

참여적 농촌평가(PRA) 활용 농촌지역개발 사례연구 - 베트남 행복프로그램 시범마을사업 중심으로 -

김재선 • 이일권*
군산대학교 경영학과

A Case Study on the Utilization of Participatory Rural Appraisal on Rural Development - Focusing on Pilot Village Development project of Happiness Program in Vietnam -

Kim, Jae-Sun • Lee, Il-Kwon*

Professor, Dept. of Business Administration, Kunsan Nat'l Univ.

**Dept. of Business Administration, Kunsan Nat'l Univ.*

ABSTRACT : The purpose of this study is to introduce a rural development project utilized Participatory Rural Appraisal(PRA), which has been widely developed and applied as an approach and methods for participatory rural development since 1990's. In the ODA project titled as "Happiness Program", a comprehensive community development program designed and conducted by KOICA for underprivileged ethnic minorities in Lao Cai province, Vietnam, the villagers were able to analyse the realities of their situations, to plan, to act, and to monitor and evaluate their actions for improvement through all the processes of PRA utilization. Apart from the successful implementation of participatory rural development activities, this project also made a contribution to extending our knowledge about PRA by presenting the monitoring and evaluation system built for the project and the impact analyzed by the system such as increase in villagers' annual income, expansion of infrastructure, capacity development and etc.

Key words : Participatory Rural Development, Participatory Rural Appraisal, Monitoring and Evaluation, VDP, ODA, Case Study

1. 서 론

20세기 후반부터 농촌지역개발에 대한 관점이 하향식에서 상향식으로, 중앙 표준식에서 지역 다양성으로, 계획수립에서 학습과정으로 전환되는 모습들이 관찰되었다. 이러한 변화들은 외부인에 의한 전통적인 설문방식에서 탈피한 참여적 개발 접근법들에 의해 상당부분 이루어지고 있는데, 참여적 농촌평가(PRA; Participatory Rural Appraisal)가 대표적이다(Chambers, 1994, 2004)

참여적 농촌평가(PRA)는 지역사회가 자체적으로 문제를 분석하고 계획을 수립하며 행동을 취할 수 있도록 하

는 접근법과 방법론의 집단으로, 1990년대부터 주로 아시아, 아프리카, 남미지역 개발도산국가들에서 농업, 농촌 및 자연환경, 빈곤퇴치, 사회문제 등의 분야에서 다양한 응용기법들과 함께 참여적 개발 방법으로 활발하게 활용되며 빠르게 확산되었다(Chambers, 1994).

한국은 정부 대외원조 전담기관인 한국국제협력단(KOICA)을 1991년 설립하고, 개도국에서 국제개발협력(ODA) 사업을 수행하고 있다. 농림수산분야는 KOICA 사업의 7대 분야 중 하나로, 이 중 농촌지역개발사업 등은 수혜국 공무원 및 주민들과 함께 참여적 개발 접근 방식으로 추진되고 있다.

그러나 실제 농촌개발 국제개발협력사업에서 참여적 개발이 어떠한 과정으로 어떻게 이루어지는지 등에 대한 국내 연구진에 의한 연구는 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다(이현정, 2014). 참여적 개발에 대한 국내 연구

들은 농촌개발사업에서의 주민 참여수준, 효과, 성과, 제도 등을 연구의 범위로 한정하고 있는 반면, 국제협력에 대한 연구들은 원조사업의 효과성을 정성적으로 분석하거나 원조사업에 대한 현황 및 정책 분석에 머물러 있어, 참여적 농촌평가(PRA) 등과 같은 개발 방법론에 대한 국내 연구는 부재한 상황이다.

본 연구는 참여적 농촌평가(PRA) 방법을 활용한 베트남 라오까이성 농촌공동체 개발사업을 대상으로, PRA 방법론을 통한 참여적 농촌개발 과정 및 영향을 조사·분석하고, 참여적 농촌개발 접근법에 대한 효과성 및 개선점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 이론적 고찰

1. 농촌개발분야 국제개발협력

2009년 OECD 개발원조위원회(DAC) 24번째 회원국으로 가입한 한국은 같은 해 국제개발협력기본법을 제정하고, ‘ODA 선진화 방안’ 및 제1차, 제2차 국제개발협력기본계획 수립 등을 통하여 국제개발협력 발전의 기틀을 마련하였다. 2010년 11.7억 달러였던 한국의 ODA의 규모는 2014년 18.5억 달러로 대폭 증가하여 DAC회원국 중 가장 높은 수준의 연평균 증가율을 기록하여 국제사회에서 공여국으로의 위치를 강화하였다(지성태, 2013, 국제개발협력위원회, 2015).

한국 ODA의 질적 제고를 위하여 2012년 정부 주도로 추진된 ‘한국형 ODA 모델’에 농림수산분야 ODA모델로 총 20개가 선정되었는데, 산업으로서의 농업개발과 지역으로서의 농촌개발을 종합하여 개발하는 방식을 통해 농촌주민의 소득증대 및 생활환경 개선을 동시에 추구하는 ‘농촌종합개발(integrated rural development)’ 모델은 농림수산분야에서 가장 복합적인 형태의 ODA모델이다(한국국제협력단, 2012).

한국은 1970년대 새마을운동, 1980년대 농촌지역종합개발, 1990년대 농촌정주생활권개발, 2000년대 이후 농촌마을종합개발 등 다양한 형태의 농촌지역개발을 지속적으로 추진함으로써 농촌개발 분야에서의 오랜 경험과 노하우를 보유하고 있다. 국제개발협력에서도 1990년대 초부터 ‘농촌개발’, ‘농촌종합개발’, ‘새마을운동’ 등의 사업들이 우리나라 무상원조 전담기관인 KOICA 및 경상북도와 새마을중앙회 등에서 아시아 및 아프리카 개발도산국가들을 대상으로 추진되어 왔다(지성태, 2013).

1990년대 도농간의 균형적 발전과 농촌지역개발을 위한 방안과 개발모형을 모색하던 베트남 정부는 당시 사

회경제적 상황이 새마을운동을 추진하던 1970년대 한국의 상황과 유사하고, 새마을운동이 농촌지역 빈곤퇴치, 소득증대 및 생활여건 개선을 목표로 하였고, 양국 농촌의 사회구조와 전통문화가 유사하다는 점에서 농촌문제 해결을 위한 개발모형으로 한국 새마을운동에 주목하였다. 이러한 배경 하에 1995년5월 한국과 베트남 정부간에 한국의 새마을운동을 모델로 한 농촌개발 시범마을 추진하기로 합의하고, 2001년~2002년 KOICA 주관으로 ‘베트남 새마을운동 시범사업’을 실시하게 된다(지성태, 2013; 이양수, 2014). 베트남 농업농촌개발부(MARD)에서 작성한 농촌개발계획에서 베트남 정부는 ‘베트남 새마을운동 시범사업’의 효과성과 우수성을 인정하고 자국의 농업농촌개발 정책 수립에 반영하였다. 2006년부터 새마을운동과 같이 하나의 행정마을을 개발단위로 하고 전국적으로 구축된 추진 체계를 통하여 마을을 종합적으로 연계 개발하는 종합개발 방식으로 개발을 진행하였다(정기환 등, 2005; 정기환 등, 2011).

2010년대 한국정부의 농촌개발분야 대 베트남 국제개발협력사업은 계속되어, 농촌종합개발 모델이 베트남에서는 행복프로그램이라는 명칭으로 추진되고 있다.

2. 참여적 개발

참여는 이해관계자들이 개발주도권 및 그들에게 영향을 미치는 결정사항과 자원들에 대한 영향을 주고 또 공유하는 일련의 과정을 의미한다(Chandra, 2014).

주민참여는 공권력이 부여되지 않은 지역 사회의 주민들이 정부의 정책결정에 영향을 끼치고 시행과정에 능동적으로 참여하는 일련의 과정이다(김남두, 2006).

농촌개발에서 사업주체인 주민들의 참여에 대한 논의는 오래전부터 이루어져 왔으며, 마을주민들의 적극적인 참여가 마을개발사업이 성공하기 위한 가장 기본적인 전제조건으로 인식되고 있다(이상호 등 2009).

참여의 핵심 요소는 목소리를 내고 선택함으로써 개발과정에 발생한 문제 해결을 위한 인적 자원 및 조직 및 관리 역량을 개발하는데 있다(Saxena, 1998).

마을주민들의 참여에 대한 효과 및 의의에 대하여 Smith(1973), Chambers(1997), 송미령과 성주인(2004), 이현정(2014) 등이 연구하였는데, 주민참여는 시간과 비용의 소모를 수반하지만, 참여과정을 통해서 주민을 비롯한 이해당사자들 간의 협상이 이루어지고 이를 통해서 다음과 같은 긍정적인 결과를 가진다고 분석하였다.

첫째, 참여적 개발은 계획과정, 목표설정 및 개발수단까지 지역주민들이 스스로 결정하는 것이므로, 이러한 과정을 거쳐 개발이 이루어질 때, 일방적으로 추진되는

형태의 개발을 막을 수 있고 동시에 개발의 공정성을 확보할 수 있게 된다.

둘째, 사업 추진 과정에 주민들이 참여하게 되면 주민은 자신들이 사업의 주체임을 인식하게 되고 사업에 대한 주인의식을 가지게 되며, 이는 사업이 마을에 성공적으로 안착할 수 있도록 기여하게 된다.

셋째, 개인 및 사회의 발전이라는 차원에서 주민참여는 중요한 의미를 가진다. 개개인은 계획 과정에 참여함으로써 자신의 주변 환경에 효과적으로 영향을 행사하는 능력을 발전시킬 기회를 얻는다. 아울러, 의견을 교환하고 토론하는 일련의 과정을 통하여 주민들은 개인의 사적이익보다는 공적·사회적 이익에 관심을 갖게 되어 다른 사람과의 협동의 중요성을 자각하고, 궁극적으로 공적인 주민으로 성장할 수 있게 된다.

국제원조개발 관점에서의 참여적 개발에 대한 논의를 살펴보면, 참여적 개발은 1989년 OECD/DAC의 '90년대 개발협력에 관한 정책선언' 정책보고서에서 빈곤감소 전략 및 수원국의 자립을 위한 역량개발 추진의 한 방향 및 도구로서 처음 사용된 이후에 국제개발협력분야에서 광범위하고도 중요하게 자리하게 된다(DAC, 1995; 한국국제협력단, 2013; 이현정, 2014).

초기 참여적 개발은 단순히 다수가 참여하는 것으로 일컬어졌다(DAC, 1995). 그러나 점차적으로 광범위하게 정의되어지며 현재는 개발프로젝트나 프로그램의 일부분에만 관여하는 것이 아니라, 주민 및 지역 사회가 자신들에게 직접 영향을 미칠 수 있는 개발 프로젝트의 의사결정에의 참여, 집행에의 참여, 평가에의 참여 등 경제·사회·정치적 전반에 적극적으로 관여하는 것으로 확장되었다(이현정, 2014).

수원국 주민들이 개발과정에 광범위한 참여를 함으로써 주민 및 지역사회에 개발이 이루어지는 것은 물론 개발과정에 자신들의 의견을 반영함으로써 역량강화를 스스로 도모할 수 있게 되는 것이다. 이처럼 참여적 개발에서 참여는 수단임과 동시에 목적으로 작용하게 된다(최성호, 1999; 한국국제협력단, 2013; 이현정, 2014).

3. 참여적 농촌평가(PRA)

가. 참여적 농촌평가 기원

PRA는 1988년 케냐에서 사용되기 시작하였으며, 1989년부터 인도와 네팔 등에서 다양한 응용기법들과 함께 발전되었고, 보다 창의적이고 다양한 형태로 전 세계적으로 확산되었다(Chambers, 2004).

활동가 참여조사(activist participatory research), 농업생

태계 분석(agroecosystem analysis), 응용인류학(applied anthropology), 농업시스템 현장조사(field research on farming systems), 신속 농촌평가(rapid rural appraisal) 등 이전의 참여적 방법론들로부터 빠르게 진화를 거듭한 PRA에 대한 정의가 수차례가 있었으나, 어떠한 정의도 최종적일 수는 없다(Chambers, 1994, 2004). 그럼에도 불구하고, 영국 개발학연구소(IDS)의 Chambers는 PRA에 대하여 아래와 같이 정의한다.

- 가난한 사람들이 자신들의 삶과 생활환경의 실상에 대하여 표현하고 분석할 수 있고, 자신들의 개선활동을 계획하고 점검하고 평가할 수 있게 해주는 접근법, 방법론 및 행동들의 집단(Chambers, 1994)
- 사람들이 자신들의 삶과 생활환경에 대한 자신들이 알고 있는 것을 공유하고 분석하며 확대할 수 있도록 해주고 또 계획하고 행동하고 점검하고 평가하고 반영할 수 있도록 해주는 접근법, 방법론, 태도 및 행동들의 집단(Chambers, 2004)

일반적으로 통용되는 참여적 방법론에 대한 고찰에 따르면 전통적인 설문방식에서 PRA이전에 가장 최신의 참여적 방법론이었던 신속 농촌평가(RRA)로의 변화과정에서 신속 농촌평가(RRA)가 실제로는 참여적이지 않고 정보의 정확도가 낮다는 인식이 있었고, 이것이 응답자들의 참여 수준을 높이는 목적의 PRA로의 변화를 이끌게 되었다. 그러므로 PRA는 참여자들의 지역개발 과정에서의 참여성 및 주도성을 높이는 것을 주된 목적으로 하고 있다(Chambers, 1997).

나. 참여적 농촌평가 원리 및 도구

참여적 농촌평가(PRA)가 제대로 실행되기 위한 주요 원리들은 농촌평가의 실행으로부터의 귀납적 방식으로 도출되어 왔다. 그러므로 연구자에 따라 해당 원리들이 일부 상이할 수 있으나 대체로 아래와 같이 실제적인 접근 원리들을 포함한다(Chambers, 1992, 1994, 2004).

- 학습전도(reversal of learning) : 현장에서 주민들로부터 지역의 물리적, 사회적 지식을 직접적으로 배움
- 편견상쇄(offsetting biases) : 가르치기보다는 배우고, 주제로 직행하기보다는 주변을 전체적으로 탐색하고, 여성과 빈곤층 등 소외계층의 관심사항과 우선순위를 청취함
- 삼각법·다각검증(triangulation) : 복수의 방법론 및 다양한 형태의 정보를 활용하여 검증함
- 퍼실리테이션(facilitating) : 사업주체인 주민들의 조사, 분석, 발표 및 학습 등을 촉진함
- 공유(sharing) : 주민들, 퍼실리테이터들 간에 정보와 생각들을 다층적으로 공유함

1980년대를 거치면서 아래와 같은 창의적 도구들의 원형들이 보다 참여적 형태로 차용되고, 적용되고, 개발되어, 현재의 형태로 1990년대부터 신속 농촌평가(RRA)와 참여적 농촌평가(PRA) 등 참여적 접근법들에 활용되었다(Chambers, 1992, 1994, 2004).

- 2차 자료(secondary sources) : 문헌, 지도, 사진 등
- 주체적 시행(they do it) : 마을주민들이 횡단관찰, 면접, 자료 분석 및 결과 발표
- 핵심 정보제공자(Key informants) : 참여적 사회 지도 그리기(participatory social mapping) 등의 방법으로 마을내 전문가를 탐문하여 발굴
- 반구조화 면접(semi-structured interviews) : 설문지를 활용하지만 사전에 예상치 못한 사항들에 대응할 수 있도록 개방형으로 면접 진행
- 횡단관찰(transect walk) : 핵심 정보제공자와 함께 지역을 이동하며 관찰, 문의, 청취, 논의, 인지 및 탐색
- 참여적 지도그리기(participatory mapping) : 사회, 인구 통계학, 보건, 천연자원 지도 등을 참여적으로 작성
- 계절달력(seasonal calender) : 강수량, 기온, 노동력, 농작물, 병충해 등의 계절별 또는 월별 변화량 표기
- 참여 도식화(participatory diagramming) : 지역내 중요 개인 또는 단체를 파악하고 그들의 관계를 벤다이어그램 등을 활용하여 도식화
- 그룹 토의 및 브레인스토밍(group discussion and brainstorming) : 지역주민 자체로, 일부 주민 대표간, 또는 주민과 외부인들과 함께 토의 및 브레인스토밍
- 발표 및 분석(presentation and analysis) : 지도, 다이어그램, 발견사항 등을 주민이 발표하고 함께 논의
- 순위 정하기(matrix scoring and ranking) : 선택 사항들에 대한 점수 주기 및 순위 정하기

다. 참여적 농촌평가 영향

PRA 영향에 대해서는 소수의 사례 연구만이 있는데, 이는 학술 연구자들이 대부분 사후단계인 모니터링과 성과평가(evaluation) 분야보다는 사업단계인 교육과 평가(appraisal)들에 참여하여 왔고, 초기에 연구자들이 개발 현장에서 PRA가 적용되는 변화를 충분히 인지하지 못하여 연구 기회를 놓친 점 등에 원인이 있다(Warren, 1998; Chambers, 1994, 2004). 그럼에도 불구하고 PRA가 활용되는 국가 수가 지속적으로 증가한 사실과 PRA 활용을 긍정적으로 평가한 기술보고서들이 다수라는 Chambers(1994)의 주장을 통하여, PRA가 개발 방법론으로 가지는 효용성을 뒷받침을 할 수 있다.

PRA는 다양한 분야에서 평가, 분석 및 조사를 위하여 사용되어 왔는데, 특히 빈곤퇴치 및 사회, 보건 및 식량, 그리고 농업 등의 분야에서 활용되었다(Chambers, 1994, 2004).

농업 및 농촌 분야에서의 PRA 활용 사례연구는 Warren(1998), Freudenberger(2008), Alam(2012) 등 일부 연구자들이 수행하였다. 사업명칭, 사업기간, 사업범위 등 사업 개요 및 사업 목적, 결과 등의 각 사례 연구들의 주요 내용은 Table 1과 같다.

해당 사례들에서 각 프로젝트 대상지역 주민들은 농촌개발전문가들의 지도에 따라, PRA를 활용하여 각 지역의 물리적, 사회적, 경제 분야별 현황을 파악하여 문제점을 도출하고, 시행주체를 포함한 해결 방안을 고안하여 프로젝트 계획을 수립하고 시행하였다. 또 각 사례 연구들은 식량 접근성 향상, 농업 생산성 증대, 주민 역량 강화 등 각각의 참여 결과 및 영향(impact)에 대한 정성적 분석을 제시하였다.

Table 1. Cases of projects with application of PRA

Project	Period	Scope	Objective	Result/ Impact
The Previnoba Project in Senegal	1986-1989	210,000 people/ 907 villages	To consolidate local capacity for integrated village land use and natural resource management	restoration of forest cover and enrichment of soils
The Potosi Community Forestry Project in Bolivia	1991-1996	130,000 people/ 140 communities	To improve living standards of peasants	local forestry planning capacity has been strengthened significantly
The PUCD Project in Bolivia, Burundi, Nepal, Pakistan, Tunisia	1992-1997	211,700 people	To promote people's participation in the conservation and development of upland catchments	strengthened local capacity for environment resources and mobilization of their own resources
The Impiron Project in Kenya	1994-1997	300 households 2,000 people	To explore the food security situation	improved access to food via improved income-earning activities
Barani Area Development Project in Pakistan	1990-1997	70,000 households	To improve socio-economic life of people through improvement in agriculture, livestock and forests	rise of agricultural productivity, and provision of new income-generating opportunities for women

III. 참여적 농촌평가(PRA) 활용 사례

1. 활동대상 프로그램

가. 베트남 라오까이성 행복프로그램

베트남 라오까이성은 중국과 국경을 접하고 있는 베트남 북부 성들 중 하나로 1개시와 8개군으로 구성된다. 인구는 약 65만명으로 농촌거주 인구는 79%에 해당하며, 킨족 외 몽족, 농족, 자오족 등 24개 소수민족들이 이루어져 있다. 소수민족들이 주로 살고 있는 산악지역들은 생산, 정주, 교통, 교육 및 보건 등 제반 사회 환경이 열악하다. 2015년 라오까이성 농촌지역 빈곤율은 15.6%로 2013년 베트남 전체 빈곤율인 9.8%에 비해 현저히 높다(베트남통계청, 2014; 라오까이통계국, 2015).

베트남 라오까이성 행복프로그램은 라오까이성 소수민족 주민들, 교사, 학생, 보건인력 및 라오까이성 지방행정 공무원을 수혜 대상으로 한국국제협력단(KOICA)에서 시행하는 농촌종합개발 원조사업이다. Figure 1에서 라오까이성 및 라오까이성내 사업대상 4개군이 각각 검은색과 붉은색 원형으로 표기되었다.

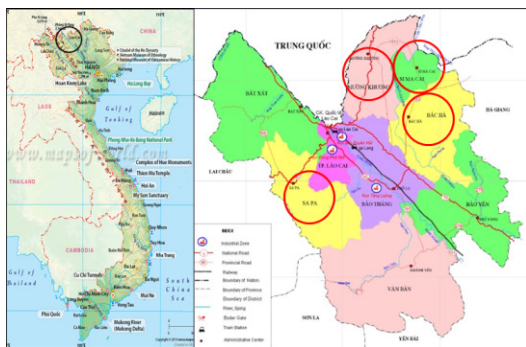


Figure 1. Location of Lao Cai province in Vietnam

KOICA와 베트남 라오까이성 인민위원회는 2014년1월 합의의사록(RD)을 체결하고, 2015년1월부터 2018년2월까지 프엉크영, 박하, 시마까이, 사파 등 4개군에서 마을도로, 8개 시범마을개발, 새마을 교육 등 지역사회개발 3개 분야와 보건, 교육, 지방행정 등 역량강화 3개 분야 등 전체 6개 세부사업들을 통합적으로 추진하고 있다. 사업수행기관은 한국농어촌공사, 영남대학교, 대전보건대학교 등이 참여한 컨소시엄으로 구성되었다.

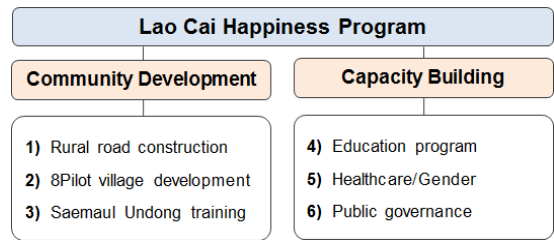


Figure 2. Overview of Lao Cai Happiness Program

나. 참여적 지역개발 시범마을

라오까이 행복프로그램 6개 세부분야 중 시범마을개발 사업은 면단위를 대상으로 하는 베트남 신농촌개발운동(NTP-NRD)과는 달리 한국 새마을운동의 기본 행정단위였던 마을을 사업단위로 하여, 소득증대, 기반시설 및 주거환경 개선, 역량강화 등 종합적인 농업농촌개발을 시행하는 사업이다. 한정된 사업기간과 예산으로 효과를 극대화하기 위하여 8개의 마을만을 대상으로 시범사업 형태로 진행되었다. 시범마을 선정으로부터 계획수립, 사업시행 및 평가 단계까지의 전체 참여적 농촌개발사업 과정은 Figure 3와 같다.

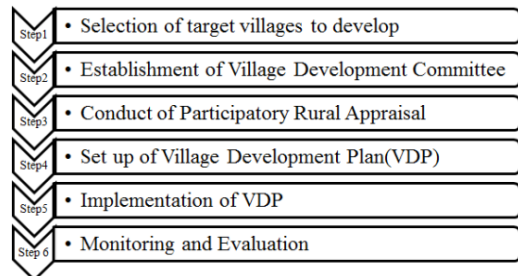


Figure 3. Flow of participatory village development

다. 농촌개발 시범마을 선정

시범마을 선정은 사업대상 면을 선정하는 1단계와 시범마을을 선정하는 2단계로 진행되었다. 우선 1단계에서는 행복프로그램 사업대상 4개 군의 25개 면을 대상으로 인구통계자료, 기반시설, 빈곤율, 리더십 등을 평가하여 4개 면을 선정하였다. 그 다음 2단계에서는 해당 4개 면 소속 17개 마을을 대상으로 리더십 평가, 지역사회 결속력, 경제적 여건, 물리적 자원, 인적 자원 등 5개 기준을 토대로 심층 면접과 농가 설문 조사 등을 실시하여 전체 17개 마을 중 평가기준점수가 높은 상위 8개 마을들을 농촌개발 시범마을로 2015년 9월 선정하였다.

8개 시범마을 사업 참여마을로 선정된 각 마을들의 가구수 및 빈곤율은 Table 2와 같다. 빈곤율은 대체로

2015년 기준 라오까이성 농촌빈곤율(15.6%) 보다 높다.

까이성 지방정부 참여부서들 및 KOICA 사업수행기관의 관리 감독을 받는 구조 하에서 운영되었다.

Table 2. 8 Villages selected for pilot development

District	Commune	Village	Household	Poverty ratio(%)
Muong Khuong	Lung Khau Nhin	Lung Khau Nhin 1	56	60
		Coc Cai	59	0
	Lung Vai	Na Lang	74	9
		Bo Lung	78	19
Bac Ha	Nam Mon	Coc Cai Ha	51	26
		Nam Mon	78	29
Si Ma Cai	Man Than	Say San Phin	41	24
		Sang Man Than	47	28

2. 참여적 농촌평가(PRA) 활용 개발계획 수립

가. 시범마을 마을개발위원회(VDC) 구성

8개의 시범마을을 선정한 후 각 마을별 3명의 주민대표를 마을주민들이 직접 선출하여 참여적 마을개발 사업의 주체가 되는 마을개발위원회(Village Development Committee)를 구성하였다. 3명 중 1명은 마을개발위원회 위원장으로서 위원회를 대표하고, 나머지 2명은 부위원장으로 각각 서무와 회계 역할을 담당한다. 새마을지도자를 별도로 지명한 새마을운동 경우와는 달리 본 사업에서는 마을이장의 참여 제한을 두지 않았고, 마을에 따라서 마을이장이 위원장으로 선출되기도 하였다.

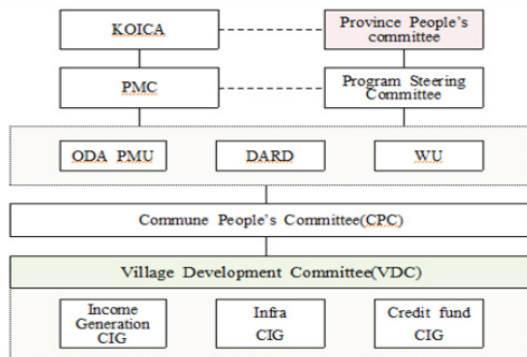


Figure 4. Organization structure of VDCs at 8PV quoted from Happiness Program 8PV Action Plan(2016)

마을개발위원회는 Fig 4와 같이 아래로는 기반시설, 소득증대, 신용기금 등 세부 사업별 시행조직인 CIG (common interest group)를 지도 관리하고, 위로는 면 인민위원회(CPC)를 통하여 농업농촌개발국(DARD)등 라오

나. PRA 현장조사 시행

각 마을별 마을개발위원회(VDC) 설립이 완료된 후 베트남 국립농업계획연구소(NIAPP)와 함께 8개 시범마을에 대한 PRA를 활용한 마을현장조사를 Table 3과 같이 총 3단계에 거쳐 실시하였다.

Table 3. Steps of PRA operation onsite and VDP

Steps	Operation/ Materials
Step 1 : Preparation	
Preparation	- Set up village development plan team - Preparation of PRA materials, etc.
Step 2 : Deployment	
Village plan team meeting	- Introduction of PRA purpose, manner and schedule, and VDP - Introduction of PRA tool use and VDP
Analysis and assessment on infra and agriculture	- Group 1: Observation and assessment of natural conditions and infrastructure - Group 2: Analysis on production and market of agriculture, forestry, and fishery, and prioritization of solutions - Group 3: Analysis on health, education, environment, and gender, and prioritization of solutions
Review	- Presentations by groups
Step 3 : Set up VDP	
Set up plan by sector	- Group 1: Infrastructure - Group 2: Agriculture, forestry, and fishery - Group 3: Health, education, environment, and gender
Presentation of draft plan	- Presentation on draft plan by VDC head and collection of comments from village development plan team
Village meeting	- Presentation on draft plan by VDC head and discussion with representatives of households
Completion	- Completion of VDP by reflecting comments

먼저 사전준비 단계에서는 마을개발계획수립팀이 구성되고, 사전 문헌 조사 및 학습, 그리고 PRA 평가도구 준비 등이 진행되었다. 마을개발위원회 위원들, 농업인연맹 등 마을 직능단체 대표자들, 소득수준별 농민 대표자들 및 라오까이성 ODA 관리국 공무원들, 행복프로그램 사업수행기관 전문가들로 마을개발계획수립팀을 구성하여, 팀원 간의 역할 분담을 통하여 사업 마을에 대한 사전 조사 및 학습을 하였다. 아울러, 참여적 사회 지도그리기, 참여적 계절달력, 분야별 현안사항과 해결책 도출 순위정하기 등 현장 조사에 활용될 PRA 도구에 대한 학습 및 사전 준비를 하였다.

그 다음으로 각 마을별 PRA 현장조사가 이틀에 걸쳐

진행되었다. 첫 날에는 마을 상황 분석과 마을개발계획 수립이라는 PRA 현장조사 목적을 마을개발계획수립팀에 소속된 마을 주민들에게 설명하고, 현장조사 실시 과정 및 도구들을 소개하였다. 그 다음 마을개발계획수립팀은 기반시설, 농업경제, 사회환경 등 3개의 소그룹으로 나누어 Fig 5에서와 같이 각 소그룹이 담당 분야별 마을 현황을 관찰하고 문제점을 도출하고, 이에 대한 해결 방안을 논의하여 발표용 용지에 작성하였다. 세부적으로는 기반시설 소그룹은 마을지도 그리기 및 마을 종단면도 작성 등을 통하여 마을 현황을 분석한 후 도로, 관개시설, 기타 기반시설 등의 문제점 및 해결 주제를 포함한 각 문제점별 잠재적 해결방안을 도출하였다. 농업경제 소그룹과 사회환경 소그룹은 각각 농업, 축산 영역과 교육, 환경, 주민역량, 양성평등 영역에서 현황 분석, 문제점 및 해결방안 도출을 진행하였다.



Figure 5. PRA deployment on sites

마을 현황 분석 과정에서는 핵심 정보제공자, 반구조화 면접, 횡단관찰, 지도그리기, 종단면도, 계절달력 등의 PRA 도구들이 활용되었고, 해결방안 도출에서는 참여도식화, 순위정하기, 벤다이어그램, 그룹 통의 및 브레인스토밍 등이 활용되었다. 이 중 마을지도, 벤다이어그램, 종단면도, 계절달력 등 일부 내용들은 Fig 6과 같다.

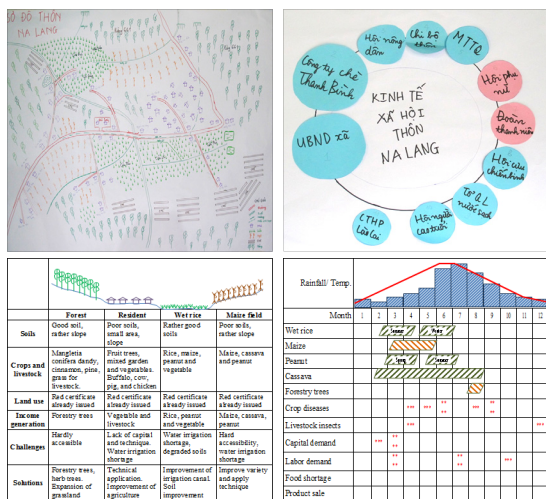


Figure 6. Examples of PRA tool utilization

8개의 시범마을들에서 공통적으로 나타난 주요 문제점들을 살펴보면, 우선 기반시설 분야에서는 도로망 미비에 따른 이동 제약, 관개시설 미비에 따른 용수 이용제한, 마을회관 노후화로 인한 공동체 활동 위축 등의 문제점들이 도출되었다. 농업경제 분야에서는 농가들의 투자 여력 부족 및 영농 기술 부재, 경작지의 불리한 지형 및 토질 불량 등의 문제 등이 제기되었다. 사회환경 분야에서는 낮은 여성 역량, 열악한 소각장 및 농가 화장실 등이 주요 문제점으로 선정되었다.

둘째 날에는 Fig 7에서 보이는 바와 같이, 마을회의를 개최하여 각 소그룹 마을대표가 전날 도출한 분야별 문제점 및 해결방안을 전체 마을 주민들을 대상으로 발표하고, 주민들은 거수투표 방식으로 문제점별 해결방안에 대한 채택여부 및 우선순위를 결정하여, 각 마을별 마을개발계획(VDP) 초안을 마련하였다.



Figure 7. Developing village plan at community meeting

다. 마을개발계획(VDP) 수립

PRA 현장조사를 통해서 도출된 8개 시범마을 마을개발계획은 세부활동별로 참여 농가 선정, 시행체계 수립, 사업비 산정 등 후속 작업을 거쳐서, 2015년12월에 개최된 8개 시범마을 워크숍에서 최종 확정되었다.

Table 4에서와 같이, 마을개발계획은 마을별로 다소 상이하지만, 대체로 기반시설 문제점들은 도로, 관개시설, 마을회관 등을 건축하는 것으로 계획되었다. 농업경제 분야에서의 투자여력 부족은 신용자금 사업의 용자를 통해서, 영농기술 부재는 농업기술훈련 등 역량강화 활동으로 개선하는 계획들이 반영되었다. 사회환경 분야는 환경부분과 사회부분으로 나누어 각각 화장실, 소각장 등의 기반시설을 통한 환경문제 해결, 양성평등 교육, 가계운영교육 등의 역량강화 활동을 통한 사회 문제 해결

Table 4. Village Development Plan of 8PV

Item	Unit	Muong Khuong				Bac Ha		Si Ma Cai		Total
		Lung Khau Nhin1	Coc Cai	Na Lang	Bo Lung	Coc Cai Ha	Nam Mon	Say San Phin	San Man Than	
I. Infrastructure										
- Transportation	km	1.6	2.4	2.1	1.7	2.3	1.7	0.2	0.3	12
- Irrigation ditch	km					1	1			2
- Community hall	Unit	1		1			1		1	4
- Environment	Unit	15	7	22	4	59	76	5	87	275
II. Agriculture/Livestock										
- Rice	Hectare	5	4	4	3	2	4	4	4	30
- Maize	Hectare	4	5	3	4	2	3			21
- Vegetable	Hectare							1	1	2
- Buffalo/Cow	HH	11	11	21	20	14	21	17	20	135
- Pig	HH	11		26		11	20	16	11	95
- Chicken	HH			15						15
III. Credit fund	HH	29	19	20	34	14	19	21	11	167
IV. Capacity building	Class	8	5	10	8	6	8	9	9	63

등으로 계획되었다. 각 사업 활동 계획들은 시행주체 구성과 사업 시행 추진 체계들을 포함한다.

3. 참여적 농촌개발 시행 및 평가

가. 사업 시행

8개 시범마을 사업은 2015년말 확정된 마을개발계획에 대하여 2016년2월 라오까이성 지방정부의 승인한 이후 본격적으로 시행되었다. 앞서 소개된 8개 시범마을 사업시행 운영체계에 따라 마을개발위원회는 행정기관 및 KOICA 사업수행기관의 관리감독 하에 기반시설, 소득증대, 신용자금 등 각 세부사업별로 구성된 시행조직(CIG)들을 지도하고 관리하며 사업을 시행하였다.



Figure 8. Pilot village development implementation

Fig 8에서 보여지는 바와 같이, 세부적으로 기반시설 분야는 각 마을 기반시설 시행조직(CIG)들이 조사, 설계, 구매, 시공 및 준공처리 등의 시행 과정에서 라오까이 공적개발원조사사업관리국(ODA PMU) 및 각 면 담당공무원들과 협의하며, 주민 노동력을 동원하여 시공을 추진하였다. 소득증대 분야는 벼, 옥수수, 채소, 물소, 돼지, 닭 등 각 품목별로 시행조직(CIG)들을 구성하여, 농업농촌개발국(DARD) 산하기관들이 제공하는 분야별 영농기술훈련을 이수하고 신용자금으로부터 융자지원을 받아 사업을 시행하며, 주민들과 공무원, 사업시행기관 전문가들이 함께 하는 현장워크숍을 통하여 분야별 사업 추진 현황을 지속적으로 점검하였다.

나. 사업 평가

베트남 라오까이성 행복프로그램은 사업 성과관리(M&E) 시스템을 구축하고 프로그램 도로, 8개 시범마을, 새마을운동, 교육, 보건여성, 지방행정 등 세부사업별 성과측정 지표를 설정하여 모니터링 및 평가를 진행하였다. 행복프로그램 성과관리시스템은 수혜대상 주민, 공무원 등이 자료 수집의 주체가 되는 운영정보시스템(MIS)을 통한 내부 자료 수집과 기초선, 종료선 및 참여영향평가(PIA) 등의 외부 조사로 구성된다. 아래 Fig 9에서 내부 자료 수집 흐름은 파란색 화살표로, 외부 조사 흐름은 붉은색 화살표로 각각 표시된다.

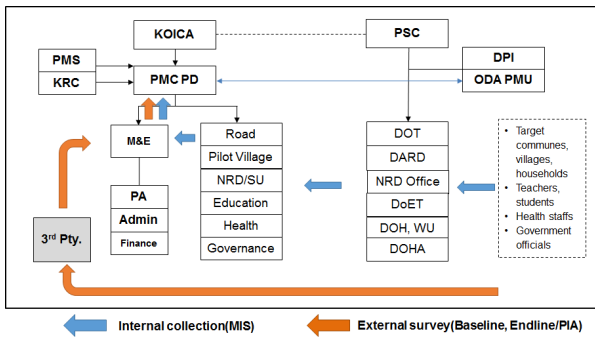


Figure 9. Program M&E system structure quoted from Program Annual Report of Year 2015

2016년 운영정보시스템(MIS) 자료 수집은 2017년 1월 2~3주차에 시행되었다. 8개 시범마을 사업 성과지표 측정을 위해서는 시범마을 484개 전체 농가에 대한 전수조사를 시행하였다. 조사는 성과관리 교육을 이수한 각 마을개발위원회 성과관리담당자가 사업수행기관의 지원을 받아 진행하였으며, 그 결과는 Table 5와 같다.

Table 5. 8PV performance indicators measured

Indicator	Means of verification	Unit	2015	2016
Income Generation	Increase in productivity or yield of major livelihoods activities			
	- rice	ha/ton	3.82	3.90
	- maize	ha/ton	4.28	4.41
	- buffalo	head/H	1.50	1.98
	- pig	head/H	4.87	5.79
	Increase in yearly household income	mil VND	59.9	68.7
Agriculture Technology	Beneficiaries of Agricultural training	Head	-	1,553
Training for Saemaul Undong	Number of village leaders trained	Head	-	24
	Number of villagers trained	Head	-	478
Development of Village Credit fund	Number of households using credit fund	HH	-	167
Improvement of social infrastructure	Number of objects constructed	Unit	-	295
	Number of beneficiaries	Head	-	2,476

조사 결과 연도말 기준 2015년 대비 2016년 벼, 옥수수 등 농업분야 생산성은 2~3% 증가가, 축산분야 생산성은 19~32%의 증가가 측정되었다. 농가별 연소득은 같은 기간 15% 증가되었으며, 소득증대 분야 외에는 기반시설 증가, 신용자금 혜택, 영농기술훈련 및 새마을운동 교육 이수 등의 결과들이 산출되었다.

다. 참여적 개발

8개 시범마을 사업은 조직구성, 마을계획 수립, 시행 및 평가 등 전체 단계에 걸쳐, 이상호 등(2009)이 마을개발사업의 성공을 위한 가장 기본적인 전제조건으로 주장하는 주민 참여가 아래와 같이 이루어졌다.

첫째, 시범마을 개발사업 조직 및 시행체계 구성에 주민들이 참여하였다. 사업관리를 담당하는 마을개발위원회는 주민 투표에 의해 선출되었고, 기반시설 등의 각 시행조직들은 주민들에 의해 구성되었다. 또 각 사업 시행체계는 주민들의 의견에 따라 수립되었다.

둘째, 주민들은 마을계획 수립에 적극 참여하였다. 주민의 의견에 따른 마을계획은 각 마을 현황 및 개선 우선순위 등에 따라 사업 여부 및 규모가 다양한 형태로 도출되었다. 일례로, 더 높은 지대에 위치한 시마까이군 마을들은 타지역 필수 소득증대 사업인 옥수수 재배 대신 고지대에 적합한 야채 재배를 소득증대 사업 중 하나로 채택하였다. 기반시설도 도로, 관개시설, 마을회관 등이 주민 의견에 따라 선택적으로 반영되었다.

셋째, 시행과 평가 과정에서도 주민들의 참여가 활발하였다. 소득증대 사업뿐 만 아니라, 기반시설 사업 및 환경개선 사업에서도 주민들이 노동력을 제공하여 시행 주체가 되었다. 아울러, 분야별 사업성과를 수집하여 사업시행기관에 제출하고 결과를 공유하는 등 사업 평가 과정에도 주민들의 참여는 적극적으로 이루어지는 모습으로 지속적으로 관찰되었다.

IV. 결 론

한국은 새마을운동 등의 경험과 노하우를 바탕으로 농촌개발 ODA사업을 추진하고 있다. 하지만, PRA 등의 농촌개발 방법론에 대한 연구는 부족한 현실이다. 본 연구는 한국형 농촌개발 ODA사업인 베트남 라오까이성 행복프로그램 8개 시범마을 개발사업의 PRA 활용 사례를 조사·분석하여, 참여적 농촌개발 접근법에 대한 효과성 및 개선점을 제시한다.

우선, 본 연구를 통해서 PRA가 주민들이 자신들의 삶

과 환경에 대하여 표현하고 실상을 분석하고, 개선활동을 계획하고 점검하고 평가할 수 있게 하는 효과적인 참여적 농촌개발 방법론임이 뒷받침되었다. 따라서 향후 농촌분야 한국 국제 개발협력 사업 시행에 있어, 참여적 개발방법론으로서의 효과성이 높은 PRA의 활용이 지지된다.

아울러, 주민 참여적 성과관리시스템의 구축 및 운영을 통해서 농촌개발 사업 영향에 대한 정성적인 분석 뿐만 아니라 정량적 분석을 제공하였다. 이를 통해, Chambers(1994, 2004)가 지적했던 사후평가가 없거나 정량적 평가가 이루어지지 않았던 기존 PRA 활용 사업들의 한계를 극복하고, 참여적 농촌개발 사업들에게 성과관리시스템 적용이라는 개선 방향을 제시한다.

References

1. Alam A., 2012, Role of Participatory Rural Appraisal in Community Development : A Case Study of Barani Area Development Project in Agriculture, Live Stock and Forestry Development in Kohat, International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences, 8(2): 25-38.
2. Chambers, R., 1992, Rural Appraisal: rapid, relaxed and participatory, IDS Discussion Paper No. 331, Institute of Development Studies.
3. Chambers, R., 1994, The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal, World Development, 22(7):953-69.
4. Chambers, R., 1997, Notes for participants in PRA-PLA Familiarisation workshops in 2004, Institute of Development Studies.
5. Chambers, R., 1997, Whose Reality Counts, Intermediate Technology Publications, 112-123.
6. Chandra, G., 2014, Participatory Rural Appraisal, Issues and Tools for Social Science Research in Inland Fisheries, 286-302.
7. Choi, S. H., 1999, Universal issues in International cooperation and Korean policy direction, KOICA, 147-189.
8. CIDC, 2015, Master Plan on International Development Cooperation, Committee for International Development Cooperation.
9. DAC, 1995, Participatory Development and Good Governance, 182-189.
10. Freudenberger, K. S., 2008, Rapid Rural Appraisal (RRA) and Participatory Rural Appraisal (PRA) : A Manual for CRS Field Workers and Partners, Catholic Relief Services, 69-115.
11. General Statistics Office, 2014, Statistical handbook of Vietnam, Statistical Publishing House.
12. Jeong, K. H., Choi, H. C., Yoon, J. Y., Kwon, D. J., Yoon, B. D., and Jeong, J. S., 2011, Study on rural development cooperation project, Korea Institute for Rural Development.
13. Jeong, K. H., Kim, K. D., Kim, S. S., Sim, J. M., 2005, Evaluation on cooperation projects in rural area, Korea Rural Economic Institute.
14. Ji, S. T., 2013, A study of effective implementing measures of an integrated rural development ODA model: focused on the case of Vietnam Saemaul Movement pilot project, Asian Studies, 16(3):217-246.
15. Kim, N. D., 2006, Types and Characteristics of Community Building with People. Chungbuk National University Master's thesis.
16. KOICA, 2012, Agriculture Forestry and Fisheries Strategy(2013-2015), KOICA.
17. KOICA, 2013, Development Studies Lecture, Prunsoop, 182-189.
18. KOICA, 2015, Lao Cai Happiness Program Annual Report, KOICA, 64-75.
19. KOICA, 2016, Lao Cai Happiness Program 8PV Action Plan, KOICA, 64-67.
20. Lao Cai Statistics Office, 2016, Lao Cai Statistical Yearbook 2015, Statistical Publishing House.
21. Lee, H. J., 2014, Participatory Development of Ethiopia: Focused on Rural Development Project, International Area Studies Review, 24(1):115-144.
22. Lee, S. H., Park, J. D., 2009, Participation Decision for Rural Development as a Two-Step Process, Northeast Asia Tourism Research, 5(2):77-89.
23. Lee, Y. S., 2014, Study on Limits and Supplements Applying the Saemaul Undong into Viet Nam: Focusing on the New Rural Development Policy of Viet Nam, Korean Comparative Government Review, 18(3):81-100.
24. Saxena, N. C., 1998, What is Meant by People's Participation?, Journal of Rural Development, 17(1):111-113.
25. Smith, R. W., 1973, Theoretical Basis for

Participatory Planning, Policy Sciences, 4(3):275-295.

26. Song, M. R., Seong, J. I., 2004, Evaluation of Rural Village Development Programs and Suggestions of Participatory Village Development Model, Korea Rural Economic Institute.

-
- Received 5 April 2017
 - First Revised 16 May 2017
 - Second Revised 28 May 2017
 - Finally Revised 30 May 2017
 - Accepted 30 May 2017