

베트남 원조동향

- Aid Effectiveness 제고를 위한 원조 정책을 중심으로 -

I. 개요(Summary)

- 베트남은 일반적으로 원조의존성이 높은 국가는 아니라고 평가되고 있음.
 - 베트남은 총GDP의 6% 정도에 상당하는 유·무상 원조를 접수하고 있는데, 이와 연관된 국가 채무는 경제성장률 및 유상원조(차관) 상환조건의 우호성 등을 감안 시, 주재국 정부의 능력으로 충분히 제어가 가능한 것으로 평가됨
- 그러나, 이러한 우호적인 차관조건은 베트남 경제성장 등의 영향으로 지속되지 못할 것이며 따라서 제한된 원조자금을 합리적, 효과적으로 사용하는 방안을 도출해야 한다는 내·외적인 요구에 처해 있음
- 이와 관련, 고려해야할 측면은 합리적인 ODA 지원 Modality를 취사선택하는 것임.(①Project Funding, ②Direct Budget Support)
- 베트남 중앙정부 또는 각 부처에 대한 직접 예산지원(Direct Budget Support)은 매우 빠른 재원의 분배 및 집행이라는 장점을 가지고 있으며 행정적인 부담이 가장 적은 것으로 평가됨.
 - 그러나, 효율적인 직접 예산지원이 이루어지기 위해서는 적절한 예산회계 제어시스템과 올바른 정책적 방향이 선결조건임. 대부분의 베트남 정부부처는 현재로서는 이러한 기준에 완벽하게 부합하지 못하는 것으로 여겨지고 있음
- 반면, 프로젝트 지원은 소비되는 재원에 대해 좀더 면밀한 제어가 가능한 측면이 있음. 그러나, 재화와 용역의 지원에 대한 공여국의 엄격한 조건과 해당 프로젝트 및 환경 등 관련 기준에 의해

한 영향으로 상대적으로 자금집행의 지연현상이 발생됨

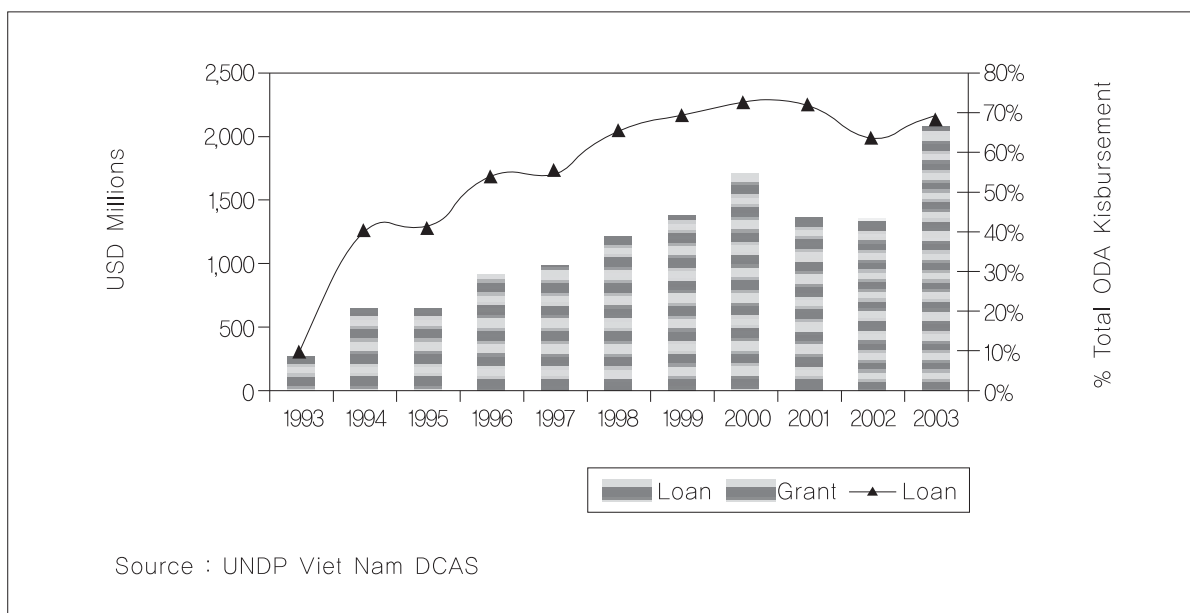
- 이러한 복잡한 절차들을 단순화시키고 공여국 자체의 통일된 능력을 향상시키기 위한 노력들이 현재 활발하게 진행 중에 있음. 이러한 시도의 유형은 ① 특정 공여국 주관하에, 통일된 절차 아래 관리되는 공동재원의 활용, ② 여러 공여국들 공동의 노력에 의한 체계적인 원조조화를 위한 시도임
- 결국, 이러한 노력들이 내포하는 최종적인 목표는 베트남에서의 재화와 용역의 조달, 환경가이드라인 등을 공여국들이 활동하기에 충분한 상태로 개선시키고 강화시켜야 한다는 것임
- 따라서, 이러한 점에서 당분간 상기 두 가지 ODA 지원 Modality는 대안으로서라기 보다는 상호 보완적인 것으로 인식되어야 할 것임
 - 프로젝트는 중요한 전시효과(demonstration effect)를 지니고 있으며 예산 직접지원은 국제사회와 정부사이의 정책대화를 지원하기 위해 필수적임
- 절차적인 조화보다 더욱 중요한 것은 내용의 조화인데, 공여국의 지원에 있어 관련 활동의 반복, 원조기재와 목적사이의 부조화 그리고 정책일관성의 부족으로 원조효과가 저하되지 않도록 세심한 노력이 필요할 것이며 이러한 약점들을 극복하기 위해 가장 효과적인 방법은 공여국들은 베트남 주도의 개발전략에 일치(alignment)하는 원조를 제공하는 것임
- 이러한 베트남의 개발전략이 장기적인 성장 및 포괄적인 개발지원을 위한 야심찬 개혁을 목표로, CPRGS(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy : 베트남의 PRSP)²⁸⁾에 기초하여 구축된다면, 다음 차수(2006-2010)의 사회경제개발계획은 향후 5년 동안 원조를 더욱 효과적으로 시행할 수 있는 중요한 조정기제가 될 수 있을 것임.
 - 차기 5개년 경제사회개발계획에는 현재 별도로 수립되어 있는 CPRGS(포괄적 빈곤감축 및 성장전략)을 포함시킬 계획이며, 아울러 빈곤의 기준선을 상향조정함으로써 빈곤감축에 좀더 정책적 우선순위를 부여할 계획임

28) In May 2002, the Prime Minister of Vietnam approved the Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy(CPRGS), which was presented to the Board of the World Bank as the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) on 2 July 2002. The strategy was the outcome of a highly consultative process, which was managed by an inter-ministerial committee headed by the Ministry of Planning and Investment

II. 원조규모(Aid Volume)

- 베트남은 최근 주요 ODA 지원대상국으로 평가되고 있는데 '94~'03년 원조액은 약속기준 226억불 및 공식 합의 211억불 기록
 - 이러한 공여액은 절대적 기준상 큰 규모이지만, 베트남 경제의 규모를 고려할 때, 적절한 규모로 판단

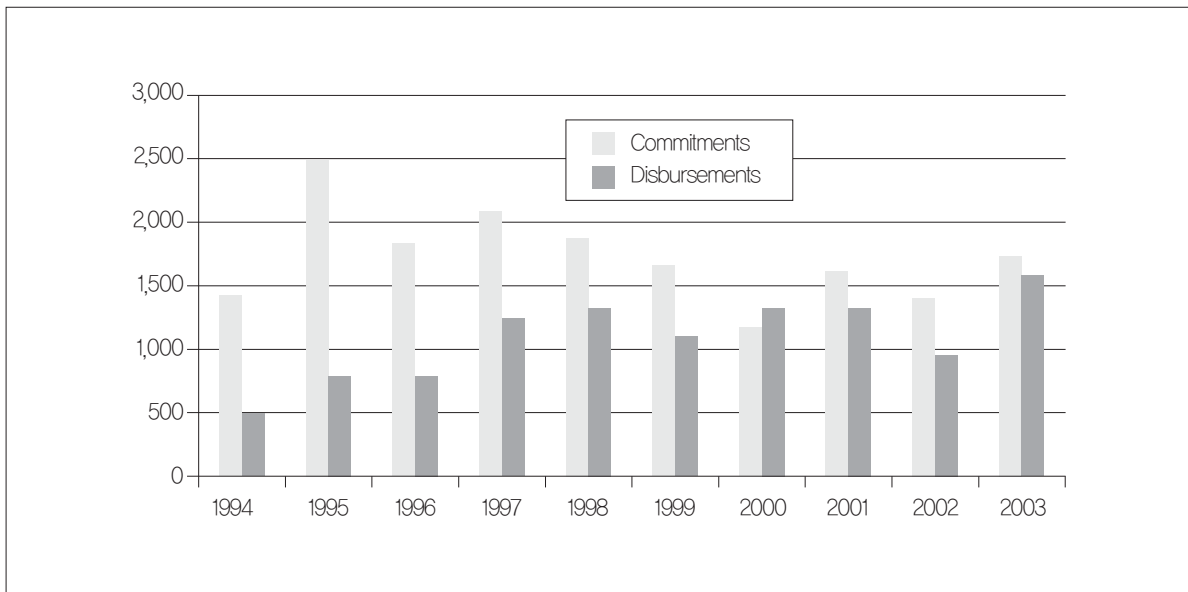
〈참고 : ODA to Vietnam-집행기준〉



자료 : UNDP Vietnam

- 대략적으로 연간 25억불 지원 기준, 연 ODA 지원액(commitment기준)액은 GDP의 6%, 공공지출의 24%, 그리고 수입액의 10%를 차지함. 베트남 정부가 강조하듯이 원조는 베트남 정부의 중요한 재원중의 하나이지만 필수불가결한 재원은 아니라고 평가될 수도 있음
- ODA 자금 흐름 중, 일부는 주재국 정부에 의해 상환될 필요가 없는 무상자금으로 1993-2004년 총 무상원조는 42억 달러에 이르고 나머지 169억 달러는 차관자금에 해당(차관자금 중, 105억 달러 정도를 실질 집행)

〈참고 : ODA to Vietnam〉



자료 : OECD/ DAC

- 이러한 차관 자금은 매우 양허적인 조건인데, '94년 이후, 평균 유예기간은 10년 정도이며 평균 이자율은 연간 1~2% 사이인 것으로 분석됨
- 2006-10년간 대베트남 ODA 예상치는 150억불(실제 활용액은 120억불), FDI 유입액은 180억불 이 될 것으로 추산되는 바, 이를 경제성장 및 빈곤 감축으로 효율적으로 연결시키는 것이 관건
 - 현재 향후 ODA의 효율적 활용을 위한 ODA Masterplan 작성중

Ⅲ. 올바른 지원기제(The Right Instrument)

- 프로젝트 재원은 전형적으로 도로 및 교각건설, 컴퓨터 네트워크 구축 등과 같은 매우 가시적인 활동과 관련이 있음. 이를 위해서는 대규모 용역과 재화의 구매를 필요로 하는데, 이러한 지원이 의도된 목적대로 사용되어 지는가를 점검하기 위한 확실한 감독체계가 필요함
- 상기와 같은 관련 체계가 효율적으로 프로젝트 계획에 포함되어야 프로젝트의 직접적인 산출물을 통해서나 이를 통한 역량제고 및 전시효과 등을 통해 개발효과를 도출시킬 수 있음
- 예산지원은 Poverty Reduction Support Credit(PRSC)²⁹⁾처럼 국가적인 차원에서 발생할 수 있으며 또한, 분야별 접근방법(Sector Wide Approach)에서와 같이 매우 실용적인 분야별 지원의 형태로 이루어 질 수 있음. 이러한 지원은 ODA 자금을 직접적으로 중앙정부(Central

Government) 또는 관련 부처(Line Ministries)에 전환시켜 주재국 정부 스스로가 그들의 필요와 절차에 따라 사용되어짐

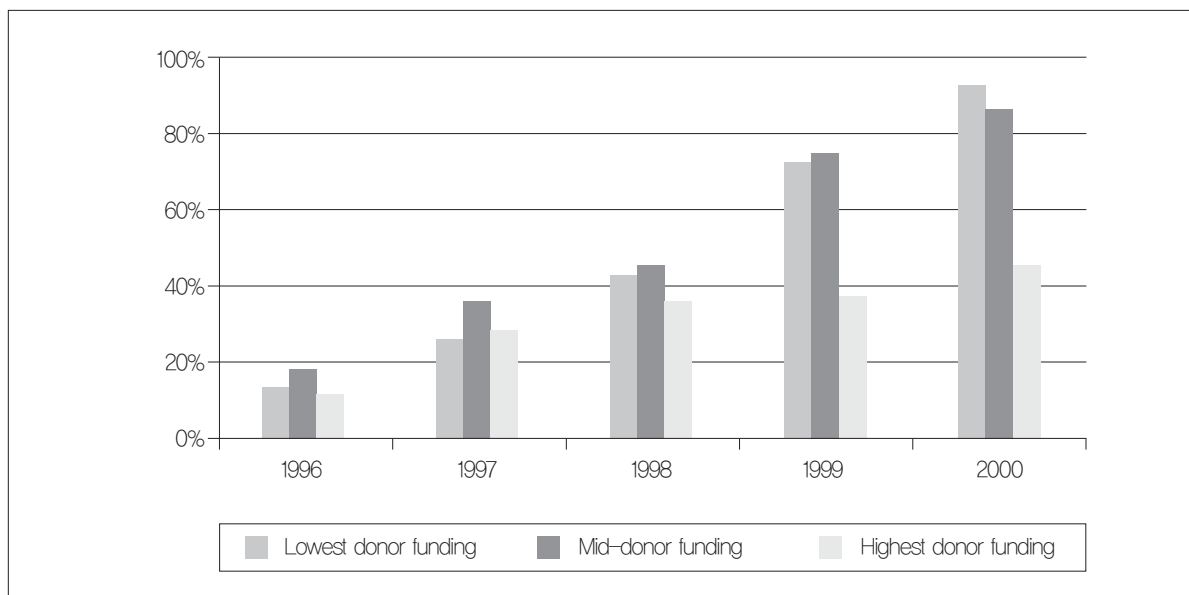
- 예산지원은 보통 정부지출의 전체적인 방향을 변화시키는 정책변화의 맥락에서 제공되어 짐. 예를 들어 PRSC 프로세스는 SOCB의 개혁, SOE 근로자에 대한 사회안전망의 제공, 교육분야 등에 대한 예산 증가 등을 측면 지원해 왔음. 이와 같은 방법과 연관되어진 추가적인 정부예산의 지출은 이미 PRSC를 통해 직접 지원된 재원의 양을 초과했음
- 무상과 유상원조는 ODA 재원의 집행을 위해 이러한 2가지 방법(프로젝트 및 예산지원)으로 지원하는데 사용될 수 있음. 인프라 분야의 대부분의 대규모 프로젝트는 차관을 통해 지원되어 지며 NGO의 지원에 의한 소규모 프로젝트의 경우는 무상기반으로 지원되기도 함
 - 한편, 일부의 경우는 유상 및 무상이 혼합되어, 제 공여국들과 합동으로 지원되어 지기도 함
- 같은 경향이 예산지원의 방법에도 적용되어 짐. 베트남에서 PRSC는 이러한 두 가지 유형이 조화롭게 수혜되고 있음. 이러한 운영은 세계은행 차관으로서 공식 처리되어짐. 그러나, 많은 수의 공동 재정지원자가 이러한 과정의 준비에 동참하는데 그들 중 몇몇 기구(ADB 및 JBIC)는 ODA 차관을 제공하고, 다른 국가들은(CIDA, DANIDA, DFID, European Commission)은 무상의 형태로 기여
- 공여국들은 적절한 예산회계 기재가 부재하고 부패, 낭비요인이 발생할 확률이 높으면 직접적인 예산지원 방식으로 원조를 제공하는 것을 꺼려함. 프로젝트 지원은 이보다는 더욱 적절한 감독이 가능하고 그의 성과가 구체적이라 말할 수 있음. 그러나, 이 경우도 자금은 용도대체성이 있기 때문에 프로젝트 지원과 예산지원의 차이는 겉으로 보이는 것만큼 그렇게 명확하지 않다고 평가됨
- 이러한 여러 가지 불확실성 때문에 프로젝트 지원과 예산지원의 장점을 단순히 논의하는 것은 생산적이지 못할 수 있음. 좀 더 광범위한 관점에서, 이러한 두 가지 ODA Modality는 대체되기 보다는 상호 병행되어야 함
 - 자금이 집행되어지는 방법보다는 개발효과가 더욱 중요함. 프로젝트는 모범관행을 기술적인 수준에서 뿐만 아니라 정책적인 분야에서 이전하는 방법이 될 수 있으며, 예산지원은 공여국사이의 정책 메시지에 대한 조화가 충족될 경우, 주재국 경제개혁을 촉진시킬 기회를 제공할 수 있음

29) The Poverty Reduction Support Credit (PRSC) is a CAS-based development assistance instrument, supporting an IDA-eligible country's policy and institutional reform program to help implement its poverty reduction strategy. The PRSC is grounded in the principles of the Comprehensive Development Framework (CDF) and the international development goals. Over time, it is expected to become an important vehicle of IDA financial support to low-income countries with strong programs, anchoring the Bank's overall support for their poverty reduction strategies. These interim guidelines will be kept under review and revised, as necessary, in light of the early experience with PRSCs.

Ⅳ. 절차의 조화(Harmonization of Process)

- 프로젝트 지원을 위한 ODA 재원의 집행이 베트남에서는 다소 더디게 진행되는 경향이 있음. 그 결과, 개발성과의 도출이 지연되며 전시효과의 가능성이 감소되고 있음
- 베트남 정부의 취약한 능력을 더딘 집행의 이유로 들기도 하지만, 다른 개도국들 또한 매우 취약한 능력을 가지고 있음에도 불구하고 여전히 베트남보다 더욱 빠른 ODA 자금 집행 현황을 보이고 있음
- 더욱 놀라운 것은, 공여국 재정지원이 없는 순수 상업 투자 프로젝트의 경우 더욱 원활한 집행현황을 보인다는 사실임. 71개의 대규모 인프라 프로젝트의 비교에서 보면 이러한 점이 더욱 잘 나타나고 있음. 이러한 프로젝트들은 총예산 대비 ODA 재원에 의해 점유되어지는 점유율에 따라 순위를 매길 수 있는데, 그 결과를 보면 공여국 재원의 비율이 낮은 프로젝트가 프로젝트 집행 및 완료가 더욱 원활히 이루어지고 있음을 파악할 수 있음

〈참조 : Project Implementation with and without Donor Support〉



자료 : Vietnam Development Report

- 이러한 사업집행에 있어서의 속도의 차이는 분야별 특성과 밀접한 관계가 있는 것으로 보여짐. 상위 3개의 공여국 지원에 의한 자원 점유율이 높은 프로젝트는 수자원 및 상수도 분야에 지원되었는데, 이는 베트남 정부의 주된 관심사항이 아닌 것으로 평가됨. 하위 3개의 프로젝트는 다수의 교통분야 프로젝트를 포함하며 이는 베트남 정부가 현재 개발을 위해 많은 노력을 기울이고 있는 분야이기도 함

- 이러한 집행속도에 있어서의 차이는 따라서 베트남 정부에 의해 부여되는 다양한 인프라 프로젝트에 대한 우선순위를 반영함
- 그러나, 어떤 면에서는 집행속도의 차이는 공여국측의 매우 까다로운 집행 절차적인 면에 관련되어 짐. 특히, 재화와 용역의 구매 등이 그것인데 이와 관련된 절차들은 사실, 프로젝트 진행 중에 공모와 횡령 등을 최소화 시키려는 목적이 있음
- 각 공여국들은 조달, 재정관리, 감사, 환경기준 등에 대한 그들 자신만의 규정을 가지고 있는데 베트남 공무원들이 이러한 다양한 각국의 규정에 능숙해지는 걸 바라는 것은 현실적으로 불가능함. 이러한 문제점을 극복하는 길은 여러 국가들이 함께 재원의 Pool을 만드는 것임. 그리고 그들 중 한 국가의 규칙 아래 운영되어지는 것이 바람직하다 할 수 있음
- 더욱 효과적인 방법은 공여국들의 절차를 체계적으로 조화시키는 것임. 그래서 준수해야 할 규칙과 관련 문서들이 통일되도록 노력하는 것이데, 현재 베트남 내에서 진행되고 있는 “Harmonization Initiative”는 이러한 접근방법을 실행시키려는 노력을 대표적으로 상징함

〈참조 : The Harmonization Action Plan〉

Based on the Rome Declaration of 2003, the government of Vietnam and the donor community are jointly working to prepare a harmonization action plan, and to develop the local capacity required to implement it.

Streamlining is a key component of the plan. Donors are harmonizing their procedures with an ultimate objective to align to government systems. This involves simplification of procedures by specific donors, utilization of new aid modalities such as joint financing mechanisms or delegated cooperation, and decentralization of authority by donors from headquarters to country offices.

It also involves strengthened cooperation between five development banks: ADB, Agence Francaise de Developement (AFD), JBIC, KFW and the World Bank. The focus of this cooperation is to establish common procedures for project preparation, procurement, financial management, environment and social safeguards and portfolio management.

International NGOs, which jointly disburse more than 100 million dollars per year in Vietnam, have also made notable progress in harmonization. Being more flexible than other donors in their procedures, they have been able to adjust to the rules of their Vietnamese counterparts. Overall, slow disbursement is not seen as a major issue by the NGO community.

The training of government officials, so that they can operate more effectively under the streamlined procedures, is another main component of the harmonization action plan.

A Comprehensive Capacity Building Program (CCBP) has been set up. This program is funded by the LMDG, by the government of Japan (through a grant managed by the World Bank) and by the government of Vietnam. The main goals of the CCBP will be to review Vietnam's framework for aid management, to identify capacity shortcomings, and to codify lessons learned.

- 이를 통해, 결국 베트남에서 적용 가능한 가이드라인, 메카니즘 등의 전체적인 운영 시스템을 강화시켜, 공여국들 이를 통해 효과적으로 활동할 수 있도록 조치하는 것이 장기적인 관점에서 지속가능한 방법임
 - 즉, ODA 프로젝트에 있어서 집행지연이 감소될 뿐만 아니라 프로젝트 자체를 넘어서 최선의 관리체제(Good Governance)측면에서도 많은 개선이 이루어질 것임

V. 정책일관성(Policy Coherence : 내용의 조화)

- 절차적 조화만큼이나 중요한 것은 내용의 조화임. ODA 재원은 재정지원, 인센티브, 기술지식 및 정책 어드바이스 등을 통해 베트남의 개발을 지원하는 것이 목적임
- 그러나, 공여국간 때로는 같은 공여국에 의한 영역 중에서도 해외원조의 효과성을 저해시킬 수 있는 조화부족의 문제가 제기되고 있음. 활동영역의 중복, 상충되는 인센티브, 적절하지 못한 기재와 목적의 조화 등이 일상적으로 일어나는 문제점중의 하나임
- 조정(Coordination)의 실패는 매우 빈번하게 문제를 야기시키고 있음. 이들중 몇몇의 경우는 공여국의 내적인 문제임. 매우 복잡하고 혁신적인 프로젝트 디자인을 개발해 한번에 여러 개발이슈에 대응하려는 시도가 흔히 발생하는데 이러한 결과로, 한 영역에서의 활동들은 결국 다른 영역의 활동을 침해하는 현상을 초래하고 있음
- 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 공여국 주도의 정책 구성요소들을 체계적으로 검토하는 것임. 각 공여국과 팀의 핵심 역량을 최대한 이용하여 단순 명백한 프로젝트 디자인으로 한번에 적정한 개발이슈의 대응 방향을 설정하는 것이 효과적일 수 있음
- 조화를 통해 원조가 효과적이기 위해서는 해외원조를 베트남 정부의 개발전략과 일치시킬 목적으로 추진되어야 함. 최근 CPRGS는 많은 공여국들에 중요한 원칙을 제공해줌. 이를 통해 우선 분야를 파악하게 되고 각 공여국들은 그들의 지원을 조정시킬 수 있게 됨.
- 어떠한 정부전략도 완전한 것은 없다고 가정할 때, 베트남의 PRSP인 CPRGS 도 마찬가지라 평가할 수 있음. 그러나 베트남 정부의 5개년 계획이나 다른 여타의 개발문서와 비교할 때, CPRGS는 빈곤해소 및 여타 베트남 개발목표를 광범위하게 달성시키는데 초점이 맞추어져 있음
 - CPRGS는 매우 명확한 분석과 광범위한 논의의 과정을 통해, 필수적인 정책개혁 지침을 선별해 내었음. 아울러, 기획과 예산절차 사이의 연관성을 구축한 바 있음

- 주재국 연구원들 및 정책 집행자뿐만 아니라 관련되는 공여국과 그들의 전문가들을 포함하는 일련의 팀에 의한 공동 분석작업은 매우 중요한 조정의 도구가 될 수 있음
 - 베트남 내에서는 점차적으로 전략의 준비 및 정책의 평가 등이 하나 또는 여러 공여국들과 주재국 정부, 대학 연구기관, NGO등과 협의를 통해 수행되고 있음
 - “The Public Expenditure Review-Integrated Fiduciary Assessment, the Evaluation of HEPR and Program 135”는 이러한 조정의 본보기임
 - 이러한 과정을 통해 상호이해를 제고시켜, 결국 공여국과 주재국 정부의 조화를 더욱 효과적으로 향상시킬 수 있음
- 다음 연도(2006~2010)의 사회경제개발계획이 CPRGS와 같은 원칙과 절차를 반영하여 수립된다면 2006-2010년 동안 ODA 활동을 위한 주요 조정기제로 작용할 수 있을 것임
 - 국제사회는 사회경제 개발계획이 매우 야심적인 변혁 프로그램을 담는다면 이 계획에 집중할 것임. 이를 반영, 주재국은 시장경제로의 전환을 완성하고 장기적이고 지속적인 성장에 필요하고 포괄적인 개발을 완수할 개혁의 차세대 발판을 구축하려 노력하고 있음

Ⅵ. 시사점

- 결론적으로, ODA 재원을 활용한 협력사업 등을 차기 사회경제개발계획에 합치시키기 위해서는 집행에 대한 성과를 측정하는 기준을 일치시켜야 함. 공여국 지원 프로젝트는 보통 개발목표에 대한 평가 지표를 포함하며, 예산지원은 정부에 의해 수용되어야 하는 정책 또는 성취되어야 할 성과와 관련, “Triggers”를 규정함. 원조효과(Aid Effectiveness)는 프로젝트 또는 예산지원에 있어서 공여국 측에 의해 부여된 지표와 트리거들이 베트남 정부의 개발목표 및 대상과 일치할 때 분명하게 증진될 수 있음
- 이상의 베트남내 ODA 정책동향 등을 고려, 아국 무상원조사업의 효과를 제고시키기 위해서는 향후 대베트남 KOICA 협력사업 추진방향 및 관련 절차(Country Program, Sectoral Approach, Demand Survey...) 등을 상기 언급한 ODA Trend와 일치(Alignment)시키는 노력이 필수적으로 병행되어야 할 것으로 판단됨
- 아울러, 베트남의 발전 잠재력, 상호보완적인 경제협력 관계, 양국간 과거사 문제의 지속적인 해소 노력, “21세기 포괄적 동반자 관계”의 실질적 뒷받침 필요성 등을 고려할 때, 연간 최소 1천만 불(’05년 : 8백만불) 규모로 대 베트남 협력사업의 확대 추진이 필요함

- '99-'03년간 일본의 대 베트남 ODA는 총29.2억불 (유상:22.3억불/ 무상: 6.9억불)이며 우리는 97백만불(유상: 68백만불/무상: 29백만불)임(약 1/30수준)

▷ 우리의 경제규모, 일본을 포함한 선진공여국의 대베트남 지원현황 (2004년 원조동향 기보고내용 참조)등을 고려하고 우리 기업에 실질적으로 이득을 주는 경제협력 기반강화, 주재 국내 ODA 이니셔티브 확보를 위해, KOICA 무상원조 사업 중심의 가시적인 협력사업 확대가 긴요함

[자료 : 주베트남사무소]