발간 등록 번호
11-B260003-000230-14

KOICA
지구촌 행복시대, KOICA가 함께합니다.
제13호 | 2013.10월

개발과 이슈

개도국 지역공동체개발 사업 사례 연구
새마을 운동 ODA 확대 가능성을 중심으로

Ⅰ. 서론 : 문제의식
Ⅱ. 사업 배경과 의미
2.1 몽골 나날이흐군 알타이마을 새마을 운동 시범사업
2.2 미얀마 흘레구 지역 농촌개발사업
Ⅲ. 사업내용분석 : 경제적 자본과 사회적 자본 축적 관점에서
3.1 몽골 나날이흐군 알타이마을 새마을 운동 시범사업
3.2 미얀마 흘레구 지역 농촌개발사업
Ⅳ. 사업평가와 비교
Ⅴ. 결론 : 시사점 및 새마을 운동 ODA 확대 가능성

본 연구는 새마을 운동 ODA사업 사례 분석을 통해 향후 해당 사업의 형성과 확대에 일조하고자 수행되었다. 사례는 한국 지자체의 '몽골 나날이흐군 알타이마을 새마을운동 시범사업'과 KOICA의 '미얀마 흘레구 지역 농촌개발 사업'을 선정했다. 분석은 경제적, 사회적 자본 축적의 관점 하에서 이루어졌으며, 해당 사업관련 지자체 내부 사업기획 · 평가서와 KOICA 내부 자료 분석, 현지 담당 공무원, 마을 지도자, 부녀회, 청년회 회원, 현지 주민 인터뷰 등을 수행하였다.

분석결과 몽골 사업의 경우 지원 방식은 전형적인 하향식(top-down), 병렬식 형태를 보이고 있었으며, 미얀마 사업의 경우 하향식 사업 형성 후 지역 활성화를 통한 자발적 사업 전개와 맞춤형 사업을 지향하고 있었다. 또한 미얀마 사업의 특정 마을 사례에서 그 확산성과 발전 가능성을 보다 분명하게 확인할 수 있었다.

사례 비교 분석을 바탕으로 ① 사업의 차별성 부각, ② 사업대상지 선정의 중요성과 사업의 우선순위 형성, ③ 마을 지도자에 대한 선 의식교육 수행, ④ 하향식(top-down) 사업과 현장의 요구와 열망을 바탕으로 한 상향식(bottom-up) 사업 방식의 조화, ⑤ 사업 관리 방식의 매뉴얼 작성과 사후관리 중요성 등 향후 새마을 운동 ODA 형성과 확대의 측면에서 제언하였다.

ODA 연구팀 김성규

Ⅰ. 서론 : 문제의식

최근 한국의 새마을운동 성공 요인분석과 새로운 시대와 국제 원조 동향에 맞는 새마을운동 ODA 개념 정립, 그리고 개도국 지역공동체 상황에 부합하는 '새마을 운동의 현지화' 논의가 활발히 진행되고 있다. 또한, 이론적 논의와 더불어 실제 수행된 사업 사례 분석을 통한 개도국 지역공동체 개발사업의 개념정립과 사업 수행의 방향성 제시 필요성이 높아지고 있다.

이러한 배경 하에 본 연구는 한국의 지자체와 새마을운동 중앙회의 집중 지원 지역이었던 몽골과 KOICA 농촌 개발 사업의 모범 사례로 꼽히는 미얀마 흘레구 지역 농촌개발 지원 사업의 비교 · 분석이 향후 개도국 새마을운동 ODA 확대 가능성 모색과 지역공동체 개발사업의 방향성 제시에 일조 할 수 있다는 판단 하에 수행되었다.

사례분석은 경제적, 사회적 자본 축적의 관점 하에서 이루어졌으며, 해당 사업관련 지자체 내부 사업 기획 · 평가서와 KOICA 내부 자료 분석, 현지 담당 공무원, 마을 지도자, 부녀회, 청년회 회원, 현지 주민 인터뷰 등을 기반으로 수행되었다. 특히 미얀마 흘레구 지역 농촌개발 사업은 KOICA 사후평가단과의 동행을 통해 다면적인 사업 관찰과 다양한 면담이 가능했으며, 이는 연구에 큰 도움을 주었다.

Ⅱ. 사업 배경과 의미

2.1 몽골 나날이흐군 알타이마을 새마을운동 시범사업

해당 사업은 2005년 새마을 중앙운동본부 산하 경기도새마을회의 지원으로 시작되었으며, 이후 2008년까지 4년간 실시되었다. 사업 대상지는 수도 울란바타르에서 40㎞ 떨어진 나날이흐군 알타이 10, 11 마을이며, 이 마을은 수도의 외곽에 형성되고 있는 전형적인 몽골 빈민 마을 중의 하나다. 해당 마을은 규모, 밀집성, 도시의 접근성 등을 고려해 볼 때 사업지로 적합했으며, 무엇보다 도시화에 따른 빈곤 심화 지역으로 빈곤 감소라는 뚜렷한 목표를 설정할 수 있다는 점 또한 새마을 운동 사업 지원 지역으로 선정된 주요 이유였다.

사업대상지 선정은 2004년 경기도 새마을회와 부녀회 임원들의 '몽골 지원 사업을 위한 사전 조사' 방문 시 해당 지역 활동가와의 만남으로 시작되었다. 사전조사팀은 애초 목축 지원을 통한 소득증대사업을 계획하고 있었으나, 현지 대사관, KOICA 사무소 등과의 면담 끝에 해당 사업의 현실적 어려움을 감안, 빈민 마을을 선정하여 '새마을운동 시범사업 형성'에 집중하기로 결정했다.

당시 나날이흐군은 6개면으로 이루어져 있었으며, 전체 인구는 2만 3천여 명이었다. 특징적인 것은 6개면 중 5개 지역이 목축에 적합한 이동가옥의 형태가 주

를 이루는 이른바 '게르지역'으로 안정된 주거지의 형태를 갖추고 있지 않았다는 점이다. 또한 초중고가 5개, 공식적인 병원 1개, 유치원 1개로 교육, 보건, 생활 환경은 매우 열악했다. 그 중 사업지로 선정된 알타이 10, 11 마을의 전체 인구는 총 3천여 명 이었으며, 대부분의 가정이 목축을 통해 생계를 유지하고 있었고, 사업이 집중되었던 11 마을의 경우 240가구 1000 여명이 거주하는 비교적 규모가 작은 마을 이었다.

〈표 1〉 나날이흐 군 알타이 10, 11 마을 개요

단위	인구	종사업	주거형태	학교, 병원 등
나날이흐 군	23,000	목축, 광업	게르	초중고 5곳, 병원 1
알타이 10–11마을	3,000	목축	게르+간이주택	학교(통합과정) 1, 병원 없음

※ 출처: 저자 작성

몽골의 새마을운동 사업은 공식적으로는 경기도 새마을회가 처음 시작했으며, 당시 몽골 지역주민들의 새마을 운동에 대한 지식과 경험은 전무 했다고 보고되고 있다. 사업 형성 당시 몽골 중앙 정부는 물론이고 사업대상지인 나날이흐군 지방 공무원과 주민들의 새마을 운동에 대한 이해도는 매우 낮았으며, 따라서 호응 또한 높지 않았다. 이후 한국의 새마을 운동 중앙회의 활발한 몽골 지도자 초청 연수 활동 등을 통해 몽골 현지에 새마을회가 조직되기 시작했으며, 몽골은 해외에서 새마을 지도자 대회를 개최한 최초 국가로 기록되고 있다[1]. 현재 전국적으로 새마을회가 구성되어 있으며, 울란바타르의 새마을 중앙회는 정부로부터 토지를 무상으로 임대 받아 자체 새마을 연구원 건립계획도 수립하고 있는 등 새마을회가 외형적으로는 단기간에 많은 발전을 이루었다고 평가된다.

한편, 경기도 새마을회는 해당 새마을운동 시범마을 운영 사업을 '기반조성단계'와 '자립완성단계'로 나누어 사업을 진행했는데, 기반조성단계의 사업은 주로 마을 공동 환경개선사업, 소규모 시범소득사업 형성, 주민의식고취와 새마을 정신 함양에 주력했으며, 자립완성단계에는 사업지역의 수익사업 형성을 위해 집중 투자하는 전략을 취했다.

1) 한국 지자체의 몽골 지원 선호 요인으로는 ① 2000년대 초반 이후 대 몽골 지원 분위기 고조, ② 지리적 인접성, ③ 문화적 공감대, ④ 몽골 현지 지방정부와의 사업 협약 추진의 용이성, ⑤ 몽골 지방 공무원의 높은 새마을 연수(교육)과정 참여 의지 등을 꼽을 수 있다.

2.2 미얀마 흘레구 지역 농촌개발사업

미얀마 정부는 정부 정책에서 농촌개발과 빈곤퇴치를 가장 높은 우선순위로 설정하고 있었으며[2], 해당 사업은 '농업과 농촌개발을 통한 빈곤 완화'를 목표로 하고 있다는 점에서 미얀마 국가 정책과 부합하고 있다. 사업이 형성될 2008년 당시 미얀마의 총 인구는 약 5천 800만 명이었으며 이중 농촌 인구는 70%에 육박하는 등 절대 다수를 차지했다. 또한 2009년 기준 농업부문은 미얀마 총 GDP의 39.9%를 차지하고 있었으며, 이는 농업이 미얀마 경제에 가장 중요한 산업이라는 점을 말해주고 있었다. 따라서 미얀마의 경제성장과 빈곤퇴치를 위해서는 농업발전과 농촌개발이 그 무엇보다도 우선적으로 이루어져야 할 부문이며, 농업과 농촌 발전을 지향하는 해당 사업은 미얀마 지역공동체 발전과 더 나아가 국가경제 발전과 매우 긴밀한 연관성을 가진다고 평가할 수 있다.

이러한 사회경제적 배경 하에 해당 사업은 KOICA 농촌개발사업의 일환으로 2009년 11월에 시작되어 2년간 수행되었다. 미얀마 정부는 "미얀마 흘레구지역 농촌개발사업의 제안요청서"를 통해 양곤 주 흘레구 타운의 5개 마을에 대한 개발 원조를 요청하였으며, 이후 협의와 조정과정을 거쳐 양곤주 흘레구 지역(Hlegu Township) 소재지로 부터 약 2.5km 떨어진 사칸지(Sa Khan Gyi) 마을, 4km 떨어진 케양(Kha Yaung) 마을, 그리고 약 8km 떨어진 차우커딘(Kyauk Kha Din) 마을을 지원 대상지로 최종 선정하였다[3].

〈그림 1〉 사업 대상지 3개 마을의 위치



2) 미얀마 정부는 4차 경제개발 5개년 계획(Fourth Short-term 5 year Plan, 2006-2007, 2010-2011)과 종합농촌개발계획(Integrated Rural Development Plan)을 통해 미얀마 경제발전을 위해서는 농촌개발이 중요함을 강조하고 있으며 농촌개발을 통한 빈곤 완화를 가장 중요한 정책과제로 설정하고 있다.

3) 흘레구 타운은 총 56개의 마을(village)로 구성되어 있으며, 2012-13년 현재 인구는 약 221,000 명, 마을 주민의 대부분은 논농사(쌀농사)에 종사하고 있으며, 쌀농사를 하면서 동시에 원예, 양계 양돈 등에 종사 하고 있다.

2008년 선정 당시 사업 대상지 마을의 주택, 가구, 인구수 등 마을 현황을 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 흘레구 지역 및 사업대상 마을 현황

(2008년)

마을명칭	주택수(호)	가구수	인구수		
			남	여	계
케양	86	110	247	229	476
사칸지	414	423	905	938	1,843
차우커딘	427	463	892	975	1,867
계	927	996	2,044	2,142	4,186
흘레구 타운	37,834	40,962	89,471	93,772	183,243

※ 출처: Hlegu Township, DoA

선정된 세 마을은 규모와 직업분포도, 소득의 측면에서 각기 다른 특징을 보여주고 있었다. 케양 마을의 규모가 가장 작으며, 주거는 공간적으로 밀집되어 있다. 또한 거의 모든 가구는 농업에 종사하고 있으며, 단 4가구 만이 가축사육과 농업을 병행하고 있다. 차우커딘[4]과 사칸지 마을의 규모는 비슷했으며, 농업에 종사하는 가구가 절대적으로 많으나, 양곤지역에서 서비스 업종과 자영업 등에 종사하는 사람들이 있었다. 특히 사칸지 지역은 인근에 세워진 공장에서 일하며 소득을 올리는 사람들도 있었다. 사업대상 마을의 선정 당시 소득 수준을 보면, 케양 마을이 가장 빈곤한 지역이었으며, 사칸지 마을은 가장 소득 수준이 높은 마을이었다. 하지만 사칸지 마을은 주민 간 빈부의 격차가 가장 심한 마을이기도 했다.

III. 사업내용분석 : 경제적 자본과 사회적 자본 축적 관점에서

본 연구는 해당 사업을 경제적 자본과 사회적 자본 축적의 관점에서 분석, 정리했다. 경제적 자본의 축적과 관련된 지표는 ① 수익 사업의 형성 여부, ② 경제 시스템 구축 정도, ③ 물적 인프라 구축 정도 등을 꼽을 수 있다. 사회적 자본축적과 관련된 지표는 ① 거버넌스 형성 정도, ② 동기부여와 의식고취(새마을 정신 함양) 정도 등을 설정할 수 있다. 각 지표의 내용을 정리하면 다음과 같다.

4) 차우커딘 마을은 실제로는 차우커딘(Kyak Kha Din) 마을, 카띳(Ka Dit) 마을, 예카띳(Ye Ka Dit) 마을, 칼마내잇밴(Ka Mar Nate Ban) 마을로 구분되며 이 중 차우커딘 마을의 규모가 230호 가량으로 가장 커서 통상 이 지역 마을을 아우르는 명칭이 되었다.

〈표 3〉 지역 공동체 경제적, 사회적 자본 축적 관련 내용

경제적 자본	물적 인프라 구축	주거환경개선(마을도로개선, 용수로정비, 주택개량, 전기 공급, 상수도 개발, 우물, 저수조 설치, 부엌, 화장실 개량 등) 학교 보수 및 신축, 학습 기자재 제공, 다리 건설, 마을회관 건립
	경제 시스템 구축	소액 금융제도(micro finance) 활성화 정도
	수익사업 형성	축산시범농장(양돈, 양계), 유기농시범단지 조성, 농외소득장려, 생산성 향상을 위한 농기계 지원과 사용, 수리 기술 전수
사회적 자본	거버넌스 형성	주민조직 활성화(마을 청년, 부녀회 활성화, 인프라 관리 위원회 운영), 마을 발전 관련 위원회 결성, 마을 주민 간 화합, 지방 정부와의 유기적 협력관계
	동기부여와 의식고취	지역공동체, 농업 개발, 새마을 운동 관련 연수 · 교육 활성화, 새마을 정신 함양

※ 출처: 저자 작성

3.1 몽골 나날이흐군 알타이마을 새마을운동 시범사업

3.1.1 경제적 자본 축적 사업

① 물적 인프라

몽골 나날이흐군 알타이 마을의 물적 인프라 사업으로는 다리 건설, 마을길 형성, 공동 우물 건립, 그리고 마을 회관 건설 등을 대표적으로 꼽을 수 있다. 알타이 10, 11마을은 입구의 작은 개천 때문에 마을 진입에 많은 불편을 겪고 있었으며, 새마을회는 지원 사업을 통해 차량의 진입이 가능한 작은 콘크리트 다리를 건설하였다. 특징적인 것은 다리 건설 후 마을 주민들이 자발적으로 공동노동을 통해 다리 진입 도로를 형성하였다는 점이다. 경기도 새마을회는 이러한 사례를 주민의 자발성, 협동성 측면에서 매우 높게 평가하고 있다.

공동우물 건립사업을 보면, 해당 마을은 매우 건조한 지역으로 당시 마을에서는 우물 사업에 대한 비관론이 우세했으나, 여러번의 시행착오 끝에 건립될 수 있었

다. 우물은 식수는 물론 농작물, 가축 및 건축 용수로까지 그 수요가 증가했으며, 이웃마을에 식수를 판매하여 경제적 이익을 남기기도 했다. 수익금은 마을 공동기금으로 관리되었으며, 전기세, 겨울철 난방비 등 우물을 유지하고 보수하는 명목으로 사용되었다. 향후 식수 이용률을 높이기 위해 정수기계를 추가로 설치할 계획을 가지고 있다. 또한 물을 이용해 마을내 유료 목욕탕을 만들어서 수익 증대 가능성을 높이고 있다.

마을 회관은 건립초기에는 회관의 용도와 운영 방법을 몰라 방치 상태에 있었으며, 이후 활용도가 점차 높아지면서 마을의 중요한 공간으로 자리 잡았다. 주로 결혼식, 회의실, 교육장으로 이용되었으며 나누어진 한쪽 공간은 도서관으로 상설 운영되고 있었다. 방문당시 마을 청년들의 운동 공간과 컴퓨터실, 도서관 기능을 원활히 소화하고 있었다. 향후 회관 운영의 전문화, 도서관 도서 확보 등의 계획을 수립하고 있다.

마지막으로 가로등 건립사업을 보면, 이는 마을 옆 주요 간선도로에 가로등 62개를 설치한 생활환경 개선사업이다. 해당 도로는 나날이흐군을 지나는 주요 도로이며, 길이는 총 3.2킬로에 달한다. 이 도로는 야간 조명문제가 해결되지 못하여 교통사고를 비롯한 각종 범죄가 빈번히 발생하여 지역사회 문제로 대두되었으나 경기도 새마을회가 가로등을 설치한 후 이러한 문제점이 해결되었다. 이후 도로는 새마을 거리로 명명되었다. 사업 당시 나날이흐군에서는 가로등 건립을 위해 필요한 중장비 임차비와 철근 기초 공사 부담을 하였다.

② 경제시스템 구축

몽골사업에서 경제시스템 구축 사업이 차지하는 비중은 상대적으로 작았다. 공공기금을 마련하고 마을 자영업 활성화를 위한 대출 제도가 수행되었는데, 이는 주로 재봉틀 구입 등 가내 수익 사업을 위한 기계 구입에 활용되었다. 자금은 저리로 일정기간 내에 상환하는 조건으로 대출되었다. 그 외 공장건립에 필요한 자금 지원 제도가 있으며, 몽골 새마을회가 공익사업 명목으로 국가에서 무상 장기임대(세금만 부담)받은 토지를 마을 수익사업을 위한 공장 부지로 제공하는 경우가 있었다. 나날이흐군의 벽돌공장도 이러한 토지를 임대받아 운영되고 있었다. 하지만 담보 확보 등의 부족으로 때로 원금 환수에 어려움을 겪는 경우도 발생했다.

③ 수익사업 형성

수익사업으로는 공동채소밭과 비닐하우스 운영을 꼽을 수 있다. 채소밭은 주민 공동으로 형성하는 것을 원칙으로 했으나 초기 공동노동에 대한 이해의 부재로 참여가 저조했으며, 그 외 농장 운영의 노하우 부족 등으로 사업 초기 채소밭 형성 이후에는 방치상태가 지속되었다. 또한 재배를 하는 주민들의 농업 기술부족으로 생산성은 매우 낮았다. 이러한 문제점을 극복하고자 마을 공동 노동이 아닌, 10가구에 형성된 토지를 분양하여 시범운영을 하게 했다. 이 과정에서 농법의 전수를 통해 생산성 향상을 꾀했다. 이후 분양받은 토지에서 수익이 발생하면서 주민들은 점차 채소 재배를 통해 수익이 형성될 수 있다는 사실에 관심을 가지게 되었다.

향후 몽골 토양에 적합하고 수익을 증대할 수 있는 채소와 해당 농법을 전문가와 전문기관의 협조를 통해 발굴, 보급하여 수익을 증대시킨다는 계획을 가지고 있다. 또한 관심 있는 주민에게 채소밭을 추가로 조성, 토지 분양하여 채소 재배를 통한 마을 수익사업을 점진적으로 확대 운영할 계획을 가지고 있다. 해당 사업의 형성, 발전에는 몽골 정부의 국유지 무상 장기 대여 제도도 한몫을 하고 있었다.

또 하나의 사례로 젖소 목장 운영사업을 들 수 있는데, 초기 사업 형성을 위해 송아지 9마리를 구입하였고, 이후 우유 생산을 통한 매출 수익을 꾀하였다. 이 과정에서 유급 직원을 5명 채용하는 등 지역 일자리 창출에도 기여하였다. 그러나 임금과 운영경비 지출 등으로 순이익은 발생하지 않았다. 이러한 점을 감안하여 우유가공 유제품 공장 설립을 통한 수익사업 확대계획을 수립하고 있다.

강화 양모 가공공장도 새마을회를 통해 지원된 또 하나의 이익사업의 형태이다. 강화 양모는 몽골의 임시가옥인 게르에 사용되는 주재료이며 그 수요가 꾸준히 증가하고 있어 수익이 발생될 수 있는 사업 부문이다. 해당 사업부문에는 2007년 기준 직원 5명을 채용하고 있었으며, 인건비와 관리비, 대출금 상환 외 1,200,000 투그릭[5]의 순이익 발생되었다고 보고되고 있다. 현재 강화양모를 생산하는 새로운 롤러의 도입 등을 통해 생산성을 높이고 사업규모를 확대시키려는 계획을 가지고 있다.

또한 몽골에는 수도 울란바타르를 중심으로 벽돌과 보도블럭 수요가 급격히 증가하고 있으며, 이러한 건설 붐과 맞물려 해당 마을에 벽돌공장이 설립되었다. 초기

5) 1 투그릭=약 0.6원

단계에서 몽골 새마을회가 마을 청년사업가에게 새마을회 부지를 제공하였으며, 회사는 중국산 중고 기계를 도입하고 보도블럭과 벽돌 생산을 시작하였다. 이후 사업의 확대로 주민 7명을 채용할 수 있었으며, 현재는 야적장에 방치된 실패한 벽돌을 재생하여 벽돌로 다시 찍어낼 수 있는 중고 기계를 구입할 계획을 가지고 있다. 기계가 도입되면 마을 청년 3명을 추가로 고용할 수 있다고 예상하고 있다.

또한 경기도 새마을회가 2008년 나날이흐군에 마지막으로 지원한 수익사업은 쓰레기 재활용 공장 건립이다. 2008년 8월 준공식을 가졌으며, 사업의 취지는 몽골 환경오염의 주요 원인 중 하나인 폐비닐과 페트병을 수거하여 재활용하는 것이었다. 이는 환경개선과 이윤확보를 동시에 취하고자 한 사업이며, 몽골정부의 친환경전략과도 맞물리면서 더욱 주목을 받았다.

3.1.2 사회적 자본 축적

① 거버넌스 형성

마을의 거버넌스 형성 정도는 마을 청년, 부녀회 등 주민조직의 활성화 정도와 건립된 마을 인프라 관리 위원회의 존재 여부와 밀접한 관련을 가진다. 또한 해당 마을주민과 지방 정부 공무원과의 유기적 협력관계 정도도 지역 거버넌스를 가늠할 수 있는 주요 지표이다. 조사 결과 알타이 10, 11 마을의 조민 조직의 활성화는 미흡했다. 특히 마을 주민들의 공동 관심사를 논의하는 마을회의 참여율은 저조했다. 주민 간 화합은 해당지역의 높은 빈곤율과 빈부 격차로 인해 달성하는데 어려움이 존재했으며, 지방 정부의 담당 실무 공무원의 새마을 운동을 통한 주민 화합 유도의 의지는 확인되고 있으나, 2013년 현재 군수는 새마을 운동보다는 보다 큰 규모의 인프라 원조 사업에 관심이 있다고 언급했다. 이는 군 지도자의 새마을 운동에 대한 인식의 단면을 보여주며, 새마을 운동 사업 관련 지역공무원과 주민들과의 의사소통도 상대적으로 원활하지 못하다는 것을 반증한다.

② 동기부여와 의식고취

몽골 지도자를 대상으로 한 한국의 새마을 연수 · 교육은 매우 활성화되어 있으며, 실제로 몽골 중앙단위 새마을 지도자, 마을 지도자와 해당 지방 정부 공무원은 한국의 연수 프로그램을 통해 새마을 정신에 대한 이해를 높이고 새마을 정신

을 함양하고 있었다. 이를 통해 이른바 지도자의 새마을 운동에 대한 이해도는 높은 것으로 판단되지만, 지역 주민들과의 소통은 아직까지 부족해 보였다. 즉 중앙 조직은 활성화 되어 있고 지도자들은 동기부여가 되어 있을 수 있으나, 실제 지역 사업은 주민들의 낮은 동기부여와 의식고취의 한계로 인해 많은 어려움을 겪고 있었다.

3.2 미얀마 흘레구 지역 농촌개발사업

3.2.1 경제적 자본 축적 사업

① 물적 인프라 확충 측면

물적 인프라 관련 사업 대상 지역 3개 마을의 산출물을 종합적으로 정리하면, 마을회관(3개), 학교(1개), 교량(1개), 보급형 시범주택 건립(15동), 도로개선(마을길 총 5.3Km), 지붕 개량(480호), 상수도개발(7개소) 및 수돗물 공급(480호), 유기농 시범단지 조성(3개 마을), 양돈축사(7동), 양계 축사(4개동) 등이다.

먼저 주거환경개선 사업의 일환으로 보급형 시범주택 건립과 지붕개량사업이 수행되었다. 시범주택은 마을당 5개 동씩 총 15동이 건립되었으며 이 과정에서 지역주민을 대상으로 한 목수교육이 아울러 수행되었다. 지붕개량 사업은 각 마을마다 시범주택 15동을 선택하여 우선 수행하였으며, 이후 지붕의 한쪽면만 개량하여 주고 나머지는 스스로 개량할 수 있도록 유도하는 등 사업을 통해 자조의 의식을 고취시키고자 했다. 특히 이를 위해 지붕개량을 위한 목수기술을 전수하는 프로그램도 실시했다는 점은 의미가 있다[6]. 규모 면에서 보면, 사칸지 마을의 지붕개량 공사 건수가 150-200가구로 가장 많이 이루어졌다. 마을 회관 건립사업은 물적 인프라 구축의 대표적인 사업이며, 시범 마을 당 1개의 마을회관이 건립되었다. 회관의 크기는 마을 주민의 수를 고려, 사칸지 지역의 회관이 다른 지역 회관에 비해 더 넓게 설계, 건축되었다.

한편, 교육환경개선 사업의 일환인 학교 건립사업은 케양 마을의 경우 기존 학교 시설의 보수사업으로, 사칸지 마을의 경우는 학교신축사업으로 진행되었다. 교실은 학년별로 구분을 했으며, 각 학급은 30명 수용 기준으로 설계, 건축되었다.

6) 지붕은 슬레이트 모양의 합판으로 개량되었으며, 이전 매년 보수를 해야 한 야자나무 잎 지붕과는 달리 그 내구성과 기능성에서 우수했고 주민들도 대체로 만족하고 있었다. 그러나 여름에 복사열로 집안이 뜨거워지는 단점이 존재했다.

마을 도로 정비 사업은 사업의 효과성을 위해서도 중요했다. 사업시행 이전에는 3개 마을 모두 마을 진입로가 좁고 고르지 못해 주민통행과 생산물과 자재의 반출 및 반입이 용이하지 못하였다. 건기에는 심한 먼지가 발생하고, 우기에는 진흙구덩이로 변하는 과정이 반복되었다. 따라서 사업을 위해 도로개선사업은 최우선적이고 가장 절실한 사업 중 하나였다.

현황을 간략히 보면, 3개 마을 모두 1.2~2Km에 이르는 마을 진입로의 폭과 노면을 개선하였다. 진입로 외 마을 내부 길까지 모두 합치면, 사업을 통해 총 5.3Km의 도로 정비 작업이 진행되었다. 교량 건설 사업은 사칸지 마을에서 수행되었는데, 이 마을의 경우 마을을 가로지르는 작은 강으로 인해 외진 작은 마을이 마을 공동체에 편입되지 못하는 상황이었다. 사업 이전에는 사람 혼자만 겨우 건널 수 있는 대나무 다리가 있었다. 이곳에 폭 4m, 길이 28m의 교량을 건설하였으며, 이를 통해 농작물 운송, 자재반입 등이 보다 용이해지고 특히 우기에도 마을 주민이 안전하게 통행할 수 있는 여건을 만들었다. 또한 교량 건설을 위한 장비 및 자제의 공급 뿐 아니라 사업을 통해 교량의 설계와 건축 기술을 전수하려 시도했다.

② 경제시스템 구축

미얀마 흘레구 지역 농촌개발 사업에서 소액금융지원 사업은 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 즉, 주요사업인 양계, 양돈, 유기농, 농기계 대여, 가정에 전기 공급, 지붕개량 등을 가능하게 하는 밑바탕이 되는 사업이라 할 수 있다. 이러한 사업이 부각되는 이유는 미얀마의 취약하고도 빈농친화적이지 않은 제도권 금융 인프라에서도 비롯된다. 즉 까다로운 심사절차, 일정의 농지를 소유한 사람에 대해서만 제한된 농업은행 대출이 이루어지는 등, 지역 농민들은 현실적으로 제도권 금융제도의 혜택을 받기 어려운 구조 때문이다. 따라서 혁신적이고 빈농친화적인 소액금융지원제도가 수행되어질 때 해당 지역 내 사업의 효과성은 매우 높아질 가능성이 있다. 현재 그 현황을 보면, 최초 KOICA 지원 자금 약 7만불을 종자돈으로 2010년부터 3개 마을에서 소액신용대출사업이 실시되고 있으며, 그간 운영경비를 제한 순이익이 대략 연간 600만짯 이상 발생함으로써 자본금이 유지, 소폭 증가되고 있다.

〈표 4〉 기간별 소액금융 재무 현황

기 간	항 목	금 액
2010–2011	초기 자본금	5,847만 7,675K
2010–2011	이 윤	260만 5,289K
2011–2012	이 윤	639만 3,055K
2012–2013*	수입금	435만 8,020K
2010–2013	회 비	342,000K
2012–2013	이 윤	326만 8372K
	계(잔액)	7,544만 4,411K

주) 회계연도는 4월 1일부터 이듬해 3월 31일까지, 2012회계 연도의 경우 2013년 1월 31일 까지

※ 출처: 미얀마 흘레구 타운 Micro Finance Office, 2013

한편, 소액금융지원제도의 까다로운 대출자격 설정과 조건은 개선되어야 할 사항으로 지적되기도 한다. 그러나 이는 현재의 소규모 자금 운용에서 원금을 잃는 위험부담을 최소화 하려는 노력으로 보인다[7]. 대출은 대부분 영농자금 명목으로 이루어지고 있으며, 마을 소득수준과 전반적인 신용도에 따라 마을별로 금리에 약간 씩 차등을 두고 있다. 대출의 상한선은 담보로 제공되는 토지의 크기에 따라 달라지며, 대체로 50만 짯 이내가 많으며 상한선은 100만 짯으로 정하고 있다. 그런데 이러한 대출 규모는 실제로 농민들이 필요한 자금에는 못 미치는 수준이며, 많은 마을 사람들이 부족한 자금은 금리가 높은 사채에 의존하기도 한다. 특징적인 것은 운영경비를 제외한 순 이자수익 중에서 60%는 마을회관 유지비, 학교건물 유지비, 마을도로 유지보수비, 기타 마을주민 다수가 선호하는 개발 사업에 각각 배정하고 있다는 점이다. 이는 소액금융지원제도의 규모가 보다 확대되었을 때 마을의 인프라 유지 등 마을 공동의 이익에 해당 시스템이 도움을 줄 수 있다는 의미이다.

③ 수익사업 형성

수익사업 형성은 농촌개발 사업의 형성과 확대를 위해 관건이 되는 요소이며, 특히 빈농지역의 경우 그 의미는 크다. 즉, '빈곤층을 위한 수익사업의 형성'을 통해 사업 추진에 대한 주민의 자발적 동기부여가 가능해지며 이는 개발 사업의 효과성을 담보하는 중요한 기제인 것이다. 미얀마 흘레구 지역 사업에서는 양돈,

7) 현재 마이크로 파이낸싱에서 대출을 받기 위한 조건은, 1) 마이크로 크레딧 회원(3,000짯 납입으로 영구회원 자격 확보)일 것, 2) 2인의 연대 보증인, 3) 해당 마을에 실제로 거주하고 있을 것, 4) 성실히 상환의무를 다하고 감독과 지시에 응할 용의가 있을 것 등이다. 대출조건은 최대 1년을 대출기한으로 하며 일반 영농자금의 경우 연리 24%, 축산자금, 주택개량 사업 등의 경우 연리 12%, 기타 개인 사업의 경우 연리 24%이며, 상환 후 재 대출 또한 가능하다.

양계, 친환경 유기농 시범단지 조성 등이 수익사업 형성 부문으로 분류될 수 있다. 이는 한국의 축산, 유기농 기술의 전수를 전제로 하고 있다. 먼저 축산 시범단지사업은 양돈과 양계 사업으로 대표되며, 또한 축사 개선 사업을 꼽을 수 있다. 사업대상지 세 마을 중 케양의 돼지와 닭 축사개선 및 종돈 보급 및 관리가 상대적으로 양호했으며, 사칸지 및 차우커딘에서는 대나무를 활용한 양계장 개선사업이 효과적으로 이루어졌다. 다음으로 고구마, 오크라, 호박, 고추, 향신채 등 이른바 '친환경 유기농법'을 재배하는 시범단지 조성 사업이 수행되었다. 이를 위해 친환경 퇴비 제조기술 전수, 오리농법 적용, 지역특성에 맞는 작목별 생산자 조직 지도체제를 구축을 시도했다. 또한 친환경 유기농 인증교육도 실시하였지만, 결국 친환경 유기농 시범단지 조성사업은 문화적, 경제적 이유로 그 수행은 원활치 않았다.

3.2.2 사회적 자본 축적

① 거버넌스 형성

지역공동체의 거버넌스 형성 관련 지표 마련과 그 평가는 용이한 작업은 아니다. 해당 지역공동체 개발 정도는 지역사회 위원회, 공동체, 자발적 결사체의 결성과 운영정도 등을 통해서 거버넌스 형성의 정도를 평가할 수 있다. 이러한 관점에서 세 마을 모두 지역 주민의 자발적 참여로 수행하기로 한 마을 유치원 운영의 경우 그 사업이 최초 1년 반 이후 원활히 수행되지 못했다. 또한 세 마을 모두 여성참여는 극히 제한적이며 마을의 중요한 의사결정에는 참여할 수 없었다. 한편 거버넌스 형성은 지역공동체의 제도 구축 측면에서도 이해될 수 있는데, 예를 들어, 마을 개발 관련 조직의 구성과 운영, 이를 통한 사업집행체계 구축, 운영 기술지도 등과도 연결된다.

〈표 5〉 흘레구 지역의 제도 구축 현황

제도 구축		
1. 사업집행 체계 구축	– PSC, PMC, PIC 조직 구축 – 마을개발 조직 구성, 운영	– 2009년 완료
2. 운영 기술지도	– 영농지도 – 마을 개발 지도	– 지속적 영농지도 중 – 지속적 마을개발 지도 중

※ 출처: 미얀마 흘레구 지역 사업 최종 평가서, 2011

② 동기부여와 의식고취

주민의 지역 공동체 사업에 대한 자발적 동기부여와 의식고취는 사업의 성공과 지속성에 매우 큰 영향을 미친다. 주민 의식 개혁은 마을 주민의 자조의식, 협동심, 참여 의식 등을 높이고 새로운 영농 기술을 적극적으로 받아들이고자하는 욕구를 높이는 데에 그 목적이 있다. 이는 현지 인적자원교육과 역량 개발사업 측면에서 이해될 수 있는데, 주로 한국으로부터 파견된 전문가를 통한 현지 마을 지도자 교육, 그리고 관련 공무원들의 한국 초청 연수 교육을 통해 이루어졌다.

〈표 6〉 흘레구 지역의 역량개발사업 실시 현황

역량 개발 사업		
1. 국내 연수 초청	2009년 시행	– 완료
2. 현지 교육 훈련	가나안농군학교	– 1–3차 교육('09–'10)
	목수교육	– 2010.01.04~01.10
	농민교육	– 2010.02.03~02.09
	심화교육	– 1–2차('10.2)
	양돈교육	– 2010.06.01~06.30

※ 출처: 미얀마 흘레구 지구 사업 최종 평가서, 2011

Ⅳ. 사업평가와 비교

4.1 사업 평가

4.1.1 몽골

몽골 사업은 한국 지자체의 지원예산 규모에 맞는 병렬적, 단발성 사업의 형태를 띠었다는 단점도 있지만, 한 지역에 2004년부터 8년간 사업을 수행 했다는 점은 사업의 지속성과 사후 관리 측면에서 의미를 부여할 수 있다.

① 경제적 자본의 형성 측면

대표적인 물적 인프라사업은 마을 공동우물건립, 마을회관건립, 다리 건설 등이며, 수익사업은 공동 농장(채소밭)운영사업을 꼽을 수 있다. 한편 몽골사업에서 경제시스템 구축은 상대적으로 미약했다.

우물사업의 경우 이용가구수가 초기 46가구에서 2007년말 90가구로 증가했다는 점, 새마을 회관 운영의 경우, 이용 주민수가 2005년 500명 이하에서 2007년 말 700명 이상으로 증가 했다는 점은 마을 주민의 사업에 대한 관심도와 참여도 증가라는 측면에서 의미가 있다. 특히 마을 회관 내 도서관 이용객 증가와 이에 따른 회관 경비원과 도서관 관리인 각 1명씩을 두어 관리에 힘쓰고 있는 점도 주목된다.

수익사업인 공동농장은 소액이긴 하나 순이익이 점차 증가하고 있다는 점은 긍정적이며, 기타 젖소목장, 강화양모 사업, 벽돌공장, 재봉틀 구입을 통한 가내자영업자 육성 사업의 경우 소규모이긴 하나 지역사회 고용창출에 기여하고 있다고 평가할 수 있다.

② 사회적 자본의 형성 측면

2004년 경기도 새마을회의 나날이흐군 알타이 10, 11 마을 지원을 시작으로, 몽골 새마을 운동 사업은 한국의 많은 지자체로부터 꾸준한 관심과 지원을 받고 있다. 현재 몽골 25개 주 중 18개 주에 새마을 운동 본부가 조직되어 있을 정도로 새마을 운동에 대한 인지도는 비교적 높다. 이러한 중앙 조직 형성은 향후 사업 확대에 있어 주요한 자산임에 틀림없다.

하지만 지역단위의 조직과 주민의식은 여전히 취약하다. 새마을 운동을 돈 주는 원조의 한 형태로 이해한 초기 이해 수준에서는 탈피했지만, 여전히 새마을 운동을 통한 지역 공동체 거버넌스 형성 정도는 높지 않다고 판단된다. 특히 새마을 운동이 자발성에 기반한 운동이라는 점에 대한 주민의 이해는 낮은 상태이다. 몽골 주민의 낮은 결집력, 상호 부조의 전통이 부재한 환경도 낮은 거버넌스 형성의 한 요인이다. 이러한 환경은 초기 우물사업, 마을회관 건립 등 마을 현안에 대한 이견과 갈등으로 표출되었다. 또한 해당 마을 절대 빈곤층은 당장의 생계유지

를 위한 경제활동으로 인해 운동에 참여하기 어려운 상황이며, 이러한 요인들로 인해 현재 마을 공동 사업에 대한 참여율은 20% 내외로 판단되고 있다.

한편, 몽골 사회 전체의 새마을 운동에 대한 높은 인지도에도 불구하고 지방정부 공무원들의 해당 사업에 대한 시각과 새마을 운동 정신에 대한 이해 폭은 넓지 않았으며, 여전히 현물 원조 · 투자를 선호하였다. 사업을 통해 몽골에 새마을 운동의 이미지와 정신을 직접 전달하며, 이를 통해 몽골 새마을회의 조직, 지도자의 발굴 등은 성과로 보이지만, 마을 공동체에서의 새마을 운동에 대한 공감도와 스스로의 동기부여까지는 미치지 못한 것으로 보인다. 또한 새마을회의 조직, 현지 지도자의 발굴은 한국의 새마을 중앙회의 개도국 새마을 지도자 초청 연수의 성과로 보이지만, 몽골의 경우 연수 대상이 한정되며 반복연수 참여 등 운영상의 오류 또한 존재했다. 또한 새마을 운동이 지속성과 확산성을 저해하는 몽골의 정치, 사회구조적인 여건 또한 존재한다. 예를 들어 몽골은 지방선거 결과에 따라 실무 공무원까지 모두 교체되는 공직 사회 구조로 인해 전임자가 형성해 놓은 지역 사업이 백지화 되는 등 사업의 지속성이 방해받고 있었다.

결국 해당 사업수행 주체는 사업 대상지를 좁게 한정하여 집중 지원, 시범 사업 운영으로 효과성을 제고하고, 빈곤퇴치, 마을 주민 수익 증대 등의 사업의 성과를 인근 마을로 확산시키고자 했으며, 이러한 의도는 긍정적으로 평가된다. 한편, 사업의 효과성과 지속가능성을 저해하는 정치 · 경제적 제약요건과 여기에 낮은 지역 거버넌스 형성 정도, 중앙과 지방 정부 간 유기적인 사업 협조 체제가 구축되어 있지 못한 것도 사업 확산을 저해하는 요인으로 판단되었다. 향후 한국 지자체의 사업 수행은, 이러한 제약요건 완화와 지역 거버넌스 형성에 일차적으로 주력해야 하며, 동시에 마을의 절대적 빈곤층의 자발적 참여를 유도할 수 있는 '사회적 · 경제적 동기부여 프로그램' 마련에 주력해야 할 것으로 보인다.

4.1.2 미얀마

① 경제적 자본의 형성 측면

물적 인프라 구축사업에 해당되는 마을 도로 개선, 지붕 개량 및 상수도 개선사업, 3개 마을회관 신축, 1개 학교 신축 및 1개 학교 개보수, 교량 건설(1개 신설, 1개 개보수), 그리고 미얀마 정부가 담당하기로 한 전기공급 등은 원활히 이행되

었다는 측면에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그런데 사후 관리 측면에서 각 마을 별로 물적 인프라 관리에 대한 평가는 엇갈릴 수 있다.

마을 도로 개선 사업의 경우, 케양 마을의 경우 인프라 관리 위원회의 유지 보수 활동이 눈에 띈 반면 사칸지 마을의 경우 우기에는 물웅덩이가 도로 곳곳에 형성되고 있는 등 관리가 눈에 띄게 소홀했다. 또한 사칸지 마을에 건립된 폭 28m 교량의 사후 관리와 관련해서는, 오른쪽 강안이 빠르게 침식되고 있어 강둑을 다지는 작업이 필요해 보였으나 이를 위한 주민의 자체 노력은 없었다. 사칸지 마을의 요청으로 인해 건설된 다리가 원거리 마을 주민들과 아이들의 등굣길 등에 안전성과 편리함을 준 것은 사실이나 애초 의도했던 것처럼 지역 생산물 수송의 편리성과 이를 통한 마을 소득증대로 이어지고 있는 근거는 확인하지 못했다. 또한 사칸지 마을에만 신축된 초등학교도 관리 상태가 양호하지 못했다. 결국 전체 사업의 규모에 비해 상대적으로 많은 인프라 사업이 진행된 사칸지 마을의 경우 해당 사업의 효과성에 대해 의문이 제기될 수 있다.

한편 차우커딘 마을 회관 건립 사업의 경우, 회관은 각기 멀리 떨어진 3개 작은 마을 460여 가구 주민들의 접근성이 매우 취약했으며 마을 회관 본연의 기능을 수행하기에는 근본적인 한계가 있었다. 애초 세 마을 모두 마을회관의 높은 활용도를 예상하였으나, 케양 마을 외 활용도는 매우 낮은 것으로 조사되었고, 특히 마을회관에 설치된 진료소(clinic)와 주간탁아시설(day care center)의 활용도는 현저히 낮았다.

경제 시스템 구축의 측면에서 3개 마을의 소액금융 사업에 대한 평가는 중요하다. 이는 현재 현지 공무원과 주민들이 추가 지원을 가장 원하고 있는 부문이기도 하다. 문제점으로는 수요에 비해 재원의 부족함과 이로 인한 낮은 대출 금액, 높은 이자율과 지나친 담보 제공 조건 등을 꼽을 수 있다. 또한 마이크로 파이낸스 사무실의 금융회계 전문성 부족으로 자산과 부채의 종합적인 회계정리 상태가 부실하다는 점도 지적될 수 있다. 이후 해당 사업 확대 시 충분히 고려되어야 할 점이다. 마이크로 파이낸스 기금의 규모를 높이기 위해서 주민 스스로가 출자하는 방식에 대해서 고민할 수 있지만, 실제로는 주민들이 이에 매우 소극적이며, 따라서 지속가능성 측면에서 사업은 높은 제한성을 가지고 있다.

수익사업의 형성 측면에서, 축산 시범단지 조성 사업은 KOICA에서 지원한 종돈

사(1개소), 비육돈사(3개소) 및 계사(3개소)를 그대로 사용하고 있었으며 사업 이후 개인 투자는 없었다. 즉, 축산을 농가소득 증대의 한 방법으로 생각하고는 있지만 이를 위한 주민의 투자는 없었다는 측면에서 해당사업은 낮은 확산성을 보이고 있었다. 친환경 유기농 시범단지 조성 사업은 현지 토양과 기후에 맞는 작물 선정의 실패와 퇴비 형성에 대한 문화적 차이 등으로 인해 정착되지 못했다. 또한 유기농 생산물은 해외 수출을 통한 수익창출로 이어져야 하는데, 미얀마는 이러한 구조를 아직 갖고 있지 못한 점도 사업의 근본적 한계로 작용하고 있다.

② 사회적 자본의 형성 측면

사업초기 지역사회 거버넌스 형성 정도는 매우 취약했으며 사업초기 미얀마 지방 공무원의 소극적인 참여, 경직된 행정체계, 전문가의 잦은 교체 등으로 사업 시기가 일부 지연되기도 하였다. 또한 일부 마을의 경우 사업 시행과정 중에 부정이 있어 마을주민들의 단합을 크게 저해하였다. 케양 마을의 경우 마을의 종교 지도자와 더불어 주민 간 원활한 소통과 주민 위원회의 구성 등 지역 주민들의 의식개혁은 보다 진전되었다. 결국 사업 후 마을의 빈곤 경감에 대한 적절성을 묻는 자체 설문조사에서도 케양과 차우커딘 마을은 상대적으로 높게, 사칸지 마을은 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표7〉 마을의 빈곤 경감에 대한 적절성

마을의 빈곤 경감에 대한 적절성									
구 분		매우 낮음	낮음	중간	높음	매우 높음	계	평균	표준 편차
Kha Yaung	빈도	0	1	6	15	0	22	3.64	0.57
	비중(%)	0.0	4.5	27.3	68.2	0.0	100.0		
Sa Khan Gyi	빈도	2	2	15	5	0	24	2.96	0.79
	비중(%)	8.3	8.3	62.5	20.8	0.0	100.0		
Kyauk Ka Din	빈도	0	0	6	15	6	27	4.00	0.67
	비중(%)	0.0	0.0	22.2	55.6	22.2	100.0		
계	빈도	2	3	27	35	6	73	3.55	0.81
	비중(%)	2.7	4.1	37.0	47.9	8.2	100.0		

주) 평균, 표준편차는 각 답변(매우 낮음~매우 높음)마다 이산 확률 변수(1~5)를 부여하여 도출한 것임.

※ 출처: Self-evaluation of Hlegu Township Agricultural and Rural Development Program, 2011

결론적으로 3개 마을은 사업성과, 효과성, 지속성에 있어 현격한 차이를 나타내고 있었으며, 세 지역 중 가장 규모가 작고 밀집되어 있으며, 가장 낮은 소득수준을 나타냈던 케양 마을의 사업 효과성과 지속성이 가장 뛰어나다고 판단되었다. 한편 사업대상지로 선정될 당시 마을 규모와 소득수준이 가장 높았으며, 마을 주민들이 농업 외 상업 등 다른 직업 종사들이 많은 지역인 사칸지 마을은 사업의 성과가 가장 낮다고 판단되었다. 결과적으로 지역 내 전통적으로 형성되어 왔던, 사회 · 경제적 자원의 차이가 사업성과에 영향을 미친 것으로 분석된다. 즉, 사업성과는 ① 사업 당시 각 마을 리더(이장, 종교지도자 등)의 역할(합리성과 공정성 측면), ② 마을 규모(인구학적 요인)와 밀집성, ③ 경제 수준의 동질성, ④ 원조에 대한 마을 주민의 의식 정도 등에서 기인했다고 볼 수 있다.

따라서 평가를 통해서, 지원 사업지의 선택은 ① 마을 규모의 적정성, ② 마을 지도자의 자질과 청렴도, ③ 농업기반 공동체의 동질성 여부 등의 변수가 중요하게 고려되어야 함을 알 수 있다. 또한 사업의 효과성, 지속성, 확산성은 ① 새마을 정신에 대한 마을 리더들의 공감도와 ② 리더에 대한 신뢰를 바탕으로 한 마을 주민의 자발적 동기부여 형성 정도, ③ 적절한 수익 사업(양돈, 양계, 특용작물 등)의 형성 가능성, ④ 수익 사업 전반을 뒷받침해주는 '소액 마을 금융지원시스템'의 형성 등과 밀접한 관련을 가진다고 분석되었다.

4.2 사례 비교

몽골과 미얀마 지역공동체 개발 사례를 지원 성격, 주력 지원 부문 등 몇 가지 측면에서 비교해보자 한다. 몽골 사업의 경우 지원 방식은 전형적인 하향식(top-down) 형태를 보이고 있으며 미얀마의 경우 하향식 사업 형성 후 지역 활성화를 통한 자발적 사업 전개를 지향하고 있었다. 지원의 성격 측면에서 보면, 몽골의 사업 방식이 병렬적 인프라 지원 사업이 먼저 형성되고 이후 소규모 수익사업 형성 지원을 수행한 것에 비해, 미얀마는 '경제적, 사회적 요소의 맞춤형 지원'의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 주력 지원 부문을 보면, 몽골 사업은 마을 인프라개선 사업 등 기반 조성 사업을 우선 과제로 설정하고 그 다음 단계에서 수익사업 형성 지원을 꾀했다면, 미얀마 사업은 마을 인프라 개선사업에 주력하면서도 농업생산력 향상을 위한 기술전수, 건축기술전수, 수익사업 형성, 더 나아가 거버넌스 형성 사업까지 동시에 병행한 사례라고 할 수 있다.

〈표8〉 몽골 나날이흐 군과 미얀마 흘레구 타운 사업의 비교

사업	지원 방법	지원성격	지원 부문	주력 부문
몽 골	하향식	병렬적 인프라 사업 +수익사업형성 지원	마을회관, 우물, 마을 길 정비, 수익사업(소규모)	마을인프라개선 +수익사업형성
미얀마	하향식 +지역 활성화	경제적, 사회적 통합적 지원	마을 회관, 학교, 교량, 마을 거버넌스 형성 지원	마을인프라 개선 +수익사업형성 +농업, 건축 기술전수 +거버넌스형성

※ 출처: 저자 작성

사업의 확대가능성은 지원 주체의 의지와 지원 규모, 사회적, 경제적 측면을 통합적으로 고려하는 맞춤형 지원여부, 지원이 장기적 개발 계획 하에서 이루어지고 있는지 여부, 마을 단위의 자발성과 동기부여 정도 등과 매우 밀접히 맞물려 있다. 이러한 잣대로 평가를 할 때 미얀마 사업의 경우 특정 마을에서 확산성과 발전 가능성을 확인할 수 있었다. 마을 발전에 대한 파급효과를 중심으로 한 미얀마 사업평가 결과를 보면, 케양 마을의 경우 파급효과가 가장 높게 나타나고 있음을 볼 수 있으며 사칸지 마을의 경우 평균수치보다 훨씬 낮음을 볼 수 있다.

〈표9〉 미얀마 사업 평가결과 : 마을 발전에 대한 파급효과

구 분		매우 낮음	낮음	중간	높음	매우 높음	계	평균	표준 편차
Kha Yaung	빈도	0	0	2	17	3	22	4.05	0.47
	비중(%)	0.0	0.0	9.1	77.3	13.6	100.0		
Sa Khan Gyi	빈도	0	1	14	6	1	22	3.32	0.63
	비중(%)	0.0	4.5	63.6	27.3	4.5	100.0		
Kyauk Ka Din	빈도	0	0	6	16	4	26	3.92	0.62
	비중(%)	0.0	0.0	23.1	61.5	15.4	100.0		
계	빈도	0	1	22	39	8	70	3.77	0.66
	비중(%)	0.0	1.4	31.4	55.7	11.4	100.0		

주) 평균, 표준편차는 각 답변(매우 낮음~매우 높음)마다 이산확률변수(1~5)를 부여하여 도출한 것임.

※ 출처: Self-evaluation of Hlegu Township Agricultural and Rural Development Program, 2011

Ⅴ. 결론 : 시사점 및 새마을 운동 ODA 확대 가능성

이상의 분석을 바탕으로 몇가지 시사점과 향후 새마을운동 ODA 확대 가능성을 위한 제언을 하고자 한다. 첫째, 새마을운동 ODA는 다른 지역 개발 사업과는 차별성을 보여야 한다. 예를 들어, 농촌 개발 사업에 적용되는 기본 원리, 농업기술 전수, 사업운영방식, 사업관리기법 등은 다른 공여국의 농촌개발사업의 그것과는 차별성을 가지는 한국형 농촌개발사업 콘텐츠를 쌓아 가야 한다. 미얀마 사업의 경우 자발성을 고취시키는 사업 원리, 한국의 농법 전수, 사업 운영 방식 등에서 차별의 가능성을 보여준 사업이라고 평가할 만하다.

둘째, 사업의 성공은 사업 대상지 선정과 개발사업의 우선순위 설정과 큰 연관성을 가지며, 이는 이후 사업의 확산성에도 큰 영향을 미친다. 즉 사업 대상지 선정에는 빈곤정도, 빈부격차 정도, 마을의 동질성(직업군, 연령별 인구 분포 등) 정도, 규모의 적정성 등이 고려될 수 있다. 제한된 사업예산으로 3개 마을을 동시에 지원한 미얀마 사업의 경우 초기 사업대상지 선정과 우선순위 설정에 어려움을 겪었다고 판단되며, 향후 사업은 사업 대상지를 축소, 혹은 다각도의 사전 주민 수요조사를 바탕으로 개발사업의 우선순위를 설정하며, 우선순위가 높은 사업을 위주로 시행하는 것이 필요하다. 또한 사업의 확산을 유도하는 차원에서 세 개 마을의 성과평가를 바탕으로 이후 차등 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 사업 방식은 선 의식 교육, 후 사업 수행 방식이 적절하며, 특히 사업의 확산을 위해 현지 마을 지도자에 대한 선 의식교육은 매우 중요하다. 이는 새마을운동의 성공요인이 새마을 정신에 대한 마을 리더들의 공감도와 리더에 대한 신뢰를 바탕으로 한 마을 주민의 자발적 동기부여 형성 정도와 매우 밀접한 관계에 있기에 더욱 그러하다. 방식은 해당 사업 지역의 지도자를 우선 발굴하고 이들이 지역 연수원이나 지방 공무원을 통해 의식 교육을 이수하게 한 후 현장에서 주민 공감대 형성과 실제 사업을 수행하게 하는 방식을 택할 수 있다. 현장의 주민을 대상으로 하는 사전 의식교육은 '주민 참여형 지역 공동체 개발'의 성공가능성을 높이는 중요한 요인이 될 수 있다.

넷째, 선 의식 교육, 후 사업 수행의 방식이 하향식(top-down) 사업 방법 중 하나라면, 사업의 진전과 함께 다음 단계에서는 현장의 요구와 열망을 바탕으로 한 사업진행 방식(bottom-up)을 택해야 한다. 즉, 사업 초기 하향식과 사업 진전

이후 상향식의 조화가 필요하며, 사업 형성 시 이를 고려한 사업 단계설정이 필요하다. 몽골 사업의 경우 그간 한국의 여러 지자체들의 활발한 하향식 지원사업 전개에도 불구하고 아래로 부터의 호응을 불러일으키는 데는 성공하고 있지 못하고 있다고 판단되며, 이는 사업의 확산의 측면에는 구조적 한계로 나타나고 있다. 특히, 절대적 빈곤층의 자발적 참여를 유도할 수 있는 '동기부여프로그램' 마련이 필요하다.

다섯째, 사업 대상 지역 사회에 대한 정확하고도 다면적인 사전 정보 수집과 이를 바탕으로 한 사업 관리 매뉴얼을 작성해야 한다. 이는 해당 지역의 사업 성공 가능성을 높여주며, 반대로 리스크는 최소화할 수 있게 한다. 사업 대상지에 대한 사전 정보 수집 결과 부정적인 평가가 내려지면 그 사업은 과감히 포기하는 것도 중요하다. 왜냐하면 특정 국가, 지역의 경우 문화적, 역사적 요인에 의해 새마을 운동의 정신 전파가 환경적, 구조적으로 제약을 받을 수 있기 때문이다.

여섯째, 새마을운동 ODA 사업의 성공과 확산을 위해서는 다른 어떤 사업보다도 사후관리가 중요하다. 즉, 사업의 성과를 유지, 발전, 확산시켜 나가기 위해서는 지속적인 관심을 바탕으로 한 모니터링 작업과 해당 사업의 운영과 관리 기법을 변화된 환경에 맞게 끊임없이 새롭게 하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 맥락에서 과거 미얀마에서 수행되었던 JICA의 양돈시범사업, 유리온실 시범사업 등이 성공을 거두지 못한 이유가 바로 사후관리의 실패에서 비롯되었다는 평가보고서는 주목할 만하다. 따라서 KOICA 미얀마 사업의 경우도 해당 국내 전문가의 지속적 점검 · 자문과 새로운 기술의 전수 등을 통한 사후관리, 후속 지원 사업을 통해 보다 모범적인 사례로 형성될 수 있을 것이다.

참고문헌

〈논문〉

김성규(2013), 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 :
새마을운동 ODA정책과 사업전략 형성을 위한 시사점, 개발협력 정책과 이슈 11호,
2013년 7월, KOICA.

이종수, 권찬호(2011), ODA 통합에 관한 연구 :
몽골 새마을운동 ODA를 중심으로, 2011 한국정책학회 동계학술대회 자료집,
p.153–176.

이종수(2010), 우리나라와 몽골 새마을운동 거버넌스 :
ODA와 새마을운동의 거버넌스 접근, 새마을운동과 지역사회개발연구,
제6권, 경운대 새마을아카데미, p143–168.

엥흐바야르 오랑거(2009), 한국과 몽골의 협력관계의 재정립 :
"새마을 운동" 몽골 적용 사례를 중심으로, 숭실대학교 정치학과 석사학위논문.

정기환(2007), 개도국 농촌개발과 KOICA의 역할, 〈국제개발협력〉 제2호,
KOICA, p.33–60.

〈자료〉

경기도 새마을회, 국제협력사업 사업결과보고서: 몽골, 내부 자료, 2010

KOICA, 미얀마 흘레구 지구 농업, 농촌개발 사업 최종 평가서, 2011

미얀마 흘레구 타운 Micro Finance Office, 내부 자료, 2013

Ministry of Agriculture, Yangon, Self-evaluation of Hlegu Township Agricultural and Rural Development Program, 2011

현지 방문 및 인터뷰

몽골 날라이흐군 얄타 10–11마을, 기간 : 2013. 6. 9–12

미얀마 흘레구 지역 케양, 사칸지, 차우커딘 마을, 기간 : 2013. 8. 11–14

연구자료
ODA연구 2013-16-225

『개발협력 정책과 이슈』가 더욱 풍성한 주제 · 내용과 함께 『개발과 이슈』 라는 새로운 이름으로 발간됩니다. 본 리포트는 비정기 발간물로써 국내외 개발협력 담론 및 정책과 함께 KOICA의 주요 전략, 중점 분야와 범분야 관련 주요 현안과 다양한 사업사례 등을 시의 적절하게 소개할 예정입니다. 본 발간물의 내용은 출처 및 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

KOICA 한국국제협력단
461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825번지
Tel 031-740-0114 Fax 031-740-0655 http://www.koica.go.kr
KOICA Korea International Cooperation Agency