

# 濟州道 새마을 운동과 行政의 役割에 關한 研究

— 1974년도 문교부 학술연구 조성비에 의한 연구 논문 —

趙 文 富  
韓 昌 榮

## 차 례

- I 序 論
- II 1974年度 새마을 운동 概況
  - 1. 問題 設定
  - 2. 都市 새마을 운동
    - 1) 都市 새마을 운동 推進 實績
    - 2) 問題 點
  - 3. 農村 새마을 운동
    - 1) 農村 새마을 운동 實績
      - ① 北濟州郡
      - ② 南濟州郡
    - 2) 成功 事例
- 3) 問題 點
- 4. 大學과 行政
- 5. 在日同胞와 行政
- 6. 總 括
- III 濟州道 새마을 운동에 寄與한 行政의 役割
  - 1. 地域開發과 行政의 役割
  - 2. 濟州道 새마을 운동에 따른 地域開發의 進展狀況
  - 3. 濟州道 새마을 운동에 對한 行政의 役割 및 今後의 方向
- IV 結 論

## I 序 論

1970年 4月 22日의 朴大統領 諭示에 依하여 불이 불기 始作한 새마을 운동은 5 個年이라는 歲月을 보내면서 더욱 加熟化하여 가고 있다. 그에 따라 새마을 운동은 量的으로나 質的으로 向上 發展되고 있다. 基礎마을의 段階에서 自立마을로, 環境改善 事業에서 生産基般<sup>1)</sup>設備 事業으로, 生産基般 設備 事業에서 所得 求心 事業으로, 所得 求心 事業은 다시 所得增大 事業으로 단계를 따라 着實히 推進되어 나감에 따라 잠자던 農村은 活氣에 찬 農村으로 變貌되어 가면서 農民들은 變化와 發展을 體驗으로 實感하게 되어, “하면 된다”는 自信과 勇氣를 갖고 밤낮 없이 일하며 東奔西走할 때 農村 새마을 운동은 都市 새마을 운동으로 번져 나가고 있어 새마을 운동의 持續的 發展을 위하여 무엇인가 보다 새롭고 보다 強한 活力素를 불어넣을 必要가 있다고 본다.

世界의 다른 여러 나라에서도 變化와 發展의 誘導는 行政이 그 主役割을 擔當하여 온 것처럼 우리 나라의 새마을 운동도 그 動機 誘發의 点火 役割을 行政이 擔當하였다. 基礎마을의 形成에서 自立마을에 이르기까지 行政의 指導와 支援은 새 歷史를 創造할 契機를 마련하였다.

濟州道 새마을 운동의 경우도 行政이 위와 같은 役割을 한데 對해서는 前例에서 벗어나지 않는다. 그러나 濟州道 새마을 운동의 경우에도 마찬가지로 그것은 住民의 自發的 운동이어야 하고 自立化 운동이어야 하는데 있어서 行政의 指導나 支援은 無條件 無制限일 수는 없을 것이다. 自發的 운동이 되기 爲해서는 住民의 創意力에서 出發하여 끝까지 밀고 나가는 強한 精神力이 바탕이 되어야 할 것이고 自立化 운동이 되기 爲해서는 自己 財源에 依한 自己 經營의 能力이 있어야 할 것이다.

이러한 過程에 있어서 行政은 어떠한 役割을 할 수 있으며 또한 하여야 하는 것일까. 20世紀 後半에 있어서 國家의 機能은 行政을 通하여 誘導者의 機能을 다하고 있다. 이 國家의 誘導者로서의 機能은 또한 世紀가 變하여도 如前變함이 없을 것일진 덴, 祖國 近代化 課業이요, 民族 中興의 歷史的 課業이 될 새마을 운동을 成就志向의인 方向으로 誘導해 나가기 爲하여 行政이 寄與하여온 役割과 앞으로 寄與하여야 할 役割이 무엇인가에 對하여 하나의 地域社會에서 찾아 보고 이것을 全國家社會에 適用시켜 보려 함이 本研究의 動機라하면 지나친 誇張일까? 한 組織이 時代的 使命感에 따라 꿈틀거리는 발버둥이라쳐도 좋다.

## II 74年度 새마을 운동 概況

### 1. 問題 設定

제주도의 74年度 새마을 운동을 概括的으로 살펴보는 데 있어서 다음과 같은 問題들을 設定하여 論之하는 것이 좋다고 생각된다.

即 새마을 운동은 一言으로 蔽하여 갈살기 운동이므로 그것은 農村에서나 都市에서나 區別없이 일어나야 할 운동이다. 따라서 都市새마을 운동과 農村새마을 운동이 問題되어야 한다고 생각한다.

다음으로 새마을 운동은 이제 學問의 殿堂인 大學에서도 크게 close up 되고 있는만큼 大學의 새마을 운동과 行政이란 側面에서 問題를 設해 본다.

세번째로 本道出身 在日同胞들이 愛鄉心과 丹誠은 於間에 鄉里發展에 큰 몫을 차지하여온 事實을 看過할 수 없으며 그것은 同時에 새마을 운동과도 直結되고 있다는 點에서 在日同胞와 行政이란 問題를 設定하려 한다.

## 2. 都市새마을 운동

새마을 운동은 農漁村에서 뿐 아니라 都市에서도 활발하게 전개되어야 한다. 都市의 새마을 운동은 都市의 特性에 알맞게 調和되어 展開될 때 더욱 큰 성과를 거둘 수 있다.

· 農漁村에서의 새마을 운동이 所得增大에 直結되어 있지만 都市에서의 새마을 운동은 環境改善과 精神啓發에 力點을 두어야 할 것이다.<sup>1)</sup>

제주도에는 오늘 현재 都市는 行政上 하나인 제주시가 있을 뿐이다. 그러므로 都市 새마을을 論하는데 있어서 自然 제주시의 都市 새마을 운동을 살펴볼 수 없다.

제주시가 새마을 운동을 전개함에 있어서 74年度 計劃을 살펴보면 그 基本 方向으로 다음의 세가지 點을 중점으로 두고 있다.<sup>2)</sup>

첫째, 所得增大

둘째, 새마을 教育

셋째, 都市 새마을 운동

여기에서 제주시가 都市새마을 운동에 力點을 두고 있음을 잘 알 수 있다. 뿐만 아니라 제주시가 都市새마을 운동을 전개하는 과정을 살펴 볼 때 그 發展軌跡을 表出할 수 있다.

72年度の 都市새마을 운동 推進方向을 살펴볼 때 첫째 신생활 운동 展開, 둘째 깨끗한 거리 만들기, 셋째 고향돕기, 넷째 市民精神의 開發등 네가지 중점 목표에 그 力點計劃을 두었다.<sup>3)</sup>

그런데 74年度の 都市새마을 운동 計劃을 살펴보면 그 計劃 自体가 次元높게 高揚되어지고 있음을 알 수.있거니와 그것을 살펴보면 다음과 같다.

제주시는 都市새마을 운동의 性格을 새 生活의 市民運動, 協同하는 近隣運動 그리고 自助하는 生産運動으로 파악하고 그 目標와 方針을 다음과 같이 정했다.

### 1) 目 標

#### ① 民主的 總和市政

勤儉, 貯蓄하는 市民, 自律的인 市民, 協同하는 市民 俱現

#### ② 能動的 維新市政

새로운 都市, 새로운 市民, 새로운 市民生活

1) 문화공보부 새마을 운동p. 196

2) 濟州市 새마을 운동(1974 計劃) p. 15

3) 제주시 “제주시” 20호, p. 24 : 김윤기 도시새마을 운동 추진계획.

## ③ 創造的 郷土文化

固有하고 特色있는 健全한 郷土文化

## 2) 方 針

① 地域, 職場, 家庭單位로 實情과 與件에 알맞는 손쉬운 일부터 하나씩 알차게 實踐한다. |

- ㄱ. 都市 特性에 알맞는 集約的인 實踐要目을 選定하여 自律市民運動으로 展開한다.
- ㄴ. 婦女層의 새마을운동을 積極 推進한다.
- ㄷ. 市街地洞과 農村洞을 區分하여 推進한다.
- ㄹ. 모든 社會團體는 都市 새마을 運動의 先鋒자가 된다.

② 市民의 새마을 精神을 불러 일으키는 方向으로 모든 行政財力을 集注한다.

- ㄱ. 物量的인 事業보다는 精神啓發에 重点을 둔다.
- ㄴ. 示範地域을 設定하여 波及시킨다.
- ㄷ. 모든 公共投資는 새마을 就勞施策과 受益者 負擔方式에 依하여 執行하므로써 都市 零細民의 就勞와 都市基盤整備를 아울러 施行한다.
- ㄹ. 새마을 支援金庫事業을 擴大하여 일을 通하여 새마을 精神을 啓發한다.
- ㅁ. 公務員(教育公務員 包含) 및 公共團體의 任職員家族이 率先, 勤儉, 貯蓄하고 班單位 새마을 事業의 核心的 役割을 擔當한다.

여기에서 上述된 目標과 方針에서 제주시는 都市의 特性에 알맞게 都市새마을 運動을 展開하려는 意慾을 엿볼 수 있다.

제주시의 都市새마을 運動을 論함에 있어서 첫째로 都市새마을 運動 實績을 살펴보고 둘째로 問題點을 分析 檢討코자 한다.

## 1) 都市새마을 運動 추진실적

제주시가 74年度에 추진한 都市새마을 運動의 實績은 表 I 과 같다.

表 I 74년도 도시새마을 운동 추진실적(총괄표)

(74.11.30 현재)

구 분 사 업 별 ↓	사 업 량			참 여 인 원			투 자 액		
	계 획	실 적	%	계 획	실 적	%	계	지 원	주민부담
계	5,176	9,056	174	1,219,810	1,563,291	128	131,772	67,700	64,072
1. 직장새마을 운동	515	547	106	26,620	27,747	104			
2. 지역새마을 운동	1,700	1,656	97	167,441	217,224	129	116,322	52,250	64,072
3. 가정새마을 운동	2,298	6,204	270	968,058	1,260,503	130	1,000	1,000	
4. 학교새마을 운동	137	122	89	57,691	57,817	100			
5. 새마을교육 및 홍보	526	527	101				14,450	14,450	

表 I 에 의하여 나타난 바와 같이 가정 새마을 운동의 事業量이 270%로서 計劃量보다 170% 超過達成하고 있음을 보여주고 있어 가장 좋은 實績을 나타내고 있다. 다시 말해서 제주 市民들이 새마을 운동에 參與하는 度數가 매우 높은 경향을 알 수 있다. 다음으로 직장새마을 운동과 새마을교육 및 홍보가 各各 106%, 101%로서 事業計劃量보다 事業實績量이 上廻하고 있음을 보여주고 있다.

사실 市民의 參與度가 높다는 것은 앞으로 새마을 운동을 展開하는데 있어서 無限한 可能性을 보여주고 있는 것이다. 『파이』도 지적한 바와 같이 參與精神(Sense of participation)이야말로 近代化된 人間型에 있어서 중요한 要素中の 하나이거나 제주 市民들의 參與精神을 잘 先導한다면 보다 더한 效果를 얻을 수 있을 것으로 내다 보인다. 面接方法에 의해서 市民의 參與度를 測定해 본 결과도 亦是 強度를 보여주고 있음을 言及하지 않을 수 없다.

또한 『애향단 연구 조사활동 질문지』에 나타난 바에 의해서도 市民 또는 道民의 새마을 운동 參與도를 알 수 있거나 그것은 다음과 같다.<sup>4)</sup>

귀하는 현재 전개되고 있는 새마을 운동에 대해서 어느정도 관심을 갖고 있습니까?에 대한 주민의 반응은 다음과 같다.

表 I

항	목	전	체 (%)
(가) 매우 관심을 갖고 있다.		44.5	
(나) 관심을 갖고 있다.		40.6	
(다) 그저 그렇다.		7.4	
(라) 별로 관심을 갖지 않는다.		4.9	
(마) 전혀 관심을 갖지 않는다.		0.7	
N		283	

表 II 에 의하면 현재 전개되고 있는 새마을 운동에 대해서 “매우 관심을 갖고 있다는 주민의 반응은 44.5%로 가장 높고, 다음이 “관심을 갖고 있다”로서 40.6%로 나타나고 있다. 따라서 “매우 관심”과 “관심”을 합하면 전체의 85.1%라는 절대다수의 주민들은 새마을 운동에 관심을 갖고 있음을 보여주고 무관심의 주민은 5.6%이고, 懷疑와 傍觀의인 주민은 7.4%임을 보여주고 있다.

문제는 이와같이 높은 주민의 關心度를 參與度에까지 승화시키는 일이 重要하다.

다음으로 表 I 에 의하면 지역새마을 운동에 所要된 總投資額中 支援이 52,250,000원이고 住

4) 제주대학 「애향단 연구 조사활동 질문지」 분석 p. 10~11

民負擔이 64,072,000원으로 住民負擔이 相對的으로 많음을 보여주고 있어, 住民의 參與度를 間接的으로 엿볼 수 있는데 여기에서 看過할 수 없는 것은 지역새마을 운동에 있어서 事業計劃量에 事業實績量이 97%로 未達되고 있다는 점이다. 여기서 보다더한 行政支援이 바래지는 所以然이 있다. 萬一 지역새마을 운동에 行政支援이 더 있었더라면 實績量의 %는 97% 이상이 되었을 것으로 分析된다.

## 2) 問題點

上述한 제주시 都市새마을 實績과 面接 接近方法에 의한 問題點 把握 그리고 報道機關에 나타난 問題點들을 綜合 檢討 分析하여 살펴보면 다음과 같은 문제들이 浮出된다.

### ① 關心度를 社會指向性으로 轉換하는 문제

市民들이 都市새마을 운동에 對한 關心度는 매우 높는데 그러한 關心度는 가정 새마을 운동에 꽃을 피워 매우 좋은 參與도와 實績을 올리고 있지만 그러한 關心도가 家庭外로 나타날 때 문제점이 있는 것 같다. 그러므로 家庭指向的인 새마을 운동 關心度를 社會指向的으로 換骨奪胎시키는 것이 課題로 浮刻된다. 새마을 운동의 基本精神中的의 하나인 協同精神이 문제가 되거니와 새마을 운동 關心度를 社會指向性으로 轉回시킬려면 協同精神의 昂揚이 前提되어야 할 것이다. 여기에 行政의 役割期待가 큰 것이라고 생각한다.

### ② 行政支援에 관한 문제

이미 밝힌 바와 같이 行政支援이 새마을 운동을 추진하는데 계속 필요하다. 이는 『애향단 연구 조사활동 질문지』에서도 나타나고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 行政支援이 어떤 形態로든지 必要하다는 문제가 있다.

### ③ 廢品銀行에 관한 問題

2월 20일 문을 연 濟州道廢品銀行은 開店 3個月만에 옷가지 1만87점과 이밖에 金屬類, 고무類, 병類等 1만46점을 수집했다. 『資源難을 슬기롭게 이겨내자』는 캐치프레이즈를 내걸고 出帆한 廢品銀行은 각 市·郡에 支店, 洞邑面에는 출장소가 설치되었으며 특수은행으로 濟州YWCA와 한국부인회에 가정은행이 마련되어 廢品再活用運動이 擧道の으로 展開된 바 있었다.<sup>6)</sup>

사실 따지고 보면 이는 새마을 운동의 一環策으로 看做되어질 수 있는 일이므로 役割期待가 컸었다.

그런데 한 때 활발했던 廢品銀行은 제주도가 創案하여 전국적으로 波及시켰으나 이용자도 없고 위탁자도 없어 YWCA등에서는 消費者코너式으로 變質되었으며 道가 市·郡·邑·面·洞

5) Ibid, p. 24

6) 제주신문 1974, 5. 22. 2면

을 통해 폐품을 수집하던 것도 中斷해버린 狀態에 있다고 傳해졌다.<sup>7)</sup>

그래서 出帆은 좋았지만 龍頭蛇尾格으로 되어버렸다고 보아진다. 事前에 치밀한 計劃과 立案 後의 實踐與否에 대한 檢討 그리고 擔當者의 轉出등 여러가지 原因等으로 인하여 失敗作이 된 것으로 分析된다.

#### ④ 土曜清掃의 문제

계주시가 每週 실시하고 있는 土曜早起清掃는 날이 갈수록 市民의 參與度가 낮아지고 있어 바라는 成果를 못거두고 있다고 한다.

濟州市는 지난해 4월부터 管內 75개 職場 및 自生團體의 協助를 얻어 每週 土曜日에 早起清掃를 실시하고 있는데 올봄까지만해도 한번에 40余個機關(團體) 4천여명이 參與해 擔當區域別로 청소를 하여 큰 效果를 얻어왔다.

그런데 여름철로 접어들자 低調를 보이기 시작하였다.<sup>8)</sup>

이 청소문제만해도 주민들의 강한 새마을 운동 關心度가 아직 家庭指向的인 데두리에 머물고 있기 때문이다. 아무리 새마을 擔當當路者들이 노력해도, 주민들의 關心度가 社會指向的으로 轉換되지 않은 限 緣木求魚格이 될 것이다. 따라서 根本的인 문제는 家庭指向的인 새마을 운동 關心度의 一部를 社會指向性으로 탈바꿈시키는데 있는 것으로 안다.

#### ⑤ 指導層 및 指導機關에 관한 문제

都市새마을 운동을 展開하는데 있어서 특히 社會指導層일수록 새마을 운동에 關心이 적어 先參與度가 희박한 것으로 지적되고 있으며 시민 가운데는 새마을 운동이 農漁村爲主로 벌이는 生産所得運動으로 잘못 인식하는 경우도 적지 않은 것으로 알려지고 있다.<sup>9)</sup>

뿐만 아니라 一部 指導機關등이 都市새마을 운동에 不振한 것으로 알려지고 있다.<sup>10)</sup>

이미 言及한 바와 같이 都市새마을 운동은 환경개선과 精神啓發에 力點을 두어야 하거니와 指導層 및 指導機關에 對해서 精神啓發에 先導의 役割이 期待된다 할 것이다.

#### ⑥ 都市美化에 관한 문제

都市새마을 운동으로 展開되어야 할 일로서 面接接近方法에 의해서도 都市美化에 대해서 주민들은 매우 큰 반응을 보여주고 있을 뿐만 아니라 앙케트에 의해서도 그것이 나타나고 있다.<sup>11)</sup> 그러므로 都市새마을 운동을 전개하는데 있어서 都市美化의 문제는 重視하여야 할 問題

7) 제주신문 1974. 11. 13. 3면

8) 제주신문 1974. 9. 16. 2면

9) 제주신문 1974. 6. 4. 3면

10) 제주신문 1974. 8. 1. 3면

11) 제주대학 학생지도연구소 “학생지도” 제 2집 p. 65

라고 생각한다.

이상 問題點들을 列擧해 왔거니와 이미 밝힌 바와 같이 74年度 都市새마을 운동은 目標量을 74%나 초과달성 했으며 72年度 및 73年度の 都市새마을 運動垂範 事例를 되살펴 볼 때 件數로는 16件으로 서울 5件에 比하여 높고 忠北 16件과 全北 16件에 比하면 제주시라는 規模를 참작할 때 垂範事例件數는 매우 많다고 보아진다.<sup>12)</sup>

아름다운 제주시 都市새마을 운동도 역시 74年度를 起點으로 하여 擴散되고 있다고 볼 수 있다. 全國的으로 於間에 都市새마을 운동을 通하여 얻은 經驗과 教訓으로는

◎ 都市새마을 운동은 더욱 分野別로 機能에 따라 專門化하여야 하겠으며

◎ 더우기 社會指導層人士의 積極的인 參與와 特히 公務員이나 職場人이 地域單位 새마을 운동에 앞장서서 勸進수범하여야 하겠으며

◎ 모든 새마을 事業은 展示的이고 模倣的인 事業보다는 生活周邊의 實踐하기 쉬운 共同關心 事와 住民 共同利益事業 中心으로 選擇하여 꾸준히 계속적으로 推進하여야 하겠다.

◎ 또한 職場, 學校, 婦女團體等 거점적인 새마을 推進體의 自律的 推進力이 培養되어야 하겠다.<sup>13)</sup>

이러한 經驗과 教訓은 앞으로 都市새마을 운동을 전개하는데 밑거름이 될 것으로 보아진다.

### 3. 農村새마을 운동

새마을운동의 內容을 便宜上 精神開發, 經濟開發, 社會開發로 나눌 수 있다. 이러한 分類方法에 따라 農村새마을 운동에는 精神開發 및 生活態度, 改善事業, 所得增大事業 그리고 生活環境造成事業(새마을 가꾸기事業)으로 나누어 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

제주도는 行政區域上 제주시와 南·北郡으로 나누어지고 있다. 따라서 농촌새마을 운동을 論함에 있어서 北濟州郡과 南濟州郡을 살펴보면 될 것으로 안다.

농촌새마을 운동을 살펴보는데 우선 北濟州郡과 南濟州郡의 새마을 운동 實績을 살펴보고 다음으로 成功事例 그리고 問題點을 살펴보려 한다.

#### 1) 農村새마을 운동 實績

74年度 새마을 운동의 實績을 살펴보면 다음과 같다.

12) 內務部'72~'73, 都市새마을 운동 垂範事例

13) 內務部 새마을 운동 1974, p. 142

제주신문 1974. 3. 30 (3) 새마을 靑少年隊 發足

제주신문 1974. 7. 30, 전 接客업자들 새마을 운동에 참여

14) 大韓公論社, 새마을 운동p. 78~83

① 北 濟 州 郡

北濟州郡의 새마을 운동 實績은 다음 表Ⅲ과 같다.

表Ⅲ 74년도 복제주군 새마을 운동 실적

- 참여마을 : 102 ( $\frac{18}{\text{자립}} + \frac{50}{\text{자조}} + \frac{34}{\text{기초}}$ )
- 부 자 : 885백만원 ( $\frac{109}{\text{지원}} + \frac{78}{\text{용자}} + \frac{698}{\text{주민}}$ )

(74. 12. 현재)

사 업 명	계 획	실 적	진 도	비 고
새마을 가꾸기	117건	238건	203%	
자립마을 육성	156	156	100	
각하 특별지원	20	20	100	
농 로 개 발	소교량 3개소	3개소	100	
	구조물 15 "	15 "		
지 붕 개 량	1,132동	1,197동	186	
노건주택 개량	20동	30동	100	
소도읍 가꾸기	하수구 470m	170m	100	
	수 발 29m	29m		

- 연참여인원 : 481천명 (본군 인구의 4.2배)
- 효 과 : 지원액의 17배
- 새마을 성금 : 7,210천원

② 南 濟 州 郡

南濟州郡 새마을 운동 實績은 다음 表Ⅳ와 같다.

表Ⅳ 南濟州郡 새마을 운동 실적

自立마을 17, 自助마을 53, 基礎마을 6

- 投 資 865,445천원 { 支 援 : 140,767천원
- { 融 資 : 106,253 "
- { 住 民 : 618,425 "

事 業 名	計 劃	實 績	進 度	備 考
計	1,449件	1,424	117%	
새마을 가꾸기	81	192	237	
自立마을 育成	187	248	133	

優秀 새마을 特別支援	18	18	100
새마을 道路鋪裝	7	7	100
農路 開發	8	8	100
國道 邊 整備	6	6	100
觀光地 가꾸기	2	2	100
都邑 加꾸기	2	2	100
農漁村 지방改良	1,138	941	83

○ 參與人員 306,994名 (本郡人口의 1.9倍)

## 2) 成功事例

74年度 새마을사업중 새마을 가꾸기 사업을 중심으로 그 成功事例를 살펴보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

### ① 北 濟 州 郡

事例 1. 協業으로 이룩한 마을  
—北濟州道 翰京面 高山 2里—

가. 現 況

- 家口數 : 288家口(1,219名)
- 새마을指導者 : 姜 武 雄(42才)
- 耕地面積 : 326ha
- 生産物 : 油菜, 고구마, 麥類
- 나. 推 進 內 容
- 고구마 貯藏庫 20坪施設(150% 貯藏能力)
- 고구마 共同植付計劃 40ha(고구마 共同苗床 1,600坪)
- 73年 共同堆肥 1,369% 生産(74 고구마 共同栽培用)

- 事業推進方法
 

고구마 共同育苗
고구마 共同生産
고구마 共同販賣
고구마 共同貯藏
共同堆肥生産

다. 効 果

- 共同收益豫想額 2,800千원

[15] 제주도 '74 새마을 가꾸기 決算 p. 19~27

- 農家所得增大 73戶當 所得 520千원(全國 479千원)
- 營農外 科學化

事例 2. 指導者의 執念으로 다져지는 自立마을  
—北濟州郡 翰林邑 金陵里—

가. 現 況

- 家口數：372家口(1,505名)
- 새마을指導者：朴 行 吉 (45才)

나. 推 進 內 容

- 國道開設 延長 1.4km
  - 用地傭人 7,600坪
  - 岩盤除去 5,000 $m^3$  (1,250車分)
  - 埋 立 9,500 $m^3$
  - 動員延人員 15,600名(全部落民 9日間 就勞)
- 새마을搗精工場 設置 50坪
  - 總工事費 9,800千원
  - 工場敷地 20,000坪
  - 地盤整理事業費 1,925千원
  - 새마을工場 事業費로 再投資

다. 効 果

- 國道擴張에 따른 突出家屋 100餘棟 宿居의 損失補填策으로 國道施設
- 搾油工場 設備하여 油菜等 處理加工으로 마을基金 積立과 住民所得增大寄與

事例 3. 새마을 購販場運營 꿈을 이룬 마을  
—北濟州郡 翰京面 清水里—

가. 現 況

- 家口數：219家口(839名)
- 새마을指導者：李 春 雨
- 耕地面積：254ha

나. 推 進 內 容

- 購販場 50坪
- 農協連鎖店 購販價格과 同一한 價格으로 需要者에게 販賣

## ○ 純利益金 10% 마을基金 積立

- 育成牛 20頭
- 柑橘園造成 10ha (10,000本)
- 마을造林 68,000本
- 農路開設 4km

## 다. 効 果

- 時間節約과 便宜(遠距離購買로 인한 時間浪費와 不便解消)
- 純利益金 마을基金으로 積立
- 購販場 運營으로 마을의 協同化

## ② 南 濟 州 郡

事例 1. 協同으로 잘사는 마을  
—南濟州郡 南元面 新禮里—

## 가. 現 況

- 家口數 : 362家口(1,724名)
- 里 長 : 梁 昌 熙
- 새마을指導者 : 梁 敬 奉 (36才)

## 나. 推 進 內 容

- 새마을 指導者와 青年會가 点火役割
- 마을 進入路 4km(幅 4m) 아스팔트 鋪裝

$$\text{投資額 } 13,000 \text{ 千圓} = \frac{\text{支 援}}{2,000 \text{ 千圓}} + \frac{\text{住民負擔}}{11,000 \text{ 千圓}}$$

住民直營으로 42,000千圓 節約(業者施工時 48,000千圓)

- 마을 안길 擴張 2.4km

$$\text{投資額 } 3,075 \text{ 千圓} = \frac{\text{現 金}}{375 \text{ 千圓}} + \frac{\text{勞 力}}{27,000 \text{ 千圓}}$$

## 다. 効 果

- 中山間開發의 促進
- 버스路線 開設
- 마을中心路의 幹線化
- 增加된 物動量處理의 圓滑化

事例 2. 새마을 隊列에 앞장선 婦女層  
—南濟州郡 大靜邑 新桃 1里—

가. 現 況

- 會長: 邊 仁 姬 (37才)
- 會 員: 76名

나. 推 進 內 容

- 柘栢會 誠金 3萬원 基金으로 油菜共同栽培(1,200坪 10萬원 收益)
- 收益金を 會館建立基金으로 寄託(100千원)
- 會館建築用石材 人力碎石
- 會員勞力提供: 延 840名
- 會館建立: 25坪

다. 効 果

- 婦女層의 새마을運動 參與意慾을 인근마을에 波及
- 會館은 集會 및 託兒所等 多目的 活用

事例 3. 自立에 발돋움하는 마을  
—南濟州郡 西歸邑 下孝里—

가. 現 況

- 家口數: 786家口(4,802名)
- 새마을指導者: 吳 京 柏 · 宋 基 春

나. 推 進 內 容

- 안길 鋪裝 800m  
投資額 4,170千원(住民負擔)
- 下水溝 施設 250m  
投資額 507千원 =  $\frac{\text{支 援}}{980千원} + \frac{\text{住民負擔}}{3,000千원}$

다. 効 果

- 營農改善의 促進
- 生産物의 流通處理圓滑

事例 4. 비탈진 자갈길을 이겨낸 마을  
—南濟州郡 中文面 大浦里—

## 가. 現 況

- 家口數 : 340家口(1,637名)
- 새마을指導者 :
- 耕地面積 : 254.8ha (農家戶當 0.8ha)

## 나. 推 進 內 容

- 마을進入路 1km(幅 4m) 아스팔트 鋪裝  
投資額 4,664千원(住民負擔)

## 다. 効 果

- 生産物의 流通處理 圓滑
- 地域開發促進

이 외에도 北州郡에 新殿里<sup>16)</sup>와 南濟州郡에 溫坪里<sup>17)</sup> 등 우수한 마을이 있으며 74年度 전국 새마을 증산대회에서 대통령표창을 金柄鉉氏(39才·朝天面 朝天里)가 받은 바 있다.<sup>18)</sup> 그리고 南元面 新禮 1리는 74年度 우수새마을로 뽑혀 내무부장관표창을 받은 바 있으며 道는 新禮 1리를 示範農村으로 育成할 계획을 세웠다.<sup>19)</sup>

위에서 成功事例들을 列擧하였거니와 그 效果面을 爲主로 分析해 볼 때 農家所得增大, 流通開發, 開發意慾促進등으로 要約할 수 있으며 특히 女性의 役割이 주목을 끌고 있다. 새마을 운동에 女性이 적극적으로 참여할 때 事半功倍의 效果가 나타날 것으로 본다.<sup>20)</sup>

## 3) 問 題 點

農村새마을 운동의 문제점들을 面接接近方法과 報導機關에 의한 輿論調查方法 그리고 앙케트에 나타난 調查結果에 따라 간추려 보면 다음과 같다.

## ① 새마을工場에 관한 문제

農産物處理等 여러가지 目的으로 세워지는 새마을工場은 適時에 세워져야 한다. 그러나 공정이 늦어지는 경우가 없지 않다.<sup>21)</sup>

16) 제주신문 1974. 3. 18. (3)

17) \* 1974. 11. 24. (2)

18) \* 1974. 3. 23. (2)

19) 제주신문 1974. 5. 18. (3)

20) 李範後, 새마을운동과 女性의 役割, 평가교수단, 새마을운동 심포지움 D. 29-34.

21) 제주신문 1974. 6. 29. (3)

## ② 所得爲主로 轉換하는 문제

이미 말한 바와 같이 농촌새마을운동은 精神啓發 및 生活態度改善事業, 所得增大事業 그리고 生活環境造成事業으로 나누어 살필 수 있거니와 이들 사업중 所得增大事業을 爲主 또는 優先하여야 한다는 것이 새마을 加熟化方案으로 나타나고 있을 뿐만 아니라<sup>22)</sup> 『애향단 연구 조사활동 질문지』 분석에 의해서도 나타나고 있다.<sup>23)</sup>

## ③ 一線里長과 새마을指導者에 대한 教育 및 會議問題

里長과 새마을 指導者들에 대한 빈번한 교육과 회의 때문에 生計에 지장을 받고 있어 교육과 회의를 통제하거나 一元化 되어야 할 것이다.<sup>24)</sup>

## ④ 새마을에 있는 自生組織 또는 團體들이 새마을운동에 참여하는 문제

사실 새마을운동을 展開하는데 있어서 組織 또는 團體들이 적극적으로 참여한다면 그 實効는 매우 크게 나타난다.

舊左面 松堂과 涯月面 納邑의 山林契의 活動<sup>25)</sup>이나 牛島漁村契의 活躍<sup>26)</sup> 등은 좋은 본보기이거니와 아뭇튼 조직이나 단체들로 하여금 새마을운동에 참여케 하는 啓導策을 보다더 講究하여야 할 것이다. 그것이 formal한 조직보다 informal한 조직에 重點이 두어져야 할 것이다.

## ⑤ 가정의례준칙에 관한 문제

이 문제는 精神啓發에 관한 實際的인 문제로서 가정의례에 관한 법률이 잘 지켜지고 있지 않은 실정이다. 이에 대해 오랫동안 지켜온 의례를 短期間에 고친다는 것은 무리도 없지 않다는 여론이 있다.<sup>27)</sup>

## 4. 大學과 行政

大學生들이 奉仕活動을 통해서 새마을운동에 寄與하고 있거니와 濟州大學의 경우 금년부터 濟州大學愛鄉團이 結成되어 全道의으로 봉사활동을 전개하였다. (1974年 12月 17日~12月 23日)

이 봉사활동을 전개하는데 道廳을 비롯 傘下 行政機關 또는 有關機關의 有機的인 協力이 있었다.

22) 제주신문 1974. 3. 14. (3)

23) 애향단 연구 조사활동 질문지 분석 p.14.

24) 제주신문 1974. 3. 14. (3)

25) 제주신문 1974. 10. 21. (2)

26) 〃 1974. 10. 24. (2)

27) 제주신문 1974. 6. 10. (3)

특히 愛鄉團은 연구 조사활동을 통해서 행정상 필요한 데이터를 마련한 것은 앞으로 새마을 운동을 전개하는데 참고자료가 될 것으로 보아진다.

여기에 大學과 行政機關이 相互協力하여 大學에서는 새마을운동의 理論定立에 힘쓰는 물론 調查研究를 도모하고 그것을 行政當局은 活用하여 새마을운동을 先導하는데 참고하면 좋은 결과가 나타날 것으로 보인다.

그런데 학생들이 봉사활동을 하는데 行政當局者들이 協力을 하지 않으면 奉仕意慾이 좌절되는 수가 없지 않다.<sup>28)</sup>

아 물론 제주도의 새마을운동이 보다더 잘 展開되려면 大學과 行政機關과의 有機的인 協力關係가 긴밀하게 이루어져야 할 것이다.

## 5. 在日同胞와 行政

濟州道出身 在日同胞들이 鄉土開發을 위한 關心은 大端한 것이어서 다른 道에는 이러한 現象을 찾아 볼 수 없을 것이다. 그 한 예로 73年度 한해동안 在日同胞들이 鄉土開發을 위해 기증한 誠金은 1억5천4백94만원으로 나타나고 있다.<sup>29)</sup> 뿐만 아니라 在日同胞들은 새마을운동에도 관심을 갖고 있어 涯月面 東貴里에 마을文庫를 기증한 在日同胞가 있는가 하면<sup>30)</sup> 表善面 加時里와 表善里間 道路鋪裝費로 1천만원을 쾌척한 在日同胞가 있으며<sup>31)</sup> 瓮浦里 마을사람들이 전개하고 있는 새마을운동을 보고 感動하여 새마을 사업비로 50萬원을 기증한 在日同胞도 있었다.<sup>32)</sup>

이와같은 在日同胞들의 새마을운동 關心度를 行政機關은 잘 先導하여야 할 役割이 期待된다.

지난 10월에 道當局은 『濟州開發研究會議』를 主權하여 在日同胞 各 團體代表들을 한자리에 모이게 하고 『濟州道開發事業을 추진하기 위한 행정사무의 代行과 기술용역 경제 문화에 관한 정보교환을 전담하는 순수한 民間機構의 設置와 상호 의견과 정보를 교환하고 각 분야의 과제를 연구 실천하기 위한 회의를 年 1回 定期的으로 갖는다는 것을 희망한다』는 歷史的인 공동성명을 채택케 하였다.<sup>33)</sup>

제주도의 새마을운동을 전개하는데 在日同胞들과 行政機關과의 有機的인 協力關係는 必要한

28) 제주신문 1974. 7. 22. (3)

29) 제주신문 1974. 1. 31. (3)

30) " 1974. 8. 24. (2)

31) 제주신문 1974. 10. 21. (3)

32) " 1974. 10. 22. (3)

33) 제주신문 1974. 10. 25. (3) 同 1974. 10. 26. (3) 제주도 '제주도' 통권 64호

것으로 보아진다.

여기에 在日同胞와 行政이란 課題가 問題視되는 것이다.

## 6. 總 括

위에서 제주도에서 74年度 새마을운동을 살펴왔다.

① 都市새마을운동에 있어서는 약간의 문제점들이 있기는 하나 74년이야말로 都市새마을운동이 定着化, 生活化된 定礎를 마련한 해였다고 보아진다.

② 農村새마을운동에 있어서는 南濟州郡의 새마을운동중 農漁村지붕改良事業이 83%의 進度率을 보였을뿐 다른 사업들은 모두가 100%를 上廻하는 進度率을 보여주고 있을뿐만 아니라 成功事例에서도 나타난 바와 같이 所得增大, 流通開發 開發意慾促進, 그리고 女性의 活動이 그 特徵을 이루고 있다.

濟州市內 5 個洞을 除外한 道內 1백96個 里洞中 76%인 1백50個 里洞이 農家戶當 全國平均 所得 53萬원을 상회하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>34)</sup>

북제주군이 進度 127%를, 남제주군이 進度 117%를 보여주고 있어 都合하면 농촌새마을운동 實績 122%로 나타나고 있다.

③ 濟州大學愛鄉團과 行政機關의 有機的 協力關係는 새마을운동에 좋은 결과를 나타내었다.

④ 濟州道出身 在日僑胞들이 새마을운동에 寄與하는 바가 크므로 行政機關은 이런 點에 着眼하여 先導行政을 전개하여야 한다. 지난 10월에 있었던 濟州開發研究會議는 在日同胞와 行政機關과의 有機的 協力關係를 보여준 좋은 예이다.

위의 概括을 總括하여 볼 때 74年 제주도의 새마을운동은 橫的·空間的으로 濟州道內뿐만 아니라 陸地部를 비롯 日本에까지 번지고 있으며 縱的·時間的으로는 濟州道民은 祖上들이 물려준 새마을 精神에 속하는 勤勉·自助의 정신을 繼承하여 그것을 더욱 深化시키는 向方으로 나아가 주로 所得增大에 큰 成果를 올렸다.

뿐만 아니라 大學과 行政과의 有機的 協力으로 새마을운동의 理論定立과 問題解決方案을 모색하는데 拍車를 加하고 있다는 점을 看過할 수 없다.

34) 제주신문 1975. 1. 18. (3)

## Ⅱ 濟州道 새마을 운동에 寄與한 行政의 役割

### 1. 地域開發과 行政의 役割

#### 1) 地域開發의 意味

最近에 이르러 産業, 經濟가 發展함에 따라, 한편에 있어서는 人口 및 産業이 大都市에 集中해서 물 問題, 交通問題, 住宅問題, 其他 生活環境 整備의 問題等, 쉽게 打開되지 않은 難問題들이 續出해서 一種의 混亂狀態를 惹起하고 있는 反面 다른 한편에 있어서는 全國에 걸쳐 未開發 또는 低開發地域이 最近의 産業經濟의 눈부신, 發展뒤에 남겨진 채 거의 未開發의 狀態로 放置되어 있어서 이로 因한 國民所得의 格差는 漸漸 懸隔하게 나타나고 地方公共團體의 貧富의 差도 漸次 甚하게 되어 갈 것이 豫想되어, 이대로 放任해 둔다면 均衡있는 所得增大의 效果를 거둘 수 없을 뿐만 아니라 健全한 産業經濟의 發展을 期할 수는 到底히 없을 것이다.

이러한 事情下에 大都市에의 人口 및 産業의 過度集中을 抑制, 排除함과 同時에 未開發 또는 低開發地域을 積極的으로 開發해서 人口 및 産業을 여기에 分散시켜, 國家全體로서의 均衡있는 人口의 配置와 健全한 産業經濟의 發展을 圖謀하며 所得格差를 될 수 있는 限 緩和是正 할려고 하는 것이 오늘날 世界 各國의 自然的 趨勢라 할 것이다.<sup>35)</sup>

그런데 地域開發이라고 하면 從來 無條件 地域經濟의 開發을 意味하는 것처럼 생각되어 經濟開發 一특히 工業開發一 面이 特別히 強調되는 傾向이 있었다. 그러나 이는 見解가 좁은 것이다. 뒤늦게나마 地方的으로 開發이 次次 進行되고 있음에도 不拘하고 大都市에의 人口 및 産業의 集中現象이 依然히 繼續되고 있을뿐만 아니라, 날이 갈수록 더욱 激化하는 傾向마저 나타나는 것은 地域開發이 工業開發에만 重點을 두고 그 施策 또한 여기에 集中하여 國土建設綜合計劃法이 부르짖는 「…國土의 經濟的 社會的 文化的 發展을 이룩한다…」는 綜合性이 缺如되어 있기 때문인 것이다. 그러므로 앞으로의 地域開發의 目標은 經濟開發과 併行하여 社會 文化的 開發을 圖謀한다는 것, 即 各各 그 地域에 있어서의 自然的 條件이나 社會的 條件에 相應한 固有 文化를 자랑할 수 있는 地域으로 開發한다는 것이 아니면 안된다. 이렇게 해서 비로소 都市는 近代都市가 되고 그 地域 一帶의 文化가 向上되어 마침내 그 地域住民이 그 土地에 定着할 것이 期待된다.<sup>36)</sup>

35) 田中二郎, 俵靜夫 原 龍之助 編 地域開發論 p.3~p.4. 參照

36) Ibid. p.5~p.6 參照

여기서 都市는 地域都市를 말하는 것임. 大都市는 人口와 産業의 抑制을 통한 間接的인 影響을 받을 것임.

地域開發이 以上과 같은 것이라면 이를 適切히 實施한다는 것은 容易한 일이 아니다. 經濟開發단을 생각할 때는 國家의 施策만으로 어느 程度 그 目的을 達成할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 國家의 施策은 公共投資의 形態로 作用하게 되는 結果, 特定 地域이 經濟開發에 集中되고 僻地에 對한 施策은 等閑하게 되어 地域 全體의 綜合的 發展을 期한다는 것이 어렵다. 참다운 地域開發 = 經濟開發 뿐만 아니라 社會 文化를 包含한 綜合 開發=을 이룩하기 위해서는 國家의 協力を 얻으면서 同時에 地方公共團體가 積極的으로 主体性을 갖고 이에 當하지 않으면 안된다.

地方公共團體가 主体性을 가지므로써 地域 全體의 구석 구석까지 關心을 갖게 되고 僻地를 잊어버림이 없이 그 特色을 살린 綜合的 合理的 計劃 樹立이 可能하게 될뿐만 아니라 計劃 實行 段階에 있어서는 地域住民의 自主的 積極的 開發意慾이 合勢되어 合理的인 開發이 可能하게 된다.<sup>37)</sup> 그래서 地域開發은 國家와 地方公共團體 및 住民의 合心이 必要한 것이고 行政의 役割이 必要한 것이다.

## 2) 地域開發에 있어서의 行政의 役割

20世紀 後半紀에 이르러 福利國家의 機能은 國民經濟를 發展시키기 爲하여 企業의 地方分散, 混食, 貯蓄, 輸出, 工業團地, 產業系列化, 工業標準化, 地價告示, 企業倫理, 企業公開, 資本市場等 分野에까지 이르러 새로운 次元에서 展開되게 되자 20世紀 前半期의 保育者 助成者 乃至는 給付者 奉仕者에서 整序者 誘導者가 되게 되었다.<sup>38)</sup>

民間資本 形成이 채 이루어지지 않고 社會가 近代化되지 않은 開發途上國家에서는 國家의 經濟 社會 文化의 發展을 行政이 誘導해 나가지 않으면 안된다. 發展行政(Development Administration)의 分野가 바로 이러한 것이다.

地域開發을 實施함에 있어서 行政이 이를 主導할 경우, 中央과 地方이 開發事業을 分擔하는데 이에는 두가지 길을 생각할 수 있다. 그 하나는 開發事業의 企劃調整은 中央政府가 하고 事業의 遂行은 地方公共團體가 行한다는 機能的 分擔關係이고, 다른 하나는 事業種類로 어느 쪽에서 實施하는 편이 能率的이고 效果關의인가 하는 基準에 따른 事業別 分擔關係이다. 前者의 경우에는 地方自治團體의 自主性을 沮害하는 것과 能率的 運營이 困難하다는 問題點이 있고 後者の 경우에는 開發事業의 財源을 어떻게 分配할 것이냐 하는 問題點이 뒤따른다. 그러나 一定한 地域을 對象으로 하는 地域開發의 實施主体를 中央政府나 地方團體中 어느 쪽으로 할 것이냐를 決定하는 것은 그리 간단치 않다. 따라서 大개의 나라가 開發地域을 國家全體와 關聯下에서 把握하여, 具體的인 開發政策을 놓고 機能別 事業別로 各己 自己 나라의 地方自治制度의

37) Ibid, p. 6, cf.

38) 金道稔 行政法論(下) p. 232~233 參照

歴史的 傳統과 特性에 따라 分擔시켜 開發事業을 遂行하고 있는 實情에 있다 하겠다.<sup>39)</sup>

우리 나라에 있어서는 새마을 운동을 통하여 地域開發을 推進하고 있는데 大體的인 方向과 企劃은 中央政府가 設定하고 있으나 具體的인 事業執行은 地方公共團體가 行하고 있다고 하겠다.

地方公共團體가 地域開發事業을 推進하는데 있어서 寄與하는 役割을 從來에는 廣域의 行政이라든가 連絡調整의 行政이라든가 補完行政이라고 보는 見解들이 있는데<sup>40)</sup> 이에 對한 考察을 一瞥해 보기로 한다.

廣域行政이란 都市의 周邊에 人口의 增加가 顯著하게 되어서 都市化하는 傾向이 強하게 되어 가자 이에 對應하는 受容 態勢로써 都市를 整備한다든가 하여 增加하는 行政의 需要에 따라가는 行政을 말한다.<sup>41)</sup> 따라서 이는 都市行政의 問題로써 地方公共團體의 行政中 市行政에 屬하는 것이다.

連絡調整의 行政이란 地方公共團體가 지역의 自然的 發展을 計劃的인 一定한 方向으로 調整해 나갈 때 他地方 公共團體와 相互 連絡을 取하여 全體的인 機能의 調和와 均衡이 이루어지도록 해나가는 行政을 말하는 것으로써 廣域의 行政이 受動的인 面이 보다 많은데 對하여 連絡調整의 行政은 積極的이며 能動的인 面이 있다.

補完行政이란 現在의 市郡이라든가 하는 좁은 區域內에서는 計劃面이나 이를 實施하는 立場에서 困難이 따를 경우, 道가 數個의 市郡間 또는 道 全體的 開發을 내다보아서 市郡의 開發을 援助해 준다는 意味가 있는 것으로 본다.<sup>42)</sup>

이러한 意味에 있어서 廣域團體이며 調整團體인 道로써는 市郡의 地域開發에 對해서 보다 積極的으로 援助해야 하지만 그보다도 開發을 誘導해야 한다고 본다. 그러나 道가 行政能力, 財政能力이 微弱한 경우에는 國家가 그 役割을 代身할 수 밖에 없다. 財政能力이 中央으로 集中하는 경우 開發途上國家에서는 中央政府가 地域開發을 積極的으로 誘導하지 않을 수 없는 것이다.

## 2. 濟州道 새마을 운동에 따른 地域開發의 進展 狀況

### 1) 새마을 운동 以前의 濟州道 地域開發

새마을 운동 以前의 濟州道 地域開發은 1963年 10월에 制定 公布된 國土建設綜合計劃法과 同

39) 盧蔭熙·趙錫俊·金安濟 地方自治論 p. 262~263 參照

40) 田中二郎·俵解夫·原龍之助 編 地域開發論 p. 233 編

41) Ibid, p. 163

42) Ibid, p. 234, cf.

年 12월에 公布된 同施行令에 依據, 1966年 8月 31日 國土建設綜合計劃審議會 第6次 會議에서 審議 議決되고 同年 10月 26日에 特定地域으로 指定된 濟州道 特定地域 計劃에 依한 것이 그 大部分이다.

이를 要約해 보면

① 計劃概要로서 觀光 水産等 資源의 開發과 漢拏山麓의 廣濶한 遊休地 開發을 통한 農産, 林産, 畜産 開發等을 추진한다는 것이며

② 事業內容으로써 1966年度에는 地下水源 探索 地質調査 및 高地帶 用水施設 計劃, 檢證 調査를 한다는 것이며,

③ 展望으로써 漁業基地와 國際觀光地를 내다보고 있다.<sup>43)</sup>

이 計劃에 依據, 國家의 支援과 地方公共團體의 努力下에 基盤施設의 擴充, 生産의 商品化를 爲한 基盤造成等 획기적인 發展을 이룩한 것은 事實이나, 住民의 所得을 向上시키는데 直接的인 役割을 하지는 못하였다.

## 2) 새마을 운동 이후의 濟州道 地域開發

1970年 4月 22日의 地方長官 會議에서 朴大統領의 諭示를 契機로 일기 始作한 새마을 운동은 濟州道의 地域開發에 根本적인 變化를 가져오게 하였다.

所得増大事業을 통한 所得向上도 顯著하지만 精神啓發面에서 획기적인 發展을 이룩하였다. 그 一例로써 1972年度 새마을 운동은 새마을 가꾸기 152%, 농로 121%, 새마을 나무심기 164%로 모두 地方公共團體의 計劃量보다 超過達成되어 있고<sup>44)</sup> 1973年度 中間決算 새마을 가꾸기 實績을 보면 142.5%이고 總投資額 601,798,000원 中 政府支援이 86,246,000원에 住民의 自體負擔이 510,466,000원으로 되어 있어<sup>44)</sup> 政府支援이 住民의 開發意慾을 顯著히 鼓吹시켰음을 알 수 있다.

濟州道 地域開發中 基盤施設은 第1次 經濟開發 5個年 計劃期間(1962~1966)과 第2次 經濟開發 5個年 計劃期間(1967~1971)을 통하여 주로 政府의 支援에 依하여 繼續적으로 이루어져 왔으므로 새마을 운동에 依하여 특히 이루어진 것은 아니라고 볼 수 있으므로 여기에서는 所得과 直結될 產業面만을 보기로 한다.

濟州道의 主要産業으로는 農業, 水産業, 畜産業과 觀光事業을 들 수 있을 것이고 이에 더하여 林業에 屬하는 표고 生産을 들 수 있을 것이다. 이들 主要 産業을 새마을 운동 以前과 以後로 나누어 比較해 보면 다음과 같다.

43) 1967年 건설연보 p. 80~82. cf.

44) 제주도정 1972년 4/4분기 심사분석 보고서 p. 25. cf.

44) 제주도 73년 새마을 운동 中間決算. p. 15. cf.

## ① 農産物 生産高

고구마	1960年	72,700%	} 約 2.9倍
	1970年	212,300%	
	1973年	205,052.2%	

감 귤	1960年	191%	} 26倍 増産 <sup>45)</sup>
	1970年	4,972%	
	1973年	26,231% ……1960年度の 137倍 <sup>46)</sup>	

이 外에 유채, 맥류, 파인애플 등의 増産도 볼 수 있다.

## ② 畜 産 業

1960年	30ha의 牧野 造成	} 233倍
1970年	7,000ha의 牧野 造成	
1973年	15,600ha의 牧野 造成	1960年の 520倍

## ③ 觀 光

1960年の	觀光收入	200萬圓	} 380倍 <sup>47)</sup>
1970年の	觀光收入	76,000萬圓	
1973年の	觀光收入	319,780萬圓	…1960年の 1598.9倍 <sup>48)</sup>

以上과 같은 産業開發은 中央政府의 支援과 地方公共團體의 支援에 依하여 이루어지고 있지만 주민의 努力 또한 적지 않다.

새마을 운동에 있어서의 政府의 支援實態를 보면 다음 表V와 같다.

表V에서 보면 政府支援이 91,332,000원인데 對하여 住民負擔이 510,460,000원으로 그 比率을 보면 3對 17로 約 6배에 가까운 負擔을 주민이 하고 있으나 이는 結果的으로 나타난 것이고 動機誘發의 投資는 政府가 하고 있는 것이다.

45) 제주도 10年間の 변모 p. 10. cf.

46) 1974년도 제주도 통계연보

47) Ibid, p. 12. cf.

48) 1974年度 제주도 통계연보

表 V

## 새 마을 가 구 기

1974. 12. 31. 현재  
단위: 천원

사 업 명	계획 (건)	실적	%	참여인원 (천명)	지 원 내 력			부 자 내 력	
					계	정부지원	주민부담	자재+토지	노 력
합 계	574	818	143	480,476	601,798	91,332	510,466	123,042	337,801
새마을 안길 확장	338	495	146	368,114	432,823	60,455	372,368	72,741	258,867
소하천 개 보수	7	7	100	3,632	4,106	495	3,611	1,022	2,589
하수구 개 수	87	151	174	53,688	10,597	10,798	49,799	11,256	77,820
사 방 사 업	1	1	100	146	212	62	150	48	102
간 이 급 수 시설	14	4	29	759	1,307	285	1,022	472	550
공 동 우 물	15	17	113	3,189	3,875	1,013	2,862	615	2,224
공 동 탈 태 터	31	26	84	5,879	7,733	1,968	5,765	1,505	4,161
공 동 이 용 시설	13	19	146	5,662	8,184	2,673	5,511	1,593	3,900
공 동 복 지 시설	24	38	158	14,114	33,020	6,033	26,987	15,509	9,762
생 산 기 반 시설	13	32	246	14,588	33,419	4,746	28,673	14,620	10,130
소 득 구 실 사업	30	28	93	10,705	16,522	2,804	13,718	3,661	7,696

資料: 새마을지도과

## 3. 濟州道 새마을 운동에 對한 行政의 役割 및 今後의 方向

## 1) 제주도 새마을 운동에 대한 行政의 役割

濟州道 새마을 운동에 對하여 行政이 寄與한 役割에 對해서는 積極的인 役割과 消極的인 役割로 나누어 볼 수 있을 것이다. 積極的인 役割로는 動機誘發의 役割과 積極的인 支援의 役割로 다시 나누어 볼 수 있을 것이고 消極的인 役割로는 被動的인 支援의 役割과 非協助的인 役割로 나누어 볼 수 있을 것이다.

이를 새마을 운동의 進展에 따른 段階別로 보면 잠자던 農村을 일깨운 動機誘發은 環境改善을 通하여 經驗에 依한 外部的인 刺戟 및 內部的인 心層的인 刺戟과 이로 因한 하던 된다는 信念과 아울러 變化에의 期待와 希望을 심어준데 對하여는 새마을 운동의 初期 段階인 基礎마을을 형성하는데 있어서 획기적인 役割을 하여 民族中興의 歷史의 大課業을 成就시킬 契機를 마련했다고 할 수 있다.

基礎마을을 형성하는데 있어서 住民들은 勞力을 負擔하고 土地와 資材를 提供하는데 있어서 一部の 反對 乃至는 消極的인 態度를 보이기는 했으나 結果에 이르러서는 거의가 다 能動的으로 나왔다. 이에 行政은 積極的으로 支援하여 준 結果 住民은 政府 依存心이 생기게 되었다. 이런 政府 依存心은 새마을 운동의 根本 精神인 自助와 自立 精神에 違背되며 새마을 운동

의 持續的 成就에도 惡影響을 미치는 것이다. 여기에서 行政의 支援은 無條件 支援이 條件附 支援으로 無制限 支援이 支援制限으로 政策方向을 물리지 않으면 안되게 되었다. 이 위에 基礎 마을의 段階를 벗어나 自立마을로 옮겨감에 따라 行政支援의 必要性和 주민의 支援要請은 劃一性을 止揚하고 多樣化하는 傾向이 不可避하게 擡頭되게 마련이다. 그러나 自立마을 優先支援의 原則을 내세울 때 問題되는 것은 支援을 받기 爲한 形式적 自立마을과 自立마을 多數育成이라는 行政의 形式적 功過主義가 結付되어 行政支援의 實效를 거두지 못할 境遇가 있게 된다는 것이다.

새마을 운동의 窮極的 目的은 農村의 所得을 增大시켜 農村 經濟의 復興을 이룩하고 이에 基礎하여 社會福祉가 이룩되고 文化가 向上되어야 하는 것이므로 우선 所得增大事業을 成功시켜야 되는 것이다. 自立마을에서 所得增大事業을 成功시키기 爲해서는 무엇보다도 能力啓發이 앞장서 있어야 된다.

能力開發은 精神啓發과 知識 및 技術開發을 必須條件으로 한다. 不掘의 투철한 精神力과 專門的 知識 및 技術이 따라야만 所得增大事業은 所期の 成果를 거둘 수 있는 것으로 본다. 이러한 必須條件의 成就를 爲해 行政은 어떠한 役割을 할 수 있을 것인가? 從來와 같은 一律的인 物量的 支援은 그 實效를 거두기 힘들 것이고 指導者의 養成과 같은 形式의 支援이 必要할 것이다. 結局 이 段階에 있어서의 行政의 役割은 物量的 支援面에서 受動的인 것이거나 非協助的인 것으로 될 수 밖에 없다. 이 段階에 있어서 必要한 支援이 指導者의 養成과 같은 것이라 하더라도 그것이 形式의 이어서는 안된다. 어떠한 마을에 指導者가 選定되었을 때 그 指導者만이 옳고 그 指導者가 아니고는 안된다는 법은 없다. 예를 들어 所得增大事業에는 積極性을 띄면서 儀禮簡素化 운동에는 消極的이라든가 社會福祉事業에는 앞장 서지만 文化 暢達에는 微溫的인 態度로 나올 수 있다는 것이다. 이러할 때 行政은 被動的으로 一定한 指導者의 말에 뒤따를 것이 아니라 具體的으로 그리고 實質的으로 事業을 判斷하여 活力素를 불어넣어야 한다는 것이다.

다음은 濟州道가 自立마을을 育成하는데 얼마나 寄與하고 있는가를 圖表로 알아보기로 한다.

表Ⅵ

자립마을 육성 실적

1974. 12. 31현재

단위:천원

부 분 별	사 업 명	계 주 도 전 체 합 계		
		실 적	투 자 액	참 여 마을
합 계		405건	666,189	30
소득구심사업	마을양묘	1,309천본	15,870	29
	마을농장	800명	4,542	6
	소	850두	116,359	30
	돼지	110두	6,240	8

	양 식 장	3개소	6,394	3
	마 울 조 립	325천본	6,568	20
	초 지 조 성	80ha	15,279	7
	감 굴 원 조 성	117천본	170,825	25
	농 업 구 조 개 선	4건	2,187	3
생 산 기 반 사 업	마을자체 소득 사업	11건	17,880	9
	경 지 정 리	100ha	26,447	1
	농 업 근 대 화 시 설	4동	17,897	10
	농 기 계 보 급	52대	13,221	20
	새 마 울 공 장	1개소	7,114	1
	공 동 시 설 개 선	3개소	2,153	3
	가 축 급 수 장	1개소	340	1
	마을 자체 생산기반	4건	9,903	4
	지 원 사 업	25건	196,700	30
	마 울 자 체 사 업	38건	30,270	20

資料 : 새마을지도과

以上の 表는 行政支援이 無條件 이루어진 것이 아니라 事業에 따라 支援하고 있음을 보여주고 있는 것이다.

다음은 濟州道の 農漁村 所得増大事業中 主要事業의 實績을 살펴보기로 한다.

表Ⅱ

1973년도 농어민 소득증대 특별사업 실적

단위 : 100만원

품 목 별	73 사업량	73 실적	진 도(%)	투 자 액	비 고
계				826	
잠 업	250천주	160천주	64	8	
감 굴	1,000천주	1,454천주	145	615	
육 성 우	1,500두	1,500두	100	173	
미 역	400대	400대	100	4	
밤 나 무	80천본	80천본	100	7	
표 고	5,380m <sup>2</sup>	5,380m <sup>2</sup>	100	19	

資料 : 1974년도 제주도 통계년보

以上の 表에서 볼 때, 大部分이 새마을 운동 以前부터 濟州道에서 成功을 한 事業들이고 從前에 不振하던 事業으로는 잠업이고 새로운 事業으로는 밤나무 植栽事業이다. 잠업은 뽕나무를 심는데만해도 그 實績이 64%에 不過하고 밤나무는 植栽實績이 100%라 하지만 山林綠化의 實效外에 有實樹로써의 收穫高는 末知數이다. 多幸히 濟州道는 감굴 栽培에 風土條件이 맞아

倒處에서 좋은 成果를 걸우고 있지만 새로운 所得増大事業을 改拓해 나가는데 있어서 創意力과 忍耐力 등의 精神力과 專門的 知識 및 技術이 不足하고 市場調査 및 市場改拓面에서 踏步狀態를 免하지 못하고 있다 하겠다. 植物의 種類가 우리 나라에서 가장 많은 濟州道에서는 特殊作物의 農業과 畜産 및 水産의 開發余地가 豊富한 것으로 볼 때 能力啓發이 보다 要請되는 것으로 認定되며, 이에 따라 行政의 支援方向이나 寄與角度가 맞추어져야 할 것으로 본다.

## 2) 제주도 새마을 운동에 있어서의 今後의 行政方向

濟州道 새마을 운동에 있어서의 今後의 行政方向에 對해서는 他地方 새마을 운동에 있어서도 둘러져야 할 行政의 一般의 방향과 濟州道 새마을 운동에만 獨特하게 適用되어야 할 특수한 방향의 兩面에서 考察되어야 할 것으로 본다.

### ① 一般의 方向

#### (가) 形式性的 止揚과 創意力의 發揮

마을의 特殊性을 考慮하지 않은 千篇 一律적인 새마을 운동이라든가 他의 새마을 운동을 無條件 모방한다든가 行政實績을 올리기 爲한 文書上의 새마을 운동을 하는 일이 없도록 할 것이며 對象마을의 人的 物的 與件을 충분히 觀察하여 精神啓發과 環境 改善 및 所得増大事業을 獨特하게 전개해 나갈 것이다.

#### (나) 段階別 指導

基礎마을에서 自立마을에 이르는 동안 단순한 物量支援에서 정신적 지원과 專門的 技術的 지원을 通하여 窮極의 目的인 所得増大事業을 成就할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### (다) 全体的 계획과 地域間 계획의 調和 및 地域間 개발의 調和

새마을 운동은 都市와 農村의 隔差를 없애기 爲하여 출발한 것이지만 都市와 農村間의 均衡 있는 발전을 劃策할 뿐만 아니라 農村과 農村間의 均衡있는 발전을 圖謀해야 할 것이므로 計劃過程에 있어서나 發展過程이나 結果에 있어서 均衡이 이루어지도록 해야 할 것이다.

#### (라) 財源의 自体念出

새마을 운동의 財源은 可及의이면 주민들의 自体內에서 念出하도록 할 것이다. 이는 投資로 因한 소득이 純粹히 주민의 手中으로 들어갈 뿐만 아니라 自立의 정신적 源泉이 되기도 한다.

### ② 特殊한 方向

濟州道 새마을 운동을 추진해 나감에 있어서 中央政府나 地方公共團體가 共히 念頭에 두어야 할 점은 濟州道の 自然的 條件과 濟州道の 道民性을 考慮해야 한다는 것이다. 自然的 條件으로는 農, 畜, 水産, 觀光面에서 卓越한 天惠의 資源을 具備하고 있으며 道民性의 面을 볼 때, 正直, 勤勉, 誠實하다. 이래서 自然的 條件이나 道民性이 無限한 發展을 이룩할 充分한 素地를

갖추고 있다. 그러나 行政과 住民과의 關係를 볼 때 多少 連結이 안되고 있는듯 하다. 例를 들어 觀光開發을 爲한 政策이나 行政은 積極的이나 住民과는 直接的인 關係가 적고 農, 畜, 水産 分野는 住民의 熱意나 努力에 비해 行政의 指導力이 未洽한 것 같다. 감귤을 除外한 余他 分野에서는 顯著한 發展을 볼 수 없다, 그렇다고 行政의 努力이 不足하다는 것은 아니다. 問題는 行政의 一方的인 努力에 依해서 可能한 것은 아니다. 要는 住民의 能力과 自己資本 形成이다. 그러므로 앞으로의 濟州道 새마을 운동에 있어서 行政이 寄與해야 할 方向은 住民의 能力啓發에 寄與해야 하고 또한 住民의 自己資本 形成에 도움을 주는 것이다. 그래서 새로운 作物을 栽培하고 새로운 畜産經營을 하고 새로운 水産技術을 啓發하여 劃期的인 發展을 이룩하는 것이다. 이를 爲하여는 行政의 努力뿐만 아니라, 全道民의 努力이 必要한 것이다.

#### IV 結 論

以上 濟州道の 새마을 운동과 行政의 役割을 論함에 있어서 濟州道の 새마을 운동은 1974年度 새마을 운동을 中心으로 보았고, 行政의 役割은 一般的 考察을 示圖하면서 濟州道 새마을 운동에 寄與한 行政의 役割을 斷片的이나마 살펴 보았다.

1974年度에 이르러 都市 새마을 운동에 關心의 焦點을 두어 새마을 운동을 擴散 展開시켜 나갔다는 것은 濟州道에 局限된 것은 아니라고 해도 濟州道 새마을 운동의 空間的 擴大와 質的 向上이라는 面에서 하나의 轉機를 이루는 것이라 할 수 있겠다. 그런 意味에서 都市 새마을 운동에 重點을 두어 다루었지만 問題點이 枝葉的인 것이라기 보다 根幹的인 것이다. 그것은 새마을 운동은 實踐이요, 行動인데 關心度는 높으면서 實踐에 이르지 못하고 있다는 것이다. 關心을 行動化할 수 있도록 行政當路나 都市住民이 努力해야 하겠다.

農村 새마을 운동에 있어서는 計劃對 實績이 거의 100%를 超過達成하고 있어서 그만큼 성공적이라 할 수 있겠으나 所得增大事業에 있어서는 좀더 劃期的인 契機가 마련되기를 바라는 것이며, 大學을 爲始한 知識層과 靑年層이 이제까지의 새마을 운동을 整理하고 體系化하여 未來의 方向을 提示하여야 한다든가 할 段階에서 大學의 새마을 운동을 浮刻시켰으며, 勤勉 誠實한 道民性은 異域萬里 他國인 日本에서 꽃을 피워 出身 僑胞들이 成功을 한데 더하여 鄉里의 發展에 寄與하고자 하는 誠意가 새마을 운동을 推進해 나갈에 있어서 큰 難關이 되고 있는 自己資本問題의 解決에 크나큰 보람이 되고 있으므로 行政當路의 보다 親切한 架橋的 役割과 道民의 보람찬 報答으로 濟州道 地域開發의 金字塔이 되기를 바라는 것이다.

20世紀 後半에 나타난 國家의 機能은 先進國家나 後進國家를 莫論하고 誘導者의 役割을 하는 것이다. 開發途上國家인 우리 나라에서 發展을 誘導하는 것은 行政이다. 새마을 운동은 他國家

에서는 一種의 地域開發事業으로 볼 수 있다. 그러나 우리는 이 새마을 운동을 單純한 地域發展에 局限시키지 않고 民族中興의 精神史의 한 始發點을 이루려는 것이다. 他國家의 地域開發事業이나 우리 나라의 새마을 운동이나 그것이 누구에 依해서 이루어지느냐 할 때 그것은 行政主導型이다. 여기에 行政의 役割이 重要な 意味를 갖는 所以가 있다.

우리 나라의 새마을 운동도 行政이 그 契機를 마련해서 住民의 自發的인 운동으로 發展할 수 있도록 繼續 行政은 努力하고 있다.

濟州道의 새마을 운동도 그 契機를 行政이 마련했고 住民의 自發的인 운동이 되도록 繼續 支援해 주고 있다. 그런데 自發的인 운동이 되고 自立化 운동이 될수록 自立과 支援이 二律背反的인 概念인 것과 마찬가지로 行政支援은 物量的인 面에서는 적어지는 것이나, 自立心を 키운다든가 自主力을 키우기 爲해서는 精神啓發과 專門的인 知識 및 技術指導를 繼續하여 나가지 않으면 안된다.

濟州道 새마을 운동이 持續的인 운동이 되게 하기 爲해서 濟州道의 道民性과 自然條件을 勘案, 住民의 關心과 熱意와 遊離되지 않은 行政이 期待되며, 關心과 熱意를 實踐을 통하여 結實시키고 다음 行動의 原動力이 되도록 하는 行政이 바람직한 것이다. 그러기 爲해서는 物量的의 支援도 重要하지만 精神啓發과 能力啓發에 보다 重點을 두고 自己資本 形成의 契機를 마련해 주어야 할 것이다. 特히 黃金開發地로 脚光을 받고 있어서 外來資本의 流入 可能性이 많은 濟州道의 경우, 射行心과 依他心이 發生할 素地가 勤儉性과 自立心を 妨害할 可能性이 濃厚한 特殊性을 勘案하여 行政의 役割은 今後의 方向을 設定하여야 할 것이다.

## — Summary —

A study on the new community movement in Jeju-do  
and the role of public administration

by

*Cho Moon-boo · Han Chang-yeung*

1) The outline of the merits of Sae-Maul Movement in Jeju-Province in 1974.

① There are several problems to be discussed hereafter in urban Sae-Maul Movement, list Urban Sae-Maul Movement was fixed and gave the urbanites life and spirit in this year.

② Rural Sae-Maul Movement was mainly developed in North Jeju Country and South Jeju County.

The percentage of mostly undertakings of Rural Sae-Maul movement was above 100% except for 83% merits of the roof betterment undertaking in South Sae-Maul Movement.

The achievement cases were characterized by income increasement, circulation development, encouragement of need for achievement and the activities of women.

The average farmhouse income of 150 villages in Jeju Province (76% of 196 villages except for 5 villages in Jeju City) is beyond 530,000 won, the average farmhouse income of the whole country.

The merit percentage of North Jeju Country was 127% and that of South Jeju County was 117% so that in all, the merit percentage of Urban Sae-Maul Movement was 122%

③ The organic cooperation between Jeju Collage Ae-Hyang Dan (homeland development corps composed of the students of Jeju Collage) and the administrative organizations accomplished good results in Sae-Maul Movement.

④ The administrative organization should observe the great interest in Sae-Maul Movement of the islanders dwelling in Japan.

Jeju Development Symposium held in October this year under the auspice of Jeju Province was a good example of the organic cooperation between the islanders dwelling in Japan and the administrative organizations.

To sum up, Sae-Maul Movement in Jeju Province in 1974 was, in the one hand, expanded to the mainland and Japan, not to mention of Jeju Province, and in the other hand, accomplished good results in income incrasement by cultivating the spirit of diligence and self-helf in herited by the islander's forefathers.

Also it was noticed that the organic cooperation between colleges and the administrative organizations gave a great impetus to the formation of theory of Sae-Maul Movement as well as to framing a scheme in solving related problems.

2) The role of public abminisaton contributing for Sae-Maul Movemont in Jeju-province.

① The regional development and the role of public administration.

The regional development means the synthetic development including social and cultural de-velopment as well as economic development.

The latter half of the 20th century, the state must fulfil its function as an inducer, and specially in our country, a developing country, Sae-Maul Movement as regional development had to be induced by public administration. But the new community movement have to be a voluntary movemevt aud a movement of supporting oneself.

② The conditions fo regional develodment by the Sae-Maul Movement in Jeju-province.

Before Sae-Maul Movement, although we could find the regional development as the expansion of a basic establishment in Jeju-province, we could not find it as increasing the income of the inhabitants.

After Sae-Maul Movement, in 1973 we can find out the yield of 137 times as compared with it of 1960 in the production of a mandarin orange, and the income of 1599 times as compared with it of 1960 in tourism income.

③ The role of public administration for Sae-Maul Movement in Jēju-province and its direction from now onward.

We can find out the positive role and the negative role in the role of pubeic administration for Sae-Maul Movement in Jeju-province. The positive role icludes the inducemeut of the motivation and the active support, and the negative role includes

the negative support and un-cooperation. In case of un-cooperation, it means the case that does not aid financial support, and it as soon needs spiritual and technical support in the stage of the development of supporting oneself.

The direction of public administration from now onward will have to be aid for the achievement of mental revolution and technical revolution.