국제 새마을운동 ODA사업
표준모형 구축과 컨텐츠 개발

2014. 5

연구책임자: 정기환

(사) 한국농촌발전연구원 원장(현)
강원대학교 겸임교수(현)

주요 연구 실적

농촌지역의 사회적자본과 지역사회발전(2006)
대개도국농촌개발경험전수방안 연구(2007)
농촌개발협력 프로그램 연구(2011)

공동연구진

농촌 인프라 분야: 정종수

(사) 농어촌환경기술연구소 상임고문(현)
(사) 농어촌환경기술연구소 이사장(전)

주요 연구실적

농촌개발협력 프로그램 연구(2011)

농촌교육분야: 고순철

협성대학교 교수 (현)

주요 연구실적

농업마이스터대학 개설 전공의 지역적합성 연구(2011)
KOICA-농식품부 캄보디아 농촌분양사업 공동평가(2012)
농업기술개발 및 현장지원 시스템 개발(2013)

농촌 보건의료분야: 우영국

한림성심대학교 교수

주요 연구실적

캄보디아 농촌개발 정책 및 전략수립 연구(2009)
소득계층별 후생개선 여부에 대한 분석(2011)

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

차 례

요 약

제I편 새마을운동 ODA사업 표준 모형 구축

제1장 서 론 ····· 1

1. 새마을운동 표준 모형 구축의 필요성 ····· 1

2. 연구 목적 ····· 6

3. 연구 범위 및 방법 ····· 6

3.1. 연구 범위 ····· 6

3.2. 연구 내용 ····· 7

3.3. 연구 수행 전략 및 방법 ····· 9

4. 연구 수행 체계 ····· 12

5. 표준 모형 적용의 한계 ····· 13

제2장 한국 새마을운동의 경험: 성과와 교훈 ····· 14

1. 새마을운동의 배경 ····· 14

1.1. 농촌개발과 경제성장 ····· 14

1.2. 수출 주도형 경제성장의 한계 ····· 17

1.3. 새마을운동의 태동 ····· 19

2. 새마을운동의 전개과정 ····· 21

2.1. 초기 새마을운동 ····· 21

2.2. 새마을운동의 진화 ····· 22

3. 새마을운동의 정의와 추진 방식 ····· 26

3.1. 새마을운동의 정의 ····· 29
3.2 새마을운동의 목표 ····· 30
3.3. 새마을운동의 수단 ····· 31
3.3.1. 소득증대 ····· 31
3.3.2. 인프라 개발 ····· 32
3.3.3. 주거환경개선 ····· 33
3.3.4. 보건 위생 향상 ····· 34
3.3.5. 초등 교육시설과 환경 개선 ····· 35
3.3.6. 주민 조직 육성과 의식개혁 ····· 35
3.4. 새마을운동의 추진 전략 ····· 37
3.4.1. 마을 단위 개발 ····· 38
3.3.2. 정부 주도하의 밑으로부터의 개발 ····· 39
3.4.3. 종합적 개발 방식 ····· 42
3.4.4. 총합적 개발 ····· 44
3.4.5. 새마을정신 계발 ····· 45
3.5.6. 더 잘하는 마을을 더 지원하는 전략 ····· 46
3.4.7. 앞서 가는 지도자로부터 배우는 전략 ····· 47
3.5. 새마을 교육과 새마을지도자의 육성 ····· 48
3.6. 새마을운동 추진 체계 ····· 50
4. 새마을운동의 성과 ····· 52
4.1. 총괄적인 성과 ····· 52
4.2. 물리적 성과 ····· 53
4.3. 정신적 성과 ····· 55
4.4. 제도적 성과 ····· 56

5. 새마을운동의 성공 요인과 교훈 ····· 58
5.1. 새마을운동의 성공 요인 ····· 58
5.2. 한국 새마을운동의 교훈 ····· 66
제3장 새마을운동의 국제적 확산과 평가 ····· 72
1. 새마을운동의 국제적 확산 ····· 72
1.1. 한국 새마을운동에 대한 국내의 평가 ····· 72
1.2. 왜 국제사회는 한국의 새마을운동에 주목하는가? ····· 75
2. KOICA의 국제 새마을운동 ····· 82
2.1. 베트남 새마을운동 시범사업 ····· 82
2.1.1. 사업 개요 ····· 82
2.1.2. 사업 목표 및 내용 ····· 83
2.1.3. 시범 사업 평가 ····· 87
2.2. KOICA의 국제 새마을운동 시범사업 ····· 90
2.2.1. 사업 추진 배경 ····· 90
2.2.2. 국제 새마을운동의 구성 요소 ····· 90
3. 새마을중앙회의 새마을운동 세계화 사업 ····· 97
3.1. 새마을운동 세계화 사업 개요 ····· 97
3.2. 외국인 초청 새마을 교육 ····· 97
3.2.1. 초청 실적 ····· 97
3.2.2. 교육 과정 ····· 98
3.3. 해외 새마을 시범마을 육성 ····· 99
3.3.1. 시범마을 육성 개요 ····· 100
3.3.2. 새마을 시범사업 추진 ····· 102
3.4. 성과 평가 ····· 105

3.4.1. 외국인 초정 새마을교육 ····· 105
3.4.2. 시범마을 육성 ····· 106
4. 경상북도의 국제새마을운동 ····· 109
4.1. 사업 배경 및 목적 ····· 109
4.2. 추진 전략 ····· 109
4.3. 국제새마을운동 대상국 및 주요 사업 내역 ····· 110
4.3.1. 사업 대상국 ····· 110
4.3.2. 봉사단 선발 및 파견 ····· 111
4.3.3. 새마을시범사업 추진 전략 ····· 112
4.4. 사업 실적 및 평가 ····· 114
4.4.1. 사업 실적 ····· 114
4.4.2. 사업 결과 평가 ····· 116
5. 우간다 MVP 사업의 주요 성과 평가 ····· 119
5.1. 루히라 사업지구의 MVP 추진 현황 ····· 120
5.1.1. 루히라 사업지구 현황 ····· 120
5.1.2. 주요 사업 현황 ····· 121
5.2. 사업 성과와 평가 ····· 127
6. 베트남의 신농촌건설을 위한 NTP 사업 ····· 138
6.1. 사업 추진 배경 및 목적 ····· 139
6.2. 사업 기간과 범위 ····· 140
6.3. NTP의 주요 내용 ····· 140
6.3.1. 계획 수립 ····· 140
6.3.2. NTP 계획의 총괄 및 모니터링 ····· 143
6.4. 예산 지원 계획 ····· 143

6.5. NTP 사업 추진을 위한 지원 전략 ····· 144
6.5.1. 홍보 전략 ····· 144
6.5.2. 투자 예산 확보 방안 ····· 144
6.6. 예산 지원 원칙 ····· 145
6.6.1. 중앙정부 지원 예산 ····· 145
6.6.2. 예산의 차등적 지원 ····· 146
6.7. 사업 추진 절차 ····· 146
6.8. NTP 사업 추진을 위한 조정위원회 ····· 147
6.9. 베트남 NTP 사업 평가 ····· 149
제4장 새마을운동 ODA 사업 표준 모형 구축 ····· 153
1. 용어의 정의 ····· 153
1.1. 새마을운동 ····· 154
1.2. 모형 ····· 154
1.3. 지역사회와 지역사회개발 ····· 155
1.3.1. 지역사회 ····· 155
1.3.2. 지역사회 개발 ····· 156
2. 국제 새마을운동의 ODA사업 표준 모형화 ····· 159
2.1. 모형 설계의 전제 ····· 159
2.2. 모형의 논리적 구조 ····· 160
2.2.1. 사업 대상지 분석 ····· 162
2.2.2. 주민 개발 수요 파악 ····· 164
2.2.3. 개발 목표의 설정 ····· 167
2.2.5. 수단과 전략의 설정 ····· 168
2.2.6. 계획 수립 ····· 170

2.2.7. 사업의 집행 ····· 175
2.2.8. 새마을지도자의 역할 ····· 178
2.8.9. 모니터링 및 사업 평가 ····· 180
3. 국제 새마을운동 ODA사업 추진 전략 ····· 184
3.1. 사전 단계: 새마을운동 경험 공유 ····· 185
3.2. 제1단계 전략: 새마을운동 초청연수 확대 ····· 186
3.2.1. 초청 연수 새마을 과정 ····· 186
3.2.2. 실무자급 전문 과정 ····· 187
3.2.3. 고위 정책 과정 ····· 189
3.3 제2단계 전략: ODA 새마을 시범사업 추진 ····· 189
3.31. 시범사업지구 선정 ····· 190
3.3.2. 지역사회 여건의 분석 ····· 193
3.3.3. 시범사업 실시 ····· 198
3.4. 제3단계 전략: 국가 새마을운동과 정책화 ····· 204
3.4.1. 새마을운동을 UN MDGs 달성 수단으로 활용 ····· 207
3.4.2. 새마을운동을 농촌개발 및 경제개발 수단으로 활용 ····· 212

제II편 새마을사업 컨텐츠 모듈

제5장 농축산업분야 사업 ····· 215
1. 농업개발 ····· 215
1.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 215
1.2. 세부 분야별 개발 전략 ····· 217
1.2.1. 작물 재배 ····· 217
1.2.2. 채소 재배 ····· 224

1.2.3. 과수 재배 ····· 228
1.2.4. 농산물 유통 개선 ····· 232
1.2.5. 수확 후 관리 기술 ····· 234
1.2.6. 상업화 영농 ····· 239
2. 축산개발 ····· 242
2.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 242
2.2. 세부 분야별 개발 전략 ····· 243
2.2.1. 소 ····· 243
2.2.2. 돼지 ····· 248
2.2.3. 기타 가축 ····· 250
제6장 임업 및 수산업분야 사업 ····· 253
1. 농촌 에너지와 환경 및 임업개발 ····· 253
1.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 253
1.2. 분야별 세부 개발 전략 ····· 256
1.2.1. 대체 에너지 이용 ····· 256
1.2.2. 산지 및 초지개발 억제 ····· 261
1.2.3. 지역사회 중심의 산림관리 대책 ····· 265
2. 어업과 어촌 개발 ····· 271
2.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 271
2.2. 분야별 세부 개발 전략 ····· 273
2.2.1. 양식업 개발 ····· 273
2.2.2. 어촌개발 ····· 279
제7장 소규모 사업과 소액금융 지원 ····· 283

1. 농촌지역의 소규모 농외사업 ····· 283
1.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 283
1.2. 분야별 세부 개발 전략 ····· 285
1.2.1. 농산물을 이용한 제조업 ····· 285
1.2.2. 목공예 제품 ····· 288
1.2.3. 전통 직물제조업 ····· 291
1.2.4. 농촌 판매업 ····· 292
1.2.5. 농촌 서비스업 ····· 295
1.2.6. 소규모 사업 육성을 위한 교육훈련 ····· 296
2. 소액금융 지원 ····· 298
2.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 298
2.2. 세부 개발 전략 ····· 299
2.2.1. 소액금융의 주체 ····· 299
2.2.2. 소액금융의 운영 방식 ····· 303
제8장 농촌 인프라와 주거환경 개선 분야 ····· 311
1. 농촌 인프라 개선 ····· 311
1.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 311
1.2. 개도국 농촌 인프라의 실태와 문제점 ····· 314
1.3. 세부 추진 전략 ····· 317
1.3.1. 농촌 도로 개선 ····· 317
1.3.2. 농로 개선 ····· 321
1.3.3. 농촌용수 개발 ····· 324
1.3.4. 관개·배수로 개선 ····· 333
1.3.5. 경지 정리 ····· 336

2. 농촌 주거환경 개선 ····· 340
2.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 340
2.2. 세부 개발 전략 ····· 341
2.2.1. 안전성 제고 ····· 341
2.2.2. 위생성과 편리성 제고 ····· 344
2.2.3. 편리성과 쾌적성 제고 ····· 350
2.2.4. 문화와 여가 향상 ····· 352
2.2.5. 내구성 향상 ····· 354
제9장 농촌 보건의료 및 교육분야 ····· 355
1. 보건 위생 개선 ····· 355
1.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 355
1.2. 세부 분야별 추진전략 ····· 361
1.2.1. 농촌지역 보건기관 운영 활성화 ····· 361
1.2.2. 모자보건 개선 방안 ····· 370
1.2.3. HIV/AIDS, 말라리아 등 열대성 주요 질병 예방 정책 ····· 375
2. 농촌 교육 개선 대책 ····· 384
2.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 384
2.2. 세부 분야별 개발 전략 ····· 386
2.2.1 학교 ····· 386
1.2.2. 교사 ····· 390
1.2.3 지역사회(학부모) 참여와 동원 ····· 394
1.2.4 학습자 지원 ····· 395
1.2.5 교육내용 ····· 401
1.2.6 학교 경영 및 재정 창출 ····· 404

1.2.7 성인 교육 ····· 405

제10장 마을 공동체와 지도자 육성 ····· 410

1. 마을 공동체 ····· 410

1.1. 이슈와 주요 쟁점 ····· 410

1.2. 세부 분야별 개발 전략 ····· 413

1.2.1. 마을 공동체성 함양 ····· 413

1.2.2. 마을 축제와 공동체성 함양 ····· 417

2. 마을 공동체와 새마을운동 ····· 420

2.1. 새마을운동 추진 단위로서의 마을 공동체 ····· 420

2.2. 마을 공동체 조직의 활용 ····· 423

3. 새마을 지도자 육성 ····· 428

3.1. 마을 사회집단과 지도자 ····· 428

3.2. 사회적 자본과 농촌 공동체성 ····· 431

3.3. 새마을지도자 육성 방안 ····· 431

3.3.1. 지도자를 초청하여 육성하는 방안 ····· 432

3.3.2. 자국에서 새마을지도자로 성장하도록 지원하는 방안 ····· 433

부록 1. Household Survey Form ····· 439

표 차 례

제1장 서 론 ····· 1

<표 1-1> 농촌개발 프로그램 개발협력 모델 연구 자문단 ····· 11

제2장 한국 새마을운동의 경험: 성과와 교훈 ····· 14

<표 2-1> 새마을가꾸기운동과 새마을운동의 차이점 ····· 24

<표 2-2> 1970년대 새마을운동의 주요 사업 내용 ····· 24

<표 2-3> 새마을 운동의 주요실적 ····· 54

제3장 새마을운동의 국제적 확산과 평가 ····· 72

<표 3-1> 사업지구(마을)에 직접 투입된 예산액(2002. 12) ····· 87

<표 3-2> 외국인 초청 새마을 교육 추진 실적 ····· 98

<표 3-3> 새마을운동중회의 새마을 시범마을 육성 현황 ····· 101

<표 3-4> 새마을운동중회의 새마을 시범마을 육성을 위한 주요 사업 ····· 104

<표 3-5> 새마을봉사단 판견 국가 및 마을 ····· 111

<표 3-6> 시범마을 개발을 위한 단계별 추진 전략 ····· 113

<표 3-7> 봉사단 파견 및 시범마을 투자 실적 (2010~2012) ····· 114

<표 3-8> 루히라 MVP 사업지구의 MDGs 달성 비율 ····· 129

<표 3-9> 루히라 MVP 사업지구 재원별 예산 ····· 133

<표 3-10> 베트남 신농촌건설을 위한 NTP 사업 관련부서 ····· 141

<표 3-11> 베트남 NTP 사업 투자 실적 ····· 149

<표 3-12> 베트남 NTP 사업 지표 달성 실적 ····· 150

제4장 새마을운동 ODA 사업 표준 모형 구축 ····· 153

<표 4-1> 문제점 해결을 위한 대안 모색의 예시 ····· 164

<표 4-2> 새마을운동 목표 달성을 위한 수단과 전략 예시 ····· 169
<표 4-3> ODA 새마을운동사업 평가 기준 ····· 183

제5장 농축산업분야 사업 ····· 215

<표 5-1> 화본과 작물의 주요 병해충 ····· 222

제6장 임업 및 수산업분야 사업 ····· 253

<표 6-1> 어획량 및 가치의 지역별 비교 ····· 272

제8장 농촌 인프라와 주거환경 개선 분야 ····· 311

<표 8-1> 차도 폭 및 설계속도의 표준(한국 사례) ····· 323
<표 8-2> 양수장의 위치선정시 고려할 사항 ····· 328
<표 8-3> 펌프의 구경과 배출량 ····· 328
<표 8-4> 사업 시행전·후 토지이용 현황 ····· 331

제9장 농촌 보건의료 및 교육분야 ····· 355

<표 9-1> 국가별 음용수 및 위생시설 보급률(2011년) ····· 357
<표 9-2> 국가별 영·유아사망률(2012, 2013) ····· 358
<표 9-3> 국가별 임산부의 산전 진료 횟수 (2012) ····· 359
<표 9-4> 국가별 모성사망률(2011년) ····· 360

그림 차례

제1장 서 론 ····· 1
<그림 1-1> 연구 수행 체계 ····· 12
제2장 한국 새마을운동의 경험: 성과와 교훈 ····· 14
<그림 2-1> 새마을운동의 목표와 구성 요소 ····· 28
<그림 2-2> 새마을운동을 추진할 수 있는 공간적 권역 ····· 38
<그림 2-3> 정부 주도의 밑으로부터의 개발 방식 ····· 40
<그림 2-4> 새마을운동의 종합개발 성격 ····· 43
<그림 2-5> 새마을운동 추진 체계 ····· 51
제3장 새마을운동의 국제적 확산과 평가 ····· 72
<그림 3-1 > 우간다 루히라 사업지구 위치와 대상 마을 ····· 121
<그림 3-2> 루히라 MVP 사업지구의 1인당 사업비 지출액 ····· 132
제4장 새마을운동 ODA 사업 표준 모형 구축 ····· 153
<그림 4-1> 지역사회개발의 목표와 수단적 요소 ····· 156
<그림 4-2> 새마을운동 ODA사업 표준 모형의 논리적 구조 ····· 161
<그림 4-3> 세부 과제별 계획수립 절차 ····· 172
<그림 4-4> 새마을운동 시범사업계획 수립 절차도 ····· 173
<그림 4-5> 국제 새마을운동 ODA 사업 추진을 위한 단계적 전략 ··· 184
<그림 4-6> 마을단위 새마을운동 시범사업 추진 분담 체계 ····· 199
<그림 4-7> 새마을시범사업 추진 체계도: 베트남의 사례 ····· 202
제6장 임업 및 수산업분야 사업 ····· 253
<그림 6-1> 사반나 기후대의 분포 지역 ····· 264
제8장 농촌 인프라와 주거환경 개선 분야 ····· 311
<그림 8-1> 경지정리사업 추진체계도 ····· 338

제9장 농촌 보건의료 및 교육분야 ····· 355
<그림 9-1> 학습영역의 구조 ····· 402
제10장 마을 공동체와 지도자 육성 ····· 410
<그림 10-1> 에티오피아의 가리 공동체 ····· 416
<그림 10-2> 두 개의 마을 공동체를 하나의 사업지구로 선정한 경우 ····· 423

요 약

1. 한국은 1960년대까지 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나였지만 1962년부터 실시된 제1차 경제개발5개년 계획의 성공적인 수행과 그 이후 지속적으로 추진된 경제개발로 인해서 고도성장을 이룩하였고 1996년에 OECD 회원국이 되었으며 2000년도에는 OECD/DAC 회원국이 되어 원조를 받았던 국가에서 공적 원조를 제공하는 공여국이 되었다. 1960년대까지 세계에서 가장 빈곤했던 국가가 불과 40년 만에 선진국 대열에 합류하게 된 것은 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 경이로운 성공사례다.

2. 이와 같은 성과를 가져오게 된 배경에는 한국의 새마을운동이 있다. 1970년도부터 시작된 새마을운동은 농가소득 증대와 농촌지역의 인프라 시설 및 생활환경을 개선시켜 농촌 빈곤을 해소시키고 농촌발전을 이룩하는데 크게 기여한 것으로 평가된다. 1998년, 정부 수립 50주년을 맞이하여 한국의 한 언론기관이 조사한 결과에 의하면 새마을운동이 “대한민국 50년 역사에서 우리국민이 성취한 가장 큰 업적” 1위로 꼽혔다. 일부 학자들이 새마을운동을 유신 독재의 잔재이자 박정희 대통령이 독재 정권을 유지하기 위해 행정력을 동원하여 강압적으로 추진한 국민동원이라고 부정적으로 평가하는 새마을운동을 대다수의 국민들은 대한민국 50년사에서 한국의 발전을 위해 가장 크게 기여한 업적으로 기억하며 긍정적으로 평가한 것이다.

3. 국내에서의 새마을운동에 대한 평가와는 달리 새마을운동에 대한 국제사회에서의 평가는 매우 긍정적이다. UN 아시아태평양지역 경제사회위원회(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)는 2000년도에 개최된 제57차 총회에서 지역 내 국가에서 빈곤을 성공적으로 탈피한 농촌개발 모델을 지역 내 국가에 접목하여 빈곤을 해소하는 방안을 채택할 것을 결의하고 그 성공 모델로 한국의 새마을운동을 채택하여 2002년부터 2005년까지 캄보디아, 라오스, 네팔에서 빈곤 탈피를 위한 종합적인 농

촌개발 시범사업을 추진하였다.

4. 한국 정부는 2011년도에 세계식량계획(World Food Program:WFP)과 MOU를 체결하고 세계의 재난지역 및 기아로 어려움을 겪고 있는 지역 주민들을 한국의 새마을운동 방식으로 지원하기로 하였으며 UNDP와 OECD는 한국 정부와 협력을 체결하고 2014년부터 개발도상국의 빈곤탈피와 농촌개발을 위한 협력 모델로 한국의 새마을운동을 채택하기로 하였다.

5. 국제기구 외에도 많은 개발도상국가가 새마을운동을 도입하기를 희망하고 있다. 한국국제협력단(KOICA)은 2001년부터 2002년까지 베트남 정부의 요청에 의해서 베트남에 새마을운동 시범사업을 지원하였다. 이 사업은 2년간 두 농촌지역에 30만달러를 투입하여 추진한 작은 규모의 시범사업이었지만 베트남 정부는 이 사업을 베트남 농촌개발에 적합한 모델로 평가하고 새마을운동 방법론에 의한 베트남형 새마을운동을 2006년부터 5개년간 전국적으로 추진하였으며 2010년부터는 이를 발전시켜 신농촌건설을 위한 국가 개발목표 프로그램(National Target Program: NTP)으로 추진하고 있다.

6. 한국 정부가 지원하는 공적 원조사업에서 새마을운동에 대한 수요는 베트남 뿐만 아니라 타이, 인도네시아, 말레이시아, 스리랑카, 필리핀, 미얀마, 방글라데시, 남미와 아프리카 지역에 이르기까지 광범위하게 나타나고 있다. 이들은 왜 한국에서 많은 지식인들이 군사독재의 잔재라고 부정적으로 평가하고 있는 새마을운동에 관심을 기울이고 있는가? 이들이 새마을운동에 주목하는 점은 다음과 같은 세 가지 관점으로 요약된다.

첫째, 새마을운동은 한국의 고질적인 식량문제를 해결하고 빈곤을 퇴치하는데 결정적으로 기여했다는 점이다.

둘째, 새마을운동은 1970년대 초의 한국과 같이 국가재정이 매우 빈약한 국가가 주민 참여를 이끌어 내 정부가 목표로 하는 농촌발전을 조기에 달성할 수 있었다는 점이다.

셋째, 국제사회는 새마을운동이 2000년도에 UN이 제시한 새천년개발목표를 달성할 수 있는 실질적인 수단이 될 수 있다는 점에 주목한다.

7. 2011년 한국 정부는 국제기구와 개발도상 국가들이 높은 관심을 갖고

도입하기를 희망하는 새마을운동의 국제적 수요에 부응하기 위하여 새마을운동을 국가 ODA사업으로 추진하기로 결정하고 라오스, 미얀마, 르완다에서 새마을운동 시범마을을 선정하여 국제 새마을운동에 본격적으로 착수하였다. 새마을운동중앙회는 2009년부터 2013년까지 39개국으로부터 외국인을 초청하여 새마을교육을 실시해 왔으며 수원국 현지에 시범마을을 육성해 왔다. 경상북도도 2010년부터 2013년까지 아시아 2개국과 아프리카 4개국 15개 마을에 시범마을을 육성해 왔다. 그러나 이들 기관에서 추진 해 온 새마을운동 국제화 사업의 공통적인 문제점으로 새마을운동 시범마을의 개발 목표 설정과 시범사업의 추진 방식, 추진 내용 등이 모두 상이하여 새마을운동이 ODA 사업으로 정착하는데 혼선을 주고 있다는 점이 지적된다.

8. 2013년에 정부는 새마을운동을 개발도상국가의 빈곤퇴치와 농촌개발을 지원하기 위한 본격적인 ODA 사업으로 미얀마, 캄보디아, 라오스, 르완다에 국가 단위의 새마을운동을 지원하는 계획을 수립하였다. 그러나 이들 국가에서 추진해야 하는 새마을운동은 그 추진 방식이 상이하게 나타날 가능성이 있어 국제 새마을운동을 ODA사업으로 추진하기 위한 국제 새마을운동 표준 모형의 개발이 필요하게 되었다.

9. 이 연구에서 구축할 국제 새마을운동 ODA사업 표준 모형은 농촌개발을 주 목적으로 추진했던 1970년대에 한국에서 시행했던 농촌 새마을운동 사업(Rural Saemaul Undong project)을 모델로 하며 이에 따라서 이 연구에서 시용하는 새마을운동도 1970년대에 농촌개발에 초점을 두어 시행되었던 새마을운동을 의미 하는 것으로 본다.

10. 이 연구에서 정의하는 모형이란 복잡한 사회현상을 단순한 논리적 구조로 개념화하여 이해하기 쉬운 논리적 틀로 구성한 동형모형(Iso-morphic)을 의미한다. 동형모형은 새마을운동이라는 복잡한 사회현상을 해부학적 기법으로 그 구성 요소를 분리하여 단순하게 개념화 한 것으로 새마을운동의 각 부문별 구성요소를 종합해 보면 새마을운동의 구조와 작동 원리를 이해할 수 있도록 만든 논리적 구조의 틀(logical framework)이 된다. 따라서 ODA 사업 표준 모형은 새마을운동 시범사업을 처음 시작하기 위한 지역사회 분석에서

부터 사업을 종료하고 성과를 측정하기까지의 전체 과정을 설명하는 논리적 틀(logframe)이다.

11. 국제새마을운동 ODA사업 표준 모형에서는 다음과 같은 과정에 대한 분석방법과 대안을 마련하는 방법을 제시하였다.

○ 사업 대상지의 현황과 여건은 무엇을 대상으로 어떻게 분석해야 하는가?

○ 사업 대상지의 문제점 발굴은 어떻게 해야 하는 것인가?

○ 이 문제를 해결하기 위한 대안은 어떻게 마련되어야 하는가?

○ 사업 개발지구 주민들의 개발수요는 어떻게 측정하는 것인가? 그리고 파악된 개발수요의 우선순위는 어떻게 결정하는 것인가?

○ 새마을운동 사업 목표는 어떻게 설정하는가? 세부 분야별 사업목표와 마을의 총괄적 목표는 어떻게 설정해야 하는가?

○ 새마을운동의 목표를 달성하기 위한 수단은 어떠한 것이 있는가?

○ 목표 달성을 위한 전략은 어떻게 마련하는가?

○ 목표 달성을 위한 재원은 어떻게 마련되어야 하는가?

○ 분야별 사업계획은 어떻게 수립해야 하며 분야별 사업은 어떻게 종합해야 하는가?

○ 사업계획 수립 과정에서 주민 참여는 어떻게 하는 것인가?

○ 사업계획 수립 과정에서 지도자와 정부는 어떠한 역할을 해야 하는가?

○ 수립된 사업계획은 어떠한 절차를 밟아 승인되어야 하는가?

○ 사업의 집행은 어떠한 절차를 따라 해야 하는가?

○ 사업의 집행 결과 성과는 어떻게 측정해야 하는가?

12. 새마을운동을 ODA 사업으로 본격적으로 추진하기 위해서는 한국의 새마을운동 경험을 알리는 국제 심포지움 등을 개최하여 개발도상국가의 정책 담당자들과 새마을운동에 대한 인식과 경험을 공유한 후에 1단계 전략으로 경제성장과 농촌개발 분야의 정책 결정에 영향을 줄 수 있는 고위급 정책

결정자들을 한국에 초청하여 새마을운동을 체험하도록 하고 2단계 전략으로 마을단위 시범사업에 착수하여 그 결과의 확산을 시도한 다음에 3단계 전략으로 중앙정책과 연계하여 국가 단위의 새마을운동을 전개할 수 있도록 지원하는 전략을 단계적으로 구상할 필요가 있다.

13. 농업분야의 컨텐츠로 작물재배, 채소 및 과수재배, 농산물 유통, 수확 후 관리기술, 상업화영농 등에 관한 사항을 제시하였다. 개발도상국의 농업은 일반적으로 생산성이 낮고 효율성도 낮은 것으로 지적되고 있다.

농업의 생산성 향상을 위해서는 종자개량과 우량종자 공급이 우선되어야 하며 시비, 병충해 방제 등 선진된 재배기술 도입, 개량된 관개시설을 포함한 농지기반 조성, 농자재 투입 등이 합리적으로 이루어 져야 한다. 농산물의 품질향상과 부가가치 증진을 위해서는 농산물의 수확 후 관리기술 개선이 필수적이다.

농민들이 농업생산을 통해 소득을 올리기 위해서는 자급자족형 농업에서 시장 판매를 목적으로 하는 상업적 영농방식으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 시장이 요구하는 품목의 고품질 농산물을 생산할 수 있어야 한다.

생산된 농산물의 정당한 가격 수취를 위해서는 농민들의 시장 접근성을 높여 줄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 도매시장과 소매시장 정비, 중간 상인들의 횡포를 배제할 수 있는 유통 경로의 효율화, 유통 수단의 근대화 등이 이루어 져야 한다. 한편 유통과정에서 농민들의 협상력(bargaining power)을 개선하기 위해서는 생산자들로 구성된 농산물 유통조직이나 농업협동조합과 같은 생산자 조직을 육성하는 것이 중요하다.

국가적인 차원에서 농업개발은 국민의 식량을 안전하게 생산하는 식량안보가 우선순위를 지니지만 개별 농민의 입장에서는 농가의 소득을 올릴 수 있는 품목개발과 인프라 개선이 더 중요하다. 따라서 식량이 부족한 국가의 농업개발은 식량안보를 강조하는 측면에서, 그리고 식량생산이 국민 수요를 충족하는 국가에서는 농가 소득 증대를 위한 다양한 품목 개발과 부가가치 증진을 목표로 하는 농업개발이 중요하게 된다.

14. 축산업은 작물 이외에 농가의 소득을 창출시킬 수 있는 중요한 농가

소득원의 하나로 소, 돼지, 닭 등 조류, 산양 등을 선택할 수 있다. 소는 가격이 높기 때문에 부유한 농가의 소득원이 될 수 있고, 가난한 농가들은 돼지나 염소, 닭, 오리 등을 구입하여 소득을 올리는 경우가 많다.

대부분의 개발도상 국가는 식량부족으로 가축에게 필요한 사료를 충분히 공급하기 어렵고 사양관리 기술도 낙후 되어 있어 가축 질병을 예방할 수 있는 방역기술이 낙후 되어 질병에 의한 가축 폐사가 빈번하다는 문제점을 공통으로 안고 있다.

개발도상국의 경제가 발전하면서 육류와 유제품에 대한 수요가 증가하기 때문에 축산업의 발전 가능성은 매우 크다. 따라서 개발도상 국가의 농가들은 소나 돼지, 산양 등 가축을 구입하여 소득을 올리고자 한다. 그러나 가난한 소농들은 가축 구입비용과 사료 구입비용이 부족해서 축산업이 쉽게 접근하지 못하고 있으며 사양관리 기술의 낙후, 질병예방에 대한 지식 부족으로 가축 사육에 실패하는 경우도 많이 나타나고 있다.

15. 아프리카나 동남아시아 지역의 산림 파괴는 대부분 임산물을 연료로 사용한 결과로 나타나는 현상이다. 따라서 파괴된 산림을 녹화하기 위해서는 나무를 심고 가꾸는 것 외에 화목을 중심으로 하는 에너지 정책의 전환이 병행되어야 한다. 동남아시아의 대부분의 개발도상 국가는 대부분 농촌 에너지로 임산물을 사용하거나 볏짚 같은 농산 부산물을 사용한다. 아프리카 지역의 대부분 국가에서도 중요한 에너지는 임산물과 축분이다. 그 것도 부족한 지역에서는 풀을 베어 말린 것을 취사 연료로 이용하기도 한다. 따라서 동남아시아와 아프리카의 많은 국가에서는 식목과 함께 산림을 보존하고 환경 파괴를 줄이기 위해 화목 사용량을 줄이고 바이오 가스(biogas), 태양광, 풍력, 소수력 등을 이용한 대체 에너지를 개발하여 보급해야 한다.

확대되는 토양 침식과 무분별한 산림 벌채를 막기 위해서는 강력한 산림녹화 정책이 요구된다. 산림녹화 정책은 식목과 산림보호 외에 대체 에너지 개발을 포함하고 있어야 한다. 에티오피아와 같은 국가도 한국의 산림녹화 정책을 벤치마킹하여 식목일을 지정하고 매년 수십만 그루의 나무를 심고 있지만 심은 나무를 보존하는 산림녹화 정책이 미약해서 식재한 나무는 곧 벌채되고

다시 황무지로 환원되는 악순환을 거듭하고 있다.

16. 개발도상 국가에서 어업은 영세한 주민들에게 생계수단으로 중요하기 때문에 개발도상국의 빈곤해소를 위한 수단으로 중요하다. 양식어업은 강과 바다, 호수 등에서 모두 가능하다. 그러나 양식어업은 사료의 과다 투입에서 오는 환경오염, 한 장소에서 계속된 양식업에 의해서 발생하는 물고기 질병 등으로 어려움을 겪고 있다. 따라서 양식어업에서는 양식기술의 보급과 함께 양식장의 환경개선, 질병예방, 수산물의 가공, 저장시설과 이와 관련된 기술의 보급이 중요한 이슈가 된다.

어촌은 어업을 하는 사람들이 모여 살고 있는 삶의 공간이다. 개발도상국의 어촌은 물고기를 잡는 배나 기구가 전근대적이고 잡은 고기를 저장하는 시설과 기술이 낮아 어업에 의한 소득이 매우 낮은 수준에 머물러 있어 어촌은 가난의 상징이기도 하다. 따라서 어촌의 과제는 삶의 공간으로서의 어촌의 주거환경 개선과 어업 시설 현대화, 특히 양어 및 양식기술을 향상시켜 보다 많은 주민들이 양식업에 종사하여 소득을 올리도록 하는데 있다.

어촌은 공간구조상 물고기를 잡는 어장과 잡은 물고기를 수납하는 부두와 작업장, 창고 등을 갖추고 있어야 하며 어업에 종사하는 사람들이 살아가는데 필요한 집과 인프라, 공공시설 즉, 학교, 보건소, 은행 및 공공 서비스를 제공하는 공공기관 등을 갖추고 있어야 한다. 바다와 연한 어촌은 해일이나 쓰나미, 태풍 등의 피해를 입기 쉬운 장소이기 때문에 자연재해로부터 마을과 어업시설을 보호하기 위한 시설들이 구비되는 것이 일반적이다. 이러한 사설 중에는 바람을 막아 주는 방풍림(wind breaking forestry), 방파제, 선착장 등이 있다. 따라서 어촌개발에서는 어장 개발과 시설의 현대화, 어촌 보호 시설, 주거환경 개선, 공공서비스 기능 보강 등이 주요 이슈가 된다.

17. 농촌지역의 소규모 농외사업(small non-farm business)은 농촌지역에서 농업 이외에 식품가공이나 소규모 제조업, 가공업, 소규모 판매업, 서비스업 등으로 사업규모가 영세하고 이에 종사하는 인력의 노동의 질이나 생산된 제품의 품질이 낮아 제품이 생산된다고 해도 적당한 판매처를 찾기 힘들다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 따라서 종사하는 인력의 노동의 질을 높이고 생

산된 제품의 품질을 개선하며 적절한 판매처를 찾는 노력이 필요하다.

종사 인력의 노동의 질을 높이기 위해서는 교육 훈련이 수반되어야 한다. 농외사업에 종사하는 인력에 대한 교육은 현재 종사하고 있는 분야의 인력에 대한 철저한 분석을 통해 실시되어야 한다. 이들이 종사하고 있는 분야, 종사 인력의 교육 및 기술 수준, 교육훈련이 필요한 분야의 확인, 기술 훈련 이후 종사할 분야 등에 대한 대책 등이 고려되어야 한다.

농외사업으로 생산된 제품의 품질을 향상시키기 위해서는 종사인력의 기술수준을 향상시키는 것과 함께 제품의 디자인이나 품질 수준이 시장 수요에 부응하는지의 여부를 파악하는 것이 중요하다. 식량이 부족한 국가에 유기농 농산물 생산계획을 세울 경우 시장에서 유기농산물과 기타 농산물과의 차별화가 이루어지지 않기 때문에 유기농산물이 제값을 못 받아 농가는 손해를 볼 수 있고 유기농산물 생산계획은 실패하게 된다.

18. 농촌지역이 발전하기 위해서는 막대한 금융지원이 필요하다. 그러나 개발도상국의 농가들이 공식적으로 은행 창구를 통해 금융지원을 받는 것은 하늘의 별을 따는 것만큼이나 어렵다. 따라서 공식적인 금융지원 창구 이외에 다양한 여러 종류의 금융지원 대책이 필요하다.

새마을운동에 참여하는 농가들의 경제활동을 지원하기 위해 소액금융의 설치와 운영이 적극 권장된다. 그러나 개발도상 국가에서 소액금융을 운영하는 것은 쉬운 일이 아니다. 소액금융의 주체가 누구여야 하는지, 한번 지원하면 그만인지 아니면 원리금을 회수하여 다른 지역을 지원하는 이동식 금융(roving credit)을 지원할 것인지? 이자율은 얼마로 하며 원리금 상환방식은 어떻게 할 것인지, 담보를 설정하도록 할 것인지, 상호 보증형식으로 대출을 해 줄 것인지, 대출금은 어디에 쓰도록 할 것인지? 등등... 소액금융을 농가에 지원할 경우에는 이와 같은 긍정적이 효과와 부정적인 효과를 함께 고려해서 대출금 규모, 대출 이자, 대출 기간 등을 결정해야 한다.

19. 농촌인프라는 농업생산성 인프라와 농촌생활환경 인프라로 크게 나눌 수 있다. 여기서 농업생산성 인프라는 농업생산에 직접 영향을 미치는 농촌용수, 수리시설, 경지정리 및 농촌도로 등이고 농촌생활환경 인프라는 상하수

도, 문화시설, 교육시설, 보건의료시설, 주거환경 개선 및 쓰레기 처리 등 환경개선 등을 포함하고 있다.

농촌을 빈곤에서 구하기 위해서는 농업생산기반을 효율적으로 조성하여 영농의 편의성 제고와 생산성을 획기적으로 증대시키는 것이 무엇보다 중요하다. 우량한 농업생산기반은 비옥한 토지와 충분한 관개용수 공급 및 원활한 배수처리를 이용하여 농지의 범용화를 도모하고 여기에 농기계를 도입함으로써 생산량을 크게 증가시킬 수 있을 것이다. 따라서 불규칙한 농경지를 규격화하여 정리하고 관개수로와 배수로를 효율적으로 배치하며 기계화 영농을 위한 경지정리와 농도개발은 농업의 생산성 제고를 위해 매우 주요한 과제 중 하나이다.

개도국의 농촌개발 사업은 농촌도로 건설, 수리시설 개선, 문화・체육시설, 보건・위생시설 및 교육시설 개선 등 여러 가지 사업을 포함하고 있지만 그 핵심은 역시 도로 건설과 수리시설 개발이라 할 수 있다. 농업생산성을 증대시키기 위해서는 수리시설 개발을 최우선으로 추진하여 물로 인한 재배작물의 제약 조건을 해소할 수 있어야 한다. 하지만 이들 주요 인프라시설 개발사업은 계획, 조사 및 시공에 이르기까지 고도의 기술과 상당한 기간을 필요로 할 뿐만 아니라 많은 사업비를 필요로 한다. 따라서 새마을 사업을 통하여 농촌인프라를 개발하기 위해서는 정부 주도 하에 개발계획 수립과 소요예산을 확보하고 지역 주민이 사업에 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

20. 수렵채취시대(hunting & gathering society)의 인류에게는 주택의 용도가 인간의 신체적 안전을 위한 은신처(shelter) 이상으로 중요하지 않았을 것이다. 그러나 농경사회(agrarian society)로 접어들면서 주택은 가족 구성원의 신체적 안전뿐만 아니라 생산 활동과 저장, 그리고 가족의 생물학적 재생산(biological reproduction), 쾌적한 문화와 여가를 포용할 수 있는 복합적인 용도로 발전했다. 따라서 주택은 그 사회에 살고 있는 사람들의 삶을 총체적으로 수용하는 문화적 복합체가 된다.

주택은 야생동물 등 외부의 적으로부터 가족 구성원을 안전하게 지킬 수 있어야 하며 추위와 더위를 막아 줄 수 있어야 한다. 생명을 이어 갈 수 있는

음식을 위생적으로 조리해 가족에게 공급할 수 있어야 하고 적절한 휴식과 수면을 취할 수 있는 공간이 있어야 한다. 한편, 경제활동의 결과를 수납할 수 있는 공간이 있어 생산, 가공, 저장 등의 활동을 수용할 수 있어야 한다.

주택은 자녀의 출산과 육아를 담당할 수 있는 공간이어야 하고 질병에 걸리지 않도록 위생적인 화장실과 식수를 공급할 수 있어야 한다. 그 외에도 주택은 찾아오는 손님을 맞고 문화와 여가를 즐길 수 있는 문화와 사교활동을 수용할 수 있는 공간이어야 한다. 개발도상국의 농촌 주민들의 주거환경을 개선하는 것은 그들의 삶의 질을 향상시키기 위해서 매우 중요하다.

21. 개발도상국가의 보건소는 국가 보건의료 체계의 하부조직으로 농촌지역 주민들의 질병을 예방하고 건강을 유지 증진시키기 위하여 대부분 군단위에 설치되어 있다. 그러나 보건소는 조직과 기능, 그리고 인력과 장비 등이 모두 매우 열악한 실정이다. 따라서 농촌지역 주민들의 건강을 유지 증진시키기 위해서는 일차적으로 농촌지역에 설치되어 있는 보건소 기능을 활성화 하는 것이 중요하다.

개발도상국가의 농촌지역은 안전하고 깨끗한 물 공급과 위생적인 화장실 시설이 부족하여 주거환경을 포함한 전반적인 보건위생 환경이 매우 열악하다. WHO는 안전하지 못한 식수 사용과 위생에 부적절한 물, 위생시설 부족으로 전 세계에서 170만 명이 사망한다고 보고하고 있다. 또한 농촌지역주민들의 건강과 관련된 사망원인은 주로 전염성 열대병과 기생충질환에 감염되는 것에서 온다. 보건위생이 열악한 개발도상국가에서 매일 약 2,000명이 설사 질환으로 사망하고 있고, 불결한 위생으로 토양 오염에 의해서 전파되는 장내 기생충(Intestinal worms)의 침입은 그 심각성에 따라 영양실조, 저체중과 성장 지연 등을 일으킨다.

개발도상국의 농촌지역에서는 전염성질환, AIDS, 모성사망률, 영아사망률(5세 미만 사망률)이 높다. 개발도상국가의 농촌지역에서 HIV/AIDS의 유병률을 감소시키기 위해서는 HIV/AIDS의 전파로 알려진 환자의 혈액, 정액, 질분비액뿐만 아니라 눈물, 침, 모유, 소변, 척수액 등에 대한 예방관리를 철저히 하여야 한다.

영양 결핍에 의한 임산부의 저체중아 출산은 질병의 고위험에 노출되고 신생아의 발육이 저하되어 영아사망율(5세 미만)을 증가시킨다. 농촌지역주민의 빈곤은 이들에게 빈혈을 발생시키고 교육의 기회를 허용하지 않으므로 특히 모성건강에 나쁜 영향을 미친다. 임산부의 출산은 임산부와 태아에게 있어 사망이나 질병, 분만 전후 합병증을 발생시킬 수 있다. 따라서 임산부는 자신과 태아의 건강관리를 위하여 보건소 혹은 진료소, 병원을 방문하여 산전 산후의 진료를 받을 뿐만 아니라 임신 중에 생활실천도 필요하다.

22. 교육은 개인의 성장과 발전은 물론 한 사회의 발전에도 큰 영향을 준다. UNESCO(2012a)는 어떠한 개발 의제에서도 교육이 핵심이 되어야 하는 이유를 크게 ① 교육은 빈곤을 경감하고, 경제성장을 촉진하며, ② 모자교육은 아동의 영양과 생존기회를 개선시킬 수 있으며, ③ 교육은 HIV/AIDS와 다른 질병퇴치에 도움을 주며, ④ 교육은 양성 평등을 촉진하며, ⑤ 교육은 한 사회의 민주주의와 참여를 촉진할 수 있다는 다섯 가지로 정리하고, 교육의 양적, 질적 발전을 위한 노력을 기울이고 있다.

초등교육의 보편화라는 MDG 목표는 이러한 교육의 의의를 감안한 국제사회의 의제라고 할 수 있다. 그러나 국제사회의 많은 노력에 의한 진전에도 불구하고, 2015년을 목표로 하고 있는 초등교육의 보편화라는 MDG 목표는 달성하기가 어려운 것으로 전망되고 있다.

초등교육의 보편화와 성인 문해교육 등 기초교육에서 나타나고 있는 세계적 문제의 원인은 빈곤문제와 아동 노동력의 활용, 성차별적 시각 등 한 사회의 사회경제적, 문화적 요인과 밀접한 관련이 있다. 이는 교육 분야의 개발행위는 새마을운동의 다른 잠재적 사업영역과도 직·간접적으로 연결되어 있기 때문에, 교육 사업을 계획하고 실천하기 위해서는 다른 요인들과의 관계하여 통합적인 관점을 취하여 접근하여야 함을 의미한다. 교육의 질적 측면은 교수-학습체계와 관련된 요인의 개선을 통해 학습 효과성을 증진시킬 수 있어야 한다.

23. 공동체란 사람들이 일정한 지리적 경계 안에 장기간 모여 살면서 삶의 목표나 문제의식을 공유하면서 살아가는 유기체적인 지역사회 조직으로 지역

사회(community)를 의미 한다. 따라서 공동체의 구성원은 역사적으로 형성되어 온 정서적 유대 속에서 동일한 역사와 문화, 그리고 공동의 문제의식을 지니게 된다.

공동체가 유지되기 위해서는 공동체 조직의 의사를 결정할 사회조직과 이를 이끌어 갈 지도자를 선출하는 메커니즘이 형성되어야 한다. 따라서 마을 공동체 속에는 다양한 사회집단이 조직된다. 그중 가장 중요한 것은 공동체를 구성하고 있는 구성원의 안전과 번영을 위한 구성원 전원의 총의를 결집시킬 사회조직이다. 이러한 조직은 일종의 정치조직으로 현대 한국 농촌 마을에서는 마을총회, 전통사회에서는 대동계, 필리핀 농촌에서는 바랑가이의 주민의회, 에티오피아에서는 마을 원로회의의 형태로 나타난다.

공동체 구성원들은 생애주기(the passage of life)에 따라서 출산과 결혼 및 사망과 관련된 사회조직이 구성되고 삶을 꾸려 나가기 위한 경제, 사회, 문화 활동과 관련된 각종 이익집단이 자생적으로 형성된다. 이와는 달리 근대 국가로 이행되면서 정부의 정책을 홍보하고 수용하기 위한 비자생 조직이 나타나기 시작한다. 마을 공동체 안에는 이와 같은 다양한 자생적조직과 비자생적 조직이 중층적으로 구성되어 있다.

새마을운동을 효과적으로 추진하기 위해서는 마을 공동체의 구성 원리와 의사결정 메커니즘 등에 대한 이해가 있어야 한다. 즉, 마을 공동체의 사회조직은 어떻게 구성되어 있는지, 마을 공동체 내에서 마을개발을 위한 의사결정은 누가, 어떻게 하는 것인지, 마을 공동체 성격을 유지시키는 힘은 어디에서 오는 것인지, 마을에 자조와 협동의 규범은 어떠한 상태로 나타나고 있는 것인지, 그리고 새마을운동은 이와 같이 다양한 마을 공동체의 집단들을 어떻게 이용하여 추진해야 하는지 등에 대한 이해가 필요하다.

제 Ⅰ 편

새마을운동 ODA사업 표준 모형 구축

제 1장

서 론

1. 새마을운동 표준 모형 구축의 필요성

한국인이라면 누구나 새마을운동에 대해서 한 마디 쯤은 할 수 있다. 많은 사람이 가장 흔히 말할 수 있는 새마을운동은 “잘살기 운동”이라는 것이다[1]. 가난을 벗어 버리기 위하여 마을에 살고 있는 사람들이 근면, 자조, 협동이라는 새마을 정신을 함양하여 새마을지도자와 일치단결하여 열심히 노력하여 잘사는 마을을 만드는 운동이라는 것이다.

그러면 새마을운동은 어떻게 하는 것인가? 이러한 질문이 나오면 대답은 각양각색이다. 지붕을 개량하고, 도로를 포장하고, 하수도도 고치고, 절미 저축운동을 하는 그런 것이 새마을운동이고, 잘살기 운동이라는 식의 대답이 주를 이룬다. 따라서 새마을운동에 대한 정의도 그만큼 다양하고 어렵다.

---

1 박정희 대통령도 새마을운동을 “잘살기 운동”이라고 정의한 바 있다.

한국국제협력단에서 실시하는 새마을운동 과정에 입소하는 외국의 연수생들은 한국에서 실시하는 새마을운동 교육 과정이 새마을운동을 이론적으로 체계있게 설명해 주지 못하고 있음을 지적하고 있다[2]. 즉, 이들의 평가에 의하면 "1970년대의 한국의 새마을운동의 성과와 오늘날 발전된 한국의 농촌을 보며 자신들의 고국에서 한국의 새마을운동을 도입하려고 하는데 어떻게 시작하면 되는가?" 라고 질문하지만 이에 대답해주는 사람이 없다는 것이다.

새마을운동이 잘살기 운동이고 마을에 살고 있는 사람들이 새마을지도자와 일치단결하여 근면, 자조, 협동정신을 함양하며 열심히 노력한 결과라는 식의 말로는 이들이 귀국하여 자신들의 국가에서 새마을운동의 필요성을 논리적으로 설명하고 체계적으로 시작할 수 없다는 것은 너무나 당연하다.

1970년대와 1980년대에 한국에는 수 많은 새마을연구소가 있었고, 새마을운동에 대해서 연구하는 학자들도 수를 헤아리기 어려울 만큼 많았다. 이들은 박정희 대통령의 서거와 1980년대의 새마을운동에 대한 정치적 오염, 1990년대 이후 새마을운동에 대한 부정적 인식의 확산과 함께 흔적을 감추었다.

당시의 새마을운동에 대한 학자들의 논문은 대부분 새마을운동에 의해 수행된 과제들에 대한 평가, 특히 소득증대, 인프라 개발 등에 대한 평가가 주를 이루고 있었고 부분적으로 새마을운동의 정신적 의의, 철학적 배경 등에 관한 논문이 있었다. 그러나 새마을운동의 실체를 이론적으로 구명하거나 그 방법론에 대한 논문이나 연구 성과는 거의 나타나지 않고 있다. 새마을운동이 지속적으로 추진되기 위해서는 새마을운동이 학문적으로 뒷받침되고 누구나 쉽게 접근할 수 있는 실용적이고도 표준화된 모형으로 발전될 필요가 있었다.

이러한 의미에서 1978년도에 최양부가 수행한 "Korean Model of Rural Saemaul Undong: its Structure, Strategy and Performance"는 새마을운동의 이론화를 위한 최초의 연구로 인정된다. 이 보고서는 새마을운동이 한국형 농촌개발 모델이라고 최초로 명명하고 새마을운동의 구조와 전략을 구명하려고 시도한 연구서다.

---

2 KOICA, 2001

황인정(1982)은 “한국의 종합적 농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망” 연구에서 새마을운동을 한국의 농촌종합개발모델로 보고 새마을운동이 단순한 시민운동이 아니라 밑으로부터의 개발 이론과 위로부터의 개발 이론을 적절하게 혼합한 농촌개발 모델이며 주민의 조직화, 의식개혁, 자발적 주민 참여, 자본동원, 정부의 적절한 재정 지원 등이 효율적으로 이루어져 높은 성과를 거둘 수 있었다고 평가한다. 이 두 연구는 새마을운동의 이론화를 시도한 초기의 연구로 주목된다.

정기환(1986)은 "A Model Comparison Between the Community Development Program and the Rural Saemaul Undong in Korea" 라는 연구를 통하여 새마을운동의 이론적 모형화를 시도하였다. 위의 두 연구가 새마을운동의 성격 구명과 이론적 배경을 밝히는데 기여한 연구라면 정기환의 연구는 새마을운동의 논리적 구조를 도식적으로 모형화한 연구다. 이 연구에서 정기환은 새마을운동의 목적과 목표, 전략, 수단, 조직체계, 지도자, 집행 체계, 정부의 지원 방법 등 농촌새마을운동과 지역사회개발사업의 추진 방법론을 비교 분석하고 새마을운동의 추진 체계와 방법론을 제시하였다.

박진환(1997)은 "The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in 1970s"라는 연구를 통해 새마을운동의 추진 배경과 의의, 그리고 한국에서 새마을운동을 어떻게 추진했는가를 소개하였다. 이 연구는 한국의 새마을운동을 소개하고 이해하는데 유용한 소개서로 평가된다. 당시 박정희 대통령의 경제특별보좌관을 지낸 박진환박사의 진솔한 이야기는 많은 사람에게 공감을 불러오고 있지만 새마을운동을 이론적으로 체계화하거나 모형화한 연구서는 아니다.

2000년대에 들어와 외국으로부터의 새마을운동에 대한 수요가 급증하면서 한국의 새마을운동을 이론화하여 체계적으로 소개할 필요가 절실해 졌다. 새마을운동을 지역개발 이론과 같이 이론적으로 설명할 수 있어야 외국인들이 새마을운동을 체계적으로 이해할 수 있고 그 사람들이 귀국하여 논리적으로 다른 사람들에게도 설명해 줄 수 있고 정책화 할 수 있기 때문이다.

더욱이 새마을운동의 국제화를 위해서는 새마을운동이 농촌 지역개발 모

델로서 다른 농촌개발 이론과 어떻게 다른지를 설명할 수 있어야 새마을운동의 유용성이 입증될 수 있다. 특히 새마을운동이 UN 기구나 세계은행 등에서 실시하고 있는 농촌 지역개발 모델과 어떻게 다른지를 설명할 수 있어야 한국의 농촌개발 경험으로서 새마을운동의 유용성이 인정되고 국제화가 가능해진다.

정기환은 한국국제협력단의 요청으로 베트남에 파견되어 베트남에 한국의 새마을운동을 전파하기 위한 노력의 일환으로 베트남형 새마을운동 모델(Vietnamese Model of Rural Saemaul Undong)을 개발하였다(2000, KOICA). 이 보고서에서 정기환은 새마을운동의 이론적 틀의 제시와 함께 베트남에서 새마을운동을 시범적으로 추진할 경우 사업 추진 절차와 사업계획 수립에 필요한 지역사회 분석 기법, 개발수요 조사 방법, 부문별 세부 사업의 목표 설정과 실행계획 수립 기법, 시범사업의 관리기법, 새마을운동 시범사업의 성과평가 기법 등을 개발하였다. 정기환은 베트남 새마을운동 모델을 바탕으로 베트남의 타이웬성(Thai Nguyen Province)과 꽝찌성(Quang Tri Province)의 2개 지역에 대한 새마을운동 시범사업 계획을 수립하여 2001년부터 2년간 사업을 추진하였다[3].

정기환은 2004~2005년간 UNESCAP의 새마을운동 자문관으로 활동하면서 베트남에 적용했던 모델을 더욱 발전시켜 새마을운동 가이드라인(Guidelines for Saemaul Undong, KREI, 2005)을 작성하고 캄보디아, 라오스, 네팔에서 새마을운동 시범사업(Replication to the Best Practice of Community Development, Saemaul Undong, in Cambodia, Nepal and Lao PDR)을 위한 컨설팅을 제공하였다. 새마을운동 가이드라인에는 제3국에서 새마을운동을 시작할 때 유용하게 활용할 수 있도록 새마을운동의 이론적 모형 제시, 지역사회 분석과 개발수요 파악, 분야별 개발계획 수립 기법, 사업 시행 체제, 사업 관리, 평가 방법 등을 제시하였다.

---

3 베트남에서 추진된 새마을운동 시범사업의 결과는 베트남 농업농촌개발부 정책 담당자들 사이에서 높이 평가되어 인근 성으로 확산되었으며 2005년부터 농업농촌개발부(MARD)의 신농촌발전계획(New Rural Development Program)으로 채택되어 추진되어 오고 있다.

2011년 한국 정부는 국제기구와 개발도상 국가들이 높은 관심을 갖고 도입하기를 희망하는 새마을운동의 국제적 수요에 부응하기 위하여 새마을운동을 국가 ODA사업으로 추진하기로 결정하고 아시아의 라오스와 미얀마, 아프리카의 르완다에서 새마을운동 시범마을을 선정하여 국제 새마을운동에 본격적으로 착수하였다.

한편, 2013년에 출범한 새 정부는 새마을운동을 국가 ODA 사업으로 채택하고 개발도상국가의 빈곤퇴치와 농촌개발을 본격적으로 지원하기 위하여 미얀마, 캄보디아, 라오스, 르완다에 국가 단위의 새마을운동을 지원하는 계획을 수립하였다. 그러나 이들 국가에서 추진해야 하는 새마을운동은 이 사업을 담당하고 있는 기관의 성격에 따라서 그 추진 방식과 내용이 다르게 나타날 가능성이 있어 국제 새마을운동을 ODA사업으로 추진하기 위한 국제 새마을운동 표준 모형의 개발이 필요하게 되었다.

2013년부터 새마을운동은 UNDP와 OECD 등 국제기구에서도 개발도상국을 지원하는 전략으로 채택하기로 결정하였다. UNDP와 OECD는 이를 위해 2013년부터 새마을운동을 개발도상국가에 접목하기 위한 국제새마을운동 모형에 관한 연구에 착수하고 2014년부터 본격적으로 시범사업 및 국가 개발정책에 접목하는 프로그램에 착수할 예정이다.

한국의 새마을운동은 그 동안 소수의 학자들에 의해서 그 성격 구명에 관한 연구가 수행되었지만 국제적으로 통용될 수 있는 새마을운동 모형개발은 아직 이루어지지 못한 것으로 평가된다. 따라서 한국정부가 국제 새마을운동을 ODA사업으로 본격적으로 추진하기 위해서는 누구나, 어디에서나 적용 가능한 객관적인 새마을운동 표준 모형이 개발되어야 하고 그 모형을 적용하여 시범사업을 추진할 경우 새마을운동 목표 달성을 이룰 수 있는 컨텐츠 개발에 참고할 수 있는 분야별 사업 컨텐츠 모듈 개발이 필요하다.

2. 연구 목적

이 연구는 새마을운동의 국제화의 일환으로 한국국제협력단이 ODA사업으로 새마을운동을 추진할 경우 표준화된 모형에 의해서 국제 새마을운동을 체계적으로 추진 할 수 있도록 국제 새마을운동 ODA사업 표준 모형을 개발하고 이 모형에 의거 새마을운동 시범사업을 추진하게 될 경우 시범사업의 내용을 확정하는데 필요한 표준 컨텐츠를 개발하는 것을 목적으로 한다. 보다 구체적으로 이 연구는 다음과 같은 하위 목표를 지니고 있다.

1) 한국 새마을운동의 성과와 교훈
2) 한국의 새마을운동을 도입한 국가의 새마을운동 성과 평가
3) 국제 새마을운동 ODA사업 표준 모형 구축
4) 새마을운동 시범사업 추진에 필요한 컨텐츠 모듈 개발

3. 연구 범위 및 방법

3.1. 연구 범위

가. 국제 새마을운동의 성격과 연구 대상의 시간적 범위

1971년도에 실시된 한국의 새마을운동은 농촌지역의 발전과 빈곤해소에 목표를 두고 추진하여 농촌지역의 인프라와 주거환경 개선, 위생적인 화장실과 부엌개량, 농가 소득증대 등을 이루어 농촌 발전과 빈곤해소에 크게 기여하였다. 그 후 새마을운동은 도시지역으로 확산되고, 공장과 회사 등으로 확산되었다.

한국 국제협력단이 추진하는 국제 새마을운동 ODA사업은 개발도상국가의 빈곤해소를 위한 농촌개발에 중점을 두고 추진 할 것으로 예상되기 때문에 본 연구에서 다루는 국제 새마을운동은 한국에서 1970년대에 농촌지역을 중심으로 추진되었던 새마을운동을 이상적인 모델(ideal type)로 하여 국제 새마을운동 ODA사업 표준모형을 구축하고자 한다.

본 연구에서는 한국에서 추진되었던 1970년대의 새마을운동을 농촌새마을운동(Rural Saemaul Undong)으로 잠정적으로 정의하여 사용하고자 하며 이 연구에서 구성하는 국제 새마을운동 표준 모형은 농촌지역의 마을단위 시범사업으로 활용할 수 있는 표준 모형에 중점을 두고 개발하고자 한다. 따라서 본 연구에서 개발하는 새마을운동 컨텐츠도 농촌 새마을운동 추진에 적합한 컨텐츠 개발에 중점을 두어 개발하고자 한다.

나. 국제 새마을운동의 공간적 범위

국제 새마을운동이 한국에서와 같이 전국적인 빈곤해소와 농촌발전에 기여하기 위해서는 마을단위 시범사업에 그칠 것이 아니라 보다 넓은 지역으로 확산되고 종국적으로는 중앙정부의 정책으로 채택되어 전국적으로 확산되는 것이 바람직하다.

따라서 본 연구에서는 개발도상 국가에서 새마을운동을 시범적으로 추진할 경우 적용할 마을단위 시범사업 추진 전략 구상에 중점을 두면서도 중앙정부 정책으로 추진할 경우 새마을운동을 중앙 정부의 경제성장 전략 및 농촌개발 전략의 일환으로 추진하기 위한 전략 개발을 포함하고자 한다.

3.2. 연구 내용

가. 한국 새마을운동의 전개 과정과 성과

○ 한국 새마을운동의 추진 배경

○ 새마을운동의 전개 과정
○ 새마을운동의 성과와 교훈

나. 새마을운동의 국제 확산

○ KOICA의 국제 새마을운동
○ 새마을운동중앙회의 국제새마을운동
○ 경상북도의 국제새마을운동
○ 우간다 MVP 사업의 주요 성과 평가
○ 베트남 신농촌건설을 위한 NTP 프로그램 평가

다. 국제 새마을운동 ODA 사업 표준 모형 개발

○ ODA 사업으로서 새마을운동의 정의
○ 새마을운동의 국제화를 위한 ODA사업 표준 모형 구성
○ 국제 새마을운동 표준 모형의 내용

라. 국제 새마을운동 ODA사업 추진 전략

○ 새마을운동의 ODA사업 추진 절차
○ 한국 새마을운동의 경험 공유
○ 초청연수 사업
○ 시범사업 추진 절차와 방법
○ 국가단위 새마을운동 추진 절차와 방법
○ 새마을운동의 중앙정부 정책화 방안

마. 새마을운동 시범 사업 추진 컨텐츠 개발

○ 농축산업분야 사업
○ 임업 및 수산업분야 사업
○ 농촌 소규모 사업 및 소액금융 지원사업
○ 농촌 인프라 및 주거환경개선 사업

○ 농촌 보건의료 및 교육개발사업
○ 마을 공동체 및 지도자 육성

3.3. 연구 수행 전략 및 방법

3.3.1. 연구 수행 전략

가. 한국 새마을운동의 성과와 성공 요인 분석

○ 한국의 새마을운동의 성과를 분석
○ 한국 새마을운동의 성공 요인 분석과 요인별 특성 분석

나. 개도국에 보급한 국제 새마을운동 성과 분석

○ KOICA, 경상북도, 새마을운동중앙회가 개발도상국가에 전파한 새마을운동의 성과 평가
○ MVP 사업에 대한 평가와 국제 새마을운동에 주는 교훈 도출
○ 베트남 신농촌건설운동의 정책화 과정 및 성과 평가

다. 국제 새마을운동의 ODA 사업 표준모형 구축

○ 새마을운동의 정의, 이론적 틀, 추진 전략, 구성 요소, 한국 및 개도국 새마을운동 성과 분석 결과 등을 종합 검토하여 국제 새마을운동으로 적용하기에 적합한 표준 모형(standard model) 구축
- 동형모형 (Isomorphic model)
- 논리적 모형 (logical frame)
○ 국제 새마을운동 모형의 구성 요건 구상
○ 국제새마을운동의 논리적 모형의 적용 방법 검토

○ 국제 새마을운동 ODA사업 추진 전략 수립

마. 새마을운동 시범사업 콘텐츠 개발

○ 새마을운동 시범사업의 컨텐츠로 활용 가능한 범주의 사업을 분야별로 개발하여 모듈화

- 농촌산업분야
- 임업 및 수산업분야
- 농촌소규모 사업 분야
- 소액금융 설립 및 운영 방안
- 농촌 인프라 및 주거환경 개선 분야
- 농촌 보건의료 및 교육분야
- 마을 공동체 및 지도자 육성 방안

○ 가급적 분야별로 성공 혹은 실패 사례를 분석하여 실제 상황에 적용할 수 있는 참고 자료를 제공함.

3.3.2. 연구 방법

가. 문헌 조사

○ 한국의 새마을운동 성과 및 성공 사례를 문헌연구를 통해 분석
○ 개발도상국 및 국제기구에서 시행했던 새마을운동 성과 자료 분석
○ MVP 등 유사 사업 사례 및 지역개발 모형 비교 분석
○ 한국의 새마을운동 모형 개발에 관한 연구 결과 분석

나. 현지 조사

○ 한국의 새마을운동 현장 조사
○ 해외 새마을운동 현장 조사
- 베트남 및 캄보디아의 새마을운동 정책, 현지 적용사례 현장 조사

다. 연구 발표 및 워크숍 개최

○ 국제 새마을운동 ODA 표준 모형 연구 발표 및 워크숍 개최

라. 연구 자문위원회 구성 운영

○ 새마을운동 전문가 및 분야별 전문가로 구성된 자문위원회 구성

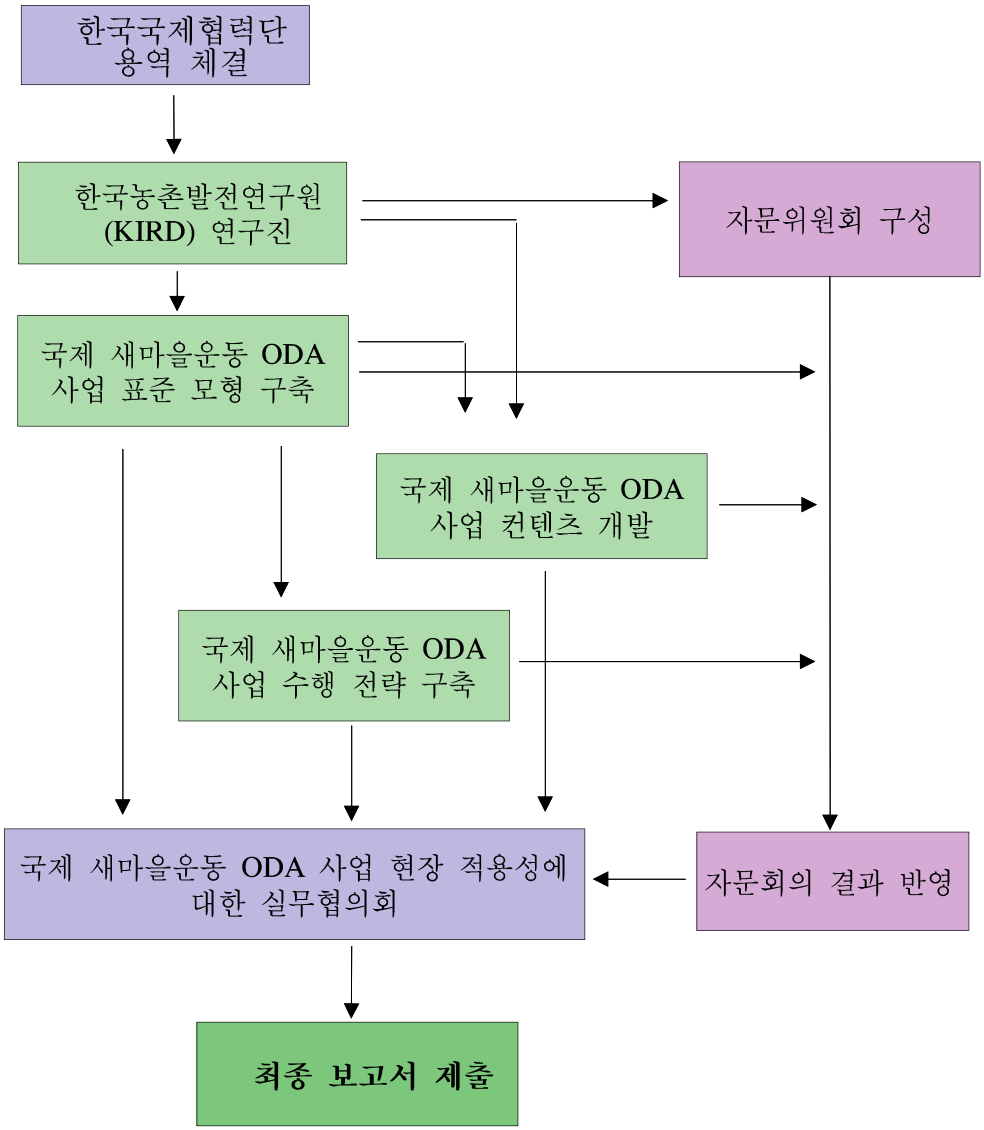
○ 연구 설계 내용 및 연구 성과를 중심으로 수시 자문위원회를 개최하여 연구 결과에 대한 자문 청취

<표 1-1> 농촌개발 프로그램 개발협력 모델 연구 자문단

분야	성명	소속	직책
새마을운동	김정일	전새마을운동중앙회	책임연구원
농축산업분야	전세창	전 경기도농업기술원	원장
임업분야	이상민	한국농촌경제연구원	연구위원
수산분야	옥영수	해양수산개발원	연구위원
인프라분야	이남호	한경대학교	교수
보건분야	이석구	충남대학교 의과대학	교수
교육분야	김진군	한국농수산대학	교수

4. 연구 수행 체계

<그림 1-1> 연구 수행 체계



5. 표준 모형 적용의 한계

한국의 새마을운동에 대한 외국의 꾸준한 관심과 도입 노력에도 불구하고 베트남과 중국을 제외하면 아시아와 아프리카 지역의 개발도상국가에서 새마을운동의 효과가 뚜렷하게 나타난 국가는 찾아보기 어렵다. 이는 한국의 새마을운동이 지니는 일반성 이외에도 한국 새마을운동의 특수성이 많은 개발도상 국가들에게 새마을운동의 도입 및 정착을 어렵게 하는 것으로 판단된다.

따라서 이 연구에서 한국의 새마을운동을 일반화하여 범세계적으로 도입할 수 있는 표준 모형을 구축한다고 해도 한국의 새마을운동이 지니는 특수성을 이해하는 것이 중요하다. 즉, 한국의 새마을운동은 다음과 같은 상황 하에서 탄생했으며 그 추진 과정에서도 한국 정부가 취한 전략이 타 지역개발운동과 차별화된다는 점에 유의할 필요가 있다.

첫째, 새마을운동은 한국의 경제성장을 지원하기 위해 농업과 농촌발전이 절박한 상황 하에서 탄생하였다.

둘째, 한국의 경제성장 과정에서 도시의 성장으로 인해 농산물 수요가 커지게 되어 농업성장과 농촌발전이 효율적으로 이루어 질 수 있었다.

셋째, 한국의 새마을운동은 정부가 주도적으로 이끌었으며 전국의 농촌마을에 동기부여를 위한 재정적 지원이 있었기에 조기에 점화되어 전국적인 지역개발 운동으로 확산될 수 있었다.

넷째, 한국의 새마을운동은 자신의 이익을 희생해 가며 지역사회 발전을 위해 헌신할 수 있는 새마을지도자를 활용할 수 있었기에 성공적로 추진할 수 있었다.

다섯째, 한국의 새마을운동은 국가 지도자의 강력한 정치적 약속과 리더십, 국가 발전을 위한 비전 제시, 정치지도자와 국민간의 신뢰형성 등이 가능했기에 성공적으로 추진될 수 있었다.

제 2 장

한국 새마을운동의 경험: 성과와 교훈

1. 새마을운동의 배경

1.1. 농촌개발과 경제성장

1960년대의 한국 사회는 암울했다. 1950년, 북한의 남침에 의한 6.25 전쟁으로 폐허가 된 국가를 재건하기 위해 전 국민이 허리띠를 졸라매고 노력했지만 고질적인 가난을 벗어나지 못했다. 절대적으로 부족한 식량은 외국의 원조, 특히 미국 공법 480호(Public Law 480: PL 480)에 의한 곡물 원조가 아니면 해결하기 어려웠다. 국가 재정의 70% 이상을 원조에 의존해 온 한국에서 장래의 희망을 기대하기는 어려워 보였다.

이러한 상황 하에서도 한국 정부는 경제개발을 시작했다. 1962년 한국 정부가 제1차 경제개발 5개년 계획을 발표했을 때, 미국은 원조 정책의 기조를

전환하면서 이제까지 무상으로 제공하던 곡물 원조를 유상 원조로 전환했다. 이와 같은 미국 정부의 원조정책 기조 전환은 경제개발계획을 추진하려 했던 한국 정부에게 매우 곤혹스러움을 안겨 주었다. 1962년도 한국은 3천만 달러 정도의 상품을 수출하였는데 수입은 3억 달러를 상회했다. 즉 총 수출액의 10배 이상을 수입했다. 따라서 그 차액은 원조로 충당할 수 밖에 없는 상황이었다. 이와 같이 어려운 재정 사정에도 불구하고 정부는 중간재를 수입·가공하여 수출하는 수출주도형 경제개발 정책을 추진하고자 했다. 경제개발에 필요한 재원은 독일로부터 어렵게 빌린 상업차관과 일본정부로부터 일제 식민지배의 보상으로 받게 된 3억 달러의 대일 청구권 자금과 상업 차관으로 빌린 돈 2억 달러가 전부였다.

이러한 상황 하에서 부족한 식량마저 외국에서 수입해 오게 된다면 중간재를 수입하여 경제개발에 사용할 외환이 부족하게 되어 경제개발 정책에 차질이 발생하게 된다. 그러나 식량이 부족해지면 민심이 흉흉해져서 사회가 불안해 진다. 따라서 부족한 식량을 확보하는 일은 정권 유지 차원에서 뿐만 아니라 경제개발을 위해서 매우 절박한 일이 아닐 수 없었다.

국민이 소비해야 할 식량이 확보되지 못한다면 경제발전은 물론 국가의 존립마저도 장담할 수 없게 된다. 대통령과 정부 관계자들은 부족한 식량, 특히 쌀의 국내 자급을 결심하게 된다. 식량이 절대적으로 부족했던 시절, 양곡을 확보하는 것이 절박했던 정부는 1962년에 농촌진흥청을 설립하고 농업분야 연구개발과 농업기술 보급사업을 강화하면서 식량증산에 힘쓰게 된다.

이러한 절박한 식량증산의 분위기는 1965년 6월 박정희대통령이 수원에 있는 농촌진흥청 대강당에 전국의 도지사와 시장군수를 모아 놓고 식량증산 대회를 개최하면서 최고조에 달하게 된다. 이날 대통령은 유시를 통해 식량의 자급이야 말로 우리나라의 생존을 위해서, 그리고 경제성장을 위해서 무엇보다도 중요한 일이라는 점을 강조하고 가능한 국가의 재정을 총 동원하여 식량증산 운동을 전개 할 것을 결의한다.

1965년부터 농업발전을 위한 연구개발과 농민에 대한 농업기술 보급사업이 대폭 강화되었고 농업 생산 증대를 위한 비료, 농약 등 농업 투입 자재에

대한 정부의 보조금이 대폭 확대 되었다. 그러나 농업 생산성은 좀처럼 올라가지 않았다. 당시 한국의 산에는 나무가 거의 없었다. 화목을 위해 벌채한 산은 대부분 나무가 없는 민둥산이었다.

국토의 72%가 산이지만 나무가 사라진 산의 계곡에는 물 줄기도 말랐다. 여름이면 7월까지 비가 오지 않는 해가 많아 농림부와 지방정부 공무원들에게는 한해 대책이 연례행사와 같았다. 6월이 지나도 비가 오지 않으면 정상적인 모를 낼 수 없게 되고 그러면 흉년이 들기에 전국의 농업직 공무원들은 물을 퍼 나르고 지하수를 개발하는데 동원되었다.

7월이 지나 비가 오면 곧바로 장마철이 되고 장마는 엄청난 홍수를 가져와 전국의 농토를 침수시키게 된다. 침수된 논에 심겨진 벼는 말라버리거나 병해충이 발생하게 되어 수확량이 대폭 줄어들게 된다. 갑자기 쏟아진 홍수는 논밭을 침수시키는데 그치지 않고 도로, 교량, 주택을 파괴시키고 수 많은 이재민을 발생시키기도 한다. 따라서 정부는 이재민 대책과 수해로 인한 피해를 복구하는데 천문학적인 재정을 지출하게 된다.

빈번한 한발과 홍수로 농업 생산성은 지극히 낮았고 한발과 수해 피해를 지원하는데 소요되는 비용은 빈약한 국가 재정으로 충당하기 어려운 실정이었다. 산에 나무를 심고 가꾸어 황폐된 산림을 복원하고 전국의 소하천을 정비하여 홍수 피해를 줄여야 했고, 농업용수 개발과 관개시설 확대를 통하여 안전하게 농사를 지어 생산성을 올리는 농촌 인프라의 개선과 농업생산 기반을 구축하는 일이 매우 시급한 국가적 과제였다. 1967년도에 발족한 농업진흥공사(Agricultural Development Corporation: ADC)는 이와 같은 농업 생산 인프라를 구축하는 일을 주요 임무로 하였다. 이때부터 외국으로부터 차관을 도입하여 대규모 농업용 댐의 건설과 관개시설을 확장하는 농업종합개발사업을 추진하기 시작했다.

그러나 농촌지역의 소하천, 농촌도로, 교량 등은 정비되지 않았다. 이와 같이 농촌 마을의 인프라가 개선되지 않으면 홍수로 인한 재해는 계속되게 되고 농업생산성 증대에도 많은 지장을 초래하게 된다. 1970년 당시 우리나라 농촌 마을의 60%는 자동차가 다닐 수 있는 도로를 갖추지 못한 것으로 조사

되었고 농촌 마을 중 전기를 갖춘 마을은 20%에 불과했다[4]. 1967년도 한국의 농촌 빈곤율은 34%로 측정되었다[5].

1.2. 수출 주도형 경제성장의 한계

1962년에 시작된 경제개발 5개년 계획의 연속적인 추진으로 한국은 고도의 경제성장을 기록하고 있었지만 공업화 중심의 경제개발로 도·농간의 격차는 갈수록 심화되었다. 따라서 이농이 급증하고, 결과적으로 1968년 이후에는 농업인구가 절대적으로 감소하기 시작했다. 도·농간의 소득격차가 심화되면서 다수의 농민들 간에 도·농간의 성장 격차에 대한 불만감이 고조되고, 이는 곧 정치적인 부담으로 작용하게 되었다.

한국사회가 고질적인 빈곤을 극복하고 경제성장을 지속적으로 추진하기 위해서는 농업발전과 농촌개발이 선결되어야 했다. 농촌 빈곤을 극복하고 농업발전에 의한 국민의 식량을 안정적으로 확보하지 못한다면 경제개발을 안정적으로 추진할 수 없었다. 농업이 발전하지 못하여 빈곤이 만연해 지고 농촌경제가 낙후되면 이농 인구가 급증하게 되고, 그 결과는 농촌과 도시부문 모두에 큰 부담으로 작용하게 된다.

1960년대 후반부터 경제성장 속도보다 농촌 인구의 도시 이농이 급격히 증가되면서 다음과 같은 부작용이 나타나기 시작했다. 첫째, 도시의 발전과 취업기회의 증가에 비해 농촌인구의 유입이 지나치게 되면서 도시는 교통, 주택, 상하수도, 교육 등에서 문제가 발생하고 실업과 빈곤이 사회문제로 등장하게 되었다. 당시 한국 정부의 취약한 재정으로는 이와 같은 도시문제를 해결할 수 없었다.

---

4 Park Jin Hwan, 1997, KREI

5 Chung & Oh, 1992, ADB.

둘째, 농업기술의 발전에 의한 농업생산성 증가 속도보다 빠르게 농업부문의 노동력이 도시 비농업부문으로 이동하여 농업부문에서는 노동력 부족 문제가 발생하게 되었다. 따라서 농업생산비가 증가하게 되었고 농업생산은 정체될 가능성이 있었다.

공업화 과정에서 농촌인구의 감소는 토지의 인구 부양율을 높일 수 있다는 점에서 바람직한 것으로 받아들여졌지만 도·농간의 성장 격차에 의한 급격한 농촌인구의 감소는 도시와 농촌부문에 부정적인 결과를 초래하게 되었다. 따라서 농업소득을 증대시키고 농촌인구를 농업부문에 취업시켜 농촌지역에 정착할 수 있는 기반을 구축하는 농촌개발 전략이 지속적인 경제성장을 위해서 절대적으로 필요하게 되었다.

도·농간의 성장 격차 해소는 농가 소득증대만으로 이루어 질 수 없었다. 낙후된 농촌 마을의 도로, 주택, 상하수도, 농로, 경지기반, 하천 등 농촌의 주거환경과 생산기반의 정비, 교육과 보건의료 시설 등 사회간접자본의 조성 등을 통하여 마을 지역사회를 도시 지역사회와 견줄 수 있도록 가꾸는 일이 당면 과제로 부각되었다. 농촌지역의 생산기반을 정비하고 사회간접자본을 조성하며 소득을 증대시키는 농촌개발은 공업화 중심의 불균형 성장의 결과를 시정하기 위해 추진할 수밖에 없었던 중요한 시대적 선택이었다.

한편, 경제개발 5개년 계획을 근간으로 하는 한국의 경제성장은 공업화 중심의 수출주도형 경제성장 전략과 세계경제의 호조에 힘입어 차질 없이 진행되는 듯 했지만 1960년대 말부터 시작된 세계경제의 침체로 수출이 정체되면서 심각한 위협을 맞게 되었다. 국제경기의 변동으로 주요 수출 국가들이 보호무역주의를 채택하게 되자 개방화 전략에 의해서 수출 신장을 추구해온 한국경제는 인플레이션, 국제수지 악화, 경기 불황이라는 3중고를 겪게 되었다 (경제기획원, 1982).

이와 같은 국내외 경제 환경의 변화로 수출주도형으로 틀 짜여진 한국의 경제성장 정책은 일부 수정이 불가피 했다. 즉, 수출부진을 타개하기 위해 내수를 진작시키고, 경기를 부양시키는 전략을 채택하게 되었다. 이를 위해 대대적인 공공 투자정책이 필요하게 되었다. 1971년부터 전국적으로 추진된 새

마을운동은 이와 같은 수출주도형 경제성장의 한계를 극복하고 내수시장의 확대를 위해 필요한 정책이었다.

1.3. 새마을운동의 태동

1960년대 한국의 대통령에게는 국민의 식량을 안전하게 생산하고 재난으로부터 국민을 보호하기 위한 한해 대책, 홍수 대책, 홍수로 피해를 본 지역의 수해 복구와 이재민 대책이 국정의 중요한 일과였다. 절대적인 식량부족으로 어려움을 겪고 있던 한국의 대통령에게는 식량생산에 지대한 지장을 초래하는 한해와 수해 등의 재난을 극복하는 것이 매우 중요했다.

1969년 8월, 남부지방의 수해지역을 돌아보던 박정희 대통령이 경상북도 청도읍의 신도리를 방문했을 때, 수해 현장이 말끔히 복구되고 마을 안길이 확장되었으며 마을 환경도 말끔히 정비된 현장을 목격했다. 대통령은 마을 주민들에게 그 경위를 물었다. 이 자리에서 마을 대표는 “마을 주민들 스스로의 노력으로 수해를 복구했고, 수해를 복구하는 과정에서 이왕이면 마을 안길도 넓히고 집도 예쁘게 단장하자고 결의하게 되었다“고 답변한다.

대통령은 이 마을 주민들의 노력에 깊은 감동을 받았다. 서울로 돌아오는 길에 박대통령은 스스로에게 질문했을 것이다. “이 마을 주민들은 수해복구와 같이 자신들의 문제를 해결하기 위해 스스로 노력하는데, 왜 많은 다른 지역의 사람들은 수해복구를 정부가 해 주기만을 바라는 것인가?” 박정희 대통령의 이와 같은 질문은 이후 새마을운동을 구상하는 과정에서 마을 지도자의 중요성을 절감하고 새마을지도자 연수원을 건립하는 중요한 계기가 된다.

청와대로 돌아 온 대통령은 신도리 마을에 대해서 보다 구체적으로 조사해 보고할 것을 지시한다. 그리고 이 마을이 1950년대부터 지역사회개발운동과 1960년대의 재건국민운동 과정을 거치면서 헌신적인 마을 지도자들이 양성되었고 지붕개량, 부엌개량, 화장실 개선, 농로개설, 소하천 정비, 소득증대를

위한 과수원이 조성되었다는 보고를 접하게 된다.

그 후 박대통령은 이 마을과 같이 주민 스스로 자신들의 마을을 가꾸는 운동을 전국적으로 전개한다면 전국의 농촌 지역이 조속히 발전할 수 있을 것이라는 확신을 갖게 되었다. 박정희 대통령은 1970년 4월 22일 전국 지방장관을 대상으로 실시한 한해대책 회의에서 새마을가꾸기 운동을 제창하였다. 이날 대통령은 다음과 같은 연설을 했다.

> "우리 고장에 들어가자면 자동차가 들어올 길도 없어 마을 십리 밖에서 짐을 지게로 져야 하는데 이러한 고장이 발전하겠느냐, 내년에는 우리 힘으로 길을 닦자. 들어오는데 다리를 하나 놓아야 하는데 이 것은 우리 힘으로 할 수 없으니 군이나 도에 지원 요청을 해 보자. 나머지는 우리 힘으로 하자. 뒷산에 나무를 심어서 ..... 우리 마을을 푸른 마을로 만들어 보자..... 그런 계획을 가지고 군을 거치고 도에 올려 도지사 심사를 거쳤을 때, 그 사업이 대단히 좋고....., 국가가 점차 이걸 도와주었으면 좋겠다. .... 도지사는 몇 천만원을 그런 사업에 쓸 수 있도록 하되, 그 대신 심사를 철저히 해 가지고 가장 의욕적이고 가장 효과가 큰 좋은 것 몇 개만 골라서 지원 육성하고, ... 일년 후 다시 심사를 해서 그 중에서 가장 성공적으로 잘 한 부락에는 도지사가 상금을 한 백만원씩 주는 방법도 좋겠다. 그러면 그 부락은 그 돈을 가지고 또 다른 사업을 해 나가도록 해서 이런 부락을 점차 늘려 나가는 운동을 우리가 앞으로 추진해 볼 필요가 있지 않느냐 생각합니다. 그 운동을 <새마을가꾸기운동>이라고 해도 좋을 것입니다"
>
> (새마을운동, 1978).

이날 전국 지방장관 회의에서 박정희 대통령이 행한 이 연설은 한국에서 새마을운동을 탄생시킨 최초의 연설로 기록된다.

1970년도에 전국 33,267개 마을에 마을 당 시멘트 350포와 철근 0.5톤을 공급하고 전국적으로 대규모 공공투자사업을 추구하게 된 배경에는 국내외 경기 변동에 의해 발생한 수출부진과 경기침체를 타개하기 위하여 내수를 진작시키고 농업부문의 고용증대를 도모하고자 했던 정부의 경제조정 정책과

밀접하게 관련되어 있었지만 새마을운동은 부족한 식량문제 해결과 함께 한해와 홍수대책, 수해복구를 위한 천문학적 정부 재정 지출을 줄이기 위해서 국민과 정부가 함께 해결해 나가야 하는 시대적 소명의 결과로 탄생하게 되었다.

2. 새마을운동의 전개과정

2.1. 초기 새마을운동

1970년 가을, 정부는 33,267개에 달하는 전국의 농촌 마을에 시멘트 335포대와 철근 0.5톤을 공급하고 마을 주민들이 협의하여 자율적으로 마을의 공공적 목적에 사용하도록 하였다. 1971년도에 정부는 지난해에 배부한 시멘트와 철근의 사용 용도에 대하여 평가한 결과, 정부의 의도대로 마을의 공공적 목적으로 사용한 마을이 약 50%에 달한다는 사실을 알게 된다.

정부는 정부가 지원한 물자를 마을의 공공적 목적에 맞도록 사용한 마을에 대해서는 추가적인 지원을 하는 반면, 정부가 지원한 물자를 용도에 맞게 사용하지 않거나 전혀 사용하지 않은 마을에 대해서는 추가 지원을 중단했다. 마을가꾸기 실적이 우수한 마을은 추가적으로 정부로부터 포상금을 받았다. 이 포상금을 받은 대부분의 마을들은 이 포상금을 마을 발전을 위해 다시 사용하게 된다.

정부로부터 지원이 중단된 마을 주민들은 정부로부터 지속적으로 지원받는 이웃 마을을 관찰하게 되었고, 마을의 발전을 위해 주민들이 스스로 일하고 좋은 성과를 거둘 때, 정부로 부터 지원이 지속된다는 것을 알게 된다. 정부의 지원을 받지 못한 마을들은 주민 총회를 개최하여 이웃 마을과 같이 마을개발을 위해 노력하여 정부로부터 추가적인 지원을 받자고 다짐하게 된다.

이와 같이 새마을운동 성과에 대한 정부의 차등적인 지원은 전국의 모든 마을들이 경쟁적으로 새마을운동에 참여하는 계기가 되었다. 새마을가꾸기 운동이 시작된 지 불과 3년 만에 전국의 모든 마을이 이 운동에 자발적으로 참여하게 됨으로써 빈곤의 극복과 주거환경 개선 등 농촌주민의 삶의 질을 개선하는 것을 목표로 하는 새마을운동의 대 역사가 만들어지게 된 것이다.

1971년 출범 당시의 새마을운동은 주로 새마을가꾸기사업에 주력하였다. 새마을운동이 새마을가꾸기사업부터 시작한 것은 가난에 찌들고 희망을 잃어버린 농촌 주민들에게 우선 가시적인 성과를 보여 가난을 벗어나려는 욕구를 창출하고 미래에 대한 희망을 가질 수 있도록 하기 위함이었다. 따라서 정부가 지원하는 시멘트와 철근을 이용하여 마을회관 건설, 마을 안길 확장 등 공공적인 사업을 우선 추진하고 이와 함께 지붕개량, 부엌개량, 화장실 개량 등 개인의 주거환경 개선사업에 착수하게 되었다.

당시 농촌 주택들은 대부분 초가집이었다. 옛부터 기와 집은 잘사는 집, 초가 집은 가난한 집이라는 인식이 팽배했기 때문에 농촌 주민들에게 초가지붕은 가난의 상징으로 투영되었다. 따라서 초가지붕을 기와지붕으로 개량하는 것은 가난을 벗어 버린다는 하나의 상징으로 의식개혁 차원에서 추진되었다.

그러나 새마을운동을 주도한 정부의 의식개혁에 대한 지나친 의욕으로 강제성이 수반되어 보수적인 생각을 지닌 주민들과 의견 충돌이 나타나기도 했다. 그럼에도 불구하고 초기 새마을운동에서 추진한 지붕개량, 담장 개량, 화장실개선 등 주거환경 개선사업은 전국적으로 전개된 새마을운동을 출발시키는 점화 역할을 했다.

2.2. 새마을운동의 진화

더 잘하는 마을을 더 지원하는 차별적인 지원 정책과 함께 새마을가꾸기 사업은 1972년부터 새마을운동으로 진화되어 전국적으로 추진하게 되었다.

새마을운동은 내가 살고 있는 우리 집을 먼저 개선하여 내 삶의 질을 개선해야 한다는 의지를 심어주었고 이에 더 나아가 우리들이 살고 있는 우리 마을을 보다 살기 좋은 삶의 터전으로 가꾼다는 공동체 의식이 복합적으로 작용하여 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 성공사례를 만들어 낸 것이다.

가. 새마을가꾸기 사업에서 새마을운동으로

새마을가꾸기 사업은 1970년 4월에 박정희 대통령이 지방장관 모임에서 제안한 것과 같이 마을의 진입도로 개선, 마을 교량 건설, 산림녹화, 마을안길 넓히기, 지붕개량 등 마을내의 인프라 개선 중심의 가시적인 성과를 거둘 수 있는 사업에 치중하였다.

새마을가꾸기 사업이 가시적인 성과 중심으로 사업을 추진한 것은 변화에 대한 농촌 주민들의 의식을 전환하기 위함이었다. 지붕개량, 마을 진입도로의 확장과 포장, 교량 건설 등을 통하여 이전보다 개선된 상태를 쉽게 알아 볼 수 있도록 했으며 이를 통해 우리 집과 우리 마을의 발전을 가져 올 수 있다는 점을 강조하려 한 것이다.

새마을가꾸기 사업을 추진하기 위하여 정부는 지속적으로 시멘트와 철근을 지원했으며 지원 방식에서도 잘 하는 마을을 더 지원하는 방법을 적용함으로써 마을 간의 경쟁을 유도하여 짧은 기간 내에 전국의 마을이 새마을운동에 참여하는 효과를 가져 올 수 있었다.

그러나 가시적인 성과 중심의 새마을가꾸기 사업은 곧 한계에 부딪치게 된다. 물리적인 인프라 개선을 지속적으로, 그리고 보다 큰 규모로 추진하기 위해서는 소득이 증대되어 주민들 스스로 재원을 부담할 수 있어야 했기 때문이다. 따라서 물리적인 인프라 중심의 새마을가꾸기 사업은 소득증대를 중심으로 하는 잘살기운동 차원의 새마을운동으로 그 방향을 전환하게 된다.

<표 2-1> 새마을가꾸기운동과 새마을운동의 차이점

	새마을가꾸기운동	새마을운동
시 기	1970~1971	1972년 이후
주요 내용	주택개량, 마을 진입 도로 포장 등 가시적 성과 거양을 위한 단순 프로젝트 중심	소득증대를 통한 빈곤해소와 자족적이면서도 품격있는 농촌마을 육성을 목표로 함.
접근 방식	개별 사업 추진 중심	잘사는 마을을 만들기 위한 종합적인 접근 방식
사업 목적	의식개혁, 마을 가꾸기	빈곤퇴치와 삶의 질 개선

<표 2-2> 1970년대 새마을운동의 주요 사업 내용

	주요 내용	주관 부서
소득증대	쌀 증산운동, 부업단지 조성, 축산, 특작, 채소, 과수재배를 통한 소득증대사업, 유통개선 시설	농수산부, 농촌진흥청, 수산청 등
인프라개선	마을진입도로개선, 취락구조개선, 관개시설 개선, 경지정리, 농로개선, 농업용수개발, 소하천정비, 소교량 건설사업, 산림녹화사업, 농촌 전화 사업, 새마을회관 설립 등	농수산부, 산림청, 내무부, 건설부, 동력자원부 등
보건위생 개선	가족계획, 보건지소 운영, 농촌 순회진료 서비스 운영, 상하수도 시설	보건사회부
교육시설 개선	유아원 개설 농번기 탁아소 운영, 농어촌 문화시설 건설사업	보건사회부, 농촌진흥청
주민능력 향상	학습단체 육성, 동계영농교육, 새마을지도자 교육	농촌진흥청, 보건사회부, 내무부

새마을운동은 단순히 지붕을 개량하고 길을 고치는 수준의 새마을가꾸기 운동에서 소득증대와 함께 마을 지역사회의 경제, 사회, 문화를 동시에 향상시켜 경제적, 문화적으로 여유있고 품격있는 삶의 터전을 만들어 가는 종합적

인 지역개발운동으로 진화한 것이다. 새마을운동은 잘사는 마을 만들기 개념으로 소득증대를 통한 빈곤퇴치와 마을 구성원의 삶의 질 개선이라는 목적 달성을 위해 사업내용이 소득증대와 인프라개선, 보건위생개선, 교육시설 개선, 마을 공공시설 개선 등 종합적이고도 통합적인 접근 방식을 택하고 있다.

특히 박정희 대통령이 새마을운동을 잘살기 운동으로 규정하면서 인프라 개선과 소득증대에 중점을 두고 당시 농수산부와 산하 농촌진흥청과 수산청, 산림청 등에서 추진해 왔던 소득증대 관련 사업들이 새마을운동의 주요 내용으로 포함되었다. 이와 함께 농촌진흥청, 산림청, 보건사회부, 문교부 등에서 추진해 왔던 농어촌지역의 주택개량, 화장실 및 부엌개량, 상하수도 개선, 국토녹화, 영양개선, 보건위생 개선, 농번기 탁아소 운영, 유아원개설, 농어촌 문화시설 설치 사업 등도 새마을운동으로 포함되어 마을단위에서 종합적으로 추진되기 시작했다.

나. 한 마을 중심의 새마을운동에서 광역새마을운동으로

새마을운동은 그 용어가 의미하는 바와 같이 한 마을을 중심으로 추진하는 운동이다. 그러나 개발을 목표로 하는 마을 도로가 몇 개 마을에 걸쳐 있을 경우에는 동일한 도로를 이용하는 마을들이 공동으로 마을도로 개발계획을 수립하여 추진할 수 있다. 도로뿐만 아니라 동일한 수계를 이용하는 마을들 간에 관개시설개선이나 경지정리 등 사업을 추진할 경우 관개개선과 이해관계가 있는 마을들이 공동으로 새마을운동을 추진할 수 있게 된다. 따라서 새마을운동은 한 마을 중심에서 공간적으로 광역화된 새마을운동으로 진화하게 된다.

그러나 새마을운동이 공간적으로 광역화 되었다고 해도 이해관계가 동일한 사업만 공동으로 추진할 뿐 그 외의 사업에 대해서는 마을별로 구분하여 별도로 추진하였다. 따라서 새마을운동은 기본적으로 마을 단위로 추진하되 여러 마을에 걸쳐 이해관계가 동일한 사업에 한해서 이해관계가 있는 마을들이 광역 새마을운동을 추진한 것이다.

3. 새마을운동의 정의와 추진 방식

새마을운동을 한마디로 정의하기는 매우 어렵다. 새마을운동의 사전적 의미는 새로운 마을을 만드는 운동이다. 여기서 새로운 마을이란 물리적으로 마을을 새로 건설한다는 의미보다는 기존의 마을을 좀 더 살기 좋은 마을로 개선해 가는 것을 의미한다. 새마을운동을 처음 제창한 박정희 대통령은 새마을운동을 잘살기 운동으로 간략하게 정의한 바 있다. 잘살기 운동이라는 용어가 매우 함축적이고 포괄적인 의미를 지니고 있지만 잘살기 운동이란 잘 정리된 사회적·물리적 인프라 시설과 쾌적한 생활환경 속에서 높은 소득으로 여유롭고 수준 높은 문화적 생활을 영위하는 것을 의미한다.

박정희 대통령은 잘사는 마을을 만들기 위해서는 소득을 증대시켜 부유한 농촌을 만들어야 된다고 생각했고, 부유한 농촌 속에서 여유있고 품위 있는 문화생활을 할 수 있어야 한다고 생각했다[6]. 따라서 잘살기 운동에 대한 정리는 다음과 같은 몇 가지로 재해석할 수 있을 것이다.

잘살기 운동의 첫째 덕목으로 높은 소득을 들 수 있다. 높은 소득으로 인간답게 살아갈 수 있는 기초 수요(human basic needs: HBN)를 충족할 수 있어야 한다. 인간이 생활하는 데 필요한 기초적인 수요를 충족할 수 없다면 절대빈곤(absolute poverty) 수준에서 벗어날 수 없게 된다.

절대빈곤에서 벗어난다고 해도 주변사람들에 비해 상대적으로 낮지 않은 소득을 얻을 수 있어야 한다. 도시민은 풍요롭게 잘 사는데, 농촌주민들은 겨우 기초 수요를 충족할 수 있다면 상대적 빈곤(relative poverty)으로 불만이 쌓이게 되고 잘 산다는 느낌을 갖지 못하게 된다. 따라서 주변 사람들에 비해 뒤지지 않는 소득을 균형되게 취득할 수 있어야 한다.

잘살기 운동의 둘째 덕목으로 쾌적한 생활환경을 들 수 있다. 지역사회 안에서 사람들이 살아가는 주택이 과학적이고 생활에 편리하며 미적으로 아름

6 박정희대통령의 새마을운동 구상 친필 메모

다워야 하고 부엌이나 화장실, 목욕 시설 등이 과학적이고 위생적이며 사용하기 편리해야 한다.

잘살기 운동의 세 번째 덕목으로 잘 정비된 지역사회의 인프라를 들 수 있다. 시장이나 학교가 있는 중심지로 접근할 수 있는 도로와 교통 조건이 잘 갖추어져야 하며 홍수와 가뭄, 태풍, 지진 등 자연재해에 대비할 수 있는 방재시설을 갖추어야 하고 용수, 전기, 전화 등 산업활동에 필요한 인프라 시설을 갖출 수 있어야 한다.

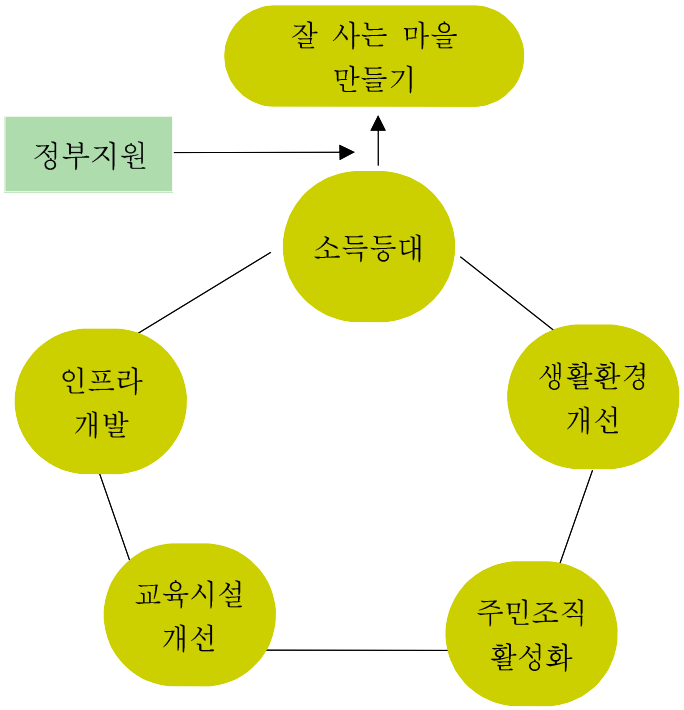
잘살기 운동의 네 번째 덕목은 건전한 생태환경을 유지하고 보전하는 일이다. 주택은 잘 건축되었으나 쓰레기와 오염원이 주변에 방치되어 있으며 산은 헐벗고 토양 유실이 심하며 강이 오염되어 있다면 생활하기 좋은 환경이라 말할 수 없다. 사람들이 살아가는 환경이 생태적으로 건전하고, 오염되지 않았으며 주변과 잘 어울리는 아름다운 경관을 유지 보전할 수 있어야 한다.

잘살기 운동의 다섯째 덕목으로 수준 높은 문화생활을 영위할 수 있어야 한다. 건강을 유지해 줄 수 있는 균형된 영양과 맛을 전달해 줄 수 있는 음식문화, 생활의 여유를 가져다 줄 수 있는 음악과 스포츠 등 레크리에이션, 역사와 전통을 이어주는 전통 문화의 계승, 출생과 결혼 사망 등 인간의 통과의례(the passage of life)와 지역사회 문제를 이웃과 함께 해결해 나갈 수 있는 지역사회 조직, 보다 좋은 지역사회를 만들기 위해 이웃과 함께 하는 지역사회 활동 등을 갖춘 문화생활을 영위할 수 있어야 한다.

우리 선조들은 오랜 전통 속에서 자연과 어울리는 건전한 생활환경, 품격있는 전통문화, 그리고 근면, 자조, 협동의 관습 속에서 건전한 지역사회를 유지 발전시켜 왔다. 16세기부터 우리 사회에서 뿌리를 내린 향약은 이러한 지역사회의 전통을 더욱 견고하게 유지시켜 준 향토사회의 정신적 지침이다.

그러나 일제 35년간의 강압적인 식민통치 속에서 행해진 수탈과 1950년에 발발한 6.25 전쟁으로 국토가 폐허가 되면서 한국사회는 극도의 빈곤과 박탈감에 시달려야 했다. 농촌 주민들이 근면, 자조, 협동 정신으로 스스로 지역사회를 유지 발전시켜 왔던 시스템이 파괴되거나 유약해 졌다. 농촌 주민 스스로의 힘만으로 일어서기가 매우 어렵게 된 것이다.

<그림 2-1> 새마을운동의 목표와 구성 요소



마을 주민들이 자조와 협동 정신으로 자신들의 문제를 해결할 수 있다면 더 말할 나위 없이 다행스러운 일이지만, 전쟁의 참화로 몸과 마음이 모두 피폐해진 1960~70년대의 가난한 농촌 주민들의 마음 속에 잠재되어 있는 근면과 자조, 협동 정신을 끌어 내, 마을개발로 연결시키기 위해서는 정부 등 외부의 재정적 지원이 필수적이었다. 새마을운동은 정부가 재정적 지원을 통하여 마을 주민들의 개발 의욕을 북돋우고 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 지원하는 한국형 지역사회개발 운동이라고 할 수 있다.

3.1. 새마을운동의 정의

내무부(1980)는 새마을운동을 근면, 자조, 협동정신을 함양하여 농가소득 증대와 농촌마을의 생활환경과 생산기반 정비 등을 이루어 나가는 운동으로 정의하고 있어 1970년대의 새마을운동이 농촌개발의 성격을 지니고 있음을 밝히고 있다.

새마을운동에 관한 학자들의 정의도 다양하게 전개되었다. 최양부(1978)는 농촌새마을운동은 농촌지역의 주민들이 새마을정신 함양을 통하여 자신들의 생활환경을 개선하고 소득을 증대시키기 위하여 노력하는 운동으로 정의하고 황인정(1980)은 국가의 전 분야에서 인력과 자원과 기술을 총동원한 전국적인 사회개발운동으로 정의하고 있다. 이질현과 로젠(1981)은 주민들의 협동을 통하여 보다 잘사는 마을을 건설하고 강력한 국가를 건설하고자 하는 새로운 지역사회운동이라고 새마을운동을 정의한다.

농촌새마을운동에 관한 여러 정의들을 정리해 보면 다음과 같은 세 가지의 목표가 내재되어 있음을 알 수 있다. 첫째, 농촌새마을운동은 농촌지역의 경제, 사회, 문화적인 제 측면을 개발하여 주민의 소득증대와 복지를 증진시켜 건전한 지역사회 건설을 구현하는 것을 단기적 목표로 삼고 있다. 둘째, 농촌새마을운동을 통하여 농촌지역사회 구성원들이 근면, 자조, 협동정신과 긍정적인 사회가치관을 함양하는 것을 목표로 하고 있다. 셋째, 농촌새마을운동은 강력한 국가를 건설하는 것을 궁극적인 목표로 하고 있었다.

위와 같은 다양한 정의를 종합하여 보다 학문적 용어로 정리한다면 새마을운동은 정부의 재정적·행정적 지원 하에 지역사회 주민들이 자조적이고 협동적인 활동을 통하여 자신들의 소득증대와 생산기반 정비, 생활환경 개선, 마을 사회 조직의 활성화를 이루고 주민 의식 개혁 등을 통하여 삶의 질을 개선해 가는 종합적인 지역사회개발운동이라고 정의할 수 있다.

이때 정부의 지원이 항상 필수적인 것은 아니지만 자신들이 경제적으로 자립하기 어려울 때에는 정부 등 외부의 재정적, 기술적 지원이 필수적이다. 그

러나 마을 주민들이 경제적으로 자립할 수 있게 되면 정부의 재정적 지원은 필수 사항이 아니다. 따라서 정부의 지원은 개발의 진전 정도에 따라서 점진적으로 축소될 수 있다.

3.2 새마을운동의 목표

새마을운동은 농촌 주민들이 자신들의 소득과 생활환경 수준을 향상시키고 마을 지역사회의 인프라를 개선하며 마을 고유의 문화를 계승 발전시켜 자신이 살고 있는 마을 지역사회의 삶의 수준을 총체적으로 향상시키는 것을 목표로 삼는다.

대부분의 농촌개발 모델이 지역사회 내의 일정 부분이나 특정 사업을 대상으로 개발사업을 추진하고 있지만 새마을운동은 마을 지역사회의 전체적인 문제를 대상으로 하여 하나의 사업에 포함하여 총체적으로 추진하는 종합적인 농촌개발 모델이다[7].

새마을운동이 다른 지역개발운동과 다른 또 하나의 차이점은 새마을운동의 1차적인 목표가 자신과 가족들의 번영과 발전을 우선 추구하는 것이고 2차적으로는 자조와 협동의 정신으로 자신이 살고 있는 지역사회의 발전을 공동체 안의 이웃 주민과 함께 추구하는 것이며 이러한 결과가 궁극적으로는 국가발전을 도모하는 데 있다는 점이다. 지역사회 내의 각 개인들이 잘살게 되면 그 지역사회가 건전하게 발전하게 되고 모든 지역사회가 발전하게 되면 결국 국가가 부강해지는 것을 의미하므로 새마을운동이 지향하는 궁극적인 목표는 부강한 국가 건설에 두고 있다.

새마을운동에 주민의 참여도가 높은 것은 새마을운동의 1차적으로 개인의

---

7 한국의 새마을운동이 지향하는 총체적 개발방식 (wholistic development approach)은 세계은행 등에서 추진하는 지역사회중심의 농촌개발(community based rural development: CBRD)의 개념과 다르다.

소득 향상과 주거환경 개선 등 주민 개개인의 발전과 삶의 질 향상을 목표로 하고 있으며 2차적으로 마을 주민들이 자조와 협동정신으로 마을 지역사회의 발전을 추구하는 것을 목표로 하기 때문이다.

보다 구체적으로 새마을운동은 다음과 같은 하부 목표를 지니고 있다.

첫째, 지역사회 구성원의 소득증대를 추구한다.

둘째, 지역사회의 인프라를 구축하고 개선한다.

셋째, 지역사회 구성원의 주거환경을 개선한다.

넷째, 지역사회 주민들의 보건위생을 개선한다.

다섯째, 지역사회 주민들이 자조와 협동정신으로 자립할 수 있도록 의식구조를 개선한다.

3.3. 새마을운동의 수단

새마을운동은 목표를 달성하기 위한 수단으로 소득증대, 인프라개발, 주거환경개선, 보건위생 향상, 교육시설 및 교육 환경개선, 주민 조직 육성과 의식개혁 등을 두고 있다.

3.3.1. 소득증대

새마을운동에서 가장 중요한 문제는 자신은 물론 지역사회의 발전을 도모할 수 있는 수단으로 경제적인 소득이 있어야 한다는 점이다. 즉, 소득증대가 이루어 지지 않으면 주민들은 생활에 필요한 기초수요를 충족할 수 없을 뿐만 아니라 지역사회 개발을 위해 스스로 아무 일도 할 수 없게 된다. 따라서 소득증대는 새마을운동의 첫 번째 덕목이자 빈곤 탈출을 위해 가장 중요한 목표가 된다.

새마을운동에서 소득증대는 농업분야와 비농업분야의 소득 모두를 포함한

다. 농어소득 증대는 새로운 소득작목 도입을 비롯해서 우량품종 도입, 재배기술 개선, 농산물의 가공과 공동 출하 등을 통하여 달성할 수 있으며 비농업분야 소득은 자신의 거주지에서 비농업 분야 취업이나 소규모 사업(small business)를 운영함으로써 획득할 수 있다. 여기서 소규모사업은 소매업, 소규모 농산물 유통업과 가공업, 소규모 제조업 등 다양하다.

3.3.2. 인프라 개발

인프라는 지역사회가 유지 운영될 수 있도록 지원해 주는 각종 시설과 제도 등을 의미한다. 인프라 개발은 농업생산성의 향상과 소득을 증대시킴은 물론 지역사회 주민들의 생활을 편리하고 효율적으로 수행할 수 있도록 도와준다는 점에서 매우 중요한 개발 수단이다. 농업생산성을 증대시키기 위한 농업 및 생활용수의 개발과 수리시설의 건설, 교통 및 운반수단의 효율성을 높이기 위한 마을 도로의 확장이나 포장, 홍수를 예방하기 위한 댐의 건설이나 제방 축조, 농기계 이용을 원활하게 하기 위한 경지정리와 농로개발 등은 모두 농촌 지역사회의 물리적 인프라 개발에 해당한다. 그러나 마을 주민들의 사회안전망 구축이나 생산활동을 촉진시키기 위한 제도 운영 등은 사회적 인프라에 속한다.

새마을운동에서는 지역사회 주민들이 스스로 해결할 수 있는 소규모 인프라 개발을 촉진하고 규모가 큰 인프라 개발을 위해서는 정부나 외부 기관의 재정적, 기술적 지원을 요청하게 된다. 마을에는 마을 지역사회의 유지를 위해 필요한 시설들이 있다. 사원이나 교회, 마을회관, 마을 사무소, 보건 진료소, 공동작업장, 농수산물 가공센터, 저장시설, 공판장, 초등학교나 유아시설, 공원 등이 그것이다.

전통적인 사회에서 학교나 사원은 마을의 중심지 역할을 했다. 캄보디아는 사원을 중심으로 마을 지역사회가 조직화 되고 있으며 아프리카 지역에서도 교회나 사원을 중심으로 마을 지역사회가 형성된다. 따라서 이러한 마을 공공시설을 개선하여 지역사회 주민들에게 토론의 장을 마련하고 합리적인 의사

결정을 할 수 있는 제도를 활성화시키는 것이 중요하다.

그러나 마을 지역사회가 곤궁해 져 공공시설을 설치하거나 개선할 여력이 없게 되면 시설이 설치되지 않거나 시설의 유지관리가 어려워 시설이 노후화 되어 결국 사라지게 된다. 이렇게 되면 마을의 공동체적 기능도 쇠퇴해 져 종국에는 마을 주민의 의사를 집결하는 토론과 의사결정 메커니즘마저 사라지게 된다.

따라서 새마을운동에서는 이와 같이 마을의 공동체적 기능을 수용하고 활성화하기 위한 공공시설을 설치하거나 개선하여 마을의 공동체 활동이 활성화되도록 지원하는 것이 중요하다.

3.3.3. 주거환경개선

농촌 지역사회가 가난하고 생활이 어려울수록 위생적인 식수와 화장실 개선, 샤워장 보급, 편리하고 위생적인 부엌개량 등은 개발의 우선순위가 낮아지거나 관심에서 사라지는 것이 보통이다. 그러나 경제 수준이 향상되면서 보건 위생과 쾌적한 작업 환경에 대한 인식 전환 등이 나타나게 되어 주거환경 개선은 지역사회 개발의 중요한 과제로 등장하게 된다.

식량이 부족한 국가일수록 농촌개발의 관심은 대부분 식량증산을 위한 수리시설 개선이나 종자개량 등에 치우쳐 있고 농촌 여성의 작업환경 개선, 농촌 인구의 전체 수명과 질병에 영향을 미치는 위생적인 식수와 위생적인 화장실의 설치 등은 농촌개발의 관심에서 주변적 위치로 밀려나기 쉽다. 따라서 농촌개발 분야에서 주거환경 개선은 흔히 간과하기 쉬운 분야가 된다. 주거환경, 특히 쾌적한 생활환경을 마련해 주는 주택과 위생적인 부엌과 화장실, 농작업 후 땀을 씻을 수 있는 간이 샤워장, 쓰레기 처리장, 나무나 꽃을 심을 화단 조성 등은 모두 쾌적하고 위생적인 주거환경을 구성하는 중요한 수단들이다.

많은 개발도상국의 농촌지역은 생태환경이 열악하다. 산림이나 초지가 황폐되면 토양 유실이 심각해지거나 사막화가 진행기 때문이다. 특히 아프리카

지역의 농촌지역은 임목 벌채와 초지를 농경지로 전환함에 따른 토양 유실과 토양 절개가 심각한 수준이다. 산림지의 황폐화는 토양 유실과 토양의 사막화를 초래할 뿐만 아니라 에너지난을 초래하고 홍수와 한발을 유발시킨다.

1950~60년대의 한국의 산림도 무분별한 남벌로 산림이 황폐되자 여름철에 홍수와 한발이 번갈아 찾아오는 재난을 경험했다. 이와 같은 현상은 동남아, 서남아시아, 중동, 아프리카 등 지구촌 여러 지역에서 나타나고 있는 현상이다. 특히 아프리카 사반나 지역은 초지를 농지로 개발함에서 오는 농지의 토양 유실과 산림지 황폐화에 따른 대규모 토양 유실과 절개지 문제가 심각한 수준이다. 따라서 한국이 1970년대에 새마을운동으로 추진한 산림녹화와 사방사업과 같은 산림녹화 운동과 대체 에너지 개발이 국제 새마을운동의 주요 내용으로 추진되어야 한다.

3.3.4. 보건 위생 향상

개발도상국가에서 나타나는 영유아의 높은 사망률은 국민의 평균 기대수명을 단축시키는 중요한 원인 중의 하나다. 영유아 사망률이 높은 것은 안전하고 위생적인 물 부족과 영양의 결핍으로 주요 질병에 쉽게 노출되어 있기 때문이다. 개발도상 국가에서는 소아마비, 천연두, 홍역 등 영유아에 흔한 질병을 예방할 수 있는 예방접종 기회가 주어지기 조차 어렵다. 보건소 등 의료시설로의 접근성이 낮고, 전염성 질환을 예방할 수 있는 백신을 구하기도 어렵기 때문이다. 비위생적인 식수의 사용은 설사와 이질, 콜레라 등 수인성 전염병을 확산시키는 주요 요인이지만 위생적인 식수의 공급 대책이 없어 전염성 질병에 쉽게 노출된다.

위생적인 화장실 설치는 수인성 질병의 확산을 막아 주는 효과가 있고 배변에 의한 기생충 확산 등을 예방할 수 있다. 따라서 영유아에 대한 질병 예방주사의 실시, 위생적인 화장실과 식수 공급시설의 확충, 질병 예방을 가능하게 해 주는 보건의료 시설로의 접근성 향상, 의료 서비스의 개선 등은 영유아 사망률 감소와 농촌 주민들의 질병예방을 위해서 매우 중요하다.

한편, 개발도상국가의 농촌 주민들은 HIV/AIDS 등 면역결핍성 질환, 말라리아와 댕기열 등 열대성 질병에 대해서도 노출되기 쉽다. 이와 같은 질병을 예방하기 위해서는 예방접종, 균형된 영양섭취, 위생적인 생활습관의 정착 등이 중요하다.

3.3.5. 초등 교육시설과 환경 개선

선진국에서는 초등학교를 비롯한 대부분의 교육시설을 정부가 지원하지만 대부분의 개발도상국가에서 지역 주민들이 초등 교육 시설과 교사 초빙 및 교육비를 부담해야 하는 경우가 많다. 이것은 마을 지역사회가 교육을 담당해 왔던 오랜 전통의 산물이기 때문이다.

그러나 경제적으로 어려움을 겪고 있는 농촌지역의 주민들은 자신들의 자녀에게 교육을 담당할 학교 시설의 개선과 교육에 필요한 교육 교재의 구입 및 교사의 급여를 담당할 재원을 마련하기가 매우 어렵다.

따라서 마을 주민들은 정부의 재정적 지원을 받거나 NGO 등 사회단체 및 마을 출신 중에서 성공한 출향민의 지원을 받아 유아원이나 초등학교 시설을 건립하게 된다. 다행인 것은 마을 주민들이 학교 시설을 건립할 경우, 지방정부가 교사의 채용과 인건비 등을 지원해 주는 사례가 증가하고 있다.

새마을운동에서는 초등학교 시설의 확충이나 시설 현대화, 유아원 설치 등을 주민들의 자조와 협동정신으로 해결하도록 하고 우수 교사 확보, 교육 자료 등을 마련하도록 지원하는 사업을 추진한다.

3.3.6. 주민 조직 육성과 의식개혁

새마을운동은 근면, 자조, 협동정신을 바탕으로 한다. 그러나 이러한 정신은 교육을 통해서 형성될 수 있는 것만은 아니다. 근면, 자조, 협동은 지역사회가 성립되는 기본 전제이기 때문에 주민들이 지역사회의 조직을 통해서, 그리고 새마을사업을 공동으로 추진하는 과정에서 형성되고 육성되어야 한다.

한국의 전통사회에서 자조와 협동정신은 계(契) 문화 속에 내재되어 있다. 대동계(大同契)는 마을 공동기금을 조성하거나 재정이 필요할 때 각 가구별로 경제적 수준에 따라서 기금을 갹출하는 전통을 지니고 있었다. 관개시설은 수리시설을 필요로 하는 농가가 중심이 되어 수리계를 구성하고 보(洑)와 관개시설을 설치하는데 필요한 기금이나 노동력을 갹출했다. 이와 같은 자조와 협동정신은 주민이 필요한 마을 사회조직을 통하여 형성될 수 있는 것이다.

따라서 개발도상국가에서 새마을운동을 추진하게 될 경우, 이미 구성되어 있는 마을 주민 조직과 이들 조직의 운영원리를 활용해야 한다. 이와 같은 주민 조직이 없고 자조와 협동적 전통이 없는 지역에서는 자조와 협동정신을 기대하기 어렵고, 설사 이와 같은 정신을 함양한다고 해도 오랜 기간이 소요될 것이다.

새마을운동 시범사업을 추진하는 지역에 주민조직이 없는 경우에는 반드시 마을 주민들 전체가 참여하는 주민조직을 구성하여 주민 총의로 새마을운동을 추진하도록 해야 한다. 새마을운동의 일환으로 추진하는 개발사업도 수혜자 중심으로 주민조직을 구성하고 주민조직을 운영하는 규약을 자조와 협동정신에 근거하여 만들게 되면 구성원 각자가 새마을운동 시범사업을 수행하면서 자조와 협동정신을 이행하며 배우게 된다.

세계은행 등 국제기구에서는 마을의 수혜자 중심으로 이용자 그룹(user group)[8]을 조직하여 활용하고 있다. 그러나 이러한 수혜자 조직은 마을 지역사회 조직 중의 하나이기 때문에 마을 총회와 같은 지역사회 조직 내에서 부문별 이용자 그룹의 활동과 자원 이용에 관한 합의가 전제되어야 한다. 지역사회 내에서 이러한 합의가 없을 경우 각기 다른 이용자 그룹 간에 자원 이용을 둘러싼 갈등이 발생할 소지가 있다.

따라서 새마을사업을 추진할 때에는 마을의 총회에서 주민 전체의 합의 하에 부문별 주민조직 육성과 사업 수행, 이로부터 발생하는 이익의 처분 등에

8 이러한 수혜자 조직으로 water user group, forestry user group, irrigation user grop 등이 있다.

관한 합의를 이룬 후에 이들 사회조직이 개발사업의 지속적인 유지·관리를 담당하도록 해야 한다.

새마을운동에서 지도자의 역할은 매우 중요하다. 한국의 경험에 비추어 볼 때 새마을지도자는 자신의 이익보다는 마을 전체의 발전을 위해서 일하는 헌신적인 지도자였다. 그러나 대부분의 개발도상국 지도자는 정부로부터 급여를 받는 경우가 많다. 정부로부터 급여를 받는 지도자가 마을의 발전을 위해 헌신적으로 노력하는 것을 기대하기는 어렵다.

한국의 경우 마을 지도자(community leaders)는 마을 지역사회 조직의 육성과 함께 자연스럽게 육성된다. 이러한 지역사회 조직은 지역사회의 조직 체계와 또래집단 속에서 중층적으로 형성된다. 즉, 유아기, 청소년기, 청년기, 장년기, 노령기와 같은 연령집단에서 자연스럽게 육성된 지도자들이 마을 이장이나 청년회, 부녀회, 노인회를 대표하는 지도자가 되고 마을의 각종 이익집단인 수리계, 상계, 혼계, 놀이계 등에서 육성된 지도자가 마을개발을 담당하는 유능한 지도자로 성장하게 된다. 따라서 유능한 마을 지도자를 육성하기 위해서는 마을 내에 다양한 이익집단과 지역사회 집단을 육성하는 것이 전제되어야 한다. 새마을지도자는 이와 같이 형성된 지도자 중에서 마을을 위해 헌신할 수 있는 능력과 의지를 지닌 사람이 선정된 것이다.

3.4. 새마을운동의 추진 전략

새마을운동의 추진 전략은 기존의 농촌개발사업이나 지역개발사업의 추진 전략과 상당히 다르다. 따라서 새마을운동의 추진 전략을 정확히 이해하는 것이 새마을운동을 온전히 이해하는 지름길이 된다.

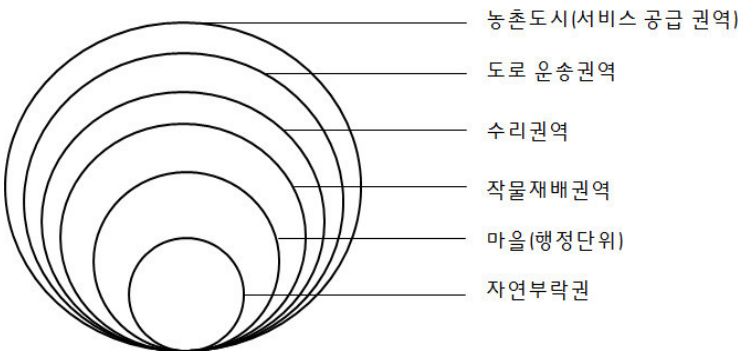
3.4.1. 마을 단위 개발

새마을운동은 그 이름이 의미하는 바와 같이 마을을 개발단위로 한다. 즉, 마을(village)은 지역사회(community)를 이루는 하나의 기초 단위이기 때문이다. 새마을운동은 마을 지역사회의 운영 메커니즘을 토대로 시작된 지역개발 운동이기 때문에 마을을 개발단위로 삼은 것은 중요한 의미가 있다.

동일한 마을에 살고 있는 주민들은 공동의 우리 의식(we feeling)을 가지고 있기 때문에 공동의 문제의식과 가치를 공유하며 목표 의식도 함께 지니게 된다. 따라서 동일한 마을에 거주하는 사람들은 공동의 문제를 해결하기 위하여 경비나 노동력을 기꺼이 분담할 수 있게 된다.

새마을운동은 동일한 마을 지역사회에 거주하는 주민들이 마을이 당면한 경제·사회·문화적인 문제를 종합적으로 해결하며 잘사는 마을로 만들어 가는 운동이 된다. 그러나 새마을운동이 마을간 도로, 하천, 용수개발 등으로 확대되면서 하나의 마을을 개발 단위로 했던 새마을운동은 동일 운송권, 동일 수계권, 동일 경작권, 동일 경제권 등을 고려여 광역화 되었다. 이러한 새마을운동을 광역 새마을운동이라고 부른다.

<그림 2-2> 새마을운동을 추진할 수 있는 공간적 권역



광역 새마을운동의 경우에도 수개의 마을이 모여 공동의 관심사인 교통, 수송, 수리, 의료, 교육, 시장 등의 문제를 논의하게 되지만 기본적으로는 마을을 중심으로 새마을운동을 추진하되, 광역화된 지역사회의 공통적인 문제인 교통과 수송, 수리, 작물재배 등을 해결하기 위한 광역 새마을운동을 추진하는 것이다.

3.3.2. 정부 주도하의 밑으로부터의 개발

새마을운동의 가장 중요한 특징은 지역 주민이 중심이 되는 밑으로부터의 개발(development from bottom up)방식과 정부가 주도하는 위로부터의 개발(development from top down) 방식이 혼합된 정부 주도 하의 밑으로부터의 개발(government led bottom up approach)이라는 점이다.

흔히 국제기구에서는 밑으로부터의 개발을 가장 효율적인 지역개발의 모델로 상정하고 밑으로부터의 개발의 중요성을 강조해 왔다. 밑으로부터의 개발은 주민이 개발의 필요성을 스스로 인식하여 문제 해결을 위한 개발 수단과 전략을 모색하여 개발사업을 추진한다는 점에서 가장 바람직한 지역개발 방법론이라고 평가 되지만 다음과 같은 전제 조건이 필요하다.

첫째, 지역개발을 스스로 추진할 만큼 자원과 경제적인 능력(economic affordablility)을 지니고 있어야 한다.

둘째, 주민들이 자신들의 일을 스스로 결정할 만큼 의사결정 권한과 능력(community empowerment)을 지니고 있어야 한다.

셋째, 주민들이 하고자 하는 일을 추진하고 이끌어 갈 자율적인 리더십(autonomous community leadership)이 형성되어 있어야 한다.

넷째, 지역사회 개발사업을 스스로 추진해 갈 만큼 지역사회가 조직화(community organization)되어 있어야 한다.

다섯째, 협동과 자조사업을 추진할 수 있는 지역사회의 규범(social norms and regulations for self-help & cooperation)이 형성되어 있어야 한다.

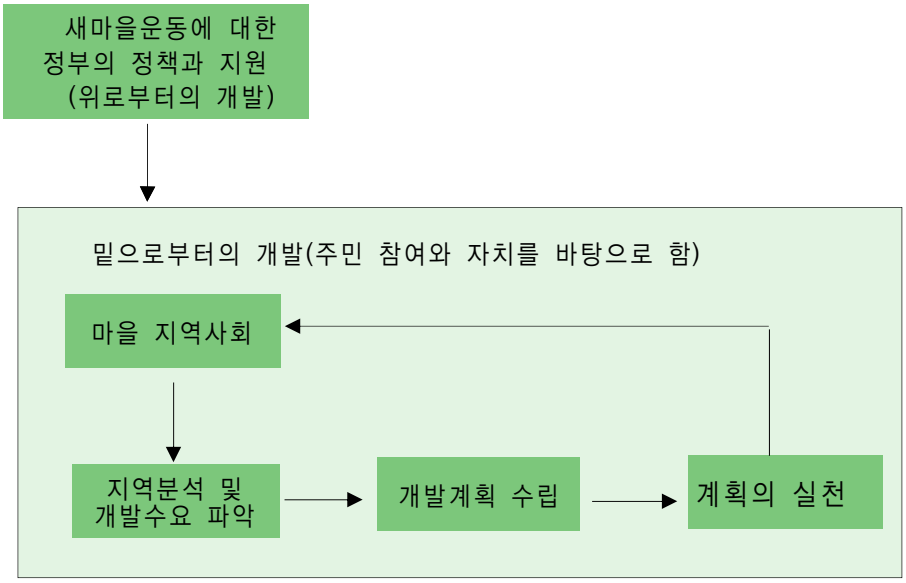
그러나 대부분의 개발도상국들은 이와 같은 조건 중의 어느 하나도 제대로

갖춘 경우가 흔치 않다. 따라서 이러한 조건을 갖추지 못한 지역사회를 대상으로 밑으로부터의 개발을 기대하기 어렵다. 설사 외부의 지원 단체가 이러한 개발 방식을 적용하여 지원한다고 해도 외부의 지원이 끊어지면 이 사업은 곧 중단되고 만다.

위로부터의 개발은 물적, 인적 자원, 기술 등이 부족한 개발도상국가가 흔히 취하는 방식이다. 부족한 자원을 분산해서 사용하기 보다는 효율성이 높은 특정 분야에 집중적으로 사용하기 위하여, 그리고 지역사회의 리더십과 주민의 개발 능력이 형성되지 않은 상태에서 정부가 집중적으로 계획하고 관리하며 정부 주도로 계획을 수립하고 추진하는 것이 효율적이기 때문이다.

개발도상 국가가 흔히 사용하는 위로부터의 개발은 개발 초기에는 효율성이 높은 유용한 개발방식이지만 개발이 진행되면서 경제가 복잡해지고 총량이 증가하게 되면 중앙 정부가 모든 일을 총괄 관리할 수 없는 상황이 일어나고, 지역 나름의 특색을 살리는 정책을 수립하여 집행할 수 없기 때문에 사업의 비효율성이 나타나게 된다.

<그림 2-3> 정부 주도의 밑으로부터의 개발 방식



따라서 정부가 주민의 동기 유발과 개발 활동을 지원하되 마을 단위에서 추진되는 농촌개발 사업은 전적으로 지역의 주민들이 필요로 하는 개발사업을 지역 주민들이 주도적으로 추진하는 밑으로부터의 개발 방식을 적용하는 것이 효율적이다.

특히 개발도상 국가의 마을 주민들은 개발에 필요한 자원이 대부분 부족하고 마을 지도자의 리더십이 취약하며 마을 주민들이 자신들이 원하는 사업을 자신들의 의지에 따라서 추진할 수 있는 의사 결정력과 사업을 추진하는 능력이 부족한 경우가 대부분이기 때문에 정부의 재정적, 기술적, 행정적 지원이 필요해 진다.

새마을운동은 이와 같이 정부가 주도적으로 이끌어 가면서 위로부터의 개발 방식과 밑으로부터의 개발방식을 적절히 혼용한 독특한 방식이다. 즉, 정부가 마을단위 개발 사업에 필요한 물자와 재원을 지원해 주되, 사업이 실제로 추진되는 마을 단위에서는 주민 스스로 필요한 사업을 결정하고 이에 필요한 재원을 마련하고 부족한 재원을 지원해 줄 것을 정부에 요청하는 방식이다.

이 과정에서 주민들은 자신들의 마을이 무슨 문제를 안고 있는지, 그리고 그 문제를 해결하기 위해서 어떻게 해야 하는지에 대해서 토의하고 그 해결방법을 토의하고 결정하며 자신들이 결정한 일을 집행하게 된다. 이러한 새마을운동 방식은 다음과 같은 특징을 지니게 된다.

① 정부의 재정적, 행정적 지원은 마을 지역사회 주민들의 참여를 이끌어 내는 동기유발에 초점을 두어야 하며 주민참여와 주민 주도로 마을단위 새마을운동을 추진하도록 해야 한다.

② 주민은 정부의 재정적 행정적 지원을 받아 마을 지역사회 내에서의 문제 발굴과 해결 방안의 도출, 집행과정 등에 참여(participatory)하게 된다.

③ 문제 해결을 위한 의사 결정과 재정확보 방법을 찾고 이를 실천하기 위한 모금을 하는 등의 의사결정(empowerment)을 하게 된다.

④ 이와 같은 전 과정을 통하여 주민은 문제의식을 갖고 그 해결 방안을 찾고 개발계획을 수립하여 실천하는 등 문제 해결 능력과 프로젝트 관리

능력(capacity building)을 함양해 나가게 된다.

이것이 소위 현대 지역개발 이론에서 중요하게 강조되는 주민의 능력배양(capacity building)이다. 새마을운동이 지향하는 방법론은 국제기구 등에서 수년간 시도하고 있는 capacity building, participatory development, empowerment 등 지역사회 개발 전략을 새마을운동의 시행 과정에서 체득하게 된다.

새마을운동의 장점은 이와 같은 지역개발 방법론을 이론 교육을 통해서가 아니라 몸소 새마을운동을 실천하면서 체득할 수 있다는 점에 있다. 새마을운동은 한국의 농촌 마을 운영 메커니즘을 바탕으로 시작되었지만 새마을운동이 지향하는 방법론은 현대의 어느 지역개발 모델이 지니고 있는 장점보다 우월하다.

새마을 운동에서 지역사회 주민의 능력이 일정 수준 이상으로 향상되면 정부의 지원은 점차 줄어들게 된다. 그리고 지역 주민의 능력이 크게 향상되어 자립기반이 조성되면 새마을운동은 정부 주도의 운동에서 마을 지역사회의 지도자와 지역사회의 주민이 주도하는 시민사회 운동의 일환으로 전환되는 것이 바람직하다.

3.4.3. 종합적 개발 방식

새마을운동은 지역 주민이 중심이 되어 지역사회가 지니고 있는 여러가지 문제점들을 점진적으로 해결하면서 잘사는 농촌으로 만들어 가는 운동이다. 따라서 새마을운동은 일정한 기간을 정하여 그 기간 동안에만 추진하는 운동이 아니라 지역사회의 발전을 위하여 꾸준히 지속적으로 추진하는 사회개발 운동이다.

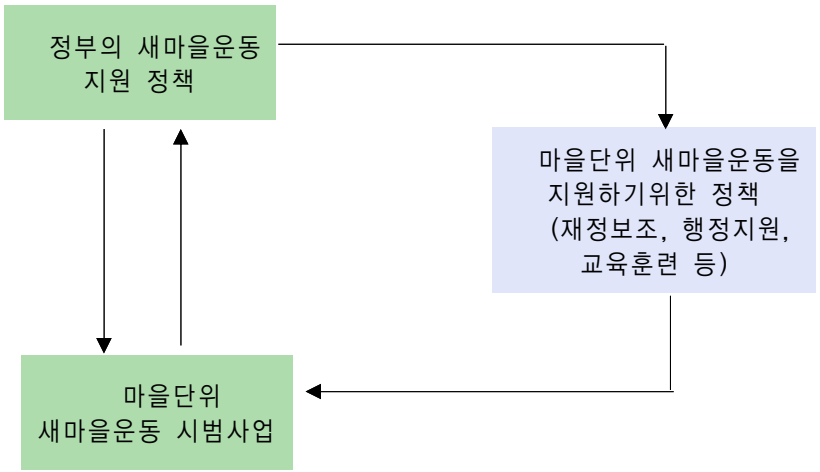
새마을운동은 종합개발 방식으로 추진된다. 종합개발은 수평적 통합(horizontal integration)과 수직적 통합(vertical integration)이 결합된 방식을 의미한다. 수평적 통합은 마을 단위에서 나타나는 여러 가지 개별 사업을 마을이라는 하나의 지역사회개발 사업으로 통합하는 것을 위미한다. 새마을운동은 마을 주민의 입장에서 마을의 경제, 사회, 문화, 종교적인 문제까지도 포

괄적으로 해결하여 궁극적으로는 지역사회 구성원들이 모두 잘사는 마을을 건설하고자 하는 운동이다. 따라서 마을 단위에서 나타나는 이와 같은 여러 가지 사업을 하나의 새마을운동으로 통합하여 추진하게 된다.

그러나 잘 사는 마을을 건설하는 것이 마을단위의 노력만으로 해결할 수 있는 것은 아니다. 의료, 교육, 유통 등의 문제는 중앙정부의 정책적 지원이 있어야 개선이 가능해 진다. 따라서 새마을운동은 마을단위 개발사업과 마을단위 사업을 지원하기 위한 중앙정부의 정책이 수직적으로 결합되었을 때 좋은 성과를 기대할 수 있다. 따라서 새마을운동은 마을 개발사업과 정부의 지원 정책이 결합된 종합개발 방식을 채택하고 있다.

마을 단위에서 새마을운동으로 추진하는 곡물 증산운동, 소득 증대 사업, 보건소 진료소 운영이나 교육시설 개선사업 등은 중앙 정부에서 정책으로 적절히 지원하지 못할 경우 성과에 한계가 나타나게 된다. 따라서 새마을운동이 성공적으로 수행되기 위해서는 마을 단위에서 추진되는 여러 가지 사업들이 하나의 개발계획으로 통합된 후에 중앙정부 정책으로 뒷받침되어야 한다.

<그림 2-4> 새마을운동의 종합개발 성격



<수직적 종합개발의 사례>

한국은 1973년부터 보급한 다수성 통일벼의 생산량을 적정 가격에 수매하는 정부의 정책이 있었기 때문에 농민들의 증산 의욕을 북돋아 다수성 벼 신품종 재배 면적이 급속히 증가되었고, 1975년도에 쌀의 자급 달성이 가능했던 것으로 평가 된다.

이러한 사례는 정부의 R&D와 기술보급정책, 농기계보급 정책, 가격보장 정책 등이 있었기에 가능했던 것이다. 한편, 농어촌지역에서의 보건의료와 교육환경 개선 정책 등에서 중앙정부의 지원이 뒷받침되어야 마을단위의 보건위생과 교육 환경이 효율적으로 개선될 수 있다.

인도의 경우, 한때 녹색혁명이 위기를 맞았는데 이는 농가들이 다수성 우량 밀 종자를 사용하여 밀의 생산량을 증가시켰지만 결과적으로 밀의 출하량이 많아 시장 가격이 폭락하였다. 그러나 정부는 밀의 가격을 보장하는 정책을 취하지 않았다. 다음 해 농민들은 다수성 밀 종자를 파종하는 것을 거부하여 녹색혁명이 실패했다는 평가를 받았다.

3.4.4. 총합적 개발

새마을운동은 지역사회의 소득증대, 인프라 개발, 지역사회 정비, 사회문화 증진, 보건위생 향상 등을 포괄적으로 개발하는 총합적 개발방식(wholistic development approach)에 의한 개발운동이다. 농촌 새마을운동이 추진할 수 있는 포괄적 개발사업의 내용은 다음과 같다.

(1) 소득증대사업

○ 농업 부문 소득개발 사업
○ 비농업 부문 소득개발 사업

(2) 인프라 개발사업

○ 농로, 경지정리, 관개기설 등 농업생산 기반 정비,
○ 농촌도로 등 마을의 물리적 인프라 개발 사업
○ 농촌 용수 개발

(3) 주거환경 개선

○ 농촌주택개량
○ 부엌개량
○ 화장실 개량

(4) 보건 위생 개선

○ 보건소 및 지소 건립
○ 모자보건 개선
○ 전염성 질병 예방 등

(5) 농촌교육 사업

○ 초등 교육 시설 및 자료 개선
○ 농촌 교육환경 개선
○ 비정규 교육 활성화

(6) 마을 공동체 육성

○ 주민 조직 활성화 및 지도자 육성
○ 마을 회관 등 마을 공공시설 개선
○ 농촌 문화 및 청소년 활동 활성화

3.4.5. 새마을정신 계발

새마을운동은 단순히 물리적 시설을 정비하는 운동이 아니라 마을 지역사회의 주민들이 자신들의 문제를 스스로 인식하고 지역사회의 주민들이 협동

과 자조적 정신으로 이를 해결하는 능력을 함양하면서 문제를 해결해 나가는 운동이다. 따라서 새마을운동은 물리적 성과보다도 주민이 “우리도 할 수 있다는 정신(can do spirits)”을 함양하여 자신감을 갖도록 하고 지역사회 개발사업의 관리능력, 민주적 자치능력을 함양하는 것이 무엇보다 중요하다.

이러한 새마을정신은 정부가 지시하는 것을 주민이 따라하는 것만으로는 함양될 수 없다. 주민 스스로 리더십을 구축하고 주민 스스로 자치적인 해결방식을 개발하고 협동과 자조적인 사회체계가 형성되어야 한다. 그래야만 참여적 개발과 지역사회 중심의 의사결정을 이룰 수 있고 지역개발 사업을 자조적이고 협동적으로 추진할 능력이 배양될 수 있다.

따라서 새마을운동을 추진함에 있어서 정부의 역할은 매우 중요하지만 정부는 큰 틀에서 가이드라인만을 제시해야 하며 마을 단위에서 이루어지는 구체적인 개발사업을 지시하거나 주민의 의사결정에 지나치게 관여하는 것은 바람직하지 않다.

새마을운동에서 정부의 역할은 주민이 필요한 재원을 지원해 주고 필요한 기술을 지원해 주며 이들이 마을개발사업을 원활히 추진해 갈 수 있는 능력을 계발할 수 있도록 교육・훈련사업을 지원하는 것으로 족하다. 즉, 정부의 역할은 적절한 정부의 지원 정책을 제시하여 마을 주민들이 자신들의 문제를 해결할 수 있도록 동기를 부여하고 개발욕구를 창출할 수 있도록 지원하는 것이다.

3.5.6. 더 잘하는 마을을 더 지원하는 전략

새마을운동의 또 다른 특징은 잘하는 마을을 더 지원해 주는 소위 인센티브 시스템을 적용하는 전략이다. 잘하는 마을이나 못하는 마을을 똑같이 지원한다면 누가 더 잘하려는 생각을 할 것인가?

새마을운동의 성공요인 중의 하나는 이와 같이 잘하는 마을을 포상하거나 더 지원해서 의욕을 북돋아 주고 잘 못하는 마을은 잘하는 마을을 벤치마킹하도록 하는데 있다.

1970년도에 전국 34,000여개에 달하는 모든 마을에 시멘트 300~350포와 철근 0.5톤을 마을이 당면한 마을 공동사업을 추진하는데 사용하도록 지원하였다. 다음 해에 정부의 지원을 받은 전국의 마을을 대상으로 조사한 결과, 전체 마을의 약 50%가 정부가 지원한 의도대로 물자를 사용한 것으로 나타났다. 따라서 1971년도에는 정부의 의도에 부응한 50%의 마을에 대해서만 추가지원을 하고 정부의 의도에 부응하지 않은 마을에는 추가 지원을 하지 않았다.

그 결과, 정부의 추가 지원을 받은 마을 주민들은 더 좋은 성과를 거둔 반면, 추가 지원을 받지 못한 마을 주민들은 자신들이 왜 추가지원을 받지 못했는지에 대해서 반성하고 정부로부터 추가 지원을 더 받을 수 있도록 마을 가꾸기 사업에 더 매진하기로 하였다.

이와 같이 새마을운동은 더 잘하는 마을을 더 지원하는 소위 메리트(merit) 방식을 적용하여 마을 간의 경쟁력을 유도한 결과 새마을운동을 시작한 지 불과 3년 만에 전국의 마을이 모두 참여하는 결과를 얻게 되었다.

3.4.7. 앞서 가는 지도자로부터 배우는 전략

새마을운동의 또 다른 전략은 잘하는 마을, 앞서 가는 지도자로부터 배우도록 하는 것이다. 새마을 연수원에서 실시한 교육에서 강사는 대학의 유명한 교수 보다는 성공한 농촌 마을의 지도자가 많았다. 교육 참석자들에게 소위 현장의 성공사례를 벤치마킹하도록 하여 배우도록 한 것이다. 농민들의 입장에서 보면 같은 농민으로부터 배우는 것이 훨씬 이해가 빠르고 신뢰도 쌓일 수 있다.

따라서 성공한 농촌지도자의 성공사례를 장관이나 대학 교수가 배우도록 하고 같은 방식으로 농촌지도자는 특강, 분임토의 등을 통하여 정부의 정책 방향을 배우는 방식을 통해서 마을 주민과 정부의 고위 관료, 지식인, 회사 사장과 고용인 들이 상호 학습하는 체제를 갖추게 되었다. 즉, 농촌 마을 지도자들은 정부의 재정부족 등 어려움을 이해 할 수 있게 되고 정부 관리들은

농촌의 어려움을 알 수 있게 되어 보다 효율적인 정책 수립과 집행이 가능해진다.

3.5. 새마을 교육과 새마을지도자의 육성

새마을운동이 성공적으로 추진되기 위해서는 새마을정신을 계발하고 소득증대를 위한 농업기술을 습득하며 새마을사업을 추진해 갈 새마을지도자를 발굴하고 지도력을 배양하는 일이 무엇보다 중요했다. 따라서 정부는 근면, 자조, 협동의 새마을정신을 함양하고 농업기술을 확산하며 지도력 배양을 위한 새마을교육을 집중적으로 실시하였다.

새마을교육은 1972년 7월부터 경기도 고양군에 위치한 농협대학 부설 교육 기관인 독농가연수원에 새마을지도자를 입교시키면서 시작되었다. 1973년 4월부터는 수원에 있는 농민회관에 새마을지도자연수원을 개설하고 본격적으로 새마을지도자 육성사업을 시작하였다.

새마을교육은 다음과 같은 몇 가지의 특징을 지니고 있다. 첫째, 새마을교육의 훈련 대상이 농민과 새마을지도자, 부녀자, 학생, 그리고 공직자 등으로 다양하게 구성되어 있다는 점이다. 특히 정부의 각료급 고위 공무원이 농민과 새마을지도자와 함께 숙식하며 훈련받는 새마을교육 방식은 매우 독특했다. 정부의 고위 관료들은 농민과 새마을지도자들과 함께 숙식하면서 농민과 농촌의 실정을 소상히 파악하여 농업과 농촌을 위한 정책수립에 도움이 될 수 있었다. 한편, 농민과 새마을지도자들은 정부의 고위 정책 결정자들과 함께 합숙교육을 받으면서 정부의 입장과 정책의 방향을 이해할 수 있게 되어 정부의 정책 수용이 한결 용이해졌다. 따라서 새마을교육은 정부와 주민간의 이해의 폭을 넓히고 서로 협조하는 통로 역할을 할 수 있었다.

둘째, 새마을교육은 성공한 지도자를 초청하여 성공사례 중심의 학습을 하였다. 따라서 강사들이 대부분 동료 새마을지도자와 선진 농민들이었기 때문

에 학습 내용이 실질적이고 학습의 효과도 높았다.

셋째, 새마을교육은 정신교육과 함께 기술교육, 지도력 배양을 주 내용으로 하였다. 이는 새마을교육을 통하여 근면·자조·협동정신을 배양하도록 하고 농업기술 습득을 통하여 농가의 소득을 증대할 수 있도록 하였고 지도력 배양을 통하여 부락에 돌아가 유능한 지도자로서 역할을 다 하도록 한 것이다.

농촌지역사회에 변화를 가져오는 변화 촉진자(change agent)로서 지도자는 지역개발에서 매우 중요한 요소가 된다. 새마을운동에서는 마을에서 선정된 새마을지도자가 이와 같은 변화의 촉진자 역할을 담당했다. 1970년도에 정부는 각 마을별로 시멘트를 지원하면서 이 시멘트를 주민들의 총의에 따라서 사용하되 공공사업에만 사용하도록 하는 한편 새마을사업을 추진하기 위하여 주민총회에서 새마을지도자를 선발하도록 하였다.

새마을지도자가 선발됨에 따라서 마을에는 행정업무를 담당하는 이장과 새마을업무를 담당하는 새마을지도자가 양립하게 된다. 이장은 마을의 행정업무를 담당하는 대가로 약간의 보수를 받지만 새마을지도자는 아무런 댓가 없이 새마을운동을 추진하는 헌신적인 지도자였다. 진정한 부락의 지도자는 주민들로부터 대가 없이 주민들을 위하여 봉사할 때 주민들로부터 존경을 받게 된다는 논리에 근거한 것이다.

남녀 2명으로 구성되는 새마을지도자는 새마을사업 추진에 관한 사업계획을 수립하고 필요한 예산을 확보하며 주민들의 노력 동원, 물자 조달, 주민회의 주재, 이해가 다른 집단 간의 갈등 조정, 정부에 대한 창구 역할, 면이나 군의 새마을지도자 협의회에 참석하는 등 다양한 역할을 수행했다.

정부는 이와 같이 무보수로 헌신 봉사하는 새마을지도자의 정치적·사회적 위상을 높이고 이들의 사기를 북돋우기 위하여 대통령이 직접 주관하는 경제동향 보고 회의에 우수 새마을지도자를 선발·초청하여 성공사례를 발표하도록 하고 훈장을 수여하며 격려하였다. 뿐만 아니라 새마을지도자 연수원에 입교시켜 지도자로서의 소양을 쌓도록 하였다.

3.6. 새마을운동 추진 체계

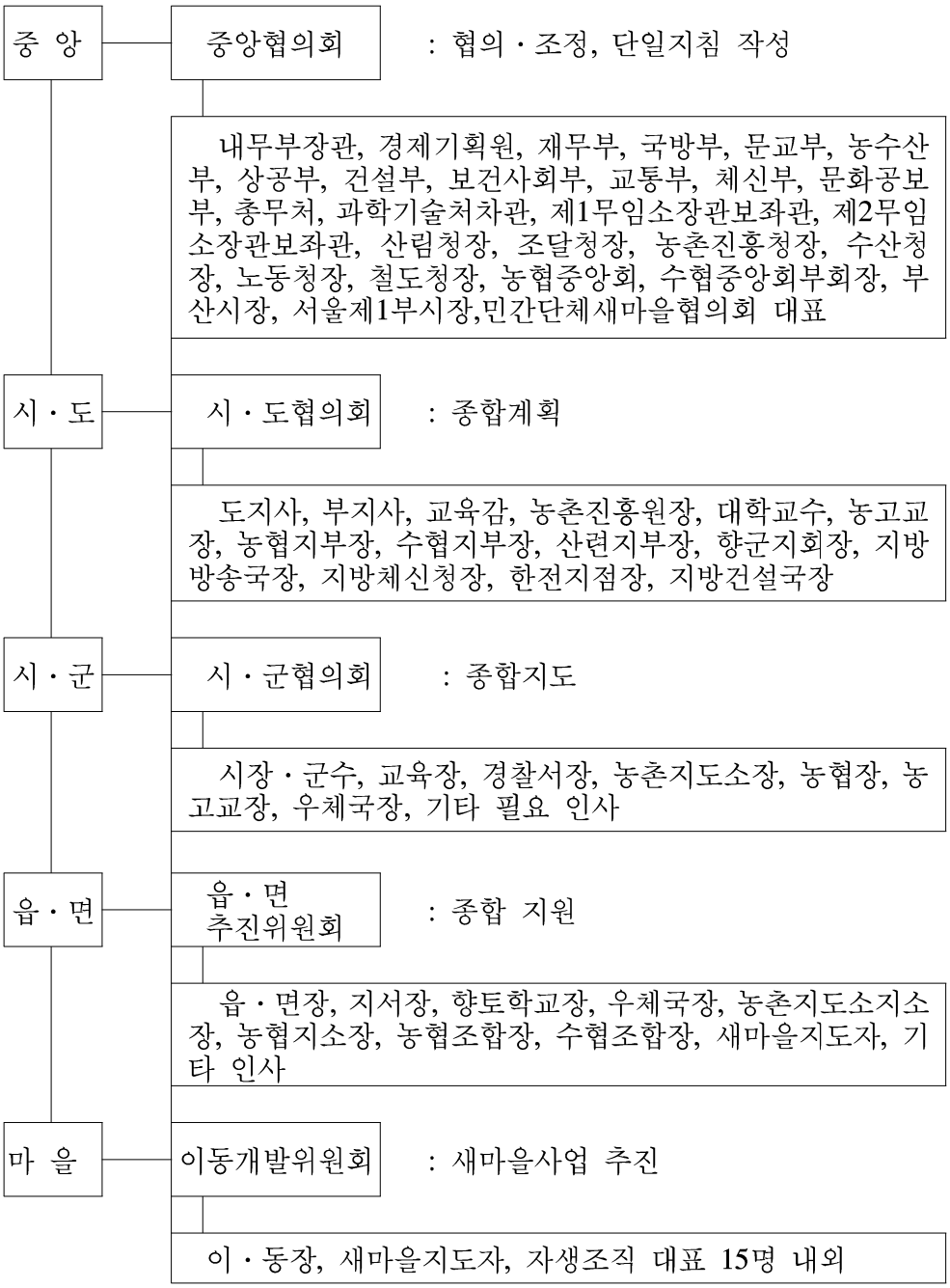
새마을운동을 지원하기 위하여 정부는 대통령령 제6104호(1972. 3.7)에 의해서 중앙에 범부처적인 새마을운동중앙협의회를 구성하였으며 시·도와 시·군에 새마을협의회를, 읍·면에는 읍면새마을추진위원회를 구성하였다.

새마을운동중앙협의회는 내무부장관이 위원장이 되며 경제기획원, 내무부, 재무부, 농수산부, 상공부, 건설부, 보사부, 체신부, 문교부, 문공부, 제2무임소, 과기처의 차관, 산림청, 수산청, 조달청, 농촌진흥청의 청장, 농협, 수협부회장 등 관련 부처와 단체의 차관급 인사로 구성하였다. 새마을운동중앙협의회는 부처 간의 이견을 협의하고 조정하는 기능을 주로 담당하였으며 이와 같은 과정을 거쳐 새마을운동 추진에 관한 정부의 단일 지침을 마련하여 지방자치단체에 시달하였다.

시·도새마을운동협의회는 도지사를 위원장으로 하며 부지사와 교육감, 농촌진흥원장, 도내 관련 단체장, 대학교수 등으로 구성하였다. 이 협의회는 시·군이 작성한 새마을운동 추진계획을 도의 계획으로 종합하는 기능을 담당하였다. 시·군과 읍·면에도 이와 유사한 조직이 구성되어 중앙으로부터 읍·면에 이르기까지 일사불란하게 농촌새마을운동을 추진하고 지원하는 체제를 구축하였다.

이외에도 정부는 농촌새마을운동이 본격적으로 추진 될 수 있도록 마을별로 담당공무원제도를 실시하였다. 이들 마을담당 공무원들은 새마을운동에 관한 정부의 지침을 마을에 전달하고 주민들과 같이 새마을개발계획을 수립하고 추진하였으며 동시에 새마을운동 추진 과정에서 발생하는 애로사항이나 지원 요청 사항을 파악하여 읍면장이나 군수에게 보고하고 이를 해결하는 역할을 담당하였다.

<그림 2-5> 새마을운동 추진 체계



자료: 새마을운동 10년사, 내무부, 1980

4. 새마을운동의 성과

4.1. 총괄적인 성과

1971~1982 기간 중 새마을운동에 총 52,583억원이 투자되었다(내무부, 1983). 이 중에서 정부가 51%에 해당하는 27,987억원을 투자하고 주민들이 49%에 해당하는 24,596억원을 투자하였다. 개발도상국의 농촌개발은 그 재원을 정부나 외부의 원조에 거의 의존하는 것이 관행이지만 한국의 새마을운동은 총 투자액의 49%를 주민이 부담하였으며 이와 같은 대규모 투자가 전국에서 동시에 추진된 점에서 지역사회개발의 신기원을 이룩한 것으로 평가된다.

새마을운동에 투자된 자원 중 4.0%에 해당하는 2,176억원이 도시·공장새마을운동에 투자되었다. 따라서 1982년까지 새마을운동은 총 투자액의 96.0%가 농촌에 투자된 것으로 나타나고 있다. 이 중에서 가장 비중이 큰 분야는 소득증대분야로서 총 투자액의 44.0%를 차지하며 복지환경분야에 29.0%, 생산기반분야에 21.0%가 투자되었다. 정신계발분야에는 총 투자액의 4.0%가 투자되었다(새마을운동, 1983). 따라서 1970년대에 추진된 새마을운동은 농촌개발의 성격이 매우 강하다.

이와 같은 투자에 힘입어 농가의 소득은 1971년도의 356천원에서 1982년도에는 4,465천원으로 증대되었다. 1971년 당시 농가의 소득은 도시근로자 소득의 78.8%를 차지하고 있었으나 1982년도에는 도시근로자 소득의 103.2%를 차지하여 농가소득이 도시근로자 소득을 초과하게 되었다.

4.2. 물리적 성과

1971년 새마을운동이 전개된 이후 10년간 새마을운동은 농촌도로 개선, 소교량 개선, 소류지와 보 시설 정비 등 농업생산 기반 정비, 마을의 공공시설 개선, 주택과 화장실 및 부엌개량 등 주거환경 개선, 유아원과 도서관 등 교육과 문화 복지 시설, 치산 녹화, 전기 및 통신망 확대 등 여러 분야에서 획기적인 성과를 올릴 수 있었다.

새마을운동 결과로 대부분의 농촌도로가 신규로 개설되거나 확장 포장 되었으며 농촌 마을의 소교량이 새로 건설되었고 마을단위의 소하천이 정비되고 소규모 관개시설이 획기적으로 개선되어 홍수피해를 줄이고 식량증산에 크게 기여할 수 있었다. 주택개량과 취락구조개선사업 등을 통하여 농촌지역의 주거환경은 크게 개선되었으며 상하수도 개선으로 농촌지역의 위생 사정도 획기적으로 개선되었다.

특히 새마을운동을 통하여 마을 주민들이 마을 주변의 산에 나무를 심고 사방사업을 실시하여 토양유실을 방지하고 산림을 녹화할 수 있었던 것은 새마을운동의 또 다른 성과로 높이 평가된다.

1970년대의 한국 정부가 당면한 식량부족 문제와 농촌의 저발전 문제를 극복하기 위해서는 막대한 정부 투자가 요구되었지만 재정이 빈약한 한국 정부는 농촌의 인프라 개선에 대규모로 투자할 수 있는 여력이 없었다.

그러나 새마을운동을 통하여 정부의 재정적 지원 이외에 주민들의 노동력과 자금을 동원하여 농촌의 인프라와 생산기반 시설을 개선하여 소득증대와 식량부족 문제를 해결하고 주거환경을 개선하여 도시 못지않은 쾌적한 주거환경을 조성할 수 있었던 점은 새마을운동이 달성한 물리적 성과라고 평가할 수 있다.

<표 2-3> 새마을운동의 주요 실적

세부사업명	단위	총 목표	실적(1971-1982)	진도(%)
농촌도로				
○농로개설	㎞	67,961	64,686	95.2
○새마을도로포장	㎞	51,956	6,187	11.9
○소교량가설	개소	87,324	82,596	94.6
기반정비				
○도수로	㎞	6,756	5,502	81.4
○소류지	개소	15,034	13,463	89.6
○보시설	개소	40,433	33,364	82.5
공공이용시설				
○마을회관	동	49,143	39,231	79.8
○마을창고	동	28,915	22,468	77.7
○공동작업장	동	34,665	6,323	18.2
○공동축사	동	32,729	5,099	15.6
소득증대사업				
○소득작목개발	단지	1,643	1,616	98.4
○영세농자립시범사업	호	11,000	4,100	37.3
○새마을기계화영농단	개소	20,000	1,622	8.1
○초지조성	ha	34,000	1,088	3.2
○새마을소득종합개발	지구	421	421	100.0
○농특사업	단지	2,195	2,185	99.5
○농어촌저축	억원	26,876	21,109	78.5
주거환경개선				
○농촌주택개량	천동	569	258	45.3
○취락구조개선	마을	5,347	3,047	57.0
○농촌변소개량	천동	1,229	48	3.9
○ 하수구 설치	㎞	19,293	17,202	89.2
문화복지시설				
○새마을유아원	개소	4,581	1,871	40.8
○간이급수시설	개소	39,302	31,264	79.5
○벽지노선개발	노선	1,225	1,062	86.7
소하천정비	㎞	27,885	21,562	77.3
치산녹화				
○마을양묘	백만본	1,818	1,091	60.0
○마을사방	ha	6,400	1,719	26.9
전기통신				
○자연부락단위통신망	회선	15,543	2,043	13.1
○리동통신망	리동	37,146	37,146	100.0
○농어촌전화	천동	2,834	2,777	98.0
농어민후계자육성	명	52,033	39,600	76.1
새마을지도자교육	천명		184	-

자료: 내무부, 「새마을운동」, 1983에서 발췌

4.3. 정신적 성과

1970년대 이전의 한국인들은 미래에 대한 비전과 자신감이 결여되어 있었다. 한국인 스스로 자신들을 비하하고 한국, 한국제품, 한국적인 것에 대하여 정당한 가치를 부여하지 못하고 열등감에 젖어 있었다[9].

그러나 새마을운동은 이와 같은 한국인들의 의식구조를 개선하는데 결정적인 역할을 하였다. 지붕개량과 취락구조 개선, 화장실 개선, 부엌개선 등을 통하여 한국의 농촌 모습이 달라지자 우리 마을도 선진국 못지않은 아름다운 마을로 가꿀 수 있다는 자신감을 얻게 되었고, 마을도로 개선, 농로개선 등을 통하여 도시로의 접근성 개선과 영농 기계화가 촉진되자 현대화된 농촌건설에도 자신감을 얻게 되었다. 무엇보다도 외부의 원조 없이도 우리 스스로 우리 마을을 잘 살 수 있는 마을로 만들어 갈 수 있다는 점에 대하여 농촌 주민들은 자신감을 얻게 된 것이다.

새마을운동이 거둔 가장 큰 정신적 성과는 「**우리도 할 수 있다**」는 신념과 의욕이 고취된 것이라고 평가된다. 새마을운동의 실천을 통하여 국민들 마음과 사회구조 속에 내재되어 있던 협동심과 공동체 의식이 재 발현되고 국민화합의 공감대를 형성하였으며 합리적인 사고와 가치관을 형성하게 되었고 새마을운동에 자발적으로 참여하여 지역개발을 위한 민주적 역량을 배양하게 된 것은 새마을운동의 중요한 성과로 평가된다(새마을운동, 1983).

1970년대에 이룩한 새마을운동의 정신적 성과, 즉 우리도 할 수 있다는 자신감은 1980년대 이후 한국사회가 달성한 지속적인 경제성장과 88년 서울올림픽 게임과 2002년 한일 월드컵대회의 성공적인 개최, 2000년대 이후 빠르

9 1950~60년대까지 한국인들은 스스로를 엽전이라고 비하하고 한국인이 시간을 잘 지키지 못하는 것을 코리언타임(Korean time)이라고 하며 메이드인 코리아(made in Korea)를 질이 나쁜 상품의 대명사로 인식해 왔다. 이와 같이 한국인이 스스로를 비하하는 것은 자신감의 결여에서 출발하는 것이지만 한국의 식민 지배를 정당화하기 위해 일제가 실시한 식민교육의 잘못된 결과이기도 하다.

게 확산되고 있는 한국 드라마와 K-pop 등 한국문화를 자신 있게 국제사회에 진출할 수 있는 원동력을 확보할 수 있는 토대가 된 것으로 평가된다[10].

한편, 주민들은 새마을운동을 통하여 마을 지역사회 주민들이 주인이 되어 개발사업을 추진 할 수 있는 지역사회 주도의 지역개발 능력(community initiative development capacity)을 갖출 수 있게 되었으며 지역사회 지도자 육성, 지역개발 사업의 추진과 관리 능력을 함양할 수 있는 계기가 되어 한국사회가 한층 도약 할 수 있는 계기가 되었다.

4.4. 제도적 성과

새마을운동이 마을 지역사회를 중심으로 주민 주도의 마을개발을 이루어 가는 과정에서 한국 지방정부의 전근대적인 조직과 행정 절차 및 방식이 크게 개선되었다.

첫째, 새마을운동은 군단위 이하에서 추진한 개발행정에 기획과 평가 기능을 크게 강화시켰다. 정부는 새마을운동을 효율적으로 지원하기 위하여 시군단위에 새마을 담당관제도를 설치하여 새마을담당관 아래 기획, 예산, 평가 기능을 부여하고 새마을운동을 우선적으로 지원하도록 하였다. 이는 새마을운동이 구호에 그치지 않고 확실하게 사업 예산을 뒷받침하고자 한 것이며 시군단위의 농촌개발 사업을 총괄하는 기획기능을 새마을담당관 산하에 두고 군개발의 방향을 새마을운동과 일치시키도록 했으며 평가 기능을 두어 새마을운동의 추진 과정에 대한 모니터링과 성과를 평가하여 피드백 시키는 기능을 갖도록 하였다.

둘째, 새마을운동은 시군 지방정부와 마을 지역사회 간에 상호 신뢰하는

10 이와 같은 긍정적인 평가에도 불구하고 1980년대의 새마을운동은 통치수단으로 전락되어 새마을운동의 긍정적인 측면을 왜곡시키게 되었다. 한국사회의 성장에 일대 변혁을 가져 온 새마을운동은 이와 같은 정치적 오염으로 쇠퇴하게 되는 위기를 맞게 되었다.

파트너십을 형성하고 주민들이 희망하는 사업을 정부 지원 하에 주민 주도로 시행할 수 있는 거버넌스 시스템(governance system)을 구축하였다. 새마을운동은 지역주민들이 수립한 개발계획을 시군 정부가 승인하게 되면 새마을운동에 필요한 예산을 지원하여 주민 스스로 새마을사업을 집행할 수 있도록 하였으며 지역사회 주민들은 그 결과를 보고서로 제출하여 결산하는 새로운 거버넌스 시스템을 성립시킨 것이다.

거버넌스 시스템은 상호 신뢰의 바탕위에서 형성될 수 있다. 대부분의 개발도상국에서는 지방정부가 주민을 신뢰하지 못하기 때문에 주민들에게 예산을 직접 지원하는 제도를 도입하기를 꺼린다. 따라서 지방정부와 주민간의 파트너십이 형성되기 어렵게 된다. 한국의 새마을운동은 이미 1970년도에 지역주민들이 새마을계획서를 제출하면 이를 심의하여 승인하고 필요한 예산을 지원하여 주민들 스스로 사업을 추진하도록 하는 실질적인 거버넌스 시스템을 구축한 것이다.

셋째, 새마을운동은 국제사회가 추진하고 있는 대부분의 개발방식을 내포하고 있다. 즉 세계은행이 주도하고 있는 CBRD(Community Based Rural Development), CIRD(Community Initiative Rural Development), Participatory Approach, Empowerment 등 개발 기법을 이미 사업 방식에서 내포하고 있기 때문에 국제사회가 주도하고 있는 지역개발 사업과 조화를 이룰 수 있는 제도적 틀을 갖추고 있다.

5. 새마을운동의 성공 요인과 교훈

5.1. 새마을운동의 성공 요인

1972년도 한국인의 1인당 GNP는 242달러로 발표되었다. 새마을운동이 시작되었을 당시 한국은 매우 가난한 국가였으며 주민, 특히 농촌주민들은 더욱 가난했던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 새마을 프로젝트에 주민들이 총 투자액의 49%를 부담할 수 있었다는 것은 놀라운 일이 아닐 수 없다.

국제사회의 지역개발 전문가들이 갖는 의문은 "어떻게 이것이 가능했는가?" 그리고 "왜 한국 농촌주민들은 새마을운동에 그와 같이 열성적으로 참여했고 그와 같이 많은 재정을 투입할 수 있었는가?" 라는 점에 있다. 이러한 의문은 한국 사회의 전통을 이해한다면 쉽게 풀릴 수 있다.

한국의 전통사회에서 농촌 주민들은 자신들이 필요한 농촌 인프라를 대부분 스스로 구축해 왔다. 농촌 주민들은 대동계가 주관하는 주민 총회를 거쳐 마을의 공공시설을 자신들의 재정으로 건축해 왔으며 벼농사에 물을 대기 위해 보(洑)를 막고 관개시설을 만들어 관리해 왔으며 농촌도로와 교량 건설, 시장으로 향하는 도로를 만들고 관리해 왔다. 이러한 전통은 비단 한국뿐만 아니라 전 세계 어느 나라에서나 공통적으로 나타나는 현상이다.

한편 농촌 주민들은 이웃집의 모내기와 수확을 위해 품앗이를 하고 모내기 등 농작업을 협동적으로 추진하기 위해 두레를 만들어 공동 작업을 해 왔으며 마을 주민 중에서 상(喪)을 당하게 되면 마을 주민들이 모두 의무적으로 참여하여 함께 장례행사를 치렀다. 소위, 협동과 자조생활이 우리의 전통 사회 속에서 깊숙하게 자리 잡아 왔던 것이다.

마을 주민들은 마을에서 공동생활을 하면서 필요한 비용을 마련하기 위해 공동자금을 조성하고 동제(洞祭) 등 마을 공동행사에 필요한 경비를 충당해 왔다. 마을 회관 등 공공시설을 건축하는 경비는 공동자금에서도 충당하지만

부족할 경우 공동작업을 통해 필요한 경비를 공동으로 마련하거나 개개인이 경제적 능력에 따라서 부담하는 관례를 정하고 있다. 이 경우 부자는 더 많이, 가난한 사람은 더 적게 비용을 갹출하는 관습을 지켜 왔다.

그러나 자신들에게 이익이 돌아가는 일에는 이익을 받는 만큼 비용을 부담하는 관행이 있었다. 즉, 관개시설을 건설하기 위해 노동력을 출역하거나 경비를 부담하는 경우에는 관개수리로 혜택을 받는 몽리면적에 비례하여 부담하는 원칙을 가지고 있었다. 이러한 경비의 부담과 이익배분 원칙(the principle of cost & benefit sharing)은 전통사회에서 지역사회를 존립 시키고 운영하는 기본적인 원칙이다. 이러한 원칙은 자신들의 문제를 남에게 의존하지 않고 스스로 해결해 가는 자조정신의 출발점이다.

1970년도에 정부가 시멘트 350포를 전국의 모든 마을에 나누어 주고 마을 주민들이 논의하여 마을공동으로 사용하도록 권장했을 때 의외로 주민들은 이 문제를 쉽게 풀 수 있었다. 이들은 정부의 지원금을 자신이 계획하고 있었던 마을회관 건립이나 도로 개설, 교량 건축과 같은 일에 활용할 수 있었기 때문이다. 시멘트 350포가 마을회관을 건립할 만큼 충분한 양이 아니었기에 주민들은 부족한 만큼의 예산을 자신들이 모아 두었던 마을 공동기금을 활용하거나 필요한 만큼 주민 개개인들이 갹출하여 마을회관을 건립할 수 있었다. 마을 출신 인사 중에서 외지에 나가 성공한 사람이 있을 경우 그들로부터 기부를 받아 공동시설을 건설하기도 한다.

주민들은 정부의 지원이 없어도 마을회관을 건립하려 했는데, 정부의 지원이 있으니 더욱 기쁜 심정으로 마을회관을 건립할 수 있었을 것이다. 이와 같은 사례는 마을도로, 교량건설, 소하천 개량 등에서 동시에 나타났기 때문에 새마을운동 추진 과정에서 주민부담이 49%에 달했다는 사실은 놀랄만한 일이 아니다. 한국의 농촌사회에서는 마을의 공동시설을 주민 스스로 건설하고 관리해 온 전통이 있었기 때문에 가능했던 것이다.

보다 구체적으로 한국에서 새마을운동이 성공할 수 있었던 요인들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

가. 마을 지역사회 운영 메커니즘을 활용

새마을운동이 단 기간 내에 전국적으로 확산되어 획기적인 성과를 거둘 수 있었던 것은 전통적으로 유지되어 오던 마을 지역사회의 운영 메커니즘을 활용할 수 있었기 때문이다. 새마을운동은 정부가 주도 했지만 마을에서 무엇을 할 것인가에 대해서는 마을 지역사회의 전통에 따라서 마을 주민들이 결정했으며 정부가 지원하는 예산 이외의 비용도 마을 주민들이 조달해 왔던 전통적인 방식대로 조달 할 수 있었기 때문에 사업 추진에 어려움이 없었다.

오히려 주민들은 대동계에서 자신들이 결정해 수행해야 하는 사업들 즉, 마을회관 신축이나 마을 도로 개설 및 포장, 주택개량이나 화장실 개선 등을 정부가 재정적으로 지원해 주는데 대하여 고마움을 느끼고 있었으며 이 때문에 더욱 열심히 참여 할 수 있었던 것으로 평가된다.

마을 지역사회의 운영 메커니즘은 한국 사회에만 고유한 것이 아니라 지역사회가 성립되는 곳이라면 어느 지역사회를 막론하고 존재한다. 다만, 한국사회나 동아시아 국가에서는 이러한 마을단위 공동체성[11]이 상대적으로 강하게 나타는 반면, 몽골이나 아프리카 지역의 목축지대에서는 마을 공동체가 성립되지 않거나 있다고 해도 그 공동체적 특성이 미약하게 나타난다.

아프리카 지역의 국가에서도 마을단위의 공동체가 존재한 것이 확인되지만 서구 열강의 식민 통치를 겪으면서 마을단위 공동체가 약화되고 주민들 상호간에도 신뢰를 상실하는 결과가 초래되어 자조와 협동정신이 취약해진 경우가 많이 나타나고 있다.

한편, 부족 간의 갈등이나 이웃 국가와의 전쟁 등 불안정한 사회에서는 이웃 간에도 신뢰가 형성되기 어렵기 때문에 근면, 자조, 협동정신을 근간으로 하는 새마을운동이 성립되기 어렵게 된다.

---

11 한국과 일본 등 동아시아에 나타나는 강력한 공동체 조직을 독일의 사회학자 비트보겔(Karl August Wittfogel)은 동양수리시회의 전제주의(Oriental Despotism)라고 표현한바 있다.

나. 헌신적인 마을 지도자의 역할

한국에서 새마을지도자는 무보수에 헌신적인 봉사를 전제로 하였다. 물론 우수 새마을지도자에게는 포상이 따랐고 사회적인 대우도 있었지만 새마을지도자는 개인의 이해관계를 떠나서 헌신적으로 지역사회에 봉사하는 역할을 담당하였다. 그러나 대부분의 개발도상 국가에서 마을 지역사회의 지도자는 정부로부터 임명되어 월급 형태로 보상을 받고 있다. 이러한 유급 지도자들로부터 헌신적인 봉사정신을 기대하기는 어렵다.

한국에서 새마을지도자는 어떻게 헌신적으로 일 할 수 있는 여건이 마련된 것일까? 한국의 전통사회는 다층적인 또래집단으로 구성되어 있다. 즉, 성장기에 따라서 유년기, 청소년기, 청년기, 장년기, 노년기라는 또래집단이 형성되는데, 이러한 또래 집단은 기존의 마을 사회집단의 일원으로 마을 일에 참가하면서 마을의 공공적 행사나 축제 등에 참가하여 봉사해 왔다. 즉, 어려서부터 또래집단의 일원으로, 그리고 또래집단의 지도자로 성장하면서 지도자 수업을 받아 왔기 때문에 지도자의 역할에 대해서는 지역사회에 대한 봉사와 이에 대한 사회적 인정과 존경에 만족할 뿐 보수와는 관계가 없었다.

전통적으로 한국의 지역사회 지도자는 지역사회 내부에서 또래집단의 지도자로 역할 하면서 성장해 온 것이다. 이렇게 성장한 지도자는 후에 마을 이장이나 새마을지도자 또는 또래집단이나 이익집단의 지도자가 되어도 그 소속 집단을 위해 헌신 봉사하는 것을 당연하게 것으로 받아들이게 된다.

이러한 한국 사회의 지도자 육성 과정과 역할로 인해 새마을지도자가 무보수로 마을개발을 위해 헌신적인 지도자로 역할 할 수 있었으며 이와 같은 토양이 있었기에 새마을운동이 성공적으로 추진될 수 있었다고 평가 된다.

KOICA와 새마을운동중앙회 등 새마을운동을 전파하는 기관에서 아시아와 아프리카 여러 나라에서 새마을지도자를 초청하여 지도자 교육을 실시하는 등 새마을지도자 육성에 힘쓰고 있다. 그러나 이들이 귀국하여 새마을지도자로서 역할을 하는 데는 문제가 있다. 그 사회의 조직 구조상, 외국에서 육성된 새마을지도자가 그 지역사회의 주민을 상대로 새마을운동 추진할 수 있

는 지도자로서의 역할과 토양이 마련되지 않았기 때문이다.

마을 지역사회를 위해 헌신할 수 있는 지도자를 내부에서 확보하기 어려운 사회에서 새마을운동이 성공하기는 어렵다. 이와 같은 사회에서 지도자에게 합당한 보수를 제공하지 않는다면 그들은 자신을 희생해 가며 마을개발에 헌신할 이유가 없기 때문이다. 따라서 한국의 새마을지도자와 같이 지역사회와 마을 주민을 위해 헌신할 수 있는 지도자의 육성이 사회구조 속에 내재화되어야 하고 이들이 지역사회를 위해 봉사하고 헌신할 수 있도록 육성하는 것이 새마을운동의 성공을 위해 중요하다.

다. 정부 주도 하의 밑으로부터의 개발 전략

한국의 새마을운동이 취한 접근 방식은 매우 독특하다. 새마을운동을 정부가 주도적으로 추진하였지만 마을단위에서의 새마을운동은 마을주민들의 의사에 따라서 사업을 결정하고 추진하였기 때문이다. 이러한 접근 방식을 정부 주도 하의 밑으로부터의 접근(government initiating bottom up approach) 방식이라고 부를 수 있다.

세계은행을 비롯한 많은 국제기구들이 밑으로부터의 접근방식을 취하고 있다. 이러한 접근 방식으로부터 CBRD, CIRD, Participatory Approach 등 다양한 지역개발 접근 방식이 탄생하였다. 밑으로부터의 접근 방식(Bottom Up Approach)은 지역사회개발에서 바람직한 접근방식임에는 틀림없다. 그러나 이러한 접근 방식이 성립되기 위해서는 다음과 같은 전제조건들이 성립되어야 한다.

첫째, 마을주민들이 스스로 의사결정을 할 수 있을 만큼 자율적인 지도력(autonomous leadership)을 지니고 있어야 한다. 그러나 많은 개발도상국가들의 마을 지도자들은 정부가 임명하기 때문에 정부가 지시하는 사항을 받아들여 수행하는 역할을 하는 것이 대부분이다. 특히 사회주의 하에 있는 지역사회나 사회주의를 경험한 국가에서의 마을 지도자는 철저하게 위에서 하달되는 지시에 따라서 행동하기 때문에 자율적인 지도력에 의한 밑으로 부터의 개발을 기대하기 어렵다.

둘째, 마을 주민들이 개발에 필요한 경제적 자원이나 비용을 감당할 수 있어야 한다(economic affordability). 그러나 개발도상 국가의 농촌 주민들은 가난하다는 이유로 개발비용을 부담하기를 꺼리고 있다. 이와 같이 개발 비용을 부담하기 어려운 상황 하에서 주민 스스로 개발 수요를 찾아 개발계획을 수립하고 시행하기를 기대하기는 매우 어렵다.

셋째, 마을 주민들이 하고자 하는 개발사업에 대하여 자율적으로 의사를 결정하고 이를 수행 할 수 있는 능력을 갖출 수 있어야 한다(empowerment). 그러나 대다수 개발도상국의 농촌 주민들은 재정적, 기술적, 행정적으로 자신들이 하고자 하는 일이나 과업에 대하여 결정하고 사업을 수행 할 능력이 충분하지 않다.

넷째, 마을 지역사회에 주민들이 자신들의 일을 스스로 수행할 수 있는 자조정신과 협동정신의 규범이 마련되어야 한다(social norms for self-help and cooperation). 대부분의 지역사회는 자조와 협동의 규범을 지니고 있다고 볼 수 있다. 그러나 식민통치를 경험한 대부분의 국가에서 볼 수 있듯이 지역사회의 자조와 협동적인 규범은 식민통치를 경험하면서 사라진 경우가 많으며 몽골과 같은 목축사회에서는 이와 같은 자조와 협동의 정신이 매우 희박하다.

다섯째, 마을 지역사회 내부에 개발사업을 추진 할 수 있는 사회조직이 있어야 한다(social organizations for project implementation). 그러나 일부 사회에서는 마을 지역사회 속에 이와 같은 역할을 담당할 사회조직이 전무한 경우가 있다. 캄보디아의 경우 전통적으로 불교 사원을 중심으로 마을사회 조직이 형성되어 마을개발과 관련된 일들을 수행해 왔으나 폴포트 정권 하에서 모든 사회조직이 법적으로 해체되었다. 한번 해체된 마을 사회조직, 특히 캄보디아와 같이 동족간에 대량 학살을 경험한 국가에서는 이러한 사회조직을 다시 재건하는 것이 쉽지 않다. 이러한 사례는 아프리카 지역의 국가에서도 유사하게 나타나고 있다. 식민통치자들이 전통적인 사회조직을 의도적으로 해체하여 주민들 중심으로 사회변혁의 응집력이 형성되지 않도록 정책을 집행해 왔기 때문이다.

1970년대의 한국 농촌사회는 전통적인 사회조직과 지도력 및 자조 협동의

규범이 있었고 일정 부분 경제적 능력도 갖추고 있었다고 평가 되지만 이러한 힘이 주민 주도의 개발을 추진할 수 있을 만큼 성숙되었다고 보기 어렵다. 따라서 정부의 정책으로 재정적, 행정적, 기술적 지원 하에 새마을운동을 추진한 것은 당시의 한국 현실에 매우 적합한 개발 방식이었다고 평가된다.

정부 주도 하의 밑으로 부터의 개발 방식은 주민들의 능력이 정부의 지원이 필요 없을 만큼 충분히 축적된다면 점진적으로 축소되어야 한다. 그러나 일본과 같은 부유한 국가에서도 농촌 주민들에게 정부가 일정액의 재정적 지원을 하면서 마을개발을 지원하는 것을 고려한다면 정부의 정책적 지원은 상대적으로 낙후된 농촌지역의 지역사회 유지와 활성화를 위해 필요 불가결한 요소라고 판단된다.

라. 종합적 지역개발 전략

새마을운동은 마을사회의 개발 계획이 수평적으로 통합되고 마을개발과 정부 정책이 상호 연계되는 수직적 통합의 지역개발 전략을 채택하고 있다. 마을 단위 새마을운동은 마을 도로 개선 등 인프라 개선과 소득증대, 주거환경 개선과 같은 사업을 자율적으로 추진할 수 있지만 증산된 곡물에 대한 가격보장이나 농업기계화 추진, 농업연구개발과 기술 보급사업, 교육환경 개선, 의료시설 개선 등을 시행할 수 없다. 따라서 마을 단위의 새마을운동이 성공적으로 수행되기 위해서는 마을단위의 사업을 지원할 중앙정부의 정책적 지원이 반드시 필요하게 된다.

즉 중앙 정부 정책으로 농촌 교육개선, 농촌의료서비스 개선, 농업기계화 정책, 농산물 가격 보장 정책 등이 이루어 지지 않는다면 마을 단위 새마을운동은 한계에 부딪히게 된다. 따라서 한국의 새마을운동이 중앙정부의 정책적 지원 하에 종합적으로 추진 된 것은 새마을운동이 성공할 수 있었던 중요한 요인 중의 하나라고 평가 된다.

마. 정부와 마을지역사회 간의 파트너쉽

새마을운동은 정부의 지시에 의해서 수행된 것이 아니라 마을 지역사회와

정부간에 파트너쉽이 형성되어 상호 신뢰의 바탕 위에서 수행되었기 때문에 그 성과가 더 컸다고 평가된다. 이와 같은 파트너십은 최근 국제사회가 강조하는 Good Governance의 성공적인 사례다.

정부와 지역사회 간의 파트너쉽은 상호 신뢰하는 관계가 아니면 형성되기 어렵다. 이러한 신뢰는 정부가 주민들의 능력을 인정하는 바탕 위에서 가능해진다. 새마을운동이 정부의 지시에 의해서만 수행되었다면 주민들이 개발 자금의 49%를 부담하는 것 자체가 불가능 했을 뿐만 아니라 그 성과도 크게 나타나지 못했을 것이다.

바. 국가 지도자의 신념과 철학

새마을운동의 성공 조건에서 국가 지도자의 정치적 신념과 실천 정신은 매우 중요하다. 근면, 자조, 협동정신이 한국 사회 속에서 전통적으로 이어져 온 중요한 가치라고 해도 국가 정치지도자의 신념에 의해서 전국적인 운동으로 추진되지 않았다면 새마을운동의 성과는 그 만큼 거두기 어려웠을 것이다. 이와 같은 사례를 필리핀의 마르코스 대통령과 말레이시아의 마하타르 총리, 최근의 중국과 베트남의 국가 지도자들에서 찾아 볼 수 있다.

필리핀의 마르코스 대통령은 한국이 새마을운동을 전개할 당시 한국의 새마을운동을 벤치마킹한 신사회운동(New Society Movement)을 전개했다. 그러나 마르코스 대통령의 부패와 이로 인한 국민의 신뢰 상실 등으로 이 운동은 전국적인 운동으로 전개되지도 못하였을 뿐만 아니라 성과 없이 끝나버리게 되었다.

말레이시아의 마하티르 총리는 말레이시아가 선진국이 되기 위해서는 기술 뿐만 아니라 한국, 일본, 대만 사람들같이 열심히 일하는 근로정신, 협동정신, 가족중심의 사회적 가치 등 정신적 가치를 배워야 한다는 동방주시정책(Look East Policy)을 제창하고 말레이시아 국가발전 비전 2020을 제시하였다. 마하티르 총리도 장기집권으로 인해 야당으로부터 독재자라는 비판을 받았지만 그가 신념을 갖고 강력하게 추진한 동방주시정책과 국가비전 2020은 말레이시아가 급속한 경제성장을 이룩할 수 있는 토대를 마련한 것으로 평가

된다.

중국은 개혁 개방 이래 발생하고 있는 도·농간의 발전 격차, 서부와 동부의 발전 격차 등을 해결하기 위한 수단으로 한국의 새마을운동을 벤치마킹한 사회주의 신농촌건설운동을 도입하였으며 중국 국가 최고 지도자인 후진타오 주석의 지휘 하에 2006년부터 5개년 계획으로 전국적인 계획으로 추진해 왔다.

베트남도 개방 이후 나타나는 도·농간의 발전 격차 해소를 위해 한국의 새마을운동을 도입하여 농촌발전과 빈곤문제를 해소하기 위한 국가 정책을 입안하고 2006년부터 신농촌개발(New Rural Development :NRD) 모델 운동을 전개하고 있다.

중국과 베트남이 추진하고 있는 사회주의 신농촌건설운동이나 신농촌개발 모델은 모두 한국의 새마을운동의 다른 이름일 뿐 한국의 새마을운동을 도입하여 그 나라 실정에 맞게 추진하는 새마을운동의 일종이다. 이 운동들의 특징은 국가 지도자의 강력한 신념하에서 중앙 정부의 정책으로 전국적으로 추진되고 있다는 점과 빈곤퇴치와 도·농간의 발전 격차를 줄이기 위한 농촌개발 운동이라는 점이다.

5.2. 한국 새마을운동의 교훈

한국의 새마을운동은 1971~82년까지 불과 10년 사이에 전국의 농촌 주민들이 참가하여 농촌 하부구조를 개선하고 생산기반을 정비하였으며 그 비용의 49%를 농촌 주민들이 부담하였다는 점과 이로 인해 농가소득은 물론 농촌경제가 활성화 되어 도・농간의 성장 격차를 크게 완화시켰다는 점에서 세계적으로 그 가치를 높이 평가 받고 있다.

그러나 새마을운동이 거두었다고 주장되는 물질적 성과에는 정치적으로 과장된 부분이 있다는 점이 인정되어야 한다. 이는 결국 새마을운동이 정치적

으로 오염되는 터전이 되었고 이로 인해 새마을운동이 계속되지 못하고 쇠퇴하는 운명을 맞게 되었다는 점도 조명되어야 한다. 이와 같은 점을 고려한다면 한국의 새마을운동 경험으로부터 다음과 같은 교훈을 도출 할 수 있다.

가. 주민들의 잠재력을 이끌어 낸 정부의 비전 제시

1950~60년대의 한국 사회는 매우 암담했기 때문에 누구도 한국이 민주주의와 경제성장을 이룩하여 선진 산업국가로 도약할 것을 기대하지 못했다[12]. 전쟁의 참화로 모든 사회적 인프라가 파괴되고, 빈곤이 만연했으며 정치도 낙후되어 있었기 때문이다. 국민들은 높은 실업율과 인플레이션, 만연한 빈곤, 정치적 낙후성 등으로 미래에 대한 희망을 지니기 어려운 시기였다.

그러나 불과 40년 후에 한국은 선진국으로 도약했다. 이 과정에서 국민들의 피나는 노력이 있었던 것은 사실이지만 자신감이 결여되고 미래에 대한 희망을 상실한 국민들에게 희망을 불어 넣어 주고 잠재재력을 이끌어 낸 것은 미래에 대한 비전을 제시하고 다 같이 열심히 노력하자고 설득한 정부의 역할이 있었기에 가능했다고 판단된다.

한국인이 아무리 유능한 자질을 지니고 있다고 해도 암담한 현실 앞에서 이러한 잠재력이 발현되기는 지극히 어려운 것이 현실이다. 정부는 1962년부터 어려운 재정 상황에도 불구하고 경제개발 5개년 계획을 수립하여 미래에 대한 청사진을 그렸으며 이러한 미래의 청사진을 바탕으로 국민들에게 밝은 미래에 대한 비전을 제시하여 국민 마음속에 잠자고 있던 잠재력을 이끌어 냈다.

이 과정에서 새마을운동의 역할은 지대한 것이었다. 새마을운동을 통하여 우리도 할 수 있다는 자신감을 고취시켰고, 우리도 할 수 있다는 정신과 자신감의 회복으로 국민 마음 속에 잠재되어 있던 자조, 근면, 협동의 정신을 바탕으로 엄청난 에너지를 이끌어 낼 수 있었던 것이다.

---

12 1952년 영국의 더 타임(The Time)지는 한국의 후진된 정치현상을 비꼬아 한국에서 민주주의를 바라는 것은 쓰레기 통에서 장미꽃이 피기를 기대하는 것과 같다고 했다.

나. 지역사회 운영원리를 활용한 새마을운동 방법론

새마을운동이 단순히 외국에서 도입된 외래적 지역사회개발운동이었다면 그렇게 단 시간 내에 전 국민을 참여시키는 국민운동으로 성공하기는 어려웠을 것이다. 그러나 새마을운동은 우리 국민들이 오랜 역사 속에서 발전시켜 온 마을운영 원리를 활용했기 때문에 노동력 동원이나 재정력 동원에서 별 문제 없이 추진할 수 있었다.

전통사회에서 마을 지역사회는 전체 가구주들이 참여하는 대동계를 통해 다음과 같은 마을의 문제를 협의하고 결정하고 결정된 사항을 집행하는 기능을 지니고 있었다.

○ 지난 일년의 결산과 신년도 사업 계획 수립 및 추인
○ 마을 지도자 선정
○ 마을 공동기금 조성
○ 마을 회관, 창고, 교량, 도로 등 공공시설의 건립과 유지 보수
○ 마을 공동신앙인 동제(洞祭)의 집전
○ 마을 공동조직인 두레 등 운영에 관한 사항
○ 마을의 노임 수준 결정
○ 마을 축제의 조직 운영에 관한 사항
○ 기타 마을의 주요 행사 및 마을 지역사회 운영에 관한 사항

따라서 마을 주민들은 마을의 문제를 해결하기 위한 의사 결정 기구를 지니고 있었고 이러한 조직을 통해 마을의 문제를 협의 하고 결정했으며 결정된 사항을 집행하는 기능을 지니고 있었다. 마을회관이나 교량 등 마을 주민들의 생활과 밀접하게 관련된 공공시설을 건립하기 위하여 공동기금을 조성하고 부족한 재원은 마을 주민들이 재산정도에 따라서 차등적으로 갹출하여 충당하였다(정기환 외, 1988).

이 과정에서 마을 지도자의 자율적 지도력이 매우 중요했다. 대동계장(大洞契長)은 주민 선거에 의해서 선출되었으며 대동계 안에는 업무를 집행하기 위한 유사, 총무 등의 임원들이 있었다. 마을 내에는 대동계 이외에도 각종

계가 조직되어 있었다. 대표적인 것이 수리계, 상계, 혼인계, 갑계, 친목계 등이다. 이와 같은 조직도 조직의 원리에 의해서 운영되었으며 이러한 조직활동을 통하여 마을 지역사회의 업무가 논의되고 결정되어 집행되었으며 각 집단의 회원들에 의해서 선출된 지도자들은 마을을 운영하는 중요한 인적자원들이었다.

새마을운동이 처음 도입될 당시 정부는 각 마을별로 시멘트 350포와 철근 0.5톤을 지원하고 마을이 당면한 문제 해결에 사용할 것을 권장하였다. 어떻게 보면 매우 황당한 일 일 수도 있지만 마을에서는 매년 대동계를 개최하여 명년에 해야 할 일을 결정했기 때문에 예전부터 해 오던 방식대로 마을 총회를 개최하여 정부가 지원해 준 시멘트 350포와 철근 0.5톤의 사용처를 논의할 수 있었다.

마을 마다 명년에 해야 할 일이 각기 달랐기 때문에 마을 마다 그 해결책은 다양했다. 예를 들어 낡은 마을회관을 신축하는 것이 마을 주민들의 숙원사업인 마을에서는 이번 기회에 마을회관을 신축할 것을 결의 하고 정부가 지원해 준 시멘트 350포와 철근 0.5톤을 마을회관 신축에 사용할 것을 결의할 수 있다. 이 경우 시멘트 350톤와 철근 0.5톤은 마을회관 건립 비용으로 매우 적은 양이기 때문에 마을 주민들은 부족한 재원을 주민 부담으로 채워 마을회관을 신축할 것을 결의 한다.

마을회관 건립에 필요한 재정을 갹출하는 것은 마을의 관례대로 재정적으로 여유가 있는 주민은 좀더 많이, 어려운 사람들은 좀더 적은 양을 갹출하고 아주 가난한 주민들은 기금 갹출에서 제외된다. 그래도 부족하다면 마을 공동기금을 활용하거나 마을 출향 인사 중에서 성공한 사람으로부터 기부금을 받아 충당하게 된다.

이와 같은 방식으로 마을회관을 건립할 경우 정부가 지원한 예산은 마을회관 건립기금의 반도 안 되는 양이다. 마을 공공시설은 공동기금이나 주민 갹출에 의해서 충당했지만 개인에게 이익이 돌아가는 사업 즉, 주택개량이나 부엌개량, 화장실 개선사업 등은 정부의 보조금이나 융자금 이외의 자금은 모두 주민 부담으로 충당되었다. 따라서 전국적으로 집계를 한다면 새마을운동 통

계에서 나타나는 바와 같이 정부가 51%, 주민들이 49%를 부담한 결과를 이해 할 수 있게 된다.

새마을운동이 마을의 전통적인 지역사회 운영원리에 의해서 추진되었기 때문에 마을 주민들은 쉽게 새마을운동을 받아들일 수 있었고, 정부의 재정적, 행정적, 기술적 지원 하에 큰 성과를 거둘 수 있었다.

다. 새마을 지도자의 활용

한국 새마을운동이 성공할 수 있었던 가장 큰 요인으로 새마을지도자의 활용을 들 수 있다. 새마을지도자는 무보수에 헌신적인 봉사정신을 전제로 하였다. 물론 우수 새마을지도자에게는 포상이 따랐고 사회적인 대우도 있었지만 새마을지도자는 개인의 이해관계를 떠나서 헌신적으로 지역사회에 봉사하는 역할을 담당하였다는 점에서 한국의 새마을지도자상은 매우 독특하다.

새마을 지도자를 행정 지도자인 이장과 분리해 활용한 점도 새마을운동이 성공할 수 있었던 요인 중의 하나다. 당시 한국의 이장은 나이가 많은 원로급 이장이 많았다. 이 들은 정치적 행정적인 면에서 마을 일을 원만하게 처리할 능력은 있었겠지만 마을에 새로운 혁신을 불러 오고, 새로운 비전을 세우기에는 적합하지 않은 것으로 판단한 것이다.

새마을지도자를 남자와 여자 각 1인으로 선출하여 여성들이 대거 새마을운동에 참여하도록 한 것은 시대를 뛰어 넘는 혜안이었다. 최근에 성 주류화, 성 평등, 젠더 등이 이슈가 되고 있지만 1970년대에 한국의 새마을운동은 이미 여성들이 사회개혁의 전면에 서서 새마을운동을 이끌어 갈 수 있는 활동공간을 마련해 준 것이다.

새마을지도자를 내부에서 확보할 수 있었던 것도 새마을운동이 성공할 수 있었던 중요한 요인이다. 한국 농촌사회는 다양한 사회조직이 지니고 있었고 각종 사회조직은 다양한 능력을 보유한 지도자를 스스로 육성하고 있었다. 이는 한국사회가 지니고 있는 귀중한 사회적 자본이다. 이와 같은 귀중한 인적 자원을 지도자로 활용할 수 있었기 때문에 한국의 새마을운동은 성공할 수 있었다.

라. 정부 주도하의 지속적인 지원

새마을운동의 성과를 부정적인 시각으로 보는 사람들은 새마을운동의 성과가 정부에 의해 강제로 동원된 운동의 성과라고 비판한다. 한 측면에서 본다면 새마을운동은 분명히 정부에 의해서 주도된 것이고, 새마을가꾸기 사업 초기에는 국민들이 새마을운동에 대한 필요성을 충분히 이해하지 못한 상태에서 지붕개량과 같은 시책을 추진하였기 때문에 갈등을 가져오는 등 정부에 의해서 강제된 측면이 있었음을 부정하기 어렵다.

그러나 이 운동이 불과 3년이라는 짧은 기간 내에 전국적으로 확산되어 전 국민이 참여하는 새마을운동으로 진화하게 된 것을 두고 정부의 강제력에 의해 동원된 것이라고만 할 수는 없다. 새마을운동의 성과를 눈으로 직접 보고 확인한 주민들은 “우리도 할 수 있다”는 자신감을 회복할 수 있었고 이를 통해 이제까지 잠자고 있었던 개발과 발전에 대한 욕구가 분출하여 거대한 에너지로 분출된 것이라고 보아야 한다.

이 과정에서 정부의 역할은 새마을운동을 지원하기 위한 정부 정책 수립과 홍보, 새마을운동을 추진해 나갈 수 있는 에너지인 재정 지원, 행정지원, 기술지원, 교육훈련을 통해 새마을운동을 점화하고 이끌어 나간 것이다.

만약 이와 같은 정부의 역할이 없었다면, 한국 사회에서 새마을운동이 성공할 수 있었을까? 아무리 새마을운동을 박정희 대통령이 제안했다고 해도 범 정부적인 지원이 없었다면 새마을운동은 성공하기 어려웠을 것이다.

외국에서 도입된 지역사회 개발(community development: CD)운동도 이념은 훌륭하지만 정부나 외국의 지원이 없었다면 주민에 의한 상향식 개발만으로 성과를 거둘 수는 없었을 것이다.

이와 같은 점을 감안해 본다면 새마을운동에서 정부가 주도적으로 새마을운동을 제창하고 이를 수행할 수 있는 재원을 지원하고 행정적, 기술적인 지원을 통해 사업을 수행 할 수 있도록 지원하는 것은 새마을운동의 성공을 위해 필수적인 요소라고 할 수 있다.

제 3 장

새마을운동의 국제적 확산과 평가

1. 새마을운동의 국제적 확산

1.1. 한국 새마을운동에 대한 국내의 평가

2000년 9월 8일, 제 55차 UN 총회는 1일 1달러 이하의 저소득으로 인간다운 생활에 필요한 기초 수요를 제공받지 못하고 있는 빈곤 인구의 수를 2015년까지 절반으로 줄인다는 UN 새천년개발목표(UN Millennium Development Goals: UN MDGs)를 발표했다. UN의 발표에 의하면 지구상에는 아직도 1일 1달러 미만의 소득으로 살아가고 있는 인구가 10억명을 상회하고 있으며 그 중 70%가 농촌지역에 거주하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 농촌개발은 빈곤문제를 해소하기 위해서 인류가 취해야 할 매우 중요한 과제 중의 하나다.

한국은 1960년대까지 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나였지만 1962년

부터 실시된 제1차 경제개발5개년 계획의 성공적인 수행과 그 이후 지속적으로 추진된 경제개발로 인해서 고도성장을 이룩하였다. 1967년에 34%에 달하던 농촌 빈곤율도 1987년도에 7% 수준으로 낮아졌다[13]. 한국 전쟁 이후 1960년대까지 식량의 절대부족으로 어려움을 겪던 한국은 1975년도에 쌀의 자급을 달성하여 기본적인 식량문제를 해결하게 되었다. 1980년대 초반에는 농가소득이 도시 근로자 소득을 상회하는 성과를 거두게 되었다.

한국은 1996년에 OECD 회원국이 됨에 따라서 개발도상국의 지위를 벗어나 선진국의 문턱에 들어서게 되었다. 2000년도에는 OECD/DAC 회원국이 되어 원조를 받았던 국가에서 공적 원조를 제공하는 공여국이 되었다. 1960년대까지 세계에서 가장 빈곤했던 국가가 불과 40년 만에 선진국 대열에 합류하게 된 것은 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 경이로운 성공사례다.

이와 같은 성과를 가져오게 된 배경에는 한국의 새마을운동이 있다. 1970년도부터 시작된 새마을운동은 농가소득 증대와 농촌지역의 인프라 시설 및 생활환경을 개선시켜 농촌 빈곤을 해소시키고 농촌발전을 이룩하는데 크게 기여한 것으로 평가된다.

1998년, 정부 수립 50주년을 맞이하여 한국의 한 언론기관이 조사한 결과에 의하면 새마을운동이 “대한민국 50년 역사에서 우리국민이 성취한 가장 큰 업적” 1위로 꼽혔다. 일부 학자들이 새마을운동을 유신 독재의 잔재이자 박정희 대통령이 독재 정권을 유지하기 위해 행정력을 동원하여 강압적으로 추진한 국민동원이라고 부정적으로 평가하는 새마을운동을 대다수의 국민들은 대한민국 50년사에서 한국의 발전을 위해 가장 크게 기여한 업적으로 기억하며 긍정적으로 평가한 것이다.

그럼에도 불구하고 한국의 새마을운동은 박정희 군사정권에 항거하며 정치적 대립 관계를 유지해 왔던 소위 민주화 세력이 집권한 1990년대 이후 국내에서 크게 인정받지 못하고 있는 실정이다.

새마을운동에 대한 국내 평가는 다음과 같이 두 가지로 요약된다. 그 중 하

---

13 Chung & Oh, ADB, 1994

나는 새마을운동이 조국 근대화라는 이름을 빌어 박정희 대통령이 주창한 국민운동이지만 박대통령 자신의 정치적 입지를 강화하기 위하여 행정부의 힘을 동원하여 강제적으로 추진한 운동이라는 평가다. 이러한 평가에 의하면 새마을운동은 박정희 대통령이 자신의 정치적 입지를 확고하게 다지기 위해 고안한 정치적 수단의 하나로 치부되고 있다.

다른 하나는 새마을운동이 조국을 잘사는 근대적 국가로 발전시키기 위하여 박정희 대통령이 제창한 국민운동으로서 대다수 국민들이 이에 호응하여 추진한 결과 고질적인 빈곤을 털어버리고 경제성장과 조국 근대화에 기여한 대표적인 국민운동이라는 평가다.

새마을운동에 대한 이와 같은 상반된 평가는 아직도 국내 학자들 사이에서 평행선을 긋고 있다. 안타까운 것은 1970년대의 새마을정신은 1980년대 이후 정치적으로 오염되고 변질되기 시작하여 1990년대에는 그 명맥마저 끊어질 위기를 당했고 2000년 이후 시민운동으로 재탄생했지만 지역사회개발을 근간으로 하는 본래의 새마을정신이 손상당한 채 어렵게 그 명맥을 유지하고 있다.

더욱 안타까운 사실은 1970년대의 새마을운동을 경험하지 못한 젊은 지식인들에게 새마을운동은 유신의 잔재로, 군사 독재정권시대에 있었던 국민 동원 운동이라는 식으로 인식되고 있다는 사실이다.

한국의 새마을운동은 한국의 유명 회사가 수출하는 공산품 못지않게 성공한 한국의 국가 브랜드로 이미 세계에 널리 알려져 있다. 한국의 새마을운동은 박정희 대통령이 혼자 만든 것이 아니라 정부와 대한민국 국민, 그리고 한국사회가 공동으로 만들어 낸 국민적 작품이다. 그럼에도 불구하고 우리 스스로 우리의 가치와 국가 브랜드를 폄훼하고 훼손하는 일은 가슴 아픈 일이 아닐 수 없다.

1.2. 왜 국제사회는 한국의 새마을운동에 주목하는가?

국내에서의 새마을운동에 대한 평가와는 달리 새마을운동에 대한 국제사회에서의 평가는 매우 긍정적이다. UN은 새마을운동이 1970년대까지 최빈국이었던 한국을 근대적 국가로 도약시키는데 크게 기여한 것으로 평가하고 있다. UN 아시아태평양지역 경제사회위원회(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)는 2000년도에 개최된 제57차 총회에서 지역 내 국가에서 빈곤을 성공적으로 탈피한 농촌개발 모델을 지역 내 국가에 접목하여 빈곤을 해소하는 방안을 채택할 것을 결의하였다.

UNESCAP은 그 성공 모델로 한국의 새마을운동을 채택하여 2002년부터 2005년까지 캄보디아, 라오스, 네팔에서 빈곤 탈피를 위한 종합적인 농촌개발 시범사업을 추진하였다. 한국 정부의 지원을 받아 UNESCAP이 실시한 이 사업은 네팔의 정치적 격변으로 한때 어려움을 겪기도 했지만 세 나라에서 모두 성공적으로 수행된 것으로 평가된다.

2011년 세계식량계획(World Food Program: WFP)은 세계의 재난지역 및 기아로 어려움을 겪고 있는 지역 주민들을 한국의 새마을운동 방식으로 지원하기로 하고 한국 정부와 MOU를 체결하였다. 그동안 세계식량계획은 재난지역 주민들을 중심으로 일시적인 긴급구호사업을 시행해 왔다.

그러나 재난 지역을 포함해서 식량부족을 겪고 있는 지역의 주민들에게 긴급구호 형식의 1회성 지원으로는 식량문제가 해결될 수 없기 때문에 주민들이 참여하여 식량생산 기반을 조성하는 등 새마을운동 방식으로 가난한 지역의 주민들을 지원하기로 한 것이다. 이 계획에 따라서 한국 정부는 2011년도에 1차적으로 아프리카의 르완다와 아시아의 네팔에서 식량부족으로 어려움을 겪고 있는 지역을 선정하여 새마을운동 방식으로 식량자원을 조성하여 주민 스스로 식량문제를 해결해 빈곤을 탈피할 수 있도록 하는 새마을식량계획(Food for New Village)사업을 지원하기로 하였으며 점차적으로 방글라데시 등 지역으로 지원을 확산해 나갈 계획을 수립하였다.

국제기구 외에도 많은 개발도상국가가 새마을운동을 도입하기를 희망하고 있다. 한국국제협력단(KOICA)은 2001년부터 2002년까지 베트남 정부의 요청에 의해서 베트남에 새마을운동 시범사업을 지원하였다. 이 사업은 2년간 두 농촌지역에 30만달러를 투입하여 추진한 작은 규모의 시범사업이었지만 이 사업 결과에 대한 베트남 정부의 평가는 매우 긍정적이었으며 외부의 지원 없이도 인근 지역으로 확산되었다. 2004년도에 베트남 정부는 한국의 새마을운동을 베트남 농촌개발에 적합한 모델로 평가하고 새마을운동 방법론에 의한 베트남형 새마을운동인 신농촌개발 모델을 2006년부터 5개년간 전국적으로 추진하는 계획을 수립하여 수행하고 있다.

2005년 10월 11일, 중국 공산당은 제16차 중앙위원회에서 한국의 새마을운동 방식을 모델로 하는 사회주의 신농촌건설운동을 2006년부터 전국적으로 추진할 것을 결의하였다. 중국 공산당의 결정에 따라서 중국 국무원은 2006년부터 5개년 계획으로 사회주의 신농촌건설 계획을 전국적으로 실시하고 있다.

한국 정부가 실시하는 개발도상국에 대한 공적 원조사업에서 새마을운동에 대한 수요는 중국, 베트남 뿐만 아니라 타이, 인도네시아, 말레이시아, 스리랑카, 필리핀, 미얀마, 방글라데시, 남미와 아프리카 지역에 이르기까지 광범위하게 나타나고 있다.

이들은 왜 한국에서 많은 지식인들이 군사독재의 잔재라고 부정적으로 평가하고 있는 새마을운동에 관심을 기울이고 있는가? 새마을운동을 자국의 농촌개발 수단으로 삼고자 하는 시도는 한국을 방문하여 새마을운동을 시찰한 개발도상국의 고위 관료들과 국제기구의 전문가 그룹에 의해서 확산되기 시작하였다.

이들이 새마을운동에 주목하는 점은 다음과 같은 세 가지 관점에 있다.

첫째, 새마을운동은 한국의 고질적인 식량문제를 해결하고 빈곤을 퇴치하는데 결정적으로 기여했다는 점이다. 한국은 1950년 6.25전쟁 이후 외국의 원조 없이는 식량문제를 해결할 수 없었다. 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획을 시작할 때, 한국의 1인당 GNP는 80달러 수준이었다. 당시 한국은 세계에

서 가장 빈곤한 최빈국이었다.

그러나 한국은 1975년도에 쌀의 자급을 달성하고 그 외의 작물에서도 경이로운 증산효과를 가져 왔다. 이와 같은 농업분야의 성과는 농업분야의 연구개발과 기술지도, 농업생산기반 투자에 힘쓴 정부 정책의 결과이지만 이 과정에서 새마을운동이 지대하게 공헌 한 것이 사실이다.

1970년대 까지도 한국의 산은 대부분 나무가 없는 벌거숭이였다. 여름 장마철이면 홍수로 많은 농경지가 침수되었고 이로 인해 농업 생산성은 지극히 낮았다. 1971년부터 시작한 새마을운동은 식량증산에 의한 소득증대에 힘쓰는 한편, 농촌지역의 소하천 정비, 농촌도로 개설, 관개시설 확장 등 인프라 구축에 힘썼다. 대규모 경지정리와 농업용수개발은 중앙정부 정책으로 추진되었지만 농촌지역의 마을 단위 농업관련 인프라는 대부분 새마을운동으로 개선되었다. 정부의 농업분야 연구개발과 농업기술 보급사업에 대한 획기적인 투자와 용수개발, 경지정리 등과 더불어 농촌 새마을운동에 의한 농촌 인프라 구축은 식량증산에 결정적으로 기여한 것으로 평가된다.

그러나 새마을운동을 마을단위의 주민 참여에 의한 인프라 구축사업으로만 치부하는 것은 잘못된 인식이다. 새마을운동의 성과는 마을단위의 주민 참여와 중앙정부의 정책적 지원이 함께 작용한 결과로 나타나게 된 것이다. 정부는 농민들의 식량증산 의욕을 북돋기 위해 농업생산 투입제에 대한 보조를 시행하여 증산을 유도하였으며 농민이 생산한 양곡을 시장 가격보다 비싼 가격으로 수매하는 이중곡가 정책을 동시에 시행하였다[14].

그 결과 1975년도에 한국의 국민이 열망해 왔던 쌀의 자급을 달성했으며 1983년도에는 농가 소득이 도시근로자 소득을 능가하는 결과를 가져 왔다. 또한 농촌지역의 빈곤지수도 1987년도에는 7% 수준 이하로 떨어지게 되었다.

식량증산과 빈곤퇴치가 새마을운동이라는 단일 요인에 의해서 이루어 진

14 농업부문 투입재의 보조와 이중곡가제 도입 등은 새마을운동이 시작되기 이전에 이미 시행해 온 정책들이다. 그러나 이와 같은 정책이 새마을운동에서 추구해 온 식량증산을 더욱 촉진시키는 정책으로 역할하게 된 것이다.

것은 아니지만 농촌 주민들이 자신들의 삶의 질을 개선하기 위하여 정부의 정책을 적극적으로 받아들여 실행하였기 때문에 정부 정책이 목표했던 식량 증산과 빈곤퇴치를 이룩할 수 있었던 것으로 평가된다. 새마을운동은 정부의 농촌개발이라는 정책 목표와 주민들 개개인의 삶의 질 개선이라는 목표를 달성하도록 하는 매개역할을 충실히 한 것으로 평가된다.

둘째, 새마을운동은 1970년대 초의 한국과 같이 국가재정이 매우 빈약한 국가가 주민 참여를 이끌어 내 정부가 목표로 하는 농촌발전을 조기에 달성할 수 있었다는 점이다. 1970년대 초까지 한국정부의 재정 자립도는 매우 취약했다. 이러한 취약한 재정으로 농촌의 인프라를 구축하여 농업생산성 향상과 재난 예방, 그리고 주민들의 삶의 질을 개선한다는 것은 상상하기 어려운 일이다.

1971년부터 1980년까지 10년간 새마을운동에 투자된 금액은 총 5조 2000억에 달한 것으로 집계되었으며 그 중 정부가 51%를, 그리고 주민들이 49%를 현금으로 부담한 것으로 나타나고 있다[15]. 따라서 한국은 새마을운동을 통하여 조기에 농촌인프라와 농촌 주거환경을 개선하고 농업생산의 효율화를 가져 올 수 있었다는 점에서 새마을운동이 높게 평가되고 있다.

농촌개발을 위한 재정 투자에서 개도국들은 5% 정도를 부담하는 것도 매우 어려워하고 있는 것이 현실이다. 상당수의 국가들은 ODA 과제 수행에 있어서 주민들이 가난하다는 이유로 농업과 농촌발전을 위한 개발과제를 수행하는데 필요한 경제적 부담을 지는 것을 거절하고 있다.

1972년도 한국인의 1인당 GNP는 242달러로 발표되었다. 새마을운동이 시작되었을 당시 한국은 매우 가난한 국가였으며 주민, 특히 농촌주민들은 매우 가난했던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 농촌개발 프로젝트에 주민들이 총 투자액의 49%를 부담할 수 있었다는 것은 놀라운 일이 아닐 수 없다.

셋째, 국제사회는 새마을운동이 2000년도에 UN이 제시한 새천년개발목표를 달성할 수 있는 실질적인 수단이 될 수 있다는 점에 주목한다. UN 새천년

15 새마을운동, 1981

계획(UN MDGs)은 극심한 기아와 빈곤의 근절, 초등교육의 보편화, 성 평등 및 여성의 능력 향상, 아동 사망률 감소, 모자 보건 향상, HIV/AIDS, 말라리아 등 질병의 퇴치, 환경적 지속가능성 확보, 지구적 개발 파트너십 구축 등 8개의 큰 목표를 제시하고 있다.

새마을운동은 UN의 새천년 개발 목표 중 마지막 목표인 지구적 파트너십 구축을 제외한 7가지의 목표를 달성하는데 필요한 직간접적인 수단으로 활용할 수 있다[16]. 이는 새마을운동이 UN이 제시한 새천년계획의 목표 달성을 위한 유용한 전략적 수단이 될 수 있음을 입증하는 것이다.

국제사회의 이러한 관심 속에서 다수의 개발도상 국가에서 한국의 새마을운동을 벤치마킹하여 도입하려는 시도가 꾸준히 계속되었다[17]. 이들이 시도한 새마을운동은 대부분 마을단위의 시범사업이거나 새마을금고와 같은 단위사업이었다. 이들은 새마을운동 시범사업을 통하여 소득증대와 생활환경개선을 도모하려 했다. 그러나 이와 같은 마을단위나 사업단위의 새마을운동은 그 사업 자체의 성과는 효과적으로 나타날 수 있지만 그 효과가 확산되지 않아 한국에서와 같이 새마을운동이 전국적인 농촌개발과 사회개발의 효과는 나타나지 않았다.

이와 같은 마을단위의 새마을운동의 한계를 파악하고 새마을운동을 국가단위의 사업으로 추진하기 시작한 사례로 베트남과 중국을 들 수 있다.

베트남은 1990년대부터 꾸준히 고위직 관리들이 한국을 방문하면서 새마을운동을 벤치마킹하기 시작했다. 이들의 관심 역시 베트남 전쟁 이전에는 베트남 보다 못살던 한국이 단기간 내에 고도성장을 이룬 원인을 찾고자 했다. 베트남에서도 경제성장을 위해서는 농업과 농촌발전이 우선되어야 하는데,

---

16 그러나 지구적 파트너십 구축도 현재 한국 정부가 추진하는 국제 새마을운동을 확산하면 가능해 진다. 즉 UNDP 등 국제기구를 통하여 새마을운동을 전개하면서 지역별로 국가들이 서로 돕는 시스템을 구축한다면 새마을운동은 지구적 파트너십을 구축할 수 있는 훌륭한 수단이될 수 있다.

17 이와 같은 단위 사업별 새마을운동이 도입된 국가로 태국, 말레시아, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 라오스, 네팔, 베트남, 몽골 등 아시아 국가와 DR 콩고 등 아프리카 국가를 들 수 있다.

한국에서 농업과 농촌발전을 촉진시킨 것이 바로 새마을운동이라는 사실을 알게 되었다.

베트남 국립농업농촌발전정책 및 전략연구소(Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development: IPSARD) 소장인 당김선(Dang Kim Son) 박사도 그 중의 한 사람이다. 당김선 박사는 수차례 한국을 방문하여 새마을운동을 연구한 베트남 정부의 엘리트 공무원으로 한국의 새마을운동 방식을 적용하여 베트남의 농촌개발 프로그램을 추진하도록 구상한 핵심 인물 중의 한 사람이다.

그는 중국, 일본, 대만, 한국의 농촌개발 전략을 비교 분석한 후 베트남이 한국의 새마을운동으로부터 배워야할 점을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 베트남은 국가 재정이 빈약하기 때문에 농촌지역의 인프라 개선을 위해 농촌의 인력과 자원을 동원해야 한다. 둘째, 농가 소득 증대를 위해 농업 생산성을 향상시켜야 한다. 셋째, 농촌지역개발의 역량을 함양시키기 위하여 농촌지도자를 훈련시켜야 한다. 넷째, 농촌개발을 원활히 추진하기 위해 농촌지역의 민주주의 정신을 함양해야 한다. 다섯째, 농촌지역개발과 함께 협동조합을 육성해야 한다. 여섯째, 전국적으로 산림과 환경을 보존하고 발전시켜야 한다[18].

이와 같은 관심 속에서 베트남은 2000년도에 한국정부의 지원을 받아 베트남형 새마을운동 모델을 개발하고 이를 바탕으로 2001~2002년 기간에 2개 지역에서 시범사업을 추진하였다. 이 시범사업은 좋은 성과를 거두어 추가적인 지원이 없이도 인근지역으로 확산되었으며 2006년부터는 중앙정부의 농촌개발 정책으로 채택되어 전국적으로 시행되었다. 2010년부터는 신농촌건설을 위한 국가개발목표 프로그램으로 전국적으로 시행하고 있다.

중국은 등소평의 사회주의 시장경제론이라는 실용주의 정책 노선에 따라서 한국의 경제성장을 주목하기 시작했다. 중국의 지도자들, 특히 1980년대에

18 당김선 박사의 보고서 “Valuable Lessons Drawn from South Korea's New Community Development Movement(Saemaul Undong)”은 부록에 수록되어 있다.

권좌에 복귀한 등소평은 한국이 박정희대통령의 영도 하에서 고도 경제성장을 이룩하였으며 새마을운동이 광범위한 사회개발운동으로 추진되어 빈곤을 퇴치하고 주민들의 삶의 질 향상을 통해 한국사회를 한 단계 향상시키는데 크게 기여한 사실에 주목하고 대통령 박정희와 한국의 경제성장 전략 및 새마을운동을 벤치마킹하기 시작하였다. 중국은 한국의 새마을운동을 벤치마킹하여 사회주의 신농촌건설운동을 2006년부터 5개년 계획으로 지속적으로 추진해 오고 있다.

베트남과 중국 이외에도 새마을운동은 아시아의 캄보디아, 라오스, 필리핀, 인도네시아, 방글라데시, 네팔, 스리랑카 등지와 아프리카의 콩고민주공화국, 르완다, 에티오피아 등으로 확산되기 시작하였다. 그러나 한국의 지원을 받아 실시해 온 새마을운동은 대부분 마을단위 시범사업이었고, 시범사업의 성과가 좋았음에도 불구하고 대부분의 국가에서는 그 성과가 확산되지 못하는 결과를 가져왔다. 그 이유는 무엇일까?

한국에서 새마을운동이 농촌 인프라를 개선하고 소득증대에 기여하여 농촌빈곤을 해소하고 주민의 높은 참여 속에서 전개될 수 있었던 것은 중앙 정부의 강력한 재정적, 행정적 지원에 의해서 전국적으로 새마을운동을 전개할 수 있었다는 점에 있다. 한국에서의 새마을운동이 몇 개 마을에서 제한적으로 실시되었다면 아무리 좋은 성과가 나타났다고 해도 결코 전국적으로 확산되어 빈곤퇴치와 식량증산 및 농촌개발에 크게 기여하지 못했을 것이다.

새마을운동이 많은 개발도상국가에서 높은 관심 속에서 시범사업이 추진되어 좋은 성과를 거두었음에도 불구하고 그 성과가 확산되지 못한 것은 시범사업의 결과를 확산하기 위한 수원국 정부의 노력이 부족한 점도 중요한 원인이지만 이를 지원한 한국 정부가 성과 확산에 관심을 보이지 못했기 때문에 후속사업이 지속적으로 추진되지 못한 것으로 보인다.

2. KOICA의 국제 새마을운동

KOICA가 공식적인 ODA사업으로 새마을운동을 해외에 전수한 것은 2001~2002년에 수행된 베트남 새마을운동 시범사업이 최초인 것으로 기록되고 있다. 베트남 새마을운동이 ODA사업으로 시작될 수 있었던 것은 KOICA의 초청연수 프로그램에 베트남의 고위 공직자들을 초청하여 새마을운동의 성과를 시찰하도록 했고, 한국의 학자들이 베트남을 방문하여 워크숍 등을 개최하면서 베트남이 당면한 농촌문제를 해결하기 위해서는 새마을운동을 도입하는 것이 중요하다는 것을 알렸기 때문에 가능했던 것으로 평가된다[19]. 한편 이 사업이 성공적으로 수행될 수 있었던 것은 2000년도에 한국의 새마을운동 전문가를 3개월간 파견하여 베트남형 새마을운동 모델을 개발하고 베트남 공무원들에 대한 교육을 실시하고 사업 대상지구에 대한 개발계획을 수립하는 것을 지원했기 때문이다[20].

2.1. 베트남 새마을운동 시범사업

2.1.1. 사업 개요

베트남 정부는 베트남에 한국의 새마을운동 경험을 도입하기 위하여 1999년도에 KOICA에 베트남형 새마을운동 모델을 개발해 주고 이를 바탕으로 시범사업을 추진해 줄 것을 요청하였다. 베트남 정부의 요청에 따라서 KOICA는 정기환 박사를 2000년 6월부터 3개월간 파견하여 베트남형 새마을

19 이러한 역할에 기여했던 학자로 당시 서울대학교 이질현 교수(작고)와 경희대학교 김상태 교수(당시 KOICA 베트남 사무소장) 등을 들 수 있다.

20 이 사업을 위해 파견된 KOICA 전문가는 정기환 박사(당시 한국농촌경제연구원 연구위원)다.

운동 모델 개발과 이를 바탕으로 새마을운동 시범사업 계획을 수립하였으며 2001년부터 2002년까지 2년간 새마을운동 시범사업을 실시하였다.

베트남 새마을운동 시범사업 예산은 KOICA의 무상원조 30만달러 였으며 타이웬성 다이뜨현 코이키면(Thai Nguyen Province Dai Tu District Khio Ky Commune)의 6개 마을과 광찌성 빈링현 빈찬면(Quang Tri Province Vin Linh District Vinh Thanh Commune)의 현릉(Hien Lung) 마을이었다.

2.1.2. 사업 목표 및 내용

가. 사업 목표

○ 베트남형 새마을운동 모형 개발
○ 시범사업을 통한 지역 주민의 농업생산량 증대 및 생활환경 개선

나. 사업 개요

1)지원 계획

○ 사업기간 : 2001-2002(2개년)
○ 사업비: KOICA가 지원하는 무상원조 300천 달라
○ 사업 지역: 2개지역 7개 마을
- Thai Nguyen성 Dai Tu군 Khioi Ky면내 6개마을
- Quang Tri성 Vin Linh군 Vinh Thanh면 Hien Lung마을
○ 사업 목표: 지역 주민의 농업생산량 증대 및 생활환경 개선
○ 지원 내역
- 전문가 1인 파견: 2년간 4개월씩 2회 파견
- 연수생 초청: 24인 초청하여 새마을운동 교육 실시
- 새마을운동 활동 지원: 소규모 댐, 관개수로개설, 도로 개량, 마을회관, 주택개량, 생산활동 지원 등

- 기자재 지원: 마을회관 집기 등
- 봉사단원 파견: 2인

○ 사업 실시 기관

- 사업 주관: 한국국제협력단(KOICA)
- 총괄책임: 베트남농촌개발부(MARD)
- 시행기관: 베트남 국립농촌계획연구소(National Institute for Agricultural Planning and Projection)

2) 기대 성과

○ 사업지구의 관개시설, 도로 개보수 등을 통한 농업여건과 인프라 개선
○ 농업생산량 증대로 농가소득 증대
○ 새마을지도자 육성 및 교육을 통한 주민의 자조정신 함양

다. 사업 추진 절차

1) 사업 대상 지구 선정 (2000년 7월)

2) 대상 지구 실태 및 개발 수요 조사(2000년 7~8월)

3) 지역이 당면한 문제점과 주민의 개발 수요를 바탕으로 개발계획 수립
○ 베트남 전문가 6인으로 구성된 조사 연구팀 구성
○ 새마을운동 방법론 교육 및 부문별 계획 수립 방법 교육
○ 분야별로 NIAPP의 전문가와 마을지도자가 마을의 실태와 개발 수요를 바탕으로 계획 수립

4) 분야별 계획의 통합 조정 (2000년 8~9월)
○ 개발계획의 목표와 전략, 시기 등 협의 조정
○ KOICA 지원에 대응한 정부 및 주민의 투자계획 검토

5) 개발계획에 대한 승인 절차 (2000년 9월)
○ 마을 지역사회의 검토 승인

○ 커뮨, 군, 도, 중앙정부의 승인(예산지원 포함)

○ 2001년부터 사업 실시

라. 사업 추진 실적 (2001~2002)

○ 코이키(Khoi Ky) 지역의 사업 계획과 실적

	계획(A)	실적(B)	A/B(%)	비고
마을회관건립	2동(230m2)	2동(270m2)	100.0(117.0)	
관개수로	2983m	4009m	100.0	
소규모 댐건설	35m	-	-	사업변경
도로포장	3.0km	500m	16.7	예산배정지연 사후 포장 완료
주택개량(가구) 부엌개량 화장실건축 샤워장건축 우물 개량	 404 150 115 243	 318 152 153 185	 78.7 101.3 133.0 76.1	
교육시설지원 컴퓨터 앰푸 유아원 장남감	 2대 1조 1조	 2대 1조 1조	 100.0 100.0 100.0	
보건사업지원 구급약 자전거	 6조 6대	 6조 6대	 100.0 100.0	
기타 자재 기타 스포츠 기구 마을회관 비품	 12대 1조 1조	 12대 1조 1조	 100.0 100.0 100.0	
농업신용기금설치	US$ 10,000	US$ 10,000	100.0	

○ 빈찬(Vinh Tran) 지역의 사업 계획과 실적

	계획(A)	실적(B)	A/B(%)	비고
마을회관건립 유아원	1동(160m2) -	1동(242m2) 1동	100.0(152.5) -	
관개수로	2983m	2983m	100.0	
도로포장	1.52km	2.20km	144.7	
주택개량(가구) 부엌개량 화장실건축 세면실건축	 143 126 127	 134 128 126	 93.7 101.6 99.2	
교육시설지원 컴퓨터 앰푸 유아원 장남감 학교 교육자재	 2대 1조 1조 1조	 2대 1조 1조 1조	 100.0 100.0 100.0 100.0	
보건사업지원 구급약 자전거	 1조 1대	 1조 1대	 100.0 100.0	
기타 자재 기타 스포츠 기구 마을회관 비품	 2대 1조 1조	 2대 1조 1조	 100.0 100.0 100.0	
농업신용기금설치	US$ 14,000	US$ 14,000	100.0	

마. 예산 투입

○ KOICA 지원

- 협력단은 이 사업에 30만 달러 지원을 계획했으나 전문가 파견 기간이 축소되어 실질적인 투자는 261천 달러로 축소되었다.

- 베트남 측은 177천 달러를 투입하는 것으로 협약했으나 180천 달러로 증가되었다.
- 특히 빈찬 지역은 총 VND1,940,163,000가 투입된 가운데 KOICA가 47.3%, 지방정부가 32.4%, 주민이 20.3%를 부담하였다.

<표 3-1> 사업지구(마을)에 직접 투입된 예산액(2002. 12)

	계획(US$)				실적(US$)			
	KOICA	베정부	주민	계	KOICA	베정부	주민	계
코이키	74,249 (39.4)	55,441 (29.4)	58,810 (31.2)	188,500 (100.0)	74,695 (45.8)	36,753 (22.5)	51,648 (310.7)	163,096 (100.0)
빈 찬	59,188 (49.9)	28,553 (24.1)	30,819 (26.0)	118,560 (100.0)	59,796 (39.8)	40,732 (27.1)	49,842 (33.1)	150,370 (100.0)
계	133,437 (43.5)	83,994 (27.4)	89,629 (29.2)	307,060 (100.0)	134,491 (42.9)	77,485 (24.7)	101,490 (32.4)	313,466 (100.0)

2.1.3. 시범 사업 평가

가. 직접적인 효과

○ 코이키 지역

- 4009m의 2차 관개수(secondary irrigation canal)로 개량을 통하여 48ha의 논과 10ha의 차밭에 관개를 개선하여 만성적인 가뭄을 해소하였고 3기작인 겨울철 옥수수를 20ha 재배하게 되었다. 이 결과 2000년도 쌀은 ha당 4톤에서 2004년도에는 5.13톤으로 증가되어 12.8%의 증산 효과가 있었고 쌀과 옥수수 및 잡곡 등 총 50 톤의 식량이 증산되는 효과를 얻게 된 것으로 평가된다.
- 농업신용사업은 2002년부터 VND153,000,000를 기금으로 하여 2년간 연리 7.0%의 이자율로 운영하였다[21]. 2001~2004년간 245농가가 융자의 혜택을 받았고 125호가 축산에, 120호는 농작물 생산에 사용하였다.

2004년 12월 결산시 농업신용 기금 총액은 VND164,800,000로 원금의 8%가 증가한 것으로 나타나고 있다.

- 사업지구에 318호가 굴뚝을 설치한 부엌을 개량하였고 152호가 화장실을, 153호가 샤워장을 신설하였다.
- 마을간 도로 560m를 폭 3m, 깊이 18cm로 시멘트 포장하여 수송조건을 개량하였다.
- 2개 지역에 135m2 규모의 마을회관 2동을 신축하여 회의시설을 확보하고 유아원으로 활용하고 있다.
- 컴퓨터 2대, 키타 12대, 스포츠 기구 및 앰프, 스피커, 의자 등 마을회관 비품, 간호봉사자를 위한 자전거 1대와 구급약 1조를 지원하여 주민의 문화적, 교육적, 보건위생적 욕구를 충족시켰다.

○ 빈찬지역

- 2,983m의 관개수로를 개선하여 50ha의 논에 관개를 개선하여 쌀을 ha당 4.5톤에서 5.6톤으로 24.4% 증산하는 효과를 거두었다. 결과적으로 1인당 연간 생산량이 450kg에서 530kg으로 증가하는 효과를 얻게 되었다. 또한 2,200m의 마을 도로를 시멘트로 포장하여 매년 홍수에 의해 파괴되는 도로의 유실을 방지하고 통행의 편리를 도모하도록 하였다.
- 농업신용사업이 새우 양식장에 집중 투입되어 새우 양식 면적은 2002년도에 4ha에서 2004년도에는 23ha로 증가하였다. 2005년도에 새우 양식에 종사하는 가구수는 60호로서, 사료비를 제외한 ha당 연간 조수입은 VND 6,2000,000(약US$4,133)로 나타나고 있다.
- 1인당 소득액은 2002년도에 VND3,000,000에서 2004년도에는 VND 4,900,000 로 증가한 것으로 조사되고 있다. 이와 같은 소득 증가는 농업 소득 이외에 강변의 모래와 자갈 채취에 의한 소득증가가 크게 기여한 것으로 나타나고 있다.

---

21 베트남 은행의 대출 이자는 월 0.98%~1.15%에 달하고 있다. 그러나 이러한 이자율에도 불구하고 대출을 받기가 어렵다. 시범사업지구에서 부과하는 연이율 7%는 농업은행과 같은 특수은행에서 정책금융으로 지원하는 월이자율 0.5% 수준보다 약간 높은 수준에서 주민이 자율적으로 책정한 이자율이다.

- 2002년부터 VND210,000,000의 농업신용 기금을 135농가가 연리 6.0%의 이자율로 활용하였다. 농업신용기금의 이용은 주로 새우 양식에 사용되고 있으며 이외에도 양돈, 농작물 생산을 위한 자재 구입비 등으로 활용되고 있다. 이자는 매월 26일 상환하고 이자가 상환되면 이를 적립하여 27일에 다른 농가에게 대부하는 형식으로 운영되고 있다. 이자 수입금 중 40%는 기금 운영을 위한 비용으로 활용하며 60%는 적립하여 원금에 합산하고 있다. 이와 같은 방식으로 운영된 농업신용 기금은 2004년도에 VND231,000,000으로 2002년 대비 10%가 증가하였다.
- 242m2 규모의 2층 마을회관 겸 학교를 건축하여 마을 주민의 집회장과 사무실, 현대식 초등학교 교실 2개와 현대화된 학습용 비품 구비, 마을 보건요원 사무소를 구비하게 되었으며 청소년 놀이터, 앰프와 스피커, 텔레비전, 책상과 의자, 사무집기 등 시설을 현대식으로 구비하였다.
- 134동의 부엌을 개량하였고 128동의 화장실과 126동의 샤워장을 신설하였다.
- 컴퓨터 2대, 키타 2대, 스포츠 기구 및 앰프, 스피커, 의자 등 마을회관 비품, 간호봉사자를 위한 자전거 1대와 구급약 1조를 지원하여 주민의 문화적, 교육적, 보건위생적 욕구를 충족시켰다.

나. 확산 효과

○ 타이웬성 코이키에서는 면내 여러 마을에서 자력으로 800호가 부엌을 개량하였고 1200호가 샤워장을 새로 설치하였으며 500호가 화장실을 개설하였다.

○ 베트남 농업・농촌개발부(MARD)는 2001-2002 기간 중에 실시된 한국의 새마을운동 모델을 바탕으로 2006년부터 5개년간 600개 마을을 대상으로 하는 베트남식 새농촌모델(New Rural Development Model: NRD)를 추진하였다[22].

---

22 베트남 MARD 내부문서, 2005

2.2. KOICA의 국제 새마을운동 시범사업

KOICA는 새마을운동이 2011년도에 국가 ODA 사업으로 지정되고 1, 2단계를 거쳐 2014년부터 3단계 사업을 시작하게 됨에 따라서 새마을운동 ODA 사업을 국가단위의 새마을운동으로 추진할 예정이다. 이 계획에 따라서 KOICA는 2014년부터 미얀마, 캄보디아, 베트남, 르완다에서 새마을운동을 국가 또는 주 단위로 추진하게 되었으며 2015년도에는 라오스를 비롯하여 동남아시아와 아프리카 지역에서 중앙 정부 단위의 사업으로 계속 확대 추진할 예정이다.

2.2.1. 사업 추진 배경

KOICA를 비롯하여 새마을운동중앙회와 경상북도가 새마을운동의 세계화를 시도하면서 동남아시아와 아프리카 지역의 여러 나라에서 새마을운동 시범마을을 육성해 왔지만 KOICA가 육성한 베트남의 새마을운동 시범사업을 제외하면 새마을운동 시범사업의 효과는 타 지역으로 확산되지 않고 있어 한국에서와 같이 새마을운동이 전국적인 농촌 발전과 빈곤퇴치에 기여하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 KOICA는 국가 ODA 3단계 사업을 베트남에서와 같이 새마을운동을 받아들이고자 하는 수원국에서 시범사업 단계를 거쳐 중앙정부의 농촌발전 정책으로 채택하도록 지원함으로서 한국에서와 같이 전국적인 농촌발전과 빈곤퇴치의 효과를 가져 올 수 있도록 지원하기로 하였다.

2.2.2. 국제 새마을운동의 구성 요소

KOICA의 국제 새마을운동은 수원국 중앙정부의 주요 농촌개발 정책의 일환으로 추진할 예정이다. 따라서 KOICA의 국제 새마을운동은 수원국 중앙정

부의 농촌개발 정책과 접목하여 전국적으로 추진하기 위한 정책개발, 새마을운동을 추진하는데 필요한 인적자원을 육성하는 연수원 건립 및 운영, 시범마을 육성 등으로 구성된다.

가. 새마을운동의 중앙 정부 정책화

UN이 MDGs를 발표함에 따라서 개발도상국은 UN이 제시한 MDGs를 달성하기 위하여 각 국별 MDGs를 설정하고 있다. 그러나 대부분의 개발도상국가는 국가별 MDGs를 설정하고 있지만 이를 어떻게 달성해야 하는지에 대한 구체적인 실천계획을 지니지 못하고 있는 것이 현실이다. 즉, 국가의 MDGs는 설정하고 있지만 구체적으로 이를 어떻게 달성해야 할 것인지에 대한 구체적인 실천 수단을 찾지 못하고 있는 것이다.

새마을운동은 마을단위에서 실행되는 운동으로 UN MDGs가 설정한 8가지 목표 중 7가지를 달성할 수 있는 실천 수단이 될 수 있다. 따라서 수원국에서 도입하려는 새마을운동이 국별 MDGs가 설정한 개발목표를 달성할 수 있는 실천수단이 되기 위해서는 새마을운동을 시범사업으로 몇 개의 마을에서 실천하고 중단 할 것이 아니라 시범사업을 통하여 실천 모델을 개발한 다음 이를 국가 정책으로 받아들여 전국적으로 실천함으로서 국가 MDGs를 달성할 수 있는 실천 수단으로 삼아야 한다.

새마을운동을 중앙정부의 정책으로 채택했을 경우 새마을운동을 전국적으로 실천하기 위한 정책 마스터플랜이 작성되어야 한다. 정책 마스터플랜에는 다음과 같은 내용이 담겨져야 하며 법률적 효력을 지닐 수 있는 방안이 강구되어야 한다[23].

○ KOICA가 지원하는 새마을운동 추진 전략을 중앙정부의 정책, 각 도 및 지방 정부의 정책, 마을단위 추진 전략

○ 수원국이 추진해 온 농촌개발정책의 전반적인 평가를 통하여 기존의 농

23 베트남의 신농촌개발 정책은 총리령으로 선포되었으며 정책 추진 절차와 예산확보 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

촌개발 전략에 새마을운동 방식을 접목하는 방안 모색

○ 본 마스터 플랜에는 중앙단위 정책은 물론 마을단위에서 추진되어야 할 다음 내용을 포함한다.

- 농촌 발전을 위한 중앙정부의 정책 분석 및 새마을운동과의 접합 방안
- 전국 마을단위 개발 수요 및 현황 파악
- 새마을운동이 달성해야 할 목표 및 지표 설정
- 마을 유형별 개발 모델(평야지, 산간지, 해안지 등) 구축
- 기존의 농촌개발 정책 및 국제기구에서 시행하고 있는 농촌개발 방식과의 접합 가능성 모색
- 새마을운동 추진 방향 설정
- 연차별 시범사업 추진 계획
- KOICA 시범사업 종료 이후의 출구 전략

○ 마스터 플랜의 수립은 KOICA 새마을운동 전문가 그룹과 미얀마 농업 농촌개발 전문가 그룹으로 구성된 공동 연구팀이 수행한다.

○ 새마을운동 추진을 위한 내부 조직 정비

- 새마을운동을 담당할 중앙부처에 새마을운동을 담당할 부서를 신설
- 각도 및 군단위에 새마을운동을 추진하기 위한 하부 조직 설치
- 농업·농촌관련 조직으로 구성된 새마을운동 추진 위원회를 중앙, 도, 시군단위로 구성

○ 새마을연수원 설립 및 운영 방안, 마을단위 새마을운동 추진 지침 및 가이드라인에 대한 기본 방향을 제시

○ 새마을운동 추진 재원 조달 방안 제시

- 수원국에서 새마을운동을 자체적으로 추진하기 위한 국내 재정 확보 방안 제시
- 한국 정부의 지원은 물론 세계은행, 아시아개발은행, 기타 원조국가에서 지원하는 원조사업을 새마을운동과 연계하여 새마을운동 추진 재원 조달 방안 제시

나. 새마을연수원 설립 및 운영 방안

1) 새마을운동 연수원 건립

수원국에서 새마을운동을 추진할 경우, 새마을운동을 담당할 공무원 및 지도자를 육성하기 위하여 수원국내에 연수원을 설립한다. 단, 국가 재정 상 연수원을 독자적으로 건립하여 운영하기 어려운 경우 기존의 공무원 연수원을 이용하여 새마을 지도자 훈련을 위한 연수원을 운영할 수 있다.

새마을연수원의 연 연수 인원을 2400명 정도로 삼을 경우 연수원의 규모는 다음과 같이 설정할 수 있다.

○ 연수원 규모

- 연건평 3500m^2 내외의 크기로 건립한다.
- 연수원은 연수동과 합숙소로 구분하여 건립한다.
- 연수동은 강의실, 세미나실, 분임 토의실, 강당, 강사대기실, 사무실 등을 구비하도록 한다.
- 합숙소는 100명 정도의 인원이 숙박할 수 있는 숙소와 도서실, 휴게실, 식당 등을 구비하도록 한다.
- 연수원 부지는 본 건물 이외에 정원, 주차장, 부속 농장, 산림 등을 갖출 수 있도록 충분한 면적을 확보한다.

2) 연수 교재 및 교안 개발

○ 새마을운동 중앙 연수원은 새마을운동 모델을 개발하고 새마을지도자 육성, 시범사업 추진에 필요한 사업계획 수립 등 연수에 필요한 교과, 교안, 교재를 개발한다. 새마을운동 연수교과는 다음 내용을 포함한다.

- 새마을운동의 이론과 정신
- 새마을운동 추진을 위한 지역사회 분석, 계획 수립 방법, 계획의 실천, 모니터링과 평가 등
- 새마을운동 추진에 필요한 농업관련 소득증대 교과목(벼농사, 밭농사. 채소, 과일, 축산, 기타 환금작물 등)

- 농촌개발에 필요한 용수개발, 관개 수리, 농업토목 등
- 농촌 리더십 개발
- 농촌여성의 능력 개발, 리더쉽 개발 등

○ 새마을운동 관련 교과 중 새마을 운동 이론과 정신, 새마을운동 추진 방법론에 관한 교과는 한국의 전문가가, 소득증대 관련 교과목은 수원국 정부의 관련 전문가와 한국의 전문가가 공동으로 작성한다.

3) 연수원 운영 계획

○ 향후 5년간 KOICA가 지원하는 새마을운동 연수사업을 운영하기 위한 연차별 연수 운영계획을 수립한다.

○ 연수 기간은 1주를 기본으로 하고 1회당 연수 인원은 100명 이내로 한정한다. (연간 2,400명 훈련)

○ 연수생은 중앙단위 국과장급 고위 공무원, 도, 시군의 과장급 공무원, 군단위 이하에 근무하는 지방공무원 및 농업기술보급 공무원, 마을 지도자로 구성하며 전원 합숙을 전제로 한다.

○ 연수방법은 한국의 초기 새마을연수원의 연수방법을 적용하되 국가별 특성을 감안하여 조정한다.

- 새벽 조기 기상 및 구보
- 샤워
- 식사 전 명상
- 새마을운동 관련 강의 및 분임 토론
- 중식
- 소득증대 교과 학습 및 실습
- 우수 새마을 및 지도자 성공사례 발표 및 토의
- 저녁 식사
- 분임토의
- 취침 등

○ 연수생 차출 및 임지에서 연수원까지의 여비는 수원국 정부가 부담하고 사업기간 중의 연수원 운영, 연수경비는 한국정부가 부담한다.

○ ODA 사업이 종료된 이후의 연수원 운영 및 연수 경비는 수원국 정부가 부담하고 새마을운동 연수사업을 지속한다.

4) 새마을 전문가 및 새마을 지도자 육성

가) 초청 연수

수원국에서 새마을운동을 추진할 전문가 및 새마을 지도자를 육성하기 위한 특별 초청 연수훈련 과정을 설정한다.

○ 새마을운동 시범사업을 지원할 전문가를 육성하기 위하여 중앙, 도 및 시군단위에서 새마을운동에 종사할 우수 공무원, 그리고 시범마을로 육성할 마을의 지도자를 선발하여 한국 초청 연수 및 국내 연수원를 실시한다.

○ 새마을운동 전문가 과정은 다음과 같은 과정을 이수하도록 한다.

- 한국의 농촌개발 정책 발전 과정
- 한국의 새마을운동 추진 배경
- 새마을운동의 이론과 정신
- 국가 새마을운동 추진 전략
- 지도자론과 리더십 개발 방법
- 새마을운동 시범사업 추진을 위한 마을 현황 분석, 주민 개발수요 파악, 새마을운동 시범마을 계획 수립 방법, 계획의 실천, 모니터링과 평가 등
- 한국 새마을운동 경험을 공유하기 위한 새마을을운동 성공사례 학습
- 새마을지도자 성공사례 학습
- 새마을운동 시범사업 지구 계획 수립 실습
- 분임 토론
- 새마을운동의 자국 적용 방안 분임 토의 및 발표

나) 수원국 새마을 연수원 입소 훈련

새마을운동 전문가 및 지도자 양성을 한국의 초청연수로 충당하기 어렵기 때문에 수원국에 연수원이 설립된 이후에는 자국에서 훈련을 담당하도록 한다. 이 때 사용할 교재와 교안은 KOICA 전문가와 수원국 전문가들이 공동으로 개발하여 사용하도록 한다.

다. 새마을 시범마을 육성

수원국에서 새마을운동을 전개하기 위해서는 첫째로 시범사업을 실시한 후 이를 모델로 하여 점진적으로 전국으로 확산하도록 한다. 새마을시범마을은 마을 유형별로 구분하여 육성하되 산간지역, 평야지역, 해안지역 등으로 구분하고 유형에 맞는 마을 공간구조와 산업구조를 감안하여 육성하도록 한다. 새마을운동 시범마을은 새마을운동이 목표로 하는 소득증대와 인프라 개선, 주거환경 개선, 보건위생 및 교육환경 개선 등을 달성할 수 있는 지역을 선정하되 수원국의 마을 유형별로 선정하는 것이 중요하다.

소득증대를 위해서는 마을단위로 농산물을 생산하여 시장에 판매하는 것도 중요하지만 여러 마을들이 협동하여 품목별 협동조합을 조직하여 농산물의 시장 접근성과 협상력을 높이거나 가공공장을 설립하여 협동적으로 판매하는 것이 중요하다. 따라서 시범마을을 선정할 때 협동조합을 조직하여 농산물을 공동으로 판매하거나 가공공장을 설립할 가능성이 있는 수개의 마을을 한 지역에서 선정하는 것이 바람직하다.

새마을운동 시범마을이 선정되면 마을 현황조사를 통한 자원분포와 이용 등 마을의 실태를 분석하여 개발의 잠재력과 제약요인을 분석하고 주민의 개발 수요를 파악하여 마을개발의 목표 설정과 분야별 개발계획을 수립해야 한다. 그 이후의 문제는 일반적인 새마을운동 시범사업 추진 절차와 같다.

3. 새마을중앙회의 새마을운동 세계화 사업

3.1. 새마을운동 세계화 사업 개요

새마을운동중앙회는 새마을운동의 세계화를 위하여 2009년부터 2013년까지 새마을운동중앙회는 39개국으로부터 996명의 외국인을 초청하여 새마을교육을 실시해 왔다. 2011년 정부가 새마을운동을 국가 ODA 사업으로 지정하게 되자 2012년부터 안전행정부의 지원을 받아 새마을운동 세계화사업에 본격적으로 착수하게 되었다.

새마을운동 세계화 사업은 수원국 상황에 맞는 새마을운동을 추진하여 개발도상국의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전 기반을 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 새마을운동중앙회는 위의 목적을 달성하기 위하여 새마을운동을 추진할 수원국으로 부터 마을지도자를 초청하여 새마을교육을 실시하고 현지에 시범마을 육성하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

3.2. 외국인 초청 새마을 교육

3.2.1. 초청 실적

외국인 초청 새마을교육 사업은 새마을운동을 전수하고자 하는 국가에 시범마을을 지정하고 그 마을에서 새마을운동 시범사업을 추진하기 위한 새마을지도자를 육성하기 위하여 추진한다. 한국에 초청되어 연수를 마친 지도자는 귀국한 후에 시범마을에 주민조직 육성 등 새마을운동 추진에 필요한 지원체제를 구축하고 새마을운동 지도자로서의 역할을 수행함은 물론 현지에서

새마을운동을 전파할 수 있는 강사로서의 역할을 할 수 있도록 국내에서 새마을 심화 교육을 받게 된다.

<표 3-2> 외국인 초청 새마을 교육 추진 실적

	대상국가	계	2009	2010	2011	2012	2013
아시아	몽골, 네팔, 라오스, 캄보디아, 미얀마, 필리핀, 우즈베키스탄, 키르기스탄, 러시아, 베트남, 안도네시아,동티모르, 스리랑카, 인도, 파키스탄	674	141	142	119	132	140
아프리카	우간다, 탄자니아, 마다가스카르, 콩고민주공화국, 세네갈, 에티오피아, 르완다, 모잠비크, 중앙아프리카, 부룬디, 케냐, 카메룬, 기니, 코트디부아르, 시에라리온, 말라위	297	58	62	68	50	59
기타지역	키리바시, 미국, 수리남, 도미니카, 온두라스, 파나마, 파프아뉴기니	25	6	3	-	13	3
39개국		996	205	207	187	195	202

자료: 새마을운동중앙회, 2013

3.2.2. 교육 과정

초청교육은 정규과정, 심화과정, 통합과정으로 구성된다. 정규과정은 새마을교육 기초과정으로 새마을운동의 기초이론 교육, 생활 실천교육, 성공사례 발표 등으로 구성되고 심화교육 과정은 새마을운동의 이론과 리더십 교육, 새마을 지도자의 역할, 주민대화 및 강의 기법, 조직관리 기법, 홍보 기법 등으로 구성된다[24]. 통합과정은 국제새마을운동 포럼을 통하여 각국의 새마을운동 시범사업과 우수 새마을 지도자 사례를 공유하고 새마을운동을 자국에 적용하는 방안을 토의하는 과정이다.

24 그러나 새마을운동중앙회에서 발간된 새마을운동 세계화사업 결과 보고서에 의하면 새마을교육이 정규과정과 심화 교육과정이 분리 설정되어 추진하는 것으로 나타나지만 실적에서는 정규과정과 심화과정이 분리된 교육과정을 찾아 볼 수 없었다.

2013년도에 실시한 새마을교육 과정은 10일 과정으로 구성되어 있었으며 주요 교육 내용은 다음과 같다.

○ 입교식 및 수료식
○ 새마을운동 노래 배우기, 레크레이션, 한국어 배우기
○ 새마을역사관 및 시설 견학, 새마을운동 소개 비디오 시청
○ 기조 강의(30분 강의),
○ 새마을운동의 이론과 실제 (120분 강의)
○ 새마을사업과 정부의 역할(120분 강의)
○ 새마을운동과 지방 혁신 (120분 강의)
○ 농업 및 새마을운동 관련 특장 (120분 강의)
○ 새마을운동 추진 사례 (90~120분 사례 소개)
○ 새마을지도자 활동 사례 분석 (120분)
○ 새마을지도자와 주민 총회 (120분 강의)
○ 새마을운동 자국 적용 방안(120분 강의)
○ 새마을운동 세계화 전략 (120분 강의)
○ 외국의 새마을운동 사례 (120분)
○ 농촌마을 및 현장 체험 학습 (견학 및 실습)
○ 분임 토의 및 실행계획 발표, 개인별 인터뷰
○ 한국문화 체험 (시내 관광, 재래시장, 쇼핑 등)

3.3. 해외 새마을 시범마을 육성

2011년 정부가 새마을운동을 국가 ODA사업으로 지정한 이후 라오스와 미얀마에 새마을운동 시범마을을 지정하고 새마을운동중앙회가 시범마을 육성을 위한 지도자 초청 연수와 시범사업을 실시해 오고 있으며 새마을운동중앙

회 자체적으로 2009년부터 새마을운동 세계화 사업을 위하여 아시아와 아프리카의 7개국에 시범마을 육성하고 있다. 따라서 새마을운동중앙회는 2013년 현재 8개국 16개 마을에 시범마을을 육성하기 위한 재정적 지원과 컨설팅 자문을 수행하고 있다.

3.3.1. 시범마을 육성 개요

2009년부터 2013년까지 13개국에서 연 82개 마을을 지원해 왔다. 지원의 특징은 국별로 2개 마을을 지원하는 것이다. 몽골, 캄보디아, 라오스, 우간다, 탄자니아의 경우는 2009년도에 지정된 2개 마을이 2012년까지 4년간 지속되었다. 그러나 몽골의 경우는 2013년에는 1개 마을 만 지원하고 있다. 네팔의 경우는 피플레라는 큰 마을 속에서 프플레 2번, 7번 마을을 중심으로 지원해 오고 있으며 필리핀, 코트디부아르, DR 콩고, 세네갈 등 국가에는 2009년과 2010년에 지원하다가 중단된 경우이고 마다카스카르는 2010년부터 2012년까지 3년간 지원하고 중단된 경우다. 미얀마는 2012년부터, 스리랑카 2013년부터 지원을 시작한 국가다.

새마을시범마을이 지정되면 새마을운동중앙회는 남녀지도자를 초청하여 새마을교육을 실시한다. 이들은 새마을운동중앙연수원에 입소하여 새마을운동의 배경과 기초 이론, 한국의 새마을운동 경험, 성공사례 학습, 현장 방문 등을 통하여 새마을운동에 대한 이론과 실제를 접하고 귀국하여 자국에서 새마을운동을 전개할 실행계획(action plan)을 작성 발표하고 토론하게 된다.

<표 3-3> 새마을운동중회의 새마을 시범마을 육성 현황

	2009	2010	2011	2012	2013
몽골	말친박 에르덴박	초이르 아르첸출렌	초이르 아르첸출렌	초이르 아르첸출렌	- 아르첸출렌
네팔	피플레(6) 피풀레(7)	피플레(2) 피플레(7)	피플레(2) 피플레(7)	피플레(2) 피플레(7)	피플레2 -
라오스	학사이 폰헨	학사이 폰헨	학사이 폰헨	학사이 폰헨	학사이 폰헨 링산, 팍텝
캄보디아	캄퐁트날 소난차이	캄퐁트날 소난차이	캄퐁트날 소난차이	캄퐁트날 소난차이	캄퐁트날 소난차이
미얀마	-	지공	-	따낫핀 동파운지	따낫핀 동파운지
스리랑카	-	-	-	-	에피타와타 카함빌리야고다
필리핀	산헤로니모 본둘란-모토	빙가완알라비단	-	-	-
우간다	키테무 카테레케	키테무 카테레케	키테무 카테레케	키테무 카테레케	키테무 카테레케
탄자니아	은지안네 음푸르음완바오	은지안네 음푸르음완바오	은지안네 음푸르음완바오	은지안네 음푸르음완바오	은지안네 음푸르음완바오
DR 콩고	킨센디 키줄루	킬로 마인톰베	킨센디 셀로	-	-
코트디부아르	이브라 은지다	-	-	-	-
세네갈	-	세비코탄	-	-	-
마다카스카르		메리만자카	메리만자카	메리만자카	-
계	18개 마을	18개 마을	15개마을	15개 마을	16개 마을

자료: 새마을운동중앙회, 2013

3.3.2. 새마을 시범사업 추진

가. 추진 절차

새마을운동중앙회가 추진하는 새마을시범사업 추진 절차는 사업 대상 후보지역 선정, 현지 조사, 시범마을 선정, 교육 대상자 선정, 초청 새마을교육, 현지 사업 설명회 및 주민 교육, 시범사업비 지원, 시범사업 수행, 현지 모니터링 및 중간 평가, 사업결과 보고 및 정산, 사업 평가의 11단계로 구성되어 있다.

1) 사업대상 지역 선정

○ 중앙회 선정 기준에 의한 국가 및 마을 선정

2) 현지 조사

○ 마을 선정 기준에 의건 선정 및 해당 국 정부와 MOU 체결
○ 해당 군청으로부터 자체 다년도 계획 제출 받음
○ 마을별 교육 및 5개년 개발계획 수립

3) 교육 대상자 선정

○ 중앙회 선정 기준에 의거 심사 및 초청

4) 초청 새마을교육

○ 기본 교육 및 단계별 교육 시행
○ 시범 사업 수행을 위한 실행계획(action plan) 작성

5) 현지 사업 설명회 및 주민 교육

○ 교육 이수자의 주민 대상 실행계획 설명
○ 자체 새마을교육 실시

6) 시범사업비 지원

○ 당해 년도 지원계획 및 현지 사업 추진 상황에 따라서 유연하게 지원

7) 시범 사업 수행

○ 환경개선사업, 소득증대사업,
○ 자체 새마을 교육

8) 현지 모니터링 및 중간 평가

○ 성과 관리 지표에 의한 시범사업 모니터링

9) 사업 결과 보고 및 정산

10) 사업 평가 및 결과 반영

나. 시범 사업 수행

새마을운동중앙회는 한국에 초청되어 새마을교육을 이수한 지도자들이 귀국하여 자신들의 마을에서 새마을운동을 추진할 수 있도록 재정적 지원과 함께 전문가 등을 파견하여 이들의 활동을 지원한다.

새마을운동중앙회는 안전행정부의 지원 하에 새마을운동 협력관제도를 운영하고 있다. 2013년 현재 미얀마, 캄보디아, 몽골, 라오스, 탄자니아, 우간다 등 6개국에 협력관이 파견되어 있은데 이들은 KOICA의 ODA 중장기 자문관, KOICA 시니어 봉사단 등의 직책으로 활동하고 있다. 우간다, 탄자니아, 라오스에서는 현지 교민이나 선교사를 새마을운동 협력관으로 활용하기도 한다.

시범사업 지원비는 주재국 한국 대사관을 통해 해외협력사업 주관부처로 송금되면 수원국 해당 부처를 통해 시범마을로 전달된다. 그러나 한국에서 지원되는 예산은 시범사업을 추진하기에 충분하지 못하기 때문에 수원국 정부의 지원과 주민 참여가 중요하게 된다.

<표 3-4> 새마을운동중회의 새마을 시범마을 육성을 위한 주요 사업

국별	주요 사업
몽골	양묘장 운영 및 묘목보급사업, 공원조성, 새마을거리 조성 가축은행 운영
네팔	마을길 조성, 가축운행 운영, 채소농장 조성, 양어장 조성
라오스	마을 진입로 확장, 채소 비가림 재배, 마을회관 수리, 옥수수 수박농장 조성, 가축은행 운영
캄보디아	마을진입로 확장, 가축은행 운영, 관개사업 지원, 주택개량, 마을금고 운영, 볍씨은행 운영, 식수개선사업, 마을회관건립
미얀마	마을진입로 포장, 가축은행 운영, 농업용수 개발, 지붕개량
스리랑카	진입로 포장, 마을회관 건립, 작업장 설치, 대장간 지원
필리핀	농산물 판매대 설치, 가축은행 운영, 마을회관 건립, 농자재 은행 운영
우간다	식수개발, 본재교육장 건립, 제빵공장 건립, 양어장 조성, 가축은행 운영, 비누공장, 사료공장, 공동농장 개발, 버섯재배, 마을금고 운영
탄자니아	상가 건립, 공동시장 조성, 마을금고 운영, 공동 농장 지원, 마을진입로 정비
DR 콩고	새마을주택 5동, 내 농장 만들기, 마을진입로 개설, 양어장 조성, 농산물 저장 창고 건립
코트디부아르	호수가 정비, 참게 농장 조성,농장 조성, 양계장 지원
세네갈	쓰레기 재활용센터 지원, 내농장 만들기
마다카스카르	마을회관 건립, 마을공동우물 설치, 새마을농장 건립

새마을운동중앙회가 추진하는 해외 새마을운동 시범사업은 한국에서 1970년대 초기에 실시한 새마을운동의 내용과 유사한 점이 있다. 즉, 마을길 개발이나 마을회관 건립과 같은 환경개선사업과 인프라개선 사업 중심으로 추진되고 있으며 부분적으로 소득증대를 위한 사업이 추가되고 있다. 그러나 새마을운동중앙회가 추진하는 해외 새마을운동이 정착되기 위해서는 시범사업으로는 성과 거양에 한계가 있다.

3.4. 성과 평가

3.4.1. 외국인 초청 새마을교육

새마을운동중앙회가 추진하고 있는 외국인 초청 새마을교육은 2009년 이후 2013년까지 996명을 초청하여 새마을운동의 세계화를 촉진시키는데 기여한 것으로 평가된다. 그러나 새마을중앙회가 추진하는 새마을운동 시범사업의 정착을 위해서는 외국인 초청 새마을교육과 새마을운동 시범사업 추진을 위한 지도자 교육과는 차별화 될 필요가 있다. 새마을운동중앙회가 운영하고 있는 외국인 초청연수 새마을교육 과정은 한국의 새마을운동을 소개하는 교육과정으로는 적합하겠지만 새마을지도자를 육성하여 수원국 시범마을에서 새마을운동을 전파하고 혁신을 일으킬 새마을지도자를 육성하기 위한 새마을교육의 심화 과정이라고 하기 어렵기 때문이다.

새마을운동을 잘 모르는 지도자를 초청하여 수원국에서 새마을운동을 시작할 수 있는 능력을 갖춘 새마을 지도자로 육성하기 위해서는 새마을운동에 관한 이론과 성공사례뿐만 아니라 자신들이 속한 마을의 문제점이 무엇이고 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 대한 분석 능력과 해결방안을 모색할 수 있는 능력을 계발할 수 있어야 한다.

즉, 자신의 마을에 대한 현황 분석과 문제점 파악, 주민들의 개발 수요 파악, 이를 바탕으로 하는 대안모색, 개발 목표 설정, 세부 사업별 사업 추진계획 수립, 마을 주민 조직 육성, 새마을조직 육성 및 운영 방법, 주민 총회 운영 기법, 지방 정부와의 협력관계, 사업 실행, 결과 평가 및 모니터링 등에 대한 능력을 계발할 수 있는 전문적인 교육이 있어야 한다.

새마을운동중앙회가 제시하는 시범사업 추진 절차에 의하면 이들이 교육과정 중에 작성하는 실행계획(action plan)은 대상마을 선정 시 수원국 군청에서 제출하는 5개년 계획을 바탕으로 하며 이들이 작성한 실행계획을 현지에 돌아가 주민들에게 설명하고 새마을운동을 추진하는 것으로 되어 있다. 그러

나 새마을운동 실행계획은 교육받은 몇몇 지도자들이 작성하는 것이 아니며 실행계획을 작성하기 위한 현황분석, 주민 개발수요 파악이 반영이 안 되고 주민 합의가 전제 되지 않는 실행계획은 효력을 발휘하기 어렵다.

따라서 시범사업을 추진하기 위한 초청 새마을교육은 마을에서 새마을지도자로 활동할 수 있는 남녀 지도자와 마을의 여론지도자, 소득증대에 기여할 수 있는 선진 농민 등을 대상으로 실시하되, 자신들이 속한 마을에서 새마을운동을 실천하는 것을 전제로 마을의 현황과 문제점 분석, 개발수요 등을 파악한 후에 교육에 임하도록 하고 실행계획 작성은 실행계획 수립 능력을 함양하는 차원에서 기존의 자료를 중심으로 실행계획을 수립하는 실습을 하는 것에 그치는 것이 바람직하다.

3.4.2. 시범마을 육성

새마을운동중앙회가 추구하는 해외 새마을운동은 시범마을 육성을 통하여 새마을운동의 현지화를 달성하고 이를 모델화하여 교육장화함으로써 새마을운동의 세계화에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 이러한 목표 달성을 위해서는 현재 시범마을 육성계획의 추진 체제와 방법이 크게 정비될 필요가 있다.

시범마을 육성을 위한 추진 체제는 KOICA가 실시하고 있는 ODA 사업체제와 유사한 것으로 판단된다. 그러나 마을 선정 과정이나 초청 교육, 마을 현황 분석 및 개발수요 파악, 실행계획 작성, 사업 수행 면에서 그 내용이 크게 보완될 필요가 있다.

가. 시범마을 육성을 위한 실행 계획 작성

시범마을 육성을 위한 실행계획은 군청에서 작성 제출한 5개년 계획을 참고하되 외부 전문가와 마을 지도자, 마을 주민 대표들이 함께 작성해야 한다. 이를 위해서 전문가 그룹이 마을의 현황 분석과 문제점을 분석한 후에 주민들과 문제점 해결을 위한 협의를 해야 하고 이 과정에서 마을 주민들의 합의

하에 문제점 해결을 위한 대안을 마련해야 한다.

마을주민들의 개발 수요는 농가 조사표를 통해서 파악하는 방법과 주민대표를 중심으로 파악하여 파악된 개발수요에 대한 주민들의 합의를 도출하고 우선순위를 작성하여 개발계획에 반영할 수 있어야 한다.

나. 마을개발의 목표 설정

한국의 새마을운동은 마을 종합개발의 성격을 갖는다. 마을의 부분적인 인프라나 소득증대만을 위하는 것이 아니고 더 살기 좋은 마을이 되기 위해서 가야 하는 마을의 개발 방향이 설정되어야 하고 이를 달성하기 위한 개발 목표가 설정된 후에 개별 사업이 연차적으로 추진되어야 한다.

그러나 현재 새마을운동중앙회가 추진하는 시범마을 육성계획에서는 이러한 절차가 보이지 않는다. 현재 새마을운동중앙회가 추진하고 있는 개발 방식은 다른 NGO 들이 추진하는 지역개발 방식과 다를 바 없다.

다. 새마을운동 방식에 의한 지속성 확보

새마을운동중앙회가 육성하는 새마을 시범사업이 새마을운동 방식에 의해 지속성을 갖기 위해서는 마을 내부에 새마을운동을 추진 할 수 있는 주민 조직이 견고하게 조직되어야 하고 이들이 중심이 되어 마을 개발을 위한 실행계획을 작성하고 이를 바탕으로 주민들의 재정적 기여 하에서 연차적으로 추진할 수 있어야 한다.

그러나 각 시범마을에서 추진되고 있는 시범사업은 대부분 새마을운동중앙회가 지원하는 시범사업 지원비에 의해서 추진되는 것이 대부분이다. 이와 같은 문제점이 해결되기 위해서는 주민조직에 의해서 마을 개발계획이 먼저 수립되고 이를 바탕으로 주민 주도에 의한 새마을 시범사업이 추진되어야 한다.

라. 수원국 정부의 재정적 지원

한국의 새마을운동이 여타 지역개발사업과 가장 크게 차별화 되는 점은 정

부의 재정적·행정적 지원이 지속적으로 이루어 졌다는 점이다. 새마을운동 시범마을에 대한 새마을운동중앙회의 지원은 한계가 있기 때문에 출구 전략이 필요하다.

이를 위해서는 새마을운동중앙회가 추진하는 시범마을 육성 사업에 수원국 정부의 재정적 지원이 필수적이다. 수원국 정부가 새마을운동중앙회가 지원하는 한 마을 만을 위해서 국가 재정을 지원하는 것이 문제 일 수는 있으나 이는 새마을운동의 시범 효과를 점진적으로 타 지역으로 확산하는 것을 전제하는 것이다. 따라서 정부와의 MOU 체결 시에 반드시 정부의 재정적 지원과 시범사업 지원이 종료 될 경우 수원국 정부가 지속적으로 지원하여 소기의 사업성과를 거두도록 해야 한다.

마. 시범마을 지원 계획

현지 새마을시범마을을 육성하기 위하여 새마을운동중앙회가 지원하는 시범마을 지원 원칙을 찾아보기 어렵다. 그러나 분명한 것은 수원국 정부가 5개년 개발계획서를 제출했다면 새마을운동중앙회는 이를 달성 할 수 있도록 지원하는 시스템을 구축해야 한다. 그 동안 새마을운동중앙회가 지원한 마을을 보면 몽골, 캄보디아, 라오스, 우간다, 탄자니아의 경우에만 같은 마을에 지원이 5년간 지속되었다. 그 외의 국가들은 1년, 2~3년 지원 후에 중단한 경우가 많았다. 그렇다면 그동안 지원한 시범마을은 당초 시범사업을 시작하기 전에 기대했던 목표를 달성했는가? 아니면 새마을운동 시범마을로서 적합하지 않아 지원을 중단한 것인가? 이와 같은 질문에 대해 심각하게 고민해 보어야 한다.

새마을운동중앙회가 육성하는 시범마을에 마을개발 목표가 설정되어 있다면 사업이 종료 된 후에 사업성과를 중심으로 목표 달성 여부를 평가해야 하고 그 결과 부족한 점이 있다면 지속적으로 성과 달성을 위한 대책이 마련되어야 한다.

4. 경상북도의 국제새마을운동

경상북도는 새마을운동의 발상지로서의 긍지를 살려 새마을운동 경험을 국제사회와 공유함으로써 인류 공동번영의 인류애를 실천하고자 새마을 리더 봉사단 파견 및 시범마을 조성사업을 2010년부터 수행해 오고 있다. 2013년 현재 아시아 2개국과 아프리카 4개국에 본 사업을 추진하고 있다.

4.1. 사업 배경 및 목적

경상북도는 새마을운동의 종주 도로서의 위상을 제고하고 국제협력을 만들기 위한 방안으로 새마을운동의 국제화 사업을 추진하고 있다. 새마을운동은 국가의 무형적 자산[25]으로 새마을운동의 가치를 세계적으로 확산시킬 의무가 있으며 새마을운동의 브랜드 가치를 제고시킬 필요가 있다. 따라서 경상북도는 새마을운동을 통한 인류의 공동번영과 인류애 실천을 목적으로 새마을 리더 봉사단 파견과 시범마을 조성사업을 추진하게 되었다.

구체적으로 경상북도는 새마을운동의 성공경험을 국제사회와 공유하여 새마을운동을 한국형 ODA모델로 정립하여 확산 보급함으로써 세계빈곤퇴치에 기여하는 것을 목적으로 한다[26].

4.2. 추진 전략

경상북도가 추진하는 새마을 리더 봉사단 파견과 시범마을조성 사업은 새

25 새마을운동 기록은 2013년 6월에 UNESCO의 세계기록문화유산으로 등재되었다.
26 새마을리도 봉사단 파견 및 시범마을 조성 모델, 2013, 경상북도 내부 자료

마을운동을 통하여 차별화된 개발 콘텐츠를 제공하고 사업지구 주민 및 지도자에게 주인의식과 자립역량을 강화하며 국제사회에 부합하는 지속가능한 개발협력 모델을 제시하는 것을 추진 전략으로 삼고 있다.

이러한 전략을 추진하기 위하여 다음과 같은 수단을 마련하였다.

1) 시니어 봉사단 파견
2) 현지 지도자 초청연수
3) 현지 연수를 통한 지도자의 자립역량 강화
4) 새마을운동 확산 보급 체계의 정비
5) 시범마을 조성 및 인근 지역 확산

4.3. 국제새마을운동 대상국 및 주요 사업 내역

4.3.1. 사업 대상국

경상북도가 추진하는 새마을 리더 봉사단 파견 및 시범마을 조성 사업은 2010년부터 시작하였으며 2010년도에 아프리카의 에티오피아, 르완다, 탄자니아의 3개국을 시작으로 2011년도에는 아프리카 3개국 이외에 카메룬을 추가하였다. 2012년도에는 아프리카 4개국에서 카메룬을 제외한 3개국과 아시아의 인도와 필리핀을 추가하여 도합 5개 국가에 새마을운동 시범마을 조성 사업을 추진하고 있다. 카메룬은 2011년도 1년 사업으로 종료하였다.

경상북도가 새마을봉사단을 파견할 국가는 정부의 ODA 집중 지원국 중 봉사단 파견 협정이 체결된 국가 중에서 선정하되 지방정부 또는 마을 지도자의 리더십이 강하고 치안상태가 양호하며 봉사단의 안전이 확보된 지역, 그리고 새마을운동 보급을 희망하는 지역을 선정한다.

사업 대상지역 선정을 위해 봉사단 파견 후보마을을 2배수 확정한 다음 경상북도와 KOICA 및 세계화재단이 현지조사단을 구성하여 현장 조사를 실시

하고 지역개발 효과 및 발전의 효과가 크게 기대되는 지역을 최종 확정한다.

<표 3-5> 새마을봉사단 판견 국가 및 마을

	선정 국가	대상 마을
2010	에티오피아,	데베소, 한도네
	르완다	키가라마
	탄자니아	키보콰, 팡가웨
2011	에티오피아	데베소, 한도네, 아둘랄라
	카메룬	오놀루, 오난관디
	탄자니아	키보콰, 팡가웨
	르완다	키가라마, 무심바, 기호궤
2012	에티오피아	데베소, 한도네, 아둘랄라, 아디스알름, 마이멕덴
	탄자니아	키보콰, 팡가웨, 체주, 징가
	르완다	키가라마, 무심바, 기호궤 , 가샤루
	인도	가리삼플라
	필리핀	발렌카김

4.3.2. 봉사단 선발 및 파견

가. 새마을 리더 봉사단 요원 선발

1) 봉사단원 선발

경상북도가 KOICA의 협조를 얻어 파견하는 봉사단은 다음과 같은 자격을 갖춘 사람 중에서 공개 선발한다.

○ 공고일 현재 만 20세 이상으로 대한민국 국적을 가진 자

○ 국가관이 뚜렷하고 봉사정신이 투철하며 심신이 건강한 자

○ 지방공무원법 결격사유에 해당하지 않는 자

○ 영어회화 가능자 및 지역개발 및 새마을관련 경력자

봉사단원 선발은 서류전형, 면접, 신체검사를 통하여 선발된다. 새마을운동 봉사단원 중에서 연령이 50세 이상이고 관련 분야 경력 10년 이상인 자는 시니어 봉사단원으로 선발하고 우대한다.

2) 사전 교육 및 현장 배치

선발된 봉사단원들은 경상북도의 위탁을 받은 경운대학교 새마을아카데미에 입소하여 3주간의 새마을 전문교육을 이수한다. 이 교육에서는 새마을 전문교육, 성공사례, 현장 학습 등을 이수하게 된다. 한편 파견 대상지에서 초청된 지도자도 본 교육에 참여하여 공동으로 합동 교육을 받게 되며 현지의 여건을 바탕으로 실행 프로젝트를 공동으로 개발하고 이 계획은 심사위원의 심의를 거쳐 확정된다. 심사위원은 경상북도, 새마을세계화재단, 새마을아카데미, KOICA의 관계관들로 구성된다.

새마을전문 교육을 이수한 봉사단원들은 KOICA 훈련원에 입소하여 봉사단원 활동에 필요한 현지 언어, 문화, 봉사단원의 역할과 자세 등 일반 소양교육을 받는다. 이러한 교육과정을 마친 봉사단원은 KOICA 현지 사무소에 배치되어 현지 언어, 사업지역 사전답사, 주민 면담, 새마을조직 결성, 공동체 사회조직 결성, 주민 참여 유도 방안 등에 대한 사전 적응훈련을 받는다.

4.3.3. 새마을시범사업 추진 전략

봉사단이 파견되어 새마을운동을 수행한 시범마을의 새마을운동은 1) 현지적응 단계, 2) 기반조성 단계, 3) 사업 정착 단계, 4) 사업 확산 및 심화 단계 등 4단계로 추진되었다.

<표 3-6> 시범마을 개발을 위한 단계별 추진 전략

단 계	역 점 사 업	추 진 방 법
1.현지적응	• 현지적응훈련 • 마을주민과 의사교류 및 이해	• 문화에 대한 상호교류 및 이해 • 자연스러운 접근(강요는 지양)
2.기반조성	• 의식개혁(새마을조직 육성) - 지도자 및 주축집단 세우기 - 주민중심의 협업체제 구축 - 모자보건 에이즈예방 등 • 환경개선 - 공동급수 및 빨래터 마련 - 가구별 지붕•부엌·화장실 개보수 • 소득증대(당면장애제거) - 주변의 작은 일부터 시작 재활용품 수집, 물자절약 등 • 소류지 등 저수시설의 안정화 • 퇴비증산, 병충해 예방 등	• 운동의 출범과 점화 - 공감대 형성을 위한 노래, 깃발 등 공통의 상징물 마련 • 생활환경개선 우선 - 마을주민이 가장 염원하는 숙원사업 및 생활환경개선 사업부터 (주변의 작은 것부터 실행) • 시범사업을 통해 종자돈 마련 - 단기간에 소득을 올릴 수 있는 사업을 선정하고 수익금 일부를 마을기금으로 조성
3.사업정착	• 의식개혁 - 새마을운동 대중홍보 - 일하는 분위기 조성 - 모자보건, 풍토병 예방교육 등 • 환경개선 - 급수시설, 마을진입로 정비 등 • 소득증대 - 복합영농(가축) - 공동경작 및 판매작업장 마련 등	• 소득증대, 의식개혁 비중확대 - 생산기반 다지기, 작목 다양화, 업종 다각화 등 • 환경개선 - 이웃마을까지 이익을 줄 수 있는 다소 규모가 큰 사업으로 확대
4. 사업확산 및 심화	• 의식개혁 - 마을가게, 탁아놀이시설, 진료소, 신협운동 등 • 생활환경 - 마을단위 취락구조개선 - 내고장 가꾸기 • 새마을운동의 광역적 연계화 (이웃마을 확대보급) • 마을별 지역내 특산품 개발(전문가 지표 필요)	• 새마을센터 활용 - 정보교류, 교육, 회의장 활용 • 자립자율 기반강화 • 역할분담 체계 구축 • 소득증대 - 농외소득 발굴 - 특화사업전개 - 유통구조개선 등

자료: 경상북도(2009) 내부 자료

4.4. 사업 실적 및 평가

4.4.1. 사업 실적

가. 총괄 실적

경상북도가 파견한 새마을 리더 봉사단 및 시범마을 조성 사업은 2010년부터 2012년까지 3년간 봉사단 연인원 164명을 파견하였으며 17개 마을에 총 2,483백만원을 지원한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-7> 봉사단 파견 및 시범마을 투자 실적 (2010~2012)

국가	마을 수	봉사단원 파견 (연인원)	총사업비 (백만원)
에티오피아	5	52	1,606
르완다	4	44	1,172
탄자니아	4	44	1,239
카메룬	2	12	322
인도	1	6	150
필리핀	1	6	150
계	17	134	4,639

나. 주요 사업 내용

새마을봉사단이 시범마을에 파견되어 수행한 사업은 국별로 약간의 차이가 있지만 환경개선사업, 새마을 조직 육성, 주민의식 교육, 소득증대사업으로 구분된다.

1) 환경개선사업

○ 가구별 부엌, 화장실 개선
○ 지붕개량 등

2) 인프라 개선사업

○ 마을도로 및 하수구 정비
○ 관배수로 정비,
○ 마을회관 건립
○ 전기가설

3) 소득증대

○ 가축사육 및 분양
○ 벼농사용 개답 및 벼농사 기술 전수
○ 시범농장 운영
○ 농업기술전수
○ 가내 수공업 지도

4) 교육개선사업

○ 새마을유치원사업,
○ 유아 교육,
○ 도서관 운영

5) 보건위생 개선

○ 상수도 개발 보급
○ 보건지소 운영

6) 환경보존 사업

○ 산림녹화사업

7) 새마을조직 육성

○ 남·녀 새마을지도자 육성
○ 새마을위원회 구성 및 운영
○ 새마을 부녀회 조직

8) 능력배양을 위한 교육

○ 여성 봉제 등 직업교육 등
○ 농업기술 교육
○ 새마을 정신 교육
○ 의식개혁교육
○ 정보화 교육
○ 보건위생 교육

9) 기타

○ 태권도 등 한국문화 소개

※ 국별 마을별 구체적인 사업 내용은 별첨 자료 참조

4.4.2. 사업 결과 평가

경상북도가 아프리카 3개국과 아시아 2개국에서 시행하고 있는 새마을 리더 봉사활동과 시범마을 조성 사업은 짧은 기간에도 불구하고 많은 성과를 거둔 것으로 나타난다. 특히 르완다의 카모니군 기호퀘 마을에서 봉사단원이 황무지를 이용한 벼농사 개발 사례는 르완다 내무부장관에게 보고되고 정부 홈페이지에도 실릴만큼 성공사례로 보고되고 있으며 기타 마을에서도 가축을 이용한 소득증사업, 위생적인 상수도 개설 사업, 유아원 운영, 시범농장 운영, 여성에 대한 경제활동 교육, 부녀회 육성 등 새마을운동 조직을 육성하여 활동한 사례가 나타나고 있어 외형적으로는 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다.

그러나 현재와 같이 새마을 리더 봉사단을 파견하여 시범마을을 조성하는 것이 ODA 모델로서의 새마을운동인지? 주민의 자립의지를 바탕으로 하는 지속가능한 발전 기반을 조성하는 것인지? 파견된 새마을 리더 봉사단원들이 새마을운동을 전수하는 전문가로 적절한 자격을 갖춘 것인지에 대해 다음과 같은 면밀한 재 검토가 요청된다.

첫째, 경상북도가 육성한 5개국 17개 마을에서는 어느 한 지역도 새마을 시범마을로서 발전을 위한 중장기 목표가 설정되지 않았다. 이들 시범마을에서 추진되고 있는 개발사업은 파견되는 봉사단원이 파견 전 혹은 후에 현지에 도착해서 개인 별로 자신이 해야 할 과제를 발굴하여 개인의 성공사례를 만들어 가고 있다. ODA 모델로서 한국의 새마을운동 경험을 바탕으로 새마을운동을 실천하는 시범마을이 되기 위해서는 마을이 지닌 여건에 대한 분석 결과를 바탕으로 마을의 발전을 가져 올 수 있는 중장기 개발 목표가 설정되어야 지속가능한 발전 기반을 조성할 수 있을 것이다.

둘째, 주민의 자립의지를 바탕으로 지속가능한 발전 기반을 조성하기 위해서는 주민이 위주가 된(community driven) 개발이 되어야 함에도 불구하고 대부분의 개발사업이 봉사단원이 중심이 되어 자신들이 해야 할 일을 추진하고 있다는 점이다. 봉사단 파견 기간은 1년이다. 본인이 희망할 경우 1년을 더 연장할 수 있다. 따라서 개발사업을 주도하던 봉사단원이 임기를 마치고 떠나면 마을 주민들에 의해서 각 사업들의 지속성이 유지 될 지에 대한 의문이 남는다. 소위 출구전략이 부재하다는 점이다.

셋째, 새마을지도자의 역할이 발현되기 어렵다는 점이다. 당초 한국에 초청되어 연수를 받은 소위 새마을지도자들이 귀국하여 한국에서 훈련받은 대로 새마을운동을 추진 할 수 있었는가에 대한 질문에 대해서 대부분의 새마을지도자들이 현지에서 새마을지도자가 중심이 되어 새마을운동을 전개할 토양이 마련되지 못했다는 대답이었다[27].

경상북도가 추진하는 5개국의 새마을운동이 주민들의 역량에 의해서 지속

27 르완다 4개 새마을 리더 봉사단 파견 시범마을에서 새마을지도자에 대한 인터뷰 결과(2012)

적으로 추진되기 위해서는 마을 주민 조직들 속에서 자율적인 지도자가 배출될 수 있어야 한다. 그러나 5개 마을에서 활동하는 새마을지도자는 마을의 내부 조직에서 배출된 지도자라고 하기 어렵다. 이와 같이 마을 내부에 조직 기반을 갖지 않고 외부의 힘에 의해서 지도자로 임명될 경우 외부의 힘이 사라지면 그 지도자의 위상도 사라질 가능성이 높다.

넷째, 경상북도가 목표로 하는 새마을운동의 세계화와 한국의 경험을 바탕으로 하는 새마을운동 ODA 모델을 전수하는 목표를 달성하는 전략과 수단으로 새마을 리더 봉사단을 파견하는 현재의 제도가 합당한가에 대한 의문이다. 새마을 리더 봉사단원 선발 조건과 실제 파견된 봉사단원들의 경력을 살펴본다면 새마을운동을 경험한 봉사단원이 극히 적고, 대부분 새마을운동을 경험하지 못한 청년들로 구성되어 있다. 이들은 새마을 리더 봉사활동을 수행하는 봉사단원으로는 적합하겠지만 ODA 모델로서 새마을운동을 교육하고 전파하는 새마을운동에 대한 전문가적 소양을 지닌 인력으로 보기는 어렵다. 경상북도 새마을 리더 봉사단 파견 및 시범마을 육성 사업은 그 사업의 의도하는 목표와 실제 시행되는 과정 및 결과에는 괴리가 발생하게 된다. 따라서 새마을 리더 봉사단원 파견에 의한 새마을 시범마을 조성 사업은 ODA 모델로서 새마을운동을 추진하는 시범마을을 육성하는 사업과 새마을운동을 추진하는 시범마을에 새마을 리더 봉사단원을 파견하는 사업으로 방향을 전환하는 것이 바람직하다.

한편, ODA 모델로서 새마을운동 시범사업이 성공적으로 정착하기 위해서는 마을의 중장기 발전 계획이 주민들에 의해서 수립되어야 하며, 세부 개발계획도 봉사단원 개개인에 의해서 발굴될 것이 아니라 마을의 여건을 면밀히 분석한 다음 개발과제가 도출되고 이 과제를 마을 주민들이 수행하는 것을 봉사단원들이 지원하는 형태로 바뀌어야 할 것이다. 마지막으로 이들 시범마을에 새마을운동이 정착하기 위해서는 마을의 내부에서 활동하는 주민조직을 활용하여 새마을운동 방식을 접목하고 이들 조직 속에서 지도자로서의 위상을 지닌 사람을 새마을지도자로 육성해야 새마을지도자의 리더쉽이 주민들의 동의 속에서 자연스럽게 형성될 수 있을 것이다.

한국의 새마을운동이 한국 사회가 지닌 마을운영 메커니즘을 바탕으로 하고 있다는 점을 상기할 때, 경상북도가 추진하는 5개국의 새마을운동 시범마을은 마을 내의 기존 주민 조직을 활용하여 새마을운동 정신의 함양, 지도자 발굴 육성, 마을의 중장기 개발목표의 수립과 실천 방안을 제시할 수 있어야 주민들의 의지를 바탕으로 참여적이고도 지속가능한 새마을운동 추진 체제를 확립할 수 있을 것으로 판단된다.

5. 우간다 MVP 사업의 주요 성과 평가

한국 정부는 미국 컬럼비아 대학의 제프리 삭스(Jeffery Sachs) 교수와 자선사업가 레이몬드 쳄버(Raymond Chambers)가 공동으로 설립한 MP(Millenium Promise)가 추진하는 MVP(Millenium Villages Project) 사업 중 우간다와 탄자니아에서 추진하는 2개 사업지구에 2009년부터 2013년까지 5년간 매년 160만 달러씩 지원한다는 MOU를 체결하고 2개 지구에 대한 재정지원을 지속해왔다.[28].

KOICA는 한국 정부가 지원한 우간다와 탄자니아의 KMVP 사업이 성공적으로 수행되어 왔다는 중간 평가 결과에 따라서 2015년까지 추가적인 지원을 하기로 하는 MOU를 MP측과 2013년 9월에 체결하였다. 이 협정에 따라서 한국 정부는 기존의 MVP 사업에 한국의 새마을운동의 경험을 도입하여 MVP사업명을 'Millennium Villages Project-Saemaul (MVP-S)'로 변경하기로 하고 기존 MVP사업에 새마을 요소를 반영해 보다 효과적인 사업 실행 결과를 도출하도록 할 예정이다.

---

28 우간다와 탄자니아의 MVP 사업을 KMVP라고도 한다(MP, 2009).

5.1. 루히라 사업지구의 MVP 추진 현황

5.1.1. 루히라 사업지구 현황

우간다의 루히라(Ruhiira) MVP 마을은 우간다의 수도 캄팔라에서 서남쪽으로 210km 떨어진 곳에 위치한다. 루히라는 서부 주(Western Region)에 속한 이신지로 도(isingiro district)의 Nyakitunda와 Kabuyanda 면(sub-county)에 속한 지역으로 MP에 의해서 선정된 8개의 마을(village)이 모여 형성된 MVP 사업지구다[29]. Nyakitunda 면은 해발 1300~1850mm 사이의 경사도가 높은 산간지역이고 Kabuyanda 면은 경사도가 상대적으로 낮은 저지대에 속하며 연간 강우량은 1,735mm 내외가 된다. 2006년 조사 당시 인구 50,723명이 모여 살고 있었지만 2011년도에는 62,200명으로 증가하였다. 루히라 사업지구는 습도가 높은 열대성 기후대에 속하며 우기는 3-5월, 9~11월 사이에 나타나고 12~2월 6~8월에 건기가 나타나고 있다.

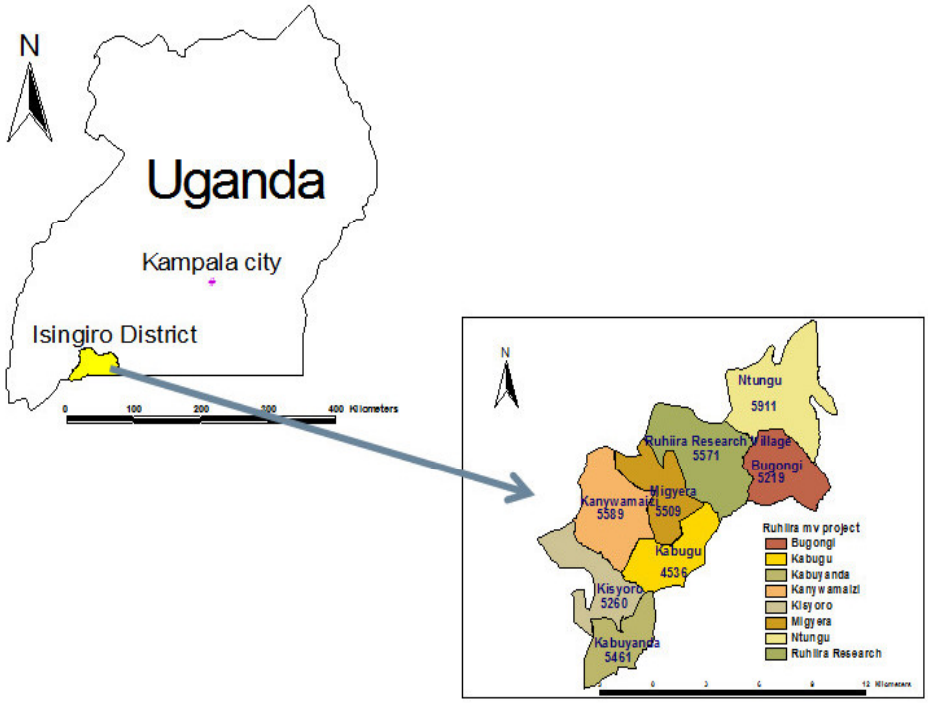
우간다는 북부, 서부, 중부, 동부의 4개의 지역(region)으로 구분된다. 행정구역은 최하위에 마을(village)이 있고 수개의 마을을 통괄하는 지구(parish)가 있으며 그 위에 면 (sub-county), 군(county), 도 (district)가 있다.

서부주의 중심도시인 움바라라(Mbarara)시에서 루히라 사업지구로 진입하기 위해서는 경사도가 높은 비포장 도로를 40km 정도 통과해야 한다. 루히라 사업지구 내 마을들은 경사도가 높은 산악지역에 분산 분포하기 때문에 학교, 보건소, 시장 등으로의 접근성이 매우 열악하다.

---

29 MVP는 빈곤이 극심한 사하라 이남 아프리카 농촌 지역의 새천년개발목표(이하 MDGs)의 달성을 위해 특별히 고안된 통합적 지역개발사업으로 현재 10개국(케냐, 에티오피아, 탄자니아, 우간다, 르완다, 말라위, 나이지리아, 세네갈, 말리 및 가나)에서 시행되고 있다. 루히라 MVP는 우간다의 2개 사업 지구중 하나로 8개의 마을로 구성되어 있다. 따라서 루히라 MVP에서 villages는 실제 마을(village)를 의미하는 것이 아니라 상징적으로 8개 마을의 총합체를 의미한다.

<그림 3-1 > 우간다 루히라 사업지구 위치와 대상 마을



5.1.2. 주요 사업 현황

가. 농업부문

1) 현황

MVP 사업 이전, 루히라 지역의 주민들은 평균 0.23ha의 영세한 토지를 경작하기 때문에 소득이 낮고 소규모 영농으로 자급자족적 형태에서 벗어나지 못하고 있었다. 생산성 또한 낮아 콩은 0.3/ha, 옥수수는 0.8톤/ha 수준으로 이들이 생산한 농산물로는 이 지역 주민들의 3개월간 식량 소비량에 불과하다.

이 지역 농민들은 우간다 국민들이 주식으로 하는 바나나의 일종인 마토케(matoke)를 주로 재배한다. 마케토는 탄수화물이 풍부하지만 신체 성장에 필

요한 단백질이나 비타민 등의 성분이 부족하여 주민들, 특히 어린이들의 영양 상태가 좋지 않은 편이다. 주민들은 화학비료나 퇴비 등 비료를 사용하지 않기 때문에 토양 비옥도가 낮으며 산간 경사지의 개간으로 토양 유실도 심각하다. 2006년도에 콩은 0.3톤/ha, 옥수수는 0.8톤/ha을 생산하는 수준이었다.

2) MVP 사업 계획

루히라 MVP는 이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 농업생산 구조와 소득구조의 다양화를 시도하고 있다. 한편 소규모 영농의 문제점을 해결하기 위하여 바나나, 옥수수, 커피, 젖소, 염소 등을 중심으로 협동조합을 결성하는 것을 추구하고 있다. 구체적으로 2010~2013년 기간에 MP가 루히라 MVP 사업지구에 설정한 농업부문 사업계획은 다음과 같다.

- ○ 기존의 식량작물 재배법 개선
- ○ 옥수수, 두류 등 주곡의 수확 후 관리기술의 개선
- ○ 종자, 종묘, 가축의 정자 등 작물이나 나무, 가축의 생산성을 증대시킬 수 있는 우량 형질(germplasm) 확보
- ○ 능력이 향상된 염소의 종축 확보 및 공급
- ○ 토양과 용수의 보존을 위한 장비 개선
- ○ 관개시설의 개선
- ○ 바나나, 파인애플, 과수, 생강 등 주요 작물의 협동조합 조직 육성
- ○ 바나나를 이용한 생산물 생산 기술 교육 지원
- ○ 우간다에 있는 2개의 SACCO[30] 조직을 이용하여 농민들 소득작목 도입에 따른 기술 및 재정 지원
- ○ 토양과 농업용수의 보존을 위한 토양개량

30 SACCO(Savings Credit and Cooperative Organization)는 우간다에서 소액금융과 협동조합을 취급하는 금융기관이다.

나. 교육 부문

1) 현황

정부의 공공 교육정책이 시행되고 있음에도 불구하고 많은 어린이들이 학교에 가지 않고 있으며 학교에 다니는 학생들도 초등교육을 마치지 못하는 비율이 높다. 이와 같은 현상은 학교 시설의 낙후와 함께 집에서 학교까지의 거리가 멀고 학교 등록금 납부의 어려움, 조기 결혼, 집안의 농사일 지원이나 어린이 돌보기 등 여러 가지 원인에서 비롯된 것이다. MVP 사업 이전에 초등학교 중도 포기률은 여학생의 경우 62%, 남학생인 경우 48%에 달하고 있었다.

2) MVP 사업 계획

루히라 MVP는 지구내의 교육 문제를 해결하기 위하여 다음과 같은 사업 계획을 수립하고 있다.

○ 중등학교 장학금 지급
○ 학교 급식 제공
○ PTAs, SMCs, 교육위원회 등 조직의 역할과 책임을 위한 교육훈련 제공
○ 학교에 컴퓨터 및 인터넷 망 등 ICT 시설 및 서비스 제공
○ 학교 교육의 질적 개선
○ 여성의 생식기능을 건강하게 유지하는 학교 교육 강화
○ 학교 시설 개선 (건축물, 에너지, 급수)

다. 보건 위생

1) 현황

루히라 지역은 폐결핵에 감염된 환자가 많은 지역이다. HIV/AIDS 감염 환자 비율은 8~10% 수준이며 말라리아 감염률이 30%에 달하는 일종의 풍토병이다. 의사가 있는 병원은 40km 떨어진 움바라라에 있으며 주민들은 병이 발

생해도 차량 통행이 원활하지 못하기 때문에 병원에 가기가 어렵다.

의료진의 부족, 기초 약품과 장비의 공급 부족 등으로 마을 주민들은 병이 나도 병원에 가기 보다는 주술사 등에 의존하는 경우가 많다. 이러한 이유로 대부분의 임산부가 무자격 조산원의 도움을 받아 집에서 아이를 출산한다.

사업 이전, 이 지역의 유아 17%가 저체중, 10%가 발육부진, 54%가 영양실조 상태였다. 말라리아 감염률은 19%, HIV/AIDS 감염률은 10%로 나타났으며 산모의 8%만이 의료진의 도움을 받을 수 있었고 74%의 산모가 집에서 아이를 출산하였으며 18%가 조산원의 도움을 받은 것으로 나타나고 있다.

2) 사업 계획

○ 모자보건 및 어린이 보건위생에 대한 지역주민의 인식과 지식의 개선
○ 모자보건 및 어린이 보건위생 개선
○ 의약품과 장비의 공급
○ 청소년의 보건을 위한 프로그램 개선
○ 말라리아, 결핵, 에이즈 등 만성질환의 개선
○ 모기장의 보급
○ 보건위생과 관련된 시설, 식수, 에너지, ICT 등 개선

라. 식수 및 위생 개선

1) 현황

루히라 지역은 연 2회의 우기(rainy season)를 갖는 기후적 장점을 지니고 있지만 안전한 식수를 확보하는 문제는 여전히 해결하지 못하고 있다. 대부분의 산간지역은 농지로 개간되어 토양 유실이 심각한 상태이며 지하수는 철분이나 염분에 오염되어 식수로 사용하기 어려운 상태다. 따라서 가장 안전한 식수는 빗물로부터 얻어지는 것이었다. MVP 사업 이전, 주민의 6%만이 위생적인 식수를 이용할 수 있었으며 주민의 4%만이 위생적인 화장실을 이용할 수 있었다.

식수 분야에서는 오염물질로 부터의 상수원 보호, 새로운 시추공의 설치, 펌프와 상수도 시스템 구축, 우물 설치, 빗물 이용 등을 통해 마을 주민들에게 위생적인 식수를 공급하고 위생적인 화장실을 공급하는 것을 목표로 하였다.

2) 사업 계획

○ 식수공급의 관리와 지속성 유지를 위한 식수관리위원회(WUAs)의 조직
○ 지하수 개발을 위한 지하 수맥도 작성
○ 기존의 지하수 펌푸 시설 개선
○ 학교 등 공공시설의 지붕에 빗물 수집 장치 설치
○ 손을 씻는 물탱크 시설
○ 상수도 시설 개발
○ 학교, 가정, 공공장소에서의 화장실 설치

마. 소규모 사업 계획

이 지역 주민들 중 1일 1달러 미만으로 생활하는 인구 비율이 60%에 이르는 지역이다. 따라서 대부분의 주민들이 영세한 자급자족형 농업에 의존하고 있다. 농업 금융에 대한 접근이 불가능하여 이자율이 60%에 달하는 고리 사채에 의존하고 있고 농산물 판매의 경우에도 대부분 중간상인들리 착취하여 제값을 받지 못하고 소비자에게 판매되고 있으며 수확 후 관리기술의 낙후로 농산물의 부가가치가 낮게 된다.

따라서 이 지역 주민들에게 농업 이외의 직업에 종사할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 루히라 지역의 소규모 사업(small business)으로는 바나나 가공공장 설립, 옥수수 제분공장 설립, 커피 가공시설 설립, 우유 가공공장 설립 등이 검토되고 있다.

바. 기타 사업 계획

1) 환경 계획

○ 마을의 가정과 학교에 육묘장을 설치하고 나무 종자 파종, 식목, 접목, 병충해방제 기술 교육프로그램 마련
○ 환경 보존과 파괴된 환경의 복구를 촉구시키는 프로그램 마련
○ 지역사회에 용재림 및 사료로 이용 가능한 나무의 식재 능력 개발
○ 지역사회 단위의 수자원 유역관리 기법 개선

2) 정보 관리 기술 계획

○ 학교와 보건소에 인터넷 망 구축 기술 보급
○ ICT 관련 장비 확보
○ 학교의 교사, 학생, 보건요원에 대한 ICT 기술 학습 능력 배양

3) 에너지

○ 각 가정에 개량된 부엌이나 스토브 보급
○ 가정 에너지로 사용할 수 있는 전기보급

4) 교통 수단

○ 시장, 우물, 학교, 보건소로향하는 접근도로 개선
○ 마을 공용 트럭 이용 조직 확보

5) 마을 공동체 육성

○ 참여적 모니터링과 평가를 위한 마을 내의 집단과 지역사회 조직의 능력 배양
○ 마을 내에서 자본 투자가 이루어지고 이를 관리할 수 있는 능력 개발
○ 소액금융과 저축 조직의 설립과 관리 능력 배양

6) 소규모 사업 추진

5.2. 사업 성과와 평가[31]

가. 사업 수행 방식

루히라 MVP 사업은 MDGs 달성을 목표로 하고 있으며 이를 위해 지역사회 주민들의 의사결정과 집행능력 향상, 지역개발에 관여하는 각종 조직과의 기능적 협력체제 유지, 지방정부의 참여 방식을 적용하고 있다.

이를 위해 지역사회는 분야별 위원회의 구성과 마을개발계획 수립을 위한 지도자(facilitator)를 선정하고 실행계획을 수립하며 자원의 동원과 참여적 모니터링 및 평가(participatory monitoring & evaluation)를 담당한다.

지방정부는 지역사회의 참여를 촉구하며 MVP 개발계획을 지방정부의 개발계획에 통합하여 추진하며 기술보급 서비스를 담당하고 재원의 지원과 참여적 모니터링 및 평가를 담당한다.

MVP와 이 사업에 참여하는 NGO들은 마을개발 방법 및 도구(tools)와 기술적 자문, 사업 집행을 위한 주민 교육과 재정적 지원, 전 사업 과정에 소요되는 비용과 효과 등에 관한 기록을 담당한다.

나. 부문별 사업 성과[32]

1) 농업부문

바나나 중심의 작물재배에서 옥수수, 두류, 감자, 채소 등의 재배면적이 증

---

31 루히라 사업지구의 평가는 KOICA에서 시행한 MVP사업 중간평가자료(2013. 12), KMVP(2009, MP), MVP Annual Report(MP, 2012) Ruhiira MVP (2014, MVP Ruhiira), 현장 조사 결과를 근거로 작성하였다.

32 이 부분은 MP 및 루히라 MVP 사업단 자료를 인용하였다.

가하였으며 소득작물로 생강과 콩(soybean)이 도입 되었다. 2013년 현재 옥수수 재배 농가는 22,329호, 두류 18,038호, 콩 4,851호, 채소 22,462호, 생강 450호, 염소 1,432호에 달하며 증산을 위해 우량종자와 종축을 구입하고 있다. 이와 함께 작물 재배법, 가축 질병 예방 및 치료법 등에 관한 농민 교육이 시행되었으며 Kanywamaizi지역에서는 옥수수와 대두 경작을 위한 시범포를 운영하였다.

식량부족(food insecurity) 비율이 2006년에 80%에서 2011년에는 50% 수준으로 낮아 졌으며 콩 생산량은 0.3톤/ha에서 0.97톤/ha로 증가되었고 개량된 종자를 사용할 경우에는 2.6톤/ha을 생산하는 성과를 올릴 수 있었다고 평가되었다. 한편 생산의 영세성을 극복하기 위하여 바나나, 옥수수, 커피, 젖소, 염소 협동조합을 결성하고 저축과 금융, 학교급식도 협동조합 방식으로 운영하고 있다.

2) 교육 부분

2014년 현재 21개 초등학교 10,374명의 학생들에게 학교 급식을 제공[33]하고 있으며21개 초등학교에 급식을 위한 주방과 28개의 에너지 절약형 스토브를 설치하였고 27개의 물탱크를 설치하고 학교 급식 재료를 확보하기 위해 학교 농장을 운영하고 있다. 교사들에게 휴가 제도를 도입하고 컴퓨터 시스템과 표준화된 시험제도를 도입하였다.

3) 보건 분야

이 사업을 통해 65,000개의 모기장 공급, 68명의 지역사회 보건요원 임용, 5개의 환자 병동 설치, 24개의 화장실, 8개의 물탱크를 설치하였다. 주민의 의료 접근성을 개선하기 위해 17개의 진료소를 건설하고 인터넷을 설치하였으며 환자들의 의료기록 보관 시스템을 도입하였다.

그 결과 말라리아 환자 발생 건수가 79% 감소하였고 말라리아 치료비용이

33 주 5일 중 2일은 학부모들이 급식을 준비하여 제공하고 있다.

90% 감소하였으며 진료소의 1일 내방객이 90명에서 650명으로 증가하였다.

<표 3-8> 루히라 MVP 사업지구의 MDGs 달성 비율

MDGs		목표	2006	2011
Goal 1: 빈곤퇴치	1. 5세미만 아동의 저체중비율 2. 5세미만 아동의 저성장 비율 3. 5세 미만 아동의 영양실조 비율 4. 1일 1달러 미만 인구 비율	10.0 23.1 2.6 30.0	59.9 46.2 8.6 59.9	10.4 46.2 2.5 29
Goal 2: 교육의보편화	1. 초등학교 등록률 2. 최종학교 최종학년 도달 비율	90.0 90.0	68 NA	71.7 75.6
Goal 3: 성 평등	1. 초등 교육에서의성차별 비율	0.97- 1.03	1.02	1.03
Goal 4: 영유아사망률	1. 5세 미만 유아 사망률 2. 영아 사망률 3. 1세 어린이의 홍역 예방접종률 4. 5세 미만 아동에게 비타민공급	53.0 29.0 90.0 90.0	100 82.0 63.6 55.6	69.0 43.0 89.8 89.8
Goal 5: 모자보건	1. 분만 시 전문 산파 도움 2. 현대적인 피임법 이용 3. 임신 중 검진율	70.0 39.6 70.0	8.5 14.6 33.2	79.3 28.7 80.1
Goal 6: 만성질환퇴치	1. 임산부에 대한 HIV/AIDS 검진율 2. 15~49세 연령층의 HIV 검진율 2. 5세 미만 아동의 모기장 이용률	90.0 90.0 80.0	8.5 15.8 0.9	87.2 58.1 45.1
Goal 7: 환경지속성	1. 식수의질 개선 비율 2. 위생조건 개선	69.5 63.0	0.7 4.4	62.6 70.0

자료: 루히라 MVP 사업단 자료(2014)

4) 식수 및 위생 분야

안전한 식수를 공급하기 위하여 시간당 7000리터의 물을 공급할 수 있는 시추공을 개발하여 상수도 체계를 구축하고 24개의 급수장에 위생적인 식수를 공급하고 있으며 식수를 지속적으로 관리하기 위해 지역사회 주민들로 구성된 식수관리위원회(water user association)가 만들어졌다. 따라서 사업지구

내 98%의 주민이 위생적인 급수 혜택을 받게 되었고 안전한 지하수 이용률도 2%에서 24%로 개선되었으며 우물물 이용률도 2%에서 13%로 향상되었다. 위생적인 화장실 보급률은 4%에서 74%로 크게 향상되었다.

다. 사업 성과 평가

1) 종합적인 평가[34]

루히라 사업지구에서도 사업 목표를 MDGs 달성에 최우선 순위를 두고 추진 한 것으로 평가 된다. 루히라 MVP 사업단의 자료에 의하면 루히라 사업지구의 성과는 기아와 빈곤탈출, 초등교육의 보편화, 영유아 사망률 감소, 모자 보건 개선, HIV/AIDS 등 만성 질환의 감소 등 MDGs가 설정한 전체적인 목표 달성에 근접한 것으로 나타나고 있다. 특히, 루히라 MVP 사업단은 보건위생, 식수개선, 초등교육의 보편화에 중점을 두고 추진한 것으로 평가된다.

그러나 이 지역 경제가 농업에 크게 의존하고 있고 식량 자급률이 낮음에도 불구하고 농업생산구조 개선이나 농업 소득원의 다양화의 성과는 현저히 나타나지 않은 것으로 판단된다[35].

2) 사업의 추진 방식

루히라 MVP 사업지구내의 사업 계획은 공동체적 성격을 지닌 지역사회를 단위로 하여 수립되고 시행되었다기 보다는 루히라 사업지구 내의 8개 마을을 한 공간단위로 하여 계획이 수립되고 실행된 것으로 평가된다. MVP가 의미하는 마을은 지역사회(community)로서의 마을이 아니라 MVP 사업을 구성하는 8개 마을 묶음(villages cluster)을 의미하고 있다. 따라서 루히라 MVP 사업지구는 8개 마을을 하나의 지역사회인 것으로 가정하고 개발계획을 수립하고 사업을 실행한 것으로 나타나고 있다. 사업지구를 이와 같이 설정할 경

34 루히라 MVP 사업지구의 성과 평가는 새마을운동과 관련하여 농업부문을 중심으로 실시하였다.
35 루히라 MVP측이 발표한 성과는 2006년이나 2009년도의 실태와 비교할 수 없기 때문에 성과를 측정할 수 없었다.

우 MVP 사업이 종료된 이후에는 사업추진의 지속성에 문제가 발생할 가능성이 크다. 이는 다음과 같은 점에서 나타나고 있다.

첫째, 우간다의 지방행정 단위는 마을(village), 마을지구(parish), 면(sub-county), 군(contry), 도(district)로 나타나고 있는데 루히라 MVP 사업지구의 개발계획은 village, parish, sub-county 단위의 어느 하나도 해당되지 않고 면(sub-county) 내의 8개 마을 묶음(cluster) 단위로 수립되었다. 따라서 MVP 사업이 종료된 이후 MVP 사업이 군이나 도 행정기관에 인계된다면 현재의 사업단위로 추진하기 보다는 이신지로도의 행정체제와 일치되는 방향(마을, 마을 지구, 면, 군 단위)으로 사업이 추진될 가능성이 크다.

둘째, 루히라 MVP가 농업분야의 중요한 성과로 제시하는 바나나, 옥수수, 커피, 젖소, 산양 등의 협동조합 조직이 8개 마을을 한 단위로 하여 조직되었다. 그러나 8개 마을을 한 단위로 하여 조직된 협동조합은 8개 마을 묶음(cluster)이 하나의 지역사회로서 역할을 하지 못하기 때문에 MVP 사업이 종료된 다음 이신지로 도에 이관될 때 지역사회 단위로 조직 개편이 불가피하다. 즉, 현 사업단 내의 각 마을단위 협동조합이나 이신지로 도 단위 또는 움바랄라시를 포함하는 보다 큰 광역 협동조합으로 통합될 가능성이 크다.

3) 빈곤층을 위한 빈곤탈출 대책 미흡

루히라 MVP 사업은 빈곤층을 위한 목표집단(target group) 대책이 매우 미흡하다. 농업분야에서 증산과 소득증대 대책은 우량종자 공급, 소득작목 도입, 농자재 공급, 협동조합 육성, 기술혁신을 위한 농민교육 등으로 나타난다. 그러나 이와 같은 대책은 부유한 농가에 유리한 대책이다. 가난한 농가는 우량종자와 우량 종축을 구입할 방안이 없다. SACCO를 이용하여 농업금융을 지원받을 수 있지만 토지가 없는 소작농이나 농업노동자에게는 여의치 않은 대책이다.

4) 인프라 개선 대책

이 지역은 시장과 의료기관, 학교 등 공공시설로의 접근성이 매우 취약한

지역이다. 따라서 도로개선, 교량 건설 등이 시급한 지역이다. 이와 같은 인프라 개선은 정부나 외부 원조기관의 지원으로 개선될 수 있지만 마을 주민들의 개발 수요를 반영하여 마을 주민 스스로 해결할 수 있어야 한다. 그러나 MVP 사업에서는 지역사회 주민들에 의한 이와 같은 인프라 개선 계획이 반영되지 않았다.

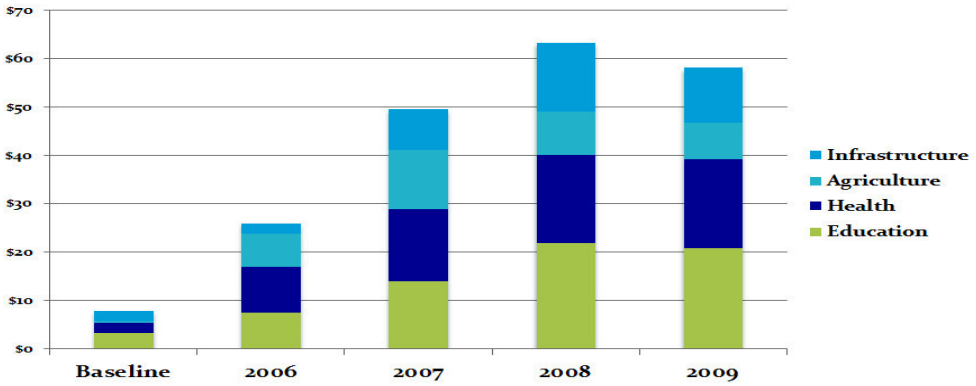
5) 마을 공동체 육성 대책

MP가 작성한 KMP 자료에 의하면 마을공동체의 육성 필요성이 제기되고 있다. 그러나 루히라 MVP 사업에서는 마을 공동체의 육성을 위한 계획이 보이지 않는다. 마을을 중심으로 하는 공동체는 자신들의 문제를 마을 주민들과 공유하며 문제를 해결하기 위한 대책도 공유하게 된다. 따라서 마을의 공공시설 개선, 마을 내의 농업생산, 가공, 판매 문제, 보건위생 문제, 초등학교 문제 등을 자조와 협동의 정신으로 해결할 수 있다. 그러나 MVP 사업은 마을공동체의 육성을 간과함으로서 사업의 지속성에 문제를 노출시키고 있다.

6) 지원예산

루히라 MVP 사업지구의 연간 예산은 2010년의 경우 3,258,829달러, 2011년도에는 2,375,022달러에 이른다. 이를 1인당 사업비 지출액으로 환산하면 2011년도에는 38달러, 2009년도에는 58달러, 2008년도에는 63달러 수준이다.

<그림 3-2> 루히라 MVP 사업지구의 1인당 사업비 지출액



자료: Ruhiira MVP 사업단 ppt 자료(2014)

한편, 2011년도 루히라 MVP 사업에 투자된 자금의 재원을 살펴보면 MVP 사업단이 66.6%로 가장 많고 다음으로 우간다 정부 측 재원이 21.2%, NGO 등 파트너들로부터 지원된 재원이 6.67%, 지역사회 주민의 부담이 5.5%였다. 지역사회 주민들이 MVP 사업에 투자한 금액이 전체 사업비의 5.5%지만 이는 여타 지역에서 추진되는 농촌개발사업의 주민 부담금 비율 보다 높은 편이다. 그러나 한국의 새마을운동에서 주민 부담금이 49%에 달한 것에 비교해 보면 루히라 MVP 사업 추진에서 나타난 주민 부담금 비율 5.5%는 낮은 수준이다.

<표 3-9> 루히라 MVP 사업지구 재원별 예산

재원별	2010(달러,%)		2011(달러,%)	
MVP 사업단	2,311,613	70.9	1,582,204	66.6
정부	472,704	14.5	504,234	21.2
NGO/파트너	198,426	6.1	158,374	6.7
지역사회	276,086	8.5	130,209	5.5
계	3,258,829	100.0	2,375,022	100.0

자료: Ruhiira MVP 사업단 ppt 자료(2014)

이와 같이 집중적으로 사업비가 투입된 MVP 사업을 우간다 정부가 인수하여 추진하게 될 경우 MVP가 투자한 것과 유사하게 이 사업이 추진 될 지에 의문이 제기된다. 다행히 이 사업은 2013년부터 우간다 정부가 이스람개발은행(Islamic Development Bank)으로부터 빌린 차관 자금 970만 달러를 이신지로 도외 4개 도 지역에 2014~2016년 기간에 투자하기로 하였다. 그럼에도 불구하고 MVP 사업과 유사한 사업을 우간다 정부가 벤치마킹하여 타 지역에 확산하기에는 재정적 차원에서 뿐만 아니라 기술적 측면에서도 어려움이 따를 것이 예상된다.

7) 사업 추진 인력 개발

루히라 MVP 사업에 종사하는 현장 인력은 총 201명인 것으로 나타나고

있다. 이중에는 이신지로 도의 인력 65명이 포함되어 있다. 이신지로 도의 인력은 루히라 MVP 사업의 각 부문에 배치되어 지역사회와 도 그리고 MP 측과의 연락과 발생하는 문제를 조정하는 것을 주 임무로 하고 있다.

MP가 추진하는 MVP 사업지구에 대한 개발 방안은 제프리 삭스 교수가 재직하고 있는 콜럼비아 대학의 교수진과 동 대학 소속 지구연구소(Earth Institute)가 공동으로 연구한 결과에 기초하며 이를 바탕으로 케냐에 본부를 두고 있는 MDG Center에서 3년간의 현장 조사 결과를 토대로 작성한 것이다. 이들은 2006년도를 기점으로 하는 기초조사(baseline survey)를 시행하고 이를 바탕으로 각종 지표를 작성하였으며 이 지표를 사업성과 측정 지표로 활용하고 있다.

따라서 8개 마을로 구성된 루히라 지구 MVP 사업이 추진되기 위해서 시카고 대학의 교수 및 지구연구소의 연구진과 켄야의 MDG Center 직원, 그리고 루히라 MVP 사업지구에 종사하는 136명의 MP 직원, 그리고 우간다 이시지로 도의 공무원 56명이 동원되고 있는 것이다.

루히라 MVP 사업은 분명 제프리 삭스 교수와 시카고 대학 교수진과 연구진, MDG Center의 직원과 루히라 MVP 사업단 직원이 주축이 되어 추진하는 사업이다. 이 과정에서 우간다의 이신지로 도청의 공무원의 일부가 참여하고 있지만 지역사회 주민들의 참여는 크지 않은 것으로 보인다.

MVP 사업이 마을 주민이 참여하는 마을단위 개발사업이었다면, 그리고 개발계획의 수립을 현지조사와 실행계획 수립 과정에서 우간다 공무원과 전문가들이 좀 더 깊이 관여 했다면, 그리고 우간다 정부와 MP가 동동으로 재정 문제를 풀어 갈 수 있었다면, 그리고 이 사업을 우간다 정부 공무원과 전문가들이 주축이 되어 이들의 능력으로 수행 할 수 있는 수준에서 설계되었다면, MVP 사업단이 철수한다고 해도 우간다 정부가 이 사업의 운영에 큰 어려움을 느끼지 않고 이 사업을 인계하여 추진할 수 있을 것으로 보인다.

라. 한국의 새마을운동 경험이 주는 교훈

MVP 사업에 한국의 새마을운동 경험을 접목하여 MVP-S 사업을 추진하

게 된다면 어떻게 추진해야 할 것인가?

1) 마을단위 개발계획

현재 MVP 사업이 8개 마을묶음(villages cluster) 단위로 개발계획을 수립한 것과는 별도로 우간다의 농촌 지역사회의 중요한 공간단위인 마을단위 개발계획을 수립하여 개발계획에 마을 주민들의 개발수요를 반영해야 한다. 현재의 개발계획은 이 지역의 MDGs 달성이 중요하기 때문에 지구 단위로 추진 할 수 있는 보건진료소 운영, 광역 상수도 건설, 학교 급식, 작목별 농업협동조합 육성 등을 추진하는데 중점을 두었기 때문에 마을단위 개발의 중요성이 간과되었다.

즉 마을 단위 개발계획을 통하여 MVP 사업에서 추진하지 못한 주거환경 개선, 농업생산성 향상, 마을의 지역자원을 이용한 소득증대 사업, 마을도로 및 교량 등 인프라 개발, 마을공공시설 건립 등을 지역사회 주민들의 자조와 협동 정신으로 추진해야 한다.

2) 마을 공동체 조직을 통한 지속가능한 개발

마을 공동체 구성원은 공동체가 지니고 있는 역사성 속에서 공동의 연대의식을 지니고 있게 된다. 따라서 그들이 당면한 문제를 해결함에 있어서도 공동체적 연대의식을 갖고 임하게 된다. 한국의 마을 공동체 구성원과 같이 모든 지역사회의 구성원은 공동의 문제의식을 갖고 자조와 협동 정신으로 문제를 해결해 가고 있다.

루히라 MVP 사업지구는 8개 마을을 하나의 마을묶음을 한 단위로 하여 개발사업을 추진하고 있다. 이렇게 되면 MVP 사업은 지역사회(community)인 마을단위로 사업이 구상되지 않고 8개 마을을 대신하는 마을 클러스터 단위로 사업이 추진된다. MVP 사업이 이렇게 추진될 경우 지역사회 구성원의 참여도가 낮아지게 된다. 따라서 한국의 새마을운동 경험을 도입하기를 희망할 경우, 마을 공동체 조직을 중심으로 마을의 인프라 개발과 소득증대사업 전개, 소액금융 운영, 농산물 가공시설 운영 등을 지속적으로 추진할 수 있게 된다.

3) 정부 주도 하의 밑으로부터의 개발

한국의 새마을운동은 정부가 주도적으로 추진하였으며 정부가 지원하는 재정과 기술 및 행정지원은 마을 주민들이 마을개발을 주민 주도로 추진할 수 있는 역할을 하게 된다. 즉 정부의 지원은 마을 주민들이 자신과 자신의 마을을 개발해야겠다는 동기 부여로 그쳐야 하고 마을에서는 정부의 지원금을 받아 무엇에 쓸 것인지 그 사용처를 주민 토론을 통해 결정하도록 하고 마을 주민들이 주도적으로 참여하여 사업추진을 위한 실행계획을 수립해야 하며, 주민들이 수립한 마을 개발계획은 주민 스스로 자신들이 몸담고 있는 마을 공동체 조직을 총하여 수행할 수 있도록 해야 한다.

4) 정부 개발계획으로 MVP 사업을 수용

MVP 사업이 종료되어 우간다 정부가 인수를 받게 되면 MVP 사업은 마을 또는 지구단위로 개발계획을 재편하여 정부의 지역개발 계획에 포함해야 행정지원은 물론 재정적 지원도 기대할 수 있다.

마. MVP 사업이 한국의 국제 새마을운동에 주는 교훈

MVP 사업은 한국 정부가 추진하고 있는 국제 새마을운동 시범사업에 대해 많은 교훈을 준다. 첫째, MVP 사업은 본 사업에 착수하기 전에 오랜 기간을 두고 시카고대학교 교수진과 동대학 Earth Institute 연구진의 도움을 받았으며 2006년도에 탄자니아에 소재한 밀레니엄센터 주관으로 baseline survey를 마치고 사회지표를 작성한 이후에 2009년도에 사업에 착수하기 전 까지 3년간의 현지 조사 및 실행계획 수립 기간을 가졌다. 한국 정부가 국제새마을운동을 ODA 사업으로 추진할 경우에도 MVP 사업이 추진한 것과 같이 사전조사와 계획 수립에 충분한 기간이 필요할 것이다.

둘째, 루히라 MVP 사업을 실행하기 위하여 이 사업에 직접 종사하는 MP 측 직원이 136명이고 우간다 이신지로군의 공무원 56명이 참여하고 있다. 우

간다 공무원은 주로 지역사회와 지방정부와 MP측 간의 연락과 의견 조정 역할을 담당하고 있다고 해도 MVP사업에 종사하는 인력 136명은 석·박사급 전문 인력을 비롯해서 대학 이상을 나온 후에 유사한 경력을 쌓아 온 전문가들이다. 케냐에 소재하고 있는 MDG 센터에 군무하고 있는 지원인력 까지 감안한다면 많은 전문 인력이 8개 마을로 구성되어 있는 루히라 MVP 사업지구에 종사하고 있는 것이다. 한국 정부가 추진하는 국제 새마을운동에서도 이사업에 종사할 국 내외 전문인력을 확보할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

셋째, MVP 사업 추진 과정에 참여하고 있는 우간다 공무원들의 역할이다. 당초 이 사업은 지역사회중심으로 추진하여 지속성을 갖는 사업으로 설계 되었으나 실행 과정에서 지역사회 주민들과 이신지로 군청의 공무원의 역할은 크지 않은 것으로 평가된다.

만약, MP측에서 이 사업을 처음 설계하고 조사하고 실행계획을 작성하고, 계획된 사업을 실행하는 과정에서 우간다 이신지로 정부 공무원들의 역할을 더 크게 했다면, 그들의 역량개발에 큰 도움이 되었을 것으로 판단 되며, MVP 사업을 우간다 정부에 이양한 후에도 이 사업을 지속하는데 인적자원의 문제는 크게 발생하지 않을 것으로 판단된다. 한국 정부가 추진하는 국제 새마을운동도 한국의 전문가 지원 하에 수원국 전문인력이 중심이 되어 추진하는 방안에 대한 세심한 검토가 요청된다.

넷째, 마을 주민들의 역할이 더 강조 되어야 한다는 점이다. MVP 사업은 millennium village project라고 하면서도 막상 마을 공동체가 사업의 중심에 서지 않고 있다. 우간다에서도 마을은 하나의 유기체적인 공동체의 구성원인 마을 주민들의 문제의식과 개발수요가 있다. 그러나 MVP 사업에서는 사업의 주 목표가 MDGs 달성에 있기 때문에 마을단위 주민들의 작은 개발수요는 간과된 감이 있다. 그러나 이 점은 이 사업의 지속 가능성을 가늠하는 매우중요한 척도가 된다. 마을 지역사회를 단위로 하지 않는 사업은 그 구성원간의 응집력이 약하기 때문에 지속적으로 유지되기 어렵다.

국제 새마을운동을 추진함에 있어서 새마을운동은 공동체적 성격을 지닌 지역사회 단위인 마을을 하나의 개발단위로 삼아야 하며 관개시설, 식수 공급, 가공공장 운영, 협동조합과 같이 큰 규모의 사업계획이 필요한 부분에 대해서만 광역화 된 개발계획을 수립하여 추진해야 한다.

6. 베트남의 신농촌건설을 위한 NTP 사업

베트남 정부는 광찌성과 타이웬성에서 실시한 한국의 새마을운동 경험을 벤치마킹하여 베트남형 신농촌(New Rural Model)모델을 개발하고 2006년부터 2010년까지 전국 600개 마을에서 시행하였다. 이 사업은 농업농촌개발부(Ministry of Agriculture and Rural Development) 정책으로 농촌개발과 관련이 있는 중앙정부 부처가 몇 개의 마을씩 담당하여 수행하였다. 간사 기관을 맡은 농업농촌개발부는 신농촌개발 모델 추진에 따른 사업 목표와 목표 달성을 위한 수단 및 전략을 개발하여 제시하였다.

이 사업의 예산은 국가 재정과 외국의 원조사업 및 주민부담으로 구성되었으며 사업 시행 3년 후에 전국적인 평가를 통하여 성과가 우수한 50%의 마을을 선정하여 2년간 추가 지원하는 경쟁체제를 도입하였다.

그러나 이 사업을 수행하는 과정에서 일부 중앙부서는 마을단위에서 담당해야 할 일이 없다는 이유로, 그리고 계획 수립과 추진의 효율성 향상이라는 명분으로 2010년부터는 사업 수행 단위를 마을(village)단위에서 면(commune)단위로 상향 조정하고 10개년 계획으로 추진하게 되었다. 2010년 7월에 총리령으로 공표된 신농촌모델은 공식적으로 신농촌건설을 위한 국가개발목표사업(National Target Program on the Building New Countryside: NTP)으로 명명되었다.

6.1. 사업 추진 배경 및 목적

가. 사업 추진 배경

베트남 경제는 2000년 이후 10년간 연평균 6~7%의 고도성장을 이룩하였지만 도·농간 격차의 심화로 사회가 불안해 지면서 농업 및 농촌개발의 중요성이 크게 부각되었다. 베트남 정부는 농업현대화와 농촌개발을 촉진시키기 위하여 한국의 새마을운동을 비롯하여 중국의 신농촌건설운동, 대만의 농촌부흥운동, 일본의 일촌일품운동 등을 검토하였지만 중국 정부가 한국의 새마을운동을 벤치마킹하여 사회주의 신농촌건설운동을 추진하는 것과 같이 한국의 새마을운동을 도입하여 농촌발전을 촉진시키는 것이 베트남의 실정에 적합한다는 판단을 내렸다[36].

이와 같은 정부의 정책 결정에 따라서 2006년부터 한국의 새마을운동과 같이 중앙정부의 관련 부처가 참여하는 마을단위 신농촌모델을 추진하였다. 그러나 한국의 새마을운동의 경우 추진 주체가 자조와 협동을 바탕으로 하는 마을 주민인 반면 사회주의를 시행하고있는 베트남에서는 면단위 인민위원회가 주도적으로 이사업을 추진하는 것이 보다 효율적이라는 판단 하에 면 인민위원회가 추진 주체가 되는 신농촌건설을 위한 국가발전계획 (National Target Program on Building New Countryside: NTP)을 채택하게 되었다.

나. 사업의 목적

신 농촌건설을 위한 NTP 사업은 베트남에 현대화된 농촌건설을 위하여 농촌지역의 물리적, 사회·경제적 인프라를 구축하고 경제구조를 효율화하며 농업 생산조직을 육성하고자 하며, 국가의 정체성을 유지하면서 환경보존과 사회적 질서와 안전을 유지하고 사회주의 틀 안에서 국민들의 물적 정신적 생활을 향상시킬 수 있는 신 농촌건설계획을 수립하여 점진적인 농촌발전을 이

36 2005. MARD 내부자료

룩하는데 목적을 두고 있다.

구체적으로 NTP는 2015년까지 전체 면의 20%가 국가가 설정한 신농촌발전 지표에 도달하고 2020년까지는 전체 면의 50%가 신농촌 발전 지표를 달성하는 것을 목표로 한다.

6.2. 사업 기간과 범위

○ 신농촌 건설을 위한 사업 기간은 2010~2020년까지 10년으로 한다.
○ 사업 범위: 전국의 농촌지역을 사업 대상 지역으로 한다.

6.3. NTP의 주요 내용

6.3.1. 계획 수립

가 계획 수립 단위 및 계획수립 책임기관

○ 국가가 설정한 국가발전 프로그램의 11개 목표를 달성하기 위하여 면 인민위원회가 발전계획을 수립한다.
○ 수립된 계획을 군에 제출하여 군과 도의 보완 및 승인을 요청한다.
○ 군과 도로부터 면의 신농촌발전계획이 승인되면 면인민위원장 책임 하에 이 계획을 집행한다.

나. NTP 계획의 주요 내용과 지원 부서

○ 국가가 정한 11개 대지표의 작성 지침 및 지원을 담당하는 12개 정부 부서는 다음과 같다.

<표 3-10> 베트남 신농촌건설을 위한 NTP 사업 관련부서

대지표	담당 부서	주요 내용
1. 신농촌건설 계획 수립	농업농촌개발부 자원환경부	○ 토지 이용계획, 농업생산, 산업진흥계획, 중소기업 및 서비스 산업 육성 ○ 사회경제적 발전을 위한 인프라 구축, 주거지 개발 및 기성 주거지 정비
2. 경제사회 인프라 개발	교통부 산업통상부 문화, 체육, 관광부 보건부 교육부 내무부 농업농촌개발부	○ 도로개발 및 교통수단 개발 ○ 전기 가설 ○ 문화, 스포츠 활동 증진 ○ 보건위생 증진 ○ 교육시설 및 환경 개선 ○ 면사무소 건설 및 활동지원 ○ 관계시설 개선
3. 농촌 소득증대	농업농촌개발부 노동사회 복지부	○ 농업생산성의 효율화 ○ 농업기술 개발 및 보급(R&D) ○ 농업기계화와 수확 후 관리기술 개발 ○ 1촌1품운동 전개 ○ 농산업개발을 위한 직업훈련 개발
4. 빈곤퇴치와 사회안전망 구축	노동사회 복지부	○ 빈곤 가구 감소르르 위한 대책 ○ 빈곤해소를 위한 NTP 프로그램 강화 ○ 사회안전망 구축
5. 농촌 생산자 조직 육성	농업농촌개발부 투자계획부	○ 협동조합 발전 계획 ○ 농촌 농기업 육성 방안 ○ 농촌지역의 연관산업 발전 계획 ○ 농촌 농기업 육성 계획
6. 농촌지역의 교육 훈련	교육훈련부	○ 농촌 교육 시설 및 환경 개선 방향
7. 농촌 보건의료	보건부	○ 농촌지역의 보건의료 개선 계획
8. 농촌문화 증진	문화 스포츠 관광부	○ 농촌 문화 증진 ○ 농촌지역의 통신 및 케뮤니케이션 개선
9. 안전한 식수와 환경 개선	농업농촌개발부	○ 안전한 식수 공급방안 ○ 농촌 환경 개선 방안
10. 당과 정치, 행정개혁	내무부	○ 지방 공무원들의 직무능력 행상 방안 ○ 당과 정치의 탄력적 적용 방안
11. 사회안전망 구축과질서확립	공공안전부	○ 마을안전을 위한 마을운영규칙 제정 ○ 면, 마을, 자연부락의 안전을 위한 지침

○ 위 대지표는 다시 19개 세부 지표로 다음과 같이 구분된다.

- 면 단위 신 농촌건설 종합계획의 수립과 실행
- 각 세부 사업별 개발지표 설정
- 관계시설 개선
- 전기 가설
- 각 급학교 시설 현대화 계획
- 문화시설과 인프라 개발계획
- 농촌시장 건설 계획
- 농촌 통신사업 계획
- 주거지 개발계획
- 소득증대사업 계획
- 빈곤해소 대책
- 노동력구조 개선 계획
- 생산자 조직, 농기업 육성계획
- 교육발전 계획
- 보건증진 계획
- 문화증진 계획
- 환경개선 계획
- 공공조직의 효율화 방안
- 사회질서 확립 계획

다. 계획 수립 추진절차

○ 중앙정부의 관련 지원 부서는 면 인민위원회가 신농촌발전 계획을 수립할 수 있도록 국가의 신농촌건설 계획 및 지원 방침을 작성하여 면 인민위원회에 시달한다.

○ 면 인민위원장은 계획수립 팀을 구성하여 지역의 현황분석과 자원 이용 현황을 분석하고 마을별로 면인민위원회가 설정한 목표 달성을 위하여 주민 참여를 촉구한다.

○ 면인민위원장은 면 NTP 계획을 수립하여 군에 제출한다.
○ 군은 면 NTP 계획을 검토하여 주정 보완한 후에 도에 제출한다.
○ 도는 면인민위원화가 작성한 NTP계획을 검토하여 승인한 후 이를 군에 통보한다.
○ 군은 면에 NTP 계획의 승인사항을 통보하면 면인민위원회가 NTP 계획을 실천한다.

6.3.2. NTP 계획의 총괄 및 모니터링

○ 베트남의 NTP는 12개 농촌관련 기관이 참여하므로 부총리실에서 총괄한다.
- 농업농촌개발부(MARD)는 간사기관 역할을 담당한다.
- 농업투자계획부는 NTP 사업 추진에 관한 예산을 확보하고 재무부는 예산을 지원하는 역할을 담당한다.
- 기타 기관은 관련 정책 개발 및 현지 지원업무를 담당한다.

○ 본 사업의 추진 결과는 매년 모니터링하여 목표 달성 여부를 확인한다.

6.4. 예산 지원 계획

○ NTP 사업 추진에 소요되는 예산 중 정부(중앙 및 지방정부 포함)가 총 소요 예산의 40%를 지원한다. 특히 소득증대를 위해 지원되는 정부 예산은 총 NTP 소요예산의 17%를 차지한다.
○ NTP 사업의 총 소요 예산중 30%는 금융기관으로 부터의 지원받는다.
○ NTP사업의 총 소요 예산 중 20%는 지역의 기업, 협동조합 기타 경제주체들로부터 지워 받아서 추진한다.
○ 지역사회 주민들은 총 소요 예산의 10%를 부담한다.

6.5. NTP 사업 추진을 위한 지원 전략

6.5.1. 홍보 전략

○ NTP 사업이 선진 국가 달성을 위한 목표임을 전 국민들에게 알리고 미디어를 통하여 주기적으로 홍보한다.
○ NTP 사업 추진의 성공사례를 수집하여 발표하고 미디어를 통하여 홍보한다.
○ NTP 사업에 참여하는 주체들의 성과를 촉구하기 위하여 경쟁심을 유발시킨다.
○ NTP 사업은 국가 정치의 중요한 과제임을 널리 알린다.

6.5.2. 투자 예산 확보 방안

가. 신농촌건설 관련 정책 예산의 통합 관리

○ 신농촌건설과 관련된 정부와 외부 지원 예산을 통합하여 지원
- 빈곤퇴치 관련 정부 및 외부지원 예산
- 고용증진 관련 정부 예산
- 농촌 식수 공급 및 환경관련 예산
- 가족계획 관련 예산
- 마약, 술, 도박 등 사회악 일소 관련 예산
- HIV/AID 등 만성질병 퇴치를 위한 예산
- 기후변화 대응 관련 예산
- 문화, 교육, 스포츠 관련 지원 예산
- 대단위 조림사업, 면사무소 건립, 행정조직 정비 및 경계 조정 등에 관한 지원 예산
- 보건소 건설, 진료 관련 예산

- 농촌도로건설, 전통공예 마을 건설 지원 관련 예산 등

나. 국가 소유 토지의 이용권 활용

○ 도 인민위원회는 면이 관리하고 있는 국유지의 70%를 유보하여 해당 토지에 대한 이용권을 주민들에게 할당할 시, 징수하는 세수를 신농촌 건설에 소요되는 예산으로 활용할 수 있도록 조치

다. 기업으로 부터의 모금

○ 신 농촌건설과 연관 있는 기업들이 법이 허용하는 한도 내에서 본 사업의 성공적 추진을 위해 자발적으로 출연하도록 권장

- 모래채취기업, 주택 및 도로 건설 기업, 환경관련 기업 등

라. 기타 기금 모급

○ 면 인민위원회가 승인하는 지역사회 주민들의 기부금

○ NGO, 국제기구 등 상환 의무가 없는 원조기관들이 기부하는 기금

마. 금융지원금의 활용

○ 국가 투자계획에 의한 금융지원금은 관개시설 건설, 농촌도로 건설, 양어장 시설, 전통적인 공예마을 건설 지원금으로 활용한다.

○ 기타 상업적 금융지원금은 농업 및 농촌지역개발에 투자하도록 한다.

6.6. 예산 지원 원칙

6.6.1. 중앙정부 지원 예산

○ NTP 면단위 계획 수립에 소요되는 예산은 전액 중앙정부가 지원한다.

○ 중앙정부가 지원하는 예산은 다음 분야에 활용할 수 있다.
- 주거지역의 가정용 상수도 보급과 하수도 시설 건설
- 마을 및 자연부락을 연결하는 농촌도로 건설
- 농로, 용배수로 건설
- 농업 생산과 서비스 관련 시설
- 마을회관 및 체육시설 건립
- 경지정리, 가내수공업, 전통공예마을, 양식업 시설 지원

6.6.2. 예산의 차등적 지원

○ 중앙정부가 지원하는 예산의 수준은 각면의 경제사회적 수준에 따라서 차등적으로 지원한다.
○ 지원의 우선순위
- 자체 예산 조달이 어려운 면지역
- 사업성과가 좋지만 예산 사정이 매우 어려운 면 지역

6.7. 사업 추진 절차

○ 총리령에 의한 “Decision Approving the National Target program on Building a New Countryside During 2010-2020″은 NTP 사업을 추진하기 위한 구체적인 절차와 내용을 담고 있다.
- 추진 주체
- 투자자의 승인
- 신농촌건설에 필요한 건설 대상 및 사업 수행자 지정
- 건설업체 계약 방법
- 사업 감독자 선발 방법

- 사업 추진에 따르는 행정 절차 등

6.8. NTP 사업 추진을 위한 조정위원회

NTP 사업은 사업 추진 과정에서 발생되는 제반 사항을 논의하여 해결하고 활동을 지원하기 위해 NTP사업 조정윈워회(Steering Committee)를 구성하여 운영한다.

가. 중앙조정위원회

○ 부총리가 위원장이 되고 부위원장은 농업농촌개발부 장관이 된다.
○ NTP 중앙조정위원회의 위원은 각 부처의 장관, 산하기관 단체장으로 구성한다.

나. 지방조정위원회

○ 각도, 군, 면에 NTP사업 조정위원회를 둔다.
○ 각 행정단위별로 NTP 도 조정위원회는 도지사가. NTP 군 조정윈원회는 군수가, NTP 면 조정위원회는 면인민위원장이 위원장이 되고 각 부서장 및 단체장이 위원이 된다.

다. NTP 사업 간사 기관

○ 농업농촌개발부가 NTP 사업의 총괄 간사기관이 된다.
○ 농업농촌개발부는 국가 NTP 중앙조정위원회의 업무를 보좌한다.
○ 각도에는 농정국장이, 군에는 농정과장이, 면에는 농업담당 과장이 간사가 되어 NTP사업의 추진과 조정위원회의 업무를 담당한다.

1) 농업농촌개발부의 임무

○ NTP사업 추진을 총괄적으로 책임지는 기관으로서 NTP 중앙조정위위원회의 업무를 보좌한다.
○ NTP 사업 추진과 관련된 부서와 업무 조정과 협조체제를 구축한다.
○ NTP 사업 수행을 위한 5개년 계획의 연차별 실행계획을 작성한다.
- 연차별 사업 목표 설정
- 연차별 수행해야 할 사업 제시
- 과업 수행에 소요되는 예산 수립
○ 연차별 사업계획을 수립하여 투자계획부와 재무부에 제출하여 차년도 사업예산을 확보
○ 매년 각 부처, 각 도, 군, 면의 NTP 사업 추진 현황과 결과를 평가 정리하여 NTP 중앙조정위원회와 정부에 보고

2) 투자계획부

○ 투자계획부(Ministry of Planning and Investment)는 재무부와 함께 NTP 사업 추진에 소요되는 예산을 확보하여 지원하는 책무를 진다.
○ 관련 부서와 함께 NTP 사업의 추진, 실행에 관한 정책지원을 담당한다.

3) 기타 부서

○ 재무부는 NTP 사업 추진에 소요되는 국가 예산을 지원하고 국가 예산법에 의거하여 사업비 집행 및 정산 방법 등을 제시하여 본 사업이 원활히 추진 될 수 있도록 지원한다.
○ 건설부는 면인민위원회가 NTP사업계획을 수립하는데 필요한 정책 가이드라인을 제시하여 계획수립이 원활히 이루어지도록 지원한다.
○ 베트남국립은행은 은행이 제공한 금융이 적소에 사용되고 있는지 여부에 대한 감독을 시행하고 지원한다.
○ 도 및 군인민위원회는 면의 NTP사업에 대한 지도감독을 수행하고 주민, 단체들이 본 사업에 참여할 수 있도록 홍보한다.

6.9. 베트남 NTP 사업 평가

가. 투입 예산

베트남 NTP 사업은 2010년 출범 이후 2013년까지 총 1,050,960억동(5,254.8백만 달러)이 투입된 것으로 나타난다. 이를 재원별로 구분하면 중앙정부 지원 예산이 4.7%, 지방정부 29.2%, 금융지원 37.4%, 기업 또는 주민부담이 28.7%로 나타난다.

당초 계획은 정부예산 부담이 40%로 예상되었지만 2013년까지 3년간 평균 투자액은 4,9800십억동으로 전체 투자 금액의 33.9%를 차지한다. 기업 및 주민부담액은 30%로 예상되었으나 3년간 주민이 부담한 투자 총액은 301,050억동으로 전체 투자액의 28.7%로 당초 예상비율 30%보다 조금 낮다.

<표 3-11> 베트남 NTP 사업 투자 실적

단위: 10억동(VND)

구 분	2011	2012	2013	계	비율
중앙정부	1600	1700	1680	4980	4.7%
지방정부	6642	11449	12594	30685	29.2%
외자					-
금융/융자	10397	13777	15152	39326	37.4%
기업 또는 주민 부담	9119	9047	11939	30105	28.7%
계	27,758	35,973	41,365	105,096	

자료: 베트남 MARD 내부자료, 2014

나. 지표 달성 실적

베트남 신농촌건설을 위한 NTP 사업은 중앙 공산당과 중앙정부의 12개 행정기관이 참여하는 전국적인 사업으로 2010년에 시작한 이후 2012년까지 비

교적 좋은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 특히 2013년까지 NTP 사업 착수 3년 만에 67개의 면이 19개 전 지표를 달성했으며 10개 이상의 지표를 달성한 면이 전국 8,971개 면의 32.7%인 것으로 나타난다. 2012년까지의 부진한 실적을 감안해 본다면 20313년의 실적은 고무적이다.

<표 3-12> 베트남 NTP 사업 지표 달성 실적

구 분	2011/12	2013	
	비율	면수	비율
19개 지표 달성	-	67	0.75
15~18개 지표 달성	1.2	463	5.2
10~14개 지표 달성	3.3	2,401	26.8
5~9개 지표 달성	13.0	4,401	49.1
5개 지표 이하	82.5	1,639	18.3
계	-	8,971	-

자료: 베트남 MARD 내부자료, 2014

베트남의 신농촌건설을 위한 NTP 사업은 그 사업 내용에서 부분적으로 한국의 새마을운동이 다루지 않은 지표, 예를 들면 면단위 경제구조 및 노동력 구조 변화 등을 달성해야 할 지표로 설정하고 있지만 사업 내용과 목표, 추진 절차와 방법에서 한국의 새마을운동과 유사하다. 따라서 베트남의 신농촌건설을 위한 NTP 사업은 한국의 새마을운동을 벤치마킹하여 베트남 실정에 맞도록 조정하여 적용한 사례라고 볼 수 있다.

한국의 새마을운동과 다른 점은 베트남의 신농촌건설운동이 면을 개발단위로 설정하고 있다는 점이다. 면을 개발단위로 할 경우, 면단위 공무원들이 추진 주체가 되어 개발계획의 수립과 예산확보 및 실천을 담당하게 된다.

다. 하향식 사업 추진

베트남 정부는 2020년까지 전국의 50%에 해당하는 농촌지역에서 국가가

설정한 농촌발전과 현대화의 목표를 달성하는데 전력을 기울이고 있다. 이와 같은 국가 주도의 목표 설정은 비농업부문의 고도성장으로 파생된 도·농간의 성장 격차와 농촌 빈곤, 이로 인한 지역간 계층간의 사회적 갈등을 해소하기 위한 고육지책일 수 있다. 따라서 베트남의 신농촌건설운동은 각 면에서 중앙정부가 설정한 19개 지표를 달성해야 하는 위로부터의 계획이기 때문에 면인민위원회와 공무원들이 추진 주체가 되어 추진해야 하는 불가피성이 있다.

그러나 정부가 하향식 목표를 설정하고 면 인민위원장과 공무원들이 개발의 주체가 되어 추진하는 베트남의 신농촌건설을 위한 NTP 사업은 표면적으로는 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있지만 내부적으로는 다음과 같은 문제점들이 노출되고 있다.

첫째, 주민 참여가 저조하다는 점이다. 한국의 새마을운동이 최하 행정단위인 마을을 개발단위로 하여 마을단위 새마을운동이 추진되었기 때문에 마을 주민들이 공동체적 의식 속에서 주민 참여가 활발하였고 주민들의 개발수요가 반영될 수 있었던 반면, 베트남의 NTP 사업은 중앙정부가 제시한 목표를 면 인민위원장과 당서기, 면내 공무원들이 주도적으로 추진하기 때문에 주민들이 참여할 기회가 상대적으로 적게 된다.

"베트남 NTP 사업과 새마을운동의 주민 참여 방식 차이"

베트남 NTP 사업은 정부가 제시한 목표 달성을 위해 주민회의를 개최하고 주민 참여를 촉구한다. 이 때 주민 참여는 정부가 설정한 목표를 달성하기 위하여 주민이 어떻게 해야 할 것인가를 논의하게 된다.

한국의 새마을운동은 "우리가 잘살기 위해 무엇을 해야 할까" "우리 마을이 당면한 문제를 해결하기 위해 우리는 무엇을 해야하나?"라는 질문으로부터 시작하여 그것을 해결하기 위해 주민이 어떻게 참여할 것인가를 논의하게 된다.

둘째, 주민 개발수요가 반영되기 어렵다는 점이다. 베트남 NTP 사업은 이미 국가가 설정한 개발 목표를 달성하기 위하여 추진하는 사업이므로 주민들의 애로사항이나 개발수요를 반영할 여지가 없게 된다. 물론 국가가 설정한

목표 속에 이미 주민의 개발수요가 반영될 수도 있지만, 이는 진정한 주민 개발수요가 될 수 없으며 마을이 당면한 문제를 해결하는 방식이 아니다.

셋째, 각 면마다 처한 상이한 경제·사회적 상황이 다름에도 불구하고 이러한 차이점이 면단위 NTP 사업의 계획수립에 고려되지 않았다는 점이다. 도시 근교 면은 공장이 많기 때문에 기업으로부터 기금모금이 쉽고 정부가제시한 목표 중의 하나인 농업중심의 노동력 구조와 농업생산구조의 개편이 용이한 편이다. 그러나 도시지역에서 벗어난 순 농촌지역이나 산간지역에 위치한 면에서는 이와 같은 목표 달성이 매우 어렵다.

한편, 도시근교 일부를 제외하면 순수 농촌지역이나 산간지역의 면단위 농촌에는 기업들이 적다. 따라서 기업으로 부터의 출자금이나 주민부담이 어렵게 된다. 금융지원에 의한 투자가 이루어진다고 해도 소득수준이 낮기 때문에 사업 추진이 어렵게 된다. 이와 같은 지역에는 정부 지원금을 증가시키고 금융 및 주민 부담을 축소해야 한다.

넷째, 목표 설정의 획일성이다. 순수 농촌지역과 도시 근교 농촌지역은 산업구조가 다르고 생태환경이 다르기 때문에 개발 목표가 달라야 한다. 그러나 베트남의 NTP 사업계획에서는 이와 같은 지역별 차이점이 고려되지 않았기 때문에 추진 내용과 방법 및 목표 달성에서 문제점이 드러나고 있다.

제 4 장

새마을운동 ODA 사업 표준 모형 구축

1. 용어의 정의

한국에서 새마을운동은 지역사회개발 이론 등 기존의 이론적 토대에서 출발한 것이 아니라 농촌사회가 당면한 홍수와 가뭄 등 재난 방지와 낮은 농가소득, 열악한 농촌 인프라와 주거환경을 개선하기 위한 실용적인 필요성에 의해서 새마을가꾸기운동으로 출발했다. 따라서 이론적으로 새마을운동의 구조와 원리를 설명하기 어려웠다. 그러나 새마을운동이 많은 개발도상국가로 확산되고 국제기구에서도 도입하게 되자 새마을운동의 이론적 구조와 원리를 일반화한 모델로 정리해야 할 필요가 있게 되었다[37].

37 새마을운동 이전에 한국 사회는 1932년에 조선총독부가 시행한 농산촌진흥운동을 경험했으며 1957년도에 도입된 지역사회개발프로그램(community development program: CD), 그리고 5.16 혁명 직후 도입된 재건국민운동 등을 경험하였다. 그러나 새마을운동이 이들 이론을 토대로 학자들의 설계에 의해서 시작된 것이 아니기 때문에 새마을운동은 실용적 필요성에 의해서 출발한 것으로 정리되어야 한다.

새마을운동은 아무리 실용적인 필요에 의해서 출발했다고 해도 그동안 여러 학자들의 노력으로 만들어진 새마을운동의 정의와 조직원리, 실행 구조 등을 바탕으로 살펴보면 분명 지역사회개발의 기본 원리를 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 지역사회개발 이론의 바탕 위에서 새마을운동의 일반성과 특수성을 살펴보면 새마을운동의 일반적인 모델 구축이 가능할 것으로 판단된다.

그러나 새마을운동에 대한 다양한 해석이 있어 왔기 때문에 이 연구를 수행하기 위해서는 새마을운동과 새마을운동 표준 모형에 대한 조작적 정의(operational definition)가 필요하다.

1.1. 새마을운동

이 연구에서 국제 새마을운동은 개발도상국가의 농촌개발을 지원하는 ODA사업으로 추진하며 농촌발전과 빈곤퇴치를 주 목적으로 하는 것을 전제한다. 따라서 이 연구에서 구축할 국제 새마을운동 ODA사업 표준 모형은 농촌개발을 주 목적으로 추진했던 1970년대에 한국에서 시행했던 농촌 새마을운동 사업(Rural Saemaul Undong project)을 모델로 하며 이에 따라서 이 연구에서 시용하는 새마을운동도 1970년대에 농촌개발에 초점을 두어 시행되었던 새마을운동을 의미 하는 것으로 본다.

1.2. 모형

이 연구에서 정의하는 모형이란 복잡한 사회현상을 단순한 논리적 구조로 개념화하여 이해하기 쉬운 논리적 틀로 구성한 동형모형(Iso-morphic)을 의미

한다. 동형모형은 새마을운동이라는 복잡한 사회현상을 해부학적 기법으로 그 구성 요소를 분리하여 단순하게 개념화 한 것으로 새마을운동의 각 부문별 구성요소를 종합해 보면 새마을운동의 구조와 작동 원리를 이해할 수 있도록 만든 논리적 구조의 틀(logical framework)이 된다.

1.3. 지역사회와 지역사회개발

1.3.1. 지역사회

사람들이 살아가는 지역사회(human community)는 일정한 지리적 경계를 갖고 일정 기간 이상 그 안에 모여 사는 사람들의 집단(group of people)을 일컫는다[38]. 따라서 하나의 지역사회 안에서 살아가는 사람들은 그 지역사회가 지닌 정치, 사회, 문화, 경제, 환경 등에 대한 공통의 문제점과 그 문제점을 해결하기 위한 방안을 공유하게 된다.

일정한 지역사회 안에서 살아가는 사람들은 자신이 속한 지역사회의 문제를 해결하기 위해서 의사결정 메커니즘을 개발하고 개개인의 의사를 결집시켜 지역사회를 이끌어 갈 지도자를 선출하며 지도자를 중심으로 보다 발전된 지역사회를 만들기 위한 다양한 정치, 사회, 경제, 문화적 활동을 전개하게 된다. 따라서 지역사회 내부에는 경제, 사회 문화, 정치적인 사안에 따라서 다양한 이해집단이 형성되고 이해집단별로 그들을 대표하는 지도자가 탄생하게 되며 다양한 이해집단을 아우르며 그 지역사회를 대표하는 최고의 의사결정 집단이 형성된다.

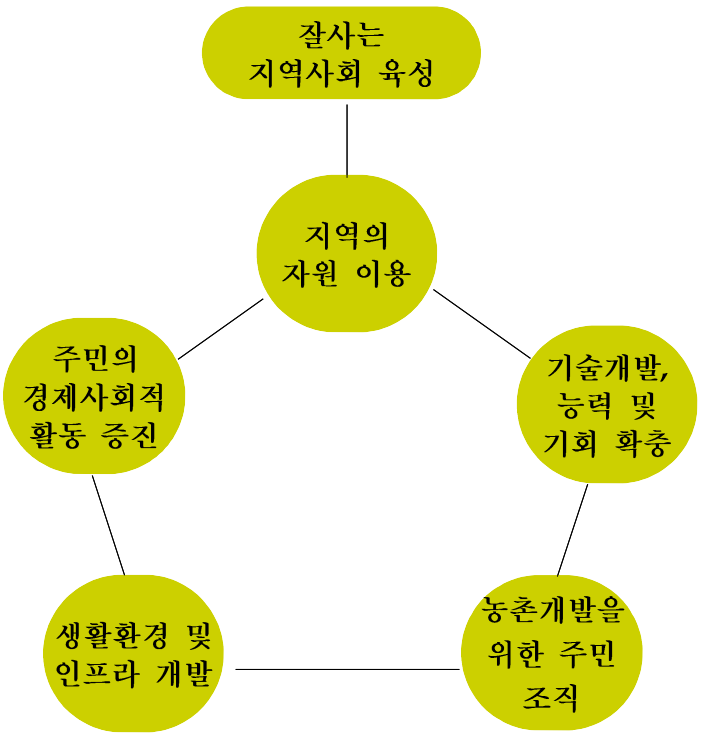
---

38 지역사회가 반드시 지리적 경계를 갖지 않아도 성립한다는 주장이 있다(Jessie Bernard, 안태환 역, 1982). 그러나 이 연구에서 지역사회는 지리적 경계를 갖는 것으로 한정한다.

1.3.2. 지역사회 개발

지역사회개발이란 이와 같은 구조를 지닌 지역사회를 보다 살기 좋은 지역사회로 발전시키려는 지역사회 주민들의 노력과 활동을 의미한다. 여기서 살기 좋은 지역사회를 만들기 위함이란 소득만을 증대시키는 것이 아니라 경제, 사회, 문화적으로 좀 더 여유와 품격을 갖추고 풍요로워지는 것을 의미한다. 이를 위해서는 소득을 올릴 수 있는 자원이 있어야 하고 자원을 이용하여 소득을 올리려는 주민들의 경제활동이 있어야 하고 이러한 활동이 효율적으로 이루어 질 수 있도록 주민들을 조직화하고 생산성을 높이기 위한 기술개발과 이를 지원하기 위한 정치적, 경제적, 사회적 인프라가 구축되어야 하며 주민들이 살아가는 주택과 이에 부속된 시설이 위생적이어야 하고 생활의 여유를 가져 올 수 있는 다양한 문화활동이 따라야 한다.

<그림 4-1> 지역사회개발의 목표와 수단적 요소



가. 내생적 지역사회 개발.

내생적 지역사회개발(endogenous community development)은 지역 주민들이 순수하게 지역의 자원을 이용하여 주민 주도로 경제적·사회적 활동을 전개하면서 지역사회의 발전과 주민들의 삶을 개선해 가는 것을 의미한다.

이러한 사례는 1960년대 이전의 한국의 전통사회에서 흔히 나타나고 있다. 내생적 농촌개발은 전통사회에서 지역주민들이 자신들의 문제를 해결하기 위하여 대동계, 혼상계 등 사회적 결사체를 결성하여 자신들이 지니고 있는 자원을 동원하여 지역사회의 문제를 해결해 온 것이 대표적인 사례가 될 수 있다.

전통사회에서 마을 주민들은 외부의 지원 없이 학교(서당)와 마을회관을 건립하고 그 경비를 스스로 충당해 왔다. 마을의 중요한 인프라인 마을도로, 교량 등도 마을 주민들이 스스로 건립해 왔으며 주민들의 생활을 개선하기 위한 노력도 주민 스스로 감당해 왔다.

순수한 내생적 개발은 행정기관은 물론 NGO등 외부 조직의 물적, 정신적 지원을 받지 않는 것이라고 말할 수 있다. 그러나 현대적 국가 체제 내에서 순수한 내생적 농촌개발은 현실적으로 존재하기 어렵다. 특히, 개발도상국의 농촌 지역사회는 개발을 위한 자원이 부족하거나 지역개발을 위한 지역주민들의 의식이 결여되어 있거나 지도력이 취약하여 의사결정 능력과 사업 집행 능력이 부족한 경우가 많기 때문에 외부의 지원 없이는 지역사회개발 행위가 자발적으로 이루어지기를 기대하기가 어렵다. 이러한 내생적 개발의 한계를 극복하기 위해서는 주민들의 자조적인 노력 이외에 정부나 외부로 부터의 재정적, 행정적, 기술적 지원이 필수적이다.

나. 외생적 지역사회 개발

외생적 지역사회 개발(exogenous community development)은 개발의 힘이 외부로부터 오는 것을 말한다. 1960년대 이후 한국의 농촌개발은 산업사회 건설을 강력하게 추진하는 정부의 정책적 지원 하에 식량증산 정책과 함께

농지개발, 농촌도로, 댐 건설 등 농촌 인프라 개선이 이루어 졌다.

1990년 이후 한국의 농촌사회는 우루과이라운드(UR), WTO 등 격변하는 세계 경제체제에 대응하기 위하여 국가가 중심이 되어 강력한 농촌개발 정책이 추진되었다. 즉, 농업 구조조정 목표를 달성하기 위하여 국가가 주도적으로 전업농 육성 정책, 농업생산 및 가공 시설, 농촌 인프라 및 농촌산업 개발 등 대규모 농촌개발사업을 추진했다. 녹색농촌 가꾸기, 테마마을 가꾸기 등 작은 지역사회를 대상으로 하는 농촌개발사업도 국가가 주도적으로 정책을 수립하고 시행하면서 이끌어 가는 형태를 취하고 있다.

이와 같이 외생적 농촌개발은 국가나 지방자치단체 혹은 산업체에 의해서 대규모 개발이 이루어 질 수 있다는 점에서 개발이 용이하고 단기간에 성과를 가져 올 수 있는 장점을 찾을 수 있지만 외부 환경이 변화할 경우 농촌 지역사회는 곧 바로 침체를 겪는 경우가 많다. 즉, 정부의 지원이 중단되면 이와 같은 사업은 지속성을 유지하기 어렵다.

다. 지역사회개발과 새마을운동

새마을운동은 이러한 내생적 지역사회 개발의 한계를 극복하고자 정부가 재정적, 행정적, 기술적 지원을 하되 마을단위의 주민들이 보다 발전된 마을을 건설하기 위하여 근면과 자조와 협동의 정신으로 소득증대를 이루고 마을의 생산 인프라와 주거 환경 개선 및 보거위생 환경을 개선하며 기술개발과 주민능력을 향상시켜 경제적으로 여유 있고 문화적으로 풍요로운 마을을 만들어 가도록 이끌어 가는 운동이라고 할 수 있다.

이 때 주민들의 경제사회 문화 활동은 마을 내에 조직된 다양한 사회조직을 통하여 수행하게 되며 정부의 재정적, 행정적, 기술적 지원은 주민들에게 개발의 동기를 부여하는데 그칠 뿐이다. 주민들은 정부의 지원을 받아 자신들이 속한 마을이 당면한 문제를 스스로 해결해 나가는 자조와 협동의 메커니즘을 지니게 된다. 새마을운동은 정부가 일시적으로 지원하기 본다는 긴 시간을 두고 주민들의 능력을 향상시켜 스스로 자립할 수 있는 기반을 만들 수 있도록 지원하는 지역사회개발 운동이다.

2. 국제 새마을운동의 ODA사업 표준 모형화

2.1. 모형 설계의 전제

국제 새마을운동의 ODA사업 표준 모형화 작업은 새마을운동을 프로젝트(project)로 실천하려고 할 때 그 실행 과정(implementation process)을 국제적 기준(global standardization)에 맞도록 논리적으로 표현하는 것을 말한다. 즉, 국제새마을운동 ODA사업 표준 모형은 새마을운동을 개발도상국가에서 ODA 프로젝트(project)로 수행하고자 할 때, 새마을운동 프로젝트의 목표설정, 목표를 달성하기 위한 개발 수단과 전략, 사업 구성의 내용, 실행 절차, 정부와의 관계, 주민참여와 지도자의 역할, 프로젝트 실행이 완료된 후, 성과 측정 방법 등을 수원국 관계자는 물론 이 사업을 실천하는 모든 주체들이 이해하기 쉽게 국제적 기준에 맞도록 표준화하는 작업이다.

이 작업을 위해서 새마을운동은 지역사회개발사업의 한 분야라는 점에 동의해야 한다. 특히 1970년대의 새마을운동은 농촌개발에 초점을 두고 추진했기 때문에 농촌 지역사회개발의 한 분야라고 이해해야 한다. 따라서 새마을운동은 농촌 지역사회개발의 한 분야로 지역사회개발의 일반성과 새마을운동의 특수성을 지니게 된다. 새마을운동의 특수성을 인정하지 않는다면 우리는 굳이 지역사회개발사업의 일종인 새마을운동을 새마을운동이라고 칭할 이유가 없게 된다.

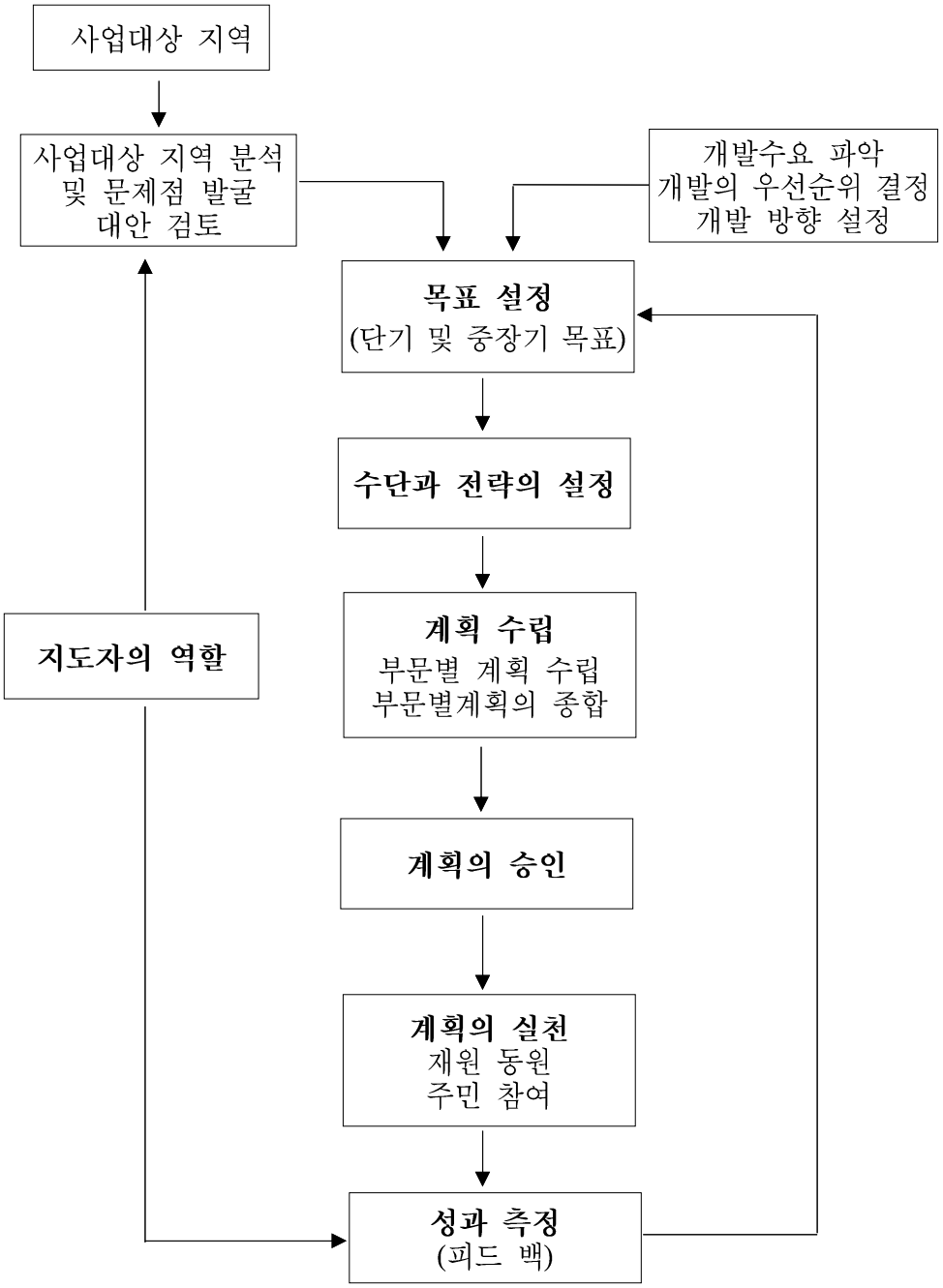
그렇다면 새마을운동의 특수성은 무엇인가? 이러한 질문은 새마을운동이 어떻게 일반적인 지역사회개발과 다른가라는 질문과 같은 것이다. 새마을운동의 모형화는 지역사회개발사업의 한 유형인 새마을운동의 특수성을 중심으로 만들어 져야 한다(제2장 3절 참조)

2.2. 모형의 논리적 구조

ODA 사업 표준 모형은 새마을운동 시범사업을 처음 시작하기 위한 지역사회 분석에서부터 사업을 종료하고 성과를 측정하기까지의 전체 과정을 설명하는 논리적 틀(logframe)이다. 이를 위해서는 다음과 같은 과정에 대한 분석과 대안 마련이 따라야 한다.

1) 사업대상지의 현황은 누가 무엇을 대상으로 어떻게 분석해야 하는가?
2) 사업 대상지의 문제점 발굴은 어떻게 해야 하는 것인가?
3) 이 문제를 해결하기 위한 대안은 어떻게 마련되어야 하는가?
4) 사업 개발지구 주민들의 개발수요는 어떻게 측정하는 것인가? 그리고 파악된 개발수요의 우선순위는 어떻게 결정하는 것인가?
5) 새마을운동 사업 목표는 어떻게 설정하는가? 세부 분야별 사업목표와 마을의 총괄적 목표는 어떻게 설정해야 하는가?
6) 새마을운동의 목표를 달성하기 위한 수단은 어떠한 것이 있는가?
7) 목표 달성을 위한 전략은 어떻게 마련하는가?
8) 목표 달성을 위한 재원은 어떻게 마련되어야 하는가?
9) 분야별 사업계획은 어떻게 수립해야 하며 분야별 사업은 어떻게 종합해야 하는가?
10) 사업계획 수립 과정에서 주민 참여는 어떻게 하는 것인가?
11) 사업계획 수립 과정에서 지도자와 정부는 어떠한 역할을 해야 하는가?
12) 수립된 사업계획은 어떠한 절차를 밟아 승인되어야 하는가?
13) 사업의 집행은 어떠한 절차를 따라 해야 하는가?
14) 사업의 집행 결과 성과는 어떻게 측정해야 하는가?

<그림 4-2> 새마을운동 ODA사업 표준 모형의 논리적 구조



2.2.1. 사업 대상지 분석

사업 대상지가 결정되면 다음 사항에 대한 현황 분석이 필요하다.

가. 분석 대상

1) 지리적 입지 조건

○ 사업 대상지의 입지적 특성
- 평야지, 중산간지, 산간지
- 기후, 자연재해, 지형적 조건

○ 도로, 교통, 통신 조건

○ 시장, 학교, 공공 서비스 등 중심지로의 접근성

2) 자원의 분포와 이용

○ 산과 강, 하천, 늪지 등의 분포와 자원으로서의 유용성

○ 농경지, 동식물 등 자연자원 분포와 이용 현황

3) 인문 사회, 경제적 조건

○ 인구 및 가구 현황

○ 취락구조와 패턴 등

○ 토지분포 및 이용 패턴

○ 작부체계 및 작물별 생산성

○ 가구별 소득 및 소득활동

○ 지역의 특산물

○ 주민의 교육수준과 문화 활동

○ 주택, 문화재 등 인문자원 분포

○ 전통기술, 정신, 신앙 등 무형적 자원

○ 자연재해 발생 여부와 빈도

○ 지역사회 주민간의 협동과 갈등 관계
- 종교가 다른 집단간 혹은 소수민족간의 갈등
- 동일한 사업 지구 내의 작은 소규모 집단(소수민족)간의 갈등
- 자원의 이용과 배분을 둘러싼 갈등 등

나. 문제점 발굴

○ 지역의 물리적 입지적 조건으로부터 발생하는 문제점
○ 지역의 자원배분과 이용을 둘러싸고 있는 문제점
○ 소득수준, 교육수준 등으로부터 발생하는 문제점
○ 기술수준, 재해 등과 관련된 생산성 관련 문제점
○ 지역 주민간의 종교적, 민족적 갈등으로부터 발생하는 문제점
○ 계급갈등 등 사회적 제도로 부터 발생하는 문제점 등

다. 개발의 제약 요인과 잠재력 분석

SWOT 분석 등을 통하여 개발 대상지역의 개발 제약요인과 잠재력을 분석한다.

○ 개발을 제약하는 요인에 대한 분석
- 자원 부족
- 기후, 자연 재해
- 생산 인프라의 미흡
- 자원 이용 기술 수준의 저위
- 공동체성, 지도력, 개발의지의 미약
- 시장 접근성 취약
- 사회제도의 비합리성 등

○ 개발의 잠재력
- 지역사회의 입지적 유리성
- 자원이용과 기술개발의 가능성 및 우월성
- 기후 및 지형적 조건의 유리성

- 소득창출의 가능성
- 공동체성, 지도력 및 주민들의 개발 의지
- 문화 및 종교적 특수성 등

라. 대안 모색

문제점이 발굴되고 개발의 제약 요인과 잠재력이 파악되면 문제점 해결을 위한 대안을 모색할 수 있다.

<표 4-1> 문제점 해결을 위한 대안 모색의 예

현황 및 문제점	대 안
1. 개발할 자원이 부족하다	1. 개발할 자원의 조성이 필요하다
2. 기술 수준이 낮다	2. 교육훈련을 통한 기술수준 향상
3. 소규모 생산으로 경제성이 낮다.	3. 작목반을 통해 규모의 경제를 도모한다
4. 중간상인의 횡포가 심하다	4. 협동조합의 결성하여 중간 상인의 횡포를 배제한다.
5. 금융지원이 어렵다	5. 소액금융을 설립하여 금융지원을 확대한다.

2.2.2. 주민 개발 수요 파악

개발수요는 지역주민을 대상으로 가구조사 및 마을 지도자에 대한 인터뷰 조사 등을 통하여 파악할 수 있다. 그러나 마을 주민들이 희망하는 개발수요는 그들이 현장에서 느끼는 문제점을 중심으로 제기된 것이기 때문에 한계가 있다. 이러한 주민 개발수요를 주민 숙원사업(felt needs)이라고 할 수 있다.

그러나 마을의 균형개발을 위한 개발수요는 지역의 행정기관 관계자나 외부 전문가로부터 객관적으로 파악될 수 있다. 이러한 개발수요는 외부 지도자가 개발의 필요성을 제기할 때 주민들이 동의해야 개발수요로 받아들일 수 있다. 이러한 개발수요를 외부로부터 유인된 개발수요(induced needs)라고 할

수 있다.

가. 개발수요 파악 방법

1) 설문지 조사

마을 주민들의 개발수요를 파악하기 위하여 마을 전 가구를 대상으로 설문지를 통한 개발수요를 파악할 수 있다. 이 때 설문지 조사는 마을 가구 현황 조사와 함께 가구주가 희망하는 개발수요와 마을개발에 필요한 개발 수요를 구분하여 파악할 수 있다. 따라서 조사된 가구별 개발 수요를 유형별로 정리하면 마을 주민들의 개발수요와 마을 개발수요를 집대성한 개발수요를 파악할 수 있게 된다.

2) 마을 지도자 인터뷰

마을 주민 설문지에 의한 개발수요 파악의 한계를 극복하고 보완하기 위한 수단으로 소수의 여론지도자 그룹을 중심으로 인터뷰를 진행할 수 있다. 소수의 지도자를 대상으로 하는 인터뷰를 FGI(focus group intervew)라고 할 수 있다.

마을 지도자 인터뷰를 통하여 마을 주민들의 숙원사업을 파악할 수 있고 개발의 우선순위도 파악할 수 있다. 그러나 이들이 제기하는 개발 수요는 전체 개발 수요의 일부임을 알아야 한다. 한편, 마을 지도자 중에서도 남성과 여성의 개발수요가 다를 수 있다. 따라서 지도자 인터뷰는 반드시 남성과 여성을 구분하여 인터뷰해야 한다.

3) 행정기관 관계자와의 인터뷰

마을의 개발수요를 파악하여 개발 계획을 수립하고자 할 때 반드시 상위 행정기관에서 개발업무를 담당하고 있는 관계관의 인터뷰가 필요하다. 마을 지도자들은 그들의 인식 속에서 파악하고 있는 개발 수요를 제기하지만 이러한 문제들이 이미 행정 계획에 반영되어 있을 수도 있고 한편으로는 주민들

이 제기하는 개발 수요가 행정 규제 등으로 실현 불가능한 것도 있을 수 있기 때문에 관계 기관의 담당자와의 인터뷰를 통하여 마을 주민들이 제기한 개발 수요의 타당성을 재점검하는 과정이 필요하게 된다.

4) 전문가와의 인터뷰

마을개발 특히 새마을운동을 위한 개발수요를 파악할 때, 해당 전문가의 의견을 들어 보는 것이 중요하다. 흔히, 마을 주민들은 식량증산과 관련된 관개시설, 식수, 도로 등에 주로 관심을 보이는 반면 성평등, 여성의 작업환경, 모자보건, 보건의료 및 위생문제 등에 대해서는 큰 관심을 갖지 않는 경우가 있기 때문이다. 따라서 해당 마을을 잘 아는 개발 전문가나 마을 조사 당시 현장을 방문한 개발 전문가의 의견이 중요할 수 있다. 이때 개발 전문가가 제기하는 개발수요에 대해서는 주민들의 동의를 얻는 절차가 있어야 한다. 전문가가 현장을 방문하여 현장을 견학하고 주들과의 대화를 통해 발굴해 내는 개발수요 파악 기법을 Quick Rural Appraisal 이라고 할 수 있다.

5) 주민 참여에 의한 개발수요 파악

농가 조사표와 지도자 인터뷰, 전문가 인터뷰 등을 이용하여 주민들의 개발수요를 파악할 수 있지만 소수민족, 주부, 여성, 노인 등 소외층, 노약층에 대한 개발수요를 파악할 필요가 있다. 이 경우 조사 대상을 그룹화하여 별도로 만나서 이들에게 개발의 의도와 방향 등을 알려주며 이들 특수계층이 희망하는 개발수요를 파악하는 방식이다. 이러한 방식을 참여적 수요 파악 기법(participatory rural appraisal: PRA)이라 한다.

PRA에 의한 개발 수요를 파악할 경우 조사에 참여해 준 사람들을 대상으로 개발사업의 의의와 내용, 방법 등을 알려주고 개발사업과 관련된 그들의 의견을 듣거나 개발 수요를 제시하도록 함으로써 개발 주체의 의도와 내용을 이들에게 알려주고 그들의 의견을 수렴하는 방식이다.

나. 개발수요의 우선순위

파악된 개발수요의 우선순위를 정하는 것이 중요하다. 이러한 우선순위는 투자 효율성 등 경제적 논리에 의해서만 결정될 수는 없다. 주민 또는 지도자들과의 인터뷰를 통하여 파악된 개발 수요에 대해서 다양한 집단을 대상으로 반복적으로 개발의 우선순위를 물어 확인할 필요가 있다. 그러나 일반적으로 파악된 개발 수요에 대해서는 다음과 같은 방법을 통하여 개발 우선순위를 결정할 수 있다.

1) 개발의 효과가 보다 많은 사람에게 파급될 수 있는 과제
2) 개발의 효과가 큰 경제적 효과를 가져 올 수 있는 과제
3) 지반 붕괴, 홍수 피해 등 시급성을 요하는 과제
4) 개발의 효과가 지속적으로 나타날 수 있는 과제
5) 개발의 효과가 타 분야로 파급될 수 있는 과제

그러나 분명한 것은 개발 수요가 특정 집단이나 특정인을 위한 과제가 되어서는 안 된다는 점이다.

2.2.3. 개발 목표의 설정

개발 목표는 세부 분야별(sub sector) 개발 목표와 마을의 종합적 개발 목표로 구분하여 설정되어야 한다.

가. 세부 분야별 개발 목표

세부 분야별 개발목표는 벼농사, 녹차 생산, 과수원 개발, 소액금융 설립 등과 같이 세부 분야별 사업에 대한 개발목표를 말한다. 벼농사일 경우 현재 해당 마을 벼 생산성이 전국 평균 2.5톤/ha에 못미치는 2톤/ha를 생산한다면 시범사업을 통해서는 5년 후 2.5톤/ha을 생산하는 목표를 세울 수 있다. 그러면 다음 단계인 수단과 전략에서 어떻게 2.5톤/ha을 생산 할 수 있는가를 고민해야 한다.

나. 마을 개발의 종합 목표

마을 개발의 종합 목표는 세부 분야별 개발 목표를 종합한 다음에 달성 가능한 종합적인 개발 목표를 세워야 한다. 마을개발의 종합 목표로서는 다음과 같은 점을 고려해서 수립할 수 있다.

○ 마을의 빈곤율 개선
○ 작목별 생산 목표 향상
○ 도로 개선 및 포장률 제고
○ 안전한 식수 보급률 제고
○ 위생적으로 개량된 화장실 보급률 제고
○ 개량 부엌 보급률 제고
○ 취학 아동비율 제고 제고
○ 여성의 경제활동 참여율 제고
○ 환경 보존

다. 개발 목표의 장단기성

마을의 개발 목표는 단기 개발목표와 중장기 개발목표로 구분할 수 있다. 개량된 벼 종자 보급이나 개량부엌 보급률 제고, 위생적인 화장실 보급률 제고 등은 단기 개발목표가 될 수 있지만 빈곤율 개선, 생산성 향상, 소득 증대 등은 단기에 달성하기 어려운 목표들이다. 따라서 중장기 개발목표는 실현 가능한 범위 내에서 점진적으로 추진해야 하는 전략을 모색해야 한다.

2.2.5. 수단과 전략의 설정

목표 달성을 위한 수단과 전략은 실현 가능한 범위 내에서 구체적이고도 실질적으로 설정되어야 한다.

가. 수단

새마을운동에서 소득증대, 인프라 개발, 보건위생 개선, 교육시설 개선, 능력개선 등을 달성할 수 있는 수단(means)을 말한다. 예를 들어 소득증대를 위한 수단으로는 우량종자 확보, 병해충 방제, 도정시설 개선, 공동작업, 공동출하 등을 고려할 수 있다.

인프라 개선에서는 농촌 도로 및 농로 개발, 관개수리 시설 개선, 농업용수 개발 등을 고려할 수 있고 보건위생 개선에서는 마을단위에 보건진료소 개설, 구급약품 비치, 간호사 배치, 화장실 개선 등을 고려할 수 있다.

나. 전략

전략(strategies)은 목표를 달성하기 위해 활용될 수 있는 방법을 말한다. 새마을운동을 추진하기 위한 전략은 새마을운동의 목표를 달성하기 위한 수단을 활용할 수 있는 방법을 개발하는 것이라고 볼 수 있다. 즉, 벼의 생산성을 증대시키기 위해 우량종자 확보와 병충해 방제를 주요 수단으로 삼는다면 이를 달성하기 위한 전략은 종자보급소에 우량 종자 공급을 요청하는 것이 될 수 있고 병해충 방제 기술을 습득하기 위해서는 농업기술센터나 농촌진흥청에 병해충 방제 기술교육을 요청하는 전략을 택할 수 있다.

<표 4-2> 새마을운동 목표 달성을 위한 수단과 전략 예시

목표	수단	전략
벼 생산성 향상 (ha당 2.5톤)	우량종자 사용 병충해 방제	종자보급소에 우량종자 배부를 요청 농업기술센터에 병충해 방제 기술교육을 요청
차 품질 향상	유기질 비료 증시 차 가공시설 개선 차의 등급화 실시	농가별로 유기질 비료 증산 KOICA에 시설개선 요청 기술센터에 차 등급화 요령 교육 요청
유아원 개설	유아원 건축 교사 유치 학습교재 확보	KOICA에 건물 건립을 요청 군에 교사 배치 요청 마을기금으로 확보

마을 주민들의 모자보건이나 질병 예방을 위한 예방접종이 마을 주민들의 보건위생을 위해 중요한 수단이라면 군 보건소에 의사의 순회진료 시스템을 활용하는 것을 주요 전략으로 삼을 수 있다.

2.2.6. 계획 수립

가. 누가 계획을 수립하는가?

원론적으로 새마을운동을 추진하기 위한 시범마을 개발계획은 참여적 개발을 강조하는 의미에서 지역사회 주민들이 주도적(community driven development)으로 만드는 것이 바람직하다. 그러나 새마을운동 개발계획을 수립하는 것은 고도의 전문성이 요구되는 작업이기 때문에 전문가 자문을 받아 새마을지도자가 마을 주민들과 함께 수행해 나가는 것이 바람직하다.

나. 계획 수립 절차

1) 분야별 세부사업계획 수립

새마을운동 시범사업을 추진하기 위한 개발계획 수립은 해당 지역의 새마을운동 시범사업 내용을 구성하는 분야에 대한 분야별 계획과 이를 종합한 종합적인 마을개발계획이 있다. 분야별 사업계획을 수립하기 위해서는 개발하고자 하는 분야가 확인된 후에 분야별로 다음과 같은 주제에 대한 분석과 계획을 수립할 수 있다.

가) 세부 과제별 문제점 파악

현재 해당하는 세부과제의 문제가 무엇인가? 세부 과제가 벼농사라면 이 마을에서 벼농사를 짓는데 무엇이 문제인가를 찾아내는 과정이다. 따라서 다음과 같은 내용에 대한 검토가 필요하다.

○ 기후 및 토양 조건

○ 벼농사 입지 조건
○ 벼의 생산성 현황
- 벼 생산성이 평균에 비해 낮은가, 높은가?
- 낮다면 그 이유는 무엇인가?
○ 벼 종자 사용 현황
- 우량종자를 사용하는가?
- 우량 종자는 몇년 주기로 교환하는가?
○ 물관리 현황
○ 병해충과 침수 등 재해 현황
○ 수확과 가공시설 현황
○ 수확한 벼의 판매 방법 등

나) 대안 설정

위에서 파악된 문제점 중에서는 개선이 가능한 부분과 개선하기 어려운 부분, 즉 기후 조건, 입지 조건 등 이 있다. 따라서 개선이 가능한 문제점을 중심으로 이러한 문제점들을 개선하기 위한 대안은 무엇인지를 분석해서 실현 가능한 대안을 제시한다.

다) 목표 설정

대안으로 제시한 과제들 중에서 목표를 설정한다. 예를 들어 벼의 생산성이 2.0톤/ha로 전국 평균 2.5톤/ha 보다 낮을 경우 5년 후의 달성 목표를 2.5톤/ha로 잡을 수 있다. 따라서 벼농사의 달성 목표는 5년 후 ha당 2.5톤으로 현 생산수준의 25%를 증산하는 것이 된다.

라) 수단과 전략

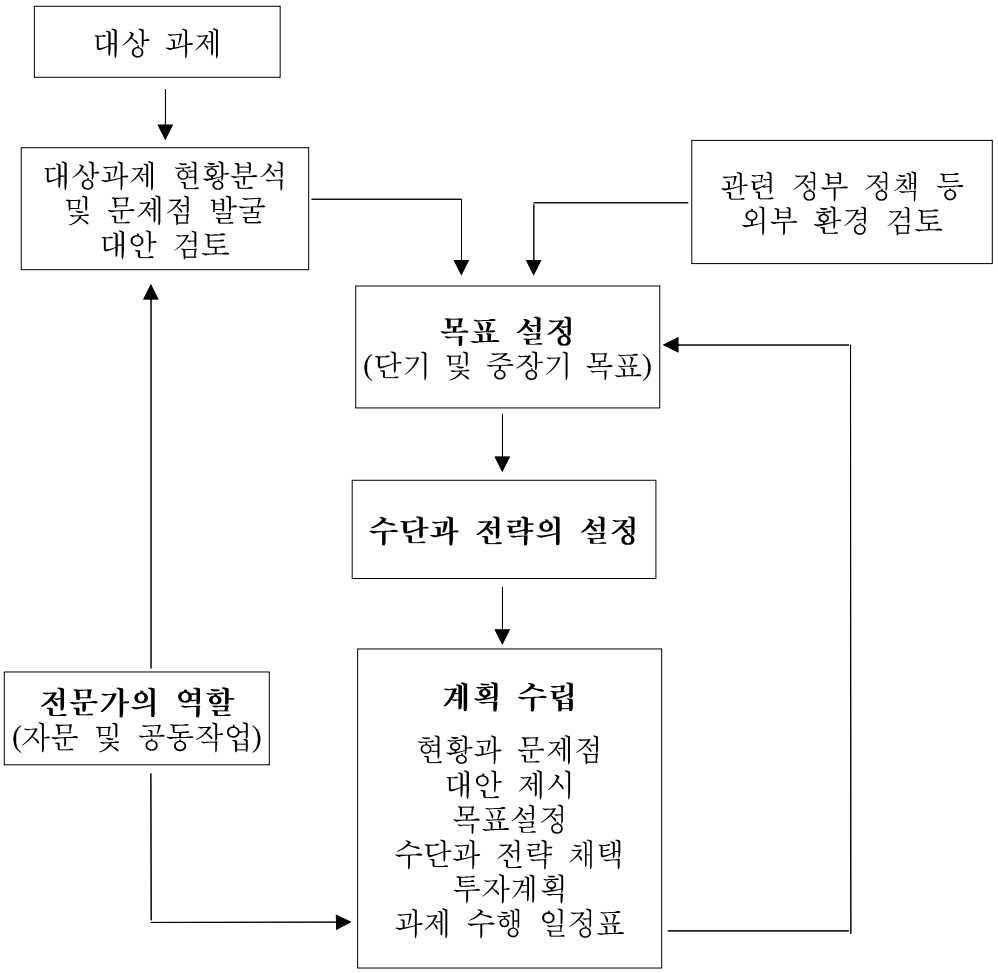
벼 농사의 생산량을 ha당 2.5톤으로 향상시키기 위해서는 우량종자의 확보, 시비법 개선, 물관리법 개선, 병해충 방제 등 많은 수단을 동원할 수 있다. 따라서 이러한 수단 중에서 가장 효율적으로 활용할 수 있는 수단을 선택하고

이를 실현할 수 있는 전략을 기술해야 한다.

라) 소요 예산과 재원조달 방법

벼 생산성을 25% 증수하는데 필요한 예산과 조달 방법을 모색해야 한다. 주민들은 KOICA ODA 자금에서 우량종자, 비료, 농약 등을 구입해 줄 것을 요구할 수 있지만 매년 ODA 자금에서 농업 생산에 필요한 자재를 구입해 줄 수 없으므로 다른 대안을 찾아야 한다.

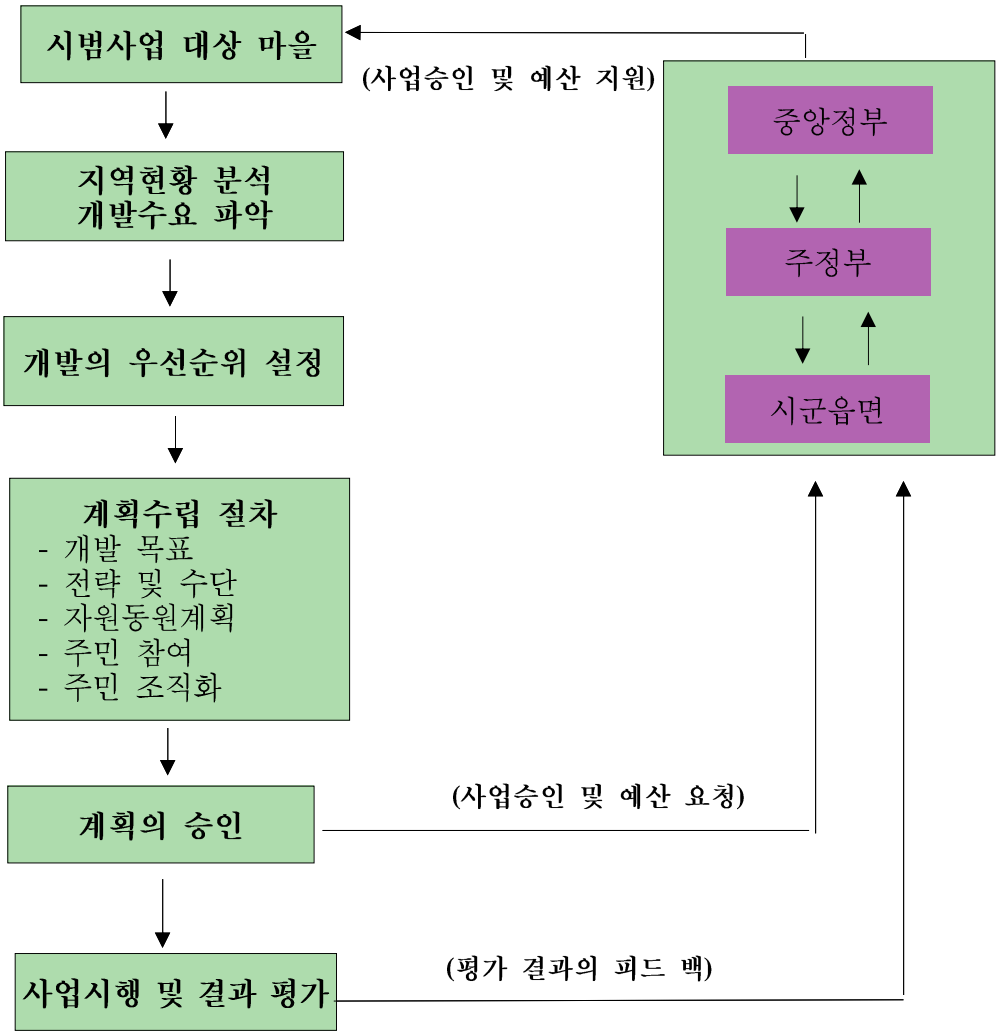
<그림 4-3> 세부 과제별 계획수립 절차



이 경우 대부분 농업개발에 투입될 소모성 예산을 지원해 주기 보다는 소액금융을 설립하여 자금이 필요한 농민들이 소액금융에서 필요한 자금을 저리로 대출받은 다음에 벼를 수확한 후에 상환하는 제도를 활용할 수 있다.

또한 벼농사 개선을 위한 KOICA 자금은 시범포 운영 이외에는 지원하지 않는 것이 바람직하다. 따라서 영농개선으로 보다 높은 수확을 자져 올 것이 확실하다면 농민들이 소액금융에서 자금을 빌려 영농자재를 구입하도록 하는 것이 투자 면에서 보다 효율적이고 지속가능한 방법이 된다.

<그림 4-4> 새마을운동 시범사업계획 수립 절차도



따라서 벼농사 개선을 위한 투자계획에서 시범포를 운영하는 비용은 KOICA 원조자금에서 부담하되 일반 농민들이 필요로 하는 종자대, 비료와 농약대, 농기구 임대료 등은 소액금융에서 농가 부담으로 빌려 투입하는 것으로 하고 영농기술교육은 정부 조직을 이용하는 것이 바람직하다.

마) 과제 수행 일정표

본 과제가 언제 시작해서 종료될 것인지를 감안하여 세부 과제의 주 과업의 이행을 위한 일정표(working schedule)를 짜야 한다.

2) 총괄계획 수립

새마을운동 시범사업 지역의 총괄 계획은 세부과제별 계획을 종합한 계획으로 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

○ 지역의 현황과 문제점
○ 개발의 제약요인과 잠재력
○ 개발 방향
○ 개발의 목표 설정
○ 수단과 전략 채택
○ 세부 과제별, 재원별 투자 자금 총괄 조달 계획
○ 개발의 기대 효과
○ 과업 수행 일정표

다. 사업계획의 승인

새마을운동 시범사업 계획이 수립되면 마을 주민총회의 승인을 거쳐 정부측에 예산지원을 요청하는 승인요청서를 제출한다. 정부로부터 이 요청서가 승인되면 해당 마을에서는 정부의 지원을 받아 새마을운동을 추진하게 된다.

2.2.7. 사업의 집행

정부로부터 사업계획에 대한 승인이 나면 마을 이장과의 협조 하에 새마을 지도자가 주도적으로 사업 추진 일정을 정하고 주민 총회 의결을 거쳐 사업에 착수하게 된다. 그렇다면 누가 새마을사업을 추진해야 하는가?

가. 사업의 총괄적인 추진 주체

새마을운동을 추진하는 총괄적인 주체는 주민이지만 매번 주민총회를 소집하여 의사를 결정할 수 없기 때문에 마을개발위원회(Village Development Committee: VDC)를 구성하여 VDC에 새마을 사업 추진을 위임하는 것이 바람직하다. VDC의 위원장은 새마을지도자가 되고 마을 개발에 대한 전반적인 사항을 논의 결정하여 집행하고 그 결과를 마을 총회에 보고하여 추인을 받는다[39].

VDC는 마을의 주요 조직의 임원들로 구성한다. 즉, 부녀회장, 청년회장, 장년회장, 영농회장, 노인회장, 사회보장위원회 위원장 등으로 구성하며 마을의 공식적인 대표인 이장은 마을개발위원회의 고문으로 추대한다. 마을 사회조직은 국가마다 다르지만 대략 8~10개 내외가 된다. 따라서 이들 국가의 마을 사회조직을 파악한 후에 이들 조직의 대표를 VDC 위원으로 추대하는 것이 바람직하다.

나. 세부 사업별 추진 주체

새마을운동 시범사업이 포괄하는 사업의 범위는 마을마다, 그리고 국가마다 다를 수 있다. 그러나 새마을운동이 추구하는 개발과제는 개인이 수행할 수 없기 때문에 마을 내늬 사회조직이 책임지고 수행해야 한다. 따라서 마을

---

39 아프리카 지역에서는 추장이 지역사회의 중요한 의사 결정권을 행사하는 국가가 많다. 따라서 마을 주민들이 총회나 마을개발위원회를 구성한다고 해도 추장의 동의가 없으면 사업을 추진하기 어렵다. 이 경우 추장을 마을개발위원회의 고문으로 추대하여 사전 동의를 구하거나 사후 추진을 받는 형식을 취하여 마을 의사 결정과정에 추장의 의사를 존중한다는 점을 표명하는 것이 중요하다.

내부에 조직된 기존의 사회조직을 활용하거나 기존 조직이 없을 경우 신규로 조직을 구성하여 분야별로 사업을 분담 추진하는 것이 바람직하다.

1) 영농 관련 과제

영농관련 과제는 마을 내의 영농회나 작목반, 농업협동조합 등이 책임지고 수행하도록 한다.

2) 여성 관련 과제

구판장 사업, 봉제사업, 가축관리 과제 등은 대부분 여성들의 과업이기 때문에 부녀회장 책임 하에 부녀회 회원들이 수행하도록 한다.

3) 소액금융과제

소액금융사업은 별도의 소액금융운영위원회를 구성할 수도 있지만 부녀회가 책임지고 운영할 수도 있다. 어느 경우 이건, 소액금융은 마을의 이장이나 새마을지도자의 업무와는 별도로 공정하게 사업을 집행 할 수 있는 조직을 구성하여 운영할 수 있어야 한다.

4) 도로 등 인프라 과제

인프라개발 관련 과제는 상위 행정기관의 계획과 긴밀히 연관되어 있으므로 마을 대표인 이장 책임 하에 영농회, 장년회 등이 수행하도록 한다[40].

5) 보건위생 관련 과제

보건위생관련 과제는 모자보건, 유아 예방접종사업, 질병예방 교육, 영양 및 위생적인 생활환경 조성 등과 관련이 있으므로 별도의 조직이 없는 한, 부녀회가 수행하도록 한다.

---

40. 세계은행 등 국제기구의 지원 하에 마을 내에 이미 도로나 관개시설 등에 대한 기존의 이용조직(user group)이 구성되어 있다면 새 조직을 이용하는 것 보다 기존 조직을 이용하는 것이 바람직하다.

6) 초등학교 및 유아원 시설 관리

초등학교와 유아원은 아동급식과 관련된 사항이 있기 때문에 부녀회가 담당하는 것이 타당하다. 그러나 교육시설 개선 문제는 VDC에 회의 안건으로 부의하여 새마을지도자의 도움을 받는다.

다. 사업비 집행

KOICA ODA 사업으로 추진하는 새마을운동 예산은 원조를 총괄하는 기관를 거쳐 사업을 수행하는 주무부서로 이관되는 것이 원칙이지만 새마을운동 시범사업의 사업비 집행은 주무부처의 협조 하에 사업을 총괄 자문하는 PMC가 관리하는 것이 바람직하다. 그러나 마을단위에서 집행되어야 할 예산을 중앙정부 부처가 집행하는 것은 비효율적이므로 지양해야 한다.

사업비를 주무부처로 송금할 경우에도 사업비는 곧 바로 도를 거쳐 해당 군으로 송금되도록 해야 하고, 해당군의 부군수가 사업비 송금내역을 사업 대상 마을 새마을지도자에게 통지하면 새마을지도자가 필요한 예산의 집행계획서를 작성하여 군의 부군수에게 자금인출을 요청하도록 해야 한다. 이 경우 부군수가 그 예산 인출 요청서에 사인함으로써 사업비가 바로 새마을지도자에게 인출되도록 하는 제도를 수립하는 것이 바람직하다[41].

이와 같은 제도는 세계은행이 사업비를 주무 부처로 송금하지 않고 바로 최종 사업단위인 지역사회 내에 조직된 이용조직(user group)에 송금해서 이용조직의 대표가 집행하도록 하는 제도와 다르다. 새마을운동은 수원국 행정부의 정책으로 추진되어야 하는 사업인 만큼, 중앙 부서를 거쳐 해당 지방자치단체의 부군수 책임 하에 현금을 인출할 수 있도록 하되, 마을의 새마을지도자가 사업비를 인수하여 책임지고 사업을 집행하도록 하는 정부 참여 하의 밑으로부터의 개발 제도를 확립하기 위한 것이다.

---

41 국가마다 회계원칙이 다를 수 있지만 군단위 정부 예산 집행은 부군수 책임 하에 시행하도록 규정되어 있으므로 이 규정을 따르는 것이 타당하다.

“ODA 사업비 집행 사례”

2004~2005년에 집행한 UNESCAP 새마을운동 사업비는 UNESCAP이 송금한 예산을 해당 국가 주무 부처가 받아 도와 군을 거쳐 마을지도자에게 집접 전달되도록 지침을 정했다.

라오스의 경우 사업비는 중앙부처를 거쳐 사업지구가 있는 군에 예치되었고 군은 그 사실을 새마을지도자에게 통보하였다. 이에 새마을지도자가 사업비 인출 청구서를 해당군의 부군수에제 제출하고 부군수가 이에 사인함으로써 새마을지도자는 은행에서 현금 인출이 가능했고, 새마을지도자는 이 현금으로 시장에서 시멘트를 구입하고 마을에서 시멘트 불록을 제작하여 사업을 추진한 결과 계획된 목표치를 초과하는 실적을 올릴 수 있었다.

반면, 캄보디아는 사업비를 해당 군에 송금해야 한다는 지침과는 달리 중앙부서에서 직접 인출하여 공무원들이 사업에 필요한 물자를 시장에서 구입하여 현물을 사업 대상 농가에 전달했다. 결과적으로 두 국가 간의 사업 추진 단가를 비교할 때, 현격한 차이가 났음은 물론 사업 추진 실적에서도 현격한 차이가 발생하였다.

2.2.8. 새마을지도자의 역할

가. 왜 새마을지도자를 기존 리더십과 차별화해야 되는가?

새마을운동을 추진하는 과정에서는 마을을 대표하는 기존의 행정 지도자를 두고 별도로 새마을지도자를 선발하려 한다. 이는 개발도상국의 마을 단위 행정 지도자의 대부분이 나이가 많은 원로그룹에 속해 있어 변화를 받아들이기 어렵다고 판단되며 상위 행정 기관이나 정당에 의해 임명되고 정부로부터 보수를 받고 있어 마을개발을 위해 헌신해 노력하기를 기대하기 어렵다고 판단하기 때문이다.

동남아시아와 아프리카 지역의 많은 국가에서 이장은 정부가 부여하는 역할을 수행해야 하기 때문에 이중적인 역할을 요구하기도 어렵다. 따라서 이들 국가에서 새마을운동을 전개하기 위해서는 마을을 공식적으로 대표하는 이장 등 기존 리더십과는 별도로 지도자를 선발하여 새마을운동을 추진하도록 하는 것이 중요하다. 새마을지도자는 정치적으로 중립을 지킬 수 있어야 하며 마을에 혁신을 가져올 수 있는 능력과 패기가 있는 젊은이가 좋다.

나. 새마을지도자의 선발 조건

한국의 경우 새마을지도자는 남자와 여자 각 1명을 주민 투표로 선발하였다. 새마을지도자가 남녀 각 1인으로 구성된 것은 성 평등의 측면에서도 바람직하지만 남성 지도자의 입장에서 여성들의 개발 수요를 이해하기 어렵고 특히 모슬렘 국가에서는 남녀가 구분되어있기 때문에 여성들의 경제 및 사회활동 증진을 도모하기 위하여 반드시 여성 새마을지도자가 필요하다.

개발도상 국가에서도 새마을지도자는 임명되기 보다는 주민 투표에 의해서 선발되는 것이 바람직하다. 그 이유는 주민들의 투표에 의해서 선발된 지도자가 대표성을 지닐 수 있게 되고, 자신을 뽑아 준 주민들에게 봉사하고자 하는 마음이 생기기 때문이다.

새마을지도자는 다음과 같은 기준에 의해서 선발하는 것이 바람직하다.

첫째, 새마을지도자는 40~50세 정도의 연령층에 있으며 중등 교육 이상을 마친 사람 중에서 마을 주민들로부터 존경받는 사람

둘째, 기존의 마을 사회조직 속에서 지도자로 성장한 사람 중에서 탁월한 리더십을 지니고 있는 사람

셋째, 정치적으로 특정 정당에 치우치지 않고 계급과 민족적 편견을 지니지 않는 중립적 입장에서 마을개발을 이끌어 갈 수 있는 지도자

넷째, 자신의 발전은 물론 공동체 안에서 마을발전을 위해 헌신할 수 있는 지도자

다섯째, 마을발전에 대한 비전과 마을을 발전시키는데 필요한 지식과 지혜와 강력한 리더십을 지니고 있는 사람

다. 새마을 지도자의 역할

새마을지도자는 다음과 같은 역할을 수행 할 수 있어야 한다.

첫째, 마을에 변화를 가져 오는 역할을 수행해야 한다. 새마을지도자는 마을개발을 저해하는 문제점들을 해결하고 대안을 제시하며 마을 주민들과 그 해결방안을 논의하여 해결할 수 있는 능력과 몸소 실천하는 패기가 있어야 한다.

둘째, 마을에 새마을운동을 점화하는 역할을 수행해야 한다. 특히 개발도상국가에서 새마을지도자는 한국 등 외국의 예를 마을 주민들에게 소개하며 새마을운동이 정착 할 수 있도록 노력해야 하며 이를 몸소 실천하며 주민들을 이끌어 가는 리더가 되어야 한다.

셋째, 마을의 소득증대와 삶의 질을 개선 할 수 있는 방안을 제시할 수 있어야 한다. 스스로 빈곤을 탈피할 수 있도록 농업과 기타 분야에서 소득을 올리고 그 방법을 마을 주민들과 공유하며 보건위생, 교육, 인프라개선사업을 이끌어 잘사는 마을을 만들어 갈 수 있어야 한다.

넷째, 새마을지도자는 마을 주민들과 정부 사이에 가교가 되어 마을 주민들의 고충과 숙원사항을 정부측에 전달하여 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색하고 정부가 전달하고자 하는 새마을운동과 관련된 정책을 마을 주민들에게 전달하여 새마을운동을 성공적으로 추진 할 수 있는 능력을 지니고 있어야 한다.

다섯째, 새마을운동을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 주민간의 갈등을 조정·해결할 수 있어야 하며 사업 추진을 위한 노동력과 재원을 동원할 수 있는 지도력을 발휘할 수 있어야 한다.

2.8.9. 모니터링 및 사업 평가

가. 모니터링 계획

모니터링은 사업 추진 단계부터 종료 시 까지 달성하고자 하는 지표를 설

정하고 단계별 추진 성과, 추진 과정, 개선 사항 등을 모니터링을 해야 한다. 모니터링은 평가와 달리 사업 추진 과정에서 계획대로 추진되는지의 여부를 확인함은 물론 추진 과정에서 의외의 돌발 상황이 발생할 때 이에 대한 적절하게 대응을 하기 위해서도 필요하다. 일반적으로 모니터링을 해야 하는 항목은 다음과 같다. 모니터링은 KOICA 직원과 사업 시행자가 별도로 실시하여 크로스 체크가 가능하도록 한다.

○ 지역분석 및 문제점 도출, 개발수요 파악이 제대로 이행되고 있는가?
○ 주민들의 참여가 예정대로 이루어지고 있는지?
○ 개발 목표 설정 및 추진 전략이 적절하게 수립되었는가?
○ 수원국 정부 또는 지방정부의 지원이 적절히 이루어지고 있는가?
○ 사업대상 마을별로 중앙 또는 지방정부의 담당 공무원이 지정되어 주민과 정부간의 의사 소통 역할을 하는가?
○ 사업이 예정대로 진행되고 있으며 이 과정에서 나타나는 문제점은 무엇인가?
○ 사업추진 예산(KOICA, 정부, 주민 부담)은 예정대로 조달되고 있는가?
○ 사업추진과 관련하여 주민들의 만족도가 높은가? 불만 사항은 없는가?
○ 사업 성과에 대해서 주민들이 만족해 하고 있는가?

모니터링 결과는 매주, 매월, 분기별로 보고되어 PMC 또는 KOICA 및 수원국 담당자가 검토해야 하며 만약 문제가 발생될 경우에는 문제를 즉시 해결하도록 해야 한다.

나. 사업성과 평가

새마을운동의 평가는 사전평가, 수시평가, 중간평가, 종료평가, 사후평가로 구분하여 실시하는 것이 바람직하다.

1) 사전 평가

○ 본 사업 시행 전에 사업의 타당성과 수원국의 참여 의지, 재정확보 상태, 추진체제 등을 최종 점검하여 사업이 계획대로 추진될 수 있는지의 여부를

평가한다.

○ 사전 평가는 KOICA 본부 또는 사무소 담당자가 실시한다.

2) 수시 평가

○ 2014년부터 시행 예정인 새마을 ODA 사업은 5년 이상의 기간을 통하여 시행되는 만큼 중감 평가와 최종 평가만으로는 진행 사항과 문제점 확인이 어렵다. 따라서 매년 연말 평가를 실시하여 문제점을 확인하고 해결 방안을 찾도록 한다.

○ 수시 평가는 KOICA 본부 또는 사무소 담당자가 실시한다.

3) 중간 평가

○ 중간 평가는 사업 개시 2년 이내에 외부 전문가에 의한 정성적, 정량적 평가를 실시한다.

○ 중간 평가에서는 사업의 진도 및 품질 평가, 예산집행의 적절성, 수원국 및 주민의 참여도, 추진상의 문제점 등에 대한 평가를 실시한다.

4) 종료평가

○ 종료 평가는 사업 종료 6개월 이내에 외부전문가에 의해서 실시한다.

○ 종료 평가는 DAC의 평가기준과 KOICA 평가 지침에 의거 수행하되, 기초조사 결과 작성한 사회지표의 변화 상태를 비교 분석하여 사업의 성과를 측정한다.

5) 사후 평가

○ 사후 평가는 사업종료 이후 3년 이내에 외부 전문가에 의해서 수행하되 DAC의 평가기준 및 KOICA의 평가 가이드라인에 의해 수행한다.

<표 4-3> ODA 새마을운동사업 평가 기준

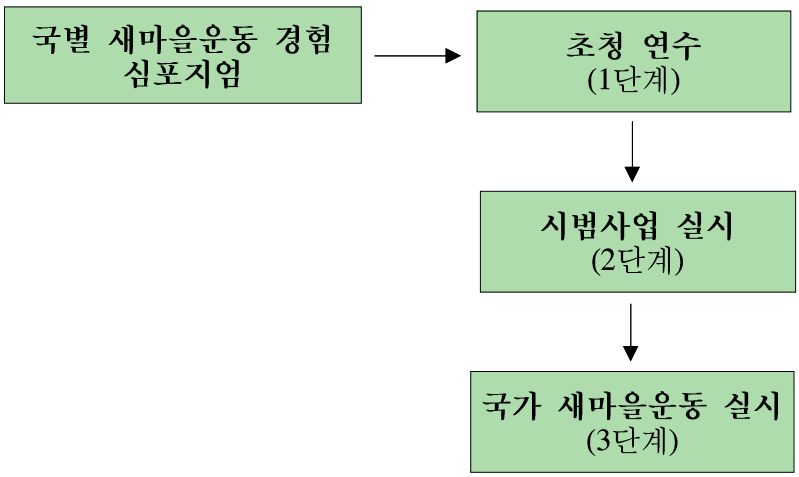
평가 구분	평가 항목	평가 방법
사전 평가	○ 수원국 사업 참여 의지 및 재정 확보 ○ 수원국의 사업 추진 체제 구축 여부 ○ 예산의 적정성 ○ 사업 추진에 따른 기대 효과	○ KOICA 내부 자체 평가
수시 평가 (매년)	○ 분기별 진도 평가 ○ 예산 집행 정도 및 적절성 ○ 사업 공정 및 품질 관리 ○ 주민들의 참여 정도 및 만족도 ○ 수원국의 협조 정도	○ KOICA 사무소 담당자 ○ 사업 시행자
중간 평가 (착수 2년차)	○ 사업 진도 및 품질 평가 ○ 예산집행의 적절성 ○ 사업수행상의 문제점 및 대안 ○ 주민 및 수원국의 참여 정도	○ 외부 전문가에 의한 정성적, 정량적 평가
종료 평가 (사업 종료시)	○ 사업 수행 계획 대 실적 평가 ○ 수원기관의 만족도 ○ 주민 및 수원국의 참여도 ○ 사업의 정책적 타당성 및 기여도 ○ 사업의 효과성, 효율성 ○ 사업의 지속성 ○ 사업의 파급성	○ 외부 전문기관 ○ KOICA 사무소
사후 평가 (사업 종료 후 3년 이내)	○ 사업 수행 계획 대 실적 평가 ○ 수원기관의 만족도 ○ 주민 및 수원국의 참여도 ○ 사업의 정책적 타당성 및 기여도 ○ 사업의 경제사회적 효과성 ○ 사업의 효율성 ○ 사업의 지속성 ○ 사업의 파급성 ○ 사업결과의 정책 채택 여부	○ 외부 전문기관에 의한 정성적, 정량적 평가

3. 국제 새마을운동 ODA사업 추진 전략

새마을운동을 ODA 사업으로 본격적으로 추진하기 위해서는 한국의 새마을운동 경험을 알리는 국제 심포지움 등을 개최하여 새마을운동에 대한 인식과 경험을 공유할 필요가 있다. 이를 국제 새마을운동 추진을 위한 사전전략이라고 할 수 있다.

다음으로 국제 새마을운동을 본격적으로 추진하기 위하여 개발도상 국가에서 경제성장과 농촌개발 분야의 정책 결정에 영향을 줄 수 있는 고위급 정책 결정자들을 한국에 초청하여 새마을운동을 체험하도록 1단계 전략을 구사할 필요가 있다. 이들 정책 고위 당국자들이 자국의 빈곤퇴치와 농촌개발 및 경제개발을 촉진하기 위한 수단으로 한국의 새마을운동을 도입할 필요성을 느끼도록 하고 이들이 자국의 새마을운동을 ODA 사업으로 지원해 줄 것을 한국 정부에 요청하도록 한다.

<그림 4-5> 국제 새마을운동 ODA 사업 추진을 위한 단계적 전략



개발도상국으로부터 ODA 사업으로 새마을운동을 추진해 달라는 요청을 받게 되면 2단계 전략으로 마을단위 시범사업에 착수하여 그 결과의 확산을 시도한 다음에 3단계 전략으로 중앙정책과 연계하여 국가 단위의 새마을운동을 전개할 수 있도록 지원하는 전략을 단계적으로 구상할 필요가 있다.

3.1. 사전 단계: 새마을운동 경험 공유

한국의 새마을운동 경험을 공유하는 방안으로 새마을운동 심포지움을 한국과 관심 있는 국가를 중심으로 나누어 개최할 필요가 있다. 한국에서 개최하는 국제 새마을운동 심포지움은 한국의 경험을 중심으로 하되 새마을운동을 도입하여 성공적으로 빈곤해소와 농촌개발을 이룩한 국가의 경험을 동시에 소개함으로써 새마을운동의 유용성과 가치를 확산시키도록 한다. 이 심포지엄에는 새마을운동을 시행하고 있는 국가는 물론 새마을운동에 관심 있는 국가의 고위 정책 담당자를 초청하여 심포지움에 참석하도록 하고 한국의 새마을 현장을 방문하도록 함으로써 한국의 새마을운동의 성과를 알리는 기회로 삼아야 한다.

한편, 새마을운동을 도입하고자 하는 국가를 중심으로 그 나라 주요 부처의 정책 담당자를 대상으로 국제 새마을운동 심포지움을 개최할 필요가 있다. 이 심포지움은 한 국가를 대상으로 새마을운동의 가치를 알리는 심포지움이므로 한국의 사례와 함께 새마을운동을 성공적으로 도입하여 시행하고 있는 국가의 사례, 그리고 심포지엄을 개최하는 국가의 주요 부서의 경제개발 정책과 농촌개발정책, 특히 UN 새천년 개발목표와 관련된 정책을 발표하게 함으로써 수원국이 국가 목표로 정하고 있는 주요 정책을 실현하는 수단으로 새마을운동의 유용성을 논의 하는 장이 되도록 하는 것이 중요하다.

이와 같은 심포지엄을 개최하여 성공적으로 새마을운동을 도입한 국가로 베트남을 들 수 있다. 베트남이 새마을운동을 도입하여 성공적으로 정책화한

배경에는 한국의 학자들이 베트남을 방문하여 새마을운동에 관한 고위 정책 세미나를 지속적으로 개최하고 고위 공무원을 한국에 초청하여 새마을운동의 성과와 가치를 알려 새마을운동의 도입 필요성을 심어주었다.

3.2. 제1단계 전략: 새마을운동 초청연수 확대

새마을운동을 국제 ODA 사업으로 확산하기 위해서는 새마을운동 전문 연수 과정을 개설하여 개발도상 국가에서 새마을운동을 담당할 전문 인력을 양성해야 한다. 따라서 새마을운동 전문 과정은 과거와 같이 2주 과정의 초청연수 과정 이외에 새마을운동을 추진하는 국가에서 새마을운동을 담당할 중견 전문 인력을 양성하는 4주간의 전문과정, 그리고 새마을운동 정책을 담당할 1주 과정의 새마을운동 고위 정책과정으로 구분하여 실시하는 것이 바람직하다.

3.2.1. 초청 연수 새마을 과정

초청 연수 새마을 과정은 이미 시행하고 있는 과정과 같이 2주간의 연수를 실시하되 연수과정을 새마을운동 중심으로 구성하여 새마을운동의 필요성과 방법을 널리 알리도록 한다.

가. 참가 대상 및 인원

본 과정은 국별 과정과 일반 과정으로 구분할 수 있는데, 국별 과정은 새마을운동이 도입될 가능성이 큰 나라 중심으로, 그리고 수원국에서 특별히 새마을운동을 연수시켜 달라는 요청이 있을 경우에 새마을운동 중심의 연수 과정을 개설하도록 한다.

국별 과정 및 일반 과정 모두 과정 당 20명 이내의 인원을 초청하여 실무

적인 새마을운동 추진 방법을 학습하도록 한다.

나. 연수 기간

국별 및 일반 과정 모두 2주 과정으로 하며 한국의 경제개발 및 농촌개발 정책과 함께 새마을운동의 추진 배경과 기본 이론, 계획수립 과정, 현장 사례 연구 등을 실시하여 한국의 새마을운동 경험을 이해하고 자국에 새마을운동을 도입할 경우 예비 인력자원으로 활용할 수 있도록 한다.

다. 연수 내용

본 과정은 농촌개발과 새마을운동의 이론과 정책을 이해하는데 초점을 두면서도 새마을운동을 추진할 경우 어떻게 추진 할 것인가에 대한 아이디어를 제공할 수 있도록 교안을 준비한다.

○ 한국의 경제개발 전략과 성과
○ 한국의 농촌 및 농업 현실과 정책 방안
○ 새마을운동의 추진 배경 과 기본 정신
○ 새마을운동의 이론과 논리적 모형 습득
○ 새마을운동의 정책화 방안
○ 새마을운동 시범마을 개발계획 수립 방법
○ 새마을 지도자 육성
○ 한국의 새마을운동 사례 연구
○ 새마을운동의 적용 방안 연구

3.2.2. 실무자급 전문 과정

가. 참가 대상 및 인원

본 과정 참가자는 중앙정부의 과장, 시도단위 국장 및 과장급으로 구성하며 군 이하 단위에서 새마을운동을 추진할 때 실무를 담당하는 역할을 수행

할 수 있도록 전문적인 지식을 전수한다.

국별 과정으로 연수를 실시하며 과정 당 20명 이내의 인원을 초청하여 연수 후 자국에서 새마을운동 시범사업 실무를 담당할 수 있도록 훈련한다.

나. 연수 기간

실무자급 전문 과정은 4주 과정으로 하여 기본 이론과 실습, 현장 사례연구 등을 실시할 수 있도록 하여 한국의 새마을운동 경험을 자국에 전수할 수 있는 능력을 함양하도록 한다.

다. 연수 내용

본 과정은 국별 과정으로 추진하되 새마을운동을 추진하는데 필요한 전문적인 과정을 이수하도록 한다. 따라서 본 과정에는 다음과 같은 내용을 이수해야 한다.

○ 한국의 경제개발 및 농촌개발 정책
○ 새마을운동의 정신과 기본 이념
○ 새마을운동의 이론과 논리적 모형 습득
○ 새마을운동의 정책화 방안
○ 새마을운동 시범마을 개발계획 수립 방법
- 지역사회 분석 기법
- 개발수요 파악 기법
- 목표 설정 기법
- 계획 수립 기법
- 사업의 실천 방안
- 사업 결과의 모니터링과 평가 기법
○ 새마을 지도자 육성
○ 새마을운동 계획 수립 방법 실습
○ 한국의 새마을운동 사례 연구
○ 새마을운동의 적용 방안 연구

3.2.3. 고위 정책 과정

가. 참가 대상 및 인원

고위 정책과정 연수 참가자는 국가 경제정책, 농촌개발 정책, 교육, 보건위생, 사회문화정책을 담당하는 부처의 국장급 이상의 고위직으로 구성한다.

나. 연수 기간

고위직 정책과정은 장기간의 연수가 어렵기 때문에 1주 이내의 기간을 활용하여 세미나식 단기 연수를 실시한다.

다. 연수 내용

○ 새마을운동의 정신과 기본 이념
○ 새마을운동의 이론과 논리적 모형 습득
○ 새마을운동의 정책화 방안
○ 새마을 지도자 육성
○ 한국의 새마을운동 사례 연구
○ 개도국의 새마을운동 도입 사례 연구
○ 새마을운동의 자국 적용 방안 연구

3.3 제2단계 전략: ODA 새마을 시범사업 추진

개발도상 국가에서 새마을운동에 대한 국제 심포지움과 초청연수 등을 시행한 결과 새마을운동을 도입하고자 하는 요청이 있을 때, 처음에는 시범사업부터 시작하는 것이 바람직하다. 새마을운동 시범사업을 시작한다면 사업 대상지역 선정부터 계획 수립, 사업시행, 사업 결과 평가, 성과의 확산 등을 추

진해야 한다.

3.31. 시범사업지구 선정

새마을운동을 시범사업으로 추진하려 할 때, 시범사업을 성공적으로 추진할 수 있고 시범효과를 널리 알릴 수 있는 입지조건을 선정하는 것이 중요하다. 국가에 따라서는 새마을운동이 잘 살기운동이므로 아주 오지에 위치한 가난한 지역을 선정해 새마을시범사업을 추진해 달라고 하는 경우가 있다.

> "사업지구 선정을 위한 네팔의 사례"
>
> UNESCAP사업으로 네팔에서 추진한 새마을운동 시범사업 지역은 오지에 위치한 가난한 사람들이 모여 사는 마을이었다. 2개 마을 중 한 마을은 소위 천민(untouchable)거주지였고 다른 한 마을은 중간계급의 사람들이 거주하는 마을이었다. 이 마을을 선정할 당시 네팔 정부는 새마을운동 시범사업을 가난한 지역을 지원하는 원조사업으로 인식하고 접근성이 열악한 오지의 아주 가난한 지역을 개발해 달라고 요청한 것이다.
>
> 사업 현장을 가려면 1시간 이상 비행기를 타고 가서 승용차로 다시 이동해 가야하는 지역인데, 네팔의 카투만두에 근무하는 사업 담당자들도 현장 방문이 쉽지 않은 지역이다. 시범사업을 타 지역으로 전파하기 위해서도 이와 같은 오지 지역은 적지로 보기 어렵다.

그러나 새마을운동 시범사업은 가난을 구호하는 정책과는 달리 새마을운동을 시범적으로 추진하여 계획된 성과를 거둘 수 있는 지역이어야 되고, 그 성과를 다른 지역으로 확산시킬 수 있는 접근성성이 양호한 지역이 되어야 한다. 따라서 새마을운동 시범사업을 추진하기 위한 시범지역은 입지조건과 경제사회적 조건을 동시에 고려하여 선정되어야 한다.

가. 입지 조건

새마을운동 시범사업의 입지 조건은 다음과 같은 기준을 적용하여 선정하도록 한다.

첫째, 시범사업을 관리하는 사무실로부터 멀지 않아 자주 방문 할 수 있어야 한다.

둘째, 접근성이 양호한 지역이어야 한다. 차량의 접근이 가능해야 하고 도시와 인접한 지역으로 농업 생산물을 시장에 판매할 수 있는 입지적 조건을 갖춘 지역이 바람직하다.

셋째, 사업지역의 규모는 하나의 행정단위로 구성된 지역사회로 규모가 너무 크지 말아야 한다. 1970년대 한국의 경우 하나의 농촌 마을은 60~70 가구 정도, 인구는 300명 내외였다. 따라서 개발도상국가에서 새마을운동 시범사업을 추진하고자 할 때, 하나의 시범마을은 가구 수가 500호를 넘지 않는 것이 사업 관리상 좋다. 규모가 너무 크면 시범사업으로서의 관리가 어려워 질 수 있기 때문이다.

넷째, 사업지구 수는 2~3개 이상을 넘지 않는 것이 바람직하다. 사업지구가 3개 이상이 되면 사업 관리가 어려워진다. 그러나 사업지구의 수는 주어진 예산과 사업 기간, 그리고 사업을 관리할 수 있는 인력의 다수에 따라서 탄력적으로 적용할 수 있다.

다섯째, 하나의 사업지구는 공간적으로 분리되지 말아야 한다. 하나의 사업지구가 공간적으로 분리되어 있을 경우 하나의 지역사회로 보기 어려울 뿐만 아니라 하나의 개발계획으로 수립하기도 어려워진다.

많은 경우 수원국의 입장에서는 보다 많은 마을에 개발의 혜택을 주고 싶어 한다. 이러한 것은 개발의 효과측면 보다도 정치적인 고려의 결과다. 따라서 수원국 정부는 보다 많은 지역에, 보다 균등한 지원을 해 줄 것을 요청하는 경우가 많다.

그러나 이 사업은 새마을운동을 전파하기 위해 성공사례를 만들어야 하는 시범사업이므로 이와 같은 정치적 고려 사항을 적용하면 사업 추진이 어려워

진다. 따라서 새마을운동 시범사업은 사업의 효과를 확실히 가져 올 수 있도록 시범사업 지구의 수와 규모, 입지조건을 감안하여 결정해야 한다.

나. 경제사회적 조건

시범사업지구의 입지조건 못지않게 중요한 기준이 경제·사회적 조건이다. 새마을운동 시범마을은 아주 가난해도, 아주 잘사는 마을도 선정되어서는 안된다. 너무 가난한 마을을 선정하면 사업추진이 어려울 뿐만 아니라 모든 사업을 보조로 도와 달라고 하기 때문에 자조와 협동을 근간으로 하는 새마을운동의 기본 취지를 살릴 수 없게 된다. 따라서 다음과 같은 기준을 엄격히 적용하여 선정해야 한다.

첫째, 경제적으로 시범사업을 추진할 수 있는 능력을 지니고 있어 시범사업을 추진 할 경우 주민이 경제적 부담금을 납부할 수 있어야 한다.

둘째, 개발 가능한 자원을 보유한 마을이어야 한다. 개발 가능한 자원이라면 물, 토지, 산림, 동식물 등을 말한다. 마을 주민들이 이용하는 토지가 모두 한사람의 토지일 수도 있다. 아프리카의 경우 마을 주민들이 경작하는 농지가 대부분 추장의 소유로 되어 있다. 이 경우 추장이 동의 하지 않으면 토지를 이용한 개발사업을 추진하기 어려워 질 수도 있다.

셋째, 마을에 새마을운동을 추진할 수 있는 혁신적이고 지혜로운 지도자가 있어야 하며 마을 주민들이 신뢰하고 따라야 한다. 이러한 지도자는 행정기관에서 임명한 지도자가 아니라 주민들의 자치적인 조직으로부터 육성되어야 한다.

넷째, 마을 내에 다양한 사회조직이 결성되어 있어 마을 내 문제를 자치적으로 협의하고 결정하며 결정된 사항을 실행할 수 있는 능력이 있어야 한다. 마을 내에 사회조직이 없거나 역할이 미미할 경우 새마을운동을 추진하기가 매우 어렵게 된다.

다섯째, 주민들이 자신들의 일을 스스로 해결하려는 자조적인 정신과 마을 지역사회의 일을 협동적으로 추진하는 규범을 지니고 있어야 한다. 한국의 농촌 마을은 각종 계(契) 조직이 있어 자신들이 당면한 문제를 스스로 해결하는

자치적이고도 자조적인 조직과 능력을 갖추고 있다. 이와 같은 자조와 협동정신이 갖추어져 있지 않다면 새마을운동에서 강조하는 자조와 협동의 정신을 기대하기 어렵다.

마을 지역사회가 성립된 지역이라면 이와 같은 자조와 협동의 규범이 있어야 마땅하다. 그러나 동남아시아와 아프리카의 다수의 국가에서는 식민 통치를 경험했기 때문에 이와 같은 자조와 협동의 규범이 사라졌거나 약화된 지역이 많다.

마지막으로 새마을 시범사업을 추진할 경우 KOICA의 사업뿐만 아니라 세계은행이나 UNICEF, UNEP 등 관련기관과 공동으로 시범사업을 추진할 수 있는 여건이 마련된 지역이 보다 바람직하다. 즉, 세계은행은 관개시설이나 경지정리사업을 지원하고 UNICEF에서는 안전한 식수와 화장실을 지원해 주고, UNEP는 나무심기와 대체에너지를 지원해 준다면 새마을운동 시범사업의 실시효과는 더욱 커질 수 있다.

3.3.2. 지역사회 여건의 분석

지역사회의 여건 분석은 전문성이 필요한 분야이기 때문에 마을 주민들만으로는 수행하기 어렵다. 따라서 여건 분석을 위한 외부 전문가가 새마을지도자와 마을 주민들로 팀을 구성하여 수행하는 것이 바람직하다. 지역사회 여건은 마을의 가구현황 조사, 마을 지도자 인터뷰, 행정기관의 통계 등 관련 자료 조사, 현장 답사 등을 통하여 파악할 수 있다.

가. 가구 조사

가구 조사는 설문지를 통해서 실시해야 한다. 가구 설문조사는 시범마을의 초기 현황을 파악하기 위한 기초조사(baseline survey)의 성격을 지니게 된다. 농가 가구조사는 사업의 평가를 위한 사회지표(social indicator)를 작성하기 위해서도 중요하다. 따라서 사업이 종료된 이후 종료조사(endline survey)를 통하여 동일한 사회지표가 얼마나 변화했는지를 측정하여 사업의 성과를 측

정할 수 있는 지표로 활용해야 한다. 이러한 의미에서 가구조사는 다음과 같은 전체 사항을 포함하는 것이 바람직하다.

1) 가족상황

○ 가구원의 구성과 연령, 학력 등
○ 종교
○ 거주지 및 취업 상태
○ 연간 소득
○ 건강 및 영양 상태

2) 농지 보유 상황

○ 경지의 소유 면적
○ 경작 면적 및 임대차 관계
○ 경지의 관개 상황

3) 작물 재배 상황

○ 경작하는 주요 작물과 경작면적
○ 생산량 및 소득
○ 과수 재배 면적 및 생산량과 소득

4) 가축 사육 현황

○ 소 등 대가축 사육 현황과 소득
○ 돼지, 염소 등 중소가축 사육 현황과 소득
○ 닭, 오리 등 가금류 사육과 소득
○ 초지 및 사료작물 재배 면적
○ 기타 가축 사료용 농산 부산물 생산 현황

5) 수산 및 임업 소득

○ 수산업 활동과 수산 소득

○ 임지 소유 현황과 임업 소득

6) 농외 활동

○ 가족원 중 농외 활동에 종사하는 인원 및 종사 기간
○ 가구원별 농외 소득액

7) 식량안보 및 빈곤

○ 농가 생산량으로 가족의 식량 충족 기간
○ 굶주림 경험 여부
○ 총 소득으로 총 소비액의 충당 비율

8) 가구소득

○ 농업소득 총액
○ 농외소득 총액
○ 이전소득액
○ 총 가구 소득액
○ 저축액
○ 가구 부채액 및 부채 원인

9) 위생적인 식수

○ 식수원 종류
○ 식수 확보에 소요되는 시간
○ 식수의 안전성 및 정화처리 여부
○ 식수개선의 필요성 여부

10) 주택

○ 주택의 건축 자재 종류와 방수 및 규모
○ 주택 자가 소유 여부

○ 축사의 여부와 주택과의 분리 여부
○ 주택 개선의 필요성
- 부엌과 화장실, 샤워시설
- 우물 등 식수 시설
- 전기 가설
- 축사 시설

11) 보건 위생

○ 가구원에게 흔한 질병
○ 가구원 중 질병에 걸린 환자 여부
○ 아동의 영양결핍 증세 여부
○ 마약 등 중독 환자 여부
○ 질병에 걸렸을 때 찾아가는 곳
○ 병원, 의사, 약국, 간호사 등 의료시설 및 의료인에 대한 접근성
○ 임산부 및 모자 보건 진료 여부
○ 출산 시 의사 및 조산원의 도움 여부

12) 교육

○ 초, 중등, 대학교 시설 유무와 접근성
○ 유아원 시설 여부
○ 아동 취학율과 중도 중퇴 여부
○ 직업교육 필요성 여부와 분야

13) 마을 공동체성과 사회조직

○ 사회조직 가입 여부와 조직 명칭, 활동정도
○ 마을 구성원과의 교류, 친밀성, 신뢰 정도
○ 마을 구성원과의 갈등 정도
○ 마을의 소수민족, 타 종교 신자와의 교류 정도

○ 마을 구성원의 공동체성 강도 여부
○ 마을 지도자에 대한 신뢰 정도

14) 문화와 스포츠

○ 즐기는 스포츠 종목
○ 악기 연주 가능 여부
○ 음악, 미술, 스포츠 등 문화의 애호 정도

15) 개발 수요

○ 가구의 소득과 본인의 삶의 질을 개선하기 위해 필요한 개발 수요와 우선 순위
○ 마을개발을 위해 필요한 개발 수요와 우선 순서

나. 지도자 인터뷰

지도자 인터뷰는 마을 지도자와 행정기관, 기타 전문가를 인터뷰하여 마을의 현황, 문제점, 개발의 제약요인 과 잠재력 등을 파악할 수 있다. 인터뷰는 소수의 중요한 인원을 중심으로 실시하는 FGI(focus group interview) 기법을 활용한다. FGI 기법은 마을의 모든 사람을 인터뷰하기 어려울 때 가장 영향력이 있거나 중심적인 역할을 하는 사람들을 중심으로 마을의 개발 수요, 개발 수요의 우선순위 등을 자연스러운 대화를 통하여 파악하는 기법이다.

지도자 인터뷰는 마을의 공식적인 지도자, 여론 지도자, 여성 지도자, 종교 지도자, 소수민족 등 종족집단의 지도자, 행정기관의 관계관 인터뷰를 포함하여 다음과 같은 질문을 할 수 있다.

○ 이 마을의 역사는 얼마나 되었는가?
○ 이 마을 주민 화합을 위한 축제 등 공동체 문화가 있는가?
○ 이 마을이 당면하고 있는 문제는 무엇인가?
○ 이 마을의 농업을 발전, 특히 생산량을 높이기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 하는가?

○ 이 마을의 소득을 올리기 위해서 해야 할 중요한 일은 무엇인가?
○ 이 마을 주민들의 종교는 무엇이고 종교 간의 갈등은 어떻게 극복하는가?
○ 이 마을에 소수민족은 어떻게 구성되어 있는가? 소수민족간의 갈등은 어떻게 극복하는가?
○ 이 마을의 개발을 제약하는 요인은 무엇인가?
○ 이 마을의 장점은 무엇이고 발전의 잠재력은 무엇인가?
○ 이 마을 개발을 위한 개발 수요와 우선 순위는 무엇인가?

다. 전문가 현장 관찰

마을 현장 조사를 나간 전문가는 현장을 관찰하고 주민들을 인터뷰 하면서 마을의 개발 가능한 자원, 강과 토지 등 주요 자원의 활용 정도, 산림지 등의 황폐화 원인 및 복원 방안, 주민들의 기술 수준, 생활환경 등을 관찰함으로써 마을개발의 제약요인과 잠재력, 개발 방향 등을 파악할 수 있다.

이러한 식견은 전문가의 오랜 현장 경험과 축적된 지식에 의해서 판단되는 것으로 이러한 관찰 방법을 현장평가기법이라고 할 수 있다. 현장 평가는 가구조사 결과, 주민들에 대한 인터뷰, 관련 기관의 행정 통계 자료 등을 통하여 보완되어야 오류를 줄일 수 있다.

3.3.3. 시범사업 실시

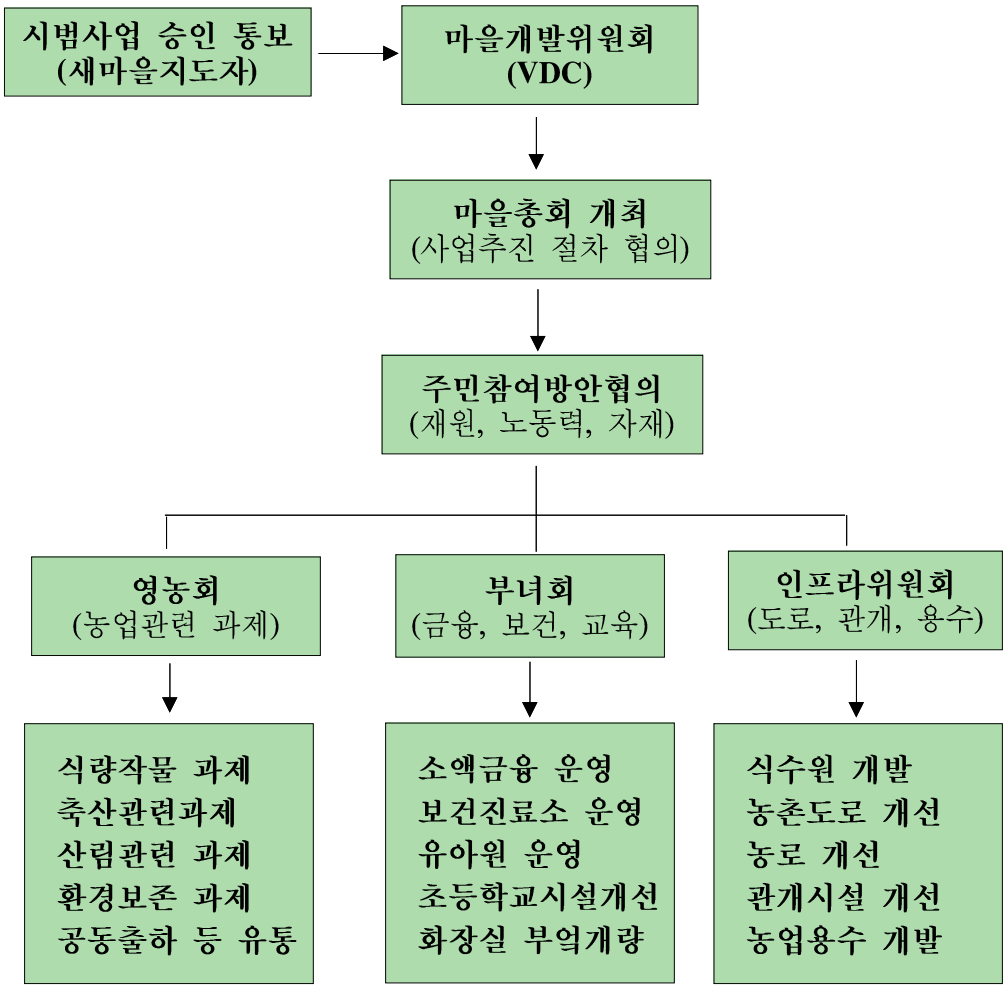
가. 시범사업 실행을 위한 준비

새마을운동 시범지역에 대한 현장 조사를 통하여 실행계획이 수립되면 마을 주민과 정부 및 KOICA의 승인을 거쳐 실행하게 된다.

정부 승인을 거친 새마을운동 시범사업 계획이 새마을지도자에게 통보되면 승인된 개발계획의 내용을 알리고 시범사업 추진에 필요한 재원 마련과 노동력 동원의 필요성 등을 주민 총회를 개최하여 알리고 논의해야 한다. 또

한 세부사업별로 어느 사업을 누가, 어떻게 추진해야 할 것인지를 논의해야 한다.

<그림 4-6> 마을단위 새마을운동 시범사업 추진 분담 체계



새마을지도자는 새마을시범사업을 효율적으로 추진하기 위하여 세부 사업별로 추진 주체를 정해야 한다. 일반적으로 영농과 관련된 사항은 영농회가, 마을 도로, 농로, 관개시설 개선 등에 관한 사항은 인프라개선 위원회가, 소액

금융과 보건의료 및 학교 시설 문제는 부녀회가 담당하는 것이 상례다. 따라서 새마을지도자는 새마을운동 시범사업 추진체제를 마을개발위원들과 상의하여 결정하고 주민 총회의 승인을 받을 필요가 있다.

나. 시범사업 실행 체제

마을 단위 새마을운동 시범사업은 주민들이 추진하는 것이다. 그러나 중앙정부의 정책과 예산지원 등의 절차가 있기 때문에 PMC와 수원국의 중앙 정부 카운터 파트는 ODA 사업을 추진해야 할 주체로서 새마을운동 시범사업을 지원하면서 시범지역의 새마을지도자와 주민들과 함께 새마을운동 시범사업을 추진하는 협력자가 된다.

따라서 PMC는 수원국 카운터 파트와 함께 새마을운동 시범사업 추진에 따르는 시범사업 실행계획서 작성, 사업 추진을 위한 예산집행 절차, 현지 새마을운동을 시행하는 과정에서의 현장 지도 등에 대한 사항을 협의하여 결정해야 한다.

1) 시범사업 실행계획서 작성

PMC가 파견한 PM은 수원국 카운터파트와 함께 시범사업지구의 여건 분석과 실행계획서 작성 등 새마을운동 실행계획을 누가 수립해야 할 것인지를 결정해야 한다.

새마을운동을 주민위주로 시행하는 것이라 해도 현지 여건 분석과 사업계획 수립과 같이 전문적인 작업을 주민들이 독자적으로 수행하기는 매우 어려운 과업이다. 따라서 PM은 PMC가 파견한 전문가와 수원국 PM이 지정하는 분야별 전문가와 함께 시범사업지구의 여건 분석과 실행계획을 수립해야 한다. 시범사업지구의 여건 분석과 실행계획 수립 방법에 대한 수원국 전문가의 능력배양을 목적으로 한다면 지역 여건 분석과 실행계획을 수립하는 것은 수원국 카운터 파트들이 수행하도록 하고 PMC 측 전문가는 이들을 지원하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 양측 전문가들은 시범사업지구의 새마을지도자와 마을주민들의 의견을 충분히 들어 실행계획서에 반영해야 한다.

2000년도에 시행한 베트남의 시범마을에 대한 여건 분석과 실행계획은 마을 조사 결과를 바탕으로 수원국의 카운터 파트들과 함께 수립한 것이다[42]. 2004년도에 UNESCAP 사업으로 추진한 캄보디아, 라오스, 네팔의 새마을운동 시범사업은 1차적으로 수원국의 카운터 파트들이 작성한 개발계획을 UNESACP 사업 담당자들이 수정 보완하는 과정을 거쳤다. 이와 같이 작성된 새마을운동 마을개발계획은 주민총회를 거쳐 정부에 제출되어 예산지원 승인을 받게 된다.

2) 시범사업 집행

국제 새마을운동 시범사업은 PMC가 집행하는 것이 아니라 수원국 정부와 시범마을 주민들이 집행해야 한다. PMC는 말 그대로 프로젝트의 수행을 위한 자문역할을 하는 것으로 한정해야 한다. 이는 기존의 새마을운동 시범사업을 집행하는 것과는 전혀 다른 방식이다.

기존의 시범사업은 하나 또는 둘 정도의 마을을 중심으로 추진한 것이기 때문에 PMC가 책임지고 실행계획을 수립하고 이를 집행했지만 국제 새마을운동에서는 수원국이 집행의 주체가 되어 사업을 수행하는 것이기 때문에 PMC는 자문에만 한정하고 가급적 모든 사업의 집행은 수원국이 책임지고 수행하는 것이 바람직하다.

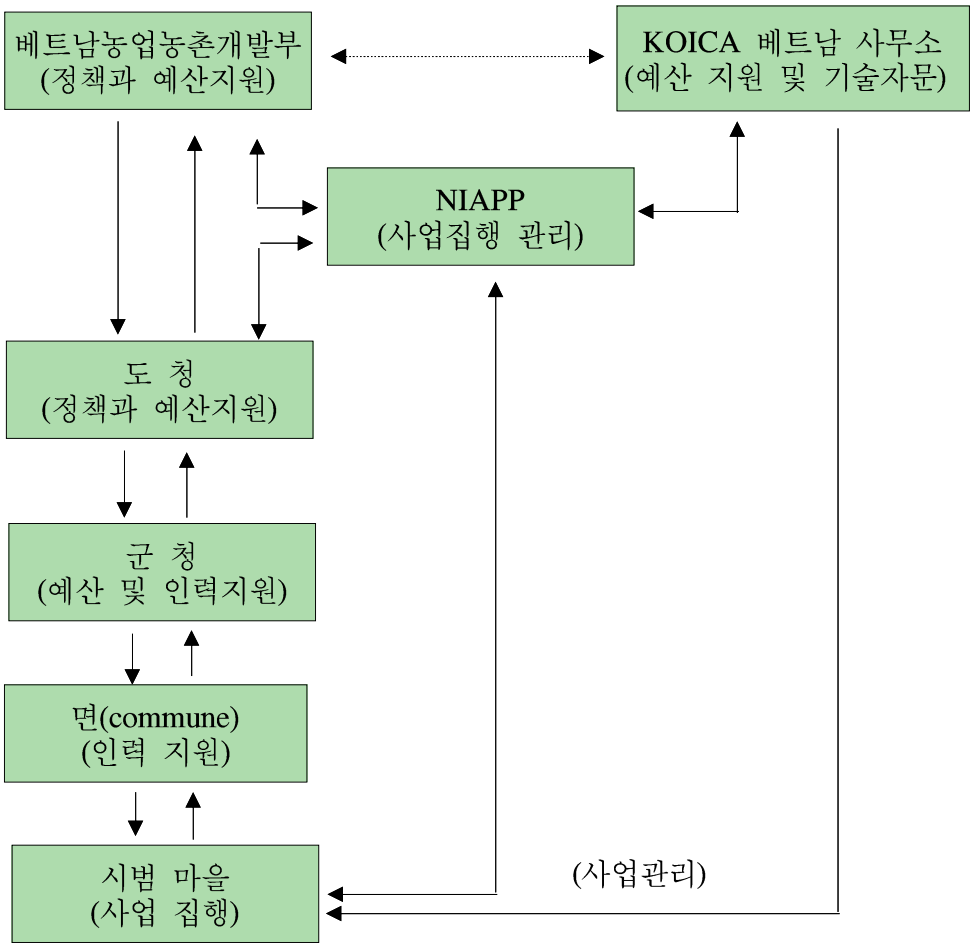
새마을 시범사업 계획은 이미 정부의 승인을 거친 것이기 때문에 정부로부터 사업 승인 결과가 새마을지도자에게 통보되고 사업비가 전도되면 새마을지도자가 사업비를 인수하여 바로 사업에 착수하게 된다. 그러나 새마을운동 시범사업을 주민들의 의지와 경험만으로 수행하기 어렵기 때문에 PM과 수원국 정부, 특히 카운터 파트의 역할이 중요하다. 따라서 이들은 마을의 새마을지도자와 분야별 세부사업을 추진할 대표들과 함께 공동으로 수행하는 형태가 된다.

---

42 이 작업을 위해 베트남국립농업개발계획 및 발전연구소(NIAPP)의 직원 5명을 차출하여 이들로 하여금 시범마을에 대한 여건분석과 개발계획 수립을 담당하도록 했다. 이 때 이들의 직책은 농업경제 1명, 농업개발 2명, 인프라개발 1명, 여성경제 1명이었다. 이들은 한조를 이루어 사업지구의 여건 분석을 위한 예비조사와 본조사를 담당하고 분야별 개발계획을 수립하였다.

PM이나 수원국 카운터 파트가 시범사업지구와 거리가 있을 경우 PM이나 수원국 카운터 파트가 매일 시범마을을 방문하여 시범사업의 추진 상황을 확인하고 지도하기가 어렵기 때문에 수원국 정부와 협의하여 마을별로 지방정부의 공무원을 새마을운동 담당 공무원으로 지정하여 시범사업을 지도하는 운영체제를 구축하는 것이 바람직하다. 새마을운동 시범사업은 새마을지도자와 지방정부에서 파견된 마을 담당 공무원 두 사람이 시범사업 현장에서의 일을 지휘하게 된다.

<그림 4-7> 새마을시범사업 추진 체계도: 2001~2002년 베트남의 사례



3) 사업비 지출

시범마을에서는 새마을지도자와 세부 사업 분야별 사업 추진 책임자, 그리고 지방정부에서 지정된 마을담당 공무원이 수시로 모여 사업추진 협의회를 해야 하며 필요한 예산은 새마을지도자가 소정의 양식에 따라서 군청의 부군수에게 전도해 줄 것을 요청하도록 한다.

예산을 전도받은 새마을지도자는 예산 집행을 본인이 직접하지 말고 새마을시범사업을 담당하는 회계가 사업비를 집행한 후에 그 결과를 마을개발위원회에 보고하고 영수증 등 증빙서를 첨부하여 예산 지출 보고서를 작성해 추후 감사 등에 대비하도록 한다.

2001~2002년에 수행한 베트남 새마을운동 시범사업에서는 사업 추진에 필요한 예산을 도를 거쳐 군에 전도해 주면 부군수가 인근의 은행 통장에 별도의 새마을운동 구좌를 설정하여 예치하고 새마을지도자의 예금인출 요청이 있을 때 수시로 인출하는 조치를 취하도록 했다. 이와 같이 새마을지도자가 직접 사업비를 전도 받아 마을에서 지출할 수 있도록 하는 것은 주민들이 사업비를 직접 지출하여 새마을운동 시범사업을 직접 수행하도록 하는 능력을 배양하는 첩경이 된다.

그러나 사업비의 지출을 도나 군의 공무원이 직접 집행하는 경우도 있다. 이는 공무원이 새마을지도자나 마을 지도자들의 자질을 믿지 못하는 데에서 발생한다. 한편, 사업비를 군이나 상부 부처의 공무원이 직접 인출하여 사업을 집행하는 것은 사업비의 투명성이 보장되기 어렵다는 점에서 바람직하지 않다.

따라서 새마을운동 시범사업에서는 PMC가 전도해 주는 사업비를 정부 채널을 통해 군에 전도해 주고, 새마을지도자가 사업비를 신청하면 부군수가 지출에 필요한 조치를 취한 후에 새마을지도자에게 전도되는 과정을 거치는 것이 바람직하다. 이는 새마을지도자와 마을 지도자들이 사업비를 직접 집행하면서 사업비의 관리는 물론 사업 집행에 관한 전반적인 책임을 지도록 하는 것으로 주민위주의 사업집행이라는 기본 원칙에 맞다.

PM이 사업비 지출을 직접 담당하는 것은 매우 바람직하지 않다. 최소한 분야별로 사업비를 지방정부에 전도해 주고 정부의 예산에 편성하도록 한다음 사업을 집행할 때에는 새마을지도자에게 사업비를 전도해 줌으로써 새마을지도자와 마을 주민들이 책임지고 사업을 집행하도록 해주어야 한다. 최종 사업비 지출을 공무원이 하거나 물자를 구입해 지원하는 사례는 투명성이 보장되지 않아 바람직하지 않으므로 시범사업 집행에 관한 내용을 수원국 정부와 협의할 때 반드시 사업비 지출은 새마을지도자가 책임지고 지출하는 방안이 반영되도록 해야 한다.

4) 사업비 집행 및 사업추진 결과 보고

사업비는 매월 새마을 담당 회계가 예산 지출결의서 및 지출 내용을 기록해야 한다. 새마을지도자는 새마을운동 추진 상황을 매월 월보형식으로 수원국 정부와 PMC에게 보고한다.

시범사업이 종료되면 PMC는 종료 평가를 실시한 다음에 최종 보고서를 작성하여 KOICA에 제출한다. 종료 평가시에는 시범사업을 시작할 때 작성한 기초조사(baseline survey)에서 사용했던 사회지표를 중심으로 종료조사(endline survey)를 실시하여 사업 전 후에 지표가 변화한 정도를 측정하여 사업의 성과를 측정하도록 한다.

3.4. 제3단계 전략: 국가 새마을운동과 정책화

새마을운동이 한국에서와 같이 농촌개발에 기여하고 빈곤문제를 해소할 수 있는 정책 수단이 되기 위해서는 새마을운동이 국가의 중요 장책이 되어 전국적으로 시행되어야 한다. 개발도상국에서 새마을운동이 시범마을을 조성하는 것으로 끝난다면 새마을운동의 효과는 그 시범마을과 주변의 몇 개 마을에는 변화를 가져 올 수 있지만 한국과 같이 광범위하게 개발의 효과를 가

져와 빈곤해소와 농촌발전에 기여하기는 어렵다.

따라서 새마을운동은 궁극적으로는 중앙정부의 정책에 반영되어 전국적인 추진체제를 갖추고 추진되어야 한다. 이와 같은 예로 베트남을 들 수 있다. 베트남은 2001~2002년 사이에 광찌성과 타이웬성의 2개 지역에 새마을운동 시범사업을 시행했다. 이 시범사업은 정부와 주민들의 적극적인 참여로 큰 성과를 거두었다.

새마을운동 시범사업이 종료된 후, 베트남 정부는 새마을운동 시범사업의 성과를 자세히 관찰하고 베트남의 농촌개발을 조속히 달성하기 위해서는 한국의 새마을운동을 받아들여야 한다고 결론을 내렸다.

새마을운동을 중앙정부 정책으로 채택하는 과정에서 베트남 정부는 일본, 중국 등 각국의 농촌개발 정책과 그 성과를 세심하게 살펴보고 베트남이 당면한 빈곤과 농촌발전을 위해서는 한국의 새마을운동 경험이 가장 적합한 것으로 판단하고 받아들이기로 결정한 것이다. 베트남 정부는 새마을운동이 한국의 농촌개발에 기여한 성과를 다음과 같이 분석하고 있다[43].

첫째, 한국의 새마을운동은 농촌주민들의 역량을 개발하여 농촌발전을 성공적으로 이룩할 수 있었다. 정부는 불과 필요 재정의 20~30%만 지원하고 나머지 70~80%를 주민들의 노동력과 재정으로 건설할 수 있었다. 새마을운동을 시행하는 과정에서 주민들은 스스로 어떠한 일을 할 것인지를 결정할 수 있었고, 이러한 사업을 스스로 설계하고 자신들이 건설할 수 있었기 때문에 적은 비용으로 큰 성과를 거둘 수 있었다.

둘째, 새마을운동이 달성해야 하는 목표를 설정하고 이 목표를 달성하는 정도에 따라서 차등적으로 지원하는 정책을 수행했다. 당시 한국에서는 기아와 빈곤으로 부터의 해방이 새마을운동의 주 목표였다. 그러나 새마을운동을 시행하는 과정에서 가난한 마을을 더 지원하지 않았다. 모든 마을은 같은 조건하에서 서로 경쟁했으며 목표를 더 달성할 수 있는 마을은 더 지원을 받을

43 Project on Rural Development Model following"Lang Moi" (New Village) Modelin the period of 2006-2010, 베트남 정부(MARD) 내부문서 (2005. 5)

수 있었다. 이러한 경쟁의 원리를 적용한 것이 한국의 새마을운동을 성공적으로 이끈 요인이다.

셋째, 새마을운동에서 가장 중점적으로 추진한 것은 생산성 증대를 통한 소득증대였다. 생산성 증대와 소득증대를 달성하기 위하여 작물별 생산성 증대, 특산품 생산단지 조성, 축산장려, 산림녹화, 복합영농 추진, 협동적 생산과 소비장려 정책을 채택하였다.

넷째, 새마을운동은 점진적으로 추진되었다. 농촌지역으로부터 시작해서 점차 도시지역으로 확산되었다.

다섯째, 새마을지도자의 육성이 새마을운동을 성공적으로 이끈 핵심요소였다. 새마을지도자는 마을 주민들의 자율적인 선거에 의해서 선출되었으며 정부와 마을을 연결하는 교량역할을 했다. 즉, 정부의 정책을 마을 주민들에게 전달하고 마을의 문제를 정부 측에 전달하여 문제를 원만히 해결할 수 있었다. 새마을지도자의 육성을 위해서 정부는 다음과 같은 지원을 했다.

○ 새마을지도자 연수원 설립
○ 정부의 각급 단위에 새마을지도자협의회를 설치하고 현장에서 당면한 문제를 해결하도록 지원
○ 새마을지도자 연수비용을 정부가 지원
○ 연수 과정은 1~2주였으며 성공사례 중심의 연수를 실시

한국의 새마을운동은 베트남 정부가 분석했듯이 빈곤과 기아를 해소할 수 있었고 농촌 주민들의 역량 강화를 통해서 조기에 농촌개발을 달성할 수 있었다는 측면에서 UN과 세계은행 등 많은 국제기구와 개발도상 국가들이 받아들이고자 하는 것이다. 그러나 새마을운동의 성과가 한국에서와 같이 빈곤해소와 농촌개발에 기여할 수 있게 되려면 새마을운동이 시범마을 조성 수준에서 멈추어서는 안된다. 베트남의 사례와 같이 시범사업의 효과를 평가한 다음 그 결과를 중앙정부의 정책으로 받아들였을 때 가능해 진다.

한국이 추진하려는 국제 새마을운동은 개발도상 국가에 새마을운동을 점진적으로 확산하되 ODA 사업으로서의 새마을운동의 궁극적인 목표는 개발도상국의 빈곤해소와 농촌발전을 이룩하도록 지원하는 것이기 때문에 국가의

중요한 정책으로 자리매김할 수 있어야 한다. 한국의 새마을운동이 수원국 주요 정책과 통합되어야 하는 이유는 다음과 같다.

3.4.1. 새마을운동을 UN MDGs 달성 수단으로 활용

UN은 2000년도에 UN MDGs 계획을 발표했다. 이에 따라서 모든 개발도상국가는 국가 새천년개발목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 노력하고 있다. UN과 세계은행 등 개발도상국을 지원하는 국제기구도 UN MDGs 달성에 원조의 초점을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 UN MDGs의 달성은 그리 성공적이 못한 것으로 평가된다. 그 이유는 대부분의 개발도상국가가 MDGs는 수립하고 있지만 이를 달성할 구체적인 수단을 갖지 못하고 있기 때문이다.

새마을운동은 UN과 각 개발도상국가가 추구하는 새천년개발 목표 8개 중에서 7개 분야에서 목표를 달성할 수 있다. 그러나 한국의 새마을운동이 UN 등 국제 기구와 협력하여 국가간, 지역간 협력체제를 구축하게 된다면 새마을운동은 개발도상국의 빈곤 해소와 함께 UN이 제시한 새천년 개발 목표를 달성할 수 있는 지구촌 파트너십을 구축할 수 있게 된다. 새마을운동은 다음과 같은 UN MDGs를 달성할 수 있는 구체적인 수단을 지니고 있다.

가. 극심한 기아와 빈곤의 근절

새마을운동은 식량증산과 소득증대, 그리고 이를 통한 빈곤해소에 중점을 두고 추진할 수 있다. 한국의 경우 중앙은 물론 도 단위 이하에 근무했던 공무원들은 종자개량, 이앙지도, 병해충지도 등에 투입되어 한 톨의 식량이라도 더 생산하는데 노력했다. 식량증산을 유인하기 위한 이중곡가제도(dual price policy)를 채택했고 농업생산의 효율화를 위한 기계화를 중점 지원했으며 농업자재 생산에 많은 정부 보조금을 지원했다.

이와 같은 노력으로 한국은 1975년에 쌀 자급을 달성했으며 1983년경에는 농촌가구의 가구소득액이 도시 근로자 가구소득을 상회하는 소득을 기록할 수 있었다. 농촌 빈곤율도 1987년도에는 7% 수준으로 낮아 졌다. 물론 이 모든

것이 새마을운동의 직접적인 효과는 아니지만 새마을운동을 통하여 정부의 식량증산 정책, 소득증대 정책 등이 가속화되어 효율적인 정책적 효과를 가져온 것으로 평가 된다.

"새마을운동과 MDGs "

<사례 1>

2004년 필자는 라오스 비엔티안시 청사에서 UNESCAP 지원 하에 라오스에서 시행할 새마을운동 방법론을 강의했다. 이 자리에 당시 비엔티안 부시장이 참석했다. 그는 끝까지 강의를 경청한 다음 시 투자기획국장에게 비엔티안시 경제개발5개년 계획을 수정할 것을 지시한바 있다. 즉, 비엔티안시가 추구하는 MDGs 는 있지만 이를 달성할 수단이 없으므로 그 목표달성 수단으로 새마을운동 방법론을 채택하라는 것이었다.

<사례 2>

필자는 2012년 3월에 에티오피아 총리의 경제수석을 면담한 적이 있다. 1시간 20분간 그와 나눈 대담은 주로 한국의 농촌개발과 새마을운동에 관한 사항이었다. 끝가지 필자의 설명을 경청한 그의 마지막 말은 "에티오피아 정부는 훌륭한 거시정책과 정책 목표를 지니고 있지만 한 가지 정말로 아쉬운 것은 새마을운동과 같은 농촌지역(grass root level)에서 정책 목표를 달성할 수 있는 구체적인 정책수단을 갖지 못하고 있다" 였다.

나. 초등교육의 보편화

개발도상국가에서의 초등교육은 마을단위에서 이루어지는 것이 보통이다. 마을단위에는 대부분 분교가 있는데 학교 건물이나 시설, 교재 등을 제대로 갖춘 곳이 드물다. 개도국에서 초등교육의 문제는 아동들이 적령기에 취학을 못하는 경우와 취학한다고 해도 가족의 노동력을 돕거나 어린 동생을 도와야 하기 때문에 학교 수업을 중도에 중단하는 일이다.

새마을운동에서는 마을단위에 있는 초등학교 시설을 개선함은 물론 학생의 책상과 의자, 교육 교재 등을 현대적으로 비치하는 운동을 전개하고 있으며 마을에 유아원을 개설하여 어린이를 돌보게 함으로써 초등학교 취학 아동이 어린 동생을 돌보기 위해 학업을 중단하는 사태를 막는데 기여하고 있다.

한편 초등학교 시설의 현대화, 초등학교 교사의 급여 현실화 등을 지원함으로써 개발도상 국가의 초등학교 교육이 정상적으로 이루어 질 수 있도록 지원하고 있다.

2001~2002년에 시행한 베트남의 2개 시범마을에서는 모두 유아원을 운영하고 있으며 어린이들의 급식문제를 학부모들이 자조적으로 식량을 모아 유아원에 비치된 취사도구를 이용하여 해결하고 있다. 아프리카 지역의 국가에서도 유아원이 개설되면 학부모들이 식량을 거두어 조리한 후에 아동들에게 급식해 주고 있다. 라오스에서는 마을 주민들이 유아원을 개설하면 유아원 교사를 정부 재정에서 지원하고 유아들을 위한 약간의 교재도 지원한다. 따라서 새마을운동을 전개하면 농촌 마을에 있는 초등학교 시설의 현대화와 유아원 개설 및 운영을 우선적으로 추진하게 되어 UN 새천년목표가 지향하는 초등교육의 보편화에 기여할 수 있게 된다.

다. 성 평등 및 여성의 능력 향상

한국의 새마을운동이 전개되는 과정에서 여성들의 참여하여 절미 저축운동, 마을 공동기금 조성, 부업활동 등을 전개하여 농가경제의 향상과 마을공동체의 발전에 크게 기여하였다.

부녀회장이 새마을운동을 논의하는 마을개발위원으로 참여하고 있으므로 여성들의 경제활동을 지원하기 위한 부업활동, 특히 봉제와 소규모 사업 운영, 소가축 사양, 채소 등 원예재배를 장려한다. 특히 베트남과 라오스의 예에서 보는 바와 같이 부녀회원들이 소액금융을 설립하여 운영함으로서 여성의 경제활동 장려, 저축 장려를 통해 여성의 경제·사회적 지위 향상과 경제활동 능력을 개선하는데 주력하고 있다.

동남아시아와 아프리카 지역에서는 농업생산의 대부분을 여성 노동력에

의존한다. 그럼에도 여성들은 가정 내에서 의사결정권을 갖지 못하며 생산된 물건에 대해서도 처분권을 지니기 어렵다. 새마을운동에서는 여성들의 능력과 경제적·사회적 지위 향상을 중요한 목표로 삼고 있다

라. 아동 사망률 감소

개발도상국에서 아동의 사망률이 높은 것은 오염된 식수의 사용과 영양 결핍에에서 오는 면역 결핍, 그리고 질병예방주사를 접종하지 못하기 때문이다.

새마을운동에서 중점을 두고 추진하는 것 중의 하나가 안전한 식수 확보 및 보급이다. 아프리카 지역의 아동 사망률이 높은 것 중의 하나가 수인성 전염병에 전염되어 적절한 치료를 받지 못하기 때문이다. 수인성 전염병은 안전하고 위생적인 식수를 확보하지 못한 것으로부터 비롯된다. 그러나 대부분 아프리카의 현실은 오염된 물을 별도의 정수장치 없이 마시기 때문에 수인성 설사나 수인성 전염병에 쉽게 노출된다. 새마을운동은 안전한 식수 학보에 중점을 두고 있기 때문에 새마을운동이 활성화되면 위생적인 식수 문제를 해결하게 되어 설사 및 수인성 전염병을 크게 낮출 수 있게 된다.

새마을운동은 식량증산을 통해 아동들에게 충분한 식량을 제공할 수 있어 영양결핍에 의한 사망률도 줄일 수 있다. 또한 보건위생 개선사업의 하나로 추진하는 마을별 보건진료소를 운영하게 되면 의료진의 순회 진료에 의해 적절한 질병 예방주사를 접종할 수 있게 되어 아동 사망률도 크게 줄일 수 있게 된다.

마. 모자보건 향상

영유아의 건강은 모성에 의해서 좌우되는 경우가 많기 때문에 모든 국가는 모성 및 영유아의 건강 증진에 관한 정책을 수립하여 추진해야 한다. 그러나 많은 개발도상국에서는 임신한 부녀자의 건강 검진은 물론 태어난 영유아에 대한 건강에 대한 적절한 대책이 마련되지 못한 것이 현실이기 때문에 임산부와 태아의 건강은 물론 태어난 신생아의 건강도 문제가 되는 수가 많다.

대부분의 개발도상 국가에서는 의료시설에 대한 접근성이 취약하다. 따라

서 새마을운동에서는 모자 보건 등 보건위생 문제를 해결하기 위하여 마을마다 진료실을 마련하는 것을 추진하고 있다. 따라서 인근 마을에 보건진료소가 설치되어 의료진이 순회 진료를 시행한다면 모자보건 문제가 크게 개선될 수 있을 것으로 판단된다.

바. HIV/AIDS, 말라리아 등 질병의 퇴치

새마을운동에서는 개발도상국의 보건위생 환경을 개선하는 일을 중요한 과제로 삼고 있다. 보건위생 중에는 안전한 식수 확보와 위생적인 화장실 개선과 질병예방을 위한 예방접종, 질병 예방을 위한 손 씻기 운동, 보건위생 교육 등이 포함된다. 특히 열대지방에서 많은 인명을 앗아가는 말라리아 퇴치를 위해 모기장 사용을 생활화하고 말라리아 감염에 대한 조기 진단과 치료를 권장하고 있다.

이와 함께 충분한 영양섭취와 균형된 식사를 통해 인체 면역성을 향상시키는 것도 새마을운동이 장려하는 운동 중의 하나다. 이를 위해 주택 인근에 채마밭을 가꾸고 녹황색 채소의 섭취를 권장하게 되면 HIV/AIDS 등 만성적인 질병의 이병률이 크게 낮아 질 것으로 전망된다.

사. 환경적 지속가능성 확보

지구촌은 온실가스 증대에 의한 기후변화 등으로 작물 재배환경이 크게 변화하고 있다. 이상 강우와 한발, 한파 등으로 농작물의 생산성이 불안정해 지면서 식량부족을 극복하기 위한 산림지와 초지의 개간이 이루어지고 있다. 이는 또 다른 환경적 재앙을 예고하는 것이다.

새마을운동은 이와 같이 황폐해 가고 있는 지구촌의 산림과 초지를 복원하는 일에 앞장서고 있으며 지속가능한 농업의 실현, 환경친화적인 농업 생산 등을 장려하고 있다. 따라서 국제 새마을운동은 날로 황폐해 가는 지구촌의 환경문제를 극복하기 위하여 산림지 복원, 초지복원, 환경친화적 농업의 실현 등을 통해 환경적 지속성을 확대해 나갈 수 있는 수단이 된다.

3.4.2. 새마을운동을 농촌개발 및 경제개발 수단으로 활용

개발도상국은 대부분 농업 및 농촌개발 정책을 수립하고 이를 실현하기 위해 노력하고 있다. 그러나 현실적으로 군 단위 이하 조직에서는 행정 조직이 취약하기 때문에 농촌개발 정책이 마을 지역사회에서 실현되는 경우는 매우 드물다. 이는 곧 농촌개발 정책이 중앙정부의 정책으로 남아 있을 뿐 마을단위에서는 이를 받아 실현할 실천 조직이 사실상 없다.

캄보디아는 농촌개발을 위한 마을단위 조직으로 마을개발위원회(village development committee: VDC)를 조직하여 운영하고자 하지만 VDC가 자생조직이 아니기 때문에 정부에서 예산지원이 없으면 활동하지 않는다. 동남아시아와 아프리카 대부분의 국가에서는 마을에 자생적인 자치 조직이 있었지만 식민지배를 거치면서 이 조직이 약화되거나 해체되었으며 공산주의를 경험하면서 마을조직이 자율성을 잃은 채 사실상 무력화 되었다.

이러한 상황 하에서는 중앙 정부의 농촌개발 정책이나 경제개발 정책을 마을 단위에서 받아들이기 어렵다. 따라서 중앙정부에서 아무리 훌륭한 정책을 수립한다고 해도 마을에서 이러한 정책을 수용할 수 있는 조직이 없다면 정부 정책이 실천되기 어렵다.

새마을운동은 이와 같은 마을단위의 자생적, 비자생적 조직을 활성화하여 마을개발의 주체로 삼고 있기 때문에 정부가 실천하려고 하는 정책들이 마을단위에서 쉽게 수용될 수 있는 기반을 구축할 수 있다. 한국의 새마을운동이 성공적으로 수행될 수 있었던 것도 1970년대에 한국 농촌사회에 조직되어 있는 각종 사회조직이 활발히 작동하였기 때문에 새마을운동이 추진하는 과업을 쉽게 받아들일 수 있었다고 판단된다.

따라서 새마을운동은 수원국의 중앙 정부가 추구하는 정책을 마을 단위에서 실천하는 수단으로 역할 할 수 있다. 새마을운동 조직을 활용하여 수원국 정부의 기본 정책을 받아들이게 하는 것이야 말로 개발도상국의 빈곤해소와 농촌발전을 가져 올 수 있는 첩경이다.

제 II 편

새마을사업 컨텐츠 모듈

제 5 장

농축산업분야 사업

1. 농업개발

1.1. 이슈와 주요 쟁점

개발도상국의 농업은 일반적으로 생산성이 낮고 효율성도 낮은 것으로 지적되고 있다. 따라서 식량이 부족하고 시장 접근성이 낮아 농업생산이 소득으로 연결되지 못하고 있으며 농업생산의 상업화가 진전되지 않고 가족 노동력 중심의 자급형 농업생산 체제에 머물러 있다는 문제점을 지니고 있다. 이 외에도 농산물의 품질이 낮고 수확 후 관리기술의 낙후로 농산물의 손실이 크며 저장 및 가공 과정에서의 품질 저하로 부가가치를 창출하지 못하는 문제점을 안고 있다.

개발도상국 농업의 또 다른 문제는 농지 소유 구조이다. 동남아시아의 쌀

생산지역의 농업은 대부분 소농 체제이기 때문에 농지 소유 규모가 작다. 그러나 필리핀과 같이 농지가 대지주에 편중된 경우에는 소수의 지주와 대다수의 소농 또는 소작농으로 구성되는 경우도 있다. 사회주의를 경험한 국가는 자본주의 경제체제로 이행하면서 농지개혁을 한 경우가 많아 농지 소유가 비교적 균등하게 나타난다. 그럼에도 불구하고 사회주의를 경험한 상당수의 국가가 농지를 국유화하고 있어 농민들은 농지의 이용권만 행사할 수 있다. 이러한 현상은 아프리카 지역 국가에서도 유사하게 나타난다.

그러나 중남미 지역의 국가는 대농장제(latifundia)가 대부분이기 때문에 소수의 대농장주와 다수의 소작농으로 이루어진다. 대농장은 플란테이션 농업으로 대규모로 생산된 농산물을 주로 외국에 수출하고 있지만 소작농이나 소규모 자작농들은 저생산성과 저효율성의 농업으로 농업소득이 낮아 빈곤에 허덕이는 경우가 많다.

농지의 소유 및 이용권의 불평등성을 해소하기 위해서는 농지개혁이 필요하지만 농지개혁은 국가 전체의 정치·경제적 이해 당사자들 간에 합의를 통하여 해결되어야 하는 문제를 안고있다. 따라서 새마을운동에서의 농업문제는 주로 농업 생산성 향상과 부가가치 증진, 시장 접근성 개선 및 생산된 농산물에 대한 정당한 가격 수취 방안 등을 주 검토 대상으로 해야 한다.

농업의 생산성 향상을 위해서는 종자개량과 우량종자 공급이 우선되어야 하며 시비, 병충해 방제 등 선진된 재배기술 도입, 개량된 관개시설를 포함한 농지기반조성, 농자재 투입 등이 합리적으로 이루어 져야 한다. 농산물의 품질향상과 부가가치 증진을 위해서는 농산물의 수확 후 관리기술 개선이 필수적이다.

농민들이 농업생산을 통해 소득을 올리기 위해서는 자급자족형 농업에서 시장 판매를 목적으로 하는 상업적 영농방식으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 시장이 요구하는 품목의 고품질 농산물을 생산할 수 있어야 한다.

생산된 농산물의 정당한 가격 수취를 위해서는 농민들의 시장 접근성을 높여 줄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 도매시장과 소매시장 정비, 중간 상인들의 횡포를 배제할 수 있는 유통 경로의 효율화, 유통 수단의 근대화 등이

이루어 져야 한다. 한편 유통과정에서 농민들의 협상력(bargaining power)을 개선하기 위해서는 생산자들로 구성된 농산물 유통조직이나 농업협동조합과 같은 생산자 조직을 육성하는 것이 중요하다.

국가적인 차원에서 농업개발은 국민의 식량을 안전하게 생산하는 식량안보가 우선순위를 지니지만 개별 농민의 입장에서는 농가의 소득을 올릴 수 있는 품목개발과 인프라 개선이 더 중요하다. 따라서 식량이 부족한 국가의 농업개발은 식량안보를 강조하는 측면에서, 그리고 식량생산이 국민 수요를 충족하는 국가에서는 농가 소득 증대를 위한 다양한 품목 개발과 부가가치 증진을 목표로 하는 농업개발이 중요하게 된다.

국민의 주식인 식량이 과잉 생산되어 수출해야 하는 국가, 즉 베트남이나 캄보디아와 같은 국가는 농산물 생산성 증진보다는 농산물의 품질 향상과 부가가치 증진, 유통개선이 더 시급한 문제고 식량이 절대적으로 부족한 아프리카 지역의 대부분의 농업 국가에서는 식량작물의 생산성 증진이 가장 중요한 우선순위를 지니게 된다. 따라서 아프리카의 농업 국가에서는 생산성 증진을 위한 관개시설 개선, 기반조성, 종자개량, 재배기술 개선 등이 중요시 되고 식량 자급이 이루어지고 있는 아시아 국가에서는 농산물의 유통개선, 시장 접근성 향상, 가공에 의한 부가가치 증진, 가격 보장, 국가 간 교역 증진이 더 중요한 과제가 된다.

1.2. 세부 분야별 개발 전략

1.2.1. 작물 재배

가. 식량작물

식량작물분야에서 중요한 개발목표는 생산성 및 품질 향상과 소득증대에

두어야 한다. 생산성과 품질 향상을 위해서는 우량종자 확보, 시비, 병충해 방제 등의 선진 재배기술 도입, 수확후 관리 기술, 관개시설 개선 등이 중요하며 소득증대를 위해서는 농산물의 생산성증대, 부가가치 증진, 품질 향상, 시장 접근성 향상 등이 중요하게 된다.

1) 우량 종자 보급

국민 식품으로 중요한 식량작물 생산에 필요한 종자는 국가가 생산하여 보급하는 것이 효율적이다. 한국의 경우 국가가 벼, 콩 등 주요 곡물의 순도 높은 우량종자를 생산하여 농가에 보급함으로서 재배작물 종자의 순도를 유지하고 농가는 3-4년을 주기로 우량종자를 재배하여 농업 생산성을 올릴 수 있도록 지원하고 있다.

그러나 대부분의 개발도상 국가는 국가가 주요 작물의 우량종자를 생산하여 공급할 능력이 부족하기 때문에 종자회사를 통하여 상업적으로 공급하는 실정이다. 그러나 종자회사가 상업적으로 공급하는 종자의 가격이 비싸기 때문에 농민들은 우량종자를 적정 주기에 갱신하지 못하고 한 번 사용한 종자를 오랫동안 계속 사용하게 된다.

적절한 시기에 종자를 갱신하지 못하고 오랫동안 사용한 종자는 종자의 속성이 퇴화되어 생산성이 낮아지고 생산된 농산물의 품질도 낮아지게 된다. 따라서 순도가 낮은 종자나 퇴화된 종자는 순도가 높은 종자로 교체하여 공급되어야 한다.

우량종자의 공급은 농업관계 기관을 통하거나 농업기술보급을 담당하는 기관을 통하여 실행될 수 있어야 한다. 그렇지 못할 경우 농민들은 상업화된 경로를 통하여 우량종자를 구입하여 공급해야 하기 때문에 경제적 부담이 커지게 된다.

우량종자가 제대로 공급되지 못할 경우, 국가가 우량종자를 생산하여 보급하는 체제를 구축하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 이러한 종자 생산 체제를 구축하는 일은 시간이 오래 걸리고 종자생산 포장 운영과 종자 정선 소독 등 가공공장 설치에 많은 자본과 기술 투자가 요구되므로 단기간 내에 시행하기 어렵다. 따라서 다음과 같은 대안을 모색할 수 있다.

○ ODA 자금으로 시험장 또는 종자 회사 등을 통하여 생산된 우량종자를 구입하여 해당 농가에 보급한다.

○ 인근 지역에 우량종자를 재배하는 농가를 파악하여 그 농가로부터 우량 종자를 구입하여 확대 재생산 한 후 필요한 농가에 배부한다.

○ 소량으로 구입한 우량종자를 선진 농가에 우선 보급하여 우량종자증식 시범단지를 설치, 확대 생산체제를 구축하고 다음 해에 확대 생산된 우량종자를 필요한 농가에 보급한다.

○ 우량종자를 확대 재생산하는 체제를 구축하고 필요한 농가에 공급하는 상업적 생산 체제를 구축할 수도 있다.

최근 일부 국가에서는 벼와 같이 종자의 퇴화가 잘 일어나지 않는 작물의 종자에 대해서도 F1 교잡종을 공급함으로써 농가들이 매년 종자를 구입하도록 하고 있다. 그러나 종자 구입에 대한 농민의 부담과 F1 교잡 종자를 채종하여 차년도에 계속 사용하게 될 경우 품종이 퇴화되기 때문에 생산성이 낮아지는 문제점이 있다. F1 벼 종자를 사용하는 것은 벼의 증산을 촉진하는 의미에서는 고려할 수 있지만 F1 종자를 매년 구입해야 하는 농가의 입장에서는 F1 종자를 사용함으로써 증산되는 것과 F1이 아닌 순도 높은 종자를 구입해 3~4년간 사용하는 것 중 어느 방법이 더 경제적인가를 검토해서 사용해야 한다.

2) 선진 재배 기술 보급

개발도상국의 농업생산 기술은 대부분 전통적인 관행 기술(traditional technology) 수준을 답습하는 경우가 많다. 그러나 전통 기술이 모두 낙후된 기술이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 따라서 전통 기술과 선진 기술의 정확한 비교 평가를 통하여 선진 기술의 도입 여부를 판단해야 한다. 관행 기술에 대한 비교 평가는 대체로 다음과 같은 농작업 기준을 적용할 수 있다.

○ 토양관리 기술

○ 병해충 방제 기술

○ 물관리 등 관개기술

○ 시비법

○ 파종, 수확 등 작업 시기

따라서 농민들이 시행하고 있는 관행 기술이 위와 같은 판단 기준에 현저히 낙후되어 있다면 이러한 분야의 선진화된 기술 도입을 고려해야 한다.

가) 토양 관리 기술

○ 토양 산도 교정

토양조건은 작물 생산에 기본이 되는 것으로 매우 중요하다. 대부분의 작물은 산도가 중간 정도인 중성 토양에 적합하지만 농작물 별로 산도가 높은 토양에서 잘 자라지 못하거나, 또는 알카리성 토양에서 잘 자라는 등의 특성을 지니고 있다. 따라서 토양의 산도를 측정하여 재배하고자 하는 작물에 따라서 적절한 처방을 해야 한다. 산성 토양에 알카리성 토양을 좋아 하는 작물을 재배하고자 할 경우에는 농용석회를 시용해서 토양 산도를 교정해 주어야 한다.

○ 토양 보존을 위한 경운법

몽골이나 아프리카의 건조 지역에서는 특히 토양 관리가 중요하다. 몽골의 경우 5월 이후에 작물을 재배하기 위해 경운을 할 경우, 미세한 토양 입자가 바람에 날라가 사막화를 촉진시키는 결과를 가져 올 수 있다. 이와 같은 현상은 아프리카 건조 지역에서도 비슷하게 나타난다. 따라서 이러한 지역에서는 비가 온 후에 경운을 하거나, 아니면 건조농법에 따라서 무경운 농법(non-tilling cultivation)을 적용하는 경우가 많다. 또한 토양 건조 여부에 따라 종자 파종할 부분의 토양 표층만 경운하는 부분경운 농법(partial-width tillage cultivation)도 검토 할 필요가 있다

○ 토양 특성 개량을 위한 객토

일반적으로 농작물 재배에는 사질양도가 가장 적합하다. 그러나 작물에 따라서 토양조건은 달라진다. 예를 들면 벼는 점질토가 많이 섞인 사질양토가

생육에 적합하나 사질토양일 경우 점질토양을 보충하고 심경을 하여 토양을 개량 해 주어야 한다. 이와 같이 작물별로 생육에 알맞도록 토양을 개선 해 주는 일즉, 사질 토양에는 점질 토양을, 점질 토양에는 사질 토양을 공급하고 심경을 하여 토양의 물리성을 개선하는 일이 객토다. 객토 작업은 토양개량을 통하여 농작물 생산성을 증진 할수 있는 중요한 일이다.

○ 점질 토양의 배수 관리

일반적으로 토양의 점질성이 강하면 배수가 불량해 진다. 벼는 물속의 점질토양에서도 잘 성장하는 작물이기 때문에 습해에 문제가 없지만, 보리와 같은 맥류를 점질토양에서 재배할 경우 장마철 강우 시 배수가 불량하여 습해와 녹병과 같은 병이 발생하여 수확에 치명적인 손실을 가져 올 수 있다. 따라서 배수가 불량한 점질토양은 사질 토양을 객토해 주거나 배수로를 설치하여 작물 생육에 지장이 없도록 해야 한다.

나) 적정 기술을 이용한 병충해 방제

○ IPM 기법 적용

재배 지역과 작물에 따라 병충해가 발생 양상이 다르기 때문에 작물별로 그 지역에 고유한 병해충을 파악하여 대처해야 한다. 병해충 방제에 대해서는 작물 시험장이나 농업기술 보급소의 전문가를 활용해야 한다. 병해충 방제에서 IPM(Integrated Pest Management)기법을 활용하는 것도 중요하다.

○ 천적이나 기피식물을 활용한 병해충 방지

병해충을 방제하는 기술은 농약을 이용하는 화학적 방제 외에도 천적이나 기피식물, 페로몬, 재배시기 개선 등에 의한 친 환경 물리적 방제도 중요하다. 아시아와 아프리카 지역에는 화학적 방제 보다 천적이나 해충이 기피하는 식물을 간작으로 재배하여 해충이 발생하지 않도록 하는 지혜가 활용되고 있다.

○ 재배주기 개선을 통한 병충해 발생 예방

재배시기 등을 조절하여 자주 발생하는 병의 발생율을 낮추는 방법을 활용하기도 한다. 특정 병이나 해충은 특정의 기온이나 시기에 발생하는 것이 대부분이기 때문에 이러한 시기를 조절하게 되면 발생하는 병 해충 피해를 상당량 줄일 수 있다.

<사례 1>

동남아 국가의 농촌에서 잘 자라는 레몬그라스(lemon grass)는 모기 등 해충이 싫어하는 방향성을 지닌 식물이기 때문에 집 근처나 밭 두둑에 심어 해충이 접근하지 못하게 하고 있다.

<사례 2>

딱정벌레류, 꽃 등애, 풀잠자리, 버그류 등은 식물에 기생하는 해로운 곤충을 잡아 먹는 천적들로서 이러한 천적을 이용한 해충 방제기술이 적정기술의 하나로 권장된다.

<표 5-1> 화본과 작물의 주요 병해충

작물	병	해 충
벼	도열병 흰빛 잎마름병 잎집 썩음병	이화병충 멸구류 선충류
맥류	녹병 깜부기병 적미병	진딧물

다) 물관리 기술

작물재배에서 물관리는 매우 중요하다. 선진국에서는 농업용수 개발과 함께 이를 이용할 수 있는 시설을 갖추고 있어 물 대기와 물 빼기 등 물관리가 비교적 용이하지만 이러한 시설이 부족한 개발도상 국가에서는 선진국과 같은 구체적인 물관리 기술을 적용하기 어렵다.

○ 관개수로를 이용한 관개법

가장 보편적으로 이용되는 관개기술이다. 그러나 이 관개기술은 댐이나 저수지 축조, 보 등 용수 저장 시설을 설치하여 용수를 확보한 후에 관개수로를 설치해야 가능하다. 그러나 많은 개발도상 국가는 용수 저장 시설도 부족하고

관개시설 설치가 안 되어 적용하기 어렵다.

○ 용수 절약형 관개법

물이 풍부한 아시아 지역에서는 수로를 이용한 관개농업이 주를 이루고 있지만 물이 부족한 지역에서는 점적관수나 스프링클러와 같은 물 절약형 관개시설을 도입하는 것이 바람직하다. 점적관수나 스프링클러를 이용한 관개는 수압의 원리를 이용하여 관개하는 것이므로 고지대에 저수지를 설치하거나 펌프에 의한 저수탱크 타워 등 인위적인 펌핑이 필요하다. 또한 지역 실정을 감안하여 토양 수분 증발을 억제 할 수 있는 부초, 피복 등 재배기술 개선을 검토한다.

○ 물관리 교육

관배수 관리 기술은 재배하는 작물에 따라서, 그리고 지역의 토양 성질과 기온의 변화 등에 따라서 달라진다. 따라서 작물별 관배수 기술은 그 지역 작물 시험장이나 농업기술보급소를 통하여 습득해야 한다. 농민들에 대한 관배수 기술은 이들 현지의 전문가를 초빙하여 전수하도록 한다.

라) 시비법 개선

비료를 사용하는 방법도 작물의 품종과 지역의 토양에 따라 달라져야 한다. 개발도상국가는 대체로 화학비료 가격이 고가이고 비료 수급이 원할 하지 않기 때문에 화학비료의 사용이 일반화되기 이전에 재배하던 작물의 품종은 대부분 화학비료에 약한 품종이다. 비료를 조금 주어야 하는 소비성 품종에 다비성 품종에 적용할 수 있는 다량의 비료를 사용하게 되면 도복되거나 병충해가 심하게 발생하게 되어 수확량에 막대한 손실을 초래할 수 있다. 따라서 작물별, 품종 및 토양에 따라 표준 시비량은 반드시 그 지역의 전문가의 추천을 받아 사용해야 한다. 특히 농가에 화학비료를 지원하는 사업을 추진할 경우 비료 주는 방법 보다는 비료를 덜 주는 교육이 필요하다.

○ 범람원 지역의 시비법

메콩강 범람원 지역에서 재배되는 벼는 화학 비료를 주지 않아도 상당 수

준의 벼를 생산 할 수 있다. 이는 매년 메콩강 범람으로 많은 양의 유기물이 논에 침전되어 벼 생육에 필요한 양분을 공급하기 때문이다. 이러한 지역에 화학비료를 일반 지역에서와 같이 사용하게 되면 벼가 도복이 되거나 웃자라고 병해충이 발생하게 되어 오히려 수량 감소를 초래 할 경우도 있으니 특히 주의 해야하며 이와 같은 현상은 범람원 지역에 재배하는 대부분의 작물에 적용된다.

○ 유기질 비료 제작 시용

최근 화학비료와 농약사용에 따른 농업환경 파괴와 인체에 대한 유해문제가 부각되면서 유기농업에 대한 관심이 증대되고 있다. 따라서 고가의 비용으로 화학비료를 구입하기 어려운 아시아 아프리카 지역에서는 유기질비료 사용에 대한 관심이 커지고 있다. 열대지방에서는 사탕수수 가공 부산물 등을 이용한 유기질 비료를 농가 단위에서 비교적 손쉽게 제작할 수 있다. 따라서 유기질 비료를 농가단위에서 제조하거나 공동으로 제조하여 유기농산물(organic agricultural products) 생산하는 방안을 검토할 수 있다.

1.2.2. 채소 재배

채소는 엽채류와 과채류 및 근채류 등으로 구분된다. 고추, 토마토와 오이, 호박 등 과채류는 열대지방이 원산지인 경우가 많기 때문에 열대 지역에서 재배하는데 큰 문제가 없다. 다만 배추 등 일부 엽채류와 무 같은 일부 근채류는 온대지역이 원산지인 경우가 많아 아열대나 열대 지역에서의 재배가 부적합 경우가 많다.

열대지역에 속해 있는 동남아시아와 아프리카 지역 국가들은 채소 소비량이 온대 지역 국가에 비해 현저히 적은 것이 특징이다. 채소는 인체에 필요한 비타민과 효소, 섬유질 등을 공급해주기 때문에 면역성을 증진시키고 균형된 건강을 유지시켜 주는 중요한 작물이다. 최근 동남아시아 지역에서는 경제성장이 진전되면서 채소에 대한 소비가 증가하는 추세를 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 아프리카 지역에서는 아직도 채소 소비량이 크게 증가

하지 않고 있다. 아프리카 지역 주민들의 식단은 곡류와 육류가 중심인 경우가 많다. 아프리카 지역 주민들이 신선한 채소를 많이 섭취하여 필요한 비타민을 충분히 공급해 주게 되면 면역성을 증진시켜 유아 사망률을 줄일 수 있고 HIV/AIDS 등 면역결핍증을 예방하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

따라서 동남아와 아프리카 지역 주민들에게 채소의 소비량을 증가 시킬 수 있는 채소 생산성 증대 기술교육 훈련과 채소 소비를 촉진시킬 정책이 필요하다. 최근 아프리카의 르완다는 농가별로 집 안이나 인근에 채소밭(vegetable garden)을 가꾸는 것을 정책적으로 지원하고 있다. 정부는 채소밭 가꾸는데 필요한 종자와 채소 재배를 위한 기술 교육을 제공하고 식단 개선에 의한 균형된 영양섭취를 권장하고 있다. 열대 지역에서 채소를 재배할 때 당면한 문제로 우량 종자 확보, 선진 재배기술, 수확 후 처리기술, 유통 등의 문제가 나타타고 있다.

가. 우량종자 보급

종자산업이 발달하지 못한 아시아 아프리카의 개발도상 국가에서는 선진 재배기술를 도입하여 상업적으로 채소를 재배하는 농가가 일부 있지만 대부분은 전래되는 채소 종자를 사용하여 자가소비를 위한 전통적인 채소농사를 하고있다. 따라서 생산된 채소의 품질이 크게 떨어져 소비자가 요구하는 품질의 농산물을 생산하지 못하고 있다.

이와 같은 문제를 개선하기 위해서는 그 나라 국민들이 소비하는 주요 채소에 대한 우량품종을 확보해 보급할 수 있어야 한다. 선진국이 개발한 고추, 가지, 호박, 토마토 등 과채류는 생산량이 높고 품질이 좋아 소비자의 식미에 맞는 품종으로 개발된 것이다. 이러한 종자를 개도국에 보급하고자 한다면 먼저 품종의 현지 적응성, 주민들의 기호도와 식단과의 조화 등을 고려해야 한다. 따라서 이와 같은 채소의 품종은 종자회사가 상업적으로 종자를 개발하여 현지 적응시험이 완료된 후에 선발된 우량 품종의 종자를 선택하는 것이 바람직하다. 그러나 거의 대부분 채소의 우량 종자는 고정 품종이 아닌 F1 교잡종이기 때문에 계속 자가 채종을 하여 재배 할 경우 수량성과 품질이 급격히

저하되는 문제점이 있다. 이에따라 지역의 농업기관과 협조하여 종자 갱신 시기 등 에 대한 대책수립이 반드시 필요하다.

열대지역의 주민들의 소득이 증가되면서 채소, 육류, 과일의 소비가 증가하고 있다. 특히 채소는 온대성 고급 엽채류에 대한 선호도가 높아지고 있어 고소득 작목으로 주목받고 있다. 이러한 성장 추세에 따라서 동남아 지역의 700m 이상의 고지대에서는 온대성 엽채류 생산이 증가하고 있다. 현지에서 적응시험이 완료된 온대성 채소를 고소득 작목으로 선택하게 될 경우에는 이에 상응하는 재배기술의 보급이 필요하며 새로운 농가 소득원으로 발전 가능성이 충분하다. (사례 ; 필리핀 Iloilo 주에서 우리나라 적치마상추를 비가림 재배하여 상품 1잎당 가격, 2 Peso에 거래<대중교통 Jeepney 요금7Peso> : 2009년)

목축이 중심이 되는 아프리카 지역이나 몽골 등 중앙아시아 국가에서도 채소류의 소비가 증가 추세를 보이고 있다. 따라서 이 지역에 적합한 채소 작목의 선택과 우량품종을 선발 보급하는 일이 필요하게 된다.

나. 비가림 하우스 재배

건기와 우기가 구분되는 열대지역에서 우기에는 채소를 재배하기 어렵다. 갑자기 다량의 강우가 장기간 동반되는 우기에는 채소의 육묘도 어렵고 자라나는 채소가 강우에 쉽게 손상당하게 되어 상품성을 상실하기거나 병해와 습해 가 발생되기 때문이다. 베트남, 캄보디아와 라오스 등 동남아 지역에서 우기에는 특정 채소의 가격이 건기에 비해 5~6배 이상 높아진다. 우기에 채소의 공급량이 극히 적기 때문이다. 따라서 채소 농가들은 우기에도 채소를 재배할 수 있는, 채소 년중 계속 생산이 가능한 비가림 하우스 채소 재배 기술에 관심이 높으며 이에 대한 기술 보급이 필요하다.

비가림 하우스는 철제를 이용하여 견고하게 설치할 수도 있지만 농가의 입장에서는 현지에서 구득이 가능한 자재인 대나무 등을 이용하여 간편한 하우스를 건립하는 것이 바람직하다. 비가림 하우스 내에서의 채소 재배 기술은 온도와 습도, 시비법 및 물관리만 유의한다면 노지 채소 재배 기술과 다를 바

없다. 열대 지역의 비가림 하우스는 말 그대로 비를 피하기 위한 비닐하우스이다. 우리나라 같이 겨울철 보온을 위한 비닐하우와는 전혀 다른 것 임을 특히 주의 해야한다.

다. 수확 후 관리 기술

열대 지역에서 채소는 수확 후 손실이 매우 크다. 채소는 수확 하는 과정에서 물리적인 손상 뿐만 아니라 수송, 판매과정에서 쉽게 부패할 수 있기 때문이다. 따라서 수확, 저장, 운반, 판매 과정에서의 과학적인 관리가 필요하다.

이와 같은 채소의 수확 후 관리 기술은 현지 전문가의 도움을 받아 농민교육을 통하여 보급할 필요가 있다.

○ 수확

연약한 채소를 비닐 자루 대량으로 담지 말고 소량을 대나무 바구니나 플라스틱 바구니에 담아 수확 과정에서의 손상을 최대한 억제한다.

○ 포장 및 운송

큰 비닐자루나 대나무를 이용할 경우 운송 과정에서 심하게 손상당하게 된다. 따라서 손상을 최대한 줄일 수 있는 플라스틱 또는 대나무 바구니를 이용한다.

최근에는 개발도상국가에서도 식품의 안전성과 신선도 등을 중요시하기 때문에 고급 과일이나 채소 등을 운반할 경우 냉장차량을 이용하고 있으며 냉장 시설을 갖춘 저장고를 활용하고 있다. 따라서 채소가 대규모로 생산되거나 유통되는 지역에서는 냉장 저장시설과 냉장 운송 수단을 확보하는 것이 중요하다.

라. 채소류의 유통

채소류의 유통 문제는 유통 과정에서 중간 상인의 횡포와 유통 과정에서의 물리적 손상에 의한 손실의 문제가 있다.

○ 유통 과정에서의 중간상인 역할

유통 과정에서 중간상인(middle men)의 역할은 생산자와 소비자를 연결시

켜 준다는 점에서 중요하다. 그러나 대부분의 개발도상국가에서 중간상인은 생산자와 소비자 또는 도매상인간을 농산물 유통을 매개하면서 부당한 이익을 취하는 것이 문제다.

라오스와 캄보디아 등 지역에서의 중간상인은 마을에 거주하는 자본가가 대부분으로 이들이 영세한 채소 생산자에게 영농자금을 빌려주고 그 댓가로 생산된 채소를 가로채어 시장이나 도매상인이게 판매하고 생산자에게는 적은 량의 댓가를 지불하는 형태가 많다. 이 경우 생산자는 시장 판매 가격을 모르기 때문에 중간상인이 판매 대금이라고 지불하는 액수를 그대로 받을 수 밖에 없게 된다.

이와 같은 착취형 유통구조는 채소 생산자의 공동 유통조직이나 작목반 조직, 혹은 협동조합 결성 등의 형태를 통하여 개선되어야 한다. 최근에는 채소 생산자와 소비자 간에 컴퓨터를 이용한 직거래 형태도 나타나고 있다.

○ 유통 과정에서의 손실 문제

채소류는 식물체가 연약하기 때문에 수송 과정에서 쉽게 손상되고 부패하게 된다. 이러한 현상은 수확한 채소류들이 대형 비닐 봉지나 자루 등에 담겨 트럭에 실려 수송중에 서로 부딪치는 물리적 손상을 입게되고 이경우 고온으로 쉽게 부패하게된다.

따라서 수확한 채소류의 손상을 막기 위해 골판지 박스나 플라스틱 또는 대나무 바구니와 같은 견고한 포장재를 사용해야 수송과정에서의 손상을 줄일 수 있다.

1.2.3. 과수 재배

과일도 채소와 같이 국민 경제가 향상되면서 소비가 증가하는 품목으로 미래의 소득작목으로 주목받고 있다. 그러나 현재까지 개발도상 국가에서 과일은 바나나, 망고와 같이 플란테이션으로 대규모 재배되는 것을 제외하면 과수원 개념이 아닌 경작지나 마을, 주택 주변에서 생산된 과일을 수확하여 자가 소비하거나 판매하는 형태로 생산성과 품질이 영세하기 때문에 산업으로 성

장하지 못하고 있다.

ODA 대상 국가들은 CIS 국가와 중앙 아시가의 일부 국가를 제외하면 대부분 열대지역에 속해 있다. 따라서 열대 과일이 주를 이룬다. 그러나 대부분의 열대 과일은 품종개량이 이루어지지 않고 재배기술이 낙후되어 있으며 수확한 과일의 가공시설이 부족하여 수확 후 홍수 출하하기 때문에 제 값을 받지 못하는 경우가 많이 나타나고 있다. 따라서 열대 과일에서도 작물분야와 같이 우량품종 보급, 재배기술 보급, 병해충 방제, 수확 후 관리기술, 특히 가공기술의 문제가 나타나고 있다.

가. 우량품종 보급

열대 과일의 대표적인 과일로 바나나, 오렌지, 망고, 캐슈넛, 파파야 등을 들 수 있다. 이 중 바나나는 필리핀이나 중남미 국가에서 플란테이션 형태로 대규모 재배하고 있지만 기타 과일들은 소규모로 농가 단위에서 재배되고 있는 것이 현실이다. 열대지방에서는 고품질 오렌지를 생산할 수 있는 기후적 특성을 지니고 있음에도 우량품종 개발이 안되어 생산된 품질이 불량한 것이 현실이다.

따라서 주요 전략적 과일에 대한 품종개량이 이루어 져야 한다. 열대 과일의 품종개발은 일부 농업선진국을 중심으로 이루어져 주변 국가로 확산되고 있다. 따라서 과수원을 경제적으로 경영하여 소득을 올리기 위해서는 시장성이 있는 품목을 선정하고 그 품목의 우량품종을 구입하여 재배하는 것이 필요하다. 이와 같은 시장 정보와 우량품종과 우량 묘목 정보는 과수관련 연구소나 농업기술보급기관의 전문가를 통하여 얻을 수 있다.

○ 우량 과수 묘목 생산

우량 종묘를 확보하기 위해 농가 단위에서 묘목을 자체 생산할 수 있다. 농가가 재배하기를 원하는 품종을 선택하여 대목 묘를 육성한 다음, 선택하고자 하는 우량 품종의 새 순을 따서 접을 붙이는 방식으로 우량 과수 묘목을 생산할 수 있다. 우량 과수 묘목을 생산하는 기술을 습득하게 되면 종묘를 대량으로 생산하여 판매할 수 있어 좋은 소득기회가 될 수 있다.

나. 과원 관리

특정 품목에 대한 과원이 조성되면 과학적인 방법에 의한 체계적인 관리가 가능해 진다. 현재 대부분의 과일이 농가의 울타리 주변이나 뒤뜰에 심겨진 몇 그루의 과수에서 생산되기 때문에 과학적인 관리가 불가능했다.

따라서 과수 재배를 통하여 소득을 올리고자 할 경우 적정 규모가 되어야 한다. 다행히 동남아시아 여러 나라, 아프리카, 중남미 지역에서는 규모 있는 과수 생산 농가가 증가하고 있다. 이 경우 전문 경영인을 중심으로 과수 품종 선택, 적정 식재 거리, 비배관리, 병충해 방제, 과학적인 수확 후 관리 기술 도입 등이 이루어 질 수 있도록 지원해야 한다.

○ 과수원 개원, 적정 식재 거리

과수원 개원시 과종 선택은 과수원 입지적 요건도 중요 하지만 소비지와 소비자가 선호하는 과종을 선택 하는 것이 우선 되어야 한다. 식재 거리는 과수 수종과 품종, 기후 및 토양의 특성에 따라서 달라 질 수 있다. 특히 과수는 일반 작물과 달리 다년생이므로 과수원 개원 및 과종선택, 토양관리 등에 대한 현지 전문가의 조언이 중요하다.

○ 잡초 제거

잡초는 토양의 양분과 수분을 흡수하고 통풍이 잘 안되어 병해충이 발생이 증가 하는 등의 피해를 주기 때문에 제거해주는 것이 바람직하다. 그러나 초생재배에 적합한 목초나 작물을 선택하여 재배 한 다음 수시로 예취하여 피복 해줄 경우 토양 수분 증발 억제효과가 있기 때문에 지역실정에 알맞은 초생재배를 권장 할 필요가 있다. 때문에 건조지역에서는 적당한 수준의 잡초가 있어도 무방하다.

○ 토양 관리 및 시비

작물과 달리 과수는 다년생 작물이기 때문에 토양관리가 중요하다. 토양검정 결과에 의해 과종별로 알맞은 산도 교정과 퇴비 등 유기물을 주어 땅심을 높여야 한다. 초생재배는 유기물 공급과 폭우에 의한 토양 유실 방지 등 효과가 크기 때문에 지역실정에 알맞은 초종을 선택하여 권장 할 필요가 있다. 대

부분 과수는 습해에 약하기 때문에 배구가 불량한 점질토양에서는 배수로 정지가 필수 과제이다. 과수 시비량은 과종, 과수의 나이, 시비시기, 토양 등 여건을 감안하여 결정하며 유기질 비료를 중심으로 지역 농업기관과 협의하여 추진한다.

○ 병해충 방제

과수의 병해충 방제는 지역 전문가의 도움을 받아 적절한 방제 대책을 강구한다. 과수는 시각적으로 인지 할 수 있는 병해충 방제도 중요 하지만 다년생 작물이기 때문에 토양, 뿌리, 나무 줄기 속에서 피해를 주는 볼 수 없는 병해충에 대한 대책을 철저히 해야 한다. 또한 농약에 의한 화학적 방제와 함께 생물학적 방제를 병행하므로서 안전하고 질좋은 과일을 생산하도록 한다.

○ 전정, 적과 등 관리

온대성 과일은 생산성을 증진하고 과일의 크기와 맛 등 품질을 개선하기 위하여 정지, 전정과 적당한 양의 과일을 남겨 놓고 나머지는 솎아 주는 적과 작업이 필수이다. 그러나 우리는 열대 과일에 대한 경험과 지식이 부족하므로 현지 전문가와 협의하여 과원관리 계획을 수립하고 추진 하도록한다

다. 수확 후 관리 기술

과일 재배에서 중요한 것은 홍수 출하에 의한 가격 하락을 방지하고 생산된 과일에 대해 제 값을 받는 것이다. 홍수 출하를 방지하기 위해서는 과일의 저온 저장시설이 필수적이다. 그러나 과일의 저온 저장 시설은 저장 후 출하 시기에 제 값을 충분 후 받을 수 있다는 확신이 서야 설치가 가능하게 된다.

또 다른 이슈는 생과의 저장뿐만 아니라 캔 등의 형태로 가공하여 판매하는 것이다. 이는 과일의 가공품에 대한 시장 조사 결과에 따라서 결정되어야 할 문제다. 이와 같은 시장 조사 없이 가공 공장을 설치할 경우 실패할 확률이 높게 된다.

과일의 과즙 생산 등 가공시설을 설치할 경우에는 배후 지역에서 생산되는 생산량에 맞추어 생산 규모를 결정해야 한다. 가공 공장을 설치할 배후 지역에서 과일 생산이 많다고 해도 생산된 과일을 효율적으로 수집할 수 있는 유

통구조가 마련되어야 한다.

과일의 홍수 출하를 예방하는 또 다른 수단은 수출을 확대하는 일이다. 한 국가에서 생산되는 과일을 수출하기 위해서는 수출용 수송 수단을 이용할 수 있을 만큼 생산량이 집단적으로 많아야 한다. 이를 위해서 품목별 협동조합 등을 조직하여 여러 지역에 있는 생산자들 끼리 단결할 수 있어야 한다. 수출 물량이 많아질수록 협상력이 커지고 시장도 확대될 가능성이 있다.

1.2.4. 농산물 유통 개선

농산물 유통은 생산자와 소비자를 연결해 주는 통로가 된다. 기존의 농업에서 농민은 생산활동에만 종사하고 유통은 상인이 하는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 농업 생산에서 부가가치는 유통 과정에서 창출되는 것이기 때문에 농민이 유통과정에서 배제된다면 농업 생산의 부가가치는 온전히 상인의 몫이 되고 농민들은 상인들이 제시하는 부당한 가격을 받게 되기 쉽다. 따라서 효율적인 유통 구조와 조직은 농민들의 시장 접근성(market accessibility)을 개선해 줄 수 있어야 하며 유통 과정에서 농민들의 협상력(bargaining power)을 높여 농가 소득 증대에 도움이 될 수 있어야 한다.

가. 시장 접근성 개선

농산물의 시장 접근성을 개선해 주기 위해서는 국가나 지방자치단체가 도매시장을 건설하여 농민이 생산한 농산물의 판로를 만들어 줄 수 있어야 한다. 또한 소비지의 소비시장을 현대화하여 도시 소비자가 신선한 농산물을 구매할 수 있는 유통 경로를 개선해 주어야 한다.

그러나 생산자의 입장에서 시장 접근성을 개선해 주기 위해서는 신속 정확한 시장 정보를 제공해 주어야 하고 농산물 산지 집하장, 출하에 필요한 트럭 등 유통 수단의 확보, 저장시설, 개선된 선별 및 포장기술, 판매의 효율화와 협상력을 높이기 위한 공동 판매 조직 육성 등이 요구된다.

나. 산지 집하시설

생산된 농산물을 농민들이 개별적으로 시장에 출하하는 것은 비용도 많이 소요될 뿐만 아니라 농산물 판매시 협상력도 떨어지기 때문에 공동 출하를 권장한다. 공동 출하가 이루어지기 위해서는 농민들이 소량 생산한 농산물을 한 곳에 모아 출하할 수 있는 산지 집하장이 필요하게 된다.

산지 집하장에서는 각 농민들이 생산한 농산물을 선별하여 등급화하고, 포장하는 작업을 할 수 있어야 한다. 또한 농민들이 생산한 농산물을 한데 모아 출하기 위한 임시 저장 시설, 선적장, 작업장 등이 필요하게 된다. 농산물의 임시 저장 시설은 시장에서의 가격이 폭락하거나 운송 시기가 부적절하여 얼마간 저장할 필요가 있을 때를 고려하여 설치하는 것이므로 상온에서의 저장 창고와 비교적 긴 시간 저장이 필요한 농산물을 저장하는 것을 대비하여 저온저장창고가 필요하게 된다.

다. 농산물 운반 수단

농민들이 생산한 농산물을 공동으로 출하하게 될 경우 이를 시장으로 운반할 차량이 필요하게 된다. 마을의 생산자 조직이 직접 농산물을 출하하게 될 경우, 생산자 조직이 소유한 차량을 활용할 수 있지만, 농업협동조합 등이 공동출하를 담당하게 될 경우 농업협동조합이 소유한 차량을 통하여 수거하게 된다. 이 경우 대부분의 조직들이 운반 수단이 부족하거나 전무한 경우가 많으므로 시장 출하용 차량을 지원할 필요가 있다. 농산물 운반 차량은 보통 트럭을 많이 활용하지만 쉽게 상할 수 있는 품목의 경우에는 냉장차량과 같은 특수 차량이 소요될 수도 있다.

라. 선별, 등급, 포장

생산자의 입장에서 수확한 농산물의 선별과 포장을 잘 하는 것은 소비자의 구매력을 개선하는데 중요하다. 따라서 농민들이 생산한 농산물의 품질에 따라서 등급화하고 등급별로 포장해서 판매함으로써 소비자로 하여금 이들이

생산한 농산물의 등급과 품질을 신뢰할 수 있도록 해야 한다. 등급화와 포장 과정에서 등외품이 포함 될 경우 치명적으로 소비자의 신뢰를 잃게 될 것이므로 주의해야 한다.

포장의 경우, 소비자의 기호를 검토해야 한다. 도시의 핵가족을 목표로 포장 할 경우에는 단 기간에 소비할 수 있는 양을 담을 수 있는 소포장 단위로 해야 하고 중간 상인이나 소매상을 목표로 할 경우에는 중규모로 포장하는 것이 바람직하다. 그러나 채소와 같이 쉽게 상할 수 있는 물품에 대한 포장은 외부의 충격에 의해 물리적인 손상이 가지 않도록 포장에 유의해야 한다.

마. 공동 판매 조직 육성

생산자가 생산한 농산물을 개별적으로 시장이나 중개인에 판매하게 되면 개별 생산자의 협상력은 현저히 떨어진다. 따라서 시장이나 중간 상인들과의 협상력을 높이기 위해서는 생산물을 공동으로 판매할 수 있는 조직력이 구축되어 있어야 한다.

판매 조직이 구성되면 자체적인 기준에 의해서 상품의 신뢰도를 높일 수 있도록 상품의 등급을 정하고 등급별로 선별 포장해서 공동 조직을 통하여 판매한다면 유통비용을 크게 절약할 수 있다.

농가가 생산한 농산물의 등급별 판매 대금은 생산자 개인의 은행 계좌로 입금됨으로써 공동 판매가 완성된다. 이러한 공동 출하 조직의 성공을 위해서는 생산자와 판매 조직 간에 신뢰가 구축되어 있어야 하며 판매 조직은 생산자가 제기하는 의문 사항에 항상 공정하고 신속하게, 그리고 투명하게 답 할 수 있어야 한다.

1.2.5. 수확 후 관리 기술

농민들이 생산한 농산물의 품질은 우량종자 사용, 선진된 재배기술 적용, 적기 수확 등 재배과정과 적절한 조건 하에서의 건조, 저장, 가공 등 수확 후 관리기술에 따라서 달라질 수 있다.

특히 재배과정에서 좋은 조건을 다 갖추어 우수한 농산물을 생산한다고 해도 수확 후 관리기술이 낙후 되어 있으면 농산물의 품질이 변질되어 품질의 질적 저하를 가져 오게 된다.

수확 후 관리 기술의 요체는 적기 수확, 탈곡, 건조, 저장, 가공 기술에 달려 있다. 벼의 경우 수확 시기가 늦어지면 벼 알이 떨어지는 탈립율(脫粒率)이 높거나 과숙으로 인한 쇄미율(碎米率)이 높게 된다. 탈곡 장비가 불량하면 탈곡 과정에서의 손실율이 높아져 생산성이 낮아지고, 건조와 저장시설이 불량하게 되면 부패되거나 도정시 쇄미율이 높게 나타난다. 특히 도정 시설이 불량할 경우 쇄미율이 높아져 생산된 쌀의 품질이 불량하게될 뿐만 아니라 도정수율이 낮아 결국에는 생산량 감소를 초래하게 된다. 따라서 선진된 수확 후 관리 기술 도입이 매우 중요하게 된다.

가. 적기 수확과 탈곡

모든 작물은 적기에 수확해야 한다. 벼의 경우 수확 시기가 늦어지면 벼 알이 탈립하거나 과숙으로 쌀의 품질이 저하될 수 있다. 우기가 계속되어 수확 적기를 놓치게 되면 벼알이 부패하거나 싹이 돋아 나 생산량 감소 및 품질에 치명적인 손상을 가져 오게 된다. 보리나 밀과 같은 맥류는 수확기에 비가 많이 오면 녹병과 이삭에 적미병이 발생하게 되어 수확량이 크게 감소되고 심할 경우 식용으로 이용을 할 수 없어 폐기 하는 경우도 발생 할 수 있다.

농작물, 특히 벼나 밀과 같은 화본과 작물은 수확 후 탁곡 과정을 거쳐야 한다. 선진 농업에서는 콤바인이나 동력 탈곡기를 이용해 탈곡하기 때문에 큰 문제가 없지만 많은 개발도상국가는 아직도 수확과 탈곡을 인력이나 가축을 이용한다. 벼를 수확하는 과정에서 수확과 탈곡과정을 단순 기계화만 해도 수확과 탈곡 과정에서 발생하는 양곡의 손실을 크게 줄일 수 있다.

<사례 1>
인도네시아는 벼의 5%증산을 국가 농정 목표로 제시한 적이 있다. 벼 5%의 증산은 농민의 소득뿐만 아니라 식량에 부족한 인도네시아에서 정치적 불안을 해소할 수 있는 심리적 마지노선이 될 수 있다. 따라서 벼 5% 증산을 위해서 국가는 많은 재정과 인력을 소비하고 있다. 인도네시아의 수확과 탈곡 과정은 인력과 축력을 이용하는데, 수확 시에 개량된 낫을 이용하기만 해도 벼 5%의 손실을 예방할 수 있다고 한다. (인도네시아 주재 FAO 소장 인터뷰 결과)
<사례 2>
에티오피아 농민들은 밀이나 테프(teff)를 탈곡하는데 가축을 이용하고 있다. 수확하여 건조시킨 밀과 테프를 마당에 널어놓은 다음 여러 마리의 소가 계속 밟으면서 주위를 돌면 탈곡되는 것이다. 동남아시아에서 사용하는 인력 탈곡기를 사용하게 하면 탈곡 과정에서의 손실을 크게 줄일 수 있을 것이다.
<사례 3>
필리핀 Iloilo 주의 영세한 벼재배 농가는 대부분 소형 지프니에 탑재한 낙후된 재래식 도정기를 이용하여 벼 도정을 하고 있으며 도정수율은 50% 수준이다. 그러나 동일한 벼를 우리나라에서 생산한 근대화된 소형 도정기로 도정 한결과 도정수율을 65~70%까지 증대 시킬수 있었다. 좀 과장된 접근이라고 평가 할 수 있으나, 근대화 된 도정기계의 도입 1가지만 개선 하더라도 쌀 생상량을 15~20% 증대 할 수 있다.

나. 건조

모든 작물은 수확 후 저장 시기에 품질 변화를 가져 오지 않도록 하기 위하여 적당한 수분을 함유할 때 까지 건조 과정을 거쳐야 한다. 그러나 건조시기, 장소, 건조 상태가 적합하지 않으면 저장 과정에서 수확한 농산물의 품질이 현저히 낮아지게 된다.

○ 커피

커피를 수확 한 이후 건조 방식 여하에 따라서 커피의 품질이 좌우된다. 아프리카의 대부분의 농민들은 커피를 수확 한 후 과육을 벗겨 물에 씻은 후에 건조하는데, 건조대를 사용하지 않고 흙바닥에 널어 말린다. 이렇게 되면 건조 과정에서 품질이 현저히 저하된다. 따라서 커피 과육을 제거한 후 물에 씻은 후 적당한 건조대에 널어 말리는 시설과 기술을 보급할 필요가 있다.

○ 벼

벼는 탈곡한 후 수분함량이 13~15%될 때 까지 건조시켜야 한다. 만약 수분함량이 15% 이상을 초과하게 되면 저장 과정에서 썩게 되어 벼 품질이 변하게 되어 상품 가치를 손상시키게 된다. 그러나 벼의 수분 함량이 13% 이하가되면 도정 과정에서 쇠미가 발생하는 비율이 높게 되어 쌀의 상품적 가치가 저하된다. 따라서 벼는 수분함량이 13~15%가 유지되도록 건조시키는 것이 중요하다.

○ 위생적인 건조

카사바나 고구마 등 뿌리 작물도 저장을 위해 건조과정을 거쳐야 한다. 대부분 절단하여 건조시키는데, 수분함량도 중요하지만 건조 과정에서 위생적인 처리가 중요하다. 별도의 건조장이 없는 경우 도로변에 태양을 이용한 건조가 보편적이기 때문에 도로를 통행하는 차량으로부터 발생하는 매연과 중금속으로부터 오염될 가능성이 크다. 중금속에 오염된 농산물은 품질의 가치가 크게 손상되므로 건조 과정에서 오염원에 노출되지 않도록 하는 것이 중요하다.

다. 저장

건조한 농산물은 온도와 습도가 적정한 조건 하에서 저장되어야 한다. 그러나 영세한 농가 단위에서는 이와 같은 조건을 갖춘 저장 시설이 없는 것이 현실이다.

건조한 벼를 저장하는 시설이 부실할 경우, 저장한 벼의 품질이 크게 손상당할 수 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 농촌지역에 공동의 벼 건조 저장 시설(DSC: dry & storage center)을 설치하는 방안을 고려할 수 있다.

그러나 DSC는 RPC와 연계운영 할 경우 경쟁력 확보가 가능 하지만 일반 농가를 대상으로 할 경우 DSC 설치에 많은 자본이 투자되고 규모가 영세한 소농들의 벼수집 가격정산, 공동이용 등 에 대한 어려움이 예상되므로 소농을 중심으로 우리 나라의 판넬 조립식 개량곳간 보급을 검토 할 가치가 있다.

채소와 과일의 저장 시설은 냉장 혹은 냉동 저장시설을 이용한다. 이와 같은 시설은 채소와 과일의 홍수 출하로 인한 가격 하락을 막고 저장 과정에서의 부패와 품질 저하를 막아주어 농산물의 품질을 유지시켜 주게 된다.

라. 가공 시설

농산물은 가공 과정을 통하여 저장성을 높이거나 부가가치를 향상시키게 된다. 대표적인 농산물 가공 시설로 벼의 도정 공장, 채소와 과일류의 가공공장, 카사바 등과 같은 뿌리작물의 건조 저장 시설 등이 있다. 이와 같은 가공시설이 설치 운영되기 위해서는 저장시설을 소화할 수 있는 양의 농산물을 생산하는 농산물 생산지역을 배후에 지니고 있어야 한다. 가공시설을 소화 할 수 있는 생산량에 대한 사전 조사 없이 가공시설을 설치할 경우, 가동 일수의 단축 등으로 생산성을 맞추지 못하여 폐쇄되는 경우가 많다. 또한 가공 공장은 시설을 가동할 수 있는 기술과 숙련된 인력을 확보할 수 있어야 한다.

많은 국가가 ODA 사업으로 농산물 가공 공장을 설치 해 줄 것을 요청하고 있지만 가공공장 설치는 수요와 공급에 대한 철저한 조사가 선행되어야 하고 이러한 시설의 운전 조작이 가능한 기술 인력의 확보, 재정의 확보 등이 가능해야 한다.

RPC(rice processing complex)는 고품질 쌀을 생산하기 위하여 필요한 시설이다 RPC가 성공적으로 운영되기 위해서는 RPC 운영에 합당한 만큼의 배후지에서 벼를 수집할 수 있어야 하고 RPC에서 생사된 고품질 쌀을 소비할 소비자가 있어야 한다. 이러한 조건이 갖추어 지지 않는다면 RPC 시설을 설치한다고 해도 운영상 큰 차질을 빚게 된다. 그러나 개발도상국가의 영세하고 낙후된 도정시설개선은 중요한 과제이므로 지역여건을 감안하여 기존 도정공장의 시설장비 현대화 등 다각적인 검토가 필요하다.

1.2.6. 상업화 영농

농업을 시장판매를 목적으로 경영할 경우 이러한 농업형태를 상업농이라 부를 수 있다. 상업농이 발전하기 위해서는 소비자와 시장이 있어 농민들이 생산한 농산물을 시장에 판매할 수 있어야 한다. 농업 인구가 전체 인구의 대다수를 차지하는 농업 국가에서는 상업농의 발전을 기대하기 어렵다. 따라서 상업농이 발전하기 위해서는 도시 인구가 증가하여 도시 소비자로부터 수요가 발생할 수 있어야 한다.

자급자족을 지향하는 생계유지형 농업(subsistence agriculture)에서는 가족이 생활하는데 필요한 농산물을 재배하여 소비한 후 잉여가 발생할 경우 시장에 판매하게 된다. 그러나 시장판매를 목적으로 하는 상업농에서는 시장에 판매할 품목을 미리 선정하여 재배하게 된다. 따라서 상업농을 경영하고자 할 경우 시장에 판매 하여 고소득을 올릴 수 있는 폼목의 선택, 선진 재배기술 도입, 판로 개척, 농산물 판매시 협상력을 높이기 위한 협동조직 등이 필요하게 된다.

도시 인구가 많지 않은 농업국가에서도 상업농의 출현이 가능하다. 베트남, 태국, 캄보디아와 같이 쌀 생산량이 국내 소비를 크게 넘을 경우 잉여분의 쌀은 해외로 수출해야 한다. 따라서 이들 국가에서는 해외 수출을 목표로 하는 상업농이 탄생하게 된다.

가. 고소득 품목 선택

상업농 경영에서 가장 중요한 고려 사항 중의 하나가 어떤 작목을 선택할 것인가? 이다. 작목 선택은 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

- ○ 인근 시장에서 수요가 있는가?
- ○ 시장 가격 변동에 따른 경영난 등 봉착 할 수 있는 위험 부담에 대한 대응전략이 있는가?
- ○ 시장이 요구하는 고품질 농산물을 생산할 수 있는 기술력이 있는가?

○ 새로운 기술 도입에 따른 생산자들의 기술 능력과 종자와 투입재 등을 구입할 수 있는 영농자금 능력이 있는가?

○ 생산한 농산물에 대한 협상력을 높일 수 있도록 생산자 조직을 구성하여 자재 구입과 농산물 판매 등을 공동으로 처리할 수 있는 능력과 의지가 있는가?

상업농 실현을 위해 반드시 고소득 품목을 신규로도입할 필요는 없다. 기존에 마을에서 재배하던 품목도 품질을 높이고 재배기술을 향상시켜 시장에 출하할 수 있기 때문이다. 상업적 목적으로 선택할 수 있는 품목으로 식량작물을 비롯해서 채소 과일, 축산 등이 있을 수 있으며 목화, 아마 등 섬유작물, 커피, 후추, 차 등 기호식품 작물, 고구마, 카사바 등 전분 생산이 가능한 작물, 참깨, 땅콩, 옥수수 등 유지작물, 기타 과일과 채소 등이 모두 소득원 작물이 될 수 있기 때문이다.

여기서 중요한 것은 이와 같은 작물을 재배하여 시장이 요구하는 고품질의 농산물을 생산할 수 있어야 하고 타인과 경쟁할 수 있는 생산의 효율성을 지닐 수 있어야 한다.

나. 재배 기술

상업농이 자신이 선택한 작목에 대한 시장 지배력과 타인과의 경쟁력을 높이기 위해서는 남보다 앞서는 기술이 필요하다. 이와 같은 선진 농업기술은 작물 시험장이나 기술보급 사무소, 그리고 선택한 품목을 재배하는 앞서가는 선진 농민들로 부터 전수 받을 수 있다.

다. 판로 개척

상업농을 시작하기 전에 생산한 농산물의 판매처를 분명히 확보 해 두어야 한다. 아무리 고소득이 보장되는 작물이라 해도 생산자 인근에 판로가 없다면 상업적으로 재배하기 어렵다. 따라서 시장 조사와 함께 생산하고자 하는 농산물의 소비자와 소비 행태에 대한 사전 조사가 이루어 져야 한다.

그러나 기존에 소비 시장이 없다고 해도 생산자가 소비를 창출할 수도 있다.

잠재 소비자를 찾아 낼 수도 있고 생산한 농산물의 품질과 효능을 홍보하여 새로운 수요를 창출할 수 있기 때문이다.

라. 협상력 강화를 위한 생산자 단체 조직

시장 판매를 목적으로 재배한 품목을 소수의 농민들이 생산할 경우 개별적으로 시장에 판매 하거나 중간 상인들에게 판매할, 상인들과의 협상에서 우월한 협상력을 갖기 어렵다. 상인들은 농민 보다 앞선 정보력과 재력을 가지고 협상에 임하기 때문이다. 따라서 농민들이 생산한 농산물에 대한 협상력을 높이기 위해서는 생산자들이 협동조합이나 판매 조직을 구성하여 공동으로 대처하는 지혜가 필요하다.

에티오피아의 유제품 수요와 시장 창출

이티오피아는 오랜 내전과 가뭄으로 국가 경제가 매우 어려운 처지에 있으며 농가들이 식량 조차도 자급하기 어려운 곳이 많다. 따라서 국가의 농업정책은 식량생산에 역점을 두고 주력해 왔다.

그러나 경제가 조금씩 개선되면서 아동의 건강에 대한 주부들의 관심이 커지고 있으며 좀 더 많은 동물성 단백질 식품을 소비하려 하고 있다. 특히 에티오피아의 가난한 농가들도 소나 산양으로부터 젓을 생산하여 아동들에게 우유와 치즈 버터 등 유제품을 먹이고 싶어 한다.

이와 같이 국가 경제가 변화해 감에 따라서 우유와 유제품에 대한 소비 욕구가 나타게 되고 시장이 형성된다. 에티오피아의 농가들이 생산한 우유나 산양 젓은 대도시 소비자 뿐만아니라 인근 농가에서 소비되고 있다.

2. 축산개발

2.1. 이슈와 주요 쟁점

축산업은 작물 이외에 농가의 소득을 창출시킬 수 있는 중요한 농가 소득원의 하나로 소, 돼지, 닭 등 조류, 산양 등을 선택할 수 있다. 소는 가격이 높기 때문에 부유한 농가의 소득원이 될 수 있고, 가난한 농가들은 돼지나 염소, 닭, 오리 등을 구입하여 소득을 올리는 경우가 많다.

대부분의 개발도상 국가는 식량부족으로 가축에게 필요한 사료를 충분히 공급하기 어렵고 사양관리 기술도 낙후 되어 있어 가축 질병을 예방할 수 있는 방역기술이 낙후 되어 질병에 의한 가축 폐사가 빈번하다는 문제점을 공통으로 안고 있다.

개발도상국의 경제가 발전하면서 육류와 유제품에 대한 수요가 증가하기 때문에 축산업의 발전 가능성은 매우 크다. 따라서 개발도상 국가의 농가들은 소나 돼지, 산양 등 가축을 구입하여 소득을 올리고자 한다. 그러나 가난한 소농들은 가축 구입비용과 사료 구입비용이 부족해서 축산업이 쉽게 접근하지 못하고 있으며 사양관리 기술의 낙후, 질병예방에 대한 지식 부족으로 가축 사육에 실패하는 경우도 많이 나타나고 있다.

동남아시아와 아프리카 개발도상국가들의 대부분은 가축과 사람이 같은 주택 안에서 혼거하는 형태가 많다. 이 경우 사람들에게는 가축 분뇨로 인한 악취와 가축으로부터 옮겨 온 벼룩과 진드기 등 유해한 곤충으로부터 심각한 건강상의 위해를 받고 있어 사람과 가축을 주택 내부 분리하여 가축을 개량된 환경에서 사육할 수 있는 환경을 조성해 줄 필요가 있다.

2.2. 세부 분야별 개발 전략

2.2.1. 소

동남아시아에서 소는 농사일을 하는 축력으로 중요한 위치를 점하고 있었으나 농업이 점차 기계화되면서 축력으로서의 소의 위치는 점차 축소되고 점차 고기와 젖을 생산하는 기능을 하는 가축으로 변화해 가고 있다. 소의 사료원은 우기에는 야생초를 이용하지만 건기에는 농산부산물을 이용하는 형태가 대부분이다. 그러나 건기에 소를 농산 부산물만으로 사육할 경우 사료원이 부족하게 되고 결과적으로 영양 결핍으로 소의 성장과 발육이 지체되는 문제점을 안고 있다. 따라서 소를 고기와 젖을 생산할 목적으로 사육하게 될 경우 사료자원을 확보하는 문제가 중요하다.

열대성 사반나(tropical savanna) 기후대가 광범위하게 펼쳐져 있는 아프리카는 기본적으로 목축업이 중심이다. 목축 지대에서는 초지를 중심으로 가축이 사육되어야 하나 식량 부족이 심해지자 가축 먹이를 생산하는 초원이 경작을 위한 농지로 개발되어 가축을 사육할 수 있는 초지가 대폭 축소되었다.

아프리카에서 소의 두수는 그 가문의 경제적, 사회적 지위와 직결되기 때문에 농가에서는 가급적이면 소의 두수를 줄이려 하지 않는다. 그러나 초지는 줄어들고 가축 두수는 증가하게 되어 사육하는 소의 영양상태는 매우 불량해지고 축산업의 경제적 경영이 어렵게 되었다.

아시아 아프리카 지역에서 소를 중심으로 하는 목축업이 겪고 있는 공통적인 문제는 사료자원의 부족뿐만 아니라 소 등 주요 가축이 방목되는 과정에서 교잡되어 순수 혈동 보존이 어렵게 되었다는 점이다. 따라서 우수한 혈통을 지닌 품종의 혈통을 분리 보존하는 일이 중요하다. 따라서 농가에서는 우수한 혈통의 소를 선별하여 소 사육의 효율성을 높여야 한다.

사료부족으로 인한 소의 영양 결핍은 소의 성장을 더디게 할 뿐만 아니라 임신과 출산을 어렵게 하고 있다. 영양상태가 불량한 암소로부터 출산된 송아

지는 영양결핍으로 면역성이 떨어져 설사병 등에 걸려 쉽게 폐사하는 결과를 가져 오고 있다.

개발도상국가에서의 소 사육은 주요 질병에 대한 방역도 중요하다. 국제적으로 중요한 소의 질병으로 구제역(food & mouth disease), 부르셀라, 등이 있다.

가. 종축개량

아시아 지역은 아시아 황소(Asian Yellow)가 몽골지역에서부터 중국, 한국, 베트남, 라오스, 캄보디아에 이르기 까지 광범위하게 분포하고 있으며 인도지역은 부라만 종이 방글라데시, 파키스탄 지역으로 분포한다. 아프리카 지역은 다양한 기후대 만큼이나 다양한 소가 분포하고 있고 중남미지역은 유럽에서 도입된 품종 중심으로 보급되고 있다.

아시아와 아프리카 지역의 농경 지역에서의 소의 사육은 농경에 필요한 역우로서의 가치가 크고 몽골 등 중앙아시아 지역의 소는 식량으로서의 고기와 젖 생산을 목적으로 하고 있다. 최근 농업의 기계화가 진전되면서 아시아 아프리카 지역의 소는 역용에서 고기와 젖을 생산하는 방향으로 개량되고 있다.

한국은 일본에서와 같이 역용으로 사용해 온 소를 고기를 생산하는 고능력 육우로 개량하는데 성공하였다. 이와 같은 성공 사례는 미작농업지대에서 영농에 사용하던 역우(役牛)를 고기를 생산해 내는 고기소(肉牛)로 개량하려고 하는 동남아시아 여러 나라에 시사하는 바가 크다.

아프리카 목축지대에서는 원래 고기와 젖을 상시 이용해 온 지역이었지만 식량부족 현상이 장기화하자 고기와 젖 보다는 곡물을 생산하는데 주력해 왔다. 따라서 식량부족 시대에는 고기와 젖의 소비가 현저히 줄었다. 그러나 식량부족 문제가 점차 완화되면서 고기와 젖에 대한 수요가 증가하기 시작했고, 이에 따라서 고기와 젖을 생산하는 소의 능력개량에 주력하고 있다.

아프리카는 다양한 소 품종이 있지만 사육 과정에서 혼혈된 잡종소가 많다. 따라서 우수한 소의 혈통을 가려내어 소의 품종을 고정시키는 일이 시급하다. 에티오피아와 케냐에 걸쳐 분포하는 보란(Boran)종 소는 기타 품종에

비해 성장속도가 빠르고 젖 생산량도 많은 품종이기 때문에 아프리카 여러 나라에서 우량종으로 지정하고 기존의 소 혈통을 교체하는 작업을 진행하고 있다.

한편, 소에 자주 발생하는 구제역(foot and mouth disease)에 면역력이 강한 소를 육성하거나 중앙 아프리카 지역을 중심으로 만연하고 있는 쨋쨋파리(tsetse fly)에 의한 소의 수면병(sleeping disease)에 면역력이 강한 소를 육성하는 일도 중요한 과제가 된다.

품종을 고정하거나 새로운 품종을 만드는 일은 국가 정책으로 수행되어야 하므로 지역단위에서 소의 능력개량은 우수한 소의 정액을 구입하여 인공수정을 통하여 성장이 빠른 송아지를 생산하는 일이 대부분이다. 에티오피아에서는 보란종 같이 성장이 빠르고 젖 생산이 비교적 우수한 암소에 젖 생산성이 풍부한 홀스타인 젖소 정액을 이용하여 젖소 교잡종을 생산하여 보급하는 것을 축산정책으로 장려하고 있다.

에티오피아, 우간다 등 아프리카 목축국가에서는 경제성장에 따라서 국민들의 젖과 유제품에 대한 수요가 증가하자 인공수정을 통하여 젖소 교잡종을 생산하는 정책을 시행하고 있다. 젖소 교잡종은 일반 송아지에 비해 성장도 빠르고 젖 생산량이 많기 때문에 일반 소에 비해 2배 이상의 높은 가격으로 거래된다. 따라서 농가가 젖 생산량이 높은 젖소 교잡종을 생산하여 소득을 올리는 정책을 권장하고 있다.

그러나 인공수정 정책이 성공하려면 순도가 높은 정액을 공급하는 체제가 구축되어야 하고 숙련된 인공수정사가 농가 근처에서 인공수정을 시간에 맞춰 시술할 수 있어야 한다. 그러나 대부분의 아프리카 농가는 소를 방목하기 때문에 암소의 발정시간을 포착하기 어렵고 적기에 인공수정사에게 연락할 수 있는 통신수단도 충분하지 못하기 때문에 인공수정에 의한 수정율이 현저히 낮아지는 문제점이 있다. 이와 같은 현상은 동남아시아 여러 나라에서도 유사하게 나타나고 있다. 따라서 인공수정을 통해 우수한 혈통의 송아지를 생산하여 판매하는 전략을 수립하게 될 경우 이와 같은 여건을 감안해야 한다.

나. 사양관리 기술 개선

아프리카 지역이나 동남아시아 지역의 소들은 특히 건기에 영양결핍으로 건강상태가 매우 좋지 않다. 이는 건기에 사료가 부족하기 때문에 나타나는 현상이다. 사료부족은 곧 영양결핍으로 나타나게 되어 소의 성장과 발육 지체, 임신과 출산 등에 심각한 문제를 일으키고 있다.

동남아시아, 특히 라오스와 같이 농가당 사육 두수가 많은 지역이나 아프리카 지역에서는 소 두수에 비해 초지나 초자원이 매우 부족하다. 특히 아프리카 지역에서 소의 두수는 가문의 경제적 사회적 위상과 연결되어 있기 때문에 가축 두수의 증가가 매우 중요하다. 초자원이 부족한 지역에서 가축 두수의 증가는 곧 소의 영양결핍으로 나타나 소의 경제적 사육을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

따라서 동남아나 아프리카 지역에서 소의 경제적 사육을 통해 소득을 올리고자 할 때 첫 번째로 소 두수에 합당한 초지를 확보해야 한다. 이를 위해 공유지나 유휴지에 초지를 조성하거나 볏짚이나 콩깍지 등 농산부산물을 확보해서 건기에 필요한 사료를 확보하는 일이 주요하다. 건기에 급여할 사료로 건초나 사일레지를 만드는 일도 중요하다. 옥수수와 벼를 수확한 후에 옥수수대와 볏짚을 이용하여 사일레지를 만들어 소 먹이로 이용하는 일도 기존의 부존자원을 이용한다는 측면에서 중요하다.

두 번째는 소의 질병을 예방하는 일이다. 영양상태가 불량한 소는 각종 질병에 감염될 우려가 크고 임신우인 경우 영양상태가 불량한 어미 소에서 태어난 송아지의 건강상태가 좋지 않아 설사병에 감염되어 폐사하는 경우가 많다.

세 번째는 소를 건강하게 사육하기 위해서는 적당한 운동을 시켜야 한다. 이러한 의미에서 방목장이 필요하다. 라오스의 경우 야산을 이용한 방목장을 확대하는 추세다. 건기에 벼나 밀을 수확한 논과 밭에 소를 방목할 수도 있다.

아프리카의 경우 건기에 목축지대에서 방목한 소가 농경지를 침범하는 일이

많아 농사를 짓는 사람들과 방목하는 목축업자 간에 갈등이 발생하고 심한 경우 전쟁으로 비화되는 경우도 있다. 따라서 목축과 농경을 함께하는 지역에서는 초지를 충분히 확보하여 소의 방목지와 충분한 조사료를 확보하는 것이 중요하다.

다. 초지 조성과 조사료 생산

방목과 조사료를 이용해야 하는 소 사육에서 초지 조성은 반드시 필요하다. 유럽을 기준으로 할 때, 일반적으로 젖소 1두를 방목하기 위해서는 3ha 정도의 초지가 있어야 하나 동남아시아와 아프리카 지역과 같이 육류를 생산하는 경우는 소 1두당 방목을 위해서는 1ha 정도의 초지를 조성하는 것을 권장한다.

그러나 광대한 초자원이 가능한 지역은 많지 않기 때문에 대부분의 지역에서는 사료작물을 재배하여 청초로 베어다 먹이는 방식(cut and carry)을 택하게 된다. 초지가 부족하여 조사료가 절대적으로 부족할 경우에는 인근 농가로부터 볏짚이나 밀짚, 기타 조사료원을 계약에 의해 확보해 사용할 수 있어야 한다.

열대지역에서의 초지조성은 온대지방과 상당히 다르다. 건기와 우기가 분명하게 구분되고 연중 온도가 높기 때문에 이러한 환경에 잘 견디는 목초를 선정하는 것이 중요하다. 따라서 특정 지역에 초지를 조성하게 될 경우 인근 축산시험장이나 농업기술보급소를 찾아가서 그 지역에 접합한 목초 종자를 확인한 후에 초종을 선택해야 한다.

초지 이외에 사료작물 포장을 조성하여 청예사료를 생산하거나 건초를 제조하도록 하고 옥수수 등을 재배하여 엔시레지를 만들어 건기에 다즙 조사료로 활용하는 방안을 강구해야 한다. 특히 젖소의 경우 건기에 엔시레지와 같은 다즙사료를 공급하지 못할 경우 우유생산에 차질을 가져 올 수 있다.

라. 가축 음용수 개발

물은 사람들의 식수 뿐만 아니라 가축의 음용 수로도 중요하다. 대부분의

아프리카지역은 물이 부족하기 때문에 가축에게 충분한 응용수를 제공하기 어렵다. 따라서 축산을 신규로 도입하거나 확대하고자 할 경우 가축에게 제공할 음용 수의 공급 가능량에 대한 사전 검토가 필요하다.

가축의 음용 수가 부족한 지역에서는젖소의 사육에 제한을 받는다. 특히 젖소는 물을 충분히 마실 수 있어야 충분한 젖을 생산할 수 있기 때문이다. 초지의 생산성이 낮은 건조 지역에서의 방목은 이용 가능한 초자원의 크기와 음용수 조달 가능성을 검토하여 가축 수의 증가를 검토해야 한다.

마. 축산물 가공 시설

스위스나 동구지역의 국가와 같이 육류와 유제품을 농가단위, 혹은 지역사회 단위에서 개발하여 유명한 지역 상품으로 개발하는 것이 바람직하다. 그러나 육가공과 유제품 가공 산업은 물과 전기 등이 충분히 공급되어야 한다는 전제 하에서 가능해 진다.

물 문제만 해결된다면 아프리카 농촌지역에서 생산되는 육류와 유제품을 이용한 가공시설을 설치하여 버터, 치즈, 소시지 등 지역 고유의 고품질 축산가공품을 생산하는 것을 검토해 볼 수 있다.

2.2.2. 돼지

돼지는 동남아시아 지역에서 농산부산물이나 잔반을 이용해 기를 수 있기 때문에 많은 두수가 농가 부업 수준으로 사육되고 있는 가축이다. 아프리카 지역의 모슬렘국가에서는 돼지 고기를 식용으로 하지 않는 전통에 따라서 돼지 사육이 제약받고 있다. 그러나 경제발전으로 육류의 소비가 증가하게 됨에 따라서 동남아시아 뿐만 아니라 타 지역에서도 점차 사육규모가 커지고 있다[44]. 새마을운동의 일환으로 양돈을 권장할 경우는 농가 부업수준이나 소규

44 그러나 무슬림교도들은 돼지고기를 먹지 않기 때문에 무슬림교도가 많은 지역이나 국가에서는 돼지 사육이 크게 증가하지 않는다.

모로 규모화된 양돈업이 대상이 되어야 한다.

돼지는 식량이 부족한 국가에서는 대량 사육이 어렵다. 돼지의 사료가 사람이 먹는 식량과 경합관계에 있기 때문이다. 그러나 식량이 부족한 국가에서도 돼지를 농산부산물이나 잔반으로 사육하는 것은 가능하다.

가. 종돈 구입

농가에서 부업 수준으로 소규모의 양돈을 하는 농가들은 대부분 시장에서 종돈을 구입하게 된다. 이 경우 돼지 품종과 건강 상태 및 질병 감염 유무를 살펴보아야 한다.

최근 일부 국가에서는 대기업 양돈장이나 사료공장과의 계약에 의해서 계약사육을 하는 경우가 증가하고 있다. 이 경우 양돈기업은 자돈과 사료 등을 공급해 주고 비육돈을 구입해 주는 수직적 계약(vertical integration) 형태가 된다. 최근 동남아에서는 양돈업이 규모화되면서 태국에 본부를 둔 CP 등 국제적인 축산 기업과의 수직적 계약사육이 증가하고 있다.

실질적으로 양돈업이 기업형으로 발전하면서 종돈을 생산하거나 사료를 공급하는 농기업들의 시장 점유율이 점점 커지고 있다. 이와 같이 양돈업에서 일부 기업이 시장을 독점적으로 장악하게 된다면 양돈업이 이들 기업형 양돈업자들에 의해 큰 영향을 받게 되므로 이를 견제하기 위해서 소규모 양돈 농가 중심의 양돈협동조합과 같은 생산자 단체를 육성하는 것이 중요하게 된다.

나. 사양관리

농가가 농산 부산물이나 잔반을 이용하여 돼지를 사육할 경우, 농가가 제공하는 잔반 중심의 사료가 돼지 성장에 충분하지 못하므로 돼지의 성장이 지체되지 않도록 하는 사양관리 기술지도가 필요하게 된다.

기업 양돈과 계약에 의해 사육할 경우에는 기업이 제공하는 사료를 급여해야 하고 그들이 제공하는 기술에 의해 돼지를 생산하게 된다. 이들 농가가 사육하는 돼지는 사료 효율이 높고 성장도 빠른 편이기 때문에 단기간에 돼지를 증체시킬 수 있고 성돈을 다시 사가는 수직적 계약 사육 행태에 관심을 갖

게 된다.

돼지의 생체 가격은 외국 자본에 의해 교란되기 쉽다. 동남아 지역 국가 중 캄보디아의 돼지 생체 가격은 베트남이나 태국같이 양돈업이 발전된 국가의 양돈업자들에 의해 좌우되기 쉽다. 따라서 생산자인 농민들의 가격 협상력을 높일 수 있는 기체제가 마련되어야 한다. 이러한 필요성의 의해서 생산자 단체가 육성되어야 하며 이러한 생산자 조직을 협동조합 형태로 발전시켜 국가로부터 법적 보호를 받을 수 있도록 해야 한다.

다. 질병 예방

돼지에 흔히 발생하는 질병으로 구제역과 돈콜레라를 들 수 있다. 이러한 질병은 한번 발생하면 광범위하게 확산되므로 주의를 요한다. 기업형 농장에서는 이와 같은 질병에 대처하는 기술이 발전되어 있지만 부업형으로 돼지를 사육하는 소규모 농가에서는 질병예방이 취약하다. 따라서 유행 할 수 있는 질병 예방에 관한 사전 교육을 강화하고 질병 예방에 주력해야 한다.

돈콜레라는 발생 전에 예방 접종을 하는 것이 중요하지만 구제역 등은 구제역 청정지역 유지를 위해서 질병 발생 이전에 백신 접종을 하지 않으려한다. 따라서 건전한 환경에서 과학적인 사양관리를 통하여 돼지를 건강하게 사육하는 것이 중요하다.

2.2.3. 기타 가축

가. 염소

염소는 소를 사육할 수 없을 만큼 가난한 농가들의 가축 소득원이다. 염소는 주로 초지 자원이 열악한 건조지역이나 소의 사육이 어려운 산간지를 중심으로 사육된다. 그러나 농가 주부들이 젖을 얻거나 번식하여 시장에 판매하는 목적으로 소규모 두수를 사육하는 경우 평야지 등지에서도 많이 사육된다.

염소는 흔히 가난한 농가 주부들이 소액 융자를 받아 사육하는 대표적인

가축이다. 번식을 시켜 새끼 염소를 시장에 팔아 소득을 올리거나 젖을 짜 판매하여 소득을 올릴 수 있기 때문이다. 염소는 군집을 이루어 공동으로 방목하는 경우가 많지만 소수의 가축을 사육할 때는 우리에 가두어 사육하게 된다.

염소는 건조 지역 등 환경이 조악한 지역에서 살아가는 강인함을 지닌 가축이므로 초자원이 많지 않아도 사육할 수 있다. 그러나 풀뿌리와 나무껍질도 벗겨 먹는 특성이 있기 때문에 환경을 더욱 악화시키는 요인으로 작용할 수 있으므로 개체 수의 관리에 신경을 써야 한다.

염소를 소득작목으로 선택 할 경우에는젖을 생산할 것인지, 비육하여 고기를 팔것인지, 아니면 번식시켜 어린 새끼 염소를 시장에 팔아 소득을 올릴 것인지에 따라서 염소 품종을 선택하게 된다.

염소도 소와 같은 우제류때문에 소에 유행하는 구제역 등 질병에 걸릴 수 있으므로 사양관리와 질병예방에 신경을 써야 한다. 그러나 염소는 소와 달리 관리가 쉽기 때문에 사육하기가 수월하다.

나. 닭과 오리

농가에서 소규모 부업으로 선택하는 가축으로 닭과 오리를 들 수 있다. 소는 송아지를 구입하는데 많은 돈이 필요하지만 닭이나 오리는 소나 돼지 보다는 적은 돈으로 시작할 수 있기 때문이다.

아주 전통적인 사회에서는 닭과 오리를 자체적으로 부화하여 사용하지만 대부분은 어린 병아리와 오리 새끼를 시장에서 구입해 사용한다. 동남아 국가에서 거래되는 병아리는 흔히 부화장에서 갓 나온 어린 병아리가 아니라 1개월 이상 사육된 중병아리가 거래된다.

이는 어린 병아리의 건강 상태와 영양 상태가 좋지 않아 농가가 구입한 후 바로 폐사하는 경우가 많기 때문에 이를 방지하기 위하여 관행화한 것으로 보인다. 최근에는 대부분 개발도상 국가에서도 육류에 대한 소비가 증가하고 있기 때문에 닭과 오리의 사육이 점차 규모화 되는 경향을 보이고 있다. 염소와 마찬가지로 닭과 오리에서도 알을 생산할 것인지, 부로일러용으로 사육하

여 계육을 판매할 것인지가 분명해야 이에 적합한 품종을 구입할 수 있다.

태국의 CP 기업은 양돈, 양계 등 가축에 필요한 사료를 생산하고 기타 여러 가지 식품을 생산하는 세계적인 기업이다. 이 기업은 인근 국가에 진출하여 농가들과 수직적 계약을 체결하고 CP가 생산한 병아리와 필요한 사료를 공급해 주고 성계를 구입하여 도축해 판매하고 있다. 이 과정에서 농민들은 사료비를 제외한 금액을 소득으로 받게 된다. 이와 같은 농기업과 농가의 수직적 계열화에 따라 양계업이 성장하는 추세에 있지만 이들 개발도상국가의 양계업은 독점적으로 시장을 장악해 가는 다국적 기업에 의해 성장에 한계를 맞을 수 있다.

따라서 양계와 오리 사육농가들도 축산물 생산자 조합이나 축산물 판매 조직을 구성하여 병아리 구입, 사료 구입, 계육의 판매 등에서 협상력을 개선해 가는 노력이 필요하다.

닭과 오리 사육도 질병에 의한 폐사율이 높기 때문에 가축의 질병 예방에 유의해야 한다. 조류 독감 등이 유행하는 동남아 지역에서는 닭과 오리의 높은 폐사율을 가져 오기 때문에 닭이나 오리를 농가의 소득 작목으로 선택하는데 신중을 기할 필요가 있다.

제 6 장

임업 및 수산업분야 사업

1. 농촌 에너지와 환경 및 임업개발

1.1. 이슈와 주요 쟁점

농촌 에너지와 산림 보존 및 환경은 상호 깊이 연관된 주제다. 아프리카나 동남아시아 지역의 산림 파괴는 대부분 임산물을 연료로 사용한 결과로 나타나는 현상이다. 따라서 파괴된 산림을 녹화하기 위해서는 나무를 심고 가꾸는 것만으로 이룰 수 있는 것이 아니다. 화목을 중심으로 하는 에너지 정책의 전환이 병행되어야 한다. 한국도 1960년대 까지 헐벗었던 산이 짙푸르게 녹화된 것은 나무를 심고 가꾸는 일 이외에 임산물을 연료로 사용하던 정책에서 과감하게 탈피하여 석탄, 가스, 전기로 전환하였기 때문에 가능했던 것으로 평가된다.

동남아시아의 대부분의 개발도상 국가는 대부분 농촌 에너지로 임산물을 사용하거나 볏짚 같은 농산 부산물을 사용한다. 아프리카 지역의 대부분 국가에서도 중요한 에너지는 임산물과 축분이다. 그 것도 부족한 지역에서는 풀을 베어 말린 것을 취사 연료로 이용하기도 한다. 따라서 동남아시아와 아프리카의 많은 국가에서는 식목과 함께 산림을 보존하고 환경 파괴를 줄이기 위해 화목 사용량을 줄이고 바이오 가스(biogas), 태양광, 풍력, 소수력 등을 이용한 대체 에너지를 개발하여 보급하는데 주력하고 있다.

환경문제는 선진국보다 개발도상국에서 더 심각하게 발생한다. 열대우림과 사반나 지역의 초지의 파괴는 지구 온난화에 의한 기후변동과 생물 다양성 파괴에 심각한 영향을 줄 뿐만 아니라 토양유실과 침식 등을 일으켜 환경을 파괴하게 된다.

열대 우림은 아시아와 아프리카, 중남미 지역에 광범위하게 분포되어 있다. 한 때 지구 전체 면적의 14%를 덮고 있던 열대 우림은 산림의 남벌로 현재 6% 미만으로 축소된 것으로 파악된다. 열대 우림이 축소되는 중요한 이유는 목재 이용을 목적으로 하는 남벌과 식량증산을 위한 농지개간, 그리고 화목 에너지 이용을 위한 벌채 등이다. 열대우림이 사라지면 이산화탄소 등 유해가스를 흡수하던 기능이 축소되어 지구 온난화가 가속되고 이로 인한 기후변동으로 가뭄과 홍수 등이 빈번해 져 식량부족의 문제가 더욱 악화된다.

아프리카 지역에서의 환경파괴는 주로 산림훼손에 의한 토양 침식에서 발생한다. 아프리카 사반나 지역을 중심으로 조성되었던 광대한 초지와 산림이 농경지로 개간되면서 토양 침식이 발생하기도 한다. 이러한 농지는 우기에는 농작물로 피복되어 침식활동이 나타나지 않지만 건기에는 작물이 재배되지 않기 때문에 노출된 토양의 미세한 입자가 바람에 날아가 심각한 토양 침식이 야기되고 결국엔 사막화가 진행된다.

확대되는 토양 침식과 에너지를 확보하기 위한 무분별한 산림 벌채를 막기 위해서는 강력한 산림녹화 정책이 요구된다. 산림녹화정책은 식목과 산림보

호 외에 대체 에너지 개발을 포함하고 있어야 한다. 에티오피아와 같은 국가도 한국의 산림녹화 정책을 벤치마킹하여 식목일을 지정하고 매년 수십만 그루의 나무를 심고 있지만 심은 나무를 보존하는 산림녹화 정책이 미약해서 식재한 나무는 곧 벌채되고 다시 황무지로 환원되는 악순환을 거듭하고 있다.

르완다 등, 산이 많은 국가는 식량생산 능력을 확대한다는 명분으로 가파른 경사지를 농지로 개간하는 농지확대 정책을 추진하고 있다. 그러나 경사도가 심한 산의 정상에 이르기 까지 농지로 개간하게 되면 우기의 집중 강우 시 심각한 토양 침식이 야기된다. 르완다 농림부가 추진하는 농지확대 정책은 환경부의 환경 보존 정책과 마찰을 빚고 있지만 식량안보를 우선시 하는 국가의 정책우선 순위에 의해서 환경문제가 묻히게 된다.

경사도가 심한 지역에서 농지를 개간할 경우에는 산 중턱 이하 부분만을 개간해야 하며 산 중턱 이상 경사도가 가파른 지역은 녹지로 보존해야 한다. 경사지를 농지로 개간하기 보다는 대안으로 경사지에 과수나 커피 등을 식재하고 산지의 지피식물을 보존하면서 임야를 생산적으로 활용하는 방안을 검토해야 한다.

몽골도 기본적으로 산림이 잘 자라는 토양과 기후 조건을 지니고 있지만 가축용 초지를 확장하면서 산림이 벌채되고 초지의 과방목이 심해지면서 토양 침식과 사막화가 진행되고 있다. 한편 몽골지역에서 우수한 캐시미어가 생산되면서 캐시미어 원료를 제공하는 산양의 두수가 증가하면서 과방목에 의한 초자원 황폐화가 더욱 심화되는 사례가 나타나고 있다.

따라서 지구온난화에 의한 기후 변동, 토양 침식 등 환경파괴를 방지하기 위해서는 산림보호 정책과 함께 근원적으로 산림이 훼손되지 않도록 대체에너지를 이용하는 정책이 따라야 한다.

1.2. 분야별 세부 개발 전략

1.2.1. 대체 에너지 이용

임산물을 에너지로 삼고 있는 대부분의 개발도상국가는 산림이 크게 훼손되고 있다. 산림이 훼손되면 민둥산의 토양은 급속한 속도로 침식되고 급기야는 산사태가 일어나 환경이 심각하게 파괴된다. 따라서 산에 산림을 복구하고 환경을 복원하는 일이 시급하다. 이를 위해서는 임산물을 에너지로 사용하는 현재의 에너지 정책을 획기적으로 전환해야 한다.

농촌 지역에서 검토할 수 있는 대체 에너지로 석탄과 석유 이외에 바이오 가스, 태양광, 풍력, 소규모 수력 등을 검토할 수 있다. 대체 에너지는 시설비 부담 등으로 개발도상국보다는 선진국에서 널리 보급되고 있다. 그러나 개발도상국도 선진국의 지원을 받아 바이오 가스와 태양광, 풍력 등을 이용하는 기술이 확산되고 있다. 대체 에너지는 향후 기술 진전으로 설치비용이 낮아지고 내구성이 높아지면 개발도상국가에서도 보편적으로 사용할 수 있는 에너지가 될 수 있다는 점에서 주목된다.

가. 바이오 가스

바이오 가스는 가축 분뇨, 인분, 농산부산물, 음식물 찌거기 등 농촌지역에서 수집 가능한 유기물을 일정한 용기에 넣어 부식시키는 과정에서 발생하는 메탄가스를 말한다.

통상 5~6인의 가족이 필요한 가스를 얻기 위해서는 매일 약 50kg 정도의 가축 분뇨가 필요한 것으로 알려져 있다. 이 정도의 가축 분뇨를 얻기 위해서는 소 3두, 돼지 6두, 혹은 이에 상응하는 수의 가축이 필요하다. 개발도상 국가에서는 가축 분뇨뿐만 아니라 화장실을 연결하여 인분도 바이오 가스 원료로 활용하고 있으며 사탕수수 찌개기 등 농산 부산물과 음식 쓰레기를 사용하기도 한다.

바이오 가스를 발생시키는 장치는 반입시설, 전처리시설, 혐기성 소화조, 가스 이용시설로 구분된다.

○ 반입 시설: 수집된 유기물을 반입통에 투입하는 장치다.

○ 전처리 시설: 투입된 유기물을 파괴 선별하여 처리 공정에 방해가 되는 방해물을 제거하고 선별된 유기물로부터 메탄가스 발효가 원활히 되도록 처리하는 시설이다.

○ 혐기성 소화조: 소화조로 투입된 원료는 가수분해와 메탄 발효 과정을 거쳐 메탄가스를 발생시킨다.

○ 가스 이용시설: 발생된 메탄가스를 가스렌지, 보일러, 발전기 등에 연결하여 필요한 에너지를 발생시키는 장치다.

바이오 가스는 이론상 연중 사용할 수 있지만 항시 36°C의 온도를 유지시켜 주는 것이 메탄가스 발생에 가장 이상적인 것으로 알려져 있다. 따라서 온도가 낮은 온대나 한대지방 보다는 평균 온도가 높은 열대지역에서 바이오 가스를 이용하는 것이 더 유리하다.

UN과 세계은행 등 국제기구와 선진국은 대체 에너지원으로 바이오 가스를 널리 보급하는데 힘쓰고 있지만 연료 확보의 어려움과 시설 설치비용의 부담 등으로 메탄가스 사용이 보편화 되지 못하고 있다.

○ 농가 단위 바이오 가스 시설

대부분의 지역에서는 농가별로 바이오 발생 시설을 설치하여 가스를 취사 연료나 전기로 환원하여 사용한다. 농가별로 가스 발생 장치를 설치하는 것은 자가 노동력과 자가 원료를 중심으로 하기 때문에 설치와 운영이 손 쉬운 점이 있다.

바이오 가스는 깨끗하고 냄새가 나지 않는 청결한 연료이기 때문에 취사 연료로 사용할 수 있다는 점에서 주부들에게 각광을 받는다. 그러나 바이오 가스를 발생시키기 위해 매일 50kg 정도의 연료를 조달하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 소 축분을 말려서 연료로 사용하고 있는 아프리카 지역과 일부 동남아지역에서는 설치 과정이 복잡하고 비용이 많이 드는 바이오 가스 발생

장치를 설치하는 것에 부담을 느끼고 있다. 따라서 바이오 가스의 보급을 위해 시설비의 일정 부분을 국가가 지원해 주는 경우가 있다.

○ 마을 단위 공동 바이오 가스 시설

바이오 가스를 소규모 농가 단위로 생산하는 시설을 설치하는 것은 비용이 많이 소요될 뿐만 아니라 가스 발생까지의 작업이 번거로운 점이 있다. 따라서 마을을 중심으로 지역 단위 공동 가스 발생 장치를 건립하여 바이오 가스를 발생시킨 다음 발전으로 얻게 된 전기나 가스를 각 가정에 배달하는 장치를 설치할 수 있고 전기나 가스를 다른 용도로 판매할 수도 있다.

나. 태양 에너지 이용

태양은 초당 3.8×10의 23승 kw의 에너지를 방출하는 것으로 알려져 있지만 지구 전체에 도달하는 태양 에너지의 양은 태양이 방사하는 에너지량의 22억분의 1에 불과하다. 그럼에도 불구하고 지구에 도달하는 총 에너지양은 전 인류가 소비하는 에너지양의 약 1만배에 달하는 것으로 평가된다.

지구는 대기권 밖에서 174 페타와트(petawatt는 10^{15}wat에 해당하는 Sl unit)의 태양 에너지를 받지만 이 중 30%만이 지구 표면에 도달하게 된다. 이 태양열에 의해서 대기와 지구 표면이 더워지고 바다와 강 표면이 가열되어 수증기가 발생하게 되고 대기층에 도달하면 구름층이 형성된 후에 비가 되어 다시 지구로 내려오게 된다.

태양에너지는 그 에너지 자원이 무한하다는 점이 매력적이다. 태양에너지는 주택의 난방 및 급탕 시스템, 온수기, 농수산물 건조기, 집열기, 태양광 발전 등으로부터 소규모 가정용 랜턴과 취사용 전기까지 그 용도가 광범위하게 활용되고 있지만, 개발도상국 주민들이 태양 에너지를 값싸게 실용적으로 사용할 수 있도록 하기에는 아직 기술적인 문제가 많이 남아 있다.

태양에너지를 활용하는 기술은 미국, 일본과 독일, 이탈리아, 스위스 등 유럽 여러나라에서 먼저 착수하여 태양광 발전과 주택 에너지 공급 등 기술을 실용화 기술을 보급하기 위한 프로젝트들을 수행하고 있다. 이와 달리 개발도상국가에서 활용할 수 있는 태양에너지 이용은 아직 제한 적이다. 태양열 집

열판(solar pannel)을 이용한 축전과 이를 이용하여 가정에 난방과 전기를 공급하는 일, 소형 태양전지를 이용하여 컴퓨터를 조작할 수 있도록 하고 태양전지 등을 활용한 랜턴을 이용하는 수준에 머무르고 있다.

향후 태양 에너지를 활용할 수 있는 사막지대나 태양을 연중 이용할 수 있는 지역을 중심으로 태양 에너지를 이용한 발전이나 그 에너지를 가정의 온수 급탕, 냉난방, 목욕탕, 온실, 취사연료, 랜턴 등에 활용할 수 있는 방안에 대한 연구와 함께 빈곤한 지역에서 값싸게 태양에너지를 활용할 수 있는 기기를 개발하여 공급할 수 있어야 한다.

다. 소규모 수력 이용

중국, 네팔, 베트남, 리오스 등 산과 계곡이 많은 지역은 계곡사이를 흐르는 물을 이용한 소수력발전이나 관개시설을 활용하는 사례를 찾아 볼 수 있다. 산악지역에서는 전통적으로 경사진 지역이 소규모 강물을 이용하여 곡물을 가공하는 방앗간(milling factory)이나 관개시설을 만들어 왔으며 최근에는 소규모 발전에 활용하고 있다. 소수력발전(small scale hydropower generation)은 전기가 없는 농촌지역에 전기를 공급하여 문화생활을 영위할 수 있도록 함은 물론 연관산업도 발전할 수 있다는 측면에서 농촌개발의 중요 요소가 된다.

소수력발전은 보통 10메가와트(mega watt) 이하를 생산하는 규모를 말하지만 1000KW 이하를 생산하는 소수력발전은 미니 소수력(mini hydro power), 100KW 이하를 생산하는 아주 작은 소수력은 마이크로 소수력(micro hydro power)으로 분류하기도 한다. 마이크로 소수력은 대개 1개 마을에 공급하거나 개인들이 생산활동에 활용하기 위하여 생산하는 규모를 말한다. 최근 소수력 발전은 생산 단가가 낮아 생산된 전기를 쓰고 남을 경우 기존의 대규모 전기 공급시설을 활용하여 타 지역에 판매하는 경우도 나타나고 있다.

소수력 발전은 기존에 대규모로 댐을 건설하여 전력을 생산해 온 방식과 달리 환경에 큰 영향을 미치지 않는다는 측면에서 미국이나 일본 등 선진국뿐만 아니라 중국, 인도, 베트남, 라오스, 네팔 등 아시아 지역이나 아프리카

산악지역에서 다수 응용되고 있다.

잠비아 젱가미나(Zengamina community) 소수력발전소

잠비아의 북서부 지방의 칼렌 힐(Kalene Hill)에 위치한 젱가미나 소수력발전소는 생산규모 700,000KW의 소수력발전소로 2004~2008년 사이에 3백만 달러를 투입하여 건축되었다. 이 발전소가 건설되기 전에 이 지역 주민들은 음식을 조리하기 위해 나무나 석유를 사용해 왔다. 국가가 제공하는 전기는 380km 이상의 먼 거리에 있었고 부자들은 사설 발전기를 이용하여 전기를 사용해 왔다. 이 지역의 많은 주민들은 화전을 일구며 살아왔으며 고질적인 가난 속에서 병이 나도 병원에서 치료도 변변히 받을 수 없었다.

영국의 정형외과 의사인 Dr. Peter Gill은 이 지역 병원에 전기를 공급할 필요성을 느끼고 소수력발전소 건설을 구상하게 되었다. 그는 교회를 중심으로 250만달러의 기금을 모았으며 잠비아 정부가 제공한 50만달러를 합하여 300만달러로 소수력 발전소 건설에 착수하게 되었다.

이 지역의 작은 기업인 North West Zambia Trust가 시공한 이 공사는 지역의 노동력을 활용하고 지역에서 이용 가능한 자재를 활용하여 강과 농경지, 작물 성장 등에 주는 영향이 최소화되도록 설계되었다. 지역에서 생산된 자재와 적정기술로 건설된 이 소수력 발전은 관리비용면에서도 저렴하게 설계되었다.

이 소수력 발전으로 이지역의 병원은 물론 고아원, 학교, 1000호의 가정에 전기를 공급할 수 있게 되었고 더 좋은 의료시설이나 교육을 실시할 수 있게 되었으며 파인애플 가공공장과 같은 중소기업의 출현과 고용증대가 기대된다.

자료:http://en.wikipedia.org/wik/Zengamina

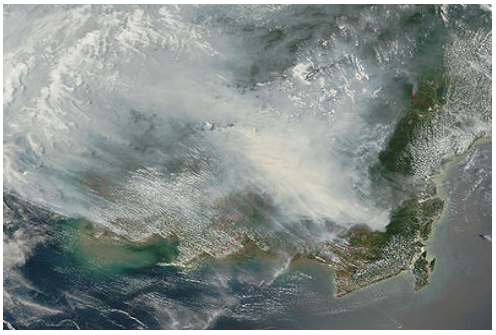
1.2.2. 산지 및 초지개발 억제

지구의 허파로 상징되는 아마존 강 유역은 열대우림의 파괴가 가장 심각하게 진행되는 지역 중의 하나다. 농지개간과 가축 사육을 위해 자행되고 있는 아마존 유역의 벌목은 지구 온난화를 가속시키고 이로 인해 이 지역에서 극심한 가뭄과 생물 다양성이 급속이 감소하고 있으며 지역경제를 더욱 악화시키고 있다.

인도네시아의 메가라이스 프로젝트는 환경파괴가 가져 오는 문제를 극명하게 보여 준다. 1995년 인도네시아 정부는 칼리만탄 지역의 토탄 저습지 150만 정보에 대한 개발계획을 대통령으로 승인하였다. 이 규정에 의해서 인도네시아 정부는 1996년부터 이 지역에 100만 정보의 논을 개발하여 벼를 재배한다는 대규모 개발계획을 실행에 옮기기 시작했다. 그 결과 약 6,000km에 달하는 배수로가 설치되었고 울창했던 숲은 벌목되었다.



칼리만탄주 메가라이스 지역



토탄층의 화재에 의한 연기

인도네시아 환경관련 법률은 환경에 영향을 줄 것으로 예상되는 모든 개발사업에 대해서 환경영향평가(environmental Impact Analysis: EIA)를 시행할 것을 규정하고 있지만 실제로 사업이 시작된지 1년 후인 1997년도에 이 지역에 대한 첫 번째 EIA가 시행되었다. 이 보고서는 이 지역에서 농업적으로 이용 가능한 토지는 586,700ha에 불과하고 그 외 870,400ha는 개발되어서는 안

된다고 발표했다.

2000년 현재 이 지역에 남아 있는 숲은 전체 면적의 45.7%에 불과하다. 물이 2m 깊이로 차 있던 습지는 숲이 사라진 이후 말라버린 불모지로 변했고 바싹 마른 토탄은 빈번히 화재에 노출되어 많은 이산화탄소를 배출하는 환경문제를 일으키고 있다. 더욱 심각한 것은 토탄층에서 배출되는 황산(sulphuric acid)이 빗물에 씻겨 내려가 강 하류를 오염시켜 수산물 어획량에 심각한 영향을 주는 것으로 알려졌다. 이 개발 계획은 많은 환경문제가 제기되어 개발이 중단되었다.

아프리카 지역은 인구가 급격히 증가하자 식량부족 현상을 해소하기 위하여 산림과 초지를 농지로 개간하였다. 그러나 그 결과는 기후 변동에 의한 가뭄 현상의 증가와 농업 생산성 저하라는 결과를 가져왔으며 이로 인해 식량부족 현상이 더욱 악화되는 악순환이 지속되고 있다.

가. 산지의 농지화

아프리카의 르완다는 천개의 언덕이라는 이름답게 가파른 산과 언덕이 많은 마라다. 그러나 식량이 부족하다는 이유로 경사도가 심한 산지를 개간하여 농지를 만드는 작업을 진행하고 있다. 그러나 경사도가 심한 산지를 개간할 경우 토양유실이 심각해진다. 따라서 경사도가 심한 지역에서는 수목을 유지하거나 오히려 보완 식재하고 경사도가 완만한 지역에 한정하여 농지를 개간하는 규제가 따라야 한다. 일반적으로 경사도가 15^{o} 이상이 되면 개간해서 작물을 심는 경지로는 적합하지 않다. 15~30^{o} 사이의 경사지에는 곡식을 재배하기보다는 과수원이나 초지를 조성하는 것이 바람직하다. 식량이 심각하게 부족할 경우일지라도 경사도가 심한 지역은 개간하여 곡식을 심기 보다는 경사지의 지피식물을 그대로 이용하여 과수[45] 를 재배하거나 초지를 조성하여 축산을 경영함으로써 토양층을 보호하는 지혜가 필요하다.

---

45 이러한 지역에는 커피, 오렌지류, 바나나 등 과수를 심거나 초지를 조성하여 산지축산을 개발하는 경우가 많다.

식량부족 문제를 해결하기 위하여 산림을 농지로 전환하는 것은 환경을 파괴시키고 지구 온난화 현상을 가속화하여 장기적으로는 식량문제를 더욱 심각하게 만드는 무서운 결과를 초래한다. 따라서 산림을 보존하고 토양침식을 방지하는 운동을 전 지구적으로 추진해야 한다.

2006년 유엔 환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)은 산림벌채의 억제가 기후변화를 완화시키는 핵심적인 조치라고 판단하고 2007년에 10억 그루의 나무를 식수하는 목표를 설정한 바 있다. 그러나 각 국가에서는 나무를 심는 것도 중요하지만 이를 보호하고 가꾸는 일도 나무 식재 못지않게 중요한 일이다. 그러나 나무를 가꾸고 보호하는 것은 각 국가의 제도와 국민들의 준법정신과 연관되어 있는 것이기 때문에 ODA 사업으로 접근하기에는 한계가 있다.

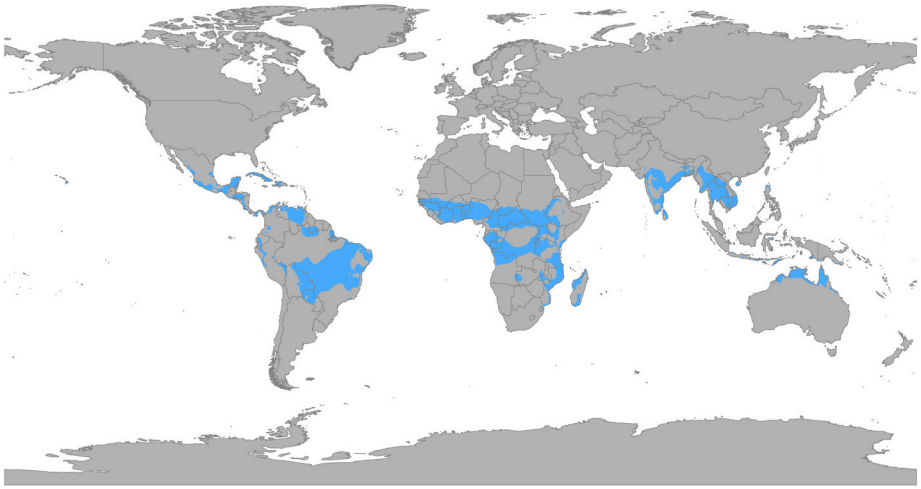
나. 초지의 농지화

열대 사반나지역(tropical savanna region)은 아프리카와 아시아, 아메리카 지역에 이르기까지 광범위하게 펼쳐져 있으며 지구 표면의 약 20%를 차지하는 것으로 알려지고 있다. 그러나 사반나지역도 빈곤과 식량부족 문제를 해결하기 위하여 무분별하게 농지로 개간되면서 심각한 토양 유실과 기후변동의 문제를 야기하고 있다.

에티오피아에서는 식량난이 심각했기 때문에 많은 사반나지대의 초지가 농지로 개간되었다. 그러나 그 결과는 식량증산 효과 보다 환경파괴에 의한 기후변동과 가뭄지속, 토양의 대량 유실이라는 결과에 직면해 있다. 초지로 형성된 지역을 농지로 개간하면 우기에는 작물로 토양층이 피복되기 때문에 토양 유실이 적지만, 건기가 되면 작물이 재배되지 않기 때문에 토양이 건기의 바람에 그대로 노출되어 토양입자의 유실이 심각하다. 오로미아(Oromia State) 주의 아르시존(Arsi Zone)은 대표적인 사반나지대로 목축이 성했던 지역이지만 현재는 농경과 목축을 겸하는 지역이다. 그러나 3월 봄철이 되면 북서풍이 심하게 불어 토양입자의 유실이 심각해진다. 이와 같은 현상이 지속될 경우 이런 지역은 쉽게 준 사막지대(semi-desert)로 이행하게 되어 환경문제가

더욱 심각해진다. 토양의 피복식물이 사라진 지역은 토양 입자의 유실뿐만 아니라 대규모로 토양층이 무너져 내리는 토양층 붕괴현상이 나타나게 된다. 이러한 현상은 아프리카 동부를 흐르는 대협곡을 중심으로 광범위한 지역에서 나타나는 현상이다.

<그림 6-1> 사반나 기후대의 분포 지역



자료:https://images.search.yahoo.com/search/images;_ylt=A0SO80h3xkVT4EcALXxXNyoA;_ylu=X3oDMTB0M3I2ZjAzBHNlYwNzYwRjb2xvA2dxMQR2dGlkA1ZJUDM1N18x?_adv_prop=image&fr=yfp-t-263&va=Savanna+climate

토양유실이 심각하게 발생하고 있는 사막지역이나 준 사막지역에서는 경종방법도 달라져야 한다. 몽골초원과 같이 강우량이 적고, 봄철 바람이 심한 지역에서 농작물 파종을 위해 쟁기로 땅을 갈아엎는 경운작업(tilling)을 할 경우, 표층의 토양입자를 바람에 날려버리는 결과를 초래할 가능성이 크기 때문에 경운에 조심을 해야 한다. 이와 같은 이유로 몽골에서는 호주 내륙에서와 같이 가뭄이 심한 지역에서 흔히 사용하는 무경운(non-tilling) 파종법을 적용하기도 한다. 한편 몽골과 같이 바람에 의해 토양층이 유실되는 것을 방지하기 위해서는 초지를 소규모로 구분하여 초지 경계에 바람을 막는 방풍림(wind breaking forestry)을 조성하여 바람에 토양이 유실되는 것을 막고 염소

등에 의한 과방목을 방지하는 것이 중요하다.

1.2.3. 지역사회 중심의 산림관리 대책

개발도상국에서 산림조성과 보호는 환경훼손과 기후변화, 토양 유실 등을 예방하기 위해 중요하다. 그러나 대부분의 산림지는 국가 소유이거나 소수의 권력자에 집중되어 있다. 국가 소유의 산림지일 경우 국가 재정이 빈약한 국가에서는 국가 재정으로 산림을 보호하기 어렵고 에너지원으로서의 화목 벌채를 방지하기 위한 대체 에너지를 제공하기도 여려운 것이 현실이다. 소수의 권력자에게 대규모의 산림이 귀속된 경우에, 특히 아프리카 여러 국가에서 보는 바와 같이 산림지가 추장 소유로 되어 있을 경우 나무를 식재하거나 식재된 나무를 가꾸는 일이 효율적으로 진행되지 않고 있다. 따라서 개발도상국의 산림은 황폐지가 많으며 특히 가난한 농가들에 의한 화전 면적이 증가하고 있다.

이와 같이 국가 재정이 빈약해서 산림 관리가 어려울 경우와 소수 권력자들에 의해서 관리가 제대로 되지 않는 산림지는 마을 주민들에게 관리를 위탁하여 지역사회가 중심이 되어 관리하고 그 부산물을 지역 주민들이 활용할 수 있도록 하는 방법을 고려할 수 있다. 이와 같이 지역사회가 중심이 되어 산림지를 관리할 경우 이를 지역사회 중심 산림지 관리방식(community based forestry management: CBFM)이라고 할 수 있다.

CBFM 방식은 UNEP 등 국제기구의 지원 하에 동남아시아 지역의 여러 국가에서 널리 시행되고 있는 방식이다. 그러나 외부의 지원이 유지 될 경우에는 CBFM 방식이 잘 작동되지만 국가의 재정이 빈약한 경우 이에 대한 관리가 잘 안되어 CBFM 방식을 적용한다고 해도 산림의 지속적인 훼손이 진행되고 있다.

가. 지역사회 관리 산림지 조성

한국은 1960년대까지 전국의 산이 나무가 없는 벌거숭이였다. 그러나 세계

에서 유일하게 전국의 산에 나무를 심어 단 시간 내에 푸른 숲이 우거진 산림지를 만든 성공적인 조림국가가 되었다.

한국은 이미 1960~70년대에 현재 UNEP가 시행하고 있는 CBFM을 성공적으로 시행한 국가다. 당시 한국은 일 할 수 있는 전 국민이 동원되어 벌거숭이 산에 나무를 심었고 그 나무를 보호하기 위하여 국가 소유 산림지를 각 마을 주민들과 협약하여 위탁관리하게 하고 나무를 심어 가꾼 후에 산림지 운영권을 마을 주민들에게 환원해 주었다. 각 마을 주민들은 산림계(山林契)를 조직하고 마을 주민들이 회원으로 가입했으며 회원들은 마을 산림지를 가꾸어 그 부산물을 화목으로 이용하기도 했고 수년 후 경제림을 벌채해 발생한 수익금을 각 계원들에게 분배해 주기도 했다.

한편 정부는 산림보호를 위한 강력한 법을 제정하여 시행하고 나무를 심고 가꾸되 벌목은 정부의 허가를 얻은 후에 할 수 있도록 했다. 이와 동시에 나무를 취사 연료나 난방 연료로 사용하지 못하도록 석탄을 난방과 취사 연료로 사용하도록 하고 석유와 가스 산업을 육성하여 대체 에너지를 보급하였다.

한국의 산림녹화의 성공은 농촌 지역의 각 마을에 산림지를 위탁하여 그 운영관리권을 주고 산림계를 조직하여 산림지를 보호하도록 함과 동시에 대체 에너지를 공급하고 산림보호를 위한 강력한 법제도를 확립한데에서 찾을 수 있다.

산림지 관리법의 제정과 시행은 국가의 제도로 확립되어야 하는 것이지만 대체 에너지기술을 개발하고 보급하는 것과 지역사회 관리 산림지 운영은 ODA 사업으로, 그리고 새마을운동의 일환으로 추진하는 것이 가능하다.

국가가 산림지를 지역사회 중심으로 운영할 의지가 있을 경우, 정부는 지역사회 주민들과 산림지 운영관리에 대한 협약을 맺을 수 있다. 이 때 다음과 같은 사항에 대한 고려가 필요하다.

○ 산림지의 임대 및 위탁 기간 및 조건

○ 산림지를 이용한 조림 등 경제활동 허가 조건

○ 임목도가 낮은 산림을 중심으로 산림농업(agroforestry)을 시행 할 수 있는

조건

○ 지역사회 관리 산림지에 식재된 산림의 관리, 부산물 이용, 경제목의 처분권에 관한 사항

○ 지역사회 관리 산림지 이용 관리에 대한 정부의 지원 조건 등

그러나 지역사회 관리 산림지(CBFM) 제도를 시행한다고 해도 많은 개발도상 국가에서는 정부와 지역사회 주민들이 맺은 협약이 잘 지켜지지 않는데 문제가 있다. 정부는 주민들에게 경제림으로 조림을 하도록 하고 경제림이 수확할 때가 되면 벌목을 허가하지 않거나 그 소유권을 인정하지 않는 경우가 있다. 이와 같은 경험을 한 주민들은 정부를 신뢰하지 않기 때문에 정부의 약속을 신뢰하지 않게 되고 무허가 벌목을 하거나 화전을 지속하여 산림이 훼손이 지속되는 경우가 나타나게 된다.

따라서 정부와 주민 간에 확실한 협약이 만들어져야 하고 그 협약은 법에 의해 보장되어야 한다. 이와 같이 정부와 주민 간에 신뢰가 형성된다면 한국에서 경험한 바와 같이 지역사회 관리 산림지는 주민들의 경제활동의 장으로서 관리되고 소득을 창출하는 자원이 될 것이다[46].

나. 지역사회 중심 황폐 산림지 복원

개발도상국의 산림지는 빠른 속도로 황폐되고 있다. 주 원인은 주민들이 화목을 에너지로 사용하고 있고 열대 우림의 나무를 베어내 돈을 벌고자 하는 불법 벌목(illegal logging), 산림지를 이용한 화전(slash & burn) 농업의 확대가 진행되고 있기 때문이다.

UNEP 등 국제 기구는 산림 황폐지를 복구하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 즉, 나무를 대대적으로 식재하는 것을 지원해 왔으며 심겨진 나무를 보호하기 위한 정책 자원과 교육훈련을 시행해 왔다. 이와 함께 나무를 취사

---

46 이와 같은 CBFM 방식은 한국과 같이 지역사회 조직이 잘 정비된 국가에서 효율적으로 추진될 수 있다. 따라서 CBFM 방식을 적용하기 위해서는 마을 사회조직을 정비해야 하며 새마을운동 방식의 일환으로 추진하는 것이 효율적이다.

등 에너지로 사용하는 것을 방지하기 위하여 대체 에너지를 보급하는 것을 지원하고 있다.

에티오피아와 우간다를 비롯한 많은 아프리카의 개발도상국은 주민들이 취사를 위해 화목을 사용하지 않도록 가축 분뇨를 이용한 바이오가스를 보급하는 노력을 기울이고 있다. 에티오피아의 경우 정부가 설치비용의 20%를 지원해 주는 조건으로 바이오가스 시설을 지원해 주고 있다. 이 사업은 시작단계이지만 소 등 가축 분뇨를 이용할 수 있는 많은 아프리카지역에서 농민들로부터 공감을 얻어가고 있다. 태양 에너지와 소수력 발전으로 생산된 에너지를 취사용 에너지로 사용하도록 하는 것도 산림지를 보호하는 대안이 될 수 있다. 1960~70년대에 한국이 시행한 것과 같이 대체 에너지를 공급하기 전단계로 성장이 빠른 속성수[47]를 이용하여 연료림을 조성하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

화전으로 황폐화된 산림지의 복구도 중요하다. 화전민들은 화전(slash & burning)으로 한번 일군 농지에 2~3년 농사를 지으면 비옥도가 떨어지게 되어 그 곳을 버리고 다른 지역으로 옮겨가 다시 화전을 일구기 때문에 산림지가 지속적으로 황폐화되고 있다. 화전으로 많은 산림지가 황폐화되고 있는 라오스와 필리핀 등지에서는 화전을 금지하는 정책이 도입되고 시행되고 있으나 이들에게 적절한 생계수단을 지원하는 정책이 따르지 않기 때문에 산림지를 이용한 화전 면적은 줄어들지 않고 있다[48].

따라서 화전으로 황폐화된 산림지를 지속적으로 이용 가능한 산림농업지대로 육성하여 화전민들이 이동하지 않고 계속 영농을 할 수 있도록 지원하는 산림농업지원 정책이 긴요하다.

---

47 아프리카와 동남아시아에서 연료림용 속성수로 유카립터스(Eucalytus) 나무를 활용하기도 한다.

48 화전이 줄지 않는 것은 경제적인 이유만은 아니다. 화전에 종사하는 사람들은 대부분 소수민족이며 이들은 주류사회와 다른 문화를 지니고 있기 때문에 그들만의 생활방식인 화전을 계속 유지하려 한다. 따라서 화전지역의 확산을 막기 위해서는 이들이 한 지역에 정착해서 살아 갈 수 있는 경제적, 문화적 토대를 만들어 주어야 한다.

화전민들이 영농을 하는 화전지대는 경사도가 심한 지역으로부터 완만한 평탄지까지 다양하다. 따라서 경사도와 토양 비옥도 등을 감안하여 적정한 산림농업기술을 지원하여 화전민들이 이동하지 않고도 소득을 올릴 수 있고 황폐된 산림지가 더 이상 황폐화되지 않고 토양유실을 최소화 할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

경사도가 심한 화전지대에는 과수와 경제림을 조성하도록 하고 경사도가 비교적 완만 지역에는 곡류와 초지를 조성하여 지속가능한 영농이 이루어지도록 지원해야 한다. 과수와 경제림을 조성할 경우 자금을 회수할 때 까지 5~10년 이상의 오랜 기간이 소요되므로 경작농업과 축산, 채소재배 등으로 소득을 올릴 수 있는 방안이 동시에 검토되어야 하고 이들의 투자활동을 지원하기 위한 소액금융 등이 지원되어야 한다. 화전지대에 과수나 경제림[49]을 조성할 경우 도로와의 접근성을 감안해야 하고 나무 사이에 초지를 조성하거나 소 등 초식가축을 방목하여 축산을 겸할 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

화전으로 조성된 농지에 작물을 심을 경우, 건기에도 비가 오는 일부지역에서는 연 3기작 이상이 가능하기 때문에 토양 유실이 비교적 적다. 그러나 건기가 비교적 길고 이 시기에 비가 오지 않는 지역에서는 화전으로 조성된 농지의 토양이 바람에 강한 햇빛에 노출되어 토양유실과 토성의 변화가 심하게 된다. 이러한 지역에서는 작물 재배보다 초지를 조성하여 연중 토양유실을 최소화하는 방안을 검토할 수 있다.

경사도가 심한 지역을 농지로 개간하는 경우 강우시 토양유실이 심하게 나타나게 되므로 등고선에 따라서 계단식으로 농지를 개간하는 방안을 검토할 수 있다. 그러나 경사도가 심한 지역에서는 계단식으로 농지를 개간하기 보다

---

49 황폐한 산림지에 경제림을 식재하는 것은 산림지 복구를 위한 좋은 대안이 될 수 있지만 국가에 따라서는 경제림일지라도 한번 조성된 나무를 다시 베어내는 것을 허가하지 않는 경우가 있으므로 이러한 국가 정책에 대한 확인이 필요하다. 라오스에서는 생산 임지에 경제적 목적으로 나무를 심을 경우 벌목이 용이하지만 필리핀에서는 한번 식재된 나무를 벌목하기 위한 허가가 매우 어렵다.

는 초지조성이나 과수원 조성으로 대체하는 방안을 검토해야 한다. 그리고 경사도가 심한 지역에는 근본적으로 경작을 금지하는 법을 강력히 시행하여 더 이상 산림지가 영농에 의해 황폐되는 것을 막아야 한다.

2. 어업과 어촌 개발

2.1. 이슈와 주요 쟁점

어업은 개발도상국가에서 매우 중요한 소득원이다. 베트남의 경우 어업은 국가 총 GDP의 4%[50]를 차지할 만큼 중요하다. 개발도상 국가에서 어업은 영세한 주민들에게 생계수단으로 중요하기 때문에 개발도상국의 빈곤해소를 위한 수단으로 중요하다[51].

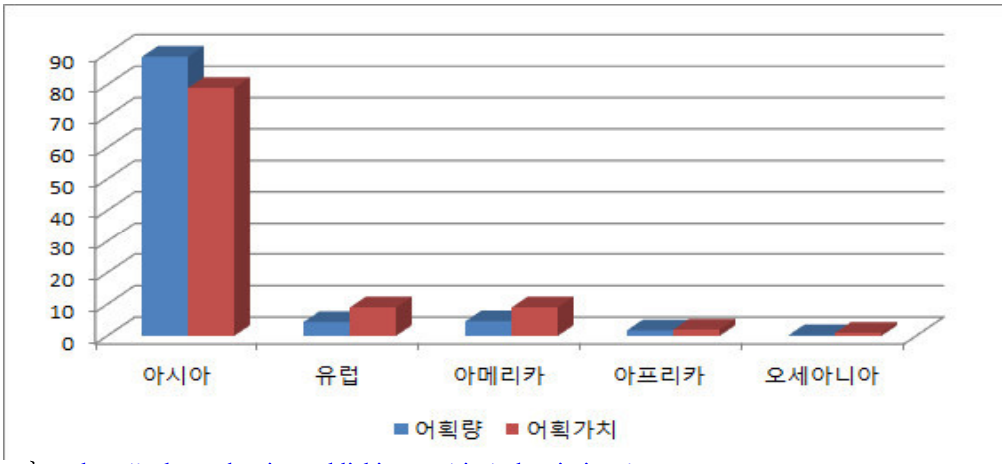
물고기는 곡물 및 축산물과 함께 인류의 기본 식량을 공급하는 중요한 자원이다. 2008년도 FAO 통계에 의하면 전 세계 어획량은 1억 4,400만톤에 이르며 이중 양식어업은 전체 어획량의 36.2% 수준인 52백만톤에 이른다. 1970년대의 양식업이 총어획량에서 차지했던 비율이 7% 수준이었던 점을 감안한다면 최근들어 양식어업이 매우 빠른 속도로 발전하고 있음을 알려주고 있다. 양식어업은 주로 아시아지역 국가를 중심으로 이루어지고 있다. 세계 총 양식어획량의 88.9%가 아시아 국가에서 이루어 졌으며 그 중에서도 중국은 양식어업에서 중요한 위치를 점한다. 양식어업으로 생산된 어획량을 가치로 비교할 때 아시아지역 국가들은 79%를 차지하고 있어 양식어업의 가치에서도 절대적으로 중요한 위치를 점하고 있다. 그러나 유럽과 아메리카 지역 국가들이 생산한 어획량의 가치는 절대량의 비율보다 높기 때문에 이들 국가에서 생산하는 양식어종이 상대적으로 가치가 높은 것이라는 것을 알 수 있다.

---

50 Ministry of Fisheries of Vietnam & World Bank, 2005

51 어업은 연안어업, 원양어업, 내수면 어업 및 양식어업으로 구분된다. 새마을운동과 관련하여 연안어업과 원양어업은 거리가 있으므로 내수면 어업과 양식어업에 초점을 맞추고 있다.

<표 6-1> 어획량 및 가치의 지역별 비교



자료: http://rstb.royalsocietypublishing.org/site/subscriptions/

세계의 주요 강인 아시아의 메콩강과 톤레삽 호수, 아프리카의 빅토리아 호수와 나일강, 콩고강, 잠비아강, 세네갈강, 나이제르강, 남미의 아마존 강 등에 서식하던 물고기의 서식 밀도가 급격히 감소하고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 이 지역에서 단순 어로작업을 하는 어민들의 어획량이 줄어 이들의 생계가 점점 어려워지고 있다.

양식어업은 가난한 아시아 아프리카 지역의 어부들에게 일자리 제공과 함께 소득을 창출할 수 있는 중요한 수단이 된다. 한편 양식어업은 국민들에게 부족한 단백질을 공급하는 중요한 수단이 되고 있다.

양식어업은 강과 바다, 호수 등에서 모두 가능하다. 그러나 양식어업은 사료의 과다 투입에서 오는 환경오염, 한 장소에서 계속된 양식업에 의해서 발생하는 물고기 질병 등으로 어려움을 겪고 있다. 따라서 양식어업에서는 양식기술의 보급과 함께 양식장의 환경개선, 질병예방, 수산물의 가공, 저장시설과 이와 관련된 기술의 보급이 중요한 이슈가 된다.

어촌은 어업을 하는 사람들이 모여 살고 있는 삶의 공간이다. 산업사회에서의 어촌은 근대화된 선박과 어획한 물고기를 저장하는 시설들이 잘 갖추어져 있어 어촌이 어려움 없이 살아가고 있지만 개발도상국의 어촌은 물고기를 잡는 배나 기구가 전근대적이고 잡은 고기를 저장하는 시설과 기술이 낮아

어업에 의한 소득이 매우 낮은 수준에 머물러 있어 어촌은 가난의 상징이기도 하다. 따라서 어촌의 과제는 삶의 공간으로서의 어촌의 주거환경 개선과 어업 시설 현대화, 특히 양어 및 양식기술을 향상시켜 보다 많은 주민들이 양식업에 종사하여 소득을 올리도록 하는데 있다.

어촌은 공간구조상 물고기를 잡는 어장과 잡은 물고기를 수납하는 부두와 작업장, 창고 등을 갖추고 있어야 하며 어업에 종사하는 사람들이 살아가는데 필요한 집과 인프라, 공공시설 즉, 학교, 보건소, 은행 및 공공 서비스를 제공하는 공공기관 등을 갖추고 있어야 한다.

그러나 대부분의 어촌은 어장과 부두, 어민들이 살아가는 주택, 그리고 이러한 경제활동에 필요한 도로, 선박 등 최소한의 장비와 시설을 갖추고 있는 것이 현실이며 어민들의 생활을 지원하는 공공시설은 어촌마을에서 떨어진 중심지에 위치한다.

바다와 연안 어촌은 해일이나 쓰나미, 태풍 등의 피해를 입기 쉬운 장소다. 따라서 어촌에는 이와 같은 자연재해로부터 마을과 어업시설을 보호하기 위한 시설들이 구비되는 것이 일반적이다. 이러한 시설 중에는 바람을 막아 주는 방풍림(wind breaking forestry), 방파제, 선착장 등이 있다. 따라서 어촌개발에서는 어장 개발과 시설의 현대화, 어촌 보호 시설, 주거환경 개선, 공공서비스 기능 보강 등이 주요 이슈가 된다.

2.2. 분야별 세부 개발 전략

2.2.1. 양식업 개발

가. 양식장의 종류

1) 관습법에 의한 공동 양식장

전통적으로 바닷가에 형성된 어장이나 양식장, 호수가의 고기잡이 터전은

공유수면이기 때문에 그 지역에 거주하는 사람이라면 누구라도 이용할 수 있었다. 그러나 어장이나 양식장이 수익을 창출하기 때문에 지역사회에서 공동 양식업에 종사하는 사람 중심으로 공동 어장의 관리와 수익 분배 등에 관한 강력한 규범이 형성되어 왔다.

한국의 바닷가 간사지에 조성된 조개 양식장은 관습적으로 마을 공동체의 공유 재산으로 인정되고 있다. 따라서 이 어장은 어업에 종사하는 이 마을 주민들에게만 독점적으로 인정되는 공동 어장이다. 외지에서 들어 온 이주자가 이 어장을 이용하려면 우선 지역 주민으로 인정받는 절차가 이루어져야 하며 어장 형성에 투입된 예산과 공동 자산의 가치에 대한 일정 부분의 기여가 있은 후에야 가능하게 된다.

공동 양식장은 엄격한 규범에 의해서 운영된다. 통상적으로 이들은 어장을 중심으로 어촌계를 구성하고 어장을 공동으로 관리한다. 조개류 양식장은 어촌계원들이 공동으로 종패를 구입하여 파종하고 일정 기간이 지난 후에 공동으로 수확하여 어촌계원들이 공동으로 이윤을 분배한다. 이 과정에서 어장 관리를 위해 수익 배당금의 일정 부분을 공동 기금으로 조성하기도 한다.

바닷가에 형성된 공동 해조류 양식장도 어촌계원들에 의해서 공동으로 관리되고 그 수확물을 공동으로 분배하는 원시 공동체적인 관습을 지닌다. 강가에서 낚시나 그물을 이용해서 고기를 잡는 어부들도 자유롭게 고기를 잡을 권리가 있지만 강이 주요한 어획 기지가 되면서 마을별로 이용 가능한 강의 구역이 인정되고 있다. 따라서 한 지역의 주민들은 자신들에게 주어진 특정 지역에서만 어로행위를 할 수 있다. 이 지역을 벗어나 어로 행위를 할 경우에는 이웃마을 어부들과 이권상의 갈등을 불러 올수 있다. 따라서 각 마을은 강이나 연안의 이용권을 독점적으로 인정받는 대신 그 어업기지에 대한 전반적인 관리에 대한 의무를 진다.

이와 같이 지역사회의 공동 어장에 대한 규범은 대부분의 개발도상국에 강하게 남아있다. 이와 같이 마을 공동체에 이미 형성된 공동체적 규범이 있음에도 불구하고 소득원 개발을 위해서 새로운 규정을 적용하려 한다면 마을 주민들로부터 강력한 반발을 가져오게 하거나 새로운 규범이 작동하지 않을

수도 있다. 따라서 새로운 사업을 시작할 경우에는 이미 그 지역사회에 형성된 경제 사회적 규범을 정확히 이해하고 적용하는 지혜가 필요하다.

2) 양식어장의 개인 사업장화

그러나 사회가 점차 산업화되고 화폐경제가 확산되면서, 그리고 원시 공동체가 해체되면서 공동 어장은 점차 개인의 면허를 필요로 하는 개인 양식장으로 변화되어 가고 있다. 최근 연안에 형성된 해조류 양식장이나 홍합, 전복 양식장은 대부분 정부로부터 공유수면 사용 허가를 받아 개인이 이용하고 있는 어장이다. 이들은 바다 공유 수면의 일정 면적에 대한 점유권을 받아 해조류와 홍합, 전복, 해삼 등의 양식을 한다. 바닷가에 형성된 개인 양식어장은 대부분 그 규모가 큰 기업이나 자본가들이 운영한다. 이들은 양식어업을 통하여 국내 시장에 양식어종을 공급하기도 하지만 생산자 연대를 구축하여 해외 시장에 수출하는 경우가 많다.

공유수면의 개인 어장화는 내수면의 경우에도 예외는 아니다. 호수와 강의 일정 부분을 정부로부터 사용 허가를 받아 양식장으로 사용하고 있다. 캄보디아의 톤레삽 호수의 거대한 어장은 원래 이 지역에 거주하는 어민들이 자유롭게 사용할 수 있는 공유 수면이었지만 프랑스 식민지시대를 거치면서 소수의 권력자에게 분배되어 독점되어 왔다. 따라서 이 지역 어민들은 공유 수면 이용권을 소유한 권력자들에게 입어료를 내고 고기를 잡아 왔다. 그러나 2012년 캄보디아 정부는 소수 권력들이 독점적으로 점유해 온 공유수면 이용권을 폐지하고 이 지역 어부들에게 다시 돌려주는 조치를 취했다[52].

그러나 양식업에 사용되는 사료와 화학물질에 의해서 오염되기 시작하자 호수와 강의 공유수면을 이용한 양식어업에 대한 면허는 강력하게 규제되기 시작하고 있어 양식업이 공유수면에서 점차 농지의 일부를 사용하여 양식하는 형태로 변화하고 있다. 새우 등의 양식은 대부분 농지의 일부를 전용하여

52 캄보디아에서 취해진 이 조치는 경제정의 차원에서 이루어진 것인지, 아니면 선거에서 표를 의식한 정치적 행위인지에 대한 논란이 있다.

사용하고 있다.

중국이나 베트남, 태국 등지에서 생산되는 물고기나 새우 양식장은 대부분 바닷가나 강 및 호수 주변의 농지에서 이루어진다. 그러나 농지를 이용한 양식장이 사료나 농약 등 화학물질에 오염되기 쉽기 때문에 물고기나 새우의 질병이 쉽게 확산되기 때문에 지속적으로 양식장으로 사용하지 못하게 된다. 최근 양식업을 장려하는 정부도 양식장의 오염을 규제하는 조치를 강화하고 있으며 NGO들은 양식업으로부터 발생하는 오염을 최소화하기 위해 친환경적 양식업의 중요성을 강조하기도 한다.

나. 양식업의 종류

양식업에 사용되는 물은 바닷물(marine water), 민물(fresh water), 바닷물이 민물과 혼합된 짠민물(blackish water)로 구분된다. 바닷물 양식(marine aquaculture)은 바다에서 살고 있는 물고기를 중심으로 도미류, 우럭, 농어류, 참다랑어류, 방어, 능성어 등을 양식하는 양식업과 미역, 다시마 김 등 해조류를 생산하는 양식업, 홍합, 전복, 해삼 등을 생산하는 패류 양식업 등이 대표적이다.

바닷물 양식은 연안 바다에 그물망을 치거나 줄이나 망을 드리워 패류나 해조류를 양식하는 방식과 바닷물을 펌핑하여 탱크에서 사육하는 방식이 있다. 바닷물을 이용하는 양식업은 그 생산 규모가 크기 때문에 정부의 정책적 지원을 받는 경우가 많다. 한편 바닷물을 이용한 양식업은 그 경제성이 크기 때문에 민간부분이나 해외 투자가 많이 이루어지는 부분이다.

민물 양식업(freshwater aquaculture)은 민물 농어류(tilapia), 잉어류(carp), 연어(salmon), 메기류(catfish), 게(crab) 등이 있다. 드물게 민물 해조류[53]를 생산하는 경우도 있다. 바닷물과 민물이 혼합된 짠민물(blackish water)에서는 주로 새우를 생산하는 양식업이 주를 이룬다. 베트남의 메콩강 하류와 대부분의 강물은 바닷물이 혼합된 소금기 있는 짠민물(blackish water)이기 때문에

53 라오스에 있는 메콩강에서는 민물해조류를 생산하고 있다.

이 물을 이용한 새우 양식업이 성행하고 있다. 새우 양식은 중국과 베트남, 태국, 일본 등에서 많이 이루어지고 있지만 중국이 전체 새우 생산량의 90%를 차지한다.

바닷물과 민물이 혼합된 짠민물 양식업(blackishwater aquaculture)은 주로 새우를 생산하는데 중점을 둔다. 이들 새우 양식업은 영세한 업체도 있지만 그 생산물은 대부분 수출용이다. 따라서 이 부분에 대한 민간 부분의 투자와 해외 투자가 동시에 이루어지고 있어 성장 가능성이 크다. 그러나 새우 양식업은 양식장의 오염이 심하여 오염방지 대책과 질병 예방책이 시급하다. 특히 영세한 새우 양식업자들은 물관리, 사료 및 질병관리가 소홀해 질 수 있어 생산성에 많은 문제를 안고 있다.

내수면 양식업은 바닷물을 이용한 양식업과 달리 대부분 규모가 영세하다. 그러나 많은 영세 소농이나 어부들이 참여하고 있어 고용의 측면과 소득증대, 특히 빈곤해소를 위한 수단으로 매우 중요하다.

다. 양식어업의 방식

바닷물을 이용한 양식업은 한 장소에서 한가지의 물고기나 해조류, 패류를 양식하는 단품목 양식업(mono aquaculture)이 대부분이다. 따라서 이 양식업은 특정 어종을 양식하는 전업화를 이루는 경우가 많다. 이러한 점에서는 새우양식도 유사하다. 그러나 민물 양식업에서는 대개 양식업과 농업이 결합하거나 양식업과 잡는 어업(fish catch)이 결합하는 방식(integrated approach)이 적용된다.

1) 양식어업과 농업의 결합(Integrating Aquaculture and Agriculture: IAA)

베트남에서는 가정마다 연못을 만들어 놓고 이 연못에 가축 분뇨를 유입시켜 물고기를 기른다. 이 경우 물고기는 가축 분으로부터 영양분을 공급받을 수 있어 물고기의 사료를 절약할 수 있다. 미얀마에서는 연못 위에 계사를 축조하여 닭 사료와 배설물로 물고기를 사육하는 어업과 축산업이 복합된 형태가 발전하고 있다. 한편 가정에서 발생하는 인분과 축분을 연못에 물고기 사료로 공급한 후에 그 물을 강물로 흘려보내기 전에 집 주변에 심어 논 정화식

물군을 지나도록 함으로서 총량적인 오염 배출량을 절감하기도 한다.

아시아의 많은 수도작 지대에서는 잉어나 붕어, 미꾸라지 등을 키우는 양식업과 논농업을 결합하는 방식을 채택하고 있다. 이 경우 물고기 사육을 위해 투입하는 사료의 잔량과 물고기 배설물은 벼 재배에 필요한 영양분을 공급함으로서 벼 생산비를 절감할 수 있게 된다. 이와 같은 물고기 양식과 농업의 결합 방식은 말라위 등 아프리카 지역의 국가에서도 발견된다.

2) 양식어업과 어업의 결합(Integrating Aquaculture and Fisheries: IAF)

많은 국가에서는 잡는 어획량의 증산을 위해 양식업과의 결합을 시도하고 있다. 이는 개체가 희귀해진 어종에서 많이 나타난다. 즉, 태평양 연어의 회귀율을 높이기 위하여 치어를 양식하여 방류하는 방식이나 저수지 등에 잉어류의 증식을 위해 치어를 양식하여 방류하는 방식, 가리비(scallop) 등 패류의 증산을 위해 종패를 양식하여 바다에 방류하는 방식 등이 그것이다.

어획량의 증산을 위해 치어와 종패를 양식하여 방류하는 방식은 많은 국가에서 성공적으로 시행되어 만족할 만한 성과를 거두고 있지만 인공적으로 증식하여 방류한 치어와 종패가 자연 상태에서 성장하여 증식해 가고 있는 자연산 어종과 패류에 미치는 환경적 유전적 영향에 대해서는 고려된 바 없다는 지적이 있다. 인공적으로 방류한 치어나 종패에 의해서 자연산 어종이나 패류가 부정적인 영향을 받을 수 있기 때문이다.

라. 양식장 관리

양식장은 바닷물이건 민물이건 어장 관리에 많은 문제점을 안고 있다. 가장 큰 이슈는 양식업을 위해 많은 양의 사료가 투입된다는 점이며 이러한 과다 사료 투입이 바다와 강물 및 호수의 수질을 오염시킨다는 점이다. 이러한 이유로 최근에는 바다나 강 및 호수에 그물망을 쳐서 사육하는 가두리 양식업에 대한 정부의 규제가 크게 강화되었다.

두 번째는 양식어종의 질병 이환율이 높다는 점이다. 이는 고여 있는 호수나 탱크식 양식업에서 특히 심하게 나타나는 현상이다. 따라서 이러한 양식업

에서는 질병 예방을 위하여 항생제 등을 투입하는 경우가 있기 때문에 식품에 대한 오염과 함께 수질을 오염시킬 위험성이 높다는 점이 지적된다. 이러한 항생제 투입도 정부에 의해서 강력이 규제되고 있지만 위험이 상존하는 실정이다.

마지막으로 가두리 양식에 의해 사육되는 어종에 대한 유전적 영향에 관한 위험이다. 자연산 어종과 달리 양식어종은 종간 교배, 다른 환경에서 사육된 어종의 유전적 특이성 등에 대한 연구가 부족한 실정이며 사실상 통제도 어렵다. 따라서 양식어업에 대해서는 연안과 양식장에 대한 환경적 유전적 영향에 대한 연구와 관리가 필요하게 된다.

2.2.2. 어촌개발

가. 어촌의 지형적 특성

바닷가에 형성된 어촌의 지형은 한국의 동해안과 같이 경사도가 심한 산맥의 끝자락에 형성된 어촌, 서해안과 같이 넓은 간사지와 백사장을 전면에 두고 형성된 어촌으로 대별된다. 경사도가 심한 해안가에 형성된 어촌은 어촌의 공간이 협소하고 바다의 수심이 깊어 간사지가 발달하지 못하는 특성이 있다. 이와 같은 지역의 어촌은 수심이 깊은 항구를 지니고 있어 어항으로 발전하는 특성이 있다. 그러나 간사지가 넓게 펼쳐진 지역에 위치한 어촌은 항구가 형성될 수 있는 지역이 제한적이기 때문에 순수한 어촌이 대부분이다.

경사도가 완만하여 간사지가 넓게 형성된 지역의 어촌은 간사지를 이용한 조개류 양식이 발전하고 있고 깊은 바다에서는 해조류를 양식할 수 있는 어장이 형성되기도 한다. 그러나 경사도가 심한 지역에 형성된 어촌은 간사지가 발달하지 않았기 때문에 조개류의 양식보다는 깊은 바다 수심을 이용하여 해조류를 양식하는 것이 일반적이다. 그러나 우리나라 남해안과 같이 섬이 많아 바다 수심도 얕고 파도가 낮은 조용한 바다에서는 해조류 양식, 물고기 양식, 홍합과 전복 등 각종 양식업이 복합적으로 발전할 수 있는 좋은 여건을 갖추

고 있다.

한편 강이나 호숫가에 형성된 어촌은 순수한 어촌이라기보다는 농업과 어업을 겸하는 경우가 대부분이다. 그러나 농지를 확보할 수 없는 가난한 어부들은 호숫가에 집을 짓고 작은 배 한척을 이용하여 물고기를 잡아 시장에 판매하면서 생을 영위하는 경우가 많다. 캄보디아의 메콩강과 톤레삽 호수가의 어민들이 대표적이다. 이러한 현상은 아프리카의 주요 강과 호숫가에 형성된 어촌에서도 동일하다.

나. 어촌개발의 과제

어촌개발은 어민들이 살고 있는 마을의 주거환경과 인프라를 개선하는 일과 어로도구의 개선에 의한 어획량 증대, 양식기술 보급에 의한 어획량 증대를 통한 소득증대, 태풍 등 피해를 줄일 수 있는 방재대책 등을 들 수 있다.

1) 어촌의 주거환경 개선

일반적으로 어촌의 주거환경은 열악하다. 가난하기 때문에 좋은 입지에 집을 짓는 경우가 드물어 접근성이 불량하고 위생적인 화장실과 식수를 공급하는 시스템을 갖추고 있는 경우가 드물다. 따라서 어장 및 도로와의 접근성을 높여 주기 위한 도로의 신설과 개선이 필요하게 된다.

한편 경사지 등에 건축된 주택에는 위생적인 식수가 공급되지 못하기 때문에 안전한 식수공급 계획이 수립되어야 하며 위생적인 화장실 건설계획도 수립되어야 한다.

2) 어항 시설

어항은 기본적으로 어선이 안전하게 접안할 수 있는 시설인 선착장이 있어야 하고 해일을 방지할 수 있는 방파제가 조성되어야 한다. 또한 어획한 물고기와 해조류 등을 손질할 수 있는 작업장이 있어야 하고 어획한 물고기와 해조류, 조개류 등을 일차 가공 저장할 수 있는 시설이 있어야 한다. 한편 어항을 관리하고 어선의 입출항을 통제할 수 있는 선박운항 통제실, 어항 관리시

무소 등도 갖추어야 한다.

어항은 어획물의 타 도시로의 반출이 용이하도록 도로가 개설되어야 한다. 이 도로는 어획량의 반출뿐만 아니라 관광객, 도시로 부터의 소비자 등 외지인의 방문이 편리하도록 개설되어야 한다. 어항이 관광지로 발전하기 위해서는 어업과 어항을 활용한 체험관광 프로그램 개발, 방문객이 머물 숙소와 맛을 즐길 수 있는 음식과 이를 서비스할 수 있는 음식점 등이 개발되어야 한다.

3) 해안 방재 시설

어항은 기본적으로 태풍이나 쓰나미로부터 안전해야 하기 때문에 재해방지 시설이 있어야 한다. 어항이 갖추어야 할 재해 방지 시설은 방파제가 대표적이지만 선착장도 재해 방지를 염두에 두고 만들어져야 한다. 그러나 더 중요한 것은 어촌과 어항 주변에 방풍림을 조성해야 하는 것이다.

2004년 12월에 인도네시아 아체지역에서 진도 9.1규모의 강진이 발생하자 거대한 쓰나미가 일어 태국과 스리랑카 등지의 해안과 어촌을 휩쓸어 수많은 인명피해와 건물이 파괴되는 사태가 발생했다. 2011년 3월, 일본의 도호쿠지방 앞바다에서 발생한 진도 9.0규모의 지진도 후쿠시마 등지의 해안을 거대한 쓰나미가 휩쓸어 막대한 인명과 시설 피해를 입혔다. 이러한 쓰나미 피해를 방지하기 위해서는 해안가에 튼튼한 방풍림 겸 방파림을 조성해야 한다.

1959년 9월 한국에 사라호 태풍이 한반도를 강타해서 수많은 인명과 제산피해를 입힌 적이 있다. 사라호 태풍은 초속 45m의 강풍과 호우, 해일을 동반하였기 때문에 그 피해는 더욱 심했다. 그러나 경상남도 남해군의 물건리는 튼튼한 방풍림 덕분으로 별 피해 없이 사라호 태풍을 맞았다. 따라서 어항과 어촌에 방풍림을 조성하다면 웬만한 태풍과 해일, 그리고 격심한 쓰나미일지라도 그 피해를 줄일 수 있다.



물건리 방풍림과 방파제



어항의 방파제와 부두

제 7 장

소규모 사업과 소액금융 지원

1. 농촌지역의 소규모 농외사업

1.1. 이슈와 주요 쟁점

농촌지역의 소규모 농외사업(small non-farm business)은 농촌지역에서 농업 이외에 식품가공이나 소규모 제조업, 소규모 판매업, 서비스업 등을 말한다. 개발도상 국가에서 나타나고 있는 소규모 사업은 규모가 영세하다는 점 이외에 종사하는 인력의 노동질이나 생산된 제품의 품질이 낮아 상품의 가치를 제대로 받을 수 없다는 점과 제품이 생산된다고 해도 적당한 판매처를 찾기 힘들다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 따라서 종사하는 인력의 노동의 질을 높이고 생산된 제품의 품질을 개선하며 적절한 판매처를 찾는 노력이 필요하다.

종사 인력의 노동의 질을 높이기 위해서는 교육 훈련이 수반되어야 한다. 농외 사업에 종사하는 인력의 교육훈련은 주로 수공예품 생산이나 소규모 제조업에 종사하는 인력을 중심으로 실시되어 왔다. 수원국에서는 이와 같은 노동의 질적 향상을 위해서 직업훈련센터를 지원해 주기를 바라고 있다.

그러나 직업훈련센터를 설립하여 직능별로 인력을 양성한다고 해도 개발도상국에서는 이들에게 적절한 일자리를 제공해 주지 못하는 문제점이 발생하고 있다. 즉, 인력개발은 시장의 필요에 의해서 실시되어야 함에도 불구하고 공급자의 입장에서 일방적으로 실시하는 경우가 많기 때문에 수요와 공급상의 문제가 발생하게 된다. 따라서 시장에서 필요로 하는 인력 수급 상황을 정확히 파악한 다음에 이를 위한 교육훈련 계획이 수립되어야 한다.

농외사업에 종사하는 인력에 대한 교육은 현재 종사하고 있는 분야의 인력에 대한 철저한 분석을 통해 실시되어야 한다. 이들이 종사하고 있는 분야, 종사 인력의 교육 및 기술 수준, 교육훈련이 필요한 분야의 확인, 기술 훈련 이후 종사할 분야 등에 대한 대책 등이 고려되어야 한다.

농외사업으로 생산된 제품의 품질을 향상시키기 위해서는 종사인력의 기술수준을 향상시키는 것과 함께 제품의 디자인이나 품질 수준이 수요자의 수요에 부응하는지의 여부를 파악하는 것이 중요하다. 식량이 부족한 국가에 유기농 농산물 생산계획을 세울 경우 시장에서 유기농산물과 기타 농산물과의 차별화가 이루어지지 않기 때문에 유기농산물이 제값을 못 받아 농가는 손해를 볼 수 있고 유기농산물 생산계획은 실패하게 된다.

농외사업으로 생산된 제품의 판매처를 찾는 일도 쉬운 일이 아니다. 대부분 개발도상국가의 수공예품은 시장 수요와 무관하게 생산되는 경우가 많다. 이는 시장을 무시하고 잉여 인력의 활용을 위해 수공예품 생산을 독려해 온 결과이기도 하다. 농외사업으로 생산된 제품의 시장은 국내 시장뿐만 아니라 인접국을 상대로 하는 해외 시장까지도 고려할 수 있다. 이 경우에는 제품이 국제적인 수준에 도달해 있다는 전제 하에서 가능하다. 라오스의 대나무 공예품 생산자들이 한때 일본 시장으로 대나무 바구니를 수출한 적이 있다. 이 대바구니는 일본인들이 신선채소를 담아 식탁에 올리는 용도로 주문 생산한 것

이므로 이 대바구니는 일본인들의 식탁 문화에 맞도록 제작된 것이다.

국가나 NGO 등의 장려에 의해서 생산되는 농촌지역의 농외사업 제품은 시장까지 고려한 경우가 많지 않다. 개발도상국의 정부는 농민들의 농외소득 창출을 위해 부녀자들에게 재봉일을 배워 의류나 간단한 가방류 등을 생산하여 시장에 팔 것을 권하기도 한다. 이에 부응하여 NGO나 원조기관은 이들에게 재봉틀을 공급하기도 한다. 그러나 이들 부녀자들이 봉제 일을 배워 제품을 시장에 판매하기 까지는 긴 시간이 요구된다. 농가의 부녀자들은 상품으로서의 의류나 가방제조 기술이 부족한 것은 물론 의류업계나 가방업계의 최신 패션을 모르는 경우가 많기 때문에 이들이 생산한 제품은 시장성이 떨어지는 경우가 대부분이다. 따라서 이와 같은 봉제 일을 시작할 때에는 관련업계의 시장 상황, 최신 패션 동향, 해당 제품 생산을 위한 기술 습득 등에 대한 세심한 연구와 종사인력에 대한 전문적인 교육이 필요하게 된다.

1.2. 분야별 세부 개발 전략

1.2.1. 농산물을 이용한 제조업

농촌지역의 제조업으로는 농산물을 이용한 주류 등 식품가공업과 목기 등을 이용한 수공예품 제조업, 재봉을 이용한 의류 제조업 등이 있으며 드물지만 도시에 위치한 공장에서 주문한 부품생산 또는 OEM 방식에 의해 제품을 생산하는 하청업 등 여러 가지 업종이 있다. 이 중에서 가장 보편적인 것은 농산물을 이용한 주류와 발효식품 및 장류의 생산과 어류를 이용한 젓갈류 등을 생산하는 것이다.

가. 주류

주류는 모스렘 국가를 제외하면 세계 여러 나라의 농촌지역에서 가장 보편

적으로 생산하는 식품이다. 한국의 경우 막걸리와 소주, 일본의 정종, 영국의 위스키, 독일의 맥주, 프랑스의 와인, 소련의 보드카, 멕시코의 데킬라 등이 세계적으로 잘 알려진 술 종류들이다. 각국이 자랑하는 이러한 술들은 모두 그 나라에서 주로 생산되는 농산물을 가공하여 제조한 것이다.

술은 발효주와 증류주로 구분된다. 막걸리는 발효주이고 전통 소주는 발효주를 증류시켜 만든 술이다. 그러나 현재 한국에서 판매되고 있는 대부분의 소주는 주정을 희석해 만든 희석식 소주다. 포도주는 포도를 발효시켜 만든 과일주지만 포도주를 증류시키면 꼬냑을 생산할 수 있다.

개발도상 국가에서는 그 국가가 생산하는 농산물을 이용한 다양한 발효주와 증류주가 있다. 이러한 발효주와 증류주는 오랜 세월을 지나오는 과정에서 나름대로 제조비법이 형성되어 생산되는 술이기 때문에 품질을 보장할 수 있다. 그러나 이러한 전통술을 판매용 제품으로 만들기 위해서는 일정한 맛과 향을 낼 수 있도록 품질관리가 되어야 하며 저장성이 있고, 소비자의 기호에 맞는 품질로 개선되어야 한다. 판매용 제품으로서의 포장 용기를 개발하느느 것도 중요하다. 이와 같은 과정을 거쳐 성공적으로 제품이 만들어 지면 프랑스의 와인이나 독일 맥주와 같이 세계적인 제품이 될 가능성도 있다.

동남아시아 각국에서는 쌀과 수수, 조 등을 이용한 다양한 발효주와 증류주가 있다. 또한 바나나 등 과일을 이용한 주류도 있다. 멕시코의 풀케(pulque)는 용설란의 즙을 끓여 발효시켜 만든 술이다. 이 술을 증류시켜 만든 술이 데킬라라는 명품 술이다.

이와 같이 다양한 지방의 술을 소득을 창출할 수 있는 사업으로 만들기 위해서는 제조 과정을 과학적으로 표준화하고 제품으로서의 완성도를 높이기 위한 품질 관리와 상표관리, 포장용기 개발, 소비자의 기호에 맞는 맛과 향 등을 감안하여 제품을 개발하는 것이 중요하다. 술은 부가가치가 매우 높은 제품이다. 농산물이나 그 부산물을 이용하여 소비자가 사랑하는 제품으로서의 술은 만들 수 있다면 농산물의 부가가치를 가장 높일 수 있는 훌륭한 제품이 될 수 있다.

나. 식초

식초는 우리의 식탁에 없어서는 안 될 중요한 향신료다. 세계적으로 유명한 식초로 이탈리아의 발사믹 식초를 들 수 있다. 일본의 현미 흑식초와 한국의 감식초 등도 유명한 식초 중의 하나다. 식초는 쌀과 보리, 밀, 수수 등 거의 모든 곡물과 사과 포도, 감 등 모든 과일, 주요 식물로부터 만들 수 있으며 포도주, 막걸리, 맥주와 같이 술로부터 제조할 수도 있다.

이탈리아의 발사믹 식초는 이탈리아의 중요한 수출상품이 되어 세계인의 식탁에 없어서는 안될 만큼 유명해 졌다. 그러나 이탈리아의 모든 가정집에서 포도를 이용하여 제조할 수 있는 식초가 발사믹 식초다. 이 점을 감안한다면 보통 가정집에서 만들고 있는 식초도 개발하기에 따라서는 세계적인 명품 식초로 거듭 날 가능성이 있는 것이다.

아프리카 지역에서는 식초를 사용하는 경우가 많지 않다. 그러나 아프리카에서 생산되는 농산물이나 과일을 이용하여 농촌지역에서 아프리카만이 생산할 수 있는 독특한 식초를 제조하여 상품으로 개발할 수 있다면 농촌 주민들에게 훌륭한 소득원이 될 수 있을 것이다[54].

다. 축산 가공 식품

축산 가공 식품으로 중요한 것은 치즈와 버터 등 유제품과 말린 고기류와 소세지 등이다. 스위스나 오스트리아 및 동유럽 국가에서는 농가 단위에서 축산물을 가공하여 판매하는 치즈와 버터, 소시지류 등 제품들이 많다.

아프리카의 사반나 지역은 기본적으로 목축을 하는 지역이기 때문에 주민들이 축산물을 많이 소비하며 치지와 버터, 소시지 등 제품을 생산하고 소비하는 식문화가 정착한 곳이다. 그러나 아프리카 국가 중에서 이와 같은 유제품이나 축산물을 농가 단위에서 생산하여 상품으로 판매하는 곳은 흔치 않다.

따라서 축산물을 많이 생산하는 아프리카와 중남미 국가에서는 고기류와

54 식초는 그 지역의 특산품을 이용하여 만드는 경우가 대부분이다. 일본의 흑식초, 한국의 감식초, 중동지방의 대추식초, 동남아의 팜식초 등은 모두 그 지역 특산물로 제조한 식초다.

유제품을 농가단위에서 생산하여 가공하는 기술을 보급하여 농가 수입을 창출할 수 있는 사업으로 개발할 필요가 있다. 이와 함께 생산기술이 정착되고 소비처가 개발되면 농가들이 생산하는 제품의 품질관리를 통해서 제품의 품질을 향상시킨 후에 지역 브랜드로 판매하는 전략을 세울 수 있다.

라. 채소류 발효식품

채소류 발효 식품으로 유명한 것은 한국의 김치와 일본의 장아찌류 등이다. 채소류 발효 식품은 한국의 겨울과 같이 신선 채소를 먹기 어려운 계절이 있는 지역이나 채소를 생산하기 어려운 지역에서 활용할 수 있다. 김치는 베트남과 같이 온대 채소를 이용한 발효식품이 부족한 동남아시아와 몽고 등 중앙아시아와 같이 겨울이 길어 신선채소를 먹기 어려운 지역에서 선풍적인 인기를 끌며 확산 보급되고 있다. 장아찌류도 가공식품으로 신선 채소를 먹기 어려운 계절에 대비하여 제품을 제조하여 활용하는 것이다. 따라서 이와 같은 발효 식품을 농가단위에서 생산하여 도시인이나 비절기에 판매하는 전략을 수립한다면 훌륭한 소득원이 될 수 있다.

1.2.2. 목공예 제품

목기를 이용한 공예품은 역사가 매우 오래된 제조업이다. 그러나 불행하게도 목기를 이용한 수준 높은 공예품 생산기술이 현재까지 전수되어 오는 경우는 흔하지 않다. 이는 농촌지역의 경제력과 소비자의 기호와 관련이 있다. 한국의 경우 조선시대의 목기류 생산기술은 세계적인 수준인 것으로 평가된다. 그러나 국력이 쇠약해 지고 시장으로 부터의 수요가 사라지면서 높은 수준의 목기 기술력도 사라지게 된 것이다.

국가의 경제력이 쇠퇴하여 국민들로부터 수준 높은 목기의 수요가 사라진 현대에서는 목기를 이용한 고품질의 공예품을 찾아보기 어렵다. 목기의 전승이 끊어진 또 다른 원인은 목기를 대체하는 철기류의 출현에 의한 것이다. 고대인들은 목기에 칠(漆)을 하여 수준 높은 칠기제품을 생활용품으로 활용해

왔지만 칠기의 출현으로 칠기의 명맥도 끊어진지 오래다.

그러나 현대인들은 다시 차가운 금속 제품보다는 따듯한 온기를 느낄 수 있는 목기를 사용하는 방향으로 소비 패턴을 만들어 가고 있다. 사라진 칠기를 되살리고 목기를 현대인의 생활용품으로 다시 활용하는 분위기가 살아나고 있는 것이다. 따라서 현대인의 취향에 맞는 생활 목기, 즉 목기로 만든 그릇, 젓가락, 가구 등을 생산하는 기술을 장려하고 이를 농가의 부업으로 장려할 수 있는 교육 프로그램을 마련해 볼 수 있다[55].

그러나 예부터 유명한 목기를 제조해 온 나무들을 지금은 지구상에서 거의 찾아보기 어렵다. 열대지방에서 많이 생산되던 흑단, 마호가니, 장미목 등이 각국 정부의 보호 속에서도 남획으로 사라져가고 있는 것이다. 따라서 목기류 제조업을 계획한다면 목기 제조용 나무를 생산하는 용재림 생산 계획도 함께 고려해야 한다.

열대지방에서는 대나무(bamboo)와 함께 라탄(rattan)목을 이용한 가구 및 생활용구를 제작하여 판매하는 것도 농촌지역에서의 소득원을 창출할 수 있는 제조업종으로 고려할 수 있다. 말레이시아와 캄보디아 지방에서는 라탄을 이용한 가구와 생활용구가 만들어져 판매되고 있으며 품질이 우수한 제품은 해외로 수출도 한다. 이러한 목기와 대나무 및 라탄 목에 의한 생활용품을 생산하기 위해서는 시장 조사를 철저히 해야 하고 제품의 디자인과 수요처를 정확히 파악하고 생산계획을 수립해야 한다.

열대지방에서는 대나무를 이용한 공예품이나 건축자재 제작도 훌륭한 농촌 사업이 된다. 라오스에서는 매 가정마다 필요로 하는 대나무 밥그릇을 제작하는 대나무 공예산업이 지역의 소득원으로 발전하고 있고 대나무를 이용한 창문 발이나 돗자리 제작 등이 성행하고 있다. 미얀마, 에티오피아 등지에서는 대나무를 이용한 건축자재를 생산하고 있어 농촌지역의 소규모 산업으로 성장하고 있다. 따라서 이와 같이 대나무를 이용한 공예품과 생활용품 생

55 일본에서는 처리로 만든 밥공가를 칠기 그릇으로 대체하는 사람들이 증가하고 있으며 중국인들은 동남아에서 생산되고 있는 고급 목재를 이용한 침대 등 생활가구와 생활용품을 주문 생산해 가고 있다.

산, 건축자재 생산 등이 농촌지역의 소규모 산업으로 자리잡을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

아프리카 국가의 농촌지역에서는 목재를 이용한 소규모 가구제조업이 유지되고 있다. 이는 아프리카에서 거래되는 대부분의 가구가 외국에서 수입되고 있어 가격이 비싸 농촌 주민들은 시장에서 가구를 구입하기 어렵기 때문이다.



흑단으로 만든 차상



흑단으로 만든 상자함



라탄으로 만든 가구



라탄으로 만든 생활용품

따라서 간단한 가구 및 단순한 농기구를 제작하는 소규모 가구 제작업이 아프리카 지역에서는 농촌지역의 소규모 산업으로 발전할 가능성이 있다.

그러나 이들이 체계적으로 목기제작 기술 교육을 받지 않았기 때문에 이들이 제작한 가구의 질이 조악하다. 따라서 이들에게 가구 제작에 필요한 체계적인 목공예 기술교육이 요청된다.

1.2.3. 전통 직물제조업

전통사회에서는 의복을 제조하기 위하여 양잠을 하거나 직물소재를 재배하여 가공한 후 직물을 직접 생산했다. 대표적인 직물 소재로 실크와 면화, 마, 모시 등을 들 수 있다. 실크는 오랜 전통을 지닌 고급 의복소재다. 주로 동남아시아 국가에서 양잠을 통해 누에고치를 생산한 후 실크 실(絹絲)을 뽑은 후에 견직(絹織)을 한다. 태국과 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등지에서는 양잠이 성행하여 전통방식으로 견직을 하며 천연염료를 이용하여 염색을 한 후에 의복 소재로 시장에서 판매되고 다양한 실크 소재를 이용하여 전통 의복과 스카프, 넥타이 등을 제조하여 판매하고 있다.

캄보디아와 라오스를 비롯한 동남아 국가에서는 전통 방식에 의한 면직 생산과 천연염색 그리고 이를 이용한 의복산업이 발전하고 있다. 농촌지역에서는 면사를 구입하여 전통방식으로 면직을 하는 가내공업이 이어지고 있다. 캄보디아와 라오스에서는 마 등을 이용한 천연 의복 소재를 개발하여 일본이나 미국, 유럽 등지로 수출하기도 한다.

인도네시아에서는 실크와 면직 등에 전통 문양과 색을 입힌 화려한 바틱(batik)을 생산하고 있으며 모시를 재배하여 가공한 후에 고급 의복 소재로 판매하고 있다. 이러한 바틱이나 모시는 농촌지역에서 소득을 올릴 수 있는 소규모 사업으로 육성할 가치가 있다.

중동지방의 양탄자짜기도 이 범주이 들 수 있다. 양털을 이용한 양탄자는 수천년을 이어 온 전통 위에서 생산되는 문화상품이다. 하나의 양탄자가 생산되기 위해서는 어린 소녀들이 몇 개월 또는 1년 이상의 시간을 소비해야 된다. 역사와 전통이 오래 된 이란지방에서는 지역에 따라 브랜드화된 명품 양탄자가 생산되고 있다[56]. 이와 같이 양탄자 제조업도 농촌지역의 명품 소규모

사업으로 육성될 가치가 있다.



라오스의 전통 면직 가내제조업



라오스의 전통 면직 가내수공업



인도네시아의 바틱



인도네시아의 바틱

1.2.4. 농촌 판매업

가. 부녀회 중심의 구판장

아시아와 아프리카 지역의 공통점 중의 하나가 마을마다 매우 영세한 상점들이 많다는 점이다. 물론 경제규모가 영세하고 소비량이 한정되어 있으며 일

56 이란의 유명한 양탄자 산지로 타브리즈, 카샨, 케르만 등이 있다.

일 생활권이 한정되어 있는 상황 하에서는 마을 단위에 영세한 상점들이 많이 생겨날 수 있지만

이와 같이 영세한 상점들이 난립하게 되면 마을 내에서도 판매업에 의한 적절한 수입을 기대하기 어렵다. 이들이 판매하는 상품은 자기 집이나 주변에서 생산한 과일, 채소, 시장에서 구입해 온 오래된 과자, 모바일 폰 카드, 기타 생필품 등이다. 마을 내에 다수 설립된 영세한 상점들은 서로 경쟁관계에 있으며 그 수입으로는 가정 경제에 큰 보탬이 되지도 못하는 편이다. 따라서 어느 정도 생활수준이 향상되면 각 가정마다 상점을 개설하여 운영하는 인력을 흡수하여 생활용품을 판매하는 규모있는 구판장을 하나 설립하는 것이 바람직하다.

마을 구판장은 부녀회가 주도적으로 조직하고 마을 부녀자들을 회원으로 가입시켜 구판장에서 발생하는 수익금을 회원들에게 분배해 줄 수도 있다. 따라서 구판장을 협동조합형태로 운영할 수도 있다. 이는 생활협동조합과 같이 회원들이 구판장 운영에 필요한 자금을 투자하고 필요한 물품을 공동 구매하여 소비하고 그들이 생산한 물품을 시장이나 소비자에게 직접 판매하는 형태를 취하는 방식이다.

나. 농업협동조합

농협협동조합은 농촌주민들이 영농과 생활에 필요한 물품을 공동으로 구입하고 생산물을 공동으로 판매하는 제도다. 그러나 농업협동조합은 국가마다 그 형태가 다르다. 한국이나 일본은 영농과 가정생활에 필요한 상품을 공동으로 구입하고 그들이 생산한 농산물을 공동으로 판매하는 등 모든 협동조합 행위를 할 수 있는 종합농협의 성격을 지닌 지역 중심의 농업협동조합이 발전했지만 유럽지역에서는 5~6명 이상의 회원이 단일 품목을 중심으로 협동조합을 결성하여 운영하는 제도가 발전되었다. 동남아사아에서는 종합농협형태가 많은 편이고 아프리카에서는 유럽의 영향을 받아 단일 품목 중심의 협동조합 형태가 많다.

동남아시아 및 아프리카의 소농경제 하에서는 생산규모가 영세한 농민들

이 결합하여 규모의 경제를 달성하고 회원들이 생산한 농산물을 판매할 때, 상인들과의 협상력을 높일 수 있다는 점에서 협동조합을 결성하는 것이 유리하다. 아프리카의 우간다에서는 품목별 협동조합을 결성하여 운영하기 때문에 한 농민이 여러 품목의 협동조합 회원으로 활동하는 경우도 있다. 어느 협동조합에서 활동하던 중요한 것은 자신이 생산한 농산물에 대한 가격을 제대로 받을 수 있고 필요한 영농자금을 빌려 쓸 수 있어야 하며 생산에 필요한 물자를 싸게 구입해 쓸 수 있어야 한다는 점이다.

단일 품목의 협동조합 운영의 원리에 의한다면 농촌지역에서 소규모로 활동하는 각종 제조업들도 품목별로 협동조합을 조직하여 운영할 수 있다. 아시아와 아프리카 국가에서 직물 생산에 종사하는 사람들은 대부분 영세한 농가의 부녀자들이거나 농지가 없는 가난한 집의 부녀자들이다. 이들은 직물생산에 필요한 자금이 없기 때문에 물자를 공급하는 중간상인들로부터 자금을 빌려 원사 등 직물의 원료를 구입하고 직물을 생산한 다음에는 중간 상인이 직물을 팔아주고 그 대금에서 빌려준 자금과 그 이자를 제외하고 나머지 돈으로 직물 대금을 지불받는다. 이 경우 직물업에 종사한 부녀자들의 품값은 아주 낮게 책정되기 쉽다. 심한 경우, 중간 상인들은 직물기기를 빌려주고 부녀자들은 직물을 짜는 품삯만 받고 직물 제조업을 하는 경우도 많다.

이러한 경향은 중동지방의 양탄자 생산에서도 동일하게 나타나는 현상이다. 하나의 양탄자를 생산하려면 몇 명의 어린 여성 노동력이 몇 달씩 매달려야 하는데, 빌린 자금과 그 이자를 제외하면 양탄자를 짜서 팔고 남는 돈은 아주 값싼 품삯에 불과하다. 양탄자 생산에 필요한 물자를 중간 상인이 공급해 주고 양탄자를 팔아 빌린 돈과 이자를 제외하고 양탄자 대금을 지불하기 때문이다. 이 과정에서 중간 상인들은 양탄자 생산자들에게 양탄자 판매 금액에 대한 정보조차도 알려 주려하지 않는다.

따라서 마을 내에서 직물을 생산하는 사람들이 협동조합을 구성하여 이와 같은 부조리를 불식시킬 수 있다. 협동조합을 구성하여 운영하면 중간상인이 취하는 고리의 이자와 판매대금을 속이는 것을 막을 수 있다. 이 경우 협동조합은 회원들에게 필요한 물자를 구입할 수 있는 자금을 빌려 줄 수 있어야 한

다. 이와 같은 협동조합의 원리는 농산물을 이용한 술, 식초, 발효식품 등의 생산에 종사하는 사람들과 목공예를 생산에 종사하는 사람들에게 모두 적용될 수 있다.

1.2.5. 농촌 서비스업

농촌지역의 서비스업은 음시점을 운영하거나 민박을 운영하는 데에서 찾아 볼 수 있다. 최근에는 농업을 중심으로 하는 농업관광이나 농촌의 자연을 대상으로 하는 그린투어리즘(green tourism)이나 에코투어리즘(eco-tourism)에도 적용된다.

교통과 통신이 발달하면서 농업관광, 그린투어리즘이나 에코투어리즘이 확산되고 있다. 농업관광은 농업을 체험하는 것을 즐기면서 농촌 가정에 민박하는 형태가 보편적이다. 유럽에서는 목장이나 농장에 도시의 가족들이 방문하여 몇 일을 지내는 농업관광이 주를 이루지만 개발도상국에서는 농업관광이 활발한 편이 아니다.

농업관광이나 그린 투어리즘은 농촌지역의 대표적인 서비스 산업이다. 농업관광에서는 음식점 운영뿐만 아니라 민박과 관광안내 등이 포함되며 방문하는 고객들의 취미와 교양 수준 등 그들의 눈 높이에 따라서 그들을 대해야 하기 때문에 이 분야에 종사하는 사람들은 상당한 수준의 교양과 지식 및 품격있는 서비스 태도가 요구된다.

최근 비교적 오지에 속한 개발도상국의 농촌지역에서는 자국의 대도시민을 유치하여 농업과 농촌관광에 참여시킴으로써 농가의 소득을 올리는 정책을 구상하는 경향이 나타나고 있다. 특히 네팔이나 라오스, 베트남과 같이 산이 많은 지역에서는 오지를 탐방하는 내외국인들이 크게 증가하고 있기 때문에 지역개발 차원에서 이러한 프로그램을 새마을운동에 도입할 수 있다.

마을 내에 관광명소가 있거나 마을이 강이나 바다를 접하고 있는 지역에서는 농업관광이나 그린투어리즘을 마을개발의 소재로 도입할 수 있다. 베트남의 광찌성 현릉마을은 현릉강과 벤하이 강이 서로 만나 흐르는 마을로 통일

전 남북 월남이 서로 대치했던 비무장지대(DMZ)에 위치한 마을이다[57]. 남북 월남이 대치할 때, 남북 월남의 대표들이 모여 통일을 논의 했던 장소이기도 하다. 통일 이후 베트남 정부는 이 마을에 전쟁기념관을 세우고 주변을 정화했기 때문에 내국인은 물론 많은 외국인들이 이 마을을 방문하여 관광명소가 되고 있다. 따라서 마을 주민들은 전쟁기념관과 이 마을을 흐르는 강 주변에 휴식장소를 만들고 음식점을 개업하는 등 관광지로 개발하고 있다.

네팔의 오지 마을도 교통과 통신의 잇점을 살려 인터넷을 통해 마을의 경관을 알려 외지인들이 찾아오는 그린투어리즘에 관심을 보이고고 있다. 따라서 마을이 아름다운 경관이나 문화유산, 특이한 동식물을 지니고 있거나 이를 바탕으로 농업이나 특정 산업이 발달할 경우, 이를 바탕으로 관광마을을 조성할 수 있다.

1.2.6. 소규모 사업 육성을 위한 교육훈련

농외소득을 창출하는 소규모 사업은 농산물을 이용한 제조업과 목기와 공예품 제조업, 전통 직물 제조업, 농촌 판매업, 농촌 서비스업 등 다양하다. 따라서 농촌지역의 소규모 산업을 지원하기 위해서는 이 분야에 종사하는 인력에 대한 교육훈련이 필수적이다.

그러나 현실은 이와 같은 분야에 대한 실태 분석이 이루어 지지 않았기 때문에 직업훈련 과정에 이러한 분야의 교육이 반영되기 어렵다. 따라서 시장에서 필요로 하는 인력을 육성해 주지 못하기 때문에 인력 시장에서 괴리가 발생하게 된다.

농촌 지역의 소규모 사업을 육성하기 위해서는 그 지역에서 운영되고 있는 소규모 산업 실태에 대한 조사를 우선 실시하여 교육 훈련이 필요한 분야의

57 이 마을은 남북 베트남의 국경을 가르는 북위 17도선 상에 위치한마을로 벤하이강(River Ben Hai)과 현릉강(River Hyun Lung)이 교차하는 지점이다. 벤하이 강에 세워진 벤하이 강의 다리(Cao Ben Hai)는 베트남 전쟁을 상징하는 다리로 현재도 남아 있어 많은 관광객을 불러들이고 있다.

인력에 대한 교육훈련 계획이 수립되어야 한다. 한편 이들 산업에서 필요로 하는 교육 훈련은 신규 인력에 대한 교육 훈련 보다는 기존에 종사하는 인력을 중심으로 이루어 져야 현재 운영되고 있는 사업 제품의 질적 향상과 판매를 촉진 시킬 수 있는 품질 개선, 제품의 디자인 개선, 상표 관리, 등급화와 선별 포장 등에서 효과가 나타나게 될 것이다. 이러한 성과를 바탕으로 신규 인력에 대한 교육 훈련이 뒤 따라야 한다.

2. 소액금융 지원

2.1. 이슈와 주요 쟁점

농촌지역이 발전하기 위해서는 막대한 금융지원이 필요하다. 그러나 개발도상국의 농가들이 공식적으로 은행 창구를 통해 금융지원을 받는 것은 하늘의 별을 따는 것 만큼이나 어렵다. 따라서 공식적인 금융지원 창구 이외에 다양한 여러 종류의 금융지원이 필수적이다.

개발도상 국가의 농민들은 필요한 금융을 공식적인 은행 창구를 통해 지원받기 어렵기 때문에 고리의 사채에 의존하게 된다. 국가에 따라서 사채의 이자율이 달라질 수 있지만 심한 경우 월 7~8%에 달하는 경우도 있다. 그러나 아무리 사채 이자율이 높다고 해도 당장 돈이 필요한 농민들은 쉽게 얻어 쓸 수 있는 고리의 사채를 이용하게 된다.

농사가 잘 된다면 수확 후에 사채를 갚을 수 있다는 계산을 할 수 있지만 개도국의 영농은 기후의 변화가 심해 가뭄이나 홍수의 피해를 입기 쉽고 풍년이 들어도 가격 보장이 어려워 가격이 폭락하면 수확물을 팔아도 사채를 갚을 길이 없게 된다. 따라서 농촌의 소농들은 점점 고리채의 늪에서 벗어나지 못하게 되고 최악의 경우에는 농지를 팔게 되어 도시 빈만으로 전락하는 경우가 나타나게 된다. 이러한 의미에서 금융의 필요성이 절박한 농가들에게 저리의 금융을 지원해 줄 수 있는 소액금융의 설립은 매우 바람직한 일이다.

새마을운동에 참여하는 농가들의 경제활동을 지원하기 위해 소액금융의 설치와 운영이 적극 권장된다. 그러나 개발도상 국가에서 소액금융을 운영하는 것은 쉬운 일이 아니다. 소액금융의 주체가 누구여야 하는지, 한번 지원하면 그만인지 아니면 원리금을 회수하여 다른 지역을 지원하는 이동식 금융(roving credit)을 지원할 것인지? 이자율은 얼마로 하며 원리금 상환방식은 어떻게 할 것인지, 담보를 설정하도록 할 것인지, 상호 보증형식으로 대출을

해 줄 것인지, 대출금은 어디에 쓰도록 할 것인지? 등등...

고산지대에 살고 있는 소수민족들은 현재의 상황 하에서 자급자족하는 사람들이다. 그러나 개발론자의 입장에서 보면 그들에게 약간의 금융지원을 통하여 주택을 개량하거나 새로운 농법을 적용한 영농 방식을 지원할 경우 보다 높은 소득과 주거환경에서 살 수 있을 것이라는 판단 하에 소액금융을 이용하여 신품종 도입이나 부엌개량 등 주택개량을 실시하게 된다면 과연 긍정적인 결과가 나타나게 될 것인가?

결과는 반드시 그렇지만은 아니라는 것이 현장 조사 결과로 나타난다. 고산지대에 살고 있는 사람들은 가족들의 생계수단에 위협이 되지 않는 한 소득을 더 올릴 필요가 없을 수 있고, 현재의 생활수단으로 만족할 수도 있다. 신품종을 도입했는데, 이에 다른 비료와 병충해 방제를 실시하지 않을 경우 소출은 더욱 감소할 수 있게 된다. 이러한 경험을 한 주민들은 정부가 권장하는 신품종 사용을 꺼리게 되고 신품종 구입, 비료와 농약 구입을 위해 지원해 준 금융을 사용하려 하지 않는다.

소액금융을 농가에 지원할 경우에는 이와 같은 긍정적이 효과와 부정적인 효과를 함께 고려해서 대출금 규모, 대출 이자, 대출 기간 등을 결정해야 한다.

2.2. 세부 개발 전략

2.2.1. 소액금융의 주체

소액금융을 설립할 경우 주체의 문제가 발생한다. 소액금융 지원대상이 농민이라면 지원해 준 소액금융은 농민들의 소유로 할 것인지? 농민들이 거주하고 있는 지역사회의 공동소유로 할 것인지? 아니면 정부나 정부가 지정하는 공공기관이 기금을 소유하고 관리의 주체가 될 것인지? 그것도 아니면 기

금 소유의 주체는 프로젝트에 참여하는 주민들이지만 소액금융 기금의 관리만 공공기관에서 담당할 것인지?

가. 소액금융 기관

소액금융을 운영하기 위하여 법인으로 설립한 대부 업체가 주관이 되어 소액금융업을 운영하는 경우를 말한다. 개발도상국에서 대부분의 농촌지역에서는 이러한 형태의 소액금융 기관이 농민들을 대상으로 대출 업무에 종사하고 있는 것이 보편적인 형태다.

대부 전문업체가 한 국가에 들어와 금융업을 운영하기 위해서는 그 나라의 중앙은행이나 대출을 주관하는 주무 행정기관에 등록해야 한다. 캄보디아에서 소액금융을 운영하기 위해서는 캄보디아국립은행(National Bank of Cambodia: NBC)에 법인등록을 해야 한다. 2010년 현재 캄보디아국립은행에 26개 법인이 금융 제공기관으로 등록되어 있다. 그러나 캄보디아 국립은행에 등록되지 못한 소액금융 지원 업체는 최소한 행정부에 등록을 필해야 한다. 2010년 현재 캄보디아 국립은행에 등록되지 않았지만 행정부에 등록된 대출업체 수는 60개를 넘어서고 있는 실정이다[58].

아프리카의 콩고민주공화국은 소액금융을 운영하기 위해서는 중앙은행에 금융 대출기관으로 등록해야 소액금융 영업이 가능하다. 이러한 소액금융업체는 외부에서 자금을 가져와 수원국 국민을 대상으로 금융업을 운영하는 업체들이다. 이러한 업체가 환영받는 것은 이들이 소액금융 대출시 부과하는 이자율이 사채 이자율 보다 크게 낮기 때문이다, 그러나 이들의 대출 이자는 대부분 국립은행에서 시행하는 대출금 이자율 보다는 높은 편이다. 이들 업체는 외부에서 자금을 들여와 농민에게 저리의 금융을 제공하고 수익금을 남기는 영리단체들이다.

---

58 한국농촌경제연구원 용역 보고서 (c2010-24), 2010, 5.

나. 정부기관

캄보디아 농촌개발부(Ministry of Rural Development: MRD)는 호주 정부의 ODA를 관장하는 AUSAID가 캄보디아에서 소액금융을 운영하던 자금 100만 달러를 인수받아 MRD 내부에 금융시스템(Credit system)을 구축하고 이 자금을 바탕으로 캄퐁참주 농민들에게 소액금융을 지원해 주고 있다. 캄보디아 MRD는 이 자금을 운영하기 위하여 중앙정부의 MRD에 중앙농업금융위원회, 캄퐁참주에는 주 농업금융위원회를 구성하여 운영하고 있다. 이 경우 중앙정부에 소액금융을 총괄하는 부서(겸직)을 두고 전담인력을 배치하고 있다. 도에도 금융위원회 이외에 소액금융 관리부서를 두고 군단위로 전담인력을 배치하여 대출금 지출 및 회수 업무를 담당하게 하고 있다.

캄보디아 같이 정부 중앙부처가 직접 소액금융을 운영하는 사례는 많지 않지만 1960~80년대의 한국의 사례를 주목할 필요가 있다. 한국 정부는 농민들이 필요한 영농자금을 시중 은행으로부터 대출받기 어려운 문제를 타개하기 위하여 특별기금을 마련하여 농협중앙회에 위탁하여 관리하게 하고 전국의 농민들에게 저리의 영농자금을 지원해 준 바 있다. 이는 농민들이 필요한 금융을 쉽게 대출 받을 수 있도록 정부가 정책적으로 제공한 농업금융으로 한국의 개발 경험을 원용할 수 있을 것이다.

다. 마을 지역사회

KOICA가 2001~2002 기간에 수행한 베트남의 새마을운동 프로젝트는 광찌성과 타이웬성의 새마을운동 시범마을에 지원한 소액금융 기금을 소액금융위원회에 위탁하여 관리하게 하고 5년 후 성과를 평가한 결과 운영 성과가 양호하여 두 마을에 KOICA가 지원한 기금을 기부하고 계속 운영하도록 조치한 바 있다. 한편 2006~2008년 기간에 KOICA가 캄보디아 캄퐁참주 바데이군의 4개 마을에서 시행한 마을종합개발사업에 지원한 소액금융 기금도 마을에 기부하여 마을의 금융위원회가 운영하도록 조치하였다.

이상과 같이 상이한 소액금융 운영 주체가 있을 때 새마을운동에서는 소액

금융의 운영주체를 어디로 할 것인가가 분명해 질 것으로 판단된다. 즉 새마을운동은 마을단위로 사업을 추진하기 때문에 마을에 소액금융위원회를 구성하여 운영하도록 하는 것이 가장 바람직하다.

그러나 새마을운동의 권역을 수개 마을을 묶어 보다 큰 공간단위를 개발하는 광역새마을운동의 경우라면 마을별로 지원하는 소액금융을 하나로 묶어 보다 큰 규모의 소액금융으로 지원하는 것이 바람직하다. 이 경우 한 마을에 지원하던 소액금융 기금을 하나의 기금으로 묶었기 때문에 사업 운영에 따르는 인건비와 운영비의 절감효과가 나타날 수 있다. 그러나 소액금융 권역이 군단위 보다 클 경우에는 오히려 효율성이 떨어질 가능성이 있으므로 소액금융의 운영 단위는 최소 마을단위, 그리고 최대 군단위를 넘지 않는 것이 바람직하다.

소액금융을 설립할 경우 규모가 클 경우에는 법인으로 설립하여 그 나라의 소액금융을 관리하는 중앙은행이나 정부의 주관 부처에 설리신고를 필한 다음에 신고하여 운영하는 것이 바람직하다. 소액금융 설립에서 가장 신경을 써야 할 부분이 소액금융의 원리금이 수년이 지나면 사라지는 것을 방지하는 것이다. 소액금융의 원리금이 사라지는 원인은 다양하다. 가장 흔한 경우가 대출금의 상환이 제대로 안되거나 소액금융을 관리하는 소수의 임원들이 원리금을 타 용도로 전용하여 소진해 버리는 경우다. 따라서 소액금융의 대출과 원리금 상환, 이자의 사용 용도 등을 명확하게 기록하여 운영위원회에 공개해야 하고 감사의 승인을 받아야 한다.

그러나 마을단위에서 운영되는 소액금융일 경우 위원장과 회계 등 소수에 의해서 운영되기 때문에 일반 회원들은 그 운영 상황을 잘 알 수 없는 경우가 대부분이다. 그들은 회의비, 출장비, 미상환금 등의 명목으로 원리금이 축소되는 것을 합리화하게 되고 수년이 지나면 원리금 마져 행방이 묘연해 지는 결과를 가져 오게 된다. 그럼에도 불구하고 마을 주민들은 이 원리금이 자신들의 돈이 아니기 때문에, 그리고 그렇게 돈의 용도를 명백하게 밝히는 것이 인정상 바람직하지 않다는 생각에 기금의 용처를 밝히기를 원하지 않는 경우가 많다.

이러한 상황을 방지하기 위해서는 누구나 대출금의 거래 내역을 알 수 있도록 은행 창구를 통해 대출을 하고 원리금과 이자를 상환하도록 하는 것을 검토할 수 있다. 그래야 모든 돈의 거래 내역을 명확히 밝힐 수 있게 된다. 규모가 큰 소액금융 기관은 대출과 원리금 상환, 이자 상환을 명확히 기재한 거래 내역서를 가지고 있기 때문에 이와 같은 문제를 해결할 수 있다.

2.2.2. 소액금융의 운영 방식

가. 조직의 성격

개발도상국에서 소액금융을 설립할 경우에는 그 나라의 법과 제도를 따라야 한다. 즉, 소액금융이 법인이 되어 금융서비스를 해야 한다면 법인으로 등록한 후에 조직 운영체계를 세우는 것이 바람직하다.

소액금융을 별도로 규제하지 않을 경우, 그리고 그 조직을 관리하는 부서가 없을 경우에도 소액금융은 운영되어야 한다. 이 경우 소액금융은 마을 지역사회의 새마을운동 조직의 일환으로 조직하는 것이 바람직하다. 그러나 소액금융이 그 나라 법이 정한 특수 법인의 성격을 지녀야 한다면 농업협동조합 형태로 발족하여 농업분야의 금융을 담당하는 조직으로 전문화 할 수 있다. 소액금융이 농업협동조합 조직법에 의해서 소액금융을 조직할 경우에는 새○○마을 새마을 소액금융이라는 명칭을 붙이도록 한다.

나. 의사결정 기구

1) 소액금융 운영위원회

지역사회개발을 위한 기구로 소액금융을 지역사회 내에 설치한다면 지역사회 구성원들로 소액금융운영위원회(이하 운영위원회)를 구성해야 한다. 운영위원회는 소액금융 운영을 위한 최고의 의사결정기관이다. 따라서 운영위원회는 지역사회의 대표성을 지닐 수 있도록 선정되어야 한다.

한국의 경우에는 마을 내에 구성된 반별로 대표자 2~3인을 선발할 수 있다. 에피오피아와 같은 사회는 가리(Gari)[59]단위로 대표자를 2~3명 선발할 수 있다. 그러나 소액금융이 수 개 마을을 구성원으로 하는 광역 조직일 경우에는 각 마을에서 선발된 2~3명이 소액금융 운영위원회를 구성하게 된다.

운영위원회는 소액금융의 규정 제정, 임원선거, 소액금융의 예산과 결산 승인 등을 의결하는 최고의 의결기관 역할을 하게 된다. 한편 운영위원회를 운영하기 위해서 위원장 1명, 부위원장 2명, 감사 2명, 총무 1명, 회계 1명을 둔다. 위원장과 총무, 대출심의 소위원장 및 감사는 운영위원회에서 선거로 선출하고 부위원장, 회계는 위원장이 지명하여 운영위원회의 추인을 받는다.

2) 소위원회

소액금융위원회는 대출과 상환업무를 원활하게 추진하기 위하여 대출심의 소위원회와 벌칙심의소위원회를 구성한다.

가) 대출심의 소우원회

○ 대출심의 소위원회는 위원장 1인, 부위원장 2인, 대출심의 위원장 1인, 총무 1인 등 당연직으로 구성한다.

○ 대출심의소위원회는 대출을 신청한 회원들의 대출 신청 타당성을 심의하는 기능을 담당한다.

○ 회원이 신청한 대출서류가 대출심의 소위원회에 제출되면 심의위원들은 대출 신청자의 대출 중복성, 상환 지체 여부, 신용도, 대출금의 사용처 등을 감안하여 대출 타당성을 검토하고 대출 여부를 결정한다. 대출을 신청한 회원에 대한 타당성 검토에서 문제가 제기되지 않을 경우 소위원장은 총무에게 대출 승인을 통보하고 총무는 대출 승인 여부를 신청자에

59 가리(Gari)란 목축과 농경을 동시에 실시하는 사회에서 소규모로 분리된 가족단위의 집단을 의미한다. 에티오피아는 자녀들이 결혼하여 분가하면 부모가 상속한 토지 위에 집을 짓고 독립한다. 자녀가 6명이라면 6명이 모두 결혼하여 분가 독립할 때 부모가 준 토지 위에 새로운 집을 짓기 때문에 가족단위가 가리라고 하는 1개의 집단 주거지를 형성하게 되고 가리의 대표가 마을 원로회의에 참여하여 마을의 의사결정에 참여하게 된다(정기환 외, 2013).

게 통보하고 회계를 통하여 대출이 되도록 한다.

○ 회계는 소액금융 대출에 따른 각종 서류의 작성, 상환기록 작성 등의 업무를 담당한 직원을 둘 수 있도록 하고 회계를 담당한 직원에게는 소정의 급여를 지급한다.

나) 벌칙심의 위원회

대출자가 대출 만기가 되어도 상환을 안하고 대출 연장이나 재대출 신청을 안할 경우, 벌칙심의 소위원회는 대출금 미상환과 관련된 벌칙 부과 여부를 심의해야 한다. 벌칙심의 소위원회는 심의 결과 아래 중 하나에 해당하는 결론을 도출하여 운영위원회에 보고하고 조치해야 한다.

○ 대출금 상환 최고
○ 대출금 상환시 까지 재대출 금지
○ 연체 이자율 부과
○ 대출금 상환을 위한 담보물건 공매
○ 연대보증인에게 자금 회수 강제 조치 통보

다. 대출금 신청 및 상환 절차

1) 대출금 신청

마을 지역사회 구성원으로서 소액금융의 회원이 된 사람은 누구나 소액금융으로부터 대출금을 신청할 수 있다. 대출금은 1년에 2번 매년 1월과 6월에 정기적으로 신청하는 것을 원칙으로 하지만 그 외의 시기에도 대출의 필요가 발생할 경우에는 언제나 대출을 신청할 수 있도록 해야 한다.

대출 신청은 미리 정해진 대출 신청서 양식에 따라서 대출신청서를 작성하여 총무에게 제출한다. 총무는 신청된 대출 신청서를 취합하여 대출심의 소위원회에 부의하여 대출 승인을 위한 심의를 거치도록 한다.

2) 대출금 규모와 이자

소액금융의 대출금 이자는 일정하지 않지만 은행금리 보다는 조금 높지만 NGO들이 운영하는 소액금융 보다는 조금 낮은 수준에서 이자율을 책정하는 것이 바람직하다. 이자율은 그 나라의 인플레이션을 감안하여 작성하는 것이 원칙이다. 따라서 그 나라의 물가 상승률이나 공식적인 은행 이자율 보다 낮게 대출 이자율을 책정할 경우 장기적으로는 원리금을 깍아 먹는 결과를 초래하게 된다.

대출금 이자율은 단기 대출일수록 높아야 하고 장기 대출일수록 낮아지는 것이 일반적이다, 그러나 장기대출을 억제할 필요가 있을 경우에는 장기 대출금의 이자율을 높일 수 있다. 그렇게 되면 장기 대출을 신청하는 사람 수가 줄어들게 된다.

소액금융의 이자율은 통상 월 2~3% 수준이다. 그러나 이자율은 대출자의 신용도, 대출 목적, 대출기간 등에 따라서 차이가 난다. 필리핀의 퀴리노주에 있는 DISADECO 협동조합[60]이 운영하는 소액금융의 이자율은 연 18~25% 수준이다. 그러나 그 이자율은 대출금의 상환조건에 따라서 달라질 수 있다. 대출금과 이자 상환은 매주 마다, 매 2주 마다, 1개월 마다, 혹은 대출 만기에 상환할 수 있다. 그러나 대출금 이자율은 대출금 상환 조건에 따라서 달라질 수 있다. 따라서 소액금융의 이자율은 그 나라의 물가 상승율과 그 사회 내부에서 통용되는 금융 이자율 한도 내에서 결정되어야 한다.

대출금액이 커지면 상환에 대한 위험부담이 따르기 때문에 대출에 따른 담보를 요청하는 것이 일반적이다. 대출금을 잘 못쓰면 담보로 제공한 농지나 주택 등이 경매될 가능성이 있다. 따라서 대출자는 대출을 신중하게 결정하게 되고 대출금은 반드시 갚아야 한다는 마음가짐을 갖게 되기 때문에 경제활동을 성실하게 해야겠다는 심리적 부담을 갖게 된다.

소액금융은 대부분 소액 대출이기 때문에 단기 영농자금으로 활용된다. 2년 이상 장기 대출이 증가하게 되면 그만큼 자금 회전이 늦어지게 되어 대출

60 필리핀의 DISADECO 협동조합은 2013년 필리핀 내에서 최우수 협동조합으로 수상한 바 있다.

혜택을 받는 사람 수가 줄어들게 돈다. 따라서 중장기 대출은 소액금융의 기금이 증액되어 대출한도를 늘릴 수 있을 만큼 여유가 있을 때 시행하는 것이 바람직하다.

방글라데시의 대표적인 소액금융인 그라민뱅크(Grameen Bank)는 평균 100달러 수준의 소액 대출을 해 주고 있으며 페루의 FINCA는 약 200달러 수준에서 대출해 주고 있다. 캄보디아의 MRD CS가 지원해 주는 대출 한도액은 400달러 수준이다[61]. 2006년부터 캄보디아에 소액금융사업을 지원해 온 한국의 농축산업부의 소액금융 프로젝트가 지원한 소액금융의 평균 대출 규모는 480달러 있다. 그러나 일부 농가들은 1,000달러 이상의 대금을 중기 자금으로 대출받는 경우도 있었다.

기금의 규모가 작은 소액금융에서 일부 농가가 1,000달러 이상의 고액 대출을 받게 되면 다른 영세한 농가가 지원받을 수 있는 대출한도가 축소되어 형평상의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 소액금융의 대출 규모와 대출 및 상환 기간을 정할 때에는 소액금융의 기금 한도와 수익자들의 형평성에 대한 고려가 있어야 한다.

3) 대출금 상환

대출금 상환은 대출 신청 당시에 정한 대로 상환하는 것을 원칙으로 한다. 통상적으로 농촌지역의 소액금융 대출은 영농주기에 맞추는 것이 일반적이다. 즉, 벼농사를 위해 소액금융을 신청한다면 파종기 이전에 신청하여 수확한 후 벼를 시장에 판매 한 다음에 대출금을 상환하는 것을 원칙으로 한다. 이와 같이 한다면 소액대출금의 상환 시기는 6개월의 기간을 두는 추진하는 것이 합당하다.

그러나 소액금융은 반드시 대출기간을 모두 마친 후에 상환하는 것을 고집

61 그러나 기금의 규모가 큰 소액금융 회사들은 대출금 한도가 높다. 자산 규모가 65억 달러에 달하는 인도네시아이 Bank Rakyat Indonesia(BRI)는 평균 1,000달러수준, 자산 규모가 3억 5천만달러에 달하는 볼리비아의 방코솔(Bankosol)은 평균 2,500달러 수준의 대출을 해준다.

할 필요가 없다. 소액금융에서는 대출 기간과 관계없이 대출금을 미리 상환해도 다른 소액금융 기관이나 은행과 같이 범칙금을 부과하지 않는 것이 특징이다. 소액금융에서 은행과 달리 대출금의 조기 상환을 허락하는 것은 대출자의 이자 부담을 줄여주기 위한 것이다. 따라서 소액금융이 금융지원을 필요로 하는 농민들로부터 환영을 받게 된다.

4) 대출금 담보 방식과 미상환금 처리

소액금융에서 대출금에 대한 담보를 요구할 것인지 여부는 아직도 뜨거운 감자다. 대출금에 대한 담보를 요구하는 것은 그만큼 대출금에 대한 책임감을 느끼도록 하는 심리적 효과가 크다. 담보를 요구하지 않을 경우 대출금을 쉽게 받아 쓰려하는 경향이 많기 때문에 대출을 받아도 하고자 하는 경제활동에 전념하지 않을 수 있다. 대출자가 소액금융으로부터 대출을 받아 성실하게 활용하지 않는다면 대출금의 활용도 면에서 비효율성이 발생한다. 더욱이 대출금을 받아 하는 사업이 잘 안되어 상환을 못하게 될 경우, 담보 되었던 농지나 주택이 경매를 당할 수도 있어 대출자는 결국 경제적으로 낭패를 보게 된다.

따라서 대출금에 대한 담보를 요구하는 것은 대출금 규모가 US 1,000 달러 이상으로 큰 경우에 한정하고, 대출금이 US 1,000 달러 이하인 경우에는 담보대신 연대보증제도로 대체하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다. 즉, 연대보증제도는 대출자 외에 5인의 상호연대보증인을 세워 대출금을 상환하지 못할 경우 대신 상환하는 조건이다.

방글라데시의 그라민 뱅크는 소규모의 대출을 해 주는 대신 담보대출이 아닌 5인 상호 연대 보증을 하는 것으로 유명하다. 그래도 대출금 미상환의 사례는 극히 적다. 소액 금융이 아무리 가난한 사람을 대상으로 대출해 준다고 해도 미상환금에 대한 대책은 세워야 한다. 5인 연대 보증제도는 안면사회 중심인 농촌 지역에서 담보만큼이나 중요한 상환을 압박하는 수단이다.

만약 대출금 상환이 대출 기간 안에 안 될 경우, 채무자는 대출 연장이나 재 대출 조치를 취할 수 있다. 대출금 미상환자가 재대출을 신청할 경우에는

신중하게 재 대출 이유를 심의해야 한다. 소액금융의 재대출에 허용될 경우는 문제가 안되지만 재 대출이 허락된다면 재대출 절차를 거쳐 정상적인 상행위를 영위할 수 있다. 그러나 이러한 조치 없이 대출금 상환이 안 되었다면 그 시기부터 연체 이자가 부과되며 연체 이자가 부과되어 3개월을 초과해도 대출금 상환이 안될 경우 차기 대출자 명단에서 제외하는 조치를 취하게 되고, 상환기간이 6개월을 초과할 경우 연대보증인이 대신 상환하거나 담보물건을 처분해서 대출금을 상환해야 하는 조건을 달아야 한다.

라. 대출금의 용도와 대상

새마을운동의 일환으로 설립된 소액금융의 대출 용도는 지역사회 구성원들이 새마을운동을 추진하는 것을 지원하는 용도로 사용되어야 한다. 즉, 농가들이 소득증대나 주거환경개선 등 개인의 농업개발, 농외소득개발, 주택개량, 자녀들의 교육비, 보건의료비 등에 사용하는 것으로 한정하는 것이다. 베트남의 타이웬성 코이키 마을에서는 소액금융의 기금이 늘어나자 소액금융위원회에서 소액금융 기금을 벼농사를 위한 관개시설 설치비용으로 사용하자고 결의하였다. 따라서 소액금융으로 받은 이자와 원리금의 대부분을 마을 관개시설 시설개선 비용으로 투자하게 되었다.

마을 주민들의 논에 관개시설을 개선하기 위해 소액금융의 기금을 투자하여 벼 생산량을 증진시켰다면 마을 주민들의 소득증대에 기여한 것은 틀림없지만 소액금융의 원리금까지 투자했다면 원래 소액금융을 설립한 의의가 사라지게 된다.

따라서 소액금융을 유지하면서 마을의 농업관개 시설을 개선하고자 했다면 관개시설 개선에 필요한 농가별 부담액을 각 농가에 할당하고 그 비용을 농가들이 소액금융에서 대출받아 충당하도록 하는 것이다. 이 경우 소액금융에서 대출을 받아 관개시설을 개선할 수 있게 되고 소액금융은 지속적으로 금융 지원이 필요한 농가에 소액 대출금을 지원할 수 있게 되었을 것이다.

마. 소액금융 운영 비용과 잉여금 처리

소액금융을 운영하는 데에는 많은 비용이 수반된다. 우선 종사자의 인건비를 지출해야 하고 운영위원회와 같은 회의를 할 경우 회의비용이 지출되어야 하며 사무실운영비 등이 소요된다. 또한 법인운영으로 수익금이 발생할 경우에는 국가에 세금도 내야하고 각종 공과금을 부담해야 한다.

이와 같은 비용은 이자 수익금에서 부담할 수 있다. 즉 이자 수익금의 30~50%를 이와 같은 비용으로 사용할 수 있고 나머지 50%는 소액금융 원리금으로 재 적립하는 방식을 적용할 수 있다.

그러나 소액금융이 대출과 저축 기능을 동시에 갖는다면 이자 수익의 일정 금액이 저축액의 이자로 지급되어야 하며 잉여금의 일부는 회원들의 배당금으로도 지불되어야 한다. 대부분의 경우, 회원들에게 배당되는 수익 배당금은 다시 소액금융 회원의 투자 자금으로 환원되어 소액금융의 기금이 증가하도록 해야 한다.

제 8 장

농촌 인프라와 주거환경 개선 분야

1. 농촌 인프라 개선

1.1. 이슈와 주요 쟁점

새마을운동과 연계되는 광의의 농촌인프라는 농업생산성 인프라와 농촌생활환경 인프라로 크게 나눌 수 있다. 여기서 농업생산성인프라는 농업생산에 직접 영향을 미치는 농촌용수, 수리시설, 경지정리 및 농촌도로 등이고 농촌생활환경 인프라는 상하수도, 문화시설, 교육시설, 보건의료시설, 주거환경 개선 및 쓰레기 처리 등 환경개선 등을 포함하고 있다. 이 연구에서는 농업생산기반을 구축하여 생산성 향상 및 소득 증대로 농촌빈곤에서 조속히 벗어날 수 있도록 농업생산성 인프라 구축, 즉 농촌용수, 수리시설, 경지정리 및 농촌도로를 중점적으로 검토하고자 한다.

현대 농촌에서는 생활용수, 농업용수, 축산용수, 공업용수 및 환경용수 등 다양한 목적의 물을 사용하고 있으며 이를 통틀어 농촌용수라 칭한다. 농업생산성을 향상시키기 위해 비옥한 농지와 적정한 물 공급 그리고 우량종자 보급 및 적정 시비기술이 필요하다. 여기서 적정한 물을 공급하기 위한 시설은 기후조건에 관계없이 작물 생육에 필요한 물을, 필요한 시기에 적정량을 공급할 수 있도록 확보하여야 한다. 이에는 하천수계를 이용하여 수자원을 확보하는 저수지, 양수장 또는 취입보가 있으며 소규모 농업용수원으로 개발하는 지하수 그리고 자연발생적으로 형성된 호소를 이용할 수 있다.

수리시설은 넓은 의미에서 물을 공급하기 위하여 수자원을 확보하는 수원공과 수원공으로 부터 작물이 성장하고 있는 농지로 물을 운반하는 수로조직 및 그에 따른 구조물 등을 말한다. 그리고 농경지에서 쓰고 남는 잉여수나 외지로부터 농경지로 유입되는 불필요한 물을 다른 지역으로 배출하는 배수장 및 수로조직을 포함하고 있다. 수로조직은 다시 농경지로 물을 공급하는 용수로와 농경지에서 불필요한 물을 외지로 배출하는 배수로로 구성되었다. 이들 수로는 그 형식에 따라 개수로와 관수로로 나누어지며 이는 다시 공사재료에 따라 흑수로와 콘크리트 개거 및 각종 구조물로 구성되었다. 최근 개수로는 점차 관수로나 구조물로 교체되고 있으며 관수로의 재료는 강철관, 콘크리트관 또는 PVC 관이 사용되고 수로구조물에는 수로교, 급류공, 낙차공, 용수잠관, 터널등 여러 가지 형태로 되어 있다.

농촌을 빈곤에서 구하기 위하여는 농업생산기반을 효율적으로 조성하여 영농의 편의성 제고와 생산성을 획기적으로 증대시키는 것이 무엇보다 중요하다. 우량한 농업생신기반은 비옥한 토지와 충분한 관개용수 공급 및 원활한 배수처리를 이용하여 농지의 범용화를 도모하고 여기에 영농기계화를 도입함으로써 생산량을 크게 증가시킬 수 있을 것이다. 따라서 불규칙한 농경지를 가지런하게 규격화하여 정리하고 관개수로와 배수로를 효율적으로 배치하며 영농기계화를 위한 경지 내 농도를 포함하여 병행 개발하는 경지정리는 생산성 제고를 위한 농촌인프라 개발에 매우 주요한 과제 중 하나이다.

인간은 전신에 퍼져있는 혈관이 잘 발달하여 혈액이 원활하게 순환되어야

왕성한 활동이 가능해지는 바와 마찬가지로 농촌사회 역시 교통네트워크가 완비 되었을 때 영농작업 등 산업 활동이 활발하고 농업생산성 제고와 주민 소득증대로 이어 질수 있다. 따라서 농촌도로는 복지농촌 건설의 기초적 인프라이며 척도라 할 수 있다. 일반적으로 규정하는 농촌도로는 면단위 지역을 그 중심으로 하여 면지역간을 연결하는 기간도로와 면으로부터 농촌부락으로 연결되는 도로, 마을 간을 연결하는 마을 안길 그리고 마을에서 농경지로 연결되는 농로 및 경지내 작업로로 분류할 수 있다.

여기서 면지역간을 연결하는 기간도로는 지방도로로 분류되어 노폭이 보통 8.0m 이상으로 아스팔트 또는 콘크리트로 포장된다. 면지역과 부락간 연결도로와 마을간 연락도로는 일반적으로 노폭 6.0m를 아스팔트/콘크리트로 포장하지만 개도국의 경우에는 토석재료(사력/라테라이트)를 이용하여 포장하는 경우도 흔히 볼 수 있다. 마을에서 농경지로 연결되는 농로는 노폭 5.0m 이내의 노면을 토석재료로 포장하지만 우리나라의 경우에는 대부분 콘크리트 포장도로로 건설되었다. 이와 같이 예산이 허용하는 한 모든 도로를 아스팔트 또는 콘크리트로 포장함으로써 농산물의 원활한 유통, 편리한 농기계 운행 및 주민 통행의 편의를 확보할 필요가 있다.

개도국의 농촌개발 사업은 농촌도로 건설, 수리시설 개선, 문화・체육시설, 보건・위생시설 및 교육시설 개선 등 여러 가지 사업을 포함하고 있지만 그 핵심은 역시 도로 건설과 수리시설 개발이라 할 수 있다. 농업생산성을 증대시키기 위하여는 수리시설 개발을 최우선으로 추진함으로써 아무런 제약 없이 재배작물을 선택할 수 있어야 한다. 하지만 이들 주요 인프라시설 개발 사업은 계획, 조사 및 시공에 이르기까지 고도의 기술과 상당한 기간을 필요로 할 뿐만 아니라 과다한 사업비를 필요로 한다. 따라서 새마을 사업을 통하여 농촌인프라를 개발하기 위하여는 정부 주도하에 개발계획 수립과 소요예산을 확보하고 지역 주민이 사업에 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

일례로 베트남에서는 새농촌개발(새마을운동) 사업의 일환으로 중규모 둥차우 농업용저수지를 건설하고 농경지 100ha를 관개하고 있으며 사업비는 전액 국고로 충당하였다.



동차우저수지 [베트남]



동차우지구 새마을수로교

1.2. 개도국 농촌 인프라의 실태와 문제점

농촌도로는 그 지역의 중심지 면지역에서 최단 거리에 있는 국도 또는 지방도로와 용이하게 연결되고 이는 다시 지역 내 마을을 향하여 방사형으로 연결됨으로써 통행이 원활해야 하며 필요한 노폭의 확보와 아스팔트 또는 콘크리트로 포장되어야 한다. 그러나 개도국의 경우 기간도로와 마을간 도로의 노선 배치가 미흡하고 노면도 협소할 뿐만 아니라 비포장이며 선형도 지형조건에 따라 불규칙하게 배치되어 있다. 농경지 안의 작업도로는 경지정리와 병행하여 설치하는 것이 일반적이지만 개도국의 경우에는 경지정리가 시행되지 않아 영농작업 도로가 불비하므로 경지를 직접 가로 질러 농산물을 운반할 수박에 없는 실정이다.

농가의 소득증대를 위하여는 농작물 재배, 원예작물, 축산 및 농산물 가공공장 운영 등 농촌산업의 다양화가 필요하고 이에는 적정량의 물 공급을 필요로 하게 된다. 즉 농업용수, 축산용수, 공업용수 및 환경용수를 공급할 수 있도록 수자원을 확보할 수 있는 저수지, 양수장, 취입보 또는 지하수 관정을 개발해야 한다. 하지만 이러한 시설들은 고도의 개발기술과 적지 않은 예산이

필요하므로 충분한 시설이 갖추어 지지 못하고 있다. 농업생산성 제고를 위한 관개용수 공급 시설은 농업용수원과 함께 용수로를 적절히 건설해야 하지만 역시 소요예산의 확보 및 개발기술이 미흡하여 시행되지 못 하였고 농경지에서 잉여수를 배제하는 배수시설도 갖추어지지 않아 재배 작물 선택에 상당한 제약요인으로 작용하고 있다.

기존의 용·배수로 역시 흑수로가 대부분이므로 우기에는 쉽게 파손되고 수초가 번무하여 수로의 기능을 충분히 발휘하지 못하는 경우가 적지 않다. 특히 이러한 시설들은 직접 영농에 종사하고 있는 농민들이 사용하는 시설이므로 선량한 시설관리가 되도록 노력해야 하지만 대부분의 농민들은 시설관리를 소홀이 하여 기존의 시설도 급속히 노후화되고 있는 실정이다.

특히 국가 산업이 발전하고 국민소득이 현저히 증가되면 농촌인구는 도시나 산업단지로 이탈하게 되고 종국에는 농촌노동력 부족으로 인한 영농기계화를 도입할 수밖에 없으나 이에 대한 개도국의 관심은 매우 취약한 실정이다. 단지 국가경제가 상당 수준 발전된 일부 국가에 한하여 경지정리 사업이 추진되고 있다.

복지농촌 건설은 농촌인프라시설이 잘 갖추어져 농업생산성이 향상되고 저렴한 유통비용과 높은 판매가를 확보할 수 있어야 한다. 일반적으로 개도국에서는 인프라개발에 따른 예산 부족과 낮은 기술수준으로 인하여 농촌도로 등 인프라시설이 낙후되었고 이는 농산물 유통의 저효율 및 고비용을 초래하게 되었다. 농촌용수의 경우에도 물 관리와 시설유지가 용이한 저수지 건설을 지양하고 초기 공사비가 저렴한 양수장을 채택함으로써 고가의 유류 소비량 및 빈번한 기계고장으로 유지관리 비용이 과다하여 농촌용수 공급을 어렵게 하고 있다.

수리시설 역시 부실시공에 의한 수로단면 부족, 흑수로의 빈번한 수해 발생 등은 적기에 필요한 물을 공급할 수 없어 생산량 저하로 이어지며, 경지정리가 되지 않은 불규칙한 농경지는 농업노동력의 과다소요, 작업 효율성 저하, 불합리한 관개·배수, 기계화 영농의 불편 및 농지의 범용화 불가 등 농산물 생산량 감소의 주요 요인으로 남아 있다.

농촌 인프라 개선 목적은 시장 등 중심지로의 접근성 개선, 농업 생산성과 효율성 향상, 주민 생활의 편의성 등 삶의 질 개선에 두고 있다. 농촌마을은 일반적으로 도시 중심지역으로부터 멀리 떨어져 있고 도로가 불비하므로 교통 환경이 미비하여 농산물 출하는 물론 주민생활에도 적지 않은 불편을 초래하고 있다.

특히 농산물 거래는 주로 대도시를 중심으로 하여 이루어지기 때문에 농촌도로를 면단위 중심에서 인근의 중심도시까지 아스팔트 포장도로를 건설하고 면 중심에서부터 각 마을의 중심지역까지, 그리고 마을 간 도로와 마을 안길을 적절한 재료로 포장하는 입체적 도로망을 구축함으로써 원활한 농산물 유통으로 제값 받기를 지원하고 동시에 주민생활에 직결되는 교통 환경을 획기적으로 개선하는데 목적을 두고 있다.

복지농촌 건설은 농가소득 증대와 농촌인프라 개선의 기반위에서 이루어지며 농가소득 증대는 우선 농업생산성 제고와 기타 농외소득 활동을 장려함으로써 가능하게 될 것이다. 여기서 비옥한 농지를 규격화하여 농업노동력을 절감하고 작업효율을 높이기 위하여 농업기계화를 도입할 수 있도록 경지정리사업을 시행하여야 한다. 농업생산기반 조성의 종합개발이라 할 수 있는 경지정리사업은 적기에 적당량의 물을 충분히 공급할 수 있도록 관개시설을 설치하고 재배작물 선택을 자유롭게 할 수 있도록 배수로 시설을 병행하며 특히 농기계 운행과 생산물 운반이 원활하게 이루어질 수 있도록 작업농도를 포함하여야 한다. 한편 우량 종자보급과 적정 시비법을 시기적절하게 병행하여 생산성을 획기적으로 향상시키는 데 목적을 두고 있다.

살기 좋은 농촌이란 주거환경이 쾌적하고 상하수도 시설의 완비, 현대적 문화시설과 보건위생시설이 갖추어 지고 원활한 교통 환경이 완비되어 접근성이 용이해야 할 것이다. 농촌용수개발에 의하여 위생적인 생활용수 공급시설을 건설하고 재래식 부엌이나 화장실을 위생적으로 개량하며 마을회관과 보건시설을 설치하여 주민건강을 보전하고 합리적 교통망 구축으로 생활용품 구득이 편리하도록 인프라를 구축할 필요가 있다. 한편 마을 주변의 수로나 하천 주변을 환경 친화적 수변공간으로 정비하여 도·농간 주민간의 휴식공

간과 교류의 장을 마련하는데 목적을 두고 있다.

1.3. 세부 추진 전략

1.3.1. 농촌 도로 개선

가. 농촌도로의 유형별 특성과 문제점

농촌의 교통시스템은 주민생활에 주로 이용되는 생활교통로와 농업생산활동에 이용되는 농업생산교통로로 크게 나눌 수 있다. 우리나라 도로법에서 규정하는 농촌도로는 면단위 농촌지역으로 부터 군도 이상의 도로와 연결되는 기간도로와 마을과 마을을 연결하는 리도(Rural Village Road) 및 마을에서 농경지로 연결하는 기간농도와 영농작업에 이용되는 경지 내 농도(Farming Road)를 의미하며, 경지 내 농도는 다시 간선농도, 지선농도 및 경작도로로 나누어진다.

1) 기간도로(Main Rural Road)

농촌지역의 생활용품은 일반적으로 군청소재지나 근거리에 위치하는 대도시를 통하여 조달되는 반면에 농산물은 주로 인근의 도시에서 소비된다. 따라서 농촌지역의 중심을 이루는 근거리의 도시와 면단위 농촌지역을 연결하는 기간도로의 발달수준에 따라 지역 주민의 생활교통 편의성과 농산물 가격의 적정수준 유지 및 소비촉진에 따른 농촌경제수준 향상에 적지 않은 영향을 미치게 되므로 기간도로의 정비는 농촌개발의 최우선과제라 할 수 있다.

2) 마을 도로(Rural Village Road)

마을간 도로는 주민의 빈번한 통행과 동일한 경제활동 및 협동체계를 이어가는 혈맥과 유사한 기능을 갖고 있으나 개도국의 마을간 도로는 일반적으로 도로망의 배치가 불합리하고 선형도 자연지형에 따라 불규칙하게 배치되었을

뿐만 아니라 노폭이 좁고 비포장도로로서 홍수기에는 침수가 반복되고 있다. 이러한 도로는 통행의 불편은 물론 물이 고인 웅덩이에 수초가 번식하고 각종 병충해가 서식하여 주민의 주거환경에도 적지 않은 폐해를 끼치고 있다.

3) 농도(Farm Road)

농도는 영농자재와 농업생산물을 공급하고 출하하는 기초적 통로역할을 맡고 있다. 농민이 마을에서 경작지로 진입하고 농기계를 자유롭게 운행할 수 있는 농도가 잘 정비되어야 작업능률 향상, 농업생산성 제고 및 농산물 집하와 판매가 용이하게 되어 농가소득 증대에도 크게 기여할 수 있다. 가급적이면 경지정리 사업과 연계하여 농도개발 계획을 수립·시행하는 것이 가장 효과적일 것이다.

나. 농촌 도로 개선 방안

1) 마을과 중심지간 접근성 향상

농촌마을의 중심을 이루는 지역은 대부분 군청소재나 인근의 대도시이므로 이는 생필품과 농산물 유통의 주요 통로이며 농촌개발의 최우선 과제로 대두되고 있다. 특히 중·고등학교 등 교육시설과 문화시설이 대도시 중심으로 발달되었으며 개도국에서 농촌개발에 대한 주민 여론 수렴 결과 농촌도로 건설이 1~2위로 선호도가 높게 나타나고 있다. 따라서 면단위 지역을 연결하는 주도로와 함께 우회노선을 추가로 배치하고 이를 근간으로 하여 최단거리로 중심도시에 접근할 수 있도록 기간도로를 배치한다. 도로의 노선계획에서부터 설계·시공에 이르기까지 전 과정을 경제적이고 환경 친화적으로 개발하도록 철저를 기해야 한다. 도로의 선형과 노폭 및 종횡단기울기 등은 관련 국가의 정부 규정에 준하여 계획하되 가급적 아스팔트 포장도로로 건설하는 것이 공사의 편의성과 사후 유지관리에 유리할 것이다. 기간도로는 다음 사항을 고려하여 계획한다.

① 개발지역의 기온, 강수량, 풍향 및 풍속, 적설 기간, 지중 동결깊이, 하천수위 등 기상 및 수문자료 조사·검토

② 도로의 노선에 따른 하천횡단, 교량 및 터널 길이, 기존 도로 및 철도와

의 교차점 검토

③ 도로 노선에 따른 지형, 토질 및 지질특성 검토

④ 도로 부지에 연계되는 토지이용 상황 검토

⑤ 최근 5~10년간 계획지구 내 인구변동 추이, 산업별 취업인구 및 산업구조 등 사회·경제상황 검토

⑥ 계획지구 내 경지규모, 재배작물 및 생산량, 생산물 가공 및 저장, 영농기계화 및 장래 농업개발 계획 검토

⑦ 지구내 고속도로, 일반 국도, 지방도 및 농도의 현황과 장래 건설계획 등 기존 도로 현황 및 계획 검토

⑧ 각종 농도 정비사업, 경지정리 사업, 하천 및 기존도로의 개수사업, 취락의 이전 및 정비사업 현황과 장래계획 검토

⑨ 계획도로 노선과 주변지역에 대한 자연환경, 생활환경, 동식물 생태환경, 마을 환경 및 역사 문화 등 검토

⑩ 현재 교통량 조사 및 장래 교통 증가 예상량 검토

2) 노선 정비 및 도로 폭 확장

가) 기간도로(Main Rural Road)

중심 도시로부터 면단위 지역으로 연결하는 기간도로는 당해 지역개발의 대동맥과 같은 기능을 담당하므로 철저한 조사와 충분한 검토를 거쳐 건설계획을 수립·시행해야 한다. 중심지역과 면지역간을 연결하는 기설 도로는 일반적으로 노폭 8.0m 이상 아스팔트 포장도로로 건설되었다. 그러나 개도국의 경우 대부분의 도로는 선형이 불합리하고 노폭도 부족하며 포장노면 역시 파손 상태가 심하여 자동차 운행 상 효율이 낮아 매우 불편한 실정이므로 다음 사항을 고려하여 노선정비 계획을 수립·시행한다.

① 대상지역의 사회적 특성 및 교통량 등 기초 조사결과에 따른 도로건설계획 수립

② 기존 도로의 선형과 노폭 및 포장상태를 면밀히 조사하고 장래 예상되는

교통량 증가 등 관련 사항을 검토하여 신설 도로계획과 비교 검토

③ 기간도로와 관련되는 각종 기관 및 지역 주민들로부터 신설도로 계획에 대한 의견을 수렴하고 기존도로의 재정비, 신설도로 건설 또는 양자 병행개발 여부를 신중히 검토

④ 도로의 선형은 가급적 곡선구간을 적게 하여 직선화하고 노폭은 최소 8.0m 이상, 아스팔트 포장 폭은 6.0m 이상으로 해야 하며 도로의 종단기울기를 가급적 완만하게 계획

⑤ 도로의 설계속도 결정 등 세부사항은 수원국 정부의 도로건설 규정에 준하여 환경 친화적으로 계획

○ 도로 포장 방법

일반 도로에서는 아스팔트 포장노면이 일반화 되었으나 농도의 경우는 영농작업의 특성에 따라 콘크리트 또는 토석재료를 이용한다. 비교적 광역권으로 연결되는 기간도로는 아스팔트로 포장하는 것이 시공성이나 차량운행 및 유지관리상 가장 효과적이다. 간선농도 역시 아스팔트 또는 콘크리트 포장도로가 바람직하지만 저지대로서 침수 우려가 빈번한 곳에서는 콘크리트를 사용하여 포장하는 것이 시공성이나 사후관리 측면에서 유리할 수 있다. 개도국의 경우 경제성을 고려하여 토석재료가 흔히 사용되고 있으며 특히 경작로는 재료구득이 용이하고 건설비가 저렴하며 시공성이 편리한 토석(사력 또는 라테라이트)재료를 활용하는 것이 바람직하다.

○ 지속 가능한 도로 관리 방안

모든 도로는 상당한 중량을 가진 차량 등이 빈번하게 통행하는 생명체와도 같은 교통시설이므로 철저한 시공과 품질 확보 못지않게 유지관리도 매우 중요하다. 기간도로는 비교적 광범위한 지역에 분포되는 규모가 큰 도로로서 교통량이 많고 지역경제 발전 및 주민생활 향상에 결정적 역할을 담당하는 매우 중요한 도로이므로 정부(지자체)에서 직접 유지관리를 담당하여야 한다. 그리하여 홍수발생 등으로 도로가 파손되더라도 정부의 예산으로 신속히 복

구할 수 있는 체제를 완비할 필요가 있다.

○ 사업비 재원확보 및 주민 참여 방안

농촌도로 건설에 필요한 사업비는 정부(중앙정부 및 지자체), 개발지역의 기업체 및 주민들의 부담을 통하여 확보할 수 있다. 기간도로의 경우 보다 광범위한 지역을 포함할 뿐만 아니라 농촌지역 경제활동에도 상당한 역할을 담당하며 공사비도 고가이므로 도로의 건설 및 유지관리 업무를 정부에서 부담하는 것이 효과적일 것이다. 개도국의 경우에도 일부 국가에서는 정부예산 즉 중앙정부와 지자체에서 일정률로 사업비를 확보하여 기간도로를 건설하고 있다.

그러나 간선농도는 마을지역 단위의 비교적 소규모 면적을 포괄하는 교통로이고 주로 그 지역 주민들의 전용 도로이므로 사업비는 지자체, 지방 기업체 및 주민들이 일정 비율로 분담하여 확보하고 주민들은 도로 건설 및 유지관리 위원회를 결성하여 노력봉사로 참여할 필요가 있다.

특히 경작지안의 작업도로는 직접 영농에 참여하는 농민들의 전용 도로이므로 주민들에게 일정부분의 건설비와 노동력 투입을 유도할 필요가 있다. 동남아 일부국가에서는 현재 이러한 방법으로 새농촌개발사업(new rural development project)을 추진하는 사례도 있다.

1.3.2. 농로 개선

가. 농로 개선의 중요성

농로는 농업생산 활동의 기초 인프라로서 농용자재의 운반, 영농기계 운행 및 생산물의 집·출하에 가장 중요할 뿐만 아니라 주민의 통행에도 매우 긴요한 도로이다. 농업이 주산업인 국가에서 국가경제가 발전하여 도시가 발전하고 대도시 주변의 산업단지가 확장되면 농촌인구가 도시로 이동하는 것은 개도국의 자연현상이라 하겠다. 그러한 결과는 농촌 노동력이 부족하게 되어

영농작업에 지장을 초래하게 되므로 기계화 영농을 할 수 밖에 없어 농로개선이 더욱 긴요하다. 교통이 원활한 농로는 농산물 출하가 신속하고 용이하여 식품의 품질이 보장되고 이는 적정 판매가격에 의한 농가소득 증대로 이어질 뿐만 아니라 주민생활의 편의를 크게 향상시킬 것이다.

나. 농로의 유형별 개선 방안

1) 간선농도(Main Farm Road)

도로의 노선계획은 영농자재의 공급과 농산물 집·출하가 용이하고 경지내 경작로와 유기적으로 연결되도록 다음 사항을 고려하여 배치해야 한다.

① 농산물 가공 및 집·출하의 편의성과 기계화 영농이 편리하도록 노선 배치

② 간선농도는 규모가 크고 교통량이 많으므로 안전운행이 보장되도록 노선의 선형과 노폭을 충분히 확보

③ 자동차의 설계속도는 수원국의 농도설치 규정에 준하여 계획

④ 노폭은 6.0~8.0m, 포장 폭 5.0~6.0m로 하고 노면은 아스팔트 또는 콘크리트로 포장하여 안전율 제고 및 유지관리가 편리하도록 계획

⑤ 농촌 자연경관의 보전으로 친환경적으로 계획

⑥ 지구 내 역사, 유적 및 문화유산을 보전할 수 있도록 계획

2) 지선농도(Secondary Farm Road) 및 경작로(Farming Road)

① 지선농도는 경지구획, 통행차량의 종류 및 빈도, 경제적 건설비 및 유지관리비 등을 고려하여 계획

② 노폭은 농기계의 운전 및 선회 등을 고려하여 계획

③ 밭이나 과수원에서 농도와 경지사이에 연속성이 단절되는 경우에는 진입로 계획

④ 농도의 굴곡부는 차량이 안전하고 원활하게 주행할 수 있도록 곡선형으로 계획

⑤ 논으로 진입하는 농로는 각 경구마다 1개소를 표준으로 하여 계획

<표 8-1> 차도 폭 및 설계속도의 표준(한국 사례)

구 분		설계속도(km/h)		차도폭(m)	
		일 반	특 례	일 반	특 례
간선농도	평지	50	30	≥6.0	-
	산지	40	20		
지선농도		40	20	≥5.0	≥4.0
경 작 도		20	-	≥3.0	

3) 지속가능한 농로의 관리 방안

가) 간선농도

마을과 농경지 사이를 연결하는 간선농도는 노폭이 6.0m 이상의 아스팔트 또는 콘크리트 포장도로이며 농산물의 집·출하에 따른 차량통행과 트랙터 등 중량급 농기계의 빈번한 운행으로 노면의 마모와 파손이 쉽게 발생된다. 그리하여 노면파손에 따른 유지관리비 확보 및 파손시 신속한 복구공사를 시행할 필요가 있다. 그러므로 이 도로의 유지관리 예산 확보 및 피해복구 공사는 정부 책임 하에 시행함으로써 효율적 유지관리가 가능하게 될 것이다.

나) 지선농도 및 경작로

지선농도는 지역에 따라 콘크리트 포장이나 토석(사력 또는 라테라이트)을 이용한 포장도로이므로 유지관리상 특별한 기술이나 많은 예산을 필요로 하지 않는다. 따라서 가급적 지역주민들이 농도관리위원회를 결성하고 자체적으로 노력봉사를 통한 주기적 협동 작업으로 관리하는 것이 바람직하다. 우기 등 홍수에 의한 재해가 심하여 콘크리트 등 상당량의 복구재료나 공사비가 소요될 경우에는 지자체로부터 예산지원을 받고 노력봉사에 의한 협동 작업

으로 파손된 도로를 복구함으로써 도로관리에 대한 주인의식과 자긍심을 고취시킬 필요가 있다.

1.3.3. 농촌용수 개발

가. 농촌용수의 유형과 특성

근래 농촌은 단순히 농작물 생산 활동뿐만 아니라 온실 원예 및 축산경영 등 생산 활동이 다양화되고 있다. 농가소득 증대를 위하여 농산물의 가공 및 생활용품 생산 등 농공단지가 점차 확대, 발전되고 있으므로 농촌에서도 공업용수 확보 및 공급이 필요하게 되었다. 이와 같이 농촌용수는 작물 재배 및 원예에 필요한 농업용수, 축산용수, 공업용수, 음용수와 목욕용수 등 생활용수 및 농촌의 쾌적한 환경보전을 위한 환경용수로 구성되었다. 여러 가지 용수량 중 농업용수량이 가장 많은 양을 차지하고 수질 면에서도 크게 제약을 받지 않는 특성을 가지고 있다. 그러나 생활용수나 공업용수는 일정 수준 이상의 수질을 확보해야 하며 특히 음용수는 최상의 수질을 필요로 한다. 환경용수는 건기 중에도 마을 주변의 하천에 계속 물이 흐르도록 하천유지수를 공급함으로써 하수처리 용수로 이용할 수 있고 하천 수변에 쌈지공원 등 수변환경을 조성하여 주민의 휴게공간으로 활용할 수 있다.

나. 농촌용수 개발 방안

1) 위생적인 용수 확보

농촌의 생활용수 공급에 필요한 용수원은 저수지, 하천용수, 호소 및 지하수를 이용하고 있다. 생활용수원으로 이용하는 저수지는 청정 수질을 확보하는 것이 매우 중요하므로 댐 상류의 유역 내에는 공장이나 대형 휴게단지 등 수질 오염원이 있어서는 아니 된다. 하천용수 역시 취수장이 설치된 상류 지역이나 그 주변으로부터 오염물질이 유입되지 않도록 위치 선정시 특별한 주

의가 필요하다. 지하수 관정을 이용할 경우에는 가급적 심도를 깊이 착정하여 암반지하수를 취수하여야 하며 심도가 얕은 경우에는 지중에 특수 광물질 등 수질오염 성분의 유무를 철저히 조사하여야 한다. 일례로 동남아 국가들 중 메콩강 주변에서 지하수 관정을 30~60m 깊이로 착정하여 펌프우물을 설치하고 취수한 물을 사용한 결과 비소(arsenic)함량이 과다하여 피부병이 발생하는 등 관정수를 전혀 사용할 수 없는 경우가 종종 발견되고 있다. 호소의 수질은 일반적으로 양호한 편이지만 장래 그 주변에서 농산물 가공공장이나 유락시설 등 수질오염원이 생길 수 있는지 철저한 검토가 필요하다.

2) 위생적인 용수의 공급 방안

농촌지역에 건설되는 저수지는 일반적으로 청정한 산간지역에 위치하므로 1급 수질을 용이하게 확보할 수 있으나 초기 건설비가 많이 드는 단점을 가지고 있다. 하지만 한번 준공된 저수지는 시설의 이용 수명이 길고 수질관리 및 시설관리도 용이하므로 가급적 저수지를 이용한 생활용수 공급방안이 가장 바람직하다. 하천수를 양수하여 공급하는 펌프시설의 경우 하천수의 오염원 배제가 지난하고 펌프운전에 상당한 기술이 필요할 뿐만 아니라 시설유지 및 운영비가 고가이므로 계획수립 시 각별한 주의가 필요하다. 호소를 이용하는 경우에도 하천용수와 같이 펌프시설이 필요하고 수질오염에 대한 우려 및 운영관리비가 많이 드는 단점을 가지고 있다. 가정에서 사용하는 소량의 생활용수나 원예용수 등은 심층 지하수 관정을 이용하는 것이 수질관리 및 공급시설도 복잡하지 않으므로 바람직하다. 어떠한 경우에도 가정으로 공급되는 생활용수는 수질을 철저히 유지해야 하므로 용수원으로부터 가정에 공급되기 전에 수질 정화시설을 설치·운영해야 한다. 저수지 또는 양수장의 경우에는 규격화된 정수시설을 반드시 설치하여 운영해야 하며, 지하수를 이용하는 경우에도 간이식 정수 장치를 설치하고 위생용수 공급에 철저를 기해야 한다.

다. 농업용수 개발 방안

1) 저수지(Reservoir)

농업용 저수지는 산지가 많은 중·상류지역에서 하천의 적정 위치에 댐을 건설하고 우기에 흐르는 물을 저장하였다가 필요한 시기에 물을 공급하는 저수시설을 말한다. 이들 저수지를 마련하는 댐(제당)은 그 형식과 축조재료에 따라 여러 가지 형태로 분류되지만 일반적으로 재료에 의한 분류법을 사용하고 있다. 즉 주변의 토석을 이용하여 축조하는 필댐(fill dam), 콘크리트를 주로 사용하여 축조하는 콘크리트댐 그리고 두 재료를 적절히 혼합하여 축조하는 복합댐으로 분류되고, 필댐은 다시 균일형댐, 존형댐, 코어형댐으로 나누어진다. 콘크리트댐은 중력식콘크리트댐, 공동중력식콘크리트댐 그리고 콘크리트아치댐으로 분류되는바, 농업용 댐은 공사비가 저렴하고 시공이 편리한 코어형 필댐을 선정하는 것이 경제적이며 일반적 형태이다. 농업용 저수지의 주요 시설은 물을 저류하는 댐과 필요시 물을 공급하는 취수시설, 홍수발생시 월류수를 안전하게 배제하는 물넘이와 방수로 그리고 시설을 관리하는데 필요한 유지관리 도로로 구성되었는바 저수지 위치 선정시 고려할 사항은 다음과 같다.

- ○ 댐의 기초지반이 양호한 암반이고 균열 또는 단층이 없어 지지력이 충분하고 누수의 염려가 없는 지점
- ○ 기초지반의 암반형태가 향사형(向斜形)으로 되어 기초처리가 용이한 지점
- ○ 개발 목적에 적합하고 필요한 저수량을 충분히 확보할 수 있는 지점
- ○ 다른 사업의 중장기 개발계획과 저촉되지 않는 지점
- ○ 축제재료의 구득, 자재운반 및 교통이 편리하여 시공이 용이한 지점
- ○ 물넘이는 제체와 떨어져 있고 견고한 암반위에 설치 가능한 지점
- ○ 부대시설 설치 및 도수 조건 등이 용이한 지점
- ○ 주변의 자연환경과 조화를 이루고 환경보전이 용이한 지점

○ 준공후 유지관리가 편리하고 경제적인 지점

최근 기후변화에 의한 집중호우 발생 및 그에 따른 홍수피해가 빈발하므로 물넘이와 방수로는 저수지 안전에 결정적 역할을 하게 된다. 따라서 장기간 관측된 기상 및 수문자료를 수집·분석하여 시설의 규격을 결정하고 시공시 축조재료와 콘크리트 품질관리에 철저를 기함으로써 저수지 안전을 확보하여야 한다. 농업용 저수지에서 흔히 사용하는 취수시설은 가급적 취수탑을 설치하여 급수 및 시설관리에 편의성을 높이고 저수량이 적은 소규모 저수지의 경우에는 사통을 설치하여 관개할 수 있다. 관개기 농작물에 공급하는 관개용수는 작물 성장에 부합하는 수온과 적정량을 공급해야 하므로 수면으로부터 가까운 수심에서 취수할 수 있도록 취수공을 상하로 배치하여 온수취수가 용이하도록 설치한다.

2) 양수장(Pumping Plant)

개발지구의 자연조건이 저수지 건설에 부적합하거나 관개면적이 협소하여 초기 투자를 적게 할 필요가 있는 경우 또는 호소를 용수원으로 이용할 수밖에 없는 경우에는 양수장 건설을 계획해야 한다. 양수장은 양수기, 운전 설비, 부대설비 및 연결수로로 구성되는데 양수기는 사용동력에 따라 전기모터와 유류를 사용하는 디젤엔진으로 나누어진다. 전력공급이 가능한 경우에는 전동모터를 사용하는 것이 경제적이고 유지관리도 편리하다. 그러나 도시로부터 원격지에 있는 농촌의 경우 부득이 디젤엔진을 설치하게 되는바, 이때는 기계품질이 안전하고 성능이 우수한 제품을 설치함으로써 잦은 고장을 방지해야 한다. 전기모터를 설치하는 양수장에 비하여 기계펌프 양수장은 운행 중 고장수리, 고가의 유류 소비 등 유지관리 비용이 많이 드는 단점이 있다. 양수장 건설 계획 시 고려할 사항은 다음과 같다.

○ 양수장은 설치지점의 지형, 지질, 수문학적 특성 및 펌프설비의 특성을 고려하여 건물 규모와 부대설비를 계획

○ 양수기는 가급적 전기모터를 설치하여 경제성과 유지관리의 편의성을 제고시키고 부득이 한 경우에만 엔진펌프를 설치토록 계획

○ 펌프의 기종과 규격은 계획용수량을 효과적으로 양수할 수 있고 운전관리의 편의성 및 경제성을 고려하여 계획

<표 8-2> 양수장의 위치선정시 고려할 사항

선정조건	고 려 할 사 항
지형조건	-양수장과 관개면적간의 거리가 가장 가까운 상류에 설치 -토사와 부유물의 퇴적이 적고 홍수시 안전한 위치 선정 -양수장과 관개구역간 도수로는 짧고 직선화 가능한 곳
지질조건	-기초공이 안전하고 경제적 시공이 가능할 것 -장래 지반침하나 사면붕괴 등의 위험성이 없을 것
환경조건	-용지 확보 및 동력 확보가 용이할 것 -소음, 진동 등 주변의 환경보전상 문제가 없을 것 -환경보전 용지 및 방재 용지 등과 상충되지 않을 것 -부근의 기존시설 등에 장애가 되지 않을 것-
기타조건	-기자재 및 시공재료의 반출입이 용이할 것 -시설 유지관리가 편리할 것

<표 8-3> 펌프의 구경과 배출량

구 분	펌프구경(mm)	배출량(㎥/min)	전양정(m)
고양정 펌프	65～1,200	0.35～200	9.0～300
저양정 펌프	600～2,800	30～1,150	1.5～9.0

3) 지하수(Ground Water)

지표수개발 적지가 부적합하거나 가뭄이 심하여 지표수를 확보하기 어려운 경우에는 지하수를 개발하는 것이 효과적일 수 있다. 개발 방법은 충적층이나 암반층을 뚫어 설치하는 관정과 충적층에서 비교적 다량의 물을 확보하기 위하여 설치하는 지하댐 또는 방사상 집수정을 고려할 수 있다. 생활용수와 같이 사용수량이 비교적 소량이고 안전한 수질확보를 위 하여는 심도 100m 이상의 암반관정을 설치해야 하지만 공사비가 많이 드는 단점이 있다. 반면에 충적층 관정은 30～50m 깊이로 착정하기 때문에 공사비는 적게 드는 반면에 물에 비소 등 유해광물질이 포함되어 있는 경우가 종종 발견되므로

철저한 사전 조사가 필요하다. 농업용수는 소요수량이 많으므로 지하댐이나 방사상 집수정을 설치하고 양수시설을 병행하여 취수를 하게 된다. 이들 시설은 적정한 깊이의 지하 충적층에 대구경 콘크리트 원통을 설치하고 그 주변을 수평 방사상으로 천공하여 주변의 물을 집수하는 지하수개발 방법이며 매우 효과적인 용수원이라 할 수 있다.

4) 취입보(Intake Weir)

자연하천으로부터 물을 취수하여 관개용수나 생활용수로 공급하는 시설이며 물을 끌어들이는 취수구, 수자원을 확보하는 보(diversion weir), 생태계 보전을 위하여 설치하는 어도(fish ladder), 침사지 및 호안공 그리고 부대시설로 구성된다. 취입보는 일반적으로 하천의 전 구간을 가로질러 체절하는 시설이므로 기초지반이 약하면 홍수 시 전도될 우려가 있고 준공 후 유심이 변동되면 취수가 불가능할 수 있으므로 다음 사항을 고려하여 위치를 선정 한다.

- ○ 하천의 물길이 취수할 지점에서 가깝고 하상이 안정되어 있는 지점
- ○ 관개구역에서 근거리에 있고 시공이 용이한 지점
- ○ 갈수기에 확실한 취수가 가능하고 계획홍수량을 충분히 배제할 수 있도록 필요한 하폭이 확보되는 지점
- ○ 취수 시 과다한 토사량이 유입되지 않을 지점
- ○ 보 설치 후 하천의 상하류에 영향이 적고 유심변동 우려가 없는 지점
- ○ 시설의 구조상 안전성, 경제성 및 유지관리에 편리한 지점



보에 설치된 어도



환경친화형 콘크리트보

5) 저류지(Farm Pond) 및 호소(Natural Lake)

산지가 많은 중산간지대나 구릉지대의 경우에는 하천 분포가 다양하고 협곡이 많아 댐을 건설할 수 있는 지형지세가 양호하지만 큰 강의 하류지역이나 삼각주가 발달한 평야지대에는 댐을 건설할 수 있는 적지를 발견하기가 매우 어렵다. 동남아의 메콩강과 같이 대 유역을 포함하는 큰 강의 하류에는 자연적으로 형성된 호소(natural lake)를 흔히 발견할 수 있으며 이들 호소는 간단한 양수시설을 설치하여 농촌용수를 공급할 수 있을 뿐만 아니라 수원공 건설비용의 투자가 불필요하므로 매우 효과적으로 활용할 수 있는 농촌용수원이라 할 수 있다.

이러한 호소들의 저류량은 호소의 분포상황과 지형지세에 따라 좌우되고 주로 강수량에 의하여 저수되거나 우기에 강물이 일시적으로 범람하여 그 물이 호소에 저류되었다가 건기에 배출되지 않고 남아있는 경우를 종종 발견할 수 있다. 이러한 경우에는 몇 개의 자연호소를 한데 묶어서 주변에 제당을 적정 높이로 축조하여 우기의 침수시 저류되었든 물을 저장했다가 건기에 농업용수로 관개하면 매우 효과적인 농촌용수원으로 활용할 수 있다. 일례로 캄보디아 크로치마 농촌개발지구에서 소규모 자연호소 3개를 하나의 방수제로 묶어서 대규모 저류지를 축조하여 농업생산성 증대에 획기적 성과를 거두고 있는 사례도 있다.



시행 전 자연호소 전경
(캄퐁참주 크로치마군)



준공후 풍부한 수자원 확보
(캄퐁참주 크로치마군)

캄보디아 캄퐁참주 크로치마군 로카크노 지역은 메콩강 하류에 위치한 농촌지대로서 연중 6개월 계속되는 우기에는 농경지가 2~3개월간 침수되고 나머지 6개월 건기 중 강우량은 연평균 값의 17% 정도에 불과하여 농업용수의 부족 등 농업생산 활동이 매우 취약한 지역이었다. 그리하여 농민들은 건기 중 경작지 안에 분산되어 있는 소규모 호소에서 개인 양수기를 이용하여 관개용수를 공급하였으나 이마저 저류량이 부족하여 가뭄피해가 반복되었다. 재배 농작물은 벼, 담배, 옥수수 및 참깨 등이나 한해가 심하여 벼 생산량도 2.0톤/ha에 불과하였고 담배 등 밭작물은 계속되는 가뭄으로 폐농하는 경우가 비일비재하였다. 그리하여 작은 호소 3개를 한데 묶어 그 주변으로 길이 4.8km, 높이 2.0m의 흑제방을 축조하고 제당 상단에 폭 4.0m 농도 겸 저수지 유지관리 도로를 구축함으로써 시행전 추정저수량 약 80만㎥이 240만㎥로 대폭 증가되었다.

<표 8-4> 사업 시행전·후 토지이용 현황

(단위 : ha)

구 분	총면적	경 지 면 적			영년작물	수림기타
		총면적	관개답	비관개		
시행전	1,503	1,135	434	701	259	109
시행후	1,503	1,135	1,008	127	259	109

관개면적 역시 434ha에서 1,008ha로 확장되었으며 저수지 준공 후 1차년도의 벼 생산량도 2.0톤/ha에서 3.5톤/ha로 대폭 증가되어 농업생산성 제고 및 농가소득 증대효과를 거양하였으며 이는 해를 거듭할수록 사업효과가 확대될 것으로 기대된다.



사업시행전 한해입은 농작물



시행후 무성하게 자라는 농작물

라. 농업용수의 유형별 관리 방안

1) 저수지 관리방안

농업용 저수지는 우기에 상류에서 유입되는 홍수량을 안전하게 배제해야 하는 재해예방 시설로서 시설규모가 크고 취수장치 등 부대시설에 대한 기술적, 경제적 상황을 고려하여 관리하여야 한다. 특히 이 시설은 적정수준의 관리기술과 비용을 수반하게 되므로 정부에서 관리기관을 지정하고 예산을 배정하여 직접 관리함으로써 효율적 물 관리와 시설안전에 만전을 기해야 하며 관리 시 다음 사항을 고려해야 한다.

- 제당의 변형 및 누수발생에 대하여 주기적 조사 실시 및 조치
- 물 넘이 및 방수로의 균열 발생이나 누수 여부 점검 및 조치
- 취수장치 등 물 관리기구와 기타 장치들의 점검 및 정비
- 제당에 가축방목, 퇴비 적치, 토석채취 및 낚시 행위 등 금지
- 상류 유역으로부터 오염물질 유입 여부 확인 및 조치
- 홍수 시 재해예방 및 방류 시 하류 주민과 관련기관에 사전 통보

2) 양수장 관리방안

양수장은 시설규모에 따라 정부가 직접 관리하거나 수혜농민으로 구성된

수리위원회를 설립하여 관리하여야 한다. 시설의 규모가 크고 운영상 특별한 기술을 요하거나 과다한 비용 발생이 예상되는 시설은 정부에서 관리기관을 지정하여 관리할 필요가 있다. 그러나 시설규모가 작고 많은 비용이 소요되지 않는 경우에는 주민들로 수리위원회를 조직하여 관리하는 방법도 고려할 수 있으며 관리 시 다음 사항을 유의하여야 한다.

- 양수장의 전동기 및 펌프 등의 조작상태 점검 및 정비
- 양수장 가동시간, 수위 및 양수량 변동 상황 점검 및 기록 유지
- 상하류 하천의 변화, 시설물 설치유무, 수위변동과 침수우려 등 점검 및 조치

3) 취입보 관리방안

취입보 역시 양수장과 마찬가지로 규모가 큰 시설은 정부에서 직접 관리하거나 위탁기관을 지정하여 관리하고 비교적 소규모의 경우는 주민관리위원회를 통하여 관리토록 하되 다음 사항을 고려해야 한다.

- 취입보 상하류 500m 이내에서는 토석채취 금지
- 보 구체의 균열 발생 유무 및 호안의 유실여부 점검 및 조치
- 보 상류의 토사 유입 및 퇴적물 수시 제거
- 취입보 부근에서 화약류 등 위험물질 사용 금지

4) 호소 등 기타 시설

자연 호소는 복잡한 시설 등이 설치되지 않은 단순한 수원공이므로 주변으로부터 오염무질이 유입되지 않도록 상시 감시체제를 유지하며, 어로행위나 수영 등으로 안전사고가 발생하지 않도록 경고판 등 안전시설 설치는 물론 감시를 철저히 한다.

1.3.4. 관개·배수로 개선

가. 관개·배수로 개선의 필요성

농경지에서 작물이 최적의 상태로 성장하기 위하여는 적절한 물 공급은 물

론 포장에서 과잉수를 적절히 배제하여 최적의 생육환경을 유지해야 양질의 농산물 생산이 가능하게 되므로 관개와 배수는 손바닥의 양면 관계라할 수 있다. 개도국의 경우 관개수로 네트워크가 충분치 못하고 대부분 흑수로로 건설 되었으며 수로관리가 미흡하여 관개용수 공급에 적지 않은 불편을 초래하고 있다. 또 관개조직은 농업생산에 중요한 농촌 인프라의 일종이고 신규 개발이나 시설 개보수에도 상당한 비용이 수반되므로 정부 예산지원이 잘 안되면 시설 노후화가 촉진될 수밖에 없다.

따라서 미흡한 수로네트워크는 정부예산을 과감히 투입하여 정비하고 수로 말단구간의 경미한 부분은 수혜농민으로 하여금 수리관리위원회를 결성하여 협동작업으로 정비 및 유지 관리할 수 있도록 제도화 할 필요가 있다. 배수로는 저지대의 농경지나 상습적 배수불량 지구에서 필요한 정비 사업이므로 선별적 정비 사업을 추진할 필요가 있다. 한편 수로조직은 가급적 구조물화 하되 흑수로 단면을 콘크리트 라이닝 또는 규조물화하고 예산이 허용하는 경우 콘크리트관수로로 개수하는 것이 물 관리 및 유지관리의 편의성 제고에 효과적이다.

나. 수로의 배치 계획

1) 관개용 수로

관개 대상지구의 지형, 지질, 재배작물 및 관개방법 등을 고려하여 수로를 배치하게 되는바 계획수립 시 다음 사항을 충분히 검토해야 한다.

- 관개구역 전체 면적에 자연관개가 용이하도록 가급적 높은 곳에 설치
- 가능한 한 직선 노선으로서 짧은 거리가 되도록 설치
- 토질이 양호하고 인가나 교통망에 위험을 주지 않도록 설치
- 성토구간을 가급적 피하고 토공비가 절감되도록 배치
- 가옥, 분묘 및 작물 등의 보상비가 적고 시공시 민원발생이 최소화 되도록 배치
- 마을, 도시 및 공단 등으로부터 오폐수 및 쓰레기 유입이 없도록 노선배치

· 수로의 안전성이 확보되도록 조절시설 설치 및 내구성 확보
· 안전하고 경제적 물 관리 및 시설 관리가 가능토록 설치
· 수로의 주변 환경과 조화를 이루도록 환경 친화적으로 배치
· 설계유량 이하로 송수 시 분수, 합류 및 조절기능 검토 철저

2) 배수로

경지에서 농작물 성장에는 물이 절대적으로 필요하지만 반대로 수분이 너무 많으면 오히려 성장에 장애를 주고 생산물의 품질에도 악영향을 미치게 되므로 지구 내 과잉수나 지구 외로 부터 유입되는 물은 경지 밖으로 신속히 배출하게 되는바 이에는 지표배수 방식과 지하배수 방식이 있다. 지표배수 조직은 대개 승수로, 배수문, 배수장, 배수로 및 유수지 등으로 구성되었으며 계획 시 다음 사항을 유의해야 한다.

· 지구 밖의 배후지에서 유입되는 물을 최대한 승수로를 이용하여 배출하도록 수로단면을 충분히 확보하여 배치
· 배수문은 지구 내 최저위부에 설치하여 배수능력과 지배면적이 최대화되도록 배치
· 배수문은 기초지반이 견고하고 침투수에 안전한 위치에 설치
· 배수문은 조류, 풍파, 홍수 등으로 토사 퇴적이 안되고 외수와 소통이 원활한 곳에 설치
· 배수펌프 운전 중 진동으로 배수장 또는 제방에 악영향을 주지 않도록 견고하게 콘크리트구조물로 계획하되 하천제방에 근접하지 않도록 배치
· 배수장 건물 내부가 침수되지 않도록 바닥을 높이거나 수밀성 구조로 계획
· 기초는 견고한 암반 위에 배치하고 충분한 기초처리 공법 고려
· 간선배수로는 경지의 최저위부를 통과하도록 배치하고 지선 및 지거는 간선의 위치, 경지의 구획형상, 용수로 배치 및 농도 등의 배치상태를 고려하여 적정하게 배치
· 지구의 일부를 기계배수할 경우 배수로는 상하단으로 구분하여 자연 배

제량 극대화

- 수로 기초의 토질이 불량한 곳은 인가나 교통에 불편이 없도록 배치
- 지형상 용수로와 겸용할 경우 농지의 범용화 및 용배수 관행 등을 고려하여 배치

다. 지속가능한 용수로 관리 방안

경작지에 물을 공급하는 관개용수로는 인체의 혈관과 유사하여 관개 시에는 상시 청결하고 안전함으로써 작물이 필요로 하는 적정량의 물을 공급할 수 있어야 한다. 특히 이들 용수로는 경작지에서 빈번한 물 관리 행위가 이루어지므로 농민들의 참여가 매우 중요하다. 하지만 규모가 크고 통수량이 많은 간선수로는 상당한 관리기술과 유지관리 비용을 수반하므로 정부의 지원을 필요로 하게 된다. 따라서 용수로의 합리적 관리방법은 정부와 주민이 참여하는 이원화방식으로 운영하는 것이 바람직하며 다음 사항을 유의하여 관리한다.

- 수로에 매몰된 토사나 잡초 등의 제거로 통수 장애요인 사전 제거
- 수로 단면의 누수와 월류의 위험구간은 사전 조사 및 조치
- 안전사고 발생 위험구간의 점검 철저 및 안전시설 설치
- 수로교, 수로터널 등의 변형, 균열, 파손, 탈락 등 조사 및 조치

1.3.5. 경지 정리

가. 경지정리의 의의

경지정리란 농업생산기반 정비사업의 종합개발 산물로서 불규칙한 경구의 일정 규격화, 관개배수시설 설치, 농도 및 경작로 건설과 농작업 쉼터, 농산물 집하 및 출하장 등 영농부대시설을 포함하여 개발하는 종합개발사업이다. 농업생산성 향상을 위하여는 비옥한 토지와 기계화 영농에 의한 효율적 노동활동이 필요하지만 경구면적이 협소하고 불규칙하며 경작로가 잘 갖추어지지

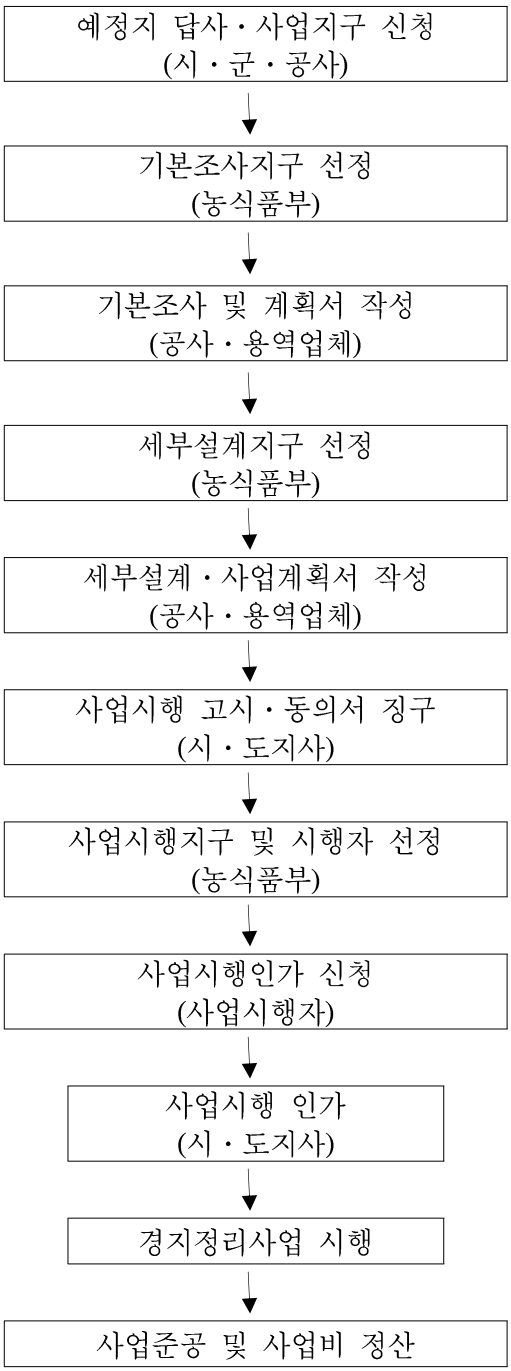
않은 농지에서는 기계화 영농이 불가하고 용배수 불량에 의한 재배작물의 제약을 받을 수박에 없다. 이러한 상황에서 탈피하기 위하여 경지정리 사업을 시행함으로써 용배수로 조직을 완비하고 합리적 농도네트워크 구축으로 영농기계화 촉진 및 농지범용화를 이룩하여 선진화된 농촌인프라를 구축하는데 경지정리의 의의를 찾을 수 있다.

국가의 경제수준과 기계화 영농의 활용역량에 따라 경구의 분할크기를 결정하게 되지만 개도국의 경우 초기에는 경구의 크기를 중소형(A=0.3～0.4ha)으로 계획하고 농업기술 발전 및 예산능력을 고려하여 단계적으로 경구를 확대하는 대구획(A=0.6～3.0ha) 경지정리로 발전할 수 있도록 계획하는 것이 바람직하다. 농촌의 식량소비 수준이 고급화될수록 청정채소 등 건강식품 소비량이 증가되므로 친환경적 요소를 감안하여 전반적인 경지정리 계획을 수립하여야 한다.

나. 경지정리사업 추진 절차

이 사업은 해당 국가의 법률 및 규정에 의하여 모든 사업이 다양한 방법으로 추진될 수 있으나 우리나라의 경우는 다음과 같은 과정을 거쳐 경지정리 사업이 추진되고 있다. 즉 사업대상지구에 대한 예정지 조사를 실시하고 사업추진계획(안)을 수립한 후 정부 측에 사업지구 지정을 신청하여 사업타당성이 인정되면 기본조사 지구로 결정된다. 다음 단계로 기본조사와 세부설계를 실시하여 사업계획서를 작성· 제출한다. 정부로부터 사업추진지구로 결정되면 시·도지사가 사업시행을 고시하고 용지매수 및 보상에 대한 이해 관련자의 사업시행 동의서를 징구하고 최종 단계로 사업시행 인가신청서를 정부측에 제출하여 사업시행 인가와 함께 사업시행자가 선정되면 공사를 착수하게 된다.

<그림 8-1> 경지정리사업 추진체계도



경지정리 공사를 시행함에 있어 이 사업의 특징은 농사를 짓고 있는 농경지를 대상으로 공사를 시행하게 되므로 영농기를 피하여 제한된 기간 내 급속 공사를 시행하여야 한다. 그리하여 경우에 따라서는 농작물 피해에 대한 영농보상비를 계상하고 집행할 필요가 있다. 특히 개인의 소유농지를 교환·분합하고 수로 및 농도 설치에 필요한 궤폐농지로 인하여 복잡한 민원이 발생되므로 사전에 충분한 검토와 대책을 수립해야 한다. 궤폐농지는 농민 개인의 토지가 잠식되어 농민들의 반발이 심하고 공사 시행에도 적지 않은 지장을 초래하게 되며 이를 해소하기 위한 법적 장치가 선행되어야 한다.

다. 경지정리사업의 자율적 추진을 위한 주민 조직화 방안

경지정리 공사는 중장비 활용은 물론 최종 휴반정리 과정에서 지균 및 자갈 제거 등 인력시공을 필요로 한다. 그러므로 초기에 수혜농민들로 하여금 사업추진위원회를 조직하여 조사단계에서부터 준공에 이르기까지 전 과정에서 추진위원회를 통하는 관련 주민들의 의견을 수렴하여 계획수립에 반영하고 공사 중 마지막 정리공사 시 논두렁 손질, 사력제거 및 인력 지균 작업은 수혜농민들이 직접 참여하여 시행할 필요가 있다.

라. 경지정리의 비용 부담과 정부지원

경지정리사업은 일반적으로 넓은 농경지와 용배수로 및 농로 등 다양한 시설을 포함하므로 많은 사업비가 소요되어 정부 예산을 투입할 수밖에 없을 것이다. 경우에 따라서는 정부에서 사업비의 50% 이상을 투자하고 나머지는 개발지역 민간업체의 지원금과 수혜농민들의 분담으로 사업비를 확보하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 공사 마무리 단계에서는 논두렁의 성형, 논 바닥의 지균작업 및 자갈 제거작업 등은 중장비를 이용할 수 없는 정교한 인력작업이므로 농민 부담 분을 노동력으로 대체하는 것이 공사추진에 도움이 될 것이다.

2. 농촌 주거환경 개선

2.1. 이슈와 주요 쟁점

식량을 구하기 위해 이리저리 옮겨 다니던 수렵채취시대(hunting & gathering society)에의 인류에게 주택의 용도가 인간의 신체적 안전을 위한 은신처(shelter) 이상으로 중요하지 않았을 것이다. 그러나 농경사회(agrarian society)로 접어들면서 주택은 가족 구성원의 신체적 안전뿐만 아니라 생산 활동과 저장, 그리고 가족의 생물학적 재생산(biological reproduction), 쾌적한 문화와 여가를 포용할 수 있는 복합적인 용도로 발전했다. 따라서 주택은 그 사회에 살고 있는 사람들의 삶을 총체적으로 수용하는 문화적 복합체가 된다.

한국의 농가 주택은 농산물의 생산과 저장, 그리고 가족 구성원의 신체적 안전은 물론 출산과 육아, 결혼, 환갑, 상례 등을 치르는 문화와 예절, 그리고 일상의 생활을 담는 공간이다. 경제적으로 여유가 있는 넉넉한 농가 주택의 구조는 생산과 수납, 그리고 가족의 생활을 수용하는 공간으로 구분된다. 바깥마당은 생산 공간, 안마당과 뒷 뜰은 꽃과 나무를 가꾸는 문화공간으로 활용된다. 사랑채는 남성의 공간으로 손님을 맞거나 농산물의 수납, 가축 축사 등으로 활용되며 안채는 여성의 공간으로 출산과 육아 등에 활용되었다. 과년한 딸은 후원에 딸린 별채에서 생활하며 출가 준비를 하기도 했다.

그러나 가난한 농가의 주택은 이와 사뭇 다르다. 방 한 칸, 부엌 한 칸에 헛간이 한 칸인 초가 삼 칸 집이다. 손님을 맞는 쪽마루와 안마당이 있는 것이 고작이다.

동남아시아의 농가 주택은 특히 더위와 해충, 그리고 뱀 등 위험한 동물의 피해를 막기 위해 고안된 건축물이다. 따라서 농가 주택은 대부분 2층 목조로 구성되었으며 더위를 피하기 위해 개방형으로 축조되는 것이 일반적이다. 아프리카 지역의 농가 주택은 더위를 막기 위해 흙으로 지은 집이 많다. 연중

강우량이 적은 지역은 흙으로만 축조된 주택이 몇 백년 또는 몇 천년씩 전해오기도 한다[62].

그렇다면 개발도상국의 주택은 무슨 문제가 있는가? 주택은 야생동물 등 외부의 적으로부터 가족 구성원을 안전하게 지킬 수 있어야 하며 추위와 더위를 막아 줄 수 있어야 한다. 생명을 이어 갈 수 있는 음식을 위생적으로 조리해 가족에게 공급할 수 있어야 하고 적절한 휴식과 수면을 취할 수 있는 공간이 있어야 한다. 한편, 경제활동의 결과를 수납할 수 있는 공간이 있어 생산, 가공, 저장 등의 활동을 수용할 수 있어야 한다. 또한 주택은 가족의 유지를 위해 자녀의 출산과 육아를 담당할 수 있는 공간이어야 하고 질병에 걸리지 않도록 위생적인 화장실과 식수 등을 공급할 수 있어야 한다. 그 외에도 주택은 찾아오는 손님을 맞고 문화와 여가를 즐길 수 있는 문화와 사교활동을 수용할 수 있는 공간이어야 한다.

개발도상국의 농촌 주민들의 주거환경을 개선하는 것은 그들의 삶의 질을 향상시키기 위해서 중요하다.

2.2. 세부 개발 전략

2.2.1. 안전성 제고

가. 해충이나 야생동물로부터의 안전성

역사적으로 마을은 외부의 적으로 부터의 침입을 방어할 수 있어야 했다. 오래된 마을의 구조는 외부의 적을 방어할 수 있는 기본적인 원칙 하에 주택들이 배열된다. 따라서 주택도 외부의 침입자로부터 가족 구성원을 지킬 수

62 이란의 고도 밤(Bam)시에 축조된 밤성(Bam Castle)은 2000년 전에 흙으로 축조된 아름다운 성이었으나 2003년 이란의 대지진 발생으로 파괴되었다.

있도록 구조화되어 있어야 한다. 그러나 현대 국가에서는 경찰이나 군대가 외부의 침입자를 방어해 주기 때문에 주택 구조에서 외적을 방어하는 기능은 크게 약화되었다. 그러나 주택은 여전히 가족구성원은 물론 농가가 보유하고 있는 가축을 맹수 등 야생동물로부터 안전하게 지킬 수 있어야 한다.

에티오피아의 농촌지역에는 하이에나와 같은 맹수가 출몰하여 가축을 잡아가기도 한다. 하이에나가 출몰하는 지역은 가축뿐만 아니라 사람도 안전을 보장할 수 없다. 따라서 밤이 되면 가축을 하이에나로부터 안전하게 지키기 위해 가축을 집 안에 들여 놓거나 축사를 튼튼하게 지어 하이에나의 공격을 차단해야 한다. 집안에 들어가 보면 외부에서 주택 안으로 들어오는 대문은 외부의 침입자를 방어하기 위해 튼튼하게 만들어 져 있다. 창문은 거의 없다.

동남아 지역에서는 위험한 파충류로부터 안전을 유지하기 위하여 2층 집을 짓기도 한다[63]. 2층 집은 뱀 등 파충류로부터 안전하기도 하지만 바람을 이용하여 더위를 피하기 위한 목적도 있다. 농가 주택은 말라리아 원충을 옮기는 모기로부터 안전하게 피할 수 있어야 한다. 산간지역에 2층 집을 짓는 이유도 모기는 높은 곳으로 날아오르지 못하는 습성을 이용하는 측면이 있다.

농가 주택들은 모기 등 해충이 집 안으로 들어오는 것을 막기 위해 창문을 만들지 않는 경향이 있다. 창문을 만들면 유리나 종이를 발라 모기 등 해충의 유입을 막아야 하는데, 이러한 물자를 구하기가 어려운 지역에서는 창문을 통해 들어 온 모기에 물려 말라리아에 걸리기 보다는 모기가 들어오지 못하도록 창문을 달지 않고 더위를 참고 지내는 것을 택하고 있는 셈이다.

집에 창문을 만드는 것은 집안을 밝게 할 뿐만 아니라 환기를 시켜 가족구성원의 건강을 유지하는데 중요하다. 따라서 창문이 없는 주택에는 창문을 달아 주거 환경을 개선하도록 하고 유리나 종이, 모기장 등을 이용하여 모기 등 해충의 침입을 방지하도록 해야 한다.

---

63 한자로 집은 家로 표현한다. 집 아래에 돼지가 있는 형국이다. 동남아시아 여러 나라의 전통 주택이 2층으로 된 구조를 살펴보면 아래층에 돼지를 방사하는 경우가 흔하다. 이는 옛 주택의 원형으로 주택의 아래층에 돼지를 풀어 뱀을 잡아 먹도록 하여 사람의 안전을 도모한 것이다.

나. 더위와 추위 대책

주택은 열대 지방과 한대지방의 더위와 추위를 막아 줄 수 있어야 한다. 따라서 이러한 지역에 건립된 주택들은 나름대로 내한성과 내서성을 지닐 수 있도록 설계된 지혜의 산물이다. 몽고인의 겔(Ger)은 이동이 간편하고 추위를 막기 위해 고안 된 유목민족의 주택이다. 유목민들도 점차 정착하면서 주택은 보다 견고하고 추위를 막을 수 있도록 설계되고 있다. 아프리카 지역의 흙으로 만들어진 토담집이나 동남아 지역의 목조로 축조된 주택들은 내서성을 위하여 고안된 주택들이다. 미관은 좋지 않겠지만 더위를 피하기 위해서는 그만이다. 그러나 최근에 현대화의 바람을 타고 시멘트 벽돌을 이용한 주택 건축이나 전통 지붕을 함석으로 개조하는 작업이 진행되고 있다.

베트남의 전통 주택은 목조와 흙으로 지은 집이 대부분이다. 그러나 현대화 과정에서 시멘트를 이용한 주택개량이 붐을 이루고 있다. 시멘트로 지은 집에서는 라돈가스가 발생하여 전통적으로 흙과 목조를 이용하여 축조된 주택보다 사람들의 건강에 해롭다.

열대지방의 전통적인 집들은 순환용 창문이나 바람구멍을 만들어 내부공기를 순환시킴으로써 더위를 피하고자 했다. 그러나 시멘트 벽돌로 새로 집을 지을 경우 전통 목조주택에서 주택의 아래와 위에 작은 창문을 내어 자연 순환이 되도록 한 지혜가 재현되지 않아 여름철 더위를 피하기가 어렵게 된 경우가 많다. 근대화의 상징인 시멘트와 벽돌을 이용하여 새 집을 지었지만 주택 내부는 찜질방에 들어 온 것을 연상할 만큼 덥다.

지붕 소재를 함석으로 바꾼 것도 더위를 피하기 어렵기는 마찬가지다. 전통 주택에서는 볏짚이나 나무 잎 또는 풀 잎 등을 이용하여 지붕을 두껍게 덮었기 때문에 빗물을 막고 더위가 차단될 수 있었다. 그러나 이러한 자연 소재를 걷어 내고 함석지붕으로 교체 할 경우 함석 밑에 태양의 열기를 차단하는 막을 설치하지 않는 한, 함석지붕에서 발생하는 열기가 그대로 주택 내부에 전달된다.

따라서 시멘트 벽돌과 함석으로 신축한 농가 주택은 전통 주택에서 채택했

던 선인들의 지혜를 계승해야 한다. 즉, 주택 내부의 공기를 자연 순환할 수 있는 작은 환기창을 주택의 아래와 위에 설치해야 하며 함석지붕 밑에는 반드시 자연소재를 이용하여 뜨거운 열기를 차단할 수 있는 차단 막을 설치하도록 해야 한다. 그러지 않을 경우 시멘트와 함석을 이용한 신축 주택은 더위를 피할 수 있도록 고안된 전통적인 주택에 비해 비과학적이다.

2.2.2. 위생성과 편리성 제고

가. 화장실 개선

주택은 위생적이어야 한다. 즉, 화장실을 갖추고 있어 인간의 분뇨 처리를 위생적으로 할 수 있어야 하고 안전하고 오염되지 않은 식수를 마실 수 있어야 한다. 그러나 개발도상국가에서는 이 두 가지 조건을 모두 갖춘 지역이 많지않다. 화장실은 반드시 갖추어야 하는 것인가?

화장실을 주택 내부나 인근 지역에 건축하지 않는다면 사람들이 매일 처리해야 하는 용변을 밖에서 처리할 수밖에 없다. 사람의 배변 중에는 유해한 기생충 알이나 전염성 병균이 포함될 수 있기 때문에 우기 장마철에 기생충 감염이나 콜레라 등 수인성 전염병이 대량적으로 확산될 가능성이 있다. 따라서 기생충이나 수인성 전염병의 확산으로 국가적으로 막대한 손실을 가져 올 수도 있다.

질병에 감염된 환자가 사망할 수도 있지만 질병 치료에 소요되는 비용도 막대할 뿐만 아니라 사회에서 중요하게 활동할 인재를 잃게 되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 화장실이 없기 때문에 발생하는 사회적 비용이 매우 크게 된다.

2003년 캄보디아 수도 프놈펜에서 전국의 도지사, 시장 군수가 모인 경제개발 전략을 위한 국가 세미나가 개최된 자리에서 필자는 한국의 농촌개발 경험을 강의한 적이 있다. 강의가 끝난 후 질의 응답시간에 캄보디아 정부의 고위 공무원이 질문을 했다. “현재 캄보디아 농촌개발 정책 중에서 시행해야 할 가장 중요한 정책이 무엇인가?” 였다.

필자는 생각 후에 “관개시설 등 인프라 개선도 중요하지만 화장실 개선이 매우 시급하다” 고 답변했다. 잠시 후 그 공무원은 다시 일어나 “ 아마도 캄보디아 실정을 잘 몰라서 하는 말일 것이다, 캄보디아는 열대성 기후로 자연 상태에서 인분이 쉽게 분해될 뿐만 아니라 우기에는 오염물질이 홍수에 모두 쓸려가기 때문에 화장실 설치가 반드시 중요한 것은 아니다”라고 주장했다.

그러나 2007년 캄보디아에서 화장실 보급정책은 가장 우선순위가 높은 농촌개발 정책이 되었다. 화장실 설치 비율을 16%에서 2015년에 36%로 끌어올리려는 캄보디아 농촌개발 정책은 CMDGs 달성에 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

화장실 개선은 수세식과 푸세식으로 구분된다. 수세식(water flush)은 물로 배변을 씻어 내어 집 밖에 별도로 마련된 정화조 탱크로 이동하여 후숙 분해시킨 후에 강이나 하천으로 배출하는 방식이다. 그러나 정화조 시설이 보급되지 않은 지역에서는 활용하기 어려운 기술이다.

용변 후 배설물을 저장 탱크에 담아 두었다가 분해 과정을 거쳐 완전 분해된 오물을 퍼 내(take out)는 푸세식 방식은 한국, 일본, 중국, 베트남 등지에서 옛 부터 전해오는 적정기술 중의 하나다. 완전 분해된 배설물을 퍼내 농작물에 유기질 비료로 활용할 경우 환경 친화적이기도 하다. 이 경우 용변 후 발생하는 배설물을 담아 두는 탱크는 2조식 또는 3조식이 있다[64]. 단일 탱크

64 화장실 배변물을 하나의 탱크에 담았다가 용기가 일정 수준 차면 다음 탱크로 넘어가 완전 분해 시키는 방식을 2조식 화장실, 탱크를 하나 더 만들어 분해된 배변물을 이동시켜 보다 완전하게 분해시켜 배출하는 방식을 3조식 화장실이라 한다.

를 묻었다가 탱크에 배설물이 다 차면 퍼내는 방식은 배설물이 분해 과정을 거치지 않았기 때문에 바로 비료로 사용할 수 없을 뿐만 아니라 기생충 알이 확산될 우려도 있기 때문에 장려하면 안 된다. 또한 화장실이 침수되는 지역에서는 탱크에 찬 오물이 침수에 의해 넘쳐 확산되지 않도록 별도의 조치가 필요하다. 즉, 침수 수위 이상으로 높은 지역에 화장실을 설치해야 침수에 의한 화장실 탱크의 오물이 넘쳐흐르는 것을 방지할 수 있다.

그러나 가축의 배설물과 함께 화장실에서 배출되는 사람의 배설물을 바이오 가스를 발생시키기 위해 설치한 연료 통 속에 투입하여 가스를 발생시킨 후에 다른 탱크로 이동시켜 후숙 시킨 후에 퍼 내에 농작물의 비료로 활용하는 것은 자원의 이용측면과 환경오염 방지 측면에서 매우 바람직하다.

화장실 탱크를 묻지 않고 흙바닥을 파서 그 위에 간이 화장실을 만들어 사용하는 국가도 많다. 즉, 흙바닥에 만든 화장실 구덩이가 다 차면 그 곳을 흙으로 메우고 다른 곳으로 화장실을 옮기는 방식이다. 그러나 이 경우 오염물질이 지하로 숨어들어 지하수를 오염시킬 우려도 있고, 우기에는 구덩이에 있는 오물이 씻겨 나가 마을 전체를 오염시킬 우려가 있으므로 이와 같은 방식의 화장실 설치는 권장할 수 없다.

베트남에서는 전통적으로 집 안에 연못을 만들어 물고기를 기른다. 집에서 기르는 가축의 분뇨와 사람의 인분을 연못으로 투입시켜 물고기 먹이로 이용하도록 하고 연못에서 기른 물고기는 식용으로 이용하는 방식이다. 연못에는 연꽃이나 수생식물을 길러 연못의 물을 정화시킨 후에 밖으로 배출하게 되므로 환경오염의 문제가 발생하지 않는다.

그러나 이러한 전통적인 순환방식은 가정에서 인공세제를 사용하거나 투입과 산출의 비율이 파괴되면서 심각하게 환경을 오염시키고 있다. 과다하게 투입된 가축과 사람의 배설물로 인해 연못의 물이 오염되고 연못에서 자란 물고기도 세균이나 기생충의 감염으로부터 자유롭지 못하다.

화장실을 개선할 때에는 그 나라의 문화와 환경에 대한 국민 의식, 그리고 환경관련 국가 정책을 면밀히 검토해야 한다. 인분을 농작물의 비료로 사용하지 않는 국가에서 화장실을 만들 경우, 반드시 인분의 위생적인 처리에 대한

고려가 따라야 한다.

나. 부엌 개량

베트남에는 부엌과 화장실은 집과 멀어야 한다는 속담이 있다. 여기서 집은 사람이 기거하는 방을 의미한다. 과연 화장실과 부엌은 방에서 멀어야 할까? 화장실과 부엌에 대한 위생적인 처리가 어려웠을 때에는 사람이 기거하는 장소에서 화장실과 부엌이 집으로부터 멀수록 냄새가 안 났기 때문에 이들 시설물이 멀리 있는 것을 선호했을 수도 있다. 그러나 그럴수록 불편한 것은 여자와 어린이들이다. 특히 부엌은 여성의 공간이다. 대부분의 개발도상국가의 농가 부엌은 별채로 되어 있거나 안채의 처마에 잇대어 단 슬레이트 지붕아래 마련되어 있다. 이렇게 마련된 부엌은 삼발이 위에 작은 솥이나 그릇을 올려놓고 불을 때어 음식을 조리한다.



베트남의 개량 주택의 부엌



에티오피아 주택의 부엌

이와 같은 부엌은 다음과 같은 문제점들이 있다.

첫째, 아궁이가 없이 삼발이나 돌을 받쳐 놓고 요리를 할 경우 에너지 손실량이 30%가 된다.

둘째, 취사를 위해 불을 때고 요리를 하기 위해 엎드려 작업을 해야 하기 때문에 여성들의 작업 환경이 매우 열악하다.

셋째, 부엌에는 연기를 뽑아 낼 굴뚝이 없고 창문도 없기 때문에 요리하기 위해 화목으로 불을 때면 부엌 안에 연기가 가득하여 여성들의 기관지 질환

이 발생하는 문제가 있다. 특히 에티오피아의 전통 주택 부엌은 창문이 없는 어둠 속에서 요리를 해야 하기 때문에 연기가 여성의 기관지에 매우 나쁜 영향을 미친다.

그러나 위와 같은 문제점들에 대해서 개발도상국의 남성들은 별로 문제라고 생각하지 않는 것이 문제다. 즉, 여성은 당연히 지저분한 부엌에서 창문도 없는 부엌에서 불을 때고 요리를 해야 하는 것이라고 생각하기 때문이다.

2000년 베트남에서 새마을운동 시범사업을 추진할 시범마을을 선정하기 위해 사업 대상지 군의 군수와 함께 후보 대상 마을을 방문하였다.

이 마을의 이장과 지도자를 만난 후에 농가를 방문하기로 하였다. 그들이 안내하는 농가의 주부는 논에서 일을 하다가 손님이 온다는 연락을 받고 집으로 돌아 오는 길이었다. 이 주부는 집으로 오는 길에 농작으로 흘린 땀을 씻기 위해 마을 앞 관개수로에 앉아 대출 몸을 씻고 집으로 왔다. 그리고는 옷을 갈아 입은 후, 곧장 손님을 위해 점심을 준비하기 시작했다.

부엌은 주택의 처마 끝에 슬레이트를 달아내어 만든 임시 부엌인데, 여름철 정오의 햇빛으로 달궈진 부엌 안은 무척 더웠다. 주부는 땀을 흘리며 삼발이 위에 올려 진 솟에 불을 때고 있었다. 주부는 농사일로 많은 땀을 흘렸는데, 음식을 조리하며 또 땀을 흘려야 했고 연기가 부엌에 가득하여 눈물까지도 흘리고 있었다. 음식을 마련한 후에 이 주부는 옷을 다시 갈아 입어야 했다.

필자는 이 모습을 보며 군수에게 말했다. “베트남에서 새마을운동을 한다면 관개수로 설치도 중요하지만, 주부들이 일상적으로 사용하는 부엌을 개량하는 것이 매우중요합니다”. 그러나 군수는 부엌에는 전혀 문제가 없다고 했다. 그리고는 부엌과 화장실은 주택에서 멀어야 한다는 말을 했다.

필자는 그 주부에게 지금 부엌 시설과 환경에 만족하는가를 물었다. 그 녀는 전혀 아니라고 하면서 요리하는 솟을 허리 높이만큼 높여 주면 불 때고 밥하기 편리하고, 굴뚝을 설치해주면 불을 때도 연기가 나오지 않아 요리하기 편리하겠다고 답변했다.

다. 창문 달기

주택에서 창문은 집안의 공기를 순환시키고 실내를 밝게 하여 집안 분위기를 돋궈주는 역할을 한다. 집에 창문이 없어 공기 순환이 안 되면 기관지 질환 등에 걸리기 쉽다. 그러나 아프리카 지역과 네팔의 농촌 등 일부 아시아 국가의 농가 주택에는 창문을 달지 않은 경우가 흔히 나타난다.

에티오피아 이르시존 헤토사군 지역의 전통적인 농가 주택은 주 출입구만 있을 뿐 창문을 달지 않았다. 이 지역 주민들의 말에 의하면 창문을 만들면 겨울철에 춥기 때문이라고 한다. 그러나 창문이 없는 주택은 한 낮에 들어가도 깜깜하다. 실내가 어두우니 실내에서 할 일이 없다. 집안 사정이 좋은 농가는 일부 석유 램프를 사용하는 경우도 있으나 대부분의 주민들은 해가 지면 잠을 자고 해가 뜨면 일어나 일하는 것이 관습이다. 따라서 저녁 식사는 해가 있을 때 마쳐야 한다. KOICA 지원 사업으로 이 마을에 창문 달아주기 사업을 추진한 결과 주민, 특히 주부들의 반응이 매우 좋았다.

네팔의 서남부 카필바스트주의 떼라이 지역은 인도로부터 불어오는 높새바람의 영향으로 매우 무더운 기후를 지닌 지역이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 농가에는 창문이 없다. 마다와(madawa) 마을은 창문 대신 흙벽에 작은 환기공을 만들어 자연순환을 유도하고 있었지만 인근에 있는 주디아 (Judia) 마을에는 그러한 환기공 조차도 없었다. 흙으로 만든 집안에서 화목을 이용해 불을 때고 요리를 하기 때문에 집안이 온통 연기에 검게 그을러 져 있고 주부들은 매연으로 기관지성 질환에 고통을 받고 있다. 환기가 안 되는 집안에서 침대도 없이 흙바닥에서 잠을 자기 때문에 우기에는 피부 질환이 많이 발생한다. 이러한 지역에 창문을 달아 집안의 환기를 개선해 주면 피부 질환과 기관지 질환을 크게 감소시킬 수 있을 것이다.

2.2.3. 편리성과 쾌적성 제고

가. 여성들의 작업환경 개선과 편리성 제고

주택은 생활하기 편리하고 쾌적해야 한다. 그러나 전통적인 주택은 생활에 불편한 점이 많다. 특히 여성들이 요리하고, 식수를 마련하고, 청소하는 일이 매우 어렵다. 연기 안 나는 부엌 만들기, 요리용 솥을 주부의 허리만큼 높여 취사 작업의 불편성을 감소시키는 일, 별채 부엌에서 조리한 음식을 가족들이 기거하는 방으로 음식을 날라주는 일, 식사 후 식기를 씻는 일 등에서 주부들의 작업환경을 개선하고 동선을 줄이는 작업이 요청된다.

그러나 여성의 작업환경 개선사업은 각 국가의 종교, 사회적 가치, 자연환경 등에 따라서 달라져야 한다. 베트남 정부는 소수민족의 주거환경을 개선하기위하여 산 속에 살고 있는 소수민족에게 연기 안 나는 부엌을 개선해 주었다. 연기 안 나는 부엌은 취사용 에너지를 30% 정도 절약할 수 있고, 주부의 노동 환경도 개선할 수 있게 설계되었다. 그러나 이들의 대부분은 개량 부엌을 사용하지 않았다. 그 이유는 산속에서는 연료가 많아 에너지 절약의 필요성이 적었고, 취사는 외부에서 삼발이를 이용해야 하기 때문에 개량부엌을 사용하지 않고 있었다.

주부의 요리에 소요되는 동선을 줄이고 작업 환경을 개선하기 위해서는 요리를 하는 부엌이 집안으로 들어 와야 한다. 그러나 부엌은 집이나 방으로부터 가급적 멀어야 한다는 사회적 가치를 지닌 사회에서는 부엌을 현대의 주택과 같이 집 안으로 들어오게 하기가 어렵다. 즉 주부의 노동시간과 동선을 줄이고 작업환경을 개선해야 한다는 사회적 합의와 의식 개혁이 전제되어야 한다.

현대 주택에서는 화장실도 주택 내부에 설치하고 있다. 따라서 화장실은 더러운 곳이라는 의식이 개선되어야 하고 화장실을 깨끗하게 관리하는 문화를 정착시켜야 한다.

나. 쾌적성 제고

주택의 또 다른 기능은 쾌적성이다. 아프리카와 동남아 지역의 주택에서는 사람과 가축이 한 공간에서 생활하는 모습을 자주 볼 수 있다. 이는 가축이 매우 귀중한 자원이기 때문에 가족과 같은 가축을 보호할 필요가 있기 때문이다.

캄보디아와 라오스의 농촌 마을은 2층 집 아래에 소나 돼지를 기르는 광경을 흔히 목격할 수 있다. 이들에게 소는 값비싼 자산이기 때문에 집 아래에 가까이 두려 한다. 그러나 우기가 되면 소와 돼지의 배설물로 파리와 모기가 많아지고 냄새 도한 심해진다. 주거환경으로서는 최악의 조건이다. 그래도 이들은 가축 분뇨의 냄새를 맡을 수 있어야 기분이 좋아진다고 한다. 가축의 수는 그 집의 자산이자 위세이기 때문이다. 그러나 이들이 새마을운동에 대한 교육을 받고 나서 이들 가축을 다른 곳으로 옮기고 기존의 축사를 창고 등 다른 용도로 전환했다. 이는 교육을 통해 자신들의 관습이 위생상 매우 좋이 않다는 것을 알게 된 결과다.

에티오피아의 농가는 10여평 정도 되는 창문도 없는 원통 흙집에서 부부와 결혼 전의 자녀들이 함께 산다. 물론 소 등 가축도 함께 기거한다. 그러나 문제는 부부와 자녀, 특히 성장한 아들과 딸들의 공간이 분리되지 않아 서로 실내 생활이 매우 불편하다는 점이다. 가축과 함께 기거하기 때문에 가축으로부터 발생하는 벼룩과 빈대가 만연하고 목욕을 할 물이 부족하여 가족 구성원 간에도 위생적인 생활을 하기 어렵다.



에피오피아의 전통 농가 주택



개량된 시범 농가 주택

따라서 이러한 주거환경을 개선하기 위해서는 우선 사람과 가축을 분리해야 한다. 특히 소는 주택 밖에 우사를 지어 소의 사육환경도 개선해주어야 하고 사람이 사는 집에는 창문을 달고 부부, 아들, 딸이 기거하는 공간을 분리해 그들의 사적 공간을 마련해주어야 한다.

2.2.4. 문화와 여가 향상

가. 주거 문화

주택은 이웃이나 친척 등 손님이 찾아왔을 때 이들을 맞아 대화할 수 있는 사교적 공간이 되어야 한다. 에티오피아의 농가 주택도 그 작은 공간 속에서 이웃이 찾아오거나 외부 인사가 오면 이들을 맞아 대화할 공간을 만들어 놓고 있다. 에티오피아의 농가를 방문하면 의례적으로 물을 끓여 커피를 대접하는 문화를 지니고 있다. 이러한 문화와 사교활동은 사람이 살아가는데 없어서는 안 될 중요한 일과다.



에피오피아의 전통 농가의 문화공간



베트남 농가의 문화공간

베트남의 농가는 주택의 중앙에 조상의 위패를 모시고 그 앞 공간에 나무로 만든 소파 등을 갖추고 끓인 물을 담아 두는 보온병과 찻잔을 갖추고 있다. 손님이 오면 주전자에 차를 넣고 더운 물로 차를 우려 손님을 대접한다.

따라서 베트남의 주택에서는 주택의 중앙이 손님을 맞고 대화하며 차를 마시는 문화와 사교의 공간이다.

나. 정원과 채마밭 가꾸기

농가 주택들도 도시 주택에 버금갈 만큼 정원, 담장, 채마밭 등 주택의 환경을 가꿀 수 있어야한다. 이런 관점에서 농가 주택은 도시 주택보다 유리한 면을 많이 지니고 있다. 농가 주택은 정원을 만들 수 있는 토지를 충분히 지니고 있지만 삶의 여유가 없다는 이유로 꽃과 나무를 가꾸는 농가가 매우 드물다. 그러나 정원을 가꾸는 것은 의식의 문제다. 필리핀의 퀴리노주 농촌 지역은 필리핀 내에서도 가난한 지역이지만 이 지역 주택들은 대부분 작은 정원을 가꾸고 있다. 정원을 가꾸는 일은 농가의 소득 수준과는 상관이 없는 일로 주부나 농가 가구주가 얼마나 풍부한 정서를 지니고 있는 가에 달려 있다.

농가가 아름다운 나무나 꽃을 가꾸게 된다면 이웃과 쉽게 대화하고 꽃과 나무를 서로 나누어 줄 수 있어 생활이 풍요로워 질 수 있다. 아름다운 농가의 정원을 보면 지나가던 여행객들도 들려 쉬어 갈 수 있는 여유가 생길 것이다. 모든 가정이 아름다운 정원을 만들면 마을 전체가 아름다워지고 마을 전체가 아름다워지면 그 고장 전체가 아름다워지게 된다.

에티오피아 농가 주부들이 커피 세리모니를 통해 방문객을 접대하는 문화와 베트남의 농가들이 방문객에게 차를 대접하는 문화는 그 나라 고유의 전통과 연관해 볼 때 매우 바람직한 문화라고 할 수 있다. 이러한 문화가 대중적으로 널리 확산되면 에티오피아의 커피와 베트남 차가 산업적인 기반을 형성하여 국가 경제에 도움을 줄 수도 있게 된다.

주거환경 개선사업의 일환으로 채마밭 가꾸기 운동을 전개할 필요가 있다. 베트남, 캄보디아, 라오스 등 동남아시아 국가들은 전통적으로 주택지 내에 가정에서 소비하는 채소와 과일을 생산해 왔다. 그러나 전쟁, 빈곤 등의 이유로 이러한 전통이 많이 쇠퇴했다. 그럼에도 불구하고 아직도 농촌의 각 가정에서는 가정에서 소비할 과일과 채소를 가꾸는 전통이 남아 있다.

농가 단위에서 채소와 과일을 자가 생산하여 소비하게 된다면 균형된 영양

을 보충할 수 있게 되고 HIV/AIDS와 같이 만성 질환에 필요한 면역력을 배양할 수 있게 된다. 따라서 만성 질환이 많이 발생하고 있는 아프리카 지역에 채마밭을 가꾸는 운동을 전개할 필요가 있다. 이러한 운동을 전개하는 국가로 아프리카의 르완다를 들 수 있다. 르완다 정부는 중앙정부 정책으로 각 가정마다 채마밭을 만들고 채소를 가꾸어 먹도록 권장하고 있으며 채마밭 가꾸기 관련 책자 발간과 정부 주도로 채소재배 기술을 농가에 보급하고 있다.

2.2.5. 내구성 향상

농촌 주택의 단점으로 주택의 내구성이 약하다는 점이 지적되고 있다. 농가 주택이 주로 자연소재인 목재와 흙, 돌 등을 사용하기 때문이다. 그러나 이러한 친환경 소재로서 건축한 주택은 환경 친화적이기 때문에 환경을 덜 오염시키고 사람들에게도 친근감을 지니게 된다.

에티오피아의 아르시존 불차나 마을의 농가 주택을 개선해서 시범주택을 짓고자 했을 때 현장에 나가 있는 전문가는 흙벽돌을 이용하여 집을 짓기를 권장했다. 그러나 에티오피아 농민들은 기왕 짓는 건물을 시멘트 불럭으로 짓겠다고 고집했다. 반면, 우간다에서는 농가들이 흙 벽돌을 제작하여 약한 불로 구운 다음에 붉은 벽돌을 만들어 건축자재로 활용한다. 우간다의 농가들이 자체생산한 붉은 색 벽돌은 시멘트 벽돌보다 내구성이 강하고 모양도 좋다.

한국에서는 자연 소재인 흙과 나무를 이용한 주택을 짓는 것을 희망하는 주민들이 점차 증가하는 추세에 있다. 그러나 많은 개발도상국의 농가 주민들은 현대화의 상징으로 시멘트를 지목하고 있기 때문에 친환경 소재를 이용한 주택 건설이 어렵다.

동남아시아와 아프리카 지역에는 목재와 대나무, 흙, 돌 등을 이용하여 주택을 값 싸게 건축할 수 있다. 그럼에도 불구하고 시멘트 벽돌을 이용하여 집을 짓기를 희망하는 것은 현대화 과정에서 불가피하게 겪어야 할 전통방식에 대한 반작용의 문제 일수도 있다. 따라서 이러한 주민들의 의식을 바꿔주는 노력이 수반되어야 한다.

제 9 장

농촌 보건의료 및 교육분야

1. 보건 위생 개선

1.1. 이슈와 주요 쟁점

농촌지역은 도시지역에 비하여 소득수준이 낮을 뿐만 아니라 절대적 빈곤 문제가 심각한 수준이며, 인구 증가율 또한 높으므로 농촌의 빈곤인구 비율이 증가할 수 있다. 인간의 건강은 유전적 요인을 비롯한 생물학적 속성, 행동양식, 물리적 및 사회·경제적 환경 등에 의하여 영향을 받으며, 이들 요인들 중에서 유전적 요인 다음으로 물리적 및 사회·경제적 환경요인이 크게 영향을 미친다. 따라서 농촌지역의 빈곤은 농촌주민의 건강문제에 영향을 미치는 중요한 요인이며 건강이 없으면 빈곤문제 또한 해결할 수 없으므로 건강을 위해서는 빈곤문제를 해결해야 한다.

개발도상국가의 보건소는 조직과 기능, 그리고 인력과 장비 등이 모두 매우 열악한 실정이다. 농촌지역의 보건소는 군 단위에 소재하면서 국가보건의료체계의 하부조직으로 농촌지역주민들의 질병을 예방하고 건강을 유지 증진시키기 위하여 설치되어 있다. 이러한 보건소는 해당 농촌지역의 보건위생에 대한 실태를 파악하고 문제를 진단하여 이를 해결하기 위한 보건위생 개선계획을 수립하고 시행하여 평가해야 하며, 보건위생과 관련된 행정 지도와 감독을 해야 한다. 농촌지역은 도시지역에 비하여 보건의료자원에 대한 접근성이 떨어져 치료를 받지 못하는 경우가 더 많다. 농촌지역주민들의 건강을 유지 증진시키기 위해서는 일차적으로 농촌지역에 설치되어 있는 보건소를 활성화 하는 것이 중요하다.

개발도상국가의 농촌지역은 안전하고 깨끗한 물 공급과 위생적인 화장실 시설이 부족하여 주거환경을 포함한 전반적인 보건위생 환경이 매우 열악하다. 농촌지역에서 안전한 음용수를 마실 수 있는 가구비율은 2011년 기준으로 베트남 93.8%, 가나 80%, 라오스 62.7%, 캄보디아 61.5%, 에티오피아 39.3%이다. 이는 도시지역에 비해 농촌지역에 거주하는 주민들의 안전한 음용수에 접근하는 가구의 비율이 매우 낮은 상태이다. 마찬가지로 농촌지역의 개량된 화장실 보급률은 베트남 66.7%, 라오스 48.0%, 캄보디아 22.3%, 에티오피아 19.4%, 가나 7.7%이다. 화장실 보급률도 도시지역에 비해 농촌지역이 매우 낮은 상태이다. WHO는 안전하지 못한 식수 사용과 위생에 부적절한 물, 위생시설 부족으로 전 세계에서 170만 명이 사망한다고 보고하고 있다. 캄보디아, 라오스, 에티오피아, 가나 등의 농촌지역주민들은 불안전하고 깨끗하지 못한 물 공급과 위생시설의 부족으로 높은 수인성 질환 감염과 매개체 감염 질환에 의하여 고통을 받고 있으므로 안전하고 깨끗한 물 공급과 화장실 설치가 전염성 질환을 예방하는데 매우 중요하다.

<표 9-1> 국가별 음용수 및 위생시설 보급률(2011년)

(단위 :%)

구분	베트남		라오스		캄보디아		에티오피아		가나	
	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌
안전한 음용수 가구비율	99.5	93.8	82.8	62.7	89.6	61.5	96.6	39.3	92.1	80
개량된 화장실 보급률	92.7	66.7	87.5	48.0	76.4	22.3	27.3	19.4	18.8	7.7

자료: http://www.unicef.org/statistics/index_countrystats.html
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cb.html

또한 농촌지역주민들의 건강문제와 사망원인은 주로 전염성 열대병과 기생충질환이다. 보건위생이 열악한 개발도상국가에서 매일 약 2,000명이 설사질환으로 사망하고 있고, 불결한 위생으로 토양 오염에 의해서 전파되는 장내기생충(Intestinal worms)의 침입은 그 심각성에 따라 불영양, 빈혈, 성장 지연 등을 일으킨다. 아프리카, 아시아, 남아메리카, 오스트렐리아, 중동 국가에서 시력장애를 일으키는 트라코마(Trachoma)는 가난한 지역이나 농촌지역에서 많이 발생하며, 특히 아프리카 지역 주민들이 이 질환을 많이 앓고 있고, 안전하고 적절한 물 공급과 위생 시설을 갖추면 트라코마의 발생 비율을 25% 만큼 감소시킬 수 있다. 또한 기생충에 의하여 감염되는 주혈 흡충증(Schistosomiasis)은 동남아시아, 아프리카지역에서 많이 발생하는 만성질환이다. 주혈 흡충증은 안전하고 적절한 물 공급과 위생관리로 약 77%만큼 줄일 수 있다.

농촌지역은 전염성질환, AIDS, 모성사망률, 영아사망률(5세 미만 사망률)이 남아프리카, 서남아시아, 라틴아메리카 등지에서 높다. AIDS 감염자는 인도나 중국에서도 증가하고 있지만, 남아프리카의 HIV/AIDS 환자는 노동자의 13%, 20-30대의 1/3 이상이 HIV(+)이므로 남아프리카공화국의 경우 보건사업의 1순위가 AIDS 사업이 될 정도로 HIV/AIDS가 심각하다. 개발도상국가

의 농촌지역은 HIV/AIDS의 유병률을 감소시키기 위해서는 HIV/AIDS의 전파로 알려진 환자의 혈액, 정액, 질 분비액뿐만 아니라 눈물, 침, 모유, 소변, 척수액 등에 대한 예방관리를 철저히 하여야 한다.

개발도상국가의 농촌지역은 도시지역에 비하여 영양실조의 위험이 상대적으로 높다. 영양실조는 임산부와 수유중인 여성, 어린이, 육체노동자의 영양결핍을 불러오고, 이로 인한 임산부의 저체중아 출산은 질병의 고위험에 노출되고 신생아의 발육이 저하되어 영아사망율(5세 미만)을 증가시킨다. 농촌지역주민의 빈곤은 이들에게 빈혈을 발생시키고 교육의 기회를 주지 않으므로 특히 모성건강에 나쁜 영향을 미친다. 농촌지역주민들의 영양결핍과 모성 및 영유아사망률이 높으므로 모자보건과 영유아 관리, 그리고 영양관리가 중요하다.

개발도상국가의 영아 사망률(2013년)은 남자의 경우 라오스가 출생아 1,000면당 61.9명으로 가장 많고, 다음이 캄보디아 59.5명이며, 여자의 경우 라오스가 50.1명으로 가장 많고, 다음이 에티오피아 49.7명이다. 5세미만의 유아 사망률은 남자의 경우 출생아 1,000명당 캄보디아 47명으로 가장 많고 다음이 라오스이고, 여자의 경우는 라오스 39명으로 가장 많고 다음이 캄보디아이다.

<표9-2> 국가별 영·유아사망률(2012, 2013)

(단위 : 명/1,000)

지표	베트남		라오스		캄보디아		에티오피아		가나	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
신생아사망률_2012	12		27		10		29		28	
유아사망률(U5MR)_2012	26	20	77	66	25	20	74	62	77	66
영아사망률_2013	20.0	19.2	61.9	50.1	59.5	45.6	66.6	49.7	43.8	35.5

자료: http://www.unicef.org/statistics/index_countrystats.html
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cb.html

신생아 또한 사전에 예방되거나 치료될 수 있는 질병이나 환경으로부터 고통을 받고 있다. 개발도상국가에서 2012년 신생아 사망의 25%는 패혈증과 뇌수막염(12%), 폐렴(10%)이나 설사(12%)에 의한 것이다. 이들 질병들은 간단한 건강 개입이나 기본적인 치료지식이 있으면 쉽게 치료 및 예방될 수 있다. 모성과 신생아가 효과적으로 치료받기 위해서는 체계적인 협조체계가 정부와 파트너들에 의해서 이루어져야 한다. 하나의 예로 조기 출산 후 보건요원의 가정방문은 모유수유와 같은 건강행위를 촉진하는데 효과적일 수 있다.

임산부 건강관리는 농촌지역 임산부의 산전관리와 산후관리, 분만관리를 통해 안전하고 건강한 분만을 유도하고 태아와 모성의 건강 향상을 도모하는데 매우 중요하다. 산전관리는 임신 경과 중에 진찰과 규칙적인 진찰을 받음으로써 임산부와 태아에게 일어날 수 있는 여러 가지 질병 및 이상을 조속히 찾아내고, 임신 중의 영양관리, 영양섭취 등을 교육하여 성숙하고 건강한 아기를 안전하게 분만하는데 있어 중요하다.

<표 9-3> 국가별 임산부의 산전 진료 횟수(2012년)

(단위 : %)

지표	베트남		라오스		캄보디아		에티오피아		가나	
	1회	4회	1회	4회	1회	4회	1회	4회	1회	4회
산전 진료	93.7	59.6	54.2	36.9	97.6	72.3	42.5	19.1	96.4	86.6
분만(숙련된 도우미)	92.9		41.5		77.5		10		68.4	

자료: http://www.unicef.org/statistics/index_countrystats.html

임산부의 산전 진료 횟수는 1회를 기준으로 캄보디아가 97.6%로 가장 높고, 다음은 가나 96.4%, 그리고 에티오피아는 42.5%로 가장 낮다. 임산부가 산전 진료 횟수를 4회 이상 받은 경우에는 가나가 86.6%로 가장 높고, 다음이 캄보디아가 72.3%, 그리고 라오스가 36.9%로 가장 낮다. 이들 국가의 임산부는 아직도 분만을 하기 전에 검진을 한 번도 받지 않거나 4회 이상 받지 않는 임산부들이 많이 있다. 임산부의 출산은 임산부와 태아에게 있어 사망이

나 질병, 분만 전후 합병증을 발생시킬 수 있다. 따라서 임산부는 자신과 태아의 건강관리를 위하여 보건소 혹은 진료소, 병원을 방문하여 산전 산후의 진료를 받을 뿐만 아니라 임신 중에 생활실천도 필요하다.

<표 9-4> 국가별 모성사망률(2011년)

(단위: 100,000명, %)

지표	베트남		라오스		캄보디아		에티오피아		가나	
	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌
모성사망률	69		360		210		680		450	
출산도우미비율_2012	99	91	79.6	30.7	90.6	63.9	50.8	4	88.2	53.9
5세미만 저체중비율	6	14	16.1	29.3	19	30	16.3	30.4	10.5	15.5

자료: http://www.unicef.org/statistics/index_countrystats.html

모성사망률은 2011년에 출산아 10만명 당 에티오피아가 680명 사망하여 가장 높고. 다음은 가나 450명, 라오스 360명이며, 베트남이 69명으로 가장 낮다. 농촌지역에서 임산부가 출산을 할 때 출산 도우미로부터 도움을 받는 비율은 베트남 91%로 가장 높고, 그 다음이 캄보디아 91%이고, 에티오피아가 4%로 가장 낮다. 임산부가 출산을 할 때 훈련을 받은 출산 도우미의 도움을 받으면 산모와 신생아의 사망 위험과 질병 이환율을 감소시킬 수 있다. 따라서 개발도상국가에서는 농촌지역주민들의 건강 유지와 향상을 도모하기 위해서 보건센터의 운영을 활성화시키고, 보건위생 환경을 개선하여 수인성 전염병 및 매개체 질환에 의한 이환율과 사망률을 감소시키는 한편, 농촌주민들의 보건위생에 대한 인식 전환으로 HIV/AIDS의 예방과 모성 및 영유아사망률을 감소시키는 것이 매우 중요하다.

1.2. 세부 분야별 추진전략

1.2.1. 농촌지역 보건기관 운영 활성화

가. 보건소

개발도상국가의 농촌지역에는 보건소를 포함한 보건의료기관의 분포가 매우 열악하다. 보건소는 군 단위에 1개소씩 설치되어 지역주민의 질병 예방, 치료, 재활의 포괄적인 보건위생 사업을 수행하면서 농촌지역에서의 일차의료를 담당한다. 즉 보건소는 의사와 간호사, 의료기사, 조산사 등의 인력과 정부/지방정부, 그리고 국제기구의 예산으로 전염병 질환관리와 방역, HIV/AIDS 예방, 가족계획, 영유아 보건, 정신보건, 구강보건, 만성질환관리 등으로 지역사회주민들의 건강을 관리한다.

보건소와 별도로 군 단위에 가족계획과 모자보건, 교육 훈련을 통한 가족계획 관련 전문 인력의 역량강화, 지역주민의 보건교육, 지역보건의 역량강화를 위해 모자보건센터를 설치하여 운영한다.

1) 보건소 조직과 운영

농촌지역주민들의 일차의료를 담당하는 보건소는 농촌지역 인구밀도와 보건의료자원(인력, 시설, 장비, 예산)의 조달 능력에 따라 업무를 총괄하는 보건소장 1명, 행정업무를 총괄하는 사무장 1명, 보건지도계, 예방의약계, 위생계, 검사계, 가족보건계 약간 명 등으로 구성된다. 보건소 산하에는 면 단위에 보건지소 또는 보건진료소(리 단위)를 설치하여 운영하며 마을 단위에는 마을건강요원을 채용하여 운영한다. 농촌지역의 보건의료 인력이 불충분하므로 의사를 포함한 의료진들이 보건지소나 보건진료소 등으로 순회 진료를 하는 것이 필요하다.

○의료취약 농촌지역 순회 및 이동 진료

• 읍면에 있는 마을의 가구 수를 중심으로 순회 진료 횟수를 산출함
• 순회 진료 의료진을 구성함(의사, 간호사, 행정요원, 운전기사)
• 진료장비는 이동 진료차량에 고정시킴
• 진료내용은 환자 진료, 투약, 건강관리에 대한 상담 등

○가정방문 진료
• 가정방문 인원수를 정하여 계획 수립
• 주당 3회 가정방문서비스 제공
• 진료인원(의사, 간호사)
• 진료내용은 진료, 투약, 건강상담 등

○가정방문 간호서비스
• 가정방문 계획 수립
• 방문간호팀 구성 및 이동차량 확보
• 방문간호서비스 내용: 혈압·혈당측정 / 환자드레싱 및 치료(상처, 욕창 등) /환자상담 및 치료서비스/병의원 연계 서비스 / 모자보건서비스 등

2) 보건소 주요 업무

농촌지역 보건소의 주요 업무는 농촌지역주민들의 건강증진과 보건교육, 구강건강 및 영양개선, 전염병의 예방·관리 및 진료, 모자보건 및 가족계획, 공중위생 및 식품위생, 의료인 및 의료기관에 대한 지도, 응급의료(환자 진료와 후송), 보건지소, 보건진료원과 보건진료소에 대한 지도, 의약품 관리, 가정방문 지도, 지역주민에 대한 진료, 건강진단 및 만성병 질병관리, 실험 및 검사 등이다.

3) 시설과 장비

보건소는 환자 진료와 각종 클리닉을 운영해야 하므로 일정 규모의 시설과 장비 및 가구를 구비하고 있어야 한다.

○시설

진찰실 및 치료실 겸용 1개, 수술실, 실험 및 검사실, 간이 입원실, 상수도

및 씽크대, 약국 1개, 접수실 1개, 환자대기실, 교육장 1개, 화장실 등

○장비 및 기구

진찰대, 드레싱 튜로리(대), 외과 수술에 필요한 각종 도구, 간단한 외과적 처치에 필요한 기구 및 그릇, 봉합용 셋트, 각종 검사 장비(방사선 및 병리검사), 주사기 및 주사 바늘, 가위, 메스, 책상, 의자, 환자용 의자, 진찰용 환자 의자, 약장, 서류함, 냉장고, 청진기, 혈압기, 체중기(성인 및 영유아용), 이경, 체온계(구강 및 항문용), 소독기, 소변 검사용 약품, 테이프, 구급차량 등

○약품 및 물품

해열제, 소화제, 내복용 항생제, 외용약, 소독제, 연고, 안영고, 방부제, 예방약, 주사약(응급실 지혈제, 항생제, 에피네프린 등), 진통제, 진정제, 거즈, 붕대, 반창고 등 외과 드레싱용 일절, 부목 및 지혈대 등

○전기와 통신

전기는 빛을 제공할 뿐만 아니라 보건소에 구비하고 있어야 할 백신이나 기타 의료용품들을 보관하는 냉장고에 필수적이다. 또한 환자를 진료하거나 수술을 하는데 있어 의료장비를 사용하려고 할 때 전기는 환자의 진료에 꼭 필요한 요소이다. 통신은 개인, 보건소, 병원들 간의 의사소통뿐만 아니라 병원으로 환자의 안전한 이송을 가능하게 하는데 있어 핵심적 요소이다.

4) 재원조달

개발도상국가의 농촌지역 보건소는 지역주민들의 건강을 유지 증진시키는데 필요한 재원을 정부로부터 확보하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 세계보건기구를 포함한 세계은행, 아시아개발은행, 유니세프 등 많은 국제기구들은 개발도상국가의 질병 퇴치를 위하여 많은 재원을 지원하고 있으므로, WB, ADB, IMF, WHO, UNICEF, WSP, WFP의 국제기구들을 농촌보건위생 환경개선과 질병예방 활동에 참여시켜 기술적, 재정적 지원을 하도록 유도한다. 개발도상국가의 중앙 정부는 국제기구로부터 지원 받은 자금을 농촌지역 보

건소에 분배하여 지역사회주민들의 건강 유지와 향상에 사용되도록 하여야 한다.

나. 보건지소(또는 보건진료소)

농촌지역에서 군 단위 보건소의 하위조직 기관인 보건지소는 몇 개의 면 단위(보건진료소는 면 또는 리 단위)로 1개소씩 설치된다. 보건지소는 보건소에서 순회 방문하는 의사와 보건지소에 상근 하는 간호사에 의하여 지역주민의 질병 예방 및 치료를 담당한다. 보건지소의 주요 보건업무는 지역사회진단, 모자보건, 가족계획, 예방 접종, 구강보건교육, 학교보건, 전염병관리, 결핵, 성병 예방과 진료, 풍토병 관리, 방역, 보건통계의 자료수집 등이다.

1) 조직과 운영

보건지소에는 읍면 지역주민들의 질병 예방과 진료를 위하여 지소장 1명과 보건소에서 순회 진료하는 의사와 치과의사 각 1명, 진료보조원과 치과위생요원을 각 1명씩 둔다. 특히 의사 등 보건의료 인력이 부족한 개발도상국가에서는 농촌지역 보건소 또는 보건지소 단위에서 근무할 인적 자원이 부족하므로 이들의 순회 근무 제도를 적극 활용할 필요가 있다.

- ○ 보건소 단위에 순회방문 차량을 도입하여 의사와 간호사가 함께 요일별로 보건지소나 보건진료원을 순회방문 하도록 한다.
- ○ 농촌주민들의 건강과 보건위생 향상을 위해 농촌지역 보건소, 보건지소 등의 시설과 장비를 보강 및 확충한다.
- ○ 농촌주민들의 보건소, 보건지소 등에 대한 친밀감, 이용횟수 및 이용만족도 등을 높이도록 한다.

2) 주요 기능과 업무

보건지소 또는 보건진료소의 기능은 마을 단위에서 제공 되어지는 환자 상태에 대한 제한된 진단과 치료, 마을에서 의뢰되어 온 환자의 진찰, 환자 후송, 마을건강요원의 감독과 지원(물자 포함) 교육, 보건교육 및 질병 예방관리

이다.

보건지소 또는 보건진료소의 주요 보건업무는 지역사회진단, 모자보건, 가족계획, 예방 접종, 구강보건교육, 학교보건, 전염병관리, 결핵, HIV/AIDS 예방, 풍토병 관리, 방역, 보건통계의 자료수집 등이다. 보건지소(또는 보건진료소)의 구체적인 활동 범위는 다음과 같다.

○환자진찰, 1차적 진단, 투약, 주사 / 환경 위생에 대한 상담과 교육
○간단한 외과적 처치 / 응급처치 / 응급수송, 환자수송 / 약품 및 물자관리
○예방주사 실시 / 마을건강요원에 대한 행정 및 기술 지원
○학교보건계획 개발 및 실시 협조 / 마을건강요원 훈련, 실습지도 및 감독
○가족건강기록 유지 및 보관

3) 시설과 장비

보건지소(진료소)는 보건소와 마찬가지로 의료진(보건진료원)이 환자 진료와 각종 클리닉을 운영해야 하므로 일정 규모의 시설과 장비 및 가구를 구비하고 있어야 한다.

○시설

진찰실 및 치료실 겸용 1개, 상수도 및 씽크대, 약국 및 접수실 겸용 1개, 환자대기실 및 교육 겸용 1개, 화장실 등

○장비 및 기구

진찰대, 드레싱 튜로리(대), 간단한 외과적 처치에 필요한 기구 및 그릇, 봉합용 셋트, 주사기 및 주사 바늘, 가위, 메스, 책상, 의자, 환자용 자의자, 진찰용 환자 의자, 약장, 서류함, 냉장고, 청진기, 혈압기, 체중기(성인 및 영유아용), 이경, 체온계(구강 및 항문용), 소독기, 소변 검사용 약품, 테이프 등

○약품 및 물품

해열제, 소화제, 지사제, 내복용 항생제, 외용약, 소독제, 연고(화상연고/상처연고/피부연고), 안연고, 방부제, 예방약, 주사약(응급실 지혈제, 항생제, 에피네프린 등), 진통제/소염진통제, 진정제, 거즈, 붕대, 반창고

등 외과 드레싱용 일절, 부목 및 지혈대, 파스, 농약해독제, 살모사 해독제 등

4) 생산성 제고

농촌지역 면 단위에 소재한 보건지소는 보건인력과 시절, 장비, 의약품, 예산 등의 부족으로 보건지소 직원의 근무의욕 저하와 주민의 불신을 가져올 수 있다. 보건지소는 지역주민들에게 제공하는 서비스의 생산성을 제고시키기 위하여 보건지소(보건진료소) 종사자들의 근무의욕을 고취시켜주는 동기부여와, 보건지소 내 시설과 장비를 현대화하여 지역주민의 신뢰를 얻도록 한다. 또한 지역주민들에 대한 보건교육과 홍보를 강화하여 건강에 대한 관심을 높이고 올바른 인식을 갖도록 하여 주민들이 필요로 할 때 보건지소를 방문하도록 한다.

다. 마을건강요원

마을 단위에 설치된 마을건강요원은 가정이나 지역주민이 군집하는 마을회관을 방문하여 개인이나 마을주민들을 대상으로 보건위생교육을 실시한다. 그렇게 하기 위하여 마을건강요원(Village Health Volunteers: VHVs, Village Health Workers: VHWs, Community Health Workers: CHWs)들은 보건전문가로부터 일정 기간 교육훈련을 받을 뿐만 아니라 보건요원으로써 역량 강화를 위해 정기적으로 교육훈련을 받는다. 마을건강요원들은 마을의 보건위생 개선을 위한 개발 계획을 수립할 때 정부로부터 예산지원을 받아야 하므로 이들과 협력관계를 유지해야 한다. VHVs 혹은 VHWs들은 마을주민들의 건강 관련 각종 정보를 수집·기록·보관하고 이를 상위 기관인 보건소뿐만 아니라 군의 농촌보건위생/의료 담당자에게 보고하여 이들 자료가 도와 중앙정부의 통계 담당자에게 보고되도록 한다. 또한 VHVs/VHWs들은 마을에서 발생한 환자를 돌 볼 수 없는 위급한 상황이 발생하면 상급 진료기관으로 환자를 빨리 후송하도록 한다.

1) 마을건강요원의 서비스 종류

○예방서비스

- 마을주민들에게 건강변화의 실천을 하도록 보건위생, 기본적 위생시설, 건강한 삶, 가족계획, 영양, HIV/AIDS의 예방, 기타 전염성 질환에 대하여 건강 구제활동과 교육을 실시
- 풍토병의 예방과 관리(모기장, 구충제, 비타민 A 분배), 예방접종 캠페인 운동과 예방접종 시행,
- 안전한 음용수 사용을 촉진하고 모기 유충을 박멸시키기 위하여 서식지 환경관리와 가정환경을 안전하게 관리

○기본적 치료서비스

- 일반 질병과 상처의 치료 및 추적관리(항말라리아 약, 폐렴 항생제, 설사에 대한 경구 수액보충제 복용을 포함)
- 결핵, 만성질환 치료 순응도(HIV/AIDS, 고혈압 등)에 대한 서비스를 제공

○모성보건 서비스

- 가족계획(상담, 피임 약 및 기구, 그리고 후송), 산전, 산후, 그리고 신생아 돌봄,
- 보건의료전달체계의 촉진,
- 출산 도우미 안내에 의한 청결한 분만을 촉진.

○ HIV/AIDS 서비스

- HIV/AIDS로 살아가는 사람들에 충실한 지지와 영양지원, 그리고 심리적 상담을 제공.

○ 보건체계 강화

- 마을주민들에게 필수 약품을 제공하고, 인구 및 역학적 자료를 수집
- 환자의 돌봄과 추적관리를 정확히 하고, 적시에 환자를 후송
- 보건서비스와 지역사회공동체간에 중재 역할과 의사소통을 강화
- 지역주민의 월별 출생과 사망자를 기록하여 보건통계자료를 작성

2) 마을건강요원(VHWs)의 선출

- 마을건강위원회는 마을건강요원 후보자들을 검토하여 발표하고, 선출 과정을 통해 최종 선출된 마을건강요원을 채용위원회에 추천한다.
- 마을건강요원으로 출마하려는 후보자는 동기가 있어야 하고, 활동적 이어야 하며, 존경받는 지역사회의 일원이어야 한다.
- 출마자의 연령이 적어도 20세이어야 하고, full-time으로 종사할 수 있어야 하며, 책임감이 있어야 한다.
- 후보자는 초등학교를 마치고 글을 읽고 쓸 수 있어야 하고, 의사소통 능력, 리더십 능력, 그리고 지역사회의 지리적·사회적·문화적 환경에 대한 많은 이해가 있어야 한다(문화적 규범에 따라 VHWs의 3분위 2는 여성).

3) 마을건강요원의 훈련

- 마을건강요원은 일차보건의료를 전달하는데 있어 필요한 지식과 숙련된 기술을 갖추고 있어야 하며,
- 정기적으로 엄격하고 표준화된 사전 및 현장직무 훈련을 받아야 한다.

○ 사전 훈련

VHW의 기술수준과 지역사회의 요구에 따라 3-6개월 동안 지역 보건시설(도, 군 단위의 보건시설)에서 교육을 받는다. 마을건강요원들을 훈련시키는 전문가들은 간호사와 의사 혹은 보건공무원이며, 교육에 필요한 재료는 지역보건의료계획안에 근거해야 하고 보건부와 협력관계에서 창안되어야 한다. 훈련교육은 교실 강의와 지역보건센터를 통한 지역사회의 현장실습으로 혼합되어야 하며, 훈련자는 훈련을 마칠 때 마을건강요원의 능력을 평가하여 목표를 달성해야 한다.

○직무연수 훈련

마을건강요원들은 1년에 한 달 동안 직무연수를 이수해야 하고, 지역의 보건진료소를 순회하도록 한다.

• 표준 직무연수 훈련을 이수한다.
• 새로운 기술을 훈련받아야 한다.
• 직무연수 훈련자는 마을건강요원들의 기술을 향상시키고, 농촌주민들의 건강향상에 대한 책임감을 고취시켜야 한다.

4) 보상

마을건강요원들은 전문화되고 상위 기관으로부터 감독을 받으며 공식적인 제도에 의해 보상을 받는다. 보상은 정규적이고 예상되어야 하며 가능하면 성과와 연계되고, 채용과 유지를 위해 지역적으로 적절하고 충분해야 한다. 이러한 보상은 적어도 농업 노동자의 평균 임금만큼 높게 책정되거나 혹은 최저임금수준, 그리고 비화폐적 인센티브가 고려될 수 있다. 즉, 개인이나 집단에 대한 표창과 상, 개인의 주택 보조, 기술개발과 승진의 기회, 교육을 받을 기회 등으로 접근해 볼 수 있다.

5) 지역사회 참여

지역사회는 마을건강요원들이 수행하는 업무를 지원하고 지지해 주어야 한다. 보건기관은 지역사회네트웍, 미디어, 마을부녀회 등을 동원해 지역사회 관심과 주인의식을 자극하고, 지역사회에 마을건강요원의 적절한 역할과 이들이 제공하는 서비스를 알리고, 지속적인 주민참여를 유도해 내어야 한다. 또한 지역사회에서 마을건강요원의 위상을 제고시킬 최고의 마을건강요원의 업적을 공인할 수상체계를 제정한다.

라. 자원봉사 간호사 제도 운영

자원봉사 간호사는 간호사의 교육을 받은 자로써 지역사회주민들의 건강을 유지·증진시키는데 자발적으로 참여한다. 자원봉사 간호사제도를 운영하기 위해서는 다음과 같은 것이 필요하다.

○자원봉사 간호사 운영에 대한 규정(제도) 마련
○자원봉사 간호사에 대한 업무 규정

- 응급처치, 주민 보건교육, 건강 진단 순회 활동, 건강 상담, 가정방문 간호,
- 지역사회 건강관련 자료 수집

○자원봉사 간호사에 대한 인식 제고

○자원봉사 간호사에 대한 교육 훈련

○자원봉사 간호사에 대한 지원 방안 마련

- 포상제도, 경비지원, 자원봉사 규정 마련, 봉사교육 및 훈련, 보건소 간호사 채용 때 경력인정 등

1.2.2. 모자보건 개선 방안

가. 임산부의 정기검진 대책

임산부에 대한 정기검진의 중요한 목표는 임신과 출산에 따른 위험요인을 사전에 예방하거나 조기발견을 함으로써 임산부의 건강과 태아의 건강을 유지 증진시키는데 있다. 임산부의 건강을 유지 증진시키기 위해서는 임산부의 건강을 전문적으로 관리해줄 보건소 단위의 모자보건센터 설립과 운영, 그리고 임산부의 건강검진 및 이의 중요성을 교육하고 홍보하는 한편, 모자보건관리의 역량강화와 지역사회의 참여를 유도해 내는 것이 중요하다.

1) 건강검진

임산부는 자신과 태아의 건강관리를 지속적으로 관리하기 위하여 임신 28주까지는 4주에 1회씩, 임신 28주~36주까지는 2주에 1회씩, 임신 36주부터 출산할 때까지는 1주에 한번 씩 정기검진을 받으며, 산전관리(혈색소 검사, 혈액형 검사, 매독 검사, 간염 검사)에 관한 교육도 받는다.

2) 건강검진 기관

보건소(모자보건센터)는 임산부의 건강관리를 위하여 산부인과 전문의 등

필요한 인력과 설비를 갖추고 임산부의 “산전관리 기록부”, ”분만관리 기록부”, “영유아관리 기록부”와 임산부 이송대장을 만들어 관리하도록 한다. 또한 보건소(모자보건센터)는 구급차를 1대 보유하여 업무수행 중 발생하는 응급산모 및 신생아, 그리고 일반 환자를 상급 보건기관으로 이송할 수 있도록 하며, 조산사와 간호사로 하여금 지역사회를 순회하게 함으로써 보건소에서 멀리 떨어진 읍·면지역 임산부에게 모자보건서비스 접근도를 향상시키고 산후관리를 위한 방문간호서비스도 제공한다.

보건소(모자보건센터)는 임산부에게 제공하는 모자보건서비스의 질적 수준을 제고하기 위하여 모자보건인력의 근무의욕을 고취시켜주고, 산전관리와 분만개조의 연계, 상급 병원과 모자보건센터의 연계운영을 하는 한편, 모자보건센터의 환경 개선으로 임산부의 내소를 유인하도록 한다.

3) 모자보건관리의 역량강화

○보건소와 같이 군 단위에 모자보건센터를 설립하여 운영
○교육 훈련으로 모자보건 담당자의 역량을 강화
  • 조산사 등의 보수교육을 지원
  • 보건직원을 위한 모자보건 상담 매뉴얼 제작
○마을건강요원을 활용하여 모자보건 정보체계 개선(마을 단위 통계 작성)
○임산부 정기검진 기록부(수첩) 제작

4) 임산부의 건강교육 및 홍보

○교육 및 홍보자료 제작
○보건소(모자보건센터)에서 임산부 대상 정기검진의 중요성 교육 및 홍보

5) 모자보건 서비스 제공

○ 서비스 내용: 산전관리, 분만관리, 산후관리, 영양관리, 신생아관리, 예방접종

○ 의료장비/물품 : 응급차량, 분만용 키트, 분만침대, 마을보건요원 키트 등

6) 지역사회 참여 확대

○ 마을건강요원 활동 매뉴얼 제작, 키트 개발 및 제공, 지역사회 보건교육
○ 바우처를 이용한 출산비용 지원으로 보건소(모자보건센터) 이용률 제고
○ 모자보건 관련 정보 자료 수집

모자보건 시범사업[예제]

○사업내용: 산전관리, 분만관리, 산후관리
○목적 : ---------%의 임산부에서 안전 분만을 하도록 한다.
---------%의 위약 임산부로 하여금 초진소에서 분만하도록 한다.
---------%의 임산부에서 안전 분만 키트를 사용하도록 제공한다.
○활동내용: ① 마을 단위 산전 클리닉 운영
----%의 임산부에게 1회 산전관리
----%의 임산부에게 2회 산전관리
② 가정방문을 통한 환자 발견 : 월------건
추후 관리 : 월------건
산욕기 진찰 : 월------건
③ 가정분만개조 : 총 ------건
④ 진료의뢰: 마을건강요원 → 보건 간호사 → 조산원 →산과의
⑤ 마을 단위에서의 산후 진료 실시 : 월 ---------- 회
⑥ 가족계획 교육 : 연 --------- 회

나. 출산 도우미 지원 대책

출산 도우미의 목표는 지역사회에서 임산부의 가정 방문을 통하여 조산과 임부, 해산부, 산욕부 및 신생아에 대한 건강과 양호지도를 한다. 농촌지역의 보건의료인적자원이 부족한 상황에서 출산 도우미가 지속적으로 임산부의 출산을 도와 줄 수 있도록 하기 위해서는 출산 도우미에 대한 제도를 마련하고, 이 제도 하에서 기본간호와 모자보건 및 가족계획에 대한 교육을 실시하여 이들이 임산부의 출산을 도와 준 경우에 어떤 형태로든 보상을 해주는 것이

중요하다.

○ 출산 도우미와 그 가족이 보건소나 병원을 이용 할 때 진료비를 전액 혹은 일부를 감액시켜주는 경제적 보상

○ 출산 도우미가 멀리 떨어져 있는 산모의 집을 신속하고 편리하게 방문하여 산모를 돌볼 수 있도록 교통수단을 지원(자전거)

다. 영·유아 건강관리 대책

출생 직후부터 시작되는 영유아에 대한 건강관리의 목표는 질병과 영양결핍, 그리고 사고로부터 영유아의 건강을 유지 증진시키는 것이다. 영유아는 심신의 급속한 성장과 발달, 인지 능력과 정신, 그리고 신체활동을 급격히 증가시키지만, 또 다른 한편으로는 신체적·정신적으로 미성숙된 상태이어서 질병에 대한 감수성이 높고, 안전사고의 발생률이 높은 시기이다. 영유아의 건강을 유지·향상시키기 위해서는 출생 전부터 유아에 이르기까지 각 단계별로 모성보건, 영양관리, 위생관리 및 예방접종, 안전관리 등이 필요하다.

1) 출생 전 대책

○ 건강한 임신과 출산을 위해 출생 전 모성보건(모자보건)교육을 실시

○ 보건소 혹은 모자보건센터의 보건의료요원, 조산사, 보건진료원, 마을건강요원들은 각 지역의 임산부를 대상으로 산전・산후관리 교육을 실시

2) 신생아 대책

○신생아의 영양관리(모유수유, 인공영양)와 충분한 수면 및 휴식관리

○질병감염 방지를 위한 위생관리 및 예방접종

3) 영아 대책

○예방접종과 전염병 감염예방 활동 강화

○영양 및 이유식관리

○사고예방

○청결한 환경과 위생관리 강화

○질병의 조기발견 및 치료

영·유아의 건강관리 시범사업[예제]

- 사업내용 : 영유아 건강관리
- 목적 : ------%의 생후 24개월 이내의 영유아가 6회의 건강관리를 받는다.
  -------%의 적령기 영유아에게 다음과 같은 예방주사를 실시한다.
  ① D.P.T. : 3회
  ② Polio : 3회
  ③ Small Pox : 1회
  ④ B.C.G. : 1회
  ⑤ Measles
  ⑥ Hepatitis-B
- 활동내용 : ①초진소와 마을-영유아 크리닉 운영 : 월-------회
  ②마을과 초진분소에서 예방주사 실시 : 월------회
  ③위약 영유아를 위한 가정 방문 : 월----------건
  ④위약 영유아를 소아과의사에게 의뢰 : 월------회
  ⑤영유아에 대한 건강 감독(가정 방문) : 월--------회

4) 유아 대책

○불의의 사고 및 중독 예방을 위한 안전관리 강화

○폐렴, 기관지염, 소화기관계 질병 등 예방관리 강화

○전염성 질환에 대한 예방접종

○정기적 건강진단

1.2.3. HIV/AIDS, 말라리아 등 열대성 주요 질병 예방 정책

가. HIV/AIDS 예방 대책

HIV/AIDS 예방 대책의 목표는 농촌지역주민들의 HIV/AIDS 감염률을 감소시켜 건강한 생활을 할 수 있게 하는데 있다. HIV/AIDS의 예방 효과를 향상시키기 위해서는 인체감염을 일으키는 환자와의 성적 접촉, 환자혈액 및 혈액제제의 수혈, 환자와 주사기 공동 사용, 그리고 감염된 모체로부터 출생한 신생아에게 수직 감염이 되는 것을 예방하고 차단하기 위하여 적극적인 보건교육, 헌혈 및 공혈액에 대한 HIV검사 등 혈액관리 강화, 환자의 조기발견체제의 구축 및 전파 방지대책 강구 등이 필요하다.

1) HIV/AIDS 예방교육

HIV/AIDS의 전파는 환자의 혈액, 정액, 질 분비액 등이지만 눈물, 침, 모유, 소변, 척수액 등의 림프세포에 의해서도 감염됨으로 체계적인 예방교육이 필요하다. 특히 HIV/AIDS의 예방교육은 지역사회주민들뿐만 아니라 HIV/AIDS 감염인 집단(동성애자, 마약사용자, 성매매종사자 등)의 적극적인 참여를 유도하여 HIV/AIDS의 치료와 케어서비스, HIV/AIDS 감염인의 성 건강 유지, 성병의 진단 및 치료, HIV/AIDS의 예방 효과 등에 대해 이루어져야 한다.

○성 보건과 연계시켜 HIV/AIDS의 1차 예방의 중요성 교육
○청소년 대상 성 교육 및 HIV/AIDS 예방 교육
○감염인 대상 정기검진 및 HIV/AIDS 2차 감염 예방에 대한 교육
○약물사용자와 동성애자 대상 HIV/AIDS 예방 교육
○성매매종사자 대상 콘돔사용법과 HIV/AIDS 예방 교육
○보건의료직원 및 상담자 대상 HIV/AIDS 예방 교육

2) HIV/AIDS 예방홍보

HIV/AIDS의 예방홍보는 보건기관, 라디오, TV, 비디오, 신문 등의 대중매체를 통해 지역사회주민들에게 HIV/AIDS 예방을 위한 정보를 제공하는 한편, HIV/AIDS 검사의 편익을 인식시키고 검사, 치료 및 케어가 가능한 기관을 알려준다.

3) HIV검사 등 혈액관리

보건기관은 헌혈 및 공혈액에 대한 HIV 검사를 하고 환자에게 수혈을 할 때 HIV 검사 여부를 확인하도록 한다.

4) HIV/AIDS 환자의 조기발견체제의 구축 및 전파 방지대책

보건의료기관은 헌혈에 대해 HIV 검사를 하여 양성 반응을 보이면 보건소에 보고하고, 보건소는 HIV/AIDS를 확진하여 상급 기관으로 이를 다시 보고하여 국가기관에서 HIV/AIDS 환자를 관리하도록 한다. 또한, 특수직업종사자의 성병을 검진할 때 HIV 검사를 함께 실시하여 양성 반응을 보이면 국기기관에서 추적관리를 하도록 한다.

나. 말라리아 등 열대성 질병 예방 대책

말라리아 예방 대책의 중요한 목표는 말라리아를 전파는 학질모기의 매개체로부터 물리지 않게 하거나 이를 박멸하는데 있다. 말라리아의 예방 대책을 위해서는 모기에 물리지 않도록 교육하고, 모기의 구제, 환자의 근치요법 실시, 그리고 모기장 사용 및 말라리아 예방접종 등이 필요하다. 농촌지역의 주거환경을 깨끗이 하여 모기가 서식하지 못하도록 하는 것이 중요하다.

1) 말라리아 예방 교육 및 홍보

가) 보건기관의 역할

농촌지역의 보건기관은 말라리아를 예방하기 위하여 말라리아 매개모기의

분류와 동정, 매개모기의 생태학적 조사 및 방제, 혈액모말법에 의한 말라리아 확진 검사를 한다. 보건소의 보건요원은 말라리아 예방 및 퇴치에 관한 교육과 훈련을 받을 뿐만 아니라 역학조사 및 환자관리, 감염인에 대한 의약품 사용, 그리고 환자감시체계 및 관리체계에 대해 교육을 받는다. 이러한 보건요원은 보건교사와 마을보건요원들에게 말라리아의 임상적 특징과 전파경로, 방제방법 및 살충제 살포시 안전 수칙 등에 대해 교육한다.

나) 지역주민에 대한 교육

보건소의 보건요원과 마을보건요원은 지역주민들에게 말라리아의 매개체인 모기에 물리지 않도록 예방 교육을 실시하고, 열성증상이 발현하면 보건소를 방문하여 조기진단과 전문적인 치료를 받을 수 있도록 교육한다. 또한 농촌지역주민들에게 말라리아 매개모기에 물리지 않도록 살충·방충 처리된 모기장 사용과 생활주변의 방역, 말라리아로 인한 합병증 방지를 위한 예방교육을 한다. 특히 보건요원은 면역력이 가장 약한 어린이와 임산부, 그리고 AIDS환자를 대상으로 말라리아 예방 교육을 한다.

○말라리아 유행과 위험지역, 발생 양상에 관해 교육
○말라리아 감염원과 전파 경로 교육
○말라리아 예방을 위한 개인 예방 수칙 교육
○말라리아 초기 증상과 진단 및 치료방법 교육

다) 홍보

○말라리아 예방 홍보물 제작 및 배포
○다양한 매체를 개발하여 효과적인 홍보 실시
○열성증상 발현 시 보건소에서 조기진단 및 치료를 받을 수 있도록 예방 홍보

2) 모기 구제활동

농촌지역주민들이 거주하고 있는 생활주변이나 모기 서식지에 모기 퇴치

를 위한 살충제 살포 및 방역 작업을 하고, 살충·방충 처리된 모기장을 사용하도록 한다.

3) 예방접종 및 치료

말라리아 위험지역의 거주자에 대해 우선적으로 예방접종을 실시하고, 말라리아 감염인에 대해서는 의약품 사용으로 치료를 한다.

다. 황열, 뎅기열 등 풍토병 예방을 위한 대책 교육

황열과 뎅기열 같은 풍토병은 특정지역에 거주하는 주민들에게 지속적으로 발생하는 전염성 질환이다. 아프리카와 남미 열대지역에서 많이 발생하는 황열과 동남아시아와 서남아시아 지역에서 많이 발생하는 뎅기열의 예방관리 목표는 열대지방의 풍토병 질환의 감염비율을 감소시키는데 있다. 풍토병 발생을 예방하기 위해서는 전염병 발생에 대한 모니터링과 환자 발생 때 역학조사와 단계별 대응조치, 그리고 보건요원들에 대한 교육훈련과 지역사회의 주민을 대상으로 교육과 홍보를 하는 것이 중요하다.

1) 보건위생 교육

○황열, 뎅기열 등의 풍토병에 관한 임상적 특징과 전파경로를 교육
○황열, 뎅기열 등의 풍토병 환자가 발생하면 보건소에 신고하여 환자를 격리 하도록 교육
○위험지역을 방문할 때 상하 긴 옷을 착용하여 모기에 물리지 않도록 교육
○환자나 보균자의 배설물에 오염된 물건을 소독 하도록 교육
○생물학적 모기 포식자와 곤충 기피제 및 살충제, 모기장 등의 사용을 교육
○환자의 체액 및 혈액은 격리하도록 교육

2) 소독과 방역

○매개 모기가 서식하지 못하도록 주거환경의 철저한 소독 및 방역

○살충·방충 처리된 모기장 공급 및 사용

3) 예방접종과 치료

○황열 예방접종
○혈관허탈에 대한 수액보충과 산소요법, 혈장 투여

라. 콜레라 등 수인성 질병 예방을 위한 대책 교육

수인성 전염병은 병원체에 의해 오염된 물 혹은 식품 등을 통해 전파되는 대단히 위험한 급성 전염병으로 콜레라, 장티푸스, 파라티푸스, 세균성이질, 장출혈성 대장균감염증 등이 대표적이다. 수인성 전염병 예방관리의 목표는 콜레라 등 수인성 전염병 질환의 발생을 감소시키는데 있다. 전염병을 예방하기 위해서는 평상시 전염병 발생에 대한 모니터링을 하는 감시체계, 전염병 환자 집단발생시 역학조사와 조사결과에 따른 대응조치 등 단계별로 효과적인 관리대책을 마련하여 전염병관리 보건요원들에 대한 훈련과 전염병 예방을 위한 지역주민 대상 홍보활동, 전염병 확산 방지를 위한 방역조치 등의 활동이 중요하다.

1) 콜레라(Cholera) 예방대책

가)보건위생 교육

○콜레라 질병에 관한 임상적 특징과 전파경로를 교육
○콜레라 환자가 발생하면 보건소에 신고하여 환자를 격리 하도록 교육
○위험지역을 방문할 때 경구용 예방백신을 투여 하도록 교육
○콜레라 환자와 접촉한 자도 2차 감염이 가능할 수 있으므로 발병여부를 관찰하고 예방적 화학요법 조치에 대해 교육
○콜레라에 합당한 임상적 특징을 나타내거나 병원체 감염이 확인된 자는 보건소에 전염병 신고를 하도록 교육

전염병 관리체계(사례)

1) 환자 감시체계 구축

수인성 전염병 질병의 유행을 조기에 인지하고 확산을 방지하기 위해 관련 법령 및 지침에 따라 신고보고 의무자로부터 감시체계 운영자에게 통지되는 전염병 환자 발생을 모니터링하는 수동적 감시체계와 감시체계 운영자가 의료기관을 방문하여 설사 환자에 관한 자료를 수집하고 역학조사 등을 시행하여 신고된 이외의 환자 발견을 적극적으로 수행하는 능동적 감시체계를 구축한다.

2) 보건실험실을 통한 병원체 감시

국가 단위의 병원성 미생물을 연구하는 기관, 도 단위의 보건환경연구원, 군 단위의 보건소 검사실, 병원체 검사업무를 수행하는 민간병원은 수인성 환자 발생을 모니터링할 뿐만 아니라 해수, 강물, 어패류 등에서 수인성 전염병의 원인 병원체의 발생과 증가 등을 일정 주기로 채취 감시하여 전염병 환자 발생을 예측하거나 감시한다.

3) 역학조사

전염병 환자가 발생하면 감염원인, 전파경로, 발생규모 등을 규명하기 위하여 보건당국이 역학조사를 실시한다. 환자발생 규모에 따라서 중앙정부와 도, 군 보건소가 그 역할을 분담하여 운영한다.

4) 대응조치

수인성 질병은 건강에 미치는 위해 정도와 전파 등 외부효과를 감안하여 환자 발생 때 격리, 강제 입원 및 검사, 원인추정 음용수 이용금지, 원인추정 식품 반입금지, 필요시 교통 차단 등을 할 수 있도록 법을 마련하여 운영한다. 또한, 지역주민들이 안심하고 먹을 수 있는 깨끗하고 안전한 물과 음용수 공급을 확대할 뿐만 아니라 물의 오염을 방지하기 위하여 생활쓰레기 처리문제와 화장실 시설 문제를 해결하도록 한다.

○환자나 보균자의 배설물에 오염된 물건을 소독 하도록 교육

○환자의 식기, 식품, 분변관리를 철저히 하도록 교육

○물은 끓여서 먹고, 음식물은 익혀서 먹으며, 오염된 음식물이나 식수의 섭취를 하지 않도록 교육

나) 보건위생교육

○음식물을 조리하기 전과 식사 전, 배변 후에 반드시 손을 깨끗하게 씻도

록 교육

○분뇨, 물, 음식물 등의 생활 환경관리와 파리 등 곤충을 구제하도록 교육

○고열과 반복적인 설사 등의 증상이 있는 경우 보건소에 신고하도록 교육

○감염이 확인되면 환자를 격리 치료하도록 교육

○환자 발생지역 지역주민들에게 발생상황과 예방지침을 적극 홍보

○식품을 조리하는 여성들을 상대로 보건위생 교육

다) 소독과 방역

○환자의 대소변과 오염된 물건에 대해 소독

○파리 등 곤충을 구제하기 위한 방역

라) 예방접종과 치료

○예방접종과 항생제 치료

라. 비타민, 단백질 등 영양 결핍 예방 대책

영양결핍은 소비하는 식품의 절대량이 부족하거나 이를 조리하고 가공하고 저장하는 방법이 적절하지 못하면 발생할 수 있다. 이러한 영양결핍의 문제를 예방하기 위한 목표는 영양부족으로 임산부나 영유아, 그리고 노인들의 질병 발생을 감소시킨데 있다. 영양결핍으로 인한 질병 발생을 감소시키기 위해서는 임신기간이나 영아기에 영양과 모유수유가 부족하거나 이유기에 공급하는 보충식품의 영양가가 권장량에 미달하지 않고 비타민, 단백질, 철분을 충분히 섭취하도록 영양 관리와 올바른 식습관에 대한 교육이 매우 중요하다.

1) 영양결핍을 예방하기 위한 교육

○영유아의 영양관리에 대해 교육

○임산부와 수유부의 영양관리에 대해 교육

○학동기의 영양관리에 대해 교육

○ 노인의 영양관리에 대해 교육

○ 단백질, 비타민 등이 풍부한 식품을 생산·소비하도록 교육

• 비타민, 단백질 등의 영양결핍으로 인한 위험성과 발생 가능한 질환들에 대해 교육

○비타민, 단백질 등의 미세 영양소를 적당량 섭취하도록 교육

2) 단백질, 비타민, 철분의 섭취

○비타민, 단백질 등의 미세 영양소를 적당량 섭취

○단백질이 풍부한 식품인 계란, 콩과 류, 육류, 생선 등을 섭취

○비타민이 풍부한 식품을 적당량 골고루 섭취

○철분이 풍부한 식품인 육류, 감자, 과일, 김, 해조류, 야채, 우유, 아몬드, 계란, 호박씨, 참깨, 땅콩, 생선 등을 섭취

종류	비타민 식품
비타민 A	우유, 난황, 간유, 고구마, 황도 및 녹색 엽채
비타민 B	유유, 치즈, 육류, 닭고기, 생선, 버섯, 시금치 등
비타민 C	풋고추, 시금치, 양배추 및 딸기, 귤, 토마토, 부로컬리, 과실 등
비타민 D	난황, 간, 버터 등
비타민 E	육류, 계란, 간, 생선, 식물성 기름 등
비타민 F	간, 녹황색 야채, 버터 등

3) 식품공급의 증대

○농업정책 및 영농방법의 개선

○영양지원 및 경제력의 향상

마. 질병 예방을 위한 일상생활의 실천 방안

1) 금연

건강에 위해한 흡연을 예방하고 흡연자의 금연을 유도 및 실천하게 함으로써 비흡연자의 건강을 보호하기 위한 환경을 조성한다. 보건소와 학교는 청소

넌 흡연예방 교육 및 금연상담을 활성화하고 흡연자의 금연을 유도하여 흡연의 폐해를 줄인다.

2) 절주

지나친 음주는 건강에 해를 줌으로 음주를 예방하여 개인과 지역사회의 음주피해를 감소시킨다.

3) 운동

규칙적인 운동실천을 통해 만성질환 위험인자를 감소시키고 건강한 체력을 향상시킨다. 지역사회에 운동시설을 설치하여 접근성을 제고하고 체계적인 운동이 가능하도록 한다.

4) 영양

지역사회주민들의 적절한 영양관리와 영양교육 및 의식 고취 등을 통해 균현 잡힌 식생활 실천을 유도함으로써 농촌지역주민들의 삶의 질을 제고하고 영양결핍으로부터 발생 가능한 질환을 예방하도록 한다.

○단백질, 칼슘, 철, 비타민, 지방, 나트륨, 과일과 채소 등의 미량 영양소를 적정하게 섭취하도록 하여 저체중 인구비율과 철분 결핍성 빈혈을 가진 가임기 여성 인구비율을 감소시킨다.

○영양지원을 확대하고 완전 모유수유 인구비율을 증가시킨다.

5) 개인위생 실천

개인위생에서 중요한 목표는 개인과 지역사회의 건강을 향상시키는데 있다. 질병을 예방하고 개인의 건강수준을 향상시키기 위하여 위생적인 생활습관을 실천 하도록 하며, 개인위생 건강 실천은 타인의 칫솔이나 면도기를 공동으로 사용하지 않고, 외출 후와 용변 후에는 항상 손을 깨끗이 씻으며, 쓰레기나 오수 등으로부터 주거환경을 깨끗하게 유지하도록 한다. 또한, 안전하고 깨끗한 음용수를 섭취하도록 하며 스스로 건강에 많은 관심을 갖도록

노력한다.

2. 농촌 교육 개선 대책

2.1. 이슈와 주요 쟁점

교육은 개인의 성장과 발전은 물론 한 사회의 발전에도 큰 영향을 준다. UNESCO(2012a)는 어떠한 개발 의제에서도 교육이 핵심이 되어야 하는 이유를 크게 ① 교육은 빈곤을 경감하고 경제성장을 촉진하며, ② 모자교육은 아동의 영양과 생존기회를 개선시킬 수 있으며, ③ 교육은 HIV/AIDS와 다른 질병퇴치에 도움을 주며, ④ 교육은 양성 평등을 촉진하며, ⑤ 교육은 한 사회의 민주주의와 참여를 촉진할 수 있다는 다섯 가지로 정리하고, 교육의 양적, 질적 발전을 위한 노력을 기울이고 있다. 초등교육의 보편화라는 MDG 목표는 이러한 교육의 의의를 감안한 국제사회의 의제라고 할 수 있다.

그러나 국제사회의 많은 노력에 의한 진전에도 불구하고, 2015년을 목표로 하고 있는 초등교육의 보편화라는 MDG 목표는 달성하기가 어려운 것으로 전망되고 있다. 모든 사람이 누려야 할 초등교육 취학률은 2011년 현재 선진국의 평균이 97%, 개발도상국의 평균이 90% 정도이지만, 대륙별, 성별, 도시와 농촌, 사회경제적 수준에 따라 차이를 보이고 있다. 먼저 대륙별로 살펴볼 때, 초등학교 취학률은 Sub-Saharan 국가 77%, 서남아시아 93%, 남미 및 카리브 해안 국가 95%, 동남아시아 96%, 북 아프리카 97%, 동아시아 98% 정도로서, 미취학 아동의 수는 57백만 명 정도에 달하고 있다. 특히 Sub-Saharan 국가의 경우 취학률은 증가하고 있지만, 인구증가율을 따라잡지 못해 미취학 아동의 수가 2008년 29백만 명에서 2010년 31백만 명으로 오히려 늘어나고 있는 실정이다[65]. 성별로 볼 때, 미취학 아동의 53%가 여학생인데,

특히 가정의 경제적 수준에 따라 그 격차가 더욱 확대되고 있는 것으로 분석되고 있다. 즉, 사회경제적 수준의 측면에서 상위 20% 집단에서는 미취학 아동의 남녀별 비율이 각각 9%와 8%임에 비해, 하위 20% 집단에서는 31%와 28%로써, 빈곤 가정일수록 여학생의 취학기회가 박탈되고 있는 실정이다. 도시와 농촌지역을 비교하더라도 도시지역의 미취학 비율이 12%임에 비해, 농촌지역은 22%정도로써, 거의 2배 가까운 격차를 보이고 있다. 아동의 미 취학률만 문제가 되는 것은 아니다. 개발도상국의 경우, 중도탈락율의 문제는 매우 심각한 상황으로서, 첫 입학 후 최종 학년 도달 전까지 약 25%정도가 중도에 학교를 그만 두고 있는 실정으로써, 그 수는 34백만 명 정도에 이른다. 특히 Sub-Saharan 국가의 경우 그 비율이 40%정도이며, 역시 여학생의 중도 탈락률이 남학생보다 더 높은 현상을 보이고 있다.

정규교육 외에도, 교육에 있어서 문제가 되고 있는 영역은 성인의 문해교육 영역이다. 읽고, 쓰고, 셈하기라는 3R 영역의 단순 기초 문해 수준은 과거에 비해 크게 나아지고 있지만, 여전히 전 세계 비문해자의 2/3는 여성이 차지하고 있다. 2011년 현재, 15세 이상 성인인구의 약 84%가 문해자로 분류되는데, 이 중 15~24세의 청소년 계층의 문해률은 89% 정도이다(이 계층의 비문해자 수는 123백만 명으로 추정됨). 대륙별로 볼 때, 북구 아프리카와 서남아시아에서 문해률이 급속도로 증가했는데, 성별로는 여성들의 문해률이 남성들보다 더 빠르게 진전되고 있다.

초등교육의 보편화와 성인 문해교육 등 기초교육에서 나타나고 있는 세계적 문제의 원인은 단순한 교육체계 내의 문제는 아니다. 빈곤문제와 아동 노동력의 활용, 성차별적 시각 등 한 사회의 사회경제적, 문화적 요인과 밀접한 관련이 있다. 이는 교육 분야의 개발 행위는 새마을운동의 다른 잠재적 사업

---

65 2010년 현재, 국가별 이용 가능한 자료에 기초할 때, 초등학교 미취학 아동의 수가 50만 명이 넘는 국가는 나이지리아(10,542천 명), 에티오피아(2,390천 명), 코트디브아브로(1,161천 명, 2009년), 브르키나 파소(1,128천 명), 니게르(1,086천 명), 케냐(1,010천 명, 2009년), 말리(858천 명), 남아프리카(679천 명, 2009년), 우간다(623천 명), 가나(567천 명, 2011년), 파키스탄(5,125천 명), 인도(2,278천 명, 2008년), 필리핀(1,460천 명, 2009년), 태국(611천 명, 2009년), 예멘(857천 명) 등으로 분석되고 있다(UNESCO UIS Fact Dheet, 2012년 6월)

영역과도 직·간접적으로 연결되어 있기 때문에, 교육 사업을 계획하고 실천하기 위해서는 다른 요인들과의 관계하여 통합적인 관점을 취하여 접근하여야 함을 의미한다.

한편 교육에 있어서 제기되는 또 다른 측면은 교육의 질적 문제이다. 교육의 질적 측면은 교수-학습체계와 관련된 요인의 개선을 통해 학습 효과성을 증진시킬 수 있는 전달체계라고 할 수 있다. UNESCO(2012c)는 교육체계의 질적 분석 및 진단을 위한 틀을 개발하고, 관련 요인을 지원체계(협치, 재정지원, 체계 효율성), 핵심 자원(교육과정, 학습자, 교사, 학습환경), 핵심 과정(학습, 교수, 평가), 목표(능력, 평생학습)으로 구분하고 있다. UNESCO의 이러한 분석의 틀은 기본적으로 국가간 비교를 위한 목적으로 만들어진 것이지만, 교육의 질은 관련 요인이 상호 영향을 주는 특징을 갖는다. 이와 관련하여, UNESCO(2008)에서는 아르헨티나, 브라질, 칠레, 파라과이, 페루, 우루과이, 인도, 말레이시아, 필리핀, 스리랑카, 튀니지 등 11개 국가의 초등교육의 실태를 취학구조 및 현황, 학생의 특성, 학교장과 교사, 학교운영, 장학 및 학부모 참여, 교실환경 등의 측면에 대해 세부적인 비교분석을 한 바 있다.

2.2. 세부 분야별 개발 전략

2.2.1 학교

학교의 위치는 교사의 확보 및 학생들의 접근성 측면에서 교육정책의 수립에 중요한 요인의 하나이다. 특히 농촌지역의 경우 편의시설 및 생활환경 측면에서 교사의 확보에 어려움이 있고, 열악한 도로 및 교통접근성으로 학생들의 등하교 거리 때문에 취학에 영향을 준다.

가. 초등학교 건물의 신축 및 개·보수

11개 국가의 교육 실태를 분석한 UNESCO(2008)의 연구결과에 의하면 인구 3천 명 미만의 농촌지역 중 약 62.7%에만 초등학교가 위치하고 있는 것으로 분석되고 있다. 공공용지의 확보, 교사의 수급 및 배치, 학교 운영비 확보 등과 관련하여 수원국의 정책이 수반된다면, 학교가 농촌지역 초등학교의 신축은 우선적 과제라고 할 수 있다. 그러나 학교의 신축은 사업대상 인근 지역을 포함한 취학대상 아동의 수가 먼저 분석되어야만 한다. 왜냐하면, 학교의 규모는 학교운영의 비용과 자원에 영향을 주기 때문이다. 이 때 고려해야 할 또 다른 요소는 학급당 적정 학생 수를 감안한 교실 수 및 규모의 산정이다. 만약에 취학 대상 아동의 수가 적더라도 적절한 교육시설이 필요한 경우에는 분교 형태의 소규모 신축을 고려하는 것이 필요하다.

또한 같은 연구에서 분석된 학교시설의 노후화 정도에 의하면, 불과 19.3% 정도의 학교건물만 온전하고, 12.4%는 완전 개축이 필요하고, 30.1%는 대대적 수리, 37.5%는 사소한 수리가 필요하다는 결과를 보여주고 있다. 따라서 학생들의 안전한 교육환경에 대한 접근성은 학교건물에 안전도 점검을 통해 개·보수를 결정하는 것이 필요한데, 학교 건물의 신축 및 개·보수를 할 때는 미래지향적인 관점에서 필요한 시설이나 설비를 보완하는 사업이 함께 이루어질 때 질적인 교육 환경을 만들어낼 수 있다.

한편, 학교건물을 신축하거나 개·보수를 할 때는 학교건물에 대한 수원국의 표준 설계안의 유무를 확인하고, 지역의 사회적, 문화적, 자연환경 특성 반영하는 설계가 이루어져야 한다. 기후조건에 따른 채광 및 차광, 냉방 및 난방 필요성, 건물 내 자연 환기를 위한 구조, 교실 내 방음 및 도로 등의 소음을 감안한 건물배치, 학생들의 동선을 고려한 구조물·반구조물·야외공간의 적절한 결합, 경계구조를 위한 울타리와 쉼터 조성 등이 점검되어야 할 요소라고 할 수 있다.

나. 학교 시설 및 설비 보완

학교를 신축하거나 개·보수를 할 때는 기본적인 교수-학습에 필요한 시설, 설비와 장비를 갖출 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 개별 학교마다 다음과 같은 모든 시설을 갖추는 것이 이상적이라 할 수 있지만, 학교의 규모, 이용 가능한 자원, 유지 가능성 등을 감안하여 선별적으로 할 수도 있고, 연차별로 단계적 지원을 할 수 있도록 우선순위를 선정하여야 한다.

1) 기본 시설

○ 정규 학습을 위한 교실
○ 교장집무실, 행정실, 교무실, 회의실, 서류, 운동기구 등의 보관 창고
○ 특별활동 교실(시청각실, 과학실, 도서실, 음악교실, 미술교실)
○ 양호시설(응급의약품 포함) 및 상담실, 급식시설 및 식당
○ 교직원 관사 및 학생(특히 여학생) 기숙시설
○ 남녀별 화장실 및 하수처리 시설, 쓰레기 소각장
○ 수자원 및 전기
- 수자원은 깨끗한 식수 공급, 손 씻기, 청소, 운동장 관리 등에 필요한 수량을 감안하여야 하며, 물 부족 국가의 경우 빗물을 활용하기 위한 물 저장 시설을 배치하는 것도 필요할 것임
- 전기는 전력망에 의한 공급이 가장 안정적이나, 필요한 경우 태양열 전지, 발전기 시설의 활용 대안도 모색할 수 있음
○ 운동장
○ 기타 : 지역에 따라 태풍 등에 대비한 안전대피 시설 및 소방시설

2) 보조 시설

○ 운동장 놀이 및 체육시설
○ 세면대 및 식수공급시설
○ 화단조성, 텃밭 및 소 가축(닭, 토끼 등) 사육시설
○ 교문 및 학교 울타리

○ 장애 아동을 위한 접근 편의시설
○ 야외 의자 등 쉼터 시설과 조경
○ 기타 : 운동장 음향시설, 수업 등을 알리는 타종 시설, 쓰레기 분리수거 시설, 교내 게시판 등

3) 수업 및 행정시설

○ 교실 내 칠판, 책상과 의자, 서가시설, 게시판 등
○ 특별활동 교실(시청각실, 과학실, 도서실, 음악교실, 미술교실 등) 내 관련 시설
- 컴퓨터, 프로젝터 및 스크린, 음향설비, 지도 등
- 현미경, 지구의, 온·습도계, 지도, 실물 모형 등 기본 과학 장비
- 피아노 등의 악기
- 이젤 및 석고 등의 미술도구
○ 수업용 교수-학습자료 및 설비
- 교수-학습자료 : 교과서 및 참고자료, 멀티미디어 자료, 컴퓨터 S/W, 포스터 및 차트 등
- 교수-학습 매체 : 컴퓨터, 프린터, (실물, 빔) 프로젝터, 환등기, 카메라, 비디오카메라, TV, 오디오 카세트, 실물표본, 융판, 괘도 등
○ 행정용 전화, 팩스, 복사기, 컴퓨터 및 프린터, 소형 인쇄기, 바인더, 확성기 등
- 행정용 컴퓨터는 인터넷이 연결되는 것이 필요하며, ICT 기본 여건이 마련된 지역의 경우 학교 내 인트라넷 설비 및 S/W 지원도 검토할만한 대안이 될 수 있음.

다. 병설 유아교육 및 보육원의 운영

정규 학교 시설은 지역사회에서 다양한 목적으로 활용될 수 있는 공공시설이다. 출산율이 높은 개도국의 경우 유아 및 취학 전 아동들의 교육들을 위한 교육기회의 제공이나 보육시설은 아동들의 안전한 삶을 위해서도 긴요한 과

제의 하나이다. 나라마다 서로 다른 교육체계로 인해 취학 전 아동을 위한 유아교육은 정규학교 체계 내에 포함되어 있는 경우도 있고, 그렇지 않은 곳도 있다. 어는 경우이나, 유아교육 시설이나 교육환경의 개선에 대한 지원은 초등교육의 개선과 관련된 제 영역을 동일하게 적용할 수 있을 것이다.

유아교육과 별도로, 개도국의 아동들은 동생 돌보기 등으로 인해 취학을 하지 못하거나, 학습활동이 방해되는 경우가 많다. 이런 경우 초등학교 시설에 보육시설을 두어, 아동들의 취학을 촉진시키는 방안도 검토될 필요가 있다. 이 경우 특히 보육교사의 확보가 매우 중요한데, 지역사회 내 인적, 재정적 자원을 적극적으로 조직하여 활용할 필요가 있다. 사친회(PTA), 중등교육 졸업 청소년 계층, 노인층 등 자원봉사자를 보육교사로 활용하고, 지역사회에서 운영예산을 창출할 필요가 있다.

유아교육 및 아동보육 시설을 병설로 할 경우, 특히 교사 1인당 아동수를 감안한 교사확보, 영양개선을 위한 급식시설, 안전한 교육시설(부상방지를 위한 바닥재, 침대 시설, 환기 장치 등)의 보완에 초점을 두어야 할 것이다.

1.2.2. 교사

교육현장에서 직접적으로 교수-학습활동을 담당하는 교사는 교육의 질에 지대한 영향을 준다. 교사는 기본적으로 가르치는 역할, 학습조력자의 역할, 학생의 사회화 역할, 지도자의 역할 본보기로서의 역할, 학습경영자의 역할 등을 수행하며, 교과에 대한 지식과 기술 및 실기능력, 인성과 인품 등의 전문적 자질을 갖추어야 한다. 또한 교사가 질적 교육활동을 전개하기 위해서는 학생 1인당 학생 수의 완화, 적절한 교육매체, 적절한 보수, 특히 농촌지역의 경우 숙소 등이 확보되어야 한다.

대체로 대부분의 국가에서는 교사양성체계를 두고 그 자격을 관리하고 있기 때문에, 새마을운동에서는 교사의 양성체계보다는 교사들이 질적인 교육을 수행할 수 있도록 교육환경을 개선시키는데 초점을 두는 것이 바람직하다.

가. 보조교사의 육성과 활용

교사 1인당 학생 수의 비율을 낮추고, 교육의 질을 증대시키기 위해서는 공식적으로 훈련된 교사가 충분히 확보되어야 한다. 11개 국가의 사례를 분석한 UNESCO(2008)의 연구에 의하면, 초등학교의 교사 수(중위수 기준)는 농촌학교 8.8명(6~12명 범위), 도시지역 18.9명(9~24명)으로 도시와 농촌 간에 현격한 차이가 있고, 전체 중위수 15.2명으로 분석되고 있다. 반면에 교사 1인당 학생 수는 농촌학교의 중위수가 25.0명, 도시지역은 27.8명이고, 전체 중위수는 27.1명 정도로서 도시와 농촌 간에 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 상대적으로 농촌지역의 미취학 아동의 수가 많다는 것을 의미한다.

교사 1인당 학생 수에 비율의 완화라는 측면 외에, 보조교사는 정규 교사의 교육보조 및 행정 업무 완화에 큰 기여를 할 수 있다. 교사의 출산휴가, 무단결근 등에 대한 대체교사로서의 활용이 주목적이 될 수 있으나, 교과별 전문성에 따른 수업보조, 학생 상담, 행정업무 보조, 학교시설 관리 등의 업무를 담당할 수도 있다. 그리고 보조교사의 육성은 병설 보육시설이나 유아교육 시설의 운영을 위한 인력으로 활용할 수 있는 방안도 될 수 있으며, 농촌지역 내 유휴 인력의 취업기회를 제공하는 기회가 될 수도 있다.

보조교사의 육성을 위해서는 은퇴공무원, 고교 졸업 이상의 무직자 등 정규 교사의 자격에 준하는 학력을 갖춘 자를 우선 선발하여야 한다. 그리고 수원국의 교원양성 체계를 분석하여, 교원양성소에서의 훈련에 파견하여 정규 교사로서의 자격을 취득할 수 있도록 지원할 수 있다. 다른 한편으로는 학교 내에서의 활용 목적에 따라 자체 훈련기회를 부여하여(예를 들어, 전문 교사 자격이 요구되지 않는 영역), 학교 내 보조 인력으로 활용하여야 한다.

보조교사는 다음과 같은 영역에서 활용이 가능할 것이며, 교장이나 교사의 책임 하에 관리되어야 한다.

○ 전문성이 요구되는 교과에 대한 특강 및 실습 보조
○ 행정업무 등의 보조
○ 학교 내 교육시설(도서관, 특별활동 교실 등)의 운영, 관리

○ 교사를 대신한 가정방문, 미취학 아동의 취학독려 활동
○ 학교 내 폭력 및 성차별 문제 등에 대한 상담
○ 정규 교사의 수업결손에 따른 대체 활용
○ 현장학습, 학교 내 특별활동(체육대회, 소풍, 학예회 등)의 조직, 운영 등

나. 교사 역량 강화

교육의 질을 개선하는 것은 지식·태도·기술의 변화라는 교육의 기본 목적을 달성하는데 핵심적 요인이며, 이는 교사의 역량에 좌우된다. 또한 교육의 질이 개선될 경우 출석 및 등록률의 증가도 함께 이루어질 수 있을 것이다. 교육의 질에 영향을 줄 수 있는 환경 요인은 제한된 교사와 미취학이나 지각·결석과 같은 학생자원의 문제, 교사훈련에 대한 접근성, 과도한 학생 수, 복식학급(multi-grade classroom) 등이 있을 수 있는데, 교사의 역량은 교과운영 외에도 이러한 영향요인에 대한 적절한 대처와 관리 능력도 포함된다.

교사 역량을 강화하기 위해서는 무엇보다도 개별 학교 또는 학군 단위 교사들이 자체 역량 강화의 필요성을 인식하고, 동기부여가 일어날 수 있도록 학습조직화가 전제되어야 한다. 따라서 새마을운동을 전개할 때는 특정 학교를 교사역량 강화를 위한 중심 학교로 선정하고, 인접 또는 학군 단위 교사들이 참여할 수 있도록 광역적인 지원 사업이 설계되어야 한다.

교사의 역량개발을 위한 훈련은 동료장학 훈련, 상급기관 연수, 교사의 개별 요구에 따른 훈련 등이 있을 수 있는데, 다음과 같은 내용과 방법을 적용할 수 있다.

○ 교과내용, 수업방법, 학습평가에 대한 경험공유 워크숍
○ 교재개발 및 활용, 학교경영, 교육혁신, 교육정책 워크숍
○ 다른 교사의 수업참관 및 타 학교 견학 등 동료 장학 활동
○ ICT 등 전문영역 훈련
○ 보조교사 및 보조 인력에 대한 훈련
○ 비교과 활동의 개발과 조직 및 운영
○ 기타 : 학술대회 참가 지원, 교사모임 운영 지원, 학위과정 진학, 상급 교

사자격 취득 훈련 지원 등

다. 교사의 생활환경 개선 및 인센티브 지원

농촌지역 학교의 문제점 중의 하나는 열악한 생활환경과 낮은 보수 등의 문제로 자질 있는 교사를 확보하는데 어려움이 있다는 것이다. 미취학 아동의 문제로 인한 소규모 학교의 운영에서 비롯되는 예산의 문제는 학교 당 교사의 수 및 교사 1인당 학생 수의 문제 등과 상호 연결된 악순환 고리를 구성하고 있다. 그럼에도 불구하고, 자질 있는 교사의 확보는 교육의 질에 직접적인 영향을 주는 주된 요인이기 때문에 교사에 대한 지원방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 사업을 구상할 필요가 있다.

○ 교사를 위한 적절한 관사의 제공 : 관사는 독신 교사와 가정을 가진 교사로 구분하여 건축하는 것이 필요하다. 그리고 관사는 학교의 위치에 따라 오지 마을의 학교인 경우에는 개별 학교 내에, 인접 학교와의 통학이 가능한 거리일 경우에는 면 소재지 등 중심지역에 공동주택으로 건립하는 대안도 모색할 수 있을 것이다.

○ 인센티브의 발굴과 제공 : 교사들의 낮은 보수를 보완할 수 있는 다양한 인센티브의 발굴과 지원이 필요하다. 이를 위해서는 자전거 또는 오토바이 등 통학수단의 제공, 지역사회 내 또는 학교 내 유휴지를 텃밭, 중소가축 사육 등으로 활용하여 생활비를 보조할 수 있도록 하거나, 지역사회 내 인적 자원을 활용하여 보수를 일부 지원하는 방안을 조직할 수 있을 것이다.

○ 교사주도의 성인 교육프로그램 운영 : 지역사회 내 성인 비문해자 대상의 문해교육을 교사 주도로 방과 후 또는 주말 프로그램을 운영하는 것은 교사의 전문성을 활용하여 지역사회 발전에 기여하는 한편 수입을 보전하는 방안이 될 수도 있다.

1.2.3 지역사회(학부모) 참여와 동원

교육 사업에 대한 지원의 기본 목적은 지역사회와 학교가 변화의 선도세력이 되도록 하는데 있다. 지역사회의 참여와 동원을 통해 학교와 지역사회는 상호 혜택을 받을 수 있다. 학교는 자녀들의 교육 사업을 운영하는데 필요한 지역사회의 인적, 물적 지원을 받을 수 있고, 지역사회는 교육에 대한 인식제고와 교육공간을 활용하여 역량개발을 하는 등의 이익을 볼 수 있다. 또한 학부모의 학교 참여는 아동들의 자부심 제고, 성적 향상, 부모자녀간의 관계개선 등에 영향을 주고, 학부모 역시 교육과 학교운영상황에 대한 이해를 촉진하는데 도움을 준다고 보고하고 있다.

대체로 학부모의 학교 참여는 자녀들의 재학기간에만 이루어지는 경우가 많기 때문에, 학교와 지역사회의 유대를 강화하기 위해서는 영속적인 조직으로 활동할 수 있는 기반을 만드는데 초점을 두어야 한다. 특히 사친회나 학교운영위원회와 같은 조직을 학교 내에 두기 위해서는 수원국 교육정책에서 이러한 조직을 허용하고 있는가의 여부 또는 기존의 유사 조직을 개선할 수 있는 가능성을 먼저 확인하고, 학교장의 허가를 얻어야 한다.

가. 사친회 및 학교운영위원회 조직

두 조직은 모두 학부모와 학교교사가 참여하여 구성되나, 학교운영위원회가 교육과정 운영 등 학교의 전반 상황에 대한 운영을 자문하는 기구라면, 사친회는 각종 유형의 학교후원 역할을 수행하는 조직이라고 할 수 있다. 특히 사친회 조직은 학교와 지역사회 및 교육기관 담당부서와의 가교역할을 수행하는 한편, 학교 내 학습활동 보조, 현장학습, 학교도서관 운영, 학교급식 활동 촉진, 스포츠 활동·음악회·체육대회 등에서의 학생 감독, 교사 지원 및 기타 목적의 기부금 모금 등의 다양한 활동을 전개함으로써 학교운영에 기여할 수 있다.

나. 학교시설 및 가구 등의 유지 보수를 위한 지역사회 동원

학생들이 사용하는 책상과 의자 등 교육기자재, 운동장 관리, 학교 청소 등의 유지관리는 교사와 학생들의 노력만으로는 한계가 있다. 특히 목공, 철공, 콘크리트 등과 같이 비용과 전문적 기술이 요구되는 부분은 학교의 재원으로도 감당하기 어려울 수 있다. 이런 경우 학부모를 중심으로 한 지역사회의 전문 인력을 동원하여 정기적인 유지보수 활동을 조직할 경우 경제적으로도 도움이 되고, 지역사회 주민의 학교에 대한 관심도 증진시킬 수 있다.

다. 학부모 대상 교육 프로그램 운영

학부모 조직을 운영하기 위해서는 조직운영을 위한 지침이나 규정의 개발이 필요하고, 지역사회 주민의 학교 참여와 동원을 위해서는 참여를 하지 않았을 때보다 분명한 이익을 주는 활동 프로그램을 개발하여 운영을 하여야 한다. 위에서 언급한 학교시설의 유지·보수 활동, 문해교육 프로그램, 학교급식 보조, 취미교실 운영 등 정기적인 프로그램을 학교 내에서 운영함으로써, 참여에 따른 경제적, 사회적 이익을 제공하여야 한다.

프로그램의 지속적 운영을 위해서는 교사, 학부모, 활동가 등 이해당사자들의 역할과 의무를 분명히 할당하고, 시범활동 프로그램의 운영을 통해 지속가능성을 탐색하여야 한다. 필요한 경우 수원국 내 관련 NGO 등과 협력하여 프로그램 운영을 위탁하는 것도 지역사회의 광범위한 참여를 동원하는 대안이 될 수 있을 것이다.

1.2.4 학습자 지원

학습자 지원 활동은 크게 취학 아동의 학습 환경 및 학습능력 개선과 미취학 아동을 위한 지원활동으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

1) 취학 학생을 위한 지원

취학학생의 문제는 학생의 학습능력 및 통학거리 등에 따른 지각 및 결석, 학교 내 폭력 및 따돌림 등과 관련이 되어 있다. 학생들의 학습능력 저하는 적절한 교재 및 참고자료의 미비, 가정 내 경제활동 종사 등 다양한 원인이 있을 수 있다. 따라서 취학 아동의 학습능력 제고를 위한 프로그램을 조직하기에 앞서 4학년 학생들 중 읽고, 쓰기, 셈하기 등 기본 학습능력을 가지지 못한 학생의 비율을 확인할 필요가 있다. 한편 학생의 통학거리 등에 다른 지각이나 결석 등을 방지하기 위한 수단을 강구하는 것도 학습자 지원을 위한 대책이 될 수 있다.

○ 학습부진아를 위한 방과 후 교육 프로그램 운영 : 정규 교과에서 일정 수준의 학력에 미달하는 학생들을 대상으로 방과 후 특별 과정의 운영을 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 보충 학습자료를 개발하여야 지원하여야 한다. 특히 학교에서 사용하는 공용어와 가정 내 모국어가 다른 학생들의 경우 문해 능력에 어려움을 겪을 수 있다. 이런 경우가 있는 지역에서는 산수나 실기과목 등 기능과 관련된 분야는 모국어로 된 학습자료를 제공하여 일상생활에 어려움을 주지 않도록 교육 프로그램을 운영하는 것이 필요하다.

○ 취미 학습 동아리 육성 : 학생들의 재능개발 및 특기교육을 위해 과학, 미술, 음악, 체육 등의 영역에서 재능을 발휘할 수 있는 자율적인 학습동아리 활동을 촉진할 필요가 있다. 활동영역별로 교사 또는 지역사회의 인적 자원을 결합하여 운영하고, 학습활동의 결과를 학교의 학예회나 특별 활동을 통해 발표할 수 있는 기회를 조직하여 운영하여야 한다.

미국의 다양한 멘토링 사례

1. 매일 학교가 끝날 때마다 자원봉사자들이 와서는 '혼자 지낼 수밖에 없는' 아이들을 데려간다. 그들은 대부분 할아버지와 할머니들이 자원봉사를 하고 있는 센터로 아이들을 데려간 후, 그 아이들의 부모가 퇴근하면서 집으로 데려갈 때까지 안전하고 사랑스런 환경에서 돌보고 공부를 가르친다.

2. 고등학교의 자치 활동(homeroom)을 통해 잠재적인 중퇴자로 발굴된 초등학생들과 자매결연을 하고 있다. 고등학교 학생들은 어린 학생들이 계속 학교를 다니도록 고취시키기 위해 우애와 학업 지원-개인교습, 현장 학습, 활동 조직 및 크리스마스 때 옷과 장난감 주기-을 한다.

3. 자녀들에게 학용품을 사주지 못하는 가정의 아동들에게 학용품을 제공하기 위해 개인 자원봉사자들과 서비스 조직들이 자금을 모은다. 자원 봉사자들은 물건 후원을 받기 위해 학용품 제조자, 도매업자, 소매업자를 끌어 모은다. 그리고 학교용품을 학교로 전달해서 필요한 학생들이 곤혹스럽지 않게 이를 배분한다.

4. 한 조직이 사진, 독립적인 영화, 비디오 제작의 기회를 제공함으로써 소외계층의 젊은이들에게 영상 예술을 가르친다. 유명한 예술가와 영화 제작자들의 자원봉사로 일 대 일의 사업을 통해 학교와 쉼터에서 직접적인 훈련 워크숍을 제공한다.

5. 성인 자원봉사자들이 초등학교에서 필요한 학생들과 연결되고 있다. 점심 동료는 최소한 일주일에 한 시간씩 일대 일로 만난다. 점심을 함께 먹고 남는 시간에는 도서, 게임, 대화 등과 같은 다양한 활동을 한다.

6. 신체적으로 정상인 자원봉사 학생들이 장애인 학생들과 함께 식당, 교실 및 운동장에서 함께 시간을 보낸다.

출처 : Fiffer, Steve and Sharon S. Fiffer(1994)

학기 중 아동노동을 줄이거나 없애기 위해 협력 활동 : 개발도상국에서의 아동노동력 활용의 문제는 학생들의 학업기회를 박탈하는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이 문제는 가정 내 빈곤, 아동노동에 대한 사회적 무관

심 등 여러 가지 요인이 관련되어 있기 때문에 단순히 교육 내적인 문제만으로는 해결하기 어려운 과제이다. 그럼에도 불구하고, 지역사회 내 성인교육 프로그램이나 학부모의 학교 참여기회 등을 통해 아동노동의 문제점과 이를 해결하기 위한 실행 방안을 적극적으로 홍보하고 인식을 바꿀 필요가 있다. 특히 지역사회 내 NGO, 상공회의소 등과의 협력 활동을 강화하기 위한 네트워크를 만들 필요가 있다.

2) 장애인, 극빈층, 고아, 여학생 등 소외계층에 대한 배려

장애학생이나 극빈층 자녀, 고아 및 여학생은 중도에 학교를 그만둘 수 있는 잠재적 교육 소외계층이다. 따라서 이들이 학교생활에 만족하며 생활할 수 있는 교육여건을 조성하는데 관심을 둘 필요가 있다. 이들 소외계층을 발굴하기 위해서는 교사 등과의 초점 면접을 통해 소외계층 학생의 비율, 학교생활의 문제점, 해결대안 등에 대한 조사를 실시할 필요가 있다.

○ 장애학생(신체적 장애) 및 여학생을 위한 시설 : 장애 학생의 경우 등교 등 활동, 학교 내 시설접근성(예를 들어, 화장실 등)에 많은 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 이들을 위한 등교수단의 제공, 시설접근을 위한 난간이나 경사로 설치, 문턱 낮추기, 별도의 화장실 설치 등을 지원할 필요가 있다. 여학생의 경우도 화장실이나 위생대 처리를 위한 편의시설를 갖추어 주는 것이 필요하다.

○ 여학생 및 극빈층 아동의 중등학교 진학을 위한 장학금 프로그램 발굴, 조정 : 초등학교 졸업자들의 중등학교 진학과정에서 소외되는 집단이 여학생과 극빈층 아동들이다. 따라서 이들이 지속적으로 학업에 정진할 수 있도록 지역사회 자원을 활용하여 장학금 프로그램을 개발하는 것이 필요하다.

장애 학생에 대한 포괄적 교육지원

WHO는 0~14세 아동 중 중간 이상의 장애를 가진 인구이 수를 93백만 명(전 세계 동일 계층인구의 약 5.1%)이고, 13백만 명(0.7%)은 심각한 장애를 앓고 있는 것으로 추정하고 있다(WHO, 2008). UNICEF는 18세 이하 인구 중 150백만 명 정도가 장애아인 것으로 추정하고 있다(UNICEF, 2005).

여러 연구결과들은 장애아동들이 정상 아동보다 학교에 다니지 않거나, 탈락률이 높은 것으로 보고하고 있다.

Kazakhstan의 알마티에 있는 사회적응과 노동개선(Social Adaptation and Labour Rehabilitation)에서는 "나는 당신과 함께 한다(I'm Among You)"는 사업을 전개하고 있다. 이 사업의 목적은 교사, 학부모, 청각 장애인 학생들이 학교에 다닐 수 있도록 준비하는데 있다. 이 사업에서는 청각장애인 학생들과 함께 하게 될 교사와 전문가들에게는 관련 주제에 대한 훈련을, 부모와 가족들에게는 학교에서 청각장애인이 활동할 수 있는 방법을 소개하고 있다. 이 사업의 강점은 목표 집단의 요구와 문제에 반응하고, 기존 교사훈련 기관 및 학교 네트워크를 통해 모델을 확장하는 체계적인 접근을 취하고 있다는 것이다.

출처 : UNESCO and UNICEF(2013:37)

3) 미취학 아동을 위한 교수-학습자료 지원

여러 가지 이유로 인해 학교에 다니지 못하는 아동들을 위한 교육기회의 제공은 비단 MDG 목표의 달성뿐 아니라 기본적인 교육 권리를 보장하는 데 기여할 수 있다. 미취학 아동들이 지역적으로 산재되거나 경제활동에 종사하는 등의 현실적인 문제가 있지만, 이들과 접촉하는 다양한 수단을 강구할 필요가 있다.

○ 지역사회 라디오 방송을 통한 원격교육의 실시 : 지역의 교육 NGO를 활용하여 라디오 학습강좌를 운영하고, 주말 또는 방학 중 대면 보충수업을 실시하여 학습수준을 평가하는 원격교육 체계를 활용하는 대안을 개발할 필요가 있다. 이 경우 학습에 참여하는 조건으로 라디오와 기본 교

재를 무상으로 공급하는 방안이 함께 이루어질 필요가 있다. 특히 이러한 원격교육 체계는 검정고시 등과 같은 학력인정 프로그램이 수원국 내에 있다면 그 수준을 초등학교 이상의 수준으로 확대할 수도 있다.

○ 보조교사를 활용한 대안적 교육 : 마을별로 보조 교사를 양성하여 이들을 지역사회 내에서 미취학 아동들을 위한 교사로 활용하는 것 역시 미취학아동을 위한 대안이 될 수 있다. 보조 교사의 확보수준에 따라 인접 마을로 정기적으로 순회하면서 교육을 실시할 수도 있다. 다른 한편으로 정규 학교시설을 이용하여 주말에 미취학자를 위한 교육과정을 조직하여 운영하는 방안도 미취학 아동들의 취학을 촉진하는 대안이 될 것이다.

○ 소외집단 학생들의 취학률 제고를 위한 특별 프로그램 운영 : 빈곤층 아동들의 중도탈락을 방지하기 위해 빈곤 가정을 위한 특별 프로그램이 필요하다. 이들을 위한 무상급식의 제공이나 아동의 취학을 조건으로 빈곤 가정에 농업투입요소(종자, 비료 등) 또는 잉여식량의 제공, 무료 통학을 위한 토큰제공 등과 같은 인센티브 제도를 운영하는 방안도 강구될 필요가 있다.

○ 결석자, 학습부진아들을 위한 학습모듈 개발 및 보급 : 교육의 질을 증진시키기 위해서는 개별화된 교수-학습자료의 개발이 요구된다. 특히 결석이나 학습부진 아동들의 수업결손을 막기 위해서는 단원 단위 또는 하루 단위의 학습모듈을 개발하여 보급할 필요가 있다<박스 기사 참고>.

4) 학교급식 프로그램

많은 개도국에서는 하루 2끼의 식사를 하는 경우가 보편적이다. 특히 아동들의 경우, 등교시간에 맞추어 등교를 할 때 아침식사를 거르는 경우가 많아 아들의 영양 및 신체적 균형발달에 영향을 주고 있다. 따라서 학생들에게 급식을 제공하는 한편 영양교육을 가르치는 급식 프로그램은 매우 중요한 과제 중의 하나라고 할 수 있다.

학교급식 프로그램을 운영하기 위해서는 학교 내에 조리시설을 갖추는 것

이 우선적이며, 원자재는 학교농장의 생산물 또는 지역사회 주민으로부터의 기부, NGO 등 후원단체의 지원 등 다양한 수단을 결합하여야 한다. 또한 급식 배급을 위해 학부모 조직을 통해 자원봉사자 확보를 확보하는 것도 필요하다. 급식 프로그램은 단순히 학생들에게 급식을 제공하는 것만이 아니라 5대 영양소의 균형 섭취의 중요성 등과 같은 영양교육 프로그램을 함께 시행하는 것이 더 효과적이다.

가정/학교 프로그램을 통한 갈등 지역 내 교육제공

Sri Lanka의 북부와 동부 지역의 갈등 관련 상황은 많은 학생들에게 교육기회를 박탈하고 있다. 이 사업의 초기에는 학교에 정기적으로 출석하지 못하는 학생들을 위한 대안적 교육 프로그램과 해 가정교육 제도를 개발하는 것이었다. 이 프로그램은 국립교육연구원의 협조로 교육부에서 주도하였는데, 치안 문제로 학교에 등교하지 못할 때, 정규 교육과정에 기반을 두어 며칠 동안 집에서 학습할 수 있는 모듈을 개발하였다. 2008년에 첫 사업으로 초등학교 1, 2학년 대상의 Sinhales어, Tamil어, 산수 모듈을 개발하고, 2009년에 시험적용을 하였다. 후에 5학년까지 학생들을 대상으로 하는 2, 3차 모듈을 개발하였는데, 6만 부를 인쇄하였다. 가정학습 모듈은 피난 캠프 거주 학생이나 재이주 지역의 학생들에게 효과적인 단기간의 대안이 되고 있다.

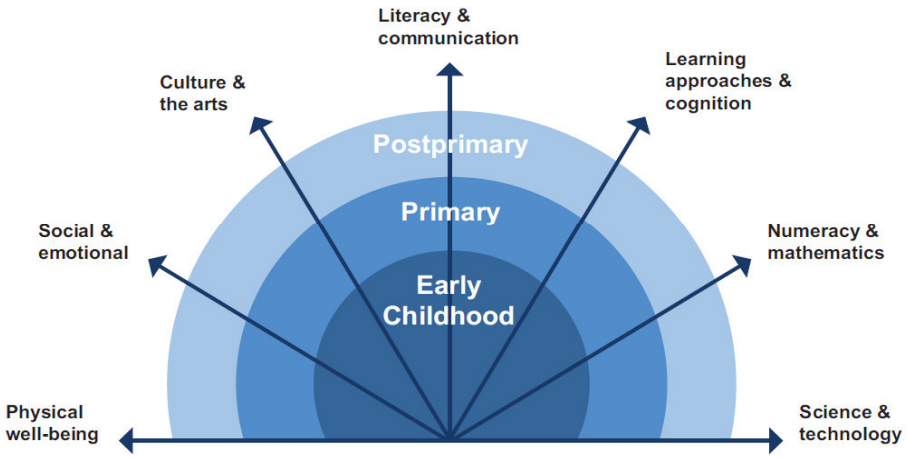
출처 : UNESCO and UNICEF(2013:39)

1.2.5 교육내용

일반적으로 교육과정은 각 급별 학교에서 교육목적과 목표를 달성하기 위해 학생들이 배워야 할 교과목이나 교과의 내용을 의미한다. 대체적으로 학생들이 학교에서 학습하여야 할 내용은 <그림 9-1>에서 보는 바와 같이, 신체적 안전, 사회 및 정의적 영역, 문화와 예술, 문해와 커뮤니케이션, 학습법과

인지적 영역, 수와 산수, 과학과 기술 등 크게 일곱 영역으로 구성되며, 학교 수준에 따라 그 내용의 수준과 범위가 달라진다(UNESCO, 2013b).

<그림 9-1> 학습영역의 구조
A global Framework of learning Domains



출처 : UNESCO(2013b:11)

대부분의 국가에서는 학교 급별 교과목의 수나 이수단위가 국가 교육체계에 따라 규정되어 있기 때문에, 새마을운동에서는 정규교과의 내용보다는 학생들의 비정규 교과활동에 초점을 두어 사업을 발굴하여야 할 것이다. 또한 비정규교과 활동에 대한 지원을 함에 있어서 고려하여야 할 것은 보충교육과 보완교육을 구분하여야 한다는 것이다. 보충교육은 취학 아동의 학습능력 향상을 위해 주어지는 활동이며(예를 들어, 산수능력이 부족한 학생에게 추가의 교육을 실시하는 교육활동), 보완교육은 정규교과 외에 다양한 교육활동을 통해 학생들의 성장과 발전에 도움을 주는 활동이다. 즉, 보완교육은 지역특화적인 교육과정을 운영함으로써 전통적인 교육과정을 보완하고 증진시킬 수 있는 것을 의미한다.

보충교육 프로그램은 앞서 학습자 지원부분에서 논의를 하였기 때문에, 이 부분에서는 보완교육 차원에서의 대안을 제시하고자 한다.

○ 학교 특별행사의 조직과 운영 : 음악, 미술, 체육 등의 특별 활동의 결과는 지역사회 주민과 학생들이 참여하여 학예회, 예술제, 체육대회 등의 형태로 지역사회의 축제의 장으로 만들어낼 수 있다. 이러한 행사는 학생들의 취미 및 특기활동을 강화할 수 있을 뿐만 아니라 지역사회 주민들의 교육에 대한 지원, 관심과 이해를 증진시키는 혜택을 가져올 수 있다. 아울러 소풍이나 수학여행, 산업체 견학 등의 특별 행사를 조직함으로써 학생들의 세계관을 넓혀주는 것도 특별행사의 예가 될 수 있다.

○ 자연 및 실과 교과의 실습장 운영 : 정규 학교에서 이론적으로 배우는 교과내용을 직접적으로 체험하거나 실습할 수 있는 시설은 단순한 이론과 실습의 연계만이 아니라 학생들의 직업세계와 생명의 가치에 대한 이해 증진, 교사의 보수 보전과 학교운영 경비 마련 등 다양한 도움을 줄 수 있다. 실습장 운영은 다음과 같은 형태로 지원이 가능할 것이다.

- 학급별 화단 조성
- 소규모 텃밭, 중소가축 사육장, 양어장 운영
- 화훼, 환금작물(과수, 채소류 등) 등의 육묘장과 가금류 부화시설
- 생태 공원 조성
- 재봉틀을 이용한 양재 실습교육

○ 학생의 과제활동 운영 : 과제활동은 학생들의 일상생활이나 부모의 일을 도와주기 위해 또는 미래의 직업과 관련하여 필요한 지식, 기술 등을 학습시킬 목적으로 실천적인 학습내용을 중심으로 조직한 교육활동이다. 과제활동은 취학아동이나 미취학 아동과제활동은 ①학생들의 흥미와 적성 개발, ②실천적 학습기회의 부여, ③사업적 경영능력의 개발, ④자주성과 창의성의 개발, ⑤미래 자산의 확보 등의 목적으로 수행된다.

과제교육을 시행할 때, 유의점은 과제 이수 학생이 책임을 지고 생산을 하여야 하며, 생산물은 과제 이수자에게 귀속되어야 한다는 것이다. 과제교육의 유형은 생산물 과제, 개량과제, 보조과제로 구분되는데 각각의 예시는 다음과 같다.

과제교육의 개념적 설명
° 학생이 직접 돼지 1마리 구입하거나 사업비에서 분양 → 자기 책임 하에 사육 → 새끼 분양 → 저축 또는 규모 확대 ° 이 과정에서 사육기술과 유통과정에 대한 이해 증진이 이루어지고, 경영일지 작성 등의 경영능력과 성취감을 달성할 수 있음

- 생산과제 : 만들거나 생산하는 활동을 의미하며, 신발통 만들기, 토끼장 만들기, 옷 만들기, 음식 만들기, 가축사육, 꽃 기르기, 채소재배 등
- 개량과제 : 영농이나 일상생활에서의 불편함을 개선하거나 재산상의 가치를 증진시키는 활동으로서, 축사수리, 지력증진, 농로개수, 의복수선, 마을청소 등
- 보조과제 : 생산과제나 개량과제를 이수하는데 필요한 기능을 습득하는 과제로서, 용접, 칼 갈기, 가지치기, 사료배합방법, 종자소독법 등

○ 중등학생을 위한 직업훈련 : 개도국의 경우 중등학교 이수 후에 바로 사회에 진출하는 경우가 많다. 따라서 이들이 사회생활에 적응하거나 직업을 준비할 수 있도록 학교에서 관련 교육내용을 가르칠 수 있도록 해주는 것이 필요하다. 특히 농촌사회의 경우 농업이 가지는 계절적 실업의 문제, 경작지 부족 등으로 인해 소득안정화에 어려움이 있다. 따라서 청소년 계층을 위해서는 건축, 재봉, 영농, 공예 등의 직업훈련 과정을 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다.

1.2.6 학교 경영 및 재정 창출

학교경영은 학교장을 중심으로 학교를 운영·관리하며, 변화하는 여건 속에서 학교를 발전시켜 나가는데 필요한 역량을 강화하는 것을 의미한다. 특히 재정적 어려움이 있는 학교의 경우, 학교 운영비 마련을 위한 다양한 재정 창

출 방안도 강구되어야 한다.

○ 학교행정 관리를 위한 S/W 개발 및 보급 : 선진 사회의 경우, 정보화 사회에서 ICT 기술을 이용한 교수-학습자료의 개발과 활용, 학교경영을 위한 행정 S/W의 활용은 보편적인 현상이다. 비록 많은 개도국의 농촌지역의 경우 인터넷 등 기반시설이 부족한 곳이 있지만, 전력과 인터넷이 이용 가능한 지역이라면 학교의 학사관리를 위한 S/W를 보급하는 것은 업무의 효율성과 정확성, 교사의 업무부담 등을 줄여주는 좋은 수단이 될 수 있다. 특히 S/W의 경우 일단 개발이 되면, 대부분의 학교에서 표준적으로 활용할 수 있다는 장점이 있다.

○ 학교경영능력 강화 : 학교 경영능력은 교육 NGO 등 유관단체와의 협력 등을 통해 제기되는 주제에 따라 수시로 자체 워크숍을 개최할 수 있도록 하여야 한다. 이는 교사역량 강화 프로그램의 일환으로 수행될 수도 있을 것이다.

○ 재정창출 활동의 전개 : 학교의 부족한 예산을 마련하고, 학생들을 지원하기 위해서는 자체적으로 재정을 확보하는 방안을 모색할 수 있도록 하여야 한다. 재정창출 활동은 지역사회 자원이 동원되지 않으면 어려운 과제이다. 따라서 학교후원 조직의 네트워크 구축, 교육 페스티벌·바자회·지역사회 재활용 쓰레기 수집, 학교 텃밭 및 실습장 운영 이익, 학부모 노력봉사에 의한 예산 절감 등 소규모 활동을 개발하여 지속적으로 운영하여 기금을 조성하여야 한다.

1.2.7 성인 교육

성인교육은 정규 학교교육과는 교육의 목적이나 방법 등에서 차이를 보인다. 정규교육이 미래를 위한 교육이라면, 성인교육은 실생활에서 즉시 활용할 수 있는 지식과 기술을 습득하는 목적으로 운영된다. 교육의 기간도 정규교육이 전일제로 장기간에 걸쳐 이루어진다면, 성인교육은 교육기간이 짧고 간헐적으로 이루어지며, 교육과정도 정규교육이 학문교과에 기초를 둔다면, 성인

교육은 학습자의 요구에 따른 내용을 중심으로 이루어진다. 특히 성인교육은 성인들의 육체적, 심리적 조건을 감안한 교육이 이루어져야 하는데, 육체적 측면에서는 실생활 직업구조에 따른 교육시간대의 조정이 이루어져야 하고, 심리적으로는 부끄러움과 창피함 등에 매우 민감하기 때문이다.

성인교육의 내용은 크게 기초 문해교육과 문자해득 후 생활영역별 기능문해의 영역으로 구분할 수 있다. 기초 문해교육은 읽고, 쓰고, 셈하기라는 3R's(Reading, Writing, Arithmetic) 영역을 교육하는 것이고, 생활영역별 기능문해교육은 기초 문해교육 이후, 일상생활에 필요한 영역에서의 지식과 기술을 계속교육 차원에서 학습하는 것을 의미한다. 따라서 성인교육은 무엇보다도 기초 문해교육에서부터 시작되어야 한다.

가. 기초 문해교육

기초 문해교육은 지역사회 내에 존재하는 비문해자들을 위한 학습기회의 제공을 의미한다. 기초 문해교육 프로그램을 조직하고, 운영하기 위해서는 대상집단을 파악하는 것이 우선적으로 이루어져야 하고, 글을 모름으로써 겪는 어려움이나 불편함 등을 토로하게 함으로써 학습동기를 유발시켜주는 것이 필요하다.

기초 문해교육의 장소는 지역사회 내 어떤 곳에서든 가능하며, 교사는 지역사회 내 정규 학교의 교사를 포함한 자원인사를 활용하는 것이 바람직하다. 교육은 다양한 형태로 이루어질 수 있으나, 가급적 일상생활이나 직업과 관련된 내용을 활용하는 것이 학습참여를 독려할 수 있다. 예를 들어, 일상생활에서 구입하는 물품의 가격 등을 활용하여 기본 산수를 가르친다든다, 음식만들기와 영양교육을 결합하는 등의 방식으로 학습자료를 구성하는 것이 바람직하다.

나. 기능 문해교육

문해교육은 단순히 글을 아는 것이 아니라, 글을 이해하고 이를 일상생활에서 활용하는 것이다. 따라서 기초 문해 후의 성인교육은 일상생활이나 직업

과 관련되어 조직되어야 한다. 일반적으로 기능 문해교육은 크게 다음과 같이 구분되는데(고순철 등, 1998), 각 국가의 발전수준, 지역사회의 상황에 따라 이를 적절하여 적용할 수 있다.

1) 문해 후 프로그램

문해 후 프로그램은 기초 문해교육을 성공적으로 이수하였다 하더라도 문해능력이 감소하거나, 다시 비문해자로 되돌아갈 수 있는 자들을 대상으로 학습능력을 개발하고 이를 활용할 수 있는 기회를 제공하는데 초점을 두는 것이다. 즉, 언어력, 독서력, 수리력, 문제해결능력 등 기본적인 문해 능력을 공고하게 하는데 그 목적이 있는 프로그램이다. 지역사회 내에서 신문이나 소설 등을 읽고 의견을 논의하는 활동이나 영화 등을 감상하고 토론하게 하는 활동이 이런 프로그램의 대표적인 예가 될 수 있다.

2) 학력인정 프로그램

학력인정 프로그램은 기초 문해 후에 각급 학교의 졸업자격을 획득하기 위한 목적으로 학령초과자를 위해 수행되는 프로그램이다. 우리나라의 검정고시가 대표적인 사례인데, 이는 수원국의 교육체계에 따라 제도의 운영여부를 확인한 후 시행되어야 한다. 만일, 정규 학교 졸업자격 시험제도가 없는 경우 이런 유형의 프로그램을 국가 자격증 취득 과정으로 운영할 수도 있을 것이다.

3) 소득증대 프로그램

소득증대 프로그램은 학습자로 하여금 직업능력을 습득하게 하거나 그 능력을 향상시킴으로써 소득증대 활동을 할 수 있도록 도와주는데 목적을 두고 있다. 즉, 소득증대 프로그램에는 농업, 농산물 가공, 소액금융, 협동조합, 부업, 제조업, 서비스 직종 등에서의 기술능력을 함양하는 모든 프로그램이 포함될 수 있다.

4) 삶의 질 향상 프로그램

삶의 질 향상 프로그램은 학습자와 지역사회가 개인으로서, 그리고 지역사회의 구성원으로서 삶의 질을 향상시킬 수 있는 본질적인 지식, 태도 및 기술을 지니도록 하는 프로그램이다. 일반적으로 삶의 질에 영향을 주는 요인은 매우 포괄적이지만, 이 프로그램에서 생리적 요인(식량, 의료, 주거), 사회적 요인(양육, 여성의 기술, 사회참여), 경제적 요인(일, 수입, 서비스 시설), 인간적 요인(도덕적 가치, 긍정적 태도, 내적 만족감), 환경적 요인(공해, 자원보호, 가족계획 등 인구)과 관련된 영역에서의 학습내용의 전달에 초점을 둔다.

5) 개인적 욕구충족 프로그램

개인적 욕구충족 프로그램은 각 개인 학습자들이 선택한 사회적, 문화적, 정신적 건강 및 신체적 그리고 예술적 흥미 영역에 대해 배우고, 이러한 활동에 참여할 수 있도록 기회를 제공하는 프로그램을 의미한다. 우리나라의 평생교육센터, 주민자치센터 등에서 운영하는 프로그램을 대표적인 예라고 할 수 있다. 대체적으로 이러한 프로그램은 취미오락과 여가활동, 미술·음악 등과 같은 문화활동, 직업훈련을 위한 자립활동, 체육활동, 자기계발과 자아실현 활동으로 구분된다.

6) 미래지향적 프로그램

미래지향적 프로그램은 전문인, 근로자, 지역사회 지도자, 지역주민 등이 자신이 속한 조직 또는 점증하는 사회적, 기술적 변화를 수용할 수 있도록 새로운 기술과 지식 및 기법을 제공하는 프로그램을 의미한다. 농촌개발 분야를 예를 들면, 지역사회 개발활동가로 활동하는데 필요한 촉매자, 문제해결자, 자원연결자, 진행조력자 등의 역할 수행에 관련된 기술을 익히는 프로그램이라고 할 수 있다.

다. 성인교육 프로그램의 운영과 조직

성인교육도 정규 학교교육과 마찬가지로 프로그램의 운영을 위해서는 교사, 교육기관이나 장소, 학습매체 등이 요구된다. 특히 개도국의 농촌지역의 경우 적절한 교육시설이 부족하기 때문에 정규 학교시설이나 공공장소를 활용하는 방안이 필요하며, 부족한 교사자원을 활용하기 위해서는 이동순회 교육을 실시하는 대안을 검토할 필요가 있다.

기능 문해 영역에서 어떠한 프로그램을 운영하고, 조직할 것인가 하는 것은 국가와 지역사회의 발전 수준, 지역사회의 문제 영역, 학습자의 학습동기에 달려 있다. 그러나 어떠한 국가에서도 개별 학습자의 요구를 충족시킬 수 있는 전달체계를 제공하는 것은 매우 어려운 과제이다. 따라서 성인학습의 효과를 얻기 위해서는 무엇보다도 주민들간 학습조직을 육성하는 활동이 선행되어야 할 것이다.

제 10장

마을 공동체와 지도자 육성

1. 마을 공동체

1.1. 이슈와 주요 쟁점

공동체란 사람들이 일정한 지리적 경계 안에 장기간 모여 살면서 삶의 목표나 문제의식을 공유하면서 살아가는 유기체적인 지역사회 조직으로 지역사회(community)를 의미 한다[66]. 따라서 공동체의 구성원은 역사적으로 형성되어 온 정서적 유대 속에서 동일한 역사와 문화, 그리고 공동의 문제의식을 지닌 채 마을의 공동 번영을 위한 사회조직에 의무적으로 가입하게 된다. 그러나

66 이 연구에서 마을 공동체는 농촌지역의 마을 공동체로 영어의 지역사회(community)와 동의어로 사용한다.

공동체 구성원 각자는 개인의 이익을 추구하기 위해 조직된 이익집단적의 구성원으로 참가하고 있다.

전근대사회에서 공동체는 가족이나 씨족적인 유대를 기반으로 형성되어 온 혈연 공동체(consanguineous community)와 지연적 유대를 기반으로 형성되어 온 지역 공동체(territorial community)로 구분할 수 있다[67]. 한국의 전통사회에서는 씨족집단으로 구성된 반촌과 여러 씨족이 모여 살던 상민 촌으로 구분되는 마을이 있었지만 현재의 농촌 지역에는 대부분 혈연 공동체와 지연 공동체가 동일한 공간 속에서 혼합된 경우가 많다.

그러나 중국 등 일부 동남아시아 지역과 아프리카 지역의 농촌에는 아직도 씨족이 중심이 된 지역사회가 많이 남아 있다. 동일한 씨족 내에서 족장은 경제적, 사회적, 정치적으로 막강한 권력을 유지하고 있으며 족장에 예속된 씨족원은 그의 정치적 지도력 하에서 족장의 토지를 빌려 임대료를 지불하며 농사 지으며 살아가고 있다.

공동체가 유지되기 위해서는 공동체 조직의 의사를 결정할 사회조직과 이를 이끌어 갈 지도자를 선출하는 메커니즘이 형성되어야 한다. 따라서 마을 공동체 속에는 다양한 사회집단이 자생적으로 조직된다. 그중 가장 중요한 것은 공동체를 구성하고 있는 구성원의 안전과 번영을 위한 구성원 전원의 총의를 결집시킬 사회조직이다. 이러한 조직은 일종의 정치조직으로 현대 한국 농촌 마을에서는 마을총회와 대동계, 필리핀 농촌에서는 바랑가이의 주민의회[68], 에티오피아에서는 마을 원로회의의 형태로 나타난다.

공동체 구성원들은 생애주기(the passage of life)에 따라서 출산과 결혼 및 사망과 관련된 각종 사회조직이 구성되고 삶을 꾸려 나가기 위한 경제, 사회, 문화활동과 관련된 각종 이익집단이 자생적으로 형성된다. 한국의 농촌사회에서는 이러한 조직으로 상계(裳契), 혼인계, 갑계, 친목계, 놀이계, 수리계(水

67 종교적 교리에 의해 형성되어 온 신앙공동체도 있다. 일반적으로 혈연공동체는 원시공동체적 성격을 지니는 것으로, 지연공동체는 근대적 행정 중심의 공동체로 인식하려는 경향이 있다.

68 바랑가이(Barangay)는 필리핀의 마을단위 명칭이며 바랑가이 대표는 정부공무원과 같이 정부가 임명하며 주민대표로 구성된 의회(Barangay council)가 있다.

利契) 등이 있다. 따라서 공동체가 존립·유지되기 위해서는 구성원간의 협동과 자조 정신이 필수적이다.

이와는 달리 근대 국가로 이행되면서 정부의 정책을 홍보하고 수용하기 위한 비자생 조직이 나타나기 시작한다. 한국의 경우 청소년지도를 위한 4-H구락부, 부녀회, 영농회, 작목반, 협동조합 등이 정부 또는 외부의 지원 하에 조직되었으며 외부 원조기관들이 원조사업을 수행하기 위한 각종 이용조직(user group)도 나타나게 된다.

마을 공동체 안에는 이와 같은 다양한 자생적조직과 비자생적 조직이 중층적으로 구성되어 있다. 한국의 전통사회에서 마을에 살고 있는 구성원 전원은 모두 대동계의 한 구성원으로, 마을의 주요한 대소사를 결정하는데 참여할 권리와 의무를 지니고 있었다. 동시에 그는 자유로운 개인으로서 자신의 이익을 추구하기 위해 다양한 이익집단의 구성원으로도 활동하고 있으며 자신과 동일한 씨족집단의 한 구성원으로 문중계의 한 구성원이 될 수 있다. 이와 같이 한국의 마을 공동체 속에는 혈연집단, 지연집단, 이익집단, 친목집단이 다양한 네트워크를 형성하고 있다.

새마을운동을 효과적으로 추진하기 위해서는 마을 공동체의 구성 원리와 의사결정 메커니즘 등에 대한 이해가 있어야 한다. 즉, 마을 공동체의 사회조직은 어떻게 구성되어 있는지, 마을 공동체 내에서 마을개발을 위한 의사결정은 누가, 어떻게 하는 것인지, 마을 공동체 성격을 유지시키는 힘은 어디에서 오는 것인지, 마을에 자조와 협동의 규범은 어떠한 상태로 나타나고 있는 것인지, 그리고 새마을운동은 마을 공동체의 다양한 집단들을 어떻게 수용하여 사업을 전개해야 하는지 등에 대한 이해가 필요하다.

1.2. 세부 분야별 개발 전략

1.2.1. 마을 공동체성 함양

가. 씨족사회와 마을 공동체

한국의 농촌 마을에는 마을 주민 전체 가구의 대표가 참여하는 마을 총회가 있다. 마을 총회는 지난 일 년 동안 그 마을에서 추진한 사업과 예산을 결산하고 신년도 예산과 사업계획을 승인한다. 마을 총회에서는 마을 내에서 이루어지는 주민들의 임금 수준을 결정하며 동제(洞祭) 등 마을의 중요 행사 일정과 소요 예산 등을 심의 의결한다. 따라서 마을 총회는 마을의 최고 의사결정기구가 된다.

마을의 예산은 정부 지원금과 마을의 수익금, 그리고 주민들의 갹출금으로 구성한다. 농촌지역의 마을은 대부분 공동답이나 임야 등 부동산을 지니고 있으며 정미소 등 공동자산이나 가공시설을 갖고 있어 이로부터 발생하는 수익금을 마을 기금으로 활용한다.

마을 총회는 마을회관이나 유아원, 마을 창고, 정미소 등 공공시설을 갖고 있으며 이러한 공공건물을 신규로 건립하거나 수리할 경우 필요한 자금을 마을 공동기금에서 충당하기도 하지만 마을 주민들의 갹출금으로 충당하기도 한다. 이때 각 가구별로 기금을 갹출하는 원칙이 적용된다. 즉, 부자는 더 많이 갹출하고 가난한 사람은 적게 갹출한다, 그리고 아주 가난한 사람은 기금 갹출에서 면제되기도 한다.

그러나 마을 주민들이 부담하는 모든 갹출금이 빈부의 차이에 따라서 비례적으로 부담하는 것은 아니다. 적십자 회비와 같이 각 가구가 동일하게 부담하는 비용도 있다. 즉, 한국의 마을 공동체 속에는 평등적 질서와 위계적 질서가 공존하고 있다고 할 수 있다.

마을 이장은 선거에 의해서 선출된다. 과거에는 이장이나 새마을지도자의

선출을 놓고 각 문중 간에 경쟁을 하기도 했지만 많은 젊은이가 떠난 마을에는 노동력이 부족하여 이장이나 새마을지도다 등을 맡는 것을 꺼린다. 전통사회에서는 마을지도자를 어느 문중에서 배출할 것인가가 중요한 이슈가 될 수 있다. 특히 전통이 강한 마을일 수록 이장이나 새마을지도자가 어느 문중에서 배출될 것인가가 가문의 위세와 함께 중요한 이슈가 된다. 한 마을에서 둘 이상의 문중이 경쟁관계에 있다면 이장이나 새마을지도자 등을 선발하는 문제를 두고 문중 간에 첨예한 경쟁관계가 형성될 수도 있다.

전통사회에서 마을이 하나의 씨족집단으로 구성되어 있을 때, 마을 내의 토지와 임야 등을 모두 한 씨족의 종가가 소유하고 있는 경우가 있다. 이러한 경우, 마을 구성원들은 그의 토지를 빌려 농사를 지어야 했고 그의 산에서 땔감을 구해야 했으므로 경제적으로 예속될 수밖에 없었다.

아프리카의 여러 국가에서는 아직도 마을 내의 농지와 임야의 대부분이 추장 소유다. 마을 주민들은 그에게 토지 임대료를 지불해야 하고 마을의 발전을 위한 개발계획을 수립할 때에도 먼저 그에게서 동의를 얻어야 한다. 실질적으로 마을을 개발하는 의사 결정권이 추장에게 있는 것이다.

"DR 콩고 카치니 마을의 사례"

DR 콩고의 키치니 마을은 수도 킨샤샤로 부터 84km 지역에 위치한 작은 마을이다. 이 마을에는 156호가 영농에 종사하며 살고 있지만 그들이 경작하는 농지 156ha는 추장이 소유한 2,487ha 중의 일부다. 이 마을 농가들은 킨샤사에 살고 있는 추장에게 매년 임대료를 지불하며 농사를 짓고 있다. 따라서 마을 내의 개발과 관련된 의사결정권은 추장에게 있으며 추장의 업무를 보좌하는 서기는 마을 내의 의사결정에 막강한 영향력을 행사한다.

이 마을을 개발하기 위해서 마을개발위원회나 농업협동조합 등을 결성할 수 있지만 이들 조직은 추장의 의사를 반하는 결정을 하기 어렵다. 마을 개발을 위한 토지 이용도 모두 추장의 허락을 받아야 하기 때문이다.

1970년대 중반부터 아프리카 국가 중에서 사회주의를 경험한 국가들은 농지개혁을 단행했다. 이 때 대부분의 농지는 국가 소유가 되고 농민들은 국가 소유의 농지를 분배받아 이용권만을 갖게 된다. 그러나 임야나 지하자원은 아직도 추장의 소유로 인정된다.

나. 자조와 협동의 규범

사회는 두 사람 이상이 구성하는 것이고 사회를 구성하는 구성원은 사회적 교환(exchange)과 협동(cooperation) 그리고 경쟁(competition)과 갈등(conflict) 관계 속에서 살아간다. 따라서 자조와 협동은 마을 공동체의 조직과 운영을 위해서 중요한 사회적 규범이 되어야 한다.

아시아 답작사회(畓作社會)는 수리시설의 설치와 운영상 강력한 협동 규범이 성립되어 있다. 전통사회에서 마을 사회가 소유한 소규모 관개시설은 정부나 외부의 지원을 받아 설치한 것이 아니라 이해관계자 스스로 조성한 것이 대부분이다. 동일 한 몽리구역 내의 농가들은 자신들의 노동력을 동원하여 보를 쌓고 공동으로 경비를 갹출하여 운영해 왔다.

관개시설의 몽리구역 내에 토지를 가지고 있는 농가는 보 축조나 수리를 위해 몽리면적에 비례하는 만큼의 노동력 출역이나 현금 부담을 해야 한다. 보 운영에 소요되는 경비의 부담도 역시 몽리구역 내의 논 면적에 비례하여 부담하게 된다. 이러한 비용부담과 수혜의 원칙(the principle of cost and benefit sharing)은 세계 여러 나라에서 공통적으로 적용되는 현상이다.

그러나 몽고 등 중앙아시아와 아프리카의 초원 지대에 살고 있는 유목사회에서는 이와 같은 자조와 협동의 규범이 약하다. 유목사회, 특히 주거지가 도시와 같이 형상되지 않고 켈이나 파오와 같이 임시 거주를 짓고 살다가 새로운 초지를 찾아 수시로 주거지를 옮기는 사람들의 집단(대개 소규모 가족 집단)은 자신들이 사용하는 시설에 대해 공동 투자할 필요성이 적기 때문에 협동의 규범이 미약할 수밖에 없다. 이러한 유목사회에서는 공동시설도 찾아보기 힘들다.

에티오피아의 아르시존(Arsi Zone)과 같이 한 지역에 농가가 정착해서 농

경과 목축을 동시에 경영하는 사회에서도 자조와 협동의 규범은 약하다. 그들은 한 지역에 모여 집단적인 정착생활을 하기 보다는 목축을 위해 초원에 널리 분산된 소규모의 정착생활을 하고 있다. 이와 같은 소규모 집단거주지를 가리(Gari)라고 한다. 따라서 가리 내에서만 제한된 협동이 이루어진다. 가리는 부모와 형제사이에 형성된 주거 집단이기 때문이다.

전통적으로 마을 최고 의사결정 기구인 에티오피아 농촌지역의 원로회의는 각 가리의 대표로 구성된다. 공산주의를 경험한 이후 가리 대표가 모여 결정하는 원로회의 보다 이장이 주재하는 마을회의가 더 중요해 졌지만 마을의 중요한 의사결정을 해야 할 경우, 특히 재산권에 관련된 의사결정은 가리회의를 통해 결정해야 집단 간 혹은 가리 간에 갈등이 발생하지 않는다.

<그림 10-1> 에디오피아의 가리 공동체



1.2.2. 마을 축제와 공동체성 함양

가. 마을 축제

마을 축제는 마을 공동체를 유지·강화시켜 주는 주요한 메커니즘이다. 농경사회에서 유래된 축제는 풍년이나 풍어를 기원하거나 구성원의 건강이나 안녕을 기원하는 것에서 발원하는 것이 대부분이다. 한국의 세시풍속은 농경문화에서 유래한 것으로 농경을 통해 공동체 구성원의 단결과 협동을 강화하고 농경에 필수적인 비와 바람이 순조로워 지기를 기원한다.

한국의 경우, 1월의 설날과 정월 대보름, 2월 영동제, 3월 삼짓날, 4월 한식, 5월 단오, 6월 유두, 7월 칠석, 8월 대보름, 9월 중구절, 10월 상달, 12월 동지 등이 중요한 농경 세시풍속이다. 이와 같은 세시 풍속은 농사일을 준비하고 계절 별로 구성원의 건강을 기원하며 수확 후에는 지신(地神)과 천신(天神)에게 감사드리는 풍속이다.

벼농사일을 중시하는 동남아시아에서도 이와 유사한 세시풍속이 있다. 특히 태국, 캄보디아, 라오스, 미얀마 등 벼농사가 중요한 국가에서는 물 축제가 유명하다. 물은 생명수이자 벼농사에 없어서는 안 되는 귀중한 자원이기 때문에 물의 고마움을 알고 풍년을 기원하는 의미에서 물 축제를 성대하게 치른다. 한편 물 축제는 이웃마을 간의 경쟁을 하는 보트경주 놀이를 한다. 이 경기를 통하여 마을 공동체 구성원들의 협동과 단결을 도모한다.

아프리카에서는 전쟁에서의 승리나 사냥에서 풍성한 수확을 기원하는 축제를 갖는다. 춤과 노래를 부르며 즐기는 이 축제는 공동체 구성원들의 단결을 도모하고 전쟁에서 승리와 무사 귀환을 기원하는 축제다. 이러한 축제는 구성원들에게 용기를 북돋우는 것을 목적으로 하는 것이기 때문에 리듬이 강렬하고 역동적이다.

한국의 동제(洞祭)는 마을 구성원이 모두 합심하여 마을 주민들이 모시는 신에게 마을 구성원의 건강과 행운을 기원하는 마을 제사다. 동제는 산신제, 풍어제, 용신제 등 다양하다. 산간지역에서 임야는 사냥이나 땔감을 구할 수

있는 귀중한 자원이다. 그들은 이러한 경제활동을 하기 위해 산에 가야 하는데, 산에는 호랑이 등 맹수가 있으므로 그들이 산에 갔을 때 맹수의 피해를 예방해 달라는 의미에서 산신제를 지낸다. 바닷가 어촌에서는 풍어와 험난한 뱃길로부터 뱃사람들이 무사히 귀환하기를 바다에 산다고 믿는 용왕에게 기원하는 제사다.

평야지 사람들은 우기에 홍수가 지나가면 콜레라 등 질병이 창궐하는 것을 예방하기 위하여 장마가 끝난 후 마을의 우물을 모두 청소하고 물과 질병을 다스린다고 믿는 용왕에게 제사를 드리며 마을 구성원이 질병에 걸리지 말기를 기원한다. 우물을 청소하고 질병에 걸리지 말기를 기원하는 풍습은 동남아시아 여러 나라에 퍼져 있다.

마을 주민들이 제사를 지내는 마을의 산신당이나 우물 등은 마을 주민들에게는 신성한 공간이다. 따라서 마을개발 시 외부의 전문가들이 마을의 신성한 지역을 타 용도로 전용하거나 개발한다고 하면 마을 주민들의 반대에 부딪치게 된다.

따라서 마을의 축제는 마을 주민들의 단결과 협동, 그리고 공동체성을 함양하는 중요한 기제가 된다. 최근 한국의 농촌지역에서는 마을 공동체의 단결과 공동체성을 함양하기 위하여 사라진 용신제나 산신제를 복원하기도 한다. 마을 개발에서 이와 같은 축제나 공동 신앙을 복원하는 것은 마을 주민들의 공동체성을 함양하기 위한 것뿐만 아니라 관광 상품으로 개발하는 의미도 있다. 한국의 어촌에서 지내는 용신제는 한국 국내 관광객은 물론 외국의 관광객에게도 인기가 높다. 동남아시아의 물축제는 이미 잘 알려진 관광상품이다. 베트남, 네팔 등지에서는 이와 같은 전통 축제를 복원하여 농촌관광 소재로 활용하려는 움직임이 있다. 아프리카 지역에서도 전쟁이나 사냥을 나가기 위해 추었던 춤과 노래 등 마을 축제를 복원하여 주민들의 단결을 도모하고 이를 관광상품화하고 있다.

나. 공동체 문화 함양

개발도상국의 인구 구조를 보면 젊은이들과 부녀자들의 비중이 매우 높다.

젊은이들은 장래 국가의 귀중한 자원이지만 대부분 일정한 직업이 없이 지내기 때문에 쉽게 알코올이나 마약 등에 중독되기 쉽다. 따라서 이들을 위한 적절한 사회 문화적 대책이 필요하다.

경상북도에서 파견한 봉사단원들은 르완다의 기호궤 마을 부녀자들에게 음악과 춤을 가르치는 무용 교실을 운영하고 있다. 이 마을의 부녀자들은 아프리카의 원초적인 가락과 리듬에 익숙해 있지만, 고단한 삶에 지쳐 이와 같은 문화에 접할 기회가 없었다. 봉사단원들이 운영하는 무용교실을 통해서 이들은 자신들의 음악과 춤을 배우면서 일상의 고단함에서 탈피하고 자신들의 여가를 즐기는 문화로 승화시킬 수 있었다. 이들은 가난하지만 마음이 풍요로워져 그들의 삶을 긍정적으로 변환시키는 계기가 되었다고 마을의 무용교실을 평가한다.

베트남의 광찌성에서 2001~2002년 사이에 시행되었던 새마을 시범사업에서는 청소년들의 여가를 위한 프로그램을 도입했다. 마을마다 기타를 2대씩 공급하고 축구, 배구, 베드민턴 게임을 할 수 있는 공과 시설을 마련해 주었다. 이 마을 젊은이들에게 정서함양과 스포츠에 대한 소양을 길러 주기 위해 마련한 것이다. 젊은이들에게 건전한 스포츠 정신과 정서를 함양시켜 주는 것은 장래 국가 발전을 위해 매우 중요하다.

캄보디아 캄퐁참주 크로치마현의 농촌 종합개발사업에서는 초등학교에 컴퓨터 교실을 마련하고 컴퓨터 15대를 공급하였다. 이 계획을 농촌개발부 차관과 논의할 당시 차관은 중고등학교에도 없는 컴퓨터를 초등학교에 공급하는 것은 성급한 일이라고 반대하기도 했다. 그러나 빠르게 진보하는 정보화 사회에서 아이들이게 컴퓨터를 공급하여 정보 접근성을 높이는 일은 국가와 젊은이들의 발전을 위해서 중요한 일이다.

오늘날 우리가 손꼽는 축제들은 모두 마을 공동체에서 유래한 것들이다. 그러나 농촌에서 유래한 축제가 농촌에서 행해지지만 이는 도시인들의 볼거리를 제공하는 축제가 되고 있다. 농촌 주민들은 고단한 현실 속에서 자신들의 문화와 여가를 잃어버리고 있다. 농촌의 축제는 농촌 주민 자신들의 것이어야 한다. 농촌지역의 마을 공동체 문화를 복원하고 이들로 하여금 여유 있

는 문화생활을 즐길 수 있도록 도와주는 일은 마을 개발에서 소득을 창출하는 경제개발 못지않게 중요하다.

2. 마을 공동체와 새마을운동

개발도상국가에서 마을 공동체는 새마을운동의 추진과 무슨 관련이 있는 것인가? 새마을운동 추진 단위를 마을 공동체를 무시하고 추진한다면 무슨 문제가 발생할 수 있는 것인가?

2.1. 새마을운동 추진 단위로서의 마을 공동체

한국에서 새마을운동은 마을을 대상으로 시작했다. 이는 마을이 행정단위이자 통계수집단위이기 때문에 개발단위로 활용되기 때문이다. 마을 주민들은 오랜 역사 속에서 형성되어 온 정서적 유대감과 공동의 문제의식을 지니고 있기 때문에 이를 해결하기 위한 공동의 목표 설정이나 수단 및 전략을 모색하기가 용이하다. 따라서 마을을 개발단위로 하는 새마을운동에서는 주민참여율이 높다.

새마을운동 광역화 사업을 추진 할 경우에도 기본적으로 새마을운동은 마을 단위로 추진하되 이해관계가 여러 마을에 걸쳐 있는 마을간 도로, 여러 마을이 공동으로 이용하는 수리용 보의 설치, 관개시설 개발과 경지 정리 등을 개발할 때는 그 사업에 한해서 여러 마을이 공동으로 추진한다. 농산물의 공동출하, 가공공장 설립 등을 위하여 여러 마을이 공동의 활동이 필요할 경우에도 광역 새마을운동으로 추진할 수 있다. 이와 같이 여러 마을 주민들이 함

께 참여하는 과제에 대해서는 마을 공동체 내에서 적용되어 왔던 공동체 규범을 적용하기 어려울 때가 많다. 이러한 경우에는 필요한 경비를 각 마을별로 부담하여 종합적인 집행기관에서 일괄적으로 집행하거나 마을별로 구역을 정하고 해당 구역 내에서 주민들이 공동으로 사업을 추진할 수 있게 된다.

새마을운동의 계획과 집행 단위를 마을 공동체가 형성되는 공간단위와 다르게 설정할 경우 많은 문제점이 발생하게 된다.

가. 새마을운동 대상 지역이 마을 행정구역의 일부일 경우

네팔의 마을 행정 단위인 와드(ward)는 역사적으로 형성되어 온 마을 공동체의 공간적 특성에 따라 형성되기 보다는 정치적 입장을 고려하여 설정된 경우가 많다. 따라서 하나의 와드 안에 두 개 이상의 공동체 조직이 존재하는 경우도 있고 하나의 마을 공동체가 두 개 이상의 와드로 분리된 경우도 있다. 와드는 선거 등 정치적 목적으로 인구 수를 기준으로 구분한 것이기 때문에 이와 같은 문제가 발생하게 된다.

새마을운동이 하나의 공동체를 선정해서 추진하는 것이 바람직하다는 원칙 하에서 하나의 와드 내에서 하나의 공동체를 시범사업 지구로 선정하게 될 경우, 사업지구로 선정되지 않은 다른 마을 공동체에서 자신들을 제외시킨 것에 대해서 이의를 제기 할 수 있다. 하나의 와드를 대표하는 이장은 본인의 관리 구역 중 일부분만 새마을운동이 적용되어 지원을 받게 되므로 이에 포함되지 않은 공동체 주민들의 불만이 커져 문제를 제기할 경우 이를 해결해야 한다. 이러한 문제가 발생하게 되면 사업추진이 어려워 질 수 있다.

“네팔의 마다와(Madawa) 마을의 사례”

네팔의 카필바스투 주의 마다와(Madawa) 마을은 하나의 와드(Ward) 속에 포함된 두 개의 공동체 중 하나다. 2004년 UNESCAP 지원으로 새마을운동이 마다와(Madawa) 마을만 포함되어 추진하게 되자 이웃 마을에 거주하는 사람들이 찾아와 자기들도 마다와(Madawa)와 같은 와드에 속한 마을인데 왜 자신들의 마을이 사업대상에서 제외되었는가에 대해 항의하는 소동이 벌어지게 되었다.

이 소동은 결국 차기에 기회가 오면 그 마을을 추가해서 사업을 추진하겠다는 약속으로 마무리 되었지만 사업 대상지를 선정할 경우 사업 대상지역이 하나의 행정 구역이자 공동체성을 지니고 있는지의 여부를 판단하는 것이 중요하다.

나. 새마을운동 시범사업 지구가 공간적으로 분리된 경우

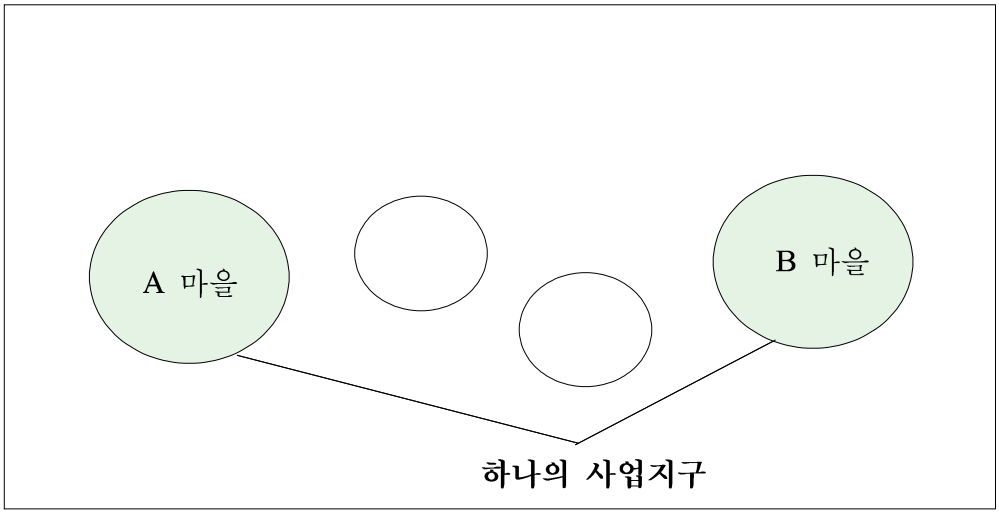
UNESCAP 지원으로 캄보디아에서 새마을운동 시범사업으로 추진할 때, 캄보디아 정부는 6개 마을을 후보 지역으로 선정해 UNESCAP에 통보했다. 그러나 이 사업의 예산 규모와 시범사업이라는 특수성을 감안할 때, 6개 마을을 지원하는 것은 불가능했다. 따라서 UNESCAP은 시범사업 대상 마을 수를 3개 이하로 줄여 줄 것을 요청했다.

이에 캄보디아 정부는 2개 마을을 하나의 사업지구로 묶어 3개 지역을 후보 지역으로 다시 제시하였다. 그 중 하나의 지역사회라고 제시한 지역은 2개의 마을이 서로 15km 이상 떨어져 있었으며 그 사이에는 몇 개의 마을들이 혼재되어 있었다.

15km 이상 공간적으로 떨어진 두 개의 마을을 하나의 공동체로 묶어 제시할 경우 하나의 새마을운동 계획을 수립하기 어렵다. 결국 이 사업은 캄보디아 정부가 처음 의도 했던 바와 같이 6개 마을을 모두 지원 대상에 포함시킨 것이다. 그러나 사업 결과는 매우 만족스럽지 못하게 나타났다. 첫째로 사업

비의 부족으로 지원 사업이 온전히 이루어 지지 못했다. 둘째로 두 지역을 하나의 사업지구로 묶었지만 새마을지도자 선정, 사업비 지출 절차, 사업 관리 방법 등 사업의 추진 체제가 불분명하게 되어 사업추진의 효율성도 낮아지게 되었다.

<그림 10-2> 두 개의 마을 공동체를 하나의 시범사업지구로 선정한 경우



2.2. 마을 공동체 조직의 활용

새마을운동을 추진할 때 마을 내에 이미 구축된 마을 운영 메커니즘과 기존의 사회조직을 활용하는 것이 매우 중요하다. 마을 내에 새마을운동을 추진하는데 활용할 수 있는 기존의 사회조직이 없다면 새로 구성하는 것은 바람직하지만, 기존의 조직이 있음에도 불구하고 새마을운동을 추진하기 위해서 새로운 조직을 구성할 경우 조직 간의 갈등 유발 등 심각한 문제가 발생할 수 있다.

가. 신규조직과 기존 조직과의 갈등 조성

세계은행(World Bank: WB)은 물을 이용하는 관개수리사업이나 도로개발 사업 등을 실시할 경우 직접 수혜자 중심의 이용조직(user group)을 조직하여 운영한다. 이 경우 세계은행은 사업비를 마을 단위의 이용조직에게 직접 전도해 줌으로써 사업비의 지출과 성과 달성 측면에서 효율성을 높이고 있다. 또한 이용조직에 사업비를 직접 전도해 주는 것은 중앙정부를 거쳐 사업비가 전달되는 것 보다 투명성을 확보하고 비리를 축소할 수 있는 장점이 있다.

그러나 마을 개발에서 마을의 자원을 관리하고 개발을 총괄하는 조직이 있음에도 불구하고 마을 공동체의 일부가 참여하는 이용조직에게 강이나 도로와 산림 등 마을 공동자원의 이용과 개발권을 인정해 줄 경우, 이에 참여하지 않는 마을 주민들에게 반감을 가져 올 수 있다. 이와 같은 마을 내의 집단 간의 갈등은 중국, 네팔을 비롯한 도처에서 발생하고 있다. 따라서 마을 공동자원의 이용에 관해서는 마을 주민 전체의 합의가 중요하다.

새마을운동은 마을 단위로 사업을 전개하기 때문에 강이나 임야 같은 마을의 공동 자산이나 공공재를 이용하는 문제를 마을 내에서 충분히 검토한 다음에 이 자원을 이용할 사회집단을 정하고 이러한 공동 자원에 대한 이해관계가 있는 집단 간의 합의를 도출하게 된다. 따라서 특정 집단이 마을의 공동자원을 이용하는 일에 대해서는 이미 새마을지도자와 마을개발위원회 위원들 간에 충분한 논의를 거쳤기 때문에 별다른 문제가 발생하지 않게 된다.

나. 비자생조직에 의한 마을 공동체 조직의 약화

대부분의 정부 지원 사업이나 외부 원조사업으로 개발사업을 추진하려 할 때, 이러한 사업을 추진할 조직을 신규로 만들어 사업비를 집행하게 된다.

한국의 경우, 1970년대에는 정부의 정책 사업을 수용하기 위한 비자생 조직이 많이 조직되었다. 정부나 원조기관이 사업 추진을 위해 신규로 사회집단을 조직하고 사업비를 이들 집단을 통해 집행 할 경우, 장기적으로는 마을 내의 기존 조직과 갈등을 일으켜 사업 추진이 어려워진다.

사업 집행을 위하여 신규 조직이 구성되고 이 조직을 통해 사업비가 집행될 경우, 이러한 일을 담당해 왔던 기존의 조직은 역할을 상실했기 때문에 기능이 약화된다. 그러나 신규 사업 추진을 위하여 시작된 조직은 사업이 완료되면 대부분 휴면기에 접어들거나 해체된다. 그러나 기존 조직은 이미 신규 조직으로 인하여 기능과 역할이 약화되었기 때문에 이들 조직이 다시 활성화되기는 사실상 어렵다. 따라서 정부나 외부 원조기관이 사업 추진을 위하여 비자생조직을 많이 만들수록 마을 내의 기존 조직은 약화되거나 해체될 가능성이 커진다.

일반적으로 한 공동체내에 새로운 집단이 조직될 경우 다음과 같은 3가지의 사회적 반응이 나타날 수 있다.

첫째, 신규조직에 의해서 기존 조직이 약화되거나 통합되는 경우다. 한국의 대동계는 현대 농촌사회의 마을총회에 통합된 결과다.

둘째, 신규 조직이 도입되지만 결국 기존 조직에 통합된다. 이 경우 신규 조직은 한시적으로 도입되었거나 특수 사업 추진을 위하여 일시적으로 도입된 경우다. 한국의 가족계획 어머니회 등은 한시적으로 활동하다가 부녀회로 통합되었다.

셋째, 조직 간의 경쟁관계가 나타나 사업의 비효율성이 커지게 된다. 1960년대 농촌진흥청의 지도사업에 의해서 도입된 농촌마을의 농사개량구락부와 농업협동조합에 의해 도입된 영농회와 작목반은 경쟁관계였다. 결국 행정기관의 개입으로 두 조직은 영농회로 통합되었다. 작목반은 영농회 산하 조직이다.

새마을운동을 도입하는 과정에서 새마을지도를 별도로 선발하는 것은 별 문제가 있을 수 없으나 새마을운동을 추진하기 위하여 새마을운영위원회를 신규로 구성할 경우에는 이러한 신규 조직이 기존의 마을 조직과 어떠한 관계를 형성하게 될 것인지에 대한 검토가 따른 후에 시행해야 한다.

“캄보디아와 르완다의 사례”

캄보디아에서 UNESCAP 주관으로 새마을운동 시범사업을 전개할 때, 시범마을에 새마을운영위원회를 구성할 것을 권장하였다. 그러나 각 마을에는 이미 정부가 권장하는 마을개발위원회를 구성하는 정책을 전개하고 있었다. 따라서 캄보디아 정부가 권장하는 마을개발위원회와 UNESCAP이 권장하는 새마을운영위원회는 기능이 중복되어 마을주민들에게 혼선을 가져와 사업 추진에 어려움를 가져 오게 되었다.

르완다의 경우에도 경상북도가 파견한 봉사단원들은 새마을운동 시범마을에 새마을운동 추진위원회를 구성하여 운영하고 있었다. 그러나 르완다에서는 각 마을 마다 전통적으로 전해 오는 우무간다(Umuganda) 조직이 구성되어 있어 새마을운영위원회와 유사한 사업을 추진하고 있었다. 이 경우에도 새마을추진위원회를 신규로 조정하기 보다는 우무간다 조직을 이용하여 새마을운동을 추진하는 것이 보다 효율적이고 지속가능성이 높을 것으로 판단된다.

새마을운동을 추진 할 경우, 마을단위로 추진할 것인지, 면단위로 추진할 것인지, 아니면 군단위로 추진할 것인지를 면밀히 검토해야 한다. 한국의 새마을운동은 분명히 마을 단위로 추진하였다. 그러나 새마을운동의 추진 단위를 결정하는 것은 국가 마다 처한 사정이 다르기 때문에 일괄적으로 정하기가 어렵다.

면단위(commune)로 사업을 추진하는 경우로 베트남의 신 농촌건설을 위한 국가개발목표프로그램(National Target program of Building on New Countryside: NTP)을 들 수 있다. 베트남의 NTP는 2001~2002년도 KOICA가 지원한 2개 새마을운동 시범사업을 평가 한 다음 베트남에서 NTP 사업단위를 면단위로 상향 조정하였다.

베트남 정부는 신농촌건설을 위한 NTP 사업을 전개하기 위해서는 농업개발 뿐만 아니라 농촌지역의 행정, 교육, 보건, 문화, 산업, 교통통신, 에너지, 통상 등 여러 분야를 포괄적으로 포함해야 한다는 원칙을 세웠다. 따라서 이

와 같은 사업을 포괄적으로 수용하기 위해서는 마을단위가 협소하다는 판단 하에 면단위로 사업을 추진하기로 한 것이다[69].

그러나 면단위로 사업계획을 수립하고 집행하는 과정에서 마을단위 주민들의 개발수요를 파악하여 개발계획에 반영하기가 어렵게 되었다. 자연스럽게 면단위로 개발하는 NTP는 정부의 지침을 받아 집행하는 하향식 개발로 추진 체제가 확립되었고, 주민 참여가 부족한 상태에서 추진하는 NTP는 정부가 주도적으로 추진하는 사업이 되었다.

MDGs 센터가 추진하는 MVP(Millenium Villages Project) 계획에서마을[70]은 마을 공동체인 마을을 의미하는 것이 아니라 인구 3~5만명 단위로 기준을 정한 한 지역을 의미한다. 우간다의 이신지로(Isingiro) 군에 설립된 MVP 마을은 8개의 마을로 구성된 사업지구(villages cluster)였다. 따라서 MVP 사업계획은 마을 단위로 수립된 것이 아니라 8개 마을을 하나의 사업단위로 하여 수립된 것이다. 즉 이 지구의 중심 작물인 바나나, 옥수수, 젖소의 생산과 판매를 위한 협동조합 구성, 농업의 생산의 다양화, 비농업분야 사업으로는 보건 의료사업과 식수 공급, 교육사업 등이 8개마을로 구성된 MVP의 주 사업 내용이다.

그러나 MVP 사업이 완료되어 MVP 사업이 MDG센터로부터 우간다 정부로 이관되면 개발계획의 재편이 불가피할 것으로 보인다. 현재에도 보건소는 8개 마을 뿐만 아니라 이신지로도의 다른 마을 주민들도 이용한다. 만약 이 계획이 계속 8개 마을을 중심으로 운영된다면 타 지역 주민들의 불만이 쌓여 이신지로도의 행정 집행이 어려워 질 것이다. 따라서 MVP 개발계획은 마을단위 개발계획과 군단위 개발계획으로 구분되어 추진하는 것이 불가피 할 것으로 판단된다.

---

69 베트남의 NTP 사업에는 농촌개발 관련 전체 12개 부서가 참여한다. 따라서 NTP사업을 마을단위로 추진할 경우 일부 부처는 마을에서 사업을 추진할 수 없게 된다. 따라서 베트남에서의 새마을운동과 NTP 사업은 면단위 사업이고 부총리가 NTP 사업을 총괄한다.

70 MVP에서 MDGs 센터사람들이 사용하는 마을(village)은 마을 공동체를 지칭하는 것이 그들 나름대로 정하고 있는 사업지구(project site)를 마을(village)이라고 부르고 있었다. 우간다의 MVP 마을은 8개의 마을이 모여 구성된 마을묶음(villages cluster)이다.

현재 8개 마을을 대상으로 추진하고 있는 협동조합도 군 또는 도단위로 확대 개편해야 하고, 보다 지속성 있는 개발을 위해서는 마을단위 개발계획을 통해 마을도로 및 교량 개발, 마을의 주거환경개선 등을 추진해야 할 것으로 보인다.

3. 새마을 지도자 육성

3.1. 마을 사회집단과 지도자

전통적인 마을사회는 연령별로 구성된 또래집단이 형성된다. 어린이가 태어나 집 밖에서 친구들과 어울릴 때부터 또래집단이 형성된다. 어린이가 5~6세가 되어 취학 연령이 되면 또래는 2~3세 단위로 형성된다. 3살 아래는 동생의 친구가 되고 3살 위는 형의 친구가 되기 때문이다.

이와 같은 또래는 누가 가르쳐 주지도 않지만 자연스럽게 또래를 형성하고 또래집단 내에서 지도자가 탄생하고 또래 구성원의 능력에 따라서 자연스럽게 각자의 업무가 분담된다. 아이들은 이와 같은 또래와 어울리면서 사회성을 함양하고 리더십을 기르게 된다. 이와 같은 또래집단은 초·중·고등학교의 취학기 내내 이어지며 이러한 활동을 통하여 보다 강력한 사회성과 리더십을 기르게 된다.

또래 집단 구성원은 성장하여 대학에 진학하거나 사회에 진출하게 되면 또래의 연령 폭은 넓어진다. 사회에 진출할 때 흔히 10년 사이를 동료로 부른다. 그러나 결혼하고 나이가 40이 넘게 되면 또래의 연령층은 15~20년 정도로 더 넓어진다. 그만큼 교류의 폭이 더 커진 것이다. 그러나 사회에서 은퇴하고 나면 60세 이상은 모두 같은 또래가 된다.

각 연령별 또래집단은 마을사회의 운영에서 중요한 역할을 한다. 마을에서

상사(喪事)가 발생하게 되면 청소년기의 연령층은 어른들의 심부름을 한다. 손님을 안내하고, 음식을 준비한다. 장년기가 되면 상사에서 중요한 시신 운구나 묘지 조성 등을 담당한다. 그리고 노령층은 젊은이들에게 상사에 관련된 예절을 가르치고 훈수하는 역할을 한다. 이러한 과정을 통하여 자연스럽게 전통이 이어지고 예절이 지켜지는 것이다.

이와 같은 또래집단은 그대로 사회조직에 반영된다. 따라서 또래집단에서 성장한 또래의 지도자는 대부분 사회에서 구성된 조직의 지도자로 역할을 하게 된다. 이렇게 성장한 지도자가 자신이 속한 공동체의 지도자로 선발될 경우 자도자로 선발된 것에 대해 자부심과 보람을 느끼게 되고 별도의 사례금 없이도 자신의 출신 집단을 위해 헌신·봉사하려 한다. 그러나 이와 같은 배경이 없이 정부에 의해서 임명된 지도자는 자신이 속한 집단에 대해 헌신할 이유를 찾기 어렵고, 따라서 자신의 봉사에 대한 대가를 기대하기 때문에 희생정신이나 봉사정신을 기대하기 어렵다.

현대 한국의 농촌사회에서는 또래집단이 형성되기 어렵다. 출산기에 있는 젊은이들이 대부분 도시로 떠났기 때문에 농촌에서는 또래를 형성할 어린이가 태어나 성장하지 않기 때문이다. 그래서 전통이 끊어지고 마을 공동체는 사실상 붕괴 상태에 이르게 된다.

일본에서도 젊은이들이 떠난 농촌은 노인들만 남은 상태다. 그래도 일본의 농촌에는 어린이들이 남아 있다. 일본 정부는 지역사회 조직의 유지와 마을 지도자를 육성하기 위하여 마을 공동체를 지원한다[71]. 유아원에 다니는 어린이도 마을 축제에 참가하여 일정한 역할을 부여 받는다. 즉, 축제에 오는 손님을 맞아 공연을 한다거나 마을의 풍경을 그려 그림 전시회도 하고 음악 발표회를 하기도 한다. 어린이들에게 축제 참여 기회를 부여하고 공동체 문화를 전수해 주기 위함이다.

마을 축제가 시작되면 마을의 모든 집단 구성원들은 각각 자신들의 역할을

71 일본에서는 무라쯔구리 10개년 계획을 지속적으로 수립하여 전국의 농촌 마을의 경제·사회·문화 활동을 지원한다.

분담한다. 청년, 장년, 노인들 모두 자신의 역할을 찾아 축제를 준비한다. 일본에서 마을 축제는 마을 구성원의 정체성을 확인하고 마을의 전통을 이어가고 마을의 리더십을 강화시키는 기제가 된다. 마을 축제에 참가하지 않는 마을 구성원은 상상하기 어렵다. 일본에서 마을축제는 마을 공동체성을 함양하는 가장 중요한 기제가 된다.

새마을운동이 개발도상 국가에서 정착되기 위해서는 마을 공동체성이 강화되어야 한다. 아프리카의 대부분의 국가에서도 한국이나 일본과 같은 마을 사회조직과 공동체 문화가 있었다고 하지만 식민지 시대를 경험하면서 마을 공동체는 해체되고 사회 구성원이 상호 불신하는 사회로 변질되었다. 마을 공동체 구성원 간에 신뢰가 형성되지 않는다면 자조와 협동의 정신을 기대하기 어렵고 이러한 정신이 결여된 지역에서는 새마을운동을 전개해 나가기도 어렵게 된다. 따라서 공동체 문화를 복원하고 전통을 이어가는 일은 마을의 자율적인 리더십을 복원하는 것 뿐만 아니라 자연스럽게 마을의 지도자를 육성해 가는 지름길이다.

새마을지도자는 마을에서 또래집단을 경험하면서 육성되어야 한다. 학교교육이나 연수를 통해서 육성되는 지도자는 공동체의 구성 원리를 모르기 때문에 마을 공동체의 지도자로서 역할에 한계가 있다. 한국에서 새마을교육을 받고 돌아간 개발도상국의 지도자들, 특히 아프리카 지역의 지도자들이 겪는 가장 큰 애로가 귀국 후에 자신이 귀속된 사회조직이 없기 때문에, 귀속된 조직이 있다고 해도 지도자로서의 위상 정립이 안 되었기 때문에 새마을운동을 전개하기 어려웠다는 점을 지적하고 있다[72]. 새마을운동이 정착되기 위해서는 마을 공동체성과 마을 조직이 활성화되어야 한다는 것을 입증하는 것이다.

---

72 한국에 초청되어 새마을지도다 훈련을 받고 돌아간 르완다 새마을지도자와의 면담 결과

3.2. 사회적 자본과 농촌 공동체성

아프리카 지역에서는 왜 소액금융의 성공사례가 나타나기 어려울까? 울콕(Woolcock)은 남아시아나 아프리카 등지의 개발도상국가의 국민이 빈곤 상태에서 벗어나지 못하는 이유로 구성원 상호 간의 신뢰 부재를 들고 있다. 이들은 협동의 중요성을 잘 알고 있지만 나 이외의 사람을 신뢰하지 못하기 때문에 협동을 이루지 못하고 있으며, 저축이 빈곤 탈피의 중요한 수단이 될 수 있음을 잘 알고 있지만 이를 관리하는 사람을 믿지 못하기 때문에 저축을 하지 않는다고 주장한다. 사회적 자본[73]의 결핍이 사회발전과 빈곤 탈출의 걸림돌이 된다는 것이다.

한국은 1950년대의 절대 빈곤 속에서도 농촌 공동체 구성원들이 공동 목표를 달성하기 위한 협동 체제를 구축하는 등 사회적 자본을 지니고 있었다. 1970년대의 새마을운동도 시작된 지 불과 3년 이내에 전국적인 운동으로 확산되어 놀라운 성과를 거둘 수 있던 것도 정부의 강력한 행정력 이외에 농촌 공동체 속에 배태되어 있던 사회적 자본의 힘이 분출된 결과라고 평가된다.

개발도상 국가에서 새마을운동이 성공적으로 정책하기 위해서는 농촌 공동체의 활성화와 함께 공동체 내의 사회조직이 활성화 되어 사회적 자본이 축적되어야 한다. 사회적 자본의 축적은 사회 구성원에 대한 신뢰와 협동 속에서 가능하게 된다.

3.3. 새마을지도자 육성 방안

한국이나 일본과 같이 또래집단과 다양한 사회집단을 통하여 마을 지도자

73 사회적 자본(social capital)이란 “공동체 속에 공식적 비공식적인 사회집단 또는 사회구조 속에 존재하면서 사회적 관계를 통하여 집단에 속한 개별 구성원이나 집단이 추구하는 이익이나 목표 달성을 촉진할 수 있는 능력“이라 정의된다(정기환 등, 2006)

가 육성되는 토양이 있는 국가에서는 새마을지도자 양성에 큰 문제가 없겠지만 그러한 토양이 없는 국가에서는 새마을 지도자 양성이 쉽지 않다. 따라서 새마을 지도자 양성을 목적으로 예비 지도자를 선발할 때에는 이와 같은 사회적 배경에 대한 검토가 있어야 한다. 새마을 지도자를 육성하는 방안은 한국에 초청하여 육성하는 방안과 현지에서 선발하여 육성하는 방안이 있다.

3.3.1. 지도자를 초청하여 육성하는 방안

새마을지도자를 육성하기 위하여 개발도상 국가에서 지도자를 선발할 때에 다음과 같은 몇 가지 조건을 충족시킬 수 있어야 한다.

첫째, 한국에 초청되어 새마을 지도자로 육성될 지도자는 반드시 자국의 마을 공동체 내에 조직된 사회조직 속에서 지도자로 활동하거나 예비 지도자로서의 성장 가능성이 있는 사람 중에서 선발되어야 한다. 지도자로 선발된 사람이 현지의 사회조직 내에서 지도자로 활동하는 인물이 아니라면 지도자 연수 교육을 받고 돌아갔을 때, 새마을운동을 전개할 터전이 없어 어려움을 겪게 된다.

둘째, 새마을지도자 교육을 이수하고 돌아가는 사람들에게 현지에서 마을 개발 계획을 수립하고 개발활동을 전개할 수 있는 개발자금을 지원할 수 있어야 한다. 한국에 초청되어 지도자 교육을 이수한 지도자가 그 능력을 입증할 수 있는 기회가 되어야 하는데, 지도자 교육을 받았으니 귀국하여 당신의 능력에 따라서 새마을운동을 전개하라고 하는 것은 수원국의 현실을 감안할 때 무리다. 한국에서 새마을운동을 전개할 수 있는 자금의 일부라도 지원 될 경우, 그는 시범사업을 추진할 수 있고 시범사업을 통하여 마을 주민들은 그의 말을 믿고 따를 수 있을 것이다.

셋째, 한국에서 지도자 교육을 받고 돌아가 새마을운동을 전개하는 지도자에게는 개발자금의 지원뿐만 아니라 한국의 전문가를 파견하여 그들의 활동을 지원해 줄 필요가 있다[74].

3.3.2. 자국에서 새마을지도자로 성장하도록 지원하는 방안

보다 바람직한 것은 현재 수원국 내부에서 활동하는 지도자를 새마을지도자로 선발하여 육성하는 것이다. 현재 KOICA가 구상하는 국제 새마을운동이 실현된다면 개발도상 국가에 새마을운동 연수센터를 건립하고 국내에서 새마을지도자를 선발·육성하는 계획을 수립해야 한다.

이 계획에 의해서 선발되어 육성될 새마을지도자는 현재 농촌 마을 내의 마을개발 관련 사회조직에서 활동하는 지도자 중에서 선발해야 한다. 연수원에 입소한 지도자들은 지도력 배양과 함께 새마을운동 시범사업을 어떻게 시작하고 실천하고 평가해야 하는지에 대한 구체적이고도 실질적인 훈련을 받고 돌아가야 한다. 새마을지도자 훈련이 2~3일 간의 정신 교육으로 그친다면 개발도상 국가에서 새마을운동을 시작하기가 대단히 어려울 것이다.

새마을 지도자 교육에서는 새마을운동에 대한 이론과 그 추진 배경을 연수한 다음 새마을사업을 추진하기 위한 논리적 모형을 학습하고 이 모형에 따라서 개발계획을 수립하고 실천할 수 있는 능력을 길러야 한다.

한편, 새마을연수원 교육을 이수한 연수생 중 일정 자격을 획득한 지도자는 연수원장 이름으로 새마을지도자로 임명할 수 있어야 한다. 또한 정부에 건의하여 장관이나 총리, 대통령 이름으로 그에게 새마을지도자 명패를 수여하여 국가가 공인하는 지도자임을 인정해 주는 것이 바람직하다.

---

74 캄보디아 농촌개발부 차관의 인터뷰 결과 KOICA가 지원한 농촌개발사업의 모형을 확산하기 위하여 중앙 및 도단위 세미나를 개최하고 개발계획 수립, 지도자 육성 등 시범사업의 모형을 확산해 줄 것을 요청하였지만 예산이 뒷받침되지 않는 계획은 실천되기 어려웠다고 주장한다.

참고문헌

경제기획원, 1982, 「개발연대의 경제정책」

경제기획원, 1986, 농어촌종합대책 발표자료

고순철 외 공역(1998), 성공적인 성인교육 전략-유네스코 ATLP-CE 자료를 중심으로, 교육과학사

국립원예특작과학원 2009. 국립원예특작과학원 주요연구성과 2008. 86pp.

국무조정실, 2005,「대외원조 개선 종합대책」, 국무회의 보고자료

권율 외,2006.「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁 과제」. 대외경제정책연구원 연구보고서 06-03.

김기종 등. 1998. 쌀 품질 관리기술 개발: 벼 산물 건조, 저장, 가공, 포장 일관화 기술 연구. 농촌진흥청 작물시험장.

김동철. 2001. 벼의 수확 후 처리・가공기술 개발 연구보고서. 농림부.

김동철・김의웅・이세은. 1998. 중 저온 건조저장 기법을 활용한 고품위 쌀 생산기술 개발. 한국식품개발연구원 연구보고서.

김문식, 1980, “국민경제와 농업”, 「한국농업의 근대화과정」, 김문식 외, 한국농촌경제연구원 연구총서 S3

김성호 등, 1991, 「농촌 및 농업구조변천에 관한 연구」, 농어촌진흥공사

내무부, 1980, 「새마을운동 10년사」

내무부, 1983, 「새마을운동」

농림부, 1970～1988, 「농업동향에 관한 연차보고서」

농림부, 1972, 「새마을로 가는 길:박대통령과 농어촌근대화」

농림부, 2004, 농업생산기반정비사업계획설계기준(수로편)

농림부, 2005, 21세기 친환경농업시설모델개발 연구

농림부, 2005, 농업생산기반정비사업계획설계기준(양배수장편)

농림부, 2007, 농업생산기반정비사업 계획설계기준(농도편)

농수산부, 1983, 농지개량사업 계획설계기준(관개편, 댐편, 경지정리편, 배수편, 개간편,)

농수축산신문, 1996～2008, 한국축산연감

농어촌연구원, 2002, 관개용수원별 밭관개활용방안 연구

농어촌연구원, 농어촌환경기술연구소, 2000, 환경친화적 경지정리계획설계지침 연구

농어촌진흥공사, 1995, 「농어촌진흥공사 25년사」

농어촌진흥공사, 1996, 농공기술 50년사

농어촌진흥공사, 1998, 농어촌도로기술총람

농어촌진흥공사, 1999, 대단위농업종합개발 총람

농업기반공사, 2001, 농업용관수로 설계・시공, 유지관리지침
농촌진흥청, 2000, 농산물 수확 후 관리기술.
농촌진흥청, 2001, 고품질 쌀 생산기술
대통령비서실, 1978, 「새마을운동: 박정희대통령연설문선집」
새마을운동중앙회, 2013, 새마을운동세계화사업 결과보고서, 새마을운동중앙회/2014-2-20
서울대학교 국제학연구소, 2013, 밀레니엄빌리지 프로젝트(MVP)사업 중간평가 보고서, 서울대학교 국제학연구소
외교통상부. 2002.「우리나라의 공적개발원조(ODA)」.
외교통상부. 2003.「우리 ODA 현황 및 향후 정책과제」. 지속가능발전위원회 ODA 정책토론회 자료.
유병서, 2006, “유상지원 농업협력 사업의 평가와 과제”, 『농업분야 국제협력사업의 과제와 추진 전략』, 한국농촌경제연구원
이정환 외, 1990, 「농촌생활환경정비와 면단위정주권개발방안」, 한국농촌경제연구원 연구보고서 R213
이질현, 로젠, 1981, “새마을운동의 방향”, 「새마을운동의 이념과 실제」, 서울대학교새마을운동종합연구소
이해균, 2006, “무상지원 농업협력 사업의 평가와 과제”, 『농업분야 국제협력사업의 과제와 추진 전략』, 한국농촌경제연구원
작물시험장. 1997. 벼 직파재배신기술
작물시험장. 2000~2004. 작물시험연구논총 1~5집.
장현식, 2006, “한국형 국제개발협력의 의미와 추진 방향”, KOICA・강원대 공동세미나 발표 자료집,「우리나라 공적개발원조와 대학의 역할」
장현식. 1999.「OECD/DAC 회원국의 원조체계 비교분석 및 우리의 국제협력 방향」. 한국국제협력단.
재경부. 각 연도.「우리나라 ODA 공여실적」. (내부자료).
정기환·김영렬. 2001.「농업 및 농촌개발분야 아세안 연수프로그램 평가」. 한국국제협력단.
정기환 ·김용택 · 허 장. 2007. 대 개도국 농촌개발 경험 전수 방안 연구. 한국농촌경제연구원. 245p.
정기환 외, 2005, 농업분야 협력사업 평가, 한국국제협력단, 한국농촌경제연구원.
정기환 외, 2006, 농촌지역의 사회적 자본과 지역사회발전, 한국농촌경제연구원
정기환 외, 2007, 대개도국 농촌개발 경험의 전수 방안, 한국국제협력단
정기환 외, 2011, 농촌개발협력프로그램 연구, 한국국제협력단/한국농촌발전연구원
정기환 외, 2013, 에티오피아 아르시존 농촌지역개발시범사업 보고서, 한국국제협력

단/한국농촌발전연구원
정기환, 2006, “한국 농촌개발 경험의 국제 이전”, 『농업분야 국제협력사업의 과제와 추진 전략』, 한국농촌경제연구원
정기환, 고순철, 2012, KOICA-농식품부 캄보디아 농촌분야사업 공동평가 보고서, 한국국제협력단 업무자료/사업평가/2012-03-009, 한국국제협력단
정기환, 최양부, 민상기, 1988, 「마을사회집단의 조직과 변천: 한국농촌사회경제의 장기변화와 발전 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고서, M15-6
정지웅, 최상호, 1983, 「지역사회개발론」, 선일문화사, 서울
최양부 외, 1982,「2000년대를 향한 농촌정주생활권개발 기본구상」, 한국농촌경제연구원
최양부, 정기환, 1984, 「마을종합개발의 계획적 접근」, 한국농촌경제연구원 연구보고서 R83
축산기술연구소, 2002, 축산연구 50년사
한국과학기술원. 1987. 미곡의 종합처리 가공기술 개발에 관한 연구.
한국국제협력단,
한국국제협력단, 2009, 논리모형기획 및 성과중심관리 교육결과보고서, 한국국제협력단
한국국제협력단, KOICA-경상북도 새마을 리더봉사단평가방안 연구, 한국국제협력단
한국농어촌공사, 2007, 한국농업수리변천사
한국농촌경제연구원, 1986, 「농어촌지역종합개발방식과 정책 방향」, 농어촌지역종합개발연구단 자료3, 한국농촌경제연구원

Choe Yang-Boo, 1978, The Korean Model of Rural Saemaul Undong: Its Structure, Strategy and Perfomance, Korea rural Economic Institute, Seoul
Chung K. W. and Oh, N. W., 1992, “Rural Poverty in the Republic of Korea: Trend and Policy Issues”, Asian Development Review Vol. 10, No. 1., ADB.
Chung K. W., 1986, A Model comparison Between the Community Development program and Rural Saemaul Undong in Korea, Journal of Rural Development, Vol.9., No.2(1986/12/10), Korea Rural Economics Institute, Seoul, Korea
Duncan and Brants. 2004. Access to and control over land from a gender perspective: A study
Enviro-fishh Africa(Pty) Ltd, 2007, A Study on the Status of Acquacculture Production and Trade in South Africa, The Department of Trade and Industry, south Africa

FAO, 2006, 「The State of Food and Agriculture: food Aid for food Security?」.

FAO, 2008, Report of the Thirtieth Session of Asia-Pacific Fishery Commission, FAO Regional Office for Asia and Pacific, Bangkok

FAO. 2001. Irrigation Sector Guide: Socio-Economic and Gender Analysis Programme (SEAGA).

Fiffer, Steve and Sharon S. Fiffer(1994), 50 Ways to Help your community, Doubleday.

Hahn, Sung-Joe K. S., 1980, "Political Philosophy of the Saemaul Movement", Toward a New Community Life, Lee Man-Gap Ed., Seoul National University, Seoul

ICA, 1956, "The Community Development Guidline", Community Development Review, ICA, december, Washington, D.C.

Jh Kim 2010. Achievements and remaining tasks in production and use of virus/viroid-free fruit tree stocks in Korea. (in) Symposium on state-of-the-art diagnosis methodoloogy for healthy planting materials in horticultural crops. 19 Nov. 2010 COEX, Seoul, Korea

Millennium Promise, 2009, Korea Millennium Villages Project: 5-Year Plan (2009-2013), New York, Milleminnum Promise

Millennium Villages, 2013, 2012 Annuual Report on the Millennium Villages Project in Mbola(Tanzania) and Ruhiira(Uganda), Millennnium Promise

Miniclier, "Community Development Defined", Community Development Review, ICA, december, Washington, D.C.

Ministry of Fishery and World Bank, 2005, Fishery and Aquaculture Sector Study, Ministry of Fishery and World Bank,

Ministry of Local Government, 2013, Project Profile: Millenium Villages Project-Phase II(MVP PII), Ministry of Local Government-Program Support Team(PST) of Uganda

Ouane, Adama(1989), Handbok on Learning strategies for Post-literacy and Continuing Education, UNESCO Institute for Education, Hamburg.

Park, Jin-Hwan, 1996, The Saemaul Movement: Korean's Approach to rural Modernization in the 1970s, Korea Rural Economic Institute, S22, Seoul

Taylor, Carl C., 1956, "Community Development Programs and Methods", Community Development Review, ICA, december, Washington, D.C.

UNDP(2008), Millenium Villages Handbook, The Ea고 Instiyute at Cilumbia University

UNESCO and UNICEF(2013), Asia-Pacific End of Decade Notes on Education for All : EFA Goal 2 Universal Primary Education.

UNESCO(2008), A View inside Primary Schools ; A World Education Indicators(WEI) cross-national study.

UNESCO(2012a), Reaching Out-of School Children is Crucial For Development, UNESCO UIS Fact Sheet, No.18.

UNESCO(2012b), Universal Primary Education, UNESCO UIS Fact Sheet, No.19.

UNESCO(2012c), General Education Quaility Analysis/Diagnosis Framework(GEQAF).

United Nations (2013a), The Millennium Development Goals Report.

United Nations (2013b), Toward Universal Learning : Recommendations from the Learning Metrics task Force.

Whang, In-Joung, 1983, Management of Rural Change in Korea, Seoul Natioanl University Press, Seoul

http://rstb.royalsocietypublishing.org/site/subscriptions/

http://www.fao.org/docrep/005/x4545e/X4545e38.htm

http://www.unicef.org/statistics/index_countrystats.html

https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cb.html

Appendix 1
Household Survey Form

Code No……..

Family type:……..

Household Survey Form

The data collected by this survey are strictly confidential and shall not be open to the public of published in any way. The data should only be used for producing socio-economic indicators of the rural pilot communities for the purpose of the project.

Interviewer: .....

Date of interview: .....

Name of village: .....

1. Family Status

1.1 Please answer the following questions on your family as shown in the example

	Name of family member	Relationship[1] to interviewee	Age	Ethnic group	Religion	Mother tongue	Years of schooling[2]	Living in the household?	If no, reason(s) for separation	Occupation	Income earned in 2003
	Example										
1.	*Mr Somchai*	*Self*	*45*	*n/a*	*Buddhist*	*Thai*	*9*	*Yes/ ~~No~~*	*-*	*Taxi driver*	*5,500 Baht*
2.	*Ms Rosa*	*Wife*	*43*	*n/a*	*Buddhist*	*Thai*	*9*	*Yes/ ~~No~~*	*-*	*Farmer*	*3,000 Baht*
3.	*Ms Pornthip*	*Aunt*	*55*	*n/a*	*Buddhist*	*Isan*	*3*	*~~Yes~~/ No*	*Work*	*Factory worker*	*4,500 Baht*
4.	*Mr Mont*	*Son*	*18*	*n/a*	*Buddhist*	*Thai*	*12*	*~~Yes~~/ No*	*Education*	*Student*	*0 Baht*
1.								Yes/ No			
2.								Yes/ No			
3.								Yes/ No			
4.								Yes/ No			
5.								Yes/ No			
6.								Yes/ No			
7.								Yes/ No			
8.								Yes/ No			
9.								Yes/ No			
10.								Yes/ No			
11.											
12.											

Remarks:

1. Number 1 is the interviewee. Please state the relationship of other family members to the interviewee such as son, daughter, father, mother, niece etc.
2. State illiterate when any family members over schooling age or 7 years can not read the native language.

2. Land allocation and productivity

2.1 How many hectares did you cultivate in 2003? Did you cultivate all your land or did you lease some to other farmers? Did you rent land from other farmers?

	Cultivated land		Owned land	
	Owned land (ha)*	Rented land (ha)*	Cultivated land (ha)*	Leased land (ha)*
Total land				
Agricultural land				
Orchard land				
Forestry land				
Other land				

* Or local measurement unit

2.2 How many hectares land did you allocate for cultivating the following crops in 2003? How many hectares were irrigated and how much was the productivity of the various crops? How much did you earn from the crops?

Crop	Name of crop	Area cultivated (ha)*	Area irrigated (ha)*	Productivity (ton/ha)*	Income in 2003 (local currency)
Rice (total)					
First rice crop					
Second rice crop					
Other cereals (total)					
First cereal crop					
Second cereal crop					
Vegetables (total)					
First vegetable					
Second vegetable					
Third vegetable					
Fruits					
First fruit crop					
Second fruit crop					
Third fruit crop					

* Or local measurement unit

3. Farm income and economic activities

3.1 What were your farm income sources in 2003 and how much was your income from each of these sources?

Livestock	Cows	Buffaloes	Chickens	Ducks	Goats	Pigs	Others ……
Number of animals							
Income in 2003 (local currency)							

Fisheries	Fish	Shrimps	Crabs	Shells	Others ……
Income in 2003 (local currency)					

Forestry	Firewood	Timber	Animals	Birds	Fruits	Vegetables	Others ……
Income in 2003 (local currency)							

3.2 What farm equipment do you use/ own/ rent from / share with other villagers?

			If **yes,**		
		Use?	Own	Rent	Borrow
1.	Shovel	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
2.	Hoe	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
3.	Sickle	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
4.	Axe	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
5.	Animal draught plough	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
6.	Human draught plough	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
7.	Animal draught cart	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
8.	Human draught cart	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
9.	Motor tiller	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
10.	Rice-transplanter	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
11.	Motor pump	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
12.	Tractor		Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
13.	Others.....	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
14.	Others.....	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
15.	Others.....	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
16.	Others.....	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No

3.3 Did your family use any fertilizers and pesticides during 2003?
( ) a. Yes
( ) b. No

3.3.1 If **yes**, please indicate all that apply?
( ) a. Animal dung
( ) b. Compost
( ) c. Chemical fertilizers
( ) d. Natural pesticides
( ) e. Integrated pest management
( ) f. Chemical pesticides
( ) g. Other, please specify.....

3.4 Did your family earn any income from working at other farms in your area in 2003?
( ) a. Yes
( ) b. No

3.4.1 If **yes**, how much was the total family income from working at other farms in 2003?

..... (local currency)

4. Food security

4.1 Do you produce enough food to feed your family throughout the year?
( ) a. Yes
( ) b. No

4.1.1 If **yes**, how do you use the surplus?
( ) a. Sell at the market
( ) b. Provide to relatives and friends
( ) c. Lend to others
( ) d. Other, please specify.....

4.1.2 If **no**, during how many months can you feed your family with your total production?
( ) a. Less than 3 months
( ) b. Less than 6 months
( ) c. Less than 9 months
( ) d. Less than 12 months

4.2 If you can not produce sufficient food with your total production, how do you meet the needs of your family? Tick all that apply.
( ) a. Borrow money
( ) b. Borrow food
( ) c. Outside employment
( ) d. Other, ……..

4.3 Do you and your family take sufficient and healthy food?
( ) a. Yes
( ) b. No
( ) c. Don't know

4.3.1 If **no**, why not?.....
……
……

5. Non-farm income and economic activities

5.1 Did your family have any income from non-farm activities in 2003?
( ) a. Yes
( ) b. No

5.1.1 If **yes**, please identify the family members, activities, and income earned in 2003.

	Name	Description non-farm activity	Months per year (number)	Income earned in 2003 (local currency)
Example	*Khun Metinee*	*Weaving* *Basket making*	*5* *1*	*6,000 Baht* *1,000 Baht*
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				

5.2 Does your family sell any non-farm produce?
( ) a. Yes
( ) b. No

5.3 If **yes**, where do you sell the non-farm produce?
( ) a. In the community
( ) b. In neighbouring communities
( ) c. In a nearby rural center
( ) d. In an urban center
( ) e. Other, please specify……

5.3 If **yes**, do you sell your produce individually or through a cooperative?
( ) a. Individually
( ) b. Through a cooperative

6. Income versus needs

6.1 Is general, is your total family income sufficient to meet the family needs?
( ) a. Yes
( ) b. No

6.1.1 If **no,** to what extent were the family needs met by the family income?
( ) a. Less than 90%
( ) b. Less than 75%
( ) c. Less than 50%

6.1.2 If your total family income is insufficient, how do you meet your family needs? Tick all that apply.
( ) a. Borrow from bank or money lender
( ) b. Borrow from relatives/ friends
( ) c. Buy goods on credit
( ) d. Pawn assets
( ) e. Sell assets
( ) f. Others, please specify.....

7. Savings and credit

7.1 How accessible are credit services in your area?

	Agricultural bank	Other bank	Credit association	Revolving credit
Available in community	□ Yes/ □ No □ Don't know	□ Yes/ □ No □ Don't know	□ Yes/ □ No □ Don't know	□ Yes/ □ No □ Don't know
Available in nearby rural center	□ Yes/ □ No □ Don't know	□ Yes/ □ No □ Don't know	□ Yes/ □ No □ Don't know	□ Yes/ □ No □ Don't know
Did you ever apply for a loan?	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
Were you successful in applying for a loan?	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
Are you satisfied with the services of the credit institutions in your area?	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
If **no**, why not?				

7.2 Did your family have any savings at the end of 2003?
( ) a. Yes
( ) b. No

7.2.1 If **yes**, how much and where do you keep your savings?

Amount ..... (local currency)
( ) a. Bank/ post office
( ) b. Savings/ credit association
( ) c. At home
( ) d. Others, please specify.....
( ) e. Decline to answer

7.3 Did your family have any outstanding loans at the end of 2003?
( ) a. Yes
( ) b. No

7.3.1 If **yes**, how much and from where did you borrow?

Amount ..... (local currency)
( ) a. Bank/ post office
( ) b. Savings/ credit association
( ) c. Relatives/ friends
( ) d. Private money lender
( ) e. Others, please specify.....
( ) e. Decline to answer

8. Drinking water

8.1 What is/ are your main source(s) of drinking water? Tick all that apply.
( ) a. Underground water
( ) b. Pond water
( ) c. Spring water
( ) d. Rainfall
( ) e. Stream/ river water
( ) f. Central piped water tap
( ) g. Other, please specify.....

8.2 How long does it normally take to bring drinking water to your house?
( ) a. Less than 5 minutes
( ) b. Less than 15 minutes
( ) c. Less than 30 minutes
( ) d. Less than 1 hour
( ) e. More than 1 hour

8.3. Is the drinking water you collect clean and safe to use?
( ) a. Yes
( ) b. No
( ) c. Don't know

8.3.1 If **no or don't know**, do you purify the water before drinking
( ) a. Yes , how? .....
( ) b. No

8.4 Would you like to change the source of drinking water?
( ) a. Yes
( ) b. No

8.4.1 If **yes**, what source would you prefer? Tick all than apply.
( ) a. Underground water
( ) b. Pond water
( ) c. Spring water
( ) d. Rainfall
( ) e. Stream/ river water
( ) f. Central piped water tap
( ) g. Other, please specify.....

9. Housing

9.1 What is the size of your house and the landplot on which your house is built?
House.....(m^2 or local measurement unit)
Landplot.....(m^2 or local measurement unit)

9.2 Do you own the house your family lives in?
( ) a. Yes
( ) b. No

9.3 How many bedrooms does your family house have?

Number of bedrooms.....

9.4 What materials are the walls of your family house made off? Tick all that apply.
( ) a. Earth
( ) b. Bricks
( ) c. Stone and mud
( ) d. Wood
( ) e. Bamboo
( ) f. Others, please specify.....

9.5 What materials is the roof of your family house made off? Tick all that apply.
( ) a. Straw/ leaves
( ) b. Tiles
( ) c. Wood
( ) d. Concrete
( ) e. Iron sheet
( ) f. Others, please specify.....

9.6 Do you have an animal barn?
( ) a. Yes
( ) b. No

9.6.1 If **yes**, what is the size of the animal barn and where is it located?

Size.....(m^2 or local measurement unit)
( ) a. Inside the house
( ) b. Underneath the house
( ) c. Inside the house yard
( ) d. Outside the house yard

9.7 Would you like to make improvements your house and or animal barn?
( ) a. Yes
( ) b. No

9.7.1 If **yes**, what improvements would you like to make?

House.....

.....

Animal barn.....

.....

10. Living environment

10.1 Please indicate whether your family house has the following facilities.

	Equipped	If **yes,** what is the condition of the equipment	If **poor**, what are the major problems	If **poor**, do you plan to improve the equipment?
Kitchen	Yes/ No	Good/ Poor	( ) a. Smoke inside ( ) b. Not convenient ( ) c. Not clean ( ) d. Other, …… ……	( ) Yes, when…… ( ) No, because ( ) Not enough money ( ) Not so important ( ) Others……..
Toilet	Yes/ No	Good/ Poor	( ) a. Not clean ( ) b. Bad smell ( ) c. Other, …… ……	( ) Yes, when…… ( ) No, because ( ) Not enough money ( ) Not so important ( ) Other ……..
Bathroom	Yes/ No	Good/ Poor	( ) a. Not clean ( ) b. Bad smell ( ) c. Other, …… ……	( ) Yes, when…… ( ) No, because ( ) Not enough money ( ) Not so important ( ) Other ……..
Drinking well	Yes/ No	Good/ Poor	( ) a. Poor quality water ( ) b. Too little water ( ) c. Difficult to operate ( ) d. Other, ……	( ) Yes, when…… ( ) No, because ( ) Not enough money ( ) Not so important ( ) Other ……..
Water pump	Yes/ No	Good/ Poor	( ) a. Poor quality water ( ) b. Too little water ( ) c. Difficult to operate ( ) d. Other, ……	( ) Yes, when…… ( ) No, because ( ) Not enough money ( ) Not so important ( ) Other ……..

10.2 In case your house does not have a toilet, where to you normally go?

( ) a. Public toilet
( ) b. Field
( ) c. Forest
( ) d. River/ stream or pond side
( ) e. Others, please specify……

10.3 In case your house does not have a bathroom, where do you normally go?

( ) a. River/ stream
( ) b. Irrigation canal
( ) c. Pond
( ) d. Pump or well
( ) e. Others, please specify……

10.4 Would you be interested and able to improve the quality of your house and its facilities if your government or UNESCAP would support approximately 70 to 80 % of the budget?.

	House		Facilities				
	Walls	Roof	Kitchen	Toilet	Bathroom	Well	Water pump
Interested	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no
Not interested	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no
Not sure	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no	Yes/ no

10.5 What energy source(s) to you use for cooking? Tick all that apply?

( ) a. Firewood
( ) b. Charcoal
( ) c. Biogas
( ) d. Gas
( ) e. Animal dung
( ) f. Kerosine/ oil
( ) g. Electricity
( ) h Others, please specify.....

10.6 Is your **village** connected to the national electricity grid?

( ) a. Yes
( ) b. No

10.7 Is your **house** connected to the national electricity grid?

( ) a. Yes
( ) b. No

10.7.1 If your house is **not connected,** why not? Check all that apply

( ) a. My village is not yet connected to the national electricity grid
( ) b. The installation costs are too high
( ) c. The cost of electricity is too high
( ) d. The use of electricity is not so important to my family
( ) e. Others, please specify.....

10.8 Please indicate which of the following items are being used by your family

			If **yes,**		
		Use?	Own	Rent	Borrow
1.	Radio	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
2.	Rice cooker	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
3.	Refrigerator	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
4.	Electric fan	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
5.	Audio set	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
6.	Television	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
7.	Video/VCD/DVD player	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
8.	Computer	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
9.	Newspaper	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
10.	Magazines	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
11.	Wet cell battery	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
12.	Generator	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
13.	Bicycle	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
14.	Motorbike	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
15.	Pick-up truck	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
16.	Car	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
14.	Others.....	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No
15.	Others.....	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No	Yes/ No

11. Health

11.1 What are the most common diseases in your household?

( ) a. Fever
( ) b. Cold and cough (upper and lower respiratory disease)
( ) c. Diarrhoea and vomiting (gastro-intestinal disease)
( ) d. Malaria

( ) e. Dengue Fever
( ) f. Others, please specify as many as applicable…..……

……..

11.2 Do(es) your child(ren) have any health related concerns?
( ) a. Yes
( ) b. No

11.2.1 If **yes**, which concerns?
( ) a. Underweight or too small for age
( ) b. Frequent cold and cough (upper and lower respiratory disease)
( ) c. Frequent diarrhoea and vomiting (gastro-intestinal disease)
( ) d. Others, please specify as many as applicable…..……

……..

11.3 Is substance abuse a concern in **your family**?
( ) a. Yes
( ) b. No

11.3.1 If **yes**, which substance? Tick all that apply.
( ) a. Cigarettes
( ) b. Alcohol
( ) c. Amphetamines
( ) d. Others, please specify as many as applicable…..……

11.4 Is substance abuse a concern in **your village**?
( ) a. Yes
( ) b. No

11.4.1 If **yes**, which substance? Tick all that apply.
( ) a. Cigarettes
( ) b. Alcohol
( ) c. Amphetamines
( ) d. Others, please specify as many as applicable…..……

11.5 How accessible are health care services in your area?

Distance to nearest health care center	**Time** to reach the nearest health care center	Availability of **medical doctor** at the nearest health care center	Availability of **maternal care** at the nearest health care center	Availability of **vaccination services** at the nearest health care center
( ) a. Less than 2 km	( ) a. Less than 15 min	( ) a. Easily	( ) a. Easily	( ) a. Easily
( ) b. Less than 5 km	( ) b. Less than 1 hour	( ) b. Not so easily	( ) b. Not so easily	( ) b. Not so easily
( ) c. Less than 10 km	( ) c. Less than 2 hours	( ) c. Difficult	( ) c. Difficult	( ) c. Difficult
( ) e. More than 10 km	( ) f. More than 2 hours	( ) d. Don't know	( ) d. Don't know	( ) d. Don't know

11.6 Is there a village nurse in your community?
( ) a. Yes
( ) b. No

11.6.1 If **yes**, are you satisfied with the services of the village nurse?

( ) a. Yes
( ) b. No

11.6.1.1. If you are **not satisfied with the services of the village nurse**, why not?

List as many as apply .....

.....

.....

11.7 Are you satisfied with the services of the nearest community health care center?

( ) a. Yes
( ) b. No

11.7.1 If **no**, why not? List as many as apply .....

.....

.....

11.8 Do you seek medical advice and care when someone in your family is ill?

( ) a. Yes
( ) b. No

11.8.1 If **yes,** where?

( ) a. Traditional healer in the villager
( ) b. Village nurse
( ) c. Health care center in the community
( ) d. Rural Hospital
( ) e. City Hospital
( ) f. Pharmacy or local shop selling medicines
( ) g. Others, please specify .....

11.8.2 If **no**, why not? .....

.....

11.9 Do you seek medical care and advise when women in your family are pregnant?

( ) a. Yes
( ) b. No

11.9.1 If **yes**, where?

( ) a. Traditional birth attendant in the village
( ) b. Village nurse
( ) c. Trained midwife
( ) d. Health care center in the community
( ) e. Rural Hospital
( ) f. City Hospital
( ) g. Pharmacy or local shop selling medicines
( ) h. Others, please specify .....

11.9.2 If **no**, why not? ……

……..

11.10 Do women in your family receive medical assistance during child delivery?
( ) a. Yes
( ) b. No

11.10.1 If **yes**, from whom?
( ) a. Traditional birth attendant in the village
( ) b. Village nurse
( ) c. Trained midwife
( ) d. Doctor in community health care center
( ) e. Doctor in rural hospital
( ) f. Doctor in city hospital
( ) g. Others, please specify ……..

11.10.2 If **no**, why not? ……..……

……..

12. Education

12.1 Please give your opinion on the accessibility and quality of education in your community.

	Km	Time	Satisfied	Not satisfied	Don't know	Comments
Distance to **primary** school						
Primary school building and educational facilities						
Quality of **primary** education						
Distance to **secondary** school						
Secondary school building and educational facilities						
Quality of **secondary** education						
Distance to **vocational** training						
Vocational training school building and facilities						
Quality of **vocational** training						

12.2 Did any children in your family drop out from school before completing the minimum compulsory education?
( ) a. Yes
( ) b. No

12.2.1 If **yes,** How many girls and boys?

Girls ……

Boys ……..

12.2.2 If **yes**, why? Please check as many as apply.
( ) a. Tuition fee is too high
( ) b. Expenses of school uniforms, books, pencils etc too high

( ) c. Distance to the school too far
( ) d. Children need to help looking after younger siblings
( ) e. Children need to help with work on the farm
( ) f. Children need to help with domestic tasks
( ) g. Children need to work outside of the farm
( ) h. Others, please specify .....

12.3 Do you or anyone in your family need vocational training?
( ) a. Yes
( ) b. No

12.3.1 If **yes**, in which area(s)? Tick all that apply

( ) a. Agriculture (please specifiy) .....

( ) b. Livestock rearing (please specify) .....

( ) c. Fisheries (please specify) .....

( ) d. Horticulture (please specify).....

( ) e. Non-farm economic activities (please specify) .....

.....

( ) d. Others, please specify .....

.....

13. Social groups and community solidarity

13.1 Are you a member of formal or informal social groups?
( ) a. Yes
( ) b. No

13.1.2 If **yes**, which groups? Tick as many as apply.
( ) a. Farmers' group
( ) b. Women's of mothers' group
( ) c. Youth group
( ) d. Water and irrigation group
( ) e. Savings and credit group
( ) f. Wedding or funeral group
( ) g. Others, please specify .....

13.2 Do you associate closely with other community members whose religion of ethic group is different than yours?
( ) a. Yes
( ) b. No

13.2.1 If **no**, why not?
( ) a. Very few people in my community belong to a different religious/ ethnic group
( ) b. Because they have different ideas and values
( ) c. Because my religion/ caste does not permit close interaction with other groups
( ) d. Others, please specify .....

.....

13.3 How strong is the solidarity among people living in your community?
( ) a. Very strong
( ) b. Strong
( ) c. Weak
( ) d. Very weak
( ) e. Don't know

13.4 Do you closely affiliated with other members of your community?
( ) a. Yes
( ) b. No

14. Sports and culture

14.1 Do you or any of your family members including children play sports (formally or informally)?
( ) a. Yes
( ) b. No

14.1.1 If **yes**, please tick all that apply/
( ) a. Soccer
( ) b. Volleyball
( ) c. Cricket
( ) d. Sepak takraw (kick volleyball)
( ) e. Boxing
( ) e. Badminton
( ) f. Basketball
( ) g. Table tennis
( ) g. Others, please specify .....

14.2 Do your of any of your family members including children engage in musical/ cultural activities?
( ) a. Yes
( ) b. No

14.2.1 If **yes**, please tick all that apply.
( ) a. Flute or other traditional wind instrument
( ) b. Other traditional musical instrument
( ) c. Guitar
( ) d. Singing
( ) e. Dancing
( ) f. Painting
( ) g. Others, please specify .....

15. Development needs

15.1 What improvements are required to raise the agricultural income of your family? Please check three and rank their priority.
( ) a. High quality seeds
( ) b. Agricultural extension services
( ) c. Fertilizers and pesticides (organic and or chemical)
( ) d. Irrigation
( ) e. Agricultural credit

( ) f. Guaranteed market price
( ) g. Cooperative marketing
( ) h. Transportation to nearby markets
( ) i. Market information
( ) j. Others, please specify .....

15.1.1 Please rank according to priority.

1st priority .....

2nd priority .....

3rd priority .....

15.2 What improvements are required for community development?
Please check three and rank their priority.
( ) a. Community center
( ) b. Communal garden/ sports grounds
( ) c. Community forestry
( ) c. Kindergarten
( ) d. Improved village road connection to a market
( ) e. Irrigation dam and canal
( ) f. Public drinking water tap
( ) f. Public toilet
( ) g. Public bathrooms
( ) h. Garbage collection system
( ) i. Others, please specify .....

15.2.1 Please rank according to priority.

1st priority .....

2nd priority .....

3rd priority .....

15.3 In your opinion, what are the most important development needs of your community?

.....

.....

.....

15.4 Is there anything preventing the development of your community?
( ) a. Yes
( ) b. No

15.4.1 If **yes**, please indicate as many factors as you can think of.

1. .....
2. .....
3. .....
4. .....

Thank you very much for your cooperation.

연구자료 사업총괄 2014-01-088

국제 새마을운동 ODA사업 표준모형 구축과 컨텐츠 개발

발　　행　2014년 5월
발 행 인　김 영 목
발 행 처　한국국제협력단
편 집 인　사업총괄팀
주　　소　경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전　　화　031) 740-0114
팩　　스　031) 740-0655
홈페이지　http://www.koica.go.kr
인　　쇄　동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000365-01