



# 새마을운동 성공요인과 개도국 적용가능성 및 한계 보완방안

2014. 05.

KOICA, ODA 연구팀 상임연구원 김 성 규  
영 남 대 학 교 부 교 수 이 양 수

## 저자

---

김성규 Ph. D. (sgkim@koica.go.kr)

KOICA ODA 연구팀 상임연구원(현)

베를린 자유대학교(FU Berlin) 사회학 박사

Otto-Suhr-Institute in Freie Universitaet(FU) in Berlin, Research Associate

### ▶ 주요 연구실적

- 기업의 글로벌 CSR 현황과 공유가치창출(CSV), 『국제개발협력』 No.1, 2014, KOICA
- 개도국 일자리 창출 사업 지원 방안 연구, 2013, KOICA
- 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA정책과 사업전략형성을 위한 시사점, 개발협력 정책과 이슈 11호, 2013, KOICA.
- 개도국 지역공동체개발 사업 사례연구 : 새마을운동 ODA 확대 가능성을 중심으로, 개발과 이슈 제 13호, 2013, KOICA.
- 개도국 청년고용정책과 ODA: '노동시장 연계형' 직업교육훈련 시스템 형성 논의를 중심으로, 2013, KOICA
- 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력, 『국제개발협력』 No.1, 2012, KOICA
- 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력 방안, 2012, KOICA
- 개도국 민간부문 활성화 ODA 방안: 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P)사업을 중심으로, 2012, KOICA
- 사회적 기업 연구동향과 주요 이슈, 『사회적 기업과 인적자원전략』, 2011, KLI 연구 보고서, 한국노동연구원.

**이양수(yiys@yu.ac.kr)**

현 영남대학교 지역 및 복지행정학과 부교수

미국 루이빌대학 박사

부산광역시 외자유치자문관 역임

부산대학교 관광컨벤션학과 학과장, 평생교육원 부원장 역임

**▶ 주요 연구실적**

- 「지역개발패러다임 연구」 (2009)
- 「지방정부 관광개발정책」 (2013)
- 「지역사회개발전략과 새마을운동」 (2013)
- 「대학생 ODA교육의 효과성 분석」 (2013) 외 다수



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.

# 목 차

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 국문 요약 .....                                         | v  |
| Abstract .....                                      | vi |
| <b>제1장 서론</b> .....                                 | 1  |
| 1. 연구배경 및 목적 .....                                  | 1  |
| 2. 연구방법 .....                                       | 2  |
| <b>제2장 새마을운동 성공요인 분석</b> .....                      | 4  |
| 1. 새마을운동의 사업추진 방식에 따른 성공요인 분석 .....                 | 6  |
| 2. 새마을운동 주체별 역할에 따른 성공요인 분석 .....                   | 9  |
| 3. 개발협력 관점에서 새마을운동 성공요인 제시 .....                    | 12 |
| <b>제3장 개도국의 농촌개발사업 현황 분석: 베트남, 캄보디아 사례를 중심으로</b> .. | 16 |
| 1. 베트남 새마을운동 적용 사례 분석 .....                         | 16 |
| 2. 캄보디아 새마을운동 적용 사례 분석 .....                        | 29 |
| 3. 사례지역 사업의 한계와 보완점 .....                           | 33 |
| <b>제4장 새마을운동 ODA 사업 개도국 적용방안</b> .....              | 38 |
| 1. 새마을운동 ODA사업 적용의 한계성 .....                        | 38 |
| 2. 새마을운동 ODA 농촌개발사업 적용 방안 .....                     | 40 |
| 3. 새마을운동 ODA사업의 전략적 접근 .....                        | 41 |
| <b>제5장 결론: 새마을운동 ODA와 KOICA에 주는 시사점</b> .....       | 44 |
| 참고문헌 .....                                          | 48 |
| 부록 .....                                            | 51 |

## 표 차례

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| <표 1> 새마을운동 성공요인 .....                   | 5  |
| <표 2> 새마을사업 재원별 투자규모 추이(1971~1978) ..... | 9  |
| <표 3> 분석의 틀 .....                        | 16 |
| <표 4> 베트남 신 농촌개발운동 국가 기준과 주요 내용 .....    | 17 |
| <표 5> 베트남 신 농촌개발운동 새마을운동 적용방안 .....      | 20 |
| <표 6> 응답자의 일반적 특성 .....                  | 22 |
| <표 7> 캄보디아 국가전략개발계획 분야 및 주요 내용 .....     | 30 |
| <표 8> 농업분야 개발 주요 지표 및 실적 .....           | 31 |
| <표 9> 사례지역 농촌종합개발사업 평가 .....             | 37 |

## 그림 차례

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| [그림 1] 연구의 흐름도 .....                  | 3  |
| [그림 2] 개발협력 관점에서의 한국 새마을운동 성공요인 ..... | 15 |
| [그림 3] 농촌마을 빈곤완화의 책임이 소재 .....        | 25 |
| [그림 4] 베트남 지원 시 요구사항 .....            | 26 |
| [그림 5] 베트남 농촌 개발사업의 우선순위 .....        | 29 |

## <국문요약>

본 연구는 개발협력 사업에서 새마을운동 ODA의 적시성과 타당성을 뒷받침하는 연구라기보다는, 새마을운동 성공요인에 대한 과도한 일반화와 모델링이 개도국 새마을운동 ODA 확대에 과연 긍정적인 요인으로 작용할 수 있는지에 대한 근본적 물음에서 시작된다. 따라서 새마을운동의 개도국 적용 모델링을 직접적인 목적으로 하기보다는, 한국의 새마을운동의 핵심성공요인을 찾아내고 이러한 요인의 개도국 적용에 있어 한계성과 보완 방안을 짚어보고자 하는데 연구의 주요 목적이 있다. 한계성 분석을 통해서만 관련 사업 추진 시 발생할 수 있는 시행착오를 현저히 감소시킬 수 있다는 사업의 현실적인 필요성도 아울러 반영되고 있다.

이러한 문제의식을 가지고 한국 새마을운동의 성공요인을 ①사업추진 방식, ② 주체별 역할, ③ 개발협력 관점 등 세 가지 측면에서 나누어 살펴보았다. 또한 개도국 사례를 분석함에 있어 개발협력 관점에서의 새마을운동 성공요인의 분석이 중요함을 강조하며, 도출된 세 가지 성공요인(국가 정책의지(하향식 사업추진), 마을단위 참여(상향식 사업추진), 마을(사업)단위 지도자 형성)을 기준으로 베트남과 캄보디아 농촌개발운동을 비교 분석하였다.

이를 통해 새마을운동 ODA 관련 등의 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 베트남의 경우 첫째, 정부지원의 중장기 계획과 연동된 지방단위의 세부적 실행계획의 수립이 절실하며, 전체 사업형성은 이를 고려해서 재 디자인 되어야 한다는 점이다. 둘째, 베트남 ‘신 농촌개발사업’은 물리적 시설투자, 인프라 중심의 목표설정을 하고 있는 경향이 있으며, 이는 단기적으로 정부 재정 투입에 대한 부담을 가중시키고 있다. 이에 대한 극복 방안 마련이 시급하다. 셋째, 사업의 우선순위 문제로, 코뮌단위 생활환경개선사업 등 소규모 실현 가능한 사업의 우선 추진되어야 한다. 넷째, 사업 콘텐츠의 다각화가 필요하다. 특히 베트남 농촌개발운동의 요소에 교육 프로그램을 추가 시행해야 한다.

캄보디아의 경우, 첫째, 캄보디아의 사회, 문화 역사적 배경을 고려할 때 캄보디아 새마을운동 사업은 중점 지원 국가 중에서도 특히 본 사업에 앞선 타당성 조사의 중요성이 강조되어야 한다. 둘째, 사업 내용 중 이른바 ‘미시적 차원의 지역공동체 복원 사업’이 포함되어야 한다. 셋째, 이러한 전제 하에서 구체적인 새마을운동 사업 제안은 다양하고도 창의적으로 이루어질 수 있다. 예를 들어 주민참여의 동기부여가 약한 빈곤지역 인프라 사업(마을 환경개선작업)을 중심으로 새마을운동 ODA와 조건부현금이전프로그램(Conditional Cash Transfer Program)이 결합된 사업이 제안될 수 있다.

## <Abstract>

In order to increase the effectiveness and the activation of *Saemaul-Undong* (NewVillageMovement)ODA projects, the key(core) success factors of *Saemaul-Undong* with the development cooperation perspective must be analyzed.

**Key success factors:** The success of the *Saemaul-Undong* was made possible by the harmoniously combined structure and virtuous circle with powerful top-down innovation drive at the national level, a building of bottom-up reform by village members' participation in the decision-making system and the formation of leadership at the village (business unit) level.

**1. Government's policy commitment:** This is represented by the top-down system by the reform drive of government, and the portion of commitment is reflected in the national development plan.

**2. Formation of village (business unit) leadership:** This closely associated with the election method and process for leaders of *Saemaul-Undong* and their capacity building method. Inhere the role of local government officials in the village(businessunit) level should be emphasized.

**3. Participation from the bottom (i.e., building of the bottom-up system):** This factor is related to the motivation of the village residents and forming of self-reliant will (autonomy), resident-centered decision-making structure in community, competitive system (principle) and the capacity building of the village residents. This is also closely related to the cultural and historical traditions which enhanced the activation level of the self-help and cooperative spirit in the communities.

### **Limitations in the Vietnam and Cambodia cases**

**In the case of Vietnam,** the following limitations were identified: 1) an absence

of a detailed action plan at the local level and a long-term plan in coupled with government support strategy (participation and reform needs from bottom is ignored, village people stay in passive existence); 2) infrastructure-focused goals are overly emphasized in Vietnam's New Rural Development (NRD) projects, and this factor became a burden on the government in terms of financial commitment; 3) there is a lack of "strategic priorities" in the business field (business unit) considering feasibility; and 4) the training and educational elements on rural development programs are very inadequate.

**The limitations in the case of Cambodia** are: 1) low motivation to overcome poverty (self-sufficient system derived from abundant natural resources, or in other words, poor country, but not hungry); 2) unstable political situation, the central government's high corruption and inefficiency and a low understanding of the *Saemaul-Undong* spirit of central and local government officials; and 3) the destruction of communities and the demographic structure of the absence of the elderly(civilians slaughtered by the Pol Pot regime(*Killing Fields*) and historical experience).

### **Complementary plans**

**In the case of Vietnam:** 1. The formation of *Saemaul-Undong* ODA must be closely linked with the recipient country's national policy, and at the same time, planning and management in the village(business units) level should be more emphasized, i.e., a harmony of the top-down and bottom-up systems.

2. In projects the economic and social capital accumulation programs(formation of community organizations, such as the establishment of micro-finance system) should be in harmony.

3. Focusing on small feasible and achievable business according to business units: That leads a trust between village people in sense of accomplishment, confidence and motivation.

4. In projects more educational elements, such as enhancing the expertise of local government officials and village leaders, leadership and villager empowerment, income business (merchandising, distribution, sales strategy, etc.) should be included.

**In the case of Cambodia :** 1. Feasibility studies, e.g., “A Study and Diagnosis on Cambodian Communities and Socio-Cultural Status,” should be essentially included throughout the process, including when establishing partnership with a local NGO, making diagnostic indicators and in-depth interviews with village resident.

2. The business element (local community restoration project) with a microscopic perspective (dimension) should be included (e.g., a communication area for community youth and senior citizens).

3. Innovative and motivation-oriented business models are required. Infrastructure building projects in low-income communities (e.g., village environmental improvements business in *Saemaul Undong*) could be combined with the principals of the conditional cash transfer Program(CCTP). This would lead to job creation and technology transfer effects at the community level.

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

한국의 새마을운동 성공요인에 대한 논의는 학계와 해당 사업주체들을 중심으로 그간 매우 활발하게 연구, 논의되어 왔다. 한국 새마을운동의 성공요인으로 공동체 내 문화적 전통, 주민 스스로의 동기부여와 자립의지, 주민중심 의사결정과 협업, 효과적인 소득증대 사업 구축, 마을간 경쟁체제의 적용, 국가의 의지와 강력한 리더십 등 다양한 원리가 언급되었다. 그런데 이렇게 다양하게 언급되는 한국 새마을운동의 성공요인이 개발협력의 과정에서 어떻게 적용되어야 하는가는 그간 충분히 고민되지 못했다. 이는 한국의 새마을운동의 성공요인을 배우고 자국의 국가발전전략에 반영하려는 개도국의 '열망'을 오히려 따라가지 못하는 현상으로 나타나기도 했다. 따라서 새마을운동 ODA의 활성화와 사업의 효과성을 높이기 위해서는 무엇보다도 개발협력의 시각에서 한국 새마을운동 성공의 핵심요인에 대한 진단과 파악이 선행되어야 한다.

더 나아가 한국의 새마을운동 성공요인이 개도국에 적용될 때 어떠한 한계성을 가지며 또한 이를 극복하는 방안도 아울러 진단되어야 한다. 개발협력 사업에서 강조되어야 하는 것 중 하나가 사업시행착오의 반복을 줄이는 것이라 할 때, 이는 개도국의 특수성을 감안한 한계성 진단을 통해서 달성될 수 있다. 도출된 한계성 보완방안은 향후 각 개도국 상황에 부합하는 새마을운동사업 전략과 모델 형성에 실질적인 기여를 할 수 있을 것이다. 그간 수행되어온 개도국 새마을운동 ODA 사업에 대한 평가 중 공통되는 부정적 평가는 현장 사업수행자의 전문성·준비 결여, 일방적이며 천편일률적인 새마을사업의 적용, 주민의 역량개발이나 자립적 의지 배양보다는 전시성 사업위주, 시행기관 난립과 사업 중복 등인데, 이는 대부분 개도국 특수성에 기반한 한계성과 이를 보완할 수 있는 방안에 대한 사전 점검의 결여에서 비롯된다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 개발협력 사업에서 새마을운동 ODA의 적시성과 타당성을 뒷받침하려 하기보다는, 새마을운동 성공요인에 대한 과도한 일반화와 모델링이 개도국 새마을운동 ODA 확대에 과연 긍정적인 요인으로 작용할 수 있는지에 대한 근본적 물음에서 시작된다고 할 수 있다. 따라서 새마을운동의 개도국 적용 모델링을 직접적인 목적으

로 하기보다는, 한국의 새마을운동의 핵심성공요인을 찾아내고 이러한 요인의 개도국 적용에 있어 한계성과 보완방안을 짚어보고자 하는데 연구의 주요 목적이 있다. 한계성 분석을 통해서만 관련 사업 추진 시 발생할 수 있는 시행착오를 현저히 감소시킬 수 있다는 사업의 현실적인 필요성도 아울러 반영되고 있다.

## 2. 연구방법

본 연구는 문헌조사와 사례연구를 병행한다. 문헌조사를 통해 1970년대 새마을운동 성공요인을 분석하고, 이를 개발협력 맥락에서의 새마을운동 성공요인을 정리한다. 또한 중범위, 미시적 수준의 접근을 통한 개도국 사업 사례 조사를 실시하고자 한다. 대상은 2010년부터 본격적으로 수행된 베트남 ‘신 농촌개발사업(신농촌모이(Moi)운동)’과 캄보디아 ‘농촌개발운동’이다. 캄보디아는 캄퐁참주 크로이치마지역 농촌종합개발사업이 주로 언급되었다. 또한 베트남의 경우 지역 주민설문조사를 통해 향후 새마을운동 사업 형성 시 고려되어야 할 기본 요소를 현장에서 직접 점검하고자 했다. 이는 주민들의 현장 필요성(needs)과 공동체 의식수준을 가늠해 볼 수 있었던 의미 있는 작업이라 생각된다.

분석의 기본 문제의식과 연구 관점을 간단히 정리해 보면, 우선 새마을운동 ODA 사업이 수원국에서 지속가능하고 효과적이기 위해서는 수원국의 정치, 경제, 사회 및 문화적 환경에 대한 사전조사가 반드시 선행되어야 한다는 점이다. 이는 거시적으로는 수원국의 경제·사회발전정책과 새마을운동의 접목가능성을 발굴하고, 미시적으로는 지역의 농업·농촌발전의 수요를 파악하고 지역 공동체 문화적 특수성 진단을 통해 새마을운동 적용가능성 제고 방안을 도출하는데 기여한다. 또한 새마을 운동을 계몽운동, 정신과 의식개혁운동으로 한정지으려는 시각을 지양 한다. 정신적 요소는 농촌 개발 과정에서 매우 중요한 요소임에는 틀림없으나, 이에 대한 지나친 강조는 새마을운동의 핵심성공요인 진단에 오히려 장애가 될 수도 있다. 결국 개발협력 사업에서의 새마을운동을 개도국 지역 공동체 개발에 기여하는 경제적, 사회적 그리고 문화적 ‘방법론’으로 이해하고자 한다<sup>1)</sup>.

진행될 연구의 흐름을 그림으로 정리하면 아래와 같은데, 먼저 1970년대 새마을운동 성

---

1) 새마을운동의 성공요인 분석은 운동 형성 당시의 거시적, 중범위, 미시적 차원의 사회문화적, 경제적인 요인에 대한 분석에서 시작될 수 있다. 또한 한국의 새마을운동과 다른 국가의 지역공동체 개발 사업, 농촌개발 사업 사례와의 비교를 통한 차별성 분석을 통해서도 이루어 질 수 있다. 하지만 본 연구에서는 그간 광범위하게 수행되었던 새마을운동 성공요인을 연구한 관련 문헌 조사를 바탕으로 하되, 개발협력의 관점에서 성공요인을 분석하고자 한다.

공요인을 분석틀로 삼아 해당 사례 분석을 시도 하고자 한다. 이를 통해 새마을운동ODA 사업의 적용방안과 시사점을 도출하고자 하며, 이는 KOICA의 향후 해당 사업 형성 시 방향성을 설정하는데 일조하고자 함이다.

[그림 1] 연구의 흐름도



## 제2장 새마을운동 성공요인 분석

한국의 새마을운동은 국가단위, 전국적 차원에서 수행된 사업이었으며, 이는 단순 캐치프레이즈 운동을 넘어 국가정책 프로그램의 일부로 이해되어야 한다. 당시 새마을운동 형성, 추진은 농림부가 아닌 내무부를 중심으로 수행되었으며, 부처를 막론하고 모든 부처가 새마을에 집중하였다는 특징을 가지고 있다. 그런데 당시 새마을운동은 새로운 개념으로 추진된 사업이 아닌 기존의 소득증대사업의 연속선상에 있다는 점을 주목해야 한다. 4H청년회, 부녀회 등 존재해왔던 마을 공동체 조직도 새마을운동 추진을 위한 중요 조직으로 재편되었다. 결국 한국의 새마을운동은 지역공동체의 외부에서 새롭게 ‘적용된 모델’이 아닌 ‘내재적인 농촌 발전 프로그램’이었으며, 지역사회운동의 연장선상에 있었다고 볼 수 있다.

새마을운동의 특수성을 이해하기 위해 다른 국가의 커뮤니티 운동과 새마을운동의 차별성을 간단히 언급해 볼 필요가 있다. 예를 들어 일본의 마을 만들기(일촌일품(一村一品) 운동), 독일의 지역공동체 살리기 운동, 커뮤니티 개발(community development) 사업 등은 첫째, 이른바 ‘외부훈련전문가’에 의해서 수행되는 경향을 보였다. 즉, 중앙에서 파견된 전문가가 마을에 상주하면서 활동했으며, 이들은 커뮤니티의 정신적 지도자라기보다는 주로 기술 전수 등의 역할을 수행했다. 둘째, 리더 역할은 마을의 지도자라는 개념 보다는 ‘기술전수자’의 개념이 강했다. 셋째, 운동은 전국적, 국가적 차원으로 수행된 것이 아닌 제한된 대상에 대해 ‘시범적’으로 이루어 졌다는 특징을 보이고 있다. 이에 비해 새마을 운동은, 첫째, 내부 성원에서 지도자가 선출되었으며, 둘째, 전국, 국가 단위에서 실시되었고, 셋째, 지도자는 단순한 기술 전수자가 아닌 커뮤니티 내부의 의식 개혁 운동을 이끄는 리더의 역할을 수행했다는 차별성을 가진다<sup>2)</sup>.

한편 새마을운동의 성공요인과 개도국 적용의 한계성을 논의하는데, 공동체 내부의 전통문화와 새마을운동간의 관계를 파악하는 것도 중요하다. 이는 크게 사회적 자본과 새마을운동 혹은 거버넌스 형성과 새마을운동이라는 구도로 정리될 수 있다. 즉, 한국의 새마

2) 80년대 들어 그간 내무부에서 주관하던 새마을운동은 농림부가 주관하며 농촌 종합개발 개념으로 진화했다. 이때부터 농림부 내에 ‘농촌개발’이라는 개념 형성되었으며, 새로운 업무영역으로 설정되었다. 농림부내 농촌 정책과, 농촌사업부, 농촌 복지 등 설정. 이러한 개념이 90년대 중반이후 면단위로 사업단위가 내려왔으며, 면단위 중심지 개발, 당시 인프라 중심, 도로 주택단지 조성, 쓰레기 처리장 사업 등이 수행되었다. 이러한 과정을 거치면서 초기 강조되었던 새마을운동의 정신적 측면은 약화 되었다는 평가도 있다. 90년대 중, 후반 복수의 마을단위(3~4개)가 통합되며, 주민제안, 심사, 지원 절차를 가지게 된다. 정리하자면 80년대는 농어촌지역 종합개발, 90년대 정주권 개발(중심과 주변(면단위) 개발 사업)로 대별되며, 90년대 후반부터 농촌 관광, 녹색 체험마을 등 다양한 사업이 시도되었다.

을운동은 전통과 시대적 소명간의 조화로운 선택이 돋보였다. 예를 들어 협동의 개념은 한국의 전통에 이미 깊게 자리 잡고 있었으며, 이러한 전통적 기제를 통해 마을 성원들은 커뮤니티 내 공동작업의 중요성과 필요성에 대해 이미 알고 있었다. 따라서 전통적 요인 또한 새마을운동의 효과성에 영향을 미친 주요 요인 중 하나로 분석되고 있으며 이는 개도국 사업 적용 시 매우 중요하게 고려되어야 할 사항이다.

〈표 1〉 새마을운동 성공요인

| 연구자                    | 성공요인                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 김진복<br>(1972)          | 농민 스스로가 자각하고 자력으로 일어서려는 강렬한 의지와 협동정신 발휘                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 내무부<br>(1980)          | 1. "하면 된다"는 국민적 자각 2. "우리도 한번 잘 살아보자"는 동기부여의 자극<br>3. 새로운 유형의 사회교육제도 도입 4. 상황적합적인 지원제도의 운용<br>5. 집념에 찬 지도력의 발휘                                                                                                                                                                             |
| 유 훈<br>(1980)          | 1. 마을사람들의 우호적인 태도와 협동 2. 정부의 지원 3. 새마을지도자의 노력                                                                                                                                                                                                                                              |
| 이질현<br>로젠<br>(1980)    | 1. 최고지도자를 비롯하여 국가전체가 총동원하여 추진하였고 마을의 모든 사람이 참여했으며 사업들은 주민의 자발적인 개발의지에 의하여 선택되고 실시되었다.<br>2. 새마을정신은 국민의 마음에서 우러나왔고 이는 일상생활 속에서 실천되었다.<br>3. 모든 활동은 직접적이거나 간접적으로 생산과 소득의 증대에 직결되어 지역사회와 주민의 공동이익을 위하여 수행되었다.<br>4. 정부는 성공적인 모범마을을 우선 지원함으로써 개발경쟁을 시켰다.<br>5. 안정적인 정치지도력에 의하여 장기간 지속될 수 있었다.  |
| 황인정<br>(1980)          | 1. 새마을운동의 조직전략 2. 정치체제 및 정부지원의 활력<br>3. 한국의 농촌지역사회가 가지고 있는 여러 가지 사회문화적 여건                                                                                                                                                                                                                  |
| 새마을운동<br>중앙회<br>(1988) | 1. 가난극복을 절대 절명의 과제로 삼은 정부의 선택<br>2. 균형발전을 겨냥한 국민동원<br>3. 국책사업에 대한 강력한 정치권 투입<br>4. 국민 참여를 촉발한 가시효과<br>5. 국민의식의 발전적 전개                                                                                                                                                                      |
| 정갑진<br>(2009)          | 1. 국민들의 적극적 참여 2. 정부의 적절한 지원역할 3. 효율적인 추진전략의 활용                                                                                                                                                                                                                                            |
| 곽종무<br>(2009)          | 1. 당시 국민의 가난극복 여망을 수용하고 사회경제적 여건을 고려한 적절한 목표를 설정함<br>2. 새마을 교육자들에 대한 교육과 가시적인 성과가 기대되는 환경개선운동부터 시작하여 단계적으로 농가소득을 증가시키는 노력-성과-보상-만족 이라는 동기부여 통합시스템을 성공적으로 작동시킴<br>3. 농업부문의 소득증가가 다른 제조업 및 서비스 산업부문과 선순환적 경제구조를 성공적으로 형성시킴<br>4. 혁신선도자로서 새마을지도자의 성공적인 육성<br>5. 시대 상황에 적합한 통치권자의 리더십과 지속적인 관심 |
| 고 건<br>(2010)          | 1. 농촌개발의 전략단위 2. 통합적 농촌개발의 전략<br>3. 자율적 참여와 민주적 의사결정 4. 새마을지도자 및 교육<br>5. 촉매적, 전략적 지원                                                                                                                                                                                                      |

이러한 배경 하에 본 글은 새마을운동의 성공요인을 분석하되, ‘사업추진 방식’, ‘주체별 역할’, ‘개발협력 관점’ 등 세 가지 측면에서 나누어 살펴보고자 한다. 또한 개도국 사례를 분석함에 있어 개발협력 관점에서의 새마을운동 성공요인의 분석이 중요함을 강조하며, 도출된 세 가지 성공요인을 기준으로 베트남과 캄보디아 농촌개발운동을 살펴보고자 한다.

## 1. 새마을운동의 사업추진 방식에 따른 성공요인 분석

새마을운동의 사업추진 방식에 따른 성공요인 분석은, ① 최고지도자의 리더십, ② 종합개발방식, ③ 범정부적 추진체제, ④ 사업단위, ⑤ 새마을지도자의 육성 ⑥ 인센티브 방식 도입 등의 기준을 가지고 수행될 수 있다.

### 1) 최고 지도자의 리더십

한국의 새마을운동은 국가 권력으로부터 제안되었으며, 이는 통치철학과 국정이념의 최고 가치 중 하나로 이해, 추진되었다. 경제발전의 수준이 낮고 시민사회의 성숙도가 낮은 사회에서 국가 권력의 의지는 일관된 정책추진동력확보와 정책수행에 매우 중요한 역할을 한다고 평가되고 있다. 또한 당시 정책 보좌관들은 새마을운동의 비전과 추진전략을 제시하였고, 중앙과 지방의 새마을 관련 공무원들은 새마을사업을 기획하고 결과 지향적 관리를 하였다. 새마을지도자들은 마을에서 문제들을 프로그램으로 작성하여 추진하는 촉매자로서, 긍정적 이탈자(positive deviants: PD)로서, 그리고 새로운 농사법의 지원자로서 역할을 수행하였다고 설명되고 있다.

정리하면, 최고정책결정자는 ① 새마을운동을 시작하고, ② 변혁을 위한 비전을 제시했으며, ③ 새마을운동이 성공적으로 추진될 수 있도록 행정제도를 정비하였고, ④ 추진에 필요한 에너지로서의 예산을 지원하였으며, ⑤ 새마을운동을 지역공동체인 마을에서 추진할 새마을지도자들을 양성하였고, ⑥ 새마을운동을 추진하는데 장애요인들을 파악하고 제거하기 위하여 새마을 국무회의를 주기적으로 개최하였으며, ⑦ 새마을지도자들에게 동기를 부여하기 위하여 새마을 성공사례를 발표하는 대회를 개최하는 등 새마을운동이 성공할 수 있도록 지원하는 강력한 리더십을 발휘했다고 평가 된다<sup>3)</sup>.

3) 당시 대통령과 각 부 장관들, 중앙정부와 지방정부의 새마을 관련 부서장들 및 일선 새마을지도자들이 모두 참석하는 경제동향 보고회의와 새마을 국무회의에서는 새마을 사업의 성공사례들을 발표하고, 당명하고 있는 애로사항들을 건의

## 2) 종합개발방식

농촌새마을운동은 이른바 ‘종합개발방식’을 지향했다. 즉, 농촌의 생활환경 개선과 기초 생활편의시설 개선에서부터 농민의 의식개혁과 농업과학기술 향상 등 다면적인 측면에 주력하였다. 이러한 노력을 통해 도·농간 소득격차를 완화하고 궁극적으로는 국가전체의 경제·사회적 발전을 도모하였다. 이러한 측면에서 새마을운동은 사회전체의 균형발전을 위해 지역구성원들의 성장잠재력을 최대화하고 더불어 잘살자는 공동체의식을 바탕으로 전개된 농촌사회 종합개발방식이라 할 수 있다. 결국 새마을운동은 한 지역단위의 개발계획에서 농업과 공업, 수산업 등 관련 산업이 모두 포함되어 추진되었고, 정부는 정책 형성과 지원을 통해 이를 지원했다.

## 3) 범정부적 추진체제 구축

농촌새마을운동의 추진에 있어서 가장 특징적인 점 중의 하나는 새마을운동이 전국적이고 범정부적으로 추진되었다는 점이다. 즉, 1970년대의 농촌새마을운동은 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 마을이 긴밀히 연계되었고 여기에 중앙과 지방자치단체의 공무원이 대거 참여, 지원하는 추진체제였다는 특징을 지니고 있었다. 또한 당시 새마을운동의 추진 기구를 살펴보면, 종합적이고 유기적인 협조체제를 지향했다는 점을 알 수 있다. 먼저 중앙정부의 전담부처(내무부, 현 안전행정부)를 신설하고 관련 각부서의 관료들이 포함된 중앙 협의회-시·도 협의회-시·군 협의회-읍·면 추진위원회-이·동 개발위원회라는 계통조직을 결성하였으며, 중앙은 물론 일선 마을까지 계층별로 담당공무원들을 배정하여 효과적인 집행을 도모하였다. 이러한 범정부적 추진체제의 구축은 하향식 개발방식이 상향식 개발방향으로 전환될 수 있는 토대를 마련하는 계기가 될 수 있었고, 정부의 행정기관과 농촌지역사회 주민이 상호작용함으로써 이른바 ‘거버넌스형 새마을운동’을 가능하게 했다.

## 4) 사업단위 : 마을

초기 새마을운동 추진의 기본단위는 34,000여개에 달하는 마을(동·리)을 대상으로 사업을 추진하였다. 이 단위는 전통적으로 혈연 중심의 마을공동체 의식이 중요한 사회 자

---

하면 대통령이 직접 관계자들에게 이것을 해결하도록 방향을 설정하여 지시하였다. 그리고 매월 개최되는 새마을 국무회의에서는 한 달 동안의 새마을 사업성과와 문제점들, 각 부처의 필요한 자원 사항들, 다음 달의 추진 사항들을 검토하였다. 대통령은 정부관계부처가 새마을운동에 협력·지원하도록 최종 조정하여 주었고, 향후 새마을운동의 방향에 대해 가이드라인을 제시하여 새마을사업을 성공적으로 추진할 수 있도록 하였다.

본으로 남아있는 최소의 행정단위이며, 구성원간의 협동분위기를 조성하고 성과를 측정하기에 유용한 단위이기도 했다. 이를 기준으로 해당 마을은 기초마을, 자조마을, 자립마을 등으로 구분되었으며, 이후 가시적 성과를 공유하며 이를 통한 동기유발을 이끌어내는 기본공간으로 설정되었다. 이처럼 정책추진의 기본단위를 마을로 정하였다는 것은 정책추진의 실천가능성에 역점을 두고 사업을 계획하였으며, 이는 상향식 농촌개발을 통한 주민참여의 용이성을 확보할 수 있었다는데 그 의의가 있다.

한편 한국 농촌마을에는 전통적으로 두레, 향약과 같은 주민 상호간의 상부상조할 수 있는 조직이 있었고, 농촌마을은 상호유대와 우리의식(we-feeling)이 가장 강하게 형성되어 있는 지역공동체라고 할 수 있었다. 따라서 농민들의 개별욕구를 마을전체의 공통요구로 집약하기에 보다 용이하다는 측면에서 새마을운동의 협동정신을 실천하는데도 매우 유용한 단위였다고 할 수 있다.

#### 5) 새마을지도자의 육성

새마을운동이 성공할 수 있었던 요인 중에서 새마을지도자의 역할은 주목할 만하다. 새마을지도자는 농촌사회의 새마을운동을 추진하는 촉진자 역할을 하면서 마을의 새마을사업 추진에 관한 제반 업무를 담당하였다. 또한 새마을지도자는 정부와 지역사회의 매개자로서 매우 중요한 역할을 수행하였다. 즉, 주민회의 주재를 통해 정부와 주민간의 의사소통을 원활히 하고 주민의 참여를 유도하며 면이나 군의 새마을지도자 협의회 참석하면서 정부의 정책들을 일선마을에 잘 전달될 수 있도록 하였다. 또한 중앙정부의 정책을 계획하고 수립함에 있어 마을의 정보를 상위기관이나 중앙정부로 환류시키는 기능을 담당하기도 하였다(엄석진, 2011).

#### 6) 인센티브 방식 도입

새마을운동의 특징 중 하나는 표준사업과 평가지표에 따라 잘하는 마을을 우선 지원하는 차등지원 정책을 통해 추진되었다는 점이며, 이를 통해 마을간 경쟁과 성취 욕구 고취를 시도했다. 예를 들어 중앙정부는 1973년부터 모든 농촌 마을을 발전 정도에 따라서 기초, 자조, 자립마을로 분류했으며, 사업실적이 우수한 자립마을을 우선 지원 대상으로 설정하는 동시에 기초마을과 자조마을이 자립마을 수준으로 발전할 수 있도록 개발계획을 수립하고 이를 지원하는 전략을 채택하였다. 이러한 경쟁에 의한 개발방식은 주민들의 협동정신을 조장하고 마을의 공동체 의식을 보다 확고히 하는 계기가 될 수 있었다.

## 2. 새마을운동 주체별 역할에 따른 성공요인 분석

새마을운동의 성공요인을 주체별 역할 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 여기서 주체는 정부, 새마을 지도자 그리고 마을 주민 등으로 설정될 수 있다.

### 1) 정부의 역할 : 체계적인 정부조직의 구축

새마을운동이 성공할 수 있었던 중요 요인 중 하나로 정부와 공무원의 역할을 빼놓을 수 없다. 당시 정부는 행정·재정적, 물질적 지원뿐만 아니라 생활태도를 변화시키기 위한 정신계몽도 함께 강조하였다. 정부조직체계를 통한 행·재정적 지원은 중앙정부(행정)에서 지방정부(행정)(도·시·군·읍·면) 및 마을단위에 이르기까지 정부의 행정력이 미칠 수 있도록 계층제적(hierarchical) 행정조직체계를 구축하였으며, 새마을운동에 관한 범부처적 협의와 사업을 논의하기 위해 새마을운동중앙협의회와 그 산하에 시·도 협의회, 시·군 협의회, 읍·면 추진위원회 및 이·동개발위원회를 위계적으로 설치하여 관계기관 간 유기적인 협조와 새마을운동을 관리·감독 및 평가하였다.

물질적 지원 측면에서 1970~1978년 사이에 마을단위를 기준으로 시멘트와 철근을 제공하면서 마을발전을 위한 동기부여를 제공하였다. 그러나 정부는 제한된 예산의 범위 내에서 최소한의 지원을 통해서 마을발전의 동기를 부여하는데 관심을 가졌으며 주민들의 노동력, 현금, 용자 등을 통한 자력부담을 강조하였다. 1971~1978년 기간 중 1971년 기준 가격으로 새마을운동에 투하된 총 자본액(경상가격 기준)은 1조 9,919억 원이었으며 이 중 정부투자는 전체의 28%인 552억 원에 비해 주민부담을 전체의 71.3%인 1조 4,209억 원으로 집계되었다. 나머지는 성금, 성품 등 민간인이나 사회단체로부터 지원을 받은 것이다.

<표 2> 새마을사업 자원별 투자규모 추이(1971~1978)

(기준: 1971년 경상가격, 단위: 백만원, (%))

| 구분   | 1971              | 1972              | 1973              | 1974              | 1975               | 1976               | 1977               | 1978               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 총투자액 | 12,200<br>(100.0) | 27,714<br>(100.0) | 78,844<br>(100.0) | 76,624<br>(100.0) | 134,988<br>(100.0) | 127,531<br>(100.0) | 174,209<br>(100.0) | 211,962<br>(100.0) |
| 정부지원 | 4,100<br>(33.6)   | 3,141<br>(11.3)   | 14,055<br>(17.8)  | 17,761<br>(23.1)  | 56,797<br>(42.1)   | 34,806<br>(27.3)   | 51,552<br>(29.6)   | 48,698<br>(23.0)   |
| 주민부담 | 8,100<br>(66.4)   | 23,989<br>(86.6)  | 63,044<br>(80.0)  | 56,975<br>(74.4)  | 73,351<br>(57.3)   | 89,987<br>(70.5)   | 121,372<br>(69.7)  | 163,047<br>(76.9)  |
| 기타   | -                 | 583<br>(2.1)      | 1,745<br>(2.2)    | 1,888<br>(2.5)    | 840<br>(0.6)       | 2,827<br>(2.2)     | 1,285<br>(0.7)     | 218<br>(0.1)       |

\* 출처: 황연수, 2006, “농촌새마을운동의 재조명”, 농업사연구, 5(2), 7~53.

이러한 새마을운동이 소규모 정부지원에도 불구하고 상당한 성과를 거둘 수 있었던 것은 물질적 지원 못지않게 정신적 측면을 강조했기 때문일 것이다. 특히 정부는 그 동안 농촌사회에 만연해 있던 허례허식, 민간신앙, 도박, 음주 등 사회병폐를 일소하기 위한 시대적 사회개혁조치를 단행하면서 농민들에게 자신감과 긍정적인 사고방식을 갖도록 하였다. 정부는 새마을교육이나 새마을지도자대회 등을 통해 동기부여를 자극하였고 정부차원에서 국민계몽운동을 추진하였으며, 농민들의 태도에 변화가 없었다면 새마을운동의 성공은 어려웠을 것이라는 것이다(강신욱, 1981).

새마을운동을 기획, 추진함에 있어 정부의 역할이 중요한 이유는 통상적으로 국가의 정치적, 경제적 발전수준이 낮은 상태에서, 경제적으로 예산배분의 제한적 범위 내에서 정책적으로 접근해야하며 정치적으로는 민주화의 수준이 그리 높지 않은 상태에서 자발적인 시민의 참여와 시민사회의 역할을 기대하기에는 매우 제한적이기 때문에 정부의 역할은 상대적으로 중요할 수밖에 없다. 그리고 정부 관료들은 상대적으로 높은 학력과 다양한 해외경험을 한 엘리트 집단으로 구성되어있기 때문에 정부주도형 계획적 개발계획이 보다 효과적이라는 것이다(이양수·최외출, 2013). 그러나 정부와 정부 관료들의 헌신적인 봉사와 국민을 위한 지역사회개발이 되기 위해서는 정부조직과 관료들을 관리할 수 있는 정치지도자의 리더십과 체계적인 정부조직의 구축이 바탕이 될 때 가능하다는 것이다. 때문에 ODA 새마을운동 모델을 개발함에 있어 정부의 능력, 정부조직체계, 정치지도자의 리더십, 시민사회의 발전 정도를 정확히 분석하는 것이 요구된다.

## 2) 새마을 지도자의 역할 : 창의적 리더십

지역사회개발에서 지도자의 역할은 개발과정에서 나타나는 저항과 혼란을 극복하고 의도된 변화나 계획적 기술혁신을 촉진시키는 촉매자 역할을 하는 사람으로서 바람직한 방향으로의 변화수용의 핵심이라고 정의하고 있다(최창호, 1981; 정지웅·임상봉, 1999). 신대순(1984:174)은 지역사회개발에서 "마을지도자는 주민참여를 유도하고 주민들을 통합시켜 지역사회발전계획을 수립하고 실천하며 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하고 집단 상호간에 협력관계를 유지하고 비협조적이거나 소극적인 태도를 취하는 주민들을 설득하여 적극적인 태도를 취하게 하는 사람"이라고 정의 하였다.

실제로 새마을운동을 추진하는 과정에서 새마을지도자들은 정부의 새마을정책과 새마을운동의 기본취지를 주민들에게 홍보하는 동시에 마을 발전을 위해 농업신기술을 전파하고 마을의 시급한 문제해결을 위해서 정부에 건의하는 등 마을과 정부의 중간에서 매개자

적인 역할과 동시에 창의적인 아이디어를 유도하는 조정자이자 혁신가로서의 역할을 수행하였다. 관련하여 최창호(1972)는 새마을지도자와 마을개발위원회<sup>4)</sup>의 역할을 ‘주민들의 참여와 협동을 독려하고 사업진행과 일정을 관리하며 사업과 관련된 현안문제를 해결하며 정부지원의 배분과 관리감독 등 사업의 총괄 관리자 역할을 수행하는 사람’으로 정의하고 있다. 그런데 마을단위에서 새마을운동의 책임자로서 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 새마을지도자는 주민들의 전폭적인 지원과 지지가 필수적이며 이를 확보하기 위해서는 마을 총회에서 주민들로부터 선출되는 것이 효과적이다.

임한성·임재강(2013)은 새마을지도자의 역할을 종합, 정리하면서 ‘주민의 욕구를 파악하고 마을주민들을 설득, 지도하여 주민참여를 이끌어내어 마을의 문제해결 방안을 제시하고 자원의 동원과 활용계획을 수립하며, 특히 주민들을 동원하고 사업을 성공적으로 완수하는 창의적 리더십을 발휘하는 사람’이라고 설명하고 있다.

또한 새마을운동의 모범지역의 새마을지도자 특성을 보면, 평균나이는 40세 전후이며 대부분 지도자들은 그 마을에서 출생하였거나 그 마을에서 20년 이상 주민들과 함께 동고동락한 마을사람들이 대부분이었다. 종교는 무교가 많았으며, 학력은 중졸(40.0%), 국졸(31.0%), 고졸(22.0%) 순으로 많았다. 그 출신을 살펴보면 농촌운동의 경험이 있는 이장, 혹은 동장의 경력을 가진 사람들이 많았으며, 영농의 규모는 중규모 이상으로 나타났다(최창호, 1973; 김영오, 1974).

### 3) 주민의 역할 : 동기부여 및 자발성을 바탕으로 한 참여

지역사회개발에서 주민참여란 주민주체, 주민합의, 주민참가, 주민 간 상호교류 등이 포함되어 있다. 주민참여의 순기능으로서는 공동체의식의 자극, 정보교환, 의견수렴, 합리적 의사결정, 마을사업의 비판과 감시 그리고 지역문제의 신속하고 합리적인 대응을 가능하게 한다(임한성·임재강, 2013). 그런데 새마을운동을 평가함에 있어 여전히 논란의 중심에 있는 것 중의 하나는 당시 새마을운동이 정부의 강제적 동원에 의한 것이었는지 아니면 주민의 자발적 참여가 있었는지 하는 문제일 것이다. 새마을운동이 순수하게 주민 참여로 인해 시작된 자발적 운동은 아니지만, 당시 매년 수천에서 수백만 명<sup>5)</sup>까지 참여하

4) 마을개발위원회는 통상 15명 전후로 마을원로, 마을유지, 마을이장, 부녀회, 청년회 등 마을 내 각 단체의 대표 등으로 구성되며 새마을지도자 주체로 회의를 진행하고 마을발전계획을 수립하고 세부적인 추진절차 등을 결정함. 마을이장은 통상적으로 마을주민과 정부를 연결하는 행정단위의 책임자라면 새마을지도자는 새마을사업과 관련된 일을 처리하는 것으로 구분할 수 있다.

5) 새마을운동이 시작된 1971년 이래 1977년 말까지 참여인원은 총 586만 명이 참여하였다(윤재풍, 1978). “새마을운동의 성과와 발전모형: 새마을운동을 위한 행정지원체제의 실태와 방향”, 지역개발연구, 전남대학교 지역발전연구소.

는 등 마을주민의 적극적 참여는 새마을운동의 성공에 분명 기여했다고 볼 수 있다. 결국 농촌지역사회 고유의 사회문화적 환경요인과 정부의 의도된 정책방향, 새마을지도자의 역할 등 종합적인 관점에서 주민참여는 설명될 수 있다.

정부에서 실시한 동기부여의 몇 가지 추진전략을 소개하면 첫째, 초기 새마을사업에 있어 시멘트나 철강 지원 같은 정부지원의 기본대상과 기준을 마을단위로 하되 주민공동의 노력을 바탕으로 마을 숙원사업을 위해 이용하도록 함으로써 마을주민들이 본인이 소속된 마을에 대해 공유하는 공동체의식을 자극하여 참여 동기를 촉발하였다는 점이다. 둘째 마을간 경쟁원리를 적용하여 우수한 성과를 거둔 마을에 차등 지원함으로써 마을발전을 위해 주민들이 다 함께 열성적으로 노력하는 분위기를 유도하였다. 셋째, 마을을 단계별 선별적으로 육성한다는 원칙에 따라 마을의 역량과 마을의 특성에 따라서 환경개선사업 부터 농업생산기반 조성사업, 소득증대사업의 순으로 그리고 산촌, 어촌 영농형태나 특성에 맞는 지역특성별 육성전략을 채택하였다. 특히 마을별 새마을사업을 결정할 때 주민들의 공동욕구가 큰 사업을 중심으로 협동을 촉발할 수 있는 사업, 주민들이 사업을 수행할 능력, 지역사회의 인적·물적 자원 활용가능성 등을 종합적으로 고려하여 사업을 선정하는 것이다. 그런데 주민참여를 유도하기 위해서는 주민 개개인을 대상으로 하기보다는 주민 조직화를 통해서 조직들 간의 연대와 협력을 통해서 마을문제를 주민들의 힘으로 해결한다는 전제가 되어야 한다. 새마을운동에 있어 주민조직화는 마을총회, 청년회, 부녀회, 영농회 등의 마을조직 결성을 통해 체계적으로 주민참여를 유도한 것이 중요한 역할을 하였다(임한성·임재강, 2013).

### 3. 개발협력 관점에서 새마을운동 성공요인 제시

이번 장에서는 그간 관련 연구들에서 밝혀진 성공요인들을 개발협력의 관점에서 재구성하며, 이를 통해 한국 새마을운동의 성공요인을 크게 세 가지로 정리하고자 한다.

첫째 요인은 정부의 정책적 의지이다. 이는 주로 하향식(top-down) 개혁드라이브로 표현되며, 해당 사업이 국가발전계획에 어느 정도 비중을 가지고 반영되었는지를 통해 분석된다. 한국의 사례도 그러했지만 개도국의 경우 국가지도자의 강력한 리더십과 의지는 이를 가능하게 하는 주요 요인이다.

둘째, 마을(사업단위)의 지도자 형성이다. 합리적이고도 성공적인 지도자의 형성은 새

마을운동 지도자 선출 방식, 이들에 대한 리더십 및 역량개발 과정과 밀접한 연관을 가진다. 여기에 사업단위와 근접해 있는 지방공무원 역할이 중요하다. 결국 새마을 운동에서 언급하고 있는 마을 지도자란, ‘지역사회개발에서 주민 참여를 유도하고 주민들을 통합시켜 지역사회발전계획을 수립하고 실천하며, 인적 물적 자원을 효율적으로 동원하고 집단 상호간에 협력관계를 유지하고 비협조적이거나 소극적인 태도를 취하는 주민들을 설득하여 적극적인 태도를 취하게 하는 사람’(신대순, 1984: 174)으로 정의될 수 있다. 새마을운동 성공요인 분석에서 지도자의 역할에 대한 연구는 활발히 진행되어 왔는데, 정지웅, 임상봉은 지도자의 역할을 변화촉진자(촉매자), 진행협조자, 해결방안 제시자, 자원동원자 등으로 정의했다(정지웅, 임상봉, 1999: 290). 황인정 등은 지도자의 역할은 사업 계획수립, 사업집행, 조정, 정보전달, 기술 보급 등에 있다고 분석했다(황인정 외, 1979: 195). 한편 문병집은 새마을운동에서의 지도자 역할과 기능을 욕구의 발견과 조정, 자원의 동원과 활용, 자극과 변화의 도입 측면에서 파악하였다(문병집, 1982: 225-235). 한편 김영모는 당시 새마을지도자의 특징을 40대 전후, 중졸이상, 중농이상, 행정사무직 경험, 농촌운동 경험을 가진 사람으로 분석했다(김영모, 1974: 10). 결론적으로, 새마을지도자의 역할은 주민욕구의 창조와 조정, 주민 참여 동기의 유발, 해결방안의 제시와 솔루션법, 자원의 동원과 활용, 유리한 개발여건과 환경의 조성에 있었다. 특히 주민들의 지도자에 대한 요구를 정확하게 수렴하고 이를 바탕으로 결정된 사업을 적극적으로 추진, 주민들을 동원하고 사업을 성공적으로 완수하는 ‘창조적 리더십’ 발휘가 주요 목표로 설정되었다고 할 수 있다.

셋째, 아래로부터의 참여, 상향식(bottom-up) 시스템의 구축이다. 이는 동기부여와 자립의지의 형성(자발성), 주민중심의 의사결정 구조, 경쟁체제(원리) 적용, 주민 역량개발 등과 관련 있는 요인이다. 또한 이는 농촌 지역사회에 내재하고 있는 문화적, 역사적 전통, 즉 자조와 협동 정신의 활성화 정도와도 밀접한 연관성을 가진다. 무엇보다 마을 개발 사업을 위한 자발적 조직 운영의 가능성과 주민 주체, 주민 합의, 주민 간 상호 교류 등 주민참여의 원리가 아래로부터 형성되고 있는가의 문제이다.

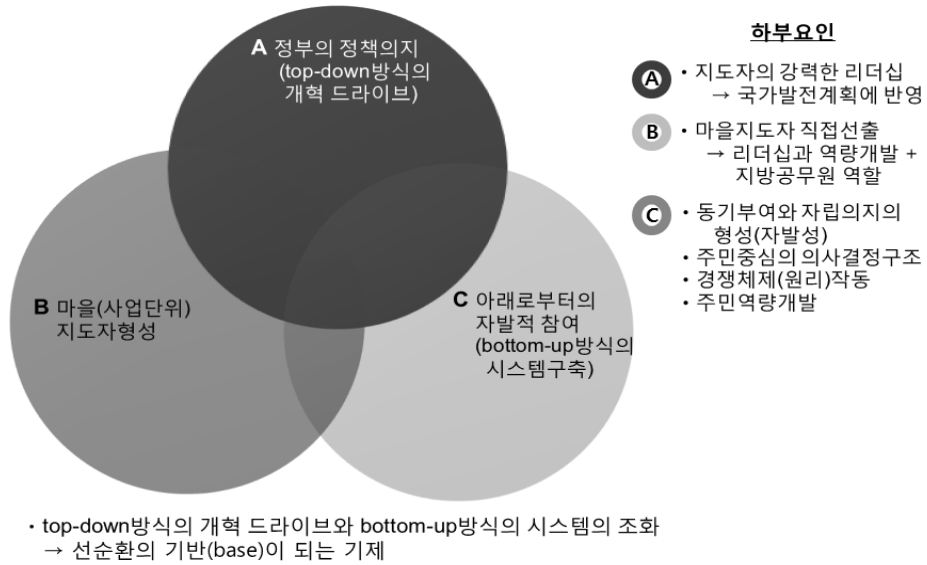
주민참여의 순기능에 대해서는 많은 연구들이 있는데, 이는 개인의 권리의식과 자유의 신장, 공동체의식의 자극, 특히 공동체 내 취약계층(여성)의 공동체개발 사업 참여 유인, 정보교환, 의견수렴, 합리적 의사결정, 마을 사업의 비판과 감시기능, 지역문제에 대한 신속하고 합리적 대응 가능하다는 측면에서 그러하다. 즉, 새마을운동에 주민참여가 활발해지면 주민의식구조의 변화, 지도자의 독선적 행동 방지, 개발피해의 최소화, 새롭고 다양

한 아이디어 제공 등의 효과를 가지며, 주민조직을 통해 새마을사업을 위한 계획, 주민욕구의 집약과 통합, 새마을 사업의 시행, 외부와의 협조 등이 가능해 진다. 그런데 주민참여는 결국 주민 조직화라는 '의도적 과정'을 통해서 가능하며, 주민 조직화란 주민이 주인 의식을 갖게 하는 것을 의미한다. 즉, 마을 문제를 주민들의 힘으로 해결하게 하는 것을 의미한다. 한국의 마을 단위에서 이러한 조직화는 주로 마을 총회, 청년회, 부녀회 등을 통해 이루어져 왔다. 또한 반대로 이러한 조직 활성화의 성공은 활발한 주민참여를 결과했다.

그 외 사업 추진 단위의 문제도 사업 시스템의 성격 형성과 연관성을 가진다. 한국의 새마을운동이 '마을(village)'을 새마을운동의 계획수립, 집행, 평가 및 보상의 단위로 설정한 것도 결국 주민참여를 유도하는 적절한 기제로 작용 했다. 즉 한국의 '마을'은 친족 공동체를 바탕으로 하고 있으며, 주민은 소속된 마을에 대한 강한 공동체 의식을 가지며 더 나아가 명예의식과 같은 사회적 특성을 자극할 수 있는 공간이다. 따라서 마을은 경쟁 원리를 자극할 수 있는 적절한 단위였다. 그런데 여기서 말하는 경쟁원리는 '아래로부터의 참여', '상향식(bottom-up) 시스템의 구축'과 밀접한 관련을 가진다. 또한 경쟁의식과 동기부여를 높이기 위해 각 마을의 발전 단계를 기초, 자조, 자립의 세단계로 설정, 이를 기준으로 차별 지원을 수행한 점도 주목할 만하다. '새마을 운동 참여는 이웃마을에게 뒤떨어지지 않기 위해, 마을의 명예를 위해 참여한다(79.2%)'는 설문조사는 해당 원리의 효과성을 짐작할 수 있게 한다(민상기, 1998: 89-95)

결국 새마을운동의 성공은 국가차원의 강력한 하향식(top-down) 개혁 드라이브와 상향식(bottom-up) 참여 시스템의 조화 그리고 마을(사업단위) 지도자의 현지 리더십이라는 세 가지 요소가 조화롭게 결합, 상승 발전되는 선순환의 구조 속에서 이루어 질 수 있다. 개발협력의 관점에서 한국 새마을운동의 핵심 성공요인과 그 하부요인을 그림으로 설명하면 아래와 같다.

[그림 2] 개발협력 관점에서의 한국 새마을운동 성공요인



\* 출처: 저자 작성

## 제3장 개도국의 농촌개발사업 현황 분석

### : 베트남, 캄보디아 사례를 중심으로

이번 장에서는 개도국 농촌종합개발사업 중 새마을운동을 적용하여 시행하고 있는 사례조사를 통하여 사업의 현황과 한계점, 보완방안을 중심으로 살펴보고자 한다. 사례조사의 대상 국가는 베트남과 캄보디아이며, 이들 국가는 ‘지구촌 새마을운동 종합추진사업’의 시범 국가군에 속한다는 공통점을 가지고 있다<sup>6)</sup>.

사례분석은 우선 개별국가의 국가 농촌종합개발사업의 내용을 분석하여 새마을운동 적용방안을 제시하고, 각 사업을 개발협력관점에서 제시한 새마을운동 성공요인을 기준으로 분석하고자 한다.

<표 3> 분석의 틀

| 성공요인            | 하부요인                                                                                    |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 정부의 정책적 의지      | 국가지도자의 리더십(추진의지)<br>국가발전계획 수립<br>중앙부처간 통합추진체계 수립                                        |
| 마을단위 사업과 지도자 형성 | 마을단위 사업추진<br>마을지도자 선출<br>지도자의 리더십과 역량개발<br>민·관유기적 협조체제(마을지도자_지방공무원의 협력유도)               |
| 상향식 시스템 구축      | 동기부여(주민중심의 소득증대사업구성 및 생활 기반사업 시행)<br>자립의지 형성(역량개발교육)<br>주민중심 의사결정 구조(사업선정방식)<br>경쟁원리 도입 |

\* 출처: 저자 작성

## 1. 베트남 새마을운동 적용 사례 분석

### 1.1 베트남 국가개발전략과 신 농촌개발운동

6) 제18차 국제개발협력위원회 의결사항

베트남은 우리나라의 1970년대 상황과 유사하며 특히 도-농간, 산업간 균형발전과 농촌지역개발을 위한 개발모델을 국가적 차원에서 모색하고 있는 실정이다. 특히 베트남의 신 농촌개발운동(2010~2020)은 새마을운동의 경험을 벤치마킹하여 국가적으로 수립한 대표적인 사례이다. 신 농촌개발(new rural development)운동(moi)은 산업화, 현대화, 협동화, 민주화를 시범사업으로 마을이 아닌 면단위 사업으로 추진되고 있는 상황이다.

베트남 정부는 신 농촌모이(Moi)운동을 위해 신 농촌개발전략(NRD)을 수립하고 국가 목표 달성 기준치를 설정하여 시행하고 있다. 신 농촌개발전략에 대한 국가기준(On National Set of Criteria on New Rural Development)은 베트남의 농촌개발시범모델로 추진된 산업화, 근대화의 가이드라인을 제공하고 있다. 특히 현(commune)의 목표 달성치를 정해놓고 신 농촌개발운동을 전개하고 있다. 이 기준을 살펴보는 것은 현 베트남 신 농촌개발운동의 현주소와 미래 방향성을 진단하는데 도움이 된다. 본 연구는 1차 사업(2010~2013)이 종료되는 시점에서 신 농촌개발운동의 문제점을 살펴보고 새마을운동의 성공요인을 중심으로 베트남 농촌사회발전에 기여할 수 있는 적용가능성과 보완점을 제시하고자 한다.

신 농촌개발전략(NRD)에 대한 국가기준은 신 농촌개발운동의 달성 정도와 대상 및 기준달성에 대한 평가를 위한 지표로 적용되어오고 있다. 19개 기준과 그에 대한 세부기준안에 대한 설명을 살펴보면 다음과 같다.

<표 4> 베트남 신 농촌개발운동 국가 기준과 주요 내용

| 기 준                                             |                                                       | 주 요 내 용                              |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Planning<br>계획                                  | Planning and implementation of planning<br>계획의 기획과 집행 | 주요시설 설립 및 주택관리에 대한 계획(안)과 관리규약 작성    |
| Economic- Social<br>Infrastructure<br>경제-사회기반시설 | Transportation<br>교통                                  | 지역별-구간별 도로의 건설 기준                    |
|                                                 | Irrigation<br>관개시설                                    | 주민생활과 관개시설에 활용될 수 있는 관개시스템 설치 기준     |
|                                                 | Electricity<br>전기시설                                   | 전기 분야 기준에 부합되는 전기시스템의 소유와 안전한 공급의 기준 |
|                                                 | Schools<br>학교                                         | 국가기준에 적합한 시설과 장비를 소유한 학교의 비율         |
|                                                 | Cultural infrastructure<br>문화기준                       | 국가기준에 적합한 코윈의 문화회관과 운동장 소유 비율        |

| 기 준                                                           |                                                                            | 주 요 내 용                                                                              |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                               | Rural markets<br>농촌시장                                                      | 건설 분야 기준에 적합한 농촌시장의 소유                                                               |
|                                                               | Post office<br>정보통신 시설                                                     | 정보통신서비스 제공시설과 인터넷접속 수요충족                                                             |
|                                                               | Residential houses<br>주택                                                   | 건설 기준에 부합하는 가구비율                                                                     |
| Economic Activities and Production Organization<br>경제활동과 생산조직 | Incomes<br>소득                                                              | 가난한 가구의 비율 및 코윈의 소득수준                                                                |
|                                                               | Households Poverty<br>빈곤가구                                                 | 가난한 가구의 비율                                                                           |
|                                                               | Labor force structure<br>노동자 구조                                            | 농·임·수산업에 종사하는 노동자의 비율                                                                |
|                                                               | Types of production organizations<br>생산조직의 형태                              | 효과적으로 운영되는 협동조합이나 협력단체의 수                                                            |
| Culture - Social Issues - Environment<br>문화- 사회문제- 환경         | Education<br>교육                                                            | 중학교육 보급율, 고등학교 진학률, 직업훈련을 받은 농촌노동자의 비율                                               |
|                                                               | Health cares<br>보건                                                         | 농촌 주민의 의료보험 가입률과 코윈의 보건소 설치                                                          |
|                                                               | Cultural lives<br>문화생활                                                     | 문화체육관광부가 제안하는 문화마을 기준에 도달하는 마을이 70% 이상유지                                             |
|                                                               | Environment<br>환경                                                          | 깨끗한 식수 사용 가정의 비율<br>마을공동 쓰레기, 하수 공동 처리 시설<br>환경기준에 부합하는 생산시설<br>환경파괴활동 제약<br>공동묘지 소유 |
| Political System<br>정치체제                                      | System of social organization and strong political system<br>사회조직과 강한정치 체제 | 코윈공무원들의 내부규정 및 그에 따른 정치조직 형성                                                         |
|                                                               | Social Security, Order<br>사회안전망                                            | 반정부, 부패, 사회문제를 통제하고 감소시키는 안전한 사회, 정치수준 유지하기 위한 조건                                    |

## 1.2 신 농촌개발운동 문제점 및 새마을운동 적응방안

이러한 국가 단위의 기준 설정이 가지는 특징과 기준 관련 베트남 새농촌개발 사업 추진의 문제점을 짚어보면 다음과 같다.

첫째, 기준은 엄격한 기준(criteria)과 잣대를 설정하고 있다. 이는 코뮌을 평가하고 분류하기 위한 도구로서 19개의 기준을 설정, 제공함으로써 공무원들이 해당 기준을 충족하는 목표(양) 달성을 유도하고자 함이다. 이러한 기준에 도달하기 위한 새로운 농민조직이 '위로부터' 형성되었으나, 조직 후 그 활동이 없었다고 보고되고 있다. 따라서 코뮌의 서로 다른 사회경제, 문화적, 지역적 특성을 반영하지 않은 획일적 기준이 성급히 설정된 것이 아닌가 하는 비판 또한 존재한다. 또한 기준 자체가 지나치게 인프라 사업 위주로 설정되었으며, 사업의 기획, 추진전략 및 평가가 지나치게 중앙정부 중심으로 이루어지고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다.

둘째, 높은 목표에 비해 이를 달성하기 위한 재원은 매우 부족한 상황이다. 2015년까지 1,810개의 코뮌에 해당 목표를 달성하고자 하는 계획은 한계에 봉착해 있다. 2012년 말 현재 34개의 코뮌이 목표를 달성하였으며 276개의 코뮌은 19개 기준 중 14-18개의 목표를 달성한 상태라고 보고되고 있다. 설정된 재정 투입 체계를 보면, "4(정부)-3(대출)-2(기업투자)-1(주민)"로 설정되어 있다. 즉, 10%는 주민 자부담의 원칙을 적용하지만 이러한 원칙의 원활한 수행이 기대되기 어려우며, 20%기업투자는 기업이 농촌지역의 제한된 기반시설과 위험요소로 인해 투자를 원치 않고 있다는 문제점이 있다. 또한 설정된 30% 대출은 그 의미가 명확하지 않다고 판단되며, 40%의 정부재원 할당 중 농촌개발부는 단지 11%의 재원을 형성하였다. 따라서 이러한 상향적 계획 및 추진의 한계점이 드러나고 있는바, 이른바 '자립형' 지역사회개발접근의 필요성이 대두되고 있다.

셋째, 기준은 명확하게 설정되어 있지만 정책결정과 조정은 지체되고 있다는 점이다. 현재 2009년에 설정된 기준이 그대로 유지되고 있으며, 기본 정부관공서 학교를 포함한 시설투자는 100%를 목표로 하고 있으나 정부의 지원은 부족한 실정이다. 대부분의 정책들이 아직 집행되지 못했거나, 효과를 나타내지 못하고 있다는데 문제가 있다. 따라서 중앙정부 내 관련부처를 총괄할 수 있는 이른바 '신 농촌개발(NRD)사업 컨트롤 타워(Control Tower)'가 필요하다는 지적이 힘을 얻고 있다.

넷째, 베트남은 지방단위의 정책집행 한계가 매우 뚜렷하다. 이러한 한계로 인해 내부 자원의 동원보다는 외부의 지원에 의존하는 경향이 매우 높으며, 이는 한국새마을 사업과 비교했을 때 상반된 추진전략이라고 볼 수 있다. 또한 의사결정 주체로서 농촌사회와 주민의 참여 보다는 코뮌 조정위원회가 중심이 되고 있다. 따라서 코뮌마다 사회, 문화 활동, 환경보호에 대한 인식부족으로 인하여 활동이 체계적으로 이루어지지 않는다는 한계성을 보이고 있다. 한편 지방공무원은 19개의 기준과 11개의 세부사업의 목표를 중심으로

교육하고 있어, 실질적인 사업수행에 대한 기술은 부족한 실정이다. 지방공무원 및 농촌 지도자들의 훈련 및 교육의 필요성이 제기될 수 있는 부분이다.

각 기준 별 새마을 운동의 적용방안은 아래 표와 같이 정리 제시될 수 있다. 예를 들어 계획 단계에서는, 중앙정부 차원의 기본계획 수립과 각 지방정부 차원의 실행계획 수립이 우선되어야 하며, 특히 해당 지역은 마을주민 숙원사업에 대한 계획수립이 필요하다. 경제사회 기반시설 부문 중 농촌시장(Rural Markets) 부문은 농산물 유통에 적합한 시장개발과 접근성 확보 등이 관건이며, 주택(Residential houses) 부문은 주민들의 자발적인 의지를 고양시킬 수 있는 방안 마련이 무엇보다 중요하다. 또한 경제활동과 생산조직 측면에서는 지역의 특성에 맞는 자원의 활용을 통한 소득증대 계획 수립 및 지원, 장기적으로 영농유통 관련 조합건립 등을 가능케 하는 방안 마련이 필요하다.

<표 5> 베트남 신 농촌개발운동 새마을운동 적용방안

| 기준                                                 |                                                          | 새마을운동의 적용방안                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Planning<br>계획                                     | Planning and<br>implementation of planning<br>계획의 기획과 집행 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 차원의 기본계획 수립과 각 지방정부 차원의 실행계획 수립이 필요</li> <li>- 해당 지역은 마을주민 숙원사업에 대한 계획수립 필요</li> </ul> |
| Economic-Social<br>Infrastructure<br>경제-사회기반<br>시설 | Transportation<br>교통                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부추진사업의 범위 지정</li> <li>- 진입로, 마을안길 등은 마을 주민의 협의로 추진</li> </ul>                              |
|                                                    | Irrigation<br>관개시설                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업생산시설 개선을 통한 농업 생산성 향상에 집중</li> </ul>                                                      |
|                                                    | Electricity<br>전기시설                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 삶의 질 향상에 기여하면서 농가소득증대에 기여</li> </ul>                                                        |
|                                                    | Schools<br>학교                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육의 질과 참여여건 마련</li> </ul>                                                                   |
|                                                    | Cultural infrastructure<br>문화기초                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민회관의 건립, 의사소통과 자치역량의 장소로 활용</li> </ul>                                                     |
|                                                    | Rural markets<br>농촌시장                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농산물유통에 적합한 시장개발</li> <li>- 접근성 확보</li> </ul>                                                |
|                                                    | Post office<br>정보통신 시설                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을실정에 따른 단계적 개선</li> </ul>                                                                  |
|                                                    | Residential houses<br>주택                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민들의 자발적인 노력으로 주거시설 개선</li> </ul>                                                           |

| 기준                                                                       |                                                                                     | 새마을운동의 적용방안                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Economic<br>Activites and<br>Production<br>Organization<br>경제활동과<br>생산조직 | Incomes<br>소득                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일정수준이하의 농민들은 정부의 복지지원</li> <li>- 지역의 특성에 맞는 자원의 활용을 통한 소득증대 계획 수립 및 지원</li> </ul>           |
|                                                                          | Households    Poverty<br>빈곤가구                                                       |                                                                                                                                      |
|                                                                          | Labor    force structure<br>노동자 구조                                                  |                                                                                                                                      |
|                                                                          | Types of    production<br>organizations<br>생산조직의 형태                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농민들의 소득을 향상시킬 수 있는 영농유통 조합건립</li> </ul>                                                     |
| Culture - Social<br>Issues -<br>Environment<br>문화-<br>사회문제- 환경           | Education<br>교육                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌계몽운동 등 교육 프로그램 개선을 통한 공동체의식 함양</li> </ul>                                                 |
|                                                                          | Health    cares<br>보건                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌지역의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 자체 프로그램의 개발 및 농민, 농촌을 위한 마을단위로 계획하여 주민들에게 실효성과 자발적인 성취감 체험</li> </ul> |
|                                                                          | Cultural    lives<br>문화생활                                                           |                                                                                                                                      |
|                                                                          | Environment<br>환경                                                                   |                                                                                                                                      |
| Political System<br>정치체제                                                 | System    of social<br>organization and strong<br>political system<br>사회조직과 강한정치 체제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 코원 공무원들은 각 마을을 책임지고 농촌모이운동을 관리, 감독할 수 있는 정부조직으로 자율권과 책임성 부여</li> </ul>                      |
|                                                                          | Social Security,    Order<br>사회안전망                                                  |                                                                                                                                      |

\* 출처: 저자 작성

전반적인 신 농촌개발운동의 목표치가 물리적 기준에 근거하고 있다. 그러나 참여의 목표율을 달성하는 것도 중요지만 그 전에 이해해야할 부분은 주민들로 하여금 신 농촌개발 사업의 비전과 필요성을 주민들이 이해하고 자발적으로 받아들일 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 이렇게 되기 위해서는 주민들을 설득시키고 합의를 유도할 수 있는 지방 공무원과 주민을 선도할 수 있는 농촌개발 지도자를 양성하는 것은 매우 중요하다고 판단된다.

특히 베트남의 신 농촌개발운동이 추진된 지 3년(2010년 시작)이 지난 시점에서 베트남 정부는 정책집행 단계별 목표를 관리하는 것도 중요하지만 주민들을 단순히 동원

(mobilizing)하기보다는 자발적으로 참여할 수 있도록 지역사회 분위기를 조성하는 것이 시기적으로 매우 중요하다고 판단된다. 한국의 경험을 통해서 볼 때 우리정부도 새마을운동의 초기 단계에는 정부가 주도(top-down)하였지만 점차적으로 주민과 지역사회(district, commune)가 새마을사업의 주체가 될 수 있도록 하였다. 때문에 시기적으로 사업의 운영주체를 중앙정부 혹은 정부에서 주민(마을지도자)과 지방공무원으로 지역사회의 발전을 주체를 이동하려는 작업이 요구된다.

### 1.3 사례지역 주민의식조사

베트남 농촌발전과 ODA에 대한 베트남 농민들의 의식을 조사하기 위해 2014년 1월 13일 ~25일까지 Tan Thinh 면 주민들 150명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

<표 6> 응답자의 일반적 특성

| 변수 |           | N= 136(명) | %    |
|----|-----------|-----------|------|
| 성별 | 남         | 104       | 76.5 |
|    | 여         | 32        | 23.5 |
| 소계 |           | 136       | 100% |
| 직업 | 농업        | 132       | 97.1 |
|    | 공무원       | 3         | 2.2  |
|    | 사업        | 1         | 0.7  |
| 소계 |           | 136       | 100% |
| 연령 | 35세 이하    | 17        | 12.5 |
|    | 36~40세    | 19        | 14.0 |
|    | 41~45세    | 29        | 21.3 |
|    | 46~50세    | 35        | 25.7 |
|    | 51~55세    | 18        | 13.2 |
|    | 56세 이상    | 18        | 13.2 |
| 소계 |           | 136       | 100% |
| 소득 | 200만원 미만  | 6         | 4.4  |
|    | 200~300만원 | 44        | 32.4 |
|    | 301~400만원 | 56        | 41.2 |
|    | 401~500만원 | 23        | 16.9 |
|    | 501만원 이상  | 7         | 5.1  |
| 소계 |           | 136       | 100% |

베트남 응답자들의 일반적 특성을 살펴보면 전체 유효응답자는 136명으로 남자응답자가 104명으로 76.5%, 여성응답자가 32명으로 23.5%를 나타내고 있으며 남자응답자의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 직업의 경우는 대부분 농업에 종사하는 농민으로 구성되어 있으며 연령층별로 살펴보면 35세 이하가 17명(12.5%), 41세~45세 29명(21.3%) 그리고 56세 이상이 18명(13.2%)를 차지하고 있다. 소득별 분포를 살펴보면 년 가구당 평균 소득을 살펴보면 응답자의 41.2%가 301만원 ~ 400만원의 소득수준을 보여주고 있으며 7명은 500만 원 이상이라고 응답하였다. 모든 변수의 응답척도는 가장 부정(1점)-가장 긍정(10점)을 부여하여 높은 점수일수록 긍정적인 반응을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

### 1) 정부의 정책적 추진 의지

베트남의 경우 지도자의 강력한 정책추진 의지와 하향식(Top-down) 접근은 잘 이루어지고 있으나 새마을운동의 집행과 총착역이라 할 수 있는 농촌마을의 자발적인 참여와 마을위주의 사업추진은 미흡한 실정이다. 이러한 추진결과는 단순히 정부의 정책을 집행하는 것으로 사업의 효율적인 추진은 어렵다고 할 수 있다. 다시 말해 사업의 효과성을 단보하기 위해서는 주민의, 주민들을 위한, 주민들에 의한 농촌개발사업이 되어야 한다는 것이다.

형식적인 농촌개발운동이 되기보다는 자기마을의 발전을 위한 문제의 정확한 진단과 적절한 해결방안은 지역과 주민을 중심으로 결정될 수 있는 내생적, 자립적 농촌개발이 되기 위해서는 주민의 주인의식이 필수적이며 이렇게 되기 위해서는 상향식 개발접근이 필요하다. 상향식 개발접근이 되기 위해서는 초기에는 지방공무원과 마을지도자를 통해서 주민들에게 상향식개발의 필요성을 인식시킬 필요가 있다.

현장실사를 통해서 알 수 있었던 것은 베트남 정부에서는 11개의 사업영역에 19개의 목표달성 기준을 만들어 놓고 이 목표를 달성하기 위해서 최고의 정책적 관심을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 물론 마을단위에서도 주민들이 신 농촌운동 운영위원회(NRD Committee Member)에 위원으로 참여하고 있음으로 마을의 관심이나 의견이 반영될 수 있겠으나 우리처럼 전담공무원이 마을관리 하면서 마을위주의 문제해결 방식은 미흡한 것으로 판단된다. 때문에 행정조직이 잘 발달되어 있는 베트남에 있어서 현단위(Commune) 공무원이 각 마을을 심도 있게 관리할 수 있는 체제를 구축하는 것이 필요하다고 판단된다.

베트남은 2011년 현재 국민소득은 1,224불(세계 151위)로서 기본적으로 새마을운동이 태동한 한국의 1970년대와는 경제적 여건이나 상황이 많은 차이가 있기 때문에 새마을운동의 원형을 그대로 이식하는 것은 문제가 있다고 판단된다. 생활환경시설은 우리나라 80년대식으로 이미 많이 개선이 되었다. 예를 들면, 수세식 화장실과 부엌시설, 상하수도 시설도 상당부분 많이 이루어진 상황이며 마을도로의 포장상태도 양호한 사항이다. 다만 농촌마을에서는 소득증대를 위한 영농다각화 및 유통개선이 필요하다는 주민의 요구가 있었다.

## 2) 마을단위 사업과 지도자 형성

한국의 경우 새마을운동의 기본 단위를 마을로 기준하여 사업을 기획하고 추진하였다. 1970년대 그 당시 마을규모는 보통 100~200 가구(500명 ~ 1000명)로 구성되었으며 다양한 인문·사회적 특징을 가지고 있었다. 최창호(1973)의 새마을 모범부락 연구에 의하면 1970년대 새마을부락(리)의 일반적 특성을 살펴보면, 면사무소(Commune)로 부터의 거리는 약 2Km 내외였으며, 군청(District)으로부터는 약 7.5Km 떨어져 있었다. 전체 마을의 평균 면적은 0.82km<sup>2</sup>(25만평, 83ha), 가구당 경지면적은 약 0.86ha(약 2,600평)이며, 평균 가구 수는 146호, 인구수가 825명으로 조사되었다<sup>7)</sup>.

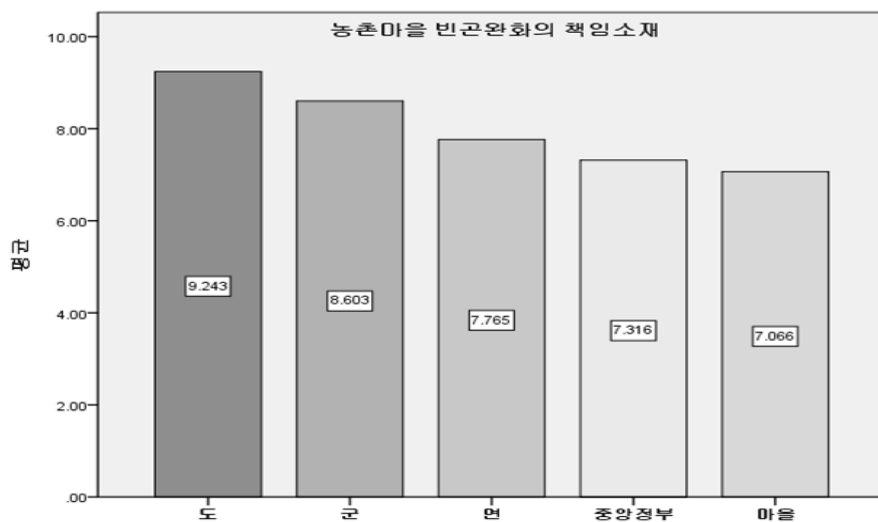
베트남의 경우 신 농촌개발운동의 기본단위는 우리나라의 면에 해당하는 Commune을 기본 단위로 사업을 기획하고 추진하였다는 점에서 우리와 차이를 보이고 있다. Commune의 평균 인구규모는 1,000~5,000명이며 7~10개 정도의 마을로 구성되어 있으며, 마을과 마을은 비교적 지리적으로 매우 넓은 면적에 멀리 떨어져 분산되어 있는 것이 마을의 일반적 입지환경 이었다. 사례지역인 Hoi binh Commune의 경우 3,000명(800 household, 7개 전통마을로 구성)이 거주하고 있는 것으로 조사되었다. 때문에 베트남의 경우 한국보다 훨씬 넓고, 큰 규모를 사업의 기본단위로 설정하였다고 볼 수 있다.

새마을운동의 기본 단위는 지역사회에서 삶의 가장기본이 되는 마을(리)을 중심으로 추진되었다. 마을이 기본단위로 선정된 것은 공동체의식이 가장 강한 인문 지리적 영역의 생활단위이면서 전통적으로 지역사회와 관련된 공동의 의사결정이 이루어지는 단위로 오랫동안 유지되어온 지역의 일일 경제·사회 활동의 기본 단위이다. 물론 기초 행정구역은 마을(리)보다는 훨씬 광범위한 지리적 영역을 포함하고 있다. 한국의 경우, 면이라는

7) 한국의 새마을사업 모범부락과 비교할 때, 일반부락의 평균 면적은 504단보(약 50ha 혹은 0.5Km<sup>2</sup>), 가구당 평균 경지면적은 약 0.9ha, 인구수 511명, 평균 가구수는 92호 정도였다(최창호, 1973).

최소 행정구역은 전통적으로 약 10~30 개의 마을을 포함하고 있다. 면 단위 지역에 포함되어 있는 마을들은 서로 다른 씨족 혹은 이질적인 이해관계를 가지고 있었던 것이 한국의 현실이었다. 그러나 이러한 이질적인 지역사회를 마을발전이라고 하는 경쟁 시스템으로 끌어들이므로서 서로 상생할 수 있는 구도를 만들었다. 다시 말해, 한 마을 내부의 구성원끼리는 자기들만의 이해관계로 강한 단결력을 가지고 있으면서 동시에 다른 마을 보다 잘해야 한다는 경쟁심으로 작용한 것이다.

[그림 3] 농촌마을 빈곤완화의 책임이 소재



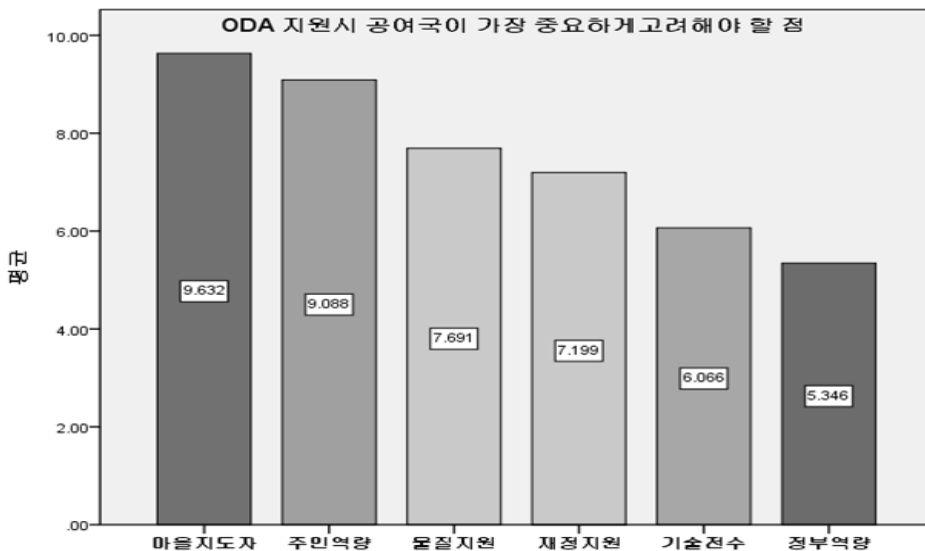
“농촌마을 빈곤완화의 책임이 소재는 누구에게 있다고 생각하는가?”를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 농촌마을 빈곤을 완화하는데 도의 책임이 가장 크다(9.243)고 응답한 반면 마을의 책임은 7.066으로 나타났다. 우리나라와 비교해 보면 새마을운동을 관리하고 주민들을 독려한 행정기구는 통상적으로 면(마을과 가장 인접한 행정기구)이었으며 농촌마을의 빈곤완화에 일선 공무원들의 역할이 매우 중요하였다. 특히 베트남의 경우 도의 행정구역은 지리적으로 우리나라와 비교할 때 훨씬 넓은 지리적 영역을 관장하고 있기 때문에 효율적인 관리가 힘들 수 있다는 것이다.

새마을 ODA 사업이나 신 농촌개발운동이 지역사회의 실질적인 이익이 될 수 있는 지역사회개발이 되기 위해서는 주민들 간의 이해와 합의를 유도하고 지역문제를 정확하게 진단하는 것이 선결조건이라 할 수 있다. 정부에서 아무리 훌륭한 마을발전 계획을 수립하고 추진하고자 하나 이를 정확히 실천하고 또한 그 성과가 마을과 마을주민들에게 돌아가

지 않는다면 그 효과성은 미미할 것이다. 또한 초기에는 외부의 도움으로 일정부분 변화를 느낄 수 있으나 이러한 변화가 마을에 자발적으로 지속적으로 유지되기 위해서는 주민들의 변화가 필수적이며 이러한 변화를 앞장서서 이끌어 갈 수 있는 사람이 바로 마을지도자와 이들을 관리할 수 있는 일선 공무원이라 할 수 있다. 때문에 변화와 창조를 이끌어 낼 수 있는 마을 지도자(새마을지도자)의 발굴과 육성은 필수적이라 생각한다,

베트남의 경우 기존에 공산당 당원을 중심으로 다양한 사회단체(여성동맹, 청년연맹, 노인연맹, 참전용사연맹 등)가 있으나 이들 모임은 어디까지나 정치적인 목적을 중심으로 활동하고 있는 모임이라 할 수 있다. 특히 당원을 중심으로 선거에 의해 선출되는 마을지도자는 당과 정부의 입장을 대변하는 입장을 취할 수밖에 없을 것이다. 때문에 마을발전을 위한 정확한 문제의 진단과 주민과 마을의 입장에서 해결대안을 개발하기 위해서는 유능한 마을지도자(새마을지도자)를 선정 육성하는 것은 매우 중요하다. 베트남은 정치적 사회주의 체제를 유지하고 있었기 때문에 주민들은 자연히 정부 특히 중앙정부에 의존하는 경향이 강할 것으로 예상된다. 지역발전의 지속가능성과 자립적 발전을 유도하기 위해서는 주민들의 자립 역량을 계발하는 것이 장기적이 관점에서 필요할 것으로 판단된다. 마을을 위해서 헌신적으로 일하고 창의적이고 도전적인 마인드를 가진 새마을지도자를 육성하여 자기마을의 발전에 대한 기획과 주민 간 의사소통을 전개해 갈 수 있는 마을지도자의 발굴이 필요하다.

[그림 4] 베트남 지원 시 요구사항



“베트남을 지원할 때 공여국이 가장 중요하게 생각해야 할 부분은 무엇이라 생각하는가?”를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 가장 중요하게 생각하는 부분은 마을지도자와 주민들의 역량개량에 도움이 되는 프로그램을 지원해줄 것을 원하고 있는 것으로 조사되었다. 반면 공무원(정부)의 역량개발과 기술전수 지원을 가장 낮은 중요도를 보여주고 있어 마을과 주민의 역량개발에 일차적 중요성을 부여하고 있다는 것이 예상외의 결과라 할 수 있다. 공여국의 입장에서 생각해 볼 때, 물질적 지원이나 재정지원보다는 정신계몽이나 교육을 통한 사고의 전환이 수반될 수 있는 프로그램을 현지의 사정에 맞게 개발하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

2013년 2월 현장 방문 중에 만난 Tan Thinh Commune 의 면장은 신 농촌개발운동을 통해서 경제발전이라는 금전적 목표를 달성하는데 최우선 순위를 부여하고 있다는 인상을 강하게 받았다. 이는 중앙정부차원에서 제시한 목표달성 지표를 의식하기 때문인 것으로 판단된다. 시범사업을 철저히 관리하는 것은 좋으나 물리적이고 하드웨어적인 부분만을 강조하기 보다는 정신개발이나 자립할 수 있는 기준을 함께 관리하는 것이 보다 효율적이라 생각된다. 새마을운동은 근면, 자조, 협동을 통한 지속가능하며 자립적인 발전의 기반을 조성하는 것이 매우 중요한데 베트남은 지나치게 경제적인 성과 혹은 계획된 수치를 강조하고 있다는 느낌을 받았다. 이처럼 베트남의 공무원들은 지나치게 단기적인 경제적 성과에 치중하는 것은 지역발전의 지속가능성을 담보하는데 한계가 있을 것으로 판단된다.

### 3) 상향식 시스템 구축

새마을운동의 성공요인으로서는 상하향식의 조화로운 접근이라고 제시한다. 즉 주민참여의 필요성을 강조하고 있다. 이러한 주민참여를 위해서는 주민들에게 동기부여 뿐 만 아니라 자립역량의 강화를 위한 교육도 필수적이었다. 베트남 설문조사 [그림 4]에서도 알 수 있듯이 주민들은 주민역량강화를 위한 교육을 요구하고 있다. 또한 주민의 동기부여를 위해서는 사업의 내용 선정과 수행방식은 무엇보다 중요하게 고려되어야 할 부분이다.

새마을운동에 있어서 경제적 차별화정책의 대표적인 성공 사례다. 경제적 차별화란 우선적으로 동기부여를 통해 모든 새마을주체(마을, 지방공무원)들을 보다 열심히 노력하도록 독려하고 성과가 다르면 다르게 취급한다는 것이다. 이러한 경쟁체제의 도입은 새마을운동의 성과와 결과에 따라 정부의 차등 지원뿐만 아니라 담당 공무원의 인사 상 혜택을 부여하는 것이다. 새마을사업에 참여를 독려하기 위해 효과적인 격려의 수단으로 우수 마을에는 격려금이나 물질적 지원을 우선하고 지방 공무원에게는 승진의 혜택이나 좋은 보

직의 우선권을 부여함과 동시에 재량권을 확대함으로써 새마을운동을 촉진할 수 있는 계기로 활용하였다.

베트남의 경우 사회체제 자체가 경쟁에 익숙하지 않은 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 마을개발에 있어서 경쟁시스템을 도입한다는 것은 사업의 실적을 향상시키고 주민의 참여를 독려할 수 있는 기제로 작용할 수 있다는 것을 한국 새마을운동을 통해서 경험할 수 있었다. 한편 자본주의 방식의 경제개발을 추진하면서 사회분위기가 많이 변하고 이러한 변화는 시골마을에 까지 급속히 번져가고 있는 상황에서 마을과 주민들에게 정부의 정책을 성실히 이행하고 또 모범적인 성과를 달성한 마을을 선정하여 표창하고 홍보하는 것이 요구된다. 또한 기후조건으로 인해 우리나라와 비교할 때 상대적으로 생산성을 높일 수 있는 환경이라 할 수 있다. 첫째 양호한 기후조건은 특수시설 설치를 위한 추가 비용을 필요치 않는다는 것이다. 둘째 연중 기온이 작물이 생육하기에 적절한 온도를 유지하기 때문에 농산물 생산량이 높다는 것이다. 때문에 농민들이 고소득 작물을 생산하고 가공 처리하여 충분한 판로를 확보할 수 있다면 소득증대와 연결될 수 있다는 것이다. 때문에 베트남의 경우 단순한 식량증산이나 근면한 생활태도를 농민들에게 강조하기 보다는 농업다변화나 농산물 유통 및 판매의 중요성을 인식시키는 것이 필요한 상황이다.

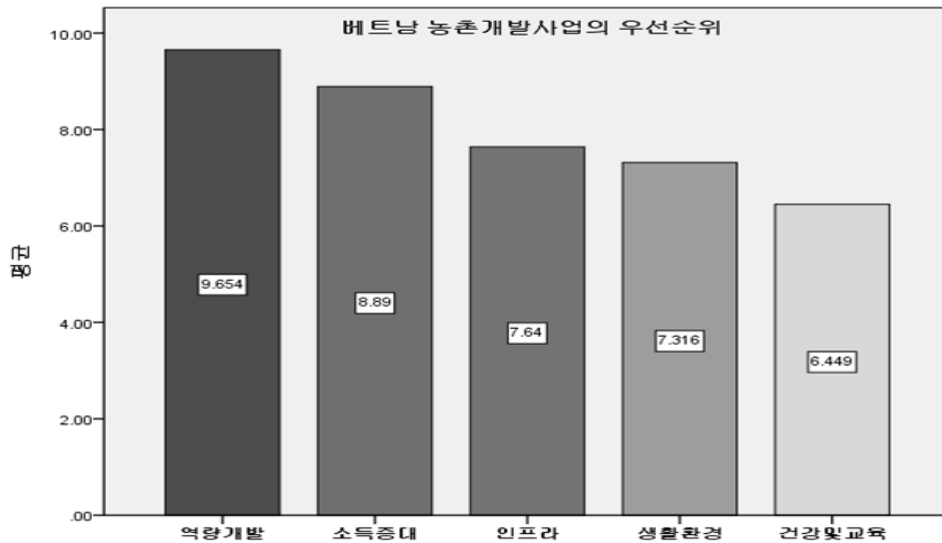
베트남 중앙정부에서 2008년 전국적으로 11개 시범농촌마을로 선정, 관리되어온 지역(현, Tan Thinh Commune)의 한 마을을 방문 조사한 결과 이 마을은 우리나라의 농촌마을과 매우 비슷한 영농수준을 보여주고 있었다. 토마토는 가공하여 캔으로 포장한 뒤 수출을 하고 있었으며, 감자의 경우는 제과공장과 계약재배를 통해 판로를 확보하는 등 높은 소득(28백만 동)수준<sup>8)</sup>을 올리고 있었다.

이처럼 베트남 농촌의 소득수준이나 영농환경은 한국의 70년대와는 사뭇 다른 환경이라 할 수 있다. 이는 단순한 새마을운동의 전파와 소개를 중심으로 접목하는 것은 적절하지 않다는 것을 의미하는 것이다. 즉 새마을운동을 접목하고자하는 지역의 수준이나 환경에 맞는 정책적 변화가 필요하다는 것이다. 이러한 정책전환을 위해서는 지역별 새마을운동 모델의 구축이 요구되어 모델구축에 있어서는 공여국에서 일방적으로 모델을 수립하여 제시하기보다는 수원국의 연구진도 함께 참여하여 공동으로 모델을 개발하고, 집행을 함에 있어서도 수원국의 공무원 혹은 공동 사업책임자(Project Manager)를 선임하여 수행하는 전략이 보다 실현가능성뿐만 아니라 성공가능성도 높을 것이다.

---

8) Tan Thinh의 2013년 1인당 소득 목표는 26백만 동으로 현 전체 평균소득보다 높은 수준이다.

[그림 5] 베트남 농촌 개발사업의 우선순위



“베트남 농촌개발사업에 있어서 가장 시급한 사업은 무엇이라 생각하는가?”를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 베트남 농촌발전을 위해서 중요하게 생각하는 사업의 내용으로는 역량개발이라는 응답이 가장 높은 9.65, 소득증대 사업 8.89, 인프라 7.64, 생활환경 7.31, 건강 및 교육은 가장 낮은 6.44로 나타났다. 본 질문은 상기의 질문과 매우 비슷한 결과(역량개발의 중요성 강조)를 보여주고 있다. 이처럼 베트남의 경우는 물질적, 재정적 지원보다는 생각의 전환을 유도할 수 있는 프로그램을 공유하거나 지원하는 것이 보다 필요할 것으로 생각된다. 기존 한국의 농촌개발지원 프로그램이 소득증대나 물질적 지원 위주로 이루어졌다면 본 설문조사는 많은 시사점을 제시하고 있을 수 있다.

## 2. 캄보디아 새마을운동 적용 사례 분석

### 1) 캄보디아 국가전략개발계획과 농촌개발

캄보디아는 1991년 평화를 되찾은 이후 훈센총리가 이끄는 국민당 주도의 국내 정치적 안정과 적극적 대외개방정책을 기반으로 2000년대 들어 경제위기 전까지 거의 매년 두 자리 수의 경제성장률을 달성하고 있다. 가파른 경제성장에도 불구하고, 2010년 기준 1인

당 GNI가 750\$인 최빈국으로서, 특히 농촌지역 빈곤인구 집중도가 높은 가운데 경제 인프라 및 보건의료 등 기초 사회서비스의 공급이 불충분하고 기후 변화 등 환경적 위험에도 노출되어 있다. 이에 캄보디아 정부는 사각전략(Rectangular Strategy II)을 기반으로 한 국가전략개발계획(National Development Strategic Development Plan) 2009~2013에 '농업부문발전', '물적 인프라 재건 및 건설', '민간부문 발전 및 고용촉진', '역량개발 및 인적자원개발'이라는 4대 주요 분야별로 개발목표를 수립, 관련 정책과 프로그램을 추진 중에 있다.

국가전략개발계획(NSDP)는 캄보디아 내 개발전략 이행 및 자원관리를 위한 거시적 관점의 문서로서 제4대 국회 임기와 부처정책 실행 기간 일치 등을 이유로 2010년 개정된 내용으로 그 주요 내용은 다음과 같다.

<표 7> 캄보디아 국가전략개발계획 분야 및 주요 내용

| 6개분야           | 주요내용 및 계획                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 올바른 통치 및 관리    | 부패척결: 반부패 교육 및 규정강화<br>법적개혁: 법정조직·기능관련 입법, 사법인력 역량강화<br>공공행정: 투명성 및 효율성 강화, 분권화, NPAR, GAPIII<br>군개혁: 전문성 강화, 군 간 협력강화, 경찰력 전략 수립                                                                                                                     |
| 사각개혁 추진환경조성    | 평화증진, 정치사회 안정: 원원 도우서비스 확대, 경찰력 강화, 약물통제 지역, 세계 속 통합: APEC회원가입추진, ASEAN·메콩강 유역 협력체 적극적 참여<br>유리한 거시경제, 금융환경: 금융섹터개발전략06-15, 공공 재정 운용개혁 플랫폼2<br>개발파트너십: 캄보디아개발포럼 통합, 민간부문 참여 강화                                                                        |
| 농업부문 발전        | 농업생산성/다양성 증진: 기존 농지 집중, 고무·캐슈·사탕수수 개발위한 전략 계획, 시장 확대 노력<br>토지개혁/지뢰제거: 토지 관련법 집행, 원주민공동체 토지등록, 농촌지역 지뢰 등 폭발잔여물제거<br>수산업개혁: 수자원보존, 수산 제품 가공개선 및 투자확대<br>임업개혁: 삼림황폐화지역 민간유치, 보존 및 기후변화 대응위한 역량개발 등                                                       |
| 물적인프라 재건확충     | 교통인프라재건 및 구축: 주요국가도로 건설 계속적 추진 및 국경 간 협정 실행, 수로마스터플랜 완성 및 집행, 철도 및 항만관리 관련 역량강화 등<br>수자원 및 관개시스템 관리: 홍수 및 가뭄관리, 정보시스템개발, 민간부문 참여 활성화 등<br>에너지 섹터 개발: 전력공급 증대 및 요금인하, 경영 역량 강화, 수력·천연가스·석탄탐사촉진, 석유생산관련 역량강화 등<br>ICT개발: 관련 입법촉진, 역량강화, e-government 추진 |
| 민간부문 개발 및 고용창출 | 민간부문 강화와 투자유도, 관련 통계정보 강화, 투자절차 간소화 및 정보 강화, 특별경제구역 촉진, 관광산업 전략마련 및 문화재보존 프로젝트 실행                                                                                                                                                                     |

| 6개분야          | 주요내용 및 계획                                                                                                                                                                               |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | 고용창출, 근로환경 개선: 고용 및 해외노동 관련 전략 마련, 취약층 직업훈련 강화, 근로환경 규정 및 교육확대<br>중소기업 부흥: 법적 보완, 자원마련, 기술촉진, 지원서비스, 밀수금지, 농촌지역 1마을1생산품 운동 등<br>사회안전망구축: 캄보디아 농업 및 농촌개발위원회 주도 각 취약계층에 대한 사회보장 대책마련 및 이행 |
| 역량강화 및 인적자원개발 | 교육의 질 강화: 접근성 및 교육의 질, 관련인력 역량강화<br>보건서비스 개선: 보건전략계획에 따른 서비스, 자원 및 인력, 정보, 거버넌스 강화<br>젠더정책 실행: 여성 경제역량 향상, 교육진흥, 법적 보호, 보건향상, 공공 및 정치영역 참여확대<br>인구정책 실행: 관련 정보수집 및 인력 역량강화              |

\* 출처: 국가전략개발계획(NSDP), Cambodia

캄보디아는 이러한 NSPD를 통해 국가 성장을 위한 농업기반 확대와 주요 국가도로 및 인프라 재건 노력을 가속화 하고 있다. 특히, 농업기술, 도로관개시설, 전기 등 농촌 인프라, 시장 및 수출을 위한 가공 기술 향상을 통한 농업생산성 향상 및 다변화 촉진을 시도 하고 있다.

<표 8> 농업분야 개발 주요 지표 및 실적

| 주요지표: 단위                  | 2011  | 2013  |
|---------------------------|-------|-------|
| 작물재배면적(현금 및 산업작물): ha     | 930   | 1000  |
| 논(경작지):ha                 | 2.65  | 2.65  |
| 헥타르 당 수확량: 톤              | 2.83  | 3.00  |
| 쌀생산량: 백만톤                 | 7.50  | 7.95  |
| 관개면적: ha                  | 1.195 | 1.245 |
| 농촌지역 개선된 숙수 접근 인구 비율: %   | 44.99 | 47.69 |
| 농촌지역 개선된 위생시설 접근 인구 비율: % | 25.00 | 31.00 |

\* 출처: 캄보디아 NSDP Update 2009~2013

그러나 국가 및 빈곤인구의 대부분이 집중된 농촌지역 기본인프라 재건·확충, 농업생산성 및 시장경쟁력 향상을 통한 적극적 빈곤해소를 모색할 필요가 있다. 또한 비교적 안정된 정세가 계속되고 있다고는 하나, 투명하고 책임성 있는 거버넌스에 대한 노력 특히 개

발협력 분야에 있어서는 민간·외국인투자 확대를 위한 투명하고 효율적인 시스템의 구축이 필요하다.

## 2) 농촌개발의 문제점 및 새마을운동 적용방안

캄보디아 NSDP는 농업부문의 향상을 핵심 4대부분 중 하나로 선정하고, ‘농업생산성 향상 및 다변화’를 제1목표로 추진 중에 있다. 현재 시행중인 캄보디아 국가전략개발계획의 농촌부문 발전계획에 있어 몇 가지 문제점과 새마을운동 적용방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 농업이외의 농촌부분의 다각도의 범분야 개발계획의 수립이 요구된다. 인구의 약 80%가 농촌지역에 거주하며 농촌지역 빈곤율이 35%로, 빈곤 감소 및 지속적 성장 기반 마련을 위해서는 농산업의 발전이 필수조건이며, 농업분야는 총 GDP의 34%를 차지하며, 총 노동인구의 60%가 종사하고 있어 농업분야 개발은 필수적이다. 그러나 그 외 지형적으로도 해수면 상승, 홍수, 태풍 등 기후변화에 취약한 농촌빈곤계층이 위험에 직접적으로 노출되어 있어 인프라 개선 역시 시급한 상황이다. 또한 농촌지역 여성이 80%이상이 식량생산을 담당하며, 여성 65%가 농부이나 이중 과반 이상은 문맹이며 초등교육 이하 교육수준을 가지고 있다. 이들이 농업분야 주요 역할주체임에도 불구하고 여성 역량강화나 성인지적 요소에 관한 계획도 포함되어야 할 것이다. 한국의 새마을운동당시 마을단위 민주화의식 형성, 여성의 사회참여는 높이 평가받고 있다. 농촌마을 주민들을 교육을 통한 역량강화를 바탕으로 새마을지도자의 직접선출, 마을단위 사업의 선정 등을 통해 주민들은 민주화의식을 고취시키고 사업의 성과도 주민에게 귀속된다는 것을 체득할수 있었다. 또한 여성 새마을지도자를 통한 여성의 발언권 부여, 새마을부녀회의 마을 사업참여 등은 농촌 여성의 지위향상 및 사회참여 확대의 기회를 제공한 중요한 계기를 마련하였다.

둘째, 중·장기적 지속가능한 농촌종합개발 프로그램이 필요하다. 즉 한국농촌개발의 성공적인 요인 즉, 새마을운동의 성공요인들은 단지 농촌의 소득증대나 농업의 발전만으로 이루어진 것은 아니다. 새마을운동은 주민생활환경개선사업에서부터 시작하여 농촌 인프라개선사업, 주민역량강화사업, 소득증대 사업 등 농촌주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 내용별, 규모별, 연차별 사업에 대한 구체적인 추진계획의 수립 하에 실행하고 그 성과를 가져올 수 있었다. 또한 각 사업추진에 따른 중앙정부의 지원, 지방정부의 집행, 민간의 실행으로 연결되는 사업추진체계와 공무원-새마을지도자-주민 간 추진주체별 역할분담으로 사업의 목표달성이 가능하였다.

셋째, 상향적 개발시스템 구축이 필요하다. 캄보디아의 경우 1970년대 폴포트 정권 하의 강제적인 집단노동과 대량학살 등으로 인해 주민간의 협동심과 신뢰가 거의 사라졌으며 공동 작업에 의한 혜택이 개인에게 주어지지 않는다는 인식이 형성되었다. 현재의 물리적인 사업의 주요 내용 또한 그러한 인식을 고조시킬 수 있다. 이러한 사회 환경 속에서 새마을운동을 추진함에 있어 사업추진의 핵심요소라 할 수 있는 주민의 자발적인 참여와 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있는 방안을 마련하는 것이 새마을운동의 효과적인 추진을 위해 중요한 요인이라 할 수 있다. 즉 국가차원의 올바른 통치 및 관리를 위한 다양한 정책이외에도 중앙-지방정부-민간이 유기적인 협력체제를 이룰 수 있는 참여기회는 물론 주민조직 활성화를 통해 주민의 사업 참여 기회를 높일 수 있는 구체적인 방안의 마련이 필요하다.

### 3. 사례지역 사업의 한계와 보완점

이번 장에서는 위에서 언급된 베트남 신 농촌개발운동(신 농촌모이(Moi)운동)과 캄보디아 농촌종합개발사례를 한계성 보완 방안을 중심으로 비교 분석하고자 한다.

#### 1) 베트남

베트남 신 농촌개발운동을 이해하기 위해서는 무엇보다 현재 베트남 상황에 대한 진단이 선행되어야 한다. 베트남은 2011년 현재 국민소득이 1,224불(세계 151위)로 기본적으로 새마을운동이 태동한 한국의 1970년대와 경제적 여건이나 상황이 많은 차이가 있다. 생활환경시설은 우리나라 80년대식으로 이미 많이 개선이 되어있으며 마을도로 구축 등 인프라 상황도 많이 진척된 상황이다.

베트남 신 농촌개발운동은 전 국가차원의 사업으로, 지도자의 강력한 의지와 중앙정부에 의한 강력한 하향식접근은 두드러지지만 지역 주민의 자발적 참여 활성화를 통한 상향식 접근은 미약하다. 현재는 중앙정부와 당에서 하달된 목표 달성에 주민이 동원되는 상황이라고 판단된다. 양자의 조화의 균형이 급선무인데, 이는 지역을 단위로 하는 사업추진의 미흡함에서도 기인한다. 따라서 이러한 한계성을 극복하기 위해서는 마을(사업단위)의 특수성과 장점을 고려한 아래로부터의 사업형성이 절실히 요구된다. 이러한 상향(bottom-up)식 접근의 활성화를 위해서는 당과 정부의 입장을 대변하는 지도자의 파견

보다는 마을에 기반 한 지도자를 직접 선출·육성하는 것이 무엇보다 중요하다고 판단된다. 또한 현재 인프라, 경제적 기준으로 관리되고 있는 정책집행 단계별 목표달성 계획과 점검도 중요하지만 이는 주민들을 '단순 동원(mobilizing)'의 상태에 머물게 하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 주민의 자발적 참여를 유도 할 수 있는 지역사회 분위기 조성 과 인센티브 마련이 중요한 시점이라고 판단된다. 향후 마을 단위의 신농촌운동이 제시하고 있는 기준 달성 정도와 결과에 따라 중앙 정부가 차등 지원하는 방법, 담당 공무원이 성과에 따라 인사 상 혜택을 부여받는 방안 도입 등이 필요하다. 아래로 부터의 능동적 참여는 결국 집단 간 '경쟁원리 도입과 적용'에서 시작된다 할 것이다. 베트남 국립농업계획 발전연구소(NIAPP)는 현재의 한계성을 극복하기 위한 대안 형성의 싱크탱크이다. 연구를 통해 베트남 농촌개발운동의 성패는 바로 중앙정부에 의한 하향식접근과 지역 주민 자발성 활성화를 통한 상향식 접근의 조화에 달려 있다고 진단하고 있다. 결국 중앙 정부의 정책을 단순히 집행하는 방식으로는 향후 사업의 효율성과 지속적인 추진은 어렵다고 판단하는 것이다. 특히 이른바 '내생적 농촌개발'이 되기 위해서는 주민의 주인의식 고양에 절실하며 이를 위한 방안 모색에 주력하고 있다.

사례 분석에서도 언급되었듯이, 신 농촌개발운동을 위해 베트남 정부는 11개 사업영역, 19개 목표달성 기준(지표)을 설정, 이 목표의 달성을 위한 정책적 노력을 기울이고 있는데, 19개 목표달성 기준(지표)은 도로, 관개 수로, 학교, 마을 회관, 우체국(통신시설) 건립 등 주로 인프라 구축 목표 위주로 설정되어 있다. 이러한 인프라사업 기준을 전국단위로 동일하게 적용, 달성 여부로 사업성과를 측정한다는 것은, 달리 말하면 코뮌 수준의 지역적 요구(needs)와 특수성이 중앙에 적절히 전달되지 못하고 있다는 것을 의미하기도 한다. 실제로 베트남 농촌마을에서는 소득증대를 위한 영농 다각화 및 유통 구조 개선이 필요하다는 주민 요구가 매우 크다. 그런데 이러한 아래로부터의 요구는 제대로 조직화되지 못하고 있다. 마을단위에서도 신 농촌개발운동 운영위원회(NRD Committee)를 결성, 마을의 관심이나 의견이 반영될 수 있는 형식적 구조는 마련하고 있으나, 마을 중심의 문제 해결 방식은 여전히 미흡한 것으로 판단되고 있다. 이러한 한계성을 극복하기 위해서는 코뮌(Commune)의 공무원이 각 마을을 심도 있게 관리할 수 있는 체제 구축이 우선적으로 이루어져야 한다.

적절한 사업 단위 설정은 사업의 효과성과 큰 연관성을 가지는데, 그 구성에 인구학적 특징이 반영될 필요성이 있다. 베트남의 경우 코뮌(Commune)은 평균 1000~5000 여 명의 인구규모(Hoi bin 코뮌의 경우 3000명(800 가구, 7개 마을로 구성)이며 이는 한국의 면단위 규모임을 고려할 때 코뮌이 사업단위로서 가장 적정성을 보인다고 하겠다. 또한

베트남 정부는 신 농촌개발운동의 성공과 효율적 지도를 위해서 당과 정부의 입장을 대변하는 지도자를 당원에서 선발하여 지역에 파견하고 있다. 그런데 이러한 구조는 장기적 측면의 사업 지속성과 사업 효과성 향상에 긍정적 영향을 끼칠 수 없다고 보여 진다. 보완 방법으로 마을에 기반 한 지도자를 마을 주민이 직접 선출하고 이들의 역량개발을 정부에서 주도하는 방식을 고민해 볼 수 있다.

베트남 정부는 농촌개발운동 관련 연도별 목표치, 특히 현(commune)의 목표 달성치를 설정해 놓고 운동을 전개하고 있다. 그러나 주민들의 농촌개발운동 사업에 대한 필요성과 공감대는 그리 높지 않으며, 제안된 목표 기준을 중앙정부의 지시사항으로 이해하고 있다. 따라서 주민들의 설득과 합의를 유도하기 위한 지방공무원 역할과 더불어 주민을 선도할 수 있는 지역 내부의 지도자 선출, 양성이 그 무엇보다 중요하게 부각되고 있다. 지난 2010년 시작된 신 농촌개발운동이 추진된 지 3년이 지난 현 시점에서 지난 사업의 평가를 바탕으로 한 전환점 마련의 필요성이 제기되고 있으며 사업의 운영주체가 중앙정부에서 지방공무원과 마을 주민, 마을 지도자로 이동되어야 함이 주장되고 있다.

특히 한계성 극복을 위해 마을(사업단위)의 수익사업 형성은 매우 중요하며, 이러한 노력이 베트남 코뮌 단위에서 형성되고 있다. 산촌 마을인 베트남 Dong Hy District, Dai Tu District, Khoi Ky Commune의 경우, 지역 여건과 환경에 맞는 소득증대 사업에 대한 관심이 매우 높았다. 이를 활성화 시킬 수 있는 고소득 작물 생산, 가공, 유통구조 구축 부문 등에 정부의 정책적 지원이 요구되고 있다. Bac Gianh Province, Lang Giang District, Tan Thinh Communes의 경우에도 신 농촌개발운동을 통해 자발적 의지 고양, 공동체 활성화 보다는 지역경제발전과 농가의 수익증대 목표를 달성하는데 최우선 순위를 부여하고 있었다. 해당 코뮌은 2008년 베트남 중앙정부에서 선정, 관리하고 있는 11개 시범농촌 코뮌 중 하나로 전국 평균보다 높은 연간 소득 수준을 보여주고 있었다. 실제로 차, 토마토, 감자 등 고소득 작물을 성공적으로 재배하고 있었으며, 특히 토마토는 가공하여 통조림으로 포장한 뒤 수출을, 감자의 경우 제과공장과 계약 재배를 통해 판로를 확보하는 등 농가 소득향상의 시스템을 구축하고 있었다. 베트남은 연중 기온이 작물이 생육하기에 적절한 온도를 유지되고 있는 등 한국에 비해 높은 생산성을 기대할 수 있는 자연환경을 가지고 있는 것도 수익사업의 효과성을 높이는데 긍정적인 요인이라 할 수 있다.

## 2) 캄보디아

캄보디아의 경우 캄퐁참주 크로이치마 지역은 2012년 KOICA 농촌종합개발사업 종료

지역으로, 사업은 마을 저수지, 관개수로, 식수 공급 공사와 학교 기자재 지원(책·결상, 컴퓨터실, 태양광 전기 공급 시설) 프로그램을 중심으로 진행되었다. 특히, 마을 저수지와 관개수로 사업은 캄보디아 건기인 11월~2월까지 농업용수 공급을 통한 농업 경작의 다각화를 가능하게 했다는 점에서 지역사회에서 큰 도움을 주고 있다. 해당 사업의 종료 시 캄보디아 총리가 직접 방문해 축사를 할 정도로 현지 언론의 주목도 받았다.

그런데 해당 마을의 주민의 공동체의식, 자립 의식은 매우 낮다고 평가되고 있다. 공동체의식의 낮음은 새마을운동 사업의 전개에 가장 큰 장애요인의 하나이며 따라서 이러한 요인의 극복이 가장 큰 과제로 떠오르고 있다. 캄퐁참주 크로이치마 지역의 경우 형성된 저수지 사업 시설 관리에 대한 자발적인 주민 참여와 동원을 가능하게 하는 조건 마련이 그 무엇보다 시급하다. 실제로 지역주민은 저수지 형성으로 인해 건기에 담배, 옥수수 등 작물을 재배하고 있는 등 많은 혜택을 누리고 있었으나 해당 시설이용에 대한 분담금 부담과 이를 통한 사업 시설 관리 등에는 전혀 관심이 없었다. 사업기간 내 형성되었던 저수지관리 위원회도 사업 후 바로 해체되었다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해 사업 시설관리 위원회 구성과 시설 관리를 위한 지역 주민의 분담금 부과 등이 고려될 수 있다. 위원회 활동을 통해 지역사회 이해관계가 조율되고 커뮤니티 거버넌스가 복원될 수 있는 사업구상도 필요하다.

한편 캄보디아 중앙, 지방 정부 공무원의 의식을 보면, 한국의 새마을운동의 핵심 요소에 대한 이해도는 낮으며, 다수가 새마을운동의 기본 원리를 이해하기 보다는 다양한 형태의 원조 중 하나로 이해하고 있다는 특징을 보이고 있다. 여기에 새마을운동 추진 관련 주무부서가 정부 내 중복되어 있다는 점도 새마을운동 ODA 사업 형성과 추진에 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 그 외 정부 관료의 부패와 행정의 비효율성 등도 새마을운동 원리 적용의 큰 방해 요인으로 지적되고 있다. 이를 극복할 수 있는 공무원 의식개혁사업, 역량강화와 전문성 함양 사업이 병행되어야 한다. 캄보디아 농촌개발부(MRD)에 따르면 현재까지 100여 명의 캄보디아 공무원이 한국 새마을운동 관련 연수에 참여해 왔다. 하지만 여전히 한국의 새마을운동의 핵심 요소와 정신을 올바르게 이해하는 사람은 적은 것으로 판단되고 있다. 농촌개발부는 새마을정신을 보다 정확히 교육, 향후 인력과 자원을 동원하기 위해서는 캄보디아 현지에 새마을 연수원을 건립, 새마을지도자를 양성하고 이들을 통해서 캄보디아 전역에 새마을정신을 전파하는 것이 가장 효과적인 방법이라고 강조하고 있다. 하지만 해당 사업 제안에 대해서는 좀 더 전문적이고 세밀한 타당성 검토가 이루어져야 한다.

캄보디아의 사회·경제적 상황도 새마을운동 ODA 추진에 하나의 장애요인으로 작용할 수 있다. 즉, 캄보디아는 빈곤하지만 풍부한 농수산물, 주변국가에 비해 적은 자연재해 등

으로 자급자족체제가 갖춰진 나라로, 빈곤 탈출에 대한 동기부여가 매우 낮은 국가로 평가되고 있다. 여기에 역사적 경험 또한 큰 요인으로 작용하는데, 폴 포트정권에 의한 대량 학살이라는 역사적 상처는 지역사회에 여전히 그 뿌리가 깊으며, 따라서 새마을운동 ODA 사업은 사회, 문화, 역사적 배경 진단을 통한 순차적 사업 전개가 무엇보다 강조되어야 한다. 예를 들어 새마을운동 사업 형성 시 '캄보디아 지역 공동체 사회·문화적 현황 진단과 연구' 작업이 필수적으로 선행 혹은 포함되어야 한다.

이상의 베트남과 캄보디아 사례를 새마을운동 성공요인의 측면에서 비교 평가해보면 다음과 같다. 먼저, 정부의 정책적 의지(하향식 개혁 드라이브) 측면에서는 보면, 베트남은 국가 정책적인 추진의지가 강력한 반면, 캄보디아는 보다 국가 발전계획의 수립에도 불구하고 농촌개발에 대한 개혁의지가 국가 발전 전략에 보다 중요하게 반영되어야 함을 알 수 있었다. 특히 베트남에 비해 캄보디아 정부는 새마을운동 ODA 관련 정부 관련부처간 통합추진체계 수립이 시급했다. 마을단위 사업과 마을 지도자 형성 측면에서 보면, 베트남과 캄보디아 모두 미흡했으나, 베트남의 경우 시범마을을 중심으로 소득증대 사업이 일부 활성화 되었으며, 캄보디아의 경우 전반적으로 침체되어 있었지만 NGO를 중심으로 한 산발적 사업추진 움직임은 있었다. 한편 지도자의 리더십과 역량개발, 민·관의 유기적 협조체계는 두 나라 모두 매우 미흡했다. 상향식 시스템 구축의 차원에서도 양 국가 모두 미흡했으며, 따라서 향후 이 부문의 개선을 위한 협력사업 콘텐츠가 적극 고민, 형성되어야 할 필요성이 있다.

<표 9> 사례지역 농촌종합개발사업 평가

| 성공요인            | 하부요인             | 베트남 | 캄보디아 |
|-----------------|------------------|-----|------|
| 정부의 정책적 의지      | 국가지도자의 리더십(추진의지) | ○   | △    |
|                 | 국가발전계획 수립        | ○   | ○    |
|                 | 중앙부처간 통합추진체계 수립  | △   | ×    |
| 마을단위 사업과 지도자 형성 | 마을단위 사업추진        | △   | △    |
|                 | 마을지도자 선출         | △   | △    |
|                 | 지도자의 리더십과 역량개발   | ×   | ×    |
|                 | 민·관유기적 협조체계      | ×   | ×    |
| 상향식 시스템 구축      | 동기부여             | ×   | ×    |
|                 | 자립의지 형성          | ×   | ×    |
|                 | 주민중심 의사결정 구조     | ×   | ×    |
|                 | 경쟁원리 도입          | ×   | ×    |

○: 시행, △: 개선필요, ×: 적극 개선필요

\* 출처: 저자 작성

## 제4장 새마을운동 ODA 사업 개도국 적용방안

### 1. 새마을운동 ODA사업 적용의 한계성

#### 1) 사업적용의 현황과 문제점

형식적으로 보면 농촌종합개발 ODA 사업은 대개 수원국의 요청과 사업제안에 의해 시작된다. KOICA 해외사무소 및 한국대사관을 통해서 수원국의 원조요청이 접수되면 한국 정부의 심의 과정을 거쳐 해당 사업에 대한 예비타당성 조사(feasibility study)와 실시계획(implementation planning)을 수립하고 심의절차에 따라 ODA 사업이 추진된다. 그러나 실제적으로는 사업 형성 과정에는 개도국 정부의 구체적인 사업 요청이 충분히 반영되기 보다는 공여국의 예산 범위 내에서 사업내용이 결정되는 경우가 많다. 즉, 수원국의 개발의지나 요구(needs)보다는 공여국의 상황에 맞는 지원이 이루어지게 되는데, 이러한 구조가 수원국 주민의 자발성 고양과 지속가능한 개발 사업을 방해하기도 한다. 사업을 추진함에 있어서도 KOICA와 협약을 맺은 사업단(PMC)과 사업 책임자(PM)가 협약내용에 명시된 그대로 사업을 '집행'하는 역할을 하기 때문에 그간 개도국 농촌종합개발 ODA 사업들의 내용과 추진방식은 매우 유사했다. 결국 이러한 유사성은 사업이 개도국 특수성에 기반 하지 않고 이미 명시되어 있는 매뉴얼대로만 진행, 적용하는 경직성에서 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 일반화 된 모델의 과도한 강조는 오히려 사업의 효과성과 지속가능성을 현저히 저하시키는 결과를 낳기도 했다.

또한 그 동안 개도국에서 추진된 새마을(농촌개발) ODA 사업의 성과로서 수원국 주민의 의식개혁 부분의 실질적 성과는 미흡하다고 평가된다. 일반적으로 ODA 사업은 비교적 짧은 기간(3~5년) 동안 한시적으로 예산이 지원되는 것이 보통이며 지속적인 계속 사업에 대한 지원 약속은 어려운 경우가 대부분이다. 또한 사업에 대한 가시적인 성과를 제시해야하는 특수한 상황을 고려할 때, 시간적 여유를 가지고 조직적인 접근이 요구되는 주민들의 의식변화나 가치관 변화는 달성되기 어려우며, 이는 새마을 ODA 사업이 가지고 있는 가장 근본적인 한계로 지적되곤 한다. 이렇듯 단기적인 보여주기식 사업이나 물자 및 시설지원, 일회성 자원봉사활동, 단기 연수 교육 사업을 통해서만 이른바 '자립형 지역 사회개발 사업'의 형성은 요원할 것이다. 주민주도의 자립형 지역개발운동이 되기 위해서

는 무엇보다 지역사회 공동체의식이 구축되어야 하며, 사업은 장기비전과 체계적인 목표를 설정하고 지속적이고도 장기적인 지원과 구체적인 세부 추진전략 제시를 통해 수행되어야 한다.

수원국 주민들의 의식개혁이 쉽지 않은 이유는 원조에 대한 의존, 협동의 모티브 결여, 지도자의 인식부족 등이 언급되며, 이는 해당 국가의 다양한 사회, 문화, 경제적 배경에서 영향을 받는다. 새마을운동이 수원국 사회발전에 효과적으로 기여하기 위해서는 해당 수원국의 사회 환경을 정확히 분석, 이해해야할 필요성이 여기에 있다. 이를 바탕으로 이른바 ‘국별 맞춤형 새마을운동 추진전략’이 수립되어야 할 것이다. 결국 모든 수원국은 각자 그들의 고유한 문화, 경제발전 수준을 가지고 있으며, 주민의 개발수요와 역량의 차이를 보이고 있다. 또한 한 국가 안에서도 지역마다 개발의 잠재력과 지역여건이 다르며 선호하는 사업도 차이가 있을 수 있기 때문이다.

그간의 KOICA의 농촌종합개발 ODA 사업을 보면, 전체를 총괄하는 PMC 과 PM을 중심으로 사업이 추진되며, 사업내용에 따라 관련 전문가가 몇 달 혹은 몇 주씩 간헐적으로 체류하면서 현지주민들을 교육하거나 컨설팅을 제공하고 있다. 그리고 통상적으로 사업의 종료와 함께 전문가들도 함께 철수한다. 이러한 점을 고려할 때, 특히 새마을운동 ODA 사업의 경우 지역사회개발 전문가나 새마을 유경험자가 사업추진과정 및 종료 이후에 일정기간(1~2년) 체류하면서 사업의 성공적으로 정착할 수 있도록 모니터링, 평가 및 출구전략을 수립하는 것이 요구된다. 전문가는 현지 중앙 및 지방 정부 공무원, 마을 지도자들과 수시로 소통하며, 새마을운동을 현지사정에 맞게 안착될 수 있도록 유지, 사후 관리하는 이른바 ‘지역사회 개발가’의 역할을 부여할 수 있다.

언급된 기존 새마을운동 ODA 사업의 문제점을 간단히 정리하면 다음과 같다. 첫째, 일방적인 물자와 시설지원방식으로는 현지 주민의 개발주권의식 활성화는 기대하기 어렵다. 둘째, 공여기관이 수원국의 특수한 사회경제적 상황과 지역 여건에 대한 이해도가 높지 않다면, 국가와 지역 상황에 적합하지 않은 유사사업이 반복될 가능성이 높다. 셋째, 새마을운동 ODA 사업이 성과주의에 근거한 인프라 지원 중심의 마을개발방식을 벗어나지 못하면 지속가능성(sustainability)을 기대하기 어렵다. 넷째, 현재 사업종료 후 현지에서 출구전략(성공적 정착)을 지원할 수 있는 전문가가 부재하며, 이는 특히 새마을운동 ODA 사업의 경우 사업의 단절성을 야기하는 주요 원인이다. 다섯째, 새마을운동을 효율적으로 추진하기 위해서는 정부(중앙, 지방), 시민조직, 기업 및 민간조직 간의 수직적, 수평적 연결고리를 보다 강화해야 한다. 이는 사업의 중복성과 분절화를 막기 위한 장치로서도 중요성을 가지며, 따라서 해당 시스템 구축은 시급한 과제 중 하나이다.

## 2) 새마을운동 개도국 적용의 한계성

그간의 새마을 운동의 개도국 적용에 있어 한계성은 다음 몇 가지 요인에서 비롯됨을 알 수 있다. 첫째, 각 국가의 정치, 사회, 문화적 배경의 상이성이다. 즉, 사업대상 국가의 정치제도와 역사, 사회경제적 배경은 모두 상의하며 여기에 국가 특유의 문화적 요인이 깔려있다. 따라서 이러한 요인이 고려되지 못한 사업 형성은 이미 출발부터 그 한계성을 안고 있다고 할 수 있다. 둘째, 시대적 변화이다. 즉, 새마을운동의 형성기인 한국의 70년대 농촌 상황과 현재 개도국의 상황은 많은 차이가 존재한다. 예를 들어 소득수준의 관점에서 한국의 70년대 당시와 유사한 개도국 이라 할지라도 마을공동체와 주민들 간의 의사소통 방식이나 의식수준은 한국의 70년대와 분명 같지 않다. 무엇보다 텔레커뮤니케이션, IT, 휴대폰 보급 등은 시대적 변화의 지표라 할 수 있다. 셋째, 마을 공동체의 공간적 배치의 상이성이다. 한국의 새마을운동의 사업 방식은 밀집된 마을단위를 중심으로 전개되었으나, 개도국 농촌공동체의 가구 간 공간배치는 이와 상의할 수 있다. 마을 공동체의 구조(공간적 상태)가 새마을운동 적용 모델과 상이할수록 그 한계성은 커질 수 있다. 넷째, 새마을 운동에 대한 수원국 정부의 정책적 대응의 상이성이다. 예를 들어 새마을운동 ODA를 현금이전을 하는 외부원조사업의 한 형태로 인식, 대응하는지 아니면 이를 국가발전 전략, 농촌발전 전략에 적극적으로 반영하여 수행하는지에 따라 사업의 효과성은 큰 차이를 보일 수 있다. 그간의 농촌종합개발사업과 개도국 새마을운동 ODA 사업에서 강조되며 추진되어 왔던 이윤창출사업 구축, 지역 거버넌스 형성, 사전 교육(연수) 강조, 마이크로 파이낸스 시스템 구축 등은 바로 이러한 한계성을 극복하기 위한 노력의 산물이라 할 수 있다.

## 2. 새마을운동 ODA 농촌개발사업 적용 방안

사례분석 및 새마을운동 개도국 적용 사업의 문제점 및 한계를 살펴보았다. 여기에서 한국 새마을운동 개도국 적용을 위한 이른바 ‘새마을 ODA 농촌종합개발모델’에 포함되어야 할 주요 내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정부주도형 주민참여 농촌 개발모형 개발(bottom-up rural community development model planned and initiated by the government)로 정부의 역할이 강조되면서 이는 동시에 ‘주민 참여형’ 농촌개발모형으로 발전해야 한다는 것이다. 이는 새마을운동과 관련

된 다양한 이해관계자 즉 공공부문만이 아니라 남녀노소를 포함 주민과 주민조직, 지역사회 여론 주도층이 모두 참여할 수 있는 수직적·수평적 통합형 개발모형을 의미하기도 한다. 둘째, 지속가능한 농촌사회발전을 구축하기 위해서는 정부와 지역사회와의 연결 협의체 형태인 ‘통합적인 이원적 개발모형’이 필요하다는 점이다. 다시 말해 정부의 행정기구를 통한 정책적 지원뿐만 아니라 사회단체 등 민간기구의 지지와 후원을 통한 사회분위기 조성이 함께 필요하다는 것이다. 셋째, 주민들의 자발적인 사업 참여를 유도하기 위해서는 마을 주민들이 자신의 문제를 해결할 수 있는 자율적 의사결정권이 부여되어야 한다. 여기에 거버넌스의 형성 또한 중요한 요인이라 할 수 있다. 넷째, 70년대 새마을운동이 강조했던 의식개혁과 역량강화의 측면에도 주목할 필요가 있다. 예를 들어 자립형 지역사회모형을 개발하기 위해서는 교육과 훈련 강조, 이를 통한 주인의식의 고취가 농촌개발의 기본내용이 되어야 한다. 또한 이를 위해 중앙정부 차원에서의 전 국민적 홍보가 필요하다.

### 3. 새마을운동 ODA사업의 전략적 접근

새마을운동은 의식개혁운동과 더불어 주민의 자발적인 참여와 동기부여가 핵심이라 할 수 있다. 이는 새마을운동의 세 가지 성공요인 중 ‘아래로부터의 자발적 참여 요인’에 해당된다. 따라서 한국의 새마을운동 특징 중, 지역공동체 의식을 바탕으로 한 마을의 내생적 접근방식을 ODA 사업은 주목할 필요가 있다. 즉, 마을문제는 마을총회를 거쳐 자체적으로 논의되는 과정을 통해서 자연스럽게 새마을정신이 조성될 수 있도록 하였다. 새마을 사업은 주민들의 의사가 최대한 반영되어 결정될 수 있도록 했으며 이는 사업을 추진함에 있어 자발적으로 협동할 수 있는 여건을 조성하는 전제조건이라 할 수 있다. 정부는 정책적으로 다양한 교육 프로그램과 홍보수단을 조직적으로 활용했으며 마을단위에서는 새마을지도자를 육성하고 지방 공무원을 의식변화의 전파자로 활용하였다. 이러한 요인을 강조하면서, 성공적인 ODA 사업을 위한 조건 논의를, ① 지속가능성 확보, ② 상향식 사업 추진, ③ 주민의 역량개발 강화, ④ 맞춤형 새마을운동 ODA 사업 발굴, ⑤ 선도 기관(pilot agency)과의 파트너십 구축 측면에서 살펴보고자 한다.

#### 1) 지속가능성 확보

향후 농촌개발 ODA 사업의 중요 목표 중 하나는 지속가능성 확보에 두어야 한다. 기존

의 많은 사업이 단기성 물적 지원을 바탕으로 일회성 사업에 치중하였다면, 향후 ODA 사업은 종료된 이후에도 계속적으로 지속될 수 있는 ‘마중물(ignition)’로서의 역할을 하여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 수원국 정부의 국가 발전전략과 지역주민들이 욕구를 적절하게 반영하고 있는 사업의 형성과 추진으로부터 시작되어야 한다.

## 2) 상향식 사업추진

지속가능한 지역발전을 위해서 가장 필요한 것은 주민이 사업의 혜택을 체감할 수 있어야 한다. 따라서 초기 새마을 ODA 사업은 마을전체 혹은 참석한 주민들에게 골고루 유·무형의 혜택이 돌아가고, 무엇보다 주민들이 사업을 통해 성취감과 자신감이 가질 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 즉, 지역 공동체 내부의 문제점을 찾아내고 해결방안을 모색하고 사업 추진방법을 결정하는 주체는 마을과 주민자신들이어야 한다.

## 3) 주민의 역량개발 강화

새마을운동의 주요 내용 중 하나는 공동체 성원의 생활태도나 가치관의 변화 등을 포함한 주민의 역량개발이라 할 수 있다. 대규모 물적 인프라 지원 사업은 되도록 유상원조기금(EDCF)을 활용하고, 무상 프로젝트 사업은 주민의 역량개발을 사업의 중요 타겟으로 삼는 것도 하나의 방법으로 제안될 수 있다. 물적 지원, 시설 및 기자재 공급 등은 주민들의 공동체 의식을 고양하고 자발성을 고양시키는 하나의 수단으로 활용될 수 있어야 한다.

## 4) 맞춤형 새마을운동 ODA 사업 발굴

수원국의 현지 사정에 부합될 수 있는 새마을 ODA 사업을 발굴하기 위해서는 사업을 기획하고 추진하는 단계에서 부터 현지 전문가가 참여하여 사업을 구상하고 추진하는 것이 필요하다. 현지 전문가는 새마을운동의 핵심가치를 이해하고 현지에서 이러한 정신을 보다 효과적으로 구현할 수 있는 방안을 함께 개발하는 노력이 필요하다. 결국 사업의 효과성과 지속가능성을 높이기 위해서는, 일반화된 모델과 점검 목록을 통한 사업 보다는 개도국 각각의 사회문화적 특수성과 현지 요구에 부합하는 맞춤형 새마을운동 ODA를 지향해야 한다.

## 5) 선도 기관(pilot agency)과의 파트너십 구축

새마을운동은 민·관 협력이 요구되는 사업이며 거시적 안목에서의 정부의 절대적인 정책 지원이 필요한 사업이다. 따라서 새마을운동을 정책적으로 접근할 수 있는 정부부처 설정과 이들과 민간과의 적극적 파트너십 구축을 제안할 수 있다. 궁극적으로는 전체 새마을운동을 선도할 수 있는 기관(pilot agency)의 설정 요구되며 이 기관을 통해서 새마을운동 ODA 사업을 총괄적으로 추진하는 것이 요구된다.

## 제5장 결론 : 새마을운동 ODA와 KOICA에 주는 시사점

베트남, 캄보디아 사례 분석 결과를 통해 새마을운동 ODA는 다른 어떤 개발협력 사업보다 각국의 특수성과 국가 발전전략에 부합하는 차별화된 전략이 수립되어야 함을 알 수 있다. 즉, 일반화된 ‘한국적 새마을운동 모델’의 설정과 해당 모델의 개도국 일괄 적용 시도는 각국의 특수성을 간과할 수 있으며, 사업 수행을 오히려 방해할 수도 있다는 점이 주지되어야 한다. 한국 새마을운동 핵심 성공요인을 추출도 이를 위해 의미를 가질 수 있다. 그간의 개도국 새마을운동사업, 농촌종합개발사업의 성과와 한계를 미시적으로 분석해내고 이를 통한 국가별 사업 지침서 혹은 ‘국가별 모델’ 정립의 노력이 필요할 때 이다. 이러한 전제 하에 향후 사업 수행과 새마을운동 ODA 확대와 관련하여 국가별로 몇 가지 함의와 시사점을 제안하면 다음과 같다.

베트남의 경우 첫째, 정부지원의 중장기 계획과 연동된 지방단위의 세부적 실행계획의 수립이 절실하며, 전체 사업형성은 이를 고려해서 재 디자인 되어야 한다는 점이다. 베트남은 현재 국가차원에서 새마을운동을 강력하게 추진하고 있는 대표적인 나라이다. 이는 매우 긍정적인 요인일 수 있으나, 새마을운동 성공요인의 중요한 요소인 ‘아래부터의 참여와 개혁’이 간과된다면 온전한 성과와 효과성을 기대하기는 어려울 것이다. 실제로 현장 방문 시 베트남 마을 주민은 신 농촌개발운동을 ‘국책사업’으로 이해하고 있었으며, 이러한 인식은 새마을운동의 주요 주체인 주민들을 국가정책을 이행하는 수동적인 존재로 머물게 할 수 있다. 새마을운동 ODA 사업을 수원국 국가정책과 긴밀히 연계하되 마을(사업단위)중심의 기획과 관리가 보다 강조될 필요가 있는 대목이다. 베트남 농촌개발사업이 코뮌(현, commune)<sup>9)</sup> 단위의 사회, 경제, 지역적 특성을 고려한 차별성 있는 목표 설정 하에서 이루어져야 한다는 점, 그리고 현장중심의 계획, 추진, 평가의 중요성 강조도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

둘째, 베트남 신 농촌개발사업은 물리적 시설투자, 인프라 중심의 목표설정을 하고 있는 경향이 있으며, 이는 단기적으로 정부 재정 투입에 대한 부담을 가중시키고 있다. 그간의 새마을운동 관련 개도국 농촌개발사업은 인프라중심의 경제적 사업과 사회적 자본의 축적(마을조직의 형성, 소액금융제도의 구축 등)이 조화를 이루어야 함을 교훈으로 강조

9) 이는 한국의 행정제도와 연관시켜볼 때 ‘면’에 해당되는 단위라고 할 수 있다.

하고 있다. 인프라 구축과 달성의 정도가 사업의 주요목표로 설정되고 또한 평가의 주요 지표로 설정되면 그 ‘성과’가 사업 이후 ‘주민의 것’으로 돌아가기가 매우 어렵다는 것을 많은 사례들은 직접 보여주고 있다. 결국, 마을의 상황과 특수성에 따라 어느 지역에서는 인프라사업이, 다른 지역에서는 의식개혁과 역량개발 사업이 더 중요한 비중을 차지할 수 있는 것이다. 결국 사업 선정 시 몇 가지 중요한 요인이 고려되어야 하는데, 사업은 ① 특정 집단이나 개인의 이해관계가 아닌 주민 공통의 욕구를 충족시켜야 하며, ② 주민이익과 직결되며, 발생하는 이익은 균등하게 배분되어야 하고, ③ 마을 소득증대 및 생산기반 조성에 부합해야 한다. 또한 ④ 지역적 특성과 마을 역량에 맞는 ‘적절한 규모’로 설정되어야 한다.

셋째, 사업의 우선순위 문제로, 코뮌단위 생활환경개선사업 등 소규모 실현가능한 사업의 우선 추진되어야 한다. 이러한 소규모 실현가능한 사업의 수행을 통해 주민 상호간 신뢰감 형성, 주민 스스로의 성취감과 자신감 고양, 향후 사업에 대한 동기부여를 꾀할 수 있다. 사업 규모와 더불어 마을의 상황과 조건에 따라 사업의 우선순위를 설정할 필요성이 제기되고 있다. 예를 들어 한국 새마을운동은 환경개선사업--> 농업생산기반 조성사업--> 소득증대 사업의 순으로 설정되었는데, 개도국 적용 사업에서도 이러한 예를 적용할 수도 있다. 결국 사업의 우선순위는 사업단위의 여건에 따라 매우 유동적이고 현장 중심으로 설정될 수 있다. 따라서 사업지에 따라서는 환경개선사업보다 커뮤니티 기초 조사 사업, 의식개혁 사업 등이 우선 수행되어야 한다.

넷째, 사업 콘텐츠의 다각화가 필요하다. 특히 베트남 농촌개발운동의 요소에 교육 프로그램을 추가 시행해야 한다. 예를 들면 지방 공무원의 사업에 대한 전문지식 함양과 주민 대상 역량강화, 의식교육 등이 현장에서 요구되고 있다. 결국 이러한 교육프로그램은 지방공무원과 마을 지도자의 리더십, 마을 주민의 사업 참여 강화와 연계되어야 한다. 그 외 마을 소득증대 사업의 활성화를 위한 전문기술 전수와 상품화, 유통, 판매 전략에 대한 교육 등도 강조되어야 한다. 실제로 베트남에서는 지역 특산품 생산 관련된 노하우 전수와 공유가 성공적인 결과로 나타난 모범 사례가 발견되었다. 예를 들어 한 산촌지역의 경우는 차 재배의 전문화와 상품화 성공에 따른 마을소득 증대의 효과를, 다른 사업 지역에는 감자, 토마토 등의 재배와 인근 가공 공장과의 연계를 통한 상품화 성공의 사례 등이 있었다.

캄보디아의 경우, 향후 새로운 새마을운동 사업 제안, 형성에 앞서 캄보디아의 특수성, 즉 역사, 사회·경제적 조건에 대한 이해가 보다 폭넓게 이루어져야 한다. 캄보디아는 주

변 국가에 비해 몇 가지 특수성을 가지는데, 우선 ‘자급자족의 나라’, ‘가난하지만 굶지 않는 나라’로 불리고 있다. 이는 비옥한 토양, 다양하고 풍부한 농수산물 자원 그리고 자연재해가 없는 나라를 의미한다. 이러한 환경은 캄보디아 농어촌 주민들의 가난 극복의 동기 부여를 약화시키는 하나의 요인으로 작용하고 있다. 여기에 안정적이지 않은 정치 상황, 중앙 정부의 높은 부패와 비효율성은 개발 협력 사업에 매우 큰 장애 요인으로 작용하고 있다. 특히, 과거 폴 포트정권에 의한 양민학살(킬링필드) 등 역사적 경험에 의해 지역 공동체가 대부분 파괴되었으며 장년층이 부재한 인구학적 특성 상 복구에 많은 시간이 걸릴 것으로 판단되고 있다. 이러한 사회적·심리적 상처는 새마을운동의 성공 요인의 적용을 어렵게 한다. 한국 새마을운동은 마을전통문화의 활성을 통해 전개되었다는 점을 감안할 때 캄보디아에서의 사업 활성화는 매우 큰 구조적 한계가 존재한다고도 진단될 수 있다. 결국 캄보디아는 개발협력의 관점에서 설정된 새마을 운동의 성공요인 세 가지 요인 중 어느 하나도 제대로 설정되어 있다고 보기 어려운 상황이다.

캄보디아 농촌개발사업 사례 분석을 통해 시사점을 도출해보면, 첫째, 캄보디아의 사회, 문화 역사적 배경을 고려할 때 캄보디아 새마을운동 사업은 중점 지원 국가 중에서도 특히 본 사업에 앞선 타당성 조사의 중요성이 강조되어야 한다. 타당성조사에는, ‘캄보디아 지역 공동체 사회·문화적 현황 진단과 연구’ 작업이 반드시 포함되어야 한다. 이는 진단 지표 설정과 캄보디아 지역 관련 NGO, 마을 주민 심층 면담 등의 방식을 통해 진행될 수 있다.

둘째, 사업 내용 중 이른바 ‘미시적 차원의 지역공동체 복원 사업’이 포함되어야 한다. KOICA 캄퐁참주 크로이치마 지역 사업을 통해서도 나타났듯이 외부 사업을 통해 결성된 조합(저수지 관리위원회)이 사업 후 전혀 지속적이지 못함을 보여주고 있다. 이는 캄보디아 농촌공동체의 사회적 자본의 축적정도가 매우 취약하며 지역 거버넌스가 해체된 상태임을 단적으로 보여준 사례이다. ‘공동체 복원사업’은 현재 캄보디아 농촌지역에서 활동하고 있는 NGO 등과의 파트너십을 통해 수행되어질 수 있다. 예를 들어 마을 단위의 청년층과 노년층을 타겟으로 하는 다양한 형태의 ‘소통의 공간’ 형성 시도가 필요하며, 해당 모임의 조직과 운영을 맡을 수 있는 현지인 리더의 발굴과 교육도 중요한 사업으로 설정될 수 있다.

셋째, 이러한 전제 하에서 구체적인 새마을운동 사업 제안은 다양하고도 창의적으로 이루어질 수 있다. 예를 들어 주민참여의 동기부여가 약한 빈곤지역 인프라 사업(마을 환경 개선작업)을 중심으로 새마을운동 ODA와 조건부현금이전프로그램(Conditional Cash

Transfer Program)이 결합된 사업이 제안될 수 있다. 이는 현금이전이라는 동기부여를 통한 현지 주민의 효과적 동원과 인센티브 제공 그리고 더 나아가 지역의 단기 일자리 창출과 기술전수의 효과를 가져 올 수 있기 때문이다.

## 참고문헌

### - 국내문헌

- 고건, 2010, “한국의 새마을운동, 그 성공요인과 이전가능성”, 「새마을운동 40주년 국제 학술발표대회 발표문」
- 고병호·한석태, 1987, “지방화시대에 따른 지역발전모형과 새마을운동 전략에 관한 연구”, 「새마을연구논문집」 4집: 127-151, 청주대학교 새마을연구소.
- 곽종무, 2009, “초기 새마을운동 성과에 대한 원인 분석과 시사점”, 「경운대학교 새마을아카데미 연구논총」, 2: 355-386.
- 김경준·김성수, 1998, “지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구”, 「지역사회개발연구」, 23(2): 211-232.
- 김성규, 2013, 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA정책과 사업전략형성을 위한 시사점, 개발협력 정책과 이슈 11호, KOICA.
- 김성규, 2013, 개도국 지역공동체개발 사업 사례연구 : 새마을운동 ODA 확대 가능성을 중심으로, 개발과 이슈 제 13호, KOICA.
- 김준경, 2013, 「2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 경제 사회적 변혁과 새마을운동의 역할, 연구보고서」, KDI 국제정책대학원.
- 김홍순, 2001, “상향식 지역개발론에 대한 비판적 고찰”, 「지방정부연구」, 5(1): 145-168.
- 내무부, 1980, 「새마을운동10년사(자료편)」.
- 문상석, 2010, “새마을운동과 정신개조: 탈 근대화된 농민의 성장”, 「사회이론」, 38(가을/겨울): 35-69.
- 박동서, 1974, “새마을 지도자의 역할, 선출 및 지도기술”, 「행정논총」, 12(2): 2048-2082.
- 박세나·고길곤, 2013, 해외 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석: 라오스 캄보디아의 사례를 중심으로, 「행정논총」, 51(4): 127-166.
- 박혜영·김정주, 2012, “사회적자본이 지역주민의 만족도와 공동체의식에 미치는 영향분석”, 「한국거버넌스학회보」, 19(3): 47-66.
- 새마을운동 ODA TF팀, 2012, 회의자료, 국무총리실 개발협력정책관실.
- 새마을운동 ODA TF팀, 2013, 제 12차 회의자료, 국무총리실 개발협력정책관실.

- 손혁상·장지순, 2011, “새마을운동의 국제개발협력사업화 현황 분석과 대안적 접근 모색: 권리에 기반한 접근(RBA)과의 접목 가능성을 중심으로”, 『세계지역연구논총』, 제29권 제3호.
- 신윤표, 2012, 「새마을학: 뉴새마을운동 발전전략」, 산수야.
- 엄석진, 2011, “동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서의 지방공무원의 역할”, 『한국행정학보』, 45(3): 97-122.
- 오유석, 2002, “박정희 근대화 전략과 농촌새마을운동”, 『동향과 전망』, 55: 157-177.
- 유훈, 1980, “농촌주민의 의식과 새마을사업의 평가”, 『행정논총』, 18(2): 251-280.
- 윤재풍, 1978, “새마을운동의 성과와 발전모형: 새마을운동을 위한 행정지원체제의 실태와 방향”, 전남대학교 지역발전연구소, 『지역개발연구』, 79-96 .
- 이금옥, 2001, “탈 농촌화 지역 주민의 공동체의식과 사회적 자본”, 『한국농촌지도학회지』, 8(2), 223-234.
- 이미숙, 2012, “새마을운동 참여도에 미치는 영향요인에 관한 연구”, 『한국비교정부학보』, 16(3), 311-332.
- 이미숙, 2013a, “새마을운동의 이론적 담론과 패러다임의 연구”, 『지방행정연구』, 27(2), 45-70.
- 이미숙, 2013b, “발전국가론적 관점에서 본 새마을운동과 정부: 개도국 적용의 유용성”, 『농촌경제』, 36(3), 53-72.
- 이양수·최외출, 2013, “1970년대 상향식 지여사회개발 전략으로서 새마을운동 추진동력: 신뢰와 공동체의식을 중심으로”, 『대한정치학회보』, 21(1), 125-146.
- 이질현·로젠, 1980, “새마을운동의 방향: 배경, 효과 및 전망”, 『새마을운동 국제학술회의 논문집』.
- 임경수, 2012, “사회적자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을운동”, 『지방행정연구』, 26(3), 27-58.
- 임한성·임재강, 2013, “새마을운동의 성공요인에 관한 사례 연구”, 『지방정부연구』, 17(3), 153-176.
- 임형백, 2012, “새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용을 위한 과제”, 『한국지방자치연구』, 제14권 제1호.
- 정갑진, 2009, 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」, 한국개발연구원(KDI).
- 정기환, 2011, 「농촌개발 협력 프로그램 연구」, 한국국제협력단·한국농촌발전연구원.
- 주동주·차문중·권율, 2012, 「한국형 ODA 모델 수립」, 산업연구원.

- 지성태, 2013, 농촌새마을운동 ODA 모델의 효과적 추진방안 연구\_베트남 새마을운동 시범사업 사례를 중심으로, 「아시아연구」, 66(3): 217-246.
- 최창호, 1973, 새마을 모범부락 비교연구, 「지방행정」, 22(242): 92-101.
- 한국국제협력단, 2013, 내부자료.
- 한국은행, 1984, “국민소득통계의 기준년(1980) 개편”, 「조사통계월보」, 1984(2월호): 43-54.
- 한도현, 2010, “1970년대 새마을운동에서 마을 지도자들의 경험세계”, 「사회와 역사」, 88: 267-305.
- 한아름, 2012, “국제농촌개발협력사업의 평가지표 개선에 관한 연구”, 강원대학교 석사학위논문.
- 허은, 2003, “5·16군정기 재건국민운동의 성격”, 「역사문제 연구」, 11: 11-51.
- 허장·이대섭·정승은, 2011, “우리나라 국제농업·농촌협력 기본모델 구축 연구”, 「한국국제농업개발학회지」, 24(2): 116-128.
- 허훈·김종수, 2008, “지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역개발 방안”, 「한국정책연구」, 8(2): 41-62.
- 황연수, 2006, “농촌 새마을운동의 재조명”, 「농업사연구」, 5(2): 17-53.

#### – 국외문헌

- Dunhan, A., 1960, “Community Development” in H. K. Russel ed., Social Year Book N.Y.: National Association of Social Workers.
- Friedmann, J., 1987, Planning in the Public Domain, Princiton: Princiton University Press.
- Friedmann, J., 1992, Empowerment: The Politics of Alternative Development, Cambridge: Blackwell.
- Johnson, C., 1989, MITI and the Japanese Miracles, Stanford: Stanford University Press.
- Kuznets, S., 1955, “Economic Growth and Income Inequality”, The American Economic Review, 45(1): 1-28.
- Putnam, R., 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press.

#### – 자료

- Cambodia, 국가전략개발계획(NSDP), 2009-2013

## 부록 : 설문지

# Survey of ODA Saemaul Undong

This questionnaire is designed to identify the needs and priorities regarding to the rural community development in your country.

Your response will be valuable information to design the ODA Saemaul Undong program as an rural community development model for the developing countries.

Your answers will only be used for this purposes.

Thank you for your cooperation.

2014. 1.

PARK CHUNG HEE School of Policy and Saemaul(PSPS) in Yeungnam University.

Yangsoo Yi (yiys@yu.ac.kr)

### Respondent's General Background

1. Gender : ① Male \_\_\_\_\_ ② Female \_\_\_\_\_

2. Occupation : \_\_\_\_\_

3. Birth of Year (Age) : \_\_\_\_\_

4. Nationality : \_\_\_\_\_

5. Household Income Level : \_\_\_\_\_

※ Please choose the number and fill it in the each cell.

|           |       |     |     |          |       |     |     |           |      |
|-----------|-------|-----|-----|----------|-------|-----|-----|-----------|------|
| Most      | ----- |     |     | moderate | ----- |     |     | Least     |      |
| Important |       |     |     |          |       |     |     | Important |      |
| (1)       | (2)   | (3) | (4) | (5)      | (6)   | (7) | (8) | (9)       | (10) |

1. Please fill in the number to make order according to its importance the following rural development projects in your country(Each Answer should be in different number in each cell).

|                              |  |
|------------------------------|--|
| Capacity building            |  |
| Living condition improvement |  |
| Income generation            |  |
| Infrastructure development   |  |
| Health & Education           |  |
| Etc( )                       |  |

2. Based on your opinion, who's responsibility is it to alleviate the rural poverty in your country? (Each Answer should be in different number in each cell).

|                     |  |
|---------------------|--|
| Central Government  |  |
| Province Government |  |
| District Government |  |
| Township Government |  |
| Village itself      |  |

3. Based on your opinion, which is the most important factor that donor countries must take into consideration?(Each Answer should be in different number in each cell).

|                                           |  |
|-------------------------------------------|--|
| Material support                          |  |
| Financial(Cash) support                   |  |
| Building capacity of villagers            |  |
| Transfer of technology                    |  |
| Building capacity of government officials |  |
| Building capacity of village leaders      |  |

4. If the Saemaul Undong is adopted as a rural development model in your country, how effective would it work?

Very effective ----- Moderate ----- Least effective  
 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)

5. Based on your opinion, which is the most important factor in the Saemaul Undong(Community Development Program) to help your community progress?(Please indicate a proper number in each cell)

Most Important ----- moderate ----- Least Important  
 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Infrastructure Construction</b>  |  |
| Farm Road                           |  |
| Farm Land Readjustment              |  |
| Irrigation                          |  |
| Electricity                         |  |
| <b>Income Generation</b>            |  |
| Farm machinery                      |  |
| Husbandry(Cow, Pig, Poultry)        |  |
| Fruit Culture                       |  |
| RPC(Rice Process Complex)           |  |
| Rice Dry Facility                   |  |
| <b>Living Condition Improvement</b> |  |
| Water Supply                        |  |
| Sewerage System                     |  |
| Community Center                    |  |
| Community Warehouse                 |  |
| Health Service Center               |  |

**Thank You !**

## 한국국제협력단

---

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 해외 봉사단 파견, 4만여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

## KOICA ODA연구팀(ODA Research Team)

---

KOICA ODA연구팀은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화 시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

## 2014년도 KOICA 연구보고서

---

- KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구
- 개발협력사업에서의 적정기술 활성화 방안
- DEEP 프로그램 발전방안 연구
- 다자기구 협력사업 개선방안 연구 : 멀티바이와 양자사업의 비교분석을 중심으로
- Post-2015 체제 대응을 위한 에너지 분야 ODA 지원방안
- 기초선조사(Baseline Survey) 수행체계와 활성화 방안 연구
- 경제발전이론의 변천과 원조 전략 : 경제적 관점에서 KOICA의 향후 연구 제안
- 개도국 청년고용정책과 ODA : '노동시장 연계형' 직업교육훈련 시스템 형성 논의를 중심으로
- 초·중등 교육분야 ODA 프로그램 모델 개발 연구
- KOICA 성평등 개발협력사업 방안
- 타 해외 원조기관 정책 수립 및 사업수행체계연구
- 농촌종합개발 프로그램 모델 연구
- 개발도상국 선거제도 지원 ODA연구
- '개발을 위한 커뮤니케이션(C4D)' KOICA 사업 적용을 위한 타 기관 사례 연구
- 타 해외원조기관 정책수립 및 사업수행체계 사례연구 : DFID
- 젠더기반폭력에 대한 이해와 사례 연구
- 가족계획 및 생식보건 ODA 프로그램 현황 연구
- 교육분야 ODA 성과측정 가이드라인 개발 연구 : PDM 성과 지표를 중심으로
- 한국 보건의료 무상 ODA의 협업방안에 관한 연구
- 개발효과성 제고를 위한 증거기반 접근법 활용방안
- 한국적 개발 모델의 교훈 : 효과적 개발 협력과 제도-정책 시너지
- 민관협력사업 성과관리 프레임워크 개발 연구 : CSO 역량강화활동 평가 가이드라인
- 민관협력사업 성과관리 프레임워크 개발 연구 : CSO 국제개발 질적 평가 매뉴얼
- 보건의료체계강화 세부전략 연구 : 최종보고서
- 보건의료체계강화 세부전략 연구 : 세부전략 매뉴얼
- KOICA-경상북도 새마을리더봉사단 평가방안 연구
- 국제개발협력지 2014년 1호
- 21세기 국제사회의 개발협력 규범과 동향 : 제1차 부산 글로벌 파트너십 이행 모니터링과 2014년 멕시코 고위급 회의를 중심으로
- 글로벌 CSR 사례집
- 국제 새마을운동 ODA사업 표준모형 구축과 콘텐츠 개발

## 개발과 이슈

---

- [8호] 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- [9호] 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- [10호] Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- [11호] 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점
- [12호] 모두를 위한 품위 있는 삶 : Post-2015 개발의제를 위한 UN사무총장 보고서
- [13호] 개도국 지역공동체개발 사업 사례 연구 : 새마을 운동 ODA 확대 가능성을 중심으로

## Working Paper

---

- [2014-1] Forging ‘Soft’ Accountability in Unlikely Settings : The Prospects of Mutual Accountability in South-South Cooperation

연구자료 ODA연구 2014-11-120

---

**새마을운동 성공요인과 개도국 적용가능성 및 한계 보완방안**

---

발 행 2014년 5월  
발 행 인 김 영 목  
발 행 처 한국국제협력단  
편 집 인 ODA연구팀  
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 척수협회

[ 본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,  
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다. ]

발간물 등록번호 11-B260003-000390-01

ISBN 978-89-6469-242-493320