

개도국 농촌개발 : 어떻게 접근할 것인가?

— 우리나라의 개도국 농촌개발 추진 방향 및 전략에 대한 고찰

조 한 덕 / 한국국제협력단 UNESCAP 파견 차장

요약

최근 국제사회의 개발논의와 환경변화는 신흥원조공여국인 우리나라로 하여금 개도국의 농촌개발에 보다 많은 관심을 기울일 것을 요구하고 있다. 더구나 우리나라는 새마을운동을 통해 성공적으로 농촌근대화를 추진한 경험이 있어 개도국 농촌개발 분야에 대해 여타 공여국에 비해 비교우위를 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 아직까지 우리나라는 개도국 농촌개발을 어떻게 추진할 것인지에 대해 특별한 고려가 없었다. 이러한 문제의식에서 본고는 우리의 개도국 농촌개발 방향으로 ‘빈곤층 친화적인 농촌개발(pro-poor rural development)’을 제시하는 한편 이를 구체적으로 추진할 개도국 농촌개발 방법을 우리의 성공적인 농촌개발 경험인 새마을운동에서 찾아야 한다고 보고, 우리의 새마을운동 농촌개발 방법론을 조명해 보았다. 결론으로는 우리의 새마을운동 경험이 개도국의 농촌개발에 도움이 되도록 하기 위

해서는 새마을운동 방법론을 개도국의 상황에 맞추어 유연하게 적용하여야 하며 새마을운동 방법론에 PRA(Participatory Rural Appraisal) 등 새로운 요소를 가미하여 농촌개발 모델로서의 가치를 높일 필요가 있으며 새마을운동 방법론을 통해 개도국 농촌발전에 참여하고자 하는 사람들에게 대한 체계적인 교육이 필요하다는 점을 제시하였다.

1. 서론

동서냉전의 종식과 함께 개도국 개발문제는 다시 한 번 국제사회의 주요 관심사로 등장했다. 안보, 통상 문제 등과 더불어 개도국 개발문제가 주요 국제회의의 단골 메뉴로 등장하고 있는 것은 개발문제에 대한 국제사회의 높아진 관심을 반영하는 것이라고 할 것이다. 이러한 현상은 국가 간, 그리고 한 나라 영토 안에서 발생하고 있는 현격한 소득 및 개발 격차에 따른 사회 구성원들 간의 불균등 상태는 인도적인 측면에서, 안보의 측면에서, 그리고 지속가능한 성장을

위해서도 결코 바람직하지 않다는 인식이 전 세계적으로 확산되고 있는데 따른 것이다.

이와 함께 최근 개도국 농촌개발, 특히 농업개발에 대한 필요성과 관심이 다시 고조되고 있다.¹⁾ 이러한 경향은 2000년 UN 정상회의에서 국제사회 공동의 개발목표로 채택된 “새천년개발목표(MDGs)”의 핵심과제로 빈곤해소가 제기된 이후 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 전 세계 12억 절대빈곤 인구의 70%가 개도국 농촌지역에 거주하고 있고, 도시와 농촌 간 불균형 발전으로 인해 농촌지역의 전반적인 교육, 보건 환경이 도시지역보다 열악한 현실을 감안한다면 국제사회의 개발 논의에서 개도국 농촌개발에 대한 관심이 고조되는 현상은 당연한 것으로 생각된다. 왜냐하면 대다수 빈곤층이 분포하고 있고 도시지역보다 절대적으로 또는 상대적으로 열악한 상황에 있는 개도국 농촌지역의 개발 없이 MDGs로 대변되는 국제사회의 개발목표 달성을 기대하기란 어렵기 때문이다.

이러한 상황은 ‘신흥원조공여국(emerging donor)’으로서 국제사회의 개발협력 노력에 동참하고 있는 우리나라로 하여금 개도국 농촌개발을 주요 원조전략의 일환으로 추진할 필요성을 제시한다고 하겠다.²⁾ 더욱이 우리나라는 1970년대 새마을운동을 통해 성공적인 농촌개발을 경험한 바 있어 개도국들

에게 농촌개발과 관련한 지식과 노하우(know-how)를 효과적으로 전수할 수 있는 위치에 있다고 할 것이므로, 개도국 농촌개발을 우리의 비교우위 개발협력 분야로 추진하는 것은 충분한 타당성이 있다고 할 것이다.³⁾

그러나 개도국의 농촌개발에 대한 지원 필요성과 농촌근대화에 대한 우리나라의 성공적인 경험에도 불구하고, 우리의 경험을 현재의 개도국들에게 원형 그대로 전파하는 것은 결코 가능하지도 바람직하지도 않다. 왜냐하면 현재의 개도국이 처한 시대적 상황과 각국별로 처한 정치, 경제, 사회, 문화적 환경이 우리의 그것과 상이하기 때문이다. 이와 같은 문제인식을 바탕으로 본고는 개도국 농촌개발과 관련한 우리나라의 개발협력 방향과 이를 달성할 수 있는 구체적인 전략은 어떤 것이어야 하는가에 대해 고찰해 보고자 한다.

이를 위해 본고는 우선 ‘농촌’이란 무엇이고 농촌개발의 필요성은 무엇인지를 살펴보고, 개도국 농촌개발을 둘러싼 환경이 어떻게 변해 왔는지를 검토하도록 하겠다. 그런 다음 국제사회에서 거론되고 있는 주류(mainstream) 개발 논의의 틀을 고려하면서 우리나라의 개도국 농촌 개발협력 방향을 제시하도록 하겠다. 마지막으로 우리의 성공적인 농촌근대화 경험인 새마을운동 방법론을 어떻게 우리나라의 개

1) 세계은행이 2003년 “Reaching the Rural Poor”라는 새로운 농촌개발 전략보고서를 통해 개도국의 농업부문에 대한 지원을 확대기로 한 것 등은 개도국 농촌개발에 대한 국제사회의 관심 증대를 보여주는 사례라고 할 것이다.

2) 본고에서 ‘개발협력’과 ‘원조’는 같은 의미로 사용되었다.

3) 이하에서 논의되는 새마을운동은 달리 표기하지 않는 한 1970년대의 우리나라 농촌 새마을운동을 말한다.

도국 농촌개발 추진전략으로 활용할 것인지를 제시하도록 하겠다.

2. 농촌의 정의

농촌개발에 대해 논의하기에 앞서 우선 '농촌'이라는 개념을 정확히 이해할 필요가 있다. 우리는 흔히 농촌이라는 용어를 도시와 대비되는 개념으로 사용하는데, 농촌이라는 용어는 상당히 모호하며 자의적인 개념이다. 농촌이라는 개념이 모호하고 자의적이라는 점은 각국별로 도시와 농촌에 관한 경계선을 상당히 다르게 규정하고 있는 데에서 확인할 수 있다. 예를 들면 농촌과 도시의 경계 인구로 가봉에서는 특정 지역 내 인구 2,000명을, 멕시코에서는 2,500명을, 인도에서는 5,000명을, 나이지리아에서는 20,000명을 기준으로 삼고 있다.⁴⁾ 여기에도 계절적 요인에 의한 도-농 간 인구이동이라든지, 도-농 간 경계인구의 기준 변경 등은 도시와 농촌의 구분을 더욱 모호하고 자의적이게 만드는 요인으로 작용한다.⁵⁾ 이와 같은 자의적인 농촌과 도시의 구분은 국가별 도-농 간 개발격차 비교를 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 가령 도-농 간 인구비율 및 개발격차(소득, 문해율, 의사/환자 비율 격차)에 있어서, A라는 국가의 농촌인구 비율과 문해율이 각각 50%이고 B라는 국가의 농촌인구 비율과 문해율이 각각 50%라

고 할 때, 이들 두 나라가 도시와 농촌의 경계선에 대한 서로 다른 기준을 가지고 있다면 이는 이들 두 나라에 있어서의 도-농 간 개발 정도가 결코 동일하지 않다는 것을 의미한다. 이런 이유 때문에 A라는 국가의 도-농 간 인구비율 및 개발 동향은 B국가 등 다른 나라와의 비교를 통해서가 아니라 A국가의 자체의 관련 지표 동향 조사를 통해 보다 정확하게 파악될 수 있다.

따라서 도시와 농촌 지역의 구분과 그에 따른 개발문제는 인구를 기준으로 할 때 보다는 그 지역 사회와 경제의 특성을 고려할 때 보다 정확하게 이해할 수 있다. 우리가 농촌지역이라고 일컫는 지역은 일반적으로 지역주민 대부분이 농업과 농업에 관계된 일에 종사하며, 그 지역의 크기에 비해 인구와 도로, 전기, 전화 등 인프라가 적고 대부분의 지역이 토지와 목초지, 산림, 하천, 산, 그리고 사막으로 구성되어 있으며, 토지가 상대적으로 풍부하고 저렴하다는 특성을 보인다.⁶⁾ 여기에 농촌지역은 인간관계가 보다 유기적으로 형성되어 공동체 의식이 강하다는 특성이 있다. 이에 비해 도시는 대체로 2차, 3차 산업에 종사하는 사람들이 많고 인간관계도 개개인별로 단절되어 있으며 익명성(anonymity)이 지배한다는 특성을 보인다.

그러나 한 지역사회의 특성에 근거한 도시와 농촌

4) IFAD, 2001, pp.17-18

5) 아·태지역의 경우 행정상의 편의와 지방자치를 위해 점점 더 많은 지역을 도시로 규정하려는 경향이 있어 왔다 (UNESCAP, 2001, p.5).

6) Ashley, C. and Maxwell, S. p.397

의 구분도 점차 힘들어지고 있는 것 또한 사실이다. 왜냐하면 교통수단의 발달과 이에 따른 수송비용의 감소로 인해 도시와 그 주변 농촌 주민들 간의 이동이 활발해지고 경제활동은 도시에서 하고 주거생활은 도시 주변의 농촌에서 하는 사람들이 늘어나면서 위에서 살펴 본 도시와 농촌을 구분해주는 특성이 점차 희미해지고 있기 때문이다.

여기에는 통계상으로만 진행되는 도시화 문제를 감안하면 도-농 간 특성은 더욱 흐릿해진다. 가령 인구 5,000명 이상의 지역을 도시로 분류하는 인도에서 1990년대 중반까지 5,000명이 되지 않아 농촌으로 분류되던 지역이 2000년대 중반 실시한 인구센서스에서 인구가 5,000명 이상으로 조사된다면 이 지역은 2000년대 중반 이후 도시로 분류되게 될 것이다. 이 경우 통계상으로 이 지역이 도시로 분류되고 해서 오랫동안 지속되어 오던 이 지역의 농촌적 특성이 하루아침에 바뀔 수 있을 것인지를 생각해 보면 통계상의 구분에 의한 도시와 농촌은 실제 도-농 간 특성에 의한 구분과는 큰 차이가 있을 수 있다는 점을 의미한다.⁷⁾ 이는 통계상으로 볼 때 도시개발 문제로 분류되고 있는 개도국 개발과제의 상당 부분이 실제로는 여전히 농촌개발의 과제일 수 있으며, 개도국 농촌개발 문제가 적어도 '현재' 시점까지는 개도국의 개발이슈에서 저평가되고 있다고 말할 수 있는

요인이 된다.

위에서 살펴 본 바와 같이 농촌이라는 개념이 자의적이며 상대적이고, 교통의 발달로 인해 도시와 농촌을 구분해 줄 수 있는 특성도 점차 희미해지고 있고, 통계상으로도 도시인구가 과장되어 있을 수 있음에도 불구하고, 개도국 특히 저소득 개도국일수록 인구의 절대 다수는 여전히 농촌지역에 살고 있으며 농업에 생활의 기반을 두고 있는 것이 현실이다.

3. 개도국 농촌개발의 필요성

농촌개발이란 농촌지역 주민들의 삶의 질을 향상한다는 것을 의미한다. 도시지역에서도 마찬가지로 농촌 주민들의 삶의 질 향상은 소득증대와 함께 이들의 역량(capability) 배양 등을 필요로 한다. 신흥외교공여국으로서 우리나라가 어떻게 개도국의 농촌개발에 기여할것인지에 대한 검토는 왜 개도국 농촌개발이 필요한가라는 질문에서부터 시작하여야 할 것이다. 더군다나 지금처럼 전 세계적으로 농촌에서 도시로의 인구이동에 따른 급속한 도시화가 진행되고 있고, 대부분의 개도국들이 산업화를 통한 경제발전을 갈구하고 있는 상황에서 말이다.⁸⁾

개도국 농촌개발의 필요성은 첫째 농업생산성 향상을 통한 경제발전에 기여하는 관점, 둘째 인도적인 관점, 셋째는 개도국 현실을 반영한 도-농 간 균형발

7) IFAD, 2001, pp.17-18

8) 하버드국제개발센터(Harvard's Center for International Development)의 Mark Rosenzweig 소장이나 영국 DFID의 수석 경제학자인 Adrian Wood 등과 같은 경제학자는 아프리카의 경우 농업을 포기하고 아프리카 해안을 중심으로 제조업에 주력하고 식량은 국제시장에서 수입하는 것이 보다 나은 것이라는 의견을 제시하기도 한다. (Timmer, 2005, p.4)

전의 관점 등 세 가지 관점에서 검토가 가능하다. 이들 세 가지 관점을 차례로 살펴보도록 하자.

첫째, 경제발전은 한 나라 국민들의 생활여건과 삶의 질을 개선하는데 충분하지는 않지만 반드시 필요한 요인이다. 개도국에서의 농촌개발을 통한 농업 생산성 향상은 다음과 같은 경로를 통해 경제발전에 기여할 수 있다. 개도국 농촌주민들은 대부분 소규모 농업 또는 농업과 관련된 산업에 종사하는 것이 대부분인데, 이들 중 상당수는 농업의 한계생산(marginal productivity)이 거의 “0”이거나 “0”에 가깝다고 볼 수 있다. 이때 농업생산성의 증가는 농산물 증산에 의한 소득증대와 이를 통한 저축증대를 통해 2차, 3차 산업의 육성에 필요한 자본축적을 가능하게 하고, 더 적은 노동력으로 더 많은 농산물 생산이 가능하도록 함으로써 노동력이 농업에서 2차, 3차 산업으로 이동할 수 있는 여건을 제공하는 한편, 2차, 3차 산업에 종사하는 노동력이 필요로 하는 식량을 보다 효과적으로 제공할 수 있는 여건을 형성해 준다. 아울러 증가된 농가소득은 2차, 3차 산업의 제품에 대한 수요를 높여 경제발전에 기여하게 된다.

둘째, 개도국의 농촌개발은 인도적 관점에서도 필요하다. 즉, 현재 진행되고 있는 급속한 도시화에도 불구하고 전 세계 인구의 절반 이상이 여전히 농촌지역에 거주하고 있고 특히 전 세계 절대빈곤 인구의 70%가 농촌지역에 거주하고 있는 상황에서 도-농 간 개발격차와 이에 따른 불균형을 완화하기 위해서는 농촌개발이 요구된다고 할 것이다. 더구나 이들 농촌 거주 빈곤층의 대다수는 자신들이 필요로 하는 식량의 수요도 제대로 충족하지 못하는 영세농민

(subsistence farmer)이거나 소작농의 지위에 있고, 농업 이외의 소득원이라고는 다른 영세농민이나 소작농의 필요에 의한 노동력 제공으로 얻는 약간의 소득이 전부이기 때문에, 외부의 지원을 통한 현재의 상황이 현저히 개선되지 않는다면 이들의 생활조건이 개선될 전망은 그리 밝지 않은 상황이라고 할 것이다. 국제농업개발기금(IFAD)이 2025년에도 빈곤인구의 60%는 농촌지역에 거주할 것이라고 예측하는 것은 이와 같은 개도국 농촌의 어두운 현실을 반영하고 있는 것이라고 할 것이다. 빈곤층의 절대다수가 분포하고 있는 농촌지역에 대한 개발 없이 국제사회 공동의 개발목표인 MDGs 달성은 기대할 수 없다.

셋째, 아시아, 중남미 그리고 아프리카에 이르기까지 개도국의 많은 사람들이 농촌에서 도시로 이주하는 이유는 절대적으로 그리고 상대적으로 열악한 농촌지역의 생활환경에서 찾을 수 있다. 아울러 경제 성장에 따른 혜택이 농촌지역에 상대적으로 적게 배분되거나 아예 배분되지 않는 현상에서도 그 원인이 있을 것이다. 농촌지역의 생활환경이 도시에 비해 나쁘지 않고 경제 성장에 따른 혜택이 도시와 농촌 모두에 골고루 배분된다면 많은 사람들이 굳이 도시로 이주하려고 들지는 않을 것이다. 문제는 개도국의 경우 도시로 유입되는 인구에게 일자리를 제공할 수 있는 산업을 충분히 갖추지 못한 경우가 일반적이므로, 도시로 이주한 농촌주민들은 대부분 비공식부문(informal sector)의 산업에 종사하면서 도시빈민으로 전락하게 된다는 데 있다. 이 경우 빈민촌 확대, 보건위생환경 악화 등과 같은 도시의 난개발에 수반되는 또 다른 문제들이 발생할 개연성이 높다. 따라

서 적절한 산업의 발전과 도-농 간 균형발전 없이 급격히 이루어지는 도시화는 농촌지역 개발문제의 해결책이 아니라 농촌지역 개발문제의 연장선상에 있다고 보아야 할 것이다.

4. 개도국 농촌개발 환경의 변화: 과거, 현재 그리고 미래

제2차 세계대전 이후 개도국들의 독립과 함께 개발문제가 국제사회의 본격적인 이슈로 논의되기 시작하면서 국제사회는 개도국들의 공업화를 통한 경제사회 발전 노력과 농촌개발, 특히 농업생산성 향상을 통한 경제발전 및 농촌주민들의 삶의 질 향상을 위한 노력을 지원해 왔다. 이러한 노력은 농업기술의 발전과 관개시설 확충 등과 같은 농업 인프라 구축을 통해 1970년대 녹색혁명(green revolution)으로 연결되어 식량 등 농산물의 획기적인 생산증가를 불러오기도 했으나, 농촌주민들의 삶의 질 향상으로 연결되지는 못했다. 농산품의 교역조건 악화(deteriorating terms of trade)가 농업생산성 향상으로 발생한 이익의 대부분을 상계해 버렸기 때문이다.

이러한 이유로 인해 개도국의 농업발전을 위한 정책 지원과 농업 및 농촌개발 프로젝트에 대한 지원은 국제사회의 관심 영역에서 점차 벗어나게 되었다.⁹⁾ 이에 따라 1970년대 이후 개도국 농업발전을 위한 국제사회의 개발재원은 절대적인 측면에서 그리고 다

른 분야와의 상대적인 측면에서 감소되어 왔다. 1990년대 후반 농업분야에 대한 실질 원조규모가 1980년대 후반의 35% 밖에 되지 않고 있으며, 농업분야에 대한 원조비중도 1970년대 중반부터 급속히 감소하여 1987~89년에는 20.2%로, 1996~98년에는 12.5%로 감소한 점은 이러한 현상을 잘 설명해 준다 고 하겠다.¹⁰⁾

여기에서 선진국들이 자국 농업의 보호를 위해 개도국들이 선진국 농산물 시장에 진입하거나 농산물 수출 확대를 어렵도록 한 각종 관세 및 비관세 장벽, 농산물 보조금 정책, 현물에 의한 농산물 원조 등은 국제 농산물 가격의 하락을 초래하면서 개도국들이 농업발전을 통해 경제발전과 빈곤해소를 달성하기가 어렵도록 하는 요인이 되어 왔다. 유럽 국가들의 ‘공동농업정책(CAP: common agricultural policy)’, 미국의 PL480 과 같은 현물에 의한 잉여 농산물 원조정책 등은 국제농산물 가격의 교란을 통해 개도국들이 농산물 생산과 관련하여 가질 수 있는 비교우위를 잠식하여 온 사례라고 할 것이다.

그러나 농업을 둘러싼 다음과 같은 최근의 몇 가지 환경 변화는 국제사회로 하여금 농업발전을 통한 개도국 농촌개발에 관심을 갖도록 하는 여건을 조성해주고 있다. 첫째, 농업과 관련한 생물공학(biotechnology)의 발전은 굳이 유전자조작식물(GMOs: genetically modified organisms)이 아니

9) Timmer, 2005, p.4

10) 여기에서 농업분야에 대한 원조는 농업, 산림업, 수산업에 포함한다. 농업분야가 개도국 농촌의 주요 경제활동이라고 할 것이므로 농업분야의 발전을 위한 원조를 농촌개발을 위해 지원된 원조로 간주하였다 (IFAD, 2001, p.41).

더라도 농업의 생산성과 농산물의 산업 활용도 측면에서 획기적인 지평을 열 수 있는 가능성을 제공하고 있다. 지구환경 문제가 국제사회의 주요 관심사로 떠오르면서 사탕수수를 이용한 친환경적인 자동차 연료 생산 등은 농업발전을 위한 새로운 지평을 여는 사례라고 할 것이다.¹¹⁾ 이러한 친환경적인 기술들이 개도국의 농업과 성공적으로 연계된다면 개도국 농촌의 개발에 많은 기여를 할 수 있는 여건이 형성될 수 있을 것이다.

둘째, 세계무역기구(WTO)의 도하개발라운드(DDR)를 통해 이루어지고 있는 농산물 무역자유화 논의 및 선진국에서 지급되고 있는 각종 농업 보조금의 감축에 대한 논의는 개도국 농산물의 국제경쟁력을 높일 수 있는 가능성으로 작용하고 있다. 즉 DDR 농산물 협상의 성공적인 타결로 선진국들이 개도국 농산물에 대해 부과하는 각종 관세 및 비관세 장벽을 효과적으로 낮추고 선진국들이 자국 농민들에게 지급하는 각종 보조금 지급이 감축된다면 개도국 농산물의 국제경쟁력은 그만큼 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 글로벌라이제이션(globalization)을 통해 세계가 하나의 시장으로 형성되어 가면서 나타나고 있는 유통혁명도 이를 어떻게 활용하느냐에 따라 개도국들도 농업의 부가가치를 높일 수 있는 기회를 제공해 주고 있다. 부자나라는 물론 가난한 나라에도 점

차 확대되고 있는 대형 슈퍼마켓들은 점차 다양해지고 있는 소비자들의 욕구를 충족하기 위해 농산물의 생산과정과 질, 노동규정 등에 대해 자신들이 규정하는 조건을 충족하는 농산물에 대해 더 높은 가격을 지불하려는 경향을 보이고 있는데, 이는 농민들이 같은 종류의 농산물을 생산한다고 하더라도 보다 높은 부가가치 창조를 통해 소득을 높일 수 있는 기회를 제공한다고 할 것이다.

5. 개도국 농촌개발 접근방향

그러나 위에서 살펴 본 농업을 둘러싼 최근의 환경변화가 모든 개도국들에게 그리고 개도국 국민 모두에게 일률적으로 도움을 주지는 않을 것이다. 이는 각국별로 농업환경도 상이하고 농업과 관련한 정책도 상이하게 적용하여 왔기 때문이다. 예를 들어 인도네시아의 경우 자국 쌀의 보호를 위해 쌀 가격을 높게 책정하여 왔는데 무역자유화를 통해 쌀 가격이 하락한다면 농민들에게는 소득의 하락을 의미하는 반면 소비자들에게는 그만큼 복지여건이 개선된다고 할 것인데,¹²⁾ 이는 한 나라의 특정 산업을 둘러싼 환경변화는 필연적으로 그 변화를 통해 이익을 보는 계층도 있고 손해를 보는 계층도 있다는 것을 의미한다.

그렇다면 개도국 농촌개발은 어떻게 접근하는 것이 바람직할 것인가? 지난 반세기 이상 지속되어 온 개도국 개발 논의 및 경험, 그리고 여기서 도출되는 성공과

11) The Economist, 2005, p. 70

12) Timmer, 2005, p. 25

실패를 통한 교훈은 개도국 농촌개발의 방향은 '빈곤층 친화적인 농촌개발(pro-poor rural development)'이 되어야 한다는 것을 제시해 주고 있다.

'빈곤층 친화적인 농촌개발'이란 농촌개발의 혜택이 빈곤층에게 돌아가 이들의 삶의 질을 개선하는 쪽으로 농촌개발이 이루어지는 것을 의미한다. 빈곤층 친화적인 농촌개발은 현재 개도국 개발논의의 핵심으로 제기되고 있는 '빈곤층 친화적인 성장(pro-poor growth)'의 일환으로서, '빈곤층 친화적인 성장'이라는 개념이 종래의 경제성장 추진 방법이 빈곤층이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 이루어지지 못했다는 반성에서 출발하고 있는 것처럼 '빈곤층 친화적인 농촌개발'이 필요하다고 하는 것은 절대빈곤 인구의 70%가 농촌지역에 거주하고 있는 현실을 개선하기 위해서는 농촌개발의 방법이 빈곤층에게 보다 혜택이 돌아갈 수 있도록 이루어져야 한다는 인식에 근간을 두는 것이다.¹³⁾

'빈곤층 친화적인 농촌개발'을 추진하기 위해서는 '빈곤'의 원인에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 왜냐하면 빈곤층이 왜 가난한지를 이해하면 빈곤을 해소하기 위해 다루어야 할 구체적인 방법론도 아울러 효과적으로 도출할 수 있기 때문이며, 다시 여기서 도출되는 빈곤해소 방법론은 빈곤층의 절대다

수가 거주하고 있는 개도국 농촌개발에 유효하게 적용될 수 있기 때문이다. 따라서 아래에서는 빈곤의 원인과 이를 극복하기 위해서 다루어야 할 방법론을 차례로 살펴본 다음 이를 달성할 구체적인 추진전략의 일환으로서 우리나라의 새마을운동 경험을 살펴 보도록 하겠다.¹⁴⁾

빈곤의 원인은 크게 다음 세 가지로 분류할 수 있는데, 이들 세 가지 빈곤의 원인은 상호작용을 통해 빈곤상황을 악화시킨다. 첫째, 소득과 자산의 부족(lack of income and assets)은 빈곤의 원인이 된다. 소득과 자산의 부족은 사람들이 기본적으로 필요로 하는 의식주 욕구를 제대로 충족할 수 없도록 하는 것은 물론 교육과 보건 상태 증진을 통해 보다 나은 소득을 얻을 수 있는 기회를 갖지 못하도록 한다.

둘째, 사회·제도적 측면에서 영향력을 '행사하기' 보다는 영향력을 '행사 받는' 상태(voicelessness and powerlessness)는 빈곤의 원인이 된다. 가난한 사람들은 대부분 영향력을 행사 받는 위치에 있음으로 인해 사회적 부조리에 대해 대응하지 못할 뿐만 아니라 자신들이 안전하다고 느끼는 물리적, 사회적 영역 밖에서 발생하는 새로운 경제적인 기회를 이용하지 못한다. 더구나 자신들의 이해와 필요가 다른 사람들에게 알려지고 이들의 주요 의사결정에 반영

13) 과거 라틴아메리카의 개도국들이 '수입대체형 공업화(import substituting industrialization)'를 추진하면서 많은 고용을 창출할 수 있는 노동집약형 산업 보다는 자본집약형 산업의 육성을 추진한 것은 경제성장 추진 방법이 빈곤층 친화적으로 이루어지지 못했다는 사례로 볼 수 있다.

14) 여기서 논의하는 빈곤의 원인과 이에 대한 처방을 위해 다루어져야 할 분야는 세계은행의 World Development Report 2000/01 이 제시하고 있는 내용에 따른 것이다. 동 보고서는 현재까지 진전된 빈곤의 원인과 이에 대한 처방을 위해 다루어져야 할 분야와 관련하여 이루어진 연구조사 중 가장 종합적이고 포괄적으로 보고서 중의 하나라고 할 수 있다. 각종 개발논의에서 제시되고 있는 개도국 빈곤의 원인에 대한 진단과 이에 대한 처방 분야는 대체로 동 보고서의 내용에서 크게 벗어나지 않고 있다. 일례로 OECD/DAC의 2001년 '빈곤경감가이드라인(guideline on poverty reduction)'도 개도국 빈곤 문제와 관련하여 세계은행의 보고서와 비슷한 진단과 처방 분야를 제시하고 있다.

될 수 있도록 하지 못한다. 이는 첫번째 소득과 자산의 부족으로 인해 발생하는 빈곤의 상태를 사회·제도적으로 더욱 고착화시키는 요인으로 작용한다.

셋째, 각종 위험에 대한 취약성(vulnerability)은 빈곤의 원인이 된다. 가난한 사람들은 농촌의 경우 다른 사람들에 비해 척박한 토지를 일구고 살거나, 도시의 경우에는 열악한 주거환경에 살고 있어 호우 등과 같은 재난에 보다 더 취약하다. 또 열악한 위생환경으로 인해 각종 질병에도 보다 더 취약하다. 이들은 또 각종 재난으로부터 회복하는데도 더 많은 어려움을 겪는다. 이러한 각종 위험에 대한 취약성은 빈곤층이 더 가난한 상태로 빠져들게 하는 요인이 된다.

이와 같은 빈곤이 발생하는 원인을 처방하기 위해서는 크게 세 가지 유형의 방법이 고려될 수 있다. 첫째는 빈곤층에게 보다 나은 삶의 질을 영위할 수 있는 기회(opportunity)를 제공하는 것이다. 건전한 거시경제 정책에 의한 지속가능하고 빈곤층 친화적(pro-poor)인 경제성장의 추진은 일자리 창출과 소득증대를 통해 빈곤층 전반에게 기회를 제공하는 방안이 될 것이다. 아울러 빈곤층에게 보다 나은 교육과 보건서비스를 제공하는 한편 토지, 금융 서비스 등 각종 사회 인프라에 대한 접근성과 공공서비스에 대한 접근성을 높여 주는 것 또한 이들에게 기회를 제공하는 조치가 될 것이다.

둘째, 빈곤층의 역량배양(empowerment)이 이루어져야 한다. 빈곤층의 역량배양이란 주요 정책 의사결정에 빈곤층의 참여를 강화하여 중앙 및 지방정부가 빈곤층의 필요에 부응할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이때 법적, 행정적 부조리와 정부 관리들의 부패는 빈곤층의 역량배양을 저해하는 요인이 되므로 good governance를 촉진하는 것은 빈곤층의 역량배양과 긴밀한 상관관계를 갖는다고 할 것이다. 여기에 성(gender), 인종, 종교 및 사회적 신분에 의한 사회·문화적 부조리와 차별 해소는 빈곤층의 역량배양을 통한 빈곤해소에 도움이 된다.

셋째, 빈곤층의 안전성(security)을 강화하여야 한다. 안전성 강화란 각종 재해, 경제위기, 질병 등에 대한 빈곤층의 취약점을 개선하는 것을 의미한다. 빈곤층을 대상으로 한 여신, 저축, 각종 보장보험 등 금융서비스 확대 제공,¹⁵⁾ 사회보장연결망(social safety net) 강화 등은 빈곤층의 안전성을 강화하는 효과적인 수단이라고 할 것이다. 아울러 닥쳐올 재난 등에 대한 효과적인 정보전달 체계 확보도 빈곤층의 안전성 강화에 도움이 될 것이다.¹⁶⁾

이들 세 가지 빈곤에 대한 처방 중 어느 방안을 우선적으로 적용할 것인가는 빈곤문제에 직면하고 있는 개도국의 상황에서 어느 문제가 보다 우선적으로 다루어져야 하느냐에 따라 다를 것이다. 그러나 빈곤

15) 현재 빈곤층에 대한 금융서비스는 NGO 및 NGO 연합기구 등을 중심으로 한 micro-finance 기법의 발달과 함께 급속히 발전하고 있다. 이에 따라 과거 소규모여신(micro-credit) 위주의 빈곤층에 대한 금융서비스의 영역은 빈곤층을 대상으로 저축구좌 제공, 자연재해 발생 시 농작물 피해 보상, 가축 사망 보장 보험 등의 영역으로 확대되고 있는 추세이다 (The Economist, 2005).

16) 자연재해 예보, 조만간 닥쳐올 것으로 전망되는 기근 등에 대한 상-하 간 효과적인 정보전달 체계는 빈곤층 스스로의 예방조치 강화는 물론 정부의 이에 대한 대응방안 강화라는 측면에서 안전성을 강화하는 조치라고 할 것이다.

의 세 가지 원인이 상호작용을 통해 빈곤상태를 더욱 악화시키는 것처럼, 이들 세 가지 빈곤에 대한 처방은 상호보완적으로 개도국의 빈곤완화에 기여할 것으로 기대할 수 있다. 아울러 동 처방은 개도국 빈곤층의 절대다수가 거주하고 있는 농촌지역의 빈곤층 친화적(pro-poor)인 개발을 위해 다루어져야 할 구체적인 분야를 제시한다고 할 것이다.

6. 우리나라의 개도국 농촌개발 전략

위에서 논의한 빈곤층 친화적(pro-poor)인 농촌개발과 이를 달성하기 위해 제시한 세 가지 유형별 방법론은 대부분의 사람들이 이에 대해 이의를 제기하지 않을 것이라는 점에서 국제적인 보편성을 지녔다고 할 수 있다. 문제는 위에서 검토한 세 가지 유형별 방법을 어떻게 조합하여 빈곤층 친화적(pro-poor)인 개발을 달성할 것인가 일 것이다. 이는 우리가 부산 A 지점에서 출발하여 서울 B 지점에 도착하려고 할 때 철도, 비행기, 버스, 자가용 등의 교통수단을 어떻게 조합하여 서울 B 지점에 가장 효과적으로 도착할 수 있겠는 가라는 문제에 비유될 수 있다. 이 때 가장 좋은 방법 중의 하나가 기존에 서울 B 지점을 가 본 사람의 경험을 벤치마킹(benchmarking)하는 것처럼, 농촌개발의 가장 좋은 방법 중에 하나는 과거 농촌개발에 성공한 모델을 벤치마킹하는 것이 될 것이다.

이러한 점에서 우리의 과거 성공적인 농촌근대화 경험인 새마을운동은 개도국 농촌개발에 의미를 갖는다.¹⁷⁾ 최근 세계은행이 과거의 농촌개발 과정에서 경험한 성공과 실패에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 농촌개발 전략으로 새롭게 추진하고 있는 '지역사회에 기반을 둔 농촌개발(CBRD: Community-based Rural Development)' ¹⁸⁾ 방법론이 우리의 새마을운동 농촌개발 경험과 비슷한 부분이 많다는 점은 새마을운동이 현재의 개도국에게도 유용하게 적용될 수 있는 여지가 많다는 것을 의미한다고 할 것이다.

따라서 우리는 새마을운동 방법론을 우리의 개도국 농촌개발 모델로서 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 다른 개도국의 농촌에 적용하는 새마을운동 방법론이 과거 우리의 경험 그대로일 수는 없을 것이다. 각자 처한 시대적 상황과 개발 여건이 상이하기 때문이다.

이와 관련, 이하에서는 우리나라의 새마을운동 농촌개발의 방법론에 대해 간략히 살펴보고 이러한 새마을운동 방법론을 다른 개도국에 접목하여 추진하는 방안에 대해 살펴보도록 하겠다.

1) 우리나라 새마을운동의 농촌개발 방법론

가. 새마을운동의 정의

새마을운동은 중앙 및 지방정부, 그리고 농촌 지

17) 지난 반세기 이상 지속되어온 개도국 개발과정에서 농업과 농촌개발에 성공한 사례는 우리나라에만 있는 것이 아니다. 아·태지역에서만 해도 우리나라의 새마을운동, 식량농업기구(FAO)가 네팔에서 1975년에 추진한 'The Small Farmer Development Project', 파키스탄 Aga Khan 재단의 농촌개발사업 등은 농업과 농촌개발의 성공적인 사례라고 할 것이다 (UNESCAP, 2001(?)).

18) CBRD의 농촌개발 방법론은 Coirolo, L. et al, 2001, 참조 요망.

역주민이라는 농촌개발의 주요 이해당사자들이 파트너십(partnership)을 형성하여 각각의 농촌지역이 당면하고 있던 개발과제의 해결과 이를 통한 삶의 질 향상에 필요한 역할을 효과적으로 분담함으로써 농촌개발을 달성한 ‘포괄적인 농촌개발 프로그램(integrated rural development)’이라고 정의할 수 있다. ‘포괄적인 농촌개발 프로그램’이란 교육이라던지, 보건이라던지, 소득증대라던지 어떤 한 분야의 농촌 개발문제의 해결만을 다루는 것이 아니라 농촌이 당면하고 있는 과제를 전체적이고 종합적인 관점에서 해결하려는 것을 의미한다.

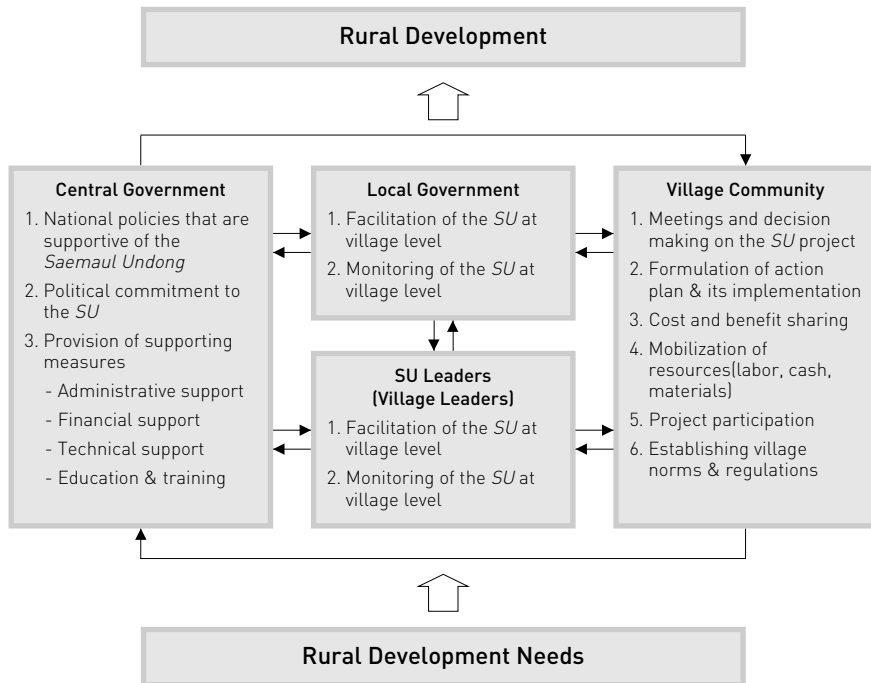
이러한 새마을운동 모델을 간략히 요약하자면 <표 1>과 같다.

나. 새마을운동의 목표와 농촌개발 프로그램

1970년대 우리나라의 새마을운동은 두 가지 목표를 가지고 추진되었다. 하나는 농촌의 생활환경 개선, 농업인프라 구축, 소득증대 사업 등을 통해 물질적인 삶의 질을 개선함으로써 도시와 농촌 간 소득 불균형을 해소하는 것이었다. 다른 하나는 가난을 속명으로 받아들이던 당시 농촌사회의 패배주의적 인식을 극복하여 농촌인력이 보다 생산적인 일에 매진할 수 있도록 하는 것이었다. 이를 위해 자조, 자립, 협동이 강조되었으며, 빈곤극복 사례와 새마을운동 성공사례를 중심으로 한 교육이 강조되었다.¹⁹⁾

새마을운동의 구체적인 농촌개발 프로그램은 소득증대, 농촌인프라 구축, 지역사회 발전, 보건·위

<표 1>



생, 사회·문화 활동 개발 등 크게 다섯 가지 분야로 나눌 수 있다. <표 2>는 이러한 다섯 가지 분야의 세부 프로그램으로 다루어진 사업내용을 보여 준다.

다. 새마을운동의 농촌개발 방법론 및 전략

과거 우리의 새마을운동 농촌개발 방법론은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 새마을운동은 마을단위의 농촌개발 방법이었다. 이는 주민들이 함께 모여 자신들이 공동으로 직면하고 있는 개발문제를 토의하고 우선순위를 정하고 해결하는 최소한의 단위가 마을 단위였기 때문이다. 또 마을별로 농촌개발을 추진하는 것이 주민들 간의 협동과 양보를 이끌어 내는데 효과적이었기 때문이다.

둘째, 새마을운동은 정부 주도의 ‘위에서 아래(top-down)’ 로의 방식에 의한 농촌개발 방법이었다. 아무리 가난한 나라의 정부라 하더라도 정부는 일반적으로 개인이나 지역사회보다는 자본과 기술을 동원하는데 유리한 위치에 있다고 할 수 있다. 정부가 시멘트 제공, 철근, 농업 R&D와 지도 등을 통해 농촌개발을 유도했다는 점에서 새마을운동은 top-down 방식에 의한 농촌개발 방법이라고 할 것이다.

셋째, 새마을운동은 ‘아래에서 위(bottom-up)’ 로의 농촌개발 방법이기도 하였다. 주민의 참여가 없는 개발 사업은 실패할 확률이 높다는 것은 이제 개발논의에 있어서 정설로 자리 잡고 있다. 새마을운동은 정부 주도로 시작됐지만, 마을단위의 세부 개발 목표와

〈표 2. 새마을운동 농촌개발 프로그램〉

프로그램	세부 사업내역
소득증대	<농업 소득증대 사업> - 식량작물 증산, 축산업·산림업·어업 육성, 농업마케팅 개발, 토질 개선 등 <농업외 소득증대 사업> - 농산물 가공, 소규모 농촌기업 육성, 농어촌 관광 자원 개발 등
농촌인프라 개발	소규모 관개 댐 및 농수로 개발, 농지정리, 농로 개선, 마을도로 개량, 소규모 다리 건설, 배수시설 개발, 하천 독 정비, 주택개량, 울타리 개량, 정원 개발 등
지역사회 발전	초등학교 건설, 유치원 및 탁아소 건립, 마을회관 건립, 놀이터 건립, 마을 휴게소 건립, 마을 도서관 설립, 마을 환경미화 등
보건·위생 환경 개선	식수 개발, 부엌개량, 화장실 개량, 욕실 건립, 하수시스템 정비 등
사회·문화 활동 개발	마을단위 위원회 설립, 부녀회·농민회·청년회 등 조직, 마을축제 활성화, 새마을운동 교육 등

19) 이러한 교육은 각료급 등 사회지도층에게도 실시되었다. 박정희 대통령이 가난을 극복한 농민들과 새마을운동을 성공적으로 추진한 새마을운동지도자들이 자신들의 성공사례를 대통령이 주재하는 각료회의에서 정기적으로 발표토록 한 것, 사회지도층 인사들이 새마을운동 지도자들과 똑같은 조건으로 새마을 연수원에서 연수를 받도록 한 것 등은 새마을운동 관련 교육이 얼마나 강조되었는지를 잘 설명해 준다고 할 것이다.

실행은 주민들 자체적으로 결정되고 추진되었다.

넷째, 새마을운동은 정부와 지역사회의 성공적인 개발 파트너십에 의한 개발 방법이었다. 가난한 나라일수록 그리고 가난한 지역사회일수록 독자적인 힘만으로 자신들이 당면한 개발문제를 해결하기가 어렵다고 할 수 있다. 새마을운동은 지역사회의 개발문제를 해결하는데 필요한 노력을 정부와 지역사회가 효과적으로 분담하였기 때문에 지역사회의 개발을 성공적으로 이룰 수 있었다. 이때 정부는 재정적, 기술적, 행정적, 그리고 정책적인 측면에서 농촌개발을 지원했고 지역주민들은 도로 확장 등 마을 공동의 이익을 위해 토지를 제공하거나 노동력을 무상으로 제공했다.

다섯째, 새마을운동은 통합적인 접근방법에 의한 농촌개발 운동이었다. 새마을운동이 국가차원에서 성공할 수 있었던 이유 중의 하나는 농촌의 개발문제를 수평적(horizontally)으로 그리고 수직적(vertically)으로 통합하여 접근하였기 때문이라고 할 수 있다. 개발문제의 수평적 통합이란 소득, 농업인프라, 보건·위생 등 지역사회의 모든 개발문제를 종합적으로 감안하여 일괄적인 개발 프로그램을 작성하는 것을 말한다. 한편 개발문제의 수직적 통합이란 정부의 정책이 새마을운동이 성공하는데 도움이 되도록 추진하는 것을 말한다. 우리 정부가 추진해 온 이중적인 쌀 가격 정책은 추곡수매를 통해 농민들에게는 생산성 증가와 농가소득을 증대할 수 있는 기회를 제공하기 위해, 도시민들에게는 낮은 가격으로 식량문제를 해결할 수 있도록 하기 위해 추진되었다.

농공단지 조성을 통한 농업외 소득 확대 기회 제

공, 농업협동조합 육성, 농업인프라 구축 사업 등은 농촌 개발문제의 수직적 통합의 예라고 할 것이다.

여섯째, 새마을운동은 인센티브제에 의한 농촌개발 모델이었다. 정부는 새마을운동을 통한 농촌개발에 대한 주민들의 참여를 촉진하기 위해 성과가 큰 마을에 보다 많은 지원을 제공함으로써 마을간 선의의 경쟁을 부추겼다. 정부는 새마을운동을 달성하는 성과별로 전국의 마을을 기초, 자조, 자립 마을 등 3단계로 구분하고 마을별로 지원을 차등하여 지급했다. 그러나 3단계 마을 구분은 마을 간 '제로섬(zero sum)' 게임을 위한 것이 아니라 특정 수준 이상을 달성하면 기초마을이 자조마을로, 다시 자조마을이 자립마을로 발전하여 더 많은 지원을 받을 수 있도록 하였다.

라. 새마을운동의 주요 이해당사자와 역할

새마을운동의 주요 이해당사자로는 중앙정부, 지방정부, 새마을운동 지도자와 새마을운동 위원회, 그리고 지역주민을 들 수 있다. 이들 주요 이해당사자들이 새마을운동에서 담당한 역할을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부는 새마을운동을 시작한 주체로서 새마을운동의 성공을 위해 직·간접적인 지원을 제공하였는데, 각료급 회의에서 새마을운동의 성공적인 추진을 위해 정부 부처 간에 필요한 협조 방안을 논의한 것 등은 새마을운동이 국가차원에서 성공적으로 추진될 수 있는 정책적 환경을 조성했다고 할 것이다.

둘째, 지방정부는 새마을운동을 촉진하는 역할을

수행했다. 1970년대 대중매체가 발달하지 못한 상황에서 지방정부 특히 면사무소 공무원들은 새마을운동을 농촌주민들에게 전파하는 한편 중앙정부로부터 제공된 시멘트, 철근을 마을별로 배분하는 등의 역할을 담당했다. 이들 공무원들 자체가 대부분 그 지역 농촌주민들의 형제나 자녀였으므로 이들은 새마을운동을 통한 농촌개발에 높은 사명감을 가졌던 것으로 평가되고 있다.

셋째, 새마을운동 지도자와 새마을운동 위원회는 농촌에 정착할 가능성이 높은 30, 40대의 연령층에서 선발된 경우가 많았는데, 이들은 농촌주민들 간의 모임 및 토론을 통해 공동의 개발문제를 발굴하고 주민들 간의 협동을 이끌어 내는데 주도적인 역할을 수행하였다.

넷째, 지역주민은 새마을운동 추진 단위인 농촌마을의 거주자로서 새마을운동 사업을 위해 자주 모이고, 공동의 농촌개발 목표를 정하고, 이를 실제로 수행하는 역할을 담당했다. 새마을운동이 아무리 좋은 농촌개발 모델이었다손 치더라도 실제 지역주민의 참여가 없었다면 새마을운동은 성공하지 못했을 것이다.

2) 우리나라 새마을운동의 개도국 적용방법

새마을운동 방법론은 두 가지 측면에서 개도국 농촌개발 모델로서의 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 하나는 앞에서 살펴 본 바와 같이 복합적이고 다차원적(multi-dimensional)인 측면을 갖고 있는 빈곤문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 어떤 한 분야만을 선택하여 지원하는 것 보다는 종합적(holistic)이고 다양한 분야(multi-sectoral)를 통해 지원하는 것

이 보다 효과적이기 때문이다. 예를 들어 어느 농촌 지역 초등학생들이 가난 때문에 의무교육기간을 채우지 못하고 중퇴하는 현상이 자주 발생하고 있다면 그 학생들을 위한 특별 교육 프로그램을 마련하여 제공하는 것도 중요하지만 그 학생들이 속한 지역의 가계소득을 증대시키는 방안을 함께 추진하는 것이 보다 바람직한 해결방안이 될 수 있는 것이다. 새마을운동 방법론은 농촌이 당면한 여러 가지 과제를 포괄적으로 다루고 있다는 점에서 개도국 농촌의 빈곤해소에 보다 효과적으로 기여할 수 있는 모델이라고 할 것이다.

경험적인 측면에서 새마을운동이 개도국에서 성공적으로 적용되는 사례가 많아지고 있는데 이는 새마을운동이 농촌개발 모델로서 타당성을 갖는다는 것을 보여 준다고 할 수 있다. 최근 우리나라의 대외원조기관인 한국국제협력단(KOICA)이 개도국에서 추진하고 있는 새마을운동 시범사업 중에서 농촌마을의 소득증대 등에 성공적으로 기여하고 있는 사례가 다수 발생하고 있다는 점은 새마을운동이 다른 개도국에서도 성공적으로 적용될 수 있다는 것을 의미한다.

위에서 새마을운동 방법론이 개도국 농촌개발 모델로서 타당성을 갖는다는 점을 살펴본 만큼, 아래에서는 새마을운동 방법론을 현실적으로 개도국 농촌개발에 적용할 몇 가지 방법에 대해 살펴보기로 하자.

첫째, 새마을운동은 각 나라의 여건에 맞게 유연(flexible)하게 그리고 소규모 시범사업부터 추진하여야 한다. 이는 현재 개도국들이 처해 있는 시대적 상황이 우리가 새마을운동을 실시한 1970년대와 많이 다르고, 이들 나라들이 당면하고 있는 정치, 경제,

사회, 문화적 여건 또한 우리의 그것과 다르다는 점을 고려한 것이다. 예를 들어 우리나라가 top-down 방식으로 새마을운동을 시작하고 정부의 관련정책을 수직적으로 통합하여 새마을운동이 성공을 거둘 수 있도록 간접적으로 지원한 사례는 정부의 재원이나 부처 간 조정능력이 부족한 개도국에서는 기대하기 힘든 일일 것이다. 따라서 개도국에 새마을운동 방법론을 적용하여 농촌개발을 추진하고자 할 경우 소규모 지역사회를 단위로 한 시범사업을 위주로 새마을운동 방법론을 적용하고 이를 점차 주변지역으로 확대 적용해 나가는 방법을 추진하여야 할 것이다.²⁰⁾

둘째, 새마을운동은 농촌주민의 참여를 촉진하여 이들의 주인의식을 증진하는 방향으로 추진되어야 한다. 새마을운동이 개도국 농촌의 소득증대나 개발에 비교적 성공적으로 추진되었거나 추진되고 있다고 판단되는 사례를 보면 대부분 농촌주민들의 참여가 효과적으로 이루어진 경우가 많은 것을 알 수 있는데, 이는 주민들의 참여를 통한 주인의식 증진이 새마을운동 사업의 성공과 지속가능 여부를 결정하는 주요 요인이 된다는 점을 의미한다고 하겠다.

셋째, 새마을운동을 개도국에 접목하고자 하는 개발협력전문가(원조기관 직원, 전문가, 봉사단, NGO 등)는 지역주민들과 함께 지식을 공유하고 이들로부터 현지의 특수한 사정을 배우고 이를 새마을운동에 반영할 수 있도록 겸허한 자세를 유지하여야 한다. 이

는 개도국 개발문제, 특히 농촌 개발문제를 다룸에 있어서 대조적으로 나타나는 두 가지 시각에 관한 문제인데, 하나는 ‘외부 전문가’ 적인 시각이 그것이며 또 다른 하나는 ‘현지 개발문제’는 현지 주민들이 가장 잘 알고 가장 잘 해결할 수 있다’라는 시각이 그것이다.

‘외부 전문가’ 적 시각은 특정 분야의 전문가가 단기간 동안 특정 개도국을 방문하여 자신의 전문지식을 바탕으로 그 개도국의 문제를 진단하고 해결책을 제시하는 것을 말한다. 반세기 이상의 개발협력 과정에서 이러한 ‘외부 전문가’적인 시각은 개도국 개발, 특히 농촌개발과 관련하여 잘못된 개발방향을 제시하거나 개도국에 대한 편견을 생산해 내는 경우가 많았다. 가령 ‘외부 전문가’는 특정 개도국 농촌주민들의 소득증대 방향으로 쌀 생산성 제고가 필요하다고 진단하고 농민들이 재래종 벼 대신 쌀 수확량이 많은 개량종으로 바뀔 심을 것을 제안할 수 있는데, 이 때 만약 농민들이 수확량 증가가 거의 확실한 자신의 ‘합리적’인 제안을 수용하지 않으면 ‘외부 전문가’들은 농민들의 무지와 완고함을 비난하게 된다.

문제는 이러한 ‘외부 전문가’의 ‘합리적’인 권고를 거부하는 농민들이 옳은 경우도 있다는 것이다. 만약 농민들이 자신들의 가족이 필요로 하는 식량도 충분히 생산하지 못하는 영세농민(subsistence farmer)이고 이들의 목적이 소득의 증대가 아니라 생존일 경우, 이들 영세농민들이 ‘외부 전문가’의

20) 개도국 농촌 중에는 너무 가난해서 주민들이 농촌개발 사업에 참여하기 힘든 경우도 있다. 이때 주민들은 ‘food for work’을 요구하기도 한다. 이때 우리의 새마을운동 경험을 너무 보수적으로 적용하여 이들의 요구를 거절하는 것은 바람직하지 않을 수도 있다.

‘합리적’인 권고를 거부하는 것은 상당히 합리적인 결정인 경우로 볼 수 있다. 즉 ‘외부 전문가’와는 달리 오랫동안 자신들의 지역에서 살아 온 농민들이 자신들의 경험을 통해 쌀 수확량은 낮지만 재래종이 종종 닥쳐오는 자연재해에도 불구하고 최소한의 식량을 확보해 줄 가능성이 개량종에 비해 월등히 우수하여 자신과 자기 가족의 생존을 확보하는데 개량종보다 유리하다고 판단하고 있다면 이들의 결정은 상당히 합리적인 결정인 것이다. 만약 이들이 쌀 수확량이 많은 개량종을 심었는데 당해 연도 기상악화로 벼 수확을 거의 하지 못한다면 이들의 생존은 심각한 위협에 직면할 것이다. 왜냐하면 가난한 사람은 재난을 극복할 수 있는 수단이 충분하지 못하기 때문이다.²¹⁾

‘외부 전문가’적 시각에 대한 반성에서 출발한 또 다른 시각은 현재 개도국 농촌개발 분야 등을 중심으로 급속히 적용이 확대되어 가고 PRA(Participatory Rural Appraisal) 기법의 발전을 가져 왔다. PRA 기법은 농촌개발과 같은 개도국의 개발문제에 대한 해결책을 찾는 데 있어서 현지 주민의 참여를 강조하는 입장에서 보다 진일보하여, ‘현지 개발문제는 현지 주민들이 가장 잘 알고 가장 잘 해결할 수’ 있으므로 개발문제의 확인, 이러한 개발문제에 대처하기 위한 프로젝트 도출, 프로젝트 실시, 프로젝트 모니터링 및 평가에 이르기까지 현지 주민들이 자신들의 경험과 노하우(know-how)에 근거하여 실시하도록 하는

방안을 말한다. 여기서 외부 전문가는 현지주민들이 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 하는 의사진행 촉진자로서의 역할이 강조되게 된다. 일반적으로 PRA 기법이 충분히 활용되기 위해서는 현지주민들이 외부 전문가에 대해 스스로없이 대할 수 있도록 할 만큼 외부 전문가가 현지주민들과 현지에서 함께 생활할 것이 요구되는 것으로 알려져 있다.²²⁾

넷째, 새마을운동은 3~5년 중기 계획 하에 추진하여야 가장 효과적이다. 농촌개발, 특히 지속가능한 농촌개발은 꽤 많은 시간이 요구되는 사업이다. 왜냐하면 농촌개발은 빈농들의 자발적 또는 보상을 전제로 한 노동력 및 사유재산의 기여를 필요로 할 수도 있는데 이 경우 이에 대한 주민들의 합의를 이끌어 내야 하기도 하고, 농번기를 피해 농촌인프라 구축을 추진하여야 할 필요 등으로 많은 시간이 소요되기 때문이다. 아울러 중기 계획 하에 단계별 농촌개발 사업을 추진할 경우 지역주민의 새마을운동에 대한 이해도를 제고하는 한편 전 단계의 경험으로부터 얻은 교훈을 활용할 수 있기 때문에 중기 계획 하에 새마을운동 사업 추진이 바람직하다고 할 것이다. 우리나라의 경우도 새마을운동은 1단계로 농촌 생활환경 개선사업, 2단계로 농촌인프라 구축사업, 그리고 3단계로 소득증대 사업을 실시하는 등 중기 계획 하에 추진되었다는 점은 새마을운동의 개도국 적용과 관련하여 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

21) Todaro, M. and Smith, S.C. 2003. p.442

22) Chamber, 1997.

7. 결론

빈곤문제가 국제사회의 개도국 개발논의에서 핵심 사안으로 부각되면서 전 세계 12억 절대빈곤층의 70%가 거주하고 있는 농촌지역에 관한 개발문제가 다시 관심을 받고 있다. 이와 관련 우리나라는 신흥 원조공여국으로서 성공적인 농촌근대화를 달성한 나라로서 개도국의 농촌개발에 보다 많은 관심을 기울여야 할 시점에 도달하였다. 이러한 상황에서 본고는 우리의 개도국 농촌개발 방향으로 '빈곤층 친화적인 농촌개발'을 제시하고 이를 추진할 구체적인 전략으로 새마을운동 방법론을 제시하였다.

우리가 '농촌'이라고 부르는 지역을 둘러싼 환경은 빠르게 변모하고 있다. 도시화 그리고 글로벌라이제이션의 진전에 따른 이농향도 현상은 개도국 농촌의 인구구조, 농민 1인당 토지규모, 농업생산성, 농업경쟁력 등에 지대한 영향을 미칠 것이다. 이러한 환경의 변화가 개도국 주민, 특히 농촌주민들의 삶에 정확히 어떤 결과를 가져올지는 확실치 않다. 그러나 국제농업개발기금(IFAD)이 2025년에도 빈곤인구의 60%는 농촌지역에 거주할 것이라고 예측하는 데에서 보는 바와 같이 향후에도 빈곤은 개도국 농촌에서 압도적으로 많이 발견되는 현상이 될 것이다.

완벽하고 보편적인 개발 모델은 있을 수 없다. 이러한 점에서 새마을운동에 의한 농촌개발 모델도 마찬가지라고 할 것이다. 그러나 특정 개발 모델이 모델로서의 지속적인 의미를 갖도록 하기 위해서는 그 모델의 적용과정에서 발생하는 성공과 실패로부터 도출되는 교훈, 그리고 보다 합리적인 가설이 다시 그 모델에 반영되어 그 모델의 예측가능성을 더욱 발

전시키는 것이라고 할 것이다. 새마을운동 모델을 현재에는 물론 미래에도 개도국 농촌개발에 효과적으로 활용하기 위해서는 이전의 경험에서 도출되는 교훈 및 PRA 와 같은 새로운 농촌개발 기법을 적극적으로 모델에 반영하는 노력을 게을리하지 말아야 할 것이다.

참고문헌

- Ashley, C. and Maxwell, S. 2001. "Rethinking Rural Development", Development Policy Review 19(4). pp.395-425.
- Chambers, Robert. 1997. Whose Reality Counts?: Putting the First Last. Intermediate Technology Publications. The Bath Press. Bath.
- Coirolo, L. et al. 2001. Community Based Rural Development: Reducing Rural Poverty from the Ground Up. World Bank.
- Economist. 2005. "The Harnessing of Nature's Bounty". November 5-11 2005. pp.69-71
- Economist. 2005. "The Hidden Wealth of the Poor: A Survey of Microfinance". November 5-11 2005.
- IFAD. 2001. Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty. Oxford University Press
- Park, Jin-Hwan. 1998. The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in 1970s. Korea Rural Economic Institute
- Timmer, C. Peter. 2005. "Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective", Working Paper Number 63, Center for Global Development
- Todaro, M. and Smith, S.C. 2003. Economic Development. 8th edition. Pearson Education Limited
- UNESCAP. 2001. Reducing Disparity: Balanced Development of Urban and Rural Areas and Regions within the Countries of Asia and the Pacific. New York.
- UNESCAP. 2001. Selected Best Practices for Rural and Urban Poverty Reduction.
- World Bank. 2005. World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Oxford University Press
- 박진환. 한국국제협력단「새마을운동 관련 자료집」중에서. 한국국제협력단 업무자료 2004-3-5.