

박 사 학 위 논 문

베트남 체제 변화 요인에 관한 연구 -  
국제기구의 굿 거버넌스 정책을  
중심으로

A Study on the changes of Vietnam since 1970's  
- Focusing on the Good Governance Policies  
Implemented by International Organizations

지도교수 전 경 옥

이 논문을 정치학 박사 학위 논문으로 제출함.

2015年 12月

숙명여자대학교 대학원

정치외교학과 정치학 전공

김 현 속

김현숙의 정치학 박사 학위 청구 논문을 인준함.

베트남 체제 변화 요인에 관한 연구 -  
국제기구의 굿 거버넌스 정책을  
중심으로

A Study on the changes of Vietnam since 1970's  
- Focusing on the Good Governance Policies  
Implemented by International Organizations

2015年 12月

심사위원장	教授 (印)
위 원	教授 (印)
위 원	教授 (印)
위 원	教授 (印)
위 원	教授 (印)

숙명여자대학교 대학원

# 목 차

목차 .....	i
표목차 .....	v
그림목차 .....	vii
국문초록 .....	xi
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구 목적 .....	1
제2절 연구내용 및 방법 .....	6
1. 연구내용 .....	6
2. 연구방법 .....	11
제3절 선행연구 .....	13
<b>제2장 이론적 논의 .....</b>	<b>31</b>
제1절 체제전환에 대한 이론적 논의 .....	32
1. 체제전환의 개념 .....	32
2. 체제전환 유형과 사례 .....	38
3. 체제전환의 단계 .....	45
4. 체제전환의 요인 .....	50
제2절 국제기구의 굿 거버넌스 및 정책 .....	56
1. 굿 거버넌스 등장배경 .....	56
2. 국제기구의 거버넌스, 굿 거버넌스와 정책 정의 .....	60
3. 굿 거버넌스 한계와 대안 .....	69

4. 국제원조와 굿 거버넌스의 관계 .....	75
---------------------------	----

**제3장 신경제 정책기 :**

<b>부분개혁기(1979-1985)체제변화 요인과 평가 .....</b>	<b>91</b>
------------------------------------------	-----------

제1절 통일 이전 베트남 .....	91
---------------------	----

제2절 내부요인 .....	103
----------------	-----

1. 정치적 요인 : 공산당 내부의 변화 .....
2. 경제적 요인 : 사회주의 경제체제 개조의 어려움 .....
3. 사회적 요인 : 사회통합 정책의 실패 .....

제3절 외부 요인 .....	125
-----------------	-----

1. 국제기구의 굿거버넌스 정책 : 미약한 국제원조 .....
2. 베트남의 대외관계 : 상반되는 주변국 관계 .....

제4절 부분 개혁기 체제변화 요인 평가 .....	141
-----------------------------	-----

1. 내부요인 평가 .....
2. 외부요인 평가 .....
3. 전반적 평가 .....

**제4장 사회주의 상품경제기 :**

<b>도이머이 1기(1986-1993)체제변화 요인과 평가 .....</b>	<b>147</b>
--------------------------------------------	------------

제1절 내부 요인 .....	147
-----------------	-----

1. 정치적 요인 : 도이머이 이후 정치적 개혁 .....
2. 경제적 요인 : 시장 경제적 개혁 .....
3. 사회적 요인 : 사회갈등과 시민사회의 태동 .....

제2절 외부 요인 .....	170
1. 국제기구의 굿 거버넌스 정책 : 본격적 ODA시작 .....	170
2. 베트남의 대외관계 : 개선되는 주변국 관계 .....	181
제3절 도이머이 1기 체제변화 요인 평가 .....	186
1. 내부요인 평가 .....	186
2. 외부요인 평가 .....	188
3. 전반적 평가 .....	192

## 제5장 사회주의 시장경제 1기 :

### 도이머이 2기(1994-2004)체제변화 요인과 평가 ..... 193

제1절 내부 요인 .....	193
1. 정치적 요인 : 진전되는 법제도 변화 .....	193
2. 경제적 요인 : 국영기업 개혁문제 .....	203
3. 사회적 요인 : 사회갈등과 성장하는 시민사회 .....	209
제2절 외부요인 .....	218
1. 국제기구의 굿 거버넌스 정책 :	
확대되는 베트남 ODA규모 .....	218
2. 베트남의 대외관계: 협력적인 주변국 관계 .....	240
제3절 도이머이 2기 체제변화 요인 평가 .....	246
1. 내부요인 평가 .....	246
2. 외부요인 평가 .....	253
3. 전반적 평가 .....	268

## 제 6장 사회주의 시장경제 2기 :

### 도이머이 3기(2005-2015)체제변화 요인과 평가 ..... 270

제1절 내부 요인 .....	270
1. 정치적 요인 : 당-국가체제변화와 법제도 발전 .....	270
2. 경제적 요인 : 느려진 경제개혁 속도 .....	286
3. 사회적 요인 : 표출되는 사회변화 요구와 억압적 대응 .....	293
제2절 외부 요인 .....	303
1. 국제기구의 굿 거버넌스 정책 : 증가하는 ODA와 베트남의 적극성 .....	303
2. 베트남의 대외관계 : 남중국해 분쟁을 통한 갈등과 협력 .....	346
제3절 도이머이 3기 체제변화 요인 평가 .....	356
1. 내부요인 평가 .....	356
2. 외부요인 평가 .....	371
3. 전반적 평가 .....	389
제7장 결론 .....	394
참고문헌 .....	406
ABSTRACT .....	433

## 표 목 차

<표 II-1> 국제기구의 거버넌스와 굿 거버넌스 정의 .....	67
<표 II-2> 개도국에 대한 개발자금의 흐름 .....	78
<표 III-1> 베트남 3차-5차 당 대회 당 중앙위원 출신분포 .....	105
<표 III-2> 베트남 4기와 5기 정치국 위원 구성 .....	107
<표 IV-1> 제6기·제7기 정치국 위원 구성 .....	150
<표 IV-2> 베트남 거시경제지표 변화 추이 (1986-1993) .....	160
<표 IV-3> 베트남의 소유형태별 GDP 비중(%)(1986-1993) .....	162
<표 IV-4> 지역별 일인당 평균 소비수준, 빈곤율 및 경제성장율 (1993) .....	4
<표 V-1> 일본 차관 ODA 프로젝트 지원 부문(1994-2004) .....	224
<표 V-2> 스웨덴 SIDA의 대 베트남 개발협력 프로젝트 분야 (1994-2004) .....	232
<표 V-3> 세계은행의 베트남 프로젝트 부문(1994-2004) .....	233
<표 V-4> 아시아개발은행의 베트남 프로젝트 분야 (1994-2004) .....	235
<표 V-5> UNDP의 베트남 프로젝트 (1994-2004) .....	239
<표 VI-1> 베트남의 소유형태별 GDP 비중(%)과 소유형태별 공업 생산량 비중 .....	288
<표 VI-2> 베트남의 주요 경제지표 (2008-2013) .....	291
<표 VI-3> 일본의 베트남 ODA 대출 프로젝트 부문 (2005년 이후) .....	313
<표 VI-4> 프랑스 ADF의 베트남 ODA 프로젝트(2005년 이후) .....	315
<표 VI-5> 독일 국제 협력단(GIZ)의 베트남 프로젝트 부문 (2005-2014) .....	320
<표 VI-6> 호주의 베트남 ODA 프로젝트 부문 ( 2006년 이후) .....	325
<표 VI-7> 스웨덴의 베트남 ODA 프로젝트 부문 ( 2005년 이후) .....	329
<표 VI-8> 아시아개발은행의 베트남 프로젝트 부문과 자금유형별 현황(2005-2014) .....	339

<표 VI-9> UNDP의 베트남 프로젝트 부문 (2005년 이후) .....	346
<표 VI-10> 베트남의 베텔스만 전환지수 (2006-2014) .....	359
<표 VI-11> 베트남의 경제적 전환 세부항목 점수 (2012-2014) .....	363
<표 VI-12> 베트남의 빈부격차 지표 .....	368
<표 VI-13> 베트남의 월평균 도시 농촌 소득격차 (단위 :1000동) .....	369



## 그림 목 차

<그림 I-1> 베트남 체제변화의 영향요인 .....	13
<그림 II-1> 국제기구의 굿 거버넌스 요소 .....	69
<그림 III-1> 베트남 연도별 순 ODA 수원액 ( 1973-1985 ) .....	127
<그림 III-2> 베트남 양자 ODA 수원액과 다자 ODA 수원액 비교 (1973-1985) .....	128
<그림 III-3> 베트남의 양자간 ODA 수원현황 (1973-1985) .....	129
<그림 III-4> 베트남의 다자간 ODA 수원현황(1973-1985) .....	129
<그림 III-5> EU의 베트남 전체 ODA와 식량원조 비교 (1975-1985) .....	135
<그림 III-6> 베트남과 낮은 인간개발 국가의 소득지수 비교 ..	144
<그림 III-7> 베트남, 중국, 중간 인간개발 국가의 인간개발지수 .....	145
<그림 III-8> 베트남, 중국, 높은 인간개발 국가의 건강지수비교 .....	146
<그림 IV-1> 도이머이 1기 (1986-93) 베트남 양자와 다자간 ODA 수원 규모 비교 .....	171
<그림 IV-2> 베트남 양자간 ODA 수원 규모 비교 (1986-93) ..	172
<그림 IV-3> 베트남 다자간 ODA 수원 규모 비교 (1986-93) ..	172
<그림 IV-4> 도이머이1기(1986-93) 베트남의 인플레이션 변화	188
<그림 IV-5> 베트남과 중국의 국민총소득 비교(1986-1993) ·	188
<그림IV-6>베트남과 중국의 인간개발지수(HDI) 비교 (1986-1993) .....	191
<그림 V-1> 도이머이 2기(1994-2004) 베트남 순 ODA 수원액 ·	219
<그림 V-2> 베트남 양자간ODA와 다자간ODA 수원 규모 비교 (1994-2004) .....	220
<그림 V-3> 베트남의 양자간 ODA 공여국간 비교 (1994-2004)	220
<그림 V-4> 베트남 다자간 ODA 공여국간 비교 (1994-2004) ..	221
<그림 V-5> 일본의 ODA 지원 내용 비교 (1994-2004) .....	223

<그림 V-6> 덴마크의 베트남 ODA 지원액( 1994-2004) .....	228
<그림 V-7> 베트남과 중국의 국민총소득 비교(1994-2004) .....	248
<그림 V-8> 베트남 GDP 성장률 (1994-2004) .....	248
<그림 V-9> 베트남과 중국의 언론자유 정도(1994-2004) .....	250
<그림 V-10> 베트남 정부효과성과 부패통제 지표 (1996-2004) .....	251
<그림 V-11> 베트남의 지니계수 (1993-2004) .....	252
<그림 V-12> 스웨덴의 대 베트남 지원현황 (1998-2004) .....	254
<그림 V-13> 세계은행의 베트남 프로젝트 (1994-2004) .....	255
<그림 V-14> 아시아개발은행 대 베트남 프로젝트 (1994-2004) .....	255
<그림 V-15>베트남의 세계거버넌스 지수(WGI) 현황 (1996-2004) .....	257
<그림 V-16> 베트남과 하위 중소득국 정치적 안정, 폭력의 부재 와 테러리즘 비교 ( 1996-2004) .....	258
<그림 V-17> 베트남과 하위 중소득국의 법의지배 비교 (1996-2004) .....	259
<그림 V-18> 베트남과 하위 중소득국의 정부효과성 비교 (1996-2004) .....	260
<그림 V-19>베트남과 하위 중소득국의 표현의 자유와 책임성 비교 (1996-2004) .....	262
<그림V-20> 베트남과 하위 중소득국의 부패통제 비교 (1996-2004) .....	263
<그림V-21>베트남과 하위중소득국 규제의 질 비교 (1996-2004) .....	265
<그림 V-22> 베트남과 중국의 HDI 지수 비교 (1994-2004) .....	266
<그림 VI-1> 베트남 순 ODA 수원액(2005-2013).....	306
<그림 VI-2> 베트남 양자간 ODA 수원규모비교(2005-2013) .....	307
<그림 VI-3> 베트남 다자간 ODA 수원규모비교(2005-2013) .....	308
<그림 VI-4> 독일의 베트남 ODA 현황(2005-2013) .....	318
<그림 VI-5> 독일의 베트남 ODA 지원 부문 현황 (2005-2013년) .....	319

<그림 VI-6> 호주의 베트남 ODA 공여액 .....	323
<그림 VI-7> 호주의 베트남 ODA 지원 부문 현황 (2005-2013년) .....	324
<그림VI-8>스웨덴의 전체ODA와 아시아ODA 공여액 비교 (1970-2013) .....	325
<그림 VI-9> 스웨덴의 베트남 지원 부문 (2005-2013) .....	327
<그림VI-10> 세계은행 IDA의 상위 15개국 ODA 수원국 (2009-2013년 평균 .....	331
<그림VI-11> 세계은행 IDA의 부문별 양허성 자금지원 (Concessional Outflows) 현황(2009-2013년 평균) .....	332
<그림IV-12> 세계은행의 베트남 지원부문 현황 (2007-2011누계:US \$ M) .....	333
<그림 VI-13> 아시아개발은행의 베트남 지원금액 ( 2006-2013 )(US\$M) .....	336
<그림 VI-14> 아시아개발은행의 베트남 일반재원차관의 지원 부문 ( 2011-2013년 평균 : US\$M) .....	337
<그림 VI-15> 아시아개발은행의 베트남 양허성 차관, 무상원조, 다른 기타자금의 지원 부문 (2011-2013평균:US\$M) .....	338
<그림VI-16> UNDP의 주요부문별 ODA지출 현황 (2009-2013평균:USM) .....	341
<그림 VI-17> UNDP의 프로젝트 주제별 지원현황 (2011-2015 : %) .....	342
<그림VI-18>UNDP의 베트남 프로젝트 주제별 지원현황 (2011-2015 : %) .....	343
<그림 VI-19> 베트남과 중국의 부패통제 비교 (2005년-2013년) .....	358
<그림 VI-20> 베트남과 중국의 민주주의 상태 비교(2006-2014) .....	360
<그림 VI-21> 베트남 언론의 자유 정도 (2005-2013) .....	367
<그림 VI-22> 베트남 언론의 자유 세부항목 지수변화 (2005-2013) .....	367
<그림 VI-23> 베트남의 지니계수 변화 .....	369

<그림 VI-24> 베트남의 인간개발 지수 변화 (2005-2013) .....	370
<그림VI-25> 베트남의 세계 거버넌스 지수(WGI)변화 (2005-2013) .....	378
<그림VI-26> 도이머이 2기와 도이머이3기의 정부효과성 비교 ·	380
<그림 VI-27> 도이머이 2기와 도이머이3기의 법의 지배 비교 ...	382
<그림 VI-28> 도이머이 2기와 도이머이3기 규제의 질 비교 .....	384
<그림 VI-29> 도이머이 2기와 도이머이3기 부패통제 비교 .....	386
<그림 VI-30> 도이머이 2기와 도이머이3기 표현의 자유와 책임성 비교 .....	387

## 국 문 초 록

본 논문은 개혁개방정책을 통하여 체제 내 개혁을 시도하였던 베트남의 체제변화 요인에 관한 연구이다. 경제개혁을 통한 베트남의 체제변화가 지속될 수 있을 것인지 그리고 이런 경제개혁이 정치체제 개혁에 영향을 미칠 수 있을 것인지에 대한 관심에서 연구가 시작되었다. 또한 베트남 사회주의가 어떤 길을 걷게 될 것인지에 대한 해답을 찾기 위해서는 베트남 체제변화의 영향요인 파악이 우선적으로 이루어져야 한다고 보았다.

따라서 본 논문의 목적은 베트남 체제변화를 시기별로 구분한 후, 시기에 따라 체제변화에 영향을 미친 주된 요인은 무엇인지, 그리고 이런 요인들의 상호작용을 분석하여 베트남의 정치체제 변화의 가능성을 파악하는데 있다. 특히 본 논문은 이런 변화파악을 위해 외부요인으로서 국제기구의 굿 거버넌스 정책의 역할을 강조하는 입장을 취한다. 논문에서는 베트남 체제변화 영향요인을 내부와 외부요인으로 구분하고 이에 대한 전반적인 분석을 통하여 체제변화의 경향과 변화추이를 파악하고자 하였다.

논문 연구방법은 문헌연구이며, 영향요인 분석의 객관성을 위하여 OECD, 세계은행, UNDP의 자료와 WGI, FDI, HDI, BTI 지수를 사용하였다.

베트남의 체제변화는 사회주의 경제가 변화하는 단계에 맞추어서 신경제정책기(1979-85), 도이머이 1기( 1986-93), 도이머이 2기(1994-2004), 도이머이 3기 (2005-2015)로 나누어 분석하였다.

연구분석 결과, 베트남의 체제변화에 주된 영향요인은 도이머이 3기를 제외하고 모든 시기에서 경제적 요인으로 나타났다. 그러나 아무리 경제적인 필요가 절박하다고 해도 사회주의 국가의 특성상 정치적 결정 없이 체제변화는 불가능 하다. 이런 점에서 경제적 요인

이 정치적 요인을 자극하면서 변화가 진행되었다고 볼 수 있다.

또한 체제변화가 진행되어나가면서 사회적 요인 중 시민사회가 중요한 역할을 하게 되었다. 이러한 사회적 요인 배경에는 국제기구의 굿 거버넌스 정책이 영향으로 작용하였다고 볼 수 있다. 특히 스웨덴 SIDA와 UNDP를 중심으로 한 굿 거버넌스 정책은 베트남 체제변화 초기부터 중요한 역할을 하였다. 외부요인으로 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 ODA지원을 통하여 베트남 경제개혁에 직접적인 영향을 미쳤을 뿐 아니라, 시민사회 성장을 위한 활동을 통하여 베트남 정치적 요인에 간접적으로 영향을 미치는 등 체제변화의 전반에서 역할을 하였다.

도이머이 3기 들어서면서 베트남 체제변화는 궤도에 올라서게 되면서 영향요인들이 상호작용을 일으키기는 하였지만 과거와 같이 어느한 요인이 주된 요인으로 작용하지는 않았다. 즉 체제변화가 시스템적으로 작동하는 양상을 보이기 시작한 것이다.

베트남 지배엘리트는 여전히 사회주의 정치체제를 고수하고자 한다. 이를 위해서 경제성장은 지속되어야하며 베트남의 경제개혁은 지속될 수밖에 없다. 이 과정에 베트남은 여전히 외국인 직접투자와 ODA가 필요하다. 따라서 베트남에서 외부요인의 역할과 영향력은 당분간 감소되기는 어려워 보인다. 베트남 외부요인의 영향력이 지속될 경우 베트남의 경제와 사회부문의 변화는 계속될 수밖에 없으며 이런 변화가 정치체제의 변화를 가져오지 않을 것이라고 장담할 수는 없다. 즉, 체제변화가 체제전환으로 이어질 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

본 논문의 의의는 베트남 체제변화 전 시기를 분석하고, 축소되었던 외부요인을 중요 요인으로 분석하였다는데 있다.

---

주제어: 베트남, 체제변화, 정치체제변화, 체제전환, 탈사회주의, 도이머이, 국제기구, 굿 거버넌스, ODA, 사회주의 시장경제

# 제1장 서론

## 제1절 연구 목적

1980년대 말 90년대 초 소련권의 붕괴는 러시아 혁명 이후 40여 년 간 유지되어오던 국제정치의 한 축이 무너지는 대단한 사건이었다. 누구도 이런 사회주의권의 몰락을 전망하지 못하였다. 1990년대는 이런 체제붕괴를 경험한 사회주의권 국가들이 뚜렷한 목표를 설정하지 못한 채 표류하고 있었다. 21세기 현재까지도 체제붕괴를 경험한 국가들 중 중동부 유럽 몇 개국을 제외한 대부분의 국가들은 민주주의 정치체제로의 전환과 경제성장에서 모두 실패하였다. 하지만 사회주의 체제 고수를 천명하고 있는 중국과 베트남은 체제붕괴 없이 자발적인 경제개혁을 통해 체제변화를 성공적으로 이루어 여타 국가들과 대조를 이룬다. 따라서 사회주의 미래를 연구하는 학자들은 사회주의 정치체제를 고수하면서 시장경제 도입을 통하여 비약적인 경제성장을 이룬 중국과 베트남에 관심을 가질 수밖에 없다.

중국과 베트남이 개혁과 개방을 통하여 체제개혁을 시도하였던 가장 큰 이유는 경제위기였다. 중국의 경우, 문화대혁명이란 정치적 격변과 계획경제가 파탄나면서 극도로 저하된 생산력은 중국을 개혁개방으로 이끌었다. 특히 문화혁명의 피해자였던 개혁파들의 복권, 덩샤오핑의 강력하고 실용적인 리더십, 인민들의 강력한 지지가 중국을 개혁개방으로 이끌었다.<sup>1)</sup>

베트남은 1975년 통일로 사회주의가 승리하였다는 자신감에 차 있었으나 장기간의 전쟁으로 고갈된 자본, 낙후된 기술과 시설, 폐쇄된 농토 및 경제 기반시설의 부재와 더불어 계속되는 자연재해로 인해 경제는 위기상황으로 가고 있었다. 급속한 남부의 사회주의적 개조에 대한 남부민들의 반발, 화폐개혁, 베트남을 탈출하는 보트 피플, 베트남의 캄보디아 침공으로 인한 서방과 주변국들의 경제제

---

1) 박형중·최명혜, “개혁·개방이후 중국의 경제발전과 국가 지위향상,” 황병덕, 『사회주의 체제전환이후 발전상과 한반도 통일』, 서울: 늘품플러스, 2011, p.29.

재 조치는 베트남의 경제를 더욱 어렵게 하였다. 결국 1986년 베트남은 레닌-스탈린주의적인 사회주의 원칙에서 이탈하여 개방과 개혁노선을 채택한다는 결정<sup>2)</sup> 즉 중국식 경제체제개혁을 모델로 하는 점진적 체제개혁인 도이머이<sup>3)</sup> 정책을 단행하게 되었다. 중국과 마찬가지로 베트남의 개혁개방 결정은 사회주의 노선을 유지하면서 생산력 증대를 통해 경제위기를 극복하려는 공산당의 궁여지책이었다.

베트남은 이러한 개혁개방 정책을 통해 국제사회에 무난히 편입하고 자유시장 메커니즘 속에서 경제성장을 지속해왔으며 세계정치 무대에서 베트남의 위상을 향상시켜 나갔다. 하지만 시장경제의 확산, 외부와의 교류가 활발해지는 가운데에서도 베트남 공산당은 여전히 일당지배의 사회주의 체제를 유지하고자 목표하였고 현재까지 이 목표는 흔들림이 없다. 하지만 공산당 입장에서 볼 때 많은 위협 요소가 있는 것도 사실이다.

따라서 경제개혁에 성공한 베트남이 사회주의 정치체제를 그대로 유지할 수 있을지에 대한 관심이 모아지고 있으며, 많은 학자들은 사회주의 체제를 유지할 경우 모든 정책결정을 주도하고 있는 공산당의 역할에 관심을 집중하였다. 특히 코르나이(Janos Kornai)는 공산당이 그대로 권력을 쥐고 개혁을 주도할 경우 개혁이 실패할 수밖에 없다고 주장한다.<sup>4)</sup> 공산당이 어떤 변화를 유도하거나 변화를

2) 베트남의 개혁개방정책이 마르크스-레닌주의에서 사회주의로 이행하는 과정으로 보는 학자와 마르크스-레닌주의에서 이탈했다고 보는 학자로 나누어진다.

3) 도이머이는 베트남어로 쇠신, 혁신을 뜻하는 말로서, 쩌 반토가 1977년 공산당 중앙집행위원회 결의 중에 ‘계획화를 도이머이 하지 않으면 안된다’라고 기술하면서 처음 사용되었는데, 당시 이 용어는 계획경제의 틀을 개혁하는 것을 의미하였다. 1982년 5차 당 대회에서 유통부문 외에서 소유형태의 다양화를 인정하게 되어 ‘도이머이’의 내용이 확대된 이후 1986년 6차 당 대회에서 개혁정책의 의미로 사용되면서 고유명사화 되었다.

1986년 12월 6차 베트남 공산당대회에서 당시기장 쩌엥 찌(Truong chin)은 정치보고서에서 과거 정치난맥상과 당 지도부의 과오를 지적하면서 “도이머이를 실시하여 조국의 모든 생산 잠재력을 자유화시키는 것을 도모해야 한다”라고 말하면서 소련식 사회주의 건설전략을 통한 경제발전 시도가 실패하였음을 선언하면서 개혁개방을 택하였던 8월의 정치국 결정을 재확인하였다.

(이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, 서울: 서강대학교출판부, 2011, pp.15-16. ; 이윤범, “베트남의 정치경제체제의 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로,” 국민대학교 대학원 박사학위논문, 2002, p.4.)

4) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*,



묵인한다할지라도 공산당이 권력을 잡고 있는 한 그 체제는 과거 고전적 체제 내에서의 변화만을 유도할 뿐이라는 것이다. 공산당이 지배하는 체제하에서 정치개혁은 한계가 있으며 어떤 분야든 포괄적이고 지속적인 개혁을 기대할 수 없다는 것이다.

반면 중국과 베트남이 개혁개방을 추진하면서 공산당이나 정부 관료들이 상당한 융통성을 보이고 개혁에 협조적이었던 점을 지적하면서 공산당 지배체제를 경직된 구조로만 보는 것은 한계가 있다고 주장하고 있다.<sup>5)</sup> 그런가하면 엘리엇(James Elliot)은 경제 자유화 개혁을 진행할수록 또는 개혁이 성공할수록 공산당의 입지가 강화되어 그 독점적 지위가 변하지 않을 것이라고 주장하였다. 포터(Gareth Porter)경우 정치적 자유화 없이 경제적 자유를 얻기 어려워 공산당의 경직된 관료체제는 개혁의 성공을 위해 변화할 것이라고 주장하고 있으며, 룡그런(Borje Liunggren)은 경제발전이 정치변화에 긍정적으로 영향을 미친다고 보았다.<sup>6)</sup> 이윤범(2002)은 베트남 통일 이후 공산당 내부를 중심으로 이미 지속적인 정치개혁이 진행되고 있다고 보면서 통일이후 일어난 정치적 변화들은 베트남 경제개혁을 위한 토양이었다고 보았다. 베트남의 본격적인 경제개혁은 비록 제한적이기는 했지만 공산당 지도부의 정치개혁이 결정되고 난 이후라고 주장하면서 근거로 1986년 당 대회에서의 국회기능 확대, 국가기구의 기능 확대, 헌법 개정 결정들을 들고 있다.

이러한 학자들의 논의는 정치체제는 변하지 않으면서 시장경제도입으로 경제형태가 변화된 중국, 베트남 과 같은 국가들에서 경제개혁이 정치체제의 전환을 유도할 것인가에 대한 관심과 사회주의 향

---

Princeton: Princeton University Press,1992.

5) 이윤범, “베트남의 정치·경제체제 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로,” p.7.

6)Elliot, James,“The Future of Socialism: Vietnam,” *The Way Ahead Third World Quarterly*, 13(1),1992.; Borje Liunggren,“Beyond Reform: on the Dynamics Between Economic and Political Change in Vietnam,” *The Challenge of Reformin Indochina* , Cambridge: Harvard University, 1993.;Borje Liunggren,“Beyond Reform: on the Dynamics Between Economic and Political Change in Vietnam,” *The Challenge of Reformin Indochina* , Cambridge: Harvard University, 1993.

방에 대한 고민에서 비롯되었다.

본 논문 역시 이들과 유사한 관심에서 시작되었다. 베트남에 대한 이러한 관심은 성공적인 경제개혁을 이룩한 베트남이 향후 개혁을 어떻게 진전 시킬 것인지, 경제개혁이 정치체제 개혁에 영향을 미칠 수 있는지, 미친다면 어느 정도의 영향력을 가지는지, 향후 베트남 사회주의는 어떠한 길을 걷게 될 것인지에 대한 의문이 제기되었다. 그 중에서도 다른 사회주의 국가에서 보기 드문 집단지도체제 형태로 당 권력이 운영되고 있는 베트남의 경우 이들이 어떻게 경제개혁에 영향을 미칠 것인지에 대한 의문이 있었다.

무엇보다 베트남은 통일이후 인도차이나에 대한 패권적 욕심을 드러내면서 국제사회와 갈등하였고, 체제에 위협이 될 것으로 보고 경제적 위기 속에서도 국제기구 등 서구 공여자들에게 조차 문을 열지 않았다. 그러나 소련 및 사회주의권의 붕괴이후 베트남의 태도는 갑자기 변하였고 베트남 지도부는 국제사회에 적극적인 구원을 요청하였다. 본 논문은 이러한 상황변화에서 베트남 지배집단의 성격과 국제사회의 도움이라는 외부적 요소에 특히 관심을 가지게 되었다. 체제유지를 최우선적 목표로 하는 베트남 지배집단이 가장 위협요소인 국제사회에 도움을 요청하였다는 점, 그 점을 파악하고 있는 국제기구와 서구 공여자들이 베트남에서 어떤 활동들을 펼칠 것인지, 이런 활동들은 베트남 체제변화에 어떤 영향을 미칠 것인가, 베트남 지도부는 이들의 지원을 어떻게 활용하고 어느 선까지 저지하려 할 것인가에 대한 의문들이 제기되었다.

본 논문은 제기된 질문의 해답을 구하기 위해 베트남 경제개혁의 전반적 과정 고찰뿐만 아니라 베트남 정치, 사회, 외부적 환경 전반에 대한 분석이 필요하였다. 이런 분석은 장기간 구조적이고 다차원적인 부분의 변화를 주시하고 파악해야했다. 베트남 체제변화의 전시기와 전체적인 영향관계 관찰을 통하여 변화흐름 및 추이, 특성, 규칙성 등을 확인할 수 있으며, 향후 일어날 변화 방향에 대한 유추도 가능하기 때문이다. 또한 본 논문의 주요 관심인 국제기구의 거버넌스 정책 영향력 파악을 위해서도 베트남 개혁 전 과정의 고찰은 필요하였다.

본 논문의 목적은 베트남 체제 변화에 미치는 영향 요인을 부분 개혁기인 신경제정책기부터 현재까지 단계별로 나누어서 각 시기 주된 영향요인을 파악하고, 이런 요인들의 상호적인 영향관계 분석을 통하여 국제기구 원조정책이 베트남 정치체제 변화에 역할과 영향력이 있는지 여부를 파악하며 향후 정치체제 전환 가능성을 살펴보는 것이다. 본 논문은 특히 체제변화과정에 외부요인인 국제기구들의 원조정책 즉 굿 거버넌스 정책의 중요성을 강조하며 이 정책이 미친 영향력에 주목한다. 따라서 이런 요인들에 대한 전반적인 분석은 베트남 체제변화가 갖는 경향과 변화의 추이 파악을 가능하게 할 것이며, 베트남 지배집단과 외부영향력인 국제기구와의 상호작용 파악을 가능하게 할 것이다.

다른 어떤 국가보다 베트남은 개혁개방 과정에서 해외자본에 의존하는 경향이 컸다. 중국도 해외자본 의존도가 컸지만 중국은 해외자본을 유치하는 형태였고, 베트남은 국제기구들의 자본, 외국인 직접투자를 적극 도입하는 방식이었다. 이런 방식의 지원은 대부분 지원하는 자원의 용도와 조건이 명시되는 경우가 많았다. 1990년대 이후 굿 거버넌스 원칙이 국제기구들의 원조정책이 되어왔던 점을 고려한다면 베트남에 대한 국제기구들의 지원에서 굿 거버넌스 원칙이 조건으로 명시될 수 있었음은 짐작이 가능하다. 따라서 베트남 체제변화에서 굿 거버넌스 원조정책이 주요한 역할을 한 것은 당연해 보인다. 특히 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책은 베트남 체제변화에서 정치, 경제, 사회 전반에 영향을 미친 것으로 보여 체제변화의 주요한 요인으로 분석할 필요가 있다.

베트남의 체제변화에 있어 국제기구의 굿 거버넌스 정책의 영향을 평가하는 것은 세계 곳곳에서 이루어지는 국제기구의 원조 효과성을 평가하는 작업으로도 의미가 있다. 또한 베트남 체제변화 연구는 사회주의 국가 미래에 대한 관심 일뿐 아니라 북한의 변화방식, 변화경로 파악을 위한 연구에도 도움이 될 것으로 기대한다.

## 제2절 연구내용 및 방법

### 1. 연구내용

본 논문은 체제전환 논의, 국제기구의 굿 거버넌스 논의 등을 이론적 기준으로 삼고 베트남의 체제변화 과정에 일어난 현상을 파악하고자 하였다. 체제전환 논의에서는 체제전환의 개념, 유형, 단계를 살펴보면서 사회주의 정치체제를 유지하면서 경제개혁을 통한 변화를 시도하였던 베트남의 상황을 파악하고자 하였다. 이런 논의에서는 베트남을 체제전환국으로 볼 것인지에 대한 의문이 제기되었으며, 이것을 실제 체제붕괴를 통해 체제전환을 경험하였던 중동유럽과 소련의 사례와 비교하면서 해결하고자 하였다. 또한 기존 체제전환국 사례를 통하여 학자들이 연구한 체제전환의 요인들을 살펴 보았으며, 이것은 베트남 체제전환의 영향요인을 분류하는데 있어서도 중요한 의미를 가지는 내용들이다.

베트남은 실제 체제붕괴에 의해 체제전환이 일어났던 동구권 사회주의 국가와는 달리 정치체제는 유지한 채 경제체제개혁을 통하여 점진적으로 변화하고 있다. 베트남의 이러한 변화는 장기적이고 구조적이며 다차원적이지만 경제체제만의 변화로 체제전환으로 부르는 것은 어렵다. 향후 베트남이 경제체제 뿐 아니라 정치체제에서도 변화가 일어나 체제전환으로 갈 것인지는 미지수이다. 하지만 본 논문에서는 현재까지 베트남의 변화는 체제변화로 보고자하며, 이런 변화를 시기별로 구분하여 살펴보았다.

베트남의 개혁시기를 학자들은 대부분 공산주의 경제체제의 기본적인 특징들에서의 변화가 생기는 시기에 따라 단계를 구분하여 분류하였다. 박형중은 1979-86년을 부분개혁시기, 1986-93년을 사회주의 상품경제(시장사회주의), 1994년 이후를 사회주의 시장경제로 나누었다. 부분개혁체제는 집권적인 계획체제의 기본구조 내에서 기업의 계획의 생산을 허용하거나 계획체제의 포괄범위를 부분적으로 축소하는 것을 말하며, 사회주의 상품경제는 계획과 시장이 공존하

는 시기이다. 국가는 국가기업에 대한 지령성 계획을 폐기하고 간접 수단으로 국영기업의 경영에 영향을 미친다. 즉 국영기업은 시장경제의 사기업과 유사해지며 일반주민의 일상생활도 시장경제와 크게 다르지 않다. 사회주의 시장경제 단계는 국영기업을 민영화시킴으로서 국가와 기업을 완전히 분리하는 시기이다. 박형중은 이 시기는 일당지배와 같은 구 사회주의의 유산의 특징을 가진 시장경제의 한 종류라고 보았다.<sup>7)</sup> 임강택등<sup>8)</sup>은 1979-85년을 신경제정책기, 1986-93년을 도이며이 1기, 1994-98년을 도이며이 2기, 1998-현재를 도이며이 3기로 구분하였다. 베트남 통일 이후 공산당이 도입하였던 경제정책에 따라 개혁단계를 분류하였고, 도이며이 3기를 98년부터 잡은 것은 아시아 금융위기이후 베트남 경제 전략을 재평가하고자 했던 것으로 보인다. 또한 통일이후 2차5개년 계획을 통하여 사회주의 물질 토대를 마련하기 위해 노력하던 시기를 집단경제기(1976-80), 침체되었던 농업생산성 향상을 위하여 지시100호(코안100)를 통하여 코안제도를 실시하고, 3차 5개년계획 하에서 생산력 증대를 꾀하였던 시기를 코안경제기(1981-1986), 86년 이후를 도이며이 정책기로 구분하기도 한다.<sup>9)</sup>

본 논문에서는 베트남 사회주의 경제가 변하는 시기에 따라 단계를 구분하였던 이상의 학자들의 구분에 동의하며 이러한 단계구분에 따르기로 한다. 따라서 1979-85년은 신경제정책 기(부분개혁기) 단계, 1986-93년은 사회주의 상품경제기(도이며이 1기), 1994-2004년은 사회주의 시장경제기I (도이며이2기), 2005-2015년 현재는 사회주의 시장경제 II 기(도이며이 3기)로 구분하였다. 신경제정책 기는 베트남 경제체제 개혁의 단초가 된 정책이 마련된 시기이며, 1986년은 베트남 체제변화가 시작된 도이며이 정책이 도입된 시기이다. 1994년 이후 도이며이 2기는 시장경제도입이후 베트남이 본격적인 법질서 개편을 통하여 국영기업의 본격적인 민영화 등으로 시장경

7) 박형중, 『중국과 베트남의 개혁과 발전-북한을 위한 모델』, 서울: 통일연구원, 2005. ; 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, 서울: 해남, 2004, pp.69-72.

8) 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한경제개발계획수립방안연구:베트남사례를중심으로』, 서울: 통일연구원, 2010.

9) 송정남, 『베트남 역사읽기』, 서울:한국의국어대학교 출판부, 2010. pp.509-513.

체제도가 성숙되어가는 단계였다. 이 시기는 아시아 경제위기 등을 겪으면서도 개혁을 포기하지 않고 변화를 이어가는 등 체제변화가 본격화되던 시기였다. 2005년 이후는 국제개발협력에서 공여국들과 성숙한 관계를 형성하는 등 본격적으로 국제경제 질서에 편입되는 모습을 보였다. 그러나 베트남 내부적으로 개혁은 큰 성과나 진전은 보이지 않았으며 속도를 조절하는 모습을 보였다. 하지만 변화가 정체되거나 정지한 것은 아니며 서서히 점진적인 속도변화를 보이고 있다.

이러한 각 시기 체제변화에 영향을 미친 요인은 베트남의 체제변화의 특성, 역사적 상황, 통일이후 정치, 경제적 상황 등을 고려하여 내부와 외부요인으로 구분하였다. 내부요인은 다시 정치, 경제, 사회적 요인으로 구분하여 위에서 분류한 베트남 체제변화의 각 시기에 따라 분석하였다. 1986년 도이머이 정책 도입이후 시작된 베트남의 체제변화에는 정치적 변화를 주도하는 지배엘리트와 같은 행위주체의 변화와 역할이 중요하다. 하지만 경제, 사회, 문화 등 체제에 변화를 줄 수 있는 다양한 내부요인 역시 중요성을 가지고 있어 정치, 경제, 사회적 영역 전반을 살펴볼 필요가 있는 것이다.

정치적 요인은 지배엘리트의 변화, 이들의 역학관계, 지배정당인 공산당의 변화, 국가기구의 변화, 법제도 변화가 체제개혁과 어떤 영향관계를 가지는지를 살펴보았다. 특히 집단지도체제를 유지하는 베트남 지배집단이 다른 요인에 미치는 영향이나 상호작용은 베트남적 특성으로 볼 수 있는지에 관심을 가졌다.

경제적 요인 분석을 위해서는 베트남의 시장화, 경제정책의 변화, 소유구조의 변화에 집중하였다. 사회적 요인은 통일 이후 베트남이 남과 북을 통합해 나가는 과정 및 통합정책, 사회문제와 갈등, 시민사회의 태동, 변화, 성장과 관련하여 살펴보았다.

이러한 각각의 상황들이 상호작용하는 정치, 경제, 사회적 요인들은 베트남 체제변화의 내부요인으로서 변화를 가속화하거나 정체를 키는데 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 내부 요인분석을 통하여 이것을 파악하고자 하였다.

다음은 체제변화의 외부 영향요인이다. 통일 이후 국내외적 어려

움으로 경제상황이 악화된 시점에 베트남에 대한 국제원조는 국면 타개를 위한 중요한 변수였다. 특히 중국과의 관계악화로 베트남에 대한 원조 중단, 소련 및 동구사회주의권 붕괴로 이들을 한데 묶고 있던 코메콘의 해체와 함께 중단된 소련의 원조는 베트남 경제전반을 위기상황으로 몰고 갔다. 위기를 극복하고 소련의 원조를 대체하는 경제적 자원이 필요하였던 베트남은 국제원조를 담당하던 국제기구 및 서구 공여자들에게 호의적이었으며 원조지원을 위해 적극적이었다. 따라서 다른 체제전환국 보다 베트남에서 외부행위자의 역할은 중요하였다. 또한 90년대 후반 2000년대 들어 굿 거버넌스를 기반으로 한 원조전략을 수립하고 있던 국제기구들은 이를 기반으로 베트남에 대한 원조를 실행하였다. 이러한 굿 거버넌스 원칙은 공여국이든 국제기구가든 자신들의 정치적 입장 혹은 경제적 사고<sup>10)</sup>를 위한 목적이자 수단으로 사용하고 있었고 원조 수혜국으로서는 당연히 받아들일 수밖에 없는 것이었다.

하지만 국제기구들에 있어 굿 거버넌스 개념에 대한 합의가 존재하지 않아 굿 거버넌스 원조정책을 분석하기 위해서는 개념적 통일이 필요하다. 따라서 본 논문에서는 국제기구들의 굿 거버넌스 정책을 스미스(B. C. Smith)가 정리한 굿 거버넌스의 4가지 수준 즉 헌법적 수준, 정치적 수준, 행정적 수준, 공공정책 수준에 의해 정의하는 굿 거버넌스 정책을 중심으로 분류하였다. 스미스의 분류방식을 통해 베트남에 대한 국제기구의 굿 거버넌스 정책을 분석하였으며, 이런 굿 거버넌스 정책들이 베트남 체제변화에 미친 영향을 파악하고자 하였다.

스미스의 4가지 차원의 굿 거버넌스의 내용을 보면, 굿 거버넌스 헌법적 수준은 정치권력이 분권화되고, 규칙이 강화되고, 인권존중이 확보되며, 국민에 대한 정치지도자들의 책임감 강화 정도를 말한다. 이 부분의 변화가 헌법적 수준의 굿 거버넌스 확립이라고 보았

---

10) 여기서 정치적 입장은 선진 공여국들의 민주주의에 대한 신념을 말한다. 공여국과 개발기구들의 개발원조에 있어 우선되는 고려에 차이가 있음에도 불구하고 냉전이후 개발원조에 도입된 '정치적 조건부' 원조는 이러한 입장을 보여주는 것이다. 또한 경제적 사고는 신자유주의적 사고를 언급한 것이다.

다. 정치적 수준은 정치적 다원주의, 정치에 대한 광범위한 참여 기회, 공무원들의 청렴과 반부패를 내용으로 하는데, 이는 대부분의 원조기구들이 주장하는 굿 거버넌스 아젠다와 동일하다. 행정적 수준은 공공행정의 투명성과 책임성, 효과적인 공공관리, 그리고 좋은 정책을 설계하고 실행하는 능력을 포함한다. 공공정책적 수준은 경제정책, 빈곤감소와 관련된 내용을 포함하는데, 이것에 대한 각 국가들의 정책 처방은 서로 다른 경로로 움직여왔다. 하지만 스미스는 1980년대 이래 서구 원조기구들은 신자유주의적 경제와 정치에 입각하여 조정하여왔다고 본다.<sup>11)</sup>

베트남 체제변화의 외부요인으로 국제기구들의 이러한 굿 거버넌스 원조정책 분석은 본 연구에서 중요한 부분이며 기존연구와 차별성을 갖는 부분이기도 하다. 여기서는 국제기구들의 대 베트남 활동을 파악하여 어떤 영역의 굿 거버넌스에 중점을 두고 활동하였는지, 각 시기별 중점 활동은 무엇이었는지, 시기별 활동의 차이가 있는지, 이런 굿 거버넌스 지원활동이 베트남 체제변화에 어떤 역할을 하였는지를 파악하려고 노력하였다.

베트남 체제전환의 또 다른 외부요인은 베트남을 둘러싼 대외관계이다. 즉 베트남 주변국이나 주변 국제정세의 변화가 베트남 체제변화에 어떤 영향을 미치는지를 파악하고자 하였다. 1970년대 80년대까지 베트남에 영향을 미치는 대외관계는 인도차이나 반도 주변 국가들이나, 중국과 소련을 비롯한 사회주의 국가들과의 관계가 대부분이었다. 하지만 베트남의 체제변화 이후 국제세계로 편입을 시도하면서 서구 선진국이나 주변 신흥공업국들과의 관계가 매우 중요해지기 시작하였다. 이러한 대외관계의 변화 추이를 통해 베트남의 체제변화에 미치는 영향요인을 살펴보았다.

정리하면, 본 논문은 베트남 체제변화의 정치, 경제, 사회의 내부요인과 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책, 대외관계라는 외부요인이 체제변화의 각 시기에 어떤 영향을 미치면서 체제변화와 연관되는지를 살펴보았다. 특히 국제기구의 굿 거버넌스 정책과 내부요인 들

---

11) B.C. Smith, *Good governance and Development* , Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p.6.



이 어떤 상호작용을 하는지, 이런 상호작용이 체제변화에 영향을 미치는지, 미친다면 긍정적인지, 부정적인지까지 파악하려고 노력하였다.

본 논문의 차별성은 베트남의 체제변화 분석을 도이며 개혁이후 전시기를 대상으로 하여, 개혁과정을 단계별로 구분하여 각 시기 내부요인과 외부요인이 어떻게 체제변화에 영향을 미쳤는지를 살펴 보았다는 점이다. 또한 다른 체제전환국들에 관한 연구들에서 축소 평가되었던 외부요인 중에서도 국제기구의 역할에 주목하였다는 점이다. 국제기구의 굿 거버넌스 정책에 입각한 지원이 베트남 체제변화에 주요한 영향요인으로 파악하고 중요성을 부각시킨 점이 본 논문의 특징이다.

## 2. 연구방법

본 논문의 주된 연구방법은 기존 연구자들의 학문적 성과에 기반한 문헌연구를 통하여 베트남 체제변화의 각 시기에 발생한 정치, 경제, 사회적 변화 및 국제기구의 원조활동, 대외관계의 변화를 분석하였다. 이러한 분석은 베트남에 관한 제반 자료 수집을 통한 문헌 분석이며, 종합적이고 전반적 분석을 위하여 경제, 사회, 법, 행정 등 연구에 필요한 다양한 부문의 자료를 취합하여 분석하고자 하였다.

자료 분석은 각 행위자들의 역할, 정책 및 법제도의 변화, 사건, 사례를 중심으로 하여 연구자의 자의성을 배제하고자 노력하였다.

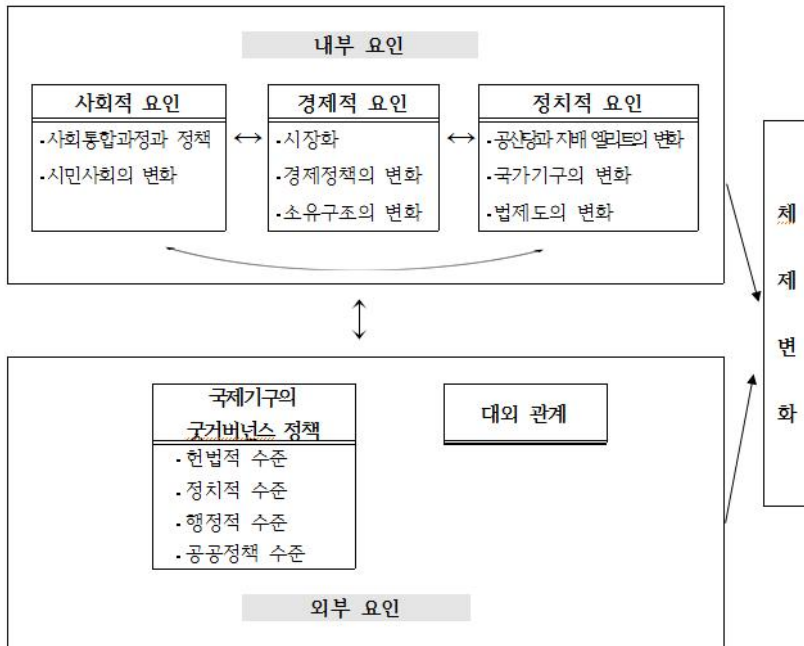
또한 외부행위자인 국제기구들의 굿 거버넌스 관련 분석은 분석대상인 국제기구 및 공여국의 공적개발 담당기구 및 부서의 홈페이지 및 보고서, 평가자료 등을 통하여 베트남에 대한 이들의 구체적인 지원현황, 지원활동, 지원을 위한 국가전략 등을 중심으로 분석하였다.

베트남 체제변화 요인의 영향력을 분석하고 평가함에 있어 객관성을 담보하기 위하여 대부분의 통계는 OECD, 세계은행, UNDP 등의 원 자료를 수집하여 연구내용에 맞게 재구성하였다. 특히 국제기

구의 굿 거버넌스 정책 영향 평가부분에는 세계은행의 거버넌스 지수(WGI), 프리덤 하우스의 자유지수(FDI), 베텔스만 재단이 2년마다 체제전환국들의 정치적 전환, 경제적 전환 정도를 지수화하여 발표하는 BTI 지수, UNDP의 인간개발지수(HDI) 등을 사용하였다. 이러한 통계자료 사용은 문헌연구에 의한 분석과 세계적으로 공인된 통계 자료나 지수에 의한 분석 결과를 비교함으로써 체제전환의 각 시기 영향요인과 역할을 쉽고 용이하게 파악하고자 하였다. 또한 문헌분석을 통해 빠질지도 모르는 주관적 오류를 방지하고 객관성을 담보하기 위해서였다. 이런 분석을 통하여 베트남 체제변화 과정의 변화추이를 살피고자 하였다.

아래 <그림 I-1>은 베트남 체제변화에 영향을 각 요인들이 체제변화에 어떻게 영향을 미치는지, 어떤 역할을 하는지를 분석할 내용을 알아보기 쉽게 그림으로 표현한 것이다. 그림에서 보듯이 각각의 정치, 경제, 사회에 관한 내부요인들에 대한 분석은 각 시기별로 체제변화요인을 설명하는 장에서 언급할 것이다. 그리고 이들이 서로 가지는 연관성과 상호작용 내용은 체제변화를 평가하는 부분에서 분석 할 것이다. 외부요인의 경우도 마찬가지로 체제요인을 분석하는 장에서는 각 시기별 외부요인의 내용들에 대해 언급하고 이들간의 연관성, 상호작용과 각 영향들의 역할은 평가 장에서 분석할 것이며 이런 분석을 통해 각 요인들 간의 연관성, 상호작용, 역할파악이 가능할 것이다.

<그림 I-1> 베트남 체제변화의 영향요인



### 제3절 선행연구

사회주의 국가들의 체제전환에 관한 기존의 연구를 보면 체제붕괴이후 체제전환이 이루어진 1990년대 초 소련 및 동구 사회주의 국가들의 체제전환 과정 연구가 많이 진행되었다. 그 가운데 이기동의 연구는 가장 성공적이면서 급진적으로 체제전환이 진행되었던 폴란드의 사례에 관한 것이다.<sup>12)</sup> 연구는 1990-1993년 폴란드 체제전환 과정 분석을 통하여 급진적 경제개혁 전략을 채택하고 추진한 이유, 그 내용, 전환비용 등에 관한 내용이었다.

12) 이기동, “폴란드의 탈공산주의 체제전환에 관한 연구, 1990-1993: 경제개혁의 정치적 영향에 관한 동태적 분석,” 건국대학교 대학원 박사학위논문, 1998.

폴란드를 비롯한 중동부 유럽 국가들의 체제전환과정을 분석하기 위해 두 가지 특수성을 주장하는데 경쟁적인 시장과 민주제도의 부재와 구체제의 유산이 그것이다. 중동부유럽 국가들의 체제전환에서는 남미, 남유럽, 동아시아국가들과 달리 복수정당체제와 같은 필수적인 민주주의 제도가 확립되어 있지 않았으며, 구체제 유산도 시장경제, 민주주의와 어울릴 수 없었다. 이러한 특수성에 기초해 저자는 폴란드 체제전환 과정에 나타난 경제개혁의 정치적 영향을 분석하였다.

폴란드의 급진적 경제개혁은 실질소득의 감소, 실업증가 등은 전환비용이 발생하고 증가하였으며, 장기화되는 결과를 초래하였다는 것이다. 또한 민주화를 지연시켰고 정치적 민주화를 소홀히 다뤄 구공산당 출신 고위관료, 정치인등 노멘클라투라 계급도 청산하지 못하였다. 충격요법으로 초기전환비용을 단기적으로 최소화한다는 구상에도 불구하고 전환비용은 단기간에 해소되지 못하였고, 장기적 체제전환 플랜을 가진 정부로 교체되면서 전환과정마저 혼선을 빚었다고 보았다. 저자는 폴란드 같이 경제개혁이 초기조건이 불안정하고 이중전환의 부담을 안은 국가들 경우 급진적 경제개혁보다 점진적인 개혁이 정치적 부담이 덜 할 것이라고 보았다. 따라서 저자는 탈공산주의 국가들 중 구체제로부터 심각한 경제악화라는 유산을 물려받은 국가가 민주자본주의 국가로 전환 할 경우 점진적 경제개혁이 유리하다고 결론 내린다. 하지만 점진적 경제개혁은 초기 전환비용은 작으나 장기화의 위험성이 높아 사회적 저항을 방지할 사회적 안전망 마련의 필요성을 주장하였다.

기존 사회주의 국가체제전환 연구들이 주로 경제적인 부분에 집중되는 경향은 권세진의 연구가 지적하였다. 경제체제 중심으로 경제 분야에만 집중된 기존연구의 체제개념을 정치체제와 문화체제로 확대할 것을 주장하였다.<sup>13)</sup> 이런 확장을 통해 동구 사회주의 국가와 중국의 체제전환 과정의 초기조건을 비교하여 소련, 동유럽 사회주의 국가들과 달리 중국의 체제전환과정 초기조건이 유교문화 체제

---

13) 권세진, “사회주의 국가의 체제전환에 대한 재론,” 『대한정치학회보』, 11(1), 2003.

전통에 있다고 주장하였다. 이러한 중국의 전통은 소련, 동유럽권과 다른 가족제도와 전통적 가치 관념을 가져왔고, 이런 관념들로 인해 공산당 독재와 관료적 정치체계가 별반 문제시 되지 않았으며 경제 발전과정에서도 중국의 정체성과 공산당 권위의 붕괴 없이 발전이 가능하였다고 보았다. 이와 같이 연구자는 중국과 동구의 체제전환이 시작된 원인은 전통사회주의 계획경제체제의 비효율성이라면 체제전환의 방법을 결정한 요인은 각 국가의 특수한 초기조건이라고 보았다. 하지만 초기조건은 두 지역을 비교할 때이고 각 국가내부를 볼 때는 보편적인 요소들이다. 따라서 이것들은 국가의 전통문화와 역사에 부합하여 체제전환을 설명할 수 있는 설명변수라는 것이다.

연구자는 현재까지 중국의 점진적 개혁을 통한 체제전환은 성공적이나, 역사와 문화적 초기조건에 영향과 공산주의 해체를 목적으로 한 급진적 개혁방법을 택하였던 소련, 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환 실험은 실패하였다고 보면서, 중국의 성공과 경제성장 원인을 시장제도 도입으로만 설명할 수 없으며 체제내의 다양한 초기조건과 전통 문화적 요소의 역할에서 찾고 있다. 하지만 일정한 경제발전을 중국이 성취한 이후에는 이런 유교적 전통문화가 민주화와 정치발전에 부담으로 작용할 가능성도 높다고 지적한다.

사회주의 체제전환의 관점에서 북한의 변화와 개혁개방정책들을 분석한 연구들도 있다. 김일기는 북한이 2002년 7.1조치이후 개혁개방을 통해 경제난 회복과 체제생존을 적극적으로 모색하였다고 보면서, 북한이 중국과 같은 체제내적 개혁에 의한 경제발전을 추구하고 있다고 주장한다. 2002년 시행된 북한의 7.1조치와 경제특구지정에 의한 개혁개방정책은 북한 스스로가 “1946년 토지개혁에 버금갈 정도로 획기적인 조치”라고 평가하듯 변화의 내용과 범위가 파격적이라는 것이다.<sup>14)</sup> 저자는 이러한 변화는 사실 체제 내 개혁에 속하지만 동시에 체제전환으로 나아갈 수 있다는 가정을 고려한다. 과거 사회주의 국가의 경험을 통해 볼 때 개혁개방으로 인한 시장요소

14) 김일기, “북한개혁개방의 단계와 방향: 사회주의 체제변화론의 관점에서,” 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2006, p.4.

도입은 되돌릴 수 없었으며 사실상 본격적인 경제체제변화의 시작이며 경제개혁의 시작이었다는 것이다.

따라서 저자는 북한의 2002년 7.1조치 이후 경제정책 변화를 사회주의 체제변화론을 통해 분석하면서, 변화의 방향은 소련 및 동구권의 이중전환이 아닌 중국 및 베트남과 유사한 단일전환과 점진주의적 전략을 채택할 것으로 예상하면서 중국과의 비교를 통해 성공조건을 제시하고 미래를 전망하였다. 저자는 북한은 개혁개방의 내용과 특징이 시장화, 분권화, 대외개방을 중심으로 진행되었으며, 개혁개방은 단계적이고 동시적으로 진행된다고 주장한다. 개혁을 시장화→사유화→자유화 단계로 구분할 때 현재 북한의 개혁은 시장화 단계이며 그중에서도 계획과 시장이 공존하는 시장화 2단계라고 보았다. 북한의 개혁개방 수준은 부분적, 동시적, 초기적 변화단계이지만 방향은 중국과 베트남, 쿠바, 박정희식 모델의 장점들을 절충한 북한식 모델로 나아갈 것으로 전망하였다.

또한 최진욱과 김진하 연구에서는 체제전환 국가들의 권력구조 유형과 전환경로 모형을 통하여 북한 적용을 시도하였다. 이들은 탈 사회주의 경제체제이행 중인 국가들의 지배권력 구조가 시장경제로의 전환과 개혁의 경로를 결정한다고 보았다. 민주제 리더십 구조 경우, 정치적 책임의 공적제도화 수준이 높고, 보통, 평등선거의 원칙에 따라 선택권자는 성인 국민대다수를 포함하는 유권자 전체로 확대된다는 것이다. 이 경우 공적 책임성이 높아지고 구 특권-엘리트 계층의 기득권적 지배이익에 반하는 급진주의 개혁 정책이 채택될 가능성이 높다고 보았다. 반면 권위주의 체제의 극한 형태로서 일인 독재는 정치적 책임이 제한된 소수에 대한 비공식적 ‘후원관계’ 또는 유일지배자의 ‘자기-책임’의 형태로 나타나며 기존체제를 고수하는 정책이 유력하다고 주장한다.<sup>15)</sup> 이 경우 개혁은 체제수호를 위한 하나의 부분적 수단으로 인식되기에 개혁은 쉽게 최소화되거나 끝없는 반동적 뒤집기 현상이 벌어지는데, 대표적 사례가 김정일 통치하 북한이라는 것이다.

---

15) 최진욱·김진하, 『탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁경로 : 포스트-김정일 체제에 대한 시사점』, 서울: 통일연구원, 2010. p.3.

일인지배 체제보다 집단지도체제에서는 제한적이나 선택권자의 규모가 늘어나고 공식적-비공식적 책임성이 증대되면서 지도부의 관중비용(Audience Cost)이 상승함에 따라 개혁 지향성이 커진다고 본다. 집단지도체제에서는 국가부문에 집중된 권위주의 엘리트들을 중심으로 국가 주도하에 순차적, 점진적 개혁을 추구하며, 탈사회주의형 개발권위주의 국가들이 재등장한다고 주장한다. 베트남 경우, 제한적이지만 공식적 귀책체도가 보다 활성화되면서 개혁, 개발성과를 균등하게 배분하려는 균분화된 점진주의 전략이 추구되었다. 하지만 국가 및 당 부문 통치 집단의 독점력이 큰 중국의 경우는 고속개발과 발전의 효율성에 보다 집중하는 축적형 점진주의 개발전략이 추진되었다고 주장하였다.

반면 루마니아 경우, 1989년 현실과 유리된 최고지도자와 측근들의 반개혁적 조치에 각종 직능단체, 종교 및 학생조직들이 혁명적상황을 유발하였고 여기에 기존체제에서 소외된 전직 당료와 정부 관료들이 가세하면서 체제전복이 성공하였다. 따라서 루마니아는 지배구조가 일인독재에서 과도기적 민주제, 유사민주주의 권위체제 등으로 이전, 격심한 경제적 혼란기를 겪은 후 시장화개혁이 정착되기 시작하였던 사례로 지적하였다.

연구자들은 권력구조- 개혁경로 모델을 만들어 포스트- 김정일 권력 구조 유형을 분석하고 유형별 정책방향을 전망하여 이에 맞는 대응책을 제시하였다. 포스트- 김정일 권력구조는 선군정치의 지속, 완화된 독재, 당- 국가체제 복원, 체제전환, 급변사태 등 다양한 가능성을 가지고 있으며, 정책 전망 역시 급진적 개혁, 전면적 개혁, 부분개혁, 개혁거부, 대혼란 등으로 다양하게 제시하고 있다.

베트남의 체제변화에 관한 연구로는 우선 황귀연은 1980년대 후반 이후 베트남 공산당의 개혁개방정책의 이론과 전개과정 및 변화의 현실을 구체적으로 분석하여, 베트남의 사회주의 역사적 문화적 배경이 소련, 동유럽 사회주의 국가들과 다르기 때문에 붕괴가 아닌 사회주의 체제개혁이 가능할 수 있음을 검증하려는 연구를 하였다. 저자는 베트남 공산당이 6차 당 대회를 통해 개혁개방정책을 채택한 것은 베트남 사회주의 체제개혁의 본격적인 시도를 의미하며, 이

러한 정책의 주요목적은 “모든 측면의 사회경제상황을 안정시키고, 계속해서 다음 시기의 사회주의 공업화의 가속화를 위해 필수적인 전제들을 건설하여 저발전을 탈피하는”것이라는 것이다. 베트남 공산당은 이런 개혁개방정책을 추진하면서 이론화작업을 동시에 진행하였는데, 그 출발점이 사회주의로의 과도기 노선에 대한 재정립이라고 보았다. 베트남 공산당의 개혁개방정책의 과도기적 성격에서 정치체제개혁의 논리는 ‘사회주의적 민주주의’로, 경제개혁의 논리에서는 ‘사회주의지향의 혼합경제’로, 외교적 논리에서는 ‘평등’의 기치 아래 구체화된 평화공존체제의 발전과 이에 따른 대외 팽창주의의 종식 및 국가이익을 위한 경제우선주의 노선의 채택을 내용으로 하였다. 따라서 저자는 베트남 공산당의 개혁개방정책은 ‘사회주의 구 모델’에서 탈피하는 베트남의 ‘새로운 사회주의 체제모델’의 모색과정이며, ‘사회주의로부터의 일탈의 전조’보다는 사회주의 개념에 대한 사고의 개혁을 포함한 사회주의 체제의 개혁과정을 포괄하는 것으로 주장하였다.<sup>16)</sup> 베트남이 이러한 개혁개방정책 추진을 통해 체제개혁에 성공한다면 여타 다른 사회주의 국가와 달리 사회주의 체제를 오히려 강화할 수 있을 것이라고 주장하였다.

이윤범의 연구는 정치개혁보다는 경제개혁을 먼저 단행한 중국식 체제개혁 전략을 선택한 베트남의 체제개혁을 분석하였다. 저자는 경제개혁을 통한 체제전환에 성공한 베트남을 분석하면서 정치체제개혁을 통한 역동성을 밝혀 체제전환 성공원인을 살펴보고자하였다. 특히 베트남 같은 공산주의 국가에서 경제개혁의 한계는 경제영역보다 정치영역에 의해 좌우된다고 보면서, 정치경제체제 변화과정에서 공산당의 역할에 주목하였다. 실제 베트남 경우 개혁이 진행되면서 공산당이 적극적으로 개혁을 주도하여 공산당 체제를 변할 수 없는 경직된 구조로 보는 것은 한계가 있다고 지적한다. 또한 사회주의 개혁과정을 통해 공산당이 붕괴되거나 기능이 약화될 것으로 예측하는데 베트남 경우 공산당이 독점적 지위 유지는 물론이고 1990년대 중반이후 오히려 체제를 강화하는 현상을 보이는데 이것

16) 황귀연, “베트남공산당의 개혁개방정책에 관한 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위논문, 1996.pp.42-44.;p.178.



은 베트남 공산당의 유연성에서 원인을 찾을 수 있다고 본다. 연구자는 베트남이 통일 이후 공산당 집단지도체제로부터 공산당 내부를 중심으로 지속적인 정치개혁을 진행하였고 이런 정치개혁 과정에 경제자유화 개혁이 중심과제로 등장하였다고 보았다. 즉 베트남의 개혁은 거시적인 틀 안에서 정치와 경제개혁의 필요충분조건에 따라 진행되어왔다고 주장한다. 정치개혁과 경제개혁의 인과관계를 본다면, 베트남의 통일이후 정치적 변화들로 인해 경제개혁을 받아들일 수 있는 토양이 이미 조정되었다고 보았다. 따라서 본격적인 경제개혁은 제한적이지만 공산당 지도부가 정치개혁을 결정한 이후에 시행되었다는 것이다. 정치개혁에서 이미 경제개혁의 범위를 설정하였고 볼 수 있으며, 경제개혁 이후 현상을 보고 공산당체제가 약화되어 가고 있다는 시각은 서구학자들이 베트남 공산당의 실용적이고 탄력적인 국가관리 측면을 간과했기 때문으로 주장하고 있다.<sup>17)</sup>

따라서 정치적 틀인 공산당 통제 하에서 정치개혁의 기반이 없었다면 베트남의 경제개혁은 성공적으로 이행되지 못했을 것으로 본다. 연구자는 베트남 체제가 언젠가는 민주화방향으로 전환될 것이라는 가설에 대해 부인하지는 않는다. 하지만 공산당 지도부의 국가 운영 능력으로 볼 때 공산당체제 약화보다는 특유의 실용적인 측면에서 유연성을 보여줄 것으로 바라보았다.

다음으로 점진적 베트남 경제개혁의 특성을 규명하고 체제전환의 구조적 특성을 중심으로 베트남 경제성장과 구조전환을 분석한 권율의 연구가 있다. 개혁초기 베트남의 거시경제 안정화와 구조조정 문제는 물가안정 및 재정, 통화안정에 기여하였다고 평가하였다. 하지만 구조조정의 핵심인 민영화는 제반 제도의 미비로 성과를 내지 못하였다고 보았다. 연구자는 이런 단계적이고 점진적 개혁방식은 개도국형 체제전환의 기본적인 특징이라고 주장한다. 개혁개방정책의 본격화에도 베트남은 전형적인 농업국가로서 제조업 기반이 취약한 구조적 특징을 보이고 있는데 이런 특징으로 베트남은 점진적,

---

17) 이운범, "베트남의 정치·경제체제 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로-," pp.10-11.

단계적 개혁방식에 의한 개도국 형 체제전환이 불가피하였다는 것이다.<sup>18)</sup>

베트남은 민영화 같은 급진적 처방보다 민간부문과 농업의 상업화를 촉진시킬 수 있는 경쟁적 시장 환경 조성에 노력할 필요가 있었고, 이를 위해 비국영 부문에서 민간 기업을 확대하고, 시장진입의 자유와 공정한 경쟁을 보장할 수 있는 시장 환경 조성을 강조하였다. 베트남 체제전환은 경제개혁과 경제성장의 적절한 조합이 매우 중요하며 시스템 개혁을 통한 체제이행의 문제는 경제개발과 상호 밀접한 관계를 가진다고 보았다. 저자는 이 연구를 통해 이행기 경제구조의 특성과 경제발전 단계에 따라 개혁패턴과 이행순서가 달라질 수 있으며, 체제전환국 지원은 각국의 경제적 조건에 적합한 기준이 새롭게 제시되어야 함을 보여주하고자 하였다.

조명철과 홍익표의 연구 역시 베트남 체제전환의 점진적인 속성을 강조한다.<sup>19)</sup> 베트남은 초기 개혁에는 실패하였지만 1986년 도이머이 정책을 통해 시장메커니즘을 도입하는 등 경제체제를 수정하는 방향으로 나아가면서 개혁에 성공했다고 보았다. 도이머이 정책은 계획경제에서 시장경제체제로의 전환, 공산당 일당체제 고수하면서 경제부문 개혁한 실험적이고, 점진적인 체제전환이라고 주장한다.

체제전환 과정의 정치적 측면을 강조한 허만호의 연구에서는 베트남과 북한의 정치변동차이를 유교적 가치들을 체제건설과 권력운용에 정치적으로 적용한 차이 특히 지배이념 창출과 적용이라는 관점의 차이로 설명하였다.<sup>20)</sup> 베트남과 북한이 체제 붕괴 같은 급격한 정치변동을 피한 원인에 대해 저자는 유교적 가치와 사회통제변수로 양국의 정치적 변화차이를 설명하였다.

베트남 경우 도이머이 정책을 실시하면서 가속화된 사회의 2분법

---

18) 권율, “베트남 경제개혁의 특성에 관한 연구 - 개도국 형 체제전환의 성격을 중심으로 -”, 서강대학교 대학원 박사학위논문, 1999.

19) 조명철·홍익표, 『중국, 베트남 초기개혁, 개방정책과 북한의 개혁방향』, 서울: 대외경제정책연구원, 2000.

20) 허만호, “베트남과 북한에서의 2분법적 사회분화와 정치변동: 유교적 가치와 사회통제에 대한 비교연구”, 『한국정치학회보』, 38(1), 2004.

적 분화는 정치, 사회적 긴장을 야기 시켰으며 정부도 이를 효과적으로 해소하지 못해 정치체제에 적지 않은 압력으로 작용하였다. 이 상황에 베트남 정부는 유교적 전통 복원을 통해 약화된 지배이념을 대체, 보완하였다. 유교적 가치들로 사회적 규제력, 통합력을 확보하여 사회변동과정에서 역학적 균형을 찾는데 순기능을 발휘토록 하였다. 하지만 북한은 통치이념을 창출하고 지배 권력을 유지하는데 유교적 가치를 활용하여 변화와 내용에서 큰 차이가 발생하였다. 이런 결과의 원인은 북한 지도부가 베트남과 같은 집체적이 아닌 개인적 절대 권력자로 구성되었으며 유교적 유기체론은 권력운영에 여전히 활용되었기 때문이다.

베트남의 체제전환에 대한 연구 대부분이 향후 북한의 변화에 대한 함의를 준다는 점에서 많은 베트남과 북한의 비교연구가 진행되었다. 백학순 역시 이런 차원의 연구로써 북한의 2001년 7월 ‘경제관리 개선조치’가 베트남의 도이머이 정책 이전 신경체정책의 자유화조치와 유사점이 많다고 보았다. 따라서 베트남의 1985년 정부 개혁조치들과 1986년 이후 도이머이 정책에 의한 개혁개방조치를 살펴봄으로서 북한이 나아가야할 방향을 찾고자 하였다. 연구를 통해 저자는 베트남 지도부가 도이머이 정책을 ‘체제 수정적’ 내지 ‘체제 전환적’ 개혁이 아닌 ‘체제 보완적’ 개혁을 의도하였다고 지적한다.<sup>21)</sup> 즉 베트남 공산당이 도이머이 정책을 채택한 것은 경제를 회복, 강화시켜 체제를 유지하고 강화하려하였다는 것이다.

저자는 베트남과 북한의 개혁개방을 비교할 때 유사점으로 양국 모두 사회주의 이념을 포기하지 않는다는 점, 양국 모두 개혁개방을 사회주의 체제를 유지하면서 생긴 경제문제를 해결하기 위한 것이었기에 의도는 ‘체제 보완적’이었음을 지적한다. 그러나 지도부의 의지와 상관없이 베트남은 이미 ‘체제 수정적’으로 나타났고 앞으로 ‘체제 전환적’ 성격을 띠 것으로 내다보았다. 그러나 북한은 아직 ‘체제 수정적’ 효과도 나타내지 못하고 있다고 지적하였다.<sup>22)</sup>

또 다른 유사점으로 베트남과 북한 모두 중국식 개혁개방의 경험

---

21)백학순, 『베트남의 개혁개방 경험과 북한의 선택』, 성남: 세종연구소, 2003.p.56.

22)백학순, 『베트남의 개혁개방 경험과 북한의 선택』, pp.90-91.

을 더 많이 따르고 있다는 점과 개혁개방 초기 대외환경구조가 양국 모두 불리하였다는 점을 지적한다. 베트남은 캄보디아 침공, 북한은 핵문제로 국제사회에서 고립되어 개혁개방 정책 추진을 위한 국제사회의 협력이 어렵다는 것이다. 하지만 결정적으로 양국의 차이는 베트남은 개혁당시 ‘사회주의에로의 과도기’단계를 설정하고 과도기 초기단계라고 보았지만 북한은 이미 사회주의 혁명단계에 도달했으며 완성단계를 향한 문턱에 와 있다고 주장한다는 점이다.

그리고 연구시점인 2003년을 기준으로 할 때 베트남은 선발주자로서 정책을 취했지만 북한은 후발주자로서 이점을 가지며, 경험의 시간단축이 가능할 것이므로 베트남 보다 진전된 개혁개방정책이 가능할 수 있다고 주장한다. 베트남은 통일을 통해 남베트남이란 경쟁자를 제거한 이후 시장 경제적 요소를 받아들였지만 북한은 남한과 경쟁해야하는 입장으로 시장 경제적 요소를 받아들이는데 더 조심스러울 수밖에 없음도 지적하였다. 또한 베트남은 1986년 도이며 이 정책 도입당시 최고리더십이 교체되었지만 북한은 이런 교체가 일어나지 않아 본격적인 개혁개방이 쉽지 않을 것이라고 양국 간 차이점을 밝히고 있다.

권숙도 역시 사회주의 국가 체제전환 과정을 북한과 베트남 사례를 비교하여 분석하였다.<sup>23)</sup>연구자는 북한과 베트남의 경제적 개혁개방 정책 추진방향이 달랐던 원인과 과정에 대해 살펴보았다. 양국의 체제전환 과정의 차이를 결정하는 요인을 정치체제의 성격 차이로 보았는데, 베트남은 사회주의 국가지만 분권적 합의에 기초한 당-국가체제의 성격을 유지 발전시켰고, 북한은 선군중심의 당-국가체제의 성격을 공고화하면서 성격상 차이가 발생하였다는 것이다. 특히 북한의 경직된 정치체제는 베트남과 다른 제한된 체제전환 과정을 가져왔으며, 베트남과 다른 권력엘리트의 등장, 통치강령, 정치변동을 가져왔다고 주장한다. 또한 국제적 환경은 체제전환의 결정요인이라기 보다는 과정에 영향을 주는 구조적 조건으로 보았다. 저자는 양국의 분석을 통해 베트남과 달리 북한의 개혁개방을 통한

---

23) 권숙도, “사회주의 국가의 체제전환 과정 연구 - 북한,베트남 사례비교,”영남대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

체제전환과정이 성과를 내지 못하는 것은 체제유지를 우선적으로 고려한 선군중심의 당-국가체제가 가지는 구조적 모순 때문이라고 주장하고 있다. 결론적으로 베트남과 북한의 정치체제 성격차이는 서로 다른 경제정책과 제도변화를 가져와 체제전환 과정의 상이성으로 나타난다고 주장하였다. 이런 차이로 베트남은 사회주의 시장경제로 체제전환을 이루었고 북한은 시장화초기 단계에 머물러 있다고 평가하였다. 저자는 사회주의 국가의 경제영역이 사실상 시장메커니즘에 의해 작동된다면 체제전환을 이루었다고 주장하고 있어 정치적 변화까지를 체제전환으로 간주하는 코르나이와 시각 차이를 보였다.

권속도와 마찬가지로 베트남과 북한의 개혁개방정책을 비교한 가장 최근 연구로 이재춘의 연구가 있다.<sup>24)</sup>연구에서는 양국의 개혁개방정책 비교를 통해 북한 개혁개방 실패원인을 규명하고 베트남 사례로부터 시사점을 찾으려하였다. 저자는 소련 및 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환, 중국의 체제전환 과정에서 개혁개방에 미친 초기조건들과 동인을 범주화하여 베트남의 개혁개방의 초기조건과 개혁개방의 동인을 도출하였다. 한편 중단된 북한 개혁정책의 초기조건과 동인도 도출하여 양 국가간 비교를 통하여 차이를 밝히고자 하였다. 베트남과 북한의 개혁개방 전개과정 분석을 통한 초기조건, 동인의 촉진과 억제요인을 비교분석하는 것인데 이것을 통하여 북한 개혁개방정책의 실패원인을 체계적으로 규명하려하였다.

연구 결과 저자는 양국의 차이는 정치체제의 구조에 있음을 언급한다. 베트남은 집단지도체제에 의해 정책이 산출되었지만, 북한은 절대적 권력자 1인에 의해 결정됨으로서 경제난 극복을 위한 개혁개방이 유일지도체제에 위협적이라고 인식되자 정책을 중단시켰다는 것이다. 둘째, 북한은 중국이란 배후 후원국이 존재함으로써 정책선택의 폭을 넓혀주었지만 베트남 경우 소련 및 동구 사회주의권 붕괴로 의지할 국가가 전혀 없어 서방국가들과의 관계개선을 하지 않고는 존립이 어려운 상황이었다는 것이다. 또한 베트남 경우 통일

24)이재춘, “베트남과 북한의 개혁개방정책 비교연구,” 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2014.

이후 개혁개방정책이 추진되었으나 북한은 분단 상황에서 7.1조치가 추진되었다는 차이가 있다고 지적한다. 베트남은 도이 머이 정책이 후 미국과의 관계개선을 도모하고, 서방 자본을 유치하였으나 북한은 7.1 조치 후에도 핵개발을 지속하여 미국과의 관계를 악화시켰고 이로 인하여 서방자본 유치를 어렵게 하였다는 차이가 있다.

저자는 이러한 분석을 통하여 북한 개혁개방의 본질적인 억제요인은 유일지도체제 붕괴에 대한 우려, 남한의 흡수통일에 대한 우려, 북한 핵개발정책으로 집약하여 결론을 내렸다. 특히 저자는 북한이 핵개발을 포기하고 개혁개방을 추진할 경우 한국, 미국과의 관계개선을 이루고 서방자본 유치를 통하여 공산당 주도의 개혁개방이 추진될 수 있을 것으로 내다보았다. 하지만 핵을 포기하지 않을 경우, 베트남 식 개혁개방과는 다른 전적으로 중국 자본에 의존해야 하는 상황이 벌어질 수 있다고 우려하였다. 이로 인해 북한의 경제체제가 중국경제 및 산업구조에 부합하는 방향으로 진전, 세계경제체제에 편입되지 못하고 중국경제권에 편입된 북한식 개혁개방이 될 수도 있음을 우려하였다.

한편 베트남의 체제전환 과정 연구에 있어서 공적개발원조(ODA) 지원, 국제기구들의 역할과 관련한 기존 연구들을 보면 아래와 같다.

서우택의 연구는 공적개발원조가 개발도상국 경제성장에 미친 영향에 대한 부분으로 인도네시아, 필리핀, 베트남 3국에 대한 경제성장률과 ODA의 실증적 관계를 분석하였다. 저자의 실증연구 결과를 보면, 베트남만 공적개발원조(ODA)가 경제성장에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이런 결과는 UN이 2011년 4월 발표한 ‘원조와 성장’ 연구에서 나타난 공적개발원조가 각국 경제성장에 긍정적 영향을 미친다는 주장과 일맥상통 한다.

베트남 경우 ODA가 1% 증가하면 GDP는 0.316%p 증가하여 ODA가 1인당 GDP에 비교적 큰 영향력을 미치는 것으로 나타났다.<sup>25)</sup> 하지만 필리핀의 경우 경제성장률과 상관관계가 통계적으로 유

---

25) 서우택, “공적개발원조가 개발도상국 경제성장에 미친 영향에 관한 실증적 연구 - 인도네시아, 필리핀, 베트남을 중심으로-,” 홍익대학교 대학원 박사학위논문

의하지 않았고 인도네시아는 긍정적 영향을 미치지 못하는 음의 관계였다. 인도네시아 경우 상당한 국제사회의 인도적 지원에도 불구하고 부패한 엘리트 집단과 독재정권으로 ODA가 실질적인 경제성장을 가져오지 못하고 음의 관계를 유발하였을 수도 있었고, 개발원조의 순수한 성장효과를 도출하는데 어려움이 있어 개발원조의 경제성장에 미치는 효과가 과소평가 되었을 수도 있을 것이라고 저자는 주장한다.

원조 수원국 정부의 제도적 역량이 경제성장에 중요한 요소라고 할 때 원조자금이 수원국에 도덕적 해이를 가져오고 수원국 산업구조를 크게 왜곡시키는데 일조하였다면 ODA를 통한 경제성장을 기대하기는 어렵다는 것이다. 저자는 각 국가별로 상반되게 도출된 결과의 원인으로 공여국 개발원조 집행방식의 차이와 개발도상국인 수원국 정부의 원조관리체계를 지적하였다. 서로 다른 국가의 경제기반과 사회구조에 맞춘 효율적인 원조정책의 필요성을 강조하였다.

베트남에 관한 ODA 영향력을 분석한 연구로 김영진(2011)의 분석이 있다.<sup>26)</sup> 연구자는 중국과 베트남의 개혁개방 과정에서 공적개발원조(ODA)의 규모와 투입방식 및 개혁개방에 미친 영향을 종합적으로 분석하였다. 또한 이들 국가의 성공사례를 본보기로 ODA를 통한 북한의 경제발전 가능성을 규명하고자 하였다. 일부 사회주의 국가나 저개발 국가들이 국제사회의 지원으로 ODA를 도입하게 되면서 경제개혁의 성과를 얻는 사례들을 보면서 북한 역시 자체개혁을 통한 경제회복 가능성 보다는 국제사회의 지원과 주도하에 북한의 개혁개방을 유도하는 것이 바람직하다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 특히 사회주의 체제를 유지하면서 시장경제를 받아들인 중국과 베트남의 개혁개방 과정에서 공적개발원조가 큰 역할을 하였으며, 급격한 경제성장과 인민들의 생활향상을 이루었던 점으로 볼 때 북한의 개혁개방 과정에서 ODA 역할을 추정해 볼 수 있다고 저자는 주장한다.

---

문,2011,p.100.

26) 김영진,“사회주의 국가의 개혁개방정책과 공적개발원조의 역할: 중국 베트남 사례의 북한에 대한 시사점,” 경남대학교 대학원 박사학위논문,2012.

결론에서 저자는 중국과 베트남 개혁모델의 북한적용에 있어 교훈은 첫째, 중국과 베트남 사례를 볼 때 공산당이 대중적 영향력을 유지하고 안정적 통치역량에 대한 자신감을 가질 때 개혁 추진 가능성이 높아졌으며, 대외관계가 개선되어 외부로부터 체제위협이 감소할 경우 개혁은 가속화되었다는 것이다. 이렇게 볼 때 북한의 체제위기 강도는 중국보다는 심각하고 베트남과는 비슷한 수준으로 위기를 겪고 있기에 북한의 개혁개방 필요성은 절박하다고 보았다.

둘째, 북한의 대외관계는 중국보다는 불리하지만 베트남과는 유사하다고 보고 6자회담의 성공을 통해 핵문제가 해결될 경우 개혁개방 노선 추진에 있어 양국보다 훨씬 유리한 위치에 서게 될 가능성이 있다고 보았다. 즉 저자는 북한이 대외관계만 개선한다면 ODA를 통하여 중국과 베트남 못지않은 경제발전이 가능하다고 보는 것이다. 그 외 북한 개혁개방을 위한 주변국의 노력 특히 한국의 역할이 중요하다는 점, 북한은 핵문제 해결과 직결된 지원프로그램과 그 외 프로그램을 구별할 필요가 있다는 점, 국제개발원조에서 수혜국에 대한 관례적인 이행조건을 부과함에 있어 북한은 실정과 단계에 맞는 신중한 접근이 필요하다는 점, 한국의 대북개발지원 역시 적극적으로 이고 개방정책 확대를 이끌 수 있도록 신중히 집행되어야 한다는 점 등을 언급하고 있다.

체제전환국들에 대한 국제기구들의 역할에 관한 연구들을 보면 법제개혁에 관한 연구가 다수를 차지하고 있었다. 베트남 역시 마찬가지로 이들 연구 중 몇 가지를 살펴보면 아래와 같다.

윤대규는 체제전환국의 법제도 개혁에서 국제금융기구의 역할을 살펴봄으로서 향후 북한의 법제도 개혁에 국제금융기구가 할 수 있는 역할을 파악하고자 하였다.<sup>27)</sup> 계획경제체제하의 사회주의 권 국가들이 세계시장경제 질서로 편입되고 할 때 가장 필요한 것이 과거 계획경제 체제의 법질서를 시장경제체제의 법질서로 전환하는 작업이었다. 이러한 전환 작업은 경제적으로나 기술적인 차원에서

---

27) 윤대규, 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2006.



당사국 스스로 해결하기 어려운 과제였으며 이 과정에 중요한 역할을 국제금융기구들이 해왔다. 국제금융기구들은 체제전환을 위한 자본조달이 가능했으며 오랜 기간 축적해온 시장경제에 대한 노하우를 제공할 수 있었기 때문이다.

법제도란 정치성이 강한 분야이지만 한 국가의 경제개발에서 법제도는 불가분의 관계로 이 부분의 개혁이 수반되지 않고 경제개발의 성과를 기대할 수 없다. 따라서 경제관련 분야, 외국인 투자분야 외에 경제개발과 직접적 관련이 없다고 보여지는 통치구조, 선거법, 형사법등에도 국제금융기구들이 관심을 가졌던 것이다. 이런 차원에서 저자들은 기술지원 형태로 진행되었던 국제금융기구들 즉 세계은행, 아시아개발은행, 유럽부흥개발은행, IMF의 법제도 개혁 지원 경험에 관해 논의하면서 결론적으로 국제금융기구의 법제도 개혁 기술지원이 북한에 주는 함의를 살펴보았다.

체제전환국들은 국제금융기구로부터 자국 경제발전을 위하여 가능한 많은 지원을 받으려고 노력해왔고 실제 받아왔으며, 이런 지원이 경제발전에 중요하고 결정적인 역할을 해왔음을 보여주고 있다. 반면 이런 국제금융기구들의 지원원칙이나 관행이 수혜국의 특수한 현상을 무시하고 간과하여 효과를 반감시키는 경우도 있었다. 하지만 결론적으로 자국에 이익이 되도록 국제금융기구를 어떻게 활용할 것인가는 수혜국의 주도권과 능력에 달려있다고 저자들은 보았다. 따라서 북한 역시 북핵과 같은 현안문제를 해결하고 난 이후 국제금융기구를 어떻게 활용할 것인가의 문제가 남아있다고 본다.

향후 북한의 변화 범위와 속도는 북한 리더십의 의지와 국내적, 국제적 환경 등 여러 가지 복합적 요인에 의해 결정될 것이고, 이런 변화의 성공을 위해서는 북한이 국제금융기구의 지원을 잘 활용할 수 있는 능력을 배양해야 한다고 보았다. 이것은 특히 중국, 베트남과 같은 체제전환국의 경험에서 배울 수 있을 것이고 노하우를 축적하고 있는 한국과의 협력을 통해 가능할 것이라고 주장하였다.

민경배 역시 체제전환국들의 민주주의와 시장경제체제를 규율하는 법제 정비에서 국제협력에 의한 지원 사업을 분석하였다.<sup>28)</sup> 다양한 세력의 결합체인 다자간 국제기구의 협력과 달리 양자 간 협력

은 체제전환국 자신의 체제변화 방향과 계획에 따라 상응하는 지원을 제공할 수 있다는 이점으로 특정 개별국가에 접근하여 협력을 구할 수 있고, 지원국 역시 자신들이 추구하는 국익과 정치이념을 확산하는데 지원을 활용하는 경향이 있었다. 이러한 양자 간 법제지원은 주로 선진국들에 의해 주도되면서 민주주의 발전, 법치주의 원칙의 강화, 자유시장경제의 확산, 나아가 세계화 확산을 목표로 하였다. 저자는 양자 간 협력방식에 의한 이런 사회주의 체제전환국에 대한 법제개혁을 전개하는 미국, 일본, 독일, 스웨덴의 법제정비 사업을 분석하면서 북한 법제 현황을 바탕으로 북한에 대한 지원가능성을 검토하였다. 양자 간 법제지원의 경우, 체제 정체성을 최대한 유지하면서 체제변화를 도모하려는 북한과 같은 초기단계에 매력적일 수 있지만 지원규모에서 한계가 있다고 저자는 지적한다. 저자는 북한의 체제변화와 법제개혁에 관한 이러한 언급들이 사실상 괴리감이 있다고 지적하면서, 적어도 북한이 경제영역에서 점진적으로 시장경제로 전환을 표명하고 그에 수반된 법제개혁의 의지를 제시해야만 개별국과의 법제지원에 대한 합의점을 찾고 방향모색이 가능할 것이라고 보았다.

다음은 베트남의 거버넌스와 연관된 선행연구 검토는 체제전환과정과 연관된 거버넌스 관련 연구를 살펴보았다. 하지만 이 부분에 대한 기존연구는 거의 찾아보기 어려웠다. 기존의 거버넌스 연구<sup>29)</sup>

28)민경배,“체제전환국 법제개혁에 대한 개별국가의 국제협력과 북한,” 윤대규 엮음, 『북한의 체제전환과 국제협력에 관한 법제도』,과주: 한울아카데미,2010.

29) 기존의 거버넌스 연구 대부분은 국가 간 교차분석을 주로 하였으며, 베트남을 사례로 한 거버넌스 연구들은 아니었다. Stephan Knack, "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests," *South Economic Journal*, 68(2). 2001. ; Carlos Santiso , "Good Governance and Aid Effectiveness ; the World Bank and Conditionality," *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), 2001.; Thomas G Weiss, "Governance, good governance and global governance : conceptual and actual challenges," *Third World Quarterly*, 21(5). 2000. ; Martin Doornboms, " Good Governance ; The Rise and Decline of a Policy Metaphor?," *Journal of Development Studies*, 2001. ; 윤지웅, 김은주, "공적개발원조가 개발도상국 거버넌스 개선에 미치는 영향," 『한국정책학회 추계학술대회』, 2013. ; 정성호, "거버넌스가 경제성장에 미치는 영향," 『한국행정연구』, 19(3) 2010. ; 핀타르프 외지움, 임을출, 임을출, 『원조와개발』 과주: 한울아카데미, 2009.

에서 거버넌스는 공적개발원조(ODA)나 개발원조 변천 과정에서 등장한 원조정책의 일부로 다루어지거나, 거버넌스와 원조의 효과성, 효율성 관점에서 연구되어지고 있었다. 개발도상국을 대상으로 거버넌스 개선과 빈곤감소와의 관계를 분석한 김은주(2013)의 연구는 베트남 사례는 아니지만 빈곤감소라는 주제에 거버넌스가 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 연구이다. 다자간 국제기구와 양자 간 공여기관들이 많은 거버넌스 개선과제를 제안하는 가운데 어떤 분야에서 우선적으로 거버넌스를 개선해야하는지를 판단하는 것은 매우 중요하게 되었다. 따라서 저자는 개발도상국 맥락에서 거버넌스가 빈곤감소의 수단인지여부, 거버넌스와 빈곤의 관계를 살펴보고 우선 과제를 확인하고자 하였다. 저자는 연구를 통해 저개발국의 빈곤 감소에 필요한 것이 무엇인지를 알고자 하였으며 거버넌스 개선이 개발의 전제조건인지, 결과인지, 과정인지를 살펴보고자 하였다.

김은주는 국제기구의 거버넌스 논의가 국가를 배제한 채 신공공관리(NPM: new public management)적 행정개혁을 추진하거나 경제정책 운용 능력을 향상시키는 협의로 정의하였다고 보면서 이는 선진국의 거버넌스 논리로 개발도상국에는 논의가 달라져야한다고 주장하였다. 개발도상국의 경우 거버넌스는 ‘국가의 능력을 의미하는 것으로서 정치적, 행정적, 사법적 제도 전반을 관리하는 것’으로 정의하였다.<sup>30)</sup>

개도국 98개국의 거버넌스가 실제 빈곤감소에 어떤 영향을 미쳤는지를 검증하기 위해 독립변수로 세계은행 거버넌스 지수와 종속변수로 절대 빈곤율, 1일 1.25달러 이하 생활인구 비율을 사용하여 2002-2009년간을 분석하였다. 그 결과 정치제도측면의 거버넌스와 관련하여 정치참여와 책임성이 증가할수록 빈곤율이 감소하는 관계가 확인되었으나 정치적 안정성과의 연관성은 확인되지 않았다. 행정제도 측면의 거버넌스 경우, 하위변수인 정부효과성과 정부규제능력이 통계적으로 유의성이 없는 것으로 밝혀졌다. 사법 제도적 측면의 거버넌스 경우 굿 거버넌스 논의의 핵심을 이루는 법치주의와

30) 김은주, “거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가 발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2013. p.204.

부패통제가 하위 변수인데, 양자는 모두 빈곤감소에 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타났다.

한편 지역별, 사회경제발전 수준별 거버넌스와 빈곤관계를 보았을 때 최빈국의 경우 거버넌스 영향력이 유효하지 않았으며, 저개발국 역시 거버넌스가 빈곤감소에 기여함을 확인할 수 없었다고 밝힌다. 하지만 일정 소득수준 이상의 국가들에서 거버넌스와 빈곤감소관계는 유의미하여, 경제성장과 빈곤감소가 동시에 선형관계로 발전하는 것이 아니라 각 발전단계별로 거버넌스의 영향력이 달라질 수 있음을 의미한다고 주장한다. 저자는 이런 결과가 굿 거버넌스의 필요성을 근본적으로 부정하는 것은 아니라고 주장하면서, 새로운 거버넌스 지표가 필요하며 그런 지표 개발 시에 정부 정책결정 및 집행능력을 정확히 측정할 수 있어야 하며, 거버넌스 담론 자체의 재고가 필요하다는 점을 지적하였다.

이상에서 살펴본 기존연구들을 보면, 사회주의국가들 체제전환의 과정, 원인, 조건 등 다양한 부분들에 대해 연구하였음을 알 수 있다. 하지만 경제와 정치체제가 동시에 전환된 이중전환, 경제체제만 전환된 단일전환 사회주의 국가들 모두 체제전환에서 중요한 요인으로 정치부문의 영향력이나 정치개혁을 언급하고 있다. 또한 체제전환국 대부분이 빈약한 국내자본이나 여건 등으로 경제적 어려움을 겪고 있었으며 이런 상황을 타개하고 시장경제체제로 전환하는데 국제사회의 공적개발원조(ODA)나 국제기구의 지원이 기여한 바가 컸음을 확인하는 연구들이었다. 특히 베트남이나 중국의 체제변화 과정에서 국제기구의 역할, 공적개발원조의 지원에 관한 연구들은 북한의 개혁개방의 방향성을 전망하거나, 체제전환 유형을 파악하기 위한 목적의 연구였으며, 향후 북한에 대한 정책 마련을 목표로 하고 있었다.

베트남의 체제변화에 관한 기존 연구도 어떤 한 두가지 주요한 요인을 중심으로 다른 요인들과의 관계를 살펴보거나, 여러 요인들의 다양한 역학관계를 살펴본다 할지라도 시기적으로 체제전환의 전(全) 시기를 분석하기보다는 한정된 시기에 국한되어 있었다. 또한 대외적 요인을 상당히 축소하여 분석하거나 대외적 요인을 국제

기구, 공적개발원조(ODA)의 역할, 대외정책 등으로 분류하여 분석하고 있었다. 대외환경도 주요 영향요인의 하나로 보기보다는 조건으로 보아 다른 요인의 중요성에 비해 영향정도를 미약하게 보는 경향이 있었다. 본 논문에서와 같이 외부요인을 주요하게 독립된 하나의 영향요인으로 분석하는 연구는 거의 찾아볼 수 없었다.

## 제2장 이론적 논의

본 논문은 사회주의 국가 베트남의 변화는 체제내 개혁이라는 관점에서 바라보며 좀 더 넓은 의미로 체제변화라고 보았다. 체제변화의 관점에서 변화의 영향요인들을 분석하고 하였다. 따라서 본 논문의 이론적 논의는 현실사회주의의 변화를 파악하는데 유용한 개념인 체제전환에 대해 살펴볼 것이다. 이런 논의에서는 체제전환의 개념과 이 개념으로 설명되는 동구사례들을 포함시키고, 베트남 사례가 왜 체제전환이 아닌 체제변화로 설명되어야 하는가에 대해 설명할 것이다. 그리고 체제전환의 유형에서는 체제전환 이론에서 다루는 유형에 대해 언급하고 베트남이나 중국사례가 여기에 포함되지 못하는 이유를 설명할 것이다. 체제전환 단계구분도 이와 유사한 맥락에서 논의하고자 한다. 체제전환의 요인에서는 학자들의 체제전환 요인을 살펴보면서 베트남 체제변화에 적실성 있는 요인이 무엇인가를 파악하고자 고민하였다.

국제기구의 굿 거버넌스 논의에서는 기존 학계에서 논의되던 굿 거버넌스 원칙이 왜 국제개발협력 현장에 등장하게 되었는지에 대해 설명하고, 국제기구의 굿 거버넌스 논의들에 주목하여 각 국제기구들이 굿 거버넌스를 어떻게 정의하며, 이러한 굿 거버넌스 논의들이 실제 현장에 적용되면서 어떤 비판을 받고 있는지, 그리고 이에 대한 대안은 무엇인지 살펴볼 것이다. 또한 국제원조의 수행주체들이 굿 거버넌스를 원조 효과성 증진을 위한 방안으로 제시해왔기에 국제원조와 굿 거버넌스 관계에 관한 다양한 논의들도 함께 살펴보

고자 한다.

## 제1절 체제전환에 대한 이론적 논의

### 1. 체제전환의 개념

체제전환 용어는 1980년대 말 현실 사회주의권 붕괴와 더불어 탈 사회주의 권 국가들을 중심으로 시장경제로의 전환에 관한 연구들이 진행되면서 등장하게 되었다. 당시 연구는 주로 전환과정의 형태, 변화를 설명하였고, 이 과정에서 개혁(reform), 재건(restructuring), 전환(transformation), 이행(transition), 혁명(revolution) 등의 용어가 혼재되어 사용되었다.<sup>31)</sup> 이런 체제전환 용어에 있어서는 지금도 개념에 관한 명확한 정의나 합의가 없는 실정이다.

전환 용어 이해를 위해서 우선 체제의 속성변화를 의미하는 혁명과 개혁개념을 살펴볼 필요가 있다. 혁명은 정치 및 사회구조와 더불어 한 사회의 문화규범까지 포함한 근본적이고 급격한 변화를 의미한다. 전형적인 혁명은 지배계급, 정치세력의 해체, 지배계급 구성의 근본적 변화, 특권계층을 위한 기존 지배 및 권위관계의 파기, 정치, 경제, 사회, 문화 및 사회구조의 전면적 변혁, 설정된 혁명목표의 안정을 위한 새로운 헌법질서와 새로운 법률체제의 수립이라는 공통점을 가진다.<sup>32)</sup> 이러한 혁명은 고전적 형태에 관한 설명으로 1989년 소련 및 동구권 해체과정과는 다소 차이가 있다. 이는 1989년 사건이 ‘평화혁명’ ‘비단혁명’ ‘미완의 혁명’ ‘즉흥적 혁명’등으로 불리는데서도 알 수 있다. 고전적 혁명과 1989년 사건의 차이점을 아이젠슈타트(S. N. Eisenstadt)는 폭력성이나 인종적 폭력행위, 보복 조치 등이 없었던 점, 존재하는 정치제도와 헌법을 토대로 한 정권교체 등으로 언급하였다.<sup>33)</sup> 한편 1989년 사건을 거대한 변혁으로

31) 김일기, “북한개혁개방의 단계와 방향: 사회주의 체제변화론의 관점에서,” p.16.

32) 이규영, “현실사회주의체제전환론,” 『통일문제연구』, 7(2), 1995, pp. 213-214.

33) S.N.Eisenstadt, “The Breakdown of Communist Regimes and the Vicissitudes

역사적 전례가 없는 혁명, 혁명이론 없는 혁명으로 클라우스 오페(C. Offe)는 불렀고, 바우만(Zygmunt Bauman)은 체제혁명으로 불렀다.<sup>34)</sup> 혁명을 정치혁명과 사회혁명을 나누었던 스카치폴(Theodor Skocpol)과 달리 바우만은 두 혁명을 대척개념으로 보지 않았으며, 혁명을 정치혁명과 체제혁명으로 구별하였다.<sup>35)</sup> 체제혁명은 체제자체의 전환을 가져오기 때문에 진정한 체제혁명 중 정치혁명은 드물고, 지금까지 혁명은 대체로 정치혁명이었으나 1989년 혁명은 체제혁명이었다고 주장하였다. 1989년 혁명은 현존체제를 해체하고 다른 체제를 세워 현존체제를 대체하는 임무를 가졌으며, 구 독재 또는 전체주의적 정치정권을 전복시켰기 때문이라는 것이다. 바우만의 체제혁명 견해에 대해 정홍모는 대체로 동의하지만 단순한 혁명이분법이라고 비판하기도 한다.<sup>36)</sup> 즉 1989년 동구혁명은 독재정권의 붕괴가 아닌 사회주의 체제의 붕괴로 하나의 체제블럭이 해체되었다 점에서 국제적 요인의 중요성을 간과하였다는 것이다.

다음은 개혁 개념으로 프랑스 혁명 이후 정치적 의미를 획득하였고, 혁명방지를 위한 자기목적 내지는 수단이 되었다. 따라서 개혁은 현 상태, 전통, 정당성 있는 토대와의 급격한 단절을 피하기 위한 부분적 변화일 수밖에 없다. 현실사회주의에서 개혁은 ‘체제 내’ 개혁과 ‘체제’의 개혁으로 문제가 제기된다. 체제 내 개혁은 기존 상태의 안정과 지속성을 강조하는 반면 변혁적이고 체제를 타파하는 변화는 제외되었다. 또한 당-국가 내부의 권력보유자에 의한 위로부터의 개혁으로 집단내부 개혁 지향적 공산주의자들의 개혁요구에 대한 압력, 피지배계층에 의한 아래와 옆으로부터 제기되는 ‘체제자체’의 개혁은 소홀히 다루는 경향이 있다.<sup>37)</sup> 체제 내 개혁의 대표적

---

of Modernity.” *Daedalus*, 121(2), 1992, pp 23-24.

34) 정홍모, “1989 동구혁명에 관한 해석,” 『한국정치학회보』, 33(1), 1999, p.310.; Bauman Zygmunt, “A Revolution in the Theory of Revolution?,” *International Political Science Review*, 15(1), 1994.

35) 스카치폴은 혁명을 정치혁명과 사회혁명으로 나누면서 정치혁명에 큰 의미를 두지 않았다. 정치혁명은 국가기구는 전환하지만 사회구조를 전환시킬 수 없었기에 진정한 의미의 혁명은 사회혁명이라고 보았다.

36) 정홍모, 『체제전환기의 동유럽 국가연구』, 서울: 오름, 2001.

37) 이규영. “현실사회주의 체제전환론,” pp.215-216.

사례는 소련의 페레스트로이카가 있다.

한편 개혁, 혁명, 체제전환을 모두 광범위하게 포괄하여 체제변화로 설명하는 코르나이는, 변화, 개혁, 혁명, 전환이 고전적 사회주의 체제 내에서 발생한다고 보았다.<sup>38)</sup> 이것들은 사회주의 체제의 축적된 긴장과 모순이 촉발하면서 일어났으며, 체제변화의 깊이(depth)와 속도의 급진성에 따라 개혁과 혁명으로 구분하였다.

개혁 경우 우선, 공산당 독재와 공식적 이데올로기, 국가소유제, 관료적 조정 메커니즘 같은 세 영역 중 한 가지 이상에서 변화가 발생하는 것을 말하고, 변화는 적당히 급진적이지만 공산당 일당독재 같은 체제의 기본속성은 유지되는 것이다.<sup>39)</sup> 개혁은 계획경제의 틀은 유지한채 공산당 통제력 완화를 통한 의사결정 분권화, 국가소유 독점 완화 같은 소유제도의 다양화, 시장적 요소 도입을 통한 계획과 시장의 부분적 조정 혹은 교정 작업을 통해 추진된다고 보았다.<sup>40)</sup> 따라서 개혁은 현 집권자 및 그와 연관된 국가기구 내 외부 집단에 의해 추진되며, 급진적이거나 대규모 혁명이 아닌 경제정책 방향전환, 제도변화 추구 형태로 이루어진다.

개혁의 기준을 위와 같이 체제의 근본적 속성변화 여부에 두기도 하지만, 국가가 경제 효율성과 경쟁력 증대라는 목표 성취를 위해 개혁을 추구하는 것으로 보는 포괄적 개념이해도 있다. 이 개념에

---

38) 코르나이는 사회주의 체제를 공산당 일당독재로 규정하고, 사회, 정치, 경제의 통합체로 보았다. 사회주의 체제 모델이 갖는 특징으로 첫째, 맑스 레닌주의 정당의 독점적 권력 둘째, 국가소유권과 준(準,quasi) 국가소유제가 가진 우월한 지위 셋째, 관료적 조정의 우위 넷째, 연성예산제약, 약한 가격 반응, 양 위주의 계획협상 다섯째, 만성적 부족경제, 판매자 위주의 시장, 노동력 부족과 실업(unemployment on the job)를 언급하였다. 또한 실존하던 26개 사회주의 국가들이 만들었던 형태를 사회주의 체제로 부르면서, 이 사회주의 체제를 혁명적-이행기체제(자본주의에서 사회주의로의 이행기), 고전적 사회주의 체제, 개혁사회주의 체제, 탈사회주의 체제(사회주의에서 자본주의로 이행)로 분류하였다. (Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, 1992.)

39) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, pp.286-392. ; 김일기, "북한개혁개방의 단계와 방향: 사회주의 체제변화론의 관점에서," p.17.

40) Marie Lavign, *The Economics of Transition :From Socialist Economy to Market Economy*, London: St. Martin's Press.1995.



기초하면 사회주의 국가들이 추진하는 경제개혁은 ‘체제전환 이전의 개혁 (체제 내적 개혁)’과 ‘체제 전환적 개혁’으로 구분할 수 있다.<sup>41)</sup> 체제내적 개혁은 사회주의 계획경제의 기본원칙과 조직의 틀은 유지하면서 효율성 향상을 도모하는 것이고, 체제 전환적 개혁은 계획경제의 기본 틀을 변경시키는 것으로 시장경제로의 전환을 지향한다는 차이가 있다. 이것은 박형중의 ‘부분 개혁’과 ‘시장기구 도입형 개혁’구분과도 유사하다.<sup>42)</sup>

개혁과 달리 혁명은 전면적이고 급진적 변화를 수반하여 공산당 일당독재 포기과 같은 사회주의체제의 근본적 변화를 가져온다. 혁명이 변화의 결과에 집중하였다면 개혁은 그 결과로 이끄는 정책의 속성에 집중하였던 것이다.<sup>43)</sup>

이상의 개혁과 혁명에 관한 설명은 기존체제와 단절이나, 연속성이냐에 판단기준을 두고 있어 이 개념만으로 체제전환을 이해하기에는 제한점이 있다. 현실사회주의 변화를 혁명으로 볼 경우 완성되지 못한 채 진행과정에 있고, 개혁으로 볼 경우 그 대상과 실체가 소멸하였기 때문이다. 한편 시간적 차원의 혁명으로 볼 경우 기존체제의 붕괴나 소멸이 부각되고 개혁으로 보면 전환의 종료시점을 측정하기가 어렵다는 문제가 있다. 이런 한계 보완을 위해 시간적 연속성과 변화의 결과를 고려하여 체제변동과 체제교체 개념이 등장하였다.

체제변동과 체제교체 개념은 모두 체제전환을 전제로 한다. 체제변동은 사건의 연속성속에서 체제의 외적구조와 내적 속성이 변경되는 것을 의미하고 사회주의 체제의 속성변화나 권력체제가 아닌 통치기술의 변화에 초점을 맞춘다. 1989년 이전까지 현실 사회주의 체제의 변화는 대체로 체제속성을 유지하면서 외적 지배스타일만 바뀌어서 체제변동이라 할 수 있다. 하지만 1989년 동유럽 사건은 당-국가의 정치, 경제, 이념 세 분야에 대한 권력과 지배독점을 상

41)남궁영, “북한체제 변화의 단계와 방향,” 『사회과학논집』, 21(2), 2004, pp.130-131.

42) 박형중, “부분개혁과 시장도입형 개혁의 구분: 북한과 소련의 비교를 중심으로,” 『현대북한연구』, 5(2), 2002, pp.11-12.

43) 김일기, “북한개혁개방의 단계와 방향: 사회주의 체제변화론의 관점에서,” p.17.

실하여 근본적 체제교체로 본다.<sup>44)</sup> 남부유럽, 라틴아메리카의 민주화를 제3차 민주화 물결로, 1989년 사건을 제4차 민주화 물결로 부르는 바이메(Klaus von Beyme)는 남부유럽, 라틴아메리카의 민주화가 정치적-제도적 차원의 체제교체에 한정되었지만, 4차는 사회-경제적 차원의 체제교체까지 포함하면서 이전사례와 다른 독특성을 가진다고 보았다.<sup>45)</sup>

체제전환과 이행의 개념은 구분이 모호하게 사용되기도 하지만 학자들은 의미상 차이를 두고 사용한다. 이행(transition)은 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 변화, (후기) 전체주의 또는 권위주의에서 민주주의에로의 공식적인 제도변화를 의미하고, 전환(trasformation)은 정치체제나 경제제도의 변화만이 아니라 사회의 공식적 비공식적 연결망 구조나 문화, 지배적 가치와 신념체계의 변화를 의미하는 것으로 이행에 비해 체제변화의 시간적 간극이 넓게 설정되고 비물질적 변화까지 포괄하는 의미로 사용한다.<sup>46)</sup>

따라서 1989년 동구권 사건은 전(前)체제가 전(全)체제의 총체적 변화를 수반하여 다른 체제로 이행하였다는 점과 장기간에 걸쳐 지속적으로 성장하는 구조와 과정이었다는 점에서 체제전환이라고 주장한다. 1989년 혁명은 혁명의 출발점과 귀착점이 현저히 불일치하며, 이런 불균형의 결과를 혁명초기에는 예측할 수 없어 개혁으로 유입될 수도 있었으나 이후 총체적인 것으로 밝혀졌다는 것이다.<sup>47)</sup>

한편 체제전환을 사회주의 체제의 근본적인 질서변화를 의미하는 동시에 체제의 이행과정을 포괄하는 의미로 보기도 하였다.<sup>48)</sup> 좀 더 구체적으로 정치적으로 사회주의 체제에서 다원적 민주주의로, 경제영역에서는 시장경제 체제로의 이동을 ‘사회주의의 체제전환’으로 규정하는데, 이 경우 공산당 권력독점, 국가소유권과 전 인민적 소

44) 이규영. “현실사회주의체제전환론,” p.217.

45) 클라우스 폰 바이메, 이규영 옮김, 『탈사회주의와 체제전환』, 서울: 서강대학교출판부, 2000, pp.13-16; pp.49-50.

46) 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』, 과주: 한울아카데미, 2008, p.10.

47) 정홍모. 『체제전환기의 동유럽 국가연구』, p.20.

48) 조영국, “사회주의 체제전환 비교연구,” 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』, 2008, pp.227-228.

유권 우위, 관료적 조정우위라는 특성이 변화할 때 사회주의 체제 이행이 시작된다고 보았다. 이 변화가 자본주의 체제의 특징인 사적소유와 시장친화적인 정치권력, 사적소유권의 지배적 위치, 시장조정이 우세해지는 단계에 도달할 때 체제이행은 끝난다고 보았다.<sup>49)</sup> 국가마다 이행을 시작하는 단계나 변화가 가져오는 상호작용은 다르지만, 체제전환의 완성은 공산당의 권력독점에 변화가 일어날 때로 보고 있다. 실제 동유럽 현실사회주의 체제전환 경우도 1989년 이전 동유럽 각 국가들의 전환 초기조건, 전환을 주도한 행위자 등의 상이함으로 서로 다른 전환과정을 거치고 경과속도 역시 달랐다. 하지만 전환의 첫 단계가 소련이란 중심세력의 약화로 인한 몰락과 동시에 각국 국내 세력의 반동으로 구체제로부터의 해방 혹은 자유화 현상이 발생하였고 현실사회주의 체제 붕괴로 일단 전환이 완성되었다는 점에서는 공통점을 가져<sup>50)</sup> 체제전환 개념에 부합된다고 보았다.

체제전환과 이행의 개념으로 1989년 동구사례를 설명할 수 있는 것과 달리 본 논문의 분석대상인 베트남이나 중국의 경우는 이런 개념으로 설명하기는 어렵다. 물론 베트남과 중국의 사례를 이행의 경험 없이 바로 전환이 이루어진 경우로 주장<sup>51)</sup>하기도 하지만 1986년 이후 베트남의 노력은 사회주의 체제범위 내에서의 정치개혁, 시장경제 메커니즘의 도입을 통한 경제개혁, 대외관계 개선을 통한 개방정책으로 사회주의 정치체제의 포기가 아니었다. 따라서 이것은 체제개혁으로 보는 것이 타당하며, 이러한 체제개혁을 ‘새로운 사회주의 체제모델’ 모색을 위한 노력으로 보기도 한다.<sup>52)</sup> 결국 사회주의 체제를 포기한 것이 아니었기에 이들 국가들은 체제개혁과 함께 이론화작업도 동시에 추진하였다. 이러한 베트남, 중국의 사례는 정

---

49) Janos Kornai, “What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean ,” *Journal of Economic Perspectives*, 14(1), pp.30-32.

50) 이규영. “현실사회주의 체제전환론,” p.223.

51) 권숙도, ‘베트남의 체제전환과정 연구; 1976-1990년대,’ 『대한정치학회보』 17집 1호, 2009, p.96.

52) 황귀연, “도이머이의 정치경제외교개혁의 논리,” *외대논총*, 25(2), 2002, p.360.

치체제의 근본적 변화를 가져오는 체제전환으로 보기보다는 체제 내 개혁, 체제변동에 가까운 형태이다.

1986년 이후 베트남에서 경제개혁을 통한 체제개혁이 추진되면서 상당한 정치적 사회적 변화가 발생하였다. 이런 변화는 단기간에 그치지 않고 1986년 이후 장기적이고 구조적으로 약 30년을 지속하고 있어 베트남의 체제전환 가능성에 대한 전망이 어둡지는 않다. 하지만 현재에도 베트남은 여전히 사회주의 정치체제를 고수하고 있어 베트남 사례는 체제전환이 아닌 체제 내 개혁, 체제변동으로 보는 것이 옳으며, 본 논문에서는 이런 개념을 모두 포괄하는 체제변화의 개념을 통해 베트남 사례를 분석하고자 한다.

## 2. 체제전환 유형과 사례

1989년 동유럽 사회주의권 붕괴로 시작된 현실사회주의 체제전환은 공산주의를 대체할 사회체제를 모색해야한다는 점에서 새로운 정치질서와 경제 질서의 모색이 불가피하였고, 정치와 경제를 동시에 전환해야하는 문제를 안고 있었다. 중동부 유럽과 구소련 사회주의 국가들은 이렇게 정치와 경제체제가 동시에 전환되는 급진적 개혁 방식을 취하였다. 이러한 급진적 방식은 아래로부터의 변화압력이 중요한 촉발요인이 되어 단기간에 전면적이고 혁명적 체제전환이 진행되었고, 대부분 체제전환의 국면에서 지배엘리트의 내적 분과형성과 저항세력과의 동학이 정치와 경제 양차원에서 혁명적 변화를 수반하였다.<sup>53)</sup>

경제개혁방식에서는 가장 빠르게 시장경제로 전환하는 것을 목표로 하여 가격자유화, 대외무역의 자유화, 국가기업의 사유화, 기업활동에 대한 통제완화, 예산제약의 경성화, 국민복지정책의 축소 같은 사적 경제활동의 확장을 위한 조치들을 조속히 실시하는 방안이었다. 이런 방식은 다수의 서방학자와 IMF를 중심으로 한 국제금융기구의 많은 전문가들이 강력히 주장하였다. 이런 방식을 주장하는

---

53) 김근식, "사회주의체제전환과 북한변화," 『통일과 평화』, 2(2), 2010, p.119.

이들은 빠르고 포괄적 방식으로 시장제도를 도입하면서 국내경제를 국제경제체제에 통합시켜야 한다고 보았다. 이 방식을 주장하는 전문가들은 시장경제의 주요요소들은 서로 연관되어 있어 구 엘리트층의 권력을 지속시키는 구제도가 신속히 제거되지 않으면 개혁과정의 왜곡될 것으로 보았던 것이다. 이들은 가격자유화를 포함한 산업 구조조정, 과거 관행을 억제하고 새로운 관행을 창출하는 다양한 기관과 기구의 창출이 필요하며 이런 정책들이 동시에 진행되어야 함을 주장하였다.<sup>54)</sup>

한편 정치와 경제가 동시에 전환되는 급진주의 내에는 개혁의 방향에는 동의하지만 개혁의 속도에서 점진주의 주장이 있었다. 점진주의는 개혁의 속도가 너무 빠를 경우 초래되는 사회적 비용을 감당하기 어렵다고 보고, 과거를 개혁해 새로운 체제를 만들기 위해서는 절대적으로 충분한 시간이 필요함을 강조하였다. 경제영역에서 국가역할 축소와 가격자유화, 국가기업 사유화, 다양한 제도적 장치 구축은 시장경제체제를 위해 꼭 필요하지만 너무 급진적일 경우 역효과가 커진다고 보고 점진적 방식을 주장하였던 것이다.<sup>55)</sup>

반면 정치와 경제의 동시 전환방식인 급진주의 달리 지배집단의 위로부터 변화의지가 중요한 계기가 되어 경제영역에서부터 장기간에 걸쳐 지속적으로 체제변화 과정이 진행되는 점진주의 유형이 있다. 점진주의는 기존 지배체제가 정치적 안정을 최우선적 전제로 하면서 당내 개혁파와 보수파간의 노선대립상의 타협을 통해 개혁파 지배엘리트 주도로 점진적인 경제개혁과 대외개방을 추진하는 형태로 <sup>56)</sup> 계획을 배제하거나 해체하지 않고 시장과 공존하면서 ‘계획으로부터 성장’을 가능하게 하였던 중국이 대표적 성공사례이다.<sup>57)</sup>

체제전환이 급진주의적 유형으로 진행된 실제 사례는 1989년 중동부유럽 국가들에서 확인할 수 있다. 우선 급진주의 정치적 전환

54)진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 (1989-2000)』, 서울: 서울대학교출판부, 2003 ,pp.61-62.

55) 진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 (1989-2000)』, pp.63-64.

56)전태국, 『국가사회주의의 몰락: 독일통일과 동구변혁』, 파주: 한울, 1998,pp.73-74.

57) 김근식,“사회주의체제전환과 북한변화,” p.121.

유형으로 폴란드를 들 수 있다.

폴란드는 1989년 공산당 정부와 체제저항세력인 솔리대리티 노조와 평화적 협상을 통해 향후 정치질서에 대한 합의를 이루었다. 협상과정에 의회의 절반만이 자유총선 대상이 되어 제한적 자유총선거를 치르기는 하였지만 다수의 정치세력이 참여하는 공정한 선거였다.<sup>58)</sup>

헝가리 역시 개혁파가 주도권을 가진 공산당과 조직된 민주야당이 ‘평화적 협상’을 통하여 1990년 완전자유선거에 의한 차기정부출범에 합의하였다. 선거에서는 야당원탁회의에 참여했던 정당 대부분이 의석을 차지하였고 의회 내 다수를 차지한 정당들과 연립정부를 형성하였다. 체코슬로바키아는 협약에 의한 전환은 아니었고, 열흘간의 대중시위 후에 붕괴된 사례로 전반적으로 신속하고 평화적인 ‘벨벳혁명’을 이루었다. 이런 조용한 혁명으로 등장한 임시정부는 반정치적 성향이 강해 전국적 정당을 발전시킬 기회를 거부하였다. 반면 불가리아는 개혁에 반대하던 공산당이 내부권력투쟁을 통해 오랜 지도자 지브코프를 축출하였고 이를 통해 정통성을 획득하면서 미약했던 민주세력을 꺾고 선거에서 승리하면서 전환을 통제할 수 있었다.<sup>59)</sup>

한편 극단적 권력 개인화로 제도적 자율성, 다원주의가 존재하지 않았던 루마니아는 사회가 주도하는 전환이 사실상 불가능하였고 민주적 이행의 동기와 수단이 거의 없었다. 따라서 루마니아는 폭력사태를 통한 체제전환이었고 이후 치루어진 첫 선거에서는 전 공산당 고위관리가 모든 주요도시에서 승리하였다. 구 유고슬라비아는 슬로베티아, 크로아티아, 세르비아공화국 간에 전쟁이 발발하고 보스니아-헤르체고비나에서 내전과 학살이 자행되기도 하였다. 구소련은 15개 국가로 분열되었고 러시아는 군사쿠데타와 공산당의 불법화과정을 거쳐 의회 민주적 정치질서가 확립되어 나갔지만, 코카스스지역과 중앙아시아 국가들에서는 권위주의적 정치질서가 유지되

58) 진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 (1989-2000)』, p.8.

59) J.린쯔&A.스테판 지음, 김유남, 이충목, 주미영, 안순철, 이상환 옮김, 『민주화의 이론과 사례; 이상과 현실의 갈등』, 서울: 삼영사, 1999, p.355:p.380.

는 경향을 보였다.<sup>60)</sup>

급진주의 경제적 전환 유형은 대부분 1990년, 1991년 사이에 이루어졌다. 폴란드 경우 가장 친서구적 정책을 취하였고 빅뱅 혹은 충격요법이라 부르는 급진주의 방식을 동유럽 최초로 실시하였다. 폴란드는 1989년 이미 가격자유화가 90%가까이 이루어졌으며, 대대적인 대외무역 자유화가 이루어졌다.<sup>61)</sup> 하지만 바우처 사유화 같은 분배방식을 통해 신속하게 국가기업 사유화를 추진하고자 했으나 국가기업 운영에 영향력을 행사하는 노동자평의회가 사유화에 소극적이면서 뜻대로 이루어지지 않았다. 또한 의회도 여러 정당으로 파편화되어 정부가 상당기간 국가기업의 사유화계획에 대한 국회동의를 얻지 못하는 등 대규모 국가기업 사유화는 상당기간 지연되었고 실행도 매우 느리게 진행되었다. 반면 소규모 상점, 음식점 같은 국가기업을 주로 경매를 통하여 빠르게 사유화하는 방식은 대폭적으로 이루어졌다.

체코공화국 경우 가격자유화를 약 85% 정도까지 시행하다가 1991년 1월부터 보조금을 폐지하면서 가격자유화를 실시하였다. 무역자유화 역시 과감하게 추진하여 국내시장을 외국인에 개방하였는데 관세를 5.7%로 낮추어 가장 진보적인 개혁을 하였다.<sup>62)</sup> 일원적 금융제도를 이원적 금융제도로 바꾸는 은행체제 개혁은 구 체코슬로바키아 경우 1990년 도입되었다.<sup>63)</sup> 국가기업 사유화 경우 바우처 사유화프로그램 형태로 폴란드와 달리 빠른 속도로 진행되었다. 이는 국가기업 내부 노동자의 영향력이 상대적으로 약해 사유화추진과정에서 노동자와 의회로부터 큰 저항을 받지 않았기 때문이었다. 사유화 형태는 초기에 소규모사유화에서 점차 대규모 사유화를 시행하는 방식으로 진행되었다.

한편 헝가리는 점진적 경제개혁 방식을 추진한 대표적 국가였다.

---

60) 진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 (1989-2000)』, p.7.

61) 정형근, “ 동유럽사회주의 경제체제의 개혁과 북한,” 『현대북한연구』, 5(2), 2002, p.82.

62) 정형근, “ 동유럽사회주의 경제체제의 개혁과 북한,” 2002, pp.82-83.

63) 정태연 외, 『동유럽체제전환국의 금융개혁 추진상황』, 서울: 한국은행, 1995, p.17.

위의 국가들과 달리 시장경제를 지향하면서도 비교적 점진적으로 개혁의 충격을 최소화하면서 정치적 안정성이 확보된 가운데 경제 개혁을 추진하고자 하였다. 헝가리의 국가기업 사유화는 1990년 3월 재산관리청( State Property Agency)을 설립하고, 직접매각, 경매, 종업원지주제 등을 포함하는 판매방식을 통해 사적 투자자들에게 소유권을 이전하는 방식으로 진행되었다.<sup>64)</sup> 소규모 사유화는 점진적으로, 대규모 국가기업은 제한적으로 사유화하는 방식을 취하였다. 가격자유화 경우 1986년부터 여러 단계에 걸쳐 실시해오고 있었으며, 1991년 1월 전 분야 가격자유화를 실시하였다. 1991년 말까지 92% 정도 자유화가 이루어졌다. <sup>65)</sup> 또한 대부분의 국가들이 지나친 임금상승을 막기 위해 벌칙세를 부가하는 등 임금규제를 두었으나 헝가리는 아무런 규제를 두지 않았다. 외환거래 자유화 역시 1989년부터 시행되어 외환을 공정 환율로 획득할 수 있었으며, 상업은행이 중앙은행에서 분리되는 이원적 금융제도는 1987년 이미 도입이 되어있었다. <sup>66)</sup>

이상의 국가들과 달리 러시아 경우는 경제적 자유주의에 기초하여 도입된 경제적 규제 장치나 국가기업 사유화가 건전한 시장경제 확립과는 다른 방향으로 흘러 정부가 경제를 효과적으로 규제할 수 있는 장치를 상실하게 하였다. 국가기업 사유화 경우 정부가 개혁과정 통제와 조율에 실패하면서 국가의 통제를 벗어난 노멘클라투라 사유화로 전락하였다. 노멘클라투라 계층이 다양한 지대추구를 통해 새로운 유산자로 전환되면서 지하경제가 급속도로 확산되고, 마피아 같은 범죄조직이 확산되면서 올바른 시장경제가 확립되지 못하고 왜곡된 경제체제가 형성되었다.<sup>67)</sup>

구소련이나 발칸지역 동유럽 국가들 역시 개혁에 대한 사회적 저항으로 개혁이 무산되거나 다양한 이해집단들로 인해 개혁이 의도와 다른 모습으로 자주 변질되었다. 특히 체제전환 초 불가리아와

64) 진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 (1989-2000)』, p.77-78.

65) 조명철,한정숙,“동유럽 국가들의 체제전환 정책이 남북한 경제통합에 주는 시사점”, 『대의경제정책연구』,여름호,1999, p.143.

66) 정형근, “ 동유럽사회주의 경제체제의 개혁과 북한,” p.86.

67) 진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 (1989-2000)』, p.345.



루마니아는 파산법이나 세금규정 등이 미비하여 공기업 사유화과정  
에 큰 어려움을 겪었다. 대규모 사유화는 상당히 지지부진하였고,  
소규모 사유화는 시작되었으나 특별한 원칙 없이 이루어지는 경  
우가 많았다. 은행의 자본화도 상당히 어려웠으며, 은행을 감독할  
기관도 결여되어 있었다.<sup>68)</sup>

급진주의 유형과 달리 점진주의 유형은 구체제 붕괴, 빅뱅식 경제  
개혁 없이 일당지배를 유지하면서 정책적으로 계획과 시장이 공존  
하는 체제변화를 진행하는 방식으로 중국과 베트남이 대표적 사례  
이다. 따라서 많은 학자들은 이들 국가의 사회주의를 어떻게 이해할  
것인가에 많은 관심을 가지고 있었다.

특히 자본주의와 사회주의 체제를 일반화시켜 특성을 연구하였던  
코르나이는 마르크스주의적 , 랑게(Oscar Lange)식 사회주의모델 ,  
레닌주의적 , 사회 민주주의적 해석을 통해 사회주의를 분류하였고  
중국과 베트남을 이 모델들과 비교분석하였다. 현재 중국과 베트남  
에서는 사적 영역이 허용되고, 국가 GDP에서 사적영역이 주요부분  
을 차지하고 계속 증가하고 있는 점, 공적영역이 줄어들고 시장메커  
니즘이 조정의 주요 역할을 하고 있어, 시장을 불신하고 사적소유권  
을 반대하였던 마르크스주의적 모델로 보기도 어렵다. 또한 대중의  
사적소유권이 부재하고, 생산자산의 소유권이 대중에 있는 경우도  
시장이 조정역할을 할 수 있다고 주장하였던 랑게식 사회주의 모델  
로도 보기 어렵다. 이미 이들 국가의 소유권 구조에 변화가 왔으며  
국가의 조정 역할이 상당히 축소되었기 때문이다. 하지만 공산당이  
정치권력을 독점하고 당-국가가 전체주의적 권력을 가지며 이데올  
로기 간의 정치적 경쟁이 허용되지 않는 레닌주의적 사회주의와 이  
들 국가는 여전히 공통점을 가지고 있다. 그러나 소유권 부문에서  
국가소유부문이 주도적 역할을 포기하고 관료적 조정을 시장이 대  
체하면서부터 레닌주의적 해석과도 구별된다. 또한 일당독재가 유지  
되고 경쟁적 선거가 거부되는 중국과 베트남 경우 사회 민주주의적  
모델에서도 벗어나 있다. <sup>69)</sup>

68) 정형근, “ 동유럽사회주의 경제체제의 개혁과 북한,” pp.85-86.

69)Janos Kornai, *From Socialism to Capitalism: eight essays*, Budapest: Central

따라서 코르나이의 이러한 분석은 중국과 베트남 사례 경우 일반화한 사회주의적 해석 분류 어디에도 속하지 않음을 보여준 것으로 양국의 사회주의 체제는 기존 사회주의적 모델과는 다른 형태로 보아야 함을 의미한다. 물론 중국과 베트남은 자국이 사회주의 정권이라고 주장하며 이에 대해 코르나이는 부인할 방법이 없다고 언급한다. 하지만 중요한 것은 이들 국가의 진정한 변화의 속성으로 이것에 대해 계속적인 논의가 있어야 한다고 본다.<sup>70)</sup>

한편 중국과 베트남의 체제변화를 당-국가 주도형 체제전환 방식으로 규정하기도 한다. 당-국가 주도형 체제전환을 주장하는 최완규와 최봉대는 중국과 베트남은 구체제 해체라는 방식을 거치지 않고 지배엘리트 분과 간 정치적 타협과 지배체제의 정치적 안정에 대한 우선적 고려위에서 정치경제체제의 ‘비동시적이고 불균등한 결합적’ 이행이 가능함을 보여주었다고 보았다.<sup>71)</sup> 그러나 실제 이들 국가에는 여전히 사회주의 정치체제가 유지되고, 경제개혁을 통해 시장기제를 도입하기는 하였으나 토지소유권 같은 중요한 소유권부분에서 변화가 없다. 따라서 이들의 주장처럼 양국 변화를 체제전환 개념으로 이해하기는 어려워 보인다.

좀 더 극단적으로 현재 중국의 시장주의적 개혁을 사회주의의 갱신이 아닌 자본의 지배력 증대를 포함한 전면적 자본주의의 복고로 사회주의가 아니라고 주장하는 학자도 있다.<sup>72)</sup> 시장주의적 개혁의 길은 일단 들어서면 개혁자체의 긴장과 모순이 이후 개혁과정을 밀고 나간다는 것이다. 중앙계획의 약화는 시장 및 이윤 유인에 대한 의존을 높이고, 이것은 다시 국영기업보다 사영기업에, 국내자본과 시장보다 해외자본과 시장에 더 우선권을 두게 만든다는 것이다. 특히 80년대 중국의 급속한 성장과 산업구조의 변화는 시장사회주의를 새로운 형태의 민주적 참여를 위한 매력적인 수단으로 보았지만 이것은 중국을 새로운 형태의 사회주의로 이끈게 아니라 위계적인

---

European Press, 2008, pp.58-59.

70) Janos Kornai, *From Socialism to Capitalism: eight essays*, 2008, p.60.

71) 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” p.31.

72) Hart-Landsberg, Martin & Burkett, Paul 지음, 임영일 옮김, 『중국과 사회주의』, 과주 :한울아카데미, 2005, p.31.

자본주의로 이끌었다는 것이다.

그러나 이런 주장과는 상반되게 1986년 이후 베트남이 취했던 체제개혁 사례는 ‘사회주의로부터 이탈’이기보다 사회주의 개념에 대한 사고의 개혁을 포함한 사회주의 체제의 개혁과정을 포괄한다는 주장도 있다.<sup>73)</sup> 베트남의 변화는 사회주의 구 모델에서 탈피하는 ‘새로운 사회주의 체제모델’의 모색과정으로 체제개혁이 성공한다면 소련, 동유럽과 달리 사회주의 체제가 오히려 강화될 수 있을 것으로 보는 것이다.

이상의 체제전환 유형과 사례에 관한 논의를 보면 중동부유럽과 구소련 사회주의 국가 대부분의 체제전환은 급진주의적 방식으로 진행되었고 일부 국가들이 점진주의적 유형에 속하였다. 하지만 중국과 베트남 사례 경우 일부 학자들이 체제전환으로 규정하기는 하지만 이들 국가가 전적으로 체제전환 개념에 부합되지 않아 체제전환국으로 단정 지을 수가 없음을 살펴보았다.

따라서 다원적, 민주적 정치체제로의 변화와 자본주의적 경제체제로의 변화가 동시에 급속하게 진행되느냐, 좀 더 시간을 두고 경제체제가 점진적으로 진행되느냐에 따라 체제전환의 유형을 급진주의와 점진주의로 구분한 방식은 중국과 베트남 사례에 적용할 수 없다. 급진주의와 점진주의 유형분류는 체제전환을 전제하고 있어 중국, 베트남과 같이 체제 내 개혁, 좀 더 광의로 체제변화로 규정되는 유형을 설명하기 어렵기 때문이다.

### 3. 체제전환의 단계

체제전환을 경험한 국가들 경우 단계를 거치게 된다. 아무리 급진적 방식의 체제전환이라 할지라도 단계 없이 단번에 이루어진 것은 아니며, 현실 사회주의 국가 모두가 동일한 전환과정과 단계를 거친 것도 아니다. 동일한 발전경로를 거쳤다고 해도 경과속도 등 차이가 있었다. 따라서 학자들은 정치적, 경제, 사회적 전환의 각 국면에 따라 단계를 구분하기도 하였다.

---

73) 황귀연, “도이머이의 정치경제외교개혁의 논리,”p.370.

우선 정치, 경제, 사회적 전환의 제반국면은 혼합되어 나타난다고 보면서 단계를 구분한 경우, 1단계는 현실사회주의 체제의 붕괴로 일단 완성되었고 2단계는 정치적으로 새로운 헌법, 선거체제 채택, 민주적 과정이 사회전반에 침투되고 민주주의 작동이 제도화되며, 경제적으로는 포괄적인 경제변혁이 등장하는 단계로 보았다. 3단계는 고착화로 진입하는 단계로 정치적 안정, 경제적 도약현상을 수반하며 시민사회가 완성될 때 자유민주주의와 시장자본주의가 목표인 현실사회주의 체제전환은 완료된다는 것이다. 하지만 이런 체제전환 과정에 정치와 경제 중 어디에 우선순위를 두느냐에 대한 주장은 대립하지만 대체로 동구권 붕괴이후 5년간의 변화양상을 보았을 때 정치적 민주화가 시장경제를 발전시키는 전제조건이 되는 경향이 강했다고 이규영은 주장한다.<sup>74)</sup> 특히 자유시장 메커니즘 전통 경험에 적고 적절한 사회문화가 결여된 경우 단순히 시장력에만 의존할 수 없고 정부 개입이 필요하였기 때문이다.

한편 사회주의 성립에서 붕괴의 변화과정 단계를 정치체제와 경제체제로 나누어 구분하는 경우가 있다. 공산주의 정치체제의 단계별 모델을 전체주의→ 초기 탈전체주의 → 탈전체주의 → 동결된 탈전체주의 혹은 성숙된 탈전체주의→ 권위주의 혹은 민주주의과정으로 단계 구분하는데 여기서 언급한 단계는 당-국가의 정치독점이 점차 해체되면서 정치, 경제, 사회적으로 다원주의가 발전해 나가는 과정이다.<sup>75)</sup> 사회주의 경제체제의 경우는 스탈린적 중앙집권 명령경제체제 → 부분 분권화된 중앙집권 명령경제체제(부분 개혁체제)→ 사회주의 상품경제(시장사회주의) → 사회주의 시장경제 순으로 해체된다고 보았다.<sup>76)</sup> 이 4단계 중 스탈린적 중앙집권 명령체제와 부분 분권화된 중앙집권 명령경제체제는 소유권의 국가독점, 관리권의 중앙집권에서 공통점이 있지만 후자가 보다 분권적 경제 관리와 민

74)이규영, “현실사회주의 체제전환론,” pp.224-226.

75)박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, p.67.

76) 사회주의 상품경제는 중국식 용어로 1990년대 이전 사회주의 경제를 다루는 문헌에서는 시장사회주의로 부르고 있다. 중국의 개혁은 더욱 진전되어 1992년 이후 사회주의 시장경제라는 공식용어를 사용하고 있다. (박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, p.68.)

생 우선적 경제정책을 추진하였다. 사회주의 상품경제는 계획경제와 함께 시장기구가 공식 인정되고 활용되는 시기이며, 사회주의 시장경제는 시장기구가 보다 주도적 위치 차지하고 국가기업 소유권의 변동이 발생하여 민영화가 추진된다.

이러한 단계구분에 의해 1989년 사회주의권이 붕괴되기 직전 동유럽 국가들이 처해있던 단계를 보면, 체코와 동독은 부분개혁체제 이면서 동결된 탈 전체주의단계, 헝가리와 폴란드는 사회주의 상품경제이면서 성숙한 탈전체주의 단계, 소련은 부분개혁체제에서 사회주의 상품경제로 옮겨가는 단계이면서 동결된 탈 전체주의에서 성숙된 단계로 가는 상황이라고 보았다. 불가리아, 루마니아, 알바니아는 보수적 부분 개혁체제와 스탈린적 경제정책이 혼합된 상태였으며, 동결된 탈전체주의 또는 전체주의 상황에 머물러 있었다고 본다.

경제적 변화에 집중하여 전환 단계를 구분하는 학자들 중 코르나이의 구분을 눈여겨 볼 필요가 있다. 사회주의체제 변화는 고전적 사회주의→개혁사회주의→사회주의 체제전환의 경로를 밟는다고 보았다.<sup>77)</sup> 이 중 현재 중국이나 베트남 단계로 보이는 개혁 사회주의를 좀 더 세분화하여 시장화→사유화→자유화(민주화)로 구분하였다. 시장화 단계는 개혁사회주의의 첫 단계로 가격개혁과 시장사회주의(Market Socialism), 기업의 자주관리(Self-management)를 거쳐 이루어지며 이는 관료적 조정메커니즘이 시장조정 메커니즘으로 대체됨을 의미한다.<sup>78)</sup> 두 번째 사유화는 사적소유를 인정하는 것으로 이것은 국가소유권에 변동이 발생한 것이며, 사적재산권을 인정하는 사유화 진행을 의미하며 사실상 시장경제 도입이라 볼 수 있다. 마지막 자유화(민주화)는 체제전환에 도달하기 전 단계로 정치영역의 변화를 의미한다. 이런 정치적 영역의 변화는 정치적 자유화 확대로 공산당 권력독점 및 반대세력에 대한 억압을 완화하고 공식

---

77) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

78) 권숙도, “사회주의 국가의 체제전환 과정 연구 - 북한, 베트남 사례비교,” pp.18-19.

이데올로기를 약화시킬 것이라고 보았다. 결국 이것은 일당독재와 공식 이데올로기 소멸을 가져오게 될 것이며 이로 인해 시장친화적인 정치권력이 등장할 것으로 보았다. 이런 구분에서 본다면 현재 베트남은 개혁사회주의 중에서도 사유화 단계에 머물고 있으며, 자유화 단계에는 미치지 못하는 것으로 보인다. 사실 1986년 이후 정치적으로도 상당한 변화가 있었지만 아직까지 공산당 권력독점이나 반대세력에 대한 억압이 완화되지는 않아 가까운 시간 내에 자유화 단계로 변화될 가능성이 밝지는 않다.

사회주의 경제체제에 집중한 또 다른 단계구분에는 전통적 사회주의→개량사회주의→시장사회주의→체제전환으로 구분하기도 하는데, 코르나이의 분류와 크게 다르지 않다.<sup>79)</sup> 단지 개혁사회주의 부분을 개량사회주의와 시장사회주의 2개의 단계로 세분화 정도의 차이가 있다. 개량사회주의는 국유재산, 중앙계획의 원칙, 정치체제는 근본적으로 고수하면서 경제적 효율성 증대를 위해 경제적 의사결정권을 지방정부, 기업에 부여한 형태였다. 이런 개혁은 정부의 직접적 조정은 다소 줄일 수 있었으나 인센티브와 효율성문제를 해결할 수 없어 실패했다고 본다. 시장사회주의는 사회주의 계획경제의 틀에 시장경제를 도입한 것으로 공유재산원칙은 그대로 유지되며 중앙정부의 직접적 개입을 제한하고 시장을 도입함으로써 경제정책을 통한 각 분야의 조정을 피하였던 형태이다. 개량사회주의와의 차이는 초보단계이나 가격형성의 자유와 암시장이 아닌 초보적 시장이 시장 사회주의단계에서 나타났다는 것이며 형태는 각 나라마다 다양하게 시도되었다.

사회주의 경제체제의 변화보다 정치적 측면을 강조하여 체제전환의 단계를 구분하는 경우, 1단계는 자유화 또는 구체제 붕괴, 2단계 민주화 또는 체제교체 및 제도 구축단계, 마지막으로 체제의 대체 전환과정의 공고화 단계로 분류하고 있다.<sup>80)</sup> 즉 시장경제와 자본주의의 진전에 따른 체제전환 마지막 단계는 민주주의 체제로 나아가

79) 정형근, “동유럽 사회주의 경제체제의 개혁과 북한,” 2002.

80) Zbigniew Brzezinski, “The Great Transformation,” *The National Interest*, 33.1993, pp.3-13.

는 것으로 상정 한 것이다.

이러한 단계구분에 따르면 현실사회주의 체제전환은 자유민주주의와 시장자본주의에 의해 완성된다는 것을 의미한다. 그러나 실제 체제 전환 사회주의 국가들은 민주주의 체제로 전환한 국가, 체제전환 과정에서 민주주의 실현이 실패하면서 권위주의가 등장한 국가 등 다양한 형태를 보이고 있다. 따라서 체제변화의 방향을 일반화된 하나의 모델로 이해하기 보다는 각 국가의 정치, 경제, 사회의 변화 능력, 양태 등에 대한 구체적 관찰을 통해 살펴보아야 할 것으로 보인다.

체제전환을 정치, 경제적 전환에 의한 구분이 아닌 국가와 개인(사회)관계 변화에 따라 단계를 나누기도 하는데, 이 경우 공산주의 체제는 개인 및 다양한 사회정치 조직체들이 가진 자율성을 파괴하면서 성립하였고 이런 공산주의 변화는 종속관계의 해체와 자율성 회복을 통해 이루어진다고 주장한다.<sup>81)</sup> 1단계인 전체주의 단계에서는 일반주민의 자율적 행위가 불가능하며 국가가 개인구성원의 모든 공공생활에 대한 정책을 실시하였다. 개인이 원자화되는 단계이다. 다음 2단계는 탈 전체주의로 이단집단이 등장하여 중앙에 도전하면서, 시민사회 부활의 맹아가 발생하는 단계이다. 이단집단이 체제를 크게 변화시키지는 못하지만 체제가 추진하고 통제하는 개념이나 제도와는 다른 개념과 제도를 만들어냈다는 것이 가장 큰 성과이다. 체제전환 직전 단계 즉 3단계는 전국적 규모로 시민사회 참가자가 확대된다. 과거 이단집단의 공포가 극복되고, 당-국가 대 시민사회라는 전선이 형성된다. 이 단계 운동에서는 중앙이 받아들일 수 있다고 생각하는 요구를 제기한다. 체제전환과정인 4단계는 통일된 단일체로서 시민사회가 내부적으로 분화하여 독자적 정당을 탄생시킨다. 이로서 시민사회가 정치화되고, 정치노선에 따라 분리된다. 또한 정당은 정치적 강령을 가지고 중앙에 직접 도전한다. 마지막 5단계는 자유선거, 비공산 정부 수립을 통해 공산주의 성립이전

---

81) Zbigniew Rau , “ Four Stages of One Path out of Socialism ,” Edited Ellen Frankel Paul, *Totalitarianism at the Crossroads* , New Brunswick & London : Transaction Books , 1990.

처럼 시민사회와 국가 간 관계가 재건되는 것으로 보고 있다.

이러한 학자들의 체제전환 혹은 체제변화의 단계 구분은 하나의 모델로 상당히 일반화한 경향이 있어 모든 국가에 적절히 들어맞지는 않는다. 특히 모든 국가가 순차적인 개혁단계를 거치지 않았으며 한 국가에서도 전진과 후퇴가 있음을 볼 때 더욱 그러하다. 그러나 베트남의 경제체제를 1980-82년 부분개혁체제, 1986-91년을 사회주의 상품경제(시장사회주의), 1992년부터 사회주의 시장경제 단계로 보는 박형중의 주장은 상당히 설득력 있다. 특히 현재 중국과 베트남은 사회주의 시장경제가 성숙단계로 접어들어 사회주의 시장경제와 시장경제의 과도기에 있다고 보면서 여기서는 사회주의 경제의 근본원칙인 ‘생산수단의 국가소유’ 원칙이 해체되는 단계라고 보았다.<sup>82)</sup> 이것은 앞서 베트남의 현 단계로 언급하였던 코르나이의 개혁사회주의의 두 번째 사유화 단계와도 유사하다.

한편 국가와 사회 간의 관계 변화를 통해 전환 단계를 구분한 라우(Zbigniew Rau)의 주장에서 볼 때, 현 베트남의 체제단계는 탈전체주의 단계인 2단계는 벗어난 것으로 보인다. 시민사회의 성장을 통해 자발적인 운동이 발생하거나 농민, 노동자 분규 등이 폭발되고 있어 이미 3단계 즉 체제전환 직전단계로 진입한 것으로 보여 진다.

이상에서 다양한 체제전환 단계에 관한 분류를 살펴보았다. 이런 단계설정에 따르면 현재 베트남의 체제변화는 전환의 방향을 향하고 있음을 알 수 있다. 하지만 향후 베트남의 체제변화가 전환 방향으로 계속 지속할 것인지, 단계를 후퇴하여 역행할 것인지, 여기 언급되지 않은 또 다른 형태로의 변화를 시도할 것인지는 지켜보아야 할 것이다.

#### 4. 체제전환의 요인

체제전환은 사례에서도 보듯이 변화의 내용, 속도, 결과에서 국가들마다 다양한 형태를 보였다. 이런 다양성은 개혁이 시작된 요인에

---

82) 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, p.70.



기인하기도 한다. 이러한 체제전환의 요인은 대체로 내생적 요인과 외부적 요인, 체제내적 모순과 대외환경요인, 외부영향력 요인, 역사적 유산(Historical Legacies)요인, 초기조건과 정책적 요인, 지배엘리트 역할요인 등으로 언급되어지고 있다.

먼저 소련과 동구 사회주의권의 붕괴 사례에서 체제전환의 요인을 내생적 요인과 외부적 요인의 상호작용으로 보는 주장이 있다.<sup>83)</sup> 이런 주장을 하는 이반 셀레니와 벌라즈 셀레니( Ivan Szelenyi & Balazs Szelenyi)는 사회주의 경제체제가 작동하지 않아 사회주의가 몰락할 수밖에 없었다는 필연적 붕괴설을 여러 경제데이터 분석을 통해 반박하였다. 2차 대전 이후부터 1960년대 까지 동유럽과 서유럽은 거의 동등한 수준으로 갭이 없었고 특히 1960년대 말, 1970년대 초까지는 양쪽 국가들의 발전수준도 거의 비슷했다는 것이다. 1970년대 중반까지 많은 면에서 동구 사회주의 국가들이 서구를 따라잡거나 경쟁하고 있었는데 이것이 바로 사회주의 경제체제가 제대로 작동하였다는 증거라는 것이다.

그러나 사회주의는 경제위기를 맞았고 그 결과 국가사회주의가 몰락하였다. 이는 체제 정당성의 문제에 의한 것으로, 경제위기 현상은 엘리트와 비 엘리트 간, 공산주의자와 반공산주의자 간, 공산주의자들 내부 정치적 투쟁의 결과인 ‘사회적 구조’에 원인이 있었다는 것이다.<sup>84)</sup> 1980년대 말 중동부유럽 사회주의 체제 붕괴에 영향을 미친 내생적 요인은 엘리트의 분열, 반체제 지식인, 대중투쟁( 집 단행동, 아래로부터 조용한 혁명)이 있으며, 외부적 요인은 동유럽에 대한 소련의 정책, 세계시장의 압력, 군사적 도전을 포함하고 있다. 이런 요인들의 상호작용으로 체제전환이 가능하였지만, 각 요인들의 상대적 중요성은 국가마다 달랐다고 보았다. 특히 1975년 이후 발생한 몇 가지 사건들은 동유럽 경제가 세계경제의 영향아래 점진적으

---

83) Ivan Szelenyi and Balazs Szelenyi. "Why Socialism Failed: Toward a theory of system breakdown - Causes of disintegration of East Europe state socialism," *Theory and Society*, 23, 1994.

84) Ivan Szelenyi and Balazs Szelenyi. "Why Socialism Failed: Toward a theory of system breakdown - Causes of disintegration of East Europe state socialism," pp.216-217.

로 분열하게 하는 계기가 되었다.<sup>85)</sup>

체제전환 과정에서 외부적 요인인 세계시장이 가장 많은 영향을 미친 곳은 헝가리와 폴란드였으며, 체코슬로바키아와 독일은 테크노크라트들이 자본주의 경제로 자신들의 입지를 굳히고자 많은 영향력을 발휘하였다. 한편 체제붕괴 과정에서 내생적 요인이 주요한 역할을 한 국가는 폴란드, 헝가리, 유고슬라비아로 새로운 엘리트와 반체제 지식인간의 상호작용, 대중으로부터 등장한 풀뿌리 운동 등이 체제붕괴를 가져온 중요한 요소라고 보았다. 이런 내생적 요인과 외부적 요인의 상호작용 비율은 국가마다 달랐으나 체제전환의 분명한 요인임에는 틀림이 없다고 보았다.

사회주의 국가의 체제전환 과정에서 국가들의 개혁개방 정책의 상관관계와 대외변수의 역할을 중요 요인으로 보는 시각에서는 각 국가의 정치, 경제, 역사 구조적 환경과 국제정치의 구조적 측면 특히 대외변수가 체제전환 국가의 전략수립에 중요한 변수로 작용하였다고 보았다.<sup>86)</sup> 조영국은 소련, 루마니아, 헝가리, 중국, 베트남, 쿠바와 같은 국가들을 분석하여 개혁개방의 상호작용이 체제전환의 유형, 노선, 속도에 많은 함의를 주었다고 보았다. 이들 국가들은 경제난이라는 체제내적 모순 해결과 경제발전을 위해 대외위협이 상존함에도 불구하고 탈 이념적 대외관계와 적극적인 개방정책을 추진하였다는 것이다. 이러한 대외정책 변화는 체제전환 과정에서 내부개혁의 성과를 내는 주요 변수로 작용하였다는 것이다.

---

85) 이반과 벨라즈 셀레니는 1975년 이후 이들 사회주의권에서 발생한 몇가지 사건들을 석유가격의 폭등, 값싼 아랍 석유부유국의 신용차관 이용, 정보기술과 같은 제3 산업혁명 경쟁에 진입하기 어려웠던 점, 세계시장으로의 개방, 미국과 소련의 군비경쟁강화와 스타워즈 정책으로 설명하고자 하였다. 즉 이 사건들은 모두 유기적으로 연결되어있다는 것이다. 석유가격 폭등이 동유럽 경쟁력저하를 가져오고 결국 신용차관을 이용하게 되어 빚의 부담 하에 놓이게 되었고, 빚의 덩어리에서 헤어나기 위해 세계시장으로 통합을 결정하게 되었다는 것이다. 한편 미국의 소련에 대한 군비경쟁 강화와 스타워즈 정책은 결국 소련의 내부정책에 영향을 미쳤고, 소련의 개혁시도는 동유럽 포기로 이어져 붕괴를 가져오게 되었다고 주장하고 있다.(Ivan Szelenyi and Balazs Szelenyi. "Why Socialism Failed: Toward a theory of system breakdown - Causes of disintegration of East Europe state socialism," pp.223-230.)

86) 조영국, "사회주의 체제전환 비교연구,"윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』,과주: 한울아카데미,2008.

한편 중동부 유럽 사회주의 체제전환 과정을 분석하면서 외부적 요인의 영향력이 과소평가되었다는 입장에서 외부 영향력의 중요성을 강조하는 시각도 있다.<sup>87)</sup> 대부분 사회주의 국가들의 체제전환 시작이 국제체제의 변화 조류 즉 개혁에 반대하는 소련에서 벗어나기 위한 것이었고, 전환시작 이후에는 내적요인에 의해 민주화와 시장화가 연속적으로 일어났다는 것이다. 그러나 전환과정에서 미국, 독일 같은 국가와 서구 국제기구, EU 등이 전환모델 전수자이면서 주요행위자로서 큰 영향력을 발휘하였다. 전환국들은 이런 다양한 외부 영향력에 노출되어 있었던 것이다. 국제적 환경의 심각한 변화로 인해 중동부유럽의 사회주의는 붕괴되었고, 서구행위자들의 다양하고 복잡한 전략이 전환국의 민주적 이행에 영향을 미쳤다는 것이다.

이 시각에서는 특히 서구의 국제기구(유럽의회, 나토, IMF, 세계은행, EU 등), 서구정부(특히 미국, 독일), 비정부행위자(NGO)의 역할에 주목하였다. 이들의 조건부 지원(conditionality)과 융합(convergence)방식은 EU등 서구기구의 일원이 되고자하였던 중동부 유럽 국가들에게는 강제적 기준과 같았다. 또한 서구적 사상과 서구적 해결책에 개방적이었던 체제전환국 국가엘리트들은 국제기구의 전달자로 활동하였다. 이 경우 강압적 방식을 취하지 않아 영향력이 크지 않은 것으로 보일뿐이었다.

외부행위자로서 국제기구의 역할을 강조한 이러한 논의는 체제전환국은 아니지만 베트남 개혁사례에도 적합하였다. 특히 베트남이 체제변화를 처음 시도하게 된 계기는 내적인 문제 즉 경제적 어려움이었다. 하지만 중동부유럽과 마찬가지로 국제적 환경의 심각한 변화가 없었다면 과연 전면적 체제개혁인 도이머이 정책으로 이어졌을지는 의문이다. 이러한 면에서 외부영향력을 강조하는 이 시각에 베트남은 부합한다. 이후 베트남에 대한 서구 국제기구를 비롯한 개발원조 공여자들은 강제적인 조건부 지원을 하지는 않았지만 굿거버넌스 원칙을 통한 지원으로 베트남에 상당한 영향을 미쳤다. 베

---

87) Marcin Zaborowski, "Westernizing the east: external influences in the post-communist transformation of eastern and central europe", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 21(1), March 2005.

트남의 지배엘리트들도 서구적 사상이나 해결방안에 전적으로 개방적이지는 않았으나, 이들이 시장경제요소의 도입을 주도하였고, 원조기구나 공여국들에 우호적이었고, 긴밀한 관계를 유지하면서 상호작용을 하였다는 면에서는 앞서 논의에 상당히 부합한다.

한편 현실사회주의 국가들이 붕괴된 이후 체제가 변화해 가는 과정에서 역사적 유산(Historical Legacies)이 주요한 영향요인으로 작용한다는 주장도 있다. 1989년 이후 체제전환을 경험한 국가들의 정권체도를 분석하면서 역사적 유산의 차이에 의해 전환방향이 달라진다고 보았다.<sup>88)</sup> 중동유럽 지역 국가들에 나타난 문화적, 사회경제적, 제도적 유산들의 차이 즉 서유럽과의 지리적 근접성, 문화적/종교적 유산, 경제적 유산, 사회적조건/근대화, 제도적 유산에 따라 체제전환 과정에서 정치행위자들이 서로 다른 선택을 하였다는 것이다. 그러나 이런 역사적 유산이 미리 결과를 결정하거나, 건설적 기구, 제도를 선택할 가능성을 없앤 것은 아니라고 보았다. 예를 들면 몰도바, 몽골, 키르기즈 공화국의 경우, 국가 유산은 예측했던 것보다 민주적으로 발전하였지만, 벨라루스, 크로아티아, 유고슬라비아는 기대 이하의 결과를 보였다는 것이다. 따라서 역사적 유산을 운명적으로 수용해서는 안된다고 경고하기도 한다.

또 다른 요인분석에서는 정책적 요인과 초기조건으로 사회주의 국가의 체제전환 변화내용과 결과의 상이성을 설명한다. 정책적 요인을 강조하는 시각에서는 체제전환을 위한 정책프로그램의 차이가 경제체제 전환에 있어 국가별 성과차이를 가져왔다고 보았다. 하지만 초기조건 강조 시각 경우 경제체제전환을 시작할 당시의 개별국가의 정치구조와 이데올로기, 사회주의 역사의 배경, 문화적 차이와 같은 초기조건과 차이와 개별국가 직면한 대내외적 정치경제적 조건의 특수성을 체제전환의 요인으로 보았다. <sup>89)</sup>

초기조건은 경제적 조건과 비경제적 조건으로 나뉘볼 수 있다. 경제적 조건은 과거로부터 물려받은 정치체제, 경제발전 단계 및 경제

---

88) Grigore Pop-Eleches, "Historical Legacies and Post-Communist Regime Change", *The Journal of Politics*, 69(4), 2007.

89) 김일기, "북한개혁개방의 단계와 방향: 사회주의 체제변화론의 관점에서," p.29.

규모 등으로 체제전환기 경제를 언급하는 것이다. 비경제적 조건은 체제전환기 경제의 정치체제, 역사 및 문화적 특성과 이념 등으로 볼 수 있다.<sup>90)</sup> 이 시각에서는 각국의 특수한 초기여건이 반영된 초기조건은 경제체제 전환 성과에 근본적 영향을 미치는 요인이라고 보는데, 코르나이는 이러한 초기조건에 따라 다양한 체제변화가 표출된다고 보았다.<sup>91)</sup> 특히 경제개혁과 대외개방 방법, 동원되는 수단, 적용 범위 등은 체제변화를 시도하는 해당국가의 여러 초기조건에 크게 의존한다는 것이다.<sup>92)</sup> 이런 초기조건을 강조하는 시각의 문제는 동일한 객관적 조건에도 불구하고 정책선택이 다르게 나타나는 현상 설명이 불명확하다는 것이다. 또한 객관적 측면과 행위주체의 행동적 측면이 혼재되기도 하는데, 이것은 행위주체의 특성과 역할을 중요한 요인으로 보았기 때문이다.<sup>93)</sup>

이러한 시각들 외에 전환과정에서 국내정치체제의 성격을 중요하게 인식하면서도, 국제적 환경요인은 결정적 요인이 아닌 과정에 영향을 주는 구조적 조건으로 보는 시각, 체제전환의 핵심적 영향요인으로 집단행위자로서 지배엘리트의 역할을 중심에 두기도 하였다. 여기서 지배엘리트는 국가기구 및 제도화된 지배영역 내 지위를 차지하는 상층 지배집단 성원으로 체제전환 방식은 위기 국면에 이루어지는 지배엘리트의 정책선택과 연관성을 가진다는 것이다. 이런 지배엘리트의 정책선택에 영향을 미치는 요인은 이데올로기적 지향성, 정치경제적 이해관계에 따른 분파적 역학관계로 보았다. 한편 지배엘리트에 외재하는 요인은 국내적 요인과 국제적 요인으로 구분하였다.<sup>94)</sup>

지배엘리트의 역할에 관한 이러한 논의는 베트남 사례에서도 유용성이 있다. 하지만 지배엘리트의 역할을 논의의 중심에 두고 국내

---

90) 박제훈, “체제전환과 통일의 비교정치경제학,” 『비교경제연구』, 3, 1995, pp.6-7.  
 91) Janos Kornai, *The Road to a Free Economy: Shifting from a Socialist System : the Example of Hungary*, Norton, 1990 .  
 92) 김영진, “사회주의 국가의 개혁·개방정책과 공적개발원조(ODA)의 역할 : 중국·베트남사례의 북한에 대한 시사점,” p.41.  
 93) 윤진호, “베트남 체제전환의 요인과 특성,” 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2009, p.13.  
 94) 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” pp.34-36.

적 요인이나 국제적 요인을 지배엘리트에 외재하는 요인으로 둔 점은 과도하게 지배엘리트의 역할만 강조한 것으로 보인다. 물론 사회주의 국가의 특성상 지배집단으로서 이들이 정치적 자율성을 가지고 정책결정과정에서 제한적 주도권을 가졌던 것은 사실이다. 하지만 지배엘리트의 역학관계만이 독립변수로서 역할을 하고 국내적 요인, 국제적 요인은 매개 변수화 시킨 것은 지배엘리트 요인을 과도하게 부각시킨 분석으로 보여 진다.

이상에서 살펴본 사회주의 체제전환의 요인에 관한 시각들은 체제전환이 어떤 한두 가지 주된 요인과 여러 다양한 요인들이 상호작용하면서 전환의 방식을 결정하고 특정형태의 정치체제가 성립된다고 설명하고 있다. 또한 대부분의 시각들이 외부요인은 독자적 중요성이나 영향력을 가진다고 보기보다는 국내 여러 요인에 영향을 미치는 구조적 요인 혹은 구조적 조건 등으로 파악하고 있다. 이런 분석 경향은 대부분 체제전환 연구가 체제붕괴를 통해 단 기간에 급속한 체제전환을 경험한 동구와 구 소련권 사례가 중심이 되면서 외부적 요인을 과소평가하였던 것으로 보인다.

하지만 본 논문의 분석대상인 베트남은 급속한 체제전환을 경험한 국가도 아니며 체제개혁을 통해 현재에도 체제변화를 지속하는 국가이다. 이러한 베트남 체제변화에 있어 내부의 정치, 경제, 사회적 요인과 함께 외부영향력으로서 국제기구의 역할과 정책은 중요한 역할을 하였고 본 논문에서는 이러한 외부요인을 분석하고자 한다.

## 제2절 국제기구의 굿 거버넌스 및 정책

### 1. 굿 거버넌스 등장배경

굿 거버넌스(Good Governance)는 비교정치학에서 정의하는 거버넌스 개념에 가까우며 주로 국제개발협력과 관련된 개발학에서 논의 되었으며, 거버넌스의 이론변화 과정 속에서 등장하였다. 거버넌

스 용어는 1970년대까지만 해도 국민국가 차원의 정부와 거의 유사한 의미로 사용되었으나 1970년대 말부터 국가중심의 통치양식에서 분리되어 사용되기 시작하였다.<sup>95)</sup> 1980년대는 제3세계 국가들을 중심으로 국가발전과 이를 위한 사회통합체제 구축을 위해 정부의 발전관리 능력을 향상시키기 위한 방안으로 ‘굿 거버넌스 모델’이 논의되었다.<sup>96)</sup> 세계화와 그에 따른 국가 간 무한경쟁은 선진 각국의 정부개혁을 촉진시켰고 이 과정에서 새로운 통치양식으로 ‘정부없는 거버넌스 모형’에 대한 관심이 높아졌다.<sup>97)</sup> 1990대 들어서는 거버넌스 개념이 시민사회영역으로 까지 확대되면서 정부주도와 시장주도적인 공동체의 운영체제를 대체하는 새로운 대안으로 부각되었다.

거버넌스 개념을 로우즈(R.A.W. Rhodes)와 허스트(Paul Hirst) 경우 특정형태의 문제해결 수단이라기보다는 다양한 문제해결을 위한 기제로 인식하고 있다.<sup>98)</sup> 로우즈는 ‘자체 조직화, 상호의존에 기반을 둔 조직 간의 네트워크, 자원의 교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 상당한 자율성’으로 정의하고<sup>99)</sup>, 허스트는 굿 거버넌스, 국제적 제도 와체제, 기업지배구조, 신공공관리(NPM: new public management), 네트워크로 정의하고 있다.<sup>100)</sup>

이러한 거버넌스 개념은 다양하고 다의적 수준에서 사용되었고 상이하게 구분되기도 하였다. 하지만 전반적으로 거버넌스는 제도, 체제, 게임의 법칙을 포함하고, 정치와 경제의 상호작용이 구조화되는 방식을 결정하고, 결정이 만들어지고 자원이 분배되는 방식을 결정하는 서로 다른 요인들을 포함하고 있다. 반면 굿 거버넌스는 정치체제의 긍정적 개념으로 정부가 수행해야만 하는 바람직한 특성들의 목록(list)이라 할 수 있다. 이런 특성은 책임성, 투명성, 공공부문이 작동하는 방식에 있어서 효율성, 법의 지배, 정치에 있어서는

---

95) 김석준·이선우·문병기·곽진영, 『뉴거버넌스 연구』, 서울: 대영문화사, 2000,p.52.  
 96) 전영상, “협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석,” 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2006, p.16.  
 97) 김석준·이선우·문병기·곽진영, 『뉴거버넌스 연구』, p.53.  
 98) 정성호, “신뢰, 거버넌스와 경제성장,” 『한국행정학회 학술대회 발표논문』, 1(6), 2010,p.4.  
 99) Anne Mette Kjaer, 이유진역, 『거버넌스』. 서울: 오름. 2007, p.13.  
 100) 정성호, “신뢰, 거버넌스와 경제성장,” p.4.

질서 잡힌 상호작용들을 포함함으로써 굿 거버넌스는 좋은 것들의 보따리(the bundle of good things) 인 셈이다.<sup>101)</sup>

개발협력 분야에서 굿 거버넌스의 개념적 기원은 1970년대 개발 아젠다에서 찾을 수 있다. 1974년 세계은행은 ‘성장과 함께 재분배(Redistribution with Growth)’ 라는 보고서에서 , 국제사회는 개발도상국의 빈곤을 완화하고 증가된 부를 재분배하기 위하여 지원을 늘려야한다고 주장하면서, 지원증가를 개도국 삶의 질 향상에 중요한 전략으로 삼았다.<sup>102)</sup> 따라서 국제사회는 빈곤감소를 위하여 굿 거버넌스와 함께 개발도상국 정부의 정책결정과정을 효과적으로 지원해야한다는 주장을 하였다.

1980년대는 국제원조기구와 각국 정부의 개입이 축소되던 시기였다. 1989년 세계은행은 사하라 이남 아프리카에 대한 보고서에서 이 지역의 위기를 ‘거버넌스의 위기’라고 지적하면서 이전 정책들을 폐기하였다.<sup>103)</sup> 이들은 개도국의 성장저해 요인이 부패, 부적절한 정책, 친인척 등용에 있다고 보고 거버넌스 개념을 도입하였던 것이다. 세계은행의 이 보고서를 계기로 국제개발 공동체에서는 굿 거버넌스가 무엇인지, 어떻게 굿 거버넌스를 촉진할 것인지, 서구적 책임성과 민주주의 체제의 수출이 가능한지 또는 현실적인지에 대한 논쟁이 시작되었다.<sup>104)</sup> 실제로 80년대 소련붕괴 이후 자유민주주의에 대한 믿음이 강화되면서 국제기구의 아젠다는 굿 거버넌스로 이동하였다. 많은 다자적 국제기구들(UN부터 다자개발은행까지)은 더 높은 수준의 민주적 대표성, 책임성과 투명성을 각국 정부에게 요구하기 시작하였다.<sup>105)</sup> 80년대 후반 냉전종식과 더불어 공여국들은 권위주의 혹은 독재정권이거나, 인권이슈가 의심스러운 수혜국 정권을 더 이상 지원할 필요가 없어지면서 실제로 개발원조 수혜국들에게

---

101)Merilee Grindle ,“Good Governance: The Inflation of an Idea,” *Faculty Research Working Paper Series* RWP10-023, June 2010, p.2.

102) Jang Young-rim, " A Critical Analysis on Good Governance ," Master of International Studies Sookmyung Women’s University , 2012. pp. 34-36.

103) Carlos Santiso, “ Good governance and Aid Effectiveness ,” p.5.

104) Anne Mette Kjaer, 이유진역, 『거버넌스』 , p. 214.

105) Ngaire Woods, “ Good Governance in International Organization ,” *Global Governance*, 5(1), 1999, p.39.



원조의 조건을 내세우기 시작하였다. 따라서 국제기구들은 이러한 개입을 구체화하고 가능하게 하는 적절한 개념적 틀이 필요하였다.

1990년대는 세계 곳곳에서 민주화가 진행 중이었고 이런 자생적 민주주의 운동은 친 민주주의적 원조정책을 취하던 서구에 정당성을 제공하였다. 공여자들은 정치적 조건부(political conditionality) 원조가 원조 수혜국 내부의 요구에 의한 것 이라고 주장할 수 있었다. 공여국 내부에서도 수혜국의 굿 거버넌스를 원조조건으로 요구해야 한다는 여론이 증가하였고 실제 배드(bad)거버넌스를 이유로 해외원조를 감소시키기도 하였다. 1990년대는 허약한 정부구조, 행정에서의 비경쟁성, 부패, 책임성의 부재, 정책결정과정에서의 개방성 부재, 법의 지배 결여와 같은 거버넌스 질(Quality)이 문제가 되어 구조조정과 경제적 자유화가 실패하였다는 비판이 팽배하였다. 이러한 정치적 조건이 올바르지 않는 한 개발은 불가능하다는 인식이 커져갔던 것이다. 실제로도 원조가 증가함에 따라 원조금을 사용하기 위해 정치적 책임성을 회피하고, 부패는 더 심각해지고 뇌물접근을 위한 정부 간 갈등이 증가하는 현상들이 관찰되어졌다. 따라서 공여자들은 행정능력과 책임성이 강화될 수 있는 원조 프로그램을 진행해야하며, 시민서비스와 사법부 등에서 굿 거버넌스가 유지되도록 설계되어야 한다는 생각을 가지게 되었다.<sup>106)</sup>

유엔 및 국제금융기구들도 제3세계에서 개발실패 원인을 배드 거버넌스로 인식하면서 굿 거버넌스는 개발의 새로운 전략으로 등장하게 되었다. 굿 거버넌스가 1991년 세계은행의 아젠다로 등장하면서, 거버넌스는 국가의 경제적이고 사회적 자원을 관리하고 발전하기 위해서 행사되는 권력의 방식으로 개념화되었다. 90년대 초 이후 세계은행은 거버넌스와 연관된 프로그램과 프로젝트를 활발히 운영하였고 1996-2000년 사이 50개국 이상에서 거버넌스 개혁을 시작하였다. 세계은행의 굿 거버넌스 개혁 목표는 개도국에 서구의 신자유주의적인 국가-시장체제를 형성하는 것이었고, 이런 목표를 달성하는데 냉전종식은 적절한 시기였다. 처음에는 세계은행도 굿 거버넌

---

106) B.C. Smith, *Good governance and Development*, pp.2-3.

스의 경제적 차원만을 강조하였으나, 1997년 개발보고서를 보면 국가의 역할과 시민참여의 필요성을 언급하고 있다. 1998년 보고서에서는 원조금의 적절한 이용은 굿 거버넌스 성취에 달려있다고 보고 있는데, 이런 보고들은 세계은행과 공여국들이 수혜국 정부에 원조의 전제조건으로 굿 거버넌스와 굿 거버넌스의 성취를 요구하는 정치적 조건(political conditionality)을 제공하게끔 하였다. 또한 정책방향도 수혜국에 대한 굿 거버넌스 시도에서 굿 거버넌스 유도로 전환하게 하는 계기가 되었다.<sup>107)</sup>

1990년대 말 이후 국제개발협력기구들은 개발도상국과 저개발국에서 굿 거버넌스 달성목표를 위한 정책수단으로 거버넌스 개혁을 추구하였다. 2000년대 들어서는 새천년 개발계획 시행과 함께 빈곤 감소를 위한 거버넌스 강조, 행정적 측면뿐 아니라 민주주의 달성, 법치주의 확보를 위한 다양한 제도들도 굿 거버넌스 개념에 포함시켜 다루었다.<sup>108)</sup>

이상에서 보면, 굿 거버넌스는 세계은행을 중심으로 한 원조 공여국과 국제금융기구, 국제기구들이 해외원조의 효과성을 높이기 위한 방안으로 고안된 개념이며, 수혜국 입장에서는 일종의 공여조건이었다. 이런 굿 거버넌스는 개발원조에 있어 공여기구들이 목적인 바를 실현하는데 효과적인 정책도구를 마련하는 역할과 수혜국 정부부터 적절한 행정과정 까지 공여자들의 요구를 견지 하는 원칙을 안내하는 작용을 하였던 것이다.<sup>109)</sup>

## 2. 국제기구의 거버넌스, 굿 거버넌스와 정책 정의

베트남 체제전환의 외부행위자로서 국제기구를 다루고자 하는 본 논문에서는 다의적이고 상이하게 사용되는 거버넌스 개념을 국제기

107) Ved P. Nanda , “ The Good Governance Concept Revisted ,”*The Annals of the American Academy* , 603 , January , 2006 , pp.269-270.; p.274.

108) 김은주, “거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가 발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로,” p.1.

109) Martin Doornboms, “ Good Governance ; The Rise and Decline of a Policy Metaphor?,” p.93.

구의가 정의하는 개념을 통해 살펴볼 필요가 있다. 국제기구들은 거버넌스를 특성, 제도, 구조와 같이 하나의 큰 틀로 이해하였던 반면, 굿 거버넌스는 구체적인 실행도구, 방식, 원칙으로 바라보고 있어 좀 더 구체적으로 각 국제기구들의 거버넌스, 굿 거버넌스 정의를 살펴볼 필요가 있다.

세계은행은 1989년 보고서에서 거버넌스를 “개발을 위한 국가의 경제적 사회적 자원을 관리하는 권력이 행사되는 특성”이라고 정의하였다.<sup>110)</sup> 이후 발간된 보고서에서는 거버넌스란 제한된 자원을 가지고 한 국가의 시민이나 대표자가 요구하는 공공재나 기타 재화를 효과적으로, 투명하게, 공정하게, 책임성 있게 제공 할 수 있는 공공조직의 제도적 능력으로 정의하였다. 다시 말하면, 세계은행은 정책 설계, 입안, 실행과 정책이 제대로 기능하게 하는 정부의 능력을 거버넌스 라고 보았던 것이다.<sup>111)</sup>

세계은행과 같은 국제금융기구이면서, 국제환율체권의 붕괴와 자본유입의 압력 하에 있는 국가들 간에 통화이슈를 조정하고 규제하는 역할을 하는 국제통화기금(IMF)은 개발을 지원하고 증진하며, 투명하고 안정적이며 경제와 규제적 환경을 유지하는데 중점을 두는 거버넌스 정책을 택하고 있었다. 빈약한(poor)거버넌스는 중단기적 거시경제 실행에 중대한 영향을 줄 것이며, 생존가능성에 목표를 두고 정책을 추구하는 정부능력에도 심각한 영향을 줄 것이라고 거버넌스 이슈에 대한 관심을 표명하였다.<sup>112)</sup>

경제협력개발기구(OECD)는 거버넌스를 사회·경제적 발전을 위한 자원 관리와 연관하여 한 사회를 통제하고, 정치적 권력을 행사할 때 사용하는 것으로 보고 있다. 여기서 공적 권력의 역할은 이익분배 결정과 경제적 관리자가 기능하는 환경을 만드는 것 까지 포괄하여 광범위하게 정의하고 있다. 글로벌거버넌스 위원회(Commission on Global Governance)에 따르면 거버넌스는 개인과

---

110) Anne Mette Kjaer, 이유진역, 『거버넌스』, p. 214.

111) Thomas G Weiss, " Governance,good governance and global governance : conceptual and actual challenges," p.797.

112) Ved P. Nanda , " The Good Governance Concept Revisted ," pp.276-277.

제도, 공과 사, 그들의 공통된 업무를 관리하는 많은 방식들의 합이다. 다양한 이익들과 갈등하거나 혹은 수용하고 협력적으로 그것을 받아들이는 행동, 그런 지속적인 과정을 거버넌스 보는 것이다. 또한 거버넌스는 사람들과 제도가 자신들의 이익(interest)을 인식하였거나 혹은 그것에 동의하였던 비공식적인 조정과 마찬가지로 공식적인 제도와 레짐이 협력할 수 있도록 권력을 부여하는 것도 포함하고 있다.<sup>113)</sup>

UN의 하부조직이면서 개발도상국의 원조계획을 조정하는 UNDP도 거버넌스를 한 국가의 업무를 관리하기 위해 모든 수준에서 행하는 경제적, 정치적, 행정적 권력(authority)의 행사라고 본다. 여기서 거버넌스는 시민과 집단이 자신들의 이익을 표현하고, 자신들의 의무와 법적 권리행사가 부딪힐 때 차이를 중재하는 제도, 과정, 메커니즘도 포함하고 있다.<sup>114)</sup>

미국의 공식적인 외국 원조와 국제개발을 담당하는 USAID(U.S. Agency for International Development)의 민주주의와 거버넌스 센터는 1998년 11월 민주화와 경제성장간의 중요한 연관성을 인정하는 개념적 프레임워크(Framework)를 제공하면서 민주주의와 거버넌스의 활동범위를 법의지배, 선거와 정치적 과정, 시민사회와 거버넌스로 범주화 하였다. 통치 과정(process of governing)이 투명성, 다원주의, 정책결정에의 시민참여, 대표성과 책임성 같은 민주적 원칙들로 채워질 때 정당성을 가진다고 보았다. 또한 이 원칙들은 민주적 분권화, 입법부 강화, 정부의 도덕성(integrity), 정책 수행력, 민-군 관계에서 거버넌스 같은 5가지 영역에서 작동되어야한다고 보았다. 2005년 USAID는 개발 목표를 성취하기 위한 개발과 재건(reconstruction)원조의 9가지 원칙으로 주인의식(ownership), 역량형성(capacity building), 지속가능성(sustainability), 선택성(selectivity), 평가(assessment), 결과(result), 파트너십, 유연성(flexibility)과 책임

---

113) Thomas G Weiss, "Governance, good governance and global governance : conceptual and actual challenges," p.797.

114) Thomas G Weiss, "Governance, good governance and global governance : conceptual and actual challenges," p.797.

성(accountability)을 제시하였다.<sup>115)</sup>

한편 거버넌스를 하나의 네트워크로 정의할 경우, 공공서비스를 전달하고 공공정책을 만들고 실행하는 역할을 하는 사적 비정부기구들의 네트워크를 의미한다. 즉 정부와 이윤을 추구하지 않는 제3섹터와 사적인 것을 더한 것을 의미하는 것이다. 여기서 비정부기구는 공공서비스 제공을 위해 정부와 계약한 사기업일수도 있고, 외국과 국내 NGO 일수도 있다. 거버넌스는 이런 정부와 비정부 행위자간의 상호의존 정도를 의미하며, 정부, 비즈니스와 시민조직 간의 파트너십을 통해 재화와 서비스를 설계, 전달하는데 폭넓게 참여하도록 촉진하는 것을 의미한다.<sup>116)</sup> 이러한 거버넌스 정의는 1993년 인간개발보고서 사례를 통해 UN이 채택하였고, 1997년 세계개발보고서에서도 채택되었다.

종합하면, 거버넌스는 정치적 권위, 경제와 사회적 자원의 관리와 건전한 정책들을 형성하는 정부의 역량과 이런 정책들이 효과적이고 효율적이며, 평등하게 실행되는 것에 관한 생각이 결합된 것이다. 국제개발협력에서 논의되는 다양한 거버넌스 개념은 정부와 동의어가 아니며, 권력과 권위가 행사되어지는 방식, 국가 업무(affair)의 관리, 규칙을 정한사람과 규칙을 지키는 사람간의 관계, 갈등이 해결되는 방식, 이해가 표현되어지고 권리가 행사되어지는 방식 등 정치(politics)와 관계되어 있다.<sup>117)</sup>

반면 굿 거버넌스는 시민 혹은 이해당사자들이 추구하였던 사회, 경제적 결과로 이끄는 거버넌스의 모델 혹은 양식(mode)으로 정의된다.<sup>118)</sup> 또한 거버넌스를 권위의 행사, 통제, 관리와 정부의 권력이라고 한다면, 굿 거버넌스는 국가의 중요한 책임성에 대한 고려(consideration)에서 나온다고 본다. 이런 점에서 책임성을 정부가 어떻게 수행하는가 하는 정도에 따라 굿 거버넌스를 평가할 수 있

---

115) Ved P. Nanda , “ The Good Governance Concept Revisted , ” pp.279-280.

116) B.C. Smith, *Good governance and Development*, p.5.

117) B.C. Smith, *Good governance and Development*, p.6.

118) Tim Plumpire & John Graham , “ Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives,” *Institute on Governance December 3, 1999*, pp.3-8.

다.<sup>119)</sup> 따라서 거버넌스 정의가 굿 거버넌스로 이동하면서 굿 거버넌스는 좀 더 ‘해야만 하는 어떤 것’에 대한 규범적(normative) 견해가 두드러지게 되었다.<sup>120)</sup>

한편 굿 거버넌스를 정부형태(일반적으로 민주주의)와 정치적 가치(인권존중 같은 것)가 연관된 것 외에 추가적인 요소를 포함하여 정부조직, 제도의 개혁과 함께 정책개혁을 요구하는 정의도 있다. 이런 주장을 하는 스미스( B.C. Smith )는 굿 거버넌스를 헌법적, 정치적, 행정적 그리고 공공 정책적 맥락에서 분류하고, 각각의 맥락에서 요구되는 개혁의 속성에 대해 언급하였다.<sup>121)</sup>

헌법적 수준에서 굿 거버넌스는 정치적 권력이 분산되고, 규칙이 강화되고, 인권존중이 확보되어야 하며, 국민들에 대한 정치지도자의 책임감 강화를 위한 변화를 요구하였다. 정치적 수준의 굿 거버넌스는 국제원조기구들의 거버넌스 아젠다와 유사하게 정치적 다원주의, 광범위한 정치참여를 위한 기회, 공무원의 공권력과 직위 사용에서 청렴성과 반 부패성을 포함하였다. 행정적으로는 공공행정의 투명성과 책임성을 요구하였으며, 효과적인 공공관리, 좋은 정책을 설계하고 실행하는 능력을 포함하였다. 공공정책적 차원의 굿 거버넌스는 좋은 정부에 공공정책을 더하는 것을 의미하였다. 좋은 정부에 대해 일치된 동의를 쉽게 얻기는 어렵지만, 원조공여자 대부분은 자유시장, 사적소유권, 경제적 자유주의를 공공정책에 포함하는데 합의하고 있다. 여기서 개발은 곧 자본주의를 요구함을 알 수 있다.

유사한 시각으로 굿 거버넌스를 자유민주주의, 자유기업, 자유무역, 최소화된 국가와 자유시장 즉 자본주의를 수반하는 것으로 정의하는 학자로 레프트위치(Adrian Leftwich)가 있으며, 1990년대 서구 정치지도자들도 이런 견해를 가지고 있었다.<sup>122)</sup> 따라서 민주적 굿

---

119) Hans Peter & Ralf-Matthias Mohs, " Good Governance, Democracy and Development Paradigms " , *Intereconomics*, January/February 1992. pp.28-29.

120) Merilee Grindle, " Good enough Governance revisited," *Development Policy Review*, 25(5), 2007, p. 555.

121) B.C. Smith, *Good governance and Development*, pp.3-6.

122) Adrian Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, 14 ,1993.

거버넌스는 새로운 세계질서가 되었으며, 개발도상국에 민주화를 육성하기 위한 국제적 가이드라인으로 국제원조의 정치적 조건(conditionality)이 되었다.

주요 국제기구들의 굿 거버넌스 정의를 살펴보면, UN의 경우, 굿 거버넌스를 지속가능한 인간개발(고용창조를 위한 사적부문의 가능성을 포함)을 위한 정책으로 정의하고 있다. 따라서 정부(Government)는 민주적이고 분권화되고, 권력이 부여되며, 책임성이 있어야 한다.<sup>123)</sup> 또한 이러한 굿 거버넌스에는 평등, 참여, 투명성, 책임성, 법의지배, 효과성과 함께 부패와 폭력제거, 빈곤감소, 환경보호, 젠더평등, 지속가능한 개발이 포함되었다. 특히 사람들의 시민권 보호가 강조되었는데, 그것은 시민사회 보호를 위해 능동적인 역할을 하고, 소수의견을 존중하는 정부의 역할이 곧 굿 거버넌스 라고 보았기 때문이다.<sup>124)</sup>

UNDP는 굿 거버넌스의 원칙을 정의하는 것이 어렵고 논란의 여지가 있다고 보았다. 하지만 보편적 인식을 기반으로 5개 영역으로 범주화하였다.<sup>125)</sup> 굿 거버넌스의 5가지 원칙은 첫째, 정당성과 발언권(Legitimacy and Voice) 둘째, 방향성(Direction) 셋째, 성취(performance) 넷째, 책임성(Accountability) 다섯째, 공정성(Fairness)이다. 특히 정당성과 발언권, 공정성은 UN이 인권분야에서 반세기 이상 실행해왔던 보편적 인식이라고 주장한다. 정당성과 발언권 원칙의 세부내용에는 정책결정예의 참여, 언론·결사의 자유, 합의지향성(consensus orientation)이 포함되고, 두 번째 방향성에는 굿 거버넌스와 인간개발을 위한 장기적 시각, 이를 위한 실무 부서가 있어야 한다는 전략적 비전을 포함하였다. 세 번째 성취에는 반응성(responsiveness), 효과성과 효율성을, 네 번째 책임성에는 책임성과 투명성을 세부 내용으로 하였다. 다섯 번째 공정성은 모두에 대한 공평성, 공정하고 공평한 법의 지배를 포함하였다.

---

123)B.C. Smith, *Good governance and Development*, p.4.

124) Jang Young-rim, " A Critical Analysis on Good Governance ," pp.40-41.

125)John Graham · Bruce Amos · Tim Plumptre. "Principle for Good Governance in the 21st Century," *Policy Brief*, 15, 2003, p.3.

UNDP의 이러한 굿 거버넌스 원칙이 행정적인 측면에 치중하는 것으로 보이는 것은 UNDP의 거버넌스 개념이 ‘한 사회의 경제적, 사회적 자원배분에 관여하는 정치적 권위체가 효율적, 효과적으로 그리고 평등하게 정책을 기획하고 결정하고 집행하는 능력’이라고 정의한데 기인한다.<sup>126)</sup> 따라서 UNDP는 국제금융기구들과 달리 행정을 강조하는 경향이 있으며, 저개발국의 인적자원개발을 위한 주요 전략으로 민주적 거버넌스를 선정하고 있다.

UNESCAP(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN아시아태평양경제사회이사회)<sup>127)</sup>는 굿 거버넌스를 참여, 법의지배, 투명성, 책임성, 평등과 포괄성(inclusiveness), 합의 지향성(consensus oriented), 반응성과 효과성(effectiveness) 그리고 효율성(efficiency)이란 8가지 특징이 결합된 것으로 정의한다. 참여는 정책결정 과정과 발언권을 가지는데서 남녀가 평등하게 참여하는 것을 의미한다. 법의지배는 인권을 보호하고, 투명성은 모든 법집행이 적절하게 집행되는 것에 대한 요구이다. 책임성은 정책결정과 실행에서의 책임성을 의미하며, 평등은 사회 모든 구성원이 자신들의 복지향상을 위한 기회에서 평등함을 의미한다. 합의지향성은 서로 다른 집단들의 각기 다른 이해를 중재하여, 받아들일 수 있는 합의로 만들어내는 정부의 역할을 말한다. 반응성은 국민들의 요구에 대해 합리적인 시간 내에 적절하게 답하는 정부의 책임을 의미한다. 효과성은 효과적으로 자원을 관리하는 것을 포함한다.<sup>128)</sup> UNESCAP의 굿 거버넌스는 이런 8가지 요소를 관찰하여 정책결정 과정에 불이익을 받는 사람들의 목소리(voice)를 반영하고 부패를 철폐하는 레짐(regime)을 의미하였다.

대표적인 국제금융기구인 세계은행의 굿 거버넌스는 관계당국

126) 김은주, “거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가 발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로,” p.36.

127) UNESCAP(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN아시아태평양경제사회이사회)는 1947년 유엔경제사회이사회 결의로 창립되었다가 1974년 현재의 이름으로 명칭이 바뀌었다. 이 기구는 아태지역의 경제재건과 개발, 경제활동 수준 향상 및 지역 내 지역 외 국가들과의 경제적 관계를 유지하고 강화시키는 것을 주목적으로 하고 있다.

128) Jang Young-rim, " A Critical Analysis on Good Governance ," pp.39-40.



(authorities)의 선택, 책임성과 교체( 발언권(Voice),책임성; 안정과 폭력의 부재), 제도의 규제, 자원관리의 효율성(규제의 틀; 정부의 효과성), 시민사회, 경제와 정치행위자간의 상호작용과 법제도의 존중(부패의 통제 ;법의지배)으로 정의하고 있다.<sup>129)</sup>

세계은행의 대표 경제학자였던 카우프만 (Daniel Kaufmann) 역시 굿 거버넌스는 발언권(Voice)과 책임성(참정권, 공민권과 인권평가), 정치적 안정과 폭력(정부에 대한 폭력 위협 혹은 정부 교체 확률 평가), 범죄와 테러리즘의 부재, 정부 효과성(관료기구의 능력과 공공서비스의 질 평가), 규제적 부담의 부재(시장에 불리한 정책의 발생률 평가), 법의지배(계약 집행, 경찰과 법원의 질 평가, 사법부 독립과 범죄 발생률 포함), 부패의 통제 (권력으로 사욕을 도모하는 행위 평가, 작은 부패와 거대 부패 즉 특권계층의 국가 포획을 포괄함) 이 6가지를 통해 측정될 수 있다고 보았다.<sup>130)</sup>

이러한 국제기구들의 거버넌스와 굿 거버넌스 정의를 한눈에 알아보기 쉽게 표로 정리하면 아래<표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 국제기구의 거버넌스와 굿 거버넌스 정의

국제기구	거버넌스	굿 거버넌스
World Bank	한 나라에서 권력이 행사되고 결정이 이루어지는 제도와 과정	책임성과 포괄성(inclusiveness) : 선택(selection) 책임성과 권력 교체 ( 표현의 자유와 책임성; 안정과 폭력의 부재); 제도의 효율성, 규제, 자원관리( 규제의 틀, 정부효과성); 시민 사회, 경제, 정치 행위자간의 상호작용과 법, 제도의 존중 (부패의 통제; 법의지배)
	모든 수준의 국가 업무를 관리하	참여, 투명성, 책임성, 효과성, 공정성,

129) Merilee Grindle, “ Good enough Governance revisited,” 2007, p.556.

130) 마득용, “사회적 자본, 민주주의와 거버넌스 : 국가차원에서의 다국 비교 연구”, 『한국정치연구』, 18(1), 2009, p.180.

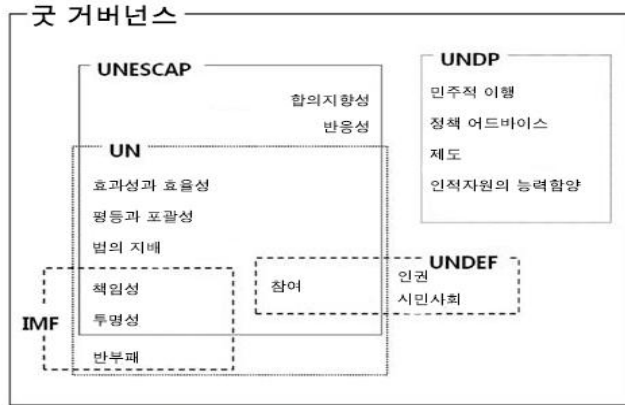
UNDP	<p>기 위한 정치,경제,행정 권력의 행사.</p> <p>시민과 집단이 자신들의 이익을 표현하고, 그들의 법적 권리를 행사하고, 서로간의 차이를 중재하고 의무를 준수하도록 하는 메카니즘, 과정, 제도 포함함.</p>	<p>법의 지배 증진, 정치적, 사회적, 경제적 우선순위가 사회의 광범위한 합의에 기반할 수 있도록 보장.</p> <p>가장 가난하고 취약한 사람들의 목소리가 개발자원 분배에 대한 정책결정에 반영되도록 보장.</p>
IMF	<p>IMF는 거버넌스의 경제적 측면에 국한됨;</p> <p>공적 자원 관리의 증진 ;</p> <p>개발지원과 투명하고 안정적인 경제 유지 그리고 사적 부문 활동이 효과적이 되도록 도움을 주는 규제 환경의 유지</p>	<p>법의 지배 확립, 공공부문 효율성과 책임성 향상, 부패적결</p>
DFID (영국국제개발부)	<p>국가의 체제, 규칙, 제도- 행정부, 입법부, 사법부와 군대 -가 중앙과 지방 수준에서 작동하는 방식과 국가가 사적 부문과 시민사회, 개별사회와 관계를 맺는 방법</p>	<p>7가지 핵심 거버넌스 역량들 포함 ;</p> <p>(1)모든 사람들에게 기회가 제공되는 정치체제 작동 (2) 정부정책과 실천에서 영향력 행사 (3) 거시경제 안정 제공 (4) 빈곤 감소 위해 필요한 성장 증진 ; 친 빈곤 정책 수행 (5) 기본 서비스의 공평하고 보편적인 조항 보장 ; 개인의 안전과 안보 확보 (6) 책임성 있는 국가안보계획의 관리 (7) 정직하고 책임성 있는 정부 발전</p>
USAID (미국국제개발처)	<p>효과적이고 효율적이며 책임성 있는 공공관리 과정을 발전시키는 정부의 능력은 허약한 민주적 체제를 가진 정부 보다는 민주적 체제가 강화되고 시민의 참여에 개방적 일 때 가진다.</p>	<p>민주적 거버넌스 ; 투명성, 다원주의, 정책결정에 시민의 개입, 대표성과 책임성 ; 5가지 영역에 중점을 둠 ; 입법부 강화, 분권화와 민주적 지역 거버넌스 ,반부패, 민-군관계 와 정책수행력 증진</p>

출처: Merilee Grindle, " Good enough Governance revisited," 2007, pp.556-557.

아래 <그림 II-1>는 UN 산하 각 국제기구들의 굿 거버넌스 요소를 정리한 것으로 각 기구의 성격과 역할에 따라 굿 거버넌스의 강조점에서 차이가 있음을 알 수 있다. 예를 들면 IMF의 경우 국제금융기구로서 활동영역이 주로 경제적인 측면에 국한되고 있어 사회적 개발기구인 UNDP 의 굿 거버넌스 요소와 차이가 있다. 하지만

2000년 이후 경제적 요소를 강조하는 국제금융기구들과 사회적 개발기구, 민주주의적 지원을 강조하는 기구들 간에 활동영역의 구분이 줄어들면서 상당부분 겹쳐지면서 명백한 차이는 없어졌다. 하지만 각 기구들이 굿 거버넌스를 실행하는 과정에서는 여전히 미묘한 차이를 보이는 것도 사실이다.

<그림 II-1 > 국제기구의 굿 거버넌스 요소 131)



출처: Jang Young-rim, "A Critical Analysis on Good Governance," p. 41.

### 3. 굿 거버넌스 한계와 대안

굿 거버넌스가 원조기구, 정부, 연구자, 미디어 등에서 관심을 받기 시작한 것은 1990년대 초이다. 굿 거버넌스의 굿(good) 형용사는 국가, 도시 혹은 기구가 통치되는 방식에 관한 판단과 연관되면서, 적절한 절차, 투명성, 정책결정과정과 질(quality), 그 외 다른 문제에 대한 평가적인 질문을 제기하였다. 개발 원조기구에서 굿 거버넌

131) UNDEF (UN민주주의기금, UN Democracy Fund)는 2005년 전 유엔사무총장 코피 아난이 유엔신탁기금(United Nations General Trust Fund) 산하에 설립한 기구이다. 이 기구는 민주적 가치 증진, 세계 곳곳의 민주화 지원을 목적으로 세계 거대 민주주의 국가 지도자들에 의해 시작되었다. 기구의 프로젝트는 주로 민주적 제도 형성과 강화, 인권증진, 민주적 과정에 모든 집단의 참여를 보장하는데 중점을 두고 있다.

([http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Democracy\\_Fund](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Democracy_Fund) 검색일. 2014.3.10.)

스는 수혜국 정부에게 자신들의 목표를 위한 정책도구 마련을 위한 기대, 행정과정을 요구하기 위한 일반적 원칙으로 제공되었으나, 냉전 종결 후에는 새로운 원조의 조건이 되었다. 조건의 기준인 굿 거버넌스는 수혜국의 정치과정을 조정하고 다당제, 국가의 헌법적 정치과정과 정부의 구조방식 통제와 같이 정치와 행정개혁을 조건으로 하였다.

새로운 유행어가 될 정도로 굿 거버넌스 용어가 빈번히 사용되었지만, 동시에 한계도 드러나기 시작하였다. 굿 거버넌스의 한계에 대한 도어본(Martin Doornbons)의 지적은 굿 거버넌스의 핵심의미와 생각에서 공통된 합의가 거의 없다는 것이다.<sup>132)</sup> 굿 거버넌스가 무엇을 의미하는지, 보편적 개념인지, 공여자는 수혜국을 무엇으로 판단하고 조정하는지, 굿 거버넌스를 원조조건으로 사용하는 것이 올바른지 혹은 적절한지에 대해 제기되는 질문에 답하기에는 서구 공여기구들이 제시한 굿 거버넌스의 보편성기준은 한계가 있다는 것이다. 이들의 기준은 자신들의 주변세계를 조정하고 인식하는 방식이며 자신들이 사용하던 방식에 의해 기준을 정한 것으로 합의에 의한 것이 아니었다. 서구공여자들이 자신들의 기준을 보편적이라고 선택한 것이며, 이런 보편성에 입각하여 굿 거버넌스는 실행되었던 것이다. 이런 식의 기준점도 실행목표도 없는 원조는 결국 개발도상국에서 원조의 효과성 문제를 결과하게 되었다.

원조효과성 문제가 제기되면서 세계은행을 중심으로 국제기구들은 굿 거버넌스를 개발원조의 조건에서 선택적 사항>Selectivity)으로 전환하였다. 즉 굿 거버넌스를 조건으로 지원하는 것이 아니라 굿 거버넌스 성과를 보이는 지역을 선택하여 지원하는 방향으로 변경하였던 것이다. 공여자들이 결과 지향적이고 비용 효과적인 선택성>Selectivity)을 합리화하고 옹호하면서 굿 거버넌스의 미래와 내용에 대해 합의점을 찾기는 더욱 어려워졌다. 또한 선택성이 정당화를 위한 정치적 도구가 되면서 문제가 발생하였다. 즉 실제 지원 현장에서 거버넌스를 실험하고 조사하는 방식을 어떻게 정당화 할 것

---

132)Martin Doornbons, "Good Governance ;The Rise and Decline of a Policy Metaphor?," pp.93-107.

인지, 과제를 수행하는 직원들의 선택 도구는 무엇인지, 직원들이 어떤 선택을 위한 전문지식을 가졌는지 등의 문제가 제기되는 것이다. 하지만 가장 근본적인 질문은 굿 거버넌스가 그렇게 가치있는 대상이라면 굳이 조건을 붙일 필요가 있는가 하는 점이었다.

다음은 굿 거버넌스의 설명력 문제이다. 굿 거버넌스는 정치적 차원뿐 아니라 공공관리까지 광범위한 영역을 포함하고 있어 굿 거버넌스로 설명되는 범위와 결정권의 정도가 모호하다는 것이다. 정부 혹은 공공부문에서 사용하는 거버넌스 개념에는 공공권력과 정책결정의 제도적 토대와 함께 제도, 체계, 게임의 법칙도 포함되었다. 또한 정치와 경제적 상호작용이 구조화되는 방식을 결정하고, 결정이 만들어지고, 자원이 배분되는 방식을 결정하는 요인도 포함하고 있었다. 이런 개념들에 의하면 굿 거버넌스는 정치체계의 긍정적인 특징으로 정부가 수행해야 하는 바람직한 것들이었다. 이렇게 굿 거버넌스가 다른 어떤 것보다 우월한 개념이 되면서 구성 내용은 점점 확장되었고 서구인의 눈에는 이런 내용이 모두 타당한 원칙으로 보였다.<sup>133)</sup>

굿 거버넌스의 광범위한 일반화, 과도한 개념 확장은 해야만 하는 것이 무엇인지, 언제 해야 하는지, 어떻게 해야 하는지에 대한 의문을 제기하게 되었다.<sup>134)</sup>

또한 국제기구와 공여자들이 굿 거버넌스 성취를 위해 제시하는

---

133) Tim Plumpire & John Graham, "Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives," p.11.

굿 거버넌스로 지적되는 내용은 헌법적 정당성, 민주적 선거, 인권존중, 법의 지배, 정치적 개방성, 법의 예측가능성과 안정성, 관용, 평등, 대중 참여, 공공 목적 지향적인 공공비용지출, 사법적 독립, 투명성, 부패의 결여, 활동적인 독립미디어, 정보의 자유, 행정능력, 행정의 중립성 : 장점에 기반한 공공서비스, 공공의 관심이슈에 대한 대중이익을 위한 책임성 같은 것들이다.( Tim Plumpire & John Graham, "Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives," p.11.)

그린들(Merilee Grindle)은 1997년부터 2003년까지 세계개발보고서를 통해 굿 거버넌스 아젠다가 어떻게 확장되어갔는가를 분석하여 표로 작성하기도 하였다.(Merilee Grindle, "Good Governance: The Inflation of an Idea," p.8. 표 참조)

134) Merilee Grindle, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 2004. pp.525-526.

의회민주주의, 시장제도, 사법제도, 연방제도 등은 특정국가의 제도적 정책적 맥락, 리더십 경험을 무시한 서구 선진민주주의 국가들의 기준을 일반화하는 것이다. 하지만 실제 굿 거버넌스를 실행할 대상국들은 제도, 정책결정 공간, 공공조직이 취약하고 불완전하며, 인적 자원 역시 취약하여 정부정당성, 정치리더십에 의문이 제기되는 개발도상국, 체제전환국, 빈곤국가가 대부분이다. 따라서 이러한 굿 거버넌스 요소들은 개발도상국들의 현실을 반영하지 못한 것이며, 이들 국가에 굿 거버넌스 실행을 전적으로 요구하는 것은 무리라는 것이다.

한편 국제개발원조 기구내부의 굿 거버넌스에 대한 이해의 차이를 굿 거버넌스의 또 다른 한계로 볼 수 있다.<sup>135)</sup> 국제개발 원조기구는 국제금융기구를 중심으로 사회경제적 개발을 우선시하는 개발기구와 민주주의의 원칙에 우선순위를 두고 원조를 진행하는 기구로 나뉘어진다. 민주주의 지지자들은 개발주의 원조의 가치와 방식이 모호하다고 보았고, 개발주의자들은 민주주의자들의 정치적 원조 방식에 부정적인 시각을 가지고 있었다.

개발주의자들의 정치적 목표는 민주주의가 아니라 가난한 국가에서 사회경제적 조건이 향상되는 것이었기 때문에 가난한 국가들이 개발트랙을 가져올 때까지 권위주의적 지배가 유지되는 것은 어쩔 수 없는 일이며 개발이 지속적으로 성취될 때까지 민주주의는 기다려야 한다고 생각하였다. 그러나 미국을 중심으로 한 민주주의 프로모터(promoters)들은 경제적으로 성공한 대부분의 국가들은 민주주의 체제이며, 민주주의는 개발에 좋은 것이라는 확신을 가지고 있었다.

이러한 양진영간 입장 차이는 1980년대 이후 계속되었으나 1990년대 냉전종식으로 시장경제와 자유민주주의가 승리할 것이라는 낙관주의 등장 이후 좁혀지는 듯하였다. 1990년대 민주주의 원조가 성장하면서 세계적으로 민주주의 확산이 가속화되었고, 사회경제적 원조단체들도 소규모 전문가 집단 활동을 통하여 이런 민주주의 프로

---

135) Thomas Carother, "The Elusive Synthesis," *Journal of Democracy*, 21(4), 2010, pp.12-23.

그램에 참여하였다. 거버넌스 중심의 민주주의 프로그램은 민주적 역할이 좀 더 효과적이 되도록 제도를 만드는데 중점을 두었다. 많은 사회경제적 원조단체들이 이런 제도들을 일선에서 운영함으로써 민주주의 원조프로그램이 사회경제적 이슈와 교차되는 지점을 만들어냈다.

이후 양 진영은 활동과 조직적 경계의 차이가 희미해졌다. 세계은행 같은 주요 개발기구들이 개발 아젠다 세팅에 민주적 포괄성을 포함시키자 유럽과 미국의 민주주의 원조기구들은 이를 지지하였다. SIDA (스웨덴 국제개발기구)는 개발업무에서 권리의 관점을 가지고 경제적, 사회적 권리와 정치적이고 시민적 권리 양자를 통합하려는 시도를 한 대표적 기구였다. 정치를 고려하는 개발기구들이 성장하면서 반응성, 투명성, 책임감 같은 거버넌스의 정치적 기준이 규범적 기준으로 채택되었고, 비 이데올로기적 곳 거버넌스와 민주적 개념으로서 곳 거버넌스의 구별도 희미해졌다.<sup>136)</sup>

이러한 점점들로 인해 개발과 민주주의 양 진영 모두 곳 거버넌스에 민주주의를 포함하는 듯이 보였으나, 많은 개발주의자들은 ‘빈곤국의 개발트랙에서 권위주의 지배는 필연적 이었다’고 생각하였다. 또한 곳 거버넌스 수행이 불가능한 ‘취약국가들’(the fragile states)’에서 시도된 민주화는 해가되는 결과를 가져왔다고 보았다.<sup>137)</sup> 개발도상국에서 민주주의지지 목소리는 개발주의자들의 입지만 전반적으로 제한하였다는 것이다. 개발주의자들은 민주주의자들이 선호하는 정책처방만으로는 부족하며 사회와 제도의 변화를 주도하는 것이 무엇인지에 대한 재검토와 새로운 방향제시가 필요하다고 생각하였다. 각 나라는 출발점이 다르며 체계의 일부 변화가 다른 부분의 선택을 촉발하며 이런 것들은 누적되는 과정을 거친다고 보았던 것이다. 이런 시각은 곳 거버넌스와 미묘한 차이가 있었다.<sup>138)</sup>

---

136)Thomas Carother, " The Elusive Synthesis ," p.23.

137)Brain Levy, " The Case for Principled Agnosticism," *Journal of Democracy*, 21(4), 2010, p. 27.

138)Brain Levy, " The Case for Principled Agnosticism," p.30.

개발주의와 민주주의 지지 진영 간의 인식차이는 학자들뿐 아니라 실천현장에서도 발생하였다. 이 문제는 실행현장에서 공여자인 개발기구뿐 아니라 수혜국 정부에도 정책적 혼란을 야기하였는데, 결국 이것은 굿 거버넌스의 이해에 대한 보편적 합의가 부재함을 의미하는 것이었다.

이러한 굿 거버넌스의 한계를 극복할 대안으로서 그린들(Merilee Grindle)은 ‘적합한 거버넌스( good enough governance)’를 제시하고 있다.<sup>139)</sup> 굿 거버넌스 실행은 취약국가들에서 많은 약점들을 고치기 위한 도전으로 약점을 어떻게 고칠 것인가의 문제가 아니라 희소한 인적, 물적, 조직적 자원을 가지고 어디에 우선순위를 두어야 할 것인가에 집중했어야 한다는 것이다. 적합한 거버넌스( good enough governance)는 고칠 것이 많다고 동시에 고칠 수 없으니 중요한 것에 우선순위를 두고 개발 국가의 조건에 맞게 제도와 역량을 형성해 나가는 것으로 보았다. 우선순위는 자국의 역사적 증거(historical evidence), 순서(sequence), 시기를 고려하여 평가해야 하며, 빈곤감소, 민주주의 목표의 우선성은 조심스럽게 선택해야 한다고 보았다. 따라서 적합한 거버넌스는 정치적, 경제적 개발에 필요한 거버넌스의 최소조건에 대한 관심이라 할 수 있다.

굿 거버넌스는 실제 개발현장에서 우선순위를 어디에 둘지, 희소자원을 배분하는 방식이나 지침도 없이 성취를 위해 해야 하는 것들의 목록만을 제시하고 있다. 반면 ‘적합한 거버넌스’는 ‘해야만 하는 것들’의 아젠다를 제한하여 특정국가의 실천가들이 결정의 역량을 증가시키도록 하였다.<sup>140)</sup>

굿 거버넌스가 개도국들의 경제성장, 민주주의, 공공행정 등에 긍정적인 영향을 미친다는 결과들과 함께 굿 거버넌스 아젠다를 포함한 개발원조가 오히려 개도국의 거버넌스 능력을 약화시킨다거나, 민주주의, 빈곤감소, 경제성장에 필연적이거나 본질적인 것이 아니라는 연구 결과들도 있다.<sup>141)</sup> 굿 거버넌스가 중요한지 아닌지 문제

---

139) Merilee Grindle, “Good Enough Governance Revisited,” *Development Policy Review*, 29(S1), 2011, pp.s199-s200.

140) Merilee Grindle, “Good Enough Governance Revisited ”, 2011, pp.s217-s218.



는 개념 자체의 문제가 아니라 이렇게 확장된 굿 거버넌스의 개념을 실제 현장에서 어떻게 각 국가들의 실정에 맞게 적용하여 성과를 내는가의 문제인 것이다. 따라서 그린들이 제시하는 ‘적합한 거버넌스’는 너무 확장되고 보편화되어 개발도상국들의 실행 현장의 현실과 괴리되어 있는 문제를 해결하는 대안으로서 가능성은 있다. 하지만 이 제안에서도 우선순위를 누가 매길 것이며, 특정 국가에 가장 적합하고 필요한 거버넌스의 최소조건을 누가 결정할 것인가의 문제가 남아있다.

또한 굿 거버넌스 한계논의에서 지적되었듯이, 다분히 서구적 시각에서 탄생한 굿 거버넌스 개념을 서구와 다른 사회문화적 배경을 가진 개발도상국, 취약국가, 체제전환국들에 일반화하여 실행하면서 성과를 기대하는 것은 그 자체가 무리이다. 하지만 문화적 경계를 넘어 적용되는 보편적 규범과 가치도 존재하기에 가치규범으로서 굿 거버넌스를 결정하는 문제, 서구적 관점에 치중되어 과도하게 확장된 개념과 기준을 분리해내야 하는 문제와 과제가 남아있다.

#### 4. 국제원조와 굿 거버넌스의 관계

굿 거버넌스 개념은 개발학에서 논의되기 시작하면서 국제원조와 긴밀한 연관성을 가지게 되었음은 이미 언급하였다. 특히 1990년대 이후 국제원조에서 굿 거버넌스가 목표성취를 위한 도구이자 원칙이 되었기에 이러한 관계를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 국제원조와 굿 거버넌스에 관한 언급 전에 원조의 정의, 목적 등 국제원조에 관한 내용을 먼저 살펴보기로 한다.

##### 1) 원조의 개념과 목적

---

141) Grindle은 중국의 예를 들어 경제성장이 일어나고 빈곤이 감소된 결과 대부분의 중국시민들은 보다 나은 거버넌스 혜택을 보고 있다고 보았다. 장하준은 굿 거버넌스는 사실 개발의 결과라고 말하기도 한다. (Grindle, “Good Governance: The Inflation of an Idea,” pp.9-13.)

원조가 언제부터 시작되었는지 정확하지는 않다. 하지만 오늘날과 같은 형태는 1940년대부터이며, 제2차 세계대전 이후 유엔, 세계은행, 경제협력개발기구(OECD) 등의 설립을 통해 전후 신생독립국을 비롯한 가난한 국가들의 재건을 지원하기 위한 다양한 대외지원활동이 오늘날까지 원조활동으로 이어졌다. 대외원조는 자본, 상품, 용역을 타국과 그 국민을 위하여 국제적으로 공여하는 것을 의미하고, 해외원조(foreign aid), 개발원조(development aid), 개발협력(development cooperation), 개발지원, 국제원조 등 다양한 용어로 사용되고 있다.<sup>142)</sup>

원조란 일반적으로 재화와 용역 같은 실물자원과 금융자원을 자유시장 조건보다 유리한 조건으로 제공하는 행위이지만, 일반적으로 통용되고 있는 원조의 개념은 OECD(경제협력개발기구, Organization for Economic Cooperation and Development)의 DAC(개발원조위원회, Development Assistance Committee)에서 규정하고 있는 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 정의이다. OECD/DAC은 개발원조를 개발도상국에 대한 자금의 흐름으로 정의하고 공적개발 원조는 개발도상국의 경제개발과 복리증진을 위하여 원조공여국의 재정자금을 사용하거나 제공하는 것으로 규정하고 있다.<sup>143)</sup>

원조의 형태도 초기 국가 간 원조는 주로 미국 정부가 자본 또는 기술을 무상으로 이전하는 형태였으나, 개발협력 제공 공여자 수가 점차 늘어나면서 무상원조, 유상원조, 기술협력 등 다양한 형태가 되었다. 자본이전은 공공부문 뿐 아니라 상업차관, 민간투자 등을 통하여 민간부문 이전도 점차 증가하였다. OECD/DAC는 1969년 공적개발원조(ODA)를 개도국의 경제사회개발을 증진할 목적으로 이루어지는 공적거래 중 양허적(concessional) 금융조건만으로 한정하면서 ‘기타공적자금의 흐름’을 공적개발원조(ODA)와 분리하였다. 또한 ODA는 DAC가 정한 공적개발원조 수혜목록에 포함된 국가와

142) 김민주, “원조 수혜국의 거버넌스; 원조수혜를 위한 이행조건인가? 선택조건인가?” 『한국행정학보』, 45(4), 2011, p.254.

143) 라미경, 『국제NGO의 이해』, 과주: 한울출판사, 2008,p.19.

지역 또는 다자간 개발기구에 제공되는 자금 또는 기술협력을 의미하였으며, OECD/DAC 수원국 목록에 속하는 국가와의 다양한 거래를 모두 개발협력의 형태로 보았다.<sup>144)</sup>

원조제공은 중앙정부, 지방정부 또는 집행기관을 포함하는 공적인 기관들에 의해 이루어지며, 개발도상국의 경제발전, 복지증진이 목적이었다. 자금은 양허적 성격으로 10% 할인율이 적용되어 최소 25% 이상의 증여율(grant element)이 되어야 한다.<sup>145)</sup> 군사적 목적과 연관된 자금은 공적개발원조에서 제외되지만 인도적 원조, 개발 활동을 지원하기 위해 공여국의 군사력을 사용함에 따라 추가적으로 발생하는 비용은 공적개발원조(ODA)로 간주한다.

원조관련 용어는 이런 공적개발원조 외에 국제협력, 경제협력, 개발협력, 공적원조, 공적개발금융 등이 유사개념으로 사용되어지고 있으며 이 개념들을 구분하여 정의하면 다음과 같다.<sup>146)</sup>

국제협력은 국가 간, 국가와 국제기관 간에 이루어지는 모든 유·무상 자본, 교역, 기술인력, 사회문화적 협력과 같이 국제사회의 다양한 형태의 교류를 포괄하는 개념이다. 국가 간 재원이 이전되는 경우도 있지만 단순 교류협력일 경우 실질적인 재원 이전은 없어 경제협력, 개발협력, 개발원조와 차이가 있다.

경제협력은 보통 투자 및 자본협력을 의미하고 광의의 무역을 포함한 모든 경제교류를 지칭하는 개념으로 국가 상호간 이전되는 재원을 포함한다. 선진국 간, 개도국 간, 선진국과 개도국 간 경제 분야의 제반 협력관계는 이런 경제협력 범주에 포함된다.

---

144) 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, 2013, 서울: 한울, pp.27-28.

145) 증여율은 원조조건을 유연성을 표시하기 위한 지표로서 OECD/DAC이 채택한 것이었다. 원조가 상업을 기반으로 한 융자에 비해 개발도상국에 어느 정도 유리한가를 나타내는 것이다. 개도국 원조에는 자금 등을 증여하는 경우와 나중에 상환 받는 경우로 나뉜다. 대부의 이율, 상환기간, 거치기간 등을 함수로 표시되는 증여율은 원조의 질을 나타내는 지표이다. 수치가 높을 수록 질이 우수한 원조인데, 증여 경우 증여율은 100%이다. 개도국에 대한 정부 자금 흐름 중 증여율 25% 이상인 것을 공적개발원조로 간주한다. 이것을 증여 상당 분, 양허율 등으로 부르기도 한다. (김영진, "사회주의 국가의 개혁 · 개방정책과 공적개발원조(ODA)의 역할; 중국 · 베트남 사례의 북한에 대한 시사점," p.29.)

146) 김영진, "사회주의 국가의 개혁 · 개방정책과 공적개발원조(ODA)의 역할; 중국 · 베트남 사례의 북한에 대한 시사점," pp.27-29.

개발협력은 ‘개발재원의 이전’ (transfer of resources for development)으로 개도국의 복지나 경제성장에 기여할 수 있고, 주로 선진국이나 국제기구가 일방적으로 이전하는 재원을 의미한다. 군수물자 구매 지원, 종교, 예술, 문화 활동에 필요한 원조, 유리한 조건으로 개도국에 물품을 판매하는데 드는 비용 등은 개발협력에 포함되지 않는다.

공적원조는 1990년대 개발원조위원회가 구 사회주의 국가에 대한 시장경제체제이행을 지원하는 과정에서 등장하면서 개발원조대상국을 Part I (일반 개도국)과 Part II(구 사회주의 국가 및 선발개도국)로 구분하였다. Part II 국가에 대한 원조를 ODA와 구별하여 공적원조(OA; Official Aid)로 부른다.

공적개발금융 용어는 양자간 ODA, 다자간 증여 및 양허·비양허성 차관, 리파이낸싱(refinancing)차관 등을 포함한 개도국 자금흐름을 측정하는데 사용하는 개념이다.

이러한 용어들은 국제원조에서 혼재되어 사용되고 있다. 하지만 본 논문은 분석대상이 공적개발원조(ODA)의 수행주체들인 국제기구, 공여국의 원조기구들인 만큼 원조의 개념은 공적개발원조(ODA) 정의에 따르고자 한다.

개발도상국에 대한 개발자금은 공적개발원조 (ODA)외에도 기타 공적자금(Other Official Flow), 민간자금(Private Flow), 순 민간 증여(Net Private Grants)등이 있다. 기타공적자금은 공적개발원조(ODA)조건을 충족시키지 못하는 공적부문간의 거래를 말하고, 민간자금은 시장거래조건에 의해 제공되는 지원의 종류를 말한다. 순 민간증여는 NGO 등 민간부분에서 개도국, 다자간 국제기구, 국제 NGO 등에 지원하는 것이다. 이러한 개발자금을 알아보기 쉽게 정리하면 아래 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 개도국에 대한 개발자금의 흐름

구분	양·다자	유·무상	내용
공적개발원조	양자간	무상	기술협력, 프로젝트 원조, 식량원조,

(ODA)		유상	긴급재난구호, NGO에 대한 지원 등 양허성 공공차관
	다자간		국제기구 분담금 및 출자금
기타공적자금 (OOF)	양자간	유상	공적수출신용, 투자금융 등
	다자간	무상	국제기관 용자
민간자금 (PF)	-	유상	해외직접투자, 1년이상의 수출신용, 국제기관용자, 증권투자 등
NGO참여	-	무상	NGO에 의한 참여

출처: 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p.28.

원조를 수행하는 주체는 국제개발협력 정책을 결정하고 집행하는 다양한 국제기구, 각국의 협력기관, 시민단체 등으로 정책행위자도 다양해지고 있다. 수행주체의 다양화는 다양해진 개발환경에 좀 더 적극적으로 대응하려는 국제사회 노력의 일환으로 공적개발원조(ODA)뿐 아니라 국제기구, 기금, 각종 프로그램 등이 확대되었고 실행방법도 다각적으로 발전하였다. 전통적인 OECD/DAC의 공여국이나 UN과 그 하부 기관, 개발은행뿐만 아니라 신흥 공여국(Emerging donor), NGO/CSOs, 민간기업 등이 개발협력의 새로운 주체로 등장하였다. 이런 다양한 정책행위자의 등장으로 프로젝트 간 중복, 대립의 문제가 발생하면서 원조채널, 원조기관 간 정책 및 집행상의 조정 및 역할 분담이 필요해졌다. 이런 역할을 세계은행의 자문단회의, UNDP의 조정회의(Roundtable Meetings) 등이 하고 있다. 한편 수행주체의 다양화에도 원조의 주요담론을 형성하고 방향을 결정하는 주체는 여전히 국제기구와 원조집행기관인데, 그것은 이들이 조사 및 연구를 진행하고, 담론을 생산 확대시키는 역할을 하고 있기 때문이다.<sup>147)</sup>

국제원조의 동기 혹은 목적은 국제원조의 주체만큼이나 다양하지만 대략 정치외교, 개발, 인도주의 및 상업적 목적, 글로벌 공공재 강화를 위한 목적, 인권보호의 목적으로 나눌 수 있다. 개발원조의

147) 박복영, “발전경제학과 국제원조의 진화,” 『경제학연구』, 62(2), 2014, p.133.

경우 여전히 경제적 목적이 중요부분을 차지하지만 사회 환경, 정치적 목적이 보다 분명하게 드러나는 추세라는 주장도 있다.<sup>148)</sup>

정치 외교적 목적일 경우, 국제안보, 국제정치 및 지정학적 분야에서 국가 간 관계가 포함되고, 공여국과 수원국간의 역사적인 외교 관계가 중시된다. 과거 냉전시대에는 공산화방지, 국제질서 안정이란 정치적 목적이 개발원조의 목적이 되는 경우가 많았으나 냉전 종식 이후 이런 원조는 상대적으로 줄었다. 하지만 오늘날에도 국가 안보이익 차원에서 이런 전략적 원조를 제공하는 국가들이 있다. 실제 국제정치 안정을 원하는 미국, 일본 같은 공여국들은 공적개발원조 분배에 있어 자국과 군사적, 정치적 관계를 맺고 있는 수원국을 우선시 한다는 연구결과도 있다.<sup>149)</sup> 프랑스도 원조가 외교 전략의 일환인 국가로 ‘연대와 영향력’이라는 슬로건을 강조하면서 구 식민지국가들과의 연대와 영향력 유지에 힘쓰는 경향이 있다.<sup>150)</sup>

한편 개발이 원조의 목적인 경우, 원조는 개도국의 사회경제적 발전과 빈곤퇴치를 위한 수단이자 목적이 된다. 자금지원, 구조조정 및 부채 탕감 등을 통해 개도국 경제를 안정시키고 기술협력을 통해 개도국 경제성장에 기여한다. 교육, 보건 분야 공공서비스 범위와 수준을 높여 개도국 국민들의 삶의 질을 제고하고 개도국 정부의 거버넌스를 확보하는 등 이타주의, 사회경제의 실현 및 세계적 연대 공고화를 목적으로 한다. 스웨덴, 네델란드, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등이 이런 원조를 진행하는 대표적인 국가들이다.

인도주의적 목적으로 원조를 진행하는 경우, 민주주의, 인권 같은 인간의 보편적 가치의 실현을 통해 절대적 빈곤을 해소하는 것이 도덕적 의무라고 생각한다. 대표적 예가 긴급구호이며 가장 논란의 여지가 적은 부분이다. 최근에는 민족 분쟁, 내전에 의한 난민을 위해 UNHCR(유엔난민 고등 판무관 사무소) 및 다양한 NGO들이 활동하고 있다. 북유럽 국가들과 1990년대 이후 일본은 인권을 원조에

---

148) 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』, 서울 : 통일연구원, 2008, p.10.

149) 구정우·김대욱, “세계사회와 공적개발원조:한국ODA결정요인 분석, 1989-2007,” 『한국사회학』 45(1), 2011, p.47.

150) 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p.33.

산 배분의 척도로 삼기 시작하였고, 원조 선진국들은 공적개발원조(ODA) 공여과정에서 민주주의, 인권개선 같은 수원국의 사회적 필요성을 고려하여 원조예산을 배분하였다.<sup>151)</sup>

경제 혹은 상업적 동기의 원조는 공여국 입장에서는 전략적 자원을 확보하려는 목적, 수원국에 대한 민간자본투자 확대에 유리한 환경 조성, 수출시장 확대를 목적으로 실시하였다. 선진 공여국들은 원조를 통해 개도국의 경제가 발전하면 자국 기업의 수출, 투자촉진, 수익성이 증대할 것으로 기대 하였으며, 자국물품 및 서비스로 개발 원조를 실시하여 수출을 촉진시키는 구속성 원조를 통하여 경제적 이익을 추구하기도 하였다. 대표적 국가가 일본으로 특히 자원개발 관련 분야 지원을 통해 자원개발권, 판매권 획득에 유리한 조건을 조성하고, 수원국 정부 인사들과의 친밀한 관계를 통해 공여국 기업 진출을 직간접적으로 돕기도 하였다.<sup>152)</sup> 인도주의적 목적을 우선시 하는 북유럽 국가들 경우도 1990년대 들어 원조를 자국의 경제적 이해를 실현시키는 수단으로 사용하고 있다는 연구들이 나오고 있다.<sup>153)</sup> 이러한 상업적 원조는 국제사회에서 비판의 대상이 되었고 수원국 경제발전을 왜곡시키고 원조비용을 증가시킨다는 문제의식이 뒤따르면서 지양하는 추세이다.

1996년 OECD/DAC은 「21세기 개발협력 전략」 보고서에서 원조의 동기를 공식적으로 인도주의적 의도, 보다 진보된 이기심의 동기와 모든 사람간의 연대로 천명하였다.<sup>154)</sup> 이것은 보다 높아진 국가-지역 간 연계성으로 서구 선진 공여국들의 생존과 번영이 개도국들과 직결되면서, 상호의존적 인식이 원조에도 영향을 미쳤음을 보여

---

151) 구정우·김대욱, “세계사회와 공적개발원조:한국ODA결정요인 분석, 1989-2007,” p.48.

152) 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』, p.11 ; 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, pp. 30-33.

153) Schraeder P. J., Hook S. W., Taylor B. “Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows,” *World Politics*, 50(2), 1998.; 구정우·김대욱, “세계사회와 공적개발원조:한국ODA 결정요인 분석, 1989-2007,” p.46.

154) OECD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, OECD, 1996, ; 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p.36.

주는 것이다. 개도국의 번영이 선진국의 상품과 서비스 시장 확대 기회를 가져오며, 개도국의 안정이 공여국의 정치사회적 이익과 직결됨을 인식하였던 것이다.

하지만 공식적인 원조 목적 천명에도 실제 원조 공여국이나 기구들은 자신들의 원조 동기, 목적에 따른 원조배분, 원조형태를 보이기도 하였다. 또한 국제개발협력의 역사에서는 각 시기마다 다른 원조의 이유, 동기가 발생하기도 하였다.<sup>155)</sup>

## 2) 국제원조와 굿 거버넌스

국제원조 공여국과 국제금융기구들이 해외원조의 효과성 향상 방안으로 굿 거버넌스를 수혜국 공여조건으로 제시하면서 국제원조와 굿 거버넌스와의 관계는 더욱 긴밀해졌다. 특히 냉전 종식 이후 배드 거버넌스는 해외원조 감소의 정당성을 제공하였고, 서구 공여국들은 거버넌스의 질, 굿 거버넌스 향상을 이유로 개입을 정당화하였다. 1990년대 들어 경제 민주화와 구조조정 실패 원인을 약한 정부구조, 행정적 비경쟁성, 부패, 정책결정의 개방성과 책임성 결여, 규칙의 부재와 같은 굿 거버넌스 결여와 연결시키면서 정당화가 가능해졌다.<sup>156)</sup>

1990년대 제도개혁을 통한 굿 거버넌스 향상이라는 개발목표는

---

155) 1945-50년까지를 전후 안보원조의 시대, 1960-70년대는 신생독립국과 개발의 시대로 불릴 정도로 개발원조가 증대된 시기, 1980년대는 구조조정의 시대로 신자유주의적 경제관이 개발원조에도 유입되어 경제침체와 금융위기로 인한 선진국의 원조피로현상이 증가되면서 선진국 원조가 축소된 시기이다. 1990년대는 냉전구조 해체와 세계화가 동시에 진행되면서 국제사회에 시장경제화 지원, 민주화지원, 인권옹호의 문제가 부각되고 지구적 공공재로서 환경문제가 대두되었다. 2000년대는 지구적 공공재 보존의 문제와 유엔의 밀레니움 선언이후 새천년개발목표를 채택하고 2015년까지 목표달성을 위해 노력하였다. 2015년이 다가오면서 국제사회는 새로운 글로벌 목표수립을 준비하고자 하였으며, 새로운 국제개발협력을 위한 국제사회의 대안마련을 위해 유엔을 중심으로 국제사회의 입장과 의견을 수렴하고자 하였다. (홍상희, “부산글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제,” 『국제개발협력』, 2012(3), 2012, pp.11-21.; 황원규, “국제개발협력의 변천과 한국 ODA의 전망 및 과제,” *DMZ PEACE CONGRESS Green Cooperation for Peace and Life THEME III*, 2010.8, pp.12-16.)

156) B.C. Smith, *Good governance and Development*, p.2.



실질적인 개선을 강요하는 정치적 조건으로 부과되었으나 2000년대 이후에는 조건이 아닌 선택의 수단(selectivity)이 되었다. 원조 효과성을 높이는데 제도적 환경이 중요하다라는 실증적 논의에 기반 하여 원조를 제공하기 위해 굿 거버넌스를 갖추고 있는 나라를 선택하기 시작하였던 것이다. 이런 경향은 다자간 뿐 아니라 양자 간 공여기관에도 확산됨으로서 국제원조에서 굿 거버넌스 개선은 원조의 목표이자 결과물이고 나아가 원조의 전제조건으로 보는 인식이 확산되었다.<sup>157)</sup>

이렇게 국제원조와 굿 거버넌스 관계가 긴밀해졌지만 이런 관계를 분석한 연구는 그리 많지 않다. 대체로 국제원조와 굿 거버넌스와의 관계는 국제원조가 거버넌스 질에 미치는 영향, 굿 거버넌스가 빈곤감소, 경제성장에 미치는 영향 등에 관하여 분석하고 있다.

굿 거버넌스와 원조의 연관성을 확인하고자 하였던 몇몇 연구를 보면 상반되는 연구결과들이 도출됨을 알 수 있다. 우선 원조와 거버넌스 관계를 부정적으로 보는 시각이 있다. 원조 수원국 80개국과 사하라이남 아프리카 32개국을 대상으로 실증분석을 하였던 내(Stephan Knack)의 연구 결과는 원조를 많이 받을수록 거버넌스의 질이 떨어진다는 것이었다.<sup>158)</sup> 거버넌스 질에 대한 원조의 영향력은 경제성장에도 심각한 결과를 가져온다고 보았다. 또한 부쉐와그링잉(Matthias Busse & Steffen Gröning)도 원조를 많이 받을수록 거버넌스 지표 값이 낮아져 원조가 거버넌스에 부정적 영향력을 가진다고 보았다.<sup>159)</sup> 원조를 많이 받은 저개발국 정부 일수록 난무하는 원조프로그램이 거래비용과 분절화(fragmentation)를 초래하여 제도의 약화를 가져오며, 개도국 정부 역시 세수확보의 노력을 게을리해

---

157) 김은주, “거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가 발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로,” p.58.

158) Stephan Knack, “Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests,” pp.310-328. ; Deborah A. Bräutigam and Stephen Knack, “Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa,” *Economic Development and Cultural Change*, 52(2), 2004, pp.255-285.

159) Matthias Busse, Steffen Gröning, “Does foreign aid improve governance?,” *Economics Letters*, 104(2), 2009, pp.76-78.

도덕적 해이가 발생하고 그 결과 거버넌스는 더욱 발전하지 못한다는 것이다.

이런 부정적 입장과 달리 원조와 굿 거버넌스의 연관성을 긍정 하는 즉 거버넌스 질이 개선되었다는 입장들도 있다. 미국의 원조기구 MCC의 지원을 받은 6개국과 지원을 받지 못한 저개발 국가들을 대상으로 DID(Difference in Difference) 분석을 실시하였던 존슨과 제이존크(Doug Johnson & Tristan Zajonc)는 원조 수혜국가의 거버넌스가 개선되는 결과를 확인하였다고 주장하였다.<sup>160)</sup> 또한 원조 수혜국 92개국을 대상으로 원조액이 정치, 행정, 사법제도 개선에 미치는 영향을 조사하였던 연구 정치, 행정 분야에서 거버넌스 개선이 확인되었으나 사법제도에서는 효과를 보이지 않았다는 결과를 얻기도 하였다.<sup>161)</sup>

다음으로 굿 거버넌스와 경제성장과의 관계에 관해 언급할 필요가 있다. 국제원조 현장에서는 굿 거버넌스가 원조의 조건이든, 선택의 기준이든 경제성장, 빈곤감소와 상당한 연관성을 가진다고 가정한다. 하지만 이 부분의 연관성 역시 논쟁 중이거나 상충적인 결과들이 제시되었다.

굿 거버넌스와 경제성장 관계를 긍정하는 입장은 거버넌스의 질이 경제성장에 긍정적인 영향을 미치고 경제성장과 굿 거버넌스는 긍정적인 인과관계를 보인다고 주장한다.<sup>162)</sup> 한편 부패는 굿 거버넌스의 실패를 가져와 경제성장과 사회적 발전의 큰 걸림돌이 된다고

---

160) Doug Johnson and Tristan Zajonc, "Can Foreign Aid Create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation." *SSRN Working Paper Series*, No.11, 2006, pp.1-40.

161) 윤지웅, 김은주, "공적개발원조가 개발도상국 거버넌스 개선에 미치는 영향," pp.395-414.

162) 이러한 주장은 라틴아메리카와 캐리비안 지역 26개국을 분석한 카우프만과 크레이(Daniel Kaufmann & Aart Kraay), 쿠르츠와 쉬랑크(Marcus Kurtz & Andrew Schrank), 쉘다다이요 외 연구자들(Harry Seldadyo et al)의 연구결과이다.(Kaufmann, D. and Kraay, A. *Growth Without Governance*, The World Bank, 2002.; Marcus Kurtz and Andrew Schrank, "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms," *Journal of Politics*, 69(2), 2007.; H. Seldadyo, E.P, Nugroho and J.Haan, "Governance and Growth Revisited," *KYKLOS*, 60(2), 2007.)

보기도 하였다.<sup>163)</sup>

한편 굿 거버넌스가 경제성장에 영향을 미치는 것은 하지만 정치제도 역시 경제성장의 원인이라고 보는 입장도 있다. 세계 125개국을 조사하였더니 시민의 참여와 책임성, 정치적 안정성과 무폭력, 법치주의의 지표가 경제성장과 유의미한 관계가 있다는 결과가 도출되었다. 이로서 전반적인 경제성장을 위해서는 대대적인 개혁보다 특정부문의 개혁이 효율적인 정책수단이라고 주장하였다.<sup>164)</sup> 또한 중국, 한국, 태국과 같은 급속한 경제성장을 이룬 국가사례를 통해 거버넌스 질이 경제성장에 중요한 역할을 하였다고 보기도 하였다.<sup>165)</sup> 즉 신속한 경제성장은 학습을 통한 거버넌스 ‘따라잡기(Catch-up)효과’에 의한 것으로 보았던 것이다.<sup>166)</sup>

반면 굿 거버넌스와 경제성장간의 관계를 부정하는 시각도 있다. 아시아 29개 국가를 분석한 연구에 의하면 조사 대상국 중 10개국의 거버넌스 수준은 평균이상이지만 나머지는 평균 이하였으며, 높은 경제성과에도 거버넌스가 상대적으로 낮은 아시아국가 대부분에서 거버넌스와 경제성장간 인과관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 반대로 거버넌스 수준이 평균을 초과하는 국가들 중 낮은 경제성장을 보이는 현상도 보였다. 이 경우 사회적 자본이 주된 효과로 작용하고 거버넌스 개선은 부수적 효과로 작용하였기 때문이다. 따라서 경제성장은 단순한 거버넌스 개선보다 사회적 자본의 개선이 동반될 때 가능하다는 것이다.<sup>167)</sup> 굿 거버넌스와 경제성장간에 직접적 인과관계가 없음을 보여주는 대표적 사례가 중국과 베트남이다. 양국은 거버넌스 지표가 국제평균 이하이지만 평균이상

---

163) Martin Wolf, "Aid Is Well Worth Trying," *Financial Times*, 5 July, 2005.

164) Kim P. Huynh, Jacho-Chavez and T.David, "Growth and governance: A nonparametric analysis," *Journal of Comparative Economics*, 37(1), 2009, pp.121-143.

165) M.JR. Olson, N.Sarna, & A.V. Swamy, "Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth," *Public Choice*, 102(3-4), 2000.

166) 정성호, "신뢰, 거버넌스와 경제성장," p.2550.

167) M.G. Quibria, "Does Governance Matter? Yes, No or Maybe: Some Evidence from Developing Asia," *KYKLOS*. 59(1), 2006, pp.99-114.

의 경제적 성과를 거두었던 반면 마르코스 시대 높은 경제성장 구도를 갖추었던 필리핀은 지속적인 정체와 하향세를 보여왔다. 이것이 거버넌스와 경제성장간 직접적 개연성이 없음을 보여주는 증거라는 것이다.

아프리카의 성장과 거버넌스 관계를 연구하였던 노만과 스티글리츠(Akbar Noman & Joseph Stiglitz)는 아프리카의 성장실패를 거버넌스 능력의 결여, 빈약성, 불운한 지정학적 위치, 식민지 유산 등에 원인을 두는 담론들을 비판하였다.<sup>168)</sup> 이 담론들은 다양하고 복잡한 아프리카 국가들을 너무 단순화하였고, 취약한 거버넌스 외에 경제적 성과를 결정하는 국가-특수적이고 특유의 요인들을 외면하였다는 것이다. 많은 거버넌스 논의가 국가를 제약하고 규제하는데 중점을 두지만, 거버넌스 성장과 개발을 위해서는 국가가 제대로 기능하고 강화될 필요가 있다는 것이다. 따라서 성공적인 성장을 위해 특정의 굿 거버넌스 아젠다 보다 성장-강화(growth-enhancing) 거버넌스에 중점을 두고 거버넌스를 개혁해야 한다고 보았다.

굿 거버넌스와 빈곤감소 간의 관계는 정치제도측면의 거버넌스와 연관된다. 즉 민주주의 발달할수록 빈곤층이 선거 참여기회가 많아지고, 이런 기회의 확대는 빈곤층에 대한 정치적 책임성도 확대시킨다는 차원에서 민주주의가 빈곤 감소에 기여할 수 있다는 입장이다.<sup>169)</sup> 즉 민주주의가 확립되면 민의수렴을 통해 빈곤해소를 위한 정책수립도 가능해 질것으로 보았던 것이다. 또한 아프리카 44개국과 라틴아메리카를 대상으로 한 실증연구 결과 민주주의가 보건, 교육, 사회안전망에 더 많은 지출을 하고 있음을 보여주면서, 민주주의 국가가 권위주의 국가들 보다 더 많은 재분배정책을 실시한다고 주장하기도 하였다.<sup>170)</sup>

---

168) Akbar Norman and Joseph E. Stiglitz, "Strategies for African Development," Akbar Noman, Kwesi Botchwey, Howard Stein and Joseph E. Stiglitz, *Good growth and governance in Africa*, UK: Oxford University Press, 2012, pp. 5-32.

169) Amartya Sen, "Democracy: The Only Way Out of Poverty," *New Perspectives Quarterly*, 17(1), 2000, pp.28-30.

170) Daron Acemoglu & James A. Robinson, *Economic origins of dictatorship and democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

또한 법치주의가 확립되면 경제가 성장하면서 빈곤감소에 영향을 미칠 것이라는 주장도 있다. 즉 법치주의가 확보되면 민간시장이 효율적으로 작동하면서 경제성장이 이루어질 것이며, 형평성 달성도 가능해질 것이라고 보는 것이다.<sup>171)</sup>

그러나 개도국의 빈곤율 변화를 살펴보았더니 민주주의가 빈곤감소에 긍정적이기는 하지만 영향력에서는 미미하였다는 결과도 있다.<sup>172)</sup> 민주주의 하에서는 빈곤층의 투표와 동원을 위해 빈곤감소에 도움이 되는 정책을 추진해야하지만, 실제로 이들의 집단행동을 끌어내기는 어렵다. 이들은 투표를 비경제적인 이유에서 실시하기 때문이다. 따라서 민주주의 국가임에도 권위주의 국가들보다 빈곤감소 성과는 크지 않으며 영향력도 미약하다는 것이다. 특히 불완전한 후진국 정치체제 경우 투표자의 선호가 왜곡되는 경우가 많고, 유권자의 정보도 부족하며 인종, 지역, 언어 등으로 사회가 분절화 되어 계급투표가 아닌 정체성 투표가 일어난 다는 것이다.<sup>173)</sup> 설사 민주주의 국가라 할지라도 정치공약에 대한 신뢰가 부족하여 빈곤감소 성과를 거두기는 어렵다고 보았다. 실증연구에서도 민주주의에 의한 빈곤감소 효과는 없었다고 주장하기도 한다.<sup>174)</sup>

80개국을 대상으로 1984-2001년까지 데이터 분석을 통해 법치주의와 빈곤층을 위한 성장간의 관계를 연구하였던 손과 카와니(Hyun H. Son & Nanak Kakwani)도 양자 간 인과관계가 없음을 주장하였다.<sup>175)</sup> 거버넌스와 빈곤감소 인과관계에 대한 또 다른 실증연구에서도 약한 인과관계만 확인되었고, 법치주의와 부정부패는 빈곤을 감

---

171) Rana Hasan, Devashish Mitra & Mehmet Ulubasoglu, "Institutions and Policies for growth and poverty reduction : The role of private sector development," *Asian Development Review*, 24(1), 2007.

172) Ashutosh Varshney, "Why Have Poor Democracies not Eliminated Poverty? A Suggestion," *Asian Survey*, 40(5), 2000, pp.718-736.

173) Phillip Keefer & Stuti Khemani, "Democracy, Public Expenditures, and the Poor : Understanding Political incentives for Providing Public Services," *The World Bank Research Observer*, 20(1), 2005, pp.1-45.

174) Michael Ross, "Is Democracy Good for the Poor?," *American Journal of political Science*, 50(4), 2006, pp.860-874.

175) Son, Hyun H. & Nanak Kakwani, "Global Estimates of Pro-Poor Growth," *World Development*, 36(6), 2008, pp.1048-1066.

소에 영향을 미치지 않는다는 결과가 도출되었다.<sup>176)</sup>

이상에서 보았듯이 국제원조와 굿 거버넌스와 관계는 주로 원조와 거버넌스 질의 관계, 굿 거버넌스와 경제성장, 빈곤감소 연관성에 대한 관심이 대부분이었다. 실제 체제전환 과정에서는 국제금융기구들의 지원, 이들과의 협력이 전환의 성과에 미치는 영향에 관심을 가지는 정도였다. 국제기구들의 굿 거버넌스 정책지원은 사회주의 체제전환국들의 법제개혁에 주력하는 경향을 보였는데, 이것은 계획경제 체제의 법질서를 시장경제체제의 법질서로 전환하는 작업이 경제적으로나 기술적 차원에서 체제전환 당사국이 해결하기 어려운 과제였기 때문이었다. 굿 거버넌스를 ‘투명하고, 책임질 수 있고, 폭넓은 참여를 허용하고, 공정한 자세로 공무를 담당하는 정부의 공공분야 관리 역량’으로 규정<sup>177)</sup>하고 있던 국제기구들은 굿 거버넌스 중에서도 재산권보호, 규제완화, 독립적인 사법부 및 부패관리를 포함한 법 규범을 중시하면서 통치구조, 선거법, 형사법 같은 부분에 관심을 가지고 기술지원 형태로 체제전환에 영향을 미쳐왔던 것이다.

이런 법제개혁을 위한 국제협력에는 국제금융기구, UN과 같은 국제기구, EU같은 지역공동체, 국제적 비정부기구 등이 참여하였고, UN, EU, 세계은행 등은 법제개혁을 위한 종합 지원능력을 갖춘 조직이기도 하였다. 특히 국제금융기구들은 굿 거버넌스 확립을 경제개발정책의 실효성 향상을 위한 핵심방안으로 생각하여 법제개혁을 통한 굿 거버넌스 확립 지원에 주목하였다.<sup>178)</sup> 국제기구들의 목표는 경제적으로 시장경제확립, 정치적으로는 민주주의 원칙을 달성하는 국제적 기준의 법제 확립이었다. 따라서 이들은 굿 거버넌스에 기반한 법체제 정비를 통해 사법권의 효율성과 실행, 법률의 집행, 안정

---

176) 김은주, “거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가 발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로,” p.139.

177) 신종대, 임을출, “법제개혁과 국제협력 모델: 북한에의 적용과 남북협력,” 윤대규 엮음, 『북한의 체제전환과 국제협력에 관한 법제도』, 파주: 한울아카데미, 2010. p.211.

178) 류길재, 민경배, “체제전환국 법제개혁을 위한 국제기구의 협력과 북한,” 윤대규 엮음, 『북한의 체제전환과 국제협력에 관한 법제도』, 파주: 한울아카데미, 2010. p.166.

성을 확보하고, 예측 가능한 사회라는 국가발전에 긍정적인 역할을 하고자 하였다.<sup>179)</sup> 국제기준에 맞는 법제도가 확립될 경우 국제사회의 자금지원, 기술원조, 외국인 직접투자를 촉진시켜 체제전환을 가속화가 가능하며, 국제원조의 궁극 목표인 지역빈곤과 인간고통 감소를 위한 지속적인 개발에도 긍정적 영향을 미친다는 것이다.

민간재원이 부재하였던 베트남의 초기 체제개혁에서도 경제개혁을 추진하는데 국제금융기구에 대한 의존도는 컸고, 이는 법제도 개혁에서 국제기구들이 설계한 내용을 그대로 적용하는 형태로 나타났다. 따라서 다양한 공여자들 간 조정 부족으로 새로 제정된 법률과 규정에서 일관성 문제가 야기되었고 적용과 집행을 방해하였다. 그러나 곧 국제금융기구들이 포괄적인 법제정비 방식을 추진하여 사적영역, 국영기업개혁, 재정부문 개혁, 무역 및 투자 등에서 경제개혁 정책을 지원하였고, 이로서 기본적인 법제도적 틀이 구축되면서 주요 경제법안의 입법과 규정이 일관성 있게 준수되도록 하였다.<sup>180)</sup>

이렇듯, 국제기구들이 체제전환국의 굿 거버넌스 확립을 위해 행하였던 지원정책의 대표적 사례는 법제개혁이었다. 특히 세계은행은 경제발전과 빈곤퇴치를 위해 법치주의 확립의 중요성을 강조해왔고, 지속가능하고 공정한 경제 및 사회개발 달성을 위해 원활하게 기능하는 법제개혁의 필요성을 주장해왔다.<sup>181)</sup> 이런 점에서 체제전환국에 미친 국제기구들의 굿 거버넌스 정책 영향은 긍정적이든, 부정적이든 상당하였음을 알 수 있다. 법제개혁이 아니어도 국제원조와 굿 거버넌스는 분리해서 생각하기 어렵다. 국제원조 현장에서의 굿 거버넌스 논의는 원조효과성과 연관된 문제로 지속적으로 고민하고 해결할 과제인 것이다. 따라서 국제기구와 공여자들은 국제원조에서 굿 거버넌스의 개선, 원조의 효과성을 기대한다면 좀 더 수혜국의

---

179) 신중대, 임을출, “법제개혁과 국제협력 모델: 북한에의 적용과 남북협력,” p.213.

180) 윤대규, 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』, pp.135-136.; 임을출, “국제기구의 중국베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한적용과 시사점,” 『통일정책연구』, 21(2), 2012, p.103.

181) 임을출, “국제기구의 중국베트남 시장경제법제개혁 지원 사례: 북한적용과 시사점,” p.92.

특수성을 인정하고, 각 국가의 현실에 맞는 굿 거버넌스 원칙의 파악, 각국 상황에 맞는 굿 거버넌스의 우선순위 결정과 같은 문제에 대해 고민하고 재고할 필요가 있다.



### 제3장 신경제정 책기:

## 부분개혁기(1979-1985) 체제변화의 요인과 평가

### 제1절 통일이전 베트남

현재 베트남의 공식 국가명은 ‘베트남 사회주의 공화국( Socialist Republic of Viet Nam)’으로 1986년 도이머이 개혁 이후 경제부문에서의 변화에도 불구하고 정치체제는 여전히 사회주의를 고수하고 있다. 그러나 공산당 일당이 지배하는 정치체제에만 변화가 없다는 것뿐이지 도이머이 이후 베트남은 정치, 경제, 사회 모든 부문에서 변화를 경험하게 되었다. 이러한 베트남 변화의 내용을 분석하기 위해서는 우선적으로 이전 베트남 상황에 대한 이해가 있어야 한다. 특히 프랑스 식민지이후 반식민지투쟁은 이후 베트남민주공화국, 1975년 통일 이후 베트남의 정치, 경제, 사회 이해에 필수적인 부분이다. 따라서 도이머이 개혁 이전 베트남 사회주의 원형에 대한 이해를 위해 반식민지투쟁 역사부터 베트남의 첫 헌법인 1946년 헌법, 1959년 헌법에 관해 살펴보기로 한다.

베트남은 기원전 690년경 역사가 시작된 이래 많은 내전과 외침을 겪으면서 독립을 유지해왔던 나라이다. 하지만 프랑스가 ‘프랑스령 인도차이나 연방’을 구성하고 1887년 하노이에 총독부를 설치하면서 식민지국으로 전락하고 말았다. 이후 베트남은 프랑스 식민지 통치상황을 종식시키기 위해 반제, 반봉건 항쟁을 지속해왔다. 베트남에서 반식민주의 운동은 민족주의 운동과 공산주의 운동으로 분열되었고 초기에는 민족주의 운동이 지배적이었다. 초기 민족운동은 군주제를 추구하는 가운데 무력투쟁과 외세를 등에 업는 주권회복을 꾀한 판 보이 쩌우와 군주제를 반대하고 무폭력과 외세를 배제한 주권회복을 주장한 판 쩌우 쩡이 주도하였다. 판 보이 쩌우는 ‘베트남 학생을 일본으로 유학보내자’는 동유운동(東留1904-08)을 주도하면서 민족의 주적을 프랑스 제국주의로 규정하고 프랑스를 분쇄하는 최상의 방법을 무장봉기로 규정하였다. 그러나 이 운동의 오

류는 민족해방을 위해 일본에 의존함으로써 다른 제국의 지배하에 놓일 수 있는 위험을 간과한 점이였다. 한편 판 쩌우 쩡 등은 유신운동(1906-08) 즉 사회와 문화 개혁을 바탕으로 프랑스 식민통치를 벗어날 수 있도록 국민의 투쟁정신을 고취시키기 위한 애국 개혁운동을 전개하였다. 유신운동은 농민들이 프랑스 식민정부의 무리한 요구에 저항해 시위를 벌였던 원동력이 되었다.<sup>182)</sup>

동유운동에 실패한 판 보이 쩌우는 지지자들과 함께 중국 광둥에서 1912년 월남광복회를 조직하여 입헌군주제를 포기하고 프랑스를 타도하여 주권을 회복하고 베트남공화민국을 수립하는데 목표를 두었다. 그러나 1917년 중국군벌에 체포되어 활동을 중단했다가 항주를 거점으로 독립운동을 계속하면서 민족해방운동에 대한 방법론도 변화하였다. 1924년에는 중국국민당을 모방하여 월남광복회를 월남국민당으로 개조하고자 하였다. 실제 월남국민당은 판 보이 쩌우 등의 독립운동에 영향 받은 세대인 응우옌 타이 혹 등을 주축으로 1927년 12월 하노이에서 설립되었다. 국민당은 베트남민족자본가 계급을 대표하는 특징으로 당원구성원 대다수가 학생, 지식인, 공무원, 자영업자였고 조직과 전략은 중국 국민당을 그대로 모방하였다. 월남국민당은 대중적 서전과 암살을 주요 전략으로 하면서 1929년 2월 19일 하노이에서 발생한 바쟁 암살로 국민당 지도부와 당원이 검거되어 당 조직이 와해지경에 이르렀다.

1920년대는 소자본가, 학생, 공무원, 자영업자, 진보주의자로 구성된 정치조직인 신월혁명당이 생겨났다. 신월혁명당은 1926년 7월 베트남혁명동지회로 개명하였다가 1928년 다시 신월혁명당(신월)로 명명하였다. 활동목표는 국내 노동자 농민, 군인 및 군중을 인도하고 국외의 각 피압박 민족과의 결속을 통해 제국주의 타도와 박애 및 평등사회 건설을 활동목표로 하였다. 그러나 베트남 노동자 계급 존재를 부인하고 공산주의와 노동자계급 정당 설립을 배격하였다.

한편 1920년대 중반까지 베트남 노동자들의 항불투쟁은 미약하였으나 태업과 파업활동을 통해 항불 운동을 진행하였다. 베트남 노동

182) 송정남, 『베트남 역사읽기』, pp.378-382.

자들은 생존권 차원에서 경제와 무장투쟁을 전개하게 되었고 이를 정치투쟁과 연계시켰다. 베트남 노동당의 전신은 탄 니엔(청년)으로 불리던 베트남청년혁명동지회로서 프랑스 제국주의, 봉건제도, 자본주의를 타도하여 노동자, 농민, 병사의 정권을 세우는 것이 활동목표였으며 세계 공산화를 위해 압박 받는 민중과 무산계급과 연합하고자 하였다. 탄 니엔이 1925년 6월 처음 정치기관지 ‘청년(탄니엔)’을 출간하면서, 1920년대 노동자 운동과 애국운동에 큰 영향을 끼쳤고 이후 노동자계급 창당에 기여하였다. 1929년 1월 23일 공산당 창설을 위해 전국대표자대회 준비모임을 가졌고 이후 5월1일 홍콩 대표자대회에서 탄 니엔을 해체하고 공산당을 설립할 것을 주장하였다. 그러나 베트남에는 남, 중, 북부에서 이념은 같이 하지만 이름을 달리하는 3개의 공산당이 생겨났고 베트남 공산주의내 파벌주의를 비판하던 코민테른은 하나의 당으로 통합할 것을 촉구하였다.<sup>183)</sup> 1930년 2월3일부터 홍콩에서 인도차이나 공산당과 안남공산당 대표가 회의를 갖고 베트남공산당으로 통일을 확정하였다. 회의에서는 쩌꾸를 서기장으로, 9명의 위원으로 구성된 중앙위원회를 창설하였다. 또한 2월 24일에는 당의 임시중앙집행위원회를 열어 인도차이나 공산연단의 가입도 통과시켰다. 그러나 일국적 차원보다 범아시아주의에 관심을 가진 코민테른은 베트남공산당의 당 명칭에 불만을 표시하였고 1930년 10월 홍콩에서 제1차 중앙당집행위원회 회의에서 당 명칭을 인도차이나 공산당으로 변경하였다. 이 회의에서는 정치강령이 통과되었는데 쩌꾸 서기장은 베트남혁명과 세계혁명이 연관관계를 가지는 것을 인정하였고, 베트남이 식민지배에서 독립을 획득하여 부르조아 민주혁명을 이루고 이후 사회주의 혁명을 이룬다는 2단계 혁명구상을 받아들였으며, 당의 두 가지 주요과제는 제국주의 종식 및 봉건주의 종식으로 설정하였다. 또한 노동자 농민의 동맹 속에 투쟁을 뿌리내리기 위한 혁명근거지를 넓혀 갈 것을 채택하였다. <sup>184)</sup>

183) 송정남, 『베트남 역사읽기』, pp.406-408.

184) 더글라스 파이크 저, 녹두편집부 역, 『베트남공산주의 운동사연구』, 진주: 도서출판 녹두, 1985. pp.34-38.

그러나 1930년대 이후 10년간은 인도차이나 공산당 활동의 암흑기로 프랑스 경찰에 당이 노출되어 압살 당하면서 당 기구는 찢어지고 당원들은 고립되었다. 혁명 주도권 장악을 위해서는 민족주의자들과 투쟁을 벌였으며 당내에서는 이론상, 조직상 문제로 분열이 발생하였다. 벌어졌으며, 스탈린주의 및 트로츠키주의 간 첨예한 경쟁은 심각한 당내분열을 발생시켰다. 그럼에도 불구하고 인도차이나 공산당은 코민테른과 중국공산당 지원 하에 1934년 초 공산당 해외집행위원회가 광서에 세워졌고 레홍퐁이 위원장으로 선출되었다. 1935년 3월27일-31일 사이 마카오에서 제1차 당 대회가 개최되었고 당 및 청년동맹 규약이 수정되고 4개의 주요 전선조직(농민협회, 반제동맹, 적색구호협회 및 인도차이나 노동자총동맹)의 재조직이 결의되었다. 새로운 정치적 결의를 다지는 선언문에서는 대중소요, 시민의 불복종, 그 외 각종 저차원적 저항만으로 프랑스를 몰아낼 수 없다고 결론지었다. 당 대회이후 당은 연합전선에 착수하여 수년간 성장을 지속하였는데 어떤 당사에 의하면 수백 명이던 당원의 수가 36-37년 사이 60% 정도 증가하였다고 보기도 한다.<sup>185)</sup>

1930년대 말 들어 공산주의자들은 지도적 혁명세력으로 성장해 있었고 그 배경에는 민족주의 운동의 배타적이고 권위적이며 과발주의적인 경향이나 식민당국의 만행에 대한 여론창구 구실을 제대로 못하였던 데에도 원인이 있었다.

1939년 9월 2차 대전이 발발하면서 프랑스는 인도차이나에서 약 150만 톤에 달하는 식량 및 원자재를 비롯해 수천 명의 노동자와 징집병을 프랑스로 보냈으며 프랑스 공산당에 대한 탄압, 일본의 인도차이나 침략이라는 새로운 국면을 맞았다. 1939년 11월 공산당은 6차 중앙당집행위원회의를 소집하고 당의 유일 과업은 식민주의로부터 베트남 해방으로 제국주의가 유일한 적이라고 지시하면서 민족의 모든 역량을 제국전쟁과 식민지파시스트 지배에 저항하는 임무에 집중하기 위해 인도차이나반제민족통일전선을 세워야함을 주장하였다. 따라서 당의 토지혁명구호를 잠시 접고 공화민주정권을 세

---

185) 더글라스 파이크 저, 녹두편집부 역, 『베트남공산주의 운동사연구』, p.53.

우자는 구호로 대체하였다. 1940년 11월에는 제7차 중앙당집행위원회 회의를 소집하여 일본과 프랑스를 동일한 주적으로 규정하고 정치와 무장투쟁을 병용하면서 새로운 상황에 맞추기 위해 인도차이나반제민족통일전선을 인도차이나 내 프랑스, 일본 파시스트 저항통일 민족전선으로 바꿀 것을 주장하였다. 1941년 5월10일 호찌민은 제8차 중앙당집행위원회 회의를 개최하여 당면투쟁목표를 “부분과 계급의 이익은 민족문제에 종속시켜 인도차이나의 완전한 독립과 자유회복”으로 규정하면서 “.. 모은 종족, 계급, 당파, 애국적 조직, 종교단체들을 일본과 프랑스와 투쟁하는 세력으로 조직화”하자고 주장하였다. 이 회의는 제6차 중앙위원회 총회 결의를 구체화시킨 것으로 농민 구국회, 노동자 구국회, 학생 구국회 등의 명칭을 띤 하부조직을 구성하여 민족해방을 위한 대중적 세력 즉 공산당의 전위조직을 결집하였다. 베트남으로 불리는 베트남독립동맹은 1941년 5월19일 정식 설립되었고 서기장에 쭈옹 친이 선출되었다.<sup>186)</sup>

전쟁기간 동안 무장 세력은 발전하여 베트남 구국군을 창설하였는데 모두 3개의 소대로 첫소대는 32명으로 1941년 2월 14일 창설되었다. 이들은 직접적인 무장투쟁 외에 선전활동을 통해 민족해방운동을 확산시켰다. 1944년 12월 22일에는 보 응우옌 지압이 호찌민의 지시에 따라 34명으로 구성된 베트남인민군의 전신인 베트남선전해방 군대를 조직하였다. 이들의 임무는 지방에 들어가 정치선전활동을 전개하는 것이었다. 1945년 이전 아시아와 태평양에서 일본의 패전이 잇따르면서 외형상 평화적 상태를 유지하던 인도차이나의 프랑스와 일본 간에도 가시적인 대립이 나타나기 시작하였다. 1945년 3월9일 무력으로 일본이 사이공의 프랑스 총독 및 고위 식민지관리들과 군사지도자들을 체포하고 인도차이나 전역을 손에 넣고 일본군사령관에 의한 베트남 군정을 시작하였다. 이것은 프랑스 식민정부의 미국지원을 사전에 차단하고자 프랑스 식민정부군의 무장해제를 단행한 것이었다.

1945년 호찌민과 당 지도자들은 인도차이나 전역에 대한 일본의

---

186) 송정남, 『베트남 역사읽기』, pp.423-425.

경제적 착취로 수백만의 자국민이 기아로 숨진 사건을 대중적 정치 선전 전략에 이용하여 무장 세력을 결집하였다. 4월15일에는 중앙당이 박끼 혁명군사회의를 소집하여 구국군과 베트남선전해방군을 베트남 해방군으로 통합할 것을 결정하였고 4월16일 베트남 민족해방위원회와 전국적 베트남민족해방위원회의 조직을 지시하였다. 전투지역과 농촌지역에서 전개되던 게릴라전과 군중운동은 각 도시로 확산되었고 전국적인 반일운동이 고조되는 가운데 인도차이나공산당 전국회의가 8월13일 뚜옌 꾸앙에서 개최되었다. 여기서 8월 혁명으로 불리는 총봉기가 결정되고 정권획득 이후 급박한 임무를 제시하였다. 베트남은 8월 16일 떼 짜오에서 국민대회를 열고 '10개항의 강령'<sup>187)</sup>을 통과시키고 호찌민을 주석으로 하는 베트남 민족해방위원회 즉 베트남 임시인민정부 설립결정을 찬성하였다. 8월 19일 베트남군은 하노이에 입성하여 권력을 장악했고, 8월 28일 베트남 임시인민정부 각료가 발표되었고 8월 30일 바오 다이는 수십만 군중 앞에서 퇴위조서를 낭독하고 인수와 보도를 베트남에게 넘겨줌으로서 143년의 응우옌 왕조의 막을 내렸다. 9월2일 호찌민은 하노이 바딘 광장에서 베트남독립선언문을 낭독하고 베트남 민주공화국 탄생을 선언하였고 이것이 8월 혁명이었다.

1946년 1월1일 베트남민주공화국임시정부는 베트남 민주공화국 연합정부로 개조되었고 1월1일 전국적인 총선거가 실시되었다. 베트남 민주공화국 첫 국민의회는 3월2일 첫 회기를 시작하여 호찌민 주석과 다양한 정당과 사회계층을 대표하는 11명의 위원으로 구성된 신헌법초안위원회를 발족 하였다. 의회의 2번째 회기인 46년

---

187) ① 정권을 획득하여 완전한 독립의 토대위에 베트남민주공화국을 건설한다.② 인민의 무장으로 베트남해방군을 확대한다. ③침략자와 반역자의 재산을 몰수하여 국유화한다.④프랑스와 일본통치기간에 규정된 불합리한 세제를 폐지하고 새롭고 합리적인 세제를 시행한다.⑤인민의 기본적 제 권리인 인신권, 재산권, 공민권, 민족평등권, 남녀평등권 등을 제정한다. ⑥국유지를 공평히 분배하여 빈한한 농민이 경작지를 소유할 수 있도록 한다. ⑦ 8시간 노동, 최저임금제, 사회보장제 등을 담은 노동법을 제정한다. ⑧국민경제를 건설하고 농업을 발전시키며 국립은행을 개설한다. ⑨국민교육을 확립한다. 그리하여 문맹을 퇴치하고 초등 의무교육을 실시하며 신시대에 맞는 문화를 창조한다.⑩연합국과 약소민족국가와도 국교를 맺어 그들의 지원을 받는다 ( 송정남, 『베트남 역사읽기』, p.432.)

11월 9일 베트남 민주공화국 헌법이 승인되었다.

1946년 헌법은 7장 70개 조항으로 구성되었는데 1장은 정권 2장은 시민의 이익과 권리 3장 국회 4장 정부 5장 인민위원회와 행정위원회 6장 사법기구 7장 헌법 개정을 그 내용으로 하였다.<sup>188)</sup> 헌법 제1조에서 베트남은 민주공화국이며, 국가의 모든 권력은 국민에 속하며 종족, 성별, 경제상황, 사회계층, 종교에 상관없이 평등하며 제2조는 베트남은 통일된 국가로 북, 중, 남이 분리되지 않으며 제3조에서 수도를 하노이로 규정하였다.

46년 헌법에서는 2장에서 국민의 의무로 조국 방어, 헌법 존중, 법 준수, 군대 입대로 밝혔고 권리는 우선 정치적으로 18세 이상 투표권, 21세 이상 피선거권 가지고, 법 앞에 평등할 권리, 합의를 요구할 권리, 남녀평등권, 국가를 건설하고 행정에 참여할 권리 등을 언급하였고 사회경제적으로 사적소유권, 지적, 육체적 노동으로 이익을 향유할 권리, 어린이, 노인, 장애인은 보호받을 권리, 무상초등교육권, 가난한 학생들이 정부로부터 지원 받을 권리, 사립학교 입학 권리, 개인적으로는 언론, 출판, 집회, 결사의 자유, 종교와 거주지의 자유, 주거 주택, 우편 등에서 사생활을 보호받을 자유 등을 언급하였다. 3장 국회 부분에서는 베트남 민주공화국의 최고 권력기관이 국민의회임을 밝히면서, 의원선거는 3년에 한번, 회기는 1년에 2번이며, 의회 상임위원회 15명이 정부를 통제한다고 언급하였다. 의회의 역할은 국가의 모든 일을 결정하고, 법을 제정하고, 국가예산에 투표하고, 외국과의 조약을 비준하는 일이라고 언급하였다. 4장 정부는 임기 5년의 의회에서 선출된 주석이 이끌며, 주석은 의원 중에서 수상을 선출하고 의회 승인을 받는 것으로 규정하였다. 6장 사법기구 장에서는 상소법원과 대법원 두 개 수준의 법원을 언급하고 판사는 정부가 임명한다고만 언급할 뿐 사법체계에 대한 법조항은 없었다.

---

188) Pham Diem, 'The 1946 Constitution of Vietnam', *State and Law Research Institute*.

<http://vietnamlawmagazine.vn/the-1946-constitution-of-vietnam-4443.html>  
검색일 2015.11.9.

이러한 46년 헌법은 베트남 국민의 첫 번째 헌법이였음에도 불구하고 중요성을 인정받지 못하는 면이 있었는데 무엇보다 헌법적 텍스트로서 취약성에서 원인을 찾기도 한다. 입법, 행정, 사법부간 권력분할 조항이 없거나 정부가 의회의 도구로 보여지는 점, 헌법에 언급된 시민권의 질을 보장하는 방법이 포함되지 않은 점, 당시 가장 강력한 기관이었던 베트민이나 중앙위원회 등이 언급되지 않아 헌법에 베트남 민주공화국의 정치현실이 반영되지 않았다 점 등이 지적되었다. 그리고 호치민이 첫 헌법을 제정하던 당시 상황은 프랑스가 남부에 이어 중부까지 점령해나가던 시기로 전쟁이나 평화나 문제에 관심이 쏠려 민주공화국 헌법자체가 묻혀 버렸다. 따라서 11월 9일의 헌법은 텍스트이상으로 민족적 연대를 성취하는 하나의 수단으로서 제한된 역할을 가졌다는 것이다. 이런 상황 속에서 실제 46년 헌법은 공포되지도 못하고 바로 실행에 들어갔다. 이런 복잡하고 어려운 상황에 채택되었던 46년 헌법은 국제공산주의 운동 차원에서 민족주의적 이고 우익 편향적이라는 비판을 받았다.<sup>189)</sup>

한편 미영소 포츠담 회담 결정에 따라 1945년 9월9일과 12일 중국 국민당군대와 영국군이 베트남 북쪽과 남쪽에 파견되자 프랑스 군도 인도차이나에서의 프랑스 주권을 재건하려는 목적으로 군을 파견하였다. 그러나 1945년 9월2일 하노이에서는 호찌민이 베트남 민주공화국 수립을 선언하고 사이공에서는 베트민 남부행정위원회가 주최하는 민중대회가 개최되었다. 그러나 남부에서는 프랑스인과 베트남인 사이에 충돌이 발생하였고 베트남 민주공화국 정부의 지지하에 무력시위는 확산되어 나갔다. 그러나 영국군의 지원을 받은 프랑스군은 1945년 9월 23일 사이공 시내 남부인민위원회 건물을 점거하고 위원들을 체포하기 시작하였고 이때부터 이미 제1차 인도차이나 전쟁은 시작된 것으로 볼 수 있으나, 이후 북위 16도선 이남의 인도차이나를 재점령했던 프랑스가 북부까지 재점령을 시도하면서 1946년 12월부터 제1차 인도차이나 전쟁이 발발하였다. 이 전쟁

---

189) Stein Tonnesson, "Ho Chi Minh's First Constitution (1946)," *International Conference on Vietnam Studies and the Enhancement of International Cooperation*, Hanoi July 1998, pp.5-7.



은 1954년 디엔 비엔푸에서 프랑스군이 완패함으로써 베트남의 승리로 끝이 났다. 이 전쟁으로 프랑스의 베트남에 대한 식민지배는 종식되었으나 54년 7월 21일 종결된 제네바 협정에 따라 베트남 남과 북은 잠시 분단을 맞았다.

항전 중이었던 1951년 2월 11일-19일 인도차이나공산당은 2차 당대회를 개최하여 베트남 노동당을 출범시켰다. 호찌민이 주석, 쭈옹친이 서기장으로 새로 중앙위원과 정치국원을 선출하였다. 당의 공식적인 출범은 전쟁의 승리를 위해서, 그리고 사회주의 노선에 따른 국가건설 사업을 개시하기 위해 당이 합법적 이미지를 보일 필요가 있다는 이유 때문이었다. 한편 항전정부의 당면문제는 침략자를 몰아내어 민족의 완전한 독립과 통일을 달성하고 봉건과 반봉건을 일소하며, 경자유전의 원칙을 실현하고, 인민민주제도를 발전시켜 사회주의 토대를 구축하는 것이었다. 이런 임무를 위해 우선적인 것이 완전한 민족해방과 항전역량 결집이었다. 또한 경제적으로는 항전의 장기적 지속을 위해 식량 증산이 급선무였고 이를 위해 농민의 생존권 보장과 항전의지 고양을 위한 토지개혁을 시행하게 된다.

1953년 12월 베트남민주공화국 국회3번째 회기에서 토지개혁법초안을 다루었고, 12월 19일 호찌민이 책령 197호에 서명하고 5장 38조로 구성된 토지개혁법을 공포하였다. 1조에서 경자유전의 원칙실현, 농촌의 생산력 향상, 농공상의 발전촉진, 농민의 생활개선, 민족해방을 위한 인민의 항정의지와 전투력 증진, 인민민주제도의 추구, 조국건설 등의 문제를 해결하기 위한 목적에서 프랑스 식민과 다른 침략자들의 토지를 몰수하고 지주의 봉건토지점유제도를 일소한다는 것과 토지개혁법의 시행령과 집행기관 등을 규정하였다. 북베트남에서의 토지개혁은 3년 10개월 동안 5단계 22개성 3653개 사에서 243만 5518호 1070만 명을 대상으로 150만 헥타에서 시행되었다. 결과 81만 헥타의 토지와 10만두 이상의 수우, 황우, 180만개의 농기구가 몰수, 징수, 강매되어 832만 3632명의 농민에게 분배되었다. 56년 7월 20일 토지개혁 5단계가 종결되어 외형상 토지가 어느 정도 균등하게 분배되어 많은 소농이 경작지를 소유하게 되고, 농가의 생산력 향상을 기대할 수 있었음에도 불구하고 시행과정에 야기된 문

제로 휴유증도 많았다. 190)

1954년 10월 10일 하노이는 해방되었지만, 55년 5월13일 하이퐁이 해방되고 16일 프랑스군이 깃바에서 철수함으로써 북베트남은 완전 해방되었다. 이후 북베트남은 남부해방을 목표로 북부의 사회주의 건설에 총력을 쏟았다. 북부의 사회주의적 전환 수행 노력으로 50년대 후반 북베트남은 경제분야에서 국영경제와 집단경제와 노동자, 농민, 인텔리겐치아라는 3개의 계급이 존재하는 사회가 되었다. 이런 새로운 국면으로 인해 46년 헌법의 개정이 필요해졌고 1957년 1월 23일 베트남민주공화국 국회 6차 회기에서 헌법개정위원회가 구성되었다. 59년 헌법은 다양한 자본주의 및 사회주의 헌법 유형을 연구하고, 일반인과 관료들의 의견을 듣고 국회에서의 토론과정을 거쳐 1959년 12월 18일 국회 11차 회기에서 국회의원 206명의 만장일치로 통과되었다.

베트남민주공화국 두 번째 헌법인 59년 헌법은 10개장 112조로 구성되어 46년 헌법보다 장이 늘었다.<sup>191)</sup> 달라진 장은 2장 경제사회체제, 5장 국가주석, 9장 국기, 국가상징, 및 수도 관련 부분이다. 새 헌법은 전문에서 혁명의 위대한 승리와 베트남 인민들에게 새로운 시대에 성취해야할 목표를 밝히고 있다.

1장은 베트남 정치체제와 제도에 관한 부분으로 헌법 1조에서 베트남 북부, 남부가 분리될 수 없는 하나의 국가이며, 3조는 베트남 민주공화국은 평등한 권리와 의무 가진 많은 종족들이 존재하는 통일된 국가임을 밝혔다. 그리고 베트남 민주공화국의 모든 권력은 인민에 속하고, 인민들은 국회와 인민회의를 통해 자신들의 권력을 사용한다고 밝혔다. 또한 국회, 모든 수준의 인민회의, 국가의 다른 권력기구들은 민주집중제 원칙을 준수하며(4조), 국가의 모든 기구들은 인민에 의존해야하며, 인민들과 긴밀한 접촉을 유지하고, 인민의 생각을 듣고, 인민의 지시에 복종해야만 한다(6조)고 규정하였다.

---

190) 송정남, 『베트남 역사읽기』, p.464.;p.468.;p.484.

191) Pham Diem, "Vietnam's 1959 Constitution," *State and Law Research Institute*,  
<http://vietnamlawmagazine.vn/vietnams-1959-constitution-4495.html> 검색일 2015.11.10.

이렇게 볼 때 59년 헌법은 46년 인민민주공화국 정치체제를 상속, 개발, 보충하여 구체화하였다.

경제체제와 관련하여 46년 헌법은 거의 언급하지 않았던 반면 59년 헌법은 사회주의 전환시기이면서 전후 국가재건을 위하여 경제체제에 관한 장을 따로 할애하였다. “ 국가는 통일된 계획 하에 경제활동을 이끈다”(10조), “ 명백하게 두 개의 경제부문으로 특징 지워지는 경제 즉 국영경제와 집단 경제로 일체화하고 두 개의 소유형태 즉 국가소유와 집단 소유로 분리된다.” “국영경제는 전인민의 소유에 속하고, 국가가 개발을 위한 우선순위를 결정하고 국가경제에서 주도적 역할을 한다.” (12조), “집단경제는 노동하는 인민의 집단적 소유에 속하고 국가는 특별히 집단경제가 번성하도록 돕고 지도한다.” (13조)라고 밝혔다.

국가기구 조직에서는 46년 헌법과 같이 국가권력을 국회로 집중하였다. 한편 59년 헌법에서는 이전 국민의회(People’s Parliament)가 국회(National Assembly)로 이름이 변경되었고 집행기구인 국회 상임위원회도 법위원회, 계획과 예산위원회 등과 같이 좀 더 구체화하여 이름을 변경하였다. 상임위원회의 역할도 구체화하였다.

또한 주석은 국가와 국가기구의 수장으로서 지위와 역할을 강화하였고 이런 설명을 위하여 따로 하나의 장을 만들었다.

6장 정부위원회(The Government Council)는 49년 헌법에서는 정부(The Government)로 표현되고 국가의 최고행정기구였으나 59년 헌법에서는 최고행정기구 일뿐 아니라 국가 최고 권력기구인 국회의 실행기구 이기도 하였다. 59년 헌법에서는 집중된 권력체제가 강화되었고, 정부위원회 구성은 수상, 부수상, 장관, 상임위원회장, 국가은행장으로 구성되었다.

사법기구의 경우 46년 헌법에 없던 검찰이 생겼으며, 재판기구체계는 최고인민법원, 지방인민 법원, 군사법원, 국회가 요구할 때 설치되는 특별재판소로 구성되었다. 검찰은 최고인민검찰, 지방인민검찰, 군사검찰로 구성되었다. 최고인민검찰의 역할은 정부위원회, 지방 국가기구, 국가 고용인 과 시민이 법 관례를 따르는지를 감시하는 것으로 보았으며, 모든 인민검찰은 상위 인민검찰의 지도에 복종

하고 최고인민검찰의 지도하에 통일된다고 규정하였다.

지방행정은 과거 4개 수준에서 새 헌법은 3개 수준 즉 성, 중앙 직할 시, 지역, 성의 시와 수도, 코뮌 수준과 지역의 시로 조직되었으며, 인민회의, 행정위원회 같은 지방행정 모델은 그대로 답습하였다.

시민의 기본권과 의무에서 59년 헌법은 시민의 의무로 헌법과 법 준수, 공공재산을 보호하고 존중하고, 법조항에 따라 세금을 내고, 조국을 방어할 의무를 규정하였다. 또한 시민은 법 앞에 평등한 권리를 향유하고, 투표와 선출권을 가지며, 남녀평등권, 언론, 자유, 집회, 결사, 데모, 신념의 자유, 신체에 대한 불가침 권리, 거주, 우편의 권리, 운동과 거주에 대한 자유에 대한 권리, 고소, 고발의 권리, 노동, 휴식, 공부할 권리...를 언급하여 사회, 경제, 정치적 영역을 적절하게 규정하고 있다.

이러한 59년 헌법은 북부에서 인민민주국가를 더욱 공고하고 강화하기 위한 법이었을 뿐 아니라 미 제국주의에 대항한 투쟁에서 전 베트남을 통일하기 위한 플랫폼이었다

1954년 7월 21일 제네바협정 최종 본회의를 통해 북위17도선을 잠정 군사분계선으로 규정하고, 회의참가국들이 베트남독립, 통일, 주권과 영토와 남북이 1955년 7월20일 협상을 시작하여 1956년 7월 총선거 실시안을 인정하였으며 남북주민의 거주지 선택 자유권을 존중하는 등의 내용으로 종결되었다.<sup>192)</sup>

이후 베트남공화국의 공산화를 우려한 미국의 군사지원으로 베트남내전은 본격적인 전쟁상태가 되었다. 1964년 북베트남이 미 해군을 공격하였다는 통킹만 사건이후 미국의 북폭, 지상군 투입이 감행되었으며 미 우방국들이 참전하면서 전쟁은 확장되었다.

베트남전은 1973년 파리평화협정 체결에도 종전되지 못하고 지연되었으나, 1975년 3월 북베트남의 총공세로 4월30일 사이공이 함락되면서 종결되었다. 베트남 전쟁으로 북베트남 정부군과 비엠폭을 포함하여 110만 명이 사망하였고 60만 명이 부상하였다. 남베트남

---

192)송정남, 『베트남 역사읽기』, p.477.

정부군도 11만 명 이상 전사하였으며, 부상자 약 50만 명, 민간인도 약 52만 명이 사망하였다.<sup>193)</sup>

## 제2절 내부요인

### 1. 정치적 요인 : 공산당 내부의 변화

#### 1) 베트남 통일과 공산당

베트남 통일의 특징은 우선 북쪽에 의한 일방적 흡수통일이었으며 두번째 무력에 의한 통일이며 세 번째는 미국의 식민지나 다름 없는 남베트남을 북베트남이 해방시킴으로서 자신들이 통일의 주체라는 자부심을 가지고 있었다는 점과 반 식민지적 현실에 안주하던 남베트남에 대해 강한 불신감을 가졌다는 점으로 볼 수 있다. <sup>194)</sup> 이런 특징은 종전이후 통합과정에서도 드러나 점진적인 남북통합을 예상한 것과 달리 하노이 지도부는 급속한 통합을 서둘렀다. 배경에는 종전직후부터 남베트남 민족해방전선 지도자들과 임시혁명정부가 독립적인 국가건설을 추진하고 있다는 불신감과 남북 간 생활수준 차이로 주민들이 불만을 가질 경우 민심동요를 통제하기 어려울 것이라는 불안감 때문이었다.

통일이후 남부 임시혁명정부 인사들은 남북 연합정부를 희망하였으나 북부의 급속한 사회주의 체제이식이라는 방침을 따를 수밖에 없었다. 1976년 4차 당대회를 통해 베트남 사회주의 공화국이 출범하면서 남베트남 공화국 임시혁명정부는 폐기되었고, 베트남 남부해방민족전선 및 베트남 민족민주평화세력 연맹은 1977년 1월 북베트남 조국전선에 통합되었다.<sup>195)</sup> 이런 통합으로 남부 임시혁명정부 인

193)송정남, 『베트남 사회와 문화 들여다보기』, 서울: 한국 외국어대학교 출판부, 2013, pp.363-364.

194)이한우·정연식, 『분단국 사회문화통합의 이해』, 서울: 한국방송학회, 2003, p.76.

195)이한우, “베트남 통일 후 사회통합과정의 문제”, 『아세아연구』, 50(3), 2007, p.42.

사들은 한직, 제거대상이 되었으며, 소수만이 상징적으로 통일정부에 등용되었다.

통합의 정당성 확보를 위해 1976년 4월25일 총선이 실시되었으나 구성된 국회는 통일헌법이 아닌 북베트남 헌법을 그대로 계승하였고, 새 국회를 1기가 아닌 종전 국회회기에 연결하여 6대로 명명하였다. 이런 점이 남베트남이 북베트남 체제로 흡수통일 되었음을 보여주는 것이다.<sup>196)</sup>

베트남의 정치체제는 실질적인 권력을 공산당이 가지고 당이 지시 감독하는 당우위 원칙을 가지고 있었는데, 이는 1980년 베트남사회주의공화국헌법 제4조 베트남공산당만이 “국가와 사회를 지도하는 유일한 세력이며 베트남혁명의 모든 성공을 규정하는 주요한 요소”라고 명문화한데서 명확히 드러난다.<sup>197)</sup> 국가기관, 정부는 당의 일상적 통치를 가능하게 해주는 형식적 구조인 것이다.

이러한 공산당 조직 역시 통일이전 노동당내 부서와 정책을 그대로 유지 존속하였고, 정책결정방식도 정치국이 모든 사안을 결정하는 민주집중제 원칙<sup>198)</sup>을 그대로 답습하고 있었다. 하지만 중앙위원회와 정치국 규모는 늘어났다. 그럼에도 17명의 정치국원 중 남부출신은 한명이었고 중앙위원회 위원 역시 남부출신은 소수로 권력핵심에서 남부가 철저히 소외되고 있었다. 또한 남부출신에 대한 당원의 자격심사조건은 까다로워 당원의 수가 늘어나지 않았고 이것은 당의 정책집행에도 차질을 빚을 정도였다.<sup>199)</sup>

---

196) 이한우·정연식, 『분단국 사회문화통합의 이해』, pp.76-77.

197) 이계희, “베트남 정치리더십의 변화,” 『한국과 국제정치』, 2(2), 1986, p.42.

198) 민주집중제는 공산주의 국가, 공산당에서 내세우는 관료제적 민주주의제도로, 이들이 소위 ‘인민민주주의’라 부르는 과두정/개인독재를 포함한 개념을 구체화하고 있는 제도를 말한다. 의사결정구조에 있어 투표보다 수뇌부 의사가 중요하기 때문에 레닌은 조직론으로 ‘중앙 집중제’를 당 조직 운영원리로 제시하여 소련과 소련공산당의 기초로 삼았다. 레닌은 이것이 독재로 발전할 가능성을 염려하여 중앙 집중제(복중)에 민주(시민의 토론과 합의)를 더하여 ‘민주 집중론’으로 정립한다. 이시기는 아직 집단주의, 전체주의의 폐해가 드러나지 않았을 때라 개개인의 이성이 집단의 단위로 모이고 그 길을 정치적 엘리트인 당 관료와 혁명 전위가 이끌면 문제가 없을 것이라는 전망이 있었기 때문이다.

(<https://mirror.enha.kr/wiki/%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A7%91%EC%A4%91%EC%A0%9C> 검색일 2014년12월30일)

199) 이한우·정연식, 『분단국 사회문화통합의 이해』, pp.77-78.

한편 통일이후 베트남 공산당은 당중앙위원회를 중심으로 원로간부의 퇴진과 신진간부의 등용을 지속적으로 진행하면서 1976년 4차 당대회에서는 궤석 15명을 보궐하여 새로 133명을 선출하였다. 아래의 <표 III-1>을 보면 중앙당에서 정부 및 군 출신 간부의 비율이 적어진 반면 지방소재 당과 정부기구에 소속된 간부들의 비중이 상당히 증가하였음을 알 수 있다. 이렇게 당 지도부는 통일 이후 새로운 국가건설을 위한 변화를 진행하고 있었다.

<표 III-1> 베트남 3차-5차 당 대회 당 중앙위원 출신분포

전당대회	중앙의 당과 정부관리	지방의 당과 정부관리	군 출신
3차(1960)	46%	11%	15%
4차(1976)	42%	26%	16%
5차(1982)	42%	30%	13%

출처 : 김종욱, "베트남 경제발전의 정치동학 (1976-1997)," 『동남아시아 연구』, 13(2), p.256: p.262.에서 재구성.

다른 사회주의 국가와 구별되는 베트남 공산당의 특징은 집단지도체제<sup>200</sup>로서, 특정지도자의 사망, 은퇴에도 정국 불안정이나 무정부상태를 막을 수 있으며, 격렬한 정책대결에도 대체로 정국이 안정적이라는 장점이 있다. 이러한 집단지도체제가 가능하였던 기원을 보면 폐쇄적인 특성을 가진 베트남의 마을 자치성에서부터 찾을 수 있다. 베트남은 과거부터 중앙집권이 확립되지 못하였는데 이것은 베트남의 자연조건과 다종족 사회라는 특수성에 기인한다. 왕조정부

200) 다른 공산주의 국가들에서도 시도되었으나 모두 실패하였던 집단지도체제가 베트남에서 가능하였던 이유에 대해 더글라스 파이크(Douglas Pike)는 3가지 이유로 설명한다. 첫째, 교우관계의 영향 즉 정치국원들이 평생을 알고 지내오면서 주장과 철학, 실천적 관점이 달라도 이런 기나긴 교분으로 단합력을 보였다는 것이다. 둘째, 호찌민 사후 생존하던 정치국원들 중 강력하고 독보적인 인물이 없었기 때문이며, 세 번째, 전쟁이 주는 가중된 압력은 모두를 위협에 빠뜨릴 수 있는 권력을 장악하려는 어떤 종류의 내부투쟁도 허락하지 않았다는 것이다. 마지막으로 지도층의 교체가 없었기 때문으로 본다. 가장 위험한 순간이 호찌민의 죽음으로 인한 정치적 전환기였으나 정치국원들이 만장일치로 그의 지위를 아무도 승계하지 않을 것을 결의하면서 현명하게 이 순간을 넘겨 집단지도체제가 가능하였다고 보았다. (더글라스 파이크 저, 녹두편집부 역, 『베트남공산주의 운동사연구』, pp.185-186.)

와 독립적인 존재로 외부와 관계를 소원한 체 독립성을 강조하던 각 마을들은 현재에 와서도 개별성을 강조하고 강력한 파벌주의와 지역주의를 양산하였으며, 많은 행정구역(63개의 성과 시)을 두고 있는 이유도 여기에 있다.<sup>201)</sup>

통일 이전 베트남의 정치체제는 소수의 집단지도체제로 유지되고 있었으며 거의 지도부 교체가 없었다. 하지만 1975년 통일이후 지도부 교체가 정기적으로 제도화되면서 정치국, 중앙위원회 등에서 변화가 나타났는데, 이는 통일이후 인적 정체성 해소와 범국가적 현실에 부응하기 위한 베트남 공산당의 체질변화 필요성에 의한 것으로 보인다. 이런 집단지도체제는 계보 간 갈등으로 권력투쟁 양상이 심화되기도 했지만 대체로 정책결정 과정에서 대립보다 타협을 이루는 유연성을 보였다. 이런 지도부 계보는 통일직후 사회주의 계획경제발전 모형을 통일베트남에 적용하는 문제로 갈등하고 논쟁하면서 드러났다. 즉 과거 북베트남에서의 실패를 거울삼아 통일베트남의 경제적 여건에 맞도록 정통적인 사회주의 계획경제발전모형의 일부를 폐지 혹은 수정을 주장하는 개혁파와 정통적인 사회주의 계획경제발전모형을 더욱 공고히 하고 이를 남부에 즉각적으로 확대 실시하기를 원하는 보수파로 나뉘어졌던 것이다.<sup>202)</sup>

베트남에서 이런 개혁파들은 1970년대 말 통일이후 베트남의 대내외적 문제로 극심한 침체를 겪으면서 당 지도부 전면에 등장하였다. 1979년 9월 제4기 당 중앙위 6차 회의에서 기존의 경제운용방식의 결함을 지적하고 생산을 촉진하여 인민의 생활을 안정시키는 정책 도입을 요구하였다. 비사회주의 경제부문을 활용하고, 경제 관리에서 지방분권화, 일정한 시장관계를 도입하는 것, 가격과 임금을 조정하고, 지방자원의 잠재력을 개발하고 생산자에게 물질적 자극을 주어 필요한 소비재를 증산할 것에 관한 정책을 내용으로 하고 있었다.<sup>203)</sup> 이런 결의가 공유제와 중앙계획경제를 수정하고, 사영경제

201) 송정남, 『베트남 사회와 문화 들여다보기』, pp.84-90.

202) 안승욱, "베트남의 개혁개방과 경제발전전략," 『한국과 국제정치』, 13(2), 1997, p.53.

203) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, 서울:서강대학교 출판부, 2011, p.52.



와 자유 시장을 고려하였다는 점에서 기존 중앙계획경제를 수정하는 방향으로 전환하였고, 이 회의를 개혁의 출발로 볼 수 있다.

이런 개혁이 제기된 이후 개혁 지향적 인물들이 드러나기 시작하였는데, 이들은 대부분 남부에서 당이나 국가업무를 담당한 적이 있거나 담당하고 있는 인사들이었다. 개혁과와 함께 진행되었던 경제개혁 즉 신경제정책으로 베트남 경제는 다소 호전되는 듯하였으나, 국가재정 적자와 물가상승이라는 부작용으로 1980년대 초 보수파들에 의해 경제가 재통제 되었다. 주요 이데올로그였던 쓰영찐이 1981년 국가평의회 주석으로 보수파의 수장 역할을 하였으며, 1982년 5차 공산당 대회에서 개혁파 레 타인 응이(Le Thanh Nghi)과 응우옌반린(Nguyen Van Linh)이 경제침체에 책임을 지고, 정치국원에 선출되지 못하였다. 1980년대 베트남 지도부는 전반적으로 보수 회귀적 경향이 두드러졌다. 그러나 1982년 4월 내각개편에서 개혁파로 알려진 보반끼엣과 쩌프엉(Tran Phuong)이 부수상으로 임명되는 등 당 최고위층 인사들 가운데 개혁세력의 비중이 증가하고 있지는 않지만 정부를 중심으로 개혁 지향적 인물들이 성장하면서 정치리더십에 약간의 변화가 있었다.<sup>204)</sup> 아래 <표 III-2>를 보면 이러한 베트남 정치리더십의 변화를 알 수 있다.

<표 III-2> 베트남 4기와 5기 정치국 위원 구성

제4기 정치국 위원	개혁지향	보수지향	불명확
	팜반동 (Pham Van Dong)	레주언(Le Duan)	보응우옌잡 (Vo Nguyen Giap)
	보찌꽁 (Vo Chi Cong)	쯔영찐(Truong Chinh)	응우옌주이찐 (Nguyen Duy Trinh)
	레타인응이 (Le Thanh Nghi)	팜홍(Pham Hung)	쩌꾸옥호안 (Tran Quoc Hoan)
	응우옌반린 (Nguyen Van Linh)	레득토(Le Duc Tho)	반띠엔중 (Van Tien Dung)

204) 이한우, “도이머이 정책이후 베트남 정치제도와 지도부의 변화”, 『베트남연구』, 1, 2000, pp.163-164.

	보반끼엣 (Vo Van Kiet)	또호우(To Huu)	레반르렁 (Le Van Luong)
		도 무어이(Do Muoi)	쭈후이먼 (Chu Huy Man)
<b>제5기 정치국 위원</b>	<b>개혁지향</b>	<b>보수지향</b>	<b>불명확</b>
	팜반동 (Pham Van Dong)	레주언(Le Duan)	반띠엔중 (Van Tien Dung)
	보찌꽁 (Vo Chi Cong)	쯔영찐 (Truong Chinh)	쭈후이먼 (Chu Huy Man)
	보반끼엣 (Vo Van Kiet)	팜흥(Pham Hung)	응우옌득뎀 (Nguyen Duc Tam)
	응우옌꺼타익 (Nguyen Co Thach)	레득토 (Le Duc Tho )	동씨응우옌 ( Dong Si Nguyen)
		또호우(To Huu)	
		도무어이(Do Muoi)	
		레득아인 (Le Duc Anh)	

출처: 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.54;p.56 도표를 재구성.

1982년 베트남 5차 당 대회에서는 제2차 경제개발 5개년계획(1796-1981)의 실패를 인정하였고, 젊은 소장파가 당 지도부에 등장하면서 1979년 당 중앙위 제6호 결의안과 1980년 2월 대대적인 인사개편에 반대하면서 현재의 만연한 경제침체 극복을 위한 자본주의적 요소 도입을 주장하였다. 또한 지배엘리트의 대대적인 교체와 함께 당 중앙위원의 숫자가 14% 가량 증가하고, 정위원의 재선이 많아 65명 전체43%를 차지하였는데 이는 정치체계가 점차 안정되어 감을 의미하는 것이었다.<sup>205)</sup>

경제적 침체는 당의 주요 정책결정 과정에도 영향을 미쳐 당이 결정과정을 투명하게 하고 의견수렴과정을 확대하는 자세를 보이기 시작하였다. 혁명1세대와 원로 당원들의 경험과 직감에 의존하던 비밀주의 방식이 공개적 토론과 의견수렴 방식으로 개선되었고, 이런

205) Douglas Pike, "Vietnam in 1980: The Gathering Storm?," *Asian Survey*, 21(1),1981, p.89.

개선은 당 조례의 명문화 및 수정작업에 반영되어 나타났다. 예로, 1979년 당 중앙위 제6차 총회 ‘결의안 10’을 결정하는 과정에서 나타난 북부 지역 촌락의 5% 제례용 토지 사용권에 대한 의견수렴 절차에서 당은 문제접근 과정, 농민의 요구를 정책으로 만드는 과정을 공개적으로 보여주었다. 또한 제6차 전당대회를 준비하는 과정에 혁명 1세대를 퇴진시키고 경제개혁을 위해 응우옌 반린 (Nguyen Van Linh) 서기장과 보반끼엣 부수상을 등용하였는데, 당 기관지 년전은 이 과정을 매우 진보적 여론 합의과정이었다고 언급하였다.<sup>206)</sup>

한편 당 조직의 기능세분화로 당 정치국, 정치국 상임위원회, 중앙위원회가 주도하던 주요 현안이 정부, 국회, 대중조직, 지방행정 당국으로 분담되었다. 또한 공산당 내에 군 출신 간부를 배제하고 당내 모든 군사관련 위원회를 1983년 폐지하였으며, 당 정치국과 서기국은 사단장급 이상 군 지휘관과 정치장교 임명에만 관여하였다.<sup>207)</sup> 경제문제에 있어서도 당의 권한을 지방 당기구로 분담시켰는데 실제로 1979년 중앙위가 채택한 농산물 생산 관련 자유계약 시스템 적용과 관련된 논쟁에서 지방 당 기관의 의견을 수렴하였고, 성급 당 위원회의 의사결정 권한을 보장하였다. 이는 지방 당기구의 위상을 높이는 효과를 가져왔으며, 여전히 침체기에 놓인 국가 경제 회복에 효과적이었다.<sup>208)</sup>

## 2) 국가기구와 법제도의 변화

통일이후 베트남 공산당은 국회와 행정부의 역할을 증대시키고자 하는 움직임을 보였다. 국회와 관련하여 우선 1980년 공산당은 북베트남의 선거법을 대체하는 국회의원 선거법을 발표하였는데, 당시 국회의원선거는 국가평의회가 주관하고 있었다.<sup>209)</sup> 선거구와 국회의

206) 김종욱, "베트남 경제발전의 정치동학 (1976-1997)," p.266.

207) Nayan Chanda, "Vietnam in 1983: Keeping Ideology Alive," *Asian Survey*, 24(1), 1984, p.33.

208) Edmund McWilliams, "Vietnam in 1982: Onward into the Quagmire," *Asian Survey*, 23(1), 1983, p.64.

209) 사회주의 베트남의 선거는 자유선거를 의미하지는 않는다. 하지만 선거제도가

원 수에 관한 규정은 국가평의회가 결정하고 각 정권의 기관과 함께 선거 수행의 책임은 베트남 조국전선이 지고 있었다.<sup>210)</sup> 베트남 국회의원 선거 입후보자는 인민(사회)단체의 추천을 받아야만 하는데, 1959년 선거법에서는 공산당이 지도력을 발휘하지 않는 단체의 추천, 당 정책에 반대하는 개인도 입후보가 가능하였다. 실제 1964년, 1971년, 1975년 국회의원 선거에서 3-7명의 개인 입후보자가 있었다. 그러나 1980년 선거법에서는 “베트남 조국전선 위원회는 각 기초 조직에서 근로인민집단의 의견을 참고하여 각 정당, 인민단체와 협의하여 입후보자를 추천 한다”라고 규정하여, 공산당의 영향력 하에 있는 조국전선 추천 없이 입후보 할 수 없도록 하였다.<sup>211)</sup> 입후보결정은 각 정당 및 인민단체와 조국전선의 협상을 통해 수행하도록 하였으나 협상과정에 대한 자세한 규정이 없어 사실상 조국전선이 입후보절차를 독점하고 있었다. 1980년 선거법은 조국전선이 당의 하부조직임을 미루어볼 때 당 영향력을 더욱 증대시키는 것이었다.

통일이후 첫 국회인 1976년 6대 국회는 남베트남에서 선출된 243명과 북베트남 선출 249명을 합쳐 492명으로 구성되었다. 남북 모두 노동자보다 농민출신 의원의 비중이 높았는데 이것은 통일이후 사회주의적 개혁에 농민의 역할이 중요할 것으로 내다보았기 때문이다. 남베트남 경우 지식인과 종교지도자 참여가 눈에 띈다. 이는 남

---

존재하며 우리의 국회의원 역할을 국회대표가 하고 있다. 본 논문에서는 국회대표를 국회의원으로 표기한다. 1976년 총선당시 베트남의 중앙정치기구인 국가평의회, 국회, 정부로 구성되어있었다.

210) 베트남 의 조국전선의 전신은 1940년 창설된 베트남 독립동맹이며 모든 정당, 사회단체, 종교, 종족, 각계계층 국민의 대표가 망라된 민족대단결의 상징으로 베트남 모든 정치사회조직의 상위기관으로 국가와 공산당에 대해 사회를 대표한다. 조국전선은 중앙이나 지방에서 자기의 조직체를 갖고 있으며 모든 정치사회적 문제를 협상하는 포럼이다.

(With Asia 47호, 아시아법연구소, 2007.4.14.

[http://www.lawasia.org/modules/board/bd\\_view.html?no=59&id=notice\\_with&al=desc&or=bd\\_regDate&p=6](http://www.lawasia.org/modules/board/bd_view.html?no=59&id=notice_with&al=desc&or=bd_regDate&p=6) 검색일 2015년1월3일 )

211)이한우. “베트남의 선거제도와 국회 구성의 변화,” 『동남아시아연구』, 16(1),2006, p.67.

베트남 반정부활동, 민족해방전선에 가담하였던 인물들 중 당이 신뢰할 수 있는 사람을 선별하여 통일의 상징으로 이용하였던 것이다. 하지만 1981년 7대 국회에서는 농민대표가 감소하고 노동자대표가 증가하였고, 정부간부 출신이 줄면서 지식인, 종교지도자의 수가 증가하는 변화를 보였다.<sup>212)</sup>

한편 이 시기 가장 큰 법제도의 변화는 통일이후 북베트남 헌법을 그대로 계승하였던 통일국회가 1980년 12월18일 국회 4차 회기에서 통과시켰던 신헌법이었다. 19일 국가주석이 공포하였다. 80년 헌법은 12개장 147조로 구성되었는데, 59년 헌법보다 2개장이 늘어났다. 59년 헌법에서 사회경제 체제 장이었던 2장이 경제체제와 문화, 교육, 과학과 기술 2개의 장으로 나뉘어졌으며, 59년 정치체제장에서 언급하였던 국방을 하나의 장으로 따로 만들었다.

무엇보다 80년 헌법에 처음 등장한 내용은 공산당의 주도적 위치에 관한 것이다. 46년이나 59년 헌법의 경우, 프랑스 식민지와 미제국주의에 대항하여 투쟁하던 당시 상황에서 모든 애국적 세력들을 동원하고 단합시켜야 하였기에 공산당의 주도적 위치를 헌법에서 언급할 수 없었으나 통일이후 공산당의 주도적 역할을 확인하였던 것이다. 또한 80년 헌법에서 처음으로 노동자(laboring people)의 집단적 지배력(collective mastery)에 대해 언급하였고 이를 제도화하였다. 경제체제에서도 80년 헌법은 비사회주의적 경제부문을 인정하지 않았고, 빠른 사회주의 경제구축을 옹호하였다. 시민의 권리와 의무에 관해서는 기본적으로 과거 헌법들을 계승하였으나, 신헌법에서는 시민의 권리와 의무를 노동자(laboring people)의 집단지배력 메커니즘 내부에 위치시켰다. 54조에서 시민의 권리와 의무는 개인의 진정한 자유와 사회생활의 요구간의 조합, 하나는 모두를 위하고 모두는 하나를 위한다는 원칙에서 개인과 집단, 국가 간의 이해관계의 일치를 보장하고, 노동자의 집단지배 체제임을 제시하였다. 한편 80년 헌법에서는 정부를 ‘각료 평의회’로 개칭하면서 ‘각료 평의회는 베트남사회주의 공화국의 정부이며 최고국가권력기관(국회)의 최고

---

212) 이계희, “베트남 정치리더십의 변화,” pp.46-47.

국가집행 및 행정기관'이라고 규정하였다.<sup>213)</sup> 이런 규정을 통하여 국회는 입법, 행정, 사법권을 완전히 장악하며 국가권력을 행사하는 집단으로 만들었던 것이다.

이러한 80년 헌법 개정은 국회의 기능을 격상시키는 법적 근거가 되었던 것이다. 기능면에서도 1980년대 중반이후 공산당은 당 하부기관으로 대중여론을 형성하고 당의 정강과 정책을 실현하도록 지원하는 도구적 역할을 하던 국회를 당이 담당하지 못하는 정책입안과 수행업무를 대신하도록 하면서 국회의 역할이 격상되었다. 이 과정에서 국회는 적지 않은 책임과 권한을 누리게 되었다.<sup>214)</sup>

통일이후 공산당은 정부조직 정비도 추진하였는데 과거 16개성을 35개로 통합하고, 5개 정부부처가 새롭게 신설되었으며 지방행정제도도 개편되었다. 그러나 과거 베트남 민주공화국의 관리들은 대부분 그대로 베트남 사회주의 공화국으로 재등용 되었다. 이러한 정부조직 개편이 남북통합을 위한 것이었음에도 불구하고 수상을 제외한 장관급 각료 35명 중 남부출신은 겨우 6명이었고 순수 남부출신은 찾아보기 어려울 정도로 중앙정부에서 남부의 소외는 계속되었다.<sup>215)</sup>

한편 통일이후 지방의 모든 현안을 중앙정부가 처리하기 어려워지면서 1977년부터 모든 행정단위별로 인민회의(지방의회)와 인민위원회(지방자치단체)를 설치하였다. 이를 통해 중앙정부가 관여하지 않는 지역내 문제들을 스스로 결정하도록 하는 자율권이 주어졌다. 이런 지방자치제도의 확대는 주민들의 참여를 유도한다는 점에서 긍정적이다. 그러나 인민회의와 인민위원회가 사실상 당에 의해 지배되고, 모든 자치단체의 부위원장도 북부에서 파견된 당 간부가 주로 맡았다는 점에서 자율권 확대로만 해석하기 어렵다.<sup>216)</sup> 이러한 일

---

213) Pham Diem, "Vietnam's 1980 Constitution," *Vietnam State and Law Research Institute*.

<http://vietnamlawmagazine.vn/vietnams-1980-constitution-4534.html>      검색일 2015.11.10.

214) Douglas Pike, "Vietnam in 1991: The turning Point," *Asian Survey*, 32(1), 1992, p.76.

215) 김종욱, "베트남 경제발전의 정치동학 (1976-1997)," p.257.

216) 이한우·정연식, 『분단국 사회문화통합의 이해』, p.77-78.

방적인 정치통합은 통일 정부의 권위확립에 장애가 되었다.

## 2. 경제적 요인 : 사회주의 경제체제 개조의 어려움

### 1) 통일이전 베트남 경제

베트남 경제구조의 상이함은 프랑스 식민 통치기 에서부터 기원을 찾을 수 있다. 1885-1945년 식민지배 기간 동안 프랑스의 베트남 분리지배정책과 불균형 발전정책은 지역 간 차이를 유발하였다. 식민정권은 북부하노이와 하이퐁을 중심으로 식민지 공업화를 추진한 반면, 남부 코친차이나 지역에 대규모 관개사업을 실시 대 지주제를 형성하면서 상업과 농업화의 정도가 높아졌으며 임금노동자와 대지주, 소작농 등 계급분화가 심해졌다.<sup>217)</sup> 이런 남부 코친차이나 보호령에 토착산업 자본가 계급이 성장하지는 못했지만 상업, 소수 플랜테이션 경영주 및 지방 중소기업가들은 존재하였다.<sup>218)</sup> 또한 1960년대 중반이후에는 전쟁특수가 발생하면서 소비시장이 확대되어 경제 성장 수준에 비해 남베트남의 서비스부문은 과도하게 성장하였다. 특히 이런 서비스는 대도시 산업에 편중되어, 1970년대 말 사이공의 70%가 서비스부문이었고 공업은 7%에 불과하였다.<sup>219)</sup>

통일직전 남부 공업부문 종사 노동자는 30만 명 정도로 추산되며 25만 가구가 상업에 종사하여 1975년 이전 남부의 비농업 인구는 30-35%를 차지하여 개발도상국으로서 높은 비율이었다. 또한 1975년 통일 당시 남부경제의 70%를 화교가 장악하였는데, 이들은 대부분의 쌀 도매, 도정사업, 운송 사업을 쥐고 있었으며, 도매업은 거의 대부분, 소매업은 거의 절반을 장악하고 있었다. 남부의 농업

---

217) 박종철, “통일베트남 남·북부의 갈등과 사회주의 개혁개방,” 『역사비평』, 34, 1996, pp.3-4.

218) Melanie Beresford, *National Unification and Economic Development in Vietnam*, NY:St.Martin's Press,1989,p.53.

219) Alexander Casella, “Dateline Vietnam: Managing the Peace,” *Foreign Policy*, 30.spring,1978,p.176.

부문 역시 상당히 저조하여 1965년부터 통일까지 쌀을 수입하고 있었다. 1960년대 중반 남부농촌은 중농이 절반이었으나 1960년대 후반 사이공 정권지배 지역에서는 빈농 및 토지 무소유 농민이 약 60% , 지주, 부농, 중농이 약 40%였다. 반면 남부에서도 공산화된 지역은 중농이 80%를 차지하고 있었다.<sup>220)</sup> 그러나 남부 응우옌 반티에우(Nguyen Van Thieu) 정권시기 토지개혁이 토지소유 불균형 완화에 기여하면서 70년대 초 남부 농업생산량 증대에 기여하기도 하였다.<sup>221)</sup>

북베트남은 1961-65년 제1차 5개년 계획기간동안 국가의 제도와 조직을 사회주의 계획경제에 맞게 정비하고 자원의 대부분을 건설 부문에 집중 투자하였다. 또한 국영기업 급진화 전략으로 국영기업은 급속한 성장률을 보였다. 하지만 1차 계획은 국내자본이 전무한 상태에서 산업화가 급속히 진행되면서 조세원천을 고갈시켜 거시경제 불균형을 심화시켰다. 산업화로 노동자들이 도시로 집중하면서 식량공급이 제대로 이루어지지 못해 주요생필품 부족, 자유 시장 가격의 상승을 가져오게 되었다. 이런 경제상황은 노동자들이 소속 직장이 아닌 사적이익을 위해 불법적으로 국가소유 자원을 전용하게 하였고, 전용자원은 합법적 자유 시장, 불법적 암시장에서 불법적으로 거래되었다. 이러한 상황이 계획부문을 잠식하고 효율성을 하락시키고 있었지만 방금 독립한 북베트남의 행정력 동원으로 통제가 어려웠다.<sup>222)</sup> 1965년 이후 부터는 베트남 경제운용이 전시배급경제로 변경되면서 대부분의 식량과 공장원료를 구 소련권과 중국에 의존하였다. 또한 국가경제에서 사회주의 계획부문이 차지하는 비중도 크게 약화되었다.

## 2) 사회주의 계획경제와 신경제정책

220)이한우,“베트남 통일이후 남부의 사회통합과정에서 계급구조의 변화,1975-1985,”『국제지역연구』,18(4), 2009, pp.73-74.

221)Melanie Beresford, *National Unification and Economic Development in Vietnam*, p.103.

222)안승욱,“베트남의 개혁개방과 경제발전전략,” pp.49-50.



1975년 재통일한 북베트남은 자본주의 시장경제체제인 남베트남을 사회주의 계획경제체제로 신속히 개조한 뒤 이를 북부에 통합해 사회주의 계획경제발전 모형을 통일베트남에 일괄 적용하고자 하였다. 전쟁에 승리한 북베트남이 최우선과제로 사회주의적 체 관계를 남부에 적용시키는 것은 당연한 일이었으며, 이는 서로 경제적 비교우위를 보이는 남부의 농업 및 경공업과 북부의 중공업을 상호 보완하여 발전계획을 수립한다면 통일 베트남의 경제적 부흥을 쉽게 이룰 것으로 여겼기 때문이다.

1976년 12월 베트남 공산당은 제4차 전당대회를 통해 제2차 5개년 계획(1976-80)의 방향 및 과제와 주요목표 제시 및 당 건설을 재검토하는 보고서를 제출하였다. 전당대회 결의안은 새로운 단계로 접어든 베트남 혁명의 3대 주요 특징으로 베트남은 소규모 생산경제가 사회전반을 지배하는 경제체제에서 자본주의적 발전단계를 거치지 않고 곧바로 사회주의로 이행해나가는 과정에 있다는 점, 베트남이 통일과정에 평화, 독립 쟁취라는 장점 외에 전쟁의 후유증, 신식민주의 잔재와 같은 단점을 해결하지 못했다는 점 과 베트남의 사회주의 혁명이 세계사적 조류에서 혁명과 반작용사이에서 여전히 힘겹고 격렬하다는 점을 지적하였다. 이런 상황에 베트남 사회주의 혁명의 기본노선으로 프롤레타리아 독재건지, 노동인민의 집단지배권 확대, 생산관계의 혁명과 과학기술의 혁명 및 이념 문화혁명의 동시수행, 사회주의 공업화촉진 등을 제시하였다. 또한 사회주의 경제건설에 관한 노선은 “ 베트남 경제를 소규모생산에서 대규모 사회주의 생산으로 전환.. 국가주도하의 중공업 개발에 우선권 부여.. 전국의 단일한 농공업 경제구조 발전...중앙경제와 지역경제 결합하여 통일된 국가경제구조 발전.. 생산력 개발과 새로운 생산관계의 수립 및 완성을 조화롭게 발전..사회주의 형제국들과의 협력 및 상호협조 관계 강화..”등으로 규정하였다.<sup>223)</sup>

이런 노선 하에서 2차 5개년 계획(1976-80)은 사회주의의 물질 기

223) 베트남 공산당 중앙위원회 마르크스 레닌주의 연구소 산하 베트남공산당사연구회지음, 김종욱 옮김, 「베트남공산당사」, 서울: 도서출판 소나무, 1989, pp.181-183.

술적 토대를 바탕으로 공업과 농업의 새로운 경제구조를 건설하는 한편 노동인민의 물질 문화적 생활수준을 단계적으로 향상시키는 것을 기본목표로 수립하였다. 하지만 연평균 8-10% 증가의 농업총생산 목표가 2% 증가에 그쳤고, 매년 4%의 경지면적 증가에도 불구하고 식량생산 목표는 한번도 달성되지 못하였고 오히려 2번이나 전년보다 줄어들었다. 이 시기 인구는 약 9% 증가하였으나 식량생산은 5% 증가에 그쳐 매년 300-500만 톤의 식량이 부족하여 공업 원료, 기계설비수입에 사용할 외화까지 식량수입에 사용되면서 공업 부문 성장이 저해되었다. 이러한 농업의 부진은 공업부문의 계획도 1/3밖에 달성하지 못하게 하였다. 여기에는 공업부문에 필요한 잉여 생산을 확보하지 못한점, 과도한 목표설정<sup>224)</sup>, 남부의 경공업 구조를 사회주의 체제로 개조하면서 일어난 일시적인 효율하락 등에 원인이 있었다.<sup>225)</sup>

남베트남의 사회주의 계획경제로의 전환 작업중 남부 농업사회주의의 개조는 1977년 9월 남부농업개조 중앙위원회를 설치하면서 시작되어 1978년 본격화되었다. 남부농업 집체화는 순번 노동조, 노동 교환조 및 생산 단결조의 결성부터 시작하여 생산 집단 및 합작사 설립과정을 거쳐 수행되었으나, 생산 집단 중 1/3은 설립되자마자 해체되었고 다른 1/3도 한 두 차례 경작주기 이후 해체되어 1980년 말 생산 집단의 1/3만이 존속하였다. 남부농업 집체화의 저해요인 중에는 남부 농민들이 프랑스 식민 시대부터 시행되어온 토지법제화로 인해 가진 토지 사유관념도 있었다.<sup>226)</sup>

---

224) 2차5개년 계획(1976-80)의 연평균 성장률목표는 국민소득 3-14%, 농업생산 8-10% 공업생산 16-18% 였다. 그러나 실제 국민소득은 0.5%, 농업생산은 1.9%, 공업생산은 0.6% 에 그쳤다. (Adam Fforde and Stefan de Vylder, *From plan to Market* , Arizona: West Press , 1996, p.167.)

225) 안승욱, “베트남의 개혁개방과 경제발전전략,” pp.54-56.

226) 순번 노동조 및 노동 교환조는 농민 상호간 또는 공동의 작업을 순조롭게 추진하기 위한 단순한 상호 부조적 협업조직이다. 생산 단결조는 관개시설이나 농기계 등 일정한 생산수단을 보유하여 운영하고 공동노동이 필요한 경우 이를 농가에 분담시키거나 신품종의 종자를 결정하고 기술적 지원을 하며, 농민으로부터 농산물을 구입하여 이를 정부에 수매하고 비료, 농기구, 소비재등과 교환하는 일등의 역할을 수행하는 조직이었다. 생산 집단은 농민들에게 토지를 비롯한 자산을 집체조직에 제공하도록 하고 공동의 계획 하에 생산하며, 노동의 양과

집체농업에 대한 농민의 저항이 가장 심했던 곳은 곡창지대 메콩델타였다. 이곳 남부농민들은 분배받은 조직으로 자신들이 편입되는 것을 고유한 물적, 정신적 생활터전을 제거하는 것으로 여겼다. 따라서 태업, 토지의 고의적 유기, 가축 밀도살 등 다양한 형태로 농업 집체화에 반대하였고 적극적으로 국외탈출도 감행하였다. 남부농민들의 강한 거부로 1980년 메콩델타의 집체화율은 10% 정도였다. 상업부문 개조는 사영상업 활동 폐지대신 국가가 상업 활동 전반을 장악하는 형태로 사회주의 개조작업이 진행되었다. 쌀 유통 정책이 실패하고 식량부족이 더욱 심해지자 1978년 사영상업 활동을 전면 금지하고 국영상업이 판매 및 구입조직을 장악하였다.<sup>227)</sup> 그러나 농민들은 국영상업 조직보다 불법 사영 미곡 상인을 더 신뢰하였고, 쌀은 정부의 공식적 합법적 유통조직보다 불법 암거래 조직을 통해 더 많이 유통되어 정부배급 미와 자유 유통미간의 쌀 가격이 큰 차이를 보였다.

사회주의 물적 기초를 마련하려던 2차 5개년계획이 실패로 끝나면서, 1979년 9월 열린 공산당 중앙위 6차 총회에서는 생산을 촉진시키고 인민생활을 안정 향상시키기 위한 긴급과제를 설정하면서 일련의 정책과 수단들을 수정하기로 결정하였다. 1980년 4월 정치국은 식량의 생산과 조달, 소비, 관리활동을 위한 정책과 수단에 관한 결의안을 채택하였는데, 여기서 국가에 대한 할당량을 납입한 뒤 농민들이 자신들의 잉여식량을 매매할 수 있도록 하였다. 한편 투기업자와 매점 매석꾼, 불법 식량운송업자, 국가식량 절도범은 혹독하게 처벌할 것을 결정하였다. 이러한 결의안들이 성과를 보이면서 1980

---

제공한 토지 및 기타 자산의 양에 따라 분배하는 조직이었다. 농민들은 생산 집단에 가입하면서 자기 토지, 농기계 등 자산을 생산 집단에 제공하여야 했으나 소유권은 자신이 보유하였다. 여전히 자기소유 토지로부터의 생산물에 대해서는 일정한 세금을 납부한 후 자유로이 처분할 수 있었다. 합작사는 일정량(5%정도)의 토지만을 제외하고 농민들의 토지 대부분과 물소, 농기계 등 자산도 수용하여 소유하였으며 농민들은 합작사 사원으로 합작사의 계획 하에 공동으로 생산에 참여하고 분배 시에는 단지 노동한 양에 따라서만 분배토록 조직하였다.

(Melanie Beresford, "Revolution in the Countryside: Report on a visit to Vietnam: October-November 1985," *Journal of Contemporary Asia*, 16(3), pp.401-402.; p.414.; 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, pp.84-85.)

227) 안승욱, "베트남의 개혁개방과 경제발전전략," p.58.

년 12월 공산당 9차 당 중앙위 회의에서는 1981년도 사회경제적 과업과 방향을 결정하면서 “농업 부문에서의 생산 위주 계약제를 완수하고 확대 시키는” 계획이 채택되었다. 이러한 정책수행을 위해 당 중앙위 서기국은 1981년 1월까지 농업조합의 계약제를 향상시키고, “생산위주의 계약제를 말단의 작업반과 개인에게까지” 확대시키라는 지침을 발표하였다. 또한 1981년 1월 국무회의는 생산기업에 대한 국영기업의 독자적인 권리와 재정상의 자율성을 지속적으로 향상시키는 조치를 결정하였다. 국영 생산 기업단위로 계약위주의 임금과 도급 임금을 비롯한 다양한 형태의 상여금을 확대하기로 결의하였다. 동시에 공업과 농업 기술 향상을 자극하고 생산을 발전시키기 위한 동기유발 요인에 관한 법규도 공포하였다.<sup>228)</sup>

신경제정책으로 불리는 이러한 부분개혁정책은 놀라운 성과를 보여 1976-1980년간 1.9%이던 연평균 농업생산량이 1981-1985년에는 4.9%로, 1976년 274kg이던 1인당 식량생산량이 306kg으로 증가하였다.<sup>229)</sup> 공업부문에서도 생산재 수입의존도가 낮은 경공업과 소규모 수공업 위주의 지방 공업이 증가하는 현상을 보였다.

그러나 이런 성과에도 불구하고 당국의 유통 간섭이 완화되자 투기 대규모 암거래가 공공해지는 기회를 제공하게 되었다. 일례로 규제가 느슨해진 틈을 타 남부에서는 사적분야가 번창하기 시작하고 유통물품의 70%가 자유 시장에서 판매되었다. 또한 사영유통 부문이 확대되면서 물가가 상승하였는데, 대부분 농업생산품 가격이 300-400%로 급등하고 일부품목은 1000% 가까이 올랐다. 이러한 가격인상으로 정부에 조달해야하는 부분까지도 자유 시장에 내다 팔고 있었다. 이에 당국은 1980년과 81년 협의가격을 자유 시장에 가깝게 대폭 인상할 수밖에 없었다. 그러나 동시에 공무원, 노동자 봉급 및 산업 생산품 가격도 인상되면서 1982년 평균임금은 급등하게

228) 베트남 공산당 중앙위원회 마르크스 레닌주의 연구소 산하 베트남공산당사연구회지음, 김종욱 옮김, 『베트남공산당사』, pp.205-208.

부분적 농가계약 형태인 생산물계약제는 1981년 1월 당비서국의 제100호 지시로 공식 결정되면서 본격화되었다. 국영기업에 생산경영과 경영자주권을 주는 취지로 결정된 결의는 1981년 1월 정부결의 25호이다.

229) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.54.

되었다.<sup>230)</sup> 이러한 협의가격 인상, 임금인상, 투자재원 조달 등으로 인한 재정적자는 통화증발로 보전하였고 이에 극심한 인플레이션이 야기되었다. 배급가격 보완을 위해 국가의 보조금 지급은 경상수지의 1/4, 국가재정적자의 67%를 차지해 국가재정위기는 가속화되었다.<sup>231)</sup>

1982년 3월 제5차 당 대회에서는 2차5개년 계획의 실패를 인정하고 사회주의적 이념에서 벗어나지 않으면서 새로운 사회주의 경제 발전모형을 모색하고자 하였다. 여기서 신경제정책에 의해 자유화 방향으로 유도된 경제를 재통제하는 정책이 채택되었다.<sup>232)</sup> 당 대회에서는 전반적인 사회경제 목표를 설정하면서 가장 먼저 식량문제를 해결하고 그 밖의 인민들의 필수적 욕구를 원만하게 충족시키는 것, 사회주의 물질, 기술적 하부구조 건설을 위해 주로 농업 생산과 소비재 공업 및 수출활동에 주력할 것, 남베트남의 사회주의적 개혁 달성을 위해 북베트남의 사회주의적 생산관계를 지속적으로 완성시키고, 전국의 사회주의적 생산관계를 유지시킬 것, 국방의 요건들을 충족시킬 것으로 정의하였다. 이런 목표실현을 위해 “1981-85년까지와 80년대를 위한 사회경제영역의 방향과 과제 그리고 주요목표”라는 보고서를 채택하면서, 사회주의 산업화의 주요내용은 대규모 사회주의적 생산을 향해 농업을 한 단계 더 도약시키기 위해 농업발전에 의욕적으로 총력을 집중시키는 것임을 밝혔다. 또한 소비재 생산을 촉진시키고, 중공업 부문의 지속적 건설, 일원화된 합리적인 농공업 구조 내에서 농업과 소비재공업, 중공업을 통합하는 것을 내용으로 제시하였다. 사회경제적 과업과 함께 이념 문화적 혁명과업을 설정하면서 혁명적 과업을 성공적으로 수행하는데 결정적 중요성을 지니고 시급한 문제는 당에 의한 지도와 인민에 의한 지배, 국가에 의한 관리라는 일련의 과정에 따라 사회주의 국가를 강화하고 대중운동을 시작하여 노동 인민의 집단 지배권을 수립하고 향상시

230) 윤희진, “베트남 도이모이정책의 성격분석(1),” 『정세연구』, 43, 1993. p.127.

231) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.55.

1979년부터 82년까지 인플레이션율은 45%, 43.8%, 47.4%, 65%로 심해졌다.

232) Adam Fforde and Stefan de Vylder, *From plan to Market*, pp.132-133.

키는 것이라고 밝히면서 당의 지도력 강화를 특별히 강조하였다.  
233)

1983년 6월 당 중앙위 4차 회의에서는 직면한 사회경제적 과제들을 성공적으로 수행하기 위한 이념 및 조직에 관한 비상조치를 결정하였는데, 특히 분배와 유통, 인민생활의 안정화 와 인민 중에서도 노동자와 공무원, 군인 및 북부 국경지대에 거주하는 인민들의 생활안정화에 혁신을 초래할 수 있는 조치들에 관심을 가졌다.<sup>234)</sup> 이것은 이념적이고 조직적 실책으로 생산물 유통이 정부통제를 벗어나면서 경제적 사회적 어려움을 겪었다고 보고 경제에 대한 중앙의 통제강화를 주장이었다.

이후 정치국은 1985년 8월 결의 제28호에 의한 가격과 임금개혁, 9월에는 통화개혁을 실시함으로써 전국적 배급제도가 폐지되고 가격체계의 개혁을 중심으로 하는 가격, 임금, 통화의 포괄적 개혁을 단행하였다. 그러나 이 정책은 1986년 연간 물가상승률이 600%에 이르고, 1986년 3월 평균 실질임금은 1985년 10월에 비해 50% 감소하면서 실패하였는데 이는 당국의 미숙한 행정과 관리기술의 취약함에도 원인이 있었다. 1985년 3년간 1인당 식료품 생산은 감소하고, 인플레이션율은 1986년과 87년 무려 1000% 상승하였다. 이런 높은 물가상승은 봉급생활자들의 생활고 심화, 정부의 농산물 매입 가격 인하에 대한 생산자의 저항을 동시에 불러왔다.<sup>235)</sup>

### 3. 사회적 요인 : 사회통합정책의 실패

#### 1) 통일 직후 사회통합 정책

---

233) 베트남 공산당 중앙위원회 마르크스 레닌주의 연구소 산하 베트남공산당사연구회지음, 김종욱 옮김, 『베트남공산당사』, pp.211-212.

234) 베트남 공산당 중앙위원회 마르크스 레닌주의 연구소 산하 베트남공산당사연구회지음, 김종욱 옮김, 『베트남공산당사』, pp.216-217.

235) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, pp.59-60.; Adam Fforde and Stefan de Vylder, *From plan to Market*, p.113. ; 안승욱, “베트남의 개혁개방과 경제발전전략,” pp.69-70.

1975년 통일이후 베트남 공산당의 최우선 과제는 남북 베트남의 사회통합이었다. 북베트남은 제국주의 세력과 독재정권에 억압받고 제국주의가 전염시킨 온갖 사회악에 깊이 물든 남베트남 사회를 통합이전에 우선 개조가 필요하다고 보았다. 따라서 통일정부는 남부 사회의 구조를 전환하기 위해 필요한 작업으로 개조학습과 방출을 선택하였다.

개조학습은 과거 남베트남 사회 상층부 인사들이 사회주의 체제를 받아들이도록 강제하는 것이었다. 1975년 임시행정기구 사이공-자딘 군사관리위원회는 전직 남베트남 군인, 경찰, 공무원 등 개조 교육 대상자 100-150만 명에 달하는 사람들에게 포고령을 내렸다. 그러나 약 100만 명 정도만 등록한 것으로 보아 숨거나 도피자가 많았을 것으로 추정된다. 교육대상자 중 장교가 아닌 일반사병, 하위직 공무원, 당장 사회가 필요로 하는 교사와 의사들은 단기 교육자로 3일 정도 교육 후 복귀시켰으나, 5% 즉 5만 명 이상의 군 장교와 고위 공무원, 높은 직위에 있던 사람들은 반통일, 반공산주의의 핵심세력으로 분류되어 3-5년간 교육을 받았다.<sup>236)</sup> 이런 장기교육 대상자들은 남부사회 개조에 도움이 되지 않으며, 잠재적인 저항세력으로 간주되어 사회로부터 격리되었다. 즉 사회로 복귀한 이들이 저항의 구심점이 될 것을 경계하였던 것이다. 1975년 8-10월 사이 재교육이 거의 끝이 났고 1976년 6월까지 95% 인원이 재교육을 완료하였다. 하지만 이후로도 수용되어 있던 인원은 약 10-20만 명으로 추산되고 1정부의 공식자료도 1979년 2만 명이라고 밝혔다. 남부 가구 전체의 1/3이 재교육 또는 수감된 가족을 가진 것으로 추정된다. 이러한 사상개조학습은 물리적, 심리적 통제양식으로 공포의 대사이었으나 통일베트남에서 대규모 학살이 자행되지 않고 재교육을 통한 새로운 체제로의 편입은 ‘화합과 화해정책’이라고 평가하기도 한다. 그러나 북부 점령자에 의한 남부인의 살해가 1975-1983년 65000여명 정도에 이른다는 보고도 있다. <sup>237)</sup> 이런 재교육을 통한

236)이한우, “베트남 통일 후 사회통합과정의 문제,”p.46.; 이한우·정연식, 『분단국 사회문화통합의 이해』, p.79.

237)이한우, “베트남 통일이후 남부의 사회통합과정에서 계급구조의 변

포섭정책은 직접 피해를 입은 당사자나 가족, 친지들이 당과 정부에 뿌리 깊은 반감을 가지게 되었다는 점, 잠재적인 반정부세력을 형성할 가능성으로 볼 때 에서 장기적으로 역효과를 가져온 것으로 보여 진다.

한편 방출의 방식의 개조작업은 강제이주와 출국의 형태로 나타났다. 과거부터 상업이 발달하였던 남베트남은 서비스부문이 과도하게 성장하여 도시인구를 과도하게 높여왔다. 1960년대 초 남부 도시 인구는 15%에서 1975년 40-45%로 증가하였으며, 이들은 통일이후 대부분 실업자가 되었다. 통일 당시 도시인구 중 귀향해야하는 인구가 500만 명 정도였으나 200만 명 정도가 전쟁으로 돌아갈 수가 없는 상황이었다.<sup>238)</sup> 통일정부는 이런 남부의 과도한 도시화 현상을 해결하고 새 정권에 비협조적인 인사를 제거하면서 산간지대 개발이라는 복합적 목적을 달성할 수 있는 신경제지구로의 이주정책을 마련하였다. 1976년-80년 신경제지구로 이주민을 포함한 이주민구는 약 150만 명 정도로 추정되며, 이 가운데 북부로부터 남부의 ‘신경제지구’로 이주한 인구는 40%, 남부의 도시로부터 이주자가 60%였다. 1975년 남부의 도시인구비율이 43%에서 1979년 29%로 감소한 걸 보면 이 정책이 어느 정도 성과가 있었던 것으로 보인다. <sup>239)</sup> 신경제지구 이주자들은 지역을 이동하면서 황무지를 개간하도록 강제이주 되면서 도시로 복귀할 수 없도록 도시주택증명서를 폐기하는 등의 조치도 취해졌다. 그러나 약 50% 이상이 다시 도시로 유입된 것으로 추정되는데 이는 신경제지구의 열악함을 보여주는 부분이다.<sup>240)</sup>

방출의 또 다른 방식이었던 탈출은 통일 직후가 아닌 1977년부터 증가하기 시작하여 1978-79년 급증하였다. 남부를 사회주의화하는

---

화,1975-1985,” pp.77-78.

238)Melanie Beresford, *National Unification and Economic Development in Vietnam*, pp.52-55.; Alexander Casella,“Dateline Vietnam: Managing the Peace,”p.177.; 이한우, “베트남 통일이후 남부의 사회통합과정에서 계급구조의 변화,1975-1985,” pp.71-72.

239) 이한우, “베트남 통일 후 사회통합과정의 문제,” pp.48-49.

240) 박종철, “통일베트남 남·북부의 갈등과 사회주의 개혁개방,”p.9.



과정에서 정부의 자본가 재산몰수 조치에도 불구하고 화교인들의 경제력으로 남부시장이 활기차게 돌아가고 있어 당의 목표달성이 어려웠다. 이에 1978년 3월 24일 베트남 내 화교인들이 집중된 사이공의 쩌 런 (Cho Lon)지역을 포위하고 화교인들의 재산을 몰수하였다. 이런 조치는 중국과의 외교마찰을 가져와 1979년 국경전쟁 유발하였다. 위협을 느낀 화교인들이 국경을 넘으며 탈출을 시작하였고, 출국신청을 통한 공식출국만도 25만 명이었으며, 공식출국이 어려운 사람들은 지방정부가 비공식 출국을 허용하면서 출국비용의 절반을 너물로 받았다. 이렇게 베트남을 탈출한 인구는 1980년대 초까지 약 100만 명으로 추산되며, 이중 해상탈출 난민이 2/3였다.<sup>241)</sup> 1983년에는 아메라시안 혼혈아, 화교, 베트남인의 공식출국 프로그램이 있었는데, 이것은 이산가족 결합과 3년 이상 개조학습장에 수감되었다 석방된 인사와 그 가족 들을 위한 공식출국 프로그램이었다. 그러나 신청서를 사거나 서류위조로 탈출한 베트남인들도 많았으며, 미국 역시 당초 14만 5천명에 동의하였으나 1992년 봄까지 45,000명 받아들였다. 이후 35만 명으로 규정이 완화되었다. 14만 5000명 정도 받아들이는데 동의하였으나 실제 45,000명 받아들였으며, 이후 35만명을 대상자에 포함하면서 규정을 완화하였다.<sup>242)</sup>

## 2) 통일 이후 사회문화정책

통일이후 베트남은 종교, 문화에서도 사회주의적 개조를 실시하였다. 종교의 경우, 통일이후 ‘선교금지’형태의 탄압을 가하면서<sup>243)</sup> 종교단체 역시 사회단체로 치부하여 조국전선 산하에 편재하려 하였다. 이 과정에서 남부 불교교회는 여러 산하단체를 해체하고 승려들

241) 이한우·정연식, 『분단국 사회문화통합의 이해』, p.82.

242) David Lan Pham, *Two Hamlets in Nam Bo: Memoirs of Life in Vietnam Through Japanese Occupation, the French and American Wars, and Communist Rule, 1940-1986*, NC: McFarland, 2000, p.227.;p.243. ; Neil Sheehan, *After the War was Over: Hanoi and Saigon*, NY:Random House,1992,pp.105-106.

243) 허만호, “베트남과 북한에서의 2분법적 사회분화와 정치변동: 유교적 가치와 사회통제에 대한 비교연구,” p.298.

의 활동도 금지시켰으며, 전국 9개 종파를 1981년 12월 정부공인의 베트남불교교회 아래 통일시켰다. 그러나 남부 불교계는 반발하면서 정부와 대립해왔다. 가톨릭 역시 교회가 운영하던 학교, 병원 등이 정부에 귀속되었고 1983년 11월 베트남애국가톨릭단결위원회를 결성하여 전국적인 공인단체를 출범시켰다.<sup>244)</sup>

한편 공산화 이전부터 뿌리 깊게 박힌 문화로서 베트남 사회의 집안(nha 家)의 계승제도와 전통마을에서 보호신 숭배를 통한 사회적 결속 그리고 지위서열(ngoi thu) 체계를 베트남 노동당<sup>245)</sup>과 공산당은 봉건시대의 유물로 규정하였다. 이런 전통의례가 농가경제를 궁핍하게 만들고 지위경쟁을 심화시키는 요인이라고 보고 우선적으로 제거하려 하였다.<sup>246)</sup> 베트남의 전통 딘(dinh, 성황신을 모시는 장소)의례를 제거하는 데는 성공하였으나 베트남 사회의 특수성과 연관된 조상, 관련 종교행사, 가족주의적 의례는 실질적으로 금지하기 어려웠다.

통일이후 베트남은 남베트남 지역 언론기관들을 폐쇄하고 외국방송 청취를 금하였으며, 출판검열, 테이프, 레코드 검열 을 통해 자본주의 및 ‘퇴폐적’ 문화잔재를 제거하고자 하였다. 그리고 자생적인 시민사회의 형성을 사전에 봉쇄하고자 대중조직을 위로부터 결정하였다. 각종 사회단체들을 공산당 외곽조직으로 흡수 통합하였는데 베트남 조국전선이 관제대중조직을 총망라하였다. 이런 대중조직은 당의 지도노선과 결정사항을 하향식으로 전달하는 기구였다.<sup>247)</sup>

이러한 북베트남의 사회통합정책들은 계급구조에도 영향을 미쳐 남부사회의 자본가는 1978년 이후 소멸하였다. 그러나 통일이후 모든 분야의 특권과 특혜를 누리는 ‘당원들’이 새로운 지배계급으로 등장하였다. 특히 통일이후 남베트남 특권층의 호화주택, 유흥지등

244) 이한우, “베트남 통일 후 사회통합과정의 문제,” pp.50-51.

245) 1976년 4차 전당대회를 통해 베트남 공산당으로 개명하기 이전 북베트남 공산당의 공식 명칭이다.

246) 황귀연· 안희완·하순·배양수, 『베트남의 이해』, 부산: PUFs, 1999, pp133-134.; 허만호, “베트남과 북한에서의 2분법적 사회분화와 정치변동: 유교적 가치와 사회통제에 대한 비교연구,” p.297.

247) 전상인, “베트남에서의 시민사회형성,” 『민족과 문화』, 2(1), 1994, p.140.

이 국가재산으로 귀속되면서 북부에서 파견된 당 간부들에게 서열에 따라 무상 공급하거나, 공짜나 다름없는 가격에 구입하는 특권을 주었다.<sup>248)</sup> 이런 특혜의 배경에는 민족해방과 조국통일을 성취한 자부심과 희생에 대한 보답이라는 인식이 깔려있었고, 이런 특권의식이 권력남용과 부패로 이어졌다.

통일 베트남의 또 다른 사회문제는 지역갈등이다. 지리적으로나 역사적으로 북부는 자연이 험하고 홍수, 한발 등 재해와 전란을 많이 겪었으나 남부는 지리적 조건과 자연조건이 양호하여 상업과 무역의 중심지였으며 실용주의적이고 현실 적응력이 강했다. 이런 차이는 민족해방 운동기에는 노선의 차이로 이어졌고, 통일이후에는 통합과정에서 북부 당간부와 관료들의 남부민에 대한 불신과 무시, 정복자로서의 태도들로 인해 더욱 커졌다.

### 제3절 외부 요인

본 논문에서는 베트남 체제변화 영향요인을 내부요인과 외부요인으로 나누면서 외부요인으로 국제기구의 원조정책과 대외관계 즉 베트남 주변국 정세를 포함하였다. 외부요인에 두 부분만 포함한 것은 베트남이 체제변화를 시도하게 된 원인이 경제적 어려움이라는 국내요인에 있었지만 베트남의 대외관계에서의 극적인 변화가 없었다면 시작이 어려웠을 것으로 보았기 때문이다. 또한 중국, 소련 및 사회주의 우방국을 통해 경제나 국방을 위한 자본을 형성해오던 베트남은 통일 이후 급속한 대외관계의 변화로 인해 더 이상 이를 기대할 수 없게 되었다. 생존을 위하여 베트남은 국제기구, 서구 공여자들의 국제원조가 필요하였고 그동안의 폐쇄적 대외관계는 청산해야만 했다. 그동안 체제위협으로 생각하여 거부감을 표시하던 국제기구와 서구 공여자들에게 베트남 공산당은 적극적이었다. 따라서 국제기구들은 베트남이 개혁개방을 통해 체제변화를 진행하는 과정

---

248) 이한우·정연식, 『분단국 사회문화통합의 이해』, p.82.

에 다양한 형태로 개입하였다. 이러한 측면에서 국제기구의 원조정책의 영향과 역할을 긴밀하게 살펴볼 필요가 있다.

이렇게 개혁개방을 통하여 경제발전 및 국제질서로 편입을 도모하던 베트남에 있어 주변국들과의 관계는 당연히 중요한 변수이다. 따라서 외부요인으로 국제기구의 원조정책과 베트남 주변정세를 중심으로한 대외관계 두 부분을 주요 분석대상으로 삼았다.

한편 국제기구의 원조정책에서 선택한 국제기구들은 공적개발원조(ODA)를 기준으로 각 시기 베트남에 가장 많은 지원을 하였던 공여자를 대상으로 하였다. 또한 국제기구의 원조정책을 분석하는 대상에 순수한 국제기구와 공적개발원조 공여국들이 원조를 실행하는 기구를 포함시켰다. 넓은 의미로 국제기구에 정부 간 국제기구(IGO)와 비정부간 국제기구(NGO)를 포함하기도 하고, 대부분의 ODA 공여국들이 원조를 제공하는 수혜국을 지원하는 자국 NGO를 지원하거나, 자국 NGO에 지원 프로그램 등을 위임하는 경우도 있어 이러한 모든 사항을 파악하기 어려워 대상을 분리하지 않았다.

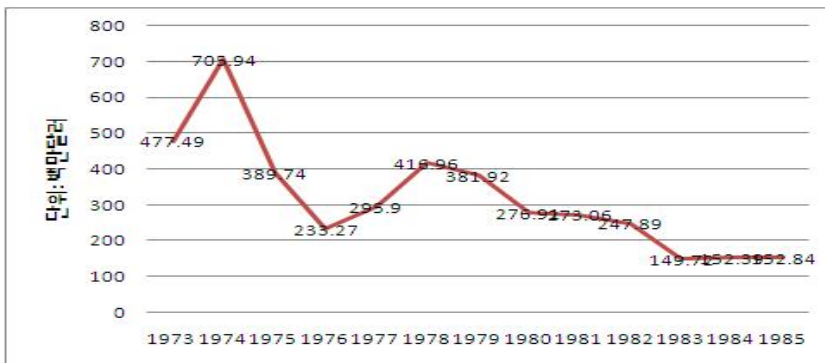
## 1. 국제기구의 굿 거버넌스 정책 : 미약한 국제원조

1960년대, 70년대 중국과 소련의 원조에 의존하던 베트남은 통일 이후 중국과의 갈등으로 원조가 중단되었다. 이후 1980년대 말까지 소련의 원조에 전적으로 의존하여 재정적자를 보존해왔으며 서방세계의 원조는 일부일 뿐이었다. 따라서 미약한 지원이기는 하지만 신경제정책기인 1979-85년 베트남에 대한 국제기구들의 지원이 어느 정도였으며, 어떤 기구를 통해 어떤 지원을 받았는지에 대해 살펴보기로 한다. 본 논문에서는 베트남 체제개혁이 시작되기 전 단계로서 신경제 정책기를 1979-85년으로 보고 있다. 하지만 베트남의 원조수원 현황이나 국제기구들 활동에 관한 자료는 1973년부터 살펴보고 있다. 그것은 통일이전 국제기구들의 대 베트남 활동과 미국과의 전쟁시기의 활동, 통일이후 국제원조의 변화를 알아보기 위해서이다.

### 1) 베트남의 원조 수원 현황 (1973-1985)

1960년 베트남 전쟁 발발이후 1975년 전쟁종료 시까지 베트남의 국제원조 수원 규모는 지속적으로 증가 추세를 보여 왔다. 이시기 북베트남의 경우는 주로 중국과 소련을 통한 원조였고, 남베트남은 전시상황 극복과 전후 복구를 위하여 서방세계의 원조를 받고 있었다. 통일이후 베트남 정부는 대외원조가 국가의 자율성을 침해할 위험성이 있다고 인식하여 초기에는 경계하였다. 그 결과 순 수원액 기준으로 1974년 7억 달러에 달했던 대 베트남 공적개발원조(ODA) 규모는 불과 2년 만에 2억 3천만 달러 수준으로 급감하였다.<sup>249)</sup> 아래 <그림 III-1>을 보면 1985년까지 1975년 공적개발원조(ODA) 규모에도 도달하지 못하고 있음을 알 수 있다.

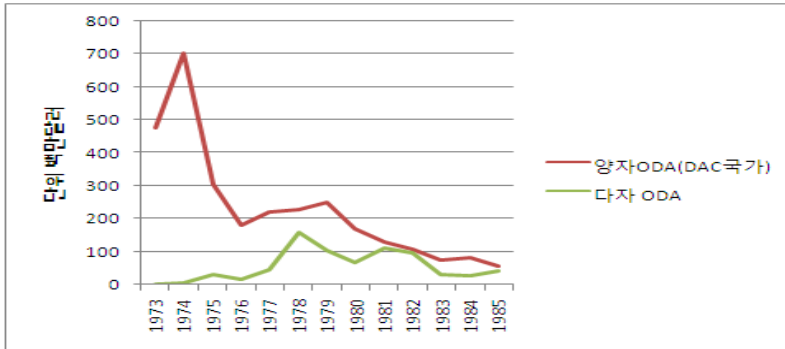
<그림 III-1 > 베트남 연도별 순 ODA 수원액 ( 1973-1985 )



출처: OECD.StatExtracts 재구성.

249) 김영진, “사회주의 국가의 개혁 · 개방정책과 공적개발원조( ODA)의 역할; 중국 · 베트남 사례의 북한에 대한 시사점,” pp.120-121.

<그림 III-2 > 베트남 양자 ODA 수원액과 다자 ODA 수원액 비교 (1973-1985)



출처:OECD.StatExtracts 재구성.

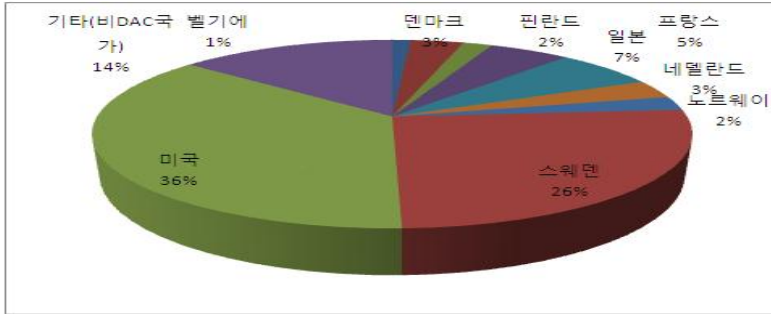
<그림 III-2>를 보면 1973-85년 기간 베트남의 ODA는 주로 양자 간 원조에 의해 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 <그림 III-3>을 보면, 이 시기 양자간 ODA의 제일 공여국은 미국(36%,11억4천4백달러)이며 스웨덴(26%,8억8백만 달러), 일본(7%, 2억 6백만 달러), 프랑스(5%, 1억6천3백만 달러), 덴마크(3% 1억 7백만 달러) , 네델란드(3%,9천8백만 달러 ) 순서였다.<sup>250)</sup> 1975년 베트남전쟁 종료 전까지 미국이 지원하고 있던 남베트남에 대한 경제, 안보비용과 베트남 전쟁에 대한 엄청난 군사적 지원으로 이시기는 미국이 가장 큰 공여국 이었다.<sup>251)</sup> 그 외 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가들의 베트남 지원이 활발하였는데 그 중 스웨덴은 과거 식민지 모국인 프랑스보다 적극적으로 지원하였다.

250) 금액은 OECD 자료에 근거한다.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.4.20.

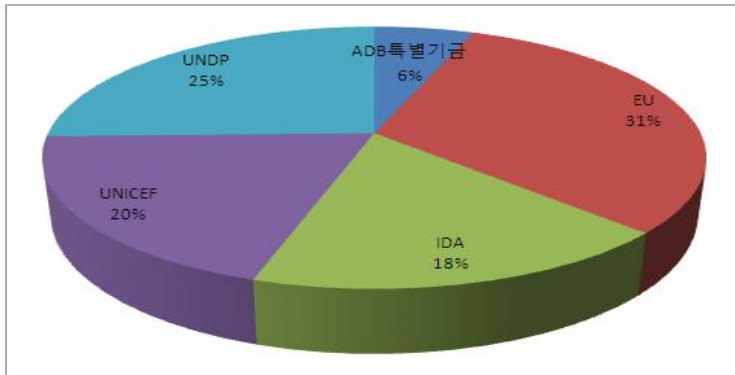
251) 미국USAID가 밝힌 자료에 의하면 1973년 베트남에 대한 미국의 경제원조가 3억1천2백만 달러였던 반면 군사원조가 33억1백만 달러였다. 1973년을 기점으로 군사원조는 7억5천만 달러, 5억6천만 달러로 급격하게 줄면서 1975년 베트남전은 종결되었다. 경제원조 역시 1975년 1억8천8백만 달러에서 1976년 1백7십만 달러 1978년 5십8만 달러로 줄었고 이후 미국과의 교류는 단절되었다.(<https://eads.usaid.gov/gbk/data/prepared.cfm> 검색일 2015.1.10.)

<그림 III-3 > 베트남의 양자간 ODA 수원현황 (1973-1985)



출처:OECD.StatExtracts 재구성.

<그림 III-4 > 베트남의 다자간 ODA 수원현황(1973-1985)



출처:OECD.StatExtracts 재구성.

위의 <그림 III-4>의 다자기구에 의한 베트남 지원 현황을 보면 EU의 지원이 31%(9천5백만 달러)로 가장 앞서고 나머지는 UNDP, UNICEF같은 유엔 산하기구들의 지원이 높은 비중을 차지하였다. 세계은행 산하의 경제개발협회(IDA)가 18%로 5천4백만 달러, 아시아개발은행의 특별기금이 6%(1천7백만 달러)를 차지하였다. 252) 이렇게 보면 이 시기 다자간 국제기구들의 대 베트남 원조규모가 크지 않았음을 알 수 있다.

다음은 양자간, 다자간 원조를 포함하여 베트남에 대한 지원규모

252) 원조금액은 OECD자료에 근거하였다.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.4.20.

가 컸던 국제기구, 공여자의 지원활동을 살펴본다. 앞서 언급하였듯이 이시기 가장 큰 공여자는 미국이다. 하지만 대부분이 남베트남에 대한 군사적 지원이었고 1978년 이후 지원이 단절되어 미국의 지원활동은 제외하고, 스웨덴의 SIDA(국가개발협력기구), 일본의 JICA(일본국제협력기구), EU(유럽연합), UNDP(UN개발계획), 세계은행(IDA), 아시아개발은행(ADB)의 원조활동, 정책 등에 대해 살펴보기로 한다.

## 2) 스웨덴 SIDA(스웨덴 국제개발 협력청)

스웨덴은 베트남에 대한 개발협력을 1967년부터 시작하였지만 초기 공적개발원조(ODA)액은 얼마되지 않았다. 1960년대 후반부터 70년대 중반까지 전쟁으로 경제 인프라가 거의 파괴된 베트남에 스웨덴은 가장 큰 원조 공여국이 되었다. 1973년부터 원조규모가 급속히 증가하기 시작하여 미국 철수 이후 OECD DAC 공여국 중 가장 많은 지원을 하였다. 스웨덴은 1980년대까지 OECD DAC 양자원조의 64%를 베트남에 제공하였고, 개발협력 초기에는 건강지원, 물리적 인프라 강화, 인도적 지원에 중점을 두었다.<sup>253)</sup>

스웨덴과 베트남 공산당은 미국과의 전쟁이 한창이던 1969년에 공식적인 외교관계를 시작하였다. 당시 스웨덴은 의료지원형태의 인도적 지원을 제공하고 있었고, 적십자를 통해 목적이 표시되지 않은 현금도 제공하였다. 오만한 미국에 약탈당한 베트남의 가난한 국가 이미지가 스웨덴 국민들의 감성을 움직이면서 그리고 베트남과의 외교관계가 개설된 이후 스웨덴의 대 베트남 프로그램은 더욱 진전되었다. 1970년대 초 베트남에 대한 개발협력 프로그램은 윤곽이 드러났으며, 스웨덴은 유도적인 협력형태를 선호하였다. 그러나 베트남은 프로젝트 원조를 주장했고, 농업과 중공업에 우선순위를 둔 기술원조를 포함한 프로젝트 원조 수혜에 관심을 두면서 원조는 프로

---

253)Mark McGillivray & David Carpenter & Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, Sida Evaluation 2012.2, pp.24-25.



젝트 형태로 시작되었다.

1969년부터 1985년까지 스웨덴 원조는 기반시설과 경제개발을 위한 원조 단계였으며, 원조의 대부분이 건강부문 지원에 집중되었다. SIDA는 베트남의 산림과 농업개발 영역에 장기적인 개입을 하였다. 이 기간 스웨덴은 하노이 어린이 병원 건립과 꽝 닌 (Quang Ninh) 성 용 비(Uong Bi)에 광부들을 위한 병원을 건립하였는데, 이는 스베트남과의 건강부문 개발협력 협정에 사인한 이후 첫 사업들이었다.<sup>254)</sup>

또 다른 스웨덴 지원의 사례는 참여적 거버넌스와 빈곤감소 프로그램인 바이 방(Bai Bang) 제지와 펄프 제재소 건립을 위한 개발협력이었다. 이것은 스웨덴의 정책을 확고하게 표현한 개발 프로그램으로 천연자원관리, 지방 개발, 참여적 빈곤감소와 분권화된 거버넌스에 대한 스웨덴 개발원조가 어떻게 전개되는가를 이해할 수 있었으며, 1970년 시작이후 1995년 종결 때까지 27억6천6백만 SEK가 지원되었다. 이것은 펄프와 제지 제재소에 대한 통합 건설을 통해 지역민 삶의 수준을 높이기 위한 사업이었다. 서로 다른 정치경제체제를 가진 두 나라의 협력이라 실행과정에 많은 어려움이 있었지만 이 바이방 프로젝트로 인해 스웨덴은 베트남 북부 산간지방 성(省)과 인연을 맺게 되었고, 제재소라는 특정 산업기술의 과제를 넘어 지방개발에 개입하는 출발점이 되었다. 이 프로젝트는 1986년 들어 플랜테이션과 토양보전 프로그램으로 분리되었다.<sup>255)</sup>

### 3) 일본 JICA (일본국제협력기구)

전후 일본의 ODA는 전후 배상의 형태로 1954년 일본·버마평화조약 및 배상 경제협력 협정을 체결하면서 시작되었다. 1960년대

---

254) Mark McGillivray & David Carpenter & Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, p.60.

255) Mark McGillivray & David Carpenter & Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.63-66.

-70년대는 일본의 ODA정책이 전환되던 시점으로 1962년 OECF(해외경제협력기금)을 설립하였고 1974년 JICA를 설립하여 양적확대와 다양한 시도가 진행되었다.<sup>256)</sup> 이 시기 일본 ODA는 자국의 수출 진흥을 위한 수단으로 이용되면서 상업원조, 조건부원조로 국내외에서 비판을 받았다. 그러나 일본은 인프라 제공, 플랜트 수출, 도로 항만 건설 등 개발도상국 경제발전에 필요한 것을 원조했다는 명분으로 대응하였다.

이런 일본의 ODA공여 경향은 베트남에도 그대로 적용되었고 1959년 남베트남과 배상협정을 체결하고, 1965년 전후 배상을 실시하였다. 그러나 북베트남과는 정상적인 국가관계를 맺지 못하다가 1973년 9월 국교를 수립하였다. 국교수립이후에도 북베트남과 관계 정상화는 계속 이루어지지 못하고 있었으나 1975년 4월 베트남 통일이후 5월7일 일본이 남베트남 임시혁명정부를 승인하면서 본격화되었다. 통일 베트남과의 협력관계에서 가장 현안은 남베트남의 채무문제로 하노이는 170억 엔의 채무승계를 거부하였다. 협상 끝에 1978년 4월 새로운 경제협력에 40억 엔을 4년간 무상원조하고 100억 엔의 차관공급을 2년간 제공하기로 하면서 채무를 떠안기로 결정하였다. 같은 해 10월 일본은 1억 엔의 긴급재해 원조도 지원하였다.<sup>257)</sup>

70년대 일본의 대 베트남 ODA 프로젝트는 남베트남에서 실행되었으며, 통일 베트남에서는 관계정상화에 약속한 차관공급 수준에 머물렀다. 특히 80년대 초반까지(1980-1985) 베트남에 대한 누적 ODA 원조액은 불과 8백만 달러를 조금 넘는 수준에 불과하였는데 이는 당시 일본의 ODA 원조가 중국에 집중되었기 때문이었다. 실제 이시기 일본은 ODA차관의 90% 이상을 중국에 제공하고 있었다.<sup>258)</sup>

256) 박홍영, “전후 일본ODA정책의 변화상,” 『일본연구논총』, 32, 2010, pp.250-251.

257) 박홍영, “일원간 관계정상화 타결과정에서의 일본 ODA외교,” 『한국정치학회보』, 38(5), 2004, p.239.; pp.248-249.

258) Mitsuya Araki, “Japan’s Official Development Assistance: The Japan ODA Model That Began Life in Southeast Asia,” *Asia-Pacific Review*, 14(2),

#### 4) 세계은행(World Bank)

세계은행은 각국의 경제부흥과 개발촉진을 위해 대출업무를 진행하는 국제금융기관이다. 원래 명칭은 IBRD (국제부흥개발은행)지만 통칭 세계은행으로 불린다. 현재 세계은행 그룹에는 IBRD, IDA(국제개발협회), IFC(국제금융공사), MIGA(국제투자보증기구)가 있다. 259) IBRD는 자기자본을 기반으로 운영될 수 있도록 설립된 자생적 금융기관으로 중진국과 대출상환 능력을 갖춘 국가를 대상으로 차관과 자문을 제공하는 일을 하고, IDA는 회원국이 (주로 선진국) 공여한 재원을 사용하여 개도국에게 양허성 용자나 유무상 원조를 제공한다. 따라서 수익성이 없는 양허성 용자나 원조로 인해 IDA는 정기적인 재원 보충이 필요하며, 이런 재원보충의 반대급부로 공여국들은 세계은행에 여러 가지 요구를 하는 경우도 있다.260) 한편 세계은행 설립 당시 미국이 주도하였고, 최대주주로 미국이 가진 투표권으로 인해 세계은행에 대한 미국의 권력에 대한 언급이 많은 것도 사실이다.

세계은행의 대 베트남 원조는 IDA를 통한 지원으로 1970년부터 1985년까지 누적 액 5천4백5만 달러였으며261) 파트너십 시작은 통일 직후인 1976년부터였다. 첫 차관대출은 1978년 IDA를 통하여 실행되었던 더우 띠응(DAU TIENG) 관개 프로젝트였다. 이 프로젝트는 베트남 남서부 사이공 강에 댐을 건설하는 것, 42,000헥타르의 천수답을 위한 중력을 이용한 관개체계를 건설하는 것이 주요 내용이었다. 여기에는 42,000헥타르 서비스지역내의 4,000헥타르를 위한 적절한 하수도 망, 진입로와 도로 조사, 로우 리프트(Low-lift) 급수시설 체계 제공 등이 포함되어 있다. 프로젝트 기간은 1978년 8월부터 1986년 12월 31일까지였으며 전체 프로젝트 비용은 6천만 달러였다.262)

---

2007,p.23.

259) <http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida.html> 검색일. 2015.1.10.

260) 한인택, “세계은행과 미국의 영향력,” 『미국학논집』, 39(3), 2007, pp.303-306.

261) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2015.1.10.

262) Document of The World Bank, “Proposed Development Credit to the

## 5) UNDP (유엔개발계획)

베트남 정부와 UNDP의 관계는 1979년 지원에 대한 기본협약으로 시작되었고 본격적인 원조프로그램은 1993년부터 시작하였다. UNDP의 역할은 다른 국제기구들과 함께 전쟁이후 베트남이 완전하게 세계경제에 통합되고, 세계경제체제로 전환되는 것을 돕는 것이었다. 1970년대, 80년대 베트남의 외부세계 창 역할을 하였던 UNDP는 개발을 위한 국가계획 아이디어 제공, 중요한 경제적 기술적 지원을 해왔다. 1975년부터 1985년까지 UNDP의 ODA 누적 지원액은 7천4백8십2만 달러였으며, 1970년대 대 베트남 지원은 아주 미약한 수준이었으나 베트남과 공식적인 관계가 시작직전인 1978년에는 약 1천3백만 달러를 무상 기술협력 형태로 지원하였다.<sup>263)</sup>

## 6) EU<sup>264)</sup>(유럽연합)

베트남과 EU의 관계는 캄보디아 침공으로 회복되지 못하다가 베트남의 캄보디아 철수와 함께 1990년 외교관계가 수립되었다.<sup>265)</sup> 따라서 90년 이전은 외교관계 없이 지원되었으나 베트남에 대한 EU의 누적 ODA 지원액은 9천4백9십8만 달러로 다자기구들 중 가장 많은 부분을 차지하였다. 그러나 아래 <그림 III-5>를 보면 1978년까지 급속히 증가하던 지원액이 1979년 대폭 감소하고, 1980년대 초반에는 전혀 지원이 없었으며, 1985년에는 2천9백만 달러로 아주 미미한 수준이었다. EU의 이러한 지원 중단은 베트남의 캄보디아 침공 때문이었다. 1975-1985년 사이 EU의 대 베트남 ODA는 식량원조가

---

Socialist Republic of Vietnam for the Dau Tieng Irrigation Project,” *Report No.P-2368-un*, 1978 .7.26.

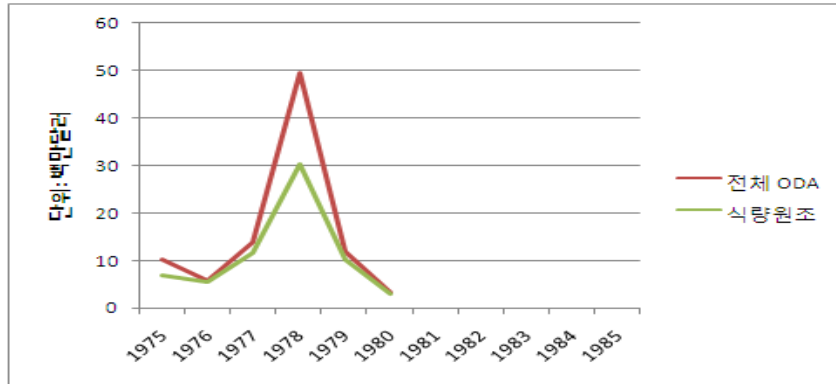
263) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.4.20.

264) 여기서 EU는 European Commission 즉 EU의 집행기관이 유럽위원회와 베트남과의 협력관계를 말한다. OECD자료에서는 EU의 기구들 연합에 의한 ODA 제공으로 다자간 원조로 분류되고 있다. 본 연구에서도 다자간 연구로 분류하기로 한다.

265) 김석진, “베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망,” 『KDI북한경제리뷰』, 2007.12, p.38.

대부분으로 누적 식량원조 지원액은 6천7백8십6만 달러였다.<sup>266)</sup>

<그림 III-5> EU의 베트남 전체 ODA와 식량원조 비교(1975-1985)



출처: OECD.StatExtracts 재구성

#### 7) 아시아개발은행(ADB)

베트남은 1966년 설립된 아시아개발은행(ADB)의 설립멤버였다. 당시 존슨 행정부는 베트남에 대한 군사개입을 확대하면서 동남아시아를 대상으로 한 지역개발계획을 제안하고 그것의 실현을 위하여 아시아 국가들이 공동 대응할 것을 호소하였으며 이를 계기로 ADB 설립에 적극 관여하였다. 특히 미국은 ADB 설립과정에 ‘동남아시아 지역개발기금’인 특별기금 설립에 애착을 보였다. 필요할 때마다 의회승인을 얻어야하는 제약에서 벗어나 용도를 특정하지 않은 일반 원조재원을 확보할 필요가 있었고 그것이 특별기금이었다. 이런 미국의 호소에 역외 선진국들은 소극적으로 대응하였으며 일본조차 정치적 이유로 거부하였다. 그러나 1966년 일본의 적극적인 아시아 외교정책, 미국의 대일압력이 작용하면서 특별기금 1억달러 출자를 약속하고 초년분 2천만 달러를 출자하면서 설립이 가능해졌다.<sup>267)</sup>

266) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.4.20.

267) 조양현, “아시아지역주의와미국외교,” 『국제정치논집』, 48(2), 2008, p.80.; pp.98-99.

ADB는 1968년 베트남에 대출과 기술 원조를 시작으로 1978년까지 11개의 대출 4천4백6십만 달러를 승인하였고 12개의 기술 원조를 위해 1백1십만 달러를 무상 지원하였다. 1978년부터 지원을 중단하였다가 1993년 10월 차관대출을 재개하였다.<sup>268)</sup> 물론 1980년대 중반 기술원조로 몇 가지 지원을 하였으나 사실상 1980년대부터 1993년까지 거의 지원은 이루어지지 않았다.

## 2. 베트남의 대외관계 : 상반되는 주변국 관계

베트남의 체제변화에 영향을 미치는 외부요인에 해당하는 국제정세는 베트남 경제개혁이나 경제상황 호전에 유리한 작용을 할 경우 체제변화에 긍정적인 영향을 미치기에 매우 중요하다. 통일 당시만 해도 베트남은 주변국에 위협을 줄 만큼 지역 내 군사강국이자 자본주의진영과 적대적 이데올로기를 고수하던 폐쇄적인 국가로 소련이 주도하는 공산주의 혁명운동 확대에 크게 이바지하여 세계적으로 위상이 상승되어 있었다. 이러한 베트남은 통일이후에도 마르크스-레닌주의 국제관을 가지고 국제정치도 계급투쟁의 관계로 정의하고 있었다.<sup>269)</sup> 하지만 이러한 베트남의 주변 국제정세는 1970년대, 1980년대를 지나면서 급변하였고, 베트남의 대외관계는 이 시기 중국, 소련, 미국과의 관계, 아시아 주변국 아세안(ASEAN)국가들과의 관계를 살펴보아야 한다.

### 1) 아세안(ASEAN) <sup>270)</sup>국가들과의 관계

268) Arsenuo M.Balisacan · Ernesto M Pernia · Gemma Esther B. Estrada , “Economic Growth and Poverty Reduction in Vietnam ,” *ERD Working Paper Series* 42,2003,p.1.

269) Nguyen Thac Phong, “베트남 개혁개방정책의 한계-국내체제 위협인식이 대외정책에 미치는 영향을 중심으로,” 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2008, p.29.

270) ASEAN(Association of Southeast Asian Nations)은 1967년 태국수도 방콕에서 창립멤버 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국이 ASEAN 선언에 사인함으로 설립되어졌다. 브루나이가 1984.1.7, 베트남이 1995.7.28, 라오스 미얀

1967년 지역기구의 하나로 설립된 ASEAN은 설립 초 몇 년간은 정치·경제적으로 활동하지 않았으나, 필리핀, 태국, 말레이시아, 싱가포르 등이 베트남 전쟁에 직간접으로 개입하면서 성격이 변화하였다. 베트남은 아세안을 인도차이나와 동남아시아의 공산주의 확대를 저지하기 위한 미국의 또 다른 도구라고 생각하여 아세안 국가들과의 관계를 제한하였다. 그러나 1973년 1월 베트남 전쟁 종결을 의미하는 파리협정이 조인되면서 아세안 국가들은 동남아시아 주변 환경의 급변에 대응하고 강대국 사이에 세력균형을 유지하기 위해 중국과 소련 같은 사회주의 국가와의 관계를 진전시키고자 하였다. 1974년에는 말레이시아가 중국과 외교관계를 수립하고, 태국은 중국에 대한 무역금지조치를 해제하였다. 더불어 베트남에 대해서도 외교관계를 위한 긍정적인 자세를 취하였다.<sup>271)</sup>

한편 전쟁이후 베트남의 독립, 주권, 영토보전의 상호존중, 평화공존과 같은 외교원칙을 아세안 국가들이 환영하면서 1978년까지 베트남은 모든 아세안 회원국들과 외교관계를 수립하고 쌍무적 관계도 강화하게 되었다. 따라서 베트남-아세안 관계도 상호이해증진, 우호와 협력에 기반 하여 점진적으로 형성되어가고 있었다. 그러나 베트남의 캄보디아 침공은 이런 관계를 급속히 냉각시켰다. 조심스레 진행되던 아세안의 대 베트남 유화정책은 급속히 냉각되었다.

캄보디아 침공에 대한 아세안의 첫 번째 조처는 1979년 1월 방콕에서 열린 특별외무장관 회담에서 베트남의 아세안에 대한 상호 독립, 주권 및 영토보전을 존중하며 동남아의 평화와 안정에 협력할 것이라고 한 다짐을 상기시키고, 캄보디아 영내로부터 전면 철수를 촉구하는 강경한 공동입장을 천명하였다. 이러한 천명은 아세안 국가들이 베트남의 캄보디아 침공에 대해 각기 다른 입장을 가지고

---

마가 1997.7.23, 캄보디아 1999.4.30 가입함으로써 현재 회원국은 10개국이다. 설립의 주목적은 번영되고 평화로운 동남아시아 국가 공동체를 위한 토대를 강화해서 평등과 파트너십에 입각한 공동의 노력으로 지역의 경제성장, 사회적 진보, 문화적 발전에 박차를 가하기 위한 것이었다.

( <http://www.asean.org/asean/about-asean> 검색일 2015.1.12)  
 271) 뉴엔 반 릭, “베트남의 대외관계; ASEAN을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 13(2), 1997, pp.183-187.

있었기 때문에 이로 인한 내부 분열을 우려하였다. 만약 중국이 제2차 베트남 응징전을 감행한다면 태국은 환영하겠지만 인도네시아와 말레이시아는 자국 내 화교세력이 움직일 것을 우려하여 부정적이었다. 하지만 베트남이 태국을 침공할 경우, 중국이 태국을 적극 지원하겠다는 제안을 태국은 거부하였다. 이렇게 아세안 회원국들이 인접국과의 우호관계, 중립을 계속 견지하였던 이유는 동남아의 평화·중립화만이 아세안의 유일한 존립방편이었기 때문 이었다.<sup>272)</sup>

## 2) 악화된 중국·베트남 관계

역사적으로 베트남의 중국에 대한 감정은 중국문화와 근면성은 존중하나, 중국의 정벌과 오만성에 대한 분노가 잠재되어 있었다. 그러나 중국은 자국의 안전과 관련하여 베트남을 바라보았고, 1950년 이후 통일까지 북베트남에 대한 지원도 중국 서남국경에 공산정부를 세우려는 이런 안보적 이유에 있었다. 양국의 시각 차이는 베트남전 이슈에서도 드러났으나 1975년 4월 베트남전 종결까지 우호관계를 유지하고 있었다. 1950-1978년 3월 중국이 원조를 중단할 때까지 중국은 약 200억 달러의 원조를 제공 하였는데, 이런 지원은 우호국 원조 중 가장 길고, 광범위하며, 큰 규모였다.<sup>273)</sup>

하지만 미국과 중국이 화해하고, 중국이 점진적방식의 남베트남 공산화전략을 권고하는 등 의견차이가 발생하면서, 양국관계는 1970년대부터 나빠지기 시작하였다. 거기에 양국의 영토분쟁까지 겹치면서 관계는 더욱 악화되었다. 또한 종전이 다가오면서 베트남은 자국이 주도하는 인도차이나 연방의 꿈 실현을 위해 라오스, 캄보디아에 영향력을 증대하였으나 중국은 이를 반대하였다. 베트남의 캄보디아 침공은 중국을 자극하였고, 1979년 2월17일 국경수비대 7-8만 명을 동원하여 중국은 베트남 국경도시를 공격하였다. 그러나 3월5일 일방적으로 철군계획을 발표하고 전쟁은 종결되었다.<sup>274)</sup> 그러나 이 전

272) 양승윤, “베트남의 팽창주의와 아세안,” 『한국과 국제정치』, 12(2), 1986, pp.251-254.

273) 황병무, “베트남과 중공관계,” 『한국과 국제정치』, 2(2), 1986, p.282.



쟁으로 중국은 베트남의 캄보디아 철군, 베트남 거주 중국인의 강제 추방 저지도 이끌어내지 못하였고 베트남을 협상테이블로 끌고 나오지도 못하였다. 오히려 양국의 냉전 상태는 지속되었고 베트남의 친소화를 자극하는 계기가 되었다.

### 3) 긴밀해진 소련·베트남 관계

베트남은 1978년 3월 29일 코메콘(COMECON: Council on Mutual Economic Assistance)<sup>275)</sup>에 가입하고, 11월 소련과 상호우호협력조약을 맺음으로 정치, 경제 및 군사적으로 베트남과의 관계가 밀착되었다. <sup>276)</sup>소련의 우호조약이 절대적으로 필요하였던 베트남과 달리 소련의 의도는 중국의 영향력을 저지할 수 있는 우호세력 구축과 남지나해의 항구를 확보하는데 있었다. 그러나 캄란만 기지 사용을 통해 소련이 얻은 이득은 재공급 및 정보수집 정도로 전 시 군사적 중요성에서는 상당히 제한적이었다. 오히려 미국, 중국과 일본의 반소 공동전선 구축의 우려가 있었다.

한편 소련은 1960년대 초부터 베트남에 대한 경제적 지원을 본격화하였고 군사적 지원은 미국의 베트남전 개입이 적극화되던 1965년 경부터였다. 베트남은 중소분쟁 속에서도 전쟁 기간 동안 중국과 소련 양국으로부터 원조를 받았으나 전쟁이 점차 격화되면서 소련에 더욱 의지하였다. 통일 이후 1975년 중국은 베트남에 대한 무상 원조를 중단하였고, 미국의 원조도 기대할 수 없었으며, 베트남의 동남아시아에서의 패권추구로 일본도 전후 복구사업 참여를 거부함으로써 베트남의 대 소련 의존은 더욱 증가하였다. 1976-80년 사이 소련원조는 지난 20년간 지원액보다 많았으며 무역, 사업설비, 교육

274) 황병무, “베트남과 중공관계,” p.292.

275) 공산권 경제상호 원조회의로 유엔이나 서구에서는 CMEA로 표기하기도 한다. 미국의 마셜 플랜에 맞서 1949년 1월 결성된 공산권 국가들 간의 경제협력기구이다. 60년대 이래 경제통합을 지향했으나 파이프라인 공동건설 등 몇 개 분야의 공동생산계획 외에 별다른 기능을 하지 못하였다. 소련 및 동구권 변동으로 1991년 6월 공식해체되었다.

276) 문수언, “베트남과 소련관계: 명암과 전망,” 『한국과 국제정치』, 2(2), 1986, pp.301.

에 이르기까지 폭넓게 진행되었다.<sup>277)</sup>

베트남 지도자들은 인도차이나에서 베트남이 패권적 주도권을 장악해야만 독립을 유지할 수 있다고 믿었고 이를 위해 소련의 도움은 절대적이었다. 하지만 소련이 베트남의 후견인을 자처하면서 동남아 중립화의 꿈을 위해 장기적으로 소련과 타협점을 모색하던 아세안 국가들과의 외교관계는 포기해야만 하였다.

#### 4) 개선되는 미국·베트남 관계

베트남은 통일직후부터 미국과의 관계개선을 원하였는데, 이유는 전후 재건을 위해 미국의 원조 (파리평화협정 내 포함되어있는 휴전 후 미국의 대 베트남 재건원조협정조항 21조)를 기대했던 점과 중국과 파라셀 및 스프레틀리 군도에서 분쟁 문제로 미국과의 협력관계 수립이 필요하였기 때문이다.<sup>278)</sup> 그러나 당시 미국의 닉슨 행정부는 북베트남이 1973년 파리협정을 위반하고 남베트남을 침공했다는 점으로 적대감정을 청산하지 못하였다. 이후 카터행정부 들어 미국은 베트남과 국교정상화 문제 협의할 준비가 되었다고 발표하였지만, 베트남의 캄푸치아 국경분쟁 확대, 베트남의 COMECON가입, 중국과 베트남간의 갈등 격화로 국교정상화는 지연되었다.

그러나 미국은 MIAs(미군실종자) 문제로 베트남과 접촉을 지속하고 있었고, 베트남 역시 관계정상화를 위해 적극적으로 접근하였다. 1980년대 초 미국과 베트남 관계는 어느 정도 진전을 보여 미국의 사업가, 전 고위관리들이 공식, 비공식적으로 방문하기도 하였다. 1982년 8월에는 베트남 관리도 하와이의 합동희생자해결센터(Joint Casualty Resolution Center)를 방문하였고 10월에는 생존 미국인 5명을 미국 정부에 인도하기도 하였다.<sup>279)</sup> 1984년 12월 당 중앙위 회

---

277) 문수연, “베트남과 소련관계:명암과 전망,” pp.306-307.; A. Yermolayev, “Soviet-Vietnam Scientific and Technical Cooperation,” *Far Eastern Affairs*, 1, 1985,p.16.

278) 김국진, “베트남과 미국의 관계,” 『한국과 국제정치』, 2(2),1986, p.196.

279) Nguyen Thac Phong, “베트남 개혁개방정책의 한계-국내체제 위협인식이 대외정책에 미치는 영향을 중심으로 ,” p.60.

의에서 베트남 지도부는 ‘전략적 외교정책’을 결정하고, 미국과의 관계를 조속히 정상화 한다는 방침을 세웠다. 1985년 7월 26일에는 미군 유해인계를 발표하고 8월에는 2년 내 미군실종자 조사를 완결할 것을 무조건 약속하였다.<sup>280)</sup>

이런 베트남의 유화책에도 미국은 전제조건을 고수하면서 미온적인 태도를 취하였다. 하지만 1985년 이후 경제가 우선시되는 국제적 변화와 미국 내 여론의 변화로 태도변화를 보이기 시작하여 약간의 화대무드가 조성되었으나 실질적인 결실을 얻지는 못하였다.

## 제4절 부분개혁기 체제변화 요인 평가

### 1. 내부요인 평가

앞 절에서 살펴보았듯이 이 시기 베트남 공산당은 통일을 통해 정당성을 확보하면서 당의 영향력이 매우 커져있는 상태였다. 이것은 당의 보수성을 더욱 강화시켜 정통사회주의 고수 및 남베트남에 대한 신속한 사회주의 개조정책 결정, 인도차이나 연방 구상 실현과 같은 지역패권에 더욱 몰두하게 하였다. 하지만 베트남의 패권적 관심은 1978년 캄보디아 침공, 1979년 캄보디아 침공에 대한 보복성격의 중국베트남 국경전쟁을 유발하였고, 남부에 대한 급속한 사회주의화는 남부 농민들의 반발, 2차5개년 계획의 실패를 불러오면서 경제상황은 더욱 악화되었다. 하지만 1970년대 말에 베트남 공산당에 등장한 개혁파는 경제상황 해결 방안 제시에서 보수파와 다른 생각을 가졌고, 개혁파 보수간 갈등은 1979년 부분 개혁정책 도입으로 이어졌다.

따라서 소위 신경제정책으로 불리는 베트남 경제개혁의 전단계라 할 수 있는 1979년 부분개혁정책의 직접적인 요인은 경제상황 악

---

280)권경희, “베트남 미국 관계정상화과정에 관한 연구,” 『국제정치논집』, 36(1),1996,p.253.

화 즉 경제적 요인이라 할 수 있다. 이러한 경제적 요인은 모든 정책결정을 주도하던 지배엘리트라는 정치적 요인을 주도하여 영향을 미쳤던 것이다. 경제적 요인과 함께 정치적 요인의 중요성은 이후 부분 개혁정책의 실패로 다시 경제가 재 통제 정책을 실시하는 과정, 또 다시 전면적 개혁정책 실시로 가는 과정에서 잘 나타난다. 한편 이 시기 정치적 요인에서 중요한 부분은 공산당 내부의 개혁과 등장이다. 하지만 이들의 개혁성향을 서구적 시각으로 보아서는 안되며 이들의 입지 역시 상당히 제한적이었다.

이 시기 체제변화에 미친 영향으로 사회적 요인은 크게 두드러지지 않았다. 당시 베트남 사회상황은 앞서 언급되었던 여러 정책들에서도 알 수 있지만 보수적인 정치상황과 더불어 상당히 통제적 분위기였다. 이것은 프리덤 하우스 조사에서도 나타난다.

당시 베트남 언론의 자유, 정치적 자유, 시민의 자유를 조사한 프리덤 하우스에 의하면 베트남은 인쇄물과 방송 모두에서 자유가 전혀 없는 통제국가로 분류되고 있었다.<sup>281)</sup> 프리덤 하우스의 1981-1985년 정치적 권리와 시민의 자유에 대한 조사에서도 베트남은 중국보다 더 자유가 없는 국가로 분류되었다. 물론 5.5 이상이면 모두 자유가 없는 것으로 분류되기는 하지만 중국의 경우 이 시기에 정치적 권리(Political Rights) 6, 시민의 자유(Civil Liberties) 6으로 기록되었던 것에 비하면, 베트남은 1982년, 1983-84년, 1984-85년 시민의 자유가 6으로 기록되었을 뿐 줄곧 중국보다 낮은 7을 기록하였고, 정치적 권리는 모두 7로 기록되었다.<sup>282)</sup> 이것은 베트남의 상황이 최악의 통제 상황임을 나타내는 것이다.

특히 선교금지 등을 통한 종교의 억압, 대중조직을 당 산하로 복속시켜 시민사회를 무력화하였던 시도 등은 정치적 요인에 의해 사회적 요인이 억압되고 통제되는 부분이었다.

---

281)<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press> 검색일 2014.3.15.

282)<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 검색일 2014.3.15. 자유도는 점수가 1-7까지 분포되며 5.5-7사이는 NF(Not Free)로 분류된다. 1970년대의 조사 자료가 존재하지 않아 시작을 1981년부터 하게 되었다.

## 2. 외부요인 평가

이 시기 체제변화에서는 외부요인 중 대외관계의 영향력이 컸던 반면 국제기구의 원조활동은 고려할 수도 없을 정도로 미미한 수준이었다. 그것은 통일정부가 국가 자율성 침해 우려로 대외원조를 경계하였고, 1978년 베트남의 캄보디아 침공으로 국제사회가 베트남을 외면하면서 서구사회가 베트남 전쟁 중에도 지원하던 인도적 지원까지 중단하였기 때문이었다. 이러한 상황은 베트남의 경제적 어려움을 더욱 악화시켰다.

하지만 이런 국제적 여론에도 불구하고 지속적인 지원을 한 공여자는 스웨덴의 SIDA 와 UNDP 정도였다. 개발을 위한 국가계획을 돕고 경제적 기술지원을 하였던 UNDP와 건강지원, 빈곤감소 프로그램을 지원하였던 SIDA를 제외하고 이 시기에는 다른 국제기구들의 영향력을 논하기는 어렵다. 따라서 이 시기 국제기구의 원조정책은 미미한 인도적 지원정도로 체제변화를 위한 외부 영향력으로서의 역할을 논하기는 어렵다.

반면 대외관계의 경우, 1978년 베트남의 코메콘 가입, 소련과의 상호우호협력 조약 체결, 중국과의 관계 악화는 급속한 친소화 현상을 가져왔으며 이런 친소화는 베트남 내부의 강력한 이데올로기화, 보수화를 진전시키는 역할을 하였다. 즉 고르바초프 등장 이전 국가 사회주의적 요소가 팽배하던 소련의 상황은 베트남에 내부의 강력한 이데올로기화를 부추기는데 영향을 미쳤던 것이다. 따라서 대외관계에서 소련과의 관계는 베트남 내부의 정치적 요인 즉 당 지도부의 보수화에 강한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

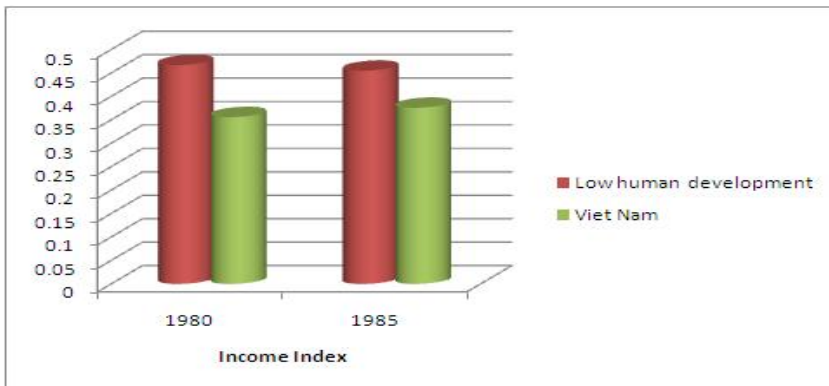
## 3. 전반적 평가

이시기를 전체적으로 평가하면, 베트남 내부 정치적 부문은 혁명1세대가 거의 지배엘리트층을 장악하여 매우 보수적이고 당의 영향력이 강한 시기였다. 이러한 정치적 보수화에 외부요인인 소련의 국가 사회주의적 영향력이 강하게 작용하였고, 이런 보수화는 통일이

후 베트남은 신속한 사회주의 체제 확립, 주변국에 대한 패권적 정책을 주도하였다. 이렇게 당시 상황은 베트남의 체제변화를 유도하기 위한 어떤 유리한 조건도 없는 상황이었으나 경제적 위기 즉 경제적 필요가 체제변화에 부정적인 정치적 요인, 사회적 요인, 강력 외부요인을 압도하면서 부분개혁정책을 단행하게 하였다.

당시 베트남의 경제적 어려움은 UNDP의 소득지수에서도 확인할 수 있다. 1980년과 1985년 두 시기 베트남의 소득지수와 낮은 인간개발 국가의 소득지수를 비교한 아래 <그림 III-6>을 보면 낮은 인간개발 국가의 소득 지수평균이 1980년 0.467, 1985년은 0.455로 나타난 반면 베트남은 이보다 훨씬 낮은 0.356과 0.376 이었다. 이는 낮은 인간개발 국가의 소득지수 보다 훨씬 뒤떨어지는 것이었다. 소득지수는 1에 가까울수록 소득수준이 높은 것이다.

<그림 III-6 > 베트남과 낮은 인간개발 국가의 소득지수 비교

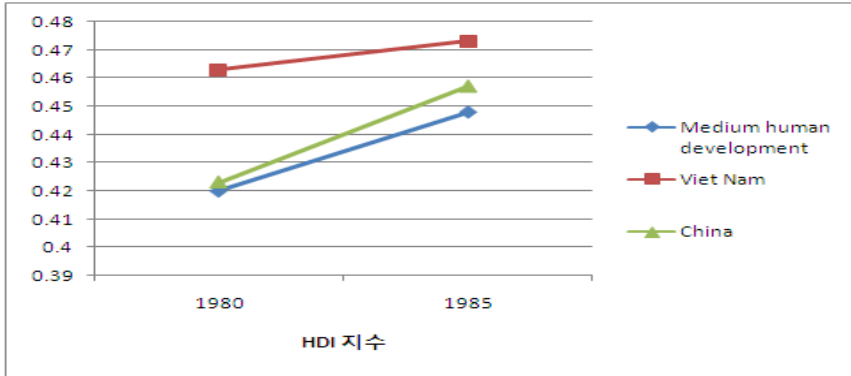


출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> 재구성.

한편 <그림 III-7>를 보면 베트남이 저소득국가임에도 불구하고 인간개발지수(HDI)는 중간 인간 개발(Medium human development) 국가들 평균보다 높게 나타나는 특이한 현상을 보였다. 또한 1978년 개혁개방을 시작하였던 중국의 인간개발지수(HDI)가 1985년까지 베트남 보다 낮게 나타남을 알 수 있다. 하지만 아래 표를 보면 1980년과 1985년 다른 국가들의 인간개발지수는 큰 폭으로 상승하였지

만 베트남은 큰 차이가 없다. 이것을 통해서도 베트남의 경제상황을 간접적으로 알 수 있다.

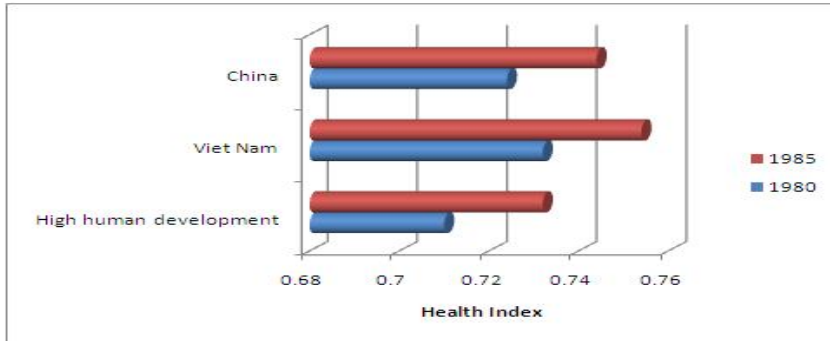
<그림 III-7> 베트남, 중국, 중간 인간개발 국가의 인간개발지수



출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> 재구성.

하지만 <그림 III-8>의 건강지수비교 도표를 보면 베트남의 건강지수는 상당히 놀랍다. 당시 베트남 경제상황이 심각한 수준이었음에도 불구하고 중국보다 건강지수가 높을 뿐 아니라 높은 인간개발(High Human Development) 국가들의 지수보다 높게 나타났던 것이다. 그러나 중국과 베트남의 건강지수가 모두 높다는 점으로 볼 때 높은 건강지수는 사회주의 국가 특성에 기인하는 바가 있어 보인다. 그렇지만 유독 베트남의 건강지수가 높은 것은 당시 베트남을 지원하던 SIDA 같은 국제기구의 인도적 차원지원이 거의 건강부문에 집중되어있던 점에서 원인을 찾을 수 있을 것으로 보인다.

<그림 III-8> 베트남, 중국, 높은 인간개발 국가의 건강지수비교



출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> 재구성.

요인관계를 정리하면, 베트남의 신경제정책기의 체제변화 요인은 다른 어떤 요인보다 내부 요인인 경제적 요인이 정치적 요인, 사회적 요인, 외부요인 중 대외관계를 주도하여 베트남에 부분개혁정책 도입을 가능하게 하였던 것이다. 경제적 요인이 이상의 요인들을 주도하였음에도 불구하고 지배엘리트의 정책결정 역할의 중요성으로 볼 때 경제적 요인과 정치적 요인은 서로 영향력을 주고받은 것으로 보인다. 또한 사회에 대한 지배집단의 통제정책 등 정치적 요인이 사회적 요인을 주도하였지만 사회통합정책의 실패 등이 경제적 위기를 가중 시킨 점 등은 사회적 요인과 경제적 요인간의 상호 연관성을 보여준다. 또한 외부요인으로서 대외관계 즉 소련의 영향력은 베트남 공산당과 지배엘리트의 보수화에 기여한 점으로 보아 내부 정치적 요인을 주도할 정도로 강력한 영향력을 발휘하였다고 볼 수 있다. 반면 외부요인으로 국제기구의 원조정책은 규모와 영향력 면에서 모두 미미하였다.



## 제4장 사회주의 상품경제기 :

### 도이머이 1기(1986-1993)체제변화 요인과 평가

#### 제1절 내부 요인

##### 1. 정치적 요인 : 도이머이 이후 정치적 개혁

###### 1) 공산당과 지배엘리트의 변화

1986년 12월 6차 당 대회에서 1981-85년 경제정책들이 실패하였다고 평가하고, 오랜 사회주의 모델 대신 도이머이 개혁<sup>283)</sup>과 혁신 과정에 대한 정치적 지지를 강화하였다. 베트남 지도부가 개혁으로 방향전환한 원인은 엄청난 인플레이션(500%), 국가회계와 재정악화로 인한 경제적 어려움 때문이었다. 학자들 중에는 베트남 경제의 어려움 원인을 리더십의 부패, 수동성과 오관으로 보기도 한다. 즉 통일 이후 혁명지도자들이 싸워야 할 공공의 적이 사라지면서 대중 복지에 관심두기보다 개인적 욕망으로 국가가 급속히 부패되어 갔다는 것이다. 따라서 1986년 개혁은 변화하는 환경에 반응해야 했던 당 지도부가 당 서기장 레주언 사망과 함께 개혁사고를 가진 젊은 층으로 이동하는 데서 원인을 찾고 있다.<sup>284)</sup>

283) 베트남 공산당의 경제정책에서 근본적인 변화를 의미하는 도이머이는 생산 활동의 통제와 경제적 결정의 중앙 집중화를 당이 포기하는 것, 국가소유와 집산화라는 두 가지 부문에서 벗어나 다부문 경제를 받아들이는 것, 자유무역을 반대하던 폐쇄정책을 철회하고 국민들의 풍요를 장려하며, 가격과 시장을 개혁하고 기업에 자율성을 주는 것을 포함하고 있다. 이러한 도이머이 개혁은 대부분의 제도권 연구와 공식적인 역사책, 언론 미디어에서 베트남 공산당이 주도하고 이끌었다고 기록하는 것에 대해 Le Van Sinh은 당의 정책결정자들이 변화하도록 강제하였던 국영농장, 국영기업의 노동자, 농부들의 중요한 역할이 무시되었다고 주장한다. ( Le Van Sinh, "Renovation and Civil Society in Vietnam," *Human Development and Cultural Diversity*, 2015 International Conference, Multiculture and Education Session IV, October 17, 2015, pp.8-9.)

284) Carolyn L.Gates and David H.D Truong, " Transition of a Developing Socialist Economy to a Developing Mixed Economy; The Case of Vietnam," *International Journal of Political economy*, spring, 1993.p.66. ; Yu-Shan Wu

1986년 6월 당 중앙위 10차 총회에서 경제정책의 실패를 추궁하면서 모든 경제부처 장관들이 경질되었고, 7월에는 혁명1세대와 정통 이데올로그들이 퇴장하였다. 대신 개혁론자 중 진보적 성향이 강한 세력들이 득세하였다. 이후 12월 제6차 당 대회에서 개혁파 응우옌반린(285)이 당 서기장에 선출되었다. 응우옌반린(285)은 1982년 정치국에서 축출되었으나 전례 없이 3년 만에 정치국으로 복귀하였는데, 호치민시 당위원장으로 남부 사회주의화와 경제개혁정책에 성공한 업적을 평가받은 것으로 알려져 있다.(286) 그 외 개혁주의자 응우옌꺼탁과 쩐쑤언박이 정치국에 합류하였고 실제권력은 부수상인 보반끼에트 수중에 있었다. 이들은 모두 남부출신이거나 남부지역에서 활동한 경험을 가지고 있었다.(287)

한편 응우옌반린 서기장 체제하에서 보수주의자 팜흥이 수상으로 선출되었으나, 1987년 1년 동안 당과 국가기구 내 파벌투쟁에서 서기장은 자신의 영향력을 구축하고 사회경제적 개혁을 실시하는데 어느 정도 성공했다는 평가를 받았다. 당 지도부에 남부출신 간부등용이 늘어났고, 당 중앙위원 중 중앙당 출신과 군 출신 인사의 비중

---

and Tsai-Wei Sun, "Four Faces of Vietnamese Communism: Small Countries' Institutional Choice Under Hegemony," *Communist and Post-Communist Studies*, 31(4), 1998, pp.382-383.

285) 1985년 3월 고르바초프가 소련 공산당 서기장이 되고 페레스트로이카 같은 일련의 개혁정책에 착수하였다. 그해 6월 공산당 중앙위원회 8차 총회에서 응우옌 반린이 정치국원으로 복귀되었고 경제개혁을 착수하기 위한 결의안이 통과되었다. (Yu-Shan Wu and Tsai-Wei Sun, "Four Faces of Vietnamese Communism: Small Countries' Institutional Choice Under Hegemony," pp.392-393.)

응우옌 반린은 공개적으로 86년 2월 개최된 소련의 제27차 소련연방공산당대회를 언급하면서 사회주의 개혁과정은 베트남 현실에서 필연적이며 시대의 전반적인 추세라고 확인하면서 자신이 소련의 영향력 때문에 서기장에 선출되었음을 인정하였다. 소련의 전폭적인 지원에도 응우옌 반린은 베트남에서 강력한 힘을 가지지 못하였다. 다시 말하면 공산당내 권력구조에서 개혁의 가장 큰 걸림돌인 인적쇄신을 할 만한 개인적인 강력한 권한을 갖추지 못하였던 것이다. (이윤범, "베트남의 정치·경제체제 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로," pp.43-44.)

286) 박종철, "베트남의 체제개혁: 정치제도와 권력구조의 변화," 『한국과 국제정치』, 5(1), 1989, p.42.

287) Yu-Shan Wu and Tsai-Wei Sun, "Four Faces of Vietnamese Communism: Small Countries' Institutional Choice Under Hegemony," p.393.

이 낮아졌으며 대신 지방 당 출신 위원이 19% 증가하였다. 특히 지방출신 젊은 당 간부가 정치국과 당 중앙위에 대거 등용되었다. 선출된 정치국원 13명, 서기 국원 9명 중 과거 혁명전사 출신은 대거 탈락하고 새로운 젊은 지도자들이 충원되고, 정치국원의 평균연령도 65세로 낮아졌다. 50대가 5명이나 되었다.<sup>288)</sup>

이러한 당 지도부 교체는 당의 실책과 무능에 대한 반성이었으며, 이러한 반성은 6차 당 대회에서 자아비판으로 명문화되었다. “.. 많은 정책과 체계들이 시대에 뒤떨어져 버렸는데 아직 수정되지 않았다.”고 인정하고 “..많은 잘못된 것들이 심각한 것들이었다. 주장과 정책과 전략지도와 실행조직의 실패까지 야기했기 때문이다. 실패한 주요사상은 경제적 정책에 대한 주관적 태도, 현실보다는 사상에 따라야 한다는 경직된 사유태도, 간단히 생각하고 급하고 주관적 판단에 따르는 생각과 행동에서 비롯된 것 이었다”라고 비판하였다.<sup>289)</sup>

6차 당 대회 이후 개혁파<sup>290)</sup> 라인이 비교적 정치적으로 우위를 점하면서 개혁정책을 추진해 나가고 있었지만 7차 당 대회를 앞두고 1980년말 과 90년대 초 구소련과 동구사회주의의 붕괴와 중국 천안문 사태는 베트남 지도부에게 위기감을 가져왔다. 이후 베트남 지도부는 다시 통제를 강화하는 방향으로 움직였다. 이런 상황에 대해 7차 당 대회를 앞두고 당내 연장자 중에서 당의 폐쇄적이고 비민주적인 정책결정과정, 이데올로기의 지속적인 강조를 비판하는 사람들이 나왔으며, 시대에 뒤떨어진 사회주의 모델을 추구하여 대중의 지지를 받지 못하고 국가통합을 위태롭게 한다고 비판하는 지식인들도 등장하였다. 이들은 견제와 균형의 민주적 정치체제를 옹호하고 시장경제를 지지하여 사회주의 포기를 주장하였다. 하지만 당

---

288) 김중욱, “베트남 경제발전의 정치동학 (1976-1997),” p.269.

289) Do Hoai Nam, “베트남에서 경제 도이머이에 대한 일반문제,” 『동향과 논단』, 겨울호 2007, pp.84-85.

290) 개혁주의자들은 적극적으로 경제구조를 개혁하고 새로운 정책을 실행하고 경제적 위험부담을 감수하려는 태도를 지니고 있었던 반면 보수주의자들은 개혁주의자들이 너무 성급하게 개혁정책을 추진하고 있으며 개혁정책이 수반하게 될 정치적 사회적 문제를 충분히 고려하지 못하고 있다고 지적한다. 1987년에는 실용주의 정책의 평가와 범위 및 속도에 대해 개혁주의자와 보수주의자가 대립하고 있었다.

보수주의자들은 미디어를 통해 이들의 견해를 지속적으로 비방하였다.<sup>291)</sup>

1991년 6월 7차 당 대회에서는 시장경제 개념의 공식적인 도입과 도이머이 정책을 재확인하였다. 즉 <사회주의로 가는 과도시기의 국가건설 강령>을 통과시켜 “ 사회주의를 지향하는 국가 관리와 시장경제체제 운영, 경제구조를 다양화시켜 경제를 발전시키고, 시장경제체제는 사회주의를 지향하는 국가의 관리 하에 운영”된다고 재천명하였다.<sup>292)</sup> 7차 당 대회 역시 이러한 사회주의 시장경제체제 개념은 도입하였으나 정치적 다원주의는 여전히 배제하고 있다.

서기장에는 당내 중도세력을 대변하는 도 무어이가, 국가주석은 보수진영의 레 득 아인, 수상은 개혁파 보반 끼에트가 선출되었다. 당 중앙위원회에는 지식인과 기술 관료가 많이 기용되었는데 이는 도이머이 정책을 수행할 전문 인력의 부족으로 초기성과가 부족하였다는 분석에 의한 것으로 보인다. 아래 <표 IV-1>를 보면 7차 당 대회의 정치국원 13명 중 개혁파인사는 보반끼엣, 판반카이 정도만 보이며, 6기보다 보수적 인물들이 상위서열에 배치되고 다수임을 알 수 있다.

<표 IV-1 > 제6기·제7기 정치국 위원 구성

제6기	개혁 지향	보수지향	불명확
	응우옌 반린 (Nguyen Van Linh)	팜흥(Pham Hung)	응우옌 득뎀 (Nguyen Duc Tam)
	보찌꽁 (Vo Chi Cong)	도 무어이(Do Muoi)	동씨응우옌 (Dong Si Nguyen )
	보반끼엣 (Vo Van Kiet)	레득아인(Le Duc Anh)	
	응우옌 꺼 탁 (Nguyen Co Thach)	응우옌 탄 빈(Nguyen Thanh Binh)	

291) Carlyle A. Thayer, “Political Legitimacy in Vietnam ; Challenge and Response,” *Politics & Policy* , 38(3), 2010,p.429-430.

292) Do Hoai Nam, “베트남에서 경제 도이머이에 대한 일반문제,”p.85.

	쩐 쑤언 박 (Tran Xuan Bach)	조안 퀘(Doan Khue)	
	마이찌토 (Mai Chi Tho)	다오 주이 퉁 (Dao Duy Tung)	
제7기	개혁 지향	보수지향	불명확
	판 반 카이 (Phan Van Khai)	다오 주이 퉁 (Dao Duy Tung)	부이 티엔 응오 (Bui Thien Ngo)
	보반끼엣 (Vo Van Kiet)	조안 퀘(Doan Khue)	농 득 마인 (Nong Duc Manh)
		팜 테 주엣 (Pham The Duyet)	부 와인(Vu Oanh)
		응우옌 득 빈 (Nguyen Duc Binh)	레 프억 토 (Le Phuoc Tho)
		도 무어이(Do Muoi)	보 쩐 찌 (Vo Tran Chi)
		레득아인(Le Duc Anh)	

출처: 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.62.; 이한우, “도이머이 정책이후 베트남 정치제도와 지도부의 변화,” p.165. 재구성.

1986년 6차 당 대회이후 신임정치국원의 비율은 지속적으로 증가하여 1986년 43%에서 1991년 62%가 되었다. 또한 당 중앙위원의 지방대표 비율도 1986년 49%로 증가하였다가 1991년 43%로 감소하였다. 이것은 개혁과정에 탈중앙화로 지방을 활성화시켜 경제성장을 이루려는 의도가 있었던 것이다. 1991년 지방과 중앙 간 격차는 줄어들었지만 여전히 지방의 비율은 높았다. 한편 군 출신 비율도 감소해왔으나 1991년 9%로 상승하였다.<sup>293)</sup> 이는 개혁진행으로 사회주의 체제가 위협받고 있다는 위기감을 가진 보수파의 불안 심리로 보인다.

6차 당 대회 이후 당의 건전화, 국회의 역할강화, 대중조직의 재활성화를 통해 정치개혁을 추진하면서 응우옌반린 서기장은 비판적 여론을 이용하여 정화운동을 전개하였다. 이것은 당의 신뢰가 하락하고 당 관료주의의 부정적인 현상을 해결하고 하위급 당원들의 태

293) 이한우, “도이머이 정책이후 베트남 정치제도와 지도부의 변화,” pp.168-169.

만과 부패를 시정하기 위한 것으로 1987년 대대적으로 전개되었다. 이 조치로 당원 35명당 1명이 징계조치, 140명 당 1명이 당에서 축출되었다. 1980년 이후 전체적으로 약 20만 명이 당에서 축출되고 젊은층을 당원으로 충원하면서 충원인의 60%가 30세 이하였다.<sup>294)</sup> 또한 이런 정화운동은 당기구와 대중조직, 언론매체에도 적극 추진되면서 언론매체가 관료의 부패, 사회부정을 비판하고 폭로하는 것을 적극 장려하였다.

한편 이런 분위기 속에서 국회와 정부를 포함한 국가기관에 대한 정치국의 과도한 관여와 간섭이 국가기관의 기능을 마비시켜 정치국 승인이 없으면 어떤 긴급결정도 할 수 없게 만들었다는 비판들이 제기되었다. 1988년 정치국은 정책의 주요방향이나 임무, 중요사안만 결정하고 사회경제적 계획과 같은 구체적 내용은 정부에 위임할 것을 결정하였다. 또한 1989년 처음으로 당 중앙위 산하 전문부서들은 당 서기국이 중간역할을 수행한다는데 합의하였다.<sup>295)</sup> 그러나 1989년 동구권 위기와 중국의 천안문 사태로 당 지도부가 위기감을 가지면서 다시 통제가 강화되는 분위기로 돌아갔다. 정치가 경직되면서 어떤 공개적 토의도 금지되고, 일당체제와 관련된 어떤 정치적 논의도 허용되지 않아 전시체제와 같은 분위기가 되었다.

## 2) 국회의원 선거와 정부 조직 변화

이 시기 국회의원 선거도 조국전선이 주도하는 협상과정을 통하여 입후보자를 선발하고 이를 통해 당이 영향력을 행사하는 과정으로 진행되었다. 그러나 1986년 당 대회 이후 1987년 4월 8기 국회의원 선거부터 미시적인 변화가 있었다. 내용을 보면, 당의 공개경쟁 원칙에도 토론은 형식적이고 입후보자는 내정되었지만, 후보자들이 선거운동을 하고, 공중집회가 허용되어 유권자들이 불평을 토로하거나 후보자를 비판하는 기회가 주어졌다. 1987년 8대 국회선거에서는

294) 박종철, “베트남의 체제개혁: 정치제도와 권력구조의 변화,” pp.39-40.

295) Gareth Porter, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, pp.85-86.

지식인 출신 123명, 농민출신 105명, 당원 100명, 노동자출신 91명, 군인 49명, 정치지도자 및 종교지도자 9명, 수공업출신 19명이 당선되었다. 국회의원 중 여자는 88명, 소수민족 출신은 70명으로 집계되었다.<sup>296)</sup> 당선자중 비공산당원이 최다 95명으로 약 19%이하라고 하나 분명치는 않다

국회자체도 여전히 당의 지도하에 있었지만, 과거 고무도장 역할에서 벗어나 입법기구와 논쟁의 장으로 전화하기 시작하였다. 국회의기가 늘고, 만장일치 규칙을 포기하였으며, 비밀투표제가 채택되었다. 정부에 대한 다양한 감시를 위한 상임위원회를 강화하고 본회의가 생중계되는 등의 변화가 일어났다.<sup>297)</sup> 80년대에 이어 90년대 이러한 국회의 위상변화는 당이 가진 독점적 기능을 국회로 이전하면서 나타났다. 즉 국회는 경제개혁 수행과 관련된 주요 정책과 노선들을 실현하고 그것들을 입법화하여 성문화해나갔다. 당 서기장도무어이는 국회의 변화된 직능을 먼저 국회가 헌법주의에 기초한 체계화된 정부를 조직하는 것이고 두 번째는 당이 독점하던 행정관할권을 국회를 통해 정부에 이관하는 것으로 요약하였다. 이런 변화는 정책결정에서 당을 배제하는 것이 아니라 국가정책을 수립하고 수행함에 있어 책임과 권한의 불균형을 해소하려는 의도였다. 따라서 국회는 필요한 정책의 수행방법을 정하고 조정하는 권한을 가지게 되었는데 이는 과거 유례없는 정치권력이었다.<sup>298)</sup>

1992년 9대 국회의원선거에서는 601명이 입후보하고 395명이 당선되었으며, 비공산당원은 33명으로 8%였다. 92년 선거의 특징은 정치-사회단체의 추천 없이 자기추천으로 후보 등록을 할 수 있는 점이였다. 그러나 근무처나 지역의 유권자회의에서 신임을 받지 못하면 정식 후보자로 등록할 수 없어 제한점은 가지고 있었다. 92년 2명의 자천후보가 나왔으나 당선되지 못하였다. 국회의원의 출신배경에서도 노동자 및 농민의 비율은 계속 감소하여 9대 국회에서는

296)박종철,“베트남의 체제개혁: 정치제도와 권력구조의 변화,” p.37.

297)Yu-Shan Wu and Tsai-Wei Sun, “Four Faces of Vietnamese Communism: Small Countries’ Institutional Choice Under Hegemony,”p.394.

298) Douglas Pike,“Vietnam in 1991:The turning Point,”p.77.; 김종욱, “베트남 경제발전의 정치동학 (1976-1997),” p.272.

20% 미만이었다. 반면 국가 및 당 출신의원 비율은 대폭 증가하였다. 이런 현상은 국회가 노동자 농민의 대표기관에서 개혁과정에 필요한 전문성을 확보한 기관으로 변해가고 있음을 의미하며, 당은 국가기관에 대한 정치적 통제를 강화하려던 것으로 보여진다. 또한 9대 국회에서는 비공산당원 의원수가 증가하지 않아 입후보자 63명 중 33명 당선이었다.<sup>299)</sup> 이는 공산당이 국회구성에 여전히 영향력을 행사함을 의미한다.

정부조직은 1987년 2월16일 국가위원회의 지침을 통해 총 19개 정부부처와 위원회의 조직이 개편되었다. 분산되어있던 부처를 흡수 통합하는 방식으로 전체 39명 각료 중 31명이 경질되었다. 1987년 6월에는 국가위원회 조직도 개편되어 대규모 인사개편이 실시되었음에도 70대 중반 이상의 혁명세대들이 여전히 당과 국가기구의 중요 부서를 장악하고 있었다.<sup>300)</sup> 이는 베트남이 개혁을 지향하고 있지만 과거의 전통과 완전한 단절이 어려우며 점진적 변화를 추진하는 단계에 있음을 알 수 있다 .

1992년 헌법 개정으로 국가 중앙기구 체계에도 변화가 있었다. 이전 국가평의회와 국가평의회 주석을 폐지하고 국가주석 직을 신설하였는데, 이것은 평의회제도 하에서 책임소재의 불분명함을 해소하고 신속한 정책결정을 이루기위해서였다. 행정부에서는 각료회의를 폐지하고 수상을 정점으로 하는 정부로 대체하였는데 이것 역시 같은 맥락이었다. 개정헌법에서는 수상만 국회가 선출하고 수상이 부수상 및 장관들을 추천하여 국회에서 인준하도록 하여 수상의 권한을 강화하였다. 이러한 변화는 당과 국가 간 관계를 재설정 하였고, 국가 내 국회와 정부 간 권력분담을 도모하기 위한 것으로 보인다. 또한 과다한 부서와 관료주의에 의한 행정적 비효율을 개선하기 위해 행정개혁을 추진하면서 중앙정부부처 조직이 1986년 37개, 1987년 28개, 1992년 27개로 점차 감소하였다. 공무원도 1988년 이

299) 이한우, “도이머이 정책이후 베트남 정치제도와 지도부의 변화,” pp.170-171.; 이한우, “베트남의 선거제도와 국회 구성의 변화,” p.83.

300) Douglas Pike, “Vietnam”, *International Communist Affairs, 1988 Yearbook*, Stanford : Hoover Institution Press ,1988,p.228.; 박종철, “베트남의 체제개혁: 정치제도와 권력구조의 변화,” p.45.



래로 30% 감축하였다. 1991년에는 성 및 중앙 직속시를 53개로 조정하였다.<sup>301)</sup>

### 3) 법제도의 변화

1991년 7차 당 대회에서 베트남 공산당은 당 강령을 개정하였다. <사회주의 과도기 국가건설 강령>으로 불리는 당 강령은 베트남이 사회주의 과도기 초기단계에 진입했음을 공식적으로 확인하고, 개혁 성과에 대한 평가, 경제사회발전, 국방안보와 대외정책에 대해 설명하며, 사회주의 건설 사업에서 당의 역할을 규정하고 있다.<sup>302)</sup>이런 개정은 경제개혁 정책을 담보해야할 필요, 사회주의권 몰락과 같은 급변하는 국제환경에 대처할 필요성에 기인한 것이었다.

이 시기 가장 중요한 법적 변화는 1992년 헌법 개정이었다. 헌법 개정은 ‘사회주의 법치국가’건설과정에 비롯된 것으로 공산당의 영도와 사회와 국가를 관리한다는 사회주의 법치성(socialist legality) 개념과 법률로 공산당과 국가권력을 규제한다는 법치 개념 두 가지가 모호하게 결합된 것이다. 1980년 통일이후 헌법에서는 사회주의 체제의 본질을 극명히 드러냈지만 1992년 개정 헌법에서는 개혁과정에 적합하게 수정하였다. 개정 헌법은 총 147조항 중 23조항을 신설하여 전체 115개 조항이 개정되었다. 이는 80년 헌법과 상당히 많은 부분이 변경되었음을 의미하는 것이다.

제2조에 권력의 토대로서 노동자와 농민의 동맹에 지식계급이 포함되었고, 제4조에서 ‘당의 모든 조직은 헌법과 법률의 테두리 내에서 활동 한다’라고 헌법 하에서 당을 규정하고 있다. 특히 2조에서 노동자계급에 의해 영도되는 노농 연맹에 지식계층을 포함하여, 인민의 개념에 노동자, 농민, 지식인을 포함하여 확대하였다. 물론 베트남이 ‘공산당이 영도하고, 인민이 주인이며, 국가가 관리하는’ 체제(헌법 전문)라는 점에는 변화가 없으나, 공산당의 위상은 ‘국가와 사회를 영도하는 유일한 역량’으로부터 단지 ‘국가와 사회를 영도하는

301) 이한우, “도이머이 정책이후 베트남 정치제도와 지도부의 변화,” pp.156-158.

302) 윤형진, “베트남 도이모이정책의 성격분석II,” 『정세연구』, 44, 1993.4, p.172.

역량'으로 약화되었다.<sup>303)</sup> 그렇다고 공산당의 국가와 사회에 대한 영도역할에 변화가 있는 것은 아니다. 단지 구체적이고 직접적인 방식에서 간접적으로 변한 것 뿐이다.

또한 제6조에서는 인민은 국회를 통해서 국가권력을 행사 한다면 규정은 베트남이 여전히 삼권분립이 아닌 국회중심의 정치구조임을 밝히는 것이다. 제15조 경제제도에 관한 조항에서는 '국가는 사회주의를 지향하고 국가관리가 있는 시장제도에 따라 여러 부문의 상품경제를 발전시킨다. 여러 부문의 경제구조는 전 인민소유, 집단소유, 개인소유제도에 입각하여 다양한 생산과 경영으로 조직되며 전인민소유와 집단소유가 토대이다'라고 규정하여 시장제도와 개인소유제를 인정하고 있다. 제16조에서는 인민의 부유와 국가 부강을 경제목표로 '국영경제, 집단경제,개체경제,개인자본경제,국가자본경제'등 다양한 경제구조를 인정하고 있다. 제17조와 18조에서는 토지 등 국가재산의 전 인민 소유가 규정되고 국가의 조직과 개인에 대한 토지의 안정적 장기사용권 양도를 규정하고 있다. 그 외 23조에서는 소유권을 인정하고, 25조에서는 외국자본을 유치하기 위한 법적 기초를 제공하고 있으며, 57조, 58조에서는 상속이 가능하도록 규정하는 등의 내용으로 개정하였다.<sup>304)</sup>

## 2. 경제적 요인 : 시장 경제적 개혁

### 1) 제6차 당 대회와 경제정책

1982-85년 베트남의 긴축정책으로도 경제문제는 해결되지 못하였고, 산업성장은 1983년 22.8%에서 1984년 13.2%로 떨어지고, 농업생산은 평균 3.5% 성장하였지만 1982년 10.6%보다 낮았다. 이로 도시거주자는 심각한 생필품 부족, 당 지도부는 거대한 변화의 압력을

303) 이한우, "베트남 '도이머이' 시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응," 『신아세아』, 17(4), 2010, p.176.

304) 윤형진, "베트남 도이모이정책의 성격분석II," p.174.

받게 되었다.<sup>305)</sup>

이런 상황에 대한 새로운 대안으로 1985년 6월 공산당 당 중앙위 5차 회의에서 ‘결정8’이 채택되었다. 결정은 베트남 경제침체 요인이 비효율성과 관료적 중앙집권주의, 과잉고용과 국가보조금제도, 사회주의 경영 및 회계방식의 문제, 경제적 평등주의에 있다고 보았다. 따라서 결정 이후 가격규제가 해제되고, 국영기업 보조금이 단계적으로 중지되고, 임금이 현금 지불되며, 예산제약이 더욱 엄격해졌다. 통화도 미화1:동화15로 평가절하 하는 등 개혁조치도 취해졌다. 이로서 인플레이션 하락, 국영기업의 경제적 효율성 향상을 기대하였으나 결과는 기업의 임의재량권 증가로 인해 임금이 가파르게 상승하고 인플레이션이 발생하여 1986년 3월 평균 실질임금은 1985년 10월에 비해 50% 감소하였다.<sup>306)</sup> 이런 경제침체는 결국 전면적인 개혁정책을 고려하게 만들었다.

1986년 12월 제6차 당 대회는 ‘도이머이’정책을 채택 전면적인 개혁에 착수하였다. 새로운 정책의 기본요소는 첫째, 기존의 공업화 중심의 경제운용으로부터 농산물, 소비재 및 수출품 생산에 진력하는 생산구조의 쇄신 둘째, 공유제를 확대한다는 기존의 논리로부터 다부문 경제를 장기간 유지한다는 경제부문의 쇄신 셋째, 중앙 집중 명령경제로부터 국가관리 하 시장 메커니즘을 수립하는 경제운영의 쇄신을 포함하였다. 1986년 이러한 선언이후에도 정책이 구체화 되는데는 시간이 소요되어 1987년까지 베트남은 어려운 처지에 놓여 있었다.<sup>307)</sup> 1986-88년 악화된 인플레이션을 억제하기 위한 정책은 경제구조와 투자구조에서의 개혁으로, 식량과 식료품 계획, 소비재 생산계획, 수출 촉진계획과 관련된 여러 분야를 개발하는 정책을 공표하고 시행하였지만 재정-화폐 분야의 조치는 아니었다. 따라서 본

---

305) Yu-Shan Wu and Tsai-Wei Sun, “Four Faces of Vietnamese Communism: Small Countries’ Institutional Choice Under Hegemony,” p.392.

306) 박종철, “베트남의 체제개혁: 정치제도와 권력구조의 변화,” pp.28-30.; 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.59.

307) 구성열·손정식·안희완·윤기중, 『베트남의 남북경제통합과 한반도경제통합에 대한 시사』, 서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1995, p.60.; 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.11.

격적인 운영체계, 예산수입의 형태, 지출활동, 화폐공급에서는 변화가 없어 인플레이션은 여전히 위험수준이었다. 1986년 평균 소비자물가지수는 587.2%, 1987년 461.7%, 1988년 410%였다.<sup>308)</sup>

1987년 경제개혁은 베트남의 구조화된 인플레이션과 생필품 부족현상을 소규모 상품생산의 생산력 향상을 통해 해결하고자 하면서, 비사회주의 경제 분야의 통제 완화, 국영부문 경제단위체들의 자율성 확대 조치가 취해졌다. 또한 1987년 12월 당 중앙위 4차 회의에서는 4차 5개년계획의 과업 및 목표를 결정하면서 상품생산의 발전과 생산성, 품질, 효율성 증진을 강조하였다.<sup>309)</sup>

1988년 8월에는 당 정치국 제10호 결의에 의해 농가계약제가 채택되었고, 1989년에는 국영기업에 대한 보조금이 폐지 또는 축소되었으며, 모든 상품가격을 시장에서 결정하도록 하는 가격자유화 같은 개혁조치가 실행되었다. 1989년 3월 당 중앙위 6차 회의에서는 상품의 단일가격화로 세계시장과 연계되는 전국적 시장경제로의 전환을 선언하였다. 쌀배급 제도도 1989년 중반 하노이를 마지막으로 폐지되었다. 개혁에서 가장 핵심인 가격자유화조치는 농업생산물부터 환율의 실세화에 이르기까지 포괄적인 조치였다. 1987년 각의 217호 결정<sup>310)</sup>에 의해 사실상 대부분의 가격이 시장 가격화되었고, 1989년 12월 국영기업에게 생산목표, 가격책정, 보너스 지급, 기업내 이윤 유보가 결정되면서 경영의 자주권이 부여되었으며 각료회의 결정 195호<sup>311)</sup>로 이중가격제 역시 폐지되었던 것이다. 농업부문

308) 리 덕 투이(Le Duc Thuy), “베트남의 인플레이션 억제정책,”구성열 편저, 『베트남의 경제개혁과 전망』, 서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993, pp.178-182.

309) 윤형진, “베트남 도이모이정책의 성격분석II,” pp.166-168.

310) 217호 결정은 정부통제품목을 생산하는 기업 이외의 국영기업에게는 회계 및 계획 자주권을 부여하여 이전에 정부가 하달하던 9개 지표(생산액, 생산량, 정부채정부담액 등 3개로 축소한다는 것이다. 217호 결정 이전 통제 품목은 98개, 통제원료는 95개였으나 각료회의가 국가계획위원회에 관할을 위임한 통제품목과 원료는 각각 230개, 75개였다. 그러나 1988년 통제품목이 40여개, 1989년에 16개로 축소하였고 국가계획위원회는 통제 품목 및 통제원료를 67개, 37개로 축소하였다. 1990년 각료회의 통제 품목은 6개 통제원료는 8개(석유, 철강재, 비료, 고무, 전력, 시멘트, 석탄, 다이아나이트)였으나, 1991년 4개(원유, 전력, 시멘트, 철강), 3개(석유, 철강재, 비료)로, 다시 1992년 1개(전력), 3개로 감축하였다. (이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.139.)

의 농가계약제 전환은 정부 책정 관리가격체제가 협의가격제로 전환되면서 사실상 농산물에 시장가격이 적용되는 것이다. 공업부문도 1988년 5월 이후 협의가격제로 전환하여 소비재 가격결정권이 개별 기업에 부여되었다.<sup>312)</sup>

한편 1989년 3월 당 지도부는 인플레이션 해결을 위해 환율을 평가절하하고 이자율을 개혁하였다. 이 개혁조치로 이자율이 증가하면서 국내저축이 늘어 1989년 3월과 1990년1월 사이 가구당 은행예금이 630% 증가하였다. 이 방식은 과도한 유동성을 단기간에 흡수해 인플레이션을 축소시켰지만, 높은 이자율이 경제성장에 부정적 영향을 미쳐 결국 1989년 후반 인플레이션 통제는 실패하였다.<sup>313)</sup>

가격개혁, 금융과 재정개혁을 통한 재정적자 삭감과 물가안정을 유지하려던 베트남 지도부의 우선적 조치는 재정과 금융 분리였다. 1988년 베트남 국가은행을 중앙은행으로서 거시금융정책을 담당하도록 특화시켰고, 기존의 대외무역은행과 투자개발은행, 상공업은행, 농업개발은행 등을 국영상업은행으로 분리시켜 단일은행체제에서 분권적 은행체제로 이행하였다. 재정개혁차원에서는 국영기업에 대한 보조금을 철폐하고 국영기업에 대한 지원을 금융부문으로 이전시켜 경성예산제약을 통한 분권적 시장경제 메커니즘으로 이행을 적극적으로 추진하였다. 이러한 재정개혁은 89년 소련의 원조중단에 의한 거시경제 불안정 해소를 위한 조치로 진행된 것이었다.<sup>314)</sup>

이러한 거시경제 안정화 조치는 큰 성과를 거두었는데 아래 <표 IV-2>를 보면 알 수 있다. 통화증발로 87-88년 베트남의 연평균 M2증가율은 300%이상이었고 연간 400%의 초 인플레이션 상태가 89년 34.7%로 크게 낮아졌다. 이런 국영기업에 대한 개혁에도 불구하고 국영기업의 책임소재가 불분명한 점, 적자경영이 계속되어도

---

311) 사실상 정부재정 부담액 지표만을 두고 전력, 수도, 교통, 통신, 철강, 시멘트 이외 품목은 모두 자유화한다는 결정이었다.

312) 권율, “베트남의 경제개혁과 구조전환에 관한 고찰,” 『동남아시아 연구』, 8, 1999, p.17.

313) Carolyn L. Gates and David H.D. Truong, “Transition of a Developing Socialist Economy to a Developing Mixed Economy; The Case of Vietnam,” pp.68-69.

314) 권율, “베트남의 경제개혁과 구조전환에 관한 고찰,” pp.18-19.

과산하지 않는 점, 국영기업에 대한 감시가 어려워 자산 유실 혹은 낭비의 문제와 납세가 제대로 이루어지지 않는 점 등은 남겨진 개혁과제였다.<sup>315)</sup>

<표 IV-2 > 베트남 거시경제지표 변화 추이 (1986-1993)(단위: %)

	실질 GDP 성장률	물가 상승률	재정적자 /GDP	무역수지 /GDP	M2(통화) 증가률	대미환율 (동/\$)
1986	2.8	774.7	6.2	n.a.	n.a.	15
1987	3.7	231.8	4.7	n.a.	324.3	80
1988	5.9	393.8	7.6	n.a.	445.4	225
1989	4.7	34.7	10.3	n.a.	233.8	900
1990	5.1	67.5	8.0	n.a.	32.4	4300
1991	6.0	67.5	3.7	2.9	78.8	5000
1992	8.7	17.4	3.7	0.4	33.7	12,500
1993	8.1	5.2	6.2	▲ 7.3	19.0	10,530

출처: 권율, “베트남의 경제개혁과 구조전환에 관한 고찰”, p.18. 재구성

1989-90년 사이 베트남은 여전히 자금부족과 높은 실업률, 예산적자의 어려움을 겪고 있었으며 1990년에는 다시 인플레이션 압력까지 받고 있었다. 더불어 외국원조도 64%까지 줄어들면서 자금, 원자재, 원료, 전력생산이 부족하였으며, 이것은 곡물생산차질을 가져와 식량부족 현상까지 발생하였다.<sup>316)</sup>

## 2) 제7차 당 대회와 경제정책

1991년 6월 7차 당 대회는 현 단계를 ‘사회주의에의 과도기의 초기단계’로 규정하고 몇 가지 경제정책을 제시하였다. 먼저 1990년 국내총생산을 2000년까지 2배로 증가시킨다는 것, 둘째 과도기를 통

315) 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한경제개발계획 수립방안: 베트남 사례를 중심으로』, 서울: 통일연구원, 2010, pp.22-23.

316) Douglas Pike, “Vietnam in 1990; The Last Picture Show,” *Asian Survey*, 31(1), 1991, pp.82.

해 경제를 구성하는 5개의 경제성분 즉 국영경제, 집단경제, 개인경제, 사영자본주의경제, 국가자본주의 경제를 유지하면서, 국가에 의해 관리된 시장경제로 이행한다는 것 셋째, 토지는 전인민의 소유지만 국가가 농가에 자기 사용권을 교부한다는 것이었다. 이런 체제의 성격을 1992년 베트남 헌법에서는 ‘사회주의 지향 다성분 상품경제’ 또는 국가관리로 시장경제에 따라 작동하는 ‘다 성분 상품경제’ 즉 ‘다 부문 상품경제’로 공식화하였다.<sup>317)</sup>

농업부문에서는 1993년 새로운 토지법을 통해 토지를 교환·이전·임대·상속·저당할 수 있는 권리를 농가에 부여하고, 토지사용권 보유기간을 1년생 작물경작지 경우 20년, 다년 생 작물경작지의 경우 50년으로 하였다. 사회주의 체제하 토지는 공식적으로 국유이나 1988년 농가계약제 채택전후로 토지의 실질적 점유를 통해 토지법이 완성되었다.<sup>318)</sup>

기업의 경우, 1991-93년 국영기업 효율성 증대를 위한 재편절차로 정부는 일부기업을 매각, 합병, 해산하거나, 국가전략 분야를 제외하고 주식 회사화 하는 방안을 추진하였다. 주식 회사화는 국가가 100% 보유하던 국영기업 소유권을 국가가 일부 소유하고 기업고용인인 경영자, 노동자, 일반인에게 일부지분을 판매하는 것으로 1991년 7차 당 대회 전후하여 본격적으로 논의되고 1992년 이익이 나거나 경영활동 양호할 것으로 전망되는 중소형 규모 기업을 선택해 시험적인 주식 회사화에 착수하였다. 1992년 7개 기업이 선정 3개 기업의 주식회사화가 진행되었다. 사영기업의 경우는 1988년 3월 정부의정 27호에 의해 사영기업 경영을 보장하는 규정이 생겨났으며, 1989년 3월 ‘사유경제’라는 용어가 공식적으로 사용되었다. 이후 1990년 12월 사영기업법이 공포되어 사영기업의 활동기반을 마련하였고, 1992년 헌법에 합법적 사유재산에 대해서는 국유화하지 않을 것이라는 보호조항(제23조)를 명기하여 혼합경제로의 방향을 확립하였다. 그러나 국영기업의 민영화, 주식 회사화는 베트남의 주식유통 시장이 채 발달하지 못하였고, 여전히 국유부문이 존속하였으며, 발

317) 박형중, “중국과 베트남의 개혁과 발전-북한을 위한 모델,” p.7.

318) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.23.

전이 증시되는 문제점 등으로 성과 있게 추진되지 못하였다.<sup>319)</sup>

아래 <표 IV-3> 을 보면 1986년 도이머이 이후 베트남의 소유구조가 변화하는 것을 알 수 있다. 베트남 국내총생산(GDP)에서 국유 경제부문이 차지하는 비중이 1986년 40%에서 1991년 31%로 감소하였으나 1992년을 기점으로 다시 증가하고 있음을 알 수 있다. 이런 변화는 개혁초기 비효율적이던 국영기업이 이후 활성화되었기 때문이며, 특히 외국인 투자기업들이 국영기업과 협력관계를 가지려하면서 더욱 활성화 된 것으로 보인다. 비국유부문은 1986년 이후 계속 증가하다 1992년 감소하였다. 그러나 농업부문의 비국유부문은 지속적으로 증가하여 90년 이후 90%가 넘었다. 공업의 국유부문은 1989-90년 약 54%로 약간 감소했으나 1993년 56.4%로 증가하여 여전히 중추역할을 하고 있다. 외국인 투자부문은 1989년 0.3%에 불과했으나 1993년 15.4%로 증가하였다. 베트남의 농업부문 비중은 줄어들고 공업과 서비스부문이 확대되는 형태는 여타 산업화 진행국가들의 형태와 유사하다.

<표 IV-3 > 베트남의 소유형태별 GDP 비중(%) (1986-1993)

연도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
국유	39.7	37.7	33.7	33.4	31.8	31.1	34.3	38.2
비국유/ 외국인투 자부문	60.3	62.3	66.4	66.6	68.2	68.9	65.7	61.8

출처: 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.191.

베트남은 석유, 철 금속과 비철금속, 목재, 수산물을 포함한 중요한 천연자원을 보유한 국가로 이것은 국가 경제성장의 중요한 수단이었다. 베트남 무역거래는 1978년 캄보디아 침략이후 국제사회의 금수조치로 중단되면서 국가재건을 위한 자원을 마련하지 못하여

319) 박형중, “중국과 베트남의 개혁과 발전-북한을 위한 모델,” p.8.; 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, pp.27-29.



많은 어려움을 겪었다. 그러나 1989년 9월 베트남의 캄보디아 철수로 양자간 ODA가 재개되었고 국제사회가 베트남과의 관계개선을 시작하면서 수출의 길이 열렸다. 원유는 베트남 수출주도 급성장에 공헌한 품목으로 1992년 5백만 톤 이상을 수출하였다. 다음으로 중요한 수출 품목은 쌀로서 1988년 결의10호 시행 이후 점차 증가한 쌀

생산량으로 1989-90년 세계3위의 쌀 수출국이 되었다. 이후 1991년 자연재해로 베트남 경제에 큰 타격을 입었으나, 1992년 상반기이후 원유생산, 쌀 생산의 증대와 서방국가와의 경제교류 확대로 경제가 활성화되었다.1989-92년 베트남 수출 수량액은 연간 약 20%가량 성장하여 1992년 25억 달러, 1993년은 29억 달러 에 이르렀다. 1992년에는 원유가 7억9천만 달러, 쌀이 4억2천만 달러에 다다를 정도로 급성장하였다.<sup>320)</sup>

베트남으로 들어오는 자본은 지역주의 경향을 보였는데, 1991년 아시아회사들이 베트남 전체 외국자본유입의 50% 이상을 차지하였다. 대부분이 대만, 한국, 홍콩, 싱가포르, 일본, 오스트레일리아 같은 국가들이었고, 노동집약적 제조업에 편중되었다. 1988-90년 제조업 부문 외국인 연평균 직접투자는 13%에서 52%로 상승하였다.<sup>321)</sup>

### 3. 사회적 요인 : 사회갈등과 시민사회의 태동

#### 1) 거꾸로 가는 사회통합

베트남은 도이머이를 통해 고도의 경제성장을 달성함과 동시에 통일 이후 베트남의 사회적 문제인 계층, 지역과 종족 등 빈부 격차 확대를 억제하여 사회적 공정성 확보, 경제성장과 환경보전의 양립,

---

320) George Irvin, "Vietnam: Assessing the Achievements of Doi Moi," *the Journal of Development Studies*, 31(5), 1995,p.732.

321) Carolyn L.Gates and David H.D Truong, " Transition of a Developing Socialist Economy to a Developing Mixed Economy; The Case of Vietnam,"p.80.

도시의 과도한 인구집중 억제, 도시와 농촌의 균형 확보 등 20세기 인류사에서 모순된 목표를 양립하려는 시도를 하였다.<sup>322)</sup> 이 과정에 지역갈등, 계층 간 격차, 종족문제 등은 더욱 두드러졌다.

특히 도이머이 정책 추진이후 남과 북의 지역격차는 더욱 심화되는 경향을 보였다. 도이머이에 의해 지역단위의 경제적 자율성이 증가하고 중앙정부의 보조금지급이 삭감함에 따라 시장경제에 신속하게 적응하고 해외자본 및 기술을 용이하게 도입하는 남부지역과 그렇지 못한 북부지역 간에 격차가 벌어졌던 것이다. 1990년 전체인구의 반이 약간 넘는 3600만 명이 거주하는 남부가 베트남 경제의 65%를 차지하고 4차 5개년 계획기간 동안 북부에 비해 괄목할만한 성장(공업 7.4%, 농업생산 22%)을 이루어 베트남 경제 활성화의 견인차 역할을 하였다. 1993년 베트남 정부의 소득 불평등 조사에서도 남부경제는 북부에 비해 월등히 앞서는 것으로 나타났다.<sup>323)</sup>

아래 <표 IV-4>에서도 드러나듯이, 남부의 가장 뒤처진 중부산악 지방 경제가 6.3%, 개인소득이 4.3% 성장한 반면, 홍강 델타 지역은 각각 4.6%, 2.6% 성장률에 그쳤다. 하지만 호치민시 소재 남동부 도시지역의 경제 및 개인소득 성장률은 16.2%, 14.2%로 현저한 차이를 보였다. 이러한 남북 간 격차는 지역 갈등으로 번질 소지를 안고 있어 사회를 불안하게 하는 요소였다.

<표 IV-4> 지역별 일인당 평균 소비수준, 빈곤율 및 경제성장률 (1993)

	북부 산악	홍강 델타	북중부 해안	중부 해안	중부 산악	남동부	메콩 델타	합계
평균 소비 수준 (1,000 동)	1,007	1,349	974	1,467	1,159	2,008	1,596	1,373 (\$ 129)
빈곤율* (%)	59	49	71	49	50	33	48	51

322) 吉田元夫, “베트남; 도이모이와 문화의 변화,” 『민족연구』, 11, 2003, 11, p.85.

323) 김호기·공유식, “베트남의 사회주의개혁-사회구조와 문화통합의 변화,” 『사회발전연구』, 1996, pp.143-146.

경제 성장률 (A)	3.1	4.6	2.6	6.3	11.3	16.2 (14.3) **	7.7	7.5
경제 성장률 (B)	1.8	2.6	0.5	4.28	9.34	14.2 (12.3)	5.7	5.5

\* 일인당 일일음식 섭취량 2100칼로리 이하의 인구를 계산

\*\* 호치민시가 포함되어 있는 남동부 지역의 경우 성장률은 도시지역 및 농촌지역(괄호안)으로 구분하였음.

경제성장률(A); 지역경제

경제성장률(B); 개인소득

출처: 김호기·공유식, "베트남의 사회주의개혁-사회구조와 문화통합의 변화,"p.147.

한편 베트남 빈부의 격차는 사적경제활동이 가능해지면서 주요 사회문제가 되었다. 1960-70년대에 1.5-2배, 1970-80년대 들어 3-4배, 1980-90년대는 6-8배로 확대 되었고, 남부지역에서 더욱 두드러졌다.<sup>324)</sup> 이런 빈부격차, 계층 간 격차의 원인을 베트남 사회의 연줄, 정치와 관료권력인 정치적 자본에서 찾는 학자도 있다. 특히 베트남 부자의 2/3가 도시에 거주하는 것은 도시거주가 연줄의 필요조건임과 동시에 정부에 의한 도시로의 이동 금지가 사회적 차이를 발생시켰다고 보았다. 도시에 거주하지 못하고, 가난한 사람들은 연줄을 얻을 기회조차 없었다는 것이다. 또한 많은 관료들은 직위를 이용한 권력으로 부를 쌓았고 뇌물, 관직판매, 국가의 인허가 혹은 라이선스 발급을 통해 착복하고 횡령하였다고 주장하였다. 새로운 지배계급<sup>325)</sup>으로 불리는 이런 공산당원, 정부 관료들과 함께 도이며 이후 재부상에 성공한 베트남 화교들과 해외에 친척을 두어 송금과 합작투자에 힘입어 부를 축적하는 이들을 신흥부유층으로 보았다. 이런 신흥 부유층은 대부분 서비스업과 유통에 종사하는 상업

324) 박종철, "베트남의 도이모이 이후 사회적 갈등과 방어적 시민사회," 『사회과학』, 36(1), 1997, pp.181-182.

325) 게인즈버러는 1986년 이후 개혁이 베트남의 서로 다른 계급간의 관계에 어떻게 영향을 미치고 계급형성에 어떻게 영향을 미쳤는가를 연구하면서 대지주(Large Landowners) 계급은 1975년 통일 이후 베트남에서 사라졌지만 공산당원, 정부 관료가 새로운 지주계급으로 출현하고 이들과 가족들이 지역경제를 거의 지배하고 있어 새로운 지주계급이라고 칭했다.

(Martin Gainsborough, "Political Change in Vietnam," *Asian Survey*, 42(5), 2002)

자본 형태를 띠고 있어 이들의 경제활동이 산업생산성 증가나 경제 발전에 직접적으로 연결되지 않고 있다. 오히려 권력과 지위를 이용하여 상업 자본을 형성하고 있어 이들이 비공식부문과 부패구조를 형성하는 주된 통로가 되고 있다.<sup>326)</sup>

통일이후 베트남의 지역, 계층 격차와 더불어 중요한 갈등요소 중 하나는 종족문제였다. 1960년대부터 80년대 중반까지 베트남은 ‘베트남 국민’으로서 일원적 통합을 중시하는 종족정책을 구사하였으나, 도이머이 시기 들어 종족의 다양성과 다원성을 용인하는 정책으로 전환하였다. 1986년 6차 당 대회 정치보고와 1991년 7차 당 대회 정치보고에서 다같이 ‘종족의 아이덴티티’에 대한 옹호, ‘종족의 아이덴티티’ 발휘를 강조하고 있다. 이런 정책변화는 도이머이 이후 사회주의의 조기실현이 어려워지면서 54개 종족의 독자적인 상태를 유지하는 기간이 길어질 것으로 판단하여, 무리한 통합보다 개별종족의 아이덴티티 존중이 합리적이라고 판단하였던 것이다. <sup>327)</sup> 일원적 통합정책 포기이후 베트남은 말레이계, 타이계, 쿠멜계 소수종족들을 ‘동남아시아 속의 베트남’을 강조할 때 유용한 재료로 쓰고 있다. 또한 도이머이 이후 소수종족 사회의 생활이 개선되기도 하였으나 생활조건이 열악한 지역에 사는 이들에게 까지 보조금을 삭감하면서 의료시설, 학교유지 등이 어려워졌다. 이러한 교육 등에서의 차별은 종족 간 격차, 빈부격차를 확대시키는 요인이 되었다. 1990년대 들어 일부 수정되었으나 근본적으로 해결되지는 않았다.

한편 도이머이 정책 추진이후 응우옌반린 서기장은 개혁추진을 위한 필요에 의해 일시적으로 제한된 범위 내에서 보도자유를 허용하였다. 언론은 관료의 부패, 관료 주의화, 경직화 현상을 비판하였다. 이러한 보도자유 허용과 함께 정부는 언론에 대한 보조금을 단계적으로 축소하면서 신문, 잡지들은 생존을 위하여 광고를 게재하고, 주말 판, 타블로이드판 출판물을 제작하였으며, 이 과정에 성과

---

326) David Koh, “Vietnam’s Recent Political Development,” Phillip Taylor edit. *Social Inequality in Vietnam and Challenges to Reform*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004.pp.56-57.

327) 吉田元夫, “베트남;도이모이와 문화의 변화,” pp.84-86.

폭력물들을 다루었으며, 비공식적 출판물이 등장하였다. 1987년 162종 출판물 중 40% 정도만 허가 받은 것이었다.<sup>328)</sup> 그러나 이것들이 사회주의 이념과 당/국가 중심 정치체제를 위협하는 것으로 간주될 경우 제한과 통제가 가해졌으며, 실제 1980년대 말 국제정세 변화로 통제가 다시 강화되었다.

그 외 살롱문화가 살아나면서 시사비평, 사회주의 체제를 비판하는 문학 활동도 활발해졌으며 라디오 등 언론매체 보급이 확대되고, 외국 언론매체를 통한 정보유통이 가능해지면서 베트남 내부로 동구권 해체과정도 전달되었다. 베트남 지도부는 이런 사회문화 분야의 자율성 확대가 가져올 파급효과를 우려하였고 실제 1989년 이후 언론, 출판의 통제를 강화하였다. 1989년 출판법규를 강화해 8개의 정기간행물 발간을 정지하였고, 1990년 3월에는 하손빈 성 TV 방송국이 지침을 어겼다는 이유로 폐쇄하였다. 또한 정부정책을 비판한 편집자들을 해임하기도 하였으며 언론개방을 지지하던 당 중앙위 문화 예술 담당자 쩌도와 쩌 쭌언박을 파면하기도 하였다. 한편으로 개인소유 VTR까지 등록하도록 하는 법령을 발표 하는 등 통제를 강화하였다.<sup>329)</sup>

하지만 1986년 이후 민간 활동에 대한 규제는 완화하여 지방의 축제, 마을 공동의례가 부활되기 시작하였고 1989년 말에는 중앙정부가 전통축제 개최에 관한 법규를 제정하면서 이를 전면 허용하기도 하였다.<sup>330)</sup> 이런 조치에 따라 마을의 역사와 결부된 수호신 의례가 급속히 재생 창조되기도 하였다.

## 2) 시민사회<sup>331)</sup>의 변화

328) 박종철, “베트남 통일 후 사회통합,” 『영남대학교 통일문제연구』, 16, 1994, p.95.

329) 박종철, “베트남 통일 후 사회통합,” pp.94-95.

330) 이한우·최호림, “도이머이 정책과 사회문화적 변화,” 『분단국 사회문화통합의 이해』, 서울 : 한국방송학회, 2003, p.98.

331) 언론, 문화, 종교, 지식인사회에서 등장하는 시민사회가 베트남에 존재하는가에 대해서는 견해도 다양하고 의문이 있을 수 있다. 베트남의 시민사회를 논하기 위해서는 박종철이 해석하는 시민사회 즉 “국가의 직접적 통제 밖에서 개인들과 집단 간에 사적 또는 자발적 협정에 의해서 조직되는 가정생활, 경제영역, 문화 활동, 정치적 상호작용 등의 사회활동영역”에 따르기로 한다. ( 박종철, “베

위로부터 동원된 형태인 베트남의 대중조직이 1986년 이후 사적 이익을 추구하는 사회경제적 단체 활동을 하면서 공산당은 위협을 느끼기 시작하였다.<sup>332)</sup> 이런 활동의 사례로 1986년 메콩 델타지역에서 발생산 농민집단행동을 들 수 있다. 농민들은 코코넛 재배를 장려하는 정부정책에 반대하면서 농업 생산성이 낮아도 장기적으로 안정적인 벼 재배를 주장하며 코코넛 재배계획을 무효화시킨 사건이었다. 국가에 대해 집단이익을 표출하여 성공한 사례이다. 그 외에도 1988년 10월에 메콩델타 지역에 몰수된 토지의 반환과 부패관료의 경질을 요구하는 농민시위가 있었으며, 11월에는 호치민시 인근 농민 수백 명이 참가한 시위도 발생하였다.<sup>333)</sup>

한편 1986년 5월 남부지역 혁명참여 예비군들을 중심으로 자발적인 형태의 조직이 발생하였는데 그것이 ‘저항전사클럽(The Club of Former Resistance Fighters)’ 이었다. 이 조직은 1986년 6차 당 대회 이후 정치적 성격을 띠는 집단으로 변화하였고 1988년부터는 회원의 연설을 녹음한 테이프를 배포하고, ‘저항의 전통’이라는 간행물을 통해 자신들의 주장을 확산시켜나갔다. 1988년 4월에는 자유롭고 공정한 비밀투표를 통한 새로운 수상 선출을 요구하였고 청원을 정치국에 제출하였고, 6월에는 당 중앙위원회와 국회에 100명이상이 서명한 청원서를 제출하였다. 이들은 국가가 승인한 다른 대중조직과 동등하게 클럽을 합법적 결사로 인정해 줄 것을 요구하였으나, 베트남 공산당은 클럽의 주요 지도자를 구금, 체포하였다.<sup>334)</sup>

국민들에게 혁명과 독립의 전사들이 가지는 영향력과 동구 사회

---

트남의 도이모이 이후 사회적 갈등과 방어적 시민사회,”p.187.)

Le Van Sinh은 베트남의 시민사회를 1945년 이전부터 존재했던 것으로 보면서 이때 이미 많은 결사와 집단들이 활동하고 있어 시민사회가 형성되었으나 북베트남은 1954년 이후, 남베트남은 1975년 이후 폐지되었다고 말한다. 그러나 1986년 도이머이 경제개혁 결과로 베트남에 다시 시민사회가 형성되고 발전되고 있다고 주장한다.( Le Van Sinh,“Renovation and Civil Society in Vietnam,” p.12.)

332) Yu-Shan Wu and Tsai-Wei Sun, “Four Faces of Vietnamese Communism: Small Countries’ Institutional Choice Under Hegemony,”p.395.

333) Gareth Porter, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism*, pp.162-163.

334)Carlyle A. Thayer,“Political Legitimacy in Vietnam ; Challenge and Response,”pp.428-429.

주의권 몰락을 통해 자율적 사회세력의 힘이 가진 위협을 아는 공산당은 1990년 3월 당 중앙위 8차 회의에서 “민중에 대한 당의 영도 재건”을 위한 결의안을 만장일치로 채택, 대중조직을 통해 “당과 민중의 관계를 항상 긴밀히 유지할 것”을 명시하고 있다. 이 결의안은 당 산하 모든 대중조직이 비슷한 범주에 속하는 소규모 단체를 모두 흡수 통합하도록 하였고, 당 지도부는 중앙위원회 내 “대중동원 특별위원회”를 설치하여 기존 대중조직을 재정비하는 작업에 착수하였다. 당은 국민의 호응을 얻고 있던 ‘저항전사클럽’의 제압을 위하여 당의 전폭적인 지지를 받는 ‘베트남 재향군인회’를 1990년 창설하였다. 이 조직은 1년이 지나지 않아 거대조직으로 성장하였고, 1992년 1차 총회에서 도무어이 서기장은 축사를 통해 “베트남 재향군인회는 군인들의 이익을 대변할 수 있는 국가에 의해 승인된 유일한 단체”임을 강조하였다.<sup>335)</sup> 이후 ‘저항전사클럽’은 자연스럽게 와해되었다.

베트남의 노동조합은 정부 노동정책 실현과 노동자의 이익을 보호하고 대변하는 모순적 기능을 수행해야만 하였다. 1980년대 말부터 베트남 노동총연맹은 국가와의 분리를 시도하였으나 여전히 밀접하였고 대부분의 주요직을 당원이 차지하고 있어 더욱 어려웠다. 하지만 1988-89년 ‘노동조합’집행위원회 선거가 이전 보다 자유로워졌으며 당의 지시 없이 자체 후보자를 추천할 수도 있었다. 자천후보도 10-15%에 이르렀다. 호치민시 경우 약 40%의 대의원이 비당원출신이었다. 한편 개혁이후 기업의 증가와 함께 갈등도 증가하여 노동자들은 고용조건 개선, 경제상황 악화를 타파하기 위한 집단파업을 일으켰다. 파업은 점점 증가하여 1992년 10-20건이 1993년 38건으로 기록되었다.<sup>336)</sup>

베트남의 종교정책은 1986년 이후 제한된 범위에서 자유를 허용하였다. 하지만 여전히 공산당이 종교 활동을 통제하면서 정치적 자

335) 정연식, “사회주의 시장경제와 조합주의: 중국과 베트남의 시민사회에 대한 비교연구,” 『한국정치학회보』, 33(2), 1999, pp.314-315.

336) 이한우, “탈사회주의 이행기 베트남에서 국가-노동관계,” 『민주주의와 인권』, 10(3), 2010, pp.399-410.; 박종철, “베트남 통일 후 사회통합,” p.96.

유를 요구하거나 반정부 운동으로 확산되지 않도록 규제하였다.

한편 종교활동이나 대중조직을 통한 대응이 아닌 체제내 비판자로서 지식인들의 활동도 1980년대 이후 지속적이었다. 내분비학자 응우옌 전 꾸에(Nguyen Dan Que)은 민주주의 확대를 요구하는 청년활동협의로 20년형을 선고받았고, 도안 비엣 호앗(Doan Viet Hoat)도 유사하였다.<sup>337)</sup> 한편 1992년 판딘디에우(Phan Dinh Dieu)는 베트남조국전선 중앙위원회에서 92년 개정헌법에 대해 7가지로 지적하였다. 즉 전국민의 통합, 국민의 자유권과 민주주의 확보, 국명 변경과 맑스 레닌주의 포기, 국가와 사회를 당이 주도한다는 4조의 재고, 국가의 최고기관으로서 국회의 인정, 베트남 조국전선과 대중조직이 정부기관의 명목상 끝나풀이 되어서는 안되며 새 헌법은 국가의 내적 역량을 발전시켜야만 한다고 주장하였다. 같은 체제내 비판자였지만 판딘디에우는 처벌받지 않았다. 그러나 당 지도부가 정보를 통제하고 있어 그의 이러한 사상도 대중에게 전달되지 못하였다.<sup>338)</sup>

## 제2절 외부 요인

### 1. 국제기구의 국 거버넌스 정책 : 본격적 ODA 시작

#### 1) 도이머이 1기(1986-1993) 베트남 원조 수원현황

1986년 도이머이 정책 추진을 발표이후 베트남은 적극적으로 공적개발원조(ODA) 도입에 박차를 가하게 된다. 1987년부터 베트남의 ODA 도입은 조금씩 증가하여 1992년에 약 5억 6천만 달러를 유치하였다. 이러한 베트남 ODA 증가배경에는 미국과의 관계개선이 있었다. 특히 1993년 미국정부가 베트남에 대한 국제금융기구의 지원

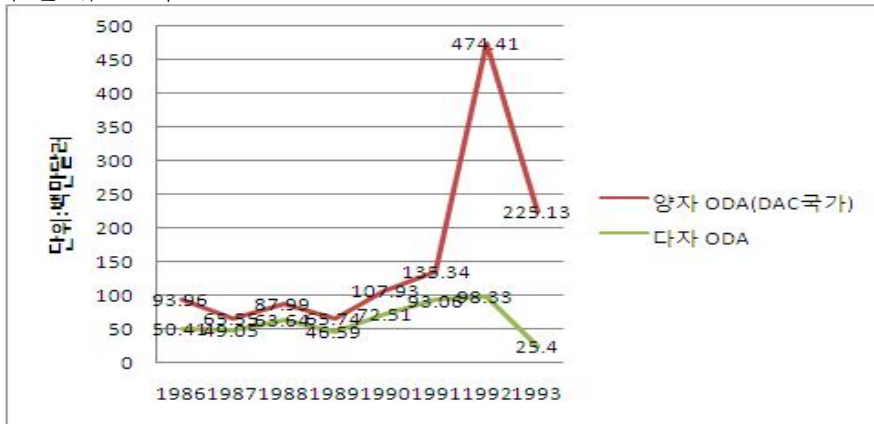
337) 이한우, "베트남 '도이머이' 시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응," p.171.

338) Le Van Sinh, "Renovation and Civil Society in Vietnam," pp.17-18.



에 거부권을 행사하지 않겠다고 결정하면서 세계은행과 베트남 정부 간 경제정책 대화창구가 개설되었고, 1993년부터 금융지원이 시작되었다.<sup>339)</sup>

<그림 IV-1> 도이머이 1기 (1986-93) 베트남 양자간 ODA 수원 규모 비교



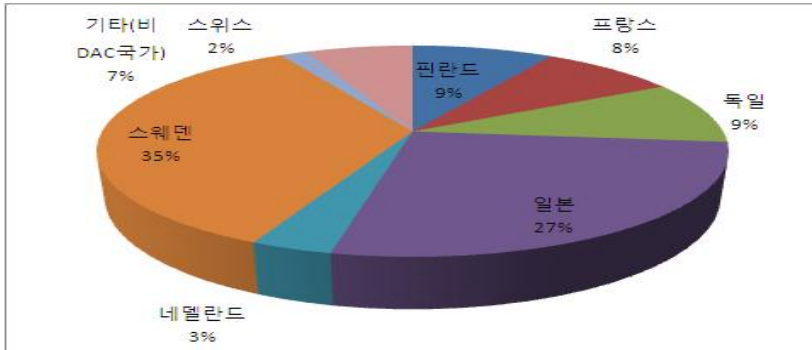
출처: OECD.StatExtracts 자료로 재구성.

위의 <그림 IV-1>을 보면, 베트남의 양자간 ODA와 다자간 ODA 수원규모는 신경제개혁기와 마찬가지로 양자간 ODA 수원액이 앞서고 있음을 알 수 있다. 1980년대 초에는 베트남에 대한 원조가 급격히 줄면서 양자간, 다자간 원조 규모 간에 큰 차이가 없었지만 1980년대 후반으로 갈수록 양자간, 다자간 원조규모의 차이가 벌어져서 1992년에는 4배 이상의 차이를 보이고 있다. 또한 1990년부터는 전체 ODA수원 규모가 급속히 증가하는 현상을 보이고 있다. 이런 수원규모 증가는 1989년 9월 베트남의 캄보디아 완전 철수에 의해 서방국가들의 ODA가 재개되었기 때문이다. 한편 소련과 동구 사회주의권의 원조는 1989년 이후 거의 중단되었고, 베트남의 제1공여국 이었던 소련은 1992년 원조를 완전 중단하였다.<sup>340)</sup>

339) 김영진, “사회주의 국가의 개혁 · 개방정책과 공적개발원조(ODA)의 역할; 중국 · 베트남 사례의 북한에 대한 시사점,” p.122.

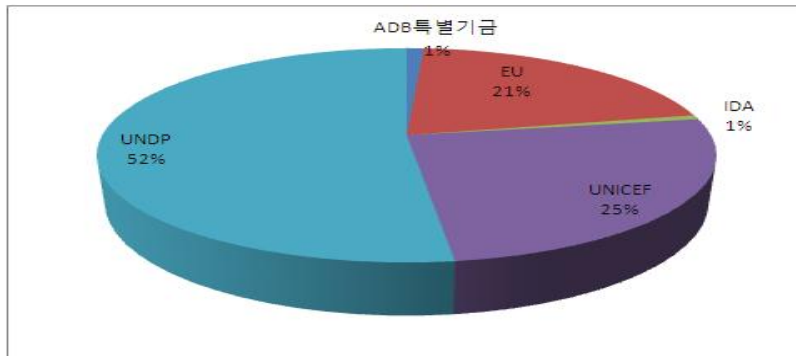
340) 장형수, “베트남의 국제협력 경험이 북한에 주는 시사점,” 『경제연구』, 24(1), 2003, p.88.

<그림 IV-2 > 베트남 양자간 ODA 수원 규모 비교 (1986-93)



출처: OECD.StatExtracts 자료 재구성.

<그림 IV-3 > 베트남 다자간 ODA 수원 규모 비교 (1986-93)



출처: OECD.StatExtracts 자료 재구성.

1986-93년 기간 가장 큰 양자간 ODA지원국은 전 시기와 동일하게 스웨덴이었다. <그림 IV-2 >를 보면, 스웨덴은 이기간 동안 베트남에 약 4억 6백만 달러를 지원하였고 베트남 전체 양자원조의 35%였다. 다음은 일본(3억1천3백만 달러, 27%), 독일(1억1천1백만 달러, 9%), 핀란드(1억1백만 달러, 9%) 순이었다. 일본의 양자원조는 이전 시기보다 급격히 증가하였고, 1992년부터는 본격적인 지원 사업을 재개하여 1992년 한해 2억8천1백만 달러를 지원하였다.<sup>341)</sup>

<그림 IV-3>에서 알 수 있듯이 다자간 원조는 UNDP가 주도적

341) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.5.20.

으로 진행하였고 누적 지원액은 약1억6천2백만 달러로 전체 52%에 해당하였다. 다음은 UNICEF(7천9백만 달러,25%), EU(6천4백만 달러,21%)의 순이다.<sup>342)</sup> 이러한 지원규모에 따라 스웨덴, 일본, 독일, 따라서 도이머이 1기의 원조상황은 가장 활발한 양자 간 원조를 진행하였던 스웨덴, 일본, 독일과 UNDP, EU의 활동을 살펴본다. 한편 UNDP다음으로 많은 지원을 한 UNICEF는 특정주제로 지원을 하는 기구의 특성으로 생략하였다. 대신 향후 베트남 지원에서 중요한 세계은행과 IMF에 대해 살펴보기로 한다.

## 2) 스웨덴 SIDA(스웨덴 국제개발 협력청)

스웨덴은 1980년대 제일 큰 베트남 ODA 공여국이었으나 90년대 들어서 4번째로 뒤쳐졌다. 이 시기 스웨덴의 지원은 건강부문에 집중되었고, 이것은 전쟁기간 진행되었던 인도적 지원에서 시작된 것이다. 이런 지원으로 80년대 초 두 개의 병원이 건설되었으며, 이후 병원운영과 유지를 위하여 기술원조가 필요하였다. 1986년 의료설비프로젝트(Medical Equipment Project, ME)가 시작되었고, 이 프로젝트는 처음에는 PHC(Primary Health Care) 서비스 전달과 물질적 지원에서 PHC 서비스 전달을 위한 관리체계를 개발하고 물질적인 지원을 하는 방향으로 변경되었다. 1990년 들어서 PHC 프로젝트에는 중앙수준통합프로젝트(Central Level Integration Project, CLIP)와 훈련체계지원 프로젝트 (Training System Support Project, TSSP)가 포함되었다. 1986년 7월부터 1991년 12월까지 PHC 프로그램에 대한 스웨덴의 지원은 1986년 1천8백만 SEK, 1987년 5천5십9만 SEK, 1988년 3천1백만 SEK, 1989년 6천4백3십만 SEK, 1990년 3천7백1십만 SEK, 1991년 5천9백1십만 SEK이었다.<sup>343)</sup>

1990년대 베트남의 경제적 변화과정에서 스웨덴의 지원은 중요한

342) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.5.20.

343)Jan Valdelin, Elisabeth Michanek, Hans Persson, Tran Thi Que and Bo Simonsson, "1992/3 Doi Moi and Health," *SIDA Evaluation Report* 3/92,1992,p.81.

역할을 하였다. 1990년 연례미팅에서 양국은 개발협력의 주요목표를 베트남 경제개혁 프로그램 수행에 두고 경제안정화를 지원하는데 합의하였다. 광범위한 프로젝트를 통하여 계획경제를 실질적으로 고치거나 포기하고 경제적 변화를 지원하는데 중점을 두었다. 스웨덴은 법적 지원, 세금행정, 통계와 의회 영역과 연관된 지원을 하였으며, 반부패에 대한 초기 대화와 베트남 정부 행정개혁 프로그램도 시작하였다. 특히 법 개혁과 반부패 같은 민감한 영역에서 프로그램을 시작할 수 있었던 것은 베트남이 스웨덴을 ‘신뢰했던 파트너’로 여겼기 때문이었다. 스웨덴은 베트남을 장기 지원하였고 더불어 서구의 원조금지 조치에도 베트남을 적극 지원하면서 정부, 고위관료들과 특별한 관계를 유지하게 되었던 것이다. 이 시기 스웨덴의 지원은 취약집단에 미치는 영향력에 대해 관심을 가졌고 이는 산림, 건강, 환경같이 진행 중인 프로젝트에 반영되었다.

경제, 법, 행정개혁에 관한 구체적 사례를 보면, 1989년 스웨덴은 경제모델, 은행, 재정과 공공행정개혁을 위한 자금과 연관된 국제회의를 개최하였고, 여기에는 베트남 정책결정자, 세계적인 경제학자들이 참석하였다. 시장경제 지식이 부족하였던 당시 베트남 상황에서 이러한 스웨덴의 지원은 매우 중요하였다. 1985-93년 통상금지 조치기간 동안 스웨덴은 베트남의 수입지원을 위하여 약 6억3천8백만 SEK를 제공하였다. 이는 베트남 정부가 좀 더 시장지향적인 외환과 재정시장을 위한 제도 개발을 돕는 지원이었다. 또한 스웨덴은 베트남의 주요경제정책 싱크탱크인 중앙 경제관리 기구(CIEM, Central Institute for Economic Management)에도 장기 지원을 해왔는데, 특히 CIEM 경제학자들에게 경제훈련을 제공하였고 이는 17년간 지속되었고 2003년 종결되었다. 그 외 시장에 기반 한 경제역량 형성 지원을 확대하면서 국립경제대학(NEU, National Economic University)에 15년간 지원하였다. 1990년 중반 시작하여 7백만 달러 이상을 전달하였고 90명 이상이 시장기반 경제훈련을 받을 수 있었다. 여기에는 베트남 정부, NEU의 고위층, 거대기업 매니저들 같은 핵심멤버가 30여명 포함되어 있었다. 이 지원은 NEU내 새로운 비즈니스 스쿨로 확대되어 매년 270명 이상의 학생들이 학사, 석사수

준의 비니지스 훈련을 받을 수 있었다.<sup>344)</sup>

한편 스웨덴은 1980년대 초까지 매우 초보적인 세금체제를 가진 베트남에 시장기반의 세금체제를 도입하는데 도움을 주는 등 새로운 개혁 지향적 규제의 범위에 관한 정보를 법적 영역에서 준비하는 자원들을 제공하였다. 여기에는 시장기반 경제와 관련하여 지금까지 베트남의 법과 정책결정자에게 알려지지 않은 용어의 비교정의를 포함하는 국가의 법 데이터베이스(National Legal Database) 개발, 법률사전(Law Dictionary) 개발이 포함되었다.

1991년 시작된 스웨덴의 중요한 지원 프로그램으로 산림관리협력 프로그램(Forestry Co-operation Programme, FCP)이 있다. 이 프로그램의 예산은 1억4천만 SEK이었고, 토양과 보존, 삼림농업, 임업기계(forest machinery),산림연구, 산림관리 훈련, 임업부의 지원과 토지 관리에 관한 활동 7개가 여기에 포함되었다. 이 프로그램의 특징은 ‘과정’접근법을 통해 수행하는 것으로 설계되어져, 세부 활동이 결과에 대한 ‘청사진’ 접근법이 아니라 실행하면서 결정하는 방식이었다. 특히 여기에는 지역참여 평가(Participatory Rural Appraisal,PRA)방식을 도입하여 마을관리 그룹(Village Management Groups), 마을확장그룹(Village Extension Groups)같은 조직이 설립되도록 하였다.<sup>345)</sup> 이런 조직들은 특별한 자신들의 영역에서 개발활동을 하는데 중점을 두었다.

### 3) 일본 JICA (일본국제협력기구)

공적개발원조(ODA)를 외교의 수단으로 사용하고 있던 일본은 1980년대 후반 이래 동남아 국가들과 문화교류 수단으로 대규모 개발원조 프로그램과 함께 국제교류기금을 통한 문화행사를 병행하였

---

344)Mark McGillivray & David Carpenter & Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.70-74.

345) Mark McGillivray & David Carpenter & Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.77-79.

다. 이런 노력은 1970년대 동남아시아에 만연하던 반일감정을 없애고 국가이미지를 개선하는데 크게 기여하였다. 이러한 일본의 ODA 형태는 베트남에서도 유사하게 적용되었다. 일본의 대 베트남 ODA는 1992년부터 시작되어 이후 최대 공여국이 되었다. 1993년 이전까지는 주로 시장조사 및 베트남과의 교역확대에 치중하였고 엠바고 해제이후 ODA초기에는 유상원조 형태로 경제기반시설 개발에 집중하였다. 하지만 베트남의 경제개혁 이후 시장경제로 변화를 위한 제도개선, 인재양성, 보건, 환경의료, 농업 등과 같은 기술협력과 인도주의적 성격의 무상원조를 강화하였다.<sup>346)</sup>

1992년 11월 상품차관 455억 엔을 지원하는 것을 시작으로 매년 그 금액이 늘었다. 1986-93년까지 대 베트남 ODA 누적 금액은 약 3억1천3백만 달러로 이중 약 4천8백만 달러가 무상원조였다. 이 기간 베트남에 대한 기술원조액은 약 3천8백만 달러로 무상원조의 대부분이 기술원조였다.<sup>347)</sup> 이 시기 일본은 6개의 무상원조 프로그램을 진행하였고, 그중 3개가 건강부문이었으며 산림, 교육, 위생 부문의 프로젝트가 진행되었다.<sup>348)</sup>

#### 4) 독일 BMZ (개발협력부)

독일은 ODA 기여비중이 높으며, 인본주의적, 환경중심, 민주주의 고양이라는 목적을 위해 보다 적극적인 ODA 지원활동을 하는 국가이다. ODA원조는 중앙 정부 내 기관과 민간기관으로 매우 분권화되어 있으며, BMZ(개발협력부)를 중심으로 중앙정부기관 간 협력체제를 구축하여 원조개발의 효과가 극대화되고 자원의 낭비가 없도록 조정체제를 갖추어서 포괄적으로 ODA업무를 집행하는 형태이다. BMZ는 ODA의 주요정책과 내용을 수립하고 집행기관에 사업을 위임하여 각종 ODA프로그램을 주도하는 기관이다. ODA 중앙집행

346) 정혜영, “중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA 정책연구,” 『한중사회과학연구』, 12(2), 2014, pp.211-213.

347) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A> 검색일 2014.5.20.

348) <http://www.jica.go.jp/vietnam/english/index.html> , 검색일 2014.5.20.

기관으로서 KfW(KfW Entwicklungsbank) 와 독일기술협력공사 (GIZ: Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit)는 BMZ의 원칙과 지침을 따르면서 재정적인 협력을 하고 있으며, 특수한 기술협력의 경우 연방정부 산하 독일연방지질자원연구소(BRG: Federal Institute for Geosciences and Natural Resources) 또는 독일연방물리기술청(PTB: National Metrology Institute)과 같은 기관들이 개별 수원국 정부와 접촉한다. 독일은 개별수원국과 직접 접촉하여 수행하는 민간차원까지 광의의 기술협력에 포함하고 있다.<sup>349)</sup>

1990년 10월 정치적 통일이 이루어질 때까지 동독은 15개국과 106개의 개발정책 프로젝트를 진행하고 있는 상황이었다. 통일독일은 이러한 프로젝트가 가능한 무산되지 않도록 노력하면서 냉전시대 체제경쟁 차원의 불합리한 프로젝트가 아니면 지속해서 추진하고자 하였다. 베트남 역시 동독과 체결된 예정 프로젝트가 10개 있었으며, 이중 1개는 중단되었고 나머지는 예정대로 실행되었다. 7개는 BMZ가, 2개는 비정부기구가 맡아서 진행하였다.<sup>350)</sup>

1986-93년까지 독일이 베트남에 대해 지원한 누적 공여 액은 1억 1천2백만 달러였고 1993년 약 4백만 달러의 ODA 대출을 제외하면 모두 무상원조였다. 이중 기술협력 지원액이 9천6백만 달러로 대부분이 무상원조 기술협력이었다. 기술 협력 외에도 개발식량원조 (Development Food Aid)가 1988년 42만 달러, 1992년에 39만 달러 지원되었다.<sup>351)</sup>

독일이 베트남에서 진행한 중요한 프로그램에는 포괄적 빈곤감소와 성장 전략(PRS) 프로그램이 있다. 대 베트남 개발협력의 중심전략이었던 PRS 프로그램은 과정에 광범위한 참여와 모든 참여자들의 논의가 요구되었고, 마을과 지역수준에서 구조화된 실행을 요구하였다. 독일은 이런 면에 강점을 가지고 있어 성과가 있었다.<sup>352)</sup>

349) 서용석, 『선진국 ODA정책의 효과성 분석에 관한 연구』, KIPA 연구보고서, 2011(30), 서울: 한국행정연구원, 2011, pp.92-94.

350) 김면화·안숙영, “통일독일의 공적개발원조 정책(ODA): 변화요인과 주요특징,” 『한독사회과학논총』, 21(2), 2011, pp.7-8.

351) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.5.20

## 5) UNDP(유엔개발계획)

1980년대 후반 국민총생산의 10%에 달하던 소련의 대베트남 원조가 중단되면서 베트남에는 국민총생산의 1%에도 미치지 못하는 UNDP와 스웨덴SIDA의 미미한 외부원조만이 제공되고 있었다.<sup>353)</sup> 개혁 초기 베트남에서는 이들 기관의 파트너십은 매우 중요한 역할을 하였다. UNDP가 자금을 대는 기술지원 사업에는 IMF와 세계은행이 참여할 수 있었고, UNDP, SIDA등이 지원한 베트남 경제관련 부서 직원의 훈련, 정책회의, 연수 등은 베트남 개혁이 성공하는데 기여하였다는 평가를 받고 있다.<sup>354)</sup>

UNDP의 국가계획위원회에 대한 원조는 세계은행이 관리하였고, 1991년 UNDP와 세계은행이 개최한 국제적 자문회의에는 인도네시아, 한국, 말레이시아 경제장관들이 참석하여 자국의 주요 정책을 소개하였다. 한편 1992-93년 베트남에서 실시된 표본가계조사는 UNDP, SIDA와 세계은행이 도왔으며, 이 조사를 통해 베트남 주민의 55%가 국제적 빈곤선 이하에서 생활하고 있음을 알게 되었다. 1993년 11월에는 UNDP 주도로 파리에서 베트남 원조 공여국 회의가 개최되었다. 회의는 베트남 정부와 국제기구 사이의 협력관계 모색이 결실을 맺게 한 계기가 되었으며, 이후 이회는 ‘베트남 원조협의 그룹회의’의 모태가 되었다.<sup>355)</sup>

이 시기동안 UNDP의 대 베트남 누적 공여액은 약 1억6천2백만 달러였고, 전액 무상원조로 기술협력에 사용하였다. 1993년에는 대부분의 지원액이 주요 기반시설과 인간개발, 긴급구제에 사용되었으

---

352) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, "German bilateral participation in the Poverty Reduction Strategy Processes: Field Study Viet Nam", *Evaluation Division Bonn*, 2013, April, pp.2-4.

353) 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한경제개발계획 수립방안: 베트남사례를 중심으로』, p.25.

354) 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, 서울: 통일연구원, 2008, p.162.

355) 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한경제개발계획 수립방안: 베트남사례를 중심으로』, pp.25-26.; 김영진, "사회주의 국가의 개혁·개방정책과 공적개발원조(ODA)의 역할 : 중국·베트남사례의 북한에 대한 시사점," p.126.



며, 기반시설 영역에서는 마시는 물과 위생 영역이 50%를 차지하고, 나머지는 통신과 도시개발이 약 20% , 수송부문이 15% 정도, 에너지 부문이 15% 정도를 차지하였다. 인간개발 부문에서는 거의 대부분이 건강에 집중되었고 다음은 교육과 훈련 이었다.<sup>356)</sup> 1986-92년까지 베트남에 대한 UNDP의 원조는 미미한 수준이었지만 베트남 정부의 기관에 대한 신뢰는 높아 특히 정치적으로 민감한 분야 즉 반-개혁 프로그램, 의회민주주의, 공공행정개혁과 관련한 개발협력에서는 UNDP, SIDA를 선호하였다.

#### 6) 세계은행(World Bank)과 IMF(국제금융기금)

1986-1993년 시기동안 세계은행과 IMF의 대 베트남 지원 규모는 크지 않았으나 중요한 것은 이들 국제금융기구가 베트남과 접촉을 시작하여 대화가 진행되었다는 점이다. 1986년 베트남이 도이머이 개혁노선을 채택한 이후 국제사회로 부터의 원조 교역이 증가하면서, IMF도 1980년대 말부터 베트남과 비공식적 관계를 시작하였다. 베트남의 캄보디아 철군직후인 1990년 4만 달러를 지원하면서 자금 지원을 재개하였고 1991년은 15만4천 달러, 1992년 20만 달러, 1993년 31만 달러로 지원액을 늘려갔다.<sup>357)</sup>

세계은행은 1980년대 말부터 베트남 정부와 정책논의를 시작하였고 1988년 베트남 측의 요청으로 소규모 대표단이 불규칙적으로 방문하는 시험적 접촉형식을 유지하고 있었다. 집중적인 교섭은 1991년 세계은행 고위 간부들이 베트남 관료들과 접촉하면서 이루어졌다. 세계은행은 1990-93년 베트남에 대한 포괄적 보고서인 3권의 베트남 경제보고서와 4권의 부문별 보고서(에너지, 수송, 보건, 재정)를 작성하였다. 또한 1988-93년 세계은행 산하 경제개발연구소(EDI)가 베트남 정부 공무원 교육 프로그램을 진행하기도 하였다.<sup>358)</sup> 세계은행은 1992년 몇 개의 베트남 국유기업의 민영화와 관

356) UNDP Vietnam, *Overview of Official Development Assistance Vietnam*, UNDP, December 2000, pp.10-13.

357) 장형수, "베트남의 국제협력 경험이 북한에 주는 시사점," p.88.

련한 파일럿 프로젝트를 수행하였으나 지도부의 경계심과 국유부문 개혁에 대한 보수 세력의 저항에 직면해 무력화되기도 하였다. 세계은행의 공식적 지원은 1993년 금융지원 프로그램으로 이것은 베트남 초등교육을 위한 교육 용자였다.<sup>359)</sup> 기초교육은 베트남사회와 정부가 가장 우선순위를 두던 분야로 이 프로젝트는 1993년 10월 7천만 달러를 승인받았으나, 전체 비용은 7천7백2십만 달러가 사용되었다. 그 외 1993년 10월에 1억5천8백5십만 달러의 고속도로재건 사업 프로젝트도 승인받았다. 1993년 11월에는 3억2천450만 달러 규모의 용자를 결정하였다.<sup>360)</sup>

세계은행의 ODA자금은 주로 발전소, 항만, 도로, 농업관개시스템, 상수도 등 사회간접자본 프로젝트와 교육, 보건의료, 금융제도 관련 프로젝트에 투입되었지만, IMF의 지원은 베트남의 금융정책 현대화와 구조조정을 목표로 하였다. 세계은행 역시 구조조정 작업에 투입되기도 했으나 주로 시장 지향적 개발정책 집행을 위해 필요한 시장왜곡요인의 제거와 자율적 시장기능의 회복에 주안점을 두고 활동하였다는 점에 차이가 있다.<sup>361)</sup>

## 7) EU (유럽연합)

아세안과 협력관계를 가지고 있던 EU는 1989년 베트남 전 종결 이후 난민들의 재통합과 귀국을 돕기 위한 프로그램을 수행하면서 베트남과의 협력이 시작되었다. 1990년 한해만 이 프로그램을 위해 4천5백만 유로가 지원되었고, 1989년부터 1996년 사이 이러한 목적으로 베트남에 무상원조 1억 1천만 유로 이상이 제공되었다.<sup>362)</sup>

358) 김영진, “사회주의 국가의 개혁·개방정책과 공적개발원조(ODA)의 역할 : 중국·베트남사례의 북한에 대한 시사점,” p.126.

359) 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함』, 서울: 통일연구원, 2001, p.62.; pp.71-72.

360)

[http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/projects/all?qterm=&lang\\_exact=English&status\\_exact=Closed&os=140](http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/projects/all?qterm=&lang_exact=English&status_exact=Closed&os=140) 검색일 2014.5.21.

361) 김성철, 『베트남 대외경제개방 연구』, 서울: 통일연구원, 2000, p.59.

362) EC, *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Vietnam*,

베트남과의 외교관계는 1990년에 설립되었고 이후 베트남은 EU의 주요한 파트너 중 하나가 되었다. 1992년 베트남 EC간 텍스타일 협정을 이루면서 양자 간 협력은 정치적 이슈에서 무역, 개발까지 광범위하였다. 1996년에는 하노이에 EU의 외교 대표부를 개설하였고, 이후 대 베트남 개발프로젝트는 개발이 덜된 산악지역, 지방, 시장경제를 향한 전환에 영향을 미치는 사회적 부문, 진행 중인 경제와 행정개혁과 무역과 투자 개발을 위한 조건에 집중하여 진행되었다.<sup>363)</sup> 1986-93년 EU의 공적개발원조(ODA) 누적 지원액은 약 6천 4백만 달러였고 전액 무상원조였다.<sup>364)</sup>

## 2. 베트남의 대외관계 : 개선되는 주변국 관계

### 1) 중국과의 관계정상화

1980년대 내내 갈등 속에 있던 중국과 베트남은 80년대 중반부터 갈등해소를 위한 노력을 보이기 시작하였다. 그 결과 1991년 양국 간 국교 정상화가 이루어졌고 이후 다방면에서 상호협력관계를 증진해나갔다. 이런 양국 관계진전에는 베트남 지도부의 국제관계에 대한 시각변화가 하나의 원인이 되었다. 탈 냉전기가 국가 간 경제적·사회적 상호의존이 확대되고 국가안보인식이 대폭 감소하는 시기임을 인식한 베트남은 1988년 5월 당 정치국은 13호 결의를 통해 베트남의 안보를 위협하는 3가지 요소로 경제적 취약성, 정치적 고립, 경제봉쇄를 꼽았다. 이러한 지적은 체제외부의 위협보다는 체제 내부의 취약점이 크다는 평가이며, 안보를 확보하기 위해서는 “강한 경제, 충분한 국가방위능력, 확대된 국제관계”를 획득해야 독립을 유지하고 사회주의를 건설 할 수 있다고 보았던 것이다. 1991

EC: Final Report, October 2009,p.9.

363) [http://eeas.europa.eu/delegations/vietnam/projects/overview/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/vietnam/projects/overview/index_en.htm) 검색일 2015.1.30.

364) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A> 검색일 2014.5.20.

년 7차 당 대회에서는 “세계의 모든 국가들과 친구가 되자”라는 기본 원칙을 천명하고 1992년 6월 제7기 당 중앙위 3차 회의에서 대외관계의 다양화·다변화 방침을 확인하였다.<sup>365)</sup> 당 지도부의 이러한 시각변화로 중국과의 관계경색은 경제발전이라는 국가의 최우선 목표를 저해하는 요소로 작용한다고 보고 관계개선을 위해 노력하였다.

중국과 베트남의 관계정상화에 걸림돌이던 캄보디아에 대해 베트남이 1987년 전향적 자세를 보이고 1988년 7월 캄보디아에서 무조건 철수를 발표하면서 1989년부터 양국 고위급 인사의 상호방문이 본격화되었다.<sup>366)</sup> 1991년 11월5일 도 무어이 당 서기장이 중국을 공식방문한 자리에서 중국과의 관계정상화가 이루어졌다. 양측은 5개 조항으로 이루어진 통고(通告)를 발표하였다. “서로의 영토와 주권을 존중하며, 국경 간 분쟁을 없애고, 서로의 내정을 간섭하지 않으며, 평등한 상호이익과 더불어 평화관계”를 유지시킨다는 내용이였다. 이 회담에서 베트남 공산당과 중국 공산당은 “자주독립, 완전평등, 상호존중, 상호간 내정불간섭” 원칙 안에서 정상관계를 회복하였다. 양국관계정상화 이후 양국 경제관계가 꾸준히 증가하였고 특히 무역, 투자, 관광분야에서 고속발전 하였다.<sup>367)</sup>

1991년 11월 10일 체결된 통고에서 양국 지도층은 “ 양국은 교섭을 통해 여러 영토와 국경문제들을 평화롭게 해결하기로 한다”라고 결정하였다.<sup>368)</sup> 이후 양국은 영토와 국경의 여러 문제를 해결하기 위해 노력하였고 1978년 국경분쟁으로 단절되었던 국경지역 통행도 재개되었다. 하지만 남중국해상 파라셀 군도와 스프레틀리 군도를 둘러싼 영유권 분쟁은 해결되지 못하고 있었다.

남중국해 영토분쟁은 단순히 중국만이 아니라 주변국이 연관된

365) 조흥국·윤진표·이한우·최경희·김동엽, 『동남아시아의 최근정치 외교에 대한 전략적 평가』, 서울 : 대외경제정책연구원, 2011, pp.148-149.

366) Carlyle A Thayer, “Sino-Vietnam Relations: The Interplay of Ideology and National Interest,” *Asian Survey*, 34(6), 1994, p.352.

367) Doh Tien Sam, “베트남과 중국의 15년 관계회고와 전망,” 『동향과 논단』, 겨울호 2007, p.93.

368) Doh Tien Sam, “베트남과 중국의 15년 관계회고와 전망,” p.97.

문제로 중국, 타이완, 필리핀, 말레이시아, 브루나이까지 소유권을 주장하고 있다. 베트남은 1951년 9월7일 파라셀과 스프레틀리 군도의 소유권을 주장하였는데 근거는 응우옌왕조부터 실질 점거와 동시에 현대에서는 1933년 프랑스 식민지기 이곳은 이미 베트남의 영토였다는 것이다. 반면 중국은 당나라 시대의 영유권을 주장하면서 1946년 국민당정부가 이곳 군도를 접수하였고 1974년 베트남 함정을 침몰시키면서 파라셀 군도를 점령하였다. 이러한 중국에 북베트남이 반론을 제기하지 않았으나 1975년 통일이후 남베트남의 모든 권리를 승계한다고 발표한 이후 베트남도 이곳의 영유권을 주장하면서 스프레틀리 군도 6개 섬을 점거하였다. 중국의 본격적 개입은 1987년 이후이고 1988년 스프레틀리 군도 근처에서 양국군의 충돌이후 중국이 6개섬을 점령하였다. 1992년 2월 중국은 영해법을 공포하고 남중국해 섬 및 따오 위다오(셴카쿠)를 중국 령에 속한다고 선언하였다.<sup>369)</sup>

## 2) 아세안과의 관계개선

베트남은 아세안(ASEAN)을 과거 동남아시아조약기구(SEATO)<sup>370)</sup>와 동일 선상에서 바라보았으나 개혁추진과 함께 이러한 시각에서 탈피하였고 아세안 역시 1989년 베트남이 캄보디아에서 철수하자 더 이상 적으로 간주하지 않았다. 이 시기는 베트남을 포함한 동남아 국가들이 경제적으로 시장 확대, 경제협력관계 다각화, 경쟁력 향상의 욕구를 가지고 있던 때로 베트남의 캄보디아 철수는 지역의 위협요소를 사라지게 하는 중대한 일이었다. 따라서 중국 견제를 위해서라도 베트남의 아세안 가입은 절실한 문제가 되었다. 또한

369) Joshua M.Steinfeld and Khi V. Thai, “ Political Economy of Vietnam : Market Reform,Growth, and Stat,” *Contemporary Asian Studies*, 3, 2013,pp.51-52.; 이한우,“베트남-중국관계의 역사적 전개와 현재: 협력과 갈등의 이중주,” 『동아브리프』,6(3), 2011,p.155.

370) SEATO는 1954년 미국의 지도하에 결성된 동남아시아 집단방위기구이며, 1977년 해체되었는데, 가맹국은 미국, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드, 태국, 필리핀, 파키스탄 8개국이었다.

새로운 시장 개척의 필요성과 국내 경제발전을 위한 자본과 기술도입이 절실하였던 베트남으로서도 필요한 일이었다. 아세안과의 관계 개선은 베트남의 국제적 지위와 역할을 강화하는데 도움을 주고, 정치경제적 관점에서는 아태 국가들과의 대규모 협력을 부드럽게 성사시키는데 도움을 주는 일이었다.

베트남의 아세안 참여의지는 1991년 7차 당 대회에서 “국가조직에서의 회원의 의무와 권리를 충실히 하며, 다른 국제적 조직과 협약에 필요하면 가능한 한 참여할 것”이라고 언급하면서 명확해졌다. 371) 1992년 6월 당 중앙위 3차 회의에서 베트남은 아세안과의 최상의 관계를 형성하는 길을 모색한다는 전제하에 발리조약과 아세안 포럼에 가입해야 한다는 결의안을 통과시켰다. 베트남과 라오스가 공식적으로 발리조약에 참가했고 아세안 옵저버 자격을 얻었다. 1993년 2월 베트남은 지역 내 국가 특히 아세안과의 협력을 위해 “적당한 시기에 아세안에 기꺼이 참석 하겠다”라고 선언하였다. 이 선언으로 베트남은 지역 외 이해국가, 아세안 회원국들과 아시아 내 기타 국가에서 높이 평가되었으며, 베트남·아세안 관계가 긍정적으로 강화되었다.<sup>372)</sup>

### 3) 약화된 소련·베트남 관계

1980년대 말 소련과 베트남의 관계종료는 중국과 베트남의 관계 회복을 가능하게 하였다. 1990년까지 소련은 베트남의 가장 중요한 외부관계였으나 1991년 7차 당 대회의 정치보고서에는 소련에 관한 내용이 전혀 포함되지 않았다. 이는 소련붕괴와 양국간 관계악화를 반영하는 것이었다. 1980년대 말까지 1년에 20억 달러의 무상원조를 진행하던 소련과의 관계는 1990년 들어 사실상 종결되었다. 1991년 1월부터 소련의 대 베트남 수출보조금이 중단되면서 모든 무역이 경화결제로 전환되었다. 더불어서 1991년 8월 소비에트 연방이 해체

371) Nguyen Thac Phong, “베트남 개혁개방정책의 한계-국내체제 위협인식이 대외정책에 미치는 영향을 중심으로,” p.55.

372) Nguyen Van Lich, “베트남의 대외관계; ASEAN을 중심으로,” pp.197-198.

되면서 1992년 초부터 베트남은 독립국가연합(CIS)과 새로운 관계를 모색하기 시작하였다. 1992년 1월 베트남 외부차관이 러시아와 몇 개 공화국을 방문하기도 하였으나 예전과 같은 친밀한 관계를 유지하기는 어려웠다.<sup>373)</sup> 소련과 동구사회주의권의 붕괴로 인한 원조중단은 베트남의 국제금융기구, 외국인직접투자(FDI), 공적개발원조(ODA) 의존도를 높이는 계기가 되었다.

#### 4) 진전되는 미국·베트남관계

1986년 이래 베트남은 미국에 대한 비자허용과 작가 및 기자의 여행을 허락하는 등 문화적 교류를 증진시키고, 미국태생 혼혈아의 미국이주를 허락하는 등 관계개선을 위해 노력하였다. 이런 노력에도 레이건 행정부와는 관계는 진전되지 않았으나 1988년 들어 미국의원 대표단이 베트남을 방문하고 상호관심사의 협상재개를 제안하면서 양국관계에 약간의 활기가 살아났다. 그러나 미행정부 내에서는 캄보디아 문제해결 없이 양국 관계개선이 불가능하다는 입장이 지배적이 되면서 1989년 관계에 진전이 없었다.<sup>374)</sup>

1989년 캄보디아에서 전면철수를 시작하면서 베트남은 즉각적인 외국투자, 무역과 기술이전, 외국차관을 기대하였으나, 미국은 철수에 대한 국제적 입증 결여와 양국 간 정치문제 미해결을 이유로 금융기구들의 경제복구 원조를 미루게 하였다. 미국과의 대화는 1990년 8월부터 인도차이나 평화정착과 관련하여 시작하였고, 1991년 4월 미 국무성이 베트남 국교정상화를 위한 로드맵을 제시하면서 점진적인 정상화를 시작하였다.<sup>375)</sup>

1991년 캄보디아 평화조약이 체결되면서 양국관계는 급진전 되어 1991년 12월 미국 여행사의 베트남 여행이 허용되었다. 1992년 3월 국무 장관보 솔로몬이 하노이를 방문하여 인도적 원조 3백만 달러 제공을 선언하였으며, 12월에는 미국 기업의 베트남 주재 사무소 개

373) 황귀연, “베트남 공산당의 개혁개방정책에 관한 연구,” pp.148-150.

374) 권경희, “베트남-미국관계 정상화 과정에 관한 연구,” pp.255-256.

375) 이윤범, “베트남 경제개혁 성공의 정치적 역할,” pp.25-26.

설이 허용되었다. 1993년 7월에는 IMF의 대 베트남 자금 융자가 허용되어 부분적인 경제제재조치가 해제되었고, 9월에는 국제금융기구의 베트남 개설사업에 대한 미국 기업의 참여를 허용하였다. 한편 클린턴 미대통령은 1993년 베트남에 대한 4단계 요구안을 내세웠는데, 이는 공식적인 관계정상화이전에 미군실종자 문제 진전을 원하였던 것이다.<sup>376)</sup>

### 제3절 도이머이 1기 체제변화 요인 평가

#### 1. 내부요인 평가

1986년 6차 당 대회이전 베트남은 부분개혁 정책의 부작용, 재통제정책의 실패로 경제적인 어려움과 함께 정치적으로는 지배엘리트에서 혁명1세대가 퇴진하고 개혁론자가 득세하는 변화를 보이고 있었다. 이러한 상황들은 모두 도이머이 정책도입을 순조롭게 하는 요인들이었다.

1986년 당 대회에서는 1982년 정치국에서 축출되었다가 1985년 정치국원으로 복귀한 개혁파 응우옌 반린이 서기장으로 선출되면서, 개혁파세력을 중심으로 한 전면적인 도이머이 개혁이 단행되었다. 당 지도부의 개혁파주도는 천안문사태, 동구권의 변화가 심각해지던 1990년까지 지속되었다. 이시기 개혁은 가격자유화를 통한 시장경제 도입의 경제개혁과 당의 분권화조치, 국회의 역할 강화 같은 정치개혁까지 수반되었다.

1986년 이후의 개혁파가 주도하던 정치상황은 1991년 이후 보수적 성향으로 변화하였지만 공산당 지도부 내부의 법적 제도적 변화가 진행된 점은 작지만 베트남 내부의 정치적 변화를 의미하는 것이었다.

---

376) 권경희, “베트남-미국관계 정상화 과정에 관한 연구,” pp.258-260.; 조홍국·윤진표·이한우·최경희·김동엽, 『동남아시아의 최근정치 외교에 대한 전략적 평가』, p.156.



베트남 공산당 지도부가 1991년 이후 보수적 성향으로 변화하면서 국내 정치상황에 미친 영향은 프리덤 하우스의 자유도를 통해서도 알 수 있다. 프리덤 하우스 자유도에서는 베트남을 전 시기에 이어 여전히 자유가 없는 나라로 분류하고 있다. 하지만 1986년 11월부터 1988년 11월까지 베트남의 정치적 권리를 6점으로 매겨 이전 시기 7점 보다 약간 나아진 것으로 보았다. 그러나 1989년 중국의 천안문 사태이후 소련이 붕괴하던 시기부터 최저 점수인 7점을 유지하였던 것이다.<sup>377)</sup> 반면 전 시기 정치적 권리와 시민의 자유에서 베트남 보다 높은 점수인 6점을 유지하던 중국은 1988년 11월부터 정치적 권리, 시민의 자유 모두 7점으로 낮아졌다. 큰 변별력이 있는 점수는 아니지만 베트남 당 지도부를 개혁파가 장악했을 경우 정치적 권리에 대한 통제가 약간 느슨해짐을 이러한 점수를 통해 알 수 있다.

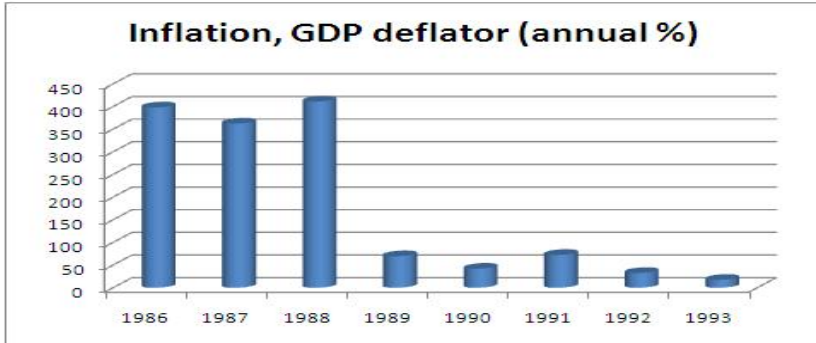
1991년 7차 당 대회 직전까지 베트남은 전 시기 실패한 경제정책의 여파로 물가상승, 인플레이션 같은 경제적 어려움을 겪고 있었으며, 베트남 지도부는 1991년 당 대회의 정치적 보수화에도 경제상황 타개를 위한 시장경제 이행정책을 고수하였다. 1992년 개정헌법에서는 ‘사회주의 지향의 다성분 상품경제’로 공식화하고 새토지법 시행, 국영기업 효율성 증대를 위한 재편절차를 취하기 시작하였다.

<그림 IV-4>를 보면 86-88년 베트남의 인플레이션은 매우 위험할 정도로 높았으나 경제개혁이 지속되면서 상황이 호전되어 1993년 안정 되어 가는 것을 볼 수 있다. 그러나 <그림 IV-5> 국민총소득을 보면 1986-1989년까지 미미하지만 꾸준히 증가하였으며 1990년 이후부터는 눈에 띄게 증가함을 알 수 있다. 이런 지표를 통해 1986년 이후 베트남이 추진한 경제개혁을 통한 체제변화가 점차 궤도로 진입하고 있음을 알 수 있다. 한편 중국과 비교해보면, 1986-87년까지 베트남에 뒤져있던 중국의 국민총소득이 1988년부터 추월하기 시작하여 개혁개방의 성과가 나타나기 시작하던 90년 이후부터는 베트남과 격차가 점점 커지는 것을 볼 수 있다.

---

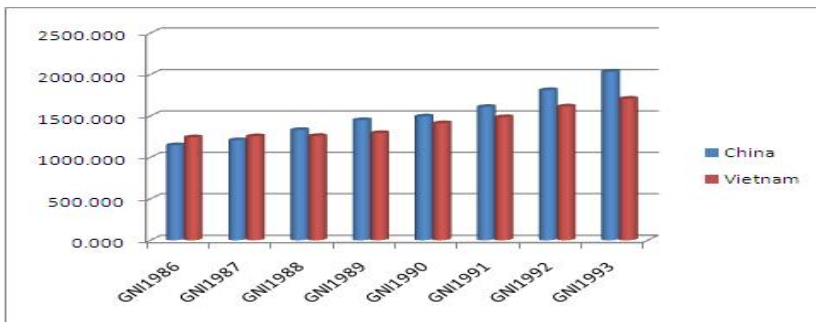
377) <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 검색일 2014.3.15.

< 그림 IV-4 > 도이머이1기(1986-93) 베트남의 인플레이션 변화



출처: [http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c\\_v](http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c_v)

<그림 IV-5> 베트남과 중국의 국민총소득 비교(1986-1993)



출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> 재구성.

베트남의 사회부문을 보면, 전 시기와 달리 1986-90년 동안 공산당은 언론 및 대중매체에 대해 제한된 범위이기는 하지만 문화정책에서 통제를 완화하고, 소수종족에 대한 다양성, 다원성을 인정하는 등 통제가 다소 완화되는 분위기였다. 그러나 1990년 당 내부의 보수파 우위현상, 국제정세의 변화와 함께 다시 통제 되었다.

## 2. 외부요인 평가

이 시기 체제변화의 외부요인인 국제기구의 역할은 1993년 이전

까지는 미약하였다. 성공적인 개혁을 위하여 국제사회의 도움이 절실하였던 베트남 지도부는 과거와 달리 1989년 캄보디아 철군 등 확고한 의지를 보이기 시작하였다. 그럼에도 1993년 미국의 금수조치가 해제되기 전까지는 여전히 스웨덴 SIDA, UNDP의 인도적 차원, 건강부문, 인간개발 관련 지원이 전부였으며, 세계은행 등은 직접적 자본지원이 아닌 시장경제에 대한 자문, 의견교환 정도의 지원이 진행되고 있었다. 하지만 1993년 이후 국제금융기구를 비롯한 국제기구들의 원조정책이 시작되었다.

이 시기 베트남에 강한 영향을 미친 주요 공여자는 스웨덴SIDA, 일본, 독일, UNDP 등을 들 수 있다. 이들의 지원활동을 굿 거버넌스 원조정책의 영역으로 분류해보면 다음과 같다.

우선, 스웨덴 SIDA는 90년대 베트남의 경제적 전환이 확실해지면서 경제개혁과정을 지원하였다. 법적지원, 세금행정, 통계와 의회관련 지원, 반부패, 행정개혁프로그램 등을 지원하였는데 주로 정부와 시민사회 부문 즉 거버넌스, 경제와 행정개혁, 젠더 부문 프로젝트가 중심이 되었다. 이런 지원은 모두 1990년 이후에 진행되었고, 이것은 굿 거버넌스 원조정책의 헌법적, 정치적, 행정적 수준의 지원이었다.

1993년 미국의 금수조치 해제이후 최대 공여국이 된 일본의JICA는 1992년 유상원조 455억 엔으로 첫 지원을 시작하였다. 건강, 위생부문의 무상원조를 하였던 일본의 원조를 굿 거버넌스 정책으로 분류하기에는 지원내용이 다양하지 않았다. 하지만 이러한 지원들이 경제개혁적 차원이라고 본다면 굿 거버넌스의 공공정책 수준의 지원이라고 할 수 있을 것이다.

독일은 독일통일 이전 동독과 맺은 개발정책 프로젝트 10개 중 9개를 1990년부터 이전받아 진행했다. 이것들은 주로 포괄적 빈곤감소와 성장전략을 위한 프로그램들로, 독일의 원조는 굿 거버넌스의 공공정책 수준의 지원이었다.

UNDP는 스웨덴과 더불어 소련의 원조 중단이후 베트남을 지탱하던 외부원조의 두 축이었다. 주로 경제관련 부서의 직원들 훈련, 정책회의 연수 등에 집중하였고 1991년에는 UNDP와 세계은행이 베트

남의 개혁을 돕기 위한 국제 자문회의를 개최하기도 하였다. UNDP는 반부패 개혁프로그램, 의회민주주의, 공공행정개혁과 같은 민감한 개발협력에 주로 기여하였다. 따라서 UNDP의 원조는 굿 거버넌스의 헌법적, 정치적, 행정적 수준의 지원이었다.

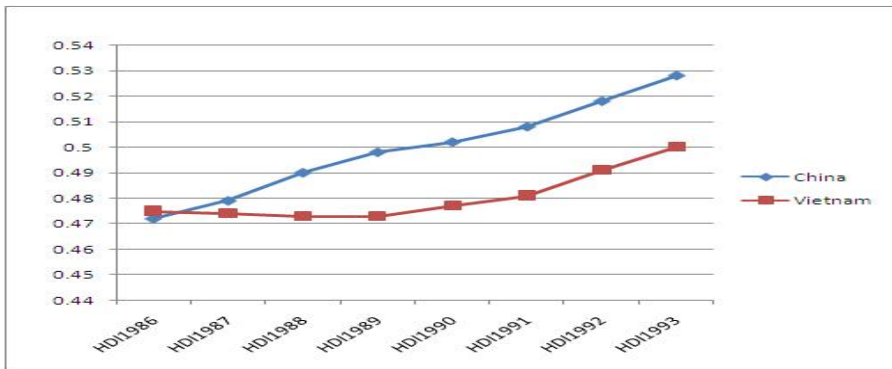
이 시기 국제기구들의 베트남 지원 역시 1993년 이후 본격화되어 크게 영향력을 미치지 못하는 못하였고, 굿 거버넌스 정책논의도 사실상 어렵다. 하지만 외부원조가 전면 중단된 시기면서 개혁초기였던 1986년 이후 스웨덴의 SIDA와 UNDP의 지원은 베트남 개혁에서 매우 중요한 역할을 하였다. 특히 경제정책에 관한 문제, 법적 개혁, 경제개혁을 위한 전문 인력의 훈련과 같은 민감하고 중요한 부분에서 신뢰관계를 기반으로 상당한 기여를 하였던 것이다. 이 시기 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책은 양 기구의 헌법적, 정치적, 행정적 수준의 지원이 전부였다.

이런 국제기구들의 지원이 미친 영향력의 정도를 계량화하여 밝히기는 어렵다. 하지만 1990년까지 적극적인 외부원조가 없었던 베트남에서 앞서 언급한 국제기구들의 초기지원은 베트남 개혁의 성공을 가늠할 정도로 중요한 지원이었다. 이것은 당시 베트남 국민들 삶의 질이 개선되기 시작하였다는 데서도 알 수 있다. 개혁의 성공요인은 다양하고 복합적인 상호작용의 결과일 것이다. 하지만 사회주의권의 붕괴로 사회주의 우방국의 지원은 전무 하고, 미국의 봉쇄로 서방국가들의 지원도 원활하지 않은 상태에서 개혁에 대한 이들의 지원은 크지 않았다 할지라도 역할의 중요성은 언급할 필요가 없어 보인다.

UNDP의 인간개발 지수(HDI)를 통한 삶의 질 향상을 살펴 본 아래 <그림IV-6>에서도 위의 설명과 유사한 모습을 보이고 있다. 1986년 베트남의 인간개발 지수는 이전시기와 별반 차이가 없었다. 그러나 1986년 이후 87년부터 1989년까지 지수는 계속 하락하다가 1990년 겨우 반등하기 시작하였다. 이런 현상은 전 시기 경제정책 실패에 의한 경제상황 악화가 국민들의 삶의 질을 떨어뜨려 발생한 것으로 보인다. 90년부터 반등은 도이며이 정책이 성과를 보이기 시작하는데 기인하는 것으로 보인다. 한편 비교국인 중국의 경우 1986년

까지 인간개발지수가 베트남보다 낮았으나 87년 이후 중국의 경제 개혁이 성과를 보이면서 큰 폭으로 상승하였고 베트남과 큰 차이를 보이기 시작한다.

<그림IV-6>베트남과 중국의 인간개발지수(HDI) 비교 (1986-1993)



출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> 재구성.

이 시기 외부요인의 대외관계 부분은 이전 시기와 마찬가지로 소련과의 관계가 가장 중요한 요소였다. 1985년 소련의 고르바초프 서기장 선출 이후 소련은 개혁정책 페레스트로이카 정책을 추진하면서 긴밀한 관계를 유지하던 베트남에도 강력한 영향력을 행사하였다. 1986년 응우옌 반린은 서기장 선출이후 자신이 소련의 영향력으로 서기장이 되었음을 인정하였으며, 소련은 1986년 시장경제도입이란 개혁정책에도 영향력을 행사하였다. 이런 소련의 영향은 베트남 체제변화에 긍정적 요인이었으며, 이후 소련이 해체과정을 겪으면서 발생한 베트남에 대한 원조중단, 친소의존도 약화 역시 베트남 정치경제상황에 직접적인 영향을 미치는 요소로 작용하였다.

또한 1991년 7차 당 대회를 전후하여 소련의 붕괴 등 국제정세의 변화에 맞춰 베트남이 발표한 대외관계의 다양화 다변화 방침은 주변국과의 관계 정상화, 강화, 개선에 영향을 미치는 주요한 사항이었다. 이것은 베트남이 체제변화를 지속하겠다는 의지의 표현이었고 경제개혁을 지속하겠다는 의미로 보여 졌던 것이다.

### 3. 전반적 평가

도이머이 1기 베트남 체제변화 영향요인을 전체적으로 평가하면, 이전 시기 부분개혁, 재통제정책의 실패라는 경제적 요인이 1986년 전면적 개혁정책인 도이머이 정책 도입을 불가피하게 하였던 것으로 보인다. 또한 당 서기장을 비롯하여 공산당 지도부를 개혁과가 장악하면서 정치적 요인이 체제변화를 주도하는 역할을 하였다. 베트남 지도부를 개혁과가 장악 할 수 있었던 것은 다시 외부요인인 소련과의 관계에서 찾을 수 있다. 즉 베트남의 강한 소련의존은 소련 내부의 개혁개방정책이 베트남 개혁에 대한 압박으로 나타났다. 소련의 베트남 정치에 대한 영향력은 베트남 당 지도부를 개혁과가 장악하는데 상당한 힘이 되었던 것이다. 이렇게 외부요인으로 대외관계가 내부요인인 정치적 요인에 강한 영향력을 미쳤던 것이다.

이 시기 베트남 체제변화를 주도한 우선적 요인은 역시 경제적 요인이지만, 외부요인의 대외관계가 국내 정치적 요인에 영향을 미쳤고 공산당과 지배엘리트라는 정치적 요인이 변화를 주도해 나갔다는 점에서 이들 요인의 상호작용을 주요한 영향요인으로 봐야 할 것이다. 외부요인으로 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 다른 요인에 비하면 이 시기는 아직 영향력이 미약하였다. 하지만 베트남 체제변화의 초기 과정에 스웨덴의 SIDA와 UNDP가 진행하였던 활동이 이후 체제변화의 지속과 안정에 기여하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

## 제5장 사회주의시장경제 1기 :

### 도이머이 2기(1994-2004)체제변화 요인과 평가

#### 제1절 내부 요인

##### 1. 정치적 요인 : 진전되는 법제도 변화

###### 1) 지속적인 당 지도부의 개혁과 보수 갈등

1991년 7차 당 대회 이후 베트남 공산당 내에는 보수파와 개혁파 간의 대결양상이 지속되고 있었다. 도 무어이 당 서기장은 개혁은 기본적으로 마르크스-레닌 사상과 호치민 사상 범주 안에서 해야 하며, 사회주의 이념을 기본원리로 하는 공산당이 국가를 지도해야 한다고 보았다. 하지만 1993년 11월과 12월 제6차 총회에서도 1994-95년 사회경제발전 계획, 경제개혁의 속도와 수위조절 문제와 당 개혁 주도권 문제와 관련하여 보수파와 개혁파간 심각한 견해차이가 발생하였고, 보수파는 시장체제를 관리하는 기관이 국가여야하며, 국영기업 역할의 중요성을 강조하였던 것이다. 보수파와 함께 1993년 이후 군부세력과 공산당 이론 조직이 국내정치에 등장하고, 강경보수주의자 레득아인이 국가주석에 자리하면서 보수적 성향은 더욱 강해졌다.

1995년 1월 당 중앙위 8차 회의에서 베트남 지도부는 정부의 비효율성, 취약한 행정 실행력, 만연한 부패를 척결하기 위해 국가의 기능이 강화되어야 하며 산업화와 현대화를 추진하려면 국가에 대한 공산당의 원리가 신봉되어야 함을 여전히 강조하였다.<sup>378)</sup> 그러나 이 회의에서 개혁파 중 한 집단이 베트남 공산당의 이데올로기 역할에 대한 지속적인 내부논쟁 강화에 불만을 가지고 ‘프롤레타리아 독재’와 ‘민주 집중제’를 당 용어(lexicon)에서 삭제할 것을 제안하는

378) 이윤범, "베트남의 정치·경제체제 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로," p.77.

사건이 발생하기도 하였다.<sup>379)</sup>

그러나 1986년 8차 당대회를 앞두고 개혁파와 보수파는 정치적으로 착상상태 완화를 위해 서기장, 국가주석, 수장이 유임하는데 합의하면서 타협하였으나, 8차 당 대회이후 당의 구성은 개혁파에 모두 불리한 상황이었다. 새로 선출된 170명의 당 중앙위원은 당 출신이 과거 34%에서 40%로 증가하였고 국가부문은 22%에서 26%, 군 출신은 8%에서 13%로 증가하였다. 정치국에도 군과 보안계통 출신이 19명 중 6명이었고, 당 이데올로기와 조직부문 출신이 4명, 테크노크라트 출신이 4명이었다.<sup>380)</sup> 8차 당 대회 정치국원은 북부출신 10명, 중부 3명, 남부 출신 5명으로 <sup>381)</sup> 개혁파로 분류될 인사는 5명에 불과하였다. 그러나 혁명1세대의 퇴진으로 신임 정치국원의 비율이 47%로 증가하면서 세대교체가 급속히 이루어졌다.

8차 당 대회 과정에서 공산당의 변화는 정치보고서 작성에서의 투명성, 공산당 규약의 개정 등에서 나타났다. 지역별, 권역별로 공산당 조직들의 보고서 작성과정, 집행위원회 선출과정, 정치보고서 초안에 대한 비판 등이 비교적 자유롭게 진행되었으며, 언론매체도 공산당 조직 내에서 발생하는 비판적인 시각도 비교적 자유롭게 보도하였던 것이다.<sup>382)</sup> 또 다른 변화는 당의 연소화 현상이다. 당 대의

---

379) Carlyle A. Thayer, "Political Legitimacy in Vietnam ; Challenge and Response," p.434.

이 집단 중 한명인 응우옌 쩌엥 탄(Nguyen Trang Thanh)은 1995년 3월 중앙위원회 조직위원회 간부로 임명되면서, 1967년 반 당 사건(antiparty affair)을 재고하기 위해 당 고위 관료들에게 사건의 내용을 묻는 공개서한을 보냈고 의심스런 재판결과를 검토하고 재공개해야 한다고 주장하였다. 이 주장으로 탄은 당 규율을 어긴 혐의로 해고되었다. 한편 이 집단의 또 다른 한명인 호양민전이 반당사건 희생자들의 명예회복 문제를 제기하면서 탄을 지원하였다. 반당사건의 제기는 당 입장에서 볼 때 당의 무과실성에 의문을 제기한 것으로 일당지배의 정치적 정당성에 대한 도전으로 당 보수주의자들은 반당사건을 제기한 인물들을 일제히 단속하였다. 1995년 6월 호양 민 전이 다시 체포되고, 75년 남부에서 종족화해에 대한 당 정책의 실패를 비판하던 전 저항전사클럽 회원인 도 쩌엥 허우 또한 구속되었다

380)Thaveeporn Vasavakul, "Vietnam ; The Third Wave of State Building," *Southeast Asian Affairs* ,1997. pp.338-339.

381)Zachary Abuza, "Leadership Transition in Vietnam since Eighth Party Congress," *Asian Survey*, 38(12), 1998, p.1112.

382)Lewis M.Stern, "Vietnam's Eighth Party Congress," *Asian*



원과 당 중앙위 위원들 중 60대가 쇠퇴하고 50대가 상승하였는데 과거 50대 대의원이 43%에서 48%로 증가하고, 60대 이상은 과거 20%에서 12%로 하락하였다. 중앙위원도 50대가 35%에서 60%, 60세 이상은 38%에서 17%로 변화폭이 컸다.<sup>383)</sup> 한편 중앙당 및 국가출신 당 중앙위원의 비율은 높아졌는데 이는 중앙당 및 정부가 지방을 재장악하기 위해 취해진 조치로 보여 진다. 90년대 이후 사회주의 체제에 대한 위협감으로 군 출신 비율은 계속 상승하였다. 8차 당 대회에서는 정치국 상무위원회가 새롭게 신설되었다. 이것은 정책결정권이 상무위원회로 이동하는 것을 의미한다.<sup>384)</sup>

1997년 9월 10대 국회에서는 국가최고 지도부가 국가주석에 쩌 득 르엉(Tran Duc Luong), 수상에 판 반 카이로 교체되었고, 당 서기장은 1997년 12월 말 당 중앙위 4차 회의에서 군부 출신 레 카 피우가 선임되면서 레카 피우, 쩌 득 르엉, 판 반카이 체제로 바뀌었다. 표면적으로 레카피우를 제외하면 이 지도부에서는 개혁과 입지가 우세해 보인다. 하지만 지도부의 개혁과 편향을 제어하려는 시도는 계속되었다. 레카피우가 서기장으로 임명된 1997년 말은 아시아 재정위기 발발과 베트남 농민봉기 발생 등 정치경제 모든 분야에서 압력을 받고 있었으나, 1998년 10월 당 중앙위 6차 회의에서는 세계화의 세력과 지역위기에 직면하여 당 결속과 내적 안정 유지에만 관심을 집중하고 있었다. 1999년 1월 당 중앙위 회의에서도 내부 분열, 개인주의, 과도한 관료주의, 부패 에 관한 비판에 대해 ‘악의 요소’ 정화를 위한 ‘자아비판’ 캠페인에 착수하면서 당 강화에 중점을 두었다. 1999년 11월 당 중앙위 8차 회의에서는 당 강화를 위해 경제개혁을 주장하는 개혁파인 전 경제문제 위원회 부회장이고 전 국립은행장 이었던 까오 씨 끼엠(Cao Sy Kiem)과 부수상 응오 쩌언 록 (Ngo Xuan Loc)을 해임하고 당에서 축출하였다.<sup>385)</sup>

*Survey*,37(5),1997,pp.470-472.

383) Thaveporn Vasavakul, “Vietnam ; The Third Wave of State Building,” p.339.

384) 도 무어이, 레 득아인, 보반 끼엣, 레카피우, :응우옌 쩌 중이 상무위원회 구성원이었고 이들은 서기국원을 겸하고 있었다.

385) Quan Xuan Dinh, “The Political Economy of Vietnam’s Transformation

2001년 4월 9차 당 대회에서는 1990년 내내 강조해온 ‘공업화, 현대화’ 달성 주장이 계속되었고 2020년 기본적으로 공업화를 달성하겠다는 목표제시에 따라 경제발전이 국가의 주요 임무로 설정되었다. 특히 레카피우의 비효율적 리더십, 정체된 베트남 경제소생의 실패, 당내 뿌리 깊은 부패청산에서의 무능, 반민주적 행위 등을 비판하였고 측근에 대한 정실주의를 고발하였다.<sup>386)</sup> 베트남 최고 지도부에는 당 서기장 농득마인(Nong Duc Manh), 국가주석 쩌 득 르엉(Tran Duc Luong), 수상 판반카이(Phan Van Khai)가 선출되었는데 모두 중도 혹은 개혁 지향적 인사들이었다.<sup>387)</sup> 2001년 6월 개최된 국회에서 국회의장에 개혁 지향적 인물인 응우옌 반 안 까지 선출되면서 당과 정부 최고위직을 개혁파가 담당하게 되었다. 농 득 마인, 쩌 득 르엉, 판 반 카이는 모두 경제부문에서 경력을 쌓은 인물들이었다.

9차 당 대회에서 정치국 위원은 19명에서 15명으로 줄었으며 연임 11명, 신임 4명으로 과거보다 변동 폭이 줄었는데 이는 실제 세대교체가 이미 9기 4차 회의에서 거의 마무리되었기 때문이었다. 이 시기 정치국원들은 전문기술 관료로 중심으로 하는 제3세대가 최고 위직을 차지하면서 7차 당 대회부터 시작된 세대교체 작업이 9차 당 대회에 와서 완성되었다 할 수 있다.<sup>388)</sup> 한편 9차 당 대회에서는 8차에서 신설되었던 정치국 상무위원회가 다시 폐지되고 비서국이 부활하였는데 이는 강력한 권력집중을 시도하였던 정치국 상무위원회의 시도가 무산되었음을 의미한다. 또한 당 조례에서 당 서기장의 임기를 재임까지 만으로 제한하였다. 개정된 당 조례 17조 1항은 “당 비서가 연속 두 임기를 초과하여 직무를 계속 할 수 없다”라고 규정하여 당 연소화와 당 민주화에 기여하였다 <sup>389)</sup>

---

Process,” *Contemporary Southeast Asia*, 22(2), 2000, pp.370-371.

386) Carlyle A. Thayer, “Vietnam in 2001: The Ninth Party Congress and After,” *Asian Survey*, 42(1), 2002, pp.81-82.

387) Country Watch, 『2003 country review Vietnam』,2004,p.14. <http://www.countrywatch.com> 검색일 2012.10.20.

388) 이한우, “베트남의 체제변화와 21세기발전 방향: 제9차 당 대회 결과분석,” 『국제지역연구』, 5(4), 2001,p.139. ; 이윤범, “베트남의 경제개혁 이후 정치경제발전 분석,” 『베트남연구』, 9, 2009,p.75.

6차 당 대회에서 원로들의 퇴진을 유도하기 위해 만들어졌던 당 고문직도 폐지되었는데 이 조치로 현직 지도자들이 정책을 집행하는데 효율성을 기할 수 있게 되었다. 그 외 8차 당 대회에서 정치국에 집중시켰던 권한을 9차 당 대회에서는 다시 중앙위원회로 환원하였다. 이런 조치는 소수 지도자에게 집중되어온 권력을 분산하여 당내 민주화를 기하고자 한 것으로 보인다.

당 중앙위 구성을 보면 중앙출신 위원은 93명에서 71명으로 감소한 반면 지방출신은 61명에서 63명으로 약간 증가하였다. 연임비율은 4:6으로 약간 높아졌는데 이 역시 8기에서 세대교체가 이루어진 데 원인이 있다. 하지만 당, 정부, 군부의 연임비율이 높았던 반면 지방간부는 대폭 교체되었다. 당 중앙위원의 평균연령은 55세로 연소화가 진행되었다.<sup>390)</sup>

9차 당 대회는 동구 사회주의 붕괴이후 사회주의 체제를 지키려는 보수 회귀적인 방향이 다시 개혁 지향적으로 선회한 대회였다. 하지만 당 대회 정치보고 등에서는 여전히 베트남이 사회주의로의 길을 추구한다고 선언하고 있다. 그러나 내용면에서 점차 탈 사회주의 범위의 확대를 용인하고 있고, 당내 권력집중 완화 방법으로 당내 민주주의를 이루어 소수의 권력전횡을 방지하려 하였다.<sup>391)</sup> 한편 9차 당 대회 이후 베트남 공산당의 주요 관심사는 부패와 당의 신뢰회복 문제였다. 당 간부의 만연한 부패는 국가내부 규율과 당의 정치적 권위를 크게 침식시켰던 것이다. 2001년 발생한 남 캄(Nam Cam) 스캔들<sup>392)</sup>이 그러한 예로, 당과 국가의 고위관료가 조직범죄

389) Brantly Womack, "Vietnam in 1996: Reform Immobilism," *Asian Survey*, 37(1),1997,p.85.; 이한우, "베트남의 체제변화와 21세기발전 방향: 제9차 당 대회 결과분석," p.131.

390) 이한우, "베트남의 체제변화와 21세기발전 방향: 제9차 당 대회 결과분석," p.141.

391) Fforde Adam, "Vietnam In 2003: The Road to Ungovernability," *Asian Survey*, 44(1),2004, pp.125-127.

392) 2001년 12월公安부 특수조사팀에 의해 갱단 두목 쩌엡 반 캄(Truong Van Cam)이 살인, 마약밀매, 매춘, 도박, 강탈, 사기죄로 기소되어 체포되었다. 또 다른 12명의 연루자가 체포되었고 경찰조사에서 여러 명의 당과 국가 고위관료가 포함된 조직 범죄 망이 폭로되었다. 이들의 조직망은 호치민, 하노이, 하이퐁, 다른 성과 도시들에 까지 퍼져있었다. 이사건 피고의 별명이 남캄으로 언론에 남

망에 포함된 최고위급 수준의 사건이었다. 당 서기장 농 득 마인은 당과 국가가 ‘당 건설(party-building)’규정 하에서 정책이 효율적으로 운영되는 능력을 향상하고, 법에 의해 지배되기를 원했다. 특히 당과 국가기구에 퍼져있던 부패 종결을 지원 하였다. 그러나 ‘법이 지배하는 국가’라는 농득 마인 서기장의 정치개혁 프로그램은 결코 정치적 자유와 동일시 된 것은 아니었다.<sup>393)</sup>

## 2) 행정개혁과 국회위상 변화

일당지배의 정치체제를 강화하는데 목표를 두고 있던 베트남 지도부는 국가행정체계를 재조직하는 것으로 정치개혁을 단행하였다. 행정개혁 논의는 80년대 중반부터였지만 본격적인 부각은 1991년 7차 당 대회 전후 시점으로, 경제개혁의 성과를 지속적으로 유지, 발전시키고 강력하고 효율적인 통합 행정이 필요했기 때문이었다.

에 관한 논의는 80년대 중반부터였지만, 본격적으로 국가발전 과제로 부각되기 시작한 것은 1991년 7차 전당대회를 전후로 한 시점이었다. 당시 점차 가시화되고 있는 경제개혁의 성과를 지속적으로 유지, 발전시키기 위하여 강력하고 효율적인 통합 행정의 필요성을 느꼈기 때문이다.

1994년 6월 베트남 ‘행정개혁사업상임위원회’는 정부의 위임을 받아 UNDP의 기술 원조아래 ‘베트남 행정개혁 사업’을 추진한다는 협정을 맺었다. 1994년에서 1996년 말까지 주로 조직개혁, 제도 및 법적 개혁, 인적자원의 개발 및 관리 그리고 공공재정 관리 등에 초점을 둔 개혁을 추진하기로 하였다. 이러한 협정은 1995년 1월 당 중앙위 8차 회의에서 결의안 채택과 함께 당 중앙위의 종합적인 행정개혁안을 발표함으로써 본격적으로 추진이 가능해졌다. 여기서는 제

---

감 사건으로 알려졌다. 이 사건으로 두 명의 정치국원이 간접적인 정치적 피해를 입었는데, 응우옌 반안 혹은 그의 가족들이 남감으로 부터 선물을 받았다는 소문과 팜 시 켄(Pham Si Chien)이 경찰조사를 막으려는 시도를 했다는 소문이 돌았다.(Carlyle A. Thayer, "Vietnam : The Stewardship of Nong Duc Manh," *Southeast Asian affairs*, 2003, pp.318-321.)

393) Carlyle A. Thayer, "Vietnam : The Stewardship of Nong Duc Manh," p.325.

도, 국가기구, 인사 세 분야를 대상으로 종합적 행정개혁 프로그램을 마련토록 하였다.<sup>394)</sup>

1998년에는 행정개혁 조정위원회를 설치하고 행정개혁에 박차를 가했으나 개혁이 급속히 진전되지 않았다. 2001년 9월 “2001-2010년 간 행정개혁 마스터프로그램”을 작성하고 본격적으로 행정개혁에 착수하였고 목표는 행정부의 투명성과 책임성을 증진하고, 더 효율적 효과적인 행정서비스를 제공하며, 부패를 줄이고 시민들의 참여를 증진시키는데 있었다.<sup>395)</sup>

우선 행정상의 비효율성을 개선하고자 정부 각 부처 감축을 단행하였다. 1995년에는 27개 중앙부처 가운데 8개 부처를 3개로 통합하는 구조조정을 실시하여 그 수를 22개로 줄였고 각 부서의 내부구조나 하위부서의 감축을 병행하여 20% 정도 행정인력 줄였다. 또한 1996년에는 비대해진 성의 기능을 분산하고자 분성(分省)조치를 하였고, 1975년 71개의 성과 시들을 40개의 행정단위로 재조직하였다. 1991년에는 53개의 성과 자치 시로 조정하였다가 1996년 61개의 성과 자치 시로 조정하였다. 또한 1996년 11월에는 수상 보반끼엣이 내각을 다시 구성하면서 12명의 장관과 고위관료들을 탈락시켰고 새 지명자들의 평균연령은 54세, 5명이 영어가 가능하였으며 대부분 경제전문가란 특징을 가졌다. 1998년에는 정부 중앙부처 조직을 24개 부 및 동급기관(17개부와 7개 기관), 정부직속기관 25개로 조직하였다.<sup>396)</sup>

한편 젊은 관료들은 외교부, 내무부, 계획 투자부, 무역부, 법무부 및 예하 단체에 등용되어 자연스레 정부기관의 세대교체도 이루었고, 이런 변화는 베트남 경제의 지속적인 성장을 담보하기 위해 젊은 세대가 지도자가 되어야한다는 여론을 반영한 것이었다. 그러나 이런 변화에도 베트남 행정 관료는 여전히 나이가 많고 보수적이며 전문관리 기술이 부족하였다. 업무의 중복과 인력부족 현상이 동시

394) 김호섭, “베트남의 행정개혁,” 『한국행정학보』, 34(2),2000,p.66.

395)이한우, “베트남 '도이머이'시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응,” pp.179-180.

396)Thaveeporn Vasavakul,“Vietnam ; The Third Wave of State Building,”pp.342-343.

에 나타났던 것이다. 이런 문제해결을 위해 기존 관료들의 교육을 위하여 국가행정학원(National Institute of Public Administration)<sup>397)</sup>이 1995년 한해만 중앙 및 지방정부에 근무하는 8200명의 공공관리자와 행정 전문가를 훈련시켰다.<sup>398)</sup>

한편 1997년 국회의원 선거는 97년 부분 개정 선거법으로 치루어졌으며 663명 후보자 중 450명이 당선하였다. 비공산당원은 66명으로 15%로 과거 8%보다 증가하였다. 자기추천 후보자는 11명(전부 비공산당원) 가운데 3명이 당선하였다. 이것은 후보자 선정과정이 점차 개방화되는 것으로 보인다. 또한 국회의 많은 지도급 인사들이 당 중앙위원회에 들어갔는데 이는 베트남 정계에서 국회의 기능상 비중이 증대되고 있음을 보여주는 것이었다. 특히 1992년 농득마인이 국회의장으로 선출된 이후 국회는 더욱 입법부 본연의 기능을 확대하였다. 이전까지 입법안을 주로 행정부가 제출하여 의원입법이 거의 없었으나 이후 국회의 입법기능을 강화하고 행정부를 견제하는 제 기능을 조금씩 갖추어갔다. 1998년에는 국회 회의를 생방송하여 행정부 예산안과 법률안에 대해 행하는 심각한 토론이 국민들에게 중계되어 보여주기도 하였다.<sup>399)</sup>

2002년 5월 11대 국회의원 선거는 2002년 개정 선거법이 적용되어 후보자 762명 중 498명이 당선하였고 자천후보자는 역대 선거중 가장 많은 13명이었으나 당선은 2명으로 10대 국회보다 적었다. 비공산당원의 당선률은 10%로 15%였던 10대 국회에 미치지 못하였다. 하지만 대학 졸업자의 당선률은 68%로 역대 최고였으며, 박사학위 소지자가 전체의원 498명 중 126명이나 되었다. 하지만 노동자 농민 출신 대표가 전혀 없어 더 이상 베트남 국회가 직능별 대표의 집합체가 아님을 보여주었으나, 소수종족출신 의원 비율이 일정하고 여성의원 비율이 높아지는 특징을 보였다.<sup>400)</sup> 개혁과정을 통해 기업인들의 국회진출도 늘고 있었지만 공산당의 국회지배는 여전히

397) 1981년 관료들을 교육시키고 발전시킬 목적으로 설립된 국가기관이다.

398) 김호섭, “베트남의 행정개혁,” pp.70-71.

399) 전경옥 외, 『한국국회의 제3세계 지원방안 : 입법조사기능을 중심으로』 서울: 의회발전연구회, 2012, pp.38-39.

400) 이한우, “베트남의 선거제도와 국회 구성의 변화,” pp.82-84.

국회의원 입후보 과정에서 당의 영향력은 줄지 않았다.

11대 국회에서는 국가주석 전 득 르엥과 수상 판반카이를 재선임하였고, 국회의장으로 응우옌 반 안을 승인하였다. 국가 부주석에서 응우옌 티 빈(Nguyen Thi Binh)이 퇴임하고 다른 여성인 쩌엥 미 호아(Truong My Hoa)를 선임하였다. 그러나 수상 판 반 카이는 국회로부터 새로운 내각과 재조직한 정부부처를 승인받는데 어려움을 겪기도 하였다. 국회는 부수상을 4명에서 3명으로 감축하여 응우옌 만 캄(Nguyen Manh Cam)과 응우옌 콩 탄(Nguyen Cong Tan)이 실각하고 부 코안(Vu Khoan)이 제2 부수상으로 승진하였다. 부 코안의 승진은 중국과의 국경문제를 잘 조정하였고 통상부장관으로 미국과의 양자무역협정을 성공적으로 이끈데 대한 평가로 보인다.<sup>401)</sup> 이렇게 11대 국회 전반적인 활동을 보면 과거 국회와 달리 위상이 상당히 상승하였음을 알 수 있다.

### 3) 사회주의 법치국가

1986년 8차 당 대회에서 베트남은 ‘사회주의 법치국가의 건설’을 공식적으로 강조하였다. 그러나 이 개념은 공산당 영도와 사회에 대한 국가의 관리에 기초한 사회주의 법치성과 법률로 공산당 및 국가권력을 규제하려는 법치국가 개념의 충돌로 모호한 결합을 이루고 있었다.<sup>402)</sup> 이러한 문제에도 실제 베트남의 당과 국가지도자들이 당-국가의 기능을 분리하고 법률이나 규정에 의해 권력을 행사하려는 노력은 부정할 수 없다.

이러한 노력의 일환으로 보이는 당 법령 개정에서는 공산당 위원회에 속한 각 조직들의 보고요건을 간소화하고, 당위원회들의 활동과 구성에 관한 권한을 명백히 했으며, 당원의 징계조치, 당원의 자격, 새로운 지부설립을 관장하는 규정도 강화하였다. 과거 공산당

---

401) Carlyle A. Thayer, "Vietnam : The Stewardship of Nong Duc Manh," pp.316-317.

402) John Gillespie, "Concepts of Law in Vietnam : Transforming Statist Socialism," Randall Peerenboom ed. *Asian Discourses of Rule of Law*, London : Routledge, 2004, p.147.

중앙위원회 관할의 정책결정에 관한 권한이 1996년 8차 당대회 당 법규 개정으로 정치국으로 이관되었다. 이것은 공산당 간부들이 경제활동에 관여하면서 부정부패의 원인이 되어 정치국으로 강력한 권한을 집중하려는 의도였다.<sup>403)</sup>

1994-2004년 기간 동안 선거법 개정은 두 번이었고, 1997년은 1992년 선거법의 개정으로 입후보 절차의 투명성을 강화하고자 절차를 상세히 규정하였다. 2002년 개정 선거법은 97년 선거법을 그대로 답습하였고 단지 선거준비기간만 늘렸다.<sup>404)</sup>

이 시기 베트남 법적 변화에서 중요한 부분은 1992년 헌법을 일부 개정한 2001년 헌법이었다. 개정헌법 전문에서 “베트남 인민은 애국전통을 발휘하고, 한마음으로 단결하며, 자력·자강 정신을 드높여 국가를 건설하고...”라고 애국전통을 삽입하였다. 이것은 1997년 농민시위, 2001년 소수종족의 시위로 국가적 단합이 요구되면서 애국심을 강조하기 위한 차원으로 보여진다. 또한 제2조에는 “베트남 사회주의 공화국은 인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 사회주의 법치국가다”라고 사회주의 법치를 부가하였고, 제3조 “부유한 인민, 강성한 국가, 민주, 문명, 공평한 사회목표를 실현 한다” 부분에서는 민주와 문명된 사회를 새로 추가하였다. 법치국가 부가는 개혁과정의 법치강조에서 나온 것이며, 민주사회 건설은 시위로 인해 드러난 사회변화의 요구를 반영한 것으로 보여진다. 제9조에서는 베트남 조국전선의 위치를 구체적으로 명시하였다. 이것은 사회 제 세력이 조국전선 하에 편제되어 있음을 강조하면서 당의 지도를 받는 공인된 조국전선을 통해 사회의 이해를 표출하라는 의미로 보인다. <sup>405)</sup>

한편 국회와 관련된 법 변화는 1997년 타이빈 성 시위이후 1998년 12월 국회가 진정·고소 법을 채택한 것이다. 이 법은 농민들이 제기하는 불평을 들어주고 당 간부, 관료들의 과오를 지적하게 하여 지방정부의 투명성과 책임성을 증진시키고자 한 것이었다. 진정 고

403) 이윤범, “베트남의 정치·경제체제 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로,” pp.131.-132.

404) 이한우, “베트남의 선거제도와 국회 구성의 변화,” p.69.

405) 이한우, “베트남 ‘도이머이’시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응,” pp.176-177.



소법 집행이후 1998년 진정과 고소가 12,115건에서 1999년 114,115건으로 10배 증가하였다. 또한 2001년 국회조직법을 통해 전임 국회의원수를 25% 이상으로 규정하여 국회의 전문화를 기하였으며, 국가주석, 수상 및 장관에 대한 해임권도 규정하였다. 그러나 실제 시행된 사례는 없었다.<sup>406)</sup>

그 외 1995년 민법이 국회에서 통과되어 1996년부터 발효되어 관료들에 의한 권한침해에 대해 제소할 수 있는 권한이 개인에게 부여되었으며, 1996년 11월 외국인 투자법이 개정되어 행정절차가 간소화되었다. 또한 1996년 3월에는 새로운 국가예산법이 승인되었고, 11월에는 법령공포에 있어 관할권, 절차, 순서에 관한 법안을 통과시켜 각 행정기관의 법령이 관련법과 상치되지 않도록 하였다.<sup>407)</sup> 이렇듯 이 시기 베트남의 법적 변화는 상당한 진전을 보이고 있었다.

## 2. 경제적 요인 : 국영기업 개혁문제

### 1) 베트남 경제정책 방향과 상황

1986년 도이머이 정책 채택이후 10년이 지난 시점에 개최된 1996년 8차 당 대회에서는 베트남 경제체제의 명칭을 “ 국가관리 하 시장경제에 따라 작동하는 사회주의 지향 다성분 상품경제”라고 정식화하면서 사유경제발전을 주장하는 도이머이 정책을 다시한번 긍정하였다. 과거 10년간의 결과를 근거로 8차 당 대회에서는 진행되어야 할 경제의 내용을 정리하면서 우선적으로 도이머이 과정은 전면적이고 원만하게 진행되어야 한다고 보았다. “시작단계부터 경제 분

406) 이한우, “베트남 '도이머이'시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응,” pp.179-182.

베트남의 국회의원은 대부분 전임(상근)이 아니라 타 국가기관의 직무를 가진 겸직의원으로 자신의 직무 중 1/3을 국회의원직에 할당하면 되었다. 따라서 국회의 전문성을 위해서는 상근직 국회의원의 필요성이 대두되었다.

407) 이한우, “베트남 '도이머이'시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응,” p.179.; 이한우, “도이머이 정책이후 베트남 정치체제도와 지도부의 변화,” p.158.

야의 도이머이와 정치 분야의 도이머이를 동시에 친밀하게 결합해 나가야하고, 경제 도이머이를 중심으로 정치 도이머이를 한결음씩 진행시킨다”, “경제성장은 사회적으로 공평하게 더불어 진보해야 하고, 생태환경을 보호해야하며 종족의 문화특색을 보존해야한다”, “도이머이의 실행과정은 조직적이고 전면적으로 강력하게 추진되어야한다”, “시장의 요소들을 조화롭게 어울리도록 해야 한다”라는 논점들을 베트남의 시장경제이론에 추가하였다. 또한 분배에 대해서는 다양한 분배형식을 적용해야 한다고 인정하면서, 분배형식은 “경제효과와 노동의 결과로 분배하는 것이 주이며, 동시에 생산경영결과에 따라 원칙적으로 생산에 기여한 것에 따라 분배하고, 사회복지를 통하여 분배한다”, “노동력 사용의 여러 형식들이 오랫동안 존재해 온 것은 인정하지만 이러한 관계가 상하의 통치관계로 변질되어서 사회의 양극화로 나아가서는 안 된다”라고 언급하고 있다. 또한 국영기업들이 민영기업으로 이전되는 과정을 적극적으로 추진하지만 독점하거나 중간 행정기관화 되는 것을 막기 위해 국영기업들을 합리적으로 조직하여 국가의 지분을 유지하면서도 민간이 장기적으로 사업을 시행할 수 있도록 합법적으로 소유권을 보호하는 정책들을 사용해야한다고 보았다.<sup>408)</sup>

2001년 9차 당 대회 역시 8차와 동일하게 경제체제를 정의하였고 약칭“사회주의 지향 시장경제”로 명명하였다. 이러한 경제체제가 나올 수밖에 없는 이유를 사회주의 과도기론으로 설명한다. 베트남의 현 단계는 사회주의 과도기로 자본주의 제도를 채택하지 않으면서 자본주의를 뛰어넘어 사회주의를 달성한다는 것이다. 자본주의를 뛰어넘어 사회주의를 건설하는 것은 매우 어렵고 복잡해 여러 단계와 장기간의 과도기를 거쳐야 하며, 이런 과도기의 주요 목표는 생산력 발전 즉 경제발전이라고 보았다. 이런 과도기 시기에는 타 경제부문을 이용하는 정책이 필요하고 다양한 경제 형태를 인정해야하므로 사회주의 과도기의 경제 형태는 ‘다 부문 경제’ 특성을 나타낸다고 다 부문 경제(Multi-sector Economy)를 설명하고 있다. 경제체제를

---

408) Do Hoai Nam, “베트남에서 경제도이머이에 대한 일반문제,” p.86.

설명하고 있다. 8차 당 대회에서는 다 부문 경제의 구성내용으로 국유경제, 합작(집체)경제, 국가자본경제, 개인/소(小)소유자 경제, 사유자본경제를 포괄한다고 하였고, 9차 당 대회에서는 외국투자경제를 추가하였다. 이는 사유경제의 확산과 외국인 투자가 증대한 경제상황을 반영한 것이었다. 2004년부터는 비 국유 경제를 통칭하여 ‘민영경제’ 용어를 사용하였다.<sup>409)</sup>

이러한 당의 공식적 입장과 함께 1997년 아시아 경제위기 발생 전까지 도이며이 실행 10년간 베트남 경제는 지속적인 성장을 해왔다. 1991-95년 GDP가 평균 8% 성장하였으나 경제위기 이후 1998년 5.8%, 1999년 4.8%로 하락하다 2000년부터 회복세를 보였다. 베트남이 아시아 경제위기 영향을 받은 이유는 무역 상대국 70%가 동남아시아 지역이라는 것과 베트남 지도부가 경제개혁 보다 공산당의 위상을 높이는데 집중하였던 점을 지적한다. 즉 미국과의 관계정상화 코앞에서 무역협약을 연기하여 실패한 점이나, 국영기업의 적자가 심각한 상황으로 악화되었던 점에 원인이 있다는 것이다. 실제로 국가보조금으로 운영되는 국가경영 상업은행의 대출금 70-75%가 국영기업에 진행되었으나 국영기업 대부분은 적자상태라는 것이다. 또한 공산당은 적자기업에 대한 퇴출을 1990년대 초부터 시작하였지만 1995년에도 6000여개의 국영기업이 존재하였고 약 9%가 여전히 적자상태였다.<sup>410)</sup>

## 2) 국영기업의 개혁

베트남 공산당의 국영기업 개혁은 국영기업의 민영화보다는 경쟁적 시장 환경 속에서 기업의 자율권 확대를 통한 구조조정으로 경쟁력을 높여 국영기업이 국가경제의 주도적 역할을 하는 방향에 맞추어져있었다. 그러나 국영기업이 현실적으로 과거와 같은 독점적 지위를 유지하기 어려워지면서 고질적인 국영기업의 주인의식 결여

409) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, pp.188-189.

410) 이운범, "베트남의 정치·경제체제 변화- 도이며이 정책과 공산당 역할을 중심으로," p.153.

문제, 생산, 경영효과에 대한 무관심과 나태 같은 문제해결 방안으로 주식 회사화 방안이 제시되었다.

베트남의 국유기업 개혁은 1994년 초 이후 주식회사화로 추진되었고, 그 목표는 국가소유형태의 존속과 국유부문의 효율화가 양립할 수 있는 체제로 발전시키는 것이었다. 베트남 정부는 국영기업의 대형화를 통해 경영능력을 증진하고 국제시장에서 경쟁에 대처하고자 1994년 3월 수상결정 제90호, 제91호를 통해 몇 개의 국영기업을 한데 묶어 기업그룹을 만드는 작업에 착수하였다.<sup>411)</sup> 1995년 4월 20일에는 국영기업의 활동과 국영기업 개혁조치 시행의 법적 기틀을 마련하고자 경영기업법이 통과되었다. 1995년 8월 25일에는 국영기업 구조조정 마스터 플랜을 위해 수상 지시 500/TTg를 공포하였는데, 이것은 국영기업의 행정주관 부처제도를 폐지하고 동일분야, 지역에 과도한 국영기업, 다수 주관부처 관리 하에 활동하는 것을 막기 위한 것이었다. 1996년 5월 7일에는 기업자산의 효과적 활용과 자본동원을 위한 국영기업의 주식회사 전환에 관한 의정서 28/CP에 따라 국영기업의 주식회사 전환조치가 본격적으로 시행되었고 이 조치로 25개 국영기업이 주식회사로 전환되었다.<sup>412)</sup>

한편 수상결정90호와 91호에 의해 설립된 총공사 90, 총공사 91은 1995년 말 당시 각각 72개, 18개였으나, 2001년 2월말 77개, 17개에서 2002년 말 74개, 18개가 되었다.<sup>413)</sup> 또한 2000년 초 전체 총공사 소속 기업 수는 1392개로 전 국영기업의 24% 자본의 66% 고용의

---

411) 수상결정 제90호는 최소 5개 기업을 포함하고 자본규모 5천억 베트남 동 이상인 '총공사'설립을 규정하는 것이었고 수상결정 제91호는 최소 7개 기업을 포함하고 자본규모 1조 베트남 동 이상인 '경영집단'의 설립을 규정하는 것이었다. 이는 총공사 90, 총공사 91로 통칭된다. 총공사 90은 중앙정부 장관 또는 성/중앙직속시 인민위원회 위원장의 승인에 의해 설립되며, 총공사 91은 수상의 승인을 받아야했다. 이말은 총공사 90의 주관기관은 소속 중앙부처 또는 지방정부이고, 총공사 91은 수상과 정부사무처 관할임을 의미하는 것이다. 총공사 90과 91은 1995년말과 1996년초 설립되어 활동을 시작하였다. (이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.141.)

412) 이강우, “도이머이 시대의 베트남 국영기업 개혁과정,” 『베트남 연구』, 4, 2003, pp.119-122.

413)Pham Quang Huan & Pham Tuan Anh, " State-Owned Enterprise Reform," *Vietnam 's Socio-Economic Development*, 30,2002,p.39.

55%를 점하였으나, 2001년 6월에는 소속기업 수가 1534개로 늘었으며, 전 국영기업 수의 28%, 고용의 61%로 변화되었다.<sup>414)</sup> 특히 총공사 91은 2001년 6월 616개 기업으로 자본의 64%, 고용의 35%를 점하고 있었으며,<sup>415)</sup> 2004년 초에는 약 500개 기업을 소속기업으로 두고 국영기업 전체 자본의 53%를 점하게 되었다.<sup>416)</sup>

1998년 4월21일 국영기업 구조조정을 위하여 정부수상 지시 20/1998/CT-TTg이 발표되었다. 이 지시에 따라 국가가 100% 자본을 소유할 국영기업, 소유구조의 전환을 요하는 기업, 장기부실로 국가소유가 부적합하며 주식 회사화, 리스, 매각, 위탁경영, 합병, 인수, 파산 등으로 정리할 기업군으로 나뉘었고, 세 번째 군은 구조조정 1차 대상이었다. 세 번째군 처리는 1999년 9월10일 소규모 국영기업의 양도, 매각, 위탁경영, 리스 등에 관한 의정서 103/1999/ND-CP를 통하였고, 2001년 1월31일까지 105개 기업에 양도, 매각, 위탁경영, 리스조치가 시행되었다.<sup>417)</sup>

1992-98년 30개 기업의 주식회사 전환이 이러한 일련의 조치들로 2002년 6월 887개에 이르렀다.<sup>418)</sup> 주식회사 전환 이후 기업의 경영 상황은 전반적으로 향상 된 것으로 보이지만 이런 정보는 정부가 공표한 것으로 효과가 과장되거나 단기간의 경영상황을 평가하였거나 흑자기업을 우선 전환 시킨점 등으로 편향된 평가일 수도 있다. 주식회사 이후에도 여전히 국영기업의 멘탈리티가 유지되고 시장경제에 적합한 경영지식을 갖추지 못하거나, 행정기관-기업관계가 유지되는 경우가 많아 외부자본 유치, 기업의 효율성 증대에서 문제가 드러나기도 하였다.

### 3) 사영기업의 성장

414) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.142.

415)Pham Quang Huan & Pham Tuan Anh, " State-Owned Enterprise Reform," p.39.

416) Klaus Rohland, "Getting the SOEs on the Road," *Vietnam Economic Times*, 2004,May, p.24.

417)이강우, "도이머이 시대의 베트남 국영기업 개혁과정," p.123.

418)이강우, "베트남 국영기업의 주식회사 전환 정책에 관한 연구," 『베트남연구』, 5, 2004,p.61.

베트남은 1988년 이전까지 사영기업이 존재하지 않았으며 1990년 사영 기업법 도입이후 사영부문 기업과 합작기업 설립에 의해 급속히 증가하였다. 1998년 26,021개, 2000년 6월 41,900개로 증가 연간 18.6%의 증가세를 보였다. 개인 기업은 중소기업 규모가 95%였고 남부베트남에 48%, 호치민에 25%, 하노이에 18%, 중부지역에 9%를 차지하고 있었다. 개인 기업이 높은 성장률을 보였지만, 규모의 한계, 사기저하, 기술노후, 숙련인원 부족 등 극복해야할 과제가 많았다. 419) 산업구조에서 사영화를 보면, 농림 수산업은 대부분 사영화되었다. 공업부문은 1995년 국가소유가 55% 이상이었으나, 2000년 들어 공업생산량에서 사유부문이 전체공업 생산량의 14%를 차지하면서 증가속도가 빨라지고 있다. 여기에 외국인 투자부문을 합치면 공업부문에서 비국유부문의 비중은 1995년 50%에서 2000년 64%로 증가하여 공업부문의 사유경제 비중이 커졌다.420) 사영기업 수 증가를 보면 비국유부문의 증가세는 더욱 두드러질 것처럼 보이지만 소규모 기업들이 많은 규모의 한계로 그렇지 못하였다.

한편 1990년대 초에는 개인 신용기금사의 파산으로 개인 기업이 감소하였고, 대부분 개인 가족회사인 경우가 많아 복잡한 절차, 고비용을 감당해야하는 상업등록을 하지 않은 회사가 많았다. 이런 사영기업들은 외국 투자기업보다 많은 소득세, 국영기업에 비해 어려운 장비수입절차, 사업자의 여행제약, 국영기업과의 대출차별로 인해 중장기 대출 뿐아니라 대출자체가 어렵다는 점이 있었고 이것은 성장의 제약요인이 되었다.421) 베트남 공산당은 사영기업 성장의 장애요소를 개선하려 노력하지만 경제의 다른 부문과의 형평성 문제, 정치적으로 보수파와 개혁파간 사유기업에 대한 이견차이로 어려움을 겪고 있다. 하지만 사유부문 육성은 다 부문 경제체제에서 중요하고 세입과 고용을 위해 활성화를 진행할 수밖에 없을 것이다.

419) 이윤범, "베트남의 정치·경제체제 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로," pp.155-156.

420) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.193.

421) 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한경제개발계획 수립방안: 베트남사례를 중심으로』, p.34.

산업 형태별로 사영화 비중을 보면 농림 수산업은 대부분 사영화되었고, 공업부문은 1995년까지 55%이상이 국가소유였다. 하지만 2000년대 들어 공업생산량에서 사유부문이 차지하는 몫이 전체 공업생산량의 14%를 차지하면서 증가세가 빨라지고 있었다. 외국인 투자부문까지 합하면 공업부문의 비국유비중은 1995년 50%에서 2000년 64%로 증가하였다.<sup>422)</sup> 공업부문에서도 사유경제가 절대적 비중을 점하였던 것이다. 이런 사영기업의 수 증가를 보면 비국유부문의 증가속도가 더욱 두드러질 것 같지만 소규모기업들이 가진 규모의 한계로 꼭 그렇지는 않았다.

### 3. 사회적 요인 : 사회갈등과 성장하는 시민사회

#### 1) 증가하는 사회문제와 당의 대응

이 시기 베트남의 사회문제는 전시기와 마찬가지로 지역격차, 빈부격차, 부패문제 등이었다. 지역격차 문제에서는 1986년 도이머이 정책 실시이후 사회주의 체제에 길들여진 북부와 달리 남부지역은 시장사회주의에 재빨리 적응하면서 남부우위 현상이 두드러졌다. 토지 사유화만 해도 남부 메콩델타는 1997년 97%였으나 북부는 30% 미만이었다. 노동의 시장화 정도에서도 남부지역은 북부보다 임금수준, 실업률이 모두 높았다. 농촌지역 역시 남동부 지역과 메콩델타 지역 농촌인구의 임금근로시간이 북부보다 2-3배 길고, 임금근로자도 3-4배 많았다.<sup>423)</sup> 국영기업의 비중은 북부가 높았고 대신 남부는 개인자영업, 개인기업의 활동이 활발하였다. 무역 및 외국인 직접투자 등 개방정도도 남부지역이 북부보다 훨씬 개방적이었으며, 농산물의 시장화정도, 사금융 발달정도 모두 남부가 높았다. 이런 격차들로 인해 생활수준에서 현격한 차이를 보였던 것이다. 1995년 호치

422) 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.193.

423) 구성열·손정식·안희완·윤기중, “베트남의 남북경제통합과 한반도 경제통합에 대한 시사,” 『동아시아 연구논총』, 5, 1995, p.122.

민시 주민 연평균 소득은 약 420달러 수준으로 전국 평균의 3배에 달했고, 산업생산은 17%로 전국 평균인 13%보다 높았다. 인구 역시 지속적으로 유입되고 있었다. 이러한 지역적 차이는 빈부격차로 이어져 1994년 베트남의 빈부차이는 10배 이상 확대되었고 시장경제가 활성화된 남부지역에서 더욱 두드러졌다. 베트남에서 부의 축적은 당 간부와 관료들에 대한 뇌물수수, 국유재산의 사유화, 파벌조성, 정실인사와 같은 방법을 사용하였고 이를 통해 부패구조가 형성되었다. 각종 인허가권과 관련된 부패, 밀수, 사적금융시장의 고리대금업, 부동산 가격 급등을 통해 부를 축적하였다.<sup>424)</sup> 경찰보고에 의하면 1999년 알려진 부패건수는 1,115건으로 건당 86,000달러가 불법적으로 당 관리들의 주머니로 들어갔다고 한다.<sup>425)</sup>

이러한 관료들과의 유착관계는 90년대 중반이후 대형부패사건들을 유발하였고 대표적 사례가 민퐁(Minh Phung)사건, 타멕스코(Tamexco) 사건, 남감(Nam Cam) 사건, 엡코(Epco)사건 등이다.<sup>426)</sup> 약한 법체제와 의회기구, 대표기구에 대한 제한으로 기존의 제도적 장치로 해결하지 못하는 폭력, 부패는 대중의 일상생활에 직접적으로 영향을 미쳤다. 베트남 지도자들은 이런 부패가 정치안정의 심각한 위협요소이며, 경제적 격차, 부패문제가 정치적 정당성에 타격을 줄 것으로 보았다. 당 지도부는 이런 사회 갈등적 도전을 해결하기 위한 방안을 모색해야만 하였다.

또 다른 사회문제는 농촌의 도시이주였다. 시장경제도입이후 도시와 농촌지역 소득격차와 경제적 기회의 차별화로 ‘무작정 상경식’의

424) 박종철, “베트남의 도이모이 이후 사회적 갈등과 방어적 시민사회,” pp.182-184.

425) 노영순, “베트남의 당-국가와 대중의 관계: 대중조직의 변화와 시민단체의 등장이라는 관점에서,” 『사총』, 59, 2004, p.136.

426) 이 사건은 무역과 수출을 하는 타멕스코가 부동산 담보물의 가치를 부풀려 부정은행대출을 받은 사건으로 다른 사건들도 이와 유사하게 불법적인 기업이 익이나 잘못된 기업활동을 감추기 위해 관료의 연줄을 이용하면서 연루된 사건들이었다. 1998년 타멕스코 사건 연루자들이 총살되었다.

(David Koh, “Vietnam’s Recent Political Development,” p.58.; Joshua M. Steinfeld and Khi V. Thai, “Political Economy of Vietnam : Market Reform, Growth, and State,” pp.44-45.)



이촌향도가 급증하였던 것이다. 이러한 이주는 빈부격차를 더욱 심화시켰다. 2000년대 도시지역 실업자는 7% 수준이었으나 실제 생계가 불안정한 불완전 취업자를 포함하면 실업자 수는 심각한 수준이었던 것이다.

한편 90년대 베트남을 탈출하였던 보트피플들에 대한 국제사회의 요구에 베트남 정부가 잘 대응하고 종족주의와 인도주의적 입장에서 해외동포에 대한 정책을 꾸준히 마련하고 집행한 결과 체제이탈자였던 이들이 베트남 체제 기여자로 변화하였다. 즉 1990년대 후반 ‘비엣끼에우(Viet Kieu 베트남교포)’는 조국 베트남에 매년 10억 달러 이상 투자하고, 가족과 친지에게 비공식적 송금을 하는 등 이들의 경제적 기여는 베트남 경제성장에 상당한 영향을 미쳤다.

베트남 정부는 이러한 사회문제들에 대한 대응으로 사회문화관련 대책을 강구하였는데, 우선 국민들의 의식변화를 위한 의례개혁운동을 전개하였다. 이 과정에 민간전통의례의 많은 부분을 ‘봉건적 악습’으로 규정하고 금지하였다. 또한 미신을 실천하는 민간의례 공간을 ‘반혁명적 요소’로 규정, 폐쇄하거나 세속적인 용도의 공간으로 바꾸고자 하였다. 정부가 규정한 이런 민간의례는 베트남 촌락에서 오래전부터 형성되어 온 것이었고, 특히 베트남 마을의 핵심인 정마당은 제례와 신앙, 질서, 단결, 공동, 향토방위정신, 축제, 오락, 사교, 문화, 행정의 다양한 기능을 하는 곳이었다. 여기에는 마을을 세우고 지키는데 공이 있는 인물을 성황신으로 섬기고 제사를 지내면서 마을사람들을 하나로 묶는 기능을 하였던 것이다. 또한 마을 축제는 마을민의 공동체성을 확인하고 강화하는 역할을 하여 남녀노소, 빈부귀천을 초월한 마을민의 통합 수단이었다.<sup>427)</sup> 이런 민간의례의 역할과 함께 의례를 관리하는 지역 간부 역시 해당 마을 토착민과 일상적인 사회관계를 맺고 있어 봉건적 관습을 일일이 금지하고 규제하기에는 한계가 있었다. 따라서 베트남은 독립과 민주주의를 강조하는 호치민 주석사상의 영향으로 ‘전통문화’와 ‘종족의 유산’을 보존한다는 명목으로 민간의 성소를 국가유적으로 공인하는 사업을

---

427) 송정남, 『베트남 사회와 문화 들여다보기』, pp.85-93.

시작하였다. 이 사업으로 2002년 전국적으로 약 2500개 마을사당, 사찰, 민간신앙 성소가 역사 및 문화유적으로 지정되었다.<sup>428)</sup>

하지만 민간의례의 복원은 새로운 신분차별의 현상이 되기도 하였다. 비록 근대적 신분관계는 철폐되었으나 경제적 여유에 따라, 의례에 기여하는 정도에 따라 새로운 위세의 차이가 나타났던 것이다. 또한 전통 만들기는 토착민에 의한 토착민을 위한 뿌리 정체성으로 뿌리 중심의 문화정책 담론과 축제, 공동의례 복원과정은 시장 경제와 전통의 근본적 모순외에 지방사회에서 사회분화를 반영하여 참여와 배제라는 새로운 갈등과 딜레마를 내포하고 있었던 것이다.

베트남 정부는 1990년대 중반이후 문화정책을 사회적 악을 제거하는데 중점을 두고 취해졌다. 수상 결정 814/TTg를 통해 사회적 악에 대항하는 대대적인 캠페인을 지원하였고, 1996년 초에는 매춘부, 매춘운영자, 마약중독자, 부랑자소굴 운영자, 오락실을 대상으로 ‘반사회적 악 캠페인’에 착수하였다. 1997년에는 대상을 밀수와 부패까지로 확장하였다. 또한 1996년 5월 수상은 명령 345-TTg를 공표하여 문화생산물에 대한 국가 관리를 강화하기 위한 문화와 정보활동을 국가 감찰단이 담당할 것을 지시하였다.<sup>429)</sup>

더불어 신문잡지에 대한 통제도 강화하였는데, 1995년 3월 ‘베트남 신문기자협회’회의에서 당 서기장 도 무어이는 언론을 비판하면서 언론의 역할은 “국민들의 이념적 정치적 정신적 단결을 유도하는 것이며, 언론자유를 남용해 정치적 사회적 안정을 해치는 행위는 용납될 수 없다”고 주장하였다.<sup>430)</sup> 베트남은 사회주의 체제 골격을 유지할 위하여 국민들의 의식에 직접적인 영향을 미치는 언론 및 문화활동에 대한 통제를 지속할 수밖에 없었던 것이다. 또한 인터넷 사용이 증가하면서 인터넷 반정부 언론에 대한 정부통제는 더욱 강화되었다. 정부의 인터넷 규제는 1997년부터 본격화 되었지만, 인터넷 사용자가 1999년 4만 명에서 2004년 450만 명으로 증가하고 있어

428) 이한우·최호립, “도이머이 정책과 사회문화적 변화,”p.96.

429)Thaveeporn Vasavakul, “Vietnam ; The Third Wave of State Building,”pp.350-351.

430) 박종철,“베트남의 도이모이 이후 사회적 갈등과 방어적 시민사회,”p.190.

정부의 법, 규정으로 인터넷에 유포되는 내용을 막기에는 한계가 있었다.<sup>431)</sup> 개혁이후 문화영역에서 약간 허용되던 자유가 1990년대 중반이후 심각한 통제정책으로 얼어붙기 시작하였다.

## 2) 성장하는 시민사회

베트남 전문가들은 베트남 시민사회를 현지의 개발 NGO들이 제공하는 서비스 부문 즉 경제영역 한부분과 자유민주주의 신장을 추구하는 정치영역으로 보았다. 베트남처럼 모든 대중조직이 정부통제를 받는 경우 경제영역의 시민사회 신장은 국제원조 단체 및 그들의 업무와 긴밀히 연결될 수밖에 없고 정치영역은 법, 자유, 기본적인 권을 위한 운동의 부분이다. 베트남에서 반체제 인사들과 종교 운동가들은 서로 격리되어 개인적 혹은 소집단으로 활동하였다. 그러다 서로 협동하여 민주주의, 인권, 종교자유 신장을 추구하는 정치적 성격의 단체를 만든 것은 2000년대 중반에 와서 일어났다. 이런 단체들에는 민주동맹(Alliance for Democracy), 정치범전력자협회(Association of Former Political Prisoners), 인권위원회(Committee for Human Rights), 베트남민주당(Democratic Party of Vietnam), 베트남자유기자협회(Free Journalists Association of Vietnam), 국민구제위원회(National Salvation Committee), 베트남 인민민주당(People's Democratic Party of Vietnam), 21세기민주당(21th Century Democratic Party) 노동자농민연합회(United Workers-Farmers Association), 베트남인민당(Vietnam Populist Party), 베트남진보당(the Vietnam Progress Party)들이 있다.<sup>432)</sup>

노동부에서 활동은 노동조합 최상위기구인 노동총연맹이 노동자를 대변하는 역할을 충분히 못하면서 기업별로 노동자들이 독자적 파업을 일으키는 사례가 늘고 있다. 1994년에는 국회가 노동법을

---

431) 이한우, "베트남 '도이머이' 시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응," p.164.

432) 허만호, "중국과 베트남 사례를 통해서 본 북한의 인권정책 변화: 나선형 5단계론의 관점에서," 『국제정치연구』, 14(2), 2011, p.154.

선포하였지만 이런 파업은 여전하여 1994-97년 100여개의 독자적 파업이 발생하였다. 노동법에서는 노동자의 독자적 파업을 금지하였고, 파업을 막기 위해 1996년 4월 국회상임위원회를 통해 ‘노동자 분쟁해결을 위한 법령’을 통과시키기도 하였다. 이 법령은 법원을 통해 노동관련 갈등을 해결하고자 한 것이었다.<sup>433)</sup>

노동쟁의는 특히 외국기업에서 많이 발생하였는데, 이는 최대한 이익을 많이 얻으려는 외국기업과 노동규율에 익숙치 않은 노동자들 사이에 문제가 많이 발생하였기 때문으로 보인다. 또한 외국기업의 80%가 노조가 결성되지 않아 지도부는 비국가 부문 기업의 노동조합 결성을 장려하였다. 노조 결성여건이 구비되지 않은 외국기업은 임시노동조합이라도 결성토록 하고 있다. 해결방안으로 최저임금 인상, 근무환경 개선, 베트남 지배인의 육성을 제시하고 있다. 한편 2003년 1월에는 1994년 노동법을 대체한 개정 노동법이 효력을 발휘하여 국제노동기구 기준을 만족시킨다는 평을 받았다.<sup>434)</sup>

이 시기 베트남 정치권에 가장 큰 영향을 준 사건은 1997년 중반, 1998년 북부 타이빈(Thai Binh) 성에서 분출하여 성내 6개현에서 발생한 대규모 농민 저항시위를 들 수 있다. 이 사건은 아시아경제위기 여파로 후퇴하던 베트남 경제상황 속에서도 당-국가의 주요관심을 국내안정과 농촌개발로 돌린 중대한 사건이었다. 사건의 직접적 원인은 1994년부터 과도한 세금 및 기부금과 기반시설 건설에 필요한 세금을 징수하는 지방간부의 착복에 농민들이 분노하여 지속적으로 불평을 제기했으나, 지방간부들의 횡포가 고쳐지지 않으면서 농민들의 분노가 폭발한데 있었다. 성 공산당 비서에 의하면 1997년 이래 성내의 285개 싸(xa, 社) 가운데 215개 싸에서 주민들이 불평을 제기하였다고 한다.<sup>435)</sup> 이 지역에서는 2000년, 2002년에도 지방관료들의 부패에 항의하는 시위가 벌어졌고 토지를 둘러싼 갈등은 남부에서 끊이지 않았다.

---

433)Thaveeporn Vasavakul,“Vietnam ; The Third Wave of State Building,”p.344.

434) 노영순,“베트남의 당-국가와 대중의 관계:대중조직의 변화와 시민단체의 등장이라는 관점에서,” p.148.

435) 이한우,“베트남 ‘도이머이’시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응,” p.168.

베트남의 하 터이(Ha Tay)와 동 나이(Dong Nai)지방에서는 1997년 11월 지역 기독교인들이 지방관리가 성당에 속한 토지를 전유한 데 항의하여 시위를 벌인 사건이 발생하였다. 이들 농민시위는 지방관리의 부패를 폭로한 사건인 동시에 당의 국가 장악력에 대한 일종의 도전으로 볼 수 있다. 이러한 사건들로 베트남 농민회가 1997년 11월 하노이에 모여 정부가 농촌 부분의 문제를 도외시한다고 비판하였다. 당의 노선을 농민계급에 전달하던 농민회가 농민의 바램이나 요구를 당과 국가에 언급한 이 사건은 농민회가 당-국가와 농민대중을 연결하는 통로로 양방향성을 가지는 방향으로 가고 있음을 보여준 사건이었다.

이런 시위에 대한 대처로 1998년 3월 국가주석 쩌득르엉이 타이 빈 성을 방문하여 간부들의 부패, 지방정부가 요구한 부담금이 농민들에게 과도했던 점을 인정하였다. 후속조치로 1999년 9월 거의 2000여명의 지방 관리들이 재교육을 받았고, 당 차원에서 반부패 캠페인과 정치교육이 시행되었다.<sup>436)</sup>

또한 공산당 중앙위원회는 풀뿌리민주주의에 관한 법령을 1998년 2월 제30호 지시로 구체화하였다. 이 법령은 인민의 정치참여를 4가지 수준 즉 정보공유, 의견제시, 정책결정에의 참여, 모니터링으로 정하고, 이를 실행하기 위해 1998년부터 2001년까지 풀뿌리 민주주의에 관한 수많은 관계법령을 만들었다.<sup>437)</sup>

그 외 베트남 소외계층의 문제가 표출된 사건으로 소수종족 시위 사건이 있다. 통일이후 지역차이와 함께 베트남 사회문제 중 하나로 대두되던 소수종족 문제는 중부, 캄보디아 국경 산악지대에 거주하는 소수고산족들이 물려받은 토지에서 밀려나 주변부 임금노동자로 전락하면서 심각해졌던 것이다. 이들은 베트남전쟁 중 미국의 지원을 받아온 기독교인들로 종전 이후 종교의 자유까지 제한되는 종교 박해와 강경한 토지정책으로 이중의 고통을 받고 있었다. 이런 상황

436) 노영순, "베트남의 당-국가와 대중의 관계:대중조직의 변화와 시민단체의 등장이라는 관점에서,"p.150.

437) Clay G.Wescott, "Hierarchies, Networks, and Local Government in Vietnam," *International Public Management Review*, 4(2), 2003,p.30.

에서 2001년 2월 커피가격이 폭락하면서 생계 위협을 받은 지라이(Gia Lai)와 닥락(Dak Lak) 지역 소수종족들이 그동안 쌓인 분노를 폭발하면서 자신들의 토지반환과 종교의 자유를 요구하며 관공서에 난입하는 등 폭동을 일으켰던 것이다. 베트남 정부의 강경진압에 소수종족 1000여명은 국경을 넘어 캄보디아로 건너가 난민신청을 하면서 이 사건은 국제적 사건으로 확대되었다. 본국송환을 거부하는 소수종족들이 발생하고, 미국이 이들을 난민으로 인정하며 미국정착을 허용하면서 베트남과 캄보디아로부터 비난을 받았다. 그러나 캄보디아 훈센 총리가 베트남 난민 본인의 선택을 존중하겠다는 의견을 제시하면서 905명의 베트남 소수종족이 미국으로 이주하고 나머지는 본국으로 귀환하면서 사건은 마무리 되었다.

이러한 사건들로 인해 베트남 체제내부에서 강도 높은 비판이 이어졌다. 1997년 후반, 1998년 초 타이빈 성 출신으로 당 중앙위원회 산하 문화문예위원장을 역임한 퇴역 장군 쩌도(Tran Do)는 이러한 저항이 사회주의와 시장경제간 모순에서 발생하였고 ‘외부의 적’이 아니라 우리자신들에 의해 야기되었다고 보면서 당은 이데올로기를 포기해야 한다고 주장하였고, 이로 인해 1999년 1월 당에서 축출되었다.<sup>438)</sup> 베트남과학원 달랏(Dal Lat) 분원의 연구원 하시푸(Ha Si Phu)는 사회주의를 비판하는 논설을 발표하고, 국가기밀누설죄로 체포되었고, 지구물리학자 응우옌타인장(Nguyen Thanh Giang)은 다당제 민주주의를 요구하였고, 마르크스 레닌철학연구소 소장 및 :응우옌아이꾸옥(Nguyen Ai Quoc ), 당교(黨校)부주임을 역임한 황민찐(Hoang Minh Chinh)역시 지도자들의 부패를 비판하고 민주화를 요구하였다. 2001년 9월에는 팜꾸에즈엉(Pham Que Duong), 쩌꾸에(Tran Khue)등 과 “당의 반부패 투쟁을 지원하는 인민의 모임”을 결성하고 2002년 8월 “민주그룹” 명의로 민주화를 요구하는 문서를 정부에 송부하여 체포되었다.<sup>439)</sup>

438) Carlyle A. Thayer, "Political Legitimacy in Vietnam ; Challenge and Response," p.435.

439)이한우, "베트남 '도이머이'시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응,"p.172.

한편 1995년 8월에는 공산당의 정치적 반대세력이면서 불법 정치 단체인 ‘탄 다이 비에트 당 (Tan Dai Viet Party; TDVP)’ 구성원들이 체포되었다. 종교부문에서는 정부가 유일한 합법단체로 인정하는 ‘베트남 불교회’에 속하지 않는 베트남 불교연합을 강제해체하기 위하여 1994년 12월 30일 종정 퍃 후옌 쩡(Thich Huyen Quang)을 체포하고 1995년 1월 4일에는 부종정 퍃 쩡 도 (Thich Quang Do)를 호치민시에서 체포하였다. 가톨릭의 경우 :응우옌 반 리 신부는 베트남 소수종족 소요사태를 폭로하면서 종교와 인권을 탄압하는 베트남에 어떠한 지원을 해서도 안된다는 서신을 미국 의회 종교자유위원회에 보내기도 하였다. 이 사건으로 그는 2001년 3월 당국에 의해 구금당하였다.<sup>440)</sup>

한편 1990년대 들어 베트남 시민사회는 인터넷과 통신의 발달로 사이버 반체제 활동이 증가하는 등 또 다른 변화를 맞이하였다. 베트남 정부는 인터넷을 대중에 개방하기 전에 국가안보의 명분으로 불온 정보를 차단하기 위한 방화벽을 설치하는 등의 조치, 규제를 마련하였으며 1997년 12월 비로소 공식적으로 인터넷을 연결하였다.<sup>441)</sup> 그러나 인터넷은 개방이후 새롭게 형성된 정치 활동가들이 인터넷 상에서 활발히 활동하기 시작하였다. 2002년에는 6명의 사이버 반체제 인사들이 인터넷에 불법게시물을 올린 혐의로 체포되었다. 베트남 문화정보부는 인터넷 사용과 접근에 대한 규제를 강화하는 방식으로 대항하였으나 이러한 제한은 베트남의 발전에도 장애요인이 되고 있었다. 또한 2002년 7월6일에는 전 당원, 퇴임 정부관료, 퇴역 군인, 구속된 언론인 가족을 포함한 21명의 반체제 인사들이 정치개혁, 다당제 민주주의와 정치범의 석방을 요구하며 베트남 지도부와 국회에 청원서를 보내는 사건이 발생하였다. 청원서에는 베트남의 민주적 법 마련, 국가탄압을 막기 위한 법적 안전망, 독립적인 반부패 기구 설립, 1999년과 2000년 중국과 영토와 해양경계선

440)박종철, “베트남의 도이모이 이후 사회적 갈등과 방어적 시민사회,” pp.191-193.; 이강우, “시장사회주의 베트남의 시민사회와 NGO,” p.49.

441)고경민, “ 발전지향적 권위주의 체제의 인터넷 발전 모델,” 『한국정치학회보』, 43(2), 2009, p.179.

협정에 관한 전 문건의 출판을 요구하였다.<sup>442)</sup>

이러한 베트남 사회 각 부문의 도전들은 반체제 인사에 대한 통제를 강화하는 조치들을 불러왔다. 1997년 4월에는 행정명령 제31호를 통해 각급 행정기관의 공무원과 경찰에게 치안을 위협할 우려가 있는 인물을 재판 없이 구속할 수 있는 권한을 부여하였다. 2000년 정부의정 제89호로 지방성의 경찰과 군 장교에게 시민을 재판 없이 일시적 수용시설에 수감할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>443)</sup>

## 제2절 외부요인

### 1. 국제기구의 굿 거버넌스 정책 : 확대되는 베트남 ODA규모

#### 1) 도이머이 2기(1994-2004) 베트남 원조수원 현황

1997년 베트남 7차 당 대회에서는 ‘해외직접투자 및 ODA유치를 포함한 대외경제활동 강화’를 기본 목표중 하나로 선언하고 국제적, 지역간 및 양자 간 협력관계 구축을 위하여 정책적 노력을 경주해왔다. <sup>444)</sup>그러한 노력과 미국과의 관계개선으로 1990년대 들어 베트남의 ODA수원 규모는 증가하기 시작하였다. 국제기구들도 베트남에 여러가지 개발전략을 도입, 시행하였고 대표적인 것이 1999년 베트남에서 시행된 포괄적 개발체계와 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(CPRGS)’이었다.<sup>445)</sup>

---

442)Carlyle A. Thayer, “Vietnam : The Stewardship of Nong Duc Manh,”pp.323-324.

443) 이한우, “베트남 ‘도이머이’시기 정치체제변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응,”p.174.

444) 박사명, 『동남아의 정치변동의 동학』, 서울: 오름, 2004, p.273.

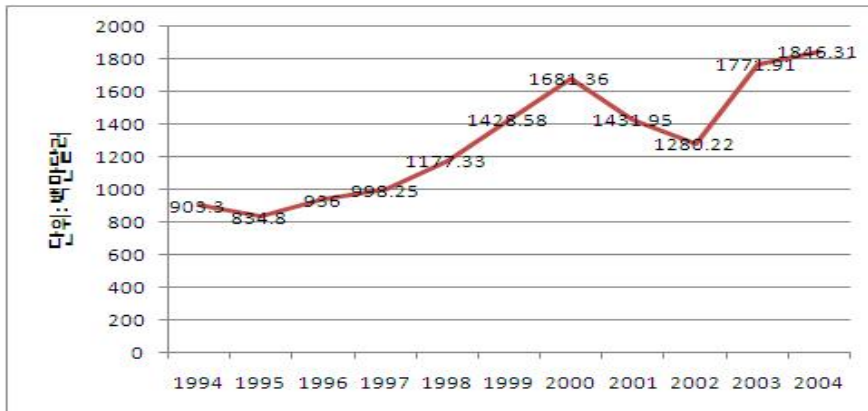
445) CPRGS는 베트남이 세계은행으로부터 양허적 금융지원을 받기위해 2002년 세계은행과 국제통화기금에 제출한 베트남판 빈곤감소 전략이다. 이것은 10개년 사회경제발전전략의 각 부문별 발전 전략 및 목표에 대한 구체적인 실행방안을 담고 있다.

김영진, “사회주의 국가의 개혁개방정책과 공적개발원조의 역할: 중국 베트남 사



한편 베트남 정부도 국제기구의 ODA공여와 관련하여 정부 조직 체계 정비에 노력을 기울여 1996년 5월에는 ‘베트남에서의 외국 NGO 운영 규정’에 관한 총리결정을 제정 실시하였다.<sup>446)</sup> 1996년에는 베트남에 국제NGO가 대폭 증가하자 ‘NGO 관리위원회’를 설치하였고, 2001년에 외교부 차관을 위원장으로 하는 ‘외국 NGO 관리위원회(COMINGO)’로 격상· 변경하였다.<sup>447)</sup>

<그림 V-1 > 도이머이 2기(1994-2004) 베트남 순 ODA 수원액



출처:OECD.StatExtracts 자료 재구성.

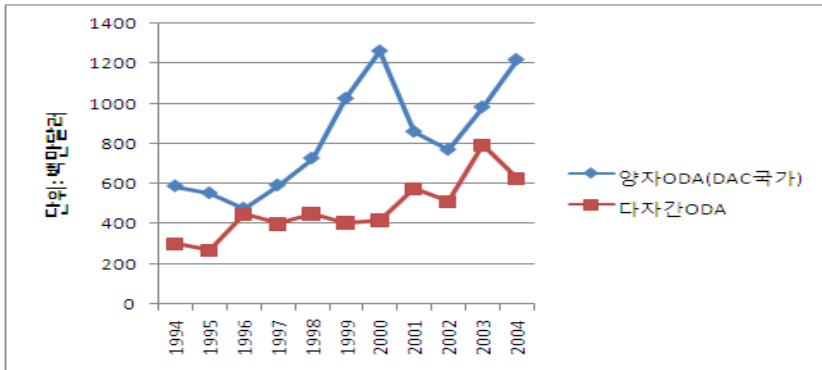
위의 <그림 V-1>을 보면 1994년 2월 미국이 베트남에 대한 경제 제재를 전면 해제한다고 발표한 이후 1994년 ODA 수원 액이 9억 달러를 넘었으며 이후 지속적으로 상승하여 1998년 처음으로 연간 10억 달러를 초과하여 11억 7천7백만 달러에 달하였다.

례의 북한에 대한 시사점,” p.128.

446)이종무·최철영·박정란, 『국제 NGO의 원조정책과 활동』,서울: 통일연구원, 2008,p.107.

447) 김영진, “사회주의 국가의 개혁개방정책과 공적개발원조의 역할: 중국 베트남 사례의 북한에 대한 시사점,” p.127.

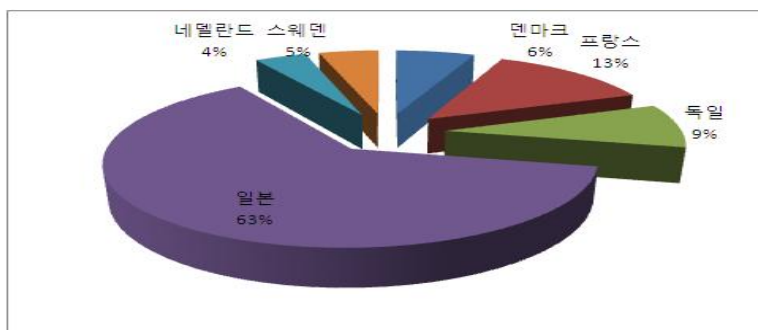
<그림 V-2> 베트남 양자간ODA와 다자간ODA 수원 규모 비교 (1994-2004)



출처:OECD.StatExtracts 자료 재구성

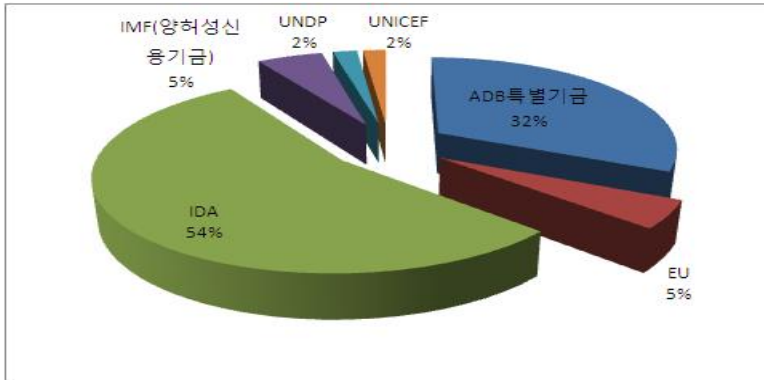
또한 베트남의 양자간 ODA와 다자간 ODA 수원 규모를 비교하면 1998년 이전에는 큰 차이가 없다. 하지만 <그림 V-2 >를 보면 1999년과 2000년 사이 양자간 ODA 규모가 두드러짐을 알 수 있다. 이것은 1990년대 후반 동아시아를 휩쓴 경제위기로 인해 위축되었던 베트남에 대한 투자열기가 21세기 들어 회복세를 보이면서 나타난 결과로 보인다. 이러한 ODA 도입은 베트남 경제 활성화에 상당한 도움이 되었다.

<그림 V-3> 베트남의 양자간 ODA 공여국간 비교(1994-2004)



출처:OECD.StatExtracts 자료 재구성

<그림 V-4> 베트남 다자간 ODA 공여국간 비교 (1994-2004)



출처:OECD.StatExtracts 자료 재구성

<그림 V-3>과 <그림 V-4>를 보면 1994-2004년 시기에 가장 큰 양자간 ODA 공여국은 일본이다. 일본의 누적 공여액은 45억 2천9백만 달러로 전체의 63%를 차지하였으며 이것은 전 시기보다 훨씬 많은 지원액이다. 반면 이전 시기 두 번째 공여국 이었던 스웨덴은 프랑스, 독일, 덴마크보다 후순위로 밀려 3억4천8백만 달러를 지원하였다. 하지만 실제 스웨덴의 지원액이 줄지는 않았으며 전시기와 동일한 지원을 유지하고 있었다.

반면 다자간 ODA 경우 1994년 미국의 제재조치 해제이후 국제금융기구들 특히 세계은행, 아시아개발은행, IMF의 지원이 큰 폭으로 상승하였다. 이 기간 세계은행 IDA의 누적 지원액은 26억 5천8백만 달러였고, ADB의 특별기금은 15억 5천6백만 달러, IMF의 양허성 신용기금 지원액은 2억5천6백만 달러였다.

따라서 아래 내용에서는 베트남에 대한 이런 ODA 지원규모에 따라 일본JICA, 프랑스 개발청 AFD, 덴마크 DANIDA, 스웨덴 SIDA의 지원내용과 정책들을 살펴보고, 국제금융기구인 세계은행, 아시아개발은행의 활동을 살펴보기로 한다. 한편 지원규모는 비록 않지만 UNDP의 활동을 살펴보고자 하는데, UNDP는 베트남에서 다른 어떤 국제기구보다 중요한 역할을 해왔다는 점에서 활동을 살펴볼 필요가 있다.

## 2) 일본 JICA(일본국제협력기구)

현실주의에 기반 한 일본의 ODA정책전략이 90년대 이후 국제정치적 전략으로 전환되면서 달라졌다. 즉 미국의 새로운 국제질서 만들기에 동참하면서 일본의 정치적 위상을 높여간다는 전략으로 전환되면서 국제개발협력의 내용도 달라졌다. 이것은 일본의 UN 안전보장이사회 상임이사국 진출과 연관되는 것으로 ODA가 현실적 외교정책의 목표실현을 위한 수단이 되고 있음을 알 수 있다.<sup>448)</sup>

일본정부는 1999년 21세기를 향한 향후 5년간의 ODA진행 방식을 원조의 질에 초점을 두는 ‘정부개발원조에 관한 중기정책’을 확인하면서 빈곤감소, 굿 거버넌스 촉진을 중시하였고, 이를 권장하고 지원해 나갈 것을 강조하였다. 또한 원조실시에 있어 각 국가의 요구, 개발과제, 상대국 의향을 충분히 고려하고 필요성을 강조하는 방향을 제시하였다. 원조 시행에서는 일본의 얼굴이 보이는 원조를 적극 전개할 필요성을 강조하였는데 이것은 국민적 이해와 지지를 얻기 위함이었다.<sup>449)</sup>

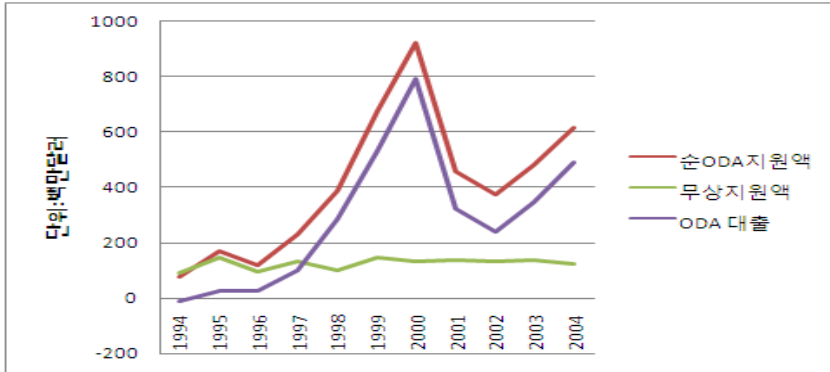
이러한 일본의 ODA목표는 베트남에도 그대로 적용되어 1994-2004년 베트남에 대한 일본의 ODA지원액은 이전 시기보다 10배 가까이 증가한 45억 2천9백만 달러였다. 이중 무상지원은 13억7천3백만 달러, ODA 대출액이 31억 5천5백만 달러였다. 또한 기술협력으로 지원한 규모는 7억1천만 달러였다. <그림V-5>을 보면 1994-2004년 시기동안 무상지원액은 전 시기동안 골고루 큰 변화 없이 지원되었으나 1997년 이후 일본의 ODA 차관지원은 급속히 증가하였고 이것은 전체 ODA지원의 증가로 이어졌음을 알 수 있다.

---

448) 장준호·정복철, “국제개발협력의 두가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적 개발원조를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 26(3),2008,pp.329-330.

449) 박홍영, “전후일본 ODA정책의 변화상: 한국에 주는 함의,” 『JPI 정책포럼』,2010(33), 2010,pp.8-9.

<그림 V-5> 일본의 ODA 지원 내용 비교 (1994-2004)



출처:OECD.StatExtracts 자료 재구성.

1994-2004년 일본은 베트남에 대해 개발연구, 무상원조, 기술협력, 차관 프로젝트를 통해 지원 하였다. 이 시기 진행된 개발연구는 모두 55개로 대부분 프로젝트 사업을 위한 가능성 연구 혹은 마스터 플랜을 위한 연구였다.<sup>450)</sup> 대부분 철도, 항만, 공항, 도로, 전력체계와 같은 기반시설에 관한 연구가 주를 이루었으며 베트남의 시장 경제로의 이행을 위한 경제개발 정책연구들도 여기에 포함되어 있었다.

또한 이시기 진행된 무상원조 프로젝트는 모두 33개로 기반시설 부문에 가장 많은 지원을 하였다. 기반시설 부문이 14개, 교육이 6개, 건강이 6개, 인적개발부문이 5개 산림부문이 2개로 진행되었다. 대 베트남 기술협력 프로젝트는 30개로 몇 개 분야에 집중적으로 지원되기 보다는 다양한 분야에 고루 분포되어 지원하고 있었다. 건강부문 6개, 교육 5개, 행정개혁 3개, 인적개발 3개, 법 개혁 2개, 산림·농업·교통부문이 각각 2개씩 , 정보통신, 인프라, 광산, 해양 분야 역시 각 1개씩으로 진행되었다. 기술 협력지원에서 베트남에 대한 행정개혁, 법 개혁 지원이 이루어졌다. 주로 경제적 기반시설 지원에 집중하던 일본의 이러한 변화는 1999년 이후 원조의 질에 초점을 두겠다고 천명한 일본의 ODA정책 방향 전환과 연관이 있는

450) <http://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/others/schemes.html> 에서 재구성, 검색일 2015.2.10.

것으로 보인다.

대 베트남 ODA 차관 프로젝트는 베트남 경제성장에 필수적이지만 가장 취약하였던 기반시설에 관한 지원이 주를 이루었다. <표 V-1> 을 보면 1994-2004년 승인된 대출 프로젝트는 모두 76개로 주로 발전소, 고속도로, 물 공급이나 오수처리, 교량, 항구, 공항, 전력체계와 관련하여 지원하였음을 알 수 있다. 이러한 일본의 대베트남 프로젝트는 현실주의에 기반 한 ODA정책을 구사하는 일본의 개발협력 전략과 무관하지 않음을 알 수 있다.

< 표 V-1 > 일본 차관 ODA 프로젝트 지원 부문(1994-2004)

프로젝트 분야	프로젝트 개수	비고
상품대출	4	재건대출, 경제개혁, 빈곤감소
전력과 가스	26	대부분 발전소 건설, 전송망
교통	38	도로, 철도, 교량, 항만 건설사업
사회서비스	11	물공급, 하수, 위생, 공동체 기반시설 관련사업
원격통신	6	
광업과 제조업	1	제조업
관개와 홍수통제	1	홍수관련

출처: <http://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/others/schemes.html> 재구성.

### 3) 프랑스 개발청(AFD)

프랑스의 공적개발원조 체계는 다소 복잡한 구조로 많은 참여기관들이 분절적이고 다원적인 형태로 원조를 수행하고 있다. 프랑스 외무부(MAE)와 경제재정 산업부(MINEFI)가 프랑스 공적개발원조를 주도하고 있고 실제 집행에 있어서는 프랑스 개발청(AFD)이 많은 역할을 하고 있다. 그 외에도 다양한 개발원조 사업을 28개의 관련 부처에서 추진하고 있었다. 2004년을 기점으로 프랑스는 개발청의 기능을 강화하는 체계 개편을 단행하여 복잡한 체계를 다소 정

리하였지만 다른 선진개발원조 국가들에 비해 여전히 복잡하고 개별부처의 자율성이 강조되고 있다.<sup>451)</sup> 프랑스 개발청은 개발원조 정책의 이행을 위해 증여 및 차관성 원조를 제공하는 원조집행기구로서 양자원조의 약 42.8%(2011년 기준)를 담당하고 있다.<sup>452)</sup> 프랑스 공적개발 정책은 국제사회에서 프랑스 문화권 보호 및 확대를 목표로 프랑스어권 제국에 대한 원조를 중시해왔다. 따라서 아프리카를 중심으로 한 과거 프랑스 식민지 국가에 ODA가 집중되고 있으며 이점은 식민지관리 형태의 공적개발 원조모형으로 보여 진다.<sup>453)</sup>

베트남은 프랑스의 전략적 파트너로 1994년 이래 프랑스개발청(AFD)로부터 약 9억 유로의 무상원조를 지원받은 가장 큰 수혜국 중 하나이다. AFD는 1994년 이후 46개의 프로젝트에 재정지원을 하였고 연간 약 1억 유로의 지원약속을 목표로 하였는데, 이러한 융자금은 구속성이 없는 원조였다.<sup>454)</sup>

AFD는 도시개발지원, 생산부문 근대화지원, 기후변화에 대한 대응을 돕는 지원을 주로 하였다. 도시개발 지원의 경우, 국가대출 지원을 통하여 도시지역의 공공서비스 개선과 운송, 에너지부문, 구조적 프로젝트에 참여하였으며, 이러한 대출을 통해 하노이 지하철, 전력송전선 프로젝트, 물, 에너지, 운송 같은 기본 서비스에 대한 접근과 오염 줄이기 등과 같은 도시생활 조건 향상을 위한 사업들이 실행되었다.

생산부문 근대화를 위한 지원에서는 직업훈련, 강한 사회적 영향을 가진 재정제도 개발 활동들에 중점을 두었다. 예를 들면, 합작은행, 인민신용기금, 마이크로 파이낸스, 시장역동성을 위한 소생산자의 통합을 촉진함으로써 농업부문의 생산성과 질을 향상시키는 활동들이 그것이다.

환경과 관련하여 AFD의 지원은 주요 물 관리, 홍수방지 프로그램

451) 민지홍·김철우, 『주요 수원국의 ODA사업 관리체계 비교분석』, 서울: 한국행정연구원, 2012, pp.198-199.

452) 김나현, “part ii 해외동향,” 『개발협력동향분석』, 3(2), 2013, p.33.

453) 민지홍·김철우, 『주요 수원국의 ODA사업 관리체계 비교분석』, p.198.

454) [http://issuu.com/objectif-developpement/docs/afd\\_et\\_le\\_vietnam\\_en/1?e=0](http://issuu.com/objectif-developpement/docs/afd_et_le_vietnam_en/1?e=0) 검색일 2015.2.25.

과 환경변화 영향을 줄이고 새로운 환경에 적응하기 위한 공공정책 프로그램들에 예산을 지원하였다. 또 다른 형태로는 신재생 에너지, 에너지 효율성 향상을 개발하였다.

사적부문의 개발은 사적부문 재정을 담당하고 개발청의 지시를 받는 부속기구인 프로파르코(PROPARCO)를 통해 지원되었는데, 베트남에서는 2001년부터 운용해왔고 지속가능한 성장과 빈곤감소를 위한 재정 프로젝트를 지원하였다. 주로 가스연료 복합발전소, 항구 같은 베트남의 인프라 부문과 금융 중개부문, 섬유산업과 투자 기금에 투자하였다. 또한 2000년 이래 AFD는 베트남의 후오이짱(Huoi Quang) 수력발전소 프로젝트, 발전, 전송, 배분 및 메콩델타의 지역 전력공급, 고전압 전력선을 위하여 2억1천만 유로의 지원을 약속하였다. 또한 프랑스 개발청(AFD)은 국가 보증 없이 베트남 전력에 이러한 자금을 직접 대출해준 첫 번째 공여자이기도 하다.

에너지 부문의 프로젝트 사례로 메콩델타와 남동부 지역에 대한 전력 공급 프로젝트를 들 수 있다.<sup>455)</sup> 이 사례는 메콩델타 같이 인구밀집도가 높은 지역의 전력공급을 통하여 농촌 생산성을 향상시키는 것이 최우선 과제였다. 지역개발과 농업 부문에 대한 프랑스 개발청(AFD) 지원 프로젝트의 사례로는 사이공 강 프로젝트가 대표적이었다.<sup>456)</sup> 이 프로젝트는 호치민시와 빈 덩(Binh Duong) 성을 홍수에서 보호하기 위한 물 관리와 물 공유를 개선하는 사업 이었다.

프랑스 개발청(AFD)은 1994-2004년 동안 베트남에 약 9억4천9백만 달러를 지원 하였고 무상지원은 5억5천2백만 달러였다. 기술협력으로 2억8천3백만 달러를, 개발식량 원조로 2백4십만 달러, 인도적 지원으로 8십6만 달러를 원조하였다.<sup>457)</sup> 원조액은 1994년 가장 많이

---

455) [http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/9%20-%20Fiche%20-%20Electrification%20Rurale%20avril%202013\\_final\\_ENGLISH.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/9%20-%20Fiche%20-%20Electrification%20Rurale%20avril%202013_final_ENGLISH.pdf) 검색일 2015.2.25.

456) [http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/14%20-%20Fiche-%20Bassins%20Dong%20Nai%20et%20M%3%A9kong%20\\_Phuoc%20Hoa%20et%20Rivi%C3%A8re%20Saigon\\_-v3\\_ENGLISH.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/14%20-%20Fiche-%20Bassins%20Dong%20Nai%20et%20M%3%A9kong%20_Phuoc%20Hoa%20et%20Rivi%C3%A8re%20Saigon_-v3_ENGLISH.pdf) 검색일 2015.2.25.

457) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A> 에서 재구성. 검색일 2014.5.20.



지원하였고 2000년 가장 지원액이 적었고 2004년까지 조금씩 상승하였으나 1994년에는 미치지 못하였다.

#### 4) 덴마크 DANIDA(국제 협력처)

덴마크는 1962년 외교부산하에 개도국을 위한 양자적 개발원조 프로그램을 처음 운영하였고 이때 DANIDA의 이름이 사용되었다. 덴마크의 양자원조는 교육, 건강, 사회부문에 전체 지원액의 40% 가까이 지원하고 있으며 다자적 지원은 UN, 세계은행, 지역개발은행, EU를 통해서 이루어지고 있다. DANIDA의 아시아 개발협력은 주로 빈곤감소와 지속가능한 개발 촉진, 인권과 굿 거버넌스에 주력하고 있으며, 인간의 권리, 자유가 개발도상국과의 대화에서 주요 아젠다가 되고 있다.<sup>458)</sup>

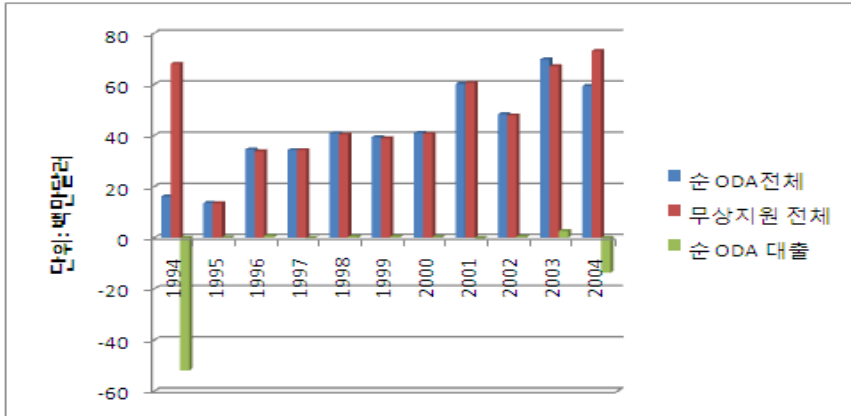
1993년 이후 베트남에 대한 덴마크의 협력 목표는 빈곤 감소에 대한 기여였다. 이 목표를 위해 농업과 지역개발, 수산부문, 비즈니스 부문, 환경, 기후와 물과 위생에 대해 지원을 하였다. 이 원동력으로 사적부문의 지속가능한 개발을 지원하는 것이었다. 또한 덴마크는 굿 거버넌스와 인권부문 ( 경제, 행정과 사법개혁, 인권센터 지원 과 반부패 활동)의 활동을 지원하였고, 비즈니스 금융을 베트남에 적용하였다. 그 외 베트남과 덴마크간의 연구협력, 포괄적인 문화협력을 이어왔다.<sup>459)</sup>

아래 <그림 V-6>을 보면, 1994-2004년 대 베트남 순 ODA 누적 지원액은 약 4억5천8백만 달러였다. 덴마크는 대부분을 무상원조로 지원하였고 1994년에는 약 5천2백만 달러의 빚을 탕감하여 전체 무상지원액은 순 ODA 지원액을 넘어서는 5억1천8백만 달러였다. 이 기간 동안 ODA 대출은 약 6백만 달러였고, 3천4백만 달러의 기술협력 지원을 하였다.

458) 전경옥 외, 『한국국회의 제3세계 지원방안 : 입법조사기능을 중심으로』, p.74.

459) <http://vietnam.um.dk/en/danida-en/> 검색일2015.2.25.

<그림 V-6 > 덴마크의 베트남 ODA 지원액( 1994-2004)



출처:OECD.StatExtracts 자료 재구성.

덴마크 DANIDA의 대 베트남 지원은 농업부문(ASPS)을 프로그램 형태로 지원하였고 이것은 1990년대 초부터 시작되었다.<sup>460)</sup> 수산 부문에 대한 지원은 1993년부터 이루어졌고 지역의 가장 가난한 사람들에게 이익이 돌아가게 하려는 개발프로그램이었다.<sup>461)</sup> 베트남과 덴마크의 새로운 파트너십 형성이후 수산협력 프로그램으로 실제 빈곤을 감소에 기여하였으며, 1995년 5억5천만 달러의 수산물 수출이 2011년 60억 달러의 수출로 놀라운 성장을 하였다. 2000-2005년 사이 첫 번째 어업부문 프로그램(FSPS)이 실행되면서 주로 수산부문 행정개혁을 지원하였다. 지속가능한 해양문화 개발지원을 통하여, 해안지역 가난한 주민들의 생활을 개선하였고 직업을 창출하는데 기여하였던 것이다. 실질적인 원조는 수산물 제품의 질 향상에도 지원되어 베트남 수산물 수출 증가에 중요한 요인이 되었다.

덴마크는 1997년 이후 베트남의 환경부문에 대한 지원과 함께 법과 사법개혁을 지원해왔다.<sup>462)</sup> UNDP를 통하여 국회사무국, 최고인민법원(SPC), 최고인민 검찰(SPP)을 지원하였다. 또한 DANIDA는 오랜 시간 굿 거버넌스 프로그램을 통해 능동적으로 베트남의 반부

460) <http://vietnam.um.dk/en/danida-en/agriculture/> 검색일2015.2.25.

461) <http://vietnam.um.dk/en/danida-en/fisheries/> 검색일2015.2.25.

462) <http://vietnam.um.dk/en/danida-en/good-governance-/> 검색일2015.2.25.

패 노력을 지원하였고, 2003년에는 반부패 노력을 개발협력의 일부  
분으로 통합하기 위한 액션플랜을 만들었다. 이것의 목표는  
DANIDA가 포함된 모든 프로젝트, 프로그램과 DANIDA 자체 조직  
내에서 부패를 막는 것이었다. 액션플랜으로 부패와 투쟁 방법을 자  
신들의 스텝들에게 훈련시키는 것을 포함하여 여러 활동을 진행하  
였으며, 베트남 주재 덴마크 대사관과 DANIDA의 모든 직원들을 위  
한 훈련프로그램 운영을 위한 기금도 마련하였다.

##### 5) 스웨덴 SIDA (스웨덴 국제개발 협력청)

스웨덴은 1994년 베트남에 대한 개발협력을 가이드하기 위한  
1994-1998년 전략을 내놓았다. 이 국가전략의 핵심사항은 경제개혁  
프로그램 지원을 재확인하는 것이었다. 베트남의 경제개혁지원은 스  
웨덴의 주요개발 목표였고 이를 위해 1986년-2007년까지 스웨덴이  
경제, 법과 행정개혁을 위해 지원한 액수는 8억5천만 SEK 이상이었  
으며, 경제개혁에만 대략 3억8천7백만 SEK을 지원하였다. 법 개혁  
에 2억7천6백만 SEK, 행정개혁에 1억8천6백만 SEK을 제공하였  
다.<sup>463)</sup>

스웨덴의 대 베트남 지원 프로그램에서 대표적 사례는 참여적 지  
역개발 프로그램으로 베트남-스웨덴 산림협력프로그램(FCP)이 있  
다. 이것은 1991년 착수하여 성공적이었던 FCP의 다음단계로 1994  
년 논의가 시작되어 1996년 착수된 ‘산악지역개발 프로그램(MRDP)’  
으로 산림보다는 지역개발에 광범위한 관심을 두고 적용되었던 참  
여적 지역평가방법(PRA)의 프로그램이었다.

한편 1990년대 후반부터 2000년대 초 스웨덴정부의 개발협력 원  
조 부담금 감소가 결정되면서 40년간 이어오던 베트남과의 개발협  
력에도 변화가 발생하였다. 1990년대 스웨덴이 세계와 경제적 관리  
영역에 관한 기술 원조를 통해 베트남의 경제개혁 과정을 지원해왔

---

463) Mark McGillivray·David Carpenter·Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.72-73.

다면 2000년대 초에는 공공행정개혁과 민주적 거버넌스로 초점을 이동하였던 것이다. 빈곤감소와 민주주의 증진이라는 국가전략이 1999-2003년 사이 반영되었고 2003년 이후에는 글로벌 개발을 위한 정책을 발전시켰는데 이 정책의 테마는 민주주의와 굿 거버넌스, 인권존중, 젠더평등, 천연자원의 지속가능한 사용과 환경보호, 경제성장, 사회개발과 안보, 갈등예방과 해결 그리고 글로벌 공공재였다. 이런 관심은 2003년 베트남과의 개발협력 자문에도 드러나서 차아세(Chia Se)와 토지행정과 환경관리 강화(SEMLA)와 같은 새로운 프로그램이 기존 것과 결합하는 방식으로 나타났다.

2001년 초 시작되었던 차아 세(Chia Se)빈곤감소 프로그램은 마을 수준의 수혜자들이 참여하는 정도, 이들의 참여를 유지시키기 위한 포괄적 노력을 통해 빈곤감소를 추구하였던 프로그램이었다.<sup>464)</sup> 이 프로그램은 ‘지역개발기금(LDF)’으로 산악지역개발 프로그램(MRDP)의 마을개발기금에서 강하게 영향을 받은 것이었다. 두 번째 메커니즘은 지역행정이 통합적이고 분권화된 계획체계를 설립할 수 있게 하는 개발에 관한 지방계획과 관리(LPMD)였다.

차아 세 프로그램을 위한 초기 약정기금 4천1백5십만 달러 중 51%는 지역개발기금(LDF)에, 지방계획과 관리(LPMD)에는 14%가 배정되어 있었다. 그러나 실제 배분에서는 지역개발기금(LDF)에 더 많은 액수가 배정되었다.

스웨덴의 공공행정개혁에 관한 지원은 1990년대 들어 중부의 꽝뜨리(Quang Tri) 성에 집중하면서, 토지행정 분야에 중점을 두었다. 토지분배 절차 개혁과 연관 기관 소속 관료들의 능력을 향상시키는 사업에 주력하였다.<sup>465)</sup>

한편 스웨덴은 당과 정부정책을 실행에 있어 미디어의 역할을 강조하던 베트남에 미디어 지원사업도 진행하였다. SIDA는 1993년 처

---

464) Mark McGillivray·David Carpenter·Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.86-88.

465) Mark McGillivray·David Carpenter·Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.93-94.

음 문화와 미디어 관련 프로젝트를 승인하였고, 초기에는 소규모로 지역라디오의 지원, 양국 작가협회들 간의 협력 등을 포함하고 있었다. 1999년에는 SIDA와 계획투자부(MPI)와 문화정보부(MoCI)간에 2000-2003년 문화와 미디어 영역 협력을 위한 새로운 협정이 이루어지면서 미디어 지원 프로젝트는 스웨덴-베트남 지역 라디오 프로젝트 2단계와 ‘저널리스트 심화훈련’프로젝트가 진행되었다. 지역라디오 프로젝트 2단계는 2000년 SIDA와 함께 시작하여 3년간 실행되었고, 이 프로젝트를 통해 지원받은 방송국은 62개 성 라디오 방송국 중 30개였다. 저널리스트 심화훈련 프로젝트는 2000년에 시작되었다. 이 코스의 목표는 저널리스트의 전문기술 향상이었으며 이러한 스웨덴 저널리스트 훈련을 위한 지원은 베트남의 언론발전에 중요한 기여를 하였다. 베트남 문화정보부도 이런 지원을 통해 미디어와 청중들의 상호작용 수준이 전문가 수준으로 상승되었다고 인정하였다.

스웨덴의 대 베트남 프로젝트에서 중요한 법 개혁 프로젝트는 1999년 처음 지원되었다. 여기서는 시장 지향적 경제를 향한 베트남의 이행을 위해 필요한 경제, 법, 행정개혁 정도에 머물렀다. ‘법의 지배 강화’ 지원은 1991-1997년, 1997-2001년, 2000-2002년 3단계로 진행되었으며, 베트남에 신뢰할만한 법과 행정체계 발전을 돕는 것이 목표였다. 하부 프로젝트로 2001-2004년에는 ‘법 정보 강화’, ‘베트남에서 입법과 법집행 강화’, ‘베트남에서 법 지원 체계 지원’, ‘법 교육’이 진행되었다.<sup>466)</sup>

아래 <표 V-2>를 보면 1994-2004년 스웨덴 SIDA가 승인 받은 대 베트남 개발협력 프로그램과 프로젝트가 전체 102개였으며, 이중 가장 많은 사업이 정부와 시민사회 분야(39개)였음을 알 수 있다. 정부와 시민사회분야는 법 개혁, 법체계지원, 경제개혁, 세제행정, 국회역량 개발, 공공행정개혁, 여성 및 인권에 관한 지원이었다. 이 분야에 대한 지원이 집중적이었던 것은 스웨덴의 개발협력의 전략이

---

466) Mark McGillivray·David Carpenter·Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.101-102.

2000년대 들어 공공행정개혁과 민주적 거버넌스로 초점이 이동되면서 개발협력의 관심 주제가 민주주의, 굿 거버넌스, 인권존중, 젠더평등 등으로 옮겨졌기 때문이었다.

<표V-2> 스웨덴 SIDA의 대 베트남 개발협력 프로젝트 분야(1994-2004)

프로젝트 분야	프로젝트 개수	비고
건강	5	
교육	5	정책연구, 연구협력
에너지생산과 공급	15	에너지
정부와 시민사회	39	거버넌스, 경제와 행정개혁, 인권, 젠더평등 관련 사업
은행과 금융서비스	1	은행체계 지원
산림	1	
환경과 천연자원관리	13	
다른 기반시설	10	주로 문화와 미디어
비즈니스와 다른서비스	5	
U-Credits	4	
기타	4	컨설턴트, 가계조사 등

출처: Mark McGillivray·David Carpenter·Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.148-158 재구성.

#### 6) 세계은행 (World Bank)

1994-2004년 시기 세계은행의 베트남 지원은 IDA를 통한 ODA 대출로서 누적 금액은 26억 5천8백만 달러였다. 또한 세계은행 그룹의 일원으로 민간부문의 개발 프로젝트의 자금지원을 담당하는 IFC는 1993년 이후 1990년대 말까지 4억9천3백만 달러 규모의 민간 투자를 유도하였고 18개 프로젝트에 투입되었다. 세계은행은 1990년 말부터 베트남의 개혁·개방을 가속화시키는 방향으로 지원을 전개하였고 거시정책안정화, 시장 인프라를 위한 제도개혁, 국유기업 개혁 등을 가속화시켜 경제체계의 전환을 이룩하기 위한 금융지원 성격을 띠었다. 이 시기 베트남 지도부는 아시아 금융위기여파에서 벗어

나 성장추진력의 복원, 발전의 질 및 지속성의 심화를 중요한 과제로 내세웠으며, 세계은행은 이러한 베트남 정부의 프로그램을 지지하였고 이에 근거해 세계은행 그룹은 개별국가 지원전략(CAS)을 수립하게 되었다.<sup>467)</sup>

세계은행은 베트남에서 5가지 영역에 주력하였는데 첫째 거시경제 안정을 유지하고 미시경제 관리를 강화하는 것, 둘째 사적부문을 향상시키기 위한 구조조정을 포함한 시장경제로의 급속한 전환을 지원하고 토지시장과 금융부문의 개혁을 지원하는 것, 셋째 경제 기반시설(운송, 전력, 관개와 물 공급) 지원, 넷째 사회부문(교육과 건강)을 지원하고 경제성장 향상을 통하여 빈곤감소, 다섯째 환경보호였다. 이런 전략은 1998년에 공공행정과 투명성향상, 분권화의 노력과 참여증진 같은 거버넌스 이슈를 포함하면서 확장되었다.<sup>468)</sup>

아래 <표 V-3>을 보면, 1994-2004년 시기에 세계은행의 승인으로 베트남에서 진행하였던 프로젝트는 전체 74개였다. 이 중 경제 기반시설에 대한 프로젝트가 25개로 가장 많았으며, 다음은 은행업무 관련 지원으로 17개, 공공행정부문이 11개 순이었다. 공공행정 분야의 지원에서도 국영기업 개혁이나 금융관리 개혁과 같은 부분에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

<표 V-3> 세계은행의 베트남 프로젝트 부문(1994-2004)

프로젝트 분야	프로젝트 개수	비고
농업확대와 연구	5	
은행업무	17	구조조정, 지역금융, 빈곤감소 관련 사업
기반시설	25	전력, 관개시설, 물자원, 도로, 운송관련 사업
건강	5	인구,가족건강, 위생관련 사업
산림	4	산림보호,지역개발 관련 사업

467) 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』, pp.72-74.

468) World Bank, "Vietnam Country Assistance Evaluation," Report No.23288, 2001,p.5.

교육	4	고등교육, 산악지대 교육, 직업훈련 관련 사업
일반공공행정	11	국영기업개혁, 금융관리개혁, 역량형성 관련 사업
사회서비스	3	사회안전망, 사회안전법개발관련 사업

출처: <http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/projects/all> 재구성

## 7) 아시아개발은행 (ADB)

1992년까지 정지되었던 아시아개발은행(ADB)의 대 베트남 업무는 1993년 재개되었고 이후 베트남은 아시아개발은행(ADB)의 아시아개발기금(ADF)이 공여하는 양허성 자금을 가장 많이 수혜 하는 국가가 되었다. 2004년에는 최초의 일반재원 차관 1억2000만 달러가 공여 되었는데 이것을 시작으로 향후 ADB 자금지원에서 ADF 양허성 차관의 비중은 점차 감소하고 일반재원차관(OCR) 비중은 증가하였다.<sup>469)</sup>

1993년 아시아개발은행이 대출을 재개했을 때 베트남이 직면한 과제는 경제개혁과 재건이었다. 1993년에는 물리적 기반시설 재건, 정책개혁지원, 금융개혁 등 국내자원 동원을 위한 조치, 사회 기반 시설의 복구 및 인간개발과 환경보전을 4대 우선순위 지원분야로 설정하였다. 1995년에는 정책개혁 및 제도발전, 기반시설 개발, 농촌 개발, 인간개발, 천연자원과 환경관리 등 5개 분야에 중점을 두었고 특히 지역 간 협력 즉 베트남 북부, 중부, 남부의 3개 개발대상 지역을 연결하는 교통 네트워크 건설과 주변 농촌개발을 강조하였다. 이러한 초기프로그램은 대부분 성장 프로젝트로 승인된 9개의 프로젝트 중 6개가 성장프로젝트였다.<sup>470)</sup>

1996-1998년의 지원 프로그램은 좀 더 광범위해졌는데 대출 14개 중 5억1천9백만 달러가 물리적 인프라 즉 도로, 물, 전력에 관한 것이었다면 1억9천1백만 달러가 농업과 산림, 1억4천7백만 달러가 인

469) 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, p.168.

470) Asian Development Bank, "Country Assistance Program Evaluation in the Vietnam," CAP:VIE99023, Dec. 1999, p.5.



구, 가족건강, 교육, 직업과 기술교육을 포함하는 사회 기반시설 개발에 관한 것이었다. 2000년대 아시아개발은행의 개발지원 전략에서는 굿 거버넌스가 중요한 목표로 설정되면서 공공행정 분야에 대한 지원이 늘었다. 또한 세계은행이나 일본정부 등 다른 파트너들과 함께 정책지원 차관을 적극적으로 실시하였다. 정책지원 차관은 정책개혁을 조건으로 주어지는 일반예산 지원으로 국제개발금융기구들이 개도국의 정책개혁을 촉진하기 위해 흔히 실시하는 지원 수단이었다.

아시아 개발은행은 1993-1999년 16억 6천만 달러 대출 중 교통과 통신부문에 30.6% ,사회적 기반시설 25.6%, 농업 및 천연자원 22.3% 순으로 지원하였다. 절반 가까운 액수가 기반시설 개발에 투입하였음을 알 수 있다.<sup>471)</sup>

1994-2004년 대 베트남 ODA 누적 액은 15억5천6백만 달러였고, 무상지원액은 2천7백2십만 달러였다. 순 ODA 대출금액은 15억2천9백만 달러였다.<sup>472)</sup>

아래 <표 V-4>를 보면 이 기간 동안 아시아 개발은행이 승인한 대 베트남 프로젝트는 전체 124건으로 가장 많은 지원 분야가 공공부문관리로 28개였으며, 다음은 기반시설 분야로 24개, 농업, 천연자원과 지역개발 분야가 23개, 금융 분야 15개, 건강과 사회적 보호 14개, 교육 13개 순임을 알 수 있다. 특히 공공부문 관리에 집중된 것은 2000년대 굿 거버넌스 라는 아시아개발은행 개발전략에 의해 공공행정 등에 대한 지원이 커졌기 때문으로 보여 진다.

<표V-4> 아시아개발은행의 베트남 프로젝트 분야 (1994-2004)

프로젝트 분야	프로젝트 개수	비고
금융	15	금융시장,금융개혁, 가계금융 관련 사업
공공부문관리	28	공공행정,산업정책,빈곤감소,

471)장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계연구』,서울: 통일연구원, 2011.pp.82-84.

472)http://stats.oecd.org./Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A.검색일 2014.4.20.

		국영기업 관련 사업
교육	13	교사교육, 직업교육, 중등교육 관련 사업
농업, 천연자원과 지역개발	23	산림, 물자원, 농업부문개발 관련 사업
건강과 사회적 보호	14	지역건강, 건강정책, 건강금융 관련 사업
기반시설	24	운송, ICT, 에너지, 도시기반시설관련 사업
산업과 무역	5	메콩 관광개발, 관세, 산업정책 관련 사업
멀티섹터	1	민생개선
분류 없음	1	

출처: <http://adb.org/projects/search/481> 재구성

#### 8) UNDP (유엔개발계획)

베트남에 대한 지원이 대부분 1993년부터 시작되었던 것과 달리 UNDP는 베트남의 전후 고립시기부터 외부의 창 역할을 오랫동안 해왔다. 1993-1999년 시기 UNDP는 베트남에 거의 60억 달러에 달하는 지원을 하였는데 실제 약속된 금액 이사이었다. 이후 분담액은 지속적으로 상승하였다. 이 시기 UNDP의 ODA 실행경향은 주요 기반시설, 인간개발, 지역개발, 정책과 제도 지원, 천연자원과 산업개발, 긴급구제와 빠른 지불 ODA(general quick disbursing ODA)와 같은 7개 영역에 중점을 두고 있었다.<sup>473)</sup>

UNDP는 시장자유화와 투자를 위한 법적인 틀 설립에 많은 지원을 하였고 특히 사법과 의회 같이 민감한 영역에 능동적인 지원을

473) UNDP, "UNDP publishes annual Overview of Official Development Assistance: ODA implementation on the rise," *UNDP Press Releases*, 14 Dec 2000.

<http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/presscenter/pressreleases/2000/12/14/undp-publishes-annual-overview-of-official-development-assistance-oda-implementation-on-the-rise.html> 검색일 2015.1.30.

해왔다. 1997-2000년의 첫 번째 국가협력체계(Country Cooperation Framework)와 2001-2005년의 두 번째 국가협력체계는 베트남정부의 10년 개발전략에 기반 하여 ‘개발의 중심에 사람을 두는 것’을 주요 목표로 하였다. 이시기 UNDP의 국가협력체계는 지속가능한 발전 원칙, 혼합경제개발을 강조하고 빈곤감소를 위한 수단으로서 사회정책과 환경보호를 구체화해 왔고, UNDP 프로그램은 도이머이의 국가적 우선성에 따라 공공행정개혁을 포함하는 거버넌스에 지속적으로 중점을 두고 있었다. 1997-2005년 사이 UNDP는 재정자원의 46%를 거버넌스 영역에, 빈곤 감소에는 21%를 지원하였다. 거버넌스 내에서도 공공서비스 개혁과 사법개혁 영역에 가장 큰 비중을 두었다.<sup>474)</sup>

특히 여러 선진국, 국제기구들과 함께 규제시스템 정비, 법집행 기관들의 역량강화, 법률공무원들의 훈련, 법률정보의 보급, 법률구조 네트워크의 구축 등의 영역에서 법제협력을 실시하였다. 그러나 이런 지원이 항상 효과적이었던 것은 아니었는데 그것은 법제개혁을 받는 베트남 정부의 조정능력이 취약하여 지원이 중복되거나, 특정영역에 집중적으로 지원되는 불균형 현상이 발생하였기 때문이었다. 베트남 의회와 공산당도 이런 취약성을 인정하고 ‘인민의, 인민에 의한, 인민을 위한’ 사회주의 법치국가의 건설을 위해 포괄적인 법제개발 전략 수립을 서둘렀다. UNDP 등 국제사회에서는 전략 수립을 위한 법률수요조사의 필요성을 주장하였고, 베트남 정부는 이를 수용해 직접 법률수요조사를 벌여, 이 사실조사와 법률수요 조사단의 건의에 기초해 법제개발전략(Legal System Development Strategy:LSDS)을 수립하였다. 이 조사를 UNDP가 주도하였는데 그 이유는 UNDP가 비정치적이고 중립적인 국제기구라는 인식을 베트남 정부가 가지고 있었기 때문 이었다.<sup>475)</sup>

이러한 협력 이전에 UNDP는 베트남의 주요 법제관련 기관인 국

---

474)UNDP , *Country Evaluation : Assessment of Development Results Vietnam*, UNDP Evaluation Office,2003,pp.12-14.

475)임을출,“국제기구의 중국·베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한적용과 시사점,”p.102.

회사무처, 인민대법원, 인민대검찰청의 역량강화를 위한 사업을 실행하였고, 베트남의 민법전 제정을 지원하는 사업에도 참여하였다. UNDP는 국회사무처의 법제관련 역량강화를 위해 기술지원과 교육(training)을 위한 협력도 진행하였는데, 법률제정 기술에 대한 이해력 증진, 법률과 관련된 영어능력 향상, 국회·지방자치단체 대표들·국회 사무처간의 의사소통 구조 개선에 집중하였다.

인민대법원에 관한 지원에서는 베트남 법률가들이 아시아, 서유럽, 북미의 법기구들을 시찰할 수 있는 기회를 제공하였다. 계약법과 민사소송법 전문가를 베트남에 초청하여 비교법적인 관점에서 법에 접근할 수 있도록 하였다. 사법연수원에서는 판사들을 교육할 수 있는 프로그램을 개발하고, 장단기 해외연수 프로그램도 개발하였으며, 외국어와 컴퓨터 교육도 실시하였다.

인민대검찰청에 대한 지원은 형사소송을 비교법적 시각에서 볼 수 있도록 법률가들에게 아시아, 서유럽, 북미 관련기구를 시찰할 기회를 제공하였고, 형사소송법전문가를 베트남에 초청하여 워크숍을 열기도 하였다. 검찰의 작동과 관련한 핸드북을 제작하고 외국어, 컴퓨터 교육을 실시하기도 하였다.<sup>476)</sup> 이런 협력 사업들이 토대가 되어 2002년 4월부터 UNDP는 ‘법제수요조사’계획 실행을 지원할 수 있었다.

경제성장과 사적 부문 개발에 있어 UNDP는 사적 이니셔티브를 위한 제도적, 법적, 규제적 틀을 만드는데 기여하였고, 거버넌스 개혁 부문에 있어 UNDP는 공공행정개혁과 공공지출 관리에 관하여 정부를 개혁하는 부분, 통치제도(국회, 지역선거기구와 사법체계)의 역량 형성과 역할을 변화시키는 부분에서 활동하였다. UNDP는 2000년 공공행정개혁(PAR) 경험을 검토하였던 다자 공여자들과 정부 파트너십을 조정하는 역할과 2001년 PAR 마스터 프로그램을 초안 작성에 큰 역할을 하였다.

사적 이니셔티브를 확대하고 법적인 틀을 단단히 하는 거버넌스 개혁을 통한 UNDP의 지원은 베트남의 빈곤감소 성취에 효과를 가

---

476) 김대인, “베트남 법제협력,” 『아세아법제연구』, 9, pp.77-78.

져왔다. 하지만 경제성장은 경제적 불평등을 증가시켰고, 상대적으로 부유한 성(省)과 집단에게 많은 혜택을 주었다. 이에 빈곤집단을 위한 추가적 노력 필요성으로 UNDP는 개별적 프로젝트 혹은 고용 지원을 위한 프로젝트와 좀 더 포괄적인 개발 프로그램을 지원하였다. 빈곤 근절을 위한 역량개발에 대한 이런 프로젝트는 긍정적인 지역 효과를 가져왔고, 국가적 수준의 공공행정개혁 마스터플랜을 가능하게 하였다. UNDP는 개혁이 빈곤에 이익이 되는지 여부, 지역 간, 부문 간 균형 잡힌 발전을 위한 지원, 지역개발과 빈곤감소를 위한 분권화를 위한 지원을 하는데 집중하고 있다.<sup>477)</sup>

1994-2004년 기간 동안 UNDP의 베트남에 대한 ODA 지원액은 세계은행, ADB, IMF등에 비하면 매우 적은 9천4백2십7만 달러였다. 하지만 전액 무상원조의 기술협력에 사용되었다.<sup>478)</sup> 아래 <표 V-5>는 이시기 UNDP가 베트남에서 진행하였던 프로젝트로서 민주적 거버넌스 분야에 집중하였음을 알 수 있다.

<표 V-5> UNDP의 베트남 프로젝트 (1994-2004)

프로젝트명	분야	기간	금액(미 달러)	비고
베트남 재난관리체계 지원 VIE/97/002	환경, 기후변화 와 재난	1998.7- 2004	UNDP 1,368,995 EC 인도적 지원 사무국 182,559 미 외국재난원조국 994,000	하노이와 전국범위 시행
베트남 재난감소를 위한 역량형성 VIE/01/014	환경, 기후변화와 재난	2002.4- 2005.12	UNDP 1,400,000 룩셈부르크 정부 450,000 네델란드정부 125,000	전국범위 시행
베트남 인민선거기구	민주적 거버넌스	2003.4- 2008	UNDP,스위스,캐 나다,핀란드,노르	하노이와 14개 선택된

477)UNDP , *Country Evaluation : Assessment of Development Results Vietnam*, pp.32-35.

478) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 에서 재구성. 검색일 2014.5.20.

역량강화 VIE/02/007- 1단계 00015600- 2단계			웨이 3백만 베트남정부 20만	성/ 국회사무처와 선택된 성의 인민회의
성의 인민회의(PPCs)에 중점을 둔 대표기구의 강화 VIE/98/H01	민주적 거버넌스	1999.12- 2001	UNDP 1,276,620 ( Danish Trust Fund 1,226,250 포함) 베트남 정부 대략 14만	하노이 하이퐁 응에 안 빈 덩 성
국회와 성 인민회의의 예산과정과 감시 역량 프로젝트 VIE/02/008	민주적 거버넌스	2003.4- 2008	UNDP, DFID,CIDA와 다른 공여자 3백만 베트남 정부 20만	하노이와 11개 선택된 성
베트남 입법능력강화 프로젝트 VIE/95/016	민주적 거버넌스	1996.11-	UNDP 1백만 네델란드 정부 2백만	국회역할 강화, 국회사무처 역량강화

출처: <http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/operations/projects/closed-projects/overview.html>

## 2. 베트남의 대외관계 : 협력적인 주변국관계

### 1) 미국 베트남 관계정상화 및 무역협정

1993년 7월 IMF의 대 베트남 자금 용자가 용인되고, 9월에 국제 금융기구의 베트남 개발 사업에 대한 미국기업의 참여가 허용된 이후, 1994년 2월 미국은 베트남에 대한 경제제재 조치를 해제하였다. 미국의 경제봉쇄 해제 선언에 베트남의 반응은 미온적이었다. 베트남 입장에서는 경제발전을 위해 금수해제보다 미국의 막대한 투자를 가능하게 하는 전면적 외교관계 복구와 최혜국 지위 인정이 필요하였기 때문이었다. 하지만 정치적으로 미국·중국 간 불협화음이 증가하고 동남아에서 대중국 견제 필요성이 커졌고, 경제적으로 미

국의 동남아 진출 필요성 즉 베트남이란 거대시장을 일본과 유럽에 빼앗길 수 없다는 생각이 커지면서 1995년 1월 베트남과 미국 양국은 하노이와 워싱턴에 연락사무소를 설치하고 1995년 7월 국교정상화가 이루어졌다.<sup>479)</sup>

1996년에는 미국과 베트남 양국 간 무역협정을 위한 청사진을 교환하였고, 2000년 윌리엄 코헨 국방장관이 미 국방장관으로서 처음으로 베트남을 방문하였다. 같은 해 2000년 11월에는 클린턴 미대통령이 베트남을 방문하였으며 2001년 12월 베트남-미국 간 무역협정이 발효되어 베트남과의 두 당사자가 관계정상화를 넘어 동맹관계 구축으로까지 급진전되었다.

미국과의 무역협정은 베트남이 도이머이를 실시하고 국제질서에 부응하려는 노력을 보여주기도 하지만, 무역을 통한 경제발전을 추구하고 강대국들과의 관계를 개선하려는 노력을 보여준 것이었다. 특히 1998년 세계경제 불황 여파로 과거 7%대의 성장률이 4%대로 떨어지고 물가지수도 마이너스를 나타내는 침체국면에서 베트남이 탈출할 수 있는 돌파구를 마련해주었다. 과거 30-40%의 수입관세 부과로 가격경쟁력을 살리지 못한 베트남 상품들이 무역협정 발효로 수입관세가 3-4%로 낮아지면서 경쟁력이 살아났던 것이다. 무역협정 발효 후 1994년 베트남 대미 수출액이 5천만 달러에서 2001년 10억 달러로 급상승하였는데, 특히 2002년부터 새우등 수산물, 커피 신발, 원유에 국한되던 수출품목이 정상교역 관계가 부여된 이후 의류제품과 가구의 대미수출이 폭발적으로 증가하였다. 또한 2004년에는 미국과의 직항노선이 열리면서 물류비용까지 크게 줄어들었다. 무역협정의 영향은 베트남 무역과 경제관련 법에도 변화를 주어 이런 법들이 좀 더 국제관례에 가까워지게 하였다.<sup>480)</sup>

또한 각 분야 고위급 인사들이 미국과 베트남을 교환방문 하면서 양국의 협력체계를 논의하였고, 양국 무역과 원조분야에서 활발한 토의가 이루어졌다. 2003년에는 WTO가입을 위한 양자회담이 시작

479) 권경희, "베트남-미국관계 정상화과정에 관한 연구," pp.261-262.

480) Doh Tien Sam, "베트남과 중국의 15년 관계회고와 전망," p.93.; 이강우, "베트남-미국관계의 고찰," 『한국베트남학회』, 8, 2007, p.53.

되었으며, 2004년 베트남의 WTO 가입을 위해 다자간, 양자 간 회담을 적극 실행하였다.<sup>481)</sup> 2003년 11월 판 반 짜 베트남 국방부 장관이 처음 군 최고위 인사로 미국을 방문하였다. 2004년에는 미 태평양함대 구축함이 종전 후 처음으로 베트남에 기항하는 등 군사부문 협력이 가시화되면서 동반자적 관계로의 진전을 보이기 시작하였다.<sup>482)</sup>

## 2) 중국과의 협력

베트남 공산당과 중국공산당과의 관계는 소련의 붕괴이후 1996년 베트남 8차 당 대회에 수상 리핑이 참석하고 국가인민회의 상임위원회 의장 콰이 사이가 방문함으로써 공고화되었다. 양국은 당 수준에서 당 건설과 연관된 이슈에 중점을 두면서 경제개혁을 촉진하는 한편 국가의 문화적 전통을 유지하려는 중국의 움직임에 베트남 공산당이 동의하였다.

한편 중국-베트남 국가 간 관계도 관계정상화 이후 꾸준히 성장하여 1996년 양국 경제교역액이 약 10억 달러로 추정되었고, 2000년에는 30억 달러에 달했다. 특히 25개 국경무역센터에서 이루어지고 있던 중국과의 국경무역은 1998년 기준 연간 3억 6140만 달러로 추정되었다.<sup>483)</sup> 특히 중국의 직접투자는 계속 증가하여 2004년 1천6백 8십5만 달러에 이르렀지만 이러한 양국의 경제협력을 긍정적으로만 볼 수 없다. 중국의 경제적 우위가 베트남 경제성장의 제약요인으로 작용한다는 우려의 목소리가 있기 때문이다. 밀수로 많은 공산품이 중국에서 베트남으로 흘러들어가 베트남의 해당 산업성장을 제약한다는 것이다. 중국으로부터의 밀수규모는 1996년 5억 달러로 추산하며, 쌀과 같은 품목은 베트남에서 중국으로 밀수출되고 있다는 것이다. 이 경우 베트남의 달러를 줄이는 효과를 가져 온다는 것이었다.

481)이운범, “베트남의 경제개혁이후 정치경제발전 분석,” pp.80-81.

482)이강우, “베트남-미국관계의 고찰,” p.54.

483)Thaveeporn Vasavakul, “Vietnam ; The Third Wave of State Building,” p.355.; 이한우, “베트남-중국관계의 역사적 전개와 현재: 협력과 갈등의 이중주,” pp.149-150



이러한 경제관계의 호조에도 불구하고 중국과 베트남이 해결해야 할 문제는 북쪽 영토 경계선문제, 톤킹 만에서의 영해 한계설정문제, 남중국해의 파라셀과 스프레틀리 군도의 소유권 문제 등 이었다. 중국과 베트남 양국은 영토문제도 평화적으로 해결하고자 1994년 2월 공동실무위원회 첫 회의 개최를 시작으로 지속적인 논의를 하였고 그 결과 1999년 12월 30일 영토의 국경협정을 체결하였다. 이 협정은 2000년 7월6일 발효로 국경전체에 걸쳐 국경선을 설치하고 2008년까지 새로운 국경관리 규제에 관한 문건을 체결하여 안정적, 평화적인 국경을 만든다는 내용이었다. 또한 2000년 12월 25일에는 양국이 북부만 분리협정과 어업협력협정을 체결하였다. 두 협정은 2004년 6월30일 발효로 양국분리협정 체결을 통해 오랫동안 문제가 된 두 번째 국경문제를 해결할 수 있게 되었고 북부만을 유지하고 관리하는 일에 좋은 조건을 조성해주었다. 한편 1999년과 2000년에는 양측이 선언을 통해 “지속적으로 현재의 회담방식으로 해역문제를 풀어나갈 것이며, 이런 회담을 통해 평화롭게 양측이 인정할 수 있는 항구적인 해결책을 찾아내기로 한다. ...양국은 적극적으로 협상하고 해양산업분야에 협력, 발전하도록 해결책과 방안을 찾을 것이다. 양측은 문제를 복잡하게 만들지 않도록 노력하며, 분쟁을 크게 일으키지 않으며, 무력을 쓰지 않도록 한다는데 약속했다. ...이런 분쟁의 결과가 두 나라의 외교관계에 영향을 끼치지 않도록 한다.”라고 합의하였다.<sup>484)</sup>

이러한 합의에도 불구하고 남중국해에서의 갈등은 여전히 해소되지 않았다. 1994년 4월 중국의 원양석유공사는 남중국해의 와난탄 지역의 석유탐사사업을 미국 크레스톤 에너지 회사와 합동으로 진행하였고 베트남은 이지역이 자국의 배타적 경제수역 내에 있어 중국과 크레스톤과의 계약은 무효임을 주장하였다. 중국이 이 지역에서 곧 철수함으로써 분쟁으로 확대되지 않았으나, 1994년 10월 베트남-소련 합자기업인 비엡쇼페트로(Vietsovpetro)가 이 지역에서 굴삭을 시작하였으며 1996년 4월에는 다른 미국기업에게 탐사권을 부

---

484)Doh Tien Sam, “베트남과 중국의 15년 관계회고와 전망,” pp.97-98.

여하는 계약을 체결하였다.<sup>485)</sup> 양국은 이런 식의 연속적인 대항조치를 지속하고 있었다.

베트남과 중국은 파라셀과 스프래틀리 군도 영유권 관련 문제를 1994년 8월 양국 차관급회의에서 처음 논의하였지만 별다른 성과를 보지 못하였다. 대화가 진행되는 가운데 중국은 1998년 2월과 3월 파라셀군도에 위성기지국을 설치하고 스프래틀리 군도에 전화부스를 설치하여 대화와 지역잠식(talk and take)이라는 이중전략을 취하고 있었다.<sup>486)</sup>

베트남은 중국과의 갈등상황을 대화로 해결하려는 동시에 ASEAN과 미국의 아시아태평양 지역 전략적 이익을 이용하여 중국을 견제하려는 양면 전략을 취하고 있었다. 하지만 중국은 양국 간 갈등문제가 국제화되는 것을 반대하고 있으나 국가 간 관계가 점차 여러 부문에서 다양하게 연계되는 현실을 거부하지 못하고, 아세안 지역안보포럼과 같은 다자간 안보기구에서 국가 간 분쟁을 다루는 것을 받아들일 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 이런 국제정세 분위기는 양국 간 협력관계 확대에도 기여하였던 것이다.

### 3) 베트남의 아세안(ASEAN) 가입

아세안의 옵저버 자격을 유지하고 있던 베트남은 1994년 4월 인도네시아를 방문 중이던 국가주석 레득안을 통하여 아세안 회원이 되겠다는 입장을 공식 표명하였다. 1994년 7월 22-23일 방콕에서 개최된 제27차 장관회의에서는 모든 아세안회원국들이 베트남의 ASEAN 합류에 합의하였고 구체적 협의를 위해 ASEAN 사무총장 주도로 고위관료그룹이 창설되었다. 1994년 7월 아시아국가들 뿐만 아니라 기타 아세안 회원국가들과의 관계개선이 이루어진 베트남은 아세안에 공식 초청되었고, 이후 회의들에도 정식으로 초청되었

---

485) Ang Cheng Guan, "Vietnam-China Relation since the End of the Cold War," *Asian Survey*, 38(12),1998,p.1128.

486) William J. Dobson & M. Taylor Fravel, "Red Herring Hegemon: China in the South China Sea," *Current History*, 611(sep),1997,p.260.

다. 이런 과정을 거쳐 베트남은 결국 1995년 7월 28일 부르나이에서 열린 제28차 장관회의에서 아세안의 일곱 번째 회원국이 되었다. 또한 베트남은 1996년 1월1일에 AFTA(아세안 자유무역지대) 회원자격을 공식 취득하여 베트남의 생산물이 아세안 시장에 진입할 수 있게 되었다.<sup>487)</sup>

베트남은 1996년 아시아 10개국과 유럽연합의 15개국이 회원으로 있는 아시아유럽정상회의(ASEM)에도 가입하였다. 또한 1997년 프랑스어권 국가들의 정상회담과 1998년 ‘아세안+3’ 정상회담을 수도 하노이에서 개최하였다. 1999년 베트남은 불편한 관계에 있던 캄보디아의 아세안 회원가입을 위해 싱가포르와 태국을 적극적으로 설득하는데도 앞장섰다.<sup>488)</sup> 2000년 8월부터 2001년 7월까지 베트남은 교대로 아세안 상임위원회장을 맡아 폐쇄적이고 위협적인 국가이미지를 벗고 평화와 안정 및 협력적인 지역을 조성하는데 기여하고자 하였다.<sup>489)</sup>

정치적으로 베트남의 아세안 가입은 외교적 위치를 향상 시켰고 경제발전에 유리한 외부환경을 조성하였다. 또한 아세안 회원국이 됨으로서 중국과의 협상에서 위치가 상승하였으며, 아세안의 한 회원국으로 미국이나 중국에 더 중요한 전략적 위치를 가지게 되었고, 아세안이라는 집단 국가로서 위치를 갖게 된 것이다. 특히 아세안의 ASEAN-PMC(ASEAN-Post Ministerial Conference)와 ARF(아세안 지역포럼)를 통해 남중국해문제를 다자간 수준에서 공식적으로 논의하고 있어 아세안 회원으로서 베트남이 갖는 위상은 중요하였다.

한편 베트남의 아세안 가입, 미국과의 수교로 스프레틀리 군도 문제는 베트남-중국 양국 간의 문제가 아닌 국제적 안보와 결부되게 되었다. 아세안 국가들은 분쟁의 평화적 해결에는 동의하지만 남중국해 문제에서는 합의하지 못하고 있으며, 미국은 이 지역에서 중국의 과도한 세력 확대에 대한 경고하였다.

---

487) Nguyen Van Lich, “베트남의 대외관계; ASEAN을 중심으로,” pp.198-200.

488) 박성관, 『동남아정치의 변화와 패턴』, 마산 : 경남대학교출판부, 2004, p.180.

489) Nguyen Thac Phong, “베트남 개혁개방정책의 한계-국내체제 위협인식이 대외정책에 미치는 영향을 중심으로,” p.56.

경제적인 면에서 베트남의 아세안 가입으로 무역, 투자, 서비스, 농업, 산업, 교통운수, IT, 에너지, 관광 그리고 메콩델타 지역경제 발전 협력 등 아세안의 거의 모든 경제협력프로그램에 참여할 수 있게 되었다. 아세안 가입 5년 만에 아세안과 베트남의 교역금액은 1995년 34.9억 달러에서 1999년 57.5억 달러로 1.6배 증가하였다. 또한 아세안은 베트남의 중요한 수출시장으로 떠올랐으며, 1995년 베트남의 AFTA 참여로 1996년 1월1일부터 2006년까지로 2006년부터 역내관세율의 평균 0-5% 관세가 적용되게 되었다.<sup>490)</sup> 베트남의 아세안 가입은 국내경제발전을 위한 유리한 국제환경을 조성할뿐만 아니라 역동적으로 성장하고 있는 역내 그리고 더 나아가 아시아 태평양과 세계 경제에 참여할 수 있는 기회를 얻어 그로부터 이익을 창출할 수 있게 만들었다.

### 제3절 도이머이 2기 체제변화 요인 평가

#### 1. 내부요인 평가

1991년 이후 베트남의 정치상황이 보수화되었음에도 개혁과 보수 간 갈등은 지속되고 있었다. 이러한 보수와 개혁간 갈등은 경제개혁의 속도, 수위조절, 당 개혁 주도권에 대한 의견차이로 발생하는 것이었다. 1996년 8차 공산당대회에서 구성된 당 지도부 인적 구성 역시 개혁파에 불리한 상황이었으나 2001년 들어 그동안의 보수경향 지도부에 개혁파가 대거 진출하면서 개혁방향으로 선회하였다. 하지만 급진적 개혁정책 추구보다는 그 동안 발생한 경제 불안요소를 해소하는 등 경제성장에 주력하였다. 또한 보수 정권기를 지나면서 만연해진 대형 권력형 부패로 인한 공산당에 대한 불신을 회복하는데 중점을 둔 정치개혁 프로그램을 지속하고자 하였다. 이것은 근본적 개혁이라기 보다는 정권유지를 위한 방편이었다.

490) Nguyen Thac Phong, “베트남 개혁개방정책의 한계-국내체제 위협인식이 대외정책에 미치는 영향을 중심으로,” pp.57-58.

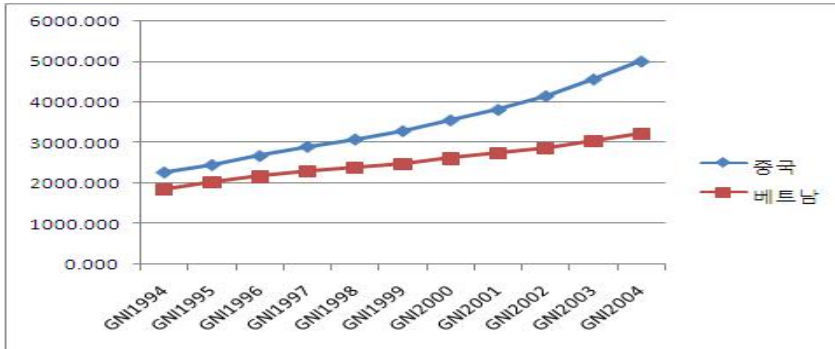
하지만 1996년 8차 당 대회에서 사회주의 법치국가 건설을 공식적으로 강조하고 난 이후 베트남은 법과 제도를 갖추려는 노력을 해왔다. 2001년 개정헌법에서 법치, 민주용어가 삽입된 점, 국회의 전문화, 역할 강화, 행정개혁 등 상당한 법적 제도적 변화 및 국가 기구의 변화가 있었다.

경제적 부분을 보면, 이 시기 경제구조는 비 국유 부문이 1994년 이미 60%를 차지하고 있었지만 공산당은 생산관계에서 국영성분이 주도적 역할을 하길 원했다. 이런 경향은 1994년 국영기업의 대형화를 통한 재편과정에서도 나타났다. 총공사90, 총공사91의 대형 국영기업은 동아시아 경제발전 과정에 나타난 일본이나 한국의 재벌을 모델로 한 것이었다. 국영기업의 구조조정 방침에도 불구하고 거대 국영기업 총공사 91의 17개 기업이 국가 핵심 산업분야 대부분을 장악하고 있어 체제변화 가속화에 걸림돌이 되고 있었다. 특히 국영기업에 대한 과도한 특혜는 국영기업의 주인의식결여, 무관심, 나태문제와 연관되면서 국영기업은 대형 부패스캔들의 온상이 되었다.

국영기업의 주도에도 불구하고 이 시기 사영기업은 기하급수적으로 증가하였다. 그러나 세금, 장비구입의 어려움, 사업자의 여행 제약, 신용대출의 어려움 등과 같은 다양한 제약요인으로 사영기업은 발육부진 상태를 면치 못하고 있었다. 그러나 외국인 투자부문은 지속적으로 증가하고 있었다.

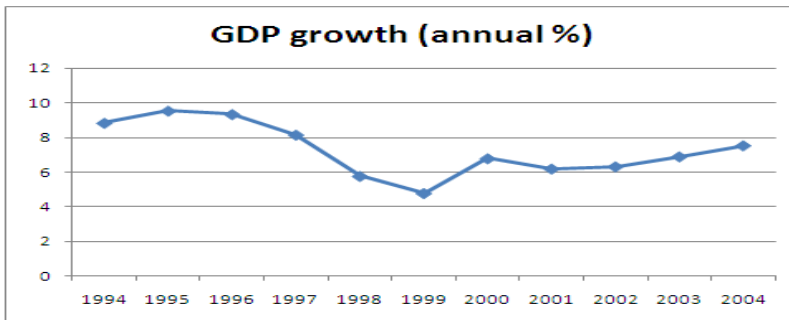
아래 <그림 V-7>을 보면 이러한 문제들에도 불구하고 베트남의 국민총소득은 1994년 이후 꾸준히 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다. <그림 V-8>의 GDP 성장률은 1997년 아시아 경제위기 이후 하락세를 면치 못하는 것과는 대조를 이룬다. 반면 중국의 경우는 1994년 이후 10년간 국민총소득이 약 2배 넘게 성장하여 급속한 성장을 지속하고 있음을 알 수 있다.

<그림 V-7 > 베트남과 중국의 국민총소득 비교(1994-2004)



출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> 재구성.

<그림 V-8 > 베트남 GDP 성장률 (1994-2004)



출처: [http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c\\_v](http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c_v) 재구성

이 시기 베트남 사회의 변화를 보면, 사적경제가 활발해지면서 빈부격차가 더욱 심해졌으며, 90년대 중반이후 관료들에 의한 대형 부패사건, 약한 법 체제, 기존 제도적 장치로 해결되지 못하는 폭력, 부패는 일반대중의 삶에 직접적인 영향을 미쳤고 농민, 노동자들의 불만을 야기하였다. 이런 불만은 노동총연맹과 무관한 독자적 파업의 증가, 97년 타이빈 성, 남딘 성의 농민폭동, 2001년 소수종족 폭동 같은 사회적 갈등 폭발로 이어졌다.

하지만 경제개혁과 더불어 성장하기 시작한 시민사회 영역은 지배집단의 억압과 통제에도 불구하고 민주주의, 인권, 종교의 자유, 정치적 다원화를 주장하면서 활동하였다. 이런 시민사회의 움직임에

대해 당국은 억압과 통제를 동시에 행하였지만 사회적 저항활동은 지속되었다. 사회를 통제하는 정부 정책은 지도부가 보수적 이든 개혁적 성향이든 상관없이 진행되었다.

아래 <그림 V-9>는 베트남의 이시기 언론자유정도를 보여주는 것이다. 61-100점 사이는 자유가 전혀 없는 국가임을 말하는 것이고, 100점은 최악의 상황을 의미한다. 똑같이 자유가 없는 국가라도 점수를 통해 정도의 차이를 감지 할 수 있다. 아래 도표를 보면 2001년 베트남 지도부가 다소 개혁적인 성향으로 선회하였음에도 불구하고 언론통제는 1994년 보다 오히려 강화되었음을 점수를 통해 알 수 있다. 90년대 이후 중국은 오히려 조금씩 통제가 완화되었지만 베트남은 정권의 성향과 상관없이 통제가 강화되었다. 2002년, 2003년은 중국보다 점수가 높아 더 억압적인 상황임을 알 수 있다.

프리덤 하우스가 발표한 좀 더 세분화된 언론자유 정도를 보면, 베트남은 언론에 대한 법과 규제, 정치적 압력과 통제 부문에서 거의 100% 자유 없이 억압하는 것으로 나타났다. 반면 언론의 경제적 영향력 통제 면에서는 비교적 통제가 덜 한 것으로 나타났다. 이것은 1986년 경제개혁 단행과 더불어 언론에 대한 정부보조금 삭감 혹은 폐지 등의 조치에 의한 것으로 보인다. 방송에 대한 경제적 통제는 거의 없었으며 인쇄물 경우만 약간 통제하는 것으로 분석하고 있다. 반면 언론에 대한 탄압 즉 언론인의 살인, 물리적 폭력과 같이 직접적이고 폭력적이며 억압적인 방식의 통제는 가하지 않고 비교적 자유로운 것으로 평가되었다.<sup>491)</sup> 이러한 지표를 통해 베트남은 언론 통제를 직접적이고 물리적 방식보다는 간접적 방식으로 통제하고 있음을 알 수 있다. 2001년 이후 개혁파가 당 지도부를 주도하고 있었음에도 당국은 심한 언론통제 정책을 실행하였다. 이것은 소수종족 시위, 이후 지속된 반체제, 종교단체들의 활동이 확산되는 것을 막기 위한 대응책으로 보인다.

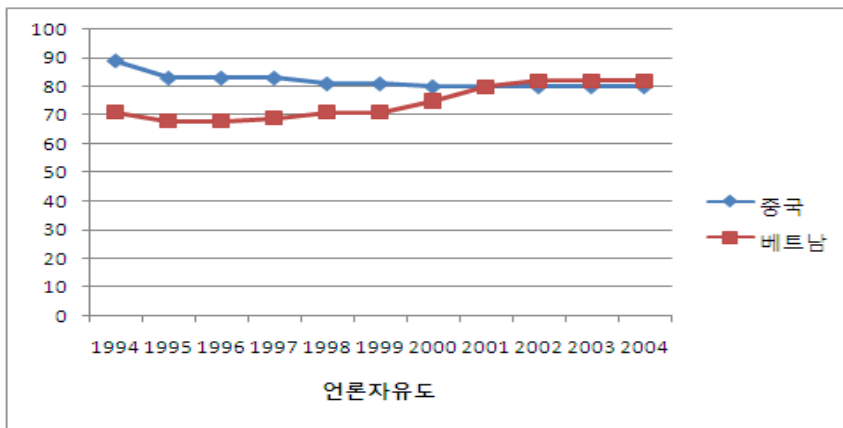
프리덤 하우스는 이전시기와 마찬가지로 베트남의 도이머이 2기도 ‘자유 없음’으로 분류하고 있다. 개혁파가 주도권을 잡기 시작한

---

491) <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 검색일 2014.3.15.

2000년부터 2004년까지 정치적 권리는 최악의 7점이었지만 시민의 자유는 6점이었다. 그러나 나머지 기간은 모두 정치적 권리와 시민의 자유가 7점으로 평가되었다.<sup>492)</sup> 이러한 결과들을 보면 도이머이 2기는 지배집단의 성향과 상관없이 전반적으로 최악의 억압과 통제의 시기였음을 알 수 있다.

<그림 V-9> 베트남과 중국의 언론자유 정도(1994-2004)



출처: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 재구성.

한편 농민시위등 사회적 갈등이 폭발하였던 1997년 이후 당 지도부는 행정체계 재조직을 위한 행정개혁 조정위원회를 설치하여 대대적인 반부패 캠페인과 정치교육 등을 실시하였다. 아래 <그림 V-10>을 보면 이러한 당의 조치들이 당시 부패통제나 정부효과성 개선에 효과가 있었음을 알 수 있다. 이런 사건이 발발하기 전에 비해 1998년 지표가 좋아졌던 것이다. 아래 지표의 점수는 -2.5(최하)에서 2.5(최상)까지 분포되며 가장 높은 점수가 2.5점이다. 지표가 호전되었다고는 하나 백분율로 환산하면 1998년 정부효과성은 약 42%, 부패통제는 40%로 중간 이하의 수준(100%가 가장 높은 수준임)이다. 또한 이러한 지표가 2000년 들어 다시 떨어지고 있으며, 특히 부패통제 지표는 급락하였다. 따라서 이러한 당의 대책이 지속

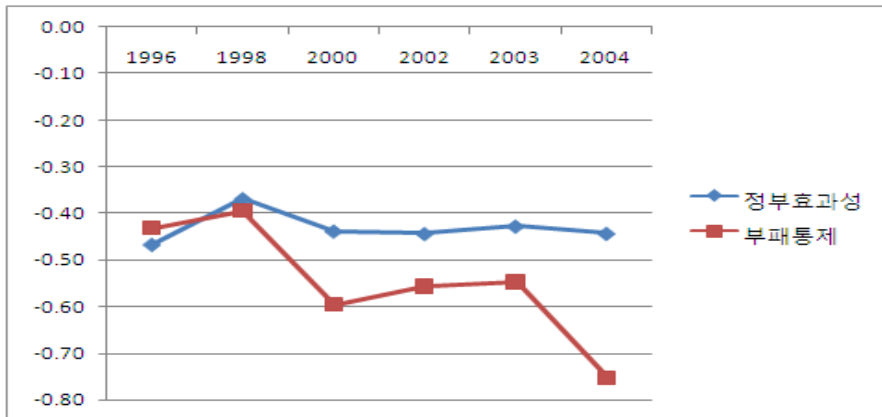
492) <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 검색일 2014.3.15.



적인 효과를 가진 방안이 아니었음을 의미하는 것이었다.

하지만 2001년 9차 당 대회이후 개혁파가 국가주석, 수상 등에 선출되면서 행정개혁, 당 쇄신, 법치 등을 강조하기 시작하였고 2002년부터 정부효과성, 부패통제의 수치가 조금씩 호전 되었다. 그러나 2004년 들어 정부효과성, 부패통제는 다시 하락하였고, 특히 부패통제가 급락하였다. 이것은 국영기업의 구조조정이 제대로 진행되지 못하였던 반면 관료 유착형 부패는 대형화, 고질화하면서 만연한데 이유가 있었던 것으로 보인다. 1990년대 후반부터 공산당이 우선적 과제로 내세운 부패척결이 실패하였음을 의미하는 것이다.

<그림 V-10> 베트남 정부효과성과 부패통제 지표 (1996-2004)

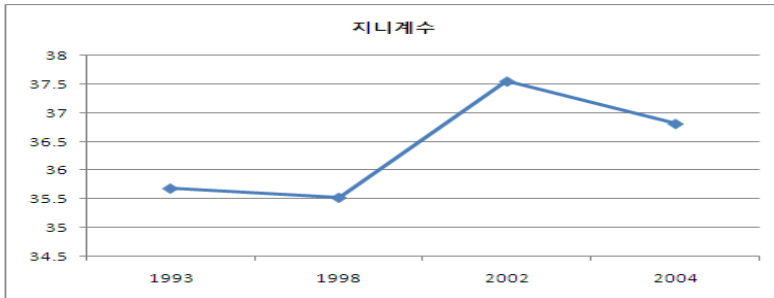


출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> 재구성.

또한 심각한 사회문제로 부각되었던 빈부격차를 지니계수로 확인할 수 있는데, 아래 <그림 V-11>를 보면 1998년 지니계수가 가장 낮게 나타났다. 이것은 이시기 평등지수가 높다는 의미이다. 1998년 지니계수가 낮았던 것은 베트남 공산당이 1997년 농민폭동이후 진행하였던 수습책들이 평등지수에 영향을 미친 것으로 보여 진다. 그러나 2001년 당 내부에 시장경제 친화적인 개혁파들이 대거 진출하고 개혁적인 조치가 취해지던 2002년 지니계수는 오히려 최악이었다. 이런 현상은 베트남사회가 안정적인 체제변화를 지속하기 위해서는 빈부격차, 불평등문제에 대한 대책이 마련되어야 함을 말해주

고 있다.

<그림 V-11> 베트남의 지니계수 (1993-2004)



출처: [http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c\\_v](http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c_v) 재구성.

\* 지니계수는 0에 가까울수록 평등함.

통일 이후 베트남의 소득격차는 지속적으로 커져 경제개혁 이후에는 10배 이상의 격차가 발생하였고 이는 심각한 사회갈등의 원인으로 지적되었다. 하지만 지니계수를 다른 나라와 비교할 경우, 이 시기 베트남의 상황은 우려할 단계는 아니었다. 평등지수가 높은 것으로 알려진 스위스의 2013년 기준 지니계수가 33.7, 미국 40.8, 중국 42.1였다. 그런데 2002년 베트남의 지니계수가 37.5로 최근 미국, 중국의 지니계수보다 높아 양호한 성적을 보여주었다. 하지만 2002년은 베트남의 경제개혁이 성숙한 시기도, 국제경제체제에 편입하지 않았던 때로서 이러한 수치를 결코 낙관할 수만은 없었다. 체제변화가 가속화되는 과정에서 부패, 지역격차, 도농 간 격차, 빈부격차 같은 당면한 사회문제를 해결하지 못한다면 평등지수는 더욱 떨어질 가능성이 높기 때문이다. 특히 체제유지를 최우선적으로 생각하는 베트남 공산당의 정당성 확보와 신뢰회복을 위해서도 빈부격차 문제는 꼭 해결할 필요가 있었다.

## 2. 외부요인 평가

### 1) 국제기구 및 거버넌스 정책의 영향

외부요인에 대한 영향요인 평가를 위해 우선 이 시기 국제기구의 및 거버넌스 원조정책의 역할을 살펴보면 다음과 같다. 이 시기는 1993년 미국의 금수조치 해제이후 ODA가 폭발적으로 증가하던 시기로 주요 공여자는 일본JICA, 프랑스개발청, 스웨덴 DANIDA, 스웨덴 SIDA, 세계은행, 아시아개발은행, UNDP 등이었다.

이 시기 베트남에 대한 공적개발원조의 최대공여자는 일본이었다. 일본의 무상원조 프로젝트는 기반시설에 중점을 두었고 다음은 교육, 건강 순이었다. ODA 차관 프로젝트 역시 대규모 경제 기반시설 부문에 우선 지원하였다. 그 외 일본은 1996년부터 베트남의 법 개혁, 행정개혁에 관한 지원도 지속하였는데, 이러한 일본의 원조는 및 거버넌스 정책의 공공정책 수준과 헌법적 수준의 지원이었다.

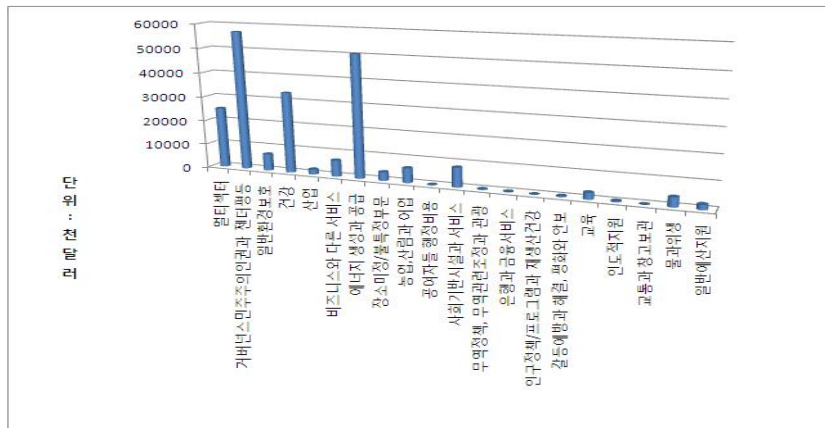
프랑스 (프랑스 개발청)는 주로 도시개발, 생산부문 근대화에 관한 지원을 하였고, 이는 베트남의 경제개혁과 빈곤감소를 위한 원조였다. 따라서 프랑스는 및 거버넌스의 공공정책 수준에 주력한 지원을 하였다.

덴마크(DANIDA)는 1993년 이후 베트남의 3번째로 큰 양자적 공여자로 빈곤감소를 목표로 한 지원과 경제, 행정과 사법개혁, 인권 센터 지원, 반부패활동을 지원하였다. 이들의 원조는 및 거버넌스의 모든 범주 즉 헌법적 수준, 정치적 수준, 행정적 수준, 공공정책 수준 전반에 걸친 지원활동이었다. 특히 부패에 관한 액션플랜을 전개하는 등 및 거버넌스의 정치적 수준에 중점을 둔 활동을 전개하였다.

스웨덴의 SIDA는 베트남의 오랜 원조 파트너였지만 이 시기 들어서 지원액을 늘이지 않고 동일한 수준을 유지하고 있어 상대적으로 지원비중이 줄어드는 상황이었다. 하지만 초기 베트남 경제개혁의 기여자로 스웨덴은 중요한 공여자였으며, 베트남에서 지속적으로 진행하던 프로그램들이 있었다. SIDA는 1986년 이후 2007년까지

경제, 법, 행정개혁 지원에 주력하였는데 이것은 굿 거버넌스의 헌법적, 행정적, 공공정책 수준에 해당하는 부분이었다. 1990년대는 세계, 경제적 관리 등 경제개혁과정 즉 공공정책 수준에 주력하였으나, 2000년 초부터는 공공행정개혁, 민주적 거버넌스로 지원 방향을 전환 하였다. SIDA는 굿 거버넌스의 모든 수준 즉 헌법적, 행정적, 정치적 수준, 공공 정책적 수준에서 다양한 활동을 해왔지만, 2000년대 이후 주로 헌법적 수준과 행정적 수준의 지원에 주력하였다. 아래 <그림 V-12>는 1998년부터 2004년까지 스웨덴의 대 베트남 분야별 지원을 나타낸 것이다.

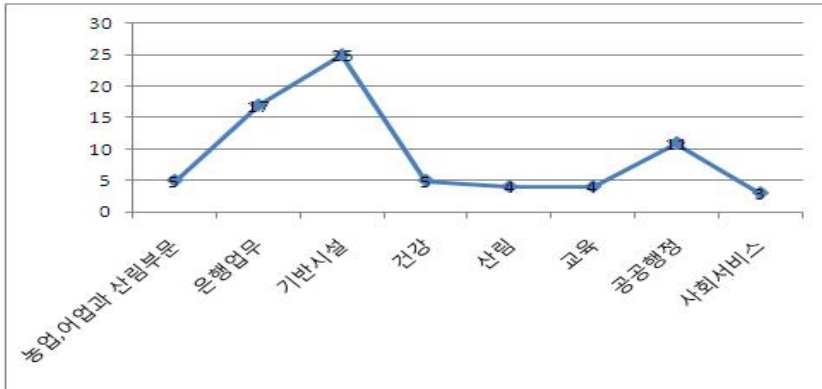
<그림 V-12> 스웨덴의 대 베트남 지원현황 (1998-2004)



출처: <http://www.openaid.se/about-swedish-aid/> 재구성

다자적 원조 공여자로 세계은행이 베트남에 가장 많은 지원을 하였다. 세계은행은 1990년대 말부터 베트남 경제개혁 가속화를 위한 금융지원을 주로 하였다. 경제적 기반시설 결여가 빈곤과 강하게 연관된다고 보고 기반시설, 에너지와 지역개발 부문에 주력하였다. 이 시기 세계은행이 베트남에서 진행한 프로젝트는 74개로 분야별로 분류하면 아래<그림 V-13>과 같다. 여기서 이 시기 세계은행은 경제정책, 빈곤감소와 관련된 굿 거버넌스의 공공정책 수준과 공공행정과 관련된 굿 거버넌스의 행정적 수준에 가장 많은 비중을 두고 지원하였음을 알 수 있다.

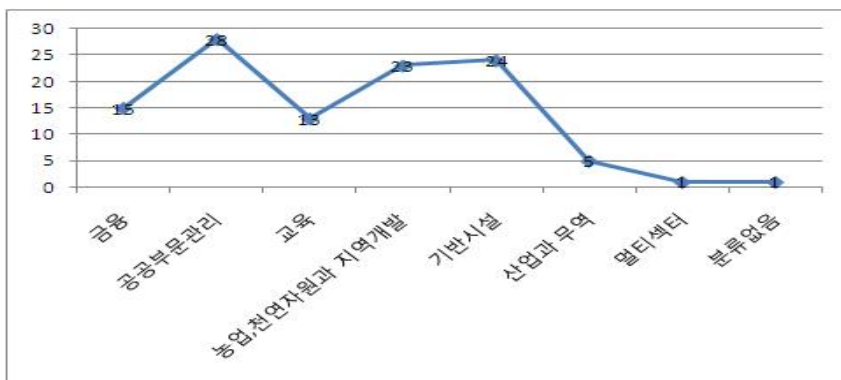
< 그림 V-13 > 세계은행의 베트남 프로젝트 (1994-2004)



출처: <http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/projects/all> 재구성

아시아개발은행은 베트남에 가장 많은 양허성 자금을 지원한 국제 금융기구이며, 주로 경제개혁과 재건 관련 부문을 지원하였다. 이 시기 아시아개발은행은 베트남에서 110개의 프로젝트를 진행하였다. 프로젝트 지원 부문을 주제별로 분류하면 아래 <그림 V-14>와 같다. 공공부문관리를 가장 많이 지원하였고, 다음은 기반시설, 농업관련 분야, 금융 순이었다. 이러한 지원형태는 세계은행과도 유사하며, 굿 거버넌스의 행정적 수준, 공공정책 수준에 주력한 지원이었다.

<그림 V-14> 아시아개발은행 대 베트남 프로젝트 (1994-2004)



출처: <http://www.adb.org/countries/viet-nam/main> 재구성.

UNDP는 스웨덴 SIDA와 함께 베트남에서 가장 오랫동안 굿 거버

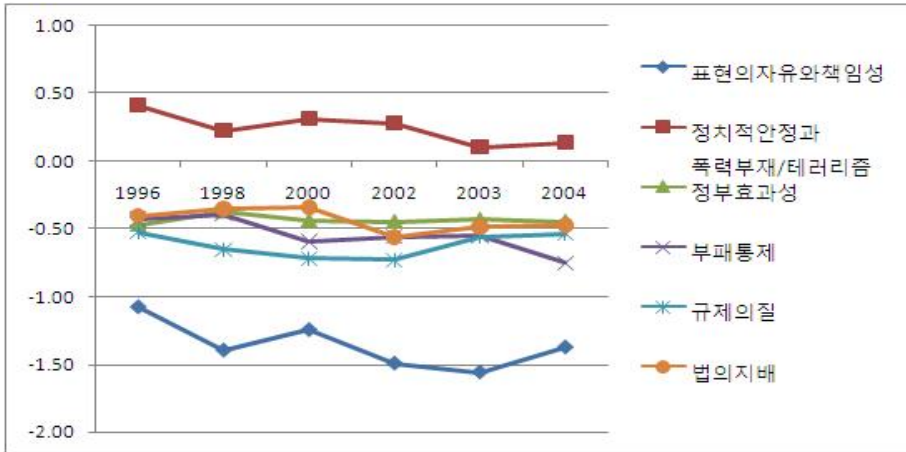
년스 관련 지원을 펼쳐온 국제기구로 베트남의 개혁관리, 빈곤감소, 사회정책 등 지속가능한 민생, 환경관리에 중점을 두고 지원을 해왔다. 1997-2005년 사이 자신들 재정의 46%를 거버넌스 영역, 21%를 빈곤감소 영역에 비중을 둘 정도로 양 분야에 집중하여 지원하였다. 거버넌스 내에서도 공공서비스 개혁, 사법개혁, 국회, 법전 제정, 공공행정개혁 지원에 특히 중점을 두었다. 이런 UNDP의 활동은 굿 거버넌스의 헌법적 수준, 행정적 수준, 공공정책 수준의 지원이었다.

이상에서 볼 때 이 시기 국제기구들의 굿 거버넌스 원조정책은 시장경제체제를 갖 도입한 베트남에서 빈곤감소와 시장경제도입을 돕는 경제개혁을 위한 지원에 주력하였음을 알 수 있다. 즉 굿 거버넌스의 공공정책 수준의 지원에 가장 우선적이고 많은 지원을 하고 있었던 것이다. 여기에는 규모면에서 이 부분에 중점을 두고 지원하였던 국제금융기구가 가장 큰 비중을 차지하였다.

다음은 굿 거버넌스의 행정적 수준의 지원이 차지하였다. 사회주의적 행정조직으로 경제개혁을 수행해야하는 베트남에 있어 공공행정이나 공공관리에 대한 지원은 중요하고 필요한 부분이었다. 베트남 경제개혁의 가속화를 위해서, 공여자들이 프로젝트를 원활히 수행하기 위해서도 공공행정이나 공공관리의 책임성과 투명성 제고는 필요하였던 것이다.

이러한 거버넌스의 공공정책 과 행정적 수준의 지원과 달리 헌법적 수준이나 정치적 수준의 지원은 사회주의 정치체제를 그대로 유지하고 있던 베트남으로서는 상당히 민감한 부분이었다. 따라서 베트남 정부의 요청이 있거나 공여자와 긴밀한 신뢰관계가 형성된 이후 지원이 가능하였던 것이다. 2000년대 들어 베트남 공산당은 사회주의 법치국가 건설을 주장하고 법치를 강조하면서 이 부분에 대한 지원이 필요하였고, 자본주의 시장경제법, 외국인 투자유치를 위해 법률제정이나 법 개정이 긴급해졌던 것이다. 따라서 베트남은 오랜 신뢰관계를 형성한 스웨덴 SIDA와 UNDP와 함께 이러한 작업을 진행하였다. 이러한 지원활동은 굿 거버넌스의 정치적 수준, 헌법적 수준 원조 활동이었다.

<그림 V-15> 베트남의 세계거버넌스 지수(WGI) 현황 (1996-2004)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

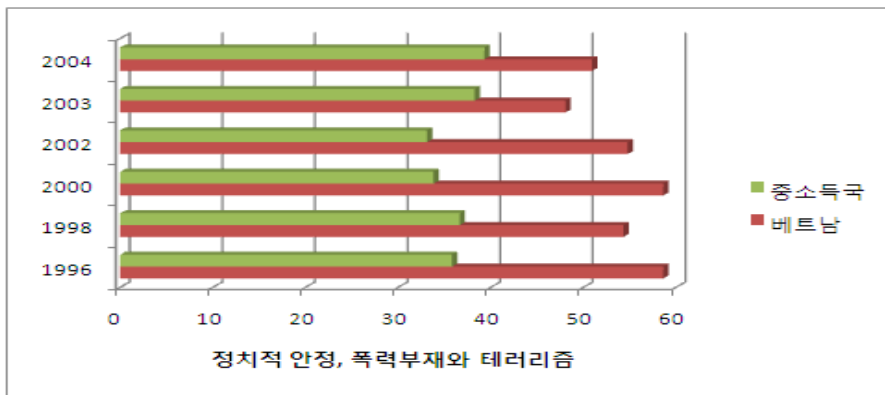
베트남에 대한 국제기구들의 이러한 곳 거버넌스 정책들이 실제 곳 거버넌스 향상에도 영향을 미쳤는지를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 세계은행이 발표한 세계 거버넌스 지수(WGI)를 통하여 추이를 살펴보기로 한다. 위의 <그림 V-15>는 세계은행의 WGI 통계데이터를 근거로 구성하였으며, 각 지표의 값은 -2.5에서 2.5점 까지 분포되며, -2.5가 가장 낮은 값이고 2.5가 가장 높은 값이다.

위 그림을 보면, 우선 베트남의 정치적 안정과 폭력부재, 테러리즘 부분이 다른 영역들 보다 월등히 높은 점수를 가진 것으로 나타난다. 베트남은 정치적 참여나 절차적 민주주의가 부재한 사회주의 국가이지만 정치적으로 상당히 안정되어 있음을 알 수 있다. 그러나 1997년 농민시위 등은 정치적 안정에 영향을 미쳐 1998년 정치적 안정 지표가 나빠졌음을 알 수 있다. 이러한 도전은 베트남 공산당 독재를 위협할 정도는 아니어서 당국의 통제와 규제 강화로 정치적 안정을 회복하였다. 그러나 2000년 이후 또다시 농민폭동, 소수종족 시위가 지속되면서 사회가 소란스러웠으며, 당 지도부의 개혁과 진출에도 종교 활동, 정치적 다원화 요구가 묵살되고 통제되는 경향은 지속되었다. 2003년 정치적 안정 지표가 최악인 것은 이런 사회상황을 반영한 것으로 보여 진다. 그럼에도 불구하고 베트남의 정치적

안정성은 상당히 높은 편이다. 정치적 안정에 대한 하위 중소득국 평균과 베트남을 비교한 아래 <그림V-16> 그래프를 보면 1996-2004년 전(全) 시기 베트남의 평균이 월등히 높게 나타났다. 이 시기 베트남에서 사회적 갈등이 폭발하였음에도 갈등 양상이 폭력적, 무력갈등, 정치테러, 정적살해와 같이 극단적 형태로 치닫지 않았으며, 외부적으로 전쟁이나 무력갈등 같이 안보에 위협이 되지 않아 정치적 안정에 부정적 영향을 미치지 않았던 것으로 보인다.

하지만 이 시기 베트남 정치적 안정에 국제기구들이 긴밀한 역할을 하였다고 보이지는 않지만 경제성장, 경제개혁, 빈곤감소, 교육, 건강을 위한 사회개발 프로그램들은 사회 안전을 위하는 것으로 지역 간, 빈부 간 격차를 감소시키는데 영향을 미친다. 정치적 안정성, 무폭력과 경제성장간에는 유의미한 관계가 있다는 실증적 연구 결과<sup>493)</sup>를 보더라도 경제성장과 사회 안전을 위한 국제기구들의 지원 활동은 정치적 안정성에 기여했다고 볼 수 있다. 따라서 이런 지원은 베트남의 정치적 안정 뿐 아니라 사회적 자본형성에도 도움을 주어 경제개혁 가속화를 위한 자본도입을 용이하게 하였다는 점에서 기여한 역할이 있다고 보여 진다.

<그림 V-16> 베트남과 하위 중소득국 정치적 안정, 폭력의 부재와 테러리즘 비교 ( 1996-2004)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성.

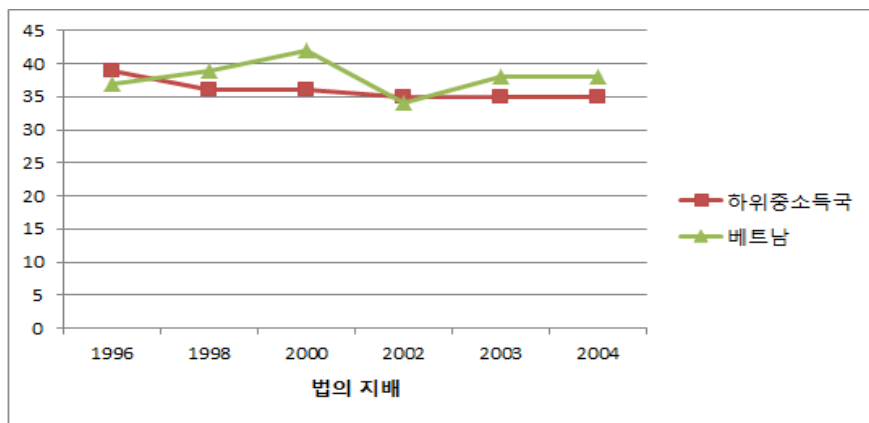
493) Kim P. Huynh, Jacho-Chavez and T.David, "Growth and governance: A nonparametric analysis," *Journal of Comparative Economics*, 37(1), 2009.



\* 이 자료는 백분위수 순위(percentile rank)를 표시한 것으로 점수분포는 0-100이며, 100에 가까울수록 안정성이 높은 것이다.

다음은 거버넌스 지수 중 법의 지배 부분이다. 이시기 베트남 법의 지배 부분은 정치적 안정 다음으로 높은 점수대를 보이고 있으며, 2002년을 제외하고 기간 내내 다른 영역보다 높은 점수대를 유지하고 있었다. 이것은 90년대부터 공산당 지도부가 법과 체도를 강조하면서 이런 개혁을 위한 노력을 해온 점, 국제기구들의 법제도 개혁을 위한 조언과 프로젝트 등이 합쳐져서 높은 점수를 유지한 것으로 보인다. 베트남 정부와 국제기구의 이러한 노력은 법의 지배와 정부의 효과성 영역이 다른 거버넌스 부문보다 상위 순위를 유지하게 하였다. 이것은 위의 <그림 V-15>에서도 확인할 수 있다. 또한 베트남의 법의지배와 정부의 효과성 정도는 중소득 국가 평균과 비교하여도 양호한 편으로 아래 <그림 V-17>과 <그림 V-18>을 보면 알 수 있다.

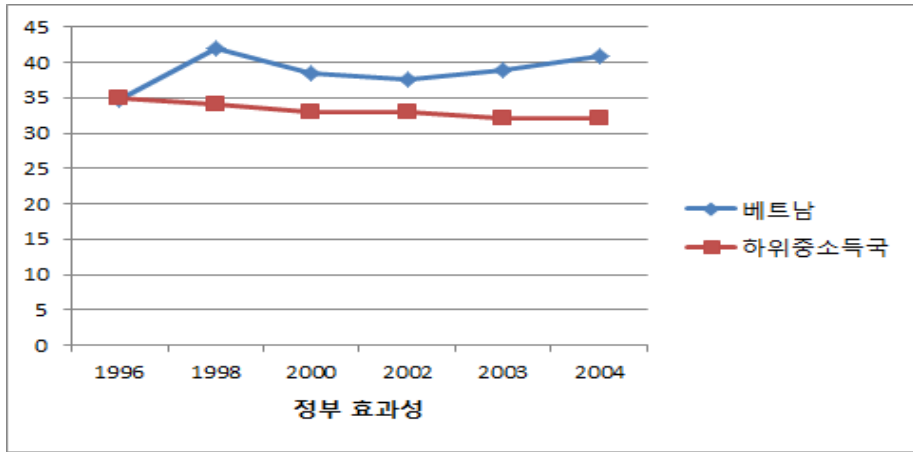
< 그림 V-17> 베트남과 하위 중소득국의 법의지배 비교( 1996-2004)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성.

\* 이 자료는 백분위수 순위(percentile rank)를 표시한 것으로 점수분포는 0-100이며, 100이 가장 높은 점수이다.

< 그림 V-18 > 베트남과 하위 중소득국의 정부효과성 비교( 1996-2004)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성.

\* 이 자료는 백분위수 순위(percentile rank)를 표시한 것으로 점수분포는 0-100이며, 100이 가장 높은 점수이다.

1996년에는 법의 지배와 정부의 효과성<sup>494)</sup> 부분이 하위 중소득국 평균과 비교해 베트남이 낮았거나 거의 비슷한 수준 이었다. 그러나 1996년 이후 베트남의 지수는 지속적으로 향상 되었고 특히 정부 효과성 부분의 향상 정도가 더 컸음을 도표를 통해 확인할 수 있다. 하지만 2002년 베트남 법의 지배 부문 지표는 급속히 나빠져 하위 중소득 국가 평균과 거의 동등해졌다. 하지만 정부의 효과성 부문은 지수가 하락하였던 2002년에도 하위 중소득 국가 평균보다 높게 나타났다. 하위 중소득 국가들의 정부효과성 평균이 조금씩 더 하락하고 있었지만 베트남은 2002년 이후 지수가 호전되어 하위중소득국과 차이를 보이고 있었다.

494) 정부효과성은 개념적으로 정부가 정책을 결정하고 집행하는 능력을 평가하는 것이지만 WGI 저자들의 고백에 의하면 실제 측정항목이 경제정책을 운용하는데 있어 정부의 능력을 평가하는데 한정되어 있다는 것이다. 즉 얼마나 관료들이 투자결정을 빨리하는지를 평가해 점수화 한다든지, 예산 및 재정정책 운용능력을 평가하는 항목을 중심으로 정부효과성을 산출하게 되어 있다는 것이다. 이러한 점은 이 데이터가 가지는 한계로서 이런 문제를 극복할 새로운 거버넌스 지표가 필요하다는 비판을 받고 있다. ( 김은주, “거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로,” p.159.)

2002년 거버넌스 지수 하락은 법의지배와 정부효과성외에도 정치적 안정, 표현의 자유와 책임성 부분에서도 보였다. 이것은 앞서 언급한 2001년 소수종족 시위에 대한 탄압적 대응, 종교단체에 대한 억압정책, 2002년 들어 반체제인사들에 대한 통제와 대응을 강화하였던 일련의 정치사회적 상황에 의해 지수가 영향을 받은 것으로 보여 진다.

위의 <그림 V-15>를 보면 표현의 자유와 책임성 부분 상황이 모든 거버넌스의 영역 중 가장 열악한 것으로 나타난다. 이 부분에는 사회주의체제 베트남이 가장 민감하게 생각하는 정치체제 문제 즉 정치적 다원화, 정치참여와 같은 정치적 수준과 인권 존중, 정치지도자의 책임성강화를 위한 요구와 같은 헌법적 수준의 굿 거버넌스 활동이 포함된다. 하지만 사회주의 베트남에서 국제기구가 이러한 굿 거버넌스 활동을 펼치기 어려운 것은 당연한 일이었다. 지원을 한다 해도 간접적 방식으로 우회하거나 다른 정책지원 패키지를 통해 간접, 압력의 형태로 지원되어 지원규모나 횟수 등 지원자체가 적을 수밖에 없었다. 따라서 이 영역에 대한 국제기구들의 굿 거버넌스 활동 부진은 사회주의 국가의 특성에서 오는 열악함과 더불어 표현의 자유와 책임성 부진에 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

베트남 표현의 자유와 책임성 부분 열악함은 하위 중소득 국가 평균과 비교한 아래<그림 V-19>에서도 명확하게 드러난다. 다른 거버넌스 영역들에서 베트남이 하위 중소득 국가 평균을 초과 하였던 것과 달리 이 부분에서는 하위중소득국과 상당한 격차를 보이고 있다.

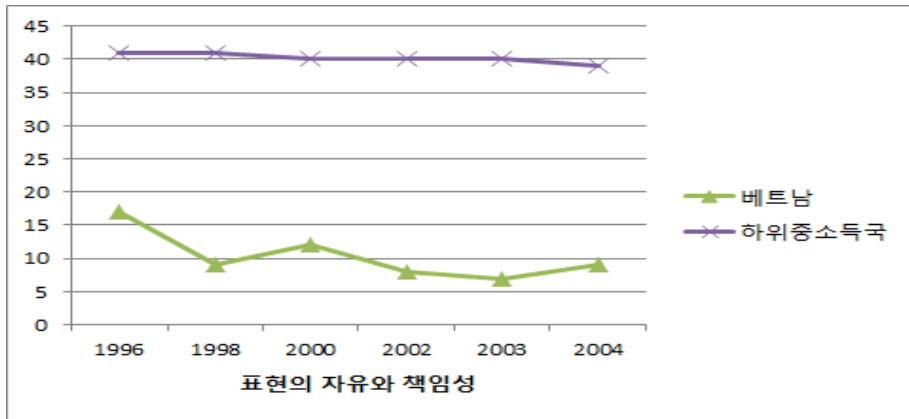
실제로도 이시기 베트남의 기본 인권과 시민권 침해사례가 많았으며 특히 소수종족에 대한 침해는 더욱 심하였다.<sup>495)</sup> 공식적으로 종교집단을 용인하였지만 실상은 선택적으로 1999년 국회에서 까오다이(Cao Dai)에 대해서만 활동의 자유를 승인하였다. 중앙고원의

---

495) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2003:Vietnam Country Report," p.5.  
<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

개신교는 억압하였고 베트남 불교연합은 금지하였으며, 가톨릭 교회는 국가가 차별대우를 하는 등 1992년 헌법에서 언급한 종교의 자유가 강하게 제한되고 있었다.

<그림 V-19>베트남과 하위 중소득국의 표현의 자유와 책임성 비교 (1996-2004)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성.

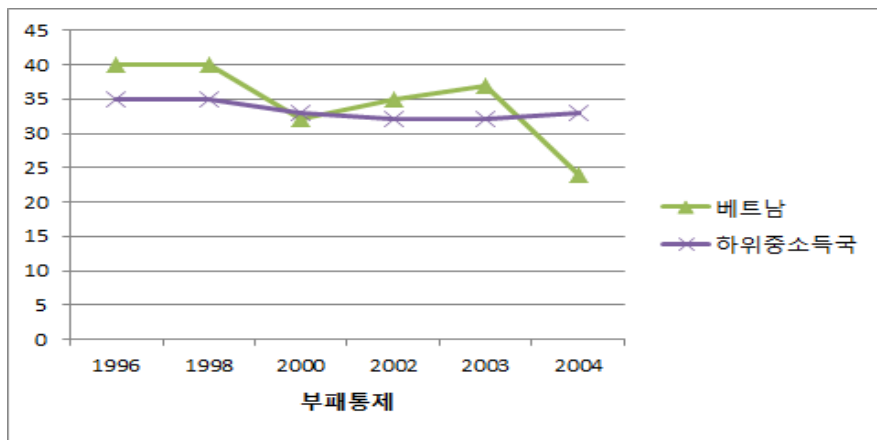
\* 이 자료는 백분위수 순위(percentile rank)를 표시한 것으로 점수분포는 0-100이며, 100이 가장 높은 점수이다.

하지만 굿 거버넌스 정치적 수준의 문제 중 부패는 경우가 조금 달랐다. 부패 부분은 민감한 정치적 영역이면서 동시에 행정적, 공공 정책적 수준의 문제로 국민들로부터 공산당의 신뢰회복과 정당성과 연결된 문제로서 최우선으로 척결해야할 과제였다. 하지만 생활밀착형 부패에서 관료유착의 권력형 부패에 이르기까지 종류와 상황이 너무 광범위하여 좀처럼 해결이 어려운 과제이기도 하였다. 아래 <그림 V-20>을 통해 조금씩 호전되던 부패지수가 2000년 급속히 악화되었음을 알 수 있다. 그러나 2001년 레카피우 내각 실각 이후 중도파 농득마인 서기장이 선출되면서 부패 척결의 고삐를 당겼고 이를 통해 지표가 좋아지는 듯 보였다. 그러나 2004년 들어 2000년 보다 더 급속하게 하강하는 양상을 보이고 있다.

2002년에는 120명의 공직자가 부패행위로 체포되었고, 당 중앙 감

찰위원회는 2004년 개인적 이익을 위하여 권력을 남용한 사례가 56.9%, 책임성 결여로 인한 당 규약 위반이 73.2%였다고 발표하였다.<sup>496)</sup> 하지만 대다수의 사람들은 이 수치가 빙산의 일각임을 알고 있다. 부패법과 연관된 대책들이 효과성을 가지기 위해서는 반부패 정책과 법이 더욱 일관되고 강력하게 실행되어야 하지만 이 부분이 해결되지 못하고 있는 만큼 문제는 여전하다는 것을 알고 있기 때문이다.

<그림V-20> 베트남과 하위 중소득국의 부패통제 비교(1996-2004)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성.

\* 이 자료는 백분위수 순위(percentile rank)를 표시한 것으로 점수분포는 0-100이며, 100이 가장 높은 점수이다.

부패에 관하여 가장 적극적인 국제기구는 덴마크의 DANIDA로 1997년부터 베트남의 반부패를 위한 노력을 지원하였다. 스웨덴의 SIDA, UNDP 등도 부패와 법제개혁, 공공행정개혁에 대한 지원활동을 통하여 부패척결을 돕고자 하였다. 이 시기 부패관련 원조는 국가 거버넌스 향상을 공적개발원조의 목적으로 하던 북유럽 국가들을 중심으로 이루어졌으며, 국제금융기구나 대다수 공여국들은 적극적

496) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2006: Vietnam Country Report", p.8 .  
<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

이지 않았다. 따라서 이 부분에 대한 국제기구의 지원활동도 미약하였으며 영향력 역시 크지 않았던 것이다.

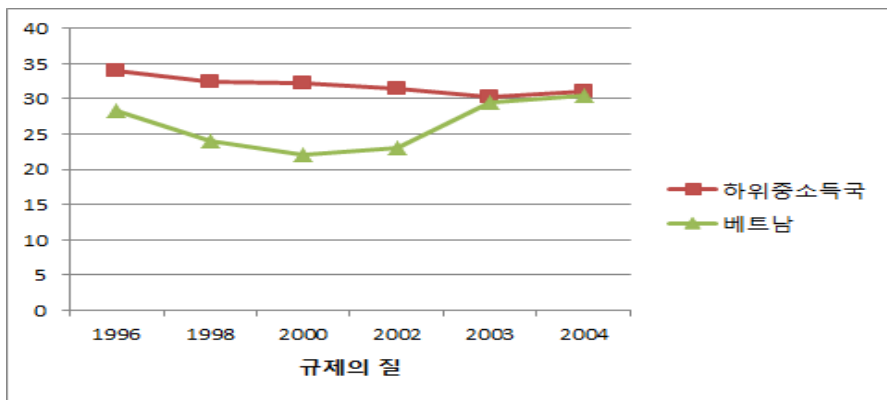
위의 <그림 V-20>을 보면, 거버넌스 지수 조사를 시작한 1996년보다 1998년 베트남의 부패통제 지수가 약간 좋아졌으나 이후 지속적으로 하락하고 있음을 볼 수 있다. 이런 현상은 향후 체제변화가 지속되는데 가장 큰 걸림돌이 될 가능성이 높음을 시사한다. 한편 1990년대 중반이후 대형 부패스캔들 등으로 베트남의 부패는 심각한 문제였음에도 하위 중소득국 평균과 비교하면 베트남의 상황이 더 나쁘지는 않다. 이것은 부패 문제가 베트남만의 문제가 아니라 개발도상국이나 저개발국에 만연한 사회문제임을 보여준다. 하지만 2004년 베트남 상황은 하위 중소득국 평균에도 미치지 못할 정도로 악화되어 그 심각성을 보여주고 있다.

다음은 규제의 질 부분으로 위의 <그림 V-15>을 보면, 규제의 질 부분 역시 국제기구들이 행정개혁이나 경제개혁을 위한 정책지원을 해왔던 것에 비하면 상당히 열악하다. WGI 규제의 질 점수는 정부가 규제를 완화하는 경우 규제능력이 높은 것으로 산출되는 구조이다. 높은 점수를 위해서는 정부가 규제를 완화해야하지만 베트남 공산당은 여전히 국영기업 부문이 국가경제를 주도해야한다는 생각을 가지고 있었다. 따라서 규제 문제에 대한 국제금융기구들의 조언이나 가이드라인에서 베트남은 상당한 자율성을 가졌으며, 그 결과 이 부분 거버넌스 지수가 취약하였던 것이다. 하지만 경제체제변화를 통해 경제성장을 지속해야하는 베트남 지도부는 외국인 직접투자 유치 등을 위해서라도 필요한 규제의 질 개선을 계속 미루기는 어려울 것으로 보인다. 하지만 어느 수준까지를 적절한 수준으로 볼 것인가 등 규제의 질과 관련한 문제가 베트남 지도부의 딜레마임에는 틀림이 없다.

국제기구들은 규제의 질과 관련한 활동을 1990년대까지 크게 진행하지 않았다. 스웨덴 SIDA, 세계은행, IMF, 아시아개발은행과 같은 국제금융기구들은 2000년대 들어 베트남의 금융 및 세계개혁, 은행업무 지원 프로젝트를 통하여 경제관련 법제개혁 활동을 진행하였다. 아래 <그림 V-21>을 보면 1996년 이후 하락하고 있던 규제

의 질 지표가 2000년대 이후 조금씩 좋아져서 2003년 베트남의 다른 거버넌스 지표들과 큰 차이가 나지 않는 수준으로 향상되었다. 그렇지만 베트남 규제품질 지표는 하위 중소득국가들 평균과 비교하여도 낮은 수준이었고, 2003년 이후에서야 하위중소득국 평균과 유사해졌다. 이런 현상은 2000년대 이후 진행하였던 국제기구들의 경제법제 관련 프로젝트들이 성과를 보였다는 점과 세계경제체제에 편입해야하였던 베트남이 규제완화를 결정 할 수밖에 없었던 상황과 맞물리면서 나타난 것으로 보여 진다.

<그림V-21>베트남과 하위중소득국 규제품질 비교 (1996-2004)



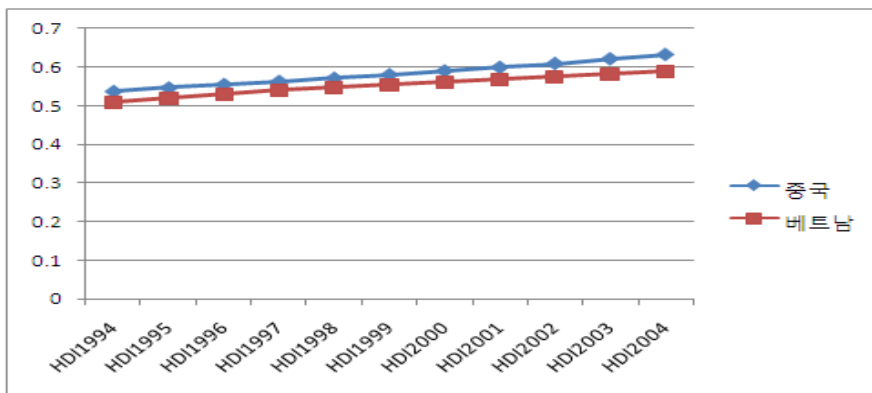
출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성.

\* 이 자료는 백분위수 순위(percentile rank)를 표시한 것으로 점수분포는 0-100이며, 100이 가장 높은 점수이다.

한편 도이 머이 2기 동안 굿 거버넌스의 공공정책 수준에 집중되어 진행되었던 국제기구들의 원조가 베트남의 경제사회적 성장에 긍정적 영향을 미쳤음은 인간개발지수에서도 확인된다. 아래 <그림 V-22>를 보면 베트남의 인간개발 지수가 도이머이 1기 보다 향상되었으며, 도이머이 2기 내내 꾸준한 상승을 보이고 있다. 중국과 베트남의 인간개발 지수 비교 시에도 양국 규모의 차이를 본다면 상당한 차이를 예상할 수 있지만 실제로는 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이것만으로도 베트남 인간개발지수는 상당히 양호하다고 평가할 수 있을 것이다. 사실 1994년 베트남은 1인당 GNP가 725달러 이

하로 저소득 국가였지만 인간개발 지수는 중위국에 속하였고, 2000년 중위 인간개발(Medium Human Development) 국가 평균 지수가 0.528일 때 베트남이 0.563으로 나타났다. 베트남의 인간개발지수는 전 시기에 걸쳐 평균보다 높은 수준이었다. 이런 결과를 전적으로 국제기구의 영향으로 볼 수는 없지만, 베트남이 국제기구 활동에 개방적이었으며 공여국의 정책을 잘 받아들인 모범 수원국으로 평가받았던 점 등을 고려한다면 베트남의 빠른 사회적 개발과 성장에서 국제기구들의 역할이 분명 있다고 보여 진다.

<그림 V-22 > 베트남과 중국의 HDI 지수 비교 (1994-2004)



출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>

## 2) 대외관계의 영향

1989년 베트남이 외교관계를 가진 비 공산권 국가는 23개국에 불과하였으나 1996년 163개국으로 늘어났다.<sup>497)</sup> 비 공산권 국가와의 외교관계 확대는 1990년대 이후 베트남의 대외정책 다변화 방침에 의한 것이었고, 이런 대외정책의 변화로 과거 적대적이던 미국, 중국, 태국과의 관계가 개선되는 등 대외관계의 놀라운 진전이 있었

497) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2003: Vietnam Country Report," p.16.

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.



다. 1994년 미국의 대 베트남 금수조치 해제, 1995년 미국과의 국교 정상화 수립, 아세안 회원국으로 가입, 1996년 AFTA 회원자격 취득, 1998년 아세안 +3 정상회담 하노이 개최 등은 베트남 대외정책의 성과이면서 동시에 체제변화 이후 세계 경제로의 편입을 시도하려던 베트남의 노력이었다. 이렇듯 정책변화를 통한 대외활동은 국제사회에서 베트남의 위상강화를 가져와 체제변화의 내부요인에도 긍정적 영향을 미치는 등 베트남 체제변화에 기여하였다.

특히 베트남에 미치는 영향이 컸던 중국과의 관계는 영토분쟁 등으로 매우 불안하였다. 하지만 사회주의 우방국으로 중국과의 당 대당 교차 방문 등의 활동을 통한 관계공고화는 화약고나 마찬가지로 영토분쟁에 안정을 가져왔다. 또한 국경지역 경제 활성화에도 도움을 주어 중국과 베트남 양국 모두의 경제개혁 가속화에 긍정적인 영향으로 작용하였다.

한편 베트남 지배엘리트 내부에는 국제사회로 급속하게 동화되는 베트남의 대외활동에 대해 비판과 우려를 나타내는 사람들이 있었다. 이들은 베트남의 이러한 대외활동이 베트남 내 외부행위자의 역할을 증대시켜 베트남 공산당 지배에 위협이 되는 정치조직을 확산하고 정치조직의 영향력 증대에 기여한다고 생각하였다. 이런 의견에 따라 베트남은 직접적인 대외활동보다는 아세안과 같은 포괄적인 조직을 통하여 위임하는 형태를 취하기도 하였다.

그러나 베트남과 국제NGO들의 관계는 사정이 좀 다른 경우로 1991-2000년 베트남에서 활동하고 있는 외국 NGO는 약 500개 정도였으며 이 기구들이 공여한 원조금액은 6억2천4백만 달러에 달하였다. 또한 국제신용평가사 대부분은 베트남 정부의 구조개혁 실행여부를 참고로 하여 2002년 평가등급을 향상시켰는데, 등급향상 근거는 2000년 외국인 투자법을 개혁하고, 국제공여기구들과 베트남이 문제없이 협력을 이어나가는 점 등을 고려한 결과였다.<sup>498)</sup> 이런 등

---

498) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2003:Vietnam Country Report," p16.  
<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

급향상 조치는 다시 순환하여 외국투자자의 증가, 국제기구들의 능동적 지원을 늘이는 효과를 가지고 있었다. 따라서 베트남의 일부 지배엘리트의 우려에도 불구하고 베트남의 국제사회로 동화되는 대외활동과 국제NGO들을 비롯한 국제기구들의 대 베트남 활동이 체제변화에 긍정적인 영향을 미쳤으며 향후 경제개혁을 위한 유리한 조건을 마련하고 있었다. 그럼에도 불구하고 이시기 당 지도부의 우려에서 엿 볼 수 있는 문제가 베트남 대외정책의 딜레마이기도 하였다.

### 3. 전반적 평가

본격적으로 체제가 변화되던 도이며이 2기의 체제변화 영향요인을 평가하면 이전 시기와 동일하게 경제적 요인이 가장 직접적이고 우선적인 요인으로 볼 수 있다. 안정을 찾아가던 베트남 경제상황은 90년대 이후 보수적 지배엘리트들이 당을 장악하고 체제변화에 관심을 두지 않으면서 경제상황은 악화되었다. 또한 아시아 경제위기 여파 같은 경제적 요인이 다시 지배엘리트간의 충돌을 야기하면서 경제적 요인은 정치적 요인을 주도하면서 체제변화의 직접적인 영향이 되었던 것이다. 또한 도이며이 이후 시민사회의 변화라는 사회적 요인은 공산당과 지배엘리트의 변화를 요구하는 압력으로 작용하면서 체제변화에 영향을 미쳤다. 즉 사회적 요인이 정치적 요인에 영향을 미치는 역할을 하였던 것이다.

이 시기 외부요인으로 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책 중 경제개혁, 경제성장과 관련된 공공 정책적 수준 지원의 경우, 베트남 경제지표의 변화에 직접적인 영향을 미쳤다는 점에서 직접적 영향요인으로 볼 수 있다. 다른 거버넌스 영역의 지원정책 경우 지원활동 내용과 지표들의 변화추이를 통해 정책이 변화에 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 하지만 이런 거버넌스 지표변화가 진정 국제기구들의 굿 거버넌스 정책에 의한 것인가에 대해 의문을 제기한다면 다양한 변수들의 통제가 불가능한 본 논문의 특성상 이것을 증명하기는 어렵다. 이런 국제기구들의 굿 거버넌스의 헌법적, 정치적, 행정적 수

준의 정책들은 베트남 체제변화에 직접적일 수도 혹은 간접적인 영향력 일 수도 있다. 하지만 이미 설명하였듯이 다양한 형태의 국제기구들의 접근과 지원활동은 베트남 체제변화 지속을 위한 기반을 마련하였다는 점에서 분명 상당한 영향력을 발휘하고 있다.

외부요인으로 대외관계는 체제변화 진전에 긍정적인 영향을 미친 요인이다. 도이머이 1기 소련과 같은 영향력을 가진 요인이 이시기에는 존재하지 않았지만, 베트남을 둘러싼 주변 국가들과의 관계, 이런 관계들을 통한 베트남의 위상변화 등이 경제개혁을 위한 자본 확보에 중요한 국제신용평가 등급 향상 등에 영향을 미치는 등 체제변화에 긍정적인 역할을 한 것으로 드러났다. 또한 미국과의 무역협정, 중국과의 관계개선을 통한 경제협력 증가 등은 경제체제변화에 직접적으로 영향을 미치고 있었다. 따라서 이시기 대외관계는 베트남 체제변화의 중요한 영향요인이었다.

## 제 6장 사회주의 시장경제 2기 : 도이머이 3기(2005-2015)체제변화 요인과 평가

### 제1절 내부 요인

#### 1. 정치적 요인 : 당-국가체제 변화와 법제도 발전

##### 1) 10차·11차 당 대회와 지도부 변화

2006년 베트남 10차 당 대회는 1986년 전면개혁인 도이머이 개혁 정책 채택 20주년을 맞아 정책의 성과와 역사적 의미를 평가하는 자리이면서 향후발전 전략을 수립하는 것이 목표였다. 따라서 10차 당 대회는 시작 전부터 정치적 변화들이 일어났으며 그중 두드러진 것은 정보의 공개와 투명성 증진이었다. 한 예로 당 대회에 보고될 정치보고를 작성함에 있어, 2006년 2월3일부터 국민들에게 초안이 공개되어 1개월 동안 의견을 접수받았으며, 토론에 부쳐지기도 하였다. 또한 많은 인사들이 언론과 인터뷰 등을 통해 의견을 피력하고 당에 대한 건설적인 비판이 행해졌다. 이런 비판자 중 레당조아인은 정치국의 비공개회의에서 당이 권력에만 집착하고 당원들은 부패하고 낭비적이며 빈부격차는 더욱 심화되고 있으며 부정이 도처에 만연해지는 현실을 비판하였다. 이런 현실은 일당지배의 정치체제가 비효율적이고 시장경제의 어두운 면과 결합하면서 발생하였으며 이것이 주변국보다 베트남의 경제실적을 부진하게 하는 이유라고 보았다.<sup>499)</sup> 이러한 비판이 이어지면서 당 지도부가 당, 정치국의 지도력 문제를 인정하면서 10차 당 대회에서는 당내 민주화 강화, 사회의 다원화 확대를 통한 정치적 변화를 예상하기도 하였다.

10차 공산당 대회에서는 “베트남 국민들이 건설하는 사회는 국민들이 풍요롭고 국가는 부강하고 사회는 공평, 민주, 진보된 사회이

499) 이한우, “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당 대회 결과분석,” 『신아세아』, 14(1), 2007, p.101.

며 국민들이 나라의 주인이 되고, 경제는 높은 발전을 하는데 현대적인 생산기술을 보유하고 있고, 생산능력과 어울리는 생산관계를 형성하고 있다. 종족의 주체성을 함양시키고 문화를 향상시킨다. 사람들이 압박과 불평등에서 해방되어 편안하고 행복한 삶을 영위하도록 모든 면을 발전시킨다. 베트남 공동체 속에서 각 종족들이 평등, 단결, 진보를 위해 상호 협력한다. 또한 베트남은 세계의 여러 나라들과 우호와 발전을 위한 협력관계를 키운다”라고 결의하였다. 또한 “베트남은 사회주의를 지향하는 시장경제를 발전시켜야하고 공업화, 현대화를 촉진시키기 위해 종족적 주체성을 가지고 선진적인 문화를 조화시켜 사회의 기본적인 사상으로 만들어야 한다. 또 국민의 민주화, 종족대단결, 국민을 위한 법치국가를 건설한다. 국가의 안전과 국방을 담보하면서 국제적 경제에 적극적이고 능동적으로 참여해야 한다.”<sup>500)</sup>라고 결의하여 정치적 다원화는 언급되지 않았다.

10차 당 대회에는 1176명의 대표가 참석하였고 160명의 당 중앙위원이 선출되었다. 당 중앙위는 처음으로 자기추천 후보가 가능하도록 하였고 2명의 후보가 나왔으나 당선되지는 못하였다. 또한 당 중앙위는 정위원외 후보위원 21명을 선출하면서 전체 위원이 181명이 되었다. 후보위원 제도는 1991년 7차 당 대회에서 폐지되었다가 10차에서 부활한 것이었다. 위원들의 출신 배경은 중앙정부 출신이 과거 49명에서 41명으로 줄었고, 중앙당 직무 전임자와 지방출신 위원은 9차 19명에서 27명으로 증가하였다. 중앙당 출신의 증가는 당의 신뢰하락에 당 강화로 대응하려는 의도로 보인다. 한편 신임위원 비율은 이전 42%에서 50.6%로 높아졌고, 지방과 군부출신의 비율도 높아졌다. 이러한 국방,公安계통 출신 인원의 강화는 당과 정부 신뢰약화와 부정부패 척결 요구에 대한 조치로 보여 진다. 한편 10차 당 대회에서는 6명의 장관이 당 중앙위원 선출에 탈락하는 이례적인 사건이 발생하였다. 교육부, 보건부 장관 탈락의 경우는 공공정책 영역 관리가 제대로 이루어지지 않은 것에 대한 문책성 탈락으로 보인다.<sup>501)</sup>

500) Do Hoai Nam, “베트남에서 경제 도이머이에 대한 일반문제,” p.86.

501) David Koh, “Leadership Change at The 10th Congress of The Vietnamese

10차 당 대회 정치국은 14명 중 8명이 퇴진하고 6명이 연임하면서 큰 폭의 변화가 있었다. 퇴임자는 대부분 고령자였으며, 정치국원 선출의 나이제한으로 젊은 지도자들의 일선진출이 가능해졌다. 특히 50대 남부 기술관료 출신 국가주석 및 수장 내정은 베트남 정부가 추진해온 사회주의 시장경제노선을 지속하면서 사회전반의 부정부패척결을 위한 법률, 행정정비 및 공직자 자질개선 등 정치경제 개혁의 속도를 가속화시키겠다는 의지였다.<sup>502)</sup>

10차 당 대회의 혁신적 변화 중에는 당서기장의 선거과정이 있다. 과거 당 서기장 선출은 당 중앙위가 정치국원 가운데 추천한 후보 1명을 대상으로 신임투표로 선출하였다. 하지만 10차 당 대회에서는 당 대회 대표자들의 의견을 반영하는 사전 조사를 통해 후보자를 추천하였고, 당 중앙위는 당 대회가 추천한 당서기장 후보를 공개하고 투표로 선출하였다. 당 대회에서 추천된 후보는 4명으로 농득마인이 선두였고 다음이 응우옌민 쩌엣, 응우옌 푸 쫑 순이었다. 2006년 5월 25일 10차 당 중앙위 1차 회의에서 진행된 서기장 선출은 후보자 응우옌 민찌엣이 당의 전통에 따라 경쟁하지 않겠다며 자진 사퇴하면서 농득마인에 대한 신임투표로 진행되었다.<sup>503)</sup> 하지만 당 서기장 선출과정에서 복수후보의 인정은 당내 민주화가 갖는 상징성 차원에서 의미가 있다.

또 다른 변화로는 당 조례 개정으로 공산당원을 규정하는 헌법 제1조의 “공산당원은 … 노동에 참여하여야 하며 착취는 없다”는 구절에서 “착취는 없다”라는 부분이 삭제되었다. 그리고 베트남 공산당 법 제4조에서 공산당 가입 관련하여 조직이나 사업체가 공산당에 가입하기 위해 더 많은 조건을 추가하여 자격요건을 강화하였다. 또한 9차 당 대회까지 금지되던 당원의 개인기업 활동이 10차에 와서 법령개정으로 당원의 개인기업 경영이 용인되었다. 사업의 규모를 규정하지는 않았으나 허용범위는 공산당 규약과 국가의 법과 정

---

Communist Party,”*Asian Survey*, 48(4), 2008, pp.662-663.

502)이운범, “베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로,” 『한국베트남학회』, 8, 2007,p.86.

503)David Koh,“Leadership Change at The 10th Congress of The Vietnamese Communist Party,” p.665.

책에 위배되지 않는 범위라고 정하였다.<sup>504)</sup> 이러한 변화는 공산당이 더 이상 노동자, 농민, 지식인을 대표하는 조직이 아니라 전 국민을 대표하는 조직으로 규정 된 것이며, 공산당원들의 편법적 경제활동을 더 이상 도외시할 수 없어 나온 결과였던 것이다.

한편 10차 당 대회에서는 최고위 권력구조 중 당 서기장과 국가 주석을 단일화 하여 국가권력 행사의 효율성을 높이자는 의견과 당 서기장을 비롯해 정치국 위원 선발을 당 대회에서 선출하자는 의견도 제출되었으나 실현되지 못하였다.<sup>505)</sup>

하지만 의사결정 방식에서는 과거 정치국에 의해 사전 의사결정이 진행되던 것과 달리 10차 당 대회기간 중에는 당 중앙위에서 결정되는 사안들이 있었으며, 결과도 정치국 등이 바라던 바대로 도출되지 않는 일도 발생하였다. 예를 들면 정치국 당 중앙위 정 위원 160명 후보 25명, 정치국 15-17명, 비서국 위원 11명 선발의견에 대해 당 중앙위 후보위원이 21명, 정치국원 14명 비서국 위원 8명으로 선출되었던 점, 당 서기장 후보 관련 사항도 사전에 결정되지 못하고 당 대회 진행 중 당 중앙위에서 결정된 점을 들 수 있다.

그러나 2011년 11차 당 대회전에는 10차와 달리 자기비판, 체제비판자들의 논설이 부각되지 않았다. 2011년 1월 개최된 11차 당 대회에서는 1377명 대표가 참석하였고, 베트남의 현 발전단계를 10차 대회에 이어 여전히 “사회주의 과도기”로 설정하고 과도기 주요임무로 경제발전, 핵심과제는 공업화, 현대화 추구, 사회주의 지향 시장경제 건설을 주장하였다. 그리고 정치사회적으로 사회주의적 민주를 요구하였는데 이는 모든 국가권력이 인민에 속하며 당과 국가의 모든 정책, 노선은 인민의 이익을 위하여 실현되는 것으로 설명하였다. 대외적으로는 각 국가들과의 관계 확대를 강조하나 사회주의 체제 안보에 대한 우려로 ‘평화적 전복’음모 표현을 사용하여 외부의 적들이 민주, 인권으로 위장하여 사회주의체제를 전복시키려 하니 대

---

504)이운범, “베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로,” pp.70-71.

505)이한우, “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당 대회 결과분석,” p.89.

외전략은 공업화, 현대화를 강력히 추진하여 유리한 평화적 환경을 견지해야 한다고 주장하였다.<sup>506)</sup> 따라서 11차 당 대회에서는 사회주의 노선 고수와 공산당 일당지배체제 유지를 재확인함으로써 다당제를 통한 정치변화 가능성은 처음부터 일축하였던 것이다.

11차 당 대회는 당 중앙위 정 위원 175명, 후보위원 25명을 선출하여 10차 보다 위원들이 증가하였다. 당 중앙위원 구성은 중앙정부 소속인원은 약간 감소했으나 국회소속 인원이 대폭 증가하여 국회의 입지강화와 역할 증가 현상을 알 수 있다. 지방 당 및 인민위원회 출신 인원의 수가 특히 증가하였는데 이는 과거부터 꾸준히 증가해 오던 현상으로 당의 분권화 현상에 기인하는 것으로 보인다. 11차 당 대회에서 정치국원은 14명 선출되었고 6명이 사임하고 신임은 5명이었다. 정치국원 출신은 북부6명, 중부4명, 남부4명으로 10기의 남부 편중과 달리 북부편중 현상을 보였으나 2013년 추가 선임자가 모두 남부출신으로 북부 6명, 남부 6명의 균형이 맞춰졌다.<sup>507)</sup> 11차 당 대회 정치국원의 권력구도는 북부출신 응우옌 푸쑹과 남부출신 응우옌편중 계열로 분류되는 인사들이 대다수였으며 쓰언편상 계열은 소수였다.

11차 당 대회에서는 극적인 변화도 없었고, 10차보다 오히려 당내 민주화수준은 후퇴한 듯이 보였다. 그러나 각 지방에서 개최된 당 지부대표 대회에서 각급 당위원회 서기를 직접선거를 통해 선출하는 실험이 진행되어 지방수준의 당내 민주화를 확대하려는 시도가 있었다. 이것은 중앙권력의 분권화나 당내 민주화 차원에서 매우 의미 있는 사례로 볼 수 있다. 다음은 ‘붉은 씨앗’으로 불리는 전 현직 당 지도자들의 자녀5명이 당 중앙위 정 위원, 후보위원에 선출되기도 하였다.<sup>508)</sup> 이런 현상은 중국의 전 현직 고위층자녀집단인 태

---

506)이한우, “베트남에서 점진적 개혁의 지속: 제11차 공산당대회 결과 분석,” 『동남아시아 연구』, 21(3), 2011, pp.113-114.

507)2013년 추가 선임된 정치국원은 응우옌 티엔 난 과 여성인 응우옌 티 킴 응안이었다.

이한우, “베트남에서 점진적 개혁의 지속: 제11차 공산당대회 결과 분석,” p.119.;p.121.

508)농득마인의 아들 농꾸옥뚜언(Nong Quoc Tuan), 응우옌꺼타익의 아들 팜빈민(Pham Binh Minh)은 정위원에, 응우옌 편중의 아들 응우옌 타인응이(Mguyen



자당이 중앙정치권력에서 하나의 과별을 형성하는 것처럼 베트남에서도 권력 세습현상이 진행됨을 의미하였다. 중국 경우 태자당에 대한 국민들의 시선이 부정적임에서 알 수 있듯이 베트남의 이런 변화 역시 결코 긍정적이라 할 수 없다.

또 다른 변화로 개인당원이 당 중앙위원으로 자신을 후보로 추천하는 것이 허용되었다는 것이다. 11차에서 자천후보자가 1명 있었으나 당선되지는 못하였다. 또한 당 중앙위 후보자 명단 기재방식이 과거 지도자의 서열에 따른 작성에서 11차에 와서 알파벳순서로 기재하였다는 점, 1996년 처음 여성정치국원이 탄생한 이후 11기 정치국에서 두 번째 여성 정치국원 똥 티퐁이 선출되었다는 점<sup>509)</sup>과 2013년 응우옌 티 킴응안이 정치국원으로 추가 선임되면서 여성 정치국원이 유례없이 2명이나 배출되었다는 사실은 긍정적인 정치변화였다. 여성의 최고위직 진출은 여성인재의 역할을 키우려는 국가 전략의 일환이었다. 한편 11차 당 대회에서는 마침내 자본가의 입당을 허용하였는데, 10차 당 대회에서는 기존 공산당원의 사업은 허용하였으나 당원이 아닌 자본가가 입당 할 수는 없었다.<sup>510)</sup> 그러나 11차 당 대회에서는 이런 부분을 개선하는 법령을 개정하였다.

2011년 이후 베트남 권력 지도부에서 눈에 띄는 현상은 대표성의 이동이다. 먼저, 당 서기장의 위상이 공식적인 체제의 제도적 제약에서 상대적으로 자유로운 수상의 위상보다 하락하였다는 것이다. 거기다 정부의 부정부패 척결의지가 맞물리면서 정부 고위공직자도 파면할 수 있는 권한을 가지는 등 수상의 권한이 어느 때 보다 강화되었다. 실질권력이 국가주석, 수상에 집중되는 경향이 커지고, 지속된다면 당-국가체제에도 변화 즉 당의 위상약화, 국가 강화라는 변화가 일어날 가능성이 높아 질 것으로 보인다. 또한 국가주석과

---

Thanh Nghi), 응우옌신흥의 조카 쩌씨타인(Tran Sy Thanh) 와 퇴임한 정치국원 응우옌 반찌(Nguyen Van Chi)의 아들은 각각 후보위원에 선출되었다.

이한우, “베트남에서 점진적 개혁의 지속: 제11차 공산당대회 결과 분석,” pp.130-131.

509)David Koh, “Vietnam A Glass Half Full or Half Empty?,” *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp.363-364.

510)David Koh, “Vietnam A Glass Half Full or Half Empty?,” p.367.

수상이 모두 남부출신인 점 등으로 개혁파의 입지 역시 더욱 강화될 것이다. 다음은 전쟁 시기 지도자들이 주로 중부지역에서 배출된 것과 달리 중부 베트남의 지역적 대표성도 약화되었다. 이는 전쟁이후 중부의 지리적 중요성이 약화되면서 중부출신 지도자의 선출이 어려워지면서 일어난 일이었다. 또한 외교부의 대표성 약화 현상은 외교부 장관이 정치국원에 선임되지 못하는 것으로 나타났다.<sup>511)</sup> 베트남 권력관계 변화와 함께 베트남의 경제, 사회적 상황변화, 중국의 위상강화문제 등이 베트남 국내정치적 변화를 유도 하고 있었던 것이다.

## 2) 국회의원 선거와 국가조직변화

2007년 5월 12대 국회의원 선거에서는 876명의 후보자 중 493명이 당선되었다. 이중 공산당원은 449명(91%)으로 과거 89.7%보다 당선율이 조금 높았다. 자기추천 후보자는 11대 13명에서 30명으로 증가하였으나 당선자는 1명으로 오히려 줄어들었으며, 비공산당원 역시 감소하였다.<sup>512)</sup> 12대 선거에서 정부는 당원이 아닌 일반대중의 정치참여를 강조하였지만 실제로는 비당원 국회의원이 줄어들었던 것이다. 이것은 조국전선이 주도하는 입후보 선발과정에 정부의 영향력이 작용하였을 가능성이 높기 때문으로 보여 진다. 여성의원의 수도 11대 136명보다 12대 들어 127명(26%)으로 줄어들었다. 하지만 후보자는 290명 33.1%였으며, 여성의원의 비율은 아시아지역에서는 가장 높은 수치였다. 이것은 베트남이 여성의원 비율 33%를 국가목표로 상정함으로써 가능한 일이었다. 한편 과거 약 150% 비율을 보이던 국회의원 입후보자 비율이 12대 국회에서는 170%를 넘어 과거 보다 증가하였다.<sup>513)</sup>

511)Adam Fforde, "Vietnam in 2011: Question of Domestic Sovereignty," *Asian Survey*, 52(1), 2012, p.178. :p.185.

512)이윤범, "베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로," p.75.

513)이한우, "베트남 제12대 국회의원 선거와 정부조직 개편," 『동아시아브리프』, 2(3), 2007, p.85.

12대 국회의원의 구성은 초선 345명, 재선 139명, 대졸학력 소지자 309명, 대졸이상 학력자 164명이었다. 또한 중앙정부 지명 후보자가 153명, 지방정부 지명자가 340명이었으며 11대 국회와 비교해 기업인, 군부 및 경찰출신 의원의 수는 감소하였으나 국가관료 및 정치사회단체 출신 의원수가 전반적으로 증가세를 보였다.<sup>514)</sup>

2007년 7월에 열린 12대 국회 첫 번째 회기에서는 국회조직 및 정부조직이 개편되었는데, 과거 11대의 7개 위원회가 총9개의 전문 위원회로 확대 개편되었다. 이는 국회업무를 전문화하고 그 역할을 강화하려는 정책의 일환이었으며, 이런 국회전문화를 위해 12대에서는 전임의원 비율도 과거보다 두 배로 증가시키는 조치를 취하였다. 한편 5년의 국회임기를 12대에만 4년으로 조정하고, 지방 인민회의 임기도 2년으로 연장하여 2011년 모두 선거를 시행하는 안건을 제출하기도 하였다. 이것은 선거비용을 줄이고 업무효율성을 위하여 취해진 조치였다.<sup>515)</sup>

12대 국회는 전 시기 선출된 응우옌 민 쩌엣 국가주석, 응우옌 락 중 수상, 응우옌 푸 쯡 국회의장과 3명의 부수상( 응우옌 신 흥, 팜 짜키엠(외교부장관겸직), 쯤응 빈 쯡)을 변동 없이 재선임하였다. 국가주석 응우옌 민 쩌엣과 수상 응우옌 락 중의 선출은 철저한 지역 안배에 의한 인사정책을 단행하던 베트남에서 최고위직 2개에서 남부출신자가 발탁되는 유례없는 사건이었다. 정부조직은 26개 부처 및 위원회로 구성된 중앙정부 조직을 22개로 축소하였다. 또한 과거보다 부수상 2명을 추가 임명하였고, 22개 부처 중 12개 부처 장관은 연임시키고 10개 부처에 대해 신임장관을 임명하였다. 2006년 구성된 정부내각에는 정치국원이 수상, 3명의 부수상, 국방장관,公安 부장으로 6명으로 개각이전 4명보다 많아졌다. 또한 2007년 부수상이 5명으로 확대되면서 상임부수상, 경제담당, 외무담당, 문화 사회 문제 담당, 중앙 반부패추진위원회로 나뉘어져 역할을 하게 하였다.<sup>516)</sup> 이러한 개편으로 행정부 권한이 증대되었으며, 정부와 당의

514)이윤범,“베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로,”p.76.

515)이한우,“베트남 제12대 국회의원 선거와 정부조직 개편,”p.86.

강력한 경제개혁 의지를 보여주는 것이었다.

2011년 5월 실시된 13대 국회의원 선거에는 827명이 입후보하고 496명이 당선되었다. 중앙정부 지명의 입후보자는 22%, 지방성에서 지명한 입후보자는 76.2%였다. 비당원 후보자는 117명 (14.1%)이었고 당 추천 없이 입후보한 자천후보자도 15명 출마하였다. 지식인, 퇴임 고위 관료들은 이러한 자천 후보자들이 많이 선출되어야 국가가 온전히 제 역할을 할 수 있다고 주장하기도 하였는데, 13대에는 당선자가 4명으로 역대 최고의 당선율이었다. 비공산당원도 42명 당선되어 자천후보, 비공산당원의 당선율이 증가하였는데 이는 다원화에 대한 사회요구를 체제 내 변화를 통해 부응하려는 시도로 보여 지기도 한다. 그 외 여성의원 입후보자가 31.4%, 소수종족 후보자는 16.1%였다.<sup>517)</sup> 13대 국회의원 당선자의 학력을 보면 전체 496명 중 491명이 대학 이상의 학력을 소지하였다. 이런 현상은 9대 국회부터 시작된 것으로 12대 국회에서는 대졸이상 학력자가 95%를 넘었고 13대에서도 이 추세는 지속되었다.<sup>518)</sup> 이것은 국회의 위상강화와 더불어 전문 인력에 대한 요구가 높아지면서 일어난 현상으로 지속될 것으로 보여 진다.

한편 국회 역할과 관련하여서는 11대 이후 국가적 우선순위에 의해 국회 영향력과 활동이 증가되었다. 정부를 비판하는 의원이 늘고, 정부정책의 실패를 비판하고 대책 마련을 요구하는 등 국회본연의 기능을 찾아가고 있다. 응우옌 푸쑹 당 서기장은 13대 국회 개막식 발언에서도 이런 국회의 기능강화를 강조하고 있다. 즉 새 국회는 조직과 작동방식에서 새로워질 것이며, 국가의 법체계를 개선하고, 92년 헌법을 새로운 맥락에서 적합하게 개정하여 국회의 감시역할을 강화하고 국제관계 활성화에 국회가 중점을 둘 것이라는 것이다.<sup>519)</sup>

---

516)이윤범, “베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로,”p.84.

517)David Koh, “Vietnam A Glass Half Full or Half Empty?,”pp.368-369.

518)전경옥 외, 『한국국회의 제3세계 지원방안 : 입법조사기능을 중심으로』, p.51.

519)“National Assembly session opens ,” *VietNam News* ,22. July.2011. 검색일 2015.2.28.

실제 1992년 헌법이 국회가 독립적이고 국가운영과 활동을 감시하는 최고기관으로 역할을 강화할 수 있도록 해주었지만 90년대의 감시와 모니터링 활동은 정규화 되지 못하였고 실제 정부활동에 영향을 주기에는 어려움이 많았다. 그러나 2001년 국회조직법, 2003년 국회감시활동에 관한 법이 통과되면서 이런 활동이 증가하고 관료들에 질의하고 보고받을 권한도 생겨났다. 2006년 12대 국회에서는 이런 감시와 모니터링 활동이 확대되었고 고위관료에 대한 TV청문회도 가능하게 되었다. 12대 국회가 감시와 모니터링 체계화, 제도화에 목표를 두었다면 13대 국회는 아젠다가 진전 될 수 있도록 추진하는 것이었다. 하지만 실제 국회의 주어진 구조와 실행력으로 정부의 법 실행을 감시하는 것은 여전히 어려운 일이었다.<sup>520)</sup>

2011년 7월 개최된 국회에서는 국내 정치의 안정화를 위해 다당제 및 정치적 다원화 요구를 불허하는 입장을 지속하였으나 소수종족, 종교 활동에 대해서는 적절히 대응하고, 조국전선 활동 강화, 국회 청원제도 활성화를 통해 정치 이외의 부분에서 다원화 요구를 수용하는 방향으로 나아갔다. 베트남 지도부는 국가주석에 쓰언 락상(Truong Tan Sang), 수상에는 응우옌 락 쉘을 연임하였다. 새 내각은 12대 5명이던 부수상을 4명으로 임명하고, 정부부처는 22개 부처를 그대로 유지하였다. 하지만 장관 개각의 폭은 상당히 커서 신임 16명, 연임 6명에 그쳤다. 연령대는 수상을 포함하여 3명이 60대, 나머지는 전부 50대였으며, 최연소는 48세로 총리실 장관인 부 득 남(Vu Duc Nam)이었다.<sup>521)</sup> 새 내각은 응우옌 락 쉘 수장 측근들이 중요 부처 장관으로 임명되었으며, 차관의 승진발탁 비중이 높았다. 이는 전임 정권의 정책을 계승, 안정적 개혁을 추진하고자하는 의지를 보여준 것으로 보인다.<sup>522)</sup> 한편 13대에서도 국가주석과 수상은 모두 남부 출신으로 선출되었다. 이러한 남부출신 최고지도부 발탁은 2000년대 후반이후 성장 동력을 잃어가고 빈약한 효율성과 부패

520)The Asia Foundation,“Toward More Effective Government Oversight by the National Assembly of Vietnam,” 2013.1.23,pp.1-2. <http://asiafoundation.org/publications/pdf/1180> 검색일 2015.2.28.

521)“제13대 새정부 내각명단 발표,” 『베트남투데이』,2011.8.3.

522)호치민무역관, 『KOTRA국가정보: 베트남』, 서울: KOTRA, 2013,p.3.

로부터 정실자본주의(crony capitalism)에 이르기까지 여러 곳에서 문제가 발생하고 있는 베트남 현실에 대한 위기의식에 의한 것으로 경제개혁을 지속하겠다는 의지의 표현으로 보여 진다.

한편 연임된 응우옌 쩐 중 수상은 12대부터 정부조직 구성에서 업무 분업을 위한 노력을 많이 하였다. 특히 각료들의 업무 분업을 통해 책임소재를 명확히 하고, 부수상과 부처 장관 및 다른 정부 각료들 간의 업무 중첩을 지양하고자 하였으며, 효율적인 국가관리 업무 실행을 위해 적합한 부처로 기능을 이전하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 업무분리가 분명치 않고, 실제 업무와 부합되지 않거나 심지어 각 부처 간 기능, 임무, 심사권 및 책임 등이 중첩되는 문제가 일어났다. 따라서 응우옌 쩐 중 수상은 13대 들어 더욱 정부, 수상 및 각 주무부처 장관의 임무를 명확히 하고 중앙정부에서 각급 인민위원회에 이르기까지 국가행정의 일관성과 소통의 한계를 극복하기 위한 방안을 제시하고자 하였다.<sup>523)</sup>

12대와 13대국회 전체를 볼 때 가장 눈에 띄는 변화는 국회의 위상강화였다. 베트남은 정부 감시업무를 위해 국회 위원회를 강화시키고, 의원선출에서 경쟁과 역할의 전문성을 증가시켜 국회를 변화시키려 하였던 것이다. 또한 국회의원 선거에서 후보자와 당선자간 경쟁률을 지속적으로 높여온 점, 전임 국회의원의 수를 증가시킨 점 등은 국회 강화를 위한 노력의 일환이었다.<sup>524)</sup>

### 3) 법·제도의 변화

2006년 10차 당 대회에서는 여론 수렴의 제도적 장치, 당내 의사결정방식, 최고지도자 선출방식 등 발전적 제도적 변화가 일어났다. 이러한 변화를 통해 참여와 이의제기의 폭도 상당히 확대되었다. 사실상 베트남은 여전히 일당독재의 강성권위주의 또는 포괄적 억압

523)서원석·임정빈, 『행정환경과 정부특성 연구 VI:베트남』, 서울: 한국행정연구원, 2013, pp.61-62.

524)Edmund Malesky, Paul Schuler and Anh Tran, "Vietnam Familiar Patterns and New Development Ahead of the 11th Party Congress," *Southeast Asian Affairs*, 2011, pp.345-348.

체제였지만 당 대회과정에서 보여준 정보 공개 등 이러한 변화는 국민들의 요구에 부응하려는 노력으로 보여 졌다. 그러나 이런 일련의 과정은 당 정치국의 기술적 통제에 의한 조정으로 이런 표면적 변화를 정치발전으로 보기 어렵다는 입장도 있다. 한편 거의 변화가 없었던 11차 당 대회시기 큰 의미를 둘 수 있는 변화는 지방의 당 지부 대표회의에서 진행된 당 위원회 비서에 대한 직접선거를 들 수 있다. 전국 10개성의 일부에서 진행된 실험적 시도이기는 했지만 지방 수준의 당내 민주화 확대 노력의 일환으로 장차 중앙 급으로의 확대 가능성을 염두에 둔다면 상당한 의미를 가지는 일이었다.

이 시기 다른 주요한 제도적 변화로 주요 공직자에 대한 신임투표 실시를 들 수 있다. 2012년 11월 베트남 국회에서 2013년부터 매년 신임투표 실시를 결정하였는데, 2013년 6월10일 제13기 베트남 국회 5차 회기에서 주요공직자 47명에 대해 처음으로 실행되었다. 규정상 고위공직자가 국회의원의 2/3 이상 낮은 신임표를 받거나 2년 연속 국회의원 절반이상으로부터 낮은 신임표를 받게 되면 해임 안투표를 실시하게 된다. 2013년 투표에서는 응우옌 쩌 응 총리가 비교적 낮은 신임도를 보였지만 국회의원 2/3이상 신임을 확보하는 데는 성공하였다.<sup>525)</sup> 이러한 신임투표 제도는 당과 정부 지도층 사이에 확산되는 부패와 이기주의, 무책임 체질 등에 대한 위기감 때문에 도입하게 되었다.<sup>526)</sup> 이런 신임투표는 고위 공직자의 투명성과 책임성을 높이며, 기강을 수립하는 방안이면서 의회정치 발전이란 측면에서 상징적 의미가 있다.

한편 이시기의 가장 큰 법적 변화를 보면, 2001년 이후 12년 만에 진행된 2013년의 헌법 개정으로 전체회의에서 97.59%의 찬성으로 통과되었다. 개헌의 주요내용은 공산당이 정치와 경제운동을 주도하는 것으로 기존의 사회주의 노선 고수를 천명한 것이었다. 전체 11개조 120개항의 개정헌법은 2014년 1월1일부터 시행되었는데, “당이

525)호치민무역관, 『KOTRA국가정보: 베트남』, pp.3-4.

526)“베트남 국회, 첫 신임투표 실시,” 『kyodo news』, 2013.6.11.

[http://www.47news.jp/korean/international\\_diplomacy/2013/06/068049.html](http://www.47news.jp/korean/international_diplomacy/2013/06/068049.html)

검색일 2015.3.1

국가와 사회의 중심세력”임을 재확인 하였다.<sup>527)</sup> 또한 헌법에는 당에 대한 군의 충성을 강조하는 내용, 사회경제발전을 위해 토지사용권을 철회 할 수 있는 근거를 담았으며, 공산당의 국가운영계획과 전당대회, 당 중앙위원회, 정치국 결의사항의 이행을 다짐하는 내용도 포함하고 있었다. 특히 이번 개정에서는 인권과 기본권에 관한 장을 현행 5장에서 2장으로 이동시켜 인권존중을 강조하였지만 국가의 방위나 안전보장, 사회치안 등의 이유로 필요하다면 법에 의해 인권을 제한할 수 있다는 규정과 국익을 침해하는 인권운동은 용인하지 않는다는 규정을 추가로 포함하여 사실상의 인권부문은 후퇴하였다. 이러한 인권의 제한 규정, 공산당에 대한 군의 충성의무 내용은 체제유지를 위해 규정이 강화된 부분이었다.<sup>528)</sup>

베트남의 헌법 개정은 개헌기초위원회 구성을 통해 국회, 재계, 시민단체, 해외동포 등 각계각층의 의견을 수렴하는 작업을 통하였다. 하지만 이런 과정에 비하면 너무나 실망스러운 결과였고 특히 개혁파들은 2013년 초만 해도 공공부문이 국가경제에서 ‘주도적 역할’을 한다는 구절을 삭제하여 부패가 만연하고 비생산적인 국영기업을 해체할 것이라는 기대를 가지고 있어 더욱 그러하였다. 또한 헌법개정위원회에 베트남 국가명칭을 ‘베트남 사회주의 공화국’에서 ‘베트남 민주공화국’으로 변경하는 안이 제출되기도 하였으나 국호유지가 결정되었다.<sup>529)</sup> 이렇듯 개정헌법은 사회 내 변화 요구 기류와는 달리 사회주의 체제 수호, 일당독재 체제유지를 강화 방향이었다.

행정과 관련하여 2012년 6월 20일 13대 국회 3차 회기에서 행정위반처리법이 통과되어 7월1일부터 효력이 발생하였다. 이것은 행정관리에서 질서와 기강유지를 위해 마련되었지만 집행을 위한 하위시행령이 없어 실효에 한계가 있었다. 그러나 그동안 인민위원회 위원장의 행정법리 적용 심사와 결정 심사권을 인민법원으로 이전하

527) “베트남 국회 , 12년만에 헌법 전격개정,” 『연합뉴스』, 2013.11.28.

528) 김재영, “베트남 변화기대 깨고 공산당과 국영기업 역할 그대로인 개정헌법승인,” 『뉴시스』, 2013.11.28.

529) 정지현, “베트남 국가명칭에서 사회주의 삭제검토,” 『아세안투데이』, 2013.4.17.



었다는 점, 그리고 개인과 조직의 행정위반에 대한 해명권 규정을 신설하여 행정 처리를 받는 사람이 본인의 권리와 이익을 보호받을 기회를 제도적으로 마련하였다는 점 등은 매우 중요한 사항들이었다.<sup>530)</sup>

또한 1995년 제정된 베트남 민법이 베트남 경제와 사회가 발전함에 따라 많은 한계점들이 노정되면서 개정이 불가피해지면서 2005년 민법개정이 이루어졌다. 개정민법은 사법의 일반법으로서 역할을 목표로 하였으며, 모든 계약에 대해서는 민법전의 계약에 관한 규정의 적용을 받도록 하였다. 또한 민사적 법률관계에 대한 국가개입이 축소되고, 사적 자치의 원칙 내지 계약의 자유가 확대되었다. 95년 민법이 가진 강한 행위규범 내지 윤리 규범적 색채도 완화되었다. 그리고 담보법을 통일하고, 지적재산권, 기술이전 관련 규정들을 대부분 민법에서 삭제하여 특별법으로 이전하거나 섭외적 요소를 가진 민사관계로서 주로 국제사법 준거법에 관한 규정을 정비하여 내용을 새롭게 하였다.<sup>531)</sup>

또 다른 법적 변화 중 하나는 부패관련 법안이었다. 2006년 10차 당 대회를 앞두고 발생하였던 PMU 18(Project Management Unit 18)<sup>532)</sup> 같은 대형부패사건에서 알 수 있듯이 부패문제는 공산당의 치적을 훼손하여 지도력에 위협을 가해 정통성의 위기를 맞을 수도 있는 심각한 문제였다. 이런 위기의식에서 베트남 공산당은 2003년 유엔반부패 협약과 2004년 마닐라 아태 반부패행동계획에 참여하였고, 2009년 6월에는 유엔의 반부패협약을 승인하였다. 이런 대외적인 활동과 함께 내부적으로는 1998년의 반부패 법안과 반낭비, 절약

---

530) 서원석·임정빈, 『행정환경과 정부특성 연구 VI:베트남』, pp.54-56.

531) 권오승, 김대인, 이상현, 『베트남의 체제전환과 법』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2013, pp.138-139.

532) PMU 18(Project Management Unit 18) 사건은 교통부 산하기관인 PMU 18 책임자 부이떠엔중 국장이 일본이 제공한 공적개발원(ODA)에서 70억여 원을 유용하여 축구도박 및 감사원등 사정기관의 유력자들에게 뇌물로 제공하고, 외제승용차를 구입 고위공직자들에게 무료로 대여한 부정부패 사건이었다. 이 사건으로 교통부 차관이 구속되고 당 중앙위의 실력자 다오딩빙 교통부 장관이 해임되었으며, 부정부패 연루설에 자유롭지 못했던 쩌 득 르엉 국가주석과 판반카이 수상이 명예퇴진 명목으로 물러나는 계기가 되었다. (이강우, “도이머이 시대 베트남의 부패와 반부패,” 『동남아 연구』, 17(2), 2008, p.127.)

시행 법안을 2005년 부패방지법과 반낭비, 절약시행법으로 격상하였고 2006년 6월1일부터 효력이 발생하였다. 기존 법안이 부패관련자 처벌에 중점을 두었다면 새 법안은 부패를 방지하는 차원에 무게를 두고 있었다. 정부기관 활동의 투명성, 공직자 윤리규정, 업무보직 변경, 재산 공개와 같이 부패행위 기회자체를 줄이는 방향으로 유도하고자 하였다.<sup>533)</sup> 또한 10차 당 중앙위 3차 회의에서 결의된 ‘반부패와 낭비에 대한 당의 지도강화’에 관한 의결(04-NQ/TW)을 2006년 8월21일 공포하기도 하였다.<sup>534)</sup>

2007년 6월12일에는 부패방지를 위하여 부패에 관련되기 쉬운 관리들의 보직을 정기적으로 순회시키는 조치를 단행하였다. 이런 보직 순환정책은 사실 1997년 농민시위 이후 고위 관료들에 대한 비판이 일면서 관료들의 지방근무와 한곳의 장기근무로 인해 발생하는 청탁과 부패를 줄이려는 목적으로 2002년 공공행정개혁 차원에서 시행되었다. 2003년 4월까지 이 정책으로 중앙행정부, 성행정부에서 순환된 관료는 1010명 정도였으며 고위직도 42명이나 되었다. 그러나 이 정책은 고위직과 정치국에는 적용되지 않았으며, 간부들의 순환이 세력권 경쟁, 당 인사조직위원회와의 다툼을 야기하여 차관급 이상의 경우 당 국가조직 내부의 9개 기구의 승인을 받게 하였다.<sup>535)</sup> 이것은 커다란 재정적 이익이 걸린 보직일 경우 서로 다른 파들 간의 합의와 논의 없이는 순환이 불가능함을 의미하는 것이었다.

그러나 2007년 베트남 정부는 세관, 금융, 검열, 재정, 회계, 세금, 교통, 경제경찰, 이민, 시장통제, 수출입, 허가 관련 부서 보직에 대해 순환 조치를 단행하였다. 관리직이 아니거나, 인민위원회와 정부부처, 정부기관단체, 지역단위의 정치사회단체, 국영경제단체나 기업 종사자들도 순환 대상이라고 발표하였다. 순회기간은 전문직 종사자 3년, 국민과 단체에 직접적인 이해관계가 있는 공무원은 2년이였다.<sup>536)</sup>

533) 이강우, “도이머이 시대 베트남의 부패와 반부패,” p.139.

534) 서원석·임정빈, 『행정환경과 정부특성 연구 VI:베트남』, p.90.

535) David Koh, “Vietnam’s Recent Political Development,” pp.49-50.

베트남 정부는 이러한 정책들과 함께 관료부패 원인이 낮은 봉급 수준에 있다고 보고 2005년 공무원 급여를 20% 인상하기도 하였다. 이에 대해 전문가들은 베트남 공무원과 국영기업체 임직원 급여수준은 민간부문보다 최고 5배나 많거나 복지혜택, 실질적 부업기회 등을 고려할 때 정책실효성이 없다고 보았다. 즉 베트남 공무원의 부정부패는 저임금에 따른 생계형 부패라고 보기 어렵다는 것이다.<sup>537)</sup>

베트남 당국의 다양한 부패척결을 위한 노력에도 실제 부패행위는 수그러들 기미가 없다. 베트남 공산당은 관료주의, 부패행위 및 예산낭비와 연관된 중간급 이상 공무원 간부와 당원의 정치, 사상 및 윤리상실 상태도 심각하다고 보고 있으며, 가장 급박한 문제 중 하나는 부패문제라고 지적하였다. 이를 해결하지 못한다면 당의 지도역할과 정치제도의 존망도 위협받게 될 것으로 보고 있으며, 국민들 역시 공공행정 부문 내부의 부패상황은 경고수준으로 보는 것이 사실이다.

한편 응우옌 쩌응 수상은 국민의 생활과 수출, 기업 활동에 저해 요소가 되는 제도를 개정하거나 폐기하고자 하였고 이에 따라 2007년부터 2010년까지 국가 운영분야에 개혁절차를 간소화하는 계획으로 2007년 1월 수상결의 30조를 발의하고 승인하였다. 이러한 행정절차 개혁은 국내외 기업들의 사업 환경을 향상시키기 위한 것으로 제도개혁, 행정기구개편, 관료들의 서비스 질 향상 그리고 공공재정 확보 등을 핵심 개혁내용으로 보았다. 정부기구의 구조변경도 추진하였는데 정부기관이 담당하던 임무를 대폭 비정부기구, 사회사업 기관으로 이관하여 정부 공식기구들이 축소되기도 하였다.<sup>538)</sup>

---

536) 이윤범, “베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로,” p.79.

537) 이강우, “도이머이 시대 베트남의 부패와 반부패,” pp.141-142.

538) 이윤범, “베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로,” pp.77-78.

## 2.경제적 요인 : 느려진 경제개혁 속도

### 1) 10차 당 대회 전후 베트남 경제

미국과의 무역정상화 이후 2005년까지 베트남 경제는 세계시장에 진입하기 위한 준비기로 시장경제체제가 안정화되는 시기였다. 2006년 11월에는 WTO에 가입하고 동년12월에는 미국으로부터 항구적 정상무역관계(PNTR)지위를 부여받음으로 베트남 경제는 한 단계 더 성장하는 발판을 마련하였다.<sup>539)</sup>

2006년 4월의 10차 당 대회에서는 도이머이 정책 20년의 성과를 평가하면서, 이후 연 7%의 높은 성장 기조를 지속적으로 유지하고 2020년 베트남을 현대적 산업국가로 바꾸기 위한 발전방향을 제시하였다. 구체적으로 연평균 경제성장률은 8% 이상, 2010년 GDP 규모는 2000년의 두 배, 1인당 GDP는 2005년 말 현재 640달러에서 1100달러 수준으로의 증가를 목표로 하였다. 따라서 실제 2006년 경제개혁에서 국영기업의 민영화에 박차를 가하고 사영기업을 장려하였다. 1990년대 약6천개의 국영기업이 약 2400개로 감소하였고 2001년 새 기업법 시행으로 사영기업은 급속히 증가하였다.<sup>540)</sup> 또한 1987년 처음 제정된 외국인 투자법이 2000년 4차 개정되어 시행되다가 새로운 투자법이 2006년 제정되었다. 이법은 기존의 외국인 투자법과 1998년 제정된 국내투자 장려법을 통합하여 외국투자자와 국내투자자 모두에게 적용하였다. 이법은 외국계 기업에 대한 규제 완화를 통해 투자 자율화조치를 입법화하여 내국기업과의 불평등을 상당부분 해소하였다. 그럼에도 내국인 투자자와 차별이 있으며, 불분명하게 규정된 부분이 존재한다는 평가를 받기도 하였다.<sup>541)</sup> 베트남 경제체제는 10차 당 대회에서도 여전히 ‘사회주의 지향의 다 부문 경제체제’로 선언하였다. 국유경제, 집체경제, 개인소유경제, 국

539)임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한경제개발계획 수립방안: 베트남 사례를 중심으로』, p.63.

540)이한우, “베트남의 선거제도와 국회 구성의 변화,” p.86.

541)권오승, 김대인, 이상현, 『베트남의 체제전환과 법』, p.183.

가자본경제, 외국투자경제와 같이 다양한 소유형태, 다양한 경제성분을 포함하지만 공유제도의 중요한 역할, 경제에서 국가가 갖는 중요한 역할 부분은 변경하지 않았던 것이다.<sup>542)</sup>

2005-2007년 베트남 경제는 연 8%의 성장률을 보이면서 1990년대 후반 동아시아 경제위기의 영향에서 완전히 벗어나는 듯이 보였다. 또한 경제의 소유구조는 국유경제부문의 감소폭이 커져 국내총생산에서 차지하는 비율이 2009년에는 35%로 줄어들었다. 아래 <표 VI-1>을 보면 비 국유부문은 90년대 후반 50%를 웃돌던 것에서 감소하여 약46% 정도에서 현상유지를 하고 있었으나, 외국인 투자부문 비중은 지속적으로 증가하였다. 공업생산량 경우 국유부문의 비중은 더욱 큰 폭으로 감소하여, 1990년대 약 50% 이상의 비중이 2005년 25.1% 2008년 18.5%로 급속히 줄었다. 반면 사유부문은 지속적으로 증가하여 2005년 이후 30%대를 넘어섰다. 외국인 투자부문까지 합치면 공업부문에서 비 국유 부문 비중은 2000년 64%에서 2008년 82%로 급속한 증가세를 보여 공업부문에서 사유경제의 절대적 비중을 확인할 수 있다.

부문별 산업구조 농림수산업의 GDP 비중이 90년대 초까지 약 40%로 증가하였으나, 이후 지속적인 감소세를 보여 2009년 20.9%까지 하락하였다. 공업건설부문은 1992년부터 증가되기 시작하여 2009년 40%의 비중을 차지하고 있었다. 서비스 부문은 1990년대 초 이미 40% 가까운 비중을 차지하였으나 2005년 이후 38% 선을 유지하고 있었다.<sup>543)</sup>

한편 외국인 직접투자의 경우 1997년 아시아 경제위기 이전 시기가 첫 번째 물결이었다면 2006년 두 번째 물결이 일면서 약 70억 달러의 투자가 약속되었다. 2006년 말 아시아 개발은행, 세계은행 등도 44억 5천만 달러의 원조를 약속하였다. 더불어 베트남이 2006년 말 WTO에 가입하는 등 경제적인 면에서 이 시기에는 큰 성공을 거두고 있었다. 그러나 세계은행의 사업하기 좋은 나라 조사에서는 조사대상국 175개국 중 104위로 전년도 98위에서 6단계나 떨어

542)Doh Tien Sam, “베트남과 중국의 15년 관계회고와 전망,” p.87.

543)이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, pp.196-197.

졌다. 이런 하락은 다른 경쟁국들의 발빠른 추월과 더불어 베트남의 규제개혁 속도가 느린데 원인이 있었다. 즉 부채비율이 높은 국영기업에 대한 베트남의 민영화 프로그램 등에서 문제가 발생하였기 때문이었다.<sup>544)</sup> 거대 국영기업의 효율성문제, 정실자본주의 등의 문제와 높은 인플레이션, 예산적자, 외환보유고 하락, 회계와 통화정책의 관리문제, 높은 실업과 부진한 상업 활동 등 심각한 문제들이 드러나고 있었던 것이다.

<표 VI-1> 베트남의 소유형태별 GDP 비중(%)과 소유형태별 공업생산량 비중 단위 (%)

소유형태별 GDP 비중	2005	2006	2007	2008	2009	
국유	38.4	37.4	36.0	35.5	35.1	
비국유	45.6	45.6	46.1	46.0	46.5	
외국인투자부문	16.0	17.0	18.0	18.4	18.3	
소유형태별 공업생산량 비중	2005	2006	2007	2008	2009	
국유	25.1	22.4	20.0	18.5		
비국유	합계	31.2	33.4	35.4	37.1	
	집체	0.4	0.4	0.3	0.3	
	사유	22.7	25.5	27.7	30.0	
	가계	8.1	7.5	7.4	6.8	
혼합	-	-	-	-		
외국인투자부문	43.7	44.2	44.6	44.4		

출처: 이한우, 『베트남 경제개혁의 정치경제』, p.191; p.193. 재구성.

2008년 들어 베트남은 글로벌 위기효과와 함께 두 자리 수 인플레이션, 불안정한 거시경제를 경험하였고 2009년에는 주식거품이 폭발하였다. 베트남 지수는 2007년 3월 1170의 정점에서 2009년 2월 250 이하로 떨어졌으며, 전문가들은 600포인트 수준의 회복도 어렵다고 보았다. 이러한 문제의 원인으로 전문가들은 2007년 이후 거대 국영복합기업에 대한 정부정책에 있다고 보았다. 이런 기업들은 10%의 고용을 창출하면서 70%의 사회투자, 50%의 국가전체 투자,

544)Carlyle A. Thayer, "Vietnam The Tenth Party Congress and After," *Southeast Asian Affairs*, 2007, pp.388-389.

60%의 상업신용과 70%의 ODA를 소비하는 꼴치 덩어리였다.<sup>545)</sup> 이런 문제들로 인해 2008년 이후 베트남 경제성장률은 5-6% 초반대를 벗어나지 못하였고, 2010년 세계경제 회복세에 따라 수출 증대로 6.8%의 경제성장률을 기록하였다. 그러나 국가채무 증가, 더딘 경제성장, 상품가격과 원유가격 상승, 주요자원 상승 등의 많은 어려움에 직면하였다.<sup>546)</sup>

한편 2010년 베트남 무역적자는 126억 달러로 베트남 국내총생산의 12%에 달하였고 외환보유액도 2010년 말 136억 달러로 베트남 전체수입액의 1-2개월분에 불과하였다. 소비자 물가상승률은 11.8%를 기록하여 국민들의 불만은 커져갔고, 거대 국영기업인 베트남선박공업공사(Vinashin Business Group)가 부실경영으로 45억 달러 규모의 막대한 부채를 지고 지불유예(디폴트)를 선언한 사건으로 베트남의 국제신용등급까지 강등되는 사태가 발생하였다. 국영기업의 문제는 결코 비나신 하나만이 아니었다.

또한 급속한 물가상승으로 실질임금에 불만을 가진 노동자들의 임금인상 요구, 쟁의 돌입 사례가 증가하면서 사회불안요인이 되고 있었다. 2000년대 중반이후 노동자들의 파업발생 빈도는 계속 높아져 2011년 1분기만 220건이 발생하였다.<sup>547)</sup>

## 2) 11차 당 대회와 점진적 개혁

2011년 11차 당 대회 역시 사회주의 시장경제의 본질은 혼합소유 경제체제이며, 이런 사회주의 지향 시장경제는 국유경제가 주도적 역할을 수행하고, 국유경제와 집체경제가 국민경제의 확고한 기반을 조성하고 사유경제는 경제의 여러 동력중 하나이며 외국 투자경제도 발전하도록 장려하는 것임을 주장하였다. 이런 주장과 함께 베트남은 2020년까지 산업국가로의 비전을 제시하고 이러한 국가경제발

---

545) Quan Hoang Vuong, "Vietnam's political economy; a discussion on the 1986-2016 period," *Solvay Brussels School, CEB Working Paper*, No.14/010 2014.May, pp.10-11.

546) 호치민무역관, 『KOTRA 국가정보: 베트남』, 서울: KOTRA, 2014.p.30.

547) "Vietnam 'Strikes Rising' as Inflation Soars," *AFP*, 2011.5.17.

전을 국영기업과 집단 소유기업이 견인해야한다고 여전히 강조하고 있다.<sup>548)</sup> 경제발전의 중심점이 민간이 아닌 국가 주도임을 명확히 하고 있는 것이다.

한편 11차 당 대회에서는 10차에 이어 경제수장으로 응우옌 쩌쑤 수상의 연임이 결정되었다. 이러한 결정은 공산당의 도이 머이 정책과 개발기조 유지를 의미하는 것이었다. 사실상 국영기업 비나신 디폴트 사태, 고 인플레이션의 책임으로 수상의 퇴진을 예상하였다. 그러나 예상을 뒤엎은 결정은 응우옌 쩌쑤 수상 사임이후 뒤를 수습할 적당한 인물이 없다는 점, 동반책임으로 지도부 여러 명이 퇴진해야한다는 부담감 등이 작용한 것으로 보여 진다. 이로써 베트남은 성장위주의 경제정책은 유지하면서 고 인플레이션과 재정문제에 대해 강력히 대처할 것으로 보인다. 서방 언론들은 물가안정이 뒷받침된 동화 가치회복과 민간기업의 성장을 기대하고 있으며, 재계도 수상의 유임을 환영하였다. 특히 기존 인물들이 지도부에 남아 있어 리스크 관리가 잘 될 것을 기대하는 것이었다.<sup>549)</sup>

아래 <표 VI-2>를 보면, 2011년의 고 인플레이션 상황을 알 수 있다. 베트남 정부가 물가안정을 최우선 정책으로 정한 결과 2012년 물가상승률은 9.2%를 기록하였다. 그러나 GDP 성장률은 5.25%로 2000년 이후 최저 성장률이였다. 그러나 2013년은 약간 상승하여 5.42%였으며 물가 상승율도 당초 목표인 8%를 넘겨 6%를 기록하였다. 2014년 초까지 물가상승률은 4%대를 유지하고 있어 물가관리에는 성공하였다. 이러한 성공은 환율 및 국제 원자재 가격 상승이 제한적이었고 정부가 적극적인 경기부양 정책을 자제하고 거시경제 지표 안정화에 노력을 기울인 결과로 보여 진다. 한편 2012년의 저성장은 국내 기업의 생산성 저하와 건설 산업 분야의 느린 성장이 주요 요인으로 지목되고 있지만 2013년 성장률을 통해 경제가 회복 국면에 접어들었다는 평가를 받고 있다.

---

548) 김선환, “베트남공산당 전당대회폐막,” 『연합뉴스』, 2011.1.19.

549) “제11차 공산당전당대회 결과,” *VN Plus*, 2011.2.8.



<표 VI-2 > 베트남의 주요 경제지표 (2008-2013)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
경상GDP (억 미달러)	975	998	1107	1333	1553	1717
1인당 GDP (미 달러)	1145	1160	1273	1517	1749	1908
경제성장률 (%)	6.31	5.4	6.42	6.24	5.25	5.42
연평균 물가상승률 (%)	22.97	6.88	9.19	18.58	9.21	6.04
수출 (억 미달러)	626.9	571	722	969	1145	1322
수입 (억 미달러)	807.1	699.5	848	1067	1138	1313
외환보유고 (억 미달러)	230	168	129	140	261	313

출처: 호치민무역관, 『KOTRA국가정보:베트남』, 2014.pp.30-31.

한편 베트남은 경제성장 지속을 위한 방안으로 기존의 과도한 주 문형 생산체제를 탈피하여 R&D를 늘리고 국내외 마케팅 강화를 통해 베트남 내에서 안정적 공급체제를 수립해 글로벌 시장에 직접 부자재를 납품할 수 있도록 역량을 강화하는 전략을 준비하고 있다. 하지만 신정부가 직면한 베트남의 현실은 내부의 고물가 기조, 무역 수지 적자, 생산성 하락, 소득격차 확대 문제와 대외적으로 주요 수출시장인 미국과 유럽의 재정위기, 국제 원자재 가격 상승, 대외 개방 압력 등으로 많은 난제에 직면해있었다.<sup>550)</sup>

정부의 거시경제 상황 개선노력에도 불구하고 금융권 구조조정 및 국영기업 부문 구조개혁 부진은 중 단기 성장 동력을 약화시켜 2013년 5500개 기업이 운영을 중단하거나 폐업하였다. 이런 현상은 베트남 국내시장 수요 감소, 금융권 지원책 부재, 기업들의 낮은 생산경쟁력, 부동산 시장 경기침체 등에 기인하는 것이다.<sup>551)</sup> 베트남 정부는 법인세 납부연기 및 감면, 대출이자 감면 등 기업지원정책을

550)호치민무역관, 『KOTRA국가정보: 베트남』, 2013, pp.3-5.

551)호치민무역관, 『KOTRA국가정보: 베트남』, 2014, p.30.

펼 예정이나 근본문제가 산재된 채로 이것만으로 국내기업의 어려움을 해소하기에는 역부족으로 보여 진다. 로컬 은행의 높은 부실채권 비중, 더딘 구조조정 속도등도 걸림돌로 작용하고 있어 금융부문과 국영기업의 구조조정을 통한 효율성 제고가 시급한 과제로 보여 진다.

베트남 정부는 2014-2015년 356개 국영기업 민영화를 발표하였으나 진행이 더더 실효성이 의문이다. 하지만 외국인 직접투자는 2013년 223억 5200만 달러를 유치하여 전년 대비 36.7% 증가하였고 이는 2013년 베트남 정부의 목표치를 넘어선 것이다. 외국인 직접투자는 베트남 국내총생산의 약 20%, 전체 수출의 66.9%, 수입의 56.7%로 베트남 경제에서 절대적 비중을 차지한다.<sup>552)</sup> 따라서 외국인 투자기업의 수출확대를 통해 베트남 경제는 활력을 이어갈 것으로 예상된다.

최근 베트남의 산업구조를 보면 2013년 기준 농업, 수산업 같은 1차 산업 비중이 18.4%, 제조업비중이 35%, 서비스업 비중이 43.3%를 차지한다. 2003년 이후 제조업이 베트남 경제성장을 주도하면서 베트남의 산업생산은 지속적으로 연 15% 이상 증가하였으나 2008년 글로벌 경기침체이후 증가세가 주춤하였고, 2011년 이후 거시경제 불안정으로 수출 감소, 재고가 증가하면서 두 자리 수미만의 증가율을 보이고 있다. 한편 산업경쟁력 향상을 위한 베트남 정부의 부품소재 산업 육성은 국내부품소재 조달율 30% 미만으로 성과를 내지 못하고 있다.<sup>553)</sup> 이런 부품산업 부진에 의한 제조업 성장 지연과 글로벌 경쟁사들의 베트남 진출 가시화로 경쟁은 더욱 심화되어 베트남 경제의 고도성장을 기대하기 어려워지고 있다.<sup>554)</sup> 하지만 정부가 부품소재 산업 육성을 위한 구체적 실천계획을 모색하고 있고 일본도 베트남의 부품소재 산업 육성에 적극 참여하고 있어 이 부분에 대한 투자증가가 베트남 산업 경쟁력 향상으로 이어질 지는 지켜봐

---

552)호치민무역관, 『KOTRA국가정보: 베트남』, 2014, p.32.

553)호치민무역관, 『KOTRA국가정보: 베트남』, 2014, pp.34-35.

554)박경서, "베트남경제, 2013년 이후 회복세 보일 듯," 『친디아 저널』, 2012(4), p.62.

야 할 것이다.

2014년 세계경제포럼의 국가경쟁력 보고서에 의하면 베트남은 조 사대상국 144개국 중 68위였다. 특히 베트남은 경제성장을 위한 전략적 돌파구인 사회기반시설과 국가체제 부분에서 비교적 낮은 평가를 받아 개선책 마련이 시급하였으며, 자원사용의 효율성, 금융시장 발전 측면에서 개혁이 매우 절실 한 것으로 보고되었다. 이런 평가는 베트남의 국가경쟁력 향상 노력에도 불구하고 지역 내 다수 국가와 비교해 국가개선이 부족하였음을 의미하는 것이었다.<sup>555)</sup>

### 3. 사회적 요인 : 표출되는 사회변화 요구와 억압적 대응

#### 1) 사회통합 방식

이 시기 베트남의 사회갈등을 일으키는 요인 중 가장 큰 정부의 골칫거리는 부패문제였다. 당 간부 및 관료들의 부패가 줄지 않고, 국민들 지탄의 대상이 되면서 당, 정부 신뢰를 약화시키는 주요 요인이 되었다. 특히 경제가 성장하면서 부패는 갈수록 대형화, 조직화되어 경제 분야를 넘어 문화, 예술, 스포츠 등 전분야로 확산되는 경향을 보였다. 하위층의 부패는 주로 행정편의를 위해 공무원에 지불하는 뇌물, 선물, 개인서비스 영역에서 나타났으나 고위층 부패는 국영기업 민영화나 사회간접자본 건설 등 거대 국가 프로젝트 과정에 발생하여 점차 규모가 커졌다. 부패척결에 대한 국민적 요구로 2006년 반부패법이 발효되었으나 일반인들이 느낄만한 체감효과는 없었다.<sup>556)</sup>

베트남 공산당은 10차 당 대회 직전 이러한 관료들의 부패행위에 대해 경고하고 색출하여 처벌하기도 하였다. 부패척결이 국민의 재산과 권리를 지키는 범국민적 개혁운동임을 강조하면서 구성원 모

555) 김경돈, "2014 베트남국가 경쟁력 성적표; 아시아국가 중 평균," 『globalwindow』, 2014.9.11. <http://WWW.globalwindow.org/> 검색일 2015.1.19.

556) 이강우, "도이머이 시대 베트남의 부패와 반부패," p.127.

두가 책임감을 가지고 반부패 운동에 동참할 것도 호소하였다. 이러한 정부의 강조는 도이머이 이후 새로운 경제사회 환경에서 당-국가 권력독점체제 유지를 위해서는 대중과의 긴밀한 관계 회복이 중요하다고 인식하였기 때문이었다. 이런 맥락에서 당은 10차 당 대회에서 스스로 문제점을 인정하고 자본가의 입당 허용, 당원의 개인기업 경영 용인과 같은 현실에 맞는 정책을 통해 지지도 상승을 의도하였던 것이다. 이렇게 당국가의 정책결정과 사회와 대중에 의한 정책실행 과정을 통하여 대중의 주체성이 작동한 것으로 보기도 한다. 557)

또한 대중의 주체성 작동은 계획경제하의 이중경제 구조 속에서 생활하던 인민들의 생존방식을 합법화하는 과정에서도 보였다.<sup>558)</sup> 즉 도이머이 이전 사회주의 계획경제하에서 인민들은 1차 경제의 명목적인 노동을 하고 2차 경제에서 생존을 위한 합법, 불법적 경제 활동에 적극 나섰다. 이러한 인민들의 생존활동은 계획경제 내에서는 불법행위였으나 당과 정부는 인민들의 생존방식을 점차 합법화하여 1차 경제는 국영부문으로 유지하고 2차 경제는 사 부문으로 제도화하여 도이머이 정책으로 수렴하였다. 베트남은 이미 대중들 사이에 만연한 현실에 대해 기정사실을 부정하지 않고 현실로 인정하여 불법을 합법으로 전환하는 방식을 취하였던 것이다.

한편 당국 입장에서 심각한 갈등요소 중 하나였던 종교의 경우, 베트남 정부는 2005년부터 화해의 손짓을 보내고 있었다. 2005년 1월 베트남 외교부 차관 레반방(Le Van Bang)이 구정에 맞추어 8323명 죄수의 대사면을 실시하였는데 그중 로마교황청 소속 신부 응우옌 반리(Nguyen Van Ly), 의사 응우옌 전 꾸에(Nguyen Dan Que)가 포함되어 있었다. 이들은 베트남 종교자유와 민주주의를 옹호하면서 비판하던 인물로 미국과 국제인권단체들이 베트남 정부에 인도적 조치를 계속 요구하던 인물들로 이들의 사면은 반 정부인사

557) 노영순, “도이머이 이후 베트남의 당-국가와 대중의 관계,” 김민정 편, 『동남아의 중산층, 시민운동, 지역사회』, 서울: 폴리테이아, 2005, p.156.

558) 이강우, “도이머이 이전 베트남 경제의 이중구조와 인민들의 생존방식에 대한 연구,” 『국제지역연구』, 14(2), 2010.

에 대한 탄압을 개선한다는 의사의 표현이었고 민주화와 정치발전의 가능성을 엿보게 하였다. 또한 가톨릭에 대한 종교탄압 시비로 소원한 관계를 유지하던 로마교황청과의 관계 복원을 위하여 정부는 2005년 7월27일 베트남 종교위원회 대표단을 바티칸에 파견하였으며, 대표단은 베트남 부제들에 대한 신부서품식에서 바티칸 측이 내놓은 후보를 임명하는데 찬성하는 등 관계정상화를 위해 노력하였다. 또한 반정부 투쟁에 적극적이었던 베트남 해외교포와의 화해를 위해 2005년 6월 판반카이 수상의 미국방문에서 동포들과의 만남 자리를 마련하는 등 화해를 모색하였다.<sup>559)</sup>

이상과 같이 10차 당 대회를 전후하여 베트남 정부는 사회적 갈등을 야기하던 부문들에 대해 잠시 화해의 제스처를 취하는 듯하였다. 그러나 2011년 11차 당 대회를 즈음하여 비판을 용인하지 않는 것은 물론이고, 당내 문건 등을 통해 사회주의 체제를 전복하려는 외부의 적들과 사회주의 목표에서 이탈하여 ‘자기전복’ ‘자기 전화’를 전개하는 내부의 적들을 언급하면서 사회주의 지향을 강조하였다. 이러한 당과 정부의 태도에서는 베트남 내부의 급속한 변화를 억제하려는 의도가 역력하였다.

## 2) 불평등의 심화

베트남의 경제성장 정책은 많은 사람들을 가난에서 벗어나게 하였지만 한편 불평등 심화, 사회적 계층화를 초래하면서 가난에서 벗어났던 이들이 다시 빈곤으로 돌아갈 위험에 처하게 하였다. 실제 베트남의 절대적 불평등은 점차 증가하여 상위 20%와 하위 20%에 속하는 집단의 소비지출 격차가 과거 7배에서 2000년 후반 10배로 증가하였다.<sup>560)</sup> 불평등은 특히 가난하고 취약한 집단의 교육, 의료등과 같은 사회서비스에서 불평등한 접근을 포함하였고 도시와 농촌, 지역 간 불평등도 초래하였다.

특히 전체 등록된 외국인 직접투자의 57.2%, 이행된 외국인 직접

559) 김종욱, “베트남의 인권과 정치발전에 관한 연구,” pp.19-20.

560) 찌쭈이루언, “베트남의 인적사회적발전,” 『동아시아브리프』, 3(4), 2008, p.41.

투자의 49.36%가 남부 우선경제지역에 집중된 점, 제조업, 건설업, 도시지역의 서비스업에 외국인 직접투자가 집중된 점으로 인해 우선경제지역과 다른 지역, 농촌과 도시지역, 노동자집단, 제조업 그리고 경제부문들 간의 격차를 확대시켜 불평등을 초래하였다. 외국인 직접투자는 토지이용에도 영향을 미쳐 해외투자 프로젝트에 할당된 토지로 인해 일부 농민들은 경작하던 토지를 상실하고 직업을 바꾸거나 새로운 장소에 재정착해야하는 사태도 발생하였다. 이런 토지 전환으로 약 32만 명의 사람들과 12만 5천명의 노동자들이 직접적인 영향을 받았다.<sup>561)</sup> 고속 경제성장은 사회적 불평등, 모순, 갈등, 범죄와 같은 사회적 결과들을 증가시켰던 것이다. 이것은 고속성장만이 복합적이고 사회적 환경적 문제를 해결하는 방안이 아님을 말해주는 것이다.

베트남 정부도 이런 사회적 불평등에 대해 문제의식을 가지고 “2011-2020년 경제사회발전 전략”을 채택하면서 반영하였다.<sup>562)</sup> 개혁과정에 확대된 계급과 계층 간 격차, 지역 간 격차를 조화의 강조를 통해 완화하려 하였고, ‘신 농촌 건설’, ‘녹색성장’개념을 균형적 사회발전을 위한 목표로 제시하였다. 이런 개념들은 한국의 새마을운동, 녹색성장 등에서 영향을 받은 것으로 보이나, 당 대회 문건 등에서 목표에 대한 구체적인 설명을 하지 않고 있어 개념이 명확하지 않다는 문제점이 있다.

### 3) 시민사회의 도전과 억압

공산당이 사회 모든 영역을 독점하고 있는 베트남에서 진정한 의미의 시민사회가 존재한다고 볼 수는 없으나, 경제개혁 이후 시민사

561) 찌쭈이루언, “베트남의 인적 사회적 발전,”p.42.

562) 이 전략에는 지역 간 조화, 물질생활과 정신생활 간 조화, 경제성장과 문화발전의 조화로운 결합, 각 소유부문 경제 및 여러 기업 유형 간 조화, 농업에서 생산, 가공생산자, 소비자 간 조화, 지역 간 조화발전, 경제발전과 조화하는 문화, 사회부문, 도시와 농촌의 조화, 토지 사용권자, 투자자, 국가 간 이해의 조화, 사회 각 구성원 간 이익관계의 조화 등을 언급하고 있다. (이한우, “베트남에서 점진적 개혁의 지속: 제11차 공산당대회 결과 분석,”p.128.)

회의 요소들이 싹트고 자라난 것은 사실이다. 일인당 소득이 20배가 상승하였고 부유층과 중산층이 급속히 부상하였으며, 국민들은 정신적으로 물질적으로 당과 국가에 대한 의존에서 점차 벗어났다.<sup>563)</sup> 또한 민간기업과 경제적으로 독립된 개인이 존재하는 사회적 영역이 생겨났으며, 지배엘리트의 보수와 개혁간 갈등으로 개혁파들이 국가가 통제하지 않는 공공영역 부문을 증대하려 하면서 시민사회가 가능해졌다. 하지만 공산당은 시민사회가 자신들에게 대항할 것이라는 편집증적 의심과 보수파의 강건함으로 성장을 어렵게 하였다.<sup>564)</sup>

하지만 베트남의 시민사회 활동은 당 국가와 긴밀한 관계를 가진 대중조직과 국가로부터 독립적이지만 공동체와 긴밀한 관계를 가진 베트남 NGO가 결합되는 모습을 보였다.<sup>565)</sup> 그런 활동의 예로 ‘풀뿌리 민주주의’ 활동을 들 수 있다. 베트남 공공행정개혁의 일환으로 도입된 1998년 ‘풀뿌리 민주주의 규정’은 정보를 제공받고 발언하고, 집행에 참여하고 감시하는 인민의 권리를 강조한 것으로 2000년대 중반까지 제대로 집행되지 않고 있었다.<sup>566)</sup> 이런 풀뿌리 민주주의

563) Le Van Sinh, “Renovation and Civil Society in Vietnam,” p.16.

564) Alexander L. Vuving, “Vietnam A Tale of Four Players,” pp.375-376.

565) 1980년대까지 베트남에는 자발적 조직과 협회가 구성될 여지가 없었지만 1990년대 초 농업 집단화가 끝난 이후 촌락마다 복합적인 형태의 조직들이 출현하였고 주민들이 상호부조, 축산, 자선, 종교, 교육 및 여타 목적을 위해 모임을 만들었다. 이 조직들은 법적으로 허용되지 않은 것들이지만 국가는 이미 벌어진 변화를 따라 잡기위해 규칙과 법규를 만들어 적용하였다. 이런 조직을 이때 NGO라 부르지는 않았지만 2000년대 들어 정부, 공산당과 연계된 집단에서 NGO라는 용어를 사용하고 일부 지방조직들도 스스로 NGO라고 묘사하였다. 따라서 베트남의 비정부조직은 서구개념으로 파악하는 것은 무리가 있으며 베트남의 대부분 공식조직은 국가가 지원하는 대중조직과 미약하게 국가에 연결된 조직 사이 어디에 위치하고 있다. 오늘날 시민사회는 베트남의 NGO뿐 아니라 대중조직, 전문가조직, 공동체 토대의 기금, 자선 및 후원단체들을 모두 포함해야 한다고 보는 연구자도 있다. 따라서 베트남의 시민사회조직은 인민대중 조직, 전문가협회, 베트남NGO(VNGO), 촌락공동체에 기초한 조직(CBO)로 나눈다. 이런 조직 중 NGO의 경우 대개 국제NGO가 활동을 지원하고 있다. 베트남의 국제NGO는 1994년 210개가 6000만 달러를 지원하던 것이 2006년에는 600개의 조직이 2억 1600억 달러를 지원하였다. (최호림, “베트남의 시민사회와 NGO: 현황과 평가,” 『민주주의와 인권』, 8(2), 2008, pp.277-280. ; 이종무·최철영·박정란, 『국제NGO의 원조정책과 활동』, 서울: 통일연구원, 2008, pp.105-110.)

566) 최호림, “베트남의 시민사회와 NGO: 현황과 평가,” p.281.

실행을 위하여 대중조직과 베트남 NGO양자는 국가와의 관계, 목표에서는 차이가 있었으나 모두 풀뿌리 민주주의 옹호, 촉진, 보급하는 역할을 하였다. 대중조직은 국가와 인민의 중재자 역할을 하였고, 베트남 NGO는 역량을 형성하고 보급하고 촉진하는 역할을 하였다. 하지만 좀 더 지역민주주의와 참여구조에 베트남 시민사회와 NGO가 기여하기 위해서는 개방적인 환경과 포괄적인 메커니즘이 보장되어야 하였다. 하지만 베트남은 아직 이런 점에서 제약이 있었고 응우옌 후옌 뚜이 니엔(Nguyen Huyen Thuy Nhien) 같은 이는 이런 제약환경 변화를 위해 국가와 인민들 간의 거대한 망과 지위를 가진 베트남 대중조직과 조국전선의 이점과 힘을 이용하라고 조언하기도 한다.<sup>567)</sup> 이런 지적은 베트남 시민사회가 아직은 국가로부터 자율성도 없고 국가 영향 하에 있지만 이들이 분명 베트남의 많은 사회문제를 해결할 잠재성을 가지고 있다고 보는 것이다. 따라서 시민사회와 국가가 협력하여 공동의 이익을 추구하길 바라는 의미로 보여 진다.

이렇게 베트남의 시민사회가 성장하기 시작하면서 2004-2006년에는 과거에 볼 수 없던 많은 정치조직들이 형성되기 시작하였다. 일당체제 베트남에서 정치집단은 불법이며, 2004년 이전에는 정치적 비판이 몇몇 개인을 대표하거나 그룹 지도자 개인의 비판에 머물러서 집단의 공식적 입장이라는 것이 없었다. 하지만 2006년 4월8일 118명이 베트남 민주주의와 자유에 대한 선언을 발표하면서 국가가 기본인권을 존중하고 종교적 자유, 정당 형성의 자유와 결사의 자유를 시민들에게 허용할 것을 요구하였다. 블록 8406( BLOC 8406)으로 불리는 이들은 도시를 중심으로 전문가들이 네트워크를 형성하고, 격주로 발간하는 ‘자유언론(뜨요 응운 루언 Tu Do Ngon Luan)’을 통해 자신들의 주장을 밝혔다. 2006년 베트남이 APEC 정상회담 주최국이 되면서 경찰의 탄압은 더욱 심해졌고, 4월 30일 경찰행동을 비난하는 178명의 친 민주주의 옹호자들의 사인이 담긴 편지가

---

567) Nguyen Huyen Thuy Nhien, “The roles of civil society organization in enhancing grassroots democracy in vietnam ,”*International Institute of social studies*, November 2012,pp.49-50.



발표되었다. 이들의 지지기반은 2000명 이상으로 확대된 블록 8406으로 보여 졌다. 한편 블록 8406은 2006년 8월 시민의 자유회복, 정당 설립, 새 헌법 초안과 국회 대표성확립을 위한 민주적 선거를 포함하는 민주화 4단계 안을 공개적으로 발표하였다. 10월에는 APEC 정상회담 지도자들에게 베트남 민주주의 증진에 도움 줄 것을 요구하는 공개서한을 발표하기도 하였다. 또한 블록 8406은 불교연합, ‘인권과 민주주의를 위한 베트남 동맹’ 등과도 연합하여 기반확대를 시도하기도 하였다. 그러나 APEC 정상회담 이후 이들에 대한 탄압이 시작되어 변호사 응우옌 반 자이 (Nguyen Van Dai)와 레띠퐁난 (Le Thi Cong Nhan)이 체포되기도 하였다.<sup>568)</sup>

국제사회가 이런 탄압에 대해 반발하였으나 베트남 정부는 일당 지배체제의 도전에 강경한 입장을 취할 것임을 선포하였다. 이런 강경조치는 세계경제로 완전히 편입되는 시점에 더욱 강화되어 반체제 인사들에 대한 협박, 고문이 증가하였고, 인터넷 사이트의 감시와 차단, 종교적 탄압이 지속되었다. 2007년 5월2일 국제종교자유미국위원회는 베트남이 WTO 가입이후 종교의 자유를 다시 구속하고 있다고 주장하면서 베트남을 종교자유 침해국가로 다시 상정해 줄 것을 요청하기도 하였다.<sup>569)</sup>

2006년 6-7월에는 농촌 토지문제로 티엔 기양(Tien Giang) 지방에서 농민들의 공개적 항의가 있었다. 호치민에 이들이 운집하자 메콩 삼각주 7개 지역 지지자들이 합세하였고 이후 다양한 지역 대표들이 참여하여 시위를 벌였다. 시위자들 중 하노이 외국기자들이나 ‘비에트 탄(Viet Tan)’으로 불리는 베트남 개혁당<sup>570)</sup>이 운영하는 라디오 방송과 현장 인터뷰를 하는 등 시위가 생중계되기도 하였다.

568) Carlyer A. Thayer, "Political Legitimacy in Vietnam : Challenge and Response," p.437.

569) 이윤범, "베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로," p.81.

570) 베트남 개혁당은 공산당 정부를 무력으로 전복시키려했던 ‘베트남 해방을 위한 민족통일전선(NUFLV)’의 창설자 호앙 코민(Hoang Co Minh) 전 베트남공화국 해군계독이 1982년 9월10일 창당하였다. 이는 2004년 9월19일 해체되었고, 당의 지도자들은 베트남 민주화를 위해 동조세력들과 협력하며 평화적 수단을 사용하기로 하여 2004년부터 호주, 유럽, 미국의 국회의원들 로비에 열중하였다.

이러한 시민사회의 움직임에 대해 당국은 더욱 단속을 엄격히 하여 정치적 반대가 확산되는 것을 막으려 하였다. 그 일환으로 2009년 체제비판 활동을 하던 법학 박사 꾸후이하부(Cu Huy Ha Vu), 다양한 민주주의 활동을 하던 인터넷 기업가 쩌후인주이특(Tran Huynh Duy Thuc), 변호사 레 쑹딘(Le Cong Dinh), 활동가 응우옌 티엔 쑹(Nguyen Tien Trung)을 체포하기도 하였다.<sup>572)</sup> 인터넷을 통한 반체제 활동을 막기 위해 인터넷 사이트 접근을 막는 방화벽을 세웠고, 2009년 12월 후반에는 BBC 베트남어 서비스, 페이스북 접근을 막기도 하였다.

한편 반체제 인사들은 감시를 피하는 다양한 방법을 고안해냈고 2009년 초 700명의 개인이 모여 보크사이트 광산에 반대하는 사인을 페이스북 사이트에 올리는 사건도 발생하였다. 이런 중국과 베트남 관련 비판에 민족주의적 애국시민까지 가세하면서 당국은 무척 불편하였고, 엄중 단속으로 대응하였다. 2009년 9월-2010년 4.5월 사이에는 가톨릭 토지활동가, 정치토론포럼, 반체제 정치집단, 보크사이트 광산에 관한 환경론자들이 운영하던 12개 이상의 블로그와 웹사이트에 대한 사이버 공격이 일어났는데 이를 조사한 보안업체 맥아피는 사이버공격 통제서버와 명령이 대부분 베트남 내부 IP주소임을 밝혔다. 공격자가 당국이라고 언급하지는 않았으나 이는 보크사이트 광산에 대한 반대파를 진압하려는 당국의 행위였음을 의미하는 것이었다. 한편 2009년 12월 정부는 폭력에 관한 조항 79조를 ‘인민행정부 전복을 목표로 활동하는 자의 경우’ 최대 사형을 선고한다 로 수정하여 반체제 활동에 대한 의지를 강력히 하였다.<sup>573)</sup>

571) 허만호, “중국과 베트남 사례를 통해서 본 북한의 인권정책 변화: 나선형 5단계론의 관점에서,” p.155.

572) Carlyle A. Thayer, “The Apparatus of Authoritarian Rule in Vietnam,” Jonathan D. London edited, *Vietnam Party, state and authority relations*, London: Palgrave Macmillan, 2014, p.142.; Alexander L. Vuving, “Vietnam A Tale of Four Players,” p.380.

573) Carlyle A. Thayer, “The Apparatus of Authoritarian Rule in Vietnam,” pp.147-148. ; Alexander L. Vuving, “Vietnam A Tale of Four Players,” p.381.

이러한 정부조치에도 정치적 반체제들은 2009년 이후 고위급 관료의 부패, 중국과의 관계, 보크사이트 광산과 같은 환경적 이슈까지 포함시켰고, 유명 개인 블로거들을 중심으로 인터넷을 통한 비판의 소리는 오히려 증가하였다.

2012년 25명의 친 민주주의 활동가, 2013년 38명의 블로거들이 체포되었다. 그러나 오히려 2013년 헌법 개정에서 공산당이 최고지도자위를 가진다는 규정 헌법 4조의 폐지를 요구하는 72 청원이 인터넷에서 발표되었다.<sup>574)</sup> 2014년 5월에는 주요 블로거 안바삼(Anh Ba Sam)을 12월에는 퀘에 초아(Que Choa)와 홍레토(Hong Le Tho)를 민주적 자유를 남용했다는 죄목으로 구속하였으나, 다양한 베트남 집단들이 석방을 요구하는 온라인 청원을 불러일으켰다.<sup>575)</sup> 이런 집단들은 정치적 영역에서 자신들의 목소리와 주장을 더욱 강하게 해나갔다.

종교부문에서도 국가억압에 대한 저항 활동이 지속되었는데, 2007년 후반부터 2008년에는 가톨릭교회와 당국 간의 마찰이 지속되었다. 가톨릭교회는 과거 바티칸 대표부의 재산과 타이 호아(Thai Hoa) 교구의 토지를 반환 할 것을 요구하였으나 지방관청은 이를 거부하였다. 이에 가톨릭교회는 철야기도회와 종교의례 형태로 비폭력 대중시위를 이어나갔다. 2009년에는 팡빈 성 동호이(Dong Hoi) 마을에서 베트남 전쟁 당시 미군의 폭력으로 무너진 탐 토아(Tam Toa) 성당의 소유권을 1996년 지방당국이 가져가 전쟁범죄기념관으로 사용한 것에 대해 공개적으로 반환을 요구하면서 분쟁이 시작되었다. 국가는 어떤 종교의 재산도 돌려줄 의도가 없다고 선언하였고, 2009년 7월 11명의 가톨릭 활동가들이 체포되었다. 이에 150개 지역 가톨릭 교구민들이 분쟁 지역에 텐트예배당을 세운 채 시위를 하였고, 팡빈성, 응에안 성, 하띤 성 가톨릭 신도들은 7월 후반 대규모 시위를 벌였다. 8월초에는 178개 교구 50만 명이 경찰의

---

574)Joshua M.Steinfeld and Khi V. Thai, "Political Economy of Vietnam : Market Reform,Growth, and State," pp.66-67.

575)Edmund Malesky and Jason Morris-Jung,"Vietnam in 2014:Uncertainty and Opportunity in the Wake of the HS-981 Crisis,"*Asian Survey*,55(1),2015,p.170.

폭력에 저항하는 시위를 진행하였으며 8월 중반에는 응에 안 성 주교관할구 앞에서 20만 명이 경찰의 야만성과 박해에 저항하는 시위를 벌이면서 정의를 요구하였다. 이것은 베트남 역사상 가장 큰 종교 시위였다. 한편 불교의 경우, 정부는 베트남 불교연합 지도부를 위태롭게 하기 위해 전쟁에 반대하여 망명하였던 탁닛한(Thich Nhat Hanh)의 귀국을 허용하였다. 그러나 귀국한 탁닛한은 정부의 의도와 달리 국가주석에게 더 큰 종교의 자유를 요구하는 10개항 즉 종교와 정치의 분리, 종교 활동에 대한 정부의 감시중단, 종교경찰의 해산, 모든 종교결사에 대한 자유로운 허용 등에 관한 내용을 제안하였다. 이런 제안과 함께 달라이 라마에 대한 지지, 티벳에 대한 중국의 박해를 비난하는 입장을 밝혀 당국은 폭력적으로 추방하였다.<sup>576)</sup>

하지만 이런 당국의 반체제에 대한 감시와 통제는 베트남이 2006년 WTO 가입, APEC 정상회담을 개최하여 국제체제로 통합되면서 상당히 어려워졌으며, 새로운 통신수단의 확산은 정치활동과 일반시민의 연결을 보다 용이하게 하였다. 국내외 연대를 통하여 다원화된 사회, 다당제 정치에 대한 주장, 인권보호 등을 주장하였다. 하지만 베트남 공산당과 정부는 이런 주장을 수용할 의사를 보이지 않고 있으며, 베트남 공안부(MPS), PASF(인민무장보안세력), GDII(국방부 군사정보서비스), 문화정보부(MCI) 등과 같은 공안조직을 동원하여 권위주의적 지배를 유지하고 있다. 이들 조직은 강력한 인적, 기술적 자원을 동원하여 시민에 대한 모니터링과 감시를 진행하고 있으며 이 과정에 헌법과 법의 위반을 다반사로 저지르고 있다.<sup>577)</sup> 하지만 권위주의의 지배를 위한 베트남 당국의 억압기제 작동에도 불구하고 시민사회의 다양한 부분들에서 일당지배의 정당성에 대한 도전, 남중국해 이슈 등에 의해 일깨워진 민족주의에 기반한 정당성 도전은 지속적으로 진행되고 있다.

---

576) Carlyle A. Thayer, "The Apparatus of Authoritarian Rule in Vietnam," pp.143-144.

577) Carlyle A. Thayer, "The Apparatus of Authoritarian Rule in Vietnam," p.157.

## 제2절 외부 요인

### 1. 국제기구의 굿 거버넌스 정책 : 증가하는 ODA와 베트남의 적극성

#### 1) 도이머이 3기(2005-2014년) 베트남 원조수원 현황

2001-2007년 베트남의 원조수원 규모는 세계에서 7번째였으며, 2006년 8월 기준으로 베트남에는 23개의 양자적 공여자와 12개의 유엔기구, 아시아개발은행, 유럽위원회(EC), 세계은행 등과 같은 다자적 공여자들이 활동하고 있었다.<sup>578)</sup> 이는 베트남이 국제원조사회에서 모범 수원국으로 불릴 정도로 높은 평판을 받고 있기 때문이었다. 베트남 역시 이런 평가를 위해 국제기구와의 경제개발 협력 체계를 발전시키는 등 많은 노력을 기울여왔다. 특히 원조 효과성 제고를 위한 개발협력 파트너십 구축을 위하여 2003년에는 원조효과성 파트너십 그룹(PGAE; Partnership Group for Aid Effectiveness)을 설치하였다. 또한 2005년 3월에는 ‘원조효과성 제고를 위한 파리선언’이 국제사회에서 채택되면서 같은 해 6월 베트남 원조 공여국 회의에서 파리선언에 입각한 하노이 선언(Hanoi Core Statement)을 발표하였다. 이것은 파리선언의 이행계획으로 자국의 상황에 맞게 조정한 것으로 파리선언의 12개 개발목표 외에 환경·사회분야 개발목표 2개를 추가하여 총 14개의 개발목표를 설정하였다. 2008년에는 가나 아크라에서 제3차 OECD 고위급회의가 개최되고 난 이후 베트남은 ‘아크라 행동강령(Accra Agenda for Action: AAA)’을 선언하여 회의결과를 현지화 시켰다. 또한 2010년 2월에는 기존의 PGAE를 재편하여 ‘원조효과성 포럼(Aid Effectiveness Forum: AEF)’을 발족하였는데 AEF는 베트남의 개발 아젠다를 위한 회의체로 베트남 정부 및 원조국 대표가 공동의장이 되어 1년에 두 차례 원조 공여국 회의를 앞두고 개최되었다.<sup>579)</sup>

578) 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』, p.77.

베트남 정부의 공여자들과의 협력관계는 특정사업 목표에 초점을 두거나, 보다 체계적인 논의를 통해 협력의 틀을 강화해나가는 형태로 이루어졌다. 이런 협력관계에 있어 원조는 1994년 개최되었던 ‘베트남 원조협의그룹 회의(Consultative Group)’였다.<sup>580)</sup> 베트남 원조협의그룹 회의(CG)는 1998년 이래 일 년에 두 차례 개최되고 지원을 통한 베트남 경제사회발전 방안 모색뿐 아니라 파트너십 관련 이슈를 제기하는 중재자역할도 수행하였다. 여기에는 30여개의 양자 원조기구(참관기구 포함), 20여개의 다자 원조기구, 2-4개 국제NGO 등 보통 60여개의 공여기구가 참여하고 있다. 1994년 이후 베트남 원조협의그룹회의(CG)는 점진적으로 원조조정을 위해 노력하였으나 구체적인 분야에서는 제대로 작동하지 못하다가 2000년대 들어 본격적인 원조 조화를 위한 작업을 시작하였다. 2005년 하노이 선언 발표이후 구축된 개발협력 파트너십 체제는 분야별로 세부적인 프로그램까지 실질적으로 조정해내는 기제로 작동하고 있다. 2010년 발족된 원조효과성포럼(AEF)이후에는 분야별 원조사업에서 구체적인 원조조정이 이루어지고 있고 그 결과가 매년 개최되는 베트남 원조협의그룹회의에 반영되고 있다.<sup>581)</sup> 이런 베트남 개발협력체제의 성과는 개발협력 사업에 있어 지방정부의 참여확대, 지방정부로의 중앙정부 권한 위임의 증대, 대중단체와 전문협회 조직들 참여의 제도적 보장 등으로 나타나고 있다. 이를 통해 분권화와 다양한 이해 당사자의 참여는 더욱 늘어날 것으로 보인다.

한편 베트남은 하노이 선언이후 2006년 11월에는 2001년 제정되어 ODA기본법으로 역할을 해온 ‘법령17호(Decree 17 on the Management and Utilization of Official Development Assistance)’를 폐지하고 새로운 ‘ODA관리 및 운용 규율에 관한 법령 131호’를 제정하였다.<sup>582)</sup> 이 법은 중앙정부에 집중된 ODA사업 선정, 관리, 시

579) 김영진, “사회주의 국가의 개혁개방정책과 공적개발원조의 역할: 중국 베트남 사례의 북한에 대한 시사점,” pp.130-131.

580) 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』, p.76.

581) 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 「북한경제개발계획 수립방안연구: 베트남 사례를 중심으로」, pp.51-52.; pp.156-157.

행권한을 지방정부 등 실질적인 사업주체에 이양하여 분권화시켰고, ODA 관리부처인 기획 투자부(MPI), 재무부(MOF), 중앙은행 및 수상실 간의 권한 및 책임을 명시하여 ODA 관리 업무의 투명성을 제고하였다. 또한 ODA사업시행을 체계적으로 점검하고 평가하는 기능을 도입하였다.

2007년에는 ODA관련 건설, 투자, 공공 재정관리 등 분야의 법률 체계들을 대폭 개정하면서, 기획투자부령 제1248호로 ‘2006-2010년 ODA프로젝트 및 프로그램 모니터링 및 평가 기본제도’(Framework for Monitoring and Evaluation of ODA Programs and Projects in 2006-2010 Period)를 수립하여 개발 재원인 ODA를 원조기관과 긴밀하게 협력하여 통합적으로 관리하기 위한 정보시스템의 법적 근거를 마련하였던 것이다. 또한 베트남 원조그룹 6개 국제은행과 2007년 공동 실시한 성과평가를 실시하고 그 결과를 바탕으로 베트남 정부 및 6개 은행 공동시행과제(Joint Action Plan) 9개를 선정하여 2008년 기획투자부령 제883호로 규정화하였다. 2009년에는 2006년의 법령131호의 개정 검토에 착수하여 11월에 개정안을 마련하였다.<sup>583)</sup> 이것은 베트남 내 ODA관련 각종 제도 및 법률규정들이 개별로 정비되어 나가는 과정에서 상호불일치, 사업개발, 관리의 분권화에도 지방정부 등의 인적구성 및 관리능력이 미흡하여 원조효과성에 역행하는 사례가 발생하면서 베트남이 중소득국 지위에 상응하는 ODA 조달, 관리, 활용을 위해서는 대대적인 제도적 틀의 개선이 필요하다는 인식이 확산되었기 때문이었다.

베트남의 이러한 노력들에 대한 국제사회의 평판은 ODA 수원액 증가에 직접적인 영향을 미쳤다. 아래 <그림 VI-1>을 보면 2005년 이후 조금 등락을 보이기는 했지만 지속적으로 ODA 수원액이 증

582)김영진, “사회주의 국가의 개혁개발정책과 공적개발원조의 역할: 중국 베트남 사례의 북한에 대한 시사점,” p.131.

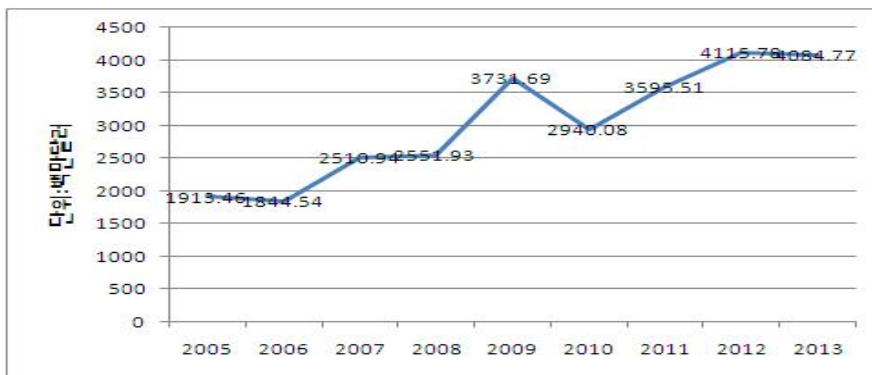
583)베트남의 원조기관 그룹에 속하는 6대 국제은행은 세계은행, 아시아개발은행, 독일개발부흥금고(KfW), 프랑개발공사(AFD), 일본국제협력단(JICA) 및 한국 수출입은행 6개 기관으로 구성된다. 현재 대베트남 원조액의 약 75% 이상을 6개 은행이 지원하고 있으며 원조사회의 대표기능을 수행중이다.

김영진, “사회주의 국가의 개혁개발정책과 공적개발원조의 역할: 중국 베트남 사례의 북한에 대한 시사점,” p.133.; p.135.

가한 것을 알 수 있다. 2006년 18억4천4백만 달러이던 ODA 수원액이 2013년 40억8천4백만 달러로 약 2배가 넘는 증가세를 보였다. 한편 양자간 ODA와 다자간 ODA 수원규모는 약 2배 정도 양자간 ODA 수원액이 많은 것으로 나타났다.

베트남 ODA의 재정구성을 보면 ODA 수원액이 증가하는 것과 달리 무상원조는 늘지 않고 줄어드는 추세였는데, 이는 베트남의 경제성장과 더불어 저소득국가에서 중소득국가로 이동하면서 ODA 수원 내용도 이에 상응하는 형태로 변화하였기 때문이다.

<그림 VI-1> 베트남 순 ODA 수원액(2005-2013)

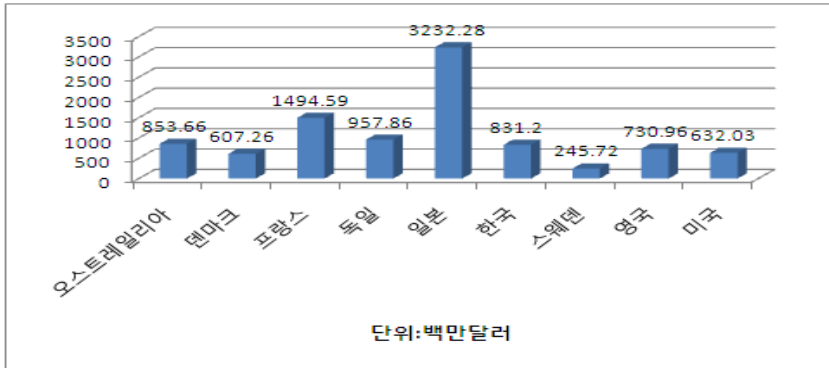


출처: OECD.StatExtracts 재구성.

<그림 VI-2>을 보면, 2005년 이후 베트남에 대한 양자 간 원조의 최대 공여국은 역시 일본임을 알 수 있다. 다음은 프랑스, 독일, 오스트레일리아, 한국, 영국, 미국 순이었다. 일본은 도이머이 2기(1994-2004년)부터 베트남의 최대 공여국이었으며, 프랑스도 자국의 ODA정책 방향이 전 식민지국에 우선적인 경향이 있어 아시아국가에서는 베트남에 우선적인 ODA 지원을 하고 있었다.



<그림 VI-2> 베트남 양자간 ODA 수원규모비교(2005-2013)



출처: OECD.StatExtracts 재구성.

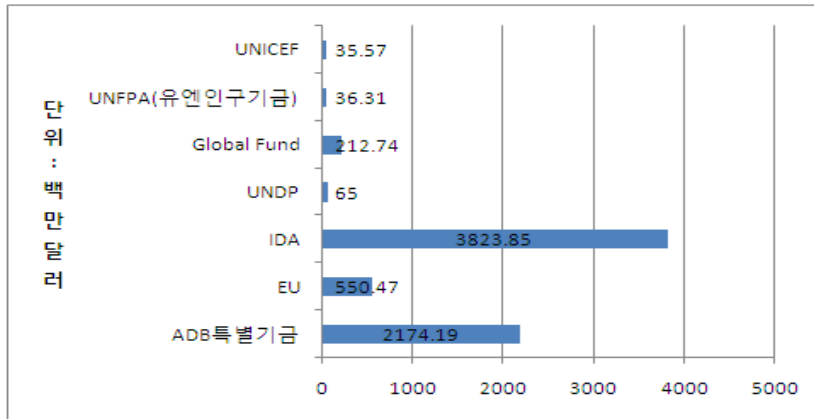
<그림 VI-3>를 보면 다자간 원조의 경우 국제금융기구 즉 세계은행 (IDA)과 아시아개발은행(ADB)가 가장 압도적인 지원을 하고 있으며, 다음이 EU(EU 기구), Global Fund<sup>584</sup>), UNDP 등의 순서이다. 국제금융기구의 경우 주로 ODA 대출을 통해 베트남의 경제성장을 지원하고 있으나, 다른 다자간 기구들은 무상원조 활동을 통해 지원하고 있다.

따라서 여기서는 베트남에 대한 지원규모에 따라 일본, 프랑스, 독일, 호주, 세계은행, 아시아개발은행의 원조정책 및 활동을 살펴볼 것이다. 스웨덴과 UNDP는 지원 규모는 작지만, 오랜 기간 베트남과

584) 글로벌 펀드(Global Fund)는 2002년 설립된 국제기구로 선진국 정부들이 기금을 모아 설립되었으며 에이즈, 결핵, 말라리아퇴치를 위한 활동을 한다. 조직 자체는 작지만 빌게이츠 재단을 비롯한 각국 정부로부터 국제개발 기금을 받아 사용하는 곳으로 2010년 기준 예산이 36억 달러에 이르렀다. 글로벌 펀드는 1990년대 말 반신자유주의 운동이 성장하면서 선진국 정부들에 대한 비난 여론이 확산되면서 자신들이 국제사회 리더로 책임을 다한다는 것을 보여주는 차원에서 만들어졌다. 특히 에이즈, 결핵, 말라리아 3대 질환은 UN 새천년개발목표 이면서, 2000년대 들어 WHO의 3by 5 프로젝트를 비롯한 여러 노력을 통하여 치료제 공급이 기본적인 방법으로 합의되면서 치료제를 구매하고 제공하기 위한 기금 마련 작업을 효율적으로 수행하기 위해 설립된 곳이다. 하지만 이러한 글로벌 펀드가 가지는 태생적 한계는 빈곤과 질병의 근본원인은 건드리지 않고 결과를 해결하려는 방식이라는 것과 글로벌 펀드는 선진국 정부와 기업들의 이해관계에는 도전하지 않는다는 것이다. 글로벌 펀드는 주로 G8 국가 위주로 기금을 출현해왔으나, 2007년 이후 G8이 G20으로 변화하면서 중국, 한국 같은 신흥경제국들이 새로운 원조국으로 가세하였다.

협력관계를 유지하면서 굿 거버넌스에 기반한 원조프로그램을 진행시켜왔고 이를 통하여 베트남의 정치경제에 미친 영향이 크다고 보여져 전 시기에 이어 살펴보기로 한다.

<그림 VI-3> 베트남 다자간 ODA 수원규모비교(2005-2013)



출처: OECD.StatExtracts 재구성.

## 2) 일본 JICA (일본국제협력기구)

일본은 그동안 기술협력과 무상자금 지원 같은 공적개발원조(ODA)를 외무성 소관의 국제협력기구(JICA)가 진행해왔으며, JICA는 외무성 경제협력국의 지시를 받아 집행하는 역할을 한 것이었다. 유상자금 협력은 외무성, 관방성, 재무성, 경제 산업성으로 구성되는 4성청 협의체제하에서 운영되어오다가 2008년 10월1일 ODA 관련 ‘독립행정법인 국제협력기구(JICA) 수정법률’의 시행으로 ‘신 JICA’가 발족되면서 기술협력, 유상자금 협력 및 무상자금 협력 같은 원조방식을 일원화하였다. 또한 신JICA는 정부의 ODA정책에 기반을 두고 있지만 좀 더 유연한 입장에서 개발안건을 입안, 실행할 수 있어 원조방식들 간의 유기적 연계, 적절한 대응, 안전형성 및 신속한 실행을 위한 정책결정이 용이하게 되었다.<sup>585)</sup>

585) 장준호,정복철, “국제개발협력의 두가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개

전체 예산 면에서 일본의 ODA는 국민들의 ODA에 관한 여론이 악화되면서 예산감소로 1998년 이래 매년 지속적으로 감소하였다. 최근 일본은 ODA 정책 개선을 통하여 국민들로부터 지지를 받기 위해 노력하였고, JICA 체제를 일원적 관리운영체제로 전환한 것도 이러한 노력의 일환이었다.<sup>586)</sup>

2005-2013년 시기동안 베트남에 대한 일본의 ODA 누적 지원액은 83억9천만 달러였고 여기서 무상원조 금액은 11억3천4백만 달러로 지원액의 대부분은 ODA 차관이였다.<sup>587)</sup> 일본의 ODA는 유상원조를 통해 대부분 이루어지고 무상원조계약 사업은 대부분 구축성원조로 실시되었다. 이는 자국에 돌아올 경제성과 정치적 힘을 계산하는 현실주의 패러다임에 입각하여 ODA를 수행하는 일본의 정책방향과 일치하는 것이다.

일본의 이러한 구축성 원조에 대해 베트남은 시행초기 불만을 가졌으나 일본이 제공하는 ODA 원조의 질적 수준이 높아지면서 긍정적인 시각으로 전환되었다. 일본의 ODA 자금도 초기에는 지방의 기반시설 건설에 필요한 원자재 및 기자재 수입대금으로 사용되었으나 이후 전기 송배선, 배수, 도로개발 사업으로 전환되면서 사용범위가 확대되어갔다. 2000년대는 교육, 보건, 관개시설 등 생활환경을 위한 원조중심에서 도로, 항만, 발전 등 대단위 기반시설에 우선순위를 두었다. 눈에 띄는 사회간접시설을 주도하면서 베트남 경제 발전에 일조한다는 긍정적 이미지를 심어주어 일본기업의 베트남 동반 진출 확대와 투자환경 조성에도 긍정적인 결과를 가져왔다. 특히 일본이 사회약자를 위한 고용, 건강문제와 관련된 사회개발에 ODA를 집중시키던 2004-2006년 경우, ODA의 64%가 구축성이 아닌 원조(CRS)라고 밝혔는데<sup>588)</sup> 이것은 일본정부가 소프트파워 외교

---

발원조를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 26(3), 2008, pp.317-319.

586) 장준호, 정복철, “국제개발협력의 두가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조를 중심으로,” pp.333-334.

587) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A> 에서 재구성. 검색일 2015.2.25.

588) 정혜영, “중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA정책 연구,” 『한중사회과학연구』, 12(2), 2014, p.214.

를 실천하려는 노력의 일환이었다.

일본의 대 베트남 ODA는 대도시 인프라 개발 사업부터 산간지역 및 오지 환경보호사업, 인류안전보장 사업에 이르기까지 전국에 걸쳐 고루 분포되어 실행되었다. 강한 경제력을 바탕으로 규모나 질적인 면에서 차별화된 일본의 원조는 베트남에서 긍정적 평가와 함께 일본기업 진출의 토대가 되었다. 특히 일본의 ODA는 대부분 차관 원조사업으로 원조진행시 일본제품의 장비와 설비 사용을 전제하고 있어 일본기업과 제품의 동반진출은 당연하였고, 규모가 큰 기반시설 건설사업, 장기 프로젝트에 일본기업이 참여하면서 기업 시너지 효과도 창출되었다. 따라서 일본기업의 대 베트남 외국인직접투자(FDI) 선두일 수밖에 없었다.<sup>589)</sup> 이러한 ODA는 인도차이나반도에서 일본의 소프트 권력 강화에 일조하였던 것이다.

2014년 10월 기준, 일본이 베트남에 진행 중인 프로젝트는 기술협력 프로젝트 54개, ODA 차관 프로젝트 51개, 무상원조 프로젝트 3개, JICA 파트너십 프로그램이 24개로 전체 132개였다. 전국적인 단위, 아세안이나 인도차이나 반도 주변 국가들과의 지역협력 프로젝트 등이 포함되지만 과반수이상의 프로젝트가 특정성(省)이나 시와 관련되어 진행되었다. 특히 하노이 시와 그 주변, 하이퐁 시, 호치민 시에서 가장 많은 프로젝트가 진행되고 있다.<sup>590)</sup> 일본이 기술협력, 차관, 무상원조의 형태로 진행하고 있는 프로젝트 부문은 고속도로, 철도, 도시도로, 화력과 수력발전소, 용수공급 개선 분야 등 경제 기반시설 건설관련, 전기 송배선, 수질개선, 도로개발 사업, 농업과 산림, 교육, 건강, 거버넌스 개선 부문에 이르기까지 다양한 부문에 걸쳐있다. 주로 경제기반 시설 건설에 주력했으나 베트남의 거버넌스 향상을 위한 프로젝트도 진행하였다. 지원규모나 비중은 다른 부문에 비해 작았지만 기술협력을 통하여 오랫동안 거버넌스 부문 프로젝트를 진행하여 왔고 주로 법과 사법체계 개혁을 위한 기술원조였

589) 정혜영, “중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA 정책 연구,” p.220.

590) JICA, “Map of On-going Projects in Viet Nam”, [http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project\\_map\\_en.pdf](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project_map_en.pdf) 검색일 2015.2.20.

다.

베트남 정부는 도이머이 정책을 실행하면서 시장경제체제와 관련한 다양한 부분의 법체계 개정이 필요하였다. 하지만 입법부의 기술 부족, 기본적인 법 이론이 발달하지 않아 어려움을 겪고 있었다. 이런 상황에 베트남 정부는 일본을 포함한 공여자들의 지원을 받아 2000년부터 2002년까지 법체계 개선에 필요한 것이 무엇인지에 대한 포괄적인 평가를 실행 하였다. 평가에서는 국가의 법적 기반시설에서의 제약과 사법체계 곳곳에서의 한계를 지적받았고 이것들을 개선하고자 하였다. 이런 노력 결과로 2005년 베트남 공산당 중앙위는 ‘ 2010년까지 그리고 2020년을 향한 베트남 법체계의 개선과 개발을 위한 전략 ’ 48호 결의를 통과시켰고, 결의49호에서는 ‘ 2020년까지 사법개혁 전략 ’을 위한 전략을 보여주었다.<sup>591)</sup>

이러한 성과에도 불구하고 법체계 개선에 관한 많은 이슈가 남아 있었는데, 특히 법의 모호성, 법들 간의 비효율성과 불일치문제 수정이 필요하였다. 또한 사법부 영역에서는 판사, 검사와 변호사들이 선포된 법률을 제대로 유포하지 못하였고, 충분한 역량을 가진 스텝도 부족하였다. 그 결과 부당한 판결이 이루어지고 불명확한 결정들로 실행이 지연되었다. 이러한 상황 속에서 일본은 베트남의 법 개혁을 위한 기술협력을 진행하였다. 법과 사법체계 개혁을 위한 기술원조는 2007년4월부터 2011년 3월까지 진행되었고, 주관부서는 베트남 사법부, 최고인민법원, 최고인민검찰이었다.

한편 JICA는 1996년부터 10년간 이런 법과 사법개혁을 위한 협력을 제공하였다.<sup>592)</sup> 인적자원개발을 비롯하여 민법, 상법의 법문건, 초안 작성을 도왔으며, 1996-1999년까지 정부의 핵심 법체계 정책형성을 위한 1단계를 지원하였고 2단계는 2000-2003년, 3단계는 2003-2007년까지 진행되었다. 2004년 6월 통과되었던 민사소송법, 2005년 6월 통과된 민법개정에도 기여하였는데 이런 경험을 바탕으로

---

591) JICA, “Activities in Vietnam,”

<http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/activity09.html> 검색일2015.2.20.

592) JICA, “Activities in Vietnam,”

<http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/activity09.html> 검색일2015.2.20.

로 다음단계 프로젝트인 법과 사법체계 개혁을 위한 기술 원조를 2007년 4월부터 진행할 수 있었던 것이다. 이 프로젝트는 박닌(Bac Ninh)성에서 시작하여 지역 사법부와 사법 관료의 소송능력향상을 위한 모델로서 법 실행과 소송에서 문제를 해결하는 능력을 돕는 프로젝트였다.

2005년 이후 진행하여 현재 완료된 대 베트남 기술협력 프로젝트는 모두 18건으로 건강부문이 5건으로 가장 비중이 높았고 나머지는 농업, 지역개발, 정보통신, 물 관리, 거버넌스, 교통, 경제정책(2건), 사적부문개발, 자연환경보호(2건), 젠더와 개발 부문이었다.<sup>593)</sup> 현재 베트남에서 진행 중인 기술협력은 모두 54건으로 전국적인 규모 사업이 14건, 하노이 시 15건, 지역협력 사업이 5건, 그 외 각 성에 관련된 사업들이 진행 중이다.<sup>594)</sup>

거버넌스 부문 지원은 전국적 규모와 하노이 시에서 진행되는 사업에만 한정되며, 세부 내용은 법과 사법체계 개혁, 지적재산권 강화, 세무행정개혁, 경쟁법과 정책을 위한 법 구조개선, 소비자법과 정책 시행을 위한 역량강화, 공무원 개혁, 행정 불만 관리에서 정부 감독관의 감독역량 강화, 공무원과 공공지도자의 공공행정 역량을 위한 사업, 국회 사무국의 정부 프로젝트 개발역량 강화를 위한 사업 등이었다. 전국적 규모와 하노이 시에 관한 기술협력 약 20건 중 거버넌스 부문은 9건 정도인데, 여기에는 경제관련 부문 법구조 개선 등도 포함된다. 전체 기술협력에서 거버넌스 부문의 사업은 약 16.7% (9건) 정도에 불과하다.

2005년 이후 일본이 베트남에서 진행한 개발연구는 국가전력개발 계획, 조립사업에 대한 국가계획 등에 관한 연구를 진행하였다. 무상원조 프로젝트는 대부분 인적자원개발에 관련된 장학금 지급 프로젝트였으며, 병원의 의료장비 개선 혹은 텔레비전 프로그램 향상에 관한 내용 이었다.

---

593) <http://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/others/schemes.html>. 검색일.2015.2.20.

594) JICA, "Map of On-going Projects in Viet Nam," [http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project\\_map\\_en.pdf](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project_map_en.pdf) 검색일.2015.2.20.

이상에서 언급한 이 시기 일본의 대 베트남 ODA 차관 프로젝트 분야를 간단히 정리하면 아래 <표 VI-3>로 나타낼 수 있다. 아래 도표를 보면 2005년 이후 공적개발원조 대출 프로젝트는 90건이 시행되었는데 그 중 가장 큰 비중의 프로젝트는 역시 경제기반시설 확충을 위한 교통부문이었다. 또한 발전소 건설과 같은 전력분야 지원도 높은 비중을 두고 지원하였음을 알 수 있다. 사회개발을 위한 공공영역인 물, 위생, 공공보건에 관한 부문과 빈곤감소를 위한 신용지원으로서 상품대출도 집중적으로 지원하였는데 이는 베트남의 사회적 기반시설 강화를 위한 지원으로 볼 수 있다.

<표 VI-3> 일본의 베트남 ODA 대출 프로젝트 부문 (2005년 이후)

프로젝트 부문	프로젝트 수	비고
상품대출	12	빈곤감소를 위한 신용대출
전력과 가스	12	발전소
교통	40	도로, 항구, 다리, 철도, 공항
사회서비스	17	물공급, 하수처리, 위생, 공공건강, 의약품
원격통신	1	
광산과제조업	4	제조업
관개와 홍수통제	2	관개, 홍수 통제
농업, 임업과 수산업	1	산림
기타	1	환경보호

출처: [http://www2.jica.go.jp/en/yen\\_loan/index.php/](http://www2.jica.go.jp/en/yen_loan/index.php/) 재구성.

### 3) 프랑스 AFD (프랑스 개발청)

프랑스는 ODA를 개도국의 복지와 경제발전을 향상시키기 위해 관리하는 공식적인 자금의 흐름이라고 정의한다. 프랑스 ODA는 EU(유럽연합)을 통한 지원(전체예산의 19%), 다자간 원조기구를 통한 지원(전체예산의 16%) 과 프랑스가 직접 지원하는 양자 간 원조(전체 예산의 65%)로 나뉘어진다. 이러한 폭넓은 지원에도 불구하고 2011년 기준 프랑스가 지원하지 못하는 지역이 세계의 14%나 되었다. 2011년 기준 아시아에 대한 프랑스 원조는 전체예산의 12%로 7

억4천7백만 유로였으며, 베트남은 이런 아시아 수원국 중 두 번째로 많은 지원을 받는 국가였다.

한편 프랑스의 지원은 프로젝트 금융(37%), 기술원조(16%), 빗구제(15%), 예산원조(7%)와 기타(25%) 형태로 이루어졌으며, 가장 높은 비율로 지원하는 부문은 교육과 지속가능한 발전 부문으로 각각 16%를 차지하였다. 다음은 성장 지원(12%), 농업과 식량안보(5%), 건강(2%) 기타부문(49%)순으로 지원하였다. 프랑스의 총 국민소득(gross national income)대비 ODA비율은 2001년 OECD 평균인 0.31%이 넘는 0.4%대를 유지하였고 2009년에는 0.47%, 2010년에는 0.5%, 2011년에는 0.46%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 2010년 프랑스는 세계4위의 공여자였고, 2011년 전체 ODA 비율의 10%를 담당하고 있었다. 이렇게 프랑스의 ODA 비율이 높은 것은 국민의 72%가 ODA 지원이 낭비가 아니라고 믿었기에 가능한 일이었다.<sup>595)</sup>

프랑스 개발청(ADF)의 베트남 활동은 1994년부터였다. 베트남에 대한 누적 지원액은 2014년까지 16억 1천7백만 유로에 달하였고, 79건의 무상원조 프로젝트를 진행하였다. ADF의 베트남 지원으로 인한 프로젝트 수혜자는 국민3명당 1명꼴로, 5백 만 개의 가족단위 농장을 지원하였고 300만 명이 마시는 물 안전에 대한 지원을 했으며, 극빈자 3만 명이 주택보호 혹은 주택 개선지원 혜택을 받았다.<sup>596)</sup>

2013-2015년 프랑스 ADF의 활동은 2006년 프랑스와 베트남이 사인한 파트너십 문건(Framework Partnership Document)에 기반 하여 새천년 개발목표와 동일한 내용이었던 베트남의 경제와 사회개발 계획(2006-2010)을 지원하는 것이 활동목표였다. 이후에는 2011-2015년 사회경제개발계획 지원을 목표로 하였는데, 주요 활동

---

595) AFD, "France and Overseas development Assistance,"

<http://www.afd.fr/lang/en/home> 검색일 2015.2.28.

596) AFD, "2014 Activity Report of AFD in Vietnam,"

[http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PAYS/VIETNAM/PDF/Communiqu%C3%A9%20de%20Presse\\_Bilan%20d'activit%C3%A9-2014\\_ENGLI%20SH\\_vf.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PAYS/VIETNAM/PDF/Communiqu%C3%A9%20de%20Presse_Bilan%20d'activit%C3%A9-2014_ENGLI%20SH_vf.pdf) 검색일 2015.2.28.



계획은 도시개발지원, 환경과 사회적 영향이 강한 생산부문의 현대화 지원, 환경변화에 대응하는 국가 돕기였다. 실제로는 주요 물 관리와 홍수방지 프로그램의 지원, 재생 가능한 에너지 혹은 에너지 효율성 향상을 위한 재정지원을 하고 있다.<sup>597)</sup>

2005년 이후 프랑스 AFD의 베트남 ODA 지원 부문을 정리해보면 <표 VI-4>와 같다. 이시기 베트남에 대해 진행된 프로젝트는 23건으로 프랑스 개발청이 주력하였던 부문은 지역개발과 농업, 에너지와 기후 분야임을 알 수 있다. 또한 베트남의 빈곤감소를 위한 마이크로 금융 대출과 같은 경제부문의 지원도 두드러졌다. 따라서 2005년 이후 대 베트남 ODA프로젝트는 베트남의 경제와 사회개발 계획 목표와 일치하는 경제와 사회개발을 위한 지원에 주력하였음을 명확히 알 수 있다.

<표 VI-4> 프랑스 ADF의 베트남 ODA 프로젝트(2005년 이후)

프로젝트 부문	프로젝트 수	비고
도시개발	3	도시환경, 물 프로젝트, 도시의 에너지효율
지역개발과 농업	5	물자원관리, 북부산악지대 작물재배
경제개혁 지원	2	무역역량향상, 공공투자개혁
마이크로금융과 비즈니스 지원	4	마이크로금융대출, 공사 파트너십 개발 지원
교통	2	철도, 지하철
에너지와 기후	5	수력발전소, 기후변화 대응, 전력전송
교육	2	직업훈련

출처: <http://www.afd.fr/lang/en/home/pays/asia/geo-asie/afd-vietnam/cac-du-an-cua-afd-tai-viet-nam> 재구성.

#### 4) 독일 BMZ (독일개발협력부)

597)“AFD in Vietnam ,” <http://www.afd.fr/lang/en/home/pays/asia/geo-asie/afd-vietnam/strategie-vietnam> 검색일2015.2.28.

독일의 ODA는 1956년 연방회의에서 경제적 저개발국가에 대한 원조를 위해 5천만 마르크가 승인되면서 시작되었으나, 1982년 사민당/자민당 연정 말기 독일 ODA는 자국 총 국민소득(GNI)의 0.47%에 도달해 있었다. 1990년 할당액이 0.41%로 떨어졌고 이런 현상은 통일 이후 더욱 가속화되어 1998년 0.26%로까지 떨어졌다. 새로운 사민당/녹색당 연정이 ODA의 원상복구를 약속하였지만 2005년 0.36%에 도달했을 뿐이었다. 이러한 수치도 엄청난 이라크 채무를 면제한 덕분에 가능하였다.<sup>598)</sup> 공여국의 ODA/GNI 비율을 2010년 0.51%, 2015년 0.7%로 올린다는 UN의 새천년개발목표에도 불구하고 독일은 2012년 0.37%, 2013년 0.38%로 2005년 이후 큰 변화가 없었다.<sup>599)</sup> 2013년 독일의 전체 ODA 금액은 94억5천1백만 달러로 전체공여자들 중 4위를 차지하였고 ODA/GNI 비율도 OECD 국가 평균인 0.31% 보다는 높은 편이었지만, 여전히 2010년 목표치에도 미치지 못하였다.<sup>600)</sup>

독일의 ODA는 독일 연방정부예산과 기타 독일연방재정(부채담감)에서 약 90%를 충당하고, 나머지는 독일 각 주정부와 지자체가 담당한다. 독일연방정부는 BMZ(독일경제협력개발부)개별예산에서 ODA 예산을 50-60% 정도(2010년 54%)로 책정하고 있다.<sup>601)</sup> 독일의 ODA관련 지출은 약2/3가 독일 기술재정 협력처 및 아프리카, 카리브해, 태평양 연안국을 돕는 유럽개발기금(EEF)자금으로 조달되었다. 나머지 1/3 중 아시아, 남미, 개도국 지원을 위하여 EU에 납부하는 금액이 전체 ODA의 약 15%로 독일연방재정부에서 직접 브뤼셀 EU본부로 보내어진다. 외무부 소관인 긴급지원 자금은 ODA의 약 5% 이상이고 기타 부서의 ODA 예산은 1.5%로 비교적 낮다. ODA에서 차지하는 비율이 낮은 편인 부채담감으로 2001년 3.5%가

598) 루트거 로이케, "NGO의 ODA감시활동 : 독일사례," 참여연대-프리드리히 에베르트재단 ODA정책워크숍, 『한국과 독일의 ODA 정책과 딜레마』 2007.6.11, pp.89-90.

599) [https://public.tableausoftware.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display\\_count=no?&:showVizHome=no#1](https://public.tableausoftware.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1) 검색일 2015.2.28.

600) OECD, "Development Aid at a Glance Statistics by Region," 2015, <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일 2015.2.28.

601) 안숙영, "독일 공적개발원의 현황과 전망," *DMZ Peace Congress* 2010, p.209.

소요되었으나 2006년 20%로 크게 증가되었다. 이것은 이라크와 나이지리아에 대한 부채 탕감률이 높았기 때문이었다. 부채탕감은 실질적 자금이 오가는 것이 아니라 독일연방 예산에서 ‘가상 자금’이 삭감되는 것이다.<sup>602)</sup>

독일의 원조정책은 1991년 10월 인권존중, 정책결정과정에 있어 주민의 참가, 법의지배, 시장경제, 빈곤극복 등을 새로운 기준으로 제시하였지만 서구의 다른 국가들과 비교해 특별한 정책은 없었다. 독일은 광범위한 지역에 분산적으로 ODA를 진행하였는데, 이집트, 인도네시아, 중국 및 인도와 같이 인구가 많은 국가들에 특히 많은 지원을 하고 있었다. 지원 분야는 사회 기반시설 부문, 경제 기반시설 부문, 생산부문 등에 균형적인 배분을 하고 있었다.<sup>603)</sup>

2000년 독일 BMZ는 원조 수원국을 ‘핵심파트너 국가들’과 ‘파트너국가들’로 구분하였고, 2001년에는 ‘2015년 행동프로그램’을 준비하여 전 세계적인 차원에서의 빈곤퇴치가 독일개발정책의 지상과제임을 천명하였다. 2007년에는 기독교민주연합과 사회민주당의 대연정 정부가 들어서면서 국제개발협력을 위한 재정을 7억5천만 유로 더 늘리겠다고 발표하였고, 이 재정을 아프리카 국가들을 위해 지원하겠다고 밝혔다. 2009년에는 BMZ 비초택-저일 장관이 지구적 차원의 경제 및 금융제도들의 근본적인 개혁을 주장하였으나, 2010년 정권 교체이후 니벨 장관이 취임하면서 개발정책의 지향점이 변경되어 원조수원국의 인권이나 정치적 참여 문제보다 원조 수원국의 경제 부문과의 협력을 통한 효율성 강화에 무게중심을 두는 개발정책으로 전환하였다.<sup>604)</sup>

2012-2013년 독일 ODA는 사하라이남 아프리카 국가들에 21.3%로 가장 높은 지원율을 보였다. 지원부문도 경제기반 시설에 26.4%, 다른 사회 기반시설 22.5%, 교육과 건강 20%를 지원하였다. 하지만 아시아에 대한 ODA 지원을 보면, 2013년 사회부문 49.5%, 경제부문

---

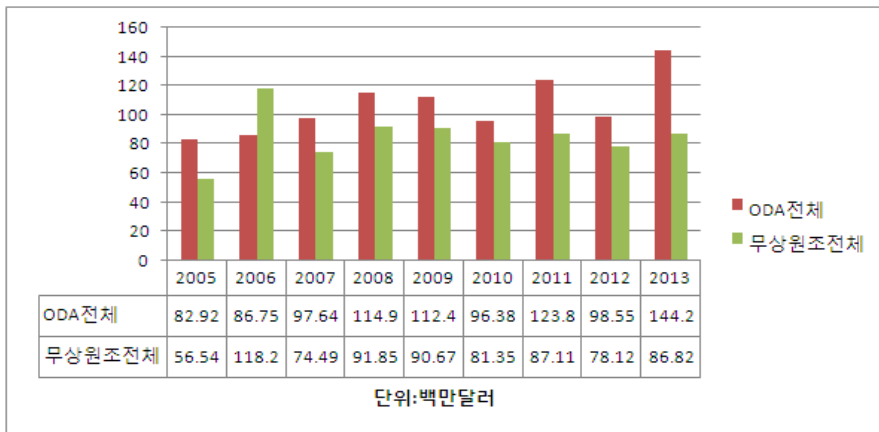
602) 루드거 로이케, “개발협력, 정부, ODA와 NGO: 한국의 관련 입법안과 독일의 현황,” 참여연대-프리드리히 에베르트재단 ODA정책워크숍, 『한국과 독일의 ODA 정책과 딜레마』, 2007.6.11, p.3.

603) 김달현, “개발원조에 관한연구: ODA를 중심으로,” 『아태연구』, 7, 2000, p.261.

604) 김면희, 안숙영, “통일 독일의 공적개발원조정책: 변화요인과 주요특징,” pp.16-17.

31.6%로 사회부문을 주로 지원을 하였으며, 사회부문 중에서도 교육 18.9%, 정부와 시민사회 12.7%를 할당하였고, 경제부문에서는 에너지에 16.9%를 지원하였다. 2013년 가장 큰 수원국은 중국으로 3억2천만 달러를, 다음은 베트남으로 5100만 달러를 지원하였다.<sup>605)</sup> 2005-2013년 사이 독일은 베트남에 대해 누적 공여액 9억5천8백만 달러를 지원하였고, 이중 무상원조액이 7억6천5백만 달러였다. 아래 <그림 VI-4>를 보면 2005년 이후 독일의 대 베트남 ODA 공여액은 2009년, 2010년과 2012년 각각 감소세를 보인 것을 제외하고 대체적으로 증가하였음을 알 수 있다.

<그림 VI-4> 독일의 베트남 ODA 현황(2005-2013)

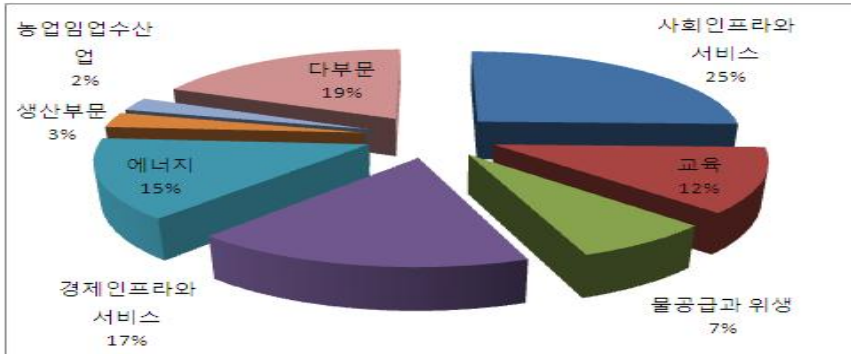


출처: OECD.StatExtracts 재구성

<그림 VI-5>는 2005-2013년 독일의 베트남 ODA 지원 부문을 나타낸 것이다. 이 시기 독일은 베트남의 사회적 기반시설 부문(25%)을 가장 비중 있게 지원하였으며, 교육(12%), 위생(7%) 순서로 지원하고 있었다. 교육 위생을 포함한 사회적 기반시설과 서비스 관련 부문이 전체의 44%로 이 부문에 중점적 지원이 이루어졌음을 알 수 있다.

605) <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일 2015.2.28.

<그림 VI-5> 독일의 베트남 ODA 지원 부문 현황(2005-2013년)



출처: <http://www.oecd.org/dac/stats/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-20743149.htm> 재구성

독일의 ODA는 양허성 차관 경우 독일 경제개발은행(KFW)이 담당하고 무상원조부문은 독일국제협력유한책임회사(GIZ)가 담당하여 실행해왔다. 하지만 양 기관의 실질적인 주무부처는 독일 개발 협력부(BMZ)이며, 이들의 활동은 곧 BMZ의 활동이었다. 무상원조 부문을 담당하는 GIZ의 경우, 베트남에서 20년 이상 활동해왔으며 현재도 250명 가까운 전문가들이 베트남 국가 전반에 배치되어 활동하고 있다. 베트남은 역동적인 경제성장을 하였음에도 농촌의 빈곤, 환경저하, 고도의 에너지 소비 문제 등에 봉착하였고, 이런 문제해결을 위하여 2012년 베트남 정부는 녹색성장전략을 채택하였다. 이 전략은 효율적이고 지속가능한 경제개발로서 천연자원의 검소한 사용에 기반을 두고, 노동기술은 도전적인 시장의 요구에 맞추면서 미래의 엄격한 요구에 맞는 역량을 가진 에너지부문을 가속화하여 경제개발을 성취한다는 것이 목적이었다. 독일의 GIZ는 베트남 정부에게 여기에 맞는 조언 서비스를 제공해왔다. 3가지의 우선적인 영역은 직업훈련, 천연자원의 지속가능한 사용과 환경정책, 에너지 부문이었고 이 부문에서 활동하고 있다.<sup>606)</sup>

독일 GIZ가 2005-2014년 시기동안 베트남에서 진행한 프로젝트 내용을 간략히 나타내면 아래 <표 VI-5>와 같다. 이 기간 동안

606) GIZ, "VietNam", <http://www.giz.de/en/worldwide/357.html> 검색일 2015.2.17.

GIZ는 전체 32건의 무상원조 프로젝트를 진행하였고 가장 큰 비중은 환경과 기후변화에 두었다. 다음은 경제개발과 고용, 지속가능한 인프라 순이었는데 주로 신재생에너지, 기후변화대응, 물관리, 직업훈련, 거시경제개혁에 관한 프로젝트들 이었다. 이러한 프로젝트를 통해 독일의 GIZ는 베트남의 녹색성장전략에 따른 지속가능한 경제개발 성취를 도왔던 것으로 보인다.

<표 VI-5> 독일 국제협력단(GIZ)의 베트남 프로젝트 부문 (2005-2014)

프로젝트 부문	프로젝트 수	비고
지속가능한 인프라	6	물관리, 메콩강 관련 지원
사회개발	4	사회적보호,건강체계,장애인
거버넌스와 민주주의	1	지역의 굿 거버넌스와 시민사회향상
환경과 기후변화	12	온실가스감축,신재생에너지개발,기후변화대응, 폐기물 관리, 생물 다양성, 천연자원관리 등
경제개발과 고용	9	직업훈련, 거시경제개혁

출처: <http://www.giz.de/en/worldwide/357.html> 재구성

양허성 차관을 담당하는 독일 경제개발은행(KfW)은 베트남에서 2013년 이후 지속가능한 성장전략에 기반 하여 양자적 개발협력을 진행하고 있다. 다양한 우선적인 지역에서 경제적 변화를 지원하고, 에너지부문에서 에너지 효율성, 신재생에너지 향상, 직업학교와 자원보호, 제조업 사업에 투자하고 있다.<sup>607)</sup> 에너지 부문에서 독일은 신재생에너지 역량 확대 특히 풍력과 그것의 효과적인 분배망 조직형성을 지원하는데, 이것은 환경에 대한 영향을 최소화하면서 낮은 온실가스를 방출하는 접근법이다. 독일과 베트남은 지속가능한 에너지가 녹색경제로의 전환과 녹색성장을 위한 기반을 제공한다고 보면서 에너지를 최우선적인 영역으로 삼는데 합의하였다. 이러한 에

607) <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Local-presence/Asia/Vietnam/> 검색일 2015.2.17.

너지부문에 대한 프로젝트 사례가 독일 KFW가 재정 지원하는 푸락(Phu Lac)의 풍력기지 시범 프로젝트이다.

또한 베트남이 세계경제에 통합되면서 높은 질의 상품과 서비스가 점점 더 요구되고 있다. 따라서 자격 있는 생산전문가들이 필요해졌지만 실제 직업훈련에 기반한 자격 있는 노동자들은 부족한 상태이다. 따라서 독일 GIZ과 협력하여 KFW는 베트남의 많은 성(省)들에 직업학교를 확대하여 정부를 지원하고 있다. 기계, 장비, 레슨, 교재를 갖춘 훈련기관과 학교를 마련하고 있으며, 전자, 전자기술, 금속세공과 기계전자공학, 정보기술과 섬유제조 부문에 특히 집중하고 있다. 2020년까지 국가훈련 전략 하에 40개의 훈련기관을 전문가 센터로 개발하여 국제적 수준으로 교육할 예정이다.

한편 독일은 환경보호와 관련하여 90년대 중반이후 베트남 북부와 중부에서 지속적으로 재조림 사업을 진행해왔다. 약 27%의 베트남 전국 숲 범위가 2013년에는 약 38%로 증가하였다. 2015년에는 42%에 이를 것으로 보인다. 한편 KFW는 2012년 말 메콩델타 해안보호를 시작하였고, 이런 조치로 십만 명의 가족이 혜택을 입었으며, 교육과 아이들 훈련을 지원하여 평균30% 이상 소득도 증가하였다. 지역을 지속적으로 관리하여 토양부식이 저하되었고 생물다양성과 함께 땅의 비옥도 역시 증가하였다.<sup>608)</sup>

##### 5) 호주 AusAID(호주 국제개발청)

호주의 개발원조는 빈곤감소라는 전 지구적 목표를 중심으로 확장, 수립된 새천년개발목표 달성을 위해 적극적으로 동참하여 원조 규모를 지속적으로 증대시켜왔다. 2006년에는 국가 내부적으로 정책적, 제도적 그리고 개발사업의 실제적인 변혁을 꾀하여 원조효과성 제고를 위한 개혁을 단행했으며, 2007년에는 새 정부 들어 개발협력에 대한 정책적 우선순위가 눈에 띄게 높아졌으며 실제 외교부 산하 국제개발협력 정부 차관 직을 새롭게 선출하기도 하였다. 개발이

---

608) <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Local-presence/Asia/Vietnam/> 검색일.2015.2.17.

슈는 정부부처의 국내외 이해관계가 서로 맞물려 있는 포괄적인 정책적 고려사항으로 관련 부처 간 긴밀한 협력이 요구되는 사안이다 따라서 호주 정부는 개발부문에 있어 정부 부처 간 정책일관성 제고에 초점을 두고 제도, 절차 등을 마련하여 강화해나가고 있으나 기관별 이해관계가 첨예하고 접근방법의 차이로 실질적인 조정에서 어려움을 겪고 있다. 개발협력을 담당하는 호주의 정부기관은 AusAID로 정부의 대외원조 프로그램 운영에 책임을 지고 있다. 외교통상부 내 자치 행정기관이며, 원조정책 및 운영에 관하여 외교통상부 장관에게 직접 보고한다. 2010년 AusAID의 ODA공여액은 38억2천만 달러로 ODA/GNI 비율은 0.32%이다. 호주 정부는 2016년까지 0.5% 규모로 증대하여 국제적으로 빈곤감소와 호주 자국의 이익을 위한 강력하고 효과성이 향상된 원조프로그램을 시행하고자 한다.<sup>609)</sup> 그러나 2012년에 0.36%, 2013년도 0.33%로 오히려 줄어드는 현상을 보였다.<sup>610)</sup> 그럼에도 OECD/DAC의 0.3% 평균보다는 높다.

2011-2013년 3년 평균 호주는 세계 5위의 공여국으로 평균 18억2천6백만 달러를 지원하였고, 아시아에 대한 지원만으로는 3위의 공여국이었으며 평균 18억6백만 달러를 지원하였다. 호주의 높은 원조예산은 국민들의 원조에 대한 인식수준에 기인하는 것으로, 2005년 호주 국민들의 개도국 원조제공 이유 조사에 의하면 인도주의적, 윤리적 동기에 의한 원조제공이 68%를 차지하였다.<sup>611)</sup> 이러한 원조에 관한 높은 국민의식이 호주 원조정책을 결정하였던 것이다.

2013년 기준 호주의 ODA 지원 부문 비중은 사회 기반시설 부문이 38%, 경제 기반시설부문이 28%로 사회 기반시설 비중이 높았다. 이런 경향은 1992-93년 평균, 2012-2013년 평균에서도 동일하게 나타났다. 2013년 기준 아시아에 대한 호주 ODA에서는 사회 기반시설 부문이 52.2%로 특히 높았다. 사회적 기반시설 부분 중에서도 정

609)홍재환, 『ODA 정책사업의 평가체계 연구』, 서울: 한국행정연구원, 2012, pp.204-205.

610) <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일2015.2.28.

611) 권을,박수경,이주영, 『ODA에 대한 국민인식 조사결과 및 국제비교』,서울 : 대외경제정책연구원, 2011, p.53.



부와 시민사회 부문이 21.5%, 교육부문이 13.5%로 이 두 가지에 집중하였음을 알 수 있었다.<sup>612)</sup> 호주는 특히 아시아와 오세아니아 원조에 집중하는 경향을 보이는데 이는 동일한 지역적, 지리적 특성을 가진 국가들에 우선순위를 두고 있기 때문이다. 호주의 대 베트남 지원 순위는 6위로 2005-2013년 동안 8억5천4백만 달러를 지원하였다.<sup>613)</sup>

아래 <그림 VI-6>을 보면 2005-2013년 호주의 대 베트남 지원은 지속적으로 증가하여 2013년에는 2005년의 3배 가까이 성장하였음을 알 수 있다. 이러한 베트남에 대한 호주의 ODA는 전액 무상원조 지원이었다.

<그림 VI-6 > 호주의 베트남 ODA 공여액



출처: OECD.StatExtracts 재구성.

호주는 베트남에 20년 이상 양자적 개발협력을 통하여 기여해왔고 특히 베트남의 빈곤극복, 성장유지, 지속가능한 개발 성취에 도움을 주었다. 또한 베트남의 세계경제로의 통합과 성장을 용이하게 하는데도 일조하였는데 직접적으로는 정책 개입, 경제개혁 이니셔티브 방식을 통해서였고, 간접적으로는 장학금, 훈련, 기반시설과 물과 위생 프로그램 등을 지원하는 방식을 통하여였다.<sup>614)</sup> 아래 <그림

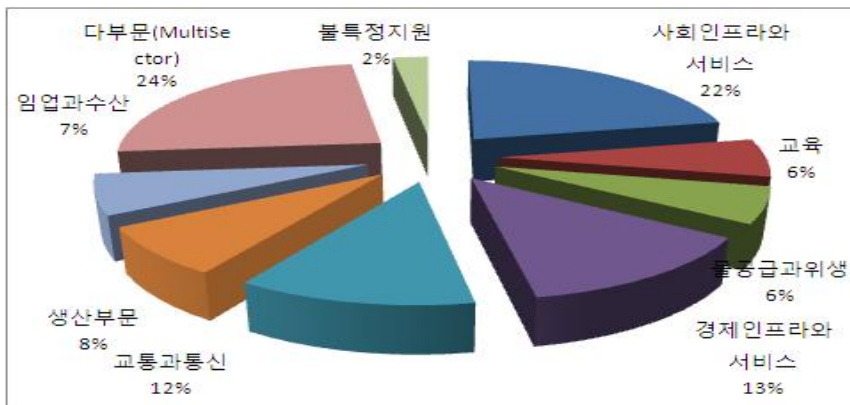
612) <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm> 검색일 2015.2.17.

613) <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일 2015.2.28.

614) <http://www.dfat.gov.au/geo/vietnam/development-assistance/Pages/development-assistance-in-vietnam.aspx> 검색일 2015.2.28.

VI-7>은 2005-2013년 베트남에 대한 호주의 지원 부문 현황으로, 다부문(MultiSector)이 24%로 가장 높은 비중을 보였다. 다음은 사회 기반시설과 서비스가 22%, 경제 기반시설과 서비스가 13% 순으로 나타났다. 이는 전체 아시아에 대한 호주 지원에서 사회 기반시설과 서비스 부문이 압도적인 비중을 차지하였던 것과 달리 베트남에서는 다부문과 사회 기반시설과 서비스 부문이 비슷한 비중을 보이고 있다.

<그림 VI-7> 호주의 베트남 ODA 지원 부문 현황(2005-2013년)



출처: <http://www.oecd.org/dac/stats/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-20743149.htm> 재구성

호주는 베트남에서 4개 부문에 중점을 두고 ODA를 진행하였다. 첫째 베트남의 인적자원 질 향상 부문이다. 2020년까지 현대화된 산업국가를 목표로 하고 있는 베트남에 있어 숙련 노동력은 매우 중요한 일이었다. 따라서 호주 원조는 개개인 기술과 영향력 향상, 공공제도(Public Institution)의 강화, 호주와 베트남의 연계 향상에 중점을 두었다. 둘째는 경제통합을 지원하는 정책과 보다 나은 교통 기반시설 개발 부문 셋째는 베트남의 위생설비와 깨끗한 물에 대한 지역의 접근성 증가 부문이다. 넷째는 기후변화 적응과 감소를 위한 진전과 관련한 부문에 집중하고 있다.

2006년 이후 호주가 베트남에서 진행하였던 프로젝트 부문은 아

래 <표 VI-6>와 같다. 프로젝트는 전체 17건으로 환경 분야가 9건으로 가장 큰 비중을 두었으며 다음은 교통부문(4건)이었다. 많은 베트남 공여자들이 지속적인 경제성장을 위한 경제 기반시설 확충 차원에서 교통에 비중을 두고 지원하였으며 호주 역시 예외는 아니었다.

<표 VI-6> 호주의 베트남 ODA 프로젝트 부문 ( 2006년 이후)

프로젝트 부문	프로젝트 수	비고
교육	2	장학금, 자원봉사자파견
교통	4	다리, 도로
물 공급과 위생	2	물 공급
환경	9	기후변화 대응, 해안관리, 홍수와 가뭄관리, 에너지 배분 효율성

출처: <http://www.dfat.gov.au/geo/vietnam/development-assistance/Pages/development-assistance-in-vietnam.aspx> 재구성.

#### 6) 스웨덴 SIDA (스웨덴 국제개발 협력청)

스웨덴이 1967년 이후 베트남의 가장 우선적 파트너국가이면서 가장 큰 공여자 중 하나였던 것은 이전 시기에 이미 언급하였다. 그동안 스웨덴은 베트남의 기반시설, 개혁과 빈곤감소를 위하여 20억 달러 이상을 지원하였으며, 베트남의 경제개발이 친 빈곤(pro-poor)과 민주적이어야 함을 개발협력의 목표로 하였다.

스웨덴은 2009-2013년 국가전략에 따라 7개의 국가 즉 인도네시아, 인도, 중국, 베트남, 나미비아, 보츠와나와 남아프리카공화국에 대해 선택적 협력이라 부르는 파트너 주도협력(partner driven cooperation)을 진행하였고 2013년 이 협력이 종결되었다.<sup>615)</sup>

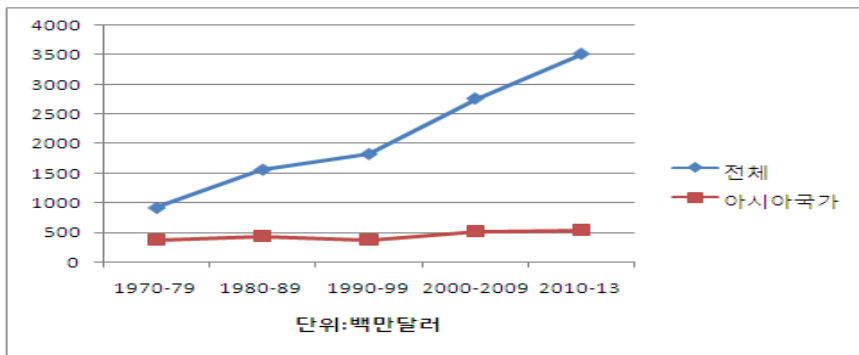
2011-2013년 개발도상국에 대한 스웨덴의 ODA 공여는 DAC 국가 중 10위였으며, 3년 평균 37억 3천 1백만 달러를 지원하였다. ODA/GNI 비율을 보면, 2013년 DAC 국가의 ODA/GNI 비율 평균

615) <http://www.sida.se/English/where-we-work/terminated-development-cooperation/Vietnam/Our-work-in-Vietnam/> 검색일 2015.2.28.

이 0.3%수준이었지만 , 스웨덴은 2012년 0.97%, (룩셈부르크가 1%), 2013년 1.01%(노르웨이 1.07%)로 DAC 국가 중 2위였다. 2011-2013년 아시아에 대한 스웨덴의 지원은 DAC국가 중 10번째로 연간 약 5억6천5백만 달러를 지원하였다.<sup>616)</sup>

아래 <그림 VI-8>은 스웨덴의 1970년대부터 2013년까지 연평균 공여금액의 변화를 나타낸 것이다. 스웨덴의 전체 공여액은 1970년대 이후 3배 이상 증가하였으나 40여 년간 아시아에 대한 공여액은 큰 변화가 없이 비슷한 규모로 지원되었음을 알 수 있다. 즉 스웨덴은 ODA지원에 있어 아시아 국가에 큰 비중을 두지 않았음을 의미하는 것이다. 그럼에도 스웨덴이 베트남에 비중 있는 지원을 해왔다는 것은 인상적인 일이다.

<그림VI-8>스웨덴의 전체ODA와 아시아ODA 공여액 비교 (1970-2013)



출처: <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 재구성

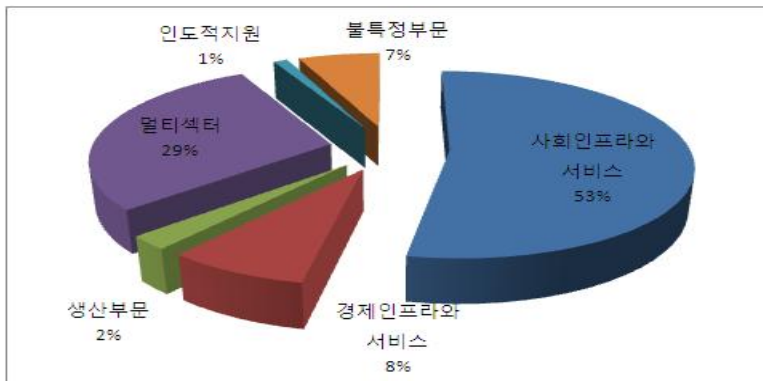
스웨덴의 ODA 지원은 1990년대나 2012-2013년 모두 사회와 행정 기반시설 부문(29%, 40.1%)에 가장 큰 비중을 두고 지원을 하고 있었다. 90년대는 사회와 행정 다음으로 인도적 지원(20.9%), 경제 기반시설(12.1%)순으로 지원하였으나, 2012-13년에는 기타(33.1%), 인도적 지원(10.6%) 순서였다. 2013년 스웨덴의 아시아에 대한 공여에서도 사회적 부문 (50.3%)의 비중이 가장 높았으며 다음은 인도적 지원(25.7%), 생산부문(10.3%), 경제부문(6.4%) 순이었다. 사회적 부

616) <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일2015.2.28.

문에서는 정부와 시민사회부문이 29.7%, 교육이 10.9%로 스웨덴은 이 두 부문에 대해 중점적으로 지원하였다.<sup>617)</sup>

2005-2013년 스웨덴의 대 베트남 ODA 공여 액은 2억4천6백만 달러로 전액 무상지원 되었다. 하지만 이시기 지원액은 2007년 한해를 제외하고 지속적인 감소세를 보였다. 이것은 스웨덴 자국의 ODA 국가전략에 의한 것으로 이 시기 베트남에 대한 다른 ODA 공여자들의 지원이 증가하였던 추세와는 대조적이었다. 스웨덴은 아시아 다른 국가들에 대한 지원경향과 동일하게 대 베트남 ODA 지원에서도 사회부문에 큰 비중을 두었다. 절반 이상의 비중을 사회 기반시설과 서비스 부문에 집중하였음을 아래 <그림 VI-9>에서 확인할 수 있다. 나머지 멀티섹터 29%, 경제 기반시설과 서비스 8%, 불특정 부문 7% 순 이었다. 대부분의 공여자들과 달리 스웨덴의 사회 기반시설 집중 현상은 스웨덴 ODA 정책에 기인하는 것이었다.

<그림 VI-9> 스웨덴의 베트남 지원 부문 (2005-2013)



출처: OECD.StatExtracts 재구성.

2009년 이후 스웨덴의 대 베트남 ODA는 ‘2009-2013년 스웨덴 개발협력 전략’에 의해 지원되었는데, 2007년 계획된 이 전략은 원조 자원을 몇 개 국가에 집중하는 정부정책결정이었다. 스웨덴은 이 전략 이전 ‘2004-2008년 스웨덴의 개발협력’을 통해 6개 영역 즉 첫째,

617) <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일2015.2.28.

천연자원, 환경, 신재생에너지와 지역 이니셔티브 둘째, 공공행정개혁과 부패와의 투쟁 셋째, 인권, 법의지배, 문화와 미디어 넷째, 건강협력 다섯째, 비즈니스개발 여섯째, 연구협력에 중점을 두고 ODA를 진행하였다. 이 전략 이후에는 스웨덴 개발 협력과 글로벌 개발이라는 두가지 정책 목적을 위하여 ‘선택적 협력전략(selective cooperation Strategy)’을 택하였던 것이다. 베트남에 대한 선택적 협력의 전반적인 목표는 더 큰 민주적 거버넌스의 성취, 인권 존중과 환경적으로 지속가능한 개발이었다. 선택적 협력은 주로 베트남과 스웨덴의 이해당사자들 간의 파트너 주도의 협력(Partner-driven cooperation)으로 구성되었는데, 파트너 주도의 협력은 행정적으로 재정적으로 책임성과 주인의식(ownership)을 공유하는 특징을 가진다.<sup>618)</sup>

파트너주도협력(PDC) 정책은 중저소득 국가들 행위자와 스웨덴 행위자간의 협력을 촉진하기 위한 것으로 협력에 있어 양자 간에 상호이익과 이해를 찾아내어 3자 모두가 승자가 되도록 하는 것이 특징 이었다. 소위 ‘윈-윈-윈’ 상황을 촉진하는 것으로 여기서 승자는 스웨덴의 행위자, 파트너국가 행위자와 빈곤층을 말한다. 스웨덴과 베트남의 파트너 주도 협력 목표는 평등한 관계와 상호 이익 속에서 자립관계와 개발협력을 위한 연결다리로 기여하고 지속가능한 관계의 개발을 촉진하고 강화하는 것 이었다.

이러한 베트남의 파트너주도협력(PDC) 과정을 위해 2011년 9월 약 1억8백만 SEK이 지원되었는데 거기에는 기후변화적응, 건강, 환경, 경제와 연구협력 부문을 위한 협력 무상원조 95,678,047 SEK 과 문화, 연구, 환경과 천연자원 관리를 포함하는 광범위한 분야에서 19개의 계획을 위한 무상지원 자금으로 5,609,152 SEK이 배분되었다.<sup>619)</sup>

2005년 이후 스웨덴의 대 베트남 ODA 프로젝트는 <표 VI-7>와

618) Government Office of Sweden, “Strategy for development cooperation with Vietnam Jan 2009-Dec 2013,”2009.2.12,pp.7-8.

619) Mark McGillivray·David Carpenter·Stewart Norup, *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, pp.106-107.

같다. 베트남에서 진행하였던 프로젝트는 전체14건으로 대부분이 사회적 기반시설과서비스 부문이었다. 그중에서도 정부와 시민사회에 대한 지원프로젝트가 6건으로 가장 높은 비중을 차지하였고, 다음은 환경과 천연자원관리부문(3건), 건강(2건)의 순이었다. 정부와 시민사회 프로젝트에는 거버넌스, 인권, 경제와 행정개혁에 관한 내용이 포함되었다. 수원국의 굿 거버넌스 확립을 위해 개발협력을 진행하겠다는 스웨덴 ODA정책 기조에 부합하는 지원들이었다.

<표 VI-7> 스웨덴의 베트남 ODA 프로젝트 부문 ( 2005년 이후)

프로젝트 부문	프로젝트 수	비고
건강	2	어린이병원, 약물남용
정부와 시민사회	6	거버넌스, 경제와 행정개혁, 인권, 국회지원
산림	1	북부산악지대 산림
환경과 천연자원관리	3	환경, 해양생물 보전
경제	1	디자인센터건립
연구	1	대학연구협력

출처: Mark McGillivray·David Carpenter·Stewart Norup, “Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden”,pp.148-158.;

<http://www.sida.se/English/where-we-work/terminated-development-cooperation/Vietnam/a-sample-of-results/> 재구성.

## 7) 세계은행

베트남 정부의 요청에 따라 1988년부터 경제평가 및 정책대화를 실시하면서 지원 사업을 준비하였던 세계은행은 1994년부터 2011년까지 6차례의 개별국가지원전략(CAS)을 수립하였다. 1990년대 세계은행의 대 베트남 지원규모는 크지 않았고, 전반적 개혁 개방과 경제개발에 대한 광범위한 정책 권고를 통하여 영향을 미쳤다. 1990년대 말에 세계은행은 개발지원 전략의 쇄신을 통하여 ‘포괄적 개발 프레임워크’을 정립하였고 IMF와 공동으로 빈곤감소 전략(PRS) 보고서 프로세스를 도입하여 지원 대상 국가의 주도성을 강조하였다.

이런 절차에 따라 베트남도 1990년대 말부터 빈곤감소 전략계획 (PRSP)을 준비해 2001년 잠정 빈곤감소전략계획 PRSP, 2002년 정식 빈곤감소 전략계획 PRSP를 제출하였고 2003년 다시 업데이트한 2차 빈곤감소 전략계획 PRSP를 제출하였다. 베트남의 빈곤감소 전략계획 PRSP는 ‘포괄적 빈곤감축 및 성장전략(CPRGS)’ 이라는 이름으로 8차5개년 개발계획(2006-2010)부터는 5개년 계획이 동시에 빈곤감소 전략계획 PRSP로 활용되고 있다. 세계은행은 베트남의 빈곤감소 전략계획 PRSP 수립과정에서 각종 연구조사 및 정책대화를 통해 많은 도움을 주었고 이런 PRSP를 근거로 2002년, 2007년, 2011년 각각 CAS(국가개발전략)을 수립하였다.<sup>620)</sup>

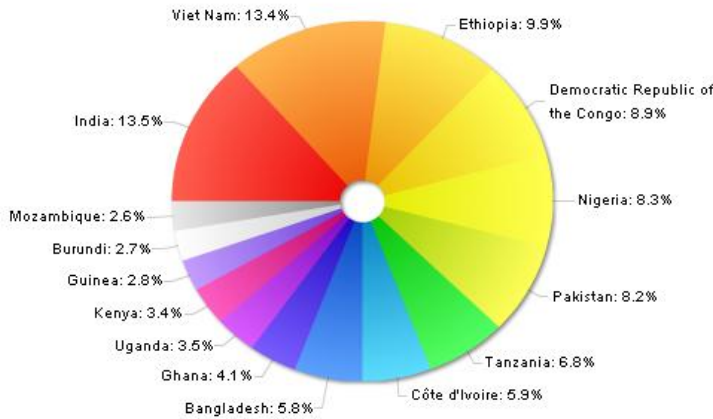
세계은행 IDA는 2009-2013년 연평균 전 세계에 143억 달러 이상의 ODA금액을 지원하였고 이중 54.9%를 사하라이남 아프리카에 지원하였다. 다음으로 많은 비중을 차지한 지역이 27.6%로 남아시아와 중앙아시아였다. 다른 아시아와 오세아니아에 대한 지원은 11.6%로 미미한 수준이었다. 하지만 아래 <그림 VI-10>을 보면 IDA의 상위 15개국 ODA 수원국 중 베트남은 1위 수원국인 인도(13.5%)와 거의 차이가 없는 13.4%의 2위였다. 베트남은 세계은행의 최대 수혜국 중 하나인 것이다.

---

620)장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, 서울: 통일연구원, 2011, pp.76-77.



<그림VI-10> 세계은행 IDA의 상위 15개국 ODA 수원국(2009-2013년 평균)



출처: <http://www.aidflows.org/>

2005-2013년까지 베트남에 대한 세계은행 IDA의 ODA 지출은 누적금액 72억7천9백만 달러로, IDA의 베트남에 대한 지원은 2005년 이후 2013년까지 등락을 보이면서도 약 3배에 가까운 증가세를 보였다. 또한 중간소득국가에게 지원되는 IBRD 차관을 베트남은 2010년 5억 달러를 받게 되었다. 세계은행의 이러한 결정은 베트남이 7년 만에 고부채국 대열에서 탈피하여 중소득국으로 변모하였기 때문이며 이 자금으로 공공투자개혁 프로그램을 진행할 것이라고 밝혔다. 베트남에 대한 IBRD 차관 결정은 세계은행이 2007년 하반기 베트남을 'IBRD차관 신청 가능국'으로 발표한 이후 베트남의 지속적인 지위부여 요구에 의해 이루어진 것으로 보인다.<sup>621)</sup>

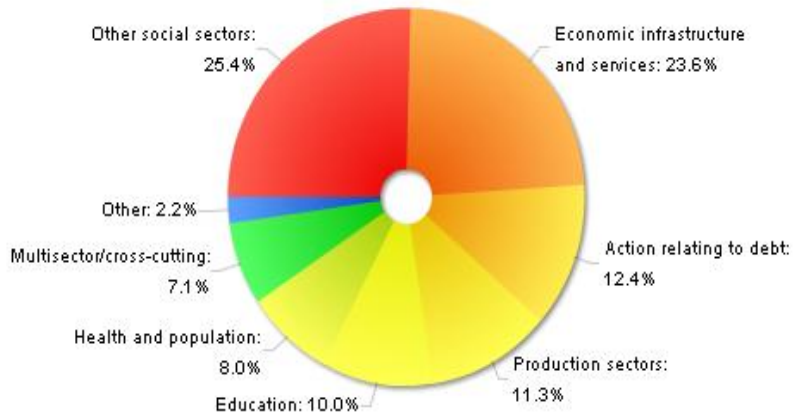
아래 <그림 VI-11>을 보면, 세계은행의 전체 IDA 차관은 사회적 부문이 높은 비중을 차지하고 있다. 즉 2009-2013년 IDA의 부문별 지원현황에서 사회적 부문에 해당하는 다른 사회부문(25.4%)과 건강(8%), 교육(10%)이 전체의 43.4%를 차지하고 있으며, 경제 기반시설과 서비스 부문이 23.6%로 다음 순위였다. 이런 현상은 IBRD와 IDA의 2010년(회계년도 기준) 차관의 부문별 지원현황에서도 유사

621) “세계은행 베트남 ‘중간소득국’ 인정,” 『경상일보』, 2009.12.24.

하게 나타났다.

2010년 차관지원은 공공행정, 법과 사법 부문이 18%, 에너지와 광업이 17%, 금융 16%, 교통 15%, 건강과 다른 사회 서비스 12% 순으로 나타났다. IBRD와 IDA의 2010년(회계년도 기준)의 동아시아와 태평양 지역에 대한 차관에서도 사회부문 즉 공공 행정, 법과 사법 부문이 25%로 가장 높았으며, 교통과 교육이 각각 15%씩, 물, 위생과 홍수방지가 11% , 농업, 수산업과 임업이 10%를 차지하였다.<sup>622)</sup>

<그림VI-11> 세계은행 IDA의 부문별 양허성 자금지원 (Concessional Outflows) 현황(2009-2013년 평균)



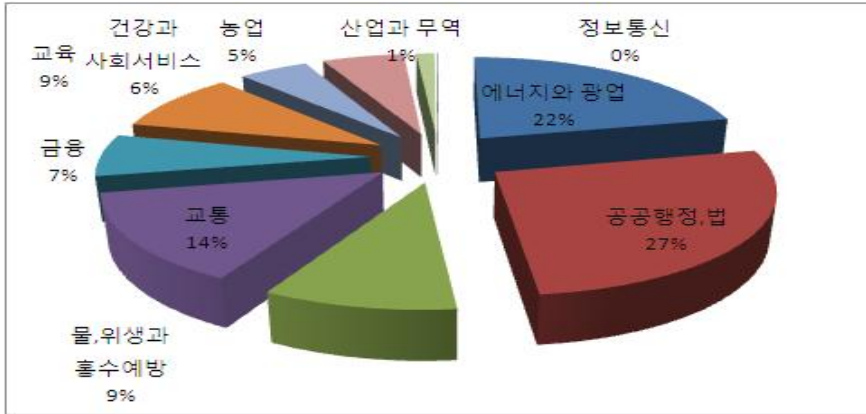
출처:<http://www.aidflows.org/>

아래 <그림 VI-12>을 보면 베트남에 대한 세계은행의 지원 역시 전체적 경향과 유사함을 알 수 있다. 2007-2011년 세계은행은 베트남의 공공행정, 법 부문에 27%, 에너지와 광업 22%, 교통 14%, 교육, 물위생과 홍수예방에 각각 9%를 지원하였다. 2009년부터 2013년 세계은행 IDA 지원에서도 우선적 순위는 거의 동일하였다. 공공행

622) The World Bank, 『The World Bank Annual Report 2010』, WB, 2010, p.6. ; p.22.

정과 법 부문이 21.1%, 에너지와 광업이 18.8%, 물, 위생과 홍수예방부문이 17.7% 순서를 보였다.

<그림IV-12> 세계은행의 베트남 지원부문 현황 (2007-2011누계:US \$M)



출처: 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, p.81 표 재구성.

이러한 베트남 지원 경향은 세계은행의 베트남 국가지원전략과 연관되어 있었다. 세계은행의 2002년 전략은 시장경제로의 이행지원, 공평하고 사회 통합적이며 지속가능한 발전, 거버넌스 개선 3 영역에서 주된 활동을 하고자 하는 것이었고, 2007년은 베트남의 경제개발이 크게 진전된 점을 고려하여 비즈니스 환경 개선과 천연자원 및 환경관리의 강화를 종전보다 강조하여 목표를 제시하였다. 베트남에 대한 개발지원 전략 초점은 1990년대 중후반 경제 기반시설, 일반예산지원, 농업 등에서 점차 사회개발(교육, 보수, 수자원 등)과 정책 및 제도개혁( 공공행정 및 금융 등)에 대한 원조 비중을 높이는 방향으로 변화되어 갔다. 또한 예산지원에 정책 이행조건을 부과 하던 방식에서 탈피하여 2000년대 들어 공공행정 및 법률제도 개혁을 위한 구체적인 지원 프로젝트를 많이 실행하였다. 이에 2000년대 중반이후 공공행정 및 법률제도 관련 지원 비중이 높아졌다.<sup>623)</sup>

623) 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, pp.78-81.

2005-2015년 승인된 베트남 프로젝트는 전체 121건이었고, 이 중 사회개발(교육, 건강과 사회서비스, 물위생과 홍수예방)부문 37건, 정책과 제도개혁(공공행정, 법, 금융) 부문 34건으로 절반을 넘게 차지하고 있었다.<sup>624)</sup> 이것은 1990년대 중후반 이후 세계은행의 개발 지원 전략 변화에 따라 사회개발, 공공행정, 법률제도의 지원 부문 비중이 높아졌기 때문이다. 하지만 교통과 에너지 부문이 약 30건 가까이 실행되어 경제적 기반시설에 대한 비중은 여전히 높았다. 한편 2000년대 후반 들어 환경부문 프로젝트가 9건 정도나 되면서 점차 이 부분의 비중이 높아지기 시작하였다.

#### 8) 아시아개발은행(ADB)

베트남은 아시아 개발기금(ADF)이 공여하는 양허성 자금지원을 가장 많이 수원하는 국가 중 하나였다. 2009-2013년 아시아개발은행은 일본과 세계은행 IDA를 제외하고 3번째로 큰 베트남의 ODA 공여자였으며, 원조규모는 세계은행의 약 절반정도였다. 2000년대 들어 아시아개발은행의 대 베트남 지원 특징은 2004년부터 베트남에 비양허성 즉 일반재원 차관(Ordinary Capital Resources:OCR)의 공여 시작이었다. 예전까지 베트남은 저소득 개발도상국으로 아시아개발은행의 베트남 지원은 대부분 양허성 차관인 아시아개발기금(ADF, Asian Development Fund)을 통해 이루어졌다. 그러나 베트남의 1인당 소득과 경제력이 신장하면서 수익성이 기대되는 기반시설 개발 프로젝트에 대해 일반재원 차관(OCR차관)을 공여하기 시작하였던 것이다. 다음은 2007년 이후 '성과중심 접근방법'을 채택하여 국가개발 지원전략(CAS)의 성과목표를 베트남 정부의 8차 5개년계획(2006-2010)의 성과 목표와 직접적으로 연계하였다는 점이다. 또한 베트남의 시장 지향적 개혁이 진전되고 경제성장이 순조롭게 진행되면서 사기업 등 민간 비즈니스의 부흥을 새로운 중점 지원 목표로 설정하였다.<sup>625)</sup>

624) <http://www.worldbank.org/projects?lang=en> 검색일 2015.2.28.

625) 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, pp.82-83.

2010년까지 빈곤율을 10-11%로 감축하고 새천년개발목표 및 베트남 개발목표를 달성하고 저소득국가에서 탈피한다는 베트남 사회경제개발 계획 목표와 아시아개발은행의 국가전략이 연결되면서 아시아개발은행은 새로운 글로벌 경제현실 조정을 목표로 민간 기업에 기반한 경쟁력 위주의 개혁 전략개발을 지원하는 역할을 하였다. 프로그램의 중점영역은 첫째, 비즈니스 주도, 친 빈곤(pro poor)과 지속가능한 경제성장 부분, 둘째 포괄적인 사회개발, 셋째 지속적인 환경 관리 부분이였다. 이러한 부문들 중 베트남 정부는 에너지 부문과 환경의 지속성과 관련하여 2007년 12월 베트남 정부는 기후변화 영향을 감소시키고, 체계적으로 대응할 것을 약속하였고 국가적인 목표 프로그램을 준비하기 시작하였다.<sup>626)</sup> 또한 아시아개발은행에 빈곤감소와 경제활동을 촉진하기 위해서 도심에서 먼 지역에 지속가능한 에너지를 공급하기 위한 신재생에너지 개발을 위한 지원을 요청하였고 아시아개발은행은 이에 풍력, 마이크로 수력발전, 바이오가스(생물가스)개발 등을 지원하고 있다.

2012년 아시아개발은행(ADB)의 국가전략 역시 베트남의 2011-2020 사회경제개발 전략 즉 2020년까지 베트남을 현대 산업국가로 성장시키겠다는 전략과 연결되어있었다. 2012년 ADB 국가전략의 3가지 주요 영역은 포괄적 성장, 경제효율성 향상과 환경적 지속성이였고, 새로운 국가파트너십 전략(CPS)의 핵심 원칙은 베트남의 2011-2020 사회경제개발계획(SEDP)을 우선적으로 지지하고, 혁신적 해결안에 중점을 두며, 경제개혁과 연관된 정부의 개혁 약속에 반응하며, 파리선언의 약속을 이행하기위해 다른 개발 파트너들과 전략적 파트너십을 지지한다는 것이였다. 이와 관련하여 특히 개발 영향력, 굿 거버넌스와 역량 형성 부분, 사적부문개발(PSD), 기후변화, 지역협력과 통합(RCI)과 젠더평등에 대해 활발한 지원을 하겠다고 밝히고 있다.<sup>627)</sup>

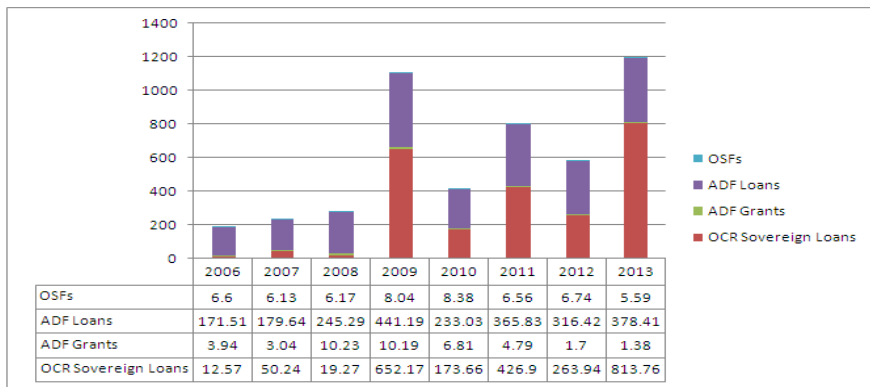
---

626) Asian Development Bank, *Country Strategy and Program Midterm Review Vietnam 2007-2010*, December 2009, pp.6-13.

627)Asian Development Bank, *Country Partnership Strategy Vietnam 2012-2015*, July 2012, pp.4-6.

2006-2013년까지 아시아개발은행이 베트남에 대해 약정한 지원 금액은 아래 <그림 VI-13>과 같다. 아래 그림을 보면 최근 들어 베트남의 아시아개발은행 자금에서 양허성 차관(ADF Loans)보다 일반재원 차관(OCR Sovereign)의 비중이 높아가고 있음을 알 수 있다. 2006-2008년까지 일반재원의 비중은 크지 않았지만 2009년 들어서는 양허성 차관 보다 일반재원의 규모가 커졌다. 이것은 서서히 일반재원의 차관이 양허성 차관을 대체할 것임을 의미하는 것으로 ADB의 베트남 국가전략과 연관성을 가지는 것으로 보여 진다.

<그림VI-13> 아시아개발은행의 베트남 지원금액 (2006-2013)(US\$M)



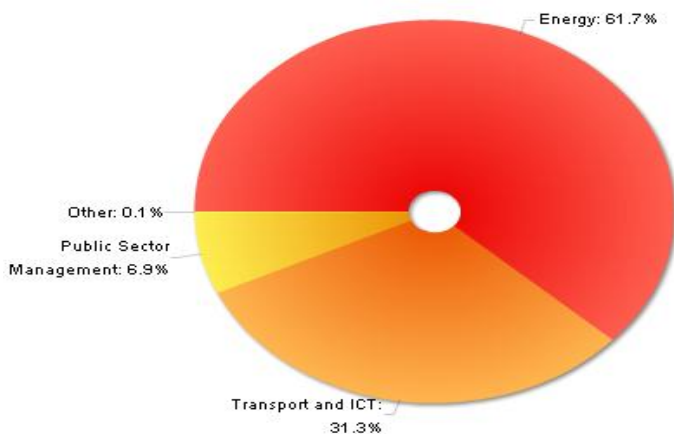
출처: <http://www.aidflows.org/> 재구성<sup>628)</sup>

2013년 아시아개발은행은 양허성 자금의 절반을 베트남의 가장 빈곤지역이면서 가장 많은 소수종족이 거주하는 중앙 고원지대 건강서비스와 지역 기반시설 개선에 집중하였다. 중앙고원의 2차 건강 관리에 7000만 달러를 사용하였고, 이것은 어머니와 아이들의 사망률 감소, 코뎀의 건강위생과 병원, 5개 성(省)의 건강관리 강화에 도

628) OCR Sovereign 자금은 양허성 차관이 아닌 일반 상업적 차관으로 국가가 보증을 서는 형태이다. OCR non-Sovereign은 주로 민간사업부문에 지원하는 차관으로 국가보증이 없이 직접 대출이다. ADF Loans 아시아개발펀드 자금으로 저개발 국가들에 지원하는 양허성 차관이다. ADF Grants는 아시아개발펀드 재원으로 무상원조 자금이다. OSFs (Other special fund)는 ADF 자금을 제외한 스페셜 펀드를 말한다. 이자금은 주로 기술원조무상지원과 금융무상지원에 사용되어진다.(<http://www.aidflows.org/glossary.pdf> 검색일 2015.2.28.)

움을 주었다. 또한 8000만 달러는 중앙 고원지대의 생산적인 지역 기반시설 개발 프로젝트에 지원되었고, 이 프로젝트는 지역 소득의 증가, 구식 혹은 저발전된 지역의 생산기반시설을 향상시키고 개조하는 것을 목표로 하였다. 또한 중앙메콩델타 연결(connectivity) 프로젝트를 위해 4억 1천만 달러가 승인되었는데 이것은 호주정부와 한국정부의 협조융자(cofinancing)로 26km 도로 연결과 2개의 다리 건설을 지원하는 것이었다. 이것으로 매일 도로를 사용하는 17만 명과 5백만 명의 생활수준 향상이 가능해졌다.<sup>629)</sup>

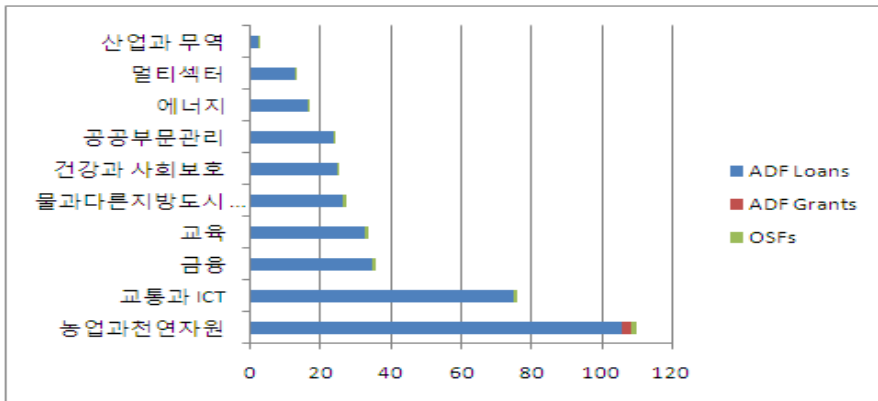
<그림 VI-14> 아시아개발은행의 베트남 일반재원차관의 지원 부문  
( 2011-2013년 평균 : US\$M)



출처:<http://www.aidflows.org/>

629) ADB, "Fact Sheet - Asian Development Bank & Vietnam," December 2013  
<http://www.adb.org/countries/viet-nam/main> 검색일 2015.2.28.

<그림 VI-15> 아시아개발은행의 베트남 양허성 차관, 무상원조, 다른 기타자금의 지원 부문 (2011-2013평균:US\$M)



출처: <http://www.aidflows.org/> 재구성

아시아 개발은행의 베트남 지원 부문에 관한 위의 <그림VI-14> 과 <그림VI-15>을 보면 이런 부문별 지원이 ADB의 국가지원전략에 입각하여 이루어진 것임을 알 수 있다. 2011-2013년 아시아개발은행의 일반재원 차관은 에너지 부문 61.7%, 교통과 ICT에 31.3%를 지원하여 거의 대부분의 자금이 이 두 부문에 집중되었다. 한편 양허성 차관과 무상지원, 기술원조에서는 농업과 천연자원 부문에 가장 우선지원을 하였고 다음은 교통과 ICT 부문이었다. 이것은 ADB의 2012-2015년 국가지원전략에 상당히 부합한 것인데, 아시아개발은행이 베트남의 2020년 전략에 중점을 두고 개발영향력을 극대화하기 위해 우선적으로 6가지 부문 즉 농업과 천연자원, 교육, 에너지, 금융, 교통, 물 공급과 다른 지방도시 기반시설과 서비스 부문에 초점을 두고 지원하고 있었기 때문이다.

이런 현황은 2005-2014년 아시아개발은행이 베트남에서 진행하였던 부문별 프로젝트의 수에서도 확인이 가능하다. 아래 <표 VI-8>을 보면 이 시기 아시아개발은행이 진행한 프로젝트는 전체 259건이며, 이중 교통부문이 46건, 농업, 천연자원과 지역개발, 에너지가 각각 35건씩이며 공공관리부문이 33건으로 정책개혁과 공공행정개혁에 대해 적극적인 지원을 하였음을 알 수 있다. 그 외 건강, 교육, 물 공급, 위생부문의 프로젝트를 합치면 모두 60건으로 상당히 높은



비중을 차지하고 있다. 이런 현상은 이 부문들이 베트남의 2020년 전략에서 6개 중점지원 부문이기 때문이었다.

베트남에 대한 아시아개발은행의 프로젝트는 성공률도 높아 1990년대는 91.7%, 2000년대는 92.9%였다. 그럼에도 불구하고 아시아개발은행의 베트남 프로젝트에서 지적되는 점은 프로젝트 실행의 지연이었다. 주요 지연은 프로젝트 착수에서의 지연, 프로젝트 승인을 받기위한 서류절차상의 복잡성 특히 조달에 있어서 어려움과 프로젝트를 관리하는 단위 역량의 문제에 의한 것으로 지적되었다. 또한 베트남 정부의 회계 상황이 좋지 못한 경우 부족한 펀드로 인해 프로젝트 실행이 지연되었던 것이다. 따라서 ADB는 프로젝트 과정과 원만한 실행을 위하여 국가체계를 강화하도록 정부를 지원하였으며, 2013년은 프로젝트 승인 이후 실행을 준비하는데 까지를 제도화하는 정부 법 구조를 개혁하였다.<sup>630)</sup>

이제 베트남은 중간소득 국가로 분류고 있어 베트남의 ODA 유용성과 구조는 급속하게 변화 될 것이다. 베트남 정부, 아시아개발은행 모두는 기존 메커니즘에서 벗어나 새로운 유형의 지원과 ODA사용을 위한 새로운 전략을 고민해야 할 것으로 보인다.

<표 VI-8> 아시아개발은행의 베트남 프로젝트 부문과 자금유형별 현황(2005-2014)

년도	에너지	농업*	공공부 물관리	금융	건강 과 사회 보호	교육	멀티 섹터	교통 과 I C T	교통	물 공 급*	정보 와 통 신 기 술	산 업 과 무 역	불 특 정	자금유형			
														기술 원 조	무 상 원 조	차 관	M F F <small>631)</small>
2005	7	4	4	3	3	1	1	1	1	1				19	4	3	
2006		4	3	3	3	4	1	1	2	1		2		10	4	6	
2007	6	2	2	4	2	2	1	4	4	1	1	1	1	17	1	7	2

630) ADB, "Fact Sheet - Asian Development Bank & Vietnam," December 2013  
<http://www.adb.org/countries/viet-nam/main> 검색일 2015.2.28.

2008	4	5	2	2	3	3			5	2		2		17	3	6	
2009	3	3	2	3		2		1	3	2				9	1	6	1
2010	3	3	5	2	2	4			10	3		1		15		11	5
2011	5	5	4	1	1	2			7	5			1	17		10	3
2012	4	4	4	3		2			2	3		1		9		8	3
2013	1	4	3	5	1				5	2				9	1	9	
2014	2	1	4	2		2			7	3		2		9		10	1
합계	35	35	33	28	15	22	3	7	46	23	1	9	2	131	14	76	15

출처: <http://adb.org/projects/search/481> 재구성

### 9) UNDP

UNDP가 2005-2013년 전 세계에 지원한 누적금액은 47억4천만 달러로 1년 평균 약 5억2천7백만 달러를 지원하였다. 2009년 약6억6천1백만 달러, 2010년 6억3천6백만 달러로 약간의 증가세를 보이지만<sup>632)</sup> 전반적으로 지원액은 큰 차이가 없이 비슷하게 유지되고 있었다. 2009-2013년 UNDP가 지원한 상위 15개국 수원국 중에 베트남은 14위를 차지하였다. 2005-2013년 UNDP의 베트남 누적 지원액은 6천5백만 달러로 2006년 이후 지속적으로 지원액이 조금씩 상승세를 유지하였다.<sup>633)</sup>이런 증가현상은 UNDP의 세계적인 지원경향과 달리 베트남 지원에서만 보였다.

UNDP는 현재 전 세계 177개국에서 6000개 이상의 개발프로젝트를 진행하고 있으며, 2009-2013년 사업부문별 지출현황은 아래 <그림 VI-16>과 같다. UNDP는 지원목표와 동일하게 지원의 대부분을 사회부문과 연관하여 지원하고 있으며 인도적 지원 역시 비중이 높

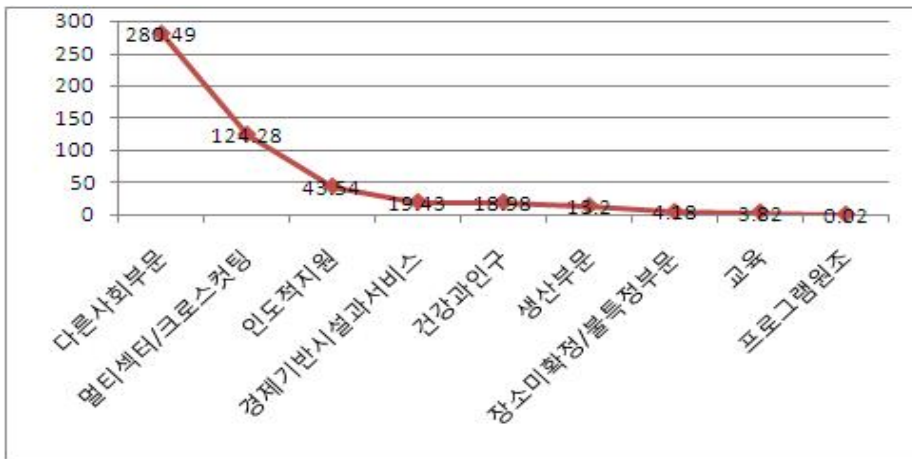
631) MFF(Multitranch Financing Facility)는 유사한 성격의 여러개발프로젝트에 대해 가능한 지원방법을 사전에 정하여 포괄지원 약정을 맺은후 순차적으로 개별프로젝트에 대한 승인 및 자금지출이 이루어지는 금융체도로 2005년 도입되었다. ( 경험기획실, “국가ODA 동향,” 『한국수출입은행 경험조사자료』, 2007P-2, p.43.)

632) <http://www.aidflows.org/> 검색일 2015.2.28.

633) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A> . 검색일 2015.2.25.

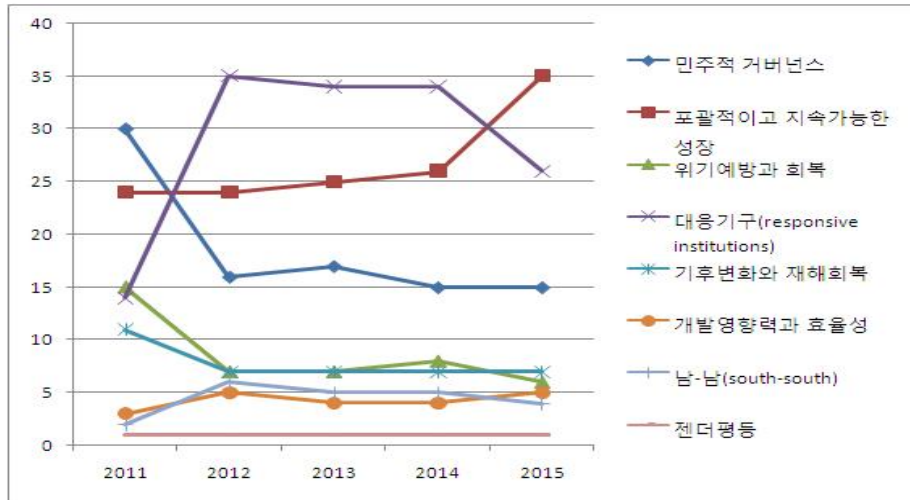
게 나타난다. 하지만 경제부문의 지원은 매우 낮음을 알 수 있다. 아래 <그림 VI-17>은 프로젝트 주제별 지원 현황으로, 2011년 이후 큰 폭으로 줄어든 프로젝트 주제는 민주적 거버넌스, 위기예방과 회복, 대응기구에 관한 비중이었다. 특히 민주적 거버넌스는 2011년 가장 높은 비중을 차지하였으나 이후 큰 폭으로 하락한 이후 계속 줄어드는 추세이다. 한편 젠더평등 부문은 작은 부분이지만 꾸준한 수치를 유지하고 있다. 포괄적이고 지속가능한 성장 주제는 2011년 이후 조금씩 비중이 증가되었으나 2014년 이후 비중이 갑자기 높아져 최근 가장 집중하는 주제임을 알 수 있다.

<그림VI-16> UNDP의 주요부문별 ODA지출 현황(2009-2013평균:USM)



출처: <http://www.aidflows.org/> 재구성

<그림 VI-17> UNDP의 프로젝트 주제별 지원현황(2011-2015 : %)



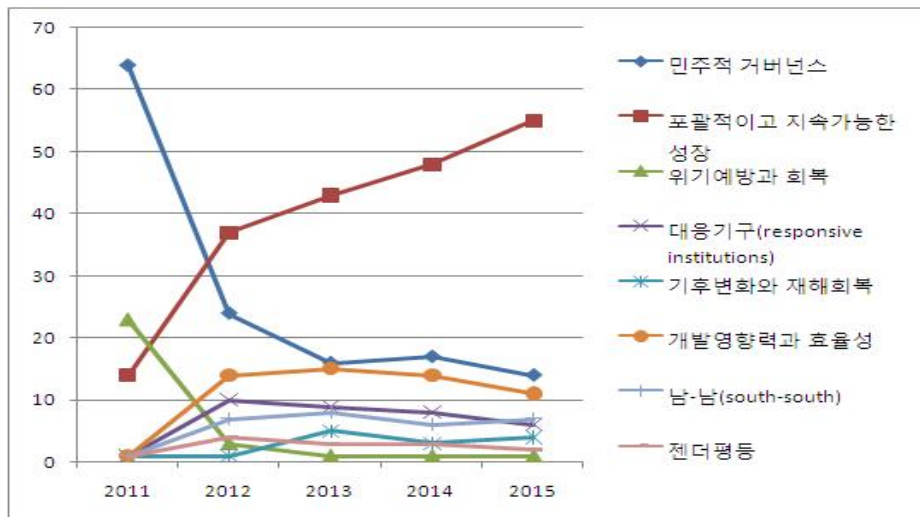
출처: <http://open.undp.org/> 재구성.

UNDP의 대 베트남 프로젝트는 2010년 17개, 2011년 28개를 운영하였다. 10개의 주제는 지역에 한정되지 않고 진행하였으며 나머지 18개 주제는 31개 지역에서 실행되었다. 2012년은 58개의 프로젝트 중 11개 주제를 지역에 한정됨이 없이, 47개 주제는 베트남 전국 115개 지역에서 진행되었다. 2013년 68개 프로젝트 경우 67개의 주제를 158개 지역에서 수행하였다. 2014년 60개가 진행되었고 이중 10개는 지역연고 없이, 50개 주제는 131개 지역에서 실행되었다. 2015년 현재 40개의 프로젝트가 운영 중이며 8개 주제가 지역 연고 없이, 32개는 89개 지역에서 실행되고 있다.

2011-2015년 UNDP 베트남 프로젝트의 주제별 현황을 보면 아래 <그림 VI-18>과 같다. 2011년 UNDP의 베트남 활동에서는 민주적 거버넌스 관련 프로젝트를 압도적 비중으로 지원하였으나 이후 서서히 하락하여 평균 15%대를 유지하고 있다. 여전히 민주적 거버넌스가 프로젝트 주제의 2순위임을 볼 때 베트남 프로젝트에서 이 주제의 중요성을 인식하는 것으로 보인다. 반면 2011년 2순위였던 포괄적이고 지속가능한 성장 테마는 2012년부터 급속히 상승하여 현재까지 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 UNDP의 전세계 프로

젝트 현황에서와 동일한 현상으로 UNDP의 최근 관심주제를 보여주는 것이다. 위기예방과 회복 부문은 2011년 23%를 차지하던 비중이 급속도로 하락하여 현재는 가장 낮은 순위를 유지하고 있다. 이것은 베트남이 꾸준히 정치적 안정을 유지해 온 결과에 의한 것으로 보여진다. 한편 젠더평등 부문은 UNDP가 전 세계에서 지원하는 비중보다 베트남 비중이 더 높게 나타나는데, 이는 베트남 상황에 의한 것으로 보여진다.

<그림VI-18>UNDP의 베트남 프로젝트 주제별 지원현황(2011-2015 : %)



출처: <http://open.undp.org/> 재구성.

UNDP는 지난 30년간 베트남의 경제적 성공을 도왔으며 특히 새 천년개발목표(MDGs)의 빈곤감소 성취에 가장 큰 역할을 하였다. 베트남의 빈곤감소 성공에도 불구하고 지금 베트남은 사회내 확산된 불평등과 불일치의 도전에 직면하였다. UNDP는 베트남의 이런 도전을 포괄적이고 공평한 성장, 거버넌스와 정부의 책임성을 향상하기 위한 참여, 인권과 지속가능한 개발에 따른 정의에의 접근, 기후변화와 녹색성장 문제에 대한 응답을 통해 대응하도록 지원하고 있다. UNDP 프로젝트는 ‘2012-2016년 결과에 기반한 UN 원플랜(One Plan)’하에서 진행되고 있는데, 이런 프로젝트는 모든 시민들을 위한

업무 즉 인간개발 접근과 함께 베트남이 세계경제와 통합하고 결합하도록 UNDP와 정부가 상호약정을 강조한다.<sup>634)</sup>

UNDP의 목적은 베트남에서 포괄적이고 공평하고 권리에 기반한 개발과 효과적인 증진을 지원하는 것으로, 베트남의 2011-2015 사회경제개발 계획과 2011-2020 사회경제개발전략을 연결하여 국가적 우선순위와 새천년개발계획(MDGs)에 대응하는 정책을 지원하고 있다. UNDP의 핵심 지원영역에는 포괄적이고 공평한 성장, 거버넌스와 참여, 지속가능한 개발 부문이 포함되어 있다. 베트남은 포괄적이고 공평한 성장 영역에서 큰 성취를 이루었지만 2012년에도 베트남 소수종족의 반이 MDG 국가 평균이하, 빈곤선 이하에서 살고 있다. 따라서 UNDP는 소수종족 공동체, 사회의 최저 빈곤층을 목표로 국가빈곤감소와 사회적 지원 프로그램을 설계하고 실행하는 것을 돕고 있다.

거버넌스 부문에서 UNDP는 베트남의 빠른 경제개발과 속도를 유지하기 위한 국가 거버넌스 체계를 위해 공공서비스체계, 입법과 법 집행제도, 시민사회개발, 반부패와 인권에 도움을 주는 지원을 해왔다. 국가적으로 실행되었던 거버넌스의 주요 3가지 부문은 의회발전, 법의지배와 사법에 대한 접근, 공공행정개혁, 인권, 시민사회, 반부패와 여성의 크로스커팅 이슈부문 이었다. 반면 아직 운영되지 못하였거나 개선이 필요한 6가지 핵심 거버넌스 영역은 지방수준의 참여, 투명성, 수직적 책임성, 부패의 통제, 공공행정절차와 공공서비스 전달 부문이다.<sup>635)</sup>

지속가능한 개발에서 핵심 영역은 기후변화, 천연자원 고갈, 환경 위험과 같이 새롭게 등장한 위협들로 이것들은 베트남 개발의 지속성을 위협하게 될 것이다. 따라서 UNDP는 이런 위협을 빠르게 구체화하고 기후변화와 녹색성장을 포함한 핵심영역에서 해결책을 마련하기 위한 지원을 하고 있다. UNDP의 프로젝트 주제는 이러한

---

634) [http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/operations/about\\_undp.html](http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/operations/about_undp.html)  
검색일 2015.1.19.

635) [http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/operations/about\\_undp.html](http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/operations/about_undp.html)  
검색일 2015.1.19.

활동목표들과 일치하는 것이다.

UNDP의 베트남 주요 활동에는 도이머이 도입이후 베트남이 새로운 법제를 개발하는 과정의 역할을 들 수 있다. UNDP는 2002년 4월 베트남 법제개발전략(Vietnamese Legal System Development Strategy : LSDS)에 대한 사전 준비지원으로서 법률수요조사 프로젝트를 지원하였다. UNDP 등 국제사회는 전략수립을 위해 법률수요조사의 필요성을 주장하였고 베트남 정부가 이를 수용해 직접 법률수요조사를 벌였으며 이 사실 조사와 법률수요 조사단의 건의에 기초해 베트남의 법제개발전략(LSDS)이 수립되었다. UNDP가 이 조사를 주도 한 것은 기구의 성격이 비정치적이고 중립적이라는 인식이 있었기 때문이다.

법제개발전략(LSDS)의 목적은 안정적이고 포괄적이며 실행가능하며 투명한 법제를 발전시켜 2020년 베트남을 현대화된 선진국가로 만드는데 있었다. 베트남 정부는 이 전략이행을 위해 인권, 시민의 자유와 민주적 기본권을 보장하기 위한 법을 개발하고 개선시키며 사회주의 시장경제법제의 강화에 초점을 맞춘 민사 및 경제법 개발에 집중하였다.

UNDP는 베트남 측과 국제기구 혹은 국제사회의 원조공여자 사이에서 조정자 역할을 하였는데 국제사회의 지원이 어느 한 법률에 치중되는 것을 막는 등 효율성과 효과성을 높이기 위해 적극적인 조정자 역할을 수행하였다. 한편 UNDP는 정치적 중립성 특성으로 특정분야에 한정되지 않고 지식협력을 확대하여 법률전문가를 육성하고 국회나 사법부등 시스템을 정비하는 데에도 다양한 조언을 할 수 있었다.<sup>636)</sup>

<표 VI-9>는 2005년 이후 UNDP의 대 베트남 프로젝트를 나타낸 것으로 전체 64건의 프로젝트가 진행되었다. 이 중 환경, 기후변화와 재해에 대한 프로젝트가 25건으로 가장 높은 비중을 차지하였다. 이것은 지속가능한 개발에 관한 영역들로 기후변화, 천연자원문제, 환경위험과 같은 다가올 위협을 준비하기 위한 UNDP의 프로젝

---

636) 입을출, “국제기구의 중국·베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한적용과 시사점,” pp.101-102.

트로 보여 진다. 지속가능한 개발 영역 프로젝트는 실제 2000년대 후반 시작되었다. 다음 프로젝트는 민주적 거버넌스, 빈곤감소 순으로 진행되었으며, 민주적 거버넌스는 UNDP가 지원하는 우선적인 핵심영역이었다. 특히 투명성, 책임성, 부패, 행정절차 등은 UNDP가 개선해야할 과제였다. 2000년대 초,중반의 지원 프로젝트에서는 대체적으로 민주적 거버넌스와 빈곤감소 부문에 대한 지원이 많았다.

<표 VI-9> UNDP의 베트남 프로젝트 부문 (2005년 이후)

프로젝트 부문	프로젝트 수	비고
빈곤감소	17	도시빈곤, 소수종족,토지정책,기아근절, 공공자원관리, 인간개발정책, MDGs보고
민주적 거버넌스	20	공공행정개혁, 인권, 노조, 국가역량강화, 법 개혁, 반부패, 국회강화, 변호사지원
환경, 기후변화와 재해	25	오염지역 환경개선, 기후변화 대응, 생물다양성보호, 홍수통제, 자연재해, 산림보호, 인플루엔자, 온실가스방출통제, 녹색성장 제도개혁
여성임파워먼트	2	공공부문 여성 임파워먼트, 토지권 주장에서 여성 임파워먼트

출처: <http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/operations/projects> 재구성.

## 2. 베트남 대외관계 : 남중국해 분쟁을 통한 갈등과 협력

### 1) 중국과 남중국해 영토분쟁

1991년 양국 간 외교관계 회복이후 사회주의 이념을 공유하면서 전략적, 포괄적 협력관계를 유지하던 중국과의 관계는 2009년 이래 악화 되었다. 하지만 경제협력에서는 중국이 베트남의 제1 교역상대국이 될 정도로 지속적으로 관계가 확대되어 나갔다. 특히 양국 접경인 중국의 서남부, 베트남의 북부 경제발전과 활성화에 경제협력은 매우 중요한 문제였다. 베트남은 국경지방에 대한 중국의 공격



개발원조를 적극 수용하였고, 중국이 제공하는 자금으로 자원개발 및 연관 산업도 발전시켰다. 그러나 베트남은 정부 내 중국 ODA 전담부서도 없는 상태라 중국 측 자금 규모조차 정확히 파악하지 못하고 있었다.

베트남 언론은 이러한 중국으로부터 유입자금이 실제 적지 않은 수준일 것 이라고 발표하기도 하였다. 중국 자금은 대부분 구속성(Tied-aid)원조 조건이었으며, 제공한 장비의 수준, 제공한 설비들에 대한 잦은 수리와 교체, 불법 이주 중국인 근로자 처리 문제 , 프로젝트 운영에 있어 중국 측의 간섭과 압력 등 심각한 문제들이 등장하였다. 베트남 언론은 이러한 중국 ODA를 ‘진퇴양난’으로 표현하기도 하였다. 무상원조라 할지라도 중국 원자재나 노동력 사용 대가로 자금 대부분을 사용하였기에 베트남 내에서는 중국원조에 대한 비판의 소리가 높았다.<sup>637)</sup> 이러한 부작용에도 불구하고 중국 원조는 양국 간 경제관계를 강화하는 역할과 기반시설의 개선을 통해 베트남 북부 빈곤상황을 개선시켜주었으며, 국경산간지역 운송과 통신 시설개발을 통해 양국의 국경무역을 확대시키는 결과를 가져왔다 .

중국과의 무역에서 베트남은 무역적자는 2010년 127억 달러에 달했는데 이는 베트남 전체 무역적자인 126억 달러에 상당하는 것이었다. 따라서 베트남 내부에서는 중국에 대한 경제적 의존문제에 대해 우려하였으나 외국인직접투자(FDI)에서 중국은 상대적으로 투자 규모가 작아 15위에 머물렀다.<sup>638)</sup>

중국과 베트남 간 관계를 악화시킨 최대 현안은 남중국해에서의 갈등이었다. 중국은 2009-2010년 남중국해가 중국의 핵심적 국가이익의 하나라고 영유권을 주장하면서 주변국들과 갈등을 빚었던 것이다. 2011년에는 분쟁지역인 남중국해상에서 작업 중이던 페트로베트남 소속 석유탐사선의 탐사케이블을 중국이 2차례나 절단하였다. 이후 하노이의 중국 대사관 앞에서의 반중시위와 베트남 해커들

---

637) 정혜영, “중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA정책 연구,” p.208.

638) 이한우, “베트남에서 점진적 개혁의 지속: 제11차 공산당대회 결과 분석,” p.112.

의 중국 지방정부 홈페이지 해킹 사건 등 베트남 내에 반중분위기가 고조되었다.<sup>639)</sup> 시위는 호치민, 하노이뿐 아니라 세계 곳곳에서 일어났으며 어린이, 노인, 은퇴관료, 참전군인 등이 앞장섰다. 이러한 시위상황을 당국이 조직했거나 고의적으로 허락했다는 말도 있었다. 그러나 남중국해 문제는 정권의 정치적 정당성을 침해할 수도 있으며, 현 정권에 불만을 가지는 세력이 시위의 중심에 설 가능성도 배제할 수 없어 당국의 입장에서는 민감한 부분이었다.<sup>640)</sup> 따라서 시위를 고의적으로 조작했을 가능성은 낮아 보이나 정확한 내용을 확인할 방법은 없다.

한편 베트남 당국은 2011년 6월초부터 5주간은 시위를 허용하였으나 6주째부터 강경 대응하여 7월10일부터는 시위자를 연행하였으며 시위를 봉쇄하였다.<sup>641)</sup>

남중국해 분쟁은 2014년 5월 2일 중국 해양석유 총공사(CNOOC)가 남중국 분쟁도서 중 하나인 파라셀군도에 원유시추시설을 설치하면서 8월까지 원유를 시추할 예정이며 타국 선박의 주변접근을 금지한다고 선포하면서 또다시 문제가 되었다. 이러한 중국의 선포에 베트남은 자국의 배타적 경제수역 내에서 이루어지는 원유시추이며 이는 불법이라고 반박하였다. 베트남도 연안경비정 등 20여척을 현장에 급파하였고 이 과정에서 양국의 선박이 충돌하면서 선박 파손과 부상자가 발생하였다. 중국은 5월10일과 11일 전투기를 발진시켜 베트남을 위협하였고 시설 보호구역을 10-15km로 확장하여 감시선과 선박을 130척으로 늘렸다.

이에 분노한 베트남 민중들이 수도 하노이, 호치민, 다낭, 후에 등에서 반중시위를 벌이기 시작하였고, 5월13일부터 이시위에 공단노동자들이 참여하면서 규모는 더욱 커졌다. 중남부지역에서는 시위대가 중국 및 대만 기업에 난입해 노동자들의 파업을 유도하고 시설을 파괴하는 일도 발생하였다. 본래 시위대의 표적은 베트남에 투자한 중국기업이나 사업장이었으나 대만, 싱가포르, 한국기업도 이 과

639) 최유식, "전운감도는 남중국해," 『조선일보』, 2011.6.16.

640) David Koh, "A Glass Half full or Half Empty?," p.372.

641) "베트남 남중국해 관련 반중시위 재개," 『KYODO NEWS』, 2011.7.17.

정에 피해를 입었다. 가장 큰 피해는 대만 업체로 무려 224개사가 피해를 입었으며 중국인과 대만인 각 1명이 사망하고 130여명의 사상자가 발생하였다. 이에 중국정부는 15일부터 전세기를 이용 자국민을 본국송환하기 시작하여, 21일 본국으로 철수 혹은 이웃 캄보디아로 넘어간 중국인만 9000명을 넘어섰다.<sup>642)</sup>

일련의 사건으로 양국 관계의 긴장과 악화를 염려하지만 2011년의 사건을 전후하여서도 베트남 고위급 관료들은 관례적인 중국방문과 군사적 방문을 지속하였다. 하지만 베트남 해군은 2011년 6월 13일 사건해역에서 실제 포격연습을 하는 등 <sup>643)</sup> 주권문제와 오랜 역사적 관계를 다른 차원에서 접근하고 있었다. 즉 베트남은 주권이슈에서는 중국에 대해 강경자세를 취하지만, 중국에 대해 역사적인 빛이나, 공산주의 동료, 이웃이라는 생각에는 변함이 없음을 보여주고 있었다.

양국의 영유권 분쟁과 관련하여 대부분은 베트남 경제에 미치는 영향에 관심을 가진다. 단기적으로는 큰 영향이 없을 것으로 보고 있지만, 분쟁이 장기화 될 경우 외국인직접투자와 교역 증가율에 영향을 미칠 수도 있다. 특히 외국인 투자자들이 베트남 경제의 안정성에 대해 걱정하며 베트남에 대한 중국의 경제제재 가능성에 대해 우려한다. 동남아시아 주변국들 보다 베트남이 가진 정치사회적 안정성이란 장점이 2014년 소요사태로 퇴색한 것은 부정할 수 없는 사실인 것이다. 이 사태로 외국인 투자자이 집단으로 이탈하거나, 사상자가 발생한 대만 포모사 플라스틱 같은 대형 외국기업의 신규투자가 중단될 경우 베트남이 입을 경제적 타격은 무척 클 것이다. 그러나 이런 사태가 발생한다면 중국과 베트남 모두에 해가 된다는 사실을 양국은 알고 있다.

따라서 양국은 2014년 8월 서둘러 남중국해 영유권 긴장을 악화하지 않기로 노력한다는데 합의하였다. 2011년 서명한 ‘해상현안 해결의 기본원칙에 관한 합의서’ 내용을 성실히 이행하고 협상을 통해 양측 모두 수용할 수 있는 근본적인 해결방안을 모색하기로 하였다.

---

642) 모종혁, "우리바다에서 누가 석유를 파려는가," 『시사저널』, 2015,5,29.

643) David Koh, "A Glass Half full or Half Empty?," p.373.

또한 남중국해 공동탐사 방안을 적극적으로 함께 논의하는 등 양국 관계와 남중국해 평화와 안정을 수호하기로 합의하였다. 또한 집권 당들 간의 교류는 심화해서 지속하며 다양한 분야의 교류협력을 활성화하기로 하였다.<sup>644)</sup>

2014년의 합의에 이어 2015년 4월7일 양국 간 악화된 외교관계 개선을 위하여 응우옌 푸쑹 공산당 서기장이 베이징을 방문하여 중국과 영유권 분쟁에 대한 협정 체결 안에 서명하였다. 이 합의안에는 중국 남해안과 베트남 북부해안을 가로지르는 통킹만에 대한 세금문제 해결방안, 기반시설 건설, 금융, 통화 등의 사안이 포함되어 있다. 시진핑 주석과 응우옌 푸쑹 당서기장은 해양 분쟁을 적절히 관리하고 남중국해 평화안정을 위해 공동 노력하는데 합의하였다. 특히 시진핑은 양국의 이익공유와 역사적 유대감을 강조하였다.<sup>645)</sup> 이 회담을 기점으로 양국 간 남중국해 영유권 분쟁의 평화적 해결 및 외교관계 개선을 기대하지만 낙관적이지만은 않다. 그러나 베트남의 중국에 대한 전략이 이중적인 만큼 중국과의 관계에서 남중국해 문제와 경제적 외교적 문제를 분리하려는 노력은 지속될 것으로 보인다.

## 2) 활발한 대미관계

2006년 4월 베트남은 WTO가입을 위하여 미국과의 무역협상을 타결하였고 2006년 11월 7일 WTO 총회에서 정식 회원국으로 가입을 확정하였다. 2006년 12월에는 미국으로부터 항구적 정상교역 관계(PNTR) 지위를 획득하였으며 일본과도 경제협력 파트너십 관계 구축을 통하여 미국과의 일반특혜관세(GSP) 수혜를 위한 정부 간 협상을 추진하였다. 2007년 1월부터 베트남은 WTO 정식가입국으로서 완벽하게 국제경제체제 편입이 완료되었고 이로 인해 대 베트남 외국인투자가 급속도로 증가하는 계기가 되었다.<sup>646)</sup> 미국과의

644) 홍제성, “중국-베트남 영유권분쟁 해결합의,” 『연합뉴스』, 2014.8.28.

645) 문정은, “베트남 서기장 방중..中 남중국해 분쟁 완화,” 『뉴스토마토』, 2015.4.8.

646) 호치민무역관, 『KOTRA국가정보:베트남』, 2013, p.2.

교역량은 매년 늘어 2003년 60억 달러에서 2006년 96억 달러가 되었다. 베트남은 섬유제품과 전자부품 등을 수출하고 미국은 공산품을 수출하지만 베트남의 대미수출이 8대1로 미국보다 더 높다.<sup>647)</sup>

미국과 베트남 관계는 2006년 더욱 활발하여 6월에는 럽스펠드 미 국방장관이 베트남을 방문한 직후 미태평양사령관 방문이 이어졌으며, 미 대통령방문이전 콘돌리자 라이스 미 국무장관이 베트남을 방문하였다. 이후 하노이에서 열리는 APEC 정상회담 참석차 부시 대통령이 베트남을 공식 방문하는 등 고위급 방문이 줄을 이었다. 2007년에는 응우옌 민찌엣 국가주석이 전쟁이후 처음으로 미국을 국민방문 하였고, 이 자리에서 미국이 베트남의 반체제 인사 탄압에 대해 언급할 것으로 예상했으나 부시대통령은 인권과 민주주의에 대한 언급을 피하였다.<sup>648)</sup> 11차 당 대회 이후 베트남이 다방면 외교 즉 국제공동체의 책임 있는 구성원으로서 역내, 국제사회에 적극적이고 주체적으로 참여하는 외교정책을 추구하면서 양국관계는 더욱 긴밀해졌다.

베트남 대외정책의 중요목표는 경제발전을 위한 안정적인 국제환경 만들기였다. 이것은 중국과 적대적 관계가 아니면서 중국과의 균형을 위해 미국을 동원하는 ‘양다리 걸치기’ 전략이었다. 이 전략의 일환으로 베트남은 2003년 이미 미국 프리킷 합의 베트남 항구 정박을 허용하였다. 2009년 3월 미국 탐사선 임페커블호가 하이난 섬 남쪽 해상에서 중국으로부터 위협을 받은 이후 미국은 남중국해에서 자유로운 통행 보장의 목소리를 높여왔다. 2010년 8월 중국이 베트남 어선과 어부들을 억류하며 갈등이 한창일 때 베트남 중부 다낭에서 320km 떨어진 해상의 미 항공모함에서 베트남 정부 대표단을 맞이하기도 하였다.<sup>649)</sup>

2013년 쓰영 편상 국가주석의 미국방문에서는 양국의 국방관계를 ‘포괄적 파트너십’ 지위에서 새로운 ‘전략적 파트너십’ 이동에 관해

---

647) <http://ttalgi21.khan.kr/1066?srchid=BR1><http://ttalgi21.khan.kr/1066> 검색일 2015.2.28.

648) Carlyle A. Thayer, "Vietnam The Tenth Party Congress and After," p.393.

649) 이한우, "협력과 갈등속의 중국 베트남 관계," 『동아브리프』, 6(3), 2011.8, p.65.

논의하였다. 양국의 국방관계는 재난구호 실시와 같은 실질적인 양자 협력으로 영역을 확대하는 것과 평화유지와 같은 특별한 영역에서 역량을 형성하는 것에 점차 중점을 두기 시작하였다. 따라서 전략적 협력의 기초로 정의되는 국방개혁, 전문군사교육, 운영기준과 민-군관계가 양국 국방관계와 베트남의 이웃한 지역과의 상호작용이 이 양자의 발전에 중요한 변수가 될 것이다.<sup>650)</sup> 2013년 12월에는 미 국무장관 존 케리가 베트남을 방문하여 무역과 민간원전에 대한 고위급 협력을 논의하였고 2014년 2월 호치민시에 미국의 상징인 맥도날드 1호점이 오픈을 하였다. 2014년 5월 21일에는 베트남 외무장관 팜 빈민이 베트남의 반중시위에 의한 중국과의 긴장관계를 논의하기 위해 미 국무장관 존케리에게 전화를 하는 유례없는 사건도 발생하였다. 전화통화 사건은 2014년 10월 베트남 외무장관의 미국 공식방문으로 이어졌고 남중국해 문제로 미국은 베트남의 해양방어를 목적으로 한 무기와 장비 판매를 허용하였다.<sup>651)</sup>

2014년의 사태 이전부터 양국의 군사교류는 중국의 견제라는 공동목적 달성을 위해 강화해왔다. 2010년 합동군사훈련, 2011년 다낭에서의 연합해군훈련, 2013년 최정예 미사일 구축함 등 함정 파견을 통한 합동군사훈련 실시 등 중국 위협에 직면한 베트남에 대해 간접적인 지원방식으로 미국은 중국의 공세적 남중국해 정책을 견제해왔다.<sup>652)</sup> 2014년 3월에는 미국 태평양공군사령부 사령관이 하노이를 방문 베트남과의 다각적인 협력방안을 논의하였고 4월에는 구축함 조수색선 등 7함대 소속 함정이 베트남 다낭에 입항해 닷새간 군사교류 활동을 펼치기도 하였다.<sup>653)</sup>

베트남과 미국 간의 군사협력의 저변에는 2차 세계대전 이후 태평양에서 지배력을 행사해온 미국 해군과 팽창주의적 동아시아 해

650) Lewis M Stern, "The New Vietnamese Vocabulary for Foreign and Defense Relations," *Asia Pacific Bulletin*, N.253, 2014.

651) Edmund Malesky and Jason Morris-Jung, "Vietnam in 2014: Uncertainty and Opportunity in the Wake of the HS-981 Crisis," pp.170-171.

652) 변창구, "중국의 동아시아 해양 전략과 남중국해 분쟁," 『한국동북아논총』, 71, 2014, p.38.

653) 모중혁, "우리바다에서 누가 석유를 파려는가," 『시사저널』, 2015, 5, 29.

양 전략 및 그에 따른 급속하게 해군력을 증강시키고 있는 중국과의 갈등이 중층적으로 얽혀 있었다. 특히 중국은 남중국해 영유권 문제가 중국의 주권사항이자 핵심이익으로서 결코 타협의 대상이 아니라는 점을 거듭 밝히면서 국력의 성장과 함께 공세적인 해양 전략을 펼치고 있다. 이런 중국의 행동은 전통적으로 이 해역에 대한 제해권을 장악하고 있던 미국에게는 커다란 도전이고 양 강대국 간의 갈등은 필연적으로 보여 진다.

미국의 경우 남중국해에서 국익보장과 동맹국과의 안보협력을 위하여 중국의 공세적 해양 정책을 강력히 대응해야 하지만 중국이 미국 경제에 미치는 영향력을 고려할 때 강력 대응조치만 할 수 없는 딜레마에 처해있다. 중국 역시 미국보다 해군력이 열세인지라 직접적 대결은 피하면서 군사력이 일정수준에 이를 때까지 현상유지 전략을 쓸 것으로 보이지만, 자신의 핵심이익은 결코 양보하지 않고 지역 패권국의 이미지에 맞는 완강한 태도를 견지할 것으로 보여 진다. 이런 상황에서 미국은 직접 해양영유권 분쟁 당사국이 아니며 중국과의 경제협력 부담으로 분쟁의 평화적 해결 원칙 주장에 동의 하면서 ‘남중국해 분쟁의 관리’에 관심을 가질 것으로 보여 진다. 654)

### 3) 아세안 주변정세와 정책

중국은 최근 급속한 경제성장과 이를 바탕으로 국방비를 대폭 증강하여 군사력을 강화하면서 지역적·세계적 현안들에 대해 발언권을 강화하고 있다. 특히 미국을 아시아에서 밀어내고 아시아 지역패권을 차지하려는 강대국 외교정책을 추진하고 있는 것으로 보인다. 2012년 2월 미국을 방문한 당시 시진핑 부주석이 ‘신형대국관계’를 주장하면서 중국과 접경한 동아시아지역에 있어서 자신의 ‘핵심이익’을 존중하여 줄 것을 요구하였다.<sup>655)</sup>

654) 변창구, “중국의 동아시아 해양 전략과 남중국해 분쟁,” pp.38-40.

655) 중국의 핵심이익이 걸린 곳은 원래 대만에 한정되어 있었으나, 6년 전부터 티벳과 신장지역에도 적용하기 시작하였고 2010년부터는 베트남 필리핀 등 남중

이러한 중국의 공세적 정책은 국경을 접하고 있으면서 중국과 남중국해 도서영유권 분쟁을 겪고 있는 아세안 국가들에게는 커다란 위협으로 다가왔다. 따라서 아세안은 중국의 위협에 대처하여 자신의 안전을 지키기 위한 현실주의적 전략으로 세력균형을 도모하게 되었다. 그 전략은 첫째는 자신의 국력을 크게 증강시켜 중국과 세력균형을 도모하는 것이었고 두 번째는 미국과의 제휴를 통해 힘의 균형을 이루는 것이었다.<sup>656)</sup> 아세안 회원국들은 역량을 강화하는 것 즉 국가적, 지역적 탄력성을 강화하는 것이 중요하다고 판단하고 개별적 차원에서 특히 중국과 남중국해에서 영토분쟁을 벌이고 있는 국가들은 만일의 사태에 대비해 적극적으로 방위력을 강화하고 있다.

베트남은 아세안 회원국 중 가장 빠른 속도로 군사력을 증가하고 특히 해군력 증강에 박차를 가하고 있다. 비용 대비 효과가 큰 잠수함과 다목적 기능의 수상함정에 집중 투자하였는데, 2009년 12월 러시아로부터 20억 달러 규모 디젤잠수함 6척을 계약하고 3척을 실전 배치하였고, 나머지 3척은 2016년까지 인수 완료할 예정이다. 2011년에는 러시아로부터 프리키트함 2척을 인수받아 진수하였으며, 네델란드와도 4척의 프리키트함을 계약하였다.<sup>657)</sup> 베트남은 군사력 외에도 국제사회에서 다양한 역할로 자국의 위상을 높여왔는데, 2008-2009년 유엔 안보리 비상임이사국, 2010년에는 아세안 의장국을 맡았다. 의장국으로서 2010년 7월에는 제17차 아세안지역안보포럼, 8월에는 차관급으로 베트남-미국 간 국방정책대화를 개최하였으며, 10월에는 제1차 아세안 국방장관회의를 주재하고, 제17차 아세안 정상회의와 제5차 동아시아 정상회의를 개최하였다.<sup>658)</sup>

필리핀은 군사력 증강을 위해 2013년 한국산 경공격기 FA-50 12

---

국해 도서 영유권 분쟁을 벌이면서 남중국해도 핵심이익에 포함시키고 있다. (변창구, “현실주의적 관점에서 본 중국과 ASEAN 관계,” 『한국동북아논총』, 73, 2014, p.171.)

656) 변창구, “현실주의적 관점에서 본 중국과 ASEAN 관계,” p.171.

657) 『아시아경제』, 2013.11.8.

658) 이한우, “베트남에서 점진적 개혁의 지속: 제11차 공산당대회 결과 분석,” pp.111-112.



대를 구입하기로 결정했다.<sup>659)</sup> 또한 인도네시아는 2005년 국방비를 22조 루피아에서 2015년 회계연도에는 95조 루피아로 획기적인 증액을 통하여 군사력을 강화하였다.<sup>660)</sup> 아세안의 각 회원국들은 국가적 탄력성 강화를 바탕으로 회원국들이 양자 간 및 다자간 협력을 추진하여 아세안 전체의 지역적 탄력성 강화를 추구하였고 이를 바탕으로 중국에 대한 집단적 협상력 향상 전략을 구사하고 있다.

특히 집단적 탄력성 강화를 위해 2015년에는 아세안 안보 공동체(ASC), 아세안 경제공동체(AEC)와 아세안 사회문화공동체(ASCC) 등 세 개의 공동체로 구성되는 아세안 공동체(ASEAN Community:AC)를 출범시키기 위해 적극적인 노력을 해왔다.<sup>661)</sup> 아세안 확대각료회의, 아세안지역포럼 같은 다자안보협의체에서 남중국해문제를 제기하여 국제여론을 조성하고 중국의 공세적 해양 정책을 견제하고 대화를 유도하고 있다. 또한 아세안 +1과 같은 중국과의 10대1 대화메커니즘을 활용해 분쟁국인 베트남이나 필리핀을 집단적 외교를 통해 지원하고 있다. 이런 노력의 결과 2002년 남중국해 영유권분쟁의 평화적 해결을 위하여 ‘남중국해 행동선언’에 중국이 서명하였으며 최근에는 서명의 실효성 보증을 위하여 구속력 있는 행동규범의 책정을 추진하고 있다.<sup>662)</sup>

또 다른 아세안의 대처법은 미국과의 연대를 통한 세력균형 방법이었다. 하지만 협력 방식을 선택하는 데서는 문제가 있었다. 비 동맹중립주의 외교노선을 취하는 아세안 국가들이 미국과 동맹을 선택할 경우 논리적 모순인 동시에 중국을 자극할 위험이 있어 바람직한 방법이 아니었으며 자율성 상실의 우려도 있었다. 따라서 아세안이 선택할 방법은 동맹보다는 합동군사훈련이나 군사기지 제공 같은 느슨한 형태의 편승정책이 최선의 방식이었다.

한편 중국 입장에서도 국경을 접한 동남아지역이 국가이익에서도

---

659) 추정남, “필리핀, 한국산 경공격기 FA-50 12대 구입. 군사력 강화 위해,” 『아시아투데이』, 2013, 1, 30.

660) 변창구, “현실주의적 관점에서 본 중국과 ASEAN 관계,” p.172.

661) 변창구, “구성주의 이론에서 본 ASEAN의 정체성과 지역통합,” 『대한정치학회보』, 18(2), 2010.

662) 변창구, “현실주의적 관점에서 본 중국과 ASEAN 관계,” p.173.

중요하며, 동아시아 지역패권뿐 아니라 미중패권경쟁에 대비한다는 차원에서도 중요하였다. 미국을 견제하기 위한 다극화 외교전략 목적 달성을 위해서도 중국에 대한 아세안의 지지는 중요한 문제였다.

이런 지지를 위하여 중국은 2005년 7월5일 윈난성 쿤밍에서 메콩강유역개발사업(Greater Mekong Subregion :GMS) 정상회의를 개최하여 총 250억 달러 규모의 개발계획인 ‘쿤밍선언’을 채택하고 국가 간 고속도로의 경우 2012년까지 5개 노선을 개통할 것을 약속하였다.<sup>663)</sup> 2010년에는 라오스의 기반시설 구축 지원, 2009년에는 중국과 아세안 국가 연결하는 기반시설 위한 100억 달러 규모 투자기금 설립 등 문화, 외교, 해외원조, 무역, 투자 등을 포함하는 비군사적 유인책들을 사용하여 아세안과의 관계를 강화하고 있다. 한편 아세안국가들과의 경제통합을 위해 2005년 7월1일 체결된 중국-아세안 자유무역협정(CAFTA)이 2010년 1월1일부터 발효되어 관세와 교역에서 괄목할만한 발전을 이루었다.<sup>664)</sup>

아세안은 중국의 안보위협과 영유권분쟁에 대처하기 위하여 아세안 각국의 군사력 강화, 미국에 대한 느슨한 편승정책, 중국과의 타협과 협력 추진 전략들을 동시에 추진해왔다. 이러한 정책으로 중국도 아세안도 얻는 상호 이익이 많아 남중국해에서 극단적 무력충돌이 발생하지 않는다면 이런 관계는 당분간 지속될 것으로 보여진다.

### 제3절 도이머이 3기 체제변화 요인 평가

#### 1. 내부요인 평가

2006년 베트남 10차 공산당 대회는 다른 어느 대회보다 정보의 공개와 투명성 증진 등 정치과정에서 발전적 모습을 보이는 정치적 변화를 가져온 대회였다. 하지만 10차 당 대회를 전후하여 보여졌

663) 서영아, “메콩강유역 개발에 250억달러 투입,” 『동아일보』, 2005.7.7.

664) 변창구, “현실주의적 관점에서 본 중국과 ASEAN 관계,” p.178.

던 정치 발전적 변화는 2011년 11차 당 대회에까지 이어지지 못하였다. 11차 당 대회에서는 사회주의 노선고수, 공산당 일당지배체제 유지를 재확인하고 다당제를 통한 정치변화 가능성도 일축되었다.

그러나 2011년 이후 베트남 내부 권력관계에서 경제문제를 담당하는 수상의 위상이 강화되는 것과 같은 변화가 감지되었고 이것은 베트남 공산당의 위상에 변화가 일어나고 있음을 의미하는 것이었다. 하지만 2007년 12대 국회에서 당원비중이 높아지고 자천후보의 당선자가 이전 시기보다 줄어드는 현상 등을 통하여 국회에 대한 당과 정부의 영향력이 줄지 않았음을 보여주었다. 그럼에도 실질적으로 1976년 이후 베트남의 주요제도와 거버넌스 부문은 지속적으로 개선되었고 국회 영향력도 계속 증가하고 있었다. 특히 법에 의한 지배가 국가건설 목표가 되면서 정부 제도를 합리화하고 부패를 척결하고 대중의 요구에 반응하는 국가를 만들기 위한 정치개혁은 진행되었고, 이것은 국회의 실질적인 권력을 증가하게 하였다.

한편 2013년은 헌법 개정을 통해 사회주의 노선 고수, 인권에 대한 제한규정, 공산당에 대한 군의 충성의무를 헌법에 포함시켜 체제 유지 규정을 강화하는 모습을 보였다. 또한 2013년 고위공직자에 대한 국회의 신임투표 실시, 부패척결을 위해 노력을 지속적으로 진행하였다. 이는 베트남 지도부의 체제유지 강화를 위한 움직임이었지만, 이런 제도도입이 동시에 거버넌스 향상을 가져온다는 점에서 상당한 의미가 있다.

특히 부패에 대해 정부는 2005년 부패방지법, 반낭비, 절약시행법을 통과시킨 이후 2007년에는 부패관련 보직에 대한 정치적인 순환 조치를 취하는 새로운 법령을 발표 하고, 2009년에는 유엔반부패협약을 승인, 2010년 새로운 공무원법을 통과시키는 등 노력을 해왔다. 아래 <그림 VI-19>을 보면 이러한 부패척결을 위한 노력에 비해 결과가 두드러지지 않음을 알 수 있다. 2005년 이후 부패상황이 더 나빠지지는 않았지만 2007년 상당한 호전을 보이던 부패지수가 2008년 급속히 악화되는 등 심한 등락을 보이고 있다. 이것은 정부의 부패척결을 위한 법적조치가 단기적이고 임시적인 효과만 있을 뿐 뿌리근절이 어려워 통제가 느슨해지면 다시 악화되는 현상을 반

복하고 있음을 의미하는 것이다. 그러나 2010년 이후 조금씩 호전되고 있어 부패척결 노력의 긍정적 효과를 기대하게 된다. 아래 그림을 보면 비교 대상인 중국의 경우도 2010년 이후 상황이 호전되고 있으며 베트남 보다 큰 폭으로 개선되고 있다. 거버넌스 수치조사를 시작한 1996년 이후 베트남의 부패상황은 1998년이 가장 좋았고, 중국은 2000년 이었다. 이후 양국 모두 부패수치가 급락하면서 심각한 정치사회적 문제가 되었다.

<그림 VI-19> 베트남과 중국의 부패통제 비교 (2005년-2013년)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

베트남의 이러한 변화는 베텔스만 전환지수(Betelsmann Transformation Index, BTI)를 통해서도 확인할 수 있다. 베텔스만 전환지수(BTI)는 개발도상국과 전환중인 국가 129개국에서 17개의 항목 즉 민주주의와 시장경제를 향한 사회적 변화를 조정하는 방법과 변화여부를 2년마다 평가하고 분석하여 표준화한 지표이다. 전환 과정과 정치적 관리 두 개의 지수를 합쳐서 하나의 종합적인 BTI 지표로 나타내고 있다. 세부적으로 상태지수(status Index)와 관리지수(management index)로 나뉘는데 상태지수는 정치적 전환 상태, 경제적 전환상태 두 가지를 분석한 것으로 시장경제가 사회정의의 원칙에 가까이 가는지, 법의 지배하에 민주주의를 향한 길을 가고 있는지를 평가하는 것이다. 관리 지수는 좀 더 거버넌스의 질

에 중점을 둔 것으로 정책결정자가 정치적 과정을 조정하는 능력(acumen)을 평가하고 있다.<sup>665)</sup>

<표 VI-10> 베트남의 베텔스만 전환지수 (2006-2014)

년도	상태지수(Status Index )		관리지수(Management Index)	
	민주주의	시장경제	관리 성과 (Management Performance)	어려움의 수준(Level of Difficulty)
2006	3.10	5.57	4.75	6.1
2008	3.15	5.75	5.20	6.0
2010	3.30	5.93	5.43	5.7
2012	3.50	6.18	5.57	6.4
2014	3.57	5.82	5.52	6.2

출처: <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 재구성.

◆ 점수분포는 1-10까지 이며 10에 가까울수록 전환상태가 양호.

위의 <표 VI-10> BTI지수를 보면 이미 알려진 것처럼 베트남 정치적 전환을 나타내는 민주주의 지수는 상당히 낮다. 하지만 한 가지 고무적인 사실은 베트남 민주주의 지수가 시간이 지날수록 느리지만 개선이 되고 있다는 것이다. 2006년은 10차 당 대회를 통해 개혁파가 대거 지도부에 진출한 해였고 2011년 11차 당 대회는 북부출신 편중현상을 보이는 보수적 분위기였다. 그럼에도 불구하고 베트남 민주주의 지수는 2006년 BTI 지수를 발표하기 시작한 이후 갈수록 호전되고 있었다. 이러한 민주주의 지수 호전은 사회주의 베트남에도 정치적 발전이 진행되고 있음을 의미하는 것이며, 과거와 달리 지배엘리트의 정치적 성향이 결정적 영향이 되고 있지는 않고 있음을 의미하는 것이었다.

정치적 전환의 세부사항을 보면 2006-2014년 사이 상태(stateness)는 +1.0, 정치참여는 +0.8, 정치와 사회통합은 +0.3 개선되었다. 반면 법의 지배는 +0.2 개선되는데 그쳤고 민주적 제도의 안정성은 0.0으로 변화가 없이 유지된 것으로 나타났다. 이 기간 동안 정치적 전환 지수는 하락하지 않았지만 거버넌스 질과 관련된

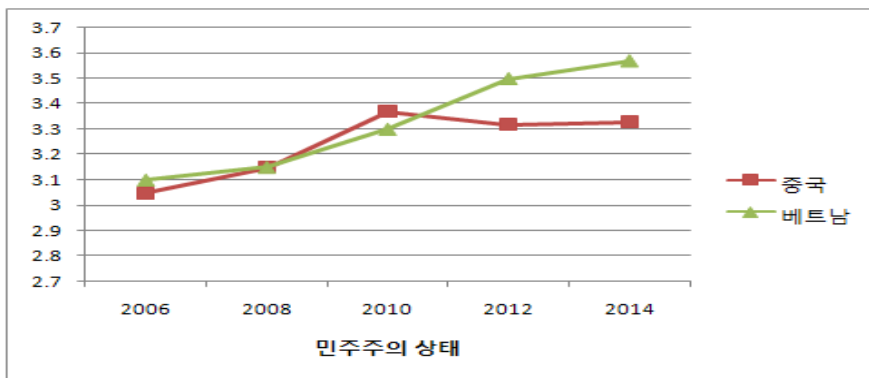
665) <http://www.bti-project.org/index/methodology/> 검색일 2015.4.10.

관리 지수 경우 2012년 까지 꾸준히 향상되다가 2014년 들어 지수가 나빠졌다. 관리지수 중 관리 성과부분은 2006년 5점 이하로 성과가 약하게 분류되었으나 2008년부터 5점 이상으로 중간수준을 유지하였다. 세부적으로 2006-2014년 동안 국제협력 부문이 가장 향상되어+1.4, 합의형성(Consensus- Building) +0.7, 자원 효율성(Resource Efficiency) +0.7, 조정능력(Steering Capability) +0.3으로 개선되었다.<sup>666)</sup>

<표 VI-10>의 경제적 전환 상태지수를 보면 경제적 전환 수치가 정치적 전환수치보다 훨씬 양호함을 알 수 있다. 1986년 이후 경제체제 변화에 베트남이 주력해온 것을 생각하면 당연한 결과이다. 베트남의 경제적 전환 지수는 기능적으로 결함을 가진 시장경제 상태로 분류되는 중간 수준을 유지하고 있지만, 정치적 전환은 공산당 일당지배를 벗어나지 못한 강경한 독재 상태로 분류되고 있다.

유사한 사회주의 시장경제체제를 유지하고 있는 중국과 베트남을 비교하면, 베트남보다 중국의 BTI지수가 모든 면에서 높게 나타났다. 그러나 <그림 VI-20>를 보면 민주주의 상태 경우, 중국은 지수가 등락하였지만 베트남은 꾸준히 향상되는 모습을 보였다. 이러한 지수변화는 도이머이 이후 베트남이 정치발전을 지속해왔다고 보았던 본 논문의 주장을 확인시켜준다고 할 수 있다.

<그림 VI-20> 베트남과 중국의 민주주의 상태 비교 (2006-2014)



출처: <http://www.bti-project.org/atlas/> 재구성

666) <http://www.bti-project.org/atlas/> 검색일 2015.4.10.

이러한 경향은 베트남의 정치적 권리와 시민의 자유에 관한 프리덤 하우스 조사에서도 그대로 드러나고 있다. 90년대 말 2000년대 초까지 정치적 권리와 시민의 자유도 점수는 7점이었다. 2005년 이후에도 정치적 권리는 여전히 7점을 벗어나지 못하고 있으나 시민의 자유는 2006년부터 계속 5점대를 유지하고 있어 약간은 발전하고 있음을 보여준다.<sup>667)</sup>

이상과 같은 2005년 이후 베트남의 지수변화는 베트남이 사회주의를 고수하는 일당독재 국가이며 여전히 정치적으로 제한적이지만 정치적 변화가 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 하지만 이러한 변화는 1986년 이후 공산당이 체제안정을 위해 선택할 수 밖에 없었던 체제 내 개혁의 일환이었으며, 체제유지를 위해 지속적으로 진행할 수밖에 없었던 것으로 보여 진다.

이 시기 베트남 내부 경제상황을 보면, 2006년 10차 당 대회를 전후해서 베트남은 2006년 11월 WTO 가입 확정, 12월 미국과 항구적 정상무역관계를 확정하는 등 경제성장을 위한 유리한 조건들을 마련하였다. 또한 10차 당 대회에서 베트남은 2020년까지 현대적 산업 국가를 목표로 제시하고 국영기업의 민영화에 박차를 가하였다. 이를 위해 2006년 7월부터 개정 투자법을 시행 외국인 투자자들이 유리한 지위를 누릴 수 있도록 하였고, 국유기업, 사기업, 외자기업에 포괄 적용되는 통합 기업법을 발효하여 공정한 경쟁 환경을 조성하려 하였다. 이런 방침에도 베트남은 여전히 국유경제가 전체 국가경제에서 주도적 역할을 원하였다. 그러나 실제 경제소유 구조에서 국유부문 GDP 비율은 감소하였고 비국유부문은 증가하고 있었다.

베트남 공산당은 2011년 11차 당 대회에서도 여전히 이전 산업국가 목표 달성에서 국영기업과 집단소유 기업이 중심이 될 것을 강조하고 있었다. 이것은 거대 국영기업 지지정책으로 이어져 일반정부 자금이 비효율적 국영기업에 제공되어 베트남 거시경제 불안의 핵심이 되었다. 그러나 베트남의 주요경제지표는 2013년부터 회복국면에 접어들었으나 2014년 발표한 19호 결정을 비롯한 각종 법규개

---

667) <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 검색일 2014.3.15.

정을 통해 개혁목표가 얼마나 달성되느냐에 달려있다고 전문가들은 보고 있다.

베트남 시장경제가 이렇게 불완전한 모습이지만 위의 <표 VI-10> BTI 지수를 보면 2006년부터 2012년까지 지속적으로 지수는 향상되었다. 특히 2000년대 들어 베트남 성장률이 최저였던 2012년 경우 BTI 지수에서는 가장 우수한 시장경제상태로 나타나 지수자체에 의문을 가지게 된다. 이 문제는 2년에 한번 발표되는 베텔스만 전환지수 특성상 2014년 수치에 2012년, 2013년 결과가 반영되기 때문에 발생하는 것이다. 실제 경제적 전환의 세부항목을 살펴보면, 2006-2014년 베트남은 지속가능성은 +2.5, 복지레짐은 +1.5, 시장조직은 +0.8로 상당한 향상을 보였지만, 경제적 성과는 -2.0, 통화와 가격안정은 -1.0 하락한 것으로 나타나 1986년 도이머이 경제개혁 이후 고속 성장하던 베트남 경제성장에 문제가 발생하였음을 보여주고 있다. 한편 사적 소유권 0.0, 사회경제적 개발수준은 변화가 없이 유지되는 것으로 나타났다.

2000년 이후 최저 경제 성장율을 보인 2012년 경제적 전환 상태와 2014년의 상황을 좀 더 자세히 비교하면 아래<표 VI-11>과 같다. 아래 표를 보면 14개의 항목 중 8개의 항목에서 점수 변화가 없으며, 4개 항목에서 2012년 점수가 더 높게 나타났다. 2014년이 더 높은 것은 2개 항목이었다. 점수의 등락에 상관없이 베트남 경제에서 가장 낮은 점수는 시장기반 경쟁부문으로 이 부분이 베트남이 가장 취약함을 의미한다. 이런 결과는 베트남 경제에서 사적부문이 계속 성장하고 있음에도 불구하고 국영기업 우선 정책에 의한 사영기업 차별로 인해 발생한 것으로 보여 진다.

2012년 중반에는 기획투자부가 사유기업 ODA 대출이 가능하도록 하는 계획, 거대 복합기업과 은행, 국영기업을 최우선적으로 개혁하는 베트남 경제 재편에 관한 포괄적인 계획 등이 발표되었다. 그러나 베트남의 불투명한 법체계, 복잡한 외국투자법, 저발전된 금융체계, 토지소유권과 사용의 불명확한 권한 등은 여전히 무역과 투자의 주요 장애요인이었다.<sup>668)</sup>



<표 VI-11> 베트남의 경제적 전환 세부항목 점수 (2012-2014)

	2012년 점수	2014년 점수
<사회경제적 개발수준>		
사회경제적 장벽	5	5
<시장조직과 경쟁>		
시장 기반 경쟁	4	4
반독점 정책	5	6
외국무역 자유화	7	7
은행체계	5	4
<통화와 가격안정>		
반 인플레이션/외환정책	6	6
거시적 안정성	8	7
<사유재산>		
재산권	5	4
사유기업	5	5
<복지레짐>		
사회안전망	6	6
평등한 기회	6	7
<경제적 성과>		
산출능력(output strength)	9	7
<지속가능성>		
환경정책	6	6
교육정책/R&D	6	6

출처: <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc>

BTI 2012와 BTI 2014 보고서 재구성.

위의 <표 VI-11>을 보면 시장기반 경쟁과 더불어 가장 낮은 점수를 보인 은행체계 부문은 2012년 5점에서 2014년 4점으로 오히려 낮아졌다. 베트남의 은행관련 주요 법은 2011년 1월 발효된 신용제도 법(Law on Credit Institutions)으로 허용된 상업은행과 비은행권 신용제도 활동을 구체화한 것이었다. 베트남 정부는 악성부채의 구조적 원인이 은행부문에 있다고 보고 이런 악성부채를 통제하고 이윤이 없는 은행을 개혁하기를 원했던 것이다.<sup>669)</sup> 그러나 개혁 속

668) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report," pp.17-18.

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

도는 느리게 진행되었고 이런 부분이 2014년 은행체계 부문 점수를 하락하게 만들었다. 이러한 은행체계의 개혁과 공고화에 대한 문제의식은 베트남 당국도 인식하고 있어 향후 변화여부는 지켜봐야 할 것으로 보인다.

재산권 영역도 점수가 낮으며 2012년보다 2014년 더욱 하락한 부문이다. 이것은 재산권과 재산획득 규정이 공식적으로는 법으로 정해져 있지만 국가가 충분히 개입하여 보호하고 있지 않기 때문이다. 2006년 베트남은 지적재산권의 법규와 규제를 간소화된 법으로 공고화하여 시행하였으나 변화속도가 너무 빨라 법 실행기구가 법을 유지하기도 어렵다보니 실행수준도 낮았다. BTI 지수 와 마찬가지로 2013년 헤리티지 경제자유지표에서도 베트남의 사유재산권 상황은 최악으로 나타났다. 베트남에서 사유재산권이 존중되지 못하는 것은 물론이고 분쟁해결에도 몇 년이 걸릴 수 있으며, 지적재산권 침해는 너무나 일상적이라고 지적하고 있다. 베트남은 100점 만점에 15점으로 아시아에서 북한, 투르크메니스탄 다음으로 아래에서 3번째로 최하수준이었다.<sup>670)</sup>

2012년 베트남 경제적 전환지표에서 가장 좋은 평가를 받았던 거시적 안정성(8점)과 산출능력(9점)부분은 2014년 모두 7점으로 하락하였다. 2012년 거시적 안정성 점수가 높았던 이유는 2008년 미국발 경제위기 속에서도 베트남이 2010년 6.8%의 경제성장률을 보인 데 있었다. 베트남은 거시경제위기를 피하기 위해 안정화방안을 실행하면서 경상수지 적자가 2008년 GDP의 11.9% 의 최고치를 보인 이후 2010년 4.1%, 2011년 GDP의 0.5%로 하락하는 모습을 보였다. 또한 2012년 베트남은 8년 만에 처음으로 경상수지 흑자를 보였다. 그러나 외부 부채는 계속 늘어 2010년 351억 달러에서 2011년 397억3천만 달러가 되었고, 전체 국채(public debt)는 2009년 52.6%에서 2010년 56.6%, 2011년 말 GDP의 57.3%로 늘어났다. 그럼에도 불구하고

---

669) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014:Vietnam Country Report," p.19.

670) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014:Vietnam Country Report," p.21.

하고 베트남은 무역수지 흑자를 기록하였고 외국인 직접투자가 호조를 띠면서 베트남 산업에 긍정적 요인이 되었다. 이런 가운데 신용평가사 피치는 베트남이 외부쇼크에 덜 취약한 경제체제로 평가하기도 하였다. 하지만 베트남의 주요 경쟁력 순위는 악화되거나 정체되었다.<sup>671)</sup> 따라서 2014년 거시적 안정성 점수 하락은 이런 외부부채 증가와 경쟁력 악화에 원인이 있었던 것으로 보인다.

한편 2012-2014년 베트남 경제적 전환상태에서는 산출능력(Output Strength)부문이 가장 높은 점수를 받았다. 1986년 이후 베트남 경제의 눈부신 성장을 보면 이것은 당연한 결과이다. 하지만 2014년 들어 산출능력 점수도 하락하였다. 1990년대, 2000년대 초까지 베트남의 경제성장은 7% 대를 유지하였으나 2012년 5.03%로 떨어졌다. 느린 경제성장의 가장 큰 원인은 은행위기와 국영기업의 비효율성에 있었다. 정부는 국영기업과 비효율적인 거대 복합기업의 개혁을 약속하였으나 정치적 요인과 후원자네트워크 작동으로 국영기업의 실제 개혁은 어려워 보인다. 베트남 상공회의소와 세계은행 보고서에 의하면 2011년 베트남 파산기업은 79,000개로 파산이유는 세금 지불 능력의 부족, 자본의 부족, 구매력 하락, 신규프로젝트 실행을 위한 은행대출접근의 어려움 때문이라고 보았다. 2012년 초 국세청 조사에서도 60만개의 사업장중 세금 지불 능력을 가진 사업장은 40만개 정도로 추정하였다.<sup>672)</sup> 이런 자료들은 지속적인 베트남 경제성장을 위해서는 구조개혁이 시급함을 보여주고 있다.

또한 세계경제포럼 금융개발 보고서는 베트남의 ‘탈세와 세금회피’지수가 가장 낮은 점수인 1점으로 보았다. 이것은 베트남에서 탈세가 일상임을 의미한다. 보고서는 베트남이 아시아 지역 최악의 국가라고 밝혔다. 좀 더 자세히 보면 2012년 기업 소득세에 의한 세입은 2011년 24.5%에서 16%로 급락하였고 부가가치세는 2011년 26.1%에서 10.4%, 전체 세입도 2011년 24.3%에서 2012년 10.8%로

---

671) Bertelsmann Stiftung, “Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report,” pp.20-21.

672) Bertelsmann Stiftung, “Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report,” pp.24-25.

하락하여 심각한 상황임을 보여주고 있다.<sup>673)</sup> 이런 상황은 다른 경제지표 개선에도 불구하고 베트남 경제전망을 계속 어둡게 할 수 있는 부분들이다.

다음은 베트남 사회적 상황으로, 사회문화에 대한 당국의 억압과 통제에도 불구하고 베트남 국민들의 의식은 변화하고 시민사회가 성장하고 있음을 이전 시기에서부터 보았다. 이런 상황은 도이머이 3기에도 계속되었으며, 3기 초기에는 사회적 갈등해소를 위한 화해의 손짓을 보내기도 했다. 이런 분위기와 함께 ‘블록 8406(BLOC 8406)’와 같은 불법화된 정치조직들이 등장하였다. 이러한 대중의 정치활동에 대해 베트남 공산당국은 탄압을 시작하였고 체제비판자, 정치적 반체제 인사에 대한 단속을 확대하였다. 2011년 11차 당 대회 전후, 공산당은 변화를 억제하려는 입장을 재확인하면서 공안조직을 동원하여 권위주의적 지배를 더욱 강화해나갔다.

이 시기(2005-2013년) 베트남의 언론자유 정도를 파악한 프리덤 하우스의 언론자유 정도를 보면 베트남의 언론부문 탄압과 단속이 강화되고 있음을 알 수 있다. 아래 <그림 VI-21>는 2005-2013년까지 베트남의 언론자유 지수 변화를 표시한 것이다. 지수는 미디어 콘텐츠에 대한 당국의 법과 규정에 대한 영향정도, 언론에 대한 물리적 폭력을 포함한 정치적 압력 정도, 경제적 영향 정도를 모두 합산한 것이다. 61-100점일 경우 자유가 없는 국가로 분류되는데 베트남은 이전시기와 마찬가지로 여기에 속한다. 이전 시기 경우 합계점수가 60-70점 대 초반에 속하였으나 이 시기는 70점대 후반에서 80점대 중반에 분포되어 전 시기보다 자유가 더 제약되었음을 알 수 있다. 베트남은 법제도 변화를 통하여 지속적인 정치적 발전을 이루고 있음에도 불구하고 체제유지를 위해서는 언론 통제를 강화하고 있음을 알 수 있다.

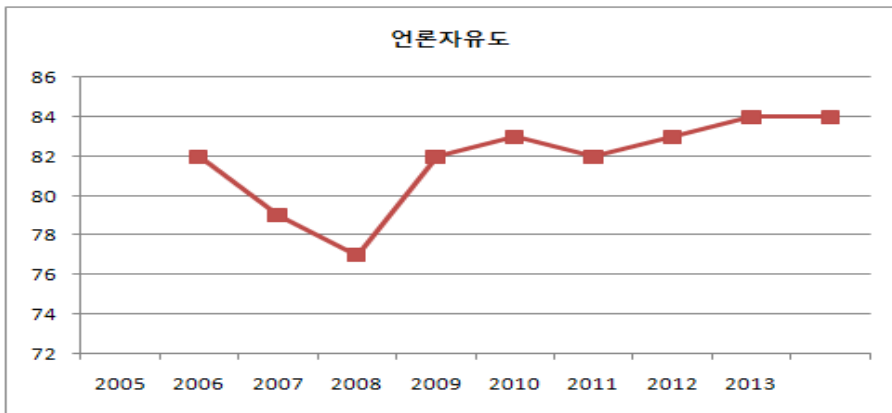
<그림 VI-22>는 언론자유 정도를 좀 더 세부 항목으로 나누어 표시한 지수이다. 그림을 보면 정치적 압력 정도가 가장 심각하며 2008년 이후 더욱 심해졌음을 알 수 있다. 또한 미디어 콘텐츠 규제

---

673) Bertelsmann Stiftung, “Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report,” p.26.

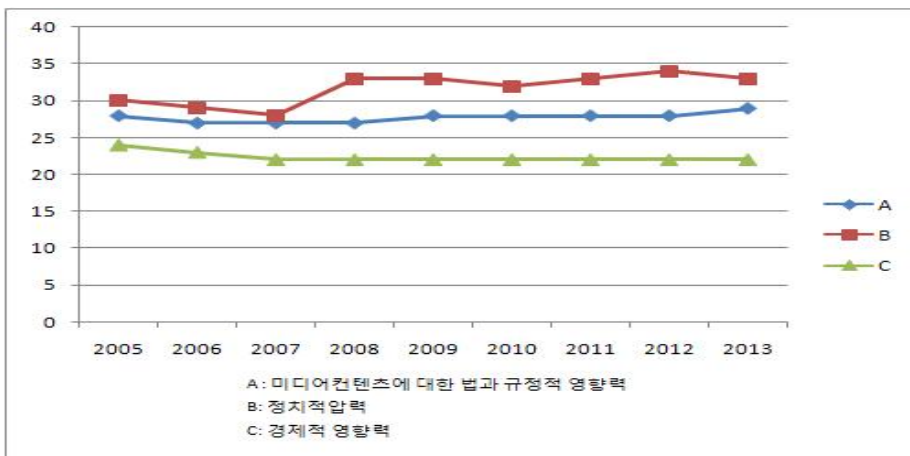
도 2009년 이후 더욱 강화되었는데, 이는 11차 당 대회 이후 베트남 지도부의 보수성향이 인터넷 언론 등에 대한 단속과 탄압에 영향을 미쳤기 때문으로 보여 진다. 이것으로 11차 당 대회 이후에는 과거 언론에 대한 간접적 통제방식에서 벗어나 물리적 폭력을 동반한 직접적 압력행사도 불사하고 있음을 보여주는 것이다.

< 그림 VI-21 > 베트남 언론의 자유 정도 (2005-2013)



출처: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 재구성.

<그림 VI-22 > 베트남 언론의 자유 세부항목 지수변화(2005-2013)



출처: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 재구성.

도이머이 3기 들어 베트남은 언론, 문화, 종교 부문에서 억압정책을 취하면서도 경제발전을 통해 사회통합을 이루려 하였으나 이것 역시 문제가 있었다. 베트남은 1994-2004년 사이 약 2400만 명에 가까운 국민들이 빈곤에서 벗어나는 등 빈곤 감소에서 비약적인 발전을 하였다. 그러나 성장위주 정책으로 인한 불평등, 사회계층화는 잠재적 빈곤층을 형성하게 하였다.

아래 < 표 VI-12>의 베트남 빈부격차 지표와 <표 VI-13> 도시농촌 간 소득격차를 통해 불평등 상황을 확인 할 수 있다. 소득 상위 20%간의 격차는 1999년 이후 계속 증가하고 있으며 소득하위 40%가 접하는 부는 점점 줄어들어 2010년 15%에 불과하다. 반면 도시농촌 간 소득격차는 2004-2006년 사이 가장 많이 줄어들었으나 2008년 다시 상승하고 있다. 하노이와 호치민시의 개발과 광역화 등으로 인근 성(省)등을 합병화하면서 도시농촌 간 격차가 조금 줄어들었다. 그러나 도시화를 멈출 수는 없으며 농촌인구의 대도시 이주 역시 계속되는 추세이다. 도농 간 불평등은 도이머이 2기 이후 지속적인 베트남의 사회문제이며, 경제발전을 지속해야하는 베트남 당국의 난제중 하나이다.

아래 <그림 VI-23>의 지니계수 변화를 통해서도 베트남의 소득분배 불균형 상황을 확인 할 수 있다. 그림을 보면 1998년 지니계수가 가장 낮았으나 2000년대 들어서는 등락을 보이기는 하지만 지니계수가 높아 소득분배 불균형이 커지고 있음을 알 수 있다. 2008년에는 지수가 1998년 수준 가까이로 호전되었으나 2010년 들어 갑자기 위험수준으로 평가되는 40점 가까이로 악화되어 불평등이 심각한 수준으로 접어들었음을 알 수 있다.

<표 VI-12> 베트남의 빈부격차 지표

	1999	2002	2004	2006	2008	2010
소득 상위 20% 소득격차	7.6	8.1	8.3	8.4	8.9	9.2
소득 하위 40% 부 집중도	-	17.9	17.4	17.4	16.4	15.0

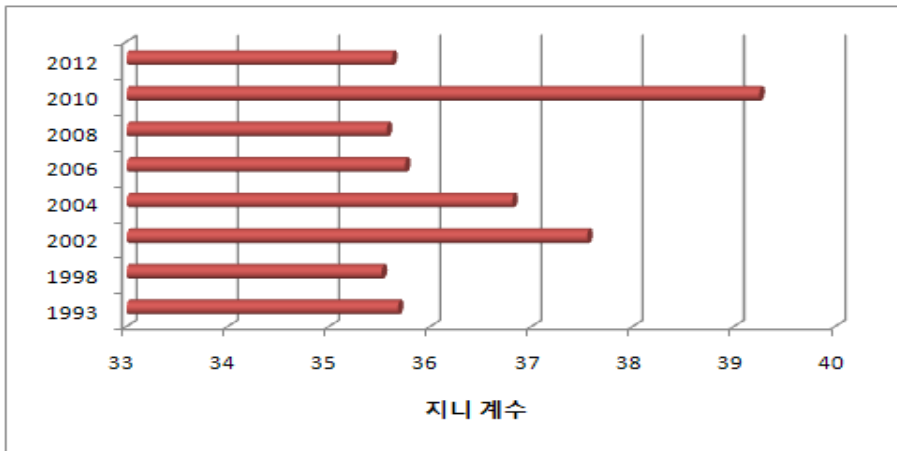
출처: 권경덕, “베트남의 빈부격차”, Kotra 하노이 무역관, 2012.11.19.

<표 VI-13> 베트남의 월평균 도시 농촌 소득격차 (단위 :1000동)

	1999	2002	2004	2006	2008
농촌	225	257	387	506	762
도시	519	622	815	1,058	1,605
격차	2.31	2.42	2.11	2.09	2.11

출처: 권경덕, “베트남의 빈부격차”, Kotra 하노이 무역관, 2012.11.19.

< 그림 VI-23 > 베트남의 지니계수 변화



출처: [http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c\\_v](http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c_v) 재구성.

베트남의 불평등에 대비한 사회적 보호조치를 보면 다른 아시아 국가들이 GDP의 4.8%를 투자하는데 반해 베트남은 4.1%로 지역평균에도 미달하였다. 그러나 사회적 보호 수혜자수는 아시아 평균이 56%인데 반해 베트남은 빈곤자의 71% 정도가 수혜를 받고 있는 것으로 추정된다. 또한 적어도 3달 이상 사적, 공적 부문에 계약한 피고용인은 의무적으로 사회보험 프로그램에 가입하도록 하고 있다. 하지만 이런 조치는 공식적 부문의 노동에만 해당하며 이런 작업장은 전체의 25%에 불과하다.<sup>674)</sup> 따라서 빈곤선상에 놓인 가계들이 사회적 보호적용 범위밖에 놓이게 되며, 결국 가족과 사회적 집단이

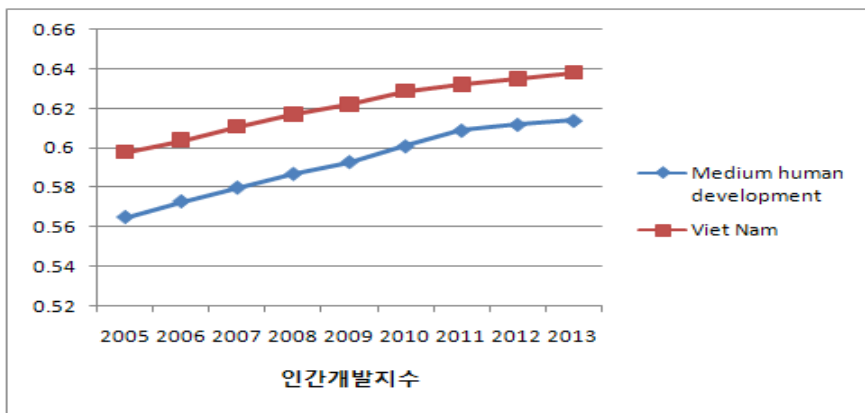
674) Bertelsmann Stiftung, “Bertelsman Transformation Index 2014:Vietnam Country Report,” p.22.

란 비공식적 안전망으로 떠넘겨지게 된다.

베트남의 사회복지 체계는 적용범위의 제한성 외에도 불평등의 심화, 사회 안전 프로그램에 대한 불충분한 공공지출 등의 문제가 있었고 이를 해결하기 위해 ‘2011-2020년 경제사회발전 전략’을 채택하였다. 이 전략에서는 지역 간 조화, 물질생활과 정신생활의 조화, 경제성장과 문화발전의 조화, 사회 각 구성원 간 이익관계의 조화 등을 강조하고 있다. 베트남의 사회통합 성공여부는 지속적 경제 성장이라는 경제효율성과 불평등 해소라는 형평성을 정부가 어떻게 조화시켜 나갈 것인가에 달려 있는 것으로 보인다.

이전 시기와 마찬가지로 베트남의 사회개발 부문은 지속적으로 성장하였다. 아래 <그림 VI-24>은 베트남의 사회개발 부문의 성장을 확인 할 수 있는 UNDP의 인간개발지수(2005-2013년)를 표시한 것이다. 2005년 이후 베트남의 정치상황과 무관하게 인간개발 지수는 꾸준히 향상하였다. 이전시기와 동일하게 이시기에도 중간 인간개발 국가들 평균보다도 베트남의 인간개발지수가 높게 나타났다. 베트남의 인간개발지수가 상대적으로 높은 것은 사회주의 국가의 특수성과 오랜 기간 사회적 개발에 중점을 두고 베트남을 지원해왔던 국제기구들의 활동이 인간개발 지수에 영향을 미쳤기 때문으로 보인다.

<그림 VI-24 > 베트남의 인간개발 지수 변화 (2005-2013)



출처: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>  
재구성.



## 2. 외부요인 평가

### 1) 국제기구의 굿거버넌스 정책 영향

도이머이 3기 베트남 체제변화에 관한 외부요인인 국제기구의 원조 상황을 보면, 2005년 이후 베트남에 대한 국제기구들의 지원이 폭발적으로 증가하였음을 알 수 있다. 국제사회의 베트남 지원 증가는 베트남이 모범 수원국이라는 평가에 기인한다. 베트남은 국제기구와 경제개발 협력체계를 모범적으로 발전시켰고 2005년 하노이 선언 발표이후에는 개발협력 파트너십 체제가 실질적으로 기능하였다. ODA 관련 업무 투명성을 제고하고, 점검과 평가 기능을 도입하는 등의 노력을 기울인 결과 베트남의 ODA 수원액은 2005년과 비교하여 2013년 두 배 이상 늘어났다.

이 시기 베트남의 최대 양자적 원조 공여자는 일본(JICA)이었다. 2005-2013년 일본의 대 베트남 ODA는 대부분 유상원조인 ODA 차관이었다. 무상원조도 구속성 원조로 실시되는 경우가 많았다. 이러한 일본 ODA경향은 ODA정책 방향과 일치하는 것으로, 베트남도 시행초기 이런 경향에 대해 불만을 가졌으나 원조가 진행되면서 질적 수준이 높아지자 긍정적인 분위기로 전환되었다. 2000년대 들어 일본은 과거 교육, 보건, 관개시설을 중심으로 한 원조에서 도로, 항만, 발전과 같은 기반시설에 대한 원조로 우선순위를 조정하였다. 2005년 이후 일본의 대 베트남 ODA 차관 프로젝트 분야를 보면 경제적 기반시설 관련 프로젝트가 55개로 압도적이었다. 무상원조인 기술협력도 건강부문에 가장 많이 치중되었고 다음은 농업, 환경, 거버넌스 관련 사업 순으로 진행되었다.

일본의 베트남 ODA는 경제적 기반시설 부문에 중점을 둔 굿 거버넌스 정책의 공공정책 수준 지원이라 할 수 있다. 그 외 거버넌스 관련 지원은 주로 법체계, 공공행정역량을 강화시키기 위한 원조로 굿 거버넌스의 헌법적 수준, 행정적 수준의 지원이었다. 하지만 지원의 대부분이 경제기반 시설 부문에 치중되어 굿 거버넌스 공공정책 수준의 지원이 큰 비중을 차지하고 있었다.

프랑스(개발청)이 2005년 이후 베트남에서 진행한 프로젝트 내용을 보면 지역개발과 농업 부문 5건, 에너지와 기후 부문 5건, 마이크로 금융과 비즈니스 부문 4건, 도시개발 3건, 경제개혁지원 2건, 교육2건이었다. 프랑스의 원조 역시 굿 거버넌스 공공정책 수준의 지원으로 일본과 더불어 베트남의 경제개혁, 빈곤감소를 위하여 ODA를 진행 하였던 것이다.

2005년 이후 독일의 대 베트남 원조도 상당하였다. 지원부문은 사회적 기반시설과 서비스 25%, 다 부문 19%, 경제적 기반시설과 서비스 17%, 교육 12% 순이었다. 독일이 베트남에서 진행하였던 사회적 기반시설과 서비스 부문의 프로젝트는 대부분 취약 인구계층, 빈곤한 지역주민들의 빈곤감소와 이들의 보다 나은 삶의 조건을 만들어주려는 목표로 실행되었다. 시민사회의 성장을 위한 거버넌스 프로젝트 경우도 시민사회와 법의 지배가 궁극적으로 빈곤감소를 가능하게 한다는 생각 하에 국민들의 참여 특히 소외집단의 참여를 위한 활동을 진행하였다. 이러한 독일의 원조는 굿 거버넌스의 공공정책 수준, 정치적 수준, 헌법적 수준의 지원활동이라 볼 수 있다.

그러나 독일(개발 협력부)은 2010년 정권교체이후 수원국의 경제 부문과 효율성 강화에 무게중심을 두는 방향으로 정책을 전환함으로써 굿 거버넌스 헌법적 수준, 정치적 수준의 지원활동에서 멀어지게 되었다.

호주(국제개발청)의 ODA 활동은 빈곤감소라는 전 지구적 목표를 중심으로 새천년개발목표 달성을 위해 적극 동참하여 원조규모를 확대시키는 방식으로 진행되었다. 호주도 굿 거버넌스의 공공정책 수준을 중점 지원하고 있다.

1967년부터 가장 오랜 기간 베트남에 대한 개발협력을 진행하고 있던 스웨덴의 경우 2007년 이전까지 베트남의 천연자원, 환경, 신재생에너지와 지역 이니셔티브 관련 영역, 공공행정개혁, 부패와의 투쟁 영역, 인권, 법의지배, 문화와 미디어 관련 부문, 건강협력, 비즈니스 개발, 연구협력 등에 중점을 두고 지원해왔다. 그러나 2007년 이후 스웨덴이 선택적 협력전략으로 원조정책을 변경하면서 더 큰 민주적 거버넌스 성취, 인권존중과 환경적으로 지속가능한 개발

을 정책의 목적으로 삼았다. 스웨덴은 베트남의 굿 거버넌스 정책을 가장 뚜렷하게 지원하고 있는 공여자로, 인도적 지원 형태를 벗어난 이후부터 지속적으로 굿 거버넌스의 모든 수준에서 지원활동을 해왔다. 2005-2013년 시기 동안에는 특히 굿 거버넌스의 헌법적 수준과 정치적 수준에 우선성을 두고 지원활동을 진행하였다.

세계은행은 2007-2011년 사이 공공행정과 법 부문에 27%, 에너지와 광업 부문에 22% 교통에 14% 수준으로 지원하였다. 이런 지원 경향은 세계은행의 대 베트남 지원전략이 시장경제로의 이행지원, 공평하고 사회 통합적이며 지속가능한 발전, 거버넌스 개선으로 제시되고 있었던 데 기인하는 것으로 보인다. 이러한 세계은행의 지원은 굿 거버넌스의 공공정책 수준, 행정적 수준, 헌법적 수준과 연관된 활동이었다. 국제금융기구 세계은행이 갖는 위상과 지원규모로 볼 때 베트남에 대한 이러한 지원은 상당한 효과가 있을 것으로 보여진다.

아시아개발은행(ADB) 역시 다자적 원조기구로 베트남에 가장 많은 양허성 자금을 지원한 곳이었다. 이 기구 역시 2000년대 들어 굿 거버넌스가 중요 목표가 되면서 공공행정 분야에 대한 지원을 늘였으며, 정책개혁을 조건으로 하는 정책지원 차관을 적극 실시하였다. 아시아개발은행은 굿 거버넌스 정책의 공공정책 수준, 행정적 수준을 적극 지원하였다.

다자간 공여자로 UNDP는 세계은행이나 아시아개발은행에 비해 공여액은 크지 않았다. 하지만 UNDP는 2012년부터 포괄적이고 지속가능한 성장 테마가 급부상하면서 민주적 거버넌스 부문은 2순위를 차지하고 있다. 베트남에서 UNDP 지원의 핵심 영역은 포괄적이고 공평한 성장, 거버넌스와 참여, 지속가능한 개발 부문을 포함하고 있다. 이런 UNDP의 활동은 굿 거버넌스의 모든 수준 즉 공공정책 수준, 헌법적 수준, 정치적 수준, 행정적 수준에서 지속적인 거버넌스 향상을 위한 활동을 해왔다.

2005년 이후 베트남에서 국제기구들이 진행한 굿 거버넌스 활동을 다시 정리해보면, 대부분 굿 거버넌스의 공공정책적 수준과 관련된 지원에 치중하였음을 알 수 있다. 시장경제 체제가 전무하였던

베트남에서 시장경제체제 도입을 위한 경제개혁과 빈곤감소를 위한 다양한 국제기구들의 지원활동은 실제로도 베트남에 많은 성과를 가져왔다. 빈곤선 이하에서 생활하는 인구(농촌지역에서는 한 달 평균소득이 23달러 , 도시지역에서는 29달러로 정의된다)비율이 2002년에는 28.9%에서 2010년에는 14.2%, 2012년에는 12.6%로 감소하였다.<sup>675)</sup>

하지만 UNDP는 베트남이 빈곤 국가를 벗어난 것은 아니며 국제적 기준으로 볼 때 빈곤율이 과소평가 되었을 가능성이 높다고 경고하였다. 그 예로 베트남은 과거 20년 동안 53개 종족 중 약 90%를 차지하는 킨족의 빈곤이 가장 빠르게 해결되었다는 것이다. 2012년 통계를 보면 호치민시 인근 남동지역 도시권 빈곤율은 1.7%인 반면 북부 산악지대와 중앙고원지대는 26.7%를 보여<sup>676)</sup> 빈곤이 소수종족집단에 특히 집중되어 있음을 알 수 있다. UNDP의 이러한 경고는 베트남의 빈곤감소를 위한 활동 방향 제시이면서 정부에 대한 정책적 조언이다. 하지만 국제기구들이 이제까지 진행하였던 빈곤감소 활동이 효과가 없었음을 의미하는 것은 아니다. 시장경제체제에 대한 지식이 전무 하였던 베트남의 경제개혁, 빈곤감소 노력에서 국제기구들의 굿 거버넌스 정책은 실제 큰 역할을 하였다.

국제기구들의 다음 순위 굿 거버넌스 원조정책은 행정적 수준의 지원이었다. 행정적 수준의 지원은 도이머이 2기에서도 동일하게 두 번째 순위였다. 하지만 도이머이 3기에는 헌법적 수준의 지원활동도 증가하였다. 이것은 베트남이 지속적인 경제성장을 이어가기 위하여 WTO가입 등 세계경제체제 편입을 본격적으로 시도하면서 일어난 일이었다. 베트남은 국제적 기준에 맞는 법과제도를 갖추어야하였고 이를 위해 국제기구들 즉 일본, 스웨덴, 세계은행, UNDP 등이 베트남 정부의 각 부처들과 함께 법과 사법개혁, 세무행정, 토지행정개혁, 경제관련 법 개혁, 공공행정 역량 강화사업, 국회의 역량강화 사

675) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report," p.15.

676) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report," p.15.

업, 어린이와 소수자의 인권에 관한 사업 등을 통하여 헌법적, 행정적 수준의 굿 거버넌스 향상을 위한 지원 사업들을 실행하였던 것이다.

하지만 이러한 지원들이 베트남 정치체계까지 바뀌 권력분립이 일어나는 등의 변화를 이끌어내지는 못하였다. 그러나 베트남은 당 내부를 좀 더 개방하는 방향으로 변화하였고 국회 역시 과거와 달리 당 정치국이 원하는 모든 것을 맹목적으로 승인하지만은 않았다. 여전히 베트남 공산당이 최고의 지위를 가지고 있음에도 불구하고 국회가 실행부서를 가지면서 좀 더 권력과 특권을 가지게 되었다.

반면 사법부는 명백히 공산당 지배하에 있었다. 베트남 법체계의 개혁은 2020년까지 사법부 개혁전략에 관한 49조 결의와 진행 중인 법체계개발전략을 기반으로 하여, 정부는 국제기구의 도움을 받아 투명하고 개방적이고 강력하면서 지속적이고 통일성을 목표로 하는 개혁을 실행하고자한다. 법제개발 분야에서 해결할 과제는 법들 간의 모순과 비효율성, 법적 모호성 수정을 위한 법률제정이었다.<sup>677)</sup> 이처럼 정치권력 분권화 차원에서 국회의 역할 강화와 법제개혁의 진전은 베트남 정부의 노력과 더불어 국제기구들의 굿 거버넌스 정책의 헌법적 수준 지원에 힘입은바가 컸다.

2005년 이후 국제기구 굿 거버넌스 원조정책의 행정적 수준 지원 활동은 주로 일본, 세계은행, 아시아개발은행, UNDP가 중심이 되어 이루어졌다. 베트남의 가장 큰 공여국 이었던 일본 경우 베트남의 세무행정개혁, 공무원개혁, 행정 불만을 관리하는 정부 감독관의 역량 강화, 공무원과 공공지도자의 공공행정 역량을 위한 사업들을 추진하였다. 세계은행은 2007-2011년 사이 공공행정과 법 부문의 지원이 27%로 집중 지원하였다. 조세행정, 토지행정, 베트남 정부 PPP(Public Private Partnership)프로그램, 포괄적 혁신 프로젝트 등의 프로젝트를 진행하였다. 아시아개발은행 역시 공공관리 부문에 높은 비중을 두고 지원하였는데, 2005-2014년 동안 이 부문에 33개의 프로젝트를 진행하였다. 이 프로젝트들은 공무원 개혁이나 PPP

---

677) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014:Vietnam Country Report," p.10.

프로그램 지원, 사회경제개발, ODA효율성과 흡수능력 향상, 공공투자 계획과 관련된 내용들이었다. UNDP는 베트남에서 굿 거버넌스 향상을 위한 다차원적 지원을 한 공여자이다. 특히 행정적 수준과 관련하여 공공행정개혁을 전 국가적 차원에서 지원하였고, 호치민시, 다낭, 박 기양 성의 공공행정개혁 지원, 공공행정개혁 효율성과 효과성향상을 위한 정부역량강화, 사회경제개발계획 실행과 관련된 프로젝트를 진행하였다. 하지만 공공행정절차와 공공서비스 전달 부문은 개선이 필요하거나 운영되지 못한 부문으로 남아있다.

2005년 이후 국제기구의 굿 거버넌스 정책지원에서 가장 미약한 지원은 정치적 수준이었다. 주로 정치참여, 부패, 정치적 다원주의와 같이 베트남 당국이 가장 민감하게 생각하는 부분으로 베트남 정부와 신뢰관계가 없는 국제기구들이 지원하기는 어려운 부문이었다. 독일의 경우 사회적 기반시설 관련 지원에 중점을 두기는 했으나 정치적 부문에 대한 지원도 진행해왔다. 그러나 2010년 정권교체 이후 ODA정책이 정책적으로 민감한 사항에 대한 지원을 자제하는 방향으로 가고 있다. 베트남에서는 2007- 2014년 지역주민들 특히 소외된 집단의 정책결정과정 참여를 위한 ‘지역의 굿 거버넌스와 시민사회 향상 프로젝트’ 를 무상원조로 진행하였다.

베트남에서 가장 오랫동안 굿 거버넌스와 관련된 프로젝트를 진행한 공여자는 스웨덴 SIDA라 할 수 있다. 2004-2008년 사이 스웨덴의 개발협력이 주력하였던 6가지 영역 중 두 번째가 공공행정개혁과 부패와의 투쟁, 세 번째가 인권, 법의지배, 문화와 미디어에 관한 부분들이었다. UNDP 역시 스웨덴과 함께 베트남에서 가장 오랜 신뢰관계를 구축한 국제기구로서 굿 거버넌스의 정치적 수준인 시민사회, 반부패, 여성관련 이슈부문을 집중 지원하였다. 하지만 참여, 투명성, 수직적 책임성, 부패통제 관련 이슈는 미진하거나 개선이 필요한 부분으로 남아있다. 2005년 이후 프로젝트에서는 노조의 역량강화, 사회경제개발 계획 실행을 위한 역량강화, 반부패 관련 정부나 정부감독관 역량강화, 베트남의 국제통합을 위한 역량강화, 공공부문에서의 여성 임파워먼트 , 토지권 주장에서 여성 임파워먼트 등을 지원하고 있다.

국 거버넌스의 정치적 수준 문제 중 부패와 공무원 권력남용은 베트남 정치의 가장 큰 골칫거리였다. 베트남은 고유의 부패와 행정적 비효율성은 정책결정을 방해하는 구조적 제약으로 작용하였지만 정치적 안정도는 높은 편이었다. 2011년 11차 당대회 개회사에서 농득만 전 서기장이 베트남의 주요 도전으로 부패와 낭비를 지적하였고, 당 지도자들 역시 규칙적으로 부패와 권력남용이 베트남의 전진을 방해하는 심각한 사안으로 언급하고 있다. 하지만 베트남에서 이런 관료의 부패에 대한 국민들의 불평, 정부의 비효율성과 불투명한 관료적 절차는 일상화되었다. 특히 베트남은 국제적 위신 상승에도 불구하고 비나신 사태, 베트남 국영항공사 부패 사건들을 통해 볼 때 거대복합 국영기업 감독에 실패한 것으로 보여 진다.

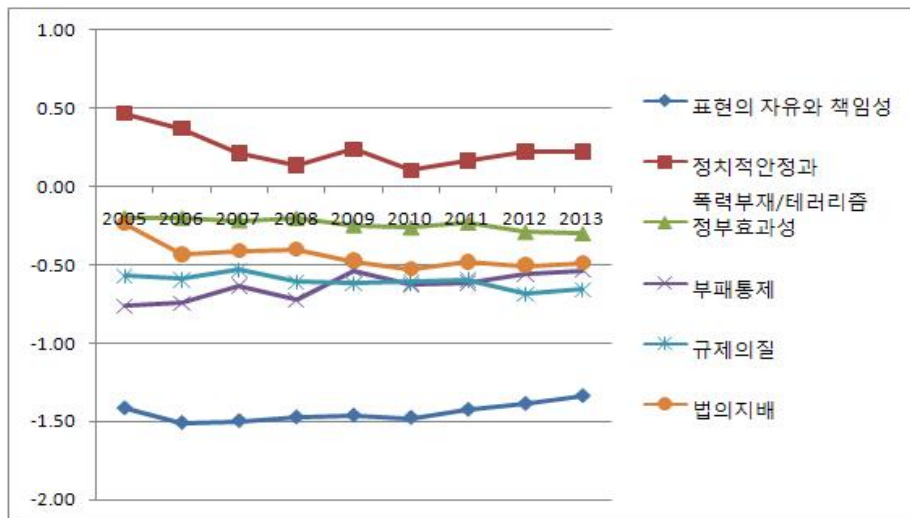
베트남 정부는 부패문제 척결에는 상당히 적극적이었으나 정치적 다원주의, 정치적 참여는 여전히 인정하지 않고 있다. 하지만 사회경제적 변화와 경제적 전환의 결과 1990년대 초 이후 중간적 활동자들이 등장하였다. 대표적 예가 공산당이 제한하는 외부 설립 조직으로 준 정부기관이었던 베트남 상공회의소이다. 국영기업, 사유기업과 업종단체가 동등한 수로 조직을 구성하고 있으며, 국가로부터 직접적으로 자금지원을 받지 않지만 베트남 조국전선의 일원이었다. 그 외 준 정부조직으로 여성, 농민노조가 있었다. 대부분의 다른 이익집단들은 지역 수준에서 배타적으로 활동하거나 공산당이 세운 틀 내에서 활동함으로써 국가가 용인하고 있었다.

하지만 베트남의 이익집단은 거버넌스 이슈와 관련하여 역할과 역량을 빠르게 발전시켰고 이런 조직에 여성, 농민 노조 같은 준 정부조직도 포함하였다. 비록 이들이 국가와 당에서 독립되지는 못하였지만 정치에 어느 정도 영향을 미칠 수 있었고 사회적 이익을 표현하고 모을 수 있다는 점이 중요하였다. 이런 이익표현의 종류는 다원주의 사회와 자유로운 정치체제 국가들과 상당히 유사하였다. 이런 발전에 대해 정부는 경제개혁 전략에 반대되는 것이며 부정적인 것으로 인식하였다. 하지만 2012년 초 응우옌 쩌 쉰 수상조차도 “정책결정 과정에서 이익집단의 급증하는 영향력...”을 자인하였다.  
678) 베트남의 시민사회조직들은 당-국가 체계에서 독립적이고 외부

적 존재로 인식하기보다는 베트남 정부와 파트너십을 가지고 운영 되는 것으로 자신들의 역할을 인지하고 있었다. 베트남의 시민사회는 국가와 협력하는 서비스제공자로서 행위 하였고 이에 따라 국가의 옹호자, 로비 역할은 점점 발전되고 있었다. 자율적인 집단과 조직 망 구성 기준이 시민의 자율성에 따르지 않는 않지만 이것은 시민사회 출현을 향한 첫 단계로 보여 진다. 이들이 정책결정 과정의 조언자로서 역할을 하고 있지만 베트남에는 아직 서구 스타일의 독립된 싱크탱크가 존재하지 않는 것이 사실이다.<sup>679)</sup>

이상에서 보았던 국제기구의 굿 거버넌스 정책에 입각한 지원활동이 실제 베트남의 거버넌스에 어떤 영향을 주었는지 이 시기 세계 거버넌스 지수 변화를 통해 살펴보기로 한다.

<그림 VI-25> 베트남의 세계 거버넌스 지수(WGI)변화 (2005-2013)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

◆ 거버넌스 지수는 -2.5에서 2.5 사이에 분포한다.

위의 <그림 VI-25>는 2005년-2013년 베트남의 세계 거버넌스 지

678) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report," p.13.

679) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report," p.35.



수를 표시한 것이다. 정치적 안정과 폭력부재/테러리즘 부문은 도이며이 2기 시기와 마찬가지로 거버넌스의 모든 영역 중 가장 높은 점수를 유지하고 있다. 이 시기 베트남의 WGI 지수에서 +상태를 보이는 것은 정치적 안정 부문이 유일하다. 정치적 안정 부문은 2005년 이후 하락하다가 2009년 상승 하였다가 2010년 하락하였으나 이후 지속적으로 조금씩 상승하고 있다. 이런 변동은 베트남 사회내부 갈등 양상을 반영한 것으로 보여 진다. 실제 2000년대 초부터 소수종족, 종교, 사회적 차이로 인한 갈등이 격렬해지는 양상을 보이다가 2010년 이후 진정되는 모습을 보였기 때문이다.

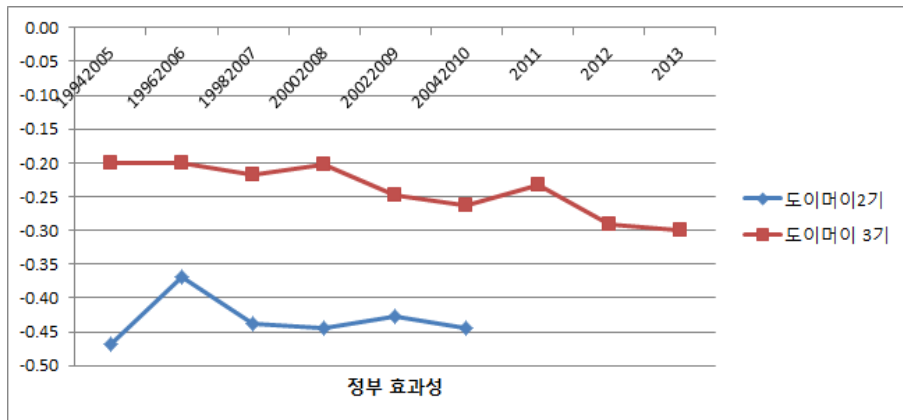
베트남 소수종족은 전체인구의 13-16.5%를 구성하고 있는데 특히 중앙고원의 몽타냐르족(Montagnards) 경우 오랫동안 학대와 차별을 받아왔다. 2010년 휴먼라이트워치(Human Right Watch)는 베트남 당국이 중앙고원의 성 지역 토착기독교인들의 종교 자유와 토지권을 강하게 억압하고 있다고 보고하였으나 이런 사건들은 보도되지 않았다. 또한 교회 토지 문제로 2008년까지 경찰과 가톨릭 데모자간의 충돌이 격렬하였다가 2010년부터 줄어들었다. 하지만 베트남의 종교 활동은 여전히 국가통제 하에 있으며, 일부 집단들은 학대 받고 있으며, 노동관련 갈등도 지속적으로 증가하는 추세이다. 2006년 이전 파업이 일 년에 140여개 정도 발생하였으나 경제위기와 낮은 임금에 반발하면서 파업은 계속 증가하여 2011년 대략 900여개의 파업이 발생하였다. 이는 2010년의 2배에 해당하는 수치였다.<sup>680)</sup> 정부는 노동법과 노조법 개정을 통하여 노동자와 노조 간 집단 협상을 지원하고 촉진하는 능동적인 역할을 정부가 하기를 원하였다.

다음으로 비교적 높은 점수대를 보이는 부문은 정부효과성과 법의 지배이다. 특히 정부효과성은 도이며이 2기와 비교하여도 가장 많이 향상된 부분이다. 도이며이 2기(1994-2004)와 도이며이 3기(2005-2013)를 비교한 아래 <그림 VI-26>을 보면 정부효과성의 향상이 확연히 드러난다. 이런 향상은 도이며이 2기 이후 국제기구들이 지속해왔던 노력이 2005년 이후 들어 성과를 보이면서 나타난

680) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2014: Vietnam Country Report," p.29.

현상이었다. 국제기구들의 활동을 보면 UNDP, 스웨덴의 SIDA는 2000년 이후 베트남의 공공행정개혁을 위해 상당한 노력을 경주해왔다. 세계은행, 아시아개발은행도 공공행정의 투명성과 책임성강화를 위한 굿 거버넌스 정책을 지원 해왔으며, 베트남의 최대 공여자인 일본 역시 JICA를 통해 공공행정, 공무원개혁, 행정관련 정부의 책임성 강화, 공무원 행정역량 향상을 위한 사업 등을 진행해 왔던 것이다. 따라서 정부효과성 향상은 이런 국제기구들의 굿 거버넌스 정책에 힘입은바가 커 보인다. 하지만 정부효과성은 2009년부터 상승이 정지되면서 하락을 시작하였고, 2012년, 2013년은 도이머이 3기 들어 가장 하락한 시기였다. 국제적으로 2008년 미국 발 금융위기, 이후 유럽 발 금융위기 등이 겹쳤고, 베트남 내부적으로는 2009년부터 반체제 인사, 인터넷을 통한 정치적 활동에 대한 탄압이 심해짐과 동시에 2011년 당 지도부에 보수성향의 북부편중 현상이 두드러지던 시기였다. 이렇듯 베트남은 이시기 경제문제, 정치적 다원주의, 사회적 변화 요구에 대한 통제와 억압을 또 다시 강화하는데 관심을 집중하였기 때문에 국제기구들의 굿 거버넌스 정책지원에도 불구하고 정부효과성 향상 등과 같은 부문에 지속적인 관심을 가지기 어려웠던 것으로 보여 진다.

<그림VI-26> 도이머이 2기와 도이머이3기의 정부효과성 비교



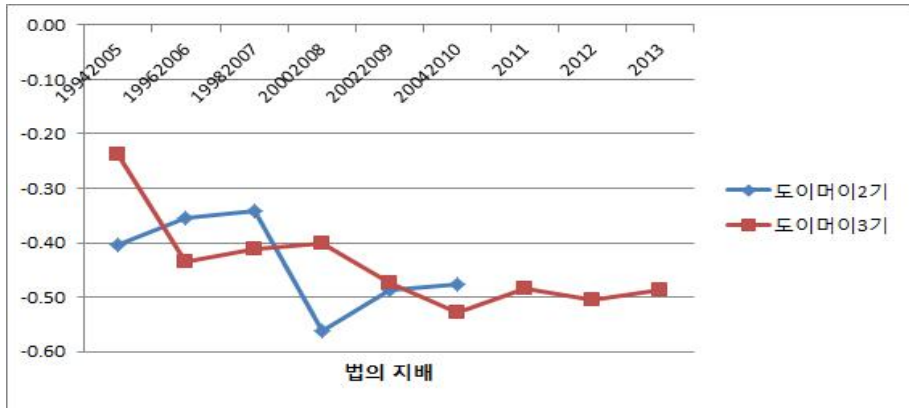
출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

◆ 거버넌스 지수는 -2.5에서 2.5 사이에 분포한다.

2005년 이후 법의 지배는 베트남의 WGI 지수 중 비교적 높은 점수대를 유지하던 영역이다. 실제 WTO 가입 등 세계경제체제 편입을 시도하던 베트남이 국제적 기준에 적합한 법제도는 시급한 사항으로 국제기구들은 베트남 법제도를 위한 지원활동을 활발히 진행하였다. 베트남 WGI 지수 조사가 시작된 이후 2005년은 베트남 법의 지배 점수가 가장 높은 해였다. 그것은 2006년 11월 WTO 정식회원 가입 확정 바로 직전시기로, WTO 가입을 목표로 베트남이 국제적 기준의 법제도를 갖추기 위해 전력을 다해 노력하고 있었기 때문으로 보여 진다.

아래 <그림 VI-27>을 보면 2005년 최고의 상태를 보이던 법의 지배 지수가 2006년 들어 큰 폭으로 하락하여 1994년보다도 낮은 점수를 보이고 있다. 이후 등락 양상을 보이기는 하였지만 2005년으로 회복되지 못한 채 도이머이 2기와 큰 차이가 없는 상태를 유지하고 있다. 이미 언급하였듯이, 베트남의 법제도 개혁, 법제도 마련을 위하여 국제기구들이 상당한 지원을 하였음에도 불구하고 2010년 이후 법의 지배 상황은 베트남 당 지도부가 법제도를 강조하기 시작하던 1996년 시기보다 악화되었다. 도이머이 3기 법의 지배 상황은 2002년 단 한차례를 제외하고 법의 지배 확립을 위해 노력하기 시작하던 도이머이 2기보다 점수가 낮았다. 이는 도이머이 3기 국제기구들의 법의 지배영역 지원활동이 성과를 얻지 못하였음을 의미하는 것이다. 이로서 베트남과 같이 체제개혁을 진행하는 사회주의 국가들의 법, 제도의 변화는 공산당, 정부의 적극적인 변화의지와 관심이 없는 한 성과를 얻기 어렵다는 것을 다시 확인하게 되었다.

<그림 VI-27> 도이머이 2기와 도이머이3기의 법의 지배 비교



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

◆ 거버넌스 지수는 -2.5에서 2.5 사이에 분포한다.

2005년 이후 베트남의 WGI 지수를 보면 정치적 안정과 폭력부재/테러리즘과 표현의 자유와 책임성 부분을 제외하고 대부분의 거버넌스 지수가 -0.2에서 -0.7 사이에 분포하고 있다. <그림 VI-25>를 보면 규제의 질은 도이머이 2기에는 부패통제보다 낮은 점수대를 보이다가 2004년 부패통제 부문보다 높게 나타났다. 2005년 이후 도이머이 3기 들어 규제의 질 지수는 부패통제보다 높은 점수대를 유지하였으나 2012년 이후 규제의 질 지수가 하락하면서 부패통제와 순위가 뒤바뀌게 되었다.

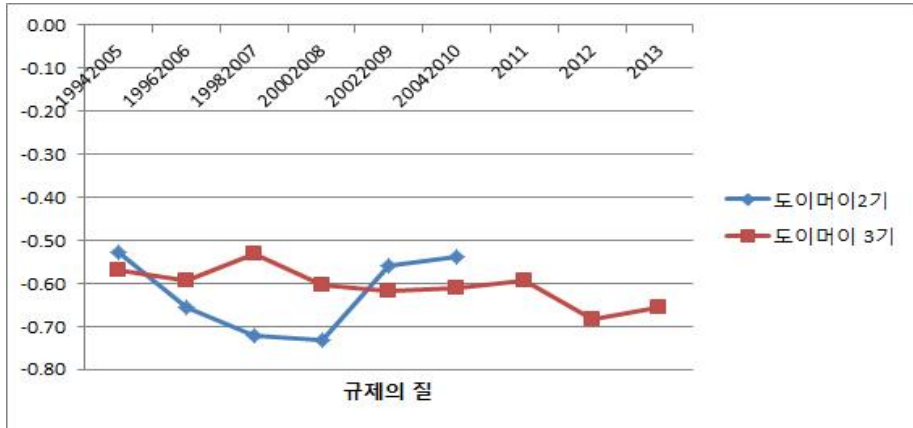
아래 <그림 VI-28>에서 1994년 이후 규제의 질과 관련한 점수 흐름을 보면 2004-2007년까지 비교적 높은 점수대를 유지하고 있음을 알 수 있다. 이시기는 베트남이 세계경제로의 통합을 위하여 시장 경제적 요소를 능동적으로 받아들이던 시기였으며, 베트남 정부는 경제성장을 위한 자본 마련을 위해 외국인 직접투자 및 서구 선진국들의 ODA 차관도입을 적극적으로 확보하는데 집중하고 있었기에 이런 상황이 가능하였던 것으로 보인다. 정부 효과성 설명에서도 언급하였지만, 국제기구들은 베트남 정부와 함께 자본주의 시장경제법, 외국인 투자유치를 위한 법률제정, 국영 기업법, 기업법, 투자법, 세법과 관련된 지원활동을 진행하였고 실제 2004-2007년 사이

이런 법들이 통합 발효되거나 개정 발효되기도 하였다. 2004-2007년 사이 규제의 질 지수가 높게 나타난 것은 이런 상황을 반영한 것으로 보인다. 따라서 규제의 질 지수향상에서 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 매우 중요한 역할을 한 것으로 보여 진다.

하지만 도이머이 3기 규제의 질 부분은 도이머이 2기의 2003-2004년 점수를 넘어서지 못하였으며, 도이머이 3기 중 2012년에는 오히려 지수가 급락하기도 하였다. 이런 현상은 2000년대 초 이후 개혁성향의 당 지도부가 우위를 점하면서 다소 완화되었던 국내 정치, 사회적 통제가 2007년 베트남의 WTO 가입 완료와 2008년 미국 발 경제위기 등으로 다시 통제가 강화되면서 경직된 국내정치, 경제적 상황에 영향을 받아 발생한 결과로 보여 진다. 2011년 11차 당 대회이후 보수적 성향의 북부인사들이 당 지도부를 장악하면서 정치는 경직되었고, 국제기구들의 적극적인 법, 제도, 공공행정 관련 지원에도 불구하고 국제경쟁과 연관된 규제의 질 부문 개선보다는 당내 정치상황 등 내부 문제에 더 집중한 결과 규제의 질 수치 하락으로 이어진 것으로 보인다.

도이머이 2기와 도이머이3기의 규제의 질 변화를 비교한 아래 <그림 VI-28>을 보면, 도이머이 2기 시기인 1990년대 말 상당히 악화되었던 규제의 질 부문이 2000년 이후 급속히 향상되었지만 이것이 지속되지 못하고 있음을 보여준다. 그래프를 보면 도이머이 3기의 규제의 질 지수는 도이머이 2기 2004년 보다 낮다. 이러한 규제의 질 부문이 결국 도이머이 3기 베트남의 세계경쟁력 약화에도 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 이런 지수변화를 통해 법의 지배, 규제의 질과 같은 거버넌스 영역들은 외부 원조와 지원도 필요하지만 그보다 자국의 개선의지가 가장 중요한 문제임을 인식하게 된다.

<그림 VI-28> 도이머이 2기와 도이머이3기 규제의 질 비교



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

◆ 거버넌스 지수는 -2.5에서 2.5 사이에 분포한다.

베트남 부패문제는 도이머이 개혁이후 경제성장이 가속화될수록 심각해지는 경향을 보였는데 이것은 도이머이 3기의 WGI 지수변화에서도 알 수 있다. 아래 <그림 VI-29>를 보면 1994년에만 해도 -0.43이었던 지수가 2004년 크게 하락하면서 도이머이 3기인 2005년에는 -0.76인 최악의 상황으로 떨어졌다. 이런 지수하락은 베트남이 시장경제체제로 전환 이후 당 간부 및 정부 관료가 연루된 대형 부패스캔들이 끊임없이 발생하면서 원인을 찾을 수 있다. 부패 문제의 심각성은 베트남 정부도 자각하고 있으며 베트남 당국 및 국제기구는 부패통제를 위해 상당한 노력을 기울였다. 2004년에는 APEC의 투명성기준을 실행하는데 동의하였고, 2006년에는 10차당대회에서 베트남의 부패문제가 공산당의 정당성을 가장 크게 위협하고 있다고 솔직히 시인하였고<sup>681)</sup>, 베트남 국회는 수상을 수장으로 하는 ‘반부패 중앙위원회’ 설립 결의안을 통과시키기도 하였다.

2008년 11월에는 2020년까지 부패에 대항하여 싸우기 위한 국가 장기 전략을 발표하였는데, 이것은 청렴한 공무원과 함께 투명한 정

681) Bertelsmann Stiftung, “Bertelsman Transformation Index 2008: Vietnam Country Report,” p.22.

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc>  
2015.4.10.

검색일

부기구를 설립하고 부패가 발생하는 조건을 제거하는 것을 내용으로 하였으나 상당히 모호한 전략이었다. 부패방지계획은 당국과 기구의 투명성향상, 경제관리 레짐을 완성하고, 공정하고 경쟁적인 사업 환경을 조성하며, 고발, 조사, 감시, 감독을 향상시키며, 부패에 대항하여 싸우는 역할에 대한 사회적 인식을 향상시키려는 것이었다. 이런 베트남의 반부패 로드맵은 국제적 신뢰 형성과 긴밀한 관계를 가지며, 베트남은 2008년 UN 반부패 협약에도 사인하였다.<sup>682)</sup> 베트남 정부는 2011년 반부패 캠페인을 대대적으로 전개하고 부패 척결을 위한 국제기구의 지원과 함께 상당히 노력하였다. 그럼에도 도이머이 3기 부패통제는 큰 성과를 거두지 못하여 이 시기 전체를 통틀어 2004년 한해를 제외하고 도이머이 2기 지수도 따라잡지 못하였다.

베트남 자문가 그룹 아젠다 에서도 부패이슈는 중요하게 취급되었으며 비판의 목소리도 높았다. 세계의 부패와 거버넌스 경향을 추적한 최근 글로벌 청렴성 기구 2010년 보고서에 의하면 베트남의 반부패법은 완벽하지만 정부가 실행에 옮기는데서 실패하고 있다고 지적하였다.<sup>683)</sup> 반부패기구가 부패를 척결하는 과정에서 불법적 착취, 뇌물수수가 다반사로 일어나고, 실행과정에서 법의 지배 기준, 법 실행이 약하다는 것이다. 결국 베트남 WGI 부패통제가 취약한 것은 반부패법, 제도 구축을 위한 국제기구의 굿 거버넌스 지원 정책이 문제가 아니었다. 법과 제도를 실행하려는 베트남 지도부의 의지와 실행력의 문제, 부패를 불법으로 보지 않는 사회분위기의 문제가 더욱 크고 심각하였던 것이다. 베트남의 경제성장과 더불어 이런 부분이 더욱 가속화되고, 심화되어 부패통제가 더욱 어렵게 되었던 것이다.

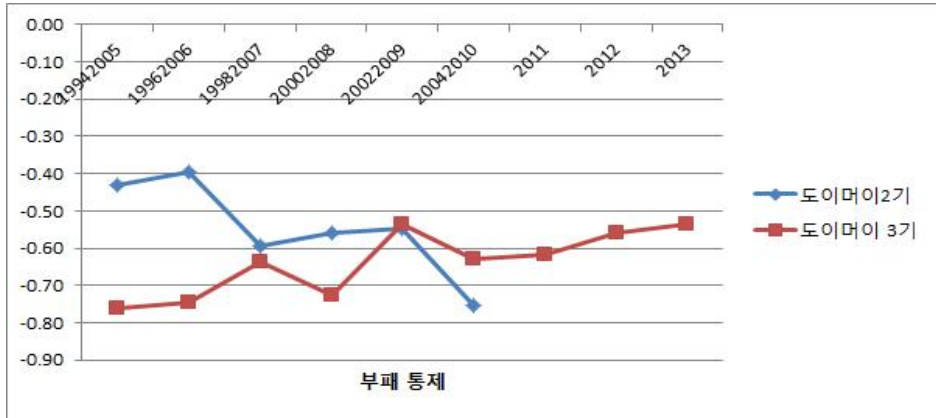
---

682) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2010: Vietnam Country Report," p.26.

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

683) Bertelsmann Stiftung, "Bertelsman Transformation Index 2010: Vietnam Country Report," pp.29-30.

<그림 VI-29> 도이머이 2기와 도이머이3기 부패통제 비교



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

◆ 거버넌스 지수는 -2.5에서 2.5 사이에 분포한다.

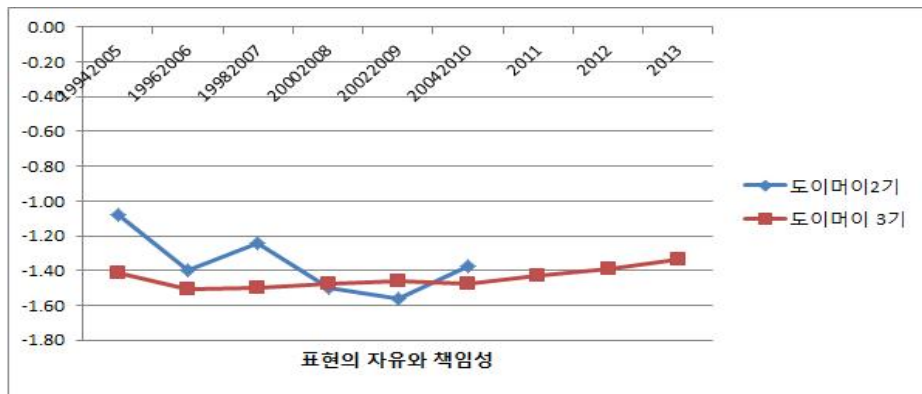
도이머이 3기 동안 베트남 WGI 지수 중 가장 취약한 부분은 표현의 자유와 책임성 영역이었다. 이것은 전시기도 마찬가지였으며, 사회주의 일당지배를 고수하고 정치적 다원주의를 용인하지 않는 베트남에서는 당연한 일이었다. 그러나 BTI 지수에서 확인되었듯이 도이머이 3기 표현의 자유와 책임성 부분 지수 변화를 보면 흥미로운 점이 발견된다. 2005년 이후 2011년 11차 공산당대회까지 베트남 지도부는 비교적 제한적이나 당내비판, 당내 민주화를 허용하였으며 경제성장 가속화를 위한 개혁도 진행하고자 하였다. 따라서 과거와 달리 블록8406과 같은 정치조직도 형성되는 등 2006년 이후 베트남에서는 시민사회의 활동이 두드러졌다. 이것은 오랜 동안 베트남을 지원해온 국제기구들의 활동성으로 보여 진다.

베트남 공산당이 정치활동에 대해 통제와 억압을 가하는 상황에 직접적 활동이 어려웠던 국제기구들은 베트남 당국의 풀뿌리 민주주의 정책을 지원하고, 지역 공동체 조직, 농촌조직들의 교육, 건강, 빈곤감소, 자활 같은 간접적 지원활동을 통하여 참여의식, 시민의식, 인권의식 등이 성장할 수 있도록 지원해 왔던 것이다. 이러한 활동은 폭발적인 영향력을 발휘하지는 않았지만 서서히 영향력을 발휘하게 된다. 실제로도 2011년까지 자유와 책임성 지표는 꾸준히 개선



되었고, 2006년 보다 2009년 이후 베트남 지도부의 정치적 통제와 억압은 강화되었지만 표현의 자유와 책임성 부분의 거버넌스 지수는 떨어지지 않았다. 약하지만 지속적인 향상을 보여주었고 2013년은 도이머이 3기 중 가장 지수가 향상되었다. 특히 지도부의 억압과 통제가 강화되던 시기였음에도 미미하지만 개선되었다는 것은 매우 중요한 일이다. 이런 변화는 오랜 기간 베트남에서 활동해온 국제기구들의 굿 거버넌스 정책 영향에 힘입은바가 있어 보인다. 따라서 이러한 변화들을 통해 향후 베트남 정치체제전환 가능성에 대한 기대를 갖게 하며, 조금씩 서서히 변화되었듯이 향후 진전도 주의깊게 살펴볼 필요가 있을 것이다.

<그림 VI-30> 도이머이 2기와 도이머이3기 표현의 자유와 책임성 비교



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> 재구성

◆ 거버넌스 지수는 -2.5에서 2.5 사이에 분포한다.

## 2) 대외관계의 영향

마지막으로 도이머이 3기 체제변화의 외부요인에서 대외관계는 중국과의 갈등이 가장 큰 문제였다. 1991년 이후 베트남과 중국관계가 회복되면서 긴밀한 협력관계를 유지하였다. 그러나 남중국해를 둘러싼 영토분쟁이 발생하면서 양국관계는 다시 악화되었다. 그러나 과거와 같은 열전양상은 아니지만 영토에 대한 중국의 단호한 태도는 베트남 국민들을 자극하였고 결국 2011년에 이어 2014년 남중국

해 갈등은 베트남 내 강력한 반중시위를 불러일으켰다. 이런 반중시위에 공단 노동자들이 참여하면서 파업, 시설파괴가 발생하였고, 중국과의 관계 악화는 물론 베트남 외국인 투자에 까지 영향을 미치게 되었다.

그러나 양국 간 관계악화가 결코 이익이 되지 않는다는 사실을 알고 있던 양국은 관계개선을 위한 외교적 노력을 진행하였다. 특히 베트남은 중국과의 관계에서 영토분쟁과 경제를 분리하려는 전략을 구사하고 있어 현재까지는 베트남 경제개혁에 이문제가 심각한 영향을 미칠 정도로 보이지는 않는다.

베트남은 체제변화 시도이후 국제협력관계 강화를 위해 아세안(ASEAN) 같은 지역협력체제와의 관계를 중요하게 생각하였다. 2010년 한 해 동안 베트남은 아세안 의장국으로서 아세안 +3, 동아시아 정상회의, 아세안 지역포럼, 하노이에서 17차 아세안 정상회의 개최 등과 같이 많은 회의를 주재하는 역할을 수행하였다. 아세안과의 관계강화에는 강한 중국에 대한 집단적 협상력을 높여 중국의 공세적 해양 정책을 견제하려는 의도가 있었다. 이런 외교정책은 효과를 발휘하여 베트남의 정치적 안정과 경제성장에 긍정 요인으로 작용하고 있다. 특히 중국과의 영토분쟁에서 아세안을 통한 단체행동은 베트남에 긍정적 역할을 하였다.

또한 2006년 베트남은 WTO 정식 회원가입, 미국과의 항구적 정상교역관계(PNTR)지위를 획득하였고, 2008-2009년 유엔 안보리 비상임 이사국 역임 등을 통하여 국제경제체제에 편입하였다. 이런 과정은 베트남이 국제공동체의 책임 있는 구성원임을 인정해주어 외국인 투자의 급증 등 경제체제변화에 긍정적인 영향을 미쳤다. 2006년 이후 미국과의 활발한 관계는 양국의 경제협력을 더욱 강화시켰고, 2014년 남중국해 영토분쟁 발생 시 베트남이 미국에 의지하는 모습을 보이면서 양국은 군사적 교류까지 긴밀해지는 분위기가 되었다.

1986년 이후 지속적으로 취해졌던 베트남의 대외정책 다변화 방침은 도이머이 2기 보다 도이머이 3기에 더욱 활발해졌다. 이런 활동의 성과로 베트남의 국제적 위상이 과거보다 높아졌으며, 국제경

제체제로의 완전한 편입을 통해 경제체제변화는 안정적 단계로 접어들었다. 따라서 베트남이 이시기 취해왔던 일련의 대외정책들은 경제체제 변화에 긍정적 영향을 가져왔던 것으로 보인다.

1986년 도이머이 이후 베트남이 체제변화를 시작한지 약 30년이 경과하였다. 이 기간은 베트남이 체제변화를 중단하거나 과거로 되돌리기에는 너무 긴 시간이며, 국민들의 의식도 이미 상당히 변화하였다. 따라서 경제체제의 변화로 시작된 베트남의 체제변화가 어떤 정치적인 변화에 영향을 미쳤는지 그리고 이런 영향이 정치의 어느 수준까지 영향을 미칠 수 있을 것인지, 향후 정치적 전환으로 이어질 수 있을지에 관심이 쏠리게 된다.

### 3. 전반적 평가

도이머이 3기 베트남 체제변화의 영향요인을 정리해보면, 이시기 체제변화는 도이머이 2기에서와 달리 급변하는 상황 없이 점진적이고 안정적인 상태로 변화를 지속하고 있었다. 특히 정치적 요인으로 공산당이나 지배엘리트의 개혁, 보수 성향에 의해 국가기구나 법제도가 영향을 받기보다는 경제성장 지속을 위해 수상의 권한이 강화되고 전문기관으로서 국회나 행정부의 역할을 강화하는 등의 방식으로 변화가 일어났다. 그럼에도 베트남은 일당지배가 유지되는 강경독재상태로 분류되었고, 공산당 역시 체제유지를 최우선 과제로 여기고 있었다. 하지만 지배엘리트의 성향이나, 내부의 정치적 상황과 무관하게 정치적 발전이 이루어지는 성과를 보여 BTI 정치적 전환지수는 호전되고 있었다.

한편 도이머이 2기까지 베트남 체제변화에서 가장 중요하고 직접적 요인이었던 경제적 요인이 이 시기에도 여전히 주요 요인이기는 하지만 이전만큼 다른 요인을 주도하지는 못하였다. 즉 과거에는 어려운 경제상황 같은 경제적 요인이 정치적 요인을 비롯한 다른 요인들을 좌지우지 하였지만 이시기 그렇지 않았다. 당 지도부나 지배엘리트들이 과거 같으면 어려운 경제상황 타개를 최우선 과제로 삼고 경제개혁 방안을 내놓는데 주력하였겠지만, 2013년 경우 경제

상황이 좋지 못하였지만 헌법 개정을 통하여 오히려 체제유지 규정을 강화하는 등 보수적인 정책방향을 제시하는 등 정치적인 문제에 우선성을 두었다. 또한 경제부문에서는 성장률보다 거시적 안정을 위한 방안을 마련하는 등 비약적인 경제성장을 위한 조치를 취하지 않았다. 하지만 수상의 권한 강화를 통하여 경제문제에 주력하고자 하는 의지는 보이고 있었다. 이런 경향들은 BTI 경제적 전환 지수에서도 확인된다. 비록 기능적 결함을 가진 시장경제상태이나 지속적으로 호전되던 경제적 전환지수가 2012년 가장 높은 점수를 보이고 2014년 하락하였던 것이다. 하지만 2013년 베트남 경제가 회복국면을 보이고, 베트남 지도부, 법제도, 국가기구 등에서의 변화를 지속하고 있는 점 등으로 미루어 베트남 내부의 정치적 요인과 경제적 요인은 중단 없는 체제변화를 위하여 상호작용을 계속하고 있음을 알 수 있게 한다.

한편 베트남 지도부는 개혁과, 보수과 득세와 상관없이 정치적 압력, 언론탄압과 단속을 강화하면서 시민사회를 통제하는 분위기였다. 그러나 베트남 시민사회는 성장을 계속하였고 정치활동은 조직화되고 활발하였다. 시민사회 성장과 같은 사회적 요인은 정치적 요인과 경제적 요인에 간접적 영향을 미쳤고, 다른 내부요인들과 상호작용을 통하여 체제변화에 지속적으로 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

도이머이 3기 외부요인으로서 국제기구들의 굿 거버넌스 정책을 보면 주로 굿 거버넌스의 공공정책 수준 지원이 우세하였다. 국제기구들의 이 부문 지원은 상당한 효과를 발휘하여 베트남은 높은 경제성장률을 지속적으로 유지하는 등 순조로운 체제변화가 가능하였다. 특히 1994-2004년 베트남은 약 2400만 명이 빈곤에서 벗어나는 등의 성과가 있었다.

다음으로 많은 부문은 굿 거버넌스의 행정적 수준과 헌법적 수준의 지원이었다. 도이머이 3기는 베트남이 국제경제체제에 편입되던 시기로 국제적 기준에 상응하는 법 제도, 행정기반이 필요 하였다. 따라서 베트남정부의 요청과 함께 국제기구들이 이 부문을 적극적으로 지원하였다. 지원효과는 베트남의 WGI 지수를 통해 확인이 가

능하다. 예를 들면 굿 거버넌스의 행정적 수준에 해당하는 정부효과성 지수의 경우 베트남의 다른 어떤 거버넌스 지수보다 높게 나타났다. 도이머이 2기와 3기 내내 유사한 수치를 유지하였으나 최근들어 지수가 하락하는 모습을 보였다. 하지만 국제기구들의 굿 거버넌스 지원활동이 이 부문에 긍정적 영향을 미쳤음을 부인하기는 어렵다.

한편 굿 거버넌스의 헌법적 수준에 해당하는 법의 지배와 규제의 질 지수변화를 보면, 베트남이 WTO 가입 등 국제경제체제에 편입되고 난 이후 법의지배 지수가 급격히 하락하는 모습을 보인다. 규제의 질은 도이머이 3기 점수가 도이머이 2기 2003-2004년을 넘어서지 못하고 있었다. 이런 현상으로 국제기구들의 굿 거버넌스 지원활동이 이 부문에 영향을 미치지 못하였다고 볼 수는 없다. 오히려 베트남의 WTO가입과 같은 필요가 충족된 이후 베트남 당국의 개선의지와 실행의지가 축소되거나 하락하면서 발생한 결과로 보여진다. 이런 결과는 행위자의 의지가 굳건하지 못하면 제대로 된 성과를 얻을 수 없음을 확인시키는 사례로 볼 수 있다.

또한 굿 거버넌스의 헌법적 수준에 해당하는 정치권력의 분권화는 상당한 진전이 있었다. 도이머이 2기 이후 베트남의 가장 핵심적인 정치적 변화 중 하나가 국회와 행정부의 위상 강화이다. 국제기구들은 베트남 국회의 역할 강화를 위해 상당한 지원을 해왔다. 국회가 제 기능을 하면서 공산당이 독점하던 권력의 분권화가 가능해졌으며, 행정개혁을 통하여 정부가 경제부분에 대해 힘을 가질 수 있게 되었다. 이러한 정치권력의 분권화에 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 상당한 역할을 하였던 것이다.

국제기구들은 굿 거버넌스의 정치적 수준에 대한 지원을 도이머이 2기에 이어 3기에도 가장 적게 수행하였다. 독일, 스웨덴 SIDA, UNDP가 관련 프로젝트를 진행 한 정도에 그쳤지만, 부패와 공무원 권력 남용과 같은 정치적 수준의 문제는 베트남 당국도 많은 관심을 가지고 노력을 경주한 부분이었다. 하지만 WGI의 베트남 부패통제 지수를 보면 국제기구와 정부의 노력에도 불구하고 이시기 부패통제지수는 최악의 상황이었고 2010년 이후 조금씩 나아지고 있었

다.

베트남의 표현의 자유와 책임성에 관한 WGI 지수는 최악이었다. 분석 대상 전 시기 동안 베트남은 사회주의 국가로 자유가 없는 것으로 나타났다. 하지만 보수적 성향의 지도부가 장악하였음에도 불구하고 2011년 이후 베트남 표현의 자유와 책임성 지수는 미약하지만 조금씩 향상되고 있었고 이점은 매우 고무적인 사실이다.

한편 부패통제, 법의 지배부문은 법과 제도가 마련되어도 집행자의 실행의지가 결정적인 부문으로 나타났다. 하지만 표현의 자유 경우 시민사회가 성장하고 국민의 의식이 성장하여 아래로부터의 압력이 증대할 경우 당국은 계속 극단적인 억압정책으로 일관하기 어려운 것으로 보인다. 즉 체제안정을 위해라도 약간의 변화를 보이지 않을 수 없는 것이다. 이러한 차원에서 굿 거버넌스 정치적 수준의 지원은 베트남 정치체제의 변화를 곧바로 이끌어낼 수는 없지만 지역공동체, 시민사회의 성장, 개혁과 엘리트들의 의식에 영향 미쳤다는 점, 이런 영향을 통하여 정치적 변화와 개선에 역할을 하였다는 점에서 긍정적 영향력을 인정 할 수 있을 것이다.

따라서 굿 거버넌스 원조정책은 베트남 내부의 정치적 요인, 경제적 요인 전반에 영향을 미쳤으며, 특히 사회적 요인 즉 시민사회의 성장, 국민의 의식수준 변화에 직접적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 도이머이 3기 외부요인으로서 국제기구의 원조정책은 베트남 내부요인들과 직접적인 상호작용을 하였다고 볼 수 있다.

외부요인인 대외관계 부문은 중국과의 관계로 부정적 영향력을 내포하고 있었지만 양국 모두 적대관계로 확대되지 않았고 관계회복 노력을 계속하고 있어 부정적인 영향력이 크게 표출되지는 않았다. 하지만 분쟁의 시작이 영토인 만큼 양국모두 강경자세이며 향후 부정적인 방향으로의 전개도 무시할 수 없어 추이를 지켜봐야 할 것이다. 중국과의 관계를 제외한 베트남의 대외관계는 모두 체제변화에 긍정적 역할을 하고 있다. 특히 아세안을 통한 중국 영토분쟁을 집단적 협상력으로 해결하려는 점, 미국과의 긴밀한 관계유지를 통하여 중국을 긴장시키는 전략은 베트남이 국제경제체제뿐 아니라 국제정치의 한 가운데에 있음을 의미한다. 베트남은 현재까지는 이

런 대외관계를 잘 활용하고 있으며, 이를 통하여 자국의 이익증진에 직접적이고 긍정적이다.

## 제7장 결론

본 논문은 1986년 이후 베트남이 사회주의 정치체제는 고수하면서 도이머이 개혁 즉 체제내부 개혁을 통하여 변화해가는 과정을 분석하였다. 베트남에 대한 기존 연구는 대부분 이러한 베트남의 변화를 체제전환으로 규정하는 경우가 많았다. 하지만 본 논문에서는 베트남의 정치체제가 사회주의를 유지하고 있다는 점, 토지가 여전히 국가소유라는 점 등으로 체제전환국으로 규정하기 어렵다고 보았다. 베트남은 1986년 이후 체제 내 개혁을 통하여 체제를 변화시키는 과정에 있다는 것이다. 이러한 변화과정들은 베트남 헌법에서 확연히 드러난다.

1954년 베트남민주공화국 이름으로 북베트남에 사회주의국가를 수립한 이후 1959년 헌법에서는 권력기구의 민주집중제 원칙, 경제활동을 국가 계획 하에 둔다는 조항, 국가경제를 국영경제, 집단경제, 소유형태는 국가소유, 집단소유로 규정을 하였다. 베트남이 경제개혁을 지속하고 수차례 헌법이 개정되면서도 이러한 원칙은 크게 변하지 않았다. 물론 시장경제도입으로 사영기업을 인정해야하고 재산권, 소유권을 인정해야하는 등의 문제는 발생하였지만 2013년 헌법 개정에서도 정치체제와 관련하여 여전히 일당지배의 사회주의 고수, 민주집중제 원칙, 토지 및 자원의 국가소유, 국가 관리 원칙에는 변함이 없었다.

본 논문에서는 이러한 베트남 체제개혁은 단기적이지 않으며 꾸준하고 지속적이라고 보았다. 또한 이러한 체제개혁이 진전되면서 정치체제의 변화까지 포함하여 체제전환으로 이어질 가능성도 배제하지 않았다. 이러한 모든 개념들을 포괄하여 본 논문에서는 베트남의 개혁과정을 체제변화로 분석하였다. 베트남 체제변화를 가져온 영향요인을 내부요인과 외부요인으로 분류하고 내부요인은 정치, 경제, 사회적 요인, 외부요인은 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책, 대외관계로 나누었다. 특히 체제변화에서 외부 영향력으로 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책의 역할에 주목하였다.



베트남 체제변화의 시기는 신경제 정책기: 부분개혁기(1979-1985), 사회주의 상품경제기 : 도이머이 1기 (1986-1993), 사회주의 시장경제 1기 : 도이머이 2기(1994-2004), 사회주의 시장경제 2기 : 도이머이 3기(2005-2015)로 나누었으며, 가장 먼저 신경제 정책기: 부분개혁기(1979-1985)는 1975년 통일로 인해 베트남 공산당이 정당성을 확보한 시기로 지배엘리트의 보수성이 무척 강한 시기였다. 이런 보수화는 대외관계에서 급속한 친소화를 초래하였고, 소련의 국가사회주의 영향은 다시 베트남에 직접적으로 작용하면서 보수성은 더욱 강화되었다. 이런 보수적 시기에 경제개혁은 상상할 수도 없었으나 최악의 경제위기는 이런 보수성을 넘어 부분개혁인 신경제정책 도입을 가능하게 하였다. 따라서 경제적 필요가 정치적 요인, 사회적 요인뿐 아니라 소련이라는 강력한 대외압력에도 불구하고 부분개혁을 단행하게 하였던 것이다. 이 시기는 경제적 요인이 체제변화의 가장 강력하고 직접적인 요인이었다. 그렇지만 부분개혁이라는 결정이 공산당 지도부의 정치적 용인 없이는 불가능하였다는 점에서 경제적 요인과 정치적 요인 간에는 상호작용이 있었음을 알 수 있다. 또한 통일이후 당 지도부는 사회통합을 최우선 목표로 정하였으나 사회통합정책, 이주정책은 실패하였고 이것은 경제위기 가중으로 이어졌다. 만약 이 시기 사회통합정책이 성공하였다면 정치적 요인이 사회적 요인을 주도하여 부분개혁 국면은 달라졌을지 모른다. 하지만 정치적 요인(당 지도부의 사회통합정책들)이 주도하던 상황은 좋지 못하였고 사회적 요인이 경제적 요인에 영향을 미쳐 체제개혁을 가속화시키는 결과를 가져왔던 것이다.

한편 외부 요인에서는 대외관계 즉 소련이 베트남 내부 공산당과 지배엘리트에 강력한 영향을 주고 있었다는 점에서 당시 외부요인은 내부 정치적 요인을 주도하고 있었다. 그럼에도 불구하고 부분개혁을 도입하는 과정에서 경제위기라는 경제적 요인은 강한 정치적 요인과 대외관계 요인을 압도하였다는 점에서 상당한 자율성을 가졌다고 볼 수 있다. 이 시기 외부요인으로서 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 규모나 범위, 영향력 등 모든 면에서 큰 힘을 발휘하지 못하고 있었다.

다음은 사회주의 상품경제기: 도이머이 1기(1986-1993)이다. 이전 시기 부분적으로 시행되었던 개혁정책은 상황이 호전되면서 과거의 통제정책으로 복귀되었다. 그러나 재통제 정책은 실패하였고 더 큰 경제적 위기에 봉착하면서 당국은 전면적인 개혁을 도입할 수밖에 없는 불가피한 상황에 놓였다. 1986년 6차 당 회의를 즈음하여 당 지도부를 개혁파가 장악하면서 전면적 경제개혁정책이 도입되었다. 즉 체제변화의 국면이 정치적 요인에 의해 주도되었던 것이다. 한편 베트남 당 지도부를 개혁파가 장악하는 과정에 외부요인인 소련이 개입하였다는 점에서 외부요인이 내부 정치적 요인에 강력한 영향력을 발휘하였다. 이시기 베트남 체제변화의 직접적 요인은 경제적 요인이다. 그러나 이미 언급했듯이 외부요인과 정치적 요인간의 상호작용으로 볼 때 체제변화의 주요요인은 경제, 정치, 외부요인이라 할 수 있다.

외부요인으로서 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 이 시기에도 큰 역할을 하지 못하고 있었다. 이 시기까지도 미국의 금수조치는 해제되지 않아 국제기구들의 베트남 활동이 금지된 상황이었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 베트남 전쟁 시기에도 꾸준한 지원을 해왔던 스웨덴 SIDA와 UNDP의 지원활동은 미약했지만 베트남 경제개혁 초기 큰 힘이 되고 있었다. 이 기구들은 굿 거버넌스의 헌법적, 정치적, 행정적 수준에서의 지원활동을 진행하였고, SIDA와 UNDP의 법제도 기반 마련을 위한 헌법적 수준의 지원은 경제개혁 초기 베트남의 체제변화를 지속하고 안정화하는데 특히 큰 역할을 하였다.

또한 1991년 베트남의 대외정책 변화 즉 대외관계 다변화 방침은 중국과의 관계정상화 및 아세안과 관계강화, 미국과 관계개선에 상당한 역할을 하였다. 이러한 대외관계 요인 변화는 체제변화의 가속화에 긍정적인 영향을 미쳤다.

사회주의 시장경제 1기: 도이머이 2기(1994-2004) 역시 경제적 요인이 체제전환 가속화를 주도하였다. 도이머이 1기 보수파가 베트남 지도부를 장악하면서 이들은 체제변화의 진전보다는 당 장악에 우선적 관심을 두었고, 이런 정치적 상황은 베트남 경제 악화를 초래하였다. 1997년 아시아 경제위기 영향까지 겹치면서 베트남의 경제

성장률은 급락하였고 이는 2000년대 개혁과 엘리트들이 당을 장악하는데 도움을 주었다. 즉 경제적 요인이 정치적 요인을 주도하는 역할을 하였던 것이다. 또한 도이머이 이후 시민사회가 변화하면서 농민, 노동자, 사회저항세력들의 요구가 표출되었고 이것은 공산당과 지배엘리트들에게 변화의 압력으로 작용하였다. 이런 차원에서 볼 때 사회적 요인은 정치적 요인에 상당한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

이 시기 미국의 금수조치 해제는 국제금융기구, 일본 JICA를 비롯한 많은 공여자들이 베트남에 대대적인 공적개발원조(ODA)를 제공하는 계기가 되었다. 이시기 공여자들의 ODA 지원은 주로 경제개혁, 경제성장, 빈곤감소 등에 집중되었는데 이것은 굿 거버넌스 공공정책 수준의 지원이었다. 이런 지원은 베트남의 실질적인 경제지표 변화에 직접적으로 영향을 미쳤다. 그 외 다른 거버넌스 영역들이 베트남의 변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 정확히 파악하기는 어렵지만, 베트남의 세계 거버넌스 지수(WGI) 변화를 보면 국제기구들의 굿 거버넌스 정책들이 체제변화에 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

예를 들면, 베트남의 정치적 안정과 폭력부재/테러리즘, 법의지배, 정부효과는 베트남과 비슷한 하위 중소득국 평균보다 베트남이 높았다. 연구에 의하면 경제성장이 정치적 안정, 무폭력과 유의미한 관계를 가진다는 결과가 있다. 이 연구결과에 의하면 베트남의 정치적 안정은 경제성장의 성과라고 볼 수 있다. 한편 베트남의 경제성장은 국제기구들의 굿 거버넌스 정책에 힘입은바가 크다고 볼 때 이러한 베트남의 WGI 지수 변화에 국제기구들의 굿 거버넌스 정책이 상당한 영향력을 행사하였다고 볼 수 있다. 법의 지배 경우 국제기구들이 집중적인 지원을 해온 영역으로, 도이머이 이전까지 베트남에는 국제적 기준의 법질서가 거의 존재 하지 않았다.

한편 부패통제, 표현의 자유와 책임성, 규제외 질 영역의 경우, 베트남은 하위 중소득국 평균보다 점수가 낮게 나타났다. 사실 부패통제 영역은 많은 국제기구들이 지원을 하였고, 베트남 정부도 상당한 관심을 가지고 있던 부분이다. 하지만 지원과 노력에 비해 부패통제

성과는 여러 가지 원인으로 거의 나타나지 않았다. 표현의 자유와 책임성, 규제와 질 부분은 국제기구의 지원활동도 미약하였고 베트남 정부 역시 개선의 의지가 약하여 지수가 매우 낮았다. 따라서 이 영역들은 국제기구의 굿 거버넌스 지원활동에도 불구하고 영향력이 크지 않았다고 볼 수 있다.

한편 도이머이 2기는 지배엘리트의 개혁, 보수와 같은 정치적 성향과 무관하게 사회에 대한 억압과 통제적 분위기가 강하였다. 그럼에도 불구하고 농민, 노동자, 사회저항세력들의 분노가 폭발하는 모습을 보였고 이것으로 과거와 달리 베트남 시민사회가 성장하고 있음을 알 수 있었다. 베트남의 체제개혁이 약 10년 가까이 진행되면서도 공산당 일당지배가 유지되는 등 베트남 내부에서 시민사회의 성장과 움직임 기대하기는 어려웠다. 하지만 농민, 노동자들을 중심으로 한 농민폭동, 파업들이 발생하였는데, 이는 사회저변이나 농촌공동체 등에서 다양한 사회 기반시설 강화를 위한 활동을 진행해왔던 국제기구들로부터 영향을 받은 것으로 보여 진다. 이런 국제기구들의 활동은 베트남 인간개발 지수에도 영향을 미친 것으로 보여 진다. 실제 베트남의 인간개발지수는 중위 인간개발 국가들 평균보다 높게 나타났다. 이런 결과의 배경을 보면, 국제기구들이 베트남의 빈곤감소, 교육, 건강과 같은 사회경제적 부문에 활발한 지원활동을 해왔음을 확인 할 수 있다. 이러한 국제기구들의 굿 거버넌스 정책에 입각한 지원이 상당한 역할을 하였던 것이다.

베트남의 WGI지수 변화에 대한 국제기구들의 영향에도 불구하고 직접적인 영향력을 확인하기 어려운 부분으로는 굿 거버넌스의 헌법적, 정치적, 행정적 지원 부문을 들 수 있다. 이 부분은 사회주의 국가 베트남의 특성상 국제기구들이 활발한 지원을 하기 어려워 영향력을 직접 확인하기가 쉽지 않은 영역이었다. 하지만 국제기구들은 활동의 범위와 시기, 빈도차원에서 등락이 있었지만 꾸준히 이 영역에 대한 지원을 계속해왔다는 점에서 베트남의 체제변화 지속을 위한 기반을 마련하는 간접적 영향력을 행사하였다고 볼 수 있을 것이다.

외부요인으로서 베트남 대외관계는 90년대 다변화 방침을 그대로

유지한 체 진행되고 있어 체제변화 진전에 긍정적 역할을 하였다. 특히 미국, 중국, 베트남 주변국들과의 관계개선, 경제교류는 직접적인 경제지표 개선효과를 가져와 경제성장에 직접적으로 도움을 주었다.

사회주의 시장경제 2기 : 도이머이 3기(2005-2015)에는 이전시기 처럼 체제변화에 직접적인 영향을 주면서 모든 요인을 주도하였던 경제적 요인이 등장하지는 않았다. 2008년 이후 국제금융위기 영향 등으로 경제성장률이 떨어지고 거시경제가 불안해지는 경제상황에서도 베트남 지도부는 국유부문이 국가경제를 주도하는 역할을 계속 지지하였다. 또한 지배엘리트들은 비약적 경제성장보다 점진적 성장을 추구하면서 2013년 헌법 개정을 통하여 체제를 유지하는 규정을 강화하는 보수적 성향을 보였다. 하지만 수상의 권한을 강화하고 성장률 보다 거시적 안정을 위한 조치를 마련하는 등 경제적 요인이 다른 요인들을 주도하지 않았다.

또한 이시기는 베트남 지도부의 정치적 성향과 무관하게 2008년 이후 지속적으로 정치적 압력, 언론탄압 등 사회통제 분위기를 강화하였다. 그럼에도 불구하고 시민사회는 성장하였고, 금지된 정치활동은 오히려 조직화되는 양상을 보였으며, 인터넷을 통한 반체제활동은 더욱 활발하였다. 다시 말하면 이시기 베트남의 내부 요인들이 각각 어느 한 요인에 영향을 주고받기보다는 정치, 경제, 사회적 요인 모두가 상호작용을 하면서도 각 요인들은 어느 한 요인에 종속되지 않고 독립적인 영향력을 발휘하고 있었다. 1986년 도이머이 이후 시작된 베트남의 체제변화는 30년 가까이 지속되면서 일정정도 체계화된 작동기제에 의해 움직이는 모습을 보이고 있었다. 즉 과거와 같이 특정 이슈나 사건, 지배엘리트의 영향력 등에 의해 좌우되기 보다는 이런 부분들에서 어느 정도 독립적이고 자유로운 시스템이 생겨나면서 체제변화가 이런 시스템에 의해 작동되는 측면을 보인다는 것이다. 물론 전적으로 이런 체계에 의해 정치, 경제, 사회가 움직이는 것은 아니지만, 도이머이 3기 들어서는 베트남 내부가 조금은 예측 가능한 모습을 보이게 되었다고 할 수 있을 것이다. 이것은 베트남 사회가 도이머이 3기 들어 좀 더 국제사회와 유기적으로

연계되고, 국제경제질서에 완전히 편입되면서 일어난 일로 보여진다.

외부요인으로서 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 이전 시기와 유사하게 공공정책 수준의 지원에 가장 치중하였다. 그러나 도이머이 2기와 달라진 점은 도이머이 2기에서는 공공정책 수준 다음이 행정적 수준의 지원이었으나, 도이머이 3기에는 헌법적 수준에 대한 지원이 더 많았다는 것이다. 이런 현상은 공여국들이 굿 거버넌스에 우선순위를 두었던 지원정책의 변화와 더불어 베트남이 국제경제체제로 편입되면서 국제적 기준에 맞춘 법, 제도 구축 필요성이 강해진데 원인이 있었다. 국제기구의 헌법적 수준 지원은 국회의 역할이 강화되고 행정부 조직이 개편되면서 지방정부로 권한이양이 가능해지는 등 정치권력의 분권화에 긍정적 영향을 미쳤다.

행정적 수준의 지원 경우 정부효과성 향상에 영향을 미친 것으로 보인다. 실제 베트남의 정부효과성 지수는 세계 거버넌스 지수(WGI)중 다른 거버넌스 영역보다 점수가 높게 나타났다. 하지만 굿 거버넌스의 헌법적 수준과 연관된 법의 지배와 규제 질은 2006년 베트남의 WTO 가입이후 급격히 하락하였다. 이것은 베트남이 WTO에 가입하면서 더 이상 정부가 법의 지배나 규제의 질과 같은 부분에 대해 개선하고자 하는 의지나 실행의지가 부족한데서 원인을 찾을 수 있다.

국제기구 굿 거버넌스의 정치적 수준 지원은 이전시기와 같이 도이머이 3기에도 취약하였다. 정치적 부문은 사회주의 베트남이 매우 민감하게 여기는 사안으로 지원이 사실상 어려운 영역이었다. 하지만 독일BMZ, 스웨덴 SIDA, UNDP 는 이 부분에 대한 프로젝트를 진행해왔다. 정치적 수준과 연관된 WGI 지수로서 부패통제를 보면, 국제기구의 지원에도 불구하고 최악의 상황이었고, 2010년 이후 조금씩 호전되었다. 그러나 표현의 자유와 책임성 지수는 2011년 보수적 경향의 당 지도부의 등장에도 불구하고 미약하지만 조금씩 향상되는 모습을 보여 베트남 정치발전에 대한 기대감을 가지게 하였다.

이러한 국제기구의 굿 거버넌스 정책은 베트남 내부요인들과의 상호작용을 통해 베트남 체제변화 전체에 영향을 미쳤다. 특히 시민

사회의 성장, 국민의 의식수준 변화에 미친 영향은 상당히 보인다.

이 시기 베트남의 대외관계는 중국과의 남중국해 영토분쟁으로 상당히 불안하였다. 특히 이러한 불화는 베트남 체제변화에 악영향을 미칠 소지가 다분하였으나 양국 간 적대관계가 서로에게 이익이 되지 않는다는 판단으로 관계회복을 꾀하면서 심각한 문제로 확대되지는 않았다.

한편 베트남은 중국과 갈등이 생기면서 다른 주변국들과 긴밀한 관계유지를 위해 노력하였다. 아세안 국가들과의 중국에 대한 공동 대응노력, 미국과의 협력관계 강화 등으로 체제전환에 긍정적 역할을 하였다. 이런 주변국들과의 원만하고 확대된 협력관계는 베트남의 국제적 위상강화, 경제적 지표를 개선하는 효과가 있어 체제변화에 직접적인 영향요인으로 작용하였다.

결론적으로 베트남 체제변화에서 각 요인들은 시기별로 더 중요한 요인과 조금 덜 중요한 요인의 차이는 있었지만 각 요인들은 상호작용을 통하여 영향력을 주고받은 것으로 보인다. 처음 베트남의 체제개혁을 시도하게 만든 결정적 요인은 베트남 내부에서 나왔지만 변화의 계기나 변화의 시작은 외부요인에 의해 강하게 영향을 받았던 것으로 보인다. 특히 신경제개혁기 중국과의 관계악화, 인도차이나 주변국과의 관계 악화는 베트남 경제위기를 가중 시키는 역할을 하였고, 도이머이 개혁이후 연이은 소련과 사회주의권의 붕괴라는 외부환경은 자칫 베트남 경제개혁의 실패로 이어질 수 있는 큰 영향들이었다.

한편 강력한 국가사회주의가 작동하던 신경제 정책기 경우, 소련의 엄격한 사회주의 체제고수 압력에도 불구하고 부분개혁을 시도하였던 점은 강력한 외부요인을 더 절박한 내부요인으로 덮어버린 사례이다.

사회주의 상품경제기; 도이머이 1기는 내부 요인인 정치, 경제적 요인과 외부요인인 소련과의 관계가 잘 혼합되면서 강력한 시너지 작용을 통해 체제변화가 가능했던 것으로 보인다. 만약 이 시기 심각한 경제위기가 도래하지 않았거나, 당 지도부에 개혁파가 등장하지 않았거나, 베트남에 대한 소련의 영향력이 그렇게 크지 않았다면

전반적 경제개혁조치인 도이머이 정책 도입은 어려웠을 것으로 보이기 때문이다.

사회주의 시장경제 1기(도이머이 2기) 역시 내부요인들의 작용은 전 시기와 유사하였다. 하지만 두드러지는 부분은 베트남 지배엘리트를 압박하였던 사회적 요인이었다. 또한 외부요인으로서 국제기구들의 굿 거버넌스 원조정책이 중요한 영향요인으로 부각한 시기이기도 하다. 특히 경제개혁에서 필요한 자본 압박을 받는 베트남 입장에서는 ODA 자본을 앞세운 국제기구들이 굿 거버넌스 정책을 조건으로 내세운다 할지라도 받아들여야 하는 상황이었다. 따라서 ODA자본을 쥐고 있는 국제기구들의 굿 거버넌스 정책이 주요 영향요인인 것은 당연한 것이었다.

사회주의 시장경제 2기(도이머이 3기)는 2015년 현재에도 진행중이다. 이 시기는 이전 시기들과 달리 전반적인 요인들이 상호작용은 하지만 강한 영향력을 가진 특정요인이 존재하지 않고 각 요인들은 독립적으로 각각의 영향력을 발휘하고 있는 것으로 보인다. 내부 요인 어느 한 가지가 체제변화에 부정적이라 할지라도 그것에 큰 영향을 받지 않고, 시스템에 의해 체제변화를 지속해 나가는 양상을 보이고 있다. 또한 내부요인은 외부요인과의 긴밀한 관계를 가지고 있는데, 이것은 2006년 이후 베트남이 세계경제체제에 완전히 편입하면서 더욱 확연히 드러났다.

베트남에 대한 ODA 규모가 커지면서 국제기구의 굿 거버넌스 정책 지원도 더불어 활발해졌지만 베트남의 WGI 중에서는 오히려 이전 시기보다 하락하는 지표들이 보였다. 이것은 베트남 지배엘리트들이 거버넌스와 관련된 정책을 선택함에 있어 과거보다 더 자율성을 가지면서 일어난 일로 보여 진다. 그럼에도 불구하고 2006년 이후 여전히 미진하지만 베트남의 정치적 전환 지수가 조금씩 개선되고 있는 점, 중단 없이 경제적 전환 지수가 호전되는 점, 도이머이 도입 이후 베트남의 인간개발지수가 한번도 하락함이 없이 지속적으로 좋아지고 있는 점, 베트남이 중간 소득국에 진입하기 전부터 중간 인간 개발국가들 평균보다 베트남의 지수가 높았던 점 등에서 외부요인으로서 국제기구의 굿 거버넌스 정책이 미친 영향력을 확



인할 수 있다.

대부분 국제기구들의 베트남 활동 시기는 1993년 이후이지만 소수의 국제기구들 경우 훨씬 이전부터 대 베트남 지원활동을 통하여 쌓은 신뢰관계가 매우 두터웠다. 베트남이 매우 민감하게 생각하는 정치적 부문에 대한 조언, 협력, 지원은 주로 이러한 국제기구들을 중심으로 이루어졌다. 이들은 지배엘리트, 정부, 국회 등 권력상층부와의 접촉을 통해 정부정책, 법제도의 변화, 상층부의 인식 개선을 위해 노력하였고, 빈곤감소, 교육, 건강 관련 지원을 위하여 다양한 NGO들과 협력하면서 베트남의 행정 기초단위로의 접근 등을 통하여 정치, 경제, 사회 전반의 느리지만 지속적이고 동시적인 변화를 꾀하고자 하였다. 이러한 국제기구들의 굿 거버넌스 원조정책 접근법은 상당히 효과적이었고, 베트남의 굿 거버넌스 개선과 향상에 큰 기여를 하였다. 이러한 국제기구들의 기여는 앞서 제시되었던 다양한 거버넌스 영역의 지수 변화들을 통해 확인 할 수 있다.

결론적으로 1986년 이후 진행되었던 베트남 체제변화에서 무엇보다 내부요인이 중요한 영향요인이었다. 하지만 이런 내부요인들을 자극하고 내부요인의 분출을 가능하게 한 배경에는 외부요인으로서 국제기구들의 굿 거버넌스 원조정책을 중심으로 한 지원활동이 자리하고 있었다. 특히 베트남 경제개혁의 가속화를 통해 체제변화가 본격화되던 도이머이 2기 이후부터 국제기구들의 굿 거버넌스 정책은 내부요인 전반에 영향을 미치면서 체제변화를 지속시켰다. 따라서 베트남 체제변화 경로에서 외부요인으로서 국제기구의 굿 거버넌스 정책이 가지는 역할과 영향력은 그 어떤 요인보다 중요하고 컸다고 보여 진다.

이상의 분석에서 본 바와 같이 본 논문은 베트남의 체제변화에 영향을 미친 다양한 요인들을 분석하였지만 무엇보다 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책의 중요성을 강조하고 있다. 사회주의 일당지배체제인 베트남에서 공산당과 지배엘리트라는 정치적 요인이 중요요인임에는 굳이 분석을 통하지 않아도 당연하게 알 수 있다. 하지만 이런 강력한 지배집단이 체제유지를 어렵게 하는 시장경제를 도입하여 정치, 경제적으로 변화를 시도하는 과정은 단순히 내부적 요

인만으로 설명이 어렵다. 따라서 본 논문에서는 베트남 체제변화에서 외부요인 특히 도이머이 개혁을 시도한 이후 국제기구의 굿 거버넌스 원조정책을 중요한 요인으로 보았고 이를 체제변화과정에서 확인하고자 하였다.

향후 베트남의 체제변화과정에서 국제기구들이 여전히 상당한 영향력을 발휘하면서 중요한 역할을 지속할지는 정확하지 않다. 하지만 분명한 것은 베트남은 경제적으로 이미 세계경제체제에 편입되어 세계경제의 흐름에서 자유로울 수 없는 상태가 되었다는 것이다. 경제성장이 조금이라도 후퇴한다면 공산당 지도부의 정당성은 직접적으로 타격을 받게 될 것이다. 이로서 베트남 지배집단은 세계경쟁력 증진을 위해서라도 경제개혁을 가속화할 수밖에 없어 보인다. 베트남 지배집단은 정치성향이 개혁적이건 보수적이건 모두 현재의 사회주의 정치체제를 유지하기를 원하고 있어 경제성장의 지속을 통해 사회주의 정치체제의 정당성을 확보하기 위해 노력할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 베트남 지도부는 경제개혁 지속을 위해 필수적인 자본 확보를 위해서라도 국제기구들의 ODA지원, 외국인 직접 투자를 유치하기 위한 노력을 지속할 것이다. 이러한 모든 측면들을 모두 고려할 때 향후 베트남 체제변화에서 외부요인의 역할과 영향력이 줄어들기는 어려워 보인다.

30여 년간 진행된 베트남의 체제개혁은 정치, 경제, 사회 모든 부문의 변화를 가져왔고 특히 경제적 변화를 통한 사회부문의 성장은 베트남 지도부에 상당한 부담이면서 압박으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 베트남 정치체제에는 변화가 없다. 그러나 베트남의 내부요인들이 서로 상호작용을 하면서 체제변화가 진행되어 왔던 점으로 미루어볼 때 베트남의 경제, 사회부문에서 큰 변화가 일어난다면 정치부문에 강한 영향을 미칠 가능성은 높다. 현재까지 베트남의 정치체제 전환 가능성을 논하기는 어렵지만 지금과 같은 사회주의 정치체제를 계속 유지할 수 있을 것이라고 장담하기도 어렵다. 체제에 영향을 미치는 요인들이 유기적으로 관계를 맺고 있어 이런 관계변화가 언제 어떻게 진행될지 알 수 없다는 점에서 베트남의 체제변화가 체제전환으로 진행될 가능성도 배제할 수 없

는 것이다.

한편 본 논문은 체제전환에 영향을 미친 요인들 간의 상호작용을 구체적으로 분석하지 못한 한계가 있다. 보다 심층적인 분석의 필요성이 제기되지만 현재 연구영역을 넘어서는 부분으로 향후 연구과제로 남긴다. 또한 각 요인들의 영향력 정도를 명확하게 밝히지 못하는 점은 영향력 정도를 계량화된 수치로 제시할 수 없는 문헌연구의 한계이기도 하다. 한편 각 요인들의 영향력을 분석함에 있어 각 지표나 지수를 시기마다 동일하게 범주화 시키지 못하였다. 이것은 사회주의 국가 베트남의 특성상 확인되거나 발표된 통계자료의 확보가 어려워서 일어난 일이다. 또한 발표된 자료가 있다 할지라도 최근 10-20년에 한정되어 이전자료를 구하지 못하여 동일한 시기의 비교가 어려웠고 구체적인 지표를 제시하지 못하였다. 이 모든 점은 본 논문이 가지는 한계이다.

## 참 고 문 헌

### 국문

- 경협기획실. 2007. “국제 ODA 동향,” 『한국수출입은행 경험조사자료』 2007P-2.
- 고경민. 2009. “발전지향적 권위주의 체제의 인터넷 발전 모델,” 『한국정치학회보』 43(2): 169-191.
- 구성열·손정식·안희완·윤기중. 1995. “베트남의 남북경제통합과 한반도 경제통합에 대한 시사,” 『동아시아 연구논총』 5 : 1-251.
- 구정우·김대욱. 2011. “세계사회와 공적개발원조:한국ODA결정요인 분석, 1989-2007,” 『한국사회학』 45(1) : 153-190.
- 권경희. 1996. “베트남 미국 관계정상화과정에 관한 연구,” 『국제정치논총』 36(1) : 247-265.
- 권세진. 2003. “사회주의 국가의 체제전환에 대한 재론,” 『대한정치학회보』 11(1) : 215-237.
- 권속도. 2008. “사회주의 국가의 체제전환 과정 연구 - 북한,베트남 사례비교,” 영남대학교 대학원 박사학위논문.
- 권속도, 2009. “베트남의 체제전환과정 연구; 1976-1990년대,” 『대한정치학회보』 17집1호.
- 권오승,김대인,이상현. 2013. 『베트남의 체제전환과 법』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 권율,박수경,이주영. 2011. 『ODA에 대한 국민인식 조사결과 및 국제 비교』.서울 : 대외경제정책연구원.
- 권율. 1999. “베트남 경제개혁의 특성에 관한 연구 - 개도국 형 체제전환의 성격을 중심으로 - ,”서강대학교 대학원 박사학위논문.
- 권율. 1999. “베트남의 경제개혁과 구조전환에 관한 고찰,” 『동남아시아 연구』 8 : 7-45.

- 김국진. 1986. “베트남과 미국의 관계,” 『한국과 국제정치』 2(2):191-217.
- 김근식. “사회주의체제전환과 북한변화,” 『통일과 평화』 2(2) : 111-136.
- 김나현. 2013. “part ii 해외동향,” 『개발협력동향분석』 3(2).
- 김달현. 2000. “개발원조에 관한연구:ODA를 중심으로,” 『아태연구』 7 : 248-264.
- 김대인. 2008. “베트남 법제협력,” 『아시아법제연구』 9 : 63-100.
- 김면희,안숙영. 2011. “통일 독일의 공적개발원조정책:변화요인과 주요특징,” 『한독사회과학논총』 21(2) : 3-30.
- 김민주. 2011. “원조 수혜국의 거버넌스; 원조수혜를 위한 이행조건인가? 선택조건인가?,” 『한국행정학보』 45(4): 253-281.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. 2000. 『뉴거버넌스 연구』 서울:대영문화사.
- 김석진. 2007.“베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망,” 『KDI북한경제리뷰』 12: 28-46.
- 김성철. 2000. 『베트남 대외경제개방 연구』 서울 : 통일연구원.
- 김성철. 2001. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』 서울: 통일연구원.
- 김영진. 2012. “사회주의 국가의 개혁 · 개방정책과 공적개발원조(ODA)의 역할; 중국 · 베트남 사례의 북한에 대한 시사점 ,” 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 김은주. 2013. “거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가 발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로,” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김일기. 2006. “북한개혁개방의 단계와 방향:사회주의 체제변화론의 관점에서,” 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김종욱. 2003. “베트남 경제발전의 정치동학 (1976-1997), ” 『동남아시아연구』 13(2) : 251-286.
- 김호기·공유식. 1996. “베트남의 사회주의개혁-사회구조와 문화통합의 변화,” 『사회발전연구』 115-161.

- 김호섭. 2000. “베트남의 행정개혁,” 『한국행정학보』 34(2) : 61-78.
- 남궁영. 2004. “북한체제 변화의 단계와 방향,” 『사회과학논집』 21(2) : 129-155.
- 노영순. 2004. “베트남의 당-국가와 대중의 관계:대중조직의 변화와 시민단체의 등장이라는 관점에서,” 『사총』 59 : 125-163.
- 노영순. 2005. “도이머이 이후 베트남의 당-국가와 대중의 관계,” 김민정편. 『동남아의 중산층, 시민운동,지역사회』 서울: 폴리테이아.
- 뉴엔 반 릭, 1997. “베트남의 대외관계; ASEAN을 중심으로,” 『한국과 국제정치』 13(2) : 183-201.
- 더글라스 파이크 저, 녹두편집부 역, 1985. 『베트남공산주의 운동사 연구』, 진주: 도서출판 녹두.
- 라미경. 2008. 『국제NGO의 이해』 파주: 한울출판사.
- 루드거 로이케. 2007. “개발협력,정부,ODA와 NGO: 한국의 관련 입법안과 독일의 현황,” 참여연대-프리드리히 에베르트재단 ODA정책워크숍. 『한국과 독일의 ODA 정책과 딜레마』 2007.6.11. : 1-7.
- 루드거 로이케. 2007. “NGO의 ODA감시활동 : 독일사례,” 참여연대-프리드리히 에베르트재단 ODA정책워크숍, 『한국과 독일의 ODA 정책과 딜레마』 2007.6.11: 86-92.
- 류길재,민경배. 2010. “체제전환국 법제개혁을 위한 국제기구의 협력과 북한,” 윤대규 엮음. 『북한의 체제전환과 국제협력에 관한 법제도』 파주: 한울아카데미.
- 리 덕 투이(Le Duc Thuy). 1993. “베트남의 인플레이션 억제정책,” 구성열편저. 『베트남의 경제개혁과 전망』 서울: 연세대학교 동서문제연구원.
- 마득용. 2009.“사회적 자본, 민주주의와 거버넌스 : 국가차원에서의 다국 비교 연구,” 『한국정치연구』 18(1) : 169-192.
- 모종혁. 2015.5.29. “우리바다에서 누가 석유를 파려는가,” 『시사저널』 .
- 문수언. 1986. “베트남과 소련관계:명암과 전망,” 『한국과 국제정치』 2(2): 301-327.

- 미치는 영향을 중심으로 ,” 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 민경배. 2010. “체제전환국 법제개혁에 대한 개별국가의 국제협력과 북한,” 윤대규 엮음. 『북한의 체제전환과 국제협력에 관한 법제도』 파주:한울아카데미.
- 민지홍·김철우. 2012. 『주요 수원국의 ODA사업 관리체계 비교분석』 서울:한국행정연구원.
- 박경서. 2012. “베트남경제, 2013년 이후 회복세 보일듯, ” 『친디아저널』 2012(4) : 61-63.
- 박복영. 2014. “발전경제학과 국제원조의 진화,” 『경제학연구』 62(2) : 131-158.
- 박사명. 2004. 『동남아의 정치변동의 동학』 . 서울: 오름.
- 박제훈. 1995. “체제전환과 통일의 비교정치경제학,” 『비교경제연구』 3 : 3-55.
- 박종철. 1989. “베트남의 체제개혁: 정치제도와 권력구조의 변화,” 『한국과 국제정치』 5(1) : 25-46.
- 박종철. 1994. “베트남 통일 후 사회통합,” 『영남대학교 통일문제연구』 16 : 81-99.
- 박종철. 1996. “통일베트남 남·북부의 갈등과 사회주의 개혁개방,” 『역사비평』 34 : 56-66.
- 박종철. 1997. “베트남의 도이모이 이후 사회적 갈등과 방어적 시민사회,” 『사회과학』 36(1): 173-199.
- 박형중. 2002. “부분개혁과 시장도입형 개혁의 구분: 북한과 소련의 비교를 중심으로,” 『현대북한연구』 5(2): 11-49.
- 박형중. 2004. 『북한의 개혁·개방과 체제변화- 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』 . 서울:해남.
- 박형중. 2005..7.26. “중국과 베트남의 개혁과 발전-북한을 위한 모델,” 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대 구상』 광복60주년 기념 공동학술회의 발표문.
- 박형중. 2005. 『중국과 베트남의 개혁과 발전-북한을 위한 모델』 서울:통일연구원.
- 박형중·최명해. 2011. “개혁·개방이후 중국의 경제발전과 국가 지

- 위향상,” 황병덕. 『사회주의 체제전환이후 발전상과 한반도 통일』 서울: 늘봄플러스.
- 박홍영. 2004. “일원간 관계정상화 타결과정에서의 일본 ODA외교,” 『한국정치학회보』 38(5) : 239-251.
- 박홍영. 2010. “전후 일본ODA정책의 변화상,” 『일본연구논총』 32 : 245-272.
- 박홍영. 2010. “전후일본 ODA정책의 변화상:한국에 주는 함의,” 『JPI 정책포럼』 2010(33): 1-17.
- 백학순. 2003. 『베트남의 개혁개방 경험과 북한의 선택』 성남:세종연구소.
- 베트남 공산당 중앙위원회 마르크스 레닌주의 연구소 산하 베트남 공산당사연구회지음. 김종욱 옮김.1989. 「베트남공산당사」 서울: 도서출판 소나무.
- 변창구. 2010. “구성주의 이론에서 본 ASEAN의 정체성과 지역통합,” 『대한정치학회보』 ,18(2) : 25-43.
- 변창구. 2014. “중국의 동아시아 해양전략과 남중국해 분쟁,” 『한국동북아논총』 71 : 27-46.
- 변창구. 2014. “현실주의적 관점에서 본 중국과 ASEAN 관계,” 『한국동북아논총』 73 : 165-183.
- 서용석. 2011. 『선진국 ODA정책의 효과성 분석에 관한 연구』 서울: 한국행정연구원.
- 서우택. 2011. “공적개발원조가 개발도상국 경제성장에 미친 영향에 관한 실증적 연구 - 인도네시아, 필리핀, 베트남을 중심으로-,” 홍익대학교 대학원 박사학위논문.
- 서원석·임정빈. 2013. 『행정환경과 정부특성 연구 VI:베트남』 서울: 한국행정연구원.
- 송정남. 2013. 『베트남 사회와 문화 들여다보기』 . 서울: 한국 외국어대학교 출판부.
- 송정남, 2010. 『베트남 역사읽기』 , 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- 신종대, 임을출. 2010. “법제개혁과 국제협력 모델:북한에의 적용과 남북협력,” 윤대규 엮음. 『북한의 체제전환과 국제협력에 관한 법



- 제도』 과주: 한울아카데미.
- 안숙영. 2010.8. "독일 공적개발원의 현황과 전망," *DMZ Peace Congress Green Cooperation for Peace and Life THEME III* 2010.8 : 201-221.
- 안승욱. 1997. "베트남의 개혁개방과 경제발전전략," 『한국과 국제정치』 13(2) : 29-84.
- 양승윤. 1986. "베트남의 팽창주의와 아세안," 『한국과 국제정치』 2(2) : 241-272.
- 윤대규. 2006. 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』 서울: 한국법제연구원.
- 윤지웅, 김은주. 2013. "공적개발원조가 개발도상국 거버넌스 개선에 미치는 영향," 『한국정책학회 추계학술대회 발표문』 395-414.
- 윤진호. 2009. "베트남 체제전환의 요인과 특성," 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 윤형진. 1993. "베트남 도이모이정책의 성격분석(1)," 『정세연구』 43 : 116-132.
- 윤형진. 1993.4. "베트남 도이모이정책의 성격분석II," 『정세연구』 44 : 161-178.
- 이강우. 2003. "도이머이 시대의 베트남 국영기업 개혁과정," 『베트남 연구』 4 : 105-129.
- 이강우. 2004. "베트남 국영기업의 주식회사 전환 정책에 관한 연구," 『베트남연구』 5 : 47-68.
- 이강우. 2007. "베트남-미국관계의 고찰," 『한국베트남학회』 8 : 49-64.
- 이강우. 2008. "도이머이 시대 베트남의 부패와 반부패," 『동남아 연구』 17(2) : 123-148.
- 이강우. 2010. "도이머이 이전 베트남 경제의 이중구조와 인민들의 생존방식에 대한 연구, 『국제지역연구』 14(2) : 215-236.
- 이계희. 1986. "베트남 정치리더십의 변화," 『한국과 국제정치』 2(2) : 33-56.
- 이규영. 1995. "현실사회주의체제전환론," 『통일문제연구』 7(2) :

210-234.

- 이기동. 1998. “폴란드의 탈공산주의 체제전환에 관한 연구, 1990-1993:경제개혁의 정치적 영향에 관한 동태적 분석,” 국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이윤범. 2002. “베트남의 정치·경제체제 변화-도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로-,” 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 이윤범. 2007. “베트남 개혁의 추진방향: 제10차 전당대회와 제12대 국회의원 선거를 중심으로,” 『한국베트남학회』 8 : 65-93.
- 이윤범. 2009. “베트남의 경제개혁 이후 정치경제발전 분석,” 『베트남연구』 9 : 67-93.
- 이재춘. 2014. “베트남과 북한의 개혁개방정책 비교연구,” 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 이종무·최철영·박정란. 2008. 『국제 NGO의 원조정책과 활동』 서울: 통일연구원.
- 이종무·최철영·박정란. 2008. 『국제NGO의 원조정책과 활동』 서울: 통일연구원.
- 이한우. 2000. “도이머이 정책이후 베트남 정치제도와 지도부의 변화,” 『베트남 연구』 1 : 147-180.
- 이한우. 2001. “베트남의 체제변화와 21세기발전 방향: 제9차 당대회 결과분석,” 『국제지역연구』 5(4) : 123-145.
- 이한우. 2006. “베트남의 선거제도와 국회 구성의 변화,” 『동남아시아연구』 16(1) : 63-91.
- 이한우. 2007. “베트남 제12대 국회의원 선거와 정부조직 개편,” 『동아시아브리프』 2(3) : 82-89.
- 이한우. 2007. “베트남 통일 후 사회통합과정의 문제,” 『아세아연구』 50(3) : 39-63.
- 이한우. 2007. “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당대회 결과분석,” 『신아세아』 14(1) : 84-108.
- 이한우. 2009. “베트남 통일이후 남부의 사회통합과정에서 계급구조의 변화,1975-1985,” 『국제지역연구』 18(4) : 65-96.
- 이한우. 2010. “베트남 '도이머이'시기 정치체제변화: 사회적 도전과

- 당-국가의 대응,” 『신아세아』 17(4) : 160-190.
- 이한우. 2010. “탈사회주의 이행기 베트남에서 국가-노동관계,” 『민주주의와 인권』 10(3) : 383-421.
- 이한우. 2011. “베트남에서 점진적 개혁의 지속: 제11차 공산당대회 결과 분석,” 『동남아시아 연구』 21(3) : 105-138.
- 이한우. 2011. “협력과 갈등속의 중국 베트남 관계,” 『동아브리프』 6(3) : 61-66.
- 이한우. 2011. 『베트남 경제개혁의 정치경제』 서울 : 서강대학교출판부.
- 이한우·정연식. 2003. 『분단국 사회문화통합의 이해』, 서울: 한국방송학회.
- 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원. 2008. 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』 서울 : 통일연구원.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현. 2010. 『북한경제개발 계획 수립방안: 베트남사례를 중심으로』 서울 : 통일연구원.
- 임을출. 2012. “국제기구의 중국베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한적용과 시사점,” 『통일정책연구』 21(2) : 89-118.
- 장준호,정복철. 2008. “국제개발협력의 두가지 모델 비교연구:독일과 일본의 공적개발원조를 중심으로,” 『세계지역연구논총』 26(3) : 311-339.
- 장형수. 2003. “베트남의 국제협력 경험이 북한에 주는 시사점,” 『경제연구』 24(1): 85-96.
- 장형수·김석진·김정수. 2011. 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』 서울: 통일연구원.
- 장형수·송정호·임을출. 2008. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 서울: 통일연구원.
- 전경옥 외. 2012. 『한국국회의 제3세계 지원방안 : 입법조사기능을 중심으로』 서울: 한국의회발전연구회.
- 전상인. 1994. “베트남에서의 시민사회형성,” 『민족과 문화』 2(1) : 137-157.
- 전영상. 2006. “협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분

- 석,” 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 전태국. 1998. 『국가사회주의의 몰락: 독일통일과 동구변혁』 파주: 한울.
- 정성호. 2010. “거버넌스가 경제성장에 미치는 영향,” 『한국행정연구』 19(3) : 171-202.
- 정성호. 2010. “신뢰, 거버넌스와 경제성장,” 『한국 행정학회 학술대회 발표문집』 2010(6) : 2545-2567.
- 정연식. 1999. “사회주의 시장경제와 조합주의:중국과 베트남의 시민 사회에 대한 비교연구,” 『한국정치학회보』 33(2) : 303-324.
- 정형근. 2002. “동유럽 사회주의 경제체제의 개혁과 북한,” 『현대 북한연구』 5(2) : 51-11
- 정혜영. 2014. “중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA정책 연구,” 『한중사회과학연구』 12(2): 193-231.
- 정홍모. 1999. “1989 동구혁명에 관한 해석,” 『한국정치학회보』 33(1) :309-328.
- 정홍모. 2001. 『체제전환기의 동유럽 국가연구』 서울: 오름.
- 조명철,한정숙. 1999. “동유럽 국가들의 체제전환 정책이 남북한 경제통합에 주는 시사점,” 『대외경제정책연구』 여름호 : 133-171.
- 조명철·홍익표. 2000. 『중국, 베트남 초기개혁, 개방정책과 북한의 개혁방향』 서울: 대외경제정책연구원.
- 조양현. 2008. “아시아 지역주의와 미국외교,” 『국제정치논총』 48(2) : 79-106.
- 조영국. 2008. “사회주의 체제전환 비교연구,” 윤대규 엮음. 『사회주의체제전환에 대한 비교연구』 파주:한울아카데미.
- 조흥국·윤진표·이한우·최경희·김동엽. 2011. 『동남아시아의 최근정치 외교에 대한 전략적 평가』 서울 : 대외경제정책연구원.
- 진승권. 2003. 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 (1989-2000)』 서울: 서울대학교출판부.
- 찐쭈이루언. 2008.“베트남의 인적 사회적 발전,” 『동아시아브리프』 3(4) : 35-51.
- 최완규·최봉대. 2008. “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” 윤대규

- 엮음. 『사회주의체제전환에 대한 비교연구』 파주: 한올아카데미.
- 최진욱·김진하. 2010. 『탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁경로 : 포스트-김정일체제에 대한 시사점』 서울:통일연구원.
- 최호림. 2008. “베트남의 시민사회와 NGO: 현황과 평가,” 『민주주의와 인권』 8(2) : 267-308.
- 클라우스 폰 바이메 지음. 이규영 옮김. 2000. 『탈사회주의 와 체제 전환』 서울: 서강대학교출판부.
- 핀타르프 외 지음. 임을출 옮김. 2009. 『원조와 개발』 파주: 한올아카데미.
- 한국국제협력단. 2013. 『국제개발협력의 이해』 파주: 한올.
- 한인택. 2007. “세계은행과 미국의 영향력,” 『미국학 논집』 39(3) : 303-335.
- 허만호 . 2004. “베트남과 북한에서의 2분법적 사회분화와 정치변동: 유교적 가치와 사회통제에 대한 비교연구,” 『한국정치학회보』 38(1) : 301-334.
- 허만호. 2011. “중국과 베트남 사례를 통해서 본 북한의 인권정책 변화: 나선형 5단계론의 관점에서,” 『국제정치연구』 14(2) : 137-168.
- 호치민무역관. 2013. 『KOTRA국가정보: 베트남』 서울: KOTRA.
- 호치민무역관. 2014. 『KOTRA국가정보: 베트남』 서울: KOTRA.
- 홍상희. 2012. “부산글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제,” 『국제개발협력』 2012(3) : 11-21.
- 홍재환. 2012. 『ODA 정책사업의 평가체계 연구』 서울: 한국행정연구원.
- 황귀연. 1996. “베트남공산당의 개혁개방정책에 관한 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 황귀연. 2002. “도이머이의 정치경제외교개혁의 논리,” 『외대논총』 25(2) : 359-372.
- 황귀연·안희완·하순·배양수. 1999. 『베트남의 이해』 부산: PUF.S.
- 황병무. 1986. “베트남과 중공관계,” 『한국과 국제정치』 2(2) : 273-300.

- 황원규. 2010.8. “국제개발협력의 변천과 한국 ODA의 전망 및 과제,” *DMZ PEACE CONGRESS Green Cooperation for Peace and Life THEME III* : 11-27.
- 吉田元夫. 2003. “베트남;도이모이와 문화의 변화,” 『민족연구』 11 : 84-91.
- Anne Mette Kjaer. 이유진 역. 2007. 『거버넌스』 서울: 오름.
- Do Hoai Nam. 2007. “베트남에서 경제 도이머이에 대한 일반문제,” 『동향과 논단』 겨울호.
- Doh Tien Sam. 2007. “베트남과 중국의 15년 관계회고와 전망,” 『동향과 논단』 겨울호.
- Hart-Landsberg, Martin & Burkett, Paul 지음. 임영일 옮김. 2005. 『중국과 사회주의』 파주 :한울아카데미.
- J.린쯔 &A.스테판 지음, 김유남, 이충목, 주미영, 안순철, 이상환 옮김. 1999. 『민주화의 이론과 사례; 이상과 현실의 갈등』 서울: 삼영사.
- Nguyen Thac Phong. 2008. “베트남 개혁개방정책의 한계-국내체제 위협인식이 대외정책에 미치는 영향을 중심으로,” 서울대학교 석사학위논문.

## 영문

- A. Bräutigam, Deborah and Knack, Stephen. 2004. “Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub Saharan Africa,” *Economic Development and Cultural Change* 52(2) : 255-285.
- A.Thayer, Carlyer. 1983. “Vietnam’s New Pragmatism,” *Current History* 82(83) : 158-161.
- A.Thayer, Carlyer. 1994. “Sino-Vietnam Relations:The Interplay of Ideology and National Interest,” *Asian Survey* 34(6) : 513-528.
- A.Thayer, Carlyer. 2002. “Vietnam in 2001: The Ninth Party

- Congress and After," *Asian Survey* 42(1) : 81-89.
- A.Thayer, Carlyer. 2003. "Vietnam : The Stewardship of Nong Duc Manh," *Southeast Asian affairs* : 311-326.
- A.Thayer, Carlyer. 2007. "Vietnam The Tenth Party Congress and After," *Southeast Asian Affairs* : 379-397.
- A.Thayer, Carlyer. 2010. "Political Legitimacy in Vietnam ; Challenge and Response," *Politics & Policy* 38(3) : 423-444.
- A.Thayer, Carlyer. 2014. "The Apparatus of Authoritarian Rule in Vietnam ," Jonathan D. London edited. *Vietnam Party,state and authority relations* London: Palgrave Macmillan.
- Abuza, Zachary. 2001. *Renovating Politics in Contemporary Vietnam* Boulder: Lynne Rienner.
- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. 2006. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Araki, Mitsuya. 2007. "Japan's Official Development Assistance: The Japan ODA Model That Began Life in Southeast Asia," *Asia-Pacific Review* 14(2) : 17-29.
- Asian Development Bank. 1999. DEC. "Country Assistance Program Evaluation in the Vietnam". *CAP:VIE99023*.
- Asian Development Bank. Dec 2009. *Country Strategy and Program Midterm Review Vietnam 2007-2010*.
- Asian Development Bank. July 2012. *Country Partnership Strategy Vietnam 2012-2015* .
- Bauman, Zygmunt. 1994. "A Revolution in the Theory of Revolution?" *International Political Science Review* 15(1) : 15-24.
- Beresford, Melanie. 1986. "Revolution in the Countryside: Report on a visit to Vietnam: October-November 1985," *Journal of Contemporary Asia* 16(3) : 391-424.
- Beresford, Melanie. 1989. *National Unification and Economic*

- Development in Vietnam* NY:St.Martin's Press.
- Brzezinski, Zbigniew. 1993. "The Great Transformation," *The National Interest* 33 : 3-13.
- Busse, Matthias., Gröning, Steffen. 2009. "Does foreign aid improve governance? ," *Economics Letters* 104(2) : 76-78.
- Carother, Thomas. 2010. " The Elusive Synthesis ," *Journal of Democracy* 21(4) : 12-23.
- Casella, Alexander. 1978.spring. "Dateline Vietnam:Managing the Peace," *Foreign Policy* 30 : 170-191.
- Chanda, Nayan. 1984. "Vietnam in 1983:Keeping Ideology Alive," *Asian Survey* 24(1) : 28-36.
- Cheng Guan, Ang. 1998. "Vietnam-China Relation since the End of the Cold War," *Asian Survey* 38(12) : 1122-1141.
- Country Watch. 2004. *2003 country review Vietnam* <http://www.countrywatch.com> 검색일 2012.10.20.
- Dinh, Quan Xuan. 2000. "The Political Economy of Vietnam's Transformation Process," *Contemporary Southeast Asia* 22(2) : 360-388.
- Document of The World Bank . 1978. *Proposed Development Credit to the Socialist Republic of Vietnam for the Dau Tieng Irrigation Project* WorldBank : Report No.P-2368-vn.
- Doornboms, Martin. 2001. " 'Good Governance';The Rise and Decline of a Policy Metaphor?," *Journal of Development Studies* 7(6) : 93-108.
- EC. Oct 2009. *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Vietnam* EC: Final Report.
- Eisenstadt, S.N. "The Breakdown of Communist Regimes and the Vicissitudes of Modernity." *Daedalus*, 121(2), 1992.
- Elliot, James. 1992. "The Future of Socialism;Vietnam," *The Way Ahead Third World Quarterly* 13(1) : 131-142.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.



- 2013.April. *German bilateral participation in the Poverty Reduction Strategy Processes;Field Study Viet Nam* Bonn: Evaluation Division.
- Fforde, Adam and de Vylder Stefan. 1996. *From plan to Market* Arizona: West Press.
- Fforde, Adam. 2004. "Vietnam In 2003: The Road to Ungovernability," *Asian Survey* 44(1) : 121-129.
- Fforde, Adam. 2012. "Vietnam in 2011: Question of Domestic Sovereignty," *Asian Survey* 52(1) : 176-185.
- G Weiss, Thomas. 2000. " Governance,good governance and global governance : conceptual and actual challenges ," *Third World Quarterly* 21(5) : 795-811.
- G.Wescott, Clay. 2003. "Hierarchies, Networks, and Local Government in Vietnam," *International Public Management Review* 4(2) : 20-40.
- Gainsborough, Martin. 2002. "Political Change in Vietnam," *Asian Survey* 42(5) : 694-707.
- Gillespie, John. 2004. "Concepts of Law in Vietnam : Transforming Statist Socialism," Randall Peerenboom ed. *Asian Discourses of Rule of Law* London : Routledge.
- Government Office of Sweden. 2009. "Strategy for development cooperation with Vietnam Jan 2009-Dec 2013" 2.12 : 7-8.
- Graham, John., Amos , Bruce., Plumtre, Tim. 2003. "Principle for Good Governance in the 21st Century," *Policy Brief* 15 : 1-9.
- Grindle, Merilee. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17(4) : 525-548.
- Grindle, Merilee. 2007. " Good enough Governance revisited," *Development Policy Review* 25(5) : 533-574.
- Grindle, Merilee. 2011. "Good Enough Governance Revisited,"

- Development Policy Review* 29(S1) : s199–s221.
- Grindle, Merilee. June 2010. "Good Governance: The Inflation of an Idea," *Faculty Research Working Paper Series RWP10-023* : 1-21.
- Hans, Peter & Ralf-Matthias, Mohs. January/February 1992. " Good Governance, Democracy and Development Paradigms," *Intereconomics* : 28-33.
- Hasan, Rana., Mitra, Devashish & Ulubasoglu, Mehmet. 2007. "Institutions and Policies for growth and poverty reduction : The role of private sector development ," *Asian Development Review* 24(1) : 69-116.
- Huan, Pham Quang & Anh, Pham Tuan. 2002. " State-Owned Enterprise Reform," *Vietnam 's Socio-Economic Development* 30 : 22-52.
- Huynh, Kim P. and Jacho-Chavez, David T. 2009. "Growth and governance: A nonparametric analysis," *Journal of Comparative Economics* 37(1) : 121-143.
- Hyun H, Son & Kakwani, Nanak. 2008. "Global Estimates of Pro-Poor Growth," *World Development* 36(6) : 1048-1066.
- Irvin, George. 1995. "Vietnam:Assessing the Achievements of Doi Moi," *the Journal of Development Studies* 31(5) : 725-750.
- J. Dobson, William & Fravel, M. Taylor. 1997. "Red Herring Hegemon: China in the South China Sea," *Current History* 611(sep) : 258-269.
- Johnson, Doug and Zajonc, Tristan. 2006. "Can Foreign Aid Create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation." *SSRN Working Paper Series*. No.11 : 1-40.
- Kaufmann, D. and Kraay, A. 2002. *Growth Without Governance* The World Bank.
- Keefer, Phillip & Khemani, Stuti. 2005. "Democracy, Public

- Expenditures, and the Poor : Understanding Political incentives for Providing Public Services,” *The World Bank Research Observer* 20(1) : 1–28.
- Knack, Stephan. 2001. " Aid Dependence and the Quality of Governance:Cross-Country Empirical Tests," *South Economic Journal* 68(2) : 310–328.
- Koh, David. 2004. "Vietnam's Recent Political Development," Phillip Taylor edit. *Social Inequality in Vietnam and Challenges to Reform* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Koh, David. 2008. "Leadership Change at The 10th Congress of The Vietnamese Communist Party," *Asian Survey* 48(4) : 650–672.
- Koh, David. 2012. "Vietnam A Glass Half Full or Half Empty?," *Southeast Asian Affairs* : 361–378.
- Kornai, Janos. 1990. *The Road to a Free Economy: Shifting from a Socialist System : the Example of Hungary* US:Norton.
- Kornai, Janos. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism* Princeton: Princeton University Press.
- Kornai, Janos. 2000. "What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean ," *Journal of Economic Perspectives* 14(1) : 27–42.
- Kornai, Janos. 2008. *From Socialism to Capitalism: eight essays* Budapest: Central European Press.
- Kurtz, M and Shrank, A. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms," *Journal of Politics* 69(2) : 538–554.
- L. Vuving, Alexander. 2010. "Vietnam A Tale of Four Players," *Southeast Asian Affairs* 367–391.
- L.Gates, Carolyn and H.D Truong, David. 1993 spring. "

Transition of a Developing Socialist Economy to a Developing Mixed Economy;The Case of Vietnam,” *International Journal of Political economy* 23 : 65–85.

Lan Pham, David. 2000. *Two Hamlets in Nam Bo: Memoirs of Life in Vietnam Through Japanese Occupation, the French and American Wars, and Communist Rule, 1940–1986* NC: McFarland.

Lavign, Marie. 1995. *The Economics of Transition :From Socialist Economy to Market Economy* London: St. Martin’s Press.

Leftwich, Adrian. 1993. “Governance, Democracy and Development in the Third World,” *Third World Quarterly* 14 : 605–624.

Levy, Brain. 2010. “ The Case for Principled Agnosticism,” *Journal of Democracy* 21(4) : 27–34.

Liunggren, Borje. 1993. “Beyond Reform: on the Dynamics Between Economic and Political Change in Vietnam,” *The Challenge of Reform in Indochina* Cambridge: Harvard University.

M Stern, Lewis. 1997. “Vietnam’s Eighth Party Congress,” *Asian Survey* 37(5) : 470–480.

M Stern, Lewis. March 18. 2014. “The New Vietnamese Vocabulary for Foreign and Defense Relations,” *Asia Pacific Bulletin* 253.

M, Olson JR., Sarna, N. & Swamy, A.V. 2000. “ Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth,” *Public Choice* 102(3-4) : 341–364.

M. Balisacan, Arsenuo., M Pernia , Ernesto., Esther, Gemma., Estrada, B. 2003. “Economic Growth and Poverty Reduction in Vietnam ,” *ERD Working Paper Series* 42.

M.Steinfeld, Joshua and V. Thai, Khi. 2013. *Political Economy*

*of Vietnam : Market Reform, Growth, and State* USA :  
University of Maryland School of Law.

- Malesky, Edmund and Morris-Jung, Jason. 2015. "Vietnam in 2014:Uncertainty and Opportunity in the Wake of the HS-981 Crisis," *Asian Survey* 55(1) : 165-173.
- Malesky, Edmund., Schuler, Paul and Tran, Anh. 2011. "Vietnam Familiar Patterns and New Development Ahead of the 11th Party Congress," *Southeast Asian Affairs* : 337-363.
- McGillivray, Mark & Carpenter, David & Norup, Stewart. 2012.2. *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden* Sida Evaluation .
- McWilliams, Edmund. 1983. " Vietnam in 1982:Onward into the Quagmire," *Asian Survey* 23(1) : 62-72.
- Nanda, Ved P. January 2006. " The Good Governance Concept Revisted ," *The Annals of the American Academy* 603 : 269-283.
- Nhien, Nguyen Huyen Thuy. November 2012. "The roles of civil society organization in enhancing grassroots democracy in vietnam ," *International Institute of social studies*: 1-59.
- Norman, Akbar and E.Stiglitz, Joseph. 2012. " Strategies for African Development," Norman,Akbar., Botchwey, Kwesi., Stein, Howard and E.Stiglitz, Joseph. *Good growth and Governance in Africa*. UK: Oxford University Press.
- OECD. 1996. *Shaping the 21st Century; The Contribution of Development Cooperation* OECD.
- Pike, Douglas. 1988. "Vietnam, International Communist Affairs," *1988 Yearbook* Stanford : Hoover Institution Press .
- Pike, Douglas. 1991. "Vietnam in 1990 ; The Last Picture Show," *Asian Survey* 31(1) : 79-86.
- Pike, Douglas. 1992. "Vietnam in 1991:The turning Point," *Asian Survey* 32(1) : 74-81.

- Plumpire, Tim & Graham, John. 1999. "Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives ," *Institute on Governance December 3* : 1-27.
- Pop-Eleches, Grigore. 2007. "Historical Legacies and Post-Communist Regime Change," *The Journal of Politics* 69(4) : 908-926.
- Porter, Gareth. 1993. *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism* Ithaca: Cornell University Press.
- Quibria, M.G. 2006. "Does Governance Matter? Yes, No or Maybe: Some Evidence from Developing Asia," *KYKLOS* 59(1) : 99-114.
- Rau, Zbigniew. 1990. "Four Stages of One Path out of Socialism ," Edited Frankel, Paul Ellen. *Totalitarianism at the Crossroads* New Brunswick & London : Transaction Books.
- Rohland, Klaus. 2004 May. "Getting the SOEs on the Road," *Vietnam Economic Times*.
- Ross, Michael. 2006. "Is Democracy Good for the Poor?," *American Journal of political Science* 50(4) : 860-874.
- Santiso, Carlos. 2001. "Good Governance and Aid Effectiveness ;the World Bank and Conditionality," *The Georgetown Public Policy Review* 7(1) : 1-22.
- Schraeder P. J., Hook S. W., Taylor B. 1998. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows.," *World Politics* 50(2) : 294-323.
- Seldadyo, H., Nugroho, E.P., and Haan, J. 2007. "Governance and Growth Revisited," *KYKLOS* 60(2): 279-290.
- Sen, Amartya. 2000. "Democracy: The Only Way Out of Poverty," *New Perspectives Quarterly*, 17(1), 2000, pp.28-30.
- Sheehan, Neil. 1992. *After the War was Over: Hanoi and Saigon* NY: Random House.

- Sinh, Le Van. "Renovation and Civil Society in Vietnam," *Human Development and Cultural Diversity* , 2015 International Conference on Multiculture and Education Session IV, October 17,2015.
- Smith,B.C. 2007. *Good governance and Development* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Szelenyi, Ivan and Szelenyi, Balazs. 1994. "Why Socialism Failed: Toward a theory of system breakdown - Causes of disintegration of East Europe state socialism," *Theory and Society* 23 : 211-231.
- Tonnesson, Stein. 1998. 'Ho Chi Minh's First Constitution (1946)', *International Conference on Vietnam Studies and the Enhancement of Internatioal Cooperation* , Hanoi July .
- UNDP . 2003. *Country Evaluation : Assessment of Development Results Vietnam* UNDP Evaluation Office.
- UNDP Vietnam. December 2000. *Overview of Official Development Assistance Vietnam* UNDP.
- UNDP. DEC 2000. "UNDP publishes annual Overview of Official Development Assistance: ODA implementation on the rise, " *UNDP Press Releases* 14 .  
<http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/presscenter/pressreleases/2000/12/14/undp-publishes-annual-overview-of-official-development-assistance-oda-implemantaion-on-the-rise.html>  
 검색일 2015.1.30.
- Valdelin, Jan., Michanek, Elisabeth., Persson, Hans., Thi Que, Tran and Simonsson, Bo. 1992. *1992/3 Doi Moi and Health* SIDA Evaluation Report 3/92.
- Vasavakul, Thaveporn. 1997. "Vietnam ; The Third Wave of State Building," *Southeast Asian Affairs* : 337-363.
- Vuong, Quan Hoang. 2014. "Vietnam's political economy; a discussion on the 1986-2016 period," *Solvay Brussels School, CEB Working Paper* No.14/010 May

- Womack, Brantly. 1997. "Vietnam in 1996: Reform Immobilism," *Asian Survey* 37(1) : 79-87.
- Woods, Ngaire. 1999. " Good Governance in International Organization ," *Global Governance* 5(1) : 39-61.
- World Bank. 2001. "Vietnam Country Assistance Evaluation" *Report No.23288* .
- Wu, Yu-Shan and Sun, Tsai-Wei. 1998. "Four Faces of Vietnamese Communism: Small Countries' Institutional Choice Under Hegemony," *Communist and Post -Communist Studies* 31(4) : 381-399.
- Yermolayev, A. 1985. "Soviet-Vietnam Scientific and Technical Cooperation," *Far Eastern Affairs* 1 : 15-24.
- Young-rim, Jang. 2012. " A Critical Analysis on Good Governance ," *Master of International Studies Sookmyung Women's Unversity* .
- Zaborowski, Marcin. 2005. "Westernizing the east: external influences in the post-communist transformation of eastern and central europe," *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 21(1) : 16-32.

## 신문

- "National Assembly session opens" *VietNam News*. 22.July.2011.
- "Vietnam 'Strikes Rising' as Inflation Soars" *AFP*. 2011.5.17.
- Wolf, Martin. "Aid Is Well Worth Trying" *Financial Times* . 5.July,2005.
- With Asia 47호, 아시아법연구소, 2007.4.14.
- "베트남 국회 , 12년 만에 헌법 전격개정" 『연합뉴스』 . 2013.11.28.
- "베트남 국회, 첫 신임투표 실시" *KYODO NEWS*. 2013.6.11.
- "베트남 남중국해 관련 반중시위 재개" *KYODO NEWS*. 2011.7.17.
- "세계은행 베트남 '중간 소득국' 인정" 『경상일보』 . 2009.12.24.



“제11차 공산당전당대회 결과” *VN Plus*. 2011.2.8.

“제13대 새 정부 내각명단 발표” 『베트남투데이』 .2011.8.3.

『아시아경제』 . 2013.11.8.

권경덕.“베트남의 빈부격차” 『Kotra 하노이 무역관』 . 2012.11.19.

김경돈. “2014 베트남국가 경쟁력 성적표; 아시아국가 중 평균,” 『globalwindow』 . 2014.9.11.

김선한.“베트남공산당 전당대회폐막” 『연합뉴스』 . 2011.1.19.

김재영.“베트남 변화기대 깨고 공산당과 국영기업 역할 그대로인 개 정헌법승인” 『뉴시스』 . 2013.11.28.

문정은. “베트남 서기장 방중..中 남중국해 분쟁 완화” 『뉴스토마 토』 . 2015.4.8.

서영아.“메콩강유역 개발에 250억달러 투입” 『동아일보』 . 2005.7.7.

정지현. “베트남 국가명칭에서 사회주의 삭제검토” 『아세안투데이』 .2013.4.17.

최유식. “전운감도는 남중국해” 『조선일보』 .2011.6.16.

추정남.“필리핀, 한국산 경공격기 FA-50 12대 구입, 군사력 강화 위 해” 『아시아투데이』 . 2013,1,30.

홍제성.“중국-베트남 영유권분쟁 해결합의” 『연합뉴스』 . 2014.8.28.

## 인터넷

ADB. Dec 2013. “Fact Sheet - Asian Development Bank & Vietnam” <http://www.adb.org/countries/viet-nam/main> 검색일 2015.2.28.

AFD.“France and Overseas development Assiatance” <http://www.afd.fr/lang/en/home> 검색일 2015.2.28.

AFD. “2014 Activity Report of AFD in Vietnam” <http://www.afd.fr/lang/en/home> 검색일 2015.2.28.

Bertelsmann Stiftung.“Bertelsman Transformation Index

2003:Vietnam Country Report”

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

Bertelsmann Stiftung.“Bertelsman Transformation Index

2006:Vietnam Country Report”

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

Bertelsmann Stiftung.“Bertelsman Transformation Index

2008:Vietnam Country Report”

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

Bertelsmann Stiftung.“Bertelsman Transformation Index

2010:Vietnam Country Report”

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

Bertelsmann Stiftung.“Bertelsman Transformation Index

2014:Vietnam Country Report”

<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.nc> 검색일 2015.4.10.

Country Watch. 2004. “2003 country review Vietnam”

<http://www.countrywatch.com> 검색일 2012.10.20.

GIZ. “VietNam,”<http://www.giz.de/en/worldwide/357.html> 검색일 2015.2.17.

<http://adb.org/projects/search/481> 검색일 2015.2.28.

[http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c\\_v](http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#c_v) 검색일 2014.3.14.

[http://eeas.europa.eu/delegations/vietnam/projects/overview/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/vietnam/projects/overview/index_en.htm) 검색일 2015.1.30.

[http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Democracy\\_Fund](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Democracy_Fund) 검색일 2014.3.10.

<http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> 검색일 2014.3.15.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> 검색일 2014.3.15.

[http://issuu.com/objectif-developpement/docs/afd\\_et\\_le\\_vietnam\\_en/1?e=0](http://issuu.com/objectif-developpement/docs/afd_et_le_vietnam_en/1?e=0) 검색일 2015.2.25.

<http://stats.oecd.org./Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>. 검색일 2014.4.20.

<http://ttalgi21.khan.kr/1066?srchid=BR1><http://ttalgi21.khan.kr/1066> 검색일 2015.2.28.

<http://vietnamlawmagazine.vn/the-1946-constitution-of-vietnam-4443.html> 검색일 2015.11.9.

<http://vietnamlawmagazine.vn/vietnams-1959-constitution-4495.html> 검색일 2015.11.10.

<http://vietnamlawmagazine.vn/vietnams-1980-constitution-4534.html> 검색일 2015.11.10.

<http://vietnam.um.dk/en/danida-en/> 검색일 2015.2.25.

<http://vietnam.um.dk/en/danida-en/agriculture/> 검색일 2015.2.25.

<http://vietnam.um.dk/en/danida-en/fisheries/> 검색일 2015.2.25.

<http://vietnam.um.dk/en/danida-en/good-governance-/> 검색일 2015.2.25.

<http://www.afd.fr/lang/en/home> 검색일 2015.2.28.

[http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/14%20-%20Fiche-%20Bassins%20Dong%20Nai%20et%20M%3%A9kong%20\\_Phuoc%20Hoa%20et%20Rivi%3%A8re%20Saigon\\_-v3\\_ENGLISH.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/14%20-%20Fiche-%20Bassins%20Dong%20Nai%20et%20M%3%A9kong%20_Phuoc%20Hoa%20et%20Rivi%3%A8re%20Saigon_-v3_ENGLISH.pdf) 검색일 2015.2.25.

[http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/9%20-%20Fiche%20-%20Electrification%20Rurale%20avril%202013\\_final\\_ENGLISH.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/pays/9%20-%20Fiche%20-%20Electrification%20Rurale%20avril%202013_final_ENGLISH.pdf) 검색일 2015.2.25.

<http://www.adb.org/countries/viet-nam/main> 검색일 2015.2.28.

<http://www.aidflows.org/> 검색일 2015.2.28.  
<http://www.aidflows.org/glossary.pdf> 검색일 2015.2.28.  
<http://www.asean.org/asean/about-asean> 검색일 2015.1.12.  
<http://www.bti-project.org/atlas/> 검색일 2015.4.10.  
<http://www.bti-project.org/index/methodology/> 검색일 2015.4.10.  
<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/vnm/index.n>  
 c 검색일 2015.4.10.  
<http://www.dfat.gov.au/geo/vietnam/development-assistance/Pages/development-assistance-in-vietnam.aspx> 검색일 2015.1.30.  
<http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/activity09.html> 검색  
 일 2015.2.20.  
[http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project\\_map\\_en.pdf](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project_map_en.pdf) 검색일 2015.2.20.  
<http://www.jica.go.jp/vietnam/english/index.html> 검색일 2014.5.20.  
<http://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/others/schemes.html>  
 검색일 2015.2.10.  
[http://www.lawasia.org/modules/board/bd\\_view.html?no=59&id=notice\\_with&al=desc&or=bd\\_regDate&p=6](http://www.lawasia.org/modules/board/bd_view.html?no=59&id=notice_with&al=desc&or=bd_regDate&p=6) 검색일 2015.1.3.  
<http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일 2015.2.28.  
<http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm> 검색일 2015.2.17.  
<http://www.oecd.org/dac/stats/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-20743149.html> 검색일 2015.2.28.  
<http://www.sida.se/English/where-we-work/terminated-development-cooperation/Vietnam/Our-work-in-Vietnam/> 검색일  
 2015.2.28.  
<http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/operations/projects/closed-projects/overview.html> 검색일 2014.5.20.  
[http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/projects/all?qterm=&lang\\_exact=English&status\\_exact=Closed&os=140](http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/projects/all?qterm=&lang_exact=English&status_exact=Closed&os=140) 검색일  
 2014.5.21.  
<http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida.html> 검색일. 2015.1.10.

<http://www.worldbank.org/projects?lang=en> 검색일 2015.2.28.  
[http://www2.jica.go.jp/en/yen\\_loan/index.php/](http://www2.jica.go.jp/en/yen_loan/index.php/) 검색일.2015.2.20.  
<https://eads.usaid.gov/gbk/data/prepared.cfm> 검색일 2015.1.10.  
<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press> 검색일  
 2014.3.15.  
<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 검색일  
 2014.3.15.  
<https://mirror.enha.kr/wiki/%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A7%91%EC%A4%91%EC%A0%9C> 검색일 2014년12월30일  
[https://public.tableausoftware.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display\\_count=no?&:showVizHome=no#1](https://public.tableausoftware.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1) 검색일  
 2015.2.28.  
<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Local-presence/Asia/Vietnam/> 검색일  
 2015.2.17.  
 JICA. “Activities in Vietnam”  
[http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project\\_map\\_en.pdf](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project_map_en.pdf) 검색일 2015.2.20.  
 JICA. “Map of On-going Projects in Viet Nam”  
[http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project\\_map\\_en.pdf](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/c8h0vm00004cfemz-att/project_map_en.pdf) 검색일 2015.2.20.  
 OECD. 2015. “ Development Aid at a Glance Statistics by Region” <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> 검색일  
 2015.2.28.  
 “AFD in Vietnam ”  
<http://www.afd.fr/lang/en/home/pays/asia/geo-asia/afd-vietnam/strategie-vietnam> 검색일2015.2.28.  
 Pham Diem. “The 1946 Constitution of Vietnam” *State and Law Research Institute*.  
<http://vietnamlawmagazine.vn/the-1946-constitution-of-vietnam-4443.html> 검색일 2015.11.9.

Pham Diem. “Vietnam’s 1980 Constitution” *Vietnam State and Law Research Institute*.

<http://vietnamlawmagazine.vn/vietnams-1980-constitution-4534.htm>

1 검색일 2015.11.10.

Pham Diem. “Vietnam’s 1959 Constitution” *State and Law Research Institute*.

<http://vietnamlawmagazine.vn/vietnams-1959-constitution-4495.htm>

1 검색일 2015.11.10.

The Asia Foundation. 2013.1.23. “Toward More Effective Government Oversight by the National Assembly of Vietnam”

<http://asiafoundation.org/publications/pdf/1180> 검색일 2015.2.28.