



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

공적개발원조(ODA) 사업으로서의
새마을운동의 특성과 개발도상국 유인요소 분석

2016년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
전경식

국 문 초 록

우리나라의 새마을운동은 50여 개에 이르는 개발도상국으로부터 경험 전수를 요청받고 있는 등 성공적인 지역개발과 국가개발의 사례로 인식되고 있다. 또한, 2016년부터 2030년까지 국제개발협력 분야에서의 최상위 목표로 제시되는 SDGs(Sustainable Development Goals) 달성을 위한 효과적인 지역개발정책으로도 국제사회에 인식되고 있다. 우리 정부 역시 1970년대의 성공적인 경험에 대한 연구와 분석을 통해, 2000년대부터는 ODA사업의 일환으로 개발도상국에 적극적으로 확산하고자 노력하고 있다.

이러한 배경 하에, 새마을운동이 개발도상국으로 농촌개발정책으로 정책이전시 정책공급자 입장에서의 성공요인을 분석하여 이를 사업추진시 적용하고 강화하는 방안에 대한 연구는 다수 있었으나, 정책수요자의 입장에서 새마을운동의 어떠한 점에 관심이 있고 그 특성은 무엇인가에 대한 분석과 이를 비교한 요구분석(need assessment)은 그간 연구된 것이 많지 않다고 볼 수 있다.

이에, 새마을운동 ODA사업에 대한 정책공급자와 수요자간의 관심요인을 비교하고, 그 격차를 줄이는 방식의 정책이전이 이루어질 수 있도록 개선점을 분석해 보고자 하였다. 이를 위해, 구체적인 정책목표와 수단을 사업내용, 추진체계, 정책추진 배경으로 구분하고, 각각 정책공급자 입장을 알 수 있는 각종 연구에서 제시하는 성공요인과 정책수요자 입장인 개발도상국의 고위급 인사와 현장공무원의 면담, 액션플랜 내용에서 파악되는 관심요인을 비교하는 분석틀을 활용하였다.

공급자가 제시하는 성공요인과 수요자가 희망하는 기대효과를 비교한 결과, 사업내용에 있어서는 의식개혁, 소득증대, 농촌개발에 효과적인 정책으로서의 새마을운동을 공통적으로 언급하고 있었다. 추진체계에 있어서는 자발적인 참여와 정부의 지원을 새마을운동의 특색이자 장점으로 인식하고 많은 관심을 보이고 있었다.

반면, 수요자인 개발도상국은 관심이 있었으나, 공급자로서 우리나라가 강조하지 않은 것도 발견하였는데, 사업내용에 있어서는 지역의 균형적인 발전과 사회통합이라는 이슈가 있었다. 추진체계에 있어서는 개발도상국은 경쟁에 기반한 정부의 지원에 대해 큰 관심을 보이지 않았으나, 여성의 참여에 대해 언급하였고, 정책추진배경에 대해서는 우리나라가 제시하는 중요한 성공요인이었음에도 개발도상국 인사들은 적극적으로 관심을 표시하지 않았다.

정책이전에 있어서 공급자는 사업내용, 추진체계, 추진배경 등 다양한 층위를 분석하여 이전을 희망하였고 특히 정책 수단으로서의 새마을운동을 강조하고자 하는 의도에 비해, 수요자는 정책 내용으로서의 새마을운동에 더 관심이 많다고 볼 수 있으며, 그 차이에 따른 기대불일치로 볼 수 있다.

이러한 기대불일치를 최소화하여 성공적으로 정책이전이 이루어지기 위해서는 ODA사업의 특성을 감안하여, 사업 형성단계에 보완이 필요하며, 그 방식으로 고위급 면담 결과보고서, 연수생의 액션플랜 등 결과보고서 등 보다 다양한 1차 문헌 분석을 통한 정확한 수요분석이 필요하다는 점을 제시하였다.

이러한 분석을 통해, 우리나라의 새마을 ODA사업에 있어서, 기존에 제시된 여러 성공요인과 그에 기반한 모델화에 보완이 필요하며, 그 대상으로는 개별 국가마다 상이하나 ①지역의 균형있는 발전에

대한 내용, ②민족과 계층간 갈등을 해결하는 사회통합에 대한 내용, ③여성의 적극적인 참여를 위한 추진체계 등을 우선 밝혀 내었다.

또한, 수요자로서 고위공무원의 경우 농업부는 농업기술, 사회통합부는 민족간 갈등 해소 등 소속 부처의 관심사에 따라 새마을운동에 대해 관심 분야가 다르고, 고위정책담당자와 현장의 관료 및 새마을지도자 등도 주된 관심사가 달랐던 바, 이에 대한 정밀한 분석을 통해, 1970년대 내무부 주도의 우리 새마을운동과의 차이점을 밝혀 낸다면, 좀더 세부적인 접근법 개발에 도움이 될 것이다.

주 요 어: 정책이전, 새마을운동, 공적개발원조, 국제개발협력, 개발도상국, 원조정책, 요구분석

학번: 2006-22484

〈목 차〉

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

1. 연구의 배경 1
2. 연구의 목적과 필요성 7

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 대상 9
2. 연구의 범위 15
3. 연구의 방법 18

제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀

제 1 절 농촌개발 ODA사업에 대한 이론적 논의

1. 농촌개발 ODA의 개관 20
2. 최근의 농촌개발 ODA의 경향 21

제 2 절 새마을운동에 대한 이론적 논의

1. 새마을운동 개관 25
2. 농촌개발 ODA사업으로서의 새마을운동에 대한 선행 연구 ... 29

제 3 절 연구의 분석틀

1. 정책이전연구의 접근방법 37
2. 본 연구의 분석틀 39
3. 연구의 가설 41

제 3 장 연구결과

제 1 절 새마을운동의 성공요인 분석

- 1. 개요 44
- 2. 사업내용 47
- 3. 사업 추진체계 49
- 4. 정책추진 배경 53

제 2 절 개발도상국의 관심요인 분석

- 1. 개요 56
- 2. 사업내용 67
- 3. 사업 추진체계 70
- 4. 정책추진 배경 72

제 3 절 성공요인과 관심요인 비교

- 1. 정책이전 공급자와 수요자 73
- 2. 정책이전시 고려사항 77

제 4 장 결론

제 1 절 연구의 요약 80

제 2 절 연구의 의의 및 한계

- 1. 연구의 의의와 시사점 81
- 2. 연구의 한계 83

참고문헌 85

Abstract

〈표 목차〉

〈표 1〉 기관별 새마을운동 ODA 사업 예산 현황	10
〈표 2〉 사업유형별 분류(2015년 기준)	11
〈표 3〉 새마을운동 사업구분	27
〈표 4〉 선행연구의 주요 결과	32
〈표 5〉 새마을운동 성공요인	45
〈표 6〉 새마을운동 성공요인의 구분	46
〈표 7〉 새마을운동 추진 체계	53
〈표 8〉 개발도상국 정책담당자 면담 내역	58
〈표 9〉 면담 내용 분석	59
〈표 10〉 2014-2015년 KOICA 새마을연수 실시 내역	63
〈표 11〉 KOICA 새마을연수 액션플랜 내용	65
〈표 12〉 성공요인과 관심요인 비교	74

〈그림 목차〉

〈그림 1〉 새마을 ODA 중 마을사업 추진절차	14
〈그림 2〉 연구 모형	41

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

1. 연구의 배경

개발을 위한 국가 간의 협력을 국제개발협력이라고 하며, 그중 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구) 산하 DAC(Development Assistance Committee, 개발원조위원회)가 정한 원조수원국 리스트에 있는 국가 및 지역, 또는 다자간 개발협력기구에 제공되는 원조공여국의 자금 또는 기술협력을 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조)라고 말한다. 그중 농촌지역¹⁾을 대상으로 한 사업을 농촌개발(rural development)사업으로 분류하고 있으며, 농업기술 중심의 농업개발(agricultural development)사업이 비해 지역개발사업으로서의 특성이 두드러진다.

국제개발협력 분야는 2차 세계대전 이후 미국과 당시 소련을 중심으로 전후복구와 신생독립국에 필요한 자본과 기술이전을 중심으로 확대되었으며, 이후 이러한 원조를 제공하는 국가(공여국)가 늘어나게 되면서 원조의 형태도 무상원조, 유상원조, 기술협력 등으로 다양화되었고, ODA와 같은 공적원조 이외에도 상업차관이나 민간투자

1) 농촌에 대한 보편적인 정의는 없으나, UN, OECD 등 국제기구는 일반적으로 각 국가별 통계청이 제시한 자료를 종합하는 '유엔인구분과위원회(UNPD, United Nations Population Division)'의 정의인 '도심이 아닌 지역'으로 정의하고 있다.

등의 자본이전도 증가하고 있다(한국국제협력단, 2008).

이러한 국제개발협력의 동기에 대해서는 1980년대에는 국가 간 상호의존이 주요한 원조동기로 인식되었다. 그러나 1990년대 이후에는 개발원조의 동기를 인도주의적 차원 및 공여국의 원조로 인해 돌아오는 혜택에 대한 진보된 이기심, 그리고 사람들과의 연대라고 보았다(OECD, 1996). 이러한 동기들을 배경으로 1990년 이후 개발원조에 관한 범세계적 이슈 및 목표를 종합하여 측정가능한 수치의 목표를 설정한 것이 DAC의 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)였으며, 국제사회의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 위해 2015년까지 전 인류가 함께 달성하고자 합의한 빈곤, 교육, 보건 등에 관한 8가지 개발목표를 설정하였다.

2015년도가 다가옴에 따라 기존에 범지구적으로 추진했던 MDGs 체계에 대한 평가와 반성을 기반으로 Post-2015 체계에 대해 논의가 이어져 왔으며, 2015년 9월 UN 개발정상회의시 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)가 발표되었다.

MDGs는 이전까지 경제성장을 위한 원조 중심의 국제개발 패러다임을 인간 중심의 사회발전을 위한 국제협력 체제로 이행하는 전환점이 되었다. 개발협력 분야의 국제규범으로서 MDGs는 빈곤의 문제를 개별 국가의 문제가 아닌 지구촌 모두의 숙제로 관심을 환기함과 동시에 감소세에 있던 ODA의 중요성을 다시금 강조하는 역할을 수행하였다. 그 결과 MDGs를 통해 역사상 가장 단시간 내 빈곤감소가 이루어졌으며, 개발도상국의 초등교육과 보건 분야에 있어서는 주목할 만한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그러나 MDGs는 수립 초기부터 시민사회와 전문가의 참여 부족으로 인해 목표가 개별국가와 지역 간 불균형을 반영하지 못하여 그 성과가 불평등을 악화시켰

다는 비판에 직면하고 있다. 또한 빈곤의 다면성과 개발을 위한 재원을 지나치게 단순화하여 결국 부분적인 달성에 그치고 말았다는 회의적인 시각도 존재하고 있다.

이러한 MDGs의 성과와 한계를 바탕으로 지속가능한 발전을 “미래세대가 자신들의 필요를 충족시키기 위한 능력을 해함 없이 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전(WCED 1987)”으로 정의하고, 현재의 모든 발전을 위한 활동이 제도개선, 기술, 자원, 환경보호 등을 통해 미래의 필요를 고려할 수 있도록 하는 변화의 과정으로 간주하였다. 이때 미래의 필요를 고려한 발전은 ‘사회발전-경제성장-환경보존’의 3대축이 균형적으로 조화를 이룰 때 가능하며, 국제사회는 개발도상국의 개발을 주요 목표로 했던 단순한 MDGs를 넘어, 전 세계가 지속가능성의 3대 축이 균형을 이루는 발전을 함께 이루어야 한다는 목표로 SDGs를 제시하게 되었다. UN 사무총장 보고서에서 알 수 있듯, 지속가능발전이 다차원적인 위기 상황에 놓인 인류의 비전이자 모두가 추구해야할 목표로 제시된 것이다.

SDGs는 2000년부터 15년간 범지구적으로 추진해 온 MDGs를 대체하여, 2016년부터 2030년까지의 15년간 국제개발협력의 최상위 목표라고 할 수 있다. SDGs는 사회개발에 한정되던 MDGs의 관점에서 벗어나 경제성장과 환경에 대한 고려를 동시에 하고 있으며, 기존 공여국과 수원국의 뚜렷한 구분을 전제로 하던 접근법에서 벗어나 전지구적 파트너십을 바탕으로 공동협력을 제시하고 있다. 이러한 바탕으로 개발성과의 지속가능성을 확보하기 위한 자립적 역량강화와 불평등의 근원을 해소하기 위한 포용성이 강조되고 있다.

우리나라는 2009년 OECD DAC 가입을 계기로, 원조를 받는 나라에서 주는 나라로 변모하게 되었는데, 특히 1950년대 한국전쟁 이

후 최저빈국 중의 하나였던 상태에서 1970-80년대의 빠른 경제성장을 기반으로 2000년대 이후에는 대표적인 중진국이자 선진국의 문턱에 있는 국가로 인식되고 있다.

원조개발의 측면에서 본다면 이러한 우리나라의 발전과정은 저개발 빈곤국가에 있어서 바람직한 발전모델이라고 평가받고 있으며, UN사무총장의 특별자문관이자 개발협력분야 석학인 Jeffrey Sachs 교수는 ODA 국제회의(2007년 3월, 서울 개최)에서 한국의 개발경험을 ‘ODA의 바람직한 발전모델’로 규정하기도 하였다.

2차 세계대전 이후 원조를 받는 나라에서 주는 나라로 전환된 유일한 국가라는 특수성은 국제개발협력 사회에 큰 인상을 주었으며, 특히 한국의 급속한 경제발전 시기인 1970년대에 국가정책으로 추진되었던 ‘새마을운동’의 경험과 그 성과는 UN 등 국제기구가 한국의 새마을운동을 1970년대까지 최빈국이었던 한국을 근대적 국가로 도약시키는데 기여한 지역개발 운동으로 평가하고 있는(정기환, 2007: 2) 등 성공한 발전모델로서의 인식으로 인해 많은 개발도상국의 관심을 받고 있다.

이렇게 1950년대 한국전쟁 이후 20년간 극심한 빈곤에 시달리던 최빈국인 한국이 새마을운동 10년 만에 뚜렷한 성과를 보인 점은 개발협력분야 국제사회에서 많은 관심을 받았다. 다수 개발도상국의 정상이 직접적으로 새마을운동을 언급한 바 있으며 50여 개 국가가 새마을운동의 전수를 공식 요청하기도 하였다. 또한, OECD 및 UNDP(United Nations Development Programme, 유엔개발계획) 등은 새마을운동에 대한 연구 및 개발도상국을 대상으로 한 시범사업도 추진하고 있다. 특히, 2015.9월의 제 70차 유엔총회 ‘개발정상회의’ 계기 개최된 ‘새마을운동 특별세션’은 UN, OECD, WB(World

Bank, 세계은행) 등 국제기구 뿐만 아니라, 르완다, 베트남 등 개발도상국 정상까지 참석하는 등 국제개발협력 분야에서 고른 관심을 받고 있다.

이러한 국제적인 관심에 더해, 2000년대부터 우리 정부 각 기관들은 농촌개발 ODA사업으로서의 새마을운동의 가치에 주목하는 등 국내의 해외진출 수요를 반영하여, 지리적으로 가까운 아시아 뿐만 아니라, 기존 국제개발협력 분야 주된 관심 지역인 아프리카와 중남미 등 많은 개발도상국을 대상으로 새마을운동을 적극적으로 전파하고 있다.

이렇듯 MDGs에 이은 SDGs 시대에도 성공적인 지역개발 및 국가개발의 사례로 새마을운동이 주목받으면서, 개발도상국들은 한국의 발전경험의 교훈을 얻고, 이를 자국에 접목하고자 하는 관심이 높아, 국가원수 등 고위급을 포함한 많은 정부 관료들이 우리 정부와의 면담시 경험공유를 요청하는 것에 더해, 한국을 방문해서 새마을연수를 받기도 하고 많은 새마을운동 사업들이 현지에서 추진되고 있다.

실제로, 베트남은 1995년 5월 한국과 새마을운동을 모델로 한 농촌개발 시범사업을 추진하기로 합의하고 베트남 정부부처를 대상으로 한 새마을 교육을 시행하였다. 상당한 교육과 정책 컨설팅이 있었고 2001년부터 베트남은 자체 농촌개발정책인 '신농촌개발정책(New Rural Development, NRD)'을 수행하였고, 한편으로는 한국국제협력단(KOICA)의 지원으로 소규모 새마을운동ODA사업도 추진되었다.

이후 2005년 베트남의 자체 평가에 따르면 양자간 가장 큰 차이로 베트남 NRD는 사업 단위를 면단위로 하였고, KOICA 새마을운동사업은 마을 단위임에 따라 성과가 달랐다고 하며, 이에 이러한 평가에 기반하여 농촌개발계획 작성시 새마을운동을 성공적인 모델로 반영하여,

2006년부터는 5년간 500개 마을을 대상으로 확산하겠다는 계획을 발표하기도 하였다.

또한, 라오스의 경우에는 2012년부터 ‘삼상정책(Samsang Policy)’이라는 농촌개발정책을 추진하고 있는데, 내용이 도(province)-구(district)-마을(village) 단위로 개발전략을 수립하여 사업의 이행권한을 중앙정부에서 지방으로 이양하여 지방의 주인의식과 행정역량을 강화하는 데 중점을 두고 있다. 이러한 삼상정책에 대해 라오스 사야손 대통령, 탐마봉 총리 등 국가지도자들은 새마을운동과의 유사성을 강조하며 조화를 이루기를 바란다는 등²⁾ 많은 관심을 보였다.

아프리카의 르완다 역시, ‘우무간다(함께 노력한다는 뜻)’라는 자국의 오랜 풍습과 새마을운동의 유사성을 강조하며, 적극적으로 새마을운동의 전수를 요청하는 국가 중의 하나이다.

이러한 배경에는 그간 개발도상국의 지역개발에 있어서 장기간 대규모로 추진된 서구형 개발모델은 현지 실정에 대한 고려가 부족한 채로 개발모델의 이식에 중점을 두거나 원조자금 제공에 초점을 맞추는 등 국제기구 및 선진 공여국들의 접근법에 한계가 노출되었다는 평가도 영향을 미치고 있다. 일례로 세계은행은 2013년도 자체 평가를 통해 2002년 이후 10년간 225억불을 734개 CDD(Community Driven Development, 지역사회주도발전) 프로젝트에 투입하였으나, 사회적 자본형성 등 개발효과성 측면에서 다소 실패했다는 결과를 발표하기도 했다.

이에 따라 제3의 대안에 대한 관심이 증대되어 성공한 개발모델로서의 새마을운동에 대한 경험공유의 수요가 커지고 있고, 이에 맞추

2) 2014.12월 탐마봉 총리 방한시와 2015.12월 황교안 총리의 방라시 사야손 대통령 면담 등

어 우리 정부 또한 ODA사업 총괄기관인 총리실 산하 개발협력위원회 차원의 ‘새마을운동 ODA사업 기본계획(2011.5월)’, ‘지구촌 새마을운동 추진계획(2014.3월)’, ‘새마을운동의 국제적 확산방안(2016.5월)’ 등을 수립하여 농촌개발 ODA사업으로서의 새마을운동을 추진하고 있다.

이상과 같이 한국에서 개발도상국으로 농촌개발정책의 일환으로 새마을운동이 확산되는 것은, 정책수요자 측면에서 볼 때 정책의 결정에 있어 다른 지역으로부터 이전되면서 발생하는 정책이전(policy transfer)이라고 볼 수 있다.

2. 연구의 목적과 필요성

이렇듯 새마을운동의 구체적인 성과에 대해 많은 개발도상국이 관심을 보이며 개발협력의 관점에서 경험과 노하우를 전수받기를 희망하고 있으며, 우리 정부 역시 적극적으로 경험전수에 나서는 등 국가개발정책 혹은 농촌개발정책으로서의 정책이전이 나타나고 있다.

본 연구는 공적개발원조 중 농촌개발 분야 정책으로서의 우리나라 새마을운동이 개발도상국에 이전될 때, 정책공급자 입장에서의 제시하는 성공요인과 정책수요자 입장에서의 수요(need) 요소를 비교하여 양자간의 차이점이 있다면, 그러한 차이점을 고려하여 기존 ODA 사업수행 체계에 있어서 보완할 점으로 제시해 보고자 한다.

그간 새마을운동에 대한 연구는 국내 새마을운동에 대한 평가나 성공요인 등을 분석하는 내용이 많았다. 이후, 2000년대 들어 ODA 사업의 형태로 활발하게 개발도상국으로 이전되고 있는 추세에 맞추

어 개발도상국에 이전된 사례를 분석하여 성공과 실패 요인을 밝힘으로써 사업의 성공가능성을 높이는 방안을 제시하거나(KOICA 2014; 지성태, 2013; 임형백, 2011; 정기환 외, 2008; 전해황, 2006 등), 새마을운동의 원형 대비 개발도상국에서의 변형이 상당히 이루어졌음을 제시하며 이전의 저해요인을 밝히는(박세나, 고길곤, 2013) 등 각 국가별 사례 분석을 통한 이전의 정도, 성공 및 실패요인 등을 중심으로 분석했다. 이를 통해 새마을운동이 개발도상국으로 성공적으로 확산되기 위한 사업추진 내용 및 체계 등을 제시하였다.

그러나, 그간의 연구는 대부분 공급자 측면과 수요자 측면 각각의 개선사항에 대해 제시하였고, 특히 정책이전시 공급자 측면에서 사업의 내용이나 체계 등을 현지화할 필요가 있다는 주장이 주된 내용이였다.

이는 ODA사업의 특성상, 공급자 중심으로 사업형성 및 집행이 이루어지는 구조를 반영하였다고 판단되며, 결국 이는 정책수요자 입장에서 만족도가 저하될 수 있는 요인이 된다.

즉, 우리나라에서 1970년대에 큰 성공을 거둔 새마을운동이 2000년대 이후에도 국제개발협력 분야 국제사회에서 많은 관심을 받고 있는 이유에 대해 그간 많은 연구는 새마을운동의 성공요인을 분석하거나 현지화에 필요한 요인 등에 대해 공여국의 입장에서 분석했으나, 수원국의 입장에서 어떠한 점이 관심을 끌게 하는지와 같은 유인요소에 대한 분석은 부족한 점이 있어 정책이전의 참여행위자간 관계에서 이전받고자 하는 개발도상국쪽 관계자의 수요에 대한 분석은 다소 미흡한 바가 있었다.

한편, 정책이 현장에서 구현되는 사업의 형태로서 사업은 정책에 대한 분석과 마찬가지로 사업의 내용, 추진체계, 추진배경의 세 가지

틀로 분석해 볼 수 있다. 이러한 틀은 어떠한 내용, 방법, 맥락으로 정책이 실현되고 있는가를 알 수 있어 정책이 이전되는 정도와 성공 여부를 판가름하는데 도움이 될 수 있다.

이에, 동남아시아, 아프리카 등의 개발도상국 농촌개발 분야의 ODA 개발모형으로 각광받고 있는 새마을운동에 대한 연구 중 정책 이전 공급자 입장에서 제시하는 성공요인을 사업내용, 추진체계, 추진배경으로 나누어 정리하고, 이를 개발도상국 정부관계자, 주민 등의 발언 등에 기반하여 정책수요자 입장에서 표출하는 내용과 비교하여, 양자간의 차이에 기인하는 문제점의 해결방안을 모색해 보고자 한다.

이러한 분석을 통해, 2016년부터 2030년까지의 국제개발협력분야 개발목표인 SDGs 체계에서 개발도상국의 경제, 사회발전에 기여할 수 있는 적절한 농촌개발모델로서의 새마을운동에 대해, 정책수요자의 입장을 잘 반영할 수 있는 방안을 이끌어 내어, 이를 통해 정책이 전시 수요자의 이전 수요에 바탕을 둔 현지화에 필요한 요소 등을 분석하여 정책이전의 성공가능성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 대상

1) 새마을운동 ODA사업

본 연구의 대상은 우리나라의 ODA사업 중 새마을운동 사업에 대해 우리나라가 제시하는 성공요인과 개발도상국이 희망하는 관심요인(수요)이며, 이 두 가지를 비교, 분석하여, 정책이전이 집행의 형태로 구현되는 ODA사업 수행시 성공가능성을 높이기 위한 ODA사업 수행체계 개선점은 무엇인지를 제시해 보고자 한다.

개발도상국을 대상으로 하는 지원사업은 ODA사업의 형태로 추진되고 있으며, 우리나라의 새마을운동 ODA사업은 2015년 현재 외교부, 행정자치부, 농림축산식품부, 농업진흥청, 경상북도, 한국국제협력단(KOICA, Korea International Cooperation Agency), 새마을운동중앙회 등 다양한 기관이 국비와 지방비를 합해 총 601억원 규모로 추진하고 있다. 중앙부처인 외교부는 산하 공공기관인 KOICA 출연금을 통해, 행정자치부는 민간기관인 새마을운동중앙회 보조금을 통해 주로 지원하고 있으며, 지방자치단체인 경상북도는 산하 출연재단인 새마을세계화재단을 통해 사업을 추진하고 있다.

〈표 1. 기관별 새마을운동 ODA 사업 예산 현황〉

부처	사업명	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	
중앙부처	예산(국비) 합계	253	306	395	413	547	600	
국 비	행자부	중앙회 보조	12	20	21	25	25	25
	외교부	코이카 출연	180	225	294	322	449	480
	농림부	국제농업협력	61	61	64	62	58	70
	농진청	해외농업기술개발	-	-	-	-	15	25
	교육부	국제협력선도대학	-	-	4	4	-	-
	기재부	AfDB 출연 등	-	-	12	-	-	-
경북 (지방비)	세 계 화 재 단 출연	28	38	43	37	54	155	

사업 유형별로는 시범마을 조성, 마을환경 및 인프라 개선, 새마을 연수원을 통한 교육 등 다양한 활동을 일부 혹은 종합적으로 지원하는 프로젝트형과, UNDP, WFP(World Food Programme, 유엔세계 식량계획) 등 국제기구와의 협력사업, 개발도상국 공무원, 새마을지도자 등을 국내에서 교육하는 초청연수, 개발도상국 현지의 새마을운동 사업지에서 활동하는 봉사단 파견 등으로 구분할 수 있다.

〈표 2. 사업유형별 분류(2015년 기준)〉

구분	합계	프로젝트	국제기구 협력	초청 연수	봉사단 파견	기타
예산 (억원)	601	294	150	63	48	46
비중(%)	100.0	49.1	25.0	10.5	8.0	7.3

이렇게 다양한 기관과 형태로 지원되는 새마을운동 ODA사업은 2011년 이후 아시아, 아프리카, 중남미 등 50여 개 국가가 공식적으로 지원을 요청하여 그 중 40여 개 국가에 대해 지원되고 있다.

2) 새마을운동 ODA사업 형성 체계

새마을운동 ODA사업 역시 기존의 우리 정부 ODA사업과 마찬가지로의 형성 및 추진체계를 가지고 있다. 즉, 유상원조는 수출입은행의 EDCF(Economic Development Cooperation Fund, 대외경제협력기금)가 총괄 관리 및 집행하고 있으며, 무상원조는 외교부가 총괄하되,

각 정부부처 및 기관들이 형성 및 집행을 담당하고 있다.

이 중 KOICA의 경우, 개발도상국 정부 내의 각 정부기관들은 KOICA의 '사업제안서(PCP, Project Concept Paper)' 양식에 따른 문서를 사업개시 2년 전에 작성하여 자국의 ODA사업 총괄기관³⁾에 제출하고, 이 수원총괄기관은 국가적 차원의 정책 우선순위에 따라 소수를 선별하여 우리나라 대사관 혹은 KOICA 사무소와 우선 순위를 매겨 보통의 경우 5~10개 사업을 제출하도록 협의하게 된다.

PCP에는 사업요청 배경, 현재의 문제점, 이를 해결하기 위한 수단으로서의 사업 구성, 요청하는 예산 및 자국의 분담분 등이 간략하게 작성되며, 사업형성시 최초로 작성되는 공식문서이다.

이러한 PCP들이 KOICA 본부에 제출되면, KOICA 본부는 사업개시 2년 전 기간 동안에 40여 개 사무소와 그 밖의 대사관에서 접수된 수백 개의 사업 PCP에 대해 사업개시 1년 전 1분기 중 1차 심사를 통해 사업타당성 검증을 위한 현장조사 대상사업을 국별로 1~4건을 선정하여 현장조사를 실시한다.

현장조사는 KOICA 직원과 외부 분야별 전문가 2~3인으로 구성된 조사단이 사전 문헌조사 및 1~2주간의 현장조사를 통해 수원국의 요청기관 담당 공무원 면담, 사업대상지 조사, 타국 원조기관 협의 등을 수행하고, 사업의 예산, 기간, 대략적인 내용을 구성하여 결과보고서를 작성한다.

이후, 동 조사단의 현장조사 결과보고서를 기반으로 내외부 전문가들로 구성된 사업심사위원회를 통해 CPS(Country Partnership Strategy, 국별협력전략)로 대표되는 우리정부의 개발협력 정책, 사업

3) 수원국의 특성상 경제개발을 총괄하는 부처가 자국의 모든 ODA사업을 총괄하는 경우가 많으며, 우리나라의 1960~70년대 경제기획원과 같은 부처가 주로 담당

자체의 기술적, 경제적 타당성, 지속가능성 등을 심사하여 사업개시 1년 전 3월까지 무상원조 총괄기관인 외교부에 제출한다.

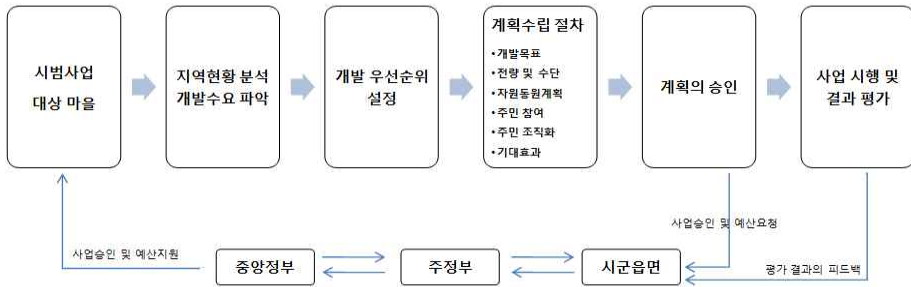
외교부는 KOICA를 포함한 모든 정부기관들의 무상원조사업에 대해 사업의 중복을 조율하고 타당성을 재검증하는 등 심사를 거쳐 최종적으로 국제개발협력위원회에 다음년도 사업계획을 상정한다. 이후 국제개발협력위원회의 의결로 우리 정부의 다음 해 원조사업계획을 작성하여 기획재정부로 송부하고, 최종적으로는 국회에 정부예산안으로 송부되어 국회 심의를 받게 된다.

이중, 사업내용을 형성하는 단계에서 최초 PCP의 형태로 접수된 내용에 더해, 현장조사시 정책이전 대상자로서의 수요자인 개발도상국에 대한 수요분석(need assessment)을 실시하게 되는데, 정부간 사업의 특성상 개발도상국 고위 공무원과의 면담이 주로 실시되며, 집행현장의 중간공무원 및 주민의 경우 현장 실사를 통해 세부 수요조사가 이루어진다.

다만, 현장조사가 1~2주로 단기간 실시되므로, 수요분석 역시 실제 사업의 구성요소, 즉 건축물, 기자재 등 인프라 및 우리 전문가 파견과 개발도상국측 연수생의 규모 등 사업기획에 필요한 사항에 대한 확인차원의 조사가 주로 이루어지고 있다.

즉, 새마을운동 ODA사업의 경우에도, 요청하게 된 배경이나 주된 관심사항에 대한 면밀한 분석 보다는, KOICA의 일반적인 프로젝트형 사업의 틀 안에서 새마을운동에 기반한 농촌개발정책을 수립하기 위한 마스터플랜 수립, 현지 새마을역량 강화를 위한 새마을연수원 건립 및 운영, 현지 연수 과목, 현지와 국내에서의 연수 대상자 규모, 우리 새마을전문가의 파견 규모 등 나름 정형화된 내용에 대한 협의를 실시하는 사업의 기획 측면에서 접근하고 있다.

〈그림 1. 새마을 ODA 중 마을사업 추진절차4〉



이러한 사업형성 단계를 거친 후 개별사업으로 예산이 배정되어 수년간 집행되는데, 집행단계에도 개별 마을사업의 경우는 〈그림 1.〉과 같은 절차를 통해 우리 전문가의 자문 하에 개발도상국 중앙 및 지방정부와 마을주민 주도로 개발의 수요를 파악하고 우선 순위를 설정하여 자체적으로 수립한 계획에 대한 승인과 시행 및 평가를 거쳐 사업이 추진되게 된다.

사업 형성 단계에 대한 우리측 주도의 정형화된 사업형성 체계 및 형성시기 이외에도 수원국 정부는 다양한 경로를 통해 사업요청 의사를 밝히게 되는데, 대통령, 장관 등 고위급 정책담당자의 경우 각국의 우리 대사관 및 KOICA 사무소의 현지 활동에 따른 면담, 우리나라 방문시 KOICA 고위급 임원과의 면담, 반대로 KOICA 임직원의 현지 방문시 면담 등 다양한 계기로 표출되고 있다.

또한, 수원국 중앙 및 지방정부 과장급 중견 공무원, 담당공무원 및 새마을지도자들은 KOICA, 새마을운동중앙회, 경상북도 등 다양한 우리 기관들이 국내에 2주(단기연수)~2년(석사학위 과정) 등 기간 동안 초청하여 새마을연수를 받기도 한다.

그 중 KOICA는 연간 약 5천여 명의 수원국 공공부문 담당자들을

4) '새마을운동의 국제적 확산방안'(2016), p. 24

국내로 초청하여 각 분야별 전문기관에 위탁교육을 실시하고 있는데, 모든 국내초청연수는 연수생들이 자국으로 귀국한 이후에 실질적인 활동을 할 수 있도록 액션플랜을 작성토록 하고 있다. 액션플랜에는 해결이 필요한 문제분석, 문제를 해결하기 위한 방안 및 계획 등이 포함되어 있어, 새마을운동 사업을 희망하는 내용 또한 포함되어 있다.

본 연구에서는 우리 정부의 새마을운동 ODA사업에 대해 연구한 자료를 분석하여 성공요인을 종합하고, 개발도상국 고위급 정책담당자와의 각종 면담 결과보고서와 중견 공무원 및 새마을지도자가 참여하는 국내초청연수 결과보고서 중 액션플랜의 내용을 분석하여 개발도상국의 수요를 분석해 본다.

이러한 결과보고서 내용을 사업내용, 추진체계, 정책추진 배경의 세 가지로 분류하고, 각각의 내용에 대해 분석하여, 정책공급자와 정책수요자 입장에서 관심요인을 수요와 공급 차원에서 비교하며, 이를 통해 정책이전이 집행의 형태로 구현되는 ODA사업의 형성단계에서 개선할 사항은 무엇인지를 제시해 보고자 한다.

2. 연구의 범위

이와 같이 구체적인 사업의 형태로 지원되는 새마을운동은 우리나라의 국가개발정책 혹은 농촌개발정책이 개발도상국의 정책으로 이전되는 것으로 볼 수 있다.

정책이전이란 한 국가나 지역 혹은 정치체계의 정책, 제도, 아이디어 등이 다른 체계로 원용되는 과정을 의미한다(Dolowitz & Marsh,

1996: 344). 그간 정책이전에 대한 연구의 주요 관심사는 이전동기, 이전주체, 이전정도, 이전저해요인, 이전실패요인 등이었다(Dolowitz & Marsh 2000: 9; 정준금, 2006: 61).

그간의 연구는 정책담당자들이 정책이전을 시도하는 동기에 대해 자신의 필요에 의해서 정책이전을 시도하는 것과 외부의 압력으로 정책이전을 시도하는 것 등 두 가지로 크게 구분하였다. 일반적으로 전자를 자발적 이전, 후자를 강제적 이전으로 부르며, 각각 정책교훈 도출(lesson drawing)과 직접적 강요(direct imposition)로 두고 그 사이에 다양한 형태의 정책이전 동기를 두고 있다(정준금, 2006). 하지만 이러한 구분은 정책담당자가 속한 체계를 분석하여 자발적인지 강제적인지를 구분하는, 즉 정책이전의 의도에 대해 밝혀내는 체계로 볼 수 있다. 그러나, 본 연구가 분석하고자 하는 개발도상국의 새마을운동 이전 동기에 대해서는 환경, 문화, 정책체계 등 다양한 변수가 존재하는 개발도상국 개별 국가에 대한 분석의 어려움이 있다. 따라서, 새마을운동이라는 농촌개발 정책의 세계화에 있어서 정책이전 동기를 수요와 공급이라는 측면에서 그 내용에 따른 분류와 비교를 통해 얼마나 수요를 잘 맞추어 주고 있는지, 수요 충족(need assessment)의 면에서 분석하고자 한다.

정책이전 동기의 내용을 분석하기 위해, 공급자와 수요자의 직접적인 발언과 문서 등을 분석할 수 있는데, 새마을운동 ODA사업의 공급자인 우리측의 내용은 그간 연구를 종합하여 개발도상국에 전수하고자 하는 성공요인을 모아보고자 한다.

수요자로서 개발도상국의 수요내용은 정책참여자로서 이해관계가 구분되는 대통령, 장관 등 고위급 정책담당자와 중간관리자급 공무원 및 새마을지도자로 구분하여 분석하였다.

고위급 정책담당자의 발언은 양국간 다양한 경로를 통해 접수될 수 있으나, 개발도상국 현지에서 우리 정부를 대표하는 대사관과 ODA사업 중 무상원조를 담당하며 다수의 개발도상국에 네트워크가 존재하는 KOICA사무소 및 본부와의 면담시 발언한 내용을 분석하며, 그 시기로는 발언내용 조회 등의 편의를 감안하여 2014년부터 2015년까지로 한정하고자 한다.

중간관리자급 공무원과 새마을지도자의 경우, KOICA가 기획하고 국내의 해당 분야 전문기관이 위탁하여 집행한 국내초청연수에 대한 결과보고서상에 제시된 액션플랜을 분석하고자 한다. 액션플랜은 연수대상자들이 직접 자국의 해당 분야 문제점을 분석하고 그 해결방안을 제시하는 내용이다. 이는 연수과정 중 새마을운동 교육을 받고 그 내용에 기반하여 자국의 문제점을 해결하기 위한 방법으로 적용하기 때문에, 새마을운동 도입시 가장 중요한 문제점 순으로 작성하기 때문에, 정책수요자 입장에서의 수요를 직접적으로 표현하고 있다고 할 수 있다. 기간은 상기 고위급 면담과 동일하게 KOICA가 2014년과 2015년에 실시한 12개 과정에 대해 분석하고자 한다. 다만, 국내에 새마을운동에 관한 초청연수는 새마을운동중앙회, 새마을세계화재단, 각 지방자치단체들도 많이 시행하고 있으나, 이들 기관들의 경우 공개된 연수결과보고서를 찾기 어렵고, 일부 공개된 연수결과의 경우에도 연수 참가에 대한 소감의 주를 이루고 있어서, 이들이 자국에 새마을운동을 적용할 때에 구체적으로 어떤 부분에 더 관심이 있는지에 대해 알기 어렵기 때문에, 연구자가 입수가 가능한 KOICA가 실시한 연수결과보고서 상의 액션플랜을 대상으로 분석하게 되었다.

3. 연구의 방법

본 연구에서는 연구방법으로 문헌분석을 활용한 성공요인 분석을 통해 정책이전 공급자의 동기를 분석하고, 액션플랜의 내용 분류를 통한 텍스트 분석방법을 활용하여 개발도상국 정책담당자 및 새마을 지도자들의 정책이전 수요자의 동기에 대해 내용을 분석하고자 한다.

정책이전 공급자 입장에서의 동기를 분석하기 위해 그간 제시된 새마을운동의 성공요인을 정리하고, 이를 위해 논문, 학술지 등에 공통적으로 제시되는 내용을 분석하여 분류한다.

정책이전 수요자 입장에서의 동기는 개발도상국의 고위급 정책담당자들의 면담시 발언 중 새마을운동을 도입하려는 이유를 분석하고, 중간관리자급 공무원 및 새마을지도자들은 액션플랜 상에서 제시하는 새마을운동의 도입 내용을 정리한다.

구체적으로는 고위급 정책담당자의 발언은 각종 면담결과 문서가 등록되어 있는 KOICA 업무시스템에 등재된 면담결과 전문 및 내부 보고문 등의 문서를 분석하여 새마을운동을 요청할 때, 자국의 어떠한 문제점을 제시하거나 도입 배경을 설명하는 내용을 그 빈도에 따라 분류하여 정리하고자 한다.

중간관리자 및 새마을지도자의 경우, KOICA가 수행한 새마을운동 국내초청연수에 대한 결과보고서에서 그들이 구체적으로 새마을운동을 도입하려는 이유를 작성하게 되는 액션플랜의 내용에 대해 그 빈도에 따라 분류하고 분석한다.

정책공급자 및 수요자 입장에서의 성공요인과 관심요인 모두 같은 기준으로 나누어 분류하는데, 새마을운동사업의 내용에 대한 관심,

추진체계에 대한 관심, 그 밖의 정책추진 배경으로 구분하였다.

이러한 분류를 통해 성공요인과 관심요인을 비교하여 수요와 공급이 일치하는지 여부를 확인하며, 이를 통해 양자를 좀더 일치하게 하여 정책이전의 성공 가능성을 높이는 방안에 대해 ODA사업 수행절차 중 사업형성 단계를 중심으로 제언해 보고자 한다.

제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀

제 1 절 농촌개발 ODA사업에 대한 이론적 논의

1. 농촌개발 ODA의 개관

ODA사업에서 새마을운동 ODA사업을 분류하는 농촌개발 ODA사업에 대해 알아보기 위해, ODA의 정의와 농촌개발 ODA사업을 알아보면 다음과 같다.

국가 간의 개발을 위한 협력을 국제개발협력이라고 하며, 그중 OECD산하 DAC가 정한 원조수원국 리스트에 있는 국가 및 지역, 또는 다자간 개발협력기구에 제공되는 원조공여국의 자금 또는 기술 협력을 ODA라고 정의한다. 그중 농촌지역을 대상으로 한 사업을 농촌개발사업으로 분류하고 있으며, 농업기술 중심의 농업개발사업이 비해 지역개발사업으로서의 특성이 두드러진다.

농촌개발 ODA사업은 농촌지역을 대상으로 한 ODA사업으로, 전 세계 인구의 50%에 달하는 33억 명이 거주하고 있고, 농촌인구의 92% 이상이 개발도상국에 위치하며, 그 중 25%인 8억 명이 빈곤 인수로 전 세계 빈곤율 9.6%를 크게 상회하는 등 빈곤퇴치를 위한 국제개발협력 분야에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 이에, 세계은행은 2002년 이후 225억불을 734개 CDD(Community Driven Development, 지역사회주도발전) 프로젝트에 투입하고, 기타 UNDP, WFP, IFAD 등 국제기구 및 미국, 영국, 일본 등 다수의 양자공여기관이 개발도상국을 대상으로 시행한 바 있다.

국제사회의 보편적 모델은 사업기간이 비교적 길고, 사업규모가 크고, 사업대상지 범위가 넓고, 해당지역 빈곤층이 주된 수혜자이고, 식량안보 강화, 빈곤 감소와 지속가능한 발전을 기본 목표로 하고, 농업에 보건, 교육, 젠더이슈 등도 포함한 통합적 프로그램이라는 특징을 가진다(지성태, 2012).

한편, 미국, 영국, 일본 등 주요 선진공여국은 조금씩 다른 접근을 보이고 있는데, 원조를 통한 개도국의 경제성장을 강조하는 미국은 시장 메커니즘을 중시하는 접근이 두드러진다. 이러한 맥락에서 민간 부문 개발과 농업 비즈니스 강화, 가치 사슬(value chain)적 접근에 따른 국제시장에서의 경쟁력 강화와 시장접근성 강화를 위한 지원에 역점을 두고 있다. 원조의 효과성 논의를 주도하고 있는 영국은 원조를 직접 시행하기보다는 재정지원 등을 통해 원조국 정부의 역량을 구축하고 농업정책 및 제도를 개선하는데 중점을 두고 있다. DAC 공여국 중에서 농업원조 비중이 높은 일본은 벼농사 경험을 바탕으로 쌀 생산성 확대, 관개시설 개발에 집중하고 있으며 일촌일품 운동 등 지역사회 개발경험 공유, 개발조사 사업 역시 적극 추진하고 있다. 이처럼 선진 원조 공여국들은 자국의 경험과 비교우위를 토대로 차별화된 접근을 하고 있다(강지운, 2013).

2. 최근의 농촌개발 ODA의 경향

국제개발협력 분야에서의 가장 큰 이슈로는 지난 2000년 UN 개발정상회의를 통해 2000년-2015년간 국제사회의 개발목표를 8가지 분야로 설정한 MDGs(Millennium Development Goals, 새천년개발

목표) 체계에 이어서, 2015년 9월 UN 개발정상회의시 193개국 정상 간 합의를 통해 2016년-2030년간 새로운 개발목표인 SDGs가 설정된 것을 들 수 있다.

SDGs는 기존 MDGs 대비 늘어난 17개의 목표(Goals)와 169개의 구체적 세부목표(Targets)로 구성되어, 빈곤퇴치·교육·보건 등 개발도상국을 대상으로 한 사회 이슈에 집중했던 MDG와 비교하면 개발에 관한 거의 모든 이슈를 망라하고 있으며, 경제 성장과 일자리 증진, 지속가능한 산업화와 소비·생산, 기후변화 대응, 해양·육상 생태계 보호, 평화로운 사회 증진 등 경제·사회에 환경 분야까지 포괄한다. 또한, 포괄적이고 지속가능한 파트너십 강화에 주안점을 두고 있다.

특히, 그간의 국제기구와 선진공여국의 대규모 원조자금이나 인프라 중심 지원에 대한 평가 결과, 사회적 자본(social capital) 형성 등 개발효과성 측면에서 소기의 효과를 거두지 못함에 따라, 제3의 대안으로 주민밀착형 사업이 수원국의 주인의식 제고 측면에서 효과적이라는 인식이 확산되고 있으며, 지역주도 또는 지역기반 개발 방식이 대두되고 있다. 주요 요소로는 주민참여, 사업관리 권한의 이전, 자발적 중장기 모니터링을 들 수 있다.

이렇게 원조의 효과성에 대한 관심이 커지며 집행효율성을 높이기 위한 방안에 대해에도 많은 연구가 진행되었다. 특히, 세계은행 김용총재는 “집행의 과학(science of delivery)”이라는 개념을 제시하며 이의 적용을 통한 네 가지 요소를 제시하였는데, ①현지경험에 기반한 적용과 그 피드백, ②성공사례에 기반한 집행기술, ③혁신과 새로운 접근법의 확산을 위한 실질기반 연구, ④집행문제의 해결을 위한 이론적이고 분석적인 프레임워크 등이다.⁵⁾

5) 세계은행 2014년 연례총회 기조연설 중 내용이며, “I see four dimensions to the eme

이 중, 농촌개발 ODA 및 새마을운동 ODA와 직접적인 연관을 가지는 것으로 현지경험에 기반한 적용과 피드백, 그리고 성공사례에 기반한 집행기술을 들 수 있다. 농촌개발의 특성상 각 지역별 특성이 상이하여 현지경험의 중요성이 강조되고 있으며, 정책집행에 있어서의 기술 역시 성공사례를 잘 활용하여 주변으로 확산되는 특징이 있기 때문이다. 특히, 새마을운동은 중앙정부의 지원은 있으나 철저하게 현지의 마을 주민들이 주도하여 계획을 세우고 집행하는 체계로 현지경험을 중시하였으며, 특히 성공사례를 강조하여 평가를 통해 우수 성과를 보인 마을의 사례를 새마을지도자들을 활용하여 적극적으로 전파하는 모습을 보였기 때문이다.

한편, 주민밀착형 사업의 효과성에 관심을 가지게 됨에 따라 기존 MDGs 체계 하에서 농촌개발을 통한 빈곤퇴치의 새로운 수단으로 UN의 ‘밀레니엄 빌리지 프로젝트(Millennium Village Project: MVP)’가 많은 주목을 받았는데, MVP는 지역사회의 종합적인 개발을 통해 개도국의 농촌마을에서 MDGs 달성을 목표로 하는 사업이었다. MVP는 MDGs 달성과 마을단위 농촌개발을 연계한 최초의 시도로 첨단 과학기술 활용, 국제사회의 ODA 확대 공약에 따른 예산 수립, 상호 연계성 있는 여러 부문에 대한 종합개발이라는 점에서 기존의 농촌개발 접근과 차이가 있었으며, 만성적인 기아에 시달리는

rging science of delivery: First, it will support frontline implementation by collecting local experience and feeding that knowledge back into practice. Second, it will teach delivery skills based on the experience of the most successful practitioners. (중략) Building the science of delivery will be a collaborative process. People have argued for decades that the top-down transfer of technical know-how from wealthy countries to poor ones often falls short. Delivery knowledge will flow in all directions, especially along horizontal, south-south pathways.”, <http://voices.mckinseysociety.com/toward-a-global-science-of-delivery/#sthash.OGTcWK4v.dpuf> - See more at: <http://voices.mckinseysociety.com/toward-a-global-science-of-delivery/#sthash.OGTcWK4v.dpuf>

가난한 아프리카 마을을 선정하여 교육, 보건, 농업, 인프라 등 MDG와 연관된 분야 전반을 종합적으로 지원하였다. 2004년 케냐에서 처음 도입된 이후, 사하라 이남의 아프리카 10개국의 79개 마을, 40만 명 주민을 대상으로 운영한 바 있다(강지운, 2013).

지역사회 주도의 접근법(community-based approach)은 의사결정 및 개발과정에서 지역 이해관계자들의 주인의식, 참여, 사회적 소수자, 평등 등을 강조하는 개발방식으로 가난한 사람들, 여성, 아동 등의 취약계층 등이 배제되지 않도록 주민참여를 제도화하고, 지역주민 간 내재되어 있는 사회적 자본을 유도하기 위해 집합적인 행동을 통한 지역사회의 역량을 강화하는데 주안점을 두고 있다. 이는 지역사회 주도의 정보체계, 개발위원회 형성, 지역사회 개발을 지원하기 위한 정책의 조성 등을 통해 이루어진다. 지역사회에서 효과적인 참여는 프로젝트의 각 단계에 누가 참여하고, 누가 의사결정을 하는지, 누가 자원을 통제하는지 등이 중요하므로, 이해당사자인 마을주민들이 직접 참여하는 과정을 통해 각기 다른 이해관계, 다른 역량 등을 타협하며 스스로 개발하는 것을 중요시한다. 이러한 참여적 개발은 모든 이해관계자들간의 합의가 중요하며, 제도화된 시스템이 견고하게 있어야 하고, 참여 방법과 수단 역시 지역사회 수준에서 가장 적합한 것이 선택되어야 한다⁶⁾.

이렇게 기존 MDGs 체계에 대한 평가에 기반하여 농촌개발에 대해 종합적이고 지역사회 주도의 접근법이 중요해짐에 따라, 이러한 사업내용을 포함하고 집행단계에서의 강력한 추진력을 발휘하여 소득 증대와 환경개선이라는 눈에 보이는 성과를 나타낸 한국 새마을운동의 내용, 경험과 추진체계는 많은 국가들의 관심을 받고 있다.

6) Millennium Village Handbook, 2008 참고

제 2 절 새마을운동에 대한 이론적 논의

1. 새마을운동 개관

새마을운동은 1970년 한해(寒害) 대책을 마련하기 위한 지방장관 회의에서 수재민 복구대책과 아울러 넓은 의미의 농촌재건운동에 착수하기 위해 박정희 전 대통령이 자조, 자립정신을 바탕으로 한 마을가꾸기 사업을 제창하고 이것을 새마을가꾸기운동이라고 부르기 시작한데서 시작되었다(두산백과사전). 1970년대의 새마을운동은 “국가와 정부가 마을을 개발의 기본단위로 농민의 참여를 유도하면서 의식개혁과 조직화를 통해 농촌의 환경개선과 소득증대를 목표로 한 농촌발전정책”(이미숙, 2013)이라고 정의할 수 있으며, 구체적인 성과로 연간 총 농가소득은 1971년에는 35만6천원으로 도시근로자 대비 78.8% 수준이었으나, 1982년에는 446만5천원으로 12.5배가 증가하여 도시근로자 대비 103.2%로 상회하는 수준까지 올라간 점과 절대빈곤 수준이 1970년 27.9%에서 1978년 10.8%로 크게 감소한 점 등을 꼽을 수 있다(KOICA, 2014).

이러한 새마을운동은 기반조성단계(1970~1973), 사업확산단계(1974~1976), 효과심화단계(1977~1979), 체제정비단계(1980~1989), 자율확대단계(1990~2000) 등의 변화를 거쳤다(새마을중앙회, 2000: 4~9). 국내의 새마을운동이 변화함에 따라, 2000년대부터는 국제적인 확산에도 관심을 가져서 특히, 우리 새마을운동의 경제적인 성과에 관심이 많은 개발도상국을 대상으로 전수하고 있다.

정리하자면, 새마을운동은 1970년대 농가소득 증대, 마을환경 개선 등 뚜렷한 성과를 통해 우리나라의 발전에 크게 기여한 것으로 평가 받고 있으며, 1980년대 이후 체제를 정비하는 단계를 거쳐, 1990년대부터 국내적으로는 도시형 및 공동체형 신새마을운동 등의 자율확 대단계로 발전하였고, 2000년대 부터는 ODA사업의 일환으로 새마을운동이 확산되면서, 개발도상국을 대상으로 소규모 사업들을 시행해 왔으며 농촌종합개발사업으로 추진되어 왔다고 평가하고 있다.

이러한 새마을운동은 시기와 내용을 기반으로 아래와 같이 크게 세 가지 시기적 구분점을 가진다.

첫째, 1960년대부터 70년대까지의 태동 및 발전 단계, 둘째, 1980년대부터 90년대까지의 침체기, 마지막으로 2000년대부터 국내적으로는 도시형 및 공동체형 신새마을운동과 더불어, 국제적인 확산에 관심을 기울이는 단계로 구분할 수 있겠다.

좀더 자세하게는 1970년대 새마을운동은 농촌지역을 대상으로 마을을 하나의 개발단위로 설정하고, 정부주도로 시작하되 주민 스스로 필요한 사업을 결정하고 스스로 필요한 재원을 마련하고 부족한 재원을 정부에 요청하는 방식으로 추진하였다. 사업내용은 근면, 자조, 협동으로 대표되는 정신계발, 초가지붕, 부업 등의 생활환경 개선, 마을진입로, 관개시설 등 인프라 개발, 각종 농업기술 교육 및 작물재배와 같은 소득증대 등으로 구분할 수 있는 다양한 활동을 실시하였다.

당시의 구체적인 사업구분은 <표 3.>과 같다.

〈표 3. 새마을운동 사업구분〉

부문		세부사업명
생산 기반	농촌도로	마을안길, 농로, 소교량 가설, 농촌교통
	농업구조	논두렁정리, 경지정리, 농업용수시설, 농업기계화
	전기통신	전기사업, 마을통신
소득 증대	증산사업	퇴비증산, 시한영농, 협동영농, 마을소득사업
	복차사업	소하천 가꾸기, 국토 가꾸기, 다목적 소류지, 마을양묘
	새마을공장	새마을공장, 농가공예품
치산 녹화	소득조립	산지조립, 마을 안 식수, 화전정비, 연료림 조성
	사방녹화	사방사업, 초지조성
	연료대책	메탄가스시설, 아궁이굴뚝개량
복지 환경	주거환경	지붕개량, 주택개량, 하수구정비, 취락정비
	농촌위생	간이급수시설, 위생우물, 이동병원, 군 종합병원
	공동시설	마을회관, 창고, 구판장, 목욕탕

이후 1974년부터는 도시, 공장, 직장 및 학교까지 퍼져 도시지역은 반상회 활성화로 이웃알기, 새마을대청소, 저축, 거리질서 캠페인 등을 추진했고, 직장과 공장에서는 생산성 향상, 물자절약, 노사관계 정립 등을, 학교에서는 인사 잘하기 등의 예절 교육 등 다양한 모습으로 실시되었다.

1980년대에는 1980년 새마을운동중앙회가 발족하며 정부주도에서 민간조직중심으로 변경되었으나, 정치, 사회적인 변화로 일시적인 정체 상태였으며, 빠른 경제성장의 부작용으로 인한 사회문제를 해결하기 위한 정신계몽에 좀더 집중하는 모습을 보였다.

이 시기에는 식생활 개선, 소비절약, 재활용품 모으기, 독서 생활화, 근검절약, 저축, 새마을 정신교육 위주로 실시되었다.

이후 1990년대에는 국민의식 개혁, 환경보전, 농어촌 가꾸기, 이웃 사랑 등을 중점적으로 추진하였다.

2000년대에는 ‘제2의 새마을운동’을 모토로 ‘더불어 살아가는 공동체 사회 만들기’를 새로운 이념으로 하여 지역현장 중심의 봉사 강화, 사회 각급 조직과의 연대 강화, 행정과의 건전한 파트너십 구축, 조직 자율역량 제고 등 민간 자율운동으로서의 확대에 중점을 두었고, 특히, 2000년대 후반부터는 개발도상국에 전수하는 노력을 기울여 한국의 브랜드 가치를 높이는데 관심을 기울이고 있다.⁷⁾

본 연구에서는 정책이전의 대상으로서의 새마을운동에 대해 1970년대의 태동 및 발전단계로 한정하고자 하는데, 이는 농촌의 생활환경과 소득증대라는 직접적인 성과를 보였던 시기가 바로 1970~1979년 사이의 단계였기 때문이다.

7) 법제처, 2011, <대한민국 법제 60년사 : 일반행정 법제분야>

2. 농촌개발 ODA사업으로서의 새마을운동에 대한 선행 연구

새마을운동에 대한 이론적 논의는 주로 첫번째, 찬반양론 입장에서의 평가, 두번째, 추진과정과 성과에 대한 논의와 성공요인 분석, 세번째, 거버넌스와 사회적자본 등에 기반한 분석, 네번째, 새마을운동의 국제화 등으로 구분할 수 있으며(최외출, 2013), 2010년 이후 새마을운동 국제화에 대한 관심이 높아지면서 양적으로도 증가하고 있다(이미숙, 2013).

특히, 찬반양론에서의 평가 중 부정적인 내용을 정리하자면, 정치적인 측면에서 개발독재시대의 틀에서 농민을 동원하고 농촌사회를 통제하였다는 것과 더불어, 새마을운동의 대표적인 특성이자 주된 성공요인으로 제시되는 주민참여에 대해 정부의 강압적인 동원에 의한 비자발적인 것으로 평가하는 등이 있다(박세나, 고길곤, 2013).

반면, 새마을운동을 긍정적으로 평가하며 성공요인을 제시하는 것으로는 다양한 내용들이 제시되고 있으나, 최근 정부는 농촌개발 ODA사업으로서의 새마을운동에 대해 우리나라 개발원조를 총괄하는 국무조정실 주관 국제개발협력위원회를 통해 ①정부와 주민의 상하 양방향 지원 및 참여체계, ②소득증대, 마을환경개선, 교육, 보건 등 종합적인 개발방식, ③사업대상을 마을단위로 정하고 경쟁에 기반한 인센티브 제공 등으로 제시한 바 있다⁸⁾.

2000년대 들어 새마을운동의 세계화에 관심이 높아짐에 따라 MDGs 등의 국제개발협력차원의 새마을운동 ODA사업에 대해서 국

8) '새마을운동의 국제적 확산방안'(2016), p. 1

내 연구자의 경우 아시아, 아프리카 등 다양한 국가를 대상으로 시행된 사업에 대한 사례 연구가 다수 있었으며, 거버넌스 구조에서는 지방행정과 여성 등 다양한 이해관계자의 참여에 대해, 사업내용에 대해서는 인적역량 강화를 위한 교육이 중시된 점에 대해, 그리고 ODA사업모델로 각광받게 됨에 따라 개발학으로의 가능성을 점쳐보는 등 농촌을 주된 대상으로 하는 지역개발정책으로서의 새마을운동이 가지고 있는 다양한 측면을 반영하여 연구가 있어 왔다.

그밖에 새마을운동의 성공요인에 대해서 국내에 다수의 연구가 있었으며, 특히 최근 OECD 개발센터가 발간한 “농촌개발전략 : 한국 새마을운동의 시사점(2016)”은 해외연구자의 입장에서 분석한 것으로 특이점이 있다. 이 연구는 OECD 개발센터가 우리나라 외교부의 지원을 받아 수행한 연구과제로 21세기 변화된 환경 속에서도 개발도상국에 적용가능한 “신농촌개발 패러다임”을 도출하기 위해 기초연구로 새마을운동 경험을 연구하여 시사점을 제시하고 있다.

이 연구는 새마을운동의 성공요인을 중심으로 여타 개발도상국의 농촌개발 사례를 분석하여 “신농촌개발패러다임”을 도출하고자 하였다. 연구 목적은 한국의 사회경제적 구조 변화와 거시적 국가발전 맥락에서 새마을운동을 분석하여, 농촌개발전략으로서 새마을운동의 원칙과 체계를 도출하고, 이를 기초로 개발도상국의 정책입안자들이 해당국 농촌개발전략을 수립하고 이행하는 과정에서 고려해야 할 새마을운동의 시사점으로 네 가지를 제시하고 있다.

첫 번째, 국가의 사회경제 발전의 거시적인 틀 안에서 종합적인 농촌개발을 추진해야 한다는 점이다. 이른 농촌지역 주민들의 인식 전환, 농촌의 현대화 달성, 식량문제 해결 및 도농간 격차해소 등 다양한 차원의 문제 해결을 위해 도입된 종합적인 농촌개발 전략이라는

특성을 제시하고 있다.

두 번째로는 새마을운동 이전부터 축적된 사회적 자본의 토대를 제시하며, 인적자원에 대한 조기 투자, 농촌개발을 위해 설립된 유관 기관 및 제도가 새마을운동의 성공에 밑거름이 된 것으로 분석하였다.

세 번째로는 국가주도형 하향식 개발계획과 더불어, 농민의 자발적 참여를 통한 상향식 의사결정과정의 공존한 것을 제시하며 이는 중앙정부의 적극적인 개입에, 지방정부와 농촌공동체의 권한을 강화한 것을 주요 성공요인으로 꼽고 있다.

네 번째로는 강력한 모니터링 체계와 경쟁에 기반한 인센티브제를 들고 있는데, 일간, 주간, 월간 등 강력한 모니터링에 기반한 사업평가 시스템과 그에 기반하여 주민 동원의 기반이 되었던 인센티브 제도, 그리고 우수사례의 적극적인 확산을 들고 있다.

앞서 설명한 다양한 연구 및 OECD 개발센터의 연구결과와 더불어, 아시아와 아프리카 등 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지의 실제 새마을 ODA사업에 대한 사례 분석을 통해 현지화 및 현재화 등 개발도상국을 대상으로 한 사업 추진시 유의점, 개선점 등을 제시하고 있다(이양수, 2014b; 박세나, 고길곤, 2013; 김성규, 2013; 강지운, 2013; 임형백, 2011, 2011b; 지성태, 2013). 또한, 지방행정 혁신차원의 이론적 접근(김한양, 2014), 이론적 담론에 대한 연구(이미숙, 2013), 개발학으로서의 새마을학에 대한 분석(최외출, 2012, 2015), 여성의 참여에 대한 분석(여현덕, 2015), 인적자원 개발(장지순, 2012) 등 다양한 연구주제로 논의가 있었으며, 이러한 선행연구들의 주요 결과는 <표 4>에 제시하였다.

〈표 4. 선행연구의 주요 결과〉

논문 저자	연구 목적 및 결과
박세나, 고길곤(2013)	정책목표, 정책주체, 관리전략을 중심으로 새마을운동의 원형을 분석하여 이전된 변형과 비교시 상당한 차이가 존재하며 이로 인해 사업효과성 및 지속성에 부정적 영향
최외출(2013)	학문으로서의 ‘새마을학’이 Krishnan의 6가지 조건인 연구대상, 축적된 전문지식 체계, 이론과 개념, 특별한 기술적 언어, 연구방법론, 학과와 학회의 존재 등에 부합함을 제시
이미숙(2013)	새마을운동의 이론적담론을 상향식개발이론, 지역혁신이론, 사회자본이론, 내생적발전이론, 협력적 거버넌스 등 5개 이론으로 분석, 모두를 포함하는 포괄적 이론이 함의된 독창적 지역사회발전 실천전략으로서의 새마을운동을 제시
김성규(2013)	새마을운동의 핵심적인 성공요인으로 국가 정책의지, 마을단위 참여, 새마을지도자 형성으로 제시하고, 이를 베트남과 캄보디아 새마을운동 ODA사업에 적용하여 개선점 제시
이양수(2014a)	새마을운동의 원형에 대해 정책대상과 수단을 정확하게 매칭하고, 교육을 강조하였으며, 추진체제로 상하향 양방향 협업과 주민 자부담을, 추진주체로 정부, 공무원, 주민, 특히 새마을지도자의 역할이 잘 짜여졌음
이양수(2014b)	새마을운동을 농촌개발전략으로 수용하려는 베트남 신농촌개발운동의 전개과정을 분석하여, 개선점으로 정부의 정책적 의지와 상향식 개발의 접목, 마을단위 사업과 마을지도자 육성, 경쟁체제의 도입 등 제시
OECD 개발센터(2016)	탄자니아, 태국, 베트남, 한국의 농촌개발정책을 비교 분석하여 개발도상국 농촌에 적용가능한 신농촌개발 패러다임 및 정책 툴킷 제시

이를 종합하면, 정책이전 공급자 입장에서 새마을운동의 주요 성공요인은 소득증대 뿐만 아니라 의식개혁, 환경개선, 사회문제 개선 등 복합적인 농촌개발전략이었다는 점, 인적자원, 제도 및 조직 등 사회적 자본의 토대가 중요했다는 점, 중앙정부의 하향식 관리와 더불어 지방정부와 마을로부터의 상향식 참여가 결합되었다는 점, 강력한 모니터링에 기반한 인센티브 및 우수사례 확산 등을 들 수 있다.

이러한 내용을 사업내용, 추진체계, 정책추진 배경으로 나누어 다시 분석해 보면, 사업내용에 있어서 의식개혁, 소득증대, 환경개선, 위생 등 보건환경 개선, 사회문제 개선, 복차사업 등 지속가능성 제고를 위한 금융 등 복합적인 지역개발을 추진하였고, 새마을지도자 등 핵심 추진인력을 포함한 참여자들에 대한 의식개혁 교육을 중시했던 특징이 있다.

사업추진 체계에 있어서는, 정부와 주민간 네트워크로 대표되는 거버넌스 측면에서 중앙정부에서 현장의 공무원까지 강력한 종적 행정체계를 기반으로 한 지원과 모니터링으로 마을별 경쟁에 기반한 인센티브 제공으로 강력한 추진력에 더해, 새마을지도자를 중심으로 한 주민들의 노동력 제공, 사업비용의 분담 등 적극적인 참여를 보이는 상하향 양방의 유기적인 결합이 특징적이다. 이는, 상기 OECD의 분석에서도 중앙정부의 적극적인 개입에 더해 지방정부와 마을단위의 권한을 강화를 주요 특징으로 제시한 것에도 잘 나타나고 있다.

특히, 부녀회로 대표되는 여성의 참여 역시 중요하게 평가된다. 이는 사업의 내용상 생활환경 개선은 여성이 직접적인 사용자로서 개선의 필요성과 개선점 등을 잘 알고 있고, 이러한 개선사업에 주도적으로 참여할 수 있도록 남성중심의 기존 수행체계와 동등하게 부녀회에 권한을 부여하였다는 점을 들 수 있다. 또한, 의식개혁의 경우 나태와 노름 등 기존 가부장적인 농촌문화의 개혁에 부녀회를 통한 적극적인 의식개혁을 추진하였다는 점 역시 높게 평가받고 있다.

이에 비해 WB 등의 CDD사업의 경우, 정부 및 공여기관 등 외부 주도의 정책추진으로 인해 자발적인 참여를 통한 사회적 자본의 축적이 어려워 사업의 지속가능성이 낮다는 평가를 하였다. 이는, 정부 주도로 지원을 추진하되 주민이 사업기획 및 집행에 적극적으로 참

여히는 것을 중요한 관리 틀로 적용하는 새마을운동 체계와 비교되는 부분이다. 이를 통해 현장의 문제점과 개선방안에 대해 가장 잘 알고 있으며 ODA사업 종료 후에도 지속적으로 운영하고 개선해야 하는 수요자의 주인의식을 강조함에 따라 다른 형태의 농촌개발사업 대비 새마을운동 사업의 수요자 입장에서의 장점이라고 할 수 있다.

정책추진 배경에 있어서는 대통령을 중심으로 한 국가 고위급 지도자가 장기간 안정적으로 지속적인 관심을 투입할 수 있었던 정치 체계와 더불어, 가난에서 벗어나고자 하는 국민들의 강렬한 열망으로 대변되는 국민의지, 민족적으로 단일한 구성에 따른 강력한 유대감, 오랫동안 적절한 면적으로 형성된 인접해 있는 개발단위로서의 마을 구성 등을 들 수 있다.

본 연구는 이러한 측면을 보이는 새마을운동에 대해 개발도상국으로의 이전 과정에 있어서의 공급자와 수요자 측면의 수요를 비교하고자 하는 바, 이전되는 새마을운동에 대해 그 원형(prototype)을 분석할 필요가 있다. 이러한 원형에 대한 연구로는 “새마을운동 원형연구(권령민, 2011)”, “해외 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석: 라오스와 캄보디아의 사례를 중심으로(박세나, 고길곤, 2014)”, “정책론적 관점에서 바라본 새마을운동 원형(prototype) 탐색(이양수, 2014)” 등이 있었다.

그 중 본 연구에서 가장 중요하게 검토한 선행연구는 “해외 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석: 라오스와 캄보디아의 사례를 중심으로(박세나, 고길곤, 2014)”와 “정책론적 관점에서 바라본 새마을운동 원형(prototype) 탐색(이양수, 2014)”이다.

박세나, 고길곤의 연구는 새마을운동의 원형을 사업목표, 주체, 관리전략으로 구분하여 탐색하고 라오스와 캄보디아의 사례와 실증적으

로 비교분석하여 그 변형을 파악하여 사업수행에 대한 시사점을 도출했다. 그 결과, 정책목표 차원에서는 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등 네 가지가 대부분 포함되었으나, 조국근대화와 같은 국가주의적인 성향은 나타나지 않은 바, 이는 사업의 규모 격차와 수원국 정부가 이러한 성향에 대해 정치적인 관심이 낮은 것으로 판단하였다. 참여주체에 관해서는 원형에서 드러나는 중앙 및 지방정부, 담당공무원과 새마을지도자, 마을주민들의 적극적인 참여와 정부 차원의 모니터링과 평가에 기반한 인센티브 제공 등의 강력한 추진력이 개발도상국 현장에서는 높지 않은 것으로 분석하였다. 관리전략에 있어서는 단계별 발전전략 및 지속적인 평가와 인센티브 제공이라는 원형에서 강조하는 전략 중 일부가 고려되지 않았음을 지적하였다. 이외에도 KOICA, 국제기구, 새마을운동중앙회 등 이전 주체의 성격에 따라 수원국의 사업주관부처가 달라짐에 따라 원형과는 다르게 이전된 점과 개별국가의 정치, 역사, 사회적 특성이나 배경이 정책 변형에 영향을 미치는 점을 밝혀 내었다. 이를 통해, 기존의 해외 새마을운동에 대한 사례연구들이 지나치게 낙관적이었다며, 국가 전역을 대상으로 했던 원형과 소규모 프로젝트인 변형의 차이, 수원국 정부의 역할 정립 등을 고려하여 새로운 정책설계가 필요함을 주장하고 있다.

이에 더해, 우리나라의 1970년대 새마을운동의 정책내용 및 대상, 정책추진체계, 추진주체 등을 바탕으로 새마을운동의 원형을 분석한 이양수(2014a)의 연구는 정책 내용상 농민, 공무원, 사회지도자 등 참여자에 대한 교육을 강조함으로써 이들의 적극적인 참여와 사업의 목표와 비전을 사회 전체가 공유할 수 있는 계기가 되었으며, 추진체계에 있어서 중앙에서 지역마을에 이르기까지의 신속하고 효율적인

추진체계와 더불어 전체적인 재원부담에 주민의 자체부담이 훨씬 많았던 것 역시 주민들의 주인의식과 참여의식을 제고할 수 있었음을 제시하고 있다. 정책추진 주체에 대해서는 정부, 공무원, 주민, 새마을지도자 등 관-관, 민-관 협력체계가 정책추진 대상이자 주체가 된 점을 특징으로 들고 있다.

이러한 연구를 종합하면, ODA사업으로서의 새마을운동을 정책이전 측면에서 분석할 때, 그 대상이 되는 원형요소는 정책목표를 포함하는 사업내용, 추진 주체와 관리 전략을 포함하는 추진체계 등의 틀로 분석할 수 있으며, 이에 더해 정책이 추진되는 배경 역시 일부 언급되고 있음을 알 수 있다.

그러나, 이러한 분석은 정책이전의 대상이 되는 새마을운동의 내용에 대한 제시가 대부분임에 따라, 국내에서의 해외이전에 대한 높은 관심과 다수 개발도상국에서의 전수 요청이라는 배경을 감안하면, 기존 연구에 따른 원형 및 성공요인 분석으로는 정책이전의 참여자간 동기에 대해서는 미흡하게 다루어진 측면이 있다. 이전동기에 대한 연구를 통해 성공요인 분석에 있어서의 타당성을 보완할 수 있다.

따라서, 정책이전에 있어서 공급자로서의 우리 정부가 제시하는 성공요인과 수요자로서의 개발도상국 정부 및 주민들이 표출하는 관심요인 간의 비교를 하고자 한다. 이를 통해, 새마을운동의 어떠한 특성이 개발도상국으로 하여금 도입에 관심을 가지게 하였으며, 특히 어떠한 내용, 체계, 배경에 관심을 가지고 적극적인 도입을 희망하고 있는지를 밝힐 수 있다. 또한, 공급자와 수요자의 이전동기에 대해 각 주체가 직접 발언, 연구 혹은 작성한 자료를 살펴봄으로써, 평가보고서 등의 2차 자료를 분석하는 것에 대비하여 좀더 신뢰성과 정확성을 확보할 수 있다.

제 3 절 연구의 분석틀

1. 정책이전 연구의 접근방법

정책의 이전(policy transfer)은 정책결정에 있어서 정책문제를 해결하기 위한 대안을 탐색할 때, 국가간 또는 정부간 정책이나 제도의 이전 및 확산경향을 교훈도출(lesson drawing), 정책수렴(policy convergence), 정책확산(policy diffusion), 정책이전 등의 다양한 용어로 표현함에 따라 ‘어느 시기 또는 장소의 정책에 대한 지식, 행정계획, 제도 등이 다른 시기 또는 장소에서 정책, 행정계획, 제도 등의 개발에 사용되는 과정’으로 연구되고 있다(정준금, 2006).

그간의 정책이전 연구에 있어서는 그 분석틀로 이전주체, 이전동기, 이전내용, 이전원천, 이전정도 등의 이전과정 요소와 국제체제의 역동성, 정치체제의 능력, 정책 자체의 특징 등의 외부요소, 문제의 해결과 이전이 실패하는 이전결과 등을 활용하였다⁹⁾.

본 연구는 새마을운동이 우리나라에서 개발도상국으로 이전되는 농촌개발정책으로 보고, 그 중 이전될 때의 수요와 공급측면에서의 비교를 하고자 하므로, 이전동기와 이전내용에 대한 기존의 연구를 제시해 보고자 한다.

정책 수요자로서 담당자들이 정책이전을 시도하는 동기에 대해 자신의 필요에 의한 즉, 자발적인 것과 외부의 압력, 즉 강제적인 것으로 구분하고 그 사이를 하나의 연속체(continuum)로 보아 그 사이에

9) 정준금(2006) p. 61 <그림 1>

정책교훈 도출(lesson drawing), 인지된 필요에 의한 자발적 이전 (voluntary transfer driven by perceived necessity), 의무화 이전 (obligated transfer), 직접적 강요(direct imposition)로 설명하고 있으며, 실제의 정책이전 사례에서는 혼합되어 있음을 제시하고 있다.

한편, 이전내용에 대해서는 정책목표와 수단, 프로그램(policy program), 제도(institution), 이념(ideologies), 생각과 태도(ideas and attitudes), 부정적 교훈(negative lessons) 등을 제시하고 있다. 이는 각각 정책의 구체적인 내용, 즉 목표와 수단 및 제도에 대해 이전을 희망하는 쪽이 자국의 문제를 해결하기 위해 가장 먼저 분석해야 하는 부분이며, 그 근거의 이념에 따라서 정책 내용을 새롭게 구성할 수도 있고, 정책 이해관계자의 생각과 태도 역시 정책집행에 영향을 끼치므로 중요한 부분이다. 또한, 이전 대상에서 제외하는 것으로 결정하는 것도 넓게 보았을 때 이전의 한 형태로 볼 수 있다(정준금, 2006).

그러나, 기존의 이전동기에 대한 분석은 정책이전에 이르게 된 원인을 정책을 도입하려는 입장에서 분석하는 방법이며, 이전내용에 대한 것도 그 대상을 제시하는 것에 그치므로, 실제 정책이전이 일어날 때 어떠한 기준에서 도입을 추진하는지에 대한 내용분석에 완벽하게 일치하는 분석틀은 아니라고 할 수 있다.

새마을운동의 개발도상국으로의 이전에 있어서도, 기존의 이전동기나 이전내용에 대한 분석을 통해서도 구체적으로 어떠한 이유에서 새마을운동을 도입하려고 하는지, 즉 제시된 한국의 새마을운동이라는 농촌개발정책을 자국의 어떠한 문제를 해결하기 위한 수단으로 검토하고 있는지에 대해 정책수요자 측면의 분석은 어려운 측면이 있다.

2. 본 연구의 분석틀

본 연구의 목적은 농촌개발 ODA사업으로서의 우리나라 새마을운동의 특성과 유인요소를 분석하는 것이며, 이를 위해 정책이전의 틀에서 공급자와 수요자의 이전 이유의 차이를 요구분석(need assessment)을 통해 밝히고자 한다. 이는 이전 동기나 이전 내용에 대한 연구를 제시하는 기존의 분석틀과는 다른 방법으로 분석하고자 하는데, 자발성, 강제적의 동기가 아닌, 정책을 이전하고자 하는 측면에서 제시하는 정책의 성공요인과 이전받고자 하는 수요자 측면에서의 관심요인을 비교하고자 한다.

이러한 연구의 분석틀로는 정책이전시 이전대상으로서의 정책에 대해 구체적인 정책목표와 수단이라는 정책내용을 새마을운동 ODA사업 추진에 있어서 사업내용, 추진체계, 정책추진 배경이라는 세 가지 항목으로 구분하여 분석해 보고자 한다.

이전되는 정책의 내용에 대해 정책을 이전하고자 하는 입장에서는 이 정책이 어떤 부분이 훌륭하며 성공적이었는지를 분석하여 제시함으로써 적극적인 이전을 추진할 것이며(성공요인), 이전을 받고자 하는 입장에서는 해결하고자 하는 정책문제에 대해 제시하며 그러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 이전대상 정책의 내용에 관심을 가진다(관심요인)고 정리하였다.

우선 정책을 이전하고자 하는 측면에서 내세우는 성공요인에 대해서는 국내 각종 문헌과 연구에서 제시하고 있는 성공요인과 더불어, 세계의 다양한 농촌개발모델과의 비교연구 결과에서 제시되는 특징을

종합하여 보고자 한다. 이를 통해, 정책 내용과 수단을 어떻게 제시하여 이전을 하고자 하는지를 밝히려고 한다.

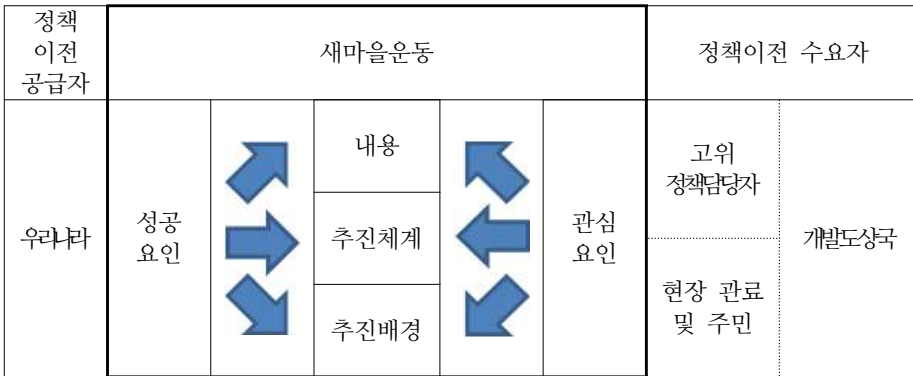
다음으로, 정책을 도입하고자 하는 개발도상국 입장에서는 자국의 어떠한 문제점을 해결하고자 새마을운동을 도입하고자 하는지에 대해 밝히는 내용을 관심요인으로 분석하는데, 이는 수요자로서의 개발도상국 정책담당자, 주민 등의 발언을 통해 알아보하고자 한다. 이를 위해, 새마을운동의 전수를 요청하는 다양한 계기를 살펴보고자 하는데, 본 연구자가 소속된 KOICA의 특성상 자료 입수가 용이한 우리나라와 개발도상국 고위급 정부관계자간 면담 결과와 개발도상국 중견 공무원 및 새마을지도자 등 주민의 요구 등에 대해 분석한다.

정책이전을 연구할 때는 참여자인 이전주체로 정치인, 관료, 이익집단, 전문가, 국제기구 등을 제시하는데(정준금, 2006), 보다 실질적인 차원의 이전대상 정책내용 분석을 통한 이전 이유 확인을 위해, 우리나라와 개발도상국간의 다양한 전수요청 접점 중 정치인과 관료로 분류할 수 있는 대통령, 장관 등의 고위 정책담당자와, 현장에서의 집행주체이자 정책의 집행대상이라고 할 수 있는 현장공무원 및 새마을지도자 등으로 구분하였다.

이렇게 수요자와 공급자가 각각 제시하는 새마을운동에 대한 관심요인과 성공요인에 대해 정책의 내용, 추진체계, 추진배경으로 나누어 분석하며, 정책의 내용은 마을환경개선, 소득증대, 의식개혁, 생산기반 확충 등이 포함되며, 정책의 추진체계에 대해서는 중앙정부, 지방정부, 새마을지도자, 마을주민 등 정책 추진주체간의 구성과 거버넌스 등을 들 수 있다. 마지막으로 정책의 추진배경은 정치적, 사회적, 경제적 환경 등을 포함한다.

이러한 본 연구의 분석틀을 정리하면 <그림 2.>와 같다.

〈그림 2. 연구 모형〉



3. 연구의 가설

우리나라가 분석하는 새마을운동의 성공요인은 기존 연구사례에서 볼 수 있듯이 정책의 내용적인 측면에서 소득증대 뿐만 아니라 의식 개혁, 환경개선, 사회문제 개선 등 복합적인 요소를 종합한 농촌개발 정책이라는 점과, 추진체계에 있어서는 중앙정부의 강력한 하향식 관리와 더불어 지방정부와 마을로부터의 상향식 참여가 결합되었다는 점, 강력한 모니터링에 기반한 인센티브 및 우수사례 확산 등의 체계적인 집행구조를 들 수 있다. 마지막으로 정책추진 배경으로는 우리나라의 인적자원, 제도 및 조직 등 사회적 자본의 토대와 안정적이고 지속적인 정치체제도 제시되고 있다.

이에 비해, 개발도상국의 고위급 정책담당자들은 최빈국에서 경제 발전에 성공한 우리나라의 주요 발전정책, 특히 농촌개발정책으로서의 새마을운동에 주목하고 있으며, 그러한 정책을 자국에 이전하기 위한 기본 이유로 새마을운동의 경제적인 성과, 즉 직접적인 소득증

대 효과와 더불어 구성원간의 신뢰와 같은 사회적 자본 증대와 같은 요소에 대한 관심을 표시할 것으로 예상된다.

이는 기존 서구형 개발모델이 이미 발전된 자국에서의 경험과 노하우에 기반하여 개발도상국의 현지 실정 반영이 미약했던 것과 대비되어, 한국의 1970년대 상황을 자국의 현실과 비슷하다고 여기고, 그로부터 발전한 가장 확실한 발전 증거로서의 새마을운동이 자국 개발에 적합하다고 생각하게 되어 정책이전에 참가하게 되는 것으로 볼 수 있다.

이와 대비되는 현장관료 및 새마을지도자 등의 주민들의 경우, 소득증대 및 생활환경 개선 등 정책집행의 대상자로서 본인들의 직접적인 이익에 더 관심이 많을 것으로 보이며, 구체적인 농업기술, 생산기반 확충, 교육 및 보건위생 등 좀더 현장의 개선에 필요한 부분들에 집중할 것으로 예상된다.

이는, 정책이전에 있어서 공급자가 강조하여 제시하는 성공요인과 수요자가 정책문제 해결에 있어 희망하는 관심요인은 차이가 있을 것이며, 따라서, 새마을운동 ODA사업이 기존 ODA 집행체계에서 구현되는 단계 중 사업의 내용을 결정하게 되는 사업형성 단계에 있어서 수요와 공급의 차이를 줄이는 ‘수요분석(need assessment)’을 강화해야 성공적인 정책이전을 위한 사업내용 구성이 가능할 것이라고 할 수 있다. 이는 ODA사업의 경우 정책의 집행이 중요한데, 특히 정책수요자인 개발도상국의 주인의식(ownership)이 사업종료 이후에도 스스로 지속적인 발전을 이룰 수 있는 지속가능성을 제고하는데 가장 중요한 점 중의 하나이기 때문이다. 이는 OECD DAC가 ODA 사업을 평가하는 가이드라인으로 제시하고 있는 평가의 5대 기준인 ‘적절성(relevance), 효율성(efficiency), 효과성(Effectiveness), 파급효

과(impact), 지속가능성(sustainability)' 중에 포함된 것으로 이를 통해 ODA사업으로서의 새마을운동 ODA사업의 성과를 높일 수 있다고 할 수 있다.

정리하자면, 본 연구를 통해 농촌개발 ODA정책으로서의 새마을운동이 개발도상국으로 이전될 때, 정책공급자로서의 우리나라가 분석한 성공요인과 정책수요자로서의 개발도상국이 희망하는 요인에 대해 정책공급과 정책수요간의 격차를 살펴보고, 그 차이를 줄여야 정책이전이 원활하게 추진되어 개발도상국에서의 성과를 거둘 수 있다는 점을 연구해 보고자 한다.

제 3 장 연구결과

제 1 절 새마을운동의 성공요인 분석

1. 개요

새마을운동에 대한 연구 중 성공요인에 대한 분석은 새마을운동 초기의 1970년부터 있어 왔으며, 특히 1970년대 10년간의 소득증대와 생활환경 개선이라는 주 목표가 활발하게 이루어진 초기단계 성과에 대한 분석이 1980년 초반에 많이 이루어졌다. 이후, 개발도상국을 대상으로 한 정부차원의 국제적인 확산에 관심을 가지게 된 2000년대 후반부터 다시 양적으로 늘어나고 있다.

그간의 연구에 대해 개별적으로 확인하기 보다는 정리된 자료를 택하여 분석해 보았으며, 새마을운동이 개발도상국으로 이전되는 무상원조사업의 특성을 고려하여, 국내 무상원조 전문기관인 KOICA의 정리 자료를 선정하였으며, 그 내용은 <표 5.>와 같다.

KOICA는 동 연구에서 새마을운동을 농촌개발 분야의 ODA사업의 일환으로 추진하게 되면서, 기존에 분석된 성공요인을 분석하여 이러한 요인들을 개발도상국에 적용할 때 주의해야 할 점들에 대해 적용가능성과 한계를 보완하는 방안에 대해 베트남과 캄보디아를 대상으로 한 사업을 사례로 들어 연구하였다. 이는 그간의 연구가 성공요인의 모델화에 집중된 점에 대해 국가별, 즉 현장별 상황에 맞는 사업요소를 반영해야 시행착오를 줄여 성공적인 사업 추진이 가능하다는 점을 밝히고 있다.

〈표 5. 새마을운동 성공요인¹⁰⁾〉

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

10) 한국국제협력단, 2014에서 개인용

이러한 성공요인을 본 연구가 분석하려고 하는 사업내용, 체계, 정책추진 배경으로 구분하여 다시 정리하면 <표 6.>과 같다.

<표 6. 새마을운동 성공요인의 구분>

구분	성 공 요 인
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동기부여 등 의식개혁 : 내무부(1980) 등 ○ 소득증대 : 이질현, 로젠(1980) 등 ○ 교육 : 곽종무(2009) 등 ○ 통합적 농촌개발 : 고건(2010) 등
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경쟁에 기반한 정부 지원 : 이질현, 로젠(1980) 등 ○ 새마을지도자와 주민의 자발적 참여 : 김진복(1972) 등 ○ 정부의 상황적합적인 지원제도의 운용 : 내무부(1980) 등
정책추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령 등 안정적이고 지속적인 정치 지도력 : 이질현, 로젠(1980) 등 ○ 농촌의 사회문화적 여건 : 황인정(1980) 등 ○ 가난극복 등 국민의식 전개 : 새마을운동중앙회(1988) 등

이러한 구분을 통해 정책 공급자 입장에서 분석한 새마을운동의 성공요인은 사업내용상 ①교육을 통한 의식개혁, ②소득증대, ③환경개선, 보건 등을 아우른 통합적 농촌개발이며, 추진체계로는 ①경쟁에 기반한 사업추진, ②적극적인 새마을지도자와 주민의 자발적인 참여, ③정부의 주도적인 지원을 들 수 있고, 정책추진 배경으로는 ①대통령 등 안정적이고 지속적인 지원, ②농촌의 사회문화적 여건, ③빈곤극복에 대한 열망 등을 꼽을 수 있다.

2. 사업 내용

위에서 분석한 ①교육을 통한 의식개혁, ②소득증대, ③환경개선, 보건 등을 아우른 통합적 농촌개발을 좀더 세부적으로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 교육을 통한 의식개혁은 사업내용적인 면에서 새마을운동의 특성으로, 근면, 자조, 협동이라는 개인과 공동체의 의식변화에 중점을 두어 사업구성을 함으로써, 인프라나 농업기술 전수 위주의 기존 농촌개발사업 대비 사업의 지속가능성을 높일 수 있었다. 이는 교육에 있어서 기술적인 면보다는 의식개혁에 중점을 두어 새마을운동의 목표 중 가장 먼저 ‘근면, 자조, 협동의 새마을정신을 모든 국민의 체득하여 성실하고 참된 새마을 인간상을 정립’으로 제시하고, 이를 ‘소득증대 및 마을환경사업을 추진하면서 스스로 익혀’나간다거나 ‘범국민교육으로 확대 실시하여 모든 국민이 새마을 정신의 일상 생활화를 한다’는 표현에서도 알 수 있다¹¹⁾.

농촌개발 ODA에 있어서 세계은행 등 선진공여기관이 실시한 각종 사업들이 농업기술, 농업인프라 조성, 소득증대 등 기술위주 접근법을 사용하거나, 지역공동체에 기반한 접근법(CDD, Community Driven Development)을 접목하기는 하였으나, 사회적 자본형성 등 개발효과성 측면에서는 실패했다는 평가¹²⁾가 나오는 것과 대비되어 참여자들의 의식개혁에 주안점을 둔 새마을운동에 대한 관심이 높아지는 이유 중의 하나로 들 수 있다.

또한, 농촌의 주된 참여자인 지방정부 공무원 및 마을주민에게, 인

11) 새마을운동 길잡이(1975) 내무부, p. 59

12) ‘새마을운동의 국제적 확산방안’(2016), p. 4

근 마을과 같이 비슷한 환경에서의 성공사례를 제시함으로써 노력하면 할 수 있다는 자신감을 불러일으켰다.

이는 새마을지도자연수원에서의 교육내용을 보면, 대상을 새마을지도자 뿐만 아니라, 부녀자, 학생, 공직자 등 다양하게 구성하여 함께 숙식하며 훈련을 받음에 따라 관료들은 농민과 농촌의 실정을 소상하게 파악하여 정책수립에 도움을 받을 수 있었고, 농민과 새마을지도자들은 관료들로부터 정부의 입장과 정책방향을 이해할 수 있게 되어 현장에서의 정책 수용이 용이해졌다는 점이다. 또한, 강사로 성공한 지도자를 활용하여 성공사례 중심의 학습을 함으로써 교육내용이 현장에 적합한 실질적인 내용으로 구성되어 교육효과도 배가되었다. 그리고, 의식개혁과 더불어 농업기술 교육과 조직화 등의 지도력 배양을 주된 내용으로 하여 소득증대와 현장에서의 변화의 씨앗이 될 수 있도록 훈련하였다(한국국제협력단 2014b).

그리고 기존 농촌개발 ODA사업에서의 소액금융은 지나친 개인화로 사업파급성이 제한적인데 비해, 마을 금고 등 자조금융은 주민이 직접 출자자로 공동 참여하여 이익의 재투자가 선순환되는 등 개발도상국의 특성상 부족한 재정 등 자원 동원에 있어서 주민의 직접 참여를 적극적으로 유도하는 계기가 되었다.

둘째, 참여자인 농촌주민들의 적극적인 참여를 이끌어내기 위해서는 실질적으로 도움이 되는 부분인 소득증대를 새마을운동의 주요 목표로 삼았다. 이러한 사업내용은 참여자들에게 강력한 동기부여를 제공하여 후술할 상향식 사업추진체계를 강화하는 촉매제로서의 역할도 하였다. 즉, 새마을운동에 적극적으로 참여함으로써 소득증대의 혜택이 참여자에게 실질적인 도움을 주는 방식으로 사업내용을 구성함으로써 이는 다시 참여자의 적극적인 참여를 이끌어내게 되는 선

순환적인 사업 추진을 가능하게 하였다.

또한, 소득증대를 주된 사업목표로 삼음에 따라, 단순하지만 확실한 목표를 제시하여 목표달성을 위한 의식개혁, 농업기술 습득, 소도로 등 생산 및 유통 인프라 구축 등 하위 사업내용이 유기적으로 추진될 수 있었다.

세 번째로는 농촌개발사업을 농업 분야 사업의 일환으로 한정하여 농업기술 전수나 농지개량 등으로 한정짓지 않고, <표 3>에서 확인되는 바와 같이 생산기반으로서의 전기와 통신 사업, 치산녹화의 일환으로 마을 식수, 아궁이 굴뚝 개량, 복지환경의 일환으로 지붕, 주택, 하수구 정비와 더불어, 이동병원 등의 위생제고 등 복합적인 지역개발사업의 내용을 포함하고 있다는 점이다.

이는 농촌지역을 대상으로 타 사업모델이 농업기술에 중점을 두거나, 보건 혹은 교육 등 한 분야에 집중하는 것과 대비되어 포괄적인 사업추진을 통한 다분야 동시 개발이라는 특성을 보이고 있다.

3. 사업 추진체계

추진체계에 있어서는 ①경쟁에 기반한 사업추진, ②적극적인 새마을지도자와 주민의 자발적인 참여, ③정부의 주도적이고 전략적인 지원을 제시하고 있다.

첫째, 새마을운동은 전국을 대상으로 사업을 추진하면서, 개발단위를 마을로 선정하고, 사업 초기에는 중앙정부가 각 마을별로 동일한 재원을 투입하되, 정기적인 모니터링을 통해 연간 목표달성률에 따라 다음 해의 지원이 차등적으로 될 수 있도록 사업을 추진하였다.

1970년 최초 시작될 당시에는 전국 34,000여 개 마을에 시멘트 300~350포대와 철근 0.5톤을 일률적으로 지급하되, 마을의 공동사업에 활용토록 하였고, 다음 년도에 해당 마을을 조사하여 전체의 약 50%가 정부가 지원한 의도대로 물자를 사용한 것으로 나타났다. 이에, 1971년에는 정부의 지침을 따른 50%의 마을에만 추가로 지원을 하고, 나머지는 추가 지원이 없었다. 그 결과, 추가로 지원받은 마을은 더 좋은 성과를 보였고, 받지 못한 마을은 추가지원을 받을 수 있도록 노력하였다(한국국제협력단, 2014b).

이후 좀더 체계적으로 구성되어 1973년부터는 마을별 발전수준에 따라 기초, 자조, 자립마을로 구분하여 마을수준별 표준사업을 시행하고 그 성과에 따라 차등적인 정부지원을 통해서 마을끼리의 경쟁을 유도하였다. 마을의 발전 수준에 따라 이행해야 할 해당 표준사업과 목표량을 구체적으로 명시함으로써 마을주민들이 앞으로 무엇을 해 나가야 할 것인가를 스스로 판단할 수 있도록 했다(정갑진, 2009)

이러한 방식은 다른 농촌개발모델과는 차이를 보이는 특수성으로, 특히 ODA사업 특성상 개발도상국 주민에 대한 고른 지원으로 수혜자 규모를 키우는 것을 중요한 목표 중의 하나로 삼는 것과 대비되어 많은 관심을 받게 된다. 이는 정부나 공여국 주도의 일방적인 지원과 달리 적극적인 참여를 위한 동기 부여가 되는 측면이 있어서 ODA사업 추진시 중요한 수혜자의 주인의식에 기반한 지속가능성 제고라는 성과를 가져온 것으로 볼 수 있다.

두 번째로 적극적인 새마을지도자와 주민의 자발적인 참여는 기존의 중앙정부 주도 혹은 공여기관 주도의 top-down 방식에 더해 마을주민과 지방정부가 적극적으로 참여하는 bottom-up 방식을 확대함으로써 주인의식이 제고되었다.

이는, 정부가 마을사업에 소요되는 재원의 일부를 지원하고 정기적인 모니터링을 하되(top-down), 마을주민들이 최대한 재원을 스스로 동원토록 유도하였고, 마을 공동사업의 계획과 실행, 목표설정과 달성에 있어서 마을별 자치위원회로 하여금 스스로 설정하고 추진토록 하여(bottom-up) 상하 양방향 추진체계가 원활하게 운영될 수 있도록 하였다.

특히, 남녀 2인으로 구성되는 새마을지도자의 경우 주된 사업내용인 의식개혁 부문에서 마을주민을 대상으로 한 현지 리더로서의 역할과 더불어 모범사례로서의 역할이 중요하게 작용하였으며, 이를 위해 초기 단계에 이들을 대상으로 새마을교육을 집중적으로 실시하여 농촌개발정책으로서의 새마을운동이 마을마다 현장에서 주도적으로 실시될 수 있게 하는 씨앗의 역할을 충실하게 할 수 있도록 하였다. 이들은 기존에 마을에서 행정업무를 담당하는 이장과 더불어 새마을운동을 주도적으로 추진하였으나, 보수를 받는 이장과 달리 진정한 지도자는 대가없이 봉사할 때 존경받을 수 있다는 논리에 근거에 따라 무보수로 헌신적으로 업무를 추진하였다. 대신, 대통령이 직접 주관하는 경제동향 보고 회의에 우수 새마을지도자를 선발, 초청하여 성공사례를 발표하도록 하고 훈장을 수여하여 격려하였고, 새마을연수를 받도록 하는 등 다양한 지원을 통해 사기를 북돋아 주었다(한국국제협력단, 2014b).

세 번째로 정부의 주도적인 지원은 새마을사업을 계획하고 집행하며 관리하는 행정기관으로 중앙행정기관을 포함하여 시, 도, 군의 지방정부와 행정조직의 최말단인 읍, 면에 이르기까지 계층별로 담당부서와 담당공무원을 배정하여 일사분란한 체계를 구성하였다. 이에 따라, 일선 공무원들이 마을별 사업추진 현황을 읍, 면 사무소에 일일

보고하고, 이를 상급기관인 군에 보고하는 방식으로 전국적으로 추진되고 있는 새마을사업에 대해 중앙부처단위에서 관리와 감독을 체계적으로 함에 따라 정책집행의 효율성을 높이고, 성과에 따른 인센티브를 위한 정책 평가의 기능까지 수월하게 포함하였다. 이러한 구성체계는 <표 7.>에서도 드러나는 바와 같이, 거의 전 중앙부처가 포함되는 중앙협의회로부터 중심기관인 내무부가 주도적으로 사업을 추진하게 되는 산하 시도협의회-시군협의회-읍면추진위원회까지 동일한 구조로 종적으로 구성이 되어 있고, 각 마을이 속해 있는 리와 동의 경우에는 주민들이 자치적으로 구성하는 개발위원회가 중심이 되어 구성되었다. 이에 더해 마을별 담당공무원 제도를 운용하여 책임있게 정책을 집행하고 모니터링 할 수 있도록 체계를 수립하였다. 이는, 상부로부터의 지침이나 계획이 최하단의 마을까지 효율적으로 집행되는 한편, 현장에서의 요구사항이 다시 최상단의 중앙협의회까지 잘 전달될 수 있는 통로로서의 역할을 할 수 있도록 구성되었다.

이를 통해, 정부는 주민의 동기 유발과 개발 활동에 필요한 자재 등을 지원하는 등 새마을운동의 초기 단계 지원에서부터 정책 집행과정 중의 모니터링을 주도적으로 신속하게 추진하고, 사업현장인 마을단위에서의 성과와 자생력이 확보될 수 있도록 면밀하게 집행할 수 있었다.

〈표 7. 새마을운동 추진 체계〉¹³⁾

구분	명칭	구성원	기능
중앙	중앙 협의회	내무부장관, 경제기획원, 재무부, 국방부, 문교부, 농수산부, 상공부, 건설부, 보건사회부, 교통부, 체신부, 문화공보부, 총무처, 과학기술처 차관, 제1무임소장관보좌관, 제2무임소장관보좌관, 산림청장, 조달청장, 농촌진흥청장, 수산청장, 노동청장, 철도청장, 농협중앙회, 수협중앙회부회장, 부산시장, 서울제1부시장, 민간단체 새마을협의회 대표	협의, 조정, 단일지침 작성
시, 도	시도 협의회	도지사, 부지사, 교육감, 농촌진흥원장, 대학교수, 농고교장, 농협지부장, 수협지부장, 산림지부장, 향군지회장, 지방방송국장, 지방체신청장, 한전지점장, 지방건설국장	종합계획
시, 군	시군 협의회	시장, 군사, 교육장, 경찰서장, 농촌지도소장, 농협장, 농고교장, 우체국장, 기타 필요 인사	종합지도
읍, 면	읍면추진 위원회	읍장, 면장, 지서장, 향토학교장, 우체국장, 농촌지도소지소장, 농협지소장, 농협조합장, 수협조합장, 새마을지도자, 기타 인사	종합지원
마을	이동개발 위원회	이장, 동장, 새마을지도자, 자생조직 대표 15인 내외	새마을사업 추진

4. 정책추진 배경

정책추진 배경으로는 ①대통령 등 안정적인 지원, ②농촌의 사회문화적 여건, ③빈곤극복에 대한 열망을 제시하고 있는데, 1970년 당시의 우리나라 정치, 문화적인 부분에 대한 설명이다.

첫째로 대통령을 포함한 최고위 지도층의 각별한 관심과 그에 따른 안정적인 지원은 새마을운동의 태생이 당시 박정희

13) 한국국제협력단 2014b p. 51에서 재인용

대통령의 관심사항이었으며, 사업이 추진되는 과정에 있어서 매월 직접 회의를 주관하는 등의 사례를 통해 잘 드러나고 있다.

이러한 사례는 현재 ODA 트렌드에 있어서, 기존의 관개 인프라나 농업기술 등 하드웨어 중심의 지원과 공여국과 수원국 정부 주도의 MDGs 체계에 대해, 사업 자체의 성과는 어느 정도 있었으나, 국가 차원의 전반적인 발전에 기여하는 것이 제한적이었으며, 특히, 정책 집행 이후의 지속가능성 문제에 있어서 많은 어려움이 있었음을 밝히고 있다. 즉, 집행효율성을 강조하던 MDGs 체계에 대한 평가를 기반으로 2010년대 중반부터 Post-2015 체계를 준비하며, 포괄적이며 지속가능한 발전에 대한 관심이 높아지는 것과 궤를 같이 한다.

이는 다양한 파트너십을 강조하고 특히 수원국의 주인의식을 강조하는 SDGs 체계로 변화되는 시점에서 개발도상국 정상, 정부 관계자 및 주민 등 다양한 이해관계자의 관심 사항이었으며, 새마을운동은 개별 마을 단위에서 광역화 및 전국화에 성공한 농촌개발정책으로 각광받을 수 있었다.

두 번째로 당시 농촌의 사회문화적 여건으로는 계, 두레로 상징되는 협동하는 문화를 통해 축적된 사회적 자본과 더불어, 한국인의 근면성, 성취욕, 도전정신과 결합되어 새마을운동이 커다란 성과를 거두었다는 점이다. 사회적인 측면에서 빠른 경제성장에 따라 1960년대 39.2%였던 도시인구의 비율은 1970년대 50.2%로 증가하고, 1960~1970년대 우리나라의 GDP 평균성장률은 9.6%였으나, 농업부문 성장률은 3.5%에 달하는 등 부가 도시에 집중되는 경향이 심각해지고 있었다. 이에 따라 이촌향도 문제로 인한 농촌의 도시에 대한 상대적인 소외감과 좌절감이 커지고 있었다. 특히, 주거환경시설을 비롯한 의료, 보건 등 개인복지를 포함해 많은 부분에서 도시와 농촌

의 격차가 커졌으며, 이는 1960년대 우리나라의 국가발전정책이 2차 산업 중심의 공업화와 수출산업화를 통한 발전전략에 따라 중화학공업에 대한 집중 투자, 수출지향적 산업구조화로 인해 농업, 농촌 부문에 대한 소홀함으로 나타나고 있었다(이양수, 2014c).

이러한 배경 하에서 당시 마을에 만연했던 문화는 나태, 체념, 음주, 무절제, 도박, 미신 등 비생산적이고 부정적인 문화였으나, 개인의 행동변화에 집중하기 보다는 새마을지도자를 중심으로 한 마을 단위의 조직화를 통한 변화에 개인간에 영향력을 끼치는 구조가 실제 성취감을 맛보면서 더욱 적극적으로 참여하게 되는 모습을 보였다. 이는 농가 소득증대를 위한 생산량 증대의 기술적인 측면으로 통일벼의 보급이 이루어지고, 기존에 단일 민족으로 이루어져 마을 단위의 공동체 의식의 기반이 있던 농촌에서는 4H청년회, 부녀회 등 기존 자치조직에 더해 마을총회, 영농회 등이 체계적으로 주민 조직화에 기여하였다. 이러한 배경에는 높은 교육열과 계몽교육을 들 수 있으며, 새마을교육을 통해 훈련받은 새마을지도자들이 그러한 체계를 강화하는 역할을 하였다.

세 번째로 빈곤극복에 대한 열망은 35년간의 일본 식민통치와 한국전쟁으로 사회, 경제적 인프라가 심각하게 부족했던 당시 절망에 빠진 국민들은 경제성장을 최대의 정권 목표로 삼았던 당시 정부를 통해 자신들의 빈곤을 탈출하고자 적극적으로 새마을운동에 참여하게 되는 계기가 되었다. 이는 당시 농촌주민들에게 잠재되어 있던 잘 살 고자 하는 열망을 조직화하면서, 개인의 의식변화가 마을의 문화와 외형적인 변화를 동시에 추구하는 전략으로 볼 수 있다.

새마을운동은 이러한 농민들의 열망에 대해, ‘잘 살아보세’, ‘할 수 있다’ 등의 구호가 말 해 주듯이, ‘기업가 정신(entrepreneurship)’의

고취를 통한 개인과 마을의 발전에 대한 열망으로 적극적으로 고취할 수 있었다.

제 2 절 개발도상국의 관심요인 분석

1. 개요

한편, 정책이전의 주요 이해관계자로는 정치인, 관료, 이익집단, 전문가, 국제기구 등 정책을 입안하는 형성 단계에 있어서 직접적으로 관여하는 집단이 제시되며, 이전동기에 있어서는 주로 이들의 동기를 대상으로 연구가 이루어졌다.

그러나, ODA정책의 특성상 정치인, 관료 등 정책을 입안하는 직접 당사자 이외에도, 정책이 구현되는 개발도상국의 현장공무원 및 새마을지도자 등 주민 역시 정책결정을 위한 대안 탐색 단계 중 하나인 정책이전시 큰 역할을 차지한다고 할 수 있다. ODA정책 자체가 이전되는 것을 전제로 하여 국가간에 새로운 정책과 사업을 형성하게 되며, 형성 단계에서는 상대국가의 고위급 관료, 이익집단, 전문가, 국제기구 뿐만 아니라, 정책의 대상자인 현장 관료 및 주민들에 대한 분석 역시 중요하게 다루어지기 때문이다. ODA 사업의 평가 역시 정책 대상자에 대한 성과를 평가하므로, 사업형성시 수혜자에 대한 분석에 기초하여 현재상태와 사업을 통해 변화할 목표 간의 차이를 그 사업의 효과로 보고 있다.

즉, 국내의 정책 형성 및 결정에 비해 정책의 수혜자가 개발도상국의 정책담당자와 더불어 주민을 포함하게 되며, 특히 정책의 구체적인

적용을 위한 사업기획시 주민수요를 중요하게 여겨 개발도상국의 주인 의식(ownership)을 강조하는 ODA 체계 때문이라고 할 수 있다.

한편, 대통령, 장관 등 고위급 정책결정자의 경우 보다 상위 차원에서 국가 전체 혹은 담당 부처의 입장을 대변하고 전반적인 문제에 관심이 많은 편인데 비해, 현장 관료와 마을주민의 경우 보다 직접적인 문제에 대한 해결책에 관심이 많다고 할 수 있다. 국제적인 관계, 습득하는 지식, 권한이 미치는 영역, 정치적인 고려 등 다양한 차이로 인해 같은 개발도상국이라고 해도 ODA사업 형성 단계에서 수요를 표현하는 그룹을 고위급 정책결정자와 현장관료 및 주민으로 구분해 보고자 한다.

따라서, 본 연구에서는 기존 정책이전의 이해관계자로 제시되는 고위 공무원 등 정책담당자 이외에도 정책현장의 중간관리자급 공무원 및 새마을운동이 구현되는 마을의 새마을지도자 등도 포함하여 분석하였다.

가. 정책담당자

정책담당자로는 개발도상국의 대통령, 총리, 장관 등을 들 수 있으며, 2014년부터 2015년까지 KOICA 문서시스템에 등록된 새마을운동 관련 각종 면담 결과보고 문서 중 새마을운동에 관심이 있는 내용이 있는 문서들을 추려내었다.

이 기간 중 실시된 면담 중 새마을운동을 언급한 것은 100여 건 이상이었지만, 정책이전의 수요자의 이전동기를 밝히기 위한 본 연구의 목적을 감안하여, 면담상대자가 새마을운동 사업을 요청하면서 어떠한 이유인지를 언급한 문서로 한정하였다.

그 결과 아시아, 아프리카, 중남미 등 19개 국가 대통령, 전임 대

통령, 장관, 주한대사 등과 우리나라의 현지 대사, KOICA 이사장 등이 실시한 총 35건의 면담이 분석 대상으로 선정되었으며 일자, 국가, 면담자에 대한 간략한 내역은 <표 8.>과 같다.

<표 8. 개발도상국 정책담당자 면담 내역>

연번	일자	국가	면담자 소속	면담자 직위
1	2014.3	라오스	대통령	대통령
2	2014.5.14	모잠비크	국가행정부	국장
3	2014.5.19	과테말라	사회개발부	장관
4	2014.5.23	세네갈	수리위생부	차관
5	2014.9.19	콜롬비아	농업부	차관
6	2014.9.25	우간다	지방정부부	장관
7	2014.10.8	인도네시아	낙후지역개발부	차관보
8	2014.10.10	베트남	여성연맹 주석	주석
9	2014.10.17	남아공	국제협력부	부장관
10	2014.11.4	우간다	지방정부부	장관
11	2014.12.8	르완다	주한 르완다대사관	주한 대사
12	2014.12.10	라오스	총리	총리
13	2014.12.11	캄보디아	총리	총리
14	2014.12.11	남아공	국제관계협력부	차관
15	2014.12.30	우간다	농업자문청	조정관
16	2015.2.23	페루	사회개발통합부	장관
17	2015.3.27	콜롬비아	무역산업관광부	장관
18	2015.4.23	DR공고	한-공고 친선협회	협회장
19	2015.4.27	우간다	재정경제개발부	장관
20	2015.5.5	라오스	인민혁명당	당 조직위원장
21	2015.5.14	키르기스스탄	ROZA 이니셔티브	전 대통령
22	2015.5.19	베트남	경제금융 부총리	부총리
23	2015.5.26	키르기스스탄	ROZA 이니셔티브	전 대통령
24	2015.6.9	미얀마	(경제담당)	장관
25	2015.6.10	미얀마	5번 장관(경제담당)	장관
26	2015.6.12	키르기스스탄	새마을운동센터	센터장
27	2015.7.1	남아공	농촌개발토지개혁부	차관보
28	2015.7.9	인도	주한 인도대사관	주한 대사
29	2015.8.14	미얀마	내무부	장관
30	2015.9.16	엘살바도르	외교부	차관
31	2015.11.13	우간다	재정부	장관
32	2015.11.18	말리	농촌개발부	장관
33	2015.11.19	우간다	기획재정부	장관

연번	일자	국가	면담자 소속	면담자 직위
34	2015.11.25	스리랑카	주한 스리랑카대사관	주한 대사
35	2015.12.22	우간다	대통령실	대통령특별보좌관

분석대상 35건의 면담결과보고 문서상 새마을운동을 통해 기대하는 효과 및 도입목적 등 주된 관심요인을 내용에 따라 분류하였다. 분류 기준으로는 우리나라가 제시하는 성공요인을 구분한 것과 동일하게 우선 사업내용, 추진체계, 정책추진배경으로 대분류를 하였으며, 하위분류로 실제 발언한 내용에 따라 구분하고, <표 9.>에 분류와 내용을 제시하였다.

그 결과(중복 포함)를 많이 언급된 순서로 나열하면, 지역개발로서의 농촌개발 12건, 의식개혁 10건, 소득증대 및 빈곤감소를 포함한 경제발전 5건, 지역균형발전 4건, 산업으로서의 농업기술 등 중심의 농업발전 3건, 지방행정 강화 및 조직구성 등 수행체계 3건, 사회통합 2, 여성참여 1건 등으로 나눌 수 있었다.

<표 9. 면담 내용 분석>¹⁴⁾

연번	대분류	내용분류	발언 내용
1	내용	경제발전	단기간에 경제개발을 이루고 농촌지역 빈곤감소에 기여
2	내용	경제발전	국가 경제 개발
3	내용	농업발전	적정기술을 활용한 가치창출 사업이 자국정부의 농촌 및 농업발전 전략과 부합하는 점이 많음을 설명
4	내용	농업발전	농업 선진화 및 농가공 산업 발전
5	내용	농업발전	농업생산성 증대, 농촌발전
6	내용	농촌개발	짧은 기간내 괄목할 만한 변화와 발전을 이룩한 한국의 사례

14) 양자간 고위급 면담의 내용임을 감안하여, 국가 및 면담자가 드러나지 않도록 국가명을 삭제하고 <표 8.>과 다른 연번을 부여하는 등 처리하였으나, 발언 내용은 최대한 원문에 가깝게 유지하였음

연번	대분류	내용분류	발언 내용
7	내용	농촌개발	농촌이 발전해야 자국 전체가 발전할 수 있다
8	내용	농촌개발	자국에서도 새마을운동과 유사한 MP(Millennium Promise)의 MVP(Millennium Village Project) 사업을 실행한 경험이 있음을 소개하며, 동 사업이 지속 가능한 사업으로 확대 발전될 수 있도록 한국의 새마을운동 사업을 접목하기를 희망
9	내용	농촌개발	지역주민에게 큰 도움이 되고 있음
10	내용	농촌개발	세계에서 가장 성공한 지역개발 운동이라고 평가하고 자국의 낙후지역/농촌개발 프로그램과 한국의 새마을운동을 결합하여 발전
11	내용	농촌개발	공관에서 제공한 새마을운동에 관한 자료를 관심있게 읽은 바, 그 이론 및 내용에 대해서는 깊이 공감하나, 전후 최빈곤이라는 한국적 배경에서의 새마을운동과 오랫동안 사회주의체제 하에서 정부기획 및 주도의 중앙공급형 사회운영체계에 익숙하고 절대빈곤의 비율은 상대적으로 낮으며, 대부분 유목민족으로 자기중심적 생활방식에 익숙한 자국 환경과는 상이하다고 판단하는 바, 새마을운동이 자국에서도 적용이 가능할지에 대한 견해를 문의 - 아울러, 교육 및 보건환경 개선, 여성의 참여가 중요한 개발이슈 중의 하나인 바 관련 프로젝트를 새마을운동의 일환으로 진행이 가능할지에 대해서도 문의
12	내용	농촌개발	특히 안데스 등 격오지 농촌 취약계층의 경제적 자립 및 생활 수준 향상 사업추진에 있어 한국의 경험을 공유하기를 희망
13	내용	농촌개발, 경제발전	농촌개발과 빈곤감소
14	내용	농촌개발, 경제발전	지역개발과 소득증대
15	내용	농촌개발, 의식개혁	개선된 마을 주민의 생활환경, 의식 개혁
16	내용	경제발전	마을주민에 대한 혜택으로 빈곤감소에 기여
17	내용	사회통합	내부 분쟁으로부터 사회통합을 이루는 것이 국가 최대 과제를 재강조하고, 이를 위해서는 한국의 새마을전략과 시범사업 도입이 필요하다고 말하고, 이에 대한 지원 확대를 요청함.
18	내용	의식개혁	정부 및 외부의 지원을 받는 데 익숙해진 주재국 국민들이 이에 그치지 않고 스스로 발전 의지를 가질 수 있도록 하는 데 관심

연번	대분류	내용분류	발언 내용
19	내용	의식개혁	자국 정부는 농촌지역 개발을 위해 노력해왔으나 상대적으로 성과가 미미한 현실을 타개하고자 새마을 운동을 요청하게 되었다고 강조하면서, 역사적으로 농민이 농토를 빼앗기고 도시빈민화하여 스스로 노력하려는 의지가 부족하여 지역/농촌개발이 성공하기 위해서는 새마을 운동과 같이 스스로 할 수 있다는 의지를 북돋아 줄 수 있는 의식개혁 운동이 꼭 필요
20	내용	의식개혁	주민의 자발적 참여
21	내용	의식개혁	국민의 인식변화를 통한 지역개발사업의 수행
22	내용	의식개혁	의식 개선
23	내용	의식개혁	새마을정신야말로 이 시점에 자국 국가발전을 위해 가장 절실하고 궁극적인 원동력이 될 것으로 평가
24	내용	의식개혁	자국이 풍부한 자원이 있음에도 불구하고 가난한 이유는 다른 사람들이 나설 때까지 기다리기만 하고 적극적으로 움직이지 않는 태도가 큰 바, 이러한 측면에서 근면, 자조, 협동을 강조한 새마을운동 정신이 자국 국민들의 변화에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대한다고 언급
25	내용	의식개혁, 농촌개발	자조 및 지역개발
26	내용	지역균형발전	남북 균형발전
27	내용	지역균형발전	자국 정부의 농촌개발정책을 기반으로 산악지대 등 소외지역 지원 예정인 바, 한국의 60~70년대 발전을 견인한 새마을운동의 전략에 기반한 지원을 요청
28	내용	지역균형발전	새마을 운동이 좋은 참고 모델이 되리라 예상한다고 하며, 자국도 극심한 도농간 격차를 겪고 있으며, 이 불균형이 너무 심하여 농촌의 인구가 도시로 유입되고 있고 도시들은 너무 비대해지는 어려움을 직면했다고 설명함. 전국적으로 인구 재분배 개발 정책 필요성이 증대하며, 이는 식수 문제도 마찬가지로 중요함을 강조함. 자국은 새천년개발계획 달성률이 84% 정도로 높으나, 이 수치에서 주의할 것은 도농간 불균형이 반영되어 있지 않은 총체적인 수치이기에 그 안에서는 인프라 시설이 잘 갖춰진 주민들과 그렇지 못한 지역의 엄청난 격차가 있음을 간과하면 안되며, 한국의 새마을 운동 모델이 좋은 레퍼런스가 될 것으로 생각한다고 함

연번	대분류	내용분류	발언 내용
29	내용	지역균형발전	한국 새마을운동이 자국 경제의 큰 부분을 차지하는 지방경제(rural economy) 개선에 기여할 수 있을 것으로 보고, 새마을운동을 자국에서도 더욱 확대도입하기를 기대하는 바, 자국의 가장 큰 자산은 토지이고 이러한 토지에 살고있는 지역민들이라고 강조. 특히, 새마을운동은 주민간 소득수준을 양극화 시키지 않는 지역개발모델이라고 보는 바, 자국 같은 경우 양극화가 심각하여 결국 파국적 결과를 초래할 수도 있다고 부연
30	내용	사회통합	자국 내 갈등상황이 특히 농촌지역과 연관성이 높다고 지적
31	내용, 체계	농촌개발, 추진체계	농촌개발과 지방행정력 강화
32	체계	추진체계	마을간 경쟁을 시키고 체계적인 절차에 따라 추진하게 특별히 의미가 있고 기대가 된다고 피력
33	체계	추진체계, 의식개혁	국가개발 정책 및 조직구성, 정신교육
34	체계	여성참여	자국의 농촌개발정책에서 여성의 역할에 대해서 새마을운동경험에서 교훈을 얻고 싶다
35	체계	추진체계	지방정부, 민간 참여 등이 아프리카에 얼마나 큰 변화를 가져오고 있는지 관찰

분석결과, 다수가 사업내용에 관한 것이었으며, 일부 사업수행체계에 대한 것도 전수를 희망하는 것으로 파악되었다. 특히 지역개발로서의 농촌개발에 관한 노하우와 주민 등 국민의 의식개혁에 많은 관심을 가지고 있음을 알 수 있다.

나. 중간관리자급 공무원 및 주민

중간관리자급 공무원 및 주민에 대한 분석을 위해, 상기 면담을 분석한 기간인 2014년부터 2015년까지 KOICA가 기획한 11개 연수과정

에 초청되어 새마을운동중앙회 등지에서 연수를 받은 중견급 중앙 및 지방정부 공무원, 마을지도자 등이 작성한 연수결과보고서를 분석하여, 새마을운동을 배우려고 하는 이유를 알아보았다

2014년부터 2015년간 실시된 11개 연수과정의 내역은 아래 <표 10.>과 같다.

<표 10. 2014-2015년 KOICA 새마을연수 실시 내역>

연번	연도	국가	과정명	인원	기간	수행기관
				202		
1	2014	라오스	지역개발 정책 제도화	24	10.23~ 11.6	동아대학교 산학협력단
2	2014	파키스탄	새마을운동 및 농촌지역 지도자양성	15	8.21~ 9.3	경운대 새마을 아카데미
3	2014	아프가니스 탄	새마을 운동	14	9.18~ 10.3	경북대 국제농업훈련원
4	2014	스리랑카	지역개발 정책 제도화	25	8.17~ 8.30	경운대 새마을 아카데미
5	2014	모잠비크	지역개발 정책 제도화	20	10.30~ 11.12	아시아태평양 협력아카데미
6	2014	아이티	경제발전전략 및 새마을운동 역량강화	15	7.17~ 8.2	영남대학교
7	2015	아프가니스 탄	농촌개발 정책 및 실행	15	10.1~ 10.17	한국농촌발전연 구원
8	2015	케냐	지방정부의 새마을운동	25	11.8~ 12.2	한경대학교

연 번	연도	국가	과정명	인원	기간	수행기관
9	2015	스리랑카	지역개발 정책제도화	25	10.12~ 11.01	경운대 새마을 아카데미
10	2015	파키스탄	새마을운동 및 농촌지역 지도자양성	14	9.6~ 9.19	경운대 새마을 아카데미
11	2015	카메룬	농촌지역개발	10	11.5~ 11.28	가나안 세계지도자교육원

KOICA의 초청연수 과정은 일반적인 새마을운동 이론 및 실습, 현장 견학과 더불어, 귀국한 후에 현지에서 적용할 수 있는 구체적인 액션플랜을 작성하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이를 통해 단순한 이론 위주, 일방적 교육이 아니라, 개발도상국 현장에서의 실질적인 성과를 내기 위한 사전 기획의 의미가 크다고 볼 수 있다.

특히, 액션플랜은 ①현지의 문제 발굴 및 구체화, ②정책적 우선 순위 설정, ③실현가능한 프레임워크 설계, ④성과관리 방안 등으로 구분하여 작성하고 있다.

따라서, 액션플랜상의 문제 발굴 및 구체화 부분의 경우, 연수 참가자들이 새마을운동을 통해 해결하고자 하는 자국의 문제점에 대해 기술하고 있으므로, 이 부분을 정책수요자 입장에서의 새마을운동에 대한 도입수요라고 볼 수 있다.

동 연구에서는 연수결과보고서 중 액션플랜 수립에 대한 세부 내용을 분석하여, 면담내용 분석과 동일한 구분인 사업내용, 추진체계, 정책추진 배경 및 각 하위 분류를 적용하여 구분하였으며, 분류와 내용을 정리하여 <표 11.>에 나타내었다.

〈표 11. KOICA 새마을연수 액션플랜 내용〉

연번	대분류	내용분류	액션플랜 내용
연1	내용	의식개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자국민들의 수동적 성격에 대하여 토론하였고, 새마을운동정신의 근면(diligence), 자조(self-help) 개념을 상기 ○ 노동문화를 개선할 것을 희망
연2	내용, 체계	의식개혁, 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새마을운동의 핵심요소인 ‘근면, 자조, 협동’을 통한 의식개혁을 도입 ○ 중앙정부 및 지방(주)정부의 관심과 적극적 지원과 역할의 중요성
연3	체계	추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새마을 운동을 현지 사정에 부합하여 적용시킬 수 있도록 지역화 되어야 함을 강조 ○ 이론으로 그치는 것이 아니라, 중앙정부와 지방간의 긴밀한 협업체계의 중요성
연4	내용	의식개혁, 농촌개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역사회 조직의 활동 등 마을(또는 지역사회)개발을 위한 새마을운동의 방법론 제시 ○ 자국이 추진한 지역개발정책이 지나치게 농민 소득증대를 추구하고 치우쳐 있기 때문에, 주민들의 의식교육을 강조한 새마을운동에 대하여 강한 인상을 받았으며, 이러한 종류의 주민교육의 필요성에 대하여 상당히 고무적인 사실로 받아들이고 이를 Action Plan 작성에 반영
연5	내용	농촌개발, 소득증대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공서비스개발 ○ 농촌지역개발 ○ 지역서비스업, 고용창출
연6	내용	농촌개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역개발 및 경제개발 관련 다양한 정책 및 실천사례 적용 ○ 새마을운동 관련 강의, 경제발전 및 발전국가 관련 강의, 농촌지역 및 도시지역 개발에 관한 강의 등을 통하여 연수생들의 전문역량 강화에 많은 도움이 되었다고 연수생들로부터 피드백
연7	내용	소득증대, 의식개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새마을지도자 교육 및 육성을 통한 농가 소득 증대 ○ 정부의 기술적 지원을 통한 주민의 정신개선 ○ 자발적 새마을지도자 선출, 교육 ○ 새마을운동 경험 공유 및 새마을교육을 통한 자립 ○ 새마을교육 경험공유 및 마을총회 기반교육 ○ 정부의 지원 없는 자립과 리더십 전략 ○ 자연재해 관련 워크숍 및 실용적 팀워크 구성 ○ 책무 및 거버넌스 관련 워크숍, 회의, 연수 ○ 모든 마을을 대상으로 계속 적용하며 마을 내 협동체계 구축

연번	대분류	내용분류	액션플랜 내용
연8	내용	농업개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ Improving Value Chain of Livestock Products ○ Adoption of Greenhouse Farming Technology to Increase Horticultural Crop Production ○ Implementation of Literacy Improvement Program ○ Implementation of A Drip Irrigation Scheme to increase Crop Production ○ Water Supply Improvement
연9	내용, 체계	의식개혁, 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새마을운동조직의 확립 ○ 지역사회측면의 수질향상의 계획과 이행 ○ 물정책의 시행 및 강화 ○ 새마을모형을 채택함으로써 시범사업을 위한 농촌마을의 정체성확인 ○ 새마을운동방식에 기반한 지역민 동원과 훈련 ○ 지역사회의 구성과 리더의 확립
연10	내용, 체계	의식개혁, 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새마을운동의 핵심요소인 ‘근면, 자조, 협동’을 통한 의식 개혁 도입 ○ 중앙정부 및 지방(주)정부의 관심과 적극적 지원과 역할의 중요성
연11	내용, 체계	추진체계, 의식개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙 정부 차원에서는 3년간 진행될 프로젝트를 관리하고, 지역의 프로젝트 이행을 지원하기 위한 플랫폼 구축 ○ 마을 단위에서는 복잡한 Framework을 수립하기 보다는 Current Situation에 기초해 Vision을 수립하고, 해당 Vision을 달성하기 위해 무슨 활동을 먼저 해야 하는지 ○ 지역개발 및 변화는 개인의 변화를 시작으로 달성될 수 있다는 기본적 접근에 기초해, 개인의 생활 계획도 함께 수립

분석한 결과(중복 포함)를 많이 언급된 순서로 나열하면, 의식개혁 7건, 추진체계 5건, 농촌개발 3건, 소득증대 등 경제개발 2건, 농업개발 1건으로 나타났다.

현장에서 실무를 담당하는 중견 공무원 및 새마을지도자의 특성상 실질적인 사업추진을 위해 필요한 의식개혁과 추진체계가 가장 많이 언급되었음을 알 수 있다.

각종 면담 및 액션플랜을 분석한 내용은 새마을운동을 통한 자국의 농촌빈곤 문제 해결, 즉 경제적인 성과에 주목하는 경우, 주민간 신뢰 회복 등의 사회적 자본 확충에 관심을 가지는 경우 등 다양한 요인

을 확인할 수 있다.

이러한 내용을 크게 사업내용, 추진체계, 그리고 정책이 추진된 배경으로 나누어 세부적으로 살펴보면, 공급자가 제시하는 성공요인과 좀더 구체적으로 비교해 볼 수 있다.

2. 사업 내용

개발도상국 고위급 정책담당자들이 공통적으로 관심을 가장 많이 보인 것은 사업내용에 대해서였다. 전체 40건 중 총 36건으로 90%를 차지했으며, 특히, 지역개발의 일환으로서의 농촌개발과 참여자들의 의식개혁이 전체 언급 총 40건 중 각각 12건(25%), 10건(20%)를 차지하여 절반 가까이가 해당되었다.

세부적으로 보면, ‘농촌이 발전해야 자국 전체가 발전할 수 있다(7번)’, “세계에서 가장 성공한 지역개발 운동(10번)”, “격오지 농촌 취약계층의 경제적 자립 및 생활수준 향상(12번)” 등의 언급에서 볼 수 있듯이 지역개발정책으로서의 새마을운동에 관심이 많음을 알 수 있다.

이는 기본적으로 우리나라의 새마을운동이 농촌을 대상으로 한 정책으로 지역개발의 일환으로 추진된 점과 더불어, 현재 개발도상국 인구의 80%가 농촌에 살고 있고, 그 중 50%가 소농 등의 빈곤층에 가깝다는 분석을 보자면, 개발도상국 입장에서 자국에서 낙후되었고 극빈층 비율이 높은 농촌을 대상으로 소득증대와 환경개선 효과가 확실하게 나타났던 우리나라의 새마을운동에 관심을 가지는 것은 자연스럽다고 할 수 있다.

이에 더해, 의식개혁의 경우 “정부 및 외부의 지원을 받는데 익숙

해진 주재국 국민(18번)”, “스스로 노력하려는 의지가 부족(19번)”, “자국이 풍부한 자원이 있음에도 불구하고 가난한 이유는 다른 사람들이 나설 때까지 기다리기만 하고 적극적으로 움직이지 않는 태도(24번)” 등의 언급을 통해 알 수 있듯이, 농촌 발전의 주된 요소 중의 하나로 국민들의 적극적이고 주도적인 참여를 제시하는 경우도 많았다.

이는 그간 추진되었던 자국과 공여국의 다양한 농촌개발 프로그램들이 마을주민 등 수혜자의 주인의식에 기반하여 지속가능하게 운영되지 못 하고 일시적인 소득증대 효과, 혹은 전반적인 사업의 성과가 낮았다는 평가에 대한 보충설명으로 볼 수 있다. 즉, 농업기술 전수, 정부 및 공여기구 주도의 사업추진 등 외부적인 요인에 기초한 농촌개발사업들이 정책이행의 중요한 주체인 관료와 주민들에게는 체화되지 못하고 일시적인 수준의 개입이었다는 비판에 대한 대안점으로 새마을운동을 인식하고 있는 것을 알 수 있다.

그 이외에 국가 차원의 전반적인 경제발전에 대해 단기간에 이루어졌다는 점(1번), 남북, 도농 등 다양한 형태의 지역균형발전(26, 27, 28번), 농업생산성, 농가공 산업, 적정기술을 활용한 가치창출 등 산업으로서의 농업발전(3,4,5번) 등이 있었으며, 특기할 사항으로는 내부분쟁, 자국내 농촌지역의 갈등상황 등에 대한 사회통합(17번, 30번)도 제시되었다. 사회통합이라고 하는 특기사항에 대해서는 공급자 입장에서의 관심요인과의 비교에서 좀더 자세히 알아보도록 하겠다.

정리하자면, 고위급 정책담당자들은 새마을운동의 내용에 대해 농촌의 개발, 주민 등의 참여자에 대한 의식개혁 등을 주로 요청하고 있었으며, 그외에도 단기간이 이룩한 국가경제 발전, 지역균형발전, 산업으로서의 농업발전 및 관련 산업 육성 및 사회 통합 등에 관심이 있었다.

이에 비해, 현장공무원 및 주민들의 경우 의식개혁이 분석대상 총 18건 중 7건에 해당하여 약 39%를 차지하고 있으며, 그 밖에 농촌개발, 경제발전, 농업발전의 순으로 언급하고 있다.

“자국민들의 수동적인 성격에 대해 토론(연1번)”, “자국이 추진한 지역개발정책이 지나치게 농민 소득증대를 추구하고 치우쳐 있기 때문에, 주민들의 의식교육을 강조한 새마을운동에 대해 강한 인상(연4번)”, “지역개발 및 변화는 개인의 변화를 시작으로 달성(연11번)” 등에서 알 수 있는 것은, 그간의 개발정책에 대한 평가를 기반으로 새마을운동의 특색있는 지점에 대해 관심을 가지고 있고, 실제 현장에서의 경험에 기반하여 외부 주도의 일방적인 전수가 아닌, 정책이행을 담당하는 참여자 및 수혜자인 주민들이 주도적으로 참여할 수 있도록 하는 방법으로 개인의 의식개혁을 언급하고 있음을 알 수 있다.

이는 고위급 정책담당자 역시 의식개혁을 2순위로 언급하는 것과 비슷하게 중요성을 가지지만, 현장에서 정책을 집행하고 사업의 수혜 당사자로 현장을 경험하는 특성상 기존의 다양한 농촌개발정책과 차별점으로 의식개혁을 더욱 중하게 생각하고 있음을 알 수 있다. 즉, 국가나 정부부처 단위의 업무와 현실인식 보다도 더욱 현장의 상황과 경험에 기반한 수요사항이라는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

다만, 새마을운동을 주제로 한 국내 초청연수의 특성상, 새마을운동에 대한 주된 내용 중 의식개혁이 강조되고 있는 점을 감안할 때 이는 어느정도 우리나라가 제시하는 성공요인과의 연계가 강하다는 점은 고려해야 할 것이다.

3. 사업 추진체계

사업추진체계에 있어서는 고위급 정책담당자들은 지방행정, 경쟁에 기반한 인센티브 등 수행체계에 대한 관심과 여성의 참여를 제고하기 희망하는 것이 제시되었다. 이는 국제적으로 기존 농촌개발 정책이 정부 혹은 공여국 주도의 시혜적 성격으로 인해 성과가 제한적이었다는 평가를 받는 것에 대비되어, 새마을운동의 독특한 점으로 우리나라가 제시하는 성공요인으로 강조되는 점인데, 지방정부로의 권한 이양과 모니터링 강화, 주민의 자발적인 참여를 통한 하향(Top down)과 상향(Bottom up)이 결합된 유기적인 추진체계, 경쟁에 기반한 인센티브 제공으로 적극적인 참여 유도 등을 적극적으로 제시하고 있다. 이는 국가 개발정책으로서의 새마을운동에 관심을 가지고, 중앙정부와 지방정부, 마을주민간의 유기적이고 종합적인 참여 방안, 이러한 성과를 내기 위한 제도 및 예산의 뒷받침 등 세부적인 체계가 뒷받침되어야 한다.

1970년대 우리나라의 새마을운동은 지역단위에서의 민주적인 절차가 초기 단계에서 시도되는 것으로 평가하기도 하나, 많은 부분은 강제적인 동원과 자발적인 참여가 혼합되어 있는 것을 지적하고 있다. 또한, 중앙에서 현장까지의 일사분란한 체계와 더불어, 읍, 면 단위의 행정조직에 '종합지원'의 업무를 담당하게 하고, 마을별 담당 공무원을 배정하는 등 현장으로의 권한 이양이 적극적으로 이루어지고, 마을별 사업계획 및 집행에 새마을지도자와 마을총회 등의 절차를 통해 상향식으로 추진된 점이 민주적인 절차 초기 단계라고 할 수 있겠다. 이에 비해 현대의 개발도상국 농촌의 경우 정보통신의 발달, 국제적인 공조의 중요성에 따른 개발 등 많은 요인으로 인해 우리나라의 1970년대에 비

해 많은 부분에 있어 민주적인 정치 및 행정체계가 작동하고 있다고 할 수 있으며, 다만, 중앙에 집중된 권한을 지방정부로 이양하는 부분에 대한 관심의 표명이라고 분석할 수 있다. 이는 “지방행정력 강화(31번)”, “지방정부, 민간 참여 등이 아프리카에 얼마나 큰 변화를 가져오고 있는지 관찰(35번)” 등을 통해 알 수 있다.

또한, 경쟁에 기반한 인센티브 제공의 경우, “마을간의 경쟁을 시키고 체계적인 절차에 따라 추진하는 것이 특별히 의미가 있고 기대가 된다(32번)”는 언급을 통해 알 수 있듯이 앞서의 사업내용 중 의식개혁과 마찬가지로 기존 타 농촌개발사업과의 큰 차이점이라고 할 수 있다. 즉, 강력한 참여 동기 부여를 제공할 수 있는 추진체제로 작동하는 것에 대한 기대가 크다고 볼 수 있다.

또한, MDGs 및 SDGs 체계에서 여성 등 소외계층에 대한 관심이 높아지고 있는 것과 마찬가지로, 일방적인 수혜 대상자로서가 아니라 적극적인 참여자로서의 여성에 대한 관심은 “자국의 농촌개발정책에서 여성의 역할에 대해서 새마을운동 경험에서 교훈을 얻고 싶다(34번)”을 통해서도 알 수 있다.

이에 비해, 현장공무원 및 주민들의 경우 추진체계에 대해서는 분석대상 언급 총 18건 중 5건에 해당하여 약 28%를 차지하고 있으며, 이는 가장 많이 언급된 사업내용으로서의 의식개혁 바로 다음 순위에 해당한다.

좀더 자세하게는 “이론으로 그치는 것이 아니라, 중앙정부와 지방간의 긴밀한 협업체계의 중요성(연3번)”, “중앙정부 차원에서는 3년간 진행될 프로젝트를 관리하고, 지역의 프로젝트 이행을 지원하기 위한 플랫폼 구축(연11번)” 등을 언급하고 있는데, 이는 아무래도 중앙정부 및 외국의 공여기관 주도로 각종 정책이 추진되었던 경험에 비해, 현장

에서의 권한이 좀더 강하게 주어지기를 바란다고 볼 수 있다. 다만, 중앙정부의 적극적인 지원 역시 강화되기를 바라고 있으나, 그 범위를 프로젝트의 관리와 플랫폼 등의 간접적인 방식으로 제시하고 있다.

특기할 만한 사항으로는, 경쟁에 기반한 인센티브 제공을 직접적으로 언급하고 있는 액션플랜은 없었다는 점이다. 이는 새마을운동이 가장 적극적으로 내세우고 있는 추진체계이며, 고위급 정책담당자들의 경우에도 언급하는 부분인데, 현장관료 및 새마을지도자 등 주민의 입장에서는 정책집행 당사자로서의 역할을 감안 할 때 지속적인 지원을 좀더 바라고 있다고 해석할 수 있겠다. 즉, 정책을 입안하고 계획하는 주체와 그 정책의 집행 및 대상이 되는 주체의 입장 차이로 볼 수 있을 것이다.

4. 정책추진 배경

많은 개발도상국들은 오랜 빈곤, 내전 등 다양한 이유로 갈등이 심화된 농촌지역에 대해, 발전을 위한 기초로서 사회적자본의 축적에 관심을 두고, 협동에 기반한 주민 화합과 공동체 의식 강화를 희망하고 있다. 또한, SDGs 체계에서의 수원국 주도 주인의식과 정부간 원조관계 이외에 다양한 파트너십을 포용할 수 있는 체계도 강조되고 있다.

이와 관련해서 우리나라 역시 새마을운동에 대해서 SDGs 체계에 적합한 농촌개발모델이라는 OECD의 평가를 받는 등 강조하고 있으나, 본 연구에서 분석한 정책담당자나 현장공무원 및 새마을지도자 등의 경우에는 별다른 언급이 없었다.

이는 본 연구의 대상이 면담시 발언, 문제 해결을 위한 액션 플랜

등 구체적인 내용 중심의 결과보고서임에 따라 정책추진 배경으로 제시할 수 있는 정치적인 지도력의 문제, 사회문화적인 여건이나 국민의식에 대해서는 드러나기 어렵기 때문인 것으로 보인다.

또한, 정책추진 배경이라는 요소 자체가 정책을 결정하기 위해 선택하는 단계에서 고려대상이기는 하나, 사후적으로 정책에 대한 평가를 할 때 좀더 주목을 받는 측면이 있는 점도 일부 기인한다고 볼 수 있다.

제 3 절 성공요인과 관심요인 비교

1. 정책이전 공급자와 수요자

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라가 정책이전 공급자의 입장에서 제시하는 새마을운동의 성공요인은 사업내용에 있어서 의식개혁, 소득증대, 교육, 농촌개발 등이었으며, 추진체계로는 경쟁에 기반한 정부의 지원, 참여자의 자발적 참여, 정부의 전략적 지원 등이 있었다. 이에 더해 대통령 등 고위급의 안정적인 정치 지도력, 농촌의 사회문화적 여건, 국민의식 등을 정책추진 배경으로 들 수 있다.

이와 유사하게, 정책담당자, 현장관료 및 주민들의 경우에도 농촌개발, 의식개혁, 경제발전, 지역균형발전, 농업발전, 사회통합 등의 사업내용과 더불어, 지방행정 등 수행체계와 여성의 참여 등 사업추진 체계에 대한 관심을 표시하였다. 다만, 정책추진 배경에 대한 관심은 제시되지 않았다.

정책이전의 공급자로서 우리나라 및 공여국의 분석결과인 성공요

인과 수요자로서 개발도상국의 관심요인을 비교한 결과를 요약하면 <표 12.>와 같다.

<표 12. 성공요인과 관심요인 비교>

구분	성공요인	관심요인	
		정책담당자	현장공무원 및 주민
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동기부여 등 의식개혁 ○ 소득증대 ○ 교육 ○ 통합적 농촌개발 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌개발(12) ○ 의식개혁(10) ○ 경제발전(5) ○ 지역균형발전(4) ○ 농업발전(3) ○ 사회통합(2) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의식개혁(7) ○ 농촌개발(3) ○ 경제발전(2) ○ 농업발전(1)
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경쟁에 기반한 정부 지원 ○ 새마을지도자와 주민의 자발적 참여 ○ 정부의 상황적합적인 지원제도의 운용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방행정 등 수행체계(3) ○ 여성참여(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진체계(5)
정책 추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령 등 안정적인 지속적인 정치 지도력 ○ 농촌의 사회문화적 여건 ○ 가난극복 등 국민의식 전개 	-	-

정책이전 공급자로서의 우리 정부는 2000년대부터 새마을운동의 국제적인 확산에 나서고 있으며, 특히 2010년대에는 중요한 개발모델로 정립하여 하나의 국가브랜드화 하여 적극적인 전수를 추진하고 있다. 전수시 성공요인으로는 의식개혁, 소득증대, 경쟁에 기반한 인센티브, 자발적 참여, 정부의 지속적인 관심 등을 제시하고, 1970년대의 경제발전을 가장 큰 성과로 내세우고 그러한 결과를 개발도상국에 유인요소로 들고 있으며, 실제로 개발도상국의 입장에서는 농촌개발과 경제발전 등 많은 부분은 그렇게 받아들여지고 있으나, 일부 차이점도 발견

할 수 있다.

고위관료의 경우, 경제성장 이외에 국가의 고른 발전을 위한 지역 균형발전에도 관심이 있고, 내전 등으로 인한 국민 분열과 갈등에 대한 대안으로서의 사회통합모델, 여성의 적극적인 참여를 제고하는 방안, 환경적인 요소 등도 일부 언급하고 있었다.

1970년대 한국이라는 시대적, 지리적, 정치적 환경에서의 우리나라 새마을운동에 비해, 2010년대 개발도상국은 아프리카, 아시아, 중남미 등 다양한 개별국가마다의 상황이 모두 다르며, 특히 새마을 ODA사업이 집행대상으로 하고 있는 개발도상국의 농촌지역은 우리 새마을운동 경험 대비 훨씬 심각한 수준으로 떨어진 도시와의 격차, 이러한 상황이 실시간으로 전파 및 공유되는 정보통신의 발달, 산악지대 등 농업 환경의 상이함, 다민족 구성으로 인한 내전 혹은 민족간 갈등 등 하나의 일반화된 모델이 직접적으로 이전될 수 있는 상황이 아니다.

우리 주도의 이전은 2000년대부터 있었으나, 특히 이번 정부 들어서 1970년대의 성과를 브랜드화하여 UN총회, 각종 정상회담시에도 반드시 언급하는 등 강력한 전수동기가 있으며¹⁵⁾, 수요자로서의 개발도상국은 그 결과 중 농촌지역의 발전과 국민 의식개혁을 주로 들고 있음을 알 수 있다.

특히, <표 12.>에서 굵은 글씨로 표기된 지역균형발전, 사회통합, 여성참여의 경우에는 새마을운동의 성과로 일부 언급되기도 하나 우리나라가 성공요인으로 매우 중요하게 제시하지 않는 부분이지만, 개발도상국 고위 정책담당자의 경우 관심이 있음을 알 수 있다.

이를 통해 알 수 있는 것은, 공급자로서의 제시하는 성공요인과 수

15) 대통령의 개발도상국 방문시 정상회담 혹은 기고문에 새마을운동을 다수 언급하고 있음은 각종 신문기사 등을 통해 알 수 있다.

요자로서의 관심요소가 정확하게 일치하지는 않는다는 점이다. 이는 다음과 같은 몇 가지 이유 때문인 것으로 생각된다.

첫째, ODA정책의 무상원조라는 특성에 기인하는 것으로, 개발도상국 입장에서는 사업을 요청할 때 주된 관심사 이외에 가급적 모든 것을 포괄하여 요청함으로써, 최대한의 원조를 희망하기 때문이다. 개발도상국의 재원이 들어가지 않는 일방적인 예산지원이라는 특성으로 인해 받는 입장에서는 규모가 클수록 좋기 때문에, 요구사항을 한 가지로 집중하기 보다는 조금의 연관이라도 있으면 최대한 포함해서 요청하고자 하는 경우가 많다.

둘째, 내전, 도농간 불균형한 개발, 산악지대 등 지리적 위치, 다민족 구성으로 인한 소외 민족의 존재, 여성의 참여를 강조하는 정치체제 및 소속부처 등 다양한 이유로 인해 개발도상국 발원자 각각이 처한 사회, 역사적인 배경이 다르기 때문으로 볼 수 있다.

셋째, 새마을 ODA사업 역시, 기존 ODA 체계에 따라 사업의 요청, 조사, 집행 등을 추진함에 따라 고위 정책결정자와의 면담이나 액션플랜 등의 작성내용의 경우에도, 별도의 사업요청서(PCP)가 접수되어야 사업에 대한 검토 및 추진을 할 수 있다. 이에 따라, 이러한 면담 및 액션플랜 등의 결과에 대해서는 추가적인 관심이 적어 기존에 연구된 우리 새마을운동의 성공요인이 1970년대의 국내 사례에 대한 연구로 한정되며, 새마을 ODA사업에 대한 연구는 국내 새마을운동과의 비교를 통한 원형 및 변형과 그 이전시 성공가능성을 높이는 요인 등을 연구하고 있기 때문이다.

2. 정책이전시 고려사항

이와 같이 새마을운동의 개발도상국으로의 이전에 대해 정책이전 공급자 입장에서의 성공요인과 수요자 입장에서의 관심요인은 대부분 일치하나, 일부 차이가 있었다. 이에 따라, 새마을운동 ODA정책 역시 1970년대 당시의 원형이 그대로 이전될 것이라고 기대할 수는 없으며, 그대로 이전할 경우에는 현지의 실정과는 다소 다른 맥락으로 인해 정책의 잘못된 집행 혹은 집행에 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 따라서, 이러한 차이에 대한 정책보완을 통해 새마을운동이 정책이전될 때 개발도상국에서의 성공 가능성이 좀더 높아질 수 있을 것이다.

공급자와 수요자의 욕구가 다름을 인정할 때, 정책이전 수요자의 입장에서 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는, 수요자의 관심사항과 이전시의 반응에 대한 분석이 중요하다고 할 수 있다. 이에, 개발도상국 정책담당자, 현장관료 및 주민 등의 발언과 보고서 분석을 통해 나타난 수요자의 욕구 중 우리나라가 주도적으로 제시하지 않는 부분으로 도시농촌 등 지역간 균형있는 발전, 사회통합모델, 여성의 참여 등이 있었다.

따라서, 그간 우리 새마을운동의 경험과 개발도상국에 대한 ODA 사업으로서의 새마을운동에 대한 사례연구를 통해 제시되는 성공요인들을 정형화하여 일종의 새마을운동 ODA사업 모델화를 할 때, 기존의 분석에 상기와 같은 추가 요인들도 추가되어야 할 필요가 있다.

그간 우리 정부는 1970년대의 새마을운동에 대해 성공요인을 분석하고 이를 정형화, 모델화하여 새마을운동 ODA사업에 대해 통일된 방향으로 적용하는 것을 중요시하였으며, 추진 국가에 있어서도 해당 국

가의 개발상황 등 객관적인 지표와 우리 정부의 준비사항 등을 고려하여 그룹화하고, 정책컨설팅, 프로젝트형, 연수강조 등 사업구성 요소를 다변화하여 접근하고, 특히 BI(Brand Identity)를 통일하도록 추진하는 등 최대한 일치된 우리나라 고유의 브랜드로서 추진되는 것에 중점을 두어 왔다.

그러나, 본 연구를 통해 드러난 바와 같이, 기존 우리 연구에서 제시되는 중요사항 위주로 정형화된 새마을운동의 내용, 추진체계 이외에도 개별 국가 및 지역의 특수성에 따른 요구사항이 있음을 알 수 있는바, 이에 따라 사회통합적인 요소, 지방분권화 등 기존 연구에서는 많이 다루어지지 않은 부분 역시 우리 새마을운동의 해당 요소에 대한 추가적인 연구가 필요하다고 하겠다.

또한, 실질적인 정책이전이 실시되는 현장인 사업 단위에 있어서는 사업을 형성하는 단계에 있어서 이러한 공급자와 수요자의 차이가 고려되어 최대한 수요자의 관심사항을 반영하려는 노력이 필요하다.

그렇다면, 이러한 부분에 대해서는 정책이 구현되는 ODA사업을 형성하는 단계에 최대한 반영함으로써 집행의 성공가능성을 높일 수가 있는데, 현행 ODA사업 수행체계상 사업을 발굴하고 형성하는 단계는 1~2주간의 짧은 현지조사에 의존하고 있으며, 일부 문헌조사의 경우에도 국가 단위 경제적 분석이나 해당 분야에 대한 기술적인 일반사항에 대한 것에 머무르고 있어, 실제 현장에서의 정책수요자의 관심요소 분석은 미흡한 실정이다.

그러나, 현지조사에 참여하는 전문가들이 대학교수, 전문기관의 연구원 등 장기간 개발도상국에서 활동할 수 있는데 기간상의 제약이 많고, 외국인으로서 현장을 경험하는 데에는 언어나 문화 등의 문제로 제약이 많이 있는 등 ODA사업의 사업형성 단계를 기간적으로 확대하는

데에는 한계가 있다.

또한, 정부간의 고위급 면담의 경우, 사안의 민감성을 고려하여 비공개로 정부 부처 및 기관 내부에서만 활용할 수 있는 경우도 있고, 국내 초청연수의 경우 KOICA 이외에도 새마을운동중앙회, 정부부처 및 지방자치단체 등도 실시하고 있으나 그 결과보고서는 공개되어 있지 않아서 자료의 공유가 어려운 실정이다.

따라서, 본 연구의 분석대상이었던 각종 고위급 면담, 연수생들의 액션 플랜은 정책수요자 입장에서의 주된 관심사와 현지 문제 및 해결 방안까지 다양한 내용을 파악할 수 있었는 바, 사업형성시 체계적이고 다양한 자료 입수와 분석을 실시하여 정책이전의 성공 가능성을 높일 필요가 있다.

즉, 기존의 사업형성 단계 현지조사에 있어서 정책수요자로서의 개발도상국의 관심요인을 잘 반영하기 위해서는, 기존의 문헌에 더해, 각종 면담결과, 연수생들의 액션플랜 등 좀더 다양하고 현장의 목소리가 직접적으로 담겨 있는 내용들을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 위해, 현재 개별 기관이 수행하고 있는 다양한 새마을운동 ODA사업에 관련한 각종 면담, 초청연수, 사업수행 등에 대한 결과보고 등 문서를 좀더 적극적으로 외부와 공유토록 하여, 타 수행기관 및 연구자가 연구 및 정책활용에 참고할 수 있도록 할 필요가 있겠다.

제 4 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

본 연구를 통해 새마을운동 ODA사업에 있어서 정책이전시 공급자로서의 우리나라와 공여국이 강조하는 성공요인과 수요자로서의 개발도상국 정책자와 주민이 희망하는 기대효과에 대해 각종 면담, 발언, 사업 사례를 통해 사업내용, 추진체계, 정책추진 배경으로 나누어 분석한 결과, 대부분의 경우는 일치하나 각자가 강조하는 부분에 있어서 일부 차이가 있었다.

구체적으로는 일치하는 부분은 사업내용에 있어서는 의식개혁, 소득증대, 농촌개발이며, 추진체계에 있어서는 자발적인 참여와 정부의 지원 등이었다. 차이가 나는 부분은 사업내용에 있어서는 지역의 균형적인 발전과 사회통합이었으며, 추진체계에 있어서는 경쟁에 기반한 정부의 지원을 따로 언급하지 않았던 점과 여성의 참여를 제시한 점, 그리고 정책추진배경에 대해서는 적극적으로 관심을 표시하지 않았다.

이는, 수요자의 입장에서 면담이나 발언의 경우에는 주제를 집중하여 의사를 표시하더라도, 무상원조사업으로 요청할 경우에는 최대한의 지원을 받기 위해 가급적 많은 내용을 포괄적으로 요청함에 따라, 이전을 요구하는 핵심내용이 불명확해지기 때문이기도 하며, 좀더 근원적으로는 각기 개발도상국의 농촌이 처한 현실이 매우 다양하기 때문이며, 기존의 연구가 공급자 입장에서 우리의 경험 위주로 분석하기 때문인

것으로 판단된다. 즉, ODA사업의 수요자의 입장에서는 정확한 수요분석이 아닐 가능성이 커지게 된다.

또한, 공급자의 입장에서도 수요자 분석은 사업요청서 접수 이후 추진하게 되어, 그 이전의 고위정책결정자나 주민들의 발언, 요청사항 등은 실제 사업구성에 잘 반영되지 못 하는 구조적인 한계 역시 있었다.

이는, 정책 집행과정에 있어서 공급자는 사업내용, 추진체계, 추진배경 등 다양하게 제시하고 특히 정책 수단으로서의 새마을운동을 강조하는 의도에 비해, 수요자는 정책 내용으로서의 새마을운동을 희망하는 차이에 따른 기대불일치로 볼 수 있다.

제 2 절 연구의 의의 및 한계

1. 연구의 의의와 시사점

새마을운동 ODA사업에 있어서 기존의 연구는 우리나라 새마을운동의 성공요인과 원형 등을 연구하여 모델화를 시도하거나, 실제 사업 사례에 대한 평가결과보고서와 면담 등을 통해 ODA사업으로서의 평가를 하고 성과를 제고하기 위한 방안을 제시하는 등의 연구가 있어왔다. 그에 비해 동 연구는 정책이전의 초기 단계, 특히 집행을 위한 사업형성 단계의 보완을 위해, 사업시행 전 실시된 국가지도자 등 고위급 정책담당자, 관료 공무원 및 새마을지도자 등이 면담과 액션플랜의 형식으로 제시한 관심요인을 분석해 보았다.

이를 통해 정책화에 있어서 정책집행시 ODA사업 형성단계에 보

안이 필요하며, 그 방식으로 고위급 면담 결과보고서, 연수생의 액션플랜 등 결과보고서 등 보다 다양한 1차 문헌 분석을 통한 정확한 수요 분석이 필요하다는 점을 제시하였다.

이는, 새마을운동 ODA이 일반적 ODA사업과 차별화되는 부분의 근거로 제시될 수 있다. 우선 기존 ODA사업의 경우 사업형성 단계의 조사와 협의에 기반하여 사업의 주요 내용이 확정되고 사업수행기관이 선정되며, 사업이 추진될 때에도 당초 계획한 사업내용을 중심으로 일부분의 변경만이 이루어진다. 이에 비해, 새마을운동 ODA사업은 지역 개발 사업, 특히 마을주도의 개발 방식을 적용하므로, 사업수행기관 선정 이후에 대상 마을별로 주민주도의 개발계획과 평가방식 등이 결정되므로, 사업 추진시의 적극적인 컨설팅 및 조직화 등이 중요하게 된다. 또한, 주된 사업내용에 참여자의 의식개혁이 포함되어 있는데, 이는 기존 ODA사업이 인프라 혹은 컨설팅의 경우에도 정책보고서와 정책화 등 계량화된 지표로 평가가 가능한 것에 비해, 의식개혁 정도에 대한 과학적이고 객관적인 평가가 어렵다는 점도 들 수 있다. 이에, KOICA의 경우 일부 대규모 새마을운동 ODA사업에 대해 시범적으로 효과성 평가(Impact Evaluation)를 적용하여 신뢰성 등의 사회적 자본의 증대를 측정하고자 시도하고 있다.

또한, 학술적으로는 기존 새마을 ODA사업에 대한 연구가 개발도상국 현장에서 수행된 사업에 대한 종료평가결과보고서 등의 2차 자료를 분석했던 것에 비해, 동 연구는 대통령, 총리, 장관, 현장 관료 및 새마을지도자 등의 실제 발언과 직접 작성한 액션플랜 등의 1차 자료의 내용에 기초한 분석이었다는 차별점을 들 수 있다.

이러한 분석을 통해, 우리나라의 새마을 ODA사업에 있어서, 기존에 제시된 여러 성공요인과 그에 기반한 모델화에 보완이 필요하며, 그

대상으로는 개별 국가마다 상이하나 ①지역의 균형있는 발전에 대한 내용, ②민족과 계층간 갈등을 해결하는 사회통합에 대한 내용, ③여성의 적극적인 참여를 위한 추진체계 등을 우선 밝혀 내었다.

이러한 내용적인 보완에 더해, 정책집행이 구현되는 ODA사업을 형성함에 있어서, 기존의 단기간이고 제한적인 자료조사에 더해 수원국 면담, 국내초청연수 결과보고서 등 다양한 1차 자료를 각 정부부처 및 공공기관 등에서는 적극적으로 공개하여 연구진 및 관련 기관들이 공유하고 활용할 필요가 있음을 제시하였다.

2. 연구의 한계

그러나 본 연구는 정책이전 중 사업형성 단계에서의 공급자와 수요자에 대해 자료입수의 한계로 인해 일부 국가의 일부 고위공무원과 주민을 분석함에 따라 일반화를 하기에는 다소 모자라며, 이전 동기 분석에 있어서 기존에 연구 대상이었던 자발성과 강제성 등 동기에 대한 것이 아니라, 희망하는 수요와 공급차원의 내용에 따른 구분을 하게 되어, 체계적인 분석은 아니라는 한계를 가지고 있다.

또한, ODA사업의 특성상 최대한 많은 지원을 받기 위해 수요자인 개발도상국의 경우 공급자인 우리 정부와 면담 혹은 자료 작성시 상대방의 주요 관심사에 일치시켜 지원 가능성을 높이려는 시도를 할 수도 있으며, 1차 자료의 경우에도 언어적, 문화적 차이로 인한 해석의 정확성이 저하될 수 있다는 점에 대해서는 적절한 통제를 하지 못한 맹점이 있다.

더불어, 요청 단계에서의 수요가 적절하게 반영되었는지 여부를 확

인할 수 있는 실제 사업 사례에 대한 분석이 미흡한 바가 있다. 이는 자료를 확보할 수 있는 시기가 2013년부터이며, 새마을 ODA에 대한 개발도상국의 적극적인 요청 역시 해당 시기에 다수 발견되고 있는데 비해, ODA사업 특성상 실제 사업화되는데 2년, 사업 집행에 3년 이상이 소요되어, 실제로 사업의 성과를 판별할 수 있는 사업종료까지는 5년 이상이 걸리기 때문이다. 즉, 정책이전시 공급자와 수요자의 동기와의 결과를 비교하기 위해서는 향후 사업이 다수 종료되는 시기에 가능할 것이다.

또한, 수요자로서 고위공무원의 경우 농업부는 농업기술, 사회통합부는 민족간 갈등 해소 등 소속 부처의 관심사에 따라 새마을운동에 대해 관심 분야가 다르고, 고위정책담당자와 현장의 관료 및 새마을지도자 등도 주된 관심사가 달랐던 바, 이에 대한 정밀한 분석을 통해, 1970년대 내무부 주도의 우리 새마을운동과의 차이점을 밝혀 낸다면, 좀더 세부적인 접근법 개발에 도움이 될 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 단행본

- 권령민(2011), 「새마을운동 원형연구」, 경운대학교 새마을아카데미
- 박종화·윤대식·이종열(2004), 「지역개발론」, 박영사
- 정갑진(2009), 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」, 한국
개발연구원
- 한국국제협력단(2008), 「국제개발협력의 이해」, 한울
- 한국국제협력단(2014), 「새마을운동 성공요인과 개도국 적용가능성 및
한계 보완방안」, 한국국제협력단
- 한국국제협력단(2014b), 「국제 새마을운동 ODA사업 표준모형 구축과
컨텐츠 개발」, 한국국제협력단

2. 국내 학술논문 및 발표문

- 강지운(2013), “공적개발원조(ODA) 정책으로서 새마을운동의 집행과
정 국제비교분석 - 몽골과 캄보디아 사례를 중심으로 -”, 서울대학
교 석사학위논문
- 국무총리실(2011), “새마을운동 ODA 사업 기본계획”
- 국무총리실(2016), “새마을운동의 국제적 확산방안”
- 권혁주(2010), “Implications of Korea's Saemaul Undong for
International Development Policy: A Structural Perspective”,
「Korean Journal of Policy Studies」 제25권 제3호, 87-100

- 김성규(2013), “개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA정책과 사업전략형성을 위한 시사점”, 「개발협력 정책과 이슈 11호」, 한국국제협력단
- 김한양(2014), “글로벌새마을운동의 국제개발협력사업 적용성에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」 제26권 제1호: 139-161
- 박세나, 고길곤(2013), “해외 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석: 라오스와 캄보디아의 사례를 중심으로”, 「행정논총」 제51권 제4호: 127~166
- 박찬용(2014), “새마을운동의 공적개발원조(ODA) 사업추진 방안 연구”, 「한국지방자치연구」 제15권 제4호: 111-133
- 여현덕(2015), “한국 개발초기 여성참여와 리더십 발전과정 분석: 1970년대 농촌의 새마을 여성 지도자들의 활동을 중심으로”, 「국가정책연구」 제29권 제3호: 49-75
- 이미숙(2013), “새마을운동의 이론적 담론과 패러다임의 연구”, 「지방행정연구」 제27권 제1호: 45-70
- 이양수(2014), “새마을운동 공적개발원조(ODA) 모형의 개도국 적용을 위한 전략적 접근 - 제도적, 비제도적 설명변수를 중심으로“, 「민족문화논총」 제58집: 657-694
- 이양수(2014b), “새마을운동의 베트남 적용 한계 및 보완점 -베트남 신농촌개발운동을 중심으로-”, 「한국비교정부학보」 제18권 제3호: 81-100
- 이양수(2014c), “정책론적 관점에서 바라본 새마을운동 원형(prototype) 탐색”, 「농촌경제」 제37권 제2호:85-105
- 임형백(2011), “새마을운동의 아프리카 공적개발원조(ODA) 적용 방향”, 「한국지역개발학회지」 제23권 제2호: 47-70

- 임형백(2011b), “새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력”, 「아시아 연구」 제14권 제2호: 111-139
- 임형백(2012), “새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용을 위한 과제”, 「한국지방자치연구」 제14권 제1호: 131-150
- 임형백(2012b), “공적개발원조 적용을 위한 새마을운동의 상황적 특수성의 동태적 분석”, 「아시아연구」 제15권 제3호: 79-108
- 장지순(2012), “새마을운동 ODA의 활성화를 위한 인적자원개발 연구”, 「아시아연구」 제15권 제3호, 57-77
- 정준금(2006), “정책결정에 있어서 정책이전의 역할 분석을 위한 서설적 연구”, 「한국사회와 행정연구」 제17권 제2호, 53-78
- 지성태(2013), “농촌종합개발 ODA 모델의 효과적 추진방안 연구 - 베트남 새마을운동 시범사업 사례를 중심으로”, 「아시아연구」 제16권 제3호, 217-246
- 최외출(2012). 개발학으로서의 새마을학 정립, 「행정논총」 제39권 제2호: 19-46

3. 국외 단행본 및 학술논문

- OECD(2016), A New Rural Development Paradigm for Developing Countries in the 21st Century, New York: OECD
- Edward P. Reed(2010), "Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today?", 새마을운동 40주년 국제 학술대회 발표문
- UNDP(2015), Saemaul Initiative Towards Inclusive and Sustainable

New Communities: Implementation Guidance, New York:
UNDP

WCED(1987), Our Common Future, New York: WCED

Abstract

Characteristics and Attracting factors of Saemaul Undong to the Developing Countries as the ODA policy

CHON, Gyongshik

Public Policy

The Graduate School of
Seoul National University

'Saemaul Undong' in Korea is recognized as good example of successful rural and national development experience, such as receiving policy transfer request from over 50 developing countries. In addition, it is perceived as an effective tool to assist developing countries to meet the SDGs by the international community. In response to these growing interests to Saemaul Undong, Korean government is also committed to expand its successful experience of the 1970s as part of ODA projects.

Most prior researches on Saemaul Undong had more interests on successful as the stance of policy lender during policy transfer rather than as the policy borrower, so had more focuses on characteristics of Samaul Undong.

This research compared the interest factors between the policy supplier and the consumer for the Saemaul Undong as ODA policy. By doing this, it could be found out some gap between those in the point of need assessment.

To this end, this research considered and analyzed three main pillars of policy contents, implementing system and advocacy background. For the policy provider's view, success factors presented in prior studies were analyzed. For the policy consumer's perspective, high-level meeting reports and action plans in the closing reports in KOICA's invitational programs were analyzed.

After comparing the expected effects of the success factors from Korea and attracting characteristics from developing countries about Saemaul Undong, 'reform of consciousness', 'income increase', 'effective rural development policy' were commonly referred in policy contents. In implementing system, 'voluntary participation' and 'strong support of government' were received similar attention from both sides.

On the other hand, consumers in developing countries pointed out 'balanced development of regions' and 'social integration' as attracting factors in policy contents but these were not highlighted from suppliers. In implementing system, developing countries did not show great interest in 'incentive system based on competition' but in 'participation of women'. Also, advocacy background is not presented in the consumers' interest field.

In conclusion, to minimize this expectation mismatches, thorough analysis on official meeting reports and action plans of invitational programs should be strengthened in the ODA project's formation stage. And it is needed to complement the various success factors and models in ①balanced development of region, ②social integration to solve the national conflict, ③implementing system focusing active participation of women.

Keyword: Policy Transfer, Saemaul Undong, Official Development Assistance, Need Assessment

Student Number: 2006-22484