

에티오피아의 참여적 개발: 농촌개발사업을 중심으로

이현정 | 고려대학교 정부학연구소 선임연구원

원조공여국들의 초기 개발전략은 수원국의 경제성장을 통한 빈곤퇴치에 목표를 두고, 개도국의 국
가소득, 경제규모, 인프라 등의 성장을 중심으로 시행되어졌다.

1970년대 들어서면서 개발에 대한 관점이 개도국 공동체 주민들의 참여, 지속가능한 환경, 국
거버넌스 등으로 전환되어졌다. 인간중심적 개발에 목표를 두고, 개도국 주민들이 정치, 경제, 사회
등 삶의 전반적인 부분에 자신들의 요구, 공동체 주민들의 요구, 공여기관의 제공 사이에서 타협을
통해 빈곤을 스스로 극복해 나가는 참여적 개발 방법론이 대두되었다. 참여적 개발은 개도국 주민들
이 개발 프로젝트 전문가, 전과정에 직접 참여하고 활동하는 개발의 전과정이다. 참여적 개발을 통해
지역사회의 개발은 물론 개개인의 역량강화(empowerment)까지 도모할 수 있다. 이에 따라 참
여적 개발에서 참여는 수단(means)임과 동시에 목적(ends)이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 에티오피아 아르시존 농촌개발사업을 참여적 개발 관점에서 연구하고
자 한다. 본 연구를 통해 참여적 개발이 실제 사업에서 어떻게 활용되어지는지 알 수 있게 될 것이
고, 이를 바탕으로 보다 유용하고 적실한 한국의 농촌개발을 수립하고 확립하는데 기여할 수 있게
될 것이다.

주제어: 참여적 개발, 에티오피아, 농촌개발사업

I. 서론

원조 공여국들의 초기 개발전략은 수원국의 경제성장을 통한 빈곤퇴치에 목표를 두고 시행되어졌다. 개도국의 높은 국가소득, 경제규모, 기본 인프라 등의 성장을 중심으로 지원되어진 것이다. 그러나 수원국의 경제성장이 공여국의 기대에 못 미쳤을 뿐 아니라 이러한 성장 혜택이 수원국 국민들 모두에게 골고루 분배되지 못함으로 인하여 수원국 주민의 소득불균형이 오히려 심화되었고 여전히 기아, 질병 등에서 벗어나지 못하였다. 또한 기술·자본집약적 프로젝트에 치중하면서 개도국의 환경파괴, 경제 황폐화까지 발발하였다. 이러한 공여국 주도의 경제성장중심적 개발은 개도국 주민들의 웰빙은 간과하였고, 주민들을 경제개발을 위한 도구와 수단으로 여겼기 때문이다.

1970년대 들어서면서부터 이러한 경제개발 중심, 성장중심의 개발이 더 이상 효과가 없다는 것이 밝혀지면서 개발에 대한 관점이 공동체 참여, 지속가능한 환경, 굿 거버넌스 등으로 전환되어졌다. 인간을 개발을 위한 도구와 수단이 아닌 주체로 보고, 개도국 주민들이 자신들 소유의 지속가능한 개발을 위해 직접 참여하고 이에 따른 이익을 공평하게 분배하는 등 인간중심적 개발을 강조하게 된 것이다(최성호, 1999; Dipholo, 2002).

인간중심적 개발에서 개발은 ‘인간의 선택을 확장할 수 있는 하나의 과정’으로 여겨진다(Dipholo, 2002). 이에 대한 방법론으로는 참여적 개발(participatory development), 참여적 접근(participatory approaches to development)이 대두되었다(이하 참여적 개발). 참여적 개발이란 빈곤한 사람들이 정치, 경제, 사회 등 삶의 전반적인 부분에 자신들의 요구, 공동체 주민들의 요구, 공여기관의 제공 사이에서 타협을 통해 인간의 역량을 최대한으로 확장시켜, 스스로 빈곤을 극복해 나가는 것을 말한다(DAC, 1995; JICA, 1995; UNDP, 1995; Jennings, 2000; Dipholo, 2002).

우리나라 대외원조 전담기관인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)은 1991년부터 현재까지 개도국에 농촌

개발사업을 수행하고 있다. 특히 농림수산분야는 KOICA 사업의 7대 분야 중 하나로 선정되어 원조역량을 집중하고 있으며, 농림수산분야 중 농촌개발 분야는 5개 프로그램 중 하나로 선정되어 활발하게 사업을 진행하고 있다.¹

지금까지 진행되어져 온 KOICA의 농촌개발사업 중, 에티오피아 아르시존 농촌개발사업(2009~2012)은 KOICA의 대표 사업으로 여겨지고 있다. 이는 기존의 공여국 중심, 단방향, Top-Down 방식의 사업이 아닌 주민들의 적극적인 참여를 통해 개발이 추진되어졌기 때문이다. KOICA의 지원을 기반으로 주민들 간의 참여를 통해 주민의식이 고취되고 역량이 강화되어 사업이 추진된 지역이 변화 및 개발을 이루어졌다는 것이다.

현재 참여적 개발의 중요성에 대해서는 많은 논의들이 이루어져 오고 있다. 그러나 실제 사업에서 참여적 개발이 어떠한 과정으로, 어떻게 이루어지는지 등에 대한 연구는 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다.

이러한 배경에서 본 연구는 참여적 개발 관점에서 에티오피아 아르시존 농촌개발사업을 연구해보고자 한다. 실제 아르시존 농촌개발 사업이 진행되는 데 누가 어떻게 영향을 미쳤고 어떠한 귀결을 나았는지를 살펴보고자 한다. 본 연구를 통해 참여적 개발이 실제 사업에서 어떻게 활용되어지는지 알 수 있게 될 것이고, 농촌개발 분야 ODA사업의 효과성 제고에 기여할 수 있을 것이다.

1. 7대분야는 한국이 비교우위를 가지고 있어 가장 효과적으로 개도국에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단되는 7개 분야를 말하고(교육, 보건의료, 공공행정, 농림수산, 산업에너지, 범분야, 기후변화대응분야), 농림수산분야의 5가지 프로그램은 농어촌인프라, 농어업 생산성 향상, 농수산물 시장접근성 개선, 소득원 다양화, 농어촌 종합개발 분야를 말함(KOICA 홈페이지 <http://www.koica.go.kr/>).

II. 이론적 논의 및 연구방법

1. 이론적 논의: 참여적 개발²

(1) 참여적 개발의 개념 및 특성

참여적 개발은 1989년 12월 OECD/DAC의 ‘90년대 개발협력에 관한 정책선언’ 정책보고서에서 빈곤감소 전략 및 수원국의 자립을 위한 역량개발 추진의 한 방향 및 도구로써 처음 사용되었다(Craig and Mayo, 1995; JICA, 1995; Weerelt, 2001; Ncube, 2005; 한국국제협력단, 2013). 본 보고서에는 개발협력 정책방향에 대한 전반이 들어있다. 1993년 12월에는 이를 발전시켜 ‘참여적 개발과 거버넌스’에 관한 정책방향이 수립되었고, 1997년 5월에는 참여적 개발에 대한 최종보고서가 채택되어졌다.

초기 참여적 개발은 단순히 다수가 참여하는 것으로 일컬어졌다. 사람들이 자신들의 삶의 영역에서 영향력 있는 행동을 하고 활동을 하는, 하나의 과정으로 여겨졌다(DAC, 1995). 그러나 점차적으로 광범위하게 정의되어지며 현재는 단순히 특정 개발프로젝트나 프로그램의 일부분에 관여하는 것이 아닌, 주민 및 지역 사회가 자신들에게 직접 영향을 미칠 수 있는 개발 프로젝트에 의사결정에의 참여, 집행에의 참여, 개발이익에의 참여, 평가에의 참여 등 경제·사회·정치적 전반에 적극적으로 관여하는 것으로 확장되었다. 전분

-
2. development는 개발 혹은 발전으로 번역되어진다. 개발과 발전은 구분하지 않고 같은 뜻으로 쓰는 경우가 많지만 정지웅·임상봉(1997)은 다음과 같은 차이가 있다고 주장하였다. 개발은 발전에 비해 보다 구체성을 띠며 직접적이고 역동적인 반면, 발전은 보다 포괄적이고 간접적이며 정적인 변화상태를 나타낸다. 개발은 생존의 욕구를 충족시키는 의미로서 생계수단을 확보하는 것과 삶을 풍요롭게 하기 위해 경제적인 성취를 이루는 내용, 인간의 존엄성을 확보하고 권익을 실현하며 뜻이나 이해를 같이 하는 사람들 사이에 유대감을 강화하기 위해 조직을 결성하고 연합체를 결성하는 일, 정치·경제·사회적 목표를 성취하기 위해 인간의 능력과 잠재력을 개발하는 내용이 포함된다(정지웅·임상봉, 1997: 13-15). 또한 개발은 성장과도 비교되어진다. 성장이 보통 양적인 변화를 의미하는데 비해 개발은 양적인 변화와 질적인 변화 모두를 포함하는 개념으로 쓰인다(정지웅·임상봉, 1997).

〈표 1〉 수단과 목적으로서의 참여

수단으로서 참여	목적으로서 참여
이미 결정되어진 목표나 목적을 달성하기 위해 사용	참여를 통해 사람들의 역량을 증대시키고자 함. 참여를 통해 보다 의미있고 자신들을 위한 개발 도모
목표를 달성하기 위해 존재하는 재원을 사용	개발이니셔티브를 통해 사람들의 역할증대 증시
목표달성에 초점	정해진 목표를 달성하는 것보다 참여를 통해 사람들의 역량이 향상되는 것에 초점
정부 프로그램으로서, 전달체계의 효율성을 증진시키고 공동체를 추동하기 위해 사용	정부가 시행하기 보다는 주로 ngo들이 시행
참여는 일반적으로 단기적으로 이루어지며, 참여를 위한 하나의 능동적 형식으로서 사용	장기적 과정으로 이루어지며, 상대적으로 active하고 역동적임

*자료: Narayanasamy(2009).

야, 전과정에 적극적으로 관여하는 것이다.

수원국 주민들이 개발과정에 광범위한 참여를 함으로써 주민 및 지역사회에 개발이 이루어지는 것은 물론 개발과정에 자신들의 목소리를 반영함으로써 자신들의 역량강화(empowerment)를 스스로 도모할 수 있게 되는 것이다. 참여적 개발에서 참여는 수단(means)임과 동시에 목적(ends)으로 작용한다(JICA, 1995; 최성호, 1999; 한국국제협력단, 2013).

(2) 참여적 개발의 목표: 역량강화(empowerment)

참여적 개발은 서로의 영역에서 영향력 있는 행동을 하고 활동하는 개발의 전 과정이기 때문에 단기적인 시각으로 볼 때, 시간과 비용이 과하게 소모되는 것으로 보일 수 있다. 그럼에도 불구하고 참여적 개발이 강조되어지는 이유는 시간이 조금 더 걸리더라도 사람들이 참여를 통해 자신들의 이익이 수반된 행동을 취하기 위하여 서로 협상해 나감으로써 주민들의 역량이 강화되기 때문이다. 또한 개발과정에 일부 주민들만 포함되어지는 것이 아닌 취약계층 또한 포함되기 때문에 개발과 관련한 모든 사람들의 역량이 강화되어진다고 할 수 있다(DAC, 1995; JICA, 1995). 이러한 특징을 가진 참여적 개발에서 참여를 활성화시키는데 필요한 요인은 다음과 같다.

첫째, 대표성을 가지고 정책결정을 내릴 수 있는 정부기관이다. 주민들의 참여를 촉진하기 위해서는 정부가 경제적·정치적 자유를 보장할 수 있는 제도 및 법률을 제정하고 참여를 막는 장애물을 제거할 수 있는 통제 및 규제 수단이 요구되어진다(DAC, 1995; JICA, 1995). 이는 원조조화, 원조일치에 기반하여 개발이 이루어져야 함을 의미한다.

둘째, 중앙정부 수준에서 나아가 지방정부 수준에서도 주민참여를 조장할 수 있는 프로그램이 중요하다(DAC, 1995; JICA, 1995). 이러한 프로그램은 마을위원회와 공동으로 운영하여 나갈 때에 지속가능한 개발이 가능해진다.

셋째, 마을수준에서 자체적으로 프로그램 및 프로젝트를 지원 및 중재할 수 있는 조직이 요구되어진다(DAC, 1995; JICA, 1995). 각종 마을위원회를 예로 들 수 있으며, 자생적으로 만들어진 위원회를 통해 개발사업이 진행되어질 때에 협동 및 통제가 자발적으로 일어나, 수원국의 지원이 끝나더라도 마을 자체로 개발이 지속될 수 있게 된다.

넷째, 마을 주민들이 최대한 많이, 다양하게 참여하는 것이 중요하다. 소수의 참여는 자기들의 이익을 수반하는 방향으로 돌아갈 수 있으므로 취약계층을 포함한 다수의 참여가 중요하다. 개발과 관련된 모든 사람들이 수혜를 받을 때에 사회적 평등을 지향할 수 있게 된다(DAC, 1995; JICA, 1995).

다섯째, 개발의 참여자인 수혜자와 공여자 등 개발 관계자들과의 잦은 만남은 참여적 개발을 조장하는데 큰 역할을 한다(DAC, 1995; JICA, 1995). 이는 일방적인 요구와 제공이 아닌 행위자들 간의 협조·협상을 통해 가장 최적의 결과물을 이루어낼 수 있게 된다.

이러한 요인들과 더불어 참여가 이루어질 때 주민들의 역량강화는 물론 사회적 평등을 이룰 수 있고, 분권화, 사회자본, 사회운동을 촉발하여 종국적으로 사회정의를 실현하고 지속가능한 개발을 야기할 수 있게 된다(Mohan & Stokke, 2000).

그러나 모든 개발과정에 위와 같은 참여 활성화 요인들만 작용하지는 않는다. 참여를 제약하고 저해하는 요인이 동시에 작용하기도 한다. 참여의 제약요인으로는 다음과 같이 구분해 볼 수 있다(최상호, 1996; 주대진·김진모, 2004; 신민경, 2007).

첫째, 주민들로 인한 제약요인이다. 주민들의 낮은 사고방식과 태도의 고수, 발전적 근대의식(근면, 자조, 협동)의 부족, 영세주민 생계곤란으로 인한 참여 부족, 지역사회공동기반 부족 등이 포함된다.

둘째, 지도자로 인한 제약요인이다. 지도자의 의욕과 열성 부족, 지도력 미흡, 사업추진 기술 부족 등이 포함된다.

셋째, 주민들 간의 제약요인이다. 사업비 배분 및 사업영역 선정 등 자원 배분으로 인해 겪는 마을 내 갈등이 포함된다.

넷째, 행정기관으로 인한 제약요인이다. 하향식·일방적 사업 책정과 지도, 정책 일관성 결여, 신뢰부족 등이 포함된다.

이렇듯 개발과정에는 참여를 활성화 시키는 요인은 물론 제약요인이 동시에 작동할 수 있고 오히려 제약요인이 더 크게 작동하기도 한다. 그러나 개발의 전 과정에서 시간과 비용이 많이 소모되더라도 참여를 무시할 수 없는 이유는 이해당사자들 간 참여과정을 거치며 협상이 이루어지고 이 과정에서 제약요인들이 렛슨드 런드(Lessons Learned)로 작용하게 되기 때문이다. 이러한 과정을 거칠 때 다음과 같은 긍정적 결과가 야기되어질 수 있다(Smith, 1973; 정하성·우룡, 1998; 송미령·성주인, 2005).

첫째, 지역주민들의 참여가 바탕이 되지 않은 상태에서 중앙에서 만들고 추진하는 계획은 단순한 권력의 행사가 될 수 있다. 참여적 개발은 계획과정, 목표설정 및 수단까지 지역주민들이 스스로 결정하는 것이므로, 이러한 과정을 거쳐 개발이 이루어질 때, 개발로 인한 독주를 막을 수 있고 개발의 공정성·정통성을 확보할 수 있게 된다.

둘째, 주민참여 없이 사업이 진행된다면 시간과 경비를 절약할 수 있지만 사업수행과정에서 주민들의 비협조, 무관심 등은 일회용 혹은 전시회식의 사업으로 끝낼 수 있다. 사업의 전과정에 주민들이 참여하게 되면 주민은 자신이 사업의 주체임을 인식하게 되고 사업에 대한 주체의식, 주인의식을 가지게 된다. 이는 사업이 마을에 성공적으로 안착할 수 있게 만들어주는 것은 물론, 주민들의 삶에 대한 소외감이나 무력감을 극복하는 계기로 작용하여 주민들이 주체성, 자주성을 찾는 하나의 방식으로 나아갈 수 있다.

셋째, 서로 모여 의견을 교환하고 토론을 하고 하는 일련의 과정을 통해

주민들이 개인의 사적이익보다는 사회적·공적 이익에 관심을 갖게 되어 다른 사람과의 협동의 중요성을 자각하게 된다. 이는 공적인 주민으로 성장할 수 있게 된다.

결국 역량강화 지원이 끝나도 스스로 성장할 수 있는 개발을 말하는 자립적 개발(self-reliant development), 경제와 환경 등이 더불어 안정적인 발전을 지속해 나가는 것을 의미하는 지속가능한 개발(sustainable development), 지역·성별·수입 등에 따른 차별없이 평등하게 참여하는 것을 의미하는 사회정의(social justice)를 추구한다고 할 수 있다. 주민들은 자신들의 이익을 수반할 수 있는 개발과정과 계획과정 등 개발 전 과정에 참여함에 따라 경제적 발전은 물론 스스로 개발을 추구할 수 있는 역량증대를 이룰 수 있게 된다(JICA, 1995).

(3) 참여적 개발의 구분

참여적 개발은 주민들이 개발과정에 직접 참여하는 것이므로 개발과정, 사업형태, 개발수준별로 구분되어질 수 있다(Hamdi & Goethert, 1997; 정하성·우룡, 1998; 송미령·성주인, 2004).

개발사업 진행과정에 따른 구분을 보면, 먼저 착수단계에서는, 마을개발사업 응모 준비 및 대상지 확정이 이루어진다. 이를 위해 마을에 인지된 문제, 주민들의 기본니즈 등을 파악하고 이루고자 하는 기본적인 목표와 목적, 범위 등을 결정한다. 다만 구체적인 세부사항은 아직 결정하지 않는 단계라고 할 수 있다.

두 번째 단계는 계획수립 단계이다. 마을 발전방향 및 사업 내용 등의 구

〈표 2〉 개발사업 진행과정에 따른 구분

단계	추진사업
착수 단계(initiation)	마을개발사업 응모 준비 및 대상지 확정
계획수립 단계(planning)	마을 발전방향 및 사업 내용 등 구상
사업세부설계 단계(design)	세부계획, 시행계획 등 작성(전문적 영역)
사업시행 단계(implementation)	각종 건축물이나 기반시설 건설
유지관리 단계(maintenance)	시설 운영과 관리, 각종 행사 개최

〈표 3〉 개발사업 형태에 따른 구분

형태	내용
의사결정에의 참여	주민이 직접 의사결정권을 가지는지 혹은 의사결정자에게 정보를 제공하거나 제의할 수 있는지
사업수행에의 참여	재정, 노동력, 자원 등 제공
사업혜택에의 참여	물질적 이익, 사회적 이익(교육, 공공서비스)
사업평가에의 참여	대개 주민이 선출한 대표가 참여

〈표 4〉 참여 강도에 따른 구분

강도	활동
참여 없음	
간접 참여	단순회의 참석
적극 참여	정보, 의견 등 제시
공동 권한 행사	토지, 자본, 노동력 등 제시
자율적 권한 행사	기획, 관리, 운영

상이 이루어지는 단계로, 세부사항이 결정되어진다. 예산이나 자원이 어떻게 지원되고 우선사항은 무엇인지, 전문가는 누가 투입될 것인지 등 특정 활동이 구체화되어진다.

세 번째 단계는 사업세부설계 단계이다. 세부계획, 시행계획 등 계획된 세부사항이 발전되어지고 전문지식이 투입되어진다.

네 번째 단계는 사업시행 단계이다. 각종 건축물이나 기반시설들이 건설되고 설치되어지며 프로그램이 확립되고 사람들은 훈련되어진다. 특히 관리기술이 요구되어지는 시기라 할 수 있다.

마지막 단계는 유지관리 단계이다. 시설 운영 및 관리, 각종 행사가 진행된다. 장기간 지속될지가 관건이며 이를 위해 유지·관리가 지속적으로 이루어진다.

각 단계에서 어떤 형태로 주민들이 참여할 것인지, 그리고 참여한다면 어떠한 강도(수준)로 참여할지 등이 결정되어지는지는 다음의 표를 통해 알 수 있다.

이러한 지표는 실제 주민참여 실태를 파악할 때 유용하게 활용될 수 있으며 대부분의 공여국, 국제기구 등은 이러한 준거에 기반하여 고유의 평가지표를 만들어 사용하고 있다³.

2. 연구방법

본 연구는 에티오피아 아르시존 농촌개발사업에 대한 사례연구를 시행하고자 한다. 동 사업은 2010~2012년까지 총 3년에 걸쳐 진행되어진 사업으로 KOICA에서 현재까지 진행되어진 농촌개발사업 중 가장 성공적으로 추진되어진 사업으로 불리운다⁴.

구체적인 사례연구에 필요한 자료는 한국국제협력단의 내부자료, 사업의 PMC인 한국농촌발전연구원의 내부자료, 2010년 9월부터 2012년 3월까지 동 사업의 PM으로 현지마을에 거주하였던 ○○○ 전문가와의 심층면접을 통해 수집되었다. 그리고 사업이 실제 시행되어진 에티오피아 아르시존 불차나 마을에 방문(2014. 2. 8~2. 14)하여 직접 주민들과의 인터뷰를 실시함으로써 문헌자료에 드러나지 않은 부분을 파악 및 보완하였다.

-
3. 참여적 개발의 한계는 견고한 분석기법(analytical tool)이나 이론적 프레임워크가 없다는 것이다. 이는 참여의 유연성을 증대시킬 수 있다는 점에서 오히려 장점이 될 수 있으나, 주제별·연구자별로 틀을 달리하여 연구하고 있다는 점에서 한계라 할 수 있다(Dipholo, 2002: 66-67).
 4. 동 사업은 KOICA 대표 사업으로 분류되어 2013년 OECD/DAC와 DFID, USAID, JICA가 동 사업을 대상으로 공동평가를 추진하기로 합의하였다. 평가를 통해 KOICA의 평가전문성 제고는 물론 선진 기구들과의 파트너십을 고취하는 등 국제적 수준의 원조능력을 평가받게 된다(KOICA 홈페이지 http://www.koica.go.kr/pr/press/news/1317430_1756.html, 검색일: 2015. 1. 15).

III. 에티오피아 농촌개발사업 개괄

1. 마을 현황: 불차나 마을의 사회·경제·문화적 조건

에티오피아 아르시존 헤토사군 테도레만면의 불차나 마을은 불차나(Bulchana)와 갈로(Galo)로 구성되어 있다. 2013년 현재 불차나 마을은 500가구, 2712명의 주민이 거주하고 있고, 갈로는 80가구 518명의 주민이 거주하고 있다. 불차나와 갈로 마을은 거리상으로 매우 가깝고 경제·사회적 관계가 긴밀하여 하나의 지역사회(마을)로 여겨지고 있다.⁵

불차나 마을의 주거형태는 가리(Gari)이다. 가리는 에티오피아의 핵가족 밀집구조를 지칭하는 것으로서, 부모의 거주지를 중심으로 자녀들이 새로이 집을 짓고 거주하는 형태를 말한다. 하나의 가리는 친족집단으로 구성된 하나의 집촌이라 할 수 있으며 부모와 형제들이 가리를 중심으로 이루어 살기 때문에 농기계의 공동사용이나 노동력의 교환이 가리 안에서 이루어진다. 따라서 가리는 에티오피아 농촌의 경제·사회적 협동의 단위라 할 수 있다(KOICA, 2010). 현재 불차나 마을에는 약 64개의 가리가 있으며 각 가리에는 1명씩 대표가 있다. 가리 대표 64인이 모여 마을 원로회의를 진행하고 원로회의에서 마을의 중요한 의사결정을 내린다. 특히 64인의 가리 대표 중 3명은 막강한 권력을 갖고 있다. 이장은 대외적으로 마을 행정을 담당하고 있고 마을과 면, 군을 연결하는 통로 역할을 하고 있다.

불차나에는 총 64개의 가리가 있는데 각 가리마다 대표가 모여서 원로회의를 해요. 이 지역이 무슬림이어서 남자 연장자가 의사결정을 하는 구조예요. 그래서 64명 중 3명은 마을에서 절대권력을 가지고 있어요. 이들은 마을회의에 무조건 나와서 자신들의 의견을 피력하죠.(PM 인터뷰)

5. 불차나 마을은 통상 이 두 마을을 합하여 통칭됨(큰집이 불차나에, 작은집이 갈로에 있는 형식)

〈표 5〉 마을 현황

	불차나	갈로
인구	2,712명(500가구)	518명(80가구)
가리	58개	6개
경작면적	호당 1.1ha	1.3ha
종교	무슬림	
평균기온	24.75℃	
연간수입	가구당 15,000빌(\$150)	

불차나 마을의 주영농은 밀경작으로, 밀 경작지 비율은 불차나가 75.9%, 갈로는 72.2%이다. 나머지 농지에는 보리, 테프 등 작물을 재배하고 있다.

2. 에티오피아 농촌개발사업의 경위

에티오피아는 국가 총생산의 50% 이상, 총 수출 60% 이상을 농업부문이 담당하는 나라로, 에티오피아 정부는 빈곤종식을 위한 발전계획⁶(PASDEP: A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty/^{05. 6~'09. 10})과 '12~'25년 농업개발계획을 수립하여 농업·농촌분야의 개발을 통해 빈곤을 해소시키려는 전략을 펼치고 있다.

새마을운동 사업이 요청되었던 오로미아 주(Oromia state)는 에티오피아의 9개 주 중 하나로, 에티오피아 전 국토의 35%를 차지하고 정부 주요직에 오로미아 출신들이 다수 배치되어 있는 등 에티오피아에서 매우 영향력 있는 주이다.

오로미아 주 정부는 2009년 2월에 한국의 새마을농촌개발경험을 적용한 농촌개발 모델을 요청해왔다. 2009년부터 2012년까지 오로미아주 아르시존

-
6. ① 농업의 생태적 조건을 고려하여 강우지역, 용수이용 가능지역, 방목지역으로 구분하여 지역 특성에 맞는 발전경로 설정
 ② 작물생산력 증진을 위해서는 특히 병해충 관리, 수확 후 손실 감소방안 등의 고려
 ③ 축산물 생산량 증진을 위해 사료생산, 가축질병 방제체계 및 훈련 등 고려

〈표 6〉 사전조사

지표	내용	불차나 마을
접근성 및 파급 효과	- 주 도로에서의 접근성은 사업 개시 시 기계, 시설 등 기자재의 운반용이성 및 수확물의 출하 용이성에 영향을 미치는 주요 요인이며 모델마을로서 향후 파급효과에도 큰 영향을 미침. 많은 사람들이 쉽게 접근하여 견학하고 배울 수 있는 마을의 선정이 필요함	- 아스팔트 포장도로에서 약 15km 거리에 위치하며 아스팔트 포장도로는 아니지만 자갈도로가 마을진입 3km 전방까지 있어 우기에도 접근가능하며 대상지로 선정될 경우 사업의 홍보성 측면에서 유리함
연계 효과	- KOICA사업 및 우리나라 타 기관(NGOs 등)의 사업을 포함하며 농촌개발사업을 보건, 의료, 교육, 생활개선 등 타 사업과 연계하여 지역종합개발 프로그램을 접목시킴으로써 시너지 효과창출을 도모함	- 불차나 마을에 KOICA 초등학교 건축지, 가족계획사업 교육지, 태양광 사업지 등이 시행되고 있어 타 사업과의 연계효과가 틀 것으로 기대
주민 참여도	- 한국의 새마을운동의 경험을 적용한 주인의식(ownership)을 바탕으로한 참여적 개발(participatory development)이 근간을 이루고 있으며 추후 지속가능성 유지를 위해서도 주민 참여는 농촌분야사업의 필수적인 요소임	- 마을 주민들이 3년 동안 KOICA와 관계를 맺어 온 경험이 있어 주민참여 유도가 타 마을보다 용이하며 주민의 자발적인 참여의지가 높음
여성 참여도	- 에티오피아 정부는 정부시책 상 모든 사업의 30%에 여성이 참여하는 것을 필수요건으로 다루고 있으며 에티오피아 정부 시책에 적극 협조하는 것은 물론 우리나라의 농촌개발 경험 상 여성의 참여는 사업성공의 또 하나의 필수요소임 - 사업내역 선정과정에서 여성들의 참여도는 사업의 전체 참여도뿐만 아니라 파급효과, 지속성 등에 영향을 미치는 요인이며, 잉여 노동력 활용 및 생산성 등에 지표로 쓰일 수 있음	- 마을주민과의 면담 시 여성 참여도가 높았으며 자발적인 여성들의 의사표현 및 사업추진의사가 적극적이었음. 특히 소득증대를 위한 사업내역을 평소에도 많이 고민하는 것으로 판단되었으며 특히 가족, 자녀들을 위한 사업에 관심을 적극 표명함
마을 발전 수준	- 전기의 이용, 급수시설 설치, 학교 등 주민 편의시설 등이 갖추어진 마을은 소득수준이 높아 상대적으로 잠재적 개발가능성 및 개발의 효과가 적은 것으로 판단함	- 전기가 공급되지 않는 지역(off-grid area)이며 식수의 급수원도 설치되어 있지 않음. 또한 마을의 소득원은 및 위주의 전작과 매우 영세한 수준의 축산으로 소득수준이 낮음
주민 요구 사항	- 주민요구 사항은 현지에서 가장 필요로 하는 사항을 반영한 내역이며 실제 사업의 실현가능성에 대한 분석과 함께 불요불급 여부 등을 올바르게 평가 할 경우, 가장 적절한 사업구성이 될 수 있음 - 기술적으로 가능하며 경제적 효과가 있는 사업 인지를 평가함	- 마을주민 68명을 대상으로 성별, 연령 등에 따라 5개 그룹을 나눠 토론을 통해 그룹별로 5개 개발과제를 선정함 ⁷ - 농기계도입과 제분소, 농업신용, 비료 공급, 우수중자 보급을 개발과제로 선정 - 여성들은 식수, 전기, 제분소, 쪼소지 원, 도로포장을 요구. 매일 걸어서 식수를 기르고 정미, 제분 등의 일도 여성이 담당하기 때문

(Arsi zone)에 3년간 2백만 달러 규모의 종합적 농촌개발사업을 지원해 달라는 것이었다. 이에 KOICA는 전문가를 파견하여 사전조사를 통해 농촌개발 사업을 진행할 대상지를 선정하였고 아르시 존(Arsi zone) 불차나 마을(Bulchana village)이 최종 대상지로 선정되었다.

아르시존은 인구 270만 명, 인구의 88%가 농촌에 거주하고 있고 오로미아 주에서 가장 생산성이 낮은 지역으로 특히 실제 사업이 시행되는 불차나 마을은 인구의 대다수가 농업과 축산을 하고 있다. 그러나 관개시설이 취약하고 밀, 테프, 보리 등에 한정된 농업구조를 지니고 있으며 낙후된 영농기술, 부족한 사료자원, 열악한 가축사양 환경 등으로 생산성이 낮아 인구 대다수가 빈곤한 생활을 영위하고 있었다.

오로미아 주는 KOICA 사업 종합지역개발계획의 타깃 지역으로, 농업분야는 에티오피아 국별지원전략(Country Partnership Strategy: CPS)의 보건 및 교육분야와 함께 3대 중점분야사업으로서 KOICA의 지원전략과도 일치한다. 특히 사업대상지인 불차나 마을은 KOICA 교육사업의 일환으로 학교가 설립된 지역으로 사업대상지 거점역할을 하고 있고 현재 마을 주민들은 KOICA 사업에 대한 신뢰, 기대감, 참여도 등이 우수하여 사업추진 시 지속가능성 및 파급효과 등이 매우 크다고 판명되었다(KOICA, 2009).

KOICA는 불차나 마을 전수조사(580가구 현장조사), 주재국 농업개발계획, 가능자원 여부 등을 토대로 에티오피아 주정부와 TFT를 구성하고, 사업에 대한 기본취지, 대상지 선정 여부에 대하여 주정부와 합의를 이루고 주민들의 요구를 반영하여 실시협의를⁸를 통해 수원국이 필요한 사업, KOICA가 지원해줄 수 있는 사업을 협상하면서 RoD(Record of Discussions)를 체결하고 사업을 시행하였다(KOICA, 2010).

-
7. 개도국 주민들은 자신들이 처한 상황에서 무엇이 필요하고 무엇을 어떻게 해야 하는지 알지 못하기 때문에 통상 사전조사에는 주민과 전문가가 함께 참여하여 토론 및 회의를 함
 8. 실시협약에는 ① 타당성 조사, ② 지원방식의 적절성, ③ 수원주체의 적절성, ④ 개발방식(수혜자중심인지), ⑤ 중복가능성, ⑥ 기대효과, ⑦ 이해관계자 분석, ⑧ 사업수행상의 리스크 등이 조사되어짐

〈표 7〉 사업개요

사업기간	- 1단계(사업착수 및 시행): 2010. 7~2012. 3 - 2단계(사업관리 및 유지보수): 2012. 3~2012. 11	
사업비	186만 2천 6백 달러(총 17개 사업)	
개발 목표	수혜 지역 주민의 빈곤 탈피: 불차나 마을의 축산과 경종농업의 생산성을 증진시키고 생활환경을 개선하여 지역 주민들을 빈곤으로부터 탈피하고자 함	
기대성과	- 선진 농업기술 및 가축 사양관리 기술을 도입하여 지역이 지니고 있는 농업 및 축산자원의 효율성을 개선함 - 농업자원 이용 구조를 개선하여 생산성과 소득증대를 가져오도록 함 - 쾌적한 주거환경을 개선하기 위하여 시범주택을 건축하고 기존 주택을 개선하여 주거환경의 질을 향상시킴 - 한국의 개발경험인 새마을운동 방법론을 적용하여 주민의 참여의지를 높이고 지속적으로 관리할 수 있는 체계를 구축함 - 에티오피아 농촌지역에 적용가능한 농촌모델을 개발함	
주체별 부담	에티오피아 측	- 파견 전문가 행정지원 및 관련자료 제공 - 응급 시 의료서비스 제공 - 사업수행 중 발생하는 제반 행정업무 지원 - 사업사무소(PO: Project Office) 설치, 지원 - 통관 기자재 면세 등
	한국 측	- 시범사업 실시 - 국내 초청연수 - 전문가 파견
	주민	- 자부담 - 노동력 제공

IV. 에티오피아의 참여적 개발

에티오피아 아르시존 불차나 마을 농촌개발사업은 한국농촌발전연구원을 PMC로 선정하고 사업이 시행되어졌다. 사전조사를 통해 불차나 마을에는 생산성 증대가 가장 중요하다는 의견이 모아졌고, 주민들이 화합하여 스스로 개선해 나갈 수 있도록 참여적 개발을 통해 사업이 시행되었다. 이에 따라 5가지 계획 및 사업 — ① 축사개량을 통한 생산성 향상, ② 영농기술 개선으로 상업적 영농 실현, ③ 사람과 가축을 분리시켜 주거환경 개선, ④ 도로 등 인프라 개선, ⑤ 지속적 개발을 위한 주민을 조직화 및 능력 개발 — 이

추진되었다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1. 축산개량

에티오피아는 취업인구 중 85%가 농업, 축산업에 종사하고 있다. 특히 불차나 마을은 강수량이 높아 목축이 기간산업을 이룬다. 이를 기반으로 사전 조사를 통해 농가소득증대 사업으로 번식우 사업을 선정하였다.

번식우 사업의 일환으로 축산개량 시범사업을 시작하였다. 에티오피아 고유종인 보란종 암소를 홀스타인 젖소 정액으로 교배하여 홀스타인 1대 교잡종 송아지를 보급하는 것이다. 재래종은 3살에 4,000벌이지만 교잡우 보급종은 8,000벌, 교잡우 젖소는 20,000벌이어서 축산개량 만으로도 농가소득을 높일 수 있다.

이에 따라 사업 시행 전, 마을 원로회의에서 1차 지원농가를 선정하고⁹⁾, 원로회의에서 선정된 지원농가는 5년 내에 암송아지 1마리를 번식우위원회에 반환·상환하기로 하였고, 반환된 소는 2차 지원농가에 보급되어 전 주민이 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 또한 송아지 상환, 입식우의 사망, 환급된 송아지 분배, 공동기금 마련 등 번식우 관리운영에 관한 사항은 번식우관리 위원회에서 규정을 제정하여 자치적으로 운영될 수 있었다.

축산개량 사업에는 능력이 우수한 소를 선택하는 것이 중요하고 그 지역에 맞는 소를 선택하여야 한다. 이에 따라 한국 고유의 번식우가 아닌 오로미아주 축산국에서 추천한 보란종 소 가운데 품종이 고유한 특성을 갖고 질병이 없으며 인공수정에 맞는 24~30개월 미출산 암소 137마리를 구입하여 지원하였다. 이를 위해 인공수정사를 마을회의를 통해 2명 선정하여 오로미

9. 입식대상자 선정기준: ① 소 1두당 최소한 0.5a 이상에서 생산되는 농산 부산물(사료 작물)을 소의 사료로 활용할 수 있는 능력을 지닌 농가, ② 20~40대 사이의 젊고 건 강한 노동력이 있는 농가, ③ 현재 소 사육 두수가 5두를 넘지 않거나 혹은 소를 사육하지 않는 농가 중에서 개량된 방식으로 소를 사육할 의지가 있고 소 사육에 대한 경험과 지식이 있는 농가, ④ 마을 개발 사업에 적극 참여하며 마을 개발을 위해 헌신하는 능력을 원로회의에서 인정받는 농가

아 주정부에서 하는 인공수정 양성사 과정에 훈련시켰다. 단순히 한국 전문가가 직접 인공수정을 해주거나 전문가를 파견해주는 것이 아닌, 마을 주민을 교육시켜 자치적으로 운영할 수 있도록 한 것이다. 더불어 정액저장탱크 등 마을에 인공수정센터를 설치하여 축산에 필요한 모든 기자재를 이용할 수 있도록 하였다. 기자재 또한 번식우관리위원회에서 관리하고 있다.

또한 축산사업은 최소 5년 이상이 시행해야한다는 전문가조사를 통해 사업기간은 기존 2010~2012년까지지만, 사업기간 후 3년 이상의 사후지도를 통해 지속성 있는 사업운영을 계속해 나가고 있다. 이에 기존의 지원에서 송아지 반환 재분양 사업의 관리지도, 사료작물 재배를 위한 종자 생산기술 지도 등도 계속·지원하고 있다.

축산개량 사업과 더불어 우사건축과 사료지원도 진행하였다. 먼저 우사건축의 경우, 우사의 울타리의 자재 등 건축비의 80%는 KOICA가 제공하고 그 외 건축비 20%와 노동력은 농가가 스스로 부담하도록 하여 주민들의 주인의식, 소유의식을 고취시키고자 하였다. 이에 따라 현재 젖소를 통해 우유를 생산하고 송아지를 낳아 소득을 높이고 있으며 인공수정 성공률이 계속적으로 성장하고 있다고 한다.

또한 가축을 기르기 위해서는 영양가 있는 사료가 필요하다. 이에 보란종 소 1마리당 10a(아르) 이상의 사료작물을 재배하도록 하였고 생산성이 낮은 자연초지도 개량하여 남는 땅에는 모두 사료작물을 재배하게 하였다. 좋은 사료를 먹이니 소가 건강해졌고 자연히 소로 인한 소득이 오르게 된 것이다.

한국에 귀국하고 1년 반 후에 사후관리 차 다시 마을에 방문했어요. 가자마자 본 것이 넓은 땅에 사료작물을 재배하고 있더라구요. 사업하기 전에는 사람들이 사료작물의 중요성에 대해서 전혀 몰랐거든요. 그런데 자발적으로 계속 사료작물을 하고 있더라구요. 자기들이 좋은 사료를 먹어야 소가 잘 낳는 것을 인식한거라 할 수 있죠.(PM 인터뷰)

2. 영농개선

불차나 마을의 주 영농은 밀경작으로 밀을 경작하는 농지비율은 약 75%에 달한다. 나머지 농지에는 보리, 티프 등을 재배하고 있다. 그러나 습하고 토지에 점토 함량이 높으며 농사지식이 부족하여 모든 작물을 흘뿌림 형식으로 진행되어 농업 생산성이 낮았다. 이에 따라 농민교육장으로 시범포를 시행하여 평균 20%이상의 증수가능성을 보여줌으로써 직접 보고 스스로 따라할 수 있게 하였다. 줄뿌림으로 옥수수를 뿌리고 배수로로 만듦에 따라 이전에 비해 높은 수확량을 거둘 수 있게 되었다. 특히 한국산 찰옥수수를 도입은 큰 성과를 가져다 주었다. 10a(아르) 당 일반 옥수수는 1,500빌인데 반해 한국산 찰옥수수는 4,500빌로 3배 이상의 소득을 내서 농가소득에 도움이 되었다고 한다.

땅을 보니 점포였어요. 수직배수가 안되서 습해가 발생하더라구요. 토질분석을 해보니 점토가 40%였어요. 좋은 땅이 15%정도 나오거든요. 이건 배수로만 잘 치면 되요. 그리고 옥수수도 흘뿌림으로 하더라구요. 그러니까 수확량이 적을 수 밖에 없죠. 그래서 시범포를 실시한거예요. 누구든 그냥 말로 교육을 하면 안듣고 안해요. 그래서 시범포를 시행해서 한쪽은 여기 사람들이 하는 방식으로 하고(배수로 없이, 흘뿌림으로), 한쪽은 한국방식으로(배수로 있고, 줄뿌림) 해서 직접 수확량을 보고 흠을 만져보게 했죠. 직접 출하량을 보여주면 길게 말하지 않아도 돌아가서 바로 그렇게 하더라구요.(PM 인터뷰)

불차나 마을은 경운, 수확 등 농작업을 수작업으로 하고 있어 농업 생산성이 낮았다. 이에 KOICA는 트랙터 및 굴착기를 제공하여 주민들이 외부에서 기계를 빌려쓰는데 드는 비용을 줄일 수 있었다. 더불어 쟁기, 로터리, 트레일러 등 트랙터 운용에 필요한 부속품을 지원하여 자체적으로 A/S가 가능하도록 하였다. 그러나 KOICA가 무조건적으로 지원한 것이 아닌, 농기계위원회를 조직하여 위원회가 스스로 운영하도록 하였다. 농기계 이용은 공동으로 하되 이용료를 징수하여 자체적으로 농기계 운전기사 급여 및 트랙터 유지관

리 비용, 부품 구입비용 등을 충당하게 한 것이다.

전 주민이 농사를 지으므로 전 주민이 농기계위원회 소속이다. 현재 6명이 운영위원이고 밖에는 1헥타르에 1,000빌을 주고 빌려 써야 하지만 동네에서는 800빌로 운영하고 있다. 이 돈은 트랙터 운전자 월급, 부품비 등에 충당되어지고 있다.(PM 인터뷰)

또한 제분소를 지어 13km 떨어진 개인 제분소에 오고가는데 드는 시간과 비용을 절약하였다. 특히 제분활동은 여성의 몫이었기 때문에 제분소 설치를 통해 여성의 시간절약 및 노동력 절감 효과를 거둘 수 있었다. 개인 제분소의 반값에 이용할 수 있어서 경제적인 이득도 얻을 수 있었다. 제분소 또한 자재는 KOICA가 제공하고 주민들은 건축하는데 드는 노동력을 제공하였으며 제분소위원회를 통해 운영·관리할 수 있도록 도모하였다. 무슬림 공휴일 일 금요일을 제외하고 주 3일 가동을 기본으로 하고 주민의 수요가 있으면 수시로 가동하고 있다고 한다.

전기사정으로 주 3일 해가 떠 있는 시간에는 가동을 하고 있고 주민들이 수요가 있으면 또 수시로 가동하고 있다. 곧 전기가 마을에 들어올 예정이기 때문에 더 활발하게 이용할 수 있을 것이다.(마을 주민 인터뷰)

3. 주거환경개선

불차나 마을의 주택은 원통형 흙담에 초가지붕을 얹은 형태로, 출입구 이외에 창문이 없고 30m² 내외의 좁은 공간에 7~8명의 가구원이 가축과 함께 기거한다. 가축과 사람이 같은 공간에 거주할 경우 벼룩, 빈대 등 기생충이 창궐할 뿐만 아니라 냄새 등으로 주거환경이 매우 열악하고 전염병에 무방비로 노출된다. 이에 따라 가축을 주택과 분리된 축사로 옮기고, 환기가 가능하고 쾌적한 주거환경을 조성하는 것이 매우 중요하다.

가축과 사람을 분리하기 위해 시범농가 50호를 건축하고자 하였다. 대상

농가를 임의로 선정하지 않고 마을 원로회의에서 농가실정과 주민부담능력, 예산 등을 감안하여 회의와 토론을 거쳐 선정하도록 하였다. 또한 현지실정을 잘 아는 군청의 건축직 공무원이 50m²의 설계를 맡았고, 농가주민은 건축비의 10%인 12,000빌(약 \$700), 터파기 물공급, 노동력 등을 제공하였다. 즉, 주민의 주인의식 고취를 위해 주택건축은 주민들이 노동력을 부담하고 건축 자재는 프로젝트에서 공급하는 것을 원칙으로 하고 추진되었다.

그러나 사업을 시행하려 할 무렵 물가급증으로 건축자재, 생활필수품 가격이 상승하자 정부에서 건축자재 가격 동결조치를 취했다. 이에 사람들이 자재를 하였고 이에 따라 자재비가 20% 이상이 올라 건축기간이 2달 연장이 되었다. 이에 기존 계획했던 방식을 수정하고 주택을 건축하는 일은 전문업체에게 맡기되 전문업체가 기술자의 작업지시, 노동 감독, 자재공급 등을 위탁하고 주민을 고용하는 방식을 도입하였다. 터파기, 자재운반 등 단순 노동력은 주민들이 무상으로 제공하고 부담이 되는 일은 업체가 주민을 고용하여 임금을 주는 형태로 진행한 것이다. 또한 급증한 자재비는 농가부담금으로 건축비의 약간을 보상해줌으로써 시행되었다.

집 한 채당 약 30,000빌을 내야 했다. 총 액수의 30%를 지불해야 했다. 하지만 소 1마리당 5,000빌인 물가에 비해 자부담 너무 높아서 원로회의와 회의 끝에 20,000빌로 내렸다. 20,000빌은 기술자 노임비와 건축에 필요한 물값이었다. 물을 구입해서 생활하고 있었기 때문에 물값과 기술자 노임비, 그리고 부수적인 노동력은 각 가구가 부담하도록 하였다. 신기한 것은 원로회의에서 절대 공짜로 주면 안된다고 했고 자부담 비율에 대해서도 높아야 한다고 했다. 이장이 집집마다 돌아다니면서 20,000빌을 거두어들였다.(PM 인터뷰)

시범가구 50동을 제외한 다른 가구에는 창문 달기 사업을 통해 집 내부의 밝기와 위생 등의 개선을 도모하였다. 처음에는 100가구를 대상으로 가로 50cm × 세로 60cm 창문을 각 가구당 2개씩 지원하여 농가 자력으로 창문을 부착하고 내부구조를 재배치하도록 하였다. 사업이 끝나자 주민들의 요구로 나머지 345가구에도 추가·지원되어 전체 가구의 위생 및 환경이 개선되었다.

에티오피아의 농가 주택은 주택 내부에 부엌이 있으며 화장실은 거의 모든 농가가 갖추지 않고 있어 위생적으로 문제가 있다. 처음 계획에서는 부엌을 주택 외부에 화장실, 창고와 함께 설치하는 것으로 구상하였으나 주택 건축비 부족으로 부속동을 주택 건축 설계에 제외하였다. 그러나 50가구의 건축에 주민들의 참여·지원을 통해 여유자금이 생겨 그 여유자금으로 15m²의 부엌, 화장실 부속동 25동을 지어 주택의 완성도를 높일 수 있었다. 부속동이 지어진 지역은 화산회토 지역으로 주택이 있는 지역이 대부분 암반으로 구성되어 있어 화장실 건축이 제한된 곳이었다. 그 곳에 부속동 25동을 지원하여 공동으로 쓸 수 있도록 유도하였다. 그러나 여전히 화장실을 가진 가구는 25동밖에 없어, 화장실이 항상 문제였다. 이에 군청 설비사의 협조를 받아 남·여 3칸씩 화장실 2동을 건축하여 주민들의 위생도 도모하고 주민들이 화장실을 이용하는데 편리하도록 도모하였다. 또한 관리는 부녀회에서 맡아 이용되어지고 있다.

축사는 하이에나 등 야생동물의 습격을 방지하기 위해 반드시 필요하고 울타리 또한 필요하다. 이에 축사 건축비의 80%는 KOICA가 지급하고, 나머지 20%와 노동력은 주민들이 부담·제공하여 건축되었다.

그러나 사업이 시행되고 나서 주민부담 주거환경개선 사업에 여러 문제들이 나타났다. 주민분담금을 통해 자력으로 집이나 축사, 화장실 등이 건축되었기 때문에 주민들이 경비를 줄이기 위해 허술하게 짓거나 혹은 부식되거나 도난 등을 이유로 축사는 건축하였으나 쓰지 않는 상황이 발생한 것이다. 이에 주민회의를 통해 주민들이 당면한 문제들을 되짚어보고 이에 필요한 자재들을 제공해주고 나머지는 주민들이 지원함으로써 해결할 수 있었다.

일반적인 농업에는 비료없이 가축분을 퇴비로 사용하고 있지만, 불차나 마을 주민들은 가축분을 취사연료로 사용함으로써 퇴비로 사용하지 못하고 있었다. 이에 KOICA는 시범농가 5가구를 선정하여 가축분뇨를 조리용 연료로 사용할 수 있는 메탄가스 이용시설을 설치하였다. 이 시설은 가축분에서 발생하는 메탄가스를 조리용 연료로 이용하고 슬러지는 비료로 토양에 돌려주어 연료해결, 산림녹화, 지력증진이라는 다각적 효과를 야기할 수 있다. 또한 에티오피아 정부는 황폐한 토지를 산림녹화를 위해 국가 연료 정책의 하나로

가축 분뇨를 이용한 바이오가스 시범사업을 권장하고 있어 원조일치, 원조조화 측면에서도 필요하였다.

이렇게 바이오 가스는 정부도 권장하고 있고, 연료 이외에 전기로도 활용할 수 있다는 장점이 있지만 시범사업 대상 지역은 이미 가축분을 말려서 연료로 활용하고 있으며 축분의 일부는 퇴비를 제조하여 영농에 사용하고 있기 때문에 대부분의 농가들이 바이오 가스를 설치할 필요성을 느끼지 못하고 있었다. 이에 시범적으로 5호를 선정하여 바이오 가스의 이용법과 설치의 유희함을 홍보하여 자발적으로 확대할 수 있는 기반을 조성하고자 하였다.

바이오 가스 사업은 현재 매우 성공적으로 시행되어지고 있다. 주민들이 메탄이용시설을 추가로 지원해줄 것을 요구하여 이에 대한 지원도 하고 있고, 동시에 주민들이 시범농가의 시설을 보고 자발적으로 시설을 설치하여 활용하고 있는 실정이다.¹⁰ 이러한 바이오가스 설비의 설치를 통해 축분으로 활용할 수 있을 뿐 아니라 연기가 많이 발생하는 기존의 건조 축분을 이용한 취사연료에 변화를 주어 깨끗하고 편리한 환경에서 조리를 할 수 있게 되었다.

불차나 마을은 전형적인 산촌으로 넓은 지역에 걸쳐 주택이 분포하고 있다. 따라서 마을회의 사항 전달, 정책 홍보 등에 애로가 있다. 이에 마을 주민에게 공지사항을 효율적으로 전달할 수 있는 앰프를 설치하여 정보의 이동을 유용하게 하였다.

4. 인프라 개발

불차나 마을은 도로가 주변의 농지보다 낮은 부분이 많고 도로 양측의 배수가 없어 우기시에는 도로가 유실되고 차량 통행이 불가능하였다. 원래 사업 시행 전에는 마을 도로 3.3km를 주민 자조사업으로 추진할 예정이었으나 주민요구결과를 반영하여 전문 도로 건설회사를 선정하여 내구성 있는 도

10. 연구자 방문시, 불차나 마을의 한 주민은 본인이 스스로 메탄이용시설을 설치하였다 고 하며 직접 시설 이용과정을 보여주었다.

로를 건설하는 방향으로 계획을 변경하였다. 즉, 주민들이 마을회의에서 토론을 통해 보다 시급한 것은 마을 진입도로를 우기에도 차량 통행이 가능할 수 있도록 내구성 있게 건축해 달라는 것이었다. 따라서 전문 도로 건설회사를 통해 도로를 건설해 주되 필요한 인력은 마을주민이 모두 참여하여 충당하는 것으로 하였다. KOICA는 주민들에게 곡괭이 등 작업도구 24점을 제공하였고, 마을주민 430명이 8일 동안 돌을 치우고 나무를 베고 바닥을 편편히 만들어 5m 폭의 진입로를 만들었다. 이렇게 차가 다닐 수 있는 큰 도로가 완성되자 작은 길들은 주민들이 자발적으로 직접 만들어 오고 다니는 것을 편리하게 만들었다. 이 후 오로미아 주정부 도로청의 협조로 다시 지방도로 수준으로 진입로 설계와 시공을 다시 하였고 지면경쟁입찰로 5개월 만에 더욱 큰 도로를 완성하였다.

도로작업 이 후, 도로 양측 배수로의 침식이 일어나자 토양침식을 방지하기 위해 마을 청년회에서 자율적으로 계단식 작업을 시행하는 등 자발적 관리를 하고 있다.

마을길 맨 처음시작은 KOICA가 큰 길을 무상으로 만들어준 것으로 시작했어요. 그래서 사실 그 땅에 대한 주인의식이 없을까봐 사람들에게 길 옆에 수로를 만들게 했어요. 그랬더니 그 후에 자발적으로 모든 큰 길에 수로를 만들어서 땅이 침식되지 못하게 하더라고요. 특히 청년회 사람들이 열성적이었어요. 뭐하나 해서 보면 땅에 수로 만들고 배수로 만들고 그러던데요. 그리고 작업도구 24개는 갈로 2가구당 1점씩 제공되는 것이었어요(총 50가구). 본인들이 자발적으로 도구를 가져다가 작업하는데 부러진 삼, 낡은 곡괭이로 진도가 안나갔나봐요. 새로운 것으로 작업하자 순식간에 작업이 되더라고요. 그리고 갈로 마을길 공사에 불차나 마을 주민들이 와서 도와주고, 서로들 도와주고 그러더라고요.(PM 인터뷰)

이처럼 마을길 공사 이전까지 불차나 마을에 공동사업이 시행된 적이 없었지만 마을길 공사가 전체 주민들이 참여를 통해 이루어지자 그 이후에는 활발하게 마을 공동사업이 시행되고 있다. 공동사업을 통한 결과를 눈으로 보자 자발적으로 시행하고 있는 것이다.

〈표 8〉 위원회 별 특성

위원회 명	조직대상	임무	기타
번식우 관리위원회	번식우 입식 대상 농가	- 입식 대상자 선정 - 지원받은 농가의 송아지 상환방법 및 기간 관장 - 입식한 소의 사망 혹은 송아지를 상환하지 못할 경우 이에 대한 반대급부 방식 관장 - 상환된 송아지의 배분, 공동 자금관리에 관한 규정 등을 관장	- 번식우 관리에 관한 제반 규정을 제정하여 마을 원로회의의 승인을 받은 후 PM과 헤토사군의 승인을 받도록 함 - 번식우를 통한 수익창출
제분소 운영위원회	마을 주민	- 제분소 및 제분기 설치 운영에 따른 비용 분담 방안 - 제분소 운영 결과 발생하는 이익금의 활용 방안 - 공동기금의 조성 및 활용 방안 등	- 제분소 관리에 관한 제반규정을 제정하여 마을 원로회의의 승인을 받은 후 PM과 헤토사군의 승인을 받도록 함 - 제분소 이용을 통한 수익창출
농기계 이용위원회	마을 주민	- 농기계 이용에 따른 비용부담 방법 - 농기계의 관리, 수선 등 사후관리 방안 결정 - 지속적인 농기계 이용 및 관리를 위한 공동기금조성 방안 등	- 농기계 관리에 관한 제반규정을 제정하여 마을 원로회의의 승인을 받은 후 PM과 헤토사군의 승인을 받도록 함 - 트랙터의 공동 이용을 통한 수익창출

5. 주민능력배양

동 사업은 모든 사업에 주민이 적극참여는 것을 기반으로 기획되었다. 이를 위해 계획단계에서부터 주민의 의견을 최대한 반영하도록 하기 위해 각종 운영위원회를 조직하여 자체적으로 운영할 수 있도록 하였다. 위원회를 통한 운영은 주민의식을 높이기 위한 방식으로, 운영대상을 공동자산으로 하여 주기적이고 지속적인 유지관리를 가능하게 함으로써 사업의 효과성, 효율성, 지속가능성을 높일 수 있다(KOICA, 2012). 따라서 KOICA는 각 위원회 별로 교육을 수행하여 자조적으로 위원회가 운영될 수 있도록 하였고,¹¹ 각 위원회는 자발적으로 규정을 만들어 그 규정에 따라 위원회를 운영해나갔다.

11. 번식우위원회 교육: 27회, 농기계위원회 교육: 18회, 제분소위원회 교육: 11회, 주택건축위원회 교육: 33회

〈표 9〉 사업별 수행방식

사업 영역	사업 활동	사업 방식
① 축산개량 시범사업	재래종 번식우 입식 및 사양관리	- 원료회의를 통한 분양대상 자격기준 설정 - 주정부, 수의사, 소 전문가, 농민 참여를 통한 소 선발
	공공축사 건립	- 울타리 설치를 위한 주민 노동력 자부담
	사료작물 재배	- 농기구 일부 지원 - 공유지와 사유지 공동 활용
	초지조성	- 농기구 일부 지원
	인공수정센터	- 군의 정책을 반영하여 마을에 설치 - 마을 내 인공수정사 교육·훈련 후 활용
② 영농개선	트랙터 운영	- 2명의 트랙터 조작자 훈련 - 주민 운영조직 결성
	농기계 창고 건립	- 자재공급 후 주민 자체 노동력 활용
	제분소 건립 및 운영	- 주민 운영조직 결성
	시범포 설치	- 농민교육장 설치
③ 주거환경 개선	시범주택 건립	- 주정부의 설계 - 주민 자부담 부과
	창문틀 설치	- 자재 공급 후 주민 자체적으로 설치
	부속동(화장실, 부엌, 창고) 건립	- 주민 자부담 부과
	바이오가스 설비 설치	- 정부의 정책 반영, 주민부담금 보조
	공동화장실 건립	- 자재 공급 후 주민 자체적으로 설치
	마을 엠프 시설 설치	- 마을 내 교회와 학교 등 조직 활동
④ 인프라 구축	마을 진입도로 개량	- 큰 도로는 입찰경쟁, 노동력은 주민들이 부담 - 작은 도로는 주민 자체적으로 개량
⑤ 주민능력 배양	사업 분야별 주민조직 형성과 운영	- 건축추진위원회, 번식우관리위원회, 농기계관리위원회, 제분소운영위원회 등 각종 위원회 결성 - 사업수행계획 및 결과에 대한 공청회 및 워크숍 개최
기타	전문가 파견	- PM(Project Manager) 파견: 축산전문가, 축산시설 전문가, 지역개발 전문가
	초청연수	- 에티오피아 사업관련 공무원 10명 대상, 2주
	기자재지원	- 인공수정용 오토바이, 컴퓨터 등 사무집기, 트랙터 등

위원회 교육과 더불어 주민들의 의식개혁을 위해서도 교육이 시행되어졌다.¹²

또한 사업 종료 후에도 영속성 있게 운영할 수 있도록 KOICA는 해당 군의 군수를 설득하여 제분소 위원회와 농기계 위원회를 법적 기관인 Bulchana Galo Sarara Improved Seed Multiplier Cooperative Society로 통합하였다. 이는 수원국이 위원회를 협동조합으로 법적인정을 함으로써 도 단위 지방정부의 지속적인 관리와 지원은 물론 영속성 있는 운영을 이루는데 동력으로 작용할 것이다. 이를 위해 회원 200명을 확보·서명·등록하였으며 추후 번식우 위원회에도 소득이 발생하면 동 조합으로 통합·등록하기로 하였다.

KOICA는 자금지원과 주택·축사 등의 설계제공, 기술자문에 주민참여에 의한 자조사업, 주민 자부담 설정, 주민 조직 결성과 같은 주민역량 강화 전략을 통해 사업의 효과성, 효율성 및 지속가능성을 높이고자 하였다.

IV. 결론

본 연구는 에티오피아 아르시존 농촌개발사업에서 참여적 개발이 어떻게 작용하는지 알아보기 위해, 동 사업으로 추진되어진 5개의 세부사업(축산개발, 영농개선, 주거환경개선, 인프라개발, 주민능력배양)을 통해 분석해 보았다.

먼저, 착수, 계획수립, 사업세부설계 등 본격적인 사업 수행 전부터 행위자들 간의 사전조사와 협의를 통해 현지의 상황과 주민들의 니즈가 적절히 반영됨으로서 사업이 원만히 시행될 수 있었음을 알 수 있었다. 사업이 시행되기 전부터 문제를 인식하고 주민들의 니즈를 파악하였으며 이를 통해 어떠한

12. ① 마을회관 건립과 회관 운영에 따른 관리지도, ② 주민조직 임원들의 지속적인 조직운영 관리지도, ③ 주민의 의식변화를 위한 지속적인 주민교육, ④ 시범사업을 통한 새로운 영농기술의 보급 등

사업이 적합한지를 파악하고 시작한 것이다. 따라서 사업이 시행되는 도중에 물가상승과 도로개설 공사의 변경 등 예상하지 못한 변수들이 발생했지만 사전계획단계에서 위험에 대처할 수 있는 대안을 준비함으로써 예산조정과 대체사업을 통해 원만히 시행할 수 있었다. 급작스러운 물가상승으로 사업비 절감이 요구되어질 때, 관계 공무원의 설계 및 감리, 지역업체 활용, 주민 자부담 변경, 주민 노동력 활용 등을 통해 원만히 해결해 나간 것이다. 또한 전 주민이 의사결정, 사업수행, 사업혜택, 사업평가 등의 과정에 하나이상은 참여하였고 참여수준 역시 간접적이든 적극적이든 활발하게 이루어졌다.

두 번째는 역량강화에 요구되어지는 다양한 요인들이 적절히 활용되었음을 알 수 있었다. 첫째, KOICA가 독단적으로 사업을 추진해 나간 것이 아닌, 에티오피아의 정책에 부응하여 마을에 축산개량을 위한 센터를 설립하고 바이오가스 설비를 보급해 나갔다. 축산개량을 위해서는 주민을 선발하여 인공수정사를 양성하고 군청으로부터 지속적으로 필요한 정액과 질소가스를 제공받는 등 협력체계를 구축하였다. 바이오가스 설비 정책을 위해서는 시범농가에게 주민분담금을 지원하여 사업을 시행하였다. 또한 주택계량사업과 도로 등의 설계는 군청의 지원을 통해 이루어지도록 함으로써 원조조화, 원조일치에 기반하여 개발이 진행되었다. 둘째, 번식우, 농기계, 제분소 운영 등에 주민위원회를 조직하여 자치적으로 운영하도록 하였다. 이는 수원국의 지원이 끝나더라도 자체적으로 소득이 창출될 수 있다는 장점이 있다. 또한 모든 사업에 주민의 재정 혹은 노동력을 부과하도록 함으로써 산출물에 대해 소유의식, 주인의식을 고취시켜 사업의 지속가능성을 고취시켰다. 셋째, 취약계층인 여성을 위해, 제분소를 설치하여 시간절약, 노동력 절감을 도모하였다. 이는 마을 구성원 모두가 개발에 대한 수혜를 받음으로서 사회적 평등을 지향할 수 있게 되었다. 넷째, 에티오피아 공동체의 특성인 가리 단위의 하위 공동체를 활용하여 사업을 추진하였다. 참여적 개발은 공동체의 문화를 거스르지 않는 것이므로, 사업대상자 선정 및 계획추진·변경 등에 먼저 마을원로들과 협의하고 주민들과 토론을 통해 사업을 진행해 나갔다.

마지막으로, 동 사업이 추진되는 사업기간 내내 PM(project manager)이 사업대상지에 머무르며 주민들과 함께 사업을 진행해 나갔다. 이는 주민들과

는 교감을 이룸으로써 서로간에 신뢰를 구축할 수 있는 계기가 되었고, 에티오피아 공무원과는 긴밀한 의사소통 및 협력활동을 취함으로써 사업이 원만히 추진될 수 있는 동력으로 작용하였다. 일방적 요구와 제공이 아닌 행위자들 간의 협상을 통해 최상의 결과물을 이루어낸 것이다¹³.

참여적 개발은 국가의 정치적 정책, 지방정부의 지원, 주민들 간의 협조를 통해 서로의 이해관계를 고려하여 조화를 이루어 나가는 것이므로(Blanchet, 2001) 동 사업은 이와 잘 부합되었다고 할 수 있다.

반면 본 연구는 에티오피아 농촌개발사업의 긍정적인 측면에만 초점을 맞추었다는 점에서 한계를 노정한다. 그러나 본 연구는 많은 연구들이 참여적 개발의 중요성에 대해서는 논의를 하면서도, 이를 실제적으로 적용한 사례연구는 거의 시도하고 있지 않은 상황에서, 실제 사업이 어떠한 과정으로, 어떻게 이루어졌는지를 보여주었다는 점에서 의의가 있다. 따라서 후속 연구에서는 객관성을 확보하여 더욱 보완하고자 한다.

투고일자: 2015-01-21 심사일자: 2015-02-16 게재확정: 2015-03-23

참고문헌

- 송미령·성주인. 2004. 『주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형정립』. 한국농촌경제연구원.
- 신민경. 2007. 『주민이 지각한 농촌지역개발 지도자의 리더십 유형과 주민참여간의 관계』. 고려대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 정지웅·임상봉. 1997. 『지역사회개발학』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 정하성·우룡. 1998. 지역사회개발을 위한 주민참여 활성화 방안. 『평택대학교 논문집』 11권. pp.119-133.
- 주대진·김진모. 2004. 「농촌마을종합개발사업 주민참여 방법론 탐색」, 『농촌지도학회지』, 11권 2호. pp.303-320.
- 최상호.1996. 『지방시대 지역사회개발론』. 서울: 박영사.
- 최성호.1999. 「참여적 개발 및 올바른 통치(PD/GG): 개념 및 정책방향」. 『국제협력의

13. 동 연구자가 현지에 방문했을 시에도 주민들이 PM을 칭찬하였으며 PM로 인해 공동체 의식이 무엇인지 깨달았다고 하였다.

- 범세계적 이슈와 우리의 정책방향』. pp.147-189.
- 한국국제협력단. 2009. 에티오피아 아르시존 농촌개발사업 사전조사보고서.
- 한국국제협력단. 2010. 에티오피아 아르시존 농촌개발사업 집행계획.
- 한국국제협력단. 2012. 에티오피아 아르시존 농촌개발사업 사후평가보고서.
- 한국국제협력단. 2012. 에티오피아 아르시존 농촌개발사업 종료평가보고서.
- 한국국제협력단. 2013. 에티오피아 아르시존 농촌개발사업 전문가활동 보고서.
- 한국국제협력단. 2013. 『국제개발협력의 이해』, 서울: 한올아카데미.
- 한국농촌발전연구원. 2010. 10. 아르시존 농촌개발사업 착수보고서.
- 한국농촌발전연구원. 2010. 아르시존 농촌개발사업 사업계획 조정(안): 1차, 2차, 3차.
- 한국농촌발전연구원. 2011. 12. 에티오피아 아르시존 농촌개발 연수과정 결과보고서.
- 한국농촌발전연구원. 2012. 6. 아르시존 농촌개발사업 PMC 용역 제안요청서.
- Blanchet, Karl. 2001. *Participatory Development: between hopes and reality*. UNESCO.
- Gary, Cgaig. and Marjorie Mayo. 1995. *Community Participation Empowerment: The Human Face of Structural Adjustment or Tools for Democratic Transformation?* in *Community Empowerment: A Reader in Participation and Development*, London: Zed Books.
- DAC. 1995. *Participatory Development and Good Governance*.
- Dipholo, B Kenneth. 2002. "Trends in Participatory Development." *Journal of Social Development in Africa*, 17(1): 59-79.
- Hamdi, Nabeel and Goethert Reinhard. 1997. *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*. John Wiley & Sons.
- Jennings, Ray. 2000. Participatory Development as New Paradigm: The Transition of Development Professionalism. *Community Based Reintegration and Rehabilitation in Post-Conflict Settings Conference*. Washington, DC.
- JICA. 1995. *Participatory development and Good Governance: Report of the Aid Study Committee*.
- Mogan, Giles and Kristian Stokke. 2000. "Participatory Development and Empowerment: the Dangers of Localism." *Third World Quarterly*, 21(2): 247-268.
- Narayanasamy, N. 2009. *Participatory Rural Appraisal: Principles Methods and Application*. SAGE Publications.
- Ncube, C. 2005. *Good Governance, Participatory Development and Poverty Reduction: An Appraisal of the NGO Bill in Zimbabwe*. UK: University of Birmingham.
- Weerelt, van P. 2001. *A Human Rights-based Approach to Development Programming in UNDP*.
- 한국국제협력단 홈페이지 <http://www.koica.go.kr/>(검색일: 2015. 01. 15)

Participatory Development of Ethiopia: Focused on Rural Development Project

Hyun-Jung, Lee

Senior Researcher

Institute of Governmental Studies, Korea University

Development strategies of aid donor countries in early stages were implemented on the basis of developing countries' growth of national income, economic scale, and infrastructure aiming poverty reduction through economic development of recipient countries.

At the turn of 70s, perspectives about development were changed into participation of community residents in developing countries, sustainable environment and good governance. Based on the goal of human centered development, participatory development methodology which overcomes poverty of developing countries for themselves was emerging as a major issue through compromises among their needs, community residents' needs, and provision of donor institutions in the overall way of life such as politics, economy, and society. Participatory development is the overall process that development residents in developing countries participate whole development projects and work with every procedure directly. Individual empowerment as well as development of a community could be promoted through this participatory development. Accordingly, participation is regarded as not only 'means' but also 'ends' in participatory development.

In this regard, this paper tries to study a rural development project in Arsi Zone, Ethiopia from the participatory development perspective. This paper will come up with how participatory development is utilized in the actual project and it will contribute to establishing more useful and precise rural development of the Republic of Korea.

Keywords: Participatory Development, Ethiopia, Rural Development Project

이현정. 고려대학교 정부학연구소

주소입력: 서울특별시 성북구 안암동 고려대학교 정경대학 정부학연구소

Tel_02-3290-1646 E-mail_tone0903@hanmail.net