

한국의 농촌개발 경험이 베트남에 주는 시사점

임상봉

한국농어촌공사 농어촌연구원

Korea's Rural Development Characteristics and the Implications to Vietnam

Im, Sang Bong

Rural Research Institute, KRC

ABSTRACT : Korea is becoming a model country for the developing countries' agricultural and rural development. Drawing implications for Vietnam from Korea's experiences can help make development strategies and policies for other developing countries including North Korea as well as for Vietnam itself. Vietnam is facing an inefficiency in agricultural production and the gap between urban and rural growth has been widening. Farm sizes per household are small and farmlands are scattered. Diversification in rural industry is very restricted. To attack these problems, investment is urgently needed for rural infrastructure building as well as agricultural structure adjustment. In the process of rural development, there have been also encountered such problems as financial procurement, community's spontaneous participation, manpower development for adjusting to industrial structural change. Korea's experiences may be helpful for establishing rural development strategies and policies in Vietnam. Benchmark scopes can go beyond Saemaul Undong in 1970s. Korea's pre- and post-Saemaul Undong era as well as the Saemaul Undong era can be referred. In the wake of globalization, Vietnam has not only experienced compressed rapid economic growth but also encountered policy tasks to eradicate poverty, to realize self-reliance and income increase, and to lessen urban-rural development gap, at the same time. Korea's experiences show that priority needs to be put on the establishment of national and rural development strategies based on Vietnam-specific conditions, utilization of village's resources including community tradition and social capital, fund raising for rural development, farmland development and mobilization, production and living infrastructure building, technology transfer for farmers and vocational training for new job seekers.

Key words : Saemaul Undong, rural development, Vietnam, Korea

I. 서론

베트남은 1986년 12월 Doi Moi 개혁을 단행하여 시장 경제를 도입한 이후 2000년 이후에도 GDP 성장률이 연평균 5%를 넘어서는 고도의 압축 성장을 기록하고 있는 가운데, 국가 발전 수준에 걸맞게 농촌을 변화시켜 나가는 것이 국가의 중요한 정책과제로 대두되고 있다(The World Bank and Ministry of Planning and Investment of

Vietnam, 2016). 베트남의 급속한 경제성장은 빈곤을 벗어나 발전을 이루고자 하는 많은 개발도상국가들에게 희망의 메시지를 전해주고 있으며, 국제협력을 강화하여 국가 위상을 높이고 민간의 해외시장 진출 확대를 지원 하는 우리나라 입장에서도 베트남과의 농촌개발에 대한 협력방안 모색이 매우 필요한 상황이다.

특히, 베트남은 경제발전 단계에서 상당히 독특한 위치에 놓여 있다. 국제협력이 수원국이 처한 특수상황을 고려해야 한다는 점에서 어느 면에서는 저마다 독특성을 갖지만, 베트남은 국가 전체 평균적으로는 저발전 단계를 어느 정도 극복한 상황이면서도 지역에 따라서는 빈

Corresponding author : Im, Sang Bong

Tel : +82-31-400-1722

E-mail : imsb21@gmail.com

곤문제를 해결해야 하는 동시에 주민의 소득을 높이고, 무역자유화에 대응하여 농가 등 경영체의 국제경쟁력을 확보해야 하는 매우 중층적인 국가 발전 과제를 안고 있는 것이다(World Bank, 2013). 현재 1인당 국민소득이 2,000달러를 넘어서 한국이 새마을운동을 추진하던 1970년 당시(254달러)보다 명목가치로는 월등히 높은 상황으로, 이제 농촌을 포함한 국가 발전의 자생력을 높여나가는 것이 시급한 것으로 판단된다. 이와 같은 자구 노력의 일환으로 전국의 농촌지역에 대하여 2010년부터 우리의 읍·면과 유사한 **꼬문(commune)** 단위로 신농촌개발(NRD: new rural development) 프로그램을 도입하여 시행하고 있다(Rudengren, Huong, and von Wachenfelt, 2012).

베트남에서는 여전히 한국의 새마을운동을 배우려는 열의가 높지만, 한국과 베트남의 국제협력을 통하여 베트남의 농촌개발을 성공적으로 이끌기 위해서는 새마을운동은 물론 새마을운동 전후의 농촌개발 정책을 참고하여 베트남 상황에 적합한 정책 대안을 모색하는 것이 무엇보다 중요해 보인다. 이는 새마을운동이 1970년대에 한국에서 잠깐 있었다가 사라진 것인가, 아니면 그 안에 내포되어 있는 핵심원리가 역사 속에서 면면히 이어져오고 있는가 하는 관점과도 관련된 문제로 이를 베트남을 포함한 여러 개발도상국에 글로벌 새마을운동을 전파하고 추진하는 데 있어서 입장정리가 필요한 부분이라고 볼 수 있다. 특히, 오늘날에는 UN 등 국제기구에서 글로벌 새마을운동을 보편적인 농촌개발 개념으로 받아들이고 있는 가운데, 새마을운동의 지속적인 생명력과 확장성이 상당히 지지받고 있는 상황에서, 앞으로 개도국의 여건에 따라 새마을운동을 포함한 한국의 농촌개발을 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 심층적인 논의가 이루어질 필요가 있다.

이 연구의 목적은 새마을운동을 포함한 한국 농촌개발 정책의 특징 분석을 토대로 베트남 농촌개발 정책에 대한 시사점을 제시하는 데 있다. 이를 위하여 문헌고찰법을 주요 연구방법으로 채택하여 국내외 관련 문헌 및 통계자료를 검토하였다. 이와 같이 베트남의 농촌개발을 위하여 우리나라의 경험분석을 토대로 대안을 모색하는 것은 한국-베트남 경제협력을 통한 동반성장을 위해서뿐만 아니라 다른 개도국과의 농촌개발 국제협력 방안을 마련하는 데 도움을 줄 수 있으며, 나아가서 통일에 대비하여 북한의 체제개편 방안을 마련하는 데에도 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

II. 베트남 농촌개발의 현황과 특징

1. 베트남 농촌의 현황과 발전과제

베트남 인구는 2014년 90백만명을 넘어선 가운데, 농촌인구는 67%를 차지하여 공업화가 빠른 속도로 이루어지고 있음에도 농업 비중이 여전히 높은 편이다. 1인당 GDP는 2014년에 2,052달러를 기록하고 있는 가운데, 농촌 소득은 도시의 53%에 불과하여 고용과 소득의 증대를 위한 공업화의 추진과 함께 농촌의 저소득 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다.

농촌의 빈곤은 열악한 농업환경과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 농가의 영농규모가 영세하고, 필지가 소규모이며, 분산되어 있는 것이 그 예다. 2004년에 조사된 통계자료에 따르면, 국가 전체 농지 필지수는 75백만개에 이르러 농가당 평균 8~10필지를 경작하고 있는데, 이중 약 10%는 필지 평균 규모가 100㎡ 미만으로 작으므로 나타나고 있다(Marsh et al., 2007). 호당 평균 경지면적도 지역에 따라 편차가 크기는 하나, 일반적으로 1ha 미만인 것으로 알려져 있다. 메콩 델타 지역은 호당 평균 경지면적이 1ha를 상회하나, 홍강 델타 지역은 1ha 미만이며, 그 중에서 Ha Tay 지역은 2,400㎡에 불과한 형편이다(Markusssen et al., 2016).

1975년 통일을 이룬 베트남은 계획경제 중심의 대규모 협동농장 경영체제를 도입하였으나, 농업생산 감소와 곡물수입 급증, 농산물 가격 폭등과 함께 1980년대 초반까지 경제위기를 겪은 바 있다(Nguyen, 2015; Fforde and de Vylder, 1996). 이러한 상황을 극복하고자 1985년 12월 Doi Moi 개혁을 단행하여 협동농장을 해체하고 장기임차 형태로 가족농체제를 도입한 결과 토지생산성과 노동생산성이 향상되었고, 1987년 이후 대외 시장개방 정책을 추진하여 1993-2000년 농업성장률이 연평균 4.6%에 이르는 등 견조한 경제성장을 이루기에 이르렀다(Sepethri and Akram-Lodhi, 2002). 그렇지만, 도시와 비농업 부문의 성장이 급속히 이루어지면서 2000년대에 들어 도농격차 심화에 따른 농촌 저발전 해소가 중요한 국가정책 과제로 대두되었다(de Janvry, 2012).

2. 신농촌개발(NRD) 프로그램 추진성과와 당면 문제점

가. 신농촌개발 프로그램의 추진성과

베트남 정부는 심화되고 있는 도농격차를 해소하고 농촌의 저발전 문제를 획기적으로 개선하고자 2010년부터 5년 단위로 신농촌개발 프로그램을 추진해오고 있다(Rudengren, Huong, and von Wachenfelt, 2012). 그 내용을

보면, 빈곤해소를 위한 농업의 현대화에서부터 학교, 보건소 설치와 같은 교육, 복지 서비스 개선 및 사회 안전과 질서 유지에 이르기까지 다양한 분야를 포괄하고 있다. 그리하여 주요 분야를 11개로 분류하고 있는데, 여기에는 ① 신농촌개발 계획수립, ② 경제 및 사회 인프라 개발, ③ 구조개선과 경제 개발 및 소득증대, ④ 빈곤완화 및 사회안전, ⑤ 농촌 생산조직의 결성 및 혁신, ⑥ 농촌 교육 및 훈련 서비스 향상, ⑦ 주민 보건의료 개선, ⑧ 문화 및 정보통신 서비스 향상, ⑨ 깨끗한 물 공급과 환경위생 개선, ⑩ 당 조직 및 정치 사회 조직 개선, ⑪ 사회 안전과 질서 유지 등이 포함되어 있다 (Trang et al., 2014).

나. 신농촌개발 프로그램의 문제점

1단계 사업(2010~2015) 추진 결과, 많은 지역에서 빈곤완화 등의 성과를 낸 것으로 나타나고 있지만, 극복해야 할 여러 가지 문제도 상존하는 것으로 보인다. 그러한 문제를 개략적으로 제시하여 보면, ① 세부 사업내용과 사업목표와의 관계 설정이 모호한 점, ② 중앙정부의 예산분담 비율이 낮고, 중앙과 지방을 합한 정부의 예산분담 비율이 32.5%에 불과하여 재원조달방안이 명확하지 않은 점, ③ 사업에 대한 마을주민의 주도성이 확보되지 못한 점, ④ 사업내용이 인프라 투자에 집중되어 있는 가운데, 농업 등 산업 생산 및 생산성 증대와의 연계가 불명확한 점 등을 들 수 있다(Trang et al., 2014).

또한, 1단계 사업을 통하여 2015년 1분기까지 국가기준을 달성한 꼬뮌이 9%로 집계되고 있고, 2015년말에는 20%에 이를 것으로 추정되고 있지만, 모든 꼬뮌을 대상으로 사업을 추진하여 이룩한 성과가 아니라는 점에서 사업의 효과성을 판단하는 데 많은 한계가 있다. 목표달성 위주로 사업을 추진하다보니 목표를 달성하기에 유리한 지역 즉, 생활기반이 상대적으로 양호한 꼬뮌이 우선적으로 사업대상에 선정되는 경향이 있는 것이다.

한편, 농지의 필지규모가 작은 것은 경지정리가 제대로 이루어지지 못한 상황임을 말해주고 있으며, 농촌 소득 수준이 낮은 것은 농업여건이 열악하여 농업소득이 낮은 뿐만 아니라 농외소득 기회 또한 적은 데 따른 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 농업생산기반 정비와 함께 도로 개설 및 확포장 등 생활기반 정비를 실시하여 농산물의 생산 및 유통 여건 개선과 농촌 공업화 여건 조성, 농업구조개선 등이 필요한 것으로 판단된다. 그리고 지방정부 조직의 비효율성을 극복하기 위해서는 정부정책을 대행하는 전문기관의 설치, 운영도 검토해 볼 필요가 있다.

III. 한국 농촌개발의 특징과 베트남에의 시사점

1. 한국 농촌개발의 주요 특징

가. 개발을 바라보는 이론적 시각

고도성장과 급격한 변화로 대변되는 한국의 농촌개발은 이론이 이끌기보다는 실천을 중시한 것으로 알려져 있다. 그렇지만, 그 안에 숨은 원리는 이론적 시각과 밀접하게 연결되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 원리를 도출해냄으로써 한국 농촌개발 성과에 대한 결정요인을 찾아낼 수 있고, 한국의 경험을 다른 나라에 적용하는 데 있어서도 시사점을 이끌어낼 수 있을 것이다.

1) 전략적 선택설

우리나라 농촌개발 전략과 정책의 많은 부분은 전략적 선택설(strategic choice view)로 설명될 수 있다. 이는 조직체의 생존과 발전에 결정적인 영향을 미치는 요인이 환경이라는 자연선택설(natural selection view)과 대비되는 이론적 견해로, 주체적인 사고와 판단 및 행동을 할 수 있는 인간으로 구성된 조직체는 환경의 영향에서 자유롭지는 못하지만, 환경을 극복하기 위하여 전략적으로 행동한다고 보는 관점을 취한다(Benson, 1975). 이와 같이 행위자의 주체적 행동을 강조하기 때문에, 환경이 유기체에 미치는 영향을 부분적으로 받아들이다더라도 단지 수동적으로 영향을 받는 데에 초점을 두기보다는 주체적인 관점에서 적응하는 데 더 관심을 기울이게 된다. 농촌개발을 위한 지역사회와 정부의 적극적인 역할을 강조하는 전략적 선택설의 관점을 도식화하여 나타내면 Figure 1과 같다.

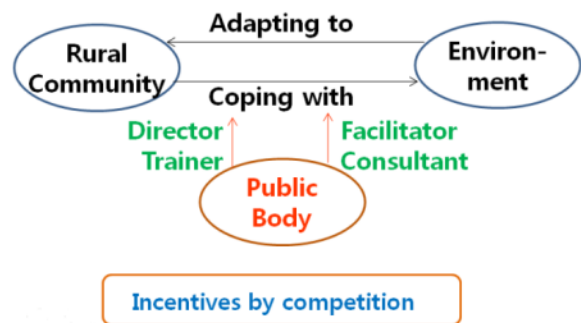


Figure 1. Roles of rural community and public body based on strategic choice view

전략적 선택설의 관점을 취하게 되면, 정부 또한 대내외 환경에 적응하기 위해 노력할 뿐만 아니라, 인센티브 제공을 통하여 경쟁을 유도하는 사업방식의 도입과 같이 지역사회의 변화를 유도하는 데 우호적인 환경을 만들기 위해 적극적으로 노력하게 된다. 국가 개발 및 농촌 개발 전략과 정책을 수립하고, 세부 실천계획을 마련하는 것도 이러한 전략적 선택설의 관점에서 설명할 수 있을 것이다. 정부가 지역사회에 환경으로서의 역할을 담당할 수 있다는 점에서 지역사회의 주도적인 역할뿐만 아니라 지원자로서의 정부의 적극적인 역할이 강조되기도 한다. 전략적 선택설 관점에서의 농촌개발 일반 모델을 설정하여 제시하면 Figure 2와 같다.

2) 경제성장 단계론

경제성장 단계론은 Rostow라는 학자가 주장한 이론으로, 국가의 경제성장 단계를 ① 전통사회, ② 도약 이전 단계, ③ 도약 단계, ④ 성숙 단계, ⑤ 대량소비 사회로 나누고 있다 (Figure 3 참조). 특히 여러 나라에 대한 분석을 토대로, 도약 이전 단계에서 도약 단계로 넘어가기 위해서는 도약을 위한 전제조건을 성취해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그 전제조건으로서 중요하게 제시하고 있는 것을 보면, 농지개혁, 농업생산성 향상 및 도시의 확장이다. 이는 농지자원을 효율적으로 이용할 수 있어야 비로소 농업성장의 기틀을 마련할 수 있고, 농업기술 향상 및 확산을 통하여 농업생산성 향상을 이루어야 공업화 및 도시화의 기반을 마련할 수 있게 되어 고도 경제성장의 길로 나아갈 수 있다고 보는 이론적 관점과 긴밀히 결부되어 있다(Potter, et al., 1999; Kuznets, 1971).

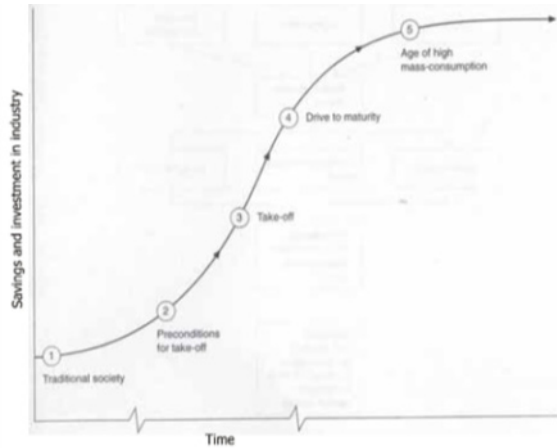


Figure 3. Rostow's five stages of economic growth

Source: (Potter, Robert B., J. A. Binns, Jennifer A. Elliott, and D. Smith, 1999)

Figure 4는 1인당 국민소득(GNI) 변화 흐름을 통한 해방 이후 한국 경제성장의 궤적을 보여준다. 1997년 외환 위기를 겪으면서 일시적인 경기침체를 겪기도 하였지만, 큰 흐름은 고도성장의 길을 걸어오면서 Rostow의 이론에서 주장하는 경제성장 단계와 유사한 모습을 보이는 것을 볼 수 있다.

한국의 농촌개발에 세계가 주목하는 이유 중의 하나는 어떻게 단기간에 그와 같은 진보를 이루어내었느냐 하는 것이다. Rostow의 주장처럼 도약을 위한 전제조건을 충실히 이행해낸 부분도 상당히 기여했을 것으로 보이지만, 전략적 선택설이 시사하는 것처럼 ① 열악한 환경극복 정책과 전략수립, ② 개발투자재원 확보, ③ 효율적 사업추

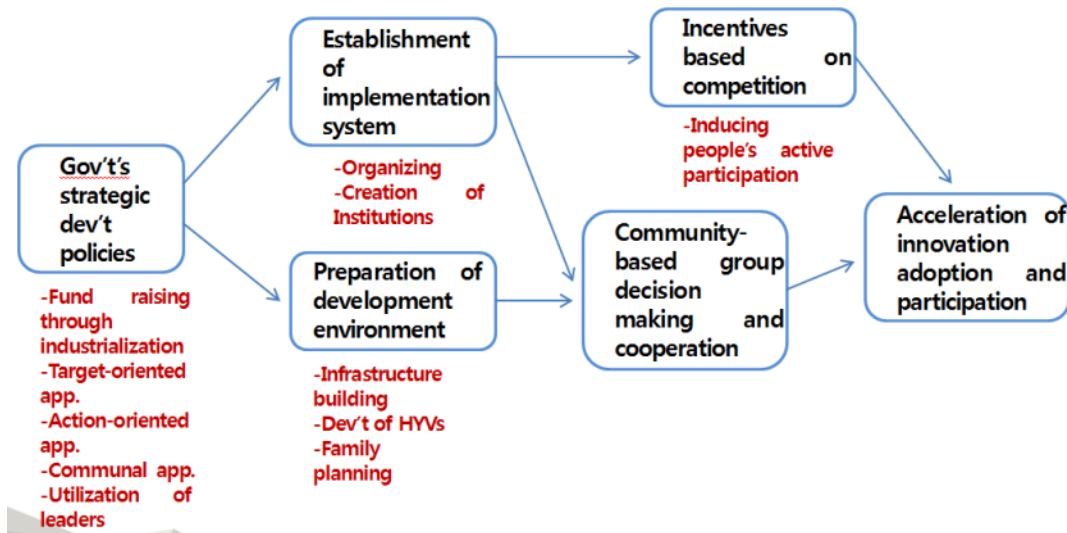


Figure 2. General model of rural development based on the strategic choice view

진체계 확립, ④ 효율적 기술전파 등의 세부대책 마련이 뒷받침 된 데 힘입은 바 큰 것으로 판단된다.

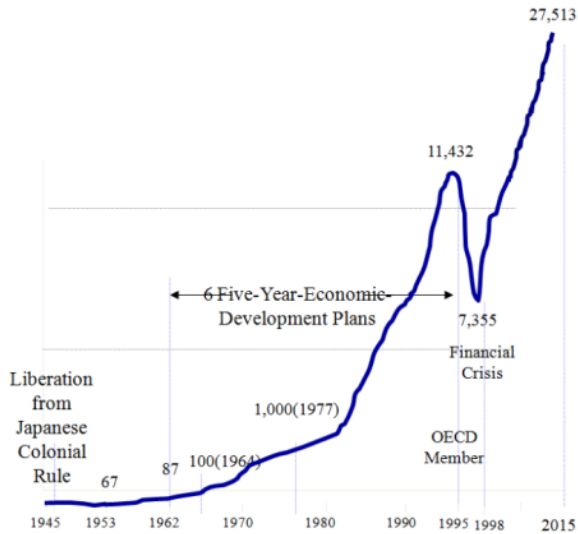


Figure 4. Trend of Korea's economic growth since 1945

나. 한국 농촌개발의 시대별 특징

해방 이후 한국 농촌개발의 시기별 시대 분류와 각 시대별 주요 현안사항과 정책목표를 살펴보면 Figure 5 와 같다.

(1) 빈곤타파기 (1945~1960년대)

해방을 맞이하여 일본 식민통치에 의한 오랜 수탈로부터 벗어났지만 6.25 동란으로 인한 폐허 속에서 빈곤에 허덕이던 시기로 미국 식량원조와 UN을 통한 지역사회개발 시범사업 등이 이루어졌다(Ministry of Strategy and Finance and KDI School of Public Policy and

Management, 2012). 빈곤극복이 온 국민의 최대 관심사 이던 시기로 체계적인 개발사업은 매우 제한적으로 이루어진 점이 특징적이다.

(2) 자력갱생기 (1970년대)

외국의 원조에 의존하던 데에서 벗어나 자립기반을 마련하기 위해 노력하던 시기로, 새마을운동이 이러한 정책을 펴는 데 중요한 계기를 마련해주었다. 의식개혁을 통하여 주민의 자발적 참여를 이끌어내었고, 마을 리더 육성과 조직화를 통하여 지역사회 자원을 효과적으로 동원하였으며, 국가 지도자의 리더십과 추진의지를 바탕으로 사회운동적 승화과정을 통하여 다양한 부처의 협력을 이끌어낸 점을 성공요인으로 꼽을 수 있다(Lee, 2016; 임한성·임재강, 2013; Kwon, 2010; Park, 2009). 새마을연수를 통한 성공사례의 전파 및 동기부여, 물자 지원과 경쟁과 성과에 기반한 인센티브 제공 방식도 변화를 가속화시킨 중요한 요인이 되었다.

(3) 소득증대기 (1980년대)

의식개혁과 행동변화 유도를 통한 혁신확산을 효과적으로 이룸으로써 기초생활여건의 변화와 주곡자금을 이룩한 토대 위에 양에서 질로 성장의 성격 전환을 시도한 시기로 소득증대가 정책의 주된 관심사였다. 농산물 가격지지 정책과 복합농업의 확대, 농업특산단지 조성 등이 세부정책과제로 추진되었다.

(4) 경쟁력강화기 (1990년대 이후)

무역자유화가 세계 규범으로 자리잡으면서 농산물시장개방에 대응하여 구조개선 정책의 추진과 함께 농촌의 새로운 활로를 모색한 시기이다. 도농격차 해소와 지역 균형발전 대책 차원에서 농어촌발전특별세(농특세)라는 특별 재원 확보를 통하여 농촌구조개선 및 활성화를 도

Period	1945 to 1960's	1970's	1980's	1990's-
Policy Target	Poverty eradication	Self-reliance	Income increase	Competitiveness strengthening
Major Issues	- Poverty - Shortage of food - Shortage of capital & tech.	- Narrow roads - Rare bridges - Fatalism - Drinking & gambling * Heavy debt	- Low income - High urban-rural income gap	- Market opening - Low agr. competitiveness - Widening regional dev't gap

Figure 5. Major issues and policy targets of rural development by era

모한 것이 특징이다. 농산물 품질 향상 및 인증제도 도입을 통한 고품질화를 도모한 외에도, 농업 의존도가 높은 문제를 해소하고자 농촌관광 등과 연계한 소득 다각화를 추진하고, 인구 고령화 및 과소화 문제에 대응하여 귀농·귀촌 지원 등의 정책을 추진하였다.

정책목표 달성을 위하여 추진한 시대별 주요 농촌개발 정책으로부터 도출된 시사점을 제시하면 Figure 6과 같다.

2. 한국의 경험을 토대로 한 베트남 농촌개발 방안

베트남이 처한 시대적 상황을 고려하여 한국의 농촌개발 경험을 토대로 베트남 농촌개발 방안을 제시하면 다음과 같다.

가) 공공부문의 개발에 대한 전략적 역할 수단의 확보

시장경제 체제의 도입과 함께 민간의 역할이 강조된

다고 해서 무조건 정부의 역할이 줄어드는 것은 아니다. 국가 발전을 가속화하기 위한 공업화의 추진과 도농균형발전 차원에서의 농촌개발 추진 전략을 수립하는 데 있어서 중앙 정부의 역할은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 특히 농촌개발 부문은 공공재적인 성격을 띠는 부분이 많아 정부의 전략적 개입이 중요시되는 경향이 있다.

농촌개발에 있어 주민 참여가 강조되는 반면에 정부의 역할은 간과되는 경향이 있는 듯하다. 개발도상국과 같이 자본과 기술이 부족하고, 희소한 경우에 있어서는 정부가 주도적인 역할을 발휘하여 개발의 방향을 이끌고, 개발 내용과 방법을 제시할 필요가 있다.

개발도상국에서 정부가 개발에 대한 주도권을 갖고서 개혁과 변화의 드라이브를 거는 데 있어서 많은 경우 부정부패의 사슬을 끊지 못하여 실패를 겪는 것으로 밝혀진 바 있다(Bardhan, 1997; FAO, 2011). 부정부패의 악순환에 빠지게 되면, 공공부문이 바람직한 방향으로의 변화를 이끌기보다는 오히려 발전과 개혁의 발목을 잡게 되기 때문이다. 그러므로 공공부문 부정부패의 청산과

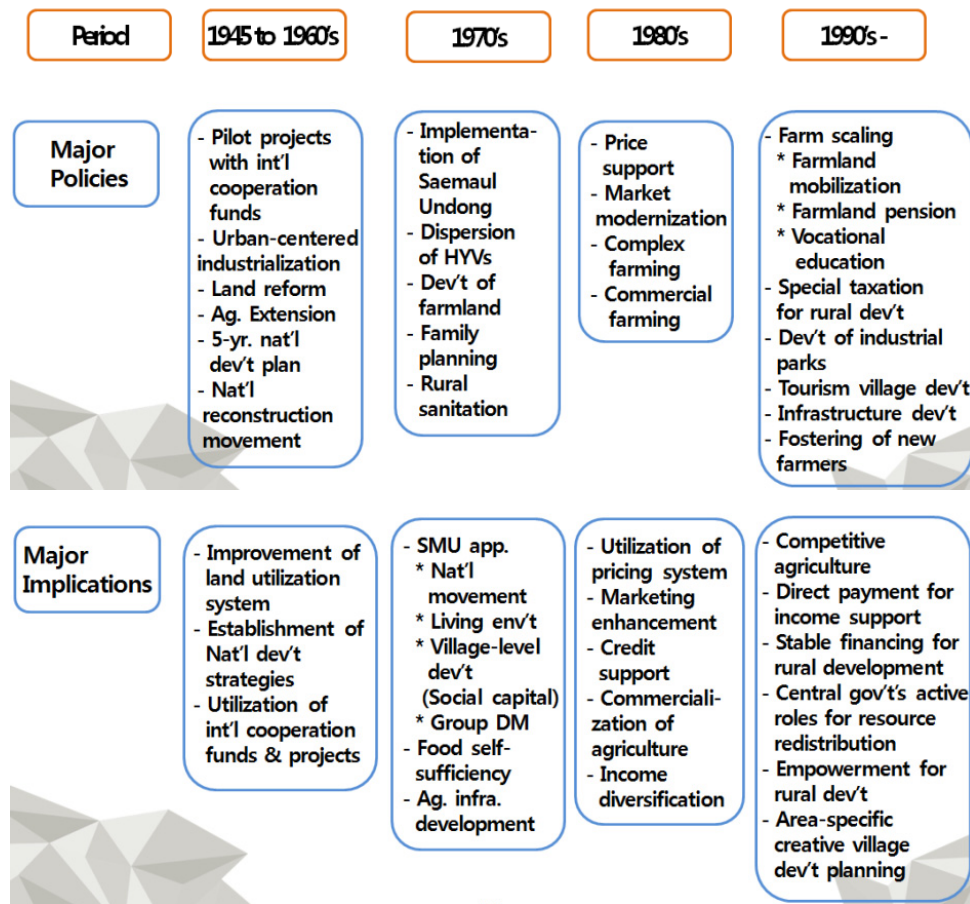


Figure 6. Implications derived from rural development policies by era

개발 주도성 확보는 농촌개발 촉진을 위한 최우선의 선결과제라고 볼 수 있다. 이를 위해서는 베트남 실정에 적합한 농촌개발 전략의 수립과 함께 이를 효과적으로 실행할 수 있는 수단을 확보해야 할 것이다. 또한, 새마을연수와 같은 교육 프로그램을 통하여 의식개혁 교육을 할 때에 마을 지도자뿐만 아니라 담당 공무원도 참여시켜 이들이 변화에 불을 지피는 발전의 선도세력으로 자리매김하도록 할 필요가 있다.

나) 베트남 실정에 적합한 개발전략의 수립과 실행 수단의 확보

베트남은 1990년대에 체제전환과 함께 세계경제 체제에 편입되어 개혁개방에 성공하면서 최빈국에서 고도성장을 구가하는 나라로 떠오르게 되었다. 이러한 경제성장을 이룩하게 된 데에는 기본적으로 베트남에 풍부한 노동과 토지 자원에 힘입은 바가 크다고 볼 수 있다. 그렇지만, 성장의 가속도가 붙는 시기에는 외국 자본의 유치와 기술전수와 같은 상대적으로 부가가치가 높은 자원의 확보가 크게 기여한 것으로 파악되고 있다(Ministry of Planning & Investment and United Nations Development Programme, 2009).

특히, 공업화의 진전에 따라 도농격차 해소 문제가 중요한 국가 발전 과제로 대두되게 된다. 농산물이 일반 공산품에 비해 수요의 소득 탄력성이 낮고, 생산에 있어서도 자본집약도가 떨어지기 때문에 국민소득의 증가에 따라 농업의 비중이 높은 농촌은 상대적 저발전 상태에 놓이게 되는 것이 일반적이다(Ministry of Planning & Investment and United Nations Development Programme, 2009). 따라서 이를 극복하기 위한 국가 발전 전략 마련이 중요한 정책과제로 대두되게 되는 것이다. 이와 관련하여 국가 정책적 차원에서 공업화를 농촌 지역으로 확산하는 전략을 마련하는 동시에 농지개발과 농업생산 및 생활환경 관련 인프라 구축, 농업생산 및 유통 기술 전파, 농업 및 관련 산업의 부가가치 증대, 농촌금융 기반 조성에 대한 공공 부문의 역할 강화 방안 등이 마련되어야 할 것이다.

또한, 베트남은 국토가 남북으로 길게 뻗어 있어 북쪽의 산간 지역과 남쪽의 델타 지역은 농촌개발 현안이 서로 다를 수밖에 없다(Potter et al., 1999). 도시나 항구에 가까운 곳 등 공업화가 유리한 지역으로부터 공업화를 추진하되, 단기간에 공업 유치가 상대적으로 불리한 지역에 대해서도 친환경농업 및 농촌관광 등과 연계한 농산물 고부가가치화 방안을 마련할 필요가 있다. 호당 경지규모가 작은 산간지역에 대해서는 밭기반정비와 함께 개간을 통한 농지개발도 추진할 필요가 있다.

다) 인프라 확충에 대한 주민 기여 확대

경제발전 초기나, 고도 압축성장 시기에는 자본부족이 중요한 이슈로 대두되게 된다. 이때에 적은 자본으로 농촌개발을 이루는 것이 주요 정책과제 중 하나로 제기되는데, 한국의 새마을운동의 경험에서 볼 수 있는 것처럼, 지역 주민들이 공동체 의식을 발휘하여 노동력을 무료로 제공하게 되는 경우 사업비를 획기적으로 줄일 수 있게 된다. 또한, 한국의 새마을운동 당시 도로를 개설하고, 확장하는 데 있어서 주민들이 도로에 편입되는 토지를 무료로 제공함으로써 사업비를 낮추기도 하였다. 이와 같이 국가 경제발전 초기에 일시에 전국에 걸쳐 인프라를 건설하려면 많은 자본이 소요되는 만큼 주민들의 자발적인 참여가 동반되는 곳에 우선적으로 사업을 추진하거나 연계사업을 지원하는 등의 인센티브를 제공하는 방안을 모색할 필요가 있다.

라) 농촌개발 투자 재원의 안정적 확보

농촌개발사업이 초기 단계를 지나 어느 정도 정착되면, 정부에서 투자 재원을 안정적으로 확보하여 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 동력을 마련하는 것이 중요하다. 2010년부터 추진되고 있는 신농촌개발(NRD) 프로그램의 경우, 민간기업 투자 비율(5.4%)과 주민 자부담 비율(11.6%)이 낮은 것에서 알 수 있는 것처럼 수익사업 비중이 매우 낮음에도 불구하고, 대출을 통한 재원조달 비중이 48.4%로 매우 높고, 정부 분담 비율은 32.5%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이러한 상황에 비추어 볼 때, 도농격차를 지속적으로 완화해 나가고 농촌개발의 지속성을 확보하기 위해서는 중앙정부의 자원 재분배 기능을 강화해 나가는 것이 바람직해 보인다.

이와 같이 지역균형발전의 관점에서 농촌개발 정책을 구조적으로 추진하기 위해서는 목적제 신설과 같은 특별세제 도입을 고려해 볼 수 있다. 그런데 세제확립 못지않게 중요한 것은 관련 제도가 효율적으로 운영되는 시스템을 갖추는 것이다. 이와 같이 세금을 거두어 이를 목적에 맞게 효율적으로 운영하는 체제가 확립되어야 비로소 세제 신설에 따른 효과를 거둘 수 있기 때문이다.

마) 전문기관의 설치 및 운영

농촌개발을 추진하는 데 있어서 주무부처와 주무부서를 지정하여 운영하는 등 중앙정부에서부터 지방정부에 이르기까지 행정기관의 주도적인 역할이 중요하지만, 농업인프라 개선이나 농지 교환분합(Marsh and MacAulay, 2006; Ravallion and van de Walle, 2008), 농업기술 보급 및 직업교육과 같이 전문화된 분야에 대해서는 별도의 전문기관을 설치, 운영함으로써 담당 공무원의 피로도를

줄이고, 업무의 효율성을 높일 수 있다(FAO, 2011). 특히 이러한 분야의 업무는 중앙정부의 농촌개발 정책과 전략을 반영하여 추진하는 것이 중요하므로 중앙에서부터 지방에 이르는 전국 단위 조직을 결성하여 운영할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 중앙정부의 중장기 농촌개발 정책을 신속, 정확하게 반영할 수 있고, 지역 특성에 맞는 정책을 효율적으로 추진할 수 있기 때문이다.

특히, 산간 오지 지역은 호당 경지면적도 작고, 시장에 대한 접근성도 불리하여 빈곤 수준이 매우 높은 상황인 만큼, 개간 등을 통한 농지확충사업을 벌이되 도로개설, 산림녹화와 같은 연관사업을 병행 추진할 필요가 있다. 또한, 농업기술 보급사업도 지역 특성에 적합한 신상품을 확대 개발, 보급하되, 생산성 향상을 통한 빈곤타파나 판로확보와 연계한 농가소득 향상과 같은 정책목표를 명확히 하여 추진하여 사업효과가 지역 특성에 따라 명확하게 나타날 수 있도록 해야 할 것이다. 농촌공업화는 도시접근성이 좋은 곳에 우선적으로 추진하되, 직업기술 교육과 경영교육을 체계적으로 지원하여 농촌지역에 산업체가 성공적으로 정착할 수 있도록 유의할 필요가 있다.

바) 마을을 기본 단위로 한 개발의 주민 자발성 확보

농촌개발 단위로서 어떤 것이 좋은가에 대해서는 많은 논란이 있어왔다. 전통을 중요시하느냐, 효율성을 중요시 하느냐에 따라 다양한 의견이 존재하기 때문이다. 물론 어느 경우에든지 효율성을 무시할 수는 없다. 그렇지만, 단지 계산 결과 숫자로만 나타나는 대안이 중요한 것이 아니라 계량화되지 않은 부분까지 고려하여 현실에서 작동이 잘 되는 방안을 찾아내는 것이 중요할 수도 있다.

효율적인 단위로서 군이나 District가 중요함은 부인할 수 없다. 재정투자계획을 포함하여 사업계획 등 농촌개발 행정에 대한 기본적인 의사결정이 이루어지는 단위이기 때문이다. 하지만, 마을과 같이 오랜 역사를 가지고 존재해오면서 주민 공동체 중심으로 자생해 온 단위를 농촌개발 과정에서 간과해서는 결코 안될 것이다. 오늘날 사회적 자본으로 지칭되기도 하는 자생적인 주민 공동체는 자발적인 개발활동 참여 등 상향식 개발의 주체이자 원천이기 때문이다. 그러므로 꼬문 단위 등 광역적인 개발 단위를 설정하는 경우에 있어서도 보건소, 우체국 설치 등과 같이 해당 단위를 기본으로 하는 개발사업을 벌이는 경우를 제외하고는 마을 단위에서 작동되는 것을 확장해가는 형태를 취할 필요가 있다.

특히, 먼 단위나 꼬문 단위는 하향식 개발의 최하위 단위로 작동하는 경우가 많아 정부의 시책을 효율적으로

전달하는 데는 효율적인 반면에, 이러한 시책이 마을 단위에서 주민들에게 받아들여지게 하는 데에는 많은 한계를 가지고 있음에 유의해야 할 것이다. 개발도상국에서 정부의 농촌개발 정책이 효과적으로 작동하지 않는 주된 이유 중 하나가 투자재원이 중앙에서 마을에까지 제대로 전달되지 못하고, 중간에서 공무원의 인건비나 사업운영비로 지출되어 정작 마을 주민들에게 돌아가는 혜택이 적기 때문임에 유의해야 할 것이다. 마을 단위 사업을 활성화시킴으로써 정부의 농촌개발사업이 가시적으로 성취되고 사업의 혜택이 직접 마을 주민에게까지 돌아가게 할 수 있는 것이다.

사) 동기부여식 인센티브 제도 도입

사회주의 전통을 가진 베트남의 경우, 경쟁 중심의 사업추진 방식에 약간의 거부감이 있을 수 있다. 그렇지만, 시장경제 체제를 도입함으로써 민간 부문에서는 경쟁방식이 일상화 된지 오래인 만큼 일정한 수준 이상의 성과를 거둔 지역에 대해 추가사업비 지원과 같은 인센티브를 제공하는 방안을 마련함으로써 사업의 효과성을 높일 수 있을 것이다. 각종 사업에 대해 마을경진대회와 같은 시상제도를 도입하는 것도 사업을 효율화시키기 위한 좋은 대안의 하나가 될 수 있을 것이다.

아) 지역사회 금융 확충 지원

고도성장기에 있는 베트남의 경우에 있어서 자본부족은 경제성장을 촉진하는 데 있어서 중요한 걸림돌로 작용하게 된다. 도시나 시장에 대한 접근성이 불리한 많은 농촌지역에 민간투자가 활성화되기도 어려운 면이 있는 만큼 지역 주민을 중심으로 자생적인 자본축적을 이루어 가는 것이 지역사회개발을 위한 중요한 과제라고 볼 수 있다. 마을지도자와 주민들에 대한 금융교육을 강화하되, 소액금융제도 활용 등을 통하여 자본축적의 선순환 구조를 만들어낸 지역 중심으로 마을금고와 같은 공고한 금융기관이 정착할 수 있도록 정부의 지원 노력이 중요해 보인다. 특히, 금융 부문은 신용이 뒷받침되어야 성장, 발전할 수 있으므로, 지역사회 자본 축적 과정에서 주민의 책임성 강화와 함께 정부의 지원자 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있는 것이다.

IV. 결론 및 제언

개도국이 한국을 통해서 배우고자 하는 것은 기술 자체만이 아닌, 어떻게 단기간에 긍정적인 변화와 고도성장을 이루어냈으며, 그것을 어떻게 자기 나라에 이식할

수 있을까 하는 것이다. 베트남은 고도의 압축성장을 추구하며, 경험하고 있는 나라로서 한국의 경험이 어느 면에 시사점을 줄 수 있는지를 밝히는 것은 베트남뿐만 아니라 베트남 뒤를 따라오고 있는 다른 많은 나라의 농촌개발 방안을 모색하는 데에도 참고가 될 수 있을 것이다.

한국의 새마을운동은 1970년대에 한국을 풍미했다 사라진 역사적 유물이 아니라 시대 상황에 따라 그 모양만 달라질 뿐 여전히 살아 움직이며 작용하고 있는 일종의 농촌개발 원리를 담고 있다고 볼 수 있다. 이러한 원리로 작용하고 있는 새마을운동의 주요 특징으로는 ① 농촌의 빈곤과 저발전 및 지역불균형 발전 해소를 위한 정부와 공공부문의 전략적 역할 수행, ② 국민적 공감대와 사회적 붐을 조성하여 커다란 사회변화의 흐름을 만들어내는 사회운동적 접근, ③ 주민 의식개혁과 역량강화를 통한 행동 변화의 유도, ④ 다양한 부문과 이해당사자에 대한 목표달성 중심의 통합적 거버넌스 체계 구축, ⑤ 지도자 육성을 통한 혁신과 변화의 촉진, ⑥ 공모 방식이나 경진대회 등을 통한 건전한 경쟁 유도 등을 들 수 있다.

그렇지만, 농어촌구조개선 정책을 비롯하여 최근의 색깔있는 마을 만들기 및 농촌 중심지 활성화 사업 등 다양한 농촌개발 내용을 새마을운동의 범주에 포함시키는 데에는 무리가 있다. 새마을운동의 원리가 부분적으로는 활용되고 있지만, 상황 변화에 따라 끊임없이 변화하는 농촌개발의 유형으로 보아야 할 것이다. 그러므로 광의적 관점에서 새마을운동으로부터 도출할 수 있는 일반화된 농촌개발 원리를 가능한 한 많이 이끌어내되, 최근의 정책을 포함한 다양한 농촌개발 사례를 통해 개도국의 상황에 적합한 정책 대안을 모색하기 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 특히, 베트남은 가족농 형태로의 체제 개편과 시장경제의 도입 및 대외 개방경제 체제로의 전환에 어느 정도 성공을 거둔 나라로서 빈곤 완화와 소득 증대 및 도농격차 해소 등을 동시에 해결해야 하는 중층적 개발정책 과제를 안고 있다. 이와 같은 베트남의 농촌발전 방안 모색을 위하여 비슷한 문제의 극복과정을 선행 경험한 한국의 사례는 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

베트남이 처해 있는 농촌개발 단계와 상황에 비추어 한국의 농촌개발 경험을 토대로 베트남 농촌개발 방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 심화되고 있는 도농격차를 완화하기 위한 농촌개발 재원을 안정적으로 확보하기 위한 제도의 마련이 필요하다.

(2) 농지개발, 경지정리와 농지교환분합, 영농규모화,

농산물 브랜드화 및 유통개선, 농의소득 증대 등 농촌개발 특별 대책을 체계적으로 추진하기 위한 전문기관의 설치와 인력 양성이 이루어져야 한다.

(3) 농촌공동체 자원을 효과적으로 활용하기 위한 마을 단위 개발 시범사업을 발굴, 추진할 필요가 있다.

(4) 소득증대 및 생활환경 개선에 대한 농촌주민의 주체역량을 강화하기 위한 여성을 포함한 지도자 교육과 마을조직 활성화 방안 마련이 필요하다.

References

1. 임한성, 임재강. 2013. “새마을운동의 성공요인에 관한 사례연구”. 지방정부 연구. 제17권 제3호. pp. 153-176.
2. Bardhan, Pranab. 1997. “Corruption and Development”. *Journal of Economic Literature*. Vol. 35. pp. 1320-1346.
3. Benson, Kenneth J. 1975. *Organizations: A Dialectic View*. *Administrative Science Quarterly*. 22(Mar.). pp. 1-21.
4. de Janvry, Alain. 2012. “Fundamentals of an Integrated Approach Achieving Success in Rural Development: Tools and Approaches for Implementation of an Integral Approach”. *An Integrated Approach to Rural Development Dialogues at the Economic and Social Council*. UN Economic and Social Council. pp. 10-17.
5. FAO. 2011. *Corruption in the Land Sector*. FAO.
6. Fforde, A. and S. de Vylder. 1996. *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*. Boulder, Colorado, U.S.A.: Westview Press.
7. Kuznets, P. W. 1971. *The Korean Take-Off*. Economic Growth Center, Yale University.
8. Kwon, Huck-ju. 2010. “Implications of Korea’s Saemaul Undong for International Development Policy: A Structural Perspective”. *The Korean Journal of Policy Studies*. Vol. 25. No. 3. pp. 87-100.
9. Lee, Sang Mu. 2016. “Poverty Issues in Developing Countries and the Way Forward”. *Saemaul Development in the Era of the Sustainable Development Goals*. 2016 Global Saemaul Undong Forum. Gyeongsangbuk-do Provincial Government, Yeungnam University, Global Saemaul Undong

- Forum, Global Development Foundation, Global Saemaul Development Network.
10. Markussen, Thomas, Finn Tarp, Do Huy Thiep, and Nguyen Do Anh Tuan. 2016. Inter- and Intra-Farm Land Fragmentation in Viet Nam. United Nations University World Institute for Development Economics Research.
 11. Marsh, Sally P. and T. Gordon MacAulay. 2006. Land Reform and the Development of Commercial Agriculture in Vietnam: Policy and Issues. Department of Agricultural Economics, The University of Sydney.
 12. Ministry of Planning & Investment and United Nations Development Programme. 2009. A Robust Harvest: Strategic Choices for Agricultural and Rural Development in Vietnam. United Nations Development Programme.
 13. Ministry of Strategy and Finance and KDI School of Public Policy and Management. 2012. Impact of Foreign Aid on Korea's Development. Ministry of Strategy and Finance.
 14. Ngeuyen, Do Anh Tuan. "Vietnam's Agrarian Reform, Rural Livelihood and Policy Issues". Excerpted on 20 November 2015 at http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2010/05/Paper_Nguyen_Do_Anh_Tuan.pdf.
 15. Park, Sooyoung. 2009. "Analysis of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme in the 1970s". *Asia-Pacific Development Journal*. Vol. 16. No. 2. pp. 113-140.
 16. Potter, Robert B., J. A. Binns, Jennifer A. Elliott, and D. Smith. 1999. *Geography of Development*. Addison Wesley Longman, Harlow.
 17. Ravallion, Martin and Dominique van de Walle. 2008. "Does Rising Landlessness Signal Success or Failure for Vietnam's Agrarian Transition?" *Journal of Development Economics*. Vol. 87. pp. 191-209.
 18. Rudengren, Jan, Nguyen Thi Lan Huong, and Anna von Wachenfelt. 2012. *Rural Development Policies in Vietnam: Transitioning from Central Planning to a Market Economy*. Institute for Security & Development Policy.
 19. Sepehri, A. and A. H. Akram-Lodhi. 2002. *A Crouching Tiger? A Hidden Dragon? Transition, Saving and Growth in Vietnam, 1975-2000*. ISS Working Papers, General Series 359. The Hague. The Netherlands: Institute of Social Studies.
 20. The World Bank and Ministry of Planning and Investment of Vietnam. 2016. *Overview Vietnam 2035*. World Bank Group.
 21. Trang, Vu Thu, Do Thu Trang, and Nguyen Thi My Hanh. 2014. *How to Mobilize Community Involvement in Vietnam Rural Development: Inspiration Under the New Community Movement of Korea – Saemaul Undong*. The Global Research Capacity Building Program, Korea International Cooperation Agency.
 22. World Bank. 2013. *Vietnam Development Report. 2014. Skilling up Vietnam: Preparing the Workforce for a Modern Market Economy*.

-
- Received 8 August 2016
 - First Revised 24 August 2016
 - Accepted 24 August 2016