무가치한 일이라고 본다(동아일보, 1963. 5. 18).

7) 1961년 5월 29일 지역사회개발중앙위원회는 각령 제9호에 의해서 건설부의 지역사회국으로 개편되고, 1961년 7월 22일 정부조직법 중 개정법률 제660호에 의해서 다시 농림부에 편입되어 지역사회국으로 되었으며, 1961년 10월 정부기관개편 때에는 각도에 지역사회과가 신설되는 동시에 민간협동체로서 지역사회개발협회가 결성되었다. 1962년 4월까지는 지역사회개발사업은 농림부에서 담당하였다.

8) 지역사회개발사업의 이관은 농촌진흥조직의 개편과 관련한 미군정과 장면 정권의 의도에서 시작되었고, 이후 군사정권의 정부조직개편과 이해에 따라 추진되었다. 군정기의 지역사회개발사업과 조직은 농촌진흥을 위한 기능적이며 부수적인 조직으로 그 위상이 격하되었다. 군사정권은 장면정권에 계획된 지역사회개발사업 제1차 5개년 계획(1961-1965)을 3개년 계획으로 조정하고, 시작년도를 1차 경제개발 5개년 계획에 맞추어 1962년으로 조정하였다. 관련 연구는 허은(2004), 한봉석(2006)의 연구를 참조할 수 있다.

9) 농촌진흥청으로 이관되어 추진된 지역사회개발사업은 많은 변화를 가지게 되었다. 1962년부터 자연부락단위의 개발을 지양하고 기존의 지역사회개발 시범부락을 중심으로 지리적·사회적·경제적 여건이 유사한 5-10개 부락을 개발단위로 한 733개 농촌진흥시범지역을 선정하여 종합개발방식으로 전환되었다. 1965년 지역사회개발사업이 33,100개 리동으로 확산되자 1966년 기존 733개 시범지역을 722개 농촌진흥자조지역으로 재편하고, 전국의 마을을 대상으로 「부락자조개발 6개년 계획」을 수립

요한 정책변화는 사업의 단계적 추진의 도입과 정책단위가 부락으로 확정된 점이다. 즉 한일합동경제위원회의 지역사회개발사업은 박정희 정권하에서 '부락'을 기본단위로 하여 '협동'을 통해 영세성을 극복하며 부락내 자원동원을 극도로 하는 방향으로 변화하고 있었다(김영미, 2011).

지역사회개발사업은 새마을운동의 추진방식과 전략 구상에 중요한 모델 역할을 한 것으로 평가(김강섭・이상정, 2006)되고 있기도 하지만, 관련 부처간의 협조와 조정부족, 외부지원에 대한 집착으로 주민들의 의타심 조장, 영세성 극복을 위한 협동화가 없었다는 문제점을 가졌다는 평가도 있다. 더불어 당대의 지식인들은 농촌은 정치적으로 변해야 하는 계몽의 공간으로서 농촌계몽과 농민의식 변화에 초점을 맞추고, 빈곤 등의 농촌사회문제를 개인의 책임과 역할로 돌리는 즉 사사화(私事化)하는 시각에서 벗어나지 못한 인식의 한계를 가지고 있었다.

3.「보고가는 마을」운동[10]

3-1. 보고가는 마을 운동의 추진

「보고가는 마을」운동은 1962년부터 전라북도가 자체적으로 추진한 농촌마을개발 사업이다. 1961년 8월 25일 전라북도 제15대 도지사로 부임한 김인 도지사[11]에 의해 추진되었다.

하였다. 1969년에는 지리적・사회적・경제적 여건이 유사한 2-3개 리동 단위로 317개 주재지도지역을 선정, 지도사가 부락에 주재하는 '주재지역개발 지도사업'으로 추진되었다(농정연구센터, 2002).

10) 본 장은 임석우(1963)의 글과 전라북도(1962)의 발간자료를 대다수 인용하여 소개하는 부분으로서 필요한 경우를 제외하고 해당 내용은 본문 내에 별도의 참고문헌 표기와 주석은 달지 않는다.

김인 도지사는 부임 후 군정의 재건국민운동에 따라 "전북농촌의 재건이 곧 전북도의 재건이며 전북농촌의 융성발전이 곧 전북도의 융성발전임을 깊이 인식하고 보다 실질적이며 효율적인 농촌발전책을 수립"하였는데 이것이 전북농촌목표로 제시되었다.

전북농촌목표는 "전북농촌을 최단 시일 내에 최대의 성과를 거양하여 발전시킬 목적"으로 제1목표부터 제4목표까지 책정되었다. 전북농촌목표는 총48개의 세부목표로 제1목표는 전북농가목표, 제2목표 전북부락목표, 제3목표 전북농업기술 경영목표, 제4목표 전북생활 개선목표로 아래 표와 같이 구성되었다.

〈표 3〉 전북농촌목표 목표별 내용

목 표	내 용
제1목표 (농가목표)	①생나무 울타리로 둘러싸인 집 ②지붕을 기와로 올린 집 ③장판과 도배가 되어있는 집 ④흰회로 바깥벽이 발려있는 집 ⑤내핍생활로 저축하는 집 ⑥소 한 마리 돼지 세 마리 닭 열 마리를 기르는 집 ⑦개량된 축사와 변소가 있는 집 ⑧건초 저장고가 있는 집 ⑨개량된 아궁이와 찬장이 있는 집 ⑩지개대신 레어카를 쓰는 집 ⑪파리와 쥐가 없고 항상 깨끗한 집 ⑫열 그루의 실과나무(實果樹)와 꽃밭이 있는 집
제2목표 (부락목표)	①서로 돕는 마을 ②추럭이 들어오는 마을 ③동네길 양편에 가로수와 과실나무가 나란히 있는 마을 ④집집마다 우마차가 들어오는 마을 ⑤협동조합 구판장이 있는 마을 ⑥공회당이 있는 마을 ⑦깨끗한 공동 우물과 마을의 빨래터가 따로 있는 마을 ⑧공동 목욕탕과 이발소가 있는 마을 ⑨뒷동산에 푸른 나무가 차 있는 마을 ⑩아이들의 놀이터가 있는 마을 ⑪공동묘포가 있는 마을 ⑫문맹자가 없는 마을

11) 김인 지사(당시 준장)는 경북 상주출신으로 광복 후 일본유학 중에 돌아와 서울대학교 공대를 나온 엘리트군인이었다. 4.19후에는 한 때 장면정권의 국방장관 현석호씨의 보좌관을 지낸 바도 있어 정치적 감각도 있는 군인 지사였다(새전북신문, 2010. 6. 3, 전북의 기억〈39〉5.16 군사쿠데타와 전북). 김인은 제15대 전북 도지사(61. 8. 25~63. 12. 16)와 제10대 경북 도지사(63. 12. 19~67. 10. 9)를 역임했다.

제3목표 (농업기술경영목표)	①토질을 개량하는 집 ②깊이 갈고 부지런히 가꾸는 집 ③좋은 종자 골라서 소독하여 쓰는 집 ④퇴비 많이 만들고 비료 골라 쓰는 집 ⑤편리하고 능률적인 농기구를 쓰는 집 ⑥병충해 없도록 농약을 많이 쓰는 집 ⑦놀린 땅 없이 보람 있게 이용하는 집 ⑧농산물을 값 좋은 상품으로 생산하는 집 ⑨농협을 이용하여 싸게 사고 비싸게 사는 집 ⑩좋은 종축 골라서 병 없이 기르는 집 ⑪생식(生食)으로 가축을 많이 기르는 집 ⑫부업에 힘을 쓰고 부업계(副業稧)에 든 집
제4목표 (생활개선목표)	①생활에 알맞은 옷 깨끗이 빨아 입는 집 ②하루 한끼 분식(粉食)하고 잡곡 섞어 먹는 집 ③개량된 메주 쓰고 실속있는 찬으로 알뜰하게 쓰는 집 ④밝은 부엌에 높은 조리대 마련하고 행주 말려 쓰는 집 ⑤이발과 목욕을 자주하고 재건체조하는 집 ⑥간이(簡易)한 관혼상제 정성스럽게 지내는 집 ⑦양력 쓰고 미신과 사교(邪敎)를 믿지 않는 집 ⑧알맞게 자녀 두어 잘 사는 집 ⑨수입 늘리고 지출 줄여 규모 있게 사는 집 ⑩시간을 잘 지키고 아껴서 쓰는 집 ⑪틈틈이 글 읽고 건전한 노래와 춤으로 즐기는 집 ⑫남의 힘에 의지 않고 내 힘으로 잘 사는 집

주 : 원문의 내용을 그대로 옮겨 현재의 맞춤법과 맞지 않음
자료 : 전라북도(1962). 보고가는 마을: 전북농촌발전사의 내용을 논자 재작성.

전북농촌목표는 "시기적, 계절적 조건 등을 고려하여 단계적으로 추진"되었다. 추진내용은 총 4단계로 각 목표들을 조합하여 구성되었다. 각 단계별로는 실적을 종합 심사하여 우수시군과 우수부락을 선정, 시상하였다.

1단계 추진결과는 "폭 4m농로와 폭 2m의 레어카가 들어가는 부락 내 도로 총 2,383km를 확장"하였다. 3월 5일 전주 도청광장에서 '제1회 전북농촌발전촉구대회'를 열고 도시부, 평야부, 산간부로 구분하여 우수 부락에 대한 시상이 있었다.[12)]

2단계 추진결과 "생질조성(22,500호), 담쌓기(152,655호), 토방쌓기(116,414호), 퇴비치장설치(181,146호), 꽃밭만들기(184,854호)의 실

12) 도시부 1등인 전주시 오성부락에 레어카 20대, 평야부 1등인 익산군 북일면 혁속부락에 45대, 2등인 완주군 조촌면 신리부락에 10대 산간부 1등인 무주군 설천면 길산부락에 29대, 2등인 남원군 대산면 강동부락에 10대의 레어카가 각각 시상되었다.

적"을 거두었다. 5월 8일 정읍에서 '제2차 전북농촌발전촉구대회'를 열고 시상을 하였다.[13)]

3단계 추진결과 "194,907호가 백회로 바깥벽을 발렀고 180,005개의 축사와 185,908개의 변소가 개량되었으며 9,380개의 공동 우물이 개선되고, 6,734개소의 빨래터가 마련되었으며 4,197개소의 어린이 놀이터가 설치"되었다.

〈표 4〉 전북농촌목표 단계별 추진 내용

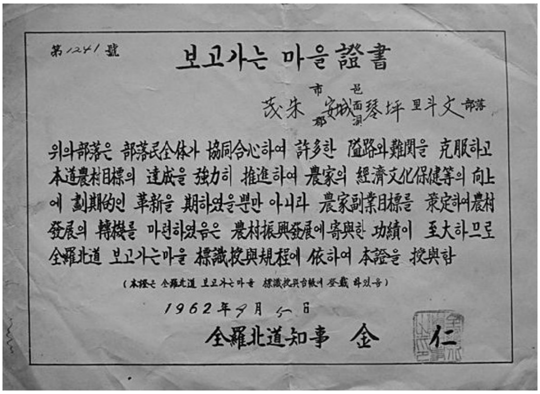
목 표	내 용
제1단계(3종목) (1.10~2.20)	①농로개설 ②향토보전 ③문맹퇴치 작업
제2단계(8종목) (2.21~4.30)	①生籬(나무울타리)조성과 담쌓기 ②토망쌓기 ③堆肥(퇴비)置 設置 ④꽃밭만들기 *추가종목 : ①공동 묘포장 설치 ②부락 가로수 식재 ③뒷동산 조림 ④유실수 식재
제3단계(5종목) (5.1~8.30)	①바깥벽 흰 희(灰)바르기 ②축사와 변소개량 ③공동우물과 빨래터 설치 ④어린이 놀이터 설치 ⑤부락의 전통과 조건, 능력 등을 고려하여 가장 적합한 부업을 제1 제2 제3부업까지 순위로 정하여 발전
제4단계(8종목) (9.1~12.30)	①공동목욕탕 설치 ②공동 묘포장 설치, ③아궁이 개량 ④장판 도배 ⑤秋深耕(추심경) ⑥부업계 조성 ⑦畜牛生飼(축우생사) ⑧공동구매

자료 : 임석우(1963). 전라북도 보고가는 마을 조성운동. *지방행정*, 12, 165-173.

전북도는 이상의 3단계까지 "단계별 작업을 수행함에 있어 목표를 성공적으로 완수하고 애향심과 자립정신이 강하여 농가부업을 적극적으로 장려하여 농가소득을 증가하는데 특히 타에 시범이 되고 부락민의 자조, 근로, 협동정신이 왕성하고 도의와 미풍양속을 널리 진작시키는 부락"을 「보고가는 마을」로 지정하는 「전라북도 보고가는 마을 표지수여규정」을

13) 도시부 1등은 이리시, 평야부 1등과 2등이 4개군, 산간부 우등과 2등이 3개군이 시상되었다.

제정하였다. 또한 「보고가는 마을」조성에 특히 유공한 지역사회 지도자를 발굴지정하는 「전라북도 농촌의 등불 상패수여 규정」을 각각 도 훈령으로 제정하였다.



第1241號

보고가는 마을證書

茂朱 市/郡 安城 邑/面/洞 琴坪 里 斗文 部落

위의部落은 部落民全体가 協同合心하여 許多한 隘路와難関을 克服하고 本道農村目標의 達成을 強力히 推進하여 農家의 經濟文化保健等의 向上에 劃期的인 革新을 期하였을뿐만 아니라 農家副業目標를 策定하여農村發展의 轉機를 마련하였음은 農村振興發展에寄與한 功績이 至大하므로 全羅北道 보고가는마을 標識授與規程에 依하여 本證을 授與함

(本證은 全羅北道 보고가는마을 標識授與台帳에 登載하였음)

1962年9月5日

全羅北道知事 金 仁

자료 : 코베이(www.kobay.co.kr)

〈그림 1〉「보고가는 마을」 증서

당초 전북도의 「보고가는 마을」조성 목표는 8월까지 1천개 부락이었으나, 8월 11일 부안 변산에서 열린 '시장 · 군수 · 촉진회장 연석회의'에서 중간결산 결과 922개 부락으로 집계되어 목표치에 육박하게 되었다. 이날 목표는 전북도 전체 자연부락 6,729개중 3,000개 부락을 「보고가는 마을」로 조성하는 것으로 상향되었다.

10월 2일 각 시장, 군수가 동원된 「보고가는 마을」심사에서 이 날 「보고가는 마을」의 수는 2,000개 부락으로 늘어났으며, 10월 11일 4,000개 부락을 돌파하였다. 최종적으로 총 4,031개 부락이 「보고가는 마을」로, 각 부락의 지도자들은 「농촌의 등불」로 지정되었다.

10월 29일 전주공설운동장에서는 대대적으로 '농촌발전촉구농민대회'

를 개최하고, 4천여 「보고가는 마을」중 경진대회를 통하여 입상된 35개 부락을 「앞서가는 마을」로 지정하고 표지가 수여되었다. 10월 29일 개최된 대회는 중앙의 관심이 매우 높았다. 최고회의 유병현 위원과 장경순 농림부장관, 유달영 재건본부장 등이 참석했고, 시군읍면동의 촉진회장과 「보고가는 마을」의 지도자인「농촌의 등불」과 학생 등 2만여명이 참석한 후 카퍼레이드까지 이어졌다(경향신문, 1962. 10. 30).

〈표 5〉 보고가는 마을 심사합격 부락 현황

구 분	자연부락	심사합격부락	불합격부락	비 율(%)
전주시	150	52	98	35
군산시	22	22	0	100
이리시	33	31	2	94
완주군	631	323	308	51
진안군	368	264	104	72
금산군	381	201	180	53
무주군	196	192	4	98
장수군	251	220	31	88
임실군	233	201	32	86
남원군	368	354	14	96
순창군	328	193	135	59
정읍군	777	349	428	45
고창군	794	268	526	34
부안군	380	195	185	51
김제군	703	328	375	47
옥구군	445	335	110	75
익산군	669	503	166	75
계	6,729	4,031	2,698	60

자료 : 전라북도(1962). 보고가는 마을: 전북농촌발전사의 내용을 논자 재작성.

「보고가는 마을」 심사 합격부락 현황을 보면 무주, 장수, 임실, 남원 등 전북 동부산악권 지역의 비율이 높게 나타난 반면, 평야부인 정읍, 고창, 부안, 김제의 합격비율이 낮게 나타났다. 이는 당시 농업상황을 감안하면 수도작 중심으로 타 지역보다 빈곤의 정도가 낮은 평야부 지역이 필요성 인식과 참여수준이 낮았을 것으로 판단할 수 있다.

부락을 이끌고 간 「농촌의 등불」로 지정된 지도자들의 연령대를 살펴보면 평균 35.4세로서 30대가 48.1%, 20대가 24.9%로 청장년층이 중심이 되어 부락을 이끌었다. 18-9세의 10대도 14명이 있는데 당시의 교육환경을 고려한다면 이들은 농업계고등학교를 졸업하고 부락에서 사업을 추진한 인물들로 추정할 수 있다.

〈표 6〉 보고가는 마을의 농촌의 등불 연령대

(단위 : 명, %)

구분	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	계
인원	14	1,001	1,934	769	264	34	5	4,021
비율	0.3	24.9	48.1	19.1	6.6	0.8	0.1	100

자료 : 전라북도(1962). 보고가는 마을: 전북농촌발전사의 내용을 논자 재작성.

지역별로는 이리시가 평균 43.4세, 군산시가 41.4세로 임실 33세, 남원 35.2세 등 도시부가 농촌부보다 평균연령이 7세~10세정도 높게 나타났다.

이천시 아미리를 대상으로 조사 연구한 김영미(2011)의 연구에서도 1960년대 초반 청년이장이 등장하여 1970년대 후반 30대 청년 이장이 사라졌음을 보여주고 있는데 당시 전라북도 상황도 경기도와 유사하였을 것이다.

김영미(2011)는 청년 이장들의 특징을 4가지로 제시하였다. 첫째, 보

통학교 이상을 나온 근대교육의 이수자라는 점 둘째, 한국전쟁이 발발했을 때 국토 수호의 임무를 완수한 세대로서 대한민국의 강력한 국민화 프로그램의 첫 번째 이수자라는 점 셋째, 군대나 교육을 통해 외지 경험을 가지고 있다는 점 넷째, 일류가 아닌 여러 요인에 의해 좌절을 맛본 콤플렉스를 가졌다는 점이다. 이러한 청년 세대의 경험은 자신이 살고 있는 농촌 마을의 생활 환경을 도시와 같은 수준으로 변화시키겠다는 욕망으로 이어졌다고 분석하였다.

당시 「보고가는 마을」을 추진한 수기의 내용들은 이러한 김영미의 분석을 뒷받침할 수 있는 문구들이 꽤 쉽게 찾아볼 수 있다.

> 우체부 아저씨가 엽서 한 장을 가지고 오셨다. 엽서에 그 이에 대하여 실례가 될 줄 알면서도 읽어보았다. 내용은 아마도 대학교 동창생인 듯 싶은 모군 농산물검사소 출장소장으로 가게 되었다는 사연이다. 나는 하나의 여자 마음이라 그러 하였는지는 몰라도 정신이 앗찔했다. 또한 읽어본 것을 후회했다. 농촌 부흥시키는게 나뿐 것이라고 생각지는 않는다. 그러나 나 자신도 모를 일이다...(중략)... 정작 형용할 수 없는 심경이다. 그러나 나의 마음은 점심보다 엽서를 드렸다. 혹시 읽는 순간 표정이나 변치 않으려는지 주저했다. 그러나 시종일반이다. 그제야 그이의 마음은 변하지 않는다는 것을 느꼈고 나 자신 굳게 맹세하였다(전라북도, 1962: 134, '나는 결코 시들지 않아요' 박효순 수기 중 일부).

1962년 당시 최고회의는 18세에서 45세까지의 청장년과 부녀들을 대상으로 자연부락단위로 조직한 '재건청년회'와 '재건부녀회'를 조직하여 운영하고 있었기 때문에 당시의 「농촌의 등불」등의 부락 지도자들 역시 '재건청년회'에 속하여 부락사업의 공동 작업을 수월히 집행하고, 이를 위해 사업추진의 행정적 지원을 요구하고 이끌어냈을 것으로 판단할 수 있다.

3-2. 보고가는 마을 운동의 평가 분석

5.16 군정기 김인 전북 도지사가 추진한 「보고가는 마을」사업이 1962년 시작하여 그 이후에는 어떻게 추진되었는지, 언제 종료되었는지는 그 기록을 찾을 수 없다. 다만 당시 신문내용에 1964년 「보고가는 마을」이 1백만원의 보조사업으로 추진[14]한 기록이 있고, 1968년도에 장수군이 「전라북도 보고가는 마을 표지수여규정」을 폐지한 국가기록원 기록을 고려하였을 때 1967년 이전까지는 추진되었다고 볼 수 있다.

50년 전의 사업이고, 중앙이 아닌 지방정부의 사업이기는 하나 남아있는 기록이 얼마되지 않고, 후속사업이 이어지지 않았다는 것은 「보고가는 마을」운동이 농촌개발 정책과 사업으로서 그리 성공적이지 않았다고 전제할 수 있는 근거가 된다.

박섭과 이행(1997)은 농촌개발 정책의 성공조건으로 효율적인 농촌통제, 탄력적인 마을, 성장 지향적인 농민의 세 가지가 결합해야만 성공할 수 있다고 제시[15]하였다. 본 연구는 위의 3가지 조건이라는 분석틀을 가지고 당시 신문기사 등의 문헌자료를 활용하여 「보고가는 마을」의 평가와 성공조건이 왜 결합되지 못했는지를 확인하고자 한다.

3-2-1. '효율적인 농촌통제' 조건

군정은 재건국민운동을 추진하면서 정부의 지시가 마을까지 전달될 수 있는 전달체계를 구축하였다. 국가재건최고회의 산하기구인 재건국민운

14) 당시 기사내용 중 "보고가는 마을이라 해서 2년 전에 1백만원의 국가보조를 받은 익산군 팔봉면 이제부락 40호는..."(동아일보. 1966. 6. 9, "「정치적인 관청」, 농협") 이라는 문구를 찾을 수 있다.

15) 현재 농촌지역개발 연구에서는 성공조건으로 상향식 개발, 지역주민의 자발적 참여와 내발적 역량강화, 지역의 다양성과 개성 강화, 지역 내 상위계획 등과의 연계 및 사업내용의 중복방지, 계획적 추진과 성과평가 등을 제시되고 있다.

동본부를 정점으로 전국의 모든 마을에 일괄적으로 조직이 건설되었고, 중앙과 지방의 운동지도자들은 "복지국가 달성"이라는 기치 아래 국민교도, 향토개발, 국민협동사업을 전개하였다(허은, 2003a).

전북도는 「보고가는 마을」운동을 군정기 군부행정과 재건국민운동본부의 시·군·읍·면·동·리의 말단조직인 촉진회를 이용함으로써 용이하게 추진될 수 있었다. 또한 사업단계별 우수 시군과 부락을 선정함으로서 "농민과 마을간 경쟁을 통해 이를 부추기며 관련 비국가 조직들을 활용하는 측면에서 농민들을 복속시키는 권력의 내밀한 작용과정인 통치성의 기술(technologies of governmentality)"을 나타내고 있다.

1962년 10월 29일 당시 권력기관의 최상층에 있던 최고회의와 재건운동본부 관계자들이 참석하는 '농촌발전촉구농민대회'를 한 달도 남겨두지 않았던 10월 2일 시장군수회의에서 2천개에 불과했던 「보고가는 마을」이 단 9일 만에 2배인 4천개가 되었다는 것은 행정주도의 업적만을 강조하고, 농촌통제로서 강제적인 개입이 이루어졌다는 증거라고 밖에 볼 수 없다.

그러나 당시 도지사와 대다수의 행정기관장들은 군부에서 맡아 중앙의 지시가 마을까지 왜곡되지 않고 전달되기는 하였으나, 읍면 촉진회 등의 재건국민운동 체계 내 기구가 기존 마을 자생조직과 농협과 농촌지도소 등 농촌진흥조직 조직체계, 읍면 행정체계 등과 정리되지 않아 중복적으로 사업추진의 비효율화를 야기하였다.

> 5·16혁명으로 지방의 행정, 지도체제는 많이 달라졌다. 우선 지방의회가 없어졌고 교육구가 폐지되었다. 그리고 농어민의 「고혈」을 빨았다는 기관들도 웬만큼 정리되었다. 도지사실에 가면 으레 어깨에 별을 단 도백들이 지휘봉을 들고 야전장에 임한 것처럼 도행정을 지휘한다. 어쩌면 농어촌이 정말 버림받은 야전장이었는지도 모른다. 지방행정에서 달라진 것은 이것뿐이 아니다. 각급 행정

> 단위마다 재건국민운동촉진회가 조직되어 있고 리동에 이르기까지 농업협동조합이 깔려있다. 이런 모든 것은 지난날의 지방풍경을 아주 새로운 것으로 바꾸어 놓았다... (중략)...
>
> 가장 작은 행정단위구역인 리동을 놓고 보더라도 손바닥만한 마을에「리・동・장」과「농업협동조합장」과 또「재건운동요원」이 각각 따로 있어 손발이 맞지 않는 예가 허다하게 있다. 더욱이 산간으로 들어갈수록 농업협동조합과 재건국민운동은 서로 엇비슷한 일을 하면서도 명령이 다르고 통제를 따로 받는다. 자매부락 결연운동 같은 것도 공보부와 재건운동기관이 서로 앞장을 서려는 것 때문에 일의 중복이 한둘이 아니고 말단의 행정능률은 보잘 것 없는 경우가 많다(경향신문, 1962. 2. 22).

하지만, 농촌주민과 행정에 가장 강력한 농촌통제는 최고 통수권자의 관심과 언급이라고 할 수 있다.「보고가는 마을」은 박정희 의장이 연설문을 통해 "우리나라 농촌에 혁명을 일으키고 있는 상록수 운동"이라는 최고의 찬사로서 직접 언급되고 시찰의 장소로 활용되었다.

> 우리 농촌이 침체와 가난에서 벗어나지 못하고 있는 원인은 과거 위정자들의 정책의 빈곤과 무능의 소치라는 것은 물론이려니와 우리 모든 농민들의 자조적 노력과 자각심이 부족한 것도 숨길 수 없는 사실입니다...(중략)...
>
> 본인은 최근 호남 일대의 농촌을 다녀왔습니다. 전남의 모범농촌 조성운동과 전북의 '보고가는 마을운동'은 확실히 우리나라 농촌에 혁명을 일으키고 있는 상록수운동이라고 생각합니다. 이러한 운동의 목표는 '잘살아보자'는 것입니다. 이 운동이 앞으로 계속 활발히 추진된다면 우리의 농촌에는 수년 이내에 기적적인 현상이 일어날 것을 본인은 확신하는 바입니다(박정희 대통령 1962년 8월 제1회 전국 리동(里洞)농업협동조합장 업적경진대회 참석 연설문 중).

이로서「보고가는 마을」운동이 박진도・한도현(1999)이 제시한 새마

을운동의 전사(前史)로서 재건국민운동 중 지역사회개발사업 형식을 지닌 구체적인 시책사업의 의미를 가질 수 있다. 또한 「보고가는 마을」이 시찰과 견학을 위한 일종의 '관광부락'이었고, '전시부락'(展示部落)의 역할을 가지게 되었으며, "5.16혁명 직후 정부에서 강력히 추진한 농촌지역사회개발사업의 표본"(매일경제. 1970. 10. 20)이 되었다.

> 호남곡창지대 농촌을 시찰하기 위하여 특별기편으로 서울에서 22일 아침 날아온 박의장 일행은 군산에 도착차자 이곳 경성부락부터 모범농촌순례를 시작하였다. "살아있는 마을은 자꾸 변해간다"는 전북도청이 내걸은 「스로건」대로 농로개설, 담쌓기 환경미화, 흰벽 바르기 등 삼단계로 나누어 완수한 모범부락은 과연 혁명적으로 변해가는 농촌의 인상을 새롭게 아로 새겨주는데...(중략)...
>
> 전북도내 만에도 6천6백80개의 자연부락 중 일천삼십일개부락이 이 모범선정에 합격되어 농촌익명목이 일신하였다는 것 더욱이 전북도당국은 이 모범부락을 "보고가는 마을"이라고 이름 붙여 일종의 관광부락으로 개발하고 있으며 의장의 시찰 「코스」에도 8개처의 「보고가는 마을」만을 대상으로 넣어왔는데(동아일보. 1962. 8. 22).

「보고가는 마을」의 가장 중요한 역사적 의의는 「보고가는 마을」이 군정기 도 단위 지방자치단체가 관 주도하에 체계적으로 추진되었던 전국의 모범부락[16] 운동 시발점이라는 것이다. 즉 재건국민운동과 지역사회개발사업의 이론적, 제도적 틀 내에 있었지만, 해방이후 전라북도 지방자치단체가 자체로 추진한 최초의 농촌지역개발사업이었다는 점이다.

그리고 재건국민운동이 추진한 '도시와 농촌의 문화교류' 및 '자매결연운동'과 맞물려 실제 시찰과 견학이 주목적이기는 하나 '관광마을'이라는

16) 당시의 '모범부락'이라는 용어는 일제 강점기 1920-30년대 농촌의 통치거점 기능을 강화하기 위한 '모범부락'과는 다른 의미이며, 도, 시군에서 지정되어 시책 등의 활동을 추진한 마을 정도로 이해할 수 있다. 이환병(2011)의 연구에서는 '모범마을'을 새마을운동 이전 자력개발의 모범을 보인 마을로 정의한 바 있다.

단어가 우리나라 신문에 등장한 최초의 사업이라고 할 수 있다.[17]

> 경남의 「새마을」전남의 「삼성부락」(장성처럼 별로 나타내는 마을 등급), 충남의 「빛나는 마을」등, 보고가는 마을에서 시작되어 전국에 퍼진 일련의 제일(一)단계 모범부락운동. "농촌의 발전을 오십년이고 백년 단축시킨다"는 당국자의 과잉의욕이 그것을 전시 위주의 「겉보기 좋은 마을」로만 만들었다는 평도 나온 지 오래다(동아일보, 1963. 8. 27).

3-2-2. '탄력적인 마을' 조건

박섭과 이행(1997)은 마을이 변화하는 상황에 탄력적으로 대응하기 위해서는 세 가지 조건이 충족되어야 한다고 제시하고 있다. 첫째, 마을에 그 구성원을 동원할 수 있는 조직이 존재해야 한다. 둘째, 조직체에 제도화된 의사결정 메커니즘이 있어야 한다. 셋째, 조직체내의 각종 지위에 대응해서 권위가 배분되어 있어야 하며 그 권위에 구성원들이 승복하고 있어야 한다. 즉 마을에서 사업을 추진하는 의사결정 구조가 효율적으로 실행되어야 한다는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 전라북도의 「보고가는 마을」운동은 군정기의 재건국민운동 운영체계를 따르고, 마을단위에 촉진회를 설립하는 등 첫 번째 조건인 '동원할 수 있는 조직'은 구성되었다. 그러나 사업에 대한 의사결정 자체가 무의미하였다. 농촌목표, 농가목표 등이 제시되고 이를 달성하기만 하면 되는 철저한 하향식 사업구조이었다. 이에 따라 세 번째 조건인 '조직체 내의 각종 지위에 대응해서 권위가 배분'되지 않고, 시

17) 현재의 농촌관광, 농산어촌체험마을과는 다른 의미이기는 하나, 관광통계적인 측면에서 본다면 '견학, 시찰'등 비즈니스 여행도 관광의 범주에 포함되기 때문에 동아일보(1962. 8. 22)의 '이름부터 「보고가는 마을」' 기사 중 '관광마을'이라는 용어는 타당할 수 있다. 보고가는 마을 앞에는 "지나가는 나그네야 발길을 멈추어 우리마을을 보고 가다오-"라고 씌여진 현판이 세워졌다.

장, 군수가 도지사의 지시와 목표량에 맞추도록 강제하였다.

또한 이미 마을에는 많은 기능집단[18]이 존재하여 상호 중복되거나, 독립적으로 때로는 협조와 반목으로 권위가 배분되기는 어려웠다. 현재 마을의 권위가 집중되어 있는 '이장'의 역할도 당시에는 관공서 연락사무나 비료 배분과 대금 회수 등 잡무를 처리하는 행정보조자의 역할에 그치고, 1960년대 중후반이 되어서야 그 역할이 강화되었다.

「보고가는 마을」운동의 사업내용 중 중심이 되는 '전라북도 농촌목표'는 1950년대 신생활운동으로부터 이어져 온 내용들이다. 특히 제4목표인 생활개선목표는 신생활운동이 주도적으로 추진한 '가정개량운동', '생활개선운동'의 내용이 주를 이루고 있다.

각 단계별 사업목표가 일정별로 주어지고 달성하는 「보고가는 마을」운동의 사업구조는 표면적으로 "부락 스스로 계획을 수립하고 추진하는 지역사회개발"과는 달랐다. 「보고가는 마을」운동의 단계별 사업내용은 1957년 UN이 지적한 후진국의 농촌이 극복해야 할 병리적 요인[19]과 1950년대 후반 "정부보조 없이 실시한 지역사회개발사업, 주로 지도원의 지도에 의하여 행하여진 부락민의 자조사업"[20]의 내용과 매우 유사하다.

---

18) 기능집단이란 생활을 영위하는 지역을 같이 하는 사람들이 특정한 목적을 가지고 형성하는 조직체를 말한다(박섭·이행, 1997). 이러한 마을 내 기능집단은 일제 강점기이후 농촌진흥회, 식산계 등 많은 집단이 발생하였으며 1960년대에도 리동 농업협동조합, 4-H클럽, 농사개량구락구, 생활개선구락부, 부녀회, 청년회, 산림계, 수리계 등 지역에 따라 다양하게 존재하였다.

19) 1957년 12월 Pakistan의 Lahore에서 개최된 UN주최의 아세아 및 극동지구 지역사회 연구회에서는 후진국의 사회악으로 인구과다, 질병, 문맹, 실업, 생산의 低劣, 영양실조, 교통의 불편, 자본형성의 부진 등을 지적하였다(최병석, 1967).

20) 이와 같은 사업으로 윤길병(1958)은 다음과 같이 제시하였다.
① 공공공사분야(부락도로 확장 및 보수, 농로개척 및 보수, 국민학교 및 공민학교 축대공사, 부락공동창고 개축, 부락공회당수리, 교량수리사업)
② 환경위생분야(공동우물개수, 변소 및 부엌개량, 부락공동미장작업, 구(驅)서 운동 전, 방역 및 기타대가위생운동 전개)
③ 생활개선분야(각 호 문패완비, 미신타파 및 허례폐지, 절주운동, 도박배제, 각 호

즉, 「보고가는 마을」사업은 지역사회개발사업을 참조하면서 두 번째 조건인 '조직화된 의사결정 메커니즘'이 쉽게 이루어질 수 있는 작은 자조사업으로 '최단 시일 내에 최대의 성과를 거양'하는 것처럼 홍보할 수 있는 사업내용이었다.

3-2-3. '성장 지향적인 농민' 조건

1960년대 초반 '성장 지향적인 농민'이 되기 위해서는 개인적으로는 우선 영세농을 탈피하기 위한 노력에 따라 경영개선을 이루고, 마을을 위해서는 중형규모의 공동작업을 통한 지역개발 헌신, 주작목의 주산지화를 통한 소득향상이 필요했다. 그러나 「보고가는 마을」운동의 사업은 소득향상을 통한 동기부여가 이루어져서 '성장 지향적인 농민'이 되는 과정의 사업이 아니었다.

> 고리채를 정리해주고 영농자금을 방출하고 「보고가는 마을」등 전시부락까지 만들어 재건과 부흥에 전력했으나(경향신문. 1963. 2. 12).
> 모범부락 조성책이 부락의 경제성장보다도 겉치레인 환경정리에만 치중하고 있어 당국의 모범부락육성책 재검토가 요망되고 있다(경향신문. 1963. 5. 8).

위와 같이 농민의 실질적인 도움이 되지 못하고, 환경미화 등의 겉치레에만 중심을 둔 사업내용은 겉보기의 변화일 뿐 농민의 생활은 크게

국기 揭揚竿 완비 및 게양 장려)

④ 지도향상분야(문맹퇴치운동전개, 성인교육실시, 각종 계몽 강연회실시, 부락민 토론회를 통한 시사 기타상식 내제해설)

⑤ 공동활동조장 及 조직분야(4H구락부 운동지도, 지역사회개발계 조직 및 운영지도, 부녀조직활동 지도후원, 청소년단체 조직 및 추진후원)

⑥ 생활수준향상을 위한 활동(농업기타생산업에 대한 기술교도, 부업장려, 소비시장의 발견 및 부락생산고 증가와 매입고 인상 지도, 협동조합의 운영지도)

달라지는 게 없는 문제점이 제기되었다. 환경미화 역시 마을경관의 훼손과 일률적인 「시멘트화」가 지속적으로 지적되면서 근본적으로 모범부락 육성책에 대한 재검토까지 요구되었다.

> 이런 모범부락이 되자면 몇 개의 단계를 거쳐야 하는 모양이었다. 전북의 경우를 예로 들면 "보고가는 마을"이 되기 위해서는 제1단계로...(중략)...
> "농촌의 電化(전화)"라는 것은 흔히 농촌의 이상처럼 자주 들어온 터이지마는, 지금 몇몇 모범부락을 잠깐씩 둘러보고 난 뒤의 인상은 농촌의 '電化'아닌 농촌의 '灰化(회화)'라고 할까, '시멘트化'라고 할까, 아무튼 벽이고 뜰이고 부엌이고 공동빨래터고 공동우물이고 온통 「시멘트」투성 이라는 것이었다. 그것으로 집이고 동네는 반듯해지고 있다. 그러나 우리 농촌은 「반듯한」마을이어야 하는 동시에 「넉넉한」마을이어야 할 것은 더 말할 것도 없다(동아일보. 1963. 6. 22)

50여년이 지난 현재 환경미화에 치우친 「보고가는 마을」운동에 대한 당시 신문기사를 통한 평가는 오늘날 농촌지역개발사업에 의미하는 바가 있다.

> 전북 도내의 「보고가는 마을」은 사천여개, 육천여개의 자연부락 중 거의 삼분의 이나 되는 숫자이다. 기차를 타거나 「버스」를 타거나, 차창에서 보이는 마을은 집집마다 눈이 부시게 흰 회벽이 인상적이다. 그러나 막상 마을에 들어가 보면 그것이 겉보기의 변화일 뿐, 가난한 농민의 생활이 크게 달라진바 없음을 첫눈에 알 수 있다. 길에서 보이는 곳만 칠한 회가 벗겨지고 씻겨져 화장이 이지르저니 여인의 얼굴처럼 오히려 추한 것이 또한 눈을 끌지 않을 수 없다...(중략)...
> 회칠을 하고 마굿간에 「시멘트」를 깔고 변소를 개량하는데 돈이 없으니 영농자금 받은 데서 얼마씩 떼어 쓸 수밖에...(중략)...

> 한 때 열을 올린 협동조합이 하는 일은 거의 없고, 하나있는 구판장도 소주병이나 파는 정도의 역할밖에 못한다는 것. 그나마 기자가 갔을 때는 휴업 중 이었다(동아일보. 1963. 8. 27).

사업내용은 사업비가 지원되지 않은 자조사업이 많았으며, 보조사업으로 추진되는 내용도 환경미화 사업에 요구되어 오히려 부족한 분을 메꿔야 되는 실정이었다.

> 우리나라의 농촌경제는 유달리 피폐되어 있어 당국의 보호정책없이는 그의 향상을 기대하기 힘들다. 그래서 혁명정부는 중농정책을 표방하였고 그 대책으로서 영농자금의 과감한 방출을 비롯하여 독농가를 창설하고 모범부락을 조성하는 등 농촌의 재건을 위해 물심양면으로 노력하였던 것이다. 그런데 모범부락의 실태를 볼 것 같으면 개간, 축산장려, 특용작물재배 등 부락의 경제성장 즉 농가소득증대보다도 지붕개량 토담쌓기 아궁이개량 등 소위 환경미화에 치중하고 있는 경향을 나타내고 있을 뿐 아니라 당국으로부터 모처럼 융자된 사업자금이라는 것도 단기채인 까닭에 실효를 거두지 못하고 있는 것 같다(경향신문. 1963. 5. 9).

마을에서 농가소득증대를 위한 사업보다 생활개선과 환경미화에 중심을 두었던 것은 소득보전사업의 자부담은 1년 내지 2년의 단기채로 융자되고, 농업기반시설과 영농기술이 열악하여 농업생산성이 낮은 상태에서 상환의 압박이 심하였기 때문이다. 또한 소득작물로 제시되었던 특용작물은 보통 3년 이상의 시간이 지나야 소득이 되는 인삼류였고, 개간농토 역시 3년 이상의 숙전화가 요구된다는 점을 고려한다면 단기채 융자 농민들에게 현실성이 매우 낮았다.

관이 주도한 관제운동으로서 운동의 주체가 농민이 되지 못하고, 지원이 중단되었을 때 자립하지 못하는 등 지속성의 문제와 재원 및 사업비

용도에 대한 우려도 지적되었다.

> 이래서 관·민의 힘이 반반이라고 위에서 말했다. 그러나 민간지도자의 눈물겨운 노력에 대해서는 미안한 말일지는 모르나, 솔직히 말하여 아직은 대체로 기와를 올리라니 올리고 담을 쌓으라니 쌓은 관제운동의 느낌이 깊다...(중략)...
>
> 관의 조성이 필요한 면도 물론 많을 것이다. 이번 여행 중에도 무슨 사업, 무슨 사업하는 설명에 "재원은 어떻게 되는가"하는 질문이 가끔 나왔다. 일행 중의 어느 분은 "농산물의 증산도 좋지만 농산물의 상품화에 필요한 정부의 배려가 덜한 것 같다"고 지적하는 것도 보았다. 관이 밀어주어야 할 일은 밀어주지 않고는 안 될 일이겠지만, 농촌진흥의 주체가 농민들 자신이어야 할 것은 물론이다.
>
> "지금 한창 고조되고 있는 이 농촌진흥이, 군정이 끝나면 도로 주저앉을까 걱정"이라는 말도 들었다. 관에서 미는 동안은 되고 관에서 밀지 않으면 주저앉을 염려가 있는 농촌운동이라면, 그 운동 자체가 어딘가 큰 결함이 있다는 것을 말해주는 것이다...(중략)...
>
> 농촌운동은 책상머리의 아름다운 설계도보다, 다만 얼마라도 실리를 농민에게 주는 운동이어야 하겠다는 생각이 절실하다(동아일보 1963. 6. 24).

사실 「보고가는 마을」운동은 소득향상과는 애초부터 관계가 거의 없었다. 전북도가 추진한 〈표 4〉의 전북농촌목표 단계별 추진내용을 보더라도 '소득향상을 통한 잘 살기'보다는 '생활환경 개선을 위한 잘 살기'에 집중되었다. 농가부업목표와 전북 농업기술목표가 책정되기는 하였으나, 이를 집단화하여 영세성을 극복하는 시도는 되지 않았고, 개인별 성공영농사례 또한 제시되지 않았다.

> 농촌은 지금 전반적인 자금난과 일부 소농층은 식량난으로 허덕이면서 중농정책의 가지가지 모순은 여전히 계속되고 있다. 보고가

> 는 마을이라 해서 2년 전에 1백만원의 국가보조를 받은 익산군 팔봉면 이제부락 40호는 벽에 바른 흰회가 퇴색하여 옛날과 달라진 것이 없다. 더구나 전국 시범면이라 해서 1억여 원이나 정부가 돈을 뿌렸다는 김제군 백구면은 언젠가 박대통령도 다녀가면서 지적했다고 하듯이 투자에 비해 그 성과는 너무도 허식에만 그친 것, "그런 돈이 있으면 생산증강에 보탬이 되게 쓸 것이지 하는 것이 꼭 전시효과만 내자는 것 같다"고 이 지방농민들은 입을 모아 말한다(동아일보. 1966. 6. 9).

1960년대 초반 「보고가는 마을」운동이 충족하지 못한 '성장 지향적인 농민'이라는 농촌개발 정책의 성공 조건은 5~6년이 지난 1960년대 중반 이후부터 신문기사와 잡지 등을 통해 자력개발을 통한 모범부락 사례로 많이 나타났다.[21]

그러나 〈표 6〉과 같이 부락에서 운동을 주도한 '농촌의 등불'이라고 칭해졌던 지도자들의 주요 연령대가 20~30대라는 점을 감안한다면 '성공 지향적 농민'은 사업 당시에는 자신들도 처음 경험해보는 지역사회개발 사업이라는 것에 대한 경험을 축적하였을 것이며, 이후 성공하는 농촌개발의 밑거름이 되었을 것으로 추측할 수 있다.

---

21) 1968년 내무부는 지방행정 2월호에 '농촌자립의 전초지를 찾아'라는 특집기사를 통해 21개 마을의 성공사례를 소개하였다. 이 마을들은 전북이 '보고가는 마을'운동을 통해 추진한 식량증산과 생활환경개선보다는 황무지 개간, 간척사업, 근교농업을 통한 소득증대, 잠업, 농가부업, 특용작물 재배 등을 통해 소득을 증대하는 마을들이었다. 이 마을들 중 충북 음성군 송곡부락 경우 1960년 서혜원 씨가 비닐하우스를 시작하여 고추모종을 재배하고, 마을의 8호에서 1,050평의 비닐하우스를 통해 1967년 당시 부락총수입이 2백 10만원, 호당 26만원의 수입을 올린 것으로 기록하고 있다(이환병, 2011).

3. 맺음말

농촌개발은 역사적 전통에 기반을 두어 구성되는 다차원적 과정으로 인식되고 있다(Van der ploeg & Jan Douwe, 2000 ; 농촌진흥청, 2006 재인용). 하지만 모든 수준에서 이루어지는 농촌개발 담론은 초기 근대화 패러다임과 관련이 있다.

1960년대 우리나라 근대화의 패러다임은 반공주의, 성장주의와 민족주의이었다.[22] 우리나라 농촌지역개발에서 근대화론 도입은 미 원조 당국에 의한 지역사회개발사업이 계기[23]가 되었고, 군정기에 들어서 재건국민운동을 통해 군정 세력이 가지고 있던 근대화 사상이 사업에 반영되기 시작하였다. 바로 「보고가는 마을」운동은 군정기 시기에 지방에서 추진된 사업이다. 재건국민운동과 함께 우리나라 농촌지역개발의 초기 시기인 당시 현장에서 사업이 어떻게 추진되었는지를 확인할 수 있는 사업인 것이다.

본 연구는 1962년 전북도가 추진한 마을개발사업인 「보고가는 마을」운동을 소개하는데 목적이 있다. 더불어 빈약한 자료의 한계를 극복하기 어렵고, 당시 시대적 상황과 연계하여 정확한 사업을 이해하기 위하여 신생활운동과 지역사회개발사업, 재건국민운동과 연계하여 「보고가는 마을」에서 추진한 '전북농촌발전목표'등 세부 사업내용의 의미를 찾고자 하였다.

「보고가는 마을」운동은 재건국민운동과 지역사회개발의 이론적 틀내

22) 황병주(2008)의 연구에 의하면 1963년 11월 박정희 연설에서 '조국 근대화'라는 표현이 최초로 등장한 이래로 1964년에 이르러 연설을 통해 '근대화'와 '조국 근대화'가 50여 차례 사용되었다고 한다(김건우, 2009).

23) 지역사회개발사업은 저발전국에 대한 공산화를 막기 위한 명목으로 경제·군사원조 등을 유인책으로 하여 미국과 자유진영이 적극적인 개입을 시도한 프로젝트라고 할 수 있다.

에 있었지만, 해방이후 전북도 자체로 추진한 최초의 농촌지역개발사업임을 분명히 할 수 있었다. 이 과정을 통하여 재건국민운동의 한계를 지역사회개발사업과의 동일화를 통해 극복하고자 했던 점을 찾아볼 수 있었고, 또한 신생활운동과 국민사상운동으로부터 직접적인 영향을 받았음을 확인할 수 있었다.

더불어 재건국민운동이 추진한 '도시와 농촌의 문화교류' 및 '자매결연운동'과 맞물려 실제 시찰과 견학이 주목적이기는 하나 '관광마을'이라는 용어가 신문에 처음 등장한 최초의 사업이라는 의미를 부여하였다.

위와 같은 의미에도 불구하고 본 연구는 「보고가는 마을」이 기록되지 못하고 후속사업으로 연계, 확산되지 못한 점을 들어 성공하지 못했다고 전제하고 당시 신문기사 등의 평가 등을 통해 이유를 확인하였다.

박섭과 이행(1997)이 제시한 농촌개발 정책의 성공조건 3가지를 분석틀로 하여 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 군정의 재건국민운동본부 계통과 행정체계를 갖추기는 하였으나 마을 내외부의 다양한 관련 기관과 기능집단의 중복으로 인해 '효율적인 농촌통제'가 되지 못했으며, 하향식 사업으로 마을 내 의사결정 메커니즘이 작동하지 않은 '비탄력적 마을'사업이 되었다. 둘째, 생활개선과 환경정비 등 외관 가꾸기에 집중되어 '성장 지향적인 농민'들이 만들어질 수 있는 기회가 되는 역량개발 등의 교육 기회 제공과 이를 통한 소득증대 사업의 발굴과 추진으로까지는 발전하지 못했다.

더불어 본 연구에서는 이를 바탕으로 우리나라 농촌지역개발 초기 시점인 50년 전의 사업을 통해 현재 농촌개발사업의 의미와 문제점을 되짚어 볼 수 있었다.

그동안 농촌지역개발 추진방식은 부처별 다양한 개별사업추진으로 인한 연계성부족, 하드웨어 중심 개발, 지역주체의 참여 및 역량발휘 부족 그리고 외부의존적 지역발전계획 수립 등이 한계점으로 지적되었다(이석

주 & 윤상헌, 2009). 또한 최근의 많은 연구들에서 농촌지역이 가장 큰 문제 중의 하나는 농촌지역에서 많은 부적합한 개발이 이루어지고 있다는 것이다(Kraybill & Lobao, 2001 ; 농촌진흥청, 2006 재인용).

현재의 농촌지역개발 역시 50년 전과 같이 '효율적인 농촌통제'는 이루어지지 않고 있다. 그간 농촌지역개발정책의 통합과 체계화가 필요하다는 논의는 빈번히 제기되었으나 부처 간 이해관계와 구체적인 개편방향에 대한 의견차이로 합의에 도달하지 못했다(박경, 2006).[24] 1962년 당시에도 농촌진흥청이 설립되어 행정적으로 지역사회개발사업이 이관되기는 하였으나, 재건국민운동과 지역사회개발사업, 농협과 농촌진흥조직의 지도사업, 각 시군의 개발행정 등의 이해관계가 얽혀 추진되었다.[25]

또한 「보고가는 마을」운동의 과도한 마을외관 치장 등 보여주기 식 중심의 사업추진과 관리부실로 인한 폐해에 대한 평가는 현재 농촌지역개발사업 추진과정에서 하드웨어 시설투자에 대한 운영과 관리부실로 인한 문제 지적[26]과 같은 것이다. 50여년 전 「보고가는 마을」운동을 추진하면서 제기된 문제가 지금도 반복되고 있는 것이다.

재건국민운동의 체계 내에서 추진된 「보고가는 마을」운동에서 제시된 '전북농촌목표'와 이를 달성하는 것은 농촌에 대한 국가권력의 영향을 실생활에까지 확대하는 것이다. 국가권력은 농촌 공동체와 농민 개개인의 자율성을 점점 무력화시키며 모든 일상생활까지 규율하기 시작한 것이다

24) 농촌지역개발사업 체계화에 대한 관련 연구로는 "송미령・박주영. 2004. 농촌지역개발사업의 체계화 방안. 한국농촌경제연구원."과 "농정연구센터. 2004. 농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구.", "박경. 2006. 농촌지역개발정책의 추진체계 개편방안. 농정연구. 18. 91-110."등을 참조할 수 있다.

25) 농촌진흥청이 설립되기 이전 이와 관련한 군정의 의견은 경향신문(1962. 1. 30-본지를 통한 공개건의에 최고회의 공개답변(3))의 기사를 통해 살펴볼 수 있다.

26) 2010년 국무총리실 전국 체험마을 운영실태 조사(한국농어민신문 2010. 5. 21), 2012년 산림청 산촌생태마을 운영실태 국정감사 자료(2012. 10. 22 새누리당 홍문표 의원실)

(허은, 2003b). 결국 자율성을 통한 '성장 지향적인 농민'은 발생하기 어려웠다.

과거부터 지속적으로 제기되어온 동일한 문제점을 해결하기 위해서는 현재 추진되고 있는 사업과 향후 추진 계획되는 사업에 대한 철저한 분석과 계획도 필요하겠지만, 과거 집행된 사업에 대한 기록유지와 관리를 통한 체계적 분석이 반드시 요구된다. 그리고 중앙과 도 단위 사업백서를 작성하는 것도 물론이거니와 지역과 마을마다 추진여건이 달라 사업의 진행과 결과가 상이하기 때문에 지역에서의 관련 연구와 모니터링이 절대적으로 필요하다.

그러나 사업 집행과정의 모니터링 부재와 토론회와 논문(보고서)생산 등의 빈약성은 심각한 수준(구자인, 2006)이다. 1962년 「보고가는 마을」 운동을 추진하면서 전북도의 슬로건은 "살아있는 마을은 자꾸 변해간다" 이었다. 하지만 '살아있는 마을'로 발전하고 유지하기 위한 기본원칙은 50여년 전과 현재는 차이가 없다. 다만 이를 확인할 수 있는 기록이 남아있지 않을 뿐이다.

본 연구는 향후 농촌지역개발사를 정립하는데 기초적인 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대되나, 과거 자료의 발굴과 함께 당시 부락에서 사업을 추진하였던 「농촌의 등불」이라고 칭해졌던 마을 지도자들에 대한 구술 자료를 시급히 수집하여 부족한 자료를 보충하고, 마을에서 직접 사업을 추진했던 농민들의 관점을 기록하는 것이 향후 연구과제로 추진되어야 할 것이다.

■ 참 고 문 헌 ■

구자인. (2006). 신활력사업의 추진현황과 개선과제: 정책집행현장으로부터의 문제제기. *농정연구*, *18*, 167-185.

김강섭, 이상정. (2006). 농촌지역 개발정책의 변천과정과 특성에 관한 연구. *대한건축학회논문집 계획계*, *22*(2), 3-10.

김건우. (2009). 1964년의 담론 지형. *대중서사연구*, *22*, 71-90.

김동규. (1964). 지역사회개발사업과 농촌개발문제. *연세경영연구 산업과 경영*, 2(1), 241-245.

김영미. (2008). 마을의 근대화 경험과 새마을운동. *정신문화연구*, *31*(1), 271-299.

_____. (2011). 그들의 새마을운동. 서울: 푸른역사.

강영은. (2012). 한국 농촌경관 변천 특성 연구: 1950년대 이후 농촌개발사업의 경관 영향을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.

김은경. (2009). 1950년대 신생활운동 연구. *여성과 역사*, *11*, 203-240.

_____. (2007). 1950년대 가족론과 여성. 숙명여자대학교 박사학위 논문.

김익동. (1995). 새마을금고 조직형성의 역사적 배경과 발전과정. *사회과학과 정책연구*, *17*(1), 33-63.

김일철. (1982). 지역사회연구의 동향과 그 과제. *한국사회학연구*, *6*, 1-12.

농정연구센터. (2002). 상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구. 농림부 용역보고서.

농촌진흥청. (1978). 농촌지도사업 전개과정.

_____. (2004). 농촌진흥 40년사.

_____. (2006). 시군지방자치단체의 농촌어메니티자원을 활용한 농촌개발정책.

대한지방행정협회. (1962). 각 도의 농촌건설 : 제주도편: 지역사회개발보조사업에 대하여. *내무행정*, *11*, 47-51.

박경. (2006). 농촌지역개발정책의 추진체계 개편방안. *농정연구*, *18*, 91-110.

박서호, 박창홍. (1993). 마을연구 방법론 정립에 관한 연구 : 마을의 개념정립 및 인식방법을 중심으로. *한국지역개발학회지*, *5*(2), 71-90.

박섭, 이행. (1997). 근현대 한국의 국가와 농민 : 새마을운동의 정치사회적 조건. *한국정치학회보*, *31*(3), 47-67.

박정삼. (1963). 사회교육과 지역사회개발론. 서울 : 일지사.

박진도, 한도현. (1999). 새마을운동과 유신체제-박정희 정권의 농촌새마을운동을 중심으로. *역사비평*, 여름, 41-43.

보건사회부. (1987). 부녀행정 40년사.

식량농업연구소. (1960). <좌담>지역사회개발사업 현지지도원들의 생활상. *식량과 농업*, 4(4), 125-126.

윤길병. (1958). 신진제국의 사회개발추세와 우리나라의 지역사회개발사업. *내무행정*, 8, 220-230.

윤정란. (2010). 4월 혁명과 여성들의 참여 양상. *여성과 역사*, 12, 69-110.

윤준상, 박은병. (2012). 효율적인 농산어촌지역개발사업을 위한 주민만족요인분석-부여군 포괄보조금제도하에 지역개발사업을 중심으로. *농촌지도와 개발*, 19(4), 773-798.

이석주, 윤상헌. (2009). 포괄보조금 제도하의 지역특화발전을 위한 '테마클러스터형 지역개발방식'에 대한 소고. *농촌계획*, 15(4), 51-57.

이환병. (2011). 모범 농민 · 마을의 성장과 농촌 새마을운동. 성균관대학교 박사학위 논문.

이해진. (2004). 농촌정책 패러다임의 변화와 농촌지역개발사업. *농촌사회*, 19(1), 7-47.

임석우. (1963). 전라북도 보고가는 마을 조성운동. *지방행정*, 12, 165-173.

임종명. (2012). 해방공간과 신생활운동. *역사문제연구*, 27. 219-265.

재건국민운동본부. (1963). 재건국민운동.

전라북도. (1962). 전북농촌발전사 : 보고가는 마을. 서울 : 보광사.

전재호. (2010). 5.16군사정부의 사회개혁정책 : 농어촌고리채정리사업과 재건국민운동을 중심으로. *사회과학연구*, 34(2), 37-61.

정갑진. (2009). 1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용. 한국개발연구원.

정기환. (2002). 우리나라 농촌개발정책의 방향. *농정연구*, 2, 113-132.

정현주. (2004). 대한민국 제1공화국의 여성정책 연구. 이화여자대학교 박사학위 논문.

조효원. (1960). 자치의식앙양의 구체적인 방안 : 지역사회개발운동을 전개해야 한다. *지방행정*, 9, 82-86.

채우공. (2004). 재건국민운동의 사회교육활동의 재조명. 중앙대학교 석사학위 논문.

최병석. (1967). 지역사회개발을 논함. *농림과학 논문집*, 147-160.

최재원. (1987). 지역사회개발의 사적 고찰 Ⅱ. *지역사회개발논집*, 9, 1-20.

한국농촌경제연구원. (1992). 농어촌 정주생활권 개발의 장기방향.

_____. (1999). 한국농정 50년사.

한봉석. (2006). 이승만정권 말기 지역사회개발사업 연구. 성균관대학교 석사학위 논문.

황병주. (2008). 박정희 체제의 지배담론. 한양대학교 박사학위논문.

허남혁. (2011). 한국 농촌개발 통치성의 계보 : 농촌진흥운동에서 1사1촌 운동까지. *대한지리학회 학술대회논문집*, 195-198.

허은. (2003a). '5. 16'군정기 재건국민운동의 성격-'분단국가 국민운동'노선의 결합과 분화. *역사문제연구*, 11. 11-51.

____. (2003b). 국가의 농촌 통제 : 조세 징수에서 가족계획까지. *내일을 여는 역사*, 23, 56-68.

____. (2004). 1950년대 후반 지역사회개발사업과 미국의 한국 농촌사회 개편구상. *한국사학보*, 17, 275-312.

홍문표 국회의원실. (2012. 10. 22). 2012년 산림청 산촌생태마을 운영실태 국정감사 보도자료.

경향신문. (1960. 9. 27). 국회, 신생활운동에 냉담.

경향신문. (1961. 3. 13). 신생활운동에 정부서도 적극 협조.

경향신문. (1962. 1. 30). 본지를 통한 공개건의에 최고회의 공개답변(3)

경향신문. (1962. 2. 22). 허실 4. 지도체계.

경향신문. (1962. 10. 30). 2만여명이 참가.

경향신문. (1963. 2. 12). 정치불감증과 지방민.

경향신문. (1963. 5. 8). 모범부락 겉치레만 번드르르.

경향신문. (1963. 5. 9). 모범부락육성책에 대한 재검토를 바란다.

동아일보. (1960. 9. 27). 학생들의 신생활운동과 성인사회의 반성.

동아일보. (1962. 8. 22). 이름부터 「보고가는 마을」.

동아일보. (1963. 5. 18). 재건국민운동을 성공으로 이끄는 길.

동아일보. (1963. 6. 22). 호남기행 모범부락 中

동아일보. (1963. 6. 24). 호남기행 모범부락 下

동아일보. (1963. 8. 27), 현실(10), 보고가는 마을.

동아일보. (1966. 6. 9). 정치적인 관청, 농협.

매일경제. (1970. 10. 20). 의견 「보고가는 마을」.

새전북신문. (2010. 6. 3). 전북의 기억<39> 5.16 군사쿠데타와 전북.

자유신문. (1945. 11. 18). 國泰民安의 新生活運動 協會結成코 實踐의 炬火.

한국농어민신문. (2010. 5. 21). 2010년 국무총리실 전국 체험마을 운영실태 조사.

Kraybill, D & L. Lobao. (2001). County government survey : change and challenges for the new millennium Washington, D. C; National Association of Counties.

Van der Ploeg & Jan Douwe. (2000). Revitalizing agriculture : Farming economically as starting ground for rural development. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 497-511.

국가기록원. (www.archives.go.kr).

코베이. (www.kobay.co.kr).

한국향토문화 전자대전. (www.grandculture.net)

Received 17 March 2013; Revised 23 May 2013; Accepted 5 June 2013

A Review of 'Bogoganeun Maeul' Movement in Jellabuk-do

Man Yong Seo[a] · Su Young Park[b]

[a]Yeoju-Gun Agriculture Technology Center, Yeoju-gun, Gyeonggi-do 469-803, Republic of Korea
[b]Department of Rural & Bio-Systems Engineering, Chonnam National University, Buk-gu, Gwangju-si, 500-757, Republic of Korea

Abstract

The purpose of this study is to introduce 'Bogoganeun Maeul Movement' which was drived by Jellabuk-do province at 1962. and to ascertain historical meaning of its among history of Korea rural development and to investigate the relationships among 'Sinsanghwal movement', 'Community development program', 'Jaegungukmin movement'.

It was found that 4,031 Maeul was designated a Bogaganeun Maeul at 1962. and leader of its village got an appointment as 'light of rural' by province administration.

This study was found that the historical meaning that even if it was in theoretically and administrative frame. Bogaganeun Maeul was a self-regulating first community development program that was drived by Jeollabuk-do and starting point of model of 'Mobum Burak'.

Besides Bogaganeun Maeul was tourism village for an inspection and learning by observation. and first article that 'Sightseeing village' word appeared initially in the newspaper.

key words : Bogoganeun Maeul, Sinsanghwal Movement, Community Development Program, Jaegungukmin Movement

Man Yong Seo is a extension worker of Yeoju Agriculture Technology Center, South Korea. His research interests on rural tourism and regional planning.
Address: Yeoju Agriculture Technology Center, Yeoju-gun, Gyeonggi-do, 469-803, Republic of Korea.
e-mail) seomy063@naver.com, phone) +82-10-9276-9374

Su Young Park is a postgraduate student of Department of Rural and Bio Systems Engineering, Chonnam National University, South Korea. His research interests on regional planning and regional development policy.
Address: Department of Rural & Bio Systems Engeering, Chonnam National University, Gwngju, 500-757, Republic of Korea.
e-mail) kindvill@naver.com, phone) +82-70-8250-3034