Happiness for ALL, with Global KOICA



베트남의 새농촌개발 프로그램과 새마을운동의 비교연구에 관한 한국 · 베트남 공동 정책연구

베트남 미래지도자 역량강화 사업의 일환으로

2015. 6

KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

최 종 보 고 서

연구과제명		베트남 미래지도자 역량강화사업 : 새마을운동 한국 · 베트남 공동 정책연구
연구책임자		영남대학교 박정희새마을대학원 원 장 박 승 우
공동연구원	**한국측**	영남대학교 박정희새마을대학원 부원장 한 동 근 영남대학교 박정희새마을대학원 부교수 이 정 주 영남대학교 박정희새마을대학원 조교수 황 성 수
	베트남측	호치민국립정치아카데미 사회주의과학연구소 소장 Do Thi Thach (베트남측 연구책임자) 베트남 농업농촌개발부 농업농촌개발정책연구원장 Dang Kim Son 호치민국립정치아카데미 국제협력국장 Bui Van Huyen 호치민국립정치아카데미 정치경제연구소 부소장 Ngo Tuan Nghia
연구보조원	**한국측**	영남이공대학교 조교수 안 지 민 영남대학교 박정희새마을연구원 선임연구원 박 병 규 영남대학교 국제개발협력원 연 구 원 유 호 웅 영남대학교 박정희새마을연구원 연 구 원 이 윤 경
	베트남측	호치민국립정치아카데미 경제연구소 연구원 Nguyen Ngoc Toan 호치민국립정치아카데미 국제협력국 연구원 Dao Thi Nguyet Hang 호치민국립정치아카데미 국제협력국 연구원 Nguyen Manh Truong 호치민국립정치아카데미 국제협력국 연구원 Nguyen Thi Thanh Thuy

베트남 미래지도자 역량강화 사업

베트남의 새농촌개발 프로그램과 새마을운동의 비교연구에 관한
한국 · 베트남 공동 정책연구

공동연구기관 영남대학교, 호치민국립정치아카데미

주 관 기 관 한국국제협력단

Contents

표 목차 viii
그림 목차 viii
약 어 ix
요약문 xiii

Part Ⅰ 서론 : 연구의 목적 및 방법 01

제1장 연구의 목적과 내용 03
1. 연구의 목적 03
2. 연구의 내용과 구성 06

제2장 연구수행 전략 및 방법 14
1. 연구수행 전략 14
2. 연구수행 방법 20

Part Ⅱ 한국 새마을운동의 성과와 교훈 23

제1장 새마을운동의 배경과 개요 25
1. 새마을운동 이전의 사회경제적 · 문화적 배경 25
2. 새마을운동 당시의 농업부문과 농촌사회의 현황 26
3. 새마을운동 이전의 농업 · 농촌개발 프로그램 28
4. 새마을운동의 필요성 30
5. 새마을운동의 출현과 전개과정 32

제2장 새마을운동 추진을 위한 거버넌스 구조 37
1. 정부 · 공공부문의 거버넌스 구조 38
2. 마을 수준에서의 거버넌스 및 리더십 구조 54

제3장 새마을운동 사업의 구성과 내용 63
1. 개관 63
2. 생활환경 개선사업 72
3. 생산기반 조성사업 80
4. 소득증대사업 86
5. 복지후생사업 90

제4장 새마을운동의 시행방식과 절차 93
1. 새마을운동 사업 시행의 기본 원리 93
2. 사업의 시행 및 관리감독, 평가체계 97
3. 동기부여 및 유인(誘引) 체계 104
4. 자원동원 및 재원조달 체계 107

제5장 새마을교육과 주민역량강화 및 리더십 육성 110
1. 새마을운동과 새마을교육 110
2. 새마을교육의 현황 112
3. 새마을지도자와 새마을교육 114

제6장 새마을운동의 성과와 의의 125
1. 새마을운동의 실적 125
2. 새마을운동이 한국사회 발전에 미친 거시적 · 장기적 영향 132

Part Ⅲ 베트남 새농촌개발 프로그램의 추진현황 및 도전과제 139

제1장 베트남 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 배경과 개요 141
1. NTP-NRD 이전의 사회경제적 배경 141
2. 베트남 농촌의 지역별 특징 142
3. 2010년 이전의 농업 · 농촌개발 프로그램 143
4. NTP-NRD의 필요성 148
5. NTP-NRD의 출현과 정책형성 과정 151

제2장 NTP-NRD 실행의 거버넌스 구조 156
1. 중앙정부 수준 156
2. 지방정부 및 거버넌스 구조 158
3. 코뮌 및 마을 수준에서 거버넌스 및 리더십 구조 159
4. 마을지도자의 역할과 활동 160

제3장 NTP-NRD 사업의 구성과 내용 161
1. NTP-NRD 사업의 내용 161
2. NTP-NRD의 19개 기준 170

제4장 NTP-NRD 시행의 방법 및 절차 173
1. NTP-NRD 시행의 기본 원칙과 전략 173
2. 사업 시행 체계 174
3. 모니터링 및 평가 체계 175
4. 정부지원 176
5. 자원 및 재정 동원 176

제5장 NTP-NRD의 교육 및 역량강화 프로그램 178
1. 국민 역량강화 프로그램(직업훈련 포함) 178
2. 지역 지도자 및 공무원 교육 프로그램 181

제6장 NTP-NRD 2011~2015의 성과 및 평가 182
1. 지금까지의 성과(2010~2014 회계연도) 182
2. NTP-NRD 2011~2015 사업의 한계 190

제7장 범분야 의제 193
1. NTP-NRD 프로그램과 여성의 역량강화 193
2. NTP-NRD 프로그램과 행정시스템의 개혁 194

제8장 해결과제와 문제점 197
1. 정책전달체계의 정의와 구성요소 197
2. 정책전달체계의 요소별 평가 197

Part Ⅳ 새마을운동과 새농촌개발 프로그램 간 비교분석 203

제1장 새마을운동과 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 유사점과 차이점 205
1. 사업의 배경과 필요성 206
2. 사업추진을 위한 거버넌스 구조 비교 208
3. 사업의 구성과 내용 214
4. 사업의 시행방식 및 작동체계 222
5. 교육과 주민역량 및 리더십 육성 230

제2장 요약 및 정리 233
1. 새마을운동과 NTP-NRD의 비교분석 요약 233
2. 새마을운동과 NTP-NRD의 핵심적 차이점 : NTP-NRD 2011~2015의 문제점과 한계 237

Part Ⅴ 베트남 새농촌개발 프로그램을 위한 정책제언 241

제1장 NTP-NRD 2016~2020의 개선을 위한 기본 관점과 방향 243
1. 본 정책제언이 입각한 기본 관점 243
2. 각 부문별 · 요인별 정책제언의 기본 방향 245

제2장 구체적 정책프로그램 제안 251
1. 주민참여와 관련된 정책프로그램 개선방안 251
2. 사업의 시행방식에 관한 정책적 개선방안 257
3. 풀뿌리 리더십의 육성에 관한 정책프로그램 260
4. 사업의 구성과 내용에 관련된 정책프로그램 261
5. 거버넌스 구조와 관련한 정책프로그램 263
6. 교육, 주민역량강화 및 리더십 육성 관련 정책제안 263

부록 265
참고문헌 289

표 목차

〈표 1.1〉 연구의 구성 10
〈표 2.1〉 새마을운동 추진 협의 조정기구 체계 49
〈표 2.2〉 각 도별 새마을지도자 현황, 1979년 12월 현재 55
〈표 2.3〉 1970년대 새마을사업의 구성과 전개 65
〈표 2.4〉 정부 각 부처별 새마을사업, 1977년 70
〈표 2.5〉 새마을운동 공무원 담당제 101
〈표 2.6〉 새마을운동 사업의 성과에 따른 연도별 마을 발전 추이 105
〈표 2.7〉 연도별 새마을운동 사업의 재원 부담 108
〈표 2.8〉 유형별 새마을교육 실적, 1972~1980년 113
〈표 2.9〉 새마을지도자연수원 교육생 수 116
〈표 2.10〉 1970년대 주요 새마을사업의 원래 목표치 125
〈표 3.1〉 새농촌개발을 위한 NTP 국가기준 개요 153
〈표 4.1〉 2011~2013년 기간 중 NTP-NRD사업의 재원 부담 229
〈표 4.2〉 새마을운동과 베트남의 NTP-NRD의 비교 : 핵심적인 유사점과 차이점 235

그림 목차

〈그림 1.1〉 밀(J. S. Mill)의 차이법 15
〈그림 1.2〉 밀(J. S. Mill)의 일치법 16
〈그림 1.3〉 밀(J. S. Mill)의 차이법의 본 연구에의 적용 16
〈그림 1.4〉 밀(J. S. Mill)의 일치법의 본 연구에의 적용 17
〈그림 1.5〉 SWOT 분석틀 17
〈그림 1.6〉 SDOT 분석틀 18
〈그림 2.1〉 내무부 조직도(1975년) 42
〈그림 2.2〉 한국과 베트남의 지방행정조직 체계 44
〈그림 2.3〉 군청의 일반적인 조직도(1974년 당시) 46
〈그림 2.4〉 군청의 일반적인 조직도(1975년 당시) 47
〈그림 2.5〉 유형별 새마을사업의 상호연관성과 전개과정 69
〈그림 2.6〉 새마을운동에서 정신개혁의 위치 및 중요성 95
〈그림 2.7〉 새마을운동 사업의 추진단계 : 1차년도 실험기 사업의 경우 98
〈그림 2.8〉 새마을운동 사업의 추진단계 : 일반적인 경우 99
〈그림 2.9〉 새마을교육과 새마을운동의 선후관계에 대한 일반적 오해 111
〈그림 2.10〉 새마을교육, 새마을운동, 새마을정신 간 관계의 올바른 개념도 112
〈그림 5.1〉 경쟁성과 주민자율성 255
〈그림 5.2〉 예산 출처별, 영역별 재원조달 260

약 어

1. 일반

CSR	Corporate Social Responsibility(기업의 사회적 책임)
CSV	Creating Shared Value(기업의 공유가치 창출)
FAO	Food and Agriculture Organization(국제연합 식량농업기구)
FDI	Foreign Direct Investment(외국인직접투자)
KOICA	Korea International Cooperation Agency(한국국제협력단)
ODA	Official Development Assistance(공적개발원조)
PPP	Public-Private Partnership(민관 파트너십)

2. 한국과 새마을운동 관련

BLGA	Bureau of Local Government Administration in MHA(내무부 지방국)
CCC	Community Credit Cooperatives(새마을금고)
CCSU	City (or County) Council for Saemaul Undong(새마을운동 시 · 군협의회)
EPB	Economic Planning Board(경제기획원)
KEPCO	Korea Electric Power Corporation(한국전력공사 또는 한전)
KFA	Korea Fisheries Administration(수산청)
KFS	Korea Forest Service(산림청)
KMPA	Korea Maritime and Port Administration(해운항만청)
KRW	Korean Won(한국의 화폐단위)
MAF	Ministry of Agriculture and Forestry(농림부)
MAF	Ministry of Agriculture and Fishery(농수산부)
MCI	Ministry of Commerce and Industry(상공부)
MCPI	Ministry of Culture and Public Information(문화공보부)
MER	Ministry of Energy and Resources(동력자원부)

MHA	Ministry of Home Affairs(내무부)
MHSA	Ministry of Health and Social Affairs(보건사회부)
MND	Ministry of National Defense(국방부)
MOC	Ministry of Construction(건설부)
MOE	Ministry of Education(문교부)
MOF	Ministry of Finance(재무부)
MOGA	Ministry of Government Administration(총무처)
MOR	Ministry of Restoration(부흥부)
MOST	Ministry of Science and Technology(과학기술처)
MOT	Ministry of Transportation(교통부)
MPS	Ministry of Postal Service(체신부)
NACF	National Agricultural Cooperative Federation(농업협동조합중앙회)
NCSU	National Council for Saemaul Undong(새마을운동 중앙협의회)
NFFC	National Federation of Fisheries Cooperatives(수산업협동조합중앙회)
NLA	National Labor Administration(노동청)
NRA	National Railroad Administration(철도청)
PCSU	Provincial Council for Saemaul Undong(새마을운동 시 · 도협의회)
PPS	Public Procurement Service(조달청)
RDA	Rural Development Administration(농촌진흥청)
SLTI	Saemaul Leaders Training Institute(새마을지도자연수원)
TCPSU	Town(or Township) Committee for the Promotion of Saemaul Undong (새마을운동 읍 · 면추진위원회)
VDC	Village Development Committee(마을개발위원회, 또는 이 · 동개발위원회)

3. 베트남과 새농촌개발프로그램 관련

CPC	Commune People's Committee(코뮌 또는 사[社] 인민위원회)
CSC	Central Steering Committee(중앙 지도위원회, Ban Chỉ đạo Trung ương)
DARD	Department of Agriculture and Rural Development (농업농촌개발국)(각 성과 현 등 지방정부 산하 부서 중 하나)

DCRD	Department of Cooperatives and Rural Development in MARD (농업농촌개발부 합작사및농촌개발국)
DOC	Department of Construction(건설국)(성/현 정부의 부서 중 하나)
DOF	Department of Finance(재무국)(성/현 정부의 부서 중 하나)
DPC	District People's Committee(현[縣] 인민위원회)
DPI	Department of Planning and Investment(기획투자국) (성/현 정부의 부서 중 하나)
DSC	District Steering Committee(현[縣] 지도위원회)
LURC	Land-Use Rights Certificate(토지사용권증서)
MARD	Ministry of Agriculture and Rural Development(농업농촌개발부)
MCST	Ministry of Culture, Sports and Tourism(문화체육관광부)
MIC	Ministry of Information and Communication(정보통신부)
MOC	Ministry of Construction(건설부)
MOET	Ministry of Education and Training(교육직업훈련부)
MOF	Ministry of Finance(재무부)
MOH	Ministry of Health(보건부)
MOHA	Ministry of Home Affairs(내무부)
MOIT	Ministry of Industry and Trade(산업통상부)
MOLISA	Ministry of Labor, War Invalids and Social Affairs(노동보훈사회부)
MONRE	Ministry of Natural Resources and Environment(자원환경부)
MOT	Ministry of Transport(교통부)
MPI	Ministry of Planning and Investment(기획투자부)
MPS	Ministry of Public Security(공공안전부)
NRD	New Rural Development(새농촌개발 또는 새농촌개발사업)
NTP-NRD	The National Target Program on New Rural Development (새농촌개발을 위한 국가목표 프로그램)
PCO	Program Coordination Office(사업조정실)
PMB	Program Management Board(사업관리위원회)(코뮌의 NTP-NRD 추진기구)
PPC	Provincial People's Committee(성[省] 인민위원회)
PSC	Provincial Steering Committee(성[省] 지도위원회)

SEDP	Socio-Economic Development Plan(사회경제발전계획)
SEDS	Socio-Economic Development Strategy(사회경제발전전략)
VDB	Village Development Board(마을개발위원회)
VND	Vietnamese Dong(베트남 동 : 베트남의 화폐 단위)

요약문

본 보고서는 대한민국의 영남대학교와 베트남사회주의공화국의 호치민국립정치아카데미(Ho Chi Minh National Academy of Politics)가 함께 수행하는 베트남 농촌개발 정책 프로그램에 관한 공동연구 용역사업의 결과보고서이다. 본 연구 용역사업은 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)의 지원을 받아 수행하는 베트남 미래지도자 역량강화사업의 일환으로 수행된 것이다.

본 연구는 한국의 성공적인 농촌개발 프로그램이었던 새마을운동의 경험과 교훈을 바탕으로 베트남의 '새농촌개발을 위한 국가목표 프로그램(National Target Program on New Rural Development, NTP-NRD)'의 개선방안을 모색하는 것을 그 목적으로 한다.

한국은 1970년대 박정희 대통령의 제창으로 새로운 농촌개발 정책프로그램을 실시한 결과 농촌 지역에 만연해 있던 빈곤을 극복하고 농가소득을 크게 증대시켰으며, 농업경제의 발전과 농촌사회의 변화를 위한 전기를 마련할 수 있었다. 그리고 이를 토대로 산업부문 간 · 지역 간 사회경제적 격차를 극복하고 1980년대와 그 이후의 고도성장과 균형발전을 이룩할 수 있었다.

베트남은 2008년 제10기 공산당 중앙집행위원회 제7차 회의에서 '농업(農業), 농민(農民), 농촌(農村)'의 종합적인 발전을 위한 삼농(三農, *Tam Nong*) 결의안을 채택하고, 이를 구현하기 위해 2010년 6월 NTP-NRD를 성안하기에 이르렀다. 베트남은 현재 NTP-NRD의 1단계 개발계획(NTP-NRD 2011~2015)을 마무리하는 시점에 와 있으며, 2016년부터 제2단계 개발계획(NTP-NRD 2016~2020)을 실시할 예정이다.

본 연구는 새마을운동과 NTP-NRD를 비교분석하여 두 프로그램 간의 유사점과 차이점을 찾아내고 이를 통해 베트남의 NTP-NRD 프로그램이 갖고 있는 잠재적 성공요인과 문제점 및 한계를 파악하고자 한다. 그리고 이를 토대로 하여 NTP-NRD 2011~2015의 장점은 부각하고 문제점은 수정 · 보완할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하려 한다.

▮ 요 약 문

우리는 2008년 채택된 삼농 원칙이나 2011년 공산당대회에서 채택된 사회경제 발전전략(Socio-Economic Development Strategy, SEDS)이 베트남의 농업·농촌 부문만이 아니라 베트남 사회와 경제 전체의 향후 발전을 위한 바람직한 비전과 목표, 그리고 이를 달성하기 위한 효과적인 전략적 방안을 제시했다고 평가한다. 본 연구는 이들 결의안이 제시하고 있는 비전과 목표를 제대로 달성하기 위해서는 '새농촌개발 프로그램의 2단계 계획(NTP-NRD 2016~2020)'을 다음과 같은 점에 유의하여 수정하고 개선할 필요가 있다고 본다.

먼저 NTP-NRD 2016~2020의 개선을 위해 우리가 가져야 할 기본 관점과 방향은 다음과 같다. 첫째, NTP-NRD를 단순히 농업부문이나 농촌사회에만 국한된 정책 프로그램으로 볼 것이 아니라, 베트남 국가전체의 총체적인 사회경제적·문화적 발전을 이끌어갈 선도적 개발 프로그램으로 볼 필요가 있다. NTP-NRD가 삼농 결의안에서 제시된 원래의 비전을 다 구현할 수만 있다면, 베트남의 국가발전의 기틀을 마련하는 데 결정적인 기여를 할 수 있으리라고 본다.

둘째, 모든 개발 프로그램은 사람의 인식과 태도, 사고방식을 바꾸는 것을 그 궁극적 목표로 삼아야 한다. 사람의 정신적 변화가 수반되지 않은 물질적·경제적 발전은 지속되지 못한다. NTP-NRD의 성공적인 추진을 통해 베트남의 농촌지역 주민들이 자조와 자립의 정신, 협동의 공동체 정신을 가질 수만 있다면, 이는 2011년에 당이 제시한 SEDS의 핵심 목표인 '지속가능한 발전'과 '인적자원 개발'을 달성하는 첩경이 될 것이다.

셋째, 지역주민이 참여하지 않고, 지역주민이 주도하지 않는 지역개발 프로그램은 그리 큰 의미가 없으며 그 성과와 파급효과 또한 별로 크지 않다. 그리고 무엇보다도 지역주민이 참여하지 않고서는 그 개발 프로그램을 통한 의식개혁 자체가 불가능하다. 향후의 NTP-NRD 프로그램에는 지역주민들이 자발적·적극적으로 참여하도록 해야 하고, 그들이 주인의식(ownership)을 느낄 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, NTP-NRD 프로그램은 하드웨어성 인프라 구축 위주의 프로그램에서 탈피하여 교육과 훈련을 통해 농촌주민들의 정신을 개혁하고 그들의 역량을 강화하며, 풀뿌리 수준의 리더십을 육성하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다 이것이 삼농 결의안 및 SEDS에서 강조한 '농촌 인적자원의 교육·훈련'과 '정신적 삶의 질 향상'을 추구하는 길일 것이다.

우리는 이러한 기본 관점에 입각하여 다음과 같은 정책프로그램을 제안하고자 한다. 먼저 NTP-NRD 프로그램에 대한 주민참여를 강화하기 위한 정책프로그램은 다음과 같다.

첫째, NTP-NRD 사업의 내용과 구성을 재조정할 필요가 있다. '19개 국가기준'을 전면 재조정하는 것은 어렵다 하더라도 한두 개의 새로운 기준을 추가하거나 또는 기존의 기준과 대체하는 등 부분적 수정은 고려해 볼 만하다. 만약 19개 국가기준을 재조정하는 것이 어렵다면, 일부 지역에 한해서라도 독자적인 기준 하에 새롭게 재구성된 사업을 추진하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이들 사업대상 지역을 선정함에 있어서는 각 성별로 한두 개의 현이나 코뮌을 정해 시범적으로 새로 재구성된 사업을 시행해 볼 수 있을 것이다. NTP-NRD 사업을 재구성함에 있어서 고려해야 할 점은 다음과 같다.

① 가능하면 해당 지역 주민들의 숙원 사업 위주로 사업의 내용과 우선순위를 정할 것
② 그 지역이 갖고 있는 자원과 역량 등 개발 잠재력을 최대한 활용해 낼 수 있는 사업 위주로 새로운 사업을 발굴할 것
③ 가능하면 미시-연성적(micro-soft) 사업, 즉 '그 규모가 작고 소요되는 예산도 적으며 필요한 기술수준도 낮아, 주민들의 자발적 기여, 특히 노동력 자원을 통한 기여가 큰 비중을 차지할 수 있는 사업' 위주로 새로운 사업을 발굴할 것
④ 주민들의 소득증대에 바로 기여할 수 있는 사업 위주로 사업을 구성할 것

둘째, 현행 NTP-NRD 사업의 시행방식을 적절히 수정하고 개선할 필요가 있다. 지역주민들이 NTP-NRD 사업에 보다 자발적·적극적으로 참여하게 하기 위해서는 사업의 선정에서부터 평가와 환류에 이르는 전 과정에 대해 세심한 배려와 사려깊은 개선이 필요하다. 이와 관련하여 다음과 같은 점을 고려해 볼 것을 제안한다.

① 사업의 선정 과정에서부터 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 방안을 적극 모색하고 이를 실천하도록 한다. 지역주민들이 NTP-NRD 사업에 자신들의 오랜 숙원과 여망(輿望)을 투영할 수 있도록 주민들이 자신의 의사를 개진하고 그 의사가 반영될 수 있는 다양한 대안을 모색해 본다. 필요하면 해당 지역주민들을 대상으로 그들의 여망을 확인하는 심도 있는 조사를 시행하는 것도 고려할 필요가 있다.

② 사업의 집행과정에서는 지방정부의 역할은 현재보다 줄이고, 대신 주민조직이나 단체의 역할을 늘일 수 있는 방안을 적극 모색한다. 기존에 시행된 바 있는 여러 가지 다양한 형태의 민관협력 모델들을 비교분석해 보고, 이를 기초로 해당 지역에 적용할 수 있는 구체적인 실행계획을 강구해 본다.

③ 각 지역마다 그 지역의 특성과 환경에 맞는 시행방식을 탄력적으로 적용하는 것을 허용할 필요가 있으며, 더 나아가 이들 사업에서 좋은 성과가 나올 경우 이러한 지역밀착형 사업시행방식을 더욱 권장할 필요가 있다. 지역의 특수성에 맞는 시행방식이 좋은 성과를 거둘 경우 중앙정부로부터 더 나은 평가를 받고 더 많은 지원을 받는 새로운 풍토를 조성하는 것이 바람직하다.

셋째, NTP-NRD 사업에 대한 주민참여를 강화하기 위해서는 적절한 동기부여와 인센티브가 필요하다. NTP-NRD 사업의 성과를 놓고 지역 간에 서로 적절한 수준에서 서로 경쟁을 하게 하는 것도 주민참여를 유도하는 동기부여의 한 가지 방안이 될 수 있다. 특히 공동체 의식이 여전히 강한, 마을 수준에서 NTP-NRD 사업의 성과를 놓고 마을 간에 서로 경쟁을 하게 하고, 그 서로 다른 성과에 대해 차등적인 보상과 지원을 하는 것은 이 사업에 대한 주민참여를 유인해 낼 수 있는 좋은 인센티브가 될 수 있을 것이다.

넷째, 사업의 선정과정에서부터 보고와 평가에 이르는 전 과정에 지역주민들의 참여를 극대화하기 위해서는 무엇보다 주민조직을 더욱 더 활성화할 필요가 있다. 농촌마을에 존재하는 여러 가지 주민조직들이 원래의 자생적 기층조직으로서의 특성, 그리고 그 자율성과 자조성을 회복하여 NTP-NRD 사업에서도 더 큰 역할을 수행할 수만 있다면, NTP-NRD의 성과가 크게 제고될 수 있을 것이다. 특히 마을총회와 같은 회의체 조직은 지방정부의 지시와 명령을 전달하는 수동적 기능에 머물지 말고, 주민 회의체로서의 본연의 기능과 역할을 더 적극적으로 수행할 필요가 있다.

다섯째, 새로운 NTP-NRD 사업은 현재보다 더 주민들의 정신개혁과 역량강화에 도움이 되는 프로그램 위주로 운용이 될 필요가 있다. 새로운 NTP-NRD 사업을 구상하거나 제안함에 있어 항상 염두에 두어야 할 점은 바로 그 사업이 지역주민들에게 '실천을 통한 학습(learning by doing)'의 기회를 얼마나 제공해 줄 수 있는가, 그 사업이 주민들의 인식과 태도, 사고방식을 얼마나 바꾸고 그들의 역량을 얼마나 강화하며, 더 나아가 마을지도자의 육성에는 얼마나 도움이 될 수 있을까를 먼저

생각해 봐야 할 것이다. 그리고 새로운 NTP-NRD 사업이 지역주민들의 정신개혁과 역량강화에 제대로 기여해야만, 그 사업뿐만 아니라 여타의 NTP-NRD 사업에 대한 지역주민들의 관심과 참여가 확대될 것이다.

다음으로 NTP-NRD 사업의 시행방식과 관련하여 추가적인 정책 제언을 하자면 다음과 같다. 첫째, NTP-NRD의 사업 단위를 더 탄력적으로 운용할 것을 제안한다. 현재의 NTP-NRD 사업의 기본 추진단위는 코뮌(또는 사[社, *xa*])이다. 19개 국가기준과 관련되는 사업은 대부분 그 시행과 성과 측정을 코뮌 단위로 한다. 우리는 이를 보다 더 다양화해서 코뮌보다 더 큰 규모의 광역권 사업도 가능하게 하고, 반면에 코뮌보다 더 하위단위인 마을 단위의 사업도 추진이 가능하게 할 것을 권고한다.

둘째, NTP-NRD 사업의 투명성과 책임성을 더욱 더 제고할 필요가 있으며, 이를 위해서는 현재의 모니터링 및 평가체계를 개선할 필요가 있다. 그 한 가지 대안은 현재의 NTP-NRD 사업의 모니터링과 평가체계에 지역주민이나 주민조직 등을 참여하게 하는 등 그 과정에 관여하는 기관과 조직을 더 다양하게 하는 것이다.

셋째, NTP-NRD 사업을 위한 재원조달을 위해 민간부문의 참여와 부담을 더 늘릴 필요가 있다. 현재의 NTP-NRD 사업은 그 재원조달에 있어서 정부와 공공부문의 예산에 대한 의존율이 너무 높으며, 이렇게 해서는 NTP-NRD 사업의 장기지속성을 담보하기가 어렵다. 앞에서 제안한 것처럼 NTP-NRD 사업의 구성을 예산이 많이 드는 하드웨어성 인프라 구축사업 위주에서 예산이 적게 드는 미시-연성적 사업 위주로 재구성하는 것도 한 방법이 될 것이고, NTP-NRD 사업에 민관 파트너십(public-private partnership, PPP)에 입각한 민간기업과의 공동사업을 유치하거나 국내외 기업의 CSR/CSV(기업의 사회적 책임 또는 공유가치 창출) 사업을 유치하는 것도 적극 고려해 볼 만하다.

한편 농촌마을 수준에서 일정한 역량을 갖춘 마을지도자를 발굴하고 이들을 육성하는 것도 NTP-NRD 사업의 성공을 위해서 꼭 필요한 선행조건 중의 하나이다. NTP-NRD 사업을 위한 풀뿌리 리더십의 육성에 관한 정책프로그램은 다음과 같다.

첫째, 일부 선정된 지역에서 제한적으로라도 새로운 NTP-NRD 사업의 시행을 마을지도자에게 맡겨 시범적으로 추진하게 하는 실험을 할 필요가 있다. 비록 충분하지 않더라도 어느 정도 수준의 역량을 갖추었다면, 그런 마을지도자들을 발굴하여 이들

에게 NTP-NRD 사업의 시행을 책임지게 하고, 그 사업의 시행과정에서 이들이 스스로를 교육하게 할 필요가 있는 것이다. 그리고 마을 수준에서 NTP-NRD 사업을 이끌어갈 마을지도자는 가능하면 무보수로 봉사할 자발적 지도자를 발굴하는 것이 상책이겠지만, 그것이 힘들면 기존의 촌장이나 주민조직의 대표자들을 활용하는 것도 가능한 대안이 될 것이다. 또는 최소한의 급여나 보상을 지급하고서 새로운 지도자를 발굴하는 시도를 할 수도 있을 것이다.

둘째, 이러한 시범사업 지역에서 어떤 형태로든 마을지도자가 발굴되고 사업이 시행되면, 그 성과에 따라 이들에게 다양한 형태의 인센티브를 부여할 필요가 있다. 여기에는 경제적 보상뿐만 아니라 여러 가지 비물질적·상징적 보상과 혜택이 포함될 수 있다. 이러한 시범사업 지역의 마을지도자들의 역할과 활동, 그들에 대한 인센티브 메커니즘은 전국의 다른 지역에서도 새로운 마을지도자들이 출현하는 데 긍정적 영향을 미칠 것이다.

셋째, 전국적으로 일정한 규모의 마을지도자가 발굴되고 이들이 NTP-NRD 사업에 참여하게 되면, 이들 마을지도자에 대한 체계적인 교육과 훈련의 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 전국적 차원의 마을지도자들에 대한 중앙 전문연수 교육기관의 설치와 교육프로그램의 운용은 NTP-NRD의 성공을 위해 반드시 필요한 조건 중의 하나다. 마을지도자들이 중앙의 전문교육기관에서 전문적이고 체계적인 교육과 훈련을 받는 것은 이들의 리더십과 역량을 강화하는 데도 도움이 되지만, 이러한 교육 프로그램 참여 자체가 이들에게 중요한 보상이요 동기부여의 기제가 될 수 있다.

다음으로 NTP-NRD 사업의 구성과 내용에 관련된 정책프로그램을 제안하고자 한다. 첫째, NTP-NRD 사업의 '19개 국가기준'의 '의도하지 않은' 문제점에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다. 이러한 정량적 목표치가 보다 더 궁극적인 '목표(goal)'를 달성하는 데 '순기능'적인 수단(means)으로만 작용하는 게 아니라, 혹시 '역기능'적 문제점을 낳는 측면은 없는지 현 시점에서 재점검할 필요가 있다. 즉, 이 국가기준이 지역 간 불균형과 불평등을 심화시키는 결과를 초래하지는 않는지, 이 정량적 목표치가 달성된 이후의 새로운 국가기준 또는 개발목표에 대한 장기적 비전은 무엇인지에 대한 국가기구 내 합의는 필요하지 않는지 등의 의제에 대해 심각하게 고민할 필요가 있다는 것이다.

둘째, NTP-NRD 사업의 내용이나 구성에 보다 더 융통성과 탄력성을 부여할 필요가 있다. 각 지역의 실정이나 주민들의 역량, 자원의 조달 정도 등 여러 가지 여건에

따라, 그에 맞게 탄력적으로 사업을 수정 · 변경하고 재구성할 필요가 있는 것이다. 그리고 이를 위해 현재와 같은 목표치를 보다 연성(軟性)화할 필요가 있으며, 각 성과 현, 코뮌에서 정량적 성과목표를 보다 탄력적으로 조정할 수 있는 여지와 재량을 허용할 필요가 있다.

마지막으로 NTP-NRD 사업실행의 거버넌스 구조와 관련된 정책제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 차원에서 NTP-NRD 사업을 이끌어가고 있는 중앙지도위원회와 농업농촌개발부가 동 사업의 시행과 관련하여 각 부처 간의 이견을 조정하고 통합된 의사결정을 원활하게 유도할 수 있도록 두 기관에 조정의 권한과 역할을 좀 더 부여할 필요가 있다.

둘째, 국가 최고지도자들이 NTP-NRD 사업과 관련된 회의를 직접 주재하고 사업의 현장을 직접 방문하고 점검하는 등 NTP-NRD에 대해 보다 더 큰 관심과 역할을 보여줌으로써 동 사업이 여러 국정과제 중 최우선 순위의 과제이며 향후 국가전체의 발전을 이끌어갈 선도사업임을 국가기구의 구성원들과 국민들에게 보여줄 필요가 있다.

셋째, NTP-NRD 사업의 시행에 있어서 성, 현, 코뮌 등 지방정부가 현재보다 더 많은 자율권을 가지고 더 적극적으로 참여하게 할 필요가 있다. 또한 지방정부에서 NTP-NRD 사업을 담당하는 부서에는 예산 편성과 사업 수행에 있어서 더 큰 자율권을 부여할 필요가 있다.

넷째, 한국의 새마을지도자연수원과 유사한 형태의 중앙 교육훈련 기관을 설립하여 베트남의 농업 · 농촌개발뿐만 아니라 향후 국가발전을 이끌어갈 핵심 지도자 양성 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이곳에서는 NTP-NRD 사업을 이끌어갈 마을지도자를 교육하고 훈련할 뿐만 아니라, 중앙정부와 지방정부의 공무원들에 대해서도 의식개혁과 역량강화를 위한 프로그램을 실시할 수 있을 것이다.

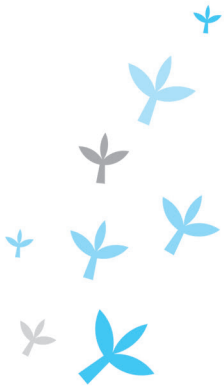
우리는 새마을운동의 성공과 시행착오로부터 얻은 경험에 입각한 이상의 정책 제언이 베트남의 NTP-NRD의 개선에 도움이 되길 기대한다. 그리고 이를 통해 베트남 정부가 자신의 사회경제적 · 역사문화적 환경에 맞는 적절한 지역개발 정책프로그램의 모델을 창출해 내기를 기대한다. 만약 베트남 정부가 새마을운동의 경험을 적절히 현지화해서 자신들만의 독자적인 새로운 지역개발 모델을 만들어낸다면, 이는 다른 개도국들의 농업발전 및 농촌지역개발에도 큰 희망이 될 것이고 지구촌의 빈곤퇴치에도 큰 기여가 될 것이다.

Part I

서론 : 연구의 목적 및 방법

제1장 연구의 목적과 내용

제2장 연구수행 전략 및 방법



NTP-NRD of Vietnam
& Saemaul Undong

제1장 연구의 목적과 내용

1. 연구의 목적

대한민국은 가장 짧은 기간에 최빈국에서 선진국의 일원으로 발전한, 현대사에서 그 유래를 찾아보기 힘든 성취를 이룬 나라이다. 1950년대의 한국전쟁의 참화와 잇단 사회경제적 위기로 인해 1960년대 초까지만 해도 전 세계에서 가장 가난한 나라 중 하나였던 한국이 1970년대와 1980년대를 거치면서 빠른 경제성장과 산업부문간 균형발전을 통해 2010년대에는 선진국의 일원으로, 세계 14위의 경제대국으로 도약했다. 1960년대 초만 하더라도 국민총생산(GDP) 23억 US달러(1인당 GDP 100 US달러 미만)에 불과하던 한국이 최근에는 총 GDP 1조 3천억 US달러(1인당 GDP 약 26,000 US달러, 2013년 기준)가 넘는 선진국으로 발돋움한 것이다. 한국이 제1차 경제개발5개년계획(1962~1966)을 통해 본격적으로 경제개발의 노력을 기울인 때로부터 50년이란 짧은 기간 동안에, 한국은 산업화와 경제발전, 그리고 민주화를 이루어 경제적으로뿐만 아니라 사회정치적으로도 선진국의 일원이 된 것이다.

이러한 한국의 경제적 성취 뒤에는 새마을운동이 있다. 새마을운동은 1970년에 박정희 대통령의 제창으로 시작된 한국 특유의 농촌개발 정책 프로그램이자 모든 국민이 그 과정에 함께 동참한 거대한 사회운동이었다. 한국의 농촌사회는 1970년대의 새마을운동을 통해 기본적인 인간적 삶을 누릴 수 있는 사회적 · 문화적 환경을 확보했으며 농업의 생산성을 높이고 농가소득을 크게 증대시킴으로써 당시 농촌 지역에 만연해 있던 빈곤을 극복할 수 있었다. 농촌의 마을공동체가 이룬 새마을운동의 이러한 성과는 한국의 농업경제의 발전과 농촌사회의 변화의 전기를 마련했다. 이를 통해 한국은 농업과 여타 산업 제 부문 간의 경제적 격차와 도시와 농촌 간의 지역적 격차를 극복할 수 있었고, 1970년대의 고도성장의 기반을 다질 수 있었다. 1980년대 이후 한국사회와 경제가 산업부문 간 · 지역 간에 균형 있는 발전을 지속할 수 있었던 것은 새마을운동에 기인한 1970년대의 사회경제적 발전에 힘입은 바 크다 하겠다.

한편 베트남은 1986년 12월 제6차 공산당 전당대회(또는 당대회)에서 공식적으로 '도이머이(*Đổi Mới*, 쇄신[刷新])' 정책을 채택한 이래, 사회 전 부문에 걸쳐 광범위한

개혁을 시작하였다. 도이머이 정책의 일환으로 베트남 경제는 1990년대에 시장경제체제로의 전환이 꾸준히 진행되어, 2001년 제9차 당대회에서는 마침내 베트남의 경제를 '사회주의 지향 시장경제체제(Socialist-oriented Market Economy)'로 규정하기에 이르렀다. 베트남의 농촌사회 또한 1987년의 신(新)토지법 제정과 1993년의 농지이용법 제정을 통해 농지의 실질적 사유화가 진행되었고, 1988년 4월의 '농가계약제' 실시를 시작으로 해서 농업경제가 점진적으로 시장경제체제로 편입되는 변화가 이루어졌다.

이러한 개혁의 영향으로 1990년대 이래 베트남의 경제는 비약적으로 발전했다. 특히 1990년 후반의 아시아 외환위기 상황에서도 큰 영향을 받지 않고 연평균 7~8%가 넘는 고성장을 거듭해 왔다. 그러나 2008년 이후에는 글로벌 경제위기의 여파와 대내외의 여러 악재로 인해 이러한 고도성장세가 주춤해지고 있다.[1)]

베트남의 농업 부문에서도 이와 마찬가지로 같은 기간 동안 시장경제체제의 확산으로 농업생산성이 괄목할 정도로 증대되고 농촌사회의 빈곤율이 크게 감소하는 긍정적인 변화가 나타났다. 그러나 이와 더불어 급속한 도시화와 산업화의 영향으로 이농현상이 급속화되고 도시와 농촌간의 격차가 심화되는 문제점이 드러나고 있다. 특히 2007년 베트남의 세계무역기구(WTO) 가입을 계기로 베트남의 농업부문이 대외적으로 개방되고 국제 농산물시장의 경쟁 궤도에 합류하게 되었는데, 이로 인해 최근 들어 베트남의 농업부문이 대외적 경쟁에 그 취약성을 드러내면서 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다. 베트남 농업·농촌 부문의 여러 문제점 중 특히 우려되는 점은 농촌지역 내에서도 시장경제의 영향으로 보다 발전된 지역과 낙후지역 간의 지역적 격차가 매우 심각하다는 점, 산악지역이나 소수민족의 거주지역 등의 소득수준이나 생활환경이 매우 열악하다는 점이다.

이러한 문제의 심각성을 인식하고, 농촌의 낙후지역의 발전을 통한 베트남 농업·농촌부문 전반의 균형발전, 그리고 도농 간 격차를 줄임으로써 국가 전체의 안정적인 성장과 지속가능발전을 도모하기 위해 베트남 정부는 2000년대 말부터 새로운 농업·농민정책을 입안하기에 이르렀다. 먼저 베트남 공산당은 2008년 8월 제10기 당 중앙집행위원회 제7차 회의에서 '농업(農業), 농민(農民)과 농촌(農村) 지역'에 대한 소위 '삼농(三農) 결의안(*Tam Nong* Resolution)'을 발의했고, 이를 구현하기 위해

1) 2008년 이후의 경제성장률은 다음과 같다. 6.23%(2008년), 5.40%(2009년), 6.42%(2010년), 6.24%(2011년), 5.25%(2012년)

베트남 정부는 2010년 6월, 전국적인 국가목표 프로그램(National Target Program, NTP)의 일환으로 새농촌개발 프로그램(New Rural Development, NRD)을 내놓게 된 것이다. 이 새농촌개발 프로그램(National Target Program on New Rural Development)(이하 NTP-NRD 또는 NTP-NRD 2011~2020로 약함)을 성안하는 과정에서 베트남 정부는 한국의 새마을운동의 경험으로부터 많은 것을 배웠다고 한다(FAO 2014; Nguyen 2014).[2)]

국무총리 결정 제800호로 공포된 이 국가목표 프로그램은 2011~2020년의 10년 기간 동안 베트남 농촌지역에 '새 농촌'을 구축하는 것을 목표로 삼고 있다. 베트남은 현재 새농촌개발 제1차 5개년 전략(NTP-NRD 2011~2015)을 마무리하는 시점에 와 있으며, 2016년부터는 제2단계로 새농촌개발 제2차 5개년 전략(NTP-NRD 2016~2020)을 수립하고 있는 중이다.

본 연구용역사업의 목적은 한국의 새마을운동과 베트남의 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD 2011~2015)을 비교분석하여 새농촌개발 프로그램 제2차 5개년 전략(NTP-NRD 2016~2020)의 효과적 추진을 위한 전략과 이행방안을 제시하는 것이다.

이를 위해 먼저 한국의 새마을운동과 베트남의 새농촌개발 프로그램 간의 유사점과 차이점을 찾아내고 이 유사점과 차이점을 바탕으로 베트남의 새농촌개발 프로그램이 가지는 잠재적 성공요인과 문제점, 한계 등을 파악하고자 한다. 또한 이를 통해 새농촌개발 제1차 5개년 전략(NTP-NRD 2011~2015)의 장점은 부각하고 문제점은 수정·보완할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하며, 이를 보다 효과적이고 지속가능한 프로그램으로 만들기 위한 새로운 추진전략과 이행방안을 제시하고자 한다.

특히 무엇보다도 베트남 정부가 현재 추진 중인 새농촌개발 제2차 5개년 전략(NTP-NRD 2016~2020) 수립에 직접적으로 적용할 수 있는 실질적이고 실용적인 정책제언을 도출하고, 그 연구 성과를 '고위급 정책 포럼'을 통해 베트남의 지도자 및 정책결정자와 함께 공유함으로써 실제로 정책집행에 적용하도록 유도하고자 한다.

우리는 또한 이 연구가 베트남 정부에 대해 한국이 1970년대 자신의 농업·농촌개발 프로그램을 통해 겪은 여러 가지 성공과 실패의 경험, 그리고 시행착오의 경험에

2) NTP-NRD에 대한 국제연합 식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)의 평가보고서는 베트남의 NTP-NRD 프로그램이 새마을운동을 모델로 삼았다는 점을 다음과 같이 지적하고 있다. "NTP-NRD의 설계안과 관련 기준들은 모두 새마을운동 프로그램하에 이루어진 1970년대 한국의 농촌개발의 성공적 경험에 입각했다"(FAO 2014 : 12).

대한 많은 자료를 제공하는 기회가 될 것이라 생각한다. 그리고 이를 통해 베트남 정부가 자신의 사회경제적 · 역사문화적 환경에 맞는 적절한 지역개발 정책 모델을 만들어 내기를 희망한다. 만약 베트남 정부가 새마을운동의 경험을 잘 현지화해서 자신들만의 새로운 농촌지역개발 모델을 구상해 낸다면, 그리고 그것이 실제 현장에 적용되어 일정한 성과를 거둘 수만 있다면, 이 모델은 다른 개발도상국가들의 농업 · 농촌부문의 발전에 큰 희망이 될 것이고 지구촌의 빈곤 퇴치에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

2. 연구의 내용과 구성

위와 같은 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 기본적으로 새마을운동과 베트남의 신농촌개발 프로그램을 비교분석하는 '국가 간 비교연구'의 형태로 진행될 것이다. 따라서 한국의 새마을운동의 특성과 그 성공요인 등을 먼저 분석하고 제시한 후, 이를 베트남 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 내용과 비교 · 분석하는 과정을 밟을 것이다.

1) 분석의 범위

먼저 본 연구에서 비교분석의 대상은 '1970년대의 새마을운동'과 '2011~2015년 기간의 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD 2011~2015)'이라는 점을 분명히 하고 넘어가야 할 것 같다. 본 연구에서 베트남의 NTP-NRD와 비교분석의 준거점이 되는 것은 1980년대의 새마을운동이나 또는 그 이후의 새마을운동이 아니라 바로 1970년대의 새마을운동이다. 우리가 새마을운동의 분석 범위를 1970년대로 국한하는 데는 다음과 같은 근거가 있다.

첫째, 1970년대의 농촌 새마을운동이야말로 바로 한국의 새마을운동 고유의 원리와 철학, 그리고 전략과 방법론이 가장 잘 투영되어 진행된 프로그램이었다. 1980년대 이후에는 새마을운동이 농업과 농촌 부문에서 그 원래의 목표와 성과를 달성한 뒤 도시와 공장, 학교 등 여타 부문으로 확산되면서, 비록 그 외연은 확대되었으나 그 내포는 상대적으로 빈약해지고 말았다. 1980년대 이후의 새마을운동을 찬찬히 복기(復棋)해 보면, 농촌개발 프로그램으로서 새마을운동의 고유성과 그 내적 역동성은 상당한 정도로 퇴색되었다는 것을 느낀다.

둘째, 세계가 인정하고 배우려 하는 것도 1970년대의 새마을운동이다. 2013년에 유네스코(UNESCO)의 세계기록문화유산에 선정된 것도 1970년부터 1979년까지의 새마을운동 관련 각종 기록물이다. 그리고 최근 경제협력개발기구(OECD)가 세계의 빈곤퇴치를 위한 농촌개발 프로그램을 도출하기 위해 그 모델로서 연구하고 있는 대상도 1970년대의 새마을운동이다. 이처럼 개도국을 포함해서 세계 여러 나라와 국제기구가 배우고자 하는 것은 1970년대의 새마을운동이다.

그러나 그 이유는 결코 이들 개도국의 사회경제적 발전 수준이 1970년대의 한국과 서로 유사하다거나, 혹은 이들의 농업부문과 농촌사회의 모습이나 이를 둘러싼 환경이 한국의 1970년대와 서로 조응하기 때문이어서가 아니다. 베트남만 하더라도 2010년대의 베트남의 사회경제적 수준이나 농업과 농촌사회의 발전 정도, 그리고 농업·농촌부문을 둘러싼 주변 환경 등이 1970년대의 한국과는 분명히 다르다. 오늘날 전 세계 어느 곳에서도 1970년대의 한국 농촌과 그 외현만이라도 유사한 이질동형(異質同形)의 농업부문과 농촌사회를 찾기는 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 개도국 여러 나라에서 앞다투어 새마을운동을 배우려 하는 이유는 결코 '1970년대 한국의 새마을운동을 자국에 그대로 이식'하고자 하는 것이 아니다. 1970년대 한국의 새마을운동이 어떤 원리와 전략으로 추진되었는지, 그 기저에 어떤 원칙과 정신이 흐르고 있었는지, 새마을운동의 성공을 이끈 핵심적인 요소가 무엇이었는지 등을 확인하고 이로부터 교훈을 얻겠다는 것이다. 다시 말해 보다 중요한 것은 1970년대 새마을운동이 기초한 그 철학적 기반과 프로그램의 운영원리, 그리고 동원된 전략적 방법론 등이다. 세계가 배우고자 하는 것도 바로 이런 새마을운동의 원형질적 속성들이며, 이야말로 시대와 공간을 초월해서 배울 만한 가치가 있다고 평가되는 그런 요소들인 것이다.

그렇기 때문에 본 연구에서 2010년대 베트남의 NTP-NRD와 비교분석의 대상으로 삼는 준거점도 바로 '1970년대의 새마을운동'인 것이다. 물론 그렇다고 해서 우리가 여기서 이런 논의를 하는 것이 1980년대와 그 이후의 한국의 새마을운동을 특별히 폄하하기 위해 하는 것이 아니라는 점은 분명히 해야 할 것 같다. 1980년대나 또는 그 이후의 새마을운동은 현대한국의 국가발전의 궤적에서 볼 때 각각 그 시대적 당위성과 합목적성을 지니고 있었다. 1990년대나 오늘의 새마을운동이 1970년대의 새마을운동과 같을 수는 없다. 후진저개발국에서 빈곤을 극복하고 중진국으로 도약하기 위해, 그리고 가난하고 열악했던 농업·농촌부문의 개발을 위해 특별히

필요했던 것이 근면·자조·협동의 1970년대식 새마을운동이었던 것이며, 오늘날의 많은 개도국에서 지역개발 모델로 배울 수 있는 적절한 모델도 바로 이 당시의 새마을운동이라는 것일 뿐이다.

본 연구의 비교분석의 범위와 관련하여 두 번째로 지적하고 싶은 점은 바로 본 연구의 초점이 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)이지 베트남의 모든 농업·농촌관련 정책이 아니라는 점이다. 본 연구는 베트남 정부가 추진하거나 또는 계획하는, 베트남의 농업경제와 농촌사회와 관련되는 모든 공공정책 프로그램을 그 비교분석의 대상으로 하는 것은 아니다. 본 연구는 NTP-NRD의 효과적인 개선을 위한 정책 제언을 도출하는 것을 그 최종 목적으로 하는 만큼, 비교분석의 초점 또한 여기에 맞추어 진행하고자 한다.

마찬가지로 NTP-NRD와의 비교분석의 대상이 되는 새마을운동 또한 1970년대 새마을운동의 '모든 구체적인 면면'들을 다 검토와 분석의 대상으로 삼지는 않을 것이다. 초점을 '새마을운동을 성공으로 이끈 핵심적인 원리'에 맞추고 이들 원리 중에 2010년대 베트남의 NTP-NRD에 특별히 귀감이 될 만한 요인들에 주목하여 비교분석을 시도하고자 하는 것이다.

2) 비교분석의 주요 지점

다음으로는 그러면 어떠한 점을 중심으로 새마을운동과 NTP-NRD를 서로 비교분석할 것인지를 살펴보기로 한다. 새마을운동의 추진과정과 그 내용을 살펴보면, 참으로 여러 가지 측면에서 그 성공요인을 찾아볼 수 있지만, 특히 새마을운동의 핵심적인 작동 원리와 철학적 기반, 그 성공요인을 가장 잘 보여주는 몇 가지 지점을 확인할 수 있다. 우리는 이러한 지점을 다음과 같이 다섯 가지 정도로 정리해 보았고, 양자에 대한 비교분석 또한 이러한 지점을 중심으로 시도하려 한다.

첫째, 두 정책 프로그램을 추진하는 데 동원된 '거버넌스 구조'이다. 두 프로그램 모두 그 프로그램과 관련된 각종 사업의 선정과 그 시행계획의 수립에서부터 시작하여 사업의 집행과 평가 및 환류에까지 이르는 일련의 정책형성과 집행과정을 추진하는 거버넌스 구조가 존재했다. 두 나라 정부 모두 새마을운동과 NTP-NRD의 성공적인 추진을 위해 정부와 공공부문에 일정한 거버넌스 구조를 갖추어 이를 운용했는데, 이 체계는 중앙정부에서부터 아래로 각급 지방정부 또는 지방행정기관을 모두

포괄하는 구조를 내포하고 있다. 그리고 정도의 차이와 실제 운용상의 차이에도 불구하고, 양자 모두 이 거버넌스 구조에 민간부문이 일정한 정도로 참여하고 있다. 뿐만 아니라 농촌개발 프로그램이 실제로 시행된 농촌마을 수준에서도 거버넌스 구조가 존재했는데, 여기에는 농촌마을의 각종 주민조직과 리더십구조가 다 포함된다. 우리는 이러한 거버넌스 구조를 중심으로 두 프로그램의 유사점과 차이점을 서로 비교할 것이다.

둘째, 두 정책 프로그램의 구체적인 '시행방식과 작동체계'이다. 새마을운동과 NTP-NRD 프로그램의 각종 사업이 실제로 어떻게 시행되었는지, 그 사업시행에 대한 관리감독과 평가는 어떻게 이루어졌는지, 주민들과 마을지도자들은 어떤 역할을 수행했고, 행정지원은 어떻게 이루어졌는지, 각종 자원은 어떻게 동원되고 재원은 어떻게 조달되었는지, 동기부여는 어떻게 이루어지고 어떤 유인책이 동원되었는지 등 구체적인 모습을 서로 비교분석할 것이다. 그리고 이러한 작동체계를 움직이는 기본 원리가 있다면 그것이 무엇인지도 확인할 것이다. 앞에서 말한 '거버넌스 구조'가 일종의 틀이라면, 여기서 말하는 '시행방식과 작동체계'는 이 틀이 실제로 어떻게 움직이는가를 분석하는 것이라고 볼 수 있다. 굳이 비교하면 전자가 정적(靜的)인 얼개(structure)라면, 후자는 동적(動的)인 움직임(motion)이라고 할 수 있는 것이다.

셋째, 다음으로 비교분석하고자 하는 것은 두 정책 프로그램의 구성과 내용이다. 우리는 이 두 프로그램이 추진하는 각종 사업들이 어떤 내용을 갖고 있으며, 서로 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보고 이를 비교해 볼 것이다. 농촌개발 프로그램에서는 그 구성요소가 되는 각종 정책 사업들이 어떤 목표를 지향하고 있으며, 구체적으로 어떤 내용으로 이루어져 있는지가 대단히 중요하다. 어떤 프로그램에서는 교육이나 인적자원 개발 등 보다 소프트웨어적인 내용이 중시되는가 하면, 어떤 프로그램에서는 물리적 인프라 구축과 같은 하드웨어적인 내용이 중시된다. 또 어떤 프로그램에서는 단기적인 성과가 중시되는가 하면, 어떤 프로그램에서는 장기적인 틀에서 사업이 추진되기도 한다. 이런 내용상의 차이뿐만 아니라 이러한 사업들이 서로 어떻게 연관이 되고 어떤 순서로 서로 연결되어 있는지, 그 구성 면에서의 차이점도 비교할 것이다.

넷째, 교육과 주민역량 및 리더십 양성의 측면에서도 새마을운동과 NTP-NRD, 양자를 서로 비교분석할 것이다. 새마을운동에서 가장 중요한 핵심원리로 들 수 있는 것이 바로 교육과 관련된 부분이다. 새마을운동은 정신개혁운동이라고 할 만큼

새마을운동에서 교육과 의식변화의 중요성은 더 강조할 필요가 없다. 우리는 NTP-NRD 프로그램에서도 이러한 교육 및 인적자원 개발의 측면이 있는지, 어떤 내용으로 이루어져 있는지 찾아보고 이를 비교해 볼 것이다. 여기에서도 NTP-NRD 프로그램을 더 개선하고 변화시킬 만한 요인을 확인해 볼 수 있으리라 본다.

다섯째, 마지막으로 서로 비교해 볼 만한 지점은 바로 새마을운동과 NTP-NRD 프로그램의 출현과 그 출현을 둘러싼 배경요인들이다. 여기에서는 먼저 두 프로그램이 시행되기 이전의 양국의 사회경제적 · 역사적 배경, 농업경제와 농촌사회의 현황 등이 서로 비교될 것이다. 또한 두 프로그램이 시행되기 이전에 농업 및 농촌개발을 위한 어떤 공공정책 프로그램들이 시도되었는지, 그리고 그 성과는 무엇인지를 검토해 볼 것이다. 그리고 새마을운동과 NTP-NRD를 추진하게 된 사회적 필요성에 대해서도 살펴볼 것이다. 마지막으로 이러한 배경하에 두 프로그램이 출현하게 된 구체적인 정책형성의 과정과 초기에 이 두 프로그램이 어떤 과정을 거쳐 정착되어 갔는지, 그 전개과정도 서로 비교 · 분석될 것이다.

3) 연구의 구성

이제 아래에서는 본 연구가 어떻게 구성되어 있는지 간단히 살펴볼 것이다. 〈표 1.1〉은 그 기본 구성요소를 요약하고 있는 바, 이는 최종보고서의 목차와 동일하다.

<표 1.1> 연구의 구성

소주제	주제별 구성요소
제2부 한국 새마을운동의 성과와 교훈	Ⅰ. 새마을운동의 배경과 개요 1. 새마을운동 이전의 사회경제적 · 문화적 배경 2. 새마을운동 당시의 농업부문과 농촌사회의 현황 3. 새마을운동 이전의 농업 · 농촌개발 프로그램 4. 새마을운동의 필요성 5. 새마을운동의 출현과 전개과정 Ⅱ. 새마을운동 추진을 위한 거버넌스 구조 1. 정부 · 공공부문의 거버넌스 구조 2. 마을수준에서의 거버넌스 및 리더십 구조 (1) 마을지도자의 역할과 활동 (2) 마을 단위의 거버넌스 구조

	Ⅲ. 새마을운동 사업의 구성과 내용 1. 개관 2. 생활환경 개선사업 3. 생산기반 조성사업 4. 소득증대사업 5. 복지후생 사업 Ⅳ. 새마을운동의 시행방식과 절차 1. 새마을운동 사업 시행의 기본원리 2. 사업의 시행 및 관리감독, 평가체계 3. 동기부여 및 유인체계 4. 자원동원 및 재원조달 체계 Ⅴ. 새마을교육과 주민역량강화 및 리더십 육성 1. 새마을운동과 새마을교육 2. 새마을교육의 현황 3. 새마을지도자와 새마을교육 Ⅵ. 새마을운동의 성과와 의의 1. 새마을운동의 실적 2. 새마을운동이 한국사회 발전에 미친 거시·장기적 영향
제3부 베트남 새농촌개발 프로그램의 추진현황 및 도전과제	Ⅰ. 베트남 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 배경과 개요 1. NTP-NRD 이전의 사회경제적 배경 2. 베트남 농촌의 지역별 특징 3. 2010년 이전의 농업·농촌개발 프로그램 4. NTP-NRD의 필요성 5. NTP-NRD의 출현과 정책형성 과정 Ⅱ. NTP-NRD 실행의 거버넌스 구조 1. 중앙정부 수준 2. 지방정부 및 거버넌스 구조 3. 코뮌 및 마을 수준에서 거버넌스 및 리더십 구조 4. 마을지도자의 역할과 활동 Ⅲ. NTP-NRD 사업의 구성과 내용 1. NTP-NRD 사업의 내용 2. NTP-NRD의 19개 기준 Ⅳ. NTP-NRD의 시행의 방법 및 절차 1. NTP-NRD 시행의 기본 원칙과 전략 2. 사업 시행 체계 3. 모니터링 및 평가 체계 4. 정부지원 5. 자원 및 재정 동원

소주제	주제별 구성요소
	V. NTP-NRD의 교육 및 역량강화 프로그램 1. 국민 역량강화 프로그램 2. 지역 지도자 및 공무원 교육 프로그램 VI. NTP-NRD 2011~2015의 성과 및 평가 1. 지금까지의 성과(2010~2014 회계연도) 2. NTP-NRD 2011~2015 사업의 한계 VII. 범분야 의제 1. NTP-NRD 프로그램과 여성의 역량강화 2. NTP-NRD 프로그램과 행정시스템의 개혁 VIII. 해결과제와 문제점 1. 정책전달체계의 정의와 구성요소 2. 정책전달체계의 요소별 평가
제4부 새마을운동과 새농촌개발 프로그램 간 비교분석	I. 새마을운동과 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 유사점과 차이점 1. 사업의 배경과 필요성 2. 사업추진을 위한 거버넌스 구조 비교 3. 사업의 구성과 내용 4. 사업의 시행방식 및 작동체계 5. 교육과 주민역량 및 리더십 육성 II. 요약 및 정리 1. 새마을운동과 NTP-NRD의 비교분석 요약 2. 새마을운동과 NTP-NRD의 핵심적 차이점 : NTP-NRD 2011~2015의 문제점과 한계
제5부 베트남 새농촌개발 프로그램을 위한 정책제언	I. NTP-NRD 2016-2020의 개선을 위한 기본 관점과 방향 1. 본 정책제언이 입각한 기본 관점 2. 각 부문별・요인별 정책제언의 기본 방향 II. 구체적 정책프로그램 제안 1. 주민참여와 관련된 정책프로그램 개선방안 2. 사업의 시행방식에 관한 정책적 개선방안 3. 풀뿌리 리더십의 육성에 관한 정책프로그램 4. 사업의 구성과 내용에 관련된 정책프로그램 5. 거버넌스 구조와 관련한 정책프로그램 6. 교육, 주민역량강화 및 리더십 육성 관련 정책제안

먼저 제2부에서는 한국 새마을운동의 성과와 교훈을 다룬다. 여기에는 새마을운동의 성과와 그 성공요인을 새마을운동의 기본방향과 원칙, 추진전략, 추진체계, 리더십 구조, 주민조직과 역량 등 여러 가지 부문별 · 요인별로 분석한다. 개도국 농촌지역 개발을 위한 모델로서의 새마을운동이라는 관점에서 새마을운동의 특장점과 성공요인 등을 분석할 것이다. 특히 베트남의 NTP-NRD 프로그램과 비교분석이 될 수 있는 중요한 지점에 초점을 맞추어 그 내용을 분석한다.

다음으로 베트남의 NTP-NRD 프로그램 중 이미 진행되고 있는 제1차 5개년 전략(NTP-NRD 2011~2015)의 추진현황을 분석한다. 특히 그 구체적인 수행체계와 추진전략에 초점을 맞추어 내용을 분석한다. 더불어 NTP의 개편에 따른 NRD의 위상 및 세부목표 변화에 대한 분석도 포함한다. 이상이 제3부를 구성할 것이다.

다음으로 새마을운동과 NTP-NRD 프로그램을 비교분석한다. 두 프로그램 간의 유사점과 차이점을 분야별 · 주제별로, 그리고 주요 요인별로 분석하여 베트남 NTP-NRD 프로그램의 개선을 위해 중요한 의미와 시사점을 제공해 줄 만한 '의미 있는 핵심적 유사점과 차이점'을 발굴해 낸다. 어떤 정책 프로그램이든, 상호 비교분석해 보면 수많은 유사점과 차이점을 확인할 수 있다. 우리 연구는 그러한 수많은 유사점 · 차이점을 모두 다 나열하고 제시하려는 것은 아니다. NTP-NRD의 개선을 위해 도움이 될 만한 유사점과 차이점, 특히 그 중에서도 두 프로그램 간의 핵심적 차이점을 확인하는 것이 중요하다. 이를 통해 우리는 베트남 NTP-NRD의 특장점과 약점, 문제점과 한계가 무엇인지 추론해 낼 수 있을 것이다. 이상의 논의가 제4부를 구성하게 될 것이다.

마지막으로 베트남 새농촌개발 프로그램의 개선을 위한, 특히 무엇보다도 NTP-NRD 2016~2020의 추진전략 수립을 위한 정책제언을 도출해 내고자 한다. 이것이 마지막 제5부를 구성하게 된다.

제2장 연구수행 전략 및 방법

1. 연구수행 전략

본 연구의 진행은 「비교분석」과 「대안도출」이라는 두 개의 논리적 단계로 이루어진다. 먼저 「비교분석」 단계에서는 한국의 새마을운동과 베트남의 NTP-NRD를 서로 비교하고 그 유사점과 차이점을 도출해 내는 작업이 수행된다. 두 번째로 「대안도출」 단계에서는 베트남의 NTP-NRD가 가지는 장단점을 분석하여, 그 장점을 극대화하고 문제점과 한계점을 교정하고 보완할 수 있는 정책 대안을 제시하게 된다.

먼저 첫 번째 단계인 한국과 베트남의 두 정책 프로그램 간 「비교분석」을 위한 논리로는 귀납법적(inductive) 연구전략에 주로 의존할 것이며, 구체적으로는 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)의 논리법을 동원하고자 한다.

두 번째로 베트남 정책 프로그램의 장단점 파악을 위한 논리로는 SDOT 기법이라는 본 연구진이 고안한 새로운 논리전략을 사용하고자 한다. 이를 통해 한국의 새마을운동과 비교하여 베트남의 NTP-NRD가 가지는 장점(“잠재적 성공 요인”)과 단점(“잠재적 실패 요인”)을 파악할 수 있으리라 기대한다.

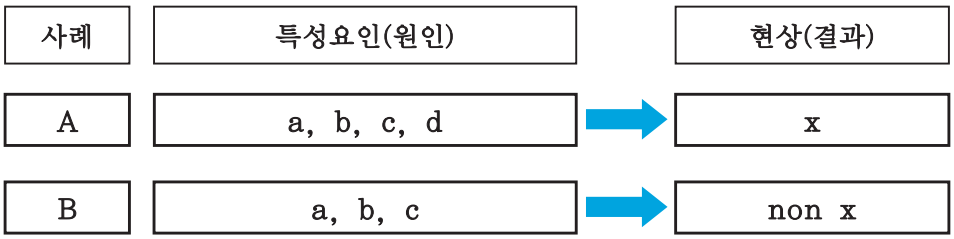
1) 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)의 귀납법적 논리를 활용한 비교분석

귀납(歸納, induction)이란 개별적인 특수한(particular) 사실이나 현상에 대한 관찰로부터 얻어진 인식을 그 부류 전체에 대한 일반적인(general) 인식으로 이끌어가는 논리적 추론(推論)의 절차를 말하는데, 이러한 귀납적 추론의 방법과 절차를 논리적으로 체계화한 것을 귀납법(歸納法, inductive method)이라 한다.

19세기 영국의 정치경제학자이자 철학자인 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill, 1806~1873)은 자신의 1843년 저작 『논리체계(The System of Logic)』에서 비교분석과 인과관계분석을 위해 다섯 가지의 귀납법을 제창했는데, ① 일치법(method of agreement), ② 차이법(method of difference), ③ 일치차이병용법(joint method of agreement and difference), ④ 잉여법(method of residues), ⑤ 공변법(method

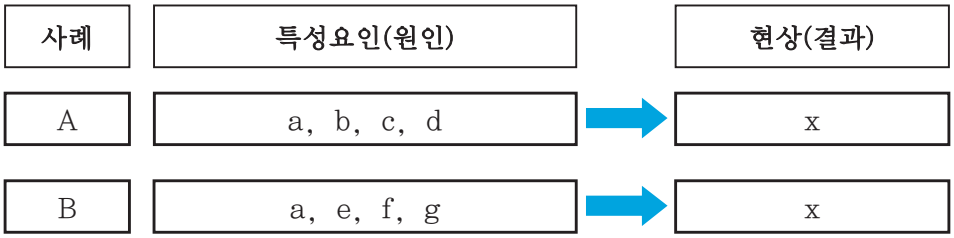
of concomitant variations)이 그것이다. 이 중에서 질적(質的)인 비교연구에 주로 사용되는 것은 ① 일치법, ② 차이법, ③ 일치차이병용법, 이상 세 가지인 바, 본 연구에서 원용(援用)하고자 하는 것은 '차이법'과 '일치법'의 두 가지이다.

J. S. 밀의 차이법(method of difference)이란 다음과 같은 논리구조를 가진다. 즉, 한 사례(A)에서는 어떤 특정의 현상(x)이 일어난 반면, 다른 사례(B)에서는 그 현상이 일어나지 않은(non x) 두 개 이상의 사례(또는 국가)를 비교함에 있어, 다른 특성 요인(property 또는 characteristic factor)들은 모두 공통으로 가지는데, 어떤 하나의 요인(d)만 후자(B)에서 부재할 때, 그 요인(d)이 그 특정의 현상을 가져온 원인일 수 있다는 논리이다(아래의 〈그림 1.1〉 참조). 아래의 그림에서 보자면, d가 x를 가능하게 한 원인, 또는 필요조건이 되는 것이다.



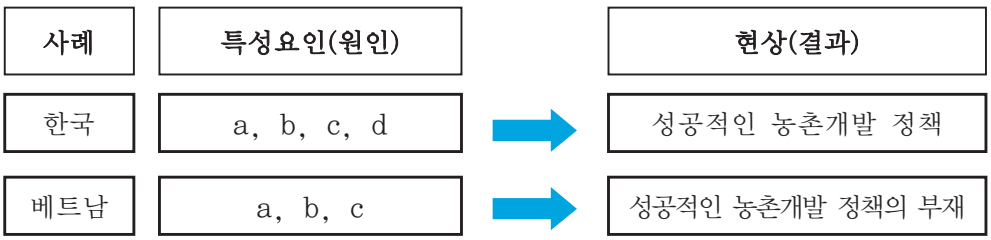
<그림 1.1> 밀(J. S. Mill)의 차이법

한편, 밀의 일치법(method of agreement)은 다음과 같은 논리에 입각하고 있다. 즉, 동일한 현상(x)이 일어난 두 개 이상의 사례(국가)에서 다른 특성 요인(property 또는 characteristic factor)들은 모두 다른데, 어떤 하나의 요인(a)을 공통으로 갖고 있을 때, 그 요인(a)이 그 특정의 현상을 가져온 원인일 수 있다는 것이다(아래의 〈그림 1.2〉 참조). 아래 그림에서 보면, 이 경우에는 a가 x를 가능하게 한 원인, 또는 필요조건이 된다.



<그림 1.2> 밀(J. S. Mill)의 일치법

이상 밀의 '차이법'과 '일치법'의 논리를 원용하여, 우리는 한국의 새마을운동과 베트남의 NTP-NRD를 비교분석하는 분석전략을 다음과 같이 제시하고자 한다. 먼저 한국에서는 새마을운동이라는 성공적인 농촌개발 정책 프로그램이 존재한 반면, 베트남에서의 NTP-NRD 프로그램은 아직 성공하지 못하고 있으며, 여전히 여러 가지 한계와 문제점을 안고 있다. 그러면 이러한 성공과 실패(또는 성공의 부재[不在]), 이 두 차이를 만드는 요인이 무엇인지 우리는 '차이법'에 입각하여 두 사례를 비교분석함으로써 이를 찾을 수 있다는 것이다(아래의 〈그림 1.3〉 참조).

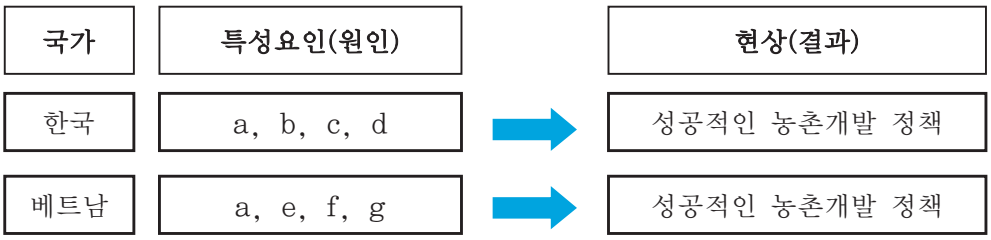


<그림 1.3> 밀(J. S. Mill)의 차이법의 본 연구에의 적용

즉 이 경우 논리적으로 한국과 베트남 간의 차이(d)가 그 성공과 실패를 가르는 주된 요인일 개연성이 높다는 것이다. 단, 베트남의 NTP-NRD 프로그램은 아직 종료된 것이 아니므로, 그 성공과 실패를 아직 예단할 수 없다. 따라서 베트남 농촌개발 정책이 안고 있는 문제점과 한계성은 아직은 '실패를 가져올 수 있는 개연성'을 가진 '잠재적 요인'이라 할 수 있을 것이다.

이와 마찬가지의 논리로 밀의 '일치법'을 한국과 베트남 간의 비교분석에 적용하면, 아래의 〈그림 1.4〉와 같다. 여기에서는 한국과 베트남이 공유하는 공통점(a)이

베트남의 NTP-NRD의 효과성을 제고하고 그 성공 가능성을 높이는 요인이 될 수 있다는 것이다. 다시 말해 한국과 베트남의 두 사례가 가지는 '유사점(similarity)'에서 베트남 농촌개발 정책의 '성공을 위한 잠재적 요인'을 찾을 수 있을 것이라는 것이다.



<그림 1.4> 밀(J. S. Mill)의 일치법의 본 연구에의 적용

2) SDOT 분석기법을 활용한 베트남 NTP-NRD의 장단점 파악

SDOT이란 SWOT 분석기법을 본 연구에 맞게 수정한, 우리 연구진이 본 연구를 위해 새롭게 고안한 나름대로의 분석틀이다.

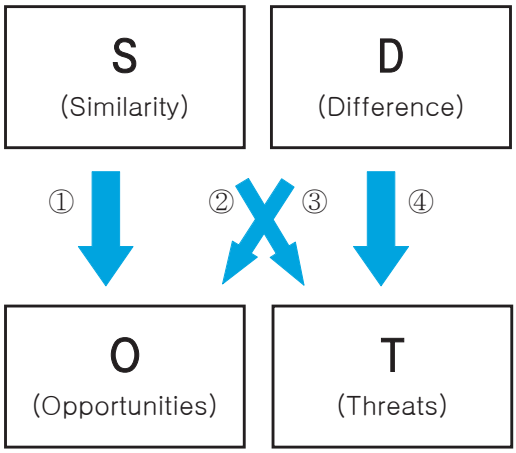
SWOT 분석기법은 경영학이나 행정학 등에서 널리 알려져 있는 것으로, 특정 조직이나 개인, 프로젝트가 가지는 강점(S)과 약점(W), 기회요인(O)과 위협요인(T)을 파악하여, 목표를 달성하기 위해 어떤 전략과 정책대안을 선택해야 하는지에 대해 지침을 주는 평가와 분석 방법을 의미한다.

	목표달성에 긍정적 영향	목표달성에 부정적 영향
내부적 요인	S (Strength)	W (Weakness)
외부적 요인	O (Opportunities)	T (Threats)

<그림 1.5> SWOT 분석틀

위의 〈그림 1.5〉에서 S(강점)는 '목표의 달성에 도움이 되는 내부적 요인'을, W(약점)는 '목표의 달성에 장애가 되는 내부적 요인'을, O(기회요인)는 '목표의 달성에 도움이 되는 외부적 요인'을, T(위협요인)는 '목표의 달성에 장애가 되는 외부적 요인'을 각각 의미한다.

SDOT이란 본 연구와 같은 성격의 비교분석을 위해 위의 틀을 약간 수정한 것이다. 여기서 말하는 SDOT에서, S는 Similarity(유사점), D는 Difference(차이점), O는 Opportunities(기회요인), T는 Threats(위협요인)을 각각 의미한다. 본 연구는 일반적인 SWOT 분석틀에서 SW(강점과 약점 요인)를 제외하고 OT만을 추출하여, OT(기회요인과 위협요인)와 SD(유사점과 차이점)를 결합한 SDOT 분석틀이란 것으로 재구성하여 이를 활용하려 한다(아래의 〈그림 1.6〉 참조).



<그림 1.6> SDOT 분석틀

그러면 위의 〈그림 1.6〉을 중심으로, 비교분석의 대상이 되는 두 사례, 즉 새마을운동과 NTP-NRD 간의 유사점(S)과 차이점(D)이 어떻게 NTP-NRD의 기회요인(O)과 위협요인(T)으로 연결되는지를 설명해 볼까 한다. 위의 그림에서 먼저 두 사례 간에 만약 어떤 의미 있는 유사점(S)이 있을 수 있다면 그것은 거의 대부분 NTP-NRD의 '잠재적 기회요인' 즉 '강점'이 될 수 있으리라 본다(그림에서 ①). 예컨대 만약 베트남의 농촌에서도 한국의 두레나 품앗이와 같은 공동체적 유제가 존재한다면, 그것은 NTP-NRD를 위한 잠재적 강점이 될 수 있는 것이다.[3)]

그러나 비교분석의 결과 나올 대부분의 중요한 연구 성과는 대부분 두 프로그램 간의 차이점(D)에서 찾을 수 있으리라 예상한다. 즉, NTP-NRD가 가지는 새마을운동과의 차이점이 대체로 NTP-NRD의 '잠재적 위협요인' 또는 '약점'으로 연결될 것이라는 것이다(그림에서 ④의 경로). 예컨대 새마을운동에서는 농촌 주민들의 참여가 매우 활발하고 적극적이었던 데 반해 베트남의 NTP-NRD에서는 주민참여가 상대적으로 저조하다면, 이것이 후자의 중요한 문제점이나 약점이 될 수 있다는 것이다.

한편, 새마을운동과 NTP-NRD 간의 모든 유사점이 다 NTP-NRD의 특장점으로, 그리고 모든 차이점이 다 NTP-NRD의 문제점과 한계점으로 연결되는 것은 아니다. 드물기는 하겠지만 유사점이 위협요인으로 작용하는 그런 경우도 있을 수 있고(그림에서 ②의 경로), 차이점이 강점으로 작용하는 그런 경우도 있을 수 있는 것이다(그림에서 ③의 경로). 사회현상은 자연현상과 달라 '원인'과 '결과' 간의 엄밀한 인과관계(causal relationship)가 반드시 확보되는 것은 아니다. 이는 1970년대의 한국과 오늘날의 베트남이 서로 그 환경이나 여건이 다르기 때문에 나타나는 자연스런 귀결이기도 하고, 원인이 되는 요인과 결과 간에 존재하는 무수히 많은 매개변수의 존재 때문이기도 하다.

예컨대, 새마을운동과 NTP-NRD에 똑같은 중앙집권적 · 하향적 정책집행 방식이 적용되었다 하더라도, 한국의 새마을운동의 경우에는 이것이 주민들의 자발적 참여나 마을지도자의 적극적 역할과 어우러져 보다 긍정적인 결과를 가져올 수 있는데 비해, 베트남에서는 이러한 매개변수가 존재하지 않음으로 인해 기대하는 시너지 효과를 내지 못하는 수도 있는 것이다(그림의 ②의 사례). 반면에 새마을운동과 NTP-NRD의 서로 다른 점(예컨대, 최근의 정보통신혁명으로 인해 오늘날의 베트남 농촌개발 프로그램에서 최신의 정보통신 기술의 활용이 가능하다는 점)이 충분히 NTP-NRD를 위한 기회요인을 제공해 줄 수 있는 것이다(그림의 ③의 사례).

이상의 비교분석과 관련하여 마지막으로 한 가지 지적하고 싶은 점은 우리가 본 연구를 통해 새마을운동과 NTP-NRD 간의 모든 '사소한' 유사점과 차이점을 모두 다 확인하고 이를 제시하고자 하는 것은 아니라는 점이다. 본 연구의 목적은 이 두 사례 간의 모든 유사점 · 차이점(특히 차이점)을 일일이 다 확인하고 이를 평면적이고

3) '두레'는 한국의 농촌마을에 존재하는 공동노동체 조직형태로, 모내기나 김매기 등 혼자 힘으로 수행하기 힘든 일을 협업 형태로 수행한다. '품앗이'는 마을 주민들 간에 이루어지는 노동력의 상호교환 양식으로 제공되는 노동력에 대해 따로 셈을 하지 않는다. 두레와 품앗이 모두 한국의 공동체적 전통에 바탕을 둔 문화적 유제의 일부다.

현상적으로 비교하고 나열하려는 데 있지 않다. 본 연구의 목적은 이 두 사례 간의 단순한 차이점의 표피적 기술(記述, description)에 있지 않고, 이러한 차이점이 왜 나타나는지, 이러한 차이점이 NTP-NRD에서 어떠한 문제점과 한계를 구성하고 있는지를 보다 심층적으로 분석하여 이를 설명(說明, explanation)하고, 더 나아가 (아래에 언급하겠지만) 보다 효과적인 정책을 위한 대안을 제시하는 처방(prescription)의 역할까지 하고자 하는 것이다.

3) NTP-NRD 프로그램의 효과성 제고를 위한 대안 도출

본 연구의 마지막 단계에서는 이상의 비교분석을 통해 발견한 베트남 NTP-NRD 프로그램의 장점(잠재적 성공요인, 또는 기회요인)과 문제점(잠재적 실패요인, 위협요인)을 분석하여, 그 장점(기회요인)을 극대화하고 문제점(위협요인)을 최소화할 수 있는 정책 대안을 제시하게 된다. 이는 앞서 제시한 네 가지 비교분석의 지점, 즉 ① 거버넌스 구조, ② 프로그램의 구성과 내용, ③ 프로그램의 시행방식과 작동체계, ④ 교육과 주민의 역량강화 등을 중심으로 찾아보게 될 것이다. 더불어 가능하면 이러한 정책 대안의 구체적인 적용 전략과 방법, 정책수단도 제시할 예정이다.

2. 연구수행 방법

본 연구를 위한 연구방법으로는 문헌조사, 사례조사, 면담조사 등이 병행되었다. 먼저 문헌조사로는 국내에서는 1970년대 새마을운동에 관한 각종 행정문서, 관련 공공기관(국가기록원, 새마을운동중앙회 등)이 소장하고 있는 각종 기록물, 사업집행과 관련한 마을회의록과 예산관련 자료, 마을지도자의 수기와 서신, 각종 통계자료, 신문기사 및 기존 선행연구자료 등을 분석했다. 또한 국내에서 수집할 수 있는 베트남의 사회경제적 현황, 농업과 농촌사회의 현황, 농업정책 등에 관한 분석자료, NTP-NRD 프로그램에 대한 기본 자료, 기타 선행연구 자료 등이 수집되고 분석되었다.

베트남 측 연구진과의 협의하에 일정기간 베트남 현지에 체재하며 이루어진 현지조사에서는 NTP-NRD 프로그램의 정책담당자, 전문가, 현지 사례지역의 마을주민, 지도자, 현지 담당 공무원 등에 대한 심층인터뷰를 실시했으며, 현지에서만 직접 확보 가능한 NTP-NRD 관련 각종 행정문서, 통계자료, 보고서, 기타 각종 기록물을 수집하여 분석했다.

또한 현지 NTP-NRD 프로그램의 실시현장을 방문하여 실태조사와 면담조사도 벌였다. 농촌마을의 사업 현장에서는 특히 현지조사가 아니고서는 확보할 수 없는 현장의 실제 체험에서 우러나오는 현지 주민과 담당 공무원들의 증언 등을 수집할 수 있었다.

Part Ⅱ

한국 새마을운동의 성과와 교훈

제1장 새마을운동의 배경과 개요
제2장 새마을운동 추진을 위한 거버넌스 구조
제3장 새마을운동 사업의 구성과 내용
제4장 새마을운동의 시행방식과 절차
제5장 새마을교육과 주민역량강화 및 리더십 육성
제6장 새마을운동의 성과와 의의

NTP-NRD of Vietnam
& Saemaul Undong

제1장 새마을운동의 배경과 개요

1. 새마을운동 이전의 사회경제적 · 문화적 배경

대한민국은 동북아시아의 북위 33~43도 사이에 위치한 한반도의 남부를 차지하고 있는 국가이다. 한반도의 전체 면적은 총 22만 평방km이지만, 남한만을 놓고 보면 국토 면적은 약 10만 평방km이다. 1970년 당시 인구수가 약 3,200만이었으므로 인구밀도가 평방km당 320명 수준으로 매우 높은 편이었다.

한반도의 지형은 대체로 산이 많고 평야가 부족한 편인데, 남한의 경우 평야의 비중이 북한에 비해 높은 편이긴 해도 아시아의 다른 미작 지역에 비해서는 평야가 매우 적은 편이다. 이러한 지형적 특징 때문에 남한 전체 면적의 약 22% 정도만이 경작지로 사용되었는데, 이는 2백2십여 만 헥타르에 달한다. 1970년 현재, 한국의 전체 농경지 면적은 229만 8천 헥타르로 이 중 논이 127만 3천 헥타르, 밭이 102만 5천 헥타르이다. 그 외에 임야가 국토면적의 약 67%인 661만 1천 헥타르이다.[4)]

한반도는 온대기후지역에 속하고 사계절이 뚜렷하다. 여름에는 매우 무덥고 비도 많이 오지만, 겨울에는 대부분의 지역에서 농사가 불가능할 정도로 추위가 심하다. 겨울의 길이는 한반도의 남부만 하더라도 지역에 따라 조금씩 다른데, 중부지방(남한의 북부)의 경우 3~4개월, 남부지방에서는 2~3개월 지속된다. 연간 강수량이 대략 1,300mm정도이며, 계절에 따른 강수량의 변화가 매우 심하여 연 강수량의 70% 정도가 7~8월에 집중된다. 여름 기간의 고온다습한 기후는 논농사를 위한 적절한 환경을 제공한다.

기후와 가장 관련이 밀접한 산업은 농업이다. 한국의 농업은 벼농사가 중심을 이루고 있는데, 벼는 동남아시아가 원산지인 열대성 농작물이다. 벼농사는 전체 경작지의 약 55%인 논에서 이루어지며, 나머지 45%인 밭에서는 보리를 비롯한 기타 농작물을 재배한다. 대부분의 논은 비교적 낮은 평야 지역에 위치하며, 밭은 대부분 관개가 이루어지지 않는 비교적 높은 지역에 위치한다. 밭에서는 겨울에는 보리와 밀이, 여름에는 콩, 과일, 채소, 기타 특용작물이 재배된다. 보리와 밀의 생육기는

4) 농림수산부 농림수산 주요통계 ; 농림부 농지이용통계, KREI 1999 : 17에서 재인용

다른 작물들과 달리 가을에서 봄까지라, 보리의 경우 겨울이 비교적 온난해 논의 그루갈이가 가능한 남부 지역에서는 논에서도 많이 재배된다(Park 1998 : 2장).

지금은 한국민의 주식에서 쌀이 차지하는 비중이 크게 높아졌으나, 1960년대만 하더라도 남부지방에서는 여름부터 가을까지의 식량은 거의 전적으로 보리에 의존했고, 그 전해 수확한 쌀은 다 떨어지고 새로 농사지은 보리는 아직 여물지 않은 늦은 봄에 겪는 어려움을 '보릿고개'라 불렀는데, 이러한 춘궁(春窮)기의 배고픔을 내 자식들에게는 물려주지 않기 위한 것이 모든 농촌 주민들로 하여금 새마을운동에 매진하게 한 중요한 동기가 되었다.

한 가지 새마을운동의 성공과 관련하여 특기할 만한 사항은 1970년 이전에도 한국민의 문자해득률이나 교육수준이 상당히 높았다는 것이다. 당시 대부분의 농민들이 기초적인 문해(文解) 능력을 갖고 있었고 상당수는 중학교 이상의 교육을 받았다. 1945년 해방 당시 한국의 12세 이상 성인의 문해자 비율은 전체 인구의 22%에 지나지 않았으나, 정부의 지속적인 교육정책에 힘입어 새마을운동이 시작되기 직전인 1968년 당시 85%에 달하게 되었다. 즉 새마을운동이 시작되었던 당시 일부 노인을 제외한 대부분의 성인 농민들이 문자를 읽을 수 있었던 것이다. 뿐만 아니라 남자 성인은 의무적으로 필해야 하는 한국의 병역제도로 인해 거의 대부분의 농촌의 젊은 이들은 2년 내지 3년 간 군에 복무해야 했다. 이들의 군 생활은 한국의 성인 남자들의 사회인으로서, 근로자로서 가져야 할 기본적인 소양과 역량, 특히 규율을 엄격하게 지키고 자기 책임을 다하고 서로 협동하는 등의 태도와 자세를 키우는 데 중요한 토양이 되었다. 이러한 요인들 또한 새마을운동이 성공할 수 있었던 또 다른 배경을 제공해 준다 하겠다(김준경 2013 ; Park 1998).

2. 새마을운동 당시의 농업부문과 농촌사회의 현황

1970년 이전의 한국경제에서 농업이 차지하는 비중은 매우 높았다. 예컨대 1953~55년 기간을 보면, 농업부문이 총 GNP의 약 44%를 차지한 반면, 2차산업은 불과 13.6%에 불과했다(Mason et al. 1980). 또한 1970년 현재 총 취업자 961만 7천 명 중 농림수산업에 종사하는 사람의 수는 50.4%인 484만 6천 명이었다. 이 중 수산업은 9만 명에 지나지 않고 나머지 대부분이 농업에 종사하였다.[5)]

5) 자료 : 농림업 및 광공업 등 경제활동인구

1970년 당시 한국의 농촌은 행정상의 마을(또는 리·동)이 약 33,000여 개가 있었고, 자연마을(natural village)은 5만여 개에 달했다. 하나의 리·동은 1개 내지 2~3개의 자연마을로 이루어져 있었다. 마을마다 농가 수는 큰 차이가 나는데, 적은 곳에는 20개 정도의 가구가, 많은 곳에는 200개가 넘는 가구가 한 마을을 이루고 살았다. 한국의 농가들은 서로 멀리 떨어져 있는 게 아니라 한곳에 집적하여 마을을 이루는 특징을 보여준다. 이는 대부분의 평야지역이 비가 많은 여름 장마 기간에 물의 배수가 원활하지 않았기 때문에 사람이 사는 가옥은, 여름에는 배수가 잘되고 겨울에는 해가 잘 드는, 그 마을의 특정 지역에 몰려있었기 때문이다. 이처럼 마을 내에 농가들이 한 군데 몰려있는 특성은 나중에 새마을운동이 전개되었을 때, 마을 내 공동관심사를 서로 함께 논의하고 마을 개발 사업을 함께 추진하는 등 새마을운동 사업을 펴 나가는 데 매우 유리한 조건을 제공하였던 것이다(Park 1998).

한편, 한국의 농지제도는 기본적으로 소규모 자작농 체제라 규정할 수 있다. 1970년 기준으로 전체 농가의 가구당 평균, 논은 약 0.51 헥타르, 밭은 0.41 헥타르를 소유하는 것으로 되어 있다(한국은행 경제통계, 2015). 대부분의 농민이 2 헥타르 미만의 소규모 농지를 소유하거나 소작하고 있다. 2 헥타르 이상 3 헥타르 미만의 토지를 소유하고 이를 경작하는 농민은 극소수이며, 3 헥타르 이상을 소유하는 농민은 없다. 한국에서 이러한 농지소유 구조가 나타난 데는 1940년대 후반 미군정 치하에서부터 시작된 농지개혁의 영향이 가장 컸는데, 농지개혁 작업은 1948년 8월 수립된 대한민국 정부가 계승하여 1950년대 대부분의 기간 동안 계속 추진되었다. 농지개혁의 결과로 농지개혁 이전에 존재했던 대규모 농지소유의 지주 계급은 완전히 사라지게 되었고, 1960년대 한국의 농민들의 토지소유 규모는 농가마다 거의 비슷한 수준이 되어 큰 토지를 소유한 사람과 그렇지 않은 사람 간의 격차가 크게 줄어들었던 것이다. 이를 통해 적어도 경제적으로는 한국의 농촌 마을에서는 경제적 동질성(homogeneity)이 확보되었다 하겠다. 박진환(Park 1998 : 12)은 이러한 농촌의 경제적 동질성 또한 "새마을운동 사업의 추진에 모든 농민들의 참여를 가능하게 한 중요한 사회적 요인"이라 보았다.

1970년대 당시의 농촌의 생활상태와 시회기간시설(인프라) 수준을 살펴보면, 전체 약 250만 농가 중에서 80% 정도가 초가지붕이었고, 20% 정도에만 전기가 보급되었다. 그리고 전국 대부분의 농촌마을에서 간선도로와 마을 사이를 잇는 진입로가 제대로 정비되어 있지 않았다. 4륜구동 자동차가 드나들 수 있는 마을이 전국 약

5만 개 정도의 자연마을 중 60% 정도밖에 되지 않았다. 또한 대부분의 농촌마을에서 마을 내의 안길, 마을과 농경지를 잇는 농로가 너무 좁아 경운기 등이 오고갈 수 없을 정도였다. 좁은 안길과 농로는 농기계의 보급과 사용에 큰 걸림돌이었다. 가장 중요한 동력원은 사람의 힘이었고, 주요 운송방식은 사람이 지게를 져서 짐을 나르는 것이었다. 사람의 힘은 농사를 짓는 데 있어서도 가장 중요한 동력원이었지만, 농사에는 소도 동원되었다(Park 1998).

3. 새마을운동 이전의 농업·농촌개발 프로그램

새마을운동 이전에도 농업과 농촌을 발전시키려는 지역사회개발의 집합적 노력이 없지 않았다. 좀 거슬러 올라가면 일본 식민지배하에서도 일제 식민지당국의 동화정책에 편승하여 한편으로는 나름대로 민족의 전통적 삶의 가치를 유지하면서 다른 한편으로 농업을 발전시키려는 시도가 있었다. 그러나 본 조사보고서에서는 1948년 건국 이후의 상황에 대한 서술로 국한한다.

건국 이후라 하더라도 1940년대 말의 혼란기나 6.25전쟁 또는 그 직후의 시기에는 지역사회개발사업이 전개될 수 있는 상황이 아니었다. 그리하여 우리나라에서 지역사회개발 프로그램의 시작이라 간주할 만한 움직임이 처음 나타난 것은 1957년으로 볼 수 있을 것이다.

즉, 1957년 6월 한미합동경제위원회에서 '지역사회개발 한미합동 실무반'을 조직한 것이 그 효시라 할 수 있을 것이다(내무부 1980a : 45이하). 당시 우리 정부의 농림부, 보건사회부, 문교부, 내무부, 부흥부 등과 주한 미(美)경제협조처(ECA)가 함께 조사반을 구성하여 우리나라에서 지역사회개발사업의 실시 가능성 및 방향을 결정하기 위한 사회조사를 실시한 것이 그것이다. 그 조사의 결과는 '한국의 농민은 자력으로 마을을 개선할 수 있다'는 것과 '한국의 농촌사회를 개발시키는 데는 외부의 물질적 지원과 지도가 필요하다'는 것이었다. 이러한 조사결과에 근거하여 한미합동경제위원회 내에 '지역사회개발 분과위원회'를 설치하고 이 위원회에서 지역사회개발을 위한 시범마을을 선정하고 시범사업을 실시했던 것이다.

이와 더불어 한국정부는 1958년 1월 국무회의 결정으로 부흥부 산하에 부흥부 장관을 위원장으로 하는 지역사회개발사업 추진 협의기구를 설치하고, 외국의 원조물자 및 대충자금(對充資金)을 재원으로 하여 전국 4개 지역에 시범사업을 실시하기로

한다. 그리고 1958년 9월 대통령령 1384호를 제정 공포하여 우리나라에서 처음 지역사회개발 사업이 시작되었다. 그러나 이 사업은 그 소관기구의 잦은 변동으로 별 성과를 거두지 못하고 막을 내리고 말았다(내무부 1980a : 45~47).

이어서 나타난 것이 '지역사회개발 6개년 계획'이다. 이는 1962년 3월 제정된 농촌진흥법(법률 제1039호)에 따라 같은 해 4월 1일 발족한 농촌진흥청이 주도한 것이다. 이 계획의 실시기간은 1966년부터 1971년까지 6개년으로, 이 기간 동안 전국 33,100개 마을 전체를 대상으로 총 64만여 건의 사업을 진행하려는 계획으로 16개 부문(경지확장 및 경지정리, 지력(地力)증진, 재배기술 개선, 재해대책 수립, 농산물 가공시설 설치, 공동이용시설 설치, 원예와 잠업(蠶業) 진흥 등)에서 사업을 전개하는 계획이었다. 그러나 이 계획은 필요한 자본이나 기술 부족을 고려하지 않고 전국 3만여 개 마을을 동시에 개발한다는 지나치게 방대한 계획이어서 제대로 실현되지 못하고 계획으로만 그치고 말았다.

새마을운동과 비교하여 또 하나 언급하지 않을 수 없는 농촌개발 프로그램은 1961년 12월부터 전개되기 시작한 '국가재건 국민운동'이다. 이 국민운동은 '복지국가를 이룩하기 위해 전 국민이 자립자조정신으로 향토를 개발하여 새로운 생활체제를 확립'하는 것을 목표로 하고 있었으며, 이를 위해 ① 향토개발, ② 생활개선, ③ 사회기풍진작, ④ 국민사상 함양, ⑤ 동포애 발양(發揚) 등을 지향하고 있었다. 그리고 이 운동을 추진하기 위해 중앙에 본부를 두고, 특별시와 도에 시도지부를, 시군구에 시군구 지부를 두며, 읍면과 리동에는 읍면 위원회와 리동 위원회를 각각 두고, 이 위원회로 하여금 여러 가지 사업을 관장하게 하였다(내무부 1980a : 49-50).

이 운동은 기본적으로 정신개혁을 통해 국민들의 정신을 개조하고 이에 기초하여 지역사회를 개발한다는 계획을 갖고 있었다. 즉, 기본적으로 사회경제적 운동 프로그램이라기보다 문화적·정신적 운동이었으며, 캠페인성 프로그램 위주였다. 박정희 대통령이 처음 이 운동을 계획할 때 그는 이 운동을 통해 '근면과 자조정신'을 농민들에게 심어주려는 생각을 갖고 있었다(Park 1998 : 27).

그러나 이 운동은 크게 성공하지 못했는데, 그 가장 중요한 원인의 하나는 이 운동을 주도했던 것이 농민 자신이 아니라 정부였으며(형식은 비정부 민간단체의 형태를 취했으나, 실제로는 관이 주도하는 반관반민(半官半民)의 조직체인 재건국민운동본부가 주도), 캠페인성 선전 계몽활동이 농촌 각 마을의 주민들이 아니라 이

조직체에서 파견된 외부 활동가에 의해 주도되었다는 데 있다. 다시 말해 내부에서 자생적으로 출현한 리더십이 아니라 외부에서 투입된 리더십에 의해 이 운동을 이끌어 가려 했다는 점이다.

이들 수많은 외부 활동가(캠페인 전문가)들은 전국 각 마을을 돌아다니며 근면과 협동의 중요성, 근검과 절약의 중요성에 대해 역설하면서 열심히 일해서 가난에서 벗어나자고 캠페인을 벌였다. 그리고 이들 외부 활동가들에 대해서는 급여가 주어졌다. 이 운동을 위해서는 많은 정부 예산이 소요되었는데, 그 예산의 대부분은 이들 활동가들을 위한 급여로 쓰였다. 그러나 이 캠페인에 대한 농민들의 반응은 그리 좋지 않았으며, 투입된 비용과 비교할 때 그 결과는 그리 신통치 않았다.

박정희 대통령은 이 실패한 캠페인으로부터 큰 교훈을 얻었다고 한다. 국가재건국민운동이 농민들의 자조 정신을 함양하는 데 실패하면서, 박 대통령은 도덕적 캠페인만으로는 사회적 변화를 이끌어 내는 데 불충분하다는 것을 깨닫는다. 그는 아주 사소한 행동 하나라도 행동하는 것이 말만 앞세우는 것보다 더 훨씬 더 중요하다고 믿게 되었다. 그는 그 후 공식연설에서 종종 '자신의 집 앞의 먼지를 쓸고 깨끗하게 유지하는 행동을 실천하는 것이 애국의 중요성을 입으로 떠드는 것보다 훨씬 더 중요하다'고 말하곤 했다(Park 1998).

이 운동에 대한 정부의 공식 평가도 그리 긍정적이지 않다. 내무부의 공식 출간물에 따르면, 이 운동은 주민들의 사회경제적 삶과 직결되는 "생활운동으로서의 비중이 강하지 못하였기 때문에 민중생활 속에 깊이 뿌리내리기는 어려웠던 것"으로 평가된다(내무부 1980a : 50).

4. 새마을운동의 필요성

새마을운동의 필요성은 다음 몇 가지에서 찾을 수 있다. 첫째는 도시와 농촌, 지역 간의 격차와 2차산업 부문과 농업 부문 간, 부문 간의 격차를 해소하기 위한 것이었다. 둘째는 당시 급속도로 진행되기 시작한 이농 현상을 막기 위해서, 또는 그 속도를 완화하기 위해서였다.

한국의 산업화와 경제발전이 본격적으로 시작된 것은 1960년대 중반부터였다. 박정희 정부가 본격적으로 추진했던 제1차 경제개발 5개년계획이 나름대로의 성과를 거두기 시작했던 것이다. 그 후 몇 년 동안 산업화를 위한 국가적 노력이 지속되면서

국민총생산도 크게 증가하고 제조업을 비롯한 2차산업 전반이 크게 발전했다. 이와 더불어 도시 근로자 소득 또한 큰 폭으로 증가했다. 이러한 긍정적 변화 뒤에는 계층 간, 산업 간, 그리고 지역 간 소득격차라는 부정적 파생효과가 나타났다. 이러한 경제적 격차와 불평등의 심화는 1970년대로 이행하는 한국의 정책당국자들이 가장 크게 신경써야할 문제였는데, 1970년대로 접어들면서 이는 이미 심각한 사회문제로 심화되기 시작하고 있었다.

이러한 개발격차 중에서도 특히 당장 시급하게 대처해야 할 문제는 도시와 농촌 간의, 지역 간 격차 문제였다. 1960년대 초와 비교하여 1960년대 말에는 도시와 농촌 간의 격차가 더욱 벌어졌다. 이와 관련하여 「동아일보」 1969년 7월 12일자는 다음과 같이 보도하고 있다.

"도시·농촌 소득 차 극심 / 매년 벌어져 / 5년간 성장 256% 대 92%
정부가 내건 농공병진 정책에도 불구하고 해마다 농가소득이 도시근로자소득에 비해 뒤떨어져 소득격차는 더욱 크게 벌어지고 있다. 12일 농림부에 의하면 작년도 농가 가구당 평균소득은 178,959원으로 밝혀졌는데 이는 지난 1963년의 93,179원에 비해 5년 동안 92% 증가된 셈이나 도시근로자의 소득증가율 2.56배에 비하면 엄청나게 뒤떨어지고 있는 것이다.
이같은 현상은 농가소득의 대종을 이루고 있는 쌀 생산의 잇다른 흉작과 저곡가정책 때문에 빚어진 것으로 분석됐다. 지난 1964년까지만 해도 농가소득이 도시근로자의 것에 비해 29.3% 높던 것이 1965년부터 떨어지기 시작, 그 해에 0.3%, 66년엔 19.4%, 67년엔 40.2%, 68년엔 37.4%씩 낮았다."

이에 따르면 1968년 가구당 평균 농가소득은 178,959원인데 반해, 도시근로자소득은 286,080원으로 도시근로자소득의 62.5%에 지나지 않는 것이었다.

도시와 농촌 사이에 소득에서 격차가 생기게 되자 이것은 곧 삶의 질의 차이를 가져오게 되었고, 이는 도시와 농촌 주민 간에, 더 나아가 국민 전체의 위화감을 낳게 되었던 것이다. "도시와 농촌 사이의 격차를 줄이고 농촌의 생활을 도시수준으로 질과 양면에서 향상시키려면 농촌을 근대화해야 했고 그 같은 농촌의 근대화운동이 농촌새마을운동으로 나타나게 되었다"(내무부 1980a : 10). 특히 문제가 되었던 것은 소득의 격차나 경제적 수준의 차이보다도 생활환경상의 차이가 더 중요한 차이였

으며, 농촌에서의 낙후된 생활환경이 점차 개선되어 나가던 도시의 생활환경과 대비되어 가장 가시적인 차이로 다가왔다(Park 1998 : 1장, 3장).

소득의 격차와 생활환경상의 차이는 농촌으로부터 도시로의 이농현상을 더욱 부추겼다. 농촌 인구는 1967년 1,608만 명을 기점으로 계속 감소하기 시작했다(ADB 2012). 1960년대 후반의 순 이농 인구는 매년 50만 명 수준이었다. 그리하여 도시 인구의 비율은 1970년 전체 인구의 41.2% 수준으로 증대했고, 그 후 빠른 속도로 증가했다. 1960년대 후반 이후 한국의 농촌인구 감소와 도시화의 속도는 다른 나라에서 찾아보기 힘들 정도로 급속한 것이었다. 이 시기 연평균 도시 인구 증가율은 6.5%에 달했다.

마지막으로 "과대한 고리채(高利債)로부터 농민을 해방"(내무부 1980a : 51)시키려는 것도 새마을운동과 같은 농촌개발 프로그램이 필요했던 이유이다.

5. 새마을운동의 출현과 전개과정

1) 새마을운동의 출현과 초기의 전개과정

새마을운동이 처음 시작된 시점과 그 계기에 대해서는 여러 가지 서로 다른 논의들이 있긴 하나, 대체로 1970년 4월 22일에 있은 전국지방장관회의를 그 시점(始點)으로 잡는다. 전국 각시도의 도지사와 특별시장 등이 참석한 전국지방장관회의에서 농촌의 자조노력에 입각하여 농촌 개발을 추진하자는 것과 같은 해 5월 6일 국토보존에 관한 지침을 발표해 국토를 알뜰히 가꾸어 나갈 것을 결의하고 새마을운동을 추진할 것을 결의한 것이 새마을운동의 효시가 된다 하겠다(내무부 1980a : 54).

새마을운동을 통해 기획하고 시행하여 성과를 낸 농촌개발 · 지역개발사업은 무수히 많다. 그 중에서 가장 먼저 시작한 사업은 농촌지역에 있어서 '생활환경 개선사업'이라고 할 수 있다. 이 사업은 1970년 10월부터 1971년 6월에 이르는 농한기(農閑期)를 이용하여 마을의 환경개선에 중점을 두는 사업으로 시작되었다. 초창기의 '생활환경 개선사업'은 박 대통령이 제안한 대로 '새마을 가꾸기 사업'이라고도 불리었다. 정부는 전국 33,267개 리동(里洞)에 각각 시멘트 335부대(시멘트 1부대, 40킬로그램)를 지원해 주고 이를 가지고 농한기의 유휴노동력을 이용하여 농촌 주민들이 스스로 환경개선사업을 하도록 유도했던 것이다. 이 사업은 1970~1971년 겨울부

터 봄까지의 농한기 동안에 진행되었는데, 정부의 공식 간행물에는 당시 지원된 시멘트의 성격에 대해 "생산과잉과 수출부진으로 남아돌고 있었던 시멘트"(내무부 1980a : 109)라고 적고 있다.

새마을운동 첫 해에 실시된 이 사업에서 구체적으로 마을마다 어떤 사업을 할 것인가는 마을 주민들 스스로 결정하도록 했다. 이런 과정을 통해 도출된 것은 대체로 마을 진입로 확장정비, 소하천 정비, 소류지(小溜池) 정비, 공동우물, 공동빨래터, 퇴비장 설치, 마을 식수(植樹) 등을 포함한 10개 사업이었다. 정부는 "주민들이 결정하여 추진한 새마을 사업에서 우수한 성과를 올릴 경우 정부가 추가적인 지원 혜택을 줄 것을 공약"함으로써 이 사업에 참가하는 마을 간에 경쟁을 유도하였다. 그리하여 새마을운동 첫 사업으로 시작된 이 '새마을 가꾸기 사업'은 전국적인 경쟁으로 확대되었던 것이다(내무부 1980a : 109, 154, 207).

이 사업은 처음 구상 당시 기대하지 않았던 성공적인 성과를 거두었다. 연인원 720만 명이 이 사업에 참가하여 마을당 평균 12건의 사업을 실시해서 전국적으로 총 38만 5천 건의 사업이 시행되었다(내무부 1980a : 55, 207). 이 사업의 성과가 기대 이상으로 크고 이 사업에 참여했던 농민들도 기대 이상의 성과에 고무되어 '하면 된다.'는 자신감을 갖게 되었고 열심히 노력해서 더 잘 해보자는 의욕과 각오가 생겼다. 새마을운동 첫 해의 가장 큰 성과는 가시적이고 물질적인 성과보다도 이러한 눈에 보이지 않는 정신적인 성과가 더 중요한 것이었으며, 이것이 그 이후에 새마을운동이 더욱 더 확산되고 그 규모가 확대된 기반이 되었던 것이다.

2) 1970년대 새마을운동의 단계적 발전과정

새마을운동이 가장 활성화되었던 1970년대의 새마을운동의 전개과정을 제대로 이해하기 위해 아래에서는 이를 3단계로 나누어 살펴보기로 한다. 1970년대 새마을운동의 발전과정은 '기반조성 단계(1971~1973년)', '자조발전 단계(1974~1976)', '자립완성 단계(1977~1981)', 이상 3단계로 나눌 수 있다(내무부 1980a : 205~206, 209, 573이하).

(1) 새마을운동의 기반조성 단계(1971~1973)

먼저 1971년부터 1973년까지의 '기반조성(基盤造成) 단계'에는 앞서 설명한 바와 같이 첫 해의 '새마을 가꾸기 사업'으로부터 시작하여 1973년에 전국 모든 농촌 마을이 모두 새마을운동 사업에 참가하게 되는 과정까지가 포함된다.

1971년도는 전국 33,267개 리동에 시멘트 335부대씩 지원하여 일제히 새마을 가꾸기 사업이 실시되었던 '자극(刺戟) 주입'의 해이고, 1972년도는 전국 34,665개 마을 중 정부 지원 마을 16,600개 마을에 시멘트 500부대와 철근 1톤씩을 지원하여 줌으로써, 자발적으로 새마을운동에 참여하는 마을이 6,108개로 확대되었던 '점화(點火) 반경 확대'의 해이며, 1973년도는 전국 34,665개 농촌마을 전부가 모두 새마을사업에 참여하여 자율적으로 새마을운동을 실천해 가기 시작한 '기초 확립'의 해이다(내무부 1980a).

앞서 말한 바와 같이 1970년 10월부터 1971년 6월에 이르는 농한기에 박 대통령이 제안한 '새마을 가꾸기 사업'이 전국 33,267개 리동에서 일제히 전개되었다. 정부에서는 다음과 같은 10가지 사업을 시험적인 사업으로 추천했다. ① 마을 산 푸르게 만들기, ② 마을 진입로 넓히기, ③ 소하천 정비, ④ 퇴비장 만들기, ⑤ 소류지 정비, ⑥ 관정 보수, ⑦ 마을 청소, ⑧ 공동 우물 만들기, ⑨ 공동 빨래터 만들기, ⑩ 쥐 없는 마을 만들기 등이 그것이다(내무부 1973 : 30). 그러나 실제로 어떤 사업을 실시할 것인지는 각 마을마다 마을의 실태에 맞게 주민들이 자율적으로 결정했고, 실제로 가장 많은 참여가 이루어진 사업은 지붕개량 사업이었다.

그리고 1971년 7월, 그때까지의 사업성과를 분석하여 새로운 사업 방향을 잡는 작업이 이루어졌다. 사업성과를 분석한 결과 전국 33,267개 리동 가운데 16,600개의 리동(49.9%)이 기대 이상으로 많은 사업을 수행했다는 평가가 나왔다. 그리고 이들 성공적인 마을의 성공요인을 분석한 결과, "유능하고 헌신적인 마을지도자"가 있고, 주민들이 "협동과 개발의식이 왕성한 마을"일수록 보다 나은 사업성과를 냈다는 것이 확인되었다. 이러한 첫 해 사업의 성과에 대한 분석을 통해 "새마을운동의 원리를 근면 · 자조 · 협동으로 정하고 물량적 성장보다 주민의 정신적 단결과 협동에 역점을 두는 운동으로 전개"해야 하겠다는 기본 방침이 정해졌던 것이다(내무부 1980a : 55, 208).

이러한 시험단계를 거쳐 새마을운동의 방향이 정립되고 체계화되어 안정적으로 추진되기 시작한 것은 1972년부터의 일이다. 1972년도에는 '우수마을 우선지원의 원칙'에 따라 16,600개의 마을에 시멘트 500부대, 철근 1톤씩 기본자재를 균일하게 지원하여 '새마을 가꾸기 사업'을 더욱 심화함과 아울러 농민들의 정신계발 촉진에도 역점을 기울이기 시작했던 것이다(내무부 1980a : 55~56, 208).

"1972년에 와서는 1971년의 새마을 가꾸기 사업을 추진하는 과정에서 터득한 교훈을 바탕으로 그 전개방향과 추진방법을 체계화하였다. 그리고 환경개선을 통하여 주민의 정신계발(啓發)을 촉진하여 이 새로운 정신적 바탕 위에서 소득증대를 실현하자는 새마을운동으로 발전하게 된 것이다"(내무부 1980a : 109).

또한 마을 지도자의 중요성이 부가되면서 마을 지도자를 교육시킬 교육연수기관을 설치·운영하기 시작하였다. 1972년 7월부터 기존의 '독농가(篤農家) 연수원'에서 실시하던 교육 대상을 새마을지도자로 바꾸어 본격적으로 새마을 교육이 시작되었다(내무부 1980a : 208).

(2) 새마을운동의 자조발전 단계(1974~1976)

다음으로 두 번째 단계는 1974년부터 1976년까지의 '자조발전(自助發展)의 단계'이다. 이 기간 동안에는 기존의 기반조성 사업의 수준과 범위를 좀 더 높여 '생산기반 조성사업'을 본격적으로 전개하고, 더 나아가 '소득증대사업'이 새마을운동 사업의 중요한 부문으로 자리 잡기 시작하였다.

또한 1974년은 새마을운동이 농촌뿐만 아니라 도시, 공장, 학교 및 사회 각계각층으로 확산되기 시작한 해다. 학교와 사회단체를 비롯한 '직장 새마을운동'이 전국 5,253개 직장에서 전개되기 시작했다.

1975년도는 정부에 의해 '새마을운동 도약의 해'로 지정되었다(내무부 1980a : 154). 이 해에 증산(增産)운동, 근검운동, 인보상조(隣保相助)운동 등 '3대 운동'과 소득사업, 노임사업, 국민교육, 도시새마을운동 등 '4대 시책'이 역점사업으로 제시되었고, 민간단체로 '새마을운동 협의회'가 구성되었다(내무부 1980a : 573~74).

1976년도에는 그동안 농가소득증대사업의 하나로 추진되었던 식량증산의 노력이 그 결실을 맺은 해이기도 하다. 한국은 이 해에 처음으로 쌀의 자급을 달성하게 되는데, 이것은 새마을운동이 낳은 대표적인 성과 중 하나라 할 수 있을 것이다. 또한 이 해부터 '도시새마을운동'이 본격화되었고, 전국 도시에서 매월

25일을 반상회(班常會)의 날로 정하고 반상회에서 토의 결정된 사항을 자율적으로 실천해 가는 기풍이 일기 시작하였다(내무부 1980a).

2단계에 본격적으로 시작된 소득증대 사업의 몇 가지 핵심사업 중에 증산(增産)사업과 새마을공장의 건설이 있다. 먼저 증산 사업에 대해 설명하면, 노임(勞賃)사업을 벌여 마을 공동기금을 조성하고, 그 기금으로 마을공동 양묘장(養苗場), 공동 양축장(養畜場) 등의 다각적인 공동사업을 '회전(回轉)확대(擴大) 재투자(再投資) 방식'으로 벌여 나감으로써 마을 공동기금 조성에 큰 효과를 거두었으며, 여기에서 마련된 공동기금은 다시 마을의 공동이용시설이나 주민 전체에 편익이 되는 사업에 활용하였다(내무부 1980a : 212). 이 사업은 뒤에 '복차소득사업'이라고도 불리게 되었다.

한편 새마을공장은 1개 면(面)당 1개 공장을 건설하는 것을 목표로 농촌의 공업화를 도모하여 농외소득(農外所得)원의 확대를 추구하였던 것이다.

(3) 새마을운동의 자립완성 단계(1977~1981)

마지막으로 세 번째 단계는 1977년부터 1981년까지의 '자립완성(自立完成)의 단계'이다. 이 단계에서는 소득기반을 완비하고 농외소득원의 확대에 보다 힘을 기울여 농촌 소득증대에 전력을 경주하던 시기였다. 이러한 목표를 달성해 나감에 있어서 첫째, 대대적인 농업증산과 획기적인 농업소득 증대를 도모하였고, 둘째, 마을의 기본적인 문화·복지환경을 적극 조성해 나가는 한편, 셋째, 치산 녹화를 통한 새로운 소득원을 개발해 나갔으며, 넷째, 새마을정신을 전 국민의 생활 철학으로 더욱 발전시켜 나가는 노력을 기울였다.

1977년은 농촌사회의 자립완성을 위한 첫 진입년도였다. 이때부터 농촌사회에 제대로 된 문화·복지 사회를 실현하기 위해 복지후생사업을 본격적으로 실시하기 시작했고, 농촌소득의 보다 획기적 증대를 위한 새로운 시도가 모색되기도 했다. 즉, 농외소득 및 유통소득의 증대 등, 기존의 농촌소득 구조의 개선을 통해 농가소득의 추가적 증대를 추구했던 것이다. 1978년 이후부터는 이러한 농촌의 자립완성 체제로의 발전이 더욱 심화되었다(내무부 1980a).

1~2단계에서 지붕개량사업이나 가옥구조 개선사업 등 개별 사업에 초점이 맞추어졌던 생활환경 개선사업 또한 이 3단계에 들어와서는 보다 종합적이고 심화된 형태로 발전되는데, 농어촌 주택개량사업이나 농촌 취락구조 개선사업 등이 이 시기에 본격적으로 전개되었다.

제2장 새마을운동 추진을 위한 거버넌스 구조

1970년대 새마을운동 사업은 정부의 모든 부처와 기관단체, 그리고 각급 지방자치단체 또는 지방행정기관이 모두 다 관련되어 추진되었던 전(全)정부적 성격을 띤 사업이었다(내무부 1980a : 151). 그리고 새마을운동의 추진을 위한 공적 거버넌스 구조는 중앙 정부의 각 부처와 조직, 각급 지방행정기관을 모두 망라하여 수직적으로 질서정연하게 구성되었을 뿐만 아니라, 이러한 정부의 공식적인 구조와 더불어 시도, 시군, 읍면 등 각급 지방행정구역별로 민간 지도자와 전문가, 그리고 민간기관단체를 함께 포함하는 수평적인 협의체제 또한 잘 조직되어 작동되었다. 이러한 수직적, 수평적으로 정교하게 잘 교직(交織)되어 이루어진 거버넌스 구조하에서 새마을운동 사업이 시행되었으며, 정부는 새마을운동을 국정 운영의 최우선 순위에 놓고 강력한 의지를 가지고 추진했던 것이다(ADB 2012 : 9).

그러나 새마을운동은 단순히 정부가 위로부터 시행한 '하향식 공공정책 프로그램'이 아니었다. 그것은 동시에 농촌 주민 모두가, 더 나아가 국민 모두가 적극적으로 아래로부터 함께 동참한 거대한 '상향적 사회운동'이었다. 새마을운동이 다른 나라의 많은 지역개발 또는 농촌개발 프로그램과 가장 큰 차이가 나는 중요한 요소 중의 하나가 바로 아래로부터의 참여, 즉 농촌 마을 주민들이 모두 이 사업에 적극적·자발적으로 참여하고 매우 중요한 역할을 수행했다는 데 있다.

이처럼 농촌 주민들과 마을 지도자들이 주도적인 역할을 한 새마을운동이지만, 새마을운동 사업의 추진체계 및 과정에서 정부의 역할은 과소평가할 수 없다. 초기 단계에서 대통령은 국가 최고지도자로서, 행정부의 수반으로서 새마을운동의 기본 개념과 구상, 이를 통한 미래 한국의 비전을 제시하고, 국민들에게 꿈과 희망을 보여주었던 것이다. 그리고 정부는 대통령의 이러한 구상을 뒷받침하기 위해 정부 여러 부처가 시행해 오던, 국가 공공정책의 전반적인 얼개를 이 구상에 맞추어 재편하고, 그 시행을 위한 보다 구체적인 설계도를 만들었으며, 이러한 계획 위에 전국 각 지역과 농촌 마을의 참여를 어떻게 유도할 것인지를 기획했던 것이다. 그리고 새마을운동이 점화(點火)가 되어 일정한 궤도에 오르고 난 뒤에는, 교육을 통해 주민들의 정신계발을 돕고 마을 지도자를 양성하는 등 새마을운동의 지속가능성을 확보하기

위한 기반을 조성하는 데도 소홀히 하지 않았다. 또한 주민들과 마을 지도자들이 자발적·자생적으로 새마을운동 사업을 이끌어 나간 뒤에는 이를 측면에서 재정적으로, 행정적으로, 기술적으로 지원하는 보조적 업무를 주로 시행하였던 것이다. 이런 점에서 보면 정부의 역할은 초기 단계에서는 일종의 창안자와 기획자의 역할을, 새마을운동이 본궤도에 오르고 난 뒤에는 촉진자 및 지원자의 역할을 수행했다고 요약할 수 있을 것이다.

아래에서는 새마을운동 사업의 추진을 위한 거버넌스 구조를 정부·공공부문의 공식적·거시적인 거버넌스 구조와 주로 마을 수준에서 관찰할 수 있는 민간 부문의 미시적 거버넌스 구조로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 정부·공공부문의 거버넌스 구조

새마을운동 사업의 시행을 위한 정부·공공부문의 거버넌스 구조를 크게 나누면 정책의 형성을 위한 거버넌스 구조와 집행을 위한 거버넌스 구조로 나눌 수 있다. 전자는 새마을사업의 정책과 프로그램을 구상·기획하고 그 형성과정에서 서로 협의하고 조정하며, 관련 기관과 단체의 협조를 구하는 기구들로 구성되며 계획수립과 협의조정의 기구로 볼 수 있다. 여기에는 정부·공공부문뿐만 아니라 민간부문의 주요 이해당사자나 관계자도 관여한다. 그런 점에서 새마을운동은 오늘날 많이 논의되고 있는 소위 민관(民官)파트너십(public-private partnership)의 개념이 내재되어 있는 거버넌스 구조를 갖추고 있었다 하겠다. 두 번째는 정책의 집행을 위한 거버넌스 체계다. 여기에는 중앙정부의 각 부처와 기관, 그리고 지방정부의 각 부서와 담당자들이 모두 포함되며, 특히 각 마을의 지도자 및 지역주민들과 직접 접촉하고 상호작용하는 읍면 등 지방행정기구의 말단에 자리하고 있는 담당자들이 매우 중요하다.

먼저 정책 수립 및 이를 위한 협의·조정기구는 새마을운동중앙협의회를 비롯해 지방 각급 협의회 및 위원회로 구성되고, 정책의 집행은 내무부를 비롯하여 정부 각 부처와 각급 지방행정기관들이 맡았다. 여기서 새마을운동의 추진체계의 중앙 협의·조정기구인 중앙협의회가 대통령이나 국무총리 등 행정수반에 속하지 아니하고 내무부장관의 소속하에 있다는 점, 그리고 정책의 집행을 특정 부처가 장악하지 아니하고 각 부처에서 나누어 관장하고 있다는 점 등은 주목할 만하다. 다른 나라들의 사례를 보면, 대개 새마을운동과 같은 국가적인 거대 정책 프로그램을 수행하기

위해 특별히 새로운 전담기구를 신설하는 경우가 많고, 그렇지 않으면 정부 내 특정 기구나 기관에서 통합적으로 이를 기획하고 운영하는 게 일반적이다. 그러나 새마을운동의 경우는 기존의 정부 중앙부처의 체계를 그대로 두고 그 기능과 역할을 그대로 활용했다는 점에서 상당히 특이하다. 그러나 그렇다고 해서 새마을운동의 시행에 힘이 실리지 않았는가 하면 오히려 그 반대다. 새마을운동은 국가 최고지도자인 대통령의 의지와 신념이 실려 비록 여러 부서에서 나누어 집행했어도 국정의 최우선 과제로 삼고 정부 전체가 일사불란하게 참여하여 큰 성과를 내었던 것이다(내무부 1980a).

아래에서는 먼저 사업의 집행 체계부터 먼저 살펴보고, 그 다음 순서로 계획수립과 협의조정 체계를 살펴볼 것이다.

1) 사업집행체계

새마을운동 사업의 시행에 있어 중앙정부가 보다 강력한 권한과 책임을 가지고 주도적으로 이끌어 나갔느냐, 아니면 지방정부 또는 지방행정조직이 더 큰 재량권을 가지고 자율적으로 사업을 수행했느냐, 다시 말해 새마을운동 사업이 중앙집권적으로 집행되었느냐, 지방분권적으로 집행되었느냐 하는 문제는 상당히 중요한 논의의 대상이며, 그동안 이 주제를 둘러싸고 여러 가지 서로 다른 견해들이 많았다. 그러나 결론적으로 말하자면, 새마을운동의 집행체계의 구조와 과정을 살펴보면, 이 두 가지 측면이 모두 내포되어 있음을 알 수 있다. 새마을운동 사업은 중앙정부 각 부처와 기관에 의해 강력하게 그리고 상명하달식으로 일사불란하게 수행되었을 뿐만 아니라, 그 집행과정에서 지역의 특수성을 최대한 고려하여 각급별 지방 행정조직에게도 충분한 자율성과 유연성을 부여했던 것이다. 그리고 보통 중앙에서의 계획의 수립은 집권적으로, 지방 각 지역에서의 사업시행은 분권적으로 하는 게 일반적이지만, 새마을운동의 경우 이러한 통념도 적용되지 않았다. 필요하면 계획의 수립(사업의 선정부터 시작해서 구체적인 시행계획의 수립까지) 과정이 매우 분권적 · 상향적으로 이루어지기도 했고, 이리하여 정해진 사업과 그 계획의 집행이 집권적으로, 매우 강력하고 전일(全一)적으로 추진되기도 했다.

1970년대 박정희 대통령과 그 리더십의 중요한 특징을 실용주의적 성격으로 보기도 하는데, 새마을운동을 시행해 나가는 과정에서, 한편으로는 중앙집권적이고 일사

불란한 정책집행과 다른 한편으로는 자율적이고 분권적이며 때에 따라서 매우 창의적이기까지 한 정책집행이, 필요한 시점과 국면에 복합적으로 적절히 구사되었다는 데서 1970년대 개발연대 전반에 흐르는 한국 공공정책의 실용성과 탄력성, 유연성과 임기응변성을 찾아볼 수 있다 하겠다.

(1) 중앙의 행정조직

그러나 그럼에도 불구하고, 다른 나라와 비교해 볼 때 한국은 상대적으로 중앙정부에 권력이 집중되어 있는 편이다. 특히 연방제의 전통을 가진 나라와 비교하면 단방제(unitary system)라 할 수 있는 한국은 매우 중앙집권적이다. 그리고 이러한 중앙집권성은 새마을운동 당시에 더욱 그러하였다. 한국은 오랫동안 지방자치가 이루어지지 않았고, 1990년대까지는 지방정부를 구성하지도 못했다. 1948년 지방자치가 도입되어 한시적으로 운영되기도 했으나, 한국전쟁(1950년 6월~1953년 7월)의 영향으로 상당 기간 지방자치제가 실시되지 못했다. 그 후 1952년 4월과 5월에 전국 각 시도 및 시군, 읍면의회 의원선거를 실시하여 지방의회가 수립되었고, 1956년 8월에는 지방의회 의원선거뿐만 아니라 시장, 군수, 읍·면장 선거도 실시되어 제대로 된 지방자치가 실시되었다. 그러나 1961년 5월 군사정변으로 지방의회가 해산되고 지방자치가 중단되었다(소진광 2013).

그 이후 1960년대와 1970년대의 기간 동안 한국에서 지방의 공공업무는 지방자치단체가 아니라 지방행정기관에 의해 수행되었다. 이들 지방행정기관의 장, 즉 시·도지사, 시장, 군수, 읍·면장은 모두 중앙정부에 의해 임명되었다. 각 도의 지사는 내무부에 의해 임명되었고, 각 도 산하 시장 및 군수는 도지사가 임명했다.[6] 따라서 새마을운동이 시작된 1970년 당시 한국에는 지방정부가 구성되어 있지도 않았고 작동되지도 않았다. 이러한 상황에서 당시 한국의 "지역사회발전은 국가와 중앙정부의 책무"였다(소진광 2013 : 485).

새마을운동의 헤드쿼터 역할을 한 것은 내무부였다. 내무부는 중앙정부 수준에서 새마을운동 사업을 실행하는 데 있어서 본부 역할을 했고 각 지역에서 새마을사업을 현장에서 이끌었던 각급별 모든 지방행정기관을 통솔했다. 전술한

6) 한국의 지방자치는 1991년 지방의회가 부활되고, 1995년 지방자치단체의 장을 주민들이 직접선거를 통해 선출하기 시작하면서 다시 복원되었다.

바와 같이 내무부는 시도, 시군 등 각급 지방행정기관을 관리·감독했을 뿐만 아니라, 전국의 모든 경찰조직을 그 산하에 두고 있었다. 내무부는 자신이 통제할 수 있던 지방행정조직과 경찰조직을 최대한 활용하여 새마을운동의 전국적 집행을 독려하고 관리하고 감독할 수 있었던 것이다.[7]

새마을운동이 공식적으로 시작된 첫 해인 1971년 8월 19일 정부는 대통령령 5755호를 통해 내무부의 직제개편을 단행한다. 종전의 내무부 지방국 산하에 있던 개발과를 폐지하고 지방국장 아래에 새로이 지역개발담당관, 도시개발관, 농촌개발관, 주택개량관 등을 신설한다. 이것이 정부 중앙부처에서 생긴 최초의 새마을 전담부서였다. 이처럼 새마을운동의 집행을 위한 정부차원의 체제정비는 내무부에서 시작되었던 것이다.

그리고 새마을운동이 본궤도에 오른 이후인 1973년 초부터 정부의 여러 중앙행정조직에 '새마을'이란 이름을 단 새마을사업 관련 부서가 본격적으로 생겨났다. 먼저 1973년 1월 16일 대통령령 6458호를 통해 내무부의 직제개편이 추가적으로 이루어졌다. 지방국 산하의 지역개발담당관이 '새마을담당관'으로 개칭되었고, '새마을계획분석관'이 신설되었으며, 도시개발관, 농촌개발관, 주택개량관 등은 폐지되고, 그 대신 지방국 산하에 '새마을지도과', '도시지도과', '주택지도과'가 신설되었다.

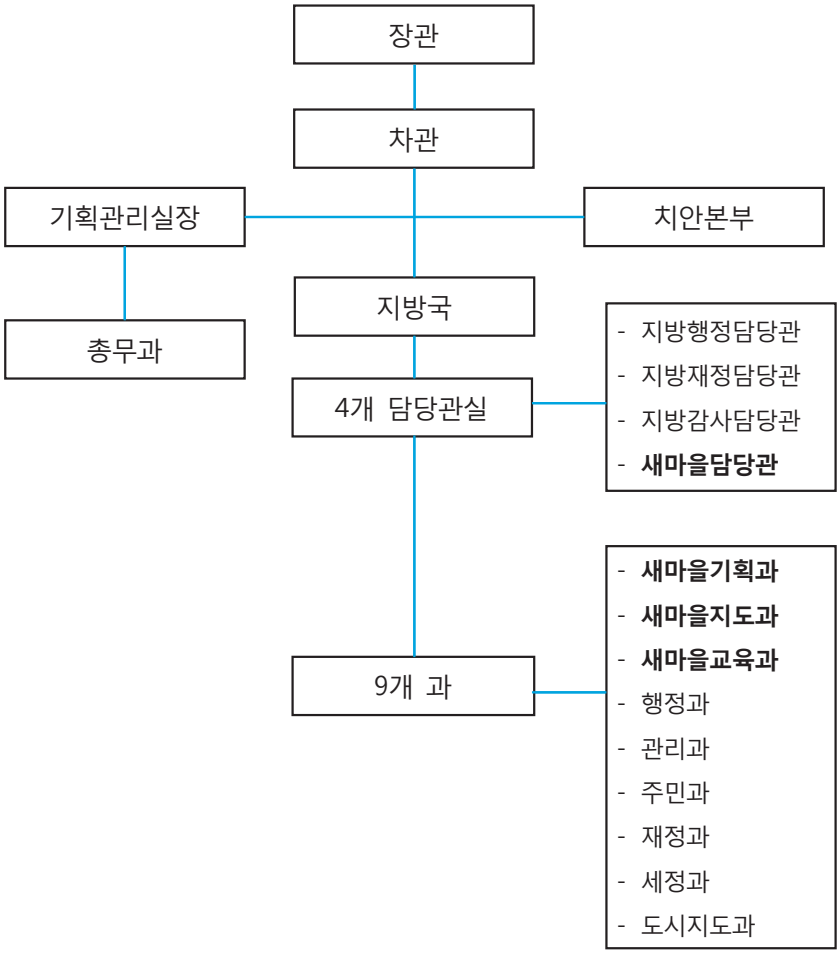
내무부를 필두로 1973년 초에 정부 주요 중앙부처에 새마을관련 부서가 거의 모두 생겨났다. 농림부에서도 1973년 1월 16일 직제개정(대통령령 6459호)이 이루어져 농업개발국에 '새마을소득과'가 신설되었고,[8] 상공부에서도 직제개정(대통령령 6460호)이 이루어져 중소기업국에 '농가(農家)공산품개발과'가, 동력개발국에 '농어촌 전화(電化)과'가 신설되었다. 또한 문교부에는 장학실장 아래 '새마을교육담당관'이 설치되어 새마을운동과 관련된 제반 교육지도를 담당하게 했고, 보건사회부에는 사회국 산하에 '지역복지과'가 설치되었다(내무부 1980a : 173).

1975년에는 다시 내무부의 직제개정(대통령령 7505호)이 이루어져, 새마을운동의 종합 계획수립과 교육홍보 활동을 강화하기 위해 내무부 산하의 '새마을계획분석

7) 원래 내무부는 대한민국 정부 수립 후인 1948년 11월 4일, 1실(비서실), 3국(지방국, 건설국, 치안국), 24과로 처음 출범했다. 내무부 치안국이 전국의 모든 경찰조직을 관장하였던 것이다. 그 후 1961년에 3국(지방국, 토목국, 치안국) 16과로 재편되었다(자료 : 행정자치부 조직변천사 ; 소진광 2013 : 497~98에서 재인용).

8) 농림부는 1973년 3월 28일 농수산부로 명칭이 변경되었다.

관실'이 '새마을기획과'로 개칭되었고, 주택지도과가 폐지되고 대신 '새마을교육과'가 신설되었다(내무부 1980a : 174). 새마을사업이 한창이던 1975년 당시 새마을 전담부서를 중심으로 한 내무부의 직제를 도표화하면 아래 〈그림 2.1〉과 같다.



<그림 2.1> 내무부 조직도(1975년)

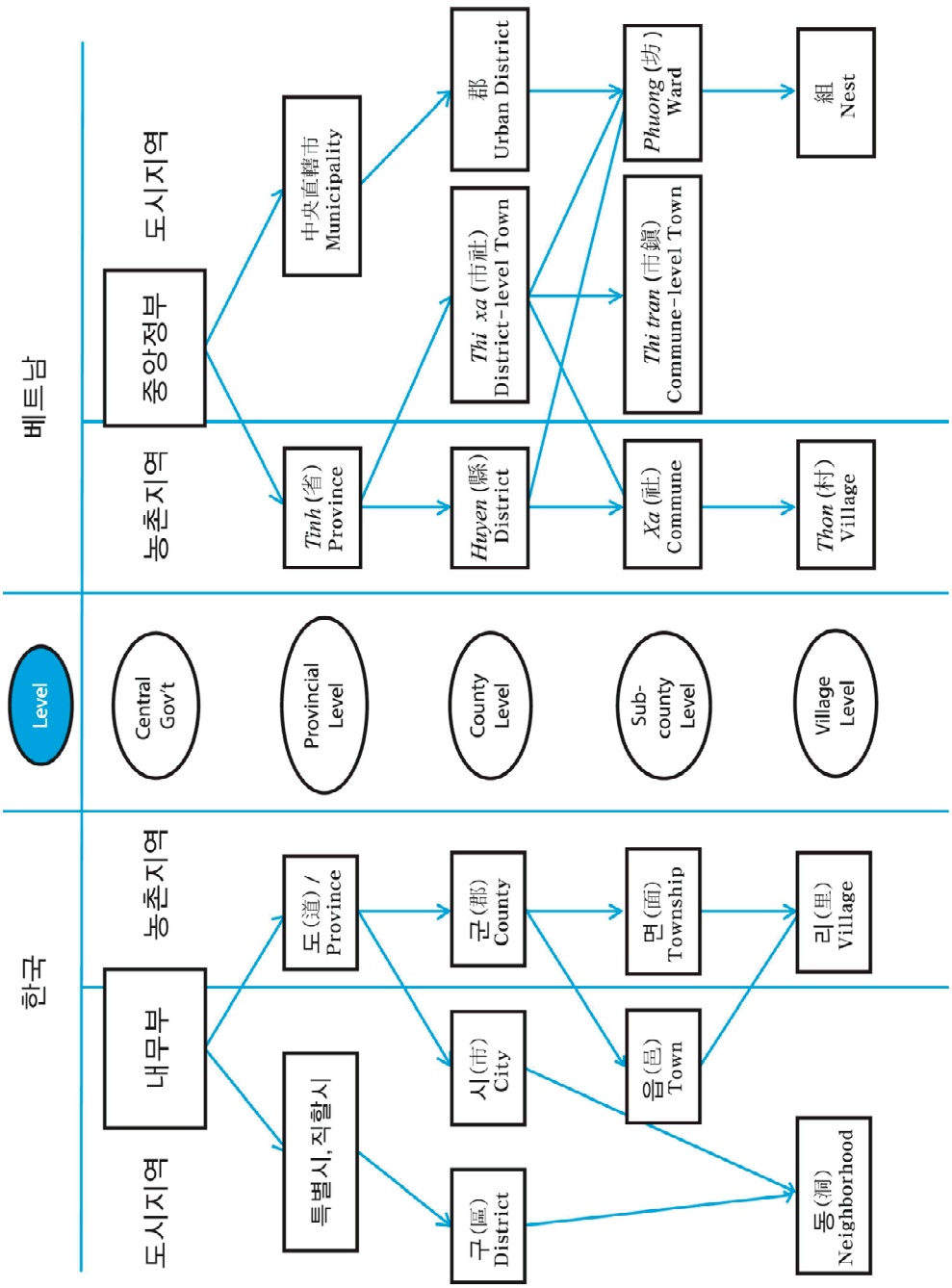
그리고 1973년 3월, 농협중앙회에 '새마을사업부'가 신설되었고, 1974년 2월에는 수협중앙회에 '새마을지도부(Department of Saemaul Guidance)'가 신설되었다(내무부 1980a).

(2) 지방 행정조직

이처럼 한국의 정부 · 공공부문의 거버넌스 체계가 상당히 중앙집권적이고, 중앙정부가 지방 행정조직에 비해 더 큰 권한을 갖고 있었음에도 불구하고, 새마을운동에서 지방 행정조직의 역할과 활동의 중요성은 중앙정부와 비교해서 결코 떨어지지 않는다. 오히려 새마을운동의 성공 뒤에는 각급별 지방 행정조직의 역할, 특히 말단 행정조직과 그 담당자들의 역할이 매우 중요하게 작용했던 것이다.

먼저 여기서 잠시 1970년대 당시 한국의 지방행정조직에 대해 살펴보기로 한다. 가장 상위의 지방행정조직은 서울특별시, 부산직할시와 전국 9개의 도(道)이며, 이들 최상위 지방행정조직은 시장(서울특별시장, 부산직할시장)과 도지사의 지휘감독을 받는다.[9] 그 다음 수준의 지방행정조직은 일반 시와 군, 그리고 특별시와 직할시 내의 구(區)이다. 1971년 당시 전국에 32개의 시와 140개의 군이 있었다(국가통계포털). 〈그림 2.2〉는 한국과 베트남의 지방행정조직 체계를 서로 비교한 것이다.

9) 베트남의 경우 한국의 도(道)에 가장 가까운 것은 성(省, *tỉnh*)이고, 서울특별시나 부산직할시에 해당하는 것은 중앙직할시(中央直轄市, municipality)라 할 수 있다.



<그림 2.2> 한국과 베트남의 지방행정조직 체계

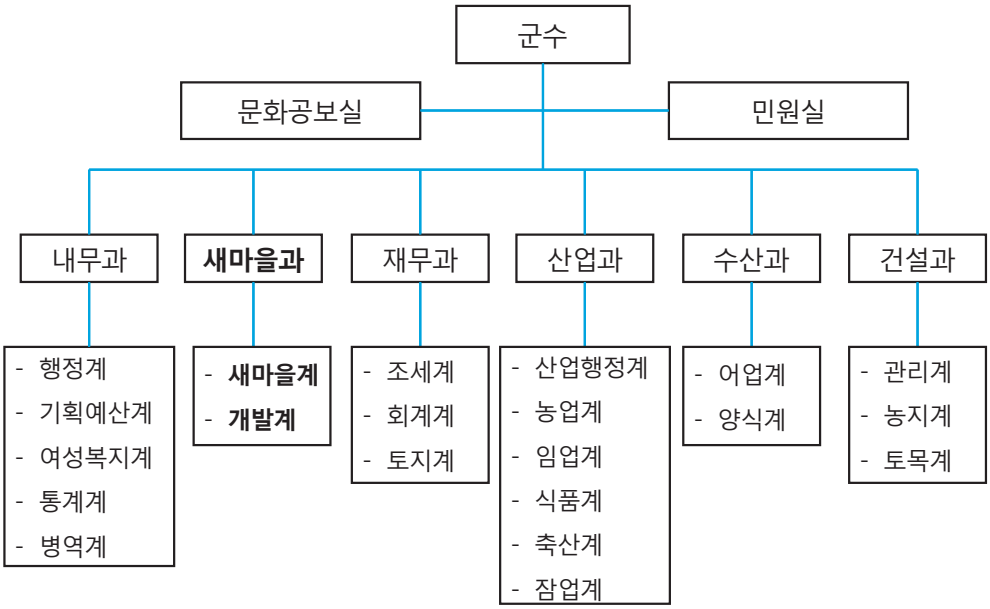
서울특별시와 부산직할시, 그리고 도 아래 시(市) 지역은 대부분 농촌이 아니라 도시 지역으로 분류할 수 있다. (대체로 인구 5만 명 이상의 도시화된 지역을 '시'로, 5만 명 미만의 지역을 '군'으로 구분한다. 한국에서 행정상의 '농촌'이란 개념은 '군' 지역을 지칭한다고 보면 크게 문제되지 않는다.) 따라서 농촌지역만을 놓고 보면, 최상위 지방행정조직은 도이고, 그 아래 군이 있는 셈이다. 군(郡)은 다른 나라의 county 또는 district에 해당하며, 그 수장인 군수(郡守)는 새마을운동 시행 당시에만 해도 모두 도지사로부터 임명을 받았다.[10]

군 아래에는 읍과 면이 있는데, 비교적 도시화가 진전되고 인구가 상대적으로 많은 지역이 '읍'이며, '면'이야말로 가장 전형적인 농촌 지역이라 하겠다. (읍은 인구 2만 명 이상 5만 명 미만, 면은 인구 2만 명 미만임.)[11] 농촌 새마을운동의 시행을 주로 다루는 본 보고서에서는 군 지역을 중심으로 분석할 것이며, 읍과 면을 동시에 다루되 면 지역에 주로 주목해서 살펴보기로 한다.

전술한 바와 같이 내무부 등 정부 중앙부처에 새마을운동 전담 부서가 생겨나기 시작한 것이 1973년 1월의 일이다. 그 직후인 1973년 2월 1일에 새마을운동을 추진하기 위한 지방행정기관의 기구개편이 이루어졌다. 각 도에 '새마을지도과'가 신설되고, 시·군에는 '새마을과'가 신설된 것이다. 당시 전국 대부분의 군청의 전형적인 직제를 살펴보면, 군수 아래에 2개의 실(문화공보실, 민원실), 6개 과(내무과, 새마을과, 재정과, 산업과, 수산과, 건설과), 그리고 과 아래에 여러 개의 계로 이루어지는 것이 가장 일반적이었다. 자세한 것은 〈그림 2.3〉에 나와 있다 (소진광 2013 : 512).

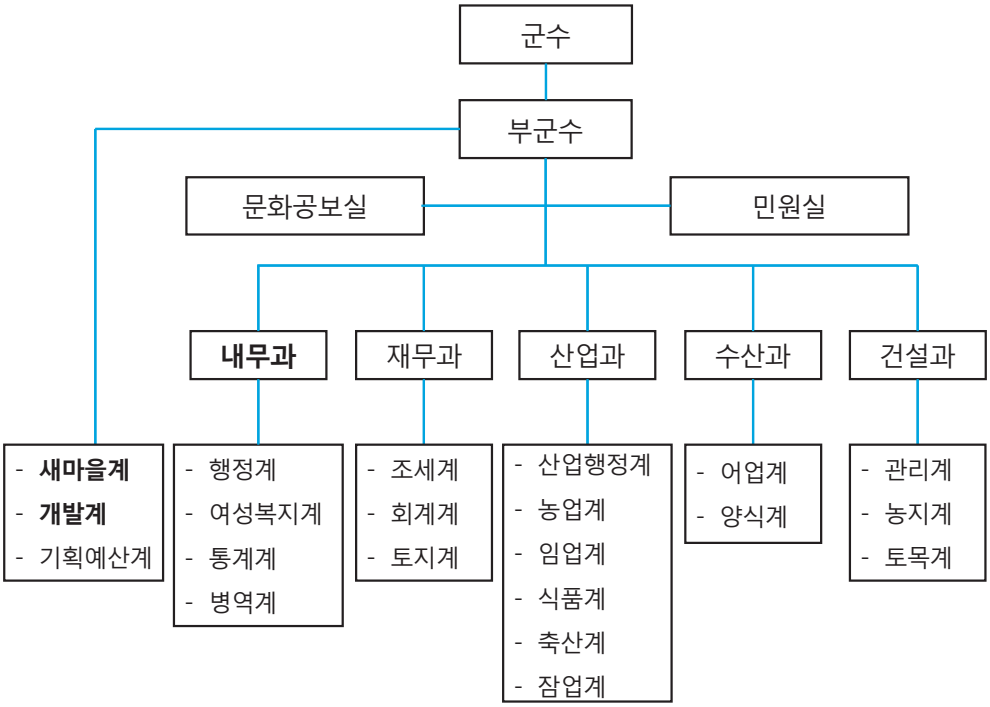
10) 베트남의 경우, 한국의 군(郡)에 가장 근접한 것은 현(縣, *huyen*, district)이다. 한국의 시(市)에 해당하는 것으로는 성직할시(省直轄市, provincial city)와 시사(市社, *thi xa*, district-level town)가 있다.

11) 읍(邑)은 베트남의 시진(市鎭, *thi tran*, commune-level town)에 가깝고, 면(面)은 사(社, *xa*, commune), 즉 코뮌에 가깝다.



<그림 2.3> 군청의 일반적인 조직도(1974년 당시)

그런데 2년 뒤인 1975년 1월 1일을 기해 새마을운동에 관련된 지방행정조직에 큰 변화가 일어난다. 먼저 군에 새로 새마을업무를 전담하는 부군수직이 신설되었는데, 새마을과의 모든 업무가 새로 신설된 부군수 직속으로 이관되었다. 더불어 부군수 산하에 '새마을계', '개발계', '기획예산계', 그리고 감사기능까지 부여되었다. '기획', '예산', '감사' 기능은 군의 여러 업무 중에서도 가장 핵심적인 업무이며 강력한 영향력이 주어지는 업무이다. 새마을업무를 담당하는 부군수가 기획 · 예산 · 감사 기능까지 함께 가졌다는 것은 바로 새마을사업의 추진에 실질적인 힘을 실어준 결과가 된다. 이와 더불어 군 지역의 새마을 담당 부서에 276명의 인력보강(각 군별로 2명씩)이 이루어졌다. 군 지역 행정조직상의 이러한 조직 및 인력의 변화는 새마을운동에 날개를 달아준 셈이었다. 〈그림 2.4〉는 1975년 당시 새로 바뀐 군청 조직의 전형적인 모습을 보여준다(소진광 2013 : 512~13). 새마을운동 추진을 위한 군청의 이러한 직제는 나중에 다시 바뀌는데, 1979년 7월에는 부군수제의 실시로 폐지되었던 '새마을과'가 각 시 · 군에서 다시 부활되었다(내무부 1980a).



<그림 2.4> 군청의 일반적인 조직도(1975년 당시)

이들 새마을운동 전담 지방 행정조직의 가장 중요한 기능은 새마을운동 사업의 수행과 새마을교육 및 홍보업무를 관장하는 것이었다. 또한 위와 같은 기구개편의 목적은 새마을운동과 관련된 모든 지방행정 시책을 마을 중심체제로 전환시키고, 특히 일선 읍·면 행정에서 해당 지역 마을에 대한 지도력을 강화하기 위한 것이었다(내무부 1980a).

(3) 새마을종합상황실

한편 1975년 1월 15일에 새마을사업의 추진상황을 점검하고 그 문제점을 파악하기 위한 목적으로 '새마을 상황실'이 설치되었다. 중앙에는 내무부에 상황실이, 그리고 각 시·도 및 시·군에는 새마을 담당 부서에 각각 '새마을 상황실'이 설치되었다. 그리고 같은 해 9월 29일에는 이것이 확대되어 '새마을 종합상황실'로 확대되었다(내무부 1980a : 175).

(4) 소결 : 논의

이상 새마을운동을 기획하고 이를 시행하는 정부 공공부문의 거버넌스 구조를 살펴보았다. 언뜻 보기에 새마을운동은 정부 중앙부처가 주도하여 매우 강력하고 집권적으로 진행된 것으로 보인다. 내무부가 전국의 지방행정기관을 지휘·감독하여 수직적으로 일관된 전일적(全一的, monolithic)인 거버넌스 구조를 이루어 종합적·체계적으로 새마을운동 사업을 수행한 것으로 보인다. 그리고 내무부에 본부와 종합상황실을 두고 전국의 모든 새마을사업의 추진상황을 모니터링하기도 했다. 이런 점에서 매우 중앙집권적인 체제였다고 평가할 수 있다.

그러나 아래의 제3장과 4장에서 다시 논의되겠지만, 실제로 새마을운동이 시행된 과정, 그 역동적인 흐름과 내용을 살펴보면, 새마을운동 사업에서 지방의 행정기관과 일선 담당자들이 상당한 권한과 책임을 가지고 사업을 시행한 것을 알 수 있다. 특히 새마을운동 사업이 하나 둘 진행되면서, 그리고 1970년대 후반부의 새마을운동의 2~3단계로 접어들면서, 점점 더 지방행정기관과 일선 새마을 담당자들의 역할이 많아지고 그 중요성이 높아짐을 알 수 있다. 따라서 새마을운동 사업에 관련되는 거버넌스 구조를 '중앙집권적이다', '지방분권적이다' 일률적으로 말하기는 어려우며, 오히려 새마을운동 사업의 추진을 통해 한국의 지방행정체계와 거버넌스 구조, 그리고 중앙과 지방의 관계구조 등이 보다 분권적이면서 효율적·실용적인 것으로 점차 개선되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 중요한 것은 공공부문의 거버넌스 구조가 지역개발 사업의 성공적 추진을 위해서, 주민들의 궁극적인 복리증진을 위해서 얼마나 효율적, 효과적으로 작동했던가 하는 것이므로, 이런 점에서 새마을운동을 둘러싼 정부 공공부문의 거버넌스 구조는 새마을운동의 시행을 통해 점진적으로 자체변혁의 과정을 거쳤다고 할 수 있는 것이다.

2) 계획수립 및 협의조정 체계

1970~71년 기간의 시험단계를 거치면서 그 엄청난 잠재적 가능성과 역량이 확인된 새마을운동을 더욱 본격적으로 추진하기 위해서 정부는 1972년 3월 7일 대통령령 6104호에 의거하여 새마을운동 추진협의기구를 설치하게 된다. 먼저 중앙에 정부 각 부처의 차관급 이상을 위원으로 하는 '중앙협의회'를 두어 중앙정부 수준에서 새마

을운동 관련 각종 시책을 종합 조정하도록 하였고, 시·도에는 시도협의회를, 시·군에는 시군협의회를, 그리고 읍·면에는 읍면 추진위원회를 두어 이들 각급 지방협의회 또는 위원회로 하여금 각 지역의 개발계획을 조정하고 종합하여 추진하는 기능을 갖도록 했다. 이 추진협의체는 기본적으로 정부가 주도했지만 민간부문 각 분야의 주요 인사들도 참여하였다. 이런 점에서 이 추진협의체는 적어도 형식적으로는 민관협의체라 할 수 있으며, 새마을운동이 정부의 일방적 공공정책 프로그램이 아니라 민과 관이 서로 협력하여 추진한, 민관 파트너십에 기초한 사업이었음을 보여주는 예가 된다. 특히 시군과 읍면으로 내려갈수록 민간부문의 참여 비중이 더 높았다.

당시 조직된 각급별 새마을운동 추진을 위한 협의조정 기구 및 그 구성은 〈표 2.1〉과 같다. 아래에서는 이들 각급 협의회/위원회의 구성과 기능에 대해 보다 상세히 설명하도록 한다.

<표 2.1> 새마을운동 추진 협의 조정기구 체계

각급별	협의 조정기구	구성
중앙	중앙협의회	- 위원장 : 내무부장관 - 위원 : 차관급 위원 21명
	실무협의회	- 위원장 : 내무부 지방행정차관보 - 위원 : 국장급 위원 29명
시도	시도협의회	- 위원장 : 시도지사 - 위원 : 부시장(부지사), 교육감, 각급 기관장, 농수협 지부장, 지방 방송국장, 기타 민간위원 등
시군	시군협의회	- 위원장 : 시장, 군수 - 위원 : 교육장, 경찰서장, 농촌지도소장, 농협장, 농고교장, 우체국장, 기타 지역인사
읍면	읍면추진위원회	- 위원장 : 읍면장 - 위원 : 부읍장(면장), 지서장, 관내학교장, 농촌지도소 지소장, 단위농협장, 우체국장, 새마을지도자, 기타 지역인사
리동	리동개발위원회	- 위원장 : 리동장 - 위원 : 새마을지도자, 각종 자생조직 대표 등 15명 내외

(1) 중앙협의회

새마을운동 중앙협의회는 새마을운동과 관련된 정부의 모든 시책과 계획을 협의·조정하는 최고 협의기구이다. 이는 1972년 3월 대통령령 6104호에 의해 처음 구성되었고, 1975년 5월 30일 대통령령 7639호에 의해 그 구성과 기능이 더욱 강화되었다. 1972년에 위원장 1인과 위원 15인으로 구성되었던 것이 1975년 22인의 위원으로 확대되었다. 그 기능 또한 종래 새마을 관련 정책 프로그램을 협의·조정하는 데서 더 나아가 전체 사업의 성과를 평가·분석하는 기능도 포함하게 되었다.

1975년 5월 대통령령으로 더욱 강화된 동 협의회의 구성을 보면, 내무부장관이 위원장이 되고, 위원으로는 경제기획원을 포함한 15개 중앙부처의 차관과[12] 주요 산하 기관장(산림청장, 조달청장, 농촌진흥청장, 수산청장, 노동청장, 철도청장)이 포함되었다. 이 협의회의 회의에는 관련 기관과 단체의 주요 인사가 배석하게 되어 있었는데, 부산시장과 각 도의 도지사, 서울특별시의 제1부시장, 농업협동조합중앙회 부회장, 수산업협동조합중앙회 부회장, 그리고 민간단체인 새마을운동협의회 대표가 배석하도록 되어 있었다(내무부 1980a). 비록 민간단체의 인사들이 참여하고 있기는 하나 중앙협의회의 구성을 살펴보면, 실질적으로는 거의 정부가 일방적으로 주도하는 협의체임을 알 수 있다.

이 중앙협의회의 기능과 역할을 보면, 우선 정부가 시행하는 모든 새마을운동 정책 프로그램에 관한 협의·조정의 기능을 수행하는 것으로 되어 있다. 새마을운동과 관련된 중장기 계획 및 연도별 계획을 종합 조정하고, 정부의 계몽홍보활동과 새마을교육 또한 조정한다. 또한 분기별로 새마을사업의 추진상황을 평가분석하고 이에 따라 정책을 조정한다. 뿐만 아니라 배석한 각 시·도지사로부터 각지의 애로사항을 청취하고 그 해결방안을 제시하는 역할도 했다(내무부 1980a : 156~57).

한편 새마을운동 중앙협의회 산하에 그 실무를 담당하는 '실무협의회'가 설치되어 있었는데, 이는 각 부처 및 산하기관의 국장급 실무자들로 구성되어 있었다.

12) 경제기획원 차관, 내무부 차관, 재무부 차관, 국방부 차관, 문교부 차관, 농수산부 차관, 상공부 차관, 건설부 차관, 보건사회부 차관, 교통부 차관, 문화공보부 차관, 총무처 차관, 과학기술처 차관, 제1무임소장관 보좌관, 제2무임소장관 보좌관

이 실무협의회의 위원장은 내무부 지방행정차관보가 맡았고, 그 외에 정부 각 부처와 외청의 실무국장,[13] 서울특별시 내무국장, 농업협동조합중앙회 새마을사업부장, 수산업협동조합중앙회 새마을지도부장 등 총 29인의 위원으로 구성되었다. 또한 실무협의회의 상정 안건과 관련이 있어 위원장이 필요하다고 판단하면 부산시와 각 도의 관계 국장이나 도의 새마을지도과장, 부군수, 읍·면장, 또는 민간단체 새마을협의회 대표 등을 배석하게 할 수 있었다.

이 실무협의회는 중앙협의회에서 심의할 사항이나 안건을 사전에 미리 협의하고, 각 부처 간에 실무적으로 서로 협의·조정하며, 새마을사업을 추진하는 과정에서 나타나는 여러 가지 애로사항을 청취하고 그 해결방안을 협의하고 심사하며, 각 분기별 사업실적을 취합하여 보고하는 역할을 수행했다(내무부 1980a).

이처럼 실무협의회의 구성과 기능을 살펴보면, 이 협의·조정기구가 단순히 명목상의 기구가 아니라, 실제로 새마을운동의 성공적 시행에 직접적이고 효과적으로 관여하는 기구임을 알 수 있다. 이 기구에는 관련 실무자들이 빠짐없이 포함되어 있으며 특히 지방 각급 실무책임자와 민간단체 관계자까지 배석하게 할 수 있었기 때문에 실제적인 효과를 가져올 수 있었다. 또한 그 기능 또한 매우 구체적이어서 운영에서 큰 성과를 낼 수 있었다.

(2) 시·도 협의회

서울특별시, 부산직할시와 각 도에는 새마을운동 시도(市道) 협의회가 구성되어 해당 시·도 내의 새마을운동에 관한 지도와 지원을 협의하고 조정하는 역할을 했다. 이 협의회는 시장(서울시장, 부산시장) 또는 도지사를 위원장으로 하고, 부시장·부지사, 각 시·도의 교육감, 농촌진흥원장, 지방국토건설청장, 지방체신청장, 지방방송국장, 대학교수, 농업고등학교 교장, 농협 지부장, 수협 지부장, 산림연합 지부장, 향토예비군 지회장, 한전 지점장 등을 위원으로 하여 구성되었다.

13) 국무총리 기획조정실 제3기획조정관, 경제기획원 경제기획국장, 내무부 지방개발국장, 내무부 새마을담당관, 재무부 이재국장, 국방부 동원예비군국장, 문교부 새마을교육담당관, 농수산부 농업개발국장, 상공부 종합계획관, 동력자원부 정책조정관, 건설부 건설기획관, 보건사회부 사회국장, 교통부 관광국장, 체신부 계획국장, 문화공보부 공보국장, 총무처 인사국장, 과학기술처 진흥국장, 제1무임소장관실 정책조정관, 제2무임소장관실 정책조정관, 조달청 내자국장, 산림청 조림국장, 농촌진흥청 지도국장, 수산청 어정(漁政)국장, 노동청 기획관리관, 철도청 기획관리관, 해운항만청 기획관리관 (해운항만청은 1976년 3월 신설되었음).

시도 협의회의 구성을 중앙협의회와 비교해 보면, 민간부문의 참가가 훨씬 더 확대되었음을 알 수 있다.

시도협의회의 기능은 중앙협의회에서 결정된 사항을 보다 구체화하여 각 지역의 특성에 맞는 구체적이고 종합적인 계획안을 작성하는 것이다. 그리고 이를 위해 각 지역의 지역별 특성을 조사하고 그 개발방안을 연구하는 일도 하고, 또한 새마을 교육과 홍보활동을 실시하는 기능도 수행한다. 그 기능을 보면 민간인 위원들의 역할이 형식적이 아니라 실제로 많은 부분에서 기여할 수 있었음을 짐작하게 한다. 시도협의회의 기능 중 중앙협의회의 기능과 좀 다른 면은 시도협의회가 지역별로 특화된 보다 구체적인 계획을 수립하는 것이라는 점이다. 그리고 지역 주민을 대상으로 하는 교육과 홍보활동을 위해서 시·도 교육감이나 지방방송국장 등이 참여하고 있다는 점도 특기할 만한 점이라 하겠다(내무부 1980a : 157~58).

(3) 시·군 협의회

전국 각 시와 군에는 새마을운동을 효과적으로 수행하기 위해 시·군 협의회가 구성되어 있었다. 그 구성을 보면 시장 또는 군수가 위원장이 되고, 위원으로는 시·군 교육장, 경찰서장, 농촌지도소장, 농업협동조합장, 농업고등학교 교장, 우체국장, 그 외에 필요한 지역인사들로 구성되었다. 시군협의회는 중앙협의회나 시도협의회와는 좀 다른 구성을 보여주고 있는데, 이는 중앙협의회와 시도협의회가 계획 수립에 보다 그 초점이 맞추어져 있었다면, 시군협의회는 계획의 실제 집행에 더 많은 관련성이 있기 때문이다. 그러다 보니 그 구성에서도 직접 농업문제와 관련이 있는 지역인사들이 많이 참여하게 되었다. 중앙협의회가 정부의 새마을 사업을 총괄적으로 기획하고 구상하여 계획을 수립하기 위해 관련 부처를 총망라하여 구성하고, 시도협의회는 이를 각 지역별로 구체적으로 실천하기 위한 종합계획을 수립하기 위해 시도의 각급 기관장들로 구성했다면, 시군협의회는 새마을 운동의 구체적인 사업을 실제로 지휘·감독·관리할 수 있도록 구성되었다고 할 수 있으며, "농업문제를 해결하고 농민들에 대한 기술지도 및 영농에 관한 정보를 전달하여 줄 수 있는 인사"도 포함되어 있었던 것이다(내무부 1980a : 159).

새마을운동을 위한 시군협의회의 기능은 매우 구체적으로 적시되어 있다. 이는 이 기구가 단순히 명목상의 기구가 아님을 보여준다. 그 기능은 첫째, 새마을

운동의 지도와 지원, 둘째, 새마을지도자와 주민에 대한 교육, 셋째, 새마을운동에 관한 계몽과 홍보활동, 넷째, 조사연구 및 이에 입각한 추진계획 설정, 다섯째, 새마을사업의 추진을 위해 필요한 자금과 자재 지원에 대한 계획 수립, 여섯째, 시행된 새마을운동 사업에 대한 평가 등이다(내무부 1980a : 160~62).

이 중에서도 새마을운동 시군협의회의 기능 중 가장 중요한 것은 새마을운동의 지도와 지원이다. 새마을운동은 지역주민들의 자발적 참여에 의해 추진되는 것이 원칙이지만, 주민들의 참여가 본격화되기 전에는 일선 행정기관의 지도와 지원이 필요하다. 지방의 행정기관은 새마을운동의 추진을 위한 일종의 촉진자(facilitator) 또는 후원자의 역할을 수행해야 하는 것이다. 시군협의회의 가장 중요한 역할은 바로 이를 위해 주민들을 지도하고 이들에게 자금지원, 자재 등의 물자 지원, 기술지원을 하는 것이다.

주민들을 지도한다는 것은 행정적인 지도도 포함되지만, 교육적인 지도도 포함된다. 시군협의회의 또 다른 중요한 기능 중의 하나가 바로 새마을지도자와 주민들에 대한 교육활동이라 할 수 있다. 이 교육활동에는 주민과 지도자가 근면·자조·협동의 새마을정신으로 서로 단결하도록 하는 정신교육과 영농기술 교육, 새마을지도자에 대한 리더십 교육 등이 포함된다.

주민에 대한 계몽·홍보활동 또한 중요한 기능이다. 앞서 지적한 것처럼 새마을운동은 정부가 하향적·일방적으로 시행하는 정부의 정책사업이 아니다. 새마을운동이 성공적이었던 데는 정부가 그 역할을 "어디까지나 지역사회의 주민들의 자발적인 참여와 노력을 측면에서 자극하고 뒷받침하려고 노력"하는 것으로 국한시켰던 점도 작용한다 하겠다. 시군협의회가 지역주민들이 새마을운동에 대해 관심을 갖게 만들고, 선정된 사업에 대해 참여하고자 하는 의지를 자극하고, 지역주민들 사이에 공동체 의식을 함양하도록 유도한 것은 새마을운동의 성공에 큰 영향을 미친 요인이라 하겠다.

(4) 읍·면 추진위원회

한편, 전국 각 읍과 면에는 지역 내 새마을운동을 추진하기 위한 조정기구로 읍·면 추진위원회가 조직되어 있었다. 그 구성을 보면 읍·면장을 위원장으로 하고, 부읍장·부면장, 지서장, 관내 학교장, 농촌지도소 지소장, 농협 지소장,

단위농업협동조합장 · 수산업협동조합장, 우체국장, 그 외에 새마을지도자 및 그 외 지역인사를 위원으로 구성되었다. 시도협의회나 시군협의회와 다른 구성상의 특징을 보면, 해당 지역 출신 인사들의 비중이 많아지고, 지역주민들의 의사와 이해관계를 대변할 수 있는 사람들로 구성되었다는 점을 들 수 있다(내무부 1980a : 162).

이 추진위원회의 주요 기능을 보면, 첫째, 주민들의 여망(needs)를 조사 · 파악하고, 둘째, 지역사회의 특성을 조사 · 연구하여, 셋째, 이를 토대로 새마을사업의 세부계획을 수립하는 것이 가장 중요한 기능이다. 세부계획 수립을 위해서는 사업 수행에 투입되는 모든 요소들, 자금과 자재, 노동력 등의 요소에 대한 면밀한 검토와 이들 자원의 효율적 배분을 위한 계획이 필요하다. 넷째, 새마을운동의 효과적 시행을 위한 각종 행정지도와 교육 및 훈련 활동도 중요한 기능이다. 마지막으로 중요한 읍면추진위원회의 기능은 관련 행정기관이나 유관기관과의 협조 기능이다 정부의 행정기관뿐만 아니라 지역사회의 각급 학교, 종교단체, 언론기관, 협동조합. 기타 사회단체 등으로부터 협조를 확보하는 것도 이 위원회가 할 일이다.

마지막으로 각 마을(이[里]와 동[洞])에는 리동 개발위원회 또는 마을개발위원회(Village Development Committee, VDC)가 구성되어 있었는데, 이에 대한 자세한 설명은 아래에서 다시 다루기로 한다.

2. 마을 수준에서의 거버넌스 및 리더십 구조

앞에서 언급한 바와 같이 새마을운동은 정부가 '위에서부터 아래로(top-down)' 추진한 정부의 정책 프로그램이면서 동시에 농촌 주민들이 자발적 · 적극적으로 '아래로부터(bottom-up)' 함께 참여한 거대한 사회운동이었다. 새마을운동에서 구체적으로 마을 주민들이 어떻게 사업에 참여했고, 이들의 의사가 어떻게 반영이 되었고, 이들의 요구와 여망(輿望)이 어떻게 새마을사업의 시행과정에 투영되었는지, 그리고 이를 위한 구체적인 의사결정의 메커니즘은 어떠하였는지 등은 아래의 제4장에서 다루겠지만, 여기에서는 이러한 아래로부터의 주민 참여에서 마을 지도자들이 어떠한 역할을 했는지, 마을 주민들과 지방행정조직 간에는 어떤 상호연계와 협력이 이루어졌는지 다루기로 한다.

1) 마을 지도자의 역할과 활동

1970년대 한국 새마을운동의 성공에 빠지지 않고 거론되는 성공요인 중의 하나가 바로 전국의 수많은 마을 지도자들의 헌신적이고 희생적인 역할과 활동이다. 우리는 마을 지도자들이 앞장서고 이들이 주민들과 함께 합심 협력하여 성공적으로 새마을 사업을 추진한 수많은 사례를 들어 알고 있다. 정부의 역할에 못지않게 이들 마을 지도자들의 역할이 새마을운동의 성공에 결정적으로 중요했다.

새마을운동을 추진하기 위해 전국 모든 마을에서 남녀 지도자 각 1명이 선발되어 헌신적으로 활동했다. 〈표 2.2〉가 보여주는 것처럼 도시든, 농촌이든 전국 거의 모든 지역에서 마을마다 남자 1명, 여자 1명의 지도자를 선발했다. 농촌의 경우 제주도를 제외하고는 전국 모든 농촌마을에서 정확히 남녀 각 1명의 지도자가 활동했다. 〈표 2.2〉는 1979년 12월 현재 전국 모든 새마을지도자 현황을 보여주는 것으로, 새마을운동이 시행되었던 1970년대에 활동했던 새마을지도자가 어느 정도 규모인지를 나타낸다.

<표 2.2> 각 도별 새마을지도자 현황, 1979년 12월 현재

도별	남자	여자	소계
경기	4,096	4,096	8,192
강원	2,178	2,178	4,356
충북	2,599	2,599	5,198
충남	4,307	4,307	8,614
전북	5,251	5,251	10,502
전남	6,407	6,407	12,814
경북	5,449	5,449	10,898
경남	4,928	4,928	9,856
제주	380	313	693
합계	35,595	35,528	71,123

자료 : 내무부 1980b : 26

(1) 마을 지도자의 성격

한국의 새마을운동을 이끈 마을 지도자들은 마을 주민의 일원이었다. 그리고 그 자세한 선출 과정에 대해서는 아래에서 다시 다루겠지만, 이들은 마을 주민들 중에서 선출되었다. 이들은 외부에서 파견되거나 또는 정부에서 임용되지 않았다. 마을 주민들 사이에서 누구를 지도자로 할지 주민들이 스스로 결정했다. 그렇기 때문에 마을 주민들이 이들 새마을지도자를 따르고 협력할 수 있었고, 이들 새마을지도자들 또한 주민들의 희생과 협조를 요구할 수 있었다. 이와 관련하여 한도현(2013 : 94)은 다음과 같이 쓰고 있다.

> "마을주민의 한 사람으로서 마을주민들과 호흡하면서 마을의 발전을 이끈 마을지도자들의 헌신적 활동이 없었다면 새마을운동은 성공하지 못했을 것이다. 정부가 마을마다 상주하는 전문가를 파견할 재정적 여력도 없었고, 그만한 인력을 길러낼 수도 없었다. 무엇보다 외부의 파견 전문가가 '자기 마을'이라는 의식을 가지고 헌신적으로 일한다고 보기 어렵고, 주민들이 외부에서 파견된 전문가를 자신의 동료로 믿고 신뢰를 가지고 협력할 것이라고 보기도 어렵다. 마을주민과 지도자가 공감하고 협력할 수 있는 것은 같은 마을주민으로서 오랫동안 생활 속에서 검증되었기 때문이다."

이들은 또한 '무보수의 봉사자'였다. 이들 새마을지도자들에게는 정기적인 급여뿐만 아니라 어떤 형태든 보수가 지급되지 않았다. 새마을운동이 시행되던 당시 마을의 이장(里長)은 반관반민의 성격을 띠고 있었고 약간의 보수도 받고 있었다(한도현 2013). 그러나 새마을지도자들은 아무런 보수를 받지 않았던, 순수한 의미의 일방적 봉사자였다. 이들이 같은 마을 주민의 한 사람이었고, 더구나 보수도 받지 않고 순수한 의도로 봉사했기 때문에 마을 주민들이 믿고 따를 수 있었고, 이들 또한 마을 주민들의 공감과 협력을 얻을 수 있었던 것이다.

한국의 새마을운동을 이끈 마을 지도자는 또한 단순히 지방행정의 보조자가 아니라 이들 지방행정조직의 동등한 파트너로 존중받았다. 이들은 "정부의 정책을 단순히 전달하는 수동적 존재"나 "행정기관에 끌려 다니는 존재"가 아니라 "마을 발전을 위해 행정기관을 활용하는 적극적 존재"였다(한도현 2013 : 88~89).

(2) 마을지도자의 선발

마을지도자들은 정부에서 임명된 것이 아니라 마을 주민들에 의해 선임되었다. 전국 모든 마을마다 남녀 각 1명씩 선임되었는데, 남성 지도자는 마을 총회에서, 여성 지도자는 부녀회 총회에서 각각 선임되었다. 마을지도자는 자신의 시간과 노력을 엄청나게 투입해서 마을을 위해 봉사와 헌신을 해야 했으므로, 마을지도자가 서로 되려고 경쟁하는 일은 거의 없었다. 오히려 마을 주민들이 누구 한 사람을 골라 지도자가 되어 달라고 끈질기게 부탁하는 상황이었다. 유능하고 야심 있는 젊은 농민들의 경우, 선진화된 상업적 농업을 통해 경제적 성공을 추구하기 위해 농사에 몰두하느라 너무 바빠 아무도 새마을지도자를 맡지 않으려 했다(Park 1998 : 5장).

마을지도자가 되기 위한 자격에는 특별한 것이 없었다. 마을지도자가 되기 위한 가장 중요한 자격은 교육수준도 경제적 수준도 아니고, 마을을 위한 봉사와 헌신의 자세였다. 일반적으로 마을의 지도자라 하면, 그 마을의 엘리트층이나 부유층, 또는 계급이나 신분적으로 우월한 집단에서 나오는 것이 보편적일 것이다. 그러나 1970년대 새마을운동 당시 한국 농촌의 경우, 마을지도자는 계층이나 신분 등의 면에서 다른 마을 사람들과 별 차이 없었다. 그 제일 큰 이유는 농지개혁 등으로 한국 농촌에서 경제적으로 특별히 강력한 계급, 예컨대 대지주 계급 등이 남아 있지 않았던 때문이고, 또 다른 이유는 이미 1960년대 말에 이농과 도시화가 상당히 진행되어, 땅이 좀 많고 경제적으로 형편이 좀 나은 가구의 경우, 그 자녀들이 이미 도시로 나가버리고 농촌마을에 더 이상 살고 있지 않았던 때문이다(Park 1998 : 5장).

그래서 새마을운동 초창기에는 오히려 가난한 사람 중에서 헌신적인 마을지도자가 많이 나왔다. 그러나 이들 가난한 농가 출신의 지도자들이 돈 벌려고 도시로 이농하게 되면서, 뒤에는 중간 정도의 소득 또는 고소득의 농가 출신들이 지도자가 되기도 했다. 새마을지도자가 교체되는 빈도(새마을지도자의 숫자)는 마을마다 달랐다. 어떤 마을은 한 지도자가 오랜 기간 지도자를 맡기도 하고, 어떤 마을은 지도자가 자주 바뀌었다(Park 1998 : 5장).

마을지도자의 나이와 교육수준을 살펴보면 흥미로운 점을 찾을 수 있다. 먼저 연령대를 놓고 볼 때 마을지도자에는 두 가지 부류를 발견할 수 있다. 그 하나는

대략 35세에서 60세 사이의 중장년층 지도자이고, 다른 하나는 30세 전후 또는 그 이하의 청년층 지도자였다. 전자 집단은 대체로 교육수준이 후자보다 낮았으며, 도시로 나갈 기회를 잡지 못하고 농촌에 계속 남아 있던 부류이다. 후자는 교육도 더 많이 받았으며 농사기술을 받아들이거나 이를 다른 사람에게 지도하는 면에서도 더 유능했다. 이들은 새마을운동을 통해 농업에서 자신들의 삶의 기회를 찾으려던 진취적인 집단이었다. 그러나 마을주민들과의 관계에 있어서는 나이 많은 중장년층 집단이 젊은 층보다 더 유리한 입장이었다. 이들은 마을 주민들을 더 잘 알고 지내기도 했을 뿐 아니라, 농촌마을의 경우 나이 든 사람에 대해 전통적으로 존중하던 문화적 덕도 많이 보았다. 그런데 새마을운동 초창기에는 중장년 지도자가 대부분이었다 한다(Park 1998 : 5장).

(3) 마을지도자의 역할

한국의 새마을지도자들은 매우 독립적이고 자율적이며 적극적인 리더였다. 이들은 정부나 지방행정기관의 지시를 그대로 전달하는 것이 아니라, 이를 적극적으로 해석하고 전향적으로 적용했으며, 마을의 이익을 대변하고 마을 발전을 위해 활동했다. 그렇다고 이들이 정부나 지방행정기관에 비협조적이었던 것은 아니다. 이들은 정부와 공공부문의 지원을 최대한 끌어내기 위해 오히려 정부와 지방행정기관에 매우 협조적이었다. 그러나 이들의 협조는 그것이 마을의 발전과 주민들의 이익을 위한다는 전제하에서만 그러하였다.

그렇다고 해서 이들이 마을주민들의 의견에 순응하는 존재였던 것도 아니다. 이들은 오히려 마을주민들의 일반적인 여론에 반해 마을을 혁신하려던 '개혁가'요, '변혁적 리더'였다. 이들은 필요하면 마을 주민들에게 자신들의 비전을 제시하고, 그들을 설득하고 그들의 참여를 적극적으로 유도하던 새로운 스타일의 리더였다. 전국 여러 마을에서 이들이 마을총회에서 주민들의 반대를 어떤 식으로 무마시켰는지, 이들이 얼마나 열정적으로 주민들을 설득했는지를 보여주는 많은 자료들이 있다. 새마을운동 기간 동안 전국 각지의 마을총회의 토의 내용을 기록한 회의록을 보면, 이들이 어떤 유형의 리더였는지 잘 알 수 있다.

이들 마을지도자들은 또한 하나의 '기획가'요, '기업가(entrepreneur)'였다. 이들은 전통적인 리더인 마을 이장이나 유지(有志)들처럼 기존의 마을 관리에만

국한한 것이 아니라 마을의 혁신을 위해 합리적으로 계산을 하고, 장애물을 파악하고, 그 극복방안을 수립하는 기업가요, 조직운영자로서 현대적 의미의 리더였다(한도현 2013 : 96). 달리 표현하자면 기존의 마을지도자들이 정태적이고 수동적인 리더였다면, 새마을 지도자들은 동태적이고 능동적인 지도자라 할 수 있다.

이들 마을지도자의 가장 중요한 역할과 활동을 몇 가지만 꼽아보면, 첫째, 마을 발전을 위한 비전과 개발계획을 제시하는 일, 둘째, 새마을사업에 마을 주민들의 참여를 유도하는 일, 셋째, 고용을 창출하고 주민들의 삶의 가장 밑바닥부터 혁신하는 일, 넷째, 새마을운동의 멘토가 되어 주민들을 계몽하고 지도하는 일 등이다(한도현 2013 : 160~76).

2) 마을 단위의 거버넌스 구조

(1) 이장 및 전통적인 농촌 마을의 주민조직

한국의 농촌 마을에는 마을마다 이장(里長)(베트남의 촌장[村長, *truong thon*]에 해당함)이 있었다. 이장은 그 마을의 공식적인 대표로서 이장 제도는 한국에서 오랜 역사를 가진다. 이장은 대체로 마을의 지도자 급 인물 중에서 선임되었지만, 적어도 형식상으로는 면에서 임명하는 임명직이었다. 그리고 이장은 대부분 남성이었으며, 이장의 가장 중요한 역할은 면사무소와 마을 주민들 간의 메신저 역할이었다. 그리고 이장은 보수를 받았는데, 오랜 전통에 따라 마을 주민들은 이장의 공적 업무, 서비스에 대해 일정한 양의 양곡을 내어 보수로 지급해 왔다. 새마을운동 당시 정부가 기존의 이장을 새마을지도자로 활용하지 않은 가장 큰 이유는 바로 이장이 이처럼 보수를 받는다는 사실 때문이었다. 여기서 가장 핵심적인 문제는 보수를 받는 이장이 마을 주민들에게 무보수의 노력봉사를 요구하기 힘들 것이라는 점 때문이었다. 현존하는 이장과는 별도로 마을 주민들이 따로 선출하는 새마을지도자를 선출하자는 아이디어는 박정희 대통령의 아이디어였다(Park 1998 : 5장).

이장은 면사무소 등 지방행정기관과의 관계에 있어서도 새마을지도자들과는 좀 달랐다. 임명직이었고 보수를 받기 때문이기도 했지만, 이장은 지방행정기관에 대해 상당히 수동적이고 순응적이었다. 반면에 새마을지도자들은 지방행정기관에

대해 상대적으로 자율적이고 독립적이었다. 필요하면 주민들의 중지를 모아 면사무소 등 지방행정기관의 의사와 무관한 의사결정도 내렸고 이를 실천하기도 했다. 이장 외에 농촌마을에는 여러 가지 전통적인 주민조직들이 있었다. 청년회, 부녀회, 4-H클럽 등이 있었고, 그리고 마을금고, 마을도서관 등도 중요한 주민조직이었다.

(2) 마을개발위원회

마을개발위원회(VDC)는 남녀 새마을지도자와 이장을 포함 10명 내지 15명으로 구성되었다. 전술한 청년회나 부녀회 등의 간부들도 이 위원회에 참가했다. 이 조직은 주민들 간의 갈등을 조정하고 이들 간에 협력관계를 수립하는 데 매우 중요한 역할을 수행했다. 이 위원회의 모든 구성원은 전부 해당 마을 주민이면서 모두 무보수의 봉사자였다. 따라서 이 위원회에서 내려지는 의사결정은 외부에서 (지방행정기관을 포함한) 주어지는 지시나 요구와는 전혀 다른 도덕적 구속력을 갖고 있었다.

마을개발위원회의 위원에는 독농가(篤農家, advanced farmer)들도 포함되어 있었고, 마을의 원로(元老)들은 이 위원회의 자문 역할을 하기도 했다. 농사일을 하기에, 그리고 마을의 개발에 적극적으로 참여하기에는 너무 나이가 많은 노인들을 이 위원회에 고문 자격으로 참여시키는 것은 한 가지 좋은 이점이 있었다. 마을 내의 갈등과 긴장을 완화하는 데나, 마을의 여론 주도층을 설득하여 새마을사업에 이들의 협조를 구하는 데 있어서 이들 나이 많은 원로들의 도움은 매우 효과적이었다(한도현 2013).

전통적으로 마을개발위원회는 농촌 마을의 대표적 의사결정 기구였으나, '마을총회'가 이러한 의사결정 기구로서의 역할을 대신하자 점차 일종의 집행부 역할을 수행하게 되었다. 마을개발위원회의 위원장은 대개 이장이 맡았으나, 새마을운동 사업에 대한 주민들의 자발적 참여를 독려하기 위해 새마을지도자가 위원장을 맡기도 했다. 마을개발위원회는 청년회, 부녀회, 향보부, 산림계, 홍농계, 마을금고, 마을도서관 등 마을의 여러 주민조직의 활동을 관리하는 역할도 했다. 마을개발위원회가 공식적으로는(때로는) 최말단 지방행정기관이 해야 할 역할을 수행했음에도 불구하고, 새마을운동에 관한 한 민간 부문의 일원으로서 주민의 자발적인 참여를 유도해 내는 역할도 했다(ADB 2012).

새마을운동이 주민들의 자발적 참여와 창조적 활동을 필요로 했기 때문에, 대부분의 경우 마을개발위원회는 그 운영에 있어서, 그리고 마을의 각종 주민조직에 대한 관리 감독에 있어서 항상 민주적 원리에 입각해서 하려고 노력한 편이었다. 또한 마을개발위원회 위원들도 마을 주민들과 항상 좋은 관계를 유지하려 노력함으로써 대체로 주민들의 신뢰를 받았다고 평가된다. 마을개발위원회는 또한 마을 주민들이 새마을교육에 참여하도록 독려하는 역할도 했다(ADB 2012).

(3) 마을 총회

마을개발위원회가 마을의 행정부라면, 입법부의 역할을 한 것은 마을총회(village council)였다. 새마을운동 이전에도 농촌 마을에는 마을총회가 있었다. 그러나 새마을운동이 시작되면서, 마을총회는 더욱 활성화되었고 명목상의 기구가 아니라 실질적인 역할을 수행하게 되었다. 마을총회가 활성화된 데는 '정부의 지원을 받는 모든 사업'의 시행을 위해서는 주민들의 총의를 모으도록 되어 있었기 때문이다. 정부에서 지원하는 사업들의 세부 아이템과 구체적 실행 방법은 모두 마을총회에서 결정하도록 규정되어 있었고, 마을지도자들은 총회에서 결산보고를 해야 했다. 회의의 결과는 모두 기록으로 남겨야 했으며, 그 회의록은 감사의 대상 가운데 하나였다. 새마을사업의 중요한 사항은 주민총회에서 의결하고, 마을개발위원회와 마을지도자는 사업의 결산보고를 마을총회에서 해야 했으며, 그 회의록을 상세히 기록해서 감사를 받았기 때문에 정부의 여러 가지 정부의 재정지원을 받는 사업들이 부정부패의 늪에 빠지지 않고 소기의 성과를 달성할 수 있었다(한도현 2013).

주민총회에서 의결되어야 할 주요 사항으로는 ① 마을 장기발전 계획의 수립과 성과분석, ② 새마을사업 계획의 수립과 성과분석, ③ 새마을 공동재산의 취득, 관리, 처분에 관한 사항, ④ 새마을 규약의 제정과 개정, ⑤ 새마을지도자의 선임, ⑥ 기타 주민의 공동복지에 관한 사항 등이다(내무부 1975 : 6장 1절).

한국의 새마을운동에서 마을 총회는 이처럼 주민들의 참여의식과 주인의식(ownership)을 높이는 데 기여했을 뿐만 아니라, 사업의 투명성과 책임성을 높임으로써 새마을운동의 성공에 결정적인 역할을 수행했다.

(4) 마을 주민과 지도자 및 말단 지방행정조직 간 연계구조

전국의 지방행정조직, 특히 읍면과 같은 말단의 지방행정조직은 새마을운동에 있어서 매우 중요한 역할을 수행했다. 이들 말단 지방행정조직과 각 마을의 지도자 및 주민 간의 역동적인 상호작용이 새마을운동의 또 다른 중요한 성공요인이 되었다. 그리고 이 둘 간의 경계는 공식적으로는 분명하게 달랐지만, 실질적으로는 거의 한 몸처럼 움직였다. 면사무소의 직원은 비록 공조직의 일원이었지만, 마을 주민들과 새마을 지도자들과 거의 한 마음이 되어, 마을 지도자와 마찬가지로 사업 수행에 전력을 다했다. 마을 주민들과 지도자들 또한 새마을사업의 성공을 위해서는 면사무소나 군청 담당자들과 적극적으로 협력하고 의기투합했다. 나무의 말단 뿌리의 조직에서 땅의 영양분과 수분을 받아들이기 위해 활발한 상호작용이 이루어지듯, 새마을운동이 실제로 시행된 농촌 각 마을에서는 이처럼 두 부문 간에 끊임없는 연계와 협력이 이루어졌던 것이다.

지방행정조직에서 새마을운동을 담당했던 공무원들은 새마을사업의 현장인 각 마을을 자신의 사무실처럼 자주 방문했다. 그들은 면사무소의 사무실에 근무한 것이 아니라 대부분의 시간을 현장에서 근무했다. 그리고 그 현장에서 주민들과 소통하고 접촉하고, 이들을 지원했던 것이다(소진광 2013). 그러나 구체적으로 마을 주민과 지방행정기관 간에 어떠한 역동적 상호작용이 일어났는지는 아래의 제4장에서 자세히 설명하기로 한다.

제3장 새마을운동 사업의 구성과 내용

1. 개관

새마을운동에서 추진되는 사업들은 그 사업의 성격에 따라 여러 가지 범주로 구분할 수 있다. 뿐만 아니라 새마을운동 사업은 정부 여러 부처가 참여하는 사업이라, 그 사업을 담당하는 주무부처별로도 사업이 나누어진다. 그러나 대부분의 사업이 어느 한 부처나 기관에서 하는 사업이 아니라 여러 부처가 함께 관여하고 있는 것이라 이런 식으로 새마을운동 사업을 명확하게 나누고 구분하는 것은 그리 쉬운 일은 아니며, 그런 식으로 분류하고 범주화하는 것이 바람직하지도 않다.

그러나 새마을운동 사업의 내용을 제대로 이해하기 위해서, 그리고 그 운영원리와 시행 전략을 제대로 이해하기 위해서는 어느 정도의 분류와 범주화는 필요하기도 하다. 이를 위해 우선 새마을운동을 통해 추진되었던 모든 사업을 임의로 몇 가지 부문과 요소별로 나누어 보고, 다음으로 정부 각 부처별로 주로 추진되던 사업이 무엇인지를 기준으로 나누어 보기로 한다.

한편 새마을사업은 단계별로도 조금씩 그 유형과 중심 사업의 구성이 다르게 전개되었다. 새마을운동의 가장 전형적인 모습을 보여주던 1970년대만 보더라도, 앞서 설명한 바와 같이 제1단계(1971~73), 제2단계(1974~76), 제3단계(1977~82) 등 크게 3단계로 나눌 수 있는데, 이 각 단계별로 중점적으로 추진되던 사업도 다 다르다. 아래에서는 이처럼 단계별, 유형별, 사업시행 주체별로 새마을사업을 분류해 보기로 한다.

1) 새마을사업의 유형별·단계별 분류

먼저 새마을사업을 그 시행 단계별로, 그리고 유형별로 나누어 보면 아래의 〈표 2.3〉과 같다. 시기별로 보면 초기의 제1단계에서 가장 대표적인 사업은 박정희 대통령이 '새마을 가꾸기 사업'이라 명명한 사업들이다. 여기에는 지붕개량이나 담장개량, 마을 안길 확장, 소규모 교량 가설, 마을 내 소하천 정비 등 주로 생활환경 개선 사업

이 많이 포함된다. '새마을 가꾸기 사업'은 이처럼 새마을운동 초창기에 나타난 '생활환경 개선사업'을 주로 일컫는 용어이나, 이들 사업 중에는 '생산기반조성' 즉 농업·농촌 인프라 구축사업으로 볼 수 있는 사업도 적지 않았다. 마을 안길 확장이나 교량 가설, 그리고 소하천 정비 등은 생활환경의 개선과 더불어 생산기반의 구축에도 기여한 사업들이다.(〈표 2.3〉에는 이들 사업을 두 범주 모두에 중복하여 포함시켰다.)

<표 2.3> 1970년대 새마을사업의 구성과 전개

유형 \ 단계	1단계(1971~1973)	2단계(1974~1976)	3단계(1977~1982)
생활환경 개선사업	□ 새마을 가꾸기 사업 -지붕 개량 -담장 개량 -마을 안길 확장 -소규모 교량 가설 -마을 내 소하천 정비	○ 급수위생사업(간이급수 시설 설치 포함) ○ 공동위생시설사업(공동우물, 공동목욕탕, 공동빨래터 등) ○ 공동이용시설(마을회관) ○ 화장실 개량, 공동화장실 설치 ○ 하수구 개량·복개사업 ○ 마을 환경 미화	○ 농어촌 주택개량사업 ○ 취락구조 개선사업
생산기반 조성사업	□ 새마을 가꾸기 사업 -마을 안길 확장 -소규모 교량 가설 -마을 내 소하천 정비 ○ 공동생산시설(공동 퇴비장, 축사, 작업장, 창고 건설) ○ 농로(農路)개설사업* ○ 농업용수 개발사업 ○ 경지정리사업	○ 공동생산시설(공동 퇴비장, 축사, 작업장, 창고 건설) ○ 농로 확장 및 개설사업* ○ 경지정리사업 ○ 농업용수 개발, 수리(水利)시설, 수로(水路) 개발 ○ 농어촌 전화(電化)사업 ○ 마을회관 건립사업	○ 새마을 협동권 사업(마을간 대단위 정비 및 개설) -도로 개설 및 가설 -하천(河川) 정비 ○ 마을간 공동창고 ○ 대규모 수리시설
소득증대 사업	○ 생산협동사업(집단재배, 퇴비증산, 영농시한제, 병충해 공동방제) ○ 객토(客土) ○ 개간(開墾)과 간척(干拓) ○ 마을 조림(造林) 및 양묘(養苗)	○ 신품종 개발 및 보급 ○ 병충해 공동방제(防除)(농약 살포) ○ 농업생산의 기계화(농기계 공동사용) ○ 농특사업 ○ 마을유형별 종합개발사업(75년부터)	○ (읍면 단위) 새마을소득 종합개발사업(77년 이후)

	○ 농산물유통구조개선사업(공동구매・공동판매 등)	○ 농외(農外)소득 사업 ○ 새마을공장 건설 ○ 새마을 노임(勞賃)소득 사업 ○ 마을 조림(造林)・양묘 ○ (정부 각 부처 지원)각종 우수・시범마을 육성사업	
후생복지 사업		□ 일반 후생복지사업 ○ 농어촌 전화(電化)사업 ○ 전화통신시설 보급사업 ○ 농번기 탁아소 운영 ○ 공동복지시설(마을회관, 이발소, 어린이놀이터, 목욕탕) ○ 새마을금고(金庫)육성사업 ○ 마을문고(文庫)육성사업 □ 공중보건・위생의료사업 ○ 급수위생사업(간이급수시설 설치 등) ○ 이동진료사업 ○ 가족계획사업	□ 공중보건・위생의료사업 ○ 급수위생사업(간이급수시설 설치 등 포함) ○ 이동진료사업 ○ 의료보호사업
정신계발 사업		○ 새마을 교육 ○ 새마을 홍보 ○ 새마을지도자육성사업 ○ 부녀지도자 새마을교육	

주 : *농로(農路) : 마을과 국도 또는 지방도를 잇는 진입로, 마을과 이웃마을을 잇는 도로, 마을과 농경지 간을 잇는 도로 등을 모두 포함

이들 소위 '새마을 가꾸기 사업'이 가지는 의미는 매우 심대하다. 이 '새마을 가꾸기' 사업으로부터 새마을운동의 기본원리가 시작되는 것이다. 뒤에서 다시 재론하겠지만, 새마을사업의 추진 원리 중의 하나가 바로 '규모가 작고 예산이 적게 들며 주민들의 부담이 적은 사업부터' 시작한다는 것이고, '주민들의 공동 관심사면서 주민들의 공통되는 이익과 직결되는 마을의 숙원사업부터' 시작하라는 것이다. 그리고 '그 반면에 경제적 · 사회적 파급효과가 크고 손에 잡히는 뚜렷한 성과가 있는 사업부터' 시작하라는 것이다.

이와 관련하여 정부의 공식 간행물인 『새마을운동 10년사』에 나오는 몇 구절을 보면 다음과 같다.

> "새마을 가꾸기 사업은 먼저 규모상 작으면서 손쉬운 것부터 시작하되 부락 주민들의 공동관심사이면서 개인의 힘으로는 어렵고 또 주민 공동의 이익과 직결된 마을의 숙원사업을 우선적으로 선택하여 추진하는 것이다"(내무부 1980a : 343).
>
> "사업초기에는 우선 주민의 관심도가 높은 것으로서 주민의 이해와 직결되어 있고 마을주민의 부담이 적으며, 협동하기가 쉬워서 사회, 경제적 효과가 큰 사업부터 선택적으로 시작하였다. 이러한 관점에서 새마을 가꾸기 사업은 새마을운동의 중심과제가 된 것이다"(내무부 1980a : 383).

새마을 가꾸기 사업 등 생활환경 개선사업이 중심이었던 1단계 새마을사업은 2단계로 넘어가면서 더욱 더 복잡해진다. 생활환경 개선사업도 화장실 개량, 하수구 개량, 마을회관 건립, 공동 우물 및 간이급수 시설 설치 등 보다 다양해지지만(이 중 상당수는 후생복지 사업으로도 볼 수 있는 사업들이다), 생산기반 조성사업이 더 본격적으로 추진되었고, 소득증대사업도 다각도로 시도되었던 것이다.

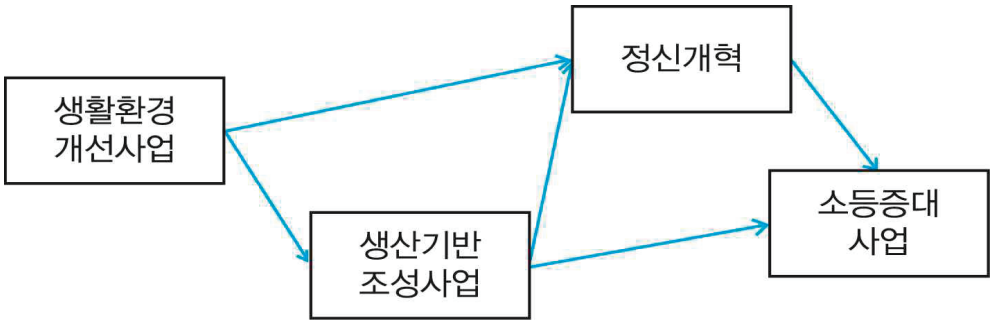
3단계로 넘어가면 사업의 규모와 범위가 더욱 커져서 농민들 개인의 힘으로는 감당하기 힘든 대규모의 사업들이 펼쳐진다. 예를 들어 생활환경 개선사업의 일환으로 추진된 '농어촌 주택개량 사업'이나 '취락구조 개선사업' 등이 있다. 뿐만 아니라 사업의 지역적 범위도 기존의 새마을사업과 달리 한 마을의 범위를 벗어나 여러 마을을 연계하여 광역으로 이루어지기도 했다. 읍면 단위에서 복수의 여러 마을이 함께 참여하는 '새마을 협동권 사업'이나 '새마을 소득 종합개발 사업'이 그 예가 된다.

이와 관련하여 내무부가 간행한 『새마을운동 10년사』는 "새마을운동의 초기 단계에서는 환경개선을 중심으로 한 생활환경의 정비에 치중하였으나, 1974년도부터는 부락 단위를 벗어나 마을권 주변의 생산기반조성사업의 확충에 역점을 두어, 점진적으로 사업의 종류와 내용 및 규모 면에서 확대되고 있으며, 이제는 마을과 마을이 협동하는 '새마을 협동권(協同圈)사업'으로 발전하고 있다. 그 결과 새마을사업에 대한 주민들의 의식구조가 거시적이고, 장기적이며 미래지향적인 방향으로 변화되고 있으며..."(내무부 1980a : 339)라고 쓰고 있다.

〈표 2.3〉을 다시 들여다보면, 새마을운동 사업이 시기별로 좌측 맨 위 박스 안에 있는 사업들부터 시작하여 점차 오른 편으로, 그리고 아래로 진행되었다는 것을 알 수 있다. 왼쪽 위에서 오른쪽으로 갈수록, 그리고 아래로 갈수록 사업의 규모가 커지고, 보다 많은 예산이 들고, 기술적으로도 더 높은 수준의 사업들이다. 그리고 범위도 마을의 범위를 넘어 더 광역권의 사업들이다.

그러나 이 표에서 맨 아래 줄에 있는 '정신계발 사업'은 좀 다른 의미가 있으므로 주목할 필요가 있다. 새마을운동 사업 중에는 이런 저런 종류의 '정신계발 사업' 또는 '교육·훈련 및 홍보 관련 사업'으로 불리는 사업들이 적지 않다. 이들은 모두 정부의 자의적 분류기준에 따른 것이다. 그러나 새마을운동 사업 전부가 사실상 '정신계발' 또는 '인식개선'의 요소를 내포하고 있다는 점에서 이런 식의 명명과 분류는 다분히 행정 편의에 의한 구분이라 하겠다. 어쨌든 이러한 구분에 따라 새마을교육이나 홍보사업을 여기에 두었다.

'정신개혁운동으로서의 새마을운동'의 의의에 대해서는 제4장에서 다시 논의하겠지만, 〈표 2.3〉에 나타나는 새마을사업의 흐름과 구성을 단순화해서 보면, 크게 '생활환경개선', '생산기반조성', '소득증대', '정신개혁', 이 네 가지로 나눌 수 있다. 그리고 1970년대 새마을운동 사업의 전체 진행과정을 큰 틀에서 들여다보면, '생활환경개선 사업➔생산기반 조성사업➔정신개혁➔소득증대사업'으로 이어지는 궤적을 그린다는 것을 알 수 있다(〈그림 2.5〉 참조).



<그림 2.5> 유형별 새마을사업의 상호연관성과 전개과정

『새마을운동 10년사』에 따르면,

"새마을사업은 주민들의 능력으로 감당할 수 있는 비교적 손쉬운 기초적 환경개선사업부터 착수하여 점차 생산기반사업으로 발전시켜 나가게 되었고 이러한 훈련과정을 거쳐 「하면 된다」는 주민들의 신념과 의욕을 바탕으로 하여 생산소득사업으로 발전시켜 나가기에 이른 것이다"(내무부 1980a : 346).

뒤에 다시 논의하겠지만, 여기서 중요한 것은 '정신개혁'이 어떠한 교육·훈련 프로그램이나, 정부나 단체의 계몽사업이나, 캠페인을 통해서 이루어지는 것이 아니라 '환경개선 사업'이나 '생산기반 조성사업' 등 새마을사업을 통해 이루어졌다는 점이다.

2) 새마을사업의 각 추진주체별 분류

앞에서는 새마을사업 자체의 성격에 따라 새마을사업을 여러 가지로 분류하고 그 구조를 살펴보았는데, 새마을사업은 또한 이를 시행하는 기관단체 또는 조직별로도 나눌 수 있다. 아래에서는 정부 각 중앙부처별, 그리고 정부 산하 관련 기관별로 중점적으로 추진하는 사업들이 어떤 것들이 있는지 살펴보되, 이를 위에서 제시한 '생활환경 개선사업', '생산기반 조성사업', '소득증대사업', '후생복지사업', '정신계발사업(교육, 홍보 등)' 등 5가지 범주로 나누어 검토하기로 한다.

새마을운동을 통해 추진된 사업에는 대부분 여러 부처가 함께 참여하였다. 새마을사업이란 것이 어느 한 부처나 기관의 임무나 목표와만 관련을 맺을 수는 없게 되어 있었고, 오히려 각 부처의 사업 중에서 새마을운동과 관련이 있는 것, 즉 새마을운동의 목적 달성에 기여할 만한 것들을 한데 묶어 새마을사업으로 재구성했던 것이다. 여기에는 각 부처가 오래 전부터 계속 추진해 오던 사업들도 새마을사업이란 이름을 새로이 붙여 새마을사업의 구조 속에 통합시킨 것도 많았다(내무부 1980a : 185). 그 예로는 보건사회부 소관의 이동진료사업이나 가족계획사업, 동력자원부 소관의 농어촌 전화(電化)사업, 체신부 소관의 농어촌 전화(電話)통신시설사업 등을 들 수 있다. 한편 동일한 사업을 여러 부처에서 동시에 시행하는 경우도 있었는데, 새마을교육이 그 대표적인 예이다. 〈표 2.4〉는 1977년도의 정부 각 부처와 기관이 추진한 새마을사업 120개를 그 사업의 성격과 소관부처별로 나눈 것을 참고로 하여, 이들 사업 중 중요한 것만 골라 발췌한 것이다(내무부 1980a : 186~92).

<표 2.4> 정부 각 부처별 새마을사업, 1977년

유형별 / 주관기관	생활환경 개선사업	생산기반 조성사업	소득증대사업	후생복지사업	정신계발사업
내무부	ㅇ새마을가꾸기 사업 ㅇ취락구조개선 사업	ㅇ새마을가꾸기 사업 ㅇ농로개설사업 ㅇ교량가설사업 ㅇ소하천 정비 사업 ㅇ새마을협동권 사업	ㅇ우수새마을 특별지원사업	ㅇ새마을금고 육성사업 ㅇ마을문고 육성사업	ㅇ새마을교육 ㅇ새마을홍보 ㅇ새마을지도자 육성
농수산부		ㅇ생산기반정비 ㅇ생산시설 ㅇ유통시설	ㅇ농업기계화 ㅇ농한기 생산화사업 ㅇ생산협동사업 ㅇ과수재배 ㅇ각종 특용작물재배 ㅇ잠업 ㅇ축산		ㅇ농어촌저축
보건사회부			ㅇ새마을노임 소득사업	ㅇ농어촌 간이 급수시설사업	ㅇ새마을 부녀회 운영

				ㅇ의료보호사업 ㅇ이동진료사업 ㅇ가족계획사업	ㅇ부녀지도자 새마을교육
문교부					ㅇ새마을학교 운영 ㅇ새마을교실 운영 ㅇ새마을운동 책자발간
상공부			ㅇ새마을공장 건설		ㅇ공장 새마을 운동
동력 자원부		ㅇ농어촌전화(電化)사업			
건설부		ㅇ새마을회관 건립사업			
체신부				ㅇ전화시설 ㅇ통신망시설	
문화 공보부					ㅇ새마을 및 산업시찰 ㅇ새마을홍보 방송 ㅇ새마을 영화 제작 ㅇ새마을잡지 발간 ㅇ새마을 순회 홍보활동
산림청			ㅇ마을조림(造林)사업 ㅇ마을양묘(養苗)사업		
농촌 진흥청			ㅇ새마을소득 증대 시범지역 육성사업	ㅇ농번기탁아소 운영사업 ㅇ농촌영양개선 시범마을 육성	ㅇ새마을농민 교육 ㅇ새마을영농 기술홍보
농협		ㅇ농산물유통 구조개선사업	ㅇ생산협동사업		ㅇ농협인 정신 계발 ㅇ새마을영농 회운영사업

자료 : 내무부 1980a : 186~89

이상의 각 소관부처 및 기관별 새마을사업의 구조를 살펴보면, 몇 가지 특징이 나타나는데, 우선 첫째로 내무부가 주로 생활환경 개선사업과 생산기반 조성사업 부문에서 많은 사업을 추진해 왔다는 점이 눈에 띈다. 둘째, 농수산부가 소득증대 부문에서 가장 주된 추진기관이라는 점과 마지막으로 정신계발 부문에서는 내무부 뿐만 아니라 문교부와 문공부 등이 큰 역할을 담당했다는 점을 들 수 있다.

아래에서는 이들 새마을운동 사업을 크게 '생활환경 개선사업', '생산기반 조성사업', '소득증대사업', '후생복지사업' 등 크게 네 개의 유형으로 나누어 각 유형별로 사업의 내용을 자세히 살펴보기로 한다. '정신계발 사업'은 아래의 제5장에서, 새마을교육과 관련하여 다시 논의하기로 한다.

2. 생활환경 개선사업

새마을사업은 환경 개선사업에서부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 특히 지붕개량 등 주거환경 개선사업은 "새마을운동의 초창기부터 새마을운동의 중요한 점화(點火)사업으로 전개"(내무부 1980a : 484) 되었던 것이다.

이러한 생활환경 개선사업 중에서도 몇몇 사업은 새마을운동 초창기에 내무부가 주도하여 '새마을 가꾸기 사업'이란 이름으로 추진되었다. '새마을 가꾸기 사업'이란 명칭은 앞서 설명한 바와 같이 1970년 4월 박정희 대통령이 새마을운동을 처음 제창했을 당시, 아직 '새마을운동'이란 용어가 사용되기 이전에 처음으로 새마을사업을 지칭할 때 박 대통령이 사용했던 용어이다.

1) 생활환경 개선을 위한 새마을 가꾸기 사업

'새마을 가꾸기 사업'이란 새마을운동 초창기의 여러 사업을 포괄적으로 일컫는 용어로 사용되었는데, 새마을운동의 여러 사업 중에서도 가장 기본적인 사업이라 할 수 있다. 새마을 가꾸기 사업은 다시 환경개선 사업, 생산기반 조성사업, 소득증대 사업 등 여러 가지로 나눌 수 있는데, 그 중 환경개선과 관련된 새마을 가꾸기 사업을 살펴보면 지붕개량사업, 마을 안길 확장사업과 마을 교량 가설 사업, 그리고 마을 내 소하천 정비사업 등이 있다.

(1) 지붕개량사업

여러 가지 환경개선사업 중에서도 가장 먼저 시도된 사업이 바로 농어촌주택의 지붕개량사업이었다. 이 사업에 대해 내무부가 발간한 『새마을운동 10년사』는 "긴 안목으로의 농촌주택의 본격적인 개량사업과 농촌 취락의 정비사업을 착수하기에 앞서 우선 먼저 새마을운동의 점화사업으로 전개된 사업"(내무부 1980a : 484)이었다고 회고하고 있다. 또한 지붕개량 사업은 새마을운동 초창기의 새마을 사업의 간판 격인 '새마을 가꾸기 사업'의 일환으로 추진된 가장 대표적인 사업이기도 했다.

지붕개량사업은 새마을운동 초창기인 1972년에 정부지원 41억 원, 주민 자부담 87억 원, 합계 128억 원을 투입하여 전국 농촌지역의 41만3천 동의 지붕개량을 시작한 것을 시작으로 1977년까지 매년 평균 43만1천여 동의 농가 지붕을 개량하며 꾸준히 추진되었다. 마지막 해인 1978년에 38억 원을 투입하여 3만 동의 지붕을 개량함으로써 마무리되었다. 그리하여 7년 동안 총 261만8천 동의 농어촌 지역의 지붕을 개량하는 실적을 냈는데, 이는 전국 총 농촌주택 수의 89.5%에 달한다(내무부 1980a : 485).

(2) 마을 안길 확장

마을 안길 확장, 그리고 이와 동시에 추진된 담장 개량, 그리고 마을 내의 소규모 교량 가설 등은 생활환경 개선사업이면서 동시에 생산기반 조성사업의 일환으로도 볼 수 있는데, 이들 사업은 지붕개량 사업과 더불어 새마을 사업 초기의 가장 대표적인 중점사업으로 시행되었다. 여기서 '마을 안길'이라 함은 마을 내 가옥과 가옥을 구분하고 또 서로 연결해 주는 도로로 대체로 2~3m 정도의 소규모 도로를 말한다. 이와 더불어 마을 내의 소하천 또는 세천(細川)을 정비하고 이들 하천을 가로지르는 소규모 교량을 개선하거나 새로 가설하는 일도 초기 새마을 가꾸기 사업에서 큰 비중을 차지했다. 농업생산 및 유통을 위한 여러 가지 인프라 중에서도 도로와 교량은 경제활동의 효율성을 높이는 데 다른 어떤 요소보다 중요했던 것이다.

앞서 언급한 것처럼 새마을사업의 추진 원칙 중의 하나는 '주민들의 관심이 높고 주민의 이해관계에 직결되면서' 동시에 '규모가 비교적 작고 예산도 적게 들어 주민들의 직접적인 부담이 작은 사업부터' 시작하는 것이다. 이런 점에서 마을 안길 확장과 소규모 교량 가설 사업은 이러한 취지에도 맞아 정부는 초기의 새마을 가꾸기 사업 중에서도 이 사업에 중점을 두어 추진했던 것이다. 그리하여 새마을 가꾸기 사업의 첫해인 1972년에는 마을 안길 확장 사업이 전체 새마을 가꾸기 사업의 61%나 되는 비중을 차지했다.

그런데 마을 안길의 확장에는 여러 가지 애로사항이 많이 있었는데, 그 중 가장 큰 문제는 바로 마을 안길을 확장하기 위해서는 길가의 개별 농가의 토지를 확보하지 않으면 안 되었다는 점이다. 길 주위의 농가는 토지를 내놓아야 했고 경우에 따라서 일부 가옥은 이전하거나 철거되어야 했다. 이처럼 마을 안길 확장에는 상당한 마을 주민들의 희생이 따랐으며, 그러한 희생이 강요에 의해서가 아니라 자발적인 결정과 상호협의에 의해서 이루어져야 했다. 실제로 새마을운동 기간 동안 대부분의 농촌 마을에서 마을 안길의 확장을 위해 각자 조금씩 양보하고 희생해 가며 토지를 제공했다. 또한 정부는 마을 스스로가 마을 안길 확장을 위한 준비가 되어 있는 마을부터 시멘트와 시설자재를 공급하는 유인책을 사용했다. 그리고 마을 주민들의 모두 공동 노동을 동원하기 좋은 농한기를 택하여 공사가 이루어졌다(내무부 1980a).

이 사업의 실적을 보면, 당초 전국 농촌마을의 안길 확장 예정목표는 총 26,266km였다. 그런데 1972년 이전에 산발적으로 이루어진 실적을 포함하여 1972년까지 총 21,624km의 실적을 올려 목표치 대비 82%라는 경이로운 달성률을 기록했다. 다시 이듬해인 1973년 10,862km를 확장함으로써 새마을운동 1단계에서 이미 전체 목표치를 20% 이상 초과 달성하는 이변을 낳았다. 1974년부터는 확장 대상의 길이 부족해짐에 따라 실적이 감소되었는데, 1980년까지 총 연장 43,385km의 안길을 확장함으로써 당초 목표의 165%를 달성하는 기록을 세웠다(내무부 1980a : 380).

새마을운동 역사에서 마을 안길 확장사업은 "새마을운동의 기폭제"(내무부 1980a : 380) 역할을 했다. 마을 안길 확장사업에서 그 성과가 크게 나타나자 농촌의 주민들은 새마을사업 자체에 대해 커다란 확신과 자신감을 가지게 되었던 것이다.

(3) 마을 교량 가설 사업

마을 안길 확장 사업에 뒤이어 수행한 것이 대소(大小) 교량 가설사업이었다. "새마을 가꾸기 사업이 본격화됨에 따라 주민들의 참여도가 커져 나갔을 뿐만 아니라 정부의 지원도 많아져 사업은 점점 더 확대"되었던 것이다(내무부 1980a : 380). 나무로 가설되어 있거나 교량이 없는 징검다리 길에 현대식 콘크리트 교량이 가설되었다. 정부에서는 시멘트와 철근 등을 지원했고, 주민들은 마을 안길 확장에서와 마찬가지로 땅과 노동력을 제공하여 협동으로 교량을 건설하였다.

내무부의 『새마을운동 10년사』에는 이와 관련하여 다음과 같은 설명이 있는데, 이는 새마을운동의 기본 원리가 어떻게 이루어지는지를 잘 보여준다.

> "교량건설은 경험도 적고 자재도 부족하여 초기에는 작은 것부터 시작하였으나, 해를 거듭해 감에 따라 경험도 늘고 협동의식이 높아져서 정부의 지원 없이도 주민 스스로 부담하여 가면서 큰 교량 건설까지 착수하였다...
> 마을 안길 확장사업과는 다르게 교량사업은 정교한 기술과 세심한 관리가 요구된다. 교량사업을 계속 추진하는 동안 시행착오로 얻은 지식을 활용하여 주택건설이나 다른 건축에까지 진출하는 촉진제가 여기서 마련되기도 하였다"(내무부 1980a : 381).

아래에서도 다시 논의하겠지만, '새마을운동'은 곧 '새마을교육'이다. 새마을사업에 참여하면서 한국의 농촌 주민들은 스스로를 교육시켰던 것이다. 새마을사업에 직접 참여하면서 그 사업을 통해 주민들의 의식도 바뀌고 자신감도 생겼을 뿐만 아니라, 영농기술이나 토목·건축기술까지 배웠던 것이다. 그리하여 심지어 높은 수준의 기술과 능력이 요구되는 교량가설이라는 사업까지 마을 주민들 스스로가 해 낼 수 있었던 것이다. 이처럼 한국의 농민들은 1970년대 새마을운동을 통해 자신들의 역량을 스스로 강화할 수 있었던 것이다.

이 사업의 실적을 보면, 1972년 총 목표치를 76,749개소로 설정했는데, 1972년 한해에 무려 12,800개소를 건설해서 16.7%의 성과를 달성했다. 이듬해인 1973년 9,963개소를 가설해 누계 42%를 달성했고, 1974년에 목표치 대비 54.5%를 가설하는 성과를 거두었다. 그리하여 1980년까지 전체 총 79,516개소를 가설함으로써 당초의 목표치의 104%를 달성하는 실적을 거두었다(내무부 1980a : 381).

(4) 마을 내 소하천 정비사업

농촌마을 주변을 흐르는 소규모의 소하천 또는 세천(細川)을 관리하고 정비하는 일은 농촌의 생활환경과 생산활동에 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 소하천의 관리는 농작물의 재배를 위한 관개수 확보를 위해서도 필요하지만, 그 관리가 소홀할 경우 수해가 발생했을 때 농경지와 가옥에 큰 피해를 입히기 때문에 더욱 긴요한 사업이다. 이 또한 초기의 새마을 사업에서 큰 비중을 차지하고 시행되었다(내무부 1980a : 344).

이에 정부에서는 1972년 전국의 소하천 실태조사를 실시했는데, 그 결과 전국적으로 정비해야 할 소하천이 세천(細川)이 8,451km, 소천(小川)이 5,733km, 중천(中川)이 3,053km로 총 연장이 17,239km에 달하는 것으로 나타났다. 이를 기초로 정부는 전국의 소하천 정비계획을 세웠으며, 이 사업을 먼저 계곡(溪谷)의 정비부터 시작하여, 세천과 소천, 그리고 중천의 순으로, 규모가 작은 상류의 하천에서부터 시작하여 점차 규모가 큰 하천으로 나아가는 순서로 사업을 추진하기로 했다(내무부 1980a : 382).

이 소하천의 개보수 사업을 어떤 식으로 추진했는가를 보면 새마을사업의 성공요인을 엿볼 수 있는데, 이는 다음과 같이 이루어졌다. 먼저 계곡과 하폭이 2m 이내인 마을안 세천과 도랑의 경우, '주민의 자력에 의한 새마을 가꾸기 사업의 일환'으로 추진되었다. 반면, 소천 및 중천은 기본적으로 정부지원 사업으로 추진하되, 그 소요자금은 국고보조와 지방비 및 주민부담으로 나누어 부담하기로 하며, 단 사업의 추진은 마을 도급방식에 의한 주민 공동직영으로 추진되었던 것이다. 또한 이와 더불어 기술적으로 하자가 없이 완전한 시공이 이루어질 수 있도록 정부에서 기술교육을 실시함과 아울러 철저한 준공검사도 병행하였던 것이다(내무부 1980a : 382). 이는 앞서 말한 바와 같이 주민들의 힘으로 할 수 있는 규모가 적고 기술적으로도 단순한 사업은 주민들의 자체 역량으로 스스로 하도록 유도하고, 보다 규모가 크고 예산도 많이 들며 기술적으로도 어려운 사업의 경우 정부와 지자체가 적절한 방식으로 개입하고 지원했던 것이다. 후자의 경우 필요하면 재정적으로나 기술적으로 정부가 측면 지원했던 것이며, 이 경우에도 가능한 주민들을 교육시켜 궁극적으로는 주민들이 주가 되어 시행되도록 했지 결코 정부가 나서서 정부의 예산으로 민간 토목건축 업자에 외주를 주어 시공하게 하지는 않았던 것이다.

이처럼 소하천 개보수 사업은 새마을운동 초기 단계에서는 마을내 세천이나 도랑을 주민들 스스로의 힘으로 주민들이 공동으로 참여하여 자력으로 개보수함으로써 좋은 성과를 거두었다. 그리고 그 여세를 몰아 그 다음 단계로 소천 및 중천의 개보수 사업으로 확장해 나갔던 것이다. 후자의 단계에서는 정부에서 수해지역을 우선적으로 선정하여 자금을 집중적으로 지원하였으며, 마을 공동사업으로 도급(都給)을 주어 하천정비를 추진하게 했다. 그 결과 괄목할 만한 실적과 성과를 올렸다(내무부 1980a : 382).

그리하여 1972~80년 기간 동안 19,665km에 달하는 소하천 정비를 완료함으로써 당초의 전체 목표치 17,239km의 114.1%에 달하는 실적을 올렸다. 특히 마을 단위의 소규모의 소하천 개보수 사업은 이미 1970년대 중반기에 거의 다 완료되었으며, 1970년대 후반기에는 여러 마을이 협동하여 좀더 큰 규모의 소하천을 개보수하는 지역권 대규모 사업이 추진되었던 것이다.

2) 농어촌 주택개량사업

지붕개량사업이 성공적으로 추진되어 가던 1975년 9월 2일 박정희 대통령은 농촌주택의 규격화 방안을 연구하도록 지시하고, 같은 해 11월 4일 "앞으로는 지붕개량보다 주택개량에 역점을 두어야 한다. 1976년도를 농촌주택 보급의 시험기간으로 보고 1977년부터 대대적으로 추진하라"고 지시했다(내무부 1980a : 485). 이에 따라 전국 농어촌 불량주택 54만 동을 대상으로 제1단계 5개년(1977~1981) 불량주택 개량계획이 실시되었다.

이는 당시 농촌주택의 상당수가 하부구조가 약하고 노후하거나 불량하여 신축 또는 개축이 필요한 상황이었기 때문에 시급한 사업이었다. 또한 1970년대 중반 점진적인 농촌소득의 증대로 농촌 주민의 생활환경과 복지수준을 향상시키고자 하는 요구가 증대되던 시점에서 이러한 사업에 대한 수요가 자연스럽게 나타났다. 그동안 "새마을운동의 성과로 다져진 경험과 기술, 협동정신을 바탕으로" 농촌의 근대화를 앞당겨 실현하려는 사업이기도 했다(내무부 1980a : 485).

그 결과 1976년부터 1979년까지, 4개년동안 총사업비 2,627억여 원이 투입되어 전국 농어촌 주택 185,782동이 개량되었다(내무부 1980a : 486).

3) 취락구조 개선사업

1970년대 경제의 전반적 발전과 새마을운동을 통한 농가소득의 증대로 말미암은 도농간 경제적 격차의 해소와 더불어 농촌의 거주형태나 내용도 점차 도시에 가깝게 준(準)도시화되거나 또는 평준화가 이루어졌다. 그러나 농촌마을의 상당수는 그 전체 구조가 오랜 역사를 통해 무계획적이고 자연적인 그대로 형성되어 왔기 때문에 취락 배치나 구성 및 도로, 배수시설 등 기본 인프라가 구태의연한 상태로 남아 있었다. 취락구조 개선사업은 이러한 농촌마을에서 "생활시설 기반의 입지를 계획적으로 결정하고 과밀지구, 불량주택을 재배치, 이축함으로써 적정 생활공간의 확보와 농경지의 이용률을 높이도록 하면서 가옥의 축과 위치를 조화있게 구성하고 복지시설계획도 포함하여 작업 · 집회 · 위락공간의 확보를 용이하게 하자는 사업"이다(내무부 1980a : 489).

이 사업은 1976년에 전국 10개 마을을 대상으로 시범새마을건설계획을 실시하면서 시작되었다. 1977년에는 사업대상 마을의 여건과 실정에 맞게 '신촌(新村)형', '개선형', '정돈형' 등 세 가지 유형으로 나누어 전국에서 총 246개 마을을 대상으로 취락구조 개선이 이루어졌다.

그리고 1978년에는 전국 총 822개 마을에 총 291억 원의 사업비를 투입하여 다음과 같은 세 가지 유형으로 나누어 취락구조 개선사업을 실시했다. 즉, A형은 고속도로의 관통으로 마을과 농토가 단절되거나 수해 상습지역으로 전 마을을 구릉지 등 적정지역으로 옮겨 토지이용을 고도화하면서 새로운 마을을 형성하는 유형이고, B형은 현재의 마을 위치에서 마을구조 자체를 보다 생산적이고 편익 위주로 정비하면서 불량주택을 이축 또는 개축하는 유형이며, C형은 비교적 기반 자체는 정돈되어 마을구조의 개선을 필요로 하지 않는 마을에서 5~6동 정도만 이축 또는 개축하는 유형이다.

이러한 취락구조 개선사업은 단순히 불량주택을 개축하거나 이축하는 데서 끝나지 않고 마을 전체의 취락구조를 종합적이고 복합적으로 재구성하는 것을 내용으로 하였다. 다시 말해 부대공사로 전기, 급수시설을 시공하고, 도로, 하수도 등 마을기반시설을 종합적으로 정비하였으며, 자연경관과 조화 있는 도색과 대대적인 마을 녹화를 위해 마을 식수와 주택식수를 함께 실시하였던 것이다. 이 중 도로의 경우 마을 간선도로는 폭 6~8m로 확보하도록 했고, 골목길은 폭 2~3m 정도로 넓혀서 정비하도록 했다(내무부 1980a : 490).

4) 급수위생시설 및 공중위생시설 사업

한국의 전통적인 농촌마을에서는 주로 우물물이나 자연수를 음용(飮用)수로 활용해 왔다. 그러나 그 관리가 소홀하여 수인성 전염병의 발생이 빈발했고, 급수의 운반에 따르는 시간과 노력의 낭비가 컸다. 이로 인해 1970년대 초까지만 하더라도 수돗물을 음용하는 도시와 생활수준의 격차가 컸다. 뿐만 아니라 화장실은 비위생적이고 불결했고, 목욕탕 시설이 전무하였으며, 제대로 관리되지 못하던 하수구는 비만 오면 넘치거나 식수원의 하나인 지하수로 흘러드는 등 농촌의 보건위생에 큰 위해요인이 되고 있었다(내무부 1980a : 508).

이러한 배경하에 정부는 새마을사업의 하나로 간이급수 시설을 설치하는 등 급수위생 관리사업을 전개하였던 것이다. 이 중 '간이급수시설'이란 "비교적 규모가 작거나 간단히 설치할 수 있는 농어촌지역의 상수도 시설"을 말하는 것으로 정부는 20호 이상의 자연부락 단위로 간이급수시설을 하여 주민이 자치적으로 관리케 하고자 했다. 정부는 이 사업의 목적을 "농어촌 지역주민에게 위생수를 공급하여 수인성 전염병의 발생을 예방하고 급수의 능률적인 공급으로 부녀자의 작업 능률을 향상시키며 농어촌 주민의 보건위생을 향상"시키는 것으로 규정하였다(내무부 1980a : 508~9). 원래 간이급수시설은 새마을사업이 추진되기 이전인 1967년부터 부분적으로 실시되다가 새마을운동이 시작되면서 '새마을 가꾸기 사업'의 일환으로 추진되었으며, 1977년부터는 '복지환경사업'의 일부로 추진되었다.

간이급수시설 사업은 보건사회부가 추진했는데, 간이급수시설의 설치기준을 보면, 20호 이상의 농어촌 자연부락을 단위로 하되 수인성 전염병 발생 및 발생 우려 지역이나 수질이 불량하여 식수로 사용이 부적당한 지역, 도서 낙도 취약 지역, 광산촌 등이 우선 설치 대상이 되지만, 또한 새마을사업 우수 마을, 취락구조 개선사업 대상지역 등도 우선 설치 대상지역이 되었다(내무부 1980a : 509). 다시 말해 다른 새마을사업에 주민들이 열성적으로 참여하여 좋은 성과를 낼 경우 간이급수 시설이 설치되고, 또 이렇게 설치된 간이급수 시설에 대해서는 주민이 자치적으로 관리하게 하였던 것이다.

이와 더불어 화장실의 개량, 마을 공동 화장실의 설치도 추진하였고, 하수구에 대한 개량 및 복개도 새마을 가꾸기 사업의 일환으로 추진되었다. 또한 주민들의 보건위생과 불가분의 관계가 있는 공동우물, 공동목욕탕, 공동빨래터 등의 설치도 새마을

가꾸기 사업의 일환으로 동시에 추진되었다. 특히 하수구의 불량 문제는 수도원 및 지하수를 오염시킬 우려가 있고 불결한 주거환경을 야기시킬 염려가 있기 때문에 새마을사업 중 중요한 주거환경 개선사업의 하나로 추진되어 왔다. 1979년 말까지 총 14,479km의 하수구 설치와 1,355km의 하수구 복개를 완료하였다(내무부 1980a : 508~10).

3. 생산기반 조성사업

농업생산을 위한 기반을 조성하는 일은 농경지의 단위당 생산량을 증대시키고 경영의 합리화를 통한 농업생산성을 제고하는 등 노력과 경비를 절감시켜 생산에 이바지할 뿐만 아니라 농업의 확대재생산 의욕을 고취시키는 역할을 한다. 이러한 농업생산 기반조성사업은 농민 개개인의 노력이나 재원으로는 성취하기 힘들며 정부의 적극적인 지원과 재원의 투자가 요구되는 사업이다. 생산기반 조성사업은 새마을운동 초창기에는 내무부가 추진하는 '새마을 가꾸기 사업'의 일환으로 소규모로 추진되다가 점차 정부 각 부서에서 전국 농어촌 지역을 대상으로 대규모 · 종합적으로 시행되게 되었다.

1) 생산기반 조성을 위한 새마을 가꾸기 사업

생산기반 조성과 관련된 새마을 가꾸기 사업에는 앞에서 이미 설명한 '마을 안길 확장'과 '교량 가설', 그리고 '마을 내 소하천 정비' 등의 사업이 포함된다. 그러나 이들은 위에서 이미 '생활환경 개선사업'의 일환으로 설명하였기 때문에 여기서는 생략한다. 그 외에 농업생산 기반조성과 관련된 새마을 가꾸기 사업으로는 공동퇴비장과 공동작업장, 공동축사와 공동창고 등 마을 주민들이 공동으로 이용할 수 있는 생산시설의 설치 등이 포함되는데 이에 대해서 아래에서 논의하도록 한다.

(1) 공동퇴비장 설치사업

농업생산성 증대를 위해 한국 정부는 다수확 신품종을 개발 보급하고 화학비료의 사용을 촉진시켜 왔는데 이는 한편으로는 수확량의 증대를 가져왔지만 다른 한편

으로는 지력(地力)을 감퇴시켜 증산을 가로막는 역효과도 낳았다. 무기질 비료의 사용 증가가 토양의 비옥도를 떨어뜨리고 토양을 산성화시킴으로써 지력을 감퇴시켜 장기적으로 토지의 생산성을 낮추게 되는 상황이 벌어지는 것이다. 그리하여 새마을 가꾸기 사업의 일환으로 마을마다 공동 퇴비장을 건설하여 퇴비 생산을 증대시켜 위와 같은 문제점을 개선하려 한 것이다.

공동퇴비장의 설치사업 또한 새마을사업의 특징과 효과를 잘 보여주는 전형적인 사업이다. 이 사업은 다른 사업들에 비해서 그 규모가 그리 크지 않고 비교적 수행하기 손쉬운 사업이다. 이런 조그마한 사업부터 시작하여 마을 주민들이 모두 한 곳에 모여 퇴비장 설치장소 선정에서부터 퇴비장의 규모와 모양, 그리고 퇴비 증산의 중요성까지 서로 토의하고, 실제로 증산된 퇴비로 지력을 증진시키고 농업 생산성을 제고시키는 경험을 직접 하게 되는 등, 사업의 구상과 계획, 실시, 그리고 그 사업의 성과 또한 모든 주민들이 함께 참여하고 경험하게 된 것이다. 그리하여 이런 작은 일부터 성취함으로써 보다 큰 사업을 위한 자신감을 갖게 되고 함께 도전할 수 있는 토대를 마련해 준 것은 가장 큰 성과라 할 수 있다.

새마을운동 초기 단계에서는 비교적 유휴 농촌 인력도 많이 남아돌았고 일손이 많이 가지만 비교적 손쉽다는 장점으로 농산물 증산면에서나 마을 환경위생 측면에서도 중요한 공동퇴비장 설치가 많이 이루어졌다(내무부 1980a : 374). 그리하여 사업 첫 해인 1972년에 전국에 3,097개의 공동퇴비장이 설치되었고 1973년에 1,522개가 설치되었다. 공동퇴비장 설치사업은 1975년에 5,812개로 가장 활발히 이루어졌는데, 그 이후부터는 조금씩 그 수가 감소했다. 1976년에 2,507개, 1977년에 929개, 1978년에 523개로 급감하였고, 1979년에는 308개에 불과했다.

이처럼 공동퇴비장 설치사업은 1970년대 중반 이후부터는 점차 시들어 갔다. 그 가장 중요한 이유는 1970년대 중반부터 급속도로 이농이 이루어져 농촌의 노동력이 급감하게 되어 퇴비생산을 위한 원료 확보를 위한 노동력이 거의 남아있지 않은 데 따른 자연스런 결과라 하겠다. 또한 일손 부족으로 농촌의 임금이 급상승하기 시작했는데, 기회비용이란 측면에서 산이나 들에 가서 풀을 뜯어오는 시간에 다른 일을 하여 그 임금으로 값싼 화학비료를 사서 쓰는 것이 훨씬 더 경제적인 것도 큰 원인이 되었다(내무부 1980a : 374~75).

(2) 공동작업장 설치사업

한국의 농업생산 체제는 기본적으로 그 규모가 영세한 소농(小農)체제에 기초하고 있다. 이러한 소농체제에서는 규모의 경제를 기할 수 없어 공동작업장 설치는 이에 대한 좋은 대안이 될 수 있다. "소농(小農)하의 개별농가는 하나의 작업단위로서 효율성이 적다. 한 부락이 하나의 경제단위로서 작업규모를 통합하여 확대해 나간다면 작업의 능률과 농산물의 질을 향상시킬 수 있을 것이며, 새로운 기술 도입이 용이하고, 농기계의 경우 투자 및 이용효율을 증대시킬 수 있을 것이다" (내무부 1980a : 375).

그리하여 미곡을 재배하는 마을에서는 공동탈곡장을 설치하거나 농기계를 공동으로 이용하고, 공동건조장을 만들어 쌀이나 고추, 기타 작물의 건조를 위해 공동으로 이용할 수 있다. 과수나 원예작물을 재배하는 마을에서는 이들 농산물을 세척하고 선별 등급 포장할 수 있는 공동작업장을 설치함으로써 생산물의 유통과 판매를 편리하게 하여 상품의 시장가치를 높일 수 있다. 양잠 마을에서는 치잠 공동사육장을 만들어 공동 사육을 할 수 있다. 이처럼 여러 서로 다른 농촌 마을에서 여러 가지 유형의 공동작업장의 설치가 가능한 것이다. 그러나 이러한 좋은 의도에도 불구하고 그 실적은 아주 높지는 않았다. 1972~80년 사이 전국에 설치된 공동작업장의 수는 총 6,263동으로 목표치 34,665동의 18%에 불과하다.

(3) 공동축사 설치사업

한국의 농가는 전통적으로 한우 한두 마리와 돼지 몇 마리, 닭 여러 마리를 부업으로 키우는 것이 일반적이었다. 그러나 그 가축 사육의 규모가 매우 영세하기 때문에 시장가격의 변동에 둔감하고 새로운 기술도입이나 효율적인 사육이 잘 되지 못했다. 농촌 일손이 점점 부족해지는 상황에서 소 한 마리에 풀을 뜯어 먹이기 위해 한 사람이 온종일을 붙어 있어야 하는 등 비능률적인 환경을 개선하기 위해 농촌 주민들은 새마을운동 초창기부터 공동축사를 짓는 일을 시작했다. 공동축사의 설치는 1972년부터 비육우(肥肉牛) 사육을 위해 시작되었는데, 1980년까지 총 4,476동을 설치함으로써 당초 목표였던 32,729동의 14%를 달성했다 (내무부 1980a : 377).

(4) 공동창고 설치사업

새마을 가꾸기 사업에서 빼놓을 수 없는 것이 공동창고 설치사업이다. 마을에 공동창고가 마련되어 있는 마을에서는 추곡(秋穀) 및 하곡(夏穀)의 저장은 물론 정부의 수매(收買)곡도 저장할 수 있으며, 그로 인한 보관료 수입으로 마을 공동기금을 조성해 나갈 수 있다. 또한 비료나 생산자재를 보관하는 데 이용할 수 있고, 마을이 공동 이용하는 기계나 개별농가의 농기계도 보관할 수 있으며, 기타 농산물의 저장관리도 가능하다. 마을 밖으로 출하하는 농산물이나 마을 안으로 들어오는 생산자재를 저장·보관하고 효과적으로 관리하면, 그동안 중간 창고업자들이 가져가던 보관료를 마을 주민의 수익으로 전환할 수 있다(내무부 1980a : 378). 1972년부터 1980년까지 총 22,143동을 설치함으로써 당초 목표 34,665동의 64%를 달성하는 실적을 올렸다.

2) 농로개설사업

농로(農路)란 마을을 기준으로 마을과 국도, 또는 마을과 지방도 간, 마을과 이웃마을 간, 마을과 농경지 간을 연결하는 노폭 5m 이상의 농촌 도로를 말한다(내무부 1980a : 359). 농로는 크게 대별하면 마을과 외부 세계를 연결하는 '진입로'와 마을과 농경지 간을 연결하는 연결도로, 즉 좁은 의미의 '농로'로 나눌 수 있다. 농로개설사업은 여기서는 '생산기반 조성사업'의 하나로 분류되지만, '생활환경 개선사업'으로 보기도 한다.

농로와 같은 교통 인프라의 구축 및 개선은 생산자재와 생산물의 원활한 유통을 가져오고 더 나아가 농업생산성의 향상과 농가소득의 증대를 가져온다. 이는 또한 농어촌 주민들이 외부세계와 긴밀하게 접촉할 수 있도록 함으로써 생활물자와 정보·지식을 원활하게 확보할 수 있게 하여 보다 근대화된 삶을 영위할 수 있게 한다. 이처럼 농촌개발에 있어서 농로 개설은 매우 중요한 필수조건이며, 이런 점에서 새마을사업에서 농로 개설사업은 최우선적으로 추진되었던 것이다.

새마을사업의 초창기부터 추진된 농로개설사업은 1980년까지 총 61,797km가 개설 또는 확장되는 성과를 거두었다. 이를 위해 정부지원 12억 4,200만 원과 주민부담 12억 4,100만 원이 투입되었다.

특히 1976년까지의 농로개설 사업은 마을과 마을을 연결하거나 마을과 국도 및 지방도를 연결하는 마을 단위의 사업에 중점을 두었으나, 1977년도부터는 면과 면을 연결하는 대규모 협동권(協同圈) 사업으로 발전하였으며, 난공사 지역으로 개통이 불가능한 농로의 개설을 위해 1976년부터는 세계은행 차관 270만 달러를 도입하여 850km의 농로를 개설하고 211개소의 교량을 가설하기도 했다(내무부 1980a : 360).

3) 경지정리사업

경지정리사업은 해방 이후부터 지방자치단체별로 또는 농민들이 스스로 산발적으로 시행해 왔으나 1972년도부터 새마을운동의 시작과 더불어 본격적인 정부의 중점 시책 사업으로 추진되었다. 1970년까지만 하더라도 그동안의 경지정리사업의 실적은 매우 저조했는데, 그 가장 큰 원인은 경지정리에 따르는 여러 가지 복잡한 업무와 절차로 인해 이 사업에 대한 농민들의 자발적인 참여가 저조했고 수혜(受惠) 농민들이 부담해야 하는 노력동원에 대해 농민들의 적극적인 참여의식이 결여되어 있었다는 점을 들 수 있다(내무부 1980a : 357~58). 그러나 새마을운동의 확산으로 인해 이러한 각종 사업에 대한 농민들의 참여의식이 높아졌고 경지정리사업에 수반되는 노력동원에도 적극 참여하였으며, 정부 또한 경지정리사업을 새마을운동과 연계하여 보다 적극적으로 추진한 결과 1970년대 기간 동안 큰 성과를 거둘 수 있었다.

4) 농업용수 개발사업

농사를 위한 농업용수의 개발은 오랜 옛날부터 계속되어 왔으나 1970년대에 들어와 새마을운등의 확산과 더불어 개발사업의 일환으로 더욱 가속화되었다. 먼저 1960년대 후반의 농업용수 개발사업부터 살펴보면, 정부는 1968년 12월에 지하수 개발 위주의 농업용수개발 3개년 계획을 수립하고 사업종료 연도인 1971년까지 총 401억 원을 투입하여 수리안전답의 비율을 1967년의 58%에서 1971년도에는 81%까지 끌어올리는 성과를 거두었다. 이 지하수 개발사업은 제3차 경제개발 5개년계획 기간(1972~76) 중에도 전국토를 수리안전답으로 만든다는 목표 아래 계속 추진되었는데, 5년간 총 836억 원을 투입하여 수리안전답의 비율을 84%로 제고시켰다.

새마을운동이 시작되면서 지하수 개발뿐만 아니라 관정(管井), 보(洑), 도수로(導水路), 집수(集水), 암거(暗渠), 양수장 등 간이 농업용수 개발사업이 새마을운동과 연계되어 추진되었다. 정부와 농민이 합심하여 마을 단위로 공동작업을 실시하여 농업용수 개발사업을 추진한 결과 농업생산성이 크게 증대되고 주곡인 쌀과 보리의 자급자족에 크게 기여할 수 있었다(내무부 1980a : 340, 347~48).

생산기반 조성사업 중 어떤 사업은 마을 주민들의 참여와 재원 부담이 큰 비중을 차지하지만, 어떤 사업들은 정부의 역할과 지원의 비중이 상대적으로 더 컸다. 예컨대 지금까지 살펴본 사업들 중에서 농업용수 개발사업보다는 마을 안길 확장의 경우가 주민들이 부담하는 자원(노동력이나 토지기부, 현물이나 현금 부담)이 비중이 더 크다. 그러나 이상에서 논의한 사업에 비해서 아래에 거론할 생산기반 조성사업에서는 또한 상대적으로 정부의 자원 부담이 훨씬 더 크다. 아래의 사업들은 규모도 클 뿐만 아니라 예산도 많이 들며, 그 성격상 주민들의 역할에는 한계가 있는 사업들이다.

5) 대단위 농업종합개발사업

이 사업은 주요 하천의 수계별로 대단위로 지역을 구분하여 농업용수 개발, 경지정리, 배수개선, 개간과 간척을 농경지 확보 등 농업기반 조성사업을 실시하고, 이와 아울러 각 지구 내의 영농개선, 농업기계화, 전력 보급, 환경 개선 등 관련 개발사업을 종합적으로 실시하는 사업이다. 이 사업은 1965년 6월 박정희 대통령의 특별지시로 시작되어, 1966년부터 금강, 영산강 등 4대강 유역에 대한 기본조사를 실시했고, 1970년부터 금강 평택지구를 시작으로 사업이 시작되었다. 1979년까지 총 사업비 1,535억 원을 투입하여 총 68,707 헥타르의 농지를 개발하는 성과를 거두었다(내무부 1980a : 352).

6) 새마을 협동권(協同圈) 사업

새마을 협동권 사업이란 "마을과 마을 간의 생활환경과 생산기반, 그리고 특화작물을 두 개 부락 또는 그 이상의 부락주민들이 협동하여 개발하는 사업을 총칭하는 말"이다. 이 사업의 목적은 "인접된 2개 이상의 마을이 서로 협동하여 마을 간의 대단위 농로나 대규모 수리시설과 같은 비교적 규모가 큰 숙원사업을 주민들이 공동으

로 추진케 함으로서 광역적이고 균형적인 지역개발을 촉진하고 지역경제의 자립생산 기반을 확충하며, 지역주민의 새마을 협동 체제를 확립"하는 데 있다(내무부 1980a : 385). 새마을운동 초기에는 주로 하나의 자연마을을 단위로 하여 작은 사업부터 추진하였으나 마을 단위의 환경개선 사업이나 생산기반 조성사업이 대부분 시행되어 소기의 성과를 거두고 난 뒤에는 그 경험과 의지를 토대로 하여 보다 더 큰 규모 또는 광역의 숙원사업에 착수하기에 이르렀던 것이다.

여기에는 농로의 개설과 정비, 도로개설 및 교량의 가설, 수리시설 설치 및 하천 관리사업, 공동창고 및 작업장의 설치사업 등이 포함되었다. 수리시설 설치 및 하천 정비사업에는 보(洑) 설치, 도수로 설치, 소하천 개보수, 제방 설치, 소류지(小溜池) 설치, 양수장의 정비 또는 개보수 사업 등이 포함되었다.

이 협동권 사업이 어떻게 실시되었는지 그 방법과 원칙을 살펴볼 필요가 있다. 협동권 사업의 대상 지역, 즉 하나의 '협동권'은 주민들이 실제로 살아가면서 피부로 느끼는 하나의 '생활권(生活圈)'을 단위로 선정되었다. 그리고 이들 지역 중에서도 특히 마을 간의 지형이나 전통, 영농형태 등이 동질적이거나 유사한 지역, 그리고 지역개발 방향이 일치하고 마을 간에 협동이 잘 되는 지역을 대상으로 선정되었다. 이러한 협동권역 단위로 '새마을 협동권사업 추진위원회'가 구성되었는데 주민의 총의에 따라 선출되었다.

이 추진위원회에서는 1권역 1사업을 원칙으로 실시사업을 선정하였는데, 참여 마을의 공동 숙원사업 가운데 가장 효과를 극대화할 수 있는 사업을 우선적으로 선정하되, 특히 사업의 난이성과 마을 간의 수혜도, 그리고 그 사업이 마을 간에 주민 협동이 가능한지 등을 함께 고려하여 선정하였다. 일단 사업이 선정되면 시·군에서 지원된 사업자금은 읍·면장과 권역 내 새마을지도자 전원의 공동명의로 새마을 금고나 농협 등 금융기관에 예치하는 것을 원칙으로 했다. 또 하나 중요한 점은 지원 사업비의 50% 내외를 주민이 공동 부담하는 것으로 원칙으로 하였다는 점이다(내무부 1980a : 386~87).

4. 소득증대사업

소득증대사업은 초기에는 퇴비증산운동, 작목반 운영 등을 통한 집단재배, 병충해 공동방제 등 협동영농을 통한 증산사업이 강조되었다. 그리고 전통적으로 해오던 객토(客土), 개간, 간척 등도 새마을사업에 포함되어 실시되었다.

새마을운동의 2단계로 넘어가면서 소득증대사업이 본격화되었다. 위와 같은 초보적 형태의 생산협동사업뿐만 아니라 농업생산의 기계화를 위해 농기계 공동사용, 병충해 공동방제 등 생산협동사업이 더 강화되었다. 여기에다 다수확 신품종의 보급운동도 새마을운동에 포함되어 시행되었다. 이 시기에 특히 강조할 만한 것은 '농특사업'이라 줄여 부르던 '농어민소득증대 특별사업'이 실시되었다는 점과 1975년부터 '마을유형별 종합개발 사업'이 시작되었다는 점, 그리고 각종 '농외(農外)소득사업'이 실시되었다는 점이다. 1977년 이후 3단계에는 마을의 범위를 넘어서 대규모 광역단위의 '새마을 소득종합개발사업'이 실시되게 된다.

아래에서는 이 중에서 '마을유형별 종합개발 사업'과 '농외소득 사업'에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

1) 마을유형별 소득증대 사업

1974년부터 마을의 입지여건과 특수성, 그리고 부존자원의 종류와 양을 감안하여 마을 유형별로소득사업의 서로 다른 개발방향을 제시하게 된다. 이는 마을주민들이 자기 마을의 특성에 알맞은 사업을 개발하고 실천계획을 세워 이를 자율적으로 추진해 나가도록 지원하려는 데 그 목적이 있었다.

정부는 먼저 500개의 표준마을, 총 4만 가구를 대상으로 조사를 실시했다. 그 결과 마을은 그 입지유형별로 가구당 소득수준에 많은 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 평야 마을의 가구당 소득이 가장 높았고, 그 다음으로 중(中)산간 마을, 산간(山間) 마을, 근교(近郊) 마을의 순으로 나타났으며, 어촌 마을이 가장 낮은 것으로 밝혀졌다. 뿐만 아니라 마을의 입지유형별로 고소득원이 차이가 나는 것으로 나타났다. 즉, 평야 마을에서는 농산물 가공수입에서 가장 소득을 많이 얻었고, 산간 마을에서는 축산물 수입에서, 어촌 마을에서는 양식(養殖) 수입에서, 그리고 근교 마을에서는 축산과 원예작물 수입에서 가장 소득을 많이 얻는 것으로 나타났다. 이는 농가의 소득증대는 "마을의 입지여건에 적합한 농업생산의 지역적 특화에 중점을 두는 방향으로 추구되어야 한다."는 것을 의미하는 것으로 해석되었다(내무부 1980a : 434).

이러한 조사결과를 바탕으로 정부는 지역별 특성에 따라 농어촌 마을을 5개의 기본유형으로 나누고 각각 서로 다른 소득사업을 개발하는 방향으로 정책을 추진해 나갔던 것이다. 즉, 모든 마을이 '식량증산 사업'은 공통적으로 추진하되, 그 외의

사업은 마을의 입지여건에 따라 우선순위를 달리하여 소득증대 사업을 추진하게 했던 것이다.

즉, ① 평야 마을은 특작(特作), 축산, 과수, 채소의 순으로,
② 중산간 마을은 축산, 임업, 과수, 특작의 순으로,
③ 산간 마을은 임업, 축산, 특작, 과수의 순으로,
④ 근교 마을은 채소, 과수, 축산, 특장의 순으로,
⑤ 어촌 마을은 양식, 축산, 특작, 채소의 순으로 각각 소득사업을 개발하도록 유도하였던 것이다.

이처럼 마을 유형별로 개발방향을 설정한 후 1975년에는 자립마을(1974년 선정) 7,000개 중에서 4,000개의 마을을 선정하여 이들 마을의 주민들로 하여금 1981년을 목표로 하는 '마을별 소득증대 7개년 계획(1975~81)'을 수립하게 하고 이를 추진하였던 것이다.

2) 농외소득(農外所得) 증대사업

다음으로 새마을운동 2단계인 1970년대 중반에 활발하게 진행되었던 몇 가지 농외소득 증대사업의 예를 살펴보기로 한다.

(1) 새마을 공장의 건설과 농외소득 증대

정부는 1973년부터 농외소득의 증대를 위한 방안의 일환으로 1981년까지 1면(面) 1공장, 총 1,470개 공장 건설을 목표로 농어촌 지역에 '새마을공장'을 건설하기 시작했다. 1973년부터 1979년까지 7개년 동안 정부는 총 689개의 새마을공장을 지정하였으며, 이들 공장의 건설과 가동을 위해 그동안 시설자금 319억 원과 운전자금 86.4억원 등 도합 406억 원의 자금을 지원하였다. 그 결과 1979년 말 현재 총 지정 공장 689개 중에서 71.4%에 해당하는 492개의 공장이 완공되어 가동되었으며, 이들 공장의 1979년도 총생산 실적은 4,263억 원, 해외수출 실적은 4억 9,400만 달러에 달했다(내무부 1980a : 469).

새마을공장의 가동은 고용증대 및 노임소득 증대라는 효과를 가져왔다. 제1차 년도인 1973년에 고용인원이 17,000명, 농가 하청노임을 포함한 연간 총 임금

지급액이 12억 1,200만 원이었던 데서 1979년 말에는 고용인원이 6만 7,900명으로 시작년도인 73년도에 비해 3.9배나 증가했고, 임금 지급액 또한 총 667억 9,500만 원으로 무려 55배나 증가했던 것이다. 그리고 농가로부터 구입한 원료 구입액도 1973년의 2억 4,200만 원에서 1979년에 42억 4,300만 원으로 17.5배의 증가를 보였다.

(2) 새마을 노임소득 사업

정부는 1974년부터 추진해 온 '새마을 노임소득사업'을 1975년부터는 새마을 기본사업으로 설정함과 아울러 사업방식도 개편하여 전국의 농어촌뿐만 아니라 도시 지역도 대상으로 해서 추진했다. 종래의 노임(勞賃)사업은 영세민의 생활 안정이 주된 목적이었고 이에 따라 사업방식도 대개 노임의 살포(撒布)식이 아니면, 놀리면서 구호하는 식이 되어 왔다. 그러나 '새마을 노임소득사업'은 여기서 한 걸음 더 나아가 '유휴노동력의 생산화'와 '주민의 소득증대', 그리고 '지역사회 개발'을 동시에 추구했던 것이다.

농한기에 농어촌의 유휴노동력을 동원, 이들로 하여금 농업용수 개발, 하천 정비, 농지조성, 사방(砂防)조림(造林) 등 각종 주민 숙원사업을 추진하도록 함으로써 영세민의 근로의식 · 자활의식을 고취시킴과 아울러 소득의 증대, 낙후지역의 개발이라는 3중의 효과를 거둘 수 있었던 것이다.

(3) 산림소득 증대사업(마을 조림(造林) 사업 및 양묘(養苗)사업)

새마을사업이 본궤도에 올라 마을의 생활환경이 정비되고 소득이 늘어감에 따라 주민들은 보다 안정적인 소득원을 찾게 되었는데, 그 중의 하나가 산림자원의 개발을 통해 장기적인 소득증대를 추구하는 것이었다. 이를 위해 정부는 '치산(治山) 녹화(綠化) 10개년 계획'을 수립하고 이를 1973년부터 전 국민이 참여하는 범국민적 새마을운동의 일환으로 추진하게 되었다. 이 사업의 근본 목적은 장기적인 소득원으로서 산림자원을 새로이 개발하고, 치산녹화로 국토를 보전하는 한편, 마을 주민 모두가 한 뜻으로 나무를 심고 가꿈으로써 협동하는 정신을 계발하는 데 있었다. 이를 위해 정부는 '마을 조림', '마을 양묘(養苗)', '농촌 연료대책' 등 세 가지 측면에서 이 사업을 추진했던 것이다.

먼저 '마을 조림' 사업은 마을 단위로 공동 관리하는 임야에 우선 조림하여 마을 공동의 소득기반을 마련하는 데 주력했다. 조림도 마을의 경관, 농토 보전, 수자원 개발을 조기에 이룩하기 위한 '속성수'의 조림과 매년 산림으로부터 현금 소득을 획득할 수 있는 '유실수(有實樹) 조림', 그리고 농어촌의 연료 자급을 위한 '연료림 조성' 등 세 가지 방향으로 추진되었다.

한편 마을 양묘 사업은 주민이 묘목(苗木)의 생산과정에서부터 나무에 대한 지식을 익히고 나무를 아끼는 습성을 몸에 배게 함으로써 산림을 가꾸어 나갈 기본 바탕을 익히게 할 뿐만 아니라, 육묘(育苗) 사업을 마을 공동으로 실시함으로써 주민들의 소득 증대에도 크게 기여했다. 1973년부터 1979년까지 7개년간의 양묘 사업의 실적을 보면, 총 10억 1,600만 본(本)의 묘목을 생산함으로써 연평균 1억 4,510만 본의 묘목을 생산하는 결과를 낳았다. 이를 통해 얻은 총 소득은 122억 8,500만 원이었다. 이를 이 사업에 참여한 전체 마을 수로 나누면, 대략 마을당 평균 31,000여 본의 묘목을 생산한 결과가 된다.

5. 복지후생사업

새마을운동의 일환으로 시행된 복지후생사업에는 여러 가지가 포함되지만, 아래에서는 전화통신 보급사업과 보건의료 향상사업, 그리고 마을금고 사업 등 일부 사업에 대해서만 간단히 살펴보기로 한다.

1) 전화통신 보급사업

전화통신시설은 "현대사회에 있어서 주민의 복지후생의 징표가 되는 시설"임에도 불구하고 1970년대 초만 하더라도 한국의 농어촌에는 전화가 거의 보급되어 있지 않았다. 1970년 말 당시 전국 농어촌 마을 34,665개 마을의 11%인 3,848개 마을에만 겨우 전화가 보급되어 있었던 것이다.

전화통신 보급사업은 새마을사업 중 체신부 주관의 정부 지원사업의 하나로 1971년부터 1982년까지 12년간의 계획사업으로 추진되었으며 무교환(無交換) 면의 해소, 리동 단위 전화통신망 완전보급, 도서(島嶼) 무선통신 시설 구축 등을 목표로 추진되었다. 특히 특기할 만한 것은 이 사업이 새마을사업을 촉진하기 위해 '우수 새마을 우선지원 사업'의 일환으로 시작되었다는 점이다(내무부 1980a : 491~93).

2) 공중보건・의료위생 향상사업

(1) 이동진료사업

새마을사업의 일환으로 의료취약지구에 속하는 농어민의 건강을 보호하고 질병의 조기치료와 보건의료 향상에 기여하기 위해 농어촌 주민을 대상으로 여러 의료기관에서 이동진료반을 편성하여 운용하였다. 일반적인 이동진료사업 외에도 치과 이동진료 사업, 결핵 이동진료 사업, 그리고 낙도(落島)의 어민에 대한 무료 순회진료 사업 등이 실시되었다(내무부 1980a : 498~500).

(2) 의료보호사업

1977년 1월 4일부터 질병에 걸려도 의료비를 내지 못하는 저소득층의 질병을 치료하고 이들의 건전한 사회활동을 보장하기 위한 의료보호제도가 시행되었다. 그리고 1978년부터 의료보호법과 동법 시행령 및 시행규칙 등 입법조치가 이루어졌다. 이 사업의 대상자 중 반수 이상이 농어촌 주민이다(내무부 1980a : 500).

(3) 가족계획사업

가족계획사업은 새마을운동이 시작되기 이전인 1960년대부터 시작되었으며, 특히 1968년부터는 대한가족계획협회가 중심이 되어 전국적인 규모로 가족계획이 보급되기 시작했다. 새마을운동이 본궤도에 오르기 시작한 1972년부터는 가족계획은 새마을운동의 정신계발 사업의 일환으로 포함되어 시행되었다. 그리하여 새마을운동 추진기간 내내 새마을운동과 가족계획사업은 상호보완적으로 추진되었다(내무부 1980a : 501~4).

3) 마을금고 사업

마을금고는 1963년 재건국민운동의 향토개발사업의 하나로 시작되었다. 그러다가 새마을운동이 시작된 후 1972년부터 정부가 새마을운동의 표준사업의 하나로 권장

하여 1973년 3월 22일 신용협동조합법에 의한 법인으로 새마을금고 연합회가 설립되었다. 새마을금고의 기본 활동은 저축과 대부(貸付)로서 소득증대에 중점을 두지만, 다른 한편으로는 새마을금고의 이념을 "조국의 번영과 통일을 위한 민간운동"으로 "국민생활권 단위를 협동조합화하여 건전한 정신개발에 사회정의의 구현 및 경제적 협력체계를 구축하는 데 있다"고 천명한 만큼 공동체의 공동복지를 증진시키는 사업의 하나로 볼 수도 있겠다(내무부 1980a : 112).

마을금고 사업은 그 1단계를 '자기발전의 단계'로 보고 "고리채 정리, 생산자금, 의료비 등을 위하여 신용대부사업"을 벌이는 것이다. 제2단계는 "판매사업, 생산소득사업, 문화복지사업 등의 공동사업으로 지역개발에 기여"하는 단계이다. 그리고 마지막 3단계에서는 "기업합작투자, 유가증권매입, 금융예치 및 보험가입 등 여유자금을 투자하여 국가발전에 이바지"하는 단계이다(내무부 1980a : 113).

제4장 새마을운동의 시행방식과 절차

1. 새마을운동 사업 시행의 기본 원리

1) 주민 참여에 입각한 지역개발 프로그램으로서 새마을운동

새마을운동은 마을 주민이 책임감과 주인의식(ownership)을 가지고 사업의 시행에 주도적으로 참여한, '주민 참여에 입각한 지역개발' 프로그램이다. 앞의 제2장에서 보았듯이 사업의 선정에서부터 주민의 요구와 여망이 반영되었고, 주민의 총의를 모아 마을총회에서 그 구체적인 사업계획이 수립되었다. 정부와 지방행정조직 등 공공부문의 역할을 과소평가할 수는 없지만, 지역 주민들과 마을 지도자들의 역할은 새마을운동 추진과정에서 가장 핵심적인 요소였다.

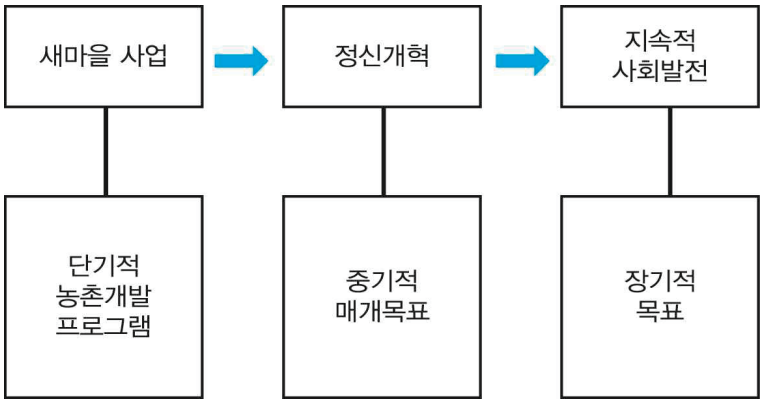
한편, 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하기 위해 여러 가지 전략과 방법이 동원되었다. 우선 먼저 지적하고 싶은 것은 새마을사업의 구성과 내용부터가 주민들의 참여를 유도하기 위한 전략적 고려를 내재하고 있었다는 점이다. 이는 새마을운동 초기에 전개된 '새마을 가꾸기 사업'에서 잘 나타난다. 앞서 제3장에서 자세히 설명했듯이 새마을운동 초기 단계에서 맨 먼저 시작한 사업들은 모두 '주민들의 공동관심사이면서 주민 공동의 이익과 직결된 마을의 숙원사업'(내무부 1980a : 343, 373, 383)이면서 동시에 '경제적 · 사회적 파급효과가 크고 손에 잡히는 뚜렷한 성과가 있는 사업'들이었다. 이런 사업들에 주민들이 더 많은 관심을 가지는 것은 당연한 일이었다. 더군다나 이런 사업들이 그 사업규모가 작아 예산도 적게 들고, 따라서 주민들이 큰 부담감을 느끼지 않고 쉽게 참여할 수 있었으니, 사업의 성격과 내용 자체가 주민 참여에 긍정적이고 우호적이었던 것이다.

뿐만 아니라, 아래에서 다시 논의하겠지만, 마을 주민들로 하여금 새마을사업에 적극적으로 동참하게 만든 여타의 여러 가지 동기부여와 유인의 체계가 활발히 작동하였다. 이웃마을과의 경쟁심도 마을 주민들의 참여를 이끈 중요한 유인요인이었고, 새마을사업의 성과와 더불어 그 성과에 부수적으로 수반되는 각종의 보상들도 중요한 유인요인이었다.

또한 각 마을을 담당하는 지방행정기관의 공무원들, 특히 면사무소 직원들의 마을 방문, 주민들에 대한 행정지도와 설득, 권유 등도 주민 참여를 유도하는 데 중요한 역할을 했다. 이들 새마을사업을 담당하는 지방공무원들은 대부분 그 지역 마을에 거주하는 같은 마을 주민이었다. 이들은 새마을사업의 성공을 통해 고향마을을 잘 살게 만들겠다는 소신과 애향심으로 열정적으로 사업의 추진에 임했다. 이들이 새마을사업에 열심히 참여해 달라고 마을 주민들에게 호소하고, 설득하고, 애원하고, 달래는 과정은 여러 기록물에 잘 나와 있다. 기존의 지방공무원들이 자신의 해당 지역 주민들에게 사용했던 권력이 고압적인 지시와 권위적인 명령 등 '경성적 권력'이었다면, 새마을사업 추진 과정에서 담당 공무원들이 보여준 권력은 설득과 애원 등 부드러운 '연성적 권력'이었다. 이들의 소신에 찬 끈질긴 설득과 권유도 주민들의 참여를 가져온 중요한 요인이 되었던 것이다.

2) 정신개혁 운동으로서 새마을운동

새마을운동의 핵심을 한 마디로 말하라고 한다면, '새마을운동은 정신개혁 운동이다.' 라고 말할 수 있을 것이다. 그만큼 새마을운동에서 주민들의 태도와 인식의 변화, 가치관과 사고방식의 변화는 매우 중요하다. 생활환경 개선사업, 생산기반 조성사업, 소득증대 사업 등 새마을운동에서 추진했던 여러 사업들은 대부분 물질적 환경을 개선하고 물질적 삶의 토대를 튼튼하게 하며 경제적 이익을 도모하고자 하는 목적을 갖고 있다. 그리고 이러한 새마을사업이 궁극적으로 지향하는 장기적 목표 또한, 사회경제적 발전을 통해 경제적으로 부유하고 윤택하며, 사회적으로 안정된 선진 복지국가로 나아가고자 하는 것으로 이 역시 '물질적 변화'를 핵심으로 한다. 그러나 〈그림 2.6〉이 보여주듯이, 그 중간에 '정신적인 변화' 없이는, 즉 '정신개혁'이라는 매개변수가 없이는, 새마을사업이든, 어떤 형태의 지역개발 프로그램이든, 장기적으로 지속적이지 못할 것이다. 즉, '정신개혁'이라는 중기적 매개 목표를 달성하지 않고서는 지속가능한 사회발전이라는 장기 목표를 확보하지 못한다는 말이다.



<그림 2.6> 새마을운동에서 정신개혁의 위치 및 중요성

한국의 새마을운동은 위와 같은 과정을 제대로 거쳤다는 점에서 성공적인 개발 프로그램이었다고 볼 수 있다. 우리는 앞에서 1970년대 새마을운동 사업이 생활환경 개선사업➔생산기반 조성사업➔정신개혁➔소득증대사업으로 이어지는 궤적을 그린다고 했다(〈그림 2.5〉 볼 것). 초기에 '생활환경 개선사업'과 '생산기반 조성사업'을 추진하는 과정에서 주민들의 가치관과 사고방식, 삶의 태도, 근로윤리가 완전히 바뀌게 되었다. 근면, 자조, 협동이라는 새마을정신이 새마을사업에 참여한 마을 주민들의 머릿속에 완전히 각인되었던 것이다. 또한 새마을사업의 성과를 직접 눈으로 보고 느끼면서 '자신감'과 함께 새로운 미래에 대한 희망과 꿈을 갖게 되었던 것이다. 그리고 서로 돕고 협력하는 '자조와 협동'의 공동체 정신이 모든 농촌마을 공동체에 하나의 문화로 자리잡게 되었던 것이다.

생활환경의 개선이나 소득의 증대 같은 물질적 삶의 조건이나 환경이 바뀌는 것보다 오히려 이러한 정신적 변화가 훨씬 더 중요하다. 다시 말해 새마을운동에서는 '물질적 변화'는 수단이고, '정신개혁'이 목적이었던 셈이다. 새마을운동은 이런 점에서 〈그림 2.6〉이 제시하는 사회발전의 바람직한 절차를 제대로 밟은 셈이다.

3) 점진적·단계적 사업시행 방식

새마을운동의 성공요인 중 또 다른 하나는 바로 '점진적(incremental)이고 단계적인(step-wise)' 새마을사업의 시행 방식이다. 앞서 제2장에서 새마을사업의 추진 원리

중의 하나가 바로 '규모가 작고 예산이 적게 들며 주민들의 부담이 적은 사업부터' 시작하는 것이라 했다. 그런 후 점차적으로 보다 규모가 크고 예산이 많이 들며, 요구되는 기술 수준 또한 높은 사업으로 이행하는 것이다. 예를 들어 비교하면, 새마을운동 초기에 했던 '지붕 개량'이나 '담장 개량', '마을 안길 넓히기' 같은 사업은 전자에 속한다. 반면에 마을 전체의 취락구조를 개선하는 사업이나 여러 마을을 포함하는 대단위 광역권 도로 개설 사업이나 하천 정비 사업은 후자에 속한다. 교량 가설만 하더라도 소규모 하천에 가설하는 조그만 다리는 전자에 속할 것이고, 대규모 하천에 가설하는 크고 긴 교량은 후자에 속할 것이다.

전자와 같은 사업은 규모도 작고 해당 마을에만 국한되는 사업이기도 하지만, 대개 마을 주민들이 자신들의 노동력을 동원하여 쉽게 할 수 있는 일들이 대부분이다. 반면에 후자와 같은 사업은 규모도 크고, 심지어 여러 마을을 모두 포괄하는 광역권 사업이기도 하고, 대개는 전문기술이 없는 일반 마을 주민들의 힘만으로는 쉽게 시도할 수 없는 사업이 대부분이다. 장거리 아스팔트 도로를 건설하거나 대규모 교량을 가설하는 일은 마을 주민들의 낮은 기술수준으로는 불가능한 일일 것이다. 우리는 전자와 같은 사업을 '미시적(微視的)-연성적(軟性的)(micro-soft)' 사업으로, 후자와 같은 사업을 '거시적(巨視的)-경성적(硬性的)(macro-hard)' 사업으로 부르고자 한다. 미시적-연성적 사업은 규모가 작을 뿐만 아니라 주로 주민들의 노동력 비중이 높은 사업인 반면에, 거시적-경성적 사업은 규모도 크고 주로 물리적이고 하드웨어적인 인프라 구축의 비중이 높은 사업이다.

새마을운동 사업의 경우 초기에는 주로 '미시적-연성적 사업' 중심으로 시행되었다. 그리고 후반부로 가면서 '거시적-경성적 사업'의 비중이 점차 높아졌다. 이러한 '단계적 접근법'은 마을 주민들의 참여를 유도해 낸 또 다른 중요한 유인책이 되었던 것이다. 처음부터 이를 의도했는지, 아니면 우연히 이런 식의 사업구성이 이루어졌는지에 대해선 논란이 있을 수 있으나, 새마을운동이 참으로 창의적으로 구성·시행되었다는 점은 인정해야 할 것이다.

4) 경쟁과 차별적 보상이란 유인체계를 활용한 주민 참여 유도

마지막으로 언급해야 할 원리는 바로 마을 간의 '경쟁'과 그 경쟁의 결과로 나오는 '차별적 보상'이다. '경쟁과 차별적 보상'이란 유인체계가 전국 모든 마을의 주

민들이 새마을운동 사업에 적극적으로 참여하게 만든 또 다른 유인책이 되었던 것이다. 이에 대해서는 아래에서 다시 자세히 다루려 한다.

2. 사업의 시행 및 관리감독, 평가체계

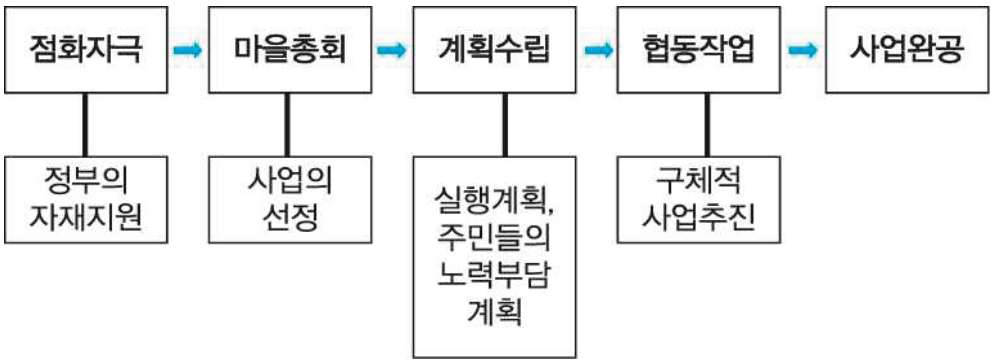
1) 사업의 시행방식

새마을운동 사업의 추진에서 마을 주민들의 자발적 참여와 마을지도자의 역할은 매우 중요했으며, 새마을사업을 주도한 것은 정부나 공공기관이 아니라 바로 이들 마을 주민들과 지도자였다. 이 사실은 사업 선정과정에서부터 확인할 수 있다. 반면에 중앙정부와 지방행정기관의 역할은 측면 지원과 관리감독 및 평가과정에서 더 두드러지게 나타났다.

어떤 마을에서 어떤 사업을 추진할지는 궁극적으로 마을 주민들이 자율적으로 결정했다. 예를 들어 새마을운동이 시작된 첫해에 실시된 사업에서 각 마을마다 어떻게 추진대상 사업이 결정되었는지를 보도록 하자. 제1장에서 언급한 바와 같이 1970년에 시작된 제1차 새마을 가꾸기 사업에서 정부는 전국 모든 마을마다 시멘트 335포대씩 무료로 지원하고 마을 주민들이 자율적으로 마을의 숙원사업을 추진하도록 했다. 그러면서 동시에 정부는 다음과 같은 10개의 시범사업을 제안했다. ① 마을 산 푸르게 만들기, ② 마을 진입로 넓히기, ③ 소하천 정비(소하천의 둑 정비와 물길 바로잡기), ④ 퇴비장 만들기, ⑤ 소류지 모래 파내기, ⑥ 관정을 보수하고 관리하기, ⑦ 마을 청소와 메워진 하수구 파내기, ⑧ 공동 우물 만들기, ⑨ 공동 빨래터 만들기, ⑩ 쥐 없는 마을 만들기 등이 그것이었다. 그러나 정부가 제시한 이 항목들은 단지 추천항목이었을 뿐 어떠한 강제력도 없었다. 실제로 각 마을에서 추진한 사업은 모두 마을총회에서 마을주민들의 총의에 의해 결정되었으며, 이렇게 결정된 사업들은 대부분 각 마을의 주민들이 오랫동안 염원해 왔던 숙원사업이었다(한도현 2013 : 132).

새마을운동 제1차년도 사업의 추진과정은 그 후의 모든 새마을운동 사업 시행방식의 전범을 제시했다. 1970~71년의 제1차년도 새마을사업은 아래 〈그림 2.7〉에서 보듯이 정부로부터의 자재지원과 같은 외부의 자극(刺戟)이 하나의 기폭제로 작용했고, 그 후 마을총회를 통해 마을주민들의 의사를 반영하여 추진사업이 선정되었으며,

그 다음에 실행계획이 수립되었다. 이 실행계획에서 가장 중요한 항목은 주민들 각자가 자신의 노동력 등 자원을 얼마만큼 부담할 것인가 하는 것이었다. 그 다음 단계는 마을주민들이 함께 단결하고 협동하여 실제로 사업을 추진하는 것이다.



<그림 2.7> 새마을운동 사업의 추진단계 : 1차년도 실험기 사업의 경우

이 다섯 단계의 내용을 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 1단계에서는 정부가 시멘트와 철근 등 자재의 지원을 통해 주민들의 의욕을 자극하고 마을 발전사업 추진을 점화한다. 새마을운동이 의식개혁을 강조한다고 해서 아무런 물질적 지원이나 가시적인 사업 없이 슬로건이나 캠페인만으로는 의식개혁을 할 수 없는 것이다. 이는 실패로 끝난 '국민재건운동'이 잘 보여준다.

2단계는 바로 마을 주민들의 총의를 모으는 일이다. 정부가 제공한 자재를 기반으로 마을 발전을 위해 어떤 사업을 할 것인지 마을총회에서 주민들의 모여 함께 토론하게 된다. 과거에 마을에 공동의 길흉사나 공적인 행정업무를 논의하기 위해 마을총회가 간간히 열리기는 했으나, 이처럼 구체적으로 마을 개발사업을 논의하기 위해 '개발총회(development council)'를 열게 된 것은 1차년도 새마을 가꾸기 사업에서 처음 나타난 현상이다. 이 '개발총회'는 정체되었던 농촌 마을사회에 새로운 변혁을 가져오는 계기가 되었다.

어떤 사업을 추진할 것인지 마을총회에서 결정하면, 그 다음은 이를 구체적으로 실행할 계획을 수립하는 3단계로 넘어간다. 사업을 추진할 때 소요되는 노동력과 재원을 어떻게 조달할 것인지, 그리고 마을안길 확장과 담장개량 사업과 같은 경우 토지를 어떻게 확보할 것인지를 토론해서 그 방안을 수립한다. 정부는 자재만 지원

하므로 사업에 필요한 토지나 노동력은 주민들이 부담해야 했다. 자기 마을의 사업이므로 주민들은 주인의식과 책임감을 가지고 참여할 수밖에 없었다. 외부에서 다해 주는 사업으로 인식되면 새마을사업은 성공할 수 없다.

계획이 완전히 수립되면 마을 주민들이 공동체의 구성원으로 새마을사업을 실시하는 협동작업에 참여한다. 이것이 4단계이다. 이 협동작업을 통해 가시적인 성과가 달성되면 참여한 주민들은 보람과 함께 자신감을 갖게 된다. 이러한 자신감이 소위 말하는 '캔두 정신(can-do spirit)'인 것이다. 그리고 이러한 성과를 통해 주민들의 '자조' 정신은 더욱 함양되며, 이러한 자조·협동 정신과 자신감을 바탕으로 새로운 개발사업에 도전하게 되는 것이다.

1차년도 실험기 사업 이후의 새마을 가꾸기 사업은 이와 조금 다른 순서를 밟게 된다. 이제 정부의 자재지원이 먼저가 아니라 마을주민들의 '개발총회'가 먼저가 된다. 즉 마을총회에서 주민들이 모여 어떤 사업을 추진할 것인지 먼저 결정하고 이에 맞추어 정부에 지원을 요청하는 사업신청서를 제출하는 것이다. 다시 말해 주민들의 자율적·자발적 요구와 참여가 더 확대된 것이다. 아래 〈그림 2.8〉이 전형적인 새마을운동 사업의 추진방식을 보여준다.



<그림 2.8> 새마을운동 사업의 추진단계 : 일반적인 경우

주민들의 사업신청서가 작성되는 과정과 내용을 보면, 새마을사업에 나타나는 농촌마을 주민들의 자조노력과 책임의식, 그리고 정부의 유효한 파트너십이 잘 나타난다. 각 마을이 정부에 제출하는 사업신청서는 이장, 새마을지도자, 마을개발위원 1명이 연대 서명하게 되어 있었다. 그리고 그 전문(前文)은 "우리 마을 전 주민은 근면, 자조의 굳은 의지와 협동의 슬기로 새마을사업에 총화 전진할 것을 다짐하면서, 다음 사항을 주민총회에서 결의하고 주민 총의로 별지사업을 신청합니다." 라고 되어 있다. 여기서 '다음 사항'이란 3가지인데, 1항은 '우리 마을은 지도자를 중심으로 하나로 뭉치고 마을과 나를 위하여 모든 일에 앞장서서 ○○○○년 새마을사업

을 별지의 계획서와 같이 추진한다.' 2항은 '우리 마을은 ○○○○년도 새마을사업으로 ○개를 선정하고 총사업비의 ○○%에 해당하는 ○○○원의 사업비를 주민 자력으로 확보 추진한다.' 그리고 3항은 '농가 호당 140만 원의 소득을 달성하기 위해 노력한다.'라고 되어 있다.

그러나 모든 사업이 위에서 말하는 방식대로, '아래에서 위로' 추진되는 것은 아니었다. 제3장에서 새마을운동 사업을 여러 가지로 범주화하고 분류한 바 있는데, 이를 다시 살펴보면 사업의 성격에 따라 주민들이 주도할 수 없는 사업도 많다. 마을에 전력을 공급하고 전화통신 시설을 설치하는 사업이나 여러 마을이 관여되는 대규모의 협동권 사업 같은 경우는 정부와 지방행정기관이 나설 수밖에 없었다. '주민주도형' 사업들은 대개 초기에 이루어진 사업들로, 앞서 설명한 바와 같이 주로 소규모의 낮은 기술수준을 요하는 사업들이고 예산도 적게 드는, '미시적·연성적' 사업들이 대부분이다. 그러나 바로 이러한 사업을 통해 한국의 새마을운동은 그 궁극적 목표의 대부분을 이룬 셈이었다. 다시 말해 이러한 소규모의 미시-연성 사업을 통해 마을 주민들의 협동·단결하여 적극적으로 참여했고, 그리고 그 과정을 통해 스스로 자신감과 성취감, 미래에 대한 희망과 꿈을 만들어 낼 수 있었던 것이다. 이것이 바로 새마을교육의 핵심이요, 한국의 농촌이 새마을운동을 통해 정신개혁에 성공하게 된 가장 중요한 원리라 할 수 있는 '참여를 통한 학습(learning by doing)'인 것이다.

2) 관리감독, 점검 및 평가체계

새마을사업의 추진에 있어서 또 다른 중요한 성공요인은 바로 강력한 관리감독과 평가였다. 새마을운동의 성공적인 추진을 위해 중앙정부에서부터 도와 군, 면의 지방행정기관을 거쳐 일선 마을에 이르기까지 체계적인 점검제도가 운용되었던 것이다. 새마을사업의 관리감독과 평가에 있어서는 정부·지방행정기관의 공공부문과 마을 주민과 지도자 등 민간 부문 간의 민관 파트너십이 매우 조화롭고 협조적으로 잘 작동되었다.

새마을운동 사업을 추진하는 데 있어서 정부는 사업의 관리감독 및 평가에 큰 비중을 두었다. 사업의 관리감독 및 평가 추진은 〈표 2.5〉에서 보는 바와 같이 각급 정부조직을 포함하여 다층적으로 철저히 이루어졌고, 사업 추진의 각 단계마다 상시

적으로 실시되었다. 이러한 평가 및 관리 체계를 통하여 담당 공무원들은 사업의 진척 정도를 확인하고, 필요시 수정 보완책을 마련할 수 있었다. 또한 엄격한 관리 감독으로 부패의 소지를 방지할 수 있었고, 책임행정의 건전한 문화를 조성할 수 있었다(김준경 2013).

<표 2.5> 새마을운동 공무원 담당제

구 분	책임 범위	현장 방문 빈도
내무부 과장급 이상	도 단위 새마을운동 각 부문	한 달에 1회 이상
도의 과장급 이상	군 단위 새마을운동 각 부문	한 달에 1회 이상
군의 과장급 이상	읍면 단위 새마을운동 각 부문	한 달에 1회 이상
읍면 공무원	마 을	한 주에 2회 이상

자료 : 내무부 1980a

관리감독과 평가에 있어 마을주민들과 직접적으로 접촉하며 사업을 추진했던 군과 읍면 단위의 지방행정기관이 가장 중요한 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 군과 읍면의 지방공무원들은 공무의 일환으로 마을을 자주, 정기적으로 방문했다. 새마을사업이 시기적으로 가장 바쁜 3월과 4월에는 거의 매일 마을 방문이 이루어졌다. 실제로 지방공무원들은 '탁상행정'에서 탈피하여 주민들과 함께 현장을 누비는 '확인행정'을 실시했다. 새마을사업에 대해 주민들과 자주 소통하고, 자문하고, 직접적인 관리감독을 수행했던 것이다. 이것은 지방행정기관과 주민들 간의 협력관계를 제고하고 책임행정을 구현하는 데 크게 기여했다. 아래에서 다시 언급하겠지만 지방공무원들의 성과 평가는 담당 마을의 새마을사업의 성과에 연계되어 있었고, 승진에도 반영되었다.

새마을사업의 관리감독을 위해 일선 마을을 주기적으로 방문했던 각 마을 담당 공무원들은 해당 사업의 추진과 관련된 여러 정보를 수집하고 이를 종합하여 사업 경과보고서를 일(日) 단위 또는 주(週) 단위로 작성하여 시장·군수에게 제출했다. 이 경과보고서에는 계획된 사업 수, 착수된 사업 수, 그 진척상황 등을 비롯하여 여러 가지 통계정보를 포함하고 있었다. 시군 단위에서는 정부의 물자지원이 적절하게 집행되었는지, 시의적절하게 적정량이 배분되었는지를 관리할 책임이 있었다.

또한 도에서는 새마을사업의 진척상황에 관해 읍면에서 수집되어 시군을 통해 올라온 각종 마을 정보를 토대로 월별 혹은 분기별로 경과보고서를 작성하여 내무부장

관에게 제출하였다. 이 보고서들의 내용은 모두 대통령과 모든 국무위원들이 참석하는 '새마을 국무회의'에서 발표되었다. 필요할 때는 중앙과 지방의 고위급 간부들이 해당 도청, 군청, 또는 마을을 직접 방문하여 사업을 점검하기도 했다. 또한 정부는 새마을사업의 관리점검과 평가를 위해 사업대상에 따라, 사업에 대한 평가를 대학교수를 비롯한 민간 전문가들에게 위탁하기도 했다.

새마을사업 추진에서 빼놓을 수 없는 행정절차는 바로 모든 마을 단위에서 사업종료 시마다 결과보고를 작성하는 일이었다. 이것은 통상 마을총회의 회의록에 기재되었다. 이러한 결과보고는 기본적으로 정부의 물자지원과 재정지원의 사용처와 사용목적을 항목별로 기재하는 형태를 띠었다. 이 회의록에는 마을총회에 참석한 모든 주민들의 서명과 날인이 포함되었다. 그리고 이 마을총회 회의록 역시 해당 면사무소에 제출되었다(김준경 2013).

관리감독 체계와 관련하여 아래의 에피소드는 한국의 새마을운동이 얼마나 빈틈없이 철저하게 관리 감독되었는지를 잘 보여준다. 앞서 설명한 바대로 새마을사업 초창기에는 정부에서 시멘트를 전국 모든 마을에 배부하는 일이 많았다. 이때 이러한 물자지원이 아무런 사고 없이 잘 배분되었던 데는 정부가 자재 유출과 부패의 소지를 막기 위해 상당한 의지를 갖고 관리감독을 철저히 했던 이유가 크다. 정부는 시멘트 등 정부가 지원하는 자재의 배달과 배분을 위한 매우 엄격한 지침과 절차를 마련해 두고 있었다.

예컨대 시멘트의 배분은 빈 포대가 모두 확인되어야 할 정도로 매우 세밀하고 체계적으로 이루어졌다. 먼저 마을지도자는 정부가 지원해 준 시멘트를 수납하고 관리할 최종적인 책임을 지고 있었다. 그리고 마을창고 관리자는 이 시멘트를 관리하고 그 대장을 기록하는 책임을 맡았다. 또한 면사무소 직원 등 공무원들도 마을에 지원된 시멘트의 중량과 물량을 확인하도록 되어 있었다. 그래서 예컨대 마을창고에서 시멘트가 들어오고 나갈 때마다 날짜별로 수불(受拂)대장에 그 입고량과 출고량을 상세히 기록하고 입고·출고 건별로 새마을지도자, 이장, 창고관리자가 확인하고 날인했던 것이다.

이처럼 시멘트 하나도 여러 명이 중복으로 확인하고 관리하게 책임을 나누어 맡겼던 것이다. 이러한 시멘트 배분에 대한 모든 확인 관련 사항은 관계자의 서명을 받은 후 해당 읍면 사무소에 보고되었다. 그리고 나면 담당공무원의 서명과 날인이 포함된 확인증이 발급되었다. 마을개발위원회와 새마을지도자는 각각 시멘트 사용

기록을 관리했으며, 그 사용기록은 마을총회에서 주민들에게 보고되었고, 나중에는 시군청까지 보고되었다. 그리고 마지막으로 사용한 빈 포대는 정해진 지침에 따라 읍면사무소에 반환되었다. 이 반환된 빈 포대 또한 그 숫자를 세어 상세히 기록해서 처음에 지원된 시멘트 양과 같은지를 확인했던 것이다(김준경 2013 : 58~59).

새마을운동 사업이 성공한 데는 국가 최고지도자가 각별한 관심을 가지고 진두지휘한 데도 그 원인이 있다. 새마을운동의 관리감독과 평가체계의 정점에는 대통령이 있었다. 새마을운동은 국정의 최우선 과제였으며, 매달 개최되었던 국무회의의 안건에서도 새마을운동 추진과 관련한 안건이 거의 전부였다. 그래서 1970년대 당시 국무회의를 '새마을국무회의'라 부르기도 했다. 이 국무회의에서 대통령은 새마을운동 추진과정에서 간혹 있을 수 있는 부처간 이견을 직접 조정할 수 있었다.

또한 매달 대통령이 주재하는 월간 경제동향보고회에서는 새마을운동의 성공사례가 발표되어 현장에서의 목소리가 직접 대통령에게 전달되곤 했다. 이에 대해 새마을운동이 한층 활발하던 1970년대 중반 당시 내무부 새마을담당관을 역임했던 고건 전 국무총리의 다음과 같은 증언은 시사하는 바가 크다(2012년 11월 고건 전 총리와의 인터뷰; 소진광 2013 : 523에서 재인용).

> "대통령이 주재하는 월간 경제동향보고회에서 발표할 2개 마을의 성공사례는 각도에서 추천한 22개 마을 중에서 11곳을 선정하고, 이 중에서 대, 여섯 군데를 내가 직접 현지에 가서 보고, 2개 마을로 압축하여 성공사례를 다듬고 시나리오를 직접 작성해 주었다. 해당 군수도 참석했지만 마을 지도자가 직접 박 대통령 앞에서 성공사례를 발표했다. 딱딱한 경제동향보고를 듣다가 감성 어린 새마을운동 성공사례를 들으며 대통령이 치하하고 새마을 훈장도 달아주었다. 대통령은 참석한 마을지도자와 함께 오찬을 같이 하며 애로사항과 건의사항을 듣고, 내무부의 특별교부세 중 대통령 하사금을 주었다. 당시 내무부 특별교부세 일부는 새마을운동의 특수사업을 위해서도 사용되었다. 연 1회 열렸던 새마을전국지도자대회 상금도 내무부 특별교부세에서 나갔다. 대통령 격려금은 대통령 자신의 판공비에서 나왔다."

3. 동기부여 및 유인(誘引) 체계

1) 마을간 경쟁 및 차별적 보상에 의한 동기부여

새마을운동의 가장 중요한 성공요인 중 하나로 꼽히는 것이 효과적인 동기부여 및 유인체계라 할 수 있다. 새마을운동은 그 사업이 처음 시작되었을 때부터, 전국 모든 마을 간에 서로 경쟁을 시키고, 그 성과에 따라 이들에게 서로 다른 차별적 보상을 부여함으로써, 이를 통해 마을주민들과 지도자들이 경쟁적으로 사업에 참여하게 하는 특별한 동기부여 체계를 갖고 있었다. 새마을운동 초기의 새마을 가꾸기 사업은 그 좋은 실례이다.

주지하다시피 1970~71년도에 전국 33,267개 마을에 일률적으로 시멘트 335부대씩 지원함으로서 전국 농촌 모든 마을에서 동시다발적으로 새마을 가꾸기 사업이 실시되었다. 그런데 그 다음 해에는 반 정도인 16,600개 마을에만 시멘트와 철근을 지원해 줌으로써 마을 주민들이 서로 협동하고 헌신적인 지도자가 활동하여 좋은 성과를 낸 마을과 그렇지 않은 마을 간에 어떻게 그 보상이 차이가 나는지를 전 국민들에게 확연하게 각인시켰다. 이에 따라 새마을사업 첫해에 제대로 성과를 내지 못한 마을들은 모두 정부의 지원에서 제외되고 만다. 이는 실로 엄청난 반향을 일으켰다. 새마을 사업이 시작되었을 때 이에 대해 별 관심을 보이지 않거나 잘 모르고 있었던 많은 사람들이 '새마을운동'이란 것에 관심을 가지게 되었다. 그 전까지만 하더라도 '새마을인지 뭔지, 정부가 하는 사업이 그게 그거지' 하며 시큰둥한 반응을 보이던 사람들에게도 큰 자극을 주었던 것이다. 그 결과 정부의 지원을 받지 않더라도 주민들 스스로 자재와 자금을 대고 새마을운동에 참여하겠다는 마을이 나타났다. 그리고 이웃 마을에 질 수 없다는 경쟁심이 이러한 자발적 참여를 더욱 부추겼다. 그리하여 2차년도 사업에서 정부의 지원 대상에서 배제되었던 16,600여 마을 중 자발적으로 새마을운동에 참여하는 마을이 6,108개나 나왔던 것이다.

참고로 새마을사업 첫해에 어떤 마을들이 2차년도에도 계속 지원을 받게 되었는지 그 자격요건을 보면 다음과 같다. ① 제1차년도 사업추진 실적이 우수한 마을, ② 마을 지도자가 있어서 마을의 모습을 바꾸려는 실적이 있는 마을, ③ 자체 부담능력이 가능한 마을 등이다. 이 세 가지 요건을 모두 갖춘 마을에 2차년도 사업을 추진할 자재지원으로 시멘트 500부대와 철근 1톤씩을 지원했던 것이다(한도현 2013 : 137).

그리하여 새마을운동 제3차년도에는 정부의 지원을 받든, 받지 않든 간에 전국의 농촌 마을 전부가 자발적으로 새마을운동에 참가하게 되었던 것이다. 그리고 그해 마지막에 정부는 전국 약 34,665개 모든 농촌 마을의 새마을사업의 성과를 측정한 뒤 전체 마을을 다음과 같은 세 가지 부류로 나누었다. 가장 성과가 좋았던 약 2,307개 마을(전체의 6.7%)은 '자립마을'로 불리게 되었고, 중간 정도의 성과를 냈던 13,943개 마을(40.2%)은 '자조마을'로, 그리고 성과가 미진했던 나머지 반 이상의 마을(18,415개, 53.1%)은 '기초마을'로 분류되었던 것이다. 자립마을로 평가된 마을 주민들은 자부심과 성취감으로 자랑스러워했고, 반면에 기초마을로 분류된 마을의 주민들은 아쉬움과 부끄러움을 느끼면서 이웃 마을에 대해 경쟁의식을 더욱 높이게 되었던 것이다(내무부 1980b; Park 1998 : 109).

1970년대 새마을사업 기간 내내 이러한 마을간 경쟁은 계속되었다. 〈표 2.6〉이 보여주는 것처럼 1976년에 이르러서는 기초마을이 거의 사라졌고, 1970년대 말이 되어서는 전국 대부분의 농촌마을이 자립마을의 대열에 합류하게 되었다.

<표 2.6> 새마을운동 사업의 성과에 따른 연도별 마을 발전 추이

(단위 : 개, 괄호 안은 %)

연 도	기초마을		자조마을		자립마을		합계	
1972	18,415	(53.1)	13,943	(40.2)	2,307	(6.7)	34,665	(100)
1973	10,656	(31.2)	19,763	(57)	4,246	(12)	34,665	(100)
1974	6,165	(18)	21,500	(62)	7,000	(20)	34,665	(100)
1975	4,046	(11)	20,930	(60)	10,049	(29)	35,031	(100)
1976	302	(1)	19,049	(54)	15,680	(45)	35,031	(100)
1977	-		11,709	(33)	23,322	(67)	35,031	(100)
1978	-		6,114	(18)	28,701	(82)	34,815	(100)
1979	-		976	(3)	33,895	(97)	34,871	(100)

자료 : 내무부 1980b

박정희 대통령이 새마을운동을 처음 제창했을 때 가장 강조한 것이 바로 '자조정신'이었다. '하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다.'고 했는데, 새마을운동 정신의 핵심이 바로 이 '자조정신'인 것이다. 박 대통령은 '스스로 돕지 않으면 정부가 지원을 하지 않겠다'고 천명했다. 정부의 지원은 그 주민들이 새마을운동에 스스로 동참하는 마을에만 주어졌던 것이다. 그리고 이러한 '선별적 지원'과 '성과에 따른 차별적 보상'이야말로 새마을운동에서 주민의 참여를 유도해낸 가장 중요한 유인책이었다.

2) 개인에 대한 동기부여 체계

(1) 마을지도자에 대한 동기부여

전술한 바와 같이 새마을지도자들은 사회적으로 큰 지위도 없고 심지어 교육수준도 그리 높지 않은 '보통 사람'들이었고, 일반적인 농촌마을 주민이었다. 그런데 이들이 단지 자의에 의해서든, 타의에 의해서든 새마을지도자로 선출되어, 희생과 헌신의 정신, 그리고 열정과 의지만으로 여러 가지 눈에 보이는 성과를 거두게 되면서, 점차 마을 공동체로부터 그리고 사회 전체로부터 인정을 받게 되자, 이들은 자신의 일에 대해 일종의 사명감을 가지게 되었고, 심지어 국가와 사회의 발전을 선도해 나간다는 명예심과 자부심마저 가지게 되었다.

새마을지도자들 중 성공적인 지도자들은 국가로부터 훈장도 받고 국가적 행사에 초대받았으며, 매스컴의 주인공이 되기도 했다. 자신의 성공스토리를 가지고 국민들을 교육하는 국민교사가 되기도 했다(한도현 2013 : 85). 앞서 언급했듯이 이들은 또한 대통령이 주재하는 자리에서 장차관급 고위 공무원들 앞에서 자신의 성공사례를 발표하는 영예를 안기도 했다. 또한 대통령으로부터 직접 격려금이나 하사금을 받기도 했다.

그러나 무엇보다도 이들을 자신의 마을을 위해, 그 주민들을 위해, 다음 세대를 위해 헌신하게 만들었던 것은 시대적 소명의식과 자부심이었다. 이들은 국가와 민족을 위해, 그리고 다음 세대를 위해 일한다는 소명의식과 긍지를 갖고 아무리 힘든 일이라도 헤쳐 나가겠다는 의지를 불태웠던 것이다. 이러한 정신적, 비물질적 보상이 다른 어떤 물질적 · 경제적 보상보다 이들에게 더 큰 동기를 부여했다고 할 수 있다.

(2) 공무원 및 공공부문에 대한 동기부여 체계

새마을운동을 이끌던 지방 행정기관 및 지방공무원에 대해서도 적절한 동기부여와 인센티브 시스템이 작동되었다. 시 · 도와 시 · 군 새마을과에는 처음부터 우수 공무원을 선발 배치했다. 그리고 근무평정에서 가점(加點)제를 실시했고, 새마을사업에는 2년만 근무하도록 하는 '2년 근무연한제'를 실시했으며, 새마을 전담부서에서 일하는 공무원에 대해서는 '우선승진제'를 적용했다(내무부 1980a :

177). 다시 말해 새마을사업에 종사하는 우수 공무원들에게 2년 동안은 최선을 다해 열심히 일하고, 근무를 마치면 승진시켜 더 좋은 보직을 맡게 한다는 것으로, 안 그래도 우수한 공무원들이 배치되어 뛰어난 역량을 발휘할 수 있었던 데다가, 2년만 열심히 근무하면 승진해서 원하는 자리로 갈 수 있었으니, 새마을사업을 맡는 공무원들이 열과 성을 다해 열심히 일할 수밖에 없는 조건이 되었다.

뿐만 아니라 각 지방 행정기관의 예산을 주로 새마을사업에 집중 투입하고 새마을 담당 부서에는 '표준예산'이란 것을 적용하여 예산 배정과 운용에서 우대하는 등, 재정적 특혜를 부여한 것도 큰 인센티브였다(내무부 1980a : 177).

4. 자원동원 및 재원조달 체계

새마을운동 사업을 위한 재원에는 정부의 지원뿐만 아니라 상당한 민간 부담이 포함되었다. 1971~1979년간 9년을 통틀어 볼 때 새마을사업 총 투자비는 2조 7,521억 원인데, 이 가운데 주민 부담이 1조 3,524억 원(49%)으로 주민들의 부담이 매우 높은 편이었다. 전체 사업비의 약 절반을 주민 부담으로 조달했다는 사실은 새마을운동에 대한 농촌 주민들의 자발적 참여 정도를 엿볼 수 있는 대목이다. 이는 상당 부분의 재원을 정부나 외부의 지원에만 의존하는 대부분의 다른 나라의 농촌개발 프로그램과는 다른 점으로, 새마을운동이 주민의 자조정신을 촉발하는 데 기여했고, 또 역으로 이러한 자조정신이 새마을사업을 지속적으로 가능하게 했던 데서 가능한 것으로 평가할 수 있을 것이다(김준경 2013; 황인정 1980). 아래의 〈표 2.7〉은 연도별 새마을운동 사업의 재원분담을 보여준다.

<표 2.7> 연도별 새마을운동 사업의 재원 부담

(단위 : 억 원, 괄호 안은 %)

연도	정부 지원				주민부담	합계
	국비	지방비	융자 기타	소계		
1971	27	14	-	41 (34)	81 (66)	122
1972	20	13	-	33 (11)	280 (89)	313
1973	125	90	-	215 (22)	769 (78)	984
1974	121	173	14	308 (23)	1,020 (77)	1,328
1975	666	579	408	1,653 (56)	1,306 (44)	2,959
1976	484	396	771	1,651 (52)	1,575 (48)	3,226
1977	599	723	1,138	2,460 (53)	2,205 (47)	4,665
1978	654	773	1,957	3,384 (53)	2,958 (47)	6,342
1979	1,258	1,010	1,984	4,252 (56)	3,330 (44)	7,582
합계	3,954 (14.4)	3,771 (13.7)	6,272 (22.8)	13,997 (51)	13,524 (49)	27,521

자료 : 내무부 1980b : 18

이 표를 자세히 들여다보면, 연도별로 약간의 추세 변화를 읽을 수 있다. 우선 새마을운동 초창기에는 주민부담이 상대적으로 훨씬 더 많았음을 알 수 있다. 예를 들면 1971년의 새마을사업의 전체 실적을 금액으로 환산하면 122억 원인데, 이 가운데 정부의 지원이 41억 원인데 반해 나머지 대부분을 농민들이 부담함으로써, 민간 부담금이 정부지원의 2배가량 되었다. 1972년에는 전체 실적 313억 원 가운데 주민부담이 280억 원으로 89%나 되었다. 이 280억 원 중 주민의 노동력 투자가 211억 원으로 전체 실적의 67%를 차지했다(내무부 1980a : 53). 주민부담이 정부지원보다 훨씬 더 많은 이런 추세는 1974년까지 계속된다. 이는 시기적으로 볼 때, 초기의 소위 '미시적-연성적' 사업이 많이 집중된 시기와 일치한다. 즉, 1970년대 초반부에는 주민들의 참여를 유도하기 위해 '미시적-연성적' 사업들이 많았고 이러한 사업들은 재원조달 면에서도 주민들의 보다 많은 참여(노동력을 통한 참여든, 아니면 재정부담이든)를 수반했다는 것을 보여준다.

1975년부터는 이러한 재원부담 구성에 큰 변화가 나타난다. 1975년에는 주민부담이 1,020억 원에서 1,306억 원으로 전년 대비 28% 늘어났음에도 불구하고, 전체 총 투자비에서 차지하는 비중은 77%에서 44%로 오히려 급감했다. 반면에 정부지원은 급격히 늘어났다. 1975년에 새마을사업에 투자된 정부지원은 국비가 666억 원으로

전년대비 5.5배, 지방비가 579억 원으로 전년대비 3.3배 늘어났다. 특히 1975년부터 융자 등이 중요한 재원 조달 수단으로 등장하는데, 융자는 1970년대 후반부에 새마을사업의 정부지원 재원 중 가장 중요한 비중을 차지하게 된다.

이처럼 1970년대 후반에 들어와 새마을사업의 재원분담 비중에서 정부지원이 급격하게 늘어난 데는 여러 가지 이유가 있겠지만, 앞서 논의한 새마을사업의 여러 범주별 성격을 분석해 보면 그 가장 중요한 이유를 짐작할 수 있다. 즉, 새마을운동의 후반기부터는 정부의 재정이 중요한 역할을 하게 되는 보다 대규모의 사업들 또는 광역권 사업들, 앞에서 사용한 용어를 빌자면 '거시적-경성적' 사업의 비중이 크게 늘어났기 때문으로 볼 수 있는 것이다.

제5장 새마을교육과 주민역량강화 및 리더십 육성

박정희 대통령은 1972년 4월 26일 작성한 친필 구상에서 새마을운동은 '정신계발 운동이요, 정신혁명 운동이다' 라 했다(내무부 1980b : 728). 새마을운동의 핵심은 정신개혁이다. 이런 점에서 새마을운동에서 새마을교육이 가지는 의미는 매우 중대하다. 아래에서는 먼저 새마을교육이 새마을운동에서 가지는 의미와 새마을교육과 새마을운동의 관련성에 대해 알아보고, 새마을지도자에 대한 교육에 대해 살펴보기로 한다. 그 과정에서 특히 '새마을지도자연수원'의 역할과 교육 내용 및 방법에 상당한 논의를 할애하기로 한다.

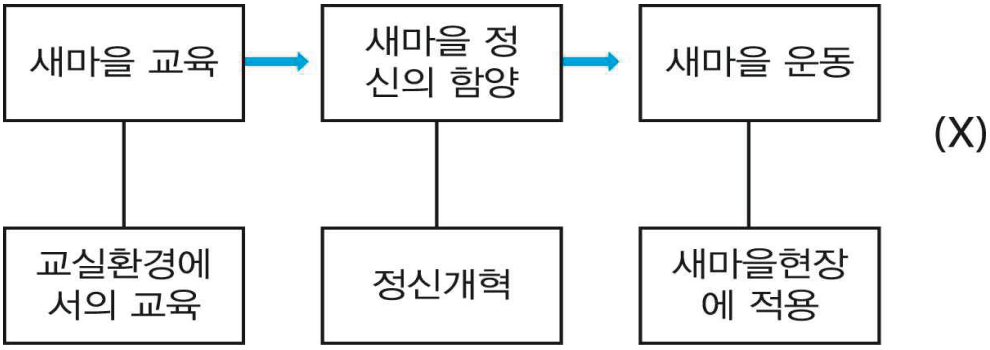
1. 새마을운동과 새마을교육

새마을운동의 핵심이 정신개혁 운동이니만큼, 새마을운동과 새마을교육은 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다. 새마을운동이 바로 새마을교육이라고까지 할 수 있는 것이다. 교육은 반드시 학교나 어떤 형태의 교육기관에서만 이루어지는 것은 아니다. 한국의 새마을운동에서 새마을교육은 바로 새마을운동 사업의 현장에서 이루어졌다. 즉, 새마을사업이 추진되던 농촌 마을 하나하나가 바로 교육의 현장이었던 셈이다.

새마을운동에 참여했던 한국의 농촌 마을 주민들이 근면과 자조정신을 배우고 협동의 힘을 느끼게 된 것은 교실에서의 교육을 통해서가 아니라, 실제로 초기의 새마을 가꾸기 사업, 또는 내 주변의 사소한 생활환경의 개선과 같은 '미시적-연성적' 사업에 직접 참여하면서였다. 이러한 사업에 참여하여 실제로 마을 주민들이 힘을 모아 협력하니 과거에는 엄두도 내지 못했던 엄청난 성과를 거두게 되고, 과거에는 상상도 하지 못했던 '사회변화'를 미약한 개인의 힘으로 이룩하게 되었고, 이러한 가시적 성과를 내 눈으로 보고 그 과정을 내 피부로 직접 체득을 하게 되면서 저절로 근면 · 자조 · 협동의 새마을정신이 함양되게 된 것이다. 그리고 그 과정에서 자신감, 즉 '깬두 정신'도 배양된 것이다.

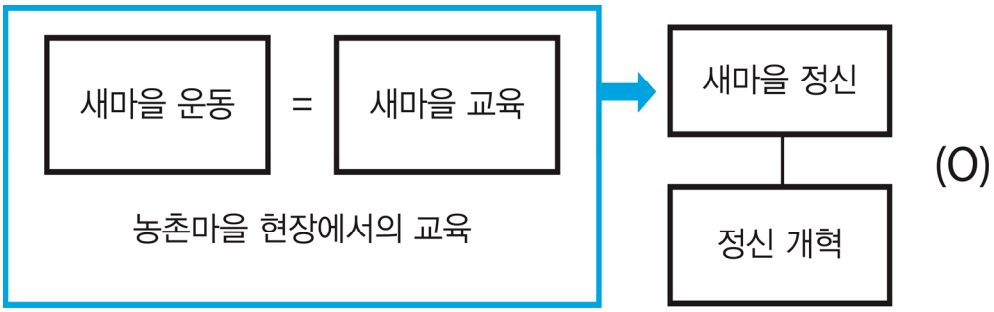
우리가 보통 새마을운동과 같은 '지역개발사업'에서 '교육'을 포함하여 논할 때, 대체로 생각하는 일반적인 구도는 먼저 교육과 훈련을 통해 참여자들의 의식을 개선

하고 역량을 강화한 연후에 이들을 개발사업에 투입하는 것으로 상정하기 마련이다. 아래의 〈그림 2.9〉에 도식화했듯이, '교육'과 '개발사업' 간 관계를 상정할 때 '교육'이 '사업'에 선행하는 것이다. 그래서 '새마을교육'을 통해 '새마을 정신을 함양'하고, 이렇게 교육받은 농민이나 지도자들로 하여금 새마을운동 사업에 참여하게 하는 것으로 생각하기 마련이다. 그러나 이러한 일반적인 개념구도는 그 선후가 뒤바뀐 것이다.



<그림 2.9> 새마을교육과 새마을운동의 선후관계에 대한 일반적 오해

한국의 새마을운동은 '새마을운동'이라는 개발 프로그램 그 자체가 바로 '교육 프로그램'이었다. 그리고 교육은 교실에서가 아니라 새마을사업의 현장, 즉 농촌마을 곳곳에서 이루어졌던 것이다. '새마을 정신'은 바로 〈그림 2.10〉이 보여주는 것처럼 새마을사업의 현장에서, 새마을사업에 직접 동참함으로써 함양되었던 것이다. 앞에서 누차 강조했던 것처럼 새마을사업 초기에 수행되었던 많은 사업들, 예컨대 지붕개량사업, 마을 안길 확장, 담장개량, 교량가설, 하천 정비, 하수도 정비 등 마을 주민들이 모두 함께 동참했던 여러 사업의 현장에서 자조·협동정신과 자신감이 싹텄고 미래에 대한 희망과 꿈이 자라났던 것이다. 다시 말해 새마을교육에서 사용했던 교육방법은 다름 아닌 '직접 참여를 통해 배우는' 체험적 학습(learning by doing)이었던 것이다.



<그림 2.10> 새마을교육, 새마을운동, 새마을정신 간 관계의 올바른 개념도

그리고 이러한 새마을사업의 참여는 단순한 정신계발에서 그친 것이 아니라, 경험과 기술의 수준을 한층 높여주었다. 토목·건축의 교육이나 훈련을 전혀 받지 않았던 일반 농촌마을 주민들이 교량가설과 같은 복잡하고 전문적인 작업을 해 낼 수 있었던 것은, 처음에 아주 단순하고 규모가 작은, 자그마한 개울의 다리를 놓아본 경험과 기술이 뒷받침되었기 때문이다. 새마을 사업 초기의 '새마을 가꾸기 사업' 중에 '교량가설' 사업은 이런 식으로 점진적-단계적으로 진행되면서 마을 주민들의 역량과 자신감을 키워주었던 것이다. 또한 이러한 사업의 현장에서 마을지도자들은 자신들의 리더십 역량을 키우고 경험을 쌓아 나갔다. 그리하여 새마을운동 사업에의 참여를 통한 '새마을교육'은 이런 역동적 과정을 거치면서 해당 마을 주민들의 총체적인 역량을 강화하는 데 기여했던 것이다.

그러나 그럼에도 불구하고 새마을교육이 전통적인 방식의 교육 프로그램, 즉 '교실 교육'을 등한시 했느냐 하면 결코 그렇지 않다. 1970년대 새마을운동 기간 동안 전국에 수많은 교육기관(새로 설립되거나 기존에 이미 존재하던)이 새마을교육을 실시했다. 아래에서는 이러한 교육기관에 의한 일반적인 교육 프로그램을 중심으로 새마을교육의 현황을 살펴보기로 한다.

2. 새마을교육의 현황

1980년 10월 31일 현재 전국의 새마을교육기관을 일람해 보면 총 82개가 있었는데, 기관별로 살펴보면 새마을운동 전담교육기관이 7개, 중앙정부 산하 교육기관이 19개,

지방자치단체 산하 교육기관이 22개, 기업체 등 민간교육기관이 42개가 있다(내무부 1980a : 174; 1980b : 10장 3절). 이 중 새마을전담 교육기관으로 가장 대표적인 것은 '새마을지도자연수원'이었다. 그리고 정부산하 교육기관으로는 중앙공무원교육원, 내무부 지방행정연수원, 농업공무원교육원, 임업연수원 등 각종 공무원 교육원이 있었고, 전국 각 시도에 시도 지방공무원교육원과 농민교육원이 있었다. 민간교육기관으로는 가나안농군학교와 각 지역의 직업훈련원, 여러 민간기업의 사내 연수원 등이 있었다(내무부 1980b : 743~46).

1972년~80년 기간 동안 이들 전국 각급 교육기관에서 7천만 명 이상이 교육을 받은 것으로 알려지고 있다. 당시 한국의 총인구수를 고려하고 새마을교육 피교육생이 대부분 청장년층 성인임을 고려하면 한 사람이 서너 차례, 많게는 대여섯 차례씩 교육을 받은 셈이다.(각 연도별 교육생 수 등 자세한 내용은 〈표 2.8〉을 볼 것.)

<표 2.8> 유형별 새마을교육 실적, 1972~1980년

(단위 : 명, 괄호 안은 %)

유형	합숙 교육				기타 형태의 교육			
	새마을 지도자	사회 지도자	공무원	기타	새마을 지도자	직능인	일반주민	총계
교육생 수	133,500 (19.7%)	273,800 (40.4%)	268,000 (39.5%)	2,600 (0.4%)	133,900 (0.2%)	2,503,100 (3.6%)	66,896,600 (96.2%)	70,211,500
소계	677,900 (100%)				69,533,600 (100%)			

자료 : 내무부 1980b : 61~62

위의 표를 보면 알 수 있듯이, 새마을교육은 모든 일반 국민들을 대상으로 했다. 대부분의 교육이 하루 내에 이루어지는 단기교육으로 일반 주민들을 대상으로 한 것이었다. 그러나 중요한 것은 새마을지도자와 공무원, 그리고 사회지도층 인사를 대상으로 한 합숙교육이었다. 새마을운동 기간 동안 67만여 명이 합숙 교육을 받았는데, 이 중 새마을지도자가 13만여 명, 공무원이 26만여 명, 사회지도층 인사가 27만여 명 합숙 교육을 받았다.

장차관 등 정부고위직 공무원, 국회의원, 대학교수, 판검사, 변호사, 의사 등도 새마을 합숙 교육을 받았다. 이들과 중앙정부의 국장급 이상의 고위공무원들은 모두

'사회지도층 인사'로 분류되었다. 그 외의 중앙 부처의 중하위직 공무원, 지방공무원들도 교육을 받았으며, 특히 읍면장들도 모두 교육을 받았다(이들은 위의 표에서 '공무원'으로 분류되어 있다)(Chung 2010 : 88~89).

그러나 제일 중요한 것은 새마을지도자들에 대한 교육, 특히 그 중에서도 이들이 '새마을지도자연수원'에서 받은 교육이었다. 아래에서는 새마을지도자에 대한 교육과 새마을지도자연수원의 교육 내용 및 교육 방법에 대해 차례로 알아보기로 한다.

3. 새마을지도자와 새마을교육

앞서 논의했던 것처럼 한국의 새마을운동을 이끈 농촌마을의 지도자들은 특별히 다른 일반 농민들과 다른 교육이나 훈련을 받은 적이 없었다. 그리고 교육수준도 특별히 높은 것이 아니었다. 극히 일부의 마을지도자들에게만 마을공동체를 위해 희생하고 헌신하겠다는 의지가 있었을 뿐, 대부분의 새마을지도자들은 처음에는 마을을 위해 내가 나서 한번 일해 보겠다는 선의(善意)와 약간의 의지만 있었을 뿐이었다. 그게 아니고 마을 주민들의 권유에 못 이겨 등 떠밀려 마지못해 지도자가 된 사람들은 이것마저도 없었다. 그러니 이들부터 정신개혁이 필요했던 것이다. 이들의 의식과 태도, 인생관을 변화시킬 필요가 있었으며, 이들부터 강력한 희생·봉사와 헌신의 정신으로 무장시킬 필요가 있었다. 또한 일부 마을지도자들이 의지와 열정이 있었다 하더라도 이들에게는 농촌개발의 리더로서 갖추어야 할 기본적인 소양과 기술이 없었다. 이들에게 필요했던 것은 사업을 기획하고 조직을 운영하는 능력, 그리고 예산을 세우고 이를 사용하며 결산하는 회계능력 등이었다. 더 나아가 마을 주민들을 계몽시키고 설득하여 이들로부터 참여와 협력을 이끌어내기 위해서는 기본적인 소통과 설득의 능력, 공감과 영감(靈感)의 리더십도 필요했다.

1) 새마을지도자연수원

새마을지도자에게 이러한 교육을 실시하고 제대로 된 새마을지도자를 양성한 곳은 전국 각지에 여러 곳이 있었지만, 가장 중요한 새마을교육의 메카는 중앙에 설치한 새마을지도자연수원(SLTI)이었다. 새마을교육은 초기 단계부터 새마을 지도자의 육성에 초점을 맞추어 시작되었다. 앞서 말한 바와 같이 1971년 새마을운동의 첫 해

사업에서 좋은 성과를 거둔 전국 마을에는 좋은 새마을지도자가 있다는 분석결과가 드러났고, 이에 정부에서도 새마을지도자를 육성할 필요성을 느끼게 되었다. 그 결과 1972년 1월 14일, 농협중앙회 산하에 '독농가(篤農家)연수원'을 설치하게 되었던 것이다. 농협중앙회는 당시 경기도 고양군에 소재하던 농협대학 부설교육기관을 독농가 연수원으로 발족시켜 독농가를 대상으로 교육을 했다. 그 후 같은 해 7월 2일부터는 교육대상을 새마을 지도자로 바꾸어 교육을 실시했던 것이다(내무부 1980a : 173, 208).

그 후 '독농가연수원'은 1973년 4월 8일자로 수원에 있는 농민회관으로 이전했고, 같은 해 5월 31일자로 그 명칭 또한 '새마을지도자연수원'으로 바꾸게 되었던 것이다. 이때부터 본격적으로 우리나라에서 새마을지도자에 대한 교육이 실시되었다고 볼 수 있으며, 새마을지도자연수원은 새마을운동을 이끌어가는 지도자의 산실로서 그 내실을 갖추어 나가기 시작했다(내무부 1980a : 208).

새마을지도자연수원은 기본적으로 합숙교육 위주로 교육생들은 1~2주간의 교육 프로그램에 참가해야 했다. 1972년부터 1980년까지 26,783명의 새마을지도자가 이 연수원에서 교육을 받았다. 새마을지도자연수원은 기본적으로 새마을지도자 양성교육이 원래의 설립 목적이었지만, 새마을지도자뿐만 아니라 각종 사회지도층 인사를 교육시키는 역할도 했다. 같은 기간에 공무원 및 사회지도층 인사 9,764명이 교육을 받았으며, 기업인과 대학교수 등도 이 연수원에서 새마을 합숙교육을 받았다. 여기에는 전국 유수 대학의 총장, 현대그룹의 정주영 회장 등 대표적인 기업인 등이 포함되었다. 일반 공무원이나 사회지도층 인사에 대한 새마을 합숙교육은 1974년부터 시작되었다(〈표 2.9〉 참조).

<표 2.9> 새마을지도자연수원 교육생 수

(단위 : 명, 괄호 안은 %)

연 도	새마을 지도자		기 타					
	남성 지도자	여성 지도자	농수산 단체	공무원/ 사회지 도자	기업인	대학교 수	기타	총계
1972	1,490	-	-	-	-	-	-	
1973	1,212	1,203	1,903	-	-	-	-	
1974	1,882	1,000	1,538	1,302	36	-	32	
1975	2,215	978	453	878	380	254	213	
1976	2,497	1,079	201	1,257	457	-	-	45,242
1977	2,396	1,202	302	1,445	73	-	-	
1978	2,391	1,062	318	1,282	301	405	43	(100%)
1979	1,913	1,505	353	1,692	-	-	316	
1980	1,969	789	430	1,908	-	-	687	
소계	17,965 (39.7)	8,818 (19.5)	5,498 (12.2)	9,764 (21.6)	1,247 (2.8)	659 (1.5)	1,291 (2.9)	

자료 : 새마을지도자연수원

2) 새마을지도자연수원의 교육 내용과 방법

전술한 바와 같이 새마을지도자에게 필요한 것은 단순한 기술교육이나 영농능력을 키워주는 교육이 아니었다. 새마을운동이 정신개혁을 그 핵심 내용으로 하듯이, 그리고 마을 주민들의 인식과 태도를 개선하고 새마을정신을 계발하는 것이 중요했듯이, 새마을지도자들에게도 먼저 이러한 정신개혁이 필요했다. 그래서 새마을지도자연수원의 교육도 이런 점에 초점을 맞추어 진행되었다.

새마을지도자연수원의 교육 프로그램에 명상의 시간, 연수생 간의 생애사 공유하기, 스토리텔링, 감수성 훈련, 자신에게 보내는 편지, 민족적 사명감 고취, 여러 가지 형태의 각종 의식(儀式)이 들어 있던 것은 바로 새마을지도자부터 강력한 새마을정신을 고취할 필요가 있었다는 데 기인한다. 무엇보다 새마을지도자의 의식개혁이 최우선 과제였던 것이다. 그러다 보니 새마을지도자연수원의 교육을 받았던 사람들은 대부분 그 교육이 '군대식'이었다, '종교수련회 분위기' 같았다라고 묘사한다. 그러면서 대부분 '감명 깊은' 교육이었다는 평을 한다(한도현 2013). 즉, 새마을지도자연수원의 교육은 단순히 교육생의 머리를 바꾸려는 '이성적' 교육에 머문 것이 아니라, 더 나아가 그들의 마음을 바꾸고 뜨거운 가슴에 호소한 '감성적' 교육이었던 것이다.

(1) 교육 내용[14)]

① 정신교육

새마을지도자연수원에서 마을지도자를 훈련할 때 가장 주안점을 둔 것은 정신혁명이었다. 새마을지도자로서의 확고한 신념을 가지고 마을발전을 위해 헌신하겠다는 결의를 다짐하게 하도록 하는 데 심혈을 기울였다고 한다. 확고한 신념을 가지면 그들은 "밤잠을 안자고 머리를 싸매고 앉아서 농촌과 국가를 위해서" 고민하게 된다. 농협 지도직 간부반 교육을 받기 위해 새마을지도자연수원에 입소했던 김기명씨는 나중에 새마을지도자연수원 교수가 되는데, 그는 인터뷰에서 연수원의 교육이 "사람을 미치게 하는 것"이었다고 회고한다(김기명 2009, 한도현 2013 : 111에서 재인용). 단순한 영농기술교육이나 군대식 단체생활 훈련만으로 연수생들을 미치게 할 수는 없었을 것이다.

새마을운동 추진 당시 청와대 특보를 지내면서 박대통령을 도와 새마을운동의 성공에 일조를 했던 박진환 교수가 새마을지도자연수원의 교육을 받은 수료생들의 소감문을 분석한 적이 있다. 그에 따르면, 연수생들은 영농지식이나 농협운동에 대한 교육보다는 정신교육 관련 교양과목과 성공사례에 높은 반응을 나타냈다고 한다. 특히 김준 새마을지도자연수원 원장의 정신교육은 '지도자의 자질, 정신적 자세 확립'을 강조했는데, 그의 강의는 수료생들에게 깊은 감명을 남겼다 한다. 그는 새마을지도자들에게 농민의 길을 강의하면서 일선 지도자들에게 긍지와 자신감을 불어넣어 주고자 했다. 그는 마을단위의 새마을운동을 '역사적 대과업', '조국 근대화의 대약진운동'이라고 규정했다. 교육을 받으러 온 새마을지도자들이 농촌 마을 단위에서 선발되었기 때문에 사회적으로 보면 그 지위가 높지 않았지만, 김준 원장과 연수원의 동료 교수들은 마을지도자들을 '동지'와 '동료'로서 대했다. 수료생들은 "김준 원장은 바로 새마을교육을 위하여 이 세상에 태어난 것 같다"고 했다고 한다(박진환 2005, 한도현 2013 : 112에서 재인용).

이 정신교육은 강의만으로 된 것이 아니라 10일간의 집단생활 일상에서 이루어졌다. 새벽에 기상해서 구보를 하고 명상의 시간을 갖고 분임토의를 하는 연수

14) 새마을지도자연수원의 교육내용과 방법에 관한 아래의 설명은 한도현(2013 : 111~24)에 크게 의존했다. 한도현(2013)은 새마을지도자연수원의 독특한 교육내용과 방법에 대해 매우 심도 있고 풍부한 기술을 제시하고 있다.

뿐만 아니라 연수원 원장, 교수들, 직원들의 태도로부터도 정신 감화를 받는 것이다. 새마을지도자연수원에서 교육을 받은 적이 있는 전라북도 임실군의 한 여성 새마을지도자는 자신이 일개 농촌부녀자인데도 불구하고 새마을지도자연수원에서 장차관, 국회의원, 대기업인 등 사회지도층과 함께 교육을 받은 것은 마을지도자로서의 정신적 자세를 확립하는 데도 많은 도움이 되었을 뿐만 아니라, 이들과 어깨를 나란히 하여 국가발전을 위해 함께 일하고 있다는 새마을지도자로서의 자긍심도 갖게 되었다는 것이다.

새마을지도자연수원의 정신교육에서는 '성공사례발표'를 빼놓을 수 없다. 성공사례는 새마을정신의 실천사례이므로 지도자들에게 실감 있는 정신교육이 되었다. "빈곤의 악순환으로부터 벗어나기 위한 자조·자립의 의지로 수많은 역경을 이겨내고 승리를 이룩한 이야기들은" 연수생들에게 많은 감동을 주었던 것이다(박진환 2005 : 141). 한편, 황인정(1980)의 36개 마을의 새마을지도자에 대한 설문조사 결과를 보면, 연수생들은 '가장 도움이 된 연수내용으로 정신교육을 가장 많이 답했고(42.5%), 성공사례발표를 그 다음으로(20.3%) 꼽았다. '정신교육'과 '성공사례'를 합하면 약 63%로, 연수원교육 가운데 연수생에게 도움이 된 프로그램이 대부분 정신교육이었다는 것을 알 수 있다.

정신교육의 형태로서 성공사례발표는 매우 실용적이고 효과 높은 것이었다. 성공사례 발표자는 모두 동료 새마을지도자들이다. 자신들과 유사한 위치의 새마을지도자들이 마을에서 어떻게 환경개선을 하고 소득증대에 성공했는가라는 성공사례를 발표할 때 연수생들은 '나는 여태 무엇을 했나' 라든지 '나는 왜 못하나' 라는 반성을 하게 된다. 아니면 '나도 해야지'라고 새로운 결심을 다지기도 했다.

정신교육은 야간에 이루어지는 분임토의에서도 이루어졌다. 분임토의 주제가 소득증대의 기술적 방법에 대한 것도 있지만 마을지도자의 정신적 자세에 대한 것이 많았다. 연수원 교수 출신인 김기명씨는 정신교육은 사상교육이나 정치교육과는 분명히 구분된다고 한다. 연수원은 정부홍보나 여당 선전을 하지도 않았고, 정치적 종교적 중립을 지키려고 매우 노력했다고 한다(한도현 2013 : 111~113).

② 경영관리 능력 교육

새마을지도자연수원에서 정신교육은 마을소득의 중대와 마을혁신 프로그램에 연결되어 있었다. 정신교육이 그 자체로 끝났다면 새마을연수원 교육은 농촌발전에 큰 기여를 못했을지도 모른다. 새마을지도자들은 정신교육과 아울러 마을이라는 일종의 '기업'을 운영할 수 있는 '기업가적 역량개발' 교육을 받았던 것이다. 새마을운동은 한국의 '천년 묵은 빈곤을 추방하려는 잘살기 운동'이었으므로, 마을이라는 기업을 성공적으로 발전시킬 수 있는 리더, 즉 기업가(entrepreneur)를 길러내는 것이 필요했다.

새마을운동은 초기에 환경개선사업으로 시작되었지만, 목표는 농가소득증대, 잘사는 마을 만들기였다. 새마을운동 기간 내내 개별농가의 소득과 마을의 소득을 매년 측정하고 그 발전정도를 명기하여 마을마다 성장목표를 정했다. 이러한 목표의 설정과 그 달성을 위한 구체적 노력은 그 이전의 농업정책이나 농촌정책과는 매우 다른 것이었다. 이것은 정부가 기업들에게 수출목표를 설정하고 수출목표 달성 여부를 모니터링하고 목표달성에 필요한 도움을 주고, 그 업적에 따라 차별적으로 지원해주는 산업정책과 매우 유사하였다. 마을이라는 공동체를 하나의 기업처럼 운영하도록 했던 것이다. 그래서 새마을지도자연수원의 교육 내용에는 기업가적 경영역량을 계발 · 강화하는 내용이 많았다.

한편, 역량개발 교육 가운데 기술부문의 교육에 대해서는 따로 언급할 필요가 있다. 예컨대 교량건설, 도로건설에서 높은 수준의 기술이 요구되면 새마을운동에서도 전문기술자를 고용하도록 했다. 그렇지만 토목기술의 기초적 교육과 이해는 마을을 기업처럼 운영하는 새마을지도자에게는 상당히 유용하였다. 새마을사업은 그 사업의 영역이 매우 넓어, 새마을지도자들은 그 직책상 마을공사의 입찰부터 마을공사의 모니터링까지 광범위한 업무를 수행해야 했으므로 이들에게는 기초적인 토목지식이 매우 유용했다.

또한 기업가에게 필요한 것은 경쟁기업과 우수기업에 대한 벤치마킹이다. 새마을지도자들은 선진지 견학과 성공사례 청취를 통해서 벤치마킹할 기회를 얻었다. 선진지 견학과 성공사례 수업은 이론교육에서는 찾을 수 없는 살아있는 교육이었다. 이러한 살아있는 기업가 역량 개발교육은 '새마을지도자 특별과정'에서 잘 드러난다. 1975년부터 새마을지도자연수원은 새마을사업의 성적이 좋지 않은 낙후

마을의 지도자를 위한 특별교육을 개시한다. 마을환경개선사업과 소득증대사업의 실적이 50%에 미달하고 주민들의 협동심이 약한 마을을 낙후 마을이라고 규정하였다. 선발된 낙후마을의 새마을지도자들은 새마을지도자연수원에서 10일, 우수마을 현지에서 생활교육 4일을 받게 되었다. 현지에서 숙식을 하면서 우수마을의 발전과정, 주민참여, 공동기금의 성장, 사업추진 등을 직접 관찰하면서 배울 수 있었던 것이다. 이 교육들은 모두 우수마을의 마을개발위원들과 주민들에 의해 직접 이루어졌다. 새마을운동의 동료들로부터 배운 일종의 상호학습이었던 셈이다. 낙후마을지도자들뿐만 아니라 이들에 대한 현지교육을 담당하는 우수마을의 주민과 지도자들 또한 자기마을에 대한 자긍심을 가지고 마을발전을 위해 더욱 더 노력하게 되었다(한도현 2013 : 114~115).

③ 조직운영 능력 교육

새마을운동의 마을기록을 보면 마을 단위에서 마을총회, 마을개발위원회, 부녀회 회의 등 회의가 매우 많았다. 그리고 회의를 할 때마다 회의록을 작성하였다. 이 회의록들을 보면, 회의 참석률도 매우 높고, 회의가 아주 생산적으로 진행되었음을 알 수 있다. 새마을지도자 가운데는 무학도 있고, 초등학교 졸업자도 많다. 특히 여성새마을지도자는 초등학교 이하의 학력을 가진 사람이 많았다. 그런데도 마을의 회의록을 보면 회의를 진행하는 능력이나 회의결과를 기록하는 능력, 회의록 결과를 모니터링하는 능력 둥이 상당히 높은 것을 알 수 있다.

새마을운동에서는 주민들의 자체 기금 갹출, 외부인의 기부, 정부의 지원 등 재원도 다양했고, 사업항목도 많았는데 부패나 부정이 큰 문제가 되지 않았다. 부패와 부정을 막을 수 있었던 것은 마을회의 진행능력과도 깊이 관련되어 있다. 사업추진에 있어 중요한 것은 마을총회에서 공개되고, 논의되고 결의된다. 마을총회이든, 개발위원회 회의이든 결정이 나면 그날 참석자들이 결의 내용을 확인하고 회의록에 도장을 찍는다. 사업의 착수보고, 사업의 결산보고는 반드시 총회를 거치고, 그 결과는 기록에 남기고 또 그 기록에 대해 회의 참석자들이 모두 날인했다. 마을 단위의 이러한 기록 능력은 상당히 놀라운 것이다.

마을지도자들이 마을회의를 생산적으로 잘 진행하고 회의기록을 잘 남기는 것은 이들에 대한 리더십교육이 잘 되었기 때문이다. 새마을지도자연수원의 교육의

핵심은 정신교육이긴 하지만, 그렇다고 다른 교육이 등한시된 것은 아니었다. 실제 교육내용을 보면 회의진행, 주민설득, 동원 등과 같은 조직기술 또는 사회적 기술과 관련된 교육도 포함되어 있었다. 새마을지도자연수원에서는 지도자들에게 주민을 설득하는 방법, 회의진행법, 새마을토의방법 등도 교육하였던 것이다. 무엇보다도 새마을지도자연수원의 분임토의 참여 그 자체로부터 회의운영방법을 경험적으로 배웠을 것이다. 또 연수교육의 일과 가운데 있는 명상과 대화의 시간들도 지도자들의 소통능력을 향상시켜 회의진행 능력을 개발하는 데 기여했을 것으로 본다(한도현 2013 : 116~117).

(2) 교육방법

새마을지도자연수원 교육은 학교교육과 달리 10일 정도의 단기 집중교육이자 성인교육으로서 일반적인 교육방법과 다른 방법을 택했다. 외형적으로 보면 합숙훈련과 외부와의 단절을 가장 큰 특징으로 꼽을 수 있다. 성공사례발표와 분임토의로 구성된 학습공동체 또는 상호학습 방식은 매우 효과적이고 선진적인 교육방법이었다.

연수원의 교육방법의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. ㉮ 연수생과 교수 전원의 합숙생활을 통한 훈련으로서 '생활이 곧 교육이 되는' 그런 교육을 실시하며, ㉯ 실천 위주의 새마을정신을 계발하고, ㉰ 성공사례발표와 분임토의를 중심으로 상호교육이 이루어지도록 하며, ㉱ 수료생에 대한 계속적인 사후지도와 지원을 하고, ㉲ 현지견학 등 실용적, 실천적 교육을 강조하였다(새마을지도자연수원 1982; 한도현 2013 : 117).

① 합숙, 외부단절, 명상

1970년대 새마을지도자연수원 교육방법의 첫 번째 특징은 합숙교육이다. 그리고 이 합숙교육은 연수생들을 외부와 완전히 단절시키고, 거의 수도원과 같은 분위기를 제공하였다. 새마을지도자들은 연수원에 일단 입소하면, 술, 신문, TV, 라디오를 접할 수 없었으며 외부 인사와의 면회도 금지되었다. 이들은 외부와의 단절이 필요한 이유를 숯 만드는 과정에 비유했다. 숯을 구울 때는 숯가마에 불을 넣고

가마 속에 '바람이 새어 들어가지 못하도록' 진흙으로 밀폐해야 한다. 새마을교육 중에는 일체의 면회, 통신연락, 신문, 라디오 등의 세속의 사물과는 완전히 차단해서 바람이 들어오지 못하게 막아놓고 교육을 실시했다. 또 입교하여 수료할 때까지 연수생들이 새마을운동 이외에 다른 어떤 것도 생각할 시간적 여유가 없도록 치밀하게 시간표가 짜여 있었다. 다시 말해 모든 일과 자체가 '외부 바람이 들어오지 못하도록' 짜여 있었던 것이다.

연수원을 방문한 많은 외국인들도 이곳 분위기를 수도원을 연상케 하는 분위기라고 말했다 한다. 연수원을 '수도원', 그리고 연수원 바깥세계를 '세속'이라 표현한 것은 상당히 시사하는 바가 크다. 수도원처럼 세속, 즉 외부세계와 단절된 공간에서 연수생들은 정신혁명을 경험하며 새로운 리더로 탄생되도록 훈련받았던 것이다. 또한 새마을지도자연수원을 용광로에 비유하기도 한다. 1970년대 새마을지도자연수원 교수였던 김기명씨는 이 용광로에서 정신혁명을 가져오려면 최소한 교육기간이 10일 정도는 되어야 한다고 말한다. 생애사 나누기를 통해 서로를 알게 되고, 대화의 시간을 충분히 가지려면 적어도 그 정도의 시간이 필요하다는 것이다(한도현 2013 : 117~118).

② 스토리텔링

새마을지도자연수원은 스토리텔링을 적극 활용했다. 성공사례발표는 그 대표적인 예이다. 성공사례 발표자들이 같은 처지의 농민이므로 그들의 생생한 이야기를 들으면서 새마을운동의 추진방법을 배우게 된다. 남을 통해서 듣거나 책을 통해서 읽는 것보다 이야기의 주인공이 와서 직접 감동과 눈물을 섞어서 이야기하면 그 효과는 배가 된다. 연수기간 중에 성공사례발표자가 초청되기도 하지만, 연수생들이 직접 연수 중에 자기 자신의 사례를 발표하기도 했다. 연수원은 연수생들에게 작은 것이라도 좋으니 성공사례를 발표하게 하여 교육 프로그램에 참여의식을 높이고 상호학습을 통해 연수효과를 높였던 것이다(한도현 2013 : 119).

③ 생애사 공유

새마을지도자연수원의 빡빡한 교육일정 속에서 수료생들은 서로 친구가 되고 동료가 되고 동지가 되었다. 내무반별로 합숙생활을 하게 되는데, 이 내무반은 생활단위이자 분임토의반이기도 했다. 대개 분임토의를 하기 전에 먼저 생애사 공유시간을 가진다고 한다. 전체 교육 일정 중 첫날 저녁에는 모두 초면이라 서먹서먹해서 서로 이야기를 하지 않기 마련이다. 이때 연수원의 교수가 먼저 자신의 라이프스토리를 이야기한다. 첫날 저녁, 이튿날 저녁도 생애사 나누기에 시간을 할애한다. 서로 자신이 살아온 이야기를 하다 보면 초면의 지도자들이 서로 마음을 트고 자연스레 이야기를 나누게 되었다고 한다.

이렇게 서로 살아온 이야기를 하다 보면, 그 다음 단계에는 자연스럽게 자기 마을의 새마을사업 추진현황, 애로사항에 대해 허심탄회하게 의견을 교환하게 되는 것이다. 그러면서 새마을사업을 제대로 추진하는 방법, 힘들고 어려운 것을 극복하는 방법 등을 배우게 되고, 서로 간에 동지의식을 키우게 된다는 것이다. 일방적인 강의와 수업을 통해 배우는 것보다, 이런 식으로 서로가 서로에게서 배우는 게 더 많았던 것이다(한도현 2013 : 120).

④ 상호학습 : 성공사례 공유와 분임토의

새마을지도자연수원의 교육특징 가운데 또 하나는 성공사례 공유와 분임토의라는 상호학습이다. 성공사례와 분임토의는 전문가의 강의가 아니라 같은 처지의 새마을지도자들로부터 서로 배우는 시간이다. '저 사람이 저렇게 했으니 나도 할 수 있겠어.' 라든지, '저 부분에서는 이렇게 했으면 좋았겠는데.' 라든지 평등한 입장에서 동지로서 서로 주고받는 것이다. 누가 일방적으로 가르치는 것이 아니라 동료 새마을지도자와 상호학습을 하는 것이다. 이러한 공동체적 학습은 상당히 선진적인 교육기법이다. 새마을지도자연수원은 그 목표하는 바가 심성 및 태도의 변화를 유도하는 비정규 성인교육이므로 그 교육방법에 있어서도 일반적인 교육방법과는 다른 독특한 방법이 아니고는 소기의 성과를 기대할 수 없었다 한다(새마을지도자연수원 1982; 한도현 2013 : 121).

⑤ 선진지 견학

새마을운동에서 실천과 실용을 강조했기 때문에 새마을지도자연수원의 교육에서도 이론교육보다 현장교육을 강조했다. 그리고 현장교육으로서 선진지 견학이 새마을지도자연수원교육에서 널리 채택이 되었다. 선진지 견학은 연수생들에게는 자극을 주고 벤치마킹할 대상을 제공해 주었다. 또 연수생의 방문을 받은 선진지의 지도자들 또한 자긍심도 높아지고 더 발전해야겠다는 자극을 받기도 한다. 이들 교육 프로그램 중에는 국내 선진지 견학뿐 아니라 해외 선진지 견학 즉 해외시찰도 있었다. 농촌마을 지도자들은 대부분 자기가 살고 있는 지역에서 죽 생활해 왔기 때문에 경험이나 지식이 제한될 수 있는데, 이러한 선진지 견학은 새로운 자극을 주고 자긍심을 불러일으키는 데 긍정적 기능을 했다.

선진지 견학이라고 부르지는 않았지만, 낙후마을지도자를 현지 즉 선진지 마을에 숙박을 하게 하는 교육도 넓게 보면 선진지 견학의 일종이다. 낙후마을지도자들을 위한 특별과정의 기록을 보면, 초청 마을은 낙후마을 지도자 3~6명에게 현지교육을 제공하기 위해 주민과 지도자가 열심히 준비하였다. 마을 주민, 마을개발위원회 위원, 지역 유지 등이 교사가 된다. 현지지도를 맡는 선진지 새마을지도자들은 새마을지도자연수원의 연수프로그램과 똑같은 포맷으로 낙후마을지도자들을 교육시켰다. 아침 6시에 일어나서 청소하고 구보하고 국민의례도 하고, 저녁에는 분임토의도 진행했다. 새마을운동의 성적이 좋지 않은 낙후마을지도자들 3~6명을 자기 집에서 숙식을 시키면서 자기마을의 새마을운동 성과를 가지고 직접 교육하는 이들 선진마을 농민지도자들과 그 교육이야말로 새마을운동의 성공 열쇠 가운데 하나이다. 낙후마을 지도자들은 이 선진마을의 지도자 집에서 그 마을지도자와 주민들로부터 생생한 경험을 바탕으로 한 교육을 받고 난 뒤, 교육결과에 대한 보고서를 새마을지도자연수원에 제출해야 했다(한도현 2013 : 123).

제6장 새마을운동의 성과와 의의

이제 마지막으로 새마을운동의 성과를 각 부문별 사업의 단기적인 실적과 또 그 성과가 사회전체에 미치는 장기적 · 거시적인 영향, 이 두 가지로 크게 나누어 살펴보기로 한다. 그리고 이러한 성과의 의의를 간단히 검토할 것이다.

1. 새마을운동의 실적

여기서 새마을운동의 실적(實積)은 다시 정량적(定量的)적 실적인 '산출(output)'과 보다 정성적(定性的)인 실적, 두 가지로 나눌 수 있다. '산출(output)'이라 함은 새마을사업을 하나의 시스템으로 볼 때, 여기에 투입(input)된 모든 물적 자원과 노동력 등 인적 자원에 대비하여 그 결과물로 나타난 산출물의 양적 측정치라고 할 수 있다.

아래에서는 새마을운동 사업의 실적을 '생활환경 개선사업'과 '생산기반 조성사업', 두 부문을 중심으로 정리하되, 각 사업별로 구체적인 정량적 실적과 그에 따르는 정성적 실적을 차례대로 언급하고자 한다. 아래의 〈표 2.10〉은 각 사업별로 새마을운동 초기에 설정한 정량적 목표치를 보여주는 것이다.

<표 2.10> 1970년대 주요 새마을사업의 원래 목표치

구 분	사 업 명	사업 대상	목표치
생활환경 개선사업	농촌주택환경	지붕개량 주택개량	207만 5천 동 54만 4천 동
	농촌기간도로구축	마을안길 농로	26,266km 49,167km
	마을교량가설	교량가설	76,749 개소
	소하천정비	소하천정비	17,239km
	농촌급수시설	간이급수시설 위생우물	32,624 개소 110,400 개소

생산기반 조성사업	공동생산시설	공동작업장 공동축사 공동창고	34,665 개소 32,729 개소 34,665 개소
	농경지정리	경지정리 논두렁정리	58만 8천 헥타르 34만 3천 헥타르
	농업용수시설	몽리면적 수리안전답비율	121만 5천 헥타르 93%
	전기통신	농촌전기 마을통신	283만 4천 가구 18,633 리동
	마을공동이용시설	공동목욕탕 마을회관	30,838 개소 35,608 개소

주 : 1971~73년 사이 1단계에 설정한 목표치로, 1981년까지 달성하고자 한 목표치임
자료 : 내무부 1980a : 210

1) 생활환경개선사업

(1) 지붕개량사업

새마을운동의 여러 사업 중에서도 지붕개량사업은 농촌의 "주거환경이 개선되고 가난하고 낙후한 농촌을 경제적이고 근대화된 농촌으로 탈바꿈시키는 데 선도적 역할을 한 사업"이었다(내무부 1980a : 484). 이 사업을 통해 1972년부터 1978년까지 7년 간 전국 농촌 지역 총 261만 8천 동의 지붕을 개량하였는데, 1975년 당시 우리나라의 총 농촌주택 수가 292만 5천 동임을 고려하면(1975년도 경제기획원 주택센서스 결과), 전국 농촌주택의 89.5%의 지붕이 개량된 셈이다. 이 실적은 또한 위의 〈표 2.10〉에 나오는 목표치를 훨씬 초과 달성한 것이다.

이 사업을 통해 농어촌의 초기지붕이 기와, 슬레이트, 함석 등으로 바뀌어 농가의 주거수준은 물론 농어촌의 생활환경이 개선되고, 남은 볏짚을 이용하여 공예품을 만들거나 공업원료로 활용함으로써 농외소득을 증대했을 뿐 아니라, 연료나 퇴비로 활용하여 산림자원을 보호하고 식량증산에 기여하는 등 다목적인 효과를 낳았다(내무부 1980a : 484~85).

(2) 마을 안길 확장 사업

마을 안길 확장 사업은 지붕개량 사업과 더불어 새마을 사업 초기의 가장 대표적인 중점사업이었다. 〈표 2.10〉이 보여주는 바와 같이, 이 사업의 예정목표는 총 26,266km였다. 그런데 1972년까지 총 21,624km의 실적을 올려 목표치 대비 82%라는 경이로운 달성률을 기록했다. 다시 이듬해인 1973년 10,862km를 확장함으로써 새마을운동 1단계에서 이미 전체 목표치를 20% 이상 초과 달성하는 이변을 낳았다. 그리하여 1980년까지 총 연장 43,385km의 안길을 확장함으로써 당초 목표의 165%를 달성하는 기록을 세웠다(내무부 1980a : 380).

새마을운동 이전에는 좁은 길로 말미암아 승용차나 화물차량은 말할 것도 없고 우마차(牛馬車)도 마을 안까지 들어올 수 없었으며, 물자의 운반은 주로 사람이 직접 지게를 져서 나르는 수준이었다. 농촌 마을의 넓고 편리한 안길과 이웃과 이웃을 연결해 주는 교량의 가설은 농촌주민들의 왕래를 원활히 하고 생활의 편리성을 보장해 줄 뿐만 아니라 사람들의 의식구조까지 변화를 일으키게 만들었다. 또한 이러한 교통 인프라의 구축은 농산물과 생산자재의 교통을 원활히 하여 운반비용을 절감케 해 주고, 농기계의 동작을 용이하게 하며, 노동시간을 절약하고 노동능률을 향상시켜 주었다. 이런 점에서 이 사업은 생활환경 개선사업이면서 동시에 생산기반 조성사업이기도 했다.

새마을운동 역사에서 마을 안길 확장사업은 "새마을운동의 기폭제"(내무부 1980a : 380) 역할을 했다. 마을 안길 확장사업에서 그 성과가 크게 나타나자 농촌의 주민들은 새마을사업 자체에 대해 커다란 확신과 자신감을 가지게 되었던 것이다.

(3) 마을 교량 가설 사업

이 사업의 실적을 보면, 1972년 총 목표치를 76,749개소로 설정했는데(〈표 2.10〉), 1단계인 1973년까지 22,763개소를 건설해서 누계 실적 30%를 달성했고, 1974년까지 목표치 대비 54.5%를 가설하는 성과를 거두었다. 그리하여 1980년까지 전체 총 79,516개소를 가설함으로써 당초의 목표치의 104%를 달성하는 실적을 거두었다.

앞서 언급한 것처럼 새마을사업에 참여하면서 한국의 농촌 주민들은 스스로를 교육시켰다. 마을교량 가설사업의 참여를 통해 농촌 주민들은 자신의 의식도 바꾸고 자신감도 확보했을 뿐만 아니라, 토목 · 건축기술까지 배웠다. 이처럼 '실천을 통한 배움'은 농촌마을 주민들로 하여금 높은 수준의 기술과 능력이 요구되는 교량가설이라는 사업까지 가능하게 했던 것이다.

(4) 마을 내 소하천 정비사업

이 사업의 당초 목표치는 전국의 소하천 총 17,239km였는데(〈표 2.10〉), 1972~80년 기간 동안 19,665km에 달하는 소하천 정비를 완료함으로써 당초의 전체 목표치 17,239km의 114.1%에 달하는 실적을 올렸다. 이러한 소하천 개보수 사업을 통해 농경지나 가옥의 침수 방지는 물론이고 제방(堤防)의 축조로 새로운 농로를 만들 수 있었고 새로운 농경지도 550ha나 확보할 수 있었다. 뿐만 아니라 수리(水利) 조건의 개선으로 농산물의 증산 효과도 거둘 수 있었던 것이다(내무부 1980a : 382~83).

(5) 농어촌 주택개량사업

1976년부터 시작된 이 사업은 노후하거나 불량한 전국 농어촌 불량주택 54만 4천 동을 대상으로 실시되었다. 그 결과 1976년부터 1979년까지, 4개년 동안 전국 농어촌 주택 185,782동이 개량되었다(내무부 1980a : 486).

(6) 농촌 취락구조 개선사업

새마을운동 당시 농촌마을의 상당수는 그 전체 구조가 오랜 역사를 통해 무계획적이고 자연적인 그대로 형성되어 왔기 때문에 취락 배치나 구성 및 도로, 배수시설 등 기본 인프라가 매우 낡아 있었다. 그리하여 1976년부터 1979년까지 총 948억여 원을 투입하여 총 2,102개 마을의 취락구조를 개선하는 성과를 거두었다(내무부 1980a : 490).

취락구조의 개선으로 경지정리, 전기시설 등 농업생산 기반이 마무리되어 경운기의 활용 등 영농의 기계화가 촉진되었다. 또한 도농간의 격차 없는 생활환경 개선으로 도시지역으로의 지나친 이농현상의 억제에도 기여하였다. 농가 소득이 급격히 향상되어 가는 상황에서 이러한 취락구조 개선사업은 농촌주민들에게 당시 절실했던 편리한 의식주 생활을 가능하게 했고, 도시주민들에게나 가능했던 문화주택, 보건위생, 복지시설 등의 수요가 급증한 데 대해 그 수요를 충족시켜 주었다. 마을회관, 창고, 작업장, 축사 등 마을공동시설을 건립함으로써 독립되고 분산되었던 농촌 취락을 협업·협동체제로 발전시켜 근대화된 농촌취락을 완성시켜 나가는 기틀을 마련했다.

(7) 급수위생시설 및 기타 위생시설 사업

간이급수시설 사업은 보건사회부가 주도하여 추진했는데, 그 실적을 보면 목표사업대상 32,624개소, 950만 명 중 1979년까지 23,794개소 689만 6천 명에 급수를 함으로서 급수율 72%를 달성하고 있다. 공동우물의 경우 1979년 말까지 총 114,676개소에 설치하고, 공동목욕탕은 7,189개소를 설치하였으며, 공동빨래터는 70,716개소를 설치하였다. 한편, 하수구 개량 사업의 경우 1979년 말까지 총 14,479km의 하수구 설치와 1,355km의 하수구 복개를 완료하였다(내무부 1980a : 509~10).

2) 생산기반 조성사업

(1) 공동생산시설 사업

공동퇴비장 설치사업은 새마을운동 2단계(1974~76년)에 가장 활발히 전개되어 전국 8,500개소가 설치되었다가 1977년부터는 좀 시들해졌다. 공동작업장의 경우는 그리 실적이 높지 않았는데, 1972~80년 사이 전국에 설치된 공동작업장의 수는 총 6,263동으로 목표치 34,665동의 18%에 불과하다. 그리고 공동축사의 설치는 1980년까지 총 4,476동을 설치함으로써 당초 목표였던 32,729동의 14%를 달성했다. 그리고 마지막으로 공동창고는 1972년부터 1980년까지 총 22,143동을 설치함으로써 당초 목표 34,665동의 64%를 달성하는 실적을 올렸다.

실적만을 놓고 보면 앞에서 언급한 지붕개량 사업이나 마을 안길 확장사업 등의 '생활환경 개선을 위한 새마을 가꾸기 사업'의 실적에 비해 떨어지는 편이다. 그러나 당초 목표치를 지나치게 높게 설정한 이유도 있을 것이고, 양적인 실적의 달성이 그리 중요한 것은 아니다. 그리고 성과 면에서 결코 과소평가할 수 없는 것이, 예컨대 1970년대에 공동작업장이나 공동축사의 도입을 통해 공동작업의 성과를 체험한 것이 그 이후 1980년대 이후 농산물 시장의 국제환경이 급변한 상황에서 공동작업에 의한 대규모 영농체제로의 전환에 큰 유리한 여건을 형성해 주었다. 또한 공동축사의 설치를 통해 가축 사육의 규모를 확장해 본 경험이 그 이후 축산업 발전의 기반을 구축하는 데 큰 도움이 되었던 것이다.

뿐만 아니라 더욱 중요한 것은 이러한 경제적인 실적 못지않게 이들 사업 또한 주민들로 하여금 '하면 된다', '우리도 잘 살 수 있다' 하는 정신적인 확신과 자신감을 가져다주는 데 큰 역할을 했다는 점에서 그 성과를 찾을 수 있다. 중요한 것은 생산기반의 구축, 그 자체보다도 이를 추구하는 과정에서 주민들의 의식구조를 개선하고 계발하여 정신적인 혁명을 이루는 데 있는 것이다. "이러한 새마을 가꾸기 사업을 통하여 마을 주민들 스스로가 얻는 것 중에서 가장 중요시해야 할 것은 물질적인 것보다 정신적인 확신과 자신감이라 말할 수 있다.…… 주민들이 공동으로 힘을 모아 어떤 일을 이루고 난 다음에 느끼고 깨닫는 마음가짐이야말로 쉽게 얻어 낼 수 없는 값진 우리의 정신적인 자산이라 아니할 수 없다"(내무부 1980a : 384).

(2) 농로개설사업

새마을사업의 초창기부터 추진된 농로개설사업은 1980년까지 총 61,797km가 개설 또는 확장되는 성과를 거두었다. 이는 당초 목표 49,167km를 26%나 초과 달성한 실적이었다. 농로와 같은 교통 인프라의 구축 및 개선은 생산자재와 생산물의 원활한 유통을 가져오고 더 나아가 농업생산성의 향상과 농가소득의 증대를 가져왔다. 이는 또한 농어촌 주민들이 외부세계와 긴밀하게 접촉할 수 있도록 함으로써 생활물자와 정보 · 지식을 원활하게 확보할 수 있게 하여 보다 근대화된 삶을 영위할 수 있게 하는 기반구축에 크게 기여했다.

(3) 경지정리사업

경지정리 총 대상면적은 58만 8천 헥타르로 이는 전체 논 면적 131만 2천 헥타르의 44.8%에 해당한다. 1972년부터 1979년까지 8년간 총 사업비 1,035억 원을 투입하여 17만 3천 헥타르를 신규 개발하고, 경지정리 대상면적의 54.8%에 해당하는 32만 2천 헥타르에서 경지정리가 완료되었다. 주요 성과로는 토지이용도의 제고를 통한 생산성 증대와 노동력 투하량의 감소를 통한 생산비 절감 효과를 들 수 있으며, 간접적인 성과로는 공사기간 중의 고용증대로 인한 농외소득 증가, 농경지의 보전, 그 외에 농촌의 경관을 개선시키는 시각적인 효과를 들 수 있다(내무부 1980a : 341, 358~59).

(4) 농업용수 개발사업

제3차 경제개발 5개년계획 기간(1972~76) 중에 전국토를 수리안전답으로 만든다는 목표 아래 농업용수 개발사업이 추진되었는데, 5년간 총 836억 원을 투입하여 수리안전답의 비율을 84%로 제고시켰다(내무부 1980a : 347~48).

농업용수 개발사업의 결과 1978년 말 현재 전국의 농업용수시설은 총 72,103개소에 그 몽리(蒙利)면적은 112만 1천 정보에 이르게 되었다. 이는 당시 우리나라 전체 논 면적 131만 2천 정보의 85%에 달하는 것이다(내무부 1980a : 348). 이를 자세히 살펴보면, 저수지가 18,115개소에 몽리면적이 59만 1천 정보이고, 그 외에 간이(簡易) 용수개발 시설인 양수장이 3,068개소에 13만 1천 정보, 보(洑)가 18,252개소에 12만 9천 정보 순이다. 그 외에 관정(管井)이 25,540개소, 집수암거가 5,782개소가 개발되었다.

이러한 농업용수 개발사업은 "수해로 인한 농경지의 유실을 방지하고 수원(水源)을 확보함으로써 농업생산성의 증대와 영농 개선을 통한 농업소득의 증대를 가져오게 된 것이다." "농경지로서 이용가능한 지역인데도 수원이 없어 농지를 활용하지 못한 지역에 안정적인 농업용수를 공급함으로써 논밭, 초지(草地), 과수원 등으로 토지를 효율적으로 이용할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 한해(旱害)를 방지하여 토지의 생산성을 올림으로써 단위당 수량(收量)을 증대시키고 작부(作付)체계를 개선하여 소득증대를 기할 수 있으며," "주곡인 쌀과 보리의 자급기반을 다지는 데 크게 기여하였다"(내무부 1980a : 340, 348~49).

(5) 소결

1960년대의 생산기반 조성사업은 주로 경지정리나 농업용수개발 등 소규모 생산기반 조성사업에 역점을 두었으며 그 성과 또한 그렇게 눈에 띄게 나타나지 않았다. 그러나 새마을운동이 시작된 1970년대부터는 새마을운동의 열기가 더해지고, 정부의 농정 시책의 중점 또한 4대강 유역 종합개발 등 보다 대규모의 사업으로 맞춰지면서 생산기반 조성사업의 성과가 크게 나타났다.

그리하여 그 결과로 1975년부터는 주곡의 자립을 달성하는 쾌거를 이룩할 수 있었다. 제3차 경제개발5개년계획의 첫 해인 1972년의 미곡 생산량은 2,748만 1천 섬이었던 것이 1974년 최초로 3천만 섬을 초과한 3,086만 7천 섬의 쌀을 생산함으로써 주곡의 자급자족을 이룰 수 있었던 것이다. 그리고 1977년에는 신품종의 성공적 재배로 4,170만 6천 섬을 생산함으로써 처음으로 미곡 4천만 섬대를 돌파했다(내무부 1980a : 346).

새마을운동의 단기적 실적이나 성과는 여기서 이 정도로 정리하기로 하고, 아래에서는 좀 더 분석의 범위와 수준을 높여 1970년대의 새마을운동이 한국사회 전체에 미친 여러 가지 영향을 거시적이고 보다 장기적인 관점에서 살펴보기로 한다.

2. 새마을운동이 한국사회 발전에 미친 거시적 · 장기적 영향

1970년대 한국의 새마을운동은 1980년대 이후 한국이 현대 세계사에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 빠른 경제성장과 균형발전, 그리고 경제적으로뿐만 아니라 더 나아가 정치적, 사회적으로도 보다 선진적인 사회를 이룩해 가는 데 큰 공헌을 했다. 아래에서는 새마을운동이 한국사회의 발전에 미친 거시적 · 장기적 영향을 세 가지로 나누어 분석 · 평가해 보기로 한다.

1) 새마을운동이 농업·농촌부문에 미친 영향

(1) 농민의 소득증대 및 농촌의 빈곤퇴치

1970년대 새마을운동의 성공은 농업과 농촌 부문의 소득수준을 높이는 데 크게 기여했다. 농촌의 각종 도로, 교량 등 인프라의 구축과 공동작업장, 공동창고 등 공동생산시설의 설치, 경지정리사업, 관개시설, 농업용수 개발사업, 농업의 기계화, 그리고 다수확 신품종의 개발과 보급 등 새마을운동의 명목하에 이루어진 각종 개발사업은 농업생산성을 비약적으로 증대시키는 결과를 낳았다. 그리하여 1976년에는 미곡 4,100만 석을 생산함으로써 주곡의 자급을 달성할 수 있었다(내무부 1980a : 12, 59). 뿐만 아니라 특용작물 재배, 과수와 원예 등 소득원의 다변화, 양잠(養蠶), 양봉(養蜂), 양어(養魚) 등 각종 농가부업의 도입 등도 농가소득 증대에 크게 기여했다.

새마을운동은 또한 농촌의 생활방식과 소비습성을 개선하는 데도 기여했다. 새마을부녀회를 중심으로 농촌마을 주민들이 스스로 캠페인을 통해 근검·절약하고 저축하는 생활을 농촌사회에 뿌리내리게 했다. 그리고 이러한 새로운 생활기풍은 마을마다 새마을금고가 육성되는 데 큰 기여를 했으며, 이렇게 모아진 돈은 다시 다른 소득사업을 하기 위해 재투자되었다.

이러한 농업생산성의 증대와 농가소득 증대의 결과로 도농간의 소득 격차는 크게 줄어들었다. 1970년대 초 농어민의 소득이 도시근로자에 비해 67%에 불과하던 것이 1974~1975년도에는 농가소득이 도시근로자 소득을 앞지르는 성과를 거두었던 것이다(내무부 1980a : 584). 이처럼 새마을운동을 통해 한국의 농촌이 경제적으로 보다 풍요로운 사회가 되는 계기가 마련되었던 것이다.

(2) 농촌사회의 생활환경 개선

초창기 새마을운동의 가장 대표적인 사업이 '생활환경개선사업'이었던 이유도 있었지만, 새마을운동의 성공적 추진으로 인해 농촌 생활환경에 커다란 개선이 이루어졌다. 마을 안길과 농로가 확장되고 하천이 정비되었으며, 조금만 비가 와도 건널 수 없었던 개울과 소하천에 다리가 놓이고, 여름철 홍수 때마다 범람하던

하천의 물줄기가 바로잡혔다. 많은 손길이 들었던 초가지붕은 함석지붕으로 바뀌었고, 노후한 주택들이 개량되고 마을구조가 개선되었으며, 마을 내 곳곳에 그리고 배후의 산에는 나무를 심어 황량하던 마을이 푸르게 변했다.

공중보건과 위생환경도 크게 개선되었다. 우물물이나 자연수에 의존했던 마실물도 위생적인 식수시설의 보급으로 모든 농촌 주민이 깨끗한 식수를 먹을 수 있게 되었다. 비위생적이었던 화장실이나 하수구도 정비되었고, 이동진료 사업이나 의료보호 사업의 실시로 농촌의 보건위생 환경이 크게 개선되었다. 뿐만 아니라 전기와 전화가 보급되는 등 전반적인 농촌의 복지환경이 크게 나아졌다. 이처럼 새마을운동으로 인한 농촌 소득의 증대와 생활환경 및 복지환경의 개선은 1980년대 이후 한국의 농촌을 보다 건강하고 쾌적하며 사람살기 좋은 곳으로 바꾸어 나갔다.

2) 새마을운동이 한국의 사회경제적 발전 전반에 미친 영향

(1) 1980년대 이후 균형발전과 사회통합에 미친 영향

농업부문이 발전하고 농촌사회의 소득 및 생활수준이 높아짐에 따라 도시와 농촌 간의 사회적 · 경제적 격차가 상당한 정도로 완화되었다. 또한 농촌 농가소득의 증대와 이로 인한 농민들의 전반적인 생활수준의 향상은 국내 제조업 제품을 구매해 줄 수 있는, 적절한 구매력을 가진 수요자 집단이 형성되는 데에도 크게 기여했다. 이는 국내 산업의 발전에도 적지 않은 영향을 미쳤다.

한편, 새마을운동의 확산과 더불어 이루어졌던 축산업과 과수, 원예농업, 양식업 등의 획기적 발전은 도시민들에게 안정적이고 충분한 식량과 일용품을 공급하는 중요한 기반이 되었다. 또한 새마을운동을 통해 스스로를 교육시키고 동기부여를 했던 농촌의 많은 젊은 노동자들은 그 후 이농(離農)을 통해 도시산업부문을 위한 수준 높은 노동력의 제공원이 되기도 했다.

새마을운동에 기반한 1970년대의 농업과 농촌 부문의 전반적인 발전은 이처럼 한국사회와 경제에서 도시와 농촌이, 그리고 농업부문과 공업부문이 상호 긍정적인 영향을 미치면서 균형발전을 이룩해 나가는 데 큰 공헌을 했다. 뿐만 아니라 한국의 사회발전의 궤도상에서 특정 지역이나 부문이 큰 격차로 낙오하지 않고, 모든

지역과 부문이 골고루 성장의 혜택을 누릴 수 있었던 점은 사회의 안정과 통합에도 긍정적인 효과를 가져왔다. 새마을운동으로 인해 농촌주민과 도시 주민들 간에 심리적·사회적 거리가 축소되었고, 전체 국민 내부의 사회적 위화감도 완화되었던 것이다.

(2) 국민정신개혁

새마을운동은 한국 국민의 가치관과 사고방식, 삶의 태도를 크게 바꾸어 놓았다. 농촌에서 시작된 새마을운동은 1970년대 중반부터 도시와 공장, 직장, 학교 등으로 확산되었다. 그러면서 새마을운동은 전 국민적인 정신개혁운동으로 승화되었다. 자조와 협동의 공동체 정신은 공장과 직장, 학교에서도 강조되었고 근면의 근로윤리는 한국의 모든 노동자와 직장인의 기본 가치관이 되었다. 이렇게 해서 1970년대를 거치면서 한국의 국민들의 삶의 태도와 사고방식은 크게 변화되었다.

근면, 자조, 협동의 새마을정신과 '하면 된다'는 자신감으로 뭉친 한국의 노동자들은 그 후 전 세계에서 가장 긴 근로시간과 노동강도를 이겨내는 강력한 산업전사로 거듭나게 되었다. 그리고 1970년대 농촌 새마을운동을 통해 자신의 아버지 세대와 선배들이 천년 묵은 가난을 극복하는 역사적 장정(長征)에 성공하는 것을 눈으로 목격한 젊은이들은 1980년대 중동 사막의 건설 현장에서, 동남아시아의 열대림에서 밤을 낮 삼아 일할 수 있었던 것이다. 오늘날 한국의 사회경제적 발전의 가장 큰 요인을 꼽으라면, 바로 한국 국민의 강인한 정신력이라 할 수 있으며, 이러한 정신력을 배양할 수 있었던 토양을 제공한 것은 무엇보다도 새마을운동이었다.

3) 새마을운동이 한국의 정치발전 및 공공거버넌스에 미친 영향

(1) 한국의 민주화에 미친 영향

새마을운동은 한국의 민주화와 정치발전에도 중요한 기여를 했다. 앞서 몇 차례에 걸쳐 논의한 바 있듯이, 새마을운동에서 마을주민들과 주민조직, 그리고 마을지도자의 역할은 매우 중요했다. 그리고 이들이 모여서 서로 토론하고 협의하여 공동의

결정을 내리는 마을총회나 마을개발위원회, 부녀회 등에서의 회의는 매우 중요한 의사결정의 기제(機制)가 되었다. 농촌마을의 주민들이 그 사회적 지위나 배경에 상관없이 모두 한 자리에 모여 공적인 의사결정에 참여했던 것은 한국의 역사를 통틀어 새마을운동에서가 처음이었다. 이들은 새마을운동의 추진과정에서 마을총회와 마을개발위원회 등을 통해 제대로 된 '민주주의의 학습'을 했던 것이다.

어느 사회에서든 민주주의가 제대로 정착되는 데는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하기 마련이며, 한국에서 민주화가 이루어지고 민주적 정치발전이 이루어진 것도 많은 계기를 통해서였다. 권위주의 정치체제에 저항해서 거리에서, 공장에서 투쟁했던 노동자나 운동가들과 그들이 참여했던 많은 저항적 사회운동도 민주주의 발전에 큰 기여를 했지만, 민주화에 끼친 새마을운동의 영향도 빼놓을 수 없다. 새마을사업을 추진하기 위해 마을총회에서 서로 격렬히 주장하고 토론하고 서로 타협하고, 서로를 설득하기 위해 노력했던 1970년대 한국의 농민들도 거리의 투사들만큼이나 한국의 민주화에 큰 기여를 한 '민주투사'인 것이다. 이런 점에서 보자면, 새마을운동이야말로 한국의 정치발전이나 민주주의 발전의 역사에서 볼 때 참으로 획기적인 역사적 사건이 아닐 수 없다.

(2) 지방자치, 지방분권화 및 공공행정의 발전에 미친 영향

새마을운동은 또한 지방자치를 강화시켜주는 토대가 되었다. 새마을운동은 그 운영원리상 '그 지역 내부의 자주적 · 자율적 의사결정'을 보장한다. 이것은 제도적인 관점에서 보면 지방자치 체제를 위한 모태가 되는 것이며, 이런 점에서 새마을운동 사업의 추진과정 자체는 '아래로부터의 참여에 의한 민주주의의 훈련 도량'으로서의 의미를 지닌다.

또한 우리는 새마을운동의 추진을 위해 각 지방행정기관과 그 공무원들이 얼마나 중요한 기능과 역할을 수행했는지 잘 알고 있다. 그리고 이들 지방행정기관이 지역 주민들과 어떠한 상호작용과 협력을 통해 새마을사업의 성공적 추진을 위해 노력했는지도 알고 있다. 각 지방의 행정기관과 지방공무원들은 1970년대 새마을운동의 추진을 통해 행정수행 능력이나 주민 서비스 능력 등 그 전반적인 역량을 비약적으로 발전시킬 수 있었다. 이는 1990년대 한국이 지방자치를 본격적으로 도입하고 지방분권을 시행할 수 있었던 중요한 기반을 제공해 주었다.

뿐만 아니라 새마을운동의 시행과정에서 정부 각 기관과 각급 지방행정기관은 효과적이고 효율적인 업무 수행과 부패하지 않고 책임성 있는 공공행정을 구현하는 관행과 역량을 키울 수 있었다. 각종 새마을사업의 시행은 정부 · 공공부문으로 하여금 공적 공공부문의 거버넌스에서 능률성과 책임성, 그리고 투명성을 크게 제고하는 좋은 기회구조를 제공했던 것이다(소진광 2013).

(3) 여성의 사회적 지위와 역할 강화 및 남녀평등에 미친 영향

한국의 여성들이 역사상 처음으로 공적 의사결정 과정에 참여할 수 있었던 것은 새마을운동을 통해서였다. 새마을운동을 통해 비로소 한국의 평범한 여성, 일반 여성들이 공론의 장에서 자신의 목소리를 내기 시작했던 것이다. 마을마다 1명의 여성 지도자가 선발되었으며, 이들이 새마을운동의 성공에 핵심적 역할을 수행했다. 여성 지도자뿐만 아니라 일반 농가의 여성들도 마을총회 등 새마을운동의 공적 의사결정 과정에 참여했다. 이것은 민주주의의 학습과정이면서, 동시에 여성의 역량강화과정이었다.

일반 농촌 여성들도 새마을운동에 참여했던 사실, 뿐만 아니라 남성에 못지않게 중요한 역할을 수행했다는 사실, 그리고 이들의 역할과 능력에 대해 농촌사회 전체가, 그리고 한국사회 전체가 인정하기 시작했다는 사실은 한국에서 여성의 사회적 지위와 역할이 강화되고 여성에 대한 인식이 개선되는 데 큰 기여를 했다. 농촌의 여성들은 새마을운동이 제공한 '정치사회화'의 과정을 겪으면서 독립된 하나의 '근대적 개인'으로, 독자적인 사회문화적 · 정치적 개체로 거듭날 수 있었던 것이다. 그리고 이러한 농촌 여성들의 사회적 역할의 확장은 여성의 전반적인 사회적 지위와 영향력의 제고로 이어졌다.

Part III

베트남 새농촌개발 프로그램의 추진현황 및 도전과제

제1장 베트남 새농촌개발 프로그램 (NTP-NRD)의 배경과 개요

제2장 NTP-NRD 실행의 거버넌스 구조

제3장 NTP-NRD 사업의 구성과 내용

제4장 NTP-NRD 시행의 방법 및 절차

제5장 NTP-NRD의 교육 및 역량강화 프로그램

제6장 NTP-NRD 2011~2015의 성과 및 평가

제7장 범분야 의제

제8장 해결과제와 문제점

NTP-NRD of Vietnam
& Saemaul Undong

제1장 베트남 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 배경과 개요

1. NTP-NRD 이전의 사회경제적 배경

베트남은 동남아시아의 인도차이나 반도 동쪽에 위치한 나라이다. 북위 8° 와 24° 사이, 동경 102° 와 110° 사이에 있으며, 약 9천만 명의 인구는 세계 13위에 해당한다. 국토면적은 약 33만 평방 km로 대한민국의 3.3배가 넘는다.

국토의 대부분은 산간이거나 구릉지로, 산지가 약 40%를 차지하고 열대우림지가 약 42%, 평지는 20%가 채 되지 않는다. 남북이 길기 때문에 지역별로 기후도 큰 차이를 보인다. 산지보다 평지가, 북쪽보다 남쪽 지역의 연평균 온도가 더 높다. 산지 및 고원의 계절별 온도 차는 심한 편인데 12월~1월 기온은 섭씨 5도에 불과하고 6월에서 8월 사이에는 37도나 된다. 호치민시(Ho Chi Minh City)나 메콩 델타(Mekong River Delta)같은 남부 평지지역의 연간 기온은 21도에서 28도 사이로 크게 변동이 없다.

1980년대 들어 베트남 농촌지역의 사회 경제 시스템은 많은 어려움에 직면했다. 행정 명령, 중앙관료적 메커니즘, 보조금, 평등한 분배시스템을 특징으로 하는 베트남의 중앙계획경제는 결국 근본적인 약점과 결함을 드러내게 되었고, 생산 침체와 높은 인플레이션은 고용, 소득, 삶의 질 등의 면에서 전반적으로 사회 발전의 발목을 잡는 요인으로 작용했다.

특히, 당시 전체 인구의 약 80%에 해당하는 6천만 명이 거주한 농촌지역은 삶의 질과 주민의식의 측면에서 매우 낙후되어 있었다. 많은 농민들이 농촌을 떠나 도시로 이주하였을 뿐 아니라 여러 가지 사회문제가 발생하였다. 그러나 국가는 이러한 문제를 효율적으로 관리하지 못했으며, 특히 농촌 지역의 정치 체제는 매우 비효율적이었고, 당과 국가에 대한 국민의 신뢰는 땅에 떨어졌다. 이는 1980년대와 1990년대 초의 가장 심각한 위기 중의 하나였다.

이와 같은 농업, 농민, 농촌 문제를 풀기위해 1980년대에 혁신의 움직임이 등장하게 된다. 1986년 12월 제6차 공산당 전국대표대회(이하 공산당대회 또는 당대회)에서 '도이머이(*Doi Moi*, 쇄신)' 정책이 채택됨으로써 전면적 개혁이 시작되었다. 도이머이 정책의 기본 요소는 ① 기존의 공업화 목표를 추구하던 것에서 농산물, 소비재 및 수출품 생산을 강조하는 생산구조의 혁신, ② 공유제 확대 보다는 '다부문 경제'(공유제와 사유제의 혼재)를 장기간 유지한다는 경제부문의 혁신, ③ 중앙집중 명령경제로부터 국가가 관리하는 시장메커니즘을 수립하는 것 등을 포함한다.

이후 1988년부터 새로운 '외국인 투자법'의 시행, 1988년 4월 공산당 정치국(Politburo)의 제10호 결의안(Resolution No.10)에 의한 '농가계약제(*khoan ho*)'의 채택, 국영기업에 대한 보조금의 폐지 또는 축소, 국가전략적 생산품을 제외한 모든 상품의 가격이 시장에서 결정되도록 하는 '가격자유화' 등과 같은 일련의 개혁 조치들이 실행되면서, 베트남 경제는 1989년을 전후하여 마침내 시장경제체제로 전환하였다.

2. 베트남 농촌의 지역별 특징

최근의 베트남의 농업부문과 농촌사회를 보면 1970년대 한국의 농업·농촌부문과 그 기본적인 모습에서 유사한 점이 많다. 2012년 기준으로 전체 인구(8,872만 명)의 68.1%인 약 6,042만 명의 인구가 농촌에 거주한다. 산업구조를 보면, 농업에 종사하는 가구 수가 2006년에 71.1%이던 것이 2011년에는 62%로 줄어들긴 했으나 여전히 농업 가구 수가 절대적으로 많은 편이다. 반면 2차 산업과 서비스업에 종사하는 가구의 비중은 2006년 25.1%에서 2011년 33.2%로 늘었다. 이는 1970년대 한국의 산업구조과 비교할 때 기본적으로 유사하다고 할 수 있다.

한편 이러한 경제구조상의 특징은 지역 간에 상당한 차이를 나타낸다. 하노이(Hanoi), 하이퐁(Hai Phong) 등을 포함하는 홍강 델타(Red River Delta) 지역, 호치민시가 있는 동남부(South-East) 지역, 그리고 남부의 메콩 델타 지역의 경우 비(非)농가 가구의 비중이 30%가 넘는다(동남부 58.1%, 홍강 델타 44.5%, 메콩 델타 32.2%). 반면에 중부 고원(Central Highlands), 중부 해안(Central Coast), 북부 산악(Northern Uplands) 지역 같은 곳은 비농가 가구의 비중이 매우 낮으며 전체 인구의 80% 이상이 농업소득에 의존하고 있다. 이러한 경제구조상의 차이는 빈곤의 정도와도 직결된다(FAO 2014 : 8). 이러한 지역 간의 큰 격차는 1970년대 한국의 농촌과 비교해 볼 때 상대적으로 더 두드러지는 편이다.

참고로 베트남 전역은 대략 7개의 권역(圈域, region)으로 나뉘는데, 북쪽으로부터 ① 북부 산악, ② 홍강 델타, ③ 북중부 해안(North Central Coast), ④ 남중부 해안(South Central Coast), ⑤ 중부 고원, ⑥ 동남부, ⑦ 메콩 델타 등으로 나뉜다. '북부 산악' 권역은 박쟝(Bac Giang), 타이응웬(Thai Nguyen), 라오까이(Lao Cai), 옌바이(Yen Bai) 등 북부 산악 및 고원지역의 15개 성(省, province)을 포함한다. 그리고 '홍강 델타' 권역은 하노이(Hanoi)와 하이퐁(Hai Phong) 등을 포함하는 북부의 평원지대에 위치한다. 한편 북중부 해안 권역은 북으로부터 타인호아(Thanh Hoa), 응예안(Nghe An), 하띤(Ha Tinh), 꽝찌(Quang Tri)를 거쳐 후에(Hue)까지를 포함하며, 남중부 해안 권역에는 북으로 다낭(Da Nang) 시로부터 꽝남(Quang Nam) 성을 포함하여 남쪽으로는 닌투언(Ninh Thuan), 빈투언(Binh Thuan) 성까지 포함하는 해안 지역을 포괄한다. 반면 중부 고원 권역에는 캄보디아와의 접경지역에 속하는 닥락(Dak Lak), 럼동(Lam Dong) 등 5개의 성을 포괄한다. 더 남쪽으로 가서 동남부 권역은 호치민시와 그 주변의 성을 포괄하며, 마지막으로 가장 남쪽의 메콩 델타 권역에는 안쟝(An Giang), 동탑(Dong Thap), 롱안(Long An), 띠엔쟝(TIen Giang), 쏙짱(Soc Trang) 성 및 껀터(Can Tho) 시 등이 속한다,

3. 2010년 이전의 농업·농촌개발 프로그램

1980년대 이후 혁신을 통한 지속가능 발전이라는 목표를 달성하기 위해 베트남 공산당은 농업, 농민, 농촌의 발전을 유도하는 여러 가지 정책을 제시했다. 1986년의 제6차 공산당대회와 1991년의 제7차 공산당대회에서는 농업, 임업, 수산업의 발전을 종합적 농촌 경제발전과 새농촌개발 촉진 및 사회경제적 상황을 안정시킬 수 있는 가장 중요한 선행 과제로 채택하였다. 1996년의 제8차 공산당대회, 2001년의 제9차 공산당대회 그리고 2006년의 제10차 공산당대회에서는 농업 및 농촌 개발의 산업화와 현대화를 진흥시키는 동시에, 농업, 농민, 농촌 문제를 해결하기 위한 방향이 제시되었다.

이 시기에 당이 사고하고, 인식하며 앞으로 나가야 할 방향을 제시하는 중요한 지침들이 제시되었으며, 그 지침과 해결책들은 농업, 농민, 농촌 문제의 돌파구를 찾는 데 도움이 되었다. 그 결과 농업, 농민, 농촌 문제에서 상당히 긍정적인 변화가 나타났으며, 농업의 성장과정에서 중요한 진보가 있었다. 농촌은 점차 현대화되었고,

농민의 물질적 정신적 삶은 개선되었다. 그 새로운 정책적 변화란 다음과 같은 것들이다.

첫째, 1988년 4월에 '농업관리 개혁'에 대한 공산당 정치국 결의안 제10호가 발표되었다. 이 결의안에서 가장 중요한 내용은 농민을 농업 분야에서 자율적인 집단으로 인정한다는 것과, 지난 30년 동안 국가계획경제하에서 경제단위로 인정하지 않던 농가를 경제단위로 복원한다는 것이었다. 국가계획하에서 농업은 합작사(*hợp tác xã*, cooperative) 중심의 집단농업이라는 특징을 가졌고, 생산 및 유통은 집단적으로 이루어졌으며, 토지 및 기타 생산에 필요한 자산은 공동 소유였다.

둘째, 제6차 당대회(1986)의 결의안(Resolution)과 후속 결의안에서는 수백 년 동안 존재해왔던 시장경제를 인정하고, 강을 기준으로 지역을 나눈다든가 시장을 금지했던 이전의 명령을 철폐했다. 이로써 농산품이 국가 소유이건 개인 소유이건, 양이 많건 적건, 행정구역에 관계없이 자유롭게 유통될 수 있게 되었다.

셋째, 1998년 2월 18일자 훈령(Directive) 30/CT-TW은 '국민이 알고, 국민이 토론하고, 국민이 실행하며, 국민이 점검한다.'는 원칙에 입각하여 국민의 권리를 증진하기 위한 풀뿌리 수준(사[社, *xa*], 방[坊, *phuong*], 시진[市鎭, *thi tran*])에서의 민주주의 규정을 제시했다. 풀뿌리 수준에서의 민주주의 규정을 10년간 시행한 후, 국회상임위원회(National Assembly Standing Committee)는 2007년 4월 20일 사, 방 및 시진 단위에서의 민주주의 시행을 위한 조례안(Ordinance)을 발의했다. 조례는 어떤 내용을 공개해 국민들이 알게 하고, 토론하고, 결정하고, 관계기관이 의사결정하기 전에 의견을 낼 수 있도록 해야 하는지를 규정했다. 또한 조례는 국민이 감시할 수 있는 사안이 무엇인지, 지방정부와 지방 공무원(사, 방, 시진 단위[이하 코뮌]의 공무원과 마을, 자연마을 단위[이하 마을]의 공무원)의 책임이 무엇인지에 대한 규정도 담고 있다.

이와 같이 당과 정부는 효율적 농업발전을 위한 농업, 농민, 농촌에 대한 다수의 정책들을 개발하고 발의했다.

1) 토지정책

베트남 정부는 1993년 7월에 새로운 토지법을 발의 · 개정했으며, 2003년과 2013년에 각각 이를 보완 및 수정하였다. 베트남의 새로운 토지정책은 이 토지법에 근거

하고 있다. 1986년 이전에는 토지는 합작사의 소유로 합작사는 각 가정 또는 노동자 집단과 농산물을 계약했다(1981년 1월 13일자 당 사무국 훈령 100호). 이 정책은 새로운 상황에서는 적합하지가 않았다. 농업 생산 및 농촌 혁신을 제고하기 위해, 베트남 정부는 1993년 새로운 토지 정책을 발의 및 수정했다. 새로운 토지 정책은 농민에게 생산을 위한 토지를 제공하여 사회 안정에 기여했으며, 생산성 증가 및 빈곤 감소에 기여하였다.

이 새로운 토지 정책의 기본 내용은 다음과 같다. ① 토지는 국민이 소유하고 국가가 통합 관리한다. 국가는 농가에 토지 및 농림업 생산을 위한 물을 공급하여 장기간 사용할 수 있게 한다. ② 토지에 대한 사용기간은 일년생 작물을 재배하는 토지에 대해서는 20년, 다년생 나무를 재배하는 토지는 50년이다. ③ 토지 사용 기간 동안, 국민은 세금을 성실히 납부해야 한다. ④ 국가는 주민에게 토지사용권증서(Land-Use Rights Certificate, LURC)를 발행한다. 만약 증서가 신속하게 발행되지 않는 경우, 임시 증명서로 대체한다. 이리하여 베트남은 공식적으로는 사회주의체제하의 토지 국유제가 유지되고 있으나, 실질적으로는 토지에 대한 사유화가 이루어졌다.

2) 농촌경제의 인프라 개발을 위한 투자 정책

베트남 정부는 2010년 이전에 토지 정책과 함께 농촌 인프라 개발 촉진을 위한 여러 정책들을 발의했다. 농촌 및 농업의 역할을 더욱 강화시키기 위한 가장 중요한 수단은 인프라 시설이었다. 한 나라의 교육과 산업화 수준은 보통 농촌 인프라로 평가된다. 따라서, 농촌에 대한 인프라 투자 및 자본 창출 정책은 필수적이었다. 베트남의 인프라는 아직 개발이 미진한 상태이므로, 그 동안 정부는 관개 시설 개발과 같은 농촌인프라 개선을 위한 정책들을 시행했다(총 투자 자본의 60%~70% 차지). 초기에는 기존에 있던 인프라 시설의 개선에 집중했다. 이후에는 농촌 운송 개발 계획에 근거하여 2010년까지 농촌 운송 시설 구축에 상당한 금액을 투자했다. 관개시설 투자 이외에도 전기, 도로, 학교, 보건소 등에 대한 투자 정책이 시행되었는데, 이는 농민 생활의 질을 향상하고 농업과 농촌 개발의 기술적 인프라를 구축하기 위한 것이었다.

농업 생산을 위한 자본창출 정책은 다음과 같은 내용을 포함한다. ① 농촌지역으로의 투자 촉진을 위한 투자법 개정, ② 투자 개발을 위한 인프라 개선, ③ 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA), 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI), 주민 유휴 자금 등의 다양한 소스(source)로부터 자본 동원.

3) 농촌 시장 조직과 농촌경제 개발

1990년대 초반 베트남이 시장 경제로 이행했을 때, 농촌 경제는 다양한 시장에 접근하는 데 있어 도시보다 더 많은 애로를 겪었다. 따라서 농민, 농업 및 농촌이 시장 경제에 참여하는 데 어려움을 겪지 않도록 국가 지원이 절실했다. 여러 나라의 경험과 연구결과를 참고하고 베트남 농업 및 농촌의 현실을 감안하여, 정부는 농업 및 농촌 개발을 위한 정책들을 수립했다.

농산품 시장의 개발을 위한 정책에는 다음과 같은 내용이 포함되었다. ① 전국의 소비자 취향에 대한 연구 실시. ② 자유무역, 특히 농산물에 대한 자유무역 기조를 유지하여, 경제의 모든 부문이 농어업 및 임업 생산물 유통에 참여하도록 장려한다. ③ 상업을 관장하는 국가 부서는 생필품의 유통이 원활하도록 상점을 관리하고 필요시에는 시장에 개입한다. ④ 지역과 전국의 가격변동에 대한 최신 정보를 생산자에게 제공하기 위해 정부는 여러 지역에 농산물 마케팅 시스템을 구축한다. 동시에 상인들이 생산지에서 바로 농산물을 수집할 수 있도록 주요 농산물에 대한 거래센터(trade center)를 구축한다. ⑤ 정부는 상인이 준수해야 할 규정뿐만 아니라 상거래 문화, 품질, 위생 등의 기술적 기준을 제시한다. ⑥ 원거리 산간 지역에서의 상품거래를 원활하게 유지하는 책임은 국영상업회사가 지도록 하며, 이 회사에 대해서는 국가가 적정한 보상과 면세를 한다. 농촌 시장의 확대를 장려하여 소규모 상품이 잘 유통되도록 하며 분권적 개발을 위한 환경을 조성한다.

한편, 농촌을 위한 자본 시장과 생산 시설에 관한 정책에는 다음과 같은 내용들이 포함되었다. ① 자본과 지식을 보유한 경제주체가 농림어업에 기여할 수 있도록 농촌지역 공간계획을 정비하여 생산시설의 거래를 활성화한다. ② 농산물 시장규제 감독기관의 역할을 강화하여 가짜 상품의 불법거래를 방지하며 적기에 처리한다. 동시에 농촌에서 새로운 생산시설을 설치하는 데 있어서 자문센터로서의 기능을 강화한다.

이 외에도 농촌의 고용·노동 정책은 토지정책과 농산물 시장 정책의 효과적인 시행을 위해 반드시 필요하다. 베트남 정부는 농촌의 고용 및 노동 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 기본 정책들을 발표했다. ① 고용센터의 직업소개 및 상담활동을 도시 중심에서 농촌중심으로 전환한다. ② 고용수요에 대한 연구를 통해 합당한 정책을 입안한다. ③ 농촌지역에서의 노동이동을 연구하여 이농문제와 일자리 창출에 대한 해결책을 찾도록 하고 전통적인 마을이 확장되도록 한다.

4) 사회 정책

과거 몇 년간 베트남 정부는 경제정책들뿐 아니라 사회정책들도 새로이 입안하고 개선했다. 사회문제가 경제의 지속 가능한 발전에 큰 영향을 끼치기 때문이다. 사회정책 중 빈곤 완화 정책은 정부가 가장 중점을 두고 있는 정책이다. 통계에 따르면 1992년~1998년의 6년간 빈곤 완화를 위해 총 10조 9,270억 동(Vietnamese Dong, VND)이 투자되었다. 이는 빈곤 세대수를 매년 약 1.8~2% 감소시키는 긍정적인 결과를 가져왔다. 1998년 7월 기준으로, 정부 추산 17.4%의 세대가 여전히 빈곤층으로 분류되고 있고, 세계은행(World Bank)의 자료상으로는 50%가 빈곤 세대로 남아있다.

토지를 분배받은 농민은 자기 토지를 경작할 수 있게 됨으로써 이전의 생산기반 부채(product-based debt)가 줄어들었으며 빈곤문제가 개선되었다. 협동조합과 당국은 가난한 농민들의 악성부채 규모를 산정하고 은행 빚이나 생산기반 부채를 경감하거나 탕감했다. 또한 빈곤 가구에 대한 보조금 지급, 세금 감면 및 면제 조치를 하였다. 빈곤 가구에 대한 지원 기준을 설정하고 기준에 따라 무이자·무담보 대출, 직접 현금교부(약 2백만~3백만 동)를 실시했다. 정부는 다양한 기관들이 다양한 펀드로 이 프로그램에 참여하도록 했다. 오지 산간 지역의 농민에게 가격 보조금을 지원하는 프로그램도 실시되었는데 이는 해당 지역의 발전에 크게 기여했다.

이상의 기본 정책들과 함께 국가는 환율정책, 규제정책, 기타 시책들을 통해서도 농민들의 생활비 경감과 빈곤극복을 도왔다. 농민들을 위한 기타 정책들의 내용은 다음과 같다. ① 산업활동과 농촌 서비스를 위한 개발정책에서는 산업 지구 및 클러스터가 '농촌 근대화 주거지구 종합계획'과 조화를 이루도록 함, ② 산업 및 농촌 서비스 개발 정책은 국가의 산업화 전략임. ③ 산업발전은 농촌 경제개발을 지원할 수 있는 방향으로 추구되어야 함. ④ 전기 가설은 인구밀도가 높은 지역부터 시작하

여 생산중심 지역, 오지, 저생산 능력 지역의 순으로 시행함. ⑤ 자격, 지식, 경영기술 등의 측면에서 농촌 지도급인사의 훈련 시행 등이다.

이와 같은 정책에 힘입어 베트남의 농업과 농촌경제는 변화되었고 시장 농업이 시작되었다. 1970년대 말과 1980년대 초 식량부족을 경험했던 베트남은 이제 식량 자급국이 되었으며 특히 쌀 수출은 세계에서 두 번째, 커피, 고무, 고추 등의 열대 농산품은 세계 최대의 수출국가가 되었다. 어업 수출도 높은 순위를 차지하고 있다.

그러나 여전히 베트남의 농업은 소규모이고 지속 가능하지 않으며 국제시장에서 낮은 경쟁력을 가지고 있다. 따라서 농업의 경쟁력을 빠른 시간 내에 끌어올리는 것이 시급한 과제이다. 이를 위해서는 다음과 같은 획기적 정책이 필요하다. ① 갈등을 해결하고 장애물을 제거하여 전통적인 농업을 국제 시장에 통합시키는 정책, ② 농업과 농촌의 현대화를 산업화와 동시에 구현하는 정책, ③ 고급기술과 지속가능 개발을 기반으로 고부가가치와 고품질 농업을 창조하는 정책.

4. NTP-NRD의 필요성

시장경제 지향적 정책이 실행된 20년(1986~2008년)동안 베트남의 농업, 농민, 농촌은 괄목할 만한 발전을 이룩했다. 농업의 생산량, 생산성, 품질, 식량안보 등의 측면에서 많은 성과가 있었으며 일부 상품은 세계시장에서 높은 위상을 차지하고 있다. 동시에 농업경제가 서비스 및 제조업 중심으로 전환되고 있으며 생산 조직은 혁신을 계속하고 있다. 경제 사회 인프라는 강화되고 있으며, 대부분의 농촌 지역의 물질적 삶과 의식은 상당히 향상되었다. 빈곤 완화에 있어서도 훌륭한 성과를 거두었다. 농촌 지역의 정치 체제는 향상되고 강화되었으며, 풀뿌리 민주주의가 촉진되었다. 정치 안보, 사회 질서 및 안전이 유지됨과 동시에 농민의 정치적 위상은 점점 높아지고 있다.

첫째, 특히, 산업, 서비스, 경력 개발의 비율은 크게 증가했으며, 이는 고용 창출, 소득 증가, 농민의 빈곤 완화에 기여했다. 2000년~2008년의 기간 동안 농업은 연평균 4.5% 성장하였다. 2000년도에 비해 농업, 임업, 어업의 생산액은 연평균 14.8% 증가하였는데, 이는 총 생산액의 28%, 총 수출액의 14%에 해당한다. 수공예 생산 부문에서도 생산가구가 2000년에 비해 62% 증가하여 346만 가구에 이르렀다.

둘째, 농촌의 경제 및 사회 인프라, 특히 관개 시설 및 운송 시스템이 강화되어 생산에 기여하면서 점차 농촌의 면모가 변화되고 있다. 2000년부터 현재까지 관개 시설 네트워크가 크게 증가하여, 메콩 델타 지역의 1,100 개소 이상의 주거 밀집지역과 83%의 경작지역에 물이 공급되고 있다. 96.8%의 코뮌과 93.3%의 가구가 국가 전력망에서 전기를 공급받고 있다. 코뮌의 45%가 건강관리에 대한 국가 기준을 충족했으며 농촌 인구의 70%에 식수가 보급되었다. 모든 현에 문화 센터 및 스포츠센터가 보급되었고, 38.6%의 코뮌과, 36%의 마을은 문화 활동 센터를 가지게 되었다.

셋째, 농촌 주민의 물질적 삶과 의식도 개선되었다. 2007년 일인당 국민 소득은 610만 동(VND)에 달하여 2000년에 비해 2.7배 증가 했다. 보건 의료도 발전하여 위험한 질병을 진단할 수 있게 되었다. 빈곤가구의 자녀들에게는 학비를 면제하고 학교에 다닐 수 있도록 대출을 제공하는 등 교육 보급도 확대되었다. 국민들의 문화 활동과 스포츠에 대한 관심이 높아졌으며, 기아퇴치 및 빈곤 감소는 큰 성과를 거두었다. 2008년까지 기아는 기본적으로 사라졌고, 농촌 지역의 빈곤율은 16.2% 수준으로 떨어졌다. 농촌 지역의 정치 시스템이 강화되어 풀뿌리 민주주의가 촉진되었다. 상업목적으로 생산을 하는 것에 관한 지식이 증가함에 따라 농민들은 시장 메커니즘과 국제적 경제 통합에 적응하고 있다.

그러나 이러한 성과는 아직 베트남 농업·농촌부문의 잠재력을 완전히 현재화(顯在化)하는 수준에는 도달하지 못하고 있으며, 오히려 그 부작용으로 지역간 불평등이 생겨나고 있다. 이하에서는 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD) 정책이 필요하게 된 상황을 설명하고자 한다. 시장경제로의 이행에 따라 많은 성과가 있었지만, 농업 개발은 지속가능하지 않으며, 낮은 경쟁력과 함께 성장률 감소 경향이 나타났다. 생산자원은 잘 개발되지 않고, 과학기술의 이전은 느리고 연구 및 훈련된 인력은 제한적이었다. 농업생산에 있어서 구조조정과 혁신은 지체될 뿐 아니라 많은 상품의 생산성, 품질, 부가가치는 여전히 낮다. 제조업 및 서비스 부문의 성장 속도는 더뎌, 농촌 지역의 경제 구조조정을 유도하지 못하고 고용을 강화하지도 못한다. 농업 및 농촌 개발을 위한 기획능력과 인프라가 부족하고 환경오염은 점점 심화되고 있다. 특히, 소수민족 지역과 오지에서의 빈곤율은 여전히 높다. 부의 불균형, 농촌과 도시간의 격차, 지역 간 격차가 커서 긴급한 사회문제가 많이 야기되고 있다.

이러한 문제점을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 현재 베트남의 농촌은 계획에 의한 개발이 아닌 무계획적 개발이 많이 진행하고 있다. 약 23%의 코뮌이 계획에 의한

개발을 지향하지만 그 수준은 높지 않다. 경제 및 사회 인프라는 여전히 낙후된 상태에 있다. 관개시설은 농업용수와 생활용수 수요를 다 충족하지 못하고 있다. 쌀, 커피를 생산하는 많은 지역이 관개 혜택을 받지 못하고 있다. 공동체가 관리하는 수로의 비율은 25%에 불과하다. 기준 조차 없는 낮은 수준의 교통시설은 주로 일상생활을 위한 용도로 쓰일 뿐, 생산과 유통을 위한 수송 도로의 기능은 제대로 하지 못한다. 산간지대의 도로는 사람의 수송과 경제발전 수요에 턱없이 부족하다. 누더기 전력망도 저전압의 낮은 품질을 공급하고 있으며, 부실한 관리로 손실율이 높아(22~25%) 농민들은 국가가 정한 상한선보다 높은 요금을 지불해야 한다. 기준을 충족한 농촌의 유치원, 초등학교, 중학교 시설 비율은 32.7%에 불과하다. 11.7%의 코뮌에는 유치원이 없으며, 29.6%의 코뮌만이 기준을 충족한 문화 및 사회 스포츠 센터를 갖추고 있고, 대부분의 농촌 지역에는 기준을 충족한 스포츠 센터가 없다. 농촌지역에서 인터넷에 접근 가능한 마을의 비율은 22.5%에 불과하다. 전국적으로 여전히 40만 채 이상의 임시 주택(예컨대 대나무나 잎으로 지어진 집)이 존재한다. 대부분의 농촌 주택은 법규나 기준을 준수하지 않은 상태로 지어졌다.

뿐만 아니라 농촌 주민의 생활이 개선되고 있긴 하지만 그 수준은 여전히 낮다. 도시와 농촌 간, 그리고 지역간 부의 격차는 증가하고 있다. (2008년 가구당 연평균 소득은 1,600만 동(VND)이었지만, 상위 10%와 하위 10% 계층 간의 소득차는 13.5배였다.) 농촌의 빈곤율 또한 16.2%로 여전히 높은 수준이다. 농촌 지역에 어떤 형태의 통합적 사회보장 시스템도 존재하지 않는다. 농촌 인구의 약 27%만이 건강보험의 혜택을 받고 있다. 농업 생산에 대한 보험 시스템도 구축되지 않은 상태이다. 농촌 노동력의 구조 조정도 느리다.(2001~2007년 동안 농민이 산업 노동자로 전환하는 비율은 연 평균 약 2%였다). 생산 조직의 혁신도 부진해 상품 생산의 발전을 지원하고 진흥하기에는 충분하지 못하다. 농촌가구의 영세한 농업도 문제이다. 36%의 가구가 0.2 헥타르 미만의 토지를 경작하고 있다. 농업 부문에 대한 투자규모도 작다. 연간 신규 투자 사업의 약 16%, FDI 투자의 약 5%만이 농업에 투입되고 있다. 농촌주민들에게 돌아가는 서비스도 낮고 증가하는 사회문제도 시급히 해결해야 할 과제이다. 문화 정체성은 날마다 침식당하고 있으며, 훈련을 받은 근로자의 비율은 12.8%에 불과하다. 기준을 충족한 보건소 비율은 낮다. 특히 산간지역의 보건소는 물리적 시설이 낙후되어 있으며, 질병예방 기관으로서의 역할은 제한적이다. 많은 지역에서 환경오염은 심각해지고 있고, 산업폐기물과 생활폐기물은 마을과 교외 지역 산업단지의 환경을 크게 오염시키고 있다.

또한 많은 부분에서의 정치 시스템은 여전히 취약하다. 불평, 도박, 매춘, 미신, 장례식과 결혼식의 폐습 등은 아직 없어지지 않고 있다. 공무원의 수준도 낮다. 81,000명 이상의 코뮌 공무원 중 9%만이 대학 혹은 전문대학 졸업자이며, 32.4%는 중등 교육 이수자, 9.8%는 초등 교육 이수자이며, 48.7%는 무학이다.

5. NTP-NRD의 출현과 정책형성 과정

1) 삼농(三農) 원칙의 천명

2008년 8월 5일 베트남 공산당은 제10기 중앙집행위원회(당 중앙위) 제7차 회의에서 '농업(農業), 농민(農民)과 농촌(農村) 지역'에 대한 네 가지 기본 관점을 제안하는 소위 '삼농(三農, *Tam Nong*)' 결의안을 발의했다(베트남 공산당 2008, Resolution No.26-NQ/TW). 이 결의안의 주요 내용은 다음과 같다.

① 산업화와 근대화, 국가건설을 위해 필요한 지속가능한 사회경제발전, 정치적 안정, 국방안보를 확보하는 데 있어서 농업, 농민, 농촌은 전략적으로 매우 중요한 위치를 차지한다. 또한 국가의 문화적 정체성을 보존하고 촉진하며 농촌의 생태환경을 보호해야 한다.

② 산업화와 근대화 과정에서 농업, 농민 농촌의 문제는 동시에 다루어야 한다. 농업 및 농촌의 산업화와 현대화는 국가 산업화와 근대화를 선도해야 하는 중요한 과제를 안고 있다. 농업, 농민과 농촌은 상호 긴밀한 관계에 있으므로, 농민은 개발의 중심 주체가 되어야 한다. 새농촌 건설을 위해서는 산업시설, 서비스 및 도시 개발 계획도 연계하여 실행되어야 하며 농촌과 농업의 종합 개발과 현대화는 핵심 요소이다.

③ 농업, 농촌, 농민의 물질적·정신적 삶의 질을 높이기 위해서는 '사회주의 지향적 시장경제' 메커니즘에 기초하여야 하며, 각 지역과 분야가 처한 조건을 반영하고 노동력과 토지, 산림, 바다와 같은 사회적 자원을 효과적으로 활용하여야 한다. 또한 국제 경제통합의 유리한 조건을 십분 활용하여 농업과 농촌에서의 생산력 발전을 추구하면서 역량을 강화한다. 국가와 사회는 투자를 증가하여 과학기술의 발전, 과학기술의 응용력 증대, 인적자원 개발, 농민의 지식향상을 위해 노력한다.

④ 농업, 농민과 농촌의 문제는 정치 체제와 사회가 함께 해결해야 할 과제로서 이를 위해서는 먼저 농민의 애국심과 자조정신(self-help)을 고취시켜야 한다. 농촌사회를 안정시키고 조화로운 사회와 민주주의를 고양하며 주민의 풍성한 문화적 삶이 국가적 정체성과 개발동기와 결합되도록 해야 한다. 이를 통해 국민의 삶을 개선시킨다.

그러나 이러한 당의 입장을 천명한지 3년이 지났어도 베트남의 농업, 농민, 농촌은 아직 변화에 대한 돌파구를 찾지 못했으며, 결의안 26호의 목표도 여전히 달성하지 못한 반면, 긴급히 해결을 요하는 문제는 오히려 증가하는 경향을 보이고 있다.

2) 새농촌개발을 위한 국가기준 제정

'삼농' 원칙이 수립된 다음 해인 2009년 4월 총리결정 제491호(Decision No.491/QD-TTg)로 새농촌개발을 위한 '국가기준'(National Criteria)이 채택된다. 이것은 도로, 관개시설, 전력, 주거, 소득 등 모두 19개로 이루어지며, 각 기준 아래 세부기준이 1~4개씩 있어 총 39개의 세부기준 또는 목표가 있다. 그리고 이들 대부분의 세부기준 또는 목표는 정량적인 목표치를 제시하고 있어 전국 모든 지역(성 · 현이나 코뮌)은 이 기준을 충족하도록 요구되었다.[15]

'19개 국가기준'의 내용은 아래 〈표 3.1〉에 요약되어 있으며, 전문은 〈부록 1〉에 제시되어 있다. 이 기준들은 이후 수립되는 모든 NTP-NRD 프로그램을 위한 기본적인 기준이 되었으며, 이 결정은 베트남에서 '새농촌'이라는 개념이 '19개 국가기준을 충족한 농촌 지역 공동체'를 의미하는 것으로 간주되는 계기가 되었다.

15) 각 기준 및 세부기준별 목표치는 다음 7개의 권역(region)마다 서로 다르다. 그 7개의 권역은 ① 북부 산악(Northern Uplands), ② 홍강 델타(Red Rive Delta), ③ 북중부 해안(North Central Coast), ④ 남중부 해안(South Central Coast), ⑤ 중부 고원(Central Highlands), ⑥ 동남부(South East), ⑦ 메콩 델타(Mekong River Delta) 등이다. (자세한 것은 <부록 1>을 볼 것)

<표 3.1> 새농촌개발을 위한 NTP 국가기준 개요

번호	기 준 명	내 용
1	계획수립 및 계획실행	-토지사용과 인프라 구축 관련 계획수립 -사회경제적 인프라 및 환경관련 인프라 구축 계획수립 -신 주거지역에 대한 계획수립 및 현 주거지역의 개선
2	교통(도로)	-코뮌 간 간선도로의 개선 -코뮌 내 간선도로의 개선 -마을 안길의 개선 -주요 농로의 개선
3	관개시설	-생산과 생활수요를 충족할 만한 관개시설 구축 -코뮌에서 관리하는 수로의 콘크리트 포장
4	전력	-농촌마을에 전력 보급
5	학교	-각급 학교의 인프라를 국가기준에 맞게 향상할 것
6	문화 인프라	-마을 공동의 문화 및 스포츠시설 구축
7	농촌시장	-농촌의 시장이 건설부(MOC)의 기준에 맞을 것
8	우체국	-코뮌마다 우편·통신서비스 제공 기관 구축
9	주거	-임시가옥 또는 폐가가 전무할 것 -농촌가옥들이 MOC의 기준에 맞을 것
10	소득	-지역의 1인당 연평균소득이 성(省) 전체 소득의 일정 기준 이상이 될 것
11	빈곤가구	-빈곤가구의 비율이 일정기준 이하일 것
12	노동구조	-생산활동인구 중 농림수산업 종사자의 비율이 일정기준 이하일 것
13	생산조직의 형태	-해당 코뮌이 효과적인 협업조직 또는 협동조합을 보유할 것
14	교육	-중학교 교육의 의무화 -고등학교, 직업학교 등 상급학교로 진학하는 중학교 졸업생의 비율이 일정기준 이상일 것 -훈련을 받은 노동자의 비율이 일정기준 이상일 것
15	보건	-각종 건강보험에 가입한 가입자의 비율 -코뮌 건강센터가 국가기준을 충족할 것
16	문화	-코뮌 내 마을 중 70% 이상이 문화체육관광부의 '문화마을' 기준을 충족할 것

17	환경	-국가기준에 맞는 안전한 식수를 사용하는 가구의 비율이 일정기준 이상일 것 -생산시설과 영리시설이 환경기준을 충족할 것 -환경오염 유발 활동은 없고, 환경개선 활동이 있을 것 -코뮌의 공동묘지가 계획적으로 설치될 것 -쓰레기와 하수가 제대로 처리될 것
18	정치제도	-코뮌 공무원이 기준에 부합할 것 -해당 코뮌에 법규에 맞는 풀뿌리 정치조직이 있을 것 -공산당 위원회와 코뮌정부가 청렴기준에 부합할 것 -코뮌의 모든 정치조직이 '근면' 칭호를 받을 것
19	사회안전과 질서	-사회안전과 질서가 확보되고 강화될 것

자료 : 베트남정부, 총리결정 제491호(Decision No.491/QD-TTg)

3) NTP-NRD 프로그램의 성안

결의안 26호(삼농 결의안)를 성공적으로 구현하기 위해 2010년 6월 4일 총리는 결정 제800호(Decison No.800/QD-TTg)를 통해 2010~2020년 기간 동안 베트남 전역에 새농촌(*Nong Thon Moi*)을 건설하는 것으로 목표로 하는 '새농촌개발을 위한 국가목표프로그램(National Target Program on New Rural Development, NTP-NRD)'을 승인하였던 것이다.

NTP-NRD의 전반적인 목표는 다음과 같다. 현대적인 새 농촌경제 및 사회 인프라를 점차적으로 구축한다. 적절한 경제 구조 및 생산 조직을 형성하여 급속히 발전하는 산업과 농업이 연계되도록 한다. 도시 계획과 농촌개발을 연계한다. 농촌의 사회 민주주의, 안정성, 풍부한 민족 문화를 보존한다. 생태 환경을 보호하고 안보를 유지한다. 사회주의를 지향하면서 국민들의 물질적 삶과 정신적 삶을 점점 더 향상시킨다.

- ㅇ 구체적 목표 : 2015년까지 농촌 코뮌의 20%, 2020년까지 농촌 코뮌의 50%가 새로운 기준을 충족하도록 한다.
- ㅇ 시행기간 : 2010년부터 2020년까지
- ㅇ 시행범위 : 전국의 농촌

(1) 새농촌개발의 원칙

새농촌 건설을 위한 프로그램의 내용과 활동은 '19가지 국가기준'을 달성하는 것을 그 가장 핵심적 목표로 한다. 지역 사회의 역할을 강화하는 한편 정부는 방향제시, 정책발의, 메커니즘 지원, 일선 인력 교육·지도, 민주주의적 토론과 결정 유도, 실행 조직화의 역할을 맡는다. 또한 다른 국가 프로그램의 목표들과 조화를 이루면서 새농촌개발 프로그램은 농촌의 다른 프로그램들을 지원한다. 새 농촌 건설의 실행은 경제 발전과 연결되어야 한다.

자원의 관리와 사용은 공개하고 투명성을 확보하도록 한다. 분권화를 추진하며 지역의 프로젝트 관리 및 실행 역량을 강화한다. 국민과 지역의 주인의식을 강화하고, 계획과 실행, 감시 및 평가의 과정에서 풀뿌리 민주주의를 구현한다.

새로운 농촌 건설은 정치 체제와 사회가 수행해야할 과제이다. 당위원회와 정부는 프로젝트 기획 및 시행 과정을 감독하고 관리하는 역할을 하여야 한다. 새 농촌 개발의 주체성을 제고하기 위해 조국전선뿐 아니라 기타 정치 조직과 모든 사회 계층을 동원한다.

(2) NTP-NRD 시행의 7 단계

NTP-NRD 프로그램은 다음의 7가지 단계를 통해 시행되는 것으로 되어 있다. ① 제1단계 : 관리 시스템 구축. ② 제2단계 : 새 농촌 개발의 시행을 위한 정보 및 통신 조직(시행 기간 동안 실시). ③ 제3단계 : 19가지 기준에 의한 농촌지역 평가조사. ④ 제4단계 : 코뮌의 새 농촌 계획 수립. ⑤ 제5단계 : 계획을 검토하고 승인. ⑥ 제6단계 : 프로젝트의 실행. ⑦ 제7단계 : 새 농촌 개발의 성과에 대한 모니터, 평가 및 보고.

제2장 NTP-NRD 실행의 거버넌스 구조

1. 중앙정부 수준

1) 중앙정부 수준에서 프로그램의 시행과 관리

NTP-NRD 프로그램을 감독하기 위해 중앙정부에 중앙지도위원회(Ban Chỉ đạo Trung ương, Central Steering Committee, 이하 CSC라 약함)가 설치되었다. CSC의 위원장은 상임 부총리가 맡으며, 부위원장은 농업농촌개발부(Ministry of Agriculture and Rural Development, 이하 MARD로 약함) 장관이 맡고, 기획투자부, 재무부, 건설부 등 13개 중앙부처의 고위공직자들이 그 구성원이 된다. 이 지도위원회(Steering Committee)는 성(省), 현(縣), 코뮌(또는 사[社])의 각급 지방정부 단위에서도 구성되어 각 지역별로 NTP-NRD 프로그램의 이행을 관리하고 있다.

한편 중앙지도위원회(CSC)를 보좌하여 NTP-NRD 프로그램의 추진을 실질적으로 이끌어가는 중앙 '사업조정실(Program Coordination Office, PCO)'이 MARD 내에 설치되었는데, 실제로는 MARD 산하의 합작사및농촌개발국(Department of Cooperatives and Rural Development, DCRD)이 그 역할을 맡고, DCRD의 국장이 중앙 PCO의 실장을 겸하는 구조를 취하고 있다.

이 중앙 PCO의 구체적인 기능과 역할은 다음과 같다. 첫째, CSC의 프로그램과 실행계획을 수립하고, CSC 위원장의 지시를 받아 사업에 관련된 회의와 워크숍의 내용과 프로그램 및 각종 보고서를 준비한다. 둘째, NTP-NRD 사업 추진 계획을 수립하고, 사업에 참여하는 각 기관 및 지방정부를 위한 조정, 감독, 관리 및 지원을 위한 계획을 수립한다. 셋째, NTP-NRD의 효과적인 추진을 위한 부문 간 조정을 위한 메커니즘과 정책을 연구하고 이를 제안한다. 넷째, 중요하면서도 여러 부처에 관련되는 의제와 CSC의 운영에 관한 사항에 대해 연구하고 그 결과를 MARD의 장관에게 제출하여 CSC에 보고하게 한다. 다섯째, NRD 사업추진결과에 대한 보고서를 수합하여 종합하고 새로운 문제 발생 시 이에 대처한다. 여섯째, CSC와 PCO의 운영을 위한 소요예산안을 마련하여 CSC 위원장에게 제출한다. 일곱째, 법규에 의거하여 CSC

의 모든 기록과 문서를 관리한다. 여덟째 법규에 의거하여 PCO의 예산, 시설, 차량, 장비 등을 관리한다. 아홉째, CSC 위원장과 MARD 장관이 부과하는 여타의 임무를 수행한다.[16]

2) NTP-NRD를 위한 중앙정부의 추진체계

NTP-NRD 프로그램의 시행을 위한 중앙정부의 추진체계는 대체로 다음과 같다. 먼저 프로그램의 내용을 실행하도록 배정 받은 중앙부처는 구체적 실행체계 구축 및 정책개발의 책임을 진다. 즉 새농촌개발이 요구하는 여러 가지 기준을 충족할 수 있는 프로젝트를 개발하고, 풀뿌리 단체들을 참여시켜 사업의 시행을 점검하고 지도한다.

한편, MARD는 프로그램을 위한 상임 기관으로서 다음과 같은 사항을 책임진다. 첫째, 프로그램의 이행을 감독하는 중앙지도위원회(CSC)를 지원한다. 각 부서 및 기관을 조정하여 5개년 계획을 수립하고, 연간 목표를 설정하는 등의 업무를 담당하고, 소요 예산을 기획투자부와 재무부에 요청하고 정부에 보고한다. 둘째, 중앙정부 직속 산하 기관으로서 각 부처, 정부기관, 성, 도시에서의 프로그램의 이행을 독려하고 점검과 감독을 하며 CSC와 정부에 보고한다.

그 외에 여타 중앙부처와 기관의 역할은 다음과 같다. 먼저 기획투자부(Ministry of Planning and Investment, MPI)는 재무부 및 기타 부처와 공동으로 중앙 예산으로 수행하는 프로그램을 위한 자금을 균형 있게 배정한다. 재무부(Ministry of Finance, MOF)는 국가 예산에 관한 법률에 따라 MPI 및 MARD와 협력하여 특정 사업을 시행하는 각 부처와 지역 프로그램에 대해 자금을 지원한다. 또한 프로그램 수행에서의 재무적 절차를 관리한다. 재무부는 지출의 감독, 정산, 통합적 자본관리 등의 책임을 진다. 건설부(Ministry of Construction, MOC)는 새로운 기준에 따라 농촌 코뮌의 계획을 수립할 때, 그 지침과 지원을 제공한다. 그 외에 베트남 국립은행(State Bank of Vietnam)은 해당 프로그램에 참여하는 은행들의 신용정책의 이행을 지도하고 감독하며, 소통기관(communication agency)들은 NRD프로그램의 의사소통을 담당한다.

---

16) 자료 : 베트남정부, 총리결정 제800호(Decision No.800/QD-TTg(2011년 6월 18일), 총리결정 제1013호(Decision No.1013/QD-TTg(2010년 7월 1일), MARD 결정 제2501호(Decision No.2501/QD-BNN-TCCB(2010년 9월 17일) ; FAO 2014 : 25-26에서 재인용

2. 지방정부 및 거버넌스 구조

1) 구조

성(省, *tinh*, province) 급에는 성 인민위원회(Provincial People's Committee, PPC) 주석을 위원장으로 하는 성 지도위원회(Provincial Steering Committee, PSC)가 있다. 그리고 PPC의 부주석과 농업농촌개발국(Department of Agriculture and Rural Development, DARD)의 국장이 PSC의 상임부위원장의 역할을 맡는다. 그 외에 성 지도위원회(PSC)의 구성은 중앙 지도위원회(CSC)와 유사하다. PSC의 상임위원은 PPC 주석과 부주석, 그리고 성 정부의 건설국(Department of Construction, DOC), 기획투자국(Department of Planning and Investment, DPI), 재무국(Department of Finance, DOF)을 대표하는 공무원들로 이루어진다. 성의 사업 조정실(PCO)은 DARD에 설치되며, PSC의 업무를 지원하는 기능을 수행한다.

현(縣, *huyen*, district) 급에서는 현 지도위원회(District Steering Committee, DSC)가 있다. DSC는 현 인민위원회(District People's Committee, DPC) 주석이 의장직을 맡고, DPC 부주석이 부의장직을 맡는다. 그 구성원에는 관련 지역 부서의 지도자가 포함된다. 현 정부의 농업농촌개발국(DARD) 또는 경제국(Department of Economics)가 사업 조정기관으로서 역할을 수행하며, DSC가 그 지역에서 해당 프로그램을 수행할 수 있도록 지원한다.

코뮌(commune) 또는 사(*xa*) 급에서는 NRD 프로그램의 시행을 관리하는 코뮌 사업관리위원회(Program Management Board, PMB)가 있다. 이 위원회는 코뮌 인민위원회(Commune People's Committee, CPC) 주석이 위원장을, 부주석이 부위원장을 맡는다. 그리고 위원회의 구성은 전문기관 및 단체, 각종 위원회와 정치조직의 대표들로 이루어진다. 코뮌 PMB는 법인체로서 은행계좌를 개설할 수도 있고 CPC의 직인을 사용할 수 있다. 코뮌의 여건에 따라 성 인민위원회(PPC)는 해당 코뮌에 코뮌 PMB를 설치할지, 아니면 코뮌 지도위원회(Commune Steering Committee)를 설치할지를 결정한다. 코뮌 지도위원회의 구성은 PPC가 결정한다(FAO 2014 : 27).

2) 임무

각 성과 시·현 정부 산하의 농업농촌개발국(DARD)은 각 지역에서 NRD 프로그램의 시행을 조정하는 상임 기구로서 중앙 정부의 직접적인 감독하에 있다. 이들 기관은 각 성과 시·현의 지도위원회를 지원하는 역할을 하는데, 다음과 같은 과제를 수행한다. 첫째, 각 지역에서 해당 NRD 프로그램을 시행한다. 둘째, 분권화와 지역 책임성 제고라는 원칙에 입각하여 지방 각급과 프로그램 실행 조직의 여러 부서에 과제와 책임을 부여한다. 셋째, 지역의 여러 프로그램과 프로젝트를 효과적으로 통합할 수 있도록 조정하고, 프로그램 관리와 연차보고에 대해 정기적인 감독을 실시한다.

3. 코뮌 및 마을 수준에서 거버넌스 및 리더십 구조

1) 코뮌 수준에서의 조직

NRD 프로그램 추진과 관련되는 코뮌 수준에서의 조직들은 다음과 같다. ① 지방당 조직, ② 지방정부(인민의회, 인민위원회), ③ 지역의 베트남 조국전선(Vietnam Fatherland Front), ④ 정치사회조직(노동조합, 청년동맹, 여성연맹, 농민연맹, 재향군인회)

2) 코뮌 지도위원회와 관리조직의 권한과 책임

코뮌 지도위원회와 사업관리조직은 NRD와 관련하여 다음과 같은 의무와 권한을 갖는다. 첫째, 코뮌 PMB는 코뮌의 NRD 프로젝트에 투자한다. 둘째, NRD를 수행하기 위한 계획과 연간 투자계획을 수립하고 코뮌 단위의 공동체에게 컨설팅을 제공하며 승인 권한이 있는 당국과 협의를 한다. 셋째, 코뮌 내 투자 프로젝트의 수행, 모니터링 활동에 지역 사회의 참여를 조직하고 지원한다. 넷째, 프로젝트를 위한 투자준비, 투자시행, 결과물의 인도, 운영을 포함하는 단계적 활동을 담당한다.

3) 마을 차원의 주민조직

마을(village) 및 자연마을(hamlet)(이하에서는 이 둘을 합하여 '마을'로 칭한다)에는 '마을개발위원회(Village Development Board, VDB)'가 설치된다. 이 위원회의 위원들은 주민들에 의해 직접 선출되고, 이들의 자격은 코뮌 인민위원회(CPC)의 주석이 승인함으로써 확정된다. 공식적으로 규정되어 있는 이 '마을개발위원회'의 기본 업무와 권한은 다음과 같다. 첫째, 정책과 추진방식을 주민에게 이해시키고 알리기 위해 주민들과 소통한다. NRD 시행에서의 주민의 권리와 의무를 고지하고, 지역 사회를 참여시킨다. 둘째, 코뮌 PMB의 요청에 따라, NRD 계획 초안에 대한 주민의 의견을 수렴한다. 셋째, 마을 운영위원회가 추진하는 마을 내 인프라 건설사업을 처리한다(도로, 마을을 연결하는 전력선, 마을 유치원 및 문화센터 건설 등).

4. 마을지도자의 역할과 활동

NTP-NRD 프로그램이 베트남 정치체제와 사회의 중요한 과제임을 인식하고 NTP-NRD가 확산되도록 하기 위해서는 당 간부와 당원을 대상으로 하는 훈련이 필요하다. 또한 당 조직 특히 마을 조직의 운영내용과 방식은 계속 혁신되어야 하며, 마을의 당 조직들은 농촌 지역의 핵심 리더가 되어야 한다. 공무원과 당원들은 가정에서도 NTP-NRD 실천의 모범을 보여야 하며, NTP-NRD 추진에 필요한 인력을 동원하고 NTP-NRD에 대한 인식을 확산시켜야 한다.

제3장 NTP-NRD 사업의 구성과 내용

1. NTP-NRD 사업의 내용

2010년 6월에 채택된 총리결정 제800호(No.800/QD-TTg)는 NTP-NRD의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 '11개의 과업(activity)'을 시행하도록 명시하였다(보다 자세한 내용은 〈부록 2〉를 참조할 것).

1) 새농촌건설 계획

(1) 목적

새농촌건설을 위해 충족해야하는 첫 번째 국가기준이 새농촌건설 계획이다. 2011년까지 전국 농촌을 대상으로 기본계획 수립을 완료하고 2010년~2020년 기간에 NTP-NRD를 시행한다.

(2) 내용

① 농업, 공업, 소규모 가내수공업과 서비스산업의 개발에 필요한 토지 및 인프라 사용 계획을 수립한다.
② 사회, 경제, 환경 인프라 개발 계획을 수립하고 코뮌 내 새로운 주거 지역을 건설하며 기존 주거 지역을 개선한다.

(3) 계획수립 과제의 배정

① MARD는 '농업, 공업, 수공업과 서비스산업의 개발에 필수적인 토지 및 인프라 사용계획'을 자원환경부(Ministry of Natural Resources and Environment, MONRE)와 협의해 수립한다.

② MOC는 '경제적 · 사회적 · 환경적 인프라 개발을 위한 계획과, 코뮌 내 새로운 주거 지역을 건설하고 기존 주거 지역을 개선'하는 계획을 수립한다.

③ 성 및 중앙정부 직속의 도시(즉, 중앙직할시[中央直轄市, municipality]) 인민위원회와 현 및 시사(市社, *thi xa*)의 인민위원회는 상기 두 가지 계획을 검토, 보완 및 완료하기 위한 지침을 제공하고 수행 과정을 지도한다.

④ 코뮌 인민위원회(CPC)는 지역 사회의 의견을 수렴하여 계획을 현 인민위원회(DPC)에 제출해 승인을 받고 승인된 계획을 실행한다.

2) 경제 · 사회 인프라 개발

(1) 목적

NRD의 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9호 기준을 충족시킨다.[17)]

(2) 내용

① 코뮌 인민위원회(CPC) 청사까지의 도로와 코뮌의 교통 시스템을 개선한다. 2015년까지 전국 코뮌의 35%가 기준을 충족하도록 하고(코뮌의 도로는 아스팔트 또는 콘크리트로 포장됨), 2020년까지는 코뮌의 70%가 기준을 충족하도록 한다.

② 코뮌에 생활용 및 생산용 전기 공급 시스템을 구축한다. 2015년까지 85%의 코뮌이, 2020년까지 95%의 코뮌이 기준을 충족하도록 한다.

③ 코뮌에서 스포츠와 문화 활동의 수요를 충족시킬 수 있도록 시스템을 개선한다. 2015년까지 전체 코뮌의 30%, 2020년까지 75%의 코뮌이 기준에 도달하도록 한다.

④ 코뮌에서 의료서비스를 위한 시스템을 개선한다. 2015년까지 50%, 2020년까지 75%가 기준을 충족하도록 한다.

⑤ 코뮌의 교육시설을 향상하여 2015년까지 45%, 2020년까지 75%가 기준을 충족하도록 한다.

17) 여기서 말하는 각 기준은 '19개 국가기준'을 가리키는 것으로 각 기준의 자세한 내용은 <부록 1>을 볼 것.

⑥ 코뮌에 주민회관과 부대시설 건설을 완료한다. 2015년까지 65%, 2020년까지 85%가 기준을 충족하도록 한다.
⑦ 관개시설을 개선하고 새로 구축한다. 2015년까지 45% 코뮌이 기준에 도달하도록 한다. 2020년까지 77%가 기준에 도달하도록 한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① 교통부(Ministry of Transport, MOT)는 코뮌 인민위원회 청사까지의 도로와 코뮌의 교통 시스템을 개선하는 과제를 맡는다.
② 산업통상부(Ministry of Industry and Trade, MOIT)는 코뮌에 생활용 및 생산용 전기 공급 시스템을 구축하는 과제를 맡는다.
③ 문화체육관광부(Ministry of Culture, Sports and Tourism, MCST)는 코뮌에서 스포츠와 문화 활동의 수요를 충족시킬 수 있도록 시스템을 개선하는 과제를 맡는다.
④ 보건부(Ministry of Health, MOH)는 코뮌에서 의료서비스를 위한 시스템을 개선하는 과제를 맡는다.
⑤ 교육직업훈련부(Ministry of Education and Training, MOET)는 코뮌의 교육시설을 향상하는 과제를 맡는다.
⑥ 내무부(Ministry of Home Affairs, MOHA)는 코뮌의 주민회관 및 부대시설 건설의 과제를 맡는다.
⑦ MARD는 코뮌의 관개시설을 혁신하고 구축하는 과제를 맡는다.
⑧ 성 및 중앙직할시, 그리고 현·시사의 인민위원회는 NRD 프로젝트에 대한 지침을 코뮌에 제공함과 동시에 그 수행과정을 지시한다.
⑨ CPC는 프로젝트 발굴 및 실행에 대한 책임을 진다.

3) 구조 조정, 경제 발전, 소득 증가 사업

(1) 목적

NRD의 기준 중 10번 및 12번을 충족하는 것을 목적으로 한다. 2015년까지 전체 코뮌의 20%, 2020년까지 코뮌의 50%가 이 기준을 충족하도록 한다.

(2) 내용

① 경제 및 농업생산의 구조조정을 통해 효율적으로 상품을 생산한다.
② 농업을 진흥하기 위해 농림어업 분야의 연구 및 기술 진보를 유도하며 응용 능력을 제고한다.
③ 농림어업에서 수확 후 손실을 줄이고 농업 생산을 기계화한다.
④ '각 마을이 적어도 하나의 제품(일촌일품[一村一品])'이라는 슬로건하에 전통마을을 보존 및 개발하고 지역의 강점을 기반으로 고용기회를 창출한다. 또한 농촌의 직업 훈련을 촉진하고, 농업 생산에서 산업기술의 응용을 촉진하며, 고용을 창출하고 농촌 노동력에 대한 신속한 구조 변화를 유도한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MARD는 1, 2, 3, 4번의 과업을 맡는다.
② 노동보훈사회부(Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs, MOLISA)는 5번의 과업을 맡는다.
③ 성 및 중앙직할시, 그리고 현·시사의 인민위원회는 위의 내용에 따라 프로젝트 개발 지침을 코뮌에 안내함과 동시에 이행을 지시한다.
④ 프로젝트를 개발하고 수행하는 책임은 CPC가 담당한다.

4) 빈곤 감소와 사회 보장 개선

(1) 목적

NRD의 기준 중 11번을 충족시킨다.

(2) 내용

① 빈곤률이 높은 62개 현에서 빈곤감소 프로그램을 신속하게, 지속적으로, 효과적으로 시행한다.

② 빈곤 감소에 대한 국가 목표 프로그램(NTP)을 지속적으로 추진한다.
③ 사회 보장 프로그램을 시행한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MOLISA는 5번의 과제를 맡는다.
② 성 및 중앙직할시, 그리고 현·시사의 인민위원회는 내용에 따라 프로젝트 개발 지침을 코뮌에 안내함과 동시에 이행을 지시한다.
③ CPC는 프로젝트를 개발하고 이행하는 책임을 진다.

5) 생산조직의 효율화와 혁신

(1) 목적

① NRD의 기준(criteria) 중 13번을 충족시킨다. 2015년까지 65%, 2020년까지 75%의 코뮌이 기준을 충족하도록 한다.

(2) 내용

① 가계경제, 농장 및 협동조합 경제를 발전시킨다.
② 농촌 지역의 중소기업을 개발한다.
③ 농촌의 여러 경제부문 간의 연계를 촉진하는 메커니즘과 정책을 개발한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MARD는 1번과 3번의 과제를 맡는다.
② MPI는 2번의 과제를 맡는다.
③ 성 및 중앙직할시, 그리고 현·시사의 인민위원회는 내용에 따라 프로젝트 건설을 코뮌에 안내함과 동시에 이행사항을 지시한다.
④ CPC는 프로젝트를 발굴하고 지역 사회의 의견을 수집하여 PPC에 제출하여 승인을 받는다.

6) 농촌 지역의 교육 및 훈련의 개발

(1) 목적

NRD의 기준 중 5번과 14번을 충족시킨다. 2015년까지 45%, 2020년까지 80%의 코뮌이 기준을 충족하도록 한다.

(2) 내용

교육 및 훈련에 대한 국가 목표 프로그램(NTP)을 지속적으로 추진한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MOET는 프로젝트 개발을 책임진다.
② 성·중앙직할시, 그리고 현·시사의 인민위원회는 프로젝트의 사회적 구성을 코뮌에 안내함과 동시에 이행을 지시한다.
③ CPC는 프로젝트를 발굴하고 수행하는 책임을 진다.

7) 농촌 주민 의료 개발

(1) 목적

NRD의 기준 중 5번과 15번을 충족시킨다. 2015년까지 50%, 2020년까지 75%의 코뮌이 기준을 충족하도록 한다.

(2) 내용

보건 의료 분야에서 지속적으로 국가 목표 프로그램(NTP)을 추진한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MOH는 프로젝트 수행을 지도한다.
② 성 · 중앙직할시, 그리고 현 · 시사의 인민위원회는 코뮌에 프로젝트를 안내하고 이행을 지시한다.
③ CPC는 프로젝트를 발굴하고 수행하는 책임을 진다.

8) 농촌의 문화생활 및 정보통신의 발전

(1) 목적

NRD의 기준 중 6번과 16번을 충족시킨다. 2015년까지 30%, 2020년까지 75%의 코뮌에 문화 센터를 설치하고, 2015년까지 45%, 2020년까지 70%의 코뮌은 우체국을 보유하고 인터넷 접속이 가능하도록 한다.

(2) 내용

① 문화에 관한 국가 목표 프로그램(NTP)을 지속적으로 추진한다.
② 농촌 지역에 정보통신망을 구축한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MCST는 1번 과제를 맡는다.
② 정보통신부(Ministry of Information and Communication, MIC)는 2번 과제를 맡는다.
③ 성 · 중앙직할시의 인민위원회, 그리고 현 · 시사의 인민위원회는 코뮌에 프로젝트를 안내하고 이행을 지시한다.
④ CPC는 프로젝트를 발굴하고, 지역 사회와 수행조직의 의견을 수렴한다.

9) 농촌에 깨끗한 식수물 공급 및 환경 위생

(1) 목적

NRD의 기준 중 7번을 충족시킨다. 주거지역, 학교, 보건소, 사무실 및 공공 서비스 지역에 깨끗하고 위생적인 용수를 충분히 공급한다. 코뮌의 생태환경 보호 및 개선에 필요한 사항을 이행한다. 2015년까지 35%, 2020년까지 코뮌의 80%가 기준을 충족시키도록 한다.

(2) 내용

① 깨끗한 물과 환경위생 보급을 위한 국가 목표 프로그램(NTP)을 지속적으로 추진한다.
② 농촌환경을 보호하기 위해 배수시스템을 구축 · 개보수하고, 쓰레기의 수집과 처리시설을 구축하며, 묘지를 미화 · 개선하고, 주거 생태계를 보존하기 위한 생태 연못 및 호수 개발과 공공장소에 더 많은 나무를 심는다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MARD는 이행사항을 지도한다.
② 성 · 중앙직할시, 그리고 현 · 시사의 인민위원회는 코뮌에 프로젝트를 계획하고 이행을 지시한다.
③ CPC는 프로젝트를 발굴하고, 지역 사회와 이행조직의 의견을 수렴한다.

10) 지역의 당 조직, 정부, 사회 정치 조직의 수준 향상

(1) 목적

NRD의 기준 중 18번을 충족시킨다. 2015년까지 코뮌의 85%, 2020년까지 95%가 기준을 충족하도록 한다.

(2) 내용

① MOHA가 만든 훈련기준에 맞게 조직원 교육을 실시한다.
② 훈련되고 능력 있는 젊은이가 조직에 참여하도록 장려한다. 특히 오지나 환경이 열악한 지역에서 근무하는 공무원들이 모두 일정한 수준에 도달할 수 있도록 유도하는 정책을 실시한다.
③ 정치 시스템에 속한 조직들의 활동, 기능, 과제 수행 메커니즘을 개선한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① MOHA가 수행을 지도한다.
② 성 · 중앙직할시, 그리고 현 · 시사의 인민위원회가 코뮌의 프로젝트 개발을 지도하고 수행을 지시한다.
③ CPC는 1번과 3번 과제를 기반으로 프로젝트를 수행한다.

11) 농촌의 사회안전과 질서유지

(1) 목적

NRD의 기준 중 19번을 충족시킨다. 2015년까지 모든 코뮌의 85%, 2020년까지는 95%가 기준을 충족하도록 한다.

(2) 내용

① 마을의 질서와 안전을 위한 규칙과 규정을 공표하고, 사회악을 예방하며 구습을 방지한다.
② 코뮌과 마을, 자연마을의 치안기관이 사회안전과 질서를 잘 유지할 수 있는 환경을 만들 수 있도록 관련된 기능 및 과제, 정책을 조정하고 보완한다.

(3) 관리 및 실행 과제의 배정

① 공안부(Ministry of Public Security, MPS)는 프로젝트의 이행을 관리하고 지도한다.

② 성·중앙직할시, 그리고 현·시사(市社)의 인민위원회는 코뮌에 프로젝트 개발을 지도하고 수행을 지시한다.

2. NTP-NRD의 19개 기준

상기 11개 과업을 수행하기 위해 베트남 정부는 새농촌개발의 성과를 가늠하는 '19개의 국가기준'을 설정했는데, 이는 전술한 바와 같이 2009년에 총리결정 제491호(Decision No.491/QD-TTg)로 채택된 것이다. 이 기준을 활용하여 각 농촌지역의 NTP-NRD 프로그램의 성과를 측정한다. 이 19개 국가기준의 개요는 앞의 〈표 3.1〉에 요약된 바 있는데, 아래에서는 각 기준의 세부사항을 제시하기로 한다(자세한 것은 〈부록 1〉을 볼 것).

먼저 〈기준 1〉은 계획을 수립하는 것인데 세부 사항은 다음과 같다. ① 농업, 공업, 수공업, 서비스 상품의 개발에 필수적인 토지 및 인프라 사용계획, ② 새로운 기준에 따른 경제, 사회, 환경 인프라 개발 계획, ③ 새로운 주거지역 개발과 기존 주거지역에서 문화적 정체성이 보존된 재개발 계획 등을 수립해야 한다.

〈기준 2〉는 교통의 개발에 관한 것인데 세부 내용은 다음과 같다. ① MOT의 기술기준에 따라 코뮌 내 간선도로의 일정 비율 이상을 아스팔트 또는 콘크리트로 포장할 것, ② MOT의 기술 기준에 따라 코뮌 간선도로의 일정 비율 이상을 단단한 표면으로 포장할 것, ③ 마을 내 도로를 정비하여 일정 비율 이상이 우기에 진흙탕이 되지 않도록 할 것, ④ 내륙 간선도로의 일정 비율을 단단한 표면으로 포장하여 자동차 통행이 불편하지 않게 할 것 등이다.

〈기준 3〉은 관개시설에 관한 것으로 세부 내용은 다음과 같다. ① 생활용수 및 생산용수의 수요를 충족하는 기본적 관개시설을 구축할 것, ② 코뮌 내의 수로를 확장할 것 등이다.

〈기준 4〉는 전기 공급에 관한 것으로 세부 내용은 다음과 같다. ① 전기가설은 기술적 기준을 만족하도록 할 것, ② 안전한 전기를 안정적으로 공급받는 가구의 비율을 제고할 것 등이다.

〈기준 5〉는 교육시설에 관한 것으로, 기준을 충족하는 시설을 갖춘 유아원, 유치원, 초등학교, 중학교 등의 비율을 높이는 것을 그 내용으로 한다.

〈기준 6〉은 문화시설에 관한 것인데 세부 내용은 다음과 같다. ① MCST의 기준을 충족하는 문화, 스포츠 시설을 보유할 것, ② MCST의 기준을 충족하는 문화, 스포츠 구역을 갖춘 마을의 비율을 일정 수준 이상으로 높일 것 등이다.

〈기준 7〉은 농촌시장이 MOC의 시장 기준을 충족하는지 여부이다.

〈기준 8〉은 우체국에 관한 것인데 세부내용은 다음과 같다. ① 우체국과 통신 서비스를 받을 수 있는 장소가 있을 것, ② 마을에 인터넷 네트워크가 있는지 여부이다.

〈기준 9〉는 주택에 관한 것인데 세부내용은 다음과 같다. ① 임시·불량 주택의 수, ② 건설부의 기준을 충족하는 주택에 거주하는 가구의 비율 등이다.

〈기준 10〉은 성의 평균 소득에 대비한 연간 일인당 평균 소득이다.

〈기준 11〉은 빈곤 가구, 빈곤 가구의 비율이다.

〈기준 12〉는 노동 시장의 구조에 관한 것으로, 농림어업 분야의 생산연령 노동자 비율이다.

〈기준 13〉은 생산 조직의 형성에 관한 것으로, 효과적으로 운영되는 합작사 또는 합작사집단의 존재이다.

〈기준 14〉는 교육에 관한 것으로 세부 내용은 다음과 같다. ① 중등의무교육의 확대, ② 고등학교(일반계, 보습학교, 직업학교 등)로 진학하는 중학교 졸업생의 비율, ③ 공식 교육훈련을 받은 노동력의 비율이다.

〈기준 15〉는 건강관리에 관한 것으로 세부 내용은 다음과 같다. ① 건강보험 수혜자 비율, ② 국가 기준을 충족하는 코뮌 보건소

〈기준 16〉는 문화에 관한 것으로, 코뮌에서 적어도 70%의 마을이 MCST가 제시한 문화마을의 기준을 충족했는지 여부

〈기준 17〉은 환경에 관한 것으로 세부 내용은 다음과 같다. ① 국가 기준을 통과한 깨끗한 물을 사용하는 가구의 비율, ② 환경 기준을 충족한 생산 설비, ③ 환경 파괴행위 금지, 깨끗하고 아름다운 환경을 위한 개발 활동, ④ 계획에 의한 묘지조성, ⑤ 규정에 따른 폐기물, 폐수의 수집 및 처리

〈기준 18〉은 사회·정치조직 시스템의 강화에 관한 것으로 세부 내용은 다음과 같다. ① 자격을 갖춘 공무원, ② 정치시스템에 충분한 조직 존재, ③ “도덕성이 있고,

강한"이라는 기준을 충족시키는 코뮌 정부와 당 조직, ④ 발전(advance) 수준 이상이라 인정된 코뮌 내의 정치조직.

〈기준 19〉는 보안, 사회 질서 유지에 관한 것이다.

제4장 NTP-NRD 시행의 방법 및 절차

1. NTP-NRD 시행의 기본 원칙과 전략

1) NTP-NRD의 전략

새농촌개발(NRD)의 목표는 경제, 사회, 정치, 국가 안보 등의 측면에서 종합적 발전을 이루는 것이다. 새농촌개발에 관한 국가목표프로그램(NTP-NRD)의 전반적인 목표는 다음과 같다. 점진적으로 현대적인 농촌경제 및 사회 인프라를 구축한다. 적절한 경제구조 및 생산조직을 형성함으로써 급속히 발전하는 산업과 농업을 연계시킨다. 도시 계획과 연계하여 농촌을 개발한다. 농촌의 사회민주주의, 안정성, 풍부한 민족문화를 보존한다. 생태환경을 보호하고, 안보를 유지한다. 사회주의를 지향하면서 국민들의 물적 생활 및 의식이 향상되도록 한다.

- o 구체적 목표 : 2015년까지 농촌 코뮌의 20%가, 2020년까지는 농촌 코뮌의 50%가 새로운 기준을 만족하도록 한다.
- o 시행기간 : 2010년부터 2020년까지
- o 시행범위 : 전국의 농촌

2) 새농촌건설의 기본 원칙

새농촌개발 프로그램의 내용과 활동은 NRD의 19개 기준을 달성하도록 하는 것이다. 지역사회의 역할을 제고한다는 것이 역점 내용이다. 정부는 방향제시와 정책 발의, 메커니즘 지원, 마을 스태프의 교육 및 지도, 의사결정에 이르는 민주적 토론 유도, 수행과정의 조직화와 같은 임무를 담당한다.

새농촌개발 프로그램은 다른 국가 프로그램들과 통합되어 농촌지역의 다른 프로젝트를 지원한다. 당국의 승인을 받은 계획이 잘 이행될 수 있도록 새농촌개발은 반드시 경제 발전, 지역 사회에 대한 계획과 연계하도록 한다.

자원의 관리 및 사용 내역을 공개하고 투명성을 확보하도록 한다. 지방 분권을 실시하고, 지역의 역량을 강화한다. 지역 주민의 주인의식을 제고하고 계획, 수행, 모니터링 및 평가 과정에서 풀뿌리 민주주의를 구현한다.

새농촌개발은 정치체제의 과제이자 사회적 과제이다. 당위원회 및 정부는 새농촌개발에 필요한 과정을 계획하고 개별 프로젝트의 계획수립과 수행을 감독하는 데 있어 중요한 역할을 담당한다. 조국전선과 여타 정치 조직, 모든 사회 계층을 동원하여 이들이 새농촌 건설에서 주체적 역할을 할 수 있도록 독려한다.

2. 사업 시행 체계

1) 기본적인 사업 시행 방식

코뮌의 인프라 건설 프로젝트의 기본적인 투자자는 코뮌 사업관리위원회(PMB)인데, 이는 현 인민위원회(DPC)에 의해 구성된다. 복잡한 기술적 사항 혹은 높은 전문성이 요구되어 코뮌 PMB가 투자자가 되기에 부적합한 프로젝트의 경우, DPC는 자격이 있는 단체를 물색하여 투자자로 지정하고 해당 코뮌 인민위원회(CPC)가 사업시행에 공동 참여하게 한다.

코뮌이나 마을의 인프라에 대한 투자 프로젝트의 경우, 사업시행 기간이 2년 미만 또는 사업규모가 30억 VND 이하인 경우는 경제 · 기술 보고서만 제출하면 된다. 이 보고서에는 사업명, 사업목적, 사업장소, 사업의 기술적 규모, 사업기간, 완공일자, 자본조달 방안을 명시하고, 설계도, 도면 및 추산비용 등의 자료가 제시되어야 한다.

사업규모가 30억 VND를 초과하거나 기술적 요구수준이 높은 프로젝트의 경우 법인자격을 갖춘 컨설팅 업체가 작성한 경제 · 기술 보고서, 설계도, 도면 및 추산비용을 제출해야 한다. 컨설팅 업체는 관련 규정에 따라 선정한다. 투자를 수행하기 위한 준비과정에는 경제분석 보고서, 엔지니어링 설계 보고서, 건축도면, 추산비용에 대해 지역 사회의 의견을 수렴한 컨설팅 보고서를 제출해야 한다.

DPC는 30억 VND이 넘는 예산이 투입되는 사업과 기술적 요구사항이 높은 사업에 대해 투자결정을 하고, 경제 · 기술 보고서를 승인하는 권한을 가진다. CPC는 30억 VND 이하 사업에 대한 투자 결정을 하고 경제 · 기술 보고서를 승인할 수 있는 권한을 가진다.

2) 하청업자의 선택

사회 인프라 건설을 위한 하청업자(contractor)는 다음 세 가지 방식 중 하나로 선택할 수 있다. 첫째는 해당 프로그램으로 직접 혜택을 받는 지역 공동체가 스스로 사업을 시행하는 방식이고, 둘째는 사업 시공 능력을 갖춘 지역 내의 기술자 단체 및 개인을 하청업자로 선정하는 방식이다. 세 번째 방식은 규정에 따른 입찰을 통해 선택하는 것이다. 이 중에서 프로젝트의 직접 수혜자인 지역사회가 참여하는 방식을 장려하고 있다.

3. 모니터링 및 평가 체계

중앙 지도위원회(CSC)는 계획을 세우고 실행 프로그램을 개발한다. CSC 위원들은 주민들을 독려하고 프로그램의 수행을 확인하는 임무를 맡는다. 그리하여 CSC는 발생하는 문제를 즉시 파악하여 과업이 잘 수행될 수 있도록 추가 조치를 취한다.

CSC는 여러 지역에서 3년간 실시한(예컨대 북부 산악 지역, 메콩 델타, 남중부 해안 지역, 동남부 지역 및 중부 고원 지역) 성과평가를 토대로 지역의 특성을 파악하고 적절한 정책 메커니즘을 개발하고 해결책을 강구하여 프로그램의 이행을 원활하게 했다. 또한 각 부처는 조사 팀을 조직하고 예비 보고회의를 개최하여 결과를 평가하였다. 이로써 시책이 적시에 공포, 개정, 보완되어 효율적 과업수행이 가능하게 하였다.[18]

농업농촌개발부(MARD)는 사업조정실(PCO)로 하여금 NRD 편람을 발행하도록 하고, 전문 부서는 전문적 수준의 편람과 직원 교육과정을 개발하였다.

지역 단위기관에 대한 점검은 중요한 사항이다. 많은 지역에서 지역지도위원회(local steering committee)의 현장 점검 일정을 정했다.(예를 들어 하띤[Ha Tinh] 성의 지도위원회는 토요일을 NRD 프로젝트 수행의 점검일로 지정했다.)

그러나 중앙정부는 성과 코뮌에 주로 지시를 내리고, 현 수준에는 관심을 덜 가진다. 따라서 현은 대규모 생산지역 개발을 계획하고 추진하는 역할을 주로 하고 있다.

18) MOC, 예비 NRD 보고 회의 (2013) ; MOT, 농촌 교통 건설 회의에 대한 05년 예비보고 ; MOIC, NRD의 지역 완료 기준 03년 시행 및 지원에 대한 예비 보고 회의 ; 치안부(Ministry of Police), 03년 예비 회의(2013년 11월) ; 베트남 조국 전선, NRD 구축(2013)과 관련된 3지역 운동 "모든 국민은 주거 지역에 문화생활을 구축하기 위해 단결"에 대한 회의 ; MCST, 3지역에서 NRD를 위한 축제 및 스포츠 활동.

인민위원회, 조국전선, 사회단체, 사업 수혜자인 주민 대표로 구성되는 지역 모니터링위원회는 지역 사회의 투자 프로젝트를 감독하도록 규정되어 있다. 조직들의 참여를 장려하기 위해 조국전선 중앙위원회와 그 회원 단체가 적극적으로 프로그램의 실행에 관여하도록 권장하고 있다.

4. 정부지원

계획수립, 코뮌 청사까지의 도로, 코뮌 사무실, 기준에 맞는 학교, 보건소, 문화센터 건설, 새농촌개발에 관한 교육훈련에 대해서는 중앙에서 100% 예산을 지원한다.

물 공급, 주거지의 하수시설, 마을내 도로, 내부 교통망, 농지 수로, 스포츠 시설, 집중 생산 지역의 인프라 구축에 대해서는 중앙에서 예산의 일부를 지원한다.

또한 농업, 농민과 농촌에 관한 제 10기 당 중앙위의 결의안(삼농 결의안)의 규정에 의거해 사회 · 경제적 조건에 따라 중앙정부의 예산지원은 달라진다. 특히 자체 예산이 부족한 가난한 지역과 성과가 좋은 지역에 대해서는 우선적으로 지원이 이루어진다.

5. 자원 및 재정 동원

1) 자본 동원 메커니즘

프로그램을 위한 자금원을 다변화한다. 또한 다른 국가목표프로그램(NTP)과 지역 내의 기타 프로그램/프로젝트들의 자금을 통합한다. 자금이 통합되는 개별 프로그램들은 다음과 같다. 빈곤 감소 프로그램, 고용 프로그램, 깨끗한 물과 위생을 위한 프로그램, 범죄 예방 프로그램, 가족계획 프로그램, 전염병과 위험 질병 및 HIV/AIDS 예방 프로그램, 문화/교육 프로그램, 135 프로그램, 500만 헥타르 산림 가꾸기 프로젝트, 코뮌 사무실에 대한 투자, 빈곤층의 6세 미만 어린이 건강관리 지원, 학교와 교실에 대한 투자, 수로의 통합, 농촌 도로 개발, 양식(aquaculture) 및 직업마을(vocational village)에 대한 인프라 개발.

지역(성, 현, 코뮌)의 자원을 최대한 동원하기 위해 국채발행을 포함한 자본예산(capital budgeting)도 활용된다. 인민위원회는 토지사용권의 경매, 임대 등의 방식으로 조달할 수 있는 자본의 비율(capital ratio)을 높일 수 있다.

자금회수가 가능한 프로젝트에 대해서는 투자동원법에 의해 기업의 투자를 유도하고, 정부의 자금을 대출하여 개발 투자를 촉진한다. 주민의 기부는 자발성을 원칙으로 하되 CPC의 승인을 받도록 한다.

2) 신용

국가의 투자 신용 자본은 2008년 9월 총리가 선포한 시행령(Decree) 106/2008/ND-CP의 규정에 따라 수로통합, 농촌도로 개발, 마을 인프라 및 양식(aquacultural) 인프라 구축 사업을 하는 성과 도시에 할당된다. 상업신용자본은 2010년 4월 12일 발표된 시행령 41/2010/ND-CP에 따라 활용이 가능하다.

제5장 NTP-NRD의 교육 및 역량강화 프로그램

1. 국민 역량강화 프로그램(직업훈련 포함)

1) 개관

중앙기관 및 지역단체는 NRD 프로그램의 목적과 내용을 적극적으로 교육한다. 2011년 말까지 당위원회와 모든 수준의 정부조직이 마을주민들에게 선전활동을 전개했다. 2011년에는 총리가 직접 '전 국민이 새농촌건설에 동참하자'는 운동을 시작했다. 이에 호응하여 많은 성, 도시 및 부처들이 각 지역에서 이 운동을 벌였다. 중앙경쟁보상위원회(Central Board of Emulation and Rewards)는 NRD 프로그램의 경쟁적 확산을 위한 지침을 제공했고, MARD와 협력하여 확산결과를 보고했다.

각 지역의 지도위원회는 NRD에 관한 매뉴얼, 기록영상, 뉴스레터, 소식지 등을 만들어 NRD 관련 기관과 공무원들에게 배포한다. 많은 중앙지 및 지방지와 대중매체는 NRD 프로그램을 다루는 전용 난을 만들어 전파하고 있다.

정치·사회 단체는 적극적으로 회원들의 참여를 독려한다. 베트남 조국전선 중앙위원회는 NRD와 관련하여 "모든 국민은 단결하여 거주지역의 문화생활을 창출한다"는 캠페인을 지속적으로 펼치고 있다. 중앙 여성연맹(Central Women's Union)은 "농촌도로 건설에 여성이 참여한다", "여성이 NRD를 건설한다" 등과 같은 다수의 홍보 프로그램을 시행했다.

2) 주요 기관단체의 역할

(1) 조국전선의 책임

① NRD프로그램에 의한 경제·사회 발전, 빈곤완화, 생산증대, 경제구조개편을 이룩하여 "모든 국민은 단결하여 거주지역의 문화생활을 창출한다"는 캠페인을 홍보한다.

② 조국전선의 운영방법과 내용을 끊임없이 혁신하고, 농민들을 계도하여 당과 국가의 새농촌개발 정책에 협조하도록 안내한다. 이를 통해 사업에 대한 주민의 이해를 돕고 주민들이 도로건설을 위해 토지를 기부하고, 기본 건물 인프라를 양도하는 동시에 건설공사 모니터링에도 참여하도록 유도한다.

(2) 여성연맹(Women's Union)의 책임

① 여성 대상 대출 지원, 여성들의 사업을 지원하기 위한 상호협력, 여성의 고용과 소득증대를 위한 지원, 가난한 여성을 위한 저축의 날 행사 등의 활동을 조직한다.
② 여성, 특히 소수민족 여성을 대상으로 자본축적, 양육, 사업경험 공유 등의 측면에서 서로 도움이 될 수 있도록 지도한다. "대부저축 조직", "우수생산 여성조직", "농업장려 여성 클럽"과 같은 조직들이 새농촌개발에 참여하도록 유도하기 위해 가족계획, 출산보건, 문맹퇴치 프로그램과 연계하여 통합적으로 운영한다.

(3) 농민연맹(Farmers Union)의 책임

① 농민들에게 현장기술을 교육하고 기술을 전수하는 세미나를 개최하고 직업훈련과 컨설팅을 제공한다.
② 모범적 농산물 생산 방법을 신속히 확산시키며, 상품의 생산과 소비를 지원하고 지속가능한 산림을 가꾸도록 지원한다. 또한 가축과 가금(家禽)류를 모범 방식으로 사육하도록 지원하고 업체와 연결이 되도록 도와준다. 은행과 협력하여 투자신용(investment credit)이 확대되도록 한다.
③ 생산의 사업화 운동, 농민 문화 운동, 마을 문화 운동을 펼치고 NTP를 선전하며 회원들이 NRD 프로그램에서의 각자 의무를 수행하도록 한다.

(4) 청년연맹(Youth Union)의 책임

① NRD는 정치체제의 과제이자 사회적 과제이다. 청년연맹은 과감한 사고와 정신, 과감한 실천으로 NRD의 실행에서 주도적인 역할을 요구받고 있다. 청년연맹이 기여할 수 있는 분야는 다음과 같다.
② 창업, 환경보호, 문화운동, 예술활동 등의 분야에서 청년 운동을 주도한다.
③ 당과 국가가 NRD를 실행하기 위해 펼치는 주요정책을 가족과 이웃에게 이해시키고 소통하며 이들을 동원한다. 생산증대와 소득증대에 적극적으로 참여하고 나무심기에 참여하여 환경을 보호한다.
④ 농촌의 사회·경제 발전을 이루기 위해 주민들이 토지기부나 근로기부와 같은 실제적인 활동들에 참여하고 인프라 건설 사업을 모니터링 하도록 독려한다. 적극적으로 생산증대에 참여하고, 주민들을 서로 연결시켜 협동조합이나 협동생산조직을 형성하게 하여 생산 및 판매, 소비를 지원한다. 농민들이 과학기술을 적용하여 안전한 제품을 생산할 수 있도록 지원한다. 생산시설, 화장실, 바이오 가스 생산 시설 등의 사업을 위한 신용대출을 돕는다.
⑤ 청년연맹의 산하 조직은 서로 협력하여 경제관리, 컴퓨터, 외국어 능력, 첨단 과학기술을 배우도록 한다. 또한 연맹은 농촌청년을 위한 직업 훈련을 지원한다.

(5) 재향군인회의 책임

재향군인회는 MARD와 협력하여 다음과 같은 다섯 가지 활동에 힘쓴다. ① 농업과 농촌의 경제구조 조정, ② 농업과 농촌의 경제·사회 발전 프로그램/프로젝트 시행, ③ 새로운 사업 영역에서의 생산에 과학 기술을 응용, ④ 발전된 협동조합 모델을 선전하고 전파, ⑤농업분야와 농촌에서 재향군인 협동조합의 발전을 위한 정책을 개발하고 시행하는 것 등이다.

재향군인회의 선전 캠페인에 의해 NRD에 대한 주민 의식이 제고되고, 사고가 바뀌고, 국가의존성이 많이 극복되었다. 또한 긍정적이고 창조적인 정신이 고취됨과 동시에 광범위하게 새농촌개발 운동이 퍼져나갔다.

2. 지역 지도자 및 공무원 교육 프로그램

새농촌개발(NRD) 프로젝트를 효율적으로 수행하기 위해 중앙에서 지방까지의 모든 수준에서 전문팀을 구성하고, 공무원에 대한 교육을 실시한다. MARD는 관련 부처, 성 및 중앙직할시의 인민위원회와 공동으로 교육자료를 개발하여 새농촌개발 분야에 종사하는 공무원을 교육한다.

제6장 NTP-NRD 2011~2015의 성과 및 평가

1. 지금까지의 성과(2010~2014 회계연도)

1) 새농촌개발 사업의 계획수립

2010년 2월 2일 총리는 결의서 193/QD-TTG를 통해 NRD를 승인했고, 중앙정부 예산지원으로 지역에서 프로젝트가 실행되도록 했다. 2014년 1/4분기 기준으로 농촌 코뮌의 93.7%가 NRD 계획을 수립했다. (결정 193/QD-TTG 이전에는 전국적으로 23.4% 코뮌만이 계획수립을 완료했었다.)

NRD계획을 100% 수립한 성은 Quang Ninh, Vinh Phuc, Thai Binh, Ha Nam, Ninh Binh, Nghe An, Da Nang, Phu Yen, Gia Lai, Dak Nong Ben Tre, Vinh Long, An Giang 등이다. 한편 Cao Bang, Bac Kan, Dien Bien, Son La 같은 몇몇 지역은 낮은 성과를 나타내었다.

동시에 코뮌은 NRD 계획을 수립하면서 과제의 우선순위를 정하고 해결책을 제시한다. 현재까지 코뮌의 81%가 프로젝트 계획에 대한 승인을 받았다.

그러나 많은 부분에서 계획의 질은 여전히 낮다. 많은 코뮌들이 일반적 계획에 그치고 있고 세부내용이 결여되어 있다. 많은 코뮌 계획들이 정량적 인프라 투자에 초점을 두고 있고 생산증대나 환경보호와 같은 부문은 소홀히 다루고 있다. 계획의 이행을 위한 조치가 충분히 제시되어 있지 않으며 자원동원 방법에 대해서도 현실성이 떨어진다.

2) 경제・사회 인프라 개발

경제발전과 사회발전을 이끌어 내는 가장 중요한 요소로서, 또한 주민에게 직접적인 혜택을 줄 수 있는 요소가 바로 인프라라는 판단하에 많은 지역이 새농촌개발에서 인프라 구축에 우선순위를 둔다. 인프라 구축에 소요되는 자원을 확보하기 위해 많은 지역이 지역의 특성과 조건에 맞춘 조치들을 취했다.

NRD가 시작된 지 3년이 경과한 지금, NRD 프로그램은 농촌의 사회 · 경제 인프라 시스템을 짧은 시간에 개선한 성과를 보였으며, 특히 교통, 관개, 전기 분야의 개발에 성과를 거둔 것으로 보인다.

획기적으로 개선된 농촌의 교통은 주민의 절실했던 필요를 충족하였고 주민들을 자발적으로 참여하도록 만드는 계기가 되었다, 많은 지역에서 필요한 자원을 동원하고 주민의 자발적 참여를 이끌고자하는 정책을 실시했다. 예를 들어 투옌꽝(Tuyen Quang) 성은 1km길이의 도로 밑 시멘트 배수로를 건설하기 위해 평균 170톤의 시멘트를 지원했는데(비용의 50%), 주민들은 금전기부, 근로봉사, 토지기부를 통해 자발적으로 참여했다. 홍강 델타 지역의 하남(Ha Nam) 성, 닌빈(Ninh Binh) 성, 타이빈(Thai Binh) 성, 남딘(Nam Dinh) 성, 그리고 기타 지역의 박쟝(Bac Giang) 성, 타인호아(Thanh Hoa) 성, 푸터(Phu Tho) 성, 하띤(Ha Tinh) 성 등에서도 비슷한 사례가 있다. 이와 같이 농촌 도로개발에 대한 의지와 노력은 강한데, 전국적으로 5천 개 이상의 사업에서 약 7만 킬로미터의 농촌도로가 건설 중에 있다. 그 결과 코뮌의 11.6%가 교통에 관한 기준을 충족했다.[19]

관개사업과 관련해서는 3,000개소 이상의 관개시설이 신축, 또는 보수 · 개선되었고 제방 및 배수로 시설, 관개 펌프장 시설, 준설공사 등이 시행되었다. 거의 7천 킬로미터에 이르는 수로도 보수했다. 타이빈(Thai Binh) 성은 관개수로 시스템 전반을 강화했다. 이를 통해 31.7%의 코뮌이 관개에 관한 기준에 도달했다.

농촌지역 전기공급은 지속적으로 개선되고 확장되고 있다. 2010년에서 2013년까지 농촌 전기 시설에 투입된 자본은 약 15조 VND에 이르며, 이 자금은 주로 전력 부문 예산과 외국 자본에서 동원되었다. 주민들은 전기가설 시설을 위해 토지를 기부했다. 현재 농촌가구의 96.6%가 전기에 접근할 수 있으며(2010년에 비해 1.3%상승), 16개 성 및 도시에서의 농촌 가구는 100% 전기에 접근할 수 있다. 전기 기준에 도달한 코뮌은 67.2%이다.

농촌의 식수와 위생에 관한 성과는 다음과 같다. 1,000개소 이상의 시설이 개선되어 깨끗한 물이 공급되고 있고, 폐기물 수집 시설과 하수 처리시설 등도 만들어졌다. 현재 14.9%의 코뮌이 환경 기준을 달성했다.

19) 현재까지 98.3%가 마을 중심에 연결된 고속도로가 있고, 이 중 87.4%가 코뮌 사무실까지 아스팔트 또는 콘크리트 포장도로이다.

정보통신 인프라의 확충도 이루어졌다. 대부분의 우체국에 초고속 인터넷이 설치되었고, 약 55%의 코뮌은 공공 인터넷 액세스 포인트를 가지고 있고, 3G 서비스는 인구의 80%를 커버하고 있다. 공중전화가 설치된 코뮌의 비율은 97%이다. 대부분의 농촌 주민들은 우편서비스와 보편적인 통신 서비스를 향유하고 있다. 전체 코뮌의 77%가 우체국 관련 기준을 충족했다.

농촌시장의 경우, 2010년에서 2013년 사이에 농촌시장의 건설과 개선에 투입된 자본은 총 2조7천억 VND에 달한다. 농촌시장에 대규모 투자를 한 성은 Thai Binh, Hai Phong, Hai Duong, Nam Dinh, Nghe An, Quang Nam, Ho Chi Minh City, Binh Phuoc, Dong Nai, Ba Ria, Vung Tau 등이다. 현재 57.6%의 코뮌이 시장을 보유하고 있다. 이 중 84개소가 지역 및 성 수준의 농산물 도매 시장이다. 시장관리의 전통적 방법 이외에, 194개의 협동조합과, 401개의 기업이 현대적 시장관리 모델을 채택하였다. 농촌시장에 관한 기준을 충족한 코뮌의 비율은 30.2%이다.

각 급 학교도 점차 개선되고 있다. 198개소의 중학교가 신축되었고 25,794개의 유치원 교실이 새로 만들어졌다. 39,480개의 초등학교 교실과 21,899개의 중학교 교실, 5,018개의 고등학교 교실이 신축되었다. 2008년에 비해 유치원에 다니는 어린이가 15.8% 이상 증가했고 유아원 어린이는 2008년에 비해 11.4%가 증가했다. 기숙학교 시스템도 개선되어, 7~12%의 소수민족 학생들이 혜택을 받고 있다. 소수민족 및 산간지역 어린이들은 학비를 지원받고, 농촌 학생들을 위한 대출 정책도 실시되었다. 학교 기준을 충족한 코뮌은 전체의 21.9%이다(289개소의 유아원, 1,910개소의 유치원, 2,164개소의 초등학교 및 5,254개소의 중학교).

공중보건도 인적 측면, 양적 측면 모두 강화되었다. 99.5%의 코뮌에 보건소가 있고, 보건소의 72%에는 의사가 배치되어 있으며, 보건소의 95% 이상이 출산시설을 갖추고 있다. 주민의 약 78.8%는 건강보험에 가입되어 있다. 86%의 마을에는 의료진이 있다. 이와 같이 공중보건 부문에서의 풀뿌리 혁신으로 의료 서비스가 확대되고 만성질환의 감소 등 주민의 건강에 기여했다. 현재 전체 코뮌의 45.9%가 보건 기준을 충족했다.

문화적인 측면에서도 발전이 있었다. 44.8%의 코뮌은 문화스포츠 센터를 보유하고 있고, 마을의 46%가 지역문화 활동을 하고 있으며, 48.65%의 마을은 문화마을로 지정되었다. 코뮌에서 관리하는 스타디움과 축구장이 36,141개소가 있고 38,371개의 스포츠클럽이 있다. 7.7%의 코뮌이 문화시설의 기준을 충족했다.

그러나 이상과 같은 성과에도 불구하고 문화 인프라는 여전히 부족한 상태이고 지역별 격차도 크다. 예를 들어 북부 산간지역, 메콩 델타 지역은 지형의 특성상 인프라 구축이 지체되고 있을 뿐 아니라, 대규모 투자 수요에 비해 자원은 충분하지 않다. 인프라의 유지보수를 위한 재정의 확보도 과제이다.

3) 소득증대와 빈곤완화

코뮌의 생산계획은 경쟁력 있는 작물과 가축의 종류를 발굴하고 농업현장에서 실행이 가능한 프로젝트 중심으로 수립된다. 또한 많은 지역에서 토지이용을 재구성하고 교통, 관개 시스템을 재설계함으로써 영농의 기계화에 유리한 조건을 형성하도록 한다. Thai Binh, Ha Nam, Nam Dinh, Hanoi, Ninh Binh, Thanh Hoa 성이 그 예이다.

트랙터나 수확기계 같은 장비구입이나 건조시설 설치를 지원하는 정책도 많은 성에서 성과를 보였다. Thai Binh, Ha Tinh, An Giang, Hau Giang, Dong Thap 성에서는 동력장비를 사용하는 비중이 40%~50%에서 80%~90%로 증가했다. 많은 지역이 농업협동조합의 활성화를 통해 생산조직을 강화했다. 전국의 43개 성에서는 '대규모 시범 영농단지' 모델이 적용되었다. 특히 2013~2014년도 겨울~봄 사이 메콩 델타에 속한 성에서는 평야 지역이 10만 헥타르까지 확장되었는데, An Giang 성에서는 35,000 헥타르, Can Tho 성에서는 14,228 헥타르가 확장되었다. 전국적으로 8조4,000억 VND의 예산이 투입된 9,000개 이상의 생산 모델을 통해 소득이 15%에서 40%까지 높아졌다.

효과적 생산모델을 연구하고 그 결과 개발된 다수의 모델들이 보급되었다. 특히 Ho Chi Minh City, Lam Dong 성은 첨단기술이 응용된 생산방식을 적극적으로 보급했다. 예를 들어 Lam Dong 성에서는 1만 헥타르(11%)의 땅이 헥타르당 연간 5억 VND에서 10억 VND의 수익을 올렸다. 일부 성은 농촌관광을 육성하여 매년 수십만 명의 관광객을 유치하기도 했다. Yen Duc, Dong Trieu, Quang Ninh, Thong Nguyen, Hoang Su Phi, Ha Giang 등이 그 예이다.

상기와 같은 소득증대 활동에 힘입어 2013년의 주민소득은 2010년에 비해 1.8배 증가했다. 2013년 말까지 농촌의 빈곤가구의 비율은 12.6%로 2008년에 비해 연 평균 약 2%씩 감소했다. 현재까지 30.1%의 코뮌이 소득 기준에 도달했고, 52.8%의 코뮌이 고용 기준을 충족했다.

이러한 성과에도 불구하고 생산 면에서 여전히 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 농산물 생산 시스템의 구조조정 방향 설정에서 아직 혼선이 빚어지고 있다. 둘째, 마을개발이 농촌경제의 중요한 구조조정 방향으로 자리잡지 못하고 있다. 특히 민간 기업에 의한 투자방향의 재정비가 이루어지지 않고 있다. 셋째, 생산발전에 투입되는 투자규모는 여전히 영세하다. 코뮌에서 자본이 투입되어 시행되는 전체 사업비의 7%에 해당하는 자금이 생산발전에 투입된다. 넷째, 농촌의 생산 및 서비스 조직의 형태에서는 긍정적인 변화가 없다. 대부분의 경우 협동조합의 혁신 속도는 느리고 운영은 비효율적이다.

4) 문화, 사회, 환경

문화측면에서의 성과는 다음과 같다. 예술 활동과 문화 활동 그리고 스포츠 활동이 다양화되고 활성화되었다. 문화유산의 가치 보전과 증진을 위한 많은 활동들이 증대되었다. 지역중심의 이같은 활동들에 대한 관심이 높아지면서 계획이 순조롭게 진행되었다.

"모든 국민은 단결하여 거주지역의 문화생활을 창출한다."는 캠페인에 힘입어, 새 농촌개발을 위해 주민들이 협동정신을 형성하고 서로 격려하며 영감을 나누었다. 2013년 기준으로 47.5%의 코뮌이 문화시설 관련 기준을 충족했다. 또한 1,600만 가정이 '문화가정'이란 칭호를 수여받았다.

안보측면에서의 성과를 살펴보면, 정치체제의 시너지가 증대되었고, 주민들의 사고와 감정, 열망을 적기에 파악하는 능력이 향상되었다. 교육이 향상되고 혁명의식의 각성, 국가안보 의식, 사회악과 범죄예방에 대한 주민들의 관심이 높아졌다. 사회교란 음모 방지, 정치적 안정, 사회질서 측면에서 가시적인 성과가 나타났다. 현재 코뮌의 86.1%가 사회 안보 기준을 충족했다.

이상의 성과에도 불구하고 한계 또한 존재한다. 계몽된 생활양식의 보급, 예술 및 문화 활동의 활성화가 더디게 진행되고 있다. 가정 문화의 질은 보장되지 않고 문화활동을 지원할 시설은 아직 부족하다. 사회적 폐습은 여전히 성행하고 있으며 문화적 삶의 개선에 필요한 자원은 부족한 상태이다. 농촌의 스포츠와 문화 활동을 지원할 기관도 취약하다. 농촌 환경 문제에서는 성과가 별로 없으며 경관(landscape) 개선에 대한 관심은 부족한 실정이다.

5) 강력한 정치 체제의 구축

당의 풀뿌리 수준의 조직은 질적인 측면에서 개선이 되었다. 조직의 사업 내용과 운영방식, 특히 지도자의 역할이 향상되었다. 새농촌개발 프로젝트를 추진하는 과정에서 풀뿌리 수준의 당 위원회는 현안문제를 발굴하고 주민들의 여망을 수렴하여 토론하며 이에 근거하여 개별 사업을 실행하기 위한 결정을 이끌어 내었다. 이러한 노력으로 당의 풀뿌리 조직에 대한 주민들의 평판이 개선되었다.

지역의 주민 지도자(특히 코뮌 수준)들의 역량과 리더십이 강화되었다. 현장에서의 활동을 통해 지역 지도자의 역량, 책임성, 공공계도 기술 등이 점차 향상되었다. 지도자에 대한 교육 및 재교육도 실시되었다. 많은 지역에서 사회복지사의 활동도 강화되었다. 일부 지역은 젊은이들이 코뮌에서 일자리를 구할 수 있도록 유도하는 정책을 펴고 있다.

새농촌개발을 위한 당과 정부 그리고 조국전선과 그 산하기관 간의 협력은 더욱 구체적이고 효과적으로 이루어지고 있다. 예를 들어 농민연맹(Farmers Union)은 빈곤감소 운동으로, 여성연맹(Women's Union)은 "다섯 가지 '아니오'와 세 가지 청결"운동을 통해 협력하고 있다. 이는 조직 구성원과 주민의 의식의 한계와 근본적 난관을 극복하는 데 도움을 준다. 또한 구성원과 주민의 책임감과 합의정신을 고취한다. 현재까지 61.8%의 코뮌이 사회 · 정치 조직 시스템에 관한 기준을 충족했다.

이러한 성과와 함께 다음과 같은 문제점도 나타났다. 첫째, NRD 사업의 관리는 아직도 일관성이 결여되고 원활하지 못해 개선의 여지가 많다. 각 기관별, 조직 위계별 협력도 취약한 편이다. 둘째, 일부 지역에서는 NRD에 대한 당국의 불충분한 인식과 그에 따른 소극적 사업수행으로 성과가 낮게 나타나기도 했다. 셋째, 일부 지역에서는 조국전선과 정치 · 사회적 조직들이 형식적으로 활동하고 있으며 이에 따라 사업의 효율성도 낮다.

6) 기준의 달성 결과

중앙정부에서부터 지방정부에 걸친 모두의 노력으로 NRD 기준을 충족한 코뮌의 수는 크게 증가했다. 코뮌 당 기준이 충족된 개수가 2011년에는 평균 4.7개였으나, 지금은 평균 8.47개로 상승했다. 구체적으로 살펴보면 19개 기준을 모두 충족한 코

뭔의 수는 185개로 2.05%를 차지하였으며, 15개~19개 기준을 충족한 코뭔은 622개로 6.9%를 차지하였다. 10개~14개 기준을 충족한 코뭔은 2,646개로 29.37%이고, 5개~9개 기준에 도달한 코뭔은 4,033개로 44.77%를 차지하며, 5개 기준 이하를 충족한 1,515개의 코뭔은 전체의 16.82%에 해당한다. 한 개의 기준도 충족하지 못한 코뭔은 7개이다.

7) 전반적 성과

첫째, NRD는 농촌 주민의 생활수준을 높이기 위해 반드시 필요한 정책이다. 이 정책을 효과적으로 실행하기 위해 정부와 정치조직, 각종 위원회 등은 창의적인 아이디어를 개발하고 선도적으로 사업을 추진했으며, 지휘체계는 일사불란했다. 많은 사업들이 현장에서 실질적 성과를 내고 또 그 성과가 확산되었으며 주민들에게는 참여 동기를 부여했다.

둘째, 총리가 주도한 "새농촌 건설을 위해 모두가 협력하자"는 운동은 주민들의 관심을 끌었고, 높은 사회적 동기를 유발했다. 정보통신 시스템도 이러한 운동과 새농촌개발 활동을 지원하는 일역을 담당했다.

셋째, NRD에 대한 주민과 각종 조직 구성원의 인식도 크게 바뀌고, NRD는 전국적인 대중운동이 되었다. 의식개선으로 풀뿌리 민주주의는 강화되고 주민들의 책임의식도 높아졌다. 이에 따라 NRD에 더 많은 자원을 동원할 창의적인 방법도 도입되었다.

넷째, 농촌지역이 전반적으로 발전되고 특히 필수 인프라가 개선되었다. 이와 함께 풀뿌리 정치 체제가 지속적으로 강화되면서 소득증대과 생활개선 측면에서 발전이 있었다. 기준을 충족한 항목 개수가 코뭔 당 평균 3.8개 더 증가되었다. 지금까지 전국 185개 코뭔이 '새농촌' 코뭔 자격을 획득했고, 15개~18개의 기준을 달성한 코뭔은 600개이다.

< 사례 >

–박쟝(Bac Giang) 성의 경우–

2013년 말 기준으로 박쟝 성의 202개 코뮌이 모두 새농촌개발 계획을 수립하였으며, 이 중 100개(49.5%) 코뮌의 계획이 승인되었다. 박쟝 성의 새농촌개발 프로그램에 소요되는 예산은 2014년 2조 8,493억 8,100만 VND에 이른다. 이를 예산 기관별로 보면, 성 4.5%, 현 2.1%, 코뮌 1.2%, 주민기여 4.2%, 신용대출 9.4%, 나머지는 거의 중앙정부 예산이다.

지방 인민위원회는 "박쟝 성이 새 농촌 구축을 위해 협력한다"는 캠페인을 전개했고 당원과 주민, 여러 조직으로부터 지지를 받았다. 그 결과 주민들의 자발적인 토지 기부, 도로 건설을 위한 울타리를 제거, 노동력 기부로 이어졌다. 구체적으로 박쟝 성의 농촌주민은 7십만 평방미터 이상의 토지를 기부했고, 약 2만 미터의 울타리를 해체했으며 농촌 도로 확장에 거의 4만 일의 노동력을 기부했다. 또한 지역 출신의 기업인으로부터 현금, 토지, 노동의 형태로 1,020억 VND를 기부받았다.

소득증대 모범사례로는, 지역민으로부터 60억 VND를 모금하여 100개의 새로운 생산모델을 구축한 것이다. 즉 Yen Dung, Hiep Hoa 현의 대서양 품종 감자 재배, Lang Giang, Yen Tan, Viet Yen 현의 야채가공 등이다. 특히 Yen Dung 현에서는 두 개의 대규모 시범농장을 설치했다. 농민과 기업을 연결하여 안정적인 생산과 판로를 개척하여 주민 소득증대에 기여했다.

이러한 성과로 19개 국가기준을 달성한 코뮌이 3개, 15~18개 기준을 달성한 코뮌이 27개, 10~14개의 기준을 달성한 코뮌이 41.6%, 5~9개 기준을 달성한 코뮌이 42.1%이다. 특히 Lang Giang 현의 Tan Thinh 코뮌은 2013년 새농촌의 자격을 획득하는 등, 2014년 5월 말까지 박쟝 성의 4개의 코뮌이 새농촌으로 인정받게 되었다. 이와 같은 성과에 힘입어 박쟝 성에서 주민의 참여가 활기를 띠고, 농산물의 품질도 향상되었으며, 전반적 교육, 보건 수준도 향상되었다. 그러나 지속적 사업을 위한 자금이 부족하다는 것이 가장 큰 문제이다.

자료 : Hoang Cong Vu – 정치 아카데미 – 국방부

위의 박쟝 성의 모범사례는 주민들이 주인의식을 가지면 자발적 자원동원과 참여가 가능하고 소득증대라는 가시적인 성과가 발생할 수 있다는 것을 보여준다.

2. NTP-NRD 2011~2015 사업의 한계

위와 같은 성과에도 불구하고 목표에 대비한 성과는 전반적으로 부진하다고 할 수 있다(지금까지 약 2%만이 표준 코뮌에 도달). 특히 NRD 기준을 충족한 코뮌이 없는 북서부 지역의 부진이 심하다.

NRD 사업 중 인프라의 정교화, 생산증대, 소득증대, 문화발전 및 환경개선은 별 관심과 투자를 이끌지 못해 진행이 늦다. 처음부터 열악한 사회·경제적 조건에서 시작한 산간지역 같은 곳을 위한 일관된 지원정책이 결여되어 있다. 계획수립, 인프라 구축, 지역의 책임 분야를 주로 강조한 반면, 가구와 지역의 참여를 이끌어낼 지침과 시책은 부족하였다.

특히 지금까지 이루어진 새농촌개발 프로그램의 성과가 과연 보다 상위의, 그리고 거시적인 정책목표와 어느 정도 일치하는지를 살펴보면, 상당한 한계가 있음을 알 수 있다. 2011년 1월의 당 대회에서 채택된 '사회경제 발전전략(SEDS) 2011-2020'의 전반적인 목표는 2020년까지 베트남을 근대화·공업화된 사회로 변모시키는 것이며, 이를 위한 세 가지 기본전략으로 '지속가능한 발전', '인적자원의 개발', '시장제도 및 공공행정의 향상' 등을 채택하고 있다. NRD가 과연 이 세 가지 전략을 어느 정도 충족하고 있는지 상당히 의문이다. 특히 NRD가 '인적자원의 개발'이나 '지속가능한 발전'에 어느 정도 기여하고 있는지는 심도있는 논의가 필요한 부분이다.

1) 문제의 원인

(1) 객관적인 원인

NTP-NRD 사업이 이러한 한계를 가지는 데는 여러 가지 원인이 작용하겠지만, 다음과 같은 점을 그 객관적인 요인으로 들 수 있다. 첫째, 2008년 말부터 시작된 세계 경제 위기와 국내 경제의 어려움으로 NTP-NRD 프로그램 추진을 위한 자원동원에 한계가 있었다. 둘째, 많은 코뮌들이 낮은 발전단계에서부터 새로운

사업을 시작해야 했으므로, 경제 · 사회 · 문화 인프라 구축에 많은 부담이 되고 경험도 별로 없었다. 셋째, NTP-NRD 사업시행을 위한 준비기간이 충분하지 않았으며 또 일부 정책은 일정한 시간이 경과해야 효과가 나타난다는 점도 작용한다.

(2) 주관적 원인

그 외에 몇 가지 주관적 요인 또한 작용하였다. 첫째, 지방 당위원회, 자치단체의 일부는 아직 NTP-NRD의 역할, 의미, 내용을 충분히 숙지하지 못하고 있고, NTP-NRD 사업수행에서도 주도적 태도와 창의성이 결여되어 있다. 이들은 여전히 상부기관에 대한 의존도가 크며, 특히 자원의 배분에 있어서 상부기관에 의존하는 경향이 높다. 둘째, 정책실현에 필요한 조치와 가이드라인의 제시, 상황변화에 따른 대응조치의 강구, 특히 농촌개발에 기업을 동원하는 일 등이 신속하게 이루어지지 않았다. 셋째, 여러 분야와 여러 산업들 간의 긴밀한 조정이 적시에 이루어지지 않았는데, 특히 사업의 초기단계에서 이런 문제가 심했다. 일부 산업들에서는 NTP-NRD를 위한 뚜렷한 기준이 마련되지 않기도 했다. 넷째, 자본투자를 위한 예산이 제대로 확보되지 않았고 주민의 기여능력에는 한계가 있었다. 특히 처음부터 열악한 성에서는 이런 문제가 더욱 심각했다.

2) 지금까지 성과로부터의 교훈

우리는 지난 몇 년 간의 NTP-NRD 제1차 단계 사업의 추진을 통해 다음과 같은 교훈을 얻었다. 첫째, 지난 몇 년 간의 경험을 통해 NTP-NRD는 농업 · 농민 · 농촌 발전을 위한 종합적이고 정치적이며 사회경제적인 프로그램이야 한다는 것이 명확해졌다. 따라서 성과를 내기 위해서는 강한 정치적 의지가 뒷받침된 세밀한 계획이 있어야 하고, 지방 당위원회와 지방정부를 지속적으로 지도하여야 하며 특히 모든 수준의 지방 당위원회와 지방정부의 수장들이 정치조직들을 동원하여 참여를 독려하며 책임의식을 가져야 한다.

둘째, 사업의 중심에 주민을 두고 마을이 적극적 역할을 할 수 있도록 하는 것이 NTP-NRD의 핵심적 성공요인이라는 것을 명확히 인식해야 한다. 주민들의 창의성과 주도적 참여를 이끌어 내기 위해 선전과 캠페인이 중요하다. 사업내용의 결정, 사업

의 관리, 모니터링, 평가에서 민주성, 공개성, 투명성의 원칙을 견지하고 주민에게 실질적 도움이 되도록 사업을 수행해야 한다.

셋째, 지역 여건과 주민 수요에 대응하여 선제적이고, 창의적이며, 일관된 수단을 강구하고 지역의 자원을 동원할 수 있어야 한다. 큰 변화를 이끌어내기 위해 관련 사업들은 통합하고 우선순위를 설정하여 집행하며 사업이 성공한다는 신념을 가져야 한다.

넷째, 정기적으로 집행을 체크하고 필요시 계획을 조정하고 해결책을 강구해야 한다. 모범 사례는 다른 지역으로 확산시키고 적당한 보상을 통해 주민과 조직들이 더 많은 기여를 하도록 유도해야 한다.

제7장 범분야 의제

1. NTP-NRD 프로그램과 여성의 역량강화

여성은 농촌의 주요 노동력이다. 조사에 따르면 현재 농촌인구의 80% 가까이가 여성이며, 이들 중 농업 종사자는 58%에 이른다. 여성은 농촌가계의 가장 중요한 수입원이다. 또한 대부분의 농산물은 여성들에 의해 생산된다.

NTP-NRD의 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 지역 당위원회의 리더십 강화가 필요하지만 또 다른 한편으로는 지방 정부와 단체, 특히 여성연맹과 연계하여 농촌여성의 노동 잠재력을 최대로 끌어내는 것이 필요하다. 농촌의 면모를 바꾸고 농촌에서의 새로운 삶을 건설하는 데 중요한 기여를 하는 주요 주체가 바로 여성이다. 여성은 생산 활동과 사업 경영을 통해 빈곤을 줄이고, 가정폭력과 아동 인신매매를 퇴치하여 '문화가족 형성' 캠페인의 주역이 되도록 해야 한다. 또한 휴일에 개최되는 예술, 문화, 스포츠 활동에 적극 참여하여 정신생활의 향상에 기여하도록 해야 하며, 당과 국가의 정책, 즉 '세 번째 자녀 갖지 않기', '아동교육 증진', '범죄자 없는 가정 만들기' 등에 적극 참여하도록 유도해야 한다. 그러므로 NTP-NRD는 다음과 같은 면에서 여성의 역량을 강화할 필요가 있다.

첫째, NTP-NRD 프로그램의 목적과 의미에 대한 여성들의 인식을 제고하여야 한다. 교육과 캠페인, 선전활동을 통해 여성 단체 회원들의 의식과 단결을 제고하고, 실제적인 일에 그들이 직접 참여하도록 유도해야 한다. 이를 위해 모든 수준의 여성연맹은 다양한 프로그램을 개발하고 각 지역에 맞는 새농촌 건설의 모델을 추진해야 한다. 예를 들어 지원팀을 마을에 파견하여 축산과 작물재배법을 가르치거나, 장터, 축제, 문화공연을 조직하거나, 새농촌운동과 법률지식에 관한 정보를 제공할 수 있다. 또한 주민과의 소통방식을 다양화하여 새농촌운동의 기준을 널리 알리고 자발적 참여를 유도할 수 있다.

둘째, 농촌 여성의 일반적인 교육 수준과 사회적 자각을 증진시켜 새농촌 건설에서 중요한 역할을 맡을 수 있는 조건을 조성해야 한다. 여성연맹은 자원을 동원하여 빈곤을 줄이고 생활수준을 향상시키며 소득을 증대할 수 있도록 여성을 위한 대출과 직업훈련 그리고 일자리 창출에 기여해야 한다.

셋째, 여러 단체는 자신들의 구성원들과 여성들이 마을도로, 문화시설, 학교, 보건소의 개선과, 주택개량, 환경개선 작업에 참여하도록 유도해야하고, 가난한 여성을 지원해야 한다.

넷째, 육아교육 과정을 개설하여 아동의 영양부족 문제를 개선하고 아동발달에 기여해야 한다. 또한 아이들이 범죄, 사회악, 마약, 매춘, HIV/AIDS, 가정 폭력 등에 노출되지 않고 제대로 교육 받을 수 있도록 여성을 위한 안내서를 보급해야 한다. 동시에 여성을 대상으로 한 경작기술, 축산, 경영, 보건, 식품안전 등에 대한 교육도 필요하다.

상기 과제를 해결하고, 새농촌개발에서 여성의 역할을 높이기 위해서는 가정과 사회에서 여성의 지위에 대한 인식이 바뀌어야 한다. 특히 농촌 여성이 NTP-NRD에서 일정 역할을 할 수 있도록 정책이 마련되어야 한다. 농촌 여성이 진정한 사회의 주역이 되도록 하려면, 여성의 재능, 열정과 잠재적 창의성을 계발할 수 있게 해야 한다.

2. NTP-NRD 프로그램과 행정시스템의 개혁

1) 분권화

베트남은 현재 농업개발 전략과 지역계획이 미비하여 도시와 농촌 간, 산업과 농업 서비스 간의 경제적 연계에 대한 명확한 방향성이 없다. 성(省) 행정은 성이 결정하므로 삼농(*Tam Nong*) 결의안 26호가 제시한 바와 같은 NRD를 위한 경제적 수행공간을 성 단위에서 확보하기가 어렵다. 코뮌 수준에서 수행하는 새농촌개발은 지역 프로그램의 지원 없이는 실행하기 어렵다. 코뮌의 계획을 실행할 때 그것과 연계될 성 및 현의 계획이 없으면 실행가능성이 낮아지고 특히 경제발전 계획의 경우는 더욱 그렇다.

많은 지역에서 코뮌계획이 동시에 수행되고 있기 때문에 자문을 받지 못하거나 수준이 떨어지는 자문이 주어지는 경우가 많다. NTP-NRD 계획은 각 농촌 코뮌의 특성이나 전략을 반영하여야 한다는 점에서 부문별(sector planning) 계획과는 다른데도, 이런 점을 이해하지 못하는 컨설턴트들이 많다. 따라서 NRD 수행을 위한 커뮤니티 간, 국가와 커뮤니티 간, 국가와 민간기관 간의 역할과 협조에 관한 규정이

제도적으로 정비되어야 한다. 이러한 필요성에 대해서는 이미 삼농 결의안 26호가 언급하고 있지만 지금까지 이루어진 것은 거의 없다. 새농촌이 건설되려면 국가 프로젝트가 아닌 농촌 구성원 스스로가 국가의 정책방향에 맞게 능동적으로 사업을 수행하는 사회적 과정이 필요하다. 지역사회, 민간기업, 농민이 프로젝트의 주체가 될 수 있도록 만드는 정책적 법적 조치가 요구된다. 지역 사회의 역할은 존중되어야 하며 NRD의 설계 및 실행에 있어 지역 사회가 스스로의 결정을 내릴 수 있도록 해야 한다.

삼농 결의안은 농업을 현대화하겠다는 목적을 분명히 했다. 그렇다면 농업기술, 생산관리, 농장규모, 품질관리, 보험과 마케팅의 측면에서 농업 현대화를 위한 필요 요소가 무엇인지를 파악하여 그것이 계획에 반영되어야 한다. 그러나 현재의 NTP-NRD계획을 수립할 때 농업의 현대화를 위한 시장이나 투자에 대한 연구는 결여되어 있었다.

NTP-NRD의 수행과정에서 공공 서비스의 역할은 매우 중요하다. NTP-NRD 프로그램의 수행을 지원하는 효과적인 공공서비스 플랫폼을 구축하기 위해서는 공공조직을 혁신하고 서비스 질에 대한 평가가 이루어져야 한다.

2) 투자 자본 동원

NTP-NRD 프로그램은 농촌발전에 필요한 국가, 지역주민, 민간기업의 다양한 투자 프로그램들의 방향을 제시하는 틀(framework)이다. 그러나 대부분의 지방 기관들은 이를 이해하지 못한 채 NTP-NRD 투자사업을 거의 국가재정에 의존하고 지역민이나 사회로부터의 자발적 참여 동기를 이끌어 내지 못하고 있다. 따라서 현재 NTP-NRD는 민간 경제부문과 주민의 참여를 이끌어내지 못하고 주로 산업부문이나 기관 · 단체에 국한된 사업으로 구성되어 있다.

모든 수준에서의 NTP-NRD 프로그램에서 민간부문 경제활동의 중요성이 인식되지 않는 한, NTP-NRD 프로그램은 단지 국가 투자활동으로 전락하게 될 것이다. 농업과 농촌의 투자 환경, 특히 장기 계획이나 토지 및 인프라 사용 계획이 자주 바뀌고 안정적이지 않으면 농가나 기업이 장기적 투자계획을 세울 수 없으므로 안정적인 투자환경을 조성해야 한다.

3) 농촌 주민의 역량

현재 농촌 주민의 역량은 매우 낮은 형편이다. 역량을 끌어올리는 정책을 계획할 때 첫 번째 만나는 문제는 어떤 역량을 우선적으로 개발해야 하는가 하는 점이다. 농민의 역량은 단지 농촌을 위한 것만이 아니라 사회 전체의 발전에 기여할 수 있도록 개발되어야 한다. 따라서 농촌 주민 교육은 농업 현대화, 서비스, 산업화, 도시화와 연계되어 구성되어야 한다. 이는 농촌 주민 교육 · 훈련의 영역은 농업훈련을 넘어선 더 넓은 범위가 되어야 하며 도시적 측면도 포함하여야 한다.

동시에 현대적인 농업 기술로 무장한 젊은 농민을 육성할 필요가 있다. 현재 진행되고 있는 바와 같이 젊은이들이 농촌을 떠남에 따라 현대적 농업기술을 가진 농업인이 고갈될 위험이 있다. 현대적인 농업기술에 대한 교육은 경제의 산업화 및 서비스화 방향에 맞게 설계되어야 한다. 교육 · 훈련 과정은 중복을 피하고, 훈련생의 책임성이 확보되도록 해야 한다. 교육 · 훈련은 많은 예산이 소요되므로, 지방 정부도 이 분야 예산을 증가시켜야 한다.

4) 과학기술의 역할

NTP-NRD에 있어서 가장 어려운 과제는 농촌개발에 관한 실제적인 방법과 수단을 찾는 것이므로 연구자들이 중요한 역할을 담당해야 한다는 것을 인식해야 한다. 사실, 삼농에 관한 NRD의 결의안 26호가 제기한 문제에 대해 연구기관들은 제대로 기여하지 못했다. 연구자들이 NRD의 중요성을 제대로 이해하지 못하면, 국가정책, 시장수요, 사회의 여망과 동떨어진 연구가 될 가능성이 있다. 연구자금이 충분하지 않거나 사회적 이슈 연구에 대한 국가의 지원이 약하면 이런 문제가 발생할 수 있는데, 향후 연구 프로젝트들이 NTP-NRD의 수행에 도움이 되도록 방향 전환이 필요하다.

5) 국제기구 및 외국기업의 역할

NTP-NRD 프로그램에 국제기구나 외국기업이 역할을 할 수 있도록 유도하지 못했다. 향후 국제기구 및 외국기업이 중앙 및 지역단위에서의 연구, 인적역량개발에 투자할 수 있도록 유도해야 한다.

제8장 해결과제와 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 지금까지의 새농촌개발(NRD)을 위한 정책은 많은 성과를 거두었지만, 동시에 해결해야 할 과제도 적지 않게 나타났다. 이번 장에서는 새농촌개발 사업을 평가하고 향후의 해결과제와 문제점을 논의하고자 하는데, 특히 정책전달체계(policy delivery system)에 초점을 맞추고자 한다.

1. 정책전달체계의 정의와 구성요소

정책전달체계는 주어진 어떤 정책을 실행하는 총체적 수단(modality)을 의미한다. 정책의 '실행(implementation)'은 정적이고 단편적인 일회적 사건이 아니라, 동적이고 연속적이며 다양한 활동의 종합이다. 정책을 실행하기 위해서는 일련의 절차와 수단이 필요하다. 일반적으로 정책실행의 수단(modality)은 실행조직, 정보의 흐름, 명령/모니터링 체계, 연관 기관/부서와의 조정(coordination), 성과에 따른 상벌, 인센티브, 예산 등의 하위 요소로 이루어진 종합적인 시스템(system)이다. 따라서 정책전달 체계는 정책의 '실행(implementation)' 과정을 체계적이고 조직적이며 유기적으로 파악하기 위한 구조를 의미한다. 이렇게 '실행'을 여러 하위 요소로 나누어 유기적 관계를 분석함으로써, 어떤 정책의 효과가 기대치에 미치지 못했을 때 어디에서 문제가 발생했는지를 쉽게 파악할 수 있다.

정책전달체계는 다음과 같은 하위 요소로 구성 된다. 즉 명령/지시, 조직, 관리 및 조정, 상벌, 그리고 각 요소 간에 흐르는 정보가 전달체계의 하위 요소이다. 이하에서는 NTP-NRD에서의 정책전달체계를 구성요소별로 살펴보고 이들 요소들이 잘 작동하는지를 평가하여 발전방향을 모색한다.

2. 정책전달체계의 요소별 평가

국가목표 프로그램(National Target Program, NTP)은 2014년 8월에 총리지시(Directive No.22/CT-TTg, No.23/CT-TTg)에 의해 당초의 16개에서 2개로 단순화

된다. 그 2개는 '지속가능한 빈곤감소를 위한 국가목표 프로그램(NTP on Sustainable Poverty Reduction)'과 '새농촌건설을 위한 국가목표 프로그램(NTP-NRD)'이다. 그러나 아래에서는 새로 개편되어 추진될 NTP-NRD 2016~2020의 개선에 도움을 주기 위해, 2010년~2014년 사이에 추진된 기존의 NTP-NRD에 대한 평가를 하고 향후 개선 방향을 모색하고자 한다.

1) 다른 국가목표프로그램(NTP)들과의 조정(coordination)

NTP-NRD 2010~2014 프로그램은 16개의 NTP 프로그램 중의 하나였으므로, 다른 NTP 프로그램에서도 NRD와 관련된 활동이 포함되어 있었다. 이렇게 다른 부처와 사업내용이 겹치는 부분이 있으므로 다른 부처와 사업의 내용, 예산 등에서 상호조정(coordination)이 필요하였다. 비록 MARD가 NRD를 관장하고 있지만, NRD의 19개 기준(criteria)과 관련된 프로젝트는 각기 서로 다른 부처(ministry)에 분산되어 있어 혼란이 야기되었다. 이러한 부처 간 조정의 문제는 비록 NTP 프로그램이 16개에서 2개로 재구성되었다 하더라도 여전히 남아 있는 문제이다. 따라서 NRD 프로그램의 효율적 수행을 위해서는 부처(ministry)간 조정과 협력이 매우 긴요하다.

총리결정 제800호(Decision 800/QD-TTg, 2010년)에 의하면 NTP-NRD 사업의 19개 기준(criteria)을 달성하기 위해 성(省) 정부의 여러 부서(department)가 서로 협력하도록 하고 있다. 그러나 현실적으로는 협력이 잘 안 되었다(FAO 2014). 중앙부처들은 성 정부에 자기 부처관련 예산을 따로 배정한다. 그리고 성의 각 부서는 다른 부서와는 수평적 정보교환과 조정이 잘 안 된다. MARD가 NRD프로그램을 수행하려해도 성 산하의 각기 다른 부서가 가진 예산, 세부사업 등에 관한 정보가 없어 중복투자와 비효율이 발생하고 있다.

2) 다른 정부부처와 기관간의 조정과 상위계획과의 정합성

NRD는 16개 NTP 중의 하나였고 그 자체로 실행예산을 가지고 있었지만 보건, 문화, 빈곤감소와 같은 다른 NTP 프로그램에 의한 실적도 NRD 결과에 포함되었다. 따라서 다른 NTP와의 통합은 중앙정부 단위의 계획에서 처음부터 고려되었어야 했던 것이다.

코뮌 계획이 현, 성 단위로 올라가 집계될 때 코뮌 수준에서의 활동들은 다른 NTP 계획에서 가용가능 자원과 연계되어야 한다. 이러한 연계는 여러 NTP의 상위 계획인 사회경제개발계획(Socio-Economic Development Plan, SEDP)의 틀 안에서 가능하다. SEDP의 틀 안에서 NRD의 코뮌 활동들과 다른 NTP 계획 및 예산들을 연결하고 조정함으로써 NRD가 다른 계획들과 조화되고 재원확보가 용이해진다. 현실적으로 다른 NTP하의 예산과 NTP-NRD의 계획이 서로 부합하고 조화되도록 통합하는 것이 어려웠을 것이고, 그 이유는 아마도 다음과 같으리라고 추측된다(FAO 2014).

① 각 다른 NTP들은 나름의 예산계획과 예산배정 원칙, 비용인정기준(cost norms)을 가지고 있어 모든 NTP에 적용되는 통일된 원칙과 기준이 없다. ② 부처의 실행부서와 성의 부서(provincial departments)들은 자신이 확보한 자원을 타부서와 통합하려는 의지가 약하다. ③ 부처 간, 성 간, 성 내부의 부서 간, 그리고 중앙 부처와 성의 실행부서 간의 효과적인 조정 기제(mechanism)가 부족하다.

위와 같은 현실에서, 서로 다른 NTP 프로그램의 자원을 통합하고 연계하여 실행하려면 NTP를 통괄하고 책임지고 있는 중앙 부처가 그 역할을 담당했어야 했던 것이다.

3) 실행과정에서의 분권화

총리결정 800호(Decision 800/QD-TTg)는 풀뿌리 수준에서 주인의식을 제고하기 위해 성 정부가 계획과 실행을 분권화하여야 한다는 원칙을 천명하였다. 그러나 이러한 원칙은 잘 지켜지지 않고 있다. 지역의 여망(needs)보다는 SEDP 계획에서의 분야별(sectoral) 우선순위가 먼저 고려되어 하향식(top-down)으로 접근하고 있다.

예산이나 사업집행도 코뮌 수준에서 잘 관리되지 않고 있다. 총리결정 800호(Decision 800/QD-TTg)에 의하면 원칙적으로 코뮌이 투자를 결정하고 투자사업의 경제적/기술적 보고를 승인할 수 있게 되어 있다. 그러나 현실적으로는, 대부분의 경우 국가의 일선 기관이 프로젝트의 주체가 되어 있는 실정이다. 이러한 연유로 주인의식을 제고한다는 원칙이 현장에서는 실현되지 않고 있다(FAO 2014). 지역이 주인의식을 가지게 하기 위해서는 지역단위에서 계획을 설계하고 예산지출을 관리할 수 있도록 해야 한다.

4) 주민참여

NTP-NRD 프로그램에서는 주민이나 지역공동체와 어떻게 소통해야 한다는 명시적 원칙이 없다. 다만 Decision 800/QD-TTg의 Section VII에 지역기관 곧, 성, 현, 코뮌은 다음과 같은 책무를 진다고 언급되어 있다.

① 프로그램의 구성, ② 풀뿌리 단계에서의 책임의식 고양을 위해 각 수준의 부서와 지역관청에 책임을 분산시킨다. ③ 지역기관에서의 서로 다른 프로그램과 프로젝트를 효과적으로 통합하기 위해 정기적으로 실행을 조사하고 감독하며 보고한다.

또한 일련의 결정문(decision)들을 통해 농민기여에 대한 다음과 같은 원칙이 천명되었다. ① 각 프로젝트를 위한 코뮌 주민들의 기여는 자발적이어야 한다. ② 지방정부(성, 현, 코뮌)는 농촌 주민들에게 기여를 강요해서는 안 된다. ③ 농업분야의 구조개편도 농민들의 자발성에 기초해야 한다.

상기의 결정(decisions)들에 의하면 NTP-NRD에서 강제적 기여는 공식적으로 존재하지 않는다. 그러나 FAO(2014)의 연구에 따르면 정부기관은 농민들이 기여를 해 주기를 기대하고 있으며, 농민의 입장에서는 이를 외면할 수 없다는 것이다. 미디어를 통한 캠페인과 자원동원 운동이 국가적 차원에서 진행되고 있는 상황에서, 주민들은 어쩔 수 없이 기여를 하고 있다는 것이다. 이런 면에서 국가가 천명한 원칙과 현장에서의 상황은 전혀 다를 수 있다. 이러한 비자발적인 기여는 농민들의 자발적 참여에 오히려 부정적 영향을 미치지 않을까 염려된다.

5) 사업의 우선순위 조정

베트남 전국의 9,072개 코뮌은 각기 서로 다른 지리적 환경, 문화적 환경, 경제적 환경을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 각 코뮌들은 획일적으로 설정된 기준(criteria)을 대부분 따라야 한다. 총리결정 491호(Decision 491/QĐ -TTg, 2009년)에서는 국가 기준은 각 코뮌들의 경제사회조건에 맞게 조정이 가능하다고 천명하고 있다. 그러나 사실상 코뮌이 자신의 환경에 맞게 기준을 조정한 사례는 찾아보기 어렵다.

성 정부의 관리들은 주어진 목표 달성을 위해 여러 가지 방법을 사용한다. 예컨대 성 내의 몇몇 코뮌에만 집중적으로 투자한다던가, 주민들이 높은 우선순위를 두고

있지만 단기에 성과가 나타나기 어려운 사업들은 제외하는 것이다. 이 때문에 사업의 효과는 낮게 나타난다. 예를 들어 주민들이 낮은 우선순위를 두는 시설은 건설해 봤자 주민 이용도가 낮거나 주민들로부터 외면당한다. 문화회관이나 농촌시장은 그런 예들이다. 주민의 의견을 수렴하여 성 정부가 스스로의 우선순위에 의해 사업을 할 수 있는 여지를 확대할 필요가 있다.

6) 예산 및 자원의 동원

NTP-NRD의 재원을 보면, 총 예산의 40% 정도가 신용(credit)에서 나온다. 여기서 신용은 크게 두 부분으로 나뉜다. 첫째는 국가투자신용(state investment credit)이다. 이는 성(province)과 시(city)에 배분된 중앙예산으로, 수로건설, 농촌도로, 수경재배와 수공예마을 인프라 구축 등에 투입된다. 신용의 두 번째 부분은 상업신용(commercial credit)으로 농업과 농촌지역 투자에 투입된다.

국가투자신용은 국가가 빌려주는 자금으로 이해되고, 상업신용은 금융기관이 공급하는 것으로 이해된다. 상업신용은 금융기관이 자금의 원금과 이자의 회수가 가능하다고 판단하는 경우에 제공할 것인데, 구체적으로 어떤 프로젝트에 상업신용이 제공되며, 어떤 기관이 신용을 공급하며 또 경제적 사업성이 얼마나 있느냐에 대한 자료를 찾기 어렵다.

주민의 기여(community contribution)도 16% 내외라는 상당한 비중을 차지하고 있다. NTP-NRD의 인프라 구축 사업이 비교적 대규모라는 점을 고려하면, 주민들이 16%를 기여했다는 것은 상당한 금액이라 할 수 있다. 만약 주민들이 자발적으로 이만큼의 기여를 한 것이라면 풀뿌리 단계에서의 참여가 잘 이루어진 증거로 볼 수 있다. 주민의 기여가 자발적인지의 여부에 대해서는 공식 자료로는 확인할 수 없고, 주민에 대한 심층 면담과 사례분석을 통해 가능하다. 이에 대한 추가적인 조사·연구가 필요하다.

7) 성과의 측정 및 모니터링

공식 자료에 의하면 NTP-NRD 사업은 전반적으로 좋은 성과를 거둔 것으로 보인다. 즉 많은 코뮌들이 19개 기준을 충족하였다는 것이다. NTP-NRD의 성과와 관련

한 베트남 정부 보고서에는 "국가기준(national criteria)을 달성한 마을이 몇 개, 몇 %이다"는 식으로 성과가 집계되어 있는데, 이는 NTP-NRD의 순(純) 효과를 파악하는 데는 어려움이 있다. NTP-NRD가 시작된 2010년 이전에 어떤 마을들은 이미 국가기준을 달성했거나 조금 못 미치는 수준에 있었을 수도 있다. 따라서 현재의 시점에서 기준을 달성한 마을이 몇 개라는 식의 통계는 순수한 NTP-NRD의 효과인지, 이전의 누적된 성과가 반영된 것인지 파악하기 어렵다. NTP-NRD의 순 효과는 NTP-NRD 시작 시점에서 기초선(baseline) 조사가 있었어야 가능하다. 만약 기초선에 대한 자료가 없다면, 전년대비 산출물(output)을 측정하는 것이 바람직할 것이다.

NTP-NRD에서 성과측정의 또 다른 특징은 정량지표인 19개 기준을 달성했느냐의 여부 (Yes or No)만을 따진다는 것이다. 인프라와 건축물 등 경성 산출물(hard output)는 주민편익 증대, 소득증가, 태도의 변화 등과 같은 '기대된 변화'로 연결되지 않으면 사업의 효과성(effectiveness)이 없게 된다. 사업의 목적이 추구하는 '결과(outcome)'에 대한 측정지표의 개발이 보완되어야 한다.

8) 경쟁을 위한 인센티브

NTP-NRD에서 마을 간의 경쟁을 유도하고, 성과에 따른 차별적 지원을 할 수 있는 메커니즘은 없는 것으로 파악된다. 또한 마을지도자와 당해 지역 공무원과 기관이 성과에 따라 승진, 예산, 성과급과 같은 보상이 주어질 수 있는 근거를 찾을 수 없다.

Part Ⅳ

새마을운동과 새농촌개발 프로그램 간 비교분석

제1장 새마을운동과 새농촌개발 프로그램 (NTP-NRD)의 유사점과 차이점

제2장 요약 및 정리

NTP-NRD of Vietnam
& Saemaul Undong

제1장 새마을운동과 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 유사점과 차이점

제2부에서는 한국의 새마을운동을 6개 정도의 대주제와 그보다 더 많은 수의 소주제로 나누어 그 특성과 내용, 그리고 성과 등을 자세히 살펴보았다. 또한 제3부에서는 베트남의 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)의 특성과 내용을 역시 마찬가지로 여러 가지 주제별로 살펴보았다. 이제 제4부에서는 이 두 프로그램을 서로 비교분석해 보되, 주로 상호 간에 어떤 유사점과 차이점이 나타나는지를 중심으로 분석해 보기로 한다. 제1부에서 본 연구의 논리에 대해 설명한 바 있듯이, 이 두 프로그램 간의 '유사성과 차이점'은 새마을운동의 경우에는 그 강점과 성공요인이 무엇인지 더욱 뚜렷하게 부각시켜 줄 것이고, NTP-NRD의 경우에는 어떤 취약점과 문제점이 있는지를 드러내 줄 것이다. 더불어 이를 통해 NTP-NRD를 어떻게 개선하는 게 좋을지에 대한 교훈도 얻을 수 있을 것이다.

서로 다른 나라의 서로 다른 정책 프로그램을, 그것도 시대적 배경과 환경이 완전히 다른 조건에서 각각 시행된 두 개의 정책 프로그램을 비교하다 보면, 무한대의 많은 유사점과 차이점을 찾아낼 수 있는 것은 너무나 당연한 일일 것이다. 그러나 본 연구가 이 모든 유사점과 차이점을 하나하나 다 거론하지도, 또 이를 일일이 다 비교분석하려고 하지도 않을 것이다. 중요한 것은 이러한 유사점과 차이점 중에 어떤 것들이 NTP-NRD 프로그램의 개선을 위해 어떤 교훈과 시사점을 던져 주느냐 하는 점이다. 예컨대 우리가 두 프로그램 간에 아무리 많은 차이점을 발견해 낸다 하더라도, 이런 차이점들이 향후 NTP-NRD 프로그램의 발전을 위해 별다른 의미나 중요성을 갖지 못하는 종류나 성격의 것이라면, 이런 요인들에 주목할 필요는 없을 것이다.

이것이 제1부에서 지적했던 '핵심적 유사점과 차이점'의 의미이다. 따라서 아래에서 우리는 잔잔한 곁가지들은 내버려두고, NTP-NRD 2016~2020의 수립과 개선에 특히 도움을 될 만한 중요한 요인들에 주목하고자 한다. 그리고 두 프로그램 간의 이러한 '핵심적인 유사점과 차이점'을 확인하기 위해, 제2부와 3부에서 그러했듯이 아래에서도 이 두 프로그램을 대여섯 개의 부문으로 나누어 서로 비교분석해 보기로 한다.

1. 사업의 배경과 필요성

1) 사회경제적 · 문화적 배경상의 유사점과 차이점

한국과 베트남은 둘 다 동아시아의 미작지대에 위치한 나라로 그 유사한 점이 적지 않다. 예컨대 1970년대의 한국과 현재의 베트남을 비교할 때, 농업이 산업부문 중 가장 중요한 비중을 차지한다는 점이나 벼농사가 농업의 중심을 이루고 있다는 점 등은 중요한 유사점이다. 전체 인구 중 농림수산업에 종사하는 인구의 비중이 1970년대 한국의 경우 전체 인구의 약 50%가 조금 넘는 수준인데 비해, 베트남의 경우는 전체 인구의 약 60%가 농림수산업에 종사한다.

그러나, 외견상의 이러한 유사점에도 불구하고 다음과 같은 점에서는 차이점이 나타나는데 이들은 두 나라의 농촌개발 프로그램의 성격과 성과에 중요한 의미를 가지는 것들이다. 우선 첫째, 베트남의 경우 1970년대 한국과 비교해 볼 때 농촌 지역 내의 내적 이질성과 불평등 정도가 매우 높다. 한국의 경우 하나의 민족으로 구성되는 단일민족 국가인 관계로 1970년대 한국 농촌 지역에서는 인종적 · 민족적 다양성이 거의 나타나지 않는다. 뿐만 아니라 경제적 수준면에서도 잘 사는 농가와 못 사는 농가 간의 소득 상의 차이가 그리 크지 않았다. 이와 대조적으로 현재 베트남의 경우 농촌 지역 내의 내적 이질성의 정도와 경제적 격차의 정도가 1970년대 한국과 비교하여 상대적으로 높은 편이다. 일반 농촌지역과 소수민족의 거주 지역 간에, 그리고 평야 지역과 고산 지역 간에 상당한 정도의 경제적 격차가 존재한다. 예컨대 북부 산악 지역과 중부 고원 지역은 홍강 델타나 동남부 지역에 비해 경제적으로 월등히 열악하다. 또한 1970년대 한국보다 오늘날의 베트남에서 상업적 농업의 발달 정도가 더 높고 농업부문의 시장경제체제로의 편입 정도가 더욱 심화된 관계로 농업 · 농촌 부문에서의 경제적 불평등이 더 큰 편이다.

둘째, 1970년대 한국과 현재의 베트남을 경제발전 단계라는 척도에 올려놓고 서로 비교해 볼 때, 현재의 베트남의 경제발전의 수준이 1970년대 한국보다는 더 높은 편이다. 이러한 차이에서 오는 사회경제적 환경 또한 베트남의 NTP-NRD 프로그램의 향후 개선방안을 논의할 때 반드시 고려해야 할 대목이다.

셋째, 베트남의 NTP-NRD 프로그램을 시행하는 데 있어서 1970년대 한국의 새마을운동에서 활용할 수 없었던 여러 가지 농촌개발의 전략과 방법론, 그리고 자원을

더 활용할 수 있는 여지가 크다. 예컨대, 1970년대 한국의 새마을운동에서는 오늘날의 발달된 정보통신 기술이나 인터넷 등의 기술적 · 문화적 자원을 활용할 수 없었다. 이 점 또한 향후 NTP-NRD 프로그램의 시행에 있어서 충분히 활용 가능한 요인이 된다 하겠다.

2) 새마을운동 또는 NTP-NRD 프로그램 이전의 농업 · 농촌개발 정책의 경험

제2부에서 설명한 대로 1970년대 한국의 새마을운동 시행 이전에 여러 차례의 농업 · 농촌개발 프로그램이 시도되었다. 이 중에서도 1960년대 초에 시도되었던 '국가재건 국민운동'은 매우 의미 있는 프로그램이었다. 그러나 이들 운동 또는 정책 프로그램들은 모두 실패로 돌아갔다. 국가재건 국민운동의 경우, 비록 정신개혁에 초점을 맞추어 진행되었다는 점에서 그 방향은 제대로 잡았는지 몰라도, 정부 주도의 일방적 정책이었다는 점에서, 그리고 캠페인성의 프로그램이었다는 점에서 그 한계를 드러냈고, 결국 원래 의도했던 소기의 목적을 달성하지 못했다.

베트남의 경우는 한국의 경우와는 좀 다르지만, 크게 보면 2000년대까지의 농업정책과 농촌개발 정책이 그리 성공적이지 못했으며 그 성과 또한 제한적이었다고 평가할 수 있다. 1986년 도이머이 이후 여러 가지 개혁의 시도가 이루어졌으며 2000년대부터는 사회주의의 제도적 기반 위에서 자본주의 시장경제가 착근되는 여러 가지 실험적 정책이 시도되었다. 그러나 이러한 정치사회적 · 경제적 측면의 여러 가지 변화 속에서 베트남의 농업경제와 농촌사회는 많은 갈등과 시련을 거듭했으며, 뚜렷한 발전의 추세가 대세로 자리 잡지는 못하는 실정이었다.

3) 농촌개발 프로그램의 필요성

1970년대에 한국에서 새마을운동을, 그리고 2010년대에 베트남에서 NTP-NRD 프로그램을 실시하게 된 데는 여러 가지 계기가 작용했지만, 그 가장 큰 계기는 도시와 농촌 간의 사회경제적 격차였다고 할 수 있다. 한국의 경우 1960년대에 실시된 두 차례의 경제개발5개년계획으로 인해 도시산업 부문의 소득이 농촌에 비해 큰 폭으로 늘어났다. 그 결과 도시와 농촌 사이에 경제적 소득 면에서, 그리고 생활수준 면에서 차이가 점차 커지게 되었다. 이는 베트남의 경우도 마찬가지로 1980년대와

1990년대에 개혁과 개방 정책의 시행 이후로 경제가 전반적으로 발전하고 도시화와 공업화가 진행되었는데, 도시와 2차산업 부문의 발전이 상대적으로 더 컸다. 이런 이유로 2000년대 이후 도시와 농촌 간에, 농업부문과 2차산업 부문 간에 경제적 격차가 두드러지고 있는 것이다. 이러한 도농 간의 격차, 산업부문 간의 격차는 균형성장과 지속가능한 발전에 큰 위험 요인이 되고 있으며, 베트남의 정책당국자들 또한 그 심각성에 주목하게 되었다. 이러한 배경하에 베트남 정부가 새로운 농업·농촌발전 정책을 성안하게 된 것이다.

2. 사업추진을 위한 거버넌스 구조 비교

1) 정부·공공부문의 거버넌스 구조

새마을운동이나 NTP-NRD 프로그램이나 그 추진을 위한 거버넌스 구조에서는 둘 다 외형적으로 상당히 유사한 면을 많이 공유하고 있다. 둘 다 중앙정부에서부터 각 급별 지방정부에 이르기까지 농촌개발 프로그램을 추진하기 위한 거버넌스 구조를 잘 갖추고 있다는 점에서는 상당히 유사하다. 물론 구체적으로 들어가면 여러 가지 차이가 나타날 수 있으며, 특히 형식상의 유사점에도 불구하고 실제 운용 면에서는 많은 차이가 있을 것이며, 이러한 차이는 너무나 당연한 것일 수 있다. 그러나 이러한 차이점들의 대부분은 그리 핵심적인 요인을 구성하지는 않는다. 중요한 것은 현행 NTP-NRD 프로그램의 문제점과 한계를 만들어 내는 요인들이 무엇인가 하는 점인데, 이런 요인들은 두 프로그램 간의 차이점에서 확인할 개연성이 높은 것이다.

우선 새마을운동과 NTP-NRD의 형식상의 몇 가지 유사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 새마을운동에서나 NTP-NRD에서나 다 중앙정부 수준에 전국의 농촌개발 프로그램을 총괄하는 협의체 기구를 두고 있다. 새마을운동의 경우에는 중앙에 새마을운동 중앙협의회(NCSU)가 있었고, 베트남에는 NTP-NRD 프로그램의 추진을 총괄하는 중앙지도위원회(CSC)가 구성되어 있다. 물론 구체적인 구성에는 차이가 있다. 한국의 새마을운동 중앙협의회는 내무부장관이 위원장이 되고 각 부처 차관들이 위원이 되는 반면에, 베트남의 CSC는 부총리가 위원장이 되고 농업농촌개발부(MARD) 장관이 부위원장을 맡으며 각 부처와 기관의 책임자가 그 구성원이 된다. 그러나 기본적으로 정부 중앙부처의 주요 멤버들이 위원회를 구성한다는 점에서 별 차이가 없다.

둘째, 한국과 베트남 모두 지방정부의 각급별, 즉 도/성, 군/현, 면/코뮌 수준에서 각각 농촌개발 프로그램을 총괄 관리하는 협의체가 구성되어 있다는 점도 유사하다. 한국에는 시·도에 새마을운동 시·도협의회(PCSU)가, 베트남에는 성 지도위원회(PSC)가 각각 있다. 군 및 현 수준에서도 그 지역의 농촌개발 프로그램을 총괄하는 유사한 형태의 협의체가 있다. 한국의 새마을운동 시·군협의회(CCSU)와 베트남의 현 지도위원회(DSC)가 그것이다.

셋째, 한국과 베트남 모두 상기 협의체의 실무를 뒷받침하는 실무기구가 있다. 한국의 경우 중앙정부에 중앙협의회의 업무를 보좌하는 실무위원회가 있고, 베트남에는 사업조정실(PCO)이 있다. 그러나 한국의 실무위원회가 내무부 지방행정차관보를 위원장으로 하고 각 부처의 실무 국장들을 위원으로 하는 범정부적 협의조정기구인데 반해, 베트남의 중앙 사업조정실(Central PCO)은 농업농촌개발부 합작사및농촌개발국(DCRD)에 속해 있으며, DCRD 국장이 실장을 겸하는 MARD 내 산하기구라는 점에서 다르다. 다시 말해 한국의 실무위원회는 비록 내무부의 차관보가 책임을 맡고 있긴 하지만 내무부 소속 기구가 아니라 정부간 협의체인 반면, 베트남의 중앙 PCO는 MARD에의 귀속 정도가 더 강한, 특정 부처 내의 내부 부서라 할 수 있는 것이다.

넷째, 상기의 실무기구는 각급별 지방정부에도 존재한다. 지방정부 수준에서 실무기구의 위상과 구성은 형식상으로는 차이가 있어도 실질적으로는 큰 차이가 없다. 베트남의 경우는 전술한 PCO가 중앙정부에만 있는 것이 아니라 지방정부의 각급별로도 존재한다. 즉 성(省)에는 성 PCO, 현(縣)에는 현 PCO, 그리고 코뮌에는 코뮌 사업관리위원회(PMB)가 해당 지역의 NTP-NRD 사업의 시행을 관리한다. 반면에 한국의 새마을운동의 경우는 도나 군의 경우, 새마을운동 사업을 담당하는 해당 국(局)이나 과(課)에서 새마을운동의 시행과 관리감독을 책임지고 수행했다. 그러나 실질적으로는 큰 차이가 없는 것이 베트남의 경우도 성 PCO의 역할은 성 정부의 농업농촌개발국(DARD)이, 현 PCO의 역할은 현 정부내 농업농촌개발과나 경제과에서 담당하는 것으로 되어 있다. 따라서 실제적으로 한국과 베트남 간에 실질적인 차이는 크게 나타나지 않는 것으로 판단된다.

이처럼 거버넌스 구조만을 놓고 보면, 베트남의 NTP-NRD는 한국의 새마을운동과 상당히 유사하다. 그러면 이러한 몇 가지 특징들 외에 아래에서는 두 나라의 농촌개발 프로그램을 위한 거버넌스 구조상의 핵심적 차이점을 몇 가지 검토해 보기로 한다.

우선 거버넌스 구조상에 가장 먼저 눈에 띄는 중요한 차이점은 '사업계획의 수립 및 협의조정 체계'와 '사업의 집행체계'가 분명히 구분되느냐 아니면 복합적으로 혼재해 있느냐 하는 점이다. 한국의 경우 새마을운동을 위한 '사업계획의 수립 및 협의조정 체계'와 '사업의 집행체계'가 분명히 나누어져서, 사업계획의 수립과 조정은 부처 · 기관 간 협의체를 통해 이루어지는 반면에 사업의 집행과 그 관리감독은 각 부처의 새마을운동 담당 부서에서 이루어진다. 이와 달리 베트남의 경우 사업계획의 수립, 집행 및 관리감독, 협의조정 등 모든 업무가 CSC와 PCO로 구성되는 단일의 거버넌스 구조하에 시행되고 있다. 베트남의 경우도 물론 정부 각 부처가 각자 NTP-NRD와 연관되는 사업에 연루되어 있으며, 19개의 국가기준, 11개의 활동과 연관되는 사업을 개별적으로 시행하고 있지만 NTP-NRD 프로그램에 관한 한 MARD와 PCO의 역할과 비중이 상당히 높다.

둘째, 또 한 가지 중요한 것은 이 거버넌스 구조에서 국가 최고지도자의 위치와 그 역할에서 나타나는 차이점이다. 1970년대 한국에서 새마을운동은 국정의 최우선 과제였다. 그리고 국가 최고지도자인 대통령이 새마을운동에 대해 각별한 관심을 가지고 있었다. 새마을운동은 박정희 대통령의 개인적 구상과 개념에서 그 출발점을 찾을 수 있으며, 그 기본적인 철학과 전략이 박 대통령에 의해 창안되었다고 할 수 있다. 새마을운동의 기본 개념과 방법론 등을 기록한 그의 자필 비망록을 보면 핵심적인 내용이 모두 담겨 있는 것을 확인할 수 있다. 이런 점에서 국가최고지도자로서 대통령의 역할이 새마을운동에서 차지하는 비중은 매우 컸다. 법적 · 형식적으로는 내무부가 새마을운동의 주관부서이나 실제로 정부 부처 간의 이견 조정이나 협의의 최종 결정은 대통령이 내렸다. 새마을운동이 한창이던 1970년대 국무회의의 가장 중요한 어젠다가 새마을운동 사업에 관련된 어젠다였으며, 이러한 어젠다들은 모두 대통령이 참석한 가운데 대통령이 최종적으로 결정했다. 국가 최고지도자가 이 프로그램을 직접 적극적으로 챙겼다는 점에서 새마을운동은 NTP-NRD와 큰 차이를 보여주는 것이다.

셋째, 지방정부의 농촌개발 프로그램 협의체에 민간인의 참여 비중이 서로 다르다는 점도 간과할 수 없는 중요한 점이다. 한국의 경우 새마을운동의 각급 협의체는 민관(民官) 협의기구라고 할 수 있을 정도로 민관 파트너십(public-private partnership)이 상당히 강조되었다. 반면 베트남의 경우에는 지방의 각급 협의기구들이 지방정부 관계자 위주로 구성되어 있다. 예컨대 성의 경우 PSC의 위원장은 성 인민위원회

(PPC)의 주석이 맡고, 부위원장은 PPC의 부주석 중 한 명과 DARD 국장이 공동으로 맡는다. 그 외에 위원으로는 성 정부의 건설국(DOC), 기획투자국(DPI), 재무국(DOF)의 국장을 비롯한 성 정부 각 부서와 기관의 책임자로 구성된다. 또한 현의 경우도 마찬가지로 DSC의 위원장은 현 인민위원회(DPC)의 주석이, 부위원장은 부주석이 맡으며, 현 정부의 관련 과(課)나 기관의 책임자들이 위원을 맡고 있다(FAO 2014). 이처럼 성이나 현 수준에서 베트남의 NTP-NRD 추진을 위한 협의기구에는 민간인이 참여할 공간이 거의 없는 편이다.

물론 한국에서 지방의 각급별 새마을운동 협의기구가 비록 민간인의 참여가 있었다 하더라도 실질적으로는 정부의 주도로 운용되었고 민간 전문가나 관계자의 역할이 제한적이었긴 하다. 그러나 그러한 점을 다 고려하더라도, NTP-NRD 추진을 위한 베트남 지방정부의 각급 지도위원회의 구성이 상대적으로 더 관 주도의 거버넌스 체계이며 실제 운용에서도 민간부문의 목소리가 반영될 여지가 매우 낮다는 점은 두 프로그램 간에 중요한 차이점으로 보인다.

마지막으로 언급하고 싶은 차이점은 새마을운동 당시 한국의 지방행정기관의 여러 가지 업무 중 새마을운동 사업이 차지하는 비중이 매우 높았다는 사실이다. 일선 면의 경우 새마을운동 사업이 면사무소 업무의 거의 대부분을 차지한다고 해도 과언이 아닐 정도로 새마을운동 사업이 차지하는 비중이 높았다. 반면에 베트남의 경우 현이나 코뮌의 업무 중에서 NTP-NRD가 차지하는 비중은 새마을운동과 비교해서 상대적으로 매우 낮은 편이라 할 수 있다.

2) 마을수준에서의 거버넌스 및 리더십 구조

한국의 새마을운동과 베트남의 NTP-NRD를 추진하는 정부 · 공공부문의 거버넌스 구조가 전반적으로 상당히 유사점이 많은 데 비해, 마을수준에서 보여주는 거버넌스 구조와 특히 주민참여 및 마을지도자의 리더십 등에서는 둘 사이에 매우 중요한 차이점이 확인된다.

(1) 마을 단위의 거버넌스 구조와 주민조직

먼저 마을의 주민조직을 비롯한 마을 단위에서의 거버넌스 구조를 비교해 보자. 마을마다 마을개발위원회와 공식적·행정적인 리더, 즉 이장/촌장이 있다는 점은 유사하다. 한국의 마을개발위원회(Village Development Committee, VDC)나 베트남의 마을개발위원회(Village Development Board, VDB) 둘 다 최말단의 주민조직으로서 두 나라의 농촌개발 사업에서 중요한 역할을 수행했다. 다만 한국의 이장은 행정기관에서 임명한 반면, 베트남의 마을개발위원회 위원들은 모두 주민들이 선출하게 되어 있는 점이 다르다. 그러나 베트남의 VDB는 실제로는 정부에 의해 거의 하향식으로 구성된다고 해도 별로 틀린 관찰은 아니다. 코뮌 인민위원회(CPC)의 주석이 코뮌 내 특정 마을에서 VDB를 구성할지 말지를 결정하는 권한을 갖고 있는 만큼 VDB는 한국의 VDC보다 오히려 더 관(官) 주도적이라고 할 만하다. 이런 사소한 차이를 무시하면, 농촌개발의 거버넌스 체계에서 한국의 이장과 베트남의 촌장, 한국의 VDC와 베트남의 VDB는 대체로 거의 유사한 요소로 봐도 무방할 것이다. 둘 다 형식적으로는 민간부문에 속하면서 실질적으로는 공공부문, 즉 최말단 지방행정기관의 역할도 수행하는, 일종의 공공부문과 민간부문의 연결고리 역할을 한다고 할 수 있는 것이다.

한편, 한국과 베트남의 마을수준의 주민조직에서 가장 큰 차이가 나는 점은 마을총회(village council)와 마을지도자의 존재이다. 한국의 새마을운동에서 마을지도자가 얼마나 중요한 역할을 수행했는지는 이미 제2부에서 상세히 설명했다. 마을지도자의 존재 유무와 그 역할에 있어서 한국과 베트남의 차이는 아래에서 다시 논의하겠고, 여기서는 마을총회에 대해서만 다루기로 한다.

한국의 새마을운동에서 마을총회는 핵심적인 역할을 수행했다. 마을에서 시행된 모든 새마을사업에 대해서는 마을총회를 통해 주민들의 총의를 모으도록 했다. 마을의 장기발전계획과 새마을사업 계획의 수립, 그 성과의 분석, 정부에서 지원하는 모든 새마을사업의 세부 아이템과 구체적 실행 방법, 새마을사업으로 취득한 공동재산의 관리와 처분에 관한 사항, 새마을지도자의 선출 등 중요한 사항들이 모두 마을총회에서 결정되었다. 또한 마을지도자들은 총회에서 결산보고를 해야 했으며, 모든 회의의 결과는 모두 기록으로 남겨졌고, 그 회의록을 상세히 기록해서 감사를 받았다. 이처럼 한국의 새마을운동에서 마을 총회는 주민들의 참여의식

과 주인의식(ownership)을 높이는 데 큰 기여를 했다. 베트남의 농촌개발 프로그램에서는 이러한 동일한 역할을 수행할 만한 거버넌스 기구를 확인할 수 없다. VDB가 유사한 기능을 수행하지만 그것은 매우 제한적이라 하겠다.

또 한 가지 중요한 점은 베트남의 경우 마을 수준에 존재하고 활동하는 거의 대부분의 주민조직이 공산당의 당(黨) 조직들이라는 점이다. 조국전선 등 당 조직 외에는 주민들에 의해 아래로부터 자율적 · 자발적으로 결성된 주민조직이 거의 없다고 할 수 있다. 그러다 보니 NTP-NRD의 추진에 있어서도 주민들의 자생적 · 자율적 조직에 의한 의견의 투입이나 개진의 사례가 거의 없는 것이다.

(2) 마을지도자의 리더십

한국과 베트남의 농촌개발 프로그램을 비교할 때 가장 뚜렷하게 차이 나는 점 중의 하나는 바로 마을지도자의 존재이다. 한국의 경우 마을마다 '새마을지도자'로 불리는 마을지도자가 있어서 이들의 희생과 봉사, 헌신적인 노력과 활동, 그리고 뛰어난 리더십이 새마을운동의 성공에 가장 중요한 성공요인을 제공했다는 점은 이미 제2부에서 상세히 설명한 바 있다. 이들은 각 마을의 새마을사업의 훌륭한 기획자요, 관리자요, 운영자였다. 이들은 주민들의 자발성과 창의성을 이끌어내는 역할을 했으며, 주민들 스스로 필요한 사업을 선정하도록 유도하고 모두들 헌신적으로 사업의 시행에 참여하도록 동기부여를 했다. 이들은 또한 필요할 경우 주민들 간의 이견을 조정하고 갈등을 완화하는 역할도 수행하면서 마을 공동체의 통합과 협동을 유인해 내었다. 새마을운동은 바로 이러한 뛰어난 정신과 잠재력을 가진 마을지도자를 발굴해 내고, 이들을 교육시키고 이들의 리더십을 키워주고, 그리고 이들이 자신의 꿈과 비전을 구체화하고 자신의 능력과 리더십을 최대한 발휘할 수 있는 여건을 만들어주고, 이들이 스스로 자신을 버리고 공동체를 위해 헌신하도록 동기부여를 해 주었기 때문에 성공할 수 있었다고 말할 수 있다.

베트남의 농촌개발의 현장에는 한국의 새마을지도자에 비견할 만한 마을지도자의 존재를 확인할 수 없었다. 이에 근접한 지도자라면 각 마을마다 원래부터 있던 촌장이나 그게 아니면 VDB의 구성원들을 들 수 있다. 그러나 이들은 한국의 새마을지도자처럼 무보수로 일하는 자발적이고 열성적인 봉사자가 아니다. 이들은 자기희생이나 헌신정신에 의해 새마을운동에 뛰어든 한국의 새마을지도자와 그

동기에서부터 차이가 있다. 이들은 대체로 지방정부와 마을주민들을 잇는 중개자 또는 매개체의 역할을 수행한다. 사실상 코뮌이나 현 인민위원회에서 가장 중요한 핵심 의제가 결정되고, 마을지도자들은 이렇게 결정된 사항을 마을주민들에게 전달하고 그 이행을 관리하는 다분히 수동적인 역할을 수행할 따름이다.

한편, 새마을운동에서의 마을지도자나 NTP-NRD에서의 촌장 또는 마을지도자나 모두 원칙적으로는 주민들에 의해 직접 선출하도록 되어 있다. 그러나 NTP-NRD의 경우 실제로는 사실상 국가가 임명하는 것이나 마찬가지이다. 새마을운동의 경우도 모든 마을 지도자들이 다 마을주민들의 직접선거에 의해 선출된 것은 아니며, 일부는 추대되거나 혹은 비자발적으로 마을공동체의 무언의 압력하에 떠맡기도 했다. 그러나 새마을운동의 경우는 NTP-NRD와 달리 군이나 면 등 지방행정기관에서 그 선출과정에 개입하지는 않았다. 거의 대부분의 마을에서 새마을지도자의 선임은 마을 주민들의 아래로부터의 의사가 반영된 결과였던 것이다.

또한 NTP-NRD 추진에 관여하는 베트남의 마을지도자들은 한국의 새마을지도자처럼 주민들에게 자신의 꿈과 비전을 설파하는 이상주의자(visionary)도 아니고, 마을과 사회를 변화시키려는 개혁가도 아니다. 주민들의 자발성과 창의성을 이끌어 내는 핵심적 리더 역할을 수행하지도 못한다. 뿐만 아니라 이들을 능력 있는 기업가(entrepreneur)로, 그리고 리더십을 가진 조직 운영가로 키울 수 있는 교육 시스템도 훈련 프로그램도 없다. 이런 점에서 왜 한국의 새마을운동이 '아래로부터의 사회운동'이자, 지역주도의 개발 프로그램(community-driven development program)이며 주민참여에 의한 지역개발 프로그램이 될 수 있었고 또 그렇게 성공할 수 있었는지, 그 반면에 베트남의 NTP-NRD가 여전히 아래로부터의, 주민참여에 의한 지역개발 프로그램이 되기에는 부족한 점이 많은지가 설명이 된다.

3. 사업의 구성과 내용

1) 개요

베트남의 새농촌개발 프로그램은 처음부터 매우 치밀하고 구체적이며 체계적인 사업내용과 구성을 가지고 시작되었다. 새농촌개발을 위해 베트남 정부가 2009년과

2010년에 각각 공식적으로 제시한 기본 목표치는 매우 엄밀하고 계량화된 것들로 그 자체만으로 보면 베트남의 새농촌개발 프로그램이 처음부터 매우 치밀하고 체계적으로 시작되었다는 것을 보여준다. 베트남 정부는 이러한 표준화되고 규격화된 공식적 목표와 지표를 가지고 전국 농촌을 '새농촌'으로 만드는 프로젝트를 시작했으며, 2010년부터는 이러한 '위로부터 부과된' 잣대를 들고 전국 모든 농촌마을에 표준적, 일괄적, 일률적으로 적용하는, 종합적인 농촌개발 프로그램의 시동을 걸었던 것이다.

반면에 이와 대조적으로 한국의 새마을운동은 첫해 전국 마을을 대상으로 한 자재(시멘트) 배부와 초기의 '새마을 가꾸기 사업'이 보여주듯이 어떻게 보면 상당 부분 우발적으로 시행되었다고 해도 과언이 아니다. 또한 처음부터 광범위하게 모든 분야의 개발 사업들을 다 포괄한 것도 아니었다. 처음에는 농촌마을 주변의 환경개선 사업과 같은 소규모의 손쉬운 사업부터 시작했으며, 새마을운동 사업이 보다 광범위하고 대규모 사업으로 확장된 것은 시간이 지나면서 점차로 그리된 것이다. 뿐만 아니라 처음부터 정량적 목표를 달성하기 위해 주민들에게 어떤 목표치를 제시하지도 않았다. 새마을운동의 정량적 실적(output)은 사후에, 그리고 정부의 내부적 필요에 의해 정리된 것으로 처음부터 목표를 정해두고 이를 위해 사업을 시작하지도 않았고, 또 그 목표를 달성하도록 주민들을 강제하지도 않았다.

이렇게만 비교해 보면, 베트남의 새농촌개발 프로그램이 훨씬 더 체계적이고 엄밀한 것처럼 보인다. 또한 형식상으로만 놓고 보면 베트남의 프로그램이 더 심도 있고 수준 높은 우수한 지역개발 프로그램처럼 보인다. 그러나 그 내용과 진행과정, 그리고 그 사업의 성과와 파급효과까지 비교해 보면, 전혀 다른 결론이 나온다. 아래에서는 이를 좀 더 자세히 들여다보기로 한다.

2) 베트남 사업의 구성과 내용의 복기 : 베트남 NTP-NRD의 19개 기준

베트남은 2008년 8월 제10기 당중앙위 7차 회의에서 삼농(*Tam Nong*) 원칙을 채택(베트남 공산당 2008, Resolution No.26-NQ/TW)한 지 8개월만인 2009년 4월 국무총리 결정서 형식을 빌어 새농촌개발을 위한 19개의 국가기준을 제시하는 결정을 내린다(베트남정부 2009, 총리결정 No.491/QD-TTg), 이것이 그 이후 베트남 새농촌개발 프로그램의 가장 중요한 원칙이 되고 잣대가 되었다.

이 19개 국가기준은 제3부에서 이미 다룬 바 있듯이 아주 상세하고 엄밀하게 규정되어 있다(〈부록 1〉 참조할 것). 예를 몇 가지 들어 설명해 보자. 우선 '교통'과 관련된 2번 기준을 보면, ① 코뮌과 코뮌을 잇는 주요 간선도로는 교통부의 기술적 기준에 의거하여 모두 콘크리트 또는 아스팔트 포장을 한다. ② 코뮌 내 마을 간 주요 도로 또한 동 기준을 충족하도록 콘크리트 또는 아스팔트 포장을 하되, 홍강 델타나 동남부 지역은 전체 도로의 100%를, 북부 산악 지역이나 메콩 델타 지역은 전체 도로의 50%를, 나머지 지역은 전체 도로의 70%를 포장하는 것을 목표로 한다. 또한 전국 평균 포장률이 70%를 넘도록 한다. ③ 모든 마을 안길(100%)이 우기(雨期)에도 진흙탕이 되지 않도록 콘크리트로 포장하거나 또는 다른 방법으로 보수하되, 홍강 델타와 동남부 지역은 전체 도로의 100%를 콘크리트로 포장하고, 중부 해안 지역(북중부 해안 권역 + 남중부 해안 권역)은 전체의 70%를 콘크리트로 포장하며, 북부 산악 지역과 중부 고원 지역은 전체의 50%를, 메콩 델타 지역은 전체의 30%를 콘크리트로 포장하는 것을 목표로 삼는다. ④ 농기계가 들어갈 수 있도록 논길을 콘크리트로 포장하되, 홍강 델타와 동남부 지역은 전체의 100%를, 중부 해안 지역과 중부 고원 지역은 전체의 70%, 북부 산악 지역과 메콩 델타 지역은 전체의 50%를 포장하도록 한다. 또한 전국 평균 포장률이 65%를 넘는 것을 목표로 한다. 이것이 새농촌 개발을 위한 19개의 국가기준 중 도로교통과 관련된 두 번째 기준의 내용이다(베트남의 7개 권역에 대해서는 제3부 1장 참조).

다음으로 관개시설과 관련된 3번째 기준을 보면, 코뮌 단위에서 관리하는 관개수로의 콘크리트 포장비율은 전국 평균 65%가 되어야 하며, 지역별로는 홍강 델타, 북중부 해안, 동남부 지역이 85%, 남중부 해안 지역이 70%, 북부 산악 지역이 50%, 중부 고원과 메콩 델타지역이 45%를 달성해야 한다.

11번째 기준인 '빈곤가구'와 관련된 기준을 보면, 베트남 전체 농촌 지역의 빈곤가구 비율을 6% 이하로 낮추는 것을 목표로 삼고, 각 지역별로는 홍강 델타와 동남부 지역이 3% 이하, 중부 해안 지역이 5% 이하, 중부 고원과 메콩 델타지역이 7% 이하, 북부 산악 지역은 10% 이하로 낮추는 목표를 달성해야 한다.

이처럼 엄밀하고 객관적인 기준들이 19개 분야에 걸쳐 매우 구체적으로 제시되었는데, 그 상당 부분이 계량화인 정량적(定量的) 기준이었으며, 이러한 기준을 모두 충족한 코뮌(社)은 '새농촌 코뮌'의 자격을 얻게 되는 것이다. 또한 현(縣)의 경우, 현 내의 전체 코뮌의 75%가 위의 '새농촌개발'의 기준을 모두 충족할 경우 그 현은

'새농촌 현'의 자격을 얻게 되며, 더 올라가 성(省)의 경우 또한 해당 성의 80% 이상의 현이 위의 자격을 갖출 경우 '새농촌 성'으로 인정받게 된다는 것이다.

이처럼 구체적이고 계량화된 국가기준이 제시된 지 다시 1년 뒤인 2010년 6월, 베트남 정부는 다시 총리결정 제800호(베트남정부 2010, Decision No.800/QD-TTg)를 통해 '새농촌개발 프로그램(NTP-NRD)'을 공식적인 국가의 개발계획 프로그램으로 제시하고, 동 프로그램의 구체적인 목표와 범위 및 내용을 공포하게 된다. 아래에서는 다시 이 중 중요한 사항 몇 가지를 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

상기 총리결정 제800호는 2015년까지 전국 9,072개 코뮌(社) 중 20%가 상기 19개 국가기준을 충족하도록 하며, 2020년까지는 전체 코뮌의 50%가 그 기준을 충족하도록 하는 것을 새농촌개발 프로그램의 구체적인 목표로 제시했다. 또한 동 프로그램의 사업기간을 2011년부터 2020년까지로 정했다.

총리결정 800호는 앞서 제시한 19개 국가기준 중 일부를 더욱 상세히 세분화하여 재규정했는데, 예컨대 도로교통 인프라 구축과 관련해서는 코뮌 인민위원회 사무실까지 잇는 도로를 완성한다든가, 2015년까지 전체 코뮌의 35%에서 코뮌 내 간선도로를 아스팔트 또는 콘크리트 포장이 되도록 한다든가, 2020년까지는 70% 이상의 코뮌이 기준을 충족하도록 하되 마을 또는 자연마을의 간선도로는 기본적으로 (우기에도 통행이 가능하게) 굳게 포장을 한다든가 등, 더욱 구체적인 기준을 제시했던 것이다.

관개시설과 관련된 예를 하나 더 들면, 2015년까지 전체 코뮌의 45%가 국가기준을 충족하도록 하되 50% 이상의 수로를 3등급 이상의 영구적인 수로로 건설하며, 2020년까지는 77%의 코뮌이 국가기준을 충족하도록 하되 농지 내 수로나 배수로도 기본적으로 콘크리트 포장을 한다는 등 매우 구체적인 목표를 제시했다(자세한 것은 〈부록 2〉 참조할 것).

그런데, 문제는 베트남 정부가 새농촌개발을 위해 제시한 19개의 국가기준과 이에 입각한 NTP-NRD의 구체적인 사업 프로그램이 그 구성과 내용 면에서 지난 5년간 여러 가지 성과를 거두었음에도 불구하고 많은 문제점과 한계를 노정하고 있다는 점이다. NTP-NRD가 그 구성과 내용면에서 어떤 문제가 있는지는 새마을운동의 과거 경험과 비교해 보면 좀 더 분명하게 알 수 있을 것이다. 아래에서는 새마을운동과 NTP-NRD의 핵심적 차이점을 세 가지 정도로 나누어 살펴보기로 한다.

3) 핵심적 차이점 ① : 사업의 구성 및 전개양식

(1) 수단(19개의 국가기준)이 목표가 되어버린 NTP-NRD

베트남의 NTP-NRD는 처음부터 19개의 국가기준이 금과옥조(金科玉條)처럼 가장 중요한 잣대가 되어 적용되어 왔다. 모든 사업 프로그램이 이 기준을 어떻게 달성하느냐에 초점이 맞추어져 구상되고 시행되었다고 해도 과언이 아니다.

당중앙위 결의안 제26호(Resolution No.26-NQ/TW)나 총리결정 제800호(Decision No.800/QD-TTg)나 모두 베트남의 NTP-NRD의 궁극적인 목표가 '농업을 근대화하고 발전시켜 농민들의 전반적인 소득을 높이고, 농촌지역의 사회경제적 인프라를 구축하고, 농촌의 인적자원을 개발하고 농민들의 역량을 강화시키며, 이를 통해 농촌 주민들의 물질적 · 정신적 삶의 질을 높이는 데 있다'고 천명하고 있다. 이것이 NTP-NRD의 '목표'인 것이고, 19개의 국가기준은 이러한 목표를 이루기 위한 '수단'인 것이다.

그러나 지난 5년간의 NTP-NRD 시행과정을 되돌아보면, 마치 목표와 수단이 뒤바뀌는 '목표 전치(轉置)(goal displacement)' 상황이 일어난 것처럼 느껴진다. 다시 말해 '19개의 국가기준'이란 것이 가장 중요한 황금률(黃金律)이 되어버리고, 이 기준을 달성하는 것이 바로 NTP-NRD의 '목표(goal)'가 되어버린 것처럼 보인다는 것이다.

그런데 베트남 정부가 내세우는 '19개의 국가기준'은 그것들을 다 달성한다 하더라도 베트남의 농업과 농촌이 획기적으로 발전한다는 보장, 농촌 주민들이 더 높은 경제적 소득을 누리고 더 안전하고 행복한 정신적 삶을 누린다는 보장은 없다. 19개 국가기준이 후자를 위한 필요조건일지는 몰라도, 그 충분조건은 될 수 없을 것이다.

(2) NTP-NRD의 경직성과 새마을운동의 융통성

새마을운동 사업은 제2부 제3장에서 자세히 설명한 것처럼 처음부터 수미(首尾)가 일관되게 하나의 완결된 프로그램으로 시작된 것이 아니다. 사업이 진행되는 과정에서 끊임없이 새로 개선되고 변화되어 나갔으며, 사회경제적 상황이나 주민

들의 의식 변화에 맞추어 조금씩 진화해나가고 확장되어 나갔다. 새마을운동 사업의 전개과정을 살펴보면, 새마을운동은 마치 하나의 유기체(有機體)가 조금씩 자라가는 것처럼 매우 진화적이었음을 느낀다. 또한 새마을운동 사업 프로그램의 구성과 내용은 매우 유동적이고 탄력적이었다. 뒤에 다시 언급할 기회가 있겠지만, '새마을운동 사업'과 '새마을교육' 간의 관계까지 고려하다 보면, 새마을운동 사업은 마치 보다 나은 단계로 나아가기 위해 끊임없이 변화를 모색하는 자기성찰(自己省察)적 운동이었다는 평가까지 가능하다.

이에 반해 베트남의 새농촌개발 프로그램은 처음부터 너무나 체계적으로 완결된 프로그램으로 출발해서 그 전개과정에서 변화의 융통성이나 개선의 가능성이 상당히 낮다. 새마을운동과 비교하면 유연성이나 탄력성이 떨어진다고 볼 수 있는 것이다. 새마을운동이 보다 동적(動的)이고 유기적(有機的)이라면, 베트남의 새농촌개발 프로그램은 상당히 정적(靜的)이고 기계적(機械的)이다.

NTP-NRD가 이처럼 유연하게 그 구성과 내용을 바꾸기 힘드는 데는 처음부터 너무나 잘 짜여진 프로그램으로 출발했고 이것이 전국 모든 성과 농촌 지역에 일률적으로 적용된 데 그 이유가 있기도 하지만, 앞서 논의한 것처럼 베트남의 새농촌개발 프로그램에서 19개 국가기준이 처음부터 가장 중요한 '황금률'이 되어버린 데도 그 원인의 일단을 찾을 수 있을 것이다.

(3) 거시-경성적 사업 위주의 NTP-NRD와 미시-연성적 사업으로 시작된 새마을운동

19개의 국가기준을 하나하나 살펴보면, 베트남의 NTP-NRD가 대체로 대규모의 '거대사업' 위주로, 또는 위에서 사용한 용어로 말하자면, '거시-경성적(macro-hard)' 사업 위주로 짜여져 있음을 알 수 있다. 이는 처음에는 소규모의 손쉬운 사업, 예산 부담이 적게 드는 사업부터 차근차근 해 나간 새마을운동 사업과 대조적이다. 새마을운동은 앞서 지적했듯이 소규모의 '미시-연성(micro-soft)' 사업부터 시작하여 주민들의 참여를 적극 유도해 낼 수 있었던 것이다.

NTP-NRD의 19개 기준을 살펴보면 대부분이 마을주민들의 역량과 자원만으로 '아래로부터' 추진할 수 있는 사업들이 아님을 알 수 있다. 마찬가지로 NTP-NRD의 11개 활동, 예컨대 '사회경제적 인프라 구축', '경제의 구조조정과 발전', '빈곤의 완화와 사회 안전', '농촌주민에 대한 보건의료 서비스 제공', '지방에서

의 당 조직, 행정기관, 사회정치조직의 수준 제고', '농촌지역의 사회안전과 질서 유지' 등의 내용을 꼼꼼히 들여다보면(총리결정 Decision No.800/QD-TTg), 이들 프로그램이 대부분 국가가 많은 예산을 들이고 그 역량을 집중하여 장기간에 걸쳐 추진해 나가야 할 거대 프로젝트임을 알 수 있다. 이러한 프로젝트는 농촌주민 또는 민간부문이 주도하여 해 나갈 수 있는 프로젝트는 아니며, 국가가 국가 고유의 업무와 활동의 일환으로 해야 할 '위로부터의' 공공사업이 대부분인 것이다.

4) 핵심적 차이점 ② : 주민 참여의 문제

앞에서 이미 수차례 언급한 사항이지만, 베트남의 NTP-NRD는 새마을운동과 비교해서 주민들의 참여가 매우 부족한 편이다. 왜 이런 차이가 나타나는지 그 이유를 '사업의 구성과 내용' 측면에서도 찾아볼 수 있다.

제2부 3장에서 자세히 설명한 바와 같이 새마을운동 사업은 초기 단계에서는 '미시-연성' 사업 위주로 구성되었다. 다시 말해 '소규모의 손쉬운 사업으로 예산도 적게 들어가며, 자본과 높은 수준의 기술보다는 주민들의 노동력(인적 자원)이 많이 투입되는 미시적(micro)이고 연성적인(soft) 사업'이 많이 시행되었다. 반면에 NTP-NRD가 추진하는 사업들은 대체로 예산이 많이 투입되는 대규모 프로젝트 위주이고, 하드웨어성(性) 인프라(hardware infrastructure) 구축 위주의 사업이 많다. 이런 사업들에는 주민들이 자신의 노동력을 직접 투입하는 등으로 기여하기가 곤란하다. 뿐만 아니라 예산의 규모가 큰 대형 사업 위주로 구성되어 있어 이들 사업에 주민들이 물적 · 재정적 기여를 한다 하더라도 그 비중은 매우 낮게 평가받을 수밖에 없다. 결국 이들 사업에는 주민들의 참여가 줄어들 개연성이 높은 것이다.

이보다 더 중요한 점은 NTP-NRD가 추구하는 대부분의 사업 프로그램들이 주민들의 여망(輿望)에 입각한 것이 아니라는 점이다. 물론 NTP-NRD의 19개 국가기준이 궁극적으로 농촌주민과 베트남 국민들의 물질적 삶을 윤택하게 해 줄 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다. 그러나 문제는 자원을 어떻게 하면 더 효율적으로 배분하느냐 하는 것인데, 결국 '정책'이란 건 '선택'의 문제인 것이다. 현재 베트남의 농촌 주민들이 보다 더 절실히 원하는 것이 무엇인지, 그리고 지역마다, 코뮌마다 서로 다른 주민들의 여망이 NTP-NRD의 성안과정에서 과연 어느 정도 반영되었는지, 이러한 점들은 여전히 의문점으로 남는다. 실제로 각 지역의 주민들에게 자신들이

오랫동안 희구해 왔던 숙원사업이 무엇인지를 확인할 수만 있다면, 아마 현재 베트남 전국 농촌에서 일률적으로 적용하고 있는 19개의 기준과 11개의 사업과는 상당한 거리가 있을 개연성이 크다고 본다.

NTP-NRD의 하위 목표 및 기준 설정과 구체적인 실행계획의 수립 과정에서 그리고 이들 계획하에서 각 지역과 성, 그리고 코뮌 단위에서 실제 사업을 시행하는 과정에서 주민들의 의견이 수렴되고 이들의 여망이 확인되는 과정이 생략된 점은 베트남의 NTP-NRD 프로그램에 주민참여가 활성화되지 못하는 중요한 원인을 제공한다. 새마을운동의 경우 첫해 사업부터 시작해서 주민들이 어떤 사업을 추진할 것인지 자율적으로, 상향적으로 결정하도록 했다. 이상의 요인들이 복합적으로 작용해서 새농촌개발 프로그램에서 주민참여가 부족한 원인을 구성한다고 하겠다.

5) 핵심적 차이점 ③ : 교육과 정신개혁

한국의 새마을운동의 여러 사업에서 새마을지도자 연수를 포함해서 주민들의 역량강화와 정신개혁 프로그램의 비중은 매우 높으며, 그 중요성은 다른 주요 사업들에 비해 결코 낮지 않다. 앞서 제3부 제5장에서도 강조했듯이 어쩌면 한국의 '새마을운동'은 '교육'과 '정신개혁'이 가장 중요한 요소이자 핵심 목표이며, '물질적 변화를 위한 여타의 사업'들은 이러한 목표를 성취하기 위한 '수단'적 요소가 강하다고도 할 수 있다.

다시 강조하지만 새마을운동의 핵심 어젠다는 바로 주민들의 정신개혁, 의식과 태도의 개선이었다. 그리고 이러한 정신개혁은 초기의 새마을운동 사업을 통해, 즉 '실천을 통한 학습(learning by doing)'의 방식으로 이루어졌다. 한국 농촌의 주민들은 초기 새마을운동 사업에 참여하여 마을의 환경을 개선해 가는 과정에서, 스스로 자조와 협동의 가치와 힘을 배우고, 공동체 정신을 학습하고, 자신감과 희망을 갖게 되면서 '새마을정신'을 몸으로 체득했던 것이다. 다시 말해 '새마을운동'이 곧 '새마을교육'이었던 것이고, '새마을사업의 현장'이 곧 '학습의 현장'이었던 것이다.

반면에 베트남의 NTP-NRD 프로그램들 중에는 주민들의 많은 참여를 유발해 낼 만한 사업도 부족할 뿐만 아니라, 사업의 구성과 목적 자체가 주민들의 의식개선이나 정신개혁이란 목표와는 거리가 있다.

뿐만 아니라 19개 국가기준하에 시행되고 있는 현재의 NTP-NRD 프로그램은 그 중 상당한 비중의 프로그램들이 물리적 인프라 구축 위주의 프로그램이다. 즉 물질적 환경의 개선이나 조성에 초점을 맞추고 있는 것이다. 이는 베트남 농촌개발 정책의 중요한 목표 중 하나로 '인적자원개발'을 포함시키고 있는 탐농 결의안(당중앙위 Resolution No.26-NQ/TW)이나 총리결정 제800호(Decision No.800/QD-TTg)와도 배치될 뿐 아니라, 2011년 1월 제11차 공산당대회에서 채택된 사회경제발전전략(Socio-Economic Development Strategy, SEDS) 2011~2020과도 거리가 있다. SEDS 2011~2020은 베트남의 사회경제발전을 위한 주요 전략 중 하나로 '지속가능한 발전', '시장제도와 행정제도의 향상' 등과 더불어 '인적자원개발'을 중요한 전략으로 내세우고 있는 것이다.

4. 사업의 시행방식 및 작동체계

1) 사업의 시행방식

사업의 시행방식이란 측면에서 볼 때, 베트남의 NTP-NRD와 비교해서 새마을운동 사업의 가장 두드러진 차이점은 마을주민들이 사업의 선정과정에서부터 결정적으로 중요한 역할을 수행한다는 것이다. 모든 사업이 다 그러한 것은 아니었지만, 대다수의 새마을사업이 그 선정과정부터 마을주민들에 의해 자율적, 자발적으로 결정되고, 그 계획 또한 마을총회에서 주민들 간의 상호토론과 협의를 통해 성안되었던 것이다. 그리고 면이나 군 등 지방행정기관은 측면에서 지원하는 보조적 역할을 수행했던 것이다.

베트남의 NTP-NRD에서도 원칙적으로는 아래로부터의, '풀뿌리 수준'에서의 책임과 역할을 강조하고 있으며 지방분권의 원칙을 강조하고 있기는 하다. 총리결정 제800호(Decision No.800)를 보면, "책임을 각급 지방정부(성, 현, 코뮌)에 부여 또는 분산하고, …… 사업시행을 분권화를 강화하고 풀뿌리 수준의 책임성을 드높인다는 원칙하에 조직한다."라는 구절이 있다. 그러나 이것만 가지고, 이것이 주민들의 참여를 의미하는 것으로까지 확대해석하기는 곤란하다. 또한 이러한 선언적 원칙이 실제로 현장에 제대로 적용된다고 보기도 어렵다. 사실상 마을 수준에서의 주민참여와 주민에 의한 주요현안에 대한 의사결정이 제대로 이루어지는 것 같지는 않다.

또한 총리결정 제800호(Decision No.800)에 따르면, NTP-NRD에서는 현(縣) 인민위원회와 코뮌 인민위원회의 역할이 중요하다고 규정되어 있다. 동 결정서에 따르면, 사업규모가 작고(30억 VND 이하의) 기술수준도 낮은 프로젝트의 경우, 코뮌 인민위원회(CPC) 또는 코뮌의 새농촌개발 사업 관리위원회(PMB)가 그 사업의 주체가 된다. 그러나 이 경우에도 민간 비전문가들이 직접 사업을 시행하는 것이 아니라 대부분 외부 단체에 사업을 위탁하는 형태를 띤다. 반면에 사업규모가 크고(30억 VND를 초과하는) 기술수준도 높은 프로젝트의 경우에는 현 인민위원회가 중요한 역할을 수행하게 된다. 후자의 경우 현 인민위원회가 투자결정 등 사업의 주요사항을 결정하고 외부의 사업시행업체를 선정하는 등의 역할을 하는 것이다. 지방의 현장에서 실제로 사업이 결정되고 시행되는 과정이 이 결정서의 원칙대로 이루어진다 하더라도, 마을주민들이나 마을의 지도자들이 사업의 주요 결정과정에서 중요한 역할을 수행할 여지는 매우 낮은 것이다.

2) 관리감독, 점검 및 평가체계

새마을운동이나 베트남의 새농촌개발 프로그램이나 모두 중앙정부에서부터 각급 지방정부 또는 지방행정기관을 거쳐 사업시행의 현장까지 수직적으로 연계된 관리감독과 점검, 그리고 보고와 평가의 체계가 작동하고 있는 점은 유사하다. 그리고 주기적으로 각 지역과 마을의 사업 추진과 관련된 여러 가지 자료와 정보가 취합되어 상부로 보고되고, 중앙정부를 포함한 상부 행정부서에서는 이러한 보고에 근거하여 사업의 관리감독과 평가를 시행하고 있는 점도 유사하다.

새마을운동의 경우 각 마을을 담당하고 있는 읍면의 새마을사업 담당 공무원들은 일(日) 단위 또는 주(週) 단위의 보고서를 시장·군수에게 제출한다. 시군에서는 이를 취합하여 각 도에 관련 보고서를 제출하고, 각 도에서는 월(月) 또는 분기별로 경과보고서를 내무부장관에게 제출했다. 이와 유사하게 NTP-NRD에서도 각 코뮌과 성에 모니터링을 담당하는 위원회가 있어 이들이 주기적으로 상급기관에 보고서를 제출하게 되어 있다.

그러나 이러한 형식적 유사성에도 불구하고 좀 더 면밀히 양자를 비교해 보면, 간과할 수 없는 중요한 차이점들을 발견할 수 있다. 그 중에 일부는 NTP-NRD 프로그램의 취약성을 구성하는 중요한 요인으로 향후 적절한 개선을 요하는 지점이기도 하다.

(1) 점검과 보고체계 및 마을주민들의 역할

한국의 새마을운동에서는 사업의 시행에 따르는 모든 경과를 철저하게 기록하고 점검하고 보고했다. 이러한 관리감독과 점검 과정에서 각 마을과 그 마을의 주민들 그리고 마을지도자들이 중요한 역할을 수행했다. 새마을사업에서는 각 마을에서 마을 단위로 시행된 모든 사업에 대해 그 결과보고를 각 마을의 새마을지도자들이 책임지고 작성하고 이를 마을총회에 보고했으며 회의록에도 구체적으로 기재했다. 그리고 이 회의록의 내용은 마을총회에 참석한 모든 주민들이 그 서명과 날인으로 확인했으며, 이렇게 확인된 회의록은 다시 면사무소에 제출되었다. 면사무소는 이렇게 취합된 회의록을 다시 점검하고 재확인함으로써 마을 단위에서 이루어지는 새마을사업이 규정과 절차에 따라 하자 없이 집행되도록 감시했다. 다시 말해 새마을사업은 민과 관이 함께 그 점검과 보고체계에 참여함으로써 사업 집행의 투명성과 책임성을 크게 높였던 것이다.

또한 마을의 주민들과 지도자들이 사업의 모든 경과에 대해 책임지고 확인하고 점검하는 일련의 과정은 새마을사업에 대한 마을주민들의 책임의식과 주인의식(ownership)을 크게 제고시켰다. 뿐만 아니라 이는 무엇보다 모든 새마을사업이 정확하고 투명하게 집행되도록 하는 데 기여했다. 새마을사업에서는 이처럼 사업 시행의 현장에서 부정부패가 발생할 소지가 거의 없었다.

NTP-NRD의 관리감독과 보고 및 점검의 체계는 새마을운동과 같은 수준의 엄밀성과 체계성을 확보하지 못하고 있는 것으로 보인다. 특히 각 현의 인민위원회와 코뮌의 인민위원회가 사업을 시행하면서 동시에 사업에 대한 점검과 평가를 하고 있다. 그렇다고 각 마을의 마을개발위원회(VDB)가 사실상 NTP-NRD 사업의 관리감독과 점검과정에서 그리 중요한 기능을 담당하는 것도 아니다. 이처럼 사업의 실행과 검증을 동일한 기관에서 담당하는 점은 NTP-NRD사업의 투명성과 책임성을 구현하는 데 근본적인 한계로 보인다.

뿐만 아니라 NTP-NRD에서는 사업의 점검에 주민들이 참여할 수 있는 여지가 거의 없다. NTP-NRD사업이든 베트남 정부의 다른 공공정책이든, 결국 그 최종적인 성공 여부는 국민들이 그 정책 프로그램으로부터 얼마나 실질적으로 혜택을 받았는가, 그리고 그 성과에 대해 국민들이 얼마나 공감하고 지지하는가에 달려 있다고 할 수 있을 것이다. 이런 점에서 NTP-NRD사업의 점검과 평가에 지역

주민들이 직접 참여하여 그것이 투명하고 엄밀하게 집행된다는 것을 확인할 수 있다면 NTP-NRD프로그램 전체에 대한 국민들의 지지와 성원도 크게 높아질 것이다. 이런 점에서 NTP-NRD는 새마을운동의 경험에서 배울 점이 있다 하겠다.

(2) 지역의 사업담당 공무원

한국의 새마을운동의 경우 각급 지방행정기관에서 가장 우수한 공무원들이 새마을사업의 담당 관리자로 배치되었고 이들의 자질과 전문성이 매우 높았다. 또한 일선 읍면의 경우 담당 공무원들이 대부분 그 지역 출신들이어서 지역사회에 대한 애향심과 헌신의 정도도 높았다. 베트남의 NTP-NRD의 경우는 NTP-NRD를 담당하는 공무원으로 특별히 우수한 인재를 배치한다는 원칙이 없다.

새마을운동의 경우 마을마다 그 마을을 담당하는 공무원이 있었다. 예컨대 읍면 단위의 공무원들은 모두 자신이 맡은 마을이 있으며, 한 주에 2회 이상 이들 마을을 방문해서 현장 확인행정을 통해 새마을사업의 이행을 관리감독하고 점검했다. 새마을운동에서는 마을 간의 상호 경쟁이 새마을운동의 성과를 크게 제고하는 효과를 낳았다고 했는데, 이러한 '마을 담당 공무원제'는 공무원들 상호간에도 경쟁심을 불러일으킴으로써 마을간 경쟁을 더욱 활성화시켰던 것이다. 이러한 '마을 담당 공무원제'와 그 긍정적 효과는 NTP-NRD에서는 찾아보기 힘든 요인이다.

(3) 국정최고지도자의 역할

새마을운동의 관리감독 및 평가에서 대통령의 역할은 매우 중요했다. 한국의 새마을운동에서 대통령은 최종적인 책임자의 역할을 했다. 1970년대 새마을운동 사업이 한창이던 때는 매달 개최되던 국무회의의 가장 중요한 안건이 새마을사업 관련 안건들이었다. 박정희 대통령은 이 국무회의를 주재하면서 전국의 새마을사업의 진행을 직접 관리감독하고 조정했다. NTP-NRD 사업과 마찬가지로 새마을사업에도 서로 다른 정부 중앙부처들이 함께 참여했으며 이들 간에 이견이 있을 수 있고 사업에 중복과 갈등이 있을 수 있었다. 이 모든 문제를 대통령이 직접 나서서 조정했다. 뿐만 아니라 각 지방 행정기관이나 사업의 현장에서 올라오는 목소리를 직접 듣고, 그 문제점과 애로사항을 대통령이 직접 나서서 해결했던 것이다.

뿐만 아니라 박정희 대통령은 수시로 새마을사업의 현장을 방문했다. 대통령이 직접 각 지역과 마을의 새마을사업의 현장을 방문하는 것은 한편으로는 현장에서 열심히 노력하는 일선의 행정 공무원과 마을주민, 그리고 특히 마을지도자들을 격려하고 이들의 동기를 부여하는 의미도 있었지만, 다른 한편으로는 사업 관련자들을 감시·감독하는 효과도 있었다. 특히 사전에 예고 없이 불시에 현장을 방문하는 일이 잦아지자, 새마을사업의 현장에서는 언제 최고지도자가 방문할지 모르는 긴장 속에서 최선을 다해 사업추진에 매진했던 것이다. 대통령의 잦은 현장점검, 특히 예고 없는 현장점검은 새마을사업의 시행과정에 부정부패가 끼어들 여지를 크게 차단시켰을 뿐 아니라, 사업에 관계하는 모든 관계자들, 특히 공무원이나 마을지도자들이 나태해지거나 방만해질 여지를 줄이는 데도 크게 기여했던 것이다.

지난 5년간의 NTP-NRD 시행과정에서 여러 가지 아쉬운 점 중에 하나는 바로 이러한 국정 최고지도자들의 NTP-NRD 사업에 대한 적극적인 관심이다. 만약 베트남의 최고지도자들이 각 지역의 NTP-NRD 사업 시행현장을 수시로 방문하여 사업추진과정을 점검하고 관계자들을 격려한다면, 그 사업의 성과는 크게 배가되지 않을까 한다.

3) 동기부여 및 유인체계

새마을운동의 성공요인 중 하나가 바로 매우 강력한 동기부여 및 유인체계의 존재이다. 새마을사업에서는 ① 주민들의 참여, ② 마을지도자의 활동, ③ 공무원의 역할, 이 세 가지를 활성화시키는 적절한 동기부여와 유인의 체계가 있었다. 우선 새마을운동 사업은 마을 간의 경쟁을 효과적으로 활용했다. 사업의 시행과정에서 마을 간에 경쟁을 시키고, 그리고 그 서로 다른 성과에 대해 차별적인 보상을 함으로써 경쟁을 더욱 확대재생산하고, 그렇게 함으로써 '경쟁을 통한 성과의 제고'를 극대화시켰던 것이다. 또한 전국의 마을을 그 성과에 따라 '기초마을', '자조마을', '자립마을' 등으로 차등적으로 구분했던 점은 서로 경쟁의식을 갖고 있던 이웃마을의 주민들 간에 명예와 자존심을 걸고 서로 겨루게 하는 등 긍정적인 유인책으로 작용했다.

NTP-NRD의 경우에도 정부의 지원이 보상의 형태로 이루어지는 것으로 기록되고 있긴 하다. 즉, 정부 지원이 예산지원의 형태이든, 아니면 특정 시설의 구축이나 사업 시행 등의 형태이든, 성과를 많이 낸 지역에 대한 보상의 형태로 주어진다는

것이다. 그러나 실제로는 이러한 지원의 대부분이 NTP-NRD의 성과와 상관없이 낙후한 지역이나 다른 요인에 의해 지원이 필요한 지역을 대상으로도 이루어지고 있는 것으로 파악되며, 따로 차별적 보상의 형태로 지원을 제도화하고 있지는 않는 것으로 보인다. 더구나 이러한 차별적 지원에 의해 전국적 규모의 '마을간 경쟁'이 촉발되지도 않고 있으며, 이런 식의 유인책이 지역의 마을주민들과 마을지도자들을 NTP-NRD 사업에 더 적극적으로 참여하도록 추동하게 하는 유인요인으로 작용하지도 않는 것으로 파악된다.

새마을운동에서는 또한 각 마을에서 새마을사업을 이끌었던 마을지도자들에 대한 여러 가지 형태의 유인책이 있었다. 이들에게는 정부가 훈장을 수여하고 각종 포상을 하고, 대통령이 격려금을 하사하고, 언론이 이들의 활약상을 널리 알리는 등 여러 가지 형태의 보상이 주어졌다. 이들은 또한 더 나아가 사명감과 자부심, 그리고 시대적 소명의식까지 가질 수 있었다. 이러한 동기부여는 이들 자신이 새마을운동 사업에 헌신하면서 스스로 획득한 '자기보상'이기도 했지만, 당시 새마을운동을 국가와 사회의 발전을 위한 시대적 과제로 간주하고, 정부와 언론이 교육과 홍보를 통해 이 점을 국민 모두에게 널리 적극적으로 알린 덕분에 만들어진, 새마을운동에 긍정적이고 우호적인 사회적 환경 덕분이기도 했다. 국민 모두가, 그리고 특히 교육기관과 언론이 앞장서서, 이들 새마을지도자들을 하나의 선구자적 존재로, 사회적 영웅으로 부각시켰던 것이다. 농촌개발사업을 이끄는 마을지도자들에 대한 이와 유사한 형태의 동기부여와 유인의 메커니즘을 NTP-NRD에서는 찾아볼 수 없다.

새마을운동은 이 사업에 참여하는 공무원들에 대해서도 많은 동기부여의 메커니즘을 갖고 있었다. 새마을운동을 직접 담당하는 공무원들은 근무평정에서도, 인사고과에서도, 승진에서도 많은 혜택을 받았다. 뿐만 아니라 새마을운동을 담당하는 부서에 대해서는 예산이나 기타 행정적 지원에서도 늘 우선적으로 편의가 제공되었다. NTP-NRD에서는 이 사업을 담당하는 공무원들에 대해 특별한 인센티브가 주어지지 않는 것으로 알고 있다.

한편, 새마을운동 정신의 세 가지 가치 중 하나가 바로 '자조(自助)'이다. 박정희 대통령이 새마을운동을 제창하면서 강조했던 것도 바로 '자조 정신'으로 그는 '마을주민들이 스스로 돕는 정신으로 노력하지 않으면 정부는 절대 지원을 하지 않겠다.'라고 천명했다. 그리고 실제로 주민들이 스스로 새마을사업에 참여하는 마을에게만 지원을 했다. '자조하는 마을에만 주어지는 선별적 지원'의 원칙은 농촌개발 사업뿐

만 아니라 사실상 국가가 지원하는 모든 종류의 공적지원 사업에 다 적용해야 할 원칙이다. 국가나 공공부문이 하는 모든 공적인 지원에서, 또한 국제적인 공적원조(ODA)도 포함해서, '자조정신에 입각한 개발원조'의 원칙만이 외부로부터의 지원에만 의존하는 '원조의존성'을 줄일 수 있는 것이다.

NTP-NRD의 경우에도 이러한 원칙이 철저하게 지켜지는 가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 19개 국가기준을 맞추기 위해 NTP-NRD에서 하는 많은 사업들 중에는 마을주민들의 '자조적 노력' 없이도 '위에서 아래로' 일방적으로 주어지는 '수혜(受惠)성' 사업도 적지 않는 것으로 파악된다.

4) 자원조달 및 재원확보

새마을운동 사업이나 NTP-NRD 프로그램이나 모두 그 가장 중요한 재원은 정부의 예산지원과 주민들의 기여, 이 두 가지로부터 나온다. 그러나 그 비중이나 구체적인 재원조달의 방식에서는 서로 큰 차이가 있다. 그리고 그 차이는 두 사업의 사업구성상의 핵심적 차이에 기인한다.

새마을사업의 경우, 1970년대 새마을운동 시행 전(全) 기간을 통틀어 봤을 때, 전체 사업에 투입된 재원의 반 정도를 민간에서 부담한 것으로 되어 있다. 이들 민간부담금의 대부분은 새마을사업이 시행된 전국 각 농촌마을의 주민들의 부담이고, 이들 부담에는 현금이나 현물도 포함되지만 노동력 부담도 포함되었던 것이다. 이에 비해 NTP-NRD에서는 주민들의 부담이 NTP-NRD 사업에 투입된 전체 총 재원의 1/6에도 미치지 못한다(2011~2013년 3년 동안 주민부담의 비율은 15.8%밖에 되지 않음. 〈표 4.1〉 참조). 반면에 정부의 부담은 신용(credit)까지 합하면 전체 재원의 3/4이나 된다. 베트남 NTP-NRD 사업에서 '신용'이란 대부분 정부가 보증하는 대출이고, 인프라 구축에 투입되는 신용의 경우도 지방정부가 갚아주도록 되어 있다. 따라서 신용도 공공재정의 일부라 볼 수 있으며, 이렇게 구분하면 정부의 부담은 매우 높고 주민들의 부담은 매우 낮다는 결론이 나온다.

이처럼 새마을사업에 비해 NTP-NRD에서의 주민부담이 상당히 낮은 데는 여러 가지 이유가 있겠지만, 그 중 한 가지 중요한 원인은 NTP-NRD사업이 갖고 있는 기본적인 속성에서 찾을 수 있을 것이다. 제2부 4장에서 지적한 바 있듯이 새마을사업의 재원부담을 찬찬히 들여다보면, 초기 단계에서 주민부담이 정부지원에 비해

월등히 높음을 알 수 있다. 즉 1971년부터 1974년까지 4년간의 기간 동안에는 주민부담이 80~90%에 달할 정도로 매우 높았다. 그런데 이 기간 동안의 새마을사업에는 앞서 '미시-연성적 사업'이라 부르는 소규모의 주민 친화적이고 노동집약적인 사업들이 많았던 것이다. 이들은 대부분 주민들의 참여, 특히 노동력의 투입을 통한 참여를 수반하는 사업들이었다.

반면에 NTP-NRD 사업은 대부분 큰 규모의 물리적 인프라, 하드웨어 구축 사업으로 이루어져 있다. NTP-NRD 사업이 안고 있는 기본적인 속성, 특히 NTP-NRD 사업의 내용과 구성상의 특징은 NTP-NRD 사업에서 주민참여와 재원상의 주민부담을 높이게 하는 데 중요한 장애요인으로 작용한다.

<표 4.1> 2011~2013년 기간 중 NTP-NRD사업의 재원 부담

(단위 : 백만 VND)

구분		예산액 (백만 VND)	비율 (%)	소 계 (괄호 안은 %)
정부지원	중앙정부 예산 성 정부 예산 현 정부 예산 코뮌 예산 여타의 NTP사업 신용(credit)	3,408,990 10,271,125 3,754,394 5,164,724 55,424,983 86,420,575	1.5 4.7 1.7 2.3 25.2 39.2	164,444,791 (74.6)
주민부담	주민 부담 기업체 기여	34,862,618 12,018,586	15.8 5.5	46,881,204 (21.3)
기 타		8,987,649	4.1	8,987,649 (4.1)
합 계		220,313,644	100.0	

자료 : DCRD/MARD data set Dec 2013(FAO 2014 : 34, Table 8에서 재인용)

5. 교육과 주민역량 및 리더십 육성

1) 개발과 교육 : 기본 개념과 원칙의 문제

모든 사회개발 프로그램에서 교육의 중요성, 정신적 변화의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 새마을운동에서는 말한 나위도 없거니와, NTP-NRD에서도 교육과 인적자원의 개발은 매우 중요한 가치로 여겨지며 사업의 중요한 목표 중 하나로 간주되고 있다. NTP-NRD에서도 물질적 삶뿐만 아니라 정신적 삶의 수준을 제고하는 것을 매우 중요하게 생각하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제의 프로그램에서 이러한 정신이 어떻게 구현되고 있는가는 또 다른 문제이다.

우리가 일정한 소규모의 지역이나 적은 수의 마을에서 시범사업을 벌이거나, 3년 내지 5년 정도의 단기간에 걸쳐 지역개발 프로그램을 수행하는 경우, 일정한 성과를 거두는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 그런 성과는 대체로 생활환경 또는 기반시설의 변화나 소득증대와 같은 물질적 변화의 형태로 나타나며, 대부분 가시적이고 계량적으로 측정도 가능하다. 그러나 한 사회와 국가 전체, 또는 농업·농촌부문과 같은 특정한 산업 또는 사회적 부문 전체를 대상으로 하는 거시적인 사회개발 프로그램의 경우, 그리고 이러한 프로그램이 10년, 20년 또는 그 이상의 장기적인 국가 프로젝트로 추진되는 경우, 이런 식의 물질적이고 가시적인 변화만으로 제대로 된 성과를 거두는 것은 거의 불가능하다. 변화의 주체는 사람이며, 사람이어야 한다. 사람의 사고방식과 태도, 가치관과 삶의 방식을 바꾸지 않고는 거시적이고 장기적인 사회개발을 성취하는 것은 매우 지난한 일이다. 인간의 인식과 태도의 변화, 정신개혁이 동반되지 않는 물질적 변화만으로는 대규모의 사회발전은 불가능하며, 지속가능하지도 않다. 거시적이고 장기적인 사회발전(물질적 변화)이 가능하기 위해서는 일종의 매개변수로서 인간의 인식의 변화(정신적 변화)가 반드시 수반되어야 하는 것이다.

새마을운동은 농업과 농촌의 개발을 추구하는 사회개발 프로그램이면서 동시에 교육 프로그램이요, 정신개혁 프로그램이었다. 새마을운동 사업들은 그 하나하나가 모두 교육 프로그램이었다. 사람들은 새마을운동 사업에 참여함으로써 태도와 인식이 바뀌고 사고방식이 바뀌었다. 마을 안길을 넓히고 지붕을 개량하고 다리를 놓고 하면서 자조와 협동의 정신을 배우고, 자신감을 얻고, 미래에 대한 희망과 꿈을 가지게 되었던 것이다. 그리고 그런 과정에서 마을지도자 또한 리더십을 몸으로 직접 배웠

던 것이다. 다시 말해 새마을운동 사업이 바로 교재였으며, 새마을운동의 현장이 바로 교실이었던 것이다. 그리고 새마을운동에 참여하는 마을주민들과 마을지도자들이 모두 학생이자 스스로의 스승이었던 것이다. 이들은 일하면서 배웠고, 스스로에게서 배웠던 것이다.

NTP-NRD 프로그램에서 가장 아쉬운 것 중의 하나가 바로 이러한 기본적인 개념과 정신의 문제이다. NTP-NRD에서도 교육을 이야기하고, 인적자원개발을 이야기한다. 그러나 NTP-NRD 프로그램에는 물질적 환경의 변화만큼이나 정신적 개혁을 중요시하는 정신도 없고, NTP-NRD 프로그램 자체를 하나의 학습과정이요 교육의 현장으로 간주하는 자세도 찾아볼 수 없다.

2) 교육 프로그램과 그 내용

새마을운동 프로그램에서나 NTP-NRD 프로그램에서나 모두 교육과 훈련이 중요한 프로그램으로 포함되어 있기는 하다. NTP-NRD도 교육훈련 프로그램과 의식개혁이나 정신적 변화와 관련되는 프로그램을 포함하고 있다. 총리결정 제800호(Decision No.800/QD-TTg)는 NTP-NRD의 11가지 주요 활동 중 하나로 '농촌지역의 교육 및 훈련'을 적시하고 있다. 그러나 그 구체적인 내용과 적용 면에서는 새마을운동과 많은 차이가 난다.

먼저 NTP-NRD에서는 새마을운동에서처럼 모든 국민, 사회의 모든 계층과 집단에 대한 총체적인 정신교육 프로그램은 없다. 이것이 바람직한가, 그리고 효과적인가 하는 문제는 차치하고, 어쨌든 새마을운동에서는 전 국민을 대상으로 정신적 변화를 위한 교육 프로그램을 실시했다. 새마을운동 당시 중앙정부와 지방행정기관, 그리고 심지어 기업체 등 민간교육기관에서도 새마을교육을 실시했다. 교육생 실적 통계를 살펴보면, 전 국민의 대부분이 교육을 받은 것으로 나와 있다.

뿐만 아니라 정부의 장차관 등 고위공직자, 교수나 법조인 등 전문직 종사자, 재벌기업 대표 등 기업인, 이러한 사회의 지도층 인사에 대해서도 새마을교육이 실시되었다. 그러나 NTP-NRD에서 이러한 전국적이고 각 계층을 망라하는 대규모의 교육훈련 프로그램이 포함될 여지는 거의 없다. 물론 베트남에서도 고위직 공무원이나 당원을 대상으로 하는 여러 형태의 교육훈련 프로그램이 있긴 하나, NTP-NRD와 연관하여 새마을운동에서의 교육프로그램에 견줄 만한 그런 프로그램은 없는 것으로 판단된다.

물론 NTP-NRD에서도 교육훈련 프로그램이 전혀 없는 것은 아니다. NTP-NRD의 성공적인 수행을 위해 여러 가지의 교육훈련 프로그램이 실시되고 있다. 그러나 그 내용면에서 새마을운동과 많은 차이가 난다. 한국의 새마을운동의 경우 새마을지도자에 대한 교육훈련 프로그램에서나 아니면 사회지도층 인사나 일반 국민들에 대한 프로그램에서나, 정신교육과 리더십교육이 가장 중요한 비중을 차지한다. 그러나 NTP-NRD에서는 대부분 농법이나 농업기술 전수와 같은 기술적인 교육이 주를 이루며, 형태상으로는 현장기술훈련이나 직업훈련의 성격을 띤 훈련 프로그램 위주로 이루어져 있다.

한편 교육 및 의식개선과 관련하여 NTP-NRD 프로그램에서 시행하고 있는 또 다른 중요한 프로그램은 바로 선전과 홍보 활동이다. MARD나 각 지방정부에서는 뉴스레터나 연감 발행, 다큐 영상물 제작, 신문 등 대중매체에 홍보 및 보도자료 제공, 기타의 여러 방법으로 주민들을 대상으로 NTP-NRD 사업의 필요성에 대해 선전하고 주민들의 관심과 참여를 독려하는 홍보활동을 펼치고 있다. 그러나 선전과 홍보활동이 얼마나 NTP-NRD에 대한 국민들의 인식과 태도를 긍정적으로 만들었고 이 프로그램에 대한 국민의 지지도를 제고시켰는지, 그리고 NTP-NRD에 대한 농촌 주민들의 참여와 헌신에 어느 정도 기여했는지에 대해서는 판단할 만한 자료를 확보할 수 없었다.

3) 마을지도자 양성교육

그러나 새마을운동에서 가장 중요한 것은 무엇보다 마을지도자에 대한 교육이었다. '새마을지도자연수원'이라 불리는 중앙의 마을지도자 양성기관에서 전국의 마을지도자에 대한 체계적이고 전문적인 교육훈련 프로그램이 이루어졌다. 이 연수원은 1970년대 새마을운동 기간 동안 전국에서 2만 6천여 명의 새마을지도자들을 대상으로 1~2주간의 합숙 교육훈련 프로그램을 실시함으로써 한국의 새마을운동이 성공하는 데 있어서 가장 중요한 조건 중 하나였던 '풀뿌리 리더십'의 산파 역할을 수행하였으며, 이를 통해 새마을운동 성공의 중요한 한 조건을 제공했던 것이다.

반면 NTP-NRD에서는 마을지도자의 중요성이나 마을지도자 리더십 및 역할의 중요성에 대한 인식이 새마을운동에 비해서 상대적으로 미약할 뿐만 아니라, 한국의 '새마을지도자연수원'에 상응하는, 마을지도자를 양성하는 전국적 규모의 교육기관이나 제도도 결여되어 있다.

제2장 요약 및 정리

1. 새마을운동과 NTP-NRD의 비교분석 요약

앞의 장에서 우리는 새마을운동과 NTP-NRD를 서로 비교하고 그 유사점과 차이가 나는 점에 대해 자세히 논의해 보았다. 이런 유사점·차이점 중에서 중요한 것들만 골라 간단하게 표로 요약해 볼까 한다. 아래 〈표 4.2〉는 제1장의 논의 중 주요사항을 요약한 것이다.

<표 4.2> 새마을운동과 베트남의 NTP-NRD의 비교 : 핵심적인 유사점과 차이점

구분		유사점	차이점
사업추진을 위한 거버넌스 구조	정부·공공 부문의 거버넌스 구조	○ 체계적인 수직적 거버넌스 구조 - 중앙정부에서부터 각급 지방정부에 이르기까지 수직적으로 체계적인 거버넌스 구조를 갖추고 있음. - 중앙정부에 전국의 관련사업을 총괄하는 협의체 기구가 있으며, 각 부처와 기관의 고위직 공무원으로 구성됨.	○ 국정의 우선순위 - 새마을운동은 국정의 최우선과제로 추진되었으나, NTP-NRD는 그렇지 못함 ○ 최고지도자의 관심과 역할 - 새마을운동은 대통령이 깊은 관심을 갖고 깊이 관여했으며, 적극적인 역할을 수행했음. - NTP-NRD의 경우 최고지도자의 관심과 역할이 새마을운동에 비해 낮은 편임. ○ 사업추진체계에 민간인의 참여정도와 민관 파트너십 - 새마을운동은 지방의 각급별 사업협의기구에 민간인이 상당한 정도로 참여 - 반면, NTP-NRD의 경우 민간 참여 비중이 새마을운동에 비해 낮은 편임. ○ 지방행정업무에서 차지하는 비중 - 관련사업이 지방정부(또는 지방행정기관)의 업무에서 차지하는 비중이 새마을운동의 경우가 NTP-NRD의 경우보다 훨씬 더 높았음.
	마을단위 거버넌스 구조와 주민조직	○ 형식상의 유사성 - 마을개발위원회(VDC/VDB), 마을의 공식적·행정적 리더(이장/촌장), 각종 주민조직이 존재한다는 점에서 유사함 - 마을개발위원회와 이장/촌장의 임명이나 구성에서 지방정부의 영향이 상당히 작용한다는 점에서 유사함	○ 마을총회의 역할 - 새마을운동에서는 마을총회가 핵심적인 역할 수행. 사업의 선정, 실행계획의 수립, 사업시행, 관리감독과 결과보고 등 새마을사업의 수행과 관련한 모든 주요 의사결정이 마을총회에서 이루어짐. - 베트남의 경우 마을총회가 NTP-NRD 사업의 수행을 위해 그리 활발히 활용되지 못하고 있음. 지방정부의 지시와 결정사항을 전달하는 기구 정도로 그 역할이 상당히 제한적임. ○ 주민조직의 성격 - 새마을운동에 참여했던 한국농촌의 주민조직은 대부분 자생적이고 자율적 조직임. - 베트남의 경우 대부분의 주민조직이 공산당의 지역 하부 조직임. NTP-NRD사업의 추진에 있어서도 자생적·자율적 조직에 의한 자발적 참여가 새마을운동에 비해 낮은 편임.
	마을지도자의 리더십과 역할		○ 마을지도자의 역할 - 새마을운동에서는 새마을지도자가 핵심적인 역할 수행. 이들의 헌신적인 노력과 활동, 그리고 리더십이 새마을운동의 성공에 결정적인 기여를 함. - 베트남의 경우 한국의 새마을지도자에 비견할 만한 마을지도자가 존재하지 않음. 베트남의 마을지도자들은 주로 마을주민들과 상부 지방정부를 잇는 연결고리의 역할 수행 ○ 마을지도자의 성격과 선출 - 새마을운동에서 마을지도자들은 무급의 봉사자로서 마을주민들에 의해 선출됨. - 베트남의 마을지도자의 경우 공식적으로는 주민에 의해 선출되도록 되어 있으나 실질적으로는 국가(지방정부)가 임명 ○ 마을지도자의 교육 및 역량강화 - 새마을운동의 경우 마을지도자의 리더십과 각종 역량을 강화하기 위한 여러 가지 기제와 프로그램이 작동했으나, NTP-NRD의 경우 그러하지 못함.
사업의 구성과 내용		○ 종합적인 농촌개발 프로그램 - 새마을운동이나 NTP-NRD나 둘 다 농업경제와 농촌사회 각 부문과 분야의 총체적인 발전을 추구하는 '종합적인 지역개발 프로그램'임. - 생활환경개선, 생산기반조성, 소득증대 등 다양한 사업 항목을 모두 포괄함.	○ 사업의 주안점 - NTP-NRD의 경우 19개의 국가기준과 같은 정량적 기준을 설정하고 이를 달성하는 것을 주된 목표로 삼음. - 새마을운동의 경우 주민들이 '자조적 노력'을 통해 각 마을마다 스스로 변화를 추구하는 것에 주안점을 두었음. - 이를 위해 주민참여를 중요하게 간주하고, 초기에 주민참여가 용이한 '미시적-연성적 사업'(규모가 작고 예산이 적게 들어가며 주민들의 참여[특히 노동력]를 많이 요하는 사업) 위주로 사업을 추진 ○ 사업의 구성과 전개 - NTP-NRD는 처음부터 매우 치밀하고 체계적이며 포괄적으로 구성된 종합개발프로그램으로 시작. - 새마을운동의 경우 처음부터 포괄적이고 종합적인 개발프로그램으로 시작된 것이 아니며, 초기 사업의 내용과 구성은 상당히 소박하고 단순하게 시작되었다가, 점차적으로 확장되고 복합적으로 재구성되는 등 진화적 과정을 거침. 사업의 구성과 재구성의 과정이 상당히 융통성 있고 탄력적임. - NTP-NRD의 경우 처음에 부과된 19개의 정량적 기준과 11개 활동이 끝까지 일관되게 추진됨. 사업의 구성과 전개가 큰 변화 없이 새마을운동에 비해 정적(靜的)이고 기계적임. ○ 사업의 내용 - NTP-NRD는 대체로 대규모의 '거시-경성적 사업'(규모가 크고 예산이 많이 들며, 주로 하드웨어적 인프라 구축 위주의 사업) 중심으로 구성됨. - 새마을운동은 '미시-연성적' 사업이 중요한 부분을 차지함. 이들 사업은 주민참여를 용이하게 하며 이들 사업을 통해 주민들의 교육과 역량강화, 그리고 리더십 육성이 이루어질 수 있었음. ○ 사업의 내용과 주민 참여 - 새마을운동의 경우 주민들의 숙원사업 중심으로 사업내용이 구성되며, 사업선정도 주민들이 직접 했음. - NTP-NRD의 경우 해당 지역과 그 주민들의 여망(needs)이 사업에 제대로 반영되지 않음.
사업의 시행방식 및 작동체계	사업의 시행방식		○ 마을주민들의 역할 - 새마을운동의 경우 사업의 시행과정에서 마을주민들의 역할이 매우 큼. 사업의 선정에서부터 마을주민들의 의사가 반영되며, 사업시행 전 과정이 마을지도자를 비롯하여 마을주민들에 의해 자조적으로 수행됨. - NTP-NRD의 경우 사업의 선정도 정부가 결정하고, 사업의 시행과정에서 주민들의 역할이 상대적으로 적음. ○ 사업의 시행주체 - 새마을운동의 경우 '미시적-연성적' 사업의 경우 마을주민들이 사업시행의 주체가 됨. - NTP-NRD의 경우 현 인민위원회(DPC)나 코뮌 인민위원회(CPC)가 사업시행의 주체가 되고, 주로 외부 민간업체에 위탁하여 시행하게 함.
	관리감독과 평가체계	○ 수직적으로 연계된 관리감독과 평가체계의 존재 - 중앙정부에서 말단 지방정부까지 수직적으로 연계된 체계적인 관리감독과 평가체계가 존재함. - 주기적으로 각 지역과 마을의 사업추진과 관련된 자료와 정보가 취합되어 상부로 보고됨. - 이에 근거하여 전체 사업의 관리와 평가가 이루어짐.	○ 관리감독, 점검, 보고체계에서 마을주민 및 마을지도자의 역할, 그리고 민관 파트너십 - 새마을운동에서는 사업의 관리감독, 점검과 보고과정에서 민과 관이 함께 참여하여 상호 협력하에 이를 진행했음. - NTP-NRD의 경우 관리감독과 점검, 보고, 평가과정에서 주민과 마을지도자 등 민간부문의 역할이 매우 제한적임. - 새마을운동에서는 사업시행에 따르는 모든 결과가 주민들(새마을지도자, 마을총회, 마을개발위원회)에게 공개되고, 그들에 의해 철저하게 기록되고 점검되고 보고되었음. ○ 사업시행에서 투명성과 책임성 확보 - 새마을운동에서는 사업의 모든 진행과정을 주민들과 마을지도자들이 책임지고 확인·점검하게 했음. - 새마을운동에서는 민과 관이 함께 사업시행의 점검과 보고, 평가에 참여할 수 있었기 때문에 사업시행의 투명성과 책임성을 쉽게 확보할 수 있었음. - NTP-NRD에서는 CPC, DPC 등 지방정부가 사업시행의 주체이면서 동시에 관리감독과 평가의 주체가 되었기 때문에 사업의 투명성과 책임성을 구현하는 데 한계가 있음.
	동기부여와 유인체계		○ 주민참여를 위한 동기부여 - 새마을운동은 마을 간에 서로 다른 성과에 대해 차별적 보상을 통해 마을 간 경쟁을 유도했음. 마을 간 경쟁을 유발할 수 있는 각종 유인체계를 작동했으며, 이를 통해 새마을사업에 주민참여를 크게 제고시켰음. - NTP-NRD의 경우 마을 간 경쟁의 개념이 없으며, 이를 통해 주민참여를 제고시키려는 노력 또한 없음. - NTP-NRD의 경우에도 차별적 지원이 이루어지긴 하나, 사업성과와 상관없이 낙후지역에 일률적으로 지원하는 형태로 주민참여를 위한 동기부여가 되지는 못하고 있음. ○ 마을지도자를 위한 동기부여 - 새마을운동에서는 성공적인 마을지도자에 대한 각종의 유인책과 보상이 있어, 이들의 헌신적 노력과 봉사를 이끌어 낼 수 있었음. - NTP-NRD에는 이러한 동기부여와 유인의 기제가 없음. ○ 지역 공무원을 위한 동기부여 - 새마을운동에서는 새마을사업을 이끄는 공무원들에 대해서도 인사와 승진 등에서 여러 가지 인센티브가 있어, 이들의 열성적 노력과 참여를 이끌어 낼 수 있었음. - NTP-NRD에서는 새마을운동에 비견할 만한 공무원들을 위한 동기부여의 기제가 없음.
	자원조달 및 재원확보	○ 주된 재원은 정부의 예산과 민간부문의 부담으로 구성됨	○ 민간부문의 부담 정도 - 새마을운동의 경우 민간부담의 비중이 NTP-NRD에 비해 훨씬 더 높음. - 새마을운동의 경우 민간부담의 대부분이 각 농촌마을 주민들의 부담이고, 그 중 상당 부분은 노동력 부담이었음. ○ 사업의 내용과 자원조달 - 새마을운동의 경우 사업의 내용 및 구성에서 주민들의 노동력 부담이 많은 '미시적-연성적' 사업의 비중이 높았음.
교육, 주민역량강화, 리더십육성		○ 기본적인 중요성 인정 - 새마을운동이나 NTP-NRD나 모두 교육과 인적자원개발의 중요성을 인정하고 있음. - 둘 다 교육과 훈련 프로그램을 중요한 프로그램의 일부로 포함하고 있음.	○ 기본관점의 문제 - 새마을운동의 경우 인간정신의 변화가 물질적 변화 이상으로 중요하다는 관점을 기초. 새마을사업의 보다 중요한 목표를 정신개혁에 두고 있음. - 또한 새마을사업 자체를 주민들의 교육과 역량강화를 위한 교육현장으로 활용했음. - NTP-NRD의 경우 교육과 인적자원개발은 농촌개발 프로그램의 일부 또는 부수적 요소에 불과함. ○ 마을지도자에 대한 교육 - 새마을운동에서는 '새마을지도자연수원(SLTI)'를 중심으로 마을지도자를 전문적으로 육성해 내는 특별교육기관이 있었음. NTP-NRD에서는 이와 유사한 전국적 규모의 전문교육기관이 없음. ○ 교육의 내용과 방법 - 새마을운동에서는 정신교육과 리더십교육을 강조했음. 특히 새마을지도자를 육성하는 'SLTI'의 교육은 합숙교육을 통한 정신교육 위주로 구성되었음. - NTP-NRD의 교육프로그램은 주로 농업기술교육이나 직업훈련교육 등 기술교육 위주로 구성되어 있음. ○ 전국민을 대상으로 한 정신교육 - 새마을운동에서는 모든 국민, 사회 각계각층을 대상으로 새마을교육을 시행했음. - NTP-NRD에서는 농촌주민 이외의 국민들을 대상으로 교육을 실시하고 있지는 않음.

2. 새마을운동과 NTP-NRD의 핵심적 차이점 : NTP-NRD 2011~2015의 문제점과 한계

아래에서는 이상 새마을운동과 NTP-NRD를 서로 비교분석한 결과를 통해, 지금까지의 베트남의 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD 2011-2015)이 안고 있는 가장 핵심적인 문제점과 한계점이 무엇인지 항목별로 간략하게 제시하고자 한다. 이를 우리는 ① 아래로부터의 주민참여의 부족, ② 교육 및 주민역량강화 프로그램의 결여, ③ 관리감독과 평가 보고 체계상의 문제, ④ 동기부여 및 유인체계의 결여 등으로 나누어 설명할까 한다.

1) 주민참여의 문제 ①

먼저 NTP-NRD의 가장 중요한 문제점으로 지적될 수 있는 것이 주민참여의 부족 문제이다. NTP-NRD에서 주민참여가 잘 안 되고 있는 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

① 사업의 내용 자체가 주민들의 여망(needs)이 반영되지 않는 사업이 많다. NTP-NRD에서는 사업의 선정이나 기획 단계에서부터 사업내용이 정부의 구상과 의지가 '위로부터 부과되는' 방식으로 정해진다.

② NTP-NRD에서는 사업의 구성이 주민들의 참여를 유도하는 방향으로 설정되지 않았다. 사업이 대부분 인프라 구축 및 하드웨어 건설 위주의 거대사업이라 풀뿌리 수준의 인적, 물적 자원이 투입될 여지가 낮다.

③ NTP-NRD에서는 주민들을 참여하게 만드는 동기부여나 유인체계가 부족하다.

2) 주민참여의 문제 ② : 마을지도자와 마을조직의 문제

① NTP-NRD에서는 한국의 새마을지도자에 비견할 만한 마을 지도자가 없다. 베트남의 NTP-NRD에서도 마을지도자가 있긴 하나, 1970년대 한국의 새마을 지도자처럼 보상 없이 순수하게 희생과 봉사정신으로 헌신하는 마을지도자가 드물다.

② 현재 베트남 농촌사회에서는 마을의 주민조직이 충분히 활성화되어 있지 않다. 특히 새마을운동에서의 마을총회와 같은 수준과 내용의 풀뿌리 단계의 정책결정기구가 없다.

③ NTP-NRD에서는 마을(지역주민과 마을지도자)과 말단 지방행정조직(및 그 소속 공무원) 간에 긴밀하고 원활한 상호협조가 잘 이루어지지 않고 있다.

3) 교육, 정신개혁 및 주민 역량강화의 문제

① NTP-NRD 사업은 그 사업의 참여를 통한 정신개혁이나 교육이 이루어지지 못하는 편이다. NTP-NRD 사업이 주민들의 참여가 극히 제한적으로 이루어지는 방향과 내용으로 전개되는 때문이기도 하지만, NTP-NRD 사업에의 참여를 통해 자연스럽게 주민들의 의식과 태도가 개선되고 역량이 강화되는 방향으로 효과를 거두지 못한다.
② NTP-NRD는 물리적 인프라 및 하드웨어 구축 위주로 구성되어 있으며, 인적 자원 개발이나 교육, 리더십 양성 등의 측면에 대한 강조가 부족하다.
③ NTP-NRD에서의 교육과 훈련 프로그램은 미시적인 농법이나 기술 교육, 직업훈련 등에 국한되어 이루어지며, 새마을운동에서처럼 전국의 마을지도자를 대상으로 하는 체계적이고 전국적 규모의 교육훈련 체계나 프로그램이 없다.
④ 한국의 새마을지도자연수원과 같은 전국적 수준의 지역개발을 위한 지도자 양성기관이나 프로그램이 없다.

4) 추진체계, 관리감독과 보고, 평가 등

① NTP-NRD에서는 사업의 추진 및 관리감독과 보고에서 마을주민들과 주민조직의 역할이 낮은 편이다. 이로 인해 주민들이 주인의식을 갖고 NTP-NRD 사업에 참여하기가 어렵다.
② NTP-NRD에서는 사업의 투명성과 책임성을 보장할 만한 시스템이나 절차, 메커니즘이 부족하다. 현재의 관행을 깰 만한 새로운 시도를 할 수 있는 여건이 제대로 보장되어 있지 않다.
③ NTP-NRD사업의 관리감독과 보고, 평가에서 지방정부의 역할이나 활동이 한국에서와 같이 활발하게 제대로 작동되지 않는다.

5) 동기부여 및 유인체계

① NTP-NRD에서는 주민들의 참여를 유인해 내는 유인체계가 부족하다. 이는 사업의 구성과 내용면에서도 그러하고, 사업의 추진체계에서도 그러하지만, 그 외의 여타의 동기부여 요인도 부족한 편이다.

② NTP-NRD에서는 역량 있고 헌신적인 마을 지도자가 출현할 만한 조건이 부족하다. 이들의 출현을 자극하고 권유할 만한 환경이 되어 있지 않다. 이를 위한 적절한 동기여부와 유인책이 필요하다.

③ NTP-NRD에서는 지방의 NTP-NRD 담당 공무원들의 헌신적 노력을 유도해 낼 만한 적절한 동기부여 체계가 부족하다. 이러한 문제점을 교정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

Part V

베트남 새농촌개발 프로그램을 위한 정책제언

제1장 NTP-NRD 2016~2020의 개선을 위한 기본 관점과 방향

제2장 구체적 정책프로그램 제안

NTP-NRD of Vietnam
& Saemaul Undong

제1장 NTP-NRD 2016~2020의 개선을 위한 기본 관점과 방향

이제 마지막으로 본 장에서는 1970년대 한국의 새마을운동의 경험을 바탕으로 최근 새롭게 개편되고 있는 베트남 새농촌개발 프로그램(NTP-NRD) 2016~2020 계획의 새로운 개선방향을 제시하고, 베트남 농촌지역 현장에 바로 적용할 만한 구체적인 정책 프로그램의 일부를 제안하도록 한다. 이를 위해 먼저 우리가 제안할 정책 방향이나 프로그램이 입각하고 있는 기본 관점이 어떤 것인지, 향후 베트남 NTP-NRD의 개선작업에서 어떤 원칙과 접근법을 취해야 할 것인지에 대해 먼저 논의하기로 한다.

1. 본 정책제언이 입각한 기본 관점

1) 국가발전을 견인해내는 선도적 정책 프로그램으로 볼 것

먼저 베트남의 NTP-NRD와 같은 농업·농촌개발 프로그램은 단순히 농업부문이나 농촌사회의 발전을 추구하는 정책 프로그램에 국한되어서는 안된다. 한국의 새마을운동은 단순히 한국의 농업경제와 농촌부문의 발전을 통해 도농간의 격차를 해소하는 데 그친 것이 아니다. 앞에서 여러 차례 언급한 바와 같이, 새마을운동은 지역간·부문 간 불평등을 완화하고 한국의 균형발전을 위한 토대를 닦는 데 기여했을 뿐만 아니라, 지역주민의 의식개선과 정신개혁을 통해 한국민 전체의 정신문화를 바꾸었던 것이며 이를 통해 한국의 사회경제적·정치적·문화적 발전의 기틀을 마련했던 것이다.

개도국의 농업·농촌개발 프로그램은 제대로만 기획되고 시행되면, 국가전체의 발전을 견인해 내는 선도적 정책 프로그램이 될 수 있다. 베트남의 NTP-NRD도 단순히 농업·농촌부문에만 국한된 정책 프로그램으로 바라볼 것이 아니라, 국가전체의 총체적인 사회경제적·문화적 발전을 이끌어내는 선도적 개발 프로그램의 역할을 할 수 있다는 관점에서 바라봐야 할 것이다.

2) 개발 프로그램의 궁극적 목표는 사람을 바꾸는 것

개발 프로그램의 궁극적 목표는 사람을 바꾸는 것이어야 한다. 다시 말해 사람의 인식과 태도, 가치관과 사고방식을 바꾸는 것이어야 한다. 정신적 변화 없는 물리적 · 물질적 변화는 일시적이고 오래 가지 못하며, 사람의 정신적 변화가 수반되지 않은 사회경제적 발전은 지속되지 못한다. 새마을운동의 가장 핵심적 프로그램은 정신개혁 프로그램이었고 새마을운동의 가장 큰 성과는 사람들의 태도와 정신상태를 바꾼 것이었다.

사람만 바뀌면, 사람의 정신이 바뀌면, 다른 것은 저절로 따라온다. 지역주민들에게 자조정신과 자립정신, 협동의 공동체 정신, 그리고 자신감이 생기면, 정부가 많은 예산을 투입하지 않고 큰 재정적 지원을 하지 않더라도, 지역개발을 위한 주민들 스스로의 시도와 노력이 나타나기 마련이다. 이러한 여건이 성숙된 연후에 정부의 지원 또는 외부의 지원이 큰 성과를 낼 수 있는 것이다.

이처럼 정신개혁을 수반하는 지역개발 프로그램만이 지속가능한 발전을 가져온다는 이러한 관점에 입각할 때만이 NTP-NRD 프로그램도 그 성과를 배가할 수 있을 것이다.

3) 주민참여에 입각한 개발 프로그램 지향

따라서 지역주민이 참여하지 않는, 지역주민이 주도하지 않는 지역개발 프로그램은 그 의미가 반감된다. 사업의 선정에서부터 주민이 참여할 필요가 있고, 지역주민들이 제안하는 사업을 포함함으로써 NTP-NRD 프로그램이 주민이 참여하는 프로그램이 되어야 한다. 주민들이 그 사업에 자발적 · 적극적으로 참여하고 그 사업에 대해 주인의식(ownership)을 느껴야만 제대로 된 성과를 거둘 수 있을 것이다.

4) 개발 프로그램에서 교육, 참가자의 역량 강화, 지도자 육성의 중요성 인정

NTP-NRD와 같은 지역개발 프로그램을 그 자체로서가 목적이 아니라, 더 중요한 목표를 위한 하나의 수단으로 바라보는 관점이 필요하다. 다시 말해 NTP-NRD 프로그램은 지역주민에 대한 정신개혁을 위한 하나의 학습 도장이 될 수 있어야 한다.

우리는 농촌지역개발 프로그램을 통해서 농촌주민들의 정신과 사고방식을 개혁한다는 관점에서 접근해야 할 것이다.

또한 이와 더불어 지역개발 프로그램은 교육과 훈련 프로그램을 통한 주민들의 역량강화, 관계 공무원들의 역량강화, 그리고 풀뿌리 수준의 리더십의 육성을 함께 이루어나가야 한다. 이런 점에서 NTP-NRD 프로그램이 하드웨어 구축 위주의 프로그램으로 구성되어 있는 것은 유감스러운 점이다. 향후 NTP-NRD 프로그램을 개선함에 있어서, 교육과 훈련을 통한 주민역량과 리더십 육성, 다시 말해 소프트웨어와 휴먼웨어 위주의 프로그램의 비중을 더 높여야 할 것이다.

2. 각 부문별 · 요인별 정책제언의 기본 방향

1) 중앙정부의 거버넌스 구조

전술한 바와 같이 NTP-NRD와 같은 지역개발 프로그램이 국가 전체의 발전을 견인해 낼 수 있는 잠재력을 내포하고 있는 만큼 향후 NTP-NRD 2016~2020을 베트남 국정의 최우선 과제로 삼을 필요가 있다고 본다. 그리고 이 사업을 이끌어가는 중앙정부 차원의 추진기구와 조직에 국가적 차원에서 힘을 실어줄 필요가 있으며, 보다 더 능력 있는 공무원들이 이 사업의 추진에 참여하게 할 필요가 있다고 본다.

NTP-NRD는 현재 베트남 정부 여러 부처에서 동시다발적으로 시행하고 있는 관계로 사업 간에 중복되는 일도 적지 않고 영역이 애매모호하여 부처간 갈등의 소지가 되기도 한다. 따라서 NTP-NRD를 이끌어가는 중앙정부 내 최고 협의체기구인 중앙지도위원회(CSC)와 NTP-NRD 사업의 주무부처인 농업농촌개발부(MARD)의 조정기능을 강화함으로써 중복투자나 부처 간 · 기관 간 갈등을 최소화할 필요가 있다.

또한 앞에서 우리는 새마을운동의 성공요인 중 하나로 새마을운동에 대한 박정희 대통령의 각별한 관심과 역할을 지적한 바 있다. NTP-NRD에서도 국가 최고지도자(당 서기장, 국가주석, 총리)의 관심과 역할이 그 성공여부에 중요한 요인으로 작용한다고 본다. 이들 국가 최고지도자들이 NTP-NRD 사업에 각별한 관심을 가지고 이 사업의 추진을 직접 돌볼 필요가 있는 것이다.

2) 지방정부의 거버넌스 구조

현재 NTP-NRD의 시행방식을 보면 중앙정부의 중앙집권적이고 하향적(下向的)인 정책집행이 지방정부의 기능과 역할을 상대적으로 압도하는 상황이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 향후 NTP-NRD 사업의 개선과정에서는 NTP-NRD 사업에 관한 한 지방정부에 더 많은 권한과 책임을 부여하고, 더 많은 역할을 수행하게 하는 방향으로 변화를 모색해 보는 것은 어떨까 한다. 특히 현과 코뮌 등 하위 지방정부가 더 많은 역할을 수행할 필요가 있다고 본다.

현재 베트남의 지방정부는 새마을운동이 추진되던 당시의 한국의 지방행정조직 체계에 비해 형식적으로는 더 많은 자치와 자율권을 누림에도 불구하고, NTP-NRD의 시행에 있어서 실질적으로 더 큰 역할을 수행한다고 보기 힘든 상황이다. 지방정부가 NTP-NRD의 추진에서 명실상부하게 더 큰 기능과 역할을 수행하도록 허용할 필요가 있을 것이다.

또한 지방정부 내에서 NTP-NRD 사업 담당부서가 다른 부서에 비해 특별히 더 큰 권한과 지위를 누리고 있지도 않다. 새마을운동에서처럼 NTP-NRD에서도 관련 부서에 좀 더 큰 권한과 역할을 부여하는 실험적 시도도 한번 해볼 만한 일이라 생각한다.

3) 마을과 코뮌 수준의 거버넌스 및 리더십 구조

현재 베트남 농촌마을의 주민조직들은 대체로 공산당의 하위조직, 그리고 지방정부에 대해 종속적 · 수동적 관계에 있는 조직들로 그 자생성이나 자율성이 비교적 약한 편이다. NTP-NRD가 보다 더 큰 성과를 거두기 위해서는, 그리고 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 현재보다 마을조직이 더 활성화되어야 하며, 조국전선, 부녀회, 청년회 등의 마을조직이 NTP-NRD의 시행에서 더 많은 역할을 수행해야 할 것이다. 특히 유명무실하다시피 한 마을총회의 기능과 역할을 더욱 활성화시킬 필요가 있다.

더 나아가 농촌마을의 자생적이고 자발적인 마을지도자를 발굴하고 이들이 NTP-NRD 추진에서 더 큰 역할을 발휘할 수 있도록 여건과 제도적 환경을 개선할 필요가 있다. 또한 이들의 리더십과 역량을 강화시키기 위한 교육 프로그램이 가동

될 필요가 있다. 지역에서의 리더십은 두 가지 부류가 있는데, 하나는 지방정부(성, 현, 코뮌)의 최고책임자들이나 고위공직자들이 발휘하는 위로부터의 리더십이고, 다른 하나는 마을 수준에서 아래로부터 자생적으로 발현하는 리더십이다. NTP-NRD의 효과성을 제고하기 위해서는 마을단위에서의 아래로부터의 리더십의 계발이 필요하며, 그래야만 지역주민들의 주인의식과 자발적 참여, 그리고 창의성이 고양될 수 있을 것이다.

4) 사업의 구성과 내용

현재의 NTP-NRD 사업은 그 내용과 구성 면에서 상당한 정도로 재조정될 필요가 있다. '19개의 국가기준'과 같은 정량적 목표치가 절대적 황금률(黃金律)이 되는 상황은 NTP-NRD의 본연의 목표, 궁극적인 목표를 성취하는 데 중요한 장애요인이 될 개연성이 높다. 향후 NTP-NRD 사업은 주민들의 참여(특히 노동력을 통한 참여)가 가능한 프로그램이 보다 많이 포함되는 방향으로 재구성되어야 할 것이다.

또한 기존의 NTP-NRD 2011~2015 사업은 주로 물리적 · 하드웨어적 인프라 구축을 중심으로 구성되어 있었다. 물론 물리적 인프라 구축 또한 지속적으로 추진할 필요성은 있으나, 주민들의 정신개혁, 주민과 공무원들의 역량강화, 마을지도자의 발굴과 육성 등 보다 정신적 · 소프트웨어적인 인프라 구축사업에도 현재보다는 더 많은 자원을 배분할 필요가 있는 것이다.

뿐만 아니라 지역맞춤형과 주민지향형의 새로운 사업 발굴이 긴요한 실정이다. 전국에 일률적인 성과목표를 동시에 적용하는 것을 지양하고, 각 지역의 특성을 충분히 반영한 성과목표가 설정 가능하도록 여지를 둘 필요가 있는 것이다. NTP-NRD 2016~2020에서는 각 지역의 실정과 지역의 수요나 주민들의 여망(needs)을 고려한 지역맞춤형 프로그램을 추가할 것을 제안한다.

그리고 가능하면 지역주민들의 숙원사업이 포함될 수 있도록 할 필요가 있다고 본다. 이렇게 하는 것이 개발의 성과에 대한 지역주민과 국민의 지지와 성원을 확보하고, 더 나아가 NTP-NRD 사업 전체에 대한 국민적 정당성을 확보할 수 있는 길이 될 것이다.

5) 사업시행방식

(1) 사업의 선정과 시행

현재의 NTP-NRD 사업이 갖고 있는 가장 핵심적 한계 중의 하나는 바로 주민참여의 부재 또는 주민주도형 사업이 너무 부족하다는 점이다. 향후 NTP-NRD 사업에 있어서는 주민참여가 보다 더 잘 이루어지는 방향으로 사업시행방식을 개선할 필요가 있다. 사업의 선정에서부터 주민이 참여하고 그 의사가 충분히 반영될 수 있도록 시행방식을 전면적으로 개선할 필요가 있는 것이다.

또한 기존의 NTP-NRD 사업에서는 사업의 단위가 개인 또는 가구 위주로 구성되는데, 이 또한 공동체 단위로 전환할 필요가 있다. 마을이 되었든, 코뮌이 되었든, 일정한 지역공동체나 아니면 주민조직과 같은 일정한 집단이 하나의 작업공동체를 이루어, 그 공동체가 하나의 사업단위로서 NTP-NRD 사업의 시행에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 그 공동체가 사업의 신청이나, 실행계획의 수립, 사업의 시행, 관리감독, 모니터링, 평가 등을 모두 공동체 단위로 진행할 수 있도록 해야 할 것이다.

(2) 모니터링 및 평가 체계

현재의 NTP-NRD 사업의 시행 시스템은 사업의 투명성과 책임성을 담보하는데 상당한 한계를 보여주고 있다. 향후에는 사업의 시행과정 전체에 대해 보다 철저한 점검과 평가가 이루어질 수 있는 방향으로 개선이 되어야 할 것이다. 복수의 기관과 이해당사자가 점검과 평가에 참여할 수 있도록 제도적 개선이 이루어져야 할 것이고, 사업의 시행과 모니터링의 주체가 서로 분리되어야 할 것이다.

(3) 동기부여 및 유인책 강화

베트남의 농촌지역에 마을 간 · 개인 간 경쟁과 차등적 보상 체계를 도입할 수 있는지의 문제는 좀 더 신중한 평가와 판단이 필요하다. 그러나 일단 이것이 현재 베트남의 사회문화적, 정치적 여건과 환경에 크게 배치(背馳)가 되지 않는다고

판단되면, NTP-NRD 사업의 시행과정에도 적절한 경쟁과 유인 체계의 도입을 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 그리하여 향후의 NTP-NRD 프로그램 시행과정에서는 마을 간에, 지역 간에, 그리고 개인 간에 경쟁체제를 도입하고 그 성과에 따라 차등적으로 보상을 실시하는 동기부여의 메커니즘 도입을 적극 고려해 볼 수 있을 것이다.

경쟁과 차등적 보상의 유인체계에서는 앞서는 자와 뒤처지는 자 간의 불평등이 필연적으로 발생한다. 경쟁과 그에 따르는 불평등을 감수하느냐, 아니면 불평등에 대한 대응책으로서 포괄(inclusion), 즉 복지를 우선시하느냐 하는 것은 매우 중요한 정책적 논쟁의 대상이다. 그러나 본 정책제언이 입각하고 있는, 경쟁(불평등)과 포괄(복지) 간의 우선순위에 대한 기본 전제는 '경쟁과 수월성 추구를 우선하고, 포괄을 사후적으로 하는' 것이다. 경쟁을 통한 수월성의 추구, 그리고 우수한 지역과 집단에 대한 동기부여를 우선적으로 시행하고, 그 연후에 그 경쟁의 결과로 뒤처지는 낙후지역이나 집단에 대해서 적절한 지원을 통해 이들을 앞서가는 지역 · 집단의 수준에 맞추어 끌어올리자는 것이 본 연구가 제안하는 정책제언의 기본 관점인 것이다.

(4) 자원동원 및 재원조달

지금까지의 NTP-NRD 사업에서는 그 투입자원과 재원의 조달에 있어서 정부와 공공부문에 대한 의존도가 너무 높은 편이었다. 이렇게 되면 NTP-NRD 사업의 장기지속성을 확보할 수가 없다. 언제까지고 정부가 예산을 투입하여 이 사업을 끌고 갈 수는 없는 노릇이다.

향후의 NTP-NRD 사업에서는 소요자원과 재원의 부담에 있어 지역주민을 포함한 민간부문이 더 많은 기여와 역할을 할 수 있도록 자원동원의 창구가 조정되어야 할 것이다. 자원의 동원에 있어서 주민들의 기여가 더 늘어날 수 있는 방법을 강구해야 하는데, 이는 새마을운동이 보여준 것처럼 사업의 시행과정에 대한 주민들의 참여가 늘어나면 자연스레 늘어날 일이다. 뿐만 아니라 NTP-NRD 사업에 대한 민간기업 등의 참여와 재정적 부담도 더 높일 필요가 있다.

6) 교육, 주민역량강화, 리더십육성

새마을운동에서 가장 중요한 것은 새마을사업을 통한 물리적 · 물질적 변화가 아니라 정신적 변화라 했다. 그리고 새마을운동에서 이러한 정신개혁이 가능했던 것은 바로 새마을사업을 교육의 현장으로, 교육의 교재로 활용함으로써 가능했다고 했다. 따라서 주민참여에 입각한 지역개발 프로그램 그 자체는 바로 주민들을 교육시키고 그들의 역량을 강화시키며 그들에게 새로운 의식과 정신을 심어주는 역할을 한다고 볼 수 있다. NTP-NRD 프로그램도 주민참여가 활성화되도록 개선만 될 수 있다면, 좋은 교육 프로그램, 좋은 정신개혁 프로그램으로서의 기능을 수행하는 것이 가능할 것이다.

이와 더불어 필요한 것은 바로 마을지도자를 양성하는 교육 프로그램의 필요성이다. 국가적 차원에서 마을지도자들을 발굴하고 이들에게 적절한 정신교육, 리더십 교육, 그리고 각종 역량강화 교육이 가능하도록 필요한 교육기관과 프로그램을 구축할 필요가 있다. 또한 지방정부와 그 담당 공무원들에게도 적절한 교육 · 훈련 프로그램을 실시할 필요가 있다.

제2장 구체적 정책프로그램 제안

1. 주민참여와 관련된 정책프로그램 개선방안

새마을운동과 비교해 볼 때, 베트남의 NTP-NRD의 가장 큰 문제점이라 볼 수 있는 지점이 바로 주민참여와 관련된 점이다. NTP-NRD에서는 주민참여에 입각한, 그리고 주민이 주도하는 사업을 찾아보기 힘들다. 이 점은 NTP-NRD를 통해서 베트남 농촌주민들의, 또는 전체 국민들의 의식개선과 정신개혁을 이룰 수 있는 기회구조를 원천적으로 봉쇄하는 결과를 가져오며, 더 나아가 NTP-NRD가 더 큰 연쇄효과를 발휘해 국가 전체의 총체적 발전에 기여하는 데에도 걸림돌이 된다.

이를 개선하기 위해서는 첫째, NTP-NRD 사업의 내용과 구성을 재조정할 필요가 있으며, 둘째, 사업의 시행방식이 주민의 참여를 활성화할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있으며, 셋째, 주민참여를 유도하고 주민들에게 동기부여가 될 수 있는 적절한 유인책 또는 인센티브 체계가 마련될 필요가 있다. 그리고 넷째, 농촌마을의 주민조직을 활성화해서 이들 조직들이 NTP-NRD 사업의 시행과정에 보다 더 큰 역할을 할 수 있도록 유도해야 하며, 다섯째, NTP-NRD가 '실천을 통한 학습'의 장이 될 수 있도록 함으로써 개발사업 프로그램들이 바로 주민들에 대한 교육과 주민의 역량강화를 이끌어낼 수 있도록 재구성되고 시행되어야 할 것이다.

1) NTP-NRD의 내용과 구성의 재조정

먼저 NTP-NRD 사업의 내용과 구성을 재조정할 필요가 있다. 현재 NTP-NRD의 황금률처럼 되어 있는 '19개의 국가기준'을 전면 재조정하는 것은 어렵겠으나, 부분적인 재구성은 가능한 범위 내에서 시도해 볼 것을 제안한다.

이를 위해 19개의 국가기준 그 자체에 대해, 한두 개의 새로운 기준을 추가하거나 또는 기존의 기준과 대체하는 등으로 재구성하는 것도 하나의 안으로 검토해 볼 수 있을 것이다. 또는 그게 아니면, 적어도 일부 지역에서만이라도 완전히 새로운 기준을 구상해서 이를 시범적으로 적용해 볼 수 있을 것이다. 예컨대 여타 지역과 다른 특수성을 많이 갖고 있는 성(省) 한두 개를 전국적으로 선정한다든지, 아니면 전국의 대부분의 성을 대상으로 각 성별로 한두 개의 현이나 코뮌을 정해 이들 지역에 한해

서는 독자적인 기준하에 사업을 추진하게 한다든지, 여러 가지 유형의 대안이 상정(想定) 가능할 것이다.

이러한 NTP-NRD 사업의 재구성에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 점은 가능하면 해당 지역 주민들의 숙원 사업 위주로 사업의 내용과 우선순위를 재조정하라는 것과 그 지역이 갖고 있는 자원과 역량 등 개발 잠재력을 최대한 활용해 낼 수 있는 사업 위주로 사업을 발굴해 내라는 것이다. 그 지역에 없는 것을 새로 창출해 내는 사업이 아니라, 원래 갖고 있는 잠재력을 현재화(顯在化)할 수 있는 사업이 바람직할 것이다. 그렇게 해야 개발효과의 시너지를 확보할 수 있고, 정부 또는 외부로부터 적은 자원과 지원을 투입해도 더 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다. 지역 주민의 여망(輿望)에 입각하지 않은 사업, 각 지역의 실정이나 환경, 지역의 수요 등을 고려하지 않은 사업은 가능하면 배제할 필요가 있다. 그리고 주민들의 여망이나 숙원사업을 확인하기 위해 해당 지역과 주민에 대한 보다 심층적이고 체계적인 사전조사가 선행되어야 할 것이다.

NTP-NRD 사업의 재구성에 있어서 두 번째로 고려해야 할 점은 가능하면 미시-연성적(micro-soft) 사업 위주로 새로운 사업을 발굴할 필요가 있다는 것이다. 사업의 규모가 적고 투입예산도 적으며 소요되는 기술수준도 낮아 주민들의 자발적 기여가 그 사업의 큰 비중을 차지할 수 있는 그런 사업 위주로 새로운 시행사업을 발굴할 필요가 있다. 또한 기존의 NTP-NRD 사업(2011~2015 프로그램)에는 물리적·하드웨어적 인프라 구축에 대부분의 자원이 배분되었다. 향후의 NTP-NRD 사업은 보다 정신적·소프트웨어적 인프라 구축을 지향하도록 사업의 내용과 구성이 조정되어야 할 것이다. 다시 말해 주민들이 자신들이 갖고 있는 자원, 특히 노동력 자원의 투입을 통해 그 사업에 직접 참여할 수 있는 그런 사업들이 많이 구상되고 제안되어야 하겠다는 것이다.

이와 더불어 주민들의 소득증대에 바로 기여할 수 있는 사업들에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 물리적 인프라 구축 또는 생산기반시설 조성도 물론 지역주민들의 소득증대에 중요한 영향을 미친다. 그러나 이러한 물리적 인프라가 소득증대에 미치는 영향은 다분히 간접적이며, 그 가시적 효과를 확인하기 위해서는 장기간의 시간이 필요하다. 따라서 주민들의 소득증대에 직접적으로 기여할 수 있는 소득증대 사업에 더 많은 관심과 자원을 배분할 필요가 있다. 주민들이 눈으로 바로 확인할 수 있고 그 혜택을 피부로 직접 느낄 수 있는, 가시적이고 직접적인 소득증대사업이 기존의 NTP-NRD 사업과 병행되어야, 그 지역 주민들이 NTP-NRD 사업 전체에 대해 관심을 가지게 될 것이고 주민참여도도 높아질 것이기 때문이다.

이와 관련하여 아래의 꽝찌(Quang Tri) 성의 사례는 지역주민들이 자신들이 원하는, 그리고 소득증대에 직접적인 영향을 미치는 사업에는 적극적으로 참여하고 있음을 잘 보여주고 있다.

〈 사례 〉

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)은 2001년~2002년 기간에 꽝찌(Quang Tri) 성 빈링(Vinh Linh) 현 빈찬(Vinh Thanh) 코뮌의 현릉(Hien Luong) 마을에서 새마을운동 모델에 의한 농촌개발 시범사업을 실시한 바 있다. 그리고 그 시범사업의 일환으로 14,000달러를 종자돈으로 하여 농업금융 또는 소액금융(micro credit)사업을 실시하였다. 농업금융의 지원으로 주민들은 가축구입, 새우양식, 농기계구입, 농자재 구입에 투자할 수 있게 되었다.

현릉마을에는 총 143호의 가구가 살고 있는데, 이 중 128호가 농업금융위원회 회원으로 가입하여 혜택을 받고 있었다. 마을 전체 가구의 90%가 이 조직에 참가하는 것이므로 참가율이 매우 높은 것이다. 한편, 농업금융위원회의 임원진은 마을촌장과 마을지도자, 회계, 현금관리인 등으로 자율적으로 구성되어 있었다. 2007년 말 현재 기금 잔액은 2002년 출범 시에 비해 20.8%가 증가하여 이 사업이 잘 운영되고 있다는 것을 보여준다. 주민들은 자체 운영규정을 제정하는 등 농업금융자금을 잘 관리해 왔고, 대출금도 농업소득 증대를 위해 투자되었으며 대출금의 회수율도 높은 편이었다.

그 중에 대표적인 성공사례를 보면, 2002년에 2백만 VND을 대출받은 한 가구는 돼지축사를 건립하고 번식용 자돈을 구입하였는데, 2007년 기준 성돈 3두와 어린 돼지 9마리를 사육 중이다.

이와 같은 사례는 지역주민들이 원하는 사업이나 소득증대 등을 통해 그 혜택을 직접 누릴 수 있는 사업에 대해서는 보다 광범위하고 적극적인 주민 참여가 가능하다는 것을 보여준다. 뿐만 아니라 이는 베트남 정부가 농촌소득증대라는 NTP-NRD 사업의 목표와 일치하는 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)사업을 유치함으로써 NTP-NRD에 소요되는 자금을 확보하고 농업소득도 증대시킬 수 있다는 것을 보여주는 매우 성공적인 사례이다.

자료 : 한국국제협력단(KOICA) 2007,『KOICA 농촌개발 시범사업 평가를 위한 해외 출장 결과 보고서』

2) 사업 시행방식의 개선

NTP-NRD 사업은 기본적으로 하향적 방식으로 시행되고 있다. 주민 참여의 당위성이 정부의 공식문서 여러 곳에 선언적으로 명시되어 있긴 하나, 실제 마을수준에서, 사업시행의 현장에서는 주민 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 사업의 선정과정부터 시작하여 주민이 직접 참여할 수 있고, 그 시행과정에서 주민의 의사가 반영될 수 있도록 그 시행방식을 개선할 필요가 있다.

이를 위해 주민들이 제안하는 사업의 추진이 가능할 수 있도록 NTP-NRD 사업의 구성에서부터 주민제안 사업의 수용공간을 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 지역별로 그 지역의 특성과 환경에 맞도록 사업의 시행방식을 탄력적으로 적용하는 것이 허용되어야 하며 또한 권장되어야 한다. 그리고 그러한 사례들이 중앙정부로부터 더 나은 평가를 받고 더 많은 지원을 받는 풍토가 조성되어야 한다.

예를 들어 메콩 델타 권역에 소재하는 동탑(Dong Thap) 성에서는 주민들이 직접 사업구상을 제출하고, 이를 시행하기 위해 필요한 자금을 은행으로부터 대출받아 충당을 하였으며, 성 인민위원회(PPC)가 그 이자의 50%를 지원하는 사례를 확인할 수 있었다. 이런 식의 민관 협력 모델이 하나의 좋은 시행방식의 예가 될 수 있을 것이다.

또한, 사업의 주제나 구체적인 사업프로그램의 선정은 중앙정부 또는 지방정부가 하더라도, 그 사업의 시행방식과 구체적인 과정과 절차는 주민 자율에 맡기는 것도 또 다른 대안이 될 수 있다. 한국의 새마을운동에서 소득증대사업의 한 방식으로 활용했던 '복차소득사업방식'에서처럼, 지방정부가 사업을 시행하더라도 주민조직이나 단체를 하나의 법인체로 간주하여 이 조직이나 집단에 그 사업을 위탁하여 시행하게 하는 것도 고려해 볼 만한 것이다.

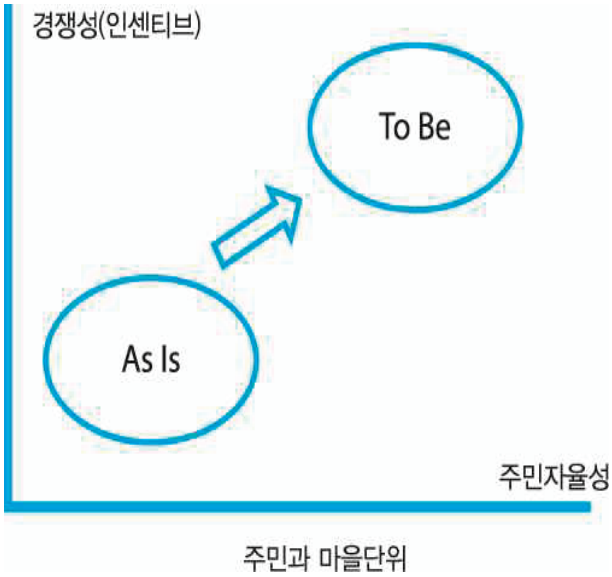
3) 주민참여를 유도할 수 있는 적절한 동기부여와 인센티브

먼저 각 마을과 그 주민들이 NTP-NRD 사업에 마을 단위로 참여한다는 것이 전제되어야 하겠지만, 마을 간에 사업의 성과를 놓고 서로 경쟁하도록 유도하는 것은 NTP-NRD에 대한 주민참여를 유인해 낼 수 있는 상당히 좋은 동기부여 방법이 될 수 있다. 뿐만 아니라 마을 단위가 아니라 하더라도 코뮌 간에, 그리고 현과 같은 보

다 광역의 지역단위 간에 서로 사업의 성과를 놓고 경쟁을 하게 하고, 이에 대해 차등적인 보상과 지원을 하는 것은 적극적으로 검토해 볼 만한 정책대안이다.

새마을운동에서는 전국의 모든 농촌마을을 '기초마을', '자조마을', '자립마을'로 나누어서 우수마을에 대해서는 적극적인 보상과 차등적 지원을 했다. 베트남의 경우도 '19개 국가기준'이라는 정량적 목표치에 대한 달성 여부와 정도를 놓고 전국 각 지역을 몇 개의 범주로 차등화하고 있기는 하다. 그러나 그 결과에 대해 차등적 보상이나 지원을 체계적, 적극적으로 시행하지 않기 때문에 이것이 지역의 주민참여를 적극적으로 견인해 낼만한 강력한 동기부여나 유인의 메커니즘은 되지 못하는 실정이다. NTP-NRD에서도 더 광범위한 주민참여를 유도하기 위해서는 보다 전향적인 제도변화가 시도될 필요가 있다.

〈그림 5.1〉이 보여주는 것처럼 경쟁성과 인센티브, 그리고 주민자율성에 관한 한, 현재(As Is)의 NTP-NRD는 두 가지 측면에서 모두 상당히 낮은 편이다. 미래(To Be)의 보다 개선된 NTP-NRD에서는 이 두 측면에서 모두 상당한 정도로 강화되는 방향으로 프로그램 구성이 이루어져야 할 것이다.



<그림 5.1> 경쟁성과 주민자율성

4) 주민조직의 활성화

마을 수준의 주민조직, 특히 마을총회와 같은 회의체 조직을 보다 더 활성화할 필요가 있다. 현재 베트남 농촌의 마을회의체는 NTP-NRD의 시행과정에서 그리 큰 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 지방정부의 지시와 명령을 하향식으로 전달하는 형태의 회의체 운용에서 벗어나, 주민들의 자율성과 자조성이 보다 더 보장되는 방향으로 마을의 회의체 조직을 활성화할 필요가 있다.

뿐만 아니라 조국전선과 같은 당 조직들도, 비록 그 기본 성격이나 출현 과정은 자생적이고 자율적인 조직이 아니라 하더라도, NTP-NRD 사업에서 일정한 역할을 수행하게 함으로써 이 조직들의 자생성과 토착성, 자율성을 제고시킬 수 있을 것이다.

이를 위해 앞서 언급한 것처럼, 개인 또는 개별 가구 단위가 아니라 마을 전체가, 또는 그 마을 내 자생적 주민조직이 하나의 시행단위가 되어 NTP-NRD의 시행에 참여하게 하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 결국 주민들이 하나의 작업공동체를 이루고 그 안에서 공동의 협동을 경험할 때, 그러면서 일정한 성과를 몸으로 체득할 때, 비로소 공동체 정신은 고양될 수 있으며, 이것은 다시 주민참여의 확산으로 선순환이 이루어질 수 있는 것이다.

5) 사업프로그램을 통한 주민교육과 역량강화

NTP-NRD 사업 프로그램에서 주민들이 참여하는 모든 프로그램에 관한 한 항상 염두에 둬야 할 점이 바로 그 프로그램이 얼마나 주민들의 정신개혁과 역량강화에 도움이 될 수 있는가 하는 점이다. 앞에서 누차 강조한 바와 같이 결국 새마을운동이든 NTP-NRD 프로그램이든, 중요한 것은 사람을, 그리고 사람의 정신을 바꾸는 것이다. 따라서 새로운 사업을 구상하거나 제안함에 있어 그 프로그램이 주민들에게 '실천을 통한 학습(learning by doing)'의 기회를 얼마나 제공해 줄 수 있나를 먼저 생각해 봐야 할 것이다.

뿐만 아니라 그 사업이 주민들의 역량을 강화하고 마을지도자의 리더십을 육성하는 데 얼마나 도움이 될 것인지도 함께 고려해 봐야 한다. 만약 지역주민들도 그 사업에 참여하는 것이 자신들의 역량을 강화시키고 인식과 태도를 개선시켜 주는 것임

을 느낀다면 그러한 사업에 참여하고자 하는 욕구도 더 강력해질 것이다. NTP-NRD의 향후 사업 내용과 구성은 위와 같은 기회구조를 지역주민들에게 보다 많이 제공하는 사업 위주로 재구성되어야 할 것이다.

2. 사업의 시행방식에 관한 정책적 개선방안

1) 사업단위와 관련된 개선방안

NTP-NRD의 사업단위를 현재보다도 더 탄력적으로 운용할 필요가 있다. 현재 NTP-NRD의 주된 사업단위는 기본적으로 코뮌이다. 19개 국가기준과 관련되는 사업들이 다 그 시행과 성과 측정을 코뮌 단위로 한다. 우리는 이를 보다 더 다양화해서 코뮌보다 더 큰 규모의 광역권 사업도 추진이 가능하게 하고, 반면에 코뮌보다 더 하위단위인 마을 단위의 사업도 추진이 가능하게 할 것을 권고한다.

먼저 사업의 규모와 성격에 따라 비슷한 환경과 여건을 가진 몇 개의 코뮌이나 현을 묶어 광역지역권 단위로 NTP-NRD 사업을 시행한다면 상당한 정도의 자원 낭비와 사업의 중복성을 줄일 수 있을 것이다. 예컨대, 한 코뮌에는 지역병원을, 다른 코뮌에는 학교를, 또 다른 코뮌에는 통신관련 시설을 건설하여 그 지역 전체가 공동으로 활용하도록 한다면, 중복투자를 줄일 수 있을 것이고 규모의 경제성도 누릴 수 있을 것이다. 또한 도로나 전기, 관개시설 등 생활기반·생산기반 인프라의 구축도 광역권 단위로 기획해야 보다 경제적이고 효율적인 시스템 구축이 가능할 것이다.

그러나 정부가 주도하는 대규모 인프라 구축 사업이 아닌 미시-연성적 사업은 보다 소규모 공동체 단위에서도 사업이 가능하도록 해야 할 것이다. 다시 말해 마을 주민들의 직접 참여와 마을간 경쟁이 필요한 사업의 경우에는 코뮌의 아래 단위인 마을 단위에서 사업을 할 수 있는 여지를 열어두어야 한다는 것이다. 앞에서 제안한 여러 가지 사업모형과 사업방식은 마을 단위의 사업시행을 전제로 하는 것이었다. 그리고 코뮌 단위가 아니라 코뮌보다 더 광역의 단위나 하위 단위가 사업단위로 기능할 수 있게 허용한다는 것은 모든 코뮌에 동일한 19개 국가기준을 적용한다는 기본원칙에 일정한 수정을 가한다는 의미가 되는 것이다.

2) 모니터링 및 평가와 관련한 개선방안

현재의 NTP-NRD 사업의 시행과정에서 보다 더 투명성과 책임성을 확보하기 위해서는 현재의 모니터링 및 평가체계를 개선할 필요가 있다. 이를 위해 우리는 복수의 기관과 조직, 또는 복수의 이해관계자가 NTP-NRD 사업의 모니터링과 평가에 참여할 수 있도록 허용해야 한다고 본다. 현행의 NTP-NRD 사업은 주로 지방정부(현 인민위원회[DPC]와 코뮌 인민위원회[CPC])가 모니터링과 평가를 하는 구조로 되어 있다. 그러나 사업의 시행자와 그 진행과정 및 성과를 점검하고 평가하는 기관이 동일한 현재의 구조하에서는 사업의 투명성과 책임성을 제고하기 힘들다.

우리는 먼저 지방정부가 NTP-NRD사업의 시행주체이면서 동시에 모니터링 및 평가의 주체가 되는 분업체제는 수정되어야 한다고 본다. 지방정부와 지역주민, 지역주민대표, 또는 주민조직이나 마을지도자 등 이해당사자가 복수(複數)로 모니터링 및 평가에 참여할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 긴요하다. 또한 모든 사업의 시행과정 하나하나에 대해 철저한 기록관리가 이루어져야 할 것이며, 이를 위한 규정 정비 등 제도적 장치가 마련될 필요도 있다고 본다.

3) 자원동원 및 재원조달과 관련된 개선방안

현재의 NTP-NRD는 그 재원조달에 있어서 정부와 공공부문의 예산에 대한 의존율이 너무 높다. NTP-NRD의 사업구성을 하드웨어적 인프라 구축에서 예산이 적게 드는 미시-연성적 사업 위주로 재구성하기 전에는 정부 · 공공부문의 예산부담은 계속될 것이며, 결국 NTP-NRD 사업의 장기지속성을 담보하기는 난망한 일이다.

사업의 구성과 내용을 개선하고 지역주민들의 참여와 재정적 기여를 높이는 작업과 함께 또 하나 고려해야 할 대안은 바로 기업 등 여타 민간부문의 참여와 재원부담을 유도하는 일이다. NTP-NRD에서 민관 파트너십(public-private partnership, PPP)에 입각한 민간기업과의 공동사업을 유치하거나 국내외 기업의 CSR(corporate social responsibility, 기업의 사회적 책임) 또는 CSV(creating shared value, 사회적 공유가치 창출)사업을 유치하는 것을 적극 고려해 볼 만하다는 것이다. 아래의 사례는 그 가능성을 잘 보여준다.

〈 사 례 〉

㈜CJ와 한국국제협력단(KOICA)은 2014년~2017년의 3년간 닌투언(Ninh Thuan) 성, 닌선(Ninh Son) 현, 럼선(Lam Son) 코뮌, 땀응(Tam Ugan)2 마을에서 '베트남 농촌가치사슬(value chain) 강화를 위한 새마을사업'을 진행하고 있다. 약 2백만 US 달러가 소요되는 이 사업은 농업소득증대와 농촌발전 자생력을 강화하기 위한 세부 사업으로 구성되어 있다. 농업소득증대 사업으로는 영농교육, 관개용수로 개선, 고추작물 모델농가 육성, 고추 계약재배 등이 있으며, 자생력 강화 사업에는 새마을교육, 주민역량강화, 마을발전기금 조성, 농기계은행 운영 등이 포함되어 있다.

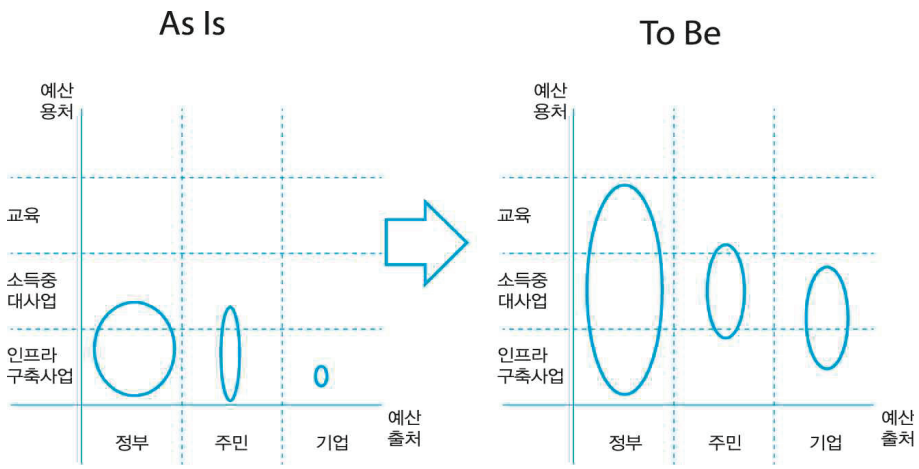
본 사업의 특징은 CJ라는 다국적 민간기업의 CSV 활동과 KOICA의 ODA사업이 결합된 민관 파트너십(PPP)사업이라는 데 있다. 이를 통해 기업의 가치사슬을 통한 소득증대와 마을개발이 함께 이루어질 수 있음을 보여주리라 기대한다.

이 사례는 NTP-NRD 프로그램과 다국적기업의 CSR/CSV 사업을 연계함으로써 NTP-NRD의 소요재원을 확보하고, 이를 통해 지속가능한 발전의 토대를 마련하며 지역주민의 자율적 참여를 높일 수 있다는 것을 보여준다 하겠다.

자료 : 한국국제협력단(KOICA) · CJ제일제당 2014, 『베트남 농촌가치사슬 강화를 위한 새마을사업 사업계획서』

한편, 제3부 6장의 박쟝(Bac Giang) 성의 사례가 보여주듯이 출향(出鄕)인사의 고향(故鄕)을 위한 기부금이나 투자를 유치하는 것 또한 또 다른 중요한 재원조달 창구가 될 수 있을 것이다. 어쨌든 NTP-NRD 사업의 장기지속적 발전을 위해서는 〈그림 5.2〉가 보여주듯이 향후(To Be)의 NTP-NRD 사업에서는 주민과 기업의 재원부담이 현재(As is)보다 더 확대될 필요가 있는 것이다.

그리고 이를 위해 기업의 투자를 가로막는 각종 법적 · 제도적 장애요인을 제거하는 것도 고려해 봐야 할 것이다. 투자관련 법령이나 소유권 관련 법령을 정비하고, 지적 재산권이나 기술이전에 대한 보상 근거를 법적으로 보장한다든가 하는 등의 제도적 개선이 함께 이루어져야 NTP-NRD 사업에 대한 민간부문의 투자를 활성화할 수 있을 것이다.



<그림 5.2> 예산 출처별, 영역별 재원조달

3. 풀뿌리 리더십의 육성에 관한 정책프로그램

1) 마을지도자의 발굴 방안

기존의 NTP-NRD 사업들은 대부분 지방정부(DPC와 CPC)가 주도하여 사업을 선정하고 그 실행계획을 세우고 그 시행을 담당하는 방식으로 이루어져 왔다. 그리고 사업의 시공은 주로 외부의 민간업체가 수주하여 공사하는 방식으로 이루어졌던 것이다. 이러한 사업진행 과정에서는 새마을운동에서처럼 마을 지도자가 큰 역할을 수행할 여지가 거의 없다.

새로운 NTP-NRD에서는 일부 선정된 지역(성이나 현)에서 제한적으로라도 마을 지도자에게 사업을 맡겨 시행하게 하는 방식을 시범적으로 도입할 필요가 있다. 물론 이 경우에는 마을 주민들이 노동력이든 어떤 형태로든 직접 참여하여 진행하는 사업이라는 전제가 붙는다.

마을 수준의 NTP-NRD 사업을 이끌어갈 마을지도자는 가능하면 새마을운동에서처럼 무보수로 봉사할 자발적 지도자를 발굴하는 것이 상책이다. 그러나 만약 이러한 무보수 봉사자를 발굴하기 힘들면 기존의 촌장이나 주민조직의 대표자들을 활용하거나, 아니면 최소한의 급여나 보상을 반대급부로 지급하고서라도 마을 단위의 사업을 주도할 수 있는 지도자를 발굴하는 시도를 할 필요가 있다.

그리고 시범지역에서 어떠한 형태로든 마을지도자가 일단 발굴되고 사업이 시작되고 나면, 그 성과에 따라 (금전적 급여나 보상 이외의) 다양한 인센티브를 구사할 수 있을 것이다. 이러한 과정이 몇 차례 되풀이된 연후에, 그리고 시범사업 지역에서 일정한 성과가 드러나고 난 연후에는 보다 더 체계적으로 마을지도자를 발굴하는 시스템이 갖추어질 것이고, 마을지도자가 주도하여 사업을 시행하는 방식이 보다 광범위하게 확산될 수 있을 것이다.

2) 마을지도자에 대한 교육방안

그 다음으로 중요한 것은 이들에 대한 체계적인 교육과 훈련이다. 새마을운동에서의 새마을지도자연수원(SLTI)과 같은 마을지도자 전문연수 교육기관의 설치나 그러한 교육 프로그램의 운용을 적극 검토해 봐야 할 것이다. 이런 전문적이고 체계적인 교육과 훈련을 받는 것은 이들의 리더십과 여러 종류의 역량을 강화하는 데도 도움이 되겠지만, 이런 교육프로그램에 참여한다는 사실 자체가 마을지도자들에게는 중요한 보상이요, 동기부여의 기제가 될 수 있을 것이기 때문이다.

4. 사업의 구성과 내용에 관련된 정책프로그램

1) 정량적 목표 설정의 경직성 개선 필요

NTP-NRD 사업의 내용과 구성을 재조정함에 있어 목표치 설정의 경직성을 개선할 필요가 있다. '19개의 국가기준'처럼 일정한 기준을 설정했을 때, 이를 끝까지 관철해 나가는 것은 좋은 면도 있겠지만 부작용도 적지 아니하다. 새마을운동이 보여주듯이 사업의 전개와 더불어 각 지역의 실정이나 주민들의 역량, 자원조달의 정도 등 상황변화에 따라 정량적 성과목표가 탄력적으로 재조정되어야 할 것이다.

예컨대, '19개의 국가기준'에 이미 도달한, 또는 상당히 근접한 선진적인 농촌지역의 경우, 향후의 발전방향을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 그렇지 않으면 이들 목표 초과달성 지역의 경우, 그 다음에는 지방정부가 손을 놓아버릴 가능성이 높다.

또한 현재와 같은 경직된 목표치는 지역간 불평등과 불균형을 심화시키는 의도하지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 정량적 목표치를 달성하는 것이 사업의 성과를 보여주는 중요한 지표가 되기 때문에 설정된 목표치에 근접한 지역에 대해서는 집중적인 투자와 지원을 하는 반면에 이 목표치와 거리가 먼 낙후지역에 대해서는 아예 투자와 지원을 하지 않는 경우도 생긴다. 이런 상황은 결국 빈익빈 부익부의 결과를 낳아 오히려 지역 간 불균형을 심화시키는 결과를 초래할 것이다.

2) 점진적・진화적 사업구성 제안

NTP-NRD 사업의 구성에도 새마을사업과 같이 사업의 내용이나 구성에 융통성과 탄력성을 부여할 필요가 있고, 사업의 구성과 전개에 진화적 관점의 도입이 필요하다. 먼저 사업이 전개됨에 따라 각 지역의 실정이나 주민역량, 자원조달의 정도 등에 따라, 그에 맞게 탄력적으로 사업을 재구성하고 수정・변경할 필요가 있다. 사업구성의 경직성을 완화하여 사업이 추진됨에 따라 점점 개선되는 방향으로 사업이 구성될 필요가 있다. 이를 위해 현재와 같은 목표를 보다 연성(軟性)화시킬 필요가 있다. 지역적, 민족적, 경제적 상황을 고려하여, 각 성과 현, 코뮌에서 정량적 성과목표를 탄력적으로 조정할 수 있는 여지와 재량을 허용할 필요가 있는 것이다.

또한 기존의 NTP-NRD 사업의 경우처럼 19개의 국가기준과 같은 처음부터 지나치게 방대하고 높은 기준을 목표치로 설정하게 되면, 이 사업에 참여하는 지방정부나 주민들이나 모두 사업에 대한 피로감과 무력감을 느낄 수 있다. 특히 그 기준에 상당히 미치지 못하는 낙후 지역의 경우 그러한 정도가 더 심하여, 사업에 대한 무관심으로도 나타날 수 있는 것이다.

따라서 지역별로 목표의 설정을 지역실정에 맞게 다양하게 세분하고 재설정하며, 새로운 사업이나 기준들도 포함하여, 새로운 목표 프레임워크를 작성하도록 허용할 필요가 있으며, 이를 작은 것부터 하나씩 실천하고 성과를 거두도록 유도하는 점진적 추진전략을 활용할 필요가 있다. 그리하여 지역주민들이나 지방의 담당공무원들이 작은 사업의 성과로부터 성취감과 자신감을 느낌으로써 보다 장기적으로, 그리고 보다 큰 사업에 대해 자신감을 가지고 참여하게 할 수 있는 것이다.

5. 거버넌스 구조와 관련한 정책프로그램

1) 중앙정부 차원의 거버넌스 관련 정책제안

먼저 중앙정부 차원에서 NTP-NRD를 이끌어가는 CSC, 그리고 특히 NTP-NRD 사업의 주무부처인 MARD와 그 산하의 NRD 사업조정실(PCO)이 NTP-NRD 사업의 시행에 있어서 각 부처 간의 서로 다른 이견을 조정하고 통합된 의사결정을 유도할 수 있을 만큼 이들 기관에 조정의 권한을 부여할 필요가 있다.

한편 국가 최고지도자(당 서기장, 국가주석, 총리)의 NTP-NRD에 대한 각별한 관심과 역할은 NTP-NRD의 성공에 중요한 요인으로 작용하리라 본다. 이와 관련하여 예컨대, CSC 회의와는 별도로 국가주석이나 총리가 직접 주재하는 NTP-NRD 관련 회의를 최소한 분기별로 한 차례씩 개최함으로써 NTP-NRD의 전국적인 진척상황을 보고받고 애로사항을 청취할 것을 하나의 대안으로 검토해 볼 필요가 있다고 본다. NTP-NRD 사업의 현장에 대한 최고지도자의 현장방문과 점검, 현지지도 또한 자주 시행될 필요가 있을 것이다.

2) 지방정부 차원의 거버넌스 관련 정책제안

NTP-NRD 사업의 시행에 있어서 성, 현, 코뮌 등 지방정부가 현재보다 더 많은 자율권을 행사하도록 허용할 필요가 있다. 또한 지방정부 내 여러 부서 중에서 NTP-NRD 사업 담당부서에 예산 편성과 사업조정, 사업수행 방법 결정 등에 있어서 보다 더 큰 자율권을 부여할 필요가 있다. 그리고 우수한 지방공무원을 이들 부서에 배치하고, 그 중에서도 특히 더 능력 있는 공무원에게 NRD 사업현장과 더욱 밀착된 직위와 업무를 부과할 필요가 있다. 또한 새마을운동에서처럼 '마을 담당관 제도'의 도입을 한번 검토해 보는 것도 제안하고자 한다.

6. 교육, 주민역량강화 및 리더십 육성 관련 정책제안

앞에서 NTP-NRD를 이끌어갈 마을지도자를 발굴하고 이들을 육성할 수 있는 교육 프로그램이 필요하다고 언급한 바 있다. 우리는 베트남에 한국의 새마을지도자

연수원(SLTI)에 비견할 만한 교육훈련 기관 설립이 필요하다고 보고, 베트남의 NTP-NRD 사업을 국가적 차원에서 이끌어 나갈 전국의 마을지도자에 대한 전문적인 교육훈련 기관의 설립과 훈련 프로그램의 운영을 제안하고자 한다. 한국의 SLTI가 투철한 사명감과 봉사정신, 우수한 리더십과 역량을 갖춘 새마을지도자를 배출한 요람의 역할을 했듯이, 베트남의 새농촌개발 마을지도자 양성기관에서 이들 마을지도자에 대한 체계적이고 집중적인 교육훈련이 이루어진다면, 향후 베트남의 농업·농촌개발과 더 나아가 국가발전을 이끌어갈 핵심 정예요원의 교육이 가능할 것이다.

뿐만 아니라 상기 기관을 중심으로 지방정부의 책임자와 공무원들에 대해서도 NTP-NRD의 추진을 통해 국가발전을 선도해 나가겠다는 강력한 사명감과 시대정신, 그리고 행정역량을 배양할 수 있도록 교육훈련 프로그램을 실시할 필요가 있다. 베트남의 각 지역에는 당 조직과 정부조직이 매우 체계적으로 잘 조직되어 있다. 문제는 이들 각급 당 조직과 지방정부가 어느 정도로 NTP-NRD의 시행을 위해 유기적으로 잘 협력하고 그 능력을 발휘하는가 하는 점이다. 이들 각급 당 조직의 관계자들과 지방정부의 공무원들에게 한국의 새마을정신과 같은 자조와 자립, 협동과 봉사의 정신이 전파될 필요가 있는 것이다.

부 록

〈부록 1〉
총리결정 제491호 : 새농촌개발 국가목표 프로그램의 국가기준
(Prime Minister's Decision No.491/QD-TTg : NTP National Set of Criteria on New Rural Development)

〈부록 2〉
총리결정 제800호 : 새농촌개발 국가목표 프로그램 2010~2020의 승인결정
(Prime Minister's Decision No.800/QD-TTg : Decision Approving the National Target Program on Building a New Countryside during 2010-2020)

NTP-NRD of Vietnam
& Saemaul Undong

<부록 1>

국무총리

No.491/QD-TTg

베트남사회주의공화국
독립 - 자유 - 행복

2009년 04월 16일 하노이

새농촌개발 국가기준에 관한 결정서

정부조직법(2001년 12월 25일)에 의거하여; 그리고 농업, 농민, 농촌에 관한 제10기 당중앙위원회 제7차 대회의 결의안과 이 결의안을 시행하기 위한 정부의 결의안 제24호(No.24/2008/NQ-CP)(2008년 10월 28일)에 의거하여; 새농촌개발 국가계획을 공식화하는 작업을 농업농촌개발부 장관의 제의로 다음과 같이 결의한다.

결정서 사항

제1조. 본 결정서는 새농촌에 관한 국가기준들과 함께 공포한다. 본 기준들은 새농촌개발에 관한 국가목표 프로그램의 기초가 되며, 공업화, 현대화를 가속화하는 현 시기에 농촌개발 시범모델을 위한 지침을 제공하게 되고, 성(省), 현(縣), 코뮌(社)이 새농촌개발의 목표를 달성하는 데 필요한 점검과 평가의 기준이 된다.

본 기준들은 우리나라의 사회、경제적 조건과 해당 시기에 부합하게 조정될 것이다.

제2조. 농업농촌개발부는 다른 관련 부처, 기관, 성 인민위원회, 중앙직할시 인민위원회 등과 협력하여 이 결정을 지도하고 실현한다.

농업농촌개발부 장관은 다른 관련 부처와 협력하여 '새농촌' 기준을 달성하기 위한 공적인 검토와 지방정부(성, 현, 코뮌)의 인식을 위한 규정을 공포하도록 한다.

제3조. 본 결정은 서명한 날로부터 효력을 발한다.

제4조. 장관, 장관급 기관의 장, 기타 정부기관장 및 각 성과 중앙직할시 인민위원회 주석은 이 결의를 시행해야 한다.

부총리(서명과 날인)
Nguyen Sinh Hung

새농촌개발에 관한 국가기준

(2009년 4월 16일 총리결정 제491호/QD-TTg에 의거하여)

A. 새농촌 코뮌의 기준

Ⅰ. 계획

번호	기준	기준내용	기본 기준	지역별기준						
				북부 산악	홍강 델타	북중부 해안	남중부 해안	중부 고원	동남부	메콩 델타
1	계획수립 및 계획실행	1.1. 농업, 공업, 수공업, 서비스 상품의 개발에 필수적인 토지 및 인프라 사용 계획 1.2. 새로운 기준에 따른 경제, 사회, 환경, 토지사용 계획 1.3. 새로운 주거지역 개발과 기존 주거지역에서 문화적 정체성이 보존되는 재개발 계획의 수립	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성

Ⅱ. 사회-경제 인프라

번호	기준	기준내용	기본 기준	지역별기준						
				북부 산악	홍강 델타	북중부 해안	남중부 해안	중부 고원	동남부	메콩 델타
2	교통	2.1. 코뮌 내 간선도로 중 교통부의 기술기준에 의거하여 아스팔트나 콘크리트로 포장된 도로의 비율	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		2.2. 코뮌 내 일반도로 중 교통부의 기술기준에 의거하여 콘크리트로 포장된 도로의 비율	70%	50%	100%	70%	70%	70%	100%	50%
		2.3. 전체 마을 도로 중 우기 때에도 깨끗하고 진흙탕이 되지 않도록 단단하게 정비된 도로의 비율	100%	100% (50% 콘크리트)	100% 콘크리트	100% (70% 콘크리트)	100% (70% 콘크리트)	100% (50% 콘크리트)	100% 콘크리트	100% (30% 콘크리트)
		2.4. 전체 농로(마을과 농경지를 잇는) 중 콘크리트로 포장되어 차량이 들어갈 수 있는 농로의 비율	65%	50%	100%	70%	70%	70%	100%	50%
3	관개	3.1. 생산과 일상생활에 필요한 용수를 공급하는 관개시스템의 구축	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		3.2. 코뮌에서 관리하는 수로 중 콘크리트로 포장된 비율	65%	50%	85%	85%	70%	45%	85%	45%
4	전기	4.1. 관련규정이 기술기준에 부합하는 전력 시스템 구축	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		4.2. 안전하고 안정적으로 전력이 공급되는 농촌가구의 비율	98%	95%	99%	98%	98%	98%	99%	98%

5	학교	국가기준에 부합하는 시설을 갖춘 각급 학교(유아원, 유치원, 초등학교, 중학교)의 비율	80%	70%	100%	80%	80%	70%	100%	70%
6	문화 인프라	6.1. 문화체육관광부의 기준에 부합하는 문화 및 체육시설을 코뮌 수준에서 구축	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		6.2. 코뮌 내 전체 마을 중 문화체육관광부의 기준에 부합하는 문화 및 체육시설을 갖춘 마을의 비율	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	재래시장	재래시장이 건설부의 국가 기준에 부합할 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
8	우체국	8.1. 우체국이 통신 서비스를 제공할 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		8.2. 마을 수준까지 인터넷 접속이 가능할 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
9	주택	9.1. 임시가옥, 불량가옥의 유무	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음
		9.2. 건설부의 국가기준에 부합하는 주택의 비율	80%	75%	90%	80%	80%	75%	90%	70%

Ⅲ. 경제 및 생산 조직

번호	기준	기준 내용	기본 기준	지역별 기준						
				북부 산악	홍강 델타	북중부 해안	남중부 해안	중부 고원	동남부	메콩 델타
10	수입	해당 성의 평균소득에 대한 코뮌 전체의 1인당 연평균소득의 비율	1.4배	1.2배	1.5배	1.4배	1.4배	1.3배	1.5배	1.3베
11	빈곤가구	빈곤가구의 비율	6%	10%	3%	5%	5%	7%	3%	7%
12	노동력 구성	생산연령인구 중 농림어업에 종사하는 사람의 비율	30%	45%	25%	35%	35%	40%	20%	35%
13	생산조직 형태	효과적으로 활동하는 합작사나 합작사집단의 존재유무	있음	있음	있음	있음	있음	있음	있음	있음

Ⅳ. 환경 - 사회 - 문화

번호	기준	기준 내용	기본 기준	지역별 기준						
				북부 산악	홍강 델타	북중부 해안	남중부 해안	중부 고원	동남부	메콩 델타
14	교육	14.1. 중등교육 의무화	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		14.2. 중학교 졸업자의 고등학교(일반계, 보습학교, 직업학교) 진학 비율	85%	70%	90%	85%	85%	70%	90%	80%
		14.3. 공식 교육훈련을 받은 노동력의 비율	>35%	>20%	>40%	>35%	>35%	>20%	>40%	>20%
15	의료	15.1. 의료보험 가입율	30%	20%	40%	30%	30%	20%	40%	20%
		15.2. 국가 의료기준에 부합하는 의료보호 체계	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성

16	문화생활	코뮌 내 70% 이상의 마을이 문화체육관광부의 문화 마을기준에 부합할 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
17	환경	17.1. 국가기준에 부합하는 깨끗한 물을 사용하는 가구의 비율	85%	70%	90%	85%	85%	85%	90%	75%
		17.2. 생산시설들이 환경기준에 부합하는가 여부	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		17.3. 환경파괴 활동이 없고 대신 깨끗하고 아름다운 환경을 만들려는 활동이 있을 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		17.4. 계획에 의거한 공동묘지 조성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		17.5. 쓰레기와 하수가 규정에 따라 처리될 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성

Ⅴ. 정치

번호	기준	기준내용	기본 기준	지역별 기준						
				북부 산악	홍강 델타	북중부 해안	남중부 해안	중부 고원	동남부	메콩 델타
18	사회 및 정치조직 시스템의 강화	18.1. 코뮌 공무원들이 기본기준을 충족시킬 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		18.2. 기준에 부합할 만큼 충분한 정치조직이 코뮌 내에 존재할 것	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		18.3. 코뮌 내 당과 정부조직의 청렴 및 강직 기준 준수 여부	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
		18.4. 코뮌의 대중조직이 일정기준 이상의 수준에 도달 여부	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성
19	공안과 사회질서	사회적 안정과 질서의 유지 여부	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성	달성

B. 새농촌 현(縣) : 현 내 전체 코뮌의 75%가 새농촌의 기준을 충족할 것

C. 새농촌 성(省) : 성 내 전체 현의 80%가 새농촌의 기준을 충족할 것

<부록 2>

국무총리	베트남 사회주의 공화국
----	독립 - 자유 - 행복

No.800/QD-TTg	2010년 6월 4일 하노이

결 정 서

2010-2020 새농촌 건설을 위한 국가목표 프로그램을 승인하는 결정

정부조직법(2001년 12월 25일)에 의거하여; 새농촌 건설을 위한 국가목표 프로그램을 기획하기 위한 정부결의안 제24호(No.24/2008/NQ-CP)(2008년 10월 28일)에 의거하여, 결의안 제26호(No.26-NQ/TW)의 실행을 위한 행동프로그램을 공포하면서; 농업농촌개발부 장관의 제의로 다음과 같이 결의한다.

결 정 사 항

제1조. 2010-2020년간 새농촌을 건설하는 국가목표 프로그램(이하 '사업'으로 약함)을 다음을 주요 내용으로 하여 승인함.

Ⅰ. 일반 목표

본 사업의 목표는 점차적으로 근대화된 사회경제적 기반시설(인프라)을 구축하고 합리적인 경제구조와 생산조직을 확립함으로써 새농촌을 건설하고; 농업을 빠르게 발전하는 산업 및 서비스 부문에, 그리고 농촌발전을 도시발전에 계획적으로 연계시키고; 국가의 문화적 정체성을 깊이 간직한 민주적이고 안정적인 농촌 공동체를 보장함으로써 생태환경을 보호하고 공공의 안전과 질서를 유지하며; 사회주의의 기치하에 주민의 물질적, 정신적 삶을 향상시키는 데 있다.

Ⅱ. 구체적 목표

1. 2015년까지, 전체 코뮌의 20%가 새농촌의 기준 달성(새농촌에 관한 국가기준에 의거)
2. 2020년까지, 전체 코뮌의 50%가 새농촌의 기준 달성(새농촌에 관한 국가기준에 의거)

Ⅲ. 사업수행 기간과 시행범위

1. 기간 : 2010년부터 2020년까지
2. 범위 : 전국 농촌 지역

Ⅳ. 사업의 내용

본 사업은 전반적인 사회경제 · 정치안보 · 국방의 발전을 위한 것이며 다음 11개의 과업을 포함한다.

1. 새농촌건설 계획

a) 목표 : 새농촌개발 국가기준 1번의 요구사항을 충족한다. 2010-2020 기간에 새농촌을 건설한다는 국가적 목표를 달성하기 위한 기반으로서 2011년까지 전국적으로 새농촌개발의 기본적인 마스터 플랜을 수립한다.

b) 내용

- 1번 내용 : 농업 · 공업 · 소규모 가내공업 · 서비스산업의 개발에 필요한 토지 및 필수 인프라의 사용계획을 수립한다.
- 2번 내용 : 사회 · 경제 · 환경 인프라 개발 계획을 수립하고 코뮌 내 새로운 주거지역의 건설과 기존 주거지역의 환경개선 계획을 수립한다.

c) 관리와 시행주체 선정

- 농업농촌개발부가 책임을 지고, 자원환경부와 협의하여, 1번 과업('농업 · 공업 ·

소규모 가내공업 · 서비스산업의 개발에 필요한 토지 및 필수 인프라의 사용 계획 수립')을 지도한다.

- 건설부는 2번 과업('사회 · 경제 · 환경 인프라 개발 계획의 수립과 코뮌 내 새로운 주거지역의 건설과 기존 주거지역의 환경개선 계획의 수립')을 지도한다.
- 각 성(省, tỉnh)과 중앙직할시(thành phố trực thuộc Trung ương), 그리고 현(縣, huyện)과 시사(市社, thị xã)의 인민위원회는 상기 두 계획을 검토 · 보완하여 최종결정하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌(社, xã) 인민위원회는 계획을 수립하고 그에 대한 여론을 수렴하여, 이를 현 인민위원회에 제출한다. 현 인민위원회의 승인이 난 후에는 그 계획을 집행한다.

2. 사회경제 인프라 개발

a) 목표 : 새농촌개발 국가기준 2번부터 9번까지의 요구사항을 충족한다.

b) 내용

- 1번 내용 : 코뮌 인민위원회 청사에 이르는 도로와 코뮌의 교통체계를 갖춘다. 2015년까지 전체 코뮌의 35%가 이 기준을 달성하게 한다(코뮌의 주요 간선도로는 아스팔트나 콘크리트로 포장함). 2020년까지 전체 코뮌의 70%가 이 기준을 달성하게 한다(마을과 자연마을의 간선도로도 기본적으로 경질 포장함).
- 2번 내용 : 생활용 전기와 산업용 전기를 공급하는 시설을 구축한다. 2015년까지 전체 코뮌의 85%가, 2020년까지 95%가 이 기준을 달성하게 한다.
- 3번 내용 : 문화 및 스포츠 시설을 구축한다. 2015년까지 전체 코뮌의 30%가 기준에 부합하는 코뮌 및 마을 문화체육시설을 보유하고, 2020년까지 75%가 이 기준을 달성하게 한다.
- 4번 내용 : 기준에 부합하는 보건의료 시설을 구축한다. 2015년까지 전체 코뮌의 50%, 2020년까지 75%가 의료시설에 대한 기준을 달성하게 한다.

- 5번 내용 : 교육시설을 개선한다. 2015년까지 전체 코뮌의 45%, 2020년까지 75%가 교육시설에 대한 기준을 달성하게 한다.
- 6번 내용 : 코뮌 행정사무소와 부대시설을 건설한다. 2015년까지 전체 코뮌의 65%, 2020년까지 전체 코뮌의 85%가 관련 기준을 달성하게 한다.
- 7번 내용 : 기존의 관개시설을 개량하고 새로운 시설을 구축한다. 2015년까지 전체 코뮌의 45%가 관련 기준을 달성하게 하고(3등급 이상의 수로 중 50%를 영구시설로 구축), 2020년까지 전체 코뮌의 77%가 이 기준을 달성하게 한다(농경지 내 수로와 배수로는 기본적으로 콘크리트로 구축).

c) 관리와 시행주체 선정

- 교통부는 1번 과업('코뮌 인민위원회 청사에 이르는 도로와 코뮌의 교통체계 구축')을 지도한다.
- 산업통상부는 2번 과업('생활용 전기와 산업용 전기 공급시설 구축')을 지도한다.
- 문화체육관광부는 3번 과업('문화체육시설 구축')을 지도한다.
- 보건부는 4번 과업('보건의료시설 구축')을 지도한다.
- 교육직업훈련부는 5번 과업('코뮌의 교육시설 개선')을 지도한다.
- 내무부는 6번 과업('코뮌 행정사무소와 부대시설 구축')을 지도한다.
- 농업농촌개발부는 7번 과업('관개시설 신설과 기존시설 개량')을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 계획을 수립하고 이를 시행한다.

3. 구조조정 · 경제개발 · 소득증대

a) 목표 : 새농촌개발 국가기준 10번과 12번의 요구사항을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 20%와 50%가 이 기준을 달성하게 한다.

b) **내용**

- 1번 내용 : 경제 및 농업생산의 구조조정을 단행하여 경제적 효율이 높은 농산품을 생산한다.
- 2번 내용 : 농촌지도 활동을 강화하고, 농업 · 임업 · 어업생산을 위한 연구 및 과학기술 응용능력을 제고한다.
- 3번 내용 : 농업을 기계화 하고, 농업 · 임업 · 어업생산에서 수확 후의 손실을 줄인다.
- 4번 내용 : '하나의 마을에 하나의 독자적인 산품'이라는 모토 아래 전통 공예 마을을 보존 · 육성하고 지역의 이점을 살려 상업과 생산을 발전시킨다.
- 5번 내용 : 농촌 노동자에 대한 직업 훈련을 점차적으로 도입하여 농촌 지역의 산업 발전을 촉진하고 일자리를 창출하며 농촌 노동력의 구조조정을 신속하게 달성한다.

c) **관리와 시행주체 선정**

- 농업농촌개발부는 1~4번 과업을 지도한다.
- 노동보훈사회부는 5번 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 계획을 수립하고 이를 시행한다.

4. 빈곤감소 · 사회보장

a) **목표** : 새농촌개발 국가기준 11번의 요구사항을 충족한다.

b) **내용**

- 1번 내용 : 새농촌개발 국가기준에 따라서 빈곤가구의 비율이 높은 62개 현에 대한(정부 결의안 No.30a에 의거하여) 신속하고 지속적인 빈곤감소 계획을 효율적으로 시행한다.
- 2번 내용 : 빈곤감소에 대한 국가목표 프로그램을 지속적으로 시행한다.
- 3번 내용 : 사회보장 계획을 시행한다.

c) 관리와 시행주체 선정

- 노동보훈사회부는 상기 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 계획을 수립하고 이를 시행한다.

5. 농촌지역의 효율적인 생산조직 재편과 개발

a) **목표** : 새농촌개발 국가기준 13번의 요구사항을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 65%와 75%가 이 기준을 달성하게 한다.

b) 내용

- 1번 내용 : 가계경제와 농장, 협동경제를 발전시킨다.
- 2번 내용 : 농촌지역의 중소기업을 발전시킨다.
- 3번 내용 : 농촌지역의 다양한 경제 유형을 상호연계하는 메커니즘과 정책 방안을 마련한다.

c) 관리와 시행주체 선정

- 농업농촌개발부가 책임을 지고 1, 3 번 과업을 지도한다.
- 기획투자부는 2번 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 1번 과업 시행계획을 수립하고 그에 대한 여론을 수렴하여 성(省)급 인민위원회에 제출한다. 해당 인민위원회의 승인이 난 후에는 그 계획을 집행한다.

6. 농촌지역의 교육과 직업훈련 개발

a) **목표** : 새농촌개발 국가기준 5번과 14번의 요구사항을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 45%와 80%가 이 기준을 달성하게 한다.

b) **내용** : 새농촌개발 국가기준을 충족하는 교육 · 직업훈련에 관한 국가목표 프로그램을 지속적으로 시행한다.

c) **관리와 시행주체 선정**

- 교육직업훈련부가 책임을 지고 상기 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 계획을 수립하고 이를 시행한다.

7. 농촌 주민에 대한 의료 서비스 개발 · 제공

a) **목표** : 새농촌개발 국가기준 5번과 15번의 요구사항을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 50%와 75%가 이 기준을 달성하게 한다.

b) **내용** : 새농촌개발 국가기준을 충족하는 주민 건강에 관한 국가목표 프로그램을 지속적으로 시행한다.

c) **관리와 시행주체 선정**

- 보건부가 책임을 지고 상기 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 계획을 수립하고 이를 시행한다.

8. 농촌지역의 문화생활 및 정보통신의 발전

a) **목표** : 새농촌개발 국가기준 6번과 16번의 요구사항을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 30%와 75%가 기준에 부합되는 우체국과 인터넷 접속회선을 보유한다.

b) **내용**

- 1번 내용 : 새농촌개발 국가기준을 충족하는 문화에 관한 국가목표 프로그램을 지속적으로 시행한다.
- 2번 내용 : 새농촌개발 국가기준을 충족하는 농촌지역의 정보통신 시설을 지속적으로 개발한다.

c) **관리와 시행주체 선정**

- 문화체육관광부가 책임을 지고 1번 과업을 지도한다.
- 정보통신부가 책임을 지고 2번 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 현·시사를 지휘하고 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초한 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 계획을 수립하고 그에 대한 여론을 수렴하며 이를 시행한다.

9. 농촌지역에 깨끗한 일상용수 공급 및 환경 위생

a) **목표** : 새농촌개발 국가기준 17번의 요구사항을 충족한다. 주거지역과 학교·보건소·사무실·공공서비스 지역에 청결하고 위생적인 일상용수를 충분히 공급하고, 코뮌의 환경 보호·개선 관련 기준을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 35%와 80%가 이 기준을 달성하게 한다.

b) **내용**

- 1번 내용 : 농촌지역에 청결한 일상용수 공급과 환경 위생에 관한 국가 목표 프로그램을 지속적으로 시행한다.
- 2번 내용 : 코뮌과 마을에 계획적으로 다음과 같은 농촌 환경보호 시설을 구축한다. 마을과 자연마을에 배수 체계 구축 및 개선; 코뮌에 쓰레기 수집 · 처리시설 설치; 묘지 이전 · 단장; 주거지역에 생태 연못이나 호수의 개선 · 건설; 공공시설 녹화사업 등.

c) **관리와 시행주체 선정**

- 농업농촌개발부가 책임을 지고 상기 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 계획을 수립하고 그에 대한 여론을 수렴하며 이를 시행한다.

10. 지역 당조직, 행정기관, 사회정치조직의 수준 향상

a) **목표** : 새농촌개발 국가기준 18번의 요구사항을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 85%와 95%가 이 기준을 달성하게 한다.

b) **내용**

- 1번 내용 : 새농촌개발이 요구하는 기준을 충족시키기 위해 내무부의 규정에 따라 조직원을 교육시킨다.
- 2번 내용 : 자격을 갖춘 훈련받은 젊은 조직원들이 코뮌을 위해, 특히 오지나 매우 열악한 지역에서 일하도록 장려하고 유도하는 정책을 공포한다.
- 3번 내용 : 새농촌개발의 요구사항을 충족하기 위해 정치체계 내에 필요한 조직업무 · 기능 · 운영방식을 추가한다.

c) 관리와 시행주체 선정

- 내무부가 책임을 지고 상기 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.
- 코뮌 인민위원회는 1번과 3번 내용에 기초하여 계획을 수립하고 이를 시행한다.

11. 농촌지역의 사회보장과 질서유지

a) 목표 : 새농촌개발 국가기준 19번의 요구사항을 충족한다. 2015년과 2020년까지 각각 전체 코뮌의 85%와 95%가 이 기준을 달성하게 한다.

b) 내용

- 1번 내용 : 질서와 안전에 관한 마을의 규칙과 관습을 반포하고, 사회적 악습과 구습을 타파한다.
- 2번 내용 : 새농촌개발이 요구하는 바를 충족시키기 위해 코뮌 · 마을 · 자연마을의 공안요원들이 지역의 사회안전과 질서유지를 위한 업무를 제대로 수행하게끔 그 정책 · 과업 · 기능 등을 보충 · 조정한다.

c) 관리와 시행주체 선정

- 공공안전부가 책임을 지고 상기 과업을 지도한다.
- 각 성과 중앙직할시, 현, 시사의 인민위원회는 코뮌을 지도하여 상기 사업 내용에 기초하여 계획을 수립하게 하고 그 시행을 지휘한다.

Ⅴ. 사업시행 예산과 재원조달

1. 중앙·지방예산

a) **현재 전국적으로 시행되고 있거나 향후 시행될 국가목표 프로그램의 예산과 지원자금** : 약 23%

b) **본 결정서 'Ⅳ항-3. 구조조정·경제개발·소득증대'에서 지정한 사업 내용 시행을 위한 기금** : 약 17%

2. 융자금(투자개발융자금과 상업융자금 포함) : 약 30%

3. 기업과 조합, 민간경제부문에서 조달 : 약 20%

4. 공동체의 기여 : 약 10%

Ⅵ. 사업시행을 위한 주요 방안

1. 새농촌개발에 관한 광범위한 캠페인 시행

a) 중앙에서부터 풀뿌리 수준까지 모든 계층이 이해하고 모든 정치체제가 참여하는 대대적인 캠페인을 실시하고 확산한다. 언론매체에 새농촌개발의 좋은 모델과 혁신적인 사례 및 경험을 상시 홍보한다.

b) 새농촌개발 운동이 전국에서 경쟁적으로 시행되도록 한다. 모든 지방정부와 관련기관이 새농촌개발을 주요한 정치적 과제로 삼도록 한다.

2. 자금조달 방안

사업시행의 재원은 다양한 방법으로 마련한다.

a) 각 지방에 배정된 다음과 같은 다양한 국가목표 프로그램의 재원을 통합하여 예산을 확보한다.

- 향후 몇 년간의 농촌지역 빈곤감소 계획; 고용창출 계획; 청결한 농촌 용수 공급 및 위생적인 환경조성 계획; 범죄 예방 척결 계획; 인구 가족 계획; 성병, 전염병, HIV/AIDS 예방과 방역계획; 기후변화대처 계획; 문화생활 계획; 교육 직업훈련 계획; 프로그램 135; 5백만 헥타르 조림지 형성 계획; 코뮌 사무소 보조예산, 현 및 코뮌의 분리·분할을 위한 예산; 빈곤층과 6세 미만 어린이에 대한 건강검진과 의료서비스 예산; 학교와 수업시설, 운하와 배수시설 건설에 대한 투자; 농로건설 및 양식업과 공예산업을 위한 인프라 구축등
- 이상의 계획을 위한 예산을 정부예산과 국채(발행 시)로 확보한다.

b) 각 지방(성, 현, 코뮌)으로부터 새농촌개발을 위해 최대한 많은 자원을 동원한다. 성 인민위원회는 토지 이용권 경매 수익과 코뮌의 토지 임대 수익(지출제외)의 최소 70% 이상을 유보하여 이를 새농촌개발 시행에 필요한 예산으로 충당한다.

c) 직접 투자 기업을 유치하여 이들로부터 자금을 조달하거나 국가개발투자 관련 융자를 받을 수 있는 기업으로부터 자금을 조달한다. 법률에 따라 투자 인센티브나 투자후 예산보조를 받을 수 있는 성과 중앙직할시로부터 자금을 조달한다.

d) 각 사업에 대한 코뮌 주민의 자발적인 기부금을 코뮌 인민위원회의 승인하에 모금한다.

e) 국내외 기업과 단체, 개인으로부터 투자사업에 대한 무상환 차관을 도입한다.

f) 다음과 같이 융자금을 효과적으로 사용한다.

- 정부 시행령 No.106/2008/ND-CP(2008년 9월 19일)에 따라 중앙예산

에서 배정한 국가투자융자금으로 새농촌개발을 시행하는 각 성과 중앙 직할시에 영구수로와 배수시설, 농로건설, 양식업과 공예산업을 위한 인프라를 구축한다.

- 농업과 농촌에 대한 융자정책에 관한 정부 시행령 No.41/2010/ND-CP (2010년 4월 12일)에 따라 상업융자를 실시한다.

g) 기타 합법적인 방법으로 재원을 확보한다.

3. 지원 원칙

a) 모든 코뮌에 대해 아래의 사업에 관한 한 100% 국가 예산으로 지원하여 시행한다.

- 코뮌 사무소와 연계되는 도로 건설, 코뮌 사무소 · 보건소 · 문화복지관 · 공립학교 설립
- 코뮌 · 최소단위의 마을 · 조합 지도자에 대한 새농촌개발 연수

b) 2008년 12월 27일의 정부 결의안(30a/2008/NQ-CP)에 의거하여 현 내의 가난한 코뮌에 대해서는 100% 정부예산을 받아서 아래의 사업을 실시한다.

- 코뮌 사무소와 연계되는 도로, 농로, 마을도로의 건설, 학교 건설, 보건소 건설, 주거지역의 일상용수 공급, 폐수처리시설, 최소단위 마을에 문화 체육시설 구축, 소규모 가내수공업과 어로활동을 위한 생산, 서비스, 기타 인프라 확충 등
- 나머지 지역은 국가 예산에서 부분적으로 지원 받아 동일한 사업을 실시한다.
- 성 인민위원회는 지역의 실정과 필요에 맞도록 국가예산 사용을 결정한다.

c) 사회경제적 상황에 따른 중앙정부의 지방정부에 대한 예산지원은 '농업, 농민, 농촌'에 관한 제10기 당 중앙집행위원회 제7차 회의의 결의안에 의거하여 이루어지되, 우수한 실적을 세운 지역, 극도로 낙후한 지역, 예산확보에 어려움을 겪고 있는 지역의 농업, 농민, 농촌에 우선적으로 지원한다.

d) 지방정부(성 · 현 · 코뮌)는 지역주민의 기여를 강제하지 않고 자발적으로 사회경제 인프라 건설을 위해 기여하도록 유도한다. 코뮌의 주민은 각 개별 사업에 대해 어떻게 자발적으로 기여할지를 논의하고 그 계획서를 코뮌 인민의회에 제출한다.

- 가난한 지역의 가구원들이 직접 지역 인프라 구축에 참여할 경우, 지방정부는 그 대가로 지역 노동 시장 가격에 준하여 임금을 지불할 수 있다. 각 지역의 인민위원회는 이에 대한 인민의회 상임위원회의 승인이 있은 연후에 구체적인 지불을 결정한다. 이와 관련하여 성 인민위원회는 산하 각 부서, 현, 코뮌을 지도한다.

e) 성 인민 위원회는 본 조항에서 규정한 모든 사업의 예산(국가예산 및 각급 지역 예산을 모두 포함한) 배분을 지도한다.

4. 투자 메커니즘

a) 코뮌 인민위원회의 결정에 따라 설치되는 새농촌개발을 위한 각 코뮌의 사업관리위원회가 코뮌 내 인프라 시설 구축사업의 투자자의 역할을 수행한다. 만약 그 사업이 고도의 기술과 전문지식을 요구하여 동 사업 관리위원회가 이를 독자적으로 감당하기 곤란할 경우, 현(縣) 인민위원회는 역량이 있는 다른 조직이나 단체로 하여금 투자자로 참여하게 하되, 이와 더불어 해당 코뮌 인민위원회도 동 사업에 공동으로 참여하게 한다.

b) 코뮌, 마을, 자연마을의 인프라 시설에 대한 투자 계획 중 공기(工期) 2년 이하 또는 예산 규모 30억 베트남 동(VND) 이하의 사업에 대해서는 경제-기술 보고서만 제출하도록 한다. 이 계획서는 사업명, 투자 목표, 건설 장소, 기술적인 규모, 공기(工期), 완공시점, 재원조달 방안, 설계도, 도면, 견적서를 포함한다.

예산 규모 30억 VND 이상이며 고도의 기술을 요구하는 사업에 대해서는 법인체로서 자격을 갖춘 자문기관 · 업체가 경제-기술 보고서 및 해당 시설의 설계도, 도면, 견적서를 작성해야 한다.

투자준비 과정에서 상기 경제-기술 보고서 및 해당 시설의 설계도, 도면, 견적서에 대한 공동체 주민들의 의견을 수렴하는 것이 필수적이다.

c) 예산 규모 30억 VND 이상이고 기술수준이 높은 사업에 대해서는 현(縣) 인민위원회가 투자의 결정권자 역할을 수행하며 경제-기술 보고서에 대한 승인권을 가진다.

d) 예산 규모 30억 VND 이하인 사업에 대해서는 코뮌 인민위원회가 투자의 결정권자 역할을 수행하며 경제-기술 보고서에 대한 승인권을 가진다.

e) **하청업자의 선정** : 코뮌 내 인프라 구축의 시공업자는 다음 세 가지 방식으로 선정한다.

- 해당 사업의 직접적 수혜대상이 되는 마을·자연마을 공동체가 직접 그 사업을 수행하는 형태;
- 시공역량을 갖춘 코뮌 내 개인 또는 복수의 건설사를 선정하는 형태;
- 현행규정에 따라 입찰을 통해 시공업자를 선정하는 형태;

이 중에서 첫 번째 방식에 의거한 시공업자 선정을 권장함.

f) 상기 사업의 시행을 감독하기 위해 코뮌 인민의회와 조국전선 위원회, 사회단체등의 대의원으로 구성된 감독위원회를 구성한다. 동 위원회가 규정에 따라 코뮌의 인프라 시설 건설에 대해 감독한다.

5. 새농촌개발을 위한 상근 지도자에 대한 교육

중앙부터 지방 각급까지 효과적으로 새농촌개발을 시행하기 위한 새농촌개발 상근직 지도자를 양성한다. 동시에 새농촌개발 관계 공무원에 대한 교육 과정을 구성한다. 농업농촌개발부는 책임을 지고 관련 부처와 성급 인민위원회와 협력하여 상세한 새농촌개발 관련 연수 계획을 세워 새농촌개발 사업에 종사하는 공무원을 조직하고 훈련시킨다.

6. 새농촌개발을 위한 국제협력

a) 국제기구와 협력하여 새농촌개발 사업을 위한 컨설팅 · 기술지원을 이끌어 낸다.

b) 새농촌개발에 필요한 가용자원을 확보하기 위해 국제금융기관과 개발 파트너의 자본과 융자를 모색한다.

7. 새농촌개발사업의 운영과 관리

a) 새농촌개발사업을 지도하는 중앙지도위원회(CSC)를 설립한다. 상임 부총리가 동 위원회의 위원장을, 농업농촌개발부 장관이 상임 부위원장을 맡고, 관련 부처의 장관과 산하 기관장, 민간단체의 장이 그 구성원이 된다.

b) 지방 각급별로 새농촌개발 사업을 지휘하는 지역별 지도위원회를 설립한다.

c) 농업농촌개발부는 새농촌개발 사업조정실(PCO)을 설치하여 중앙지도위원회(CSC)를 지원한다. 각 성과 중앙직할시의 농업농촌개발국은 해당 지역 사업시행을 위해 상근지원기관으로서 각 성급 지도위원회와 조정하고 그 업무를 지원한다.

Ⅷ. 사업집행의 관리와 조직의 업무

1. 부처와 중앙부서의 책임

a) 각 부처와 중앙부서는 Ⅳ장에서 지정 · 할당한 새농촌개발 업무의 정책과 시행방안을 국가기준에 맞게 마련하고 풀뿌리 수준의 시행을 지시 · 감독한다.

b) 새농촌개발의 주무부처인 농업농촌개발부는

- 중앙지도위원회(CSC)를 지원하고 그 지시에 따라 새농촌개발을 시행하되 총체적 책임을 지고 관련 부처 및 부서와 협력한다. 새농촌개발의 목표, 과업, 시행방안과 예산에 대한 5개년계획 및 연간계획을 수립하고 이를 투자기획부와 재무부로 보내고 정부에 보고한다.
- 각 부처와 부서, 중앙기관 및 성, 중앙직할시의 새농촌개발사업의 시행에 대해 독려 · 지도 · 감독하고 그 보고사항을 요약하여 CSC와 정부에 보고한다.

c) 기획투자부는 책임을 지고 재무부와 관련 부처와 협력하여 새농촌개발사업의 예산을 편성 · 배정하고 유관기관과 조정하여 새농촌개발 시행에 필요한 정책과 방안을 마련한다.

d) 재무부는 책임을 지고 기획투자부와 농업농촌개발부와 협력하여 새농촌개발을 위한 재정정책을 마련하고, 새농촌개발사업을 시행하는 각 부처와 부서, 지방당국에 국가예산법에 의거하여 예산을 배정하고 지출을 감독한다. 또한 사업의 계획에 부합되는 재정메커니즘을 지도하고, 그 지출을 감독하며, 사업의 최종예산을 심의 · 요약하고, 서로 다른 자금출처를 통합하는 방안을 제시한다.

e) 건설부는 새농촌개발사업 관련 국가기준에 의거하여 각 지방정부의 코뮌별 마스터 플랜 작성을 지도하고 지원한다.

f) 베트남 국립은행은 새농촌개발에 참여하는 금융기관들의 융자정책을 지시 · 감독한다.

g) 언론기관은 새농촌개발사업의 요구사항을 충족하기 위한 공보업무를 수행한다.

2. 지방자치단체의 책임

a) 각 지방정부는 새농촌개발 사업을 시행한다.

b) 분권화 및 풀뿌리 수준의 책임성 강화라는 원칙에 따라 각 급과 부서에 사업시행을 위한 업무를 배정하고 책임을 분산하여 상호간에 동등한 위치에서 새농촌개발사업을 시행하게 한다.

c) 새농촌개발 사업이 효과적으로 통합되도록 지도하고, 사업의 시행을 주기적으로 점검하고 감독하며, 이에 대한 연간 보고서를 작성한다.

3. 대중조직의 참여 동원

– 베트남 조국전선 중앙위원회와 그 하부구성 기관은 새농촌개발 사업에 적극 참여해야 한다. 대중을 동원하여 “살기 좋은 내 마을, 우리 힘으로 만들자” 캠페인을 지속적으로 진행하고, 이에 새농촌개발에 부합하는 새로운 내용을 추가한다.

제 2조. 본 결정은 서명한 날로부터 효력을 발한다.

제 3조. 장관, 장관급 기관의 장, 기타 정부기관장 및 각 성과 중앙직할시 인민위원회 주석은 이 결의를 시행해야 한다.

국무총리
Nguyen Tan Dung

참고문헌

1. 한국 관련 문헌

김기명. 2009.『새마을운동 구술아카이브 구술녹취문 : 김기명 1~5차』. 서울: 성공회대학교 민주주의 민주자료관.

김영미. 2009.『그들의 새마을운동』. 서울: 푸른역사.

김준경. 2013.『2012 경제발전경험모듈화사업 : 한국의 경제 · 사회적 변혁과 새마을운동의 역할』. 세종시: 기획재정부, KDI국제정책대학원.

내무부. 1973.『새마을운동 : 시작에서 오늘까지』. 서울: 내무부.

_____. 1975.『새마을운동 길잡이』. 서울: 내무부.

_____. 1979.『새마을운동 : 시작에서 오늘까지』. 서울: 내무부.

_____. 1980a.『새마을운동 10년사』. 서울: 내무부.

_____. 1980b.『새마을운동 10년사 : 자료편』. 서울: 내무부.

박정희. 1978.『민족중흥의 길』. 서울: 광명출판사.

박진환. 2005.『박정희 대통령의 한국경제 근대화와 새마을운동』. 서울: 박정희대통령기념사업회.

새마을운동중앙회. 2010.『새마을운동 40년』. 서울: 새마을운동중앙회.

새마을지도자연수원. 1979.『새마을교재 : 사회지도자과정』. 수원: 새마을지도자연수원.

_____. 1982.『새마을지도자연수원 10년사』. 수원: 새마을지도자연수원.

소진광. 2013.『2012 경제발전경험모듈화사업 : 새마을운동과 정부혁신』. 세종시: 기획재정부, KDI국제정책대학원.

오유석(편). 2014.『박정희 시대의 새마을운동 : 근대화, 전통 그리고 주체』. 파주: 한울.

이세영. 2003.『풍덕마을의 새마을운동』. 서울: 서울문화인쇄.

이경준. 2013.『2012 경제발전경험모듈화사업 : 새마을운동과 산림녹화』. 세종시: 기획재정부, KDI국제정책대학원.

정갑진. 2013.『2012 경제발전경험모듈화사업 : 새마을운동과 의식개혁 : 양성평등을 중심으로』. 세종시: 기획재정부, KDI국제정책대학원.

최상호. 2013.『2012 경제발전경험모듈화사업 : 새마을교육 교관의 역할』. 세종시: 기획재정부, KDI국제정책대학원.

최외출. 2013.「새마을운동 연구경향과 '새마을학' 정립에 관한 연구」.『한국자치행정학보』27권 1호: 61~93면.

한국국제협력단(KOICA). 2007.「한국국제협력단 농촌개발 시범사업 평가를 위한 해외출장 결과보고서」. 한국농촌경제연구원 수행용역보고서, 2007년 11월.

한국국제협력단(KOICA) · CJ제일제당. 2014.「베트남 농촌가치사슬 강화를 위한 새마을사업 사업계획서」. 성남: KOICA.

한도현. 2010.「1970년대 새마을운동에서 마을 지도자들의 경험세계」.『사회와 역사』통권 88호: 267~305면.

_____. 2013.『2012 경제발전경험모듈화사업 : 마을지도자의 역할과 갈등』. 세종시: 기획재정부, KDI국제정책대학원.

황인정. 1980.『한국의 종합농촌개발 : 새마을운동의 평가와 전망』. 서울: 한국농촌경제연구원.

Asian Development Bank (ADB). 2012. ***The*** **Saemaul Undong** ***Movement in the Republic of Korea: Sharing Knowledge on Community-Driven Development***. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.

Ban Sung Hwan, Moon Pal Yong, Dwight H. Perkins, et al. 1980. ***Rural Development***. Studies in the Modernization of the Republic of Korea, 1945-1975. Harvard East Asian Monographs, No. 89. Cambridge, MA: Harvard University Council on East Asian Studies.

Chung Kap Jin. 2010. ***Experiences and Lessons from Korea's Saemaul Undong in the 1970s***. Seoul: Korea Development Institute.

Institute of Saemaul Studies. 1981. ***Saemaul Undong: Determination and Capability of the Koreans***. Seoul: Institute of Saemaul Studies, Republic of Korea.

Korea Rural Economic Institute (KREI). 1999. ***Agriculture in Korea***. Seoul: KREI.

Mason, Edward S., et al. 1980. ***The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea***. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Park Chung Hee. 1979. ***Saemaul: Korea's New Community Movement***. Seoul: The Secretariat for the President, Republic of Korea.

Park Jin-Hwan. 1998. *The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in 1970s*. Seoul: Korea Rural Economic Institute.

2. 베트남 관련 문헌

이한우. 2001.「'도이머이' 정책하 베트남 북부 농촌에서 생산조직과 통치구조의 변화 : 박닌(Bac Ninh) 성 꿰보(Que Vo) 현의 사례를 중심으로」. 『동남아시아연구』 11권 가을호: 219~39면.

한도현. 2003.「전통시대 한국과 베트남의 농촌사회조직에 대한 비교연구」. 『농촌사회』 13권 2호: 207~44면.

_____. 2005.「한국과 베트남의 종족마을(동성마을)의 구조와 변동에 대한 비교사회학적 연구」. 『농촌사회』 15권 2호: 161~209면.

Central Steering Committee (CSC) for the NTP-NRD. 2014a. "NTP-NRD(2010-2014) 결과보고서 및 2015년 과업지침". 하노이

_____. 2014b. "NTP-NRD 실시 3년 후 동남부, 남중부, 고원 지역의 사업성과 및 쟁점 요약보고서." 하노이

Communist Party, Socialist Republic of Vietnam. 2008. "Resolution of the 7th Congress Issued by the Session X Central Executive Committee on Agriculture, Farmer and Rural Areas." Resolution No. 26-NQ/TW. August 5th.

Food and Agriculture Organization (FAO). 2014. *New Rural Development in Vietnam—From Field to Policy: Final Report*. April 2014.

General Statistical Office (GSO), Socialist Republic of Vietnam. 각년도. *Statistical Yearbook of Vietnam*. Hanoi: Statistical Publishing House.

Government, Socialist Republic of Vietnam. 2008. "Action Plan of the Government Implementing the Resolution of the 7th Congress by the Session X Central Executive Committee on Agriculture, Farmers and Rural Areas." Resolution No. 24/2008/NQ-CP, October 28th.

_____. 2009. "Decision on the National Set of Criteria on New Rural Development." Prime Ministerial Decision No. 491/QD-TTg. April 16th.

_____. 2010. "Decision Approving the National Target Program on Building a

New Countryside during 2010–2020." Prime Ministerial Decision No. 800/QD–TTg. June 4th.

_____. 2014a. "Elaboration of the Five–year Socio–Economic Development Plan during 2016–2020." Prime Ministerial Directive No. 22/CT–TTg. 2014년 8월 5일.

_____. 2014b. "Elaboration of the Five–year Mid–term Public Investment Plan during 2016–2020." Prime Ministerial Directive No. 23/CT–TTg. 2014년 8월 5일.

Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD), Socialist Republic of Vietnam. 2013. "Circular on NRD 국가기준표 세부이행 안내." No. 41/2013/BNNPTNT.

_____. 2014a. "NTP–NRD 실시 3년 후 메콩델타 지역의 사업성과 및 쟁점에 관한 요약보고서." 하노이.

_____. 2014b. "NTP–NRD 실시 3년 후 북부산악 지역의 사업성과 및 쟁점에 관한 요약보고서." 하노이.

_____. 2014c. "NRD 직원 훈련 매뉴얼에 대한 편찬 계획." 하노이.

_____. 2014d. "Outline Plan for Implementing the National Target Program on New Rural Development in the Period 2016–2020."

NRD Program Coordination Office (PCO), Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD), Socialist Republic of Vietnam. 2014. "Outline of Plan for Implementing the National Target Program on New Rural Development in the Period 2016–2020."

Nguyen Ngoc Luan. 2014. "Study Koreas Experiences on Community and Rural Development to Apply for *Nong Thon Moi* in Vietnam." Research Paper under Asian Development Fellowship 2013 by the Asia Foundation.

지역총괄 2015-02-109

베트남의 새농촌개발 프로그램과 새마을운동의 비교연구에 관한 한국 · 베트남 공동 정책연구

발 행 2015년 6월

발 행 인 김 영 목

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 영남대학교

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 밝은사람들

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,

한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN 978-89-6469-313-193320