



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 것<sup>1)</sup>” 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 소개하며<sup>2)</sup> 그 내용을 크게 세 진술로 요약한다. 1) 최빈국들은 원조를 통한 빅푸시 없이는 헤어 나올 수 없는 빈곤의 함정에 걸려있다.<sup>3)</sup> 2) 빈곤의 성장이 저조한 것은 나쁜 정부 때문이 아니라 빈곤의 함정 때문이다.<sup>4)</sup> 3) 대규모 원조는 국가들이 자립 성장할 수 있도록 한다.<sup>5)</sup> 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)<sup>1)</sup>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-달리와 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 어류자원을 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 높고 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.<sup>6)</sup> 이 전략을 구체적으로 보여주고 확산하기 위해 구상된 것이 MVP이다. MVP의 목적, 전제, 기본 전략, 단계별 개입 내용은 아래와 같다.<sup>7)</sup>

▶ **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

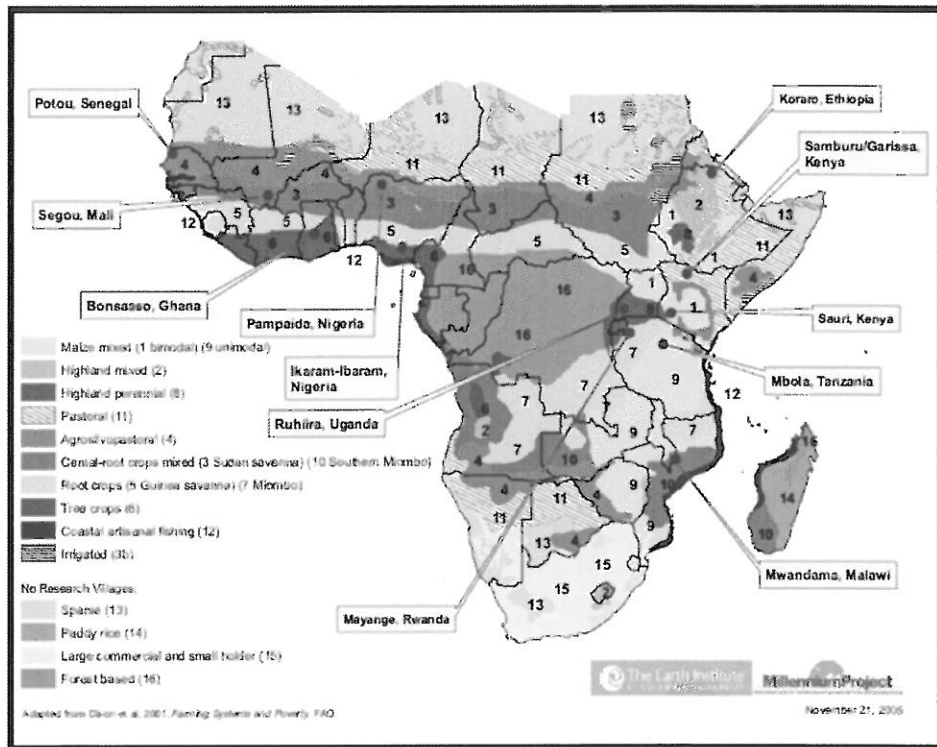
▶ **지속가능성과 확산가능성(sustainability and scalability):** 지속가능성과 확산가능성은 MVP의 최종 목표 중 하나. 지속성 관련, MVP의 주된 쟁점 중 하나는 자금 기부자들의 출구 전략임. 이 프로젝트는 5년 동안 자금을 지원하고 해당 지역이 5년 동안 상업적 농업과 기타 활동을 통하여 경제적으로 스스로 유지할 수 있게 될 것을 예상. 5년이 되면 농부들은 높은 생산성과 더 높아진 산물 다양성을 바탕으로, 정상적인 시장을 기초로 필요한 물품을 사고 팔게 될 것. 프로젝트는 농사에 필요한 재료들에 대해서 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. 구성된 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)<sup>8)</sup> 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 멤크(Nina monk)는 여러 해 동안 MVP를 방문하여 보고 들은 내용을 책으로 썼다.<sup>10)</sup> 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 멤크의 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 넉 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 충분할 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 덩핑 처리를 했다. 옥수수 가격은 폭락했다. 물론 팔지 못한 것은 쥐들에게 돌아갔다. 주민들은 좋아하지도 않고, 바나나에 비하여 화학 비료도 많이 사용하고 기르기에든 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).<sup>11)</sup>

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 농업 박사이다. 루히라의 작

11) 2014년 빌 게이츠는 니나 멍크의 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 불, 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% -말리아 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)<sup>12)</sup>.”

지난 몇 십년 동안 개발 기관들은 마을-수준의 패키지 개발 개입을 만들어냈다. 1950 년대에 시작된 지역 사회 개발(community development), 1970년대에 시작하여 1980 년대에 관심이 줄어든 통합농촌개발(Integrated rural development)등이 대표적이다 (Buse et al, 2008)<sup>13)</sup>. Clemens와 Demombynes(2010)에 따르면 이러한 프로젝트가 단기간에는 성과를 보일 수도 있지만 결국에는 지속적이고 다변화된 경제 발전으로 이어 지지 못했다. 가령, 1979년에 케냐에서 시작된 통합농촌개발 프로젝트의 경우 월드 뱅크의 주도로 진행되었는데 비료 제공, 미소 금융, 수송 인프라, 토양 보존과 복원, 가정 용 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)<sup>14)</sup>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 보고서<sup>15)</sup>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)<sup>16)</sup>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)<sup>17)</sup>의 연구 결과를 예로 들며 MVP 평가는 장기적으로 진행되어야 한다고 주장한다.<sup>18)</sup>

2010년, MVP 3년차 형성 평가 보고서가 발표된 뒤 Clemens와 Demombyne는 이 보고서에 대한 리뷰 보고서를 발표했다.<sup>19)</sup> 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) Shachua 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 어째서 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)<sup>20)</sup>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.<sup>21)</sup>

Tom Murphy<sup>22)</sup>는 영향 평가 논쟁은 최근 개발경제학(development economics)분야

20) Millenium Villages(2011)(여형변, 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

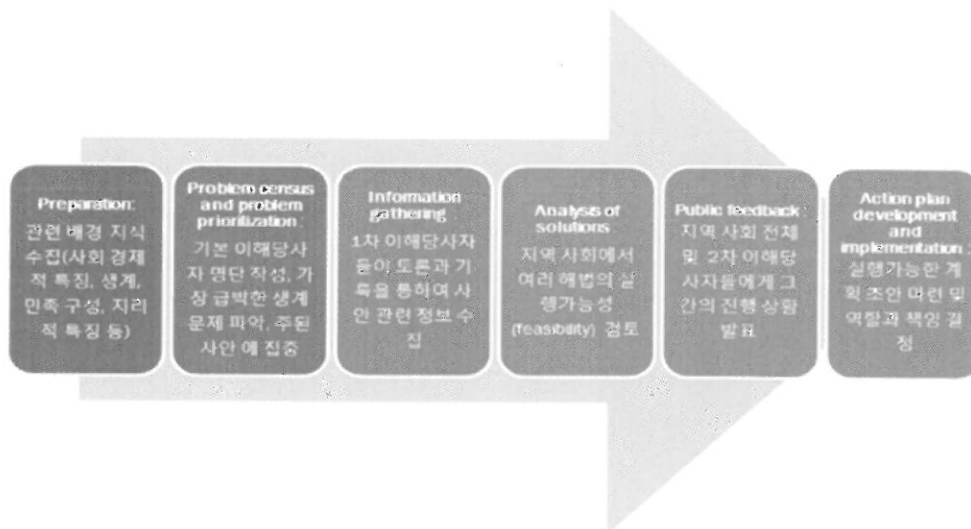
1) 과연 MVP는 대변신에 성공하고 있는 것일까? 적어도 단기 성공 과제에서는 어느 정도 성과를 거두고 있는 듯 하다. 평가와 관련된 쟁점 또한 성과 유무가 아니라 평가 방법에 있다. 클레멘스의 지적대로 그 많은 돈과 전문가들이 투입되었으니 그 성과가 눈에 드러나는 것은 어쩌면 너무나 당연하겠다. 지금도 MV에서 많은 사람들이 분투하고 있을 것이고 엄청난 비용이 들어간다는 점을 생각하면, 사람들이 빈곤의 함정에 빠져있고 그것을 벗어나기 위해 빅푸시가 필요하다는 삭스의 진단이 맞았고, 밀레니엄프로젝트가 제안하는 각종 개입들과 MVP가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

2) 니나 명크가 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.<sup>22)</sup>

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.”<sup>24)</sup> 모든 것에 능통한 사람은 없고 상황은 계속 바뀌기 때문에 우리에게는 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 뒤얽힌 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 15년 까지는 지켜보라고 한다. 그만큼 어느 곳에서도 일반적으로 적용될 모델을 만들기는 쉽지 않으며 그 적용에 있어서 신중하라는 의미로 읽힌다. 만일 확산이 중요하다면 마을 단위모델 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. 어쨌든 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 멩크의 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 마을대변인 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 대변인 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.



