

5·16 군정기 지방행정 환경변화와 모범부락조성사업에 대한 고찰

서만용^{a*} · 박수영^b

^a여주군농업기술센터(경기도 여주군 여주읍)

^b전남대학교 지역·바이오시스템공학과(광주광역시 북구 용봉동)

국문요약

본 연구의 목적은 5·16 군정기 지방행정의 많은 환경변화 속에서 각 도가 추진한 '모범부락조성사업'을 통해 초기 농촌마을개발사업에 대한 모습, 특히 지방행정이 사업의 주체가 되기 위해 추진한 방법을 검토하여 시사점을 찾는 데 있다. 군정기(1961~1963) 지방행정은 시군을 기초자치단체로 하는 행정체계 개편, 국가기획제도 도입, 지방세제 개편, 새로운 농촌기구 설립으로 인한 농촌지도 다원화 등의 여러 변화요인을 맞게 되었다. 이러한 환경 속에서 지역의 개발행정 주축은 지방자치단체로 옮겨져 갔고, 각 도는 '보고가는 마을(전북)', '빛나는 마을(충남)' 등의 각종 명칭으로 모범부락조성사업을 추진하였다. 또한 내무부는 지역개발의 장기적인 종합계획으로서 군 건설계획의 작성과 추진을 지시하였다. 본 연구는 국가 정책을 중심으로 한 농촌지역개발사에서 도 단위의 지방사를 발굴하고 이를 지방행정 환경변화와 연계하여 분석하였다는 측면에서 향후 관련 연구의 기초자료로 활용될 수 있으리라 판단된다.

주요어: 모범부락조성사업, 지역사회개발사업, 농촌마을개발사업

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

1. 서론

전통사회에서 근대 자본주의 사회로의 농촌 변화를 농촌 근대화라고 일컫는다면 농촌 근대화의 일획을 긋는 시점은 무엇보다 박정희 시기의 새마을운동이라 할 것이다(김영미, 2008). 그러나 박정희 정부의 새마을운동과 같은 농촌개발에 대한 구상과 노력은 이미 1960년대 초반부터 있어 왔다고 볼 수 있다(정갑진, 2009). 관련 기존 연구에서는 농촌개발 사업의 초기 시점을 1950년대 지역사회개발사업으로 설정하고 있다(강영은, 2012). 전사로서 제시되는 것은 사업간 유사성을 갖고 있으며 사업에 영향을 미쳤다는 의미이다.¹⁾ 하지만 유사성보다 더 강력하게 영향을 미치는 것은 직접적인 '경험'이 될 수 있다. 이러한 점에서 1958년부터 시작된 지역사회개발사업 추진과 박정희 정권의 집권 활동이 동시에 시작된 군정기(1961-1963)의 농촌마을개발사업을 검토하는 것은 그 이후의 사업을 이해하는 단서를 찾는 데 유의미한 것일 수 있다.²⁾

1960-70년대에 추진되었던 농촌개발사업의 대부분은 정치적 변혁기에 통치권자의 관심과 발상으로 제창되고 추진되어 왔다(이정환, 윤원근, 이병기, 김정연, & 이상문, 1992). 박정희 정권기 지방제도와 농촌

-
- 1) 박진도 & 한도현(1999)은 재건국민운동과 농어민소득증대특별사업을 새마을 운동의 전사로 배치하고, 박정희가 일관되게 농민(국민)의 근면·자조·협동정신과 지도자의 중요성을 강조하고 있는 사실 등을 제시하며 그 유사성을 지적하였다(서만용 & 박수영, 2013 재인용).
 - 2) 각 시기별 농촌마을개발사업을 정책 사업이 아닌 농촌을 대상으로 한 제도의 연속이라고 가정하고, 제도가 형성되는 역사적 과정으로서 초기 농촌마을개발사업을 구체적으로 살펴보는 것은 필요한 작업이다. 역사적 제도주의 관점에서 't시점에 역사적으로 형성된 제도는 t+1시점에서 제기되는 체제의 요구에 적절히 부응하지 못할 수 있을 뿐만 아니라 t+1시점에서의 문제를 해결하는 데 좀 더 효율적, 기능적일 수 있는 다른 경로를 밟을 가능성이 배제(최창현, 2010)'된다는 점을 농촌마을개발사업의 역사적 추진과정에 적용한다면 의미있는 시사점을 발견할 수 있을 것으로 판단할 수 있다. 이러한 가정과 관점이 본 연구를 시작하게 된 시각이며 물음이다.

개발이 이 시기에 구축되어 그 유형이 연속되는 모습을 보인다는 점에서 이 시기는 매우 중요하다(곽경상, 2009). 군정기는 한국전쟁 이후 가장 극단적인 정치 변혁기이며 현재까지도 이어져 오고 있는 농촌지역개발과 관련된 추진체계와 제도가 정비되기 시작한 행정 변혁기이다. 따라서 군정기는 농촌마을개발사업의 문제점이 드러나기 시작한 시점이며 모범부락조성사업을 통해 그 내용을 파악할 수 있다.

본 연구의 목적은 1960년대 군정기 각 도가 추진한 모범부락조성사업을 통해 초기 농촌마을개발사업의 모습을 심층적으로 검토하고 특히 지방행정이 사업의 주체가 되기 위한 내용을 구체적으로 파악하는데 있다.

연구의 범위는 1961년부터 1963년까지 지방행정의 변화와 각 도 단위에서 추진한 모범부락조성사업의 추진내용이다. 이에 대한 용어정의로 본 연구에서 사용하는 모범부락조성사업은 군정기 각 도에서 중농정책 일환으로서 부락을 대상으로 각각의 사업명칭을 가진 농촌마을개발사업으로 정의하고자 한다.³⁾

이를 위하여 농촌마을개발사업을 구성하는 정책과 기구의 전달체계, 마을, 마을지도자 등 세 가지 요소와 국가행정 요소를 결합하여 비교 분석하는 방법으로 접근하였다. 연구방법으로는 당시 사업내용을 알 수 있는 보고서, 논문, 잡지, 신문기사 등의 2차 자료를 분석하는 문헌연구를 실시하였다.

3) 농촌진흥청(1966)은 이를 '지방행정으로 추진된 모범부락운동', '지도체계 일원화 시기를 전후하여 우후죽순처럼 만들어진 부락개발운동'으로 표현하였다. 해방 이후부터 새마을운동 초기까지 '모범부락'이라는 용어는 신문과 보고서 등에서 자주 등장하지만, 본 연구에서 사용된 모범부락과는 의미가 다르다. 이 시기의 모범부락은 이환병(2012)이 '새마을운동 이전 자력개발의 모범을 보인 마을을 모범마을'로 정의한 것과 유사한 의미로 사용되었다.

2. 군정기 지방행정 환경 변화

2.1. 지방행정제도 개편

5·16이후 군정은 국가재건최고회의를 구성하고 5월 20일 혁명내각을 구성 발표하였다. 내무부 장관으로 발탁된 한신은 6월 8일 지방행정연구위원회를 구성하고 전반적인 지방행정기구 쇄신에 대한 심의에 착수하였다. 토의 내용은 ①군을 기초적 자치단체로 하고 ②읍면을 군의 행정구로 하며 ③특별행정기관을 일반행정기관에 통합하는 한편 ④지방체제를 개혁하는 안으로서 지방행정연구회에서 구체화하는 것이었다(동아일보, 1961. 6. 9). 내각이 구성된 지 20일이 채 되지 않은 시간 안에 이러한 내용에 대한 안이 작성되고 토의될 수 있었던 것은 1956년 행정연구회가 설립⁴⁾되어 운영되었었고, 직전의 장면 정권 때에도 논의⁵⁾가 계속되어 왔기 때문이었다. 그러나 군정의 시각은 '지방에 대한 중앙의 행정통제 강화'로 명확했고, 지방행정은 군대와 같은 '강력한 감독기관과 실천기관'으로 제시되었다.⁶⁾

'지방자치에 관한 임시조치법'이 상정⁷⁾되고 한신은 지방행정기구개편

4) 행정연구회는 1956년 창립되었으며 창설에 참여한 이들이 대부분 행정법학자, 행정 실무자들로서 '행정학회'의 명칭보다 '행정연구회'라는 명칭이 참여 폭을 넓기 때문에 연구회라는 명칭을 사용하였다(윤재풍, 1986).

5) 5·16 직전인 장면 정권은 기존 기초단체인 읍면이 규모와 인구, 재정 면에서 지나치게 협소하고 열악하다는 점을 들어 읍면 행정구역을 확대해 '대 읍면제'를 만들고 '군'을 폐지하고 '도'를 중심으로 한 '도 자치제'를 계획하였다(동아일보, 1961. 2. 12).

6) 이러한 군정 의견을 지지한 경향신문은 사실을 통해 "지방자치는 민주주의 원천일 뿐만 아니라, 민주주의의 학교라고까지 지적하듯이 귀중한 것이지만, 재정면의 뒷받침 없이는 그저 자치이념의 공전을 의미하는 것 밖에 아니된다(경향신문, 1961. 8. 21)"고 주장하였다.

7) 법안을 상정한 내무위원장 오치성은 군을 자치단체로 한다면 소비적인 경비를 절감함

에 관해 ‘면과 읍은 자치능력이 없다’는 의견으로 군 중심의 개편 당위성을 역설하였다.⁸⁾ 하지만 지방행정 개편에 대해 군정이 관치제를 유지하고자 했던 것은 지방행정에 대한 효율적 통제를 바탕으로 지역개발과 ‘재건사업’을 순조롭게 진행하기 위해서였다(곽경상, 2009).

2.2. 국가기획제도의 도입과 군 건설계획 수립으로 지역개발 확대

군정은 행정제도개편과 동시에 국가기획제도를 확립하기 위하여 1961년 8월 25일 법률 제698호 정부조직법개정법률을 공포하였다. 법률을 한 마디로 요약하면 정무차관제를 폐지하고 기획통제관 및 기획조정관을 두는 국가기획제도를 채용한 것이었다(경향신문, 1961. 8. 27). 이어 제주도를 제외한 각 도의 도지사와 서울특별시의 부시장 밑에 기획수립에 참여하고 이를 심사분석 조정하기 위하여 기획조정관을 두도록 하는 ‘도 와 서울특별시의 행정조직에 관한 각령’이 1961년 10월 6일 채택되었다(남질두, 1965). 이에 따라 중앙과 지방의 기획담당관들은 연석회의를 통해 중앙 시책에 대한 지방 침투와 상황에 대한 중앙 상달을 통해 행정력을 강화시켜 갔으며, 기획제도 실시로 각 행정부처 기본운영계획이 수립됨에 따라 지방기관에도 관철될 수 있도록 유도해 갔고, 운영계획을 기반으로 도와 군의 장기적인 개발계획 수립을 지시하였다(곽경상, 2009).⁹⁾ 군 건설계획은 1962년 3월 13일 계획수립에 대한 『계획의 목

으로써 주민의 공공복지사업을 확대할 수 있고, 지방세제의 개혁을 통해 기초적 자치단체로서 경제적 자립을 기할 수 있다고 제시하였다(오치성, 1961).

- 8) 한신은 그 이유를 “읍면의 국고의존율이 높고, 공무원 훈련이 부족하며 지금 행정기구가 일제에 의한 47년 전과 다름이 없다(경향신문, 1961. 8. 20)”고 주장하였다.
- 9) 시군별로 3년 내지 5년 단위로 세워진 군 건설계획은 ‘재정부족과 인력, 참고자료의 부족’등으로 인해 계획대로 진행되기 힘들었으나 이 계획들이 농촌개발의 중요한 방향타가 되었다(곽경상, 2009).

표와 방침』을 지방청에 시달하고 4월 9일 각 도 내무국장회의까지 가졌으며 계획수립에 기초가 되는 실태조사를 완료하고 계획을 책정토록 지시되었다(김수학, 1962).¹⁰⁾ 이에 따라 5·16 직후 교체된 도지사들로부터 시작된 ‘보고가는 마을’, ‘새마을’ 등 모범부락조성사업은 군 건설계획에 사실상 흡수되거나 병행¹¹⁾되어 군 행정사업으로서 농촌마을개발사업의 바탕이 되었다.

2.3. 세제 개편으로 지방세 확대

지방자치단체의 지역개발을 확대할 수 있었던 것은 행정체제와 함께 지방세제의 개편이 함께 이루어졌기 때문이다. 지방세에 대한 논의는 그 전부터 ‘잡부금’의 논란으로 인해 지속적으로 제기되어 왔다.¹²⁾ 4·19 이후 1961년 2월 17일 제2공화국 수립 후 최초의 지방장관 회의에서 신현돈 내무부장관은 훈시를 통해 ‘지방재정의 합리적 운영’을 기하기 위하여 ‘지방세적인 성격을 띤 국세는 그 전부를 지방세로 이양해야 한다고 확언(경향신문, 1961. 2. 18)하기도 하였다. 5·16 이후 군정의 재무부

-
- 10) 김수학(1962)은 군 건설계획의 필요성으로 ‘행·재정운영의 계획화로 군의 일체성 확보’와 ‘군의 일체성을 확보하기 위한 종합산업정책의 수립실천’을 제시하였다.
- 11) 강원도 횡성군의 건설계획은 행정관리의 근대화사업, 긴급 재해복구와 예방시설사업, 농촌진흥사업, 서비스 사업 등으로 구분되어 있는데, 강원도의 모범부락조성사업 중 하나인 ‘표준동리’사업은 서비스 사업에 포함되어 추진되는 것으로 계획되어 있다(대한지방행정협회, 1962).
- 12) 지방세와 국세의 불균형으로 발생한 지방 잡부금에 대한 문제는 지방재정의 열악함을 가중시키는 근본적인 문제로 제기되었다. 동아일보는 이에 대해 “지방재정의 재원이 되어야만 할 지방세가 국세로 되어 있는데다가 국고로부터 영달되어야 할 지방에의 환부금 및 교부금이 제 때 영달되지 못할 뿐만 아니라 당연히 와야 할 액수가 그나마도 중간 루트에서 다소간 떼우고서 도착하니 지방재정은 항상 군색한 것을 면할 수가 없으므로 지방민에게 잡부금을 안 받으려고 해도 안 받고서는 지방자치단체란 하루도 움직일 수 없는데 있는 것이다(동아일보, 1958. 12. 4).”고 지적하기도 하였다.

는 1961년 8월 17일 세계개혁요강을 발표하였고, 농지세, 대지세, 광구세, 유흥음식세, 자동차세, 마권세 등이 지방으로 이양되었다.¹³⁾ 최고회의는 국정감사결과보고 강평을 통해 '지방재정을 정상화 하는 데는 위임행정에 대한 국고부담을 적절히 하고 적기에 영달을 해야 하고 지방예산에 있어서는 정확하고 과학적인 세입책정을 해야 할 것'이라고 제시하였다(동아일보, 1961. 11. 8).

그러나 지방세 이양으로 복지행정과 개발행정에 대한 지방비가 증액되기는 하였으나 그 효과는 군정기 이후에 나타났다.

2.4. 새로운 농협 출범과 부락사업에서 농촌지도 다원화

1961년 8월 15일 농업은행과 합병으로 새로운 농업협동조합이 출범하였다.¹⁴⁾ 출범한 농협은 중앙회-시군조합-리동조합의 3단계로 되고, 시군조합이 140개, 지소가 382개, 특수조합이 118개, 리동조합이 21,167개로 구성되었다(오덕준, 1962).

농협은 개척원을 채용¹⁵⁾하여 리동조합의 설치를 확대하고, 마을 리장-

13) 조세 개편을 통해 지방세의 세목은 11종으로 개편되었다. 지방세는 자동차세, 유흥음식세, 마권세, 농지세, 영업세 부가세, 도축세, 취득세, 면허세, 재산세, 소득세 부가세, 법인세 부가세 등이다(신명훈, 1962).

14) 농협 법안은 1957년 2월 24일에 농업은행법안도 동시에 통과되었다. 이러한 이승만 정권의 농협법안은 일제하에 구축된 금융조합-산업조합 체제가 재구축되었던 것이다(장원석, 1989).

15) 군 조합은 711명의 개척원을 채용해 이들이 하여금 리동조합의 조직과 활동에 기여토록 했으며, 리동조합장과 '부락지도자'에 대한 교육을 활발히 했다. 당시 개척원으로 활동했던 전 장호원농협조합장 이재영의 구술을 통해 보면 당시 1950년대 농민활동가들이 농협의 개척원으로 들어가 활동하였는데, 개척원은 농협의 일반 직원이 아니어서 출장비와 정근수당도 받지 못하는 등 차별이 심하여 사기가 저하되고, 중간 퇴사한 개척원이 많았던 것을 알 수 있다. 또한 그는 개척원의 업무는 '리동조합의 경영지도와 농민조합원의 영농지도를 전담'하는 것이 주 업무로 되어있었지만, 실제로는

리동조합-군 행정과의 밀접한 관계¹⁶⁾를 맺으면서 농촌마을개발의 주체가 되어갔다. 더불어 1962년 농협중앙회는 리동조합을 마을의 '경제센터'¹⁷⁾로 성장시킨다는 목표 아래 적극적으로 마을지도원 교육과 협동사업을 벌여나갔다(조선일보, 1962. 2. 13).¹⁸⁾ 즉, 농협이 농촌지역에서 금융, 보조지원, 생산, 가공, 유통, 농자재까지 농촌생활 전반을 농협으로 '계통화'하여 독과점의 지위를 갖고자 하는 의도였다.

농협은 리동조합을 통해 지방 행정과의 협력 하에 부락단위에서 협동사업을 중심으로 마을사업을 추진¹⁹⁾한 반면에 농촌진흥청은 부락단위로

부락민 대출과 수급, 비료판매와 수급이 주 업무였다고 회고하였다(김영미, 2005).

- 16) 리동장 대다수가 리동조합 조합장이 되면서 박정희는 농촌지도체계를 일원화하는 방법에 관해서 리장이 농업협동조합의 장이나 이사를 겸하도록 방침을 세웠으며 시달하였다(동아일보, 1962. 2. 14).
- 17) 리동조합을 마을과 농민의 모든 경제활동의 '센터'로 육성하는 것은 농협의 1962년도 지도방침 중 하나이었다. 이는 리동조합을 내부적으로는 생산협동체로서의 기능을 발휘하여 생산과 증강을 기하고 밖으로는 자주적이고 확실한 농산물의 유통활동을 할 수 있도록 모든 용자 및 보조는 물론 비료, 농기구 등의 생산자재와 판매품을 위시한 생필품을 리동조합을 상대로 집중 공급하여 취급케 하고 나아가서는 농산물의 가공시설과 기타 지역적으로 긴요한 이용시설 등을 리동조합이 경영할 수 있도록 지원 배치하여 리동조합만을 이용함으로써 농민의 생산, 가공, 소비부분의 만족을 충족할 수 있도록 하기 위하여 리동조합을 농촌의 '경제센터'가 되도록 육성하자는 것이었다(오덕준, 1962).
- 18) 이러한 농협의 의도는 당시 군정의 이해관계와 맞아떨어져 1962년도 1년 안에 급속히 추진되었다. 장경순 농림부 장관은 1962년 3월 "농협중앙회가 계획하고 있는 금년 6월까지의 리동조합 육성방침은 기간이 짧으므로 적어도 년말까지에 걸쳐 어떠한 사업보다도 이를 선행시켜 실질적인 농민의 복지기관으로 육성케 할 것"이라고 하기도 하였다. 또한 농림부에서는 리동조합 육성책으로 예비사단장병들로 하여금 교육기간 중 농촌지도에 필요한 실기와 이론을 습득시켜 각기 귀가 후 협동조합을 이끌고 나가도록 하는 계획도 추진하였다(동아일보, 1962. 3. 5).
- 19) 1962년 8월 30일 제1회 전국리동농업협동조합 업적 경진대회에서 농협중앙회는 전국 리동에 100% 조합을 완료하였다고 자랑하였다. 전국에 리동조합은 21,485개이었으며, 조합원은 2,196천명으로 전체 농가의 94%를 차지하였다(동아일보, 1962. 8. 30) 경진대회에서는 영화 '뚝'으로 유명한 지역사회개발사업 부락인 강원도 명주군 강동면 모전리 조합이 3등으로 내각수반상을 수상하였다. 1959년 지역사회개발 '시범부락'으로 지정된 모전리는 시범사업과 자조사업 등이 활발히 진행되었으나 그

추진해오던 지역사회개발사업을 1963년 6-7개 부락이 묶인 '권역'단위 시범농촌건설사업으로 변경하였다(농촌진흥청, 1979). 이에 농촌지도소의 지도사업은 그 만큼 약화되어 점차 산업행정의 보조적 기능을 하게 되었다(第一次經濟開發五個年計劃評價敎授團, 1967; 광경상, 2009 재인용).

2.5. 모범군·읍·면·동리와 표준동리 설정

1961년 8월 4일 내무부는 “전국에 모범군·읍면·동리를 설치해서 행정의 효율적인 운영과 말단행정을 강화할 방침”으로서 전국에 28개군 403개 읍면, 4,704개 동리를 모범행정 구역으로 설정했다(경향신문, 1961. 8. 4). 이는 행정 강화만이 아니라 농업 및 경제시책에서도 모범적인 성과를 올리기 위한 시책이었다. 군정은 이후 1961년 10월 19일 「모범군 표준동리 조성기금」을 설치하였다. 조성기금 설치 요지는 28개 모범군내에 다각적 영농과 문화수준을 이룩할 수 있는 지도자와 독농가가 있는 1개 동리씩을 표준동리로 군수가 선정하고 촉진기관으로 모범군 표준동리 위원회를 설치한 다음 1개 동리의 운영기금 120만환을 지방재정조정금과 군 자체경비에서 재원을 확보하는 것이다. 군수는 기금을 지정 동리에 무이자로 대부하고 6년간에 20만환씩 균등하게 상환케 하여 차례차례로 다음에 선정되는 모범부락사업기금에 투자하는 계획²⁰⁾으로 수

활동이 약화된 가운데 '리동협동조합이 지역사회개발사업을 인수하여 활동'하였다(노창섭, 김종서, & 한상준, 1965). 모전리 사례와 같이 지역사회개발 부락이 사업이 종료되어 부락지도원이 부락을 떠나면 리동조합에 의해 운영이 지속되고 지역사회개발사업의 의미는 퇴색되는 부락이 많았다.

20) 사업자금을 받은 동리에서는 개간단을 조직하고 도 주관으로 동리에서 선발한 연락원의 농사기술을 훈련시키고 축우돈, 초가를 와가로, 유희지개간, 상환곡대부사업 등 생산적이며 건설적인 복지사업을 위하여서만 기금을 충당케 하였다. 표준이 될 농가의 기준규모는 양축(소1두, 돼지 3두, 닭 20수 이상), 싸이로(생초저장소) 설치, 개량축사구비, 유실과수 10본 이상 소유, 퇴비 반당 300관 이상을 확보해야 하며 기타

립되었다(동아일보, 1961. 10. 20). 강원도의 경우 ‘모범군읍면동리육성 규정(강원도 훈령 제294호, 1962. 8. 14)’을 제정하여 시군 또는 읍면은 그 관할지역을 3개 지구로 구분하여 1개 지구에 1개소씩의 모범시군·읍면·동리를 설치하고, 각각 해당지구에 있어서 중심지가 되도록 하되 지역 사회개발시범지역(군 및 부락)또는 축산, 위생 4-H구락부 등 각종 모범부락이 있을 때에는 가급적 이를 선정하도록 하였다(관보, 1962. 10. 6).²¹⁾

3. 모범부락조성사업 추진

3.1. 각 도 모범부락조성사업의 내용

3.1.1. 모범부락의 육성방향 및 목표

서만용 & 박수영(2013)은 박정희 의장의 연설을 통해 전라북도의 ‘보고가는 마을’사업이 군정기 모범부락조성사업의 시작이라고 제시하였다.

모범부락은 ‘혁명과업의 조속한 완수(경기도)’가 의미하는 실체적인 그림을 부락에 그려내는 결과물이며, 농촌과 농민이 국토와 인구의 7할 이상인 당시의 상황에서 “농촌의 재건이 ‘도’의 재건(전북)”, “농민의 번영이 곧 ‘국가’의 번영”을 강조하면서 농민에게 제시하는 ‘이상촌’의 모습으

생활개선, 미신타파, 허례폐지 등이 포함되어 있다(동아일보, 1961. 10. 20). 전국의 모범군 선정지는 다음과 같다. 경기도(화성, 김포, 이천, 양주), 충북(청원, 영동, 증원), 충남(천안, 부여, 홍성), 전북(진안, 정읍, 김제), 전남(광산, 승주, 강진), 경북(안동, 영일, 선산, 칠곡), 경남(울산, 창원, 진양), 강원(양구, 영월, 횡성, 명주), 제주(북제주).

21) 해방 이후 모범군·읍면을 선정하는 정책은 1961년이 처음이 아니었다. 1959년 내무부는 행정실적이 좋은 시군, 읍면 중에서 시 2개소, 군 10개소, 읍 5개소, 면 133개소 등 150개소를 모범시군읍면으로 선정하였다. 선정된 모범시군읍면에 대해서는 교양문고, 공회당, 공동변소, 공동목욕탕 등 시설은 물론 모범시군읍면 상호간 시찰과 사무연구회 교류 등 중점적인 지방행정강화에 혜택을 주었다(동아일보, 1959. 2. 13).

로 제시하는 것이었다.

각 도의 모범부락조성사업은 강원도는 「희망의 마을」, 경기도 「혁명촌」과 「기계화농촌」 육성, 충청남북도 「빛나는 마을」 운동, 전라북도 「보고가는 마을」, 「앞서가는 마을」, 전라남도 「一星, 二星, 三星부락」 육성, 경상남도 「새마을 건설계획」, 경상북도 「농촌현대화운동」 등 각기 다른 사업명칭으로 추진되었다(윤길병, 1966).²²⁾ 이와 함께 일부 도에서는 「農道至北近代化計劃」, 「躍進慶北計劃」, 「全南 未來像」 등의 종합계획도 수립하였다.

모범부락의 육성방향은 각 도가 공통적으로 “혁명정부의 중농정책 완수”를 위하여 “시범적인 부락을 지정하여 집중적인 지도로 타 부락이 이에 호응하도록 하여 연차적으로 확대하기 위함”이라고 제시하고 있다. 육성방법은 농가목표, 부락목표를 제시하고, 이를 단기간에 달성하는 방향으로 구체적인 시행요령을 통해 구체적으로 국가가 국민생활에 직접적으로 관여하는 방법이었다.²³⁾

농가목표와 부락목표 대부분은 부엌, 우물, 울타리, 변소개량 등의 생활개선과 관련이 많았고 시군은 이를 집중지도 육성하였다. 이는 당시의 낙후되고 비위생적인 생활환경과도 밀접한 관련이 있지만, 생활개선사업의 내용이 단시일 내에 효과를 보면서 대규모 사업비가 투입될 필요성이 없고 자력개발이 가능한 부분이기 때문이었다.

22) 윤길병이 열거한 각 도의 모범부락사업은 1966년도 현황이다. 본 연구는 군정기(1961-1963)의 모범부락사업을 중심으로 하여 그 이후까지 계속 추진된 사업과 명칭이 약간 상이한 것도 있다. 제주도의 경우 다른 도와 달리 1958년부터 추진된 지역사회개발사업 명칭을 그대로 사용하여 추진하였다(대한지방행정협회, 1962i).

23) 전북농촌목표는 ‘전북농촌을 최단 시일 내에 최대의 성과를 거양하여 발전시킬 목적’으로 하여 총48개의 세부목표로 하여 제1목표 전북농가목표, 제2목표 전북부락목표, 제3목표 전북농업기술 경영목표, 제4목표 전북생활개선목표로 구성되었다(전라북도, 1962).

〈표 1〉 각 도 모범부락조성사업의 부락목표

시도	부락목표
충북	①서로 돕고 부지런히 일하는 마을 ②표준의례를 잘 지키는 마을 ③농로가 개설되어 우마차가 통하는 마을 ④리동길 양변에 가로수나 꽃나무가 서있는 마을 ⑤협동조합 구관장이 설치된 마을 ⑥공회당과 문고가 설치된 마을 ⑦깨끗한 우물과 빨래터가 마련된 마을 ⑧공동목욕장이 설치된 마을 ⑨뒷동산에 나무가 우거진 마을 ⑩퇴비와 추심경을 잘하는 마을 ⑪농사개량으로 증산하는 마을 ⑫집집마다 한가지 부업을 하는 마을 ⑬운동기구 갖추어 단합하는 마을
충남	①노인을 공경하고 이웃끼리 서로 도울 줄 알자 ②마을마다 국기계양대, 집집마다 국기를 달자 ③앞날을 생각하여 저축하는 습관을 갖자 ④농로를 마련하고 우마차를 이용하여 농사를 짓자 ⑤집집마다 가축을 기르고 소는 생사(生飼)를 시키자 ⑥개량된 농기구를 가지고 손쉽게 일하자 ⑦지붕, 아궁이와 변소를 개량하고 공동정호를 마련하자 ⑧구관장을 설치하여 쓸모 있게 이용하자 ⑨농촌문고를 설치하여 지식을 넓히고 문맹자가 없게 하자 ⑩뒷동산에 푸른 나무, 앞뜰에 과실나무, 뜰앞에 화단 있는 마을이 되자
경남	①서로 믿고 서로 도와 재건하는 마을 ②뒷산에 푸른나무 우거진 마을 ③가로수가 서있는 길에 추력이 들어오는 마을 ④협동조합의 구관장과 부락창고가 있는 마을 ⑤국기대와 어린이놀이터가 있는 마을 ⑥뚜렷한 우물에 빨래터가 있는 마을 ⑦목욕장과 이발소에 공회당과 농촌문고가 있는 문화의 마을 ⑧공동묘포장이 있는 마을 ⑨석축으로 된 하수구에 배수가 잘되는 마을
전북	①서로 돕는 마을 ②추력이 들어오는 마을 ③동네길 양편에 가로수와 과실나무가 나란히 있는 마을 ④집집마다 우마차가 들어오는 마을 ⑤협동조합 구관장이 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

주 1 : 경남의 부락목표는 경남재건목표 중 ‘우리부락’ 목표에 해당되는 내용임.

주 2 : 원문의 내용을 그대로 옮겨 현재의 맞춤법과 맞지 않음.

자료 : 대한지방행정협회. (1962c), 대한지방행정협회. (1962d), 대한지방행정협회. (1962e), 임석우. (1963).

부락목표 중에는 국기 계양대 설치 등 국가관 확립을 위한 목표도 책정되었다. 이는 농촌재건이 곧 국가재건이라는 의식관을 확립하고, 공동작업 의식을 높이기 위함이었다.²⁴⁾

24) 경상북도의 경우 매월 16일을 ‘재건의 날’로 결정하고 공동작업과 행사 등을 실시하고 애향심과 협동정신을 함양하고자 하였다(대한지방행정협회, 1962e).

3.1.2. 모범부락의 조성 목표량 및 선정기준

각 도의 모범부락 조성 목표량은 지역별로 상이했다. 강원도 '표준동리'의 경우 읍면 당 1개소, 충북의 '모범리동'은 1면당 3개리, 경기도 '혁명촌'은 시군 당 1개소, 충남 '빛나는 마을'은 읍면당 1개소를 조성목표로 하였다.²⁵⁾

모범부락은 각 도별로 일정한 기준에 의해 선정되었으나, 대부분 부락 선정기준은 구체적으로 제시되지는 않았다. 경기도 '혁명촌'의 선정기준은 "①집단부락이며 ②주민의 단결력과 건설의욕이 왕성하고 ③부락민의 경제력의 차이가 현격하지 아니하여 균형적 발전이 가능하며 ④국도, 지방도, 연변(沿邊)에 위치하여 마을 지도에 편리한 곳"으로 설정되었다(대한지방행정협회, 1962g). 강원도는 "각 읍면마다 현재까지 지도육성 시켜온 모범동리 중에서 가장 발전성이 있고 타 기관에 시범이 될 동리"를 '표준동리'로 선정하였다(대한지방행정협회, 1962a). 그러나 충청남도의 '빛나는 마을'²⁶⁾과 같이 상향식으로 이루어진 사업구조에서는 시설기준이 4개 부문 20개 종목으로 보다 구체적으로 제시되었다.²⁷⁾

25) 부락이 일정한 기준이 되면 모범부락이 되는 사업구조를 가진 전남의 모범부락은 도 모범부락이 5개소, 시군 모범부락 37개소, 읍면 모범부락이 166개소 선정되었고, 주민의 자발적인 신청에 의해 일정자격이 충족되면 모범부락으로 인정되는 충남의 '빛나는 마을'의 경우 1962년도에 22개소가 지정되었다.

26) 충청남도 '빛나는 마을' 1호로 선정된 마을은 아산군 도고면 기곡리로서 1962년 9월 1일 선정되었다. 기곡리는 1962년 8월 30일 제1회 전국리동농업협동조합 업적 경진대회에서 전국 2위를 차지하였고, 1963년 8월 15일 우수 지역사회개발부락으로 농림부 장관상과 마을지도자인 김창기는 금탑산업훈장도 수여받았다(김창기, 1970).

27) 충청남도 '빛나는 마을' 선정기준은 산업부문, 건설부문, 생활개선부문, 기타사업 등 4개 부문에 20개 종목으로 설정되었다(대한지방행정협회, 1962d).

-산업부문 : ①소 또는 돼지(호당 1두 이상) ②닭 또는 토끼(호당 10수 이상), ③싸이로(농가호수 2/3이상) ④축사개량(부락 100%) ⑤유실과수(호당 10본 이상) ⑥퇴비장 수축(부락 100%)

-건설부문 : ①퇴비 증산(반당 300관 이상) ②농로개설(부락 100%) ③지붕개량(총 호수 1/10이상) ④설 울타리 및 담 개축(총 호수 100%) ⑤국기계양대(총 호수

경상북도는 전체 5,423개 부락을 3개로 등급화²⁸⁾하여 '낙후부락'의 수준을 올려 모범부락으로 올리는 방법으로 사업을 추진하였다. 전라남도는 모범부락을 읍면, 시군, 도, 도 특수모범부락 4단계로 구분하고 각종별 점수제를 실시하고 매 심사시 각급 모범부락에 대한 등급심사를 실시하였다(대한지방행정협회, 1962b). 경상남도 「새마을 건설」의 경우 별도의 선정기준을 제시하지 않고, 작업단계를 3단계로 나누어 1단계 시범지구 육성,²⁹⁾ 2단계 시군 시범지구 육성, 3단계 도 전체로 확산시키는 방법으로 추진되었다. 즉 시범지역을 선정하여 시범지를 전시부락으로 조성하고, 각 지구별로 이를 모방, 학습하여 확산하는 방법이었다(경상남도 지방과, 1962).

3.1.3. 모범부락조성사업 내용 및 보조 지원

모범부락 조성은 도의 중요한 중농정책 일환으로 시군 진척상황은 수

100%) ⑥부락집합소(총 호수 100%)

-생활개선부문 : ①공동구관장(부락 1개소 이상) ②국기와 국기함(호당 100%) ③문패(가구 100%) ④변소개량(가구 100%) ⑤짚간개량(가구 100%) ⑥화구개량(가구 100%) ⑦미신타파(가구 100%)

-기타사업 : 책정된 목표이외에 부락자체의 특수사업

28) A급 부락은 총 1,329개소(25%), B급 부락은 2,895개소(53%), C급 부락은 1,199개소(22%)로 구분되었다. B급 부락의 경우 자조부락, 시범부락으로 지정하여 재정적 후원을 실시하였다. A급 부락의 기준은 ①현 모범부락으로 경제적 협조로서 공동사업을 시행중인 부락 ②부락지도자를 중심으로 협동정신이 왕성한 부락 ③부락자체 계획을 수립하여 계속적인 발전을 도모하고 있는 부락 ④부락민의 공동작업 등으로 재건에 대한 의욕적인 부락 ⑤행정시책침투가 철저하며 지도기관을 신뢰하는 부락 등 5가지로 설정되었다(대한지방행정협회, 1962h).

29) 경남 전체 시군을 동부, 중부, 서부 3개 분할지구로 나누고 각 지구별 시범지역을 선정하였다. 지구별 시군으로 동부(동래, 울산, 양산, 밀양, 김해, 부산), 중부(창원, 의령, 함안, 고성, 통영, 창녕, 거제, 마산, 진해, 충무), 서부(진양, 사천, 남해, 하동, 산청, 거창, 함양, 내천, 진주, 삼천포)로 구분되었다. 시범지역으로 동부는 동래군 기장면 동서부락, 중부는 함안군 칠원면 유원부락, 서부는 진양군 금산면 녹사부락으로 선정되었다(경상남도 지방과, 1962).

시로 보고, 평가되었으며 성적은 시군행정실적 심사에 포함되어 행정은 이를 적극적으로 추진할 수 밖에 없었다. 모범부락의 심사위원은 시군 행정공무원, 농촌진흥기관과 농협, 재건국민운동본부 등 관계기관이 연계하여 과장급 이상으로 구성되었다. 지정된 마을의 현판은 도지사가 직접 표지를 설치(충남 '빛나는 마을')해 줌으로써 부락의 의욕을 환기시키고, 시상을 통하여 순위를 정하여 부락 간 경쟁심을 유발하였다.

모범부락의 사업내용은 부락 심사기준과 연계되어 추진되었다. 경상남도의 '새마을'건설작업은 개인 가정생활과 부락 공동생활로 구분하고 주민의 개량과 보존 등 10개 작업항목과 36개 작업내용이 제시되었다. 특히 '새마을'의 경우 부락종합발전계획 수립 및 실천을 작업내용에 포함하여 모범부락조성사업을 토대로 마을개발의 계획적 기틀을 마련하고자 한 것이 특징이라 할 수 있다. 경기도의 '혁명촌'의 경우 실천요목이 생산증가, 생활개선, 사회복지, 발전 등 도정목표 달성에 기여할 수 있는 사항 144개 항목으로 책정되었다(대한지방행정협회, 1962g).

사업비 자부담이 용자로 이루어지는 상황에서 일부 도에서는 "자금활용의 시련이나 능력과 투자계획이 없는 농촌에 많은 돈을 용자하여 개인이나 리동에 본의 아닌 부채를 가중시키면 오히려 실효가 없는 결과를 초래"할 수 있다고 판단하여 자력활동에 주력하였다(대한지방행정협회, 1962c). 강원도의 경우 「9월은 생활개선의 달」로 책정하여 농촌건설운동에 집중하였다(대한지방행정협회, 1962a).

모범부락조성사업 내용과 부락목표 등에서 생활개선 부문을 강조한 것은 재정적인 문제이기도 하였지만 박정희 의장이 1962년 5월 2일 발표한 담화를 통해 더욱 강조되었다.³⁰⁾

30) 박정희 의장은 '실질적 발전은 환경정리에서-농민에게 드리는 부락의 말-'이라는 담화를 통해 "잘 살 수 있는 원리는 어렵고 먼 곳에 있는 것이 아니라 바로 우리 주변에 있는 손쉽게 고쳐나가야 할 일을 한 가지씩 고쳐 나가는데 있으며, 특히 살고 있는

〈표 2〉 경상남도 농촌 「새마을」 건설작업 항목

구분	작업항목	작업내용
개인 가정생활	주민의 개량과 보존	원장(垣牆)개축, 축담 개수, 화단설치, 대문 개수
	생활의 개선	문패게시, 분구 및 연통개량, 의복개량(간소복 색옷), 방 개수, 가계부배치, 절미함 배치
	보건 위생	변소개량 가족계획, 찬장개량
	생산 및 부업의 능률화	축사개량, 퇴비사개량, 농기구관리, 농가생산목표게시
부락 공동생활	애향심고취	부락종합발전계획수립 및 실천, 부락표지, 부락국기 배치보존, 부락 중 설치, 재건목표 및 도표게시
	향토미화	가로수 보식, 하수구 개량, 공동묘포장 설치, 산림녹화, 부락 도로 개수
	경제생활	협동조합 문고 설치, 협동조합 구판장 설치
	교화운동	농촌문고 설치, 문맹퇴치(야학운동)
	보건생활	어린이놀이터 설치, 구급약품 상비
	위생 관념	공동이발소 설치, 공동목욕장 설치, 공동정호개량

자료 : 대한지방행정협회. (1962e).

사업비 규모는 시도마다 차이가 있으나, 경기도 ‘혁명촌’의 경우를 통해 대략 가늠할 수 있다. 시군별 보조액은 정액보조가 아니라 사업내용 별로 차등보조이었으며, 보조액의 비율이 전체 사업비의 31.8%수준으로 부락주민들의 융자액 규모가 보조액보다 많았다.

집과 마을의 주변 환경에서부터 시작되어야 할 것”이라고 강조하였다.

〈표 3〉 경기도 「혁명촌」 부락별 보조/융자액

(단위 : 원)

시군	농가수	군비보조액	호당보조액	융자액	호당융자액
도	43	2,000,000	44,444	5,000,000	116,279
인천시	62	3,665,400	59,119	2,000,000	32,258
수원시	83	195,000	2,340	2,600,000	31,315
고양군	72	2,145,000	25,843	7,006,161	97,307
광주군	72	0	0	8,971,800	124,608
양주군	129	477,200	3,482	3,200,000	24,806
연천군	40	424,500	9,433	2,306,750	57,668
포천군	49	1,396,000	21,477	2,298,000	46,897
가평군	48	497,300	6,906	3,000,000	62,500
양평군	64	809,000	8,171	645,000	10,078
여주군	58	1,104,900	17,254	1,000,000	172,241
이천군	43	2,669,000	49,426	3,500,000	81,395
용인군	34	1,719,400	44,872	2,100,000	61,784
안성군	35	1,050,000	29,166	1,032,400	29,497
평택군	53	805,000	12,014	842,000	15,886
화성군	77	2,854,000	34,807	4,740,000	61,558
시흥군	109	520,000	3,909	810,000	9,431
부천군	30	1,698,197	22,054	2,157,800	71,926
김포군	90	100,000	990	4,247,500	47,194
강화군	44	2,390,000	42,678	1,042,000	23,681
파주군	68	1,910,400	23,297	2,500,000	36,764
옹진군	69	61,400	573	0	0
계	1,303	28,491,897	16,949	60,999,411	47,323

주 : 수원시는 전쟁 미망인촌으로 전체 가구가 비농가임
 자료 : 대한지방행정협회. (1962g).

3.2. 모범부락조성사업에 대한 평가

군정기 모범부락조성사업 관련 연구는 농촌지역개발사 연구에서 거의 알려지지 않았거나 관심을 보이지 않아 전북 ‘보고가는 마을’에 대한 서만용 & 박수영(2013)의 연구를 제외하고는 관련 연구가 전무하다. 다만 이전에 광경상(2009)연구에서 지방의 향토개발이라는 범위 내에서 접근하면서 일부 언급한 바가 있다. 모범부락조성사업이 연구주제로 활성화되지 못한 것은 관련 자료가 거의 남아있지 않은 근본적인 한계가 가장 큰 이유로 판단된다. 본 연구 역시 자료의 한계로 당시 대한지방행정협회가 발간한 ‘내무행정’지에 기고한 지방공무원의 글에 상당수 의존하여 현황을 파악할 수 밖에 없었고, 이에 따라 정책 공급자 측면에서만 작성된 글을 정리하는 것이 결국 연구의 한계로 지적될 수 있다.³¹⁾

모범부락조성사업에 대한 평가와 분석의 내용은 농촌진흥청이 1966년 발간한 ‘한국의 지역사회개발사업’에 2페이지 정도 분량으로 언급되어 있고, 당시 신문기사 내용을 통해 사업에 대한 평가³²⁾를 일부 가늠해 볼 수 있다.

농촌진흥청(1966)은 “지방행정으로 추진된 모범부락운동 등에 있어 극히 다원화된 제도 밑에 일선 지도활동의 혼란을 초래”하게 되었다고 제시하였다. 또한 “이와 같은 다원적인 농촌운동은 많은 기구와 인원, 노력이 분산되어 결과적으로 낭비와 비능률을 불가피하게 하였으며, 지도체계일원화 시기를 전후하여 우후죽순처럼 만들어진 부락개발운동은 명칭도 다양하여 지도조직과 방법에 있어 깊은 연구없이 시행되었기 때문

31) 모범부락조성사업에 대한 자료 중 단행본은 전라북도 ‘보고가는 마을’운동에 대한 전라북도가 1962년도에 발간한 자료가 유일하다. 그러나 이 역시 사업을 추진한 전라북도청이 발간한 것으로서 사업에 대한 비판, 분석의 글은 찾아볼 수 없다.

32) 이에 대한 자세한 내용은 서만용, & 박수영. (2013). 전북 「보고가는 마을」운동에 대한 고찰. 농촌지도와 개발, 20(2), 341-382. 참조

에 많은 경우 사라졌다”고 평가하였다. 이어 “『○○부락』등 표지만 부락에 달고 선정된 그 부락을 육성하는 것이 아니라 자기 기관의 사업을 투입하는 대상으로 삼았던 것이 특징”이며 “단기간 내에 큰 효과를 거두기 위하여 성과에 급급하였으며 막대한 사업자금을 투입함으로써 농민의 정부에 대한 의타심만 조장하여 자주협동적인 개발의욕을 오히려 저해한 사례가 허다”하였다고 지적하였다.³³⁾

그러나 이와 같은 농촌진흥청(1966)의 모범부락조성사업에 대한 평가는 그것이 일부 타당하다고 하여도 이것이 기술된 1966년 전후의 상황을 고려하여야만 한다. 위와 같은 평가는 1962년 농촌진흥청이 설립되었음에도 불구하고 시군 개발행정과 농협의 리동조합의 부락사업 등 지역사회개발 영역에서 끊임없이 농촌지도체계 일원화가 요구되고 있는 상황³⁴⁾에서 “농촌진흥청이 농림부로부터 사업을 이관받아 지역사회개발사업을 추진한 유일한 기관이며, 이후 부락개발사업을 농촌지도사업으로 간주하여 여타의 다른 농촌개발사업에 대하여 평가를 박하게”하여 기관의 정체성과 정통성을 구축하고자 하는 모습으로 인식할 수 있다.

농촌진흥청의 평가가 나오기 이전에 김수학(1962)은 시군 개발행정의

33) 농촌진흥청(1966)은 농촌개발시책에 열성을 가진 지방행정관들의 많은 노력에도 불구하고 노력에 대한 대가가 너무나 미비한 이유로 다음 6가지를 들었다.

①사업계획이 부락민의 공통욕구에 의하지 않고 피상적인 추정에서 하향식으로 이루어지고 ②사업이 주민의 자동적 참여와 능력에 의한 지역민의 사업으로 추진되지 못하고 ③농민과 더불어 사는 지도원이 주민을 자극하고 조장하여 사업을 추진하는 과정이 없었으며 ④농민의 실질적인 이익보다도 외부의 가시적인 사업에 치중하였고 ⑤장기개발을 위한 기반구축보다도 단기적인 효과위주의 사업을 실시하였으며 ⑥사업을 실시하는 과정보다도 건설된 효과만을 추구함으로써 사업 파급성이 적은데 있다.

34) 농촌진흥기관과 지방자치단체, 농협, 토지개발조합 등 관련기관의 부락개발사업과 대농민지도 영역에 대한 논란은 농촌진흥청이 설립된 이후에도 해결되지 못하고 갈등이 심해졌다. 1963년 3월 19일에는 농촌진흥청과 농협간에 ‘리동단위에 있어서 농민지도체계에 관한 협약’을 체결하여 리동조합의 영농부와 생활개선부를 농촌지도소의 농사개발구락부와 생활개선구락부와 통합 운영하는 내용 등을 약속하였으나, 이후에도 잘 지켜지지 않았고 농촌지도체계에 대한 논란은 매우 심하였다.

방향을 모색하면서 “모범부락 운동이 일제 강점기 자력갱생운동으로부터 오늘날에 이르기까지 그 연혁을 더듬어 본다면 오랜 세월이 흘러갔으나 별로 뚜렷한 효과를 보지 못한 것은 계획의 지속성 결여”가 중요 원인이 라고 지적하였다.³⁵⁾

4. 모범부락조성사업 분석

본 연구대상인 1960년대 초반 군정기 모범부락조성사업은 군사정권이 라는 특수한 상황에서 ‘군정이 장악한’ 지방행정이 직접 수행한 유사 국가행정사업이다. 국가행정을 이해하고 체계적으로 분석하기 위해서는 국가기능, 국가기구, 행정수단, 행정자원에 대한 이해가 필요하다.(김근세 & 권순정, 2000). 이에 따라 본 연구는 박섭 & 이행(1997a)이 제시한 농촌마을개발 정책 성공요소³⁶⁾와 김근세 & 권순정(2000)이 제시한 국가행정 요소를 토대로 하여 사업을 비교 분석하였다.

35) 김수학(1962)은 지방행정에 있어서 모범부락 운동이 일제 자력갱생운동부터 현재까지 이어지고 있으나 별로 뚜렷한 효과를 보지 못한 것은 계획의 지속성 결여가 중요원인이기 때문에 5·16이후 각 도에서 추진되고 있는 ‘새마을’, ‘살기좋은 마을’, ‘보고가는 마을’등의 사업이 기대되기는 하나 군 건설계획에 종화되어야 한다고 주장하였다.

36) 박섭 & 이행(1997a:48)은 “효율적인 농촌통제, 탄력적인 마을, 성장 지향적인 농민의 세 가지가 결합해야만 농촌개발정책에서 성공할 수 있다”고 전제하고, “새마을운동이 성공을 거둘 수 있었던 것은 국가의 일방적인 견인에 의해서가 아니라, 농촌개발이라고 하는 공동의 프로젝트에 동원되고 참여하게 되는 농민들의 역량이 농촌개발을 위한 효과적인 에너지로 전환되는 데에는 위의 세 요소가 독자적인 영역을 가지고 결합했기 때문”이라고 평가하였다. 또한 그들은 “농촌개발은 특정사업이 제공하는 유인과 농민 개개인의 비용 사이의 합리적 계산에 기초해야 함을 의미(박섭 & 이행, 1997b:116)”한다고 제시하기도 하였다. 본 연구는 박섭 & 이행(1997)의 전제와 의미에 동의하고 이를 분석차원으로 하여 모범부락조성사업을 분석하였다.

4.1. 국가에 의한 부락통제와 전달체계 구축

군정기 행정 전달체계는 행정체계 변화와 함께 재건국민운동의 읍면, 동리까지의 추진체계 확립으로 극대화되었다. 행정 말단까지 국가 영향이 미칠 수 있도록 리동, 읍면단위의 재건위원회와 자연부락단위의 재건청년회와 재건부녀회를 조직³⁷⁾하는 등 중앙-시도-읍면-부락의 4단계로 구성하였다(신현옥, 1999). 모범부락조성사업 추진에서 나타난 농촌통제는 최고회의에서 임명된 도지사와 행정말단의 이장과 반장이 대부분 재건국민운동의 동리 재건반장을 겸임하면서 효율적으로 이루어졌다.³⁸⁾

군정기는 농촌마을개발에 대해서는 ‘모범부락’이라는 틀로 ‘국가의 농민지배’(김태일, 1999)가 철저하게 이루어졌다.³⁹⁾

기본적으로 자본주의국가는-그것이 처해있는 특정 시점 및 장소에서의 사회경제적 여건과는 무관하게-합의, 생산, 통합, 집행이라는 네 가지의 기능을 모두 수행하도록 되어 있고, 각 기능에 대응하는 여러 유형

37) 자연부락별로 구성된 남성조직인 재건청년회는 전국적으로 45,119개(회원수 약 2백만명)가 있었으며, 여성조직인 재건부녀회는 전국적으로 44,391개(회원수 약 1백9백4천명)으로, 4백만명이 되는 국민들이 재건국민운동에 동원되었다(신현옥 1999).

38) 국가통제를 통한 행정력이 농촌부락까지 효율적으로 영향을 미치는 전달체계는 특히 하위 행정말단조직까지 공식 기관과 제도로써 구성되어 있는 전달자의 조직체계는 행정침투에 매우 중요한 역할을 한다. 특히 중앙기관 중 내무부의 읍면 말단행정까지 계통적으로 이루어지는 추진체계는 종합행정을 구현해야 하는 지방행정 입장에서 어떤 기관보다 효과적이다. 따라서 모범부락조성사업 역시 농정담당 실적소보다 기획담당이 사업을 추진하였다. 이는 지방행정에서 내무부를 통한 협조와 사업이 강력한 단속권한과 동원력을 가지며 사업을 확대 추진할 수 있기 때문이었다.

39) 전북 ‘보고가는 마을’의 경우 당시 김인 도지사는 1962년 10월 29일 최고회의와 재건운동본부 관계자들이 참석하는 ‘농촌발전축구농민대회’를 계획하고, 개최일까지 한 달이 채 남지 않은 10월 2일 각 시군의 시장, 군수가 심사위원으로 참석하는 시장군수회의에서 2천개에 불과했던 ‘보고가는 마을’의 숫자를 단 9일 만에 그 2배인 4천개로 늘렸다. 전북농촌목표 등의 기준을 달성해야만 명칭이 부여되었던 ‘보고가는 마을’이 이렇게 늘어난 것은 행정주도의 업적을 강조하고 강제적으로 행정이 부락사업에 개입했다는 증거라고 할 수 있다(서만용 & 박수영, 2013).

의 국가기구들을 조직화한다(김근세 & 권순정, 2000).⁴⁰⁾ 그러나 1960년대 초반 정보통신, 매체가 발달하지 못한 상황에서 모범부락 사업담당 기관들은 모범부락을 중심으로 추진된 계몽활동을 통해서 원래 복지(welfare)와 이데올로기 제조(ideology manufacturing)기구들이 수행해야 하는 사회적 통합기능까지 수행하였다.⁴¹⁾

4.2. 탄력적인 농촌마을을 위한 ‘끄나불’ 조직의 행정침투와 행정지도

행정수단은 직접행정, 공동행정, 간접행정에 단독으로 또는 상호 의존하면서 이루어진다.⁴²⁾ 부락단위에서는 국가가 그 자신의 계급적 이해를 실현하기 위해서 만들어 놓은 다양한 ‘끄나불(Agent)조직’들에 의해서 지배, 장악되었다(김태일, 1989).⁴³⁾ 특히 모범부락조성사업은 동리까지 구성된 재건국민운동본부의 체계인 시군 촉진회와 부락의 재건청년단 등

40) 합의, 생산, 통합, 집행의 각 기능은 단일 형태가 아니라 복합적이고 모순적인 관계를 반영하는 다수의 형태로 구성될 수 밖에 없다(김근세 & 권순정, 2000).

41) 모범마을을 조성하기 위하여 지역 내 모든 관계기관들이 동원되었다. 경상남도 ‘새마을’사업의 경우 시범지구 착수일에는 시장, 군수를 위시하여 시군촉진회장, 농협조합장, 중고등학교장, 읍면장 등이 참석대상자이었다. 학교 등 교육기관에서는 작문과 그림그리기 대회를 개최하고 전시하는 역할이 주어졌다(대한지방행정협회, 1962e).

42) 직접행정은 기관 내부의 예산지출을 통한 국가기능 수행방식이고, 공동행정은 이전 또는 계약에 의한 예산지출을 통하여 해당 행정기관과 민간부문이 공동으로 관련 국가기능을 수행하는 방식을 말하며, 간접행정이란 해당 기관이 타 공공부문에 예산을 이전함으로써 이로 하여금 국가기능을 수행케 하는 것을 의미한다(김근세 & 권순정, 2000).

43) 김태일(1989)은 ‘끄나불’이라는 용어를 사용한 이유로 “‘끄나불’이란 말이 단순한 중개적 대리인의 의미를 넘어서서 그것을 자신의 앞잡이로 조직화한 쪽의 계획성, 음모성의 뉘앙스를 더 잘 나타낼 수 있기 때문”이라고 설명하였다. 또한 그는 국가가 농촌사회를 지배하기 위해 설치한 ‘끄나불’조직의 담당자를 선택하는 요건으로서 충성심(loyalty), 지도력(leadership), 적실성(relevance)등을 들었으며, 이 중에서 가장 중요한 것은 충성심이라고 제시하였다. 본 연구는 모범부락조성사업이 군정기에 조직된 재건국민운동본부의 시군, 읍면, 동리조직과 함께 부락사업이 운영되었다는 점에서 기존 ‘기능집단’등의 용어보다 ‘끄나불’이라는 용어를 사용하고자 한다.

의 *끄나불* 조직에 의해 공동, 간접행정 방식으로 추진되었다.⁴⁴⁾

그러나 부락 내 *끄나불* 조직에 제도화된 의사결정 메커니즘은 작동하기는 쉽지 않았다. 사업추진을 위한 부락 내 *끄나불* 조직은 지방행정을 통하여 침투되지만 부락 내 비공식집단에 의해 일단 저지되었다. 행정력으로서 공식조직의 역할은 항상 부락 내 비공식조직의 이해에 의해 검토되고 그 상호간 힘의 균형에 따라서 문제가 처리되었다(고영복, 1966).

국가기능과 기구는 다양한 행정수단을 사용한다. 행정수단은 전달(delivery), 규제(regulation), 이전(transfer), 계약(contracts), 통제(control/grants), 거래(trading) 유형으로 구분할 수 있다(Fesler & Kettl, 1991 ; 김근세 & 권순정, 2000 재인용).

1960년대 군정기의 농촌마을사업에 있어서 행정수단은 생활개선(신생활)⁴⁵⁾과 이를 수치화하여 지방행정이 부락에 할당하는 강제적 목표량 제시로 나타나는 ‘규제’ 그리고 자력갱생을 보완하는 미약한 수준의 보조금 ‘이전’ 및 성과 ‘보상(시상)’이 주요한 행정수단으로 활용되었다. ‘규제’는 강제성을 띤 아주 세세하게 제시하는 ‘행정지도(administrative guidance)’⁴⁶⁾를 수단으로 하여 구체화되었다.

44) 지역사회개발사업이 부락 내에 지역사회개발계를 조직하여 운영한 것과는 달리 모범 부락조성사업 자체를 위해 부락 내 새로운 *끄나불* 조직은 구성되지 않았다. 경기도 ‘혁명촌’의 사례를 보면 시흥군 이동 평촌부락, 부천군 표절리 것저리부락, 강화군 갑곶리 갑수부락 등은 재건축년활동이 양호한 것이 부락의 특징으로 제시되었다(대한지방행정협회, 1962g).

45) 군정기인 1961년 표준의례가 제정되어 생활개선 영역에 대하여 제도를 통하여 강제적인 행정지도가 이루어졌다.

46) 1996년 제정된 행정절차법에서는 행정지도를 “행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용을 말한다.”로 규정하였다. 행정지도의 방법은 일반적 지도와 개별적 지도로 나눌 수 있는데 전자에는 각종 훈령을 통한 지도와 협력요청이 있고, 후자에는 각종 창구지도가 있다. 후자의 구체적인 예로는 표준약관 제시, 목표달성 방법 교시, 경영지침 제시, 경영상태 조사와 지도, 알선, 중계, 조정 따위가 있다(한승연, 2004).

이러한 행정지도는 지방에서 지배계층의 의도에 따라 '폭력적 행정지도'⁴⁷⁾의 모습을 보이기도 하였다. 그리고 행정지도는 부락 환경개선사업을 위한 주민들의 무상노동력 제공, 도로 및 건물신축을 위한 무상토지 제공, 부담능력이 없는 농민 개인별 용자를 통한 지붕개량과 부엌개량 등은 부락 내 '끄나불'조직의 회유와 설득 등을 법령과 같이 이해시켜 강압적으로 추진되는 원동력이 되었다.

4.3. 성장 지향적인 농민 발굴

성장 지향적인 농민 지도자의 발굴과 육성 이를 통한 발전국가로의 확산은 농촌마을을 개발하는데 있어서 필수적인 요소이다.

이환병(2012)은 1950년대 중반 이후 기존 농민들과 다른 모습을 보이는 농민이 등장하는데 이들은 '토지를 개간하고 새로운 농작물을 재배하기 위해 기술을 습득'하는 열심히 일을 하는 사람들이며, '농촌사회에 일정한 영향을 주었으며, 마을의 협동사업을 주도'하는 특징을 가지며, 초기의 모범농민은 모범농촌지도자를 의미하는 경우가 많았다고 제시하였다. 본 연구에서는 이환병(2012)의 모범농민 개념을 받아 '농가와 마을단위에서 자력개발을 추진하면서 협동사업을 주도하고 변화에 대한 욕구를 가지고 실천하는 농민'을 '성장 지향적인 농민'이라고 개념화하였다.

47) 당시 절량민이 생기면 책임을 지우겠다는 말 때문에 덮어두려는 경향이 있었다(경향신문, 1962. 2. 25). 모범부락으로 유명했던 삼천포에서 백환으로 네 가족이 강냉이 죽을 끓여 연명했다는 경남일보의 기사가 나오자 당시 동장이 허위사실이라고 기사를 고발하기도 하였다(경향신문, 1962. 3. 6). 전북 정읍군에서는 재건국민운동본부 유달영 본부장이 재건국민운동 시찰 차 갑작스레 태인면 거산부락에 거산공민학교를 방문했는데 이를 사전에 연락받지 못한 면장이 면내 청소불량이라는 이유로 김인 도지사로부터 권고사직을 당하기도 하였다(동아일보, 1962. 3. 6). 모범부락에는 절량민도 없고 항상 깨끗해야 한다는 전시부락의 폭력적 행정지도 단면을 여실히 보여주는 경우라고 할 수 있다.

그러나 당시 농촌 문제를 사회문화적 요인으로 접근한 이만갑(1960)은 농민들의 비합리적 사고방식과 가치관념, 관습이 농촌사회문제의 중요한 요인임을 전제하고, 농민들의 속성이 의심이 많고 보수적이기 때문에 직접 농사지도사업을 보여주어야 한다고 설명하였다. 또 지방행정의 세대교체를 통해 농촌지도자의 필요성과 농민교육의 필요성을 강조하였다(김명임, 2011).

군정기 국가와 지방자치단체가 주도하면서 농협, 재건국민운동본부 등의 간접행정과 병행되어 추진된 농촌마을개발사업은 주민계몽교육, 특히 농촌지도자 양성에 적극적이었다. 그러나 모범부락조성사업 자체만으로 주민교육 추진에 대한 자세한 기록은 남아있지 않다. 가장 많은 기록이 남아있는 전북의 '보고가는 마을'운동의 경우에도 부락지도자를 '농촌의 등불'로 지정하기는 하였으나, 별도의 교육이 추진된 기록은 발견할 수 없었다. 하지만 당시 재건국민운동 추진체계와 지방행정이 상호협조 상황에 있었던 만큼 재건국민운동본부의 계몽교육과 리동 협동조합의 농민교육, 농촌진흥기관의 농업교육과 사회교육을 통해 농민의 교육기회는 어느 시기보다 많이 제공되었을 것으로 추측할 수 있다.⁴⁸⁾

이러한 주민교육을 통한 지도자 육성과는 별도로 한국전쟁 전후로 하여 마을 지도자들의 형태가 구조적으로 바뀌기 시작하였다. 이들은 1950년대 중반 이전시기의 지도자들보다 연령대가 낮고, 학력이 높았으며 대개가 중농이상의 경제적 지위를 가지고 있었다.

전라북도 '보고가는 마을'사업에서 부락을 이끌고 간 「농촌의 등불」로 지정된 지도자들의 연령대를 살펴보면 평균 35.4세이며, 30대가 48.1%,

48) 지역사회개발사업의 경우 군정기간에도 부락주민들을 위한 학습과 교육이 다방면으로 추진되었다. 첫째, 부락지도원을 보조하고 사업을 이끌어갈 자체지도자를 육성하고, 둘째 부락 내에 4H클럽, 농사개량구락부, 생활개선구락부 등을 신규 조직하거나 강화하였고, 셋째 부락주민 전체를 대상으로 농한기를 이용한 비정기적 사회교육 강좌를 실시하였다.

20대가 24.9%로 청장년층이 중심이 되어 부락사업을 이끌었다(서만용 & 박수영, 2013)는 것을 알 수 있다.

1960년대 초반 청년이장의 등장에 대하여 김영미(2011)는 이들의 특징을 4가지로 제시하였다. 첫째, 보통학교 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 맞본 콤플렉스를 가졌다는 점이다(서만용 & 박수영, 2013 재인용). 유달영(1959) 역시 한국전쟁 이후 귀환장병을 농촌의 중견인물이 되는 유력한 자원으로 평가하였다.⁴⁹⁾ 실제 이 시기부터 귀환장병을 중심으로 한 연령대가 마을의 중심이 되어갔다. 따라서 귀환장병이 1950년대 중반 이후 마을지도자로 자리매김을 하면서 사업추진에 있어서 마을주민의 ‘군대식 멘탈리티’⁵⁰⁾는 어느 정도 작용하였을 것으로 추측할 수 있다.

49) 유달영은 글을 통해 귀환장병에 대한 다음과 같은 기대를 표현하였다. “한국농촌의 운명은 이 사람들의 손에 달려있다고 보아도 지나친 견해가 아닐 것이다. 이 사람들이 군인다운 기개가 있고 정의감이 있고 농촌부흥이 민족흥망의 열쇠인 것을 알고서 전선에 선 병사처럼 단결해서 일해 간다면 무서운 전진의 힘이 될 것이다...(중략)... 귀환장병의 교육은 이 민족의 흥망을 걸은 크고도 시급한 문제이다.”(유달영, 1959).

50) ‘군대식 멘탈리티’는 한 집단성원들의 합리적 수준의 사고 및 행위를 구속하는 위계서열화된 집단주의, 획일주의, 권위주의 등과 같은 사회심리적인 힘이라고 할 수 있다(유병용, 최봉대, & 오유석, 2001). 유병용, 최봉대, & 오유석(2001)은 1962년 경기도의 혁명촌 시범부락사업을 추진했던 마을의 경험에서 마을 청년회나 반장들이 새마을사업에 대한 거부감과 반대의사를 표명했지만, 새마을 사업에 참여하게 만든 사회심리적 강제력을 ‘군대식 멘탈리티’로 개념 지었다.

5. 결 론

본 연구는 5·16 군정기 지방행정의 많은 환경변화 속에서 각 도가 추진한 ‘모범부락조성사업’을 통해 초기 농촌마을개발사업에 대한 모습, 특히 지방행정이 사업의 주체가 되기 위해 동원한 방법을 검토하여 시사점을 찾고자 하였다.

일반적으로 전후 제3세계의 근대화전략은 서구사회의 근대화 모델을 준거로 한 이른바 ‘추격 근대화전략(the strategy of catch up modernization)’으로 규정될 수 있으며, 이런 근대화 전략의 특징은 계량적 경제성장의 달성을 최우선적 목표로 설정한 국가에 의한 위로부터의 주민동원체제 구축과 가용한 물적 자원의 국가 계획적인 생산적 투입에 있다(유병용, 최봉대, & 오유석, 2001).

농촌마을을 대상으로 한 모범부락조성사업은 이러한 ‘추격 근대화전략’의 대표적인 사업방식이며, ‘시범부락’ 또는 ‘○○마을’이라는 형태로 현재까지도 다양한 이름으로 진행되고 있는 진행형의 유효성있는 전략 유형이라고 할 수 있다.

군정기 동안 지방행정은 시군을 기초자치단체로 하는 행정체계 개편, 국가기획제도의 도입과 시군으로 확산, 지방세계 개편, 새로운 농협과 농촌진흥청 등 농촌기구 설립으로 인한 농촌지도의 다원화 등의 변화의 중심지가 되었다. 이를 통하여 개발행정의 주축은 중앙부처나 미원조기관에서 지방자치단체로 옮겨졌다. 5·16 이후 기획제도로 도입한 기본운영계획에 따라 내무부는 지역개발의 장기적인 종합계획으로서 군의 모든 요건을 기초로 한 군(郡)건설계획의 작성과 추진을 지시하였다. 이에 따라 농촌마을개발사업으로 ‘보고가는 마을(전북)’, ‘빛나는 마을(충남)’, ‘혁명촌(경기)’, ‘새마을 건설(경남)’ 등의 각종 명칭으로 모범부락조성사업이 추진되었다. 이후 각 도는 ‘農道全北近代化計劃’, ‘躍進慶北計劃’, ‘全南

未來像' 등의 종합계획을 수립하게 되었다.

그러나 군 건설계획 사업내용은 모범부락조성사업과 중복 계획되어 추진되면서도 상호 연계되지 못하였고, 장기적인 지역의 기반구축보다는 단기 실적위주의 사업으로 구성되었다. 모범부락조성사업 역시 지역사회 개발사업 단위사업 내용을 차용하였으나, 군정은 형식과 절차를 모방하지 않았고, 단기성과에 치중하여 전시행정으로서 부락과 지역농업의 근본적인 문제해결에 접근하지 못하였다.

각각의 농촌개발사업은 농민의 경제여건의 향상과 농업농촌의 발전을 표방하면서도 그 이면에는 당면한 정치 상황과 직격되어 있었다(이정환, 윤원근, 이병기, 김정연, & 이상문, 1992). 그러나 농촌개발은 각 시대에 따라 완전히 상이한 시대정신과 개발의 패러다임에 의해 진행된 것으로 보이지만, 실제로는 많은 유사성 또한 내재하고 있다(허남혁, 2011). 1960년대 초반 같은 시기에 추진되었던 모범부락조성사업과 지역사회개발사업은 현재의 농촌마을개발사업과 많은 행태적 유사성을 보이고 있다. 이는 모범부락, 시범부락조성 등의 형식이 농촌개발에서 가장 명료하고 간단한 방법이기 때문이기도 하다. 행정수단으로 제시되는 약간의 차등적 보조금, '중견인물'양성과 '리더'육성으로 표현되는 지도자 양성, 계몽과 전문교육이 혼합된 주민교육, 행정체계를 통한 통제 및 끄나불 조직 육성, 시상과 경진을 통한 경쟁체제 도입 등은 50년 전과 현재 모습은 유사하다고 할 수 있다.

기존의 농촌마을개발사와 관련된 연구결과에 비추어 볼 때 본 연구는 1960년대 사업으로 일부 단편적으로만 언급되어 있던 군정기의 모범부락조성사업에 대한 구체적인 기초자료를 발굴하고 이를 지방행정환경 변화와 관련하여 국가정책사의 일부분으로 연결하고자 시도했다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 의의에도 불구하고 본 연구는 기존연구의 사례연구와

인용한 자료를 세밀하게 분석 연계하지 못하여 새로운 의미를 부여하거나 적극적으로 설명하지 못하고 있다는 점에서 많은 한계를 가지고 있다. 또한 분석수준을 부락과 주민까지 심층화하지 못한 것도 근본적인 한계점을 가진다.

■ 참고 문헌 ■

- 강영은. (2012). 한국 농촌경관 변천 특성 연구 : 1950년대 이후 농촌개발사업의 경관 영향을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 경상남도 지방과. (1962). 새마을건설 제1차 작업계획. *내무행정*, 11(4), 131-136.
- 고영복. (1966). 촌락공동체를 중심으로 한 행정침투의 효과적 방안 : 지방행정의 말단침투 소화, *지방행정*, 15(4), 49-54.
- 김근세, & 권순정. (2000). 한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단. *한국행정학보*, 34(1), 59-81.
- 김명임. (2011). 「사상계」에 나타난 농촌인식 : 1950년대 담론을 중심으로, *서강인문논총*, 31, 137-171.
- 김수학. (1962). 군 건설계획 그 필요성과 실제 : 군은 건설계획이 수립되어 있는가. *내무행정*, 11(12), 96-111.
- 김영미. (2005). 진정한 농민의 협동조합을 위하여. In *국사편찬위원회. 구술사료선집 2*. 과천: 국사편찬위원회.
- 김영미. (2008). 마을의 근대화 경험과 새마을운동—이천 아0리 마을의 사례를 중심으로. *정신문화연구*, 31(1), 271-299.
- 김영미. (2011). *그들의 새마을운동*. 서울: 푸른역사.
- 김창기. (1970). 다시 「빛나는 마을」에의 영광을 향해. *지방행정*, 19(202), 180-183.
- 김태일. (1989). 국가권력의 농민통제와 동원정책: 새마을운동을 중심으로. In *한국농어촌사회연구소 편, 한국농업농민문제연구 II* (pp. 113-151), 한국농어촌사회연구소.
- 곽경상. (2009). 5·16 군정기(1961-1963) 지방제도 개편과 ‘향토개발’. 연세대학교 석사학위논문.
- 남질두. (1965). 국가기획제도의 방향—국가기획제도의 개선책을 논함. *국방연구*, 18, 133-182.
- 노창섭, 김종서, & 한상준. (1965). 개발과정에 있는 농촌사회 연구—삼개 농촌지역 사회의 사회 경제 및 교육적 분석과 평가. 서울: 이화여자대학교출판사.

- 농촌진흥청. (1966). *한국의 지역사회개발사업-농민의 농사 바로 우리 농사다*. 수원: 농촌진흥청.
- 농촌진흥청. (1979). *한국농촌지도사업 발전과정*. 수원: 농촌진흥청.
- 대한지방행정협회. (1962a). 표준동리의 육성 : 강원도 편. *내무행정*, 11(11), 34-41.
- 대한지방행정협회. (1962b). 모범부락의 육성 : 전라남도 편. *내무행정*, 11(11), 42-46.
- 대한지방행정협회. (1962c). 모범농촌건설운동 : 충청북도 편. *내무행정*, 11(10), 77-81.
- 대한지방행정협회. (1962d). 「빛나는 마을」 건설운동 : 충청남도 편. *내무행정*, 11(10), 82-85.
- 대한지방행정협회. (1962e). 「새마을」건설작업 : 경상남도 편. *내무행정*, 11(10), 86-90.
- 대한지방행정협회. (1962f). 새마을 건설 1차 작업계획. *내무행정*, 11(4), 131-136.
- 대한지방행정협회. (1962g). 혁명촌 건설 : 경기도 편. *내무행정*, 11(10), 91-98.
- 대한지방행정협회. (1962h). 낙후부락 발전지도 : 경상북도 편. *내무행정*, 11(10), 99-102.
- 대한지방행정협회. (1962i). 지역사회개발보조사업에 대하여 : 제주도 편, *내무행정*, 11(11), 47-51.
- 대한지방행정협회. (1962j). 군 건설 3개년 계획을 강력히 추진 : 황성군의 경우. *내무행정*, 11(12), 146-153.
- 박섭, & 이행. (1997a). 근현대 한국의 국가와 농민 : 새마을운동의 정치사회적 조건. *한국정치학회보*, 31(3), 47-67.
- 박섭, & 이행. (1997b). 한국 근현대의 국가와 농민 : 새마을운동을 중심으로 해서. *한국정치학회* 4월 월례발표회(1997. 4. 19, 외교안보연구원) 자료, 109-144.
- 박진도, & 한도현. (1999). 새마을운동과 유신체제-박정희 정권의 농촌새마을운동을 중심으로. *역사비평*, 여름, 41-43.
- 서만용, & 박수영. (2013). 전북 「보고가는 마을」운동에 대한 고찰. *농촌지도와 개발*, 20(2), 341-382.
- 신명훈. (1962). 5·16 혁명 일년간 지방행정업적, *내무행정*, 11(5), 11-19.
- 신현욱. (1999). 국가개발정책과 농촌지역 여성조직에 관한 연구. 연세대학교 박사 학위논문.
- 오덕준. (1962). 농협육성으로 농촌부흥 이룩하자. *내무행정*, 11(3), 14-21.
- 오치성. (1961). 지방자치제도의 개혁을 논함. *최고회의보*, 1, 92-94.

- 유달영. (1959). 「농」에 관한 수상. *사상계*, 7(1959. 7), 297-307.
- 유병용, 최봉대, & 오유석. (2001). *근대화전략과 새마을운동*. 서울: 백산서당.
- 윤길병. (1966). 지역사회개발사업의 추세와 경향. *연구와 지도*, 7(4), 5-10.
- 윤재풍. (1986). 한국행정학회의 창립 : 그 배경과 의의. *한국행정학보*, 20(2), 283-291.
- 이환병. (2012). 모범 농민·마을의 성장과 농촌 새마을운동. *성균관대학교 박사학위논문*.
- 이만갑. (1960). 농촌빈곤의 사회적 해석-농촌문제해결책의 맹점. *사상계*, 8(1960. 1), 42-53.
- 이정환, 윤원근, 이병기, 김정연, & 이상문. (1992). *농어촌 정주생활권 개발의 장기 방향*. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 임석우. (1963). 전라북도 보고가는 마을 조성운동. *지방행정*, 12(1), 165-173.
- 장원석. (1989). 현행 농협의 문제점과 개선방안. In 한국농어촌사회연구소 편, *한국 농업농민문제연구 II* (pp. 153-185), 한국농어촌사회연구소.
- 전라북도. (1962). *보고가는 마을: 전북농촌발전사*. 전주: 전라북도.
- 정갑진. (2009). *1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용*. 서울: 한국개발연구원.
- 第一次經濟開發五個年計劃平價教授團. (1967). *第一次經濟開發五個年計劃(1962~1966) 平價報告書*. 서울: 企劃調整室.
- 한승연. (2004). 행정지도에 관한 역사적 연구-대한제국시대부터 국민의 정부까지. *한국행정사학회*, 14, 215-257.
- 허남혁. (2011). 한국 농촌개발 통치성의 계보 : 농촌진흥운동에서 1사1촌 운동까지. *대한지리학회 학술대회논문집*, 195-198.
- 황인정. (1980). *한국의 종합농촌개발*. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 최창현. (2010). 제도혁신과 경로의존성 : Chaoplexity이론적 관점. *GRI 연구논총*, 12(3), 81-110.
- Fesler, J, & D. Kettl. (1991). *The Politics of the Administrative Process*. Chatham, NJ: Chatham House.
- 관보. (1962. 10. 6). 강원도 훈령 제294호(1962. 8. 14).
- 경향신문. (1961. 2. 18). 지방자치발전의 기초요건.
- 경향신문. (1961. 8. 4). 시도민중 갱신 사무 간소화.
- 경향신문. (1961. 8. 20). 군을 기본단위로.

- 경향신문. (1961. 8. 21). 행정기구를 적절히 개편하여 행정능률을 증가시켜라.
- 경향신문. (1961. 8. 27). 기획제도를 잘 운용하라.
- 경향신문. (1962. 2. 25). 중앙시책 말단선 소화 못해.
- 경향신문. (1962. 3. 6). 백환으로 네 식구가 사흘을 연명.
- 동아일보. (1958. 12. 4). 지방을 살 짜우려면.
- 동아일보. (1959. 2. 13). 모범시·군·읍 150개소 선정.
- 동아일보. (1961. 2. 12). 정부, 지방행정기구 대폭 개혁구상, 군청폐지 도청 신설
- 동아일보. (1961. 6. 9). 정부, 지방기구개혁을 구상.
- 동아일보. (1961. 10. 20). 모범표준동리 조성기금을 설치 복리와 증산 촉진.
- 동아일보. (1961. 11. 8). 최고회의, 「국감」 강평결과발표.
- 동아일보. (1962. 2. 14). 이장이 농협임원 겸하도록.
- 동아일보. (1962. 3. 5). 농촌감사반을 대폭 증강, 장 농림장관 언명.
- 동아일보. (1962. 3. 6). 청소 안해 쫓겨난 면장님.
- 동아일보. (1962. 8. 30). 부농에의 발돋움.
- 조선일보. (1962. 2. 13). 농자876억원 책정, 농협 신년도지도방침도 시달.

Received 10 June 2013; Revised 3 September 2013; Accepted 11 September 2013

A Study of the Local Administration Environment Change and ‘Mobum Burak Development’ in 5·16 Military Government Period

Man Yong Seo^a · Su Young Park^b

^aYeoju-Gun Agriculture Technology Center, Yeoju-gun, Gyeonggi-do
469-803, Republic of Korea

^bDepartment of Rural & Bio-Systems Engineering, Chonnam National
University, Buk-gu, Gwangju-si, 500-757, Republic of Korea

Abstract

The purposes of study are to examine early appearance of rural village development that local administration firstly promoted through the ‘Mobum Burak Development’ promoted in environment change around the local government in 5·16 military government period and find implications of the current rural village development.

During the military government period(1961~1963), rural administration showed lots of changes such as reorganization of administration system whose basic local government are si·gun, introduction of national planning system and spread of si·gun, reorganization of rural taxation system, diversification of extension caused by the establishment of rural facilities such as new Nong-hyup, RDA, etc. Thus, the main axis of development administration of counties was transferred from central government or American aid organization to local administration. According to the basic operation plan introduced after the 5·16 as a planning system, the Ministry of Home Affairs instructed to write and promote gun construction plan based on all conditions of gun as long-term general plan of rural

development. Therefore, each do established general plans such as 'Nongdo Jeonbuk Geundaehwa Plan', 'Yakjin Gyeongbuk Plan', 'Jeonnam Miraesang', etc. and Mobum Burak Development was promoted by all kinds of titles such as 'Bogoganeun Maeul(Jeonbuk)', 'Bitnaneun Maeul(Chungnam)', 'Hyeokmyeong Chon(Gyeonggi)', 'Saemaoul geonseol(Gyeongnam)', etc. as a business of rural village development.

But, business contents of gun's 'construction plan' couldn't be mutually connected although Mobum Burak Development and unit business contents were promoted by duplicated plan. It became useless general plan as times went by as business focusing on short-term outcomes rather than construction based on long-term region. Mobum Burak Development also borrowed contents community development business, but military government couldn't approach basic solution of village and regional agriculture by focusing on short-term outcome, without imitation of form and procedure.

This study is judged to be utilized as basic data of following studies because rural village development companies focusing on national policies discovered unit rural companies and analyzed them by connecting to environment changes of rural administration.

**key words : Mobum Burak Development, Community development program,
Rural village Development**



Man Yong Seo is a extension worker of Yeosu Agriculture Technology Center, South Korea. His research interests on rural tourism and regional planning.

Address: Yeosu Agriculture Technology Center, Yeosu-gun, Gyeonggi-do, 469-803, Republic of Korea.

e-mail) seomy063@naver.com, phone) 82-10-9276-9374



Su Young Park is a graduate 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 Engineering, Chonnam National University, Gwangju, 500-757, Republic of Korea.

e-mail) kindvill@naver.com phone) 82-70-8250-3034