



녹색ODA센터 제 4차 공개세미나

농촌개발 ODA의 방향과 과제

- 적정기술과 개도국 새마을 운동을 중심으로

일시 2014년 11월 6일(목) 15시 장소 환경재단 레이첼카슨홀

주최 녹색ODA센터(기후변화행동연구소), 충남발전연구원, 국경없는 과학기술자회
후원 국토환경연구소, (사)환경과 문명



4차 공개세미나를 개최하며

“우리 정부는 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)의 정식 회원국으로 활동하기 시작한 이후 녹색 ODA의 비중을 꾸준히 높여가고 있다. 한국정부와 시민사회는 국제사회에서 녹색 ODA 논의에 적극적으로 참여함으로써 기후변화 대응에 더 많이 기여해야할 책임을 갖게 되었다. 녹색 ODA는 기후변화와 빈곤 등 인류가 당면한 위기의 복잡한 실타래를 풀어나가는 유력한 채널이 될 수 있을 것이다. 녹색ODA센터는 양적, 질적 측면에서 성장 과정에 있는 한국의 개발협력사업이 환경과 인간의 공존을 추구하는 방향으로 나아갈 수 있도록 건설적인 감시와 포괄적인 대안 제시의 역할을 마다하지 않을 것이다.”

이 같은 선언을 하며 2012년 11월 출범한 녹색ODA센터가 두 돌을 맞아 4번째 공개세미나를 개최합니다. 녹색ODA센터에서는 매월 정기 세미나를 개최하고 있으며, 더 많은 사람들과 공유할 주제일 경우에는 공개세미나로 추진하고 있습니다. 이번 주제는 “적정기술과 새마을 운동”입니다.

정부가 지구촌 새마을 운동을 본격적으로 추진하고 나섰습니다. 가난에서 벗어난 한국의 농촌발전 경험을 개발도상국들과 공유하고, 빈곤문제 심각한 나라들의 농촌지역에 집중해서 지원한다는 면에서는 과거의 대규모 인프라 중심의 ODA와 비교해서 긍정적인 평가를 받고 있습니다. 그러나 다른 한편으로는 단기간에 대규모 프로젝트로 진행되는 사업의 속도와 아직은 충분히 현지화 되지 않은 “한국형 모델”에 대한 우려도 제기되고 있습니다.

ODA를 통한 농촌개발 사업의 유력한 모델로 대두되고 있는 ‘밀레니엄빌리지 프로젝트(MVP)’ 만큼이나 한국의 개도국 농촌개발 프로그램은 국제적인 주목을 받게 될 것으로 보입니다. 우리나라의 지구촌 가난 극복을 위한 적극적인 노력들이 성공적인 결실을 맺을 수 있도록 지혜를 모아야 할 때인 것 같습니다.

기후변화행동연구소 병설 <녹색 ODA 센터>가 <충남발전연구원>, <국경없는 과학기술사회>와 함께 ‘적정기술과 개도국 새마을 운동’이라는 주제로 개최하는 이번 공개토론회가 비판과 평가를 넘어서, 사회적 공감을 얻을 수 있는 건전한 정책방향 마련을 위한 집단지성의 장이 될 수 있도록 적극적인 참여를 부탁드립니다.



행사순서

좌장 **정회성** 대표(환경과 문명)

발제

1. 농촌개발 ODA의 현황과 방향

허 장 선임연구위원(농촌경제연구원)

2. 새마을 운동 - 과연 전파할 만한 “농촌 살리기” 운동인가?

민경일 사무총장((재)바보의 나눔)

3. 밀레니엄 빌리지 프로젝트를 둘러싼 논란과 시사점

김남수 선임연구원(서울대 아시아에너지환경 지속가능발전연구소)

4. 적정기술의 통합적용을 통한 농촌공동체 만들기

정진영 교수(영남대학교)/독고석 교수(단국대학교)

토론

여형범 책임연구원(충남발전연구원)

권 율 팀장(대외경제정책연구원)

양영미 위원장(참여연대 국제협력위원회)



목차

발제문

1. 농촌개발 ODA의 현황과 방향 7
허장 선임연구위원(농촌경제연구원)
2. 새마을 운동 - 과연 전파할 만한 “농촌 살리기” 운동인가? 29
민경일 사무총장((재)바보의 나눔)
3. 밀레니엄 빌리지 프로젝트를 둘러싼 논란과 시사점 41
김남수 선임연구원(서울대 아시아에너지환경 지속가능발전연구소)
4. 적정기술의 통합 적용을 통한 농촌공동체 만들기 65
정진영 교수(영남대학교)/독고석 교수(단국대학교)

토론문

- 여형범 책임연구원(충남발전연구원) 87
- 권 울 팀장(대외경제정책연구원)
- 양영미 위원장(참여연대 국제협력위원회)
- |첨부| 녹색ODA센터 창립선언문 97
- 녹색ODA센터 운영 및 사업 방향 99



발표 1

농촌개발 ODA의 현황과 방향

허 장 선임연구위원(농촌경제연구원)

2014. 11. 6 녹색ODA센터 제4차 공개세미나 발표자료

KREI

Korea Rural Economic Institute

농촌개발 ODA의 현황과 방향

허 장

국제농업개발협력센터
한국농촌경제연구원

KREI

Korea Rural Economic Institute

Contents

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 우리나라 농촌개발정책의 변화와 농촌개발
협력의 필요성
3. 농촌개발협력 현황
4. 새마을운동
5. 농촌개발협력 전략 수립방안
6. 국가별 사례

농촌개발 ODA의 현황과 방향

1. 연구의 필요성 및 목적

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 연구의 필요성 및 목적

- ◆ 빈곤인구의 ¾이 거주하는 농촌지역에 대한 복합적 개발 필요
 - ◇ 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDG) : 빈곤 탈피, 생활환경 개선, 보건과 위생 개선, 기초교육의 확대, 사회안전망의 확보, 주민역량의 개발 등의 세부목표 달성 -> 농업 및 농촌개발 필요
- ◆ 다분야 접근방식(multi-sectoral approach)에 대한 관심과 수요 증가 -> 한국의 개발경험과 비교우위에 입각한 포괄적이고 차별적인 접근 필요
- ◆ 농촌개발 관련 국내외 현황 검토, 효과적인 전략 수립을 위한 방안 제시

농촌개발 ODA의 현황과 방향

2. 우리나라 농촌개발정책의 변화와 농촌개발협력의 필요성

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

3. 우리나라 농촌개발정책의 변화와 농촌개발협력의 필요성

1) 우리나라의 농촌개발 정책

시기	1958~ 1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
정책	• 지역사회 개발사업	• 새마을운동	• 농어촌지역 종합개발	• 농촌정주 생활권 개발
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 4개 도 9개 군에서 시범사업 실시 - 지역사회개발 지도원이 마을에 주재 하며 주민조직, 의 건수립, 개발계획 수립 및 지원 등 업무를 담당 - 농촌진흥청의 농촌 지도사업으로 통합 되었음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 통치수단을 기반으로 마을단위 에서 인센티브 방식, 범정부적 추진체계를 통해 종합개발 방식으로 추진 - 새마을가꾸기 사업을 제외한 농촌새마을운동으로 추진된 사업 대부분은 정부의 기존 사업들을 바탕으로 새마을운동으로 새롭게 추진 되었음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 도농간의 격차를 줄이기 위한 목적으로 추진 - 중심도시와 배후농촌지역 마을을 포함하는 군단위의 농촌지역을 개발대상으로 하며 일부 지역에서 시범적으로 계획이 수립되었음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 농어촌발전특별조치법, 농어촌정비법 등 제도적 뒷받침 하에 농촌정주생활권개발사업, 농촌생활환경정비사업 등이 추진 - 큰 마을 하나를 중심으로 집중투자의 방식으로 추진되었으며 취락개발, 생산기반정비, 주민시설 확충 등 하드웨어 중심의 개발사업이 이루어짐.

2. 우리나라 농촌개발정책의 변화와 농촌개발협력의 필요성

◆ 농촌개발 대상지역의 선정 방식

정책	· 지역사회 개발사업	· 새마을운동	· 농어촌지역 종합개발	· 농촌정주 생활권 개발
배 경	- 전후 재건	- 공업화	- 도농격차	- 시장개방
대상지역 선정방식	- 시범사업	- 전국사업	- 시범사업	- 신청, 심사, 선정
사업단위	- 마을	- 마을	- 군	- 면

2. 우리나라 농촌개발정책의 변화와 농촌개발협력의 필요성

2) 개도국 농촌개발협력의 필요성

- ◆ 빈곤층에 속하며 식품공급 불안정으로 위협받는 인구 70% 이상이 농촌에 거주하고 있으며, 약 85%의 농촌인구가 농업에 종사
- ◆ 농업소득 성장에 의한 개발의 한계
 - 농업GDP 1% 성장은 빈곤층 소득의 30% 개선(Delgado et al., 2010), 농업개발을 통한 빈곤감소 효과는 비농업 부문보다 2~4배 높음(World Bank, 2007)
 - 그러나 비농업소득이 농촌지역 소득의 30~50% 차지; 인구대국의 농촌은 늘어나는 노동력인구를 농업부문이 흡수하기 곤란함; 소매상(자영업), 서비스(임노동), 소규모 제조(농가공업) 등 가족노동으로 가능(World Bank, 2007)

2. 우리나라 농촌개발정책의 변화와

농촌개발협력의 필요성

- ◆ MDGS 달성의 효과적 방안 : 초등교육, 식수 및 기초적 위생환경, 정보 통신 등 **기초수요**(basic needs) 달성을 위한 농촌개발
- ◆ 농촌 개발을 통해 도농간 소득 및 생활환경의 **격차**를 줄이고 사회적, 정치적 **갈등을 해소**
- ◆ 농업성장과 농촌 지역의 개발 : 농업연구와 개발 및 생산성 증대와 빈곤감소에 영향을 주는 **인프라**에 대한 투자를 늘리고 **농기업** 육성, 지역농업기반 클러스터 육성 등 **인적 역량 강화**를 위한 방안이 필요
 - 마다가스카르 모의실험 결과 km 당 50%의 통행시간 감축시 쌀 생산량 1% 증가(World Bank, 2007)
 - 농산물 가공은 전후방 연계효과로 관련산업 발전의 효과
 - 숙련된 농업인력이 많을수록 높은 농업성장과 빈곤감소(Byerlee, Diao and Jackson, 2009)

농촌개발 ODA의 현황과 방향

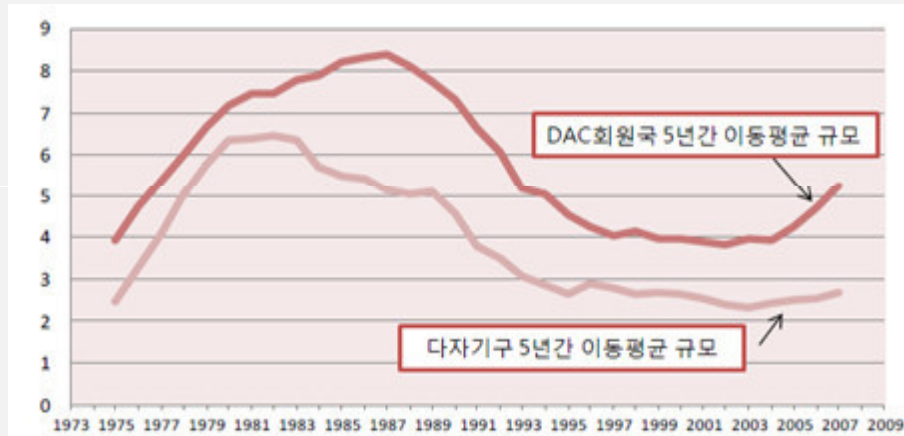
3. 농촌개발협력 현황

3. 농촌개발협력 현황

1) 국제사회의 농촌개발협력

◇ 국제사회의 농업 및 농촌개발 지원 추이(1971~2009년)

단위: 십억 달러



주: 약정액 기준.

자료: OECD(2011).

3. 농촌개발협력 현황

시기	1970~80년대	1980~90년대	1990년 ~2000년대	2000년대 ~ 현재
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 농업 및 농촌개발에 대한 지원 규모 증가 - 농업기술에 대한 지도와 녹색혁명 - 농가 소득 증대 및 삶의 질 개선 - 관개 및 댐 등 수자원 인프라 개발이 두드러짐 	<ul style="list-style-type: none"> - ODA 전체규모는 증가한 반면 농촌개발에 대한 지원 규모 급격히 감소 (하드웨어 중심에서 소프트웨어 지원으로 패러다임이 변화하게 되면서 다른 부문에의 지원이 증가하였기 때문) 	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌개발에 대한 지원 감소 추세 완화 (농촌지역과 농업에 대한 지원의 필요성 재인식됨) - 국제사회에서 정책적으로 농업 및 농촌개발에 대한 연구 증가시킴 - 개발 NGO 민간 등 지원의 주체 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌개발에 대한 지원 확대 - 2007년 이후, 식량안보문제가 대두되면서 농업에 대한 투자 크게 증가하기 시작 - 시민사회의 목소리가 커지면서 개도국 농촌 빈곤에 대한 관심이 증가하여 농촌 및 농업개발에 대한 지원 증가

◆ 2008~2009 국제사회의 농업 및 농촌개발 지원 실적

- 양자원조 중 무상원조가 차지하는 비중 65%
- 사하라이남 아프리카 지역 31%

3. 농촌개발협력 현황

2) 우리나라의 농촌개발협력

◆ 우리나라의 농업 및 농촌개발 지원 현황

단위: 백만 달러

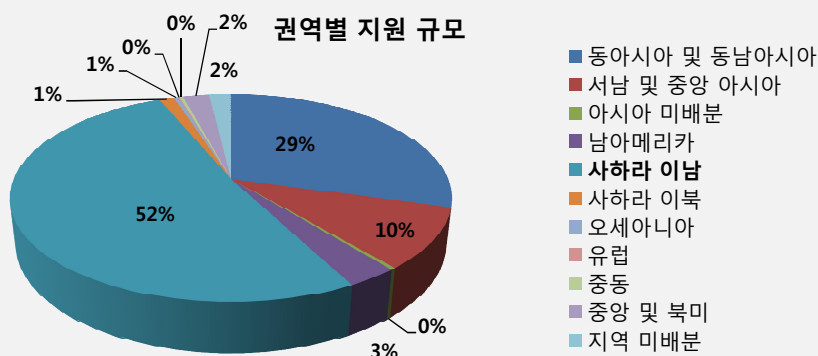
구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
양자 ODA 합계 (A)	376.06	409.52	539.22	581.10	900.56	989.57
B + C	22.78	32.04	47.67	37.83	48.47	59.71
농업 (B)	21.47	27.26	43.24	31.38	35.73	46.68
농촌개발 (C)	1.31	4.78	4.43	6.45	12.74	13.03
(B + C) / A (%)	6.1	6.5	8.8	6.5	5.4	6.0

주: CRS 분류상 농업, 다부문(농촌개발)에 대한 실적임. 유·무상 순지출 기준
자료: www.edcfkorea.go.kr

3. 농촌개발협력 현황

◆ 우리나라의 농업 및 농촌개발 지원 현황(2006~2011)

- ◇ 농업 및 농촌개발 분야 ODA : 약 2억 4,800만 달러
- ◇ 아시아와 사하라이남 아프리카에 대한 지원이 크게 확대



◇ 시행기관 별 :

- 농업분야 KOICA 약 39%, EDCF 약 48%
- 농촌개발분야 KOICA 약 83%, 그 외에 정부부처와 지자체

3. 농촌개발협력 현황

◆ ODA 전략

◇ KOICA 농어촌개발 분야 전략

비전 (Vision)	식량안보, 소득증대와 삶의 질 향상을 통한 개발도상국 농어촌지역의 지속가능한 내발적 발전에 기여한다			
주요 대상 (Target Group)	소농과 농촌여성		지역 주민	전체 국민
상위 목표 (Goal)	식량안보를 위해 농수산물 생산성 높이고 그에 대한 접근성을 개선하며, 소득증대를 위해 농가의 경쟁력을 제고하고 부가가치를 창출하며, 삶의 질 향상을 위해 생산 활동을 보장하고 생활여건을 개선함으로써 개발도상국 농어촌지역의 지속가능한 균형적 발전에 이바지 한다.			
추진 방향	생산성 향상(More Output), 소득 증대(Higher Income), 삶의 질 향상(Better Life)			
전략 목표 (Objective)	농어촌 인프라 구축	농어업 생산성 향상	농수산물 시장 접근성 개선	소득원 다양화
중점 프로그램 (Output)	<ul style="list-style-type: none">▪ 생산 인프라 확충▪ 전력 및 통신 설비 확충▪ 주거환경 개선	<ul style="list-style-type: none">▪ 생산자조직 육성 및 지원▪ 생산기술 지원▪ 정책역량 강화	<ul style="list-style-type: none">▪ 가공 처리▪ 유통망 개선▪ 마케팅 활성화▪ 수출역량 강화	<ul style="list-style-type: none">▪ 직업훈련 지원▪ 관광상품 개발▪ 소액금융서비스 지원▪ 농공단지 조성
	농어촌 종합개발			

3. 농촌개발협력 현황

◆ ODA 전략

◇ 농식품부 국제농업협력사업 발전방안(2013. 8)

목표	개발도상국의 지속가능한 농업·농촌 발전 지원 및 우리나라와의 상생협력 관계 제고
전략	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 사업 발굴 단계부터 목표 지향적 기획 및 추진 ◇ ODA시행기관 간 유기적 협력체계 구축 ◇ 수원국의 정책역량 강화를 통한 ODA효과성 제고
주요 추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> □ 사업발굴 체계 및 추진절차 개선 □ 패키지형 사업 활성화 및 유관기관 연계협력 확대 □ 수원국 정부 및 주민의 주체적 참여 강화 □ 사후관리, 평가 및 환류 체계 구축

3. 농촌개발협력 현황

3) 우리나라 농촌개발협력 사업의 내용 분석

◆ 농촌개발협력 사업의 세부 사업내용 분석 : 농촌개발(CRS 43040)과 농업 (311) 항목

- ◇ OECD DAC : 사업명과 사업기간, 연도별 금액 등 일부분의 정보만 있음.
- ◇ KOICA : 내부의 통계시스템에서는 **기타다부문**(430)으로만 되어 있음. 사업 유형을 프로젝트, 개발조사, NGO 지원사업 등으로 구분

- > 따라서 별도로 사업보고서를 입수하여 분석하는 방법을 사용
- > **모든 사업보고서를 체계적으로 정리, 보관하는 기관이 없음.**
- > 불가피하게 사전조사 결과보고서, 실시협의결과보고서, 중간보고서, 종료보고서, 사후평가보고서 등 한 형태의 보고서 수집이 가능한 사업에 국한하여 2006년 이후에 실시된 18개 사업을 대상으로 분석
- > 프로젝트 사업만 해당(NGOs 지원사업은 파악 곤란)

◆ 18개 사업에 대한 세부 사업내용을 분석하기 위하여 세부사업들을 '소득, 인프라, 보건위생, 교육, 사회복지, 조직, 기타' 7개 유형으로 분류

3. 농촌개발협력 현황

◆ 분석대상 사업

번호	년도	사업명	번호	년도	사업명
1	2006	캄보디아 농촌지역개발사업(캄퐁참주)	10	2010	에티오피아 오로미아주 아르시 농촌개발사업 (2010-2012/200만불)
2	2009	과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업	11	2010	캄보디아 캄퐁참주 크로치마군 농촌종합개발사업
3	2009	라오스 문군 관개용 댐 및 수로건설 사업	12	2010	탄자니아 모로고로 농촌종합개발사업
4	2009	라오스 폰홍군 관개수로 건설사업	13	2010	페루 꼬라오 농촌지역개발 사업(2010-2011)
5	2009	몽골 할흐골지역 농업개발 마스터플랜 수립	14	2011	가나 다웨냐지역 농촌 종합개발 사업
6	2009	미얀마 흘레구지역 농촌 개발사업	15	2009	라오스 농촌개발 시범사업 컨설팅(2009-2011)
7	2009	캄보디아 국토관리 기반조성을 위한 국가측량기준점 설치사업	16	2009	부탄 농촌개발 모델마을 조성 사업(2009-2013)
8	2010	라오스 비엔티엔주 5개마을 소득증대사업 (2010-2012)	17	2011	DR콩고 추엔게 농촌종합개발사업
9	2010	방글라데시 꾸밀라지역 농촌종합개발사업	18	2011	필리핀 농촌개발사업

3. 농촌개발협력 현황

유형	목 록	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	빈도
소득	농기계	○					○			○	○		○				○			6
	시범포 및 종자보급						○			○		○	○			○	○	○	○	8
	농산물 가공		○						○		○			○	○		○		○	7
	영농시설												○	○		○				3
	축사 조성		○				○			○	○		○		○			○		7
	가축관리								○		○		○			○				4
	소액금융	○					○									○				3
	비농업 소득		○						○	○							○			4
인프라	농업용 수자원	○		○	○		○		○	○		○	○		○		○	○		11
	농로											○								1
	저장시설									○					○		○	○		4
	비농업 인프라	○	○				○			○	○		○		○	○		○		9
보건위생	보건위생 및 의료									○								○		2
	식수개발		○				○		○			○				○		○		6
교육	교육 일반						○			○					○	○	○	○		6
	학교시설 및 장비		○				○		○	○	○	○	○		○	○		○		10
	영농교육 및 시설						○		○			○			○	○	○	○		7
	직업훈련시설 및 장비																	○		1
사회복지	마을회관	○	○				○			○				○				○	○	7
	주택 및 주거환경 개선		○				○				○	○				○	○			6
	기타 마을 공동시설	○					○									○		○		4
조직	사회조직 일반	○	○				○					○			○	○		○		7
기타	기타(연구조사, 계획수립 등)					○		○							○	○	○	○		6

3. 농촌개발협력 현황

◆ 소득사업, 인프라 사업, 교육사업 순으로 많음.

- ◇ 소득사업 : 농업소득 중 시범포 및 종자보급, 농산물가공, 축사조성, 농기계 등
- ◇ 인프라 : 주로 관개시설과 수로 등의 농업용 수자원, 마을도로와 안길, 교량 설치 등의 비농업 인프라
- ◇ 세부사업에서는 농업용 수자원과 학교시설 및 장비 지원 사업 위주
-> 농업소득향상을 위한 농업기반시설 인프라에 대한 지원이 강조되고 지역 개발 차원에서 교육시설(학교시설 건축 및 교육기자재 지원)에 대한 지원이 많음.

◆ 여러 분야에 걸쳐 다양하게 사업을 실시

- ◇ DR 콩고 추엔게 농촌종합개발사업, 라오스 농촌개발 시범사업 컨설팅, 미얀마 흘레구지역 농촌개발사업, 방글라데시 꾸밀라지역 농촌종합개발사업 등

◆ 수행기관별 차이

- ◇ 농식품부 : 농업기반 소득개선과 역량강화에 초점
- ◇ KOICA : 소득, 인프라, 교육, 사회복지 및 조직 등 골고루 포함

농촌개발 ODA의 현황과 방향

4. 새마을운동

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

4. 새마을운동

1) 1970년대의 새마을운동

◆ 기존연구들에서 지적하는 “성공요인”

연구자	성공요인
김진복 (1972)	농민 스스로가 자각하고 자력으로 일어서려는 강렬한 의지와 협동정신 발휘
내무부 (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. “하면 된다”는 국민적 자각 2. “우리도 한번 잘 살아보자”는 동기부여의 자극 3. 새로운 유형의 사회교육제도 도입 4. 상황적합적인 지원제도의 운용 5. 집념에 찬 지도력의 발휘
유 훈 (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 마을사람들의 우호적인 태도와 협동 2. 정부의 지원 3. 새마을지도자의 노력
이철현 로젠 (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 최고지도자를 비롯하여 국가전체가 총동원하여 추진하였고 마을의 모든 사람이 참여했으며 사업들은 주민의 자발적인 개발의지에 의하여 선택되고 실시됨. 2. 새마을정신은 국민의 마음에서 우러나왔고 이는 일상생활 속에서 실천됨. 3. 모든 활동은 직접적이거나 간접적으로 생산과 소득의 증대에 직결되어 지역사회와 주민의 공동이익을 위하여 수행됨. 4. 정부는 성공적인 모범마을을 우선 지원함으로써 개발경쟁을 시킴. 5. 안정적인 정치지도력에 의하여 장기간 지속될 수 있었음.
황인정 (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 새마을운동의 조직전략 2. 정치체제 및 정부지원의 활력 3. 한국의 농촌지역사회가 가지고 있는 여러 가지 사회문화적 여건

4. 새마을운동

◆ (계속)

연구자	성공요인
새마을운동 중앙회 (2010)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 가난극복을 절대절명의 과제로 삼은 정부의 선택 2. 균형발전을 겨냥한 국민동원 3. 국책사업에 대한 강력한 정치권 투입 4. 국민참여를 촉발한 가시효과 5. 국민의식의 발전적 전개
정갑진 (2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민들의 적극적 참여 2. 정부의 적절한 지원역할 3. 효율적인 추진전략의 활용
곽종무 (2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 당시 국민의 가난극복 여망을 수용하고 사회경제적 여건을 고려한 적절한 목표를 설정함. 2. 새마을 교육자들에 대한 교육과 가시적인 성과가 기대되는 환경개선운동부터 시작하여 단계적으로 농가소득을 증가시키는 노력-성과-보상-만족이라는 동기부여 통합시스템을 성공적으로 작동시킴. 3. 농업부문의 소득증가가 다른 제조업 및 서비스 산업부문과 선순환적 경제구조를 성공적으로 형성시킴. 4. 혁신선도자로서 새마을지도자의 성공적인 육성 5. 시대 상황에 적합한 통치권자의 리더십과 지속적인 관심
고 건 (2010)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 농촌개발의 전략단위 2. 통합적 농촌개발의 전략 3. 자율적 참여와 민주적 의사결정 4. 새마을지도자 및 교육 5. 촉매적, 전략적 지원

4. 새마을운동

2) “국제개발협력”으로서의 새마을운동

사업형태	기관	사업명	'11년 실적	'12년 실적	'13년 계획
초청연수	안행부 (중앙회)	지구촌새마을운동	700	587	750
	외교부 (KOICA)	새마을운동 및 농촌개발 초청연수	5,217	4,058	2,858
	기재부	KSP(고위공무원 초청)	-	870	-
	경상북도	외국인지도자새마을연수	283	374	450
프로젝트	안행부 (중앙회)	지구촌 새마을운동	490	553	890
	외교부 (KOICA)	농촌종합개발 및 농촌소득증대사업 등	8,805	10,175	5,889
	농식품부	농촌종합개발	4,396	2,490	830
	경상북도	새마을 시범마을 조성	1,617	2,600	2,500
봉사단 파견	외교부 (KOICA)	새마을 및 농림수산분야 봉사단	7,573	10,902	-
	경상북도	새마을해외봉사단	400	400	500
국제기구 지원	외교부 (KOICA)	밀레니엄빌리지(UNMP), Food for Village(WFP)	3,932	7,065	5,671
	경상북도	밀레니엄빌리지(UNMP)	163	200	200
NGO 지원	외교부 (KOICA)	굿네이버스 등 14개 단체	2,993	2,742	7,066

4. 새마을운동

3) 국제개발협력 사업으로의 적용을 위한 새마을운동

◆ 대상국의 국가적 사업으로 추진한 사례 미흡

- ◇ 1970년대 새마을운동 : 전국적, 자체 예산 사업으로 추진
- ◇ 베트남의 2010~2020 사업이 최초("신농촌을 위한 국가목표 프로그램")

◆ 다양한 해석 : '새마을운동' 사업? 혹은 '농촌종합개발' 사업?

- ◇ '새마을운동'적 요소를 첨가한 '농촌종합개발'(integrated rural development)

KOICA의 "라오스 비엔티안주 5개마을 농촌종합개발사업(2010~2012)"은 사업의 요청배경으로 라오스 정부의 새마을운동 전수희망을 들고 있고, 사업의 기대효과로 한국의 새마을운동의 새로운 적용사례를 정립한다고 되어 있으나, 사업은 관개인프라, 시범포 건설 등 컨설팅, 축세공작업장 및 초등학교 건축, 기자재 제공 등의 소규모 세부사업이 다양하게 제공되는 종합개발로 추진됨(한국국제협력단, 2010).

4. 새마을운동

◆ 새마을운동 : 사업(project)? 혹은 운동(movement, campaign)?

- ◇ 정책의 블랙홀(black hole)로서의 1970년대 새마을운동
 - 새마을부녀회, 새마을공장, 새마을연수원, 새마을소득증대사업...

◆ 적용 가능성

- ◇ 공간(지역, 문화 등), 시간(21세기 글로벌화)의 차이
- ◇ ODA '사업'으로서의 지속가능성, 자체 농촌개발 운동으로의 발전 가능성
 - 외국기관으로부터의 원조에 따른 비자발성의 문제
- ◇ "새마을 3.0"의 가능성과 우리나라 ODA 기관

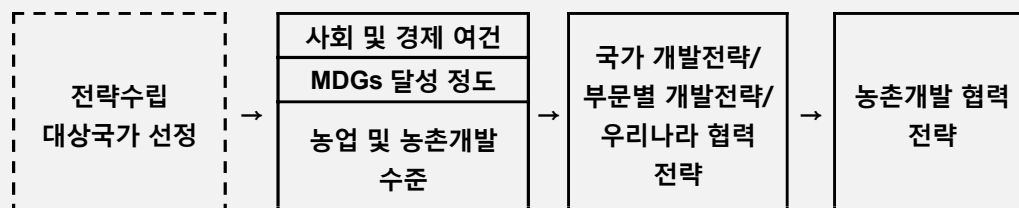
농촌개발 ODA의 현황과 방향

5. 농촌개발협력 전략 수립 방안

5. 농촌개발 협력 전략 수립 방안

1) 전략 제시를 위한 분석틀

◇ 국가별 농촌개발 협력 전략 수립을 위한 분석 절차



◆ 단계적 수립

- ◇ 1단계: 대상국의 사회 및 경제여건, MDGs 달성정도, 농업 및 농촌개발 수준
- ◇ 2단계: 대상국의 국가 전체 및 농업·농촌부문 개발전략과 우리나라의 협력전략 분석
- ◇ 3단계: 위 단계를 바탕으로 국가별 농촌개발협력 전략을 제시

5. 농촌개발 협력 전략 수립 방안

- ◆ 범주별 분석은 관련 지표, 지수, 국가협력전략의 분석결과 등 기존 연구결과와 자료를 활용함.

◇ 농촌개발 전략 제시 범주에 대한 설명

구 분		분석대상	분석방법
사회 및 경제여건		경제 및 사회, 문화, 정치 등 제도적 현황	WGI 활용
MDGs 달성 정도		기초수요에 대한 MDG 목표의 달성 정도	MDG 달성지표
농업 및 농촌개발 수준		농업 및 농촌에 대한 진단	RSP 지수
협력대상국 개발전략	국가 전체	협력대상국의 국가개발정책과 전략	CPS에 나타난 수원국 정부의 전략 및 우리나라의 협력전략 분석
	농업 부문	농업부문별 전략	
		우리나라의 협력 전략	
농촌개발 전략		1~4의 분석에 따른 농촌개발 전략 제시	주요 국가별 제시

※ WGI(World Governance Index, 세계 거버넌스지수)

- 평화 및 안보, 법치, 인권과 국민참여, 지속가능 발전, 인간개발 등 5개분야 13개 세부분야별 지표로 구성

※ RSP(Rural-development Sector Performance, 농촌개발부문 성과)

- IFAD가 개발함. 농촌빈민과 조직체 등 5개 클러스터, 12개 지표로 구성

농촌개발 ODA의 현황과 방향

6. 국가별 사례

6. 국가별 사례

1) 베트남

◆ 중간 정도 성과

- 제도적 여건(WGI) : 179개국 중 중하위권인 120위(지수 0.571)
- MDGs 달성 정도 : 절대빈곤과 기아퇴치, 아동 및 모성보건, 보편적 초등교육 등 진전
- 농촌개발 성과지수(4.46)도 높음

◆ 사회경제개발 장기전략(10년)과 중기계획(5년)에서 농업 중시

- ◇ 2011~2020 '신농촌을 위한 국가목표 프로그램'을 시행 : 자체 기준을 충족하는 마을을 2020년까지 50%로 확대할 계획

◆ 우리나라의 CPS

- > 새마을운동 방식의 농촌개발 시범사업을 핵심전략으로 선정
- > 시범사업 마을에는 계획수립과 함께 인프라, 기초생활 시설, 지도자 양성 등을 지원하고 다양한 사업을 패키지로 연계하여 지원

6. 국가별 사례

◆ 베트남을 위한 농촌개발 협력전략의 제안

- 1) 인적 자원 역량 강화를 위한 농촌개발 지도자 양성을 위한 시설(농촌지도자훈련원 등)과 같은 하드웨어와 훈련과정과 교재 등 소프트웨어의 지원
- 2) 베트남 정부와의 협의에 의해 선정된 시범마을 대상으로 집중 컨설팅 실시와 일부 예산의 지원

- ◇ 농촌개발 사업이 주민들의 자발적 동원과 참여에 의해 지속적으로 추진되려면 역량을 갖춘 지도자가 필요하며, 이를 체계적으로 육성하는 기관이 필요

- ◇ 일부 시범마을을 선정하여 우리나라의 전문가를 파견하고, 마을 인프라나 소득사업 등 일부 숙원사업을 중심으로 지원을 시행하며, 그 전 과정에 대한 컨설팅 실시

6. 국가별 사례

2) 에티오피아

◆ 성과 낮음

- 거버넌스 지수(0.486) : 179개국 중 165위
- MDGs 중에서 이미 달성한 지표는 없음. 절대빈곤과 기아인구에 대한 목표는 달성 가능(1990 수준이 워낙 낮았기 때문)
- '농업발전을 통한 산업화 정책(ADLI)'에 따라 농업에의 투자를 늘리고 있음.

◆ 농업을 경제성장의 주요 원천으로 집중 지원하는 '농업개발 주도의 산업화' 전략 채택

◇ 농업분야 전략 : 주로 소농, 유목민 등 취약층의 빈곤감소와 관개개발, 생산성 증대

◆ 우리나라의 CPS

- > 시범지역 대상 기반시설과 기자재 지원, 영농교육 등 역량강화와 주민조직화, 주거, 교육, 보건위생 등 환경개선에 초점
- > 농업과 비농업 분야가 결합된 농촌개발 형태로서의 지원전략을 수립

6. 국가별 사례

◆ 에티오피아를 위한 농촌개발 협력전략의 제안

1) 농업생산성 향상을 통한 식량안보

- 소규모 수리시설의 복구, 수리, 보완 등 관개역량을 강화
- 주요 작목별 농업기술 보급

2) 지역 내 기초수요 충족을 위한 지역개발

- ◇ 전반적으로 제도의 발전수준, 기초수요 충족도가 하향 평준화
- ◇ 최근 농업분야를 중심으로 준수한 성장, 농업 농촌발전에 대한 투자 지속
- ◇ 기초수요 충족 위해서는 지역개발이 필수, 농업생산성 향상 전략을 함께 시행

6. 국가별 사례

3) 콜롬비아

◆ 현황

- 거버넌스 지수 : 베트남보다 약간 높은 0.576(117위)
- '인간개발' 지수는 꽤 높은 반면 '평화와 안보' 지수는 낮음(정치적 불안정 반영)
- MDGs : 보편적 초등교육 달성의 목표만 달성가능

◆ 자체 국가계획상 고용창출과 빈곤감소, 치안강화를 핵심목표로 하는 국가 개발계획을 수립

- 농지배분과 일자리 창출을 위한 농촌개발이 세부 과제로 제시됨.

◆ 우리나라의 CPS

- > 기반 시설과 농업기술 개발 및 보급을 통한 생산성 증대(생산)
- > 가공과 저장, 품질관리 등으로 농산물 상품화와 시장 접근성 개선(수확 후 관리), 유통구조와 마케팅 개선(유통), 상품 다각화(수출) 등

6. 국가별 사례

◆ 콜롬비아를 위한 농촌개발 협력전략의 제안

- 1) 통합적 농업개발 프로그램의 시범 실시
- 2) 비농업소득원 창출을 위한 지역 개발

◇ 통합적 농업개발 프로그램 :

- 효율적 투자 지원 위해 가치사슬의 일부 단계에 집중하고 타 권역과 연계
- > 권역 혹은 클러스터(cluster) 간의 분업과 네트워킹 필요

◇ 농촌 내 농업소득 외 소득원을 발굴하고 일자리를 창출 :

- 도농간 소득격차 및 사회적 불안정을 해소
- 지역 및 권역의 특성을 고려한 2차, 3차 산업 육성 : 지역계획 컨설팅
- 직업훈련센터의 설치

6. 국가별 사례

◆ 요약

국 가	농촌개발 협력전략	세부 사업
베트남	(1)농촌개발 지도자 양성 시설(새마을훈련센터 혹은 농촌지도자훈련원 등), 훈련과정 및 교재 등 (2)시범마을 대상으로 컨설팅, 일부 예산 지원	교육훈련 시설 및 장비 마을지도자 양성 마을 인프라, 소득사업 등 숙원사업
에티오피아	(1)농업생산성 향상을 통한 식량안보 (1)-①소규모 수리시설의 복구, 수리, 보완 등 관개역량 강화 (1)-②주요 작목별 농업기술 보급 (2)지역내 기초수요 충족을 위한 지역개발	수자원 개발 및 관리 관개·배수 시스템 시설 설치 및 관리 농업생산성 제고 종자보급 영농교육 및 시설 기초수요 범주의 다양한 시설, 장비 마을개발 관련 주민조직 형성 농업생산 관련 주민조직 형성
콜롬비아	(1)통합적 농업개발 프로그램의 시범실시 (2)비농업소득원 창출을 위한 지역개발 (2)-①지역계획 컨설팅 (2)-②직업훈련센터의 설치	소득증대(농업소득)의 다양한 사업 소득증대(비농업소득)의 제조업, 관광 등 2, 3차 산업 직업훈련시설 및 장비



감사합니다



발표 2

새마을 운동—과연 전파할 만한 “농촌 살리기” 운동인가?

민경일 사무총장((재)바보의나눔)

새마을 운동 - 과연 전파할 만한 “농촌 살리기” 운동인가?

민경일 사무총장((재)바보의나눔)

0. 들어가며

주지하는 바와 같이 우리나라는 지난 2010년 초에 OECD 개발원조위원회(DAC)의 정식 가입국이 됨으로서 공식적으로 공여국 대열에 들게 되었다. 2010년의 G20 정상회의와 2011년의 세계개발원조총회를 준비하면서도 한국 정부가 이 점을 매우 자랑스럽게 생각하고 자주 강조하여 말하던 기억이 있다. 그렇다면 우리나라는 과연 자랑스러운 공여국인가? 아니 적어도 우리나라는 부끄럽지 않은 공여국인가?

개발도상국과 함께 하는 우리나라의 국제개발협력 이행 과정은 과연 내세울 만한 것일까? 국제개발협력에 있어 이전 정부부터 매우 강조되던, 이른바 “새마을 운동 ODA” 가 현 정부에 이르러서는 매우 큰 탄력을 받고 있다. 이명박 대통령은 지난 2011년 12월에 있었던 ‘세계개발원조총회(4th High-Level Forum on Aid Effectiveness)’에서 “한국의 발전 경험에 있어 성공과 더불어 실패의 경험까지도 공유하겠다” 고 했으며, 이는 현 정부에 이르러서는 “새마을 운동 ODA” 를 더 발전시킨 ‘Millennium Villages Project(이하 MVP)’ 로 발전되어 박차를 가하고 있다. 하지만 이에 있어 우리나라의 발전 경험 중, ‘새마을 운동’ 이 과연 지구촌의 곳곳에, 특히 개발도상국들의 발전에 ‘도움’ 이 될 것인지에 대한 시민사회의 우려는 계속되었다. 이에 대해 시민사회와 정부에 있어 정책 결정 수준의 의미 있는 대화가 없었다는 사실은 안타까운 일이 되고 있다. 본고에서는 먼저 새마을 운동이 과연 우리나라의 자랑할 만한 발전 경험인지를 먼저 살펴 볼 것이며, 그러한 관점에서 MVP는 개발도상국들을 향한 진정한 대안이 될 수 있

을 지에 대한 논점을 제기하고자 한다. 진정한 개발은 ‘인간 자유의 확장 과정(Amartya Sen)’이며 결코 단순한 경제 성장으로 인식되어서는, 그리고 그렇게 시행되어서는 안 되겠기 때문이다.

1. 오늘날 한국의 농촌과 새마을운동

새마을 운동은 1970년대 초반 농촌에서 시작하여 전국으로 확장된 일종의 사회개혁 운동이다(박진도, 한도현, “새마을운동과 유신체제 역사비평”, 1999). 공식적으로도 10년 이상이 지속된 새마을 운동은 농촌만이 아닌 전국토에 해당되었다. 하지만 본고에서는 논의의 내용을 농촌 새마을 운동으로 제한하고자 한다. 그것은 새마을 운동 자체가 농촌 새마을 운동을 제외하고는 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다고 평가받고 있기 때문이며, 특히 개발도상국에서 진행되고 있는 MVP는 우리나라의 농촌 새마을 운동과 그 맥락을 같이 할 수 있겠기 때문이다. 또한 국제개발협력위원회의 “지구촌 새마을운동 종합추진 계획”(2014. 03)에서도 우리나라 새마을운동의 성공 요인을 분석하면서 농촌 지역 새마을운동에 그 초점을 맞춘 것을 본다면, 지금의 논의에서 새마을 운동을 농촌에 한정지어 논의하는 것이 더욱 타당할 것으로 생각된다.

농촌 새마을 운동을 흔히 표현하는 것처럼 ‘농촌 잘살기 운동’ 이라고 이해한다면, 우리는 자연스레 우리의 농촌이 잘 살게 되었으리라 짐작할 수 있다. 특히 새마을 운동의 성과를 긍정적으로 보는 입장에서는 이러한 짐작은 단순히 진실을 넘어 진리에 가깝다. 그렇다면 과연 우리나라 농촌은 잘 살게 되었는가? 만일 우리 농촌이 새마을 운동의 결과로 잘 살게 되었다면 시민사회 입장에서 MVP에 대한 무조건적 우려는 재고해 보아야 할 것이다. 그러나 만일 사실이 그와 같지 않다면, 새마을 운동에 대한 우리나라의 무조건적인 지지와, 또 이를 바탕으로 한 MVP는 올바른 국제개발협력 프로그램의 이행이라는 측면에서 처음부터 재고되어야 할 것이다.

1.1. 2014년 대한민국의 자화상

① 우리의 농촌은 행복한가?

물음은 과연 ‘우리나라의 농촌 인구가 행복한가?’ 라는 물음에서 출발한다. 새마을운동이 농촌 잘살기 운동이었다면, 그리고 그것이 성공한 운동이었다면, 분명 지금의 우리

농촌은 잘, 그것도 행복하게 살고 있어야 한다. 그러나 지금 우리 농촌의 현실은 어떠한가? 전술한 바와 같이 우리나라 정부는 우리가 OECD DAC 회원국임을 매우 자랑스러워 하고 있다. 그러나 같은 OECD를 이야기할 때, 우리는 우리 스스로를 부끄럽게 만드는 여러 다른 이야기들이 있음을 또 알고 있다. 한국은 OECD에서 저임금 고용 비중 1위의 불명예를 가지고 있으며, 65세 이상 노인 빈곤율도 1위를 기록하고 있다(이상 2010년 기준). 이 외에도 우리를 불명예스럽게 만드는 요소들은 더 많다. 온실가스 배출 증가율 1위, 남녀 임금 격차 1위(2012년), 노인 복지 지출 최저, 그 외에도 불명예 1위는 아니지만, 대외 원조 순위에서 늘 하위권을 기록하는 등 우리를 부끄럽게 하는 부분은 많다. 하지만 그 중에서도 가장 가슴 아픈 1위의 불명예는 바로 몇 년째 변치 않는 1위 자리를 고수하고 있는 자살률일 것이다. 그리고 우리나라 자살률의 통계를 보면, 도시 지역보다 농촌 지역의 자살률이 훨씬 높음을 알 수 있다.

보건복지부의 “대한민국 자살현황 연간보고서”를 보면, 충청도와 강원도가 가장 높은 자살률을 보이는 것을 비롯하여 “전반적으로 도심지역이 자살률이 낮은 경향을 보이는 반면에, 지방 지역이 자살률이 높은 경향을 보였다”고 말하고 있다(2011, 12). 그 중에서도 특히 농촌 지역 노인들의 자살률이 매우 높은데, 이들의 주로 살충제 음독을 통한 자살을 택하며 주로 농촌 지역 거주라고 통계는 밝히고 있다. 여기에서 다시 한 번 물음을 갖는다. “우리나라의 농촌 인구는 과연 행복한가?” 우리의 농촌이 정말 ‘잘’ 살고 있다면 이들이 불행감과 무력감은 도대체 어떻게 설명할 수 있는가? 아니면 혹시, 이 자살률이 말해 주는 대로 우리나라의 농촌이 진짜로 덜 행복한 것은 아닐까?

표 3. 시도별 자살률(연령비보정)

	2006	2007	2008	2009	2010
전국	21.8	24.8	26	31	31.2
서울특별시	17.1	20.1	21.6	26.1	26.2
부산광역시	22.3	25.5	27.4	32.1	32.9
대구광역시	20.3	22.8	25.4	29.3	29.7
인천광역시	22.4	23.4	27	31.2	32.2
광주광역시	16.5	22.6	21.5	28.4	30.7
대전광역시	22	24.1	22.7	31.1	29.2
울산광역시	16	18.9	21.9	24.8	24.4
경기도	20.5	22.1	24.1	28.9	29.5
강원도	31.6	37.4	38.4	43.6	44.4
충청북도	28.2	31.1	33.6	42	35.9
충청남도	31.7	37	35.4	45.8	44.6
전라북도	25.4	31.8	30.4	35.7	33.2
전라남도	22.5	25	26.8	31.3	33.9
경상북도	26.3	29.9	28.8	34.3	35.4
경상남도	25.6	29.1	28.9	31.5	32
제주특별자치도	20.4	24.9	28.9	32.6	31.4

(/100,000명) 통계청

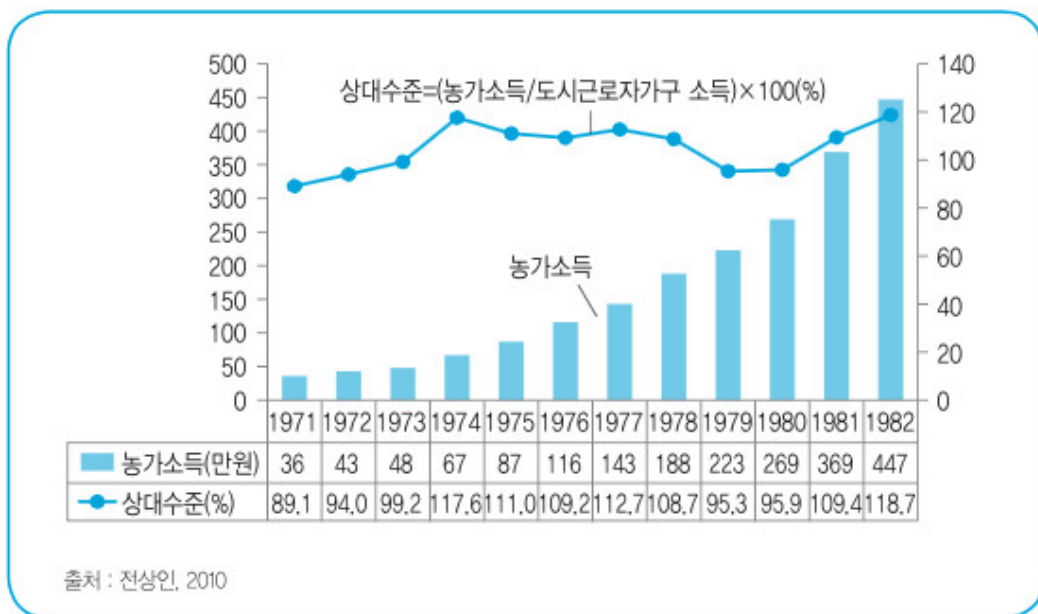
② 도농 소득 격차의 심화

우리나라는 자주 ‘삶의 질’에 대해서 논하지만 실상 이를 측정하는 지표 개발에는 매우 미약하다. 흔히들 이야기하는 ‘행복 지수’ 등에 대해 우리나라에 관계된 이야기를 일상 중에 듣는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 우리는 언제부터인가 ‘경제 문제’가 최대 현안이라는 논리에 설득당하기 시작했으며, 각종 선거 때마다 주요 후보자들은 ‘경제 살리기’를 최대의 화두로 삼는 전략을 택하곤 한다. 그렇다면 과연 이 ‘경제 문제’로는 농촌의 불행을 설명할 수 있을까?

최근 우리나라의 도시 임금근로자와 농업인 간의 연간 소득 격차는 무려 2,000만원을 넘는 것으로 나타나고 있다. 2012년 2인 이상 농가의 연평균 소득은 3103만원이었지만 도시 임금근로자 가구의 연평균 소득은 5391만원이었고, 이를 비율로 정리하면 농가 소득은 도시 근로자 소득의 57.6%에 지나지 않음을 알 수 있다(한국정책신문, 2013년 8월 7일자 기사). 그런데 도시와 농촌의 소득 격차는 본래 이런 것이 아니었다. 동 기사에 의하면 1994년에는 농가 소득이 도시 근로자 소득을 2031만원대 2023만원으로 근소하게 앞섰던 것으로 드러나고 있으며, IMF 이후인 1998년부터 도시 근로자 대비 79.9%, 2008년에는 65.2%, 2011년에는 59.1%로 지속적으로 하락하는 것으로 나타나고 있다.

이를 새마을 운동의 시절부터 비교해 보면 좀 더 의미있는 점들을 찾을 수 있을 것이

다. 다시 한 번 물음을 기억하자. 새마을 운동은 과연 농촌을 잘 살게 해 주었는가? 2011년에 행정안전부에서 발간한 “2011 경제발전경험모듈화사업 - 새마을운동 모범사례” 본문에 나온 통계를 보면, 새마을 운동의 시작 시점 부근인 1971년에 농가 소득은 도시 대비 89.1% 수준이었다. 이후 농가 소득은 점차 도시 소득에 접근하기 시작하여, 1974년부터 5년간은 도시 소득을 앞지르기도 하였다. 이후 유신이 끝나게 된 1979년에는 잠시 도시 대비 95% 수준으로 다소 하락하였으나 1981년과 1982년에는 다시 농가 소득이 도시 소득을 다소나마 앞지르게 되었음을 확인할 수 있었다.



결국 오늘의 대한민국의 농가는, 적어도 경제적인 면에서 볼 때, 도시 근로자들에 대비하여 상대적으로는 더 빈곤해졌음을 알 수 있다. 상대적인 빈곤이 더 커졌다는 이야기이다. 농촌 살리기 운동에 전념을 다 한 국가에서, 농가의 이같은 상대적 빈곤 현상과 불행(높은 자살률과 극심한 고령화로 인한 소외 현상 등을 고려할 때) 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 아니, 이 운동은 과연 성공한 농촌 살리기 운동이었다고 자신 있게 말할 수 있겠는가?

1.2. 우리나라의 새마을운동

다시 새마을 운동으로 돌아와 보자. 박진도, 한도현은 앞서 인용한 논문에서 “농촌 새마을 운동이 10월 유신의 통치 방식인 대중 동원(populism)에 기초한 강압적 억압적

통치 방식이 농촌 지역의 구석구석에까지 스며드는 과정이었다” 고 말하고 있다. 따라서 새마을 운동과 관련한 사업은 매우 권위주의적, 급진적, 대중동원적, 관료주의적, 정치적 성격을 띠고 있었는데, 대표적으로 통일벼의 도입과 보급도 매우 강제적, 권위주의적, 관료주의적이었다고 한다. 또한 당시의 시멘트 재고 문제를 해결하기 위한 수단으로 활용되기도 했던 새마을 운동은 이 과정에서도 강압적이고 민주적이지 못한 절차를 가지고 있었다. 1970년, 전국 35,000 마을에 300여 부대씩 지급된 시멘트로 인해 상대적으로 좋은 성과를 낸 16,000 마을에 대해 시멘트 500 부대와 철근 1통씩을 차등지원하기로 한 것이 그것이다. 박정희는 이 때 “신상필벌의 원칙은 바꾸지 않겠다” 고 강조했는데, 정부가 국민에게 상을 내릴 수는 있다 하여도 (상대적으로 게으르다 하여) 벌을 내리겠다는 발상을 하는 것은 그 자체로 이미 지극히 권위주의적임을 보이고 있는 것이라 하겠다. 이러한 추세로 당시 농촌 새마을 운동은 주민들에 의한 사업 선정에 있어서도 경제성의 원칙이나 기타 효과보다는 물량적인 가시적 성과가 뚜렷한 사업 우선 원칙에 의해서 추진되었는데, 이는 어쩌면 오늘에까지도 이어지고 있는 정부의 개발 방침이 아닌가 하겠다.

① 농촌의 외화내빈

새마을 운동은 농촌의 마을 환경 개선과 관련해서는 괄목할 만한 성과를 거두었으며 주거 환경 또한 크게 개선되었다. 이 부분이 실질적으로 새마을 운동의 최대 성과로 여겨지기도 하는 부분이기도 하나, 환경 개선 사업이 점차로 권위주의적 강제적 성격을 띠게 됨에 따라 주민들과의 마찰이 생기게 되고, (다른 마을과의 경쟁 등의 요인에서 기인한) 무리한 사업 추진으로 인해 주민들은 과중한 경제적 부담으로 고통을 받았다. 실제로 새마을 운동은 소득 증대에는 별로 기여하지 못하고 걸치장에 주력했기 때문에 우수 새마을 혹은 성공사례로 선전되는 마을일수록 주민들은 빚에 허덕이게 되었다(박진도, 한도현, “새마을운동과 유신체제”).

② 도농 간의 격차와 농가 부채의 급증

한편 새마을 운동이 농촌 잘살기 운동이며 동시에 농촌 소득 증대 운동이었음에도 도 대체 왜 농촌이 ‘진짜로’ 잘 살게 되지 않았는지에 대해서는 여전히 의문이 남는다. 이에 여러 가지 요인이 있겠지만, 그 중에서 첫 번째로 새마을 운동의 투자 재원을 볼 수 있다. 새마을 운동의 재원은 100% 정부 투자가 아니었으며, 특히 새마을 운동의 초

기에는 대부분의 투자재원은 주민들에 의해서 부담되었었다.

새마을 운동의 규모가 급속도로 커짐에 따라(1971년 122억원 → 1979년 7,582억원), 주민들의 투자 부담도 기하급수적으로 늘어나게 되었다(1971년 81억원 → 1979년 3,282억원, 약 43.3%). 운동 초기에는 마을 가꾸기가 중심이었기에 주민들은 주로 노동력을 제공하는 형태로 참여했으나, 새마을 운동이 물질적 투자가 중요한 소득 증대 사업이나 농촌 주택 개량 사업 등으로 확대되면서 주민의 부담은 노동력보다는 현금 중심으로 옮겨지게 되었고, 주민들은 보유한 현금 뿐 아니라 용자를 받아서 정부의 새마을 사업에 참여하게 되었다. 이에 따라 잘살기 운동과 소득 증대 운동에도 불구하고 농가의 부채는 거꾸로 늘어나게 되었다. 농림부의 1999년 통계를 보면 새마을 운동의 초기인 1971년에 가구당 16,000원이던 농가의 가구당 부채가 새마을 운동의 막바지인 1980년에는 가구당 339,000원의 부채로, 그리고 이는 기하급수적으로 증가하여 1990년에는 5백만원에 육박하게 되었다. 농가의 부채는 끊임없이 증가하여 2012년에 이르러서는 농가의 평균 소득이 3,103만원인데 비해 부채는 가구당 2,726만원에 이르게 된다.

농가의 부채 증가는 단순히 마을 환경 개선 사업을 위한 대응 투자의 결과만은 아니었다. 1971년부터 도입된 신품종 쌀인 통일벼는 수확량이 많다는 장점이 있기는 했으나, 물 사정이 좋아야 하고, 노동력도 많이 필요하고, 빨리 심어야 하는 등 어려움이 있는데다가 미질(米質)이 나빠 농민들이나 상인들이 기피했다고 한다. 또한 면역성이 나빠 병충해가 빈발하며, 벳짚이 짧고 힘이 없어 새끼를 꼬지 못하게 되어 농한기의 유일한 수입원인 벳짚 가공품을 생산할 수 없게 되었다. 따라서 농민들은 이 신품종을 반기지 않았으나 당시의 지방 공무원들은 재래종 벳를 심은 못자리를 장화로 밟아 가면서 신품종을 보급하려 애썼다.

이러한 신품종의 보급은 농가의 경제 구조를 변화시켰다. 본래 농민들은 자신의 농산물을 자가 소비하고 남는 것을 시장에 팔았으나, 신품종은 처음부터 시장 판매를 위한 생산이었다. 이에 따라 농가 경제가 자급경제에서 상품경제로 전환하게 되며 농가 지출이 급속히 증대했다. 비료, 농약, 농기계 구입 비용 등 새로운 지출이 만들어 졌고, 특히 TV의 보급은 자본주의의 소비문화를 농촌에 깊숙히 침투시키는 역할을 했다. 1970년부터 1980년까지 농가 소득은 26만원에서 270만원으로 10.5배 증가했지만 같은 시기에 부채는 앞서 본 바와 같이 16,000원에서 340만원으로 21배나 증가했다. 부채 증가가 소득 증가의 정확히 두 배씩이 된 셈이다. 게다가 이들 농가부채의 절반 가량은 연체이자가 매우 높은 사채였기에 농촌의 경제 상황은 시간이 갈수록 피폐해지게 되었다.

③ 거버넌스 측면에서의 새마을 운동

새마을 운동을 옹호하고 홍보하는 학자들은 새마을 운동이 무엇보다 ‘정신 개조 운동’이었음을 강조한다. 곧 근면·자조·협동으로 대표되는 주민들의 자발적 참여를 이끌어 냈다는 것이다. 하지만 당시 및 현재 정부의 홍보성 연구를 넘어서 본다면 이 운동은 농민 스스로의 운동이었다기 보다는 국가 주도의 사회 운동 내지는 정치 운동이었다고 보아야 할 것이다. 근면·자조·협동은 새마을 운동 과정에서 농민들이 발견해 낸 덕목이라기보다는 새마을 운동의 성과를 찬양하고 해외에 소개할 때 우리의 전통 문화 속에 나타난 근면·자조·협동을 의도적으로 부각시킨 것이다. 따라서 이 정신은 근본적으로 농민들의 것이라기보다는 동원된 것이라 할 수 있다. 새마을 운동기의 협동은 자발적인 협동이 아니라 관에 보이기 위한 협동이었다. 이는 그 당시 정부의 강제성을 비판하던 새마을운동 지도자들의 건의사항들에서도 확인될 수 있다. 특히 다른 모든 마을을 경쟁 상대로 만드는 이른바 ‘인센티브 방식’은 새마을 운동에서의 협동의 한계와 의도를 생각하게 한다고 하겠다.

당시 주민들의 참여를 극대화하는 하나의 방법으로 사용되었던 ‘새마을지도자’도 사실은 그들에게 부여된 정치적 사회적 혜택을 노리고 그 자리를 유지하는 경우도 많았다 한다. 새마을지도자는 이장과 지도자를 번갈아 맡아 가면서 농촌에서 유지 노릇을 하고 마을 단위에서 정권의 안정을 보장해 주는 정치적 역할을 하기도 했다. 당시 내무부에서 발간한 “새마을운동 10년사”에도 ‘리동개발위원회’가 하향식으로 조직되었고 처음부터 주민과는 거리가 멀게 탄생된, 내무부의 행정 지시로 조직된 것이라는 점을 농언하고 있다.

1.3. 누구를 위한 새마을운동이었는가?

전술한 바와 같이 새마을 운동이 진정한 ‘농촌 잘살기’ 운동이었다는 것을 그대로 긍정하기란 쉽지 않다. 우리는 분명히 새마을 운동 당시에 이미, 그리고 오늘날 더욱 피폐해진 우리 농촌의 현실을 알고 있다. 그렇다면 새마을 운동은 과연 누구를 위한 운동이었는가? 물론 이를 유신 정권의 유지 수단으로 보는 학자들에게는 당시의 정권이 그 제일 첫 번째 수혜자일 것이다. 하지만 이를 객관적으로 증명하기란 쉽지 않다. 그렇다고는 해도 농민들이 과연 실제로 더 잘 살게 된 수혜자였는가에 대한 동의를 하기란 쉽지 않은 것 또한 사실이다. 박정희 정권은 농촌을 위한 새마을운동을 시작하기 전에도 이미 그의 정권 초기인 1960년대부터 경제개발 계획을 세우고 기업들, 특히 수출 기업

이나 중화학공업 기업을 어마어마하게 지원했었고, 이러한 기조는 농촌 새마을운동이 시작된 1970년대 이후에도 그치지 않았다. 글의 서두에서 이미 새마을운동은 한 기업(시멘트)을 살리기 위한 수단으로도 활용되었다는 점을 언급하였다. 1960년대의 우리나라의 실질 수출금리를 보면 1961년을 제외하고는 꾸준히 물가상승률을 밑돌아 마이너스 금리였다는 것을 알 수 있다(강동훈, “발전국가론과 한국의 산업화”, 《마르크스21, 11호》, 2011). 기업측에서는 이자를 오히려 받아가면서 대출을 통해 사업을 성장시켰다는 것이다. 한 가지 사실이 더 있다. 앞서 언급했던 쌀 이야기로 다시 돌아가 보자. 쌀 20Kg 가격은 2000년에는 44,815원이었지만, 2012년에는 오히려 하락해 44,197원이었다. 하지만 요소비로 가격은 같은 기간 20Kg 기준 5300원에서 12,850원으로 크게 뛰었다. 같은 기간 농가의 부채가 끊임없이 증가했다는 점을 다시 떠올린다면, 농민들이 농사를 지을수록 그들은 가난해지고, 대신 배를 불리는 편은 따로 존재했음을 알 수 있다. 이와 같이 시스템적인 준비가 되지 않은 새마을운동은 오히려 지역의 주민들의 삶을 이전보다 더 악화시킬 수도 있는 것이다. 우리는 과연 개발도상국에 대해 그러한 준비가 되어 있는가?

2. 지구촌 새마을운동에 대한 우려

2014년 3월에 작성된 국제개발협력위원회의 “지구촌 새마을운동 종합추진 계획(안)”을 보면 한국 정부가 새마을운동의 성공 요인으로 ‘자조기반 마련에 중점을 둔 사업추진’, ‘인센티브 정책 추진’, ‘역량 있고 헌신적인 지도자 육성’, ‘소득증대 추진’ 등을 뽑고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 위의 요인들은 하나같이 본고에서 새마을운동에 대해 우려를 표하기에 충분한 원인이 될 수 있는 요소들이었다. 게다가 계획안 안에는 새마을운동의 성공 요인만 언급되어 있을 뿐, 실패에 대한 이야기는 전혀 언급되어 있지 않다. 2011년 개발원조총회에서의 이명박 대통령의 “성공과 실패의 경험을 나누겠다”는 말은 이미 공약(空約)이 되어 버린 것인가? 아울러 이를 통해 한국 정부는 국가의 브랜드 제고에 큰 방점을 가지고 있음을 발견할 수도 있다. OECD에서 개발협력 금액이 GNI 기준으로 꼴찌에 가까우며, 2010년 UN 총회에서 약속했던 0.25%의 공약도, 2012년 OECD/DAC의 동료 검토(Peer Review)에서 권고된 사항들도 하나도 지키지 못하는, 불명예에 대해 해명하고 이를 개선해 나갈 의지는 전혀 없는 것일까? 우리의 대외원조 브랜드가 땅에 떨어질 상황에서 우리나라는 무슨 판 생각을 하고 있던 말인가? 게다가 그 전략이 이미 우리나라에서조차 성공이라고 확신할 수 없는데 어떻게 이를 들

고 나가서 자랑이라고, 우리의 성공이라고 이를 전파한단 말인가? 위원회의 계획안에서는 1970년대 당시 농가의 소득이 크게 늘어났음을 예시하며 이를 개도국에 적용시키려 하고 있다. 하지만 우리는 이미 앞에서 같은 시기에 농가의 소득 뿐 아니라 부채가 그 두 배로 늘어났음을 보았다. 또한 한 가지 간과해서는 안 될 부분이 또 있다. 정부의 홍보안에는 농가의 소득 증대에 대한 언급만 있을 뿐, 비용의 변화에 대한 부분은 말하고 있지 않는 것을 알 수 있다. 하지만 농가의 소득은 도시 임금 근로자의 경우처럼 큰 투자 없이 이루어 낼 수 있는 것이 아니다. 파종기와 수확기에는 농기계가 필요하기에 이를 구매 혹은 대여도 해야 하고, 노동력도 사야 한다. 파종할 씨를 구입해야 하고 연중 내내 비료와 농약이 필요하다. 즉 농가의 소득은 임금 근로와 달리 엄청난 현물 및 현금의 투자 다음에 이루어지는 것이기에, 농가와 도시의 소득이 설령 같다고 해도 수익에 있어서는 큰 차이가 있음을 인지해야만 한다. 이것이 바로 개발에 있어 단순히 소득 증대만 고려되어서는 안 되는 이유이다. 소득 증대가 더 큰 지출 확대로 이어질 경우, 그들의 삶은 이전보다 더 피폐해 질 것이 자명하기 때문이다. 개발도상국에 있어 소득증대는 어쩌면 여러 가지 필요한 일들 중 하나일 것이다. 이와 함께 유통 구조 개선, 올바른 소비 문화에 대한 학습, 부패 요소 제거 등 다양한 분야의 개발이 동시에 진행되지 않으면, 우리나라의 경우에서 보듯 어쩌면 그들의 삶은 시간이 지난 후에 더 불행해져 있을 지도 모른다. 지구촌 새마을운동, 혹은 MVP는 과연 이러한 모든 것을 다 담고 있는가? 그렇다면 그것을 어디에서 볼 수 있을지?(국제개발협력위원회의 계획에서는 이러한 통합적인 개발에 대한 시각을 찾아 볼 수 없다.)

본고는 2014년 대한민국이 추진하고 있는 MVP를 직접 분석하기보다는 그것의 원류라 할 수 있는, 우리나라에 있었던 “진짜” 새마을운동의 의미에 대하여 숙고해 보려 노력하였다. 그리고 다음과 같은 질문들을 오늘을 살아가는 우리들 스스로와 MVP의 이행 주체인 우리나라 정부에게 던져 보고 싶다. 우리가 과연 그들에게 그것을 전수할 수 있는가? 아니, 더 나아가서, 더 근본적으로, 새마을 운동은 과연 성공한 것이며, 그래서 그들에게 그것을 권할만한 것인가? 그리고 우리는, 그리고 그들은, 준비가 되어 있는가?



발표 3

밀레니엄 빌리지 프로젝트를 둘러싼 논란과 시사점

김남수 선임연구원(서울대 아시아에너지환경 지속가능발전연구소)

밀레니엄빌리지 프로젝트를 둘러싼 논쟁과 시사점

김남수 선임연구원(서울대학교 아시아에너지환경지속가능발전연구소)

1. 마을 대변신 프로젝트(Extreme Village Make-over)

텔레비전에서 변신(make-over)프로그램을 종종 본다. 변신 프로그램은 외모, 행동 습관, 또는 집 등과 관련해서 어려움을 겪는다고 생각하는 대상을 선정, 매우 짧은 기간에 전문가들이 집중적으로 처치를 한 후 엄청나게 변화된 모습을 보여준다. 그리고 한 편의 예외도 없이 사람들이 자신의 변화된 모습이나 집을 보고 감격에 겨워 기쁨의 눈물을 흘리는 모습으로 마무리가 된다. 드라마보다 더 극적인, 국제 구호 활동이나 협력 활동에 관한 다큐멘터리도 유사한 플롯인 경우가 많다. 사람들이 어려움에 빠져있고, 그들에게 필요한 사업을 고심해서 결정하고, 성심을 다해 사업을 진행하고 결국에는 그 사람들이 겪는 어려움을 해결하고 그들의 웃는 모습을 보게 된다. 두 경우 모두 이 과정에 참여한 전문가들은 정말 기쁘고 보람이 있을 것이다. 아마도 우리가 국제 개발 협력 또는 해외 원조 활동에 기꺼이 참여하고 싶어 하는 것도 이러한 매체 보도 때문일 수 있겠다.

제프리 삭스(Jeffrey Sachs)는 2004년에 케냐의 한 마을에서 시작되어 현재까지 진행되고 있는 밀레니엄빌리지프로젝트(Millennium Villages Project: 이하 MVP)를 두고 “아마도 MTV라면 Extreme Village Makeover라고 불렀을 것¹⁾” 이라 했다. 그는 아프리카의 마을에 “과학적으로 증명된, 지역 사회 중심의 저비용 개입”을 함으로써 사람들이 가난의 함정에서 빠져나와 결국에는 삶을 바꿀 수 있음을 보여주고 싶어 한다. 과연 이 프로그램이 텔레비전 변신프로그램처럼 사람들의 미소를 끌어내고 마무리될까?

1) Monk, n. (2013) IDEALIST, Doubleday, p. 37

이 글은 MVP라는 대변신 프로젝트의 결말에 관한 여러 전망을 살펴보고 그 함의를 구하고자 한다.

2. 빅 푸시(Big Push) 신화

MVP 전략과 개입 조치를 마련한 콜럼비아 대학의 지구 연구소(Earth Institute)와 사업을 지원하고 있는 유엔개발계획(UNDP), MVP를 실질적으로 추진하고 밀레니엄프로미스(Millennium Promise)는 이 프로그램이 이미 성과를 내고 있으며 그 결말이 매우 성공적일 것임을 공언하고 있다. 반면 부정적인 전망을 내 놓는 사람들도 있다. 그 내용은 이 프로젝트의 배경이 된 이론과 접근 방식에 대한 비판에서 이 프로젝트 추진 과정에 대한 비판까지 매우 다양하다. 윌리엄 이스털리(William Easterly)는 MVP의 이론적 배경과 추진 방식을 비판한 것으로 잘 알려져 있다.

그는 제프리 삭스가 어떤 생각으로 MVP를 추진하게 되었는지를 상세하게 소개한 <빈곤의 종말 The end of poverty>을 출간한 다음 해인 2006년 <세계의 절반 구하기: 왜 서구의 원조와 군사 개입은 실패할 수 밖에 없는가 The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good>를 발표했다. 이스털리는 이 책에서 서구의 대규모 원조 프로젝트의 접근 및 운영 방식에 대해 비판을 하는데 자주 거론한 사례가 유엔밀레니엄프로젝트이다. 그는 1950년에 유행했던 빅푸시(big-push)이론이 다시 유행하고 있다고 소개하며²⁾ 그 내용을 크게 세 진술로 요약한다. 1) 최빈국들은 원조를 통한 빅푸시 없이는 헤어 나올 수 없는 빈곤의 함정에 걸려있다.³⁾ 2) 빈곤의 성장이 저조한 것은 나쁜 정부 때문이 아니라 빈곤의 함정 때문이다.⁴⁾ 3) 대규모 원조는 국가들이 자립 성장할 수 있도록 한다.⁵⁾ 이는 삭스 주

2) 빅푸시 이론의 주창자로 알려진 Paul Rosenstein-Rodan(1943)은 빅푸시에 관한 노트(Note on Big Push)의 서두를 다음과 같이 시작한다. “발전 프로그램이 성공을 하려면 제공되어야 할 자원의 최소 수준이 있다. 한 나라를 자립 성장(self-sustaining growth)을 시작하게 하는 것은 비행기를 이륙시키는 것과 같다. craft가 airborne이 되려면 넘어야 할 결정적인 그라운드 속도가 있다. 조금씩 조금씩 주는 것은 별 소용이 없고, 최소한의 투자가 성공의 필수 조건이다.” Wanjala & Muradian(2013)¹⁾는 빅푸시의 의미를 1) 몇 몇 소규모 지역을 대상으로 이루어지는 여러 개입의 조합 2) 내부 자원에 비하여 상대적으로 많은 외부 자원의 대규모 동원 3) 푸시 이후에 해당 시스템은 향후 발전을 위해서 외부 지원을 필요로 하지 않는 상태로 바뀔 것이라는 전제 등으로 규정했다.

3) 이스털리 책(2006)의 한국어판(2011, 황규득 옮김)은 ‘빈곤의 덫’으로, 제프리 삭스의 책(2005)의 한국어판(2006, 김현구 옮김)은 ‘빈곤의 함정’으로 번역함. 이 글에서는 빈곤의 함정으로 통일하여 사용함.

4) 최빈국들의 핵심적 문제는 빈곤 그 자체가 함정일 수 있다는 점이다. 빈곤이 아주 극단적인 경우 가난한 사람들은 곤경에서 스스로 벗어날 능력이 없다...(중략)...가난한 농촌 마을에는 트랙 · 포장도로 · 발전소 · 관개용 운하가 없다. 이들에게는 인적 자본도 아주 낮으며, 자연자본도 고갈되어 있다. 이런 상황에서 벗어나기 위해서는 저축이 필요하다. 그러나 이들은 모든 소득 이상을 단지 생존하는 데 사용해야 하기 때문에 저축도 할 수가 없다. 이것은 마이너스 경제성장률의 함정에 빠지기 쉬운 주된 이유이기도 하다. 그들은 나무를 베어내고, 광물자원 에너지와 금속퇴적물을 마구 캐내

장의 요지이자 MVP가 추진되는 이론적 배경으로 볼 수 있다. 이스털리는 위의 세 진술을 모두 “신화”라고 표현한다. 그의 반박을 요약하면 다음과 같다.:

1950년부터 통계적 시험 결과를 보면 최하 5분의 1에 해당하는 나라들의 소득이 정체한다는 가설을 결정적으로 부정하게 된다. 1950년에서 2001년 동안 평균 이하의 해외 원조를 받은 국가들은 평균 이상의 해외 원조를 받은 국가들과 동일한 성장률을 보였다. 결국 최빈국이 스스로 성장하고 발전할 수 있다. 또한 1950년에서 2001년 사이에 가난한 나라는 계속 변화했으며 그렇게 누가 빈곤의 함정에 갇혀 있는가에 대한 정체성이 계속 변한다면 그 빈곤은 빈곤의 함정이라 할 수 없다. 빈곤의 함정이라는 가설에 꼭 필요한 요소 중 하나는 빈민들의 저축률은 매우 낮고 일부 중간 소득 수준에서만 증가할 뿐이라는 점인데 저축률 연구에 따르면 저축은 빈곤의 함정이 요구하는 방식대로 이뤄지지 않았다. 국가가 빈곤한 상태로 남게 되는 이유는 다른 데 있는 것이 틀림없다. 빈곤의 함정이 갇혀 있을 국가도 있을 수 있는데 빈곤의 함정은 높은 소득 수준에서도 형성될 수 있다. 결국 빈곤의 함정이 예견하는 바는 가난이란 한 국가가 외부의 지원 없이는 성장하지 못할 것으로 보는 것이다. 그러나 수집된 데이터들을 이러한 이론을 거부한다. 최빈국의 최근 경제 침체는 빈곤의 함정과 관련이 있기 보다는 나쁜 정부와 더 관련이 있는 것으로 보인다. 피터분은 원조가 투자 보다는 소비에 자금 지원을 하며 원조가 성장에도 아무런 효과가 없음을 보여주었다. 번사이드-달러와 CRB(Clemens, Radelet and Bhavnaut, 2004)는 공통으로 원조가 큰 수준일수록 원조 투입량의 증대로부터 얻는 추가적인 성장 혜택은 작아진다는 것을 발견했다. CRB의 연구는 수원국의 GDP의 8%에 도달했을 때 성장에 미치는 효과는 제로였고, 그 이후의 추가 원조는 성장에 부정적인 효과를 냈다.

3. 포괄적인 개입 계획, MVP

2002년 새천년개발목표(이하 MDGs) 진행 과정을 점검한 결과 많은 지역에서 2015

고 여유자원을 남획함으로써 자연 자원을 고갈시킨다. 또한 나무를 베어낸 벌목자의 수입이 공식 국민계정에는 소득으로 계산된다. (제프리 삭스, 2006, 93-94)

- 5) 빈국들은 일단 발전의 사다리에 발을 올려놓으면 일반적으로 상승을 계속할 수 있다. 올라가는 각 단계의 계단에서는 더 높은 자본축적, 더 뛰어난 전문화, 더 선진적인 기술, 더 낮은 출산율 등 긍정적인 모든 것이 함께 작용하는 경향이 있다. 어떤 나라가 사다리 아래의 함정에 빠져 있고 사다리의 첫 계단이 지면에서 너무 높이 떠 있다면 올라가려는 움직임을 시작하지도 못 할 것이다. 최빈국들을 위한 주된 경제발전의 목표는 이 나라들이 사다리에 발을 올려놓도록 도와주는 일이다. 부국들이 최빈국들이 부유하게 만들 정도의 투자까지 할 필요는 없다. 단지 빈국들이 사다리에 발을 올려놓을 수 있는 정도의 투자만 하면 된다. 그 이후에는 자기 동력에 의한 경제 성장의 거대한 메커니즘이 자리를 잡을 수 있다(제프리 삭스, 2006, p. 115).
-

년 이내에 목표에 도달하지 못할 것으로 전망되면서 코피아난 유엔사무총장은 MDGs에 도달할 실질 방안을 연구하도록 했다. 이 프로젝트가 유엔밀레니엄프로젝트이다. 제프리 삭스가 주도하여 3년간 추진된 유엔밀레니엄프로젝트는 모두 10개의 태스크포스팀을 구성하여 각 영역별로 새천년개발목표에 도달할 수 있는 전략과 방법에 대해서 연구했고 이를 종합하여 하나의 통합된 전략으로 만들었다.⁶⁾ 이 전략을 구체적으로 보여주고 확산하기 위해 구상된 것이 MVP이다. MVP의 목적, 전제, 기본 전략, 단계별 개입 내용은 아래와 같다.⁷⁾

▶ **MVP 목적:** 아프리카 농촌의 새천년개발목표 도달을 위한 실질적 수단이 될, 통합적, 지역 사회 기반, 저비용 개입 (integrated, community-based, low-cost interventions) 개념을 입증하고 2) 이 개입을 확산(scale up)하여 새천년개발목표에 초점을 맞춘 국가 발전 전략 지원 방법을 마련하고 3) 아프리카의 다른 지역이나 지구 전체 중 남(South) 적용하고 검토하고자 함.

▶ **MVP의 핵심 전제 :** 1)아프리카가 장기적으로 자급 성장을 하려면 공적 영역과 민간 영역 투자의 조합이 필요. 이를 위해 농업, 교육, 보건, 에너지, 인프라, 환경 관리 영역의 통합적이고, 과학에 기반을 둔, 지역 사회 주도의 투자를 지원. 2) 사하라이남 아프리카 농촌의 극단적 빈곤 극복을 위한 필요조건은 농업 생산성 증대. 따라서 과학 기반 투자의 우선순위를 먼저 주식 작물> 현금 작물 수확량 순으로. 3) MDGs는 지역의 조건과 문화에 따라 해당 지역 스스로의 노력을 통해 역량을 갖출 수 있도록 해야 함. 4)각 마을에서 구한 교훈은 국가 정책과 전략 수립 과정에 반영되어야.

▶ **MVP의 기본 원칙:** 1)과학과 근거 기반, 이미 검증된 기술과 실천을 실행. 2)지역 사회 기반, 참여적 접근, 각 마을의 상황에 맞추어 구체화된 개입을 참여적 접근으로 계획, 실행, 모니터링 3)기술, 관리, 참여 기능에서 지역의 역량 개발 강화 4)다중 영역의 통합된 개입에 기반 5)양성 평등과 환경 지속가능성 지향 6)다른 개발 집단과 파

6) Sachs, J. & McArthur, J. W. (2005). The Millenium Project:: a plan for meeting the Millenium Development Goals, *Lancet*, 365, 347-53./ UN Millenium Project, *Investing in development: a practical plan to achieve the Millenium Development Goals*, New York: January, 2005.

<http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewEngLowRes.pdf>

7) Sanchez, P. et al.(2007) The African Millenium Villages, PNAS.; Carr(2008) The Millenium village project and African development: problems and potentials, *Progress in Development Studies*, 8(4), 333-44. ; UN Millenium Project(2005).

트너십 지원 7)지역 사회, 정부, 기부자 공동 비용 분담 8)정부가 이용가능한 ODA 금액에 맞추어 국가 규모의 공공재 파이낸싱 증가 금액으로 지원

▶ **MVP의 전략** : 네 가지의 서로 연결된 과제로 농업 생산성, 공중 보건, 교육, 및 인프라에 초점. 개입은 하나의 통합된 프로젝트로 수행되며 의사 결정 전에 시너지와 트레이드오프를 평가. 모든 개입을 동시에 시작할 수는 없으며 지역의 상황과 우선 순위에 따라서 단계적으로 추진. 첫 단계(대개 12-18개월간)는 기본, 식량, 보건, 물, 지역 사회 권한 부여와 관련. 지역 사정에 맞추겠지만 초기 개입 목록은 다음과 같다.

1. 식량 생산 증대, 고수확 작물 품종 또는 혼종의 개량 종자의 보조금 제공, 무기질, 유기질 비료 제공, 우수 농경제 실습 훈련
2. 말라리아 통제 및 관리, 내구성우수살충제도포모기장 무료 배포로 말라리아 질병 부담 감소, 사용 전 훈련, 사용 후 사용 방식에 대한 모니터링 및 안티말라리아 약 접근권
3. 마을 단위에서 보건진료소 운영. 정부와 지역 사회 보건 관계자 근무, 전염병, 영양 부족과 산전 관리 및 분만 서비스 제공
4. 안전한 음수대 마련, 각 가정 1km 반경 이내에 이용가능.
5. 지역 사회 역량 구축, 주민들에 의한 발전의 효율적 관리와 개입의 지속가능성을 강화하도록 힘을 실어줌.

후속 조치

1. 농업 다변화. 질소 고정 식물과 피복 작물, 유기 퇴비, 작물 로테이션, 토양 보존 처리, 가축, 수경재배, 소규모 물 관리, 작물 저장 개선, 작물 보험 등 활용
2. 보건 체계 강화. 실내 스프레이, 가족계획, 영양 보충제, HIV/AIDS와 TB치료와 예방, 응급 처치를 위한 병원 개선
3. 초등학교 활동 지원. 건물, 교사, 교구, 남녀 구분 화장실, 음용수, 급식 제공
4. 깨끗한 식수, 위생, 개인 보건. 식수 활용, 변기와 생리대 제공
5. 인프라. 도로 업그레이드와 전력망과 인터넷 연결 개선, 시장 연결 교통 등
6. 정부 및 기타 개발 파트너와 연계 확장
7. 상업용 농업과 사업 개발. 고부가가치 상품 지향 농업 다변화, 생산자와 시장 연

결, 미소금융과 중소기업 기관 접근과 역량 구축을 통한 사업 발전

8. 환경 재생. 나무 식재, 토양 보전 구조, 농생물다양성과 탄소 제거

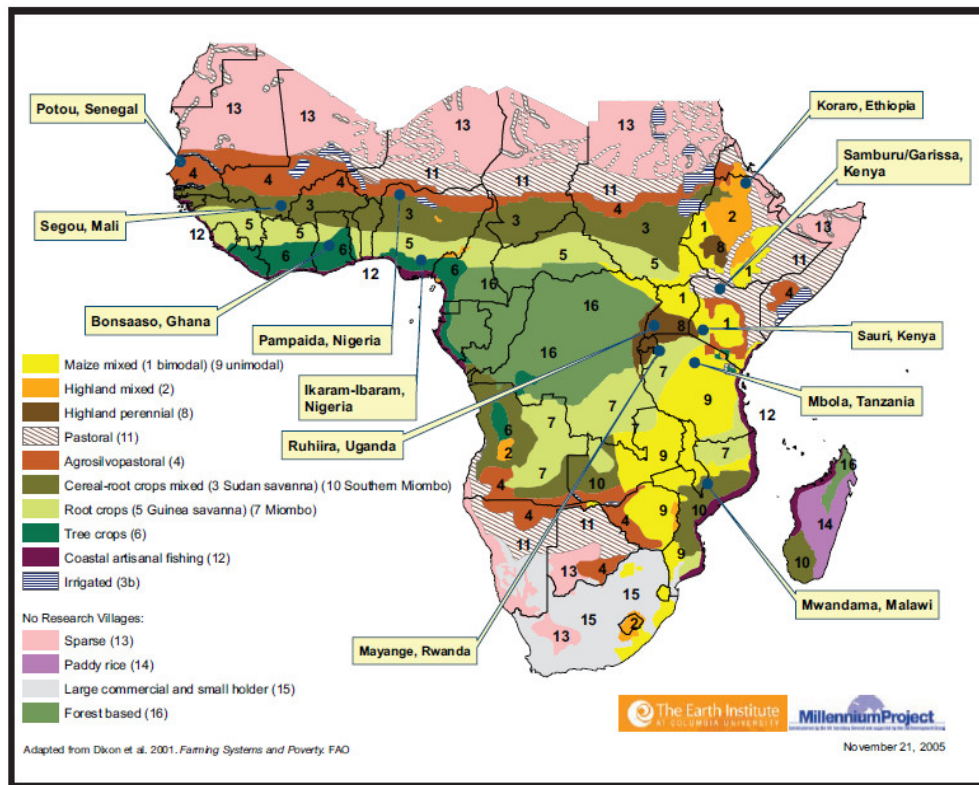
▶ **지속가능성과 확산가능성(sustainability and scalability):** 지속가능성과 확산가능성은 MVP의 최종 목표 중 하나. 지속성 관련, MVP의 주된 쟁점 중 하나는 자금 기부자들의 출구 전략임. 이 프로젝트는 5년 동안 자금을 지원하고 해당 지역이 5년 동안 상업적 농업과 기타 활동을 통하여 경제적으로 스스로 유지할 수 있게 될 것을 예상. 5년이 되면 농부들은 높은 생산성과 더 높아진 산물 다양성을 바탕으로, 정상적인 시장을 기초로 필요한 물품을 사고 팔게 될 것. 프로젝트는 농사에 필요한 재료들에 대해서 더 이상 보조를 하지 못하지만 국가 정책의 일부로서 보조가 될 것. 단, 보건, 교육, 및 인프라 등에 필요한 재원은 여전히 필요. 국가는 5년 동안 이러한 분야에 대한 재정을 마련해야. 향후 ODA가 더 늘어날 것이고 국가는 이렇게 들어오는 원조 기금을 보건, 교육, 및 인프라 등 중요한 서비스에 사용해야. 확산(scalability)관련, 정부로부터 지원을 받고 MVP에서 했던 사례들이 전국적으로 확산되면 이 프로젝트는 성공한 것. MVP의 잉여 농산물을 흡수하고 외국 투자를 유치하기 위해 Millenium Cities Initiatives를 시작할 계획.

▶ **재정 마련과 지원금 할당:** 사하라이남아프리카는 공적 투자로 2006년 기준 연간 1인당 75-80달러로 늘어야 하며 점점 늘어 2015년까지 125-160달러가 되어야. 전형적인 농촌 마을에서 평균 투자 비용은 연간 1인당 110 달러, 마을 기반 시스템 운영과 훈련에 연간 1인당 10달러를 더해 연간 1인당 120달러가 필요. 필요한 예산 중 60달러는 Millenium Promise(또는 UNDP)등의 조직을 통해 기부, 30달러는 지방, 중앙 정부에서, 20달러는 파트너 조직(비정부기구, multilateral 조직, 기업 등)에서, 주민들에게서 10달러를 구하기로 계획. 조성된 예산은 보건(30%), 인프라(20%), 교육(20%), 농업과 영양(15%), 물, 위생, 환경(15%)에 각각 배정.

▶ 밀레니엄 빌리지 구성과 선정

-클러스터 디자인: MVP의 마을은 클러스터로 묶어 관리. MV는 농촌공동체들의 집단으로, 약 1000가구 또는 5000명으로 구성, 클러스터는 대개 인접 마을의 집단으로 최대 11개의 MV까지 한 클러스터로, 한 클러스터 내 인구 최대 55000명. MVP에 모두 14 개의 클러스터

-MV 사이트 결정 기준: 1) UN Millenium Project Hunger Task Force Report(2005)가 hunger spot으로 규정한 지역에 위치할 것 2) 12개의 주요 농-생태 지대와 농업 시스템 중 하나를 대표할 것(아래 그림 참조)⁸⁾ 3) 정치적으로 안정적인 정부가 MDGs 성취를 위해 노력 중인 나라 4) NGO, UN 조직과 관계가 양호해서 상호 신뢰가 구축되어 있으며 성공적으로 활동이 진행 중인 지역 마을



[그림 1] MV와 농-생태 지대(Agro-ecological zone)(Farming system and Poverty(Dixon et al., 2001에서 수정)

-MV 유형: MV 1(사업 이외에 연구도 수행. 연간 1인당 50달러 더 지원. 이 비용은 주로 일본 정부(Human Security Trust Fund)와 (지구 연구소를 통한) 기부로 충당), MV2(밀레니엄프로미스를 통한 민간 기부로 재정 충당. 연구는 포함되지 않음. MV1 인근에 지정), MV3(MVP유형의 개입에 재정 지원, 3자가 수행)

8) <http://sedac.ciesin.columbia.edu/povmap/downloads/maps/atlas/atlas.pdf>

▶ **전문가 네트워크와 관리 구조** 1) MV 클러스터 조직 구조: 팀 리더, 과학 코디네이터, 운영 관리자 (과학 코디 또는 운영 관리자가 팀 리더를 맡음. 2) 상위 수준 MVP 네트워크: MDG 자문관. UNDP 국가사무국. UNDP는 10개 국가 중 8개 국가의 MVP 프로젝트의 행정, 조달 서비스와 재정 관리 제공. 3) 지역(regional) 수준 MVP 네트워크: 2 곳의 MDGs센터(말리의 Bamako, 케냐의 나이로비). 4) 전체 프로젝트 기술과 운영: 지구 연구소와 밀레니엄프로미스

▶ **연혁:** 2004년 케냐, Sauri에 첫 MV, 2005년, 에티오피아 Koraro, 2006년 7월 1일 1단계(2006-2010) 5년 계획 시작, 2008년, 12개의 MV1(연구 마을), 68개 MV2, 10개 국(에티오피아, 우간다, 케냐, 탄자니아, 말라위, 르완다, 나이지리아, 가나, 말리, 세네갈) 14개 사이트, 2011년 2단계(2011-2015) 시작

▶ **사업의 보고와 평가:** 프로젝트 초반 기초 평가, 3년차와 5년차에 평가 보고서를 작성하기로 계획. 평가 방식은 기초 조사 데이터와 개입 후 자료를 사전-사후 비교 방법으로 평가. 각 MV 클러스터 마다 매년 연차 보고서를 작성하고 제출함.

▶ **평가 방법:** 1) 윤리적이고 정치적인 이유로 공식적으로 대조군(control) 마을은 없으며 대신 사전-사후 비교를 통해 프로젝트 영향을 평가. 이 프로젝트의 핵심 개입(말라리아 통제, 안전한 물 접근)은 생명과 직결되므로 대조군 마을에 개입을 하지 않으면서 자료 수집하는 것은 윤리적으로 부적절. 혜택을 제공하지 않으면서 대조군 마을 모니터링은 정치적으로 실현가능하지 않기도. 개별 개입에 대한 영향을 구할 계획이 없음. 어떤 사례의 경우 특정 개입으로 인한 것임을 확실하게 파악할 수도 있겠지만 다른 경우에는 여러 개입들이 종합해서 나타난 결과로 하나의 요인을 특정하기 어려울 것(Sanchez et al., 2008).

▶ **실행 지침:** 2008년 The Earth Institute <Millenium Villages Handbook: A Practitioner's Guide to the Millenium Villages Approach> 작성하여 배포. 모두 11개 장으로 구성되었고, 목차는 서론, 지역 사회 접근의 MDGs 성취, 운영, 농업, 교육, 젠더 평등, 보건, 보건 처치, 환경 지속가능성, 에너지-수송-커뮤니케이션, 물과 위생 등. 9)

9) 이 지침은 마을 단위의 개선 사업을 시행하려고 할 때 반드시 고려할 수 있는 점들과 절차를 잘 기술하고 있는데 기

4. 미리 구상된 틀과 이해 그리고 참여

Carr(2008)는 비교적 초기에 MVP에 대한 글을 썼다. 당시 그는 MVP를 경험 자료를 가지고 평가하기에는 이르다고 전제하면서, 관련 문헌을 상세하게 검토한 뒤 몇 가지 문제를 제기했다. 먼저 지역 문제와 해법 파악에 있어서 미리 구상된 틀과 이해가 끼칠 영향을 지적한다. MVP는 저비용의 개입 패키지로 MDGs에 도달할 방법을 입증하려는 프로젝트이므로 MVP 개입이 성공해야 한다. 동시에 마을 주민들이 파악한 문제에 대한 개입도 성공해야 한다. 만일 둘 사이에 갈등을 빚는다면 두 가지를 모두 지원하기 어려울 것이다. MVP 웹사이트에 따르면, 유엔밀레니엄프로젝트는 개입 목록을 제공하고 있으며 이는 주민들이 스스로 요구 평가를 하고 프로젝트 계획을 할 때 사용할 수 있는 템플릿으로 제공된다. 이 경우 이 목록들은 주민들이 이 목록 밖의 문제들을 파악하고 해법을 구하게 하지 못하게 할 수 있다.

Carr는 또한 MVP 팀이 요구 평가와 지역 사회 참여를 어떻게 진행했는지를 가늠할 수 있는 문서를 보면서 이들이 개입을 결정할 때 주민들을 하나의 동질 집단으로 상정했다고 지적한다. 그로 인해 그 지역의 힘있는 목소리만을 반영한 개입을 선택하고 그로 인해 경제적으로나 사회적으로 소외된 사람들의 삶에 피해를 입힐 수도 있다는 것이다. 그리고 영역별 사안 간의 복잡한 연계를 파악하지 못할 수도 있으며 MVP 개입으로 이용가능해진 것들은 짧은 기간 안에 주민들 스스로 마련할 수 없다는 점을 고려해야 한다고 주장한다. 만일 MVP에서 제안하는 내용들이 계속해서 원조가 들어와야 가능하다면 그것은 지속가능한 발전이 아니며 결국 원조 의존성으로 이어져 어려운 상황을 해결하려는 사람들의 존엄(dignity)에 반하게 된다고 경고한다.

니나 멍크(Nina monk)는 여러 해 동안 MVP를 방문하여 보고 들은 내용을 책으로 썼다.¹⁰⁾ 그 내용에는 Carr가 우려했던 내용도 포함되어 있다. 가령, 아래 목록은 Dertu에서 약국을 운영하고 있는 사람이 그 지역 의원에게 보낸, MVP에 대한 평이다.

존의 지역 사회 개발, 통합적 농촌 개발, 참여적 개발 등의 접근이 진행되면서 현장에서 구한 함의들을 바탕으로 정리된 내용이다. 다만, 이와 같은 시간 계획이 현실적이었는지는 별도의 문제이다. 이 접근 방식이 타당하다고 해도 계획이 진행되는 속도는 이 계획이 실행되는 마을과 사람, 시시각각 변화되는 실제 상황에 달려있기 때문이다.

10) 이 책의 주요 등장 인물은 MVP의 총 책임자인 제프리 삭스, MVP 지역 중 각각 Dertu와 Ruhira에서 지역총괄매니저를 맡은 두 사람 Ahmed Maalim Mohamed와 David Siriri 이다. 니나 멍크의 책은 제프리 삭스가 이 프로젝트를 구상하고 추진하는 과정에서 어떤 사람들을 만나서 어떤 방식으로 어떤 이야기를 하고 있으며 어떤 생각을 하고 있는지를 가늠할 몇몇 일화를 소개하는 한편, 현장에서 MVP를 주도적으로 수행한 두 사람의 삶과 이야기를 통해 이 프로젝트의 한 실재를 보여주고 있다.

1. 이 프로젝트는 원래 지역 사회가 주도하기로 했지만 MVP 직원이 주도했기 때문에 의존 현상을 낳았다.
2. 이 프로젝트는 상향식 접근을 취하기로 했지만 그 반대였다.
3. 이 프로젝트에 대한 주의의식이 없다
4. 투명성(transparency)과 책무성(accountability)이 없었다.
5. 100km 떨어진 Garissa에 MVP사무소가 있었고, 프로젝트 비용 대부분이 차량을 구하는 데 쓰였다.
6. 프로젝트와 실행에 대한 계획 과정이 없었다.(가령, 지역 사회가 다 함께 계획하는 과정)
7. 일부 목적은 소홀히 되었다(가령, 여성의 권한부여)
8. 현장 사무소는 운영이 되지 않았고 건물은 반만 영구적이었다.
9. 산모병동에 조명이 없었다. 어둠 속에서 분만을 했다.
10. 도미토리를 지었지만 침상, 매트리스, 시트, 베개가 없었고 조명도 없었다. 아이들은 병실 바닥에 누웠다.
11. 실력이 없는 직원들이 일을 했다(가령, 영양사(nutritionis)가 퍼실리테이터)
12. 방문객이 Dertu에 올 때면 지역주민들과 방문객이 생각과 관점을 교환하는 것을 허락하지 않았다.
13. 그들은 자신들의 관심사를 수행하기 위해 식민시대의 시스템을 이용했다.
14. MVP를 통해 닉 대의 컴퓨터가 기부되었지만 아무 데도 보이지 않는다(Monk, 2013, 201-202).

이 목록 중 1, 2, 3, 4, 6, 12, 13은 모두 참여와 관련된다. 참여는 MVP의 기본 원칙이다. 주민들이 생각하기에 충분히 참여적이지 않았다는 것은 현지에서 사업을 추진한 사람이 그럴 기회를 만들지 않았다는 지적일 수도 있겠지만, 문제를 미리 규정하고 해법으로 마련된 개입이 거의 정해져있기 때문이었다. 외부에서 미리 계획과 개입을 마련하고 그것을 상황과 맥락에 무관하게 적용할 수 있는 모형으로 만들고 그것을 확산함으로써 문제를 해결하려는 접근 과정에서 사람들의 참여가 충분한 여지는 그리 크지 않다.

5. 과학적으로 입증된 기술과 전체 시스템

루히라가 위치한 남부 우간다 사람들은 옥수수를 좋아하지 않는다. 그런데 삭스와 뉴욕에 있는 그의 직원들은 옥수수를 MV에 가장 적합한 작물로 결정했다. 영양가가 있고, 가뭄에 잘 견디며, 상대적으로 기르기가 쉽기 때문이었다. 신선한 상태에서 먹거나 말리거나 또는 빵아서 옥수수가루로 만들 수도 있었다. 2006년 9월 루히라 MVP 책임자인 시리리(Siriri)는 32톤의 고수확 옥수수 종자와 221톤의 비료를 7000가구 이상에 배급했다. 약 850가구는 고수확, 질병 내성이 있는 강낭콩 종자를 받았다. 전체 비용은 모두 30만 불이었으며 MVP에서 지불했다. 근대 농업의 효과성을 보여주기 위해서 48개의 시범 농장을 만들고 농부들에게 사사카와(sasakawa)농법을 가르쳤다. 2007년 2월, 그 결과는 놀라웠다. 평균 옥수수 수확량은 헥타르당 1.8톤에서 3.7톤으로 늘어났고, 전체 옥수수 수확량은 3840톤이 되었다. 그러나 이 지역에 옥수수를 안전하게 보관할 창고가 없었다. 쥐가 창궐했다. 이 지역에서만 재배되기에 제 값에 팔 수 있는 마토케바나나와 달리, 옥수수 등 다른 작물을 위한 시장을 구하는 일은 복잡할 뿐더러 옥수수를 사줄 사람을 구해도 그 수송비용은 아마도 수익을 넘어설 것이다. 주민들은 현금이 필요했고 모두 덤핑 처리를 했다. 옥수수 가격은 폭락했다. 물론 팔지 못한 것은 쥐들에게 돌아갔다. 주민들은 좋아하지도 않고, 바나나에 비하여 화학 비료도 많이 사용하고 기르기에 어려운 것을 어째서 기르라고 했는지 반문한다. “MVP는 우리들에게 옥수수를 재배하라고 했다. 그래서 그렇게 했다. 수확까지 네 달이 걸렸다. 마토케는 매 달 수확할 수 있다. 나는 마토케를 수확할 시간도 없을 정도로 옥수수를 돌보느라 많은 일을 해야 했다 (Monk, 2013, 128-129).¹¹⁾

한편, 루히라에서 생산한 강낭콩은 세계식량프로그램에 판매하기로 계약했다. 세계식량프로그램은 기준이 엄격하기 때문에 검사하는 데 상당히 오랜 시간이 걸렸다. 바구미를 없애기 위해서 훈증처리를 요구했고, 모양도 일정해야 했다. 콩을 세계식량프로그램 로고가 박힌 푸대에 담아 수송하라고 요구를 했는데 이 또한 비용이 많이 들었다. 그러나 이러한 과정을 모두 지켰어도 여전히 대금이 들어오지 않았다. 그런데 이 와중에 콩 가격이 엄청나게 올랐다. 세계식량프로그램과의 계약 내용이 더 이상 이익이 아니었다. 사람들이 반항을 하기 시작했다. 계약은 계약이라고 설득했지만 농부들은 계약에 대해서는 관심이 없었고, 세계식량프로그램과의 의무에서 벗어나기를 요구하며 폭력을 행사하기도 했다. 이 과정을 주관한 시리리는 토양학을 전공한 농임업 박사이다. 루히라의 작

11) 2014년 빌 게이츠는 니나 멤크의 책을 인용, MVP에 대해 비판하며 이 사례를 예로 들었다.

(<http://newspeppermint.com/2014/06/23/whyjeffreysacksmatters/>)

물 수확량과 다양성과 관련해서 어느 정도 향상이 있었다. 그렇지만 가구 수입은 또 다른 문제였다. 작물 수확을 장려하고 수확량을 늘리고 나면 그것을 수입으로 연결하는 작업은 매우 어려운 일이었다. 그는 이제 기업가가 되어야 했다.

삭스는 유엔밀레니엄프로젝트 보고서에서 이미 '과학적으로 입증된 문제 해결 기술(technology)'가 있다고 강조했다. 그렇기에 그 개입은 매우 단순해 보인다. 그런데 농업생산성을 늘린다고 입증된 하나의 기술이 특정한 맥락에 들어와 경제적으로 성공하기 위해 농사에 필요한 물과 전기, 판로와 수송, 그리고 사업 추진을 위한 전문 인력을 고민하게 만들었다. 개입이 작동되는 전체 시스템에 대한 고려가 필요했다.

6. 기술의 보급 경로와 수용가능성: 모기장 논쟁

밀레니엄프로젝트(2005)는 당장에 이미 알려진 기술로 해결하여 단기적으로 성과를 거둘 수 있는 과제(Quick wins)를 제안하는데 그 목록의 첫 번째 사항이 살충제가 도포된 모기장(이하 모기장)의 대량 무상 보급이다. Sanchez et al.(2007)에 따르면 첫 MV인 Sauri는 모기장을 무료로 제공함으로써 말라리아 발병률이 50% 떨어진 것으로 보고했다. 어찌 보면 이렇게 명백하고 단순한 개입은 별 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 생각보다 다양한 쟁점들이 있다. 가령, 이스털리(2011)에 따르면 말라위에서는 일정한 비용을 받거나 보조금을 일부 지원해서 모기장을 판매했을 때 사용자가 늘어났지만 모기장을 무료로 나누어준 잠비아에서는 70% 이상이 사용하지 않았다. 따라서 다른 아프리카 지역으로 말라위 모델이 확산되고 있다(p.30-31). 지역별로 수용되고 확산되는 경로가 다른 것이다.

탄자니아 기반 원조 기관들도 모기장 확산을 위해 시장 접근 방식을 취했다. 개인 사업자에게 실패한 직물 공장을 모기장 공장으로 바꾸라고 추천하고 6000여 가게 상인들과 거리 상인들이 모기장 판매 사업을 하도록 도왔고 사람들이 보조금을 받아 1.5달러만으로도 모기장을 구할 수 있도록 바우처 프로그램을 마련했다. 그런데 사람들은 모기장을 모아서 물물교환을 하거나 팔았다. 또는 물고기를 잡거나 염소가 모기에 물리지 않도록 보호하는 데 사용했다. 탄자니아 사람들을 포함해서 많은 아프리카인들이 말라리아를 생각하는 정도는 서양 사람들이 감기를 생각하는 정도이다. 원조 기관들은 말라리아의 치명적 위험을 알리고 모기장 사용을 장려하기 위해서 많은 돈을 들여 사회적 마케팅을 했다. 2007년까지 그 많은 노력에도 불구하고 탄자니아 가구의 3분의 1만이 모기장을 소유하고 있었으며 실제로 사용자는 그 보다 더 적었다.

그런데 삭스는 가난한 아프리카 사람들에게 1.5달러도 비싸기 때문에 사용하지 않는

것으로 진단하고 무료 배급을 적극 주장했고 WHO에서는 모든 말라리아 위험이 있는 아프리카인들에게 모기장을 무료로 또는 보조를 많이 해서 대량 배포할 것을 공식적인 지침으로 결정했다. 반기문 유엔사무총장도 2010년까지 아프리카 전역에 모기장을 배포할 수 있도록 지시했다. 일부 MVP에서 무료 모기장 배급의 극적인 효과를 보았다. 그는 탄자니아에도 같은 결과가 나올 것이라고 확신했다. 당시 탄자니아의 모기장 사용은 진전이 있던 중이었다. 만일 무료로 모기장을 나누어준다면 원조 기관에서 신경을 써서 조성한 민간 시장을 파괴하게 될 것이었다. 지방의 모기장 공장도 문을 닫게 될 것이고 도매상도 마찬가지이다. 모기장 무료 보급이 탄자니아에 적합한 것인가? 게다가 4년이나 5년 후 그 모기장들을 교체해야 할 때 아프리카 사람들은 그것을 또 살 수 있을까?

모기장 논쟁은 하나의 간단한 기술의 도입으로 문제를 쉽게 해결할 수 있다고 생각하지만, 실제로는 그것을 도입하는 경로와 수용하는 사회에 따라 다양한 결과를 가져온다는 점을 알려준다. 과학적으로 입증된 기술만큼 그 기술의 보급 방식도 중요하고, 그것은 전적으로 수용자의 사회와 문화를 충분히 파악해야 할 사안이다. 장기적으로 보자면 지속성과 관리의 문제를 고민하고, 해당 사회에 의존 문화와 권한부여 중 무엇을 가져올 것인지를 고민하게 한다. 데르투 MVP 운영책임자는 이렇게 말했다. “refugee syndrome이 있다. 이곳에는 정말 많은 보급이 있다. 무료 음식, 무료 의약품, 무료 물, 무료 교육. 그리고 이제 우리는 와서 그들에게 권한부여(empowerment)에 대해서 이야기한다(Monk, 2013, 78-79).”

7. 성공한 통합농촌개발?

MVP 3년차에 종합 평가 보고서 〈Harvests of Development in Rural Africa The Millennium Villages After Three Years〉가 발표되었다. 다음 표는 3년간의 MVP의 성과를 간략하게 요약한 것이다.

단기 성공(quick wins)	주요 MDGs
-모기장 이용(5세 이하 어린이): 7%→50% -말리리아 prevalence(모든 연령): 24%→10% -옥수수 수확량: 1.5톤/hr → 4.3 톤 -홍역 면역률(1세 이하 영아): 66%→82%	-만성 영양실조(2세 이하어린이): 54%→36% -초등학교 등교 증가율: 115%→121% -숙련보건인력의 출산 지원: 33%→47% -HIV 검사(15-49세): 11%→29% -개선된 물(가정) 접근권: 20%→72% -개선된 위생 접근권: 6%→41% -휴대전화소유(가정): 5%→31%

[표 4] MVP 성과 요약(출처: Harvests of Development in Rural Africa The Millennium Villages After Three Years, Earth Institute, Millenium Promise)

2013년 8월 이슬람개발은행은 MVP 사업에 1억 5백만 달러를 무이자융자로 제공하기로 했다. 2013년 7월 우간다 정부는 루히라에서 진행된 MV 프로젝트를 전국적으로 확산하기로 결정하고 이슬람개발은행에서 자금을 지원받기로 했다. 이러한 내용만을 보면 MVP는 성공하고 있는 듯 하다. 과연 “MVP는 빈곤을 역사 속으로 물러가게 할 것인가? 1970년대와 1980년대의 실패한 통합농촌개발 프로그램의 재탕일 뿐인가? (Buse, et al, 2006)¹²⁾.?”

지난 몇 십년 동안 개발 기관들은 마을-수준의 패키지 개발 개입을 만들어냈다. 1950년대에 시작된 지역 사회 개발(community development), 1970년대에 시작하여 1980년대에 관심이 줄어든 통합농촌개발(Integrated rural development)등이 대표적이다 (Buse et al, 2008)¹³⁾. Clemens와 Demombynes(2010)에 따르면 이러한 프로젝트가 단기간에는 성과를 보일 수도 있지만 결국에는 지속적이고 다변화된 경제 발전으로 이어지지 못했다. 가령, 1979년에 케냐에서 시작된 통합농촌개발 프로젝트의 경우 월드뱅크의 주도로 진행되었는데 비료 제공, 미소 금융, 수송 인프라, 토양 보존과 복원, 가정용 물 공급, 관개, 가축과 낙농업 개발, 훈련 프로그램 등이 해당 패키지에 포함되었다.

12) <http://www.odi.org/comment/2492-millennium-villages-project-magic-bullet-against-extreme-poverty>

Is the Millennium Villages Project the magic bullet against extreme poverty?

13) Buse, K , Ludi, E., & Vigneri, M.(2008),Formative review of the Millenium Villages Project: Synthesis Report, ODI.

그러나 5년간의 프로젝트 수행 후 이 프로젝트는 농부들에게 어떤 지속적인 영향을 끼치지 못했다고 자평했다. 월드뱅크는 이 접근에 대해서 과거시대의 유물로 묘사했다. Cabral et al.(2006)¹⁴⁾은 과거 농촌 개발 사업들이 농촌의 지속적 발전에 효과적이지 않았음을 지적하면서 MVP와 과거농촌개발사업이 매우 유사하다고 지적한다. 그러나 MVP는 몇 가지 면에서 과거의 통합농촌개발과 구분된다. 1)MVP의 목표는 양적이고, 시간 기한이 있으며 2) IRD 프로젝트는 지역 농촌 체계에 대한 경험이 부족한 상황에서 출발했고, 3)MVP의 5년-10년 기간은 IRD의 2-3년보다 길다. 4)그간 지방 정부와 관련해서 권위의 분산과 이전이 있었고, 5) 이용가능한 개발 원조가 훨씬 커졌으며 6) 농업, 보건, 정보 기술의 향상이 있었다.

2008년 Buse et al. (2008)는 MVP에 대한 형성 평가(formative review)를 실시했다. ODI에서 펴낸 이 보고서¹⁵⁾는 네 영역 중 두 영역에 대해서, 10개 나라 중 네 개 나라에 대해서 그간의 성과를 분석했다. 그리고 비교적 성공적인 결과를 낳고 있다고 평가했다. 그러나 이후 이 프로젝트의 지속성과 확산이 쉽지 않을 것으로 전망하면서 필요한 사항들을 제안했다. 이 프로젝트가 지속되려면 적어도 일인당 1년에 60달러 정도의 투자가 이루어져야 하며, 중앙 정부에서 더 많은 지금을 지원해야 하고, 1단계 사업 관리를 위한 비용으로 일인당 연간 10-20달러가 필요하다고 추산했다. 5년 동안 이루어진 이러한 프로젝트의 내용이 장기적으로는 중앙 정부의 체계에 통합되어야 하고, 제도적인 변화가 뒷받침될 필요가 있다고 주장했다.

Wanjala & Muradian(2013)¹⁶⁾은 빅푸시가 작은 마을을 빈곤에서 벗어나게 했는지를 알아보려고 케냐의 Sauri를 사례로 선정했다. MVP중에서 가장 성공적인 마을로 알려져 있기 때문이다. 이 프로젝트는 농업, 교육, 보건 및 인프라에 개입이 들어갔다. 첫 해에는 비료와 종자를 전액 공짜로, 둘째 해에는 반을 보조해주고, 세 번째 해 이후는 용자와 은행에서 관련 비용을 얻도록 주선했다. 결과적으로 생산성에 끼친 영향은 엄청났다. 특히 초반부 보조금 지급이 끝났음에도 그 효과가 오래도록 지속되었다는 점을 고려한다면 더욱 그러하다. 훈련을 통해서 MVP에서 만든 개량 종자와 비료 사용의 중요성을 인식하게 한 것이 이러한 변화를 가져오는 데 큰 역할을 했다. 이 마을의 사람들은 57%의 가구가 10-12달 동안 충분한 옥수수를 얻었다. 대조 마을은 약 29%만이 10-12달 동

14) Cabral, L., Farrington, J. & Ludi, E. (2006). The Millenium Villages Project- a new approach to end poverty in Africa?, *Natural Resource Perspectives*, 101, Overseas Development Institute.

15) Buse, K. et al. (2008). *Formative Review of the millenium villages project: synthesis report*, Overseas Development Institute.

16) Can Big Push Interventions take Small-Scale Farmers out of Poverty? Insights from the Sauri Millenium Village in Kenya, *World Development*, 45, 147-160.

안 먹을 옥수수를 수확했다. 그런데 이렇게 수확한 것은 대부분 자신들이 소비하는 데 사용했고 시장에서 판매를 하지 않아 현금 수입은 늘어나지 않았다. 결과적으로는 주민들이 식량에 쓰는 비용을 줄여 경제적인 혜택에 도움을 주었지만 농업 생산성과 현금 수입 증대는 직접적으로 연결되지 않았다고 결론지었다.

8. 엄격한 영향 평가와 데이터 공개

2009년 Aidwatchers의 Laura Freschi는 ODI가 2008년 펴낸 보고서를 소개하며 이 리뷰가 그때까지 가장 종합적인 평가이지만, 개별 개입의 효과성과 효율성을 엄밀하게 평가한 것이 아니라고 소개했다. 그리고 이런 상황임에도 MVP를 추진하는 측에서는 ‘엄청난 성공’으로 이야기하고 있다고 지적했다.

당시 Center for Global Development의 Clemens는 Freschi와의 이메일에서 “금세 큰 효과를 본다고 놀랄 일이 아니다. 어떻게 분석을 해도 밀레니엄빌리지의 여러 발전 지표들의 단기적인 효과는 드러날 것이다.”라고 이야기했다. 중요한 것은 그러한 효과가 MV가 아닌 마을과 비교할 때 그 프로젝트가 끝나고 몇 년 뒤에도 여전히 유효한지를 검증해야 한다는 것이다. 그는 특히 MVP가 MDGs 도달과 최빈국이 발전의 사다리에 오르도록 하는 데 목적이 있다 했으므로 당연히 장기적인 관점에서 평가를 하고 그 이후에 확산을 고민해야 한다고 주장한다. 특히 Shaohua et al.(2006)¹⁷⁾의 연구 결과를 예로 들며 MVP 평가는 장기적으로 진행되어야 한다고 주장한다.¹⁸⁾

2010년, MVP 3년차 형성 평가 보고서가 발표된 뒤 Clemens와 Demombyne는 이 보고서에 대한 리뷰 보고서를 발표했다.¹⁹⁾ 이들은 MVP가 수행한 사전-사후 비교 방법은 모든 관찰된 변화의 귀인을 개입으로 보는 경향이 있다고 지적하며 자신들이 구할 수 있는 데이터를 활용해서 새롭게 자료 분석을 실시했다. 이들은 1)MV 2)MV region의 MV이외의 농촌 마을 3)해당 국가의 전체 농촌 지역 4)해당 국가 등 네 집단에 대하여 여러 MDGs 지표들의 경향을 추적 비교했다. 지표의 경우 외부에서 직접적으로 영향을

17) Shaohua Chen, Ren Mu and Martin Ravallion (2006) Are There Lasting Impacts Of Aid To Poor Areas ? Evidence From Rural China <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-4084>

18) Shaohua et al.(2006)의 연구는 중국의 남서부 지역 농촌개발 사업에 대한 평가이다. 이 평가는 사업 완료 후 4년, 사업이 시작된 지 10년이 되는 해에 이루어졌다. 이 프로그램은 여러 영역(farming, animal husbandry, infrastructure and social services)에 개입을 하고 지역 사회 참여(community participation)를 강조했다. 프로젝트가 시작된 지 10년 되는 해에 약 2000가구에 대해서 자료 수집을 했다. 프로젝트에 참여했던 마을의 수입과 저축은 늘어났다. 사업이 끝난 뒤 5년 후에 이 마을은 사업에 참여하지 않은 마을과 거의 같은 수준만 늘어났다.

19) Clemens, M & Demombyne, G(2010). *When Does Rigorous Impact Evaluation Make a Difference? The Case of the Millennium Villages*, Working Paper225, 2010, Center for Global Development.

줄 수 있는 input과 어느 정도 마을 주민들의 수용 여부에 달려 있는 output으로 구분했다. 그리고 이 결과를 MVP 형성 평가 결과와 비교했다. 즉, MV에서 일어난 변화에서 주변 마을에서 일어난 변화를 뺀(differences-in-differences)으로써 순수하게 MV로 인한 영향만을 산출해보았다. 그 결과 MV의 변화는 주변 마을 보다 나았다. 그렇지만 그 효과는 사전-사후 검증에 따른 결과의 반 정도였다.

클레멘스는 애초에 MVP가 시범프로젝트로서 확산을 목적으로 삼았다면 어쩌서 MV 사이트를 무작위로 선정하지 않았는지를 반문한다. 초기에 선택된 마을들은 비교적 양호한 조건에 있던 마을이었다. 만일 지금에 와서 개입 마을과 대조 마을을 비교한다고 해도 애초에 두 마을에 대한 기초 조사가 이루어지 않아서 두 마을의 차이가 무엇으로 인한 것인지 파악하기 어려운 문제가 발생하므로 엄격하게 MVP 영향 평가를 하기에는 늦은 감이 있다고 주장하며 향후 MVP를 더 많은 곳에서 추진하게 된다면 이러한 점들을 충분히 고려하기를 제안한다.

이에 대해 지구연구소의 대변인 이규 박사는 MVP의 3년차 보고서가 비공식적 평가임에도 불구하고 계속해서 공식적인 평가라고 언급하고 인용하는 것은 논쟁을 만들어내기 위한 것이라고 주장했다. 그리고 MVP에 대한 공식적인 평가는 2015년에 마무리가 되고, 2016년 중반에 발표될 것이라고 소개했다. 그런데 밀레니엄 프로젝트(2011)²⁰⁾는 평가를 위해 무작위 통제 실험 방식(RCT)을 사용하지 않는다고 밝히고 있다. MVP는 개입들이 상향식 결과를 만들어내기 위해 지역적으로 적응하며 다양한 맥락에서 작업이 이루어지는 시험 프로젝트로 사례 지역은 무작위로 선택하지 않았으며 오히려 아프리카 대륙의 농-생태적 조건을 모든 범위로 반영하려고 선택했으며 평가되는 많은 개입들이 이미 대륙 전체로 확장되고 있어 이러한 효과에서 완벽하게 제외된 대조 그룹을 찾는 것은 거의 불가능하다는 입장이다.

한편, 클레멘스 등은 MVP가 일종의 과학적 탐구라면, 누구나 데이터만 있으면 같은 결과를 도출할 수 있어야 한다는 의미에서 반복가능성(replicability)을 강조하며 자신들의 보고서에서 사용한 데이터를 모두 공개하고 있다. 이들은 MVP 측에 관련 데이터를 요구했지만 온라인으로나, 또는 요청을 해도 데이터를 공개하지 않고 있다고 비판한다.²¹⁾

Tom Murphy²²⁾는 영향 평가 논쟁은 최근 개발경제학(development economics)분야

20) Millenium Villages(2011)(여형범, 2014년 10월 12일 녹색 ODA 월례 세미나 발표 자료에서 재인용)

21)

<http://www.cgdev.org/blog/we-join-data-transparency-movement-cgd%E2%80%99s-new-research-data-disclosure-policy>

에서 일어난 세 가지의 작은 혁명이 낳은 결과라고 소개한다. 그 세 가지란 1) 영향 근거 기준의 상향 2) 데이터 공개 3) 연구 논쟁에서 블로그 공간의 역할의 확대이다. Demombynes는 투명성과 관련된 이러한 혁명으로 개발 정책이 변화하고 있다고 낙관하게 되었다고 밝혔다.

9. 생각들

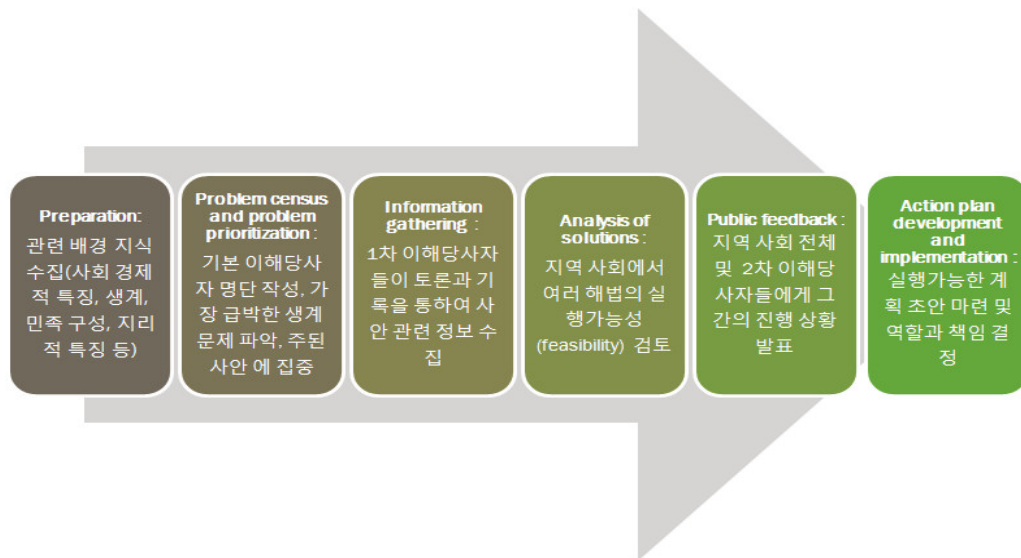
1) 과연 MVP는 대변신에 성공하고 있는 것일까? 적어도 단기 성공 과제에서는 어느 정도 성과를 거두고 있는 듯 하다. 평가와 관련된 쟁점 또한 성과 유무가 아니라 평가 방법에 있다. 클레멘스의 지적대로 그 많은 돈과 전문가들이 투입되었으니 그 성과가 눈에 드러나는 것은 어쩌면 너무나 당연하겠다. 지금도 MV에서 많은 사람들이 분투하고 있을 것이고 엄청난 비용이 들어간다는 점을 생각하면, 사람들이 빈곤의 함정에 빠져있고 그것을 벗어나기 위해 빅푸시가 필요하다는 삭스의 진단이 맞았고, 밀레니엄프로젝트가 제안하는 각종 개입들과 MVP가 빈곤하고 고단한 아프리카 마을의 모습을 순식간에 바꿔줄 마법의 화장술이기를 기대한다.

2) 니나 멩크가 소개한 여러 일화를 보면서 참여에 대해서 생각한다. 누군가는 참여를 고신뢰 참여(high trust participation)와 저신뢰 참여(low-trust participation)로 구분한다. 각종 프로젝트를 진행하면서 그 프로젝트에 참여할 사람들을 어느 정도 신뢰하는지에 따라 참여 단계가 달라지는 것을 구분한 것이다. 만일 마을 주민을 충분히 신뢰하고 그들 스스로 내재적 발전을 꾀해야 한다고 생각한다면 프로젝트의 계획 단계부터, 문제의 규정 단계부터 주민들이 참여할 수 있도록 한다. 신뢰가 낮을 경우 문제 규정과 계획 과정이 아니라 실행 단계부터 참여 기회를 제공한다. 발전 사다리와 같이 참여도 사다리가 있는데 그 참여 사다리 중에서 가장 낮은 것은 바로 형식상의 참여이다. 가장 높은 곳은 당연히 최고 신뢰 참여가 있을 것이다. 마을 단위마다 참여의 수준은 다르겠지만 MVP 전체로 본다면 참여 수준은 높지 않을 것으로 짐작된다. 참여 수준을 높이려면 마음이 급한 사람들이 기다리기에는 시간이 많이 걸리겠지만, 장기적인 관점에서 본다면 그리고 누군가가 던져준 개입이 낳을 수도 있을 부작용을 생각한다면 고신뢰 참여를 고려할 필요가 있다. 이스털리의 구분대로라면 전통적인 원조 접근을 취하는 계획가가 아니라 대안적인 접근을 취하는 탐색가형이 필요하다.²³⁾

22) <http://www.humanosphere.org/basics/2013/10/learning-from-the-millennium-villages-project/>

Learning from mistakes made: The Millennium Villages Project By Tom Murphy on 2 October 2013

이와 관련해서 적정기술 단체인 프래티컬액션의 접근 방식인 PAPD(participatory action plan development)를 참고할 수 있다. PAPD는 일종의 합의 구축 도구로서 지역 사회의 모든 구성원들이 참여하고, 그들 각자 다양한 이해 관심을 가지고 있음을 인정하고 각자가 제대로 참여할 수 있도록 하는 것을 중요하게 여긴다. 이러한 과정은 또한 공동의 협력적 학습을 의미하기도 한다. 말하자면 개발프로젝트를 운영하는 사람과 마을 주민이 함께 서로에 대해서 배우고 공동으로 새로운 무엇인가를 만들어내는 과정이다.



3) 모든 것에 능통한 전문가는 없다. 루히라의 시리리도 토양학을 전공했지만 수익 모델을 고민해야 할 상황을 만나 어려움을 겪었다. 나우타는 우리 정부가 르완다에서 벌이고 있는 새마을운동 프로젝트에 대해서 다음과 같이 말했다. “한 마을에서 양봉을 담당 한 봉사자는 대학에서 지리학을 공부했고, 파인애플 농장 일을 맡은 봉사자는 환경공학을 공부했다.(중략)....우리가 방문한 벼 농사 프로젝트 수행지 중 한 곳에서는 이전보다 진전이 이루어지기는 했지만 그것은 시행착오를 거쳤기에 가능했음이 분명히 드러났다. 한국인들은 르완다인들과 같이 배우거나 종종 르완다인들에게서 배우고 있었다.”²⁴⁾ 모든 것에 능통한 사람은 없고 상황은 계속 바뀌기 때문에 우리에게서 공동의

23) 계획가는 그가 이미 가난에 대한 해답을 알고 있다고 생각한다. 즉 가난을 기술적으로 조정할 수 있는 문제로 보고 그가 가진 해법으로 이를 해결할 수 있는 것으로 본다. 탐색가는 사전에 이에 대한 해답을 알지 못하다는 것을 인정한다. 대신 가난이란 정치적, 역사적, 제도적, 기술적 요인이 복잡하게 뒤엉킨 산물이라는 것을 믿는다. 탐색가는 시행착오를 겪은 실험을 통해서만 개별적인 문제의 해답을 구할 것을 희망한다. 계획가는 외부자도 가난에 대한 해결책을 강구할 수 있을 정도로 충분히 알고 있다고 믿는다. 탐색하는 내부자만이 문제 해결에 대한 충분한 지식을 가지고 있다고 믿으며 대부분의 해결 방법은 내부에서 자생된 것이라야 한다고 본다(이스털리, 2011, 17).

24) Wiebe Nauta(2014) Case Study of Development Cooperation between South Korea and Rwanda, presented at

학습 과정이 더욱 필요하다. 또한, 모든 것에 능통한 전문가가 없다면, 그리고 세상살이에 필요한 모든 것들의 종류만큼 전문가를 원조 사업에 파견할 수 없다면, 통합적 접근을 재고할 필요가 있다. 충분히 통합적이지 않아도 흔히 여러 영역에서 동시에 여러 개입이 진행될 경우에도 통합적이라고 부른다. 최악의 경우 그것은 여러 가지 음식을 팔고 있지만 단 한 가지 메뉴도 먹을 만하지 않은 음식점과 같을 수 있다. 통합은 한 번에 여러 가지 개입을 동시에 진행하는 것이 아니라 하나의 개입을 추진하면서도 시스템 전체를 고려하고 예상하며 추진하는 관점으로 접근하는 것이 적절할 듯 하다.

4) 확산을 지나치게 강조할 필요는 없을 듯 하다. 삭스는 모기장을 더 많은 사람들에게 보급을 하고, 자신이 제안한 농촌개발모델을 채택하는 지역이 많으면 그것을 확산이라고 생각한다. 그런 기준이라면 이미 MVP의 확산은 이루어지고 있다. 그러나 클레멘스는 확산 이전에 MVP에 대한 제대로 된 영향 평가를 해야 하고, 그렇게 되려면 적어도 사업 시작 후 15년까지는 지켜보라고 한다. 그만큼 어느 곳에서도 일반적으로 적용될 모델을 만들기는 쉽지 않으며 그 적용에 있어서 신중하라는 의미로 읽힌다. 만일 확산이 중요하다면 마을 단위모형 자체가 아니라 사업 진행 과정에서 배운 내용을 바탕으로, 이후 유사한 시도를 하며 시행착오를 거치게 될 다른 지역을 위해 국가적인 단위에서 추진할 수 있는 정책과 제도를 구상하고 제안하는 방식이 더 적절하겠다.

5) 사업 평가를 위한 계획과 준비가 필요하다. 영향 평가를 엄격하게 하고 데이터를 공개하는 것이 개발경제학 분야의 최근 경향이라면 이제 국제 개발 협력 또는 발전 프로젝트에 있어서 그 영향 또는 비용 편익 분석에 대한 요구가 커질 것이고, 당연히 성공과 실패를 가늠하는 기준 또는 엄격해질 것으로 예상된다. 우리나라에서 엄청난 규모의 자금이 들어가는 사업들에 대해서 얼마나 엄격하게 효과 평가를 하는지 새삼 궁금해졌다. 특히 현재 이루어지고 있는 ODA사업에 대해서 얼마나 꼼꼼하게 평가와 모니터링 계획을 세웠으며 실패하면 실패한대로 성공하면 성공한대로 이후 사업에 피드백에 되도록 기록하고 평가를 하고 있는지 정말 궁금하다. 그리고 그러한 내용들이 이후 후속 사업을 위해서 얼마나 자세하게 정리되고 분석되어 공개되고 있는지도 매우 궁금하다. 어쩌면 평가 방법을 논하기에 앞서 우리는 제대로 평가를 하고 있는지, 혹은 기록을 꼼꼼하게 하고 있는지를 먼저 체크해보아야 할 듯하다.

2014 International Forum on Culture and Development Cooperation(2014. 10. 29-30). 유네스코한국위원회, 문화체육관광부. pp. 45-57.

6) 원조 사업의 평가 지향에 따른 다양한 평가 방법을 시도할 필요가 있다. 평가 방법과 관련해서 발생한 논란은 MVP가 초반부터 과학적으로 입증된 개입들을 모아 하나의 통합적인 저비용 개입 모형을 제시하고 이를 MV에서 입증한 뒤 아프리카 대륙 전체로 확산하겠다는 공언으로 인한 것이다. 그러나 실제 세계는 자연과학실험실과 같이 엄격하게 통제되고 비교될 수 있는 실험 조건이 되기 어렵다. 오히려 경우에 따라서는 사전-사후 평가 방식을 취하되, 심도 깊은 질적 평가가 더 적절한 평가일 수도 있겠다. 다만 무엇을 평가할 것인지에 따라 그 방법은 달라질 것이다. 만일 MVP에 참여한 사람들의 자존감, 인식, 행복감, 의지, 사람들간의 관계, 삶의 질 등의 변화가 궁금하다면 그것을 수치로 파악하기는 상당히 어려울 것이다. 그러므로 MVP의 성공을 경제 성장이 아니라 다른 관점으로 가늠할 수 있다면 그것은 무엇이며 MVP가 그것에 기여했는지 여부를 판단하기에는 어떤 연구 방법론이 적절한지도 논의해야 될 것이다.

7) 니나 명크의 책과 같이 사례 연구도 필요하다. 우리가 외국 어린이들을 위해 기부를 한 돈은 어디에서 어떻게 쓰고 있을까? 대개 원조나 봉사 활동이 성공적으로 추진되고 있다는 증표로 인물들이 모두 즐거워하거나 행복해하는 순간을 포착한 사진을 접하게 된다. 수치로 공개되는 데이터도 물론 중요하다. 그런데 보다 구체적으로 일이 어떻게 진전이 되고 있는지, 성과는 무엇이고, 극복해야 할 어려움과 딜레마는 무엇인지를 들려줄 필요가 있다. 그런 이야기를 통해서 그들을 돕거나 격려할 수 있는 보다 구체적인 방법을 멀리서라도 함께 생각해볼 기회가 될 것이다. 사례 연구 방법은 또한 프로젝트의 전 과정에서 매우 구체적인 성찰을 줄 수 있다.

8) 이 글은 MVP라는 마을대변신 프로그램이 과연 여타의 텔레비전 변신프로그램이 그렇듯 해피엔딩으로 끝날 것인지를 둘러싼 여러 전망을 살펴보았다. 소개하거나 다루지 않은 크고 작은 쟁점이 많아 보인다. 짧은 기간 동안 MVP 관련 자료를 살펴보면 느낀 점은 원조 사업을 하며 대변신 프로그램을 꿈꾸지 말자는 것이다. 하루아침에 한 마을을, 그리고 그곳 사람들의 삶을 감쪽같이 바꿀 수 있는 화장법은 어디에도 없다. 결국 끊임없이 다함께 배우며 조금씩 시도할 수밖에 없다.



발표 4

적정기술의 통합적용을 통한 농촌공동체 만들기

정진영 교수(영남대학교)/독고석 교수(단국대학교)

녹색 ODA센터 공개세미나 발표자료

적정기술의 통합적용을 통한 농촌공동체 만들기

2014. 11.

영남대학교 정진영/단국대학교 독고석

1

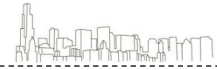
목 차

contents

- I. 개 요
- II. 현황 분석
- III. 현지조사
- IV. 한베 환경협력ODA 신모델 구상
- V. 기대 성과 및 활용방안

2

01 개요



목적 및 제안

■ 환경협력을 효과적으로 수행하기 위한 '**새로운 모형**' 을 제안하고자 함

- 베트남 환경문제 해결을 위한 기술적, 제도적, ODA수단 제안
- 한 · 베 **양국**의 **이익**에 부합하는 환경기업의 진출 전략 제시

■ 지금까지 대부분의 ODA사업들은 수원국의 주인인식(ownership) 함양과 이해관계자의 자발적 참여(stakeholder's participation) 유도에 실패

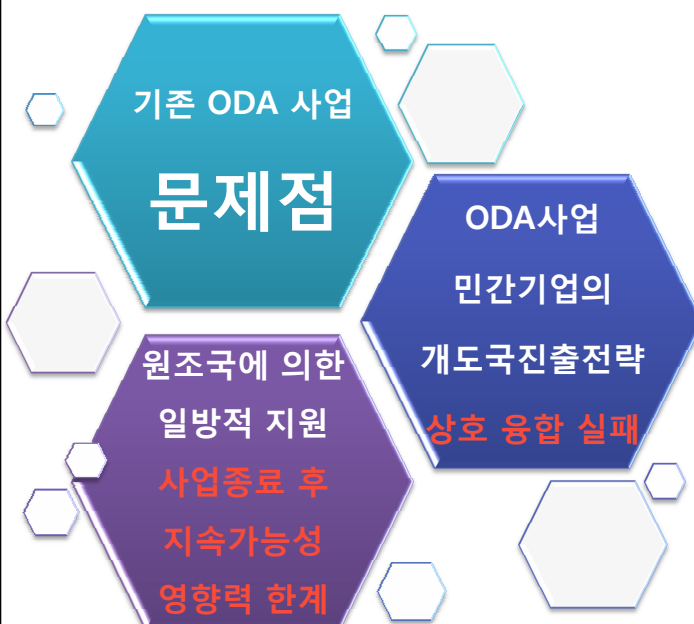
- 기존 ODA사업의 또 하나의 문제점은 ODA사업과 우리 민간기업의 개도국 진출 전략이 하나의 패키지로 융합되지 못함
- ODA사업 종료 후 민간기업이 어떤 역할을 하며 어떻게 진출할 수 있는지에 관한 전략이 제시될 필요

3

01 개 요



목 적



■ 환경협력을 효과적으로 수행하기 위한 '**새로운 모형**' 을 제안하고자 함



베트남정부의 정책동향, 예산 배정 방향, 환경교육 프로그램, 환경기술 수요, 한국기업체의 진출현황 등을 조사하여 **Win-Win 협력모형 개발**

4

02 현황 분석

베트남의 환경문제

베트남정부는
‘2005년 국가경제·사회
발전계획’ 세부 지표
별 목표를 설정하였으나
2010년 평가결과 8개
지표중 4개 지표 미달성

1993년 환경보호법
(Environment
Protection Law)
제정 2005년 내용보강

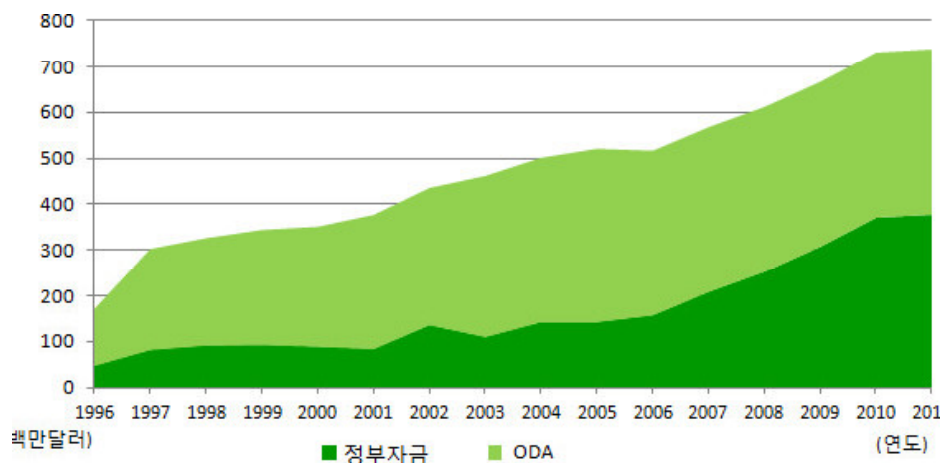
베트남정부는
‘2011-2020년
경제·사회 발전계획’
환경목표를 재설정
더욱 강력한
환경정책을 펼칠 방침

5

02 현황 분석

베트남 환경산업 분야 예산배정 방향 조사

- 베트남 환경시장은 상당 부분 해외 ODA사업에 의존
 - 전체 국가예산 중 ODA 의존율이 약 50-60%에 달하고 있음
 - 이러한 의존율을 낮추기 위해 PPP사업, 민간투자방식 등을 적극 권장하고 있음



자료 : 베트남 환경 인프라 현황 및 전망, KEITI, 2014

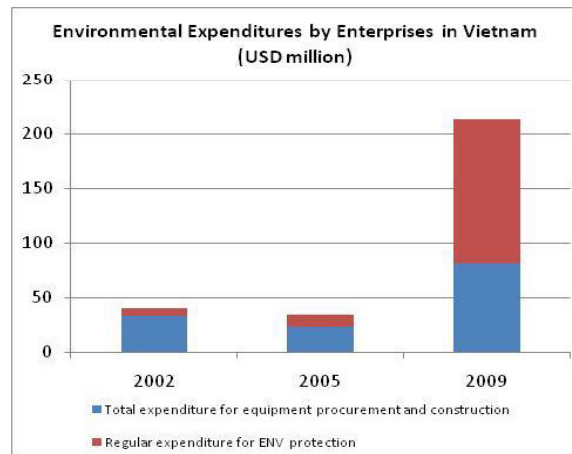
6

02 현황 분석



베트남 환경산업 분야 예산배정 방향 조사

- 베트남의 환경 투자는 매년 점차적으로 증가하는 추세
 - 특히 2005년 환경보호법 개정 이후, 급속히 증가하는 추세를 보이고 있음
 - 하지만 기업에 의한 환경투자는 여전히 낮은 수준임



자료 : 베트남 환경 인프라 현황 및 전망, KEITI, 2014

7

02 현황 분석



환경분야 국제 ODA 지원현황 및 우선지원 분야 조사

- 세계적으로 환경분야에 대한 ODA사업 규모는 점차 증가하는 추세
 - 우리나라도 이러한 추세를 따라가고 있으나 아직 규모는 상대적으로 미약

➤ DAC주요국의 환경분야 원조 규모 (2009~2010 평균)

	일본	스웨덴	핀란드	독일	스페인	프랑스	한국
환경분야 원조규모 (백만 달러)	7,102	901	383	3,988	1,317	2,206	250
비율 (%)	56.2	52.0	44.6	42.6	38.6	32.2	14.4

자료 : 녹색 ODA 발전 방안, 녹색성장위원회, 2012

8

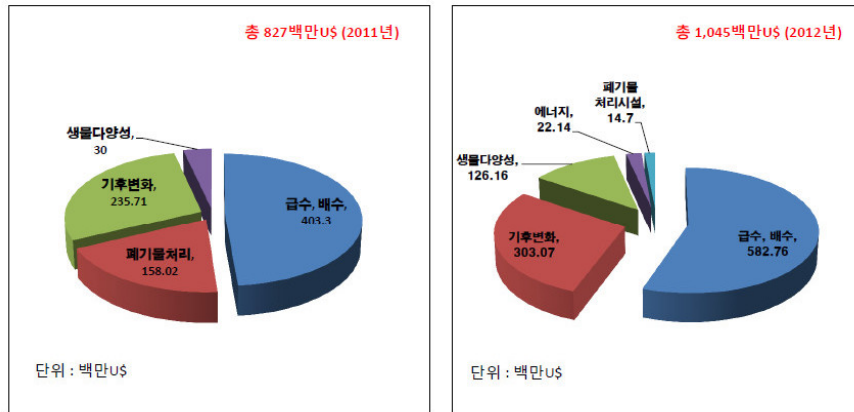
02 현황 분석

환경분야 국제 ODA 지원현황 및 우선지원 분야 조사

■ 베트남에 대한 환경분야의 ODA는 증가 추세

- **급수 및 폐수 부분** 및 **기후변화 부분**의 증가가 두드러짐
- 이러한 추세를 고려할 때, 향후 베트남에 대한 ODA는 **급수 및 폐수** **부분**에 많이 집중될 가능성이 높다고 판단됨

➤ 베트남 환경분야 ODA 현황

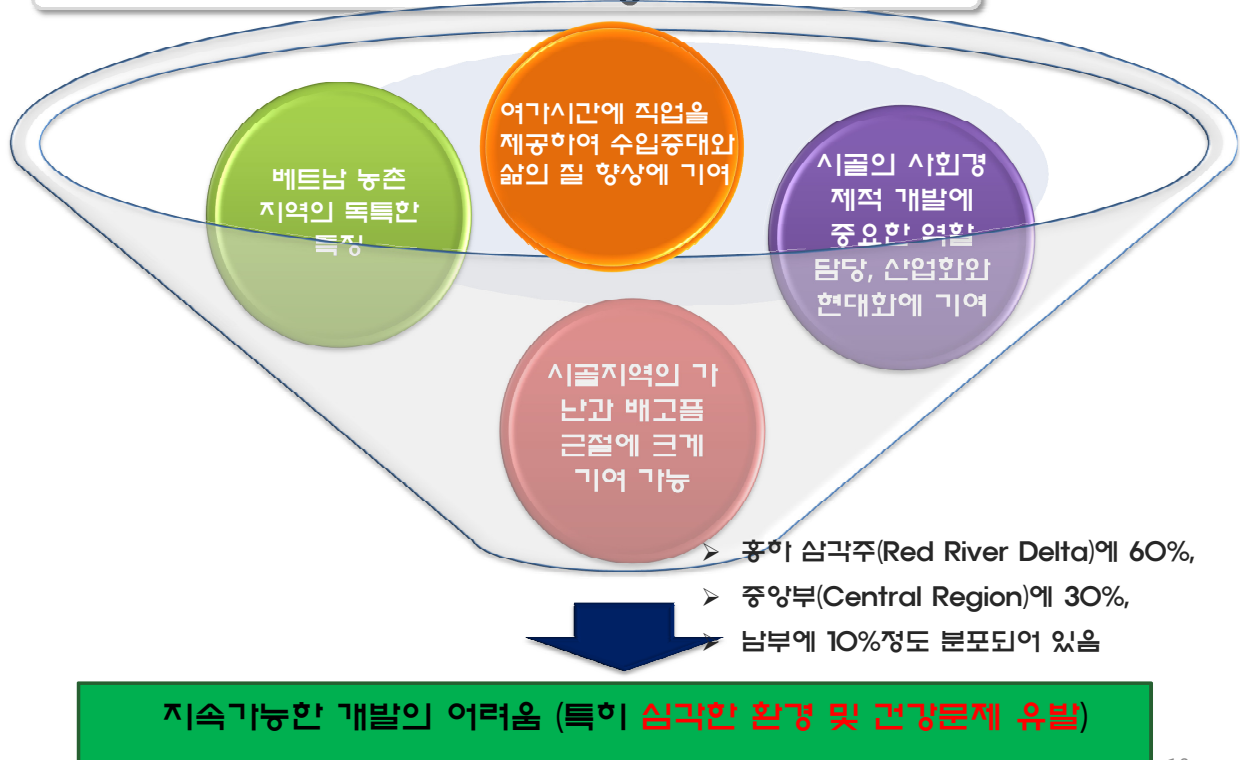


자료 : 베트남 기획투자부, 베트남 환경 인프라 현황 및 전망, KEITI 2014

9

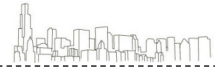
02 현황 분석

시범사업-Craft Village 개황



10

03 현지조사

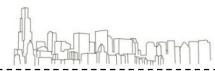


시범사업 - Craft Village (민카이 마을)

- 인구수는 약 5,700명
- 주요 생산품은 면류
- 상대적으로 빈곤률이 낮으며, 마을의 리더 및 위원회 등에서 마을 개발을 위한 매우 강한 의지를 갖고 있는 것으로 확인됨
- 담당 공무원들이 환경 관련 시설 및 관련 원조에 매우 적극적임
- **마을의 인프라도 충분, 새마을운동을 결합한 환경개선 및 지원모델을 적용하는데 매우 적합한 사례마을 가운데 하나라고 판단됨**

11

03 현지조사



시범사업 - Craft Village (민카이 마을)

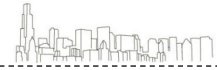
- 인구: 약 5,700명(7개 동네)
- 총가구수: 1,400가구
- 민족 구성: 경족
- 학력 수준: 90% 가량이 고졸
- 가구소득: 연 \$1,600 이상
- 기후: 하노이 기후와 거의 유사
- 주요 수공업품: 면류(쌀국수)
- 자본조달 방법: 은행 대출
- 빈곤가구의 기준: 일인당 한 달 \$30 이하
- 빈곤가구의 비율: 2.08%
- 문맹률 정도: 거의 없음



〈민카이 마을 관계자 인터뷰〉

12

03 현지조사

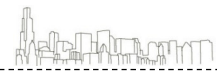


시범사업 - Craft Village (민카이 마을)

- 마을 조직
 - 마을지도부의 기본 구조: 3명으로 구성
 - 농민회 및 부녀회 유무: 농민회가 조직되어 있음
 - 마을회관을 매우 적극적으로 활용하고 있음(마을 회의, 문화 공간 등)
- 마을 인프라
 - 마을회관: 있으며, 마을의 가장 중심부에 위치하고 있으며, 바로 옆에 유치원과 초등학교 시설이 함께 위치하고 있음. 시설이 매우 현대적이며, 접근성과 활용도 또한 높음

13

03 현지조사



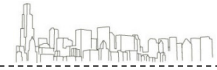
시범사업 - Craft Village (민카이 마을)



〈민카이 마을회관〉

14

03 현지조사



시범사업 - Craft Village (민카이 마을)

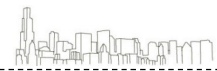
- 학교: 유치원과 초등학교가 나란히 위치하고 있으며, 시설이 매우 좋음



〈유치원〉

15

03 현지조사



시범사업 - Craft Village (민카이 마을)

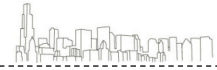
- 학교: 유치원과 초등학교가 나란히 위치하고 있으며, 시설이 매우 좋음



〈초등학교〉

16

03 현지조사



시범사업 - Craft Village (민카이 마을)

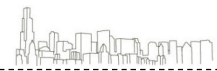
- 보건소: 마을의 대로 바로 옆에 위치
- 규모 적절, 시설 양호, 접근성 높음



〈보건소〉

17

03 현지조사



시범사업 - Craft Village (민카이 마을)

- 새마을 측면에서의 사항
 - 마을회관을 중심으로 주민 자치가 상대적으로 잘 이뤄지고 있다고 파악됨.
 - ‘**신농촌건설**’의 일부 결과물로 인프라(도로, 시설 등)가 상대적으로 잘 갖추어져 있음.
 - 주민 숙원사업은 폐기물 처리시스템 및 폐수처리시스템
 - 마을의 리더들의 마을개선 및 개발 의지가 강하고 매우 적극적
 - 농가 생산을 위한 자본조달(마이크로 크레딧)은 은행 등의 대출을 활용함
- 기타
 - 가장 우선적으로 **수처리시설(폐기물 처리 및 정화시스템)** 필요

18

03 현지조사



시범사업 - Craft Village (민카이 마을)



쌀국수 건조 장면



폐수 발생 장면

19

03 현지조사



시범사업 - Craft Village (국수폐수 특성)

No	Parameters	Wastewater characteristics	Standard of wastewater discharge (Type A-QCVN 24-2009)
1	Temp.	32°C	< 40°C
2	pH	7.5	6-9
3	BOD ₅	1,000 ppm	30 ppm
4	COD	1,500 ppm	50 ppm
5	TSS	2,500 ppm	50 ppm
6	Fe	20 ppm	1 ppm
7	S ²⁻	1 ppm	0.2 ppm
8	Cl ⁻	100 ppm	500 ppm
9	NH ₄ ⁺	80 ppm	5 ppm
10	N total	100 ppm	15 ppm
11	P total	15 ppm	4
12	Coliform	15,000 MPN/100 mL	3,000 MPN/100 mL

20

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상

21

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



기존 환경협력ODA 모델의 반성

■ 지속가능성 결여

- 인프라구축, 시설제공, 기자재 제공, 기술교육 등 일방적 지원
- 자조·협동·주인의식 함양을 위한 소프트 교육이 함께 이루어지지 않았음
- 제공된 시설과 기자재의 유지·관리가 잘 이루어지지 않고, 기술이 다른 지역으로 잘 확산되지 않음

■ 민간기업의 진출과 연계성 부족

- 민간기업은 건설업자, 납품업자로서의 수동적 역할만 수행
- 사업종료 후 사업 수혜지역에서 비즈니스 기회를 얻기는 매우 어려움

22

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력 ODA의 7대 원칙

■ 새로운 협력모델은 다음과 같은 7대 원칙에 입각함

1. 패키지형 지원
2. 민간기업과 ODA가 결합된 PPP (Public-Private Partnership) 사업
3. 새마을운동과의 연계
4. 베트남 현지 니즈(needs)와 수요 수용
5. 베트남 정부의 정책방향과 일치, 특히 신농촌개발 프로그램과의 연계
6. 국내 환경산업에서 비교우위 분야 집중 투자
7. 국내 관계부처, 기관 및 민간부문 공동 참여

23

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



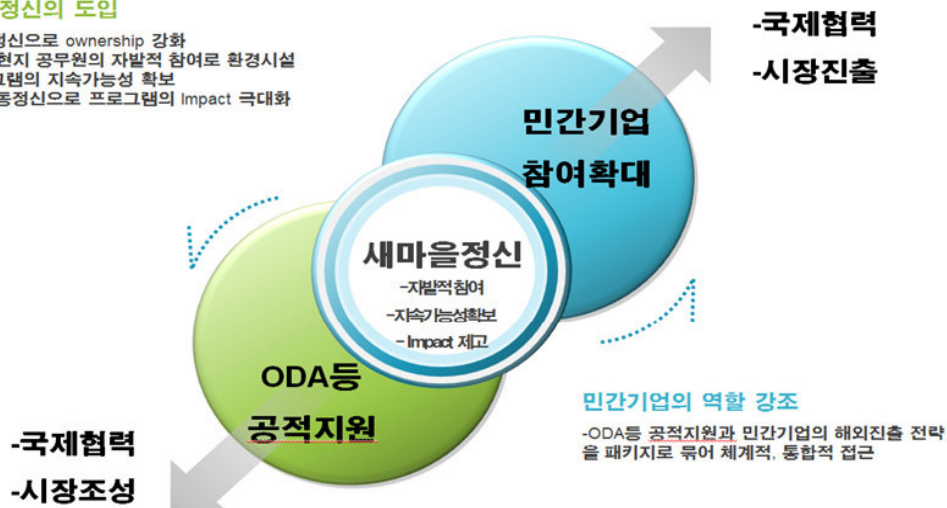
환경협력 ODA사업의 신모델

■ 새로운 모델의 개념

환경협력모델의 신개념

새마을정신의 도입

- 새마을정신으로 ownership 강화
- 주민과 현지 공무원의 자발적 참여로 환경시설 및 프로그램의 지속가능성 확보
- 자조/협동정신으로 프로그램의 Impact 극대화



24

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력 ODA사업의 신모델

■ **목표:** 현지 이해관계자(주민, 공무원, 정부기관)의 자조정신에 기반한 지속가능한 환경협력사업을 통해 베트남의 환경개선, 기술역량을 강화 하며 우리나라 기업의 진출기반 확보

■ **전략 :**

- 환경시설 구축, 기술교육과 더불어 환경새마을운동 교육강화, 환경새마을 운동 시행
- 우리나라 민간기업의 CSR/CSV사업과 연계
- 환경협력사업 재원으로 ODA자금에 민간기업의 CSR/CSV자금 추가
- 현지 이해관계자와 베트남정부의 니즈 및 수요 적극 반영

25

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



■ **수단: 사업의 구성요소**

구분	내용	수혜 대상	재원
환경 인프라 구축	▲ 폐기물처리시설, 대기오염방지시설, 폐수처리시설 등 환경 시설 건설	수혜지역 일반	ODA자금
환경 새마을 운동 사업	▲ 재활용, 하수구 정비, 나무심기 등 생활환경개선을 위해 주민이 직접 참여할수 있는 활동 ▲ 마을회관 등 새마을 운동 기조 시설 지원 ▲ 소독중대 사업	주민, 공무원	ODA자금+CSR/CSV자금+주민자체 자금
환경 새마을 운동 교육훈련 사업	▲ 근면·자조·협동의 새마을정신교육 ▲ 주민조직화 등 새마을운동 실천 방법 ▲ 새마을운동 관리, 행정교육	주민, 마을지도자, 공무원	ODA자금+CSR/CSV자금
환경새마을운동 전문가 컨설팅 지원 사업	▲ 환경 새마을 운동 수행 원리 ▲ 현장/지역 활동가 육성 및 훈련 ▲ 주민이 제안한 환경 새마을 운동 세부사업 선정지원 및 평가	주민, 공무원	ODA자금+CSR/CSV자금
기자재 지원 사업	▲ 환경관련 분석 및 모니터링 기계 등 환경관리와 시설운영을 위한 기자재 지원	시설, 관리사무소 등	ODA자금
역량강화 사업	▲ 기술전수를 위한 기술자 대상교육 ▲ 공무원을 위한 환경교육 ▲ 주민 환경의식 제고 교육 ▲ 한국 초청 연수교육	기술자, 공무원, 주민	ODA자금+CSR/CSV자금
기술전문가 파견 사업	▲ 기술전수와 컨설팅을 위한 전문가 파견	기술자, 공무원	ODA자금

5

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

■ 사업의 기본원칙

(1) 주민제안과 주민참여의 원칙

- 철저히 주민의 수요에 기초한 사업 수행
- 주민이 직접 사업 과정에 참여함으로써 주인의식을 갖도록 함

(2) 주민분담의 원칙

- 사업에 요구되는 미숙련 노동의 경우 마을주민의 자발적 참여로 해결
- 공동시설 인프라의 운영경비는 마을주민의 자발적 분담으로 충당
- 이 모든 것이 가능하기 위한 새마을 주민조직과 교육이 중요

27

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

■ 사업의 기본원칙

(3) 단계별 개발원칙

- 처음에는 새마을 정신에 입각한 주민의식 개혁 교육에 중점을 두고 이후 물리적 사업으로 확대
- 소규모 프로젝트에서 출발해 실천력과 자신감, 주인의식 고취한 후 중규모, 대규모 프로젝트로 이행. 예컨대 환경개선 사업을 먼저 시행하고 이어 대규모 환경시설 구축 진행

28

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

■ 사업의 기본원칙

(4) 공유의 원칙

- 사업 전체 개요와 진행과정과 결과물에 대한 비전을 수시로 주민회의를 통해 공유하 도록 함
- 마을주민 스스로 문제점을 발굴하고 개선방안을 찾도록 유도함

(5) 우수 마을에 대한 차별적 지원 원칙

- 자조·협동의 정신으로 주민들이 참여함으로서 환경개선사업에 좋은 성과를 낸 경우, 인센티브 지원금을 지급

29

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

■ 사업의 기본원칙

(6) 지역 자치정부 정책과의 부합 원칙

- 해당 지역의 지방정부 및 마을개발 정책과 예산배정 계획을 수시로 파악 하여 베트남정부의 정책과 부합되도록 사업을 추진

(7) 적정기술/적정 인프라 도입의 원칙

- 시설과 기자재는 마을 주민의 역량과 기술수준을 감안하여 수준을 정함
- 지속적 유지관리가 가능한 수준의 기술
- 만일 외부의 요소기술이 필요할 경우 지속적 지원통로의 확보방안마련

30

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

표준 사업안

베트남 수공예마을(쌀국수제조) 환경개선을 위한 환경새마을운동 지원사업		
대 영역	중 영역	세부사업
환경 인프라 구축	폐기물 분리/자원화시설	- 다양한 원료에서 생산되고 있는 쌀국수의 원료부산물을 효율적으로 분리/자원화할 수 있는 시설 설치
	폐수처리장 설치	- 각 가정에서 배출되고 있는 폐수의 수집, 저장 및 처리시설을 일괄적으로 수행할 수 있도록 인프라 구축
	개별 정화조 설치	- 각 가정의 폐수 수집 및 합병처리가 어려운 경우, 각 가정에서 개별 정화조를 설치하여 수계로 배출되는 오염부하량을 최소화

31

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

표준 사업안

베트남 수공예마을(쌀국수제조) 환경개선을 위한 환경새마을운동 지원사업		
대 영역	중 영역	세부사업
환경새마을 운동사업	생활환경 개선 사업	- 주민이 참여하는 하수구 정비, 마을길 정비, 깨끗한 식수확보, 환경감시 활동: 주민스스로 참여하며 주민들이 일부 재원을 부담함으로써 주민의식 확보 - 쉽고 단기간에 효과를 볼 수 있는 사업부터 시작하여 점차 장기적이고 난이도가 높은 사업으로 발전
	나무심기 사업 (해당없음)	- 환경개선을 위한 나무심기 활동 - 소득증대를 위한 소득작물 식수활동
	폐품 재활용사업 (해당없음)	- 분리 폐품의 구매를 통해 분리 처리 의식과 환경보호 의식을 사업을 통해 고취
	환경새마을운동 기반구축	- 마을회관 건립 및 리모델링
	소득증대사업	- 주민이 스스로 제안한 소득증대 사업 (컨설팅을 통해 사업발굴 지원)

32

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

표준 사업안

베트남 수공업마을(쌀곡수제조) 환경개선을 위한 환경새마을운동 지원사업

대 영역	중 영역	세부사업
환경 새마을 운동 전문가 컨설팅 지원사업	현지 컨설팅	- 환경새마을운동 수행원리, 주민조직화, 사업발굴 컨설팅
	지역활동가 육성	- 공무원/NGO를 대상으로 현장에서 환경새마을운동 지원 활동가 발굴 및 교육
기자재 지원사업	폐수처리 및 수질분석 장비제공	- Water sampler, Sediment sampler 등 폐수처리 및 수질분석 장비 제공

상기의 사업을 3년간 연차별로 실시

- 쉽고 단기간에 효과를 낼 수 있는 사업부터 시작하여 주민들이 협동과 자조적 노력의 결실을 맛보게 하고, 이를 통해 자신감을 갖도록 함
- 두 개의 마을에 대해 동시에 사업을 시행하는 경우, 2차년도 이후부터 성과와 지원규모를 연계하여 자발적 참여를 유도

33

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



환경협력ODA 신모델을 적용한 사업구상(예)

베트남 수공업마을 환경개선을 위한 환경새마을운동 지원사업 SWOT 분석

강점	약점
<ul style="list-style-type: none"> ▲ 사례 마을은 베트남의 다른 농촌마을에 비해 소득수준이 높고 주민들의 교육수준도 높은 편 ▲ 쌀곡수라는 제품 생산에 특화된 경제구조를 가지고 있어 폐수처리의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있음 ▲ 히노이에서 접근성이 좋아 사업의 관리가 용이함 ▲ 교육, 보건 등 전반적 환경이 양호하므로 환경문제에 집중하여 투자할 수 있는 여건 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 영세한 가내 수공업 위주의 특성으로 인해 자체 투자여력이 크지 않음 ▲ 아직 환경에 대한 인식이 전반적으로 낮은 편임 ▲ 아직 환경산업에 대한 시장이 충분히 성숙하지 않아, CSR/CSV투자를 하려는 한국의 기업이 많지 않음
기회	위협
<ul style="list-style-type: none"> ▲ 베트남 정부의 신농촌 운동 추진의지와 19개 목표에 환경 목표 명시 ▲ 경제발전 따라 정부 및 주민들의 환경의식 제고 ▲ 민간기업들의 해외진출에 따른 CSR/CSV 사업 인식 제고 ▲ 한국의 경제발전과정에서 환경문제를 조화롭게 해결했다는 베트남 현지의 좋은 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 지금까지의 ODA사업이 주로 물적 시설 지원 위주로 되어 있어, 새마을정신이 가미된 새로운 모델에 대한 거부감이 있을 수 있음 ▲ 사회주의의 영향으로 평등의식이 강해 성과에 따른 차등 지원의 모델에 대한 거부감이 있을 수 있음 ▲ 베트남의 주요 정책인 NTP(National Target Program)가 물적 시설에 기반한 양적 위주의 평가지표로 되어 있어 현지 공무원들이 새마을교육 등 소프트 투자에 소극적일 수 있음

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상



새로운 모델 시행 시 기대효과

- 향후 효율성, 효과성, 지속가능성, 영향력을 극대화 할 수 있음
 - 특히 수원국(베트남) 이해관계자의 주인의식(ownership)을 강화함
 - ODA사업 종료 후에도 사업이 지속가능
 - 장기적 영향력을 가질 수 있도록 환경교육프로그램을 제시하였음
- 기존과 구별되는 '환경새마을운동'이라는 개념을 도입하여 넓은 의미의 협력이 가능

35

04 한베 환경협력ODA 신모델 구상

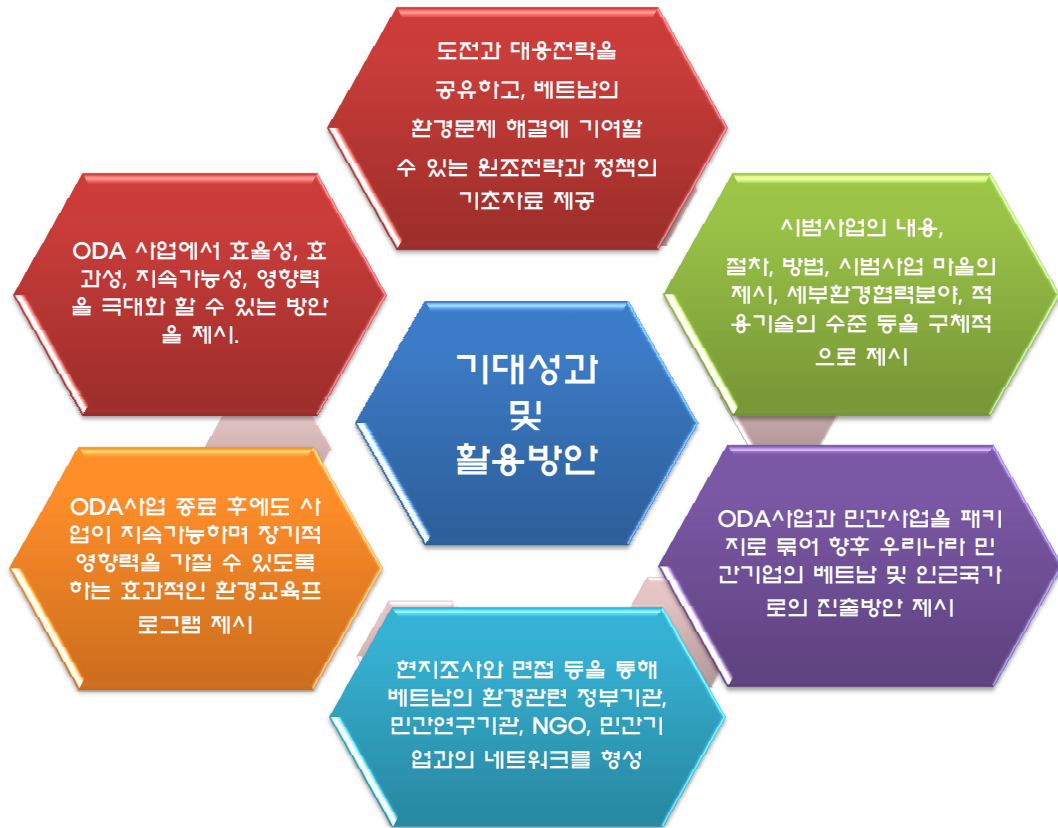
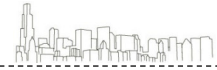


새로운 모델 시행 시 기대효과

- 새로운 모델은 우리나라 기업이 베트남에 진출하면서 베트남과 상호 Win-Win 할 수 있는 방안
 - 본 모델은 공적영역인 ODA사업과 CSR/CSV사업을 패키지로 묶어 실행하는 예
 - 민간기업이 ODA사업에 공동으로 참여함으로써 수혜지역 주민과 관할 지방정부로부터 신뢰를 쌓고, 강한 네트워크를 형성
 - 참여 기업이 시설구축 및 관리, 컨설팅 및 기자재 공급에서 경쟁사 보다 우위에 설 수 있는 기반을 제공

36

05 기대성과 및 활용방안



37

감사합니다



38



토론문

여형범 책임연구원(충남발전연구원)

권 울 팀장(대외경제정책연구원)

양영미 위원장(참여연대 국제협력위원회)

토론문

내발적 발전 관점에서 본 농촌개발 ODA

여형범 책임연구원(충남발전연구원)

1. 농촌개발 ODA의 과정 측면

개별적인 사업 진행에 앞서 대상국의 농업·농촌부문 개발전략과 우리나라의 협력전략에 대한 분석이 필요하다는 허장 박사의 제안에 전적으로 동의한다.²⁵⁾ 농촌개발 ODA가 어떤 효과를 가져올 수 있는지, 어떤 목표 달성에 기여할 수 있는지에 대한 사전 검토와 사후 평가가 면밀하게 이루어져야 한다. 김남수 박사가 제안하듯이 사후평가를 위한 모니터링과 자료 공개 방안 및 구체적인 사례 연구 방안이 ODA 사업 계획 안에 포함되도록 해야 할 것이다.²⁶⁾ 또한 사전 검토와 사후 평가에는 민영일 사무총장의 지적처럼 새마을운동 ODA 사업이 가져올 긍정적인 효과뿐만 아니라 부정적인 영향에 대해서도 함께 검토되어야 한다.²⁷⁾

이러한 사전 검토와 사후 평가가 가능하려면 현지에서 오랜 기간 지속적으로 활동하여 현지의 정보에 능통한 사람이 포함되거나 현지 사람들이 사전 검토 및 사후 평가를 주도

25) 허장 박사는 새마을운동과 관련해서는 베트남의 “신농촌을 위한 국가목표 프로그램” (2010~2020) 외에는 국가적 사업으로 추진한 사례는 미흡하다. 국가별 농촌개발 협력 전략 수립을 위해 대상국의 사회 및 경제 여건, MDGs 달성 정도, 농업 및 농촌개발 수준을 분석하고(1단계), 대상국의 국가 전체 및 농업·농촌부문 개발전략과 우리나라의 협력전략을 분석하고(2단계), 이를 바탕으로 국가별 농촌개발협력 전략을 제시(3단계)하는 분석틀을 제시한다.

26) 김남수 박사는 밀레니엄빌리지프로젝트의 배경, 목표, 전략, 성과, 평가 등을 둘러싼 논쟁들을 살펴보고, 참여계획, 상호학습과정, 신중한 확산 전략, 사업평가를 위한 모니터링 및 자료 공개, 비가시적인 성과에 대한 평가, 구체적인 사례 연구 필요성을 제안하고 있다.

27) 민영일 사무총장은 발표문에서 “우리나라 농촌인구가 행복한가?”를 물었다. 새마을운동의 편익 측면만 볼 것이 아니라 비용 측면도 균형있게 보아야 한다는 지적이다. 새마을운동이 국내에서도 성공이었다고 자신할 수 없는데 이를 개도국에 전파하겠다는 것은 무리한 계획이라고 비판한다.

할 수 있는 여건이 조성되어야 할 것으로 보인다. 현재 ODA 전문가들이 이런 역할을 담당할 수 있을 정도의 양적, 질적 역량을 갖추고 있는가? 부족하다면 이를 위한 전문가 육성 전략이 함께 준비되어야 할 것이다. 국내 전문가나 현지 전문가의 발굴·육성뿐만 아니라 대상국가와 대상지역에 대한 ODA 사업 경험이 있는 전문가 그룹과의 네트워크 구축도 중요할 듯하다. 또한 현재 ODA에서 주변적 역할에 머물고 있는 지방정부가 지역의 특성과 장점을 살린 ODA 프로그램을 개발하고 운영할 수 있는 기회의 장을 열어줄 필요도 있다.

2) 농촌개발 ODA의 내용 측면

새마을운동 ODA가 대상국가나 대상지역의 발전에 실질적인 도움이 될 수 있을까? 농촌개발 ODA 또는 새마을운동 ODA는 구체적으로 어떤 내용을 담아야 하는가? 새마을운동이라는 타이틀은 기존 농촌개발 ODA에 어떤 내용을 추가하거나 수정할 수 있을까?

허장 박사는 발표문에서 2006년도 이후 농촌개발협력 18개 사업들의 세부 사업내용을 검토하여, 소득, 인프라, 보건위생, 교육, 사회복지, 조직, 기타(연구조사, 계획수립 등) 사업 중에서 소득사업, 인프라 사업, 교육사업 순으로 많았음을 보여준다. ‘새마을운동’ 이름을 내걸었다고 해도 실제로는 ‘새마을운동’ 적 요소를 첨가한 ‘농촌종합개발’ 사업 형태를 띄고 있는 셈이다. 민경일 사무총장은 “새마을운동은 누구를 위한 운동이었는데?”를 물으면서 소득증대가 더 큰 지출증대로 이어질 경우 지역의 주민들의 삶을 더 악화시킬 수도 있다고 지적한다. 김남수 박사는 MVP가 실패했던 기존 농촌개발 사업과 차별성이 없다는 비판과, 이러한 비판의 근거로 제시되는 사례(우간다의 옥수수와 강낭콩 재배 사례 등)를 제시한다. 정진영 교수는 기존 환경 ODA가 소프트 교육, 유지관리, 기술 확산, 민간기업 연계 등에서 부족하다고 지적하면서, 기업이 안정적으로 결합할 수 있는 방안 마련을 제안한다.

발표문들은 농촌개발 ODA나 새마을운동 ODA에 어떤 내용이 담겨야 하는지에 대해서는 구체적으로 언급하지는 않고 있다. 다만, 허장 박사의 발표문을 보면 KOICA 농어촌개발 분야 전략은 “식량안보, 소득증대와 삶의 질 향상을 통한 개발도상국 농어촌지역의 지속가능한 내발적 발전에 기여한다”를 비전으로 제시하고 있다. 발표문에는 ‘내발적 발전’에 대한 설명이 없지만, 내발적 발전(endogenous development)은 기본적으로 지역 내 자원의 활용보다는 외부 자원에 의존하는 외생적 발전 전략에 대한 대안적인 접근이다.²⁸⁾²⁹⁾ 농촌 새마을운동이 농업생산성 증대와 소득증대를 강조하지만, 내발적 발전 관점에서 볼 때 지역공동체의 전통과 공유자원을 보전하고 관리하고 활용할 수 있을

지에 대한 내용이 포함되어야 한다. 덧붙여 ODA 사업 대상지역의 농민들이 ‘돈’을 어디에 쓰는지, 그 ‘돈’이 지역에서 얼마나 순환하는지에 대한 검토와 외부로 누출되지 않을 수 있는 방안 모색이 필요할 것이다. 또한 농촌개발 ODA 또는 새마을운동 ODA가 극심한 빈곤 탈출뿐만 아니라 지속가능한 내발적 발전을 지향한다면, 내발적 지역발전의 구체적인 사례로 제시되는 에너지 부문의 전환운동, 생태·환경 부문의 생물권보전지역, 농·식품 부문의 로컬푸드, 지역문화 부문의 슬로시티와 에코뮤지엄 운동, 지역경제 부문의 ‘지역을 사자’ 운동을 어떻게 ODA 사업에 접목시킬까에 대한 논의가 필요할 것이다.

-
- 28) 유럽과 일본 등에서도 외부기업 유치에 기댄 외생적 발전에 대한 비판이 제기되면서 낙후지역, 특히 농촌의 대안적 발전 전략으로 내발적 발전론이 등장하였고, 국내에서도 참여정부 시기에 낙후지역의 발전 전략으로 제시된 바 있다.
- 29) 내발적 발전은 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 달성하기 위하여 지역의 역량을 바탕으로 지역발전 사업의 성과를 지역사회에 착근시키는 발전 전략으로 정의해볼 수 있다. 때문에 내발적 발전 담론은 “외부 지원에 의존하지 않는 지역발전은 가능한가? 지역에 사는 사람들이 주도하여 지역 내 자산을 보전하고 활용하는 방식의 발전이 가능한가? 지역개발 사업이 지역사회의 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성을 훼손하지 않고 조화롭게 추구하는 것이 가능한가? 지역사회에 기여하는 방식으로 외부의 지원을 유도할 수 있는가?”를 끊임없이 묻는다.
-

농촌개발 ODA의 방향과 과제 토론문

권 율 팀장(충남발전연구원)

농촌개발 ODA의 방향과 과제 토론문

양영미 위원장(참여연대 국제협력위원회)

창/립/선/언/문

갈수록 심각해지고 있는 지구환경문제는 비단 인류만이 아니라 지구상에 살고 있는 모든 생명체들의 생존을 위협하는 위기이다. 무분별한 개발과 자원 이용이 고착화된 결과 생태계의 파괴, 동식물의 멸종, 에너지의 고갈 등이 가속화되고 있으며, 기후변화 위기에서 벗어나지 않고서는 문명의 존속조차 불가능하다는 사실이 분명해지고 있다.

더욱 분명한 것은 우리가 지구상에서 살아남기 위해서는 지금까지와는 다른 방식의 삶을 살아야한다는 사실이다. 1987년에 발표된 브룬트란트 보고서, ‘우리 공동의 미래’는 올해 6월, 리우+20 환경회의에서 ‘우리가 원하는 미래’라는 진화된 모습으로 세계 시민들의 성찰과 희망을 담아냈다. 그러나 지난 25년간 수많은 선언과 협약이 있었음에도 불구하고 현실은 나아지기는커녕 오히려 악화되고 있는 것으로 보인다.

환경과 개발을 통합하는 개념인 ‘지속가능한 발전’은 국제사회가 추구해야할 이념으로 자리 잡은 지 오래다. 하지만 환경을 지키면서 동시에 빈곤에서 벗어나야 하는 이중의 목표는 지금까지 산업화의 길을 걸을 기회조차 갖지 못했던 개발도상국들에게는 버거운 과제임에 틀림없다. 자연의 수용능력을 도외시한 선진국들의 발전방식에서 비롯된 지구환경의 위기는, 개발과 성장방식을 규정하는 패러다임의 일대 전환을 요구하고 있는 것이다.

제2차 세계대전 이후 시작된 개발협력의 역사는 수많은 시행착오의 역사였다. 그 과정에서 공여국들이 얻은 교훈은, ODA 사업의 원조효과성을 높이기 위해서는 인권, 여성과 환경의 관점을 주류화해야 한다는 점이다. 녹색 ODA는 과거의 개발원조에 대한 뼈저린 반성의 결과물로서, 더 이상

하드웨어와 개발 위주가 아니라 지역 주민들과 공동체의 지속가능한 발전에 기여하는 방식이 되어야 한다는 사실을 말해주고 있다.

심화되고 있는 환경과 생태의 위기에 따른 피해는 ODA 수원국인 개발도상국에서 더욱 심각하게 나타난다. 국제사회의 추세에 발맞추어 우리 정부는 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)의 정식 회원국으로 활동하기 시작한 이후 녹색 ODA의 비중을 꾸준히 높여가고 있다. 한국정부와 시민사회는 국제사회에서 녹색 ODA 논의에 적극적으로 참여함으로써 기후변화 대응에 더 많이 기여해야할 책임을 갖게 되었다. 지금부터 올바른 길을 찾아 나선다면, 녹색 ODA는 기후변화와 빈곤 등 인류가 당면한 위기의 복잡한 실타래를 풀어나가는 유력한 채널이 될 수 있을 것이다.

이러한 인식 속에서 우리는 시민사회의 역량을 모아 녹색ODA센터를 창립하고자 한다. 녹색ODA센터는 양적, 질적 측면에서 성장 과정에 있는 한국의 개발협력사업이 환경과 인간의 공존을 추구하는 방향으로 나아갈 수 있도록 건설적인 감시와 포괄적인 대안 제시의 역할을 마다하지 않을 것이다.

2012년 11월 13일

기후변화행동연구소 병설

녹색ODA센터

창립 제안자(총 25인, 가나다 순)

권 율, 김진희, 김호철, 류종성, 박용신, 성숙경, 안병옥, 양영미, 엄은희,
엄형철, 윤기돈, 윤제용, 이강준, 이상현, 이태일, 이태화, 장석환,
장재연, 정남순, 정희성, 조공장, 조명래, 조은미, 최동진, 추장민

녹색ODA센터의 운영 및 사업방향(안)

1. 명칭

- 녹색ODA센터

2. 비전과 가치

2-1. 지향

- 한국이 제공하는 국제개발협력사업이 파트너 국가, 지역사회, 주민들의 정치, 경제, 문화, 사회적 발전과 인권 증진에 기여할 수 있도록 노력한다.
- 국제개발협력사업이 지속가능한 발전을 담보할 수 있도록 환경보호, 생태계 보전, 기후변화 대응 등 녹색 ODA의 주류화를 지향한다.

2-2. 역할

- 수원국의 생태계를 보호하고 기후변화에 대응에 기여하는 ODA의 실현
- 지속가능한 발전의 원칙을 훼손하지 않고 환경과 인간의 공존을 구현하는 ODA 실현
- 인간 권리를 중시하고 수원국 주민들의 삶의 질을 개선하는 ODA의 실현

3. 조직·운영(안)

- 녹색ODA센터는 기후변화행동연구소 병설 기관으로 출범한 후, 향후 여건에 따라 독립된 활동의 근거를 확보한다.
- 조직은 운영위원회와 사무국 및 자문위원회로 구성한다.

4. 사업방향과 전략

- [연구] 정책제언과 제도 마련을 위한 연구·조사활동
- [주창] 정책·제도 개선을 위한 어드보커시(advocacy) 활동
- [소통] 녹색 ODA에 대한 정보 공유 및 교육활동
- [감시] 현장 평가를 통한 감시활동
- [연대] 파트너 국가 시민사회와의 연대활동

5. 사업 계획(안)

5-1. 정례포럼

- 월례 혹은 격월로 포럼, 공개세미나 개최

2014년의 월례포럼 주제 (예시)

1. 거대한 역설
2. MVP와 지구촌 새마을 운동
3. 적정기술과 농촌개발
4. 개발과 행복지수
5. 리버스 이노베이션과 BOP
6. 적정기술과 비즈니스
7. 아프리카의 운명
8. POST-2015
9. WASH와 Water 4.0
10. 에너지난민과 미니그리드
11. 사막화와 녹색혁명
12. 자연재해와 ODA
13. 국제개발과 한류
14. 개발협력과 북한
14. ODA의 문제점과 실패 사례
15. 간디의 위험한 평화헌법

5-2. 연구조사 사업

- 녹색 ODA 및 국제협력을 통한 기후변화 대응방안 연구
- 지속가능한 발전을 증진하는 ODA 사업 및 연구조사 발굴
- 해외 녹색 ODA 사례조사 등

5-3. 출판·홍보사업

- 녹색 ODA 브리프 : 뉴스레터를 통해 녹색 ODA 동향 및 정보전달
- 녹색 ODA 시민교육 교재 및 프로그램 개발 : 시민교육 프로그램 운영
- 녹색 ODA 관련 출판사업 : 교양서적 발간, 혹은 번역 출판
- 홈페이지 구축 : 자료 공유형 웹사이트 구축

5-4. 현장방문 및 평가조사

- 제3국 시민사회와 한국 ODA에 대한 객관적인 평가조사
- 기후정의네트워크(CJN) 등 NGO 연대조직 가입 및 정보공유 검토