

# 한국 ODA와 수원국 거버넌스: 수원국 부패에 따른 원조 변용성을 중심으로

Korean ODA and Recipient Governance:  
Fungibility of Development Aid due to Corruption in Recipient Nations

고 주 현(Go, Joo Hyun)\*

## ABSTRACT

This research defines the relationship between aid fungibility and corruption, as well as the improvement of governance in Vietnam, Philippines, Indonesia, Bangladesh, Sri Lanka, and Mongolia, the major ODA recipient nations of Korea. The paper looks at World Bank governance indicators (Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption) and trends in total ODA amount. Despite the increase in aid funding, the quality of governance does not show marked improvements in recipient nations. In terms of the relationship between the quality of governance in recipient nations and aid fungibility, the improvement of governance in one area does not lead to a decrease in aid fungibility. However, the possibility of aid fungibility does increase if press freedom and government accountability are low. In the case of Vietnam, where corruption is rampant and a low level of democratization, the chances of aid fungibility was highest.

Lastly, the paper examines the case of Vietnam, which receives the greatest amount of aid funds from the Korean government, for possible forms of aid fungibility. This research distinguishes itself from previous papers in that it analyzes corruption, governance improvement, and aid fungibility from a political and social structure perspective, instead of focusing on economic growth and quantitative variables. The research shows that focusing aid efforts is not sufficient in improving the governance of the recipient nation over a short period of time. This is due to the lack of understanding on the aid needs of the recipient, and the failure to understand the causes of the structural corruption due to a policy direction prioritizing the strategic understanding of the donor state.

Key words: ODA, Development Aid, ODA Governance, Corruption, ODA Fungibility

## I. 서론

한국은 2010년 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)에 가입하며 전 세계에서 최초로 수원국에서 공여국으로 전환한 국가가 되었다. 하지만 한국의 원조는 경험 부족과 미흡한 제도기반 및 경제규모에 비해 상대적으로 적은 공여 규모 등의 문제로 인해 이슈에 관한 국민적 합의를 이끌어내는데 어려움을 겪고 있다. 특히 우리 원조는 최빈곤지역인 서남아프리카에 대한 원조비율은 적고 아시아 소수 국

\* 연세대학교 동서문제연구원 연세-SERI EU 센터 연구교수

가에 원조가 집중되고 있는데 이는 공여에 대한 정부의 전략적 측면이 반영된 결과이며 이에 대한 비판이 제기되고 있다. 따라서 한국이 DAC 회원국으로서 국제사회의 합의를 준수하고 국내적으로 ODA 정책 예산증액과 질적 개선을 위한 국민적 지지를 얻기 위해서는 더욱 효율적인 원조가 이루어져야 하겠다.

효율적인 원조라 함은 수원국의 실질적인 발전과 빈곤감소를 이룰 수 있는 원조라 할 수 있다. 최근 국제개발협력에 관한 국제사회는 그동안 원조 효과성 측면에서 별다른 성과가 없었다는 것을 인정하고 개발효과성을 원조의 우선목표로 삼고 있다. 이렇게 성과가 없는 이유는 공여국의 본래 원조 계획과는 달리 수원국이 원조 집행과정에서 다른 용도로 원조를 변용하는 사례들이 생기는 것에 일부 기인하며 이는 수원국 정부의 부패와도 밀접한 관련이 있다. 빈곤 감소의 효과를 보기 위해서는 수원국들이 주인의식과 의지를 가지고 원조 집행에 있어 적극적인 노력을 하여야할 것이다. 또한 정치 엘리트들이 청렴하고 책임성을 가져야하며 제도적 투명성 등이 보장되어야할 것이다. 다시 말해 수원국의 거버넌스의 질이 좋아야 원조집행이 원활해지고 빈곤감소도 이룰 수 있을 것이다. 여러 학자들은 부패율이 높은 국가에서 원조 변용이 일어날 가능성 역시 높다고 주장한다. 문제는 우리 원조 비율이 높은 중점협력국가들 중 많은 국가들이 여전히 부패정도가 높은 것으로 나타나고 있다는 것이다.

그렇다면 그 국가들에서 실제로 원조변용이 일어나는지 또한 수원국들이 원조를 받을수록 거버넌스의 질이 개선되는 지를 자세히 살펴볼 필요가 있다. 또한 이들 수원국들의 부패는 어떤 양상을 띄고 있는 지 등에 대해서도 살펴보아야할 것이다. 이를 통해 우리 원조가 가급적 효율적인 방식으로 투입될 수 있는 정책안을 마련할 수 있을 것이다. 원조 효과성에 관한 기존의 연구들은 대부분 공여국 전략-수원국 이익의 맥락에서 경제성장과의 상관관계를 증명하는 연구들이 대부분이었다. 또한 원조변용에 관해서는 수원국별 변용성의 정도를 통계적으로 식별하는 연구들이 있었다. 그러나 원조변용에 관한 이와 같은 경제학적 해석은 왜 특정 국가에서 원조변용이 일어나는 지를 설명하기엔 미흡하다. 따라서 개별 수원국의 정치 사회적 맥락 속에서 효과적인 원조를 위한 거버넌스의 역할을 확인해보는 작업은 보다 의미있어 보인다. 이를 통해 수원국의 역량에 따라 우리 원조의 정책 방향성을 수립해나가야 할 것이다. 예를 들어 기술협력을 통한 원조나 교육사업 등은 상대적으로 변용의 가능성이 적다고 볼 수 있다(김태균, 2013:125). 대부분 개발도상국이 정부기관을 중심으로 개발정책을 수립하므로 정부기관의 부패는 개발기금의 변용으로 이어질 수 있다. 따라서 빈곤과 저개발이 지속되고 있는 개발도상국에 대한 원조는 행정기관의 부패문제가 우선적으로 해결되어야 원조기금이 원래의 용도대로 사용되어질 수 있을 것이다. 따라서 본 논문의 목적은 한국의 주요 수원국들을 대상으로 원조 수혜에 따른 거버넌스의 개선이 이루어졌는지를 살펴보는 데 있다. 이를 통해 부패한 정부일수록 원조 변용이 높을 것이라는 전제 하에 원조 수혜 비율이 높고 부패율이 높은 수원국(베트남)의 부패 원인을 개별국가의 정치 사회적 맥락에서 분석하는데 있다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 부패와 원조변용성 및 국 거버넌스에 관한 기존의 논의와 쟁점을 소개한다. 둘째 이러한 이론적 논의를 바탕으로 한국의 주요 수원국들의 거버넌스 질과 부패 및 원조변용성과의 관계를 살펴보도록 하겠다. 셋째, 한국 원조의 최대 수혜국인 베트남의 사례를 통해 ODA 변용에 영향을 미칠 수 있는 사회구조적 부패의 양상을 세밀히 살펴보도록 하겠다.

## II. 이론적 배경

### 1. 개념정의와 이론적 논의

#### 1) ODA와 부패

부패의 개념은 지역적, 역사적, 사회적 맥락에 따라 다양하게 정의된다. 국제개발협력의 차원에서 부패를 보는 시각은 대개 아래와 같이 분류할 수 있다.

개발도상국의 부패는 빈곤감소를 위한 정부의 능력을 감소시키고 국가발전에 방해가 되는 요인이다. 따라서 ODA 수원국의 부패는 거버넌스 능력이 약한 정부와 시민사회의 참여가 낮은 사회 구조에서 경제적 성장이 제한되고 공정한 공공자원 활용이 축소되며 사회투자에 대한 욕구가 감소하는 등 국제사회로부터의 개발협력지원금의 효과적 사용을 방해할 수 있다.

일부 학자들은 부패의 순기능적 측면과 역기능적 측면을 함께 제시하기도 한다. 즉, 부패는 개발도상국의 발전과정에서 대기비용을 감소시키는 등 긍정적인 작용을 하는데, 이 때 부패는 발전의 과정에서 나타나는 부산물로서 정치, 경제발전에 있어서 기능적 영향을 미치는 것으로 평가되기도 한다. 반면 약한 정부의 경우에는 부패가 사회구조적 기능을 제대로 발휘하지 못하게 하고 자원배분을 비효율적으로 분배하게 하는 부정적 작용을 한다고 한다(Nye, 1967; 박영수, 2003; 박복영, 2010).<sup>1)</sup> 즉, 경제가 발전한다고 해서 부패가 사라지는 것이 아니라 오히려 부패의 확산이 일어난다는 것이다.

나아가 부패와 경제성장간의 정의 상관관계를 주장하는 연구들 외에도(Nye, 1967) 유의미한 상관관계를 부정하는 연구도 있다.<sup>2)</sup> 이 주장에 따르면 ODA 수원국이 경제성장을 이루었다고 해서 이 정부의 부패수준이 낮다고만 볼 수는 없을 것이다. 민주화와

1) 연구목적과 분야에 따라 부패에 대한 개념적 정의가 다양하게 이루어질 수 있지만 일반적으로 통용되는 부패의 정의는 '사적인 이익의 부당한 추구를 위한 공적 권력의 오남용'이다. 따라서 부패의 가장 핵심적인 속성은 공적인 권력, 권력의 남용, 사익의 추구라고 할 수 있다.

2) 기존의 일부 연구는 부패가 경제성장에 긍정적인 효과를 미칠 수 있다는 점을 시사한다. 주로 기업집단으로 하여금 지나치게 복잡한 정부의 행정절차와 관료주의적 업무지연을 벗어날 수 있게 한다는 이유이다(Leff, 1964:8-14; Susanto and Li, 1998). 예를 들어 중국의 경우 전환기에 부패가 한 때 증가하는 것은 개혁의 속도를 빠르게 하고 장기적으로는 부패의 수준과 관료의 권력을 낮춘다는 주장도 있다.

시장화가 진행되면 부패의 수준 역시 감소해야한다는 일반적인 인식과는 달리 과거 권위주의 체제보다 현재 부패수준이 더 높게 나타나는 경우들이 있다. 실제로 국제 투명성기구가 1995년부터 발표하고 있는 부패인식지수(Corruption Perception Index)에서도 이러한 추세를 확인할 수 있다. 1995년부터 현재까지 체제전환국의 평균 CPI를 보면 전체 조사국가의 평균보다 더 부패하며 갈수록 부패의 정도가 악화되는 것을 볼 수 있다. 즉 체제전환국에서 민주화 혹은 시장자유화가 진행되고 있음에도 불구하고 부패가 개선되지 않는다는 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 현상은 동아시아 개도국에서 자주 발견되는데 이렇게 전환기 국가가 과거 권위주의 국가보다 더 부패한가에 대한 원인으로 제도 불확실성과 사회자본 등의 요인들이 제시되고 있다(Ivan Krastev, 2002).<sup>4)</sup>

부패에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 정부규모를 얘기하기도 한다. 일반적으로 정부의 개입수준이 높을수록 부패가 증가한다고 알려져 있지만 체제전환국의 경우에는 약한 정부에서 부패가 만연하고 있다. 약한 정부는 규칙을 집행하고 부패 행태를 통제할 능력도 결여하기 때문이다. 또한 체제전환국의 경우 약한 국가로 인해 정부의 집행력이 약화되고 여기에 불확실한 어려운 전환기 생활수준이 결합되면 뇌물을 주고받는 것이 오히려 합리적인 제도환경이 된다는 것이다(Shleifer and Vishny, 1993: 599-617). 부패는 부패에 대한 국민의 허용이 있고 전문 관료제와 법치가 없는 경우에만 실제 유인이 증가하는 것이다. 나아가 공적기관의 제도화 역시 부패수준에 영향을 미치는 요인이다. 예컨대 사법부의 판결은 예측가능하고 엄격한 독립성을 유지해야한다.

따라서 부패의 원인은 한 국가의 정치체제, 제도적 안정성과 행정적 투명성 등으로 요약할 수 있겠다. 또한 국가가 양의 경제성장률을 보이더라도 민주화의 전환기에 있거나 혹은 예를 들어 베트남과 같이 사회주의 체제 하에서 시장주의 경제체제를 운용하는 등 체제 전환기적 특징을 갖는 사회구조의 경우에는 독재주의 국가의 경우보다 오히려 부패의 정도가 더 클 수가 있다는 주장이 가능하다.

또한 부패는 개별 국가들이 갖는 문화적 속성에 따라 다양하게 해석될 수 있다. 예를 들어 일부 아프리카 국가들의 경우, 족벌주의적 전통이 강해서 권력자가 자신의 친족들에게 각종 이권을 제공하는 것이 사회적, 윤리적으로 당연하게 여겨지기도 한다. 친족의 복지를 위한 이와 같은 노력이 당연하게 받아들여지는 것은 그들의 문화적 속성에 기인하는 것이다(조은경, 이정주, 2006: 495).<sup>5)</sup> 따라서 수원국의 부패는 경제성장

3) Treisman(1999)은 부패수준에 영향을 미치는 것은 현재의 민주주의 정도가 아니라 민주주의가 얼마나 오랫동안 지속되었는가라고 한다. 최소한 40년간 민주주의가 지속되어야 실제적인 부패의 감소가 이루어진다는 것이다.

4) 제도 불확실성에 근거한 설명은 IMF나 World Bank 같은 국제기구들이 취하는 입장이다. 이들은 관료의 재량권과 국가 개입 수준이 높을수록, 혹은 시장의 경제적 자유를 제약할수록 부패는 증가한다고 인식한다. 사회자본의 측면에서 전환기 국가는 시장화가 진행되면서 과거 개인 네트워크와 비공식 접촉을 사용하던 것이 뇌물에 의해 대체되면서 부패 문제를 보다 심각하게 인식하게 되었다는 주장이다. 즉 시장화가 진행되면서 이러한 개인네트워크 관계가 급전화되고 이로 인해 ‘관계에 의한 청탁사회’가 ‘금전에 의한 뇌물사회’로 전환되어 부패가 보다 증가한 것으로 인식하게 된다는 것이다. 엄구호, 2005: 93 재인용

5) 이러한 사회를 Hofstede는 권력거리가 높은 사회라 지칭한다. 권력거리는 “제도상에서의 권력

의 둔화라는 경제적 수치를 통해 일률적으로 해석하기보다는 개별국가의 정치사회 구조적 맥락에서 거버넌스의 질과 같은 제도적 요인들을 분석하는 것이 더 현실적인 접근법이 될 수 있을 것이다.

## 2) 원조변용성

원조변용성의 개념은 대외원조가 본래 기획된 분야에 분배되지 않고 수원국 정부가 임의적으로 공공지출 계획을 변경함에 따라 원조가 전용되는 현상을 의미한다(World Bank, 1998:62; 김태균, 2013:125). 원조변용성은 주로 개발원조가 수원국 공공부문의 예산구성 및 집행에 지원되는 경우에 발생하는 현상이다. 수원국의 인프라 시설지원이나 기술협력에 원조가 제공될 경우에는 원조집행과정에 공여주체가 개입할 공간이 명확하게 명시되어 원조의 변용가능성이 상대적으로 낮아진다.<sup>6)</sup>

그러나 수원국 정부가 부패할수록 국민에 대한 책임의식이 낮기 때문에 국민이 필요로 하는 곳보다 정부관료의 개인적인 용도로 원조금을 사용하여 비효율적인 원조가 이루어지게 된다. 이와 같은 논리로 Burnside와 Dollar(1997)는 좋은 제도를 갖춘 국가에 원조를 제공했을 때 원조성과가 높게 나타난다고 주장하면서 제도의 질에 따른 선별적 원조를 강조하였다.

실제로 많은 아시아 수원국 정부들은 아직까지 투명한 방식으로 원조 프로그램을 수행할 수 있는 인적 제도적 역량이 부족하여 쉽게 공여국으로 하여금 원조피로를 느끼게 하고 공여국은 전용된 원조에 대한 책무성을 수원국 정부에게 요구하거나 보다 강력한 원조조건을 부과하는 방식으로 대응책을 마련하고 있다. 이러한 개발원조의 변용가능성과 이로 인한 원조의 왜곡 때문에 국제개발 원조가 수원국의 경제개발을 유도하는 것이 아니라 원조의 부적절한 전용에 의해 수원국 정부가 원조를 전용할 수 있는 기회구조를 확대하는 역효과를 만들고 오히려 수원국의 빈곤의 악순환을 초래한다. 한편으로 이는 수원국의 원조관리능력에 대한 정확한 현장조사와 책무성에 대한 고려없이 공급자 중심으로 이루어져 온 ODA 전달방식의 문제이기도 하다.

## 3) 굿 거버넌스

원조의 이유로 수원국의 거버넌스가 등장하기 시작한 배경은 1990년대 이후 냉전이 종식되면서 상대적으로 수원국이 원조에서 유리한 위치에 있던 상황이 역전되었기 때문이다. 냉전시대에는 이념경쟁으로 인해 각 진영에 더 많은 국가가 포함되는 것이 중

의 불평등한 분배가 존재하는 사회에 대한 수용의 수준”이다(Hofstede, 1980). 권력거리가 높은 사회의 속성은 불평등이 근본적으로 당연한 것으로 받아들여지며 대다수 시민들은 권력자와 조직의 리더에게 많이 의존하게 된다(조은경, 이정주, 2006: 495-496).

6) 김태균, 2013:125

요했기에 수원국에게 원조에 따른 조건을 엄격하게 요구하기 어려웠다. 그러나 냉전이 종식되면서 공여국들은 수원국의 성과 등에 근거하여 원조를 제공하거나 철회하는 사례가 나타나게 되었다. 즉 원조효과성에 대한 중요성이 강조되게 되었다. 또한 원조의 효과성을 제고하기 위해서는 건전한 정책적 환경이 갖추어져있는 파트너국가의 행정시스템의 여건이 중요하다는 인식이 대두되기 시작했다. 1998년 세계은행의 Assessing aid 보고서를 계기로 국제사회는 굿 거버넌스를 핵심적인 개발의제로 다루었다. 이에 따라 공여국들은 수원국을 선별하고 원조제공방식을 결정하는데 거버넌스를 적극적으로 고려하기 시작했다.

굿 거버넌스는 크게 두 가지 의미를 갖는다. 첫째, 굿 거버넌스를 행정적, 관리적 측면에서 효율성과 행정개선으로 보는 것이다. 둘째 굿 거버넌스를 민주정치의 도입을 의미하는 정치적인 것으로 해석해 시민의 의사결정과정 참여와 합의 형성을 촉진하여 새로운 통치 및 관리체계를 구성하는 것으로 본다.

해외원조를 담당하는 국제기구에서 사용하는 굿 거버넌스 개념은 안정적인 정치체제 구축, 법의 지배의 확립, 행정의 효율성 제고, 건전한 시민사회 구축 등을 통해 경제발전 전에 도움이 되는 효과적인 정치체제를 구축하는 것을 의미한다. 또한 수원국의 경제발전과 상환능력 등에 관심을 갖는다. 1998년 세계은행의 보고서에 의하면 수원국의 굿 거버넌스는 건전한 경제정책과 강한 제도를 가지고 있을 경우에 개발지원이 경제성장과 빈곤감소를 자극하는데 도움을 줄 수 있다고 지적했다.

## 2. 관련 선행연구 및 분석틀

정책의 효과성 측면을 양적으로 접근한 선행연구들은 공여금의 투입과 수원국 경제발전의 상관관계를 분석하고 있다(Chenery & Strout, 1996; Molsey et al., 1987; Boone, 1996; Lensink & Morrissey, 1999; Collier & Dollar, 1999; Hudson & Molsey, 2001; 주동주, 2009). 원조의 효과성과 관련한 선행연구들은 원조와 경제 성장 간의 상관관계를 실증적으로 분석하면서 서로 상반된 주장을 발표하는 경향이 있었다(Burnside and Dollar, 2000). 그러나 원조의 효과성을 연구하기 위해 단순히 원조의 규모가 경제성장에 미치는 영향을 회귀 분석하는 것은 원조의 성격과 목적을 단순화한 것으로 원조의 효과를 설명하는 데 분명한 한계가 있다. 수원국의 경제성장은 단순히 ODA 공여의 영향 뿐 아니라 상관관계가 높은 다른 변수들이 작용할 가능성도 크기 때문이다. 따라서 본 논문이 주목하는 것은 원조로 인한 효과성을 확인하기 위해 수원국의 경제성장 정도만을 보는 것은 한계가 있으며 오히려 수원국의 부패통제를 포함한 거버넌스 질의 개선 측면을 분석하는 것이 원조변용을 방지하는 데 효과적일 것이란 주장이다.

원조변용성에 관한 기존의 연구는 1990년대 초반에 시작되었으며 대부분의 축적된 선행연구가 개발경제학을 중심으로 원조변용가능성에 대한 이론화 작업에 집중되어 왔

다.<sup>7)</sup>

개발원조가 수원국 정부예산에 공급되면 파트너 정부의 공공지출에 대한 공여주체의 영향력이 확대되기 때문에 수원국 정부 예산지원정책은 소위 굿거버넌스를 통해 수원국 개발프로그램의 결과에 영향을 줄 수 있는 중요한 통로로 주목받고 있다. 대외원조가 수원국 정부예산에 투입될수록 수원국의 공공지출 규모가 증가하게 되고 증가된 공공지출은 개발 프로그램을 통해 보다 풍부한 결과물을 생산하게 된다는 논리이다.

그러나 수원국 정부가 규제할 수 있는 제도적 장치가 취약하거나 혹은 부패되어 있거나 국내정치적 이해당사자와 결탁되어 공여국으로부터 유입된 원조를 유용하게 될 경우에는 공여주체가 추진하고 있는 예산지원정책은 본래 계획에서 벗어나게 될 것이다. 즉, 실제 계획과 다르게 운용되는 수원국의 집행 변용성은 공여주체보다는 수원국 부패와 연관될 가능성이 높다. 또한 이러한 예산지원방식이 엄격한 규제정책이 수반되지 않으면 수원국의 공공지출이 최초의 예산집행계획과 달리 전용될 수 있다는 위험으로 원조집행의 방법과 정당성에 문제가 제기된다. 원조의 사용에 대한 효과성이 저하될 뿐 아니라 원조의 재정적 기반이 되는 공여국의 세금이 변용되어 비효율적으로 분배되는 결과를 초래하기 때문에 공여국의 대내적 책무성에도 문제가 발생하게 된다. 따라서 원조변용에 적극적인 규제 장치를 도입하게 되고 이는 대부분의 경우 원조조건이 부여되는 형태로 정책화된다. 그러나 수원국의 이해를 반영하지 못한 과도한 원조조건의 부여는 오히려 수원국이 공여국의 의도와는 다른 방향으로 원조를 전용하게 하는 소지를 제공한다. 이는 원조효과를 낮추고 수원국의 정치사회적 제도 개선을 더디게 한다. 또한 수원국의 법치 혹은 부패의식이 낮으면 이는 잘 지켜지지 못할 것이다.

따라서 본 논문에서는 지금까지 살펴본 이론적 논의들을 바탕으로 수원국의 원조변용성을 줄이기 위해서는 수원국 정부가 강한 제도(법치, 사법부 독립)와 높은 신뢰도를 가져야하고 시민사회 등 다양한 정책행위자의 주장이 반영되는 등 참여가 활발히 이루어져야하며 이를 통해 원활한 부패통제가 가능해질 수 있다고 본다.

이 글에서는 위와 같은 문제의식을 토대로 아래의 가설들을 검증해보도록 하겠다.

가설 1. 원조를 받을수록 거버넌스 개선이 이루어진다.

공여국들은 일반적으로 원조를 할수록 수원국의 거버넌스를 개선할 수 있을 것으로 기대한다. 그러나 Alesina와 Weder(2002)는 양자간 또는 다자간 원조에 관계없이 부패한 정부에 더 낮은 원조금이 제공된다는 근거를 찾지 못하였다고 한다. 예컨대 스칸디나비아 국가들과 호주는 부패한 정부에 제공하는 원조규모가 작지만 미국은 더 부패한 정부에 원조를 지속적으로 제공하고 다자간 원조도 수원국 정부의 부패정도와 관계없이 제공하고 있다고 한다.

7) Howard Pack and Janet Rothenberg Pack, 1990; Peter Cashel-Cordo and Steven Craig 1990; McGillivray and Morrissey 2000; 김태균 2013.

이를 확인하기 위해 우리로부터 가장 많은 원조 수혜를 받는 주요 수원국들을 중심으로 부패와 직접적인 연관성을 갖는 거버넌스의 질을 비교분석하고 실제로 원조를 받을수록 거버넌스의 개선이 이루어지는 지를 살펴보도록 하겠다.

가설 2. 거버넌스 개선이 이루어진다면 원조변용성이 줄어든다.

거버넌스의 질이 개선될수록 정치안정과 부패통제 등이 원활해지고 이는 원조가 본래의 기획대로 집행될 가능성을 높이게 된다. 그러나 거버넌스의 개선이 이루어지지 않으면 원조변용의 기회를 높일 것이다. 이를 위해 <가설 1>의 원조를 받을수록 거버넌스 개선이 이루어지는 지의 여부를 확인하고 이에 대한 결과를 통해 원조변용성과의 관계를 분석해보도록 하겠다.

가설 3. 수원국이 부패할수록 원조변용성이 커질 것이다.

이를 위해 수원국의 부패인식지수와 원조변용성과의 관계를 분석하도록 하겠다.

또한 여기서는 체제 전환기에 있는 국가들이 독재국가들보다 오히려 부패할 가능성이 높다는 이론에 근거하여 주요수원국의 민주화지수 역시 함께 비교분석하겠다. 시장경제가 정립되지 못한 국가, 혹은 체제전환국의 경우 경제성장에 따라 부패할 가능성이 높다. 예를 들어 체제전환과정에서 관료의 저항에 부딪치면 개혁이 원초적으로 좌초되기 때문에 관료들에게 유인을 제공함으로써 관료들의 저항으로 인한 전환의 실패가능성을 줄이고자 할 소지가 커진다.

또한 체제 전환기 국가의 경우 사적인 인적 네트워크나 뇌물과 같은 급행료의 지급을 합리화하는 경향이 있다. 따라서 수원국의 부패인식지수가 낮거나 권력거리지수가 높으면 원조기금이 변용되더라도 일반대중이 별로 관심을 갖지 않고 부패를 오히려 당연하게 여길 가능성이 높다고 볼 수 있다.

따라서 이를 위해 부패인식지수와 원조변용률 및 민주화지수와와의 관계를 살펴보겠다. 본 연구는 이를 위해 다양한 측정과 설문을 통해 지수화한 국제투명성기구의 거버넌스 지수를 사용하여 이러한 지표들이 각 수원국의 ODA로 인해 어떻게 변화하는 지를 알아보려고 한다.

나아가 한국정부의 가장 큰 유상원조 수혜국이자, 사회주의 체제이면서 시장자유화 제도를 적극적으로 실행하고 있는 베트남의 사례를 통해 굿 거버넌스를 특징짓는 주요 지표들을 중심으로 살펴보도록 하겠다. 또한 위의 세 가지 가설에 대한 분석결과를 토대로 베트남에서 원조변용성이 나타날 가능성에 대해 확인해보도록 하겠다.

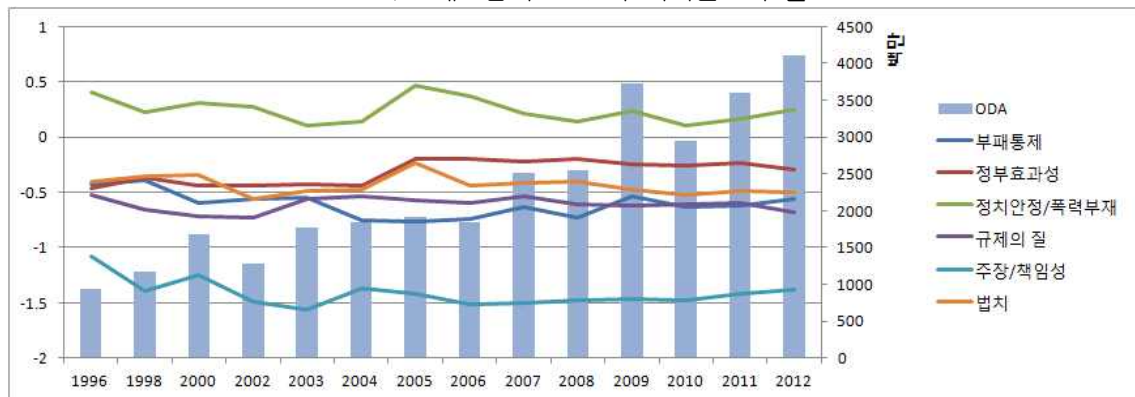
### III. 수원국 부패와 원조변용성과의 관련성



## 1. 원조와 거버넌스의 질 개선

원조금이 수원국에 투자되어 그 효과성을 보였는지를 확인할 수 있는 수치는 GDP 성장률, 불평등 완화, 거버넌스 질의 개선 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 실제로 한국의 원조 수혜율이 가장 높은 국가들의 GDP 성장률과 거버넌스 지수 등을 확인해보았을 때 다소의 경제성장은 이루었더라도 거버넌스의 개선은 이루어지지 않은 국가들이 대부분이었다. 아래 표<1-6>는<sup>8)</sup> 2012년 OECD DAC 동료평가서와 한국수출입은행의 EDCF 통계로 확인된 한국의 원조수혜국 중 상위 6개국의 거버넌스의 질을 측정한 표이다.<sup>9)</sup> 대표적인 거버넌스 측정지표는 세계은행(World Bank)에서 발표하는 거버넌스 지수이다. 세부지표로는 주장(언론자유)과 책임성(voice and accountability), 정치안정성(political stability), 정부효과성(government effectiveness), 규제 질(regulatory quality), 법치(rule of law), 부패통제(control of corruption)이 있으며 본 연구에서도 이 6가지 지표를 사용한다.<sup>10)</sup>

<표 1> 베트남의 ODA와 거버넌스의 질



\*출처 <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)의 베트남 거버넌스 질 수치를 토대로 저자 작성

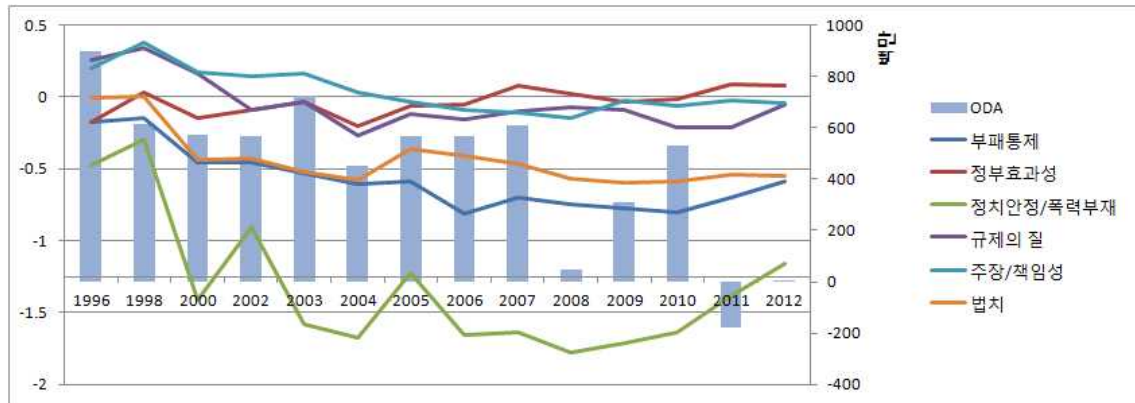
8) World DataBank Worldwide Governance Indicators

<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)

9) 사례로 선정된 6개국은 한국의 ODA 중점협력국이자 OECD 동료평가서 기준 원조수혜 최상위 10위에 속하는 국가들이다. 그러나 10개국 중에는 아프가니스탄과 같이 한국의 중점협력 대상 26개국에 포함되지 않지만 분쟁지역으로 2012년 기준 가장 많은 원조를 받은 나라도 포함되어 있으며 여기에는 단순 구호물품 전달 등 무상원조액까지를 포함된다. 본 논문에서는 수원국의 부패가 원조변용성에 미치는 영향을 확인하기 위한 목적으로 원조변용의 가능성이 큰 유상원조액을 기준으로 상위 수혜국들을 선별하였다(한국수출입은행 EDCF 2013년 기준).

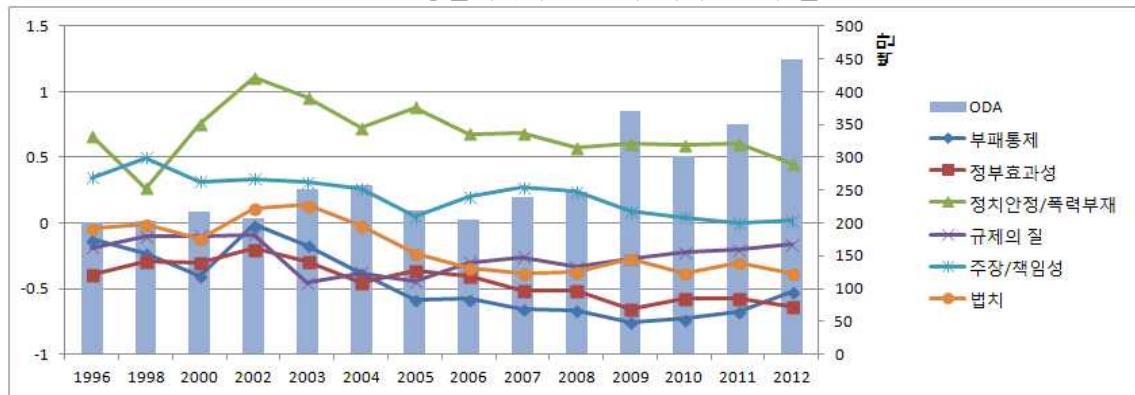
10) 주장과 책임성은 언론자유와 시민참여와 같은 제도적 투명성과 정부 신뢰감을 높일 수 있는 기제로 이해할 수 있다. 특히 원조의 변용성은 결국 수원국 정부에 원조분배에 대한 민주적 책임성이 부재하기 때문이라고도 볼 수 있다. 또한 정부의 효과성에 관해 카우프만은 공공서비스의 질, 공무원의 질과 공무원의 정치적 압력으로부터의 독립, 그리고 정책형성과 집행의 질 및 정책에 대한 정부의 헌신에 대한 믿음 등으로 개념화할 수 있다고 한다(Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2009).

<표 2> 필리핀의 ODA와 거버넌스의 질



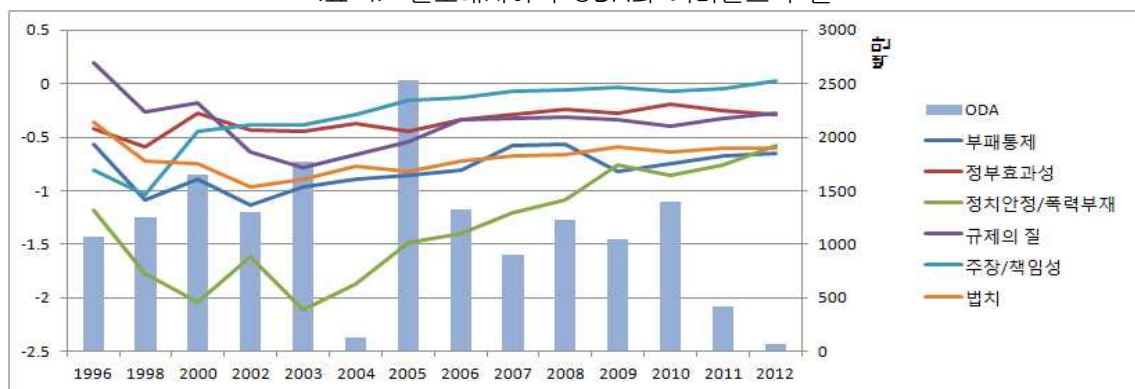
\*출처 <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)의 필리핀 거버넌스 질 수치를 토대로 저자 작성

<표 3> 몽골리아의 ODA와 거버넌스의 질



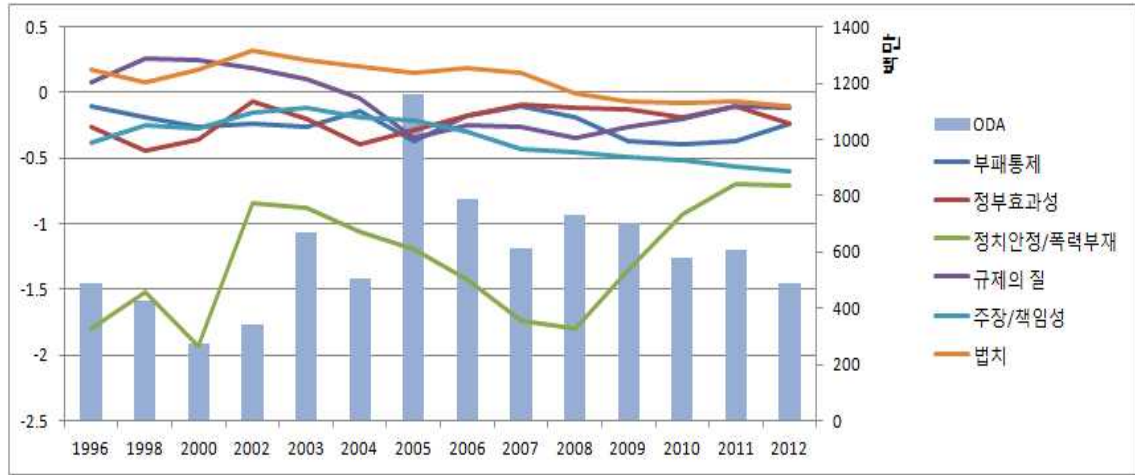
\*출처 <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)의 몽골리아 거버넌스 질 수치를 토대로 저자 작성

<표 4> 인도네시아의 ODA와 거버넌스의 질



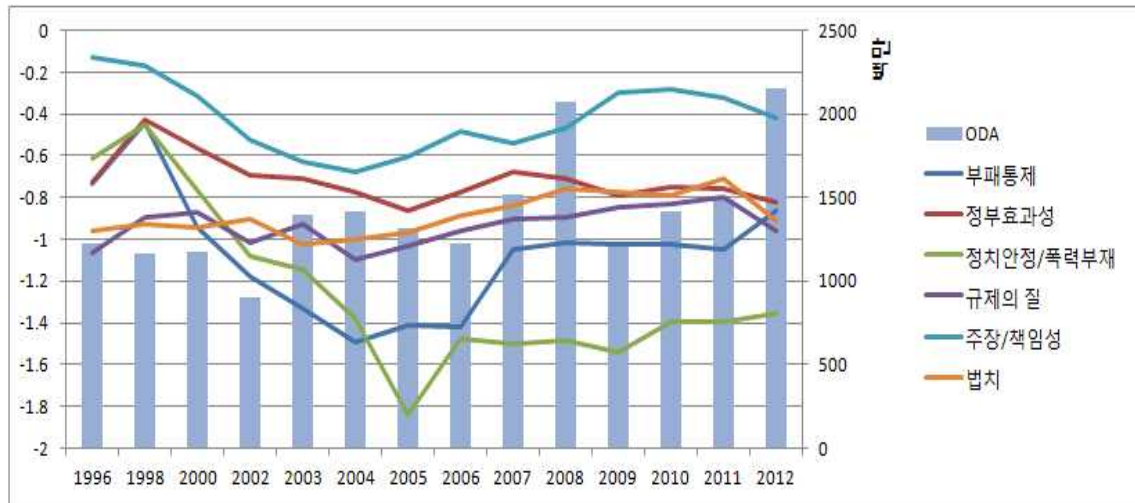
\*출처 <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)의 인도네시아 거버넌스 질 수치를 토대로 저자 작성

<표 5> 방글라데시의 ODA와 거버넌스의 질



\*출처 <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)의 방글라데시 거버넌스 질 수치를 토대로 저자 작성

<표 6> 스리랑카의 ODA와 거버넌스의 질



\*출처 <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)의 스리랑카 거버넌스 질 수치를 토대로 저자 작성

위 그래프에서 확인할 수 있듯이 대부분의 수원국들은 1996년부터 2012년까지 꾸준한 원조액의 증가에도 불구하고 거버넌스의 질에 있어서는 뚜렷한 개선의 효과를 발견하기 어렵다.

6개 국가 모두 대부분의 지표에서 음의 수치를 보여주고 있다. 2012년 기준으로 베트남(0.2512)의 경우에는 정치안정/폭력부재에서 인도네시아는 주장/책임성(0.0245)에서

몽골리아는 정치안정(0.4490)과 주장/책임성(0.0195)에서 필리핀은 정부효과성(0.0776)에서 양의 수치를 보이지만 그마저도 1 미만의 수치를 보여주고 있다. 또한 대부분의 국가에서 정치안정/폭력부재를 제외한 다른 지표들은 원조의 양과는 상관없이 일정한 지속성을 보여주는 것을 확인할 수 있었다. 이는 원조를 받을수록 거버넌스 개선이 이루어질 것이라는 공여국들의 기대와는 다른 결과가 나타났을 뿐만 아니라 실제적인 원조 효과성의 측면에서 부정적이었다고 할 수 있다.

## 2. 거버넌스의 질과 부패와의 관계

상기하였듯이 원조로 인한 뚜렷한 거버넌스의 개선 효과를 확인할 수 없었다. 따라서 거버넌스의 개선이 이루어진다면 원조변용률이 줄어드는 것이라든가 두 번째 가설은 오히려 거버넌스의 개선이 이루어지지 않으면 원조변용의 기회를 높일 것이라든가 의미로 해석할 수 있다. 아래의 <표 7>은 사례 국가들의 거버넌스 지표들의 평균값과 각국의 원조변용성 추정치를 비교한 표이다.<sup>11)</sup> 모든 사례국가들이 거버넌스 질의 전체평균값에 있어서 0이하로 음의 수치를 보이고 있어서 거버넌스 수준이 열악함을 확인할 수 있다. 하지만 그 중에서 거버넌스 평균값이 가장 높은 스리랑카(-0.345)의 경우 원조변용성은 1.047로 상대적으로 높았다. 반면 원조변용증가율이 가장 낮은 인도네시아(-0.448)의 경우 거버넌스 평균값은 -0.639로 사례국가들 중 하위 그룹에 속하는 것을 확인할 수 있다. 따라서 거버넌스 질의 개선이 원조변용의 감소로 바로 이어지는 것은 아닐 수 있다. 그럼에도 불구하고 주장, 책임성과 같이 언론과 시민사회의 참여율을 보여주는 지표의 개선은 변용증가율과 밀접한 관련이 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어 원조변용률이 가장 높은 베트남의 경우 공산당 일당 독재체제로 정치안정측면에서 상대적으로 높은 점수(0.244)를 보인다. 또한 체제 공고화의 측면에서 사회적으로 만연한 부패척결에 대한 의지도 상대적으로 강하다. 이는 부패통제를 위한 제도적 노력으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 부패문제는 여전히 구조적이고 통제불가능하며 이는 정부가 언론과 시민사회를 강력하게 통제함으로써 원조사업에 연관된 공무원들의 비리 등을 투명하게 밝혀내지 못하는 악순환을 초래한다. 따라서 특정 분야의 거버넌스의 질이 개선됨으로써 원조변용성이 줄어드는 것은 아니며 특히 정부의 부패통제를 위한 노력이 시민사회 등의 참여 등으로 투명한 관리와 감시가 가능한 경우에만 실제적인 제도적 개선으로 이어지는 것을 알 수 있다.

11) 본 연구에서는 총 57개 수원국을 대상으로 원조변용성의 정도를 나타내는 통계를 통해 변용성을 식별할 수 있도록 한 Patterson, 2007. "Foreign Sector Aid Fungibility, Growth and Poverty Reduction." Journal of International Development, Vol.19, NO.8. p.1096의 원조변용성 추정치를 사용하였다. 이 연구에 의하면 원조가 본래 계획대로 전용없이 집행된 국가의 수가 11개국으로 본 연구의 사례국가 6개국 중에서는 인도네시아만 이에 해당했다. 또한 원조변용률이 1이상으로 높은 국가는 전체 57개 중 18개국으로 본 연구의 사례 국가 중에서는 베트남과 스리랑카가 이에 해당했다.

&lt;표 7&gt; 수원국 거버넌스의 질과 원조변용성

항목	거버넌스의 질 (1996년~2013년)							원조변용성 측정치
국가	부패통제	정부 효과성	정치안정 /폭력부 재	규제의 질	주장/ 책임성	법치	전체평균	변용증가 율
방글라데시	-1.070	-0.717	-1.244	-0.935	-0.419	-0.885	-0.878	0.976
인도네시아	-0.802	-0.347	-1.337	-0.371	-0.279	-0.699	-0.639	-0.448
몽골	-0.464	-0.442	0.682	-0.252	0.213	-0.186	-0.075	0.815
필리핀	-0.576	-0.037	-1.323	-0.047	0.040	-0.431	-0.396	0.287
스리랑카	-0.243	-0.217	-1.276	-0.077	-0.351	0.096	-0.345	1.047
베트남	-0.606	-0.318	0.244	-0.610	-1.413	-0.435	-0.523	1.136

\*출처: 거버넌스 지표: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014. 8. 12)

원조변용률: Patterson.(2007): 1096

### 3. 수원국의 부패와 원조변용성

부패인식지수는 해당국가의 공공부문이 얼마나 부패했는지에 대한 인식 수준에 대한 합성지수로서 설문조사와 부패측정을 함께 사용한다(TI, 2013). 부패지수의 범위는 1에서 10까지이며 10에 가까울수록 부패가 없는 국가이다.

수원국의 민주화정도를 측정하기 위해 본 연구에서는 이코노미스트의 민주화지수를 사용한다. 이는 EIU(Economist Intelligence Unit)가 2006년부터 2년 단위로 전 세계 167개국의 민주주의 현황을 조사 발표하는 지수로 2012년까지 4회 발표되었다. 민주주의 지수는 프리덤 하우스에서도 사용되는 “선거절차와 다원주의”, “시민의 권리”에 “정치 참여”와 “정치문화”, “정부의 작동”을 추가해서 5개 범주로 나눠 민주주의를 측정하고 있다. 각 범주의 자료를 바탕으로 “완전한 민주주의”와 “결합있는 민주주의”, “혼합체제”, “권위주의 체제”로 구분한다. 지수의 범위는 1에서 10까지로 1이상 4 미만은 권위주의 체제, 4이상 6미만은 혼합체제, 6이상 8미만은 결합있는 민주주의, 8이상 10까지는 완전한 민주주의로 본다.<sup>12)</sup>

12) 출처: 민주화지수(Democracy Index 2012, Economist Intelligence Unit)

[http://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](http://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034)

(검색일: 2014년 8월 8일)

부패인식지수(Corruption Perception Index 2013, Transparency International)

<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>(검색일: 2014년 8월 8일)

모든 국가들의 부패인식지수는 4점 이하로 수원국 모두에서 국민들의 부패인식은 상대적으로

<표 8>은 사례국가들의 부패인식지수와 민주화지수 및 원조변용증가율을 보여주고 있다.

그 중에서 부패인식과 민주화 측면에서 상위 그룹에 속하는 몽골(3.030/ 6.42)과 스리랑카(3.383/ 6.43)의 경우 원조변용증가율(0.815/ 1.047)은 상대적으로 높았다. 그러나 방글라데시와 같이 부패인식이 가장 낮고(1.923) 민주화(5.84)가 다소 이루어진 국가도 원조변용증가율(0.976)은 상대적으로 높았다. 반면 부패인식(2.670)과 민주화 정도(2.81)가 함께 낮은 베트남의 경우 가장 높은 원조변용률(1.136)을 보인다. 따라서 원조변용의 가능성은 수원국이 부패할 뿐만 아니라 민주화가 덜 진행된 국가일수록 높게 나타남을 알 수 있다.

<표 8> 수원국의 부패와 원조변용성

항목	부패인식 지수		민주화 지수	원조변용성 측정치
국가	측정연도	평균	평균	변용증가율
방글라데시	2001~2013	1.923	5.84	0.976
인도네시아	1995~2013	2.363	6.51	-0.448
몽골	2004~2013	3.030	6.42	0.815
필리핀	1995~2013	2.790	6.21	0.287
스리랑카	2002~2013	3.383	6.43	1.047
베트남	1997~2013	2.670	2.81	1.136

\*출처: [http://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](http://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034)(검색일: 2014년 8월 8일)

<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>(검색일: 2014년 8월 8일)

#### IV. 수원국 부패와 원조변용성: 베트남 사례

이 장에서는 한국의 가장 큰 원조 수원국인 베트남을 대상으로 원조의 변용성이 생길 수 있는 부패문화의 정치사회적 요인들을 살펴해보도록 하겠다.<sup>13)</sup>

The Economist에서 발표한 민주화지수 추이에서 볼 수 있듯이 베트남은 아직 아시

낮은 것으로 확인되었다. 민주화의 측면에서 베트남의 경우 2006년부터 2013년까지 4점 미만에서 변동하여 시장자유화를 시도하고 있지만 여전히 정치적으로 권위주의체제임을 확인할 수 있으며 다른 사례 국가들의 경우 약 5.5~6.5점 사이로 혼합체제임을 알 수 있다.

- 13) 수출입은행 EDCF 통계(2013)에 의하면 베트남에 대한 한국의 유상원조 비율은 전체 원조의 20%에 달한다. 한국 정부는 지난 1995년부터 2013년까지 EDCF 전체 승인액, 누계액 기준 약 10조3천억원 중 2조1천억원이 베트남에 지원했다. 이는 필리핀(9%), 방글라데시(7%), 인도네시아(6%) 등 다른 동남아 국가보다 2-3배 많은 액수다. 한해 베트남 원조는 약 3천억 정도이다.

아에서도 자유민주주의적 민주화가 제일 더디게 진행되고 있는 국가들 중 하나라고 할 수 있다. 베트남의 부패인식 지수는 아시아의 평균보다 낮게 나타나고 있는데 이는 사회주의 체제가 시장자유화를 시작하여 체제전환의 과도기에 있기 때문이라고 볼 수 있다.

베트남은 1990년 이래로 ODA와 FDI의 꾸준한 증가와 더불어 연평균 7%이상의 경제성장률을 보여주고 있다. 이 기간 동안 베트남이 받은 연평균 ODA는 18억 달러로 베트남 정부의 한 해 예산 320억 달러(2006년) 대비 약 5%에 이른다.

그러나 여러 국제사회 보고서들이 지적하듯이 베트남의 높은 경제성장률에도 불구하고 약한 거버넌스와 부패문제는 국가 발전의 큰 장애요인이다.<sup>14)</sup> 베트남은 여전히 공산당의 정치·경제·사회적 통제가 지속되고 있어서 강한 정부의 특성을 보이지만 시장자유화의 체제전환기에 있는 국가로서 부패의 가능성이 높다. 따라서 한국을 포함한 세계 원조 공여국들로부터 가장 많은 원조를 받는 국가군에 속하여 원조변용성이 나타날 수 있는 소지가 크다고 할 수 있다. 상기하였듯이 베트남의 거버넌스는 사회주의 1당 체제로 정치안정성과 폭력부재 지표에서 그나마 다소 긍정적이다. 그러나 그 외의 규제 질이나 부패통제 측면에서는 그렇다할 성과를 내지 못하고 있다. 특히 부패문제에 대한 시민사회의 참여와 언론의 비판은 사회구조적으로 찾기가 힘든 현실이다. Patterson(2007)은 베트남의 원조변용률이 1.136으로 상대적으로 높은 편임을 실증적으로 증명하기도 했다.<sup>15)</sup> 그렇다면 이렇게 꾸준히 증가하고 있는 원조수혜에도 불구하고 정부의 부패통제와 대중의 부패의식이 낮은 이유에 대해 베트남의 정치사회적 맥락에서 살펴보도록 하겠다.

## 1. 체제전환국가의 부패통제

베트남은 1986년 제6차 공산당대회에서 중앙계획경제를 시장경제체제로 전환하는 ‘도이모이(Doi Moi)’ 정책을 채택했다.<sup>16)</sup> 도이모이 정책으로 명명된 베트남의 개혁 개방 정책은 공산주의의 기본 골격은 유지하되 시장경제체제를 수용하고 대외에 경제를 개방하는 것이다. 이를 통해 국영기업의 경영 자율권을 확대했고 사기업의 인정하고 외자 도입법을 제정, 공업국가화를 선언했다.<sup>17)</sup>

공산당 지도부는 도이모이 시행 이후 공산당원들의 부정부패 척결을 범국민적인 운동으로 지속적으로 강조하고 있다. 시장경제가 도입되면서 공산당원들이 직·간접적으로 경제 활동에 관여를 하게 되고 이런 활동이 부정부패와 권력 남용의 원인이 되었으며

14) 2011 Coface Handbook of Country Risk: 206.

15) Pattersson, 2007: 1074-1098.

16) 주요내용은 시장경제체제 도입으로 국민경제와 투자구조를 개선하고, 소유제도를 다양화하며 경제관리 메커니즘을 개선하고 국가행정조직을 개선하며 대외경제관계를 다변화하는 것이다. 민지홍, 김철우 2012: 142-147.

17) 도이모이 정책 시행 후 베트남 경제는 1990~2010년 연평균 7% 이상 성장했다.



이는 공산당 체제를 부패시키고 오염시켰다. 이와 같이 베트남 경제체제의 변화는 부패 문제를 정치적인 문제로 부각시켰다. 부패에 연루된 공무원들의 권력 남용으로 공산당의 청렴성과 희생정신이 심한 타격을 입었기 때문이다. 이는 공산당의 정통성을 손상시키는 것으로 공산당에 대한 국민들의 지지를 하락시키고 더 나아가 당의 존립문제와도 관련되어 공산당 최고 지도부가 교체될 때마다 새로 선출된 지도부는 부패척결을 최우선 과제로 내세웠다.

1986년 이후 당의 지도자들은 부패방지와 권력남용을 첫 번째 목표로 설정하고 부패척결 운동을 주도하였다.<sup>18)</sup> 그러나 부패방지정책을 시행하면서 한계에 직면할 수밖에 없었다.<sup>19)</sup> 국가가 추진하는 부패척결운동은 교착상태에 빠졌고 부패가 청산되지 않는 한 공산당의 위상은 추락할 수밖에 없었다. 그 한계는 부패에 연루된 공무원이 너무 많고 공무원 본인뿐만 아니라 그들의 가족이나 친척까지도 부정부패에 연루되어 있다는 것이다. 심지어는 부정부패척결 운동을 가장 강력하게 주장하였던 당 지도부마저도 그의 가족이나 친구들의 부정부패 혐의를 보호하고 있다는 비난을 받고 있는 현실이었다.<sup>20)</sup> 이처럼 베트남에서 부정부패 문제는 심각한 수준에 도달하였기 때문에 공산당의 역할을 강조하기 시작하였다. 그래서 베트남 최고지도부가 교체될 때마다 부정부패의 척결을 최우선 과제로 내세우면서 이를 체제 강화의 구실로 이용하고 있는 것을 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 공산당 지도부의 철저한 권력통제가 가능했던 것은 베트남 사회가 역사적으로 유교적인 전통을 가지고 다수의 대외항쟁을 겪으면서 지도부의 강한 리더십에 대한 충성과 복종에 익숙하게 했다는 주장이 가능하다. 베트남의 전통적 유교사상에 따르면 황제와 백성, 혹은 지도자와 시민 간의 상호 본분과 도리를 명백히 함으로써 베트남의 지도자가 권위주의적이고 지시적인 리더십을 갖게 되었다고 한다. 또한 공산당 일당체제인 베트남에서 유일한 리더 집단인 베트남 공산당은 자신들의 주장에 반대하는 어떠한 다른 집단도 용납하지 않는다. 이로 인해 현재까지도 베트남 정부의 권력층이 가부장적, 카리스마적, 관료적 리더십을 펼칠 수 있다고 볼 수 있다(김현재 2013). 또한 공산당은 부패에 연루된 당원들에게 숙청이나 징계를 통해서 한층 더 강경

18) “서기장으로 취임한 응옌반린은 공산당원의 부패방지와 권력남용을 그의 첫 번째 목표로 설정하였다. 1987년 베트남 공산당 기관지인 「Nhan Dan」 지에 칼럼을 발표하고 부패척결 운동을 주도하였다. 그 이후 1990년까지 공산당 정풍운동을 주도하였다. 결국 그의 부패와의 투쟁은 1991년 6월 서기장직을 물러나면서 교착상태에 빠졌다. 1992년 6월에 개최된 베트남 공산당 중앙위원회 제3차 총회에서 공산당 재건의 필수과정으로 당 내부의 부패를 첫 번째 과제로 설정하였다. 이 때 수상이었던 개혁주의자 보반끼엣 수상은 부패척결과 밀수방지를 전국적인 운동으로 추진하였다. 그 뿐만 아니라 이듬해 그는 고위급 지도부로 구성된 부패방지 위원회를 설치하였다.” 이윤범, 2002: 168에서 재인용.

19) 2011년 CPI에 따르면 베트남은 2.9로 평균 이하이며 전 세계 182개 측정국가들 중 112위, 35개 아시아태평양 국가 중 21위였다. 또한 2004년에서 2010년 사이에 거버넌스 지표를 사이에는 차이가 거의 없으며 이는 통계학적으로 무의미한 개선이다(WB, 2010; 홍재환, 윤태범, 2013: 132-133).

20) Gabriel Kolko, “Vietnam: Anatomy of a Peace,” London and New York, p. 123



하게 대응해 오고 있다. 다시 말하면 부정부패가 심각하면 할수록 베트남 공산당은 부패척결을 선언하면서 당의지배력을 강화하고 있는 실정이다.

## 2. 언론자유와 책임성

베트남은 사회주의 단일체제로 모든 단체가 베트남 공산당의 지배 하에 놓여있다. 종교, 무역, 상업 분야에서의 일부 단체 등이 동시에 권위주의적이고 대중 동원적인 구조에서 각각 자신들의 역할을 담당하고 있다. 당 관료의 부정부패 행위에 대한 정풍운동을 실시하기 위해 일정한 정도의 비판이 허용되고 지식 및 정보의 제한적 유통이 허용되는 등 시민사회의 활동이 가능한 공간이 조성되기도 하였다. 당이 허용하는 일정한 제한된 틀 내에서 의사표현 및 집회의 자유가 허용된 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

그러나 당의 필요에 의해 허용된 단체들은 일정한 제도적 틀 내에서만 활동할 수 있었으며 당의 이념과 권위주의 정치체제를 위협할 가능성이 있는 정치 사회적 활동은 강하게 규제되어왔다. 하지만 명백히 정치적인 활동을 하는 단체들을 제외하고는 당국에 의해 대체적으로 묵인되었는데 이는 이런 단체들의 기능이 오히려 국가에 도움이 된다고 생각했기 때문이다. 예를 들어 경제 단체들은 경제활동을 추진하는데 주도적인 역할을 해주었다. 그러나 베트남 공산당의 기본 정책은 자신들의 원칙에 맞는 단체만을 허용하고 시민사회의 등장을 최대한 저지하려고 했다.

이와 같은 구조적 틀 내에서 베트남 금융협회(Vietnam Banker's Association)와 같은 경제단체들을 중심으로 그 역할과 기능이 새롭게 확장되었다. 도이모이를 채택한 이후 기존의 전통적 단체들의 성격이 일부 변화하게 된 것이다. 베트남은 사회주의 체제였기 때문에 1986년 이전에는 시민사회가 성장하거나 활동한 경험이 거의 없고 시민사회가 존재했다고 해도 국가에 종속된 시민사회만이 존재할 수 있었다. 베트남의 시장개혁은 합법적인 사유부문을 생성시켰을 뿐만 아니라 지역 수준에서 단체와 조직적인 활동의 재활성화를 유발하였고 지역주도로 생긴 단체나 연합체의 출현을 가져왔다. 동시에 새로운 단체들이 생겨나기 시작했다.<sup>21)</sup> 80년대 후반 구소련의 붕괴와 동유럽 국가들의 독립 및 90년대 이후 세계화의 영향은 베트남 정부로 하여금 체제유지를 위한 정치

21) “1990년대 중반 전국적으로 활동하고 있는 124개의 대중조직이 만들어졌는데 이 중에서 41개는 친선단체들이었다. 그리고 300개의 연합체가 도시와 지방에서 활동하는데 이는 공식적으로 모두 등록을 마쳤다. 특히 1980년대 말 동구권 및 소련의 붕괴 이후 베트남은 정치사회 분야의 제한적 다원주의가 사회주의 체제 유지에 미칠 위험 요인을 인식하여 정치 사회적 통제를 다시 강화하는 경향이 있었다. 1993년에 국내 안보의식이 첨예하게 다루어졌는데 이는 공산당이 가장 위협적인 존재로 인식하고 있는 외국으로부터 문화적인 유입, 새로운 경제적인 관심을 포함한 일련의 문제들 때문이었다. 그러나 기본적으로 단체들의 조직적인 활동과 다양성의 추구는 허용되었다.” 이윤범, 2002, pp.168-172.에서 재인용, 베트남에서 도이 모이 정책 시행 이후 체제변화에 관한 상세 내용은 이윤범, 2002, “베트남의 정치경제체제 변화” 국민대학교 대학원 박사학위 논문을 참조

사회적 통제의 필요성을 다시금 일깨우는 계기로 작용했다. 베트남의 시민사회는 아직 맹아적 수준의 초기단계에 있기 때문에 베트남 공산당과 당국은 이 단체들에게 현존하는 제도 하에서 활동하도록 통제를 시도해왔다. 그러나 대부분의 경우에 현재 운용되고 있는 제도는 시장 경제의 필요한 시민단체의 활동을 충족시켜 주지 못한다. 그만큼 제도가 현실을 따라가지 못한다는 것이다. 베트남은 새로운 법령을 발표하거나 이 단체들의 활동을 합법화시키기 위해 입법제정을 통하여 이에 상응한 조치를 취해왔다. 예를 들어 합작회사들의 외국인 소유자들이 계약조건을 이행하지 않거나 파업을 조장한다면 베트남 당국은 노동쟁의를 합법화하는 새로운 노동법을 통과시킴으로 대처해나갔다(이윤범 2002).

따라서 베트남에서 시민사회의 출현은 이와 같이 임시적인 필요에 의한 단체들의 합법화로 가능하였다. 그러나 베트남에서 각 단체들은 공적인 영역과 사적 영역에서 명백히 구분이 되지 못하였고 독립된 기관으로서의 압력단체나 이익단체로도 간주되지 않는다. 이런 단체들은 공산당의 필요에 의해 허용된 단체들이기 때문에 제한적인 활동만이 가능하며 이들의 활동이 국가체제를 약화시키거나 강한 중앙권력에 도전할 수준은 되지 못한다.

### 3. 부패의 유형

베트남은 사회주의에 기반을 둔 시장경제를 지향하고 있지만 실제로 이를 뒷받침할 법적, 제도적 기반 정립이 미흡하다. 법적 시스템과 정책메커니즘이 일관성있게 연결되지 못하기 때문에 부패로 인해 정부의 효율성이 저하되는 문제점이 있다. 베트남에서 공공행정부문의 개혁은 제도개혁, 행정기구의 재편, 공무원의 자질제고, 재정부문 개혁 등 4가지 분야에서 추진되어 왔다. 그러나 정부와 공기업의 구조와 기능, 부처별 행정소관 업무의 중복, 부처 간 협조가 원활히 이루어지지 못해 효율성이 저하되고 있다. 또한 정부를 포함한 공공부문 종사자의 능력이 미흡하기 때문에 계획의 수립과 예측, 분석 등이 제대로 이루어지지 않고 이는 공공부문의 행정개혁을 더디게 하는 요인으로 작용하고 있다. 그 결과 관료주의적 행정과 부채가 줄어들지 않고 있으며 공공부문의 거버넌스 개선이 중요한 과제로 대두되고 있다.

행정, 치안, 교육, 사법부 등 다분야에 걸쳐 사소한 관료주의적 부패가 퍼져있는 베트남에서는 특히 족벌주의와 정실인사가 심각한 문제로 인식되고 있다(Global Integrity Report 2011). 치안, 법제 등 행정 전반에 걸친 계약들이 주로 공산당과의 인맥을 통해 성사된다. 경찰을 포함한 공무원들도 그들의 공권력을 남용하여 가족과의 계약을 성사시키는 것으로 알려져 있다. 특히 베트남 국민들은 공공 서비스 접근에 있어 부패 경험은 매우 높은 편이며, TI의 2010년 조사에 의하면 세계 부패 지수 응답자의 40%가 지난 1년 동안 뇌물을 준 경험이 있다고 한다(TI 2010). 또한 베트남 도시인구의 88%가 공무원이 부패했다고 인식했다. 특히 행정 분야에 있어 직무가 중복되고 리더십이 명확

히 구분되지 않으며 우선순위 설정에 있어 미흡함을 보이는 등 제도적 기술적 역량이 부족하여 공공재의 비효율적 사용을 초래한다(홍재환, 윤태범 2013: 134-135). 특히 공공조달의 비중이 높은 베트남 사회에서 공공조달 부문이 부패가 가장 취약한 것으로 조사되고 있으며<sup>22)</sup> 그 중 경쟁입찰 비중은 해마다 큰 폭으로 감소하고 있다.

이와 같은 행정부문의 부패가 베트남에서 ODA 관리의 부패로 연결되는데, ODA 관리를 위해 베트남에서는 지방정부나 자치기관과 같은 ODA 프로젝트의 소유주들이 PMU(Project Management Unit)라 불리는 프로젝트 관리 조직에 실행을 의뢰한다. 책임자의 감독 하에 PMU는 장비구입이나 자원투입과 같은 기술 상담과 건설에 대한 입찰을 요청하는 절차를 갖는다. PMU 시스템은 ODA 프로젝트의 실행 관리를 위해 1993년부터 채택되었고 2008년 기준으로 700개의 PMU가 운영 중에 있다. 이러한 시스템 하에서 프로젝트 소유자들은 PMU에 자금 운영, 기술 상담과 건설에 대한 입찰, 전체 실행 과정의 운영 등을 포함한 프로젝트를 위탁한다. 원칙적으로 PMU는 정부 부처 혹은 지방기관인 소유자 조직에 의해 감시되는데 PMU의 관리자와 감독들은 주로 행정관료들 중에서 임명된다. 이러한 체제가 PMU와 프로젝트 소유주 간의 관계를 필요 이상으로 가깝게 할 수 있고 이러한 부패의 고리는 원조금의 변용을 초래할 수 있다.

## V. 결론

지금까지 본 연구를 통해 한국의 주요 수원국들인 베트남, 필리핀, 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카와 몽골리아를 대상으로 ODA와 거버넌스의 질 개선, 거버넌스의 개선과 원조변용성의 감소 및 부패와 원조변용성과의 관계에 관해 분석해보았다. 이를 위해 우선 사례국가들을 대상으로 총 원조금의 추이와 세계은행이 발표하는 거버넌스의 지표들(부패통제, 정부효과성, 정치안정/폭력부재, 규제품질, 주장/책임성, 법치)과의 변화 추이를 살펴보았다. 이를 통해 수원국들은 원조액의 증가에도 불구하고 거버넌스의 질에 있어서는 뚜렷한 개선 효과를 확인할 수 없었다.

수원국의 거버넌스 질과 원조변용성과의 관계 측면에서는 특정 분야의 거버넌스 개선이 원조변용의 감소로 이어지는 것은 아니지만 시민참여, 언론자유와 정부의 책임성이 낮을수록 변용의 가능성은 높아질 수 있다는 것을 알 수 있었다.

수원국의 부패와 원조변용성과의 관계에 있어서 사회적으로 부패인식의 수준이 낮고 민주화 또한 더디게 나타나는 베트남의 경우에 원조변용의 가능성이 가장 큰 것으로 확인되었다.

마지막으로 한국의 유상원조를 가장 많이 수혜 받고 있는 수원국<베트남>의 사례를

22) 2009년 기준으로 베트남 GDP의 22%에 해당하는 약 204.7억 달러 정도 공공조달 총액이다. 그중 2008년 총 계약의 72% 이상이 경쟁입찰이었던 반면 2009년 53%로 감소했다고 한다(홍재환, 윤태범 2013: 136).

통해 어떤 측면에서 원조변용의 가능성이 있는 지를 살펴보았다. 베트남은 유교적 전통과 대외항쟁의 역사를 통해 최고 권력자와 정치 지도부에 대한 시민들의 강한 충성과 복종심이 내재화된 사회이다. 또한 공산당 일당독재로 시민사회와 언론의 자유가 강하게 규제받고 있으며 이로 인해 구조화된 정부관료들의 부패통제가 현실적으로 어렵다. 당의 필요에 의해 임시적으로 허용된 시민단체들은 정부와 공공기관에 대한 효율적 감시가 불가능하며 이는 원조 관련 집행기관에도 적용되는 문제이다.

본 논문은 그동안 원조효과성에 관한 연구들이 대부분 경제성장이라는 양적 측면에 초점을 맞추어 진행되어온 것과는 달리 개별 수원국의 정치 사회구조적인 맥락에서 거버넌스의 질 개선과 부패 및 원조변용성의 가능성을 분석하고자했다는 데 차별성이 있다고 볼 수 있다. 이를 통해 공여국의 원조집중이 수원국 거버넌스의 질적 개선을 단기간에 이루기에는 미흡한 측면이 있었다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 수원국의 원조 필요성에 대한 이해의 부족과 개별 국가가 내포하고 있는 구조적 부패의 원인과 실태를 정확히 파악하지 못하고 공여국의 전략적 이해가 우선이었던 정책방향에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고주현, 김효정. (2014). 정부행위자의 정책의지와 시민사회합의를 통한 ODA 정책모형. 「한국정책학회보」, 23(3).
- 김태균. (2013). 개발 원조의 변용성과 원조조건의 정치경제학. 「경제와 사회」, 99: 122-152.
- 김현재. (2013). 베트남 리더의 배경과 특징에 대한 고찰: 당서기장, 국가주석, 정부수상을 중심으로. 「한국부패학회보」, 18(2): 23-50.
- 박영수. (2003). 제3세계에서의 부패에 관한 연구. 「한국경제통상학회」, 22(1).
- 박복영. (2010). 한국과 아프리카의 부패 비교와 시사점. 「한국경제학회 한국경제포럼」, 3(2).
- 이운범. (2002). 「베트남의 정치경제체제 변화: 도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로」. 박사학위 논문, 국민대학교 대학원.
- 조은경, 이정주. (2006). 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4): 491-509.
- 주동주. (2009). 유무상원조체계의 이원화 문제. 국제개발협력학회 OECD/DAC 가입과 우리대외원조의 개선방안 세미나 발표자료(2009. 4. 6.).
- 홍재환, 윤태범. (2013). ODA 반부패시스템 구축: 수원국의 부패실태 분석. 한국행정연구원.
- Boone, Peter. (1996). Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review*. 40(2): 289-329.
- Bsau, Susanto and David D. Li. (1998). Corruption in Transition. The William Davidson Institute Working Paper. 161.
- Burnside, D. and D. Dollar. (2000). Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review*. 90(4): 847-868.
- Burnside, Craig and Dollar, David. (1997). Aid, Policies and Growth. Policy Research Working Paper 1777. World bank Development Research Group.
- Cashel-Cordo, Peter and Craig, Steven. (1990). The Public Sector Impact of International Resource Transfers. *Journal of Development Economics*. 32.
- Chenery, H. B. and A. Strout. (1966). Foreign Assistance and Economic Development. *American Economic Review*. 56(September): 679-733.
- Collier, Paul & David Dollar. (1999). Aid, Allocation and Poverty Reduction. Policy Research Working Paper Series. no.2041.

- Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills: Sage.
- Hudson, John & Paul Mosley. (2001). Aid policies and growth : in search of the Holy Grail. *Journal of International Development*. 13(7): 1023-1038.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*. World bank Policy Research Working Paper: 4978.
- Kolko Gabriel. (1997). *Vietnam: Anatomy of a Peace*. London and New York: Routledge.
- Krastev, Ivan. ( ). *A Moral Economy of Anti Corruption Sentiments in Transition*. Centre for Liberal Strategies. Sofia:
- Leff, N.H. (1964). Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*. 8(3).
- Lensink, Robert & Oliver Morrissey. (1999). Uncertainty of Aid Inflows and the Aid Growth Relationship. *CREDIT Research Papers*. 99(3).
- McGillivray, Mark and Morrissey, Oliver. (2000). Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?. *Journal of International Development*. 12(3).
- Mosley, Paul, John Hudson and Sara Horrell. (1987). Aid, The Public Sector and The Market in Less Developed Countries. *The Economic Journal*. 97(387):616-641.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. 61(2).
- Pack, Howard and Pack, Janet Rothenberg. (1999). Is Foreign Aid Fungible? The case of Indonesia. *Economic Journal*, 100(399).
- Pattersson, Jan. 2007. Foreign Sector Aid Fungibility, Growth and Poverty Reduction. *Journal of International Development* 19(8): 1074-1098.
- Shleifer, Andre and Robert Vishny. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 118.
- Triesman, D. (1999). Decentralization and Corruption: Why are Federal States Perceived to be More Corrupt. Paper prepared for the presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, University of California, Los Angeles, 1999, August.
- World Bank. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press.

인터넷 사이트

<http://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-vietnam>  
(검색일 2014년 8월 10일)

<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>(검색일 2014년 8월 12일)

[https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034)(검색일:2014년 8월 8일)

<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>(검색일: 2014년 8월 8일)

<http://www.right2info.org/resources/publications/publications/global-integrity-report-2011>(Global Integrity Report, 검색일: 2014년 8월 10일)

<http://www.transparency.org/cpi2010>(Transparency Index, 검색일: 2014년 8월 10일)

투고일자 : 2014. 08. 28

수정일자 : 2014. 09. 25

게재일자 : 2014. 09. 29

## 국문초록

## 한국 ODA와 수원국 거버넌스: 수원국 부패에 따른 원조 변용성을 중심으로

고주현(연세대)

본 연구는 한국의 주요 ODA 수원국들인 베트남, 필리핀, 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카와 몽골리아를 대상으로 ODA와 거버넌스의 질 개선, 거버넌스의 개선과 원조 변용성의 감소 및 부패와 원조변용성과의 관계를 규명하고 있다. 이를 위해 사례국가들을 대상으로 총 원조금의 추이와 세계은행이 발표하는 거버넌스의 지표들(부패통제, 정부효과성, 정치안정/폭력부재, 규제품질, 주장/책임성, 법치)과의 변화 추이를 살펴보았으며 수원국들은 원조액의 증가에도 불구하고 거버넌스의 질에 있어서는 뚜렷한 개선 효과를 보이지 않았음을 확인하였다. 수원국의 거버넌스 질과 원조변용성과의 관계 측면에서는 특정 분야의 거버넌스 개선이 원조변용의 감소로 이어지는 것은 아니지만 시민참여, 언론자유와 정부의 책임성이 낮을수록 변용의 가능성은 높아질 수 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 수원국의 부패와 원조변용성과의 관계에 있어서 사회적으로 부패인식의 수준이 낮고 민주화 또한 더디게 나타나는 베트남의 경우에 원조변용의 가능성이 가장 큰 것으로 확인되었다.

마지막으로 한국정부로부터 가장 많은 원조 수혜를 받고 있는 베트남의 사례를 통해 어떤 측면에서 원조변용의 가능성이 있는 지를 살펴보았다.

본 논문은 그동안 원조효과성에 관한 연구들이 대부분 경제성장이라는 양적 측면에 초점을 맞추어 진행되어온 것과는 달리 개별 수원국의 정치 사회구조적인 맥락에서 거버넌스의 질 개선과 부패 및 원조변용성의 가능성을 분석하고자했다는 데 그 차별성이 있다. 이를 통해 공여국의 원조집중이 수원국 거버넌스의 질적 개선을 단기간에 이루기에는 미흡한 측면이 있었다는 것을 알 수 있었다. 이는 수원국의 원조 필요성에 대한 이해의 부족과 개별 국가가 내포하고 있는 구조적 부패의 원인과 실태를 정확히 파악하지 못하고 공여국의 전략적 이해가 우선이었던 정책방향에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

주제어: 국제개발협력, 개발원조금, ODA 거버넌스, 부패, ODA 변용성