

한국의 대미안마 공적개발원조(ODA) 효과성과 개선 방안: 새마을운동을 중심으로*

장준영**

| 목 차 |

I. 문제 제기	공적인 외부자의 지원?
II. 이론적 논의	V. 사회적 자본의 축적과 비판: 마을 내부의 갈등
III. 사례 선정과 마을에서 새마을운동의 성과	VI. 정책적 대안 제시: 결론에 대신하여
IV. 경제적 자본의 축적과 비판: 성	

| 논문요약 |

이 글은 한국의 대미안마 공적개발원조(ODA)의 현황과 문제점을 분석하고, 원조효과성 차원에서 효율적인 개발협력체계를 마련하기 위한 정책적 대안을 제시하는 것이다. 이를 위해 필자는 새마을운동이 실시된 두 마을을 선정하고, 직접 현지조사를 수행했다.

새마을운동은 다음과 같이 몇 가지 문제가 노출되었다. 시범마을 선정의 중요 기준을 발견할 수 없고 이로 인해 마을주민은 새마을운동의 진정한 목적을 인지하지 못했다. 또한 현지 사정에 익숙하지 못한 한국 전문가들은 마을 지도자와 의사소통에도 소극적이었다. 마을 인프라 구축에는 부분적으로 성공했지만, 자립과 자조와 관련되는 사업은 지속되지 않았다. 게다가 한국 정부는 마을의 수요를 고려하거나 마을 주민의 의견을 수집하는 데에도 적극적이지 않았다. 사회적 자본 측면에서 마을 주민은 이장을 중심으로 한 현 지도체제와 새마을 지도자체제로 분열되었다. 즉 그들에게 새로운 제도는 전통

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5B5A07919728). 논문의 질적 향상을 위해 유익한 심사평을 해주신 세 분의 심사자에게 감사드립니다.

** 한국의국어대학교 교양대학 시간강사.

적 농촌마을에 대한 도전이자 경계의 대상이었다. 마을 주민은 새로운 제도를 수용하기보다 소극적 저항을 통해 자신들의 이해관계를 우회적으로 표현한다.

결론적으로 또한 그 대안으로 미얀마 전문가나 현지인이 사업 타당성 조사나 사업시행 과정에 참여해야 할 것이다. 이들은 마을 주민과 소통이 필요할 때, 마을에서 문제가 발생했을 때 중재자가 될 수 있다. 원조효과성을 강화하기 위해서는 보편성과 특수성이 합치되어야 하는데, 특정 지역에 대한 전문가가 개발원조사업에 참여해야 한다.

· 주제어: 공적개발원조, 원조효과성, 미얀마, 새마을운동, 경제 및 사회적 자본

I . 문제 제기

이 글의 목적은 한국의 대미얀마 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 현황과 문제점을 분석하고, 원조효과성(aid effectiveness) 차원에서 효율적인 개발협력체계를 마련하기 위한 정책적 대안을 제시하는 것이다. 한국의 대미얀마 원조는 2011년 유사민간정부(quasi civilian government)가 들어선 이후인 2013년부터 본격화되었다(강인수 외 2015, 95). 특히 새마을운동은 같은 이름으로 2008년 이후 미얀마에서 실시되고 있으며, 2015년까지 미얀마 정부가 추진한 국가개발계획의 핵심 분야인 농촌개발, 빈곤퇴치와 부합된다. 이런 이유로 이 글에서는 새마을운동을 한국의 대미얀마 공적개발원조사업의 대표적 사례로 채택했다.

한국은 1992년 이래 공적원조를 개시한 이래 2015년 기준 원조공역 규모는 국민총소득(GNI) 대비 0.14%인 19억 1천만 달러로 양적 성장을 달성했다.¹⁾ 그럼에도 원조효과성에 대한 의문은 지속적으로 제기된다. 미국 세계개발센터(Center for Global Development Center)는 원조효과성에 해당하는 2015년 원조의 질적 성과 지표에서 한국을 27개국 가운데 최하위

1) 자세한 내용은 다음을 참조하라. OECD (2015), "Gross disbursements of Official Development Assistance (ODA) in 2015," <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=635&lg=en&page=21>. (2017년 4월 2일 검색)

로 발표했다.²⁾ 수원국의 주인의식 결여, 공여국 중심의 원조체계, 개발 수요를 고려하지 않은 조화롭지 못한 정책 수립 등이 그 원인으로 지적된다.

개발협력 선행 연구도 이러한 경향을 대변한다. 공적개발원조와 관련한 연구는 우리나라 원조체계의 분절화, 통합적이고 종합적인 원조체계의 부실 등을 비판한다(강윤희 2014, 601). 나아가 연구의 주요 내용은 개발협력을 위한 결정 요인, 원조효과 제고를 위한 정책 연구가 주를 이루었다(정태영 2016, 212). 즉 개발협력사업이 실시되고 있는 현장을 사례로 채택하여 원조효과성을 실증적으로 탐구한 사례가 거의 없다는 것이다. 이는 개발협력 분야 연구자의 연구는 이론과 이를 바탕으로 둔 정책 제시에만 치중되므로 실제 현장에서 발생하는 개발협력의 효과성을 파악하는 데 소극적이거나 관심 밖의 영역이라는 점을 의미한다. 또한 수원국의 개발수요가 유사하다고 하더라도 실제 개발협력사업이 실시되는 과정은 국가와 사회적 특수성을 바탕으로 추진되는 바 개발협력분야 전문가들이 포괄할 수 있는 영역은 제한적일 수밖에 없다.

미얀마는 유엔이 정한 최빈개도국(Least Developed Country: LDC)임에도 불구하고 민주화 지연과 인권탄압 등으로 명분으로 미국과 유럽연합(EU) 등 서방국가의 제재 대상국이었다. 이로 인해 미얀마는 2012년 보궐선거 이후 본격적인 지원을 받기 시작했다. 이에 미얀마 정부는 2013년 1월 미얀마개발협력포럼(Myanmar Development Cooperation Forum)을 개최하고 네삐도 협정(Nay Pyi Taw Accord)을 발표했다. 그 가운데 개발파트너(Development Partners: DP)는 초기단계에서 미얀마 상황을 고려할 것을 주요 내용으로 채택했다(강인수 외 2015, 82-83). 즉 미얀마는 국제사회의 지원을 수용할 여지는 있으나 무분별하거나 무원칙적인 지원 방안에는 동의하지 않고, 개발 수요만큼이나 현지 사정을 고려하는 맞춤형 원조를 지향한다.

이러한 배경에서 이 연구는 기존 개발협력 분야에서 소외되었던 원조효

2) 원조, 재정, 기술, 환경, 무역, 치안, 이주 등 7개 항목을 지표로 총 27개국이 조사 대상국이다. 한국은 전체 평가에서 27개국 가운데 23위였고, 기술 분야는 1위를 차지했다. 자세한 사항은 다음을 참조하라. Global Center for Global Development Center (2017), "The Commitment to Development Index 2017," <https://www.cgd.org/commitment-development-index>. (2017년 4월 2일 검색)

과성을 미얀마에서 실시된 새마을운동을 경제적 자본과 사회적 자본의 성과를 통해 평가하고자 한다. 이를 위해 필자는 2017년 2월, 새마을운동을 실시한 두 마을을 직접 방문하여 마을 이장, 새마을 지도자, 부녀회장 등 간부와 마을 주민을 직접 면접했다. 궁극적으로 두 마을에서는 새마을운동의 핵심 가치인 주민의 의식적 전환을 통한 자립(self-reliance), 자조(self-help)의 달성 여부와 같은 원조효과를 중심으로 조사를 실시했다. 전자는 경제적 수익 확대를 통한 빈곤의 퇴치와 부의 재분배, 후자는 사회적 자본의 확대를 통한 새마을운동의 전파를 의미한다.

이 글은 새마을운동을 포함한 한국의 공적개발원조사업의 의미와 내용 등 그 자체를 비판하거나 평가하는 것이 아니라 해당 사업이 현지에 착근되지 않는 이유를 파악하고, 이를 극복하기 위한 현지화 전략을 모색하려는 대안적 성격의 연구이다. 따라서 필자가 조사한 지역을 근거로 한 연구 결과가 기타 지역의 공적개발원조사업과 직접적으로 개연성을 맺지 않을 수도 있다. 그럼에도 한국의 공적개발원조사업이 수원국의 특수성을 바탕으로 하지 않은 채 추진되어 왔다는 사실을 참고할 때, 또한 한국의 원조효과성이 낮은 수준을 유지한다는 사실을 복기할 때, 미얀마 내 두 마을의 사례는 한국 개발협력의 특징과 문제점 등을 도출하고 일반화하는데 적용될 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 2017년 현재 미얀마 내 새마을운동사업은 한국국제협력단(KOICA)이 주도하고 있으나 필자가 조사한 두 마을은 다른 관계부처가 단독 또는 합동으로 사업을 실시했다. 이들의 사업 행태를 비난하거나 사업의 무용론을 주장하려는 의도가 없으므로 이 글에서는 주최 측을 한국 정부로 단순화한다.

II. 이론적 논의

1. 원조효과성

원조효과성은 공여국의 원조가 수원국의 빈곤퇴치를 포함하여 경제발전 에 실질적이고 긍정적인 영향을 미치는가에 대한 개념이다. 이 개념에 따

르면 원조효과성은 원조를 받는 국가의 수요보다 공여국이 무엇을 어떤 방식으로 지원하느냐에 집중된 구조였다. 이러한 비대칭적 구조에 대한 비판과 성찰은 2000년대 이후 개최된 OECD 개발원조위원회(OECD/DAC) 고위급회담과 학술적으로 원조의 유무용론 등으로 양분되어 왔다.

원조효과성은 1996년 파리에서 개최된 OECD 개발원조위원회(OECD/DAC) 고위급회담에서 합의한 『OECD의 21세기 구성: 개발협력의 기여』를 통해 최초로 제기되었다. 나아가 2000년 9월, 유엔의 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)에 원조의 방향성이 포함되었고, 이를 효율적으로 달성하기 위한 방안이 추진되었다. 그 예로 2002년 고위급회담에서 제시된 원조효과 강화 5대 원칙(적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성)이 2005년 파리선언(Paris Declaration)으로 합의되었다. 2008년 아크라회담에서 수립된 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)은 2011년 부산에서 개최된 제 4차 고위급회담에서 새로운 전기를 맞았다.

이 회담에서 공적개발원조는 기존의 인간개발지수(human development index) 개선에서 무역과 투자확대를 통한 수원국의 경제성장을 유도하는 방향으로 전환했다. 이는 공여국의 지원에도 불구하고 수원국은 여전히 빈곤과 저발전에서 탈피하지 못했다는 원조효과성에 대한 끊임없는 비판의 대안이었다. 또한 이 회담에서 기존의 원조효과성(aid effectiveness)이라는 용어를 개발효과성(development effectiveness)으로 전환하고, 정부뿐만 아니라 신흥국, 시민사회, 의회, 민간기업 등이 개발협력 주체로 참여하는 포괄적 파트너십을 구축하기로 했다. 즉 수원국이 원조를 바탕으로 실질적으로 개발할 수 있는 개발협력전략과 개발협력 추진체계 수립, 개발 성과를 통해 국가발전을 견인할 수 있도록 지금까지의 원조 패러다임을 변화하기 위한 시도였다.

한편, 유엔 새천년개발목표와 파리선언의 12개 지표는 2015년을 목표로 설정하고 있으나, 애초의 목적 달성은 불가능할 뿐만 아니라 미시적 수준의 원조에 대한 평가기준도 원조효과성의 개선에 기여하지 못했다(김은주·김우림 2012, 51). 원조의 궁극적인 목적이 수원국의 국가발전이지만, 앞서 지적했듯이 공여국 중심의 원조체계로 인해 원조효과성을 기대할 수

없게 한다. 또한 원조효과의 초점을 어디에 두느냐에 따라 인식과 평가도 달라진다. 다시 말해 공여국 중심으로 원조효과성을 측정하면 원조국 중심의 독단적 원조 방식에 대한 비판이 제기된다. 반면 수원국 중심으로 바꿀 경우 원조를 수원할 수 없는 역량의 부족, 책임의식의 결여 등이 제기될 수 있다.

이런 시각은 개발효과성과 관련한 기존 연구에서도 확인된다. 원조가 경제발전에 미치는 영향을 긍정적, 부정적, 특정 상황에서만 긍정적 영향을 미친다는 세 관점이 주요 쟁점이다(박복영 외 2008).³⁾ 원조의 긍정적 효과에 대한 대표적 논의로는 제프리 삭스의 논의가 있다(Sachs 2005). 그에 따르면 공여국의 재정원조는 수원국의 자금자족과 지속적 성장을 위한 동력을 생산하고, 이에 따라 ‘빈곤의 덩어(poverty trap)’를 벗어날 수 있다. 재정원조는 인프라 구축을 포함하여 보건과 교육의 향상을 도모하여 수원국의 노동 생산성을 향상시켜 경제발전에 일조할 수 있다.

이에 반해 원조의 부정적 효과는 하향식 개발계획, 원조기관의 책무성 부재, 수원국 거버넌스의 문제 등으로 빈곤의 덩어는 악순환된다고 본다(Easterly 2006). 또한 1990년대 이후 공여국의 재정악화와 경기후퇴로 인해 공여량이 정체되는 ‘원조피로(aid fatigue)’의 가중은 원조효과성에 대한 회의론을 강화한다.

두 시각에서 알 수 있듯이 원조효과성의 결정 요인에 대한 공여국과 수원국 간 합의가 없다(황재희 외 2016, 178). 또한 수원국의 대내외 환경도 국가마다 상이하기 때문에 공여국의 통합적인 원조체계를 수립하는 데 무리가 따른다. 그러나 공여국의 원조정책과정과 원조체계에 맞춘 연구는 개별국가의 원조체계를 중심으로 원조체계를 개선하려는 시도로 이어졌다.

2. 한국의 대미얀마 지원 현황과 미얀마의 새마을운동

2015년 기준 미얀마는 국제사회로부터 11억 6,900만 달러(1인당 21.7달러)를 원조 받았는데, 그 가운데 한국의 대미얀마 무상원조는 전체 38개국 가운데 12위인 약 2,300만 달러였다.⁴⁾ 또한 미얀마는 2015년 한국의 제2

3) 원조효과의 긍정 및 부정적 결과에 관련된 논의는 정홍교(2013)의 논의를 참조하라.

기 중점협력국(Priority Partner Country)으로 선정되어 향후 5년간 유상 원조(EDCF) 5억 달러, 무상원조는 3천만 달러까지 지원받게 될 것이다.⁵⁾

<표 1> 한국의 대미얀마 무상원조 현황(1991-2014)

(단위: 만 달러)

연도	1991-2004	2005	2006	2007	2008	2009
금액	1,050	341	279	160	613	348
연도	2010	2011	2012	2013	2014	합계
금액	410	518	561	1,125	2,139	7,544

· 강인수 외(2015, 94)

한편, 2016년 미얀마 민간정부 출범에 따라 한국은 기존 지원 분야와 전략을 수정하고, 이를 반영하여 2016년 12월 한국의 대미얀마 국가협력전략(Country Partnership Strategy)으로 발표했다(관계부처 합동 2016, 20).⁶⁾ 한국의 4대 중점 지원 분야는 공공행정(거버넌스) 분야, 지역개발 분야, 교통 분야, 에너지 분야 등으로 기존 예상 지원전략의 틀을 벗어나지 않는다. 그러나 인프라가 교통과 에너지 분야로 세분화되었고, 농업과 농촌 개발사업이 지역개발 분야로 편입되었으며 인적자원개발도 공공행정 분야로 축소되었다. 또한 유사민간정부의 국가발전전략이 농촌개발과 빈곤 퇴치였다면, 민간정부가 추진하는 민주주의, 법치, 인권 개선 등에 지원전략의 초점을 맞출 것으로 기대된다.

1990년대부터 시작한 해외 새마을운동 지원사업은 미얀마에서 유사민간 정부가 출범한 뒤 공식적으로 추진되었으나 실제로 2008년 양공외곽 흘레 구 지역(Hlegu Township) 3개 마을에 이어 2011년 같은 지역 내 동파운 지(East Paung Gyi)와 탄퀸 지역(Thanlyin Township) 내 떠낫뻐(Tha Nat Pin)마을을 새마을운동 시범마을로 지정하고 사업을 시작했다. 때를

4) OECD (2015), 앞의 사이트.

5) 이 글에서는 새마을운동을 주제로 다루고 있으므로 유상원조사업은 제외한다.

6) 한국국제협력단(KOICA)은 미얀마 정부의 개발과제를 반영하여 ① 지속가능한 농업 및 농촌 개발, ② 성장 기반의 인프라 개발, ③ 거버넌스의 강화, ④ 산업수요에 맞는 인적자원 개발 등을 중점 지원 분야로 설정할 계획이었다.

같이 하여 한국은 2011년 새마을운동을 한국의 대표적인 ODA 브랜드로 선정하고, 미얀마, 캄보디아, 르완다, 라오스 등을 지원 대상국가로 선정했다.

나아가 2011년 김해용 전 대사가 미얀마 주재 한국대사관에 취임할 당시 떼잉세인(Thein Sein) 전 대통령은 한국 축구감독 파견과 새마을운동의 전수를 요청했다. 2012년 10월, 방한한 떼잉세인 대통령은 새마을운동 관련 기관을 방문하고 새마을운동을 미얀마에 도입하려는 강력한 의지를 표명했다. 2013년 3월, 미얀마 정부는 새마을운동 시범사업 요청서를 한국 정부에 접수했고, 한국은 미얀마 농업관개부(Ministry of Agriculture and Irrigation)를 파트너로 설정하고 다음과 같은 사항에 합의했다(<표 2> 참조).

<표 2> 미얀마 새마을운동 개요

사업명	미얀마 새마을운동(Saemaul Undong in Myanmar)		
목적	새마을운동을 미얀마 중앙정부의 중요 농촌개발정책으로 도입하고 전국적 시행을 통하여 농촌 주민의 소득증대 및 생활개선, 주민역량 강화를 통한 빈곤퇴치에 기여		
양국 의무 사항	한국	새마을운동 연수 (978만 6천 달러)	- 새마을운동 연수원 설립 - 새마을운동 교육 및 교재개발 - 연수 프로그램 운영
		마스터플랜수립 및 시행(134만 달러)	- 전국적 새마을운동 시행을 위한 농촌조사 및 전국적 시행을 위한 정책 목표 수립, 전략 개발, 시행계획 수립
		시범마을 설립 (1,183만 달러)	- 마을단위 새마을 시범사업 추진 - Nay Pyi Taw 인근 3개 파일렛 마을 육성 - 유형별로 5년간 100개 시범마을 선정
	미얀마	연수원 개소	- 부지제공 및 부지 정리 - 연수를 위한 교관 요원 파견
		시범마을 지정 및 운영	- 시범사업 전국 추진에 따른 마을 단위 인프라 구축을 위한 재정확보 및 주민부담 - 지원 기자재 면세통과 및 행정편의 제공
	사업 지역	미얀마 농촌지역	
금액/ 기간	2,200만 달러/ 5년(2014-19)		
수혜자	전체 국민		
실무	한국	한국국제협력단(KOICA)	
	미얀마	농업관개부(MOAI)	

▪ 한국국제협력단(KOICA 2014, 11)

미얀마에서 새마을운동과 유사한 농업 및 농촌개발은 주요 공여국의 중점 지원 분야이다. 주요 공여국 사업의 특징이 농촌사회의 빈곤 완화 또는 경감이 그 목적이라면, 새마을운동은 마을 주체인 주민들의 자발적인 참여를 통한 자립과 ‘can-do-spirit’의 함양을 통해 농가의 소득 증대 (income generation)를 꾀한다는 측면에서 주민의 자생력을 기대할 수 있다(Kim 2011; 박진환 1998). 이 취지는 2016년 대미얀마 국가협력전략(CPS)이 발표되기 전까지 타 공여국과 차별화를 기하며 유효했던 것 같다.

2015년 여름, 유엔개발계획(UNDP) 양공사무소에 근무하는 전문가는 농촌개발사업은 다자원조형태가 보편적이고, 독자적으로 추진하는 새마을운동사업과의 연대가 필요하다고 언급했다(관계자 A 인터뷰 2015/06/11). 그런데 미얀마 국가협력전략에서 원조효과성을 강화하는 방안으로 UNDP 사업과의 연계를 강조한다(관계부처 합동 2016, 38). 일본이 실시하는 일촌일품(One Village One Product) 사업은 농가소득을 증대시키고, 주민에게 기술을 지도하는 사업으로서 사실상 새마을운동의 독창성은 상수화되었다.

미얀마 새마을운동의 특이점은 그 명칭이다. 새마을운동이 실시되는 국가에서는 그 명칭을 ‘New Village Movement’라고 부르는 것과 달리 미얀마에서는 한글 음운대로 발음하고 이를 미얀마어로 표기한다. 여기서 새마을은 사전적으로 New Village이지만 ‘조직, 공동체, 사회의 개혁’이라는 한국적 의미를 그대로 수용한 것으로 보인다.

미얀마 국가개발계획은 일대 전환기를 맞고 있다. 2011년 유사민간정부가 출범하기 전까지 사실상 국가발전전략은 존재하지 않았다. 군사정부가 발표하는 통계와 자료는 왜곡된 것이 대부분이었고, 현실적인 발전전략을 제시하거나 수행한 결과물도 발견할 수 없다. 유사민간정부 출범 이후 약 2년 뒤 단기국가개발계획으로서 경제 및 사회개혁 프레임워크(Framework for Economic and Social Reforms)가 발표되었고, 2030년을 목표로 하는 종합국가개발계획(National Comprehensive Development Plan: NCDP)은 2014년 국회에 제출되었다(MDRI 2012; MNPED 2014).

그러나 정치적 취약성이 농후하다는 애초 관측대로 정권교체에 따라 NCDP는 생명력을 보장받지 못했다(강인수 외 2015, 78). 이전 정부의 유산을 폐기했지만 국민민주주의연합(National League for Democracy: NLD)

정부는 과거와 같은 단기개발계획도 제시하지 못했다. 2016년 5월, 아웅산 수찌(Aung San Suu Kyi) 국가고문은 부처별 ‘100일 계획’ 작성을 지시했고, 7월에는 12개 발전과제⁷⁾를 발표했다(*The Myanmar Times* 2016/07/29). 발전의 방향만을 제시하고 구체적 실행계획이 결여되었으며, 계획의 우선 순위도 없는 발전과제는 역량이 허약했던 유사민간정부의 전철을 반복하는 것이다. 아마 개발계획을 작성하고 국회에 입안하기까지 현 정부의 5년은 짧을지도 모른다.

그렇지만 2015년 8월, NLD가 내부적으로 발표한 경제정책과 2015년 총선 당시 NLD의 선거공약은 정부의 국가개발전략을 간접적으로 확인할 수 있다. 전자는 재정건전성 확보, 효율적 정부, 농업의 부흥, 통화 및 재정 안정, 인프라 구축이다(*The Myanmar Times* 2015/08/17). 국민화해와 통합이 민간정부의 경제정책이고, 이를 달성하기 위해서 정부는 최단기적 경제 잠재성을 가진 농업과 축산업업을 집중적으로 개발하고자 한다(KOTRA 2015; 관계부처 합동 2016, 14). 농촌개발을 통한 빈곤 퇴치라는 유사민간정부의 의제와 비교하여 민간정부는 농산물 가공과 수출을 통한 부가가치의 창출을 도모한다는 점에서 한 단계 높은 수준의 농촌 개발을 지향한다. 이전 정부의 농촌개발정책은 지속성을 유지할 가능성이 크다는 점이다.

7) 12개 발전과제는 다음과 같다. ① “각 주(state)와 각 지역(region)의 지속가능한 자원 동원과 할당의 균형”에 바탕을 둔 국민 화합, ② 모든 영역에서 시장경제체제와 경쟁의 지원, 불필요한 요식의 철폐, 독점권의 방지, 신용접근 확대, ③ 정부의 재무관리와 재정건전성 강화, 거시경제 안정, ④ 전력 생산과 분배, 시골지역 도로망 건설 및 유지, 항구 시설 발전에 초점을 맞추는 인프라 정책의 발전, ⑤ 포괄적 성장을 강화하는 농업 및 수산업 분야 지원, 식량안보 강화, 수출 확대, 삶의 질 증대, 농민의 대출 증대, 토지보유 강화, 생산 부문 확대, ⑥ 빈곤과 불평등을 경감하는 일자리 창출과 이주노동자들 격려, 해외 난민의 국내 귀환, ⑦ 기업이 안전하게 투자할 수 있는 환경을 구축하는 외국인직접투자(FDI) 확대, 재산권 증대와 법치, ⑧ 보건과 직업교육 기회를 확대하는 제조업과 서비스업의 일자리 투입될 숙련된 노동력 발전, 노동권과 관련한 국제기준의 준수, ⑨ 사업가, 농민, 가정에게 자본을 공급할 수 있는 지속가능한 재정시스템의 창출과 경기조절기능 지속적인 발전, ⑩ 공공과 민간영역에서 책임성 있는 국영기업의 개혁, ⑪ 국내에서 사업이 용이할 수 있도록 중소기업의 지원과 재무서비스 접근 확대와 숙련노동자 발전, ⑫ 포괄적인 경제성장과 발전 증진, “국가가 빈곤을 탈출하고 자국민의 번영을 달성.”

Ⅲ. 사례 선정과 마을에서 새마을운동의 성과

필자는 2017년 2월 약 20일 간 새마을운동 지원사업이 종료된 양공 인근 2개 마을을 연구 지역으로 선정하고 현지조사를 실시했다. 방문 마을은 양공을 중심으로 동북쪽 동파운지 내 짜웅바잉(Kyaung Paing) 촌락군과 남동쪽의 떠낫뻬 마을이다.⁸⁾

동파운지 내 10개 마을(village, *Kyeywa*)을 총괄하는 짜웅바잉촌락군(village tract, *Yatkwe*)⁹⁾은 새마을운동 시범마을, 즉 산빠쨌유와(*San-Pya-Kyeywa*)의 중심에 위치하고 주민 수는 약 1,300명이다. 마을 입구에는 시범마을이라는 표지가 있으며 새마을센터라고 적힌 녹색간판을 따라 들어가면 새마을센터와 그 뒤쪽으로 봉제공장과 농기계창고가 있다. 맞은편에 운동장이 있으며, 운동장과 새마을센터 사이에 아웅산(Aung San) 장군의 동상이 있다. 운동장 맞은편 마을이 시작되는 곳에 불교 사원이 위치한다.

마을 북쪽에 댐 건설로 인해 수몰된 인근 주민들이 이 마을로 이주하면서 인구는 크게 증가했다. 마을 주변에 논이 있지만 실제로 토지를 보유한 주민 수는 10% 정도에 불과했고, 주민 대다수는 마을 주변의 대나무와 티크 등 삼림자원을 추출하는 임시 노동자가 대부분이다.

이 마을은 2012년부터 2016년까지 새마을운동을 실시했다. 주요 사업으로는 마을 내 도로 건설, 아연관 지붕 개량, 마을 우물 파기, 농업활동 지원, 마을회관 건립, 양돈 및 양계 사업, 새마을회관 앞 콘크리트 도로 공사, 주차장 건설, 새마을기금을 통한 소액 금융제도 교육 및 활성화, 교량 보수, 봉제공장 건설 등이다.

떠낫뻬마을의 주민은 약 800명이고, 동파운지 지역과 달리 주변 마을과 고립되어 있다. 쨌유와땃(*Kyeywathit*), 즉 신(新)마을이라는 입간판을 따라

8) 마을 위치와 구조는 부록을 참조하라.

9) 시골지역의 경우 한 마을 인구가 200-300명이 다수인데 반해 두 지역은 양공과 가까운 지역에 위치하고 주변 마을과 접근성이 양호한 편이어서 인구가 상대적으로 많은 편이다. 행정구역상 촌락, 즉 앓궤는 각 촌락으로 구성된 마을의 상위 개념으로 도시에서는 ward(*Kyeywa-Ousu*)로 불리며, 2015년 기준 전자는 13,602개 후자는 3,183개가 편제한다.

100미터 정도 가면 오른쪽에 2013년 10월 7일 완공된 지하수 우물이 있고, 곧 작은 삼거리에서 오른쪽으로 가면 야당인 연방단결발전당(Union Solidarity and Development Party: USDP) 지역 당사가 있다. 새마을센터로 가는 왼쪽 편에 초등학교와 마을 도서관이 있고, 새마을 센터를 등지고 오른쪽에 한국 정부가 기증한 농기계를 보관한 농기계창고가 있다. 마을 이장 에카잉(Aye Khaing)에 따르면 마을이 형성된 지 약 300년이 되었고, 주민 간 공동체의식과 유대심이 강하며 이주는 잦은 편이 아니다. 마을 인구의 50%는 농업에 종사하고 21%는 일용직 노동, 28%는 기타 직종에 종사한다.

이 마을도 2012년부터 2016년까지 새마을운동을 실시했는데, 그 내용은 짜웅바이촌락군과 대동소이하다. 그러나 마을의 규모가 작은 편이어서 마을 진입로가 콘크리트로 잘 포장되어 있고, 벽돌집도 듬성듬성 목격됐다. 마을 이장은 벽돌집은 3%에 불과하지만 나무로 지은 대부분의 집의 지붕은 아연판으로 교체하여 새마을운동의 주요 사업인 지붕개량사업을 성공적으로 마쳤다고 자평했다. 마을의 동쪽 끝은 개천으로 이뤄져 있고 이를 건너면 바로 넓은 농지가 나온다. 새마을운동 기간 중에 건설된 ‘풍요의 다리’는 마을과 농지를 이어줌으로써 농기계와 가축 이동의 편리도 도모했고, 교량 주변의 농지가격이 5배 상승하는 부수적인 효과도 있었다. 이러한 성과는 새마을운동의 성공사업으로 보도되었다(행정자치부 2015, 4-5).

위와 같은 배경에서 두 마을을 조사지역으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 새마을운동사업이 종료된 두 마을에서 그 성과는 어떠한지, 과연 자생력을 갖추어 자발적으로 새마을운동을 추가적으로 진행하고 있는가에 대한 의문이었다. 새마을운동의 마스터플랜에는 지역주민이 자발적으로 주인의식을 고취하여 사업이 종료된 뒤에도 외부의 도움 없이 농촌개발의 추진체계를 수립하고 시행하는 전략을 포함한다. 또한 마을 내부만의 변화와 성장에만 국한되지 않고 지역사회로의 파급과 행정체계와의 연계를 통해 거버넌스를 강화한다는 목적도 포함된다. 이 맥락에서 두 마을의 사업 결과는 현재 추진 중인 100개 시범마을의 미래가 될 가능성이 농후하다.

둘째, 필자가 방문한 짜웅바이촌락군의 새마을운동 성과는 2013년 연구

보고서의 형태로 발간되었고, 떠냇뻔마을 사례는 지엽적으로 보고되었다. 2008년부터 총 3년 간 흘레구 지역(Hle Township) 3개 마을에서 실시된 새마을운동 시범사업¹⁰⁾의 성과와 문제점은 다음과 같다. 이 사업은 수익 창출을 통한 경제적 자립을 추진할 경제적 자본 축적사업, 지속가능한 발전과 자조를 추진하는 거버넌스의 확립과 주민의식 고취 등 사회적 자본을 축적하는 두 갈래로 진행되었다(김성규 2013, 10-14).

경제적 자본 축적사업으로서 도로 정비, 주택 수리, 학교와 교량 신축 등 물적 인프라의 구축은 성공적이었다고 평가되지만, 소액금융지원사업을 통한 부의 재생산을 도모하는 경제시스템의 구축, 농가소득을 증대시키는 다양한 농축산 기술의 도입 등 새롭게 도입하는 제도에 대한 주민의 이해도는 높지 않았다. 마을의 사회자본을 형성하기 위한 외부의 지원은 주민의 자발적 참여가 없어 실패했다. 또한 의사결정과정에서 여성은 제외되었고, 유치원 운영도 사업 시작 1년 반 후 원활히 수행되지 못했다(김성규 2013, 13-14). 사업 초기 담당 공무원의 소극적 참여, 경직된 행정체계, 전문가의 잦은 교체 등은 사업 지연의 주요 요인이었다(김성규 2013, 18).

마을 진입로를 개선하고, 교량이나 새마을센터를 건설하는 토목사업은 일종의 하드웨어(hardware)로서 주민의 자발적인 참여가 없어도 가능하다. 이에 반해 마을에서 실시한 경험이 없는 새로운 제도에 대한 주민의 이해도는 낮은 편이었고, 이로 인해 외부 전문가가 주도하는 사업에 대한 주민의 참여도도 낮았기 때문에 이 지역의 개발협력사업은 공여국과 수원국간 상호 조화에 근거하지 않았을 가능성이 크다. 또한 수원국 주민으로서 주민의식도 의문이었다. 특히 이 보고서에는 해당 3개 마을에서 새마을운동사업이 효율적으로 진행되지 않았던 근본적인 원인에 대한 탐구가 부족했다.

짜웅바잉촌락군을 연구 대상으로 선택한 것으로 추정되는 연구에 따르면, 공여국의 정책이 반드시 수원국의 긍정적인 변화를 담보할 수 없다. 이 연구에 의하면 새마을운동을 위해 형성된 마을 내 새로운 조직과 기존

10) 미얀마의 정부는 “미얀마 흘레구 지역 농촌개발사업 제안요청서”에 따라 최초 흘레구 지역(Hlegu Township)에 속한 5개 마을의 개발원조를 한국 측에 요청했으나 타당성조사(Feasibility Study) 결과 3개 지역(Sa Khan Gyi Village, Kha Yang Village, Kyuak Kha Din Village)에만 사업을 실시했다.

마을 지휘조직이 외부의 힘으로써 새마을운동사업을 두고 상호 갈등하며, 이는 결국 마을의 내분을 조장한다고 본다(김희숙 2015, 139-180). 이러한 민족지(民族誌)는 개발협력 전공자들이 향후 주목해야 할 부분으로 개발 협력의 이론에서 등장할 수 없는 일탈적 사례이기도 하다.

앞서 언급했듯이 떠났뻔마을의 새마을운동사업은 국내 언론에 몇 차례 소개되었다. 예를 들어 농업과 농촌 개발을 촉진하고 소득을 균등화하는 차원에서 일촌일품(一村一品) 사업을 실시하는데, 이 마을의 경우 새마을 운동 4년째 농가수입이 3배 증가했다고 보고되었다(KOTRA 2016). 그러나 필자가 주목한 사실은 떠났뻔마을처럼 마을의 규모가 작고 폐쇄성이 높은 공동체에서 외부에서 이식된 새로운 수익창출 수단이 마을 내에서는 어떻게 작용하는가에 대한 의문이었다.

셋째, 새마을운동이 지역공동체의 발전과 번영을 달성하는 도구가 되는가에 대한 호기심이었다. 즉 새마을운동과 같이 외부에 의해 이식된 제도가 현지사회에 조화롭게 착근되어 사회적 자본을 축적하는 구성 요소로서 작용한 여부, 공동체 내 굿거버넌스(good governance)를 달성하기 위한 기틀을 마련했는가의 여부 등을 파악하고자 했다.

공적원조사업의 현지화와 관련된 이 문제는 미얀마에서는 좀 더 특수한 양상을 띠며, 따라서 사업 수행 이전 현지에 대한 이해를 필요로 한다. 지표화된 개발 수요 이외에 현지사회의 사회문화적 요소를 고려하여 사업의 현지화에 성공하지 못한다면, 어쩌면 공동체의 질서 유지에 해가 되거나 균열을 일으킬 수 있는 위해 요인이 될 수 있다.

물, 불, 왕이나 정부, 도둑, 싫어하는 사람은 인생의 5대 적이라는 미얀마 속담이 있다(Myra Maung 1964, 1186). 이런 관습은 현대 농촌사회에도 유효하다. 마을의 종교축제에는 주민이 상호 협력하지만 독립 후 국가주도의 경제발전계획에는 국민의 자발적인 참여는 없었다. 예컨대 우 누(U Nu) 정부 당시 추진한 빼도다(Pyidawtha: 복지국가) 경제계획은 국가 경제구조의 전환과 함께 저축과 투자 부문에서 개인의 이익동기를 보장했어야 했다(Myra Maung 1970, 536). 국가주도의 경제발전 모델은 자원의 최적 배분과 경제운용의 효율성을 보장하지 않고 추진되었다. 풍부한 농지와 적당한 인구에도 불구하고 독립 후 미얀마가 근대화 성공하지 못한

다면, 그것은 현대 기구의 이념의 부조화에 따른 인간의 문제라고 한 지적도 주목할 만하다(Nash 1965, 1).

국가를 국민의 적으로 보는 시각은 1962년부터 시작된 군부통치로 인해 더욱 강화되었다. 국민들은 정부가 행하는 정책에 강제로 동원되거나 자신은 포함되지 않으려는 두려움을 먼저 생산한다(Fink 2009; Skidmore 2004). 이로 인해 자발적 자기검열(self-censorship)은 사회 전반에 걸친 보편적인 현상으로 고착화되었다. 실제 새마을운동이 진행된 마을의 현지 조사에서도 외부자에 대한 경계는 조사자가 헤치고 나가야 할 난관이었다(김희숙 2015, 148).

새마을운동은 사업 특성상 마을주민이 사업의 주체가 되어야 하는데, 예상치 못하면서 경험하지 못한 외부의 제도는 어떤 형태로든 현지사회의 파장을 예상한다. 마을 이장, 새마을 지도자 등 소수의 간부도 정부에서 결정된 사안에 대해 거부권을 행사할 권한은 없고, 중간자적 입장에서 이들 또한 마을 주민과 연대 또는 갈등하는 구도를 형성할 것이다. 서야(*saya* 선생님)라고 불리는 한국인 새마을운동 전문가가 현지사회에서 주민이 주도하는 개발협력사업을 성공적으로 추진할 수 있게 소통할 수 있는 능력 또한 크지 않을 것이라는 가정이 있었다.

새마을운동의 공적개발원조사업은 수원국 사회의 고유한 정치, 경제, 사회 환경과 특수성을 충분히 고려하여 맞춤형 접근 방식이 필요하고, 그래서 획일적·통합적 특성이 강한 한국의 새마을운동 경험을 일방적으로 이식하려는 시도는 곤란하다(이미숙 2013, 54). 이러한 명약관화하며 단순한 논리가 미얀마에서 잘 지켜지며 새마을운동이 전개되었는가 하는 필자의 지적 호기심이 두 마을을 사례로 선정하는 결정적인 이유였다.

이론적으로 원조효과성을 제고하기 위해서는 수원국의 개발 목표와 수요를 적극 고려하고, 이를 원조사업에 적극 반영하는 파트너십을 필요로 한다. 국가적 특수성을 고려하지 않고 동시에 공여국의 원조체계만을 준수할 경우 사업 추진과정에서 경직성이 발생할 수 있음을 의미한다. 또한 일반화된 모델을 강조하는 지원체계는 사업의 효과성과 지속가능성을 현저히 저하시킬 수도 있다(김성규·이양수 2014). 여기에서 국가적 특수성은 추상적이라고 치부될 수 있지만, ‘일반화된 모델’이라는 기존의 원조체계

를 초월하면 그것은 사업의 현지화를 의미하는 것이다. 그런데 2014년 새마을운동사업을 추진하기 위해 구성된 협의단에는 한국국제협력단 직원과 외부 전문가들이 참여했는데, 후자는 새마을운동 전문가만 포함되었다(한국국제협력단 2014, 14). 외부 전문가가 미얀마 농촌마을의 구조나 주민의 의식구조를 잘 파악하고, 이를 바탕으로 현지에 최적화된 사업 추진전략을 수립했는가에 대한 의문이 제기된다. 아마 이 사업은 시작부터 지역의 특수성을 반영할 의지는 없었다고 보인다.

IV. 경제적 자본의 축적과 비판: 성공적인 외부자의 지원?

미얀마는 전형적인 농업국가로서 전체 인구의 70%가 농촌에 거주하고 노동인구의 54%는 농업 부문에 종사하며 농업이 국내총생산(GDP)의 43%를 담당한다. 따라서 새마을운동의 주요 사업목표는 농업 성장잠재력을 극대화할 수 있는 경제구조를 완성하는 것으로 이해할 수 있다. 이를 위해 농기계 사용을 통한 생산성 증대, 벼와 콩 등 전통적 농산물 생산구조를 탈피하여 품종과 품질 개량을 통해 생산물의 다양화 등 기존의 영농방식의 혁신이 필요하다. 또한 농촌 주민의 빈곤을 경감하고 생활환경 개선을 통해 삶의 질을 높이는 차원에서 농촌개발사업 또한 새마을운동의 주요 분야이다. 특히 새마을운동은 사업의 환류를 유도하여 주민이 잉여생산물과 자본을 창출함으로써 마을 경제구조의 혁신을 지향한다.

경제적 자본을 축적하기 위한 지원사업은 주거환경 개선, 학교 보수 및 신축, 학습 기자재 제공, 교량 건설, 마을회관 건립 등 물적 인프라 구축, 소액 금융제도 활성화와 같은 경제시스템 구축, 축산시범농장, 수리기술 전수, 농외소득 장려 등 기존과 다른 수익사업의 발굴과 형성 등이다. 사실상 물적 인프라는 한국 측 기술에 의해 전적으로 구축될 수 있으며, 경제시스템과 새로운 형태의 수익사업 발굴은 주민의 참여가 필요한 부분이다.

떠났뻔마을의 경우 초등학교 정비와 함께 마을도서관을 새롭게 건립했

다. 그러나 낮 시간에는 주민들이 일터에 출근하고, 취학 전 유아들은 공부와 끼니를 해결할 수 있기 때문에 마을도서관보다 불교사원을 더 선호했다. 불교사원이 마을의 교육을 담당해 온 전통적 기능을 고려했다면, 마을도서관 설립은 중요하지 않은 물적 인프라 구축사업이었을 것이다. 또한 새마을센터이자 마을회관을 이용하는 주민은 없었다. 에카잉 이장은 마을 총회에 주민들이 모이기는 하지만 이 건물은 새마을운동을 한 우리 마을의 상징물이기 때문에 주민의 손을 타지 않고 보존할 필요가 있다고 했다.

사업이 종료된 뒤 두 마을은 여전히 한국정부의 지원만 바라보고 있었다. 떠났던마을의 경우 마을 내 치수사업은 한국의 지원으로 완성되었으나 홍수의 위험이 상존한 농지 근처는 사업 대상에 지정되지 못했다. 에카잉 이장은 농지 부근 치수사업을 한국 측에 요청하려고 했으나 미안한 마음이 들어 포기했고, 한국 측 전문가가 정해진 사업 이외 추가의 사업 발굴에는 관심이 없었다. 그는 치수사업에 약 1만 8천 달러가 투입될 것으로 예상하며 마을 주민에게는 큰돈이지만 한국 입장에서는 어떤지 필자에게 물어보았다.

산꼬(San Ko) 새마을지도자는 ‘풍요의 다리’로 인해 마을의 수입이 증가했다는 필자의 질문에 소극적으로 대응했다.¹¹⁾ 양돈사업을 실시하여 수익이 창출된 것은 맞지만 주민의 절반이 농업에 종사하고 나머지 주민은 낮 시간에 마을을 비우기 때문에 축사를 관리하는 것이 쉬운 일은 아니라고 한다. 한국 전문가들이 정기적으로 올 때마다 돼지 수를 확인하기 때문에 새마을지도자 입장에서 축사를 유지하는 일은 부담이다. 한국이 도움을 주기 때문에 최소한 현상유지를 해야 한다는 심적 부담이 크다고 했다. 마을 주민도 돼지를 개인 재산으로 인정하지 않기 때문에 전염병이 돌거나 가축이 사망할 경우 누구도 책임지지 않으려고 한다. ‘풍요의 다리’로 인해 농지로의 이동이 편리해지긴 했지만 그것으로 인해 농가 수입이 증가했다고 단언하기에는 무리라고 했다.

한편, 짜웅바잉촌락군의 농기계는 먼지를 뒤집어쓴 채 창고에 보관되어

11) 이 글에서 면접한 자들의 면접 일자 는 2장에서 다루고 있으므로 따로 표기하지 않았다.

있었다. 11개월 전 이장이 된 묘저우(Myo Zaw Oo)는 “나의 역할은 이 농기계들이 고장 나지 않도록 잘 보관하는 것이고, 사실 농기계는 우리의 농업에서 불필요한 도구”라고 했다. 그에 따르면 한국이 제공한 이앙기, 트랙터, 콤바인, 탈곡기 등 농기계는 익으면 옆으로 누워버리는 미안마 벼의 체질에 최적화되지 않고, 중장비는 무른 토양에서 사용할 수 없다. 한국 전문가들은 주민들을 대상으로 불필요한 농기계 사용법을 반강제적으로 교육시켰고, 교육 참여를 희망하는 주민의 수도 차츰 감소했다. 이장과 새마을지도자를 포함한 마을 간부 중 누구도 농기계 교체나 철수 의견을 제시하지 못했다.

경제적 자립과 농가 소득증대를 위한 대출사업은 두 마을에서 모두 실패했다. 떠났쁜마을 주민 A는 다음과 같이 말했다.

우리처럼 시골에 사는 사람들은 대출(*paikhsan che*)에 익숙하지 않아요. 새마을운동을 시작하기 이전에 농민은행이나 일반은행을 상대로 대출을 한 주민이 몇몇 있는데, 상환기간이 1년이고 이자율도 높아서 대출을 꺼려합니다. 만약 흉작이 들면 빚이 몇 배 더 늘어납니다. 우리는 안정적인 영농을 원합니다. 부자가 되면 좋겠지만, 위험이 있으니 적게 먹고 적게 쓰면 됩니다. 집수리에도 돈을 빌려준다는데, 수입이 적는데 당장 집을 고칠 여력은 없습니다. 또 대출하려면 공무원을 만나야 되는데, 이들의 고압적인 자세도 싫고... 아니 그들을 만나는 것 자체가 싫습니다.

짜웅바잉촌락군에 건립된 봉제공장에서 근무한 경험이 있는 마을 주민 C의 견해이다.

우리 마을사람을 잘 살게 해 준다고 해 놓고선, 정작 해 주는 것이 봉제공장이라는 말입니까? 우리 마을 사람 중 누구도 기계소리가 요란한 곳에서 일한 적도 없고, 더군다나 기술이 필요한 봉제공장에서 누가 일을 하겠어요. 태국과 중국에서 옷이 수입되는데 우리가 만든 제품이 시장에서 팔리거나 할까요? 이 마을은 조용하고 가난한 농촌 마을입니다. 왜 우리가 땀흘려 가면서 티크와 대나무를 베고 있겠습

니까? 우리한테 성능 좋은 낫이나 톱을 주면 우리 소득도 더 늘었을 텐데...

공통적으로 두 마을에서 마을 도로 포장과 확장, 지붕 교체를 포함한 주거환경 개선에 대해서는 긍정적인 반응이었으나 추가 사업은 전개되지 못했고, 초기에는 사업에 대한 오해가 있었다. 당시 마을 주민은 불필요하게 노동력을 동원하는 것으로 오인하여 각 가정에서는 “몸이 아프다.”, “모두 바깥일을 가야 되기 때문에 마을 공사에 참여할 수 없다.” 등과 같은 핑계로 소극적 저항을 했다. 떠났뻔마을 주민 B는 다음과 같이 언급했다.

외부의 지원 없이 우리는 평화롭게 잘 지내는데, 불필요한 일을 한다고 해서 참여를 꺼린 것은 사실이다. 그러나 이장과 새마을지도자가 적극적으로 설명하고 주민의 참여를 설득했다... 지금은 마을 길이 잘 정리되어 있어 아이들이 놀기에 좋고, 통행에도 편리하다... 그런데 큰 도로 이외 좁은 길 정비는 언제 해 주는지 궁금하지만, 이장과 새마을지도자에게 물어보는 것이 미안하다.

이에 반해 짜옹바잉촌락군의 주민 B의 반응은 달랐다.

마을 입구로 향하는 큰 길은 포장이 잘 되어 있다. 그러데 우리 집을 포함하여 골목길은 포장 대상에서 제외됐다. 서로 자기 집 앞쪽 길을 포장해 달라면서 마을 주민 간 다툼으로 비화됐다. 마을 주민들은 약간의 노동력만 제공하면 한국 정부의 도움으로 우리 마을을 도시처럼 바꿔준다고 알고 있었다. 보다시피 눈에 보이는 길만 잘 포장되어 있고, 나머지 길은 비가 오면 엉망이다. 달라진 것이 없다... 그런데 한국은 왜 우리를 돕는 건가?

두 사례는 자립을 강조하는 새마을운동의 근본적인 정신과 목표에 부합한다고 할 수 없다. 첫째, 마을 주민은 새마을운동에 대한 이해가 부족했기 때문에 주민의 참여가 필요한 마을공사에 소극적이었고, 심지어 그들이 혐오하는 정부의 사업으로 오인하기도 했다. 떠났뻔마을과 달리 짜옹

바잉촌락군에서는 주민 간 불협화음이 발생했다. 둘째, 주민들은 새마을운동의 수혜자 이상으로 스스로를 발전시키지 못했다. 추가 사업의 가능성 여부를 묻거나 한국이 수많은 미얀마의 마을 가운데 왜 자신의 마을만을 지원하는데 대한 이해도는 낮은 편이었다. 이는 선순환을 통한 새마을운동의 파급효과를 추구하는 애초의 목적과 부합되지 않았다. 오히려 마을주민의 의견을 수렴하지 않은 채 마을의 수익을 창출하기 위해 투입된 장비와 수익사업계획은 마을 주민의 의식적 전환과 자발적 사업 참여를 유도할 수 없었다. 잉여금을 바탕으로 한 마을 주민이 주도하는 수익사업의 시작은 애초부터 불가능한 구조였다.

문화적으로 볼 때 미얀마인들의 사고방식 속에 뿌리 깊은 ‘아나(*ana*)’ 문화는 본 사업의 확장성을 저해하는 요인이었다. 일반적으로 종조사를 붙인 ‘아나데’는 사전적으로 겸양, 겸손을 의미하지만 일상생활에서는 상대방에 대해 미리 배려를 하는 차원에서 자신을 낮추는 행위로 해석된다. 타인에게 도움을 요청하는 일에 인색하지만 그런 일이 발생하면 반드시 보은(報恩)을 해야 하고, 도움을 받는 과정에서 불평이나 불만을 드러내지 않아야 한다. 그 과정에서 ‘아나데’의 마음을 유지해야 하기 때문이다. 아직까지 마을주민에게 한국의 지원은 수익으로 보답해야 하는 ‘종잣돈(*seed money*)’이라기보다 당장의 가난을 경감해주는 ‘수호자(*kedinsin*)’가 제공하는 책무 없는 지원금으로 인식된다.

미얀마에서 새마을운동은 하향식(top-down) 사업을 형성 후 지역 활성화를 통한 자발적 사업 전개를 지향해 왔다(김성규 2013, 1). 마을 주민과의 교감이 없는 하향식 방식은 주민의 자발적 참여를 기대할 수 없고, 이로 인해 지역 활성화는 도달할 수 없는 목표치에 불과했다. 하향식 사업 형태를 지향한다고 하더라도 사업 초기 단계에서 본 사업에 대한 이해도와 공감대를 높일 수 있는 설명회가 없었다. 질서와 계획이 없는 새로운 제도의 도입은 마을 주민의 혼란을 가중시킬 수 있다는 사실을 증명한다.

V. 사회적 자본의 축적과 비판: 마을 내부의 갈등

마을의 거버넌스와 사회적 자본의 축적은 두 마을에서 극명한 대조를 보였다. 그 시작은 자신들의 마을이 새마을운동 시범마을로 선정된 이유에서부터였다. 에카잉 떠냇뻔마을 이장은 일반적으로 새마을운동 시범사업은 규모가 크지 않으면서 대도시 주변에 위치한 마을을 표본으로 선정한다는 사실을 한국 측으로 전해 들었다고 하지만, 굳이 자신의 마을이 선택된 이유는 모른다고 했다.¹²⁾ 묘저우 짜옹바잉촌락군 이장은 자신의 임기가 1년이 되지 않았기 때문에 사실상 새마을운동사업에 대해 전혀 아는 바가 없으며, 전임 이장에게도 업무와 관련한 인계를 받지 못했다고 했다. 두 이장 모두 언어적인 문제로 인해 한국 전문가와 소통하는 것이 힘들었고, 한국 전문가들도 마을의 역사나 의사 결정체제에 관심을 보이지 않았다고 말했다.

새마을운동이 전개되는 동안 떠냇뻔마을의 지도체제가 유지된 반면, 짜옹바잉촌락군에서는 신규체제의 갈등이 발생했다. 2012년 짜옹바잉촌락군에서 새마을운동사업이 시작될 당시 이장이었던 따웅지(Thaung Gyi)는 이장 직책을 사퇴하고 마을 측근 몇 명과 함께 새마을지도자로 자리를 옮겼다. 그리고 그의 후임인 웨띠(Wai Thi) 이장과 새마을사업과 관련하여 대립각을 세우기 시작했는데, 특히 재정과 관련되는 업무에는 갈등이 큰 편이었다. 예를 들어 마을 아이들의 기생충 박멸사업 실시를 한국 측에 보고해야 할 일이 있었는데, 따웅지와 그의 측근들은 조사와 결과 보고에

12) 2014년부터 추진하는 100개 마을 시범사업의 마을 선정 기준은 모호하다. 한국국제협력단(KOICA) 보고서에 따르면, 마을의 선정 기준을 제시하기보다 지리적 기준에 따른 마을 유형, UNDP를 포함한 국제기구의 자료 활용, 전문가 인터뷰 등을 들고 있다. 또한 한국에 비해 미얀마 시골마을의 정보가 부족하다고 평가한다(한국국제협력단 2014, 48-49). 이와 같이 새마을운동을 실시할 마을 선정도 명확한 기준과 근거를 찾을 수 없다. 또한 2008년 시행한 흘레구 지역 3개 마을 시범선정도 3명의 전문가가 약 일주일간의 사전조사를 거쳐 결정되었다고 한다. 그래서 정부와 협의과정이 충분하지 않았고, 사업대상지의 특성을 제대로 파악하여 사업의 기본 방향이나 절차를 수립하기에는 무리가 따랐다(남소영 2013, 62).

서도 소극적이었고, 지원금에만 관심을 기울였다. 묘저우 현 이장은 따옹지와 그의 측근들은 새마을운동이 마을에서 활성화되는 것보다 마을 내 지원사업의 주도권을 장악하고, 그들 입장에서 '무료'로 보내주는 한국의 새마을운동 연수에 큰 관심이 있다고 언급했다. 2014년까지 총 세 번에 걸쳐 10명 안팎의 마을 주민이 한국에 연수를 다녀왔고, 이들은 모두 따옹지의 측근이었다.

한국 전문가는 웨띠 이장보다 따옹지 새마을지도자와 협의하면서 이장의 지도력을 무력화했다. 1천 명이 넘는 10개의 마을 주민은 한 달에 한 두 번씩 의무적인 마을체육대회를 개최하도록 되어 있었다. 체육대회가 개최될 때마다 참석을 꺼려하는 주민의 민원이 발생했고, 이로 인해 이장과 새마을지도자 간 갈등이 첨예화되었다. 웨띠 이장은 새마을운동으로 인한 문제점을 한국 전문가에게 알리려고 했으나 이 또한 따옹지와 그의 측근에 의해 번번이 봉쇄되었다. 묘저우 이장은 송씨(또는 성씨)와 최씨로 기억하는 한국 전문가가 마을 주민과 대화하는 광경은 한 번도 보지 못했다고 했다. 마을의 지도력은 두 개로 나뉘었고, 사업이 종료된 2016년이 되어서야 현재 묘저우 이장이 새롭게 마을 지도부를 구성한 뒤 갈등은 일단락되는 듯했다. 따옹지에 대한 주민의 평가는 좋지 못했으나 공개적으로 그를 비난하지 않는 분위기였다.

떠났뻔마을의 에카잉 이장은 11년째 이장 직책을 수행하고 있다. 산꼬 새마을지도자와 함께 그는 정기적인 마을주민의 선거로 선출되었고, 새마을사업을 포함한 마을의 모든 정책은 가급적이면 주민의 의견에 따른다. 마을 주민 C는 에카잉 이장의 지도력은 높은 편이지만, 새마을사업과 관련해서는 한국 '서야(선생님)'의 의견을 충실히 이행하는 인물이고, 산꼬 새마을지도자의 '서야'라고 평가했다. 이 마을에서도 '송씨'로 통하는 한국 전문가는 마을 주민과 교감하기보다 한 번씩 한국말을 어설피게 하는 현지 통역인과 동행하여 사업 내용과 방향을 두 명의 지도자에게 설명하는 것이 전부였다.

면접을 진행하는 내내 에카잉 이장이 산꼬 새마을지도자보다 대화의 주도권을 쥐고 있었다.

마을 주민에게 새마을 정신(*seit dat*)을 물어보세요. 모두 다 알 겁니다. 제가 집집마다 다니면서 홍보를 했거든요. 사업이 진행되는 동안 우리는 여기 새마을센터 앞에 주민들이 모여 “할 수 있다(*pyit naing de, ya naing de*)”를 세 번 제창하고 마을 청소를 하고, 공동 노동도 해 왔습니다. 여기 동생(산꼬)은 사진을 찍고 활동 내용을 정리해서 한국 서야에게 보고했습니다.

떠났뻔마을은 규모가 작고, 에카잉 이장을 중심으로 한 마을 지도부의 역사가 오래되었기 때문에 짜웅바잉촌락군에 비해 외부의 이식된 제도에 대한 현지사회의 표면적 갈등은 발생하지 않았다. 이는 에카잉 이장의 권위성에 대한 도전이 불가능하거나 마을 민주주의가 고착화된 지배구조의 결과일 수 있다. 필자의 조사에 근거하고, 사업의 자발성과 파급효과를 참고할 때 전자일 가능성이 더 높다. 10여 명의 마을주민은 한국 전문가에게서 새마을정신을 듣기보다 이장을 통해 들었고, 이장은 그가 지시하는 대로 따르면 사업이 원활히 수행되며 앞으로도 많은 지원을 받을 수 있다고 했다.

‘풍요의 다리’ 건설 당시에도 이장과 새마을지도자는 집집마다 참여를 독려했는데, 마을 주민들은 이장이 마을의 원로(서야)로서 주민의 생활에 불편을 끼친 적이 없어서 참가했다고 했다. 에카잉 이장의 연령은 46세로서 원로는 아니지만 30대부터 마을 일을 맡아왔기 때문에 그에 대한 주민의 신뢰도는 높은 편이었다. 또한 새마을사업의 예산문제와 관련하여 산꼬 새마을지도자와 한 번도 갈등하지 않았다. 의사결정의 민주적 방식을 내세워 이장은 개인 의견을 합리화했지만, 그가 새마을운동과 마을 주민을 연결하는 매개체였다는 사실은 확인할 수 없었다. 또한 양돈사업을 비롯하여 마을의 수익을 창출하는 데 있어서 에카잉 이장이 주도적인 역할을 했다는 증거도 찾을 수 없었다. 새마을운동이 마을의 거버넌스를 창출하는 도구가 될 것이라는 기대와 달리 떠났뻔마을의 사회적 자본은 마을 주민 간 기존 연대를 확인하는 수준에 그쳤다.

미안마는 전통적으로 여성이 사회에 참여하는 것에 대한 사회적 비판은 적고 가정에서도 주도권을 쥐고 있다. 그러나 종교결정론적으로 남성은 여성보다 우월한 의식이 강하며, 이는 중요한 의사결정을 하는 데 있어서

여성은 존중의 대상이 되지 못한다(Mi Mi Khaing 1984, 16). 이런 의미에서 새마을운동을 추진하면서 결성된 새마을부녀회는 마을의 원로계층에게 그들의 질서를 혼란스럽게 만드는 단체로 비춰졌다.

떠났뻔마을의 새마을부녀회는 유명무실했고, 짜웅바잉촌락군에서는 따웅지 전 새마을지도자에게 종속된 구도였다. 묘저우 이장과 면접을 할 당시 래몽테잉(Lay Mon Htein) 새마을부녀회 회장은 한국에서 지원한 새마을모자와 조끼를 착용하고 와서 따웅지 새마을지도자를 도와서 업무를 추진해 왔다고 했다. 그녀에 따르면 따웅지 새마을지도자는 마을의 원로급으로 굳이 직책을 보유하지 않더라도 그들의 문화에 근거하여 윗사람으로서 존중받아야 한다. 새마을부녀회는 영유아의 건강, 마을 보건환경 개선, 부엌 개량사업 등에 있어서 배타적 권한을 위임받았음에도 불구하고, 여성들의 의견수렴은 이장과 새마을지도자에 의해 일임되었다.

미얀마 가정에서 중대사를 결정하는 일은 남편의 몫이고, 부득이하게 여성이 결정했을 경우 이 사실을 외부에 알리지 말아야 한다(Mi Mi Khaing 1984, 16). 이러한 의사결정구조를 마을로 확대하면 여성은 어떠한 정책결정에도 공식적인 역할을 할 수 없다. 짜웅바잉촌락군 여성이 농사이외에 다른 노동을 하고자 하는 의지가 높았다는 사실을 고려할 때(남소영 2013, 47), 새마을부녀회가 마을에 고착화된 고정관념을 해체하는 데 도움이 되지 못했다.

두 마을에서 새마을운동이 강조한 ‘경쟁’은 불필요한 사회적 자본의 축적을 위한 시도였다. 몇 개의 마을을 취사선택한 시범마을사업은 각 마을 간 정보를 공유할 수 있는 환경을 마련하지 못했고, 이로 인해 마을 간 경쟁구도는 형성되지 못했다. 마을 내부적으로도 주민이 한국 정부의 지원에만 의지하는 처지가 되다보니 그들이 재화나 용역을 필요로 하더라도 자발적으로 생산해 내고자 하는 의욕은 없었고 역량마저도 부족했다. 이들에게 있어서 외부의 제도를 도입하여 마을의 새로운 질서를 수립하고 이를 고수해 나가는 것보다 기존의 질서를 유지하는 것이다. 예를 들어 1년에 1-2차례 실시하는 신뽀(*shinpyu*, 남자아이들이 불가에 입문하는 득도식)의식에서 마을 이장이나 부호(富豪)가 의식 비용을 담당하고 행사일정을 결정하는 전통은 당연한 이치로 수용한다. 마을 주민에게 마을의 원

로나 부호는 경쟁이 아니라 추종의 대상으로 간주한다.

마을의 평화와 질서의 유지는 경쟁을 통한 자립의 달성이 아니라 권위에 대한 종속이 그들의 사회적 자본인 셈이다. 오히려 마을 주민은 새마을운동의 수혜를 입은 소수와 대립각을 형성하거나 지금까지 유지해 온 마을의 질서를 해치는 좋지 않은 사람(*lu zou*)으로 보았다. 이런 의미에서 한국의 새마을운동이 성공한 요인인 경쟁은 미얀마에 그대로 도입하는 데에는 마을의 분란을 일으킬 수 있는 위험한 시도로 보인다.

VI. 정책적 대안 제시: 결론에 대신하여

이 글은 새마을운동의 미얀마 현지화의 정도를 경제적 자본, 사회적 자본의 측면에서 살펴보았다. 비록 필자의 조사지역이 두 마을에 국한되었지만, 마을의 규모와 의사결정구조가 대비되므로 다른 마을에 적용될 수 있는 가능성은 열려 있다고 판단된다. 이 연구에서 발견된 새마을운동의 특징과 문제점은 다음과 같다.

첫째, 사업이 종료된 후 주민 스스로 자립하여 추가 사업을 실시하지 못함으로써 마을 주민의 책무성과 학습효과를 평가하기에는 역부족이었다. 사업 수행기간이 약 5년이었음에도 불구하고 사업 수행자인 마을 주민은 한국 전문가를 통해 마을 이장과 새마을지도자의 지시만 이행하거나 경우에 따라 태업이나 변명과 같은 소극적인 저항으로 합의되지 않은 제도에 대한 불만을 드러냈다.

둘째, 경제적 성과 면에서 새마을운동은 주민의 역량 개발을 바탕으로 한 소득증대로 이어지지 않았다. 미얀마의 농촌마을은 대부분 원시적 영농 방식에 익숙하기 때문에 농기계 보급, 종자 개량, 대량의 양돈 및 양계 사업 등 농업혁명을 추진할 수 있는 마을의 재구조화가 선행되어야 했다. 마을 주민으로서 새마을운동은 제도적, 문화적 충격이었고, 아무런 준비 없이 시작된 마을 생산구조의 변혁은 기존 생산양식의 혼란을 가중시켰다. 이로 인해 주민은 새로운 영농 방식과 전통적 원시농업 사이에서 갈등했다. 중간자 입장의 마을 이장과 새마을지도자는 자원의 최적 배분과

경제운용의 효율성 사이에서 마을의 변화를 기대했지만, 외부의 지원이 종료된 이후에는 자생력과 추진동력을 상실했다. 잠시나마 도입된 제도의 등장은 결국 전통적 행동양식에 굴복함으로써 마을 수익사업의 과급효과는 불가능했고, 지원된 비품을 보존해야 하는 심적 부담까지 지게 되었다.

셋째, 떠났뻘마을과 달리 짜옹바잉촌락군은 새마을운동의 실시로 인해 기존 마을 질서가 양분되는 균열구조로 나아갔다. 마을 경제구조의 변혁을 위한 새로운 권력체계의 생산은 이장을 중심으로 한 기존 질서에 대한 도전이었다. 떠났뻘마을에서는 위와 같이 표면적으로 권력구조의 균열은 발생하지 않았고, 마을 내 의사결정구조의 특수성이 문제 발생의 근원이라고 지적할 수 있다. 그러나 이장이 새마을지도자의 영역까지 관할하는 떠났뻘마을의 권력체계는 자발적 동기부여를 통한 공동체주의를 지향하는 새마을운동의 정신과 대치되었다.

새마을사업을 시행하기 이전 한국 정부는 미얀마 농업관개부 장관을 비롯한 실무진과 협의하여 추진체계를 수립했다. 미얀마 정부의 숙원사업으로 농촌마을의 빈곤 경감과 소득증대를 위한 도구로서, 또한 한국의 경험을 비추어 보았을 때 새마을운동은 분명 매력적인 국제개발사업이었다. 그럼에도 농업관개부 내 새마을운동 전문가는 전무하고, 사업 추진 방식과 내용에 관한 양자 간 협의보다 한국 측의 통보에서부터 시작되었다. 사업의 주도권이 한국 정부에 있으니 네빠도협정에서 제시된 현지상황을 고려하는 현지화전략은 결국 미얀마의 방입으로 귀결될 수밖에 없었다.

또한 공여국 입장에서는 주어진 사업기간 내 가시적인 성과 위주의 사업에 천착하기 때문에 주민 간 자발적 동기부여와 의식고취, 공동체주의의 함양, 자발적 사업추진체계 수립 등 상호 신뢰에 바탕을 둔 마을 내 사회적 자본의 축적을 파악할 수 없는 한계가 있다. 궁극적으로 한국의 새마을운동 경험이 미얀마에 이식될 경우 보수적인 주민에게는 행동양식의 변화를 필요로 한다. 주민 사이에서 발생했던 수동적인 수공, 소극적 저항은 마을 내 구축된 신뢰체계마저도 무너뜨리기도 했다. 그래서 주민의 개발수요와 역량에 대한 평가는 사업을 추진하기 이전에 반드시 파악해야 할 요소일 것이다. 하향식 사업을 지향하기보다 본 사업의 추진 여부에 대한 주민의 반응을 먼저 살피고, 그들의 결정에 따라 필요 분야를

취사선택하고 선호하는 사업 방식도 발굴해야 할 필요가 있다.

새마을운동의 현지화, 효율성의 제고를 위한 개발협력의 성공을 위해 사업의 설계와 추진과정에서 현지어를 구사할 수 있는 현지 전문가의 참여가 필요하다. 현지 전문가는 새마을운동 전문가에게 현지사회의 특수성을 미리 인지시켜 새마을교육과 사업 진행의 현지화에 도움을 줄 뿐만 아니라 마을 주민들이 가장 큰 문제라고 지적했던 의사소통을 해결할 수 있다. 한국의 새마을 전문가 또한 의사소통상의 문제로 인해 사업에 대한 애착이 반감되었을 수도 있을 것이다. 현지 전문가는 사업을 추진하는 과정에서 짜웅바잉촌락군에서 발생한 이장과 새마을지도자 간 분쟁처럼 현지사회에서 발생하는 갈등을 해결할 수 있는 역할도 할 것으로 기대된다.

현지 전문가의 수급이 어려울 경우 대안으로 한국어를 구사하는 현지인을 장기간 활용할 것을 제안한다. 지금까지 한국국제협력단 현지사무소 미얀마인 직원 또는 통역 요원이 전문가와 마을에 방문했기 때문에 본 사업이 이들의 지속적인 관심이 될 수 없었다. 미얀마인 직원 또는 전문 통역 요원을 본 사업의 전담인력으로 배치하여 한국인 전문가를 보조하거나 마을 내에서 발생하는 갈등을 해결 또는 한국 측에 전달하는 역할을 해야 할 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 강윤희 (2014). “한국 ODA(공적개발원조) 제도의 문제점과 개선방안.” 『한국행정논집』. 제26권. 3호, pp. 601-630.
- 강인수·장준영·Daw Cho Cho Thein (2015). 『미얀마 국가협력전략(CPS) 수립을 위한 개발협력방안 연구』. 대외경제정책연구원.
- 김성규 (2013). “개도국 지역공동체개발 사업 사례연구: 새마을운동 ODA 확대 가능성을 중심으로.” 『개발과 이슈』. 제13호, pp. 1-23.
- 김성규·이양수 (2014). 『새마을운동 성공요인과 개도국 적용가능성 및 한계 보완 방안』. 한국국제협력단.
- 김은주·김우립 (2012). “개발효과성(Development Effectiveness)의 정책적 타당성에 관한 연구.” 『국제개발협력연구』. 제4권. 2호, pp. 45-79.
- 김희숙 (2015). “국제개발프로젝트를 둘러싼 미얀마 농촌마을의 정치과정.” 『비교문화연구』. 제21집. 2호, pp. 139-180.
- 남소영 (2013). “미얀마 농촌개발을 위한 새마을운동 적용사례 연구: 미얀마 흘레구지역 농촌개발사업을 중심으로.” 영남대학교 석사학위논문.
- 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경 (2008). 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』. 대외경제정책연구원.
- 박진환 (1998). 『새마을운동』. 농촌경제연구원.
- 이미숙 (2013). “발전국가론적 관점에서 본 새마을운동과 정부 역할: 개도국 적용의 유용성.” 『농촌경제』. 제36권. 3호, pp. 53-72.
- 정태영 (2016). “우리나라 공적개발원조(ODA)의 효과성에 관한 연구.” 『국제경영리뷰』. 제20권. 4호, pp. 211-229.
- 정홍교 (2013). “원조 효과성 제고를 위한 파트너십 모델 연구: 한국의 대중앙아시아 공적개발원조 사례를 중심으로.” 성균관대학교 박사학위논문.
- 행정자치부 (2015). 『지구촌 새마을가족』. 2호. 행정자치부.
- 황재희·박한나·이성우·임형백 (2016). “공적개발원조(ODA)의 원조효과성과 한국 ODA에 대한 시사점.” 『한국지역개발학회』. 제28권. 5호, pp. 177-198.
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Group.
- Fink, Christina (2009). *Living Silence: Burma under Military Rule*. Bangkok:

White Lotus.

- Kim, Chung-yum (2011). *From Despair to Hope: Economic Policy Making in Korea, 1945-1979*. Seoul: Korea Development Institute(KDI).
- MDRI (Myanmar Development Resource Institute) (2012). *Framework for Economic and Social Reforms: Policy Priorities for 2012-15 towards the Long-Term Goals of the National Comprehensive Development Plan*. Yangon: MDRI.
- Mi Mi Khaing (1984). *The World of Burmese Women*. London: Zed Press.
- MNPED (Ministry of National Planning and Economic Development) (2014). *National Comprehensive Development Plan: A Prosperous Nation Integrated into the Global Community 2030*. Nay Pyi Taw: MNPED.
- Mya Maung (1964). "Socialism and Economic Development of Burma." *Asian Survey*. Vol. 4. No. 12, pp. 1182-1190.
- _____ (1970). "The Burmese Way to Socialism beyond the Welfare State." *Asian Survey*. Vol. 10. No. 6, pp. 533-551.
- Nash, Manning (1965). *The Golden Road to Modernity: Village Life in Contemporary Burma*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Sachs, Jaferey (2005). *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*. London: Penguin.
- Skidmore, Monique (2004). *Karaoke Fascism: Burma and the Politics of Fear*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

2. 기타

- 관계부처 합동 (2016). 『미얀마 국가협력전략』. 국무조정실.
- 한국국제협력단(KOICA) (2014). 『미얀마 새마을운동 지원 사업: 실시협의 결과보고서』.
- KOTRA (2015). "미얀마 '민주화 진전', 국내기업 진출 여건 개선될 것(보도자료)."
- _____ (2016). "미얀마 정치·경제동향 및 한-미얀마 경협방안(내부자료)."
- Aye Thidar Kyaw and Clare Hammond. "Government Reveals 12-point Economic Policy." *The Myanmar Times*. 29 July, 2016.
- Hammond, Clare. "Revealed: NLD's Economic Policies." *The Myanmar Times*. 17 August, 2015.

Global Center for Global Development Center (2017). “The Commitment to Development Index 2017.” <https://www.cgdev.org/commitment-development-index>. (2017년 4월 2일 검색)

OECD (2015). “Gross disbursements of Official Development Assistance (ODA) in 2015.” <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=635&lg=en&page=21>. (2017년 4월 2일 검색)

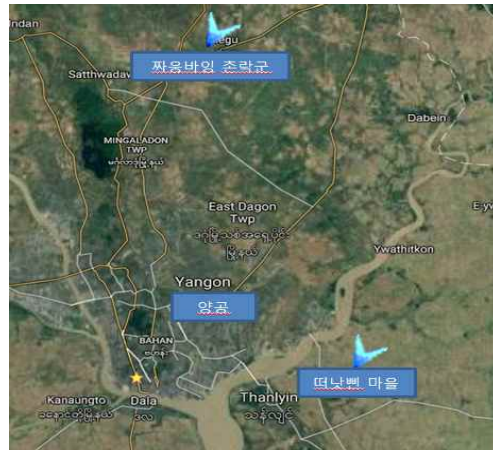
| 논문투고일 : 2017년 05월 02일 |

| 논문심사일 : 2017년 06월 15일 |

| 게재확정일 : 2017년 06월 26일 |

| 부 록 |

<그림 1> 짜임바잉촌락군과 떠낫뻘마을 위치



<그림 2> 짜임바잉촌락군(상)과 떠낫뻘마을(하)의 구조



ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 24 No. 3 (2017)

**Problems and Improvement of the Korea's
Official Development Assistance (ODA) Program:
Focusing on the Saemaul Undong**

Jang Jun Young

(Minerva College, Hankuk University of Foreign Studies)

This paper proposes an alternative to strengthen aid effectiveness, evaluating Korea's official development assistance (ODA) on Myanmar. In doing so, this author chose the Saemaul Undong as a representative case of Korea's ODA program and has done field research in the two villages which had conducted the Saemaul Undong. The project had conducted in field of economic capital accumulation and social capital accumulation. The former contains to build a road, renovate house mainly including change of roof, introduce new income generation system of household like pig and chicken farm and financial loan system, the latter aimed to build up self-help and self-reliance among villagers.

However it cannot find crucial factors the reason two villages were chosen a model village, so villagers did not recognize a real purpose of the Saemaul Undong project. Furthermore, Korean specialists who are not familiar to Myanmar's current rural area did not communicate with villagers. Although construction of social infrastructure was partly successful, projects related to self-help and self-reliance were not continued so that income of village was not raise. Moreover, some agricultural instruments and small textile company were not in operation, since the Korean government did not consider demands and

collect villagers' opinion.

In terms of social capital, the villagers divided into an incumbent ruling group and the new Saemaul leader's group. In other word, for villagers new outer institution was a kind of a new challenge on the traditional rural area. Villagers intended to keep their living standard not understanding of new institution with passive resistance to take part in the project.

In conclusion and an alternative, Myanmar specialists or natives should be involved in the stage of feasibility studies, conducting the project. Mainly these could be an moderator when it needs communicate with villagers and trouble happens in the village. To strengthen of aid effectiveness could achieve when universality and particularity fulfill each other, which means specialists on the specific region should participate in the ODA project.

- Key words: Official Development Assistance, Aid Effectiveness, Myanmar, Saemaul Undong, Economic and Social Capital