

요약문

본 보고서는 대한민국의 영남대학교와 베트남사회주의공화국의 호치민국립정치 아카데미(Ho Chi Minh National Academy of Politics)가 함께 수행하는 베트남 농촌개발 정책 프로그램에 관한 공동연구 용역사업의 결과보고서이다. 본 연구 용역사업은 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)의 지원을 받아 수행하는 베트남 미래지도자 역량강화사업의 일환으로 수행된 것이다.

본 연구는 한국의 성공적인 농촌개발 프로그램이었던 새마을운동의 경험과 교훈을 바탕으로 베트남의 ‘새농촌개발을 위한 국가목표 프로그램(National Target Program on New Rural Development, NTP-NRD)’의 개선방안을 모색하는 것을 그 목적으로 한다.

한국은 1970년대 박정희 대통령의 제창으로 새로운 농촌개발 정책프로그램을 실시한 결과 농촌 지역에 만연해 있던 빈곤을 극복하고 농가소득을 크게 증대시켰으며, 농업경제의 발전과 농촌사회의 변화를 위한 전기를 마련할 수 있었다. 그리고 이를 토대로 산업부문 간·지역 간 사회경제적 격차를 극복하고 1980년대와 그 이후의 고도성장과 균형발전을 이룩할 수 있었다.

베트남은 2008년 제10기 공산당 중앙집행위원회 제7차 회의에서 ‘농업(農業), 농민(農民), 농촌(農村)’의 종합적인 발전을 위한 삼농(三農, *Tam Nong*) 결의안을 채택하고, 이를 구현하기 위해 2010년 6월 NTP-NRD를 성안하기에 이르렀다. 베트남은 현재 NTP-NRD의 1단계 개발계획(NTP-NRD 2011~2015)을 마무리하는 시점에 와 있으며, 2016년부터 제2단계 개발계획(NTP-NRD 2016~2020)을 실시할 예정이다.

본 연구는 새마을운동과 NTP-NRD를 비교분석하여 두 프로그램 간의 유사점과 차이점을 찾아내고 이를 통해 베트남의 NTP-NRD 프로그램이 갖고 있는 잠재적 성공요인과 문제점 및 한계를 파악하고자 한다. 그리고 이를 토대로 하여 NTP-NRD 2011~2015의 장점은 부각하고 문제점은 수정·보완할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하려 한다.

■ 요약 문

우리는 2008년 채택된 삼농 원칙이나 2011년 공산당대회에서 채택된 사회경제 발전전략(Socio-Economic Development Strategy, SEDS)이 베트남의 농업·농촌 부문만이 아니라 베트남 사회와 경제 전체의 향후 발전을 위한 바람직한 비전과 목표, 그리고 이를 달성하기 위한 효과적인 전략적 방안을 제시했다고 평가한다. 본 연구는 이들 결의안이 제시하고 있는 비전과 목표를 제대로 달성하기 위해서는 ‘새농촌개발 프로그램의 2단계 계획(NTP-NRD 2016~2020)’을 다음과 같은 점에 유의하여 수정하고 개선할 필요가 있다고 본다.

먼저 NTP-NRD 2016~2020의 개선을 위해 우리가 가져야 할 기본 관점과 방향은 다음과 같다. 첫째, NTP-NRD를 단순히 농업부문이나 농촌사회에만 국한된 정책 프로그램으로 볼 것이 아니라, 베트남 국가전체의 총체적인 사회경제적·문화적 발전을 이끌어갈 선도적 개발 프로그램으로 볼 필요가 있다. NTP-NRD가 삼농 결의안에서 제시된 원래의 비전을 다 구현할 수만 있다면, 베트남의 국가발전의 기틀을 마련하는 데 결정적인 기여를 할 수 있으리라고 본다.

둘째, 모든 개발 프로그램은 사람의 인식과 태도, 사고방식을 바꾸는 것을 그 궁극적 목표로 삼아야 한다. 사람의 정신적 변화가 수반되지 않은 물질적·경제적 발전은 지속되지 못한다. NTP-NRD의 성공적인 추진을 통해 베트남의 농촌지역 주민들이 자조와 자립의 정신, 협동의 공동체 정신을 가질 수만 있다면, 이는 2011년에 당이 제시한 SEDS의 핵심 목표인 ‘지속가능한 발전’과 ‘인적자원 개발’을 달성하는 첩경이 될 것이다.

셋째, 지역주민이 참여하지 않고, 지역주민이 주도하지 않는 지역개발 프로그램은 그리 큰 의미가 없으며 그 성과와 파급효과 또한 별로 크지 않다. 그리고 무엇보다도 지역주민이 참여하지 않고서는 그 개발 프로그램을 통한 의식개혁 자체가 불가능하다. 향후의 NTP-NRD 프로그램에는 지역주민들이 자발적·적극적으로 참여하도록 해야 하고, 그들이 주인의식(ownership)을 느낄 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, NTP-NRD 프로그램은 하드웨어성 인프라 구축 위주의 프로그램에서 탈피하여 교육과 훈련을 통해 농촌주민들의 정신을 개혁하고 그들의 역량을 강화하며, 풀뿌리 수준의 리더십을 육성하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다 이것이 삼농 결의안 및 SEDS에서 강조한 ‘농촌 인적자원의 교육·훈련’과 ‘정신적 삶의 질 향상’을 추구하는 길일 것이다.

우리는 이러한 기본 관점에 입각하여 다음과 같은 정책프로그램을 제안하고자 한다. 먼저 NTP-NRD 프로그램에 대한 주민참여를 강화하기 위한 정책프로그램은 다음과 같다.

첫째, NTP-NRD 사업의 내용과 구성을 재조정할 필요가 있다. ‘19개 국가기준’을 전면 재조정하는 것은 어렵다 하더라도 한두 개의 새로운 기준을 추가하거나 또는 기존의 기준과 대체하는 등 부분적 수정은 고려해 볼 만하다. 만약 19개 국가기준을 재조정하는 것이 어렵다면, 일부 지역에 한해서라도 독자적인 기준 하에 새롭게 재구성된 사업을 추진하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이들 사업대상 지역을 선정함에 있어서는 각 성별로 한두 개의 현이나 코뮌을 정해 시범적으로 새로 재구성된 사업을 시행해 볼 수 있을 것이다. NTP-NRD 사업을 재구성함에 있어서 고려해야 할 점은 다음과 같다.

- ① 가능하면 해당 지역 주민들의 숙원 사업 위주로 사업의 내용과 우선순위를 정할 것
- ② 그 지역이 갖고 있는 자원과 역량 등 개발 잠재력을 최대한 활용해 낼 수 있는 사업 위주로 새로운 사업을 발굴할 것
- ③ 가능하면 미시-연성적(micro-soft) 사업, 즉 ‘그 규모가 작고 소요되는 예산도 적으며 필요한 기술수준도 낮아, 주민들의 자발적 기여, 특히 노동력 자원을 통한 기여가 큰 비중을 차지할 수 있는 사업’ 위주로 새로운 사업을 발굴할 것
- ④ 주민들의 소득증대에 바로 기여할 수 있는 사업 위주로 사업을 구성할 것

둘째, 현행 NTP-NRD 사업의 시행방식을 적절히 수정하고 개선할 필요가 있다. 지역주민들이 NTP-NRD 사업에 보다 자발적·적극적으로 참여하게 하기 위해서는 사업의 선정에서부터 평가와 환류에 이르는 전 과정에 대해 세심한 배려와 사려 깊은 개선이 필요하다. 이와 관련하여 다음과 같은 점을 고려해 볼 것을 제안한다.

- ① 사업의 선정 과정에서부터 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 방안을 적극 모색하고 이를 실천하도록 한다. 지역주민들이 NTP-NRD 사업에 자신들의 오랜 숙원과 여망(興望)을 투영할 수 있도록 주민들이 자신의 의사를 개진하고 그 의사가 반영될 수 있는 다양한 대안을 모색해 본다. 필요하면 해당 지역주민들을 대상으로 그들의 여망을 확인하는 심도 있는 조사를 시행하는 것도 고려할 필요가 있다.

■ 요약 문

- ② 사업의 집행과정에서는 지방정부의 역할은 현재보다 줄이고, 대신 주민조직이나 단체의 역할을 늘일 수 있는 방안을 적극 모색한다. 기존에 시행된 바 있는 여러 가지 다양한 형태의 민관협력 모델들을 비교분석해 보고, 이를 기초로 해당 지역에 적용할 수 있는 구체적인 실행계획을 강구해 본다.
- ③ 각 지역마다 그 지역의 특성과 환경에 맞는 시행방식을 탄력적으로 적용하는 것을 허용할 필요가 있으며, 더 나아가 이들 사업에서 좋은 성과가 나올 경우 이러한 지역밀착형 사업시행방식을 더욱 권장할 필요가 있다. 지역의 특수성에 맞는 시행방식이 좋은 성과를 거둘 경우 중앙정부로부터 더 나은 평가를 받고 더 많은 지원을 받는 새로운 풍토를 조성하는 것이 바람직하다.

셋째, NTP-NRD 사업에 대한 주민참여를 강화하기 위해서는 적절한 동기부여와 인센티브가 필요하다. NTP-NRD 사업의 성과를 놓고 지역 간에 서로 적절한 수준에서 서로 경쟁을 하게 하는 것도 주민참여를 유도하는 동기부여의 한 가지 방안이 될 수 있다. 특히 공동체 의식이 여전히 강한, 마을 수준에서 NTP-NRD 사업의 성과를 놓고 마을 간에 서로 경쟁을 하게 하고, 그 서로 다른 성과에 대해 차등적인 보상과 지원을 하는 것은 이 사업에 대한 주민참여를 유인해 낼 수 있는 좋은 인센티브가 될 수 있을 것이다.

넷째, 사업의 선정과정에서부터 보고와 평가에 이르는 전 과정에 지역주민들의 참여를 극대화하기 위해서는 무엇보다 주민조직을 더욱 더 활성화할 필요가 있다. 농촌마을에 존재하는 여러 가지 주민조직들이 원래의 자생적 기층조직으로서의 특성, 그리고 그 자율성과 자조성을 회복하여 NTP-NRD 사업에서도 더 큰 역할을 수행할 수만 있다면, NTP-NRD의 성과가 크게 제고될 수 있을 것이다. 특히 마을총회와 같은 회의체 조직은 지방정부의 지시와 명령을 전달하는 수동적 기능에 머물지 말고, 주민 회의체로서의 본연의 기능과 역할을 더 적극적으로 수행할 필요가 있다.

다섯째, 새로운 NTP-NRD 사업은 현재보다 더 주민들의 정신개혁과 역량강화에 도움이 되는 프로그램 위주로 운용이 될 필요가 있다. 새로운 NTP-NRD 사업을 구상하거나 제안함에 있어 항상 염두에 두어야 할 점은 바로 그 사업이 지역주민들에게 ‘실천을 통한 학습(learning by doing)’의 기회를 얼마나 제공해 줄 수 있는가, 그 사업이 주민들의 인식과 태도, 사고방식을 얼마나 바꾸고 그들의 역량을 얼마나 강화하며, 더 나아가 마을지도자의 육성에는 얼마나 도움이 될 수 있을까를 먼저

생각해 봐야 할 것이다. 그리고 새로운 NTP-NRD 사업이 지역주민들의 정신개혁과 역량강화에 제대로 기여해야만, 그 사업뿐만 아니라 여타의 NTP-NRD 사업에 대한 지역주민들의 관심과 참여가 확대될 것이다.

다음으로 NTP-NRD 사업의 시행방식과 관련하여 추가적인 정책 제언을 하자면 다음과 같다. 첫째, NTP-NRD의 사업 단위를 더 탄력적으로 운용할 것을 제안한다. 현재의 NTP-NRD 사업의 기본 추진단위는 코뮌(또는 사[社, *société*])이다. 19개 국가 기준과 관련되는 사업은 대부분 그 시행과 성과 측정을 코뮌 단위로 한다. 우리는 이를 보다 더 다양화해서 코뮌보다 더 큰 규모의 광역권 사업도 가능하게 하고, 반면에 코뮌보다 더 하위단위인 마을 단위의 사업도 추진이 가능하게 할 것을 권고한다.

둘째, NTP-NRD 사업의 투명성과 책임성을 더욱 더 제고할 필요가 있으며, 이를 위해서는 현재의 모니터링 및 평가체계를 개선할 필요가 있다. 그 한 가지 대안은 현재의 NTP-NRD 사업의 모니터링과 평가체계에 지역주민이나 주민조직 등을 참여하게 하는 등 그 과정에 관여하는 기관과 조직을 더 다양하게 하는 것이다.

셋째, NTP-NRD 사업을 위한 재원조달을 위해 민간부문의 참여와 부담을 더 늘릴 필요가 있다. 현재의 NTP-NRD 사업은 그 재원조달에 있어서 정부와 공공부문의 예산에 대한 의존율이 너무 높으며, 이렇게 해서는 NTP-NRD 사업의 장기지속성을 담보하기가 어렵다. 앞에서 제안한 것처럼 NTP-NRD 사업의 구성을 예산이 많이 드는 하드웨어성 인프라 구축사업 위주에서 예산이 적게 드는 미시-연성적 사업 위주로 재구성하는 것도 한 방법이 될 것이고, NTP-NRD 사업에 민관 파트너십(public-private partnership, PPP)에 입각한 민간기업과의 공동사업을 유치하거나 국내외 기업의 CSR/CSV(기업의 사회적 책임 또는 공유가치 창출) 사업을 유치하는 것도 적극 고려해 볼 만하다.

한편 농촌마을 수준에서 일정한 역량을 갖춘 마을지도자를 발굴하고 이들을 육성하는 것도 NTP-NRD 사업의 성공을 위해서 꼭 필요한 선행조건 중의 하나이다. NTP-NRD 사업을 위한 풀뿌리 리더십의 육성에 관한 정책프로그램은 다음과 같다.

첫째, 일부 선정된 지역에서 제한적으로라도 새로운 NTP-NRD 사업의 시행을 마을지도자에게 맡겨 시범적으로 추진하게 하는 실험을 할 필요가 있다. 비록 충분하지 않더라도 어느 정도 수준의 역량을 갖추었다면, 그런 마을지도자들을 발굴하여 이들

■ 요약 문

에게 NTP-NRD 사업의 시행을 책임지게 하고, 그 사업의 시행과정에서 이들이 스스로를 교육하게 할 필요가 있는 것이다. 그리고 마을 수준에서 NTP-NRD 사업을 이끌어갈 마을지도자는 가능하면 무보수로 봉사할 자발적 지도자를 발굴하는 것이 상책이겠지만, 그것이 힘들면 기존의 촌장이나 주민조직의 대표자들을 활용하는 것도 가능한 대안이 될 것이다. 또는 최소한의 급여나 보상을 지급하고서 새로운 지도자를 발굴하는 시도를 할 수도 있을 것이다.

둘째, 이러한 시범사업 지역에서 어떤 형태로든 마을지도자가 발굴되고 사업이 시행되면, 그 성과에 따라 이들에게 다양한 형태의 인센티브를 부여할 필요가 있다. 여기에는 경제적 보상뿐만 아니라 여러 가지 비물질적·상징적 보상과 혜택이 포함될 수 있다. 이러한 시범사업 지역의 마을지도자들의 역할과 활동, 그들에 대한 인센티브 메커니즘은 전국의 다른 지역에서도 새로운 마을지도자들이 출현하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

셋째, 전국적으로 일정한 규모의 마을지도자가 발굴되고 이들이 NTP-NRD 사업에 참여하게 되면, 이들 마을지도자에 대한 체계적인 교육과 훈련의 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 전국적 차원의 마을지도자들에 대한 중앙 전문연수 교육기관의 설치와 교육프로그램의 운용은 NTP-NRD의 성공을 위해 반드시 필요한 조건 중의 하나다. 마을지도자들이 중앙의 전문교육기관에서 전문적이고 체계적인 교육과 훈련을 받는 것은 이들의 리더십과 역량을 강화하는 데도 도움이 되지만, 이러한 교육 프로그램 참여 자체가 이들에게 중요한 보상이요 동기부여의 기제가 될 수 있다.

다음으로 NTP-NRD 사업의 구성과 내용에 관련된 정책프로그램을 제안하고자 한다. 첫째, NTP-NRD 사업의 ‘19개 국가기준’의 ‘의도하지 않은’ 문제점에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다. 이러한 정량적 목표치가 보다 더 궁극적인 ‘목표(goal)’를 달성하는 데 ‘순기능’적인 수단(means)으로만 작용하는 게 아니라, 혹시 ‘역기능’적 문제점을 낳는 측면은 없는지 현 시점에서 재점검할 필요가 있다. 즉, 이 국가기준이 지역 간 불균형과 불평등을 심화시키는 결과를 초래하지는 않는지, 이 정량적 목표치가 달성된 이후의 새로운 국가기준 또는 개발목표에 대한 장기적 비전은 무엇인지에 대한 국가기구 내 합의는 필요하지 않는지 등의 의제에 대해 심각하게 고민할 필요가 있다는 것이다.

둘째, NTP-NRD 사업의 내용이나 구성에 보다 더 융통성과 탄력성을 부여할 필요가 있다. 각 지역의 실정이나 주민들의 역량, 자원의 조달 정도 등 여러 가지 여건에

따라, 그에 맞게 탄력적으로 사업을 수정·변경하고 재구성할 필요가 있는 것이다. 그리고 이를 위해 현재와 같은 목표치를 보다 연성(軟性)화할 필요가 있으며, 각 성과 현, 코뮌에서 정량적 성과목표를 보다 탄력적으로 조정할 수 있는 여지와 재량을 허용할 필요가 있다.

마지막으로 NTP-NRD 사업실행의 거버넌스 구조와 관련된 정책제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 차원에서 NTP-NRD 사업을 이끌어가고 있는 중앙지도위원회와 농업농촌개발부가 동 사업의 시행과 관련하여 각 부처 간의 이견을 조정하고 통합된 의사결정을 원활하게 유도할 수 있도록 두 기관에 조정의 권한과 역할을 좀 더 부여할 필요가 있다.

둘째, 국가 최고지도자들이 NTP-NRD 사업과 관련된 회의를 직접 주재하고 사업의 현장을 직접 방문하고 점검하는 등 NTP-NRD에 대해 보다 더 큰 관심과 역할을 보여줌으로써 동 사업이 여러 국정과제 중 최우선 순위의 과제이며 향후 국가전체의 발전을 이끌어갈 선도사업임을 국가기구의 구성원들과 국민들에게 보여줄 필요가 있다.

셋째, NTP-NRD 사업의 시행에 있어서 성, 현, 코뮌 등 지방정부가 현재보다 더 많은 자율권을 가지고 더 적극적으로 참여하게 할 필요가 있다. 또한 지방정부에서 NTP-NRD 사업을 담당하는 부서에는 예산 편성과 사업 수행에 있어서 더 큰 자율권을 부여할 필요가 있다.

넷째, 한국의 새마을지도자연수원과 유사한 형태의 중앙 교육훈련 기관을 설립하여 베트남의 농업·농촌개발뿐만 아니라 향후 국가발전을 이끌어갈 핵심 지도자 양성 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이곳에서는 NTP-NRD 사업을 이끌어갈 마을지도자를 교육하고 훈련할 뿐만 아니라, 중앙정부와 지방정부의 공무원들에 대해서도 의식개혁과 역량강화를 위한 프로그램을 실시할 수 있을 것이다.

우리는 새마을운동의 성공과 시행착오로부터 얻은 경험에 입각한 이상의 정책 제언이 베트남의 NTP-NRD의 개선에 도움이 되길 기대한다. 그리고 이를 통해 베트남 정부가 자신의 사회경제적·역사문화적 환경에 맞는 적절한 지역개발 정책프로그램의 모델을 창출해 내기를 기대한다. 만약 베트남 정부가 새마을운동의 경험을 적절히 현지화해서 자신들만의 독자적인 새로운 지역개발 모델을 만들어낸다면, 이는 다른 개도국들의 농업발전 및 농촌지역개발에도 큰 희망이 될 것이고 지구촌의 빈곤퇴치에도 큰 기여가 될 것이다.