

새마을운동의 자발적 수용운동으로서 인도의 잔매후미(Janmabhoomi) 사례연구*

최정욱**

Keywords

새마을운동(Saemaul Undong), 잔매후미(Janmabhoomi), 농촌개발운동(rural development program), 공적개발원조(official development assistance), 주민 참여(participation), 정치적 지도력(political leadership), 자조(self help), 협동(cooperation), 정부지원(government assistance), 새마을지도자(Saemaul leader)

Abstract

For most developing countries, the most pressing development issue lies in the agricultural sector. This is why more attention should be paid to Saemaul Undong, one of the most successful models of rural development. Despite the recently increased interest in the globalization of Saemaul Undong, Janmabhoomi has barely been known. It is most likely the first ever self-motivated initiative by a foreign government to adopt Saemaul Undong without any financial or logistical assistance from the Korean government. This article is designed to introduce Janmabhoomi to Koreans, compare it with Saemaul Undong in terms of its key features, and provide some policy implications for the globalization of Saemaul Undong.

차례

1. 서 론
2. 인도에 대한 우리 정부의 새마을운동 보급정책: 연수와 시범마을사업
3. 잔매후미 운동의 내용과 특성
4. 잔매후미와 새마을운동의 비교
5. 결 론

* 이 논문은 대외경제정책연구원(KIEP)의 2015년 전략지역심층연구사업의 지원으로 작성되었습니다. 연구과정에서 보조역할을 해준 박현욱 조교와 비교적 긴 원고를 읽고 세심한 평을 해주신 3명의 심사자들에게 사의를 표합니다.

** 건국대학교 정치외교학과 교수. e-mail: drchoi@konkuk.ac.kr

1. 서론

현재 박근혜 정부가 들어선 이후 부쩍 새마을운동의 세계화를 위한 중앙정부나 지방자치단체 및 민간 차원의 다각적 노력이 진행 중이다. 이것은 지금까지 한국의 경제성장모형을 배우려고 하는 후발국가를 향한 우리나라 개발정책의 수출모형이 주로 산업화 내지 공업화 측면에 초점을 맞추어 온 것과 차별된다. 물론 한 국가의 경제성장이 산업화에 의해서 견인되어야 한다는 것에는 의문의 여지가 없다. 그러나, 대다수의 후진국가의 경우 보다 심각한 문제는 농촌문제이다. 대다수의 인구가 농촌지역에 거주하는 상황에서, 이들의 빈곤과 열악한 생활환경의 개선 없이는 장기적인 성장을 구현하기 어렵기 때문에 농촌문제에 관한 적절한 대응이 없는 경제성장은 사상누각이다. 따라서 개발국가 모형과 그에 따른 산업화정책의 수출만이 아니라 후발국가의 현재 상황에 맞는 적절한 농촌개발프로그램의 수출이 무엇보다 필요하다. 특히 인도의 경우 개발이후의 경제성장이 외국 경제에 연결된 일부 지역의 엔클레이브(enclave)식 성장에 의해 주도되었는데, 그 지역들은 다른 내부 지역과는 분절되어 있어 농촌 거주자의 삶이 크게 향상 될 수 없었다. 따라서 농촌개발프로그램의 필요성이 더욱 높다고 할 수 있다.

현재까지는 이러한 농촌부흥운동 내지 개발운동으로서의 새마을운동의 세계화는 주로 우리의 이니셔티브로 이루어졌다. 하지만 인도의 잔매후미(Janmabhoomi)의 경우, 지금까지 우리가 알고 있는 새마을운동의 수출사례와 달리 실질적으로 새마을운동을 자발적으로 모방하여 정부 차원에서 전격적으로 실시한 세계 최초의 운동이다. 이것은 우리가 직접적으로 인력을 파견하거나 재정지원을 하였다기 보다는 인도 남부 최대 주인 안드라프라데시(Andhra Pradesh)의 주정부 차원에서 스스로 정치적 지도자가 우리나라의 새마을운동을 본받아서 실시하였다고 공언한 사업이다.¹ 이 잔매후미를 잘 연구한다면 우리의 경제개발모형이나 정책사업을 수출하는 데 지금과 다른 새로운 모형을 계발하거나 시사점을 얻을 수 있을 것으로 본다.

이 연구에서는 우선 기존에 인도에서 우리나라가 하여온 새마을운동의 보급노력을 시범마을사업을 중심으로 살펴본다. 그 다음에 본격적으로 잔매후미 운동을 소개하기 위하여 그 내용과 특징에 관해서 서술하여 보고자 한다. 세 번째로는 잔매후미와 새마

¹ 2014년 안드라프라데시 주는 펄랑가나지역이 별도의 주로 떨어져 나가면서 남부 최대 주의 지위는 상실한 상태이다. 하지만 본고에서는 잔매후미 운동이 1차로 진행된 1997~2004년 시기를 다루었다.

을운동의 유사성과 차이점을 알아볼 것이다. 모든 운동은 외국으로 나가는 순간 각국의 풍토와 상황에 맞게 변형되어 실시될 수밖에 없다. 따라서 잔매후미는 새마을운동과 완전히 동일한 운동이 아니다. 여기서는 새마을운동 자체에 대한 평가가 주목적이 아니기 때문에 잔매후미의 특징을 준거점으로 삼아서 새마을운동의 몇 가지 항목을 비교 검토하고자 한다. 이러한 항목에는 최고 정치지도자의 역할과 운동의 성격, 일반 주민의 참여와 그 방식, 정부의 지원, 마을지도자와 여성의 역할, 자조와 협동이 포함된다. 마지막으로 새마을운동의 세계화 입장에서 본 잔매후미에 대한 평가 및 정책적 함의를 언급함으로써 마무리하고자 한다.

새마을운동의 국제적인 추종 프로그램인 잔매후미에 대해서 국내에서는 연구된 바가 전혀 없다. 또한 지금까지 인도에서의 새마을운동 보급사례에 대한 의미 있는 국내 연구 역시 존재하지 않는다. 인도 학자들이 잔매후미의 내용과 전개과정, 주민의 참여도, 그리고 이것을 시행하게 된 정책적 동기 등을 연구한 적이 있지만, 새마을운동과의 연관성에 대한 연구나 두 운동을 비교하는 연구는 존재하지 않는다. 다만 잔매후미가 새마을운동에서 비롯되었다는 것을 지적하는 연구들은 존재하지만, 이것도 한두 줄 언급하는 것으로 그쳐서 자세한 연구가 부족하다. 이 연구는 잔매후미에 대한 국내의 인식 부족과 인도에서의 잔매후미와 새마을운동에 대한 비교연구 부족을 조금이나마 보충할 수 있을 것으로 기대한다.²

2. 인도에 대한 우리정부의 새마을운동 보급 정책 : 연수와 시범마을사업

2000년대 들어 우리나라 정부나 정부기관에서 새마을운동을 인도에 보급하려는 일련의 노력이 있었는데 이것은 한국개발연구원(KDI)이 시작한 것으로 보인다. 다만 이것은 새마을운동 사업 자체를 보급하였다기보다는 인도공무원단 연수과정의 일부로

² 이 연구에서는 안드라프라데시 주에서 어떻게 새마을운동을 모방하여 잔매후미를 시작하게 되었는지를 다루지 않고 있다. 저자가 이것에 관해서 여러 가지로 조사하였는지 만족할만한 해답을 찾을 수가 없었다. 이 의문에 대한 단서가 될 만한 것으로 당시 우리나라 내무부에서 펴 루구 언어로 1998년에 발행한 새마을운동 관련 저서가 있다는 기록이 세계통합도서관 사이트인 “WorldCat”에서 검색이 되는데 이 저서는 현재 우리나라와 인도 어디에도 찾을 수가 없었다. 이 저서를 찾게 되면 서문에 두 운동의 연결고리에 관한 단서를 발견할 수 있을 것으로 본다. 이 단계에서는 역사적 연결고리 문제는 앞으로 추가로 조사하여만 하는 과제로 남는다.

새마을운동을 소개하는 정도였다 (「경북문화신문」 2010년 11월 5일; 「중앙일보」 2011년 5월 11일). 이렇게 우리나라 정부기관에 의해서 단편적으로 견학이나 체험 위주의 소개프로그램으로 진행되던 인도에 대한 새마을운동 보급 노력은 2011년도에 인도 주재 한국대사관의 주도로 시범마을 조성사업을 벌이면서 본격화되었다. 이 사업은 그 당시 인도 주재 대사였던 김중근 씨의 개인적인 노력에 기인한 것인데, KBS 방송에서 우연히 본 아프리카 새마을운동의 성공에 고무되어 인도 주재 한국기업들의 모임인 재인도한국상공회의와 공조하여 인도에 새마을운동을 보급하기로 하였다고 한다. 우선 이 사업은 작은 마을에서 성공사례를 만들어 전국적인 파급효과를 노린다는 전략하에, 대사관 측에서 대사관과의 지리적 근접성과 동일카스트 비중이 높을 것을 기준으로 제시하고 하리아나 주의 총리(Chief Minister)에게 3개 마을을 추천받아서 그중에서 가장 인구수가 적고 빈곤한 가리 샘플라 마을을 시범마을로 선정하였다.

이렇게 시범마을을 가리 샘플라로 선정한 대사관은 2011년 12월 16일 새마을운동 출범식을 주민들이 대거 참여한 가운데 대대적으로 개최하였다. 이후 대사관은 2012년도에 주민들이 선출한 새마을지도자들과 공무원들을 우리나라로 파견하여 교육을 시키는 작업을 먼저 하였다(「새마을운동 Weekly Saemaul」 2012년 2월 23일). 2012년 4월에 가리 샘플라 마을 주민 6명을 우리나라로 데려와 2개월 동안 새마을지도자 교육을 받게 하였다. 이어서 경상북도는 2012년 9월에 새마을운동 자원봉사단원 6명을 1차로 가리 샘플라 마을에 파견하여 주민들에게 새마을운동 교육을 하도록 하였다. 이어서 인도 주재 한국대사관은 대사가 이준규 씨로 변경되었지만, 새마을운동 사업을 지속하여 경상북도로부터 예산 5천만 원을 지원받았으며 현지 삼성물산의 기술조언을 받아서 현지 시공업체를 선정하고 이 업체로 하여금 관정 8개를 파는 작업을 하였다(「연합뉴스」 2012년 10월 24일). 관정 작업 이후에도 2차로 우리나라 자체 예산을 들여서 새마을운동봉사단원들을 시범마을에 파견하여 새마을운동 관련 활동을 전개하였다.³

인도의 가리 샘플라 새마을시범마을 조성 사업은 우연의 일치이지만, 현재 정부가 새마을세계화 사업 혹은 지구촌 새마을운동을 추진하는 대표적인 방식에 속한다. 현재 정부 차원에서 추진하고 있는 지구촌 새마을운동은 크게 두 가지 갈래로 나뉜다. 하나는 인도에서 본 바와 같은 초기 모형으로 소규모 사업프로젝트를 마을 단위로 시행하는 것이고, 다른 하나는 지역이나 국가 단위 종합적인 발전계획의 광역사업으로 시행하는 것이다. 개별사업 모델은 초기에는 사업이 분절화되어 있고 추진체가 상이하여 중복이나 혼동의 우려가 있었기에 2011년 국무총리실을 중심으로 범정부 차원의 통합

3 가리 샘플라 시범마을 사업의 방문답과 평가는 최정욱(2015) 참고.

새마을운동 보급계획을 마련하게 되었다. 이것은 또한 국무조정실, 외교부, 기획재정부, 안전행정부, 농식품부, 농업진흥청, KOICA, 대외경제협력기금(EDCF), 경상북도, 새마을운동중앙회 등 다양한 정부기관들이 가진 특성들을 아울러서 협업체계를 구성할뿐만 아니라, 지금까지 별도로 시행되어 오던 해외개발원조 혹은 공적개발원조(ODA)와 새마을운동을 결합하고자 하였다. 그리하여 우리나라의 발전경험을 살려서 우리가 잘 할 수 있는 공적개발원조모형을 만들어내고자 하였는데, 이 과정에서 모자보건사업과 직업훈련사업에 더불어 선정된 3가지 한국형 ODA 사업 중 하나가 새마을운동이다.

정부의 새마을운동 ODA 모형은 크게 3단계로 추진되고 있다. 제1단계로는 중앙공무원이나 지방공무원, 마을지도자 및 주민대표, 여성대표, 사회지도층 인사 등을 국내로 초청하고 연수를 실시하여, 새마을운동에 관한 교육과 현장체험을 통해 이들을 새마을운동의 지도자로 양성하거나 전파자 역할을 하도록 만드는 것이다. 제2단계로는 이렇게 새마을지도자로 선발된 이들을 중심으로 마을단위로 자발적협의체인 새마을회 등을 구성하고, 이들이 우리나라가 준 소규모 ODA지원 자금으로 다른 주민들을 동원하여 마을환경개선사업이나 소득증대사업 또는 교육이나 보건사업 등을 수행한다. 이 과정에서 사업의 발굴이나 수행 및 완성은 어디까지나 현지 주민들이 주체가 되고 우리나라는 자원봉사단이나 전문가를 파견하여 소규모프로젝트가 원만하게 수행되도록 지원하는 역할을 하고 있다. 이렇게 하여 새마을시범마을을 성공리에 조성하게 되면 이것이 마중물 역할을 하여 인근마을과 지역단위로 확산 되도록 한다. 이 과정에서 2단계와 달리 이번에는 지역단위나 국가단위의 통합형프로젝트 사업을 하도록 한다(국제개발협력위원회 2011; 국제개발협력위원회 2014).

기존 인도의 새마을운동 보급 사업을 평가하면, 1단계 초청연수가 가장 활발하고 2단계 사업이 시행은 되었지만 그렇게 성공적이지 못한 것으로 보이며, 3단계 사업은 현재 진척이 없는 상태이다. 하지만 인도 중앙정부 차원의 새마을운동은 아닐지라도 시범마을 하나가 아니라 보다 광범위한 지역에서 정부 차원의 새마을운동을 인도에 접목하려는 노력이 이미 1990년대에 있었는데, 그것이 바로 잔맏후미이다. 이것은 한 단위의 마을에서 시작하여 그곳에서 그치는 기존 새마을운동과 다르며 우리나라 정부가 보조금을 주거나 자원봉사단이 파견되어 실질적으로 사업을 주도하는 것도 아닌, 인도의 주정부가 자발적으로 우리나라의 새마을운동을 본받아서 주 전역에서 광범위하게 통합적으로 장기간에 걸쳐서 실시한 사업이다.

3. 잔매후미 운동의 내용과 특성

현재 안드라프라데시 주의 주총리이자 1997년 1월 1일을 기점으로 잔매후미 운동을 처음으로 펼친 인물인 찬드라바부 나이두(Chandrababu Naidu)의 공식 인터넷 홈페이지에 따르면, 이 농촌개발을 위한 민관협력 프로그램인 잔매후미운동을 소개하면서 자조와 협동을 통한 농촌재건 개념을 우리나라의 새마을운동에서 차용하였다고 명시하고 있다(Nara Chandrababu Naidu, <http://telugudesam.org/cbn/schemes.html>). 저자가 1990년대 잔매후미에 실제로 참여한 안드라프라데시 고위공무원과 면담을 통하여 확인한 바에 따르면, 당시 잔매후미 운동이 추진될 때 모든 유관 관료들을 대상으로 우리나라의 새마을운동에 관해서 책자를 만들어서 교육을 하였다고 한다.⁴

3.1. 도입의 정치사회적 배경

나이두가 이른바 퍼주기식 포퓰리즘적 정책으로 유명한 자신의 장인인 라마라오(Nandamuri Taraka Ramarao)에게 반기를 들어 정권을 평화적으로 찬탈한 다음 한편으로는 거시적인 차원에서는 대규모 재정난을 해소하기 위한 긴축재정을 기조로 하는 신자유주의적 정부개혁을 시행하고, 다른 한편으로는 미시적인 차원의 마을단위에서 농촌지역을 중심으로 한 빈곤타파와 농촌발전을 위해서 꺼내든 정책프로그램이 잔매후미이다. 하지만 이 프로그램은 정부 주도의 개발모형 혹은 발전국가모형에 기반을 둔 것이 아니라 보텀업(bottom-up)모형으로 주민들의 자발적인 참여와 자조, 근면에 기반한 발전모형을 제시하고 있다. 그에 따르면 이 새로운 운동은 정부가 대중, 특히 가난한 대중의 복리후생을 재정적자를 감수하면서까지 선심성 정책으로 챙겨주는 공급자(provider) 역할을 하는 모형보다는 스스로 자립할 수 있도록 도와주는 조력자(facilitator) 역할을 하는 모형에 기반하고 있다. 이것은 또한 그동안 부패한 정치인에

⁴ 이렇게 안드라프라데시 주가 새마을운동이 원조라고 의미 부여를 하고 있는 잔매후미운동에 대해서 국내에서는 정부이든, 민간연구기관이든, 학계이든 알려진 바가 거의 없다. 실제로 2011년 경주에서 경상북도가 주최, 글로벌새마을포럼과 한국발전재단이 주관, 새마을운동중앙회가 후원기관으로 들어가 있는 “2011 글로벌새마을포럼”에서 인도 델리대학교 교수가 발표한 논문이 잔매후미가 간단히 소개되었다(Balatchandirane 2011). 그런데도 불구하고 당시 참석자들은 누구든 이 운동의 중요성에 대해서 주목하지 못한 것으로 보인다. 당시 논문발표집에서도 이것만 누락되어 국내에는 현재 발표 자료가 존재하지 않는다.

대한 불신을 반영하여 비니지스맨 혹은 비즈니스 최고경영자(CEO)모형에 기반한 개혁 운동으로 표현되기도 한다. 그에 따르면 정치와 개발은 같이 갈 수 없다고 한다.

나이두에 따르면, IT, 사회기반시설개발, 관광산업 등도 중요하지만 그의 가장 큰 관심은 농촌마을이었는데 이것은 이 주의 인구 대부분이 농촌에 거주하고 주가 지닌 빈곤문제의 대부분이 농촌문제임을 반영한 것이다. 안드라프라데시 주의 경우 잔매후미를 시작하기 이전 사회경제적 상황을 보면, 1991년에 7천 620만 인구 중에 농촌인구 비중이 73.1%로 절대적으로 우위를 점하고 있고(Government of Andhra Pradesh 2008: 220), 1993~94년 기준으로 이들 농촌인구의 29.2%가 수정빈곤선 이하에서 생계를 유지하고 있었다(Government of Andhra Pradesh 2008: 41). 농촌거주자의 대부분이 종사하는 농업활동의 기반인 토지분배 문제를 보면 상황이 심각하다는 것을 알 수 있다. 안드라프라데시 주의 경우 <표 1>에서 보듯이 농지보유 수 기준으로 볼 때, 한계농부(1헥타르 이하 소유)나 영세농부(1에서 2헥타르 소유)의 비율이 독립후에는 57%였는데 이 비율은 점차 높아져 2000년에는 약 82%에 달한다. 이러한 취약한 생활기반은 안드라프라데시 주를 다른 주나 인도 전체와 비교할 때도 여실히 드러난다. 당시 주정부가 출판한 자료를 보면, 안드라프라데시 주의 생활수준은 전국 평균에 못 미치었다. 이런 사회경제적 배경하에서 빈곤퇴치를 위한 범정부적 차원의 운동을 전개하게 되는데 그것이 잔매후미이다.

표 1. 안드라프라데시주 농업경제구조: 경작농지의 분포도 1956~2006

소유농지 수로 본 비율(Share in Number of Holding)					
연도	0~1헥타르	1~2헥타르	2~4헥타르	4~10헥타르	10헥타르 이상
1955~56	38.6	18.3	17.7	16.7	8.7
1970~71	46.0	18.5	17.4	12.7	4.3
1980~81	49.3	20.9	15.2	8.0	1.8
1990~91	56.0	21.2	14.5	6.9	1.3
2000~01	60.9	21.8	12.4	4.3	0.6
2005~06	61.6	21.9	12.0	4.0	0.5

출처: Government of Andhra Pradesh(2008: 64).

3.2. 잔매후미의 가치체계와 실행원칙

잔매후미는 사회경제적 개혁과 발전 운동이기도 하지만 또한 정신개혁운동이기도 하다. 따라서 일정한 가치체계를 추구한다. 잔매후미가 추구하는 그러한 가치체계에는

자기희생(협동), 근면, 성실(정직), 자조, 자존심, 최고 수준의 지향, 성취감 같은 사회적 가치들이 포함되어 있다(Venkateswarlu 2002). 잔매후미가 추구하는 가치체계 중 자기희생은 잔매후미의 의미가 고향(land of birth)이라는 것과 연관이 있다. 즉, 잔매후미는 자기희생을 감내하는 애향운동적 성격을 지닌다. 또한 사업을 추진하는데 있어서 지켜야 하는 원칙으로 선언한 것에는 (1) 대중의 참여 (2) 평등 (3) 투명성 (4) 책임성 (5) 혁신적인 사고 (6) 선견지명과 부단한 노력이다(Venkateswarlu 2002). 그리하여 잔매후미를 시행하면서 준수해야 하는 원칙은 사회적인 차별없이 동등한 대우를 받는 대중의 적극적인 참여와 투명하고 책임성 있는 정부의 운영이다. 여기에다 주민들이 혁신적인 사고와 장기적인 안목을 갖추고 부단히 노력할 것을 강조하고 있다.

잔매후미는 이러한 가치체계와 원칙만으로 그치는 것이 아니라 구체적인 정책수행 방식의 패키지이기도 하다. 이것은 원칙적으로 3개로 구성이 되어 있다. 그것은 “Prajala Vaddaku Palana”(PVP, 집 앞까지 찾아가는 행정), “Shramdan”(자발적인 노동력 제공), “Sukshmastayi Pranalika”(미시단위 계획)이다. 차례로 자세히 알아보면, 집 앞까지 찾아가는 행정은 주정부에서 만달 수준의 행정단위에 해당하는 다양한 부서에 속한 공무원들이 팀을 꾸려서 각 마을을 방문하고 마을회의를 진행하면서 주민들의 요구사항이나 불만사항을 청취하고 수렴하는 것을 의미한다. 이 공무원단은 노달팀 혹은 중핵단(nodal team)으로 불리는데, 채용을 관보에 공시해야 할 정도로 중요한 지구(division)수준(만달의 상위 행정단위 수준)의 행정단위 고위공무원인 노달관(nodal officer) 혹은 중핵관리가 팀장이 되어 이끈다.

두 번째로, 자발적인 노동력 제공은 농촌개발을 위해서 필요한 사업에서 육체적인 노력이 필요할 때, 전체 사업비에서 30% 내외에 해당하는 노역을 주민들이 자발적으로 제공하거나 그에 상응하는 물질적인 도움을 제공하는 것을 말한다. 하지만 이 비중은 지정부족이나 지정카스트와 같이 사회적으로 보다 취약한 층이 거주하는 마을에서는 주민들의 기여율이 더 낮아져서 15% 내외가 되도록 하였다. 나머지는 정부에서 비용부담을 한다.

마지막 것은 미시적인 마을수준에서의 개발계획 수립을 의미하는데, 이를 위해서 초기에 주의 모든 가구에 대한 전수조사를 하는 대규모 센서스가 실시되었고 10만 명 이상의 대학생들이 자원봉사 형태로 참여하였다. 기존의 인구조사와 건강 항목 이외에 상상할 수 있는 거의 모든 사회경제적인 지표들까지 포함하였으며 철저하게 조사하였다고 한다(Venkateswarlu 2002).

3.3. 잔매후미의 핵심 사업과 테마

이러한 프로그램의 3대 구성요소 자체는 구체적으로 어떠한 사업을 실행하는지 알려주지 않는다. 잔매후미운동은 그 운동의 가치와 원칙을 실행할 수 있는 핵심사업 영역을 정하여 놓고 있는데 그것은 공동체사업(community works), 초등교육(primary education), 기초건강 및 가족복지(primary health and family welfare), 환경보호(environmental conservation), 요구에 부응하는 행정(responsive governance)이다. 또한 잔매후미 회차(round)마다 이러한 핵심 영역을 다루기는 하지만 각 회차는 특별히 강조하는 테마를 정하여 놓고 집중적으로 관련 사업을 수행한다(표 2 참조). 이렇게 회차마다 테마 관련 중점 사업 내역은 달랐지만, 기본적으로 잔매후미가 다루는 사업은 주로 인프라와 환경미화 사업이나 보건위생 사업과 기초교육 사업이다. 그리하여 학교 건물외관 페인트칠, 거리청소, 다리나 도로건설, 위생, 취학을 높이기, 무료보건캠프운영, 물웅덩이·바닥 청소 등이 대부분이다.

특정 회차에서 실시하는 구체적인 사업의 내용과 시기 자체는 주정부에서 지정하는 방식을 취한다. 그리하여 주정부는 잔매후미를 실시하는 특정 기간을 지정하고 그 기간에 일반적인 사업과 해당 테마에 속하는 특정 사업을 집중적으로 실시한다. 그리하여 잔매후미는 1년 내내 주민들을 총동원하는 시스템이 아니다. 이 운동은 1년에 4회 또는 2회 기간을 정하고 그 기간에 실시한다. 1997년 1월 1일부터 2003년까지 총 19회차에 걸쳐서 프로그램을 운영하였다. 초기에는 1년에 4번, 나중에는 3번이나 2번으로 점점 그 회차가 줄어들었다.

표 2. 잔매후미 사업의 시행시기와 테마

회차	시기	테마
1회차	1997년 1월 1일~8일	잔매후미 개념과 미시수준 계획
2회차	1997년 5월 1일~7일	부락단위위원회(habitation level committee)/구역단위위원회(ward level committee)구성, 공동체기반시설개발사업
3회차	1997년 8월 1일~7일	Janmabhoomi Janachaitanyam(public awareness, 대중자각)-방역과 보건캠프(immunization and health camps)
4회차	1997년 10월 1일~7일	부락/타운 정화 개념, 무료가축병원운영, 에너지절약캠페인, 소액저축운동
5회차	1998년 1월 1일~7일	부락/구역정화 개념과 공동자산형성을 촉진하는 활동들에 부락/구역 위원회와 주민들과 함께 학생과 강사들의 참여
6회차	1998년 5월 1일~7일	무료건강캠프(결핵과 시력상실통제), 자조단체를 통한 프로그램 사업진행
7회차	1998년 8월 1일~7일	장애자를 위한 Cheyutha(구호)활동, 도시지역 오염 통제
8회차	1998년 10월 3일~9일	무료건강캠프(에이즈, 결핵, 눈건강, 치과치료, 출산건강 집중)
9회차	1999년 1월 2일~8일	미시수준계획, 무료건강캠프(에이즈, 결핵, 눈건강, 치과, 출산건강의 치료와 예방 집중)
10회차	1999년 5월 1일~7일	여성 잔매후미(Mahila Janmabhoomi)

회차	시기	테마
11회차	2000년 1월 3일~11일	미시계획, 마을회의와 구역회의 그리고 중핵관리의 평가
12회차	2000년 5월 1일~7일	Neeru-Meeru(물과 당신)-건강과 가뭄 및 수자원보존에 초점
13회차	2000년 8월 1일~7일	여성 잔매후미
14회차	2001년 1월 2일~8일	농민복지 잔매후미(Rythu Janmabhoomi)
15회차	2001년 6월 1일~10일	여성과 아동 복지 잔매후미(Mahila and Sishu Janmabhoomi)
16회차	2002년 1월 2일~11일	취약층 복지
17회차	2002년 6월 1일~10일	농민과 여성 복지 잔매후미(Rythu and Mahila Janmabhoomi)
18회차	2003년 1월 2일~11일	취약층 복지
19회차	2003년 7월 1일~10일	농민과 여성 복지 잔매후미

주: 이렇게 총 19회차에 걸쳐서 회차마다 중점 사업 영역을 달리하면서 진행된 잔매후미는 2004년 선거에서 나이두가 이끄는 정당이 인도국민회의 정당에 패배함으로써 중단되었다가 2014년에 다시 집권하면서 제2기 사업이 시작되었다.

자료: Center for Good Governance (2004: 56-57).

3.4. 주민참여와 동원 및 정부의 지원체계

잔매후미는 정부가 유도하는 일종의 주민참여형 농촌개발모형으로 주민참여가 결정적이었는데 여기에 주민들이 참여하는 방식이 특이하였다. 그것은 첫 번째가 기존에 선출직으로 구성되어 지방자치를 위한 민의 대의기구로 존재하였던 헌법기관인 판차얏 기구를 사실상 방기하고 새로이 주민자치 기구를 행정명령으로 조직하는 것에서 시작하였다. 이것은 기존 정치인에 대한 나이두의 깊은 불신에서 비롯된 것으로 반정치적인 정서를 그대로 반영하는 것이다. 판차얏 역시 선거를 통하여 이루어지고 의원들 역시 정당기반 하에 선출되기 때문에 당파성으로부터 자유로울 수 없었다. 이 결과 새로운 농촌개발은 판차얏을 통해서가 아니라 탈정치적이고 상당히 기술적인(technocratic) 모습을 취하게 된다. 기존의 선출직의 대의원들을 통하여 주민들과 소통하기보다는 지역개발 이해 당사자들인 주민들과 직접적으로 소통하는 방식을 취하였다. 이것은 지역유지가 장악한 판차얏 기구를 재조직하고 해당 이슈 내지 이익들로 구성된 위원회 중심으로 사업을 시행하는 방식을 취하였다. 구체적으로 보면, 기존에 지방자치의 최저단위인 28,245개의 마을을 보다 더 세분화하여 최대 2,000명의 주민으로 구성된 67,505개의 “habitation(부락)”이라는 기본단위를 만들고 이 단위를 중심으로 마을전원회의를 개최하도록 하였다(Reddy 2002: 876). 이 부락에다 잔매후미 실행의 최하위 단위조직인 부락단위위원회를 우선 설치한다. 이 부락위원회는 구성원 12명으로, 기존의 판차얏집행기구인 그램 판차얏의 선출직 의장이 의장을 맡고, 만달파리샤드(판차얏보다 한 단계 넓은 지역의 자치기구) 구성원 중 지역구선출의원, DWCRA(Development of Women and Children in Rural

Areas, 시골지역 여성 아동 개발사업)/SHG(자조단체, self-help group)단체 지도자, CMEY(Chief Minister's Empowerment of Youth, 주총리의 청년강화사업)단체의 지도자, 수역개발조합(Watershed Development Association: WDA) 대표, 농수사용자조합(Water Users' Association: WUA)의 대표, 산림보호조합(Vana Samrakshana Samiti: VSS)의 대표, 시골지역 일자리나 임금창출 프로그램인 JRY(Jawahar Rozgar Yojana)/EAS(Employment Assurance Scheme) 아래 고용희망자 자조단체의 지도자, 해당 부락의 그램 판차얏 성원, 해당 부락에서 활동 중인 비정부단체(NGO)의 대표가 성원이 되고, 부락단위의 관리가 회의소집관으로 들어간다. 이러한 조직을 측면 지원하고 잔매후미의 핵심 영역 활동들에 대한 주민들의 참여를 독려하고 동원하기 위해서 부락단위에 각 부락마다 2명의 사회활동가(social animators)를 지정하고 이들이 잔매후미 자원봉사단(Janmabhoomi Volunteers Team)을 구성하도록 한다. 마을단위보다 상위 행정구역에는 만달단위(Mandal-level)위원회를 구성하고 이 만달위원회는 만달 파리샤드 의장이 의장을 맡으며, 여기에 질라파리샤드 구성원 중 지역구선출의원, 만달재정관, 만달개발담당관, 주의회 의원 그리고 중핵관이 회의소집관으로 구성원이 된다. 이보다 한층 더 위에는 지구단위(district level)위원회인 지구개발검토위원회를 구성하여 해당 지구에서 수행되는 모든 잔매후미활동을 계획, 수행 및 점검하는 기능을 수행한다. 그리고 최상위에는 주정부 차원에서 주내 각이 핵심영역 활동을 점검한다(Rao 2002).

잔매후미 운동에서 부락위원회는 기존의 판차얏 의장이 여전히 부락위원회 의장으로 참여하지만, 이 회의의 주도권은 어디까지나 중핵관리와 새로이 구성된 위원회나 주민소단체들의 장에게 있다. 잔매후미를 수행하는 과정에서 만들어진 자조단체(self-help groups)는 주식회사의 주주들(shareholder)과 같은 개념으로 마치 마을 전체가 하나의 주식회사이고 이 회사의 주인은 이권을 가진 마을주민들이라는 생각 하에 각 이권을 중심으로 정부의 예산이나 사업을 직접 집행하는 방식을 취한다. 잔매후미는 대중들의 참여를 유도하되, 개별적으로 참여하거나 마을 단위로 참여하는 방식이 아니라 구체적인 이권관계를 통하여 형성된 소규모 단체를 중심으로 사업에 참여하는 방식을 취하는 것이다. 그리하여 마을주민을 동원할 때 특수한 이해관계를 중심으로 재조직하고자 하였는데 여성의 경우는 여성 절약 및 신용단체(DWACRA)를, 젊은이들의 경우에는 주총리청년강화단(CMEY)을, 산림에 이권이 있는 사람들은 산림보호조합을, 수자원에 이해관계가 있는 사람들은 수자원 혹은 농수이용자조합을, 수역에 이해관계가 얹힌 사람들은 수역개발조합을, 학생들을 두었거나 교육에 관심을 가진 사람들은 마을교육위원회 등을 조직하도록 하고, 관련 예산집행을 이런 단체를 중심으로 하였다. 이 과정에서 144,000개의 마을교육위원회, 6,806개의 VSS, 80,000개의 DWACRA

단체, 8,639개의 CMEY, 10,292개의 WUA, 4,239개의 WDA가 만들어지고 이것이 잔매후미 프로그램에 통합되어 운영되었다(Rao 1998: 582).

잔매후미는 기본적으로 주민참여 프로그램이기에 주민의 참여를 높이는 것이 성공의 열쇠였다. 때문에 이 운동에 대한 홍보와 각성을 위해서 제반 조치들도 같이 취하였다. 우선 잔매후미에 대한 각성을 높이기 위해서 잔매후미 깃발을 만들어서 모든 정부 산하기관에 내걸도록 하였다. 또한 잔매후미 노래도 만들어서 주가로 사용하도록 하고 모든 교육기관에서 기도송(pray song)으로 사용하도록 하였다. 잔매후미 로고 역시 모든 정부의 공문서와 서신에 사용하도록 하였다. 그리고 모든 정부기관과 사립기관의 외벽에는 잔매후미 슬로건이 페인트되도록 하였다. 또한 잔매후미를 홍보하기 위해서 정부가 발행하는 “안드라프라데시주 매거진”의 명칭을 “잔매후미 월간지”로 변경하였다. 또한 정부는 잔매후미 홍보용 게시판을 각 단위의 정부 핵심건물에다 설치하였다. 핵심 영역 활동에 대한 세부 사항을 대중들이 쉽게 알 수 있도록 부락의 중앙에 있는 건물의 외벽에다 공지하였다. 또한 중고등학교 학생들이나 대학생들을 잔매후미의 핵심 영역 활동에 참여하도록 매년 1주일 동안 부락을 할당하여 머물도록 하였고 다양한 수업의 강의교재에도 잔매후미가 포함되도록 하였다(Rao 2002: 176-177).

3.5. 정부의 예산과 세계은행의 지원

잔매후미는 주정부에서 주도하는 일종의 운동이기 때문에 잔매후미 관련 예산을 주정부 예산으로 일부 충당하기도 하였지만, 대체로 잔매후미 사업예산은 다른 명목으로 중앙정부에서 내려주는 개발 관련 예산을 잔매후미 이름 아래 사용하는 식이었다. 또한 이 사업을 위한 예산은 세계은행이나 영국의 국제개발국(Department for International Development)에서 지원받기도 하였다. 예산을 두고 본다면, 잔매후미는 결과적으로 그 자체가 하나의 정책프로그램이라기보다는 안드라프라데시 주의 농촌개발 관련 모든 정책프로그램을 총괄하는 엄브렐라프로그램 같은 성격을 지니게 된다. 그 안에는 중앙정부나 세계은행이 다른 명목으로 부여한 각종 사업프로그램 예산이 포함되었다. 예를 들어, 중앙정부 예산이 투입된 대표적인 것은 DWACRA이다. 또한 세계은행이 인도 역사상 처음으로 중앙정부가 아닌 지방정부를 대상으로 직접자금 협상을 벌여서 사업을 지원한 사업이 있는데 이것 역시 안드라프라데시 주의 잔매후미 사업에 사용되었다. 세계은행은 1998년에 안드라프라데시 주에 안드라프라데시 경제재건프로그램(Andhra Pradesh Economic Reconstruction Program) 이름하에 2200크로어

(1크로어=천 만루피)를 제공하였다. 이 1999~2004년 프로그램은 재정개혁을 제외하고 6개의 구성요소로 구성되었는데, 1100크로어 루피의 주정부 자체 조달예산까지 포함하여 20.3%는 초등교육강화, 8.5%는 기초건강사업, 12.4%는 통합아동발전사업에, 21.6%는 농촌도로업그레이드와 유지사업, 12.3%는 관개수로재건과 유지사업에, 3.2%는 공기업개혁에 사용하도록 되어 있었다(Reddy 2007: 166-167)

이러한 잔매후미 예산의 다양성 탓에 연구자들은 대부분 잔매후미 펀드라는 것이 없다고 보고 있다. 예를 들면, “잔매후미라는 제목하에 특정된 예산으로 이 프로그램을 위한 펀드가 할당된 적은 없고 다양한 중앙정부나 주정부 스킴(Scheme)으로부터 펀드가 이쪽으로 돌려져서 사용되었다(Powis 2012: 84).” “이 사업들의 펀딩과 관련하여, 잔매후미를 위해 별도로 마련된 펀딩은 없었다. 그 대신에 농촌개발을 위해서 중앙정부가 마련한 이런 저런 프로그램에 할당된 펀드를 잔매후미로 돌리고 있었다(Chandrashekhar 2011: 60).”

4. 잔매후미와 새마을운동의 비교

지금까지 서술한 잔매후미는 새마을운동과 유사한 점도 많지만 인도의 특성상 상이점도 많다. 두 가지 운동을 (1) 운동추동에서의 최고정치지도자의 역할과 운동의 성격, (2) 일반 주민의 참여와 그 방식, (3) 정부의 지원, (4) 마을지도자와 여성의 역할, (5) 자조와 협동에 초점을 맞추어 비교하여 보고자 한다.

4.1. 유사한 최고 정치지도자의 역할과 운동의 성격

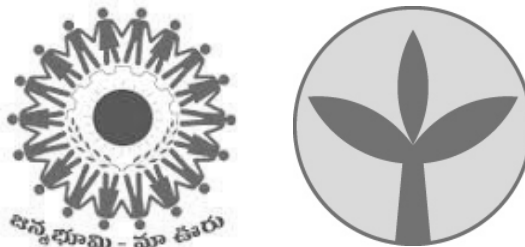
우선 이 두 가지 운동은 모두 다 자신이 있는 몸담고 있는 지역인 국가나 주에 대한 애착에서 비롯되고 대다수의 대중들이 대대로 가난과 궁핍에 늪에서 빠져나오지 못하고 있는 상황에 직면하여 이것을 더 이상 수수방관할 수 없다는 최고 정치지도자의 강력한 의지에서 출발한다. 인도 안드라프라데시 주의 경우는 최고지도자인 주총리 찬드라바부 나이두가 직접 운동을 주도하고 우리나라 새마을운동의 경우 박정희 대통령이 직접 이 운동을 주관하였다. 이것이 의미하는 바는 운동이 일시적이거나 일부 지역에서만 진행되는 것이 아니라 주정부나 국가 차원에서 동원 가능한 자원을 총동원하여

지속적으로 진행된다는 것을 의미한다.

최고지도자의 강력한 의지에서 출발한 것만이 아니라 운동의 성격 역시 유사하다. 둘 다 후진지역에 해당하는 농촌지역의 개발운동이고 그것도 정치인이나 관료 주도가 아니라 주민참여를 통한 낙후지역의 개발운동이다. 나이두 주총리가 언급하고 있는 바와 같이 인도에서는 지금까지 무수히 많은 농어촌개발운동이 있었지만 모두 다 주민들의 필요나 요구사항과 무관하게 기획되고, 집행 역시 주민들의 적극적인 참여로 이루어지는 것이 아니라 정부가 선정한 업자를 통하여 일방적으로 시혜적인 방식으로 진행된 것이 사실이다. 하지만 잔매후미의 경우 적어도 주민의 기여도가 총사업비의 30% 이상 되어야 사업이 진행될 수 있도록 짜여 있어서 주민들의 참여를 유도하는 방식으로 진행되었다.

잔매후미가 단순한 농촌개발예산의 집행이 아니라 주민들의 정신운동으로까지 나아가려고 한 것 역시 새마을운동의 성격을 닮은 점이다. 즉, 운동을 하는 데 있어서 운동에 참여하는 기관들이나 개인들이 추구하여야 하는 가치들을 뚜렷하게 제시하고 있다. 잔매후미의 경우 새마을운동보다 그 수가 많지만, 여전히 일정한 가치체계를 추구한다. 새마을운동의 경우 최고의 모토는 ‘이제는 우리도 잘 살아 보자’이었지만 잔매후미의 경우 그 이름이 의미하는 바와 같이 타고난 고향을 향한 애착에 바탕을 두고 그곳을 소중히 여기며 스스로의 고향을 더 잘 사는 곳으로 만들어보자는 것이었다. 이것은 어떻게 보면, 단위만 작을 뿐이지 애국주의에 버금가는 정신이다. 이러한 애향심을 기초로 하여 마을주민들의 자기희생과 헌신 그리고 여기에 소자아의 극복과 전체 이익을 위한 팀워크를 최우선 가치로 한다. 새마을운동 정신이 근면, 자조, 협동이듯이 잔매후미의 정신 역시 이와 유사한 체계를 갖추고 있다. 다만 이러한 세 가지 새마을운동 정신 이외에도 인도의 상황을 반영하여 추가로 여러 가지 정신적 가치를 더하였다. 이러한 가치를 반영하여 잔매후미는 상징을 만들었는데 이것이 다음 그림에 보는 왼쪽 로고이다.

그림 1. 잔매후미 로고와 새마을운동 로고



자료: 잔매후미는 안드라프라데시 정부 사이트(<http://jbm.gov.in/>) 참고.

우리 쪽에서 외국에 새마을운동을 직접 보급하는 경우에 대부분 전통적인 새마을문양을 그대로 사용하는데 안드라프라데시 주의 경우 새로운 로고를 만들어 사용하였다. 이 로고의 의미는 가운데 붉은색원은 떠오르는 태양을 의미하고 이상적인 사회의 달성을 나타내며 팀스피리트(Team Spirit)과 근면을 통한 농업(곡물의 잎사귀), 공업(톱니바퀴)의 균형적인 성장을 그리고 있다. 그리고 아래 뿔루구 글씨는 나의 고향이라는 의미이다. 이러한 로고는 잔매후미 깃발과 잔매후미 모자에 그대로 사용되었다. 이것 역시 새마을운동의 운동양식을 본받은 것이다. 이와 더불어 또한 잔매후미 정신을 제고하기 위하여 우리나라의 새마을운동 노래에 해당하는 곡을 만들어 주의 주가로 선정하고 각종 정부 행사와 학교 의식에서 사용하도록 하였다. 이것은 모두 잔매후미운동의 홍보 효과를 위한 것인 동시에 잔매후미운동의 정신을 고취시키려는 노력의 일환이었다.

4.2. 저조한 일반주민의 참여

이러한 운영양식의 유사점에도 불구하고 주민참여 면에서 보면 차이점이 많다. 이 두 운동 모두 마을주민들의 참여를 도모하기 위하여 마을회의에다 계획, 선정, 시행, 사후감리 등 많은 부분을 최종적으로 결정하는 권한을 부여하였지만 실제 주민참여 정도나 세부 사항에서는 차이가 난다. 잔매후미에서는 이론적으로는 마을 전체 회의가 매우 중요한 위상을 차지하도록 되어있지만, 실제로는 마을회의는 잔매후미의 실행과정에서 유명무실하고 각종 위원회나 소규모 자조집단의 역할이 더 중요하거나 중핵관과 같은 정부 관리가 사업의 계획, 선정, 실행과정에서 결정적인 역할을 수행하였다. 그리하여 한국의 새마을운동이 대체로 마을주민 주도의 잘살기 운동이었던 반면에 인도의 잔매후미의 경우 구호와는 달리 마을주민들의 참여는 매우 저조한 편이었다. 실제로 주민들의 경우 초기에는 정부와 미디어의 강력한 홍보로 매우 높은 관심을 가지고 마을회의에 참석하여 각종 요구사항들을 제시하거나 정부가 마을회의에서 모든 주민이 보는 앞에서 공개적으로 각종 복지 관련 쿠폰이나 혜택을 수여하곤 하였다. 이것은 투명한 행정이라는 정부의 운영방식(governance)과 일치한다. 하지만 갈수록 주민들의 민원에 정부가 부응하지 못하게 되면서 마을회의나 잔매후미에 대한 주민들의 참여도가 떨어졌다. <표 3>에서 보듯이 처음 몇 해에는 주민들의 참여가 어느 정도 있었으나 3년차 정도부터는 참여율이 현저히 떨어지기 시작하여 나중에는 주민참여율이 거의 한 자릿수에 불과한 형편이다.

잔매후미가 지역, 계층, 카스트, 성별, 당파성을 초월한 애향심에 기반한 농촌재개발운동을 지향한 것이 무색하게 특정 카스트나 당파성 그리고 성별에 따라서 참여율에 차이

가 난다. 이른바 사회적 약자층에 해당하는 지정부족(Scheduled Tribes: ST)이나 지정카스트(Scheduled Castes: SC) 그리고 여성의 참여율이 현저히 저조한 편이다. 이 운동에 대한 전반적인 지지는 찬드라바부 나이두가 이끄는 텔루구더삼정당(Telugu Tesam Party: TDP)소속 사람들이거나 기타 후진계층(Other Backward Classes: OBC) 출신에서 발견된다. 특히 여당이 아닌 야당지지자들의 참여율이 두드러지게 낮다. 이러한 당파성은 곧 잔말후미가 바로 찬드라바부 나이두나 그가 이끄는 정당의 운동으로 낙인된 것을 의미하고 이 정당이나 그가 정권을 상실한 경우 지속가능한 동력이 없음을 말하여 주는 것이다.

표 3. 주민들의 잔말후미 참여도

라운드	전체	상층	OBC 카스트	SC/ST	여성	TDP	국민회의 지지주민 /다른 정당 지지주민
1회차	50%	15	20	15	5	20	5
2회차	60%	18	25	17	10	20	5
3회차	70%	20	33	17	15	25	10
4회차	75%	20	40	15	15	30	10
5회차	60%	17	33	10	15	30	5
6회차	-	-	-	-	-	-	-
7회차	45%	15	22	8	10	20	3
8회차	-	-	-	-	-	-	-
9회차	-	-	-	-	-	-	-
10회차	25%	10	10	5	10	20	3
11회차	15%	10	3	2	5	15	2
12회차	10%	6	3	1	5	5	2

주: 6, 8, 9회차는 자료 없음.

자료: Rao(2002: 187).

이에 반하여 한국의 새마을운동은 비록 박정희라는 인물을 중심으로 태동하였지만, 지역주민들의 참여 속에서 이루어진 것이기에 특정 계층이나 연령·성별·지역에 국한되지 않고 범국민적 차원에서 진행된 것이 사실이다.

또 주민참여의 측면에서 볼 때, 잔말후미가 갖는 또 다른 특성은 명목상으로는 이장이 의장이 되는 마을회의가 모든 것을 주관하도록 되어 있지만, 실질적으로 이 운동은 각종 소규모 위원회나 자조단체를 중심으로 운영이 되었다. 헌법과 법령에 의해서 만들어진 기초자치회의체이자 선출직의원으로 구성된 판차얏을 둔 채 실질적으로는 정부예산이나 사업이 소규모 위원회로 바로 전달되도록 하였다. 나이두에 따르면, 선출직 대의원들이 지금까지 제대로 제 기능을 수행하지 못하였기 때문에 간접민주주의는 실패한 것이고 이에 주민들이 직접 마을 관련 사업과 문제들을 챙기는 것이 바람직하다고 주장한다.

위원회 조직은 우리나라 새마을운동에서도 찾아볼 수 있는데, 잔매후미의 부락위원회(habitat commission)처럼 각 마을에 마을개발위원회가 존재하였고 이 위원회는 마을 주민 전체를 회원으로 하였지만, 위원들은 산하 조직의 대표들로 구성되도록 하였다. 여기에는 산림계, 홍농계, 농협부락회, 농사개량구락부, 새마을청소년회, 부녀교실, 마을문고 및 기타 자생조직들의 대표자들이 포함되었다(새마을운동중앙회 2004: 37). 이러한 이 새마을운동 마을단위 산하조직이 바로 잔매후미의 위원회와 유사한 것이다. 다만 실질적인 운영에서 우리와 다른 점은 잔매후미의 경우 마을회의나 부락위원회의 전체적인 조정 혹은 통할 없이 개별위원회별로 정부의 예산편성에 따라서 움직인 경향이 강하였다는 것이다. 이장이나 마을회의는 명목상의 역할만 수행하고 잔매후미운동에서 하는 역할이 미미하였다. 실제로 마을회의는 상시적으로 열리는 것이 아니라 정부가 잔매후미사업의 매 라운드를 시행할 때마다 중핵관의 방문일정에 따라서 2시간 내지 3시간 동안 열리는 것이 고작이었다. 이 회의에서도 마을사업을 논의하거나 추진하는 것이 아니라 정부에 대한 주민들의 민원을 받고 이것에 대한 처리내역을 알리는 것이 주 내용이었고 부차적으로 정부에서 나누어주는 각종 복지 관련 쿠폰이나 카드 혹은 상장이나 장학금을 배포하였다. 더군다나 이 회의를 주재하는 것은 선출직인 이장이 아니라 정부관료이었다.

4.3. 비체계적인 정부의 지원

잔매후미의 원래 취지가 주민참여형 개발모형이지만 정부가 이니셔티브를 취한 사업이기에 이를 지원하기 위한 정부직제의 적절한 편제가 무엇보다 필요하였다. 우리나라 새마을운동의 경우에는 전담 정부조직이 1973년 1월 16일에 대통령령으로 내무부 지방국 내에 새마을지도과와 새마을담당관 및 새마을계획분석관을 설치함으로써 처음 출범하였다. 이에 따라서 각 도·시·군·구에도 새마을운동을 전담하는 과를 설치하고 1 공무원 1마을 전담지도제를 실시하였다. 이후 내무부 내의 새마을운동 전담기구는 보다 강화되었고 내무부 이외에도 관계부처인 농수산부, 상공부, 문교부, 보사부, 농협중앙회 등에 새마을운동 관련 조직을 설치하였다. 그리고 관계기관 간의 협의 조정을 위해 추진협의체는 중앙의 중앙협의회부터 최하위의 마을과 동의 개발위원회에 이르기까지 계층별로 설치되었다(새마을운동중앙회 2004: 35-36).

이러한 새마을운동 정부지원체계 중에서 인도의 잔매후미운동이 갖추고 있는 것은 제일 마지막의 협의체 정도가 전부이다. 우리나라 내무부 내의 전담 부서와 다른 유관

행정부처의 새마을운동 전담 부서와 같은 조직이 인도의 안드라프라데시주에서는 만들어지지 않았다. 즉, 잔매후미의 경우 기존의 공무원조직체계는 그대로 두어 별도의 전담 부서를 만들지 않고 다만 잔매후미를 위한 부처 간 통합위원회를 각 행정 단위별로 운영하여 지원하고자 하였다. 이 결과 중핵관과 같은 공무원은 원래 고유업무가 그대로 상존하는 상태에서 새로운 위원회 역할까지 맡게 되어 업무부담이 가중되었기 때문에 잔매후미에 전념할 수가 없었다.

이러한 전담부서의 부재와 협의체 중심의 운영은 예산에서도 그대로 반영되었다. 잔매후미는 나이두 주총리가 공언하고 있듯이 별도의 전담예산을 편성하여 운영된 것이 아니고 주예산과 중앙정부 예산의 각종 농촌개발 관련 항목을 그냥 묶어서 잔매후미라는 이름하에 집행하였다. “이것은 또 다른 새로운 정부예산사업(scheme)이 아니다. 그것은 기존의 존재하는 모든 정부예산사업들을 자원으로 활용하는 새로운 접근법이다. 잔매후미를 위한 별도의 펀드는 전혀 없다. 이미 작동 중인 중앙이나 주 차원의 40여 가지 각종 정부예산사업을 자원으로 조달하는 것이다(Naidu 2000: 203).” 이렇게 전담 부서가 부재한 상태에서 기존의 각종 예산사업을 끌어다 잔매후미를 하다 보니 일관된 사업의 진행이 어렵고 각종 사업 예산별로 예산이 마련되는 대로 사업이 진행되는 측면이 있었다. 이것은 잔매후미 내의 각종 사업항목들이 상호 시너지효과를 발휘하지 못한다는 것을 의미한다. 또한 이러한 예산을 받아서 활동하는 마을단위의 위원회 역시 상호공조가 어렵게 만들었다.

잔매후미만을 위한 별도의 예산이 없기 때문에 잔매후미에서 자체적으로 농촌개발을 위한 고유한 장기프로그램을 운영하기 어렵다. 이것이 의미하는 바는 그때그때 예산편성에 맞추어 역점사업을 두다 보니 마을발전을 위한 마을에 맞는 사업을 시행하기 어렵고 또 어떤 사업이 장기적으로 필요하다고 할 때, 장기플랜을 짤 수가 없다. 이것이 패치워크(patchwork)로서 예산편성이 갖는 한계이다. 잔매후미의 경우 매 분기마다 실시하는 라운드마다 집중사업을 선정하고 이 사업을 전체 주의 마을에 예외 없이 동일하게 실시한다. 이것은 각 마을의 고유한 특성이나 현실에 맞추어 발전계획을 짜야 하는 것과 거리가 멀다. 이에 반하여 새마을운동의 경우 크게 환경개선사업(도로개선, 지붕개량사업, 담장개량, 부엌개량 등)을 중점으로 초기 4년간 지속적으로 실시하고 그 이후 소득증대사업을 실시하였는데 후자의 경우 마을별로 사업내역은 창의적으로 다양하게 마을실정에 맞게 진행되게 하였다.⁵ 또한 모든 마을에 대한 정부의 지원 수준을

⁵ 잔매후미의 경우, 주로 환경개선이나 공공사업을 하였고 새마을운동의 2단계인 소득증대사업은 착수하지 못하였다.

일률적으로 맞춘 것이 아니라 마을이 하고자 하는 의욕과 성공 여부에 따라서 차별적인 지원을 하였다. 이렇게 하여 마을 간 경쟁을 유도하였다.

4.4. 마을지도자와 여성의 리더십 부재

잔매후미 사업 간의 공조 실패는 전체적인 사업을 관할한다고 되어 있는 마을회의의 부실화와 예산의 파편화가 가장 큰 몫을 차지하지만, 또한 우리나라 새마을운동의 경험에 비추어볼 때 그것은 일정한 리더십의 부재에서 비롯된 것이다. 주정부 차원에서는 주총리가 잔매후미를 위한 강력한 리더십을 발휘하는 것이 확실하지만 실제로 사업이 진행되는 마을단위에서 이 사업을 이끌어 나갈 리더십, 즉 마을지도자가 부재하였다. 우리나라의 새마을운동에서는 새마을정신으로 무장하고 무급으로 헌신하는 새마을지도자의 역할이 돋보이는데, 인도의 잔매후미에는 이러한 새마을지도자에 버금가는 역할을 수행하는 리더가 없다. 그리고 이러한 새마을지도자의 노고를 훈장과 상장 등으로 보상하는 정부시스템이 우리나라에는 있었던 반면에 잔매후미에는 부재한 상태이다.

선출직인 마을이장과 달리, 잔매후미에는 이른바 사회활동가(social animators)라고 불리는 행동대원이 각 부락마다 남녀 1명씩 2명이 있도록 되어 있었다. 이들은 그 마을의 자원봉사자들을 조직하여 잔매후미를 홍보하고 주민들의 참여를 독려하고 사업에 앞장서는 역할을 부여받았다. 하지만 잔매후미의 실태를 관찰한 연구자들이 보고한 바에 따르면(예, Rao 2002) 이러한 자원봉사자조직은 존재하지 않았고 사회활동가도 존재하지 않았으며, 이에 대해서 들은 바도 없다고 하는 경우가 많았다. 잔매후미 자체가 정부의 주도로 진행되다 보니 사회활동가들이 설사 존재한다고 하여도 잔매후미운동의 지도부로서 역할을 하기에는 역부족이었던 상황이다. 우리나라 새마을운동의 경우 마을단위 개발위원회의 경우 이장이나 그 마을새마을지도자가 위원장의 역할을 수행하여 실제로 새마을운동을 이끌어 나갔지만, 인도의 잔매후미의 경우에는 이러한 지도자를 마을단위에서 찾아볼 수 없었던 것이다. 지도자가 제대로 역할을 하려면 이들이 잔매후미에 대해서 사전에 철저하게 교육을 받아야 하고 사후적으로 활동에 대한 정부 차원의 인정과 보상을 받아야 한다. 그러나 인도의 잔매후미에는 이러한 사전교육과 사후인정제와 보상체계가 보이지 않는다.

새마을지도자와 더불어 새마을운동의 성공에 필수적인 요소 중 하나는 부녀회의 왕성한 활동이다. 새마을 부녀회는 마을의 다양한 대소사를 맡아서 하였다. 이들은 일상

친목 활동(생일 챙겨주기, 경조사 일손 돕기 등), 처지 개선 활동(가족계획, 남성들의 도박 음주 문화 척결 운동, 식생활 개선 등), 환경 개선 활동(마을 꽃길 가꾸기, 하천 정비, 농약 등 폐기물 수집 판매, 등하꽃길 교통정리 등 공동체 부조 활동, 경로잔치, 독거 노인 돕기, 소녀 가장 돕기, 장학금 지급 등), 유통 개선 활동(공동구매, 마을 가게 운영, 공동 판매장 운영 등).공동 편의시설 마련(마을회관, 마을 문고, 놀이터, 마을차량 등), 주거환경 개선 활동(주택 개량, 급수하수 시설 설치 등), 주민 실험 활동(1가정 1통장 갖기)에 앞장섰다(새마을운동중앙회 2003: 82-83).

하지만 잔매후미의 경우에는 여성의 참여도가 상대적으로 저조한 편이다. 앞의 참여도 표에서 확인하듯이 10% 내외에 불과하다. 잔매후미 때 마을회의가 개최된다고 하여도 여성이 이 회의에 참여하여 발언을 한다든지 하는 것은 인도 현실상 매우 어렵다. 농촌의 경우 아직도 하층 여성을 제외하고는 여성의 외부활동이 매우 제한적이며 나들이 역시 남편이나 가부장의 동의하에서 가능한 실정이다. 따라서 설사 마을회의에 모습을 나타내어도 상당한 거리를 두고서 멀찌감치 떨어져 앉는 경우가 많다고 한다. 그럼에도 불구하고 잔매후미의 각종 위원회 중에 그래도 가장 광범위하게 발견되는 것은 여성 관련 자조집단이다. 이것은 DWCRA로서 농촌지역 여성아동 개발관련 예산사업을 사용하는 정책프로그램이다. 이것은 여성들이 주도하는 저축과 신용증진 프로그램으로 일종의 계와 같은 것이다. 이것은 안드라프라데시 주에서 매우 성공적으로 진행되어 인도 전체 자조집단의 40%가 해당 주에 있다고 한다(Naidu 2000: 209). 이러한 상대적인 성공에도 불구하고 여전히 우리나라 새마을운동의 부녀회가 새마을운동 성공에 기여한 공로에는 미치지 못한다. 우리나라 부녀회와 달리, DWCRA의 경우 조그마한 상조계나 신용협동조합의 역할을 넘어서 마을 전체 이익을 증진하는 일에 나서지 않았기에 이 조직의 파급효과는 높지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 활동이 열악한 여성의 권익과 지위 향상 및 자각효과에는 기여하였다.

4.5. 미약한 자조와 협동

잔매후미가 진행되는 과정에서 주민들이 보여준 자조와 협력 역시 문제이다. 새마을운동의 경우 성공사례들을 보면, 일단 주민들의 자조적인 노력과 협동이 돋보인다. 일명 고양이마을 일화는 자조가 무엇인지를 보여준다. 새마을지도자가 외부세계로부터 이 마을을 단절시켜왔던 거대한 바윗덩어리를 부수어서 외부와의 소통로를 만들고, 이 부순 돌로는 굴양식사업을 하자고 제안함으로써 친인척 5명으로 작업반을 구성하여 2

개월여에 걸쳐서 간단한 도구로 바위를 깨부수기 시작하였다. 이렇게 2개월여에 걸쳐서 작업을 지속하자 다른 마을청년들이 합세하여 6개월에 걸쳐서 20%의 작업을 완성하였다. 이에 마을의 다른 주민들도 모두 합세하여 2년간 순번제로 바위를 모두 부수어서 그곳에서 나온 3만개 이상의 돌덩이를 가지고 바다에서 굴양식을 하여 자립하였다. 마냥 정부나 외부세계에 마을이 살 길만 만들어주기를 기다리기보다는 마을주민 스스로 현재 있는 장비를 가지고 새로운 먹거리를 만든 좋은 본보기이다. 하지만 인도 잔매후미 사업의 경우 이러한 예는 찾아보기 어렵다. 주민들이 조금의 기부금(30%)을 내면 정부가 그보다 더 많은 보조금을 보태어서 사업을 완성하는 방식이었기 때문에 진정한 자조는 아니었다. 물론 과거 100% 정부지원으로 주민들의 문제를 해결하는 방식에 비해서는 잔매후미에서는 주민들의 기여와 참여가 높아진 것이 사실이지만 자조정신을 일깨우기에는 여전히 역부족인 상태이다.

자조만이 아니라 협동의 부재가 인도의 잔매후미사업에서는 또 다른 걸림돌이다. 새마을운동의 경우 주민들 간의 협업 내지 다 같이 잘 살아보자는 것이 중요한 모토인데, 인도 잔매후미의 경우 이러한 협력이나 협동정신은 찾아보기 어렵다. 각각이 역력이 되는 한에서 노동이면 노동, 돈이면 돈, 혹은 재료면 재료를 내어서 어떤 사업을 완성하는 단순 공조를 떠나 주민들이 단일사업이나 마을 전체 환경개선을 위해서 전체적으로 단합하여 움직이는 경우가 드물다. 이것은 인도의 마을 자체가 기본적으로 카스트를 중심으로 분절(segregation)되어 있고 각 카스트별로 할 수 있는 것과 할 수 없는 것이 정하여져 있는 현실을 반영한 것이기도 하다. 이것은 또한 잔매후미운동이 기존 여러 가지 사업의 짜깁기식 사업이다 보니 여기에 들어가는 각 프로그램마다 수혜자가 다른 것과도 무관하지 않다. 하지만 이러한 사회구조적인 문제를 차치하고라도 가장 단순한 작업에서도 마을 전체적인 협업이 잘 안되고 있다. 예를 들어, 마을환경조성에서 마을청소의 경우를 보자. 이것은 그냥 단순한 노동과 시간만 있으면 누구나 참여가 가능한 일이다. 빗자루 하나만 있으면 되는 일이다. 따라서 의지만 있다면 협업이 충분히 가능하다. 인도의 경우 청소는 기본적으로 하층민이 하는 것이라는 인식이 상존하고 이러한 인식을 극복하였다고 하더라도 그냥 자기 집 앞만 간단하게 청소하는 식으로 마무리된다. 마을 전체를 위한 진정한 협동이 일어나지 않는 것이다. 각자 자기 집 앞마당을 쓴다고 하더라도 여전히 모두가 공유하는 아무의 땅도 아닌 곳이 존재하는데 이런 곳도 특별히 자기희생과 공동체를 위한 헌신이 없다면 청소를 할 수가 없다.

5. 결론

우리 정부는 새마을운동을 이제는 우리의 과거사가 아니라 하나의 성공모델로 세계에 수출하고 있다. 정부의 이러한 새마을운동 세계화사업은 매우 시의적절하다고 본다. 하지만 현재와 같은 소단위의 사업프로젝트나 시범마을사업을 수출하는 것만으로는 새마을운동다운 운동을 할 수가 없다. 이러한 사업은 기존에 우리 정부가 하여온 공적개발원조(ODA)의 연속선상에서 다만 새로운 이름을 가져다 붙인 것이나 다름이 없다. 새마을운동이 성공적이기 위해서는 지속가능하여야 하고 토착화되어야 한다. 이르기 위해서는 현지의 수용성이 매우 중요하다. 그리고 무엇보다 강력한 리더십이 전제되어야 한다. 이미 오랜 기간 패배주의에 시달려온 수많은 농촌마을 중 하나를 골라서 우리가 새마을운동 모형을 보급한다고 하여 해당 지역이 갑자기 달라질 수 없다.

이런 면에서 볼 때, 주총리의 주도하에 주 전체에 걸쳐서 대규모로 새마을운동을 자생적으로 분반아서 실시한 주민참여형 농촌개발운동인 잔매후미는 주목받아야 한다. 이것은 단순한 무상원조사업의 범주를 넘어서 새마을운동의 세계화가 나아가야 할 새로운 길을 제시하고 있다. 잔매후미의 경우 새마을운동과 마찬가지로 최고 정치지도자가 더 이상 농촌의 빈곤한 생활상을 묵과하여서는 안 된다는 강한 의지에서 출발한다. 이러한 정치적 지도력이 없이는 오랜 기간 광범위한 지역에 뿌리내린 빈곤에서 탈출할 수 없다.

두 운동 모두 최고 정치지도자의 강력한 의지로 시작하지만 또한 주민참여를 최우선으로 하는 프로그램이다. 새마을운동의 경우 초기에 정부가 한 것은 시멘트와 철근을 제공한 것이 전부였다. 잔매후미의 경우 주민참여를 강조하고 있지만, 새마을운동보다 정부의 역할이 훨씬 큰 운동이다. 전체 운동에서 자금이나 비용 측면을 보면 30% 정도가 주민의 몫이고 나머지는 정부의 몫이다. 그럼에도 불구하고 잔매후미의 경우 주민 참여사업이라고 강조하는데 이것은 찬드라바부 나이두가 기존의 대의민주주의 체제에서 선거로 당선된 주민대표들(representatives)을 통하여 농촌개발을 하는 것이 아니라 주민들과 관료 혹은 정부가 직접 소통한다는 의미이다. 즉, 주민과 정부 사이에 끼어든 대리인들을 제거하고 정부사업을 하겠다는 의미이다. 여기서 대리인은 선거로 당선된 국회의원이나 지방자치의원만이 아니라 각종 민간조달업자들도 포함이 된다.

잔매후미운동은 한 두 개의 마을에서 시범적으로 실시되는 것이 아니라 새마을운동처럼 주 전체적으로 실시된 운동이다. 물론 박정희 정부 때처럼 권위주의 시대가 아니라 민주주의 시대인만큼 정치적으로 반대당의 성향이 강한 마을이나 지역의 경우 이

운동에 소극적이었다. 그럼에도 불구하고 주정부의 행정력이 미치는 모든 마을에 이 사업은 시행되었다.

잔매후미운동은 또한 새마을운동처럼 기존 농촌의 전면적인 개조운동이다. 그것은 개별 사업프로젝트가 아니라 전방위적인 사업프로그램 내지 패키지이다. 그것은 마을 생활환경 개선과 인프라 구축, 주민보건위생사업, 기초교육, 정부서비스혁신 등을 아우르는 통합프로그램이다.

잔매후미 운동은 새마을운동이 그러하였듯이, 단순히 주민들에게 새로운 정부정책 사업을 제공하는 것이 아니라 주민들에게 변화된 가치체계를 요구하는 일종의 정신운동이기도 하다. 그것은 자기가 태어난 고향에 대한 애향심을 기반으로 하여 공동체이익을 위한 협심과 협력을 강조하고 근면과 자조정신을 앞세운다. 대중에 대한 사업홍보와 교육을 위해서 새마을운동의 추진체계와 유사하게 자체적인 상징체계(로고와 노래 등)를 만들고 이것을 가지고 주민의식화 작업에 나서고 있다.

이럼에도 불구하고 자생적으로 수용한 새마을운동의 한계 역시 여실히 보여준다. 이러한 한계는 우리와 차이 나는 인도의 사회문화적 특성에서 비롯되는 면도 있겠지만, 새마을운동을 자생적으로 도입하였기 때문에 생기는 미숙함에서 비롯된 것일 수도 있다. 잔매후미 추진단이 주(state)의 공무원들을 대상으로 우리나라 새마을운동에 관한 교육을 하였지만 이러한 교육자료는 우리나라 정부 측에서 체계적으로 마련하여 준 것이 아니고 어떤 채널을 통하여 간접적으로 얻은 자료를 가지고 한 것이 분명하다. 이렇게 우리나라 현지에서의 체계적인 전수교육이나 체험이 없는 상태에서 간접적으로만 취득한 새마을운동의 내용을 자국 땅에서 시행하려고 하니 그 시행과정이 미숙할 수밖에 없다.

결과적으로 볼 때, 미숙한 새마을운동으로서의 잔매후미가 갖는 특성을 보면, 우선 주민 참여의 핵심이고 여러 가지 결정을 하는 마을회의가 잔매후미에서도 열리기는 하지만 실질적인 결정이나 사안의 토의가 이루어지는 곳이 아니라 주민민원을 수렴하고 정부사업 내역을 공지하거나 홍보하는 공간의 역할을 하였다.

또한 우리나라 새마을운동의 경우 새마을지도자의 역할이 대단히 중요하지만 잔매후미에서는 이러한 무료자원봉사자 성격의 마을지도자가 사실상 존재하지 않는다. 마을단위 새마을지도자의 발굴과 이들에 대한 교육과 사후포상체계가 잔매후미에는 보이지 않는다.

새마을운동에서는 모든 마을에 처음에는 동일한 정부지원을 주었지만 나중에는 성과에 따라서 지원내역을 차별화하여 마을 간 경쟁을 유도하고 더욱더 잘하는 마을은 더 잘 하게 하고 뒤쳐진 마을은 따라잡기 위하여 보다 배가의 노력을 하도록 하였다.

하지만 잔매후미에서는 마을과 마을의 성과를 비교하고 평가하는 시스템이나 마을 간의 경쟁을 유도하는 시스템이 없다.

새마을운동이나 잔매후미나 범정부적 차원의 운동이었기 때문에, 주민참여운동이지만 정부가 체계적으로 개입한다. 다만 새마을운동의 경우에는 각 단위별로 그리고 유관 중앙부서마다 전담 조직과 인원을 두고 유관기관의 협의체를 두고 추진하였지만, 잔매후미에는 전담 기관이 없는 상태에서 기존 관료조직을 활용하고 기존에 다른 직무를 맡은 공무원들에게 추진 위원회의 일을 추가로 부여하는 방식을 취하였다. 이것은 담당 공무원의 업무과중을 의미하였고 또 잔매후미에 집중해야 하는 인센티브를 약화시켰다.

예산 면에서도 잔매후미의 경우 별도의 고유사업비나 인건비성 예산을 편성하여 진행한 것이 아니라 기존의 여러 가지 정부예산사업들을 잔매후미라는 이름하에 묶어서 추진하는 방식을 취하였다. 이 결과 잔매후미의 취지를 극대화할 수 있는 예산집행이 될 수 없었다. 또한 이것은 특정 잔매후미 사업이 일정한 효과를 보기 위하여 다년간에 걸쳐서 지속적으로 추진되지 못하고 매 라운드마다 집중하는 사업내역이 차이가 나게 만든 원인이기도 하다.

잔매후미의 사업을 추진하는 주체가 실질적으로 마을주민 전체라기보다도 예산항목과 밀접한 이익을 가진 주민들의 소규모 모임인 것도 새마을운동과 다른 점이다. 잔매후미의 경우 상호연결고리가 전혀 없는 다양한 자조집단 내지 소규모 주민모임을 중심으로 사업이 진행되어 각 사업 간의 시너지효과나 각 사업에 참여한 주민들의 공동체 전체 이익을 위한 노력은 찾아보기 어렵다. 비록 한 사업항목의 수혜자로 특정 사업에 참여하더라도 그 사업에의 참여로 그치고 여기서 발전하여 마을 전체의 복리나 이익 증진을 위한 노력으로 승화되지 않는다. 이에 반해 새마을운동은 비록 출발은 마을주민 중 일부가 모임을 만들거나 지도자가 먼저 추진하는 방식으로 시작하지만 종국에는 마을전체사업으로 확산되었다.

이러한 운영의 미숙함이나 체계의 부족만이 아니라 잔매후미는 또 다른 문제점들을 노출하고 있는데 이것들은 인도사회의 특이성에서 비롯된 것으로 보인다. 가장 주목할 점은 자조정신이 부족한 주민들의 계속되는 대정부 의존성과 주민들 간 협력 정신의 부족이다. 이것은 인도사회가 가지고 있는 분절성과 이질성에서 비롯되는 것이다. 극단으로 보면, 인도의 경우 마을을 공동체(community)로 인식하지 않는다. 인도에서는 주로 커뮤니티라는 용어는 종교집단을 지칭하면서 사용하는 용어이다. 그만큼 자신이 살고 있는 지역을 공동체로 인식하지 않는 경향이 강하다. 이것은 마을의 이질성을 역설하는 것이다.

우리가 인도에 새마을운동을 보급하기 위하여 지금까지 한 시범마을사업은 소기의 목적을 달성하는 데 역부족이었다고 평가할 수 있다. 이런 상황에서 인도에 새마을운동을 제대로 보급한다고 할 때 잔매후미는 시범사례로 분명 주목할 가치가 있다. 특히 새마을운동 세계화사업 또는 지구촌 ODA 사업의 3단계에 해당하는 지역이나 국가단위 통합형 프로젝트 사업을 추진하는 데 있어서 잔매후미는 중요한 사례연구의 대상이 될 수 있다. 이 새마을운동의 자생적 모방운동인 잔매후미의 도입과정은 최고 정치지도자의 의지와 역할이 중요하다는 사실을 보여준다. 그렇지만 또한 이것은 제대로 된 체계적인 전수과정이 부재한 상황에서 임의적으로 모방하는 과정 중 어떠한 문제들이 발생할 수 있는지도 보여준다. 마지막으로 우리나라와 다른 인도의 카스트 사회의 특수성이 갖는 사회환경적인 요인의 차이로 발생하는 문제도 보여준다. 성공적인 새마을운동 보급을 위해서는 정치지도자나 최고 집행책임자를 대상으로 하여 체계적이고 온전한 형태의 새마을운동 전수 교육이 절실히 필요하다. 또한 새마을운동을 보급하더라도 인도의 카스트구조나 사회 특성을 고려하여 마을단위보다는 이들이 기존에 동질성과 정체성을 공유하는 집단단위 혹은 마을의 일부 구역을 단위로 하여 운동을 펼칠 필요가 있어 보인다. 이렇게 할 때 주민들의 진정한 협동과 협심에 기반한 공동체운동의 일환으로 농촌개발운동이 가능하여 보인다.

잔매후미가 새마을운동사에서 갖는 중요성에도 불구하고 여전히 이 연구의 한계점은 존재한다. 우선은 앞에서 지적한 것처럼 이 운동이 어떻게 하여 그 당시 우리나라와 교류가 활발하지 않은 시기에 먼 인도의 남부 주에 전파되었는지 그 연결고리가 미지수로 남는다. 이 의문에 대한 실마리를 찾는 것은 새마을운동의 수용성을 높이는 작업에 필수적이다. 몇 가지 미확인 자료가 있지만 과학적인 검증을 위해서는 엄격한 역사적 자료 조사가 필요하다고 본다. 또한 여기서 다루고 있는 잔매후미가 우리나라 새마을운동의 1단계 정도 되는 사업들(환경개선운동)에 주로 국한되어 있어서 소득증대사업을 중심으로 한 후기 새마을운동 사업들이 부족한 편이다. 2014년도에 새로 집권한 나이두 정부가 잔매후미 2기 사업을 추진하면서 우리나라 새마을운동의 후기사업에 해당하는 소득증대사업을 어떻게 반영하고 있는지 추가로 비교분석하는 것도 의미가 있다. 또한 여러 가지 제한 때문에 이 연구에서 다루지 못하였지만 이 연구를 보다 발전시키기 위해서 하여야 하는 작업 중의 하나는 잔매후미사업의 효과, 특히 마을과 지역별 효과가 다르게 나타났을 때 그 원인을 조사 연구하는 것이다. 이것은 인도 사회가 카스트와 종교 등으로 매우 이질적이기 때문에 다양한 요인들이 어떻게 잔매후미사업과 맞물리게 되는지를 검토할 필요가 있음을 말한다. 마지막으로 인도 중앙정부에서 클린인디아(Clean India) 사업을 수행할 때 우리나라 새마을운동을 참고하겠다고 정부

차원의 양해를 하였으니, 인도의 다양한 지역에 새마을운동과 유사한 사업이 일어나는 경우 인도의 지역별 사업들을 통합하여 비교 연구하는 것도 가능할 것이다.

참고 문헌

- 「경북문화신문」. 2010. 11. 5. “인도 고위 공무원단 감동시킨 구미시 선산읍 습레2리 주민들.”
- 「경북제일신문」. 2010. 7. 10. ““새마을 운동 배우러 인도에서 왔어요.”” <<http://www.kbjeil.co.kr/news/articleView.html?idxno=3730>>.
- 경상북도. 2013. 「경상북도 새마을리더 해외봉사단 인도 가리삼플라 마을 최종활동 보고서 2013.5.~10.」.
- 국제개발협력위원회. 2011. 8. 26. 제10차 회의자료. “국제개발협력(ODA)사업모델-새마을운동, 직업훈련, 모자보건.”
- 국제개발협력위원회 2014. 3. 14. “지구촌새마을운동종합추진 계획(안).” 제18차 회의자료 제18-1호 새마을운동중앙회. 2004. 「한국의 새마을운동」. 서울: 새마을운동중앙회.
- 새마을운동중앙회. 2003. 「새마을운동핸드북」. 서울: 새마을운동중앙회.
- 「새마을운동 Weekly Saemaul」. 2012. 2. 23.
- 「연합뉴스」. 2012. 10. 24. “인도서 새마을운동 ‘본궤도’에 올라.”
- 정갑진. 2009. 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」. 서울: 한국개발연구원.
- 「중앙일보」. 2011. 5. 11. “4년간 여섯 번째 … 돈 내고 한국 배우러 온 인도 고위공무원.” <http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=5468533&clac=olink|article|default>.
- 최정욱. 2015. “새마을운동의 자발적 수용모형으로서 인도의 Janmabhoomi연구.” 대외경제정책연구원 전략지역심층연구 보고서(발간 예정). 서울: 대외경제정책연구원.
- Korea Saemaul Undong Center. 영문 게시판, <http://english.saemaul.com/en_view.asp?id=33>.
- 「YTN뉴스」 2010. 12. 9. “인도에 상륙한 한국 새마을 운동.” <http://www.ytn.co.kr/_sp/0930_201012090834331483>.
- Balatchandirane, G. 2011. “Saemaul Undong in India.” 2011년 글로벌새마을포럼 경주 발표문.
- Dasarathi Bhuyan, Dasarathi. 2007. *Role of Regional Political Parties in India*. New Delhi: Mittal Publications.
- Center for Good Governance, Good Governance Initiatives in Andhra Pradesh: 2003. Hyderabad: 2004, CGG.
- Chandrashekhar, Lalita. 2011. *Undermining Local Democracy: Parallel Governance in Contemporary South India*. New Delhi: Routledge.
- Government of Andhra Pradesh, Human Development Report 2007: Andhra Pradesh Hyderabad: Government of AP.
- Nara Chandrababu Naidu. <<http://telugudesam.org/cbn/schemes.html>>.
- Naidu, Chandrababu. 2000. *Plain Speaking*. New Delhi: Viking.
- Powis, Benjamin. 2012. *Penetrating Localities: Participatory Development and Pragmatic Politics in Rural Andhra Pradesh*. India, Ph.D. Dissertation at the Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Reddy, G. K. 2002. “New Populism and Liberalization: Regime Shift under Chandrababu Naidu

- in AP.” *Economic and Political Weekly* vol. 37, no. 9.
- _____. 2007. “Governance Reforms and Development in Andhra Pradesh: Viewing through Rural Prism.” in Kameshwar Choudhary (ed.). *Globalization, Governance Reforms and Development in India*. New Delhi: Sage.
- Rao, N. Siddoji. 2002. *Economic Restructuring Programme: Naidu’s Developmental Experiment in Andhra Pradesh, 1995-2001*. Ph.D. Dissertation at the Center for Political Studies, Jawaharlal Nehru University.
- Rao, S. P. Ranga. 1998. “Janmabhoomi: A Programme for Good Governance.” *Indian Journal of Public Administration*. vol. 44, no. 3.
- Venkateswarlu, D. 2002. “Eradication of Poverty through People’s Participatory Approach: An Evaluation of ‘Janmabhoomi’ Program in Andhra Pradesh, India.” paper presented at the International Conference on Lifelong Learning for Social Development 13-15 August 2002 in Kerala, India.

원고 접수일: 2015년 9월 17일
원고 심사일: 2015년 10월 5일
심사 완료일: 2015년 12월 16일