

발간 등록 번호

11-B260003-000158-14

Making a better world together

11호 | 2013.7월

개발협력 정책과 이슈

개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 :
새마을 운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점



contents

목 차

1. 서론 : 문제의식
2. 지역공동체개발사업 모델과 분석틀 :
사회적 자본과 지역 거버넌스 형성의 관점에서
3. 한국의 새마을 운동 경험을 바라보는 시각과 개발협력
4. 새마을 운동 ODA 현황과 시사점
5. 향후 논의 전망

참고문헌

1. 서론 : 문제의식

개도국 지역공동체 개발 사업은 사회경제인프라 구축, 생활환경개선, 마을소득 증대, 인력 개발과 역량강화, 커뮤니티 연대성 강화 등 다양한 측면에서 진행되어 왔다. 이러한 사업은 공여국의 지역사회 개발경험을 특화시키고 이를 국제개발협력 사업에 접목시키려는 노력들과 그 맥을 같이하고 있다. 한국 공여기관이 새마을 운동의 경험과 가치를 개도국에 전파, 현지화 하고자 하는 노력, 이를 통해 개도국 빈곤 해소와 지역공동체 복원을 시도하는 사업도 이러한 노력의 예이다.

개발협력의 관점에서 지역공동체개발 사업이 가지는 의의와 평가는 다양한 측면에서 이루어지고 있다. 한국의 새마을 운동도 그 출범 배경과 성과에 대한 다양한 해석과 비판이 존재해 왔지만, 새마을 운동 ODA가 실제 개도국 빈곤퇴치에 기여한 점, 수원국 국민들의 원조 수용 태도를 변화시킨 점(수동적 지원 대상에서 동기화된 주체로 변화), 개도국 지역 공동체의 커뮤니티 복원과 거버넌스 형성 등은 주목할 만한 성과로 평가되고 있다. 최근에는 한국의 새마을운동 성공 요인을 다양한 관점에서 분석, 이론화 하고, 원조 동향과 개도국 현지 사회경제적 환경에 보다 부합하는 새마을운동 ODA 개념과 모델 정립에 대한 논의가 다시 활성화 되고 있는 추세이다.

그런데 이러한 논의 활성화 분위기 속에서, 개도국 지역공동체개발이라는 것이 ‘개발’의 관점에서 왜 중요한지, 그리고 해당 사업이 개발협력에서 어떠한 비전을 가지고 있는지에 대해서 짚고 넘어갈 필요가 있다. 몇 가지로 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 지역공동체 개발 사업이 가지고 있는 포괄성(inclusiveness)이다. 이는 개발 사업을 보다 입체적으로 이해하게 하며 이에 부합하는 정책과 전략을 마련하는데 유용한 시각을 제공하고 있다. 사업은 지역 네트워킹형성 지원이라는 무형의 사회적 자본 축적 과정에서부터 마을 인프라의 구축, 커뮤니티 비즈니스의 개발 지원 등까지를 아우를 수 있다. 아울러 해당 개념은 범분야(cross-cutting) 이슈를 포함할 수 있으며, 이는 지역공동체 개발 사업이 수원국의 사회, 경제, 환경, 인권적인 요소 등을 고려한 다면적 접근을 바탕으로 하고 있음을 의미한다. 결국 개발의 영역을 공동체 내 양질의 사회서비스 제공, 경제적 수익원의 개발 등의 차원을 넘어, 환경, 삶의 질, 인권, 더 나아가 지역 민주주의 발전을 위한 지원 사업까지 확대시키고 있다.

둘째, 지역공동체개발 사업은 효과적 원조를 위한 기반형성 지원을 주요 사업 영역으로 포함하고 있다. 이는 해당 사업이 수원국 주민의 태도와 인식 변화, 동기부여에 있어 다른 어떤 사업보다도 효과성을 가질 수 있다는 의미이기도 하다. 예를 들어 새마을 운동 ODA는 수원국 공동체 성원의 ‘스스로의 동기부여(self-motivation)’ 형성과 이를 기반으로 공동체가 자조(self-help)에서 자립(self-reliant) 단계로 나아가게 하는 것을 강조한다는 점에서 다른 인프라 지원 사업과는 차별성을 보이고 있다.

셋째, 지역공동체개발 사업은 지속가능한 개발(sustainable development) 가능성을 높일 수 있다는 점에서 큰 의미를 가진다. 그간의 지역공동체개발 사업은 단기적 빈곤퇴치 뿐만 아니라 이를 넘어선 포괄적이고도 지속가능한 성장(inclusive and inclusive growth)을 가능케 한다고 평가되는데, 기본 철학은 필요한 것을 일회적으로 지원하여 욕구를 해소시켜 주는 것이 아닌 ‘지속적으로 해소하는 노력을 지원’하는 개념이다. 결국에는 공동체 성원들이 지역 내 구조적인 사회적 불평등(structured social inequity)의 요인을 스스로 자각 하고 이를 극복하는 대안을 끊임없이 찾게 하는데 사업의 궁극적 의의가 있다.

본 글은 이러한 배경 하에 최근 활발히 진행되고 있는 새로운 새마을운동 ODA 개념 정립과 모델 형성에 일조하고자, ① 지역공동체개발 사업모델과 분석틀을 새마을 운동 개념을 중심으로 정리하고, ② 한국의 새마을 운동 경험과 개발협력 차원에서 이를 바라보는 시각 정리, ③ 새마을 운동 ODA를 수행하고 있는 정부부처, 기관, 지자체의 사업 현황을 살펴보고, 이를 통해 ④ 미래의 사업 전략과 모델 형성을 위한 시사점을 정리해 보고자 한다¹⁾.

2. 지역공동체개발 사업 모델과 분석틀 : 사회적 자본과 지역 거버넌스 형성의 관점에서

1) 애초 기획된 <정책과 이슈>에는 해당 주제의 이론적 논의 정리와 사례연구를 모두 포함할 예정이었으나, 이론적 논의 부분의 별도 정리와 사업 사례에 대한 보다 심층적 분석의 필요성에 의해, 사례연구 부분은 별도로 발간할 예정이다. 사례연구는 새마을 운동 ODA 사례를 한국의 지자체와 KOICA 사업 사례(몽골과 미얀마) 분석을 중심으로 수행하고 있다.

한국의 ‘새마을 운동(Saemaul-Undong)’, 일본의 ‘마을 만들기(마치즈쿠리, まちづくり)’, 그리고 커뮤니티 비즈니스(communitiy business) 사업 사례들은 지역공동체개발 사업의 성공적이고 모범적인 모델로 꼽혀 왔다. 동시에 이들 모델은 개도국 지역공동체 개발 사업의 방향 설정과 구성을 위한 틀로서 활용, 전수되면서 세계적인 브랜드로 자리 잡아 오고 있다.

새마을 운동은 인적자원개발, 거버넌스 구축, 사회적 자본축적 그리고 축적된 사회적 자본이 경제성장에 기여하는 선순환 시스템을 지향하는 사례로 언급될 수 있다. 한편 일본의 ‘마을 만들기²⁾’ 사업은 공동체 사회 인프라와 인력개발, 거버넌스 형성의 관점에서 주목할 특성화 사업 모델로 이해되며, 커뮤니티 비즈니스와 ‘SLEN(Sustainable Local Enterprise Networks)’ 모형은 지역공동체 지속성을 위한 동기부여와 지역특성화사업의 일반화를 통한 경제적 측면의 분석들을 제공하고 있다.

1) 새마을 운동(Saemaul-Undong)과 새로운 지역공동체개발 패러다임

먼저 한국 새마을 운동의 기본 개념, 내부동학(작동원리), 성과 등을 ① 사회적 자본의 축적, ② 거버넌스 구축이라는 측면에서 정리해 보고자 한다. 이는 새마을 운동 ODA가 관련 공여기관, 국제기구 그리고 개도국에서 보다 큰 공감대를 얻고, 더 나아가 세계적인 지역공동체개발 패러다임으로 자리 잡기 위해서는 사회·경제적, 거버넌스 형성 관점을 바탕으로 한 개념적, 내부 동학적 규명 작업이 매우 필요하다는 판단을 근거로 하고 있다.

새마을 운동을 통한 사회적 자본(social capital)의 축적은 당시 경제성장과 맞물려 이해될 수 있다. 즉, 한국의 지속적 경제성장은 새마을 운동을 통해 축적된 사회적 자본이 산업화의 폐해를 완화하는 가운데 가능할 수 있었다는 논리이다. 따라서 이 논리대로라면 사회적 자본의 형성 여부는 미래의 지역공동체 개발 패러다임 성공에 있어 관건이 되는 요소라 할 수 있다. 사회적 자본은 신뢰, 참여, 연계(network), 사회적 규범 혹은 제도역량, 이타주의 등을 그 요소로 하고 있으며, 또한 금융자본, 물리적 자본(인프라 등), 인적 자본 등 자본의 ‘소유’의 관점에서 접근하는 것을 지양하고 자본의 ‘활용’의 관점에서 접근하고 있다.

2) 한국 학계에서 통용되고 있는 ‘마을 만들기’는 일본의 ‘마치즈쿠리’를 번역한 용어로 ‘마치’는 ‘거리, 촌락’, ‘공동체’ 등의 개념이고 ‘쿠리’는 ‘만들다’라는 뜻이다. 그런데 일본에서는 ‘마치즈쿠리’가 합성어가 아닌 고유명사로서 사용되고 있으며 ‘마을 만들기’라는 좁은 의미보다는 거버넌스, 시민사회 형성의 의미가 가미된 ‘공동체 만들기’라는 보다 넓은 의미로 이해되고 있는 것으로 보인다.

아래 표와 같이 경제자본, 인적자본 그리고 사회적 자본을 자본의 소유자, 존재 형태, 분석 수준 등의 측면에서 비교해 보면 사회적 자본의 개념규정과 그 성격은 보다 분명해진다.

〈표 1〉 경제자본, 인적 자본, 사회적 자본의 비교

	경제자본	인적자본	사회적 자본
이론적 의미	단순 화폐가 아닌 생산수단의 형태로 존재하는 자본 개념 도출	자본의 소유가 자본가에 의해서만 배타적으로 소유되지 않는다는 점을 밝힘	자본가, 개인의 소유가 아닌 ‘사회적 관계’ 속에서 자본이 파생됨을 밝힘
소유자	개인(자본가)	개인(노동자)	사회집단, 공동체
소유자 이익	타인의 노동력 이용 등을 통한 이윤발생	노동시장에서의 자본 판매, 협상력(자본의 가치)에 따라 차등적 임금 적용	공동체의 연대와 결속력 강화, 정보의 공유
존재형태	물질적 대상 (토지, 기계 등 생산수단 형태)	개별 노동자에게 체화된 기술과 지식 (교육 및 직무 훈련에 의해 강화 됨)	개별행위자가 아닌 사회적 관계 속에 ‘신뢰와 결속관계’ 형태로 존재
연구 핵심	자본가와 노동자 사이의 임노동관계, 계급관계	직업훈련, 교육과 임금과의 연관성	개인 혹은 집단 간 관계 유형
분석수준	구조, 계급(거시적)	개인(미시적)	개인 혹은 집단 (미시적/중 범위 수준)

출처: 저자 재구성, 자료 : 유석춘, 장미혜, 2003 : 27

그런데 사회적 자본은 그 속성상 ‘축적’되며, 축적의 정도를 나타내는 지표와 새마을 운동 성과지표는 연관된다고 볼 수 있다. 사회적 자본의 개념요소와 표현인자는 지역사회의 특성에 따라 달리 정의되고 표현될 수 있지만, 일반적으로 사회적 자본이 새마을 운동의 성과평가 틀로 준용되기 위해서는 첫째, 사회적 자본과 새마을 운동의 궁극적 지향점이 상호 일치하는 부분이 있어야 하며, 둘째, 사회적 자본의 개념요소가 새마을 운동의 과정을 통해 어떠한 변화, 발전을 보이고 있는지 감지, 비교할 수 있어야 한다. 아래 〈표 2〉는 사회적 자본의 관점에서 새마을 운동의 성과를 평가할 수 있음을 보여주고 있다.

〈표 2〉 사회적 자본 관점에서의 새마을운동 성과평가의 틀

개념요소	표현인자	기 능
신뢰	협상, 의사소통, 거래 관계에서 신뢰 정도	공감대, 공통기반 조성
참여	지역사회 행사 참여정도	공동의 목표 설정
연계망(네트워크)	지원체계의 구비정도	이웃과 지역사회 유지
제도 및 규범	사회적 규범 형성 정도	자원동원, 안전망 확보
이타주의	공동체 내 빈곤 감소 노력 정도	지역 공동 이익 창출

출처: 저자 재구성, 자료 : 소진광, 정갑진, 임형백, 2011 : 64

새마을 운동의 성과라고 언급되는 마을 공동체의 형성, 더불어 잘 사는 지역사회 건설, 내부역량 강화를 통한 공동번영 등은 사회적 자본을 축적하여 도모할 수 있는 가치에 해당한다. 즉, 이러한 관점에서는 새마을 운동이 지향하고 있는 목표는 사회적 자본의 기능과 긴밀히 연계되어 있고, 이들 기능은 ‘사회적 자본의 개념요소가 표현인자를 통해 발현 되는 성과’라고 할 수 있다. 여기서 개념요소 각각에 대한 표현인자는 새마을운동 시범사업 성과평가의 지표로 활용될 수 있다. 따라서 개도국에서 시범 실시되고 있는 새마을 운동의 성과는 해당마을의 공통기반 확보, 공동의 목표정립, 이웃과 지역사회 유지, 자원동원 및 안전망 확보, 공동이익창출 정도 등의 지표에 의해 평가될 수 있다(소진광, 정갑진, 임형백, 2011 : 64).

새마을 운동의 가장 큰 성과 중 하나는 사업 과정 중에 지역사회 거버넌스 형성을 가져온다는 점이다. 이는 개도국에서 보여 지는 전형적인 지배특성인 ‘통치’에서 다자간 협상이 중시되는 ‘거버넌스’ 체제로의 전환을 의미한다. 새마을 운동의 추진조직과 추진 방식의 구분에 따라 통치와 거버넌스 차원에서 새마을 운동의 성과와 지향하고 있는 작동원리를 정리하면 다음과 같다.

〈표 3〉 ‘통치’와 ‘거버넌스’ 비교 관점에서의 새마을 운동 작동원리

구 분		통 치	거버넌스
추진 조직	조직형태	집중형태	분산형태
	지도층	정부 공무원	모든 이해당사자 주도
	조직가치	전통적인 자본의 축적	사회적 자본의 축적
	조직의 공동목표	국가형성	시민사회 구축
추진 방식	권한행사방식	계층적, 일방적	모든 이해당사자간 공유
	의사결정방식	다수결에 의한 지시와 통제	역할에 따른 다자간 협상
	정보생산능력	공공부문 > 민간부문	공공부문 < 민간부문
	공공재생산에서 시민역할	소비자 혹은 의뢰인	소비자인 동시에 공동생산자

출처: 소진광, 정갑진, 임형백, 2011 : 42, 재구성

새마을 운동이 그 과정에서 지향하고자 하는 바는 궁극적으로 정부의 일방적인 통치와는 구분되어야 한다. 운동의 효과성과 지속성을 위해 추진 조직의 형태는 분산형태가 바람직하며, 운동의 확산과 지역공동체 거버넌스 구축의 측면에서 보면, ‘지시와 통제’를 위한 전국단위의 중앙 집중화된 사업본부 구축은 그리 바람직하다고 볼 수 없다. 운동을 주도하는 층은 운동의 초기 단계에서 정부와 공무원의 개입과 지도가 중요할 수 있지만, 차츰 운동의 주도는 지역 공동체 모든 이해당사자가 수행해야만 한다. 또한 조직의 가치 측면에서 보면 국가의 통치는 전통적인 의미의 ‘자본 축적을 통한 경제발전’을 지향하고 있는 반면, 새마을 운동은 궁극적으로 ‘사회적 자본의 축적’을 지향하고 있다. 조직의 공동목표라는 측면에서도 통치는 강력한 국가의 형성을 목표로 하지만 거버넌스는 다양한 사회 성원의 이해대변과 이해관계그룹의 형성, 궁극적으로는 시민사회의 구축을 지향한다.

추진방식의 측면에서도 새마을 운동이 지향하는 거버넌스는 통치와 구분되는 몇 가지 특징을 가지는데, 권한 행사와 의사결정 방식이 다수결에 근거한 일방적 지시와 통제가 아닌 모든 이해당사자의 ‘권한 공유’와 ‘역할에 따른 다자간 협상’ 원리를 따른다. 즉, 거버넌스는 다수결의 원칙에 입각한 신속한 의사결정 보다는 공동체 내에서 맡은 역할에 따라 성원, 그룹 간 협상 과정을 중시한다. 또한 공공재 생산관련 거버넌스 개념 중 특징적인 것은 공동체 성원은 공공재의 공동 생산자

이며 동시에 소비자로 설정된다는 점이다. 즉 지역공동체 성원이 스스로가 창출한 공공재, 공공서비스로부터 ‘소외’받지 않는 상태를 형성하고자 한다.

70-80년대 새마을 운동을 사회적 자본과 거버넌스 측면에서 재해석하려는 연구들을 보면, 최근 부상하고 있는 글로벌 새마을 운동의 성공적 전개를 위해서는 새마을 운동을 세계인이 공유할 수 있는 가치체계로 설명할 필요가 있다는 문제의식을 가지고 있다. 연구의 목적은 새마을 운동의 실천적 과정에서 잠재되어 있던 사회적 자본을 추출하고 지역사회 단위에서의 거버넌스 형태와 그 특성을 밝히며, 이를 통해 미래의 새마을 운동의 발전적 정책방향을 제시하고자 함이다. 임경수(2012) 등은 연구를 통해 새마을 운동의 성공에는 ‘시대적 압박’이라는 요인 외 한국 마을단위의 성원 간 신뢰와 참여 전통, 두레 품앗이 같은 협업의 전통, 그리고 농촌사회의 일상적인 대면 네트워크 등 이미 공동체 내부에 내재해 있는 사회적 자본이라는 요소를 주목하고 있다. 이러한 내재적 전통 속에서 근면, 자조, 협동의 정신이 더해져 그 가치는 현재까지 유전되고 학습되어 왔다는 것이다. 한편 손혁상(2008) 등은 새마을 운동의 국제개발협력사업화 모색을 언급하면서, 권리에 기반한 접근(Rights-based approach : RBA)이라는 새마을 개발협력모델을 제시한다. 개도국 현지상황과 동떨어진 한국적 개발모델의 전수가 아닌, 개도국 지역공동체의 자기역량강화와 권리확보를 통해 삶의 질을 변화시키는 공동체 내부 노력과 한국의 개발경험을 접목시킴으로서 보편적 개발모델화가 가능하다고 언급한다. 이러한 논의도 큰 틀에서 보면, 공동체 내부의 사회적 자본 축적과 권리의식, 주인의식을 바탕으로 한 거버넌스 형성 논의와 무관하지 않다고 보여진다.

2) 마을 만들기(마치즈くり, まちづくり)와 지속가능한 커뮤니티(sustainable community)

‘마을 만들기’ 사업은 지역의 인프라 정비뿐 아니라 커뮤니티 내 시민의식고양, 인력개발 관점 등에서 주목받아 왔으며, 개발과 보존의 조화를 통한 공동체 경쟁력 강화, 이를 통한 지역 빈곤과 저개발 극복 사례는 한국의 ‘새마을 운동’ 성공 사례와 더불어 지역 공동체 개발 사업의 모범사례로 벤치마킹되고 있다.

일본의 마을 만들기는 주민, 전문가, 지자체를 중심으로 1960년대에 시작, 확대되어 1980년대 전국적으로 활성화 되었다. 사업 대상은 한국의 새마을 운동이 농촌지역을 주 사업 대상으로 한 것과 달리, 농촌과 도시 지역을 모두 아우르고

있었다³⁾. 초기 사업은 단순 주거환경개선에서 출발했으나, 이후 녹지나 농지보전, 고령자 마을 조성, 사회소외계층의 주거와 생활 대책 등 다양하게 진행되었다. 마을 만들기는 그 주체에 따라 주민 주도형, 시민단체 주도형, 행정기관 주도형 그리고 전문가 주도형으로 구분된다.

〈표 4〉 마을 만들기의 유형

유형	특징
주민 주도형	행정이나 전문가의 도움 없이 공동체 주민 스스로 사업을 추진하는 형태
시민단체 주도형	주민과 시민단체가 생활공간 안에서 함께 활동하는 형태
행정기관 주도형	행정이 주도하여 주민 참여형 사업을 시작하거나 중요한 공동체 내 의사결정에 주민참여를 유도
전문가 주도형	전문가가 행정과 주민사이에서 중간역할 수행하면서 주민의 의견을 반영하는 형식

출처: 저자 작성, 문종화 2012 참조

3) 일본의 마을 만들기의 보다 근본적 이해를 위해서는 당시 일본의 도시화 상황을 고려하지 않을 수 없다는 설명이 있다. 즉, 마을 만들기의 배경에는 80년대 이후 일본의 급격한 도시화와 노후화(도시 공동화), 뉴타운의 형성으로 인한 도시팽창 현상이라는 배경이 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 한국의 새마을 운동의 전개와 확산을 당시 급격한 도시화, 산업화의 맥락에서 이해해야 한다는 주장도 설득력을 가지고 있다.

4) 마을 만들기는 국가나 지자체에서 추진하는 도시계획과는 상이한 개념이다. 도시계획이라 함은 주로 하향식 계획이며, 주민의 참여도 공청회나 공람 등의 소극적 참여로 처리되며, 계획의 내용적 측면에서도 토지이용을 중심으로 한 물리적 사업으로 하며 매우 전문적인 접근을 필요로 한다. 반면에 마을 만들기는 공동체 성원의 적극적 참여를 기반으로 한 상향식 사업 방식을 취하며, 사업내용도 물리적인 것과 비 물리적인 것을 포괄한다. 또한 고도의 전문성 보다는 사업의 중심이 공동체 성원에 있다. 출처: 문종화, 2012 : 25, 저자 재구성

5) 일본의 마을 만들기 관련 진행된 연구는 ① 마을 만들기의 개념과 역사 및 특징과 이를 뒷받침하는 제도에 관한 연구 ② 한국의 새마을 운동과 일본의 마을 만들기 사업 사례 비교 분석을 통해 공동체의 환경, 사회적 인프라 정비 방향에 대한 시사점을 도출하기 위한 연구 ③ 마을 만들기의 사업 기획과정과 참여주민간의 관계형성에 초점을 맞추는 연구, 즉 '사람 만들기(지역사회 활성화)', 지역사회의 주민의식과 거버넌스 형성 관련 연구 등으로 크게 구분 지을 수 있다.

사업은 초기 관주도 형태의 물리적 도시환경 정비에서 출발되었으나⁴⁾, 점차 주민 스스로 지역 고유의 문제를 해결하려는 방식으로 변모하였다. 기본방향은 주민 자치적 참여, 자발적 발상의 원리, 주민의식 형성, 공동작업 원리가 강조되었다. 마을 만들기의 역할이나 활동 영역은 지역 특성에 따라서도 차이가 있는데, 도시에서는 시민의 안전과 보호, 환경조성 등의 사업이 보다 관심 있게 추진되는 반면, 농촌지역에서는 지역경제 활성화 사업이 보다 강조되어 수행되었다. 그런데 이러한 사업 내용의 상이성에도 불구하고 공통적으로 강조되는 점은 마을 만들기가 '지속가능한 커뮤니티(sustainable community) 형성과 지속가능한 개발(sustainable development)'에 힘쓴다는 점이다(김영주 외, 2012 : 134-135).

최근 연구들은 일본의 '마을 만들기'와 같은 지역 특성화 사업의 주요 원리와 개념을 연구하며, '해당 개발 개념을 개도국 개발협력 사업에 적용가능한가'라는 질문을 가지고 있다⁵⁾. 즉, '마을 만들기'의 세 가지 요소, 즉, 1) 도시계획, 디자인(물질적 요소), 2) 일자리 만들기, 이를 통한 사회적 기회부여 3) 시스템 만들기(커뮤니티, 행정시스템)의 사례를 분석하며, 이를 ODA에 적용할 수 있는 정책과 전략을 도출하는데 도움을 주고자 한다.

그런데 마을 만들기 사업의 계획과 수행이 지역의 특성에 보다 부합하고 보다 높은 현장성을 지향하는 ‘지속가능한 커뮤니티’, ‘지속가능한 개발’의 관점에서 이루어져야 한다는 목소리가 최근 힘을 얻고 있다. 지속가능한 커뮤니티 관점은 개도국 지역공동체개발을 보다 심층적, 입체적으로 이해하며 이에 부합하는 정책과 전략을 마련하는데 유용한 시각이라고 판단된다.

일반적으로 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’이란 ‘생태계 수용능력의 한계 내에서 자원을 효율적으로 이용하여 사회적 통합, 빈곤의 감소, 생산적 고용창출과 경제의 지속적 발전, 지속가능한 에너지 이용 등을 총체적으로 고려하는 개발’로 정의 되고 있으며, 국제지역환경위원회(ICLEI : International Council of Local Environmental Initiatives)는 지속가능한 개발을 ‘자연과 사회체계의 생명력에 위협을 주지 않으면서 기초적인 환경, 사회, 경제적인 서비스를 모든 공동체 주민에게 제공하는 것’으로 정의하고 있다. 즉 공동체 내부의 합리적 사회시스템 구조 형성 노력과 이러한 과정이 친환경적인 것으로 이루어지는 선 순환적 개발의 상태를 의미한다.

한편, 영국의 ODPM(UK Office of the Deputy Prime Minister)은 ‘지속가능한 커뮤니티(sustainable community)’를 ‘공동체 주민의 현재와 미래의 생활공간으로서 기존 주민과 미래 주민의 다양한 욕구를 친환경적으로 충족시키며, 이를 통해 높은 삶의 질에 기여 하는 공동체’로 정의한다. 또한 ‘이는 안전하고 포괄적이며, 잘 계획되어 만들어지고 운영되며 모든 사람을 위한 균등한 기회와 훌륭한 서비스를 제공하는 공동체’로 규정하고 있다. 이와 더불어 ODPM은 지속가능한 커뮤니티의 주요 특징을 포괄적으로 설명하고 있는데, 이 중 ① 강한 지역 문화를 바탕으로 한 공정하고 관용적이며 응집력 있는 커뮤니티 활동, ② 지역주민의 효과적이고 포괄적인 커뮤니티 참여(effective and inclusive participation), 리더십 발휘, ③ 환경적으로 민감한 생활환경 제공, ④ 일자리, 교육, 의료 등 공공서비스의 적절하고도 효과적인 제공, ⑤ 다양한 지역 경제(비즈니스) 활성화 등은 개도국 공동체 형성의 방향성 관련 중요 시사점을 제공하고 있다⁶⁾.

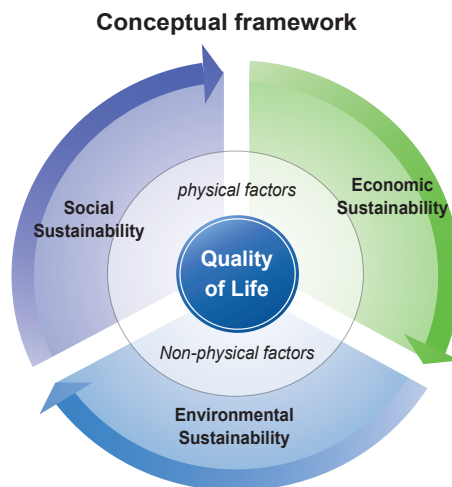
6) 예를 들어 한국 새마을운동의 핵심은 동기유발과 자조, 협동 과정의 실현이라 할 수 있으며, 이는 개도국 지속가능한 공동체 형성에 관련이 되는 요소이다. 단적으로 말하면, 개도국 빈민마을에 주민의 적극적 참여가 없는 화관 건립, 다리 건설, 마을길 포장 등 인프라 구축 지원 사업은 지속가능한 커뮤니티의 측면에선 그리 큰 의미를 갖지 못한다고 볼 수 있다.

이상 정의와 그 특징의 분석을 통해, 결국 지속가능한 커뮤니티 형성을 위한 전략 마련은 지역 공동체의 사회적, 경제적, 환경적 측면 등 다양한 측면의 요건들이 고려되어야 성공적일 수 있음을 알 수 있다. 여기서 사회적 측면이라 함은 주로 지역주민의 참여와 거버넌스 형성과 연관되어 있으며, 경제적인 측면은 지역 공동체 경제(비즈니스) 활성화와, 마지막으로 환경적인 측면은 환경을 고려한 인

프라 디자인과 생활환경 조성과 관련 있다. 이러한 분석을 바탕으로 지속가능한 커뮤니티의 개념 틀(conceptual framework)을 제시해 볼 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

지속가능한 커뮤니티 분석틀은 궁극적으로 지역의 종합적인 ‘삶의 질’ 향상을 목표로 하며, 사회적, 경제적, 환경적 지속성 차원으로 구분된다. 또한 이들 지속성 차원은 물리적 요소와 비 물리적 요소들을 포함하고 있다. 여기서 물리적 요소는 공동체의 자연환경, 공간 및 시설, 디자인 등이 포함되며 비 물리적 요소는 공적 사회 서비스, 주민 참여, 거버넌스와 시민사회 형성 등이 포함되는 개념이다.

〈그림 1〉 지속가능한 커뮤니티(sustainable community)의 개념 틀



출처: 김영주 · 박남희, 2012 : 137

결국 이 분석틀이 가지는 장점은, 지역공동체개발은 사회, 경제, 환경적인 요소 등을 고려한 총체적이고 다면적 접근이 바탕이 되어야 하며, 이를 통해서 지역 공동체 주민의 안전과 보호, 기회의 균등과 양질의 사회서비스가 제공될 수 있으며, 이는 궁극적으로 삶의 질의 확보로 이어지게 된다는 점을 보여준다는 데 있다. 따라서 지역공동체개발사업 전략도 이러한 세 가지 단계와 과정을 입체적으로 고려하여 설정되는 것이 바람직하다고 하겠다.

3) 커뮤니티 비즈니스(community business)와 지속가능한 지역기업 네트워크 (SLEN) 모델

커뮤니티 비즈니스⁷⁾는 ‘지역사회가 당면한 다양한 문제와 필요성에 대해 그 지역 주민이 주체가 되어 지역 내 자원을 활용하여 지속가능한 비즈니스 형태를 만들어가는 결사체 혹은 사업체’로 정의된다.

커뮤니티 비즈니스는 ‘적정 규모, 적정 이익’을 추구하며, 환경과 인간을 우선 생각하는 ‘친 인간·친 환경 비즈니스’를 이상적 가치로 추구하고 있는 개념이다. 예를 들어 과도한 이윤의 추구하고 사업의 규모의 확장은 지역사회의 단기 수익 증대를 이룰 수 있지만, 노동 강도 강화, 노동시간이 연장, 환경자원 고갈 등 이른바 ‘삶의 질(quality of life)⁸⁾’의 저하로 연결될 수 있다는 것이다.

〈표 5〉 커뮤니티 비즈니스의 유형과 사업내용

유형	사업내용
복지제공형	고령자 대상 종합 서비스, 장애인 대상 사업, 간호 서비스 등
고용창출형	여성, 장애인, 고령자에게 일자리 제공(재택근무 등), 사회활동 촉진
환경보전형	재활용사업, 환경설비 관련 서비스
지역산업활성화형	지역 상점 활성화, 전통기술·기능의 계승 사업, 지역특성제품 서비스, 관광자원 발굴·활용사업
지역만들기형	지역정비·디자인 사업, 빈곤층·고령자·외국인 등을 위한 주거확보 서비스
문화진흥형	시민도서관 개설·운영, 전통행사 및 축제 지원 사업
정보서비스형	지역정보지 발간사업, 지역문화의 디지털화 사업, 지역밀착형 인터넷망 공급 및 컴퓨터 통신회사
시설지원형	고령자(장애인) 공동주택, 복지 의료시설 운영, 시민센터 회관의 설립 및 운영
교류지원형	도시와 농촌의 교류 서비스 사업

7) 이는 영국의 커뮤니티 협력조직 (community cooperative)에서 기원을 찾을 수 있으며, 이후 90년대 중반부터 시작된 일본의 ‘건강한 지역공동체 만들기’ 사업의 진행과 함께 보편화된 용어이다.

8) 종래의 사회지표가 사회현실의 객관적 측정에만 한정된다는 점에 반성이 가해지고 사람들의 주관적 지수를 가미하는 일이 필요해졌다. 삶의 질(quality of life)도 같은 맥락에서 이해될 수 있는데, 이는 만족감, 안정감, 행복감 등의 주관적 평가의식을 규정하는 복합적인 요인에 의해 설명된다. 즉, ‘물질 요인’과 함께 환경 요인과 관련된 ‘의식적 요인’의 복합체를 삶의 질이라고 보아야 한다(사회학사전, 2000, 사회문화연구소).

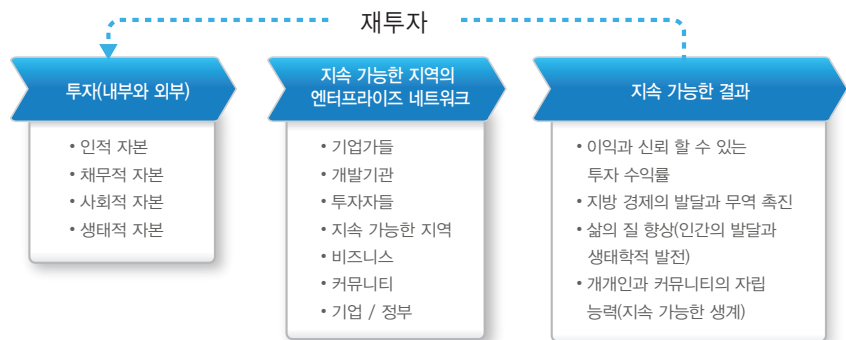
출처: 안혜원 외, 2010: 6, 재구성

커뮤니티 비즈니스의 구성요소로는 사업성(지속적인 수입원 보장), 지역성(특정지역을 대상으로 사업을 지속), 변혁성(지역사회 과제 해결을 목적으로 함), 시민성(지역 주민이 자본운영 주도권을 가짐), 지역공헌성(지역 공헌, 과제 해결의 명확함) 등이 꼽히며, 그 유형은 사업의 성격과 방식에 따라 지역사회기업형, 지역문제 해결형, 시민공동사업형, 서비스통합형, 시민활동지원형 등으로, 사업 내용에 따라 복지제공형, 고용창출형, 환경보전형, 지역산업활성화형 등으로 구분할 수 있다.

2004년 UN은 빈곤층의 시장 진입을 위한 사업(빈곤층을 위한 사업형성)의 중요성을 언급하면서 지속가능한 지역기업 네트워크(SLEN) 모델을 제시했다. 이는 전 세계에서 자생적(self-reliant)으로 성공한, 개도국의 지속성을 가지고 있는 50여개 기업 활동 사례를 분석하여 도출된 지역비즈니스모델(local business model)이다. 연구를 통해 발견된 중요한 사실 중 하나는 수익을 목표로 하는 민간기업, 지역 커뮤니티, 비영리단체 등, 서로 다른 성격의 주체들이 결합한 네트워크, 즉 경제적, 사회적, 인적, 생태적 가치의 조직화를 통해 만들어낸 지역사업들이 결국은 지속적인 경쟁력을 가진다는 것이다. 다시 말해 지역사회가 당면하고 있는 문제점, 사회·경제적 필요성(needs) 그리고 그 지역사회가 가지고 있는 자원적, 환경적, 인적자원의 강점 등에 ‘동의’하는 다양한 주체들의 ‘조화로운 결합’이 커뮤니티 비즈니스의 경쟁력과 지속가능한 발전을 위한 핵심적 요소라는 것이다.

SLEN은 또한 기업이 개도국 현지 조직들과 BOP(bottom of the pyramid)⁹⁾ 사업을 수행해야 함을 또한 강조하고 있다. 이러한 전제 하에 모델의 선순환적인 구조를 보면 다음과 같다.

〈그림 2〉 SLEN의 선순환 구조



출처: 김영수 외, 2008: 81, 함유근 외, 2008: 130

9) BOP(bottom of the pyramid)는 소득계층의 최하층인 저소득층, 빈곤층을 의미한다. 따라서 BOP사업이라 함은, 예를 들어 기업이 개발도상국 지역공동체의 빈곤해소와 위생개선 등, 사회 공익적 목적을 달성하면서 동시에 수익을 창출하는 사업을 말한다.

〈그림 2〉에 의하면 SLEN은 지역이 보유하고 있는 자산(assets)을 기반으로 출발하며, 성장 촉진을 유발하는 외부 투자에 의해 확장된다. 사업의 긍정적인 결과는 인적자원(human capital), 사회적 자본(social capital), 재무적 자본(financial capital), 그리고 생태적 자본(ecological capital)의 순환적 재투자를 낳는다. 즉

이 네 가지 자원들이 확보되고, 또 원활히 순환되는 구조를 갖추고 이익을 내야 지역사업이 자생력을 갖는다는 주장이다. 이 과정에서 지역주민과 커뮤니티의 자립능력이 향상되는 것이 가장 중요한 사업의 결과 중 하나라 할 수 있다(함유근 외, 2008: 129).

실제로 개도국을 중심으로 수행된 SLEN 사업의 많은 성공사례가 보고되고 있는데, 대표적으로 케냐의 HCA(Honey Care Africa), 이집트의 SEKEM, 인도의 Balrampur Chin Mills Ltd, 페루 로크라 팜파 지역의 SMCE(Self-Managed Community Enterprise) 등이 꼽힌다. 사업 내용은 지역내 환경자원과 산업구조를 활용한 친환경적, 친 빈곤층 사업이 대부분을 이루며, 이를 통해 지역사회 시장형성과 경제 활성화, 공동체 재건, 사회서비스 확충, 사회적 일자리의 창출과 확대라는 결과를 가져왔다.

〈표 6〉 SLEN의 주요 사례와 성공요인

업체	비즈니스 형태	주요 사업 내용	성공요인
HCA(Honey Care Africa, 케냐)	벤처기업 (소액대출기관 +NGO+HCA+ 지역농민의 결합)	케냐 현지 사정에 맞는 양봉 기술 도입, 확산, 고품질의 꿀을 극빈농민에게 구입, 가공, 처리하여 동아프리카 내수시장과 유럽의 특수 식품시장에 판매	민간 투자자, 지역주민과 NGO간 효과적 네트워크 구축, 파트너십 활성화와 선 순환적 투자주기 확보, 일자리 창출과 지역사회개발에 기여
SEKEM(이집트)	사회적 기업	사막을 농지로 개발, 친환경 농작물생산, 농산물의 낭비를 줄이는 유통망 운영	친환경, 지역사회 기여라는 담론에 공감, 생산에서 소비까지 친환경적 순환
Balrampur Chin Mills Ltd (인도)	유한책임회사	빈민지역에 설당공장을 설립, 생산 부산물을 통한 비료 생산 등 친환경 경영	단순한 빈민구제 차원이 아닌 자립능력육성, 기업과 농가의 신뢰형성, 지역사회 기술지원
SMCE(Self-Managed Community Enterprise, 로크라 팜파, 페루)	협동조합, community based enterprise (지역 주민 대부분이 주주)	지역 온천을 외부 사업자에게 임대	지역 일자리 창출, 소득을 지역의 사회적 서비스 비용으로 전환 (의료, 교육, 육아 등) 지역 대학을 통한 지역 전문가 양성 시스템 구축

출처: Wheeler et al., 2003, Maurice, 2004, Easterly and Miesing, 2007, 저자 정리

학자들은 모범 사례의 타 국가 적용 가능성 연구를 통해 커뮤니티 비즈니스의 긍정성을 정리하고 있는데, ① 지역사회문제의 공유 ② 지역의 안정적 일자리 창출 ③ 지역에 미흡한 사회·복지 서비스 보완, 제공 ④ 커뮤니티의 재생, 연대적 커뮤니티(거버넌스) 형성 등을 꼽고 있다. 특히 사례 연구를 통해, 커뮤니티 비즈니스의 성공에는 지역사회에 내재해 있는 사회적 문제를 ‘공동체 성원 스스로 해결하고자 하는 동기’가 크게 작용하고 있음을 보여주고 있다. 또한 이러한 자발적 동기부여(self-motivation)가 지역 비즈니스 수행의 정당성을 확보하는데 큰 역할을 하고 있다는 것을 밝혀냈다.

커뮤니티 비즈니스(community business)와 지속가능한 지역기업 네트워크(SLEN) 모델이 가지는 강점은, 지역공동체 내 구성원들의 동원가능 원리를 경제적인 측면과 자발적 동기부여를 통해 밝혀내고 있다는 데 있다. 즉, 외부 투자와 비교해 볼 때, 지역 내 자원과 가능성을 바탕으로 한 비즈니스가 공동체 성원에게 보다 실질적인 동기부여를 주며, 비즈니스 형성 과정에 공동체 성원의 자발적 참여 동기의 작동이 공동체의 지속가능한 발전 가능성을 매우 높이고 있다는 점이다.

3. 한국의 새마을 운동 경험을 바라보는 시각과 개발협력

지역공동체개발 사업 모델과 분석틀에 대한 논의에서도 언급되었듯이, 한국의 새마을 운동을 바라보는 시각과 평가도 ① 농촌개발(rural development)측면에서의 새마을 운동 뿐만 아니라 ② 도시화(urbanization), 산업화 측면, ③ 거버넌스(governance) 형성 측면 등 다면적 접근이 필요하다. 즉, 새마을 운동의 경험을 세 가지 측면 중 어느 하나의 시각으로 접근하는 것은 올바른 이해를 방해할 여지가 크다. 70년대 새마을 운동으로 대표되는 한국의 농촌개발 사업의 추진은 당시 급격하게 진행되던 산업화, 도시화 현상과 무관하게 이해될 수 없기 때문이다.

〈표 7〉 새마을 운동의 단계별 주요 요소와 특성

업체	비즈니스 형태	성공요인
새마을운동 이전단계 (1950-70)	전략설정	도시 중심의 공업화를 통한 개발에 전 국가적 역량을 집중
	토지개혁	급진적 토지개혁 시행 : 실 소작인에게 토지 소유권 부여
	농업의 역할	농업경시 : 농업의 중요성이 강조되지 못함

1단계(1970-75)	전략설정	농촌마을의 근대화
	농촌마을 근대화	집 개량을 위한 원자재 지급(중앙정부지원)
	새마을운동 훈련기관 (지도자 양성)	농촌 지도자 양성과 정신교육을 위한 새마을 훈련기관의 전국적 체제 확립, 이는 기존의 섹터별 농촌개발 활동이 지역단위에서 통합되는 기제로 작용
	새마을 정신 강조	열의, 자발적 협조, 협동
2단계(1972-78)	중점사항	농업
	녹색혁명	고 수확 곡물 품종 보급, 이식
	농업기술 개량사업	새마을 운동 녹색혁명단계에 포함
	농업협동조합	녹색혁명과 동시에 추진
3단계(1973-77)	기계화	농업기계화 추진
	새마을 운동이 비 농업분야와 도시에도 확대 시행	

출처: Douglass, unpublished paper, 저자 재구성

한국 전쟁이후 완료된 농지개혁, 70년대 국가 성장 동력으로 추진되었던 산업화와 이로 인한 도시화 등은 새마을 운동의 주요 추진 배경이 되었다. 즉, 유상매입, 유상분배로 진행되었던 농지개혁은 한국 사회가 전통적 농업국가에서 현대적 공업국가로 전환하는 계기로 작용했으며, 신분질서에서 벗어난 농민 층 자녀들은 교육의 기회를 갖거나 산업화의 기반이 된 도시지역 노동자 군으로 형성되었다. 이러한 배경 외에 정부의 새마을 운동에 대한 강한 정책적 의지라는 요인이 있다. 당시 정부의 농촌 가구 동원능력은 매우 특징적이고 강력했던 것으로 보인다. 개도국 커뮤니티 상황과 사업 경험을 통해 비교해 보자면, 개도국 중앙, 혹은 지방정부의 지역공동체 가구 동원능력은 대개 현저히 낮음을 볼 수 있다. 따라서 당시 한국 정부의 높은 동원력이 가능했던 유·무형의 자원에 대한 분석이 필요하며, 이는 관련분야의 주요 연구과제로 설정되고 있다.

1970년대 박정희 정부가 주도했던 새마을 운동은 외국의 학계에서는 흔히 한국식 참여형 개발(participatory development)의 상징으로 인식되는 것 같다. Douglass(2013) 등은 한국의 새마을 운동은 도시화와 대비되는 농촌지역의 ‘잘살아보기’ 혹은 ‘농촌 마을 업그레이드’ 성격 외에, 대기업 탈 중심화 지향 정책 등 당시 진행된 산업 합리화의 측면, 식량 자급자족을 위한 녹색혁명(green revolution) 담론, 국토 균형발전을 위한 국가발전전략 등과 연결되어 이해되어야

한다고 주장한다. 즉, 산업화, 도시화로 상징되는 한국의 경제발전과 새마을운동의 성과는 상호보완적인 시너지 효과를 가져왔으며, 실제 당시 급속하게 진행된 산업화·도시화에서 농촌은 상업용 곡물생산과 노동력 공급의 기지로 그 역할이 부여되었다¹⁰⁾는 주장인 것이다. 여기에 당시 동아시아를 중심으로 대두되고 있었던 농촌개발, 식량 자급자족을 위한 녹색혁명 분위기 고조라는 외적 요인도 한국의 상황에 맞게 적용, 강조되었다.

결국 새마을 운동의 본질적 작동과 실현 매커니즘을 규명하기 위해서는 한국 사회의 내적 사회적, 경제적 관계들을 주요하게 들여다봐야 한다. 즉 당시 새마을 운동의 작동과 발전 매커니즘은 사회적 자본과, 거버넌스의 형성정도, 그 외 도시화의 정도, 국가 발전 전략과 행정 제도적 특성이라는 변수들과 맞물려 있었다. 따라서 어떤 요인을 주요 변수로 설정하느냐에 따라 연구의 관점은 달라질 수 있다. 즉 한국 사회의 전통적인 공동체 문화, 사회적 관계, 생활양식 등을 주요 작동 요인으로 보는 입장과 국가발전전략, 정치적 목적(political agenda) 등을 작동 매커니즘의 주요 요인으로 보는 입장이 있을 수 있다.¹¹⁾

새마을 운동은 확산성, 지역 지도자 발굴·양성 등 성공적인 인력개발, 공동체 의식의 고양 등을 바탕으로 한 긍정론과, 서구 근대화론의 무비판적 수용, 권위주의 체제 유지를 위한 정치적 목적에 기반을 두고 있었다는, 즉 사회경제적 상황의 특수성과 정치적 의지가 결합됨으로서만 성과를 낼 수 있었다는 한계론의 시각으로 분석할 수 있다. 긍정론은 새마을 운동의 전국적 확산성은 당시 중앙 정부의 강력한 ‘촉매적 역할’을 감안한다 하더라도 세계사적으로 유래가 없을 정도로 빠르고 광범위 했으며, 이는 객관적 성과로 평가 받을 부분이라는 입장이다. 반면 한계론은 새마을 운동의 ‘성공’에는 당시 한국 농촌공동체에 부재했던 거버넌스에서 기인한다는 것이다. 즉 거버넌스의 부재로 인해 하향식 국가동원이 무비판적으로 관철될 수 있었으며, 경제지수 향상으로 표현되는 ‘발전’이라는 가치에 대한 무비판적 수용이 가능했다는 것이다. 그런데 정치적인 논리와 주장의 배제가 가능하다는 전제에서, 양 논리 모두 새마을 운동의 내적 작동원리를 파악하고 이를 새로운 국가발전 동력의 원리로 적용하고자 하는 문제의식을 가지고 있는 것 또한 사실이다.

한편 새마을 운동의 이해를 위해 ‘동아시아 근대화론’에서 보는 ‘농촌 역할론’을 주목해 볼 수 있다. 해당 이론에서 농촌(농업)은 매우 중요한 변수로 설정되는데, 70년대 동아시아 농업국가에서 수행된 국가 발전 전략은 이러한 ‘농촌-도시

10) 그런데 당시 농업(농촌)에게 부여된 역할은 학자에 따라 견해가 다를 수 있다. 즉, 국가 경제 발전에 농촌지역의 ‘역할’이 중요함을 강조하는 견해와 산업화, 도시화의 ‘혜택’으로 농촌지역 근대화를 이룰 수 있다는 견해로 크게 구분될 수 있다.

11) 60년대 말 한국의 개발주의(developmentalism)는 경제성장과 산업화를 통한 개발의 단계를 이론화한 이론바 ‘국가발전론’ 혹은 ‘발전단계론’과 연관된다. 당시 유엔과 세계은행 등은 ‘강력한(강권적) 발전 지향적 국가(strong-arm development state)’의 실험에 큰 기대를 보였으며, 한국의 정책 연구기관, 정부 내 개발계획부처를 신설을 통한 강력한 기술 관료주의적 역량 동원은 해당 사례로 자주 언급되었다.

통합개발이론', '연계이론'에 바탕을 두고 있다. 이론에 따르면 농촌은 다음의 몇 가지 측면에서 중요한 역할이 기대된다. 첫째, 도시에 저임금 노동자를 공급하는 노동력의 풀(pool)로서 기능한다. 둘째, 흔히 저임금 노동자는 도시 외곽에 거주하면서 도시빈민층을 형성하게 되는데, 농촌은 이들의 구매력에 맞는 저가의 농산물을 공급해야 한다. 셋째, 농산물 가격의 저가 유지를 통해 아울러 안정적인 투자 환경을 조성하는 역할을 해야 한다. 결국 이 이론은 농업사회에서 근대 산업화로 이행하는 과도기에서의 국가 전략은 농업(농촌) 역할이 강조되어야 한다는 점이고, 이러한 맥락에서 농업(농촌) 발전의 결과가 결국 성공적 산업화, 합리적 도시화의 성공으로 이어진다는 것이다. 결국 농촌지역의 역할은 산업화, 도시화를 가능하게 하고 이에 따른 경제적 결과(성과)는 농촌지역에 다시 배분된다는 논리이다.

그런데 한국이 동아시아 근대화론에서 주장하는 경로를 따랐는가에 대해선 매우 강한 이견이 존재한다. 결론적으로 한국의 경우 '농촌 역할론' 보다는 대도시를 중심으로 산업집중도를 완성하려는 이른바 '성장거점 이론(growth pole theory)'이 보다 설득력이 있다는 것이다. 이론에 따르면 한국은 국가 발전전략에 있어 공간의 배려가 없이 지역적으로 개발이 편중될 위험을 안고 출발했으며, 현재까지 이어오고 있는 지역 불균형 발전의 기원도 당시 성장거점이론의 정책적 관철에서 찾고 있다. Douglass도 한국의 이러한 발전 전략이, 서울 수도권 집중 개발, 서울과 부산 간 연결 지역에만 개발이 집중되는 현상, 농촌지역의 급속한 인구이탈과 인구 감소 등 개발의 공간적 양극화를 초래했다고 평가하고 있다. 또 다른 시각은 60년대 한국의 농촌은 동아시아 근대화론에서 설정하는 농촌의 역할을 수행할 능력이 아예 없었다는 현실적 판단을 기반으로 한다. 즉 당시 한국의 농촌사회는 인구의 과잉과 농업 인프라 낙후 등의 상황에 처해 있었으며, 따라서 농촌이 근대화 과정의 역할을 분담 받기에는 그 역량의 한계가 분명했다는 점이다. 그런데 이러한 현실은 오히려 농촌개발 자체(우리도 한번 잘살아 보기)에 대한 상승된 욕구로 이어지는 결과를 가져왔다. 새마을 운동은 이러한 내재적 욕구에 국가의 강력한 지원과 정부보조¹²⁾가 결합됨으로서 농촌 지역의 낙후성에도 불구하고 일정정도 성과를 낸 것으로 파악될 수 있다.

12) 당시 국가 지원의 대표적인 예는, 농업협동조합을 통한 저금리 농가 대출, 국유화된 금융체제를 바탕으로 한 농촌 보조금 지급, 농촌에서 고가의 쌀 매수와 도시지역에서 저가 시장매도 구매정책 등을 꼽을 수 있다.

새마을 운동 ODA에 대한 평가도 크게 긍정론과 한계론으로 정리될 수 있다. 긍정론은 한국의 개발경험이라는 무형의 자산이 개도국의 빈곤퇴치와 지역 공동체 개발 등에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 주장과 연결되며, 실제로 과거 개발협력 과정에서 한국의 새마을 운동 정신은 개도국 지역공동체 발전에 있어 중요한 인

적, 물질, 정신적 요소로 취급되었다. 한편 한계론은 새마을 운동이 주창되었던 70년대 한국의 사회경제적 배경, 문화적 맥락이 가지는 특수성이 존재하기 때문에, 한국의 개발경험을 개도국에 단순히 이전(transfer)하는 데는 무리가 따른다는 논리이다. 다시 말해 한국 개발 경험의 ‘적용’노력이 개도국에 성공적인 ‘적응’으로 이어지기엔 많은 내·외적 고려 변수들이 존재할 수 있다는 것이다. 개도국 소득 수준 관련 지표 등은 사업 대상 선정에 절대적 변수가 될 수 없으며, 오히려 국가의 소득수준과는 별개로 전 지구적인 생태적 환경이 이미 한국의 6,70년대의 그것과는 많이 변화하였다는데 주목해야 한다. 예를 들어 통신기술과 교통수단의 발달로 인한 새로운 IT 기술·커뮤니케이션 환경의 출현, 혁신적 지식 공유의 환경 변화 등은 소득 지표와는 무관하게 개도국 국가들이 직면한 도전이라 하겠다.

따라서 한국의 개발 경험을 개도국에 적용, 적응시키는데 있어 현실적인 관건은 긍정론에서 노하우를 끌어내 체계화 시키고 한계론을 극복할 수 있는대안적 모델을 형성할 수 있는가의 여부에 달려있다. 이는 변화된 전 지구적 생태적 환경과 개도국 내의 사회, 경제적 변화에 대응하는 새로운 개념과 실천 전략이 과거 우리의 새마을 운동 경험과 운동 논리 내부에서 도출될 수 있는가의 문제라 할 수 있다.

4. 새마을 운동 ODA 현황과 시사점

KOICA는 1991년부터 ‘농촌개발사업’ 또는 ‘지역개발사업’의 형태로 새마을 운동 ODA를 수행해 왔다. 초기 관련 부처가 KOICA의 농촌개발 사업에 참여하는 형태로 진행되었으나, 이후 사업 대상 개도국의 요구와 수요가 증가하면서 기재부(EDCF), 행정안전부(새마을운동중앙회), 농림수산물식품부, 농촌진흥청 등 다수 부처와 지자체가 독자적으로 사업을 수행하게 되었다.

2010년 12월 국제개발협력 실무위원회 자료에 근거하면, 90년대 이후부터 새마을 운동 ODA에 집행된 예산 1,771억 원 중 외교부(KOICA)와 기재부(EDCF)가 92%를 집행했다. 해당 기간 수행된 사업 내용을 보면, 프로젝트 사업이 가장 많았고(65.7%), 그 외 전문가 및 봉사단 파견(17.9%), 초청연수(14.1%), 컨설팅 및 기술 협력(2.2%)의 순이었다.

각 기관별 새마을 운동 ODA 사업 유형과 예산 현황을 보면, 외교부(KOICA)의 경우 프로젝트 사업 수행으로 650여 억 원을 집행하면서 가장 높은 비중을 보

였다. 그 다음으로 봉사단파견(약 248억 원), 초청연수(약 240억 원), 전문가 파견 순으로, 총 1,194억 원을 집행했다. 재정부는 개발컨설팅(KSP) 사업과 EDCF를 통한 자금지원 프로젝트를 수행했으며, 총 427억 원을 집행했다. 그 외 경상북도가 프로젝트, 초청연수, 봉사단 파견 등으로 총 40 여 억 원을 집행했다.

〈표 8〉 새마을 운동 전수사업 현황

기관명	사업유형	대상국가(사업내용)	사업기간	예산(백만)
외교부 (KOICA)	프로젝트	라오스, 캄보디아, 세네갈, 탄자니아 등 22개 국가	‘91-10	65,604
	초청연수	새마을 운동 및 농촌개발 과정 초청연수 (131개국, 4,171명 연수)	‘91-08	24,067
	전문가파견	농어촌 분야 전문가 54개국 242명 파견	‘91-08	4,973
	봉사단 파견	농어촌 분야 봉사단 34개국 961명 파견	‘91-08	24,828
소 계				119,472
재정부	컨설팅 (KSP)	모잠비크 : 농업생산성 혁신 기반 구축 - 전문가 파견, 초청연수, 고위급 정책자문 등	2008	300
		캄보디아 : 농촌 중소기업 육성 - 농촌개발 및 마이크로 파이낸스 전문가 파견, 초청연수, 고위급 정책자문 등	2009	50
재정부 (EDCF)	프로젝트 (자금지원)	중국 - 농업현대화 사업	‘97-01	42,409
소 계				42,759
행안부 (새마을운동 중앙회)	프로젝트	새마을운동의 세계화(라오스 등 12개국) -사업비 지원, 초청연수, 교육비 지원 등	‘09-10	1,890
	봉사단 파견	14년간 7개국 35지역 1,445명	-	
	초청연수*	2010년까지 84개국 2,740명	-	
소 계				1,890
농식품부	컨설팅	베트남, 캄보디아, 라오스, 파푸아뉴기니, 네팔, 부탄, 모잠비크 등 7개국+SEARCA협력사업 - 농촌개발 시범사업 컨설팅	‘07-10	1,110
소 계				1,110
농촌 진흥청	초청연수**	아시아, 아프리카, CIS 등 116개국 - 매년 10-15개 연수과정(150-200명)	‘72-계속	-
	기술협력	해외 농업기술개발(베트남, 미얀마, 우즈베크, 케냐, 파라과이, 브라질, DRC, 캄보디아 등) - 맞춤형 기술지원 및 자원 공동개발	‘09-10	6,306(‘09)

농촌 진흥청	프로젝트	아시아 농식품 기술협력 이니셔티브 (방글라데시, 캄보디아 등 아시아 11개국) - 사업비 지원, 전문가 파견, 초청연수 등	'10-계속	1,500
소 계				7,806
경상북도	프로젝트	새마을 시범사업 - 베트남, 중국, 인도네시아, 탄자니아, 에티오피아, 르완다 등 7개국	'05-10	1,525
	초청연수	저개발국가 새마을 운동 보급 - 41개국, 2081명	'08-10	770
	봉사단파견	대학생 해외 새마을봉사 활동 새마을 리더 해외봉사단 파견	'07-10	1,800
소 계				4,095
총 계				177,132

* 새마을운동중앙회 초청연수 사업의 경우, '73-'09년까지 각급기관으로부터 위탁받아 2,329명 실시, '09년부터는 새마을운동 세계화 차원의 초청교육을 실시함

** 농진청 연수에는 KOICA 위탁 및 자체 연수가 포함 되어 있음

출처: 국제개발협력 실무위원회, 2010 : 31

각 기관의 주력 사업을 보면, KOICA는 프로젝트사업을 중심으로 수행했으며 그 외 전문가 파견(54개국 242명), 초청연수(131개국 1301명), 봉사단 파견(34개국 961명) 등의 사업도 아울러 수행했다. 컨설팅 및 기술협력 사업은 상대적으로 매우 적었다. 사업을 지속적으로 모니터링 및 평가를 하는 곳은 KOICA와 EDCF를 제외하고는 없었으며, 새마을운동중앙회, 농촌진흥청, 경상북도 등은 간헐적으로 모니터링 작업을 수행했다.

〈표 9〉 기관별 새마을 운동 ODA 사업 현황

기 관	주요 사업					모니터링 / 평가	대상국가
	초청연수	프로젝트	컨설팅	전문가 파견	봉사단		
KOICA	○	○	○	○	○	○	22
KSP	x	x	○	-	x	-	2
EDCF	x	○	x	○	x	○	1
새마을운동중앙회	○	○	x	x	△	△	12
농림수산식품부	x	x	○	○	x	△	7
농촌진흥청	○	○	○	○	△	△	30
경상북도	○	○	x	x	△	△	6

○ : 수행, △ : 수행하나 미흡, x : 수행하지 않음, - : 정보 없음

출처: 국제개발협력위원회, 2010 : 17

91년 이후 수행되었던 새마을 운동 ODA 사업 현황을 통해 몇 가지 특징을 정리할 수 있는데, 첫째, KOICA는 다양한 프로젝트 사업을 추진해왔으며, 그 외 기관은 기관 특성에 맞는 사업에만 주로 집중해서 수행하는 경향을 보여 왔다. 둘째, 진행된 사업이 특정 지역을 대상으로 장기적, 입체적, 유기적으로 수행되지 못했다. 셋째, 새마을 운동 ODA는 그 성격상 지속적인 모니터링과 사후 평가 작업 등이 매우 중요한데, KOICA, EDCF를 제외하곤 이러한 작업이 제대로 수행되지 못했다. 넷째, 지자체 포함 새마을 운동 사업을 수행하는 기관은 다수 있으나, 관련 부처 간, 기관 간 협의나 공동 전략형성은 미흡했다는 점 등이다.

이상의 새마을 운동 사업 수행 현황 정리를 통해 향후 사업추진 전략형성관련 언급되고 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 새마을 운동의 글로벌 사업 표준 모델 형성과 이를 바탕으로 한 현지화 작업이 필요하다. 사업대상지의 기후, 문화, 관습과 제도 등을 고려한 사전 사업 설계가 중요하며, 수원국의 소득 수준과 발전 지표에 맞는 지원이 이루어져야 한다. 예를 들어 중국, 필리핀 등 개발사업의 성과가 있는 국가 대상으로는 역량개발과 컨설팅 위주의 사업을 적용하는 등 국별 차별화 전략이 보다 합리적이다.

둘째, 장기적 관점을 가지고 새마을 운동 ODA의 표준화된 단계 설정이 필요하며, 표준화된 단계는 다시 현지의 상황과 발전정도에 맞게 유연하게 조정되어야 한다. 표준화된 단계설정을 위해서는 사전 가이드라인 설정과 매뉴얼화가 필수인데, 이를 위해서 수행된 사업의 분석을 통한 기관과 사업을 아우르는 통합매뉴얼 작성, ODA의 성과 지향적 관리(managing for result) 시스템구축, 사업 전·후방 연계효과(linkage effect)까지 고려한 지표의 개발 등이 필요하다(임형백, 2011 : 123). 단계설정 관련 아래 표는 원조의 형식·성격과 무관하게 참고 지표로 제시될 수 있으며, 72년 한국 정부가 새마을 운동 사업을 확대하면서 농촌지역 발전단계를 기초(basic), 자조(self-help), 자립(self-reliant) 등 3단계로 구분하여 차별 지원한 것과 그 맥을 같이 한다.

〈표 10〉 새마을운동을 이용한 아시아 공적개발원조의 단계

단계	목표	세부전략
1단계	통합관리·추진체계 설립	국가 지원전략의 통일 / 원조 시행기관의 연계
2단계	새마을 운동의 발전 모델화	새마을운동의 개발모델화(한국의 관점과 경험을 반영) 성과 지향적 관리(managing for results)
3단계	현지화	해당 국가의 소득수준, 경제성장률, 역사, 문화 등 고려 동일 국가 내 '지역 지향성'을 고려한 지역별 현지화
4단계	신뢰구축	신뢰 구축 / 전문가 양성 및 파견
5단계	개발협력의 정착화	가시적 성과 달성
6단계	산업발전단계에 따른 협력체계 구축	연계효과(linkage effect)의 고려 산업발전에 따라 보다 고차원적인 협력단계로 이동
7단계	인적 네트워크 구축	아시아 현지 인력의 연수 등을 통한 교육 및 활용 구축된 인적 인프라를 이후의 산업화 과정에서 네트워크로 활용
8단계	민주주의 지원	경제개발과 더불어 민주주의 지원 한국의 이미지 제고 및 국위 선양

출처: 저자 재구성, 자료 : 임형백 2011, 133

셋째, 관련 지원 사업의 유기적 연계, 입체적, 맞춤형 지원이 필요하다. 예를 들어 개도국 농촌개발사업은 도시화(마을 만들기), 거버넌스 형성 지원 사업과 연계될 수 있으며, 내용적으로 교육, 직업훈련, 젠더, 보건, 환경 등 관련 사업의 요소를 결합시킬 수 있다. 지역공동체개발 사업이 개발협력에서 중요한 부분을 차지하고 또한 강점을 가질 수 있는 것도 이러한 사업 연계성과 포괄성에 있다 하겠다. 또한 연계성과 포괄성은 사업의 지속가능성에 중요한 전제이며, 지역공동체의 지속가능하며 포괄적인 발전(sustainable and inclusive development)에 기여한다.

넷째, 지역 주민, 특히 빈곤층의 참여를 극대화 시킬 수 있는 초기 수익사업 형성, 지원이 필요하다. 이는 개도국 빈곤층 주민들이 생존을 위한 단기적 경제활동 등으로 공동체 사업에 참여할 수 없는 현실적 상황에서 기인한다. 그런데 농업이 해당 개도국의 주력 산업이라 해도 수익 사업의 내용이 반드시 농업과 관련될 필요는 없다. 즉, 마을 공동 수익사업은 농업, 임업, 축산업, 가내 수공업 부문 뿐만 아니라, 현지 공동체의 상황과 변화된 시대에 맞게 ICT, 유통, 금융 부문에도 형성될 수 있다.

다섯째, 사업 예산 낭비, 사업대상지와 연수생의 중복 등을 막고 생산적 정보와 노하우를 공유하기 위해서는 사업 수행 관련 기관, 부처 간 연계와 포괄적 조정이 필요하다. 연계와 조정을 위한 한시적인 독립 TF나 기구 구성도 고려할 수 있다. 기구는 먼저 각 기관에서 시행하고 있는 사업의 정보를 파악하고, 조정을 통해 중복투자를 피하고, 선택과 집중으로 보다 높은 사업의 효율성과 지속 가능성을 추구해 나가야 할 것이다.

여섯째, 상시적인 모니터링과 사후 평가, 관리 작업은 새마을 운동 사업 성공과 노하우 축적에 관건이 되는 사업인바, 이를 강화해야 한다. 현재 KOICA와 EDCF 등을 제외하면 해당 사업 모니터링 및 사후 평가 부문은 제대로 이루어지고 있다고 보기 어려우며, 이는 사업의 부실과 예산 낭비로 이어질 우려가 있다는 점에서도 지적되어야 할 부문이다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는, 각 공여 기관, 관계 부처가 전문 인력과 예산확보를 통해 이를 강화하는 방법과 독립적인 사업별 상시 모니터링 시스템, 사후 평가 프로그램의 가동도 모색해볼 만하다.

5. 향후 논의 전망

21세기 지역공동체 발전의 핵심 요소는 사회적 자본의 축적, 지역 거버넌스 형성 그리고 지속가능하고도 포괄적인 발전이라고 할 수 있다. 이는 새마을 운동 ODA 모델이 프로젝트 별로 고립·병렬적으로 형성되기보다는, 농촌개발(rural development)로 표현되는 지역공동체의 경제개발, 개도국 도시화(urbanization)와 도시 빈곤층 형성 문제, 다양한 지역 거버넌스(local governance) 형성 등 다면적 구도를 바탕으로 형성되어야 한다는 점을 의미한다.

현재 글로벌 새마을 운동 ODA는 ‘창조적이고 융·복합적인 지역공동체개발프로그램’으로 진화될 것을 요구받고 있다. 그런데 이는 전혀 새로운 맥락에서 형성될 모델이 아닌, 그간의 다양한 지역 개발사업 수행으로 축적된 노하우와 한국의 새마을 운동의 장점과 성과가 결합된 섹터 연계(통합) 프로그램이라 할 수 있다. 향후의 논의는 이러한 문제의식을 보다 구체화하고 전략화 하는데 맞춰져야 할 것이다.

저자 | 김성규 상임연구원 (KOICA 전략기획부 ODA 연구팀)
E-mail : sgkim@koica.go.kr

참고문헌

국내문헌

국제개발협력위원회(2010), 새마을운동 ODA 사업 평가결과, 제8차 국제개발협력 실무위원회.

김성규(2012), 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로, KOICA.

김영수, 이광우, 권주형(2008), 지역경제 활성화를 위한 사회적 기업에 관한 탐색적 연구: 커뮤니티 비즈니스를 중심으로, 지식경영연구, 제9권, 1호.

김영주 · 박남희(2012), 지속가능한 커뮤니티 관점에서 본 일본의 마을 만들기 사례 분석, 한국가정관리학회지, 제 30권 4호.

김찬호(1998), 일본 마을 만들기의 전개와 의미, 도시와 빈곤, 통권 32호.

김찬호(2000), 일본의 도시화 과정에서 마을 만들기의 전개와 주민참여, 도시행정학보, 제13권 제 1호.

문종화(2012), 마을 만들기 사례분석을 통한 지방자치단체의 역할에 관한 연구— 한국과 일본사례를 중심으로, 한국지역사회발전학회 논문집, 제 37권 제 1호.

소진광, 정갑진, 임형백(2011), 새마을운동 ODA 시범사업의 추진방안 연구, 사단법인 환경과 문명, 행정안전부.

소진광(2007), 아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가— 라오스와 캄보디아를 중심으로, 한국지역개발학회지, 제19권 제4호, pp179–202.

손혁상, 장지순(2008), 새마을운동의 국제개발협력사업화 현황 분석과 대안적 접근모색 : 권리에 기반한 접근(RBA)과의 접목 가능성을 중심으로, 세계지역연구논총 29집 3호, pp87–110.

안혜원, 이민규(2010), 지역 활성화를 위한 커뮤니티 비즈니스 도입방안, 한국행정학회, 한국행정학회 하계학술발표논문집.

유석춘, 장미혜(2003), 사회자본과 한국사회, “사회자본”, 도서출판 그린.

임경수(2012), 사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동, 지방행정연구 제 26권, 통권 90호, pp.27–58.

임형백(2011), 새마을 운동을 이용한 아시아 국제개발협력, 아시아연구 14(2), pp.111–139.

한도현(2012), 2011 경제발전경험모듈화사업: 새마을운동 모범사례, 행정안전부, 새마을운동중앙회.

함유근, 김영수, 이국희, 이석준(2008), 지역 사업의 지속 가능성 결정요인: SLEN 이론에 따른 국내 사례 연구, 중소기업연구, 제30권, 제2호.

해외문헌

Bezemer, Dirk and Derek Headey(2008).
"Agriculture, Development, and Urban
Bias."World Development,V
ol.36,No.8,pp.1342-1364.

Douglass, M.(1994), "The 'Developmental
State' and the Asian Newly Industrialized
Economies," Environment and Planning A,26,
pp. 543-566.

Douglass, M.(2000), Turning Points in the
Korean Space-Economy-from the
Developmental State to Intercity Competition,
1953-2000, Asia/Pacific Research Center,
Institute for International Studies, Stanford
University, Monograph.

Douglass, M.(2009), "Globopolis or
Cosmopolis? -- Alternative Futures of City Life
in East Asia," Studiesin Urban Humanities, 2,
pp.67-115.

Douglass, M.(2013), The Saemaul Undong in
Historical Perspective and in the Contemporary
World, Unpublished paper, to be published in
2013 by UNRISD & KOICA.

Goh, Kun(2010), Saemaul(New Village)
Movement in Korea - Factors of the Success
and Their Transferability, SMU 40th Anniversary
International Symposium

McNicol, G.(2006), "Policy Lessons of the East
Asian Demographic Transition," Population and
Development Review, 32:1, pp.1-25.

World Bank(2005), East Asia Decentralizes-
Making Local Government Work. World Bank,
Wash., D. C.

Wheeler, D., McKague, K., and Thomson, J.
(2003), Sustainable Livelihoods and the Private
Sector: How Development Agencies Can
Strengthen Sustainable Local Enterprise
Network, Final Report, School of Business,
York University.

Reed, Edward P.(2010), Is Saemaul Undong a
Model for Developing Countries Today?, Paper
prepared for International Symposium in
Commemoration of the 40th Anniversary of
Saemaul Undong Hosted by the Korea
Saemaul Undong Center.

연구자료

ODA연구 2013-08-168



KOICA

한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825

Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655

<http://www.koica.go.kr>