

# 수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: ‘인기 수원국 donor darling’에서 ‘스스로의 개발기적 development miracle in its own right’으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우

서 동 신 (KOICA 동남아시아2팀)

## 목 차

1. 서 론
2. 베트남: 민관협력(PPP)으로 ‘공여국들의 자랑(donor darling)’에서 ‘스스로의 개발 기적(development miracle in its own right)’으로의 이행을 준비하기
3. 결론 및 제언

## 1. 서 론

작년 말 개최된 부산세계개발원조총회의 가장 두드러진 특징은 개발협력에서 민간부문 역할의 확대와 그 중요성의 강조일 것이다. 총회 결과문서에서 민간부문의 참여는 국제 개발협력 거버넌스 구조 변화를 일으키는 특징으로 언급되었을 뿐 아니라, 4대 공동원칙 중 하나인 ‘포괄적 개발파트너십 형성’의 주요 내용이기도 하다.<sup>1)</sup>

사실 2002년 몬테레이 컨센서스(Monterrey Consensus) 이후 민간부문(private sector)은

1) 부산세계개발원조총회 결과문서, 2011

주로 정부 대 정부로 이루어지는 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 보완할 수 있는 혁신적 개발재원의 원천으로서 꾸준히 각광받아왔다<sup>2)</sup>. 여기서 ‘민간’인 파트너가 시민사회조직이든 이익추구형 기업이든, 공여사회(donor community)가 민간부문의 개발협력 참여를 적극 권장하는 움직임은 크게 두 가지 맥락에서 이해하기 쉽다. 국익 등 외교안보적 고려 및 한정된 예산에서 자유로울 수 없는 ODA를 측면지원 하거나 이와 결합해 시너지를 낼 수 있다는 측면에서의 민간부문에 대한 주목 및 이를 끌어들이기 위한 노력은 ‘소프트파워’ 논의<sup>3)</sup>의 연장선상에서 이해할 수 있을 것이다. 한편, 빈곤감소나 경제개발 달성 등 ODA의 공식적 목적을 위해 필요한 혁신 및 시장기반 접근법을 경직되거나 전문성이 부족한 정부 ODA 관리자들에게 전수 혹은 공유해 줄 수 있는 민간 참여자들의 역할에 대한 기대도 있다<sup>4)</sup>.

하지만 이러한 지금까지의 논의는 기본적으로 민간재원의 활용을 바라보는 공여사회의 시각을 반영하고 있다. 이러한 시각은 탈식민주의 흐름을 받아 파리선언(2005)과 아크라행동계획(2008)을 거쳐 점점 더 그 중요성이 강조되어 온 수원국중심의 오너십(ownership) 개념에 부합한다고 할 수 없다. 이에 본고는 최근 베트남 정부가 ODA를 관리하는데 있어 민간부문의 참여를 기존의 전통적 공여사회로부터의 ODA 재원 및 기술협력(technical assistance)과 어떻게 결합하여 활용하려고 시도하는지 살펴봄으로써, 수원국이 주도하는 개발협력에서의 민간부문 참여가 어떻게 부산 총회 결과문서 4대 공동원칙의 다른 한 축을 이루고 있는 ‘개발 우선과제에 대한 (수원국의) 오너십’이라는 목표와 상호 작용하고, 궁극적으로 이에 기여할 수 있을지 간단히 알아보고자 한다. 이는 수원국의 시각에서 이루어지는 개발협력에서의 민간부문 참여 증진 노력을 이해하고, 이를 통해 최근 한국 ODA의 현장화 추세에 발맞춰 현지에서의 민관협력을 탐색하기 위한 시도이다.

그같은 논의를 가능케 하기 위해, 우선 여러가지 형태의 민간부문 참여 중 특히 본고에서 다룰 민관협력(Public-Private Partnership, 이하 PPP)에 대한 정의를 간략히 살펴봄으로써 논의의 범위를 규정하고, 수원국 정부가 이러한 민관협력을 통해 공여사회와의 개발 담론을 주도하려는 시도가 가능해진 배경을 살펴보기 위해 베트남이라는 특수한 수원국이 가지는 특징을 몇 가지 짚어본다. 이어 최근 베트남의 ODA관련 PPP활용 관련 법령 사례를 좀 더 자세히 들여다봄으로써, 향후 이러한 접근법이 가지게 될 한계와 가능성을 예측해 보고, 이것을 한국의 대 베트남 ODA에 대한 전략에 어떻게 활용해야 할지 또한 고민해본다.

2) World Economic Forum (2005)

3) Nye (2004)

4) World Economic Forum (2006)

## 2. 베트남: 민관협력(PPP)으로 ‘공여국들의 자랑(donor darling)’에서 ‘스스로의 개발 기적(development miracle in its own right)’으로의 이행을 준비하기

### 1) 민관협력(PPP)의 재정의: 전통적 정의를 넘어서는 포괄적 파트너십

민관협력은 정부와 NGO간의 협력, 지방정부와 지역 커뮤니티간의 협력, 정부와 기업간 협력, 정부사업의 외부 용역계약 등 다양한 형태를 모두 의미할 수 있어, 태생적으로 혼란을 내재한 용어이다. 국제 개발협력계 내에서는 종종 민간부문참여(private sector participation, PSP) 또는 민영화(privatization) 등의 용어와 혼용되기도 했다. 그러나 사실 국제 개발협력에서의 민관협력(PPP)은 지금까지 대규모 인프라에 기반한 공공 서비스 공급을 위한 민간 사업자의 참여에 대한 정부와 민간사업자 간의 협정(arrangements)<sup>5)</sup>을 가리키는 말로 주로 사용돼 온 게 사실이다. 아시아개발은행(Asia Development Bank, 이하 ADB) 및 세계은행(World Bank, 이하 WB) 등 다자개발은행의 사업들이 특히 이러한 정의에 부합하며, 이들은 최근 20년간 주로 양허성 차관을 통한 대규모 인프라 건설 지원에 특화하여 다양한 PPP 관련 노하우를 구축해왔다<sup>6)</sup>. 그러나 이러한 기능 위주의 정의는 이제 더욱 다양해지는 국제개발협력분야의 민관협력 사업을 모두 포괄하기엔 오히려 부족하며, 다자개발은행들의 이니셔티브에 대해서는 해당 수원국 정부가 오너십을 가지고 있다고 말하기도 힘들다. 본고는 ‘PPP는 공공부문 조직과 공공부문 외의 조직 사이에 상호 약속(commitment)에 기반한 실무적 협정’이라는 정의에서 출발하여, 다음과 같은 특징들을 가지는 파트너십에 기반한 범분야적 협동을 PPP의 범주로 채택하기로 한다<sup>7)</sup>.

- 공동으로 결정된 목표
- 협동적이고 합의(consensus)에 기반한 의사 결정
- 수직적이지 않고 수평적인 구조와 과정

5) 구체적으로는, 2000년 코차밤바 물의 전쟁(Cochabamba Water Wars)로 유명한 민영화 실패 사례로 등극한 볼리비아 라 빠스-코차밤바 지역의 수도공급 인프라 구축사업 등, 전세계 개발도상국에서 주로 WB나 ADB 주도로 도로 및 에너지 인프라 관련 대형 프로젝트 수행시 사용하는 민간부문 사업자들과의 PPP협정들을 가리켜 온 말이라고 할 수 있다.

6) <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership>, <http://beta.adb.org/themes/private-sector-development/main> 참조

7) Brinkerhoff and Brinkerhoff (2011)

- 신뢰에 기반한, 공식적일 뿐 아니라 비공식적이기도 한 관계
- 파트너 간에 시너지를 불러일으키는 상호작용
- 산출물과 결과에 대한 공동의 책임

이러한 파트너십의 정의는 기존의 단순한 갑을 계약관계를 넘어, 모든 참여 주체가 헌신(commitment)과 경쟁력이라는 강점들을 가지고 옴으로써 고전적 의미의 시너지를 창출하는 범 분야적 관계를 의미할 수 있다<sup>8)</sup>. 국제개발협력 분야에서 최근 기존의 대규모 인프라 기반 서비스를 넘어 교육이나 보건 등 전통적 사회정책 분야에서도 PPP 형태의 개발협력 사업이 확산되고 있다는 점도 함께 고려될 수 있는 것이다. 마지막으로, 이러한 민-관의 평등한 협력관계의 강조에서는 최근 ‘원조aid’를 ‘개발협력development cooperation’으로, ‘공여국donor’을 ‘개발파트너development partner’로 바꿔 부르며 공여국-수원국 사이에 수직적인 시혜-수혜 관계가 아닌 상호 평등한 파트너십을 내세우는 개발협력계의 경향과 유사성을 찾아볼 수 있다.

## 2) 베트남 정부의 ODA 수원 특징과 최근 동향: 효과성과 오너십을 겸비한 ‘donor darling’, 또다른 전환기를 맞이하다

베트남은 통일 이후 1980년대까지는 주로 구소련·동유럽 사회주의 국가들이나 중국 외에는 스웨덴이나 몇몇 국제기구로부터만 ODA를 수원했다. 그러나 소비에트 블록 붕괴 후 베트남이 1980년대 후반 도이모이(Doi Moi)라는 경제개혁을 시작하자, 일본의 ODA 지원이 1992년 시작됐고, 1993년 당시 미 대통령 클린턴이 미국의 대 베트남 국제 차관을 허용한 이후, WB, ADB, IMF 등 주요 유상원조 공여기관들의 지원이 본격화 되었다. 1993년 파리에서 개최된 공여국 협의체 회의 Consultative Group (이하 CG) Meeting으로 베트남은 국제 공여사회와 개발협력 관계를 완전히 회복했다.<sup>9)</sup>

이후 꾸준히 계속된 베트남의 ODA 수원 역사에서, 특히 2000년대로 접어들며 베트남이 ODA 수원국 중 독보적 위치로 인식되게 된 것은 단순히 수원규모가 컸기<sup>10)</sup> 때문만은 아니다. 종종 인권 및 거버넌스 문제가 제기되는 공산당 1당 집권체제이며 대부분의 양자 공여국들과 비교적 짧은 개발협력 역사를 가지고 있음에도 불구하고, 베트남이 가장 공여국들로부터 인기있

8) Ibid., p. 3

9) Le, Nguyen, Tran and Nguyen (2004)

는 수원국('donor darling') 중 하나로서 위치를 굳건히 한 이유는, 빈곤 감소나 경제 성장에서 좋은 '성적'을 낼 뿐 아니라 (그래서 공여국 및 다자기관들이 '원조효과성'이라는 '결과물'을 국민이나 여타 자금 제공자에게 제시할 수 있을 뿐 아니라), ODA 관리와 개발 아젠다에 대한 정부의 오너십<sup>11)</sup>에 대해서도 '모델' 대접을 받고 있기 때문이라는 것이 일반적인 견해다<sup>12)</sup>.

베트남 정부가 개발 파트너들을 상대로 유독 강한 오너십을 가지게 된 배경으로 베트남의 현대사적인 맥락과 경제개혁 전후 정부 지도층의 인식을 살펴볼 수 있다. 프랑스, 중국, 미국 등 강대국을 차례로 상대해야 했던 역사가 국민성, 혹은 정부 관료들의 사고와 태도에 어느 정도 영향을 주었으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있는 부분이다. 게다가 1980년대 소련에 대한 깊은 경제적 (그리고 이에 따른 정치적) 의존과 종속에 이어, 소련 붕괴 후 당시 GDP 대비 약 10%를 차지했던 소련의 원조가 급격히 줄어들자 고립된 가운데 경제개혁에 대한 압박을 경험했던 베트남 공산당 지도층 일부는 도이모이를 무엇보다 외세의 정치경제적 의존을 줄이려는 노력으로 인식했다는 분석도 있다. 또한 민주주의와 인권, 민간부문과 시민사회의 발전에 대한 논의가 수반되는 서양과의 협력은 '사회악'으로 인식되었기 때문에 이에 관한 자국 정부의 통제를 매우 중요시했다는 것이다. 이후 경제개혁이 성공하고 지역 및 세계경제에 본격 편입되면서부터는 외국의 원조가 아닌 자국이 이니셔티브를 쥐고 주도한 개혁이 큰 외채 없는 빠른 경제성장을 가져왔다는 인식이 지도층으로 하여금 다시 강한 자신감을 가지게 했다. 이는 베트남 정부가 다른 수원국과는 달리 국가 개혁과 개발계획에 더욱 주도권을 가지고 공여사회의 정치경제적 이득에 따라 제안된 개발 프로젝트는 거절할 수 있도록 하는 배경이 됐다<sup>13)</sup>.

또한 베트남이 인기있는 수원국이 되면서 너무 많은 공여국 및 기관들을 상대하게 되자<sup>14)</sup> 필연적으로 심화된 원조 분절화와 이에 따른 행정비용의 상승을 효과적으로 해소하기 위한 필요성에 대한 보편적 공감각이 베트남 정부의 오너십에 힘을 실어줬다는 분석도 있다<sup>15)</sup>. 특히 이는 중소기업(SME) 및 민간부문 발전 분야 ODA 운용에서 두드러지는데, 서로 다른 운용체계를 가

10) 베트남의 2009년 ODA 수원액 (USD 3744.3백만불, 순지출 기준)은 아프가니스탄 (USD 6069.9백만불), 에티오피아 (USD 3820.0백만불)에 이어 전세계 3위였으며, 2008년(USD 2551.8백만불)에도 아프가니스탄 (USD 4865.1백만불), 이라크 (USD 9880.2백만불), 팔레스타인 (USD 2560.2백만불) 등의 분쟁 국가와 에티오피아 (USD 3327.8백만불)의 뒤를 이은 세계 최대 ODA 수원국이었다. 2007년 (USD 2551.8백만불)에도 이들 외에 탄자니아 (USD 2819.6백만불)에만 뒤졌을 뿐이다 (OECD 2011)

11) 이와 관련 오너십 개념이 국제개발협력에서 부상한 계기와 이를 둘러싼 담론에 대해서는 Sobhan (2009) 참조

12) Forsberg and Kokko (2007)

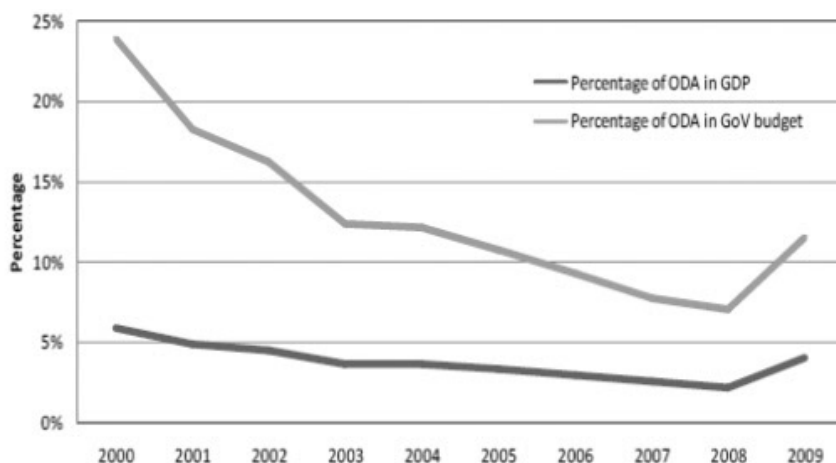
13) Ibid., Riedel (2006)

진 점점 더 많은 공여국/기관들이 점점 더 많은 재원을 이 분야에 할당함에 따라 이들이 더 큰 효과를 얻기 위해서는 분산된 공여에 대한 조정(coordination)이 필수적이 됐다는 것이다. 그러한 임무를 위해 중소기업 진흥과 민간부문 발전을 위한 파트너십 그룹(Partnership Group for SME Promotion and Private Sector Development)이 정기적인 CG회의에서 탄생했으며, 또 이 그룹의 효과성을 위해 분야 내 각 주제별로 작업그룹이 파생했다는 것이다. 보통 이러한 그룹에서는 공여국 대표 1인과 베트남 정부 인사 1인이 공동 대표를 맡고, 관련정책 입안 방향 및 프로그램 집행 절차를 논의하게 되는데, 서로 다른 이해관계를 가진 공여사회가 한 목소리를 내지 못한다면 자연히 베트남 정부가 더 큰 레버리지를 가져갈 수 있다.

마지막으로 베트남의 GDP 대비 수원 ODA 비율은 4% 안팎으로 머무르면서 실제로 타 수원국에 비해 원조 의존성이 그다지 크지 않다는 점이다. 이 비율은 최근에는 베트남이 중소득국가(Lower Middle Income Country) 그룹으로 이행했을 정도로 빠른 경제성장을 이루면서, 앞으로 점차 더 감소할 수 있으리라 예상된다.

베트남 ODA 수원 최근 동향에서 또 하나의 두드러진 특징 하나는, 베트남이 중소득국가가 됨으로써 앞으로는 무상원조의 비중이 상대적으로 작아지고 유상원조의 규모가 더욱 급격하게

〈연도별 베트남 GDP 및 국가 예산에서 ODA가 차지하는 비중 추이〉



\*출처: Cox et al. (2011)

14) 2007년 베트남 내에는 대략 51개 (양자 28, 다자 23)에 달하는 공여국/기관들이 ODA 프로그램을 집행하고 있었다. (MPI 2007)

15) Cuong (2005), OECD (2006) p. 26에서 재인용

늘어난다는 분석과 전망이 꾸준히 계속되고 있다는 것이다<sup>16)</sup>. 이는 다자개발은행들이 점차 베트남의 거버넌스에 대한 신뢰를 가지고 양허성 차관을 늘려왔기 때문이기도 하지만, 베트남 정부 역시 중소득국가의 뒤편에 빠지지 않기 위해 무역 및 지역경제 활성화를 위한 대규모 인프라 구축을 국가개발 최우선 순위에 올려두면서, 이에 적합한 차관형태의 ODA에 점점 더 많은 관심을 가지게 되기 때문이기도 하다. 또한 비양허성 차관의 도입 논의 역시 가속화되는 등, 원조의 형태와 원천이 변화함에 따라 새로운 원조 파트너십 구조에 대한 관심과 연구 필요가 대두하고 있다.

그런데 이 같은 논의에서 주의할 점은, 실제로 최근 집행되는 대 베트남 ODA의 성격을 들여다보면, 무상원조가 유상원조에 비해 비중이 작아지는 것은 사실이나 여타 개발 도상 수원국과 비교할 때 베트남은 여전히 매우 높은 무상원조 수원규모를 가지고 있으며, 이것이 줄어드는 추세 역시 그다지 급격하게 나타나고 있지 않다는 것이다 (아래 표 참조). 실제로 공여국 중 전통적으로 무상원조에 집중해 온 영국이나 덴마크 같은 국가들 중 몇몇이 차차 대 베트남 원조액을 줄이거나 철수하려는 움직임을 보이고 있는 반면<sup>17)</sup>, 스페인처럼 오히려 베트남에서의 개발협력에 대한 ‘학습’과 ‘이미지’ 효과를 얻기 위해 새로이 대 베트남 원조에 대한 관심을 가지거나<sup>18)</sup>, 미국이나 호주, 한국의 경우처럼 양국 경제관계나 역내 외교안보 전략적 이해관계에 의해, 혹은 지역단위의 초국적 이슈<sup>19)</sup>에 대응하기 위해 대 베트남 무상원조를 최근 몇 년간 오히려 늘려온 경우도 있다는 점을 고려할 때, 무상원조 규모가 향후 몇 년 이내에 갑자기 급격히 줄어들 것이라고는 생각하기 힘들다.

따라서 적어도 향후 5-10년간 베트남 내에는 여러가지 형태의 원조가 공존할 것이며, 비양허성 차관이라는 압박이 가시화함에 따라, 주어진 시간 내에 서로 다른 이들을 적절히 연계 및 혼용하여 최대의 개발효과를 내는 것이 베트남 정부의 최우선 과제일 것임을 짐작할 수 있다<sup>20)</sup>. 또한 스페인만이 군중심리를 가지고 행동(‘herd behavior’)하는 공여국은 아니며, 실제로 베트남에서 이루어지고 있는 여러가지 개발협력 사례 디자인 및 그 집행은 일종의 테스트 모델로서도, 타 수원국에 확대 적용될 수 있을지 모르는 모범 사례로서도 국제 개발협력계에서 많은 관심을 받고 있다는 점을 고려하면, ODA 정책 및 집행 관리자에게 베트남 내에서 이루어지는

16) Aid Effectiveness Forum (2010, 2011)

17) 2010-2011년 현지 DfID, DANIDA 관계자 및 방한인사 인터뷰 내용

18) Olivia(2011)

19) HIV/AIDS나 조류독감 등 질병 확산 방지, 인신매매 및 마약통제 역량강화를 위한 ODA 등이 대표적 예라고 할 수 있다.

20) ODA Strategic Framework 초안 (Vietnam 정부가 2011년 개발 파트너들에게 회람한 자료)

### 〈연도별 형태에 따른 베트남 내 ODA 순지출액 추이〉

단위: USD mil.

연도	무상원조(채무탕감제외)	유상원조
2000	694.22	1,366.85
2001	809.64	1,298.85
2002	752.98	1,097.14
2003	815.96	1,432.00
2004	866.9	1,252.70
2005	966.58	1,211.78
2006	968.14	1,119.90
2007	1,058.08	1,627.00
2008	1,097.66	1,446.69
2009	1,006.47	2,710.85

\*출처: OECD/DAC (www.aidflows.net)

다양한 시도에 대한 학습은 거의 필수적이라 할 수 있을 것이다. 베트남 정부 역시 파리선언을 자국화(localize)한 후속조치였던 하노이핵심선언(Hanoi Core Statement)처럼, 부산세계개발원조총회 결과문서 내용에 대한 후속조치를 준비하는 등, 최신 국제개발협력계의 흐름에 맞춰 혁신적 개발재원을 조달하며 자체적 오너십을 강화하려는 독특한 시도를 공여사회와의 계속 논의하며 발전시키고 있다. 그러한 예의 하나로서, 2011년 논의를 거쳐 이제 막 개정되려고 하고 있는 ODA 관리법과, 이에 연계되어 새로이 발효된 PPP 관련 법령의 열개와 추진 방향을 다음 장에서 좀더 자세히 살펴본다.

### 3) 베트남의 ODA 관련 PPP 정책 최근 동향: 스스로의 개발 기적을 이루기 위한 오너십과 전문성 활용의 연습(exercise)

몬테레이 컨센서스에서 언급한 혁신적 개발재원의 조달방법의 하나는 민관을 아우른 국내재원(domestic financial resources)의 활용인 점<sup>21)</sup>을 고려할 때, 베트남 정부가 최근 ODA관련 법령<sup>22)</sup>을 개정하여 ‘국내외 민간 부문이 ODA 재원에 접근할 수 있도록 허용하는 메커니즘을 개발<sup>23)</sup>’ 하려는 움직임은 그러한 국제 개발협력 사회의 동향에 부합하는 것이라 할 수 있다. 국가 개발단계에 따라, 즉 국내 저축의 가용성 여부 및 국가기관 역량의 수준에 따라 국내외 자원 활용의 상대적 중요성이 결정된다는 점에서<sup>24)</sup>, 중소득국에 진입하며 빠른 경제성장을 이룩하고



강력한 옹호를 가지고 있다고 평가받는 베트남은 또한 이러한 시도를 하기에 적합한 개발단계인 것으로 보인다. 동 법령의 개정안이 성공적으로 이행되면 정부는 우선 순위 개발프로그램을 집행하기 위해 공여사회가 제공하는 개발재원 운용에 대한 책임과 이로부터의 이득, 위험을 민간과 분담할 수 있게 될 것이다.

이 법령 개정 움직임에 앞서 베트남의 국내외 재원을 활용한 PPP 활성화를 위한 정책적 기반과 파일럿 계획은 2010년 공고되어 2011년 초 발효된 총리령<sup>25)</sup>으로 이미 구축되었다고 할 수 있다. 동령은 2009년 인프라 구축 관련 정부 법령<sup>26)</sup>을 보완하여 PPP의 적용 범위를 넓히고 민간으로부터의 투자를 촉진하려는 목적으로 발효되었으며, 향후 3-5년간 다음 분야의 대규모 인프라 프로젝트들에 적용될 것이다<sup>27)</sup>.

1. 도로, 다리, 터널, 페리
2. 철도 및 철도를 위한 다리와 터널
3. 도시 교통
4. 공항, 항구, 강
5. 위생수 공급 시스템
6. 전력 발전소
7. 보건시설 (병원)
8. 환경 (쓰레기 처리 시설)
9. 기타 총리가 결정하는 인프라 및 공공 서비스 프로젝트

공여사회가 동 PPP 법령에 관심을 가질 수 밖에 없는 이유는, 공여사회 자체 내에서의 민간재원 활용에 대한 관심 외에도, 베트남 ODA 총괄부처인 기획투자부(Ministry of Planning

21) United Nations (2003), p. 6-9.

22) Decree 131/2006/ND-CP, Decree on Issuance of Regulation on Management and Utilization of Official Development Assistance

23) Cao (2011)

24) Nishizawa (2011)

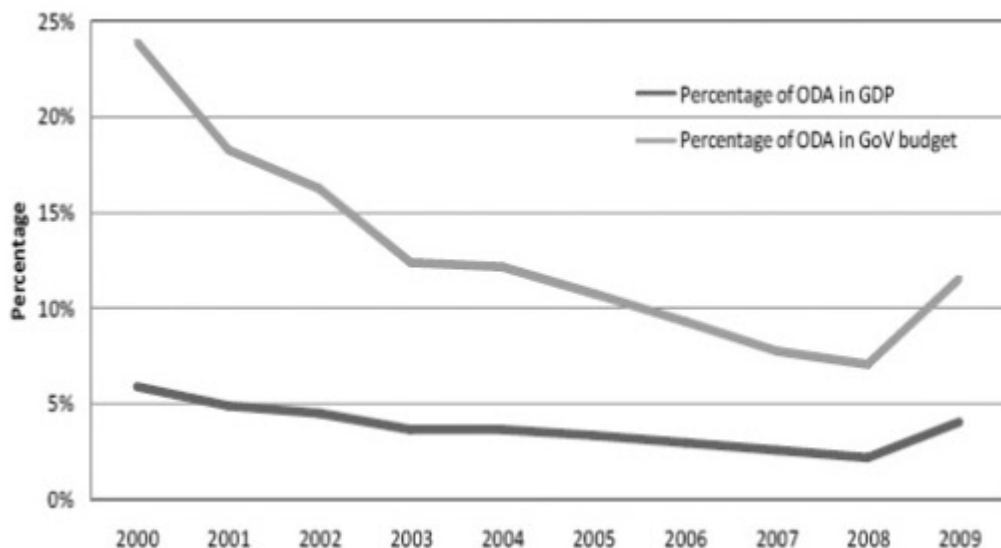
25) Decision No. 71/2010/QĐ-TTg dated November 9, 2010 of the Prime Minister promulgating the Regulation on pilot investment in the public-private partnership form

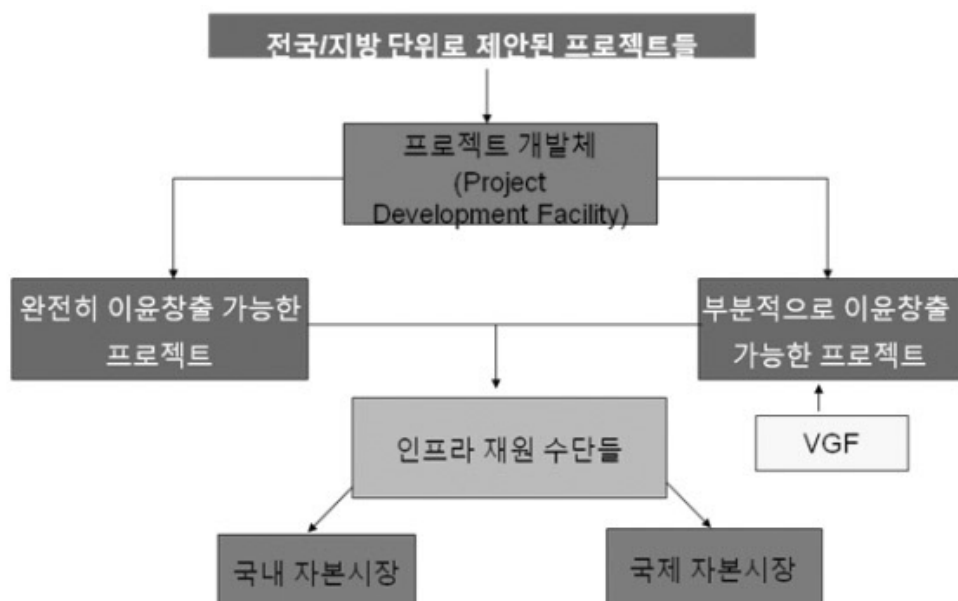
26) Decree No. 108/2009/ND-CP dated November 27, 2009, on investment in the form of build-operate-transfer, build-transfer-operate or build-transfer contract

27) Dang and Huynh (2011)

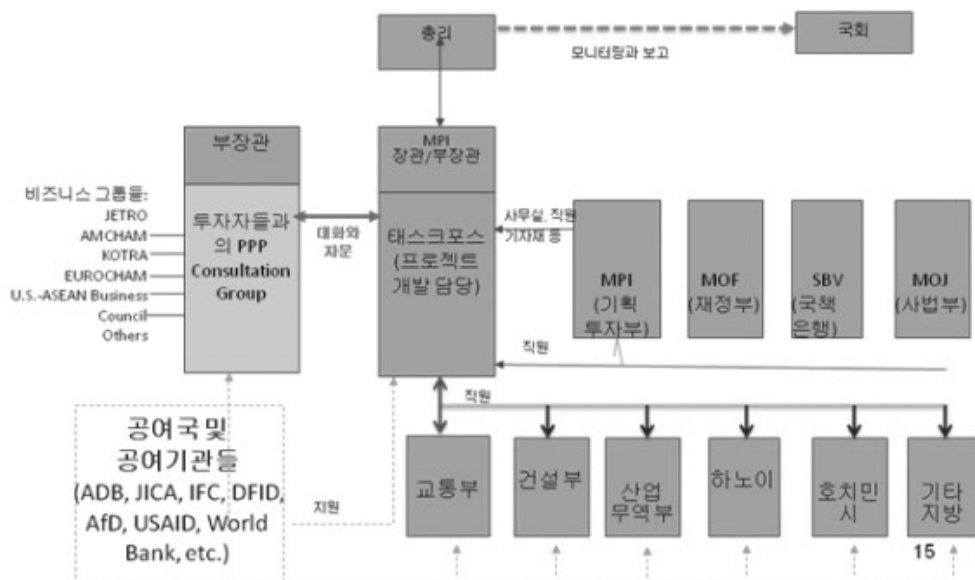
and Investment, 이하 MPI)가 이를 성공적으로 이행하기 위해 공여국들의 자원과 기술협력을 이끌어내는데 매우 적극적이라는 점을 들 수 있다. 2011년 4월 하노이 MPI에서 열린 한·베 ODA정책협의회에서도 MPI 내 ODA 담당국인 대외경제국(Foreign Economic Relations Department)에서는 동 법령의 로드맵과 조직 구조(안)을 설명하며 한국 측 해당기관들(KOICA, EDCF, KOTRA 등)의 적극적 관심과 참여를 독려한 바 있다. 특히 베트남 정부가 ODA 무상 및 유상 재원을 활용하기에 적절하다고 생각하는 PPP 대상 프로젝트는 민간부문이 당장 매력적인 이익을 기대하기는 어렵다고 생각해 투자를 꺼리는, 소위 바이어빌리티 갭 펀딩(viability gap funding, 아래 표에서 VGF)이 필요한 부문으로, 동 부문에 해당하는 프로젝트에 자국 정부예산 및 ODA 무·유상 재원을 결합해 사용하고 싶어한다. 베트남 정부가 생각하는 ODA 활용이 가능한 또다른 한 분야는 프로젝트 개발체인 태스크포스(Project Development Facility)에 대한 기술협력으로, 이 태스크포스의 프로젝트 준비 및 타당성·물론 MPI는 이러한 비교적 새로운 시도에 공여사회를 끌어들이는 것에 대한 각종 위험도 감수해야 한다. 즉 파일럿 프로젝트가 초기에 잘못될 경우 이는 공여사회 대부분으로 하여금 향후 유사한 시도를 꺼려하게 만드는 계기가 될 것이며, 많은 참여자로 인한 관료주의와 의사결정 시간

〈총리령 71에 따른 PPP 지원기금 운용 방안도 (안)〉

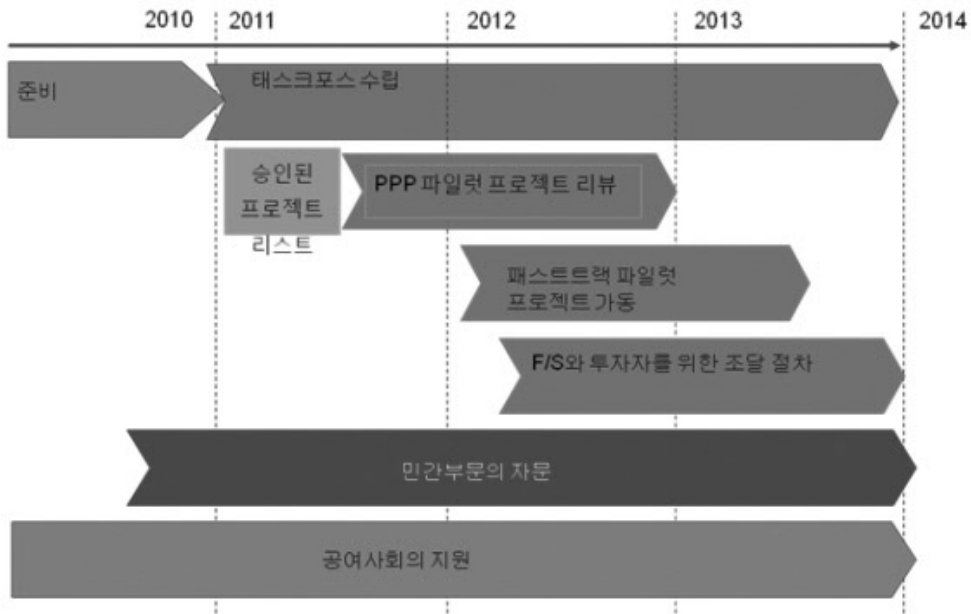




〈총리령 71에 따른 PPP-ODA 활용 방안을 위한 조직도 (안)〉



## 〈총리령 71에 따른 PPP 파일럿 프로젝트 가동 타임라인 (안)〉



\*출처: MPI 발표자료 (2011), Decision 71 Roadmap: Roles for Government, Private Sector, and Donors

의 증가가 일어날 위험도 있다. 프로젝트 재원과 PPP의 복잡성 때문에 기본적인 학습과 설득에 필요한 시간도 요구된다.

이를 극복하기 위한 성공요인으로 MPI는 관료들보다는 투자자들의 필요에 대처하기 위한 태스크포스의 운용과, 이에 대한 고위 정치층의 지지를 언급한다. 이 외에도 성공적 파일럿 프로젝트를 위해서는 역량강화와 국제적 전문성이 필수이며, 이를 갖춘 전략 이행을 위해 더 많은 준비가 필요하다는 점을 알고 있다. 하지만 최근 베트남 정부가 ODA와 PPP를 연관지어 활용하려는 구체적 움직임은 무엇보다 그간의 실패 혹은 그다지 좋지 못했던 관련 경험<sup>28)</sup>에서 오는 교훈을 발판으로, 보다 건설적인 정책을 수원국 정부 주도로, 그러나 공여사회와의 긴밀한 협력 하에 마련하고 있다는 점에 의미가 있는 것으로 평가된다.

28) Jansen and Rama 2011

### 3. 결론 및 제언

본고는 국제 개발협력에서 점차 각광받고 있는 PPP의 개념과 적용 방향을 수원국의 시각에서 살펴보기 위해, 국제개발협력에서 통용될 수 있는 민관협력 정의의 범위를 살펴보고, 세계에서 가장 ODA 수원규모가 큰 축에 속하며 다이내믹한 개발협력 환경을 가진 것으로 인식되는 베트남의 독특한 ODA 수원 역사와 동향을 소개한 후, 이의 연장선상에서 최근 베트남 정부가 적극적으로 도입하려는 ODA관련 PPP 정책 방향과 관련 법령의 내용을 개괄해보았다.

민간재원의 개발협력 활용에 대해서는 기대가 큰 만큼 여러가지 우려와 비판도 제기돼 온 것도 사실이다. 정부 주도 ODA와 결합한 민간재원 활용 정책 및 실행 방안 마련은 ‘파트너십’이나 ‘빈곤감소’, ‘포용’ 등의 보편적 가치를 암시하는 용어 사용을 통해 신자유주의를 재구조화하고 이를 국가주도 개발관과 결합시킨 다는 의심을, 특히 몬테레이 컨센서스 등을 통해 초국적 자본이 개발협력에 적법하게 참여할 수 있게 길을 터놓았다는 비판을<sup>29)</sup> 받은 바 있다. 집행적인 측면에서 보면 수원국 거버넌스에 부패나 족벌주의(nepotism) 등의 문제점이 있을 경우, 정부 주도의 민간재원 활용이 왜곡된 경제 및 사회발전구조를 오히려 심화시킬 위험도 있다. 또한 이러한 정부와 자본의 결합을 통한 개발의 추구에 의한 최빈곤층에 대한 빈곤감소의 효과는 잘해야 미약하거나 오랜 시간이 흐른 후에 간접적으로나 일어날 것이라는 짐작도 일견 가능하다.

그와 같은 위험과 불확실성에도 불구하고 개발협력에서 PPP가 점점 더 각광받는 이유는, 무엇보다 당장 필요한 개발재원의 충원 가능성을 제시하기 때문일 것이다. 소위 ‘혁신적’ 개발재원의 활용이 가지는 효과성의 비교우위에 대한 정보가 아직 미약하여, 완전히 새로운 원조 틀을 만들어 내기 보다는 기존의 원조 틀 안에서의 개혁이 이루어져야 한다는 주장<sup>30)</sup> 역시 기존 ODA 구조 내에서 운용이 가능한 다양한 PPP적 접근에 힘을 싣는다.

게다가 이에 대한 정책 입안 및 집행 과정에서 무시할 수 없는 장기적 학습 효과와 다양한 관계자의 역량강화를 기대할 수도 있다. 베트남의 경우 PPP-ODA 활용방안 조직도에서 보듯, 동메커니즘이 가동된다면 이를 통해 개발에 대한 학습과 결과에 대한 논의가 공여사회와 베트남

29) Soederberg (2005)

30) Jones (2012)

정부 간에 더욱 활발해질 것은 확실하다. 민간부문 및 민간부문 담당 정부 기관들이 대거 이러한 메커니즘에 참여함으로써, 그동안 ODA 담당 기관들 사이에서만 이루어져왔던 ODA 관리에 대한 이해관계자 외연이 현지에서도 대폭 확대될 것도 예상할 수 있다.

이러한 변화를 고려할 때, 전략적 동반자 관계를 유지하며 향후 일정기간 계속해서 베트남을 최우선 ODA 협력국으로 대할 한국이 취할 전략을 고민할 필요가 있다. 프로그램형 원조(program based approaches)와 마찬가지로, ODA 활용에서 비교적 새로운 시도인 이러한 수원국 주도의 PPP 접근법에 참여했던 선행 사례나 경험에 기반한 연구결과는 국내에선 거의 찾아볼 수 없다. 한국이 경제개발 과정에서 PPP를 활용한 경험과 사례에 대한 연구는 존재하나, 이것을 현재 한국이 개발도상국에서 운용하는 ODA와 어떻게 연결할 수 있을지를 이들로부터 자동적으로 도출하기에는 ODA의 개념과 그를 둘러싼 환경이 이미 너무 많이 복잡하게 변화했다고 할 수 있다.

이러한 때 더욱 중요해지는 것은 수원국 정부는 물론 현지 공여사회와의 정보 공유와 공동학습 및 파일럿 프로젝트에 대한 적극적 참여일 것이다. PPP등의 혁신적 접근에 대해 철저한 연구에 기반한 시도와 그 결과로부터의 학습이 우선 과제다. 이는 한국 ODA 선진화를 위한 최근 몇 년간 지속적으로 제기된 현장화와 원조조화 증진의 필요성과도 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 또한, 베트남 정부가 주도하는 PPP 기구에 한국 내의 서로 다른 기관들(KOICA, EDCF, KOTRA 등)이 각각 관여할 수 있는 사태를 맞아, 이들 기관들의 정책적 일관성 없는 각자의 참여는 한국과 베트남 양측 시각에서 모두 효율성과 효과성을 저해할 수 있다는 점을 특히 주의해야 한다. 이를 방지하기 위해서는 설립 목적과 운영 체계가 다른 각각 기관의 현장화를 가속화해 현지에서 공관을 중심으로 한 ODA 협의체 기능을 강화, 기관간 정보 공유 및 ODA 관련 협조체제를 긴밀히 발전시켜나가야 할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 참고 문헌

### 1. 국외문헌

Aid Effectiveness Forum (2010), Aid Effectiveness Progress Report: Enhancing Aid Effectiveness for Sustainable Development, Hanoi, AEF

\_\_\_\_\_ (2011), Aid Effectiveness Progress Report: Enhancing Aid Effectiveness for Sustainable Development, Hanoi, AEF

Brinkerhoff, D.W. and J. M. Brinkerhoff (2011), 'Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance', Public Administration and Development 31(1): 2-14

Busan Partnership for Effective Development Cooperation (Outcome Document), Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29

November-1December, 2011,  
accessed at: [http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf)

Dang T. D. and Huynh T. L. (2011), 'Vietnam's New Public-Private Partnerships Legal Framework: A Work in Progress' accessed at:

<http://www.vietnamica.net/vietnam%E2%80%99s-new-public-private-partnerships-legal-framework-a-work-in-progress/>

Forsberg, L.T. and A. Kokko (2007), The role of donors in Vietnamese development planning, Working Paper 238, Stockholm School of Economics, Sweden accessed at: <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0238.pdf>

Le Thuc Duc, Nguyen Thi Thanh Ha, Tran Thi Hanh, and Nguyen Thu Hang (2004), "Synergies between the official development assistance and private investment: The 1993-2003 experience in Vietnam", OECD Global Forum on International Investment

Cao, M. C. (2011), 'Introduction About the Draft of New Decree Replacing Decree

131/2006/ND-CP', ODA Newsletter, No. 37, Ministry of Planning and Investment

Cox, M, Tran, T. H., and Tran, H. (2011), Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation: Vietnam Country Evaluation. Accessed at: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/16/47083805.pdf>

Jensen, O. and Rama R. (2011), 'Vietnam set to lay its PPP ghosts to rest', Global WaterIntelligence, accessed at: <http://www.globalwaterintel.com/archive/12/11/general/vietnam-set-lay-its-ppp-ghosts-rest.html>

Jones, S. (2012), 'Innovating Foreign Aid ? Progress and Problems', Journal of International Development 24(1): 1-16

Ministry of Planning and Investment (2007), Overview of ODA Mobilization and Usage in Vietnam, accessed at: <http://oda.mpi.gov.vn/english/ODAINVietnam/tabid/240/language/en-US/Default.aspx>

Nishizawa, T. (2011), 'Changes in Development Finance in Asia: Trends, Challenges, and Policy Implications', Asian Economic Policy Review 6: 225-244

Nye, Joseph (2004), Soft Power: The Means to Success In World Politics. New York, Public Affairs

OECD (2011), Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2011: Disbursements, Commitments, Country Indicators, OECD Publishing

\_\_\_\_\_(2006), Promoting Private Investment for Development: The Role of ODA, DAC Guidelines and Reference Series, accessed at: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/40/36566902.pdf>

Olivia, I. (2011), 'Newcomers to Like-Minded Aid and Donor Darlings: The Strange Case of Spain and Vietnam', Development Policy Review 29 (6): 749-770

Riedel, J. (2006), 'Aid and Growth: Reflections on the Experiences of Vietnam and China', a paper presented at the Canadian Institute of International Affairs' Foreign Policy Conference, Building Global Prosperity: Canada's



Engagement with the Developing World, Vancouver BC, March 9–10, 2006.  
 Accessed at: [http://www.sais-jhu.edu/faculty/riedel/pdf/Aid\\_and\\_Growth.pdf](http://www.sais-jhu.edu/faculty/riedel/pdf/Aid_and_Growth.pdf)

Sobhan, R. (2004), 'Aid Effectiveness and Policy Ownership' in: *Catalysing Development? A Debate on Aid*, Jan P. (ed.), Blackwell Publishing, Malden/Oxford 2004, pp. 171–180

Soederberg, S. (2005), 'Recasting Neoliberal Dominance in the Global South? A Critique of the Monterrey Consensus', *Alternatives: Global, Local, Political* 30(3): 325–364

United Nations (2003), *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development: The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002*, New York, the United Nations Department of Public Information. Accessed at:  
<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

World Economic Forum (2005), *Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public–Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development*

\_\_\_\_\_ (2006), *Building on the Monterrey Consensus: The Untapped Potential of Development Finance Institutions to Catalyse Private Investment*