

새마을운동 경험의 대(對)아프리카 전수 효율화 방안

박영호 신흥지역연구센터 아프리카팀장 (parkyh@kiep.go.kr, Tel: 3460-1231)



차 례 ●●●

1. 문제 제기
2. 새마을운동 경험의 아프리카 적용에 관한 논쟁
3. 대아프리카 새마을운동 전수사업의 핵심 방향

주요 내용 ●●●

- ▶ 새마을운동 경험 전수는 우리의 독특한 농촌개발 경험을 제반여건이 다른 국가에 적용하는 사업이므로, 상대국 사회의 고유한 환경과 특수성을 충분히 고려한 ‘맞춤형’ 접근방식이 필요함.
 - 새마을운동 전수사업은 주민의 문화나 의식, 생활양식 등 사회적 영역과 밀접하게 관련되어 있으므로, 획일적·통합적 특성이 강했던 새마을운동 경험을 일방적으로 이식하려는 시도는 곤란함.
- ▶ 아프리카 농촌사회의 특성을 감안하여 국가 전체 차원이 아닌 공동운명체적 성격을 띠고 있는 동질적 사회 집단 단위로 접근
 - 아프리카 농촌사회는 부족 중심의 공동운명체적 특성이 매우 뚜렷한데, 내적 결속력과 상부상조의 협동의식은 물론 전통적 리더십이 존재함.
- ▶ 우리의 경험을 활용하여 농촌 근대화의 초기조건을 갖추도록 농민 조직화 등 시스템적으로 접근
- ▶ 지역주민의 참여 문제는 새마을운동의 성패를 좌우하는 사안이므로, 주인의식(ownership) 고취를 통해 주민의 자발적 참여를 유도
- ▶ 새마을운동 사업을 여러 국가에 분산해서 작은 단위로 추진하기보다는 ‘전략적 시범사업’을 통해 ‘성공 스토리’를 만들고, 추후에 이를 인근지역으로 확산
- ▶ 새마을운동 전수사업 간의 유기적 협력을 통해 시너지 효과를 창출
 - 새마을운동 전수사업을 우리의 비교우위가 높은 ODA 사업으로 발전시키기 위해서는 시행기관간 정보·경험 공유는 물론 사업간 연계를 통해 입체적으로 접근하는 통합형 협력모델 구축이 필요함.

1. 문제 제기

- 우리 정부는 새마을운동을 다른 원조공여국과 차별화할 수 있는 핵심적인 개발협력(ODA) 수단으로 인식하고, 그동안 아프리카를 비롯한 여러 개도국에서 새마을운동 전수사업을 실시함.
- 새마을운동은 1970년대 한국 농촌지역사회의 잠재력을 총동원하여 빈곤퇴치에 성공한 농촌개발운동으로, 농촌 근대화를 주도하고 경제발전에 기여함.
- 아프리카를 비롯한 여러 개도국의 정책담당자와 학자들은 자국의 농촌개발 전략 수립에 새마을운동의 성공요소를 벤치마킹하기를 희망함.
- 박근혜 대통령은 한국 주재 아프리카 대사들과의 회동(2013. 4)에서 “새마을운동 경험전수를 통해 아프리카 발전에 기여하겠다”라고 피력함.
- 새마을운동 경험전수는 우리의 독특한 농촌개발경험을 제반여건이 다른 국가에 적용하는 사업이므로 상대국 사회의 고유한 환경과 특수성을 충분히 고려한 ‘맞춤형’ 접근방식이 필요함.
- 새마을운동 전수사업은 주민의 문화나 의식, 생활양식 등 사회적 영역과 밀접하게 관련되어 있으므로 획일적·통합적 특성이 강했던 새마을운동 경험을 일방적으로 이식하려는 시도는 곤란함.
- 우리는 새마을운동 전수가 고도의 전문성과 기획력을 요구하는 복합적인 사업영역이라는 인식하에 상대방의 실정에 맞도록 이를 수정·보완하여 유연하게 접근하도록 노력해야 함.
- 이러한 문제인식을 바탕으로 새마을운동 경험의 아프리카 적용 가능성 및 전제조건 등을 고찰하고, 이를 토대로 새마을운동 경험전수를 어떠한 방향성을 가지고 추진해야 할지 모색
- 한 나라의 특수한 경험이 다른 나라에 그대로 적용되기는 어려우므로, 우리의 성공사례를 일방적으로 ‘전수’하기보다는 상대방의 실정에 맞게 ‘응용’될 수 있도록 ‘맞춤식’ 서비스를 제공할 필요가 있음.
- 이를 통해 새마을운동이 ‘한국형 ODA 모델’로서 아프리카 농촌사회의 빈곤퇴치와 자립성장에 실질적으로 기여할 수 있는 방안을 모색함.

2. 새마을운동 경험의 아프리카 적용에 관한 논쟁

가. 긍정론

- 아프리카의 농촌개발은 단순히 원조나 투자만으로 해결될 수 있는 사안이 아니며, 새마을운동과 같은 ‘자생적’ 농촌개발 정신이 필요함.
- 오늘날 아프리카에 가장 절실하게 필요한 것은 ‘물적 자본’보다는 새마을운동의 기본이념인 근면·자조·협동,

그리고 주민들에게 ‘어떻게 열심히 일할 동기를 불어넣었는지’ 등 자생적 또는 내재적 발전을 위한 정신계몽임.

- 아프리카 농민들은 자조·자립 정신이 결핍되어 있을 뿐만 아니라 무력감에 빠진 채 가난을 운명으로 받아들이고 있는데, 이러한 전근대적 의식 개혁을 위해서는 새마을운동 정신이 필요함.

* 그동안 아프리카는 국제사회로부터 대규모의 원조자금을 받았으나, 녹색혁명은 고사하고 ‘말서스의 함정 (Malthusian trap)’에서 헤어날 수 못한 채 ‘스스로를 부양하지 못하는 무능한 대륙’으로 전락함.

■ 새마을운동 전수사업은 아프리카의 ‘사회적 자본(social capital)’ 축적에 기여함.

- 사회적 자본은 구성원간 신뢰와 협동정신 등 제도적 역량 또는 사회적 능력을 의미하는 것으로, 아프리카가 스스로 발전하기 위해서는 새마을운동을 통해 농업 근대화를 이룩한 한국의 경험을 공유하는 것이 필요함.

* 1970년대 초반 새마을운동이 시작된 후 불과 3년 만에 전국적인 운동으로 확산되어 놀라운 성과를 거둘 수 있었던 것은 정부의 주도적인 역할 외에도 한국 농촌지역사회 속에 배태되어 있던 사회적 자본의 힘이 분출된 결과임.

■ 새마을운동 전수사업은 소규모의 원조자금으로 농촌계몽과 소득향상에 기여할 수 있다는 점에서 비용 효과적(cost-effective)일 뿐만 아니라, 우리의 개발경험을 브랜드화할 수 있는 ‘소프트 파워’임.

- 새마을운동 전수는 적은 원조규모로 다른 공여국과 차별화할 수 있는 한국 고유의 개발협력 상품이자 소중한 국가적 자산임.

■ 새마을운동 전수사업은 국제사회의 아프리카 농촌개발 지원방향과 일맥상통함.

- 새마을운동은 세계은행, UN 등 국제기구에서 농촌개발 전략으로 추진하는 제도적 능력배양(institutional capacity building), 참여적 개발(participatory development), 주민의 역량개발(empowerment) 등의 방법론이 종합된 것으로 평가됨.
- FAO(국제연합식량농업기구) 역시 아프리카의 식량문제 해결을 위해서는 현물(식량) 지원보다는 자조·자립 정신이 필요하다고 강조함.
- UN 등 국제기구는 한국 농촌사회의 근대화를 이끈 일등공신으로 새마을운동을 꼽으며 이를 개도국에 적극 소개하고 있는데, UN아시아·태평양경제사회위원회(UNESCAP)는 지역사회의 역량강화를 통해 농촌문제를 해결한 우수사례로 새마을운동을 꼽음.
- 반기문 UN 사무총장은 아프리카의 빈곤퇴치를 위해 새마을운동 적용이 필요하며, 아프리카 국가 및 UN 산하 관련 기관에 한국의 새마을운동을 배워 볼 것을 권고함.

나. 부정론

■ 아프리카의 제도적 역량과 사회·문화적 특성을 감안할 때, 새마을운동이 접목되기에는 무리임.

- 새마을운동은 국가 지도자의 강력한 리더십을 정점으로 하여 일선 마을까지 연결되는 일사불란한 추진체제와

주민의 자발적 참여에 바탕을 두었지만, 아프리카에서 이를 기대하기는 무리임.

■ 세계은행 등 국제사회 역시 지난 반세기 동안 주민의 자발적 참여를 통한 자생적 농촌개발을 시도했으나, 결국 성공하지 못했다며 경험적 실패론을 제기함.

- 새마을운동은 상부상조하는 한국 전통사회에 뿌리를 둔 것이었는데, 아프리카에도 이러한 전통이 존재하는지 의문

■ 자연경제에 익숙해 있는 아프리카인의 노동 가치관이나 근로의식 등 사회 · 문화적 요인을 들며 새마을운동의 전수를 회의적으로 보는 시각도 존재

- 생존을 위해 필수적인 분량의 노동을 하고 나면 더 이상의 근로의욕이 없어지며, 생활수준 향상이나 개인의 욕구 충족을 위해 좀더 오랜 시간을 일해야 한다는 의욕적인 가치관이 미형성됨.

- 실제로 아프리카 농촌 주민들은 새마을운동사업 및 마을회의 참여에 대한 대가로 금전적 보상이나 식량지급을 요구하고 있음.

■ 이 외에도 주거형태, 토지제도, 가족제도 등 제반여건이 크게 다르기 때문에 새마을운동 경험 접목이 가능하지 않다는 입장임.

- 아프리카 농촌마을은 집촌형태를 띠는 경우가 적고, 대부분 넓은 지역에 소규모 단위로 여러 지역에 흩어져 있기 때문에 마을도로나 송전망 등 공공 인프라 건설에 불리함.

표 1. 한국 · 아프리카 농촌사회의 초기조건 비교

아프리카(현재)	한국(1970년대)
분산적 거주	집단적 거주
낮은 교육열	높은 교육열
가족관 붕괴	강한 가족제도
이질적 사회	동질적 사회
토지공유제	토지사유제
농민의 비조직화	농민의 조직화
사회적 자본 미형성	사회적 자본 형성

자료: 박영호 외(2009), 『한국의 對아프리카 농촌개발협력 방향』, 연구보고서 09-02, 대외경제정책연구원.

다. 소결

■ 한국과 아프리카의 초기조건이 다르다고 하여 우리의 경험과 지식 공유 그 자체를 부정해서는 곤란함.

- 시공(時空)을 초월하는 완벽한 모델(one-size-fits-all)이 없듯이 새마을운동 전수사업 역시 한계가 있는 것이 사실이지만, 한국은 아프리카와 비슷한 빈곤구조 속에서 농촌개발에 성공했다는 선험적 경험을 축적함.

- 개발경험을 전수하는 것이 우리의 발전 노하우를 그대로 전달하는 것이 아니라, 개발과정에서 습득한 여러 경험과 교훈을 상대방의 현실을 반영하여 신축적으로 적용해나가는 ‘창조 ODA’의 과정임을 이해할 필요가 있음.
- 국내에서는 새마을운동이 ‘정치적’ 목적으로 활용된 것으로 평가될 수 있지만, 우리 농촌개발의 성공적인 모델임은 틀림없는 사실이므로 이를 한국형 개발협력의 ‘소프트 파워’로 재활용하는 노력이 필요함.
- 새마을운동은 이론이 아닌 우리의 직접적인 빈곤퇴치 경험으로서 설득력이 높고 국제사회에서도 이를 높이 평가하고 있으므로 그 가치를 훼손 또는 평가절하해서는 곤란함.
- 새마을운동이 국정운영의 핵심과제로 추진되다보니 정부의 주도적인 역할이 불가피했지만, 농촌 근대화와 지역사회 개발을 통해 주민에게 자신감을 심어주고 빈곤문제를 해결하는 데 결정적으로 기여한 것은 사실임.
- * 새마을운동은 정부 주도의 하향식(top-down) 접근과 지역주민의 자발적 참여, 즉 상향식(bottom-up) 접근방식이 결합
- 적용 가능성에 대한 논쟁보다는 새마을운동을 통해 얻은 경험과 교훈이 무엇인지 재해석하고, 이를 초기조건이 다른 상대방 지역사회에 어떻게 접목시킬지에 대한 고민이 더욱 필요
- 상대방 국가 전체가 가지고 있는 보편적인 성격을 토대로 새마을운동의 전수 가능성을 일반화하는 것은 바람직하지 못하며, 이를 받아들일 수 있는 적합한 지역사회를 찾아내 ‘토착형’ 사업으로 발전시키는 것이 중요
- * 아프리카는 기후 및 지리적 여건에 따라 유목농업 · 이동경작 · 집약적 농업 등 다양한 영농체계를 가지고 있고, 같은 지역사회 내에서도 마을공동체의 형성정도, 빈곤퇴치에 대한 주민들의 절박성, 주민의 자조 의식 및 상부상조의 협동정신 같은 지역사회의 역량과 문화적 특성이 크게 상이함.

3. 대아프리카 새마을운동 전수사업의 핵심 방향

가. 동질적 사회집단 단위로 접근

- 아프리카 농촌사회의 특성을 감안하여 국가 전체 차원이 아닌 공동운명체적 성격을 띠고 있는 동질적 사회집단(homogeneous societies) 단위로 접근
- 아프리카 농촌사회는 부족 중심의 공동운명체적 특성이 매우 뚜렷한데, 내적 결속력과 상부상조의 협동의식은 물론 전통적 리더십(traditional leadership)이 존재함.
- * 새마을운동이 성공한 원천인 강한 지역적 유대감과 결속력, 그리고 전통적 리더십을 상기하면 이러한 조건은 새마을운동의 흡수능력(absorptive capacity)을 높이는 요인임.
- 아프리카 농촌사회에는 큰 단위의 사회공동체적 가치가 형성되어 있지 않고, 주로 소규모 부족 또는 토착마을 집단(grassroots societies) 단위로 ‘사회적 자본’이 축적되어 있으므로, 이들 마을을 일차적인 전수 대상지역으로 삼는 것이 바람직함.

나. 소프트웨어 지원에 역점

- 우리의 경험을 활용하여 농촌 근대화의 초기조건을 갖추도록 ‘소프트웨어적’ 지원에 역점을 두어야 함.
 - 그동안 새마을운동 전수사업이 근착되지 못한 이유 중 하나는 농민 조직화 등 ‘시스템 접근’보다는 ‘물질적’ 지원에 주력했기 때문이라는 분석이 가능함.
- 원조피로(aid fatigue)가 거론될 정도로 활력을 잃고 있는 국제 원조사회에서 우리의 새마을운동 전수가 원조의 효과를 획기적으로 끌어올릴 수 있는 ‘소프트 파워’로 인식될 수 있음.
 - 아프리카 농촌문제는 대규모의 재원투입(Big Push)이 이루어진다고 해서 해결될 사안이 아닌데, 이는 지난 60년간 국제사회의 아프리카 농촌개발 결과를 통해서도 쉽게 얻어지는 교훈임.
 - * 차관방식의 원조는 수원국의 외채문제를 야기하고, 식량제공 같은 현물지원 방식은 일회성에 그쳐 개도국의 빈곤해소 기여에 제한적임.

다. 주민의 자발적 참여 유도

- 지역주민의 참여 문제는 새마을운동의 성패를 좌우하는 사안이므로, 주인의식(ownership) 및 ‘내생적’ 발전 비전 고취를 통해 주민의 자발적 참여를 유도
 - 우리의 경험을 홍보에 가까운 방식으로 전달하려고 하면 상대방의 관심과 참여를 유도하기 어려우므로, 주민들에게 참여 동기를 분명히 심어줄 수 있는 인센티브 시스템 개발이 필요함.
 - 새마을운동 사업이 ‘토착화’되기 위해서는 주민의 자발적 참여가 필수적이며, 그렇지 못하면 사업의 지속적 추진이 불가능해져 사업 중단이 불가피함.
- UN의 농촌개발프로젝트인 MVP(Millennium Village Project) 사업 역시 상향식(bottom-up) 개발 패러다임을 추구하고 있는데, 여기에서도 주민의 참여문제가 가장 핵심적인 관건으로 작용함.

라. 장기 플랜 아래 체계적·단계적으로 추진

- 새마을운동 사업을 여러 국가에 분산해서 작은 단위로 추진하기보다는 우선적으로 ‘전략적 시범사업’을 통해 ‘성공 스토리’를 만들고, 추후에 이를 인근지역으로 확산
 - 정부 역량(조직 및 관련 정책)을 수직적으로 통합하여 새마을운동을 주도했던 우리의 경험이 부처간 조정능력이 결여된 아프리카에 적용되기는 어려우므로 시범사업 위주로 새마을운동 방법론을 적용하고, 이를 통해 경험과 노하우를 축적

■ 새마을운동 사업의 ‘성공 스토리’ 창출을 위해서는 종합 플랜 아래 최소 3~5년 이상의 중장기적 관점에서 단계적으로 추진

- 새마을운동 사업을 가축사육이나 마을도로 건설 같이 단순사업으로 끝내는 것이 아니라 마을 전체의 종합적인 개발프로젝트로 추진

표 2. 새마을운동 전수사업의 중장기 플랜(예시)

1 단계	2 단계	3 단계
계획수립 및 기초인프라 지원 단계	본격사업 추진단계	사업정착 지원 단계
○ 기초조사를 통한 종합 지원프로그램 수립 - 지역정보 및 수요 파악 ○ 농업기술 전파 등을 위한 주민 자치단체 조직 - 부녀회 결성 · 지도자 교육훈련	○ 농업생산성 향상을 위한 사회간접자본 확충 - 관개시설 확충 · 경지정리 · 마을길 포장 등 ○ 소득증대 사업 추진 - 종자개량 · 영농기술 보급 · 농산물유통 · 마을금고운영	○ 사업의 지속성을 위한 지역 자체의 운영방안 수립 지원 ○ 주민 자립형 사업의 정착화 ○ 새마을운동의 브랜드화

자료: 박영호 외(2009), 『한국의 對아프리카 농촌개발협력 방향』, 연구보고서 09-02, 대외경제정책연구원.

■ 새마을운동 전수사업간의 유기적 협력을 통한 시너지 효과 창출

- 현재 정부부처 및 관련 기관들은 고유의 전문성을 가지고 다양한 사업을 시행하고 있는데, 이들 대부분은 각기 다른 지역에서 일회성으로 추진되는 경우가 많아 사업의 효과성이 떨어지고 후속사업으로의 연계도 미흡
- 새마을운동 전수사업을 우리의 비교우위가 높은 ODA 사업으로 발전시키기 위해서는 ‘새마을운동 해외사업 포럼(가칭)’을 결성하여 시행기관간 정보와 경험 공유는 물론 사업간 연계를 통해 입체적으로 접근하는 통합형 협력모델 구축이 필요함.

표 3. 부처별 새마을운동 ODA 사업

정부부처	사업 내용
외교부(KOICA)	초청연수, 농촌개발프로젝트, 농촌개발 정책컨설팅 등 농업개발 관련 다양한 ODA 사업
기재부(EDCF)	개발경험전수(KSP) 등 정책자문
안전행정부 (새마을중앙회 · 경상북도)	새마을운동의 정신적 측면인 ‘의식개혁’ 중심의 연수와 마을단위 소득증대 사업 추진
농림축산식품부	농업분야를 국제협력의 일환으로 추진
농진청(KOPIA)	농업기술협력에 중점

자료: 국무총리실(2011), 『새마을운동 ODA사업 기본계획』, KIEP