

# 해외 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석: 라오스와 캄보디아의 사례를 중심으로\*

박 세 나\*\*  
고 길 곤\*\*\*

〈 목 次 〉	
I. 서론	III. 한국 새마을운동의 원형의 탐색
II. 정책원형의 모호성과 정책변동 및 정책이전	IV. 해외 새마을운동과 변형
	V. 분석결과의 해석 및 결론

## 〈 요 약 〉

새마을운동이 개발도상국으로 활발히 정책이전 되고 있다. 그러나 기존 연구는 어떤 정책구성요소가 어떻게 이전되고 있는지에 대한 분석을 생략한 채 주로 새마을운동의 효과분석에 초점을 맞추어 왔다. 한편 정책변형을 설명하는 정책변동과 정책이전 이론은 변화의 원인과 과정에 초점을 맞추고 있을 뿐 본래의 정책내용과 변화된 정책내용에 대한 논의는 부족하였다. 본 논문은 정책변형 연구에 관한 이러한 한계를 극복하여 정책구성요소를 중심으로 정책의 원형이 무엇이고, 정책이 이전됨으로써 어떠한 변형이 나타나는가를 라오스와 캄보디아에서 진행된 6개의 새마을운동 사례를 이용하여 분석하였다.

분석결과 새마을운동의 원형과 개발도상국에 이전된 변형 간에는 상당한 차이가 존재함을 확인할 수 있었다. 정책목표의 측면에서는 협소하게 정의된 마을수준의 개발에 초점을 두고 있어 국가단위의 정책목표가 제시되지 못하였고, 정책의 중요한 주체인 정부의 역할이 모호하거나 미미하게 정의되고 있음을 알 수 있었다. 또한 새마을운동의 원형과 변형 양자 모두 주민참여를 강조하고 있으나 실제 이전된 새마을운동에서의 주민참여 수준은 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 관리전략 측면에서는 원형에서 나타난 체계적인 관리전략이 부재했으며, 이는 사업의 효과성 및 지속성 담보에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

【주제어: 새마을운동, 새마을운동의 세계화, 해외 새마을운동, 새마을운동의 원형, 새마을운동의 변형, 정책변형】

\* 본 논문은 제 1저자의 석사학위 논문 “새마을운동의 원형과 변형: 라오스와 캄보디아의 사례분석”을 수정·보완하여 작성하였으며, 교신저자는 연구문제 선정, 연구설계 및 분석과 집필에 기여하였음.  
이 논문은 2012년도 서울대학교 행정대학원 아시아개발연구소의 연구비 지원을 받았음.  
\*\* 제 1저자, 갈렘앤컴퍼니 컨설턴트, 서울대학교 행정대학원 석사졸업(senapark@snu.ac.kr)  
\*\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 부교수(kilkon@gmail.com)  
논문접수일(2013.9.13), 수정일(2013.11.27), 게재확정일(2013.12.2)

## I. 서론

새마을운동은 한국식 농촌개발운동으로 지난 40여 년 동안 그 성과에 대한 긍정적인 평가들이 제시되어 왔다. 새마을운동은 특히 1970년대 한국 농촌지역의 생활환경개선, 농업생산성 향상, 주민의식 개혁 등에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다(노화준, 2013; 고건, 2010). 이러한 긍정적인 평가를 바탕으로 정부는 새마을운동을 한국형 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA, 이하 ODA)의 모델로 선정하고, 새마을운동의 개발도상국으로의 이전을 추진하고 있다<sup>1)</sup>.

흥미롭게도 새마을운동의 역사나 효과에 대한 많은 이론적 관심에도 불구하고 새마을운동을 정책학적 관점에서 이론화 하려는 노력은 상대적으로 부족한 상황이다. 새마을운동의 이론화 작업이 어려운 중요한 이유 중의 하나는 새마을운동이 많은 변형과정을 거쳐 왔다는 점이다. 한국의 새마을운동은 1970년대 초반에 시작하여 1970년대 중반과 후반에 걸쳐 사업내용과 성격이 변화해왔다. 1980년대에는 기존의 정부주도의 추진방식에서 민간주도의 운동으로 변화하였고, 이 과정에서 사단법인인 새마을운동중앙회가 설립되었다. 그러나 이 시기 중앙본부의 비리가 정치적 쟁점으로 등장하면서 새마을운동은 1990년대까지 침체기를 겪게 된다. 그러다가 2000년대에 들어 ODA 사업의 일환으로 새마을운동에 대한 재조명이 이루어지면서 다시 주목을 받고 있는 상황이다. 이상의 내용은 국내의 새마을운동이 많은 변화를 거쳐 왔음을 시사한다.

새마을운동의 해외 이전은 정책의 또 다른 변형을 초래하였다. 새마을운동의 해외이전은 1990년대에 시작하여 2000년대에 급속히 증가하였고, 2013년 현재도 아시아, 아프리카, 중남미 등지에서 활발하게 사업이 진행되고 있다. 해외 새마을운동은 2000년대의 개발도상국 농촌지역을 대상으로 하고 있어 국내의 새마을운동과는 시간적, 그리고 공간적인 배경이 상이하다. 또한 사업에 따라 이전기관은 물론이고 대상국가의 정치적·사회적·역사적 상황, 대상국 정부와 주민의 참여수준 또한 다양하다. 이러한 차이로 인해 새마을운동이 개발도상국에 이전되고 시행되는 과정에서 원형과는 다른 모습으로의 변형이 발생하였을 것이라는 연구가설 제시가 가능하다.

새마을운동의 원형과 변형의 문제는 정책의 변화를 설명하는 이론적 측면에서도 그 중요성을 찾을 수 있다. 먼저 정책변동(policy change)에 관한 기존의 연구(Mills 2000; Kingdon 1995; Baumgartner & Brian 1993; Domhoff 1990; Sabatier 1988; Hogwood & Peters 1983;

1) 정부는 해외 새마을운동을 보다 체계적이고 종합적으로 추진하기 위해 2011년 국무총리실을 중심으로 새마을운동 추진체계를 재정비하였다.

Alinsky 1989; Biklen 1983)는 주로 변동의 원인에 초점을 맞추고 있다. 그러나 정책변동 사례를 연구할 때 변동의 준거가 되는 원형(prototype)을 어떻게 설정할지에 대한 논의들은 상대적으로 적었다. 한편 정책이 다른 지역에 이전되면서 발생하는 정책변형은 정책이전(policy transfer)과 관련된 연구(Dolowitz & Marsh 1996; 2000)에서 다루어졌다. 정책이전 이론에서는 정책이 이전되는 과정에서 단순하게 복사나 모방의 형태를 띠지 않고 변형(modification)되거나 혼합(mixture)되는 현상이 존재할 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 이전의 대상이 되는 정책이 단일한 실체(entity)가 아니라 그 자체로 오랜 변형과정을 거친 것이라는 점에서 정책이전을 시도하는 주체가 해당 정책의 원형을 어떻게 재해석하고 있는가에 대한 이론적인 설명이 부족한 상황이다. 따라서 본 연구는 새마을운동의 원형을 탐색하고, 그 원형이 해외에 이전됨으로써 어떠한 변형이 나타났는지를 설명하고자 한다. 이러한 시도는 정책의 원형과 이전에 따른 변형을 설명함으로써 정책 변형에 관한 기존의 이론을 보완하는데 기여할 수 있다.

한편 새마을운동의 원형과 변형에 대한 사례 연구는 실천적 측면에서도 중요하다. 새마을운동을 개발도상국에 이전함에 있어 해당국의 제반 상황을 고려하여 새마을운동의 내용을 수정할 필요가 있다. 해외 새마을운동의 현지화를 강조하는 연구(임형백, 2011; 정기환 외, 2008; 전해황, 2006)는 이러한 필요성을 반영하고 있다. 그러나 이러한 연구에서도 새마을운동의 현지화는 부수적인 것들에 국한되는 문제이며, 프로그램의 핵심내용은 한국 새마을운동을 기반으로 해야 한다는 데 동의하고 있다. 즉, 새마을운동을 통해 한국의 독자적인 개발경험을 전수하고, 이를 국가브랜드화하기 위해서는 다른 지역개발프로그램과는 차별화된 한국 고유의 새마을운동 모형을 전파할 필요가 있다고 보는 것이다. 이처럼 새마을운동의 원형에 기반한 개발도상국으로의 이전이 강조되는 상황에서 이전하고자 하는 새마을운동의 모습이 구체적으로 무엇이고, 실제로 새마을운동이 개별 국가에 이전되었을 때 어떤 변형이 일어나고 있는지는 중요한 연구문제가 될 수 있다. 특히 해외 새마을운동이 본격적으로 진행된 지 10년 이상의 시간이 경과하였고, 지속적으로 확대되고 있다는 점에서 이러한 연구는 새마을운동의 해외 이전에 유용한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 먼저 한국 새마을운동의 정책적인 원형을 탐색하고, 도출된 원형과 그동안 수행된 해외 새마을운동 사례를 비교분석하고자 한다. 이를 통해 해외 새마을운동의 현황을 파악하고, 향후 사업수행을 위한 시사점을 도출하는 데 그 목적이 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 정책원형과 변형에 관한 연구의 이론적 중요성을 검토하고, 이러한 관점에서 그동안 진행된 새마을운동에 관한 선행연구를 검토한다. 이를 바탕으로 한국 새마을운동의 원형을 정책의 구성요소를 중심으로 구성하였다. 다음으로 개발도상국에 이전된 새마을운동이 그 원형을 제대로 반영하고 있는지 살펴보기 위해 해외 새

마을운동 사례와 원형을 비교분석하였다. 분석대상으로는 성격이 다른 3개의 이전주체<sup>2)</sup>에 의해 각각 라오스와 캄보디아 2개국에서 시행된 총 6개의 새마을운동 사업을 선정하였다. 이 두 국가는 지리적으로 인접하고 있어 기후적인 조건은 유사하지만 정치적·사회적 조건은 상이하다는 특징이 있고, 3개의 성격이 다른 사업주체에 의해 이전이 진행되었다는 점에서 새마을운동 변형의 다양성을 살펴볼 수 있다는 장점이 있다. 마지막으로 원형의 정책구성요소를 중심으로 각각의 사례를 비교·검토함으로써 새마을운동의 원형과 새마을운동의 변형인 해외 새마을운동 간의 유사점과 차이점을 살펴본 후 결론과 정책적 시사점을 제시하였다.

## II. 정책원형의 모호성과 정책변동 및 정책이전

새마을운동의 해외이전에 따른 변형과정을 이해하기 위해서는 국내에서 새마을운동이 어떻게 변화되어 왔는가와 함께 한국의 새마을운동이 해외에 이전됨으로써 어떻게 변형되었는가를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 여기에는 정책변형과 관련된 두 개의 이론을 적용해 볼 수 있다. 먼저 전자인 국내에서의 변형에 대해서는 정책변동(policy change)이론을 적용해 볼 수 있고, 후자인 해외에서의 변형에 관해서는 정책이전(policy transfer)이론의 적용이 가능할 것이다.

정책은 정치, 사회, 경제 등 다양한 요인의 영향을 받게 된다. 따라서 하나의 정책이 오랜 기간 지속되는 경우 정책의 변화가 발생하게 된다. 한국의 새마을운동은 오랜 역사적 맥락을 가지고 변화해 왔다<sup>3)</sup>. 1970년 박정희 대통령의 “새마을기꾸기운동” 제창을 통해 시작된 새마을운동은 기반조성단계(1970~1973), 사업확산단계(1974~1976), 효과심화단계(1977~1979),

2) 한국 정부기관으로 ODA를 전담하는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA, 이하 KOICA)과 NGO인 새마을운동중앙회, 그리고 국제기구인 UN 산하의 아시아태평양경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP, 이하 ESCAP)가 각각 라오스와 캄보디아에서 진행한 사업을 분석대상으로 한다.

3) 새마을운동이 시작되기 이전에도 여러 역사적 맥락이 존재하고 있었다. 1930년대 김성수 등을 중심으로 브나로드(Vnarnod) 운동을 통해 식민지 지식인들이 농촌계몽운동을 전개하였고, 이러한 전통은 농촌계몽 지도자 형성의 단초를 마련하였다. 한편 1930년대 식민지 수탈에 의해 농촌이 폐쇄화됨에 따라 일제는 농촌지역이 정치적·경제적으로 위협이 된다는 사실을 인식하게 되었다. 그 결과 농민통제와 농업생산 독려를 목적으로 한 농촌진흥운동이 전개되는데 이는 전국적인 수준에서의 정부주도의 농촌정책의 효시가 된다. 한편 한국전쟁 이후에도 1960년대 초 대학생들의 농촌계몽운동이 있었고, 1962년 가나안 농군학교와 같은 조직이 생겨나는 등 다양한 요인에 의해 적지 않은 지식인들이 농촌사회에 투신하게 하는 단초가 되었다.

체제정비단계(1980~1989), 자율확대단계(1990~2000) 등의 변화과정을 거쳤고(새마을중앙회, 2000: 4~9), 2000년대에는 새마을 국제화 확산의 단계에 이르게 되었다. 이와 같이 국내의 새마을운동은 40여년의 시간동안 많은 변화를 겪어 왔다.

이러한 새마을운동의 변형은 정책변동이론을 적용하여 설명할 수 있다. 정책변동이론은 변동의 원인에 초점을 맞추고 있는 이론으로 새마을운동 변화의 원인을 다양한 관점에서 설명할 수 있다. 먼저 단절적 평형이론(punctuated equilibrium theory)의 관점(Baumgartner & Brian, 1993)에서 보면 정권교체, 새마을운동본부 비리사건, 세계화의 가속화 등의 정치적·사회적 요인으로 인해 새마을운동이 급격히 변화해왔다고 볼 수 있다. 한편 정책프레임의 변화의 관점(Tversky & Kahneman, 1981)에서 본다면 국가주도형 농촌개발운동에서 참여가 강조된 거버넌스형 공동체개발(community development)로 새마을운동을 새롭게 정의함에 따라 정책의 변동이 일어났다고 볼 수도 있다. 이 외에도 정치적 엘리트층 중심으로 변동을 설명하는 관점(Mills, 2000; Domhoff, 1990)을 적용하여 대통령 등 정치적 행위자를 중심으로 변화를 설명할 수도 있으며, 옹호연합모형(Sabatier, 1988)의 관점에서는 새마을중앙회, 새마을지도자 그룹, 그리고 ODA 사업 추진기관들을 중심으로 새마을운동의 변화를 설명할 수도 있다.

그러나 정책변동이론은 변동의 원인에 초점을 맞추고 있어 변동의 대상이 되는 정책의 원형이 무엇인지에 관한 구체적이고 적절한 설명을 제시하지 못하고 있다. 즉, 정책의 원형을 구성하는 정책의 목표, 주체, 전략, 세부실행계획과 같은 정책의 기본구성요소가 어떻게 변형되었는지를 설명하기보다는 그 원인이 무엇인지에 연구관심이 경도되어 있다. 이것은 정책변동이론의 중요한 연구공백이며, 따라서 정책변동이론을 해외 새마을운동의 변형을 설명하는 데 직접 적용하기에는 한계가 있다.

한편 새마을운동에 관한 선행연구에서도 새마을운동의 원형에 대한 관심은 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 새마을운동에 관한 기존 연구들은 새마을운동의 이론화보다는 평가를 위한 작업이 주를 이루고 있다. 많은 연구들은 새마을운동의 정치적·경제적 측면에 주목함으로써 다소 대립적인 입장을 나타내고 있다. 한 측면에서는 새마을운동의 경제적인 성과에 주목하여 농촌지역의 빈곤퇴치와 근대화, 경제개발에의 기여 등 긍정적인 입장에서 서술되었고(정갑진, 2008; 박진환, 2005; 박섭·이행, 1997; 내무부, 1980a), 다른 한 편에서는 정치적인 측면에서 당시 정권이 새마을운동을 통해 농민을 동원하고 농촌사회를 통제하였다고 부정적으로 평가하고 있다(고원, 2006; 김대영, 2004; 전재호, 2003; 아쿠아, 1981). 또한 최근 각광받고 있는 새마을운동에의 주민참여에 대해서도 한 편에서는 주민들이 자신들의 이해관계에 따라 자발적으로 참여했다(김홍순, 2000; 권태준·김광웅, 1981)고 보는 반면 다른 한 편에서는 정부가 강압적으로 주민들을 동원했다고 본다(조희연, 2004; 내무부, 1980a). 이와

같이 한국의 새마을운동에 대한 기존 연구들은 양극단에 위치해 있고, 이러한 입장 차이는 여전히 좁혀지지 않고 있다.

최근 이러한 상황을 극복하기 위한 새로운 접근의 연구가 시도되고 있다. 새마을운동을 거버넌스형 지역개발사업으로 보는 연구(엄석진, 2011b; 호세진, 2010; 소진광, 2007a), 새마을운동에 관한 국민의 인식에 관한 연구(이정주, 2011), 지방공무원들의 역할에 초점을 둔 연구(엄석진, 2011a), 여성의 역할에 중점을 둔 연구(최인이, 2008), 새마을운동의 정책적 재설계와 발전적 평가에 관한 연구(노화준, 2010a) 등이 대표적이다. 이러한 연구들은 기존연구에서 설명하지 못한 부분에서 새마을운동에 관한 이해를 증진시키고 있으나 여전히 새마을운동의 정책원형이 무엇인가에 대해서는 답을 제시하지 못하고 있는 상황이다.

물론 새마을운동이 무엇인가를 설명하기 위한 이론화 작업을 수행한 연구가 전혀 없었던 것은 아니다. 새마을운동의 원형을 구성하고자 한 최초의 연구인 권령민(2011)의 연구, 새마을운동의 원형의 구성요소를 제시한 최양부(1978)의 연구, 새마을운동의 주체, 발전전략, 사업관리, 리더십 등 다양한 측면에서의 이론화를 시도한 노화준(2012b)의 연구 등이 있다. 이러한 연구들은 새마을운동의 계획부터 집행에 이르기까지의 체계를 분석하고, 이론적인 측면에서의 설명을 통해 새마을운동이 무엇인가에 대한 이해를 돕고 있다. 하지만 이러한 연구들 역시 1970년대 한국 새마을운동의 정책적인 원형이라고 할 만한 모형이나 분석틀을 제시하지 못하고 있다.

이와 같은 새마을운동의 정책원형에 대한 이론적인 연구의 공백은 다시 정책이전(policy transfer)에 따른 변형의 분석을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 정책이전이란 한 국가나 지역 혹은 정치체계의 정책, 제도, 아이디어 등이 다른 체계로 원용되는 과정을 의미한다(Dolowitz & Marsh, 1996: 344). 정책이전에 대한 연구의 주요관심사는 이전동기, 이전주체, 이전정도, 이전저해요인, 이전실패요인 등이다(Dolowitz & Marsh 2000: 9; 정준금, 2006: 61). 정책이전에 관한 기존 연구들은 정책이전의 원인과 과정에 초점을 맞추고 있어 이전대상이 되는 정책원형을 어떻게 확인할 것인지에 관해서는 제대로 설명하고 있지 못하다. 정책의 이전정도나 성공여부를 판단하기 위해서는 정책원형이 무엇인가에 대한 연구가 선행되어야 함에도 불구하고 이러한 논의는 매우 부족한 상황이다. 이러한 정책이전 연구의 공백은 새마을운동과 같이 오랫동안 많은 변형을 거친 정책을 해외에 이전하는 경우 무엇을 이전할 것인지, 이전하고자 했던 정책이 제대로 이전된 것인지를 설명하는 데 있어 한계로 작용한다.

이처럼 새마을운동의 해외이전을 설명할 만한 이론이 부족한 상황에서 해외 새마을운동 사례를 분석한 그동안의 연구는 주로 사업의 내용, 현지반응, 성과 등에 초점을 맞추고 있다. 이러한 연구들은 해외 새마을운동의 문제점으로 새마을운동 내용에 대한 이해 부족, 전문화의 부족, 낮은 효과성, 여타 지역개발프로그램과의 차별화 부족 등을 제시하고 있다(이

중수·권찬호, 2011; 소진광, 2007b; 전해황, 2002). 이러한 문제들은 해외 새마을운동을 설계하고 집행하는 과정에서 무엇을 어떻게 이전할 것인가에 대한 논의가 부족했기 때문에 발생했다는 비판이 가능하다. 즉, 새마을운동의 핵심이 무엇인지, 어떻게 정책이 구성되었는지, 누가 어떤 역할을 수행하였는지, 어떻게 정책을 집행하였는지 등 새마을운동 정책의 기본적인 구성요소에 대한 논의가 부재한 상황은 개발도상국에 새마을운동의 무엇을 이전할 것인지에 대한 정책적 판단을 어렵게 하고, 이것이 새마을운동의 체계적인 해외이전을 어렵게 하는 요인이 된 것으로 볼 수 있다.

결론적으로 한국 새마을운동은 많은 변화를 거듭해왔음에도 불구하고 새마을운동에 관한 기존연구는 물론이고, 정책변동이나 정책이전 등 정책변형과 관련된 이론에서도 이를 제대로 설명하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 문제는 새마을운동이 개발도상국을 대상으로 활발하게 이전되고 있는 상황에서 새마을운동이 본래의 모습으로 제대로 이전되었는지, 이전되는 과정에서 어떠한 변형이 발생하였는지를 설명하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

따라서 이하에서는 해외 새마을운동의 변형을 살펴보기에 앞서 먼저 한국 새마을운동의 원형을 탐색하고자 한다. 다만 정책이란 정치·경제·사회적 영향을 받아 형성되고 변화한다는 점에서 원형이라는 것이 실제로 존재할 수 있는 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 정책의 변형을 설명하기 위해서는 그 대상이 되는 원형이 존재해야 한다. 특히 정책이 다른 국가 내지는 정부에 이전되기 위해서는 이전대상이 되는 정책이 특정문제의 해결에 상당한 효과를 나타냈다는 전제가 있어야 하며, 이전하고자 하는 국가는 그러한 효과를 발생시킨 정책의 모습을 이전하고자 할 것이다. 본 연구에서는 이전대상이 되는 정책의 모습을 정책의 원형이라고 보고, 새마을운동의 원형을 피폐한 농촌사회의 개발이라는 목적을 달성하는 데 상당한 효과를 가져온 정책의 모습으로 설정한다.

### Ⅲ. 한국 새마을운동의 원형의 탐색

#### 1. 1970년대 농촌 새마을운동의 배경

새마을운동은 1970년 4월 한해대책전국지방장관회의에서 처음 제기되었고, 새마을가꾸기 운동이라는 이름으로 당해 10월부터 본격적으로 시작되었다. 정부는 당시의 시멘트 과잉재고를 해소하기 위해 전국 약 33,000개 마을에 시멘트 300포대를 각각 무상으로 배포하고, 10개의 마을공동사업을 제시하고 주민들이 원하는 사업을 선정하여 시행하도록 하였다. 당시 새마을가꾸기운동은 정부차원의 구체적인 계획이나 지도가 없었음에도 불구하고 약

16,000개의 마을에서 상당한 성과를 거둔 것으로 나타났다. 이에 정부는 환경개선 중심의 새마을가꾸기사업을 확대하여, 정신계발사업과 생산소득사업을 포괄하는 종합적 농촌개발운동으로 새마을운동을 본격적으로 추진하도록 하였다(이용기, 2012: 70-71). 이와 같이 정부가 적극적으로 새마을운동을 추진하게 된 것은 예상치 못하게 주민 자체적으로 높은 성과를 낸 이유도 있지만 당시 박정희 정권이 처한 내·외부적인 상황을 살펴보면 정치적, 경제적인 요인이 함께 작용하였다.

먼저 경제적인 요인으로는 도·농간 성장격차와 세계경제 침체를 들 수 있다. 1960년대 한국경제는 급속한 성장을 하고 있었지만 이는 불균형성장정책에 의한 것으로 산업 간 격차, 도농 간 격차, 지역 간 격차 등의 문제를 가져왔다. 이와 함께 1960년대 말 세계경제침체와 보호무역주의에 따라 한국경제는 인플레이션, 국제수지악화, 경기불황 등의 경제적 문제에 직면하게 되었다. 이에 정부는 도·농 간 격차를 해소하고, 새로운 공산품 소비지를 확보하기 위한 공공투자의 일환으로 새마을운동을 추진하였다(한국농촌경제연구원, 1999). 한편 이러한 경제적인 요인은 정치적 요인과 맞물려 작용하였다. 박정희 정권은 자신들의 정치적 정당성을 경제성장을 통해 얻고자 하였다. 그러나 불균형성장정책은 도·농 간 소득격차를 가져왔고, 그 결과 전통적인 여촌야도(興村野都)의 투표성향이 퇴색하기 시작하였다(황연수, 2006: 24). 1971년 대선을 앞두고 정부와 여당은 자신들의 정치적 기반을 유지하기 위해 농촌주민들의 표심을 얻기 위한 수단이 필요했고, 새마을운동의 추진에는 이러한 정권의 의도가 담겨 있었다.

이와 같이 새마을운동이 추진된 시기의 경제적·정치적 상황을 볼 때 새마을운동이 단순히 농촌지역의 생활환경 개선과 소득향상을 위해서만 추진되었다고 보기는 어렵다. 당시 정권은 새마을운동을 통해 당면한 경제적인 문제를 해결하여 국가경제의 성장을 가져오고, 이를 통해 정권의 안정성을 확보하고자 하였다. 박정희(1978)는 새마을운동을 정권의 핵심가치였던 조국근대화와 연계하여 새마을운동이 조국근대화의 행동철학이자 실천운동이라고 하였다. 새마을운동은 유신이념의 실천도장이라는 유명한 휘호는 당시 최고정책결정자였던 대통령의 새마을운동에 대한 인식을 보여준다. 당시 많은 연구들이 새마을운동을 정의하는데 있어 국가발전의 기반구축(문병집, 1972), 사회혁신(김운태, 1973), 국토개발과 조국근대화(문화공보부, 1973) 등 국가발전의 기여라는 점을 강조했다. 이 점 역시 이러한 당시의 상황을 보여준다.

이러한 내용을 토대로 볼 때 1970년대 초 시점에서 당시 정권에게 새마을운동은 정치적, 경제적으로 매우 중요한 정책이었고, 이에 정부는 새마을운동의 성과에 대해 촉각을 곤두세울 수밖에 없었다. 즉, 박정희 정권은 새마을운동을 통해 농촌지역의 발전과 함께 국가경제의 지속적인 성장, 정치적 기반의 확보라는 목적을 달성하기 위해 새마을운동의 계획과 집행, 평가

등 정책과정 전반에 깊숙이 개입하여 원하는 방향으로 정책을 이끌어가기 위해 노력하였다.

## 2. 새마을운동 원형의 구성요소와 모형

### 1) 새마을운동 원형의 구성시기

본 논문은 새마을운동이 농촌사회의 개발이라는 일차적 목적을 달성하는 데 상당한 효과를 거둘 수 있었던 시기의 새마을운동을 정책의 원형으로 보고, 구체적으로 “새마을운동의 정책적인 운영메커니즘”으로 새마을운동의 원형을 정의한다<sup>4)</sup>. 정책의 원형은 여러 관점에서 정의할 수 있으나 본 연구에서는 새마을운동이 해외에 이전되는 변형을 살펴보는 데 연구의 목적이 있으므로 정책의 성공을 가져올 수 있는 정책의 구성요소를 중심으로 원형을 구성하고자 한다. 이는 새마을운동의 이전을 희망하는 개발도상국 입장에서는 새마을운동의 실패요인보다는 성공요인에 더욱 관심을 기울이기 마련이고, 실제 정책을 이전할 때도 성공적인 측면을 중심으로 정책이 설계되기 때문이다.

새마을운동의 원형을 구성하기 위해서는 구성시기를 한정하고, 구성요소를 선정하여야 한다. 먼저 구성시기에 관해 논의해보자. 앞에서 살펴본 바와 같이 새마을운동은 시기별로 많은 변화를 거듭해왔다. 일반적으로 새마을운동의 이전에 논의되는 농촌지역의 새마을운동이 활발했던 1970년대라 하더라도 기반조성단계, 사업확산단계, 효과심화단계의 3단계로 시기가 구별되며, 제시된 <표 1>과 같이 각 시기별로 주요사업과 특색이 다르게 나타나고 있다.

<표 1> 1970년대 새마을운동의 전개과정

단계	역점사업	운동의 특색
기반조성단계 (1970~1973)	-환경개선: 마을안길, 지붕, 담장 -소득증대: 농로, 농지, 종자 -의식개혁: 근검절약, 퇴폐일소	-운동의 출범과 점화 -정부주도의 활동 -생활환경개선 우선
사업확산단계 (1974~1976)	-소득증대: 소하천, 농외소득 -의식개혁: 새마을교육, 홍보 -환경개선: 주택, 상수도, 회관	-공간적, 기능적 확대 -소득증대, 의식개혁 -국민적공감대 형성
효과심화단계 (1977~1979)	-농촌: 취락구조, 문화, 주택 -도시: 골목길포장, 청소, 질서 -직·공장: 생산성, 물자절약	-광역적 연계화 -규모의 경제 추구 -단위별특성화 부각

출처: 새마을중앙회(2000: 10).

- 4) 새마을운동은 당시 개별 농촌마을을 대상으로 전국 30,000여개의 마을에서 시행되었기 때문에 지역에 따라 서로 다른 모습을 보였을 가능성을 배제할 수 없다. 또한 주민참여나 새마을지도자의 활동과 같은 마을단위의 동학 역시 정책의 성공에 상당한 영향을 미쳤다. 그러나 본 연구에서는 해외에 이전되는 새마을운동의 계획과 구성에 있어서의 핵심요소를 찾고, 이를 통해 새마을운동의 변형을 살펴보는 데 연구의 목적이 있으므로 정책의 수립과 집행의 주체(정부나 이전기관)입장에서의 새마을운동의 원형을 중심으로 구성하고자 하였다.

본 연구에서는 원형의 구성시기를 새마을운동의 기반조성단계인 1970년부터 1973년까지의 4년으로 한정한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 이 시기는 한국의 산업화 초기로 현재 많은 개발도상국의 농촌사회가 당면한 다양한 문제를 동일하게 겪고 있었으므로 문제인식 및 해결을 위한 과제에서 유사점이 많기 때문이다. 둘째, 이 시기에 새마을운동의 중요한 정책과 세부사업, 그리고 추진체계가 결정되고 진행됨으로써 정책의 전반적인 체계를 갖추게 되었다. 초기 환경개선사업인 새마을가꾸기운동으로 시작한 사업은 생산기반확충, 정신계발 등이 추가됨으로써 종합적인 농촌개발사업으로 확대 개편되었다. 또한 정부는 새마을중앙협의회를 정점으로 한 새마을추진체계의 구성과 함께 정부 내부에 새마을 관련 부서가 설치됨으로써 정부정책을 마을단위까지 침투시킬 수 있는 체계를 완성하였으며, 마을별 발전단계와 승급기준의 마련, 단계별 세부사업과 자원부담 주체의 명시 등 세부적인 사업의 추진계획을 마련하고 시행하였다. 뿐만 아니라 우수새마을 특별지원이 시작된 것도 이 시기이며, 새마을교육을 위한 새마을지도자연수원이 마련된 것 역시 이 때이다. 즉, 1970년부터 1973년에 해당하는 기반조성단계는 새마을운동의 목표설정, 세부사업구성, 추진체계구성, 성과평가 등에 이르는 정책 전 과정에 이르는 체계가 마련되고, 이를 마을단위까지 효과적으로 전달하여 집행함으로써 새마을운동의 기초를 다진 시기라고 할 수 있다. 셋째, 이 시기에 시행된 정책의 결과로 새마을운동의 주요 성과들이 나타났고, 이후 단계인 사업확산 및 효과심화기의 경우 뚜렷한 성과를 가져오지 못하였을 뿐 아니라 오히려 부정적인 결과를 초래하기도 하였다(노화준 외, 2012: 106-107). 이러한 점에서 본 연구에서는 성공적인 한국적 새마을운동의 원형을 새마을운동의 초기 모형에서 찾고자 한다.

다음으로 새마을운동의 정책적 구성요소를 무엇으로 선정할 것인가가 중요한 문제이다. 새마을운동의 원형에 관한 기존연구에서 제시된 구성요소를 살펴보면, 최양부(1978)는 새마을운동의 원형을 설명하기 위해서는 ① 추진주체, ② 가치체계 및 개혁의 대상과 정책 목표, ③ 정책수단과 구체적인 사업계획, ④ 집행과정에서 나타난 구조적 모순의 파악 ⑤ 사업의 발전과정에서의 논리의 수정 등의 내용을 포함해야 한다고 지적하였다. 권령민(2011)의 연구는 기존의 연구를 토대로 하여 구성요소를 선정하고, 이 구성요소들 간의 상호관계를 분석하고 있는데 ① 새마을정신(근면, 자조, 협동), ② 새마을운동의 이념과 목표(조국근대화), ③ 추진전략, ④ 추진주체, ⑤ 추진조직, ⑥ 추진사업, ⑦ 자원, ⑧ 평가 등을 구성요소로 제시하고 있다. 이러한 구성요소는 새마을운동을 설명하는 연구들에 일반적으로 등장하는 요소들이다.

그러나 본 연구는 새마을운동의 정책적인 운영메커니즘을 구성하는 데 그 목적이 있으므로 기존 연구를 참고하여 정책목표, 주체, 관리전략 등 3가지의 구성요소를 선정하였다. 앞에서 제시된 많은 요소들은 이 3가지 구성요소의 하위요소로 포함되었다. 정책목표는 정책

이 달성해야 하는 방향을 제시하고 있어 정책의 계획, 운영, 세부사업의 선정, 평가 등 정책 전반을 결정하는 중요한 요소이므로 포함하였다. 다음으로 주체의 경우 정책을 설명하는 중요한 구성요소로서 새마을운동 역시 정부와 주민의 역할과 관계가 매우 중요하다는 것은 그동안 많은 연구를 통해 밝혀진 사항이다. 여기에서는 특히 정책이 기획되고 집행되는 과정에서 주체들 간의 역할과 관계는 어떠했는지, 정부가 정책목표를 성공적으로 달성하기 위해 어떠한 체계를 구성하였는지에 초점을 맞추어 분석할 것이다. 마지막으로 관리전략의 경우는 새마을운동의 목표를 달성하기 위해 정부가 어떠한 전략을 가지고 주민들이 정책에 참여하게 유도하고, 적절하게 관리하였는가를 설명하기 위해 포함하였다. 이는 새마을운동의 성공을 설명하는 중요한 요인이 된다. 새마을운동은 주민참여에 의한 상향적인 의사결정 구조를 가지고 있기는 하지만 정책의 계획과 수립, 집행, 평가에 있어 철저히 정부주도의 모습을 보이고 있다. 따라서 정부가 어떻게 정책을 원하는 방향으로 이끌어가고, 주민들의 참여를 이끌어낼 수 있었는가를 설명하는 요소로 이를 포함하였다).

## 2) 새마을운동 원형의 구성요소

### (1) 정책목표

정책목표란 정책을 통해 달성하려는 미래의 바람직한 상태로 정책목표는 정책 수단 선택의 기준이 되고, 정책집행 과정에서 의사결정의 지침으로 기능하며, 정책평가의 기준이 된다(이종수, 2009). 따라서 새마을운동의 정책목표를 통해 우리는 새마을운동의 정책수단, 사업의 세부내용, 집행과정, 평가의 기준 등을 예상할 수 있다.

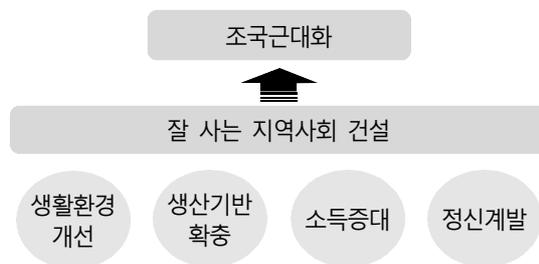
새마을운동의 정책목표는 단계적으로 구성되어 있고, 점층적으로 확대되고 있다. 먼저 새마을운동의 1차적 정책목표는 잘 사는 지역사회 건설이다. 여기서 잘 사는 지역사회란 단순한 경제적인 측면을 의미하는 것이 아니라 환경개선, 정신계발 등을 포함하고 있다. 새마을운동중앙회(2010b)를 참고하면 좀 더 세부적인 정책목표를 도출할 수 있는데 이는 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등 4개로 나누어 볼 수 있다. 이러한 세부목표들은 서로 간의 영향을 주고받으며 동시에, 그러나 마을의 우선순위에 따라 추진되었다(노화준 외, 2012).

새마을운동은 이러한 1차적 정책목표를 달성함으로써 조국근대화로 대표되는 국가발전에의 기여라는 2차적 목표를 달성하고자 하였다. 이러한 내용은 앞에서 살펴보았던 것과 같이

5) 기존문헌들은 이에 대해 정책수단, 추진전략 등의 용어를 일반적으로 사용하고 있다. 그러나 여기에서는 정부가 새마을운동을 정부가 원하는 방향으로 성공적으로 이끌어가기 위해 주민들의 참여를 독려했던 점을 고려하여 정부의 전략적 측면을 강조하기 위해 관리전략이라는 용어를 사용하기로 한다.

당시 정권에서 새마을운동을 추진해야만 했던 경제적·정치적인 상황과 연결되어 있다. 즉, 새마을운동의 2차적 정책목표로서의 조국근대화는 당시 정권의 중요한 문제였던 정권의 안정성 유지 및 국가경제의 지속적 성장을 의미하는 것으로 보인다. 또한 조국근대화라는 정책목표는 새마을운동에 국가주의 및 정치적 성격이 내포되어 있음을 보여준다.

〈그림 1〉 새마을운동의 정책목표



## (2) 주체

새마을운동에 있어 핵심 주체는 정부와 주민이라고 할 수 있다. 이들이 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하였는가는 새마을운동의 정책상 운영에 있어 중요한 핵심이자 새마을운동의 성격을 규명하는 중요한 변수이기도 하다. 여기에 더해 정부와 주민을 연결하는 매개자로서 정책의 충실한 집행은 물론이고 세부적인 사업의 계획과 결정, 평가 및 인센티브 제공에 있어서도 중요한 역할을 담당하였던 지방공무원과 새마을지도자가 있다. 각 주체들이 새마을운동에서 어떠한 역할을 담당하였는지를 각각 살펴보자.

첫 번째, 정부는 새마을운동의 전 과정에 깊숙이 개입하였다. 내무부를 중심으로 한 중앙정부는 물론이고, 시·도·군·읍·면 단위의 지방정부가 새마을운동의 계획, 집행, 평가 등의 전 과정에 수직적으로 연계되어 있었다. 정부는 새마을운동의 추진체계를 이중적으로 구성하였다. 1971년 내무부 지방국 내 지역개발담당관 설치를 시작으로 다음해에는 내무부 장관을 위원장으로 하는 ‘새마을운동중앙협의회’를 구성함으로써 내무부를 정점으로 하여 중앙정부 - 지방정부 - 마을로 연계되는 하향적인 의사결정 추진체계를 구성하였다. 또 다른 추진체계는 실질적인 사업집행과 관리가 이루어진 마을단위를 시작으로 하여 읍·면, 시·군, 시·도, 내무부, 대통령에 이르는 새마을운동의 집행상황에 대한 상향적인 보고체계이다. 이를 통해 중앙정부에서는 전국 마을단위의 상황을 1일 단위로 모니터링할 수 있었고, 새마을운동 사업의 집행실태와 목표달성도에 대한 평가를 매월, 분기별, 연차별로 수행하였으며, 이 결과는 대통령에게 보고되었다(Hwang 1981; 노화준 외, 2012: 124). 이러한 이중의 추진체계는 서로 연계되어 있었다. 양자는 철저히 행정체계의 계통에 따라 구성되었고, 단위별

총 책임은 동일한 기관장에게 부여됨으로써 사실상 하나의 체계로 작동하였다고 볼 수 있다. 이렇게 의사결정체계와 집행상황 보고체계가 유기적으로 운영됨에 따라 중앙정부에서는 마을단위에 이르는 사업의 현황을 세밀하게 보고받고, 이를 토대로 하여 사업의 목표달성도와 문제점을 파악하여 정책을 수정·보완하고, 이를 다시 마을단위에 침투시킬 수 있었다.

두 번째, 새마을운동이 정부 주도적으로 진행되었다고는 하나 실제 재원과 노동력부담을 통해 마을단위의 사업을 집행한 것은 주민들이었다. 주민참여의 필요성은 두 가지 측면에서 이해할 수 있는데 하나는 재원이 부족한 상황에서 새마을운동에 필요한 재원을 확보하기 위함이고, 다른 하나는 선거를 앞둔 정권의 안정적인 지지도 확보를 위해서 주민참여가 필요했다는 점이다.

새마을운동에의 주민참여수준은 <표 2>에 제시된 재원부담수준을 통해 짐작해볼 수 있다. 용자의 상환의무가 주민에게 있었다고 할 때 실제 새마을운동에 투입된 재원 중 주민들이 부담한 비율은 대략 70%를 전후 수준이라는 것을 알 수 있다(노화준 외, 2012).

<표 2> 새마을운동 연도별 재원별 투자 금액

(단위: 억원, %)

연도	순 정부부담			실 주민부담			
	국비	지방비	합계	용자기타	주민부담	합계	비율
1971	27	14	41		81	81	66.4
1972	20	13	33		280	280	89.5
1973	125	90	215		769	769	78.2
1974	121	173	294	14	1,020	1034	77.9
1975	666	579	1245	408	1,306	1714	57.9
1976	484	396	880	771	1,575	2346	72.7
1977	599	723	1322	1,138	2,205	3343	71.7
1978	654	773	1427	1,957	2,958	4915	77.5
1979	1,258	1,010	2268	1,984	3,330	5314	70.1

출처: 새마을운동중앙회(2000)의 재구성.

새마을운동에의 주민부담은 현금, 노동력, 현물, 그리고 토지 등 4개 항목으로 구성되었다 (Whang, 1981: 92)<sup>6</sup>. 사업 초기에는 노동부담이 가장 높게 나타나지만 사업이 진행됨에 따라 차츰 현금부담이 높게 나타난다. 1975년 이후 현금부담이 크게 증가한 것을 두고 노화준 외(2012)는 소득증대사업의 필요성에 의해 생산기반시설분야에 대해 주민들이 투자의 개념

6) Whang(1981)에서 제시한 수치는 내무부(1980)자료를 인용한 새마을운동중앙회(2000)의 자료와는 총 금액부분에서 차이를 보이고 있고 노동, 현물, 토지 등의 환산기준에 대해 명확히 제시하고 있지 않기 때문에 현금 이외의 경우 정확한 수치로 보기 어려운 측면이 있다.

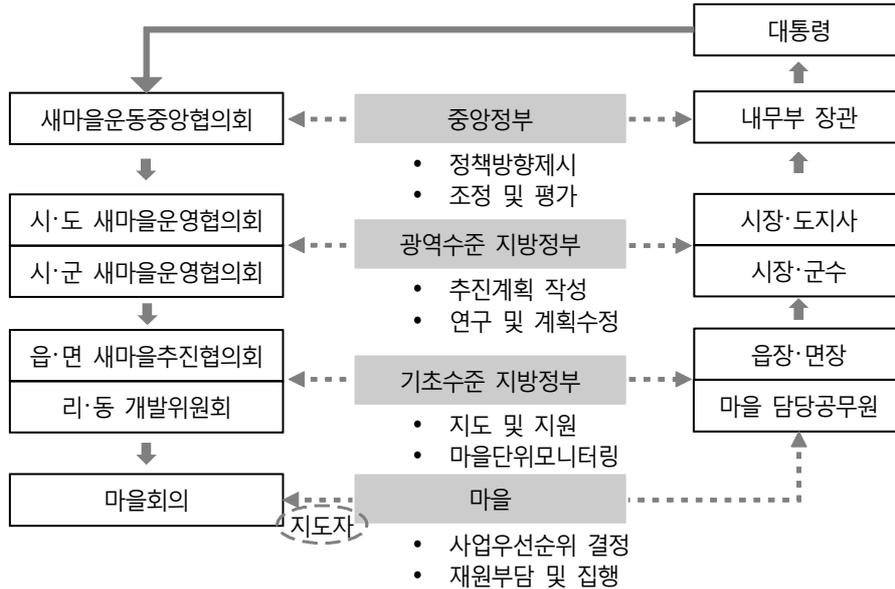
으로 사업비를 부담하였을 것이라고 보고 있다. 이러한 견해는 새마을운동에서 나타난 주민들의 높은 참여수준을 설명하는 근거가 될 수 있다. 유병용 외(2001)나 김홍순(2000: 29) 역시 이러한 입장에서 주민들의 참여를 설명한다. 주민들은 자신들의 생활과 긴밀성이 높고 경제적 이익이 있을 경우 더 적극적으로 사업에 참여하였다는 것이다.

그러나 새마을운동에의 주민참여를 경제적인 요인에 의한 것으로만 보기는 어렵다. 여기에는 정부의 전략적인 관리와 마을공동체적인 의사결정구조가 영향을 미쳤다. 정부는 지역 개발의 우선권 설정, 농업생산기술 및 농업자금 배정 권한 등을 가지고 있었기 때문에 주민들은 정부정책에 협조할 수밖에 없었다. 또한 지방공무원들이 매일 마을을 방문하여 사업에의 참여와 성과를 강요하기도 하였고, 필요한 경우 상당한 인센티브를 제공하기도 하였다. 여기에 더해 농촌사회가 가지고 있는 마을공동체적 의사결정구조는 마을내부의 압력으로 작용하였다. 마을총회 의결사항에 대해 암묵적으로 이행의무가 강제된 상황에서 마을회의의 새마을운동 조직으로의 편입은 주민들의 집단적인 참여를 가능하게 하는 중요한 요인이 되었다(박섭·이행, 1997: 62).

마지막으로 지방공무원과 새마을지도자는 정부와 마을단위를 연결하는 유기적 통로로 기능하였다(엄석진, 2012a; 윤충로, 2008; 김대영, 2004; 오유석, 2003). 마을별로 담당공무원이 배치되었고, 남녀 1인의 새마을지도자가 선출되었다. 지방공무원은 정부권력과 자원배분이라는 직업적 권위와 상대적으로 높은 학력수준과 지연 등의 개인적 자원을 활용함으로써 새마을운동의 성공적인 추진을 위해 마을단위에서 주민참여를 독려하고, 진행상황을 보고하며, 필요한 경우는 강제적으로 주민들을 이끌기도 하였다(엄석진, 2012a). 이들은 새마을운동을 통해 공직사회에서 새로이 각광받게 되었고, 새마을운동 관련 부서는 승진을 위한 필수과정으로 인식되었다(소진광, 2007: 107). 한편 새마을지도자는 주어진 권한이나 권위가 크지 않았음에도 불구하고 마을단위에서 새마을운동을 열성적으로 수행하였다. 이들은 정부시책을 시행하고, 주민들을 설득하는 업무는 물론이고 마을단위에서 필요한 지원을 얻기 위해 담당공무원과 지방정부를 설득하는 등 정부와 마을단위를 연결하는 또 다른 통로로서의 역할을 담당하였다.

이러한 새마을운동 주체들의 관계와 역할을 도식화하면 다음과 같은 추진체계를 구성할 수 있다. 좌측은 의사결정 추진체계로 정책의 방향과 내용을 하달하는 구조로 되어 있고, 우측은 집행상황에 대한 보고체계로 구성되었다. 양자는 유기적으로 작동하였으며 이를 통해 정부는 정부정책을 마을단위에 침투시키고, 마을단위의 상황을 모니터링함으로써 평가·관리할 수 있었다. 이러한 추진체계는 마을의 동학을 보여주기에는 한계가 있다. 그러나 새마을운동에 참여한 주체들의 역할과 함께 의사결정 및 정책시행의 흐름을 한 눈에 보여주고 있다.

〈그림 2〉 새마을운동 원형의 추진체계와 각 주체의 역할



(3) 관리전략

새마을운동은 정부가 주도적으로 개입하여 진행하였으나 실제 재정적인 부담과 집행은 주민들의 참여에 의해 이루어진 것으로 나타났다. 정부는 사업의 계획과 관리, 평가에 있어서는 위로부터의 개발방식을 활용하였으나 사업의 집행과 자원부담, 세부사업 우선순위 선정 등에서는 아래로부터의 개발방식을 차용하였다. 정부는 이러한 방식으로 새마을운동을 이끌어가기 위해 4가지의 관리전략을 사용하였다.

첫째, 종합적인 개발을 추구하였다. 새마을운동은 단순한 경제적인 개발을 추구한 것이 아니라 생활환경 개선, 사회인프라의 확충, 영농기술 개발, 정신계발 등 농촌사회의 전반적인 삶의 변화를 지향하였다. 새마을운동이 진행됨에 따라 기존의 농촌지역을 대상으로 한 사업을 새마을운동으로 통합함으로써 지지부진했던 사업들이 성과를 거두게 되었다. 이렇게 종합적인 개발을 추구함에 따라 짧은 기간에 농촌지역의 상당한 변화를 가져올 수 있었고, 많은 주민들의 참여를 이끌어내는 것이 가능했다.

둘째, 단계별 발전전략을 제시하였다. 1972년 정부는 마을의 발전단계를 기초, 자조 및 자립단계로 설정하고 농로 및 마을도로, 소류지, 수리울, 협동작업수준, 마을기금, 호당소득, 농기계의 도입 여부 등 다양한 기준들을 제시하여 승급단계를 구체적으로 명시하였다. 이러한 단계별 발전전략은 매우 상세하고 계획적으로 이루어졌다. 새마을운동이 시작될 1971년

당시만 해도 정부는 명확한 목표나 계획을 가지고 있지 않았으나 불과 2년 새인 1973년에는 36개의 사업을 마을수준에 따라 수행여부, 재원부담주체 등을 구체적으로 제시하고 있다. 이와 같이 구체적인 발전단계 및 전략의 제시는 마을단위의 사업을 시행하는 지침이자 목표로 작용할 수 있었다.

셋째, 지속적인 평가를 통해 인센티브를 제공하였다. 정부는 사업수행 과정에서 철저한 경쟁체제를 도입하고, 결과에 따라 차별적인 지원을 함으로써 결과에 대한 책임과 성공을 위한 동기를 동시에 부여할 수 있었다(최인이, 2008: 120). 담당공무원을 통해 마을단위의 집행상황을 1일 단위로 파악하고, 이를 평가에 활용하였다. 정부는 성과가 높은 마을에 우선적으로 특별지원 등의 명목으로 인센티브를 제공하였는데 적게는 50만원(특정지역 특별지원), 많게는 500만원(경제동향보고마을 특별지원)으로 1970년대 농가의 연평균 소득이 1971년의 경우 약 25만원, 1975년의 경우 약 87만원이었다고 할 때 정부의 특별지원금은 당시로서는 매우 큰 금액이었음을 알 수 있다. 이 기간에 우수새마을 특별지원금으로 지급된 금액은 새마을운동에 투입된 전체 정부재원의 약 5.7%에 해당된다<sup>7)</sup>.

넷째, 새마을교육을 통해 정부는 마을단위에서 새마을운동의 집행에 앞장설 수 있는 새마을지도자를 육성하였다. 새마을지도자는 정부와 마을단위를 연결하는 매개자의 역할을 하였다. 새마을교육을 통해 이들은 새마을운동의 필요성을 체감함은 물론이고, 사업을 어떻게 진행할 것인지, 주민들을 어떻게 설득하고 사업에 참여시킬 것인지 등 마을단위에서 새마을지도자가 수행해야 할 역할을 배우게 되었다. 실제 이들에게 부여된 권한이나 보상이 많지 않았음에도 불구하고 정부는 이들을 농촌근대화의 기수, 나아가 민족사의 주체로 상징화시킴으로써(김대영, 2004: 196) 이들을 새마을운동의 적극적인 참여자로 육성하였고, 마을단위의 성공적인 사업집행을 이끌어낼 수 있었다. 그동안의 많은 연구(노화준, 2012b; 윤충로, 2011)에서 새마을지도자의 역할을 강조하고 있는 것은 마을단위에서 그들의 역할이 정책의 성공을 가져오는 중요한 변수였기 때문이다.

7) 해당 수치는 새마을운동중앙회(2000)를 참고하여 계산한 것이다. 그러나 사업비 항목에 대한 수치를 분석한 결과 제시된 자료들의 금액의 총합과 세부사업들의 금액 간에는 정확하게 맞아떨어지지 않는 경우가 많았다. 이는 새마을운동이 초기 정확한 계획이 없는 상황에서 시행되고, 이후에 다른 사업들을 새마을운동으로 통합하는 과정에서 투입재원에 대한 수치검증이 이루어지지 않았기 때문으로 판단된다.

## IV. 해외 새마을운동과 변형

### 1. 해외 새마을운동 사례 및 자료수집

해외 새마을운동은 2000년대 들어와 활발하게 진행되고 있다. ODA 규모의 증가와 함께 새마을운동에 대한 개발도상국과 국제기구의 수요가 증가함에 따라 KOICA, 기획재정부, 새마을운동중앙회, 안전행정부, 경상북도 등 국내의 다양한 기관에서 사업을 시행하고 있다. 국내 뿐 아니라 국제기구인 UN 산하의 아시아태평양경제사회이사회(ESCAP)에서 라오스, 네팔, 캄보디아 3개국을 대상으로 새마을운동 시범사업을 시행하기도 하였다.

해외로 이전된 새마을운동의 변형은 다양한 요인에 영향을 받을 수 있기 때문에 대표성을 가진 사례를 선정하는 것은 매우 어려운 일이다. 또한 본 연구의 사례분석의 목적이 분석결과의 대표성을 확보하기보다는 새마을운동이라는 정책의 변형이라는 현상에 대한 깊이 있는 이해에 초점을 두고 있으므로 대표성을 가진 사례의 선정 및 다수의 사례에 기반한 통계적 분석을 시행하지는 않았다. 다만 사례분석 대상을 선정함에 있어서 비교분석이 가능한 수준의 자료를 모을 수 있고, 적절한 비교분석을 위하여 최소한의 주요 요인을 통제하고자 노력하였다. 먼저 새마을운동을 이전하고자 하는 국가의 특성이 정책의 변형에 큰 영향을 줄 수 있으므로 이를 통제하고자 하였고, 새마을운동의 이전주체가 다양하다는 점에서 이전주체 또한 통제하고자 하였다.

이러한 조건을 만족하는 사례로 <표 3>에서 제시되고 있는 라오스와 캄보디아에서 시행된 6개의 새마을운동 사례를 선정하였다. 양국은 모두 최빈국에 속하고 있고, 특히 매우 열악한 농촌지역의 개발이 절실한 상황이다. 라오스는 이사회경제개발계획을 수립하여 2020년까지 최빈국 탈피를 목표로 하고 있으며, 캄보디아의 경우 농촌빈곤 문제해결을 위하여 새천년개발목표(CMDGs)를 수립하고 국가발전을 위한 사각전략(Rectangular Strategy), 국가발전 전략(National Strategic Development Plan), KOICA가 지원한 농촌개발 정책 및 전략 수립을 통하여 농촌발전 방안을 모색하고 있다(KOICA, 2011b: 52-53). 따라서 제시된 사례는 최소한 양국의 경제적 수준과 정책이전의 필요성, 즉 농촌지역개발의 필요성에 있어서는 유사하기 때문에 추가적으로 이들 변수의 영향에 의한 변형의 차이점 역시 통제되었다고 할 수 있다.

한편 양국에서는 UNESCAP, 새마을운동중앙회, KOICA에 의해 새마을운동이 진행되었다. 사례는 양국의 UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업과 새마을운동중앙회의 새마을운동 세계화 시범사업, 그리고 라오스 비엔티안주 5개마을 농촌종합개발사업과 캄보디아 캄퐁참주 농촌종합개발사업(2006-2008) 등 6개를 선정하였다.

〈표 3〉 라오스와 캄보디아의 새마을운동 현황

국가	사업명	시행기관	시행기간
라오스	새마을운동 1차 시범사업	UNESCAP	2002-2005
	새마을운동 세계화 시범사업	새마을운동중앙회	2009-2014
	라오스 비엔티안주 5개마을 농촌종합개발사업	KOICA	2007-2012
캄보디아	새마을운동 1차 시범사업	UNESCAP	2002-2005
	새마을운동 세계화 시범사업	새마을운동중앙회	2007-2013
	캄보디아 캄퐁참주 농촌종합개발사업	KOICA	2006-2008

본 연구는 문헌연구를 중심으로 수행하였다. 앞서 설명한 새마을운동의 원형을 탐색하는 데는 새마을운동에 관한 단행본, 학술논문, 연구보고서 등의 자료를 중심으로 하여 관련 홈페이지 자료, 신문기사, 관계자 인터뷰 자료 등을 보조적으로 활용하였다. 해외 새마을운동 사례분석을 위해서는 각 기관에서 발행한 백서와 사전조사보고서, 실시협의보고서, 평가보고서, 결과보고서 등의 자료와 해당 사례와 관련된 학술논문과 연구보고서, 그리고 관련기관 홈페이지의 자료를 활용하였다. 구체적으로 KOICA가 수행한 사업의 경우 각 사업별로 사전조사, 실시협의, 평가 등을 보고서로 정리하고 있어 해당 기관에서 운영하는 ODA 도서관 담당자에게 요청하여 자료를 확보하였다. 새마을운동중앙회의 경우 홈페이지에 게재된 자료와 함께 담당자에게 요청하여 ‘새마을운동 세계화 백서’를 확보하였다. 또한 2차 자료 분석에 따른 한계점을 보완하기 위해 분석결과에 대한 사업시행기관 담당자의 검토 및 추가 인터뷰를 시행하였다. 구체적으로 분석에 사용된 자료는 다음과 같다.

〈표 4〉 분석사례별 자료목록

시행기관	국가	자료목록
UNESCAP	라오스	-소진광 학술논문(2007) -사후평가보고서(KOICA, 2008) -해외출장 결과보고서(한국농촌경제연구원, 2008) -소진광·김선희 연구보고서(2011)
	캄보디아	-소진광 학술논문(2007) -사후평가보고서(KOICA, 2008) -해외출장 결과보고서(한국농촌경제연구원, 2008) -KOICA-농식품부 공동평가 보고서(2011) -소진광·김선희 연구보고서(2011)
새마을운동중앙회	라오스	-2011 새마을운동 세계화 사업 백서(2010) -새마을운동 세계화 국가 및 마을 현황(2011) -새마을운동 ODA시범사업의 추진방안 연구(소진광 외, 2011) -2012 새마을운동 세계화 사업(2013) -새마을운동중앙회 홈페이지 Global Korea 새마을운동 세계화 배너 자료

	캄보디아	-2011 새마을운동 세계화 사업 백서(2010) -새마을운동 세계화 국가 및 마을 현황(2011) -2012 새마을운동 세계화 사업(2013) -새마을운동중앙회 홈페이지 Global Korea 새마을운동 세계화 배너 자료
KOICA	라오스	-사전조사 결과보고서(2006.9) -사전조사단 결과보고서(2007.2) -사전조사단 결과보고서(식수개선-지표수분야, 2007.3) -(식수개선)사전조사 보고서(2007.3) -2차 사전조사 결과보고서(2007.4) -실시협의 결과보고서(2007.5) -(소득증대)사업사전타당성 조사 결과보고서(2009.8) -실시협의 결과보고서(2010.11)
	캄보디아	-사전조사 결과보고서(2006.5) -전문가 실시협의 결과보고서(2006.7) -집행계획(안)(2006.7) -실시협의 결과보고서(2006.7) -전문가 사전조사 결과보고서(2006.9) -중간평가보고서(2008.3) -종료평가 결과보고서(2009.6) -KOICA-농식품부 캄보디아 농촌분야사업 공동평가 보고서(2011.12)

종합하면 본 연구는 국가의 특성, 이진주체의 특성, 경제적 수준, 정책이전의 필요성 등 4개의 변수를 통제된 상황에서 2개 국가에 3개의 이진주체(국내 정부기관인 KOICA, 국내 NGO인 새마을운동중앙회, 국제기구 산하의 ESCAP)에 의해 새마을운동이 이전된 사례를 이용하여 새마을운동의 원형과 변형을 정책구성요소를 중심으로 비교분석하였다. 이러한 분석을 통해 새마을운동의 원형과 해외에 이전된 사업 간의 유사점과 차이점을 발견함은 물론이고 각각의 사업 간에 나타난 차이점과 그 원인을 함께 분석하고자 한다. 이를 통해 그동안 시행된 해외 새마을운동에서 정책의 어떠한 측면이 강조되었고, 반대로 간과되었는지 살펴봄으로써 향후 사업에의 시사점을 제공하고자 한다.

## 2. 라오스와 캄보디아의 새마을운동의 변형

동일주체가 정책을 이전하는 경우 동일 국가에 대해서는 유사하게 사업을 진행하지만 다른 국가에 대한 사업은 현지사정을 고려하여 사업을 진행하는 것이 일반적이다. 이러한 점을 고려하여 6개의 사례는 각각 이진주체를 중심으로 하여 국가별 사업을 차례대로 살펴볼도록 하겠다. 각 사례는 앞에서 제시된 정책의 구성요소인 정책목표와 세부사업, 주체의 역할과 관계, 정부의 관리전략 등을 중심으로 분석하였다.

1) UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업

UNESCAP는 라오스, 캄보디아, 네팔 등 아시아 3개국을 대상으로 하여 한국의 새마을운동 경험을 전수하는 시범사업을 실시하였다. 해당 사업의 경우 UNESCAP에서 시행하였으나 KOICA가 총 사업비 \$965,000의 60%에 해당하는 \$615,000을 부담하였다. ESCAP은 사전조사 및 사업계획서 작성과 사업집행을 담당하였다.

<표 5> ESCAP의 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용	
사업기간	2002년 ~ 2005년	
사업목표	한국의 새마을운동 방법론 적용을 위한 이전대상국 역량 배양 및 환경 조성	
사업내용	준비단계: 합의서 작성 및 자문단·조정위원회 구성 1단계: 연수생 초청사업 등 교육훈련 2단계: 마을단위 Action Plan 작성 및 사업시행 3단계: 최종평가 및 현지적합형 새마을운동 방법론 구축	
사업지역	라오스	비엔티안주 팍눔군 나베른면 2개 마을, 논시엥래면 2개 마을
	캄보디아	툼눔면 2개 마을, 트롬면 2개 마을, 캄퐁실라면·오박로테쉬면 각 1개 마을
사업비 <sup>8)</sup>	라오스	현금 총 사업비 USD 103,307 ESCAP 68%, 정부 28%, 주민 4% 각각 부담
	캄보디아	현금 총 사업비 USD 139,473 ESCAP 81.3%, 주민 18.7% 각각 부담

원형의 구성요소를 중심으로 라오스와 캄보디아의 사례를 분석해보자. 먼저 양국 사업의 사업목표는 빈곤완화와 이전대상국의 역량배양으로 동일하다. 새마을운동 시범사업을 통해 농촌지역의 빈곤문제 해결을 위한 정부의 역량강화를 중요한 목표로 하고 있는데 이는 사업의 지속가능성을 담보하기 위해서도 중요한 사항으로 볼 수 있다. 세부적인 사업의 경우 양국 모두 생활환경개선사업을 중심으로 하여 생산기반확충사업, 소득증대사업, 정신계발사업이 부분적으로 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 미흡하나마 원형의 4가지 세부목표를 충족시키고 있음을 알 수 있다.

다음으로 주체의 경우 라오스는 중앙정부(기획투자위원회)와 광역단위 지방정부(비엔티안주)에 사업을 주관하도록 하였고, 현금 사업비 중 28%를 정부가 부담한 것으로 나타났다.

8) ESCAP사업의 총 사업비는 \$965,000이고, 전문가과건 \$41,000, 초청연수 \$56,000, 전문가 자문용역 및 실제 마을단위 사업비 \$410,000, 기타비용 \$100,000로 <표 5>에 제시된 금액은 실제 마을단위사업에 소요된 지출금액이다. 각 국가별 지출금액을 정확하게 환산할 수는 없으나 3개 국가에서 시행되었고 볼 때 국가별 소요예산은 대략적으로 \$300,000 전후로 보인다. 이렇게 할 경우 라오스 측 정부와 주민부담 비율은 제시된 수치의 약 1/3으로 축소된다.

이에 반해 캄보디아의 경우 지방정부 없이 중앙정부(농촌개발부)가 단독으로 사업을 주관하였고, 사업비 부담은 하지 않았다. 캄보디아 중앙정부는 마을단위에서 이루어져야 할 사업 계획의 변경과 조정, 사업비의 지출, 건축자재의 구입 등의 과정에 개입한 것으로 나타나(소진광·김선희, 2011) 주민들의 참여에 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

마을단위에는 양국 모두 사업단위인 2개 마을별로 새마을위원회가 구성되었다. 라오스의 경우 기존에 있던 마을의 자생조직을 흡수하여 운영되었고, 마을별로 실행계획을 세우도록 하였다. 주민들은 노동력 제공과 함께 현금사업비의 4%를 부담하였고, 환경개선사업에 필요한 물탱크, 기둥, 시멘트 등의 건자재를 직접 생산하기도 하며, 목재 일부를 자발적으로 부담하기도 하였다. 또한 일부 마을에서는 실행계획에 없었으나 주민들 자체적으로 학교나 화장실을 건설하기도 하는 등 상대적으로 적극적으로 사업에 참여하였다. 이에 반해 캄보디아의 경우 높은 현금부담 수준에도 불구하고 실제 사업에의 참여는 저조하였다. 새마을추진위원회의 경우 정부의 개입으로 사업비 결정 권한이 없었고, 마을의 자생조직과의 상호작용이 원활하지 못했으며, 스스로를 수혜자로 인식하는 경향이 나타났다(소진광, 2007). 그 결과 주민들의 사업에의 참여가 저조하였고, 본래 계획에 있던 소규모여신이나 마을미화작업의 경우는 시행되지 못하기도 하였다.

마지막으로 관리전략은 양자 모두 매우 미흡했던 것으로 보인다. 양국 모두 단계별 발전 전략이나 평가와 인센티브는 전혀 나타나지 않았고, 종합적 개발방식이라기에는 소득개선이나 생산기반 측면에서 미흡하였다. 초청연수와 현지교육 등 새마을교육이 시행되기는 하였으나 현지교육에 참여한 인원이 많지 않아 시행초기 주민들의 사업에 대한 이해도가 낮다는 지적이 있었고, 이에 따라 일부 주민의 경우 뒤늦게 참여의사를 보이는 경우도 있었다.

이러한 상황은 사업에 투입된 예산 및 역량의 부족, 단기의 사업시행 기간 등의 여건적인 문제와 함께 새마을운동의 원형에 대한 이전주체의 이해가 부족했기 때문인 것으로 보인다. 새마을운동은 세부사업의 항목에 있어서는 다른 지역개발프로그램과 거의 유사하지만 정책이 시행되는 메커니즘 측면에서는 하향식 의사결정과 상향식 의사결정이 동시에 이루어진다는 점에서 차이가 있다. 이러한 점은 새마을운동이 많은 개발도상국과 국제기구에서 주목받는 이유이기도 하다. 1970년대 당시 한국 정부는 사업의 성공적인 집행을 가져오기 위해 주민참여를 이끌어내기 위한 다양한 관리전략을 적절하게 활용하였다. 그러나 ESCAP의 사업에서는 이러한 측면에 대한 고려가 부족하였고, 사업의 구성에 있어 관리전략 요소는 거의 반영되지 않은 것으로 나타났다. 그 결과 사업의 핵심 성공요인인 주민들의 적극적인 참여를 가져오기 어려웠고, 따라서 사업목표의 달성 및 사업지속성 역시 담보하기가 어려웠다.

〈표 6〉 원형의 구성요소와 ESCAP의 새마을운동

구성요소		라오스	캄보디아
사업목표	상위목표	빈곤완화와 이전대상국의 역량배양	
	생활환경개선	도로개선, 우물 및 화장실 설치, 학교건축 등	부엌 설치, 우물 및 화장실 설치, 지붕개량 등
	생산기반확충	-	관개수로 및 관개도로 정비
	소득증대	직조, 소규모여신, 건축자재생산 등	소규모여신, 가축은행
	정신계발	초청연수, 현지교육	초청연수, 현지교육
주체	정부	기획투자위원회(중앙정부) 비엔티안주(광역단위 지방정부) 현금사업비 중 28% 부담	농촌개발부(중앙정부)
	마을	사업단위별 새마을추진위원회 주민 노동력, 현금사업비 4% 부담 일부 마을 자체적으로 사업추진	사업단위별 새마을추진위원회 주민 현금사업비 18% 부담
관리전략	종합개발방식	미흡	미흡
	단계별 발전전략	없음	없음
	평가와 인센티브	없음	없음
	새마을교육	초청연수 및 현지교육	초청연수 및 현지교육

UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업은 해당 국가에서 최초로 시행한 새마을운동의 이전사업으로 대상국에 새마을운동을 알리고, 사업시행 경험을 통해 관련 정부기관 및 주민들의 역량제고에 기여하였다는 점에서 긍정적 역할을 하였다. 그러나 예산의 배분과 집행에 있어서의 비탄력성 문제, 새마을위원회와 기존 마을개발위원회 조직 간의 중복문제, 2개 마을을 하나의 사업단위로 한 데 따른 문제, 주민들의 새마을운동에 대한 이해 부족 등의 문제가 나타났다(소진광·김선희, 2011; KOICA, 2008a; 소진광, 2007). 특히 캄보디아의 경우 주민들의 외부 의존적인 모습이나 참여저하로 인해 일부 사업이 시행되지 못하기도 하였다. 또한 사업에 필요한 원자재 등을 구입하여 주민들의 참여로 사업을 시행한 라오스와는 달리 시장이 멀다는 이유로 서기로 임명된 중앙공무원이 건축자재를 직접 구매하여 전달함으로써 주민참여 저하와 사업비의 비효율적인 사용 등도 문제가 되었다(소진광·김선희, 2011: 109).

2) 새마을운동중앙회의 새마을운동 세계화 시범사업

새마을운동중앙회는 새마을교육을 중심으로 해외 새마을운동에 참여해왔으나 2009년 ‘Global Korea 새마을 세계화운동’이라는 이름으로 몽골, 라오스, 캄보디아 등 9개국 18개 마을을 대상으로 시범사업을 진행하였다. 이 사업은 더불어 잘사는 지구촌 건설을 사업목표로

하고 있고, 기본방향으로 새마을운동 방식 모델의 개발과 보급, 새마을교육을 통한 대상국 빈곤퇴치 기반조성, 국가별 시범마을 발굴육성과 모델화를 통한 확산보급 등을 제시하고 있다.

〈표 7〉 새마을운동중앙회의 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용	
사업기간	라오스	2009 ~ 현재 (2015년 종료 예정)
	캄보디아	2007 ~ 현재 (2015년 종료 예정) <sup>9)</sup>
사업목표	더불어 잘사는 지구촌 건설 (세계화사업의 기본목표)	
사업내용	1단계: 2009~2011 기반조성단계 (참여분위기 조성, 소규모 마을단위사업) 2단계: 2012~2013 육성성장단계 (자율추진기반 조성, 소득증대 및 자립기반 준비) 3단계: 2014~2015 자율추진단계 (성공사례 확산, 현지인에 의한 자율추진)	
사업지역	라오스	비엔티안주 토라콤군 학사이마을, 폰헤마을 <sup>10)</sup>
	캄보디아	프레이벵도 뿌라사닷군 캄퐁트날마을, 소난차이마을
사업비 <sup>11)</sup>	라오스	2009-2011 130,000천원
	캄보디아	2009-2011 100,000천원

새마을운동중앙회가 라오스와 캄보디아에서 추진한 새마을운동 사업을 원형의 구성요소를 중심으로 분석해보자. 먼저 사업목표의 경우 새마을운동 세계화사업의 공통목표로 제시

- 9) 캄보디아와 대한민국의 우호적 협력관계에 의해 2007년부터 시작되었다는 언급만 있을 뿐 2007-2008년에 해당하는 자료가 없다. 따라서 실제 분석에서는 2009년 이후를 다루고 있다.
- 10) 2011년 국무총리실의 새마을 ODA 기본계획에 의해 기존의 2개 마을에 2개 마을을 추가로 하여 총 4개 마을을 대상으로 2013년부터 사업을 진행하기로 하였으나 아직 시행초기단계이므로 새로이 추가된 지역은 제외하고 본래 새마을운동중앙회에서 진행하였던 2개 마을만을 분석의 대상으로 하였다.
- 11) 해당 사업의 사업비의 경우 자료마다 금액이 달라서 가장 최근에 발행된 새마을운동중앙회(2013: 323) 수치를 기입하였다. 라오스의 경우 새마을운동중앙회(2013: 216)에는 마을별 사업비가 28,000천원으로 되어 있고, 홈페이지에 세계화 사업으로 게시된 자료에는 2011-2012 자금계획에 폰헤마을의 경우 USD 기준으로 지원금은 도로포장 10,000, 옥수수재배 10,775으로 총지원금 20,775으로 되어 있는 반면 새마을운동중앙회(2012)에 따르면 폰헤마을의 도로포장 사업비는 32,000, 돼지농장은 4,250, 초교시설 보수는 1,600, 마을공동기금은 4,470 으로 나타났다. 또한 소진광·김선희(2012)의 경우 폰헤마을은 1,500만원이라고 명시되어 있어 사업비 규모가 모두 다르게 나타났다. 이러한 상황은 학사이마을 역시 마찬가지이다. 사업비의 이와 같은 혼동문제는 지방정부에서 부담한 금액이 제대로 포함되어 있는 지에서도 제기된다. 캄보디아의 경우 2010년도에만 지방사업으로 강원도의 소난차이 초등학교 교실 증축지원 사업비 20,000, 과천시 마을진입로 포장지원 사업비 10,000, 용인시의 수문과 양수기은행 지원 사업비 10,000 등의 지원이 있었는데 이러한 금액은 포함하지 않은 것으로 보인다. 그러나 해당 지방사업 역시 새마을운동의 일환으로 추진되고 있기 때문에 추후에 성과평가에는 포함될 것으로 보이고, 실제 새마을운동중앙회측의 자료에도 학교증축에 대한 내용은 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 사업비 내역에 포함하여야 할 것으로 판단된다.

된 것으로 더불어 잘사는 지구촌 건설을 내세우고 있는데 이는 원형의 정책목표인 “잘 사는 사회”라는 개념을 확장한 것으로 이해할 수 있다. 세부목표 역시 원형과 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. UNESCAP 사업과 마찬가지로 생활환경개선 사업을 중점적으로 하여 가족은행이나 뽕씨은행, 옥수수 재배 등의 소득증대 사업이 시행되었다. 캄보디아의 경우 지방정부의 도움을 받아 수문설치, 농수로건설, 양수기은행 등 생산기반사업도 진행되었다.

새마을운동중앙회 사업의 특징은 다른 기관과는 달리 사업을 주관하는 중앙정부나 지방정부 없이 한국인 내지는 현지인 코디네이터에 의해 주관된다는 것이다. 다만 캄보디아 사업의 경우 광역단위 지방정부인 프레이벵도와 기초단위 지방정부인 뽀라사뎃군이 일부 사업을 지원하였고, 카운터파트너인 프놈펜자치항만청이 도로설계지원, 중장비 지원, 전기가설 사업비 지원 및 관리, 모니터링 및 보고활동 등을 담당하였다. 한편 라오스의 경우는 새마을사업 관련 행정지원 및 조치는 모두 이장이 처리하였지만 큰 사안일 경우 군청으로 이관하여 진행한 것으로 나타났다(새마을운동중앙회, 2010: 17). 이는 사회주의국가인 대상국의 특성상 마을단위까지 중앙정부의 감시와 통제가 작용하고 있기 때문이다.

마을단위에서는 라오스의 경우는 이장이 새마을지도자의 역할을 담당하였고<sup>12)</sup>, 주민들은 마을진입로 건설에 노동력을 제공하는 것은 물론 상당히 많은 수준의 사업비를 지출한 것으로 나타났다. 캄보디아의 경우는 마을총회를 개최하여 새마을교육을 받은 주민들이 교육 받은 내용을 전수하고 실행계획을 논의하였다. 좀 더 구체적인 지도자의 선출이나 존재여부, 위원회의 결정여부, 마을 내 조직의 구성여부나 역할 등은 파악할 수 없었으나 사업담당자 인터뷰에 따르면 모든 사업대상지에서 마을총회를 구성하고, 총회를 통해 마을지도자를 선발하였으며, 숙원사업을 결정하도록 하였다. 또한 자세하지는 않지만 주민들이 노동력을 제공하였다는 언급이 있었다.

마지막으로 관리전략의 경우는 새마을운동중앙회의 사업 역시 매우 미흡한 것으로 나타났다. 캄보디아의 경우 지방정부의 지원으로 적은 예산이나 4개의 세부목표를 충족하는 종합적인 개발을 시행할 수 있었다. 그러나 라오스의 경우는 종합적인 개발이라기에는 여전히 미흡했고, 양국 모두 단계별 발전전략, 평가 및 인센티브는 나타나지 않았다. 라오스의 경우, 새마을운동중앙회(2013: 87)에서는 우수지역에의 추가지원을 통한 주민의 자발적 의지 강화 및 성과에 따른 마을 간 차등지원 등을 제시하고 있으나 사업추진 4년이 경과하도록 인센티브제공은 없었던 것으로 보인다. 한편 새마을운동중앙회의 사업의 경우 다른 기관에 비해 새마을교육을 활발하게 시행하였다. 이는 해당 기관이 오랫동안 새마을교육을 담당하

12) 소진광 외(2011: 156)에 따르면 폰헤마을의 경우 인센티브가 없는 상황에서 이장이 앞장서서 일하지 않으며, 교육 등을 위하여 주민을 모으려고 해도 공산당의 허가를 받아야 하는 번거로운 절차가 있어 이러한 역할을 하지 않으려 한다는 지적이 있었다.

였기 때문에 보인다. 다른 사업의 새마을교육이 일회성에 그치고 있는데 반해 매년 관계자를 대상으로 초청연수를 시행하는가 하면 현지교육의 경우 라오스 200명, 캄보디아 50명을 대상으로 함으로써 상대적으로 많은 주민을 대상으로 교육을 시행하였다. 다른 사례들에서 주민들의 새마을운동에 대한 이해도가 낮아 참여를 이끌어내기 어려웠다는 점을 고려할 때 이와 같이 현지에서 보다 많은 주민들을 대상으로 교육을 실시하는 것은 주민들의 참여를 제고함은 물론이고 사업의 효율성을 증진시키는 데도 기여할 수 있을 것이다.

〈표 8〉 원형의 구성요소와 새마을운동중앙회의 새마을운동

구성요소		라오스	캄보디아
사업목표	상위목표	더불어 잘사는 지구촌 건설	
	생활환경개선	마을진입로 포장, 마을회관 건설	마을진입로, 새마을주택, 우물 등
	생산기반	-	양수기은행, 수문설치
	소득증대	옥수수·수박 재배, 돼지사육	가축은행, 법씨은행
	정신계발	초청연수, 현지교육	초청연수, 현지교육
주체	정부	주관 정부기관 없음 사안에 따라 군청에 이관 (군청의 약속이행이 되지 않음)	주관 정부기관 없음 지방정부인 프레이벵도, 뿌라사닷군의 사업지원
	마을	이장이 새마을지도자의 역할 담당 사업비 부담이 높은 것으로 추측	주민총회 주민 노동력 제공
관리전략	종합개발방식	미흡	지방정부의 지원으로 가능
	단계별 발전전략	없음	없음
	평가와 인센티브	언급은 있으나 실행되지 않음	없음
	새마을교육	초청연수 및 현지교육	초청연수 및 현지교육

새마을운동중앙회는 현지 NGO 허가를 받고, 해외 새마을운동관 설치 및 새마을협력관 파견 등을 통해 사업을 확장하고 있다. 그러나 소진광 외(2011: 156-157)에 따르면 2011년 현재 실질적인 새마을운동 혜택을 느끼는 주민들은 일부에 불과하며, 주민들이 열의를 가지고 새마을운동에 참여하기보다는 외부의 지원을 통한 마을 기반시설 건설에 관심을 보이는 경향이 강하다는 평가를 받고 있다. 또한 해당 기관이 주관하는 사업의 경우 사전조사미흡, 사업의 투명성 문제 등이 나타났다. 지역조사에서 새마을운동중앙회는 라오스 지역의 주민 조직이 없다고 보고하였으나 소진광 외(2011: 157)에 따르면 노인회, 부녀회, 청년회, 방법대 등의 조직이 존재한다고 되어 있다. 새마을운동의 세부사업을 결정하고 집행하는 과정에서 마을 내 주민조직이 중요한 역할을 담당한다는 점에서 이러한 누락은 사업의 계획과 집행에도 영향을 주었을 것이다. 또한 사업수행에 관해 공개된 자료가 많지 않아 사업의 추진체

계, 세부계획, 집행상황 등을 파악하는 것이 쉽지 않았다. 특히 사업비의 경우 새마을운동중앙회에서 발행한 자료라 하더라도 자료에 따라 다른 금액을 명시하고 있을 뿐 아니라 정확한 사업비규모나 세부내역을 공개하지 않고 있어 추후 이러한 부분에 대한 시정이 필요한 것으로 판단된다.<sup>13)</sup>

### 3) KOICA의 농촌종합개발사업

KOICA에서 주관한 사업의 경우 다른 기관의 사업과는 달리 새마을운동을 사업명에 제시하고 있지 않다. 그러나 해당 사업들은 국무총리실의 새마을 사업현황 조사에서 새마을운동 프로젝트 사업으로 분류되며, 사업의 추진방향이나 내용에 있어서 새마을운동이라는 용어를 사용하고 있어 해외 새마을운동 사례로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 앞의 두 기관에서 시행된 라오스와 캄보디아의 새마을운동 사업은 동시에 진행되는 프로젝트였으나 KOICA 사업의 경우 각각 별개의 사업으로 진행되었다.

〈표 9〉 KOICA의 새마을운동 사업 일반개요

구성요소	라오스	캄보디아
사업기간	2007~2012 (일부지연 <sup>14)</sup> )	2006-2008
사업목표	한국의 농촌개발 모델을 적용, 농가소득 증대 및 주거환경 개선 시범사업을 실시하여 이전대상국 실정에 맞는 농촌지역개발 모델 수립	
사업내용	1단계: 마을진입로 포장사업(2007-2008) 2단계: 식수개선사업(2007-2008) 3단계: 소득증대사업(2009-2013)	생활환경개선, 생산기반확충, 소득개선, 새마을 교육 등 시행
사업지역	비엔티안주 비엡캄 4개 마을(비엡캄, 돈꾸앗, 탄융, 나난)과 케우돔(포넝) 1개 마을	캄퐁참주 바테이군 삼보면의 총 마을과 타바익 마을, 츠바암포면 스통츄맹마을
사업비	1,2단계 USD 2,320,000 3단계 USD 1,800,000 (주정부 200,000, 주민 100,000) <sup>15)</sup>	USD 1,000,000 (전액 KOICA 부담)

- 13) 새마을운동중앙회 측에 문의한 결과 새마을운동중앙회의 경우 공공기관이 아닌 민간조직이기 때문에 이러한 자료를 공개할 의무는 없다고 하였다. 그러나 현재 국무총리실의 ODA 시범사업을 함께 진행하고 있으므로 올해년도 사업부터는 사업비 계획 및 지출내역에 대한 자료를 공개하는 것이 바람직하다고 생각한다.
- 14) 3단계 소득증대사업의 경우 확인결과 2013년에도 일부 사업이 종료되지 않았기 때문에 시행중에 있어 평가보고서가 공개되지 않아 실시협의보고서를 중심으로 분석하였다.
- 15) 애초의 계획은 KOICA측이 2,000,000 라오스가 180,000이었으나 실시협의결과 KOICA측의 부담은 줄이고 라오스 측의 부담은 늘리며, 주민 역시 일부 부담하는 것으로 조정됨으로써 이전대상국 정부와 주민의 참여가 증대되었다.

원형의 구성요소를 중심으로 각 사례를 분석해보자. 먼저 사업목표의 경우 라오스 사업은 여타의 사업과 비교해 규모가 매우 큰 사업이기 때문에 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등 네 개의 세부목표를 종합적으로 추구하고 있다. 특히 생산기반확충과 소득증대사업에 있어 보다 많은 투자가 이루어졌다. 캄보디아 사업의 경우도 원형과 크게 다르지 않다. 다만 구체적인 내용에 있어서는 소득개선을 위한 직접적인 사업이 존재하지 않고, 현지교육이 시행되지 않음으로 정신계발 측면에서도 미진한 것으로 나타났다.

다음으로 주체의 경우는 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. KOICA의 라오스 사업은 다른 기관으로부터의 새마을운동 이전경험(ESCAP, 새마을운동중앙회)이 있는 비엔티안주정부의 요청으로 시작된 사업으로 1단계 도로포장과 2단계 식수개선은 2007-2008년에, 3단계 소득증대 사업은 2011년부터 사업을 시행함으로써 단계적으로 접근하였다. 따라서 사업의 추진체계와 사업비 부담에 있어서도 기존의 사업과는 다른 양상을 보이고 있다. 1차 사업의 경우 주정부와의 협의를 위한 사업조정위원회를 구성하고, 주민참여 없이 KOICA 라오스 현지사무소를 통해 사업을 진행하였다. 이에 반해 2차 사업의 경우 마을단위의 주민참여를 이끌어내기 위해 기존의 추진체계를 확장하여 새로운 추진체계를 구성하였다. 주정부 산하에 새마을운동과(課)를 신설하고, 사업조정위원회를 확장한 새마을운동사업추진위원회를 관민합동(주정부-주민-KOICA)으로 구성하였으며, 사업수행업체의 라오스측 파트너로는 군단위의 사업관리위원회를 구성하였다. 이를 통해 사업의 계획과 집행상황 확인 및 평가 등을 담당하는 주정부, KOICA, 주민을 포함한 상위 추진체계를 구성하고, 사업시행과 현지 상황을 지원하는 군정부와 사업수행업체를 연결하는 하위 추진체계를 구성하였다.

마을단위에서는 기존의 조직을 활용하되 마을총회를 신설하고, 마을의 자원과 개발관련 시설 관리의 총괄적인 책임을 부여하였다. 선출직인 이장은 마을 대표성과 주민통솔력이 강한 편이었고, 나닌마을을 제외한 4개 마을의 경우 다양한 주민조직이 있어 이를 활용하였다. 1차 사업으로 마을의 시장접근성 향상, 식수환경 개선 등의 제반 상황이 갖추어짐에 따라 2차 사업에 대한 라오스 측 정부와 주민들의 참여를 이끌어내기가 수월하였다(KOICA, 2009a).<sup>16)</sup>

캄보디아 사업의 경우 중앙정부인 농촌개발부가 주관하고, 지방정부인 캄퐁참주와 바테이군이 협조하기로 하였다. 사업추진체계 구성 시 KOICA는 농촌개발부 산하에 프로젝트 실행기구(Project Execution Agency)를 구성하고, 그 아래에 프로젝트오피스(Project Office)를 구

16) 본래 사전타당성 조사 시 3단계 사업의 주정부의 부담은 \$180,000였으나 실시협의결과 \$200,000로 증액되었고, 관개수로 건설사업에 필요한 양수펌프 2개와 지거 및 포넝마을에 신축 초등학교 부지를 추가로 제공하기로 하였다. 주민들은 사업비 \$100,000를 부담하고, 신축 초등학교 건설에 필요한 운동장 조성과 울타리 작업을 자체적으로 추진하기로 하였으며, 툰움마을의 지거를 부담하기로 하였다.

성하려 하였으나 캄보디아 측의 요구로 프로젝트 PEA를 설치하고 않고 PO에서 사업관리를 하도록 하였다. PO는 실행계획 수립, 설계의 검토와 승인, 사업의 시행, 진도 파악 및 사업 추진과정의 모니터링 등을 담당하기로 하였으나 구성원들이 업무에 적극적으로 참여하지 않음에 따라 PO 규모축소 및 차관보가 직접 사업 전반에 관한 농촌개발부의 업무를 관장하도록 하였다(KOICA, 2010). 그러나 2007년 3월 캄보디아측은 예산부족 등의 이유로 PO를 폐쇄하였고, 이후 사업은 전적으로 PMC의 책임 하에 수행되었다. 사업비 \$1,000,000는 전액 KOICA가 부담하고, 캄보디아 정부나 주민들의 부담은 없었다.<sup>17)</sup>

마을단위에서는 캄풍참주 농촌개발국의 지원으로 농촌개발부의 마을개발위원회 설립 가이드라인을 적용하여 마을개발위원회가 주민투표를 통해 구성되었다. 마을개발위원회는 업무에 따라 위원별로 분산된 조직형태로 남녀 비율은 6:4로 구성되었다. 부녀회 역시 마을개발위원회 산하에 신설되었는데 소액융자금 운용 및 마을문고의 관리를 담당하였다. 그러나 이러한 조직구성 및 역할배분에도 불구하고 실제 사업에서의 주민참여는 거의 나타나지 않았다. 사후 조사에 따르면 3개 마을 모두 마을개발위원들에 대한 불신이나 주민과의 갈등으로 사업유지관리에 어려움을 겪는 것으로 나타났다(KOICA, 2011b).<sup>18)</sup>

마지막으로 관리전략을 살펴보자. 먼저 라오스의 경우 단계적으로 사업을 시행하고 많은 예산이 투입됨에 따라 종합적인 개발사업을 추진할 수 있었다. 이 사례 역시 마을의 단계별 발전전략은 제시되지 않았으나 유일하게 평가와 인센티브가 제공되었다는 점에서 주목할 만하다. 1, 2단계 사업이 2008년에 완료되고, 2011년 3단계 사업에 착수하는 과정에서 시설물의 유지보수가 우수한 마을에 대한 보상으로 초등학교 신축을 포함하였다. 또한 농가당 쌀 수확 목표량을 설정하여 다수확농가와 쌀 증산왕에게 상패와 시상금을 수여하기로 계획하였다. 특이한 점은 인센티브만이 아니라 일종의 처벌적인 요소를 포함하고 있다는 점이다. 신청 농가를 대상으로 한 채소 비가림 재배시설의 경우 지원을 받고 중도 포기할 경우에는 지원금과 기자재 등 전액을 반환하도록 함으로써 지원에 대한 주민들의 책임성을 확보하고자 하고 있다. 새마을교육의 경우는 초청연수를 시행하였고, 현지교육의 경우 시행계획은 되어있으나 정확한 인원이나 횟수는 제시되지 않았다.

이에 반해 캄보디아의 경우는 생활환경개선을 중심으로 사업이 시행되었다. 소득개선사업

17) 사전타당성 조사단계에서 캄보디아 측은 전문가 섭외 및 사업관리 인력지원에는 협조의사를 표하고, 사업 분담금은 향후 캄보디아 재정부와 협의를 통해 결정한다고 하였으나 최종적으로 정부의 재원부담은 없었다. 주민들의 경우 실시협의조사 당시 시설 개발사업의 약 10% 내외의 노동력 제공 또는 현금 부담이 가능할 것이라고 하였으나 마찬가지로 실제 사업비는 전혀 부담하지 않았다.

18) 총마을과 타바의 마을의 경우 마을개발위원들과 정치적 입장이 다른 주민들이 갈등을 조성하는 것으로 나타났고, 스통슈벵은 위원 중 한명이 트럭을 도난당하는 사건이 발생함으로써 주민들의 신뢰가 낮아진 것으로 나타났다.

의 경우 소규모여성만을 시행함으로써 실질적인 소득개선사업이라고 보기는 어렵고, 새마을 교육의 경우 초청연수만 진행됨으로써 정신계발 측면에서도 미흡한 것으로 나타났다. 대부분의 사업과 동일하게 단계별 발전전략이나 평가와 인센티브는 나타나지 않았다. KOICA (2009b)가 지적하고 있는 것처럼 해당 사업은 새마을운동의 경험을 적용하기 보다는 세계은행(World Bank)과 유엔식량농업기구(FAO)의 주민참여형 실천계획수립(Community-based Action Plan)을 준용함으로써<sup>19)</sup> 주민참여는 매우 미흡하였다.

〈표 10〉 원형의 구성요소와 KOICA의 새마을운동

구성요소		라오스	캄보디아
사업목표	상위목표	한국의 농촌개발 모델을 적용, 농가소득 증대 및 주거환경 개선 시범사업을 실시하여 이전대상국 실정에 맞는 농촌지역개발 모델 수립	
	생활환경개선	마을도로포장, 초등학교 건축 등	마을회관 신축, 마을안길 정비, 수동펌프 등
	생산기반	관개수로 개설	농기계 공급, 저수지 개선
	소득증대	죽세공작업장, 시범포 등	소규모여성
	정신계발	초청연수, 현지교육, 영농기술훈련	초청연수, 영농기술훈련
주체	정부	비엔티엔주 기획·투자국 (광역단위 지방정부) 케우돔군, 비엩캄군(기초단위 지방정부)	농촌개발부(중앙정부) 캄퐁참주, 바테이군의 역할 미흡
	마을	마을총회 육성 주민의 현금부담 및 노동력 부담	마을개발위원회(VDC) 신설 주민참여는 저조
관리전략	종합개발방식	추진	미흡
	단계별 발전전략	없음	없음
	평가와 인센티브	시행	없음
	새마을교육	초청연수 및 현지교육	초청연수

## V. 분석결과의 해석 및 결론

새마을운동의 해외 이전이 활발하게 진행되는 상황에서 1970년대 한국의 새마을운동이 개발도상국에 이전됨으로써 정책의 변형이 발생하리라 예상됨에도 불구하고 실제 어떠한

19) 도로개발 마을회관 신축, 마을안길 정비, 도로개발 등 주민참여가 가능한 영역에서도 현지 전문업체를 선정하여 사업을 시행함으로써 주민들의 참여는 거의 나타나지 않아 새마을운동 방식을 적용했다고 보기는 어려웠다.

변형이 나타났는지, 변형에도 불구하고 원형의 핵심요소를 제대로 이전하였는지 등에 대한 실증연구는 찾아보기 어려운 상황이다. 특히 해외 새마을운동의 사례 분석을 시도한 기존 연구는 대부분 단일 사례만을 분석대상으로 하고 있을 뿐 본 연구에서 시도한 바와 같이 원형과 변형 간의 비교와 사례들 간의 비교를 통해 향후 새마을운동 이전에 있어서의 정책적 시사점을 적극적으로 유도하지는 못하고 있다. 이러한 문제의식 하에서 본 연구는 한국 새마을운동의 원형을 정책의 구성요소 관점에서 재해석하고, 이러한 원형의 구성요소를 라오스와 캄보디아의 새마을운동 사례와 비교분석함으로써 정책이 제대로 이전되었는지, 어떠한 변형이 나타났는가를 분석하였다.

본 논문의 분석 결과에 따르면 개발도상국에 이전된 새마을운동은 정책의 주요 구성요소 중 정책목표를 제외한 나머지 구성요소, 즉 주체의 역할과 관계, 관리전략 등에서 원형과 상당한 차이가 있었고, 변형 간에도 이전주체나 대상국가에 따라 차이가 있었다. 분석결과와 도출된 시사점을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해외 새마을운동은 지역개발 및 잘사는 사회 건설이라는 원형의 정책목표는 충실하게 반영하고 있었다. 그러나 원형에서 나타나는 조국근대화와 같은 국가주의적 성향은 나타나지 않는다는 점에서 차이가 있었다. 구체적으로 살펴보면 우선 모든 사업은 대상지역인 농촌마을의 발전을 목표로 하고 있고, 정도의 차이는 있지만 원형의 세부목표인 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등 4가지를 달성하기 위한 사업을 대부분 포함하고 있는 것으로 나타났다. 정책목표에 있어서 한국과 달리 국가주의적 색채가 나타나지 않는 것은 원형과 변형 간에 나타난 사업의 규모 격차와 함께 해당 사업에 대한 이전대상국 정부의 정치적 관심이 낮은 데 기인한 것으로 보인다.

둘째, 원형에서 나타난 다양한 참여주체를 바탕으로 형성된 거버넌스 체계를 해외 새마을운동에서는 갖추지 못하고 있음을 알 수 있다. 원형의 경우 중앙 및 지방정부, 담당공무원과 새마을지도자, 마을주민 등이 적극적인 주체로 활동했으며, 특히 정부는 이러한 주체들을 하나의 체계로 편입시킴으로써 마을단위에서의 정부정책 침투, 모니터링을 통한 평가와 인센티브 제공, 정책이행 여부확인 및 정책 수정 등 사업 성공을 위해 적극적인 역할을 수행하였다. 하지만 해외 새마을운동의 경우 새마을지도자와 주민참여를 강조하고 있음에도 불구하고 실제 사업과정에서 나타난 주민참여 수준은 높지 않았고, 이전대상국 정부와 공무원의 역할은 대체로 미미했다는 점에서 원형과 큰 차이를 보이고 있다.

셋째, 관리전략은 특히 미흡한 것으로 나타났다. 종합적 개발방식이나 새마을교육의 경우 미흡하게나마 나타나고 있으나 단계별 발전전략 및 지속적인 평가와 인센티브 등 2개 전략의 경우 사실상 전혀 고려되지 않았음을 확인할 수 있었다. 한국 새마을운동의 중요한 성공요인 중의 하나가 정부의 체계적 관리전략에 의해 주민들이 사업에 적극적으로 참여하고,

정부가 원하는 방향으로 정책집행을 유도하였던 것이라고 본다면, 변형에서 나타난 관리전략의 부재는 해외 새마을운동의 성공을 저해하는 요인이 될 수 있음을 시사한다. 이러한 결과는 그동안의 연구에서 새마을운동의 관리전략에 대한 관심이 부족했기 때문에 사업계획에 반영되지 않았다는 점과 함께 사업시행 기간이 짧고, 대상지역이 많지 않기 때문에 단계별 발전전략 및 경쟁을 통한 평가와 인센티브 활용이 어려웠다는 현실적인 여건 또한 영향을 미친 것으로 보인다. 유일하게 평가와 인센티브가 나타난 KOICA의 라오스 새마을운동 사업의 경우 약 5년이라는 비교적 장기간에 걸쳐 사업이 진행되었다. 이러한 점을 고려한다면 향후 해외 새마을사업을 계획하는 데 있어 3-5년의 중장기적인 사업을 고려해볼 수 있다.

넷째, 이전주체의 성격에 따라 이전대상국에서 사업을 주관하는 정부주체가 달라지는 것으로 나타났다. 국제기구인 UNESCAP의 경우 중앙정부와 사업을 진행하였고, 정부기관인 KOICA의 경우 사업을 요청한 정부(중앙정부 내지는 지방정부)가 사업을 주관하였다. 그러나 민간기관인 새마을운동중앙회의 사업의 경우 이전대상국 정부가 직접적으로 참여하지 않았다. 사업주관자의 차이는 사업의 추진체계는 물론이고 이후 집행에도 영향을 미치게 된다. 정부가 사업에 참여한 ESCAP과 KOICA 사업의 경우 새마을운동중앙회 사업에 비해 정부와 주민의 재원부담이 상대적으로 높게 나타났다. 또한 새마을운동의 경험이 있고, 비엔티엔주 정부 측에서 직접 사업을 요청한 KOICA 라오스 사업의 경우 원형과 가장 유사한 추진체계를 구성하였다. 해당 사업은 KOICA, 광역지방정부와 기초지방정부, 주민이 모두 참여한 사업추진체계를 구성함으로써 사업의 계획과 집행, 모니터링에 있어 다양한 주체가 참여할 수 있었다. 이와 같이 정책이전주체의 성격에 따라 다양한 정책의 변형이 나타났다면 각각의 이전주체의 성격을 고려하여 해외 새마을운동을 설계하여야 할 것이다. 또한 정책이전기관 간의 협의를 통해 부족한 점을 보완하고, 더 나아가 정책이전의 방향과 경험에 대한 정보의 공유와 학습이 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 개별국가의 정치적·역사적·사회적 특성이나 배경이 정책 변형에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모든 사업에서 주민참여가 강조되고는 있으나 원형에서 재원의 70%를 주민이 부담한 데 반해 해외 새마을운동의 주민부담 수준은 매우 낮거나 전혀 없는 것으로 나타났다. 특히 캄보디아의 경우 라오스에 비해 상대적으로 주민참여가 더 낮고, 수동적인 것으로 나타났는데 이는 폴포트 정권 하의 강제적인 집단노동과 대량학살, 지역공동체 해체라는 캄보디아의 정치적·역사적·사회적 배경에 기인하고 있는 것으로 보인다(KOICA, 2009b). 또한 해당 국가는 정부차원의 재원 투입에 매우 인색했으며, 본래 계획이나 협의 단계에서 약속하였던 사항을 제대로 이행하지 않는 등의 모습을 보임으로써 사업의 성공적인 집행에 부정적 영향을 미치기도 하였다. 이에 반해 라오스의 경우 주민들이 상대적으로 적

극적으로 협조하는 것으로 나타났는데 이는 사회주의 국가의 특성이 영향을 주었을 것으로 보인다. 이러한 점을 고려할 때 향후 사업을 계획하고 추진하는 데 있어 이전대상국의 다양한 상황을 고려하여야 할 것이다. 원형에서 주민참여를 가져오는 요인이 정부의 전략적인 측면과 주민들의 경제적인 이해관계 외에도 마을의 집단적인 의사결정구조라는 문화적·사회적 특성이 영향을 주었다는 점에서도 주민참여를 독려하기 위해서는 이전대상국의 상황에 적합한 방안을 강구해야 할 것이다.

본 연구의 분석결과는 새마을운동의 원형과 변형 간에 상당한 차이가 존재하며 이러한 차이가 이전된 해외 새마을운동 성공의 저해요인이 되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 그동안 진행된 해외 새마을운동에 관한 연구들은 지나치게 낙관적인 평가를 내리고 있다. 한국 새마을운동에 관한 연구들이 새마을운동의 긍정적인 측면과 부정적인 측면에서 서로 간에 첨예하게 대립하고 있는 데 반해 해외 새마을운동과 관련된 연구들이 인식하는 새마을운동의 모습은 주민참여, 주민의식, 상향식 개발방식과 하향식 개발방식의 조화 등의 긍정적인 측면만을 강조하고 있다는 점은 매우 특이하다<sup>20)</sup>.

그러나 본 연구에서 시도한 원형과 변형의 비교분석 결과는 해외 새마을운동의 성과가 결코 낙관적이지 않을 수 있을 뿐 아니라 새로운 정책설계가 필요함을 제시하고 있다. 한국의 새마을운동이 국가 전역의 농촌지역을 대상으로 한 대규모정책이었던 데 반해 해외 새마을운동은 특정 마을과 지역사회를 대상으로 한 소규모프로젝트에 불과하다. 따라서 이러한 규모의 차이를 적절히 고려하여 원형을 수정한 적용 가능한 모형을 재구성할 필요가 있다. 또한 한국의 새마을운동의 성공에 있어 정부의 역할이 매우 중요하였다고 할 때 정책이 전기관과 이전대상국 정부와의 네트워크 구성과 함께 이전대상국 정부의 역할정립의 필요성이 매우 크다고 할 것이다. 이전대상국 정부 역할의 정립은 사업의 성공적인 집행은 물론이고 사업의 지속성과 확산, 그리고 관리적인 측면에서도 매우 중요하다. 따라서 향후 해외 새마을운동의 정책설계에 있어 이전대상국 정부의 역할에 대한 논의가 필요하다. 덧붙여 해외 새마을운동의 경우 원형과 달리 사업계획의 수립 및 모니터링 주체가 이전기관과 이전대상국으로 구성된 이중적인 구조라는 점 역시 적극적으로 고려되어야 할 것이다.

본 논문은 정책이전과정의 원형과 변형의 비교 분석이 정책평가와 학습에 유용할 수 있음을 해외 새마을운동 사례를 통해 보여주었다. 특히 원형의 탐색 노력은 새마을운동에 관한 이해를 돕고, 새마을운동의 이론화 작업에 기여하였다고 할 수 있다. 또한 이를 토대로

20) 이러한 인식의 차이는 동일한 대상에 대한 양자의 인식에 있어서의 시간적 프레임과 그 목적이 다르기 때문일 것으로 생각된다. 전자의 경우 실제 새마을운동이 진행된 1970년대의 시점에서 정책목표, 집행방식, 성과 등을 평가하는 데 초점을 두고 있다면, 후자의 경우 2000년대의 시점에서 ODA 모델로서의 새마을운동의 유용성을 중점을 두고 있다. 따라서 양자 간의 인식의 격차가 발생한 것으로 볼 수 있다.

하여 다양한 해외 새마을운동 사례를 분석함으로써 정책원형과의 유사점과 차이점을 밝히고, 이전국가와 이전기관의 특성이 해외 새마을운동에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 바탕으로 해외 새마을운동의 현황을 진단하고, 향후 정책설계에 유용한 시사점을 도출하고 있다.

그러나 본 연구의 경우 새마을운동의 계획과 집행이라는 정책적인 측면에서의 원형을 구성함으로써 새마을운동의 중요한 동학인 마을단위의 상황을 충분히 반영하지 못하였고, 2차 자료의 분석에 그치고 있어 현장성이 떨어진다는 단점이 있다. 다만 이러한 부분은 사업담당자와의 인터뷰 및 분석결과 검토를 통해 부분적으로나마 보완하고자 하였다. 본 연구가 새마을운동의 원형구성 및 변형에 관한 초기의 연구라는 점에서 향후 새마을운동의 원형의 구성 및 해외 새마을운동의 모형설계를 위한 보다 정교한 연구가 수행되어야 할 것이며, 실제 해외에 이전된 새마을운동 사례에 관한 보다 많은 자료 수집을 통해 정책이전과정에서 어떤 긍정적 변형과 부정적 변형이 나타나는지, 그리고 그러한 변형에 영향을 미치는 요인은 무엇인지에 대한 후속 연구가 필요하다고 할 것이다.

## 참고문헌

- 강신택. (1973). 새마을사업의 계획과 집행. 『행정논총』, 11(2):84-110.
- 고 건. (2010). 한국의 새마을운동 - 그 성공요인과 이전 가능성. 『새마을운동: 지난 40년 앞으로 40년』, 새마을운동 40주년 국제학술대회, 15-28.
- 고병호 외. (1990). 새마을운동의 계승발전방향. 『새마을 연구논문집』, 7: 1-80.
- 고 원. (2006). 박정희 정권 시기 농촌 새마을운동과 ‘근대적 국민 만들기’. 『경제와사회』, 69: 178-201.
- 국무총리실. (2011). 새마을운동 ODA사업 기본계획. 보도자료.
- 권령민. (2011). 『새마을운동 원형연구』. 새마을아카데미
- 권태준·김광웅. (1981). 『한국의 지역사회개발』. 서울: 법문사.
- 김경아. (2010). 새마을운동 해외전수 활성화를 위한 과제에 관한 연구. 영남대학교 석사학위논문.
- 김동일·심재웅. (1980). 농촌 새마을운동의 사회행위론적 연구. 『농촌경제』, 3(4), 43-49.
- 김대영. (2004). 박정희 국가동원 메커니즘에 관한 연구: 새마을운동을 중심으로. 『경제와사회』, 61, 172-207.
- 김영모. (2003). 『새마을운동연구』. 서울: 고현출판사.
- 김영미. (2009). 『그들의 새마을운동: 한 마을과 한 농촌운동가를 통해 본 민중들의 새마을운동 이야기』. 서울: 푸른역사.
- 김운태. (1973). 새마을운동의 논리 및 그 체계정립. 『행정논총』, 11(2): 16-26.

- 김용주·최영출. (2011). 새마을운동의 가치와 활용. 『2011 Global SAEMAUL Forum 새마을운동의 세계화: 오늘과 내일』, 경상북도·글로벌새마을포럼·한국발전재단.
- 김은미 외. (2012). 『우리나라 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구』. 한국국제협력단.
- 김준석 외. (2006). 『새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언』. 경기개발연구원.
- 김태연. (2012). 직업능력개발계좌제의 정책이전 연구 - 정책집행 과정에서 정책변형을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 김홍순. (2000). 근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로. 『한국지역개발학회지』, 12(2): 21-38.
- 내무부. (1980a). 『새마을운동 10년사』. 서울: 내무부.
- 내무부. (1980b). 『새마을운동 10년사(자료편)』. 서울: 내무부.
- 내무부. (1973). 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』. 서울: 내무부.
- 노화준 외. (2012). 『한국의 새마을운동: 결과지향적 자원관리와 자체조직화 활동간의 조화』. 한국행정연구원.
- 노화준. (2012a). 『정책학원론: 복잡성과학과의 융합학문적 시각』. 서울: 박영사.
- 노화준. (2012b). 『한국의 새마을운동: 생성적 리더십과 사회적 가치의 창발』. 서울: 법문사.
- 노화준. (2010). 정책설계의 사회의 재구성과 발전적 평가의 활용 - 새마을운동 정책을 중심으로. 『한국정책학회보』, 19(4): 1-39.
- 노화준·노유진. (2010). 새마을운동의 추진논리와 발전전략의 재음미: 사회·테크놀로지·생활환경시스템의 통합모형과 복잡적응적 시스템의 관점에서. 『한국정책학회·정책분석평가학회 공동추계학술대회 발표논문집』, 3-35.
- 문병집. (1972). 새마을운동의 이념과 진로: 새마을운동과 지역사회개발. 『지방행정』, 21(2): 48-57.
- 박기영. (1976). 새마을운동의 체계개선과 이론화에 관한 연구. 『극동농촌』, 4, 151-180.
- 박동서. (1973). 새마을운동의 목적. 『행정논총』, 11(2): 5-15.
- 박섭·이행. (1997). 근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건. 『한국정치학회보』, 31: 47-67.
- 박영호 외. (2009). 『한국의 대아프리카 농촌개발협력 방향』. 대외경제정책연구원.
- 박정희. (1978). 『새마을운동: 박정희대통령 연설문선집』. 대통령비서실.
- 박준호. (1972). 새마을운동의 이론적 고찰. 『지방행정』, 21: 92-99.
- 박진도·한도현. (1999). 새마을운동과 유신체제. 『역사비평』, 47.
- 박진환. (2005). 『한국경제 근대화와 새마을운동』. 박정희대통령기념사업회.
- 배유일. (2010). 불확실성하의 정책이전, 확산 그리고 제도변화. 『국정관리연구』, 5(2):95-117.
- 새마을운동중앙회. (2013). 『2012 새마을운동 세계화 사업』. 서울: 새마을운동중앙회.
- 새마을운동중앙회. (2012a). 『새마을운동 40년사』. 서울: 한국대학교수새마을연구회: 새마을운동중앙회
- 새마을운동중앙회. (2012b). 『새마을운동 40년 자료집』. 서울: 새마을운동중앙회
- 새마을운동중앙회. (2010). 『2011 새마을운동 세계화 사업 백서』. 서울: 새마을운동중앙회

- 새마을운동중앙회. (2000). 『새마을운동 30년 자료집』. 서울: 새마을운동중앙회
- 서울대학교 새마을운동 종합연구소. (1981). 『새마을운동의 이념과 실제』,  
 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008a). 『1970년대 새마을 통계자료집』.  
 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008b). 『1970년대 새마을운동 일지』.  
 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008c). 『1970년대 새마을운동 계통도』.  
 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008d). 『1970년대 새마을운동 소사전』.
- 소진광. (2007a). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 『한국지방자치학회보』, 19(3): 93-176.
- \_\_\_\_\_. (2007b). 아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가 - 라오스와 캄보디아를 중심으로. 『한국지역개발학회지』, 19(4):179-201.
- 소진광·김선희. (2011). 『공적개발원조(ODA)사업으로서 새마을운동 활용방안』. 국토연구원.
- 소진광 외. (2011). 『새마을운동 ODA 시범사업의 추진방안 연구: 라오스, 르완다의 사업모델 확립방안을 중심으로』. (사)환경과 문명.
- 손혁상·장지순. (2008). 새마을운동의 국제개발협력사업화 현황분석과 대안적 접근 모색: 권리에 기반한 접근(RBA)과의 접목 가능성을 중심으로. 『세계지역연구논총』, 29(3): 87-110.
- 아쿠아. (1981). 새마을운동에 있어서 정부의 역할. 서울대학교 새마을운동 종합연구소 편, 『새마을운동의 이념과 실제』.
- 안해균. (1973). 농촌발전정책에 대한 농민의 반응분석: 새마을운동과 농민의 심리적 반응. 『행정논총』, 11(2): 43-58.
- 안현영. (2010). 새마을운동의 원조효과성 제고방안. 『새마을운동과 지역사회개발연구』, 6.
- 엄석진. (2011a). 동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서의 지방공무원의 역할. 『한국행정학보』. 45(3): 97-123.
- \_\_\_\_\_. (2011b). 1970년대 농촌 새마을운동의 재조명: 좋은 거버넌스(Good Governance) 특성을 중심으로. 『서울행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 앵흐바야르 오랑거. (2009). 한국과 몽골의 협력관계의 재정립: ‘새마을운동’의 몽골 적용 사례를 중심으로. 숭실대학교 석사학위논문.
- 오유석. (2002). 박정희식 근대화 전략과 농촌새마을운동. 『동향과전망』, 55: 157-176.
- 유병용·최봉대·오유석. (2001). 『근대화전략과 새마을운동』. 백산서당.
- 유 훈. (1973). 새마을사업예산의 분석. 『행정논총』, 11(2): 2027-2042.
- 윤충로. (2011). 구술을 통해본 1970년대 새마을운동 - 새마을지도자 ‘만들기’와 ‘되기’ 사이에서. 『사회와 역사』, 90: 79-106.
- 이방환. (1979). 새마을운동의 이론적 접근. 『새마을연구』, 2: 5-13.
- 이승원. (2012). 캄보디아 농촌마을종합개발사업 모델 수립 방안에 관한 연구. 건국대학교 석사학위논문.
- 이용기. (2012). 유신이념의 실천도장, 1970년대 새마을운동. 『내일을 여는 역사』, 48: 67-91.
- 이정주. (2011). 새마을운동에 대한 국민의 인식에 관한 연구. 『한국자치행정학보』, 25(1): 215-235.
- 이중수. (2009). 『행정학 사전』. 대영문화사.

- 이종수·권찬호. (2011). ODA 통합에 관한 연구: 몽골 새마을운동 ODA를 중심으로. 『한국정책학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 이환병. (2012). 1960년대 마을 개발과 농촌 새마을운동의 초기 전개과정. 『역사연구』, 23: 81-120.
- 임경수. (2011). 새마을운동 세계화 시범마을 육성 및 발전방안. 『한국지역개발학회지』, 23(4).
- 임재강·하재훈. (2008). 새마을운동의 새로운 방향과 실천과제. 『한국정책학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 임형백. (2012). 새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용을 위한 과제. 『한국지방자치연구』, 14(1): 131-150.
- \_\_\_\_\_. (2011). 새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력. 『아시아연구』, 14(2):111-139.
- 전상인. (2010). 새마을운동의 직시와 재인식. 『새마을운동 40주년 국제학술발표대회』
- 전재호. (2003). 『반동적 근대주의자 박정희』. 책세상.
- 전해황. (2006). 한국 지역사회복지의 세계화: 새마을운동 해외추진 사례연구. 『한국토지행정학회보』, 13(2).
- \_\_\_\_\_. (2002). 인도네시아의 새마을운동 동향. 『지역사회개발학술지』, 12(2).
- 정갑진. (2011). 새마을운동 40년의 회고와 전망. 『2011 Global SAEMAUL Forum 새마을운동 세계화: 오늘과 내일』, 경상북도·글로벌새마을포럼·한국발전재단.
- \_\_\_\_\_. (2009). 『1970년대 한국새마을운동의 정책경험과 활용』. 한국개발연구원.
- \_\_\_\_\_. (2008). 『외국인들이 배우고 싶어 하는 한국의 새마을운동』. 서울: 도서출판 케이빌드.
- 정기환 외. (2008). 『대 개도국 농촌개발 경험 전수 방안 연구』. 한국국제협력단.
- 정기환. (2006). 한국 농촌개발 경험의 국제화 전략 - 새마을운동을 중심으로. 『농업분야 국제협력의 과제와 추진전략』, 한국농촌경제연구원.
- 정대석. (2006). 새마을운동의 국제협력 사업에 대한 연구. 경북대학교 석사학위논문.
- 정우열. (2008). 새마을운동의 국제화 추진방안. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 정우진. (2010). 『한국형 개발협력모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램』. 한국국제협력단.
- 정준금. (2006). 정책결정에 있어서 정책이전의 역할 분석을 위한 서설적 연구. 『한국사회와 행정연구』, 17(2):53-78.
- 조희연. (2004). 박정희 시대의 강압과 동의: 지배·전통·강압과 동의의 관계를 다시 생각한다. 『역사비평』, 67: 135-190.
- 주동주 외. (2009). 『선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략』. 대외경제협력기금(EDCF).
- 채영택·최외출. (2012). 신문 사설의 보도 프레임 분석을 통한 1970년대 새마을운동에 관한 연구. 『한국비교정부학보』, 16(1): 247-270.
- 최양부. (1978). 농촌새마을운동 연구의 사회과학적 접근. 『농촌경제』, 1(1): 28-34.
- 최인이. (2011). 근대적 시간관념과 이윤개념의 내면화 - 새마을부녀지도자의 노동활동 경험을 중심으로. 『사회와 역사』, 90: 111-141.

- 최준영·곽숙영. (2010). 한국 복지국가 형성에서 정책이전의 역할 - 이론과 실제. 『세계정치』, 17: 251-291.
- 하재훈. (2009a). 박정희 정권의 포퓰리즘적 통치전략으로서 새마을운동. 『성공회대학교 민주주의연구 소소 콜로키움』.
- \_\_\_\_\_. (2009b). ‘세계화’의 과정에서 본 경상북도 새마을운동의 발전방향과 추진전략, 『새마을아카데미 연구논총』, 1.
- \_\_\_\_\_. (2008). 새마을운동의 세계화 방안. 『새마을운동과 지역사회개발연구』, 4: 59-91.
- 한국농촌경제연구원. (2008). 해외출장 결과보고서: UNESCAP 새마을운동 1차 시범사업 사후 평가.
- 한국농촌경제연구원. (1979). 『한국의 농촌개발 1970-79: 새마을운동의 평가와 전망』.
- 한국농촌경제연구원. (1999). 『한국농정 50년사』.
- 한국새마을학회·한국발전재단·글로벌새마을포럼(2009). 『새마을운동의 세계화: 이론과 실천의 공유』.
- 한병진. (1995). 1970년대 국가와 농민관계에 관한 연구: 새마을운동이 농민의 정치적 태도에 미친 영향을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 황연수. (2006). 농촌 새마을운동의 재조명. 『농업사연구』, 5(2):17-53.
- 황원규. (2010). 국제개발협력의 변천과 한국 공적개발원조(ODA)의 전망 및 과제. 2010 DMZ PEACE CONGRESS Green Cooperation for Peace and Life THEME III.
- 황인정. (1980). 『한국의 종합농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망』. 한국농촌경제연구원.
- 허 훈·김종수. (2008). 지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역개발방안. 『한국정책연구』, 8(2): 41-62.
- 호세진. (2010). 새마을운동 거버넌스의 중국적 적용. 『한국사회』, 11(2):123-160.
- 홍성천. (2011). 새마을운동과 임업. 『2011 Global SAEMAUL Forum 새마을운동의 세계화: 오늘과 내일』, 경상북도·글로벌새마을포럼·한국발전재단.
- 한국국제협력단(KOICA). (2011a). 『선진원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구』. 정책연구 2011-25-197.
- 한국국제협력단(KOICA). (2011b). 『한국국제협력단(KOICA)-농식품부 캄보디아 농촌분야사업 공동평가 보고서』.
- 한국국제협력단(KOICA). (2010). 『제2차 라오스 비엔티안주 5개마을 농촌종합개발사업 실시협의 보고서』.
- \_\_\_\_\_.(KOICA). (2009a). 『라오스 비엔티안주 5개 마을 농촌개발(소득증개) 사업사전타당성 조사 결과보고서』.
- \_\_\_\_\_.(KOICA). (2009b). 『캄보디아 캄퐁참주 농촌지역개발사업 종료평가 결과보고서』.
- \_\_\_\_\_.(KOICA). (2008a). 『한국국제협력단(KOICA)-ESCAP 새마을운동 1차 시범사업 사후평가 보고서』.
- \_\_\_\_\_.(KOICA). (2008b). 『캄보디아 캄퐁참주 농촌지역개발 PMC 사업 중간평가 보고서』.
- \_\_\_\_\_.(KOICA). (2007a). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합개발사업 사전조사단 결과보고서』.
- \_\_\_\_\_.(KOICA). (2007b). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합개발 사업조사 사전조사단 결과보고서(식수개선-지표수분야)』.
- \_\_\_\_\_.(KOICA). (2007c). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을종합개발사업(식수개선) 사전조사 보고서』.

- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2007d). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합개발 사업 2차 사전조사 결과보고서』.
- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2007e). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합개발 사업 실시협의 결과보고서』.
- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2006a). 『라오스 비엔티안주 농촌지역개발사업 사전조사 결과보고서』. KOICA.
- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2006b). 『캄보디아 농촌개발사업 사전조사 결과 보고서』.
- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2006c). 『전문가 실시협의 결과보고서』.
- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2006d). 『캄보디아 농촌지역 개발사업 집행계획(안)』.
- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2006e). 『캄보디아 농촌지역개발사업 실시협의 결과보고서』.
- \_\_\_\_\_. (KOICA). (2006f). 『전문가 사전조사 결과보고서』.
- 長峯晴夫. (1988). 『제3세계의 지역개발: 그 사상과 방법』. (최상철·임상철 역). 유허출판사.

- Alinsky, Saul D. (1989). *Rules for Radicals: A Pragmatic Primer for Realistic Radicals*. New York: Vintage.
- Balatchandirane Govindasmy. (2011). Saemaul Undong in India. *Global Saemaul Undong: Present and Future.*, 2011 Global Saemaul Forum.
- Baumgartner, Frank R. & Jones, Brian. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Biklen, Douglas P. (1983). *Community Organizing Theory and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Birkland, Thomas A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1): 5-23.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44: 343-357.
- Domhoff, G. William. (1990). *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*. New York: Aldine De Gruyter.
- Edward P. Reed (2010). Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today?. *International Symposium in commemoration of the 40<sup>th</sup> Anniversary of Saemaul Undong*.
- Eom, Seok Jin (2011). The Rural Saemaul Undong Revisited from the Perspective of Good Governance, *The Korean Journal of Policy Studies*, 26(20): 17-43.
- Hogwood Brian W. & Peters, B. Guy (1983). *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Hogwood Brian W. & Gun, Lewis A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- Hwang, I. (1981). *Management of Rural Change in Korea: The Saemaul Undong*. Seoul National University Press.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Second Edition). New York: Harper Collins College.

- Kwon, Huck Ju (2010). Implications of Korea's Saemaul Undong for International Development Policy: A Structural Perspective. *The Korean Journal of Policy Studies*, 25(3): 87~100.
- Mills, C. Wright. (2000). *The Power Elite* (New Edition). New York: Oxford University.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). (2011). *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). (2008). *Accra Agenda for Action*.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.
- Park, Chung Hee. (1979). *Saemaul: Korea's New Community Movement*. Seoul: Korea Textbook Co., Ltd.
- Park, Sooyoung. (2009). Analysis of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme in the 1970s. *Asia-Pacific Development Journal*, 16(2): 113-140.
- Rose, Richard (1976). Models of Change. In R. Rose(ed.), *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis*. London: Sage Publication, Ltd.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview.
- Sabatier, Paul A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein. *Policy Science*, 21(2-3): 129-168.
- So, Jin Kwang. (2011). How to Practice Saemaul Undong into Africa in New Millenium Age. *Global Saemaul Undong: Present and Future*, 2011 Global Saemaul Undong Forum.
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211(4481): 453-458.

국가통계포털 <http://www.kosis.kr>

공적개발원조 <http://www.odakorea.go.kr/>

새마을운동자료관 <http://www.saemauldb.com/>

새마을운동중앙회 <http://www.saemaul.com/>

한국국제협력단(KOICA) <http://www.KOICA.go.kr/>

한국국제협력단(KOICA) ODA 도서관 <http://tmslib.KOICA.go.kr/>

## ABSTRACT

### Policy Transfer and Modification of Saemaul Undong Internationally: A Case Study of Saemaul Undong in Laos and Cambodia

Sena Park & Kilkon Ko

The active policy transfer of Saemaul Undong (the New Village Program, or NVP) to developing countries has been observed recently. Current research on the NVP, however, narrowly focuses on the effectiveness of the program without an analysis of the prototype NVP and modifications to it in countries where it is transferred.

This paper constructs the prototype NVP and analyzes how it is modified in t six projects in Laos and Cambodia. Our analysis suggests huge differences between the prototype and the transferred versions of the NVP. Few programs contain national-level goals that also play a minor role in implementation. Weak participation of community members is also notable. Even more, the sustainability of the programs is questionable due to the absence of systematic management strategy.

【Keywords: Saemaul Undong, Policy Prototype, Policy Modification, Policy Transfer】