

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2012년 제 1 호

## 한국의 개발협력

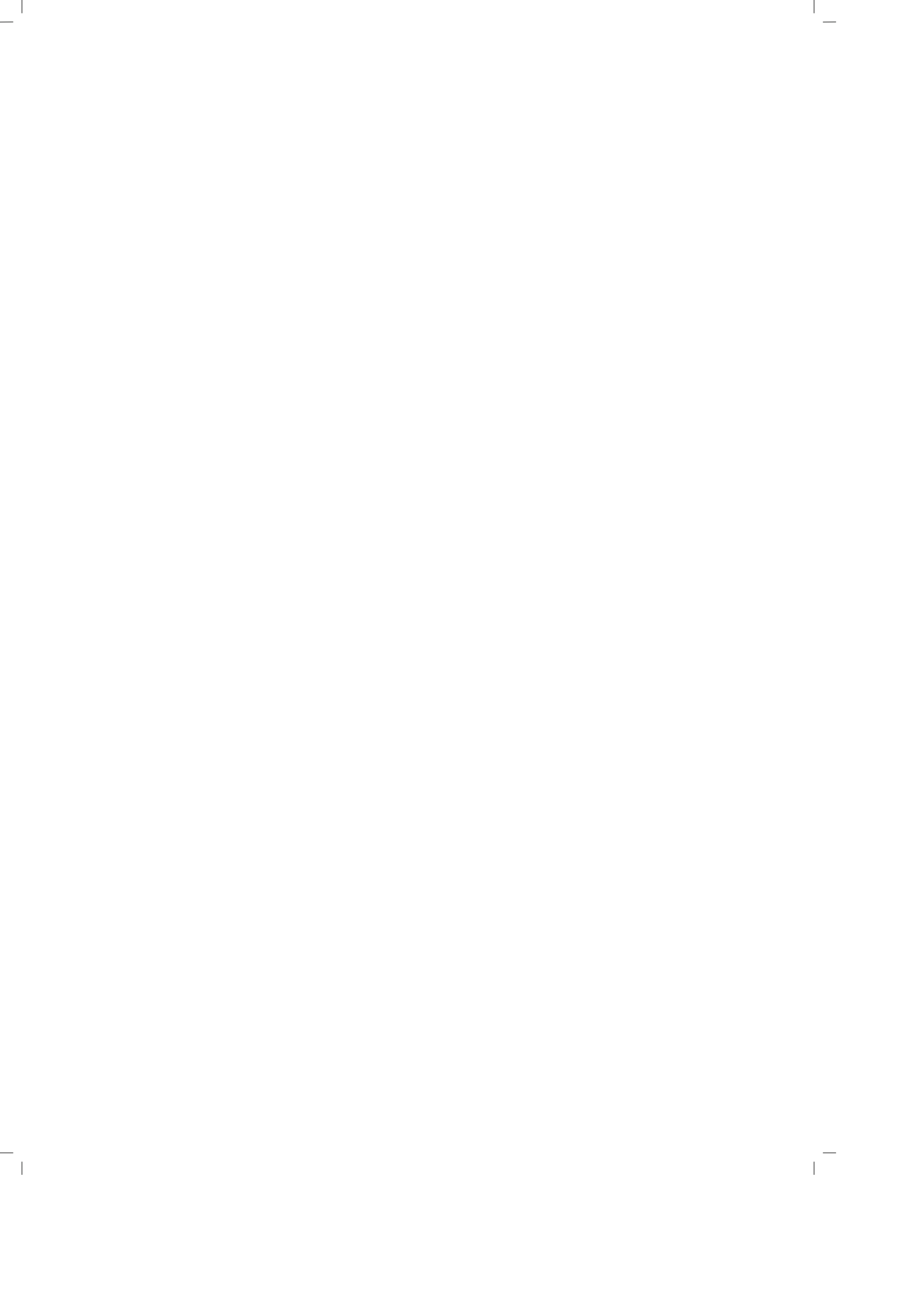
---

발행 : 2012년 5월  
발행인 : 김 용 환  
발행처 : 한국수출입은행  
편집인 : 장 영 훈  
주소 : (150-996) 서울시 영등포구 여의도동 16-1  
전화 : 02-3779-6114 (대표)  
팩스 : 02-784-1030 (대표)  
홈페이지 : [www.edcfkorea.go.kr](http://www.edcfkorea.go.kr)

---

본 발간물에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해로서 한국수출입은행의 공식적인 입장을 대표하는 것이 아님을 밝힙니다.

---



# 목 차

## I. 한국의 개발협력

1. 한국의 원조는 선진화되고 있는가? ..... 3  
(이계우, KDI 국제정책대학원 교수/박태준, 한국산업기술평가관리원 전문위원)
2. 자원부유 개도국의 발전 조건과 한국 개발경험공유에 대한 시사점 ..... 33  
(김계환, 한국산업연구원 선임연구원)

## II. 개발협력 포커스

1. ODA가 개도국의 경제성장에 기여하는가? ..... 49  
(김태황, 명지대학교 국제통상학과 교수)
2. ODA의 공여국 경제 기여효과 분석: 한국 사례 ..... 65  
(이재우, 한국수출입은행 산업투자조사실)

## III. 개발협력 분석자료

1. 촉진적 원조(catalytic aid) 개념 및 시사점 ..... 83  
(안미보, 한국수출입은행 무역금융부)
2. 개발을 위한 민간 참여와 ODA의 역할 ..... 105  
(박예지, 한국수출입은행 경험기획실)

#### IV. 개발협력 이슈

1. 녹색기후기금 논의 동향과 주요 쟁점 ..... 123  
(정지원, 대외경제정책연구원 선임연구원)
2. Climate Finance and ODA ..... 135  
(Joon-ho Maeng, EDCF Planning Department, Korea Eximbank)

#### V. 개발협력대상국 분석

1. 캄보디아 국별 평가리포트 ..... 153  
(이순재, 한국수출입은행 해외경제연구소)
2. 시에라리온 국별 평가리포트 ..... 167  
(유나영, 한국수출입은행 해외경제연구소)



# I. 한국의 개발협력

## 1. 한국의 원조는 선진화되고 있는가?

(이계우 KDI 국제정책대학원 교수)  
(박태준 한국산업기술평가관리원 전문위원)

## 2. 자원부유 개도국의 발전 조건과 한국 개발경험공유에 대한 시사점

(김계환 한국산업연구원 선임연구원)





## 한국의 원조는 선진화되고 있는가?

이 계 우

KDI 국제정책대학원 교수

박 태 준

한국산업기술평가관리원 전문위원

### I. 서론

세계개발원조 4차 총회를 개최한 2011년에 이어서, 2012년은 한국의 공적개발 원조 제공에 특별한 의미가 있는 해이다. 한국은 2010년부터 세계개발원조의 정책을 협의하고 조정하는 DAC (Development Assistance Committee: 개발원조위원회)의 회원으로 활동하여 왔는데 2012년에는 처음으로 DAC회원국의 동료평가(peer review)를 받는 해이기 때문이다. DAC는 30개의 OECD 회원국들 중에서도 22개의 회원국과 EU로 구성되어있었는데, 2010년에 한국이 24번째 회원이 되었다.

DAC의 회원국은 매 2-3년 마다 다른 회원국의 대표로 구성된 동료평가반(peer review team)에 의해서 자국의 원조정책과 실행에 관하여 평가를 받게 되어있고, 그 결과는 투명하게 전 세계에 공개된다. 평가결과는 구속력이 없지만, 모든 국가는 회원가입 시에 평가반의 권고사항을 정책과 실행에 최대한 반영하도록 노력한다는 서약을 했다. 따라서 한국도 2012년 동료평가반의 권고사항을 준수하도록 노력해야 할 것이다.

한국이 받는 2012년의 동료평가의 핵심은 한국이 DAC의 회원이 된 후 원조정책과 실행에서 과거에 비하여 얼마나 개선되었는지를 검토하고, 앞으로 어떠한 개선점이 필요한지를 다시 권고하는 것이다. 이러한 평가의 기초는 2008년에 OECD/DAC가 발간한 한국의 개발원조(official development assistance: ODA)에 관한 특별보고서가 될 것이다(OECD 2008). 한국은 DAC의 회원으로 가입하기 위하여,

이미 2008년에 회원국의 동료평가반에 해당하는 특별평가반(special review team)에 의하여 한국의 공적개발원조 정책과 실행에 관하여 평가를 받았고, 그 보고서는 전 세계에 공개되었다. 이미 3년이 경과하였기 때문에 정책과 실행에 변화를 보일 시간적 여유가 있었다고 판단할 것이다.

따라서 본 논문은 한국정부가 2008년에 DAC에 가입하기로 결정한 후 과연 한국의 공적개발원조 정책과 실적이 DAC가 권고한 방향으로 선진화를 보이고 있는가를 점검하려고 한다. 2008년 OECD/DAC가 마련한 한국의 공적개발원조에 관한 특별보고서는 여러 사항에서 문제점을 지적하고 개선을 권고하였지만, 그 중에서도 가장 강조된 두 가지가 있다. 하나는 한국의 공적개발원조가 일원화된 규범과 전략적 지침 없이 유·무상원조로 나뉘어 각각 다른 기관이 수행하고 있고, 무상원조는 다시 40개에 가까운 여러 정부부처와 공공기관 및 지방자치단체에 의하여 통일된 전략 없이 소규모로 수행되는 파편화 현상(fragmentation) 때문에 원조의 효율성이 떨어진다는 것이다. 다른 하나는 원조자원의 지역별-국가별, 소득수준별, 부문별 배분에서 DAC의 권고와 상치되고 빈곤감소라는 범세계적인 원조목표에 반하는 비합리적인 원조배분 실적을 보여주고 있다는 것이다.

본 논문은 이러한 비판에 대하여 한국의 공적개발원조가 어떻게 대처해 왔는가를 검토하는데 초점을 두고, 앞으로의 정책결정과 수행에 기여하고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저, 이론상으로 어떠한 원조의 배분이 가장 공적개발원조의 목적에 적합한 것인지를 간단히 검토한다. 둘째, 한국의 공적개발원조와 비교하기 위하여, DAC 회원국들의 지역별, 국가별, 소득수준별, 부문별 배분 정책과 실적 현황을 점검하고, 최적합 원조배분이론과 비교한다. 셋째, 한국의 공적개발원조가 최근에 어떻게 배분되어 왔고, 그 배분 정책과 실적에서 어떤 변화를 보이고 있는지를 분석한다. 특히 기획재정부의 지도감독하에 한국수출입은행이 수행하는 유상원조(EDCF)와 외교통상부의 지도감독하에 한국국제협력단(KOICA)이 수행하는 무상원조를 비교하여 분석한다. 끝으로, 분석 결과를 요약하고, 앞으로의 정책결정과 수행에 참고 될 권고사항을 기술한다.

## II. 원조배분이론과 DAC 회원국의 원조배분 현황

### 1. 최적합 원조배분이론

원조를 어떻게 배분하는 것이 가장 이상적이며 효과적인가 하는 문제는 원조의 목적을 어떻게 정의하는가에 달려있다. 원조의 효과성이란 것은 결국 원조의 목적을 얼마나 달성했는가 하는 정도를 나타내기 때문이다.

제2차 세계대전 이후에 시작된 공적개발원조의 목적은 시대의 흐름에 따라서 변화되어왔다(이계우, 2011). 그러나 2000년대에 들어와서 세계 각국의 정상들이 모여서 합의한 새천년 개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)가 공표된 이후에는 원조의 목적이 개도국의 빈곤감소에 있다는 점에 거의 이견이 없다. 물론 빈곤감소를 어떻게 달성할 것인가에 관하여는 의견이 분분하다. 그러나 빈곤감소를 빈곤계층에 대한 직접적인 지원방법만으로써는 부와 소득의 불균형을 해소하는데 효과적일 수 없고, 경제전체의 성장을 통하여 고용과 분배를 개선해 나가는 방법을 동시에 추구해야 한다는데 대체로 의견의 일치를 보고 있다.

그러면 개도국의 빈곤감소라는 목적을 달성하기 위하여 먼저 어떻게 원조를 효과적으로 제공하여야 하는가 하는 원조배분정책의 문제는, 배분된 원조를 어떻게 효과적으로 활용할 것인가의 문제보다 먼저 해결해야 할 우선과제이다. 2005년의 원조효과에 관한 파리선언(OECD, 2005)이나 2011년에 부산에서 개최된 제 4차 세계개발원조 총회의 결과문서(OECD, 2011)가 원조배분의 문제를 무게 있게 다루지 않은 것은 아쉬운 일이다.

학문적으로는 Collier and Dollar(2002)가 효과적인 원조배분이론(optimal aid allocation model)을 가장 체계적으로 수립하였다고 할 수 있다. 이들은 원조의 목적이 개도국의 빈곤감소에 있다면, 원조가 실제로 개도국에서 빈곤감소의 효과를 보이고 있는가 하는 실증적인 문제의 답을 구하는데 도전하였다. 이 문제에 관하여 세계은행(1998)의 연구와 Burnside and Dollar(2000)의 연구는 경험적이고 실증적인 개도국의 자료를 이용하여 처음으로 체계적으로 분석하였다. 그 결과로 모든 원조가 경제성장을 통한 빈곤감소에 효과적인 것이 아니라 오직 수원국의 개발정책과 제도가 건전할 때에만 원조가 경제성장을 촉진하였다는 것을 발견하였다. 원조

가 1% 증가하면 경제성장은 0.5% 증가한다고 하였다. 또한 수원국의 빈곤률이 높으면 높을수록 빈곤감소의 효과도 클 것이라는 실증적이고 논리적인 결론을 얻었다(Dollar and Kraay, 2001).

Collier and Dollar(2002)는 원조의 효과에 관한 이러한 기존의 실증적 연구를 바탕으로 하여 최적합 원조배분이론을 수립하였다. 원조의 목적이 개도국의 빈곤감소를 극대화하는데 있다면, 이러한 목적을 극대화 할 수 있는 방법이 무엇인가를 통계를 이용하여 이론적으로 최적합 원조배분이론을 제안한 것이다. 이 이론에 따르면 원조가 빈곤감소라는 목적을 가장 효과적으로 달성하기 위하여서는 원조는 다음과 같이 배분되어야 한다. 첫째, 원조는 빈곤률이 높고 따라서 소득수준이 낮은 개도국에 우선적으로 배분되어야 한다. 둘째, 빈곤인구가 상대적으로 많은 국가, 즉 인구규모가 큰 국가에 원조가 더 많이 배분되어야 한다. 셋째, 원조를 효과적으로 활용할 수 있는 건전한 개발정책과 제도가 수립되어 있는 국가에 원조가 더 많이 배분되어야 한다. 여기에서 말하는 개발정책과 제도는 단순히 시장경제정책과 제도뿐만 아니라 정치적 정책과 제도 즉 시민권과 정치참여권의 신장을 포함한다(Collier and Dollar, 2004, Neumayer, 2003). 넷째, 원조는 빈곤감소의 경제성장 탄력성이 높은 개도국에 더 많이 배분되어야 한다. 즉 경제 전체의 성장이 빈곤감소에 많은 영향을 미치는 개도국에 원조가 더 많이 배분되어야 한다. 이 탄력성은 소득분배의 균형수준과 빈곤률이 높을수록 크다.

Collier and Dollar(2002)는 이러한 최적합 원조배분이론을 이용하여 당시의 실제 원조배분자료를 분석한 결과, DAC 회원국의 원조배분실적은 최적합 원조배분이론과 상당히 큰 격차를 가지고 있다는 것을 발견하였다. 즉 당시에 원조를 받는 개도국에서는 매년 90만 명의 빈곤인구가 빈곤수준을 벗어나고 있었는데, 최적합 원조배분이론에 따라서 원조를 배분한다면 이의 두 배가 되는 약 180만 명의 인구가 빈곤에서 탈출할 수 있다는 것을 발견하였다.

## 2. DAC 회원국의 원조배분 현황

물론 Collier and Dollar(2002)의 최적합 원조배분이론이 수립되기 이전에도, 현실 세계의 원조배분 정책과 실적에 관한 연구가 많이 있었다. 그러나 이들의 연구는

이론적 배경이 빈약하였다. 단순히 원조가 경제사회의 발전이라는 수원국의 필요(recipient-country needs)를 적극적으로 고려하며, 원조는 효과적이라고 추정하고 현실세계의 관행을 분석하는데 주력하였다. 따라서 원조공여국이 수원국의 소득 수준이나 인력개발의 필요 및 인구규모나 정치적 경제적 제도 등을 기준으로 배분하고 있는지를 규명하는데 중점을 두었다. 그 결과 DAC 회원국의 양자원조보다는 국제기구가 제공하는 다자원조가 더 수원국의 필요를 충족시키는 원조배분을 하고 있다는 것을 발견하였다(Maizels and Nissanke 1984).

또 사용하는 분석의 모델에 따라서 결과는 상이하게 도출되었다. 이러한 상반된 연구결과의 가장 대표적인 것이 Trumbull and Wall(1994), Wall(1995), Bandyopadhyay and Wall(2007) 연구이다. DAC회원국이 수원국의 니즈를 부분적으로 고려한다는 논문이 있는가 하면 그렇지 않다는 것을 밝힌 논문도 있었으며, 적극적으로 수원국의 니즈를 고려한다는 연구도 있었다.

이러한 상반된 연구결과의 가장 큰 원인은 분석의 모델이 수원국의 필요만 고려하고 공여국의 이익(donor-country interests)을 고려하지 않았기 때문에 추정된 변수의 계수가 편파성을 가지고 있고 신뢰성이 약한 것이다. 실제로 여러 연구에서 공여국이 원조를 제공할 때에는 수원국의 경제성장이나 빈곤감소라는 목적 이외의 정치적 전략적 목적을 적극적으로 고려하고 있다는 것을 밝혔다(Alesina and Dollar, 2000, Alesina and Weder, 2002). 예를 들면, 원조의 배분이 수원국의 소득수준이나 정책과 제도의 우수성에 따라서 배분되는 것이 아니라, 유엔에서의 표결에 동참하는 국가나 과거의 식민지 국가에 더 많은 원조를 배분하고, 부패가 심한 개도국에도 많은 원조가 지속된다는 것을 발견하였다.

이러한 수원국 필요모델의 실증적 연구의 결함을 극복하기 위하여 일련의 연구들은 불완전하지만 수원국의 필요와 공여국의 이익을 동시에 고려하려고 노력하였다. 그 결과 최근 일련의 실증적 연구들은 DAC 회원국의 원조가 정책과 제도가 우수하고 빈곤률이 높은 개도국에 점차 집중되고 있다는 것을 발견하였다. 특히 Dollar and Levin(2004)의 연구를 시작으로 Berthelemy and Tichit(2004), Berthelemy(2006), Sundburg and Gelb(2006)과 Claessens et al.(2007) 등은 최근에 들어서 공여국은 점차 특정한 개도국을 선호한다는 “선택적 원조배분관행”을 증명하였다(selective aid allocation practice). 이들은 “베를린 장벽이 무너진 이래, 특히 1990년대 말에 들어오면서, 양자 간 원조는 수원국의 경제적

필요와 정책과 제도의 건전성에 더 주안점을 두고 배정되어 왔으며, 수원국의 부채 규모나 인구규모 및 식민지 관계를 등한시하게 되었다”고 한다(Claessens et al. 2007). 이러한 일련의 연구들은 모두 전략적 정치적 기준으로 원조를 배정하던 현상이 줄어들어 냉전의 종식과 세계화의 급격한 진전을 들고 있다. 그러나 공여국이 원조배분의 기준에서 공여국 자신들의 이해를 도외시한 것인지의 여부에 대해서는 구체적으로 언급이 없다.

2008년에 DAC에 가입하기로 정책적 결정을 한 한국정부도 과연 이러한 선택적 원조배분정책을 따르고 있는가 하는 의문이 제기된다. 다시 말하면 한국정부는 2008년 이전의 원조배분정책과 관행으로부터 벗어나 DAC회원국의 새로운 원조배분정책과 관행으로 전환하고 있는가 하는 질문이다. 이러한 정책적이면서도 실천적 의문을 해결하기 위해서는, DAC에 가입하기로 정책결정을 한 2008년 이전의 원조배분 실적과 그 후의 원조배분 실적을 비교 분석할 필요가 있다. 본 논문은 이러한 필요를 충족하려는 시도이다. 이 분석은 앞으로의 원조배분정책을 수립하는데도 필요할 뿐만 아니라, 당장 올해 DAC회원국의 동료평가에 대비하기 위해서도 필요한 분석과제라고 생각된다.

### III. 한국의 유-무상 원조 배분정책과 관행

#### 1. 한국의 원조배분 정책

한국의 원조배분 정책은 정부가 2007년 말에 국제개발협력위원회의 심의를 거쳐 공표한 “대외개발원조 중기계획: 2008~2010”에 잘 요약되어 있다. 이 계획에 의하면,

##### 가. 사업목표

- 개발도상국의 지속가능한 경제·사회 발전 지원
- UN 새천년개발목표(MDGs) 등 국제사회의 빈곤감소노력에 적극 참여
- 인도주의적 지원 및 인간안보(Human Security) 강화
- 개발도상국과의 우호관계 증진

## 나. 기본방향

- 2015년 MDGs 달성을 목표로 2단계 전략과 실행계획
  - 1단계 (2008~2010): 공적개발원조(ODA)의 기반조성단계
  - 2단계 (2011~2015): 원조의 선진화 추진단계
- 개도국의 빈곤감소 및 지속발전을 위한 개발목표 달성과 개발능력 향상에 기여
  - MDGs 중간점검과정에 적극참여
  - 사하라이남 아프리카 개도국에 지원확대, 최빈국의 개발과제 해결에 기여
  - 빈곤감소 및 지속발전을 위하여 보건, 교육, 훈련, 거버넌스 개선, 정보통신, 행정제도, 농촌-해양수산 개발 등 제반분야 유기적으로 연계
- 대외원조정책을 한국의 여타 정책과 조화-연계시킴으로써 정책 상호간의 시너지 효과와 일관성 제고

## 다. 주요 정책방향

- 1) ODA 규모 및 무상원조 비중확대
  - 우리나라의 경제력에 상응한 ODA 규모 확대
    - 우리나라 OECD/DAC 가입 (2010년)
    - 우리나라의 ODA 확대방침 (2010년 ODA/GNI 규모 0.109%, 2015년 0.25%)
  - 원조효과, 국제적 추세 등 고려, 무상원조비율 제고
- 2) ‘선택과 집중’ 원칙 유지 (지원국가 및 분야)
  - ① 지원대상국가
    - 무상원조: 지원대상국가를 크게 협력대상국가와 기타국가로 구분
      - 2007년에 지원대상국가는 총 129개 국가
      - 협력대상국가는 59개 국가
      - 기타국가는 70개 국가
    - 협력대상국가는 OECD/DAC 수원국 명단에서 최빈국(LDC), 저소득국(LIC), 중저소득국(LMIC) 중 우리 상주대사 파견국가

- 상주대사 미파견국이라도 외교적으로 필요한 경우 협력대상국에 포함(10개국)
- 2007년 현재 협력대상국 59개국은 아시아 17, 아프리카 20, 중남미 12, 중동 5, 동구 CIS 5개 국가
- 협력대상국은 다시 중점협력국(19국가)/일반협력국(40국가)으로 구분
  - 중점협력국은 국가전략적 측면에서 장기적, 집중적 ODA제공 및 관리가 필요하다고 판단되는 국가
  - 일반협력국은 지속적인 ODA 제공이 필요하다고 판단되는 국가
- 협력대상국은 3년을 주기로 선정하되, 매년 필요에 따라 조정

## ② 아시아

- 중점지원 기조유지
  - 경제, 외교, 문화 등 전 분야에 걸쳐 우리나라와 긴밀한 협력관계를 유지하고 있는 점을 고려, 무상원조의 50%선 유지
- ASEAN 개도국, 최빈국 중점지원
  - ASEAN 개도국인 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 라오스, 필리핀 중점지원
  - 아시아 최빈국인 캄보디아, 라오스, 방글라데시, 네팔 지원규모 확대
- 아프가니스탄은 2002~2007년간 5천만 불 지원하였으나, 중기계획 기간 중에는 사후관리 지원에 국한, 추기지원여부는 전반적인 아프가니스탄 정세 추세에 따라 결정

## ③ 아프리카

- 아프리카 지원확대 선언('06.3 Korea's Initiative for Africa's Development)에 따라 아프리카 지원확대
  - 중기 기간 중 무상원조의 20%선 유지
- 아프리카 협력대상국 20개국 중 우리 대사파견국 14개 국가 중점지원
  - 이집트, 에티오피아, 탄자니아, 나이지리아, 세네갈, 가나, 모로코, 수단, 앙골라, 알제리, 짐바브웨, 케냐, 코트디브아르, 튀니지
- 아프리카 최빈 개도국에 대한 지원확대
  - 에티오피아, 탄자니아, 세네갈, 앙골라, 콩고(DRC), 잠비아, 수단, 우간다, 르완다



- 국제기구를 통한 아프리카 지원확대
  - 국제기구를 통한 아프리카 지원은 총 국제기구 지원규모 중 60%내외 유지 (UNDP, UNFPA, UNESCO, UNICEF NEPAD, MOWCA, UNIDO, ITC, IVI 등)
- 국제빈곤감소금은 주로 아프리카 지원에 활용

#### ④ 중남미

- 중남미 협력대상국(12국)들과의 우호협력관계 증진 필요성에 따라, 무상원조 15%선 유지
- 중미통합체 (SICA) 회원국에 대한 지원 지속
  - 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 도미니카 공화국

#### ⑤ 중동

- 이라크에 대한 제2차 지원 약속 (2008~2011년간, 무상 1억 불, 유상 1억 불 지원)에 대한 성실한 이행
- 팔레스타인은 2005~2008년간 600만 불 지원 약속 이행 후, 주변 중동 지역 상황 변화에 따라 추가 지원여부 결정

#### ⑥ 중앙아시아/동구

- 중앙아시아의 중요성을 고려, 중앙아시아 협력대상국에 대한 지원확대
  - 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄
- 상주공관 신설국가를 협력대상국에 포함
  - 투르크메니스탄, 벨라루스

이러한 중기개발원조정책(2008~2010)은 2010년 10월에 국제개발협력위원회의 심의를 거쳐 한국의 국제개발협력선진화방안(2011~2015)으로 이어진다. 다소 정책의 변화가 있지만 중기계획의 기조는 이어지고 있다.

## 2. 한국의 원조배분 관행

위에서 본 한국의 중기원조정책(2008~2010)이 얼마나 효과적으로 시행되었는지에 관하여 분석할 필요가 있다. 계획과 실천 사이에는 항상 괴리가 있을 수 있고, 또 수행기간 중에 사정의 변경에 따라서 계획이 수정될 수도 있기 때문이다. 또 이러한 계획의 시행이 과거의 정책과 비교하여 어떠한 변화를 의미하는지를 알기 위해서는 중기계획 기간인 2008~2010년과 그 이전 기간인 2005~2007년을 비교하여 실적을 분석할 필요가 있다.

### 가. 전체 원조규모의 변화

OECD가 마련한 한국의 공적개발원조에 관한 특별보고서(2008)는 먼저 한국정부가 세운 원조증액계획에 대하여 만족감을 표시하고, 약속대로 실행되도록 정부가 강한 의지를 보여줄 것을 촉구하였다. 이러한 기대에 부응하여, 이명박 정부는 2008년 선거공약에서 노무현 정부가 세운 중기계획대로 원조의 규모를 증대할 것을 약속하였고, 이를 실행하여 왔다. 중기계획은 원조총액을 순지출기준으로 2010년까지 국민소득의 0.11%까지 증가하고, 2015년까지 0.25%로 증가한다고 했다. 2006~2010년 사이에 한국의 재정지출은 연 7% 증가하였지만, 한국의 ODA는 연 29%씩 증가하였다. 이미 2010년에 한국의 원조규모는 11억 7,400만 달러에 달하였고, 국민소득의 0.12%에 달하였다. 이러한 추세라면 2015년까지 0.25%의 달성은 무난할 것으로 보인다. 왜냐하면 최근 5년간에 원조는 국민소득대비 2년마다 평균 0.03% 포인트씩 증가해왔기 때문이다. 2006년에 0.06%였고, 2008년에 0.09%이었고, 2010년에 0.12%였다. 이러한 추세대로 가면 2015년에는 목표치인 국민소득의 0.25%를 넘어서 0.27%까지 달성할 수 있다.

### 나. 원조 조건의 변화

원조규모와 관련하여 OECD의 특별보고서는 한국정부가 원조의 조건을 더욱 완화할 수 있는 계획을 수립할 것을 촉구하였다. DAC는 이미 1978년에 원조조건에 관한 권고안을 수립하여 회원국이 따를 것을 결의하였다. 현재에도 유효한 이 권고안은 원조의 조건에 관하여 3가지 기준을 제시하였다. 첫째, 원조 승인총액의 무상

조건(grant element)은 86% 이상이어야 한다. 둘째, 국민소득대비 원조 승인총액은 회원국의 평균(0.28%)이 되어야 한다. 셋째, 최빈국에 대한 원조승인액은 해마다 모든 최빈국에 대하여 무상조건 90% 이상의 원조를 제공하거나, 3년 평균 각 최빈국에 대하여 무상조건 86% 이상의 원조를 제공해야 한다.

한국은 2010년에 이미 첫째와 셋째의 조건을 충족시켰다. 즉 원조 승인총액의 무상조건이 93.6%이고, 모든 최빈국에 대한 원조의 무상조건은 94.5%이며, 각 수원국에 대한 3년간의 원조승인액도 평균 무상조건 86%이상을 기록하였다. 여기서 말하는 무상조건(grant element, 증여율)의 원조는 우리가 흔히 말하는 유상원조(loan/credit)에 대비한 무상원조(grant)의 개념과 다르다. 물론 무상원조의 비중을 확대하면 무상조건의 원조비중이 증대한다. 그러나 이것이 유일한 방안은 아니다. 2005~2007년 기간에 EDCF가 제공하는 원조(유상원조)의 비중이 KOICA의 무상원조와 합한 총액의 42%였으나, 원조중기계획기간인 2008~2010년 사이에는 45%로 증가했다. 그럼에도 불구하고 위의 무상조건의 원조에 관한 권고를 충족시킬 수 있었던 것은 유상원조의 상당부분이 원조조건(이자율 완화, 이자유예기간, 만기상환기간 연장 등)을 완화하여, 원조의 무상조건을 향상하였기 때문이다. 이미 한국의 유상원조는 최근 최빈국과 녹색성장, 기후변화대응 사업 등에 이자율을 대폭 완화하였고(0.01%까지), 상환기간도 40년까지 증대하여 무상조건의 원조를 확대하였다.

다만 둘째 기준인 원조 승인총액이 국민소득총액대비 0.20%에 불과하여, DAC의 평균수준인 0.28%에 미달하고 있다. 그러나 이 기준은 한국정부가 2015년까지 순지출기준 원조총액을 국민소득총액대비 0.25%까지 증가한다면 충족할 수 있을 것이다. 최근 EDCF의 유상원조 승인액이 급격히 증가하면서 국민소득총액대비 원조승인액은 급격히 증가해왔다. 더욱이 지금 당장 이 기준을 충족하지 않아도 DAC회원국은 충분히 이해할 것이다. 왜냐하면 프랑스는 첫째기준을 충족하지 못하고 있고(83.7%), 포르투갈은 셋째기준을 충족하지 못하고 있으며, 한국과 같이 둘째 기준을 충족하지 못한 국가는 그리스(0.17%), 이태리(0.16%), 미국(0.25%)도 있기 때문이다.

## 다. 유·무상원조의 조정

원조 총규모에 못지않게, DAC의 특별보고서가 한국의 원조에 관하여 가장 관심과 우려를 표시한 것은 유·무상원조 간에, 그리고 무상원조기관 간에 일관되고 조정된 원조정책과 집행이다. 첫째, 유·무상 간의 원조와 무상원조기관 간의 원조를 통합하는 하나의 원조정책이 한국정부 전체에서는 물론이고, 각 수원국 수준에서도 수립되고 집행되어서 원조의 효과성을 제고해야 한다는 것이다. 둘째, 최빈국을 포함하여 저소득국가에 원조정책과 집행을 집중하여 수원국의 새천년개발목표(MDGs)를 달성하도록 도와야 한다는 것이다. 셋째, 수원국의 선정기준과 원조배분 기준을 명확히 하고, 투명하게 적용해야 한다는 것이다. 넷째, 수원국 수는 물론, 중점지원국가의 수와 각 수원국에서 원조분야를 축소하여 집중과 선택을 통하여 총 원조규모가 적은 한국원조의 효과성을 제고해야 한다는 것이다. 다섯째, 다양한 다자원조기관과 프로그램을 아우를 수 있는 다자원조정정책을 수립해야 한다는 것이다. 이러한 다섯 가지의 지적에 대하여 한국정부는 그동안 얼마나 개선책을 마련하여 실시해왔으며 선진화를 도모하였는지를 분석할 차례이다.

## 라. 통합원조정책

통합적인 원조정책은 한국정부차원과 각 수원국 차원에서 논의할 수 있다. 먼저, 한국정부차원에서 유·무상원조간 그리고 무상원조기관 간의 원조정책을 하나로 통합하려는 노력은 2005년부터 있었다. 그러나 이러한 노력이 그 결실을 본 것은 “국제개발협력선진화방안”이 2010년 10월에 국제개발협력위원회에서 심의결의된 것이다. 즉 2008~2010년의 중기계획 집행의 마지막 해에 결실을 봤다.

물론 이러한 결실을 가져오게 된 것은 OECD의 권고에 크게 힘입었다고 할 수 있다. 특히 OECD의 한국특별보고서(2008)는 통합원조정책을 수립하기 위한 전제로서 두 가지를 권고하였다. 하나는 모든 원조활동을 아우르는 하나의 원조입법을 권고하였다. 다른 하나는 모든 원조행정을 지휘·감독하는 하나의 통합원조기관을 설립하라는 권고였다. 이러한 OECD의 권고에 따라서 한국정부는 새로운 원조입법 즉 국제개발협력기본법을 2010년 초에 발효하였다. 그러나 통합된 독립된 원조행정기관을 새로이 수립하지는 않았다.

OECD의 권고가 가장 적절한 것이었는가에 관하여는 논의가 있을 수 있다. 원조 입법에 관하여는 한국을 제외한 22개의 DAC 회원국 중에서 벨기에, 룩셈부르크 등 15개 국가만이 원조입법자체를 가지고 있다. 나머지 7개 국가들은 원조에 관한 기본 정책문서만 가지고 운영하고 있다(손혁상, 2009). 따라서 새로운 통합입법이 반드시 필요한가에 관하여서 논의의 여지가 있었다. 한국은 원조의 대중을 이루고 있는 EDCF의 설립법(1987)과 국제협력단(KOICA)의 설립법(1991) 및 보건분야에 한정되어있지만 한국국제보건의료재단(KOFIH)의 설립법(2005)은 원조의 목적과 집행에 관한 법적 근거를 충분히 제시하고 있었기 때문이다. 또 다른 근거는 통합된 새로운 국제개발협력기본법이 2010년에 발효되고 나서도 이러한 원조기관의 설립법은 폐기되거나 수정되지 않았다는 점이다. 그 외에도 DAC 회원국 중에서 7개국은 법령 없이 오직 기본정책문서에 근거하여 원조사업을 수행하고 있기 때문이다. 그 뿐만 아니라 국제개발협력기본법은 원조의 목적을 기존의 2가지에서 8가지로 다양하게 나열하여 원조목적 상호간의 우선순위에 관하여 오히려 혼돈을 야기하고 앞으로 다양한 원조기관의 탄생을 가능하게 했다.

#### 1) 주관기관 및 중기원조계획

새로운 입법인 국제개발협력기본법은 통합된 새로운 원조기관을 탄생시키는 대신에, 원조기관 상호간의 조정과 협력을 강화하는 장치를 마련하여 원조의 선진화에 크게 기여하였다. 이 법은 유상원조 기관 간 그리고 무상원조 기관간의 조정과 이행점검 및 지원을 담당할 주관기관으로서 각각 기재부와 외교부를 지정하고, 또 유·무상원조간의 조정과 심의를 도모할 기관으로 국무총리산하의 국제개발협력위원회를 지정하였다. 또 이 기본법은 원조에 관한 중기정책-계획문서와 매년의 실시계획문서 및 각 수원국별 지원전략문서를 작성할 책임을 주관기관에 부과하여 원조의 선진화에 기여하였다.

사실 원조에 관한 법령을 가진 DAC의 15개 회원국 중에서 10개국이 법령 외에 다시 원조에 관한 기본정책문서를 가지고 운영하고 있다. 또 법령이 없는 7개의 국가는 오직 기본정책문서에 근거하여 원조사업을 수행하고 있다. 따라서 원조에 관한 기본법이 기본정책문서에 해당하는 중기계획을 마련하게 한 것은 원조의 선진화에 기여한 것이다. 실제로 2011~2015년 중기정책계획은 2010년 12월에 국제

개발협력위원회의 심의를 거쳐서 확정되었다. 이러한 중기계획을 통해 원조 총규모와 무상조건의 원조규모의 추세를 결정했으며 중점지원국에 대한 지원전략을 작성했다. 이러한 중기계획은 앞으로도 매년의 원조실시계획의 기틀을 제공하여 간접적이지만 원조의 예측가능성과 조화성을 제고하는 역할을 할 것으로 기대된다. 원조의 예측가능성과 조화성은 원조효과성에 관한 파리선언(2005)이나 아크라행동계획(2008)에서 원조의 효과성을 제고하기 위하여 이미 강조되었고, 원조에 관한 부산총회(2011)에서도 거듭 강조되었다.

## 2) 연간 원조실시계획

연간 원조실시계획은 원조의 예측가능성을 제고하기 보다는 오히려 원조의 일관성과 조화성을 제고하는데 기여하기 위한 것이다. 종전에는 약 40개에 육박하는 원조기관이 제공하는 원조를 한 곳에서 조감하고 분석할 수 있는 방안이 없었다. 따라서 모든 기관의 원조가 조화되어서 일관적으로 수행되고 있는지를 점검하거나 평가할 수 있는 기초도 결여되어 있었다. 연간 원조실시계획은 이러한 결점을 보완하여 원조의 중기계획과의 일관성 및 원조기관 상호간의 일관성과 조화성을 확보할 수 있을 것이기 때문에 한국원조의 선진화에 기여할 것으로 기대된다. 이러한 제도는 캐나다에서 원조예산의 작성과 배분을 모든 원조관련기관과 예산당국이 공동으로 수행하여 원조예산의 일관성과 조화성을 확보하는 관행에 근접하는 선진화방안이라고 할 수 있다. 다만 앞으로는 중기계획과의 일관성 및 원조의 예측가능성에도 기여하기 위하여 연간 원조실시계획은 당해 연도의 원조예산뿐만 아니라 추후 2년간의 매년원조실시계획추정치를 함께 표기하는 것이 바람직하다. 이것은 DAC 회원국의 절반 이상이 실행하고 있는 선진화된 관행이다(OECD 2009).

## 3) 국별지원전략

각 수원국 수준에서 한국원조의 통합성과 일관성을 도모해야 할 필요성은 OECD의 한국원조특별보고서(2008)에 잘 강조되었다. 유·무상간의 원조는 물론이고, 40개에 육박하는 무상원조기관이 하나의 수원국에 대하여 통합되거나 조정된 원조전략이나 정책 없이 원조가 수행되었기 때문에 각 수원국에서 한국정부의 원조사이에선 중복과 충돌이 빈번하였다. 이러한 비판에 힘입어 한국정부는 2005년

부터 유·무상원조기관이 각각 작성하여 실시하던 수원국별 지원전략(Country Assistance Strategy)을 2008년부터 하나의 문서로 통합하려는 노력을 경주하였다. 그러나 OECD의 특별보고서가 이미 지적한 바와 같이, 통합은 단순히 두개의 문서를 하나로 결합한 것에 불과하고, 일관된 정책과 계획이 없었다. 따라서 한국정부는 선진화방안을 실천하기 위하여 실제로 일관성 있는 통합된 국별지원전략을 마련하기로 하고, 원조기관 간에 조정과 협력을 거듭하여 2011년 6월에 베트남에 대한 통합국별지원전략(Country Partnership Strategy)을 처음으로 마련하였다. 이어서 같은 해에 가나와 솔로몬군도에 대한 지원전략도 작성하였다. 그리고 2012년까지 26개의 중점지원국 모두에 대하여 국별지원전략을 작성하기로 합의하였다. 이것은 한국원조의 역사에서 선진화를 위한 큰 걸음을 내딛었다고 생각된다.

다만 아직도 이러한 전략문서에는 선진외국이나 국제기구의 관행과 달라서, 앞으로 개선해야 할 선진화 과제가 있다. 먼저 국별지원전략은 전략만 있고, 전략의 이행계획이 없다는 결점이 있다. 따라서 전략문서는 매년의 원조실시계획 작성과 예산편성에 아무런 지침도 제공하지 못한다는 결점이 있다. 둘째, 유·무상 원조기관간의 조정과 협력을 위한 기준은 개략적이지만 원조 5개년 기본계획에 포함되어 있다. 즉 유상원조는 각 수원국에서 인프라와 녹색성장, 기후변화대응 사업 등에 중점을 두고, 무상원조는 최빈수원국을 포함하여 저소득국에서 MDGs의 달성에 기여한다는 것이다. 그러나 외교부의 정책적 지휘감독을 받아 KOICA가 수행하는 무상원조와 다른 정부부처와 공공기관이 수행하는 무상원조사이에는 역할분담과 책임에 관한 기준을 제시하는 어떠한 정책문서도 존재하지 않는다. 따라서 30여개의 무상원조기관 상호간에는 협력해야 한다는 명제만 존재하고, 중복과 충돌을 피하고 조정-협력할 수 있는 구체적인 기준과 장치는 아직도 존재하지 않는다.

## 마. 원조의 배분

OECD의 한국원조특별보고서(2008)는 한국이 최빈국과 저소득국가에 대한 원조에 더욱 힘을 쏟아야하고, 수원국 선정기준과 원조배분의 기준을 명확히 하고 투명하게 적용하라고 권고하였다. 이 점에서 얼마나 선진화를 이룩했는가를 검토하기 위하여 한국원조의 수원국 소득수준별배분, 지역별배분, 분야별배분 실태를

먼저 점검하고, 수원국의 선정기준과 원조배분기준을 살펴보기로 한다.

### 1) 소득수준별 배분

OECD의 한국특별보고서(2008)가 가장 신랄하게 비판한 한국의 원조정책과 관행 중의 하나는 수원국의 소득수준별 원조의 배분이다. 이 보고서에서 한국은 유상차관과 무상원조라는 두 가지 원조수단을 빈곤감소와 새천년개발목표(MDGs)의 달성이라는 국제사회의 원조목적에 반하는 방향으로 활용하고 있다고 했다. 예컨대 2005~2007년 기간의 KOICA와 EDCF의 원조는 첫째, 전체원조 중에서 최빈개도국 및 기타 저소득국에 대한 원조의 비중(35%)이 DAC의 평균(44%)에 비하여 현저하게 낮고, 전체원조의 56%가 중진국에 제공되고 있다는 것이다. 그래서 최빈국 및 기타 저소득국에 대한 원조의 비중을 늘리라는 권고를 했다. 둘째, 최빈개도국에 제공하는 원조는 대부분 유상차관(63%)이고 무상원조는 37%에 불과하다는 것이다. 기타 저소득국을 포함하여도 저소득국에 대한 원조가 대부분이(54%) 양허성 차관이다. 이에 반하여, 중하위 소득국에 대한 원조는 대부분이(68%) 무상원조라는 것이다. 부채상환능력이 상대적으로 떨어지는 최빈개도국과 저소득국에는 주로 유상원조를 제공하고, 상대적으로 부채상환능력이 높은 중소득국에는 주로 무상원조를 제공한다는 것이다. 따라서 한국은 최빈개도국에 대한 국제사회의 부채탕감노력에는 참가하지 않으면서, 최빈국의 부채비중을 늘려서 다시 부채위기를 불러올 위험성이 있는 원조정책을 수행하고 있고, 빈곤감소에도 도움이 안될 뿐 아니라 형평의 원칙에도 반하기 때문에 이러한 유·무상 원조정책과 관행을 변경하라는 권고를 했다. 이것은 또한 국가 전체적인 견지에서 유·무상원조를 아우르는 일관되고 통합된 원조 정책의 부재라는 사실을 증명하는 증거이기도 하다고 언급하였다.

2008~2010년 기간에 한국은 이러한 DAC의 권고를 받아들여서 원조배분정책과 관행에서 확실한 변화를 보여주고 선진화를 이룩하였다. 첫째, KOICA와 EDCF의 전체원조 중에서 최빈국 및 저소득국에 대한 원조는 35%에서 43%로 늘어나서 DAC 평균과 같은 수준이 되었다. 자연히 중진국 특히 중하위소득국에 대한 원조의 비중은 48%에서 41%로 줄어들었다. 둘째, 최빈개도국에 대한 전체 원조 중에서 유상차관이 차지하는 비중은 63%에서 45%로 현저히 감소하여 무상원조가 55%를 차지하게 되었다. 따라서 최빈개도국 및 저소득국에 대한 무상 원조의 비중도 46%에서 63%로



크게 증가하여 빈곤감소와 MDGs의 달성에 크게 기여했다. 선진화를 향한 이러한 변화는 원조기관의 정책변화에 기인한다. 유상원조를 제공하는 EDCF의 원조정책과 관행이 최빈개도국과 저소득국에 대한 원조를 줄이고(45%에서 35%), 중소득국 (63%) 특히 중하위소득국(48%) 중심으로 옮겨가고, 또 KOICA의 무상원조도 중소득국에 대한 원조 비중을 줄이고(59%에서 37%), 최빈개도국 및 기타저소득국에 대한 원조 비중을 늘렸다(8%에서 50%). 또 이러한 변화와 유·무상 원조기관간의 역할의 조정을 이끌어낸 국무총리실과 국제개발협력위원회의 노력이 주효했다고 할 수 있다.

[표 1] 소득수준별 원조배분: 한국과 DAC 비교 (2005~2007)

소득수준	한국양자원조의 평균 Korean ODA Average (2005-07)						DAC 양자원조 평균 (2005-07)	
	KOICA (grant)		EDCF (loan)		총계		\$(백만)	%
	\$(백만)	%	\$(백만)	%	\$(백만)	%		
최빈개도국	39	17.2	65	39.3	103.4	26.6	28,962	27.1
		12		63		100		
저소득국	25	11.1	9	5.4	33.7	8.7	17,543	16.4
		74		27		100		
중하위소득국	127	56.5	59	35.7	185.8	47.7	31,903	30
		68		32		100		
중상위소득국	5	2.2	26	5.8	31.1	8.0	4,220	4
소 계	195.37	87.0	158.69	96.2	354.1	90.9	82,628	77.5
미분류	29	13.0	6	3.8	35.5	9.1	24,091	22.5
총 계	224.6	100.0	165.0	100.0	389.6	100.0	106,680	100.0

[표 2] 소득수준별 원조배분: 한국과 DAC 비교 (2008~2010)

소득수준	한국양자원조 평균 (2008-10)*						DAC 양자원조평균 (2008-10)*	
	KOICA		EDCF		총계		\$(백만)	%
	\$(백만)	%	\$(백만)	%	\$(백만)	%		
최빈개도국	112	33.4	90	32.3	202.5	32.9	41,398	32.2
		55		45		100		
저소득국	54	16.2	8	2.8	62.3	10.1	13,753	10.7
		87		13		100		
중하위소득국	118	34.9	135	48.2	252.2	41.0	28,028	21.8
		47		53		100		
중상위소득국	6	1.7	42	15.0	47.5	7.7	7,832	6.1
		12		88		100		
소 계	289.64	86.1	274.78	98.3	564.4	91.7	91,011	70.8
미분류	47	13.9	5	1.7	51.3	8.3	37,646	29.2
총 계	336.2	100.0	279.5	100.0	615.7	100.0	128,657	100.0

\*순지출 양자원조

## 2) 지역별 배분

2005~2007년간의 한국의 양자원조는 아시아지역에 집중도를 높였다(44%). 이러한 현상에 대하여 OECD의 한국특별보고서(2008)는 아시아에 있는 한국으로서는 이해가 가는 정책이라고 했다. 또 선택과 집중을 권유하는 DAC로서는 예상되는 반응이었다. 2008~2010년 사이에는 아시아에 대한 집중도가 더욱 높아졌다(55%). 중기원조계획에서 세운 무상원조의 목표치인 50%는 달성하지 못하였지만 상당히 근접하였다(47%). 그 대신 중동에 대한 원조비율이 줄어서 중기계획에서 세운 이라크에 대한 무상원조 1억 및 유상원조 1억 달러의 목표보다 적게 배분하였다(6천만 달러). 상대적으로 소득이 높고 빈곤률이 낮은 중동 대신에 세계에서 가장 빈곤인구와 빈곤률이 높은 아시아에 집중하는 것은 빈곤감소와 MDGs 달성에 기여하고 선진화의 방향과 같다. 특히 아시아 다음으로 빈곤인구와 빈곤률이 높은 아프리카에 대한 원조도 2005~2007년의 13%에서 2008~2010년간에는 15%로 증가하였다. 중기원조계획에서 세운 무상원조의 20%라는 목표치는 달성하지 못하였지만, 2005~2007년간의 12%에서 2008~2010년간에 17%로 증가하였다. 아프리카에 대한 원조는 증가될 것으로 기대되었다. 2006년에 정부는 “아프리카 개발정책(Initiative for Africa Development)”을 발표하여 2008년까지 아프리카에 대한 원조를 3배로 증가시키기로 계획하였다. 실제로 3배까지는 증가되지 못했지만 2005~2007년간의 1억 5,400만 달러에서 2008~2010년간 2억 7,800만 달러로 거의 두 배 가까이 증가하였다.

다만 OECD의 보고서는 아프리카에 대한 원조가 이미 많은 상황을 감안하여 어느 나라의 어떤 분야에 원조를 증가시킬 것인가는 다른 원조공여국의 정책과 관행을 고려하고 조정과 협력을 꾀하여 신중하게 결정해야 할 것이라고 하였다. 그러나 한국의 아프리카에 대한 원조가 어떤 정책의 틀 속에서 증가되었는지에 관한 명확한 정책은 천명되지 않았다. 또 OECD의 특별보고서는 상대적으로 빈곤률이 낮은 중남미에 대한 원조도 전체 원조정책과 어떻게 조화를 이룰 것인지 고려할 것을 주문했다. 분명한 정책은 천명되지 않았지만, 사실상 중남미에 대한 원조는 두 비교기간에 8%에서 10%로 증가해 왔다. 그러나 중기원조계획에서 무상원조의 목표였던 15%는 달성하지 못하고 11%에 그쳤다.

[표 3] 지역별 원조배분: 한국과 DAC 비교 (2005~2007)

지역	한국양자원조의 평균 (2005-07)*						DAC 양자원조의 평균 (2005-07)*	
	KOICA		EDCF		총계		\$(백만)	%
	\$(백만)	%	\$(백만)	%	\$(백만)	%		
Africa	27	12.1	24	14.6	51	10.5	39,257	36.8
		53		47		100		
Asia	76	33.7	97	58.9	173	35.3	20,275	19
		44		56		100		
America	21	9.1	11	7.0	32	6.5	6,885	6.5
		66		34		100		
Middle East	64	28.4	11	6.6	75	15.2	17,713	16.6
		85		15		100		
Oceania	1	0.3	-	-	1	0.2	1,217	1.1
		100.0		-		100		
Europe	8	3.5	15	9.2	23	4.7	4,418	4.1
		35		65		100		
소 계	196	87.2	159	96.2	455	92.8	89,765	84.1
미배분	29	12.8	6	3.8	35	7.2	16,915	15.9
총 계	225	100.0	165	100.0	490	100.0	106,680	100.0

[표 4] 지역별 원조배분: 한국과 DAC 비교 (2008~2010)

지역	한국양자원조의 평균 Korean ODA Average (2008-10)*						DAC 양자원조의 평균 (2008-10)*	
	KOICA		EDCF		총계		\$(백만)	%
	\$(백만)	%	\$(백만)	%	\$(백만)	%		
Africa	59	17.4	34	12.2	93	15.0	46,971	36.5
		63		37		100		
Asia	157	46.6	183	65.4	339	55.1	26,437	20.5
		46		54		100		
America	36	10.8	24	8.7	61	9.8	9,707	7.5
		59		41		100		
Middle East	19	5.8	5	1.9	25	4.0	13,263	10.3
		23		77		100		
Oceania	-	-	-	-	-	-	1,704	1.3
Europe	19	5.6	28	10.1	47	7.7	5,608	4.5
		40		60		100		
소 계	290	86.2	275	98.3	564	91.7	103,690	80.6
미배분(기타)	47	13.8	5	1.7	51	8.3	24,967	19.4
총 계	336	100.0	279	100.0	616	100.0	128,657	100.0

\*순지출 양자원조

### 3) 분야별 원조배분

OECD의 특별보고서는 한편으로는 한국원조의 집중의 필요성을 역설하면서도, 다른 한편으로는 원조의 분야를 너무 광범위하게 정하고 있다고 지적하고, 각 수원국에서 다른 원조공여국과 비교하여 비교우위가 있는 2~3개의 우선분야에 집중하라고 권고하였다. 이러한 권고는 DAC회원국들이 분업을 통하여 원조의 효과성을

제고하려는 노력을 감안한 것이고, 또 한국의 원조액이 많지 않기 때문에 여러 분야에 얹게 배분하는 것은 효과적이지 않다는 의견이었다.

[표 5] 분야별 원조배분: 한국과 DAC 비교 (2005~2007)

분야	한국의 양자원조 평균 (2005-2007)*						DAC 양자원조 평균 (2005-07)*	
	KOICA		EDCF		총계		\$(백만)	%
	\$(백만)	%	\$(백만)	%	\$(백만)	%		
사회-행정 인프라	111	49.5	61	36.9	172	44.2	37,764	35.4
		65		35		100		
경제 인프라	51	22.5	84	50.9	135	34.5	12,374	11.6
		38		62		100		
생산	11	4.7	12	7.1	22	5.7	5,654	5.3
		50		50		100		
다분야통합	33	14.9	1	0.4	34	8.8	6,934	6.5
		97		3		100		
프로그램	-	-	-	-	-	-	3,520	3.3
인도주의적	16	6.9	-	-	16	4.0	8,644	8.1
		100				100		
기타 (부채탕감, 행정비 등)	3	1.5	8	4.6	11	2.8	31,790	29.8
		27		73		100		
소 계	225	100.0	165	100.0	390	100.0	106,680	100.0
미배분		NA		NA		NA	-	
총 계	225	100.0	165	100.0	390	100.0	106,680	100.0

이러한 관점에서 볼 때에 2008~2010년간 한국 원조의 분야별 배분은 거의 선진화를 이루지 못했다고 할 수 있다. 한국은 사실상 DAC회원국이 전통적으로 제공하는 모든 분야에서 원조를 제공해왔다. 무상원조의 경우에 약 60개의 모든 협력대상국에서 평균 7개의 분야에서 원조가 제공되었다. 반면에 DAC회원국이 새롭게 개발한 프로그램 분야에서는 전혀 원조 실적이 없고, 인도적 지원분야는 오히려 원조 비중이 감소하여(2%) DAC회원국 평균(8%)에 현저히 미치지 못했지만, 다분야통합 사업(multi-sector)은 DAC회원국 평균(9%)보다 월등히 높았다(18%). 두 비교기간 모두에서 사회·행정분야의 원조가 대종을 이루고 있다는 사실에는(42%) DAC 평균(39%)과 큰 차이가 없지만, 경제적 인프라에 대한 원조는(32%) 여전히 DAC 평균(17%)보다 현저히 높다. 이것은 한국원조에서 독특하게 비중이 높은 유상원조가 경제인프라에 집중되어있기 때문이다. 그러나 유·무상 두 원조기관 사이에는 국가전체 통합원조정책의 필요성만 강조될 뿐이고, 아직도 구체적으로 분업의 기준이나 정책이 분명하지 않다는 선진화의 과제를 안고 있다. 특히 무상원조와 유상원조기관 모두 사회·행정분야와 경제인프라 분야에서 높은 비율을 보이

고 있는 것은 앞으로 조정되어야 할 과제이다. 이미 지적한대로 수원국의 소득수준에 따라서 유상원조와 무상원조가 사실상 분업의 영역을 명확히 해가고 있는 실정은 앞으로 분야별 원조배분에서도 나타나야 할 것이다.

[표 6] 분야별 원조배분: 한국과 DAC 비교 (2008~2010)

분야	한국의 양자원조 평균 (2008-10)*						DAC 양자원조 평균 (2008-10)*	
	KOICA		EDCF		총계		\$(백만)	%
	\$(백만)	%	\$(백만)	%	\$(백만)	%		
사회-행정 인프라	147	43.8	110	39.5	258	41.9	49,469	38.45
		57		43		100		
경제 인프라	60	17.9	136	48.5	196	31.8	21,550	16.75
		31		69		100		
생산	30	9.1	27	9.5	57	9.3	9,135	7.1
		53		47		100		
다분야 통합	60	17.9	2	0.6	62	10.1	11,836	9.2
		97		3		100		
프로그램	-	-	-	-	-	-	5,403	4.2
인도주의적	14	4.0	-	-	14	2.2	10,679	8.3
		100				100		
기타 (부채탕감, 행정비 등)	24	7.2	5	1.9	30	4.8	20,585	16
		80		20		100		
소 계	336	100.0	279	100.0	616	100.0	128,657	100.0
미배분		NA		NA		NA	-	
총 계	336	100.0	279	100.0	616	100.0	128,657	100.0

\*순지출 양자원조

## 바. 수원국 선정기준과 원조배분 기준

DAC의 한국특별보고서(2008)는 DAC 평균에 비하여 수원국의 수가 너무 많으며, 국별 원조배분기준이 분명하지 않다고 지적하고 투명한 기준의 설정을 권고하였다. 수원국 수는 2008년에 129국에 달하였고, 이를 59개의 협력대상국과 70개의 기타 협력국으로 구분하였다. 협력대상국도 다시 중점협력국과 일반협력국으로 구분하였다. 무상원조의 경우에는 19개의 중점협력국이 있었고, 유상원조의 경우에는 11개의 중점협력국을 지정하였으나, 그 중 7개 국가는 유상과 무상원조에 공통이었기 때문에 총 23개의 중점협력국이 있었다.

너무 많다는 지적을 받은 수원국의 수(120여개 국가)는 중기계획기간인 2008~2010년에도 변화가 없어서 선택과 집중이라는 선진화를 이루지 못하고 있다(다만 EDCF는 약 30여 개 국가). DAC의 선진국에서는 총 수원국의 수는 모두 한국과 유사한 100~130개 국가이지만, 대부분 대표적인 원조실시기관의 수원국 수를

30~70개 내외로 한정하여 선택과 집중의 선진화를 도모하고 있다. 나머지 원조는 외교부나 기타 정부부처 및 공공기관 또는 국제기구를 통하여 원조를 제공하는 분업과 전문화를 이루고 있다. 따라서 한국의 KOICA와 EDCF와 같은 대표적인 원조공여기관은 개발원조에 집중하고, 외교적 목적이 강한 원조는 다른 원조기관을 이용한다. KOICA는 2008년에 59개의 협력대상국에 양자원조의 94%를 집중하고 있지만 나머지 6%의 원조를 70개국에 산발적으로 각 각 소액을 제공하고 있어서 원조행정부의 증가를 초래하는 원인을 제공하고 있다. 앞으로 선진국의 예를 따라서 개선해야 할 것이다. 그러나 중점지원국을 유·무상 공통으로 26개 국가로 통합하여 지정한 것은 선진화의 길을 가고 있는 것이다.

중기원조계획(2008~2010)은 DAC의 비판을 고려하여 수원국의 선정기준을 제시하려고 노력하였지만 그 기준은 여전히 불명확하고 투명성이 결여되었다. 협력대상국의 선정기준이 된 한국 대사의 상주는 그 선정기준이 불명확하고 또 상주대사가 없는 국가도 10여국 포함되어있다. 또 중점협력국 선정기준도 국가의 전략적 측면에서 장기적이며 집중적으로 원조가 제공되어야 하는 국가로 되어있지만 그 기준이 모호한 것은 마찬가지이다.

수원국의 선정기준 뿐만 아니라 국별 원조의 배분기준이 불명확하다는 DAC의 비판은 여전히 유효한 것 같다. 협력대상국과 기타협력국에 대한 원조의 배분이 어떻게 구별되고, 중점지원국에 대한 원조의 배분이 어떻게 집중적이고 장기적인지에 관한 명확한 기준은 중기원조계획에도 없었고, 실제 관행도 투명하지 않다.

그러나 수원국의 선정기준과 원조의 배분기준이 불명확하고 불투명하다는 DAC의 비판은 한국에만 적용되는 것이 아니라, 사실 거의 모든 DAC회원국과 원조기관에 적용된다고 할 수 있다(Alesina and Dollar 2000, Alesina and Weder 2002). 다만 최근의 실증적(2000년 초까지의 자료사용) 연구에 의하면, DAC회원국은 점차 빈곤 감소라는 세계적인 원조의 목적에 적합한 선정기준과 배분기준을 적용하는 선택적 원조배분(selective aid allocations)추세에 있다고 한다(Dollar and Levin 2004, Berthelemy and Ticher 2004, Claessens et al 2007, Bandyopadhyay and Wall 2007). 즉 선진 원조공여국은 저소득국가, 인력개발의 필요성이 높은 국가, 정치적 경제적 제도와 정책이 건전한 국가, 빈곤 인구가 많은 국가 등을 점차 우선적으로 선택하고, 더 많은 원조를 제공한다는 것이다.

## IV. 한국의 원조배분기준에 관한 통계학적 분석

### 1. 선진국의 선택적 원조배분 추세 확인분석

선택적 원조배분추세라는 주장이 과연 최근에도 진실인지의 여부를 가리기 위하여 필자는 2005~2009년의 원조에 관한 최신의 통계를 구득할 수 있는 157개의 수원국에 대한 22개의 DAC 회원국과 한국이 제공한 원조와 독립된 설명변수의 통계를 이용하였다. 이러한 자료를 이용하여 DAC회원국들과 한국이 과연 Collier and Dollar의 빈곤감소 최적합 원조배분모델(2002)에 상응하는 원조를 하고 있는지를 검증하였다(이계우 2011). 공여국의 원조관행을 측정하는데 사용된 일반회귀 분석모델(*generalized least square model with heteroskedasticity*)은 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$Aijt = a_0 + bi + ct + dj + fXijt + eijt \quad (1)$$

- $Aijt$  : 각 수원국(i)이 표집기간(t)에 각 공여국(j)으로부터 받은 원조의 실질규모
- $a_0$  : 모든 수원국에 공통되는 절편
- $bi$  : 표집기간에 걸쳐서 고정된 각 수원국의 독특한 절편
- $ct$  : 표본기간에 걸쳐서 변화하지만 모든 수원국과 공여국에 공통되는 절편
- $dj$  : 표본기간에 걸쳐서 고정된 각 공여국의 독특한 절편
- $Xijt$  :  $Aijt$ 의 변화를 설명하는 독립변수의 벡터<sup>1)</sup>

분석의 결과를 요약하면, DAC회원국들은 평균적으로 수원국의 일인당 실질소득수준이 낮은 국가에 더 많은 원조를 제공하고 인구가 많은 국가에 더 많은 원조를 제공하였다. 그러나 원조액은 수원국의 시민권 신장이나 정부의 효과성 수준과는 오히려 반비례하였다. 또 영아사망률과 같은 수원국의 인력개발 필요성은 고려하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 빈곤감소를 위한 선택적 원조배분이론과 상치하는 추세이다. 반면에, DAC 회원국은 공여국 자신의 교역상의 이익을 상당히

1) 일인당 국민소득과 그 제곱, 영아사망률과 그 제곱, 시민권신장수준, 정부의 효과성 수준, 인구규모, 원조 공여국으로부터의 수입과 그 제곱, 원조공여국에 대한 수출과 그 제곱, 원조공여국으로부터의 직접투자과 그 제곱

반영하는 원조배분정책을 펴고 있다는 것을 발견하였다. 공여국으로부터 더 많이 수입하는 개도국이나, 공여국에 더 많이 수출하는 개도국에는, 더 많은 원조를 제공하였다. 그러나 개도국에 대한 공여국의 직접투자는 통계적으로 의미 있게 고려하지 않는 것으로 나타났다.

## 2. 한국의 선택적 원조배분 추세 확인 분석

DAC회원국에 적용한 것과 같은 측정모델을 2005~2007년의 기간과 2008~2010년 중기원조계획기간에 한국의 KOICA와 EDCF가 제공하는 원조의 총합에 적용하고, 또 KOICA와 EDCF가 제공하는 각각의 원조에 적용하여 보았다. 그 결과, 총원조는 중기계획기간에 상당한 선진화를 이룩하였다. 즉 중기계획기간에는 그 이전 기간과 달리, 국민일인당 실질소득수준이 낮은 개도국에 더 많은 원조를 제공하였고, 영아사망률이 높은 국가에 더 많은 원조를 제공하였고, 인구가 많은 국가에 더 많은 원조를 제공했다. 또 정부의 효과성이 높은 개도국에 더 많은 원조를 제공하여서, 빈곤감소라는 원조목적의 달성에 기여할 수 있는 원조배분실적을 보였다. 이는 선진화를 지향하고 있다고 할 수 있다.

그 이전 기간에는 시민권의 신장이 높은 국가에 더 많은 원조를 제공하였으나, 중기계획기간에는 이러한 기준을 의미 있게 고려하지 않아서, 빈곤감소라는 목적에서 볼 때에 오히려 퇴보하였다. 그 뿐만 아니라, 그 이전기간과 마찬가지로, 중기계획기간에 한국 KOICA와 EDCF의 총원조는 한국의 국익에 도움이 되는 교역이나 직접투자를 통계적으로 의미 있게 고려하지 않았다는 것을 발견하였다. 이러한 실적은 DAC회원국의 실적과 구별된다. 즉 한국은 수원국의 필요를 DAC회원국보다 더 적극적으로 고려한 것으로 보이지만(특히 영아사망률과 같은 인력개발의 필요성을 고려한 점에서), 수원국의 시민권신장과 같은 민주주의 발전 정책과 제도를 고려하지 않은 점에서 선진화에 뒤져있다. 반면에 공여국의 교역정책을 원조의 배분에서 고려하지 않아서 원조를 통하여 수원국의 필요와 공여국의 국익을 동시에 도모하는 선진화를 이루지 못하고 있다고 하겠다. DAC회원국과 한국의 원조배분을 비교하기 위하여 회귀분석의 결과를 표로 정리하였다 ([표 7]참고).



[표 7] 원조배분기준에 관한 회귀분석 결과: DAC 회원국, 한국, KOICA, EDCF

종속변수: 수원액 (2005 불변가격 달러)	DAC 회원국 (2005~09)	KOICA+ EDCF (2008~10)	KOICA+ EDCF (2005~07)	KOICA (2008~10)	KOICA (2005~07)	EDCF (2008~10)	EDCF (2005~07)
수원국 속성효과 통제	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
연도 가변수	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
원조공여국 가변수	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
공통절편	57.81821* (18.80)	52.67486* (3.07)	2.683334 (0.88)	48.17466* (2.94)	21.33065* (8.38)	-61.08246 (-0.76)	(dropped)
실질일인당 GDP	-1.812406* (-5.13)	-0.027868* (-24.71)	(dropped)	-0.151947 (-1.63)	-0.19882* (-3.64)	-0.006511 (-1.34)	(dropped)
실질일인당 GDP의 제곱	0.0775636* (4.70)	1.29E-06* (34.96)	-1.14E-06* (-52.96)	0.0025118 (1.28)	0.006429* (3.62)	6.74E-07* (4.57)	-1.35E-06* (-6.58)
영아사망률	-0.0593616 (-0.47)	0.2771697* (5.09)	0.0318128 (0.77)	0.521096* (15.07)	-0.36163* (-14.07)	0.3790932 (0.74)	0.5587038 (1.88)
영아사망률의 제곱	-0.001732* (-2.21)	-0.002664* (-5.17)	-0.000306 (-1.04)	-0.00518* (-17.63)	0.001601* (12.58)	-0.004741 (-1.10)	-0.008175* (-2.90)
시민권과 참정권	-0.490909* (-3.12)	0.0021943 (0.09)	0.2347748* (3.8)	0.068519* (7.92)	0.064224* (2.60)	0.962713* (2.91)	(dropped)
정부의 효과성	-1.984915* (-2.89)	1.597834* (2.51)	0.0871865 (0.38)	2.55858* (9.07)	0.51971* (6.23)	3.346035 (0.75)	-2.175405 (-0.73)
인구규모	0.3969686* (2.89)	0.0011204* (31.25)	(dropped)	0.375007* (5.54)	0.0372903 (0.84)	0.001881* (9.43)	(dropped)
인구규모의 제곱	-0.000157 (-1.79)	-2.94E-10* (-30.71)	1.33E-12* (6.20)	-0.00016* (-4.95)	5.25E-06 (0.24)	-4.94E-10* (-9.37)	1.48E-12* (9.33)
원조공여국에 대한 실질 수출액	4.32E-07* (2.45)	2.14E-07 (1.23)	-3.71E-07 (-1.79)	1.12E-07 (1.27)	-1.68E-06* (-6.88)	-2.70E-06 (-1.41)	3.76E-06 (0.65)
원조공여국에 대한 실질 수출액의 제곱	-3.90E-15* (-5.20)	5.81E-15 (0.57)	1.03E-14 (0.43)	5.83E-15* (2.24)	1.04E-13* (4.46)	2.43E-14 (0.68)	-9.54E-13* (-2.60)
원조공여국으로 부터의 실질 수입액	1.30E-06* (4.20)	-3.54E-08 (-0.2)	4.62E-07 (1.85)	-1.28E-07 (-0.9)	9.18E-07* (4.93)	2.55E-06 (1.49)	-5.08E-06* (-3.15)
원조공여국으로 부터의 실질 수입액의 제곱	3.77E-14* (2.46)	-1.28E-15 (-0.93)	-3.55E-14 (-1.26)	8.11E-16 (1.26)	-1.03E-13* (-4.17)	-1.38E-14 (-1.63)	1.05E-12* (2.66)
원조공여국으로 부터의 직접투자	0.0015829 (1.88)	7.94E-07 (0.19)	9.70E-07 (0.35)	1.39E-06 (1.94)	1.84E-06* (3.58)	7.72E-07 (0.08)	0.0000199 (1.92)
원조공여국으로 부터의 직접투자의 제곱	-5.84E-09 (-0.03)	-8.64E-13 (-0.24)	2.22E-12* (2.29)	-1.9E-12* (-2.28)	1.38E-12* (2.59)	2.24E-13 (0.02)	-2.11E-11* (-2.42)
관찰치의 수	5,540	336	366	325	359	103	88
전반적 모형의 적합성 점검	Waldchi <sup>2</sup> (170) =30882 Prob>chi <sup>2</sup> =0	Waldchi <sup>2</sup> (124) =58859.21 Prob>chi <sup>2</sup> =0	Waldchi <sup>2</sup> (131) =6000.33 Prob>chi <sup>2</sup> =0	Waldchi <sup>2</sup> (123) =6452.76 Prob>chi <sup>2</sup> =0	Waldchi <sup>2</sup> (133) =7299.20 Prob>chi <sup>2</sup> =0	Waldchi <sup>2</sup> (43) =37739.31 Prob>chi <sup>2</sup> =0	Waldchi <sup>2</sup> (36) =710.81 Prob>chi <sup>2</sup> =0

\*: 10% 수준에서 통계적으로 유의미; 괄호안의 숫자는 z-값.

원조배분의 기준에 관한 같은 분석모델을 KOICA와 EDCF의 원조배분에도 각각 적용하였다. KOICA는 중기계획기간(2008~2010)에 그 이전의 기간(2005~2007)과 달리, 일인당 실질소득수준을 적극적으로 고려하지 않은 실적을 보였다. 이러한 실적은 빈곤감소라는 원조의 목적에 비추어 볼 때에 최빈국과 저소득국에 무상원조의 중심을 두어야 한다는 DAC의 권고에 반하고 선진화로부터 치명적으로 퇴보했다고 할 수 있다. 그러나 그 이전기간과 달리, 영아사망률과 같은 인력개발의 필요성과 빈곤인구규모를 적극적으로 고려하는 선진화를 도모하였다. 또 그 이전기간과 마찬가지로 개도국의 시민권신장과 정부의 효과성과 같은 정책과 제도를 적극적으로 고려하여 선진화의 수준을 유지하였다. 반면에 중기계획 이전의 기간과 달리, 수원국에 대한 수출과 직접투자 및 수원국으로부터의 수입을 원조배분에서 적극적으로 고려하지 않았다. 이것은 개도국의 경제개발과 동시에 한국의 국익을 신장해야 한다는 책무를 게을리 했다는 비판을 면치 못하게 되었다.

EDCF도 중기계획기간에 그 이전의 기간과 마찬가지로, 개도국의 일인당 실질소득수준과 영아사망률과 같은 인력개발의 필요성을 적극적으로 고려하지 않았다. 이러한 추세는 DAC의 권고를 수용하여, 원조의 중심을 최빈개도국과 기타 저소득국으로부터 중진국으로 전환하려는 정책의 결과라고 할 수 있다. 그러나 그 이전의 기간과 달리, 인구규모와 시민권의 신장을 적극적으로 고려하여 원조의 선진화를 도모하였다. 다만 그 이전기간과 마찬가지로, 정부의 효과성을 적극적으로 고려하지 않았다. 또 중기계획 이전기간과 마찬가지로, 개도국에 대한 교역과 직접투자를 적극적으로 고려하지 않았다. 이것은 KOICA와 마찬가지로 개도국의 경제개발을 위한 원조를 통하여 동시에 한국의 국익을 신장해야 한다는 책무를 게을리 했다는 비판을 면치 못하게 되었다.

원조의 배분에서 개도국의 개발필요성만 적극적으로 고려하고, 공여국의 국익을 동시에 고려하지 않는 것은 선진화라고 할 수 없다. 왜냐하면, 국민으로부터 징수한 조세를 재원으로 하는 공적개발원조는, 자발적 기여금을 재원으로 하는 사적개발원조(NGOs, 사적단체 및 사기업 등의 원조)와 달라서, 원조를 통하여 개도국의 발전과 공여국의 이익을 동시에 추구해야 할 책무가 있기 때문이다.

많은 DAC회원국이 기본정책문서에서 상호호혜(mutual benefits)를 강조하고 있고, 한국의 국제개발협력기본법과 KOICA와 EDCF의 설립법도 개도국과의 우호협력과 상호교류 즉 상호호혜를 개도국의 경제사회발전과 함께 원조의 기본목적으로 열거하고 있다. 이미 본 바와 같이, DAC회원국은 원조의 배분에서 개도국의 개발필요성과 동시에, 공여국의 교역상의 국익을 적극적으로 고려하고 있다. 다만 개도국의 개발필요성보다도 공여국의 교역상의 국익을 더 우선시하여 균형을 상실하고 있는 현상이 문제점이다.

## V. 결론 및 권고

본 논문은 한국의 공적개발원조가 얼마나 선진화 되고 있는가를 평가하기 위하여, 한국이 DAC에 가입하기로 정책적 결정을 한 2008년을 기준으로 하여 그 전·후에 한국의 원조정책과 관행에 어떠한 변화가 있었는지를 분석하였다. 원조정책의 모든 분야를 다루는 것은 너무 광범위하기 때문에, OECD가 2008년에 한국의 원조정책과 관행에 관한 특별심사보고서에서 가장 통렬히 비판하고 권고안을 제시한 통합적 원조정책과 관행 및 수원국의 선정과 원조배분기준에 중점을 두었다. 주된 내용은 원조규모와 조건, 통합적 원조정책, 유·무상원조의 통합·조정된 원조배분, 수원국 선정기준과 원조배분기준이다.

원조규모와 조건에 관하여는 만족할 만한 선진화를 이룩하였다. 2008년 이후 원조 규모는 해마다 29% 증가하여 재정총지출의 증가수준인 7%를 훨씬 상회하였다. 이러한 추세라면, 2015년까지 국민소득대비 0.25%라는 순지출 기준 원조규모 목표를 무난히 달성할 것으로 보이고, 승인기준으로도 그 목표를 달성할 수 있을 것이다. 또 원조의 무상조건목표는 총 원조액 대비 기준(86%)과 최빈국에 대한 기준(90%)은 현재에 이미 달성하였고, 원조규모목표를 달성하면, 현재의 상태에서 더 나아질 것으로 보인다.

통합적 원조정책의 운용은 괄목할 만한 성과를 거두었다고 판단된다. 공적개발원조에 관한 기본법을 제정·시행하였고(2010), 통합된 중기원조정책과 계획(2011~2015)을 수립하였고, 유·무상별로 원조조정과 이행점검 및 지원을 담당할

주관기관(기재부와 외교부)을 지정하여 연간실시계획을 수립-운영하여 왔고, 원조를 최종적으로 심의 조정할 기관(국제개발협력위원회)을 국무총리산하에 구축·운영하여왔다. 또 형식적으로만 결합되었던 국별지원전략(CPS)도 실질적으로 유·무상을 통합한 전략을 26개 중점협력국 중에서 3개 국가에 시범적으로 작성하여 운영하기 시작하였다(2011). 다만 전략에는 이행계획이 아직 전무하고, 무상원조기관간의 협력과 조정이 미약하다는 과제가 남아있다.

유·무상원조의 통합·조정된 원조배분에 관하여서는 소득수준별 배분과 지역별 배분에서는 큰 조정의 성과를 이룩하였으나, 분야별 배분에서는 아직도 유·무상간에, 무상원조기관간에 협력과 조정이 미약하여 앞으로의 과제가 남아있다. 소득수준별 배분에서는 최빈국 및 저소득국에 집중하면서도 무상원조를 많이 제공하였고, 유상원조는 중소득국에 집중하여 OECD의 권고사항이 충분히 반영하였다. 지역별배분에서도 OECD 권고대로 집중도를 달성하였고, 목표에는 미달이지만 아프리카에 대한 원조도 괄목할 만한 증가를 보였다. 다만 지역배분 정책과 기준이 세부적으로 더욱 명확하고 투명하게 적용되어야 할 여지를 남겨두고 있다. 분야별 배분에서는 성과가 미약하였다. 특히 유·무상간의 분업과 전문화의 기준이 존재하지 않고, 무상원조기관 상호간의 분업과 전문화 기준도 존재하지 않기 때문에, 협력과 조정이 만족스럽지 못했고, 앞으로의 과제로 남겨졌다.

수원국 선정과 원조배분기준에 관하여서는 수원국 수의 축소에서 전혀 진전이 없었고, 국별 원조배분기준의 명확성과 투명성에서도 진전이 없었다. 따라서 한국원조의 현실적 배분기준을 알기 위하여, 통계학적 분석방법을 동원하여 간접적으로 측정하였다. 그 결과 한국의 원조배분은 DAC의 다른 회원국만큼은 선진화를 이룩하지 못하였지만, 과거에 비하여 “선택적 원조”라는 선진화를 향한 진전을 보이고 있다. 저소득 국가, 저인력개발국가, 과다빈곤인구 국가, 정부의 효과성 높은 국가에 원조를 더욱 집중하고 있다는 증거가 있다. 그러나 시민권과 참정권의 신장과 같은 민주적 정치적 제도와 정책을 고려하지 않고 원조를 배분하며, 수원국의 개발과 함께 한국의 국익을 동시에 추구하지 않는다는 과제도 남아있다는 것을 발견하였다.

불행하게도 이러한 미제과제에 관하여서는 선진화방안(2011~2015)에도 해결의 필요성만 역설되고 있고, 어떻게 해결한다는 구체적인 전략이 빈약하다. 앞으로 국무총리산하의 국제개발협력위원회와 유·무상원조 주관기관이 모든 원조기관과 협력하여 해결하도록 지도력을 발휘하여야 할 것이다.

## 참고문헌

손혁상, "개발원조위원회(DAC)가입이후의 한국의 대외원조 정책과제," 국제개발협력연구 2(1), 2010, pp.33-49.

이계우, "공적개발원조 배분정책과 실적: 선진국과 한국의 비교," 한국개발연구 33(4), 2011, pp.49-83.

Alesina, Alberto and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" Journal of Economic Growth 5(1), 2000, pp.33~63.

Alesina, Alberto and Beatrice Weder, "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid," NBER WP 7108, 1999.

Bandyopadhyay, Subhayu and Howard J. Wall, "The Determinants of Aid in the Post-Cold War Era," Federal Reserve Bank of St. Louis Review 89(6), 2007, pp.533~547.

Berthelemy, Jean-Claude and Ariane Tichit, "Bilateral Donors Aid Allocation Decisions: A Three-dimensional Panel Analysis," International Review of Economics and Finance 13(3), 2004, pp.253~274.

Burnside, Craig and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth," American Economic Review 90(4), September 2000, pp.847~868.

Claessens, Stijn, Danny Cassimon, and Bjorn Van Campenhout, "Empirical Evidence on the New International Aid Architecture," IMF Working Paper, WP/07/277, Washington, D.C., 2007.

Collier, P. and D. Dollar, "Aid Allocation and Poverty Reduction," European Economic Review 46(8), 2002, pp.1475~1500.

Dollar, D. and A. Kraay, "Growth is Good for the Poor," Policy Research Working Paper, No. 2587, The World Bank, Washington, D.C., 2001.

Dollar, D. and V. Levin, "Increasing Selectivity in Foreign Aid: 1984-2002," Policy Research Working Paper, No. 3299, World Bank, Washington, D.C., 2004.

Maizels, Alfred and Machiko Nissanke, "Motivations for Aid for Developing Countries," *World Development* 12(9), 1984, pp.879~900.

McKinlay, Robert D. and Richard Little, "The U.S Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models," *Political Studies* 27(2), 1979, pp.236~250.

Neumayer, Eric, *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*, Routledge, London, 2003.

OECD, *Busan Partnership For Effective Development Cooperation*, Paris, 2011.

OECD, *Managing Aid*, Paris, 2009.

OECD, *Special Review of Korea*, Paris, 2008.

OECD, *The Accra Agenda for Action*, Paris, 2008.

OECD, *The Paris Declaration for Aid Effectiveness*, Paris, 2005.

Sundberg, Mark and Alan Gelb, "Making Aid Work," *Finance and Development*, December 2006, pp.14~17.

Trumbull, W. and H. Wall, "Estimating Aid-Allocation Criteria with Panel Data," *Economic Journal* 104(425), 1994, pp.876~882.

Wall, H., "The Allocation of Official Development Assistance," *Journal of Policy Modeling* 17(3), 1995, pp.307~314.

World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?* Oxford University Press, New York, 1998.

## 자원부유 개도국의 발전 조건과 한국 개발경험공유에 대한 시사점<sup>1)</sup>

김 계 환

한국산업연구원 연구위원

### I. 서론

한국 정부는 개발경험공유를 한국과 개도국 경제협력의 주요 축으로 삼고 있으며, 특히 이것을 한국형 ODA 모델의 주요 구성부분으로 여기고 있다. 한국형 ODA 모델의 중요성은 한국이 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입으로 원조규모가 크게 증가하고 한국의 국제적 지위가 향상되면서 더욱 커지고 있다. 개발경험공유가 개도국의 경제발전을 촉진하는 실질적 성과를 거두어 한국의 국제적 지위 향상에 이바지할 뿐만 아니라 중장기적으로 한국의 국익에 기여하기 위해서는 개발경험공유의 효과성이 어떻게 제고될 수 있는지 연구되어야 한다. 여기서 중요한 방향 중 하나는 발전단계, 자원부존조건의 차이에 따라 발전전략과 모델에 차이가 있다는 점이다.

한편 자원희소성의 증가와 국제가격의 상승은 안정적인 자원확보를 위한 국가 간 경쟁을 심화시켜 자원 및 에너지 안보문제를 제기함은 물론 수출 및 투자시장으로서 자원부국과의 협력이 갖는 중요성을 더욱 증가시키고 있다. 자원부유 개도국은 발전경험공유와 자원 및 에너지 확보, 그리고 새로운 시장개척이라는 다양한 요구가 결집되는 한국경제의 새로운 개척지로 부상하고 있다.

본 연구는 개발경험공유가 자원부유 개도국과 경제협력의 발전에 기여하기 위해서는 자원부국의 발전 조건상의 특성을 고려해야 한다는 문제의식에서 출발

1) 본 논문은 필자의 “후발 자원부국의 경제발전 전략: 한국과의 경제협력 가능성”(2008, 산업연구원 이슈페이퍼)을 수정 보완한 것이다.

하여 이것이 우리나라 에너지 안보와 경제협력의 강화에 효과적으로 기여할 수 있는 방법을 모색하려는 시도이다. 특히 한국과 자원부유 개도국 사이의 경제발전 조건상의 차이를 고려한 접근이 필요하며 특히 풍부한 자원이 제공하는 기회와 제약을 동시에 이해할 필요가 있다는 인식에서 출발한다. 본 연구는 자원부국 개도국과의 경제협력, 특히 개발경험 공유와 같은 공적영역의 협력에서 민간부문의 무역과 투자 등 산업협력에 이르는 경제협력의 모델을 개발하기 위한 기초작업의 의미를 가진다.

이러한 문제의식 하에 2절에서는 자원부국의 경제발전 조건의 특징을 살펴보고, 3절에서 자원의존 개도국의 경제발전 방향을 분석한 후, 마지막으로 4절에서 한국 개발경험 공유에 대한 시사점을 도출한다.

## II. 자원부유 개도국의 경제발전 조건의 특징

### 1. 자원부유 개도국의 부상

1970년대 중반에서 1980년대 초에 걸친 1, 2차 오일 쇼크와는 달리 2000년대 이후의 국제 원유가 상승은 지속적이고 장기적일 것이라는 전망이 지배적이다. 앞의 원유가격 상승의 원인이 공급축소에 있었다면, 현재의 상승은 수요증가에 원인이 있기 때문이다.<sup>2)</sup> 더욱이 원유의 생산증가가 한계에 도달했다는 ‘피크 오일론’은 이번의 원유가격 상승이 1, 2차 오일쇼크와는 다른 경로를 겪을 것이라는 예상을 더욱 강화하고 있다. 인구증가, 생활수준의 향상에 의한 자동차 등의 보급, 식료품 수요 증가, 공업화와 교역재 산업 발전의 영향으로 1차산품에 대한 수요 증가와 가격 급등은 피할 수가 없다는 것이다.

자원가격의 상승은 막대한 양의 부를 자원부국으로 이전하는 효과를 낳고 있다. MGI의 추정<sup>3)</sup>에 따르면 국제원유가 100달러 가정 시 2007~2020년간 GCC의 누적 원유판매 수익액은 8조 8천억 달러에 이를 것으로 예상된다. 국제자원가격의 상승

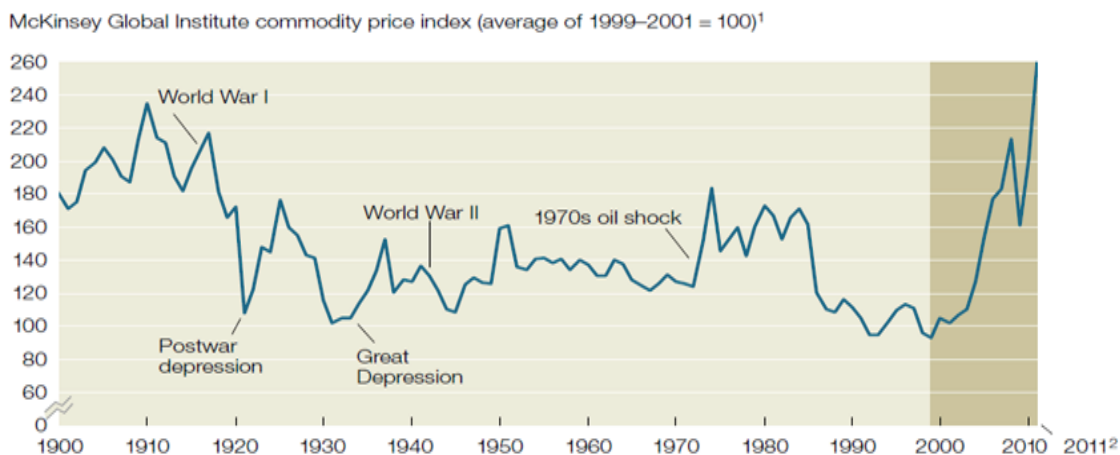
2) E. Archanskaia, J. Creel and P. Hubert(2009), "Why the nature of oil shocks matters", OFCE Working Paper, no. 2009-02

3) MGI(2011), "A new era for commodities", McKinsey Quarterly



은 자원이대의 규모를 팽창시켜 국제적 차원에서 경제잉여의 재배분을 초래하는 것이다. 경제잉여의 국제적 재배분은 자원부국의 경상수지 흑자를 증가시켜 자원부국의 대내외 거시균형의 조건을 근본적으로 변화시키고 있다. 따라서 2000년대 이후 특히 세계은행 기준 중저소득 경제에 속하는 자원부유 개도국은 적어도 거시경제적 측면에서는 급속한 성장조건의 변화를 경험하고 있다. 4)

[그림 1] 국제 자원가격 추이



자료: MGI, 2011, "A new era for commodities", McKinsey Quarterly

한편으로 경상수지 흑자가 급속하게 증가하고 있다. 예컨대 2000~2008년간 경상수지 흑자 누적액이 러시아는 5,630억 달러, 베네수엘라 1,607억 달러, 알제리 1,583억 달러, 이란 1,174억 달러에 달하는 등 세계적인 규모에서 부의 이전이 일어나고 있다.

경상수지 흑자의 누적은 또한 국제준비금의 누적을, 나아가 수출증가에 따른 정부의 재정수입 증가는 재정수지 흑자의 증가를 초래하여 경제발전의 거시경제적 조건은 크게 개선되었다. 앞서 인용한 MGI의 추정에 따르면 GCC 국가의 평균 투자증가율을 연 6%로 가정했을 때 같은 기간 누적 투자금액은 3조 2천억 달러, 즉 연평균 2,300억 달러에 이를 것으로 예상된다. 자원수출 수익의 일부가 국부펀드의

4) 세계은행 기준으로 중저소득 경제는 2008년도 일인당 GNI 11,905 달러 이하의 경제이며, 자원부유 개도국으로 분류할 수 있는 주요 경제는 알제리, 볼리비아, 칠레, 콩고(민주공화국), 에쿠아도르, 몽고, 페루, 러시아, 남아공, 베네수엘라, 잠비아, 아르헨티나, 차드, 모리타니아 등이 포함된다.

형태로 축적되면서, 이제 자원부유 개도국은 국제금융시장에서 큰 손으로 부상하고 있다.

[표 1] 자원부유 개도국의 국부펀드 규모

(단위: 10억 달러)

국가	국부펀드 명	설립 연도	자산 규모
러시아	Reserve Fund	2008	141
	National Wealth Fund	2008	49
카자흐스탄	Kazakhstan National Fund	2000	26
이란	Foreign Exchange Reserve Fund	1999	15
오만	State General Stabilization Fund	1980	8.2
베네수엘라	National Development Fund of Venezuela	2005	21
	Investment Fund of Macroeconomic Stabilization	1998	0.8
칠레	Economic and Social Stabilization Fund	2007	17
	Chile Pension Reserve Fund	2007	2.4
알제리	Fonds de Régulation des Recettes de l'Algérie	2000	47
아제르바이잔	State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan	1999	3.3
콜롬비아	Colombia Oil Stabilization Fund	1995	2.1

자료: Kern S.(2008), "SWF and foreign investment policies", Deutsche Bank Research Paper

이러한 외적 조건의 변화에 힘입어 지난 10여 년간 자원부유국의 경제성장은 1980년대 자원가격 하락기에 비해 월등한 경제성장의 성과를 실현했다. 그러나 역사적 경험은 최근의 경제적 성과가 지속될 것인지에 대해 낙관적인 전망만을 허용하지는 않는다. 많은 이론적·실증적 연구들이 지속가능한 성장을 달성하기 위해서는 자원부국이 극복해야 할 도전이 만만치 않음을 보여주기 때문이다.

## 2. 자원부국의 경제발전 제약요인

분석시기를 1970년대까지 거슬러 올라가는 많은 실증연구는 자원부국이 자원 빈국에 비해 평균 성장률이 떨어진다는 연구결과를 내놓고 있다. 대표적 연구인 Sachs and Warner(2001)<sup>5)</sup>에 따르면 1970년에 매우 높은 자원풍요도를 갖는 나라 중 어떤 나라도 다음 20년간 높은 경제성장률을 실현한 경우가 없다. 반대로 이 기간

5) J. Sachs and A. Warner(2001), "The curse of natural resources," European Economic Review, 45

동안 높은 경제성장률을 보인 나라는 자원풍요도가 매우 낮은 나라가 대부분이다. Carneiro(2007)<sup>6)</sup>도 자원부국과 자원빈국 사이의 유사한 성장률 격차를 확인하고 있다.

이러한 자원의 저주의 원인에 대한 이론적 설명으로 가장 잘 알려져 있는 것은 네덜란드 병 개념이다. 국민경제의 자원 생산 및 수출에 대한 의존이 높은 경우 거시경제적 불안정성이 증가하고 탈산업화, 서비스화로 경제구조가 변화하여 중장기 경제성장에 악영향을 미친다는 것이다.<sup>7)</sup> 따라서 자원붐은 상대가격 구조의 변화를 통해 제조업 생산을 위축시킴과 동시에 서비스화를 촉진시킨다. 비교역재 투입물과 임금을 상승시켜, 제조업과 같은 교역재 산업의 경쟁력을 떨어뜨려 생산 감소를 유발한다.

또한 자원에 대한 과도한 의존은 국제 자원가격의 변동에 취약한 수출 및 경제구조를 낳는다. 자원부국의 무역구조는 자원 및 관련 부문에 대한 의존도가 매우 높고, 부가가치 생산에서 차지하는 비중도 매우 높다. 정부의 재정수입도 자원부문에 대한 의존도가 다른 경제보다 대단히 높다. 따라서 자원가격의 잦은 변동은 수출 및 재정수입의 변동으로 이어지고 이는 경제전체로 확산되어 경제 전체의 불안정성을 증폭시킨다.

이렇게 가격 메커니즘을 통한 영향뿐만 아니라 더욱 중요한 영향은 경제성장에 필요한 무형 자산의 축적이 지체되는 것이다. 자원붐은 경제의 인센티브 구조에 영향을 미쳐 인적자본에 대한 투자, 혁신활동, 기업가 정신 등 경제성장에 기여하는 무형자본에 대한 투자를 지체시키는 음의 외부성을 발생시킨다.<sup>8)</sup> 일반적으로 제조업에서 실행을 통한 학습의 확산효과와 경제 전체에 걸친 외부성이 강하게 나타나며, 이러한 외부성이 생산성 증가를 촉진하는데 반해 자원수출에 의존하는 경제는 제조업 수출에 의존하는 경제에 비해 숙련기술의 축적이 지체된다. 이밖에도 산업화 및 도시화의 지연으로 인한 생산 및 인적자본의 축적이 지연되고, 소득 불평등과

6) F. Carneiro(2007), "Development Challenges of resource-rich countries: the case of oil exporters", paper presented at the VI International Colloquium, Macrodynamics capabilities and economic development, University of Brasilia

7) J. Sachs and A. Warner(2001); R. M. Auty(2001), "The political economy of resource-driven growth," European Economic Review, 45.

8) X. Sala-i-Martin and A. Subramanian(2003), "Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria," NBER Working paper 9804

사회적 긴장도를 높이는 효과 등 일반적으로 사회적 자본이라 부를 수 있는 무형 자산의 축적이 지체되는 경향이 있다.

특히 중요한 것은 국가의 성격과 거버넌스에 미치는 효과이다. 자원분은 지대 추구의 기회를 확대하여 자원이지를 관리하는 국가기관과 공무원의 부패를 증가시키는 경향이 있다. 높은 자원의존도는 높은 사회적 갈등과 연결되는 경우가 많은데, 이것은 자원이지의 분배를 둘러싼 갈등이 보다 많이 일어나며, 지대배분을 목적으로 하는 권위주의적 국가를 낳는 경향이 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

결국 자원의존 개도국은 자원가격의 상승기에 국제수지 흑자의 누적과 재정수지의 개선 등 경제발전 조건상의 개선을 경험하지만 동시에 중장기적으로 경제발전에 부정적 영향을 미치는 부작용도 증가하는 것이 일반적인 경향이다. 자원분이 경제성장을 촉진하는 산업부문이나 활동을 구축하거나 음의 외부효과를 낳아 경제성장을 지체시키는 경향이 있다는 것이다. 또한 인센티브 구조의 왜곡을 통해 교육, 혁신, 기업가정신의 발전을 지체시키며 정부부문의 부패를 증가시키는 등 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 자원의존 개도국의 경제발전이 직면한 도전은 이러한 부정적 효과를 최소화하고 자원분이 제공하는 경제발전상의 호조건을 활용하여 지속가능성을 높이는데 있다.

### III. 자원부유 개도국의 경제발전전략

#### 1. 자원부국 발전전략의 일반적 방향

자원부국의 발전조건을 고려한 정책방향은 거시경제정책, 산업다각화정책, 거버넌스의 강화 등 세 방향에서 모색되어야 한다. 첫째, 거시경제정책은 자원가격의 변동에 의해 초래되는 실질환율의 변동성을 관리하고 정부의 지출과 경상 원유 수익의 연계를 차단하며, 경제의 흡수능력을 초과하는 과잉투자를 제한해야 한다. 둘째, 자연자원에 의존하는 경제구조에서 다른 교역재나 노동집약적인 산업으로 다각화하여 외부 충격에 대한 경제의 저항력을 높여야 한다. 셋째, 자원 판매수익의

9) P. Evans(1989), "Predatory, developmental and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the Third World State", Sociological Forum, vol. 4, no. 4

관리에 관한 분명하고 쉽게 이해할 수 있는 규범이 필요하며 자원붐에 의한 수익이 지대추구행위나 부패를 낳는 것을 방지하도록 대중에게 투명하게 사용처가 공개되는 등 거버넌스가 개선되어야 한다.

거시정책 방향으로 중요한 것은 경제를 원유가격 변동의 영향으로부터 차단하는 재정정책이다. 일반적으로 산유국에서는 정부지출과 GDP와 원유판매수익과 동일한 방향으로 변동하는 경향을 가지기 때문에 원유가격의 잦은 변동은 정부지출과 GDP의 변동성을 높이고 이것이 총수요의 불확실성을 높여 요소의 잦은 재배분에 따른 비용을 상승시킨다. 따라서 원유가격 변동의 부정적 효과로부터 경제를 격리하는 방법으로 안정화기금의 도입이 바람직하다.

재정계획은 중기를 단위로 작성할 필요가 있다. 산유국의 재정계획 시 주로 내년의 수익전망에 기초하여 금년 지출계획을 작성하지만 보다 바람직한 방향은 장기 원유가격을 기준으로 산출한 중기 수익전망에 따라 매년의 재정지출에 최고한도를 설정하는 것이 바람직하다. 이 방법으로 원유가격 변동에 따른 재정수입의 변동을 완화할 수 있을 것이다.

자원부국은 자원붐 동안 국제준비금 축적, 공공 해외부채 축소를 실현하고 지출의 공정성과 투명성을 제고해야 한다. 산유국은 원유가 하락기에는 이전 소비수준을 유지하기 위해 부채를 증가시키고, 상승기에는 새로운 기대를 충족시키기 위해 부채를 증가시키는 경향이 있다. 이러한 과잉부채 문제를 피하기 위해 자원붐 동안 국제준비금의 축적이 필요하며, 새로운 부채를 계약할 경우 주의가 필요하다. 지출의 공정성과 투명성 제고하기 위해 조달 관행의 투명성이 보장되지 않는 경우 지출을 증가시키지 않는 제도도 정착되어야 한다.

자원붐을 관리하기 위한 제도적 틀로 안정화기금이나 저축기금을 설립하는 것도 바람직하다. 안정화기금의 역할은 재정수입과 재정지출의 직접적 연동을 끊고, 소비자이론에서 ‘항상소득’에 따라 지출수준을 조정하는 것과 유사한 방식으로 장기 예상 재정수입에 따라 재정지출을 조정하는데 있다. 원유가 상승기에 자산을 축적하고 하락기에 채무를 증가시키는 방식으로 재정 수입과 지출의 연동을 차단하는 것이다.

자원붐은 환율관리에서도 경기순환의 진폭을 완화하기 위한 정책을 요구한다. 무역과 투자가 자유화된 경우 국제 자원가격의 등락은 자원부국의 경기순환 진폭

을 과도하게 확대하여 장기 성장에 부정적 영향을 미친다. 자원붐은 경상수지를 확대할 뿐만 아니라 높은 이자율, 통화의 평가절상을 노린 외국자본의 유입을 증가시킨다. 이 과정에서 기업이나 가계의 채무가 빠르게 상승하여 재무구조의 취약성이 증가하고, 자원가격의 하락기에는 이와는 반대의 메커니즘이 작동하여 경상수지 흑자의 급속한 감소와 외국자본의 빠른 철수가 동시에 일어난다. 가계나 기업 및 은행의 재무적 스트레스가 빠르게 증가하면서 금융위기의 상황에 접근한다. 결국 무역과 투자를 통해 국제 자원가격의 변동성이 경제 전체의 변동성으로 확산되는 메커니즘이 작동하는 것이다.

결국 자원부국이 자원의 국제가격의 변동으로부터 오는 부정적 영향을 최소화하고 제조업 부문으로의 다각화에 성공하기 위해서는 재정 및 통화정책을 보다 적극적으로 활용해야 한다. 재정정책은 단기적인 수지 균형보다는 중장기적인 균형을 지향하되 경기변동을 완화하는 방향으로 적극적으로 활용해야 한다. 중앙은행의 정책 목표는 인플레이션만이 아니라 환율, 고용 등을 포함하는 포괄적인 목표를 지향해야 한다. 환율제도에서도 변동환율제를 유지하되 과도한 평가절상을 피하기 위해 국가의 개입을 용인하는 유연성이 강화되어야 한다.

## 2. 경제다각화 정책

자원부문에 대한 과도한 의존을 탈피하고 경제구조를 다각화하기 위한 정책으로는 연관효과 확대, 기술발전 촉진, 외국인투자유치가 중요한 정책방향이 되어야 한다. 자원부문의 비교우위 조건을 활용하여 전후방 연관효과를 확대하고 현지 부가가치 생산을 증가시키는 정책이 필요하다. 비자원부문으로의 다각화를 위해서는 기술발전을 위한 정부의 적극적인 투자가 필요하며, 기술 및 산업구조 고도화에는 FDI를 통한 외국으로부터의 기술이전이 필수적이다.

자원생산부문의 전후방 연관효과 확대를 통해 현지 부가가치 생산을 증가시킬 필요가 있다. 후방연관효과를 증가시키는 방법으로 현지화 규정을 적용하는 방법이 있으나(나이지리아, 브라질의 예) 이 방법은 무역과 투자에 관한 국제 협약과 충돌할 수도 있다. 그러나 현지화 규정의 선언만으로 현지 부가가치를 증가시킬 수는 없고, 이를 위해서는 현지 산업역량이 있어야 하고 선진 외국기업과 협력이 필요

하다. 즉 후방연관효과를 발전시키기 위해서는 국내 생산역량을 강화하고 국내외 기업이 생산적 투자를 증가시킬 수 있는 환경을 조성하는 것이 보다 중요하다. 후방연관효과를 확대하기 위해서 자원부국 정부는 발전 잠재력이 가장 큰 특정 영역을 선별하여 전반적인 공급능력을 강화하기 위해 특정 산업과 기업을 겨냥한 지원프로그램을 실시해야 함은 물론, 일반적 사업환경도 개선해야 한다.

전방연관효과 확대를 위한 정책도 동시에 시행되어야 한다. 광물의 가공은 일반적으로 대규모의 자본집약적 활동이거나, 노동집약적 활동(보석세공, 금속제조)이 보통이다. 하류산업의 육성이 큰 경제적 효과를 낳는 것은 사실이지만 그 비용도 고려해야 하기 때문에, 적어도 잠재적으로 비교우위가 있는 하류산업을 육성해야 한다. 원유나 가스산업의 경우 자원부국 정부는 하류산업 발전을 외국인 투자 기업과 협상조건으로 제시하는 경우가 있으며, 서아시아 국가들도 최근 채취산업 의존 경제를 다각화할 필요성을 점점 절감하면서 원유정제와 석유화학 산업의 발전을 추진하고 있다.

숙련기술과 생산역량의 부족, 제도적 기반의 취약성이 많은 개도국의 경제발전을 가로막는 핵심 병목임을 감안하면 기술개발을 위한 정부의 투자가 보다 확대되어야 한다. 이 문제의 해결은 현지 부가가치를 증가시키고 현지 기업이 학습하고 외국인기업의 자회사와 협력하고 경쟁하도록 하는데 핵심적인 조건이다.

개도국이 기술적 추격을 실현하기 위해서는 세계의 지식 풀에 접근할 수 있어야 하며, 외국기술을 학습하여 적용할 능력이 있어야 한다. 그러나 개도국과 선진국 사이에는 지식, 기술, 기술흡수력상의 큰 간극이 있고 이 간극이 대단히 큰 경우 기술적 추격은 매우 어려운 것이 현실이다. 1990년대 이후 빠른 속도로 증가한 최빈국에 대한 외국인투자는 자원채취산업에 집중되었으며 기술이전에 큰 효과를 내지 못한 것도 이 때문이다. 즉 전후방 연관효과, 광물의 가공을 통한 국내 부가가치 증가와 같은 전반적인 발전 목표와 연계를 갖지 못한 경우가 많았던 것이다. 이러한 결과는 투자유치국인 최빈국과 투자국 사이의 큰 발전격차도 원인 중 하나이며, 이 경우 유치국 정부는 지역 기업의 학습과 혁신을 촉진하는 정책을 적극적으로 개발하지 않으면 안된다.

국제 가치사슬에 참여하여 공급기업이나 수요기업으로부터 기술학습과 기술이전도 기술발전을 위한 주요한 통로이다. 이러한 기술이전은 외국인 기업과 연계를 통해 기술

이전을 실현하려는 개도국 기업의 노력에 크게 의존한다. 여기에서 정부와 공공부문이 기술이전과 흡수의 비용을 분담하고 위험을 분산하며, 기술의 공공재적 성격으로 인한 과소투자를 방지할 필요가 있다.

외부효과 문제를 해결하는 방법으로는 기술이전과 흡수 활동에 대한 보조금 지급이 대표적이지만, 공공 연구기관의 설립도 효과적인 정책 수단이다. 기술개발의 단계에 따라 기술투자의 상위단계에는 공공기관의 설립이, 상업화단계에 접근할수록 보조금 지급이 효과적인 수단일 것이다. 기술투자의 상위에서 하위 단계에 이르기까지 국가기술연구소와 기업기술연구소를 포함한 다양한 기술연구소를 설립하는 것 또한 필요할 것이다.

외국인 투자기업의 개도국에 대한 기술이전을 촉진하기 위한 정책은 일반적으로 외국인 기업을 유치국 경제에 보다 깊이 통합시키는 것이다. 국내기업과 외국인 기업 사이의 합작기업을 설립하는 것이 개도국이 일반적으로 추진하는 정책이다. 특정 경제활동에 집중하는 클러스터에 인력훈련센터를 설립할 기업에 계약조건으로 부과하는 경우도 있으며, 외국인 기업에 최소 내국인 고용 조건을 외국인투자조항으로 요구하여 국내 기술축적을 촉진하기도 한다. 외국 투자기업에 최소 현지조달 비율에 대한 약속을 부과하거나 채취산업의 경우 외국인 기업과 원료의 추가적인 현지가공을 계약조건을 삼을 수 있다.

자원부국 현지기업 발전을 지원하여 현지시장에서 활동하는 외국인 기업만이 아니라 수출시장에 공급을 확대하고 글로벌 가치사슬에 통합을 지원하는 정책이 필요하다. 조세감면, 가속 감가상각 등 국내기업의 자본조달 비용을 축소하는 정책을 통해 국내기업의 설비투자 촉진, 중소기업의 발전을 촉진하는 방법으로 정부조달 이용, 중소기업, 다른 국내기업, 외국인투자기업, 직업훈련원, 연구소 등 주요 경제 주체들 사이의 수평적 의사교환을 촉진하는 이해당사자 조정기구의 설립, 증명과 테스트 분야를 포함하여 국가 표준제도 발전 지원 등이 이러한 목적에 사용될 수 있는 수단일 것이다.

### 3. 거버넌스의 개선

자원부유 개도국의 발전 제약 중 하나는 경제성장의 가장 중요한 원천인 기업과



개인의 장기투자를 증가시킬 유인이 낮다는 데 있다. 이러한 제약을 극복하기 위한 정부의 가장 중요한 역할은 왜곡된 인센티브 구조를 바꾸어 기업과 개인이 생산적 투자와 인적투자를 증가시키도록 유도하는 것이다. 국가는 일종의 발전국가(Developmental State)가 되어야한다.

채취산업이 자원부국 경제 전체에서 차지하는 중요한 위치를 감안할 때 채취산업과 경제 전체의 관계가 발전모델의 성격에 결정적 영향을 미친다. 첫째, 자원지대가 어떻게 분할되고 분배되는가가 중요하다. 둘째, 채취산업과 다른 제조업과의 관련으로 보통 경제학에서 연관관계(linkage)라는 개념으로 부르는 관계이다. 셋째, 채취산업의 특성에 맞춘 제도와 정책이 경제 전체의 제도와 정책에 미치는 영향이다. 자원부국이 발전국가가 되기 위해서는 이 세 가지 측면에서 채취산업과 경제 전체의 관계를 규정하는 제도와 정책을 정비해야 한다.

자원지대의 분할 문제의 첫째 측면은 현재와 미래 세대 간의 분할 문제이다. 광물자원의 추출에서 나오는 수익의 일정 부분을 교육, 보건, 인프라, 인적자본 형성이나 사회 자본 형성에 사용해야 한다. 재생 불가능한 자원은 현재 세대뿐만 아니라 미래 세대를 위해서도 사용되어야 하며, 따라서 한정된 자원을 현재 세대가 소비할 것인가 아니면 미래 세대에 이전할 것인가는 중요한 결정이다. 미래 세대에 이전하는 방식은 자원 개발 속도를 조절하는 방식에서 자원판매 수익을 장기의 안정적 자산에 투자하는 방법 등 다양하다.

둘째 측면으로 거시적 차원에서 중요한 분할은 투자와 소비 사이의 배분이다. 또 하나의 중요한 변수는 사회계층간 자원지대의 분배인데, 이 변수는 정치제도의 성격과도 밀접한 상관관계를 가지며, 발전에 대한 국민적 합의의 유무와도 밀접한 상관관계를 가진다. 자원부국이 발전국가가 되기 위해서는 소비보다는 투자에 보다 중점을 두고, 자원지대의 계층 간 배분이 발전에 대한 국민적 합의를 손상하지 않는다는 조건을 충족시켜야 한다. 수익의 배분은 사회갈등의 원천이며, 이 갈등가능성을 줄이기 위해 수익의 일부를 지역과 지방 정부에 할당하는 것이 바람직할 것이다. 이 모든 과정이 보다 투명하게 이루어지기 위해서는 법치를 기본으로 하는 정부운영 틀과 기업의 생산적 투자를 촉진하는 환경이 필요하다.

## IV. 한국 발전경험 공유 정책에 대한 함의

앞에서 자원부유 개도국 발전조건상의 특징과 이 특징에 대응하는 발전전략의 일반적 방향을 검토해 보았다. 우리나라가 지난 경제발전 경험을 토대로 자원부국의 발전에 기여하고 이를 통해 경제협력을 확대·강화하기 위해서는 이러한 발전조건상의 차이를 고려한 전략이 필요하다.

우선 앞에서 이야기했듯이 자원부유 개도국의 발전전략의 주요 방향은 자원분의 부정적 영향을 최소화하면서 경제다각화로 나아가는 것이며 이에 상응하는 발전경험 공유 정책의 방향이 도출되어야 한다. 자원분의 부정적 영향을 최소화하는 방향으로 거시경제정책과 발전지향적인 거버넌스 체제의 구축이 필요하며 산업적 차원에서는 채취산업의 전후방 연관효과를 확대하는 등 다른 제조업 부문으로 경제구조를 다각화해야 한다. 한국은 경제발전 경험을 통해 발전지향 국가에 의한 경제개발 정책의 수립, 집행을 통한 기술과 산업구조의 고도화에서 많은 지식을 축적하고 있다. 발전경험 공유는 발전지향적 거버넌스 체제의 구축과 산업구조의 고도화 분야에서 큰 효과를 발휘할 것이다.

이러한 점을 고려할 때 발전지향적 거버넌스 체제 구축 지원은 협력 수요가 큰 분야이다. 구조적 제도적 왜곡이 심한 개도국의 경우 경제발전의 개시를 위해서는 전반적인 발전전략의 수립이 필수적이다. 그러나 개도국의 경우 일관된 정책의 입안과 집행을 어렵게 만드는 많은 요인들이 있어 적절한 발전정책을 수립할 수 있는 능력을 강화할 필요가 있다. 한국은 포괄적 경제개발 정책의 입안과 실행 역량을 구축하는 기술지원을 제공할 수 있을 것이다.

특히 이와 관련된 개발기관(development agency)과 정책연구소 설립의 노하우를 전수하는 것은 많은 자원부유 개도국이 관심을 갖는 분야이다. 개발기관과 정책연구소의 설립과 운영의 구체적인 프로그램을 전수하는 것이 필요하다. 이 분야에서는 개발기관 및 연구소의 은퇴자를 활용할 필요가 있을 것이다.

기술 및 산업구조 다각화 정책 지원도 큰 효과를 기대할 수 있는 분야이다. 이 분야는 자원부국의 경제 다각화 전략에 대응하여 한국의 기술 및 경제구조 다각화 경험을 전수하는 것을 주 내용을 해야 한다. 자원부존조건 등 초기조건에 상당한

차이가 있지만 기술 및 산업구조의 고도화가 필요로 하는 공통점이 있다. 한국이 전략산업 육성을 위해 동원한 각종 정책 수단들의 효과와 자원부유 개도국에 대한 적용 가능성을 모색할 필요가 있다.

특히 자원부문의 하류산업 확장 정책에 부응하는 협력 정책이 필요하다. 자원부국은 국내 부가가치 생산을 증가시키기 위해 자원추출에서 하류부문으로 부가가치 사슬을 연장하고자 한다. 하류산업에 대한 현지투자를 외국인 기업이 자원생산에 참여하기 위한 조건으로 요구하는 경우도 있다. 한국은 자원 및 에너지 분야의 상류기업과 제조업 분야의 하류기업 간 컨소시엄 형태로 자원부국과의 협상에 참여해야 할 것이며, 정부는 전략산업육성정책 노하우의 전수를 통해 민간부문의 경제협력을 지원하는 것이 바람직할 것이다.

산업분야별 기술연구소의 설립과 운영 노하우, 민관합동의 산업관리제도의 전수도 개발경험 공유의 주요한 분야이다. 산업별 기술연구소 설립의 노하우는 개도국이 가장 필요로 하는 지식일 것이다. 기술투자의 상위단계에는 공공기관의 설립이 바람직하지만 상업화 단계에 접근할수록 기업 내 연구소 설립을 지원하는 것이 효과적일 것이다. 동시에 투자에 따른 위험과 비용을 분담하여 기술투자를 촉진하는 제도적 시스템을 구축하는 방식도 발전경험 공유의 주요 분야이다.

자원부유 개도국이 한국 정부와 기업으로부터 얻고자하는 가장 중요한 것은 기술과 지식의 이전이지만 간과해서는 안되는 점은 국내 민간부문, 기업부문의 중요한 역할이다. 특히 자원부국에서 국가나 공공부문(공기업)의 역할이 비대해지는 경향이 있음을 감안할 때, 기업과 협회 등 준공공부문을 포함한 민간부문의 역할 증대 방안이 보다 깊이 있게 다루어져야 한다.

발전모델의 이식은 기성품의 수출과 같이 일방적인 주고받음의 관계가 아니며 수용자(학습자)의 적극적이고 창조적인 참여 없이는 효과적으로 이루어질 수 없다. 더욱이 다른 맥락에서 성공한 모델이라고 하더라도 다른 조건 속으로 이식될 경우 동일한 효과를 내지 않을 수 있다. 발전모델의 이식이 진정으로 효과를 발휘하기 위해서는 이 긴 학습과정을 동반해야 하기 때문에 수원국 기관과 개인의 적극적이며 창조적인 참여가 있어야 한다. 이를 위해 한국 원조기관은 수원국 기관과 개인, 나아가 정부의 적극적이며 창조적인 참여를 유도할 수 있는 구체적인 방법을 모색해야 한다.



## II. 개발협력 포커스

### 1. ODA가 개도국의 경제성장에 기여하는가?

(김태황 명지대학교 국제통상학과 교수)

### 2. ODA의 공여국 경제 기여효과 분석: 한국 사례

(이재우 한국수출입은행 산업투자조사실)



## ODA가 개도국의 경제성장에 기여하는가?

김 태 황

명지대 국제통상학과 교수

### I. 머리말

빈곤의 문제는 개인적 영역과 공동체적(국가적) 영역을 포괄하고 있다. 국제적인 관심과 완화 협력의 노력은 2차 세계대전 직후 세계은행(IBRD)을 비롯한 국제기구들의 설립을 통해 활성화되었다. 경제협력개발기구(OECD)의 개발ODA위원회(DAC)는 개발도상국에 대한 공적개발원조(ODA)의 총액 목표치를 회원국 국민소득(GNI)의 0.7%로 설정했으며 점진적인 확대를 촉구하고 있다. 아시아개발은행(ADB)을 비롯한 대부분의 지역개발금융기구들도 회원국의 빈곤 퇴치 또는 완화를 우선적인 정책 목표로 추진하고 있다. 2차 세계대전 이후 2010년까지 국제개발원조 총 누적액이 2조 3,300억 달러에 이를 정도의 국제적 노력에도 불구하고 빈곤의 문제는 글로벌 사회의 현안 과제들 가운데 단연 최우선적이다. 지난 60년 동안 막대한 국제원조를 받아 경제적 성장과 사회적 발전에 성공한 국가가 거의 없었던 것은 수원국의 대내적 국가 전략의 측면과 국제원조 체계의 지원 전략의 측면에서 고려해야 할 과제이다. 이를테면 2000년 UN의 새천년정상회의(Millennium Summit)나 OECD 중심의 네 차례(2003년, 2005년, 2008년, 2011년)의 고위급 회의(HLF, High-Level Forum)의 핵심 의제인 빈곤감소와 개발 전략은 국제원조 공여국과 수원국의 상생협력을 전제로 하고 있다. 실행 가능하고 지속 가능한 개발 전략은 수원국 내 신뢰성 있는 실행 시스템을 어떻게 구축하여 관리해 나아갈 것인가와 공여국들이 보다 효과적인 원조 방식을 어떻게 운영할 것인가의 문제가 주요 과제이다. 특히 2005년 HLF-2 파리회의에서부터 원조 효과에 대해 종합적인 논의를 심화시키고 있는 흐름은 원조 성과에 대한 재검토와 상호 책임성의 인식이 증대되고 있음을 방증하는 것으로 판단된다.

본고는 두 단계의 논지를 세우려는 시도이다. 하나는 개발도상국에 대한 양허성 ODA가 수원국 개인과 공동체의 삶의 질 향상(경제성장)에 기여하였을 것이며 유효한 결과가 나타난다면 지속 가능하도록 논의를 발전시켜야 한다는 것이고, 다른 하나는 ODA의 긍정적 효과가 총량적으로 나타난다 하더라도 수원국의 소득 수준이나 사회적 여건에 따라 상이하게 나타난다면 소득 그룹별로 차별적인 원조 전략을 고려하여 보완해야 한다는 것이다.

## II. ODA와 경제성장

경제협력개발기구(OECD)의 개발ODA위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 1969년 개발도상국의 경제적·사회적 개발을 증진하기 위해 공적 거래와 양허적 성격으로 지원할 자금을 설정하였다. DAC에 따르면, 공적개발원조(ODA)는 중앙 및 지방 정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개발도상국 또는 국제기구에 제공한 자금의 흐름을 지칭하며, 개발도상국의 경제개발 및 복지 증진에 기여할 자금으로써 증여율(grant element)이 25% 이상의 양허성(concessional) 재원으로 정리된다<sup>1)</sup>. 대상국은 DAC 수원국 목록에 있는 국가나 해당 관련된 국제기구가 되어야 한다.

2010년 기준 23개 DAC 회원국 전체의 ODA 순 이행 총액은 1,285억 달러 규모이며, 국민소득(GNI) 대비 ODA 순 이행 총액의 단순평균 비중은 0.49% 수준으로 나타났다<sup>2)</sup>. 총액 기준으로 최고 공여국은 미국으로 2010년 중 303억 5,300만 달러를 원조하였으나 GNI 대비 비중은 0.21%로 19위에 머물렀다. GNI 대비 총액 비중이 높은 국가는 주로 북유럽 국가들로서 노르웨이 1.10%, 룩셈부르크 1.05%, 스웨덴 0.97%, 덴마크 0.91%, 네덜란드 0.81%가 해당되는 반면에 비중이 가장 낮은 국가는 0.12% 수준인 한국이다. 한국은 2009년에 비해 총액을 43.8% 증가시켰으나<sup>3)</sup> 총액 규모로도 뉴질랜드, 룩셈부르크, 그리스, 포르투갈, 아일랜드에 이어 네 번째로 작은 규모이다. 심지어는 DAC 비회원국인 슬로베니아(0.13%)나 터키(0.13%)의 경우보다도 낮은 수준이다.

1) OECD, Development Cooperation Directorate(DCD-DAC)

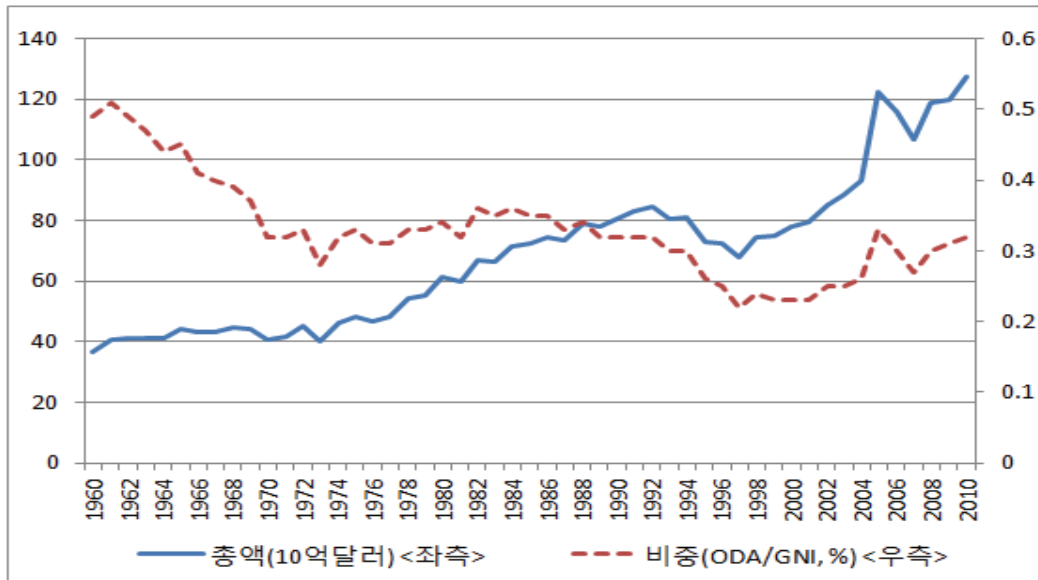
2) [www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)

3) 달러 경상가격 기준



1960년 이래 OECD DAC 회원국들의 ODA 총액은 1990년대 중후반과 2007년을 제외하면 지속적으로 증가해 왔다. 하지만 국민소득(GNI) 대비 비중은 2000년대에 이르기 전까지는 오히려 하락세를 나타냄으로써 대조적인 양상을 나타냈다 ([그림 1] 참조).

[그림 1] OECD DAC 회원국들의 ODA 총액과 국민소득(GNI) 비중 추이



자료 : OECD, DAC

개발도상국 전체에 대한 ODA 총액이 수원국의 주요 자본축적 규모를 형성할 수는 없지만 대부분의 개발도상국이 국내 자본축적 역량이 미약함으로 인해 대외 자본유입에 의존하고 있는 실정을 고려하면 ODA는 수원국의 유효한 경제개발 재원이 된다. 특히 개발도상국 경제의 불확실성과 정치적 불안정성을 고려하면 선진국 민간자본의 유입이 용이하지 않으므로 공적자본의 영향력은 상대적으로 클 수밖에 없다.

ODA 정책의 기초를 살펴보면 경제발전에 대한 기여도를 효과적으로 추론할 수 있다. 먼저 ODA는 인간의 기본적 욕구를 강조하는 논지에 기반을 둔다. 즉 일률적인 경제성장의 결과가 개발도상국으로 순차적으로 확산되리라는 기대감과는 달리 국가 간 빈익빈 부익부 현상이 심화됨에 따라 개발도상국 국민의 최소한의 삶의

조건을 제공하려는 목적을 포함하고 있다. 둘째, ODA는 개발도상국의 역량 개발을 높여야 한다는 국제 사회의 공통적 관심사에 근거한다. 이러한 역량 개발은 개인이나 특정 기관의 개별적 능력 향상만을 지칭하는 것이 아니라 경제적·사회적 환경 변화를 포괄한다. 셋째, 개발도상국에 대한 지원과 ODA가 수원국의 경제적·사회적 개발에 지속가능한 영향력을 발휘할 수 있어야 한다는 점이다. 경제성장과 사회 통합 및 환경보호의 관점이 통합적으로 접목되어야 한다. 넷째, ODA는 수원국의 의사결정과 집행의 지배구조를 건전하게 운영할 수 있도록 민주적 절차와 투명성 제고의 제도적 기반을 요구한다.

### III. ODA의 경제성장 기여도 분석

#### 1. 경제성장 기여도의 역설

ODA의 효과성에 관한 학계 연구는 크게 거시적 분석과 미시적 분석으로 나뉘어 진행되어 왔다. 거시적 측면에서는 ODA가 수원국의 경제발전에 영향을 주는지 여부를 둘러싼 논의가 있어 왔고, 미시적 측면에서는 개별 프로젝트가 소기의 목적과 효과를 달성하였는지의 여부를 진단하는 연구가 추진되어 왔다. 미시적 관점에서는 ODA 사업이 상당한 실효성을 거두고 있다는 연구 결과가 다수인 반면에, 거시적 연구 분야에서는 ODA가 수원국의 경제성장에 영향을 미치는지 여부에 대한 논의는 엇갈린 결과를 제시한다. 미시적 사업단위로 보면 대부분의 ODA 사업은 경제적 파급효과가 높다는 결과를 보이는데 거시적 관점에서 분석을 하면 파급효과가 매우 미약하거나 실효성이 불명확하게 나타나는 모순이 발생하기 때문이다. 이러한 현상은 ODA의 ‘거시-미시 분석간 패러독스(macro-micro paradox)’이다. 우리는 이런 역설적 현상이 나타나는 원인을 이해하고 ODA 효과를 재평가 해보고자 한다. 본고는 크게 세 가지 소주제로 나누어 볼 수 있다. 먼저 ODA의 효과성 평가에 대한 기존 논의 정리와 미시적 분석과 거시적 분석이 상반된 결과를 도출하는 원인을 분석하고 ODA가 경제성장에 미치는 효과성에 대한 재평가를 시도한다. 둘째, 거시적 관점에서 ODA의 효과, 즉 경제성장에 미치는 효과를 국가별 소득 수준에 따라 구분하여 그 차이를 진단하고 FDI와 ODA의 차이점을 고찰해 보고자 한다.

셋째, ODA의 패턴과 효과성 분석을 통해 보다 효과적인 국제원조 전략에 적용할 수 있는 시사점 도출을 시도하고자 한다.

## 2. 선행 연구와 쟁점

경제 발전에 있어 ODA의 효과성에 대한 초기 단계 연구는, 경제성장의 주요 요인인 국내 축적 자본의 한 요소로서 ODA를 성장에 대해 간접적으로 분석한 도마(Domar, 1946)나 로스토우(Rostow, 1956)의 연구가 있다. 직접적인 ODA 효과를 성장 모델로 분석한 연구는 파나넥(Papanek, 1972)이 최초였으며, 이어 굴라티(Gulati, 1978), 다울링과 히먼즈(Dowling and Hiemenz, 1983), 모슬레이(Mosley, 1980) 등의 학자들이 성장모델에서 ODA 효과가 통계적으로 유의한 결과를 도출하지 못한다고 발표하였다. 하지만 1980년대 중반 이후부터 엇갈린 논의들이 최근까지 이루어지고 있다. 한편에서는 곱타 및 이슬람(Gupta and Islam, 1983), 레비(Levy, 1988) 등이 ODA가 성장에 긍정적이고 통계적으로 유의한 결과를 도출한다는 주장을 한 반면, 다른 한편에서는 썩(Singh, 1985), 모슬레이 외(Mosley et al. 1987) 그리고 분느(Boone, 1994, 1996) 등이 성장모델에서 ODA는 통계적으로 유의한 결과가 나오지 않는다고 주장하였다. 이처럼 ODA의 효과는 표본의 기간과 표본대상국 수, 통제 변수 등을 다르게 할 때마다 민감하게 반응하며 상반된 결과를 도출하기 때문에 그동안 ODA 효과성에 대한 결론이 학자마다 다르게 도출되었다. 이런 논란 가운데, 2000년에 발표한 번사이드와 달러(Burnside and Dollar, 2000)는 ODA 효과성이 조건부(conditional), 즉 수원국의 제도수준(institutional quality)에 따라 ODA의 효과성이 상이하게 나타난다는 결론을 내렸다. 이 연구 결과로 학계 뿐 아니라 정책 분야에서도 큰 반향이 일어났고, 다자간 국제기구들과 공여국들이 ODA를 좀 더 선별적으로 지원하고자 하는 기존 입장을 강화하게 되었다. 물론 오늘날까지도 ODA의 효과성에 대한 실증분석 결과는 논란이 지속되고 있지만, 2000년 이후에 정교한 통계기법을 통해 실증적으로 분석한 논문들에서는 대체적으로 ODA가 경제성장에 기여하는 바가 긍정적이라는 연구 결과가 주류를 이룬다. 또한 한센과 타프(Hansen and Tarp, 2000, 2001), 렌싱크와 화이트(Lensink and White, 2001), 달가드 외(Dalgaard et al., 2004), 클레멘스 외(Clemens et al., 2004) 등의 학자들은, 표본기간을 확장하여 분석

하면 ODA가 경제성장에 효과가 있는 것으로 나타나며 번사이드와 달러(Burnside and Dollar)가 주장한 것과는 달리 제도수준에 따라 ODA의 효과성이 크게 좌우되지 않는다는 주장을 하고 있다.

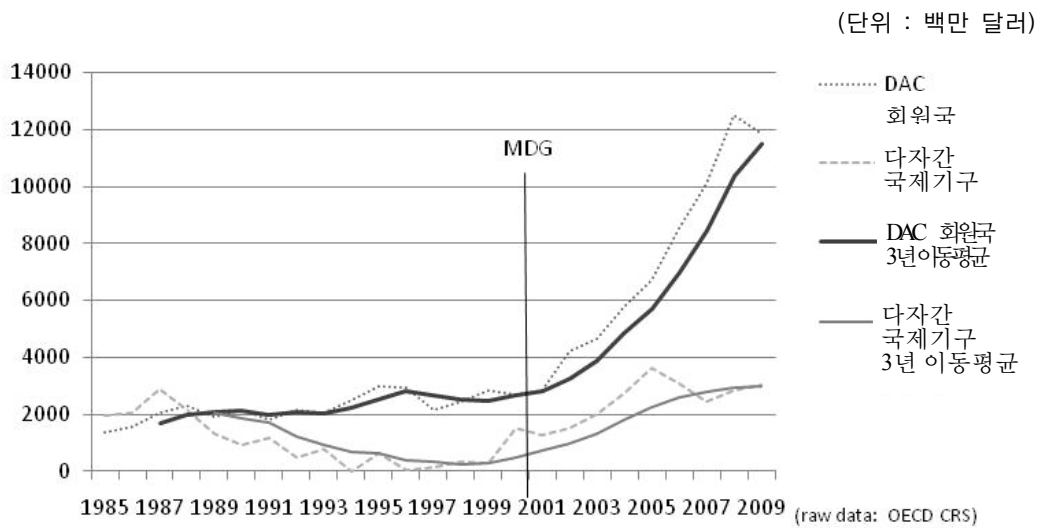
### 3. 역설적 상황 진단과 ODA 효과의 세분화

ODA가 경제성장에 미치는 파급효과에 관한 연구는 데이터 분량과 관측 개체 수, 분석기간, 분석방법 등에 따라 결과가 민감하게 엇갈린다. 첫 번째 원인은, 클레멘스 외(Clemens et al., 2004)가 지적한 바와 같이 ODA 총액에는 경제 분야에 투입되는 ODA 뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 투입되는 다양한 요소들이 있기 때문이다. 장기적으로는 사회 전반에 걸친 발전요소들이 경제성장에 긍정적인 영향을 준다고 판단할 수 있지만 이러한 장기적 효과까지 포함한 ODA 효과 분석을 장기 성장모델에서 분석해 내기는 상당히 어려운 일이다. 반면에 단기 성장모델에서 ODA의 효과성을 포함하면 장기적으로 영향을 미치는 요소들의 효과성을 약화시키게 된다. 클레멘스 외 이전의 연구들은 이러한 문제점들을 간과한 채 분석하였기 때문에 통계적 기법이나 표본 성격에 따라 결론이 상의하게 나타났던 것으로 판단할 수 있다.

성장모델에서 ODA 효과성 분석 시 나타날 문제는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 장기 성장모델에는 통계적 잡음을 일으키는 변수가 다수 작용한다. 둘째, 장기 성장모델에서는 ODA 외에 성장에 영향을 미치는 주요변수들이 다수 존재하기 때문에 ODA 효과성이 다른 변수에 묻혀 버릴 가능성이 많다. 따라서 장기 성장 모델 보다는 단기(4~5년) 성장모델을 분석하는 것이 좀 더 직접적인 효과를 보기에 유리할 것이다. 일부에서는 ODA 요소들이 효과성을 나타내는 기간이 다르다는 것을 이해하고 이를 해결하기 위하여 10년, 20년, 30년으로 성장 모델을 분석하기도 하였다. 하지만 이러한 분석 방법도 마찬가지로 단기적인 성격을 지닌 ODA의 효과를 걸러내지도 못할 뿐 아니라 장기간 동안 경제성장에 미치는 복합적인 요인들이 너무 많기 때문에 ODA의 경제성장 효과를 제대로 분석했다고 볼 수는 없다. 셋째, 단기 성장 모델을 분석하여도 ODA 내 파급효과가 기간에 따라 다르게 나타나는 요소들이 포함되어 있으며, 때로는 성장과 음의 관계에 있는 긴급구호 또는 인도

주의적 원조 등의 요소가 포함되어 있기 때문에 회귀분석 결과를 교란시킬 수 있다. 따라서 ODA 총액으로 분석하는 경우 ODA 내부의 이런 다양한 요소들이 그 안에서 ODA의 효과를 자체적으로 상쇄해 버리는 결과를 초래하는 것이다. 넷째, ODA가 대체성(fungibility)이 있기 때문에 결과를 교란시키는 또 하나의 원인이 될 수 있다 (Pack and Pack, 1993; Feyzioglu et al., 1998). ODA가 한 분야에 들어갈 목적으로 공여되었다 하더라도, 수원국에서 집행할 시 일부 다른 분야로 전환되거나 지연되어 다른 분야에 투입되는 경우가 실제로 종종 발생하기 때문에 통계분석 결과를 모호하게 만드는 원인으로 지적되기도 한다. 마지막으로, 2000년도 새천년개발목표(Millennium Development Goals)가 발표되고 난 이후, 인도주의적 ODA가 급격히 증가한 점이다([그림 2] 참조). 물론 경제 분야로 투입되는 ODA 비중이 여전히 상당 부분을 차지하고 있지만, 보건이나 인도주의적 ODA가 증가함에 따라 성장모델에서 ODA 총액으로 분석하는 방법은 의미를 잃을 수밖에 없을 것이다.

[그림 2] 보건 분야 개발 ODA 추이와 새천년개발목표(MDGs)



자료 : OECD, DAC

따라서 ODA의 경제성장 효과를 좀 더 정확하게 분석해 내려면, 경제성장에 단기적이고 직접적으로 영향을 준만한 ODA 요소들을 추출하여, 해당 기간의 성장에

미치는 효과를 분석해야 한다. 그런 점에서 클레멘스 외(Clemens et al., 2004)의 분류는 현재까지 나온 ODA의 효과성 평가 논문 중에서 ODA의 경제성장효과를 비교적 명확하게 분석해 낸 논문이라 할 수 있겠다. 다만 클레멘스 외(Clemens et al., 2004)에서 분석한 방법은 단기 경제성장 효과를 지닌 ODA를 단기 성장률에 대해 직접적으로 분석한 것이 아니라, ODA 총액 대비 단기 경제성장 효과를 지닌 ODA 구성요소의 비율로 회귀분석을 시행하였다. 이 방법은 다소 문제가 있는데 그 이유는, 총 ODA 금액에서 해당 ODA 요소가 차지하는 비율이 높을수록 성장에 긍정적 영향을 준다는 해석은, ODA 총액에 큰 변화가 없을 때에는 상관없지만, ODA 총액이 급격하게 감소하거나 긴급구호나 인도주의적 ODA 등으로 인해 수원국에서 ODA 총액이 급격히 증가할 때 상대적 비율이 변함으로 해당 ODA의 효과성 평가와 해석에 큰 문제점이 발생한다는 것이다. 그래서 우리는 이 논문에서 직관적 해석이 가능하도록 단기경제성장효과를 지닌 ODA 요소(이후 단기성 ODA)만을 추출하여 합산한 금액을 관심변수로 사용하였다.

#### 4. 자료와 방법론

본 연구는 먼저 기본적인 경제성장 모델에 단기성장 ODA를 관심변수로 추가하여 분석하였다. 통제변수로는 초기연도 일인당 GDP, 인플레이션, GDP 대비 투자율, GDP 대비 무역비율, 저축률 등을 사용하였고, 추가로 제도 수준(institutional quality)의 부패방지지수(corruption control index)를 사용하였다. 각 거시경제지표의 출처는 World Bank Development Indicator이며, 제도수준지수의 출처는 Worldwide Governance Indicator이다. 관심 변수인 ODA 금액은 OECD CRS의 데이터를 사용하였다. 표본 데이터 기간은 1980년도에서 2009년이며, 분석단위는 5개년 평균치를 사용하였다. ODA 변수는 먼저 벤치마킹을 하기 위해 ODA 순수혜 총액과 일인당 ODA 금액에 대한 계수를 제시하고, 클레멘스 외(Clemens et al., 2004)의 분류에 따른 단기성 ODA<sup>4)</sup>를 관심 변수로 지정하여 회귀 분석한 결과를 비교하였다. 단기성 ODA는 CRS 데이터에서 다섯 자리 목적 코드(purpose code, 5 digit level)로 추출해 내었다. 분류기준은 클레멘스 외(Clemens et al., 2004)의 기준이 가장 적합하다고

4) 결과도표에서는 ODA Short-term의 약자로 ODAst 로 표기

판단하여 그대로 차용하였다<sup>5)</sup>. 즉, 본 연구에서 분석한 ODAst는 전체 ODA에서, 성장과 음의 관계에 있을 법한 긴급구호, 인도주의적 지원금과, 양의 관계를 가지되 단기적으로 효과가 나타나기 어려운, 교육 관련 비용, 행정비용 등을 제외하며 나머지 중에서 단기적 경제성장효과를 지닐 수 있을 것이라 판단되는 목적 코드로만 분류해낸 ODA 금액을 합산하였다. 교육 분야 뿐 아니라, 같은 경제 분야에 있어서도, 해당 섹터 별 인사교육 및 행정비용 등은 단기적 효과를 기대하기 어려운 부분이기 때문에, ODAst 구성요소에서 또한 제외하였다. ODA는 실지금액(disbursement)이 더 정확한 계수치를 산정해 낼 수 있겠지만, 기존 연구에서와 같은 방법으로 실지금액과 상관관계가 높은 지불작정금액(commitment)을 사용하였다. 이는 실지금액 자료는 1990년대 중반 이후로 수집되기 시작하여 우리가 보고자 하는 분석기간을 다 포함하지 못하고 있으며, 통계의 일관성이 떨어지고 표본 국가별로 균형이 이루어져 있지 않기 때문에 아직까지는 통계분석에 많이 활용되고 있지는 않다. 모든 변수는 초기연도 일인당 GDP를 제외하고 5개년 평균을 취하였고, 일인당 GDP와 초기연도 GDP는 로그를 취하였다.<sup>6)</sup> 회귀 방정식 모델은 다음과 같다.

$$Y = \alpha + \beta_0 ODA_t + \beta_1 \text{Log}(GDP_t) + \beta_2 \pi_t + \beta_3 \text{trade}_t + \beta_4 \text{controls}_t + \epsilon_t$$

ODA는 상관계수의 부호와 값이 일관성 있는지를 확인하기 위해 여러 가지로 검토하였는데, 순 ODA, 일인당 ODA를 벤치마킹하고, 단기성 ODA를 관심변수로 회귀분석하였다. 또한 ODA의 체감효과 즉 ODA가 증가할수록 성장에 미치는 한계 효용성이 떨어지는지를 보기 위해 ODA 이차항 함수도 함께 분석해 본 결과를 회귀 분석 결과표에 명시하였다. 기본 변수는 GDP는 해당기수초기연도 GDP,  $\pi$  는 인플레이션, trade는 GDP 대비 무역량을 사용하여 모델의 일관성을 시험해 보았다. 기타 통제변수로는 controls로 분류된 저축률, FDI 수혜, 제도지수 등을 추가 변수로 사용하였다. 아래첨자 t는 해당기수를 나타낸다.

5) Clemens et al, appendix 코드분류 참조

6) 초기연도 GDP와 일인당 GDP에는 상관계수 비교와 해석상의 편리를 위해 통상적으로 로그함수를 취한다. 다른 변수들은 GDP 대비 비율로 환산하여 일관성 있는 해석을 내릴 수 있도록 하였다.

두 번째 단계에서는 표본 집단을 저소득국(low income), 중소득국(middle income), 중소득국을 다시 하위중소득국(lower-middle income), 상위중소득국(upper middle-income)으로 나누어 각각의 하위 표본집단에서의 원조 효과성을 비교하여 분석하였다.

## 5. 분석 결과

기본적인 성장 모델에 기반한 회귀분석 방법을 통해 도출한 주요 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 기본 모델에서 초기 년도 GDP 수준이 낮을수록, 인플레이션이 낮을수록, 투자율이 높을수록, 무역의존도가 높을수록 경제성장률이 증가하는 것으로 나타났다. 둘째, ODA를 많이 받을수록 수원국의 경제성장률은 높아진다는 일반적인 가설을 재확인할 수 있었다. 하지만 총량적으로는 다른 성장요소들과 비교하여 큰 효과가 있다고 보기는 어렵다. ODA 규모가 수원국의 국내총생산 규모에 비해 작다 하더라도 양자 간 상관관계는 통계적으로 낮은 수준에서 확인할 수 있었다. 이를테면 ODA 총액이 백만 달러 증가할 경우 수원국의 경제성장률은 약 0.22% 증가하는 것으로 나타났다. 셋째, 단기성 ODA를 중심으로 살펴보면 ODA 총량으로 분석할 때보다 상관관계수가 높게 나타나서 저소득국가의 경제성장을 위해서는 개발원조가 중장기적 성격보다는 단기적 특성을 지니는 것이 보다 효과적임을 알 수 있다. 이를테면 단기성 ODA가 백만 달러 증가할 경우 경제성장률은 0.28% 증가한다고 추정할 수 있다. 몇 가지 통제 변수를 추가하더라도 성장 모델의 회귀 분석 결과를 크게 달라지지 않았다. 일례로 제도 수준을 통제 변수로 활용하더라도 단기성 ODA의 효과는 크게 달라지지 않았으며, 제도 변수 자체도 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

넷째, 원래 성장 모델에서는 해외직접투자(FDI)의 유입이 경제성장에 크게 기여하는 것으로 나타나지만 본 연구에서 ODA 수원국을 분석한 경우 FDI가 경제성장에 유의한 영향을 끼치지 않은 것으로 나타났다. 그 이유로는 먼저, ODA 수원국은 대부분 저소득, 저개발국 또는 중진국이기 때문에 FDI가 들어갈 만한 경제적 수준에 미달했을 가능성이 많다는 점을 고려할 수 있다. FDI 자체가 거의 유입되지 않았다면 그 효과도 분석하기 어려울 것이기 때문이다. 또한 FDI가 유입되었더라도 ODA 수원국의 경제 규모와 수준이라면 FDI 자체보다도 인프라 구축이나 무역 관련

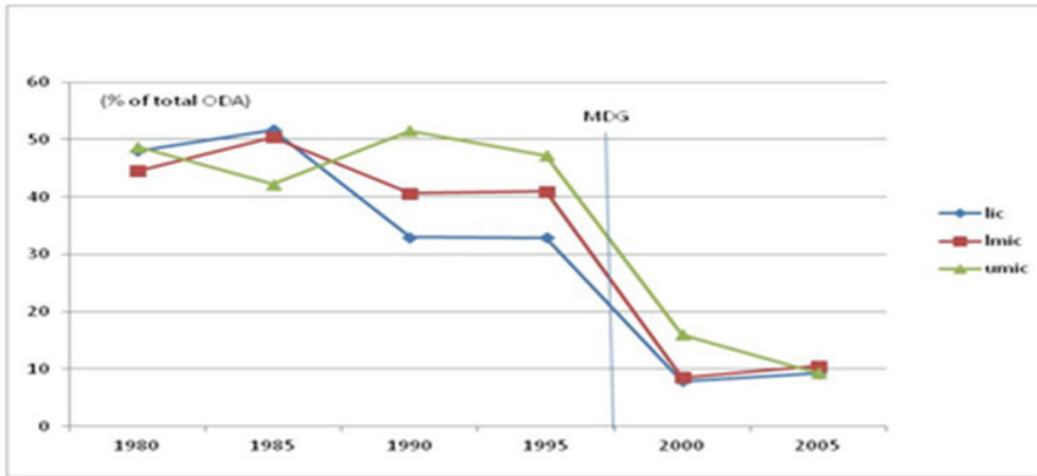


ODA와 같은 요소들의 경제성장에 대한 효과가 좀 더 확실하게 보일 가능성이 많다는 점이다.

상술한 결과를 해석할 때 주의해야 할 부분이 인과관계의 문제이다. 최근 계량 분석학계의 최대 관심사는 인과관계 분석과 증명이다. 통계 자료나 분석으로 도출된, 특히 회귀분석의 결과만을 가지고는 인과관계 존재 여부를 증명해 낼 수는 없다. 단지 직관적으로나 논리적으로, 인과관계가 있을 법한 변수들을 분석했을 때 인과관계가 성립하면 회귀분석 상관계수가 유의하고 높게 나와야 한다는 전제를 할 수 있을 뿐이다. 따라서 상술한 결과만을 가지고는 ODA가 많이 투입된 나라에서 경제성장률이 높아진 것인지, 경제성장률이 높거나 높을만한 나라에 ODA를 많이 공여한 것인지 알 수 있는 근거가 없다. 그리하여 두 번째 단계로 수원국들을 소득 수준이 비슷한 국가군으로 구분하고 그 군 안에서의 ODA 효과를 비교해 보면 추가적인 정보를 추론해 볼 수 있다. 회귀분석 자체로는 인과관계를 증명하진 못하지만, 일정 기간 동안 소득 수준이 비슷하여 경제성장률도 크게 다르지 않은 국가 군내에서 ODA의 효과를 살펴보면 이는 인과관계를 어느 정도 뒷받침하는 근거가 될 것이라 판단하기 때문이다.

소득국가별 분류는 세계은행의 분류를 따라 다음과 같이 구분하였다. 저소득 국가(low income)는 일인당 국민소득(GNI) 1,005 달러 미만, 하위 중소득 국가(low-middle income)는 1,006달러 이상 3,975달러 미만, 상위 중소득 국가(upper-middle income)는 3,976달러 이상 12,276달러 미만, 중소득 국가(middle income)는 상하위 중소득 국가를 합한 군으로 분류하였다. 이와 같이 분류하여, 소득군별로 ODA 효과를 살펴보면 유일하게 하위 중소득 국가에서만 ODA의 경제성장 기여 효과가 유의하지 않은 것으로 나타났다. 저소득국과 상위 중소득 국가에서는 유의하게 나타났다. 이는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 첫째, 극빈국, 저소득국가에서는 생존의 문제, 의식주 문제와 빈곤퇴치 등 사회 전반적인 발전을 위한 자본이 부족하기 때문에 어떤 형태의 자본이든 사회발전으로 인한 경제성장 효과가 다소 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 하위 중소득 국가군은 기본적인 사회적 필요는 일부 해소되었으며, 이에 따라 비(非)경제적 분야에 제공되는 원조의 규모가 줄어들고 경제 분야에서 ODA가 늘어날 것이다. 하지만 하위 중소득 국가에서는 대체적으로 경제적인 인프라나 사회기반 시설이 아직 갖추어지지 않은 단계이므로 원조가 성장에 미치는 효과는 나타나지 못하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 3] 단기 ODA의 배분별 추이



주 : MDGs: 새천년목표, lic: 저소득 국가, lmic: 중저소득 국가, umic: 중상위소득 국가

이러한 결과는 단기성 ODA의 회귀분석 결과를 통해 보다 명확히 구분되는 것을 볼 수 있다. 단기성 ODA는 저소득국과, 중소득국 군내에서도 하위 중소득국 두 군에서 ODA의 효과성이 유의하지 않은 것으로 나타났으며 상위 중소득 국가에서만 효과성이 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 다음 두 가지로 해석할 수 있다. 첫째, 단기성 ODA는 상술한 바와 같이 주로 개발도상국을 대상으로 하고 있기 때문이다. 저소득 국가와 중진국의 경우에는 통상적으로 인도주의적 ODA나 보건 의료 분야 ODA가 많을 것이기 때문에 상관계수의 유의성이 낮은 것으로 이해할 수 있다. 이는 미약하지만 FDI의 상관계수가 중진국 전체와 비교하였을 경우 성장에 도움을 주는 것과 비슷한 맥락으로 생각할 수 있다. 둘째, 1980~1990년대까지만 해도 ODA 총액에서 단기적 효과를 지닌 ODA의 비율이 50~60% 정도 수준이었지만 2000년 새천년개발목표(MDGs)의 발표 이후 전체 대비 비율(5~7%) 뿐 아니라 단기적 ODA의 총액 자체도 급격히 줄어들었다 ([그림 3] 참조). 공여국들의 자원은 한정되어 있는 상황에서 인도주의적 ODA(보건, 의료, 교육)와 무상 ODA를 강조하는 국제사회의 흐름에 따라서 공여국들이 해당 분야 ODA를 대폭 증가시키고 있고 이들 중 대부분은 저소득 국가와 중소득 국가에 집중되는 것으로 보인다. ODA 내 구성요소의 비율이 전환되면서 경제 관련 ODA, 단기적 효과를 지닌 ODA는 줄어들 수밖에 없고 몇몇 국가에 집중될 수밖에 없었을 것이다.

## IV. 맺음말

ODA는 수원국의 경제성장에 기여하는 것으로 나타났다. ODA 세부 내역 가운데 인도주의적인 ODA를 제외하고 단기적으로 효과를 낼 수 있는 ODA 구성요소로만 분석하였을 경우에는 경제성장에 대한 기여도 효과가 더 크게 나타나는 것으로 보인다. 저소득 개발도상국가와 중소득 개발도상국에서 이러한 ODA의 경제성장 기여 효과가 상대적으로 미약하게 나타나는 것은 보다 정밀한 연구를 필요로 하는 결과이지만, 달리 생각하면 수원국들을 소득 수준별로 구분함으로써 차등적인 원조 전략 방향을 수립하는 데에 유효한 기초적 근거로 이해할 수도 있다. 공여국들의 기존 ODA 공여 방식은 자국의 이익을 위해 ODA를 활용하는 경우가 상당 부분 작용하였고, 이는 어쩌면 당연한 흐름으로 수용할 수도 있다. 하지만 2000년대 들어 인도주의적 ODA 또는 무상 ODA가 국제사회에서 강조되면서 공여국의 ODA 방식이 바뀌게 되었고, 이러한 추세를 타고 인력의 이동도 활발해지는 경향을 보인다.

우리나라의 ODA 정책은 양적으로나 질적으로 큰 전환점을 시도하고 있다. 한국형 ODA 모델을 개발하려는 연구를 진행하고 있다. 우리나라의 GNI 대비 ODA 공여 수준이 이제 겨우 0.1%를 넘어선 수준이지만 경제개발 성공의 경험과 융합된 ODA 정책이 수원국에게 주도적인 개발 의지와 기대감을 불어 넣을 수 있는 강력한 동기 부여의 실질적 영향력을 미칠 수 있으리라는 점에 공감할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구 결과에 근거하여 두 가지를 고려해 볼 수 있다.

먼저 ODA가 직간접적으로 수원국의 경제성장에 기여한 바와 같이 현지국의 사회 경제적 환경(인프라) 개선에 기여할 수 있는 지속적인 민간 기업 활동의 활성화를 병행시키는 것이 유효할 것이다. 재화와 서비스의 수출 시장을 지속적으로 확대시키려면 현지국 국민들의 삶의 질 향상과 인간 복지 증진의 노력을 병행하는 통합적 시장 진출 전략이 현지 적응력을 높일 수 있을 것이다. 이를 위해서는 ODA와 민간 기업 차원의 사회적 기부와 봉사를 연계시키는 전략을 구체화시킬 필요가 있다.

또한 ODA의 경제성장 기여도가 수원국의 소득 수준에 따라 상이한 결과가 도출된 바와 같이 ODA와 민간 차원의 지원책도 현지인의 사회 경제적 수준에 따라 상이

한 전략을 시행하는 것이 효과적이다. 이를테면 표준화되고 포괄적인 ODA 정책 보다는 현지국의 경제적, 사회문화적 여건에 따라 탄력적으로 적용할 수 있는 맞춤형 모형이 효율성과 적절성을 향상시킬 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 권율 (1999), 『OECD/DAC의 공적개발ODA 논의와 동향』, 대외경제정책연구원
- 권율 외 (2006), 『우리나라 대외ODA정책의 선진화 방안』, 대외경제정책연구원
- 김희연·김태황 (2012), 「개발도상국에 대한 ODA의 경제성장 기여도 분석과 선교 전략적 함의」, 『신앙과 학문』, 기독교학문연구회, 17(1), 43-67.
- 이훈기 외 (2010), 『ASEAN 국가 교통인프라 수준 진단을 통한 효과적 ODA 사업 추진방향 연구』, 대외경제정책연구원
- Boone, P. (1994), "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth". London School of Economics, mimeo.
- Boone, P. (1996), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid". European Economic Review, 40. 289-329.
- Burnside, C. and D. Dollar (2000), "Aid, Policies, and Growth". American Economic Review, 90. 847-868.
- Clemens, M., S. Radelet and R. Bhavnani (2004), "Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term of Aid on Growth". Center for Global Development Working Papers, 44.
- Dalgaard, C., H. Hansen and F. Tarp (2004), "On the Empirics of Foreign Aid and Growth". Economic Journal, 114. F191-F216.
- Domar, E. D. (1946), "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment". Econometrica, Journal of the Econometric Society, 137-147.
- Dowling JR, J. M. and U. Hiemenz (1983), "Aid, Savings, and Growth in the Asian Region". The Developing Economies, 21. 3-13.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop and M. Zhu (1998), "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid". The World Bank Economic Review, 12. 29.
- Gulati, U. C. (1978), "Effect of Capital Imports on Savings and Growth in Less Developed Countries". Economic Inquiry, 16. 563-569.
- Gupta, K. L. and M. A. Islam (1983), Foreign Capital, Savings, and Growth: an International Cross-Section Study, Dordrecht.

Hansen, H. and F. Tarp (2000), "Aid Effectiveness Disputed". *Journal of International Development*, 12. 375-398.

Hansen, H. and F. Tarp (2001), "Aid and Growth Regressions". *Journal of Development Economics*, 64. 547-570.

Lensink, R. and H. White (2001), "Are There Negative Returns to Aid?". *Journal of Development Studies*, 37. 42-65.

Levy, V. (1988), "Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: the Recent Experience". *European Economic Review*, 32. 1777-1795.

Mosley, P. (1980), "Aid, Savings and Growth Revisited". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 42. 79-95.

Mosley, P., J. Hudson and S. Horrell (1987), "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries". *The Economic Journal*, 97. 616-641.

OECD (2001), *The DAC Guidelines Poverty Reduction*, OECD

OECD (2011), *Aid Effectiveness 2005-2010 : Progress in Implementing the paris Declaration*, OECD

Pack, H. and J. R. Pack (1993), *Foreign Aid and the Question of Fungibility*. *The Review of Economics and Statistics*, 258-265.

Papanek, G. F. (1972), "The effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries". *The Economic Journal*, 82, 934-950.

Rostow, W. W. (1956), "The Take-off into Self-sustained Growth". *The Economic Journal*, 66. 25-48.

Singh, R. D. (1985), "State Intervention, Foreign Economic Aid, Savings and Growth in LDCs: Some Recent Evidence". *Kyklos*, 38. 216-232.

경제협력개발기구(OECD) 개발ODA위원회(DAC), [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

## ODA의 공여국 경제 기여효과 분석 : 한국 사례

이 재 우

한국수출입은행 산업투자조사실

### I. 문제제기

공적개발원조는 세계적 빈곤감축을 목적으로 하고 있다. 그러나 공여국의 입장에서 자국의 재정을 활용하는 대외원조가 자국에게 아무런 이득이 되지 않는다면 그 규모의 확대에 많은 제약이 발생하게 될 것이다.

이러한 상황에서 볼 때 지난 50여년간 세계적으로 대외원조의 규모가 지속적으로 확대된 것은 원조가 개도국 경제발전 더 나아가 빈곤감축에 기여했을 뿐만 아니라 공여국에도 이익적인 측면이 있었음을 반증하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 대외원조가 단순히 수원국의 경제개발 및 빈곤감축에 그치는 것이 아니라 양국 간 경제적, 문화적 교류확대를 발생시킴으로써 공여국의 경제에도 긍정적인 영향을 준다는 것은 여러 연구를 통해 밝혀진 바이다.

본 연구에서는 한국의 대외원조를 분석 대상으로 하여 원조의 과정 속에서 파생된 공여국의 이익을 경제적 측면에서 분석, 확인함으로써 세계경제의 Win-Win 전략으로서 원조의 확대 필요성을 보고자 한다.

한국의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)는 1960년대 중반 소규모의 기술원조가 최초로 제공되고, 1970년대 후반 외무부 주관으로 무상원조가 공여되면서 시작되었으나 본격적인 원조활동이 시작된 것은 1987년에 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF), 1991년에 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)이 창설되면서부터이다.

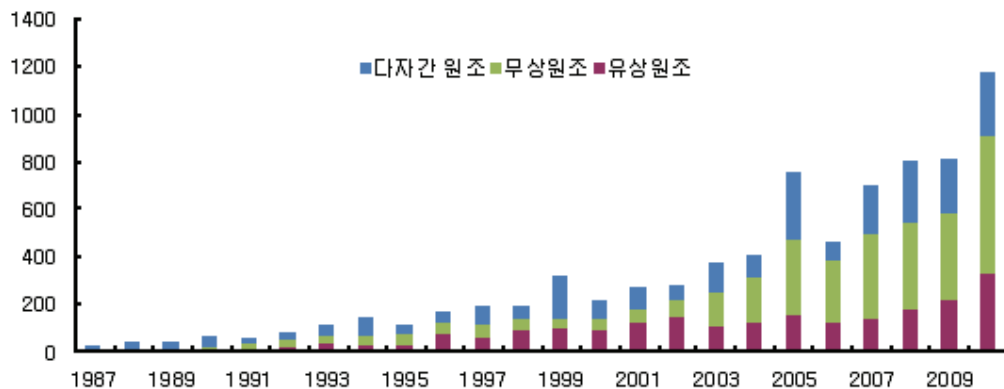
1980년대 후반에 본격적으로 시작된 한국의 대외원조는 1987년 GNI의 0.02% 수준인 2,350만 달러에 불과하였던 대외원조 규모는 2010년에는 GNI의 0.12% 수준

인 11억 7,300만 달러로 50배가량 급성장하였다.

양자 간 원조의 경우 유상원조가 1989년 180만 달러 수준에서 2010년 3억 2,700만 달러 수준으로 연평균 27%의 높은 성장세를 보였으며, 무상원조는 1987년 140만 달러 수준에서 22년간 연평균 32%의 성장률을 보이며 2010년에는 5억 7,300만 달러의 규모의 원조를 수행하였다. 다자간 원조의 경우도 양자 간 원조보다는 상대적으로 낮으나 연평균 11%의 높은 성장세를 보이며 2010년도에는 2억 7,300만 달러 규모를 집행하는 등 대외원조 전 분야에 걸쳐 규모가 확대되고 있는 상황이다.

[그림 1] 한국의 대외원조 추이

(단위: 백만 달러)



자료 : EDCF ODA 통계

공적개발원조가 활성화된 배경은 ‘어려울 때 우리가 받은 만큼 국제사회에 되돌려준다’, ‘한국의 발전경험을 개발도상국과 공유한다’라는 호혜성의 원리와 우리나라가 국제적으로 위상이 상승함에 따라 국제빈곤 문제에 대한 공동대처를 요구하는 국제사회의 압력이 증대하였기 때문이다. 결국 해방이후 개발원조의 도움을 바탕으로 성공적인 경제개발을 이루었던 우리나라에 대한 국제사회의 요구를 수용하고 더불어 국제사회의 일원으로서 국제사회의 발전에 기여하고 더 나아가 우리나라의 국제적 위상을 더욱 높이려는 노력에 의해서 대외원조가 활성화된 것이다.

본 연구에서는 지난 20여년간 규모가 확대된 우리나라의 대외원조가 한국경제에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석함으로써 대외원조가 단순히 수원국에게만 유리



하고 공여국에는 부담으로 작용하는 것이 아니라 양국의 Win-Win 전략으로서 유용한 정책임을 밝히고자 하는 것이다.

대외원조가 공여국 경제에 미치는 영향은 크게 수원국에 대한 수출 및 투자 확대를 통해서 이루어지게 된다. 공여국의 수출확대는 공여국의 무역수지 개선 및 생산활동 확대를 통해 경제전반에 걸쳐 긍정적 영향을 미치게 되는데 본 연구에서는 공여국의 수출결정모형을 통해 대외원조가 수출에 미치는 영향을 분석하고 수출확대가 GDP 등 경제전반에 어느 정도 긍정적인 영향을 미쳤는가를 산업연관분석을 통해 분석하였다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 전통적 이론

대외원조가 공여국 경제에 미치는 영향에 대한 논의는 원조가 시작된 시기부터 시작되었다. 원조 또는富力의 국가 간 이전에 따른 공여국 경제의 영향에 대한 논의는 2차 세계대전 이후 전쟁배상 문제와 미국의 마샬플랜 실행의 경제적 영향에 대한 논쟁에서부터 출발하였다.

국가 간 대규모의 부가 이전됨에 따라 발생할 수 있는 경제적 효과를 분석하여 전 세계적 차원에서 효과적인 부의 이전 방식을 도출하여야 한다는 점이 요구되었기 때문이다.

전통적 무역이론에 바탕을 둔 경제학자들은 이전지출에 따른 공여국의 수출증대 효과는 있으나, 공여국과 수원국의 복지수준의 개선 및 악화 문제는 국가 간 경제 상황에 의해서 결정된다고 파악하였다.

Keynes의 경우에는 독일의 전쟁배상 문제에서 독일의 배상을 통해 승전국으로 구매력을 이전할 경우 독일 수출증가에도 불구하고 독일 소득수준 하락과 독일 상품에 대한 가치 하락으로 독일이 배상한 금액 이상으로 더 복지수준이 악화될 것이라고 주장하여 부를 공여하는 국가의 경제가 결과적으로 악화된다고 주장하였다. Samuelson 역시 2국 경제에서 양국 간 부의 이전은 수원국의 소비(내수 및 수입)를 확대시켜 부의 공여국의 수출이 증가한다고 주장하였으나 공여국의 전반적인 복지

수준은 축소될 수밖에 없으며, 그 수준은 수원국의 자국상품 선호도(Home Bias) 정도에 의해서 결정됨을 분석하였다.

반면 Leontieff와 Bhagwati는 대규모 부의 이전이 선진국에서 개도국으로 이루어질 경우 결과적으로 공여국에 긍정적임을 주장하였다. Leontieff는 이전의 역설(Transfer Paradoxes)를 통해 2국 경제에서 원조는 수원국의 교역조건(Terms of Trade)을 악화시킴으로써 공여국의 성장과 수원국의 궁핍화 성장을 가져온다고 주장하였고 Bhagwati는 2국 2재화 모형에서 수혜국 수출재화가 열등재일 경우 원조는 수혜국을 궁핍화시키고 공여국의 수출증대와 성장을 가져온다는 결론을 궁핍화 성장 모형을 통해 밝혔다.

이러한 초기의 논의는 일차적으로 부의 이전 또는 원조가 공여국의 수출에 긍정적임을 보였으나, 장기적으로 원조가 공여국과 수원국 경제에 미치는 영향을 각국의 산업발전 정도 및 수출상품의 특성에 의해서 결정됨을 주장한 것이다.

## 2. 동태적 이론 및 선행연구

최근에는 대외원조가 공여국 수출에 미치는 영향을 직·간접적 효과로 나누어 분석하고 있다. Djaiic 등은 대외원조가 “구속성 원조(tied aid) 효과”와 “습관 효과(habit-formation effect)” 그리고 원조국에 대한 “우호효과(goodwill effect)”를 통해 공여국의 수원국에 대한 수출을 증가시킨다고 분석하고 있다.

구속성 원조의 경우 원조에 공여국 상품구매 조건을 부여함으로써 공여국의 수출을 증진시키는 효과가 있는 것이다. 이러한 효과는 1990년대 중반까지 선진국 대외원조의 약 50% 이상이 원조국의 수출과 연계되어 집행되어 수출증진에 직접적으로 영향을 미쳤으나 이후 구속성 원조의 비중이 크게 줄어들면서 이전보다 구속성 원조에 의해 수출이 늘어나는 효과가 축소되고 있는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 습관효과는 공여국의 원조 자금으로 공여국 물품이 공여되게 되면 수원국에서는 원조가 끝난 뒤에도 이전에 제공되던 공여국의 물품을 수입하는 경향이 높아져 발생하게 되는 장기적 효과이다.

우호효과 역시 원조 공여국에서는 종종 원조 목표와 무역 목표를 조율해 원조를 집행하는 경향이 있기 때문에 원조 관계가 형성되게 되면 공여국에 대한 수입 개방

도 자연스럽게 이어지게 되는 것을 의미한다. 습관효과 및 우호효과 등 간접적 효과는 원조과정에서 직접적으로 집계할 수 없어 계량분석적 방식으로 밖에 분석할 수 없는 것이다.

[표 1] 대외원조에 따른 공여국 수출증가 요인

	증가 요인	효과 내용
직접효과	구속성 원조 효과	원조에 공여국 상품구매 조건을 부여함으로써 공여국의 수출을 증진시키는 효과
간접효과	수원국 소득향상	수원국으로의 구매력 이전에 따른 수입증가 원조에 따른 수원국의 경제개발 및 소득증대로 공여국에 대한 수입증가
	습관효과	원조에 의해 공여국 물품이 공여되게 되면 수원국에서는 원조가 끝난 뒤에도 이전에 제공되던 공여국의 물품을 수입하는 경향이 높아짐
	우호효과	원조 공여국에서는 원조 관계가 형성되게 되면 공여국에 대한 수입 개방도 자연스럽게 이어짐

따라서 원조에 따른 공여국 수출효과는 자연히 실증분석의 영역으로 넘어서게 되었다. 최근의 대표적인 연구로는 Nilsson(1997)과 Martinez-Zarzoso et al(2011)가 있다.

Nilsson(1997)은 1975년부터 1992년까지 유럽연합과 108개 수원국에 대해 원조와 수출액과의 관계를 분석한 결과, 원조 1달러당 2.6달러의 수출 증가의 효과가 있음을 밝혔으며, Martinez-Zarzoso et al(2011)은 1962년부터 2005년까지 독일 원조액과 138개 수원국에 대한 수출액 분석을 통해 독일의 원조액 1달러당 1.4달러의 수출 증가가 발생함을 보였다.

이러한 실증분석의 결과는 모두 대외원조가 공여국의 수출증진에 기여한다는 것을 확인시켜주고 있다. 그러나 위의 연구는 단순히 수출에 미치는 영향을 분석했을 뿐 공여국 경제전체에 미치는 영향을 분석하지는 않았다.

### III. 한국 ODA의 수출 유발 효과 분석

#### 1. 분석모형

본 연구에서 사용한 분석 모형은 국가 간 수출결정모형으로 주로 사용되는 중력 모형(Gravity Model)을 기본으로 구성하였다. 중력모형은 국가 간 수출물량이 양국의 GDP, 인구수와 양국 간 거리에 의해서 결정된다는 이론에 근거한 모형으로 본 연구에서는 일반적 중력모형에 수출대상국의 무역개방도, 경제수준, 양국 간 가격경쟁력 변수를 추가하여 기본적인 모형을 구성하였다.

수출대상국 무역개방도는 수출대상국의 무역의존도<sup>1)</sup>를 변수로 활용하였으며 수출대상국의 경제수준은 수출대상국의 1인당 GNI를 변수로 하였다. 양국 간 가격경쟁력을 나타내는 변수로는 수출대상국과 한국 간 환율을 활용하였다.<sup>2)</sup>

이러한 기본적 수출결정모형에 국가별 ODA규모(유상,무상)를 포함시켜 ODA의 수출효과를 분석하였으며 원조의 수출효과를 장기적으로 파악하기 위해 동태모형을 구성하였으며, 분석방법으로는 Arellano & Bond(1991)의 GMM(Generalized Method of Moments)를 사용하여 패널분석을 하였다. 또한 국가 간 차이를 모형에서 반영하기 위해 고정효과(Fixed Effect) 모형을 사용하였으며 따라서 국가 간 거리는 직접적으로 변수로 활용하지 않았다.

분석대상국은 전 세계 수출대상국 158개국으로 하였으며 수출결정모형의 정교화를 위해 ODA대상국이 아닌 국가도 포함하여 수출효과를 정확하게 파악하고자 하였다. 분석기간은 1986년~2009년(14년간)으로 하였다.

$$\begin{aligned} \ln(EX_{i,t}) = & \alpha + \beta \ln(EX_{i,t-1}) + \gamma \ln(K^*GDP_{i,t}) + \delta \ln(K^*POP_{i,t}) \\ & + \epsilon \ln(TRR_{i,t}) + \zeta \ln(PGNI_{i,t}) + \eta \ln(EXCH_{i,t}) \\ & + \theta \ln(LODA_{i,t}) + \iota \ln(GODA_{i,t}) + \mu_{i,t} + e_{i,t} \end{aligned}$$

---

1) (수출+수입)/GDP

2) 직접적인 환율이 결정되지 않는 나라들이 많아 각국의 미달러 환율의 비율을 가지고 양국환율을 평가함

- $EX_{i,t}$  =  $i$ 국가에 대한  $t$ 기의 한국 수출 (자료원 : IMF)
- $EX_{i,t-1}$  =  $i$ 국가에 대한  $t-1$ 기의 한국 수출 (자료원 : IMF)
- $K^*GDP_{i,t}$  =  $t$ 기의  $i$ 국가 GDP\* 한국 GDP (자료원 : World Bank)
- $K^*POP_{i,t}$  =  $t$ 기의  $i$ 국가 인구수\* 한국 인구수 (자료원 : World Bank)
- $TRR_{i,t}$  =  $i$ 국가의  $t$ 기의 무역의존도 (자료원 : World Bank)
- $PGNI_{i,t}$  =  $i$ 국가의  $t$ 기의 1인당 국민소득 (자료원 : World Bank)
- $EXCH_t$  =  $t$ 기 원화대미환율/ $i$ 국통화의 대미환율 (자료원 : IMF)
- $LODA_{i,t}$  =  $t$ 기의 한국의  $i$ 국에 대한 유상원조규모 (자료원 : OECD)
- $GODA_{i,t}$  =  $t$ 기의 한국의  $i$ 국에 대한 무상원조규모 (자료원 : OECD)

## 2. 분석 결과

### 가. 모형의 적합성

기본모형의 적합도를 설명변수의 예상 부호와 결과치와 비교하여 분석하면, 본 모형의 설명변수 중 인구수 외의 모든 설명변수가 예상에 부합하는 부호를 나타냄으로써 모형이 적합함을 보였다. 경제규모를 표현하는 양국의 GDP곱이 수출에 미치는 영향은 100%의 유의수준에서 양의 부호를 가졌으며, 원조대상국의 무역개방도를 표현하는 원조대상국의 무역의존도 역시 99%의 유의수준에서 양의 부호를 가졌다.

[표 2] 대외원조 수출유발 모형의 예상효과 및 결과 비교

	예상부호	기본 모형 분석 결과
전기(t-1) 한국의 대상국 수출	+	+
t기의 대상국 GDP*한국의 GDP	+	+
t기의 대상국 인구수*한국의 인구수	+	-
t기의 대상국의 무역개방도	+	+
t기의 대상국과 한국의 환율	+	+
t기의 일인당 국민소득	+	+

또한 양국간 가격경쟁력을 표현하는 원조대상국과 한국간 환율 역시 95% 유의수준에서 양의 부호를 가져 원화약세가 수출을 증진시키는 것으로 나타났으며 수원국의 경제발전을 표현하는 일인당 국민소득의 경우 85% 유의수준에서 양의

부호를 가져, 표준적인 무역이론에 근거한 예상 부호에 부합하고 있는 것이다. 또한 모형의 통계적 적절성을 판단하는 검정(Sagan Test) 결과 95% 유의수준에서 모형이 적합함을 보여 모형의 실효성이 있음을 확인할 수 있었다.

#### 나. 유·무상 원조 수출효과 분석 결과

분석결과 유상원조가 수출에 긍정적인 효과가 유의하게 영향을 주는 것으로 나타났으나, 무상원조의 경우 유의한 관계가 없는 것으로 나타나 통계적으로 볼 때, 유상원조는 우리나라 수출에 영향을 주는 것을 확인할 수 있었으나 무상원조의 경우 영향도를 평가할 수 없었다.

유상원조의 경우 원조국에 대한 원조규모가 1% 증가할 경우 수출이 0.01(0.0085)% 증가하는 것으로 나타났으며 통계의 유의성을 판단하는 Z값의 경우 2.44를 기록해 유의수준 95%에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

반면 무상원조의 경우 원조국에 대한 원조규모가 1% 증가할 경우 0.0015% 수출이 감소하는 것으로 나타났으나 통계적으로 80% 수준에서도 유의하지 않은 것으로 나타나 수출과 무상원조간에는 통계적으로 관계가 없는 것으로 판명되었다.

[표 3] 유상원조와 무상원조의 수출유발 효과 분석 결과

구분	Coef.	Std. Err.	z	P>z
전기(t-1) 한국의 대상국 수출	0.346	0.057481	6.03	0
t기의 대상국 GDP*한국의 GDP	0.414	0.054084	7.66	0
t기의 대상국 인구수*한국의 인구수	-0.588	0.267356	-2.2	0.028
t기의 대상국의 무역개방도	0.423	0.139581	3.03	0.002
t기의 대상국과 한국의 환율	0.072	0.031636	2.28	0.023
t기의 일인당 국민소득	0.336	0.222762	1.51	0.131
t기의 한국의 대상국 무상원조	-0.0015	0.00525	-0.29	0.768
t기의 한국의 대상국 유상원조	0.008524	0.003499	2.44	0.015

직접적 효과와 간접적 효과 등을 모두 고려하는 장기적 효과<sup>3)</sup>를 분석한 결과 유상원조는 원조규모가 1% 증가할 경우 수출이 장기적으로 0.013% 증가하는 것으로 분석되었다.

또한 계량분석으로 통해 유추한 탄력성( $\frac{\text{수출증가액/수출액}}{\text{원조증가액/원조액}}$ ) 계수를 변화율( $\frac{\text{수출증가액}}{\text{원조증가액}}$ )로 환산<sup>4)</sup>하여 분석한 결과 단기적으로는 유상원조 1달러 증가 시 원조 대상국 수출은 3.4달러 증가하는 것으로 나타났으며, 장기적 효과의 경우 유상원조 집행 1달러 증가 시 원조대상국 수출은 5.3달러 증가하는 것으로 분석되었다.<sup>5)</sup>

유상원조에 따른 수출유발액이 유상원조 규모 이상으로 유발되는 것은 유상원조의 구속성에 따른 효과 이상의 간접적 수출효과가 나타남을 의미하는 것으로 이는 향후 우리나라 원조중 비구속성(Untied) 원조의 비중이 확대되어도 수출유발효과가 지속될 수 있음을 예상할 수 있다.

또한 유상원조가 국내 수출유발에 더 긍정적 역할을 하는 것으로 나타난 것은 유상원조에 따른 수원국의 경제 및 소득 발전이 더 효과적이고, 또한 양국 간 경제유대 관계를 더 심화시키는 효과를 가지고 있기 때문으로 해석할 수 있는 것이다.

즉 일반적으로 유상원조의 경우 수원국의 대규모 경제인프라 조성 등 경제적 기반형성에 직접적으로 지원함에 따라 수원국 경제발전이 더 효과적일 것으로 이해할 수 있다. 특히, 유상원조의 경우 수원국의 경제기반이 더욱더 한국경제에 의존적으로 되어 유상원조가 양국 간 경제유대감 형성에 있어 무상효과보다는 더 효과적임을 간접적으로 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 특히 유상원조를 통한 한국기업의 진출은 단순한 최종재가 아니라 중간재 및 자본재의 진출이 이루어짐으로써 수원국의 경제적 기반을 국내 산업과 연관성이 높게 조성하여 이러한 결과를 가져온 것으로 해석할 수 있다.

반면 무상원조의 경우에도 최종재에 대한 습관효과 및 우호효과를 통한 수출유

3) 수출의 장기적 효과 분석방식 : 해당기 수출효과계수  $\times \frac{1}{1 - \text{전기수출효과계수}}$

원조의 수출유발 장기효과 탄력성 계수 =  $0.0085 \times \frac{1}{1 - 0.346} = 0.013\%$

4)  $\frac{\text{전년대비수출액증가액}}{\text{전년대비유상원조증가액}} = \text{탄력성}(0.0085) \times \frac{\text{기준년수출액}}{\text{기준년유상원조액}}$

5) 2009년까지 유상원조규모(집행기준)와 수출액(원조대상국 기준)의 연간평균으로 분석할 경우임

발 효과를 발생시킬 수 있으나, 이런 효과가 발생하기까지는 매우 장기간의 기간이 필요해 본 분석에서 도출되기 어려웠던 것으로 해석할 수 있다.

원조대상국을 소득별<sup>6)</sup>로 구분하여 원조대상국의 경제발전 수준별 원조의 수출 유발효과 차이를 분석한 결과 Other Low Income국에 대한 유상원조와 Upper Middle Income국의 유상원조가 수출에 유의하게 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다.

Other Low Income국에 대한 유상원조가 1% 증가할 경우 대상국에 대한 수출은 0.015% 증가하고, Upper Middle Income국에 대한 유상원조가 1% 증가할 경우 수출은 0.014% 증가하는 것으로 분석되었다. 이는 최빈국보다 상위국들에 대한 원조의 유발효과 긍정적으로 나타난 것은 경제발전 수준이 어느 정도 이루어져야만 수출 유발효과가 발생함을 의미하는 것이다.

[표 4] 원조대상국 소득별 수출유발 효과 분석 결과

소득별 구분	유·무상 구분	Coef.	Std. Err.	z	P>z
Least Developed Countries	무상원조	0.001494	0.009023	0.17	0.868
	유상원조	-9.5E-05	0.011969	-0.01	0.994
other Low	무상원조	0.007468	-3.02	0.003	-0.03721
	유상원조	0.015272	0.006292	2.43	0.015
Lower Middle	무상원조	0.004626	0.006333	0.73	0.465
	유상원조	0.005112	0.006039	0.85	0.397
Upper Middle	무상원조	0.005626	0.005613	1	0.316
	유상원조	0.013597	0.004681	2.9	0.004

6) 본 분석에서는 UN의 Least Developed Countries과 World Bank에서 구분하는 Other Low Income Countries, Lower Middle Income Countries, Upper Middle Income Countries로 4단계 구분하여 분석함  
 소득구분 : Other Low Income(\$1,005 or less), Lower Middle Income(\$1,006 - \$3,975), Upper Middle Income(\$3,976 - \$12,275)(2009년 기준임)



## IV. 유상원조의 국민경제 기여효과 분석

### 1. 수출기여액 분석

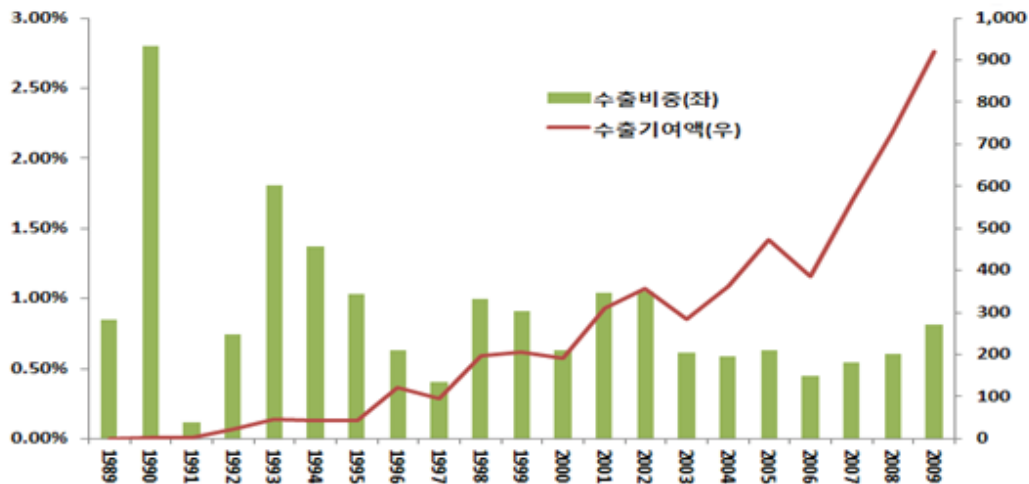
위의 분석결과를 가지고 우리나라 원조를 통한 수출증가액을 분석한 결과 유상 원조는 수출유발효과를 통해 원조시작 이후 21년간 국내 총수출의 0.14%를 기여한 것으로 나타났다.<sup>7)</sup>

유상원조가 처음 집행된 1989년 이후 총 수출유발액은 53억 6천만 달러(연평균 2억 5천만 달러)로 원조대상국 총 수출액 기준으로 보았을 때는 0.67%를 기여하였다. 특히 유상원조규모가 확대된 최근 10년간 총수출 기여율은 0.17%로 평균보다 소폭 높게 나타나 점차 수출유발효과가 확대되는 양상을 보이고 있다.

유상원조의 수출유발의 장기적 효과까지 고려할 경우 총수출의 0.21%를 기여한 것으로 나타났다. 유상원조를 통한 총수출유발액은 82억달러로 원조대상국 수출의 1.0%를 기여한 것이다. 최근 10년간 총수출기여도는 0.26%로 분석되었다.

[그림 2] 연도별 수출유발액 및 원조대상국 수출대비 비중 추이

(단위: 백만 달러)

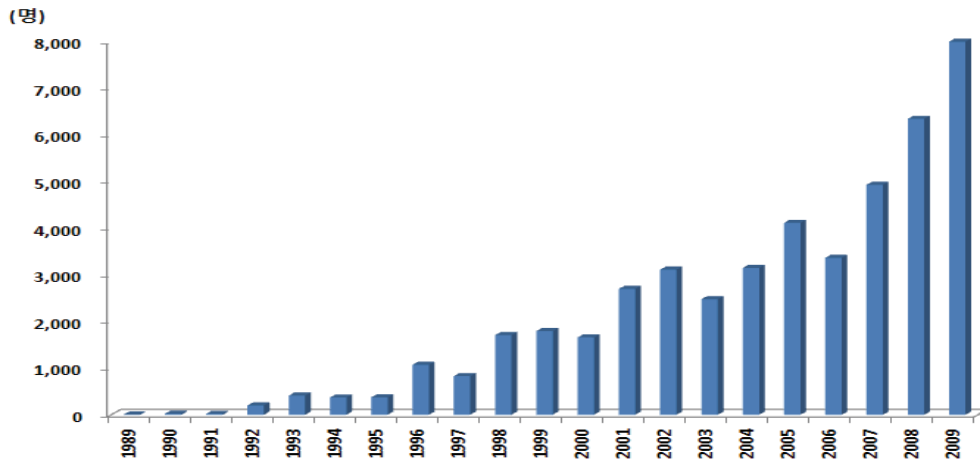


7) 본 분석에서 유상원조 효과만 분석한 것은 무상원조가 수출에 미치는 영향이 통계적으로 유의하게 나오지 않았기 때문임

## 2. 고용 및 GDP 기여효과 분석

유상원조를 통한 수출기여액이 고용에 미친 영향을 산업연관분석을 통해 분석한 결과<sup>8)</sup> 고용창출 인원은 21년간 총 4만 6천6백 명으로 2010년 기준 총취업인수의 1.29%에 해당되는 고용인력이 유상원조를 통해 창출된 것으로 볼 수 있다. 특히, 원조규모가 확대되고 그에 따른 수출효과도 증가함에 따라 최근 10년간 고용창출 인원이 21년간 총 고용창출 인원의 85%인 3만 9천8백 명으로 급격하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

[그림 3] 연도별 유상원조를 통한 취업유발 인원 추이



유상원조가 수출기여를 통해 총부가가치(GDP) 증진에 미친 효과를 분석<sup>9)</sup>한 결과 21년간 총기여액은 84억 3천만 달러로 연평균 4억 달러의 부가가치를 유발시켰다. 이는 21년간 GDP(명목기준)의 0.07%를 기여한 것이다. 최근 10년간 총 GDP 기여도는 0.095%로 원조규모 확대에 효과가 점차 증가하고 있음을 나타냈으며 장기적 효과까지 분석할 경우 총 GDP의 0.11%를 기여한 것으로 나타났다.

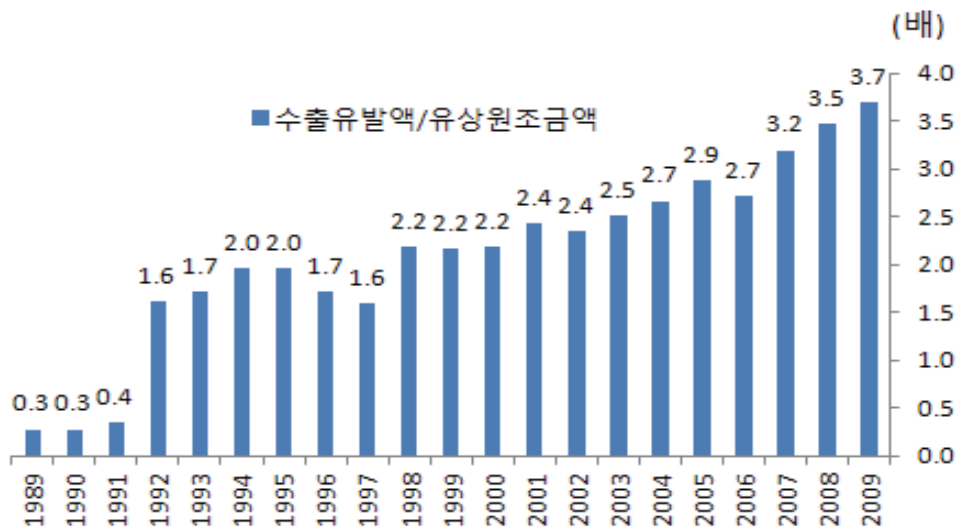
8) 유상원조를 통한 수출유발액을 산업연관분석에 따른 수출의 취업유발계수(8.7명/백만달러, 2009년 기준)에 곱하여 산출함

9) 총부가가치유발 효과는 산업연관분석을 통해 수출의 생산유발효과에서 수입유발효과를 제거하여 구함

### 3. 비용대비 효과 분석

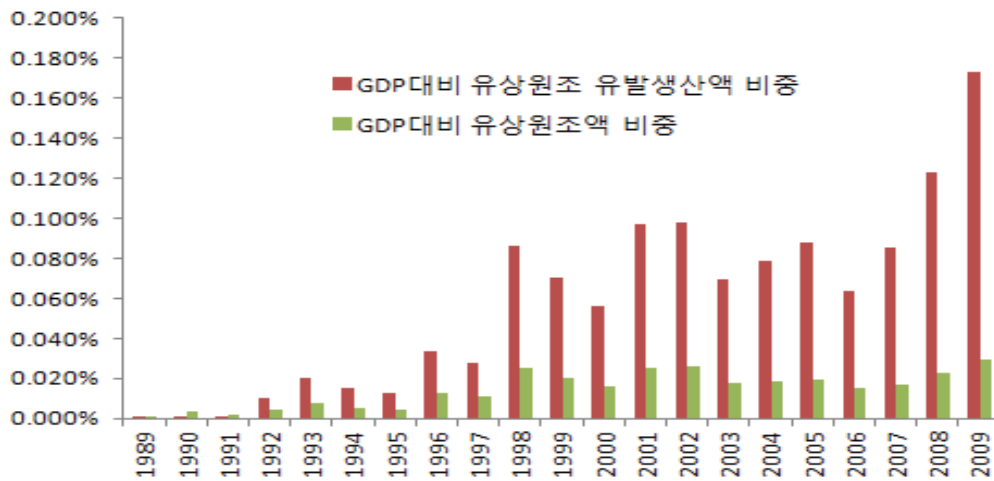
이러한 결과 유상원조에 따른 원조액대비 수출유발액 효과는 평균적으로 2.7배로 나타났다. 이를 통해 구속성에 따른 수출 유발과 함께 다른 간접적 효과로 수출이 2배 이상 증가했음을 알 수 있다. 특히, 원조규모가 확대되고 원조의 지속성이 유지됨에 따라 원조액대비 수출유발액은 더욱 확대되고 있다.

[그림 4] 연도별 유상원조액 대비 수출유발액 추이



우리나라 경제발전에 미친 영향을 볼 때, 유상원조에 따른 GDP기여도(0.07%)와 GDP대비 유상원조 비율(0.016%) 비교했을 경우 유상원조를 통한 비용보다 수익이 더 높아 유상원조가 궁극적으로 국내경제의 긍정적 역할을 했다고 평가할 수 있다.

[그림 5] 연도별 GDP대비 유상원조 유발생산액 비중과 GDP대비 생산유발액비중 추이



## V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 우리나라 ODA가 수출 및 국민경제에 미친 영향을 분석하여 유상 원조의 경우 수출에 긍정적으로 기여하고 있음을 보였다. 특히, 최빈국보다는 어느 정도 경제개발의 가능성이 있는 저소득 국가에 대한 원조가 수출에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

또한 수출기여효과를 바탕으로 1989~2009년간 실질적인 유상원조의 수출기여액과 그로부터 파생되는 고용 및 GDP에 대한 기여도를 분석한 결과 우리나라의 유상원조가 21년간 총 GDP의 0.07% 정도를 기여한 것을 유추할 수 있었다.

또한 이를 우리나라의 유상원조가 21년간 GDP의 0.016%인과 비교하여 볼 때, 우리나라의 유상원조가 비용보다 편익(GDP 기여)이 더 높았다는 것을 알 수 있었다.

결국 세계 빈곤감소라는 목표를 가지고 원조를 수행하지만 이는 수원국뿐만 아니라 공여국 경제에도 긍정적인 효과를 미쳤으며 따라서 원조에 대한 비용적인 측면에서 원조의 확대에 대한 미온적인 태도를 가질 필요가 없음을 확인할 수 있는 것이다.

## 참고문헌

Arellano, M. and Bond, S.,(1991), "Some tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and Application to Employment Equations", Review of Economic Studies 58

Djajic, S., et al(2004), "Logic of Aid in an Intertemporal Setting", Review of International Economics 12

Martinez-Zarzoso, I., et al(2009), "Does German Development Aid Promote German Exports?" German Economic Review 10-3.

Nilsson, L.,(1997), "Aid and Donor Exports: The Case of the EU Countries", in Essay on North-South Trade(L., Nilsson ed)



## Ⅲ. 개발협력 분석자료

### 1. 촉진적 원조(catalytic aid) 개념 및 시사점

(안미보 수출입은행 무역금융부)

### 2. 개발을 위한 민간 참여와 ODA의 역할

(박예지 한국수출입은행 경험기획실)





## 촉진적 원조(catalytic aid) 개념 및 시사점

안 미 보

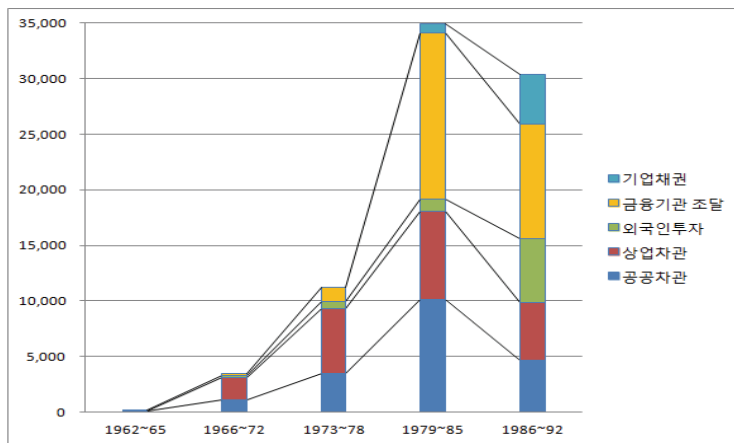
한국수출입은행 무역금융부

### I. 문제제기

원조의 목표는 脫원조화이다. 수원국은 경제성장을 통해 지속가능하며 효율적인 외부 조달원을 확보하여 개도국 명단에서 졸업하고자 노력하며, 공여국은 이러한 과정을 돕기 위해 원조를 지원하고자 한다. 성공적인 경제성장 과정을 밟기 위해서는 외부 조달원 중 원조 비중이 점차 줄고, 상업 차관, FDI, 해외 채권발행 등 민간 조달 비중이 점차 늘어나야 한다. 우리나라가 그러한 전형적인 사례로, 70년대 초반까지 공공차관 의존율이 높았으나, 70~80년대 경제의 양적 성장기를 거치면서 외국인 투자, 금융기관 조달, 기업의 해외 채권 발행 등으로 외부 조달원을 확대했다.

[표 1] 시기별 우리나라의 외부조달원 변동 추이

(단위:백만불)



자료 : 한국외자도입 30년사(1993, 국제 ODA 동향 2008년 3호 “한국경제 성장기 차관의 역할”에서 재인용)

매우 드문 또 하나의 성공 사례는 보츠와나로, 자원 부국인 이 나라는 경제성장기 효율적인 자원 관리와 건전한 거시경제 운용 전략으로 aid/GDP 비율을 1975년 30%에서 20년 후인 1995년에는 2%대로 줄인 아프리카에서 보기 드문 원조 졸업국이다.

그러나 그 많은 원조에도 불구하고 어찌하여 제 2, 제 3의 대한민국, 보츠와나가 나오지 못하는지 의문을 갖게 된다. 수원국에게 진정 필요한 원조는 무엇인지, 나아가서 어떤 원조를 공여해야 원조 의존성을 줄이고 원조로부터 졸업할 수 있는지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

## II. 현 원조의 현실

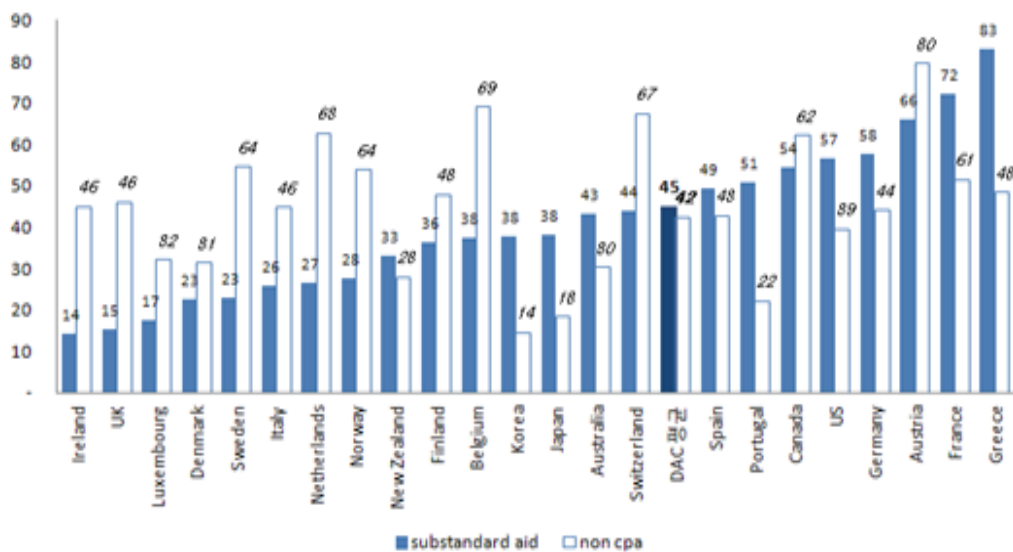
필요한 원조란 과연 어떤 원조인지 살펴보려면, 현 원조의 현실부터 제대로 짚어 보는 것이 필요하다. 이에 대한 고민은 OECD DAC이 제시한 CPA(country programmable aid)와 Action Aid(2011)의 'substandard aid' 개념에 잘 나타나 있다. 동 개념을 적용했을 때, 현재 선진국 정부가 경쟁적으로 공여하는 원조 중 불필요한 원조가 거의 절반에 육박한다는 사실을 알 수 있다.

- 'substandard aid' : “채무구제, 간접 연수생 지원, 공여국내 난민비용, 행정비용”, 원치 않는 또는 과대 계상된 기술협력<sup>1)</sup>, 수원국 리더십을 무시하는 원조<sup>2)</sup>, 최빈층을 타깃으로 하지 않는 원조<sup>3)</sup>, 타이드 원조
- CPA로 볼 수 없는 원조 : “채무구제, 간접 연수생 지원, 공여국내 난민비용, 행정비용”, 인도적 지원, 식량원조, 개발협력 인식 증진, NGO지원(core support), Main agency 이외의 기관 원조, 각종 보조금 등 주) 두 개념에서 겹치는 부분은 진하게 표시

---

1) Development Finance International의 수원국 대상 연구에서 51~76%의 기술협력이 원치 않거나 너무 높은 가격으로 책정된 것으로 나타남  
2) 30개 수원국 대상 설문조사에서 7~18%의 원조가 수원국의 리더십을 촉진하는데 실패한 것으로 나타났으며, 평균치인 15%를 계산에 적용  
3) 최빈국 이외 국가에 원조의 30% 이상을 공여하는 경우

[표 2] OECD DAC 회원국별 'substandard aid'와 non-CPA 원조 비중  
(2009, 양자간 원조 대비, 총지출 기준, %)



주) 두 개념에서 겹치는 부분은 진하게 표시

자료 : stats.oecd.org, Actionaid (2011)

특히, 'substandard aid'에 따르면 원치 않는 기술협력이 가장 큰 부분(45% 중 15%)을 차지한다는 사실은 주목할 만하다. 예를 들어, 프랑스 등 식민 역사를 가진 공여국은 '문화원조' 비중이 크게 나타나는데, 우리나라의 태권도 전파도 이와 유사한 원조로 계상되고 있다. 기후변화 등 선진국도 동일하게 혜택을 보는 이슈, 'security spending' 등 원조의 본질적 목적에서 벗어난 형태 난립도 문제가 된다.

이에 더하여, 한국의 현실을 살펴보면, 원조 선진화 논의가 유·무상, 기관일원화 등 본질이 아닌 형식에 얽매어 있는 상황이기 때문에 과연 진정 수원국에 필요한 원조가 무엇인지에 대한 진지한 고민이 부족한 상황이라고 보인다. 또한, 원조 형태가 대부분 프로젝트형으로 단순하며, 민간부문의 투자를 장려하는 형태의 원조를 찾아보기 힘들다. 이차보전, 지분투자, PPP(Public-Private Partnership), microfinance, 보증 등 OECD가 인정하는 범위내의 다양한 원조 형태가 있음에도 불구하고, 시도된 역사 또한 찾아보기 힘들다.

### III. 촉진적 원조(catalytic aid)란?

그렇다면 원조 의존성을 줄이고 脫원조화를 촉진하는 ‘바람직한’ 원조는 어떤 원조인가? 민간부문의 투자를 장려하고 원조 의존성을 최소화하려는 고민은 촉진적 원조(catalytic aid)라는 새로운 개념에 대한 논의를 불러일으켰다.

#### 1. 선행 연구·조사

촉진적 원조(catalytic aid) 개념은 아직 논의 초기 단계에 있어 파리선언으로 상징되는 원조효과성과 같이 통용되는 개념 정의는 없으나, 최근 발표된 자료들을 살펴보면 대체로 민간부문의 투자를 장려하고 국내 조세 수입을 촉진하는 재정 지원들을 일컫는다.

[표 3] 촉진적 원조 관련 선행 연구·조사 자료

ODI (2011)	'transformative aid' (단, 기여도 평가 필요) - soft infrastructure - hard infrastructure 'crowding-in aid' - 예) PPP, 보증, 보험
Action Aid(2011)	aid for tax systems aid for domestic savings and investment - 예) microfinance
Sumner (2011)	building domestic taxation system addressing capital flight resource mobilization

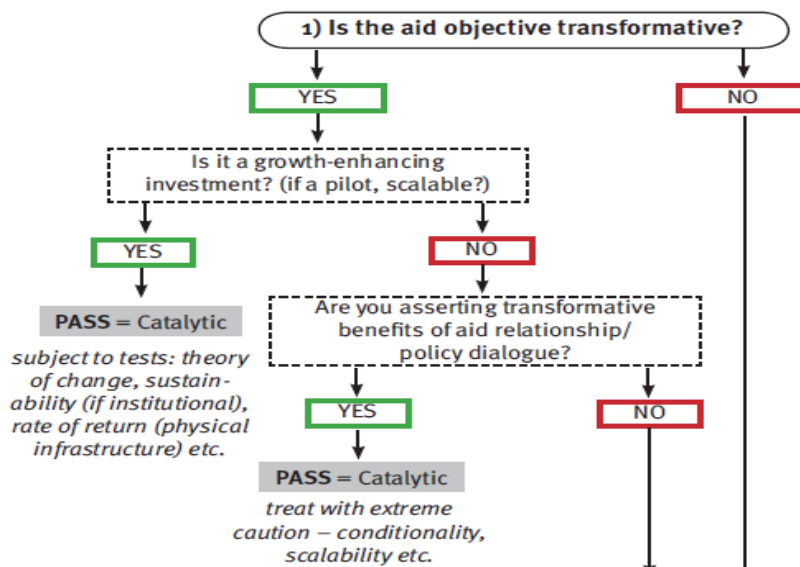
ODI(2011)는 Rosenstein-Rodan(1961)의 연구를 인용하며 촉진적 원조를 ‘transformative aid’<sup>4)</sup>와 ‘crowding-in aid’<sup>5)</sup>로 구분하고 있다. ‘transformative aid’는 정책·기관 등 소프트인프라와 도로·교통 등 하드인프라를 지원해 경제성장에 긍정

4) “(aid) in promoting growth-enhancing change in domestic polices, infrastructure and institutions”

5) “(aid) in being complementary to other development finance, specifically to long-term private capital flows”

적인 영향을 끼치는 원조를 말하며, 동 원조는 투자 대비 수익성이 매우 낮지만 장기에 걸쳐 다른 수익성 있는 투자를 끌어들이는 점에서 촉진적 원조이다. 단, 모든 인프라 투자가 여기 해당한다고 볼 수는 없으며, 개별 건별로 경제성장에 끼친 영향에 대한 기여도 평가를 거쳐야 한다. 먼저 사업 목적이 경제성장을 유도할 수 있는지 평가하고, 제도와 관련될 경우 지속가능성, 실물 투자의 경우 (사회적)이익률, 정책대화의 경우 conditionality 등에 대한 평가가 필요하다. ‘crowding-in aid’는 PPP와 같이 민간부문의 투자를 끌어들이는(anchor) 공공 투자와, 민간 투자를 촉진하고 시장실패를 보완할 수 있는 보조금, 보증, 보험 등이 있다. 아울러 ODI(2011)는 인도적 지원, 전 지구적 공공재(예, 기후변화대응)에 대한 원조는 촉진적 원조로 볼 수 없다고 덧붙이고 있다.

[그림 1] ‘transformative aid’ 판단을 위한 도표(ODI, 2011)



ActionAid(2011)는 脫원조에 성공한 국가의 수원 행태를 분석한 결과, 강력한 리더십, 인프라 부문 투자, 기관 역량, 15~25년에 걸친 점진적 개발 등이 주요 성공 요인이었다고 소개하며, 조세 역량 강화, 국내 저축 활성화 등을 원조 의존성을 줄이는 촉진적 원조로 꼽았다.

영국 Institute of Development Studies의 Andy Sumner(2011)는 국내 조세 시스템 구축, 자본 이탈 방지, 국내외 인적 물적 자본 확충을 촉진적 원조로 보았다. 특히, 저소득국이 자원 관련 딜을 유리하게 관철시키도록 관련 분야 변호사 등 전문가를 제공하는 원조를 촉진적 원조로 소개하고 있다.

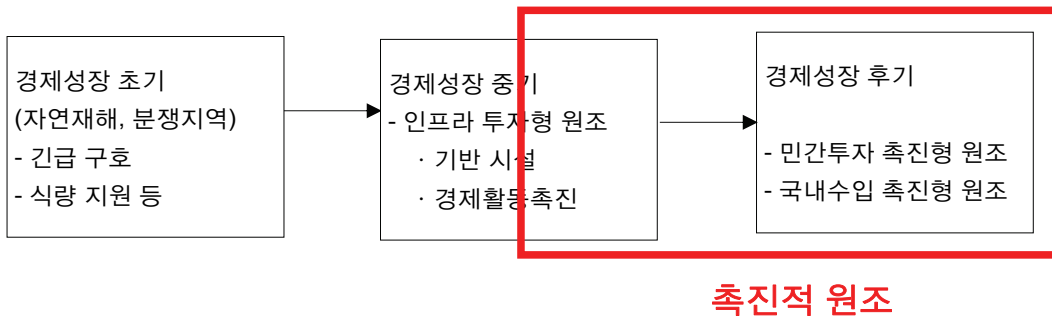
참고로 Moyo(2009)는 국제자본시장 조달, FDI·무역을 통한 외부 자본 축적, microfinance를 활용한 국내 자본 축적을 통해 원조 의존도를 줄일 수 있으며, 경제 성장을 위한 최적 자본 비율을 무역 30%, FDI 30%, 자본시장 조달 10%, 국내저축·송금 25%, 원조 5%로 소개하고 있다.

## 2. 촉진적 원조 = 인프라 투자형 + 민간투자 촉진형 + 국내수입 촉진형

### 가. 인프라 투자형

선행 연구를 종합하면, 우선 경제성장 중기 본격적인 자본축적의 시기에 사회적 자본의 기초가 되는 소프트·하드인프라 투자를 촉진적 원조로 볼 수 있다. 단, 막연히 인프라 투자 전체를 촉진적 원조로 보게 되면 기존의 논의에서 크게 다를 바가 없게 되므로, ODI(2011)에서 소개한 바와 같이 경제성장 기여도 평가를 전제로 해야 한다. 특히, 원조 효과성 논의에 포함된 이행사항(예, 수원국 개발계획에 근거한 프로그램 선정, country system 활용, conditionality 최소화 및 정보공개)을 만족해야만 촉진적 원조로 볼 수 있다. ODI(2011)에서 경계하였듯이, ‘성공사례’ 난립을 막기 위해서도 이와 같은 전제를 두는 것이 타당하다.

[그림 2] 경제발전 단계에 따른 원조 형태



또한, 경제발전 초기 기반시설이 전무할 당시 간헐적으로 세워지는 학교, 병원 등의 시설보다는 경제개발계획에 따라 경제활동을 촉진하기 위해 투자되는 대규모 사회간접자본(항만, 도로, 도시개발 등)을 촉진적 원조로 보는 것이 적합하다.

#### 나. 민간투자 촉진형

민간투자를 보완하고 궁극적으로는 유인(crowding-in)하는 PPP, 지분투자(equity investment), 보증, 보험 등의 새로운 원조 형태를 민간투자 촉진형 원조로 분류할 수 있다. 단, 동 조달 형태가 민간금융을 대체하는 경우에는 촉진적 원조로 볼 수 없기 때문에 대체·보완 여부에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

또한, 최근 전 세계적으로 관심이 높아지고 있는 microfinance, microinsurance 등 저소득층에 대한 무담보 소액 금융도 민간부문의 투자를 활성화 한다는 측면에서 이 형태의 촉진적 원조로 분류한다. 실제로, DAC 회원국의 비공식부문 금융기관 지원 대부분이 microfinance 관련 금융기관 앞 원조였다.

마지막으로 FDI를 촉진하고 무역을 활성화하기 위한 기술협력도 넓은 범위에서 민간투자 촉진형 원조로 보아야 할 것이다.

#### 다. 국내수입 촉진형

재정수입을 안정화 하고 외부 충격에 대응력을 높여 건전한 재정 자립을 확보하기 위해서는 국내 조세 시스템을 제대로 갖추는 것이 가장 중요하다. OECD(2009)는 안정적인 재정수입을 확보하는 것은 불확실한 미래 원조 자금 흐름에 효과적으로 대응하고 원조 의존도를 낮춰, 궁극적으로 脫원조화를 촉진한다고 설명한다.

또한, 확보된 재정수입을 효과적으로 관리하기 위한 PFM(Public Finance Management)에 대한 원조도 이 유형의 원조 범주에 포함 시킬 수 있다. PFM은 원조 재원을 낭비 없이 관리하기 위해서도 중요한 요소로, 이미 원조효과성 논의에서도 그 내용이 구체화되어 있다<sup>6)</sup>.

6) OECD DAC Task Force on Public Finance Management  
([http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_43437604\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en_2649_3236398_43437604_1_1_1_1,00.html))

## 라. 분야별 코드를 활용한 촉진적 원조의 현황

상기 정리된 촉진적 원조의 개념을 통계로 살펴보기 위해, OECD CRS (Creditor Reporting System)에서 가장 관련성 높은 분야별 코드를 아래와 같이 분류하였다. 단, 인프라 투자형 원조는 나머지 두 유형의 원조와 겹칠 수 있는데, 예를 들어, PFM 이나 조세시스템 정비를 위한 정보시스템 구축 사업은 인프라 투자형이며 동시에 국내수입 촉진형 원조이다. 또한, microfinance 등 비공식부문 원조는 국내 조세 수입을 확보하고 투자재원을 확보한다는 차원에서 국내수입 촉진형으로 분류할 수 있으나, 민간 부문의 투자를 촉진하는데 1차적 목적이 있다고 보아 민간투자 촉진형 원조로 분류하였다.

[표 4] 촉진적 원조 CRS purpose code

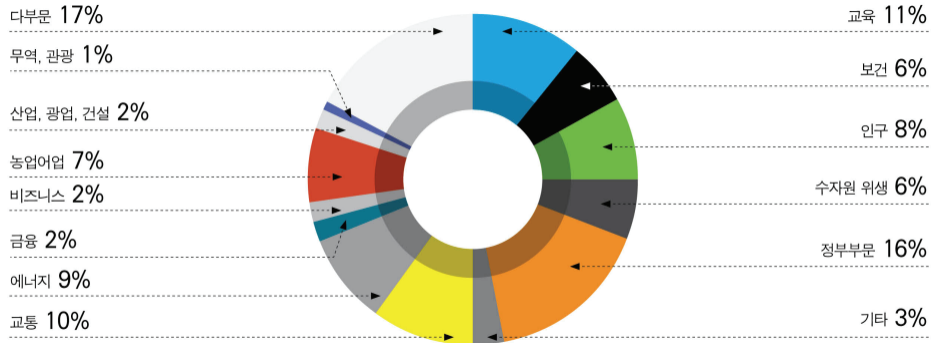
인프라 투자형	민간투자 촉진형	국내수입 촉진형
110~160 사회인프라	24030 공식부문 금융 지원 (Formal sector financial intermediaries :	15111 PFM (Public finance management)
210~250 경제인프라	All formal sector financial intermediaries; credit lines;	24010 금융 정책·집행 지원 (Financial policy and administrative management)
310~332 생산부문	insurance, leasing, venture capital, etc.)	
(단, 기여도 평가 필요하여 개별 건별 접근)	24040 비공식 부문 금융 지원 (Informal/semi-formal financial intermediaries : Micro credit, savings and credit co-operatives etc.)	
	25010 비즈니스 지원 (Business support services and institutions)	

DAC 회원국의 분야 배분 가능한 원조 중 인프라 원조는 교육·보건 등의 사회 인프라가 50%, 교통·통신 등의 경제인프라가 23%, 농·임·어업 등 생산부문이 10%를 차지한다. 단, 촉진적 원조인지 여부는 개별 건 별로 경제성장 기여도 및 파급효과,



지속가능성 등을 종합적으로 판단하여 결정해야 할 것이므로 동 통계가 인프라 투자형 촉진적 원조를 정확히 보여주지는 못한다.

[그림 3] DAC 회원국의 분야별 원조 구성(2010, 승인액 기준)



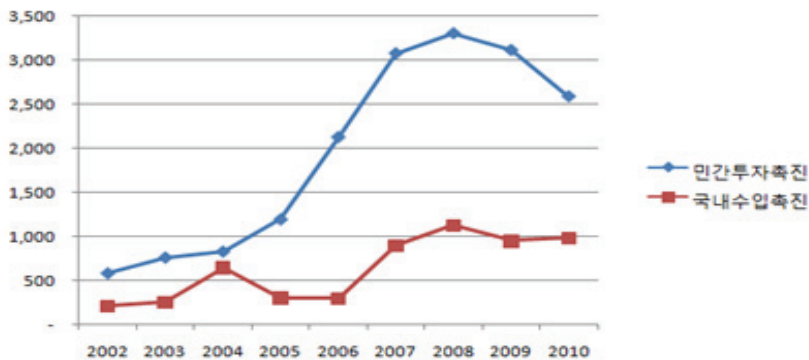
사회적인프라 50%, 경제적인프라 23%, 생산부문 10%, 다부문 10%

자료 : stats.oecd.org

민간투자 촉진형, 국내수입 촉진형 원조는 DAC 회원국의 양자간 원조 1,034억 불 중 각각 3%, 1% 내외의 소액에 해당된다. 그나마 2007년 이후 microfinance, 지분투자 등이 활성화되면서 민간투자 촉진형 원조가 3배 이상 증가한 데 따른 것으로, 아직까지 촉진적 원조에 대한 DAC 회원국의 지원은 미미한 수준이다. 특히, 우리나라의 지원은 각 3백만 불 수준으로 최하위권에 속한다.

[그림 4] DAC 회원국의 촉진적 원조 추이

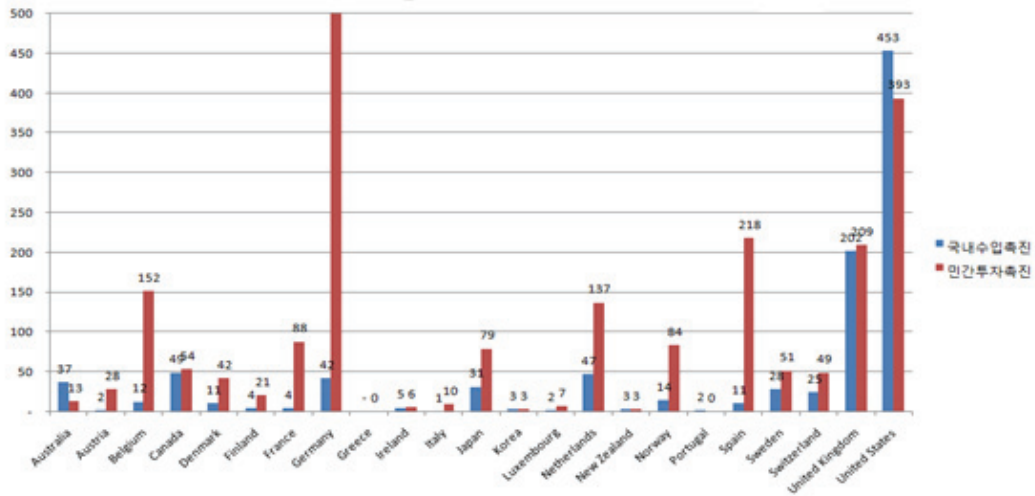
(단위: 백만불, 순지출 기준)



자료 : stats.oecd.org/qwids

[그림 5] DAC 회원국별 촉진적 원조 현황

(단위: 2010, 백만불, 순지출 기준)



자료 : stats.oecd.org/qwids

주) 독일의 2010 민간투자촉진 원조 규모는 944백만

공여 형태별로 살펴보면, 국내수입 촉진형 원조는 수원국의 역량 강화를 위한 기술협력형 증여(grant)가 대부분인데 비해, 민간투자 촉진형 원조의 경우 차관(loan)과 지분투자의 활용도가 높다. 특히, 공식부문(formal sector)에서 지분투자의 활용도가 높는데, 이는 유럽 각국이 설립한 개도국 투자 기관(독일의 DEG, 영국의 CDC 등, BOX 참고)의 존재 때문이며, 이들 투자 기관의 출자액 중 지분을 10% 이내인 투자는 ODA로 계상되고 있다<sup>7)</sup>. 차관과 지분투자의 용도가 높은 공식·비공식 부문 금융 지원에서는 상대적으로 중소득국 지원 비율이 높다는 사실도 알 수 있다.

7) ODA로 인정되는 지분투자는 지속적 이익관계("lasting interest")가 없는 수준, 즉, 지분을 10% 이내의 투자만을 의미(OECD DAC, Statistical Reporting Directives, DCD/DAC(2010)40/REV1, page 9 참고)

[표 5] DAC 회원국의 촉진적 원조 구성(2010)

(단위: 백만불, 순지출 기준)

		국내수입 촉진형		민간투자 촉진형		
		PFM (15111)	금융정책 (24010)	공식부문 (24030)	비공식부문 (24040)	비즈니스 지원 (25010)
형태별	증여	662 (100.0%)	337 (103.0%)	316 (31.6%)	206 (44.5%)	1,084 (95.7%)
	차관	- (0.0%)	- (0.0%)	327 (32.8%)	217 (47.1%)	24 (2.1%)
	지분투자	- (0.0%)	-10 (-3.0%)	355 (35.6%)	39 (8.4%)	25 (2.2%)
소득그룹별	LDC	153 (23.2%)	53 (16.3%)	33 (3.3%)	95 (20.6%)	235 (20.7%)
	OLIC	66 (10.0%)	42 (12.9%)	46 (4.6%)	18 (3.8%)	116 (10.2%)
	LMIC	324 (49.0%)	160 (49.0%)	249 (25.0%)	277 (59.9%)	244 (21.5%)
	UMIC	31 (4.6%)	10 (3.2%)	178 (17.8%)	6 (1.3%)	55 (4.9%)
	미배분	87 (13.2%)	61 (18.7%)	492 (49.3%)	66 (14.3%)	483 (42.6%)
합계		662	327	998	462	1,132

자료 : stats.oecd.org/qwids

BOX 1. European Development Finance Institutions

유럽 정부가 설립한 개도국 민간 개발사업 투자 전문 15개 기관으로, 주로 개도국 금융기관 앞 출자 및 에너지 등 인프라 사업 투자를 하고 있다('11년 현재, 4,421개 사업 236억 유로). 이들 기관은 민간부문의 발전이 궁극적으로 개도국의 고용창출과 경제성장에 가장 크게 기여할 것이라는 전제 하에, local banks 앞 대출·출자, private equity fund·에너지 관련 SPC 앞 투자, 보증·보험과 같은 위험 분산 상품 제공을 통해 민간 금융을 레버리지 하고 실물 경제의 촉진을 꾀하고 있다. EDFI의 투자 포트폴리오의 31%는 금융부문에, 25%는 제조업, 24%는 인프라 사업으로 구성되어 있다.

### 3. 공식·비공식부문 금융 지원을 통한 촉진적 원조

비교적 공여 형태가 차관, 출자 등으로 다양하고, 원조 졸업에 가장 직접적인 연관성을 지닌 것으로 보이는 공식·비공식부문 금융 지원(분야코드 24030, 24040)을 공여기관, 형태별로 세분화하여 살펴봄으로써, OECD DAC 통계가 제공하는 틀 내에서 가장 촉진적 원조에 가까운 형태를 분석해 보고자 한다.

#### 가. 공식부문 금융 지원(24030)

공식부문 금융 지원이 가장 많은 국가는 독일, 영국, 프랑스, 벨기에 등으로, 특히 독일은 BMZ는 기술협력, KfW는 차관 사업, DEG는 PPP·투자로 원조 형태를 분산 하되, 공통적으로 금융과 인프라 두 부문에 특화하여 동 분야에서 가장 많은 원조를 공여하고 있다.

형태별로는 프로젝트형 원조가 전체의 약 70%를 차지하며, 기금·NGO 등 특정 목적을 위해 설립된 채널 앞 제공하는 원조가 나머지 30%를 차지한다. 채널을 통해 간접 지원하는 방식은 과거 'bi-multi 원조'라 불리는 형식으로, 'earmarked'된 특정 기금 또는 기관에 공여함으로써 공여국의 원조 목적을 달성하고, 사업 승인 등 관리 권한을 확보할 수 있으며, 전문 기관의 집행 능력을 활용할 수 있다는 측면에서 활성화 되고 있는 형태이다. 특히 촉진적 원조에서는 민간금융기관 및 펀드 등의 채널을 통해 민간 부문을 간접 지원하는 형식을 많이 찾아볼 수 있다. 아래 공여 기관 중 KfW는 채널을 통한 원조를 다양하게 활용하는 기관으로, 예를 들어, '08년 경제위기로 인한 개도국의 인프라 건설 자금 급감에 대응하기 위해 세계은행의 Infrastructure Crisis Facility에 차관 형식으로 총 5억 유로를 제공했으며, 민간 금융 활성화를 간접지원하기 위해 인도의 NABARD(농업관련 소액금융기관), ICICI Bank(개발은행) 등 현지 금융기관 앞 출자·대출한 사례도 있다.

[표 6] 공식부문 금융 지원(24030) 공여 기관 및 형태(2010)

(단위: 백만불, 순지출 기준)

국가	기관	Grants				Loans			Equity Inv	합계
		기금	TC	Project	소계	기금	Project	소계	Project	
Belgium	DGCD	106			106					106
France	AFD			9	9		59	59		68
Germany	BMZ		1	120	121	12	27	39		160
	DEG								171	171
	Fed.Min.	13		1	14		18	18		32
	KFW					152	58	211		211
Netherlands	MFA			35	35					35
Norway	NORFUND								27	27
Switzerland	Seco	2		6	8				20	28
UK	CDC								137	137
DAC 합계		135	6	175	316	164	163	327	355	998

자료 : stats.oecd.org/qwids

주) 1천만불 이상 공여 기관 대상 작성

기금형: Basket funds/pooled funding, Contributions to specific-purpose programmes and funds managed by international organisations (multilateral, INGO), Core support to NGOs, other private bodies, PPPs and research institutes

TC(기술협력) : Donor country personnel, Other technical assistance

#### 나. 비공식부문 금융 지원(24040)

microfinance로 대표되는 비공식부문 금융 지원은 공식부문과 마찬가지로 독일의 공여가 가장 많으며, 스페인, 미국 등이 뒤를 잇고 있다. 비공식부문 금융 지원은 microfinance 외에도 지역 금융 시스템 개선, 창업 지원 등이 있으며, 공식부문에 비해 정형화된 금융기관이나 기금 수가 상대적으로 적어, 채널을 통해 간접 지원하는 방식은 17% 정도이다.

[표 7] 비공식부문 금융 지원(24040) 공여 기관 및 형태(2010)

(단위: 백만불, 지출 기준)

국가	기관	Grants					Loans	Equity Inv			합계
		기금	TC	Project	예산 지원	소계	Project	기금	Project	소계	
Belgium	DGCD	35		5		41					41
Canada	CIDA	4	8	3		15					15
Finland	FF								13	13	13
Germany	BMZ		2	28		30					30
	KFW						101				101
Japan	JICA						23				23
Norway	NORFU ND								12	12	12
Spain	MFA	7		1		8	87				95
US	AID			49		49					49
DAC 합계		72	13	113	8	206	217	6	33	39	462

자료 : stats.oecd.org/qwids

주) 1천만불 이상 공여 기관 대상 작성

기금형: Basket funds/pooled funding, Contributions to specific-purpose programmes and funds managed by international organisations (multilateral, INGO), Core support to NGOs, other private bodies, PPPs and research institutes

TC(기술협력) : Donor country personnel, Other technical assistance

#### IV. 촉진적 원조의 사례

OECD DAC가 제공하는 통계는 개발도상국에 다양한 금융상품을 제공해온 세계은행 등 다자금융기구의 통계가 완전하지 않다는 점, 민간 금융을 촉진하는 성격이 강하더라도 다른 사업 목적에 따라 분야별 코드 분류가 달라질 수 있다는 점, 분야별 코드 분류에 있어 통계 작성자의 자의성이 작용할 수 있다는 점에서 촉진적 원조의 개념을 구체화 하는데 한계가 있다. 이를 보완하기 위해, 다양한 촉진적 원조 사례들을 살펴본다.

## 1. PPP (Public Private Partnership) : 인프라 투자형이자 민간투자 촉진형

인프라 투자형 원조이면서 보다 대규모 사업을 효율적으로 수행할 수 있다는 측면에서 PPP는 촉진적 원조의 대표적 사례라 볼 수 있다. 특히 개도국 정부가 추진하는 사회간접자본 건설은 역량 있는 민간사업자의 참여가 절실히 필요하고 대규모 민간 재원을 끌어들이는 것이 좋은데, 높은 국가위험도, 낮은 사업성으로 인해 투자를 확보하기가 쉽지 않다. 이때 원조 자금이 들어가면서 지급보증·가격보전 등으로 현금흐름을 보강해 주면, 민간부문의 투자를 레버리지 할 수 있다.

원조 업계에서는 합의된 정의가 없기 때문에 PPP를 다양한 방식으로 해석하고 있지만, 본래 PPP는 공공부문에서 제공해야 하는 인프라·서비스를 민간에서 제공하는 경우를 의미한다.<sup>8)</sup> 통상의 형태는 사회기반시설 건설 시 공공과 민간이 함께 출자하여, 소유권은 공공부문이 갖고, 민간시행자에게 시설관리운영을 맡기는 것이다. 원조 기관에서는 사업시행자보다는 재원조달 측면에 주목해, 수익성 낮은 개도국 인프라 사업에 민간 자금이 참여하는 경우를 PPP로 보고 있어, 이 민간 참여를 독려할 수 있는 원조를 촉진적 원조로 분류할 수 있는 것이다. 최근에는 PPP를 통한 원조를 인프라 사업으로 한정하지 않고, 민간재원(특히, NGO나 기업의 CSR)을 섞는 방식 전체로 보는 경우도 있다. 대표적 PPP 사례로, 세계백신면역연합(GAVI Alliance)은 공여국들의 재정 지원 약속을 담보로 채권시장에서 민간자금을 조달하는 형태를 취하고 있다. 이러한 경우에도 민간부문의 자금을 레버리지 할 수 있는 해외 정부부문의 기여를 촉진적 원조라 할 수 있겠다.

PPP는 원래 공공부문이 떠안고 있던 리스크를 민간부문에게 어느 정도 전가하고자 도입되었는데(IMF, 2004), 촉진적 원조의 개념 하에서는 이러한 운영 방식이 과도하게 민간 수익성을 보전해 주지는 않는지, 사회적 영향력(환경, 이주문제 등)에 대한 과소평가로 오히려 수원국의 개발 목표를 저해하지 않는지 살펴야 한다. 이러한 고민 없이는 개도국 정부가 인프라 사업으로 과도한 리스크와 부채를 동시에 떠안을 수 있다는 문제가 있다.

8) <http://www.worldbank.org/ppp>, <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>

### 가. 인도 Tamil Nadu Urban Development Fund: 원조자금과 민간자금의 합작으로 인도 첫 PPP 사업 시행

인도 타밀나두주는 1988~1997년 첫번째 도시개발사업 시 공공차관 조달로 500여개의 개발사업을 시행하였으나, 100% 정부부문의 시행에만 의존하여 정부 관료의 사업시행 능력 부족 및 높은 이직률(turnover rate), 정치적 리스크 등의 한계에 봉착했다. 이를 보완하기 위해 ICICI Bank 등 3개 금융기관의 민간자본(75백만불)을 끌어들이어 '96년 인도 첫 무보증부 PPP 펀드인 Tamil Nadu Urban Development Fund (총 1억 4천 8백만 불)를 조성하고 금융 전문가로 구성된 Tamil Nadu Urban Infrastructure Financial Services Limited를 설립해 펀드 관리를 전담토록 했다. 또한, 기존에 없던 기술협력(TC) 컴포넌트를 추가해, 사업수행과 동시에 관리 능력을 갖추도록 했다. 이때, 세계은행(2천 5백만 불)의 출자는 인도의 정치적 리스크 및 지방 관리 능력에 대한 의문을 최소화하는데 기여하였으며, KfW, JBIC 등 기타 원조기관의 추가 지원을 받게 하는데도 기여하였다. 다만, 동 펀드 조성 당시, 외부 금융기관들은 출자를 포기했으며, 결국 인도계 금융기관만이 참여했다는 한계가 있었음을 주지할 필요가 있다.

### 나. 코트디브아르 Azito Power Project : IDA 보증으로 장기의 상업차관 조달

동 프로젝트는 코트디브아르 수도 아비잔에서 10km 떨어진 지역에 300MW급 가스화력발전소 및 225kV 송전망 건설하는 사업으로, equity : subordinated debt : senior debt을 20:10:70의 비율로 총 2억 2천 3백만 불 조달하여 '99년 완공된 사업이다. 동 사업의 조달 시, senior debt 1억 4천만 불 중 일부에 대해 IDA가 보증을 제공하였는데, 이 보증 덕분에 당시 코트디브아르에서 가장 긴 만기(12년)의 상업차관 조달이 가능하였다. IDA 보증은 전체 senior debt 조달에 결정적인 역할을 한 것으로 평가받았다.

### 다. 공공부문의 PPP 지원

개도국 PPP사업에 원조기관의 지원방법도 다양화 되고 있는 추세이다. 아래는



PPP 조달을 위해 개도국 정부가 취할 수 있는 조치들인데, 이 모든 부분에 원조기관의 지원이 가능하다. 최근 우리나라에서도 개도국 정부 앞 건설 보조금 지급, FS(Feasibility Study) 지원, 개도국 정부 사업시행자(SPC) 앞 대출 및 보증 지원이 논의되고 있다.

[표 8] PPP 조달을 위한 정부 지원 방법

Funded products	· 대출 또는 직접 출자 · 현물·현금 지원 (예, 토지 무상제공) · 세제혜택 등 비용 절감 허용 · 수요 불확실성 제거(수익을 보장을 위한 보조금 등)
Contingent products	· 보증 : 채권 보증, 환율 및 환전 보증, 사용료(전기세, 수도세 등) 징수 보증 등 · 기타 : 보험, 배상 책임, 기후 등 자연재해 헤지 등
기타	· Project Development Funds 제공 : FS, 금융 자문 비용 등 초기 투입 비용 제공

자료 : www.worldbank.org/ppp

## 2. 보증, 보험 등 Contingency scheme : 민간투자 촉진형

신용 위험, 환위험 등 경제적인 리스크뿐만 아니라 정치적 리스크와 자연 재해의 위험까지 큰 개발도상국에서 FDI와 무역이 활성화되려면 위험을 보장해주는 도구, 특히 위험이 현실화 된 경우에 지급을 약속하는 Contingency scheme이 효과적이다. Contingency scheme은 보증과 보험이 대표적인데, 신용도가 높은 선진국의 공여기관이 이러한 scheme을 활용해 위험을 커버해 주는 것은 민간투자를 촉진하는 전형적인 촉진적 원조로 볼 수 있다.

### 가. CGIF를 통한 역내 채권 시장 활성화

아시아 지역(ASEAN+3) 국가들의 낮은 신용등급 및 외환위기에 높은 변동성, 국가마다 상이한 규제·제도 때문에 역내 통화로 발행되는 채권 시장은 상대적으로

낙후되어 있다. 동 국가들의 신용 위험을 커버하고 외환위기시 대응력을 높이기 위해 역내 통화 채권에 대한 보증을 담당하는 CGIF(Credit Guarantee and Investment Facility)가 2010년 설립되었다. 한국 1억불, 중국·일본 각 2억불, ADB 1.3억불, ASEAN 0.7억불, 총 7억불 규모로, ADB가 Trustee로서 AAA의 높은 신용 등급을 받을 것으로 예상되어, 특히 신용등급이 낮고 환위험이 높은 ASEAN 국가들의 대규모 자본조달 시 혜택이 예상된다. 한국도 출자국이며 역내 국가로서 혜택을 받을 수 있기 때문에 동 출자액을 원조로 보기는 어렵지만, 실질적으로는 ASEAN 국가들에 혜택이 집중될 것으로 예상되어 촉진적 원조의 효과를 누리게 된다.

[표 9] ASEAN 주요국 신용등급('11년 6월말 기준)

	캄보디아	인도네시아	라오스	필리핀	태국	베트남	한국
S&P	B+	BB+	없음	BB	BBB+	BB-	A
Moody's	B2	Ba1	없음	Ba2	Baa1	B1	A1
소득그룹	LDC	LMIC	LDC	LMIC	LMIC	LIC	-

참고) BBB- 이상 투자적격 등급

#### 나. 팔레스타인 중소기업 육성을 위한 보증 기금

2005년, 팔레스타인 자치구내 중소기업들이 지역 은행으로부터 보다 쉽게 자금을 조달할 수 있도록 독일 정부, EC, European Investment Bank가 총 2천 9백만 유로를 공여하여 보증 기금을 설립했다. 2011년말 기준 2,174건 7천만 불을 보증하였고, 이 중 10건만이 대지급되었다. 대부분 무담보로 보증되었지만, NPL 비율이 3.5% 정도로 자산건전성이 높은 편이고, 1,636건(75%)이 5인 이하 소규모 사업장에 보증되어 중소기업 활성화에도 기여하였다.

#### 다. 보스니아-헤르체고비나 예금보험기금 설립

KfW와 미국 정부의 지원으로 '01년 설립된 Federal Deposit Insurance Fund(총 10백만 유로 규모)는 우리나라의 예금보험공사와 유사한 기관으로, 예금자 1인당 약 1,500유로를 보장해준다. 동 기금의 설립으로 지역 은행들은 위험을 분산하고, 자국

내 저축을 촉진할 수 있게 되었다. 이는 민간투자 촉진형 원조이자 국내 수입 촉진형 원조로도 볼 수 있다.

### 3. 이차보전 : 민간투자 촉진형

이차보전은 상업적 조건의 차관 이자 일부를 보조금으로 증여하여 양허적 차관으로 바꾸어주는 원조 방식으로, 과거 성행했던 방식이나 현재 이러한 방식을 활용하고 있는 국가는 중국 정도이다. 예를 들어, 현 금리수준이 연 6%라면, 개도국 앞차관의 이자는 2%로 하고, 나머지 4%에 해당하는 금액을 무상 공여하는 방식으로, 양허 비율을 높여 개도국의 채무부담을 덜어줄 수 있고 대규모 자금 조달이 가능해진다. 중국은 이차보전 방식으로 공여되는 양허성 차관을 “우대차관”이라 부르며, 공여 조건은 1.25%~3%, 거치기간 5~8년, 상환기간 10~20년이다(권율·박수경, 2010).

#### 가. 조세 시스템 및 PFM 개선 : 국내수입 촉진형

개도국의 GDP 대비 조세수입 비율은 18%, 사하라이남 아프리카 평균은 15%로, OECD 회원국 평균 29%에 비해 현저히 낮다(OECD, 2009). 개도국 정부 입장에서는 안정적인 조세수입의 확보가 어려우면 공공서비스 제공 유인이 떨어지므로, 조세 시스템 개선을 위한 원조는 촉진적 원조 중에서도 가장 근본적인 치유책이 된다.

#### 나. 르완다 국세청 설립 프로젝트

영국 DFID는 르완다 국세청 설립을 위해 3백 5십만 파운드를 ‘07~’10년간 공여하였으며, 그 결과 르완다의 조세수입은 GDP의 9%(1998년)에서 15%(2005년)까지 상승하였다. 그러나 여전히 르완다 전체에서 약 3,000개의 기업만이 세금을 납부하고 있으며, 고용의 80%를 차지하는 비공식부문에 대한 조세 문제는 해결되지 않고 있다.

## 다. 케냐 PFM 개혁을 위한 정보시스템 도입

SIDA, 세계은행, DFID의 공동 지원 하에 케냐 정부는 재정 지출 및 회계 관리를 전산화하는 Integrated Financial Management and Information System을 도입했다. 동 시스템 도입으로 모든 구매 관련 입찰이 공개되고, 회계 관리를 전산화 할 수 있게 되었다. SIDA는 소프트웨어와 관리 인력 교육에 2천 2백만 프랑, 세계은행은 하드웨어 구비에 1천 4백 4십만 프랑을, DFID는 TC와 관련 법규 검토를 위해 1천만 프랑을 지원했다.

## V. 시사점

앞서 살펴본 통계자료에서 우리나라의 촉진적 원조가 최하위 수준이라는 것을 확인했다. 수원국에 진정 필요한 원조가 무엇인지를 고민한다면, 촉진적 원조를 확대하고, 원조 형태도 그에 맞게 다양화 할 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 금융기관·NGO·기금 지원 등 채널을 통한 간접지원으로 각 기관의 전문성을 활용하되, 원조 자금에 대한 권한을 잃지 않는 방식을 확대하면 원조 규모 확대와 개별 프로젝트 관리 부담 완화라는 부수적 이익도 따른다. 또한, 유럽 각국이 운영하는 지분투자 전담 기구 설립이나, 보증·보험 등의 Contingency scheme의 도입도 검토해, 수원국으로 실질적으로 투자가 유치되도록 도와야 할 것이다. 한국의 조세 시스템이나 PFM 개선 경험을 기술협력의 형태로 개도국에 전달하는 원조도 현 KSP 등을 통해 확대되어야 한다고 보인다.

촉진적 원조가 전하는 또 하나의 메시지는 인프라 사업을 해도 잘해야 한다는 것이다. 원조 효과성 논의는 프로젝트의 내실을 기하기 위한 것이지만, 촉진적 원조 논의는 민간 경제로 얼마나 파급되는지에 대한 실질적 결과를 기대한다. 따라서 과거 완공되었고, 현재 진행 중인 인프라 사업들의 실상을 다시 한 번 점검해 보고, 어떤 파급효과가 있었는지 측정해, 민간 고용을 창출하고 소득을 높이는데 얼마나 기여했는지 주기적으로 검증해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

Actionaid, Ending aid dependancy, 2011

Andy Sumner, "What is catalytic foreign aid?", 2011

Dambisa Moyo, Dead Aid : Why aid is not working and how there is another way for Africa, 2009

IMF, "Public-Private Partnerships Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank) Approved by Teresa Ter-Minassian", 2004

ODI Background Note, "What if development aid were truly 'catalytic'?", 2011

OECD factsheet, "Taxation, State Building and Aid", 2009

Rosenstein-Rodan, "International Aid to Under-Developed Countries', Review of Economics and Statistics, 1961

권율, 박수경, 중국의 대외원조정책과 추진체제, 2010



## 개발을 위한 민간 참여와 ODA의 역할

박 예 지

한국수출입은행 경험기획실

### I. 서론

새천년개발목표(MDGs)<sup>1)</sup> 달성 시한인 2015년이 불과 3년 남짓 남았지만 아직도 많은 저개발국가와 개발도상국에서의 성과는 저조하다. 원조와 개발에 대한 수요는 넘쳐나는데 그 수요를 감당할 만한 개발재원 공급은 이루어지지 않고 있고, 그나마 이루어지고 있는 원조 사업도 그 효과성과 지속가능성에 있어 많은 의문이 제기되고 있는 상황이다. 자원이 풍부한 일부 개도국에만 집중되는 투자와 ODA 또한 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 전 지구적 발전과 MDGs의 달성, 그리고 개도국의 지속가능한 경제성장을 위해서는 현재와 같은 공공부문 주도의 원조와 투자만으로는 역부족이다.

이와 관련해 2002년 몬테레이 컨센서스에서는 개발재원의 주요 확보 방안으로 개발 사업에 대한 민간 분야(private sector)의 참여와 발전, 그리고 공공-민간 파트너십(Public Private Partnership, 이하 PPP)를 강조하였다. 사실 민간투자는 경제성장의 중요한 전제조건이다. 기업가들이 개도국에 투자를 통한 경제활동을 하게 되면 일자리가 창출되고 새로운 기술이 보급되어 더 큰 규모의 투자를 이끌어내는 선순환 고리를 형성할 수 있다. 이렇게 민간 분야의 참여가 충분히 늘어난다면 개도국 경제 성장, 빈곤층 경제활동 참가 기회 확대, 궁극적인 빈곤감소 등 개발목표의 달성이 가능해지는 것이다.

하지만 현실에서는 많은 개도국들, 특히 빈곤 감소가 절실한 사하라 이남의 저개발

1) Millenium Development Goals

발국가에서는 경제성장에 필수적인 민간투자를 충분히 끌어들이지 못하고 있다. 이에 따라 OECD에서는 ODA를 직접적인 개발 사업의 재원으로써의 역할 수행 뿐 아니라 민간 투자를 유인하기 위한 새로운 지렛대로 활용하기를 강조하고 있는 바, 본고에서는 개발을 위한 민간투자를 유인하는 데 ODA가 어떠한 역할을 할 수 있는지, 그리고 무엇을 어떻게 해야 하는 지 OECD의 문헌에 의거하여 정리해보고자 한다.

## II. 개발과 민간투자

### 1. 개발에 있어 민간투자의 필요성

앞서 언급했듯, 개발재원에 대한 수요와 공급이 큰 차이를 보이고 있는 현 상황에서 ODA를 비롯한 공적 원조로만은 이러한 수요와 공급의 차이를 메우기에 역부족이다. 따라서 민간투자를 활용함으로써 이러한 개발 수요에 부응하는 것이 절실한 상황이다. 또한 민간 투자를 통해 경제 활동의 기본 주체인 기업과 개인이 활발히 경제활동에 참여하도록 함으로써 개도국이 궁극적으로 해외 원조에 의존하지 않고 지속가능한 경제성장과 발전을 이루도록 할 수 있기에 민간투자는 더욱 필요하다. 실제로 기업을 비롯한 민간 섹터들이 활발히 경제활동을 하는 곳에서는 시장이 혁신을 촉진하고 분배를 잘 이끌며 더 많은 투자와 높은 성장을 이루어내고 있다. 시장이 활발히 작동하는 과정에서 일자리가 만들어지고 빈곤층이 경제활동에 참여할 기회가 생기는 동시에 경제성장률을 높이고 궁극적으로 빈곤 감소를 가져올 수 있는 것이다. 즉, 민간투자는 한 나라의 경제 성장과 개발에 있어 중요한 필요조건으로서의 역할을 하게 된다.

이와 관련하여 2002년 몬테레이 컨센서스에서는 개도국의 지속가능한 경제성장을 위해 선진국의 개도국에 대한 민간투자를 확대하고 개도국의 기업 등 민간 영역의 건전한 발전을 이루도록 결의하였다. 이는 지속가능한 개발에 있어 민간 투자의 필요성과 민간 영역의 활발한 참여가 요구되는 현실에 대해 국제사회가 깊이 공감하고 있음을 보여준다. OECD와 세계은행, 지역개발은행 등의 국제기구도 개발에 있어 민간투자의 필요성을 인지하고 민간투자의 한 형태인 PPP를 비롯한 관련 연구를 활발히 진행 중이다.



[표 1] 사하라 이남 지역 에너지 인프라 분야 개발재원 부족분

Country type	US\$ billions annually			Percentage of SSA's GDP		
	Capital expenditure gap	Operation and maintenance gap	Total gap	Capital expenditure gap	Operation and maintenance gap	Total gap
Sub-Saharan Africa	17.6	5.6	23.2	2.7	0.9	3.6

Source: Briceno-Garmendia, Smits, and Foster 2008; Yepes, Pierce, and Foster 2008.

Note: Totals do not add because efficiency gains cannot be carried across country groups.

다시 말해 개도국의 지속 가능한 개발과 경제성장을 위해 투자→생산→성장→투자로 이어지는 선순환 고리의 형성이 중요한데, 이 선순환 고리를 만드는 데 민간 투자가 반드시 필요한 것이다. 개발 재원의 수요와 공급이 불일치하는 상황에서 이러한 재정적 갭을 메우고 개발 사업의 효과성을 높이며 지속가능한 성장을 이루기 위해서는 민간 섹터의 투자와 참여가 중요하다. 실제로 지난 몇 십년간 높은 경제성장률을 달성한 개도국은 이러한 민간 투자를 적극적으로 활용하여 발전하였다.<sup>2)</sup> 따라서 지속가능한 개발과 경제성장을 위해 이러한 민간투자가 잘 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다 할 것이다.

## 2. 민간투자를 막는 제약요건

개발에 있어 민간투자의 필요성에 대해서는 대부분 공감하지만 정작 개발이 필요한 국가에는 민간투자가 잘 이루어지지 않고 있다. 실제로 경제성장률이 높은 나라에선 국내투자와 외국인투자가 GDP의 25%가 넘지만, 저개발국가가 많은 사하라 이남지역에서는 지난 20년 동안 총고정자본형성이 GDP의 18%를 맴돌았다.(OECD, 2006) 개도국에서 민간투자가 충분히 제대로 이루어지지 않는 데에는 여러 이유가 있지만 크게 민간투자를 유인할 만한 환경이 조성되지 않았다는 데 그 원인을 찾을 수 있다.

2) ‘성장과 발전 위원회’의 『성장보고서』에 따르면, 지속가능한 성장을 하기 위해선 GDP 대비 투자 비율이 25% 이상 되어야 한다. 특히 인프라 분야에 GDP 대비 5~7%의 투자가 이루어져야 하는데, 실제로 중국과 대만, 베트남 같이 높은 경제 성장률을 보이고 있는 아시아 국가에서는 공공, 민간 투자가 GDP 대비 7%를 훨씬 상회한다고 한다. (Commission on Growth and Development, 2008)

이를 더 자세히 살펴보면 첫째, 개도국은 투자를 유인하고 경제활동을 할 만한 물적, 인적 인프라가 절대적으로 부족하다. 인프라의 부족은 각종 비용을 증가시키고 경제활동을 하기 부적합한 주요 원인이 된다. 따라서 개도국의 이러한 취약한 인프라 환경은 민간투자를 막는 주요 원인으로 꼽히고 있다.(Sader, 1999) 둘째, 법적·제도적·정치적 체계의 취약성을 꼽을 수 있다. 상대적으로 불안정한 정치적 상황과 법적, 제도적 체계가 잘 갖추어져 있지 않은 환경은 민간투자가 이루어지는 데 주요 제약요건이 된다.(Banerjee et al. 2006) 이러한 제도적 취약성과 정치적 불안정성은 미래에 대한 불확실성을 높여 민간투자의 유입을 막는다. 셋째, 앞에서 언급한 제도와 인프라의 미비 외에 개도국에서는 높은 거래비용, 행정의 비효율성, 복잡한 규제, 차별, 부패 등 일련의 제약요인들이 민간투자의 유입을 막고 있다. 넷째, 개도국에서는 공식 경제보다 지하경제가 발달되어 있고 금융시장이 발달되어 있지 않으며 신용도가 낮기 때문에 국내 자금 조달에 한계가 있고 외부 재원을 끌어들이기도 용이하지 않다.

이상 앞에서 서술한 일련의 요인들로 인해 제대로 된 투자환경이 조성되지 않으면서 개도국은 지속가능한 성장과 개발을 위해 꼭 필요한 민간투자를 충분히 유인하지 못하고 있는 실정이다. 설사 민간투자를 끌어들인다 하더라도 리스크가 높은 환경 때문에 투자와 경제활동이 대체적으로 몇몇 분야나 지역에 한정되어 있다. 이는 경제성장의 과정에서 빈곤층을 포함한 대다수의 국민들이 경제성장의 혜택을 받지 못하고 부익부 빈익빈 현상이 커지는 결과를 낳는다. 결국 개도국은 먼저 성장에 걸림돌이 되는 이러한 제약들을 없애고 극복하는 전략을 추구하는 것이 필요하다. 그러기 위해선 물적, 인적 인프라 구축과 거버넌스, 제도적 개혁이 중요한데 바로 이러한 개혁에서 ODA가 중요한 역할을 할 수 있다. 즉, 개도국에서 민간투자를 유인할 만한 적합한 환경을 만드는 데 ODA가 활용될 수 있다는 것이다.

최근의 국제사회의 논의도 부족한 개발재원의 조달과 지속가능한 성장을 위해 민간투자를 적극 활용하고 개발 사업에 민간의 참여를 높이기 위한 방향으로 진행되고 있다. 국내재원의 조성, 국제민간자금 유입에 관한 논의가 있었던 몬테레이 컨센서스를 비롯하여 2008년 도하에서는 후속회의를 통해 민간참여 방안을 논의한 바 있다. 이렇게 국제사회의 논의에서도 개발에 있어 민간투자의 역할을 촉진시키는 ODA의 역할에 주목하고 있다.

### Ⅲ. ODA의 역할

DAC 회원국의 ODA는 순지출 기준 2000년 약 540억 달러에서 2010년 1,285억 달러로 크게 증가하였고, DAC 회원국의 국민 1인당 ODA는 약 61 달러에서 134 달러로 두 배 이상 증가하였다. OECD DAC 저널에 따르면, 이러한 ODA의 상당부분이 민간투자를 더 많이 유치하기 위한 활동에 쓰이고 있다. 많은 부분이 민간투자를 끌어들이기 위한 활동에 쓰이고 있음에도 불구하고, 이러한 활동은 지금보다 더욱 목표와 대상을 분명히 하고 전략적으로 시행되어야 한다고 충고하고 있다.(OECD, 2005) 그렇다면 과연 개도국으로의 민간투자를 촉진하기 위해 ODA를 어떠한 방식으로 활용해야 하는지 살펴보고자 한다.

#### 1. 무엇을 할 것인가

##### 가. 투자환경 개선

개발을 위해 민간투자를 유인하려면 먼저 ODA가 투자하기 좋은 환경을 만드는 데 활용되어야 한다. 개도국의 투자환경을 개선함으로써 투자를 유인하고 개발을 진행하는 동시에 더 많은 민간투자를 유인하는 등 ODA가 적절한 투자환경을 조성하여 민간투자를 활성화시키는 촉매제로서의 역할을 하도록 하는 것이다. 앞에서 언급했던 것처럼 개도국은 여러 가지 제약요인들로 인해 민간투자를 충분히 유인하지 못하고 있다. 특히 인프라의 부족과 미흡한 법적·제도적 체계는 개도국에서의 투자에 대한 리스크와 비용을 높이는 걸림돌이 되고 있다.

따라서 ODA를 개도국의 투자환경을 개선하는 데 활용하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 목표를 설정하는 것이 필요하다. 첫째, ODA를 개도국에서의 투자의 비용을 낮추는 데 활용해야 한다. 정치적·법적·제도적 체계를 준수하면서 사업을 하는 데는 비용이 소요되는데, 개도국에서는 이와 더불어 부패, 인프라 부족, 범죄 등의 요소 때문에 추가 비용이 더 드는 경향이 있다. 이러한 높은 비용은 투자에 대한 수익률을 떨어뜨리기 때문에, 투자에 적합한 환경을 만들어 추가비용을 낮추도록 하는 데 ODA를 활용해야 한다. 둘째, 민간투자를 유인하는 방법 중 하나로

사업상 직면하게 되는 리스크를 줄이고 불확실성을 낮추는 것이 필요한데, ODA를 이러한 리스크를 줄이는 데 활용해야 한다. 따라서 ODA는 정치적·제도적 개혁을 시행하고 정부와 국가적 정책 실행이 투자자들이 예상 가능하도록 일관성을 지니게끔 지원할 필요가 있다. 엄격한 법 집행을 통해 예상 가능한 사업 환경을 만들고 잘 발달된 금융시장을 조성하여 리스크를 줄이고 생산성을 높이도록 지원하는 데 중점을 두어야 한다.

셋째, 경쟁이 활발히 이루어지는 투자 환경은 독과점의 경우보다 혁신을 이끌어내고 더 효율적이다. 따라서 필요이상으로 보호주의적인 규제로 인해 활발한 민간 투자가 이루어지지 못하고 있는 경우, 이러한 규제를 줄이고 경쟁적인 투자 환경을 만들도록 지원하는 데 ODA를 활용해야 한다. 마지막으로 개도국의 공공 분야와 민간 분야의 역량을 키우도록 하는데 ODA 지원 목표를 두어야 한다. 역량을 강화하게 되면 각종 제약이나 예상치 못한 변화에 적절히 대응할 수 있으므로 ODA는 개발의 이해당사자들의 역량을 강화하도록 지원해야 한다. 이러한 방식으로 개발기관의 ODA 프로그램들이 적절한 투자환경을 조성하는 동시에 개도국과 공여국, 민간 부문의 역량을 강화하도록 하는 투자 강화 프로그램을 장기적으로 진행한다면 개도국으로의 민간투자를 효과적으로 이끌어낼 수 있을 것이다.

## 나. 당면 과제 해결

다음으로 민간투자를 촉진시키기 위해 ODA가 해야 할 일은 개도국과 개발기관들이 직면한 과제들을 해결하도록 지원하는 것이다. 투자를 고려하는 민간 섹터는 개도국의 투자환경이 거시경제의 안정성, 투명성, 수원국 정부의 책임 있는 태도 등으로 말미암아 더 안정적이고 예측 가능하길 바라고 있다. 개도국이 이러한 경쟁력 있는 투자환경을 갖추기 위해서는 몇 가지 고려하고 해결해야 할 과제들이 있는데, 그것은 다음과 같다.

먼저 민간 투자자들의 유형은 매우 다양하기에 ODA 정책을 만들 때 민간 투자의 다양한 유형과 특성에 대한 철저한 이해가 요구된다. 민간 투자자들은 국내와 국외, 중소기업과 대기업 등 그 종류가 매우 다양하고 그에 따라 특성이 다르기 때문에, 이 부분에 대해 잘 이해하고 그들 각각의 장점을 극대화시킬 수 있는 방향

으로 ODA를 활용하는 것이 중요하다. 두 번째로, 시장이 개방되고 무역 자유화 정책이 진행됨에 따라 이에 대한 보완적인 정책이 필요하다. 개방 정책에 따라 후생이 감소할 수 있는 취약 계층을 보호하고 국제적 가이드라인에 따른 노동기준을 확립할 수 있도록 ODA가 지원해야 한다.

세 번째로, 풍부한 천연자원의 존재는 개도국 경제에 유리하게 혹은 불리하게도 작용할 수 있기 때문에 이런 부존자원을 전략적으로 활용하도록 ODA가 지원해야 한다.<sup>3)</sup> 네 번째로, 성공적인 개혁을 위해선 강한 정치적 의지와 리더십이 필요하다는 점을 잘 인지하고 공공분야와 민간분야 사이의 관리, 운영, 권한 이양이 잘 진행되는 방법을 검토해야 한다.

#### 다. PPP의 활용

PPP는 개발 사업에 대한 민간투자를 더욱 촉진하는 데 기여할 수 있으므로 ODA는 이러한 PPP를 적절히 활용할 수 있도록 지원해야 한다. PPP의 개념에 대해서는 다양하게 정의되고 있으나, 대표적으로 프로젝트의 구성과 운영에 있어 공공 부문과 민간 부문 사이의 장기적 계약 관계로 정의할 수 있다.<sup>4)</sup> PPP는 단순히 민간과 정부가 함께 사업을 하는 것을 칭하는 것이 아니라 프로젝트에 대해 함께 자원 조달을 하고, 책임과 역할을 잘 분배하여 단독으로 감당할 수 없는 리스크를 분담하고 수익은 높일 수 있도록 하는 사업 형태를 의미하는 것이다. (Box 1 참조)

이러한 PPP를 통해 민간 투자를 유도하고 더욱 효율적, 효과적인 개발 사업을 추진할 수 있으므로 이를 잘 활용하는 것이 중요하다. 하지만 PPP의 활용은 여러모로 복잡하고 어렵다. 많은 경우에서 정부는 민간 투자자들이 계약 의무를 위반하는 것에 대해 불만을 가지고 있고, 민간 투자자들은 열악한 사업 환경에 대해 불만을 토로한다. 또한 서비스 제공 가격의 책정, 운영과 유지비용 관련, 비시장적 리스크에 대해 종종 서로 다른 시각 차이를 보인다. 따라서 사업 실행 시 공공분야와 민간분야의 유기적인 협력을 위해 조직화된 대화 창구를 마련하고 효율적인 사업 수행을 위한 세심한 주의가 필요하다.

3) 풍부한 부존자원이 경제성장에 악영향을 미치는 경우로 네덜란드 병이 대표적이다. 네덜란드 병은 자원에 거의 의존해 급성장을 이룩한 국가가 이후 물가 및 환율 상승으로 제조업 경쟁력을 잃고 경제가 위기에 처하는 현상을 말하는 것으로 '자원의 저주'라 불리기도 한다.

4) A PPP arrangement is defined as a long-term contractual relationship between a public body and a private sector (or a consortium of private firms) (OECD, 2010)

### Box 1. PPP란 무엇인가

PPP는 여러 가지 개념으로 정의되고 있으나 OECD에서는 '프로젝트의 구성과 운영에 있어 공공 부문과 민간 부문 사이의 장기적 계약관계 혹은 컨소시엄'으로 정의한다.<sup>5)</sup> 공공부문이라 함은 정부 부처, 부서, 지방정부 당국 또는 국영기업을 포함하는 정부 기관이고, 민간부문이라 함은 지역적 혹은 다국적 사업체 또는 투자자들을 의미한다. PPP는 그 성격과 실행방법으로 봤을 때, 단순히 민간부문과 공공부문의 협력으로 정의하기는 어렵다. OECD의 설명에 따르면 PPP는 민간 파트너가 정부로부터 정기적인 지불금, 혹은 사용요금을 받는 대신에 프로젝트의 투자, 건설, 운영, 자산관리, 서비스 제공 등을 하는 것을 의미한다.

일반적으로 PPP 제도는 계약 기간 동안 사업 자산을 법적으로 민간 사업 파트너(혹은 투자자)가 소유하고, 계약이 끝날 때 자산을 정부로 귀속시키는 형태를 취한다. 이러한 기본적 구조 아래, 공공 부문 파트너와 민간 파트너 사이에 리스크의 배분과 할당에 따라 몇 가지 다양한 형태로 나뉘게 된다. 거의 모든 PPP는 전 부문에서 훨씬 더 적극적인 민간 분야의 참여가 요구된다는 점에서 전통적인 영업권 위임이나 조달 계약과 다르다. PPP에서는 시설의 건설 뿐 아니라 운영, 평가 등 사업의 많은 단계에서 민간 파트너가 참여하고, 이러한 민간 파트너는 투자를 위한 자원조달에도 책임이 있다.

이렇게 PPP를 활용함으로써 개발 사업에 민간 분야를 참여시키는 이유는 크게 몇 가지가 있다. 먼저 정부의 한정된 예산으로 급증하는 개발 수요를 충족시킬 수 없다는 점이다. 따라서 투자처를 찾고 있는 민간 부문의 재원을 활용하여 이러한 개발 수요를 맞출 수 있다. 다음으로 개도국에서 진행되는 개발 사업의 특성상, 공공부문이나 민간부문 어느 한 쪽만으로는 사업 리스크를 감당할 수 없기 때문에 리스크 분담을 통해 위험을 줄이고, 민간 부문의 우수한 리스크 관리 능력의 활용 등을 통해 더 나은 리스크 관리를 할 수 있도록 한다. 마지막으로 민간 부문의 전문지식과 우수한 전문가를 활용하여 프로젝트의 효율성과 효과성을 높이고 경쟁을 촉진하여 개혁을 유도할 수 있다.

이상의 이유로 현재 개발 사업에서 PPP의 활용이 급증하고 있는데 다양한 부문의 주체가 공통의 사업에 참여하는 만큼 훨씬 더 많은 주의가 요구된다. 성공적인 PPP의 면모를 살펴보면 정부와 민간 사이에 책임과 의무, 리스크가 최적으로 나뉘어져 있고 서로의 역할을 명확히 인식하고 있다. 따라서 개발 사업에서 PPP의 성공적인 활용을 위해서는 효과적으로 리스크를 관리하고 비용을 최소화하며 프로그램의 효율적인 활용을 이끄는 방향으로 파트너들 사이에 위험 분담과 역할 분배가 제대로 설계되어야 한다.

### 라. 빈곤감소에 대한 민간 투자의 기여 강화

마지막으로 ODA는 개발의 궁극적 목적인 빈곤 감소에 대한 민간투자의 기여를 높이기 위해 역할을 해야 한다. 빈곤 감소에 대한 민간투자의 영향을 강화하기 위해서는 먼저 빈곤층이 경제활동에 참여할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 따라서 노동 시장, 토지시장 등 다양한 시장에 대한 빈곤층의 접근이 용이한 환경을 조성하는 것이 중요하다. 또한 이들의 자산을 증가시키고 법적 권리를 보호하기 위해 그 지역 언어로 캠페인을 벌이거나 이에 대한 연구를 활발히 진행하도록 지원하는 것이 필요하다.

여성이 직면하고 있는 여러 가지 경제적·사회적 차별을 철폐하기 위해서도 노력해야 한다. 여성의 학교 교육을 지원하고, 성공적인 여성의 예를 만듦으로써 다른 여성들에게 롤 모델이 될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 빈곤층은 또한 경제성장에 따라 필연적으로 발생하는 여러 환경적 피해에 대해 취약한데 이에 대한 보호장치가 필요하다. 다음으로, 마이크로 크레딧을 포함한 금융 분야가 잘 발달되면 빈곤층과 중소기업에 여러 가지 유익한 금융서비스를 제공할 수 있다. 따라서 금융 분야가 잘 발달되지 않는 나라에선 ODA가 빈곤층과 중소기업, 지역기업에 우선순

5) PPP의 개념 정의에 대해선 다양한 논의가 이루어지고 있는데, Nilufa Akhter Khanom은 'Conceptual Issues in Defining Public Private Partnership'에서 여러 분야에서 다양하게 정의되고 있는 PPP의 개념을 크게 4가지로 분류하였다. PPP를 프로젝트의 거버넌스 또는 운영 수단으로 보는 관점, 프로젝트 재원 마련의 한 방법으로 보는 관점, 새로운 개발 방식의 하나로 보는 관점, '민영화' 등 여러 다른 개념을 표현하는 방법 중 한 가지로 보는 관점이 바로 그것이다. 이와 같은 관점에 따라 PPP가 각기 다르게 정의된다고 본다. (Khanom, 2009)

위를 두는 금융정책과 제도들을 지원함으로써 이들의 금융 서비스에 대한 이용을 높이도록 할 수 있다.

개도국에서는 인프라 부족이 경제성장을 방해하는 주요 요소로 지목되고 있는 바, 빈곤층이 지역적·국내적·글로벌 시장에 용이하게 접근할 수 있도록 교통, 에너지, 물, 정보통신기술 등 기초 인프라 분야에 대한 지원을 강화하도록 해야 한다. 개도국에서 인프라 분야에 직면한 과제를 해결하기 위해 민간투자의 인프라 건설·운영에 대한 참여 증가가 요구되므로, PPP의 활용 등 다각적인 노력이 필요하다. 마지막으로 농업에 대한 지속적인 투자가 필수적인데, 이를 위해 관개 시설이나 도로 인프라 등을 구축하는 데 민간투자가 활용될 수 있도록 지원하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

## 2. 어떻게 할 것인가

앞에서 살펴보았듯, 개도국에 민간투자를 촉진시키기 위해 ODA가 해야 할 역할은 다양하다. 하지만 무엇을 해야 할지 안다고 해서 그것을 잘 해낼 수 있는 것은 아니다. 어떻게 해야 제 역할을 해내고 앞에서 살펴보았던 목표들을 달성할 수 있는지가 아는 것이 중요하다.

### 가. 기본 고려 사항

개발기관들은 개도국에서 개발사업과 개혁을 진행할 때 모든 단계에서 조직적이고 짜임새 있는 정책 집행과 실행을 해야 한다. 현재 개도국에서 실시되는 개발사업을 살펴보면 ODA를 집행하는 개발기관들이 너무나 제각기 독립적으로 활동하여 조화를 이루지 못하고 있다.

예를 들어 같은 개념을 두고 서로 다른 용어를 사용하거나 정보공유가 이루어지지 않는 등 개발 사업을 진행함에 있어 여러 비효율성을 야기하고 있다. 특히 민간투자를 촉진하는 ODA 정책은 새로운 분야이기 때문에, 직면한 여러 특수한 과제들을 해결하기 위해 더욱 개발 주체들 사이의 조화가 필요하다. 조화를 이루는 방법으로는 프로그램 형성의 초기 단계에서 핵심 개념들과 공통된 방식의 접근에 대해 합



의하는 것이다. 이러한 초기 단계의 합의가 다음 단계의 사업진행을 용이하게 한다. 개도국의 개인, 기관, 사회 여러 분야에 걸쳐 각자의 개발 역량을 키우는 것은 더욱 경쟁력 있는 투자환경을 만드는 데 도움이 된다. 지역 사회의 개발 역량을 키우기 위해서는 이들이 주체가 되고 참여할 수 있는 수요 기반의 개발 전략을 검토, 실행하고 지역적 전후 사정을 파악해야 한다. 또한 장기적인 관점에서 전략을 짜고 지역 제도를 최대한으로 활용하는 정책이 필요하다. 더불어 민간 분야와 공공 분야 간 상호 대화가 잘 이루어진다면 효율적으로 정책을 수립할 수 있고 성공적인 제도 개혁을 이끌어 좋은 투자환경을 만들 수 있다. 따라서 ODA를 통해 이러한 정례화된 대화 창구를 만드는 것이 중요하다.

시장을 왜곡시키지 않는 시장 친화적인 개발을 진행하기 위해 기업을 지원할 때는 다음과 같은 기준에 따라 지원한다. 먼저 문제의 원인에 집중하고, 직접적인 보조금은 피하도록 한다. 다음으로 성과 기반의 원조를 진행하고 사업에 대한 공식적 지출과 실제 서비스의 배분이나 생산물을 비교하여 살핀다. 마지막으로 명확한 철수 전략을 짠다. 이러한 고려사항을 기본적으로 준수한다면 ODA 정책의 목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.

#### 나. 원조 프로젝트와 프로그램의 관리·운영 능력 향상

민간투자를 촉진하는 ODA를 제공하기 위해선 전략적인 접근과 실행 전략이 필요하다. 사전 검토, 설계, 실행, 모니터링과 평가의 4가지 단계에서 각각의 맞춤형 전략이 요구되는데 다음과 같다.

##### 1) 사전 사업 검토

사업의 사전적 검토를 위해서 개발기관들은 조사를 하는 개도국 정부와 기관을 효과적으로 지원해야 한다. 또한 지역 전문가를 활용하고 IFC<sup>6)</sup>나 세계은행의 투자 환경 평가 보고서, 혹은 UNCTAD<sup>7)</sup>의 투자 보고서를 이용하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 사전 평가를 위해선 전략적 시나리오를 세우고 이 시나리오의 기준을 따라 가는 것이 필요하다.

6) International Finance Corporation

7) United Nations Conference on Trade and Development

## 2) 설계

사업 설계를 할 때, 개발기관들은 개도국 정부, 민간 섹터, 시민 사회, 그리고 다른 개발 기관과 면밀히 협력해야 한다. 또한 사업을 이끌어갈 수 있는 믿을 만한 지역 파트너를 파악하는 것이 중요하다. 새로운 규제는 꼭 필요할 때만 도입하고, 기존의 법체계와 충돌하지 않도록 한다. 정책이나 제안된 법안의 규제영향평가를 살펴보는 것 또한 도움이 된다. 개선 프로그램들은 국가 발전 전략과 밀접하게 연관되어 있어야 한다. 또한 투자자들은 개발기관이 일관성과 예측 가능성이 높아지도록 민간 분야 개발 프로그램을 설계하기를 바라므로 이러한 부분을 신경 쓰는 것이 중요하다.

## 3) 실행

개발기관들은 개발 프로그램 실행을 할 때 시간과 자원을 효과적으로 배분하여 초기의 목적을 잘 달성할 수 있도록 함과 동시에 예상치 못한 장애물에 효과적으로 대응할 수 있도록 해야 한다. 또한 지역 뉴스 등을 통해 개혁 프로그램에 대한 정보에 대해 알리고 소통할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 또한 개발 기관 스스로 개발 프로그램의 과정을 이끌어나가기 보다 지역 파트너들을 지원하고 보조하는 것이 필요하다.

## 4) 모니터링과 평가

정기적으로 프로그램을 모니터하고 평가하는 것이 중요하다. 개발기관들은 프로그램 검토와 설계, 실행에 대한 누적 효과를 엄격하게 측정해야 한다. 철저한 평가가 이루어진다면 앞으로의 ODA 정책을 수립하는 데 있어 중요한 교훈을 얻을 수 있다.

### 다. 개발기관의 사업 시행에 관한 함의

더 많은 투자를 촉진하기 위해서는 개발기관이 그들이 진행하는 사업에 대해 적절한 검토와 평가를 하는 것이 중요하다. 먼저 개발기관들은 스스로 장기적 관점, 계획적 관점을 가지고 사업을 수행하도록 내부 평가 시스템을 구축하는 것이 필요

하다. 두 번째로, 더 많은 투자를 이끌어내기 위해 ODA 프로그램을 진행하는 직원들은 공통의 전략적 체계 아래에서 서로 더 밀접하게 연계하고 협력하여 일하는 태도가 필요하다. 세 번째로, 각기 다른 수원국의 투자 환경과 개발 단계에 맞춰 적절한 접근과 원조 수단을 사용할 수 있도록 개발기관 직원의 역량이 강화되어야 한다.

네 번째로, 개발기관들은 투자자들의 요구에 잘 조직화된 대응능력을 키우고 비상업적 리스크를 줄이는 동시에 협상 능력을 키움으로써 민관협력을 용이하게 할 수 있다. 다섯 번째로, 개발기관들은 지역 민간 기업이 재화와 서비스를 생산하는 능력을 키우도록 'value for money' 가치를 조건으로 하여 도울 수 있다. 여섯 번째로, 개발기관들은 직접적인 재화와 서비스의 공급, 기술 협력, 무상원조, 양허성 차관 등 각각의 상황에 맞는 다양한 ODA 수단을 활용하여 민간투자를 촉진시켜야 한다. 마지막으로 개발기관은 민간투자자와 개발, ODA에 영향을 미치는 기타 다른 기관의 비ODA 정책에 대해서도 분석할 수 있는 역량을 갖추어 개발 기관의 정책이 민간투자를 촉진시키는 데 효과적으로 영향을 미칠 수 있도록 하는 것이 필요하다.

#### IV. 결론

개발에 있어 민간투자의 수요는 꾸준히 증가하여 왔다. 급증하는 원조와 개발에 대한 수요를 공공부문이 다 감당할 수는 없는 것이 현실이다. 따라서 이러한 수요를 맞추고 더욱 효율적인 개발 사업을 위해 민간 투자 활용의 필요성이 커지고 있다. 이러한 민간 투자에 대한 수요 증가에 따라, ODA 정책 또한 민간 투자를 잘 활용할 수 있는 방향으로 논의되고 있다.

앞에서 살펴본 바대로, 민간 투자를 더 많이 유인하고 잘 활용하기 위해선 ODA는 개도국의 투자환경을 개선하고 투자와 사업 시행 시 직면하고 있는 여러 과제를 해결해야 하며, 빈곤 감소에 민간투자의 기여도를 높일 수 있도록 돕는 역할을 해야 한다. 그에 따라 ODA 정책이 어느 한 분야에 제한되지 않고 범분야적으로 전체를 유기적으로 볼 수 있도록 수립되고 집행되어야 하며, 민간 투자를 활용하여 개발 사업이 잘 진행될 수 있게끔 프로젝트의 관리·운용 능력을 향상시킬 수 있도록 해야

한다. 이렇게 ODA의 역할에 대해 분명히 인지하고 전략적 접근과 적극적인 정책 집행, 세심한 사업 평가가 이루어진다면 효율적이고 효과적인 개발 성과를 낼 수 있을 것이다.

## 참고문헌

Araujo, Sonia and Douglas Sutherland. (2010) Public-Private Partnership and Investment in Infrastructure.

Asian Development Bank. (2008) Public-Private Partnership Handbook

Banerjee, Sudeshna Ghosh, Jennifer M. Oetzel, and Rupa Ranganathan. (2006) Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?. Development Policy Review 24(2):175-202

Commision on Growth and Development. (2008) The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. World Bank.

Jacquet, Pierr. (2004) Synergies between ODA and investment in developing countries. French Development Agency.

Khanom, Nilufa Akhter. (2009) Conceptual Issues in Defining Public Private Partnership. University of Canberra.

OECD. (2005) Mobilising Private Investment for Development: Policy Lessons on the Role of ODA. The DAC Journal 6(2).

OECD. (2006) Promoting Private Investment for Development - The role of ODA.

OECD. (2010) Preliminary Findings on Donor Support to Africa's Infrastructure.

Sader, Frank. (2000) Attracting FDI into infrastructure: Why is it so difficult?. World Bank. OECD.

대외경제정책연구원. (2011) 국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제. ODA 정책연구 11(3).



## IV. 개발협력 이슈

### 1. 녹색기후기금 논의 동향과 주요 쟁점

(정지원 대외경제정책연구원 선임연구원)

### 2. Climate Finance and ODA

(Joon-ho Maeng EDCF Planning Department, Korea Eximbank)





## 녹색기후기금 논의 동향과 주요 쟁점<sup>1)</sup>

정 지원

대외경제정책연구원 선임연구원

### I. 머리말

지난 2010년 말 멕시코 칸쿤에서 개최된 유엔 기후변화협약(UNFCCC) 제16차 당사국총회(COP16)는 개도국의 기후변화 대응 지원을 위해 2020년까지 연간 1,000억 달러에 이르는 장기재원(long-term finance)을 조성하는 데 합의하였다. 또한 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund)을 설립하기로 하였는데, 장기재원의 상당부분이 이 기금을 통해 조달될 것으로 예상된다.

2011년 초 GCF 설계를 위한 임시위원회(Transitional Committee, 이하 설계위원회)가 구성되었다.<sup>2)</sup> 선진국 15인, 개도국 25인의 전문가로 조직된 설계위원회는 2011년 4월부터 10월까지 운영되었다. 우리나라는 개도국 대표 25인의 일원으로 GCF 설계 작업에 참여하였다.

기금 설계 관련 주요 쟁점은 크게 네 가지이다. 첫째, 기금의 목적(objectives)과 원칙(principles), 둘째, 기금 거버넌스(governance), 셋째, 운영방식(operational modalities), 마지막으로 모니터링 및 평가(monitoring and evaluation)이다. 협상과 마찬가지로 설계 과정에서도 종종 선진국과 개도국의 대립 양상이 표출되었으나, 설계위원회가 당사국총회에 제출한 결과보고서는 무리 없이 통과되었다.<sup>3)</sup>

설계위원회의 보고서에 따르면 2012년 초까지 GCF 이사회(Board) 구성을 마치고 첫 회의를 개최하기로 되어 있으며, GCF 사무국(Secretariat) 유치 희망 국가는

1) 본고는 정지원·박수경·임소영(2011)에 바탕을 두어 작성한 것임.

2) 칸쿤 결정문 부록에 임시위원회의 Terms of Reference가 명시되어 있음(UNFCCC(2010), The Cancun Agreements, Appendix III).

3) UNFCCC(2011), Launching the Green Climate Fund, Annex.

유치신청서를 제출해야 한다. 우리나라는 독일, 스위스, 멕시코 등과 함께 유치의사를 공식 표명한 상태이다. GCF 사무국 유치국가는 제18차 당사국총회(COP18)에서 최종 결정된다.

GCF 설계작업에 참여하고 GCF 사무국 유치 신청서를 제출하는 등 우리나라의 GCF에 대한 관심이 크다. 본 고에서는 GCF 설립배경과 설계위원회의 논의동향 및 핵심쟁점에 대해 서술하고자 한다. 이를 통해 GCF에 대한 이해를 제고하고 GCF에 관한 국제적 논의에 보다 적극적으로 참여하는 기반을 마련하는 것이 본 고의 목적이다.

## II. 유엔 기후변화 협상 동향

GCF 설립에 관한 내용은 칸쿤 합의문 제102항에 명시되어 있다. GCF 설립이 공식적으로 결정된 것은 제16차 당사국총회(COP16)이나, 개도국의 기후변화 대응 지원 목적의 새로운 기금 설립에 관한 논의는 코펜하겐 당사국총회(COP15)에서부터 시작되었다. 포스트 교토 즉, 교토의정서 제1공약기간이 만료되는 2012년 이후의 기후변화 체제를 확립하기 위한 협상 시한이었던 코펜하겐 총회가 온실가스 배출 감축에 대해 당사국간 합의에 도달하지 못한 채 실패로 끝남에 따라 이후 협상은 모멘텀을 잃게 된다. 이러한 상황 속에서 GCF 설립에 대한 당사국간 합의는 긍정적인 신호로 작용했다.

재정지원 관련 칸쿤 합의의 내용은 크게 단기재원, 장기재원, GCF 세 가지로 구분된다. 먼저 단기재원과 장기재원에 관한 내용을 보면 다음과 같다. 선진국은 2010년부터 2012년까지 300억 달러의 단기재원(fast-start finance)을 제공하고 2020년까지 연간 1천억 달러의 장기재원(long term finance)을 조성하는데 합의하였다. 개도국들은 선진국의 재정지원이 감축(mitigation) 분야에 집중되어 있으며, 적응(adaptation)에 대한 지원은 부족하다는 입장으로 선진국의 감축부문 지원은 자국의 민간 기업의 개도국 진출과 연계하려는 의도가 있음을 지적하였다. 특히 기후변화 취약국인 최빈국, 군소도서국(SIDs: small island developing countries), 아프리카 국가들은 감축과 적응에 대한 균형 있는 지원을 강조했다.

한편, 선진국은 장기재원 조성 목표는 개도국의 의미있는 감축 행동과 이행의 투명성이 보장되어야만 달성될 수 있다는 입장이다. 즉, 재정지원은 개도국의 투명하고 실질적인 온실가스 배출 노력과 함께 이뤄져야 한다는 것이다. 또한 장기재원의 출처는 공공자금 뿐만 아니라 민간, 양자 및 다자는 물론이며 대안적 재원(alternative sources) 등을 포함하는 것으로 명시되어 있는데, 이 두 가지 사항은 선진국의 기존 입장을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그동안 개도국은 지원의 예측가능성을 제고하기 위해 예산지원 형태의 공공자금이 우선되어야 한다고 주장해왔다. 그러나 전 세계 ODA 규모 수준인 장기재원을 조성하는 데 있어 민간부문의 중요성에 대해서는 기본적으로 수긍하는 입장이다. 더반 총회 결과에 따라 2012년부터는 장기재원에 관한 작업프로그램(work programme)이 본격적으로 추진될 예정이다. 수차례의 워크숍 형태로 진행될 이 프로그램의 목적은 장기재원의 출처에 관한 논의를 보다 구체화하기 위함인데, 재원의 출처가 재원지원의 핵심 쟁점인 만큼 별도의 작업 그룹에서 합의를 도출하겠다는 뜻으로 해석된다.

GCF는 UN Framework Convention on Climate Change(1992, 이하 협약)의 재정 지원 메커니즘(financial mechanism)의 운영주체(operating entity)로서 설립되었다. 협약의 제11조는 재정지원 메커니즘의 운영은 하나 이상의 국제기구에 위임할 것을 명시하고 있다. 이 조항에 따라 그동안 지구환경금융(GEF: Global Environment Facility)이 유일한 운영주체로서 역할을 하였다.

칸쿰 총회에서는 GCF 이사회(board), 기금의 수탁자(trustee), 사무국(secretariat) 등에 관한 사항이 합의되었다. 기본적으로 개도국들은 GCF의 독립성과 개도국 대표성을 중시했는데, 이는 기존 GEF에 대한 불만에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 개도국들은 GEF가 공여국 중심으로 운영되고, GEF의 독립적인 사무국 부재로 수탁자인 세계은행의 영향력 하에 있다고 지적해왔다. 무엇보다 GEF와 당사국총회(COP)의 관계가 MOU로 규정되어 있어 당사국총회의 GEF에 대한 권한이 제한적이라는 입장이다. GCF 이사회는 선진국과 개도국 동수로 구성되며 총 24인이다. 세계은행은 초기 3년간 임시 수탁자 역할을 담당한다. 이후에는 검토과정을 거치기로 하였는데, 개도국들은 공개경쟁입찰로 영구수탁자를 선정해야 한다는 입장이다. GEF와 달리 GCF는 독립적인 사무국을 두기로 했다.

### III. 녹색기후기금 설계 과정

당사국총회는 GCF 설계작업을 전문가 그룹에 위임하였다. GCF 설계 주체에 대해 미국과 일본은 기금에 관한 전문성을 가진 재무부처 또는 국제금융기구 출신이어야 한다고 주장한 반면, 개도국은 당사국총회 권한 하에 임시 조직을 구성해야 한다는 입장이었다. EU는 미국·일본과 개도국의 중간 입장으로서 선진국과 개도국 대표, 국제기구 및 민간 전문가 등으로 구성된 임시 전문가그룹(ad-hoc expert group)을 제안하였다. 결과적으로 설계위원회는 선진국 15인, 개도국 25인으로 구성되었으며, 전문가들이 포함되었으나, 협상가를 배제하지 못했고, 개도국의 주장을 반영하여 지역별로 안배하였다.<sup>4)</sup> 설계위원회 위임사항은 [표 1]과 같다.

[표 1] 녹색기후기금 설계를 위한 위임사항

- 
- (a) 녹색기후기금 설립과 운영을 위한 법적·제도적 절차(arrangements)
  - (b) 이사회 절차(rules of procedure)와 이사회 관련 거버넌스 이슈
  - (c) 다양한 출처의 대규모 자원 관리 방식과 다양한 금융수단, 지원창구, 기금에 대한 접근방식(직접적 접근 포함)을 통한 기금 전달 방식
  - (d) 기금의 우선적인 목표를 달성하기 위한 금융 수단
  - (e) 기금의 활동과 다른 양자·지역·다자간 자원조달 메커니즘과의 보완 방안
  - (f) 사무국 역할과 사무국 선정 및/또는 설치 절차
  - (g) 정기적으로 독립적인 기금 운영 성과 평가를 실시하기 위한 메커니즘
  - (h) 환경 및 사회 세이프가드, 국제적 수준의 수탁기준 및 건전한 재정 관리를 고려한 재정 책임성 보장과 기금 지원활동 평가를 위한 메커니즘 개발
  - (i) 협약 산하 주제별기구로부터 기술적 자문 수혜 메커니즘
  - (j) 이해관계자의 기여 및 참여 보장 메커니즘
- 

자료 : UNFCCC(2010), Appendix III.

설계위원회는 3인의 공동의장(co-chairs)을 선출하였는데, 각각 2010년과 2011년 당사국총회 개최국인 멕시코(재무장관)와 남아공(국가계획위원회 장관), 노르웨이(재무차관)가 의장직을 수행하였다. 설계위원회 첫 회의가 2011년 4월 말에 개최

4) 개도국 25석은 아시아 7석, 아프리카 7석, 중남미 7석, 군소도서국 2석, 최빈국 2석으로 지역별 배분되었음.

되었고, 같은 해 10월 말에 마지막 회의가 열린 것이므로 사실상 설계 기간은 길지 않았다. 6개월 동안 네 차례의 본 회의와 두 번의 워크숍 등 총 6회의 회의가 2~3일 일정으로 진행되었다.

설계위원회는 제한된 시간 내에 효율적인 논의 진행을 위해 간쿤 합의문 상의 위임사항을 4개의 작업분과(work stream)로 분류하였다. 작업분과별 주제는 ① GCF의 목적과 운영원칙, ② GCF 거버넌스, ③ GCF 운영방식, ④ 모니터링 및 평가이다.

[표 2] GCF 설계분과별 간쿤 위임사항

Work stream		간쿤 위임사항
I	GCF의 목적과 운영원칙	(e)
II	거버넌스 구조	(a), (b), (f)
III	GCF 운영방식	(c), (d), (i)
IV	모니터링 및 평가	(g), (h)

[표 2]는 분과별 해당 간쿤 위임사항을 정리한 것이다.

#### IV. 설계 주요 쟁점

이하에서는 각 작업분과별 핵심 쟁점을 더반 총회 결정사항을 중심으로 살펴보기로 한다.

GCF의 목적은 국제사회가 기후변화에 대응을 위해 세운 목표 달성에 기여하기 위함으로 명시되어 있다. 즉, GCF는 협약의 궁극적 목적<sup>5)</sup> 달성을 지원하고, 지속가능한 개발(sustainable development)이라는 측면에서 개도국의 감축 및 적응 노력을 지원함으로써 이른바, ‘저배출, 복원력 있는 개발(low-emission and climate-resilient development)’로의 패러다임 전환을 촉진한다. 저탄소 개발 패러다임은 우리나라와 독일이 주장한 것인데, 개도국 위원들은 탄소 집약적 발전을 이룬 선진국들의 부당한 요구로 받아들여 반감을 표출했다. 필리핀은 개발 패러다임의 전환보다는 선진국의 대개도국 지원(delivery) 방식의 획기적 전환이 필요하다고 주장하기도 했다.

한편, GCF 운영은 협약의 원칙과 조항을 따르는데, 이는 GCF 운영은 협약의

5) 유엔기후변화협약(UNFCCC) Article 2 Objective.

기본 원칙인 ‘공통된 그러나 차별된 책임(CBDR: common but differentiated responsibilities)’에 기초함을 의미한다.<sup>6)</sup> 선진국은 GCF의 운영원칙을 CBDR로 규정하는 것에 대해 우려를 나타냈는데, 기금의 효율적이고 효과적인 운영이 중요한 것이지 책임의 소재를 명시하는 것이 원칙이 될 수 없다는 입장이다. 일부 개발부처 출신 위원들은 원조효과성 제고를 위한 파리선언을 GCF의 기본 원칙으로 삼아야 한다고 주장했으나, 개도국들은 GCF 운영에 있어 선진국들의 자발적 공여 형태인 개발원조에 관한 원칙이 적용되는 것에 대해 반대하였다.

GCF 거버넌스는 설계 과정에서 논쟁이 가장 컸던 이슈이다. 세부 쟁점은 GCF와 당사국총회(COP)의 관계, GCF의 법적 위상, 이사회의 절차규정(rules of procedure), 이사회의 역할과 기능, 사무국 설치 등이다. 각 지역그룹은 2012년 3월 말까지 이사국 지명을 마치고, 4월 30일 이전에 첫 회의를 개최하기로 합의하였으나, 현재 절차가 지연되는 상황이다.

GCF와 COP의 관계는 합의에 이르지 못했다. GEF와 COP이 MOU를 체결한 것과 달리 GCF는 COP 권한 하에 두는 것이 개도국의 주장이다. 선진국은 COP의 지침을 받고 COP에 대한 책임을 다하지만, 기금 운영의 최고 의사결정권자는 COP이 아닌 GCF 이사회라는 입장이다. GCF와 COP의 관계에 대한 논의는 제18차 당사국총회(COP18)에서 마무리 지을 예정이다.

GCF 이사국 3년의 임기를 가지며, 이사회는 선진국, 개도국 각각 1인의 공동의장을 선출한다. GCF는 독립 사무국을 두는데, 사무국은 공개적이고 투명하게 선정된다. 사무국 유치의사가 있는 국가는 2012년 4월 15일까지 이사회에 공식 의사를 표명해야 한다. 사무국의 역할과 기능은 [표 3]과 같다.

[표 3] GCF 사무국의 역할과 기능

---

사무국은 행정적, 법적, 재정적 전문성 제공을 통해 기금의 일상적인 운영에 대한 책임을 진다.

GCF 사무국은 다음의 기능을 수행한다.

- (a) 모든 행정적 의무를 구성하고 실행한다.
  - (b) 기금 활동에 관한 정보를 보고한다.
  - (c) 회원국, 이행기관, 양자 및 다자 협력기관을 연결(liaise)한다.
- 

6) 유엔기후변화협약(UNFCCC) Article 3 Principles.

- 
- (d) 기금 활동에 관한 성과 보고서를 준비한다.
  - (e) 사무국과 수탁기관의 작업 프로그램과 연간 행정예산을 담당하고 이를 이사회 승인사항으로 제출한다.
  - (f) 프로젝트 및 프로그램 사이클에 관한 절차를 가동한다.
  - (g) 이행기관과 특정 금융수단에 대한 계약을 준비한다.
  - (h) 기금 포트폴리오의 금융위험을 모니터한다.
  - (i) 이사회가 책임을 다할 수 있도록 수탁기관과 협업한다.
  - (j) 모니터링 및 평가 기능을 수행한다.
  - (k) 이사회가 재원보충절차를 결정할 수 있도록 지원한다.
  - (l) 효과적인 지식관리 관행을 구축하고 운영한다.
  - (m) 이사회가 지정한 다른 기능을 수행한다.
- 

자료: UNFCCC(2011), Annex.

한편, 설계 과정에서 GCF에 법인격(legal personality)을 부여하는 문제를 두고 선진국과 개도국 입장 차이가 극명하였다. 개도국들은 GEF의 경우 법인격을 가지고 있지 않기 때문에 자금의 승인과 지출 과정에서 수탁기관인 세계은행이 개입할 수밖에 없으며, 그로 인해 시간과 행정비용 부담이 발생하고 세계은행이 수탁기관 이상의 영향력을 행사하고 있다는 입장이다. 미국과 일본은 국제적인 법인격을 부여하는 일은 오랜 시간이 소요되며, 기금이 어떤 형태로 자금을 조달하고 지출할 것인지에 대한 결정이 이뤄지지 않은 상태에서 법인격을 논하는 것은 시기상조라는 입장을 견지했다. 그러나 여타 선진국들은 GCF에 법인격을 부여하는 것에 대해 대부분 지지를 나타낸 바, GCF는 법인격을 가지는 것으로 결론이 났다.

GCF 운영방식에 대한 논의는 크게 기금의 출처 및 조성방식, 지원수단, 지원창구, 접근방식 등을 포함한다. 기금의 조성과 관련, 정부의 공적기여, 혁신적 메커니즘, 민간 또는 NGO 등의 지원, 기후채권 등이 논의되었으나, 구체적인 기금 조성방식의 결정은 이사회 권한으로 남겨두었다. 자금의 출처는 선진국 정부뿐만 아니라 여타 공공과 민간 부문, 대안적(alternative) 방식을 두루 포함한다. 지원수단(financial instrument)은 증여와 양허성 차관 형태, 이사회가 허용하는 여타 방식을 포함하며, 감축행동에 대한 유인을 제공하기 위해 성과기반 접근 방식도 활용가능하다.

지원창구(funding window)의 경우, 초기에는 감축과 적응의 두 가지 창구를 설치하되, 이후 이사회가 추가적인 창구 설치여부를 결정하기로 했다. 역량개발과 기술 이전에 대한 별도 창구 설치요구가 있었으나, 감축과 적응이라는 큰 틀에서 역량 및 기술 지원이 제공되어야 한다는 논의가 주를 이뤘다. 개도국의 민간부문의 감축과 적응 활동을 지원하기 위한 별도의 기능(facility)의 필요성이 제기되었다.

GCF가 GEF를 비롯한 기존 다자기금과 가장 차별화되는 특징은 기금에 대한 접근성을 제고한 것이다. 개도국들은 기금에 대한 ‘직접적 접근(direct access)’을 주장했는데, 이 방식은 수원국이 자국 내 국가 또는 지역 차원의 이행기관(implementing entities)을 지정하고, 그 기관이 여타 국제기구를 거치지 않고 직접 자금을 수령하고 지출하는 권한을 갖는 형태이다. 개도국들은 GEF의 이행기관이 세계은행과 UNDP 등 몇몇 국제기구에 한정되어 GEF 자금에 직접적으로 접근이 불가능하다는 불만을 지속적으로 표출해왔다. GCF가 개도국의 기금에 대한 직접적 접근을 허용한 것은 긍정적으로 평가되나, 개도국의 자금 집행 역량에 대한 우려가 존재하는 것이 사실이다. 선진국들은 직접적 접근을 허용하되, 국가이행기구(national implementing entities) 선정은 GCF의 수탁기준과 환경 및 사회 세이프가드를 따라야한다는 주장을 관철시켰다.

모니터링 및 평가 관련 사항은 모니터링 및 평가의 주체, 수탁기준 수립, 환경 및 사회 세이프가드 적용 방식, 이해관계자의 참여 방안 등이다. 다양한 이해관계자에 의한 참여적 모니터링의 중요성이 강조되었고, 이사회는 성과측정프레임워크를 위한 가이드라인과 성과지표를 고안하기로 하였다.

설계 위원들은 GCF의 평가 메커니즘의 필요성에 대해 공감대를 형성했다. 여기서 평가의 대상은 프로젝트 및 프로그램 차원뿐만 아니라 GCF 구성 주체(예: 이사회, 사무국, 이행기구), 기금 성과 전반에 대한 평가를 의미한다. 평가의 원칙으로는 독립성, 투명성, 책임성, 이해관계자 참여, 효과성, 일관성이 제시되었다. 평가 방식은 ① GCF 내에 평가조직을 두는 방안과 ② 공개경쟁입찰로 선정된 외부기관에 평가를 위탁하는 방안이 논의되었는데, GCF의 핵심 조직으로서 독립 평가부서를 설치하는 것으로 결론 났다.

이사회는 GCF의 재정적 책임성을 보장하기 위한 원칙과 기준을 채택하기로 하였는데, 설계 과정에서 논의된 사항에는 환경 및 사회 세이프가드, 지원의 효율성,



감축과 적응의 균형, 국별·지역별 균형, 비용 효과성 등이 포함된다. 또한 이해관계자의 의견 수렴 및 참여 촉진을 위한 메커니즘 개발의 필요성이 제기되었다.

## V. 맺음말

본래 2011년 11월 28일에 시작하여 12월 9일에 종료 예정이었던 더반 총회(COP17)는 협상시한을 이틀 연기한 끝에 교토의정서 연장과 2020년 이후 단일 기후 체제 형성에 관한 합의를 도출하고 막을 내렸다. 교토의정서의 1차 공약기간이 2012년에 만료되는데, 이를 2013년 이후로 연장한 것이며, 2020년부터는 선진국과 개도국의 모든 당사국이 참여하는 새로운 기후변화체제를 설립하기로 한 것이다. 이를 위해 ‘더반 플랫폼(Durban Platform)’을 구축, 2012년 상반기에 협상을 개시하여 2015년에 협상을 완료하는 계획을 수립하였다. 우리나라는 2020년까지 비부속서 I 국가 지위를 유지할 수 있게 되었으나, 그 이후부터 전개되는 모든 당사국이 참여하는 새로운 기후변화체제를 논의하는 과정에서 우리나라에 대한 온실가스 감축 압력은 더욱 심화될 것으로 예상된다.

한편, 더반 총회에서 설계위원회의 GCF 설계보고서가 채택됨으로써 GCF의 형식적인 체계는 어느 정도 갖춰졌다고 볼 수 있다. 그러나 설계위원회가 해결하지 못한 여러 쟁점들은 이사회의 몫으로 남겨졌다. 무엇보다 가장 큰 쟁점은 GCF와 당사국총회(COP)의 관계이다. 개도국들이 MOU로 맺어진 GEF와 당사국총회의 모호한 관계에 강한 불만을 가지고 있기 때문에 COP의 권한이 강화되는 방향이 예상되나, 선진국 또한 기금 운영에 대한 결정권은 기본적으로 이사회가 가진다는 입장을 쉽게 전환하지는 않을 것으로 보인다.

또 다른 쟁점은 기금의 조성 방식이다. COP 결정문 초안에는 기금의 ‘출자(capitalization)’라는 문구가 삽입되었으나, 선진국의 반대로 이 문구는 최종 문안에서 삭제되었다. 선진국이 출자 방식에 대해 합의하지 않았기 때문이다. 미국과 일본은 GCF에 대한 공여는 자발적인 공약(pledge) 방식으로 이뤄져야 한다는 입장을 유지하고 있다. 이사회가 어떤 방식으로 기금을 조성할 것인지에 대해 신속히 결정하지 않는다면, 기금 활동 개시는 더욱 지연될 것이다.

이 밖에 GCF 배분(allocation) 기준, 즉 어떤 국가, 어떤 분야를 GCF 지원 우선순위로 둘 것인가 하는 문제도 해결해야 한다. GCF의 가장 큰 특징인 기금에 대한 접근성을 제고한 것인데, 구체적인 실행방식과 개도국의 역량부족 문제를 고민해야 할 것이다. 기존 다자기금 중 직접적 접근 방식을 사용하는 사례를 찾아볼 필요가 있다.

GCF의 모니터링 및 평가 체제는 GCF가 지원하는 모든 프로젝트와 프로그램의 영향, 효율성, 효과성에 대한 모니터링 방안, 이해관계자의 모니터링 참여방식 등이 구체화될 필요가 있다. 독립적인 평가 조직이 GCF 산하에 설치되는 것으로 결정되었으나, 기금 성과에 대한 평가와 관련해서는 COP이 외부 주체에 의한 독립적인 평가를 의뢰할 수 있다고 명시한 바, GCF가 지원하는 프로젝트 및 프로그램 평가는 GCF 내부 조직이, 기금 전반 성과에 대한 평가는 외부 주체가 수행하는 구도가 예상된다. GCF 사무국의 기능에 모니터링과 평가가 포함되어 있는바, 사무국과 평가 부서의 관계 설정이 필요하다. 직접적 접근방식의 도입과 함께 강조된 국제적 수탁 기준과 환경 및 사회 세이프가드 규정은 GCF 모니터링 및 평가 체제 내에서 선진국의 우려와 개도국의 입장을 조화롭게 반영해야 할 사항이다.

GCF 논의 과정은 공여국과 수원국의 참여한 대립으로 협상의 양상과 유사하다. 협약 상 개도국 지위에 있으면서도 GCF 수원국은 아닌 우리나라 입장에서는 공여국·수원국의 입장 차이보다는 기술적인 측면이 강한 모니터링 및 평가 관련 논의에 적극 참여하는 것을 고려해보는 것이 바람직하다. 모니터링 및 평가는 기금의 성공적인 운영을 위해 필수적인 장치임에도 불구하고 설계 과정에서 여타 정치적 쟁점에 가려져 심도 있는 논의가 진행되지 못했다. 이에 따라 모니터링 및 평가는 이사회의 주요 안건으로 다뤄질 것이다.

경제규모 10위권, DAC 회원국인 우리나라에 대한 국제사회의 기대가 높다. 더반 총회에서 우리나라가 GCF 초기 운영비용 지원과 이사회 개최 의사를 밝혔을 때, 대부분의 국가들이 지지를 나타냈으며 비부속서 I 국가로서의 결단력을 높이 평가했다. 국제사회의 지지와 기대가 재정적 지원만을 내포하는 것은 아닐 것이다. 선진국과 개도국의 대립을 조정하고 논의 진전에 기여하여 GCF의 조기 출범을 도모하는 역할을 수행해야 한다. 국제적 논의에 참여하기 위한 국내 역량을 갖추는 일이 시급하다. 우리나라는 G20 정상회의, HLF4 등 국제적인 토론의 장을 제공하는 데 성공하였다. 이제 글로벌 논의에 주도적으로 참여할 시점이다.

## 참고문헌

정지원·박수경·임소영. 2011. 『녹색기후기금의 모니터링 및 평가 체제』. ODA 정책연구 11-04. 대외경제정책연구원

UNFCCC. 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change.

UNFCCC. 2010. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. Decision 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

UNFCCC. 2011. Launching the Green Climate Fund. Decision 3/CP.17 (FCCC/CP/2011/9/Add.1).

Transitional Committee 관련 자료

회의 공식문서:

[http://unfccc.int/cancun\\_agreements/green\\_climate\\_fund/items/6038.php](http://unfccc.int/cancun_agreements/green_climate_fund/items/6038.php)

Submissions by the members of the TC:

[http://unfccc.int/cancun\\_agreements/green\\_climate\\_fund/items/5868.php](http://unfccc.int/cancun_agreements/green_climate_fund/items/5868.php)

워크샵 자료:

[http://unfccc.int/cancun\\_agreements/green\\_climate\\_fund/items/5855.php](http://unfccc.int/cancun_agreements/green_climate_fund/items/5855.php)



# Climate Finance and ODA: How Can Each Type of Flow Meet Their Purposes without Compromising Others?

Joon-ho Maeng  
EDCF Planning Department, Korea Eximbank

## I . Introduction

Climate finance took centre stage in the climate change negotiations in the run-up to and during the Durban conference. Climate finance is crucial to help developing countries adapt to climate change and adjust to a new low-carbon development path. At the same time, Official Development Assistance (ODA) is provided to help countries grow, develop and reduce poverty and is often discussed in the context of meeting development goals such as the Millennium Development Goals. There are clear overlaps but also differences between the objectives and activities classified under climate finance and ODA to help developing countries adapt to climate change: how can each type of flow meet their stated purposes without compromising others?

This paper aims to review the existing literature to grasp broad ideas about the question above in the context of development assistance and climate finance. Section 2 briefly introduces the characteristics of ODA and climate finance. Section 3 lays out a concept of additionality and its practical implications. Section 4 discusses options for achieving additionality with different perspectives. Finally, Section 5 concludes by summarising the paper.

## II. Common Features and Differences between ODA and Climate Finance

Responding to climate change and aid objectives differ but also share characteristics. Climate finance and aid flows go to common activities but also involve different country and sector priorities. The flow of finance for aid is structured generally as a transfer of wealth from North to South and is aimed to promote development and welfare. According to the OECD terms, Official Development Assistance is defined as “those flows to countries and territories on the DAC list of ODA recipients and to multilateral development institutions on the condition” that they are:

- a. Provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and
- b. Each transaction of which is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and is concessional in character and conveys a grant element of at least 25% (calculated at a discount rate of 10%)

While developed countries are primarily responsible for the greenhouse gas emissions that have caused climate change, developing countries are likely to be worst affected by changing climate. While current emissions in developing countries now account for around half of global emissions, their per capita emissions are far lower. The UNFCCC recognises that Parties should protect the climate system “on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities”. At its 13th session in Bali in 2007, the Conference of the Parties (COP) decided under the Bali Action Plan that a comprehensive approach to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention should include enhanced action on the provision of financial resources and investment.

The primary objective of climate change finance is to provide financial flows from industrialised to developing countries to (a) adapt to climate change and/or (b) reduce greenhouse gas emissions. There is no formal definition of climate finance, but finance for climate change related objectives in developing countries can come from the following sources:

- ✓ ODA – Official Development Assistance. According to the OECD Glossary of Statistical Terms, ODA represents flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries. ODA include funds from bilateral donors and multilateral institutions.
- ✓ CDM – Clean Development Mechanisms defined in Article 12 of the Protocol, allows a country with an emission-reduction or emission-limitation commitment under the Kyoto Protocol to implement an emission-reduction project in developing countries. Such projects can earn saleable certified emission reduction (CER) credits, each equivalent to one tonne of CO<sub>2</sub>, which can be counted towards meeting Kyoto targets.
- ✓ FDI – Foreign Direct Investments representing foreign ownership of productive assets. FDI and CDM can overlap as financial transfers from rich countries towards developing countries to gain emissions offsets through specific projects are substantially FDI, but FDI for mitigation or adaptation purposes could be implemented outside a carbon market context.
- ✓ Other Official Flows (OOF) – includes loans provided by commercial banks and/or loans without sufficiently large grant elements (non-concessional).
- ✓ Domestic government and private investment.

The OECD's definition of ODA is broad enough to suggest that in principle most types of climate finance presented by donors as ODA eligible. Adaptation<sup>1)</sup> assistance, as primarily a local good, would benefit developing countries directly. Mitigation<sup>2)</sup> provides a global public good, but would also benefit growth and development in developing countries. The lack of adaptation<sup>1)</sup> and mitigation in developing countries will make reaching development goals more difficult.

Both adaptation and mitigation (targets of climate finance) are needed to reach development objectives (targets of aid). However, given resource scarcity, donors concerned with development and poverty reduction will need to set priorities for the activities that will most efficiently and effectively achieve the development goals. While there may be significant overlaps between climate change objectives and development goals, climate change related activities may not have the highest potential impacts on poverty reduction. Linkages between climate adaptation and development goals, especially MDGs are often thought to be clearer – both address social vulnerabilities of the poor. It can be difficult, however, to distinguish adaptation activities from development activities, and the key concern is that this gap may induce implicit tradeoffs between the two activities. This has been led to the issues on additionality in climate finance debates.

- 
- 1) From a purely technical point of view, climate change adaptation assistance to developing countries or assistance that helps fulfil UNFCCC obligations (including through technical assistance to help compile GHG inventories), has been reported as ODA as a matter of course, since it meets the basic ODA definition of having “the economic development and welfare of developing countries” as its main objective (OECD-DAC. 2009).
  - 2) Assistance for mitigation activities is more ambiguous. Insofar as mitigation activities are basically development projects, donor financing can count as ODA, as adaptation does. However, if the promotion of economic development and welfare of developing countries is not the main objective, such activities would not meet the development test, and would therefore not count as ODA (OECD-DAC. 2009).



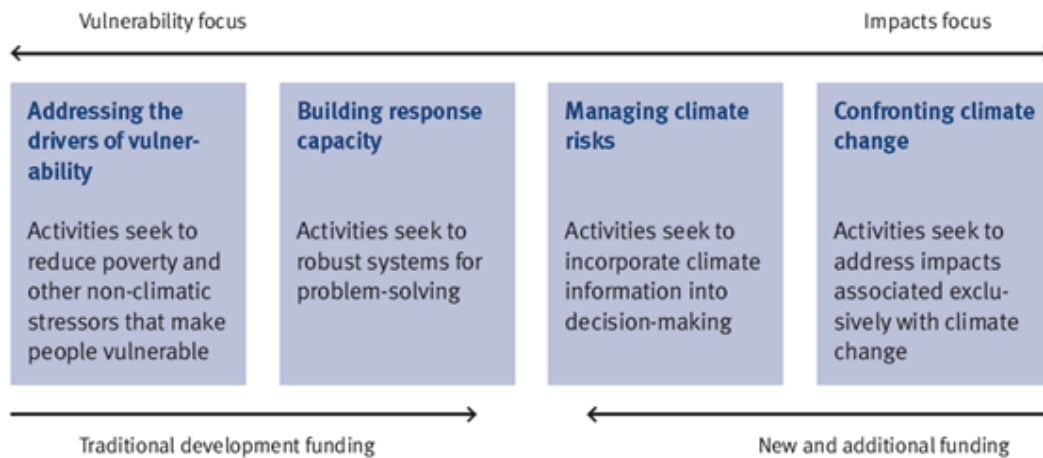
### III. Additionality and Its Implications

There is a heated debate on the concept of additionality for climate finance. Pickering (2009) distinguishes between two broad types of additionality according to whether one considers the origin or the ultimate effect of the particular resource. The first concept of additionality involves providing additional resources, rather than diverting existing resources intended for the same or similar beneficiaries. This concept of ‘additionality of resources’ is commonly used in aid discussions but is distinct from ‘additionality of intervention’ which involves providing a good that would not have otherwise been provided but could be diverted from existing funding purposes.

Both types of additionality are relative to a baseline (i.e. what would have happened otherwise). It has been argued that additionality of resources is the more important concept of the two as it relates to the broader discussions on how additionality of climate finance could be ensured in a post-2012 climate agreement (Pickering, 2009; Brown, 2009). In practice, it might be difficult to monitor and estimate whether additionality has indeed been achieved. For example, several countries have pledged to increase ODA in the near future; if donors announce both an increasing ODA and new funds for climate finance, it might only later emerge that some climate finance had replaced ODA plans.

At an operational level, adaptation interventions are often quite similar and cannot be separated from ongoing sustainable development interventions (Keane et al, 2009). Bapna and McGray (2008) argue that “At one end of the continuum, the most vulnerability-oriented adaptation efforts overlap almost completely with traditional development practice, where activities take little or no account of specific impacts associated with climate change. At the opposite end, activities are designed to target distinct climate change impacts, and fall outside the realm of development as traditionally defined”.

Table 1. The adaptation–development continuum



Source: Tol et al. (2004)

The contribution from Table 1 (Tol et al., 2004) is useful to explain above arguments. Vulnerability to climate change is typically determined by socio-economic indicators such as income per capita and the share of the economy depending on the agricultural sector. In this case adaptation and development agenda clearly overlap. As a result, a number of development agencies advocate for the integration or ‘mainstreaming’ of adaptation into ODA activities. In other cases adaptation depends on specific geographical conditions (e.g. exposition to sea level rise) and can be identified through specific impacts. In this case adaptation does not fall into development as traditionally intended. Overlapping may still persist as adaptation avoids future climate change damages and helps preserving growth rates in developing countries. However in this case the link between adaptation and development is not always evident. Floodings from climate change are uncertain events and in case the catastrophic event did not happen the contribution of adaptation costs to preserve growth would be non-existent.

This adaptation continuum is an empirical rather than theoretical construct, emphasising the overlap in activities. This spectrum helps to highlight issues around how to define ‘adaptation additionality’. While the adaptation activities are across the

spectrum, there has been a tendency to focus on the side of the continuum where activities clearly address the ‘additional costs’ of solving problems directly created by climate change. The other side of the continuum, which includes addressing issues not exclusively caused by climate change, is often overlooked and assumed a scaling up of development activities and therefore non-additional (or non-incremental). However, failure to address this side of the spectrum would leave significant holes in a community’s ability to respond to climate change.

It is difficult to measure additionality of resources. Additionality at source might more visibly contribute to additionality than additionality of resources. This perspective would suggest that when new mechanisms are developed, generating new finance, new and additional resources would be generated at the same time (e.g. by raising climate finance from carbon taxes). A number of bilateral and multilateral proposals have been put forward in the international climate change negotiations to raise additional revenue to address adaptation (and some mitigation activities, such as reducing emissions from deforestation) in developing countries. These proposals aim to generate income by tapping into some of the revenue from the carbon market, or more broadly through carbon or international travel-related taxes or levies, rather than from conventional ODA funding sources. At present, most international climate funding instruments, with the exception of the Kyoto Protocol’s Adaptation Fund, which is financed through a 2% levy on CDM proceeds, rely on ODA (World Bank. 2009). So a mechanism which generates resources additional to ODA might be seen as additional, although in practice the overall flows will be important to determine additionality. Then, how ODA and climate finance can be provided in the future without compromising others?

#### IV. Scenarios for Future Finance:

##### Perspectives from Recipient and Donors

This section will summarise two sets of possible scenarios on how aid and climate finance can be provided in the future based on aid recipient and provider's perspectives categorised UNFCCC proposals from developed and developing countries (Brown, 2009). As in many other studies in the field, scenario analysis can be used to understand the advantages and disadvantages associated with each scenario.

To set up the key scenarios, Brown begins by considering a benchmark in which developed countries spend 0.7% of their incomes on aid (ODA). The financial flows in this scenario are composed of ODA/public resources. In the scenarios assuming additionality she assumes that additional funding can be covered by both public and private resources. In the scenario in which there is no additionality (diverting aid scenario) she assumes that a share of ODA finance is used for environmental purposes.

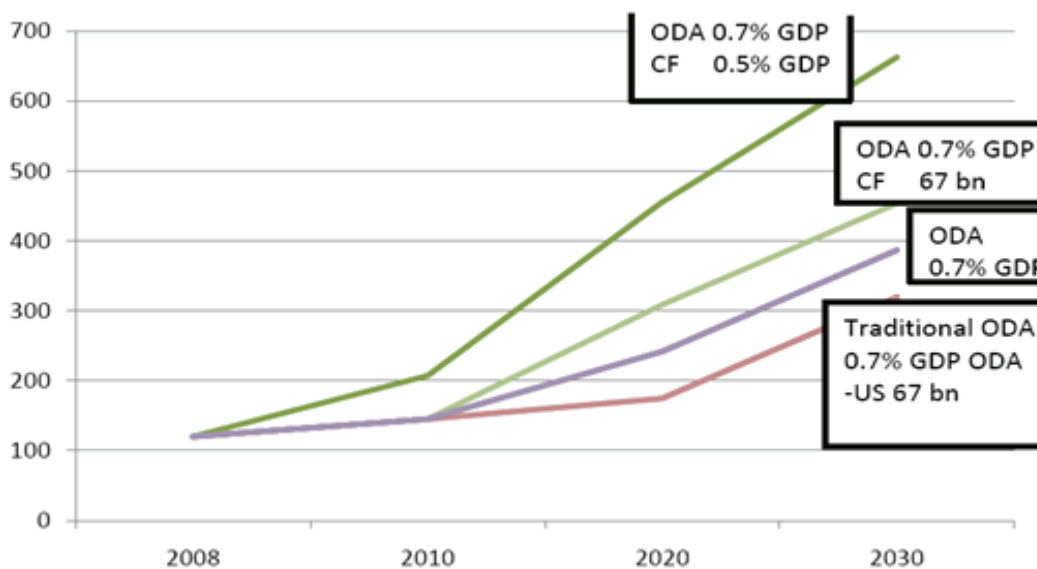
##### *Aid recipient perspective*

The following scenarios could be distinguished from an aid recipient perspective:

- ✓ Baseline scenarios – ODA at 0.7% of GDP (or GNI) by 2030 (nearly USD 400 bn at 2008 prices assuming GDP increases by around 2%). This is the purple line in figure 1 below (BS).
- ✓ Climate finance additional to traditional ODA (e.g. an additional 0.5% of GDP) but could be counted as ODA and use similar disbursements mechanisms – this is the top line in the figure below (ADD1).

- ✓ Climate finance should be additional to traditional ODA (0.7% of GNI) (e.g. an additional USD 67 bn as suggested by the Africa group) but could be counted as ODA and use similar disbursements mechanisms – this is the line below the top line in the figure below (ADD2). In this context the UN would/should raised the ODA goal from 0.7 of GNI to a higher composite figure.
- ✓ Diverting aid scenario – ODA at 0.7% of GDP (or GNI) by 2030 but some US 67 billion taken out of aid to spend on environmental purposes (and not “traditional” aid). This is the bottom line in the chart below (DIVERT).

Figure 1. Projections on ODA flows to meet traditional and climate objectives  
(US\$ billion)



Source: Brown (2009)

Figure 1 shows the hypotheses underlying different scenarios strongly influence the flow of transfers from rich to poor regions. From an aid recipient perspective the magnitude of the additional transfer is the main variable. In terms of financial flows the

DIVERT scenario and the BS scenario overlap as they imply the same amount of transfers. The scenario ADD1 and ADD2 imply a financial transfer that is higher than in the baseline scenario. Interestingly a 0.5% proposal implies a higher impact for the aid recipient than the US 67 billion proposal. Of course here she does not comment how additional funds from private or public funds could generate different impacts on developing countries according to the macroeconomic context.

#### *Aid providers' perspective*

However, there is also the aid provider's perspective. From an aid provider perspective both substantial and operational definitions of additionality are important. For the provider it is important to decide the appropriate amount of funding and to use the right channels to leverage the resources. An OECD-DAC paper (OECD, 2009) illustrates the various views on the basis of four stylised policy positions:

- ✓ There should be complete separation between ODA and climate-change related financing on grounds of reparations due for harm done. Provided that the amount of ODA does not decrease, this would imply a pure additionality perspective in which funds for climate finance are provided beyond ODA. This situation is compatible with scenario ADD1 and ADD2.
  
- ✓ The amount of climate change related aid that can be reported as ODA should be limited in order to avoid diversion from "development-related" ODA. This relates to Brown's 10% of ODA perspective. In this case there is partial diverting of funds from ODA to climate finance purposes. However from a substantial point of view additionality is still preserved if other funds are addressed to developing countries beyond the "climate proof" portion of ODA.

- ✓ All donor support for climate change should be reported as ODA, and indeed this is a necessary condition for mobilising taxpayer support.
- ✓ All ODA targets and commitments should be adjusted upwards to take account of climate change financing needs. In this case as for the previous claim climate finance money is risen through ODA and public finance, but the claim clearly states that ODA for climate finance should be additional to traditional development purposes.

From a donor perspective, additional funds can also be sourced from private sources. Those channels will strongly depend on the successful implementation of post Kyoto agreements about flexible mechanisms such as emissions trading schemes and CDMs. The setting up of appropriate emissions targets to rich countries that are well below a business as usual projection of emissions will guarantee a better functioning of the emissions market. Firms using carbon inputs in developed countries will try to implement emissions reducing projects where abatement costs are lower, and this can take place especially in developing countries (World Bank, 2009). Poorest regions will be able to gain from foreign direct investments and trade in services stimulated by CDMs. They could also get additional funds in the case they were involved in an emissions trading scheme but they were not subject to binding emissions constraints. If they were not subject to emissions constraints developing countries could be remunerated for every emissions reduction from a baseline scenario and at the same time they would not be obliged to satisfy growth reducing emissions constraints.

The European commission blueprint (2009) estimates that the climate finance need for developing countries is around 100 bn euros per year and that 40% of these funds should come from carbon markets. This would be an interesting way to raise funds for climate in developing countries. Private flows could also generate some interesting spillover effects as developing countries could enjoy modern technologies and stimulate local

entrepreneurship especially in new green sectors. In other words, additional funding from private sources could also generate a positive leverage effect. But it will also have distributional consequences as private flows tend to go to larger emerging markets, not the poorer countries.

According to the two sets of scenarios on additionality (from a recipient and provider's perspective), they suggest that additional mechanisms to secure additional climate finance might help to achieve additionality but depending on its source might lead to some misalignments in development finance. The scenarios also suggest that additional finance to address climate change from the private sector sources, there could be larger developmental effects (of course it depends on local institutions and policies), although there will also be distributional consequences.

## V. Conclusions

There are clear overlaps but also important differences between the objectives and activities classified under ODA and financial flows to help developing countries address climate change. The extent to which ODA is diverted from traditional development activities towards mitigating and adapting to climate change in developing countries has important implications. Such as how countries are able to reduce poverty and achieve economic growth through development, but also how countries are able to cope with a changing climate. Are there implicit tradeoffs between responding to climate change and addressing poverty? How can each type of flow (development assistance and climate finance) meet their stated purposes without compromising others?

Most types of climate finance could be presented as ODA-eligible. Adaptation assistance, as primarily a local good, would benefit developing countries directly. Mitigation provides a global public good, but would also benefit growth and development



in developing countries. The lack of adaptation and mitigation in developing countries will make reaching development goals more difficult. Both adaptation and mitigation (targets of climate finance) are needed to reach development objectives (targets of aid). Adaptation to climate change can mitigate the adverse impacts, and direct measures to reduce climate change will therefore benefit the poor who would otherwise be made more vulnerable. However, given resource scarcity, donors must set priorities for the activities that will most efficiently and effectively achieve the development goals.

From a recipient's point of view, it is crucial to distinguish between:

- ✓ Climate finance (at least 0.5% of GNI, others suggesting US\$ 67 billion) provided additional to aid (0.7% of GNI), and
- ✓ Aid at 0.7% of GNI which would in part be used for climate finance
- ✓ From a donor's point of view it is crucial to distinguish between:
  - ✓ Climate finance and aid using same mechanisms
  - ✓ Climate finance using separate channels involving public transfers
  - ✓ Climate finance through private channels

There is a heated debate on the concept of additionality. In this paper, two broad types of additionality according to whether one considers the origin or the ultimate effect of the particular resource are distinguished, and using existing literature, two sets of scenarios for the future provision of aid and climate finance are developed. It suggests that additional mechanisms to secure additional climate finance might help to achieve additionality, but additional funding from private sources might have distributional consequences as private flows tend to go to larger emerging markets.

The review of the relevant literature shows that development and adaptation are complementary concepts, while development and adaptation aims often overlap, additional funds are needed to meet specific challenges. It is crucial to underline the importance of additionality of climate finance to aid. If this is not explicitly stated and implemented, the possibility of aid diversion allocated according to adaptation needs is likely to lead to the neglect of aid to developing countries. In addition, those regions where the private finance sector is weak, or where private sector financial flows are low or not effective, ODA should be able to satisfy traditional development needs and adaptation targets. Innovative financing tools such as carbon markets that involve the private sector could complement the positive effects of traditional and new public finance tools for development.

## References

- AfDB et al. (2003), *Poverty and Climate Change: Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation*, Washington, DC.
- Bapna, M. and McGray, H. (2008), *Financing Adaptation: Opportunities for Innovation and Experimentation*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Brown, J (2009), *Carbon Finance in Africa*, prepared for the African Partnership Forum.
- Dutschke, Michael and Axel Michaelowa (2006), *Development Assistance and the CDM – How to Interpret “Financial Additionality”*, *Environment and Development Economics*.
- European Commission (2009), *Stepping Up International Climate Finance: A European Blueprint for the Copenhagen Deal*.
- IIED (2008), *Supporting Adaptation to Climate Change: What Role for Official Development Assistance?* in Jess Ayers and Saleemul Huq. London: UK.
- Kundzewicz Z W et al. (2007), *Climate Change Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. IPCC. Cambridge: Cambridge University Press.
- Michaelowa, A., Michaelowa, K. (2005), *Climate or Development: Is ODA Diverted from Its Original Purpose?*, Paper No. 2.
- Keane, J. S. Page, A. Kergna and J. Kennan (2009), *Climate Change and Developing Country Agriculture: An Overview of Expected Impacts, Adaptation, and Mitigation Challenges, and Funding Requirements*.
- Klasen, Stephan (2004), *In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-poor Growth?*
- Krakowski (ed.): *Attacking Poverty, What Makes Growth Pro-poor?*, HWWA Studies No. 75, Baden-Baden: Nomos, pp. 89-119
- Mosley, Paul and Abrar Suleiman (2006), *Aid, Agriculture and Poverty in Developing Countries*, in: *Review of Development Economics*.
- Nakicenovic N and Swart R (eds). (2000), *IPCC: Special Report on Emissions Scenarios*. Cambridge: Cambridge University Press.

Noble I. (2007), Making ODA Climate Proof? Removing Barriers. Presentation. Washington DC: The World Bank.

OECD (2009), The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action Beyond 2012. Paris: OECD.

Persson et al. (2009), Adaptation Finance under a Copenhagen Agreed Outcome. Research Report, Stockholm Environment Institute.

Pickering, J (2009), Additionality as a Principle for the Fair Allocation of Climate Finance for Developing Countries, Australian National University.

Stern N et al. (2006), Stern Review Report: The Economics of Climate Change. London, UK.

Stern N. (2009), Managing Climate Change and Overcoming Poverty: Facing the Realities and Building a Global Agreement.

Tol, R.S.J., T.E. Downing, O.J. Kuik and J.B. Smith (2004), Distributional Aspects of Climate Change Impacts, *Global Environmental Change*, 14(3).

UN (2005), The Millennium Development Goals Report 2005, New York.

UNFCCC (2007), Investment and Financial Flows to Address Climate Change. Bonn, UNFCCC.

World Bank (2009), Development and Climate Change. World Development Report 2010. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2009), The Costs to Developing Countries of Adapting to Climate Change. Washington, DC: World Bank.

## V. 개발협력대상국 분석

### 1. 캄보디아 국별 평가리포트

(이순재 한국수출입은행 해외경제연구소)

### 2. 시에라리온 국별 평가리포트

(유나영 한국수출입은행 해외경제연구소)



## 캄보디아 국별 평가리포트

이 순 재

한국수출입은행 해외경제연구소

### I. 일반개황

면적	181천 km <sup>2</sup>	GDP	127억 달러
인구	15.3백만 명	1인당 GDP	830 달러
정치체제	입헌군주제	통화단위	Riel
대외정책	친서방 외교중시	환율(달러당)	4,059

- 인도차이나 반도에 위치하고 있는 캄보디아는 UN분류 기준 세계 최빈국으로서 개방적인 시장경제체제를 유지하고 있으며, 앙코르와트 등의 세계적인 문화 유산을 바탕으로 한 관광산업과 의류산업, 건설업 등을 통해 2005년부터 2007년까지 연평균 11.4%의 고도성장을 이뤘음.
- 2009년 세계경기 침체로 인한 수출 감소, 관광산업 위축 등으로 경제성장률이 0.1%로 급격히 하락하였으나 2010년에는 세계 경기 회복에 따른 수출 및 관광객 증가로 5.9%의 성장률을 기록하였으며, 2011년에도 6.1%의 성장률을 기록한 것으로 추정됨.
- 1999년 아세안 가입 후 다른 후발 아세안 회원국인 라오스, 미얀마, 베트남과 함께 아세안 회원국 간의 개발 격차 해소라는 공동 입장을 견지하며 실질적인 협력관계 강화에 주력하고 있음. 인권탄압과 부정부패로 인해 UN과 서방 국가

들의 비판을 받고 있지만 미국, 중국 등 주요 원조 공여국들과의 관계 강화를 위해 노력하고 있음.

- 2008년 7월 실시된 총선에서 캄보디아국민당이 압승을 거둔 후 훈센 총리의 정치적 영향력을 바탕으로 강력한 경제성장 정책을 추진하고 있음.

## II. 경제동향

### 1. 국내경제

- 세계경기 침체로 2008~2009년 중 경제성장 크게 둔화
  - 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기에 따른 세계경기 침체로 주요 수출대상국의 수입 수요가 감소하여 수출의 70% 이상을 차지하는 의류 수출이 감소세로 돌아섰고, 외국인투자기업들의 대규모 건설 프로젝트 중단으로 인한 건설 투자 감소, 관광산업 위축 등으로 2008년 경제성장률이 6.7%로 급격히 하락하였음.
  - 세계경기 침체가 본격화된 2009년에는 대미 수출 악화로 100개가 넘는 섬유·봉제 공장이 폐쇄되어 이로 인한 실업자가 3만 명이 넘는 등 제조업이 전년 대비 15% 축소됨에 따라 경기침체가 심화되어 0.1%의 경제성장률을 기록하였음.
- 주요 수출대상국의 경기 회복에 따른 성장률 회복세
  - 2010년 들어 주요 수출대상국인 미국, EU 등의 경기 회복에 따라 의류 및 쌀 수출이 크게 증가하였고, 관광객 수 또한 전년 대비 16% 증가하여 경제성장률이 5.9%까지 상승함.
  - 2011년에 EU의 원산지조건 완화 등으로 수출경쟁력이 개선되고 진입장벽이 완화되어 의류 및 쌀 수출이 지속적으로 증가하였고 관광산업을 포함한 서비스업 또한 5.3% 성장하여 약 6.1%의 성장률을 기록한 것으로 추정됨.



□ 만성적인 재정수지 적자

- 캄보디아는 의류산업 이외의 제조업 기반이 취약하여 세수가 부족하고, 세수행정이 비효율적으로 운영되어 만성적인 재정적자를 보이고 있으며 재정적자의 대부분은 해외 무상원조 및 양허성 차관에 의존하고 있음.

[표 1] 주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2008	2009	2010	2011e	2012f
경제성장률	6.7	0.1	5.9	6.1	5.5
재정수지/GDP	△0.1	△6.3	△4.8	△5.1	△5.2
소비자물가상승률	25.0	△0.7	4.0	5.5	3.9

자료: IMF 및 EIU.

- 2009년에 경기 회복을 위한 재정지출 증가로 재정적자의 GDP 대비 규모가 전년도 0.1%에서 6.3%로 확대됨에 따라 재정적자 해소를 위해 각국 정부 및 대외원조기관으로부터 총 9억 5,150만 달러의 무상원조 및 양허성 차관을 지원받았음.
- 2010년에 경기 회복과 정부의 새로운 재산세 도입 및 세수행정 개혁 노력에도 불구하고 지속적인 정부지출(2010년 기준 GDP 대비 20.7% 차지)로 GDP 대비 약 4.8%의 재정적자를 기록하였으며, 재정적자가 단기간에 개선될 가능성은 낮은 것으로 보임.
- 세입기반이 취약함에 따라 정부수입 증가폭이 크지 않아 정부저축 규모가 감소할 것으로 예상되며, 외채 이자 지급 관련 지출 등이 지속적으로 증가하여 재정적자 비중은 2011년에 5.1%를 기록한 것으로 추정되며, 2012년에도 5.2%로 소폭 상승할 것으로 전망됨.

□ 소비자물가상승률 안정세

- 소비자물가상승률은 임금인상 억제, 리얼화 환율 안정 등으로 인해 상대적으로

로 안정적인 수준을 유지해 왔으나 2007년 말 이후 주요 식료품가격 및 유가 상승으로 급속히 상승하여 2008년에는 1997년 이후 최고인 전년 대비 25.0%를 기록하였음.

- 2008년 하반기 이후 세계경기 침체에 따른 경기 둔화 및 소비심리 악화로 소비자물가상승률이 크게 하락하여 2009년 소비자물가상승률이 전년 대비 -0.7%를 기록하며 디플레이션이 발생하였음. 2010년 들어 유가 상승으로 인한 운송비용 상승 및 식료품가격 상승으로 물가가 다시 상승세를 보여 4%의 소비자물가상승률을 기록함.
- 2011년에도 내수 확대와 정부지출 증가, 주요 원자재 가격 상승 등으로 5.5%의 소비자물가상승률을 기록한 것으로 추정되며, 2012년에는 세계경기 침체에 따른 국제상품가격의 급격한 하락이 예상되어 소비자물가상승률은 전년 대비 하락한 3.9%를 기록할 것으로 전망됨.

#### □ 통화정책 효과 제한적

- 소비자물가가 상승세를 유지할 것으로 예상되나 캄보디아 중앙은행(National Bank of Cambodia: NBC)은 아직 시중은행의 지급준비율(2011년 12월 기준 12%) 인상을 통한 통화량 증가 억제 조치를 시행하지 않고 있음.
- 물가상승이 지속될 경우 긴축 통화정책이 운용될 수 있으나, 캄보디아 경제는 달러화에 대한 높은 의존도로 인해 통화정책의 효과가 제한적인 상황임.

## 2. 경제 구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

#### □ 취약한 제조업 기반과 수출구조

- 제조업의 대부분은 봉제, 의류산업에 편중되어 있어 경제성장의 구조적 취약성이 크며, 대부분의 자본재와 원재료를 수입에 의존하고 있어 상품수지 적자가 지속적으로 증가하고 있음.
- 상품수출에서 의류제품 수출이 차지하는 비중이 약 70%로 의류산업에 대한

수출의존도가 매우 높고, 수출의 70% 이상이 미국과 유럽지역에 집중되어 있는 점도 구조적 취약성으로 지적되고 있음. 이에 따라 선진국의 의류제품 수요가 위축될 경우 경제전반에 부정적 영향을 미치고 있음.

\* 캄보디아의 주요 수출대상국(2010년)

- 미국(37.0%), 홍콩(26.9%), 싱가포르(8.3%), 캐나다(5.3%) 등

#### □ 사업 및 투자환경 열악

- 도로, 전기, 용수 등 사회 인프라가 크게 낙후되어 있어 대부분의 진출기업들이 자가 발전기와 지하수를 사용하고 있으며, 전기료가 인근 국가에 비해 높은 수준이어서 생산비용 상승과 이에 따른 수익 저하를 초래하고 있음.
- 조세제도 정비가 미흡하여 사업 환경 개선 및 신규투자에 대한 인센티브가 부족함에 따라 주력 산업 이외 부문에 발전이 뚜렷이 나타나지 않고 있음.

#### □ 부정부패 심각

- 캄보디아는 세관, 세무, 행정 관련 부정부패가 심각하여 성장 및 투자유치에 장애요인으로 작용하고 있음. 국제투명성기구(Transparency Index: TI)가 조사한 2011년 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)에서 캄보디아는 총 182개국 중 164위를 기록하여 전년보다 순위가 하락하였음.

#### □ 숙련 노동자 부족

- 숙련 노동자가 부족하여 기술자 확보가 어렵고, 일부 고급 인력의 경우 산업화 인력을 양성하는 직업 훈련 시설 등이 부족함에 따라 노동 수요에 비해 공급이 크게 부족하여 상대적으로 고임금을 지급해야 함.

## 나. 성장 잠재력

### □ 관광산업을 통한 경제 발전 도모

- 캄보디아는 독특한 역사적 유물과 오염되지 않은 청정 자연경관을 간직하고 있으며, 아시아 관광대국인 태국을 비롯한 베트남, 라오스와의 인접한 위치에 있어 관광객 유치에 강점을 보유하고 있음.
- 2009년 세계경기 침체로 관광객 수가 급감하면서 캄보디아의 주요 산업 중 하나인 관광산업이 큰 타격을 입었으나, 2010년 경기 회복세와 함께 상반기 관광객 수가 전년 대비 16% 증가한 250만 명을 기록하는 등 눈에 띄는 회복세를 보임.
- 세계 7대 불가사의에 속하며 유네스코의 세계문화유산으로도 지정된 앙코르와트는 세계 최대의 관광지 중 하나로서, 호텔과 리조트 및 기타 위락시설이 집중된 거대 관광지로 조성되고 있음. 캄보디아 정부는 2006년부터 관광산업 5개년 발전계획을 수립하여 외국인투자유치를 위해 적극적인 노력을 지속하고 있음.
- 한편 캄보디아 정부는 관광 부문이 앙코르와트에 편중된 점을 감안하여 시아누크빌 중심의 해양관광 리조트 개발, 북동부 고원지대 중심의 환경관광 개발 등을 통한 관광 지역의 다양화 및 관광 부문의 지속적 성장을 위해 노력하고 있음.

### □ 석유 생산 예정

- 캄보디아의 원유 발굴은 2002년 시추작업을 시작한 미국의 셰브론(Chevron), 일본의 미쓰이 (Mitsui), 한국의 GS칼텍스 등 3자 합작 컨소시엄이 2005년 캄보디아 남부 해안 A블록에서 상당량의 원유매장을 확인하면서 본격화되었음.
- 당초에 2011년 석유 생산을 목표로 개발을 진행하였으나, 기술적 문제와 인접국인 태국과의 유전 소유권 분쟁 등으로 실제 생산은 2012년 말에야 가능할 것으로 전망되며, 2012년에 추가적인 정유 공장 건설이 계획되어 2014년에 완공될 예정임.
- 캄보디아는 석유 생산에 대한 지식과 경험을 배우고 기술을 습득하기 위해

중국 등에 연수를 보낼 계획이며, 추후 석유 생산이 가시화되면 석유수입 감소를 통한 캄보디아 정부 수입 확대 및 경제성장에 기여할 것으로 분석됨.

## 다. 정책성과

### □ 경제 개혁정책의 지속 추진

- 오랜 전쟁과 정치적 불안정으로 경제적 빈곤 상황을 벗어나지 못하던 캄보디아는 1997년 훈센 총리가 집권한 이후 정치적 안정과 함께 강력한 경제 개혁 정책 추진으로 비교적 안정적인 경제성장을 이루어 왔음.
- 훈센 정부는 경제개혁의 지속 추진을 위해 ① 경제성장률 제고, ② 고용창출, ③ 평등과 사회정의 실현, ④ 정부 효율성 증대 등의 사각정책(Rectangular Strategy)을 수립하여 현재 두 번째 단계(2009~13)가 시행중임.
- 사각정책의 효율적인 수행을 위해 부패척결과 법체계 정비, 행정개혁, 지방분권화, 군부 개혁 등이 우선적 정책목표로 선정되었으며, 이외에도 농업부문 생산성 제고와 교통, 관개 등 사회 인프라 구축, 그리고 인적자원 개발 등이 추진되고 있음.
- 한편 캄보디아 정부는 빈곤층 확대가 사회문제로 대두되자 2007년 기준 30.1%인 빈곤율을 2015년까지 19.5%로 축소하기 위해 노력하고 있음.

### □ 적극적인 외국인투자 유치 전략

- 1999년 ASEAN, 2004년 WTO에 가입한 캄보디아는 지리적으로 ASEAN의 중앙에 위치하고 있으며, 적극적인 경제 개방 정책 및 주변국가와의 경제협력 강화를 통해 비교적 안정적인 경제성장을 이루고 있음.
- 세계 최빈국 중의 하나인 캄보디아는 자본과 기술 도입, 고용창출 등 사회경제 전반의 발전을 위해 적극적으로 외국기업의 투자 유치에 나서고 있음. 캄보디아는 대부분의 산업 분야를 외국인에게 개방하고 있으며, 인근 동남아 국가와 비교해 경쟁력이 높은 외국인투자제도를 구비하고 있음.

### 3. 대외거래

- 원자재 및 자본재 수입의 지속적 증가로 상품수지 적자 지속
  - 2008년까지 수출의 70% 이상을 차지하는 섬유 및 의류부문의 호조로 양호한 수출 성장세를 시현하였으나, 석유제품 및 건설용 원자재에 대한 수입의존도가 높아 수입액 역시 빠른 속도로 증가하여 상품수지 적자 규모가 확대되었음.
  - 2009년 세계경기 침체 및 의류 제품의 국제 경쟁 심화로 인해 상품수출이 크게 위축되어 전년 대비 약 10.9% 감소하였으나, 수입규모 역시 내수 부진 및 투자 감소 등으로 전년 대비 약 10.4% 감소하여 상품수지 적자 규모가 감소하였음.
  - 2010년 미국 등 주요 수출대상국의 경기 회복으로 의류를 포함한 상품수출이 전년 대비 22.6% 증가하였으나, 원유, 섬유 및 자본재 수입 또한 증가하여 상품수지 적자 규모는 전년보다 소폭 확대되었음.
  - 유가상승과 높은 수입자본재 의존도에 따라 2011년 상품수입액이 전년 대비 약 21% 증가한 것으로 추정되어 2011년 상품수지 적자가 큰 폭 확대된 것으로 분석됨. 2012년에도 세계경기 위축으로 수출이 소폭 증가에 그쳐 적자폭 확대기조가 유지될 것으로 전망됨.
  
- 소득수지 개선에 따라 경상수지 적자의 GDP 대비 비중 축소 전망
  - 2008년까지 관광부문의 호조로 인해 서비스수지 흑자폭이 지속적으로 증가하였으나, 상품수지 적자 확대 및 외국기업들의 이익금 본국 송환으로 인한 소득수지 적자 확대 등으로 경상수지 적자 규모가 증가했음.
  - 2009년 상품수지 적자 규모 감소에 따라 경상수지 적자 규모는 GDP 대비 9%로 전년 대비 감소하였으며, 2010년에도 관광산업 회복에 따른 서비스수지 흑자 확대로 경상수지 적자의 GDP 대비 비중은 8% 수준으로 감소함.
  - 2011년에는 서비스수지 및 소득수지 개선에도 불구하고 상품수지 적자가 전년 대비 30% 증가함에 따라 경상수지 적자폭이 크게 확대된 것으로 추정되며, 2012년에도 동일 기조가 유지될 것으로 전망됨.

□ 외채구조 개선

- 외국인투자 감소세에도 불구하고 외환보유액은 지속적으로 증가하여 2010년말 기준 약 32억 달러를 기록하였으며, 양호한 경제성장으로 인해 GDP 대비 총외채잔액 비중이 2005년 55.8%에서 2010년 40.2%로 개선되었음.
- 총외채잔액 규모는 지속적으로 증가하고 있으나, 경기 회복에 따라 GDP 대비 규모는 2011년 37.5%로 개선된 것으로 추정되며 2012년에는 35.2%까지 하락할 것으로 전망됨.

[표 2] 주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011e	2012f
경 상 수 지	△1,051	△931	△879	△1,124	△1,259
경상수지/GDP	△10.2	△9.0	△8.0	△8.8	△9.2
상 품 수 지	△1,801	△1,635	△1,648	△2,136	△2,403
수 출	4,708	4,196	5,143	6,110	6,390
수 입	6,509	5,831	6,791	8,246	8,793
외 환 보 유 액	2,291	2,744	3,150	3,357	-
총외채잔액	4,215	4,364	4,415	4,764	4,820
총외채잔액/GDP	40.7	42.0	40.2	37.5	35.2
D S R	0.9	1.1	1.1	1.1	1.3

자료: IMF, EIU.

### III. 정치·사회동향

#### 1. 정치안정

□ 캄보디아국민당 집권 지속

- 2008년 7월 27일 치러진 캄보디아 총선에서 훈센 총리가 이끄는 캄보디아 국민당(Cambodian People's Party: CPP)이 총 123개 하원의석 중 90석을 차지하며 압승을 거두었음.

\* 제1야당인 삼랭시당(Sam Rainsy Party: SRP)이 26석, 왕권당인 폰신펙(Front for an Independent Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia: FUNCINPEC)이 2석, 인권당(Human Rights Party: HRP)이 3석을 차지하였음.

- 지난 2003년 총선에서 폰신펙당과 연립정부를 구성했던 CPP는 2008년 총선에서 전체의석의 73%를 차지하는 승리를 거두며 캄보디아 역사상 첫 여당 단독 정부를 구성할 수 있게 되었으나, 정치적 안정을 위해 폰신펙당과의 연정을 유지하고 있음.
- 훈센 총리는 총선에서 압승함에 따라 정치적 영향력을 더욱 강화할 수 있게 되었으며, 이를 바탕으로 강력한 경제성장 정책을 추진하고 있음.
- 한편 삼랭시당과 인권당이 연합하여 캄보디아국민당에 대응하는 민주변화 운동당(Democratic Movement for Change)을 형성하였으나, 당분간 캄보디아 국민당에 대항할만한 정치 세력이 되기는 어려울 것으로 보임.

#### □ 훈센 총리에 대한 높은 지지

- 캄보디아 국민들은 총선 이전에도 훈센의 지도력을 바탕으로 이룬 경제성장 과 정치적 안정에 대해 높은 지지를 나타내었음. 캄보디아국민당은 이미 2007년 기초단체장 선거에서 98%가 넘는 지지를 얻은 바 있어 2008년 총선에서의 승리가 예상되었음.
- 2009년에 집회와 표현의 자유를 제한하는 법안이 하원에서 통과되는 등 독재 지배 구조가 확고해지고 있으며, 2011년 1월 훈센 총리는 부패와 연루된 공직 인사들에 대한 처벌을 통해 자신의 권력을 강화하고 동시에 부정부패 척결에 대한 강력한 의지를 보임.

#### □ 상원의원 선거 및 기초단체장 선거 예정

- 1월 29일에 상원의원 선거가 예정되어 자유 및 공정 선거에 대한 여론이 가열됨에 따라 국가선거위원회가 여당과 야당에게 동등한 방송홍보 시간을 보장할 것을 약속함. 그러나 투표권이 상·하원 의원 및 기초단체장에게만 주어져 민주적인 선거라고 보기에는 어려움.
- 기초단체장 선거는 2012년 여름에 예정되어 있으며 모든 시민이 투표에 참여



할 수 있음. 집권당 총리인 훈센이 인구의 대다수를 차지하는 지방 유권자들 사이에서 두터운 지지층을 확보하고 있음에 따라 삼렙시당 등 야당의 영향력 확대 가능성은 높지 않음.

## 2. 사회안정 및 소요/사태

### □ 노사갈등 등 사회불안 심화 전망

- 2009년 경기 회복세로 해고위험이 완화되자 의류제조 부문 노동조합의 영향력이 강화되어 임금 인상 및 근로여건 개선을 요구하는 파업이 자주 발생하고 있음.
- 최근 공개된 노동조합법 개정안이 노동자들에게 불리한 조항을 포함하는 것으로 드러남에 따라 추가적인 파업이 발생할 수도 있음.
- 한편 수입상품 가격 상승에 따라 생활비가 상승하여 사회불안으로 작용하고 있으며, 대지주 및 기업들이 집권여당 및 군부와 결탁하여 농민들에게서 농지를 빼앗음에 따라 빈부 및 계층 간 갈등이 악화되고 있음.

## 3. 국제관계

### □ 태국과의 외교적 갈등 완화 조짐

- 2008년 7월, 캄보디아-태국 간 오랜 분쟁 지역이었던 국경 부근의 프레아 비헤아르 사원에 대해 캄보디아가 태국 외무장관의 서명을 바탕으로 유네스코 세계문화유산으로 등록하면서 동 사원의 소유권 문제를 놓고 양국의 분쟁이 격화되었음.
- 이후 사원의 영유권을 두고 양국의 군대가 국경에서 대치하며 여러 차례 교전을 벌이는 등 갈등 관계가 지속되었으나, 2011년 7월 태국 총선 이후 잉락 친나왓 총리가 취임하면서 국경문제 해결에 전환점을 맞이함.
  - 양국은 태국만 26,000km<sup>2</sup> 규모 해역의 유전 및 가스전 공동개발 사업을 다시 재개하기로 하였으며, UN 국제사법재판소는 양국 국경지역에 비무장 지대를 지정하여 평화 조성에 힘쓰고 있음.

- 그러나 여전히 양국 간의 영유권 문제가 해결되지 않은 상태여서 이후 추가적인 국경문제의 발생 가능성을 배제할 수 없음.

#### □ 원조 공여국들과의 관계 강화

- 캄보디아는 인권탄압과 부정부패로 인해 UN과 서방 국가들의 비판을 받고 있지만, 주요 원조 공여국들과의 관계 강화를 위해 노력하고 있음. 특히 미국은 중국의 영향력 확대를 견제하기 위해 캄보디아에 대한 지원을 확대하고 있음.
- 한편, 중국은 캄보디아의 정치체제 및 인권탄압에 대한 비판 없이 대규모 원조 자금을 제공하고 있음. 이에 대해 캄보디아 역시 대만을 주권 국가로 인정하지 않는 'One China' 정책을 고수하며 중국과의 관계 강화를 도모하고 있음. 중국은 2010년 중 캄보디아의 420만 달러 규모 채무를 탕감해 주었으며 인프라 구축 프로젝트에도 자금을 지원하고 있음.

#### □ 주변국들과의 협력관계 강화

- 캄보디아는 1999년 아세안 가입 후 다른 후발 아세안 회원국인 라오스, 미얀마, 베트남과 함께 아세안 회원국 간의 개발 격차 해소라는 공동 입장을 견지하며 실질적인 협력관계 강화에 주력하고 있음. 특히 친 베트남 성향을 지닌 훈센 총리의 집권 하에서 베트남과의 관계는 더욱 공고해질 것으로 전망됨.

## IV. 국제신인도

### 1. 외채상환태도

#### □ 단기적 외채상환 불능 가능성 낮음

- 경기회복으로 총외채잔액의 GDP 대비 비중이 더욱 하락할 것으로 전망되며, 외채의 대부분이 양허성 조건의 중장기 공적채무로 구성됨에 따라 단기적인 외채상환 불능 가능성은 낮은 것으로 보임.

## 2. 국제시장평가

### □ 주요 기관별 신용도 평가순위

[표 3] 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
수출입은행	D1 (2012. 01.)	D1 (2011. 07.)
OECD	6 (2011. 03.)	6 (2010. 04.)
S&P	B (2007. 02.)	B- (2006. 05.)
Moody's	B (2011. 06.)	B2 (2010. 06.)

## 3. 우리나라와의 관계

□ 국교수립 : 1997. 10. 30 (북한과는 1964. 2. 28 수교)

### □ 주요협정

- 무역협정 (1964), 투자보장협정 (1997), 경제기술협력협정(1997), 항공운수협정 (2001), 문화협력협정 (2006), 외교관·관용여권 사증면제협정(2006)

□ 2011년 교역규모는 5억 3천 8백만 달러로 수출은 전년 대비 35.4% 증가한 4억 5천 1백만 달러, 수입은 전년 대비 102.3% 증가한 8천 9백만 달러를 기록하였음.

- 주요 수출품은 편직물, 자동차, 기타섬유제품 등이며, 주요 수입품은 의류, 임산부산물, 갑각류 등임.

[표 4] 한·캄보디아 교역 규모

(단위: 백만 달러)

	2009	2010	2011	주요품목
수 출	273	333	451	편직물, 자동차, 기타섬유제품
수 입	18	43	87	의류, 임산부산물, 갑각류

자료: 한국무역협회

□ 해외직접투자(2011년 말 누계, 총 투자 기준): 642건, 17억 8,952만 달러

## V. 종합 의견

- 캄보디아는 2009년 세계경기 침체로 인한 수출 감소, 관광산업 위축 등으로 0.1%의 경제성장률을 기록하였으나, 2010년 주요 수출대상국의 경기 회복에 따른 의류 및 쌀 수출 증가와 관광객 증가로 경제성장률이 5.9%까지 상승하였으며, 2011년에 EU의 원산지조건 완화 등으로 수출경쟁력이 개선되고 진입장벽이 완화되어 성장률이 소폭 증가한 6.1%를 기록한 것으로 추정됨.
- 의류산업 이외의 제조업 기반이 취약하여 세수가 부족하고, 세수행정이 비효율적으로 운영되어 만성적인 재정적자를 보이고 있음. 2010년에 유가 및 식료품가격 상승으로 4%의 소비자물가상승률을 기록하였으며, 2011년에도 내수 확대와 정부지출 증가, 주요 원자재 가격 상승 등으로 5.5%의 소비자물가상승률을 기록한 것으로 추정됨.
- 2008년 7월 실시된 총선에서 훈센 총리가 이끄는 캄보디아국민당이 압승을 거두며 역사상 첫 여당 단독 정부를 구성할 수 있게 되었으며, 훈센 총리의 정치적 영향력을 바탕으로 강력한 경제성장 정책을 추진하고 있음. 2012년 중 상원의원 및 기초단체장 선거가 예정되어 있으나 캄보디아국민당의 지지기반 유지에는 어려움이 없을 것으로 예상됨.
- 외채의 대부분이 중장기 공적채무로 이루어져 있고 외채관련 지표가 개선추세에 있어 단기적으로 대외지급불능이 발생할 가능성은 낮은 것으로 판단됨.

## 시에라리온 국별 평가리포트

유 나 영

한국수출입은행 해외경제연구소

### I. 일반개황

면적	71,740 km <sup>2</sup>	GDP	21.1억 달러(2011년)
인구	550만 명(2011년)	1인당 GDP	328 달러(2010년)
정치체제	공화제(Unitary Republic)	통화단위	Leone(Le)
대외정책	비동맹중립	환율(달러당)	4,336

- 서부 아프리카 대서양 연안에 위치한 시에라리온은 기니, 라이베리아와 접경하고 있으며, 한반도의 1/3에 해당하는 국토에 550만 명의 인구를 보유하고 있음.
- 12년간의 내전으로 사회 인프라가 파괴되고 노동인력을 상실하여 경제는 최빈국 수준이나, 다이아몬드, 철광석, 보크사이트 등 풍부한 천연자원을 바탕으로 외국인투자가 증가하고 있음.
- 2007년 선출된 코로마 대통령의 기업친화적인 정책과 국제 원조를 바탕으로 국가재건계획을 추진하며 견실한 성장세를 시현하고 있음.

## II. 경제동향

### 1. 국내경제

□ 풍부한 천연자원을 기반으로 경제성장세 지속

- 2002년까지 12년간 계속된 내전으로 주요 인프라가 파괴되고 노동력을 상실하는 등 경제가 침체되었으나, 내전 종식 이후 2003~07년 중 광업과 농업의 발전으로 평균 경제성장률이 연 7%대를 기록하였음.
- 2005년 금홍석, 2006년 보크사이트 생산이 재개되며 광물 수출이 경제성장을 견인함.
- 특히 최근 국제 원자재 가격의 강세에 힘입어 2010년부터 30여 년 만에 철광석 생산이 재개되면서 경제는 빠른 성장세에 들어섰으며, IMF는 2012년 경제성장률이 무려 52%에 육박할 것으로 예상하고 있음.

[표 1] 주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011e
경제성장률	6.4	5.5	3.2	4.9	5.6
재정수지/GDP	△2.0	△4.7	△3.2	△4.7	△5.7
소비자물가상승률	11.7	14.8	9.3	16.7	18.0

자료: IMF 및 EIU.

□ 재정수지는 적자 지속

- 정부는 재정수입을 확보하기 위해 2010년에 세율 15%의 상품·서비스세를 도입하고 연료 보조금을 폐지하였음.
- 그러나 인프라 재건을 위한 재정지출 확대에 의해 2011년에 GDP 대비 재정수지 적자는 전년보다 증가한 5.7%를 기록하였음.

□ 소비자물가상승률은 최근 연 20%에 육박

- 외환부족으로 인한 환율 상승과 사회 인프라 재건을 위한 재정지출의 영향

으로 2003~2007년 평균 소비자물가상승률은 약 11%에 달하였음. 2009년의 소비자물가상승률 하락은 세계 경제위기로 원자재 가격이 하락함에 따른 것임.

- 2010년에는 연료 보조금 지급 철폐와 공공부문의 임금인상에 따라 소비자물가상승률이 다시 16.7%로 상승하였고, 2011년에는 광산개발에 대한 기대 심리가 더해져 18%까지 치솟은 것으로 추정됨.
  - 경제가 자원에 의존해 급성장한 나라가 물가 및 환율이 상승하여 제조업 경쟁력을 잃고 위기에 빠지는 현상(Dutch Disease)이 우려되기도 함.
- 2012년 들어 정부는 서민들의 부담을 낮추기 위해 주식인 쌀의 가격을 인하하였고 긴축재정정책을 펼치고 있어, 물가상승률이 8.5% 수준으로 크게 낮아질 것으로 전망됨.

## 2. 경제 구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

- 다이아몬드 수출에 대한 의존도가 높은 경제구조
  - 시에라리온은 세계 최대의 다이아몬드 생산국으로서 다이아몬드가 총 수출의 50%이상을 차지하고 있음. 그러나 광업의 특성상 고용창출효과가 작아 외국인 투자 증가에도 불구하고 국민들의 빈곤 해소 및 생활의 질 개선으로 연결되지는 못하고 있음.
  - 내전이 발생한 주요 원인도 다이아몬드 채굴과 관련한 이권 다툼이었으며, 현재까지도 다이아몬드와 관련한 부정부패와 비공식 유통 등이 사회불안요인으로 작용함.
    - 1999년 다이아몬드 광산 채굴권 확보를 위해 혁명연합전선(Revolutionary United Front: RUF)이 일으킨 내전은 라이베리아 전 대통령 찰스 테일러까지 가담하여 12년간 계속되었음. 더구나 내전 당시 반군은 7,000여 명의 성인 남녀의 팔, 다리를 절단하는 만행을 저지르기도 하였음.
    - 현재도 다이아몬드 채굴권을 둘러싼 논란이 계속되고 있으며 다이아몬드

의 비공식 유통량이 공식 통계량의 3배에 이르는 등 거대한 지하경제를 이루고 있음.

#### □ 인적자원 부족

- 내전 과정에서 약 2만 명이 사망하고 전 인구의 1/3인 약 200만 명의 난민이 발생하여 노동인구가 크게 부족한 실정임. 정국이 안정됨에 따라 난민들이 귀국하여 최근 높은 인구성장률을 보이고 있으나 인구는 2012년 기준 550만 명에 불과함.

#### □ 여전한 부정부패 만연

- 코로마대통령은 부정부패 해소를 위해 부패방지위원회(Anti-Corruption Commission: ACC)를 설립하고 2009년 전면 개각을 단행한 바 있으나, 최근 고위인사들의 부정부패 사건이 재발하고 있음.
  - 2010년에는 전 보건부장관과 전 APC 총리가 뇌물수수 혐의로 구속되었고 수산해양부장관이 부정부패 혐의를 받았으며, 2011년에도 부통령 Samuel Sam-Sumana이 뇌물을 받고 불법 벌목을 허가한 사건이 보도되었음.

### 나. 성장 잠재력

#### □ 풍부한 천연자원 보유

- 높은 품질의 다이아몬드 및 금홍석 생산국
  - 다이아몬드와 금홍석(rutile, 티타늄의 주요 원료)이 총 수출의 85%를 차지하고 있음. 시에라리온은 세계 최대의 금홍석 매장량(세계 매장량의 25%, 1위)을 자랑하며, 특히 시에라리온의 금홍석은 품질이 세계 최고 수준이고 생산비용이 낮아 경쟁력이 높음.
  - 2000~2003년에 UN의 제재로 생산이 중단되었으나 이후 생산량이 증가하는 추세임. 특히 보석용 다이아몬드의 생산량은 2002년 10만 캐럿에서 2006년 37만 캐럿으로 급증하였음.
- 30여년 만에 철광석 수출 재개



- London Mining이 2010년에 Marampa 광산(추정매장량 10억 톤)에서 철광석 생산을 재개하여 2011년부터 수출을 시작하였으며, African Minerals도 Tonkolili(추정매장량이 128억 톤, 세계 최대)광산에서 2012년 1분기부터 철광석을 생산하기 시작할 것으로 예상됨.

\* Marampa 광산은 35년 전에 당시 철광석의 국제 가격이 낮아 폐쇄되었음.

- 철광석 수출이 재개되면서 경제에 엄청난 효과를 미칠 것으로 보임. 2012년에는 철광석이 다이아몬드를 제치고 최대 수출품목이 될 것으로 보이며 총 수출규모도 현재보다 약 4배 증가할 것으로 예상되고 있음.

#### 다. 정책성과

##### □ 2차 빈곤축소계획(Second Poverty Reduction Strategy, 2008~2012)

- 정부는 2002년 이후 국가회복전략(National Recovery Strategy)을 수립하여 인프라 재건을 위해 노력 중임.
- IMF의 지원으로 2005년에 시행된 제1차 빈곤축소계획이 상당한 성과를 거둔 후 2008년부터 2차 계획을 추진하고 있음.
  - 4000km의 도로 및 도시간 고속도로가 개통되었으며, 고질적인 전력난 해소를 위해 2009년 Bumbuna 수력발전소가 설립되는 등 사회 기본 인프라 구축 작업이 이루어졌음.
- 2009년 세계은행에 따르면 시에라리온의 평균 기대수명은 48세로 매우 낮은 수준이며, 이에 따라 정부는 지난 2011년 5세 이하의 어린이와 임산부에 대한 무료 보건시스템을 도입하였음.
  - 이후 보건제도의 혜택을 받는 어린이의 숫자가 214% 증가하였으며, 임신 중 사망률과 말라리아 치료를 받는 어린이의 사망률이 각각 61%, 85% 감소하여 큰 성공을 거두었으나 정부의 예산문제로 2012년에는 지원이 중단될 위기에 있음.

##### □ 수출다변화전략(National Export Strategy) 추진

- 2010년에 정부는 4대 산업(농업, 어업, 광업, 관광업)을 중심으로 수출을 다변

화하고 민간부문의 성장을 유도하는 수출다변화전략을 발표함.

- 다이아몬드와 금홍석이 수출의 85%를 차지하고 있어 국제 원자재 가격 변화에 따라 외환보유액이 급격히 변동하는 현실을 반영한 것임.
- 특히 동 전략 실행 이후인 2011년에만 관광업이 2배 이상 성장하며 큰 성과를 보였음. 광업에 비해 고용창출 효과가 큰 관광업의 발전이 향후 실업문제 해소에 큰 도움이 될 것으로 기대됨.

□ 자원개발에 대한 법안 제정으로 정부의 통제력 강화

- 2009년에 광산·광물법(Mines and Mineral Act)을 제정하여 다이아몬드와 주요 광물에 대한 로열티를 인상하고 외국기업의 광업 투자에 대한 세제 혜택을 철회하였음.
  - 과거에는 투자 유치를 위해 관행적으로 세금제도를 무시하였으나, 코로마 대통령 집권 이후 국영광물청(National Minerals Agency)를 설립하고 채굴업투명성계획(Extractive Industry Transparency Initiative)을 발표하였음.
- 2011년에는 러시아의 시에라리온 원유개발계획 발표에 앞서 석유법(Petroleum Act)을 통과시켜 원유탐사에 대한 정부의 통제력을 높였음.
  - 동 법안에 따르면 해안지역의 원유탐사 시 국영석유회사(Sierra Leone National Oil Company)가 10%의 지분을 보유하며, 남동부 지역의 원유개발 시에 정부의 허가를 얻어야 함.

### 3. 대외거래

[표 2] 주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011e
경 상 수 지	△217	△300	△291	△483	△943
경상수지/GDP	△12.8	△15.0	△15.3	△25.4	△47.2
상 품 수 지	△106	△197	△242	△373	△842
수 출	289	274	270	363	472
수 입	395	471	512	736	1,314
외 환 보 유 액	186	190	215	225	407
총외채잔액	550	632	698	773	616
총외채잔액/GDP	33.1	32.3	37.6	40.5	29.2
D S R	6.9	3.6	6.5	5.8	5.7

자료: IMF, EIU.

#### □ 경상수지

- 원유와 식품, 자본재의 수입의존도가 높아 상품수지는 만성적 적자를 기록하고 있음.
  - 2010년의 경우, 총 수입액 7.4억 달러 중 원유(1.7억 달러), 식품(1.1억 달러) 및 자본재(2.5억 달러)가 70% 이상을 차지하였음.
- 2011년에는 국제 원자재 가격의 지속적인 상승과 자본투자 증가로 상품수지 적자가 전년의 2배 이상인 8억 달러 수준으로 늘어나 경상수지도 9억 달러를 상회하는 적자를 기록하였음.

#### □ 외환보유액

- 철광석과 원유의 개발 붐으로 외국인투자가 늘어나자 외환보유액은 꾸준히 증가하여 2011년 말에는 전년의 2배 수준인 4억 달러로 추정됨.

□ 국제사회의 지원으로 외채부담 감소

- 내전 종식 후 꾸준히 증가하여 2005년 15억 달러에 이르던 외채는 파리클럽의 리스케줄링과 2006년 HIPC(Heavily Indebted Poor Countries) Debt Initiative 적용<sup>1)</sup>으로 대폭 감소하여, 2011년 말에는 GDP의 29.2%인 약 6억 달러를 기록한 것으로 추정됨.
  - 2006년 만기 도래분 외채 3.6억 달러 중 3.2억 달러를 탕감받고 0.4억 달러를 리스케줄링 하였음.

### III. 정치·사회동향

#### 1. 정치안정

□ 민주화의 과도기적 상태

- EIU(Economist Intelligence Unit)가 평가한 민주화지수(democracy index)에 따르면 시에라리온은 167개국 중 106위로 아직 완전한 민주화에는 이르지 못하였으나(hybrid regime), 상대적으로 선거 과정·절차의 투명성이 높고 다양한 정당이 존재하여 정치적 환경이 좋은 편인 것으로 평가되었음
  - 여당인 전인민회의당(All People's Congress: APC)과 시에라리온국민정당(Sierra Leone People's Party: SLPP)를 비롯하여 PMDC, NDA 등 5개의 정당과 부족대표들이 정치에 참여하고 있음.

□ 2012년에 대선이 예정되어 있어 선거 결과에 따른 혼란 우려

- 코로마(Ernest Bai Koroma) 대통령은 일련의 정책성과를 통해 국민들의 지지를 얻고 있으며 2012년 대선에서 연임에 성공할 것으로 보임. 그러나 야당인 SLPP는 선거관리위원회(National Electoral Commission: NEC)의 의장 임명과 관련하여 Christiana Thorpe이 의장직을 수락할 경우 선거 결과를 수용하지 않겠다고 발표하여 선거 이후 혼란이 예상됨.

---

1) 고채무저소득국들의 과중한 외채부담을 경감하기 위한 방안으로 전통적 채무완화 방식(세계은행, IMF의 양허성차관과 파리클럽에 의한 리스케줄링)보다 외채경감폭이 확대(67%→ 80%)되었음. HIPC 채무완화 혜택을 받기 위해서는 세계은행과 IMF의 프로그램에 따라 건전한 경제정책을 반드시 추진하여야 함.

- Christiana Thorpe는 2007년 대선에서 NEC 의장으로서 동부 지역 477개 투표소의 개표 결과를 무효화한 바 있으며, 이에 따라 당시 선거에서 패배한 SLPP는 계속 불만을 제기하여 왔음.
- 내전 종식 이후 주둔하고 있던 UN사절단이 2012년 2월에 대통령의 요구로 출국하였으며, 200여 명의 UN 평화유지군만이 주둔하고 있는데 이들은 선거 진행과정을 집중 감시할 예정임.

## 2. 사회안정 및 소요/사태

- 부정부패에 대한 불만
  - 만연한 부정부패에 대한 시민들의 불만이 높아지며 2010년에는 시민들과 부패경찰들 사이에서 충돌 및 소요 사태가 발생하였음.
- 일부 지역에서 정치인에 대한 공격 발생
  - 2011년 9월 동부의 Kono에서는 내무부 장관인 Musa Tarawalli이 공격당한 사건이 있었으며, 이로부터 1주일 후 SLPP에서 대통령후보로 출마한 Julius Maada Bio에 대한 공격이 있었음. 이에 대한 보복으로 SLPP에서는 APC의 사무소에 불을 질러 1명이 사망하고 20여 명이 부상함.
  - Julius Maada Bio는 과거에 쿠데타를 이끌었으며, 내전 당시 반군의 군사적 지도자 역할을 하여 일부 국민들에게 큰 반감을 사고 있음.

## 3. 국제관계

- 유럽과 오랜 교류 지속
  - 1961년 독립한 이후에도 구종주국인 영국으로부터 경제적·외교적 지원을 받고 있으며, 영연방 국가들과 밀접한 관계를 맺어왔음.
  - 최근 브라질, 중국 등 신흥국가로의 수출이 증가하고 있으나 수출액의 25%를 차지하는 벨기에를 비롯해 루마니아(13%), 네덜란드(6%)등 유럽국들이 중요한 교역국임.

- 비동맹중립노선으로 인접국가들과 협력관계 계속
  - 서아프리카경제공동체(ECOWAS)<sup>2)</sup>와 아프리카연합(AU)<sup>3)</sup>의 회원국으로 인접국가들과 협력관계를 계속하고 있음.
  - 다만 내전 당시에 반군을 지원하였던 부르키나파소, 라이베리아와는 다소 불편한 관계를 유지하고 있음.
  
- 국제적 위상 제고 노력
  - 내전 당시 시에라리온은 세계에서 UN 평화유지군이 가장 많이 파병된 국가 중 하나였으나, 내전 이후에 주변국들에게 도움을 제공하고 있음.
  - AU의 회원국으로서 2010년에 수단에 평화유지군을 파병하였으며 2012년에는 소말리아에도 파병할 예정임.

## IV. 국제신인도

### 1. 외채상환태도

- 단기외채상환부담이 없으며 국제사회의 지원을 받고 있음
  - 경제개발계획 추진에 따라 외채부담은 증가하는 추세이나 외채의 대부분이 공적자금 형태로 지원된 것이어서 단기 상환부담은 작은 편임.
  - 총외채잔액 중 단기외채 비중은 5% 미만이며, DSR도 5%대의 낮은 수준을 유지하고 있음.
  - 2006년 HIPC 적용과 파리클럽의 리스케줄링이 있었으며, 2010년에도 IMF는 장기신용대출프로그램을 통해 4,500만 달러를 지원하였음.
  
- 성실한 외채 상환기록
  - 2010년까지 증가하던 외채잔액이 2011년 들어 감소하였으며, 외환보유액이

2) 1975년 설립. 베냉, 카보베르데, 잠비아, 가나, 가나비사우, 기니, 라이베리아, 말리, 니제르, 나이지리아, 세네갈, 시에라리온, 토고 등의 국가로 이루어져 있음.

3) 53개국이 가입한 범아프리카공동체 로서, 아프리카통일기구(AOU)가 EU를 모델로 하여 보다 강력한 경제·정치적 통일체를 구성하기 위해 2001년 창설하였음.

계속 증가하며 상환능력이 개선되고 있음.

- 2011년 9월 기준 OECD 회원국 ECA 앞 지원 잔액은 단기 1.2백만 달러, 중장기 11.1백만 달러이며 연체기록은 없음. IMF 및 세계은행에도 연체 기록 없음.

## 2. 국제시장평가

### □ 주요 기관별 신용도 평가

- OECD는 2011년 9월 평가에서도 2010년과 동일한 7등급(최하등급)을 유지하였음. 3대 신용평가사는 시에라리온에 등급을 부여하지 않고 있음.

## 3. 우리나라와의 관계

### □ 국교수립 : 1962. 6. 25.수교(북한과는 1971. 10. 18.)

### □ 주요협정

- 의료협정(1969), 문화협정(1979), 무역증진 및 경제·기술협력협정(1981)

### □ 교역규모 및 해외직접투자 현황

- 우리나라와의 2011년 교역규모는 3,111만 달러로 수출은 선박·해양구조물 및 부품을 중심으로 2,974만 달러, 수입은 기타금속광물 및 어류를 중심으로 138만 달러를 기록하였음.

[표 3] 한·시에라리온 교역 규모

(단위: 천 달러)

구분	2009	2010	2011	주요 품목
수출	5,734	10,113	29,739	선박·해양구조물 및 부품
수입	658	5,003	1,375	기타금속광물, 어류
합계	6,392	15,116	31,114	

자료: 한국무역협회

- 해외직접투자(2011년 12월 말 누계, 총 투자 기준): 1건, 45천 달러

## V. 종합 의견

- 시에라리온 경제는 2002년 내전 종식 후 다이아몬드와 금홍석 등 풍부한 자원을 바탕으로 성장하여 왔으며, 특히 최근 철광석의 생산, 수출이 30여년 만에 재개됨에 따라 성장세를 지속할 것으로 보임.
  
- 코로마 대통령은 경제개발계획을 통해 보건, 전력 등 인프라 구축과 외국인투자 유치에 상당한 성과를 이루었으며, 이를 바탕으로 2012년 대선에서 연임할 것으로 예상됨.
  
- 경제성장 과정에서 외환보유액과 GDP가 증가하며 상환능력이 개선되었고 낮은 DSR을 유지하고 있으며, 국제 사회에서 시에라리온의 경제 재건을 위해 지속적인 지원을 아끼지 않고 있음을 고려할 때 단기적으로 외채상환에 어려움은 없을 것으로 전망됨.



