

## 한국과 인도네시아의 농촌개발 과정에 나타난 여성참여 사례 분석

김은경\* · 김경주\*\* · 이영인\*\*\*

### 초 록

이 글은 농촌개발사업에서 여성에 대한 접근이 어떻게 이루어졌고, 그 과정에서 여성 참여 양상과 지위향상에 미친 영향 등을 한국형 ODA모델로 회자되는 새마을 운동과 인도네시아 케카마탄 운동을 비교하여 설명하는 것을 목적으로 한다. 개발도상국 빈곤층의 3/4가 지방에서 농업으로 생계를 유지하며 이 중 과반수 이상이 여성이라는 사실을 통해 농업분야에 대한 성인지적 관점의 개발 및 원조지원이 중요함을 알 수 있다. 본 연구는 특히 짧은 기간 안에 경제성장 뿐만 아니라 사회개발을 동시에 추진한 한국의 발전 경험에 기여한 바가 큰 새마을 운동이 오늘날 수원국의 농촌지역개발사업에 제시하는 함의를 케카마탄 운동과의 비교를 통해 확인하였다. 이 글은 이러한 과정을 보다 구체적으로 살펴보기 위해서 첫째, 새마을 운동과 케카마탄 운동 각각에 참여하는 과정에서 지역여성의 인식과 역량이 어떻게 변화하는지를 정치, 경제, 사회 문화적 측면에서 고찰하고, 둘째, 지역여성의 실질적 요구에 기반한 현지 맞춤형 전략이 실질적 개발 성과 도출에 있어 매우 중요하게 작용하고 있음을 새마을 운동의 성공과 케카마탄의 실패 사례를 통해 보이고자 한다. 이는 기존의 경제논리 또는 인권적 접근법 간의 이분법적 국제개발 접근법으로는 뚜렷하게 드러나지 않았던 지역여성과 국가 간 이해의 접점에 대한 하나의 설명을 제공할 것이다.

주제어 : 농촌개발, ODA, 여성, 새마을운동, 케카마탄운동

\* 교신저자: 한국여성정책연구원 연구위원 (kekkekek@kwidimail.re.kr)

\*\* 한국여성정책연구원 위촉연구원

\*\*\* 한국여성정책연구원 위촉연구원

## I. 서론

한국은 원조를 받는 수원국에서 공여국으로 발전한 사례로 많은 선진 공여국 및 수원국의 주목을 받고 있다. 특히 2011년 제4차 부산 세계개발 원조총회에서는 한국의 이러한 경험을 수원국에 어떻게 전수할 수 있을지에 대해 논의하였고, 한국은 원조효과성이라는 측면에서 높은 성과를 거둔 성공사례로 평가받았다.

개발에 있어 한국의 경험, 소위 현지 맞춤형 정책이라고 하는 것은 궁극적으로 현지의 정치·경제·사회적 상황에 적합한 경험이고 사례이다. 한국의 경험이 모든 수원국에 천편일률적으로 적용될 수 없을 것이 분명함에도 불구하고, 한국의 경험과 사례에 주목하는 것은 어찌되었든 한국이 빠른 시기에 공여국의 대열에 들어섰기 때문이며, 더 깊은 배경에는 한국이 경제적 성장 뿐 아니라 사회개발을 동시에 추진했기 때문일 것이다. 이런 의미에서, 한국의 경제성장 발전 경험 뿐 아니라, 그 과정에서 함께 추진된 정치민주화와 시민 참여라는 측면이 크게 부각되어야 한다.

경제성장은 경제적 생산력 뿐 아니라 인적 자원에 대한 개발이 동반될 때 효력을 발생한다. 경제성장과 동시에 이루어야 하는 사회개발은 빈곤층과 사회소외계층에게 빈곤에 대한 지속가능한 변화와 처방을 제공하고 사회의 불평등한 구조적 원인을 제거하는 것이다. 세계빈곤층의 과반수 이상을 여성들이 차지하고 있다. 따라서 개발은 성 인지적(gender sensitive) 관점에서 이루어져야 하며, 가능한 한 여성들이 참여하기 좋은 방법으로 이루어져야 할 것이다. 개발에 대한 성 인지적 관점이 필요한 이유는 바로 양성평등이 그 목적 자체이면서, 개발의 성과를 위한 전제조건이며, 개발의 효과성 자체를 위해서도 필요하기 때문이다.

이 글에서는 농촌개발이라고 하는 지역개발 프로젝트에서 여성에 대한 접근이 어떻게 이루어졌고, 그 과정에서 여성의 참여가 어떠한 양상으로 진행되었으며, 여성의 지위향상에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 이 글은 한국의 경험 중 소위 한국형 ODA 모델로 회자되고 있는 새마을 운동과 인도네시아 지역개발 프로젝트인 케카마탄 운동 두 가지를 비교하였다. 두 가지 농촌개발 프로젝트를 선정한 근거는 두 개의 사례가

모두 전국적 규모의 농촌개발 프로젝트였다는 점과 농촌개발 과정에서 여성의 참여가 있었다는 공통점을 가지고 있으며, 또한 새마을 운동은 정부의 일방적인 주도로 이루어지면서 주민참여가 아닌 동원이라는 비판을 받았던데 반해, 케카마탄 운동은 추진한 국제기구와 정부가 초기 기획부터 주민참여를 염두에 두고 시작했다는 차이점이 있다. 이런 측면에서 새마을 운동은 개발의 실용주의적 접근, 케카마탄 운동은 인권적 접근으로 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 결과는 어떠했을까. 이 논문은 이같은 공통점과 차이점을 가지고 있는 두 개의 사례에서 여성들의 참여가 어떠했으며, 어떤 형태의 프로젝트에서 여성들은 여성들의 이해를 관철시켜나갈 수 있었는지를 살펴보고자 한다. 이 글은 농촌개발이라고 하는 개발프로젝트에서 여성의 입지를 분석함으로써, 농업이 대부분의 산업을 차지하고 있는 개발도상국가의 ODA사업에 어떠한 접근, 어떠한 전략이 실제 여성들의 삶의 질을 향상하고, 여성들을 역량강화 하는데 기여할 수 있을지 밝혀낼 수 있을 것이다.

## II. 이론적 배경 및 분석틀

### 1. 국제개발원조 패러다임 내 젠더 이슈

1970년 보즈럽(Ester Boserup)은 국가경제활동 및 개발과정에서 여성이 담당하는 역할의 생산적 성과를 증명하기 위해 “여성과 개발 (Women and Development, 이하 WID)”라는 개념을 사용한 이래로 WID 하에서 개발과정에서 여성 참여의 중요성이 고려되기 시작했다(Boserup, 1970). WID를 통해 개발 성과 달성에 있어서 여성이 중요한 역할을 담당한다는 인식이 제고되고 여성을 국가차원 개발과정 이행에 참여시키려는 노력이 증진되었지만, 여전히 ‘빈곤의 여성화(Feminization of Poverty)’가 지속됨에 따라 ‘여성 참여’를 넘어서서, 성 차별을 야기하는 개발과정의 구조적 젠더 문제를 분석하고 개선하고자 하는 “젠더와 개발 (Gender and Development, 이하 GAD)”이 대두되었다(Bunch, 2009).

이후 1995년 제 4차 세계여성대회에서 북경행동강령에 ‘성 주류화(Gender Mainstreaming, 이하 GM)’가 개발의 모든 영역에 젠더적 접근을 가능케 하는 전략으로 포함되면서 젠더를 범-분야적(cross-cutting) 이슈로 다룰 수 있게 되었다(Corner, 1999). 아울러 빈곤극복에 있어서 성인지적 관점의 중요성 또한 재인식되어 2000년 유엔(UN) 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)에도 양성평등증진과 여성역량강화가 세 번째목표로 포함되고, 다섯 번째 목표에서도 모성 건강 증진을 다루는 등 개발에 있어서 젠더적 관점의 중요성이 크게 부각되어 양성평등을 도덕적 의무인 동시에 경제발전을 위한 필요조건으로 인식하고 있다.

새천년개발선언(2000년) 이후 지속가능한 개발을 위해서는 원조의 양뿐만 아니라 원조지원방식도 중요함을 강조하기 위해 OECD/DAC은 1996년 ‘Shaping the 21st Century: the Role of Development Cooperation’에서 ‘원조 효과성(aid effectiveness)’ 개념을 최초로 제시하였고, 이후 파리선언(Paris Declaration, 2005)과 아크라행동강령(Accra Agenda for Action, 2008)에서 구체화된 원조 효과성 맥락에서 젠더 관련논의도 진행되었다. 그러나 원조효과성에 대한 HLF-2의 결과문서인 파리선언<sup>1)</sup>은 여성단체 및 시민사회를 배제한 공여국 정부 간의 협의로 “매우 협소한 개발협력 프레임과 기술적 측면만을 가진다”고 평가된다. 이에 대한 대응으로 진행된 전 세계 여성단체 네트워크<sup>2)</sup>의 2008년 1월 ‘원조효과성에 대한 여성 컨설팅’에서 파리선언과 아크라 행동강령의 성맹적(gender-blind) 부분이 비판받았고, 이러한 활동의 결과로 아크라행동강령 제3조, 13조 그리고 23조에 젠더관련 내용이 포함되었다<sup>3)</sup>.

1) 파리선언(2005)의 다섯 가지 축(pillar)는 주인의식(Ownership), 일치(Alignment), 조화(Harmonization), 성과관리(Managing for Results), 상호책임(Mutual Accountability)이다.

2) 글로벌 여성네트워크인 AWID(Association for Women's Rights in Development), 유럽 여성단체인 WIDE(WIDE-Globalizing Gender Equality and Social Justice), 아프리카 FEMNET(the African Women's Development and Communication Network), 남미 Coordinadora de la Mujer/Bolivia 등이 참석하였다 (<http://www.awid.org>; <http://wide-network.org>; <http://www.femnet.or.ke>; <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo>).

3) 아크라행동강령 제 3조는 “양성평등, 인권, 환경 지속성을 지속적인 발전의 초석”으로 언급하고 있으며, 제 13조는 “개도국과 공여국 모두 자신들의 개발정책과 프로그램 기획 및 이행과정에서 양성평등, 인권, 환경 지속성에 대한 국제적 기준의 책임과 일관성을

OECD/DAC은 1983년 WID 지침서, 1998년 양성평등 지침서(Guidelines on Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation), 2008년 '양성평등과 여성권한부여'를 개발원조의 목표로 설정하는 추가 양성평등 지침서를 채택하고 있다(OECD, 2010). 아울러 양성평등을 원조의 목표 중 하나로 간주하고 이에 대한 지표를 원조 사업의 정책입안, 계획, 집행, 평가 전 과정에서 구체화하는 권고안을 만들었다(Kim, 2010). 지난 2011년 부산 HLF-4에서는 양성평등과 여성의 역량 강화라는 주제가 결과문서에 포함되도록 국제사회와 한국정부가 관심을 기울여, 2차 초안까지는 포함되지 못한 젠더 이슈를 3차 결과문서 초안에 포함시켰다<sup>4)</sup>.

## 2. 여성과 개발에 대한 접근법

개발과 여성에 관한 기존 논의가 WID, GAD, GM 아래 이루어졌다면, 2000년 MDGs을 기점으로 MDGs 세 번째 목표인 '양성평등과 여성의 권한 강화'에 대한 목표달성을 두고 크게 두 가지 방식으로 접근하고 있음을 확인할 수 있다. 하나는 경제성장과 빈곤감소를 위한 원조 효과성 달성의 도구적 수단으로써 여성을 보는 실용주의적 접근이고, 다른 하나는 양성평등 실현 및 여성역량강화 그 자체를 개발의 목적으로 간주하는 인권적 접근이다.

### 1) 경제성장 중심의 실용적 접근

과거 사회경제적 참여가 제한되어 경제발전 과정에서 소외된 여성노동의 가정에서 시장으로의 전환은 근대 경제개발에서 가장 주목할 만한 특징이라 할 수 있다(Lewis 1954: 143). 당시 이러한 전환을 통해 여성들이 생산부문에 완전히 참여함으로써 이들이 개발에 적극적으로 기여해 국가

---

유지해야 한다.”고 서술하고 있다. 또한 제 23조는 “성별 통계를 통한 정보체계 개선의 필요성”을 제시하고 있다.

4) 양성평등 내용을 독립된 항으로 구성하여, 첫째, 성인지 통계 및 예산 필요성, 둘째, 성과상호검토에 젠더 언급, 셋째, 취약 및 분쟁국 재건활동에 여성참여 확대 등의 구체적인 내용이 추가되었다.

발전의 효율성을 증진시킬 수 있을 것이라는 논의가 이루어졌다. 이는 여성을 경제성장의 동력으로 보는 실용주의적 접근으로써 1970년대와 1980년대 절대적 빈곤퇴치와 가구소득 증가에 초점을 두는 초기의 기초생활보장 접근(Basic Need Approach)과 결합하면서 여성을 경제개발에 활용할 수 있는 자원으로 인식하였다.

이러한 실용주의적 접근에 기반을 둔 연구는 브레튼우즈 체제(Bretton Woods System) 하의 OECD, 국제통화기구(the International Monetary Fund, 이하 IMF), 국제부흥개발은행(the International Bank for Reconstruction and Development, 약칭 World Bank) 등에서 이루어지고 있다. OECD/DAC은 최근 이슈페이퍼에서 “여성의 경제참여와 경제적 역량강화가 여성권리를 강화하는 근본”이며 “지속가능한 개발, 빈곤층을 위한 성장, MDGs 달성의 선제조건”이라고 밝히고 있다(OECD/DAC, 2011: 32). World Bank 또한 여성에 대한 인권적 접근보다는 경제주체로서 여성의 역할 및 효용성에 집중하는 신자유주의적 젠더시각을 보이고 있다(Bessis, 2004: 635). 성 주류화(GM)와 관련하여 두 기관 모두 젠더를 독자적이고 배타적인 영역으로 다루기보다는 개발 전 분야에서 양성평등과 여성 역량강화를 구현할 범-분야적(cross-cutting) 이슈로 대하고 있다.

이와 같이 실용주의적 접근은 여성을 주로 경제성장과의 연관성 상에서 고려하는 경향이 두드러진다. 일례로 MDGs 체계 내에서 여성 역량강화는 경제성장과 빈곤 감소에 기여하므로 여성 교육접근성 증대 등을 통해 여성의 경제적 역량을 강화해야 한다는 논리를 들 수 있다(Painter, 2005.) 즉, 여성을 개발목표를 달성하기 위한 투자의 대상으로 보고, 하나의 도구로 간주하고 있다. 그러나 이러한 젠더이슈에 대한 경제적 접근법은 성차별적 관계 개선보다는 오히려 여성들을 소외시키고 여성의 관습적 성 역할을 강화하여 경제성장을 추구하였다는 한계를 갖는다.

## 2) 여성주의에 기반을 둔 인권적 접근

최근 유엔(UN) 및 국제시민사회 중심으로 젠더이슈를 인권 문제로 접근하려는 움직임이 증가하고 있다. 이는 기존의 개발, 성장, 원조를 둘러싼

온갖 문제들에 대한 반성에 기초하여, 빈곤문제에 대한 보다 근본적이고 효과적인 해결책을 제시하기 위해 1990년대 후반에 등장한 새로운 패러다임이다(ActionAid, 2000; YWCA, 2007; BetterAid 2010). 이는 양성평등 및 여성역량강화 그 자체를 개발의 목표로 여기는 여성주의적 접근으로써, 젠더와 관련된 불평등의 문제가 빈곤의 근본적인 원인이라 규정하고, 원칙적인 기회의 공정함과 사회 정의의 원리를 주장한다. 이에 따라 성별, 연령, 인종, 계급, 종교, 질병, 장애에 상관없이 모든 사람들이 잠재력을 사용하고 표현하도록 개발과정에서의 동등한 기회 보장을 요구한다.

이러한 접근방식은 여성의 노동 참여가 이들의 사회적 지위를 향상시킨다는 발전론과 근대화 이론에 회의적이다(조은, 1983: 56~57). 이는 발전론에 대한 종속이론에 근거한 것으로 자본주의의 흐름에 의한 산업화 과정에서 특히 제 3세계 여성 노동이 저임금, 불안정 고용 등 주변화 되면서 동시에 가부장적 사회질서와 가사노동에 의한 이중부담을 지고 있음을 강도 높게 비판하고 있다. 또한 양성평등과 여성 역량강화를 사회 변화나 경제발전을 위한 도구적 수단이 아니라 그 자체로 개발의 궁극적 목표로 서 MDGs 및 CEDAW 이행의 기본요소로 간주한다(Kabeer, 2005: 13).

이러한 접근방식에 기반을 둔 대표적 기관으로써 UN의 ‘공동이해 선언(statement of common understanding, UNDP, 2003)’은 의사결정과정에서 남녀가 동등하게 참여하여 권익을 추구할 수 있도록 UN개발프로그램 이행과정에서 인권 요구주체(피해자)의 역량을 강화하고 의무주체(정부 및 관련기관)의 의무 이행을 촉구하고 있다(Dickson, 2011). 이에 따라 UN 및 관련기관과 국제시민사회단체들은 여성을 제한하고 억압했던 규범들에 도전하고, 인권적 고려에 기반을 둔 여성 역량강화를 추구하고 있다.

### 3. 여성과 농촌개발

최근 대두되는 세계화와 신자유주의 경제체제, 식량 위기 속에서 원조기구 및 공여국의 주도 하에 농업, 식량 안보, 농촌개발 대한 관심이 증대하고 있다. 다수의 개발도상국 농촌 지역 노동자의 과반수이상을 차지하고 있는 농촌 여성은 소득을 창출하는 생산자이면서 동시에 가정 내 식량

및 식수의 일차 소비자로서 지역사회 경제활동 및 식량안보에서 중요한 역할을 담당하고 있다(FAO, 2010). 그러나 여성은 남성과 동등한 지역사회 파트너로 인식되기보다는 농촌 지역개발사업에서 소외되어 있고, 이들의 경제활동도 생산성이 낮은 비공식 경제 분야에 집중되는 등 주변화되어 있다. 그럼에도 젠더이슈는 농촌개발 인프라 구축<sup>5)</sup>의 주요 고려사항이 되기보다 주변적 문제로 간과되어 왔고, 이러한 이유로 인해 농촌 여성들은 자원 및 역량 부족에 의해 농촌지역 내 생산과 소비활동을 영위하는 데 상대적으로 더 높은 사회적 비용을 지불해왔다(FAO, 2010).

OECD/DAC는 그동안 간과해왔던 이러한 문제점을 보완하기 위해 매년 농업에 대한 양자 원조의 44%를 양성평등과 여성의 역량강화를 위해 분배하고 있고, 특히 농업 및 임업분야 기술연수 및 연구에 집중적으로 지원하고 있다. DAC 회원국들은 농업정책, 농업 기술연수, 농업용수 공급에 원조액의 절반 이상을 투자하여 농촌 개발 과정에서 양성평등 실현을 위해 노력하고 있다(OECD/DAC, 2011: 19). 이 같은 조치를 통해 개도국 지역사회 개발 프로젝트 전반에서 여성들의 참여가 과반수이상으로 크게 증가하였고, 농촌지역의 생산성 또한 증대되었다(FAO, 2010). 실제로, 아프리카 4개국 대상으로 수행된 World Bank의 연구에 따르면 남성들이 받는 동일한 양과 질의 원조를 여성 농민에게 제공하고 이들의 교육 접근성을 확대시킴으로써 국가 농업의 생산과 소득이 약 10%에서 20%까지 증대 가능한 것으로 확인되었다(World Bank, 2005b).

1970년대 개발도상국으로서 한국의 경제발전에 큰 기여를 했다고 평가받는 농촌지역 개발운동인 새마을 운동(소진광, 2007; 좌승희, 2008; 임형백, 2011) 역시 농촌 여성들을 농업자원의 생산자이자 일차 소비자, 즉 농촌지역 경제주체이자 활용 잠재력이 큰 노동력으로서 간주하여 이들의 지역사회 참여를 증진시키고자 부녀운동을 진행하였다. 이처럼 경제성장을 목표로 한 지역개발 사업 내 여성의 동원은 1990년대 후반 등장한 여성주의의 인권적 접근에 의해 여성을 도구화시켰다는 비판을 받았다. 그러나

5) FAO(2010)의 보고서에 따르면, 농촌 여성은 대부분의 시간을 가정 용수 또는 농업용수 확보, 농축산물 및 기타 생산물 생산 및 판매 그리고 빨감수집과 의료 및 보건 서비스를 지원받아 가족 구성원에게 제공하는데 사용한다고 보고하였다.



당시 중앙정부의 강력한 통제력과 상향식 의사전달체계, 그리고 부족한 재원의 한계에도 불구하고 새마을 부녀운동은 현재까지도 국가와 여성의 이해가 효과적으로 맞물려 상호 호혜적 개발 성과를 이룬 성공적 사례로 평가받고 있다(신현옥, 2000; 유정미, 2001; 장미경, 2008; 최인이, 2010)<sup>6)</sup>.

그러나 1990년대 후반 여성주의의 인권적 접근방식이 양·다자원조기구의 국제개발사업에 통합되던 시대적 흐름 속에서 도입된 케카마탄 운동은 국제적 수준의 젠더전략을 가지고 사업의 기획부터 이행 전 단계에서 성인지적 관점을 통합한 젠더 프로세스를 가지고 있음에도 실질적 개발성과로서의 여성역량강화나 양성평등 구현 정도가 미미하였다(Woodhouse 2002; INFID 내부자료, 2011). 인도네시아 정부는 분권화 과정 속에서 국가 경제성장과 지역개발을 보다 효과적으로 추진하고자 케카마탄 운동을 추진했으나, ‘여성참여’를 당위적 목표로만 설정하고 제도적으로 마을 사업 내 여성참여비용을 할당했을 뿐 지역여성의 실질적 요구에 대한 고려가 부족하여 경제주체로서의 농촌 여성의 이해와 지역개발사업을 통해 여성참여와 역량강화를 이끌어내고자 했던 국가의 이해 모두 실현되지 못한 실패한 사례로 평가될 수 있다. 이에 이 글에서는 두 가지 유사성과 상이성을 가지고 있는 농촌개발운동 사례를 비교함으로써 농촌개발과정에서 여성의 역량강화에 실질적으로 도움이 되는 몇 가지 시사점을 도출하고자 한다.

---

6) 개발도상국에서 빈곤퇴치 및 지역개발사업이 본격적으로 추진되면서, 농촌 새마을운동이 지역개발 프로그램의 성공사례로서 주목받고 있다. 특히 중국, 베트남 등 지역개발을 추진하고 있는 국가들과 이들 나라를 지원하고 있는 국제기구에서는 관련 공무원들을 비롯한 농촌 지도자들을 한국으로 파견하여 농촌 새마을 운동의 진행과정과 성공요인들을 학습하게 하고 있다(소진광, 2007; 엄석진, 2011) 최근에는 개발도상국에서 한국의 개발경험 공유에 대한 수요의 급증으로 정부차원에서 새마을운동에 대한 한국형 공적개발원조(ODA)를 체계화 및 모듈화하는 사업을 추진하고 있다.

### Ⅲ. 한국의 새마을 부녀운동과 인도네시아 케카마탄 운동 사례

#### 1. 새마을 부녀운동을 통한 지역사회 여성 발전

##### 1) 성립배경 및 발전과정

1970년대 진행되었던 새마을 운동은 크게 경제적 배경과 정치적 배경으로 나누어 진행되었다. 경제적 측면에서는 공업화를 중심으로 한 경제구조의 변화와 도시와 농촌간의 성장불균형을 들 수 있다. 당시 경제개발 5개년 추진계획으로 도시화, 수출 지향적 공업화, 독점재벌의 육성을 통해 고도의 경제성장을 기록하였지만, 상대적으로 농업의 중요성이 낮아졌다. 특히 고도경제 성장 과정에서 농업은 공업부분에 비해 상대적으로 생산력이 낮아 공업과의 생산력 격차에서 오는 농업문제가 야기되었다(한국경제60년사편찬위원회, 2010: 11-20). 따라서 새마을 운동은 공업화로 인한 도시와 농촌간의 격차를 해결하기 위한 경제 정책의 일환으로 추진되었다.

정치적 측면에서는 조국근대화라는 박정희 대통령의 신념과 의지에 따른 것으로 설명할 수 있다. 대통령의 신념과 의지는 당시의 정치적 상황과 연결되는데(엄석진, 2011: 467), 박정희 체제는 4.19 혁명으로 등장한 민주당 정권을 무력으로 전복하였기 때문에, 군부의 정치 개입이 불가피하고 정당한 것이었음을 국민들에게 납득시키는 정치적 상징과 담론들을 적극적으로 동원하였다. 경제성장과 빈곤탈출, 부패척결 등은 광범위한 국민적 지지와 동원을 이끌어낼 수 있는 쟁점이었으며, 박정희 정권이 추진한 ‘개발 기획’은 바로 이러한 내용으로 구성되었다(황정미, 2001: 57). 따라서 새마을 운동은 집권세력의 정치적 정당성 확보를 위한 수단으로 설명할 수 있다.

새마을 운동은 가난에 시달리던 농민들에게 “잘살아보자”자는 캐치프레이즈를 내걸며 국민의 모든 문제와 고통을 해결해 줄 수 있는 열쇠가 ‘새마을 운동’ 속에 있다는 신념을 부여하였다. 1973년 새마을 운동이 전국적으로 체계화될 무렵 ‘부녀층의 폭넓은 참여와 부녀 지도자의 육성’에

관한 논의가 시작되었다. 도시 공업화와 농촌 노동력의 이동은 여성 노동력의 역할을 증대시켰는데, 이 과정에서 농촌여성의 동원은 여성을 농업 노동자로 변화시켜는 계기가 되었다. 새마을 지도자 교육이 처음 시작되었을 당시는 농촌의 지도자 양성이 목적이었다. 그런데 남성 지도자가 여성 지도자도 같은 교육을 받아야만 새마을 사업이 잘 될 수 있다고 요구함으로써 남녀 새마을 지도자를 두 개 반으로 나누어 교육하게 되었다. 이런 배경에서 농촌여성은 새마을 운동의 계몽 대상이기도 하고, 실천의 주체가 되기도 하는 새마을 운동의 주인공이 되었다(전경옥, 2005: 252-254).

## 2) 농촌여성 조직의 현황과 특징

새마을 운동은 농촌진흥청과 농협 등 전통적 농업 기관의 여성 조직을 기반으로 적극 추진되었다(전경옥, 2005: 254). 새마을 운동이 시작되었을 당시, 이미 여러 지역사회에서는 여성들의 ‘새마을사업’이라고 불릴만한 활동을 전개하고 있었다. 마을단위로 내려가면 이들 여러 기관의 사업 내용과 기능이 통칭 ‘부녀회’라는 부락단위의 여성조직체에서 복합적으로 이루어지고 있었다. 농촌의 가족계획어머니회, 생활개선구락부, 농협의 부녀회 등은 마을단위로 내려가면 서로 동일한 부녀자들을 대상으로 조직되었는데 어떤 마을에는 하나의 부녀회가 가족계획어머니회, 생활개선구락부, 새마을부녀회 등의 다양한 이름으로 불렸다.

결국 1977년, 새마을 운동을 보다 일관성 있고 효율적으로 하기 위해서 기관별로 다양하게 조직되었던 여성조직을 ‘새마을부녀회’로 통합하게 된다. 실제 마을단위 활동에 있어서 사업내용이 유사하거나 중복된 경우가 많았다. 또한 대부분이 동일인을 대상으로 하는 마을단위 부녀조직은 지도육성에 혼선이 빚어진다는 이유와 다원적 조직에 부녀자들의 참여 과다로 가정생활에 많은 지장을 준다는 이유로 부녀조직을 일원화하였다(신현옥, 2000: 89-90).

1960, 70년대 농촌 여성조직의 특징으로 여러 상부조직의 복합적인 하위 조직체로서 성격, 중앙의 민간 여성단체와의 유대는 거의 발견할 수 없다는 점, 부락단위의 소규모적인 범위를 벗어나지 못한다는 점을 들 수

있다(김주숙, 1994). 이러한 조직적 특성으로 인해 농촌의 여성 조직들은 행정기관에 의해 용이하게 동원될 수 있었으며, 여성단체로서 조직적 세력화를 꾀하기 힘들었다(신현옥, 2000: 88).

### 3) 새마을부녀운동을 통한 지역사회발전

#### 가. 여성의 정치적 참여

전통사회에서 여성의 정치 참여가 제한되어 있었고, 일제치하에서 국민들의 정치참여가 불가능하였던 상황을 겪은 한국사회는 민주적인 국가를 건설해야 하는 과제를 안고 있었다. 새마을부녀회는 민주정치의 발전을 위해서 국민들의 능력을 개발하는데 기여하였는데, 가장 먼저 여성의 자질을 향상시키는데 중점을 두었다. 부녀 조직은 교육의 혜택을 받지 못한 농촌여성들에게 교육의 기회를 제공하고, 여러 가지 정보를 공유하며, 여가와 문화 활동을 함께 할 수 있는 공동체적 네트워크로 기능하였다. 이 과정에서 여성들은 국가와 지역사회, 개인의 관계를 연결시킬 수 있는 사고의 폭을 넓힐 수 있었다.

마을단위별로 여성을 조직하는 과정에서 지역의 여성지도자, 여성조직의 리더들이 탄생되었다. 초기에는 이장의 부인이나 남성새마을지도자의 부인들이 부녀행정에 있어서 역할을 하였는데, 점차 남편의 위치에 의해서 영향 받기보다는 여성자신의 능력과 자질, 교육의 수준, 사회적 경험 등의 요인에 영향을 받아 지역의 여성지도자가 선출되었다. 이들은 지역사회에서 여성들을 대표하는 사람들로 행정기관과 지역여성들을 연결시켜주는 매개자 역할을 하였고 동시에 마을여성들의 의견과 여론을 행정기관에 전달하고 조정하는 정치적 역할을 담당하였다(신현옥, 2000: 110~114). 따라서 여성지도자는 마을 공동체 사업과 회의를 통해 리더십을 발휘하게 되는 경험을 하게 된다.

1960년대와 1970년대에 급격히 산업화해 가면서 사회발전을 위한 국민들의 적극적인 참여가 필요했을 때, 여성들의 잠재능력을 개발하고 사회생활의 기본원리를 학습하도록 하는 일종의 사회교육활동이 요청되었다.<sup>7)</sup>

7) 당시, 부녀지도자 교육은 여성복지기관 및 시설, 여성단체, 새마을부녀회 등 조직을 중심으로 여성자질향상, 건전한 가정육성, 여성능력개발 등에 기여하고자 추진되었다.

특히, 가부장적인 농촌사회에서 교육의 기회를 제대로 받지 못한 농촌 여성들에게 교육은 중요한 의미를 가지는데, 정체되고 주변적인 일상에서 새마을 교육이 실생활과 관련된 저축생활, 소득증대, 가정보건, 가족계획 교육 등 신지식을 수용하는 과정이었고, ‘못 배운 한’을 보상받는 시간이었다. 이처럼, 국가가 공식적으로 제공한 교육은 생활개선운동, 지역사회발전사업, 부녀기금사업, 사회봉사활동 등으로 연계되었고(보건사회부 부녀복지과, 1981: 300~304) 사적영역에 머물러 있던 여성을 지역사회의 일원으로써 공적영역으로 이끌어내었다.

새마을부녀회는 능동적인 참여의식을 높이는 데에 중요한 역할을 하였는데, 여성의 조직 활동은 형식적일지라도 민주적 운영방식을 토대로 이루어졌다. 마을회의를 통해 논의의 장을 마련하고, 마을의 사업과 모든 활동을 여성들의 동의하에 진행하였다는 점에서 민주주의가 무엇인가를 체험하는 계기를 제공하였다. 마을의 공동사업이나 기금마련은 매월 개최되는 월례회를 통해 마을 주민들이 모여 의견을 논의하고 결정하였는데 추진시기부터 절차, 방법에 대한 논의과정은 여성들에게 의사결정에 참여하는 기회를 갖게 하였다. 실제 마을의 조직운영방식은 회의록의 작성, 다수결 방식에 의한 결정 그리고 정해진 결과에 대한 승복 등으로 나타났다는데, 이전의 몇몇 유지들에 의해서 결정되었던 운영방식과는 많은 차이가 있다. 적어도 마을 사람들에게 이러한 기초적 정치의 메커니즘을 학습할 수 있는 경험을 제공했다는 점에서 의의가 있었다고 하겠다(최인이, 2011: 121~122).

#### 나. 여성의 경제적 참여

새마을 운동의 핵심은 ‘근면, 자조, 협동’으로 표상되는 의식개혁에 중요한 비중이 있었지만, 그 성과는 소득증대를 비롯한 경제적 측면에서 가장 두드러지게 나타났다. 새마을 부녀회에서 주도했던 새마을 사업은 소득증대 사업의 일환인 공동이익 사업, 마을구판장 사업, 공동기금 조성 등에

---

새마을정신계발, 안보 및 경제, 분임토의 등으로 구성되어 국가와 국민과의 관계, 새로운 사회 건설의 이상에 대한 것이 상당 부분 차지하였고, 실생활과 관련된 저축생활, 가정보건, 가족계획 교육, 생활개선이나 여성의 역할에 관계된 것이었다(새마을지도자연수원, 1973; 보건사회부 부녀복지과, 1981 참조).

초점이 맞춰져 있었다. 농촌 새마을 운동은 빈곤한 여성 농민으로 하여금 현금 소득을 위한 임금 노동과 부업에 종사하는 계기를 만들었다. 새마을 부녀회가 성공한 마을의 경우, 대체로 부녀회 사업이 개별 여성의 소득 보장과 직결되는 경우가 많았다. 부녀회의 공동기금조성은 마을의 생활 공동체를 위한 것으로 구판장운영, 폐품수집, 절미저축, 공동작업장 설치, 음식장사, 묘목심기 등 여러 행태로 추진되었다(보건사회부 부녀복지과, 1981: 310-312). 이는 여성의 부녀회 참여 동기가 경제적 이유, 즉 현금의 필요에 의한 것임을 보여준다.

이 가운데서 부녀회의 자원 확보는 주로 절미저축, 폐품 수집, 저축사업을 통해서 이루어졌는데, 절미저축은 쌀을 식사 준비 때마다 가족 수만큼 수저분량으로 떠 두었다가 매달 모아 현금화 하는 것이었다. 폐품 수집 역시 한 달에 한 번씩 모아 팔았다가 현금으로 돌려받았다. 부녀회의 공동경작은 마을 여성이 공동으로 휴경지 등을 재배하거나 마을 야산에 공동 밤나무 단지 등을 조성하고 여기에서 나오는 수익을 나누어 갖는 것이었다(전경옥, 2005: 256~257). 이렇게 여성이 노동의 대가로 현금을 직접 손에 쥔 경험은 개인으로 하여금 자본에 대한 인식을 새롭게 하였고 새로운 근대적 주체임을 경험하는 계기가 되었다.

여성들의 이같은 현금화와 소득증대활동은 가정과 마을 전체의 경제적 수준을 향상시켰을 뿐만 아니라 여성회관의 건립과 기부금마련 등을 통하여 여성자신들의 경제적 사회적 지위를 향상시키려고 노력하였다. 지역개발과정에 여성들의 참여는 일방적인 동원에서 출발했지만 진행과정에서 여성들의 실질적 이해와 욕구가 부합되면서 시너지 효과를 냈다고 볼 수 있다.

#### 다. 여성의 사회문화적 참여

한국의 산업화, 외래 문물의 영향, 교육의 보급 등으로 전통적인 생활모습이 바뀌기 시작하였는데, 특히 새마을부녀운동은 여성들의 의식각성과 근대적이고 과학적인 생활지식의 보급을 통하여 농촌생활구조의 개선에 중요한 역할을 담당하였다. 새마을부녀운동은 사회문화적 측면에서 볼 때, 생활개선과 가사노동에 대한 인식에 큰 영향을 미쳤다.

먼저, 생활개선은 주로 비위생적이고 불편한 생활 상태와 습관을 근대적이며 편리하고 합리적인 생활로 바꾸는 것을 말한다. 부녀새마을 운동에서는 부엌개량, 식생활개선, 화장실개조 등에 대해서 매우 적극적인 노력을 기울여 왔으며 많은 여성들의 이러한 운동에 참여하고, 생활개선을 실천하였다. 특히 상수도 설치하는 여성들의 일상적 생활주기를 변화시켰는데 여성들이 가사노동에 들이는 절대적 시간을 감소시켰다. 부녀자지도자 성공사례를 보면 부녀회 자체적으로 기금을 조성해서 마을의 수도공사를 한 경우도 찾아볼 수 있다. 여성들이 앞장서서 공사를 추진한 것은 이 사업에 대해 여성들이 가졌던 기대와 바람을 보여준다(유정미, 2001: 27~29).

새마을 운동은 마을에 다리 놓기, 마을 안길 넓히기, 전기시설 확장, 공동우물, 빨래터 건설, 공동청소, 조기청소, 탁아소 등 해야될 수 없이 많은 사업이 전개되었다. 이러한 지역사회의 발전 사업은 생활개선운동과 함께 농촌여성들의 의식구조 개혁과 농촌근대화에 결정적인 역할을 했을 것으로 여겨진다. 마을의 길이 넓혀지고, 전기시설이 확대되고, 새로운 다리가 마을마다 놓여진다는 것은 농촌에 새로운 생활문화가 형성된다는 것을 의미할 뿐만 아니라(보건사회부 부녀복지과, 1981: 305-309) 여성들에게 부과되었던 가사노동 시간을 단축함으로써 여성들이 공적인 영역으로 진출할 수 있는 기반을 제공해주었던 것이다.

## 2. 케카마탄 운동을 통한 지역사회 여성 발전

### 1) 성립 배경 및 발전과정

인도네시아는 1999년 “지방자치법 No.22/1999”와 “지방정부 재정 개선법 No.25/1999”가 통과된 이래로 국가 행정과 재정 등의 권한을 지방정부로 이행하는 전면적 분권화 과정을 거쳤다<sup>8)</sup>. 이러한 정치적 분권화와 함께 인도네시아의 지역사회 개발운동 또한 여성의 참여를 증진시키는 방향으로 발전해오고 있다. 특히 중앙정부가 주도하는 지역사회 빈곤근절을

8) 지방자치법 No. 22/1999는 지방행정법 No. 32/2004로, 지방정부 재정 개선법 No. 25/1999는 No. 33/2004로 개정되었다.

위한 지역 커뮤니티의 자발적이고 적극적인 개발 참여 지원 “지역사회 역량 강화 국가 프로그램(Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat: 이하 PNPM)<sup>9)</sup>”의 일환인 케카마탄 운동(Kecamatan Development Program: 이하 KDP)<sup>10)</sup>은 인도네시아 내무부의 지역사회 개발협력팀 (Community Development Office) 주도로 World Bank 및 GTZ(독일), JICA(일본), DFID(영국)의 지원과 협력 하에 1998년에서 2008년까지 총 삼 분기에 걸쳐 160억 달러 규모로 전국의 케카마탄<sup>11)</sup>을 대상으로 진행된 대규모 농촌지역사회 개발프로젝트로서 농촌 지역 여성의 지역사회활동에 대한 참여 증진을 위한 다양한 사업을 제시하고 있다.

〈표 1〉 케카마탄 운동 (KDP) 개요

사업 규모	169억 달러 (1998~2008년, 대출 및 정부 보조금 총액)
사업 기간	1998~2008년 (1998~2000년 1기, 2001~2003년 2기, 2004~2008년 3기 <sup>1)</sup> )
사업 지역	인도네시아 전국 (최빈층 케카마탄 우선적 도입) - 32개주(91%), 350개 지구(59%), 2,600개 케카마탄(37%), 34,233개 마을(49%) 참가
협력 업체	이행주체: 인도네시아 중앙정부 내무부 커뮤니티 개발협력팀 자금지원 (신탁자금 형태): World Bank, 독일, 일본, 영국

<sup>1)</sup> KDP 3기의 경우, 2007년 KDP에서 PNPM KDP로, 2008년 다시 PNPM Mandiri Pedesaan (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan, the National Program for Community Development)로 개칭  
자료. World Bank, 2005a

9) PNPM은 지역사회 빈곤근절을 위해 인도네시아 정부가 1998년부터 도입한 지역커뮤니티의 자발적 개발참여 지원 프로그램이다. PNPM은 각 지역사회에서 적용되는 빈곤 대처프로그램의 일관성을 확보하고, 정부의 지역사회에 대한 원활한 지원과 보조금 지급을 돕기 위해 고안되었다. PNPM은 도시빈곤 근절프로그램인 UPP (the Urban Poverty Project)과 농촌지역 역량강화 프로그램인 케카마탄 운동으로 구성된다 (Decentralization support Facility, 2007).

10) 2008년 이후 “국가주도 농촌자립형 지역사회 개발프로그램 (PNPM Mandiri Pedesaan)”으로 개칭됨.

11) 케카마탄 (Kecamatan)은 한국의 면 또는 읍 단위의 행정구역이다.



케카마탄 운동(KDP)의 예산은 정부 예산, 기부금, 원조기관 신탁자금 등으로 꾸려지고 있으며, 이는 각 케카마탄의 인구수에 따라 약 5억에서 150억 루피아<sup>12)</sup> 상당의 정액 보조금 형태로 지급되고 있다(Guggenheim, 2003a: 1-5). 케카마탄 운동의 주요 사업목표는 빈곤층과 여성의 참여 증대, 사업 진행의 투명성 확보, 지역 상황에 맞는 유연한 사업 제안과 기획, 분권화 및 지역사회로의 권력이양, 그리고 단순하고 쉬운 사업 방침의 제시이다. 인도네시아 정부는 케카마탄 운동을 통해 국내 최빈층 케카마탄을 우선적으로 참여적 민주주의에 기반을 둔 지역행정체계 육성과 지역 인프라시설 및 사회경제적 지역 활동 프로그램을 지원하고 있다.

## 2) 케카마탄 운동의 젠더전략

케카마탄 운동(KDP)의 젠더전략은 사업 1기의 원조공여문서에서부터 구체적으로 명시되어 있으며, 인도네시아 정부의 사업이행 가이드라인에도 여성참여지표와 기타 젠더지표를 포함한 포괄적이고 종합적인 형태로 나타나있다. 또한 KDP의 경우, 각 사업 분기 사이에 케카마탄의 젠더 전략에 대한 리뷰가 이루어지고 있다. 아울러 사업 평가를 위한 TOR (위임사항)에서도 젠더에 관한 언급이 표시되어 있으며, 사업 참가자와 스텝들의 성별의식도 높은 편이다 (World Bank, 2005a: 38-40). 요약하면, 젠더와 관련한 KDP의 강점은 젠더 전략이 사업 매뉴얼과 절차, 그리고 도입 과정에 잘 통합되어 있다는 것이다. 이 외에도 여성엔지니어 인턴쉽, 여성참여 가이드라인, 젠더지표 및 여성그룹의 성향 연구, 여성가장지원제도, 여성의 법률적 역량강화 프로그램 등 여성만을 위한 역량강화 프로그램을 제공하고 있다 (World Bank, 2007: 69). 케카마탄 운동의 주요 젠더 전략은 다음 <표 2>와 같다. 그러나 여전히 여성참여 증진과 여성 직원 구인 및 승진과 관련한 제약이 남아있고, 케카마탄 간의 격차도 크다는 문제점이 남아있다.

12) 이는 5만 달러에서 15만 달러 상당의 금액이다 (1억 루피아 = 11,261.18달러)

〈표 2〉 케카마탄 운동의 주요 젠더전략

주요 젠더 전략	내용
직원 채용	성별에 따른 차별철폐조치 적용, 여성 채용 및 승진 기회 확대
사업 조력자(FD)	해당 마을 출신자를 남녀 동등한 비율로 뽑아 균등한 교육 및 연수 기회 제공, 젠더적 마인드가 있는 FD 선발
마을 대표자	6명의 마을 대표자 중 3명 이상의 여성 선출 권고
사업제안서 개발	케카마탄 차원에서 제출되는 제안서 두 개 중 한 개는 반드시 여성 집단의 회의에 의해 작성 및 제출하도록 강제
지원금 검토	정부 지원금 10% (1기), 25% (2기)를 여성 위원회가 검토
여성의 정치참여	지방 정부 또는 읍/면 사무소에 여성 정치지도자 진입 가능성 검토
여성참여 현황파악	사업 관련 성별 자료수집 기준 개선 및 활성화
프로젝트 메뉴얼	여성의 니즈를 반영하기 위해 보다 폭 넓은 옵션 추가

자료. World Bank, 2007

### 3) 케카마탄 여성운동을 통한 지역사회 발전

#### 가. 여성의 정치적 참여

여성의 정치적 역량강화와 관련하여 케카마탄 사업은 지역사회 차원에서 여성의 의사결정과정 참여를 증진시키고자 한다. 인도네시아 문화에서 여성들은 종종 소극적이고 공적인 일에 잘 나서지 않는다는 점을 감안하여 케카마탄 도입과정에서 여성 요구를 반영하기 위한 여성만의 회의를 가지거나, 여성들만의 말하기 대회 개최 (고론타로 지방), 그리고 지역사회 개발의 주요 현안인 도로공사나 건설에 대한 기초지식을 여성들에게 전달하여 지역개발사업에 대한 여성들의 이해도 증진을 통한 참여를 유도하기 위한 연수 프로그램(마젤랑 지방)을 개설하였다(World Bank, 2007: 48-51).

여성의 의사결정 참여를 증진하기 위해 케카마탄 사업 2기 (2001~2003년)에서는 사업 환경 및 조건을 개선하였다. 우선 의사결정과정에서 여성들의 낮은 대표성을 보완하기 위해 6명의 마을 대표자 선출 시 절반 이상의 인원을 여성으로 뽑도록 강제하고 있다 또한 마을 조력자(FD: Fasilitator Desa) 선출 시에도 최소 두 명 이상을 여성으로 뽑도록 하고,

여성 조력자가 FD 훈련과정에 참여할 수 있도록 배려한다. 아울러 사업 브레인스토밍 및 사회화 과정 참가자의 40% 이상이 여성이어야 하며, 이 여성참여자들의 케카마탄 사업에 대한 이해도를 증진시켜야 한다. 마지막으로 지역 여성주민의 여성대표 선출 및 여성간의 모임 참여를 증진한다. 이 외에도 여성 참가율 증진 목표 설정, 여성의 하루 일과를 고려한 회의 일정, 시간 및 장소 관리 등을 통해 여성의 참가율을 높이하고자 하였다(Guggenheim, 2003b: 20-22).

아울러 케카마탄 지역개발 사업의 효과적 도입과 성과분배를 위해 여성들의 사회화를 독려하는 교육 및 연수 프로그램을 진행하였다. 이 과정에서 서 자바(West Java) 지역 베카시(Bekasi) 마을에서는 여성과 남성 모두를 대상으로 하는 성별 의식 교육을 진행하였다. 보다 구체적으로는 여성들을 대상으로 적극성 함양을 위한 연수(Assertiveness Training)를 진행하였고, 남성들을 대상으로는 변화하는 리더십에 대한 연수(Transformational Leadership Training)를 실시하여 여성들의 요구와 이해에 대한 이들의 인식을 증진시키고자 했다(Decentralization Support Facility, 2007: 16).

그러나 이러한 제도적 노력에도 불구하고 실제 사업이행에 있어서 여성들의 요구가 제대로 반영되지 않고, 또한 이들의 참여수준도 낮았다. 우선 프로그램 기획단계에서 케카마탄 사업은 전적으로 World Bank에서 파견한 기술운영감독의 지시에 따라 미리 기획된 틀에 따라 진행되므로, 지역 주민의 주도적 참여가 어려웠다. 또한 주 단위 프로그램 조력자(FD) 모집도 중앙 술라웨시 이외의 지역에서는 저조하며 중앙 술라웨시 지역에서조차 모집인원이 부족하였다(2002년 중앙 술라웨시에서 100명의 프로그램 조력자가 필요했음에도 32명만 채용함). 또한 지역문화를 이해하지 못하는 타지 사람을 FD로 채용하는 경우가 많았다. 아울러 여성대표자 선출에 여성주민들의 의견이 반영되지 않고, 사업 수행과정에서 이들은 종종 소극적이고 수동적인 역할만을 담당하게 되었다. 이러한 이유들로 인해 의사결정과정에 있어서 여성참여 증대를 위한 지침과 체계가 갖추어져 있더라도 지역 여성의 요구를 실제 개발프로그램에 반영하지 못하거나, 지역여성 주도적 참여가 무산되는 경우가 빈번하였다.

### 나. 여성의 경제적 참여

여성의 경제적 역량강화와 관련하여 케카마탄 사업은 여성대상 신용대출사업을 별도로 운영하고 있으며 이 사업에 대해 매년 정부 보조금 중 일정 비율을 할당하고 있다. 특히 본 사업을 통한 여성 빈곤 감소와 여성들의 경제활동 활성화를 위해 최빈층 여성을 제외한 경우 대출조건으로 1년 이상의 경제활동을 할 것을 제시하고 있다(World Bank, 2007: 45-47).

일례로 인도네시아 바탕주 씨케살 케카마탄은 2007년 이돌 피트리<sup>13)</sup> 기간 동안 설탕 값이 40% 폭등하는 문제를 겪었다. 이 지역 케카마탄 사업의 일환인 소액대출 프로그램에 참가하고 있는 여성 주민 이부 피트리는 야채 장사로 버는 하루 수입이 25,000루피아(약 2.73달러)로 설탕 값이 급등하자 명절 준비에 차질이 생겼다. 그러나 그 해 해당 지역의 케카마탄 사업은 대출금을 성실히 갚은 여성에게 명절기간을 대비한 생필품을 지급하는 프로그램을 운영하고 있었기 때문에 대출금을 성실히 갚은 피트리의 경우 재정적 보조를 받았다.

또한 씨케살 케카마탄의 사업 재정관리 부서는 교통비 같은 소소한 지출에서부터 여성들의 재산관리 능력 향상을 위한 트레이닝까지 다양한 방면에서 해당지역 여성들의 경제생활 개선에 중점을 두고 사업을 추진하고 있다. 구체적으로는 재정 관리부 사무실 직원이 정기적으로 지역 커뮤니티를 방문해 여성들의 경제 상황을 점검하고 기본 재정관리 기술 등을 가르쳐주었다.

이러한 소액 대출 프로그램 도입과 운영은 지역여성들의 경제적 자립과 경제관념 강화를 목표로 하고 있어 지역사회의 환영을 받았지만, 빈민층 여성에게는 이용제약이 많고, 관련 연수를 제공해줄 기관이 부족한 문제 등으로 인해 실제적 성과는 미미하다는 평가를 받고 있다 (Decentralization Support Facility, 2007: 14). 경제관념 교육 및 훈련 부족으로 인한 지역 주민들이 케카마탄 대출금을 정부의 무상 원조금으로 혼동하여 이자 및 원금 납입이 불성실한 문제도 있었다. 또한 보다 구체적으로는 여성 빈곤 근절은 단순히 여성대상 소액 예금 및 대출 프로그램을 통한 금전 지원을

13) 이돌 피트리 (Idul Fitri)는 매년 9월 9일 저녁에 시작되는 인도네시아 무슬림의 최대 명절이다.

통해 달성되지 않는다. 실제로 INFID(International NGO Forum on Indonesian Development) 등 국내 NGO들은 케카마탄 사업의 회전자금 프로젝트는 빈곤 감소보다 은행 시스템의 대중적 전파를 위해 구성되었다고 비판한다(INFID 내부자료, 2011).

실제로 케카마탄 사업을 통해 지원되는 회전자금의 대부분은 농촌주민 중에서도 사업체를 소유하고 있는 경우에만 지급된다. 특히 봉쿠 탕가주의 벤테(2005), 병진(2002)마을에서 마을회장에게 케카마탄 회원으로 추천받은 여성들은 모두 개인 사업을 가지고 있었다. 또한 케카마탄 회전자금은 다달이 원금과 이자를 상환해야 하는데 이는 4~6개월에 한 번씩 수확을 하여 수입을 만드는 여성 농부들에게 적합하지 않은 것이었다. 실제로 케카마탄 2기에 재정적 지원을 받았던 바나와 탕가주 림보로 마을의 한 여성은 INFID와의 인터뷰에서 원금 및 이자 상환이 부담이 커서 소유하고 있는 사업이 이익이 나지 않는다고 말했다. 림보로 마을의 케카마탄 조력자들 역시 케카마탄의 과중한 상환 체계 때문에 이 프로그램이 주민들 삶을 변화하는데 거의 기여한 바가 없다고 말했다(INFID 내부자료, 2011).

#### 다. 여성의 사회문화적 참여

여성의 사회적 역량강화와 관련하여 케카마탄 사업은 운영 요원 및 현지의 관련 공무원들에게 지속적인 젠더 트레이닝을 제공함으로써 지역개발사업에 있어서 여성참여의 중요성을 인지시키고, 이들이 실질적으로 성인지적 관점을 가지고 정책 및 사업을 추진하도록 독려했다. 그러나 인도네시아 내에서 정부 주도 개발 사업은 주로 정부 친화적 마을에만 집중적으로 지원되어왔던 역사와 운영기관들의 어용적 성격에 의해 이러한 젠더 트레이닝은 일회성으로 끝나기 쉽고, 마을 지역사회 내에서 개발사업의 참여와 성과분배 과정의 형평성을 보장하기 어렵다는 측면이 있다(Woodhouse, 2002:11). 예를 들어 2005년 케카마탄 사업이 APBD(Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Revenue and Expenditure Budget)사업과 예산을 공유하면서 케카마탄 담당 공무원들이 공금횡령 조사를 받은 적이 있다. 또한 마을 차원에서 프로그램 이행을 위한 활동비로

사업 성과금의 3%가 배정되어 있는데 이에 대한 가이드라인이 부족하여 투명하고 공정한 금액 처리가 어려웠다 (INFID, 2011: 3~7).

또한 인도네시아 내 지역개발사업 중 유일하게 마을 측 사업 제안서 두 개 중 한 개는 반드시 여성 집단에서 제출하도록 규정하여 여성의 요구를 보다 잘 충족시키기 위해 노력하였다. 예를 들어, 칼탕(Kalteng) 주에서는 여성들에게 제안서 작성과 관련된 기술연수 및 교육을 제공하였다 (Guggenheim, 2003b: 22). 그러나 이러한 시도는 오히려 여성의 요구를 주변화시키는 결과를 초래하기도 하였다. 여성 집단에 의한 사업 제안서는 일반적으로 남성들에 의한 사업제안서보다 사업 규모가 작으며 여성만의 회의를 거칠 뿐 마을 전체 단위의 회의에서 승인을 얻지 않기 때문이다(World Bank, 2007: 46). 따라서 남녀 각각의 그룹이 제안서를 제출하더라도 케카마탄 차원에서 남성들이 제안한 사업이 채택되는 확률이 월등히 높았고, 이러한 점에서 분리주의적 사업제안서 심의방식은 남성 집단과 여성 집단 간의 대결구도를 양산하여 지역사회 발전과 여성이해 증진을 저해할 가능성을 내포하고 있었다.

케카마탄 사업은 사업 도입 및 모니터링 팀 구성에 일정정도의 여성 비율을 할당하고 있지만, 실제로는 도로 공사, 관개 등 지역개발의 주요 의제에 대한 지식 부족 등을 이유로 아주 적은 수의 여성만이 이에 참여하고 있다. 또한 모니터링 및 평가과정에서 적절한 기준 및 평가체제가 없어 여성 활동 및 참여에 대한 자료수집이 제대로 되지 않고 있다(Guggenheim, 2003b: 22-30). 아울러 마을 내에서 기존에 지도자적 위치에 있었던 여성의 참여만이 케카마탄 사업을 통해 증진될 뿐 빈곤층 여성의 지역개발 참여는 여전히 미미하며, 또한 케카마탄 사업은 지역 전통, 종교, 관습에 의한 성 고정관념 및 성 역할을 탈피하는 데에 기여한 바가 적다는 한계를 가지고 있다.

#### IV. 국가와 여성이해접점에 대한 사례 비교

1970년대 농촌지역 개발운동은 국가 경제성장계획의 일환으로서 농촌지역 주민들이 국가개발의 효과성과 효율성 증진에 적극적으로 기여하도록 이들의 지역사회 참여를 장려하는 방식으로 진행되었다. 한국이 개발도상국으로서 경제발전 5개년 계획을 적극적으로 추진하던 시기에 도입된 새마을 운동은 이러한 경제성장 중심의 실용적 관점에 기반을 두고 지역사회 개발과 이를 통한 국가발전을 도모할 목적으로 경제성장의 동력으로서 지역주민의 생산 활동 참여 증진 및 생활환경 개선을 독려하였다. 이러한 맥락에서 농촌지역 여성들 또한 주거환경 개선으로 인해 가사부담이 감소하면서 부녀회를 중심으로 지역사회 소득증대활동에 보다 적극적으로 참여하게 되면서 경제 및 사회활동 경험이 축적되어 이들의 역량이 점진적으로 강화(empowerment)되어가는 양상을 보였다.

이와 달리 1990년대 후반에 도입된 인도네시아의 케카마탄 운동의 젠더전략은 기존의 경제성장에 치중한 지역개발이 개발주체로서 지역주민을 도구화한다는 비판에서 시작한 여성주의의 인권적 접근법에 기반하고 있다. 이러한 인권적 접근은 양성평등이나 여성 역량강화를 경제발전의 도구적 수단이 아닌 그 자체로 개발의 궁극적 목표로서 다룰 것을 요청하고 있다. 이에 따라 케카마탄 운동의 젠더전략은 여성참여 및 역량강화 그 자체를 사업의 주요 목표 중 하나로 간주하고 이를 위해 국제수준에 부합하는 제도적 장치와 평가 기준을 제시하고 있다. 그러나 케카마탄 운동의 여성참여 방안은 지역여성이 느끼는 참여의 필요성이나 이들의 실질적 요구에 대한 이해에 기반을 두기보다 World Bank 등 선진 원조기관의 표준화된 제도를 도입하는 피상적인 수준에 그쳐 여성들에게 동기부여를 효과적으로 하지 못했다.

이러한 새마을 운동과 케카마탄 운동의 젠더전략 비교는 지역주민을 도구화한다는 비판에도 불구하고 지역주민들의 실질적 이해와 생활보장 요구와 맞닿아 있는 경제 참여유인을 제공할 수 있는 실용적 접근이 개발도상국의 국가발전과 국민들의 역량강화에 여전히 유의미한 함의를 가질 수

있음을 보여준다. 아울러 새마을 부녀회의 소득증대활동이 점진적으로 여성들의 사회적, 정치적 참여로 연결되어가는 과정에서 볼 수 있듯이 국가와 지역주민 이해의 접점이 맞물리는 지역개발운동이 오히려 급격한 변화에 수반되는 위험부담을 최소화하면서 무리 없이 지역주민들의 인식개선 및 태도변화를 이끌어내어 결과적으로 개발 목표 그 자체로서의 양성평등 및 여성 역량강화 실현에도 더 효과적임을 알 수 있다. 물론 이 사례는 실용적 접근으로 출발한 모든 개발정책에 일괄적으로 적용할 수는 없을 것이다. 그러나, 여성의 참여를 프로젝트의 목표로 설정하고 있는 인권적 접근의 케카마탄 운동의 경우, 실제 근대화 이전의 전통적 관습하에 여성과 남성의 요구가 어떻게 수렴되고 발전되는지에 대한 현장의 수요를 구체적으로 파악하지 못했다는 점에서 실패의 요인을 찾을 수 있을 것이다.

## 1. 국가와 여성이해의 접점

새마을 부녀회는 중앙정부의 주도 하에 지역 여성들 자립에 필요한 수익창출 사업을 적극적으로 진행하였고, 이러한 여성들의 경제적 역량강화는 결과적으로 이들의 사회적·정치적 참여를 촉진하는 유인으로 작용하여 지역 여성 노동력을 지역개발 및 국가발전 사업에 활용하고자 하는 정부의 이해관계 실현에도 효과적이었다. 중앙정부는 특히 인적자원을 중점적으로 활용했는데, 일례로 해당 마을에서 자치적으로 선출된 부녀지도자에 대해서는 활동성과에 따른 포상금을 차등적으로 지급하는 인센티브제도가 도입되었고, 공동구판장 사업을 부녀회원들이 공동으로 운영하고 수익금 또한 차기 공동사업의 자본금으로 활용하는 등 부녀회원들간의 결속력을 다지고, 공공의 이익을 창출하는 운영방식이 있었다.

케카마탄 운동은 양·다자 원조기관으로부터 막대한 양의 재정지원과 기술 감독(World Bank 기술감독전담팀 담당)을 받아 인도네시아 중앙정부의 자율성 및 독립성이 낮다는 특징을 보인다. 이러한 높은 해외의존도는 지역여성들의 실질적 요구에 대한 정부 측 이해도를 저하시킬 뿐만 아니라 각 케카마탄의 지역주민의 태도 역시 새마을 운동이라는 자생적 개발사업 추진 당시 한국 농촌사회가 보인 애국심에 의한 적극성과는 거리가



면 소극적이고 방관적 입장을 취하게 하는 요인이 되었다. 이러한 주민들의 수동적 참여는 결과적으로 인도네시아 분권화 과정에서 국가 성장과 지역개발에 지역 여성인력을 동원하여 활용하고자 했던 중앙정부 이해 실현 실패로 이어지게 되었다.

새마을 운동이 제공한 여성이해와 직결되는 실효성 있는 경제유인은 여성들의 부녀사업 참여가 곧 이들의 생활수준 향상과 연결될 수 있는 기제가 되었다. 따라서 지역개발사업에 여성의 노동력을 동원하고자 한 국가의 이해와 가정 밖의 공적영역에서 활동하기를 원했던 지역여성들의 이해가 효과적으로 맞물렸다고 볼 수 있다. 소득증대사업의 일환으로 공동이익사업, 마을구판장, 공동기금 등을 운영하여 상대적으로 자본 및 기술이 부족한 여성들이 상업 활동 및 임금 노동(부업, 새마을 공장 취업 등)을 통해 현금소득을 창출할 기회가 마련되었다. 이러한 여성들의 경제적 이해를 실현하는 계기가 된 노동 경험을 지속하고자 이러한 소득증대사업에 참여한 여성들은 자발적으로 부녀회 및 마을 월례회의에 참여하는 등 스스로 경제적, 나아가 사회적 지위를 향상시키려는 노력을 이어갔다(최인이, 2011:123~129).

그러나 케카마탄 운동의 경우 여성대상 소액 융자프로그램이나 소액의 교통비 또는 생활비 보조사업만 있을 뿐, 새마을 부녀회 활동과 같은 적극적인 공동의 소득창출 사업이 부재하였다. 이러한 소액 융자프로그램은 기존에 사업체를 소유한 여성에게만 한정적으로 지원되며, 원금과 이자 상환의 부담이 커서 여성들의 경제적 능력을 향상시키기 보다는 오히려 여성들에게 재정적 부담만 가중시키는 결과를 가져왔다(INFID 내부자료, 2011). 새마을 부녀회 공동이익사업은 여성들이 자발적으로 자신들의 경제적 지위를 향상시키도록 하는 경제적 유인을 제공하는 반면, 케카마탄 운동의 소액융자프로그램은 경제적으로 어려운 여성들을 지원하는 단선적이고 소극적인 방편으로만 작용하여 보다 지속적이고 적극적인 차원에 이들의 경제적 이해를 실현하고 나아가 사회적 지위 향상으로 이어지기에 무리가 있었다. 아울러 새마을 운동의 경우, 경제활동을 필요로 하는 지역여성들이 새마을 부녀회 활동에 참여해야할 필요성을 절감함에 따라 부녀회를 중심으로 여성들이 조직화되고 여성 리더십도 나타나게

되면서 여성들의 경제적 역량강화 이상의 정치적, 사회적 역량강화까지 아우르게 되었다. 새마을 부녀지도자는 여성리더로서 지역여성주민의 이해를 대변하고 아울러 정부가 제시하는 사업방안을 전달하고 필요시 지역여성을 동원하는 등 국가와 지역사회 간 매개 역할을 담당하면서 개인의 이해관계에 의해 새마을 부녀회에 참여한 여성들을 조직화하는 구심점으로서의 역할을 했다. 또한 부녀회원들은 마을기금조성이나 공동소득 사업에 대한 논의가 이루어지는 월례회의에 참여하여 지역주민으로서의 권한을 이행하면서 공적영역에 참여하는 시민으로서 새로운 여성성을 부여받았다(보건사회부 부녀복지과, 1981: 304).

그러나 케카마탄 운동의 경우 재정지원은 충분한 편이나, 효과적인 여성주민 조직화 및 이를 위한 여성 리더십 활용이 새마을 부녀운동에 비해 저조하였다. 새마을 운동의 부녀지도자가 국가와 지역여성주민 간 매개 역할을 담당한 데 반해, 케카마탄 운동의 경우 여성대표자들이 이러한 매개 역할을 제대로 수행하지 못한 측면이 있다. 여성 마을 대표자의 경우 지역 남성 원로에 의해 지명된 부유층 또는 지도자층 출신이 많아 지역 내 일반 여성들과의 연대가 약하고, 지역 여성의 이해를 대변할 역량이 부족하였다. 또한 여성 조력자(FD)의 경우 남성 조력자에 밀려 연수과정 및 사업 이행과정에서 주변적 역할만을 하게 되었다(Guggenheim, 2003b: 22~30).

이처럼 여성참여를 독려할 경제적 유인과 여성 리더십 하의 조직화 역량 부재는 지역 여성들의 소극적 이고 수동적 참여로 이어져 지역개발사업의 성과를 저해한다. 새마을 운동은 상업 및 임금노동을 통한 소득창출이라는 경제적 기회와 부녀지도자를 매개로 한 조직화가 지역여성의 참여 및 동원을 독려하는 강력한 유인이 되어 정부와 여성주민 상호호혜적인 사업이 될 수 있었다. 그러나 케카마탄 운동은 국제적 기준에 부합하는 민주적이고 성 평등한 사업 추진 제도를 구비하고 있었음에도, 농촌지역 생산자이자 가정 내 자원 분배를 책임지는 일차 소비자로서 여성들의 경제적 역할과 여건에 대한 이해를 바탕으로 이들의 실질적 요구 반영한 참여 유인을 제시하지 못했다. 이러한 경제적 유인의 부재로 케카마탄 운동은 지역여성들이 지역개발사업에 참여할 설득력 있는 이유를 제시하지

못했기 때문에 여성 조직화 및 리더십 개발에도 부정적인 영향을 미치게 되었다.

## 2. 새마을 운동과 케카마탄 운동의 지역개발 기여도

가부장 전통이 강한 개발도상국 내 여성들의 현실에 비추어볼 때, 위에서 제시된 역량강화의 요인인 자립에 필요한 경제적 능력, 여성 리더십, 조직화는 필수조건이라기 보다는 달성하기 힘든 충분조건에 가까운 요인들일 수 있다. 그러나 여성의 ‘역량강화(empowerment)’란 어떤 완성된 상태이기 보다는 일종의 성취해나가는 “과정”이며(허라금, 2011: 70), 여성이 사회 내에서 권력을 갖고 있지 못하다는 인식을 하면서부터 특정한 문화적 맥락에서 권력의 본질과 배분을 공고히 하고, 유지하고 변화시키는 목적을 가진 과정(Morgen and Bookman, 1998: 4)이다.

새마을 운동은 국가 동원사업의 일환으로 도입되었지만, 그 이행과정에서 여성들의 경제적, 사회적 이해와 요구가 실질적으로 실현될 수 있는 강력한 경제적 유인이 있어서 여성 개인들이 국가의 동원에 수동적으로 끌려가기 보다는 자율적이고 능동적인 참여가 가능했다. 즉, 여성들은 새마을 운동에 동참하면서 스스로 현금을 손에 넣을 수 있었고, 이는 곧 가계의 소득증대로 이어지기도 하였다. 이는 여성들이 새마을 운동에 대한 참여태도를 대부분 자발적이고 적극적이라고 응답한 것에서도 드러난다(보건사회부 부녀복지과, 1981: 304). 이러한 자발성은 보다 지속 가능한 형태의 조직적 참여를 가능하게 함으로써 지역사회 내에서 여성들의 경제적 역량강화, 나아가 정치적 또는 사회적 역량강화를 이루는 데 기여했다. 그러나 정부의 통제력이 강해 진정한 의미에서 민주적 참여가 힘들었고, 또한 국가 생산성 증대와 위배되는 여성 이해와 권리 증진은 부정되는 측면이 강했다.

케카마탄 운동의 경우, 제도적·체계적 측면에서의 양성평등 실현 정도는 긍정적으로 평가<sup>14)</sup>되는 반면, 실제 양성평등 증진이나 여성 역량강화

14) World Bank는 케카마탄 운동에 대해 국제적으로 “프로그램 도입단계에 있어서 특히 성공적”이며 “다른 유사개발프로그램의 원만한 도입을 위한 설계도”라고 긍정적으로 평가하고 있다(World Bank 2005). 또한 젠더적 측면에서도 이 사업의 “양성평등과 여

등의 개발성과는 미미하다는 문제점이 있다<sup>15)</sup>(INFID 내부자료, 2011). 이는 케카마탄 운동의 젠더전략이 국제기구의 표준화된 젠더 기준에 맞춰 여성의 사회참여를 당위적 개발 목표로만 설정하고 있을 뿐, 여성참여를 실질적으로 이끌어낼 지역여성의 이해 및 요구에 기반을 둔 현지 맞춤형의 ‘경제적’ 유인이 부족했기 때문이다. 따라서 지역여성 입장에서 케카마탄 운동에 참여할 이유 및 필요성이 부족했기 때문에 결과적으로 자발적 참여보다는 수동적이고 소극적인 참여로 일관하게 되었다. 이러한 지역여성의 낮은 호응도는 케카마탄 운동의 젠더전략인 여성참여를 통한 여성 역량강화라는 개발목표 달성을 저해하는 주요 걸림돌로 작용했다.

## V. 결론 및 시사점

개발도상국 빈곤층의 3/4가 지방에 거주하며 이들 대부분이 농업으로 생계를 유지하고 있다. 이를 통해 최빈곤층의 생활수준 개선을 위해서는 다른 분야보다 농업에 투자하는 것이 훨씬 효과적임을 알 수 있다. 또한 개발도상국의 농업은 1980년부터 2004년 사이 연간 2.6%의 빠른 성장을 보이고 있어 향후 발전이 기대되는 분야이다. 수원국에 대한 상당 원조의 비중이 농촌개발을 위해 투입되어야 하는 이유이기도 하다.

국제기구와 선진 공여국에서 추진한 인도네시아 케카마탄 운동이 실패한 결정적인 이유는 국가별, 지역별 여성이 필요로 하는 요구에 맞춘 정책이 아니라, 양성평등이라는 원칙을 표준화된 틀로 적용했기 때문이다.

---

성역량강화 성과가 누적”되고 있으며 “젠더 전략이 사업 매뉴얼, 절차에 잘 통합”되어 있다”라고 평가한다(World Bank, 2005a).

- 15) INFID (International NGO Forum on Indonesian Development) 등의 인도네시아 국내에서 활동하는 NGOs는 “KDP 이행과정에서의 참여는 여전히 유사-참여 (quasi-participation)”이며 “KDP로 인해 지방정부로의 부패 확산이 가속”되며, “지역주민을 주변화” 시킨다고 비판한다(INFID 내부자료, 2011). 케카마탄 사업의 성공여부는 프로그램 도입단계에서 시민들의 참여와 이들의 참여를 관리할 조직관리 역량에 크게 기대고 있지만, 명목적 개발 구호 이외에 시민들의 자발적 참여를 독려하기 위한 실질적 지원이 없어 국내적으로는 가시적 성과가 미미한 실패한 프로그램으로 인식되고 있다(INFID 내부자료, 2011).

지역연구를 통한 젠더연구결과에서도(곽숙희 2008), 아프가니스탄에 대한 대규모 개발원조가 투입되었으나, 여성을 위한 독자적인 사업이나 프로그램이 따로 실시되지 않는 한, 여성들의 삶에 영향을 미치지 않는다는 결론을 도출한 바 있다. 원조효과성을 논의하고 공여국과 수원국에 해당하는 원조의 원칙을 발표한 파리선언(2005)이나 파리선언에 대한 모니터링 평가를 통한 권고사항(2011)에 따르면, 지속적으로 강조되고 있는 것이 수원국의 옌니십, 공여국의 협동과 조화이다.

일방적인 공여국 및 국제기구의 표준화된 틀을 수원국에 적용하는 것은 이러한 원칙에도 어긋나고 궁극적으로 원조효과성을 낼 수도 없는 행위이다. 그러나, 거대 공여기관의 개입이 있는 상황에서 농업 중심의 국가로서는 국가 옌니십을 주장하기가 어려운 상황이다. 공여기관 측에서 그들만의 원조 전략을 적용하려고 하기보다는 효과적으로 개발 결과를 얻기 위해서는 수원국과 개발 전략의 일치가 요구된다. 케카마탄 사업의 경우도, 국제기구 차원에서 개발과정에 양성평등이 이루어져야한다는 이론에 충실한 프로젝트 디자인을 적용한 것이었지만, 결국 현지의 요구나 사회문화적 여건과의 충돌을 적절히 풀어가지 못하면서 성과를 거두지 못했다.

이 글에서 비교한 새마을 운동과 케카마탄 운동에서 나타난 여성참여와 여성의 역량강화 성과는 분명 새마을 운동 쪽에서 나타났다. 새마을 운동이 정부주도의 국민동원이었다는 비판에도 불구하고, 그리고, 비록 정부가 여성의 지위향상을 목적으로 하고 있지 않았음에도 의도하지 않은 성과를 낼 수 있었던 데는 몇 가지 요소가 있다.

첫째, 개발시기의 전통적인 위계적 가부장 문화가 지배하고 있는 농촌 지역에서, 여성들만의 조직을 만들었다는 점이다. 여성들은 부녀회를 통해 남성과 경쟁하지 않아도 되고, 여성들만의 자유를 누릴 수 있었다. 여성들은 이 부녀회를 통해 여성조직의 힘을 만들어낼 수 있었고, 이를 통해 여성 개개인들의 역량이 강화되는 양상을 보였다. 인도네시아 케카마탄 운동이 남녀 각각 별도의 사업계획서를 제출하도록 유도하는 정책을 보였으나 실패했던 이유도 바로 농촌지역의 가부장 문화를 감안하지 않고 남녀의 동등참여 원칙을 강행하였으나, 이는 궁극적으로 남녀의 경쟁

구도를 만들게 되면서 여성들의 목소리가 힘을 낼 수 없었던 것이다.

둘째, 소액대출사업이 아닌 스스로 현금을 만들어내는 사업을 추진했다는 점이다. 케카마탄 운동은 상환을 목적으로 한 소액대출사업이었고, 따라서 상환이 가능한 조건을 충족하는 여성들에게 대출을 해주다보니 지역 유지들을 대상으로 하게 되었다. 또한 이마저도 상환하는데 성공하지 못하고 이자 때문에 오히려 빚을 지는 경우로 전락하게 되었다. 그러나 새마을 운동은 지역유지 중심이 아니라, 개개 여성들이 현금화할 수 있는 능력만 있다면 스스로 현금화하여 현금소득을 개개 여성이 활용할 수 있는 시스템이었다. 절미운동이 대표적인 사례이다. 사실 새마을 운동이 내걸었던 농가소득증대 운동은 이 같은 여성들의 경제적 역량강화를 목표로 하지는 않았다. 그러나 농촌여성들의 절미운동 사례처럼 각 가정에서 개별적으로 여성들은 절미를 통해 현금을 손에 쥐게 되었고, 이는 결국 가정 내에서 여성들의 목소리를 키우게 되는 계기가 되었다.

한국의 개발경험이 수원국에게 공유되는 시기에 있다. 새마을 운동은 한국의 경험사례로 많은 수원국에서 논의되고 있다. 새마을 운동은 농촌개발과 농가소득증대를 위한 취지에서 시작되었고 한국에서는 철저하게 정부주도로 운영되었다. 그러나 새마을 운동이 진행되는 과정에서 농촌여성들에게는 우연한 기회가 찾아왔다. 정부가 미리 예측하지 못했던 성과이다. 이를 한국여성의 저력이라 평가할 수도 있겠으나, 정성적인 평가로 넘길 것이 아니라, 부녀새마을 운동이 어떻게 구성되고 운영되었는지에 대한 사례를 정부차원에서 체계화하는 작업이 필요할 것이다. 이는 개발 프로젝트의 접근방식이 실용주의적이든 인권기반적이든 관계없이, 전근대사회의 차별받는 여성집단을 대상으로 한 사업이 어떠한 접근방식을 취해야 하는지에 대한 시사점을 주는 사례인 것이다. 다시말해서, 새마을 운동 과정 중 여성의 지위향상에 미친 긍정적 요소를 통해, 공여국의 입장에서 수원국의 여성대상 사업에 접근할 때 현지수요에 맞춘 형태로, 현지 정치 문화적 상황에서 가장 실행력이 높은 방법을 강구해야 한다는 것이 여성 역량강화 사업의 핵심이 될 것이다.

결론적으로 새마을 운동은 농촌지역 소외계층인 여성들의 지역사회 참여 및 이들의 지위 향상에 성공했고, 이를 바탕으로 경제발전에도 기여한

바가 크다. 새마을운동은 다양한 관점으로 분석되고 있지만, 이 글에서 접근한 방법을 통해 살펴본 부녀새마을운동은 향후 농촌지역 개발 사업에서 여성 집단의 중요성에 주목하고, 성 인지적 접근방법과 현지 맞춤형 전략이 필요하다는 것을 보여주는 사례라는 점에서 시사하는 바가 있다.

## 참고문헌

- 곽숙희 (2008), “아프가니스탄 개발원조의 현실과 여성을 위한 과제,” 『젠더리뷰』 여름호, 한국여성정책연구원.
- 김은실 (1996), “출산문화와 여성,” 『한국여성학』. 12권 2호. 한국여성학회.
- 김주숙 (1994), 『한국농촌의 여성과 가족』, 한울아카데미.
- 보건사회부 부녀복지과 (1981), 『여성과 새마을 운동』, 보건사회부.
- 소진광 (2007), “지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동,” 『한국지방자치학회보』 제59권 3호.
- 신현옥 (2000), “국가개발정책과 농촌지역 여성조직에 관한 연구,” 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 새마을지도자연수원 (1973), 『부녀지도자교재』.
- 엄석진 (2011), “1970년대 농촌 새마을 운동의 재조명,” 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, 서울행정학회.
- 유정미 (2001), “국가 주도 발전에 참여한 여성들의 경험에 관한 연구: 새마을부녀지도자들의 사례를 중심으로,” 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 임형백 (2011), “새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력,” 『아시아연구』 제14권 2호.
- 장미경 (2008), “개발국가 시기, 새마을운동 부녀 지도자의 정체성의 형성과 변화; 부녀 지도자의 성공사례, 수기를 중심으로,” 『사회과학연구』 제 16권.
- 전경옥 (2005), 『한국여성 정치사회사』, 숙명여자대학교 출판국.
- 조은 (1983), “경제발전과 여성의 노동: 이론적, 현실적 쟁점들,” 『현상과 인식』 제7권 3호.
- 좌승희 (2008), “한국경제의 도약과 정체 그리고 향후 과제,” 『박정희 시대의 재조명』, 서울: 전통과 현대.
- 최인이 (2011), “근대적 시간관념과 이윤개념의 변화: 새마을부녀지도자의 노동활동 경험을 중심으로,” 『사회와 역사』 제90집, 한국사회학회.
- 한국농촌경제연구원 (1999), 『한국농정 50년사』, 농림부.



- 황정미 (2001), “개발국가의 여성정책에 관한 연구: 1960-70년대의 한국 부녀행정을 중심으로,” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 허라금 (2011), “아시아 개도국 공예 산업화와 여성 임파워먼트”, 『한국여성철학』 제15권.

BetterAid (2010), *Development effectiveness in development cooperation: a right-based perspective*, Manila: BetterAid.

Bessis, Sophie (2004), “International Organizations and Gender: New Paradigms and Old Habits,” *Signs 29(2), Development Cultures: New Environments, New Realities, New Strategies*, the University of Chicago Press.

Boserup, Ester (1970), *Women's Role in Economic Development*, Women's Role in Economic Development.

Bunch, Charlotte (2009), *Women's Rights and Gender at the United Nations: The Cause for a new Gender Equality Architecture*, To be published in Vereinte Nationen: German Review on the United Nations.

Corner, Lorraine (1999), “Strategies for the Empowerment of Women: Capacity Building for Gender Mainstreaming,” A paper presented at the High-Level Intergovernmental Meeting to Review Regional Implementation of the Beijing Platform for Action, 1999. Oct. 26-29, Bangkok, Thailand.

Decentralization support Facility (2007), “Gender Review and PNPM Strategy Formulation: Working Paper on the Findings of Joint Donor and Government Mission,” Decentralization support Facility (Jakarta).

Dickson, Osei Bonsu (2011). “Petro-States in West Africa: The Case for a Rights Based Model to Oil& Gas Development in Ghana and Nigerea,” <http://ghanaoilwatch.org/>

FAO (2010), “Women in Infrastructure Works: Boosting gender equality

- and rural development!,” Gender and Rural Employment Policy Brief (5).
- Guggenheim, Scott E. and Naovalith, Tina (2003a), “Indonesia: Female Migrant Workers’ Vulnerability: In Search of Solutions,” World Bank Indonesia, 1–5.
- , et al. (2003b), “Enhancing Women’s Participation: Learning from Field Experience,” World Bank, 20–30.
- INFID (2011), “Sowing Fund Reaping Poverty: Kecamatan Development Program/ Program Pengembangan Kecamatan (KDP), World Bank’s Poverty Eradication Program in Centerl Sulawesi,” INFID.
- JICA (2011), “Country Gender Profile: Indonesia,” JICA, 1–41.
- Kabeer, Naila (2005), “Gender Equality and Women’s Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Development Goal,” *Gender and Development* 12(1): 13–24.
- Kim, Eun Mee et al. (2010), *A Study on the Application State of Advanced Donor Agencies’ DAC Recommendation and Evaluation Indexes and KOICA’s Responses*. Seoul: KOICA.
- OECD (2010), *History of the Working Party on Aid Effectiveness*, Paris: OECD.
- OECD DAC (2011), *Issue Paper: Women’s Economic Empowerment*. Paris: OECD.
- Painter, Genevieve Renard (2005), “Linking Women’s Human Rights and the MDGs: An Agenda for 2005 from the UK Gender and Development Network,” *Gender and Development* 13(1), pp. 79–93.
- UNDP and John Olsson (2005). *Thematic Paper on MDG 3: Promote Gender Equality and Empower Women*. New York: UNDP
- UN Women (2011). *Issue Paper: Women’s Empowerment Principles: Equality means Business*, New York: UN Women.

- \_\_\_\_\_ (2005a), "Implementation Completion Report on a Credit in the Amount of SDR 73.5 million (U.S.\$100 million equivalent) to the Republic of Indonesia for an Urban Poverty Project," World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2005b), Gender and shared growth in sub-Saharan Africa, (Briefing notes on critical gender issues in sub-Saharan Africa, 2005-1), World Bank, Washington.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Global Monitoring report," World Bank.
- Woodhouse, Andrea (2002). "Village Corruption in Indonesia: Fighting corruption in the World Bank's Kecamatan Development Plan". World Bank.
- ActionAid website ([http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/119\\_1\\_gender\\_policy.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/119_1_gender_policy.pdf))
- AWID website (<http://www.awid.org/>)
- FEMNET website (<http://www.femnet.or.ke/>)
- UNIFEM website ([http://www.unifem.org/partnerships/fund\\_for\\_gender\\_equality/grantees\\_catalytic.php](http://www.unifem.org/partnerships/fund_for_gender_equality/grantees_catalytic.php), and [http://www.unifem.org/partnerships/fund\\_for\\_gender\\_equality/grantees\\_implementation.php](http://www.unifem.org/partnerships/fund_for_gender_equality/grantees_implementation.php), respectively)
- WIDE-Network website (<http://www.wide-network.org/>)
- World YWCA's International website (<http://www.worldywca.org/Take-Action/Campaigns/Nairobi-2007-Call-to-Action-on-HIV-and-aid>)

## Abstract

# Case Analysis on Women's Participation in Rural Development of Korea and Indonesia

Kim Eun-Kyung\* · Kim Kyung-Ju\*\* · Lee Young-In\*\*\*

This paper is written in purpose of explaining how gender approach has been formed within the context of rural development programs and its impacts on women's participation and social status comparing Saemaeul Movement, a well-known Korean ODA model, and Indonesian Kecamatan Development Program(KDP). Gender responsive development and aid in agricultural sector are important considering the fact that three quarter of the poor in developing countries make their living by agriculture in rural areas and more than half of them are women. In particular, this paper identifies the implications of Saemaeul Movement to recipient countries from its contributions on development experience of Korea, which achieved economic and, at the same time, social development within a short period.

In order to examine this process more specifically, this paper firstly shows how local women's perception and capabilities had changed throughout their participation process on each of Saemaeul Movement in Korea and Kecamatan Development Program(KDP) in Indonesia; and secondly emphasizes the importance of localized development strategies based on local women's needs for making practical outcomes, identifying some factors contributed to the success of Saemaeul

---

\* Research Fellow, KWDI

\*\* Research Assistant, KWDI

\*\*\* Research Assistant, KWDI

Movement and the failure of Kecamatan program. This would provide an alternative explanation on the crossing point between local women's needs and a state's national interest which was not clearly revealed by the dichotomous paradigm of existing international development debates based on either economic or human rights approaches.

**Key words:** Rural Development, ODA, Women, Saemaeul Movement, Indonesian Kecamatan Development Program (KDP)

