

# 캠프 2기 사회연대경제 : 농업을 통한 지속가능한 뿌리 내리기

엄은희  
(메디치미디어 지역학연구소장)

## 1. 서론

사단법인 캠프(CAMP)는 빈곤문제 해결을 위해 현장중심의 주민주도형 국제개발 활동을 하는 국제개발협력 NGO이다. 이 조직은 2006년 마닐라(Manila) 해안슬럼의 빈민가를 답사하고 유치원 지원사업 등의 자선사업을 시행한 것을 시작으로 필리핀 내 자립지원 사업을 시작하였다.<sup>1)</sup> 2010년부터 도심재개발과 태풍으로 인한 이주민들이 모인 타워빌(Towerville)에서 '지속가능한 마을 만들기' 프로젝트를 진행해 왔다. 본격적인 지역사업 이전에 현지 NGO와 함께 수행한 지역조사를 충분히 진행함으로써 단기성 긴급구호를 넘어 주민들과 함께 지역사회에 뿌리내리며 장기적인 지속가능성을 모색하는 모습을 보여왔다.

불라칸주(Bulacan Province)의 타워빌에는 필리핀주택개발청에 의해 이주지가 건설되었지만 지속해서 확장되는 메트로마닐라의 대도시 외곽에서 택지계획만 있었을 뿐 별다른 경제활동을 수행할 수 있는 환경조건은 갖추지 못했다. 이에 남성 가정은 주로 마닐라에서 머물며 일용직 노동자로 생활하며, 이전 거주지에는 여성과 아이들만이 남겨져 있는 상황이었다. 이들을 지원하기 위해 시작된 사업이 '익팅'(Igting) 봉제센터의 설립과 운영이다. 남겨진 여성들에게 일자리를 제공하기 위한 사업으로 시작되었는데, 곧 이 여성들의 자녀 보육과 방과 후 교육에 대한 수요가 함께 생겨났다. 그렇게 10년, 개발NGO 캠프의 업력이 타워빌에서의 쌓여가면서는 사회적기업과 협동조합을 중심에 두되 일자리 창출 사업, 교육, 보건, 농업 등 지역에 필요한 전 영역에 걸친 활동을 전개하고 있다.

캠프는 오늘날 한국의 국제개발협력 분야에서 사회적경제에 기반을 둔 지속가능한 마을 만들기 사업의 성공사례로 자주 거론되는 모델이다. 한국국제협력단(KOICA, 이하 코이카)의 민관협력지원사업 중 국제개발협력과 사회연대경제의 연계 프로그램으로 타워빌의 봉제센터 익팅의 설립과 주민주도 운영과 사업확대를 지원하였다. 익팅 봉제센터는 지역사회의 수요에 맞춰 교복, 셔츠, 앞치마, 수제품 가방 등을 주로 생산해왔는데, 2018년 여성주도형 사회적기업으로 공식 설립되었고 현재는 현지인 중심의 운영구조로 완전한 권한 이양이 이루어진 상황이다.<sup>2)</sup>

1) 2007년 국내에서 사업 지원을 위한 국내기관이 설립되었고, 2009년에는 현지에서도 필리핀 정부의 비영리법인으로 등록하였다.

2) 필리핀의 심각한 코로나 상황에서 강력한 도시봉쇄로 봉제공장 운영이 중단되기도 했으나, 코이카의 지원을 받아 재봉틀을 익팅 구성원의 집으로 옮기고, 재사용이 가능한 마스크 생산을 시작하면서 한국과 필리핀 현지에서 새롭게 주목받은 바 있음(파이널션 뉴스 2020/08/18).

봉제센터를 현지 공동체에 이양하는 과정 즈음부터 캠프는 새로운 질문과 과업을 스스로 제기했다. 일반적인 개발NGO들은 하나의 성공한 모델사업이 완수되면(대부분 한국발(發) 개발 재원이 종료되는 시점), 그 모델을 다른 수원국으로 가져가 새롭게 적용 발전시키는 방식을 취한다. 개발NGO 입장에서 특화된 사업모델을 가지고 다 국가 사업을 하는 것이 더 전문성을 인정받는 방식이기도 하다. 그런데 캠프는 사업의 내용과 접근방식을 바꾸어 지역사회에 더 깊이 뿌리 내리는 방식을 택한다. 사업의 내용은 농업과 친환경 먹거리의 생산에서 유통(Farm to table)을 가치사슬로 연결하는 것이고, 접근방식에서도 현지 주도의 농촌지역사회 개발을 넘어 캠프라는 조직 자체가 사회적기업화 하는 과정이 추가되었다.

아래의 표는 캠프 활동을 두 개의 기간으로 구분하여 기간별 특징적인 내용과 변화를 간략하게 항목별로 구분하여 설명한 것이다. 이 글에서는 캠프의 사회연대경제 2기 사업을 중심으로 캠프가 왜, 어떻게 이 사업을 설계하고 실천해 왔는지를 살피고, 그 성과와 전망을 제시한다.

[표 1] 캠프 사회연대경제활동의 시기구분과 특성비교

구분	캠프 활동 1기	캠프 활동 2기
접근방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회 구호와 일자리 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회연대경제 접근 방식으로 전환</li> </ul>
주요목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민조직과 사회적기업 운영</li> <li>지역문제해결을 위한 다양한 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지속가능한 마을과 경제사회적 구조를 사회연대경제 방식으로 실현</li> </ul>
외부환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시빈민 강제 이주</li> <li>일자리 부재로 인한 각종 문제 발생</li> <li>기존 구호단체의 무관심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강제 이주 지역의 성장</li> <li>캠프 활동에 대한 지역사회의 지지와 협력 확대</li> <li>주민의 자발성 향상</li> </ul>
지역문제 해결을 위한 솔루션	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여를 통한 지역사회 문제해결 노력 (일자리, 보건, 육아 및 교육, 청년 창업 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시와 농촌의 연결을 통한 생산과 고용/유통(윤리적 소비자)을 통한 혁신적인 문제해결 방안 모색</li> </ul>
사업유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 자본 확충형</li> <li>사회적 약자 조직형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문제 해결을 위한 비즈니스형</li> </ul>
주요 자원연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국국제개발협력단(KOICA) 및 함께 일하는재단/사회복지공동모금회 등 특정한 국가에 한정된 자원과 연계됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국국제개발협력단 사연경 사업 및 국내 기업 등 다변화</li> <li>필리핀 국내 및 글로벌펀드와 연계를 시도</li> </ul>

대표 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 봉제센터 익팅(Igting)</li> <li>• 클리닉 커뮤니티 (KLINIKOMUNIDAD)</li> <li>• SALUTE 프로그램</li> <li>• 데이케어센터(TECE) 및 캠프 리브로 (Kampo Libro)</li> <li>• 아시아지역개발센터 (Asia Community Development Center)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 올가(ORGA)</li> <li>• 네이처 링크(NatureLink)</li> <li>• 캠프 농업사업</li> </ul>
조직의 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 참여자로 구성된 PO (People's Organization)</li> <li>• 협동조합(사회적기업)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협동조합(사회적기업)</li> <li>• 영농법인 및 유통회사 형태 등 다양</li> </ul>

## 2. 국제개발협력과 사회적경제의 결합 : 주체의 인식과 제도의 변화

### 1) 왜 개발협력 민간NGO에서 사회적기업을 만들려고 했나

국제개발협력의 역사적 발전경로에는 냉전 시대 체제경쟁의 한 측면이 담겨있다. 시장경제를 추구하는 1세계 선진국들은 동맹과 진영 일부가 된 원조대상국들에 시장경제가 뿌리내리기를 원했고, 이를 지원하는 방법으로 국제개발협력을 도입한 것이다. 미국과 서구에 있어 한국은 지정학적 요인에 의해 특별한 원조수원국이 되었고 나아가 경제사회발전의 성공모델이 될 수 있었다.<sup>3)</sup>

하지만 개발 패러다임도 시대적 변화에 따라 바뀌어 왔다. 개발의 결과를 시장경제의 안정적 이식을 통한 국가 단위 경제성장이란 단일 목표로 보는 대신 빈곤감축과 사회 및 인간발전의 지표가 함께 중요해졌다. 사회적경제는 이처럼 개발협력 패러다임의 전환이 시도되는 과정에서 주목받기 시작했다. 여기서 사회적경제는 시장경제체제가 가진 본질적 한계(자연환경파괴, 불평등 심화 등)를 수정 혹은 보완하려는 시도로 정의된다. 참고로, 최근 국제사회에서는 사회적경제보다 사회연대경제라는 표현이 더 폭넓게 사용되고 있다.

국제개발협력은 전 세계 빈곤감축의 기여나 개도국의 인적자원 및 인프라 개발 부문에서 상당한 성과를 달성하였다. 그렇지만 동시에 수원국의 지역적 맥락과 주민의 수요보다는 공여국/기관의 입장이 강조되면서, 사회환경적 문제나 인권을 덜 고려한다는 비판을 받기도 했다. 이러한 점을 개선하기 위해 2000년대 초반부터 서구 원조기관들은 원조를 줄이고 지속가능한 지역개발과 출구 전략으로서 협동조합과 사회적기업 방식을 추진하고 있다.

국제개발협력과 사회적경제가 만나는 지점은 '포용발전'과 '지속가능성'에 대한 모색이다. 지역사회와 인간 발전을 목표로 하는 양 접근 모두 핵심 가치가 그곳에 있기 때문이다. 다시 말해 현지의 수요(needs)에 맞추어 지역공동체 주도의 지역개발이 이

3) 이상헌 “사회적경제를 통한 국제개발협력의 진화: 필리핀 타워빌 지역 사례를 중심으로”, 민주사회와 정책연구 통권 29호, 2015.

루어져야 하고, 이를 위해서는 지역역량의 형성과 강화가 필수적이다. 이런 점에서 한국의 국제개발협력 단체들은 지속가능성에 주목하면서 일방적인 지원이 아닌 사회적경제 분야를 해외 사업장에 접목하며 활성화하고 있다.

많은 개발협력사업 프로젝트가 정부의 해외공적자금(ODA)에 의존해서 이루어지다 보니, 해외사업들의 지원이 끝나면 사업도 중단되는 경우가 많았다. 사업의 운영에도 현지인들은 사업의 보조적 역할을 담당하고 한국에서 파견한 직원이나 봉사단원들이 중심으로 활동한다. 한국의 파견자들은 사업이 종료되면 현장을 떠나게 되고, 남은 현지인들은 더 이상 투입되지 않는 재정적 한계로 인해 지속하기 어려운 구조가 일반적이다. 사업을 발굴할 때도 수원국이나 수혜자들의 니즈에 기반한 사업이라기보다는 공여국과 단체들의 니즈가 우선되는 사업도 종종 있어서 현지의 필요성을 충족하기 어렵기도 하다. 또한 사업의 평가 역시 정량적 평가에 기반한 성과 위주로 진행된다 보니, 단체들이 보여주기식 사업의 유혹에서 벗어나기 어렵다. 국제개발협력에서 사회적경제의 도입은 외부지원이 중단된 이후 해외 현장에서 과연 지속가능한 발전이 이뤄질 수 있을지를 고민하는 과정에서 도입되고 실천됐다.

물론 아직 가야 할 길은 멀고, 평가나 모범사례의 발굴과 성과공유도 쉽지 않다. 한국의 국제개발협력 단체들이 추진하는 사회적경제는 2010년대 중반 이후 본격화되어 아직 구체적인 성과가 나타나지 않았고, 성과지표 역시 개발되지 않아 측정되기 어려운 상황이다. 외부 재원의 투입 기관과 사업 기간이 맞물리는 현실은 국제개발협력에서 가장 경계해야 할 문제인데, 개발의 효과성과 원조의 책무성을 의심받을 수밖에 없기 때문이다. 지속가능성이라는 측면에서 국제개발협력 분야에서 강조되는 사회적경제는 아직 실천된 역사가 짧고, 필요성만큼의 현실성을 보여줬는지에 대한 판단도 성급한 면이 있다. 비영리/인도적 차원의 지원을 주로 수행했던 많은 원조 기관과 개발NGO들이 실제 진행의 과정에서 사회적 ‘경제’, 즉 비즈니스의 문법을 배우기도 쉽지 않은 일이다. 사실 마케팅 비즈니스를 위한 투자에 상당 부분이 투여됨으로써 정작 빈곤문제 해결을 말하면서 소위 업자들의 배를 불리는 형식으로 진행되는 경우는 현장에서 관찰되기 때문이다.

그러함에도 캠프는 최근 코이카가 사회적경제 영역을 국제개발현장에서 확대하는 것은 긍정적인 현상으로 바라보며, 그 전망을 현장에서 실천하려 노력 중이다. 여전히 캠프의 사업에서 중요한 것은 수혜자들의 변화 그 자체이다. 지속가능한 발전을 위한 필수적인 요소는 지역 내 당사자들의 주인의식과 리더십과 운영능력이라 할 수 있다. 시작은 해외공적자금에 의존했다라도 외부 재원이 중단된 이후에 자체적으로 축적된 맨파워(man power)를 통해 사회적 경제조직을 자체적으로 운영할 역량이 갖춰진다면 지속가능성을 확보했다고 충분히 평가받을 만하다.<sup>4)</sup>

---

4) 이철용 “사회적경제를 통한 국제개발협력의 지속가능성 연구”, 경희사이버대학교 문화창조대학원, 2021.

## 2) 국내 사회적경제의 발전과 코이카의 사회연대경제 지원사업 도입

한국에서 사회적경제의 제도도입은 1957년 <농업협동조합법>이 만들어진 것에서 시작된다. 하지만 이는 국가주도의 탑다운식 제도이식의 과정이었고, 민간(제 3섹터)이 사회적경제에 관심을 두고 실천하기 시작한 것은 1990년대 이후이다. 민간의 자생적 활동 경험을 바탕으로 정부의 활성화 정책이 결합하면서 다양한 제도화과정을 거쳐왔는데, IMF(국제통화기금, The International Monetary Fund) 외환위기를 거치며 실업대책으로 공공근로를 시작한 것이 민간의 실천과 정부의 제도가 결합하는 큰 계기가 되었다. 1999년 소비자생활협동조합법 제정, 2012년 협동조합기본법으로의 발전, 2007년 사회적기업육성법 제정된 것이 큰 흐름이다. 사실 한국경제가 개발연대 압축경제성장을 이뤄낸 데 비해, 사회적경제는 이제 본격적으로 성장을 시작해 나가는 단계라 할 수 있다.

한국의 사회적경제는 짧은 기간에 비해 발전의 속도와 영향력은 비약적으로 발전하였다. 2020년 기준 사회적경제 기업의 수는 2016년 2만여 개에서 3만 2천여 개로 늘었고, 평균 매출도 20억 원으로 점차 늘어나고 있다. 관련 취업자 수도 31만 명에 이르고, 사회적경제 영역에서의 창업기업 수도 최근 빠르게 늘어나고 있다. 질적인 측면의 변화도 주목할 만하다. 오랫동안 우리의 사회적기업은 1차 산업 분야, 즉 농·축·수협을 중심으로 구성되었다. 그러나 최근 취약계층 보호, 지역공동체 회복, 친환경 생산·소비 등으로 그 영역이 확대되었다. 도시재생 등 지역공동체 회복 프로젝트를 추진 중인 목포 마을관리협동조합(목포 1897 협동조합), 페어망 등 자원 재생으로 플라스틱 제로를 꿈꾸는 소셜벤처 넷스파(Netspa) 등이 대표적이다. 한국의 사회적기업의 지리적 활동범위도 국내를 넘어 세계로 뻗어 나가고 있는데, 인도네시아 오지를 밝힌 촛불램프 공급업체 루미르(LUMIR), 그리고 이 글을 쓰고 있는 사단법인 캠프도 대표적인 사례다.<sup>5)</sup>

이러한 시대적 흐름은 한국의 국제개발협력에서도 당연히 수용되고 있다. 이는 코이카가 정부기관 주도의 사업수행을 넘어 다양한 이해관계자를 개발협력의 주체로 확대 포용하는 과정의 발전 연장선 속에서 시도되었다. 코이카가 외부의 다양한 주체들과 협력사업을 시작한 것은 1995년부터이며, 이 사업은 시민사회협력실을 중심으로 진행됐다. 아래는 코이카가 민간의 다양한 개발협력 주체들과 협력사업을 추진한 과정을 연도별로 정리한 것이다. <표 2>가 보여주듯, 코이카의 협력 대상 혹은 주제는 국내시민사회, 기업, 대학, 사회적경제 주체로 점차 확대됐다.

---

5) 성장훈. 2022. 사회적경제의 역할 확대와 발전 방향. <나라경제 칼럼> 2022년 3월호. KDI 경제정보센터  
([https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?fcodes=00002000040000100012&cid=13717&sel\\_year=2022&sel\\_month=05&pp=20&pg=1](https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?fcodes=00002000040000100012&cid=13717&sel_year=2022&sel_month=05&pp=20&pg=1))

[표 2] 코이카 시민사회협력의 확대 과정

연도	내용
1995	• 국내 CSO(시민사회조직)과 협력 시작
2001	• CSO 협의체(KCOC) 지원 • CSO 역량강화 지원
2005	• 협의체 신규파트너 GCAP, KoFID
2010	• 기업협력 시작
2012	• 대학협력 시작 • 현지 CSO 지원 • 국내 CSO 역량강화 지원 • DAK(개발협력연대) 출범 <sup>6)</sup>
2015	• 행위자(actor) 중심 프로그램 개편 • 시민사회협력프로그램, 아카데미 협력프로그램로 이원화
2017	• 분야중심 프로그램 개편 : 시민사회 주제별 협력프로그램 <sup>7)</sup>
2018	• 사회적연대경제 프로그램 출범 • 사회적가치생태계 육성 프로그램 출범 • 시민사회 주제별 프로그램 계속 진행

코이카의 시민사회협력에서 사회적경제의 아이디어가 프로그램화되어 삽입된 것은 2018년 여름(프로그램 개시는 2018년 12월)이다.<sup>8)</sup> 국내에 사회적연대경제가 어느 정도 정착되었고, 이를 국제개발협력과도 접목하게 시켜 모델을 만들고 활성화함으로써 국내외에서 포괄적·사회적 가치 창출에 이바지한다는 것이 프로그램의 목적이었다.

프로그램의 기대효과로는 a)민관협력 패러다임의 전환 : ‘포괄적 가치 창출’, ‘공동성장’ 등 글로벌 사회적경제 활동 진작 및 주류화, b)사회적가치 실현 : 공공성 및 연대성 등 국내외 개발협력현장에서의 사회적가치 실현, c) 일자리 창출: 사업별 신규인력 채용 등을 통한 청년의 개발협력 생태계 진입의 마중물 등으로 제시되었다. 앞서 언급하였듯이 기존의 비영리사업 운영에 익숙한 국제개발협력NGO에게도 도전이었는데, 그래서 입찰 참여자들은 사회적가치 공공성(일자리 창출) 및 민관협력 패러다임 전환을 위한 비영리와 영리법인의 컨소시엄 구성 필수로 제안하였다.

6) 개발협력연대(DAK, Development Alliance Korea)는 2011년 부산포럼의 성과를 바탕으로 외교부 등록조직으로 출범(2012)하였으며, 연대조직 내 네트워크 구축과 정보공유 및 분야별 전문프로그램 활동을 진행한다. 개발협력에 참여하는 정부기관, 기업, 시민사회, 학계, 국제기구 등 총 200여 기관이 회원으로 활동하고 있음.

7) 주제별 프로그램은 고등교육, 교육, 보건, 농림수산, 다분야(취약계층, 기후변화, 도시, 문화)로 구분되며, 그 밖에 파트너 육성/지원 프로그램으로 신규사업 및 파트너 조직 발굴을 위한 인큐베이팅 프로그램과 성과관리 협력사업으로 크게 구분된다.

8) 코이카가 이해한 사회적연대경제는 다양한 사회 문제의 대안으로 이윤창출의 경쟁 중심에서 벗어나 공공의 협동/공유/상생을 위해 사회를 지탱할 수 있는 경제 활동을 지칭함(출처: 2018 사회적연대경제 프로그램 및 사회적가치 생태계 육성 프로그램 공고문).

### 3. 캠프 농업 사업의 구상과 실천

#### 1) 필리핀의 먹거리 현실과 새로운 소비자의 등장

전세계적으로 1960년대 이후 소위 녹색혁명을 통한 산업적 농업생산체계가 확산하면서 여러 국가의 식량생산체제에서 큰 변화가 나타났다. 필리핀은 국제미작연구소(IRRI)가 설치된 국가로 이 기구는 식량증산을 위한 육종과 GMO 작물 개발의 최전선에 있는 조직이다. 필리핀의 식량생산양식은 IRRI와 수출용환금작물별협회(예: 코코아협회, 설탕협회, 바나나협회 등)의 연구개발과 다국적 농화학 회사들에 의존하는 대량생산 방식의 ‘식량자급 프로그램’을 근간으로 삼고 있다. 하지만 산업적 농업생산양식은 사회환경적으로 문제를 세계 곳곳에서 양산했으며, 토지개혁이 제한적으로 이루어진 필리핀의 경우엔 토지독과점과 상업적 전용이 빈번하게 일어나면서 주식인 쌀마저도 자급하지 못하는 상황에 이르게 되었다.

하지만 다른 한편으로, 산업적 농업생산에 의한 문제와 한계가 나타나면서 이에 대한 성찰과 반작용으로 대안 농업으로서의 ‘유기농’ 혹은 ‘친환경농업’에 대한 관심이 필리핀 내에서도 나타나기 시작했다. 필리핀에서도 1980년대 유기농 농산물에 대한 참여적인증체계(Participatory Guarantee System, PGS)가 도입되기 시작했으며, 2005년 유기농 증진과 발전을 위한 행정명령의 발표와 2010년 유기농법(Organic Agriculture Act)의 제정이 이루어졌다.<sup>9)</sup>

친환경 농업의 성장은 국내외 소비자들의 의식변화와 적극적 구매에 달려있기 때문에 소비자 측면의 변화를 이끌기 위한 프로그램도 점차 다양하게 만들어지고 있다. (예: 가치사슬 형성 등) 필리핀은 2000년대 이후 안정적인 경제성장을 통해 중산층의 규모가 커지는 사회경제적 변화가 일어나고 있고, 이들을 중심으로 식품을 비롯한 소비 행동 일반에서도 친환경제품에 관한 관심을 포함하는 새로운 변화가 눈에 띄고 있다. 구체적으로 소비의 측면에서 현재 메트로마닐라에서 유기농 제품을 판매하는 장소들이 늘어나고 있으며, 일요일 도심의 공간에서 팝업형 농민시장도 주기적으로 열리고 있다.

물론 필리핀 사회에서는 저소득에 허덕이는 빈곤층이 여전히 두텁게 존재하며, 이들에게 더욱 현실적인 문제는 ‘열량이 높고 영양가 낮은 저렴한 식생활’을 유지하는 것이다. 하루 벌어 하루를 먹고 살아야 하는 조건에서는 생산과 소비, 심지어 품질에 대한 문제보다는 어떻게 하면 값싼 농산품을 지속해서 구매하고 소비할 수 있는가의 문제가 더 중요할 것이다. 이런 점에서 필리핀의 농업 부문은 여전히 생산주의적 과제(충분한 농식품의 생산과 조달)와 포스트생산주의적 과제(식품안전, 친환경농업 확대, 기후변화 대응 등)를 동시에 안고 있다고 볼 수 있다.

#### 2) 지속가능성을 고민하며 시작한 농업 활동

캠프가 인식한 지역사회의 문제는 ‘건강’과 조직의 ‘지속가능성’이었다. 병원과 약에

9) 엄은희 『도시중산층의 성장과 새로운 도·농 교류의 등장 : 필리핀 메트로마닐라를 사례로』 국립아시아 문화전당, 2022.

대한 접근성이 떨어진 주민들을 위해 지역보건 사업과 건강관리(체조 등)를 시작했지만, 기본적으로 도시빈민의 먹거리 질 수준이 매우 낮았다. 필수 생활을 위한 전력에 너지 공급도 부족했기에 가정에 냉장시설을 갖추는 것은 가능하지 않았다. 그러니 주민들의 식생활은 짠 음식이 대부분이고 신선 채소와 유제품, 육류 등 건강한 음식이 턱없이 부족했다. 결과적으로 현대인에게 일반적인 당뇨와 고혈압 환자의 비중이 높았던 것이다.

다른 한편 한국에서 오는 단일재원에 의존하는 프로젝트가 단속(斷屬)적 속성에서 오는 조직적 위기감도 커졌다. 캠프의 사업방식은 지역사회와의 밀착도가 컸기 때문에 한 분야의 프로젝트성 사업이 아닌 지역사회에 대한 종합적 접근이 필요했다. 지역사회에서의 활동의 영역과 폭은 점차 늘어나는데, 2~5년 단위로 마감해야 하는 프로젝트성 예산으로는 감당하기 어려운 상황이 반복되었다. 사회사의 지속가능발전 못지않게, 개발NGO 캠프 스스로의 지속가능성도 고민이 필요한 시점이었다.

이 양자의 현안이 만나 고민하게 된 새로운 분야가 농업이다. 필리핀은 농업국가이고 주민 대부분은 현재는 도시빈민이지만 한 세대 전 혹은 어린 시절에는 농업 활동을 하던 사람들이었다. 먼저 고려된 사업이 양계다. 양계는 장소 집약적으로 시작이 가능한 농사분야였고, 병아리를 키워 계란을 생산하기까지의 사이클도 다른 농축산에 비해 짧다는 장점도 있었다. 하지만 시간과 에너지의 투입과 집중은 필수적이다. 건강한 계란 생산을 목적으로 했던 만큼 관행 케이지사육이 아닌 친환경 양계를 해야만 했다. 처음 시작은 300마리였다. 그렇게 지역의 청년들 함께 적정기술을 이용한 계사를 만들고 천연미생물을 배양해서 자가사료를 만들고 병아리들과 계사에서 밤을 지새우는 양계사업이 시작될 수 있었다.

농업사업에 뛰어들었지만, 자가소비용이 아니라면 판로 개척이 필요했다. 장사 경험이 전무한 캠프에게 있어서는 곧 하루 300개씩 쌓이는 달걀이 오히려 부담으로 쌓이는 시절이었다. 처음에는 한인교회의 예배 시간에 참석해 유정란을 홍보를 시작하였는데, 이는 교민사회 네트워크를 중심으로 한 방문 판매로 만들어질 수 있었다. 현재 캠프가 제공하는 농가공품은 쌀, 두부, 콩물, 누룽지, 두부과자, 버섯크래커 등까지 다양해졌다. 판매 방식도 주문받은 후 방문 판매뿐 아니라 수도 마닐라의 강남에 해당하는 마카티(Makati)의 중심 상권에 매장을 내고 생산 가공 판매로 연계하는 농업 가치사슬 프로그램으로까지 확장되었다.

### 3) 캠프의 2기 사회연대경제 프로그램 : 사회적기업 네이처링크(NatureLink)의 설립과 운영

필리핀에서 가장 경쟁력 있는 분야는 농업부문이다. 캠프는 농산물 생산-가공-판매의 생태계를 묶는 사업을 위해 2015년 유기농 자연양계 사업을 시작하였다. 마닐라에 거주하는 한국교민, 외국인 등을 대상으로 SNS를 통해 유정란 판매에서 시작해 친환경 먹거리의 품목을 점차 넓혀왔다. 현재까지 올라



(ORGA)의 브랜드 인지도가 알려질 정도로 순항하고 있다. 1천 명의 개인 고객과 40여 개의 마트에 직접 납품을 하며 Farm to Table을 실천하고 있다. 앞으로 고객층도 한국인을 포함한 외국인 집단을 넘어 필리핀 현지인으로 확대할 계획이다.

올가의 중점 사항은 친환경 농업과 생산에 있는데 이는 고객들의 건강향상은 물론 제품의 고부가가치를 통한 이익의 창출, 넓게는 <지속가능발전목표 SDGs 2>에서 말하는 생산적이고 지속가능한 농업에 기여한다. 이 사업은 불라칸 주 타워빌과 농업지역인 딸락에서 생산과 가공을 하고, 판매처인 메트로 마닐라의 마카티에 매장을 운영하는 규모가 제법 큰 사업이다. 이 분야는 아직 많은 투자가 필요하여 코이카의 사회연대경제 프로젝트의 지원을 받고 있다. 현재는 매출액을 그대로 재투자해야 하는 것이 현실이지만, 향후 3년 후에는 지역 내에서 선순환 구조를 만들어 지역서비스를 생산하고 제공할 수 있을 것으로 기대한다.<sup>10)</sup>

위의 인용문은 캠프의 이철용 대표가 2기 사회연대경제 사업을 시작한 계기와 향후 목표를 제시한 것이다. 캠프가 새롭게 농업 사업을 시작하면, 사업 지역도 확대하였다. 도시빈민이 모여 사는 타워빌을 넘어서 농업에 전념할 수 있는 새로운 사업 공간을 마련할 필요가 있었기 때문이다. 새로운 사업장은 불라칸에 비해 수도 마닐라에서 더 원격지이자 전형적인 농촌인 딸락(Tarlac)<sup>11)</sup>에 마련되었다. 딸락, 특히 캠프의 농장과 지속가능발전센터가 자리한 산호세시(municipal)은 주민의 90%가 농업에 종사하고, 토지의 대부분을 농업용으로 사용하고 있다. 농촌 지역인 딸락주 산호세시에서 소농 특히 소수종족은 토지 문제, 기후 위기, 중간유통상의 착취 등에 의해 소득은 낮고 가난이 대물림되는 구조가 되풀이됐다. 이곳에서 캠프는 소수종족 마을공동체와 친환경 농경을 추진하며 동시에 새로운 유형의 도농교류 사업 모델을 2018년부터 만들어오고 있다. 또한, 본 사업은 2019년 코이카의 시민사회 개발협력 사업으로 선정되어 2021년까지 총 4년간 사업 조성이 가능해질 수 있었다. 총 4+3+3단계로 지원을 받는 본 사업은 2023년 기준, 현재 2기 사업이 진행 중이다.

10) 이철용 “사회적경제를 통한 국제개발협력의 지속가능성 연구”, 경희사이버대학교 문화창조대학원, 2021. 40쪽.

11) 딸락주는 센트럴루손(Region 3)의 대표적인 농촌 지역으로 메트로마닐라에서는 북쪽으로 100km 떨어진 지역이다. 딸락주의 주된 산업은 농업으로 필리핀 전 지역 중 쌀 생산량(irrigated palay)이 다섯 번째로 높은 지역이다. 독특하게 센트럴 루손(Region 3)은 루손섬 최대의 농업생산지역으로 중앙 정부 차원의 관련법 제정 이전부터 오랜 기간 유기농업을 추진해 온 지역이다. 예컨대 누에바 에치아의 NGO인 MASIPAG (Magsasaka at Siyentipiko Para sa Pag-unlad ng Agrikultura 농업발전을 위한 농민과 과학자(Farmers and Scientists for the Development of Agriculture)은 이미 1985년에 설립되었으며, 생물다양성의 관리와 지속가능성 유지, 농민들의 생물자원 관리를 지원해오고 있다. 그 밖에도, 국가유기농프로그램(NOAP)의 이행을 위해 다양한 농민조직과 NGO, 농과학자들이 조직화되어 활동하고 있다. 센트럴루손의 유기농지의 면적은 39,466.81ha이며, 유기농업에 참여하는 실천가(농민 및 지원조직)의 수는 7500여명으로 파악하고 있음. Region 3는 “필리핀의 유기농수도”를 목표로 유기농업의 재배 면적을 위해 노력하고 있다(이 내용은 농림부의 region 3 오피스에서 제공하는 자료를 중심으로 정리함(<http://rfo3.da.gov.ph/organic-agriculture-program/>)).

[표 3] 딸락농장 사업의 목표, 목적, 산출물

구분	세부내용
사업명	필리핀 산호세딸락시 시장기반 친환경 농업사업을 통한 주민소득증대
기간	2018~2021(4년), 2022~2024(3년, 현재 진행 중)
사업목표	친환경농업사업을 통한 농가의 소득증대
	사회적기업의 사회서비스를 통한 농촌생활의 질 향상
사업목적	농민들의 친환경농업 적용 확대
	친환경농산물 및 가공제품 판매량 확대
산출물	농민역량강화교육수료 농민 배출
	가공 및 고부가가치 상품 개발
	친환경농산물의 제품 판로 개척
	사회적기업 설립

캠프가 딸락에서, 그리고 딸락과 수도 마닐라를 연계하면서 펼치고 있는 이 사업은 전통적인 농촌종합개발사업 혹은 농촌자립사업을 넘어서 친환경 농식품의 생산-유통-판매에 이르는 가치사슬 구축에까지 이어지고 있다는 점에서 특징적이다. 딸락의 농산물 생산이 개시된 이후 캠프는 다음 단계로 농산물의 유통 및 판매 경로도 직접 구축하는 사업을 추진하였다. 본 사업은 2018년부터 시작된 코이카 사업의 연장선에 있는 것으로 생산에서 사업이 종료되는 것이 아니라 생산된 농산물을 가공하고 유통함으로써 더 높은 부가가치를 생산하고, 생산자를 가치사슬에 편입시키려는 목표를 구체화 한 것이다. 생산된 농식품에 올라(ORGA)라는 자체 브랜드를 만들어 상품의 차별화를 꾀하고 있다.

캠프는 이를 위해 사회적기업 네이처링크(NatureLink)를 설립했다. 링크(Link)는 "지역과 농촌과 도시를 연결하고 자연과 사람을 연결한다는 의미를 담고 있다. 네이처링크는 생산과 가공과 유통을 연결하여 그 안에서 발생하는 문제를 해결하는 역할을 하기를 꿈꾸며 만든 기업이다. 생산 분야에서는 친환경 농업으로 양질의 농산물을 판매하고 땅을 되살리고, 가공 분야는 농산물 건조 인프라를 만들어 도정과 가공으로 부가가치를 높였다. 또한, 냉장 유통 채널을 확보하여 판로를 개척 확보하고, 온라인과 오프라인 판로를 확보하여 농가 소득을 늘리고 청년 사회적기업가의 소득을 확보하는 것까지 사업의 목표가 분명하다.

#### 4) 코로나의 파도를 넘다, 위기를 기회로

2020~22년까지 영향을 미친 코로나 팬데믹은 필리핀의 농업과 친환경농업 그리고 캠프의 사업에도 상황에 부정적 영향과 긍정적 영향을 함께 미쳤다. 필리핀은 2020년 코로나19 발발 이후 동남아시아에서 강력한 도시봉쇄를 가장 장기간에 걸쳐 실시한 나라다. 필리핀의 코로나 대응은 혹독했다. 2020년 3월 중순부터 필리핀 정부는 강력한 지역통제와 물리적 이동 제한을 진행하였는데, 모든 대중 교통수단의 운행이 중단

되었고, 지방자치단체 간 이동길이 막혔으며, 극소수의 필수업종을 제외한 사업장들도 문을 닫아야만 했다. 모든 사람은 집 밖으로 나갈 수 없었고 외출은 가족 중 한 명만 동사무소에서 발급한 아이디를 들고 식료품 구매를 위한 외출만이 겨우 허용되었다. 마을 곳곳에는 검문소가 설치되고 군인과 경찰이 투입되었다. 빈곤 지역에는 지방정부의 긴급배급이 이루어지기도 했지만, 이것으로는 역부족이었다.

필리핀 사회에서 코로나 기간 도시뿐 아니라 농업 영역에서도 도산하는 기업이나 해고되는 사례가 다수 보고되었다. 사회적 이동 제한에 따른 노동력 구인의 어려움이 생산성 감소로 이어진 것이다. 격리기간이 장기화하면서 농업상품의 수확과 판매에 투입될 노동력을 적시에 구할 수 없었고, 교통 통제지점들이 증가하여 운송시간이 늘어나 도시 지역에 농산품 배송이 늦어져 상품의 가치를 잃게 되는 경우도 발생하기도 했다.

하지만 다른 한편, 코로나에 대응하여 대안적 시도들도 다수 시도되었다. 코로나 장기화에 따른 식량 안보 위협에 대응하기 위해 필리핀 농림부는 “Agri 4Ps(Plant, Plant, Plant, Program)” 프로그램<sup>12)</sup>을 추진하였다. 이 캠페인의 목표는 쌀, 식량 작물, 축산 부문의 생산량을 높여, 안정적인 식량 공급을 강화하려는 것에 두었다. 또한, 농림부를 농업 가공, 홍보, 배송, 상품 판매 등을 지원하기 위해 지방 정부와 협력할 것을 계획하였다. 또한, 농업 생산자를 의료 인력이나 지방정부 공무원처럼 최일선인력(front-liners)로 지원하겠다고 밝히기도 했는데, 이러한 정부정책에 민간기업들은 CSR 사업의 내용을 농업 부문으로 전환하는 방식으로 화답하기도 했다.

이처럼 팬데믹 기간에 생계안정을 위한 농식품의 원활한 수급과 전달체계 구축의 중요성에 대한 사회적 합의가 이루어졌으며, 정부 차원에서도 신속하게 변화하는 모습을 보여준 점은 팬데믹 이후에 대안 농업의 활성화와 새로운 도-농 교류에 더욱 힘을 실어줄 것으로 기대를 품게 하는 대목이다.

코로나로 인한 영향은 캠프가 필리핀에서 펼치는 개발협력 사업에도 영향을 미쳤다. 캠프의 모든 사업도 강제로 중단되었다. 캠프뿐 아니라 대부분의 개발협력 현장의 사업이 중단되었고, 파견된 한국인 직원의 대부분이 한국으로 복귀해야만 했다. 그렇지만 코로나 상황에서 대처하는 과정이 캠프에는 위기이면서 동시에 새로운 기회가 되었다. 단순한 요행이나 갑자기 하늘에서 뚝 떨어지는 것이 아니라, 준비된 자에게 기회가 온다는 말이 현실이 되었기 때문이다. 사회적기업 익팅 봉제센터가 종사자들이 절대빈곤으로 내몰릴 위기에서 마스크 생산과 방호복 생산으로 위기를 타개하였다.

농업 부문 사업에서도 새로운 기회가 오히려 창출되었다. 필리핀의 코로나 사태가 심각해진 후 강력한 도시봉쇄에 따른 이동 제한이 부여되었는데, 이에 주요 소비자였던 한인들이 다수 본국으로 귀환하면서 메트로마닐라 내 한인 커뮤니티가 축소되었

---

12) 전임 두테르테 정부(2017.7~2022.6)가 추진했던 정부주도의 인프라 구축사업의 명칭은 3B(Build, Build, Build) 프로그램으로, 필리핀의 내수활성화 및 장기적인 경제성장 발판 마련에 기여한 바가 큰 정책으로 꼽힌다. 팬데믹 기간 중 마련된 농업 부문 대책도 3B 프로그램의 방법론과 전달방식을 차용한다는 점에서 유사하게 명명되었다.

다. 하지만 이 와중에 캠프의 농식품 유통과 판매업은 필수업종으로 지정받은 데다가 한국인 커뮤니티를 넘어서 현지인 중산층 마케팅을 통해 오히려 자체 상품의 도달 범위와 판매처를 넓혀가며 농장에서 식탁까지(Farm to Table)의 비전을 실현하고 있다. 친환경 사회적기업 올가가 팬데믹 기간 동안 락다운(rock-down) 속에서도 친환경 먹거리를 생산하며 유지한 것이야말로 지속가능성의 핵심이 되었다<sup>13)</sup>

#### 4. 캠프 2기 사회연대경제 사업의 성과와 전망 : 캠프는 필리핀에서 아직 할 일이 남았습니다

지난(2023년) 8월 말 캠프는 코이카 시민사회협력실과 더불어 전문가 정책라운드테이블 “사회연대경제를 통한 혁신과 도약 : 캠프의 사례를 중심으로”를 개최하였다. 코이카의 사회연대경제 지원 프로그램 중에서 늘 모범사례 중 하나로 거론되는 캠프의 경험에 대한 평가를 바탕으로, 코이카의 시민사회협력의 발전방안을 모색해 보는 자리였다. 이 자리에 평가전문가로 참가한 한양대 신현상 교수는 다음과 같이 말했다.

사회연대경제가 시민사회와 가장 큰 차이는 비즈니스다. 비즈니스의 기본은 고객 중심 사고로 자원과 역량의 부족을 파트너십으로 메꾸고, 개발협력과 비즈니스가 협력했을 때 시너지가 많이 난다는 걸 캠프 사례를 통해 알 수 있다.

(캠프는) 현지화가 성공하면 지속가능한 시장을 운영할 수 있으므로 좋은 사례를 남겼다. 3년 차 영업 매출 성과와 소셜비즈니스 평가도 매우 우수하다. 다만, 앞으로 손익분기 예측 등 효율적인 자원 배분이 요구되고, 시장에서 제품의 우수성을 입증했기에 이후를 고민해야 하는 단계에 접어들었다

(한양대, 신현상 교수)



13) 이철용 “사회적경제를 통한 국제개발협력의 지속가능성 연구”, 경희사이버대학교 문화창조대학원, 2021.

또 다른 사회적경제 전문가인 김동훈은 국제개발협력 현장에서 사회적경제가 도입 될 때 중요한 것은 현지에서 발생한 문제에 대한 이해와 해결능력이 비즈니스 그 자체보다 중요하다면 아래와 같이 말한 바 있다.

“‘비즈니스 마인드(Business Mind)'의 의미는 '기업가(경영자) 정신'이 아니라 '문제해결능력'과 '현실감각'의 의미이다. 사업하려면 현지를 이해해야 한다. (상품의)아이디어가 좋다고 성공하는 것은 아니다. 많은 분이 '좋은 상품을 만들면 80% 정도는 성공하겠지'라고 생각하는데 좋은 상품을 만드는 것이 '시작'이다"라며 "현지의 구체적인 상황 이해와 소비자의 니즈를 반영하는 것이 가장 중요하다”<sup>14)</sup>

캠프의 방식도 그러하다. 캠프는 외부에서 만들어진 성장 방식을 현지에 선물하는 조직이 아니라, 현지의 문제와 현지의 요구에서 출발해 사업을 만들어가는 방식에 익숙한 조직이다. 캠프의 1기 사회연대경제사업은 현지 주민이 원하는 것(일자리, 교육, 치료 등) 중 특히 더 간절히 바란 일자리 요청에 타워빌 지역민들이 조합원으로 참여하는 사회적기업 봉제센터와 양계장 운영한 것이고, 2기 사회연대경제사업 네이처링크(올가)는 지역주민의 건강, 조직의 지속가능성이라는 문제의식에서 출발해 농촌과 도시를 연결하는 친환경농산물의 생산-가공-유통 가치사슬을 구축하는 것에 집중하였다.

캠프는 이처럼 현장 중심성을 강조한다. 재정의 90%를 현지 사업비로 사용하고, 한국법인보다 현지에서 더 다양하고 큰 조직을 운영하기도 한다. 사람을 채용하는 방식에서도 외적으로 갖춰진 분들보다는 현지에서 성장할 수 있는 사람들을 키워서 현장 활동가로 성장할 수 있도록 하는 방식을 고집스럽게 지켜가고 있다. 그렇다면 캠프에 남은 미션은 무엇일까? 그것은 미래의 리더를 양성하는 것이다. 아래의 인용문으로 이 조직의 향후에 대한 전망을 대신하고자 한다.

앞으로 저의 계획은 모든 사업을 한국의 젊은이들 그리고 현지의 젊은이들이 이끌어갈 수 있는 토대를 만드는 것에 집중하려고 합니다. 현지에서 자체적인 수익구조를 만들기 위해 부단히 노력하고 이것을 통해 주민의 자립뿐만 아니라 기관의 자립도 만들기 위한 미래 전략에 집중하고 있습니다. 이와 함께 현장을 잘 아는 활동가들 미래의 리더들을 양성하는 일에 집중하려고 합니다. 단순히 빈곤 현장뿐만 아니라 선진 국제개발의 이론과 정책을 아우르는 청년 리더를 세우는 일에 남은 삶을 살아가려고 합니다.<sup>15)</sup>

14) 라이프인 기사(<https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=3725>)

15) 이철용 「지난하고 고단한 국제협력개발 활동가의 길 3」, <라이프인 기고문>, 2023/04/06, (<http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=15443>)

<참고문헌>

엄은희 『도시중산층의 성장과 새로운 도·농 교류의 등장 : 필리핀 메트로마닐라를 사례로』 국립아시아문화전당, 2022.

성창훈. 2022. 사회적경제의 역할 확대와 발전 방향. <나라경제 칼럼> 2022년 3월호. KDI 경제정보센터([https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?fcode=00002000040000100012&cid=13717&sel\\_year=2022&sel\\_month=05&pp=20&pg=1](https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?fcode=00002000040000100012&cid=13717&sel_year=2022&sel_month=05&pp=20&pg=1))

이상헌 “사회적경제를 통한 국제개발협력의 진화: 필리핀 타워빌 지역 사례를 중심으로”, 민주사회와 정책연구 통권 29호, 2015.

이철용 “사회적경제를 통한 국제개발협력의 지속가능성 연구”, 경희사이버대학교 문화창조대학원, 2021.

이철용. 2023. 지난하고 고단한 국제협력개발 활동가의 길③ 라이프인 기고문(2023/04/06) <http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=15443>