

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2011년 제 2 호



발전경험 공유에 대한 고찰을 통한 미래의 개발협력 방향

한국의 개발원조에 대한 시사점  
: 미국의 대중남미 원조정책 변천을 중심으로

혁신적인 개발재정으로써의 금융거래세

China's Foreign Aid in the International Development Arena

연계를 통한 유무상 원조의 균형적 발전방안

베트남 ODA 수용정책의 제도적 성과 및 평가

수자원 인프라를 위한 민관협력 : 사하라 이남 아프리카의 사례

제4차 유엔 최빈개도국회의의 주요내용과 시사점

DAC 빈곤감축 네트워크(POVNET) 논의 동향

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2011년 제 2 호

# 한국의 개발협력

---

발 행 : 2011년 7월

발 행 인 : 김 용 환

발 행 처 : 한국수출입은행

편 집 인 : 장 영 훈

주 소 : (150-996) 서울시 영등포구 여의도동 16-1

전 화 : 02-3779-6114 (대표)

팩 스 : 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. 발전경험 공유에 대한 고찰을 통한 미래의 개발협력 방향 ..... 3  
(장지순, 국무총리실 개발협력정책관실 팀장)
- 2. 한국의 개발원조에 대한 시사점: 미국의 대중남미 원조정책 변천을 중심으로 15  
(김원호, 한국외국어대학교 국제지역대학원 교수)

## II. 개발협력 포커스

- 1. 혁신적인 개발재정(Innovative Developmental Financing)  
으로씨의 금융거래세 ..... 33  
(이일청, 유엔 사회개발연구소 연구조정관)
- 2. China's Foreign Aid in the International Development Arena ..... 53  
(Mao Xiaojing, 중국 국제무역 경제협력연구소 개발협력부 주임연구원)

### Ⅲ. 개발협력 분석자료

1. 연계를 통한 유무상 원조의 균형적 발전방안 ..... 69  
(윤미경, 가톨릭대학교 국제학부 교수 / 남영숙, 이화여자대학교 국제대학원 교수)
2. 베트남 ODA 수용정책의 제도적 성과 및 평가 ..... 83  
(장영훈, 한국수출입은행 경험기획실장)
3. 수자원 인프라를 위한 민관협력: 사하라 이남 아프리카의 사례 ..... 97  
(이지원, 한국수출입은행 아시아부 아시아2팀)

### Ⅳ. 개발협력 이슈

1. 제4차 유엔 최빈개도국회의 주요내용과 시사점 ..... 111  
(남수정, 지구촌 빈곤퇴치 네트워크 간사)
2. DAC 빈곤감축 네트워크(POVNET) 논의 동향 ..... 119  
(최정훈, 주OECD 한국대표부 ODA 담당)



# I. 한국의 개발협력

## 1. 발전경험 공유에 대한 고찰을 통한 미래의 개발협력 방향

(장지순, 국무총리실 개발협력정책관실 팀장)

## 2. 한국의 개발원조에 대한 시사점: 미국의 대중남미 원조정책 변천을 중심으로

(김원호, 한국외국어대학교 국제지역대학원 교수)





# 발전경험 공유에 대한 고찰을 통한 미래의 개발협력 방향

장 지 순

국무총리실 개발협력정책관실 팀장

## I. 들어가며

국제개발협력 분야에서 ‘발전경험의 공유’는 지속적으로 제기되고 있다. 왜냐 하면, 그 동안 양적인 측면에 치우쳤던 개발협력에 대한 반성이 있었고, 협력대상국에 실제로 도움이 되고, 적용가능한 방안의 모색이 필요했기 때문이다. 특히, 2005년 파리에서 개최된 원조효과고위급회의(High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 채택된 파리선언(Paris Declaration)은 원조의 효과성 측면에 대한 검토가 필요함을 제기했었다. 이러한 논의는 2011년 개최될 부산 세계개발원조총회(HLF-4)를 계기로 더욱 다양한 측면에서 제시될 것으로 보인다. 특히, 이는 개발효과성(Development Effectiveness)에 대한 관심으로 확대되면서 더욱 주목받고 있다. 더구나 G20 서울 정상회의에서는 처음으로 개발을 의제로 다루었고, 특히 개발경험 공유(knowledge sharing)에 대한 구체적 실행계획을 마련하여 추진하고 있다. 따라서 이를 효과적으로 활용하기 위한 연구가 필요하다.

사실 발전경험의 의미를 엄밀하게 고찰하면, 모든 개발협력 사업에 포함된 것으로 간주할 수 있다<sup>1)</sup>. 그렇지만, 방법과 효과의 측면에서 공여기관 및 협력대상국의 특수성을 반영하고 있어서 제각각 달랐다. 더구나 지식공여는 후진성의 이점

1) 발전경험 공유사업의 유형을 실시기관 및 사업형태에 따라 나눈 연구(박복영, 2011: 92, 참조)에 따르면, 한국국제협력단(KOICA), 중앙정부 및 지방정부, 기타 정부산하기관 등이 연수생초청, 전문가 파견, 개발 조사, 워크숍 및 포럼 개최 등을 통해서 실시한 것으로 구분하고 있다. 여기서는 KOICA를 따로 구분하고 있지만, KOICA 역시 외교부의 산하기관에 속한다. 이러한 발전경험 공유사업을 정책컨설팅사업과 기능적 노하우 전수사업으로 분류하는데, 이 중 경제개발경험 공유와 밀접한 연계를 가지고 있는 부분이 정책 컨설팅 사업이라고 볼 수 있으며, 분야별 정책에 대한 경험 공유는 KOICA의 정책자문 사업, 부처 및 산하기관에서 실시하는 워크숍, 연수, 컨설팅 자문 사업 등이 있다.

(advantage of backwardness)이라는 측면에서 그러하다(이두원, 2011:30, 참조). 즉, 공여국별로 개발협력에서 추구하는 목적도 다르고, 협력대상국의 사정도 정치·경제·사회·문화 등에 따라 다르기 때문이다. 따라서 미래의 개발협력은 이러한 발전 경험을 어떻게 공유할 것인지에 초점을 두어야 한다.

한국의 성공에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 그렇지만, 협력대상국의 입장에서 한국만한 사례를 찾기도 힘들다. 최근 유사한 조건-식민지시대의 경험, 전쟁-을 극복하고 성장했던 노하우에 대한 관심이 증대되고 있는 이유이기도 하다. 이는 선진공여국의 입장에서조차 마찬가지이다. 따라서 이러한 점을 고려해서 미래의 개발협력에 대한 논의를 발전경험의 공유에서 시작하고자 한다. 본문에서는 지식공유사업(KSP)을 중심으로 서술했지만, 추후에는 보다 심도 깊은 연구가 필요할 것으로 보인다<sup>2)</sup>.

한국이 OECD/DAC 회원국으로 국제사회에 등장함에 따라, 공여국은 물론 수원국도 ‘한국의 발전경험’에 대한 관심이 높다. 이를 위해, 정부는 지식공유프로그램, 정책자문사업 등을 통해 한국의 경험을 공유하고 있다. 특히, 이는 2010년에 정부가 제시한 국제개발협력 선진화 방안의 주요한 내용이다<sup>3)</sup>. ‘국제개발협력기본법’이 시행되고 나서 처음으로 수립된, 동 방안은 향후 우리나라의 국제개발협력정책을 추진하는 데 있어서, 매우 중요한 함의를 가지고 있다. 특히 개발협력콘텐츠 개발, 원조 시스템의 효과적 개편, 국제활동의 강화라는 3대 전략은 향후 우리나라 국제개발협력의 지침이 될 것으로 전망된다. 이 중 핵심은 개발협력 콘텐츠 개발이며, 이것이 ‘경제발전경험의 공유’와 같은 맥락이 된다.

그러나 경제 분야에 대한 경험 정리 및 관련 연구는 있으나, 교육이나 농업을 제외하고, 다른 분야는 미흡하다. 더구나 기존의 연구<sup>4)</sup>도 한정된 부분만 다루고 있어 이 부분에 대한 연구도 충분히 추진해야 할 필요가 있다. 왜냐하면, 개발협력에서 ‘한국의 ODA’는 있지만, ‘한국형 ODA<sup>5)</sup>’는 있기 어렵기 때문이다. 다시 말해서 이는 우리만 주장할 수 있을 뿐 동의 혹은 합의를 이끌어내기 위해서는 많은 노력이

---

2) 지식공유사업과 개발경험 전수 사업의 관계에 대해서 지식공유사업은 기술협력사업의 일부로 보고, 개발 경험전수의 내용의 범주는 지식공유사업보다 좁게 보고 있는 연구도 있다(박태호·이태희 외, 2007: 4, 참조).  
3) 국제개발협력위원회(2010), “국제개발협력 선진화 방안” 참조  
4) 이에 대해서는 다음 장의 선행연구의 검토 참조할 것  
5) ODA에서 ‘한국형’이라는 표현을 쓰는 데, ‘~형’이라는 용어는 ODA에서 잘 사용하지 않은 다분히 주관적인 용어이다.

필요하다. 만약 많은 연구과 실증을 통해 입증될 때, 새로운 형식의 개발협력모델에 ‘한국형’이라는 의미를 부여할 수도 있을 것이다.

이 글의 목적은 경제발전경험공유 사업의 현황을 고찰하고, 효율적으로 활용하기 위한 방안을 미래의 개발협력의 관점에서 제시하는 데 있다. 이를 통해 원조효과성 보다는 개발효과성을 고려하는 개발협력의 패러다임 전환, 즉, Post HLF-4에 대한 준비는 물론 2015년까지 달성해야 하는 천년개발계획(Millennium Development Goals: MDGs) 이후의 새로운 목표를 설정하는 데 기여하고자 한다.

## II. 경제발전경험 공유 사업의 현황

### 1. 선행연구의 검토

발전경험의 공유를 위한 선행연구는 국내 문헌을 중심으로 정리했다<sup>6)</sup>. 먼저, 지식사회의 새로운 패러다임에 적합한 개발협력 모델의 필요함을 인지한 연구(조원권 외, 2004)에서는 한국의 양적 질적 성장과정을 통한 경험과 노하우 전수를 위해서, 경제개발의 경험과 노하우의 체계화가 있어야 한다고 주장하였다. 미래의 개발협력에 대한 대비로서 발전경험의 공유가 필요함을 제시한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 프로그램 접근 방식에 입각한 한국형 개발사업에 대한 연구(전승훈 외, 2007)에서는 비교우위가 있는 분야에 집중하여 원조성과를 극대화하자고 주장하고 있다. 나아가 개발협력사업의 8개 분야<sup>7)</sup>에 대한 콘텐츠를 정리하고, 이를 무형의 개발경험 자산으로 간주하고 있다.

셋째, 그 동안 추진되어온 개발경험 전수 사업의 한계를 극복하고, 사업의 효율성을 제고시키기 위한 방안(박태호·이태희 외, 2007)에서는 개발경험전수사업의 확대, 주관기관의 지정, 전담기구의 필요, 비교우위의 콘텐츠 개발, 전문 인력의 풀 구성, 담당인력의 전문화, 사전조사의 중요성, 지역연구 전담센터의 설립 등을 제시하고 있다<sup>8)</sup>. 여기서 제안한 내용의 일부는 현재 적용되고 있지만, 앞으로도

6) 외국의 사례는 Jeffrey C(2003) 참조

7) 교육, 보건의료, 행정제도, 농촌개발, 정보통신, 산업에너지, 환경, 재난구호 및 복구

8) 이외에도 체계적 관리를 위한 성과관리제도의 도입, 시민사회와의 협력, 연수 프로그램에 개발경험 사례 포함, 유상원조와의 연계고려, 국제기구와의 공조, MDB신탁기금과의 연계(인력 및 co-financing), 선진공여국의

면밀하게 검토할 필요가 있다.

넷째, 발전경험의 개도국 적용가능성을 모색한 연구(박복영·채욱 외, 2007)에서는 아프리카를 대상으로 해서, 초기 공업화 과정에 필요한 내용을 중심으로, 아프리카의 현실을 고찰하고, 적용가능한 분야로 농업개발, 공산품 수출, 선별적 산업정책 등을 제시하였다. 특히, 한국의 섬유산업 발전사례, 무역정책, 자본조달정책, 기술발전 모델, 발전과정의 거버넌스 등의 적용가능성에 대한 부분도 다룸으로써 많은 시사점을 주고 있다.

다섯째, 경제이외 분야에 대한 연구는 농촌개발경험(정기환 외, 2008, 정기환 외, 2011), 교육발전경험(조원권 외, 2004, 최영렬 외, 2009, 이찬희 외, 2009) 등의 연구가 있다. 개도국의 현실이 농업분야에 있음을 고려해서 우리의 농촌개발경험을 효율적으로 전수하기 위해서는 농촌개발경험을 모형화해서 특성을 이해해야 한다고 주장하고 있다(정기환 외, 2008). 또한, 한국의 농촌개발 경험의 성과를 분석하고, 비교우위 분야를 통해 추진하는 것이 필요하다고 보고 있다.

한편, 경제성장에 따른 직업교육훈련 정책을 분석하고, 직업교육 및 직업훈련의 성과를 분석한 연구도 있다(최영렬 외, 2009). 우리나라 교육발전 경험을 분석하여, 성공적으로 평가되는 분야에 대한 연구(이찬희 외, 2008)에서는 초·중등 교육분야, 고등교육분야, 교육정보화 분야, 직업교육훈련분야, 교육과정 및 교과서 개발 분야, 교원정책 분야 등 6가지 분야를 제시하였다. 그리고 이러한 분석결과를 토대로 한국형 교육개발협력 추진전략 및 추진체제를 제시한 연구(이찬희 외, 2009)에서는 이러한 분야를 효과적으로 추진하기 위한 추진체제를 제시하였다. 한편, 한국형 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램에 대한 연구(정우진, 2010), 경제개발 분야의 개발협력프로그램 수립을 목적으로 경험전수 대상의 선정 및 협력대상국의 경제적 특성에 대한 분류를 통해 각각의 수요를 도출한 연구도 있다(김도훈 외, 2011). 이러한 연구 이외에도 향후에는, 우리가 비교우위가 있고, 발전경험의 노하우도 풍부하다고 보는 ICT, 보건, 국토건설, 환경 및 산업에너지 분야 등에 대한 연구도 활발하게 전개될 필요가 있다.

---

전문연구소 및 컨설팅기관과의 제휴 등을 제시하고 있다(박태호·이태희, 2007:32, 참조).

## 2. 발전경험 공유사업의 현황

개도국에 대한 한국의 개발경험 전수는 1982년부터 시작된 한국개발연구원의 초청연수사업인 국제개발교환계획(International Development Exchange Program: IDEP)에서 출발한다고 볼 수 있다(황인정, 2003: 250 참조, 임원혁, 2011:55 참조). 이 과정은 개도국 고위관리를 대상으로 한 정책연찬회(Senior Policy Forum) 형식을 가지고 추진되었는데, 국가별 요청에 따라 국별연수과정(Country Specific Program)도 수행했다. 동시에 정책자문활동(Consultancy Service)을 통해 전문가를 파견하여 경제개발계획 및 정책개발 등을 지원하기도 했다<sup>9)</sup>. 2000년에 들어서는 세계은행과 지식협력사업(Knowledge Partnership Project)을 추진하면서, 개도국에 정책자문, 경제자문관 파견, 현지 정책세미나, 정책대화프로그램, 사업타당성 자문 등을 수행하였다.

한편, 세계은행은 1996년에 지식의 창조와 공유를 위해 지식협력(Knowledge Partnership)을 제안<sup>10)</sup>하였으며, 자체 연구소에 웹사이트를 두고 지식은행(Knowledge Bank)<sup>11)</sup>을 통해 연계하고 있다<sup>12)</sup>. 특히, 2004년에는 ‘개발을 위한 지식 공유’(Knowledge Sharing for Development)를 주제로 워크숍을 개최하여, ‘적시에 적절한 사람에게 적절한 지식’(right knowledge to the right person at the right time)을 제공하기 위한 전략, 도구, 방법 등을 공유하였다<sup>13)</sup>. 특히, 이러한 지식공유사업은 정보통신 및 농업분야로 확대되어 새로운 플랫폼을 만들어서 활발하게 활동하고 있다<sup>14)</sup>.

1980년 초반의 경험전수사업 이후 한국에서 본격적으로 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)이라는 이름으로 추진된 것은 2004년부터이다<sup>15)</sup>.

9) IDEP사업과 이후의 개도국 개발경험전수 사업의 성과에 대해서는 황인정(2003)참조.

10) 당시 세계은행 총재인 James D. Wolfensohn이 연례미팅(Annual Meeting Address, Oct 1, 1996)에서 제시하였다.

11) 이에 대해서는 다음 사이트 참조. <http://go.worldbank.org/VS3EZ3A7ZO>.

12) 이는 1970년대 Peter Drucker, Peter Senge 등이 주창했던 21세기형 경영방식의 하나인 지식경영(Knowledge Management)에서 원류를 찾을 수 있다.

13) 2004년 6월에 개최된 이 워크숍은 세계은행, UNDP, USAID, Bellanet(개발을 위한 지식경영을 추진하는 캐나다 NGO) 등이 후원하였고, 24개국 65개 기관이 참여하였다.

14) ICT분야는 Global Knowledge Partnership(<http://globalknowledgepartnership.org>)을 통해서 활발한 활동을 하고 있고, 국제농업연구기구(CGIAR: Consultative Group on International Agriculture Research)에서도 ICT-KM Program을 구축하여 적극 활용하고 있다(<http://ictkm.cgiar.org>).

15) KSP사업은 첫째, 협력대상국의 경제사회발전을 위한 정책자문 및 법적·제도적 장치 지원, 둘째, 정부의

베트남과 우즈베키스탄 등 2개 국가를 대상으로 시작된 KSP사업은 2010년까지 총 19개국 173개 과제에 대해서 실시하였다<sup>16)</sup>. 초기 3년은 아시아 국가를 대상으로 추진하다가, 2007년부터 아프리카, 2008년부터 중남미 등으로 점차 확대하였다. 자문과제를 분야별로 나누면, 무역, 산업 및 기업, 거시경제, 금융, 재정, 과학기술, 인적자원개발 등이며, 특히 무역정책 분야에서는 수출 진흥, WTO가입경험, 경제특구 등 산업 및 기업 부문에서는 산업화 전략, 공기업관리, 중소기업 등이다(이태희, 2010: 35, 참조).

KSP 사업은 협력대상국의 발전에 기여한 측면도 있지만, 한편으로는 그 성과를 단기간에 거두기 어렵고, ODA사업과의 연계가 미흡하다는 한계를 가지고 있다. 다만, 콘텐츠의 중요성을 고려해서, 2009년부터 발전경험의 모듈화 작업<sup>17)</sup>을 추진하고 있어서 내실화가 기대된다. 향후에는 보다 체계적인 KSP 사업을 위해 G20 차원의 지식공유 플랫폼과 네트워크 구축을 통해 더욱 확산할 필요가 있다(임원혁, 2011: 72, 참조).

한편, G20 서울정상회에서 개발의제로 ‘다함께 성장을 위한 서울개발 컨센서스 (Seoul Development Consensus for Shared Growth)’를 채택하였다<sup>18)</sup>. 여기서는 G20의 개발 논의의 원칙과 방향을 제시했고, 특히, 남-북, 남-남, 삼각협력 등을 포함한 개발경험 공유를 위한 행동계획을 마련하여 추진하기로 했다. 이는 모든 개발 분야에서 지식공유를 우선적으로 고려하여 추진되어야 함을 의미하며, 따라서 향후에는 개발경험의 공유가 더욱 중요해질 것으로 보인다.

### III. 효율적인 경제발전공유 사업을 위한 제언

첫째, 발전경험에서 다루고 있는 주제와 관련하여 보다 체계적인 연구와 접근이 필요하다<sup>19)</sup>. KSP 사업만 해도 2004년 이후부터 여러 나라를 대상으로 하여 다양한

---

대외정책, 기업의 세계화전략, 국내 주요기관의 국제협력사업과 연계, 셋째, 협력대상국과의 인적네트워크 구축 및 국제적 위상 제고에 기여 등을 목적으로 하고 있다(이태희, 2010: 29, 임원혁, 2011:58 참조). 또한, KSP 사업은 ‘종합적인 개발협력사업’, ‘정책 중심의 자문사업’, ‘수요중심의 맞춤형 사업’, ‘정책역량 배양 사업’, ‘유연한 사업’ 등의 특성을 가지고 있다(임원혁, 2011: 59 참조).

16) 주요 내용과 실적은 <http://www.ksp.go.kr>을 참조.

17) 기획재정부(2010) 참조.

18) G20 정상회의 준비위원회(2010) 참조.

주제를 가지고 자문을 했다. 그렇지만, 주제에 대한 타당성을 찾는 작업은 단순한 현지 정부와의 협의를 통해서 하기에는 한계가 있다. 현재 KSP 사업의 경우, 서면 수요조사를 바탕으로 공관을 통해서 접수를 함으로써 시작되고, KSP Index<sup>20)</sup>를 활용하여 분야를 좁히고 현지 세부 실태조사를 한 후 협력대상국과 협의하여 결정하고 있다. 그렇지만, 먼저 연구조사를 통해서 협력대상국가의 당면과제에 대한 목록화 작업이 선행되어야 할 것이다. 다시 말해서, 조사연구를 통해 주제를 선정하는 것이지, 주제를 정하고 조사연구를 하는 것은 검토해야 할 부분이다. 즉, 과제선정을 위한 선행연구가 필요하다.

둘째, 발전경험 공유를 위한 사례연구의 중요성이다. 발전경험의 공유는 한국의 것만 대상으로 하지 않는다. 한국이라는 사례도 여러 가지 중에서 하나의 사례로 다루어지고 있다. 더구나 선진공여국은 이전부터 자국의 제도나 경험 등에 대해서 협력대상국에 추진해온 사례도 있다. 따라서 이러한 사례를 찾아서 비교함으로써 한국의 발전경험에 대한 당위성을 찾는 것이 필요하다. 이는 반드시 경제 분야에 한정할 것이 아니라 교육, 농업, 보건 등의 분야에서도 얼마든지 가능할 것이다.

셋째, 효율적인 발전경험공유 사업을 추진하기 위해서는 좋은 인력을 확보하고, 실제 현장에 대한 연구가 필요하다. 특히, 중요한 것은 현장에 대한 경험이다<sup>21)</sup>. 사실 좋은 자료만 있다면, 현지에 대한 조사연구를 하지 않고, 현지에 직접 가지 않아도 보고서는 작성할 수 있다. 그렇지만, 개발협력에서는 실제 현장에 대한 이해가 중요하게 작용한다. 따라서 현장 경험을 가지고 있는 전문가를 확보해서 사업을 수행할 필요가 있다. 물론 현지 인력을 활용할 수 있지만, 저변확대와 경쟁력 강화를 위해서는 국내에서의 전문 인력을 양성하고 활용하는 것도 필요하다.

넷째, 현장 및 실태에 근거한 자료의 확보이다. 대부분의 개도국에서 활용하는 자료는 그 정확성과 타당성에 대해서 일부 국제기구나 공신력 있는 기관의 자료를 활용하는 경우 이외에는 연구조사에 활용하는데 한계가 있다. 더구나, 최신의 자료를 확보하기는 더욱 어려운 것이 현실이다. 따라서 보다 정확한 자료의 확보 및 현지 조사를 위해서는 현지조사에 필요한 매뉴얼 및 실태조사방법 등을 도입하여 DB화 할

19) 실제로 다루는 주제가 너무 많은 것이 사실이다. 양적인 확대도 중요하지만, 질적 관리도 필요할 것이다.

20) KSP Index에 대해서는 임원혁(2011: 66) 참조.

21) 개발학은 현장에서 경험을 토대로 만들어진 학문이며, 그 만큼 현장이 중요하다.

필요가 있다. 이를 통해, 기존 자료와 비교 분석도 가능할 것이며, 현실성 있는 자문을 할 수 있을 것이다. 선진 공여국의 대부분은 기초 조사부터 본인들의 분석틀에 맞추어서 진행하고 있고, 이를 위해 현지에의 장기간 체류하고 있다.

다섯째, KSP 사업의 가능성에 주목할 필요가 있다. 반드시 KSP 사업을 우리의 ODA사업과 연계할 필요는 없지만, 연계를 할 수 있는 가능성은 매우 높다. 보고서도 좋지만, 실제적으로 구축되고 운영될 수 있도록 하는 것이 성과제고의 측면에서 중요하다. 그렇다고 한다면, 주제 선정에 있어서도 이를 고려해야 할 것이다. 나아가, KSP가 반드시 개도국만 대상으로 할 필요는 없다<sup>22)</sup>. 일종의 컨설팅 사업, 혹은 지식 산업으로서의 가능성도 충분히 있다.

마지막으로, 어떠한 좋은 정책이나 제도도 그것을 운용할 수 있는 능력이 매우 중요하다. 특히, 우리나라와 같은 사례에서 보듯이, 인적자원개발은 대부분의 개도국에 매우 필요하다. 적어도 개별 주제를 수행하는 데 있어서도, 기반 조성 측면에서 인력양성 방안을 구체적으로 포함시키는 것이 필요하다. 이는 장기연수, 전문가 파견, 기관설립(교육기관 등)을 다양하게 연계할 수도 있다.

## IV. 나오며

국제사회에서 논의되고 있는 다양한 이슈 - 원조효과성, 개발효과성, 파리선언, 천년개발목표 - 를 고려할 때, 개발협력에서 필요한 것은 궁극적으로 협력대상국이 발전하기 위한 토대를 구축하는 것이고, 이를 위한 협력이다. 물론, 인프라 구축이나 설비 지원 등 물자지원도 필요하지만, 궁극적으로 스스로 발전할 수 있도록 하는 것이 지속가능성 측면에서 중요하다. 이는 개별 프로젝트나 프로그램을 통해서 습득하기는 어렵고, 다년간의 교류협력을 통해서 가능할 것이다. 따라서 오히려 ‘개발’이라는 용어보다는 ‘발전’이라는 용어가 더 적합할 수 있다.

마지막으로 효율적인 경제발전경험의 공유를 위해서 고려해야 할 사항은, 바로 현지 밀착형 자문을 고려해야 한다는 점이다. 협력대상국 정부의 정책에 대한 자문을

---

22) 특히, 중동의 석유자원 대국의 경우, 석유에너지 고갈 이후에 대한 대책 마련에 고민하고 있으며, 이를 위해 유수의 컨설팅기관으로부터 자문을 받고 있다. 그럼에도 불구하고, 한국의 성공사례에 대한 관심이 높기 때문에, 이들 국가를 위한 컨설팅은 새로운 영역으로 개척할 필요가 있다.



할 경우, 실제 생활에서의 영향을 배제할 수는 없다. 그러나 정책자문사업의 경우, 하향식(top-down) 방식으로 성공할 수도 있지만, 일반 국민의 생활에 직접적인 관련이 없는 것이라면, 단순한 보고서로만 남을 가능성도 있다. 따라서 향후에는 협력대상국의 현실과 밀접한 분야를 중심으로 추진되어야 할 것이다.

OECD DAC 가입, G20 정상회담, 부산세계원조개발회의 등을 통해서, 국제사회에서의 한국의 위상은 높아졌다. 그럼에도 불구하고, 한국 발전경험에 대한 수요도 증가하고 있으나, 구체적인 사례는 미흡하다. 따라서 이를 위한 체계적인 조사와 지속적인 연구가 필요하다. 이러한 기초연구 및 조사를 바탕으로 하여 사업을 발굴하고 성공사례를 만들어야 할 것이다<sup>23)</sup>. 발전경험의 공유가 개도국 발전에 기여할 수 있는 새로운 형태의 ODA로 적용할 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 미래의 개발 협력이 추구해야 할 방향이기도 하다.

23) 정부가 발표한 ‘새마을 ODA 기본계획(2011.5.20)’은 발전경험의 성공사례를 위해 추진되고 있다. 기존에는 이러한 부분에 대한 연구나 조사는 전무했고, 단순한 한국의 경험을 소개만 했었지만, 이번 계획에는 현지화를 위한 조사부터 시작하여 시너지효과를 둘 수 있는 연계모형 등을 마련하여 추진할 계획이다.

## 참고문헌

국제개발협력위원회(2010), “국제개발협력 선진화 방안”

국무총리실(2011), “새마을 ODA 기본계획”

기획재정부(2010), “KSP 모듈화 추진 현황 및 향후 계획”

김도훈·김학기 외(2011), 『경제개발전략 프로그램 개발협력모델 연구』, 한국국제협력단

남상우(2010), “한국의 경제발전경험 : 개발도상국에의 시사점”, 『한국의 개발경험』, 한국수출입은행

박복영·채욱 외(2007), 『한국 경제발전경험의 대개도국 적용가능성』 -아프리카에 대한 시사점을 중심으로, 대외경제정책연구원

박복영(2011), “경제발전경험 공유의 방향과 과제”, 『한국형 원조와 경제발전 경험 공유 : 과제와 대안』, 대외경제정책연구원·한국경제발전학회 공동세미나

박태호·이태희 외(2007), 『한국형 경제개발 경험전수 모형의 개발 및 활성화 방안 연구』, 재정경제부

이석희(2010), “한국의 교육발전과 국가발전경험의 공유”, 『한국의 개발경험』, 한국수출입은행

이태희(2010), “경제발전경험 공유사업의 현황과 성과”, 『한국의 개발경험』, 한국수출입은행

이찬희·박상완 외(2009), 『한국형 교육개발협력 추진 연구』, 한국교육개발원

임원혁(2011), “지식공유사업의 성과와 과제”, 『한국형 원조와 경제발전 경험 공유 : 과제와 대안』, 대외경제정책연구원·한국경제발전학회 공동세미나

전승훈·이경구·이재홍·손성애(2007), 『한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구』, 한국국제협력단

정기환·김용택·허장(2008), 『대 개도국 농촌개발 경험 전수 방안 연구』, 한국국제협력단

정기환 외(2011), 『농촌개발 협력 프로그램 연구』, 한국국제협력단

정우진(2010), 『한국형 개발협력모델 : 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램』, 한국국제협력단

조원권·장지순 외(2004), 『한국교육의 해외수출을 위한 정책지원방안』, 교육인적자원부

최영렬·오호영 외(2009), 『한국직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력 연구: 한국형 직업교육훈련 개발협력 모델 구축연구』, 교육과학기술부

황인정(2003), “경제개발경험의 대개도국 전수”, 『KDI 정책연구사례: 지난 30년의 회고』, 한국개발연구원

G20 정상회의 준비위원회(2010), “G20 서울정상회의 주요의제별 성과”

Catherin Gwin(2003), Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges, World Bank

James D. Wolfensohn(1996), “People and Development,” Annual Meetings Address, October 1, Washington, D.C.

Jeffrey Cummings(2003), Knowledge Sharing: A Review of the Literature, World Bank

World Bank(1998), Indigenous Knowledge for Development: A Framework for Action

World Bank(2005), Capacity Enhancement through Knowledge Transfer

<http://go.worldbank.org/VS3EZ3A7ZO>

<http://globalknowledgepartnership.org>

<http://ictkm.cgiar.org>

<http://www.ksp.go.kr>



# 한국의 개발원조에 대한 시사점: 미국의 대중남미 원조정책 변천을 중심으로

김 원 호

한국외국어대학교 국제지역대학원 교수

## I. 서 언

중남미 지역 33개 독립국가중 과거 스페인 및 포르투갈, 프랑스의 통치를 받았던 20개국은 19세기 중반에 독립을 이루어 최근 독립 200주년을 맞고 있지만 이들의 정치 경제 사회적 발전도는 아직도 낮은 단계임을 부인할 수 없다. 정치적으로는 칠레와 우루과이, 코스타리카 등이 안정적인 민주화를 이룬 것으로 평가되고, 경제 사회적으로는 브라질, 칠레, 멕시코, 파나마 등이 비약적인 발전상을 보이고 있지만 아직도 이들 대부분을 포함한 중남미 국가 사회 내에는 정치적 안정은 물론, 정치적 자유와 권리가 제한되고 있고, 경제적 기회균등 보장 정도나 사회적 유동성이 낮은 것은 물론 기본적인 의식주 문제를 해결하지 못하는 인구가 절대다수를 차지하고 있다.

이러한 문제의 근본에는 역사적으로 중남미 지역 국가들이 300년 이상의 식민 통치를 받는 과정에서 종주국들의 식민지 수탈정책에 따른 정치, 경제, 사회적 피해에서 비롯된다고 해야 할 것이다. 독립이후에도 오랜 식민통치의 유산은 그대로 남았다. 그 이유 중의 하나는 독립이 원주민들에 의해 쟁취된 것이 아니라 대개의 경우 식민지에서 태어난 종주국 혈통의 자손들이 종주국 파견 관리들에 비해 부당한 대우를 받아온 데 따른 반감에서 독립 전쟁이 시작된 탓에 독립이 민주정치, 경제적 기회균등, 사회발전을 약속하지 못했기 때문이다. 이러한 역사적 아이러니는 중남미 지역 국가에서 끊임없는 사회계층간의 갈등을 불러왔고 이러한 사회변화 요구는 1910년 멕시코 혁명, 1959년 쿠바 혁명, 1979년 니카라과 혁명을 계기로 커다란

역사의 획을 그으면서 분출되었다.

그러나 이러한 사회혁명은 미국의 이해관계 및 냉전을 배경으로 해당 국가에 국한되는 결과를 낳았고, 또한 이들 국가에서조차도 국가기구의 저발전 및 행정의 전문성 미비 등의 이유로 인해 혁명 정권이 부패하거나 무능하여 정치 사회 경제 발전으로 이어지지 못했다. 즉, 기득권 세력의 정치 경제적 권력 독점과 부패에 대항하여 발생한 사회혁명도 소기의 성과를 이루지 못한 것이다. 따라서 독립 200년을 맞고 있는 대부분의 중남미 국가 사회는 선진국에 못지않은 교육기회와 경제적 풍요 및 높은 문화를 누리는 계층과, 하루 1달러 미만의 생산 및 소비로 연명하는 하류계층을 포함한 피지배계층이 존재하는 이중사회(dual society)적 성격을 유지하고 있다. 여기서의 관건은 중간 또는 중산 계층이 얼마나 두터운 층을 이루고 사회 발전의 견인차 역할을 하느냐 이지만, 1960년대 이래 지금까지 중남미 지역의 중산 계층에 대한 연구결과는 중산계층이 사회변화를 추구하기 보다는 기득권층에의 신속한 편입을 추구하는 경향이 높음을 지적하고 있다. 지난 10여 년간 중남미 지역에서 나타난 이른바 좌파정권의 등장은 1990년대 이래 심화되어온 사회적 양극화를 배경으로 하고 있으며 이들 정권의 민족주의 성향은 외세에 대한 철저한 불신을 기저에 깔고 있다.

그럼에도 불구하고 중남미지역의 개발문제와 관련 가장 많은 연구와 정책적 실행을 경험해온 나라는 미국이다. 중남미 지역에 대한 미국의 원조는 중남미 지역의 저발전문제와 사회변동의 방향성에 대한 우려에서 비롯되었다고 해도 과언이 아니다. 미국의 대중남미 원조의 정치적 부분은 1960년대와 1980년대의 경우 각각 쿠바혁명과 니카라과 혁명에 이은 반공정책의 일환이었으며, 냉전 종식 이후 2000년대에는 안데스지역과 중미지역의 마약관련 안보정책의 일환이라고 해도 과언이 아니다. 그러나 그것이 전부라고 할 수 없다. 본고는 중남미지역에 대한 원조 공여국으로서 가장 비중이 큰 미국의 정책적 고민에 대한 고찰이다. 미국은 중남미지역에 대해 오랫동안 원조를 추진해오면서 다양한 정책변천을 경험했기 때문에 우리나라가 대중남미 원조를 본격화하는 시점에서 많은 시사점을 제공하리라고 생각한다.

## II. 사회혁명의 기원과 Alliance for Progress 정책

대공황을 전후하여 아담 스미스의 고전적 보수주의에서 케인즈의 자유주의의 영향 하에 놓였던 중남미 경제체제는 1959년 쿠바혁명의 성공이후 방황기에 들어가게 되었다. 더욱이 그 시기는 수입대체산업화(ISI) 개발전략이 원동력을 잃기 시작 하던 때와 일치하였다. 그러나 중남미 혼합경제 체제속의 국가의 역할은 1970년대를 전후하여 국내외적으로 비판의 대상이 되었다. 즉, 비대해진 국가는 고용창출의 원천으로서의 대안을 거의 남겨놓지 않았으며, 이에 대해 경제적 논리는 공공부문의 축소 및 합리화, 민영화를 주장하였지만, 정부의 인기관리 및 정권유지 여부는 정치적 지지자들에 대한 보상능력에 달려있기 때문에 그러한 주장은 정치적으로 전혀 합리적으로 비쳐지지 않았다. 결국 이 같은 정치논리와 경제논리간의 모순은 이때 부터 중남미 국가에서 가장 핵심적인 공공정책 및 개발정책의 딜레마가 되었다.

중남미의 경제여건이 악화되자 구조주의에 대한 불만이 생겨났다. 구조주의의 위기는 좌우의 양측으로부터의 비판으로 나타났으며, 이는 경제발전에 관한 정통(근대화) 패러다임과 종속 패러다임간의 논쟁을 불러일으키게 되었다. 정통패러다임에 따르면, 근대화(modernization)를 이루기 위해서는 자본주의 제도와 선진국의 앞선 기술 및 자본을 도입 확산시켜야 하며, 선진국들은 자본주의 세계의 모든 나라가 상호의존적(interdependent)이기 때문에 저개발국에 대해 원조를 제공해야 한다는 것이었다. 이는 다분히 냉전시대의 안보논리와도 일맥상통하여 한 국가가 공산 체제로 떨어지면 다른 국가에도 영향을 미칠 것이라는 점에 기초하고 있었다. 특히 쿠바혁명의 영향으로 각국에서는 좌파의 활동이 두드러지게 나타나고 있었다.

반면, 좌파의 구조주의 비판은 구조주의 개혁이 충분하지 못했다는 데서 출발하였다. 종속이론에 따르면, “발전”은 단순히 경제성장이 아니며, 국가의 자율 확대와 균등을 실현할 수 있는 심대한 구조개혁이어야 한다는 것이다. 현재의 주변부 사회경제구조는 중심부 세력에 의해 지배되고 있으며, 다국적 기업 및 중심부 정부들이 중심-주변부간의 기술, 무역, 원조, 투자 및 노동의 흐름을 통제하고 있다는 것이다. 종속이론은 중남미의 사회경제구조는 자신보다 중심부의 요구에 부응하는 실정이라고 주장했다. 따라서 한 지역 또는 국가의 대내적 경제문제의 원인이 국제경제

질서에 있으며, 주변부 국가들은 중심부 국가들과의 사회경제적 종속관계 때문에 저발전상태에 놓이게 된다고 주장한다. 극단적으로는 경제적 잉여의 사용에 대한 통제를 회복하기 위해서는 중심부와와의 관계를 단절해야 한다고 주장한다.

종속이론은 저개발과 발전의 요인을 설명함에 있어 내부적 요인보다 외부적 요인에 우선함으로써 정통패러다임과 달랐으며, 마르크스주의의 계보에 속하면서도 내부적 요인을 강조한 마르크스주의와 시각이 달랐다. 종속이론은 다시 보수 종속이론가(conservative dependentists), 온건·진보 종속이론가(moderate/liberal dependentists), 급진 종속이론가(radical dependentists)로 세분되었다. 보수파는 지역 경제통합의 틀 속에서 개발전략을 모색하면서 국제무역체제의 개혁을 주장하며, 온건·진보파는 기술이전을 지지하되 외국인투자 규제, 전략산업의 국유화 및 국영 기업 활동을 주장하였다. 반면, 급진파는 중심-주변부간의 종속관계 구조를 변경하기 위해 사회혁명을 주장하였다.

쿠바에 이은 두 번째 사회주의 실험은 1970-73년 칠레에서 행하여졌다. 칠레의 사회주의 실험은 무수한 사람들이 희생된 군부쿠데타로 막을 내렸지만, 최초로 선거를 통한 마르크스 사회주의의 건설이 시도되었다는 데 역사적 의의가 컸다. 칠레 실험의 토양은 1964년 중도계열의 기독교민주당(Partido Demócrata Cristiano: PDC)이 집권하면서 시작되었다. PDC의 창시자중 자크 촌출(Jacques Chonchol)이나 훌리오 실바 솔라르(Julio Silva Solar) 같은 이들은 공동체주의를 사회주의와 연계 시키며, 자본주의가 정의를 실현할 수 없다고 비판하는 입장이었으나, 에두아르도 프레이 몬탈바(Eduardo Frei Montalva) 같은 이들은 경제성장과 효율성증대가 필요한 만큼 자본가들과의 협력이 중요함을 강조하는 입장이었다. PDC는 1964년 집권 후 도시에서는 민중개선사업(Popular Promotion Program)을 통해, 농촌지역에서는 농지 개혁을 통해 도농 저소득층의 지지를 공고히 할 수 있었다. 그러나 1964년 대통령이 된 에두아르도 프레이는 자본주의 체제유지, 토지개혁, 구리산업의 절대다수 지분 매입을 기본입장으로 하고 있어 살바도르 아옌데의 사회주의로의 전환 주창과 차별화도 있었다.

이 같은 중남미의 정치사회 변화를 배경으로 미국은 쿠바혁명을 유발시킨 민중의 불만이 다른 중남미 국가에서 싹트는 것을 경계하여 각국 정부가 토지개혁 등 적극적인 공공정책을 펴도록 압력을 가하였는데 케네디 대통령 시절의 이른바 ‘진보를



위한 동맹(Alliance for Progress)’ 원조정책이 대표적인 사례이다. 이 정책은 케인즈 경제학, 중앙계획 및 국가의 강력한 경제적 역할에 기초하여 당시에는 미국과 중남미 국가들 간에 체제상의 이견은 존재하지 않았다.

즉, 케네디정부가 Alliance for Progress의 기치 하에 구조개혁을 주창하던 1960년대에 자본주의를 수용하는 중남미 구조개혁가들은 미국의 지지를 받을 수 있었다. 그러나 농지개혁을 창안했던 자크 촌촐(Jaques Chonchol)은 “비자본주의적 발전론(A Non-Capitalist Route to Development)”이란 문건을 내세워 당과 정부가 1967~1970년 정책기조로 삼을 것을 요구했고 이에 프레이가 반대하자 1969년 PDC를 탈당, 사회주의기독교당(MAPU)을 결성하고, 다시 MAPU는 1970년 선거에서 사회당, 공산당 등과 제휴하여 좌파연합인 인민단결(Unidad Popular: UP)을 구성하여 아옌데의 집권이 이루어졌다. 1930년대 공산당이 수립한 칠레 혁명 전략은 개혁에 반대하는 대단위 지주와 기업인이 국민 중 소수이므로 선거제도를 통해 대다수 국민을 결집시켜 변화를 모색하는 것이 가능하다는 것이었다. 아옌데는 집권 후 급진적인 사회주의 개혁을 실행하였고, 민중주의적인 정부정책에 고무된 급진주의자들은 공장과 농장을 점유하고 정부에 대해 사유재산의 국유화와 소득재분배를 요구하였다.

### III. 미국의 중남미 개발 패러다임 변천

Alliance for Progress 정책은 케네디 정부의 단명과 함께 어차피 오래갈 수 없는 여건에 있었지만 실제 이를 미국의 외교의제로부터 철회시키도록 만든 것은 아옌데 정부의 등장인 셈이었다. 아옌데 정부 하에서 칠레 경제는 파탄에 빠지고 정국은 좌우익으로 양극화되어 급기야 미국은 1973년 9월 11일 아우구스토 피노체트 장군을 앞세운 칠레 기업인 및 중산계층의 쿠데타를 지원하였다.

미국의 첫 종합적인 대중남미 원조정책의 틀은 쿠바혁명을 기점으로 수립되었다. 미국은 Alliance for Progress 정책에 따라 중남미의 경제성장과 생활수준 향상을 위해 정부지출이 필요하며, 성장의 혜택이 모든 소득계층에 고르게 분배되도록 하기 위해 사회개혁을 해야 하고, 공공문제에 대중의 참여를 확대하기 위해 정치개혁이 이루

어려야한다는 입장을 취하였다. 이는 사실 근대화이론을 묵살하는 것이었으며, 1990년대 포스트 워싱턴 컨센서스와 유사한 기조의 입장이었다. 미국은 일반국민의 생활수준 향상과 중산계급 확대가 혁명운동의 확산을 방지할 수 있다고 믿었던 것이다. 미국은 이 때 이후로 여러 차례 원조정책의 기조, 즉 중남미지역 사회경제 발전에 대한 패러다임을 수정하여왔으며, 그중에서도 Alliance for Progress는 오늘날까지도 중남미 지역을 비롯한 학계로부터 중남미의 사회경제발전을 위한 미국의 진지한 입장을 대변했던 것으로 평가되고 다.

그러나 미국의 대외원조는 1970년대 하강세로 들어섰고 상업차관이 원조를 대신 하게 되었다. 당시 중남미 지역에서는 수입대체산업화(ISI) 개발전략을 통해 산업 체질을 총체적으로 보호 의존적인 구조로 전락시켜 국제경쟁력의 저하는 물론, 특히 공공부문에서 방만한 경영과 대규모 외채 누적사태를 야기했다. 더욱이 국제 가격과 국내가격 사이의 왜곡 때문에 국내업체들은 소비자 만족을 위한 품질개선을 등한시하고, 국제경쟁력을 상실한 채 부족한 외화를 자본재의 수입에 투입함으로써 무역수지 악화의 요인이 되고 있었다. ISI는 국가의 경제관여도를 높임으로써 공공 부문의 확대를 초래하였으며 재정적자 및 국제수지난에 봉착한 중남미 정부들은 통화증발에 의존하거나 인플레이 유발을 피하기 위해 외채에 의존하였다. 1973~1974년 1차 오일쇼크를 맞으면서 브라질과 멕시코 등 주요 중남미 국가들은 당시 통화긴축 정책으로 위기를 극복했던 동아시아 국가들과는 달리, 국내성장을 유지하기 위해 호조건(好條件)의 오일달러를 도입하여 자본재 및 제철, 석유화학 등 중공업부문에서 대규모 ISI 사업과 대단위 건설 등 인프라 투자 사업을 전개함으로써 에너지 수입절감 및 수출상품 다양화를 시도하였고, 사회복지사업과 군비증강에도 오일 달러를 쏟아 부었다.

이때 대외원조사금이 축소되어가던 미국정부는 대안으로 상업차관 제공을 부추겼다. 그러나 1979년 2차 오일쇼크와 1980년대 초의 국제금리 상승은 중남미 국제수지의 심각한 적자를 초래하여 결국 대규모투자의 효과가 나타날 겨를도 없이 외채위기로 이어졌다. 외채위기의 직접적인 원인은 세계의 불황과 국제금리 인상이었으나, 저변에 깔린 보다 근본적인 원인은 중남미 경제구조와 세계경제에 있었다. 먼저 세계경제에 원인을 돌리는 측면에서는 선진국들의 보호주의, 국제무역체계의 구조적 결함, 1970년대 상업은행들의 방만한 대부정책 등이 지적되었다.

그러나 위기가 장기화되면서 과거와 현재의 발전전략 및 경제정책에 대한 재평가 작업이 진행되었다. 즉, 경제위기의 “잠재적” 원인에 대한 규명이었다. 1980년대 중반에 들면서는 지역 내외에서 종전의 내부지향적이며 국가개입적인 ISI에 대한 근본적인 반성이 촉구되면서, 중남미가 고성장과 물가안정을 달성하기 위해 항구적 개혁이 필요하다는 공감대가 형성되기 시작하였다.

1980년대는 영국과 미국을 비롯한 세계 주요국의 경제체제가 대공황 이후 다시 시장지향적인 개혁을 단행한 시기였다. 미국정부는 1980년대 초 자본주의 체제의 활력을 저하시키는 것으로 판단한 ‘비효율적인 관료주의’에 대한 대안으로서 민간 기업의 참여확대와 “시장의 마술(magic of the market)”을 강조하게 되었다. 제3세계의 외채위기가 진행되는 동안 각국의 긴축정책이 생활수준 저하, 실업증가, 인플레이션, 정치·사회불안으로 이어지자 국제통화기금(IMF)과 채권국들은 이 같은 현실을 수용하고 논의를 거친 결과, 1985년 미국의 베이커안이 나오게 되었다. 이는 상업은행들과 미국정부, IMF, 세계은행 등이 외채구조를 개편하는 데 차관과 원조를 제공하는 조건으로 채무국들은 시장지향적인 경제체제로의 전격적인 개혁을 단행할 것을 요구하는 것이었다.

즉, 시장 메커니즘이 국가의 지나친 통제로부터 벗어나 보다 효과적으로 움직일 수 있도록 공기업의 민영화, 경제자유화, 보호주의의 철폐 등을 단행하라는 것이었다. 결국 1930년대 이래, 그리고 1970년대를 통하여 주류를 이루었던 국가의 경제적 역할 증대경향이 반전되는 전환점이었다. 고전적 자유주의 이론가들은 중남미가 경제발전을 위해서는 하루빨리 국가를 경제영역에서 완전히 배제하여야 하며, 최저임금 법규정과 물가관리, 보호관세, 정부보조금, 공기업 폐지하여 한다고 주장하였다. 또한 정부재정의 균형을 유지하고, 통화증발을 총생산증가에 한정시켜야 한다고 주장하였다. 이러한 중남미의 경제개혁을 주장하는 이론은 이른바 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’를 형성하여 중남미 지역 주요국가의 시장지향적 경제개혁의 방향을 결정지었다.

## IV. 포스트 워싱턴 컨센서스의 등장

1990년대 후반에 들어오면서 중남미 경제는 당초의 기대와는 달리 신자유주의적 개방과 개혁을 통해 결코 지속가능한 성장을 달성하지 못한 것으로 나타났다. 비록 신자유주의가 재정안정, 물가하락, 환율안정 등 경제안정화는 가져왔으나, 무역수지 적자 확대에 따라 경상수지 적자가 지역 전체적으로 볼 때 1990년 GDP대비 0.2%에서 1994년 3.2%로 늘어나고, 다시 1997~1998년에는 4.3%로 늘어난 것에서 보듯이 불안요인을 드러내게 되었으며, 만성적인 고금리, 실질실효환율 고평가 등 여러 지표들이 결코 건실한 경제를 약속하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 1990년대 중남미는 외채위기시인 1980년대보다는 높지만, 고성장을 달성했던 1970년대나 그 이전보다도 낮은 성장실적을 보였다. 중남미 경제는 1998년부터 2003년 까지 장기간 침체를 거듭하여 연평균 1.3% 성장에 그쳐 다시 “잃어버린 6년(media década perdida)”이란 용어까지 등장하게 되었다. 이는 이미 1990년대 중반에 제기되었던 WC를 배경으로 한 신자유주의 개혁에 대한 비판입장을 강화, 확인시키는 계기가 되어왔다. 더욱이 신자유주의에 입각한 경제개혁이 궁극적으로는 생산성 향상과 고용창출에 기여할 것으로 기대되었음에도 불구하고, 실제적으로는 공식 노동시장에서의 실질임금 하락과 고용감소가 발생했을 뿐 고용창출에 따른 국민 생활 향상에는 기여하지 못한 것으로 평가되었다.

따라서 1990년대 중반이후 중남미의 경제개혁은 중대한 도전을 받아왔다. 표면상으로 나타난 계기는 베네수엘라의 개혁후퇴와 멕시코의 경제위기, 그리고 아시아, 러시아의 금융위기와 신흥경제권으로의 영향이지만, 그 내면을 깊숙이 들여다보면 이는 이미 경제개혁이 시작되면서부터 예고된 정치적, 사회적, 경제적 제약이기도 하였다. 이러한 신자유주의 경제개혁의 실적에 대한 회의를 둘러싸고 수많은 학자와 국제기구들은 저마다 새로운 처방이나 문제의 본질에 대한 분석을 내놓았다. 이러한 처방들은 “제2세대 개혁(second-generation reforms),” “통치시스템의 개선문제(good governance),” “제도개선(building institutions),” “포스트 워싱턴 컨센서스(post-Washington Consensus)” 등으로도 불리고 혹은 민주주의(democracy)와 부패 척결(anti-corruption), 인간의 존엄성(human face)을 강조하는 주장으로 나타나기도

하였으며, 세계은행(World Bank 2002)을 비롯해 OECD 개발원조위원회(DAC), IDB, UNICEF 등 국제기구들과 저명 학자들에 의해 지적되었다.

이러한 post-WC의 경향은 그 자체로 유형무형의 컨센서스를 형성해왔다. 구체적으로는 미국의 대중남미 원조정책이 1990년대 들어 1980년대와는 전혀 다른 모습으로 전환되어왔다는 점이다. 로널드 레이건 행정부에서 강조되고 WC의 근간을 이루었던 이른바 “민간부문 주도 구상(Private Enterprise Initiative: PEI)”는 조지 부시 대통령 집권말기에 오면서 “민주주의 구상(Democracy Initiative: DI)”로 바뀌었고, 빌 클린턴 행정부에 들어서면서 부터는 DI에서 정치개혁이 차지하는 비중이 높아졌다.

[표 1] 미국의 대중남미 원조정책의 변화(1980년대와 1990년대)

	1980년대	1990년대
정책기조	“민간부문주도 구상” (Private Enterprise Initiative)	“민주주의 구상” (Democracy Initiative)
정책내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간기업 육성</li> <li>· 시장지향적인 경제개혁</li> <li>· 외채 경감</li> <li>· 지역경제통합</li> <li>· 시장신뢰 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부패추방</li> <li>· 대중 참여 위한 민주주의 개혁</li> <li>· 경쟁선거제도 강화</li> <li>· 법치주의 및 인권보호</li> <li>· 시민사회</li> <li>· 투명성 및 책임성</li> </ul>

출처: Francis Adams, Dollar Diplomacy: US economic assistance to Latin America, 2000, pp. 75~111로부터 필자 재구성.

즉, post-WC의 핵심은 사법개혁, 노동시장 유연성, 정치개혁, 사회 안정으로 요약할 수 있다. 이 중에서 사법개혁과 노동시장 유연성문제는 WC에 따른 새로운 패러다임이 적절히 작용하기 위해 추가적으로 요구되는 환경요소로 이해될 수 있다. 정치개혁도 한편으로는 부패를 추방하고 행정의 책임성을 확보함으로써 시장지향적인 개혁들이 기대만큼 실적을 보여야한다는 주문으로 이해될 수 있을 것이다. 특히 신자유주의 경제패러다임이 그 자체로서 완벽한 모델이라고 가정할 때 그간의 신자유주의 경제정책 조치들 중에는 비경제적인 논리, 즉 정치논리에 따른 결정들이

많았다고 반성한 것이다. 이 점이 1990년대 중반 이른바 “경제의 자율성(autonomy of the economy) 회복” 또는 경제논리의 회복이라는 개념이 등장한 것이다. 중남미 국가들은 경제개혁을 추진하면서 정치논리를 배제하지 못해왔기 때문이다. 멕시코에서 1994년 12월 폐소화 폭락사태가 발생한 것도 1994년 8월의 대통령선거에 출마영향을 우려한 살리나스 대통령이 정치논리에 밀려 적절한 시기에 평가절하를 위한 결정을 내리지 못했기 때문이었으며, 같은 현상이 브라질에서 1998년 10월 대통령 선거를 앞두고도 일어난 것이다. 따라서 이러한 시각에서 정치개혁을 보는 입장에서는 경제논리의 정책적 위상회복이 불가능하지 않으며 정치논리와 경제논리간의 왜곡된 연결을 끊을 경우 신자유주의 경제개혁은 소기의 목적을 달성할 수 있다고 믿었다. 정치경제학계에서는 중남미의 국가 즉, 국가관리들(state officials)의 경제정책 운용상의 자율성에 대해서 많은 연구와 논의를 펴왔는바, 한편으로는 K. Remmer를 비롯한 일부 학자들은 민주정치과정에서 정치지도자들의 거시경제 운영 능력이 향상되고 있다고 주장하였다. 더 나아가 프랑스의 사회학자 투렌느(A. Touraine)는 중남미의 경제개혁을 통해 국가는 민중과 자본가 등 이익집단들로부터 상대적인 자율성(autonomy) 또는 독립성(insulation)을 회복할 수 있는 중요한 기회를 획득한 것으로 평가하였다.

그러나 post-WC로서의 정치개혁 요소는 사회정책 강화, 대중의 참여확대 등과 관련지어 민주주의 발전이라는 더 넓은 개념으로 확대되어질 때에는 정책결정의 비정치성 확보라는 목표를 잃을 수밖에 없다. post-WC가 사회정책을 강조하게 된 것은 경제개혁의 지속성을 유지하기 위해 사회 정책적 보완이 필수적이었음을 경험하였기 때문이다. 빈곤과 사회적 불균형의 문제, 그리고 여기서 파생되는 사회정책의 필요성은 20세기 중남미의 정치경제 환경에 있어서 이미 기본 전제였다. 공업화와 함께 인구의 도시집중이 표면화되었고, 늘어나는 인구에 고용, 교육, 보건, 주택, 연금 및 각종 사회복지 시설을 제공해야하는 부담이 중남미 정부들에는 늘 지어져 있었다. 사회 정책적 부담은 국가자본주의적 경제모델하에서는 정부의 우선 분야였다. 그러나 국가자본주의 이념을 철폐하려던 WC 패러다임에서 빈민을 위한 국가의 후견혜택은 그 자체가 모순이다. 그러나 안정화정책이 추구하는 인플레이억제는 불균등을 심화시켰고, 더 많은 사람들을 빈곤으로 몰아넣는 구실을 하였다. 따라서 사회적 불균형의 해소는 민주정치의 사활이 걸린 문제일 뿐만 아니라, 장기적

지속적 성장의 조건을 충족시키는 문제로서 인식되기 시작한 것이다.

따라서 사회정책은 WC 패러다임을 추구하는 개혁정권의 정당성을 유지시키는 데 긴요할 뿐만 아니라, 변화하는 국제환경속에서 국가가 경쟁력을 잃지 않고 생존해가도록 인적자원을 확보하는 데 결정적인 역할을 담당하기 때문이다. 개혁정권에게는 민영화의 경우처럼 새로 창출된 수입이 예산균형, 외채감축은 물론 새로운 분배정책을 가능케 하였다. 멕시코의 살리나스 정부가 펼친 지역사회개발사업인 국민단결사업(PRONASOL)은 민영화 기금이 사회정책에 전용된 대표적인 사례이자 시장 지향적 경제개혁 과정에서 이루어진 대표적인 사회정책 사업이었다. 살리나스 정부는 1988년 집권이래 1993년까지 사회지출을 종전 GDP의 6% 수준에서 10.2% 수준까지 끌어 올려, 실질적으로 교육부문에서 75%, 보건부문에서 68%, 도시개발 및 환경부문에서 40%의 사회지출 증가를 보였다. 특히 GDP의 1%에 해당하는 재원이 충당된 PRONASOL은 빈민에 대한 지원 면에서 성과를 거둔 것으로 평가되고 있는데 이 지역협력사업에 따라 상하수도, 전기시설 등이 수천만 하층주민에게 공급되었다.

## V. 결론 및 정책적 시사점

미국의 대중남미 원조정책은 2001년 조지 부시 대통령 취임과 2009년 버락 오바마 대통령 취임이후에도 Post-WC 패러다임으로부터 크게 벗어나지 않고 있다. 아동 생존보건(Child Survival and Health: CSH), 개발원조(Development Assistance: DA), 이행기사업(Transition Initiative: TI), 경제지원기금(Economic Support Fund: ESF) 등의 사업 명으로 대변되는 최근 사업들은 정치 발전과 사회발전을 경제발전의 근간으로서 중시하는 Post-WC 패러다임을 따르고 있다. 이는 오늘날 대부분의 선진국 및 국제기구들이 명시 또는 묵시적으로 적용하고 있는 기준이라고 보아도 과언이 아닐 것이다. 그러나 아이러니컬하게도 1999년 이래 중남미지역의 정치사회 상황은 큰 변화를 겪어왔다. 즉, 베네수엘라의 우고 차베스 대통령의 등장 이후 최근까지 국제 원자재가격의 상승을 배경으로 볼리비아, 에콰도르, 니카라과 등에서 좌파성향의 정부가 장기 집권하는 경향을 보이고 있다. 이는 과거 미국의 Alliance for Progress

정책이 당면했던 딜레마와 결코 크게 다르지 않은 상황인 것이다.

여기서 제기되는 문제점은 사회정책, 사회안전망 확보, 빈곤퇴치, 시민사회의 정치과정 참여를 강조하는 post-WC의 시각을 어떻게 볼 것인가 하는 점이다. 매우 원론적인 쟁점이지만 사회정책에 대한 시각 차이는 redistribution (분배) vs. trickle-down(하향혜택)에서 출발한다. 즉, ‘경제성장’ 과정에서 필연적으로 ‘사회적 불균등’이 존재하므로 소외계층에 대한 집중적 지원이 필요하다는 시각이 있는 반면, 생산과 수출이 늘어남으로써 고용은 자연히 창출되는 것처럼 경제성장의 혜택은 자연히 ‘골고루 파급될 것(trickle down)’이므로 국가가 인위적으로 사회정책적 노력을 펼 필요가 없다는 시각도 있다. 또한 시민사회의 정책과정 특히 사회정책의 결정과정에 참여하는 문제와 관련지어서도 시민의 참여를 제한하고 국가가 인적자본 개발과 같은 경제적 효과가 높은 부문에 있어서는 일방적으로 결정할 수 있어야 ‘경제발전’을 이룩할 수 있다는 시각이 있는 반면, 참여는 경제발전의 필수 불가결한 요소라고 보는 견해도 대립한다. 1990년대 중반을 통해 빈민에 대한 지원을 투자의 한 형태로 강조하는 인식체계는 post-WC의 중요한 축을 형성하였고, 이는 분명 사법개혁이나 노동시장의 유연성, 일반적인 정치개혁을 강조하는 post-WC의 다른 축과는 매우 차별적인 시각이다. 이 시각에 따르면, 사회정책은 단순히 생산의 누수요소가 아니라 장기적으로 생산적이라는 인식이라고 본다. 이 같은 개념은 ‘성장과 균등(growth and equity)’, 또는 유엔중남미경제위원회의 표현대로 ‘균등과 생산적 발전(equidad y transformación productiva)’에서 드러나듯이 사회정책의 중심 역할을 강조하는 것이다. 따라서 이는 WC의 근본적인 수정을 의미한다고 해도 과언이 아닐 것이며, 1960년대의 사회개혁에 기초한 민주주의 및 경제성장 달성이라는 모델과의 타협점 또는 이에 보다 가까운 패러다임으로 보아야 할 것이다.

특히 사회정책 과정에의 시민사회의 참여는 민주주의 과정의 새로운 패러다임으로 자리 잡아 가고 있다. 즉, 멕시코에서 빈민을 위한 식량보조금이 빈민의 다수에게 혜택이 미치지 못하고, 볼리비아에서 세계은행과 함께 노동집약적인 소규모 사업들을 재정 지원하려던 고용정책이 극빈층 노동력을 수용하는 데는 미흡했다는 사례 등은 당초 시장 지향적 경제개혁을 보완하기 위해 취해진 이른바 ‘선별적 지원 정책(targeting policies)’이 적재적소에 정부의 손길을 닿게 하는 데에는 한계가 있음을 지적한 것이었다. 따라서 post-WC는 사회보장 정책들이 정치경제적으로 세력을



형성한 자들에게만 혜택이 돌아가는 특징이 있으므로, 비공식부문의 노동자나 그 가족들에게 사회보장의 혜택을 누리게 하고, 교육 및 주택분야 등에서 저소득층이 사회정책을 수행하는 관료집단과 효과적인 교섭을 할 만한 정치적 영향력을 갖도록 하기 위한 참여모델의 개발을 강조하여 왔다. 다만, 이 점에 관하여 아직까지 체계적 접근방법은 확립되어 있지 못한 것으로 이해된다.

이러한 논의를 미국의 대중남미 원조 정책의 패러다임 변화에서 검토해보면, WC와 축을 같이 했던 미국의 1980년 PEI 패러다임은 경제적인 부분에 치우쳐져 있었던 반면에 DI 패러다임에 입각한 새로운 원조 정책은 사회·정치적인 부분의 개혁에 비중을 두고 있는 점이 커다란 특징이다. 미국 정부가 대중남미 원조에 대해 태도를 바꾼 것은 외채 위기 이후 행해진 일련의 신자유주의 개혁이 그 지역의 사회경제적인 문제를 해결하지 못했다는 문제의식에 기초하고 있다. 따라서 DI는 정부의 간섭 최소화, 철저한 시장경제의 도입 등의 신자유주의 정책이 중남미 지역에서 장기적인 발전을 가져올 수 없다는 인식 아래, 경쟁력 있는 정치제도의 도입과 같은 보다 근본적인 개혁이 중남미 지역을 발전시키고 동시에 사회 불평등과 같은 사회적인 문제를 해결할 수 있다고 보는 것이다. 미국의 원조 정책 담당자들도 민주주의 제도가 사회·경제적인 발전의 달성을 도울 수 있기 때문에 정치적인 개혁을 지지해야 한다고 하였다.

우리나라의 대중남미 원조는 다른 지역에서도 대체로 마찬가지로이지만 우리의 개발경험에 기초하여 경제·생산 부문 이외에 사회부문에서 교육 및 보건 분야에서 두각을 나타내고 있다. 최근의 원조 경향이 사회부문에 치중되고 있는 것과 맥을 같이 한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 인도주의적 지원과 경제적 진출이 혼합된 현재의 우리나라 원조정책에 어떠한 전략과 철학이 담겨져 있는지 의문이다. 어떠한 중남미지역 사회의 구현을 위한 원조인가를 자문해야한다. 위에서 살펴본 바와 같이 미국은 약 40년 만에 Alliance for Progress 정책노선으로 복귀하였다. 1960년대 정책에 일관성을 유지할 수 없었던 이유는 미국 정부가 중남미지역에 반미 정부의 수립을 봉쇄해야한다는 강한 정치적 동기를 갖고 있었기 때문이다.

또한, OECD DAC 비회원국에 의한 대중남미 공적개발협력 금액은 2005년을 기점으로 매우 활발해져 2015년 10% 수준으로 늘어날 것으로 예상되고 있다. 특히 이러한 DAC 비회원국 중에는 역내 국가로서 베네수엘라와 브라질이, 역외국가로는

이란, 중국, 인도, 러시아 등이 새로운 대중남미 경제 안보 파트너로 등장하고 있으며 이들의 원조정책도 정치적 색채가 매우 짙다. 이들은 중국의 경우를 포함해 대체로 중앙정부의 원조기구가 부재하여 대중남미 원조를 정치경제적 목적 실현의 수단으로 삼고 있음이 뚜렷하다. 미국은 물론이지만 우리나라도 이들 비DAC 국가들과 중남미 지역에서 ‘원조 경쟁’을 펼쳐야하는 부담을 안고 있다.

미국의 사례로부터 얻을 수 있는 최대의 교훈은 정치적 동기보다 개발에 대한 철학의 중요성이라고 할 수 있을 것이다. 우리나라의 대중남미 개발모델은 위에서 언급한 중남미 지역의 역사와 국제관계에 대한 이해를 바탕으로, 좌우파 어느 정권과도 개발철학을 공유할 수 있는 모델이 되어야할 것이다.

## 참고문헌

Atkins G., Pope(1995), *Latin America in International Political System*, 3rd ed., Boulder: Westview.

Adams, Francis(2000), *Dollar Diplomacy: United States economic assistance to Latin America*, Hampshire: Ashgate Publishing Company.

Balassa, Bela, Gerardo M. Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski and Mario Henrique Simonsen(1986), *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington: Institute for International Economics.

Bulmer-Thomas, Victor(1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press.

Center for Global Prosperity(2010), "The Index of Global Philanthropy and Remittances 2010," Hudson Institute, p. 5.

CEPAL/ECLAC(2008), "Trends and Challenges in International Cooperation and the Mobilization of Resources for Development in Latin America and the Caribbean," Resource paper 2008-315, June.

Ellis, R. Evan(2011), "Emerging Multi-Power Competitions in Latin America" unpublished paper, US Center for Hemispheric Defence Studies (CHDS).

Glade, William(ed.)(1991), Privatization of Public Enterprises in Latin America, San Francisco: ICS Press.

Green, Duncan(2003), Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America, 2nd ed., New York: Monthly Review.

Lum, Thomas et al.(2009), "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia," CRS Report for Congress 7-5700, US CRS, February 25.

Veillette, Connie et al.(2006). "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean," CRS Report for Congress, U.S. Library of Congress.

World Bank(2002), World Development Report: Building Institutions for Markets, Washington, D.C.



## II. 개발협력 포커스

### 1. 혁신적인 개발재정으로써의 금융거래세

(이일청, 유엔 사회개발연구소 연구조정관)

### 2. China's Foreign Aid in the International Development Arena

(Mao Xiaojing, 중국 국제무역 경제협력연구소 개발협력부 주임연구원)



## 혁신적인 개발재정으로써의 금융거래세

이 일 청<sup>1)</sup>

유엔 사회개발연구소(스위스) 연구조정관

### I. 서론

금융부문의 과다 확장과 관리 통제의 미비로 인해 촉발된 전지구적 차원의 경제 위기로 인해, 다양한 금융규제에 관한 대안들이 논의되고 있다. 그 중 눈길을 끄는 것이 1930년대 대공황 이후, 케인스가 제안하였고, 1970년대, 브레튼 우즈 체제가 붕괴한 이후 제임스 토빈 (James Tobin)이 제안한 외환거래세(foreign currency exchange tax)이다. 제안자의 이름을 따, 토빈세(Tobin Tax)로 불리우는 이 외환 거래세는 당초 환투기의 증가로 인한 금융시스템의 피해를 경감시키기 위해 제안 되었으나 일부 시민사회를 제외하고는, 정책 결정자들은 물론, 그 제안자인 토빈조차 금융거래세를 그리 중요하게 취급하지 않았다. 토빈세가 국제 사회에서 다시 논의되기 시작한 것은 금융부분이 2008년 전 지구적 규모의 경제위기를 일으키면서 부터였다. 환거래세가 금융거래세(Financial Transaction Tax)라는 이름으로 다시 부활하게 된 것이다.

다양한 금융부분 규제 대안 중의 하나였던 금융거래세가 국제사회에서 본격적인 관심을 끌기 시작한 것은 G8/G20를 유치한 프랑스의 사르코지 대통령이 혁신적인 재정(Innovative Financing)을 주요 의제로 삼으면서부터다. 금융거래세 도입에 대해 독일의 총리인 메르켈이 찬성의사를 표시하면서 금융거래세의 도입은 G8/G20 관련 회의, 다자 개발 원조 기관 (UNRISD, UNCTAD 등), 금융거래세의 도입을 주장해 왔던 국제 시민사회조직 (Robin Hood Tax Campaign, ATTAC) 등에서 활발히

1) Oxford 대학에서 학위취득(사회정책학 박사) 후, Bergen 대학(노르웨이), Malaya 대학(말레이시아), 큐슈대학(일본)을 거쳐 현재 제네바 소재 유엔사회개발연구소(United Nations Research Institute for Social Development) 연구조정관(Research Coordinator)으로 있다. The Korean State and Social Policy(2011, Oxford University Press) 등 아시아의 빈곤과 개발에 대한 다수의 책과 논문을 집필하였다.

논의되기 시작했다. 올 11월로 예정된 프랑스 G20 회의가 다가오면서 금융거래세에 대한 관심은 점점 커지고 있어 더욱 다양한 섹터의 원조관련기관들이 논의에 참가할 전망이다.

지금까지의 논의는 주로 전 세계적 차원에서의 금융거래세제는 과연 실현 가능한가(feasibility), 금융거래세는 어느 정도의 재원을 마련할 수 있는가 (potential)라는 기술적인 부분에서 이루어져왔다. 반면, 왜 금융거래세가 필요하고 (normative aspect), 금융거래세는 어디에 어떻게 사용되어야 하며 (spending), 금융거래세는 어떻게 관리 운영되어야 하는가 (administration and management)에 대한 문제는 그리 중요하게 다루어지지 않고 있다. 규범적 측면, 용처, 그리고 관리 및 운영의 세가지 이슈를 논의하기에는 아직 시기상조일 수 있으나, 금융거래세제와 같이 전 지구적, 지역적, 국가적 정치, 경제, 사회 모든 면에 큰 영향을 끼칠 수 있는 제도에 대해 보다 근본적이고 실질적인 이슈들, 즉 그 규범과 용처, 구체적인 운영의 문제를 논의하지 않는다면 종합적이고 포괄적인 논의가 되지 못할 것이다.

이 글에서 필자는 혁신적인 재정이 왜 새로운 이슈로 부상되었는가, 금융 거래세의 실현 가능성과 재원의 규모, 금융거래세의 용처, 그리고 금융거래세 운영과 관리는 어떤 형태를 갖추어야 하는가를 소개하고 설명하려한다.

## II. 혁신적 개발재정의 논의 배경 : 국가간 불균등 발전과 원조

사르코지의 금융거래세제 도입 주장에는 프랑스의 경우 금융부분에 대해 상대적으로 발전된 중앙 규제 시스템이 작동하고 있으며, UNITAID 등의 재원으로 사용된 항공세 (Airplane ticket tax) 도입의 경험이 있다라는 몇가지 배경이 있다. 그 구체적인 용처를 지정하지는 않았지만, 금융거래세가 항공세의 경우처럼 개발재정으로 사용되어야 한다는 프랑스 정부의 주장<sup>2)</sup>을 통해 보았을때 사르코지의 금융거래세 도입의 배경에는 공적개발원조(ODA) 재원의 부족이라는 개발 재정의 오랜 문제가 도사리고 있다고 할 수 있다.

---

2) 2011년 2월, 파리의 G20 준비를 위한 시민사회 회의, 그리고 6월에 열린 UNCTAD 국제회의에서 프랑스의 G20 실무를 담당하고 있는 시릴 피에르 (Cyrille Pierre) 외교부 부국장은 지속적으로 금융거래세와 개발재정과의 연관성을 주장했다.



실상 공적개발원조는 인류 역사 속에서 오랫동안 존재해왔지만, 현재의 형태로 자리 잡기 시작한 것은 2차 세계대전 이후, 유럽 전후 복구 작업의 재정지원 틀이 되었던 마셜 플랜(Marshall Plan)이 신생 개발도상국들에 대한 지원으로 확대되기 시작할 때부터였다. 마셜 플랜은 지금까지 존재했던 공적개발원조의 여러 사례 중 개발 효과성, 원조 효과성의 측면에서 가장 성공적인 것으로 평가할 수 있는데, 그 성공의 가장 큰 요인은 수원국의 다양한 부분에 대한 정책 자율성(policy space, policy autonomy)이었다. 당시 미국은 유럽의 전쟁 피해국들에 대해 강한 연대의식(solidarity)을 가지고 있었고, 이러한 연대의식을 통해 부의 재분배(redistribution) 의무에 대해 암묵적인 동의가 있었다. 이러한 연대의식, 재분배 의무에 대한 인식이 무조건적 공여(unconditional grant)의 비율이 압도적인 원조형태를 만들어 내는 기반이 되었고 재분배, 연대의식, 그리고 수원국의 정책 자율성을 보장하는 재원 지원의 세가지 요소가 마셜 플랜의 성공을 가능케 했던 것이다. 이러한 성공의 요소들은 냉전기, 미소 양국을 중심으로 하는 원조 경쟁으로 이어지면서 훼손되기 시작했다. 미국을 예로 들면, 정치적 이유로 독재정권에 대해 지원을 하게 되면서, 원조에 대한 정당성이 점차 훼손되었고, 원조의 기본 가치였던 보편적 연대의식은 민주주의인가, 독재인가라는 정치적 기준으로 대체되기 시작하였다. 원조를 둘러싼 부정과 부패는 냉전체제의 원조경쟁 속에서 점증하였고, 원조공여국의 국민들은 원조를 전략적 이해관계 속에서 사고하기 시작했다. 물론 인본주의에 기초한 북유럽 중심의 원조공여국들의 참여가 확대되면서, 연대의식과 재분배 측면이 재차 강조되기는 하였지만, 전 지구적 차원의 자본과 노동의 흐름이 활발하게 되고, 국제 분업 구조가 선진 자본주의국가에 유리하게 형성되면서 부와 소득의 국가 간 불평등<sup>3)</sup>은 지속되었고, 원조 역시 다음과 같은 많은 문제를 낳게 되었다.

첫째는 국제적으로 정해진 기준에 크게 모자라는 원조액의 규모이다. 1960년 유엔총회에서 선진국 국민총생산의 1%를 원조한다는 원칙이 정해진 이후 몇 번의 조정을 거쳐, 최종적으로 OECD DAC의 경우 국민소득의 0.7%로 원조 규모를 증가시킨다는 원칙이 정해졌음에도 불구하고, OECD DAC의 평균 원조액은 국민소득의

3) 국가 간 소득과 부의 불균등 배분은 많이 개선되었으나, 아직 심각한 수준이다. 2011년 UNICEF의 보고서에 따르면 2007년, 상위 20퍼센트의 전인구가 약 70퍼센트의 소득을 점유하고 있다. Ortiz, I. and Cummins, M. (2011) Social and Economic Policy Working Paper, In Global Inequality: Beyond the Bottom Billion(Ed, UNICEF) New York, UNICEF.

0.3%를 밀돌고 있다.<sup>4)</sup> OECD 국가의 전체 GDP의 1%라면 빈곤 퇴치가 가능하다는 제프리 삭스의 주장을 고려해 보았을 때 현재의 원조규모는 턱없이 모자라는 금액이라 할 수 있다.

둘째는 편향적 배분의 문제이다. 제한된 공적 개발 원조 재원은 결국 일정한 기준에 의해 배분될 수밖에 없는데, 이런 과정에서 이른바 원조의 “orphans and darlings”가 나타난다. 이러한 편향적 배분은 다자 원조보다 양자원조의 비중이 커진 21세기 초에 더욱 심해지고 있다. 정치적, 경제적 이유로 원조국들의 지원을 많이 받지 못하는 나라의 경우에도 원조가 전혀 없는 것은 아니지만, 대부분의 원조공여국들이 그때 그때의 상황에 따라 원조를 중단하는 경우가 많아, 이들 국가의 경우 장기적이고 지속적인 개발 정책의 수립 및 실천이 불가능하다. 특히 1990년 중반 이후, 분쟁지역에 대한 원조가 집중됨에 따라, 장기 프로젝트보다는 긴급 구호에 대한 원조액의 비중이 늘어나면서, 원조의 편향성은 더욱 심화되었다.

셋째는 조건부 공적원조의 문제이다. 1980년대, 개발도상국의 거시 경제 안정과 구조조정을 중심으로 하는 신자유주의적 원조 틀이 만들어지면서, 개발도상국 정부 정책의 최대 목표는 거시경제안정, 즉 물가상승율을 일정 범위 안에서 유지하는 것이었다(인플레이션 타겟팅). 이러한 개발도상국 정부 정책은 경기 둔화나 고용 축소, 그리고 기본적 사회서비스와 보장제도의 사유화와 축소를 가져왔는데, 이는 곧 불평등의 확대, 빈곤의 증가로 연결되는 경우가 많았다(UNRISD, 2010).

넷째는 원조국간의, 그리고 원조국 내에서의 개발과 관련된 정책의 비일관성, 또는 혼선이다. 예를 들면, HIV/AIDS 문제 해결을 위해 국제사회에서 가장 적극적으로 활동하고 있는 미국의 경우, 다른 한편으로는 항레트로바이러스 의약품(Anti-retroviral drugs)의 자유무역과 특허권 보호를 강력하게 주장하고 있다. 이는 결과적으로 의약품 구입비용을 상승시켜, 개발도상국의 수많은 생명이 경각에 처하게 하는 정책 혼선을 빚고 있다. 이러한 정책의 비일관성은 사실, 어제 오늘의 문제가 아니지만, 신자유주의적 무한 경쟁 속에서, 자본과 노동의 상호의존성이 더욱 심화되고, 모든 국가들의 경쟁이 심화된 오늘날의 개발도상국에 더욱 큰 문제를 야기하고 있다.

---

4) 현재, 국민소득의 0.7%의 원조규모를 갖고 있는 나라는 덴마크, 룩셈부르크, 네델란드, 노르웨이와 스웨덴, 5개 나라뿐이다.

다섯째는 원조가 비민주적, 반개발적 정권과 결합했을 때 나타나는 각종 부작용이 그것이다. 자본의 해외 이탈, 비생산적 소비의 증대, 원조재원이 쓰이는 분야의 재정을 이용하여 비생산적인 부분으로의 지출을 증가시키는 등의 퇴행적 재정지출 (fungibility) 등의 문제는 원조 자체의 문제는 아니지만, 원조가 비민주적 반개발적 정권과 결합했을 때 만들어내는 심각한 부작용이라 하겠다.

개발 재원의 문제점을 논의할 때, 공적 개발 원조에 관련된 문제만 거론하는 것은 충분치 않다. 왜냐하면 공적 개발 원조 외에도 다양한 자원 즉 민간 대부 (additional private borrowing), 사적 재원과 송금 (Private flows and workers' remittances), 반사회적, 반환경적 행위에 대한 세금 (penal taxes for development), 기존 자금의 재할당과 효율성 증대를 통한 자원 (improved efficiency/reprioritisation), 외환 보유금의 개발목적을 위한 사용 (the better use of reserves) 등이 개발을 위한 재원으로 쓰일 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 자원들 역시 각종 문제들로부터 자유롭지 않다. 민간대부의 경우, 상환가능성이 낮기 때문에, 정말 재원이 필요한 빈국에는 제공되지 않는 경우가 많다. 기업의 투자에 의한 이익을 개발도상국에 재투자하는 것은 이상적인 자원 마련 방법이나, 투자 유치를 위한 경쟁적 기업 법인세 인하, 사기업의 기업이익 반출 등의 현실은 이러한 이상적 모델이 실현되는 것을 방해하고 있다. 노동자들이 자신의 봉급 중 일부분을 송금함으로써 생기는 재원은 그 규모면에서 공적개발원조액의 2배에 가깝지만 대부분이 개인으로 귀속됨으로 인해, 대규모 장기적 투자에 쓰일 개발 정책 재원으로서 적당하지 않다.

이러한 다양한 개발재원, 특히 공적 개발 원조 재원의 문제점은 1995년 코펜하겐 사회개발 정상회의(Copenhagen Social Summit)와 2000년 천년개발목표 (Millennium Development Goals)의 수립을 계기로 본격적으로 논의되기 시작했다. 이러한 과정을 통해 혁신적 개발재정 역시 주요한 의제로 떠오르게 되었다. 우선, UN은 2000년 제 24차 총회에서 코펜하겐 사회 정상회의의 결과와 혁신적 전략을 논의하기 위한 특별 회의를 열고, 사회개발과 빈곤 퇴치를 위한 혁신적 재원의 필요성을 국제사회에 제기하였다. UN이 연구를 위탁한 개발 재정연구팀 (the United Nations Panel on Financing for Development)는 2001년 국제조세기구 (International Tax Organisation)의 설치를 통해, 개발재원을 감소시키는 조세인하 경쟁을 막고, 조세 포탈과 조세 피난을 방지하며, 다국적 기업 징세를 위한 국제적 룰을 만들 것을 제안하였다.<sup>5)</sup> 이 연구

결과는 2002년 몬테레이에서 개최된 개발재정에 대한 유엔국제회의(the International Conference on Financing for Development)에 보고되어 논의되었으나, 전 지구적 세금의 징세나, 국제 조세기구의 창설과 같은 안건에 대한 행동 계획은 만들어지지 못했다. 그러나 참가국들은 천년개발목표를 달성하기 위한 재원의 필요성과 기존의 재원이 가지고 있던 반개발적인 문제점을 해결하기 위한, 혁신적 개발 재정의 필요성에 대해 공감하고, 첫째, 이 혁신적 재정은 천년개발목표를 달성하는데 필요한 재원을 충족시켜야 하고 (Scaling-up), 둘째, 이 혁신적 재정은 공적 개발원조에 부가되는 것이지 공적개발원조를 대체하는 것이 아니며 (Additionality), 셋째, 이 혁신적 재정은 기존 조직의 재원을 증대시키는 것이어야 하고 새로운 조직을 만들거나 복잡성을 증대시켜서는 안되며 (complementality), 넷째, 혁신적 개발 재정은 천년개발목표를 달성하기 위한 장기적인 개발 정책을 위한 재원이 되어야 하므로 지속가능하게 만들어져야 한다는 몇가지 원칙에 동의하였다. 그러나 몬테레이 이후, 2005년 개발 재정을 위한 유엔 고위급 회의 (the UN High Level Dialogue on Financing for Development)를 제외하고 UN은 새로운 전 지구적 규모의 혁신적 개발 재원 정책 수립에 대해 적극적이지 못하였다.<sup>5)</sup>

2002년 몬테레이 회의를 기점으로 하여 이러한 혁신적 개발재정에 관한 논의는 유엔, OECD DAC 그 어느 곳에서도 중심적인 위치를 차지하지 못하였다. 유엔의 경우, 몇차례의 회의를 통해, 전 지구적 규모의 개발 재원, 특히 기후변화에 대응하기 위한 재원에 대해 논의하였으나 성과를 내지 못하였다.<sup>7)</sup> 그러나 몬테레이 합의

5) 주의할 것은 이 연구는 유엔의 기구나, 산하기구가 아닌 유엔 사무총장이 연구를 위촉한 독립 연구그룹의 성과물이라는 사실이다. 멕시코의 전 대통령 에르네스토 제딜로 (Ernest Zedillo)를 책임자로 하는 이 중랑급 그룹은 금융거래세, 이산화탄소세 등 전 지구적 규모의 세계 필요성을 제기하고 이를 담당하는 기관으로 국제조세기구의 창설을 제안하였다 Ukabiala, J. (2001) 'Can the Financing Gap Be Closed?', Africa Recovery, 15(4).

6) 유엔이 국제금융거래세를 도입하는 논의에 대해 소극적이었던 이유에는 여러 가지가 있겠으나, 가장 큰 요인 중의 하나는 미국의 압력과 재정적인 압박이었다. 1992년 부트로스 갈리가 유엔 사무총장으로 취임한 이후, 보스니아, 이라크, 리비아, 소말리아 등 여러가지 국제 분쟁에서 유엔과 미국은 그 입장차로 인해 갈등을 겪었고, 클린턴 행정부의 유엔에 대한 압박은 더욱 심해져갔다 Patomäki, H. and Teivainen, T. (2004) A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions, London and New York, Zed Books.. 더욱이 유엔이 미국시민에게 과세할 경우 유엔에 대한 모든 재정지원을 끊는 것을 골자로 하는 “반유엔세(the bill of the Prohibition on United Nations Taxation Act)”(H.R.1017) 법안이 1996년 이후 간헐적으로 의회에 제출되고 있었는데, 이러한 미국의 압박은 유엔으로 하여금 국제금융거래세에 대해 적극적으로 대응하는데 장애로 작용하였다. Govtrack.us (2011) H.R.1017: Prohibition on United Nations Taxation Act of 2005, Vol. 2011 Washington D.C.

7) OECD DAC의 경우에는 2003년 제 1차 로마 고위급 회담(High Level Forum for Harmonization) 부터, 혁신적 개발재정에 대한 논의보다는 원조를 어떻게 효과적으로 수행할 것인가(aid effectiveness) 논의에 초점을

(Monterrey Consensus)에서 강조된 혁신적 개발 재정은 몇몇 국가의 지도자, 특히 브라질의 룰라, 프랑스의 시락 대통령을 중심으로 한 4개국(브라질, 칠레, 스페인, 프랑스)의 정상들에 의해 보다 구체화되기 시작했다. 2004년 4개국의 주도로 혁신적 개발재정의 기술적 문제를 연구한 보고서,<sup>8)</sup> ‘혁신적 재정 메카니즘에 대한 보고서(Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms)’는 시장 왜곡(market distortion)과 조세 회피(tax evasion)를 방지하기 위해서는 낮은 세율이 바람직하고, 외환거래에 대한 전지구적 규모의 징세는 기술적으로 가능(technically feasible)하다고 결론을 내렸다.<sup>9)</sup> 혁신적 개발 재정에 대해 특별히 큰 관심을 보인 프랑스의 시락 대통령은 토니 아트킨슨(Anthony Atkinson)을 리더로 하는 연구팀에 조사를 의뢰하여 2004년 “란다우 보고서(Landau Report)”라고 불리는 보고서를 발간하였다.<sup>10)</sup> 란다우 보고서는 영국이 제안하고 프랑스가 지지하는 국제금융기금(International Financial Facility)과 다양한 형태의 국제세금제도(International Tax System)의 종류를 설명하고 있으나, 분석에 기반을 두어 특정제도를 제안한다기 보다는 이러한 제도가 지녀야 할 일반적 원칙을 명확히 밝혔다는데 그 의의가 있다. 국제금융기금이나 국제세금제도에 대해, 리포트는, 첫째, 혁신적 개발 재정은 국제사회가 절대적으로 정당하다고 인정하는 목적에 대한 보편적인 동의가 있어야 하고, 둘째, 제도는 반드시 투명하게 운영되어야 하며, 그 효과 역시 계량 가능하고 증명 가능하여야 하며, 셋째, 세금이 경제 효과성을 저해해서는 안 되며, 넷째, 부담은 균등하게 배분되어야 하며, 마지막으로 거버넌스와 운영에 있어서 공여국 뿐만 아니라 수원국에게도 완벽한 투명성이 구현되어야 한다는 것을 원칙으로 명시하였다. 보고서는 각 원조공여국의 공적원조 지원약속액(pledge)에 준하여 공채를 발행하고

맞추게 되었다. 이후 DAC를 중심으로 한 개발원조 공여국들의 공식, 비공식적 회합을 통해서 이루어졌다. 원조 효과성에 대한 합의를 명문화한 2005년 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness), 행동 원칙을 구체화한 2008년 아크라 실천 아젠다(Accra Agenda for Action) 등에서 이러한 원칙은 재차 강조되었다.

- 8) The Technical Group on Innovative Financing Mechanisms(2004) Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, Paris, The Technical Group on Innovative Financing Mechanisms.
- 9) 이 보고서는 금융거래세 이외에도, 무기 무역세(Taxation of the Arms Trade), 공적원조의 선납을 운영하는 국제금융기금(International Financial Facility), 개발 목적의 특별인출권(Special Drawing Rights), 조세회피(Tax Evasion)와 조세 피난처(Tax Haven), 이주 노동자들의 국제 송금(Remittances), 크레딧 카드를 통한 기부, 사회적 책임 투자(Socially Responsible Investing) 와 이러한 투자를 하는 기업에 대한 투자기금인 윤리 기금(ethical funds) 등의 다양한 수단을 검토하고 있다.
- 10) Landau, J., Atkinson, T., Baconnier, R., Cozzart, J., Didiier, M., Larsen, M., Lauvergeon, A., Roy, A.L., Lulin, E., Mazauric, V., Renaud-Basso, O., Rouille D'Orfeuille, H., Severino, J., Silguy, Y. and Watkinson, K.(2004) Rapport à Monsieur Jacques Chirac Président de la République, Paris, Groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales.

이를 통해 개발도상국에 자금을 안정적이고 장기적으로 지원하는 것을 목적으로 하는 국제금융기금에 대한 연구를 포함하였다. 보고서는 국제금융기금의 경우, 공적원조 예상지원액이 점차 감소추세에 있고, 결국은 연금과 같이 다음 세대에 부채 부담이 되며, 예상지원액을 집행하는데 필요한 충분한 재원이 마련되지 않았을 경우, 개발도상국뿐만 아니라 원조공여국에도 재정위기를 초래할 위험이 있는 등, 여러 가지 문제점이 있다고 평가하였다. 란다우 리포트의 국제세금에 대한 논의는 다양한 측면에서의 원칙을 강조하는 것이 그 주요한 내용이다. 리포트는 어느 정도까지 전 지구적 차원에서의 소득 재분배가 이루어져야 하는가에 대한 민주적인 합의가 존재하지 않는다는 데서 논의를 시작하여, 국제세금<sup>11)</sup>의 설계는 천년개발 목표를 달성하기 위한 새로운 재원을 마련하는 것을 목적으로 하고, 경제효과성(economic efficiency)을 저해하지 않고, 역진적이지 않아야 한다는 연대성(solidarity)의 원칙을 강조하고 있다. 특히 리포트는 환거래세에 대해, 첫째, 환거래세는 기술적으로 실현 가능하고, 둘째, 환거래세를 실행하는데 있어 드는 경제적 비용은 제한적이며, 셋째, 대규모의 조세회피를 막기 위해서는 주요금융시장의 참가가 필수적이며, 넷째, 개발도상국의 새로운 금융시장과 단기 금융거래는 그 이익률이 낮으므로 세금의 대상에서 제외되어야 하며, 다섯째, 조세액은 현재 예상되는 금액보다 소액일 것이나 상당한 금액이 될 것이라는 것을 분명히 하였다.

이러한 다양한 노력에 이어, 쉬락 대통령은 2006년, 93개국 정부 대표와, 3명의 국가원수, 70명의 장관급 인사, 유엔사무총장을 비롯한 다수의 국제기구 수장과 NGO 대표들이 참여하는 대규모 국제회의(Paris Ministerial Conference on Innovative Development Financing Mechanisms, 2.28-3.1, 2006)를 개최하였다. 국제회의는 여러 가지 이유로 전 세계의 이목을 끌었는데, 이는 무엇보다도, 쉬락대통령이 미국이 지속적으로 반대해 왔던 혁신적 개발재정 이슈를 전세계적 차원의 공식적인 의제로 만들었고, 다양한 조사 연구 보고서를 기반으로 하여, 전지구적 차원의 세금 제도 구축이 가능하며 이루어져야 한다고 공식적으로 천명했기 때문이다. 또한 프랑스, 칠레 등 2005년에 항공권세를 도입한 국가들에 이어 브라질, 노르웨이 등 12개국이 개발 재원 마련을 위하여 항공권세(airline ticket tax) 도입 의사를 표명하였고, 후에

11) 여기서의 국제세금은 탄소세와 같은 환경세, 다국적 기업에 대한 부가세, 무기거래세, 자발적 기여금, 특별인출권과 지구개발복권(Global Lottery), 금융거래세를 포함한다.

국제의약품구매기구(UNITAID) 창설의 기반이 된 국제 의약품 구매 자금(the International Drug Purchase Facility)의 논의가 활발히 진행되어 그 실현의 시급성이 되었다는데 그 의의가 있었다(Foster, 2006). 그러나 회의를 통해서 금융거래세에 대한 약간의 의견 차이 역시 발견되었다. 우선, 징세의 목적과 방법에 중요가 차이가 발견되었다. 개발 NGO를 중심으로 한 NGO 그룹은 회의에서 국제의약품 구매 자금을 위한 논의가 각 국가의 자발적 기여를 독려하는 차원에서 논의되는 것에 우려를 보이고, 국제의약품 구매 자금은 전 지구적 재분배 메커니즘의 맹아(“an embryo for global redistribution mechanism”)로 보아야 하며 전 지구적 자원의 금융거래세는 지금까지 각국가간, 국가내에서의 불평등을 심화시켜온 금융, 재정분야의 관리와 연대를 촉진시키는 것과 동시에 실현되어야 한다는 것을 강조하였다(Coordination SUD et al., 2006).<sup>12)</sup>

이러한 논의는 2008년 선진국의 금융시장 규제의 미비로 인해 전 지구적 규모의 경제위기가 닥치자 급물살을 타기 시작했다. 특히 세금이 도산하는 금융기관들을 보조하는 돈으로 쓰이게 되자, 금융부분이 이러한 부담을 져야 한다는 여론이 비등하게 되었고, 이는 금융부분에 대한 과세 논의로 이어지게 되었다. 이에 조응하여, 이미 1990년대부터 활동하고 있던 금융거래세와 관련된 국제 시민사회 조직, 특히 영국에 본부를 둔 로빈훅드 세금 캠페인 (Robin Hood Tax Campaign), 프랑스의 시민행동과 금융거래세 연대 (ATTAC: Association pour la Taxation des Transactions financière et pour l'Action Citoyenne) 등을 중심으로 한 글로벌 시민사회그룹이 금융거래세 도입 캠페인을 활발히 벌이기 시작하였다. 글로벌 경제 위기를 타개하기 위해 활성화된 G20은 IMF에 금융거래세를 포함한 금융부분 과세에 대한 연구보고서를 의뢰하였고, IMF 역시 G20에 제출한 비공개 보고서를 포함하여, 금융거래세에 대한 다양한 연구 보고서를 발간하는 등 금융거래세 이슈는 혁신적 개발재정 논의의 중심에 서게 되었다.

12) 이 회의에서, “금융거래세와 조세회피와의 싸움(Taxation of financial transaction and combating tax evasion)”의 사회를 맡았던 IMF의 Teresa Ter-Minassian 재정부(Fiscal Affairs Department) 국장의 경우, 금융거래세의 개념, 현실성 등 거의 모든 측면에 대해 부정적이었는데, 이는 당시 IMF의 금융거래세에 대한 입장을 반영하는 것이었다. 2010년의 IMF 보고서가 그 실현 가능성에 있어서 긍정적인 입장으로 변화한 것은 주목할 만한 일이나, 금융시장의 안정적 운용에 금융거래세가 도움이 되지 않는다는 입장에는 변화가 없다.(새로 취임한 재정부 국장, Carlo Cottarelli의 블로그를 참조할 것. Cottarelli, C.(2011) iMFdirect, In iMFdirect, Vol. 2011(Ed, IMF) Washington D.C., IMF.)

2008년 경제 위기를 계기로 한 금융거래세 논의는 그 목적을 어디에 둘 것인가를 중심으로 벌어지고 있다. 2008년 직후 대부분의 논의는 금융거래세가 과연 금융시장 변동성을 규제하는 기제가 될 수 있는가의 문제를 중심으로 이루어졌다. IMF 등의 보고서는 금융거래세가 기술적으로 실현가능하지만, 금융시장을 안정적으로 운영하는 데 도움이 될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적이었다. 예를 들면 토빈이 제시한 환거래액의 1%를 세금으로 걷을 경우, 자본 투자의 왜곡을 초래해 결과적으로 전 지구적 성장을 저해하는 효과를 가질 수 있다는 것이었다. 특히 이러한 IMF의 부정적인 입장은 시간이 갈수록 강화되었다. 특히 2011년 3월에 발간된 IMF의 보고서는 금융거래세의 금융부분의 안정적 운용에 대한 부정적 영향을 분명히 하고, 그 대안으로 부채부담에 따라 기여금을 납부하여, 금융사고 손실에 대비하는 금융부분기여금 제도(FSC: Financial Sector Contribution)를 제안하였다.<sup>13)</sup> 조셉 스티글리츠 등 금융거래세의 도입에 찬성하는 전문가 그룹들은 금융시장의 안정적 운영과 새로운 개발 자원 마련이라는 두개의 목적을 동시에 달성하는 방안을 강구하였다. 이들은 세율의 조정, 징세 대상의 조정을 통해, 금융시장의 안정적 운영을 저해하지 않는 선에서, 새로운 개발자원을 마련할 수 있다고 주장, 찬성의 의견을 피력하고 있다.

### III. 금융거래세, 용처와 관리 형태 및 주체

혁신적 개발재정으로써의 금융거래세 논의는 크게 무엇에 얼마만큼 과세할 것인가, 얼마만큼 걷히게 되는가, 누가 관리할 것인가, 무엇에 쓸 것인가의 문제로 나눌 수 있다. 1970년대, 토빈이 제안했던 금융거래세는 당시 문제가 되기 시작했던 환거래였다. 브레튼 우즈 체제가 무너지고, 투기적 환거래가 늘어나면서, 국제 금융 질서의 붕괴가 우려되기 시작하자 이러한 투기성 환거래를 감소시키기 위하여, 환거래에 세금을 부과하여야 한다는 것이 토빈의 주장이었던 것이다. 그러나 2008년

13) 이 보고서는 IMF의 공식 입장을 대변하는 리포트가 아닌 워킹 페이퍼이지만, 주요한 아젠다와 관련하여 IMF의 입장을 간접적으로 밝히는 주요 수단이 워킹 페이퍼라는 것을 감안한다면, 금융거래세에 대한 강한 반대론자로 재정부의 새로운 국장으로 취임한 카를로 코타렐리의 경우처럼 금융거래세 반대에 대한 IMF의 입장을 반영하고 있는 보고서로 볼 수 있다. Matheson, T. (2011) Taxing Financial Transactions: issues and Evidence, In IMF Working Paper(Ed, Fiscal Affairs Department, I.) Washington D.C., IMF.



전 지구적 차원의 경제위기에서 드러났듯이 국제금융질서의 교란은 환투기 이외에도 주식, 파생 금융상품 등 많은 원인에 의해 이루어진다. 이러한 문제점에 대한 인식은 각종 금융거래, 외환, 주식, 파생 상품 등에 세금을 부과하여야 한다는 주장으로 이어졌다. 이러한 각종 금융 상품의 이해 당사자와 경제에 미치는 영향은 무척이나 다양하므로, 금융거래세를 논의할 때 어떤 금융거래에 세금을 부과할 것인가의 문제는 금융시장 규제와 새로운 재원의 규모뿐만 아니라 생산, 분배에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 금융거래세는 토빈세로 불리는 환거래세, 기업자본 증식 시에 부과하는 자본세 혹은 등록세 (capital levy or registration tax), 은행에 저축 혹은 인출 시에 부과하는 은행세 (bank transaction tax), 주식, 채권, 금융 파생상품의 매매에 부과하는 금융상품거래세 (securities transactions tax)로 나눌 수 있다.

[표 1] G20 및 각국의 금융거래세 현황

국가	자본증식세 Capital Levy	주식 Equity	채권/부채 Bonds/Loans	외환 Forex	옵션 Options	선물 Futures	자본 이전 Capital Inflow
아르헨티나		주식양도에 대한 연방인지세 폐지 (2001)	채권, 회사채등에 1%정도의 지방인지세				
오스트레일리아		주에 따라 세금이 주식에 적용	주에 따라 부채와 채권에 세금이 적용				2009년 이후부터 주식 및 채권 시장에 투하되는 자본에 대해 2%의 세금
브라질		예탁증권 (DR)에 대해 1.5%의 세금 (2008년 3%에서 인하)	부채에 대해 1.5% 세금 (2008년 3%에서 인하)	0.38% 세금이 외환거래에, 90일 이내의 단기 거래에 5.28%의 세금이 부과			
중국		투자 원본에 대해 0.1% 세금					
프랑스	자본 증식의 5%	2008년 0.015-0.030 % 폐지					
인디아		주식가격의 0.25%, 당일 거래의 경우 0.025%, 지방인지세 부과	지방인지세 부과		프리미엄에 0.017%, 스트라이크 가격의 0.125%	현물 인도가격의 0.017%	

국가	자본증식세 Capital Levy	주식 Equity	채권/부채 Bonds/Loans	외환 Forex	옵션 Options	선물 Futures	자본 이전 Capital Inflow
인도네시아		주식가치의 0.1%의 세금과 지방 인지세	지방인지세 부과				
이탈리아	주식 증자시, 168 유로, 기업이 주식 매수시 3%	장외거래주 식에 대해 0.01-0.14% 의 세금	부채원금에 대해 0.25-0.2%의 세금				
일본	인수합병의 경우 등록세로 0.4%						
러시아	신규발행 주식의 0.2%		신규채권의 0.2%				
남아프리카		주식 가치의 0.25%					
한국	자본형성에 대하여 0.1-0.4 %	기업보유 주식가치의 0.5%					
터키	신규주식 발행세 0.2%	주식시장 현황에 들어가는데 0.1%, 연간 유지비로 0.025%	채권발행액의 0.6-0.75%	금융기관간 의 환거래에 대해 0.1% 세금 부과 (2008년 폐지)			
영국		주식시장거 래에 0.5%의 인지세			스트라이크 가격의 0.05%	현물인도가 격의 0.05%	
미국		주식거래세, 뉴욕주 세금 주당 0.05불에서 거래당 350불					
칠레			채권 발행액의 0.1-1.2%				
홍콩		주식거래액 의 0.01%					
싱가폴		주식거래액 의 0.02%					
스위스	백만프랑이상의 주식 증자시 0.1%	국내주에 대해서 0.015%, 외국주에 대해서 0.03%	채권발행액의 0.06-0.012%				
타이완		0.03%	기업채권원금의 0.01%		프리미엄의 0.01-0.06%	이자선물의 0.00025%, 주식지수 등 다른 선물은 0.06%	

주: 캐나다, 독일, 멕시코, 사우디아라비아, 등은 금융거래세를 시행하고 있지 않음.

출처: (Matheson, 2011) 8페이지 Table 1.

위의 표에서도 알 수 있듯이 이미 많은 나라가 앞서 언급한 다양한 금융거래에 세금을 부과하였거나, 부과하고 있다. 연구자의 방법론과 모델에 따라 편차가 있지만 각종 금융거래세를 통해 조성할 수 있는 재원의 규모는 다음과 같다.

[표 2] 금융시장별 자원 조성 예상

금융시장	세계시장 규모 (10억불)	서울 (거래비용의 10%)	거래비용에 따른 변동량	연간 조성가능 총 재원의 규모(10억불)
주식	456	0.116	0.58	100
파생상품	4,933	0.004	1.5	33
외환거래	2,914	0.005	0.606	26
점두거래	2,544	0.076	1.5	336
			점두거래 포함 총재원	495
			점두거래 제외 총재원	159

출처: Institute for Development Studies (2010)

위의 표는 점두거래를 제외하여도 현재의 공적원조총액을 상회하는 1,590억불 정도의 재원이 조성될 수 있다는 것을 보여준다.

누가 관리할 것인가란 문제에 대한 답은 두가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 IMF와 같이 별도의 기구를 설치, 운영하는 것이다. 이는 단일 기구가 세금의 징수, 운영, 지출을 관리하는 안으로, 유엔의 보고서가 제안했던 국제조세기구(International Tax Office) 안과 그 궤를 같이 하는 안이라고 할 수 있다. 이 새로운 국제조세기구가 민주적으로 운영되는 것이 이상적이나, 이 기구가 다시 “달러당 한표”의 공식으로 국제사회 힘의 정치가 실현되는 장이 된다면 세계은행이나 국제통화기금의 거버넌스상의 문제점을 고스란히 재현하게 된다는 흠이 있다. 또 하나의 방법은 국제 조약을 통해, 금융거래에 관한 세금을 각 국가가 각출하는 안이 있다. 이는 현재 금융거래세를 운영하고 있는 브라질 등과 같은 국가의 예를 전 세계로 확장시켜, 이를 개발 재원으로 사용하는 것이다. 이 안의 경우 각 국가의 재정 자율성을 강화시키는 장점이 있으나, 조세 수입이 거대 금융시장이 있는 국가(미국, 영

국, 독일, 홍콩, 싱가포르, 일본 등)에 집중되고, 금융시장의 발달이 미비한 개발도상국에 실질적인 혜택이 없게 될 가능성이 높다는 점이 문제이다. HIV/AIDS, 말라리아, 결핵 등의 백신과 치료제 재원을 관리하고 공급하는 UNITAID의 경우 이 두가지 방식의 절충형이라고 할 수 있다. 그러나 새로운 기구의 경우, 한정된 목적, 그리 많지 않은 예산, 많지 않은 회원국, WHO라는 단일 기구와의 연관성 등 현재의 UNITAID가 가진 특성과는 다른 특성을 가질 가능성이 높으므로, 금융거래세의 관리와 운영체제에 대한 디자인과 실행을 위해서도 혁신적인 구상이 필요하다.

무엇에 쓸 것인가의 문제는 큰 논란거리임에도 불구하고, 아직까지 본격적으로 논의되는 문제는 아니다. 그러나 전 지구적 규모의 금융거래세에 대한 논의가 본격화될 경우, 용처의 범위를 놓고 많은 논란이 일어날 전망이다. 현재, 논의에 참가하고 있는 대다수가 암묵적으로 동의하고 있는 것은 전 지구적 대응이 필요한 문제의 해결에 재원이 쓰여야 한다는 것이다. 전염성 질환에 대한 백신과 치료제, 기후 변화로 인한 재난 축소와 이산화탄소 경감 대책 등은 일반적으로 동의되는 사안이다.

그러나 과연 어디서부터 어디까지가 전 지구적 대응이 필요한 이슈인가에 대해 본격적으로 논의가 시작되면 앞에서 언급한 전염성 질환, 기후 변화 이외에도 이주, 국지적 분쟁, 저개발국가의 기초 사회서비스 등의 이슈들 역시 전 지구적 대응이 필요한 이슈로 제기될 가능성이 농후하다. 특히 앞에서 언급했듯이, 개발의 문제가 전 지구적 차원의 재분배를 필요로 하고, 전 지구적 규모의 금융거래세가 전 지구적 부와 소득의 재분배 측면에서 논의되기 시작한다면, 전 지구적 차원에서 빈곤과 불평등을 감소하는데 필수적인 보편적 사회서비스, 사회보장프로그램에 대한 투자 역시 주요한 용처 중의 하나로 부상할 가능성이 크다. 보편적 사회서비스, 사회보장 프로그램은 지금까지 일국적 차원에서 다루어져 왔으나, 유엔의 사회보장층위(Social Protection Floor) 제안에서도 알 수 있듯이 점차 전 지구적 보편 규범으로 정립하려는 시도가 이루어지고 있다. 다음 장에서는 현재 논의가 활발하게 이루어지고 있고, 전 지구적 금융거래세의 주요용처로 제기될 수 있는 보편적 사회서비스, 사회보장에 대해서 설명해 보겠다.

## IV. 빈곤 축소를 위한 보편적 복지의 중요성

개발 재원으로써의 금융거래세 도입의 유무는 천년개발목표에 대한 전 세계적 실현의지와 개별국가의 강력한 정치적 결단에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 정치적 결단은 국가의 조세 주권을 일정 정도 포기, 혹은 이양하는 것을 수반하기 때문에, 다양한 측면에서의 빈곤 축소는 천년개발목표를 가장 잘 실현할 수 있는 근본적인 원칙과 전략이 무엇인가에 대한 다각적 검토가 필요하다. 보편적 사회서비스와 사회보장은 천년개발목표의 달성에 유력한 대안적 전략으로 부상하고 있는데, 이는 다음과 같은 이유에서이다.

경제성장이 빈곤 퇴치를 위한 필요조건이라는 데는 이견의 여지가 없다. 이는 경제성장이 없으면 빈곤 퇴치를 위해 필요한 재원이 마련되지 않기 때문이다. 그러나 크게 두가지 문제가 고려되어야 한다. 첫째는 경제성장이 빈곤 퇴치의 필요조건인 것처럼 일정한 기초 인프라가 없이는 경제 성장 역시 불가능하다는 사실이다. 이것이 개발도상국에 대한 원조가 필수불가결한 이유이기도 하다. 실제로 개발도상국에 제공되는 공적 개발 원조는 전체 총액의 50%에 불과하고, 전체 원조액 중 빈곤 퇴치에 결정적인 영향을 미치는 기초 사회서비스에 투자되는 비율은 20%에 불과하다 (DCD-DAC, 2011). 그나마 이렇게 투자되는 공적개발원조액조차, 공적개발원조 공여국의 국내사정과 원조정책에 따라 그 변화가 심해 수원국은 기초사회인프라에 대한 장기계획을 세우기가 어려운 실정이다. 결국 혁신적 개발 원조는 이러한 기초 사회인프라에 대한 장기계획이 가능하도록, 안정적인이고 적절한 수준의 재원을 마련하고, 운영할 수 있는 시스템에 의해 운용되어야 하는 것이다.

이러한 기초사회인프라와 사회서비스, 그리고 기초적 공적 부조는 보편주의적 원칙에 기반을 두어야만 그 효과가 극대화된다. 1990년대 이후, 빈곤퇴치가 개발의 중요한 이슈로 부상하면서, 개발적 관점에서의 사회정책 (Social policy within development contexts)은 점차 선별주의적 접근 (Targeting Approach)에 의해 디자인되고, 실행되기 시작했다. 선별적 접근의 주장은 보편적 접근 (Universal Approach)에 의한 사회정책은 빈곤층 이외에도 그 혜택이 돌아가게 함으로써, 빈곤 축소를 위한 개발재원의 효과적 사용이 저해되고 (포용 과실, inclusion error), 빈곤층에 집중

되어야 할 재원이 분산된다는 것이다. 그러나 빈곤이 광범위하게 퍼져 있는 개발도상국의 경우 사회서비스나 공적 부조의 대상을 정확하게 포착하기 위해서는 엄청난 비용이 소요되며, 빈곤층이 혜택으로부터 제외(제외 과실, exclusion error)될 확률 역시 무척 높다. 이는 단지 경제적 효과만 계산한 것인데, 만약 여기에 낙인 효과(stigmatization)에 의한 사회적 자본 상실까지 계산한다면 개발에 대한 선별주의적 접근이 가지는 비효용성은 이루 말할 수 없이 크다 하겠다(Mkandawire, 2005).

이러한 문제의식에서, 기초적 사회보장서비스가 보편주의적 접근에 의해 설계되고, 실행되어야 한다는 논의가 국제적 차원에서 진행되고 있다. 브라질의 룰라 대통령은 임기말(2010), 제 1회 보편적 사회보장제도의 발전에 관한 세계 회의(1st World Conference on the Development of Universal Social Security)를 개최하고, 전 세계적 차원에서의 보편적 사회보장에 대한 원칙을 재확인하였다. 이는 브라질에서 지속적으로 발전하고 있는 보편주의적 의료보장에 대한 성공과 불사 파밀리아 등과 같은 선별주의적 공적 부조 혜택을 보편주의적 복지 레짐 속에 자리 매김하기 위한 시도였다. 경제성장과 빈곤축소라는 두가지 토끼를 성공적으로 쫓고 있는 브라질의 사례가 불사 파밀리아와 같은 선별적 복지제도의 성공에 기인한 것이 아니라, 1988년 헌법에 명시된 보편주의적 복지제도의 틀에 기인한 것이라는 것을 전 세계에 알리려는 시도였던 것이다. 총 89개국, 688명이 참가한 이 회의를 통해 보편주의적 사회보장에 대한 원칙은 전 세계에 큰 반향을 불러 일으켰고, 2011년 다카에서 열린 세계 사회 포럼에서도 많은 개발도상국의 대표로부터 큰 지지를 받게 되었다.

이러한 전 지구적 규모의 보편적 사회보장에 대한 제안은 천년개발목표가 현재의 개발 전략, 특히 선별주의적 사회정책을 기반으로 한 개발전략으로는 이루어질 수 없다는 판단과, 보편주의적 사회정책이 대안적 전략으로 유효하다는 고려에서 수립된 것이다. 국제노동기구를 중심으로 한 여러 유엔기구들이 진행하고 있는 사회보장충위(social protection floor) 이니셔티브 역시, 이러한 보편적 사회 서비스와 사회보장의 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 각종 유엔기구의 추정에 의하면, 이러한 기초적 사회 서비스와 사회보장을 수립하는데 소요되는 예산은 세계 GDP의 0.5에서 0.7% 정도라고 하는데, 현재의 공적개발원조 체제에서는 이를 충족시킬 수 없다. 1,300억불 내외의 공적 개발원조 총액 중, 단지 20% 내외만이 기본적 사회 서비스 즉, 기초교육, 기초의료, 인구 및 산모 건강, 식수 및 위생 등에 쓰이고 있는데,

이러한 재원으로 빈곤 퇴치와 불평등 감소를 위한 보편주의적 사회서비스, 사회보장의 달성은 요원하다고 보아야 할 것이다. 혁신적 개발 재원, 특히 재분배의 관점에서 설계되고 실행되는 금융거래세를 통한 재원 마련은 보편적 사회서비스, 사회보장의 달성에 결정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

## V. 결론

2008년 세계 경제위기는 두가지 흥미로운 통계에 다시 눈을 돌리는 계기를 제공했다. 2008년 이후, 경제위기를 촉발시킨 금융부분을 안정화시키기 위해 사용된 돈은 G20 국가 GDP의 2.7%였다. 이는 전 세계 GDP의 3.09%에 해당하는 금액이다. 이에 반하여, 천년개발목표를 달성하기 위해 필요한 소요 예산액은 전 세계 GNP의 0.2%에 불과하다(Landau et al., 2004; Cottarelli, 2010). 전 세계적인 금융화(financialisation)는 부의 편중과 선진국 위주의 자본 체제 구성을 촉진하는 과정이었다. 이러한 금융부분에 대한 규제도 중요하겠지만, 재분배의 차원에서 금융부분에서 형성되는 재원을 어떤 식으로 사회에 환원할 것인가의 문제 역시 중요한 문제이다. 국제 사회 역시, 이러한 재분배를 통한 개발에 대한 기여에 대해 눈을 돌리기 시작하였고, 혁신적 개발재정, 특히 금융거래세에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 금융거래세가 기술적으로 가능하다는 데는 이견의 여지가 없다. 그러나 연대의식, 재분배, 빈곤 퇴치, 불평등 감소 등에 기반을 둔 전 세계인의 정치적 결단, 각국의 조세주권의 일부 포기 또는 이양 등 엄청난 난제가 있는 것도 사실이다. 현 단계의 과제는 윤리적 입장에 기반을 두어, 개발에 대한 광범위한 합의를 이끌어내고, 빈곤퇴치와 불평등 감소라는 보편적인 목적을 실현하기 위한 혁신적 재정, 특히 금융거래세에 대한 논의를 활성화시키는 것이라 하겠다.

수원국에서 원조국으로 진입한 최초의 국가인 한국은 이러한 논의에 어떻게 개입할 것인가? 한국은 이미 이러한 혁신적 개발재정논의에 적극적으로 참여하고 있다고 할 수 있다. 2006년 파리회의의 결과, 탄생한 혁신적 개발재정 리딩 그룹의 일원으로 활동하고 있으며, 2007년 의장국이 되기도 하였다. 또한 항공권 연대기금에

동참하여 2007년 9월 30일 부터 국제선을 이용하여 출국하는 내,외국인 승객 등에게 1,000원의 기여금을 징수하여 주로 최빈국의 빈곤 및 질병 퇴치에 사용하고 있다. 금융거래에 있어서도 자본 시장과 주식시장에서 일정정도의 세금을 부여함으로써 금융거래세에 대한 노하우도 축적되어 있다고 볼 수 있다. 올 11월 G20 정상회의에서 혁신적 개발재정 대한 경험과 교훈을 나눔으로써, 한국이 선진 원조국의 선두로 거듭날 수 있게 되기를 기대한다.

## 참고문헌

Coordination SUD, ABONG, Asociacion Chliena de ONGs, AGEZ, Agir ici France, AIDES, Alliance SUD, Altermonde Japan, AMC, AmePOUH and ARCAD SIDA (2006) NGOs Statement on "Innovative Sources of Financing for Development" (Ed, SUD, C.) Paris, Coordination SUD.

Cottarelli, C.(2010) Fair and Substantial - Taxing the Financial Sector, In iMFdirect The Intenrational Monetary Fund's global economy forum, Vol. 2011 Washington D.C., IMF.

Cottarelli, C.(2011) iMFdirect, In iMFdirect, Vol. 2011 (Ed, IMF) Washington D.C., IMF.

DCD-DAC, O.(2011) Purpose of aid charts: Focus on aid to basic social services, Vol. 2011 Paris, DCD-DAC, OECD.

Foster, J.W.(2006) Report "Solidarity And Globalisation" Paris Ministerial Conference of Innovative Development Financig Mechanisms, The North-South Institute.

Govtrack.us(2011) H.R.1017: Prohibition on United Nations Taxation Act of 2005, Vol. 2011 Washington D.C.

Institute for Development Studies(2010) Is a Financial Transaction Tax a Good Idea? A Review of the Evidence, In Issue, Vol. 14.2 (Ed, IDS) Sussex, IDS.



Landau, J., Atkinson, T., Baconnier, R., Cosssart, J., Didiier, M., Larsen, M., Lauvergeon, A., Roy, A.L., Lulin, E., Mazauric, V., Renaud-Basso, O., Rouille D'Orfeuul, H., Severino, J., Silguy, Y. and Watkinson, K. (2004) Rapport à Monsieur Jacques Chirac Président de la République, Paris, Groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales.

Matheson, T.(2011) Taxing Financial Transactions: issues and Evidence, In IMF Working Paper(Ed, Fiscal Affairs Depratment, I.) Washington D.C., IMF.

Mkandawire, T.(2005) Targeting and Universalism in Poverty Reduction, In Social Policy and Development - Paper No.23Geneva, United Nations Research institute for Social Development.

Ortiz, I. and Cummins, M.(2011) Social and Economic Policy Working Paper, In Global Inequality: Byeond the Bottom Billion(Ed, UNICEF) New York, UNICEF.

Ortiz, I. and Cummins, M.(2011) Social and Economic Policy Working Paper, In Global Inequality: Byeond the Bottom Billion(Ed, UNICEF) New York, UNICEF.

Patomäki, H. and Teivainen, T.(2004) A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions, London and New York, Zed Books.

The Technical Group on Innovative Financing Mechanisms (2004) Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, Paris, The Technical Gropu on Innovative Financing Mechanisms.

Ukabilia, J.(2001) 'Can the Financing Gap Be Closed?', Africa Recovery, 15(4).

UNRISD(2010) Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics, In UNRISD Flagship ReportGeneva, UNRISD.



## China's Foreign Aid in the International Development Arena

Mao Xiaojing<sup>1)</sup>

### 국문 요약

최근 중국의 대외원조에 대한 국제개발사회의 관심이 급증하고 있다. 그러나 중국은 50년 이상의 긴 공여 역사에도 불구하고 인지도가 낮고 국제교류가 미비하여 여전히 신흥공여국으로 간주되고 있다. 이에 따라 중국은 현재 변화하는 국제 원조체계에 적합한 역할을 찾고, 향후 원조전략을 세워야 할 시점이다.

현재 국제원조체계(international aid architecture)는 변화를 겪으며 점차 다양화되고 있으며, 신흥공여국의 등장과 함께 새로운 원조개념과 방식들도 도입되고 있다. 원조 규모를 살펴보면, 신흥공여국을 비롯한 다양한 공여주체들 모두 규모 자체는 증가하고 있지만, DAC회원국의 경우 전체에서의 비중은 감소하고 있으며 DAC비회원국의 경우도 역시 규모는 증가하지만 인접국가에 한정된 원조를 보이고 있다.

한편, 중국의 대외 원조에 대한 관심이 증대되면서 중국을 포함한 신흥공여국들이 기존의 원조 규범 및 표준을 따르지 않는다는 우려 또한 증가하고 있다. 이에 대해 중국정부는 대외원조에 관한 보고서를 발표해 중국의 원조를 남남협력으로 명시하고 정책을 정교화 했다.

북·남협력과 차별화된 중국 대외원조의 특징은 다음과 같다. 먼저 중국의 원조는 40%가 프로젝트 원조를 차지하고, DAC회원국들이 교육 및 보건과 같은 사회 인프라에 원조 우선순위를 두는 것에 비해 중국은 경제 인프라 지원에 초점을 두고 있다. 또한 중국은 ‘투자 및 무역을 위한 원조’를 통해 수원국이 지속적인 발전을 할 수

1) The author is an associate research fellow of Department of Development Assistance at Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC), Ministry of Commerce of China.

있도록 최빈국으로부터의 수입품에 대한 무관세 및 중국-아프리카 발전 기금 등을 추진하고 있다.

중국은 최근 글로벌금융위기에도 불구하고 높은 성장을 이룩했으며 이와 같은 경제발전예 따라 향후 대외원조 예산을 늘려갈 것이다. 특히 최빈국 및 고채무빈국에 대한 원조를 증가시키고 원조유형 또한 무상원조를 점차 늘려 원조의 체계와 질을 최적화할 것이다. 이 밖에 수원국의 역량강화와 생활개선을 위한 원조를 증가시키는 한편 국제기구와의 폭넓은 교류를 확대하여 대외원조의 메커니즘을 향상시킬 것이다.

현재 국제개발협력에 대한 이슈의 중심은 원조효과성(Aid effectiveness)에 있으며, 원조 수혜국이자 공여국인 중국 역시 원조효과성에 대한 지대한 관심을 가지고 있다. 먼저 원조효과성은 수원국의 필요(needs)와 의지(will)에 기초하고 수원국이 자체 개발역량(self-development capacity)을 강화할 수 있는 원조를 필요로 한다. 또한 프로젝트의 시작부터 수원국이 활발히 참여하도록 하여 사업을 지속가능하게 하는 능력과 기술을 갖추는 것이 요구된다. 더불어 수원국은 원조의 효과성에 대한 목소리를 높여야 하며, 공여국은 원조증가에 대한 약속을 실행으로 옮겨야 한다. 끝으로 기존의 개발협력보다 폭넓은 개발협력(beyond aid)으로 논의를 확대하고, 공여국 상호간 원조조화(harmonization)를 위한 원조 방식의 다양화가 요구된다.

China's foreign aid has attracted much attention of the international world in recent years. Though having a long history of providing aid, China is still a new comer in the international development arena due to its low profile and few international exchanges in this field in the past decades. It is the time for China to find its right position in the changing international aid context and develop future aid strategies accordingly.

## I. A Changing International Aid Architecture

The international aid architecture is undertaking changes and becoming more diversified. More new actors are entering the arena and have brought new development aid concepts and methods. This essay divides the international aid into four parts according to the providers: 24 DAC members as traditional donors (including Korea who just joined in 2010); non-DAC donors who report their aid to OECD-DAC; “emerging donors” who have not published systematic aid statistics yet; non-government organizations who provide grants to developing countries. Data by OECD shows the following trends in the international aid architecture:

### 1. Aid volumes from DAC members are increasing, but their proportion in the total international aid flows is decreasing.

Although the aid volumes from DAC members increased by 1.27 times in 2009 compared with 10 years ago, its proportion in the total international aid flows decreased from 88.03% to 80.67%, down by 7.36%. Yet, the DAC members are still the dominant players and rule makers in the international aid arena. Among DAC members, the United States has maintained the largest donor by volume since the 21 century, accounting for 23% of total DAC in 2008-2009. Meanwhile, the combined power of 15 DAC-EU countries is enhancing, and their share of total DAC increased from 51.4% in 1998~1999 to 57.1% in 2008~2009 and to 59.07% in 2010 according to DAC estimation.

Table 1. Net Aid Disbursements by Different Actors

(UNIT: USD million)

	1998-1999	2005	2006	2007	2008	2009
1. ODA by DAC members	52,910	107,838	104,814	104,206	122,359	120,000
Proportion in total	88.03%	85.70%	84.40%	82.12%	79.33%	80.69%
2. ODA from non-DAC donors <sup>1</sup>	1,024	3,175	4,617	4,333	8,094	6,672
Proportion in total	1.70%	2.52%	3.72%	3.41%	5.25%	4.49%
3. Net grants by NGOs	6,173	14,823	14,749	18,352	23,787	22,047
Proportion in total	10.27%	11.78%	11.88%	14.46%	15.42%	14.82%
Total	60,107	125,836	124,180	126,891	154,240	148,719

Note: None-DAC donors only include those countries or territories reported to OECD, around 20 countries. The other non-DAC donors, such as China, India, Brazil, Russia and etc, are not included. These countries are categorized as “emerging donors” in this essay.

Source: OECD. Proportions are calculated by the author.

## 2. Non-DAC donors are expanding in number and scaling up their aid, but their impacts are more limited within regions.

There are so far around 20 non-DAC donors who report their ODA to OECD, including OECD non-DAC countries, three Middle Eastern countries (Kuwait, Saudi Arabia and the United Arab Emirates), Chinese Taipei, Israel, Thailand and some others. The proportion of non-DAC donors in the international aid volumes increased from 1.7% in 1998-99 to 4.49% in 2009, due to the increase of the number of non-DAC donors and their aid scales. Among them, Saudi Arabia is the largest donor, who disbursed USD 3,134 million of aid in 2009, accounting for 46.97% of the total volume from non-DAC donors. However, the aid from non-DAC donors is comparatively small in volume and generally focuses on neighboring countries or a small group of priorities recipients. For example, the Middle Eastern donors provide aid mainly to other Arab countries; 72% of Thailand’s aid went to its four neighbors in 2007, namely Cambodia, Laos, Myanmar and Viet Nam.

### 3. “Emerging donors” are becoming more active and attract more attentions from the international world.

With their economic development, more and more developing countries began to provide aid to other developing countries. These countries generally categorize their foreign aid as part of South-South Cooperation and emphasize on equality and mutual benefit. Many of those “emerging donors” actually have a long history of providing aid, but have not formally published their aid statistics. According to information and data collected by OECD, these countries are expanding their aid scale rapidly in recent years, which have aroused the attention from the traditional donors and international organizations. China is so far the largest among “emerging donors” by volume and number of recipient countries. Other major emerging donors include India, Russia, Brazil, Venezuela, South Africa, Egypt and so on.

### 4. NGOs are playing a more important role in international development cooperation.

More and more NGOs are participating in providing development aid and have channeled more aid funds. In 2009, net grants by NGOs to developing countries reached USD 22.05 billion, increasing by 2.57 times over those in 1998~1999. And the share of grants by NGOs in the international aid volumes increased from 10.27% to 14.82% during those ten years. Meanwhile, around 6% of DAC members’ bilateral aid funds were channeled to or through NGOs in recent years. Compared with official channels, NGOs have more flexible and diversified ways to reach and benefit local people.

## II. South-South Cooperation: the Position of China’s Foreign Aid

China began to provide aid since 1950. In about a half century, China provided aid quietly and almost unnoticed, according to its own principles (Eight Principles for

Economic Aid and Technical assistance) and in its own forms (with complete projects as a major form). Since the 21st century, however, especially since 2006 when the FOCAC Beijing Summit was held, China's foreign aid suddenly aroused wide attention from the international world. Participation of 48 African presidents, government leaders or representatives and China's generous assistance commitments touched the nerves of traditional donors. There were worries that China, together with other "emerging donors", may disturb established aid norms and standards; there are criticisms that China is practicing "neo-colonialism" and supporting "rogue states"; there are suggestions and calls to engage China and develop trilateral cooperation with China. No matter willingly or unwillingly, China's foreign aid has been pushed onto the international development arena. It is time for the Chinese government to declare its position and role in this arena.

In April 2011, the Chinese government released the first White Paper on China's Foreign Aid as a response to both domestic and international concerns. In the White Paper, China clearly positions its foreign aid as part of South-South cooperation and elaborates its aid policies. The two basic features of South-South-cooperation-style aid concepts include :

- Equality and mutual respects. This is also the base where the principle of imposing no political conditions lies on. As stated in the White Paper, "China...respects recipient countries' right to independently select their own path and model of development, and believes that every country should explore a development path suitable to its actual conditions. China never uses foreign aid as a means to interfere in recipient countries' internal affairs or seek political privileges for itself."
- Mutual benefits and common development. China is still a developing country and at the equal states of self economic development as other developing countries. "China maintains that foreign aid is mutual help between developing countries, focuses on practical effects, accommodates recipient countries' interests, and strives to promote friendly bilateral relations and mutual benefit through economic and technical cooperation with other developing countries." (The White Paper)



As mentioned above, most “emerging donors” declare that their foreign aid is part of South-South cooperation and their aid actually shares the same basic features as China. Though the non-conditionality policy had been criticized by the western countries in the past few years, the South-South cooperation-style aid was finally accepted in the Accra Action Agenda adopted in 2008. As stated in the Agenda, “South-South co-operation on development aims to observe the principle of non-interference in internal affairs, equality among developing partners and respect for their independence, national sovereignty, cultural diversity and identity and local content. It plays an important role in international development co-operation and is a valuable complement to North-South co-operation.”

In practice, China’s foreign aid also has some features that differ from North-South cooperation:

- Focusing more on project aid. Generally, China will not channel the aid funds directly to the recipient countries. Instead, China provides the recipient countries with specific projects, which are called complete projects, or specific goods and materials. According to the White Paper, complete projects account for 40% of China’s foreign aid expenditure at present. And by the end of 2009, China had helped developing countries construct and complete over 2,000 complete projects closely linked to local people’s life and production.
- Focusing more on economic dimensions of cooperation, including economic infrastructure and such productive sectors as agriculture and industries. The priorities for aid are based on the needs of recipient countries, China’s own comparative advantages and China’s own development experiences. Economic development is a major task for all of the developing countries. And agriculture, industry development and infrastructure building are especially important for promoting economic development as well as poverty reduction. This is also proved by China’s own development experiences. Since the 1990s, however, DAC members have shifted their aid priorities to social infrastructure, mainly governance, education and health. China’s aid has complemented the recipient countries’ needs in these fields. By the end of 2009, China had helped other developing countries

build 221 agricultural projects, 668 industrial production projects and 442 economic infrastructure projects.

- Not only aid, but also trade and investment. A country could take aid as an outer impetus for its economic development, but could hardly rely solely on it. Comparatively, trade and investment could promote a country's more sustainable development. In addition to aid provision, China is also trying to expand imports from and encourage investment in developing countries. Aid sometimes acted as a bridge. The measures the Chinese government taken in recent years to promote trade and investment with developing countries include zero-tariff treatment to imported products from the least developed countries(LDCs), establishment of China-Africa Development Fund, a special loan for the development of small and medium enterprises in Africa, and establishment of trade and economic cooperation zones.

### III. Future Directions of China's Foreign Aid

“Keeping pace with the times and paying attention to reform and innovation” is one of China's foreign aid policies. Faced with changing domestic and international situation, China is adjusting its foreign aid in some aspects while sticking to major aid policies. In August 2010, the Chinese government held a national conference on foreign aid. Premier Wen Jiabao delivered an important speech at the conference, which summed up past experiences and directed the future development of China's foreign aid.

Based on released information, we can see the following directions of China's aid:

#### 1. To increase the aid budget according to its economic development.

According to the White Paper, “on the basis of sustained and rapid economic growth and enhanced overall national strength, China's financial resource for foreign aid has increased rapidly, averaging 29.4% from 2004 to 2009.” Even though faced with

international financial crisis and severe domestic natural disasters, China's economy remained comparatively rapid growth, with GDP growth rate of 10.3% in 2010 and 9.6% in the first half of 2011. Supported by the economic development, China's aid budget is expected to increase steadily. According to the data released by the Ministry of Finance of China, the fiscal budget (concessional loans are not included) for foreign aid in 2011 is 16 billion yuan (about USD 2.48 billion), an increase of 17.6% over the disbursement in 2010.

## 2. To optimize the aid structure and improve the aid quality.

By the end of 2009, China had provided a total of 256.29 billion yuan in aid to foreign countries, including 106.2 billion yuan in grants, 76.54 billion yuan in interest-free loans and 73.55 billion yuan in concessional loans. About two-thirds of China's aid goes to the least developed countries and other low-income countries, and around 80% goes to Asian and African countries. In the future, China will further rationalize the proportion among grants, interest-free loans and concessional loans and gradually increase the proportion of grants. More aid will be distributed to least-developed countries, heavily-indebted poor countries(HIPCs) and small island developing countries and help them achieve UN Millennium Development Goals (MDGs). While strengthening the traditional aid forms, China will try to promote innovative aid forms.

Meanwhile, China is paying more attention to improve the aid quality. The government is taking stricter administrative measures and supervision over aid projects and implementation enterprises. The Regulations on Foreign Aid Complete Projects and the Regulations on Qualifications for Enterprises Implementing Foreign Aid Commodity Projects were carried out successively. And the year 2011 is named as the Quality Year for Foreign Aid by the Ministry of Commerce. A series of activities will be taken to further strengthen relevant staff's consciousness and responsibilities over the quality of aid projects.

### 3. To provide more aid for capacity building and livelihood improvement.

To unremittingly help recipient country build up their self-development capacity is the goal of China's foreign aid. China does its best to help recipient countries to foster local personnel and technical forces through technical cooperation and human resource development cooperation. By the end of 2009, China had held over 4,000 training courses of different types for developing countries, attended by some 120,000 people, including interns, managerial and technical personnel and officials. China had also funded 70,627 students from 119 developing countries to study in China. As announced at the 2010 UN High-Level Meeting on the MDGs, in the next five years, China would train another 80,000 professionals in various fields for developing countries, increase the number of scholarships and train 3,000 school principals and teachers from developing countries.

China is also attaching greater importance to the projects that will help improve the people's livelihood in developing countries. This is in line with the "people-oriented" and "building a harmonious world" concepts in China and aims to contribute to poverty-reduction and realization of MDGs in the recipient countries. The relevant projects include schools, hospitals, water supply and sanitation, clean energy and etc. At the 2010 UN High-Level Meeting on the MDGs, the Chinese government also committed to take the following steps in support of a better livelihood for people in other developing countries in the next five years: building 200 schools; dispatching 3,000 medical experts, training 5,000 local medical personnel and providing medical equipment and medicines to 100 hospitals; building 200 clean energy and environmental protection projects; increasing assistance to small-island developing states in the fields of disaster prevention and mitigation; donating US\$ 14 million to the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria within the next three years.

### 4. To strengthen international exchanges and cooperation.

China is taking a more open-minded attitude towards exchanges and cooperation with

multilateral organizations and other countries in the field of development assistance. It has sent delegations to participate in conferences and dialogues on international development and cooperation such as the UN High-Level Meeting on Financing for Development, UN High-Level Meeting on the Millennium Development Goals, High-Level Forum on Aid Effectiveness and etc. It has also cooperated with UNDP, FAO, the World Bank, the Asian Development Bank and some emerging donors in training and infrastructure construction. With more experiences and confidence gained, China will play a more active role in the international development cooperation arena. China will further carry out exchanges with traditional donors and other “emerging donors” and is open to learn good and effective practices from them to further improve China’s aid mechanism and methods. And on the basis of respecting the needs of recipient countries and under the framework of South-South cooperation, China will work with other aid providers to conduct complementary and effective trilateral and regional cooperation.

#### IV. A hot Issue: Aid Effectiveness and a Chinese Perspective

The central issue of international development cooperation has been changing over times. Now the issue is aid effectiveness. Since 2003, the OECD had organized 3 High Level Forums on Aid Effectiveness. And the Fourth Forum is coming to be held in Busan in November this year. The Forums have attracted a growing group of stakeholders, including international donor community, developing countries and civil society organizations. Some agreements on how to improve aid effectiveness have been reached at the forums. In the Paris Declaration, five fundamental principles for aid effectiveness are adopted, namely ownership, alignment, harmonization, managing for results and mutual accountability. And the Accra Action agenda proposes improvement in the areas of ownership, partnerships and delivering results. Discussions are still going on. It is initially agreed on the topics for Busan Forum that aid effectiveness should be extended into development effectiveness to achieve broad and inclusive development goals.

As both an aid recipient and provider, China is also attaching greater importance to aid effectiveness. China did not participate in the first Forum in Rome, participated in the second Forum in Paris and sent a vice-minister-led delegation to the third Forum in Accra. The following aspects of China's own experiences in aid effectiveness may also be taken for reference:

- Basing aid on the will and necessities of recipient countries. Projects are generally proposed by recipient countries in line with their development priorities; and China then considers the feasibility and capability in assisting the projects. It is in accordance with ownership, but shows more of the will of China as an aid provider to respect the recipient countries' rights and choices. Ownership should not be a task for recipient countries; recipient countries actually all hope they could exercise leadership over their development policies and strategies, but this also needs real respects and non interference from the donor side.
- Targeting for improving the self-development capacity of recipient countries, which includes help in both hardware and software construction. China's assistance in infrastructure, factories and local resources development lays a physical foundation for future development of the recipient countries; and training and technical cooperation help the recipient countries build their own valuable human resources. Both the hardware and software construction are important for the recipient countries' economic and social development and to finally realize self-reliance and independent development.
- Encouraging active participation of recipient countries during aid process. From the very beginning of project selection, to project implementation and till post evaluation, China works closely with local government and people to ensure that the projects adapt to local conditions and meet local needs. It is especially important to make sure that the local people have the capability and technology to maintain the projects and keep them sustainable.

In the international context, the following points may need further attention and discussions on achieving aid effectiveness:

- The recipient countries should say more in judging whether aid is effective or not. The government and people of the recipient countries have more direct experiences whether they benefit from the aid projects or programs or not and whether they contribute to the success or failure of the aid. Thus, the declarations adopted in the Forums may need to reflect voices and needs more from the recipient countries even though both donors and recipients are accountable for aid effectiveness.
- The promises of donors in scaling up aid should not be ignored. Preliminary data by OECD shows a shortfall of USD 19 billion in ODA by DAC members to meet their pledges made at 2005 Gleneagles G8 Summit and the increase of ODA to Africa was even less than half of the pledges. Preliminary findings by the OECD survey on DAC members' forward spending suggest a much slower aid growth from 2011 to 2013, at a real rate of about 2% per year. If taking the United Nations' ODA target of 0.7% of GNI as a goal, most of DAC members still have a long way to go. Aid effectiveness is important but should not be taken as an excuse for avoiding the responsibility to increase aid volumes.
- To reach broad and inclusive development requires going beyond aid. Aid funds are important but not fundamental for development. Trade and investment are more welcomed by most developing countries and more important for sustainable development. It would be helpful to explore how trade, investment and aid could link well with each other and mobilize additional capital for economic development in developing countries.
- Diversification in aid modalities should be encouraged. Harmonization does not necessarily mean monotonousness. Different aid actors have different ways and different comparative advantages in providing assistance, which could complement to each other and better suit the diversified needs of the recipient countries.





## Ⅲ. 개발협력 분석자료

### 1. 연계를 통한 유·무상 원조의 균형적 발전방안

(윤미경, 가톨릭대학교 국제학부 교수 /

남영숙, 이화여자대학교 국제대학원 교수)

### 2. 베트남 ODA 수용정책의 제도적 성과 및 평가

(장영훈, 한국수출입은행 경험기획실장)

### 3. 수자원 인프라를 위한 민관협력: 사하라 이남 아프리카의 사례

(이지원, 한국수출입은행 아시아부 아시아2팀)



## 연계를 통한 유·무상 원조의 균형적 발전방안<sup>1)</sup>

윤 미 경

가톨릭대학교 국제학부 교수

남 영 숙

이화여자대학교 국제대학원 교수

### 1. 서론

국제사회의 개발원조는 1990년대 침체기를 겪은 후 천년개발목표 (Millennium Development Goals) 선언을 계기로 새로운 부흥기를 맞이하였다. 원조 공여 주체도 급격히 증가해 공적 원조를 제공하는 원조기구만 해도 2008년 기준으로 약 100여 개에 달한다. 그 뿐 아니라 개발 및 인도적 원조를 지원하는 민간 비정부기구(Non Governmental Organization: NGO)도 점점 늘어나 2000년 UN집계에 의하면 공식적으로 등록된 NGO만 약 35,000개로 전체 원조에서 차지하는 비중이 커지고 있다. 원조공여 주체가 늘어남에 따라 각 공여주체별로 관장하는 원조사업 수도 대폭 증가하여 효과적인 원조관리에 장애가 되고 있으며 원조집행과 관련된 행정비용 증가로 이어지고 있다. 원조수원국은 이러한 점을 지적하며 원조 기구 간 효율적인 조율이 이루어질 것을 호소하고 있는 실정이다. 원조 집행기구가 유상과 무상 전담 기관으로 분절되어 있는 한국의 경우 하나의 일관된 전략과 수행계획에 따라 통합된 원조를 집행하는 것은 매우 시급한 극복 과제 중 하나이다. 본 연구의 주요 목적은 유상과 무상원조 간 효율적인 연계를 통하여 유·무상 원조의 균형적 발전방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 국제공적개발원조의 전반적인 분업 추이, 유상위주의 공여국인 프랑스, 독일, 그리고 일본의 사례 등을 분석해 보고자 한다.

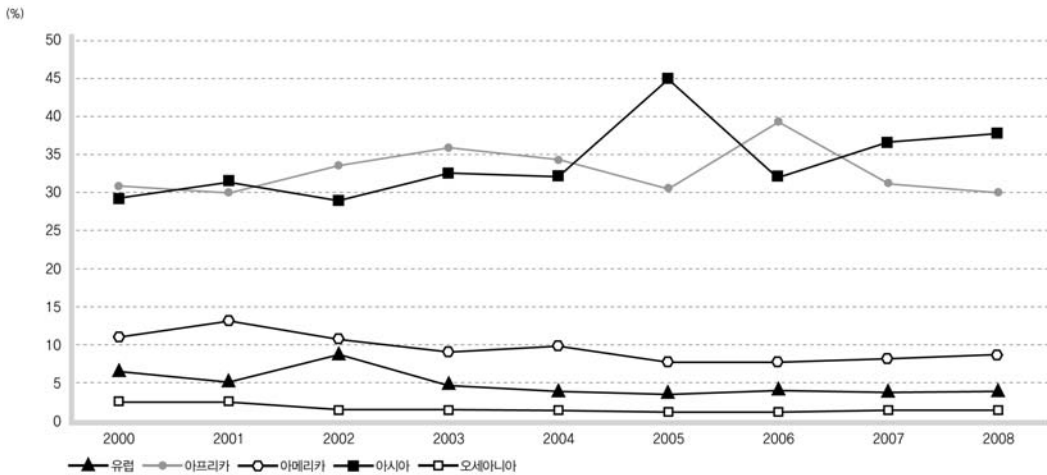
1) 본 글은 2010년 한국수출입은행의 지원을 받아 수행한 연구용역 결과물의 요약본임.

## II. 공적개발원조의 국제분업 양태

국제사회의 공적개발원조의 대부분은 『경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD DAC)』의 23개국(2009년 기준)에 의해 이루어지고 있다. 이들 DAC회원국의 개도국에 대한 원조는 꾸준히 증가하여 1980년부터 2009년까지 지원된 원조총액은 1.76조 달러(경상가격, 총지출 기준) 상당에 이르고 있다. 공적개발원조는 양자원조(총 원조의 약 70%)와 다자원조(총 원조의 약 30%)로 나누어지며 양자원조와 다자원조 사이에 일정한 분업이 이루어지고 있다. 양자원조는 아프리카와 아시아 모두에 널리 분포하고 있는 반면 다자원조는 기본적으로 아프리카(46.08%)에 집중되어 있다. 아시아 지역(30.96%)이 두 번째로 큰 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로는 아메리카 지역, 그리고 유럽 순으로 다자원조가 집중되어 있다.

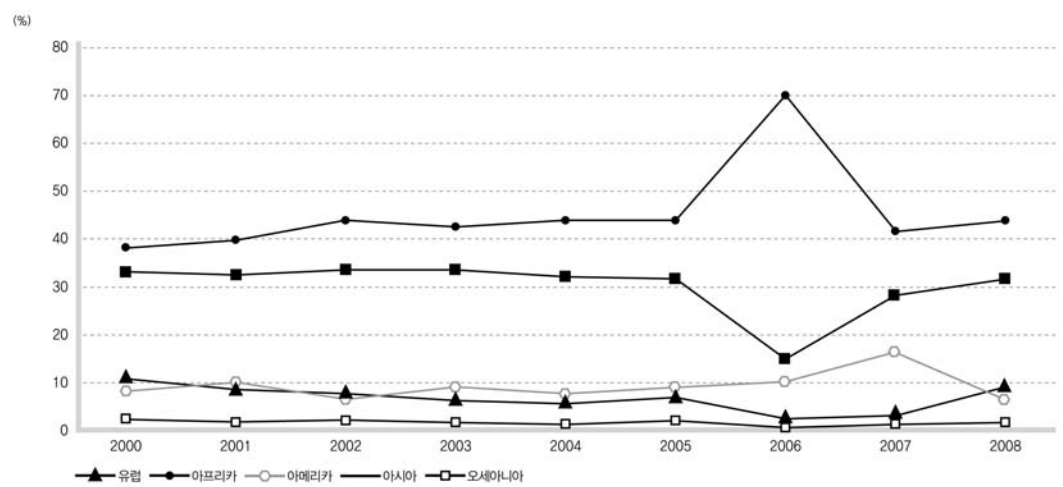
[표 1] 공적원조의 권역별 배분

### a) 양자원조 (%)



자료: OECD DAC통계

b) 다자원조(%)



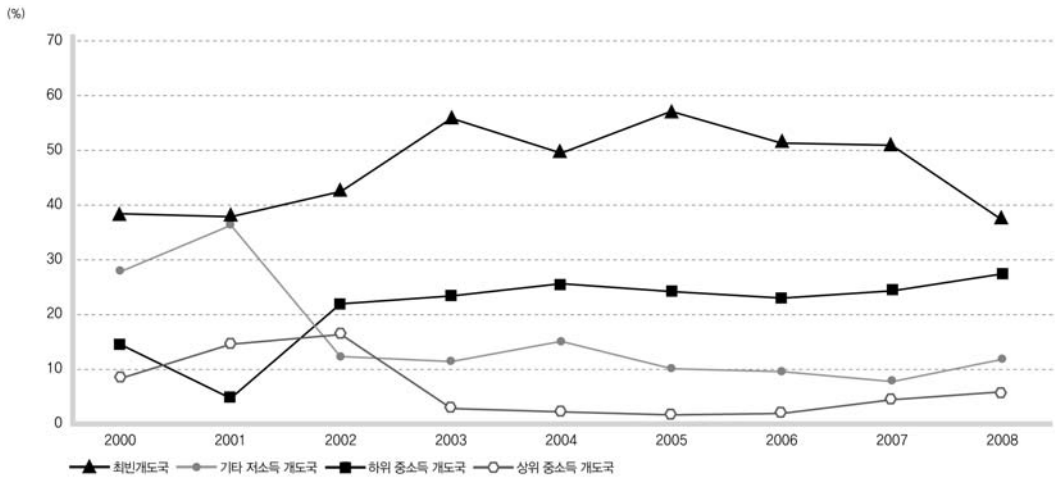
자료: OECD DAC통계

공적개발원조를 수원국 소득 수준별로 살펴보면 전반적으로 최빈개도국 보다는 중소득국에 중점적으로 지원되고 있다. 다자원조는 최빈개도국 지원이 가장 많기는 하나, 기타 저소득국보다는 하위 중소득국에 대한 지원이 더 많다. 양자원조의 경우 특히 하위 중소득국에 대한 원조가 큰 편이며 이러한 현상은 한국도 마찬가지이다. 한국의 수원국 소득수준별 원조 배분을 살펴보면 2000년~2008년 기간 평균 47.37%로 하위 중소득 국가에 대한 원조 비중이 가장 큰 것을 알 수 있다. 그 다음으로는 최빈개도국, 기타저소득, 그리고 상위 중소득 개도국 순으로 원조비중이 컸으며 각각 평균 21.5%, 15.7%, 그리고 6.8%를 기록하고 있다.

개도국에 대한 양자원조 중 무상원조 비율은 대체로 증가하는 추세이지만 그 정도는 지역별·수원국 소득수준별로 상당한 차이를 보인다. 아시아 지역에 대한 무상비율은 아프리카와 아메리카에 대한 무상비율에 비해 현저히 낮은 수준을 보이고 있어, 2000년대 이전에는 주로 60%이하를 기록하다 2000년대 들어서야 겨우 60%대를 상회하고 있다. 이는 유상원조를 하는 일본의 수혜대상이 주로 아시아 지역이기 때문인 것으로 파악된다. 최빈개도국에 대한 무상원조 비중은 80%~100%대 사이에서 연도별로 등락을 거듭하고 있으나 다른 어떤 소득 수준군 보다 높은 비율을 나타내고 있다. 2003년~2004년 정도 까지는 의외로 기타 저소득국에 대한 무상비율이 상위 중소득국에 대한 무상비율 보다 더 낮았으나 그 이후 상위 중소득

국에 대한 무상원조 비중을 상회하기 시작하여 빠른 속도로 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한, 하위 중소득국에 대한 무상원조 비중은 가장 낮으나 지속적인 증가를 보여 2000년대 들어서는 상위 중소득국에 대한 무상원조 비중을 상회하고 있다. 한편, 양자원조는 일반적으로 생각 할 수 있는 바와 같이 대체로 (특히 2000년 중반 이후부터는) 수원국 소득수준이 낮을수록 상대적으로 관대한 무상원조가 차지하는 비중이 더 큼을 알 수 있다.

[표 2] 한국 대외원조의 수원국 소득수준별 배분(%)



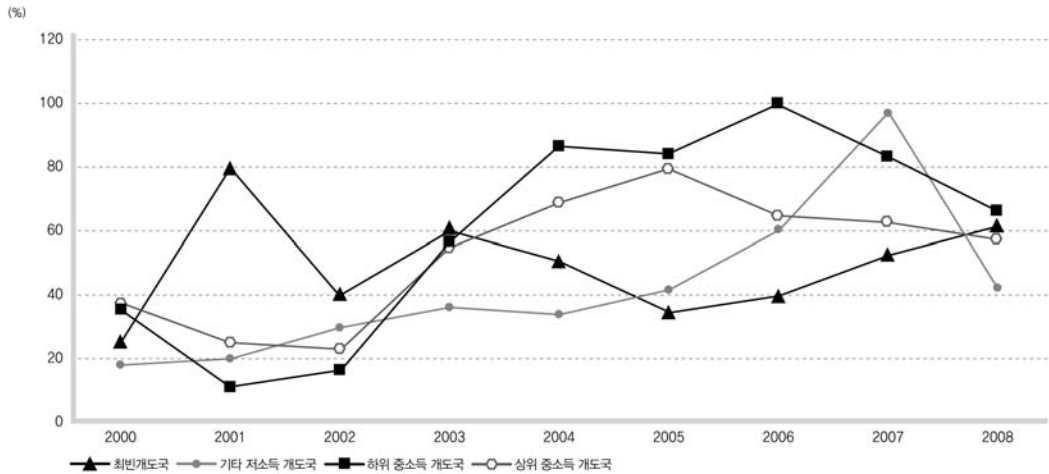
자료: OECD DAC통계

다자기구의 대개도국 총 원조 중 무상원조가 차지하는 비중은 2000년~2008년 기간 동안 평균 60%에 조금 못 미치는 수준이지만 2005년 부채탕감 이후에는 60% 이상의 무상비율을 보이고 있다. 다자원조의 무상비율이 가장 높은 지역은 오세아니아로 평균 76.62%를 기록하고 있다. 다자기구의 소득수준별 무상비율 추세는 양자원조와는 다른 양상을 보이고 있다. 다자기구의 경우 상위중소득국에 대한 무상비율이 가장 높고 기타 저소득 개도국에서는 가장 낮은 현상을 보이고 있다. 상위 중소득국에 대한 무상비율은 2002년을 제외하면 꾸준히 80~90%대의 무상비율을 기록하고 있는 반면 기타 저소득 개도국의 경우 2005년 이전에는 23~30%대, 그리고 2008년 현재에는 약간 높아진 40%대를 기록하고 있다.

우리나라 원조의 경우 아프리카, 아메리카, 그리고 아시아 지역에 대한 무상비율

은 대체로 비슷하여 평균 약 50%대를 기록하고 있다. 이 세 주요지역 중에서는 원조가 가장 집중되어 있는 아시아 지역에 대한 무상비율이 가장 낮은 편이다. 소득수준별 무상비율이 가장 높은 소득군은 2003년 전에는 최빈개도국이었으나 그 후에는 상위 중소득국으로 나타난다. 하위 중소득국의 무상비율도 상위중소득국 보다는 낮지만 2003년 이후로 최빈개도국의 무상비율을 상회하고 있다.

[표 3] 한국의 대외원조 무상비율(%)



자료: OECD DAC통계

원조형태별 유무상 원조 간 분업을 보면 대체로 유상위주 공여국인 독일, 프랑스, 일본, 그리고 한국 등은 기술협력 위주의 원조를 하고 있는 반면, 무상위주 공여국인 아일랜드와 노르웨이의 경우 프로그램 원조에 집중하며 인도적 지원과 NGO에 대한 지원 비중도 높다. 분야별 배분의 경우 일반적으로 사회 인프라에 대한 원조 비중이 높게 나타나지만, 유상위주 공여국은 경제 인프라에, 무상위주 공여국은 다분야 및 인도적 지원에 상대적으로 지원비중이 더 큰 것으로 나타나고 있다.

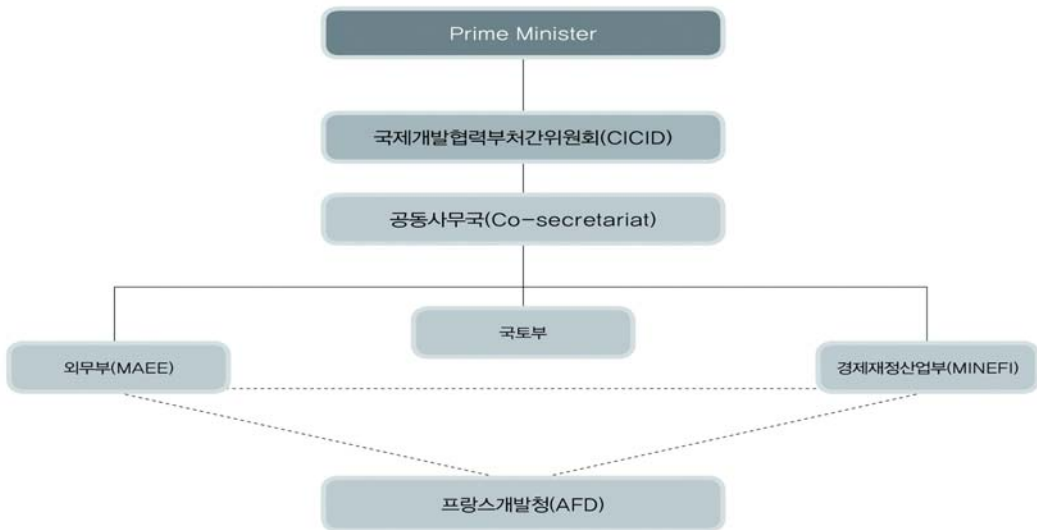
### Ⅲ. 외국사례의 시사점

유상원조를 주로 하고 있는 프랑스, 독일, 그리고 일본에서는 원조 분절화 방지

및 원조효과성 제고를 위해 유상원조와 무상원조의 연계를 활발히 시도 하고 있다.

프랑스의 경우, 원조정책 부처가 외무부(무상원조)와 경제재정산업부(유상원조)로 나뉘어 있어 우리나라와 유사한 체계를 가지고 있다. 프랑스는 분절적인 원조정책 체계의 문제점을 극복하고자 국제개발협력부처간위원회(CICID)를 설치하여 정책 조정 역할을 부여했으며 CICID 산하 공동사무국을 통한 활발한 부처 간 정책논의를 통해 정책의 일관성을 높이고 있다. 또한 프랑스 정부와 수원국 사이에 작성되는 협력범위문서(Documents cadres de partenariat)를 도입하여 향후 5년간 개별 수원국에 대한 프랑스 개발원조의 범위와 방향을 제시하도록 함으로서 원조에 대한 전략적 접근을 강화하고 있다. 한편, 프랑스의 원조집행기관인 AFD는 기술협력을 포함한 무상원조와 유상차관 등 모든 원조 수단에 대한 권한을 가지고 있어 프로젝트에 따라 유상차관과 기술협력을 위한 무상원조를 연계하여 제공하기가 수월하다. 유상차관과 더불어 무상원조인 ‘준비자금(preparatory fund)’을 수원국에 제공하여 타당성 조사나 컨설턴트 고용 등에 쓸 수 있도록 한다든지, 유상차관 제공 시 수원국 역량개발을 위한 기술협력과 패키지 지원을 하는 것 등이 유무상 연계의 좋은 예라고 할 수 있다.

[그림 1] 프랑스의 개발 협력 체계

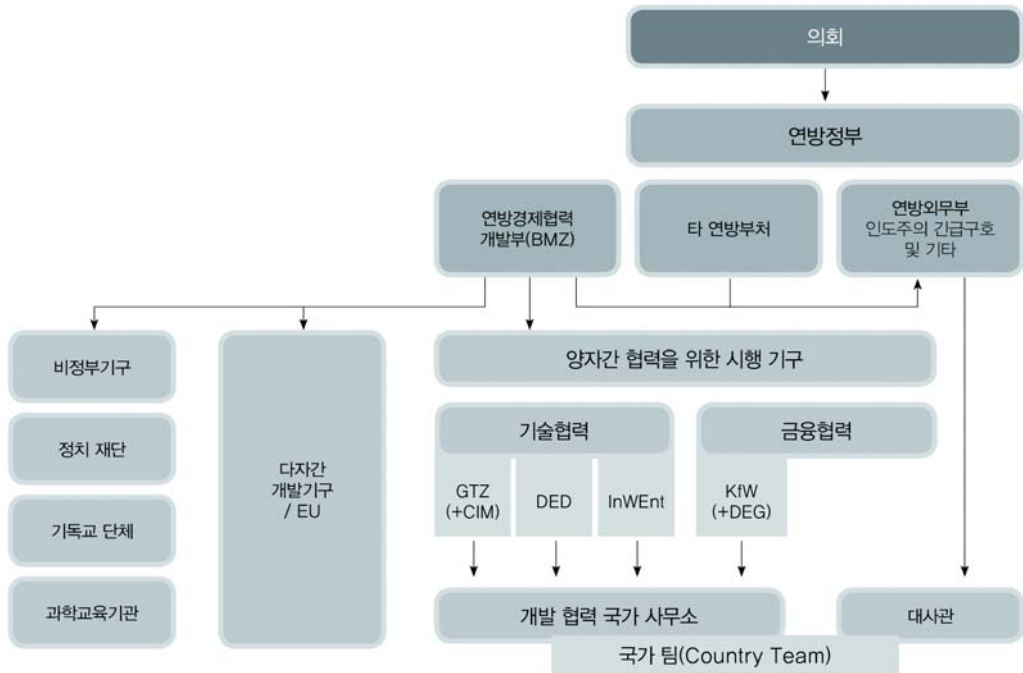


자료: OECD(2008)를 바탕으로 최근의 변화를 반영하여 필자 정리



독일의 경우 원조전담부처인 경제협력개발부(BMZ)가 원조정책을 담당하고 있지만, 원조실행기관은 금융협력을 담당하는 KfW와 기술협력을 담당하는 DGIZ로 나뉘어 있다. 독일 정부는 금융협력과 기술협력이 각기 다른 원조기관에 의해 집행되는 분절화된 원조집행체계가 가져오는 비효율성을 극복하고 원조의 효과성을 제고하기 위해 1990년대에는 국가지원전략(Country Assistance Strategy)을 작성하여 전략적 방향을 제시하도록 했으며 2000년대 초반부터는 수원국 내의 중점지원분야 별로 ‘중점분야담당기관(priority area coordinator)’을 선정하여 해당 분야의 원조집행에 대한 조정 역할을 맡도록 하였다.

[그림 2] 독일의 개발 협력 체계



자료: OECD (2010a). DAC Peer Review of Germany. p. 61

최근에는 ‘연합 프로그램 또는 프로젝트 제안서(joint programme or project proposal)’를 작성하는 절차를 도입하여 각 수원국 현장에서 활동하는 KfW, DGIZ 등 다양한 원조기관이 공동으로 연합 프로그램 또는 프로젝트 제안서를 작성하고 있다. 이러한 시도는 분절화된 원조집행체계가 가지고 있는 문제점을 극복하는 데

상당한 성과를 보이고 있는 것으로 평가되고 있다. 유상원조와 무상원조를 포괄하는 금융협력 수단을 관장하고 있는 KfW는 기술협력을 위한 무상원조도 일부 집행하고 있다. 이는 수원국이 유상원조를 보다 잘 활용할 수 있도록 역량개발을 지원하기 위해 프로젝트와 관련한 미시적 차원의 기술협력을 제공하는 것으로 DGIZ의 기술협력과는 별도로 운영된다. 반면, DGIZ는 특정부문에 대한 전체적인 정책 컨설팅 등 보다 거시적인 차원의 기술협력을 주로 제공하고 있어 KfW와 일정한 분업이 이루어지고 있음을 알 수 있다. KfW는 또한 유상원조 프로젝트 완료 후 시설유지·보수 등을 위한 기술협력을 무상으로 제공하기도 한다.

일본의 경우도 원조수단의 연계를 통하여 원조의 효율성과 효과성을 높이기 위해 지속적으로 노력하여 왔다. 일본 외무성은 특정 수원국에 대한 국가지원프로그램(Country Assistance Program: CAP)을 작성하여 향후 5년간의 중점 지원 분야와 분야별 개발 정책을 명시하고, 최근 통합된 원조집행기관인 JICA는 5년간의 연차별 추진계획(Rolling Plan)을 작성하여 매년 갱신함으로써 기술협력, 무상원조, 유상원조, 국제기구와의 협력 등 다양한 개발원조 수단을 통합적인 방식으로 활용하고 있다. 또한 현지사무소 차원의 기능을 강화하여 현지사정에 보다 정통하고 수원국의 개발 수요를 상세히 파악하기 위해 일본의 외교공관과 JICA/JETRO/JBIC 해외사무소로 구성된 국가별 ODA Task Force (ODA-TFs)를 80개 국가에 설치하여 운영 중이다. ODA Task Force는 CAP의 작성과 개정에 참여함으로써 현장에서의 지식과 경험이 일본 ODA 정책에 반영되도록 하고 있으며 Rolling Plan 작성에도 협력하고 있다. 일본은 프로젝트 원조에서 점차 프로그램 원조로 옮겨가고 있는데, JICA는 한 분야의 프로그램 내에 유상차관과 무상원조, 기술협력을 결합하여 운영하고 있다. 라오스의 “전력 서비스 프로그램”과 캄보디아의 “안전한 식수에의 접근 확대를 위한 프로그램” 등을 예로 들 수 있다. 일본은 향후 유상원조로 지원되는 인프라 프로젝트에 기술협력을 포함하는 패키지 지원방식을 늘릴 계획이다.

프랑스, 독일, 일본은 공통적으로 수원국의 부문별, 프로젝트별 상황분석에 기초하여 유상원조, 무상원조, 기술협력 중 최적의 원조 수단을 연계하여 사용하는 방식을 추구하고 있다. 개별 프로젝트 단위의 사업에서는 유상(또는 무상)원조와 기술협력을 연계하는 방식이 사용되는 반면, 프로그램 단위로 원조가 계획될 경우 유상원조·무상원조·기술협력이 사용되는 다양한 프로젝트를 결합하여 진행하고 있다.

## IV. 효율적 유무상 원조 연계 방안

유무상 원조 간 연계는 정책적인 차원에서의 연계와 집행상의 연계로 나누어 생각해 볼 수 있다. 정책적인 차원에서의 연계는 원조 정책이 프로그램 또는 패키지 형태로, 그리고 국별지원전략 등 정책일관성이 강조되고 계획부터 평가 단계까지 통합되어 운영되는 형태로 발전함에 따라 특히 중요하다고 판단된다. 집행차원에서의 유무상 연계는 국제적 연계의 측면, 유무상 원조간 역할분담의 측면, 그리고 유무상 연계형태의 측면에서 살펴 볼 수 있다.

모든 사례분석 대상 국가에서 정책상의 유무상 연계를 강화하기 위해 정책 또는 집행 전담부서 중 어느 한 쪽이라도 통합되어 가는 추세를 보이고 있다. 대체로 정책 전담 부서가 분산되어 있는 경우 집행기구의 통합을 통하여 유기적인 유무상 연계로도모하거나, 집행기구가 분산되어 있는 경우 정책 전담 부처가 통합되어 있거나 상위기구를 통해 정책 조율을 하는 양태를 보이고 있다. 한국의 경우 정책담당 기관이 통합되어 있지는 않지만 국제개발협력위원회를 통한 정책 조정기능은 프랑스와 유사하며, 국제개발협력위원회를 통한 통합CPS수립, 원조계획 및 평가의 통합체계 수립 등은 독일의 체제와 유사하다. 따라서 정책기관의 통합이 없더라도 국제개발협력위원회를 통한 조정기능을 강화하여 원조의 일관성과 효과성을 극대화하는 것이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다

집행상 연계는 국제적 연계의 측면, 유무상 원조간 역할분담의 측면, 그리고 유무상 연계형태의 측면에서 다시 나누어 살펴 볼 수 있다. 국제적 연계의 측면에서는 양자원조와 다자원조 간 수원국 지역 및 소득수준별로 일정한 분업이 이루어지고 있는 만큼 원조 분야에서 다른 공여국과 “경쟁”을 하기 보다는 다자기구와의 보다 긴밀한 연계를 통하여 국제원조의 시너지 효과를 극대화 하는 것이 하나의 국제적 연계 전략이라고 볼 수 있다. 다른 유상위주 공여국과의 연계 측면에서는 한국이 이들과 유사한 원조형태와 분야에 집중 하고 있으므로 성공적인 특정 개발 사업에 대해 한국의 추가적인 지원을 통하여 그 규모를 확대하는 협력에 주력하는 것이 바람직한 전략일 것으로 보인다. 반면, 한국은 무상위주 공여국과는 상반된 원조 형태와 분야에 주력하고 있으므로 특정 원조 프로그램 내에서 서로 다른 분야에

지원하여 시너지 효과를 창출하고 개발사업의 범위를 확대하는 방식의 협력에 초점을 두는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

유무상 원조 간 역할분담 측면에서는 수원국 특성별 역할분담과 원조사업 특성별 역할분담으로 나누어 생각 해 볼 수 있다. 무상원조는 최빈국 및 저소득국에서 소규모 사업에 중점을 두는 반면 유상원조는 저소득국 이상에서 대규모 경제 및 사회 인프라 사업에 중점을 두는 것이 합리적이다. 이러한 역할 분담은 프로그램 원조에서 프로그램 내 프로젝트 별로 유무상 역할분담이 이루어질 때 가장 큰 효과를 발휘 할 수 있다. 일본의 국가지원계획)과 연차별 추진계획의 유기적 통합이 이러한 형태의 역할분담의 좋은 예이다.

원조 사업분야의 측면에서는 보건, 교육 등 사회분야와 여성, 인권, 환경 등 국제 공공재적 성격이 강한 분야에서는 무상원조 비중을 높이고 경제 및 사회 인프라 사업 중에서도 특히 국가공공재적 성격이 강한 분야에서는 유상원조 비중을 높이는 것이 바람직하다.

하나의 원조사업 또는 프로젝트에 대해서도 유상원조와 무상원조의 연계는 매우 다양한 형태와 방식으로 이루어질 수 있다. 수원국 역량강화를 위해 기술협력 등 무상원조가 유상원조 이전에 실시되는 “speed up” 연계형태, 성공적인 소규모 무상 원조의 사업 규모를 확대하기 위해 유상으로 자금이 추가 지원되는 “scale up” 연계 형태, 한정된 지역에서의 성공적인 무상 원조 사업을 다른 지역이나 수원국, 또는 전국적으로 실시하기 위해 추가 재원 조달을 유상으로 지원 하는 “spread out” 연계 형태, 유상원조의 원활한 지원을 위해 수시로, 특히 사후관리를 위해 필요한 “support through” 연계 형태 등 다양한 형태의 유무상 연계 지원이 이루어질 수 있다.

“Speed up” 형태는 유상원조의 효과성을 제고하는데 크게 기여하며, “support through”형태는 원조 지속성을 높여준다. 한국의 경우 “speed up” 형태의 연계는 어느 정도 이루어지고 있으나 “support through”형태의 연계는 미약한 편으로, 원조 지속성 제고를 위해서는 확대될 필요가 있다. 사업 확대 또는 확산 연계형태의 경우에는 정책차원에서 특정 지역에 대한 통합 원조 계획과 평가가 특히 중요하므로 다른 연계형태에 비해 원조 집행 기관 간 더욱 긴밀한 협조가 요구된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 원조 정책의 차원에서, 그리고 원조 집행 차원의 다양한 측면에서 유무상 연계가 활발하고 유기적으로 이루어질 때 원조의 정책 일관성

및 원조 효과성이 극대화 될 수 있다.

## V. 바람직한 유무상 연계 체계

정책상의 연계	일관된 원조 정책 수립: CAS, 프로그램 원조, 패키지 원조 통합된 원조 정책 전담부서나 제도화된 정책 조율, 또는 통합된 집행기구				
집행상의 연계	국제적 연계	다자기구와의 연계	양자원조: 아시아, 아프리카, 하위 중소득국에 중점 다자원조: 아프리카, 최빈개도국에 중점 ->한국원조와 시너지 효과 형성		
		무상위주 공여국과의 연계	한국: 상이한 분야에 대한 지원을 통한 시너지 효과 극대화		
		유상위주 공여국과의 연계	한국: 유사한 분야에 대한 지원을 통한 원조규모 확대 극대화		
	유무상 원조간 역할분담	수원국 특성별	무상	최빈개도국, 저소득국	
			유상	저소득국 이상	
		원조 사업 특성별	무상	소규모 (천만달러 이하), 보건, 교육 등 사회분야, 여성, 인권, 환경 등 범분야, 특히 국제공공재	
			유상	대규모 (천만달러 이상), 경제 및 사회 인프라, 특히 국가공공재	
	유무상 연계형태: 유상원조의 증여율 중요	speed up	무상원조 통한 역량강화 후 유상원조 성공적인 소규모 무상원조 사업을 유상원조를 통해 규모 확대		
		scale up	한정된 지역의 소규모 무상원조 사업을 유상원조를 통해 원조대상 지역 확대		
		spread out	원조 지속성을 위해 유상원조 사업 진행시 수시로 무상 및 기술협력 지원. 특히 사후관리 측면에서 중요		
support through					

## 참고문헌

- 권율. 2009. 「OECD개발원조위원회」, 『국제개발협력연구』 1(1):109~141.
- 권율·정지선·박수경. 2008. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 통일연구원
- 김지홍. 2010. 「DAC가입과 한국의 ODA추진방안」, 『국제개발협력연구』 2(1):1~25.
- 남영숙. 2009. 「신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서예의 시사점」. 『국제·지역연구』 18(4): 37~64.
- 문상원·박규희 2009. 「원조효과성 증진을 위한 쉐정부적 협력방안」 『국제개발협력』 제4호: 30~50.
- 손혁상. 2010. 「개발원조위원회 (DAC)가입 이후의 한국의 대외원조 정책과제」, 『국제개발협력연구』 2(1):27~53.
- 이련주. 2010. 「국제개발협력 선진화 방안」, 『국제개발협력』 제4호: 124~143.
- 정유아. 2009. 「한국 공적개발원조(ODA)의 '국가지원전략(CAS)'활용 현황과 과제」, 『국제개발협력』 제2호: 9~18.
- 주동주·김학기·김계환·김석환. 2009. 『선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략』. EDCF·수출입은행·산업연구원.
- 지식경제부 보도자료 2010.1.12. 「2010년 대외경제협력기금(EDCF) 사업계획 마련」
- 한국수출입은행. 2009. 「프랑스의 공적개발원조 추진체계와 현황」 경험 조사자료 2009 P-1.
- AFD(Agence Française de Développement). 2010. AFD 2009 Annual Report.
- Brautigam, Deborah. 2009. The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa. Oxford University Press.
- Ferroni, M. and A. Mody 2002. "Global Incentives for International Public Goods," in Ferroni and Mody (eds.), International Public Goods: Incentives, Measurements, and Financing: 1~29. Kluwer Academic Publishers.

limi, A. and Y. Ojima 2008. "Complementarities between grants and loans." *Journal of Japanese and International Economy*. 22: 109~141.

Manning, Richard. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?" *Development Policy Review* 24(4): 371~385.

Masscarenhas, R., and T. Sandler 2005. "Donor's Mechanisms for Financing International and National Public Goods: Loans or Grants?" *The World Economy*. 28(8): 1095~1196

Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2009. *Japan's Official Development Assistance White Paper 2009: Japan's International Cooperation*.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2010. "Enhancing Enlightened National Interest" ODA Review Final Report, June 2010.

Naim, Moises. 2007. "Rogue Aid." *Foreign Policy*, March/April, pp. 95-96.

Odedokun, M. 2004. "Multilateral and Bilateral Loans versus Grants : Issues and Evidence", *World Economy*, 27(2): 239~263

Oya, Carlos. 2006. "The Political Economy of Development Aid as Main Source of Foreign Finance for Poor African Countries: Loss of Policy Space and Possible Alternatives from East Asia." Presented at the Second Annual Conference of the International Forum on the Comparative Political Economy of Globalization, 1-3 September 2006, Renmin University of China, Beijing.

Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, Oxford.

Smith, Kimberly, Talita Yamashiro Fordelone and Felix Zimmermann, 2010. "Beyond the DAC: The Welcome Role of Other Providers of Development Co-operation", DCD Issues Brief, May 2010.

OECD. 2004. DAC Peer Review of France.

\_\_\_\_\_. 2008a. Development Cooperation of the Republic of Korea: DAC Special Review.

\_\_\_\_\_. 2008b. DAC Peer Review of France.

\_\_\_\_\_. 2010a. DAC Peer Review of Germany.

\_\_\_\_\_. 2010b. DAC Peer Review of Japan.

\_\_\_\_\_. 2010c. Development Cooperation Report 2010.

Woods, Ngaire. 2008. "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance." *International Affairs* 84(6): 1205~1221.



## 베트남 ODA 수용정책의 제도적 성과 및 평가

장영훈

한국수출입은행 경험기획실장

베트남은 1993년 이전까지는 스웨덴 및 UNDP의 일부 지원을 제외하고는 거의 전적으로 구 소련의 원조에 의존<sup>1)</sup>하였으며, 1993년 이후에야 비로소 국제사회 원조가 재개되었다. 본고에서는 개혁개방정책과 연계하여 국제사회 원조가 재개된 1993년 이후를 중심으로 베트남이 ODA 도입·확대를 위해 기울인 정책적 노력과 그 성과에 대한 원조사회의 평가 등을 살펴보도록 하겠다.

### 1. 베트남의 ODA 관련정책 도입·운용 경과

#### 1. 개혁개방정책 도입 후 대 서방 국교정상화 시기 (1983년~1993년)

1986년 12월 제6차 전국인민대표자회의(the 6th National Party Congress) 직후 수립된 도이모이 개혁개방정책의 기본적인 정책방향은 국가경제의 개혁과 자유화(Reform and Liberalization of the National Economy)로서, 이는 필연적으로 베트남의 대외정책에 결정적인 변화를 초래하였다. 특히, 베트남은 국제적, 지역간 및 양자간 협력관계 구축을 위해 정책적 노력을 경주한다.

1988년 5월 정치국결정 제13호로 대외관계의 다양화(diversification) 및 다변화(multilateralization)를 정책목표로 수립하였으며, 이에 기초하여 1991년 제7차 공산당 전당대회에서 ‘베트남은 국제사회의 모든 국가와 친구’라고 선포하면서 3대 기본목표<sup>2)</sup>를 선언한다. 베트남 정부는 그 3대 기본목표 중 하나로 ‘해외직접투자 및

1) 구소련의 원조도 소련붕괴로 1990년 이후 중단됨.

2) Jörn Dosch, 'Vietnam and the Asia-Pacific region: Opportunity or threat?', 2005년 12월, pp. 2. 3대 기본목표: (1) to break up the state of economic embargo and diplomatic isolation and to secure a peaceful and stable international environment for 'socialist construction'; (2) to boost foreign economic activity, including the

ODA 유치를 포함 대외경제활동 강화'를 포함시켰다.

이후, 1992년 헌법 개정을 통해 사회주의에 기초한 다분야 시장경제원칙을 제정하는 등 개혁개방정책이 절정에 이르면서 세계 각국의 다자 및 양자원조기관이 베트남에 지원을 시작<sup>3)</sup>하게 되었으며, 그 해 파리에서 베트남 원조공여국회의가 개최된다.

## 2. 대 서방 국교정상화 후 원조효과성 제고 시기 (1993년~2006년)

베트남은 2001년 제9차 공산당전당대회에서 사회경제개발전략 10개년 계획 (Socio-Economic Development Strategy 2001~2010; SEDS)을 마련하고, 2002년 '포괄적 빈곤감소성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: CPRGS)'을 채택하게 된다. 빈곤퇴치와 지속가능한 성장기반을 마련하기 위한 CPRGS는 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(International Monetary Fund; IMF)의 차관지원을 받기 위해 제출한 사회경제개발전략(Socio-Economic Development Strategy; SEDS)의 부문별 실행 방안이라고 할 수 있다. 기본 전략으로는 첫째, 공정하고 경쟁력 있는 시장경제체제 수립, 둘째 거시경제 균형유지, 셋째 빈곤층을 위한 보건 및 교육여건 향상 등을 들 수 있다.

베트남은 SEDS의 제1차 실행계획으로 2001년 '사회-경제개발계획(Socio-Economic Development Plan 2001~2005; SEDP)'을 마련하여 경제성장과 산업화, 현대화 등 양적 성장에 중점을 두었다. 2005년 제2차 SEDS 실행계획으로 발표된 SEDP 2006~2010에서는 지속가능개발과 양적, 질적 성장의 균형 달성을 강조하였다. 2020년까지 저소득국(low income country) 지위를 벗어나 산업국(industrialized country)으로의 도입을 목표로 2005년 622불 수준인 1인당 GDP를 2010년까지 1,050~1,100불 수준으로 개선하겠다는 비전이 제시된다. SEDS나 SEDP가 선언적인 정책문서로서 구체적이지 않아서, 각국 ODA의 정책조화를 위한 기본틀 역할을 다 하였다고 보기 어렵다는 의견<sup>4)</sup>도 있으나, 이를 통해 베트남이 개발과정에서 높은

---

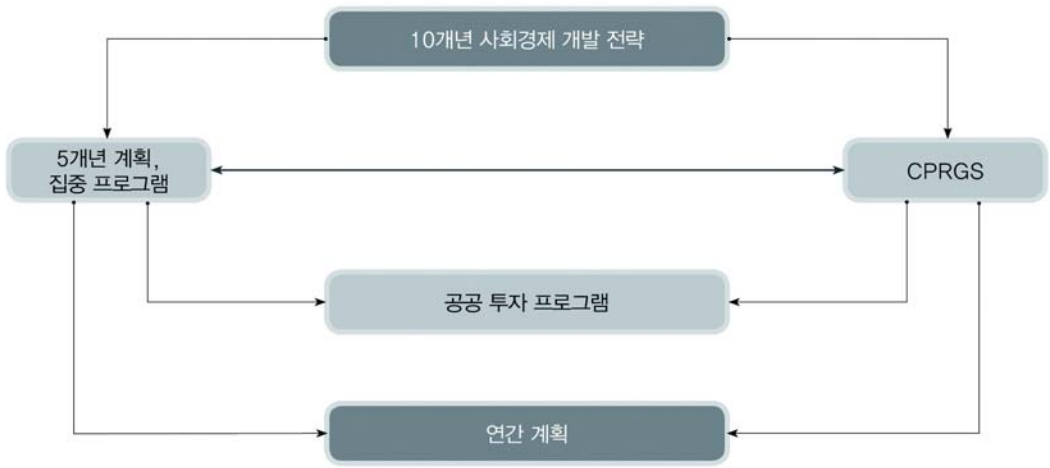
attraction of FDI and ODA, and the acceleration of foreign trade; (3) to integrate Vietnam into regional and international organizations.

3) Jordan Ryan, Welcome remarks on the third high level roundtable meeting for Assistance to the 20 year review of Doi Moi in Vientnam, 2005년 12월.

4) Marcus Cox, Tran Thi Hanh, Tran Hung, Dao Dinh, 'Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation',

주인의식을 반영하였다는 평가가 지배적이다.

[그림 1] 빈곤감축전략과 경제개발계획의 상호관계<sup>5)</sup>



한편, 베트남은 2005년 3월 원조효과성 제고를 위한 파리선언이 국제사회에서 채택되자 그해 6월 개최된 베트남 중간연도 원조공여국회의(Mid-term Consultative Group Meeting for Vietnam)에서 파리선언에 입각한 하노이선언(Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness)을 발표한다. 하노이선언은 파리선언을 자국의 상황에 맞게 조정한 것으로 파리선언의 12개 개발목표 외 환경·사회분야 개발목표 2개를 추가하여 총 14개 개발목표를 설정한다. 이를 통해 베트남은 원조효과성 제고를 위해 수원국 차원에서 노력하는 대표적인 모범국으로 부상하게 된다. OECD는 국제사회 및 베트남 내 원조국 현지협의체들과 선순환(virtuous circle)의 협력 모범사례를 만들어낸 베트남에 주목<sup>6)</sup>하면서, 아시아 지역에서 베트남을 아프리카지역의 가나와 함께 시범국가(Pilot Country)로 선정한 것이다.

2011년 1월, pp. 20.

5) Vietnamese Government, 'the Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy(CPRGS)', 2002년 5월, pp. 3.

6) OECD DAC Chair Richard Manning, "Vietnam is a very interesting test case for examining how far good practices agreed amongst donors are actually applied at country level. With its rapid growth and integration into the global economy, but also its deep poverty and structural problems to surmount, and significant though not dependency-creating aid flows the aid effectiveness agenda is highly relevant. As one DAC member representative said to me while I was in Hanoi, Vietnam seems a case where there is a 'virtuous circle' between the international discussion of good practice and the way in which the local dialogue and practice is developing. It will continue to be well worth watching", DAC News June-August 2005.

[표 1] 하노이선언 개발지표 및 목표

Indicator		Indicative Targets to 2010
<b>Ownership</b>		
1	5 Year Socio-Economic Development Plan (SEDP) is finalised, CPRGS principles are integrated; SEDP is effectively implemented.	5 Year SEDP targets are achieved
<b>Alignment</b>		
2	Donor assistance strategies are aligned to the SEDP and related national, regional, provincial and sector strategies	All donor assistance strategies
3	Donors strengthen GoV capacity by avoiding parallel PMUs	No parallel PMUs
4	Capacity building objectives are clearly set out in the SEDP and related national, regional, provincial and sector strategies, and PAR. GOV and partner agencies lead comprehensive capacity building programmes with co-ordinated donor support – Percent of aid for capacity building per se delivered through partner-led and coordinated programmes	100% partner-led and coordinated programmes
5	Public procurement systems are strengthened to mutually agreed standards taking into account such recommendations as CPAR, PAR – Percent of aid flow and percent of donors using GoV procurement systems.	At least 50% of aid flows and at least 50% of donors channelling at least 50% of their funds through country systems
6	a) Public financial management systems strengthened and PER / CFAA recommendations are implemented b) GoV publishes timely, transparent and reliable reporting on budget execution, audited by State Audit of Vietnam in accordance with INTOSAI - Percent of aid flows and percent of donors that use the national budgeting, financial reporting, and auditing system.	At least 50% of aid flows and at least 50% of donors channelling at least 50% of their funds through country systems
7	More predictable aid – Percent of aid disbursed according to agreed schedules in annual or multi-year frameworks	75% of aid disbursed on schedule
8	GoV and donors improve environmental and social safeguards – Percent of EIAs and SIAs implemented to international standards and using government systems	At least 100% of EIAs and SIAs under donor funded projects implemented to international standards and at least 30% of these carried out using government systems.
<b>Harmonisation and Simplification</b>		
9	Fewer, better, core diagnostic and country analytical reviews of Vietnam's development needs. -- Percent of country/sector diagnostic reviews and studies used by 2 or more donors.	Core diagnostic reviews used by all donors; at least 75% of country analytical reviews used by 2 or more donors
10	Common project cycle management tools agreed and used throughout the project/programme cycle (planning, design, implementation, management reporting etc.) -- Percent of donors using common project/programme cycle tools	At least 50% of donors
11	Donor interventions are co-ordinated within GoV-led policy and sector frameworks, including general / sector budget support and project modalities. The % use of different aid modalities (by volume) will be monitored each year	At least 75% of aid is national or sector programme based
12	Donors enhance capacity of country offices and delegate authority to them – Percent of donors and aid interventions that are managed at the country level	At least 75% of aid interventions
<b>Managing for Results</b>		
13	Results framework developed and used to assess the performance of the SEDP and sector programmes -- Composite score based on 4 characteristics of a results-oriented framework (objectives, availability of indicators, M&E capacity and information use in decision making)	Score of 3 based on DAC criteria and continuous monitoring
<b>Mutual Accountability</b>		
14	Periodic mutual assessment of progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness	Annual assessment

베트남은 또한 하노이선언 등에 제시된 정책목표달성을 위해 전면적인 법령기반 재정비에 착수하게 된다. 2006년 11월, 2001년 제정되어 그간 ODA 기본법으로서 역할을 하여온 법령 17호(Decree 17 on the Management and Utilization of Official Development Assistance)를 폐지하고 새로운 ‘ODA 관리 및 운용 규율에 관한 법령 131호(Decree 131 on the Management and Utilization of Official Development Assistance)’를 제정한다.

[표 2] Decree 131의 주요내용

<p>1. 개정의 기본방향</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업시행기관이 제안하는 사업의 선별시 포괄적 기준을 적용하여 지원후보사업 선정과정을 엄격화</li> <li>- ODA 관리 및 활용의 효율화, 베트남과 공여국간 원조 절차의 조화</li> <li>- ODA 사업 이행에 있어 시행기관의 책임성 강화</li> </ul> <p>2. 주요 개정 내용</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① ODA 지원 후보사업 Proposal의 총리실 제출시 기재사항을 보완하고 총리 승인 및 수원국 동의시 사업준비과정 개시</li> <li>② 유·무상 원조간 우선지원분야 구분을 삭제하여 ODA자금 배분의 유연화 추구</li> <li>③ 유상원조의 양허성 비율(GE) 규제 : 25%(Untied), 35%(Tied) ODA 사용에 있어 베트남 국내법 및 원조국 규정과의 조화</li> <li>④ ODA 승인, ODA 관련 협정체결·구매계약·이주대책·과세 등 ODA 사업 추진 과정에서 관련 제규정 준수</li> <li>⑤ ODA 사업 건설 관련 평가, 승인 권한을 사업시행기관에 두는 등 ODA 관련 권한의 분권화 원칙</li> <li>⑥ 베트남과 원조국간 합의가 ODA 관련 국제 규범보다 우선</li> </ol>
--

새로운 ODA 기본법의 특징은 첫째, 그간 중앙정부에 집중된 ODA 사업선정·관리·시행 권한을 지방정부 등 실질적인 사업주체(Project Owner)에 이양하여 분권화시켰으며, 둘째, ODA 관리부처인 기획투자부(MPI), 재무부(MOF), 중앙은행(State Bank of Vietnam) 및 총리실간의 권한과 책임을 명시하여 ODA 관리업무의 투명성을 제고하면서, 셋째, ODA 사업시행을 체계적으로 점검하고 평가하는 기능을 도입하였다는 것이다<sup>7)</sup>. 한편, 베트남정부는 동법의 효율적 시행을 위하여 명확하고

상세한 이행지침이 필요하다고 판단하고 기획투자부 장관령으로 사업실무조직(PMU) 구성·운영 관련 훈령<sup>8)</sup> 등 제반 이행지침(Guiding Circular)을 제정하였다.

### 3. 원조효과성 선도 시기 (2006년~현재)

베트남은 자국 내 원조기관 회의체로서 파리선언 이전에 이미 조직되어 활동 중이었던 '원조효과성 파트너그룹(Partnership Group on Aid Effectiveness; PGAE)'을 하노이선언 실행을 위한 공여국측 협력창구로 하면서, 각종 제도 및 법 규정을 개선하여 나갔다.

이에 따라 파리선언 및 하노이 선언 이후 한층 제고된 공여국과의 협력파트너십 체제가 분야별 세부 프로그램까지도 실질적으로 조정해나가는 시스템으로 작동하기 시작하였다<sup>9)</sup>. 즉, PGAE 산하에 베트남 정부와 현지 공여국그룹 공동으로 ODA 관련 주요 주제별 작업반(Thematic Working Group)이 한시적 조직형태로 구성 운영되었다. 2006년 조직된 주요 작업반은 Procurement, Communication, Cost Norm, Social Impact Assessment, Environment Impact Assessment, Public Financial Management 등 총 7개 반이다<sup>10)</sup>.

2007년 중, ODA관련 건설, 투자, 공공재정관리 등 분야의 법률시스템들이 대폭 개정된다. 특히, 기획투자부령 제1248호로 '2006-2010년 ODA 프로젝트와 프로그램 모니터링 및 평가 기본제도(Framework for Monitoring and Evaluation of ODA Programs and Projects in 2006-2010 Period)'를 수립하여, 대표적인 개발재원인 ODA를 원조기관과의 긴밀한 협력 하에 통합적으로 관리하는 정보시스템의 법적 근거를 마련한다. 또한, 베트남 내 대표적 원조그룹인 6 Banks 그룹과 2007년 공동으로 성과평가를 실시하고, 그를 통해 얻어진 그간 ODA 사업시행 및 관리 과정에서의 교훈 등을 바탕으로 베트남 정부 및 6 Banks<sup>11)</sup> 공동시행과제(Joint Action Plan; JAP) 9개를

7) 베트남 기획투자부 장관 Vo Hong Phuc, 청년지(Tuoi Tre) 인터뷰, 2006년 9월 19일자

8) MPI Circular No.03/2007/TT-BKH, 'Circular on Guiding the Organisational Structure, Functions and Responsibilities of ODA program or Project Management Units', 2007년 3월 12일

9) 통일연구원, '북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로', 2010년 12월, pp. 157

10) PGAE, 'Report on Thematic Groups Progress', 2008년 7월, pp. 2

11) 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 일본국제협력은행(JBIC), 독일 부흥개발금고(KfW), 프랑스 개발기구(AFD) 및 한국수출입은행으로 구성된 베트남내 원조협의체로 현재 대베트남 전체 원조액의 약 85% 이상을 6 Banks가 지원하고 있으면서 현지에서 사실상 국제원조사회의 대표기능을 수행 중.

선정하여 이를 2008년 기획투자부령 제883호로 법규정화 한다.

2008년 9월 제3차 OECD 고위급회의(High Level Meeting)가 아프리카 가나의 수도 아크라에서 개최되었다. 베트남은 이에 2005년과 마찬가지로 아크라행동강령(Accra Agenda for Action; AAA)으로 선언된 회의성과를 현지화 한다. 이해관계자(Actor) 참여폭 확대 및 다양화, 과제별 실행절차·일정 등을 내용으로 실행계획(Implementation Framework)을 수립·채택한 것이다. 또한, 그간 정책자문외에 기술적 실무과제까지 담당하면서 그 기능적 한계에 부딪친 기존의 PGAE를 재편하여 2010년 1월 원조효과성포럼(Aid Effectiveness Forum; AEF)을 발족한다. AEF는 AAA의 베트남 현지화, HLF4에서 파리선언의 모멘텀을 이어나가기 위한 개발의제 제시 등을 주요 아젠다로 설정하였다.

[표 3] 2007년 중 Decree 131 시행을 위한 하위법령 제정 현황<sup>12)</sup>

- Circular 04/2007/TT-BKH of MPI guiding the implementation of Decree 131
- Circular 03/2007/TT-BKH of MPI guiding the Organizational Structures, Functions and Responsibilities of ODA Programs and Project Management Units;
- Decision 803/2007/QD-BKH of MPI on the Reporting Mechanism for implementation of ODA programs and projects;
- Decision 1248/2007/QD-BKH of MPI issuing the ODA Monitoring and Evaluation Framework for 2006~2010 period;
- Circular 82/2007/TT-BTC of MOF on Financial Management for ODA grant projects and programs;
- Circular 108/2007/TT-BTC of the MOF on the Implementation of Decree 131 on Financial Management for ODA projects and programs;
- Circular 123/2007/TT-BTC of the MOF on providing guidance on taxation applicable to ODA projects and programmes;

AEF는 베트남 정부 및 원조국을 대표하는 고위관계자가 공동의장이 되어 1년에 두 번 원조공여국회의(Mid-term and Year-end Consultative Group)를 앞두고 열린다. 주요 기능은 원조전략 및 정책과 관련된 원조사회 논의를 원조공여국회의와 연결시키는 것이다<sup>13)</sup>. AEF가 회의체 형식인 관계상 별도의 집행위원회(Executive

12) PGAE, 'Aid Effectiveness-Moving up to the Higer Level', 2007년 12월, pp. 4

Committee) 및 사무국(Secretariat)을 두고 있으며, 전자는 AEF 활동과제 추진 방향 등 정책적 결정을 담당하고 사무국은 집행위원회 감독 하에 AEF 활동에 대한 기술적 지원 및 행정실무를 담당하는 구조이다. 현재 AEF 활동에는 현지 원조기관그룹인 6 banks, UN, EC 등 각 공여그룹의 대표자가 참석하고 있으며, 기존의 PGAE와 다른 점은 개발과 관련된 사회단체(Civil Society Organisation; CSO) 등 참여자가 확대되어 있다는 점이다. 현재 AEF 산하에 총 6개의 Thematic group이 있으며 공여기관, 공여그룹, 부문별 그룹, 국제지원그룹, 국제NGO 등이 자발적으로 참여하는 형식으로 운영 중이다.

또한, 2009년에는 2006년 11월 제정된 ODA 기본법인 Decree 131 개정검토에 착수한다. 2006년 제정이후 약 2년간의 동법의 운용성과에 대하여는 대체적으로 긍정적인 평가가 이루어졌다. ODA 사업개발·관리의 분권화, 상호책임성 확대, ODA 관리·조정의 투명성 제고, 공여국과의 절차 조화 등 원조효과성 제고에 적극적으로 기여하였다는 것이다. 그러나 최근 몇 년간 베트남 내 ODA 관련 각종 제도 및 법률규정들이 개별적으로 정비되어 나가는 과정에서 상호간에 불일치하거나, 사업개발·관리의 분권화에도 불구하고 지방정부 등의 인적구성 및 관리능력이 미흡하여 원조효과성에 역행하는 사례 등이 발생하였다. 이 같은 상황에서 중소득국(Middle Income Country) 지위에 상응한 ODA 조달·관리·활용<sup>14)</sup>을 위해서는 대대적인 제도적 틀의 개선이 필요하다는 인식이 확산되자, 베트남 기획투자부는 관련 부처, 지방정부 및 원조기관들과의 긴밀한 협의를 거쳐 2009년 11월 Decree 131의 개정안을 마련한다<sup>15)</sup>. 이 개정안은 현재 최종안 작성을 위해 계속 검토 중이다.

2010년 7월 및 11월, 베트남 정부는 「10개년 사회경제개발전략(Socio-Economic Development Strategy 2011~2020: SEDS(2011~2020)」 및 「5개년 사회경제개발계획(Socio-Economic Development Plan 2011~2015: SEDP(2011~2015)」 초안을 각각 발표하였다. 베트남사회과학원(VASS)이 국내 각 행정기관뿐만 아니라 세계은행을 포함한 다양한 외부기관과 협력하여 수립된 초안은 세미나 개최(2010.8.19), 각 정부

13) AEF, 'Progress Report on Aid Effectiveness', 2010년 6월

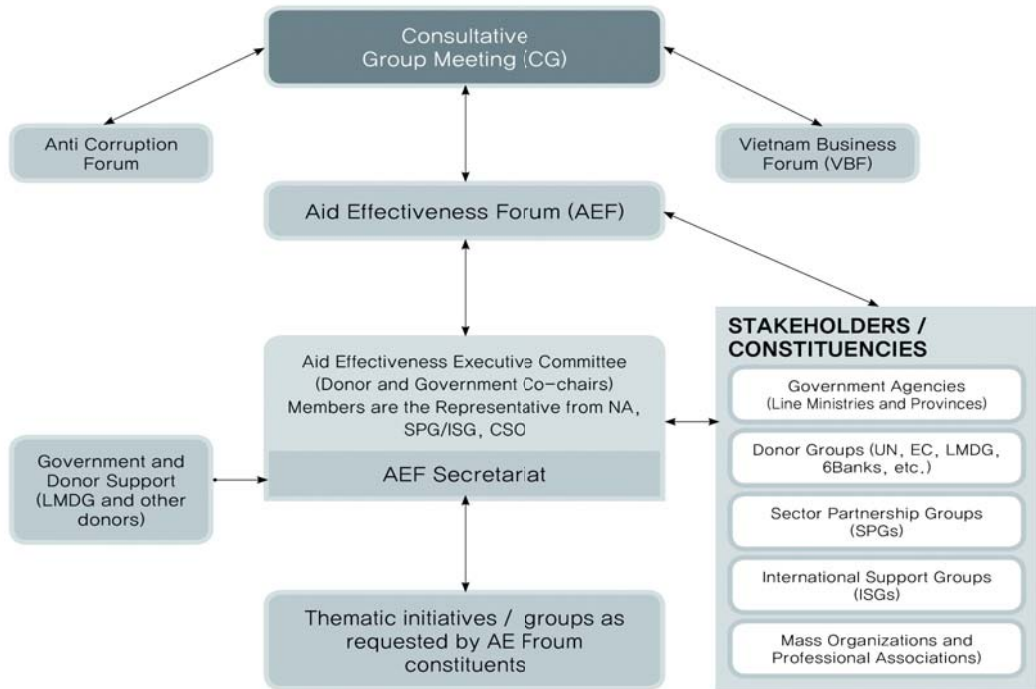
14) 세계은행(WB) 분류기준 중소득국가(Middle Income Country)에 해당할 경우, 국제개발위원회(International Development Commitment) 자금 등의 양허적 재원 지원이 제한되고 IBRD 자금 등 덜 양허적(less concessional ODA)인 재원이 지원됨

15) PGAE, 'Progress Report on Aid Effectiveness: 2009 Mid-term CG Meeting for Vietnam', 2009년 6월, pp. 8.



기관과 이해관계자들 의견 수렴을 거친 후, 2011년 1월 제11차 공산당 전당대회 및 전국인민대표자회의에서 최종안이 확정·승인되었다.

[그림 2] 원조효과성 포럼(AEF)의 구조<sup>16)</sup>



SEDS(2011~2020)는 지난 2001년 4월, 제9차 공산당 전당대회에서 수립된 SEDS(2001~2010)의 연장선이며, 5개년 사회경제개발계획의 기본방향을 제시하는 가장 중요한 국가 발전 전략으로서, 각국 원조기관들도 새로운 사회경제개발전략 및 계획에 맞추어 중장기 지원계획 및 세부 프로그램을 제시하고 있다. 앞서 살펴 보았듯이 SEDS나 SEDP가 선언적인 정책문서로서 구체적이지 않아서, 각국 ODA의 정책조화를 위한 기본틀 역할을 다 하였다고 보기 어렵다는 의견<sup>17)</sup>도 있으나, 이를 통해 베트남이 개발과정의 높은 주인의식을 반영하였다는 긍정적인 평가도 공존하고 있다<sup>18)</sup>.

16) AEF, 'Concept Note of AEF', 2010년 1월

17) Marcus Cox, Tran Thi Hanh, Tran Hung, Dao Dinh, 'Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation', 2011년 1월, pp. 20.

## II. 국제원조사회의 평가

OECD를 비롯한 국제원조사회에서 베트남은 1986년 도이모이 개혁개방정책을 채택한 이후 시장경제로의 개혁추진이나 공적개발원조 도입·활용 효과성 측면에서 가장 모범적인 사례로 평가 받고 있다. 특히, 베트남 정부의 정책적 일관성(policy coherence) 및 주인의식(ownership)에 대하여 원조사회로부터 지속적으로 높은 평가를 받고 있다<sup>19)</sup>. 다만, 베트남의 높은 원조효과성에도 불구하고 많은 소규모 원조기관들의 참여로 인한 실무적 차원의 원조분절(fragmentation of aid), 강한 주인의식을 바탕으로 한 외국기술협력(technical assistance)에 대한 사업실시기관들의 회의적 시각 등이 해결되어야 과제로 거론되고 있다<sup>20)</sup>.

이하에서는 2010년 7월 베트남 정부와 공동으로 원조국 그룹이 베트남 현지에서 실시한 국별 평가보고서 중 베트남의 원조환경에 대한 평가를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 참고로 베트남은 파리선언 이행성과 평가에 참여한 24개 수원국 중 하나로서, 제도개선 등 Input 측면에 대한 1차 평가(2007년 및 2008년 실시) 및 수행성과 등 Output 측면의 2차 평가(2010년 실시) 모두에 참여하였다.

### 1. 높은 주인의식(Ownership)

베트남 정부는 원조국 현지기관들과 PGAE를 구성하고 하노이선언이 채택되는 2004년 이후 점진적으로 베트남내 ODA 원조효과성 논의를 주도하게 되었다. 특히, 유래가 없는 성장 및 빈곤감축 성과를 시현하는 한편, 10개년 사회경제개발전략(SEDS) 및 5개년 사회경제개발계획(SEDP) 등을 통해 제시된 국가개발과제 및 목표에 대하여 아주 높은 수준의 주도권을 유지해 나가고 있는 것이다. 이는 베트남 내부적으로 여전히 많은 취약점이 있음에도 원조국들로 하여금 자신들의 지원이 효과적으로 사용될 것이라는 확신을 갖게 하는 결정적 요인이 되고 있다. 특히, 상당규모의

---

18) Ibid., pp.7

19) PGAE, 'Independent Monitoring Report 2007', 2007년 11월, pp. 7; PGAE, 'Progress Report on Aid Effectiveness', 2009년 6월, pp. 8; Marcus Cox, Tran Thi Hanh, Tran Hung, Dao Dinh, op. cit., pp. 19.

20) Katarina Kotoglou, Marcus Cox, Masumi Shimamura, Pham Hong Van, Dao Nhat Dinh, Nguyen Cuong, 'Independent Monitoring of the Implementation of the Hanoi Core Statment at Sectoral and Sub-national level in Vietnam', 2008년 12월, pp. 16; PGAE, 'Independent Monitoring Report 2007', 2007년 11월, pp. 20

자체 재정을 투입하여 빈곤퇴치를 위해 적극적으로 노력하는 베트남 정부의 정책 성과는 원조국들의 적극적인 재정지원까지 이끌어내고<sup>21)</sup>있는데, 베트남 정부가 균형적이며 빈곤감축에 효과적인 경제개발을 위하여 ODA의 중요성을 정확히 인식하고 있다는 평가<sup>22)</sup>때문이라고 볼 수 있다.

## 2. 원조 비의존성(Lack of Aid Dependence)

베트남은 절대규모에 있어 세계 제5위의 원조 수혜국이다<sup>23)</sup>. 전체 ODA 승인 및 집행규모는 지난 10년간 꾸준히 증가하고 있는데, 승인 및 집행액이 2000년 당시 24억 불 및 17억 불에서 2008년에는 50억 불 및 19억 불로 각각 증가했다.

이 같은 지표에도 불구하고 베트남은 결코 원조 의존적 국가가 아니라는 분석이다. ODA가 전체 개발재원에서 차지하는 부분은 작은 일부에 그치고 있기 때문이다. 베트남이 받은 GDP 대비 원조액은 2000년 5.9%에서 2008년 2.2%로 감소하여 기간 중 평균 연간 GDP의 4.5% 수준이다. 정부재정 대비 원조액도 2000년에 23.9%에서 2008년 7.1% 떨어져 기간 중 평균 연간 12% 이하이다<sup>24)</sup>.

그럼에도 불구하고 베트남 정부는 FDI 등 투자자원 유입의 중요한 촉매로서의 역할 및 전체 자본투자의 약 12~13%<sup>25)</sup>를 공급하는 주요 자원이라는 점에서 ODA의 중요성에 대하여 명확히 인식하고 있는 것이다. 이 같은 점에서 국제원조사회는 베트남에 있어 ODA는 중요하나 꼭 필요불가결한 것은 아니라는 베트남 정부의 입장에 동의하고 있다<sup>26)</sup>.

베트남 정부는 국내정책과정에 대한 외부압력에 대하여는 항상 저항적 자세로 임하였다. 2000년 초 추진되었던 IMF 지원프로그램도 정책조건을 이유로 무산된 사례가 있다. 이에 원조국들은 2005년 파리선언 이전부터 베트남 정부 정책을 변화

21) Marcus Cox, Tran Thi Hanh, Tran Hung, Dao Dinh, 'Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation', 2011년 1월, pp. 15

22) Ibid., pp. 19

23) OECD 통계에 따르면, 아프가니스탄, 이라크, 팔레스타인, 에티오피아, 베트남 순임: OECD, 'Development Cooperation Report 2010', statistical Annex, pp. 228

24) 베트남 기획투자부 제공 자료

25) Ho Quang Minh, 'Review of the Progress on the Realization of ODA Strategic Framework for 2006~2010 period and ODA vision beyond 2010', 2010년 6월

26) PGAE, 'Independent Monitoring Report 2007', 2007년 11월, pp. 4

시키기 위한 지렛대로 ODA를 사용하는 것을 포기하였으며, 대신 베트남 정부가 천명한 시장경제체제로의 전환이 신속히 진행될 수 있도록 정책적 지원을 하는데 주력하게 된 것이다. 즉, 베트남 정부와 원조국들 간에 상당히 성숙된 개발협력파트너십 관계가 보다 일찍부터 구축될 수 있었던 기초가 형성된 것이다.

### 3. 국제원조과제에 대한 적극적인 정책참여 (Strong Commitment to the Aid Effective Agenda)

베트남 정부는 국제사회의 화두인 원조효과성 논의에 대하여 적극적인 정책참여를 보이고 있다. 이는 ODA의 베트남 개발목표 달성에 대한 기여를 극대화하는 한편 국제사회에서 대표적인 모범수원국으로 자리매김하고자 하는 베트남 정부의 외교적 노력이 반영된 것으로 국제사회에서 높이 평가되고 있다<sup>27)</sup>.

이와 관련, 베트남 정부의 ODA 조정창구를 담당한 기획투자부의 기능 및 역할에 대하여도 원조국 현지기관들이 높이 평가하고 있다. 기획투자부는 원조국 현지기관들과 긴밀히 공조·협력하며 각종 개발과제에 대한 논의를 주도했으며 일련의 정책제안 및 제도개선 등을 선도하였다.

## III. 소 결

베트남은 그 어떤 개발도상국보다도 분명한 전략원칙, 정책일관성을 가지고 원조효과성을 제고하였다. 특히, ODA와 FDI를 계획·관리하는 전담부처인 기획투자부를 적극적으로 활용하여 원조파트너국들과의 정책협의 체제를 적극적으로 운용하고 지속적으로 개선하여 나갔다<sup>28)</sup>. 국제사회가 원조효과성 제고를 위한 파리선언을 채택한 이후 중요성이 강조되고 있는 수원국의 주인의식 측면에서도 베트남은 높은 주도력을 보였다<sup>29)</sup>. 그 결과 그간 ODA 원조를 통해 추진된 대부분의 사업들이

27) Marcus Cox, Tran Thi Hanh, Tran Hung, Dao Dinh, 'Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation', 2011년 1월, pp. 16

28) Katarina Kotoglou, Marcus Cox, Masumi Shimamura, Pham Hong Van, Dao Nhat Dinh, Nguyen Cuong, 'Independent Monitoring of the Implementation of the Hanoi Core Statement at Sectoral and Sub-national level in Vietnam', 2008년 12월, pp. 16

29) Le Thuc Duc, Nguyen Thi Thanh Ha, Nguyen Thu Hang, 'Mobilising Investment for Development: Role of

베트남 정부의 개발우선 순위와 매우 밀접하게 연결되어 추진될 수 있었다.

한편, 베트남이 절대규모에서 세계 최대의 ODA 수원국이라는 점이 결코 원조의존적 국가임을 뜻하지는 않는다. 이와 관련 베트남 정부 및 원조사회의 시각에 주목할 필요가 있다. 베트남이 받는 원조액은 평균 베트남 연간 GDP의 4.5%이며 전체 정부재정의 12% 이하이다. ODA 수원액은 FDI, 관광수입 및 해외송금액 보다 적은 규모이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 베트남 정부는 FDI 등 투자자원 유입의 중요한 촉매로서의 ODA의 중요성에 대하여 명확히 인식하고 있는 것이다. 이 같은 점에서 ODA는 중요하나 꼭 필요불가결한 것은 아니라는 것이 베트남 정부의 기본적인 입장이<sup>30)</sup>라고 볼 수 있다. 이는 원조를 받되 균형적인 관계를 유지하면서 외부의 압력으로부터 정책적 자주성을 지키기 위한 베트남 정부의 대외정책을 반영하고 있는 것이다.

이 같은 맥락에서 각 원조국들이 노골적인 정책 조건을 제시하는 것이 베트남에서는 통용되지 않는다는 것을 잘 인식하고, 베트남 고유의 개발목표를 달성하는데 도움이 되는 맞춤형 분석 및 정책조언을 제시하고 있다는<sup>31)</sup>점은 베트남과의 개발협력에 큰 시사점이 될 것이다.

---

ODA - the 1993~2003 Experience in Vietnam', OECD Working Papers on International Investment No. 2004/6, pp. 2

30) PGAE, 'Independent Monitoring Report', 2007년 11월, pp. 4

31) PGAE, op. cit., pp. 4



# 수자원 인프라를 위한 민관협력: 사하라 이남 아프리카의 사례

이 지 원

한국수출입은행 아시아부 아시아2팀

## 1. 서론

2008년 세계금융위기에도 불구하고 다수의 개발도상국가는 경제성장을 시현하였다. 여기서 공공재에 대한 수요 증가는 빠르게 성장하는 경제와 인구에서 비롯된다. 특히 도심지역의 인프라 구축은 이러한 수요증가에 대처하기 위해 시급한 상황이다. 한편, 인프라 구축과 같이 사회의 기본욕구를 충족시키는 것은 바로 새천년개발목표와 궤를 같이 하는 것임에도 불구하고, 2000년 아프리카 사하라 이남 지역의 상수도 보급은 인구의 57%에 그쳤다.

새천년개발목표를 달성하기 위한 국제사회의 노력 중 하나는 - 2005 파리 선언으로 표명되었듯이 - 공여국과 파트너 국가 간 공적개발원조(ODA) 목표 일치와 파트너국의 주인의식을 제고시키는 것이다. 물론 개발협력이 ODA를 통해 이루어질 수 있지만, 본고는 개발도상국의 지속가능한 발전을 위해 ODA 의존에서 벗어난 대안에 초점을 맞추고 있다. 개도국의 가장 우선 과제인 인프라구축을 위한 정부와 국가의 역할은 무엇인가?

우선 역사적인 관점에서 볼 때, 정부의 역할은 시대적 흐름에 따라 변화해왔다. 1930년대 이후부터 1970년대까지는 전쟁으로 인한 손실을 회복하기 위해 케인즈 모형을 따라 정부의 역할을 중요시하였던 반면, 1980년대와 1990년대 영국 전 수상인 마가렛 대처시기에는 민영화와 규제완화를 강조하였다. 반면에 1950년대와 1960년대 초기, 제 3세계는 공공재 보급을 위해 불가피하게 인프라 사업을 국유화하는 운영 체제를 이어나갔다. 동시에 불가피한 국유사업 유지에도 불구하고 ‘워싱턴 콘센서

스'가 사회와 경제성장을 위해서는 주요 국가전략으로 여겨지기도 했다.

그러나, 한 가지 전략이 모든 상황에 널리 적용될 수 없다는 것을 비판하고 나선 '베이징 콘센서스'를 통해 개도국은 다른 경제 모형을 모색해야만 했다. 미국과 영국에서는 민간투자사업(Public-Private Infrastructure: PPI)을 1950년대부터 병행해 왔는데, 이러한 민관협력(Public Private Partnership: PPP)은 인프라 수요를 해결하고 지속가능한 경제개발을 위한 수단이 될 수 있다.

따라서 본고는 효과적인 수자원 위생의 민관협력 메커니즘을 아프리카 사하라 이남 지역의 국가들의 사례를 통해 살펴보고자 한다. II 부분에서는 인프라 구축을 민관협력을 이용하여 달성하는 방식을 설명한다. 다시 말해, 더 나은 사회복지에 대한 수요 급증을 민관협력을 통해 해소 하고자 하는 대안을 소개한다. III 부분에서는 사하라 이남지역의 14개 국가의 사례를 살펴본다. 여기서는 민관협력의 다양한 계약조건을 알아보고 민관협력 전후의 수자원 보급 현황을 알아본다. 마지막으로 사례중심으로 얻을 수 있는 결론 및 권고사항을 도출한다.

## II. 인프라 구축을 위한 민관협력

본고에서는 Yescombe(2007)이 말하는 공공기반시설의 정의를 사용한다. 공공 기반시설이라 함은 경제와 사회 기능에 필요한 제반시설을 말하는 것으로서 국가 경제와 사회 활동의 결과물이라기보다는 수단의 역할을 하는 것을 말한다. Yescombe(2007)이 말하고 있는 공공기반시설의 구체적인 정의로는:

- 교통시설 및 공공사업(상하수도, 전기 기타 등)과 같은 경제 인프라(economic infrastructure). 즉, 일상적 경제 활동을 위한 필수 인프라
- 학교, 병원, 도서관, 교도소와 같은 사회 인프라(social infrastructure). 즉, 사회에 필수적인 인프라

경제와 사회 인프라 구분법 이외에 하드 인프라(hard infrastructure, 주로 건물 공급 또는 다른 물리 시설을 포함)와 소프트 인프라(soft infrastructure, 길거리 청소와 같은 서비스 제공)로 구분할 수도 있다. 본고는 수자원 위생의 인프라를 살펴보고 있기 때문에 '경제와 하드 인프라'의 개념을 사용한다.





[표 1]를 살펴보면 민영화의 경우 사업소유권이 국가가 아닌 민간부문으로 넘어가는 것이 관찰된다.

둘째, 민간투자부문(Pubic Sector Partnership)은 간혹 PPP라고도 불리는데, 당초 PSP의 더 정확한 개념은 협력보다도 민간부문에 더 큰 책임을 부여하는 형태라고 볼 수 있다. ADB(2008)에 따르면 1990년대 중반 이후 인프라부문의 민관협력이 감소하는 추세였는데, 이는 인프라를 공급하는데 있어 개도국의 민영화에 대한 사회적 반발에 기인하는 것이었다. 어떻게 보면 사회적 반발은 PSP와 민영화의 개념을 혼동한 것에 의해 비롯된 것이다. 그러나 실제로 일부 PSP는 추진 과정에서 지나친 과욕 및 목표 설정이 있었다고 평가된다.

PSP에 대한 비판을 통해 요즘 널리 사용되고 있는 민관협력(PPP) 모델을 고안할 수 있었다. PPP는 민간부문의 참여를 유도하는 동시에 정부의 사회적 책임을 인정하고 이행할 수 있는 구조를 가지고 있다. 그렇기 때문에 이를 통해 성공적 개혁과 공공투자가 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

국제개발분야에서는 공동운영(joint government)이라 하며, 원조 기관과 민간부문은 AIDS, 말라리아와 같은 질병 퇴치, 신 농작 기술 도입, 일반적 경제개발 증진 도모의 역할을 하기도 한다(Yescombe, 2007). PPP사업의 주요 동기로는 다음과 같다.

1. Additionality - 민간자본투자 (기타 공공재 보급을 위한 공공보조금)
2. 민간부문 기술, complexity and reflexivity - 효율성 증대 및 효과적인 자원 활용
3. 공공부문 개혁 - 역할의 재배치, 인센티브 부여, 책임
4. 예산 수익 - 불충분한 세입과 공공부문 대출의 한계와 같은 단기 예산제약으로부터 벗어날 수 있음
5. 비용, 리스크 및 화폐가치 금융
6. 경제규모
7. 생계 및 유지비 개선

PPP의 공공부문에는 각 부처, 지방청, 국영기업과 같은 정부단체들이 있다. 민간 부문에는 세계 각 지역에 걸쳐 기업체, 투자자, 사업과 관련한 기술자, 금융 전문가들이 있다. PPP에 비정부기관(NGO) 또는 시민단체(CSOs)들과 같은 기타 이해관계자들

이 있지만, 본고에서는 공공부문과 민간부문의 이해관계자 중심으로 살펴보고자 한다.

다음 장에서 구체적인 사례로 제시되는 사하라이남지역의 국가들은 (모든 공공 부문이 부정적인 결과가 있었던 것은 아니지만) 기존의 국영사업에서 PPP로 전환 하는데 다소 어려움이 있었다(Bayliss, 2003). 예컨대, 수자원 위생 분야의 PPP는 누수와 노후된 인프라, 불법 공급 연계망으로 인해 많은 어려움을 겪었던 것이다. 또한 세입 징수가 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 세입 메커니즘도 제대로 성립 되지 않았다.

### III. 아프리카 사하라 이남지역의 민관협력

1990년대 이후, 민관협력에 관심을 갖는 개도국들이 늘어남에 따라 (Hawkesworth, 2010), 지난 25년간 개도국의 국유 산업은 25%가 줄어들었다 (Auriol and Picard, 2008). Bayliss(2003)에 따르면 개발 정책의 방향이 국유에서 민영화로 전환하고 있다고 하나, 본고에서는 민영화라기보다는 민관협력이 많이 진행되고 있음을 밝히고자 한다.

#### 1. 아프리카 사하라 이남지역의 14국가 사례

Bayliss는 ‘민영화를 통한 개혁’이라 하지만, <표2>에서의 사례를 통해 살펴보면 사실 ADB와 Yescombe(2007)의 정의가 적용되는 민관협력 형태로 많은 사업이 이루어진 것을 알 수 있다. 따라서 본 장에서는 Bayliss(2003)의 연구 사례를 통해 14개 국가의 수자원 개혁이 민관협력으로 진행되었음을 살펴보고자 한다.

[표 2]는 1960년도부터 최근까지 14개 아프리카 국가의 주요 국유 수자원 사업에서 새로운 계약 형태들을 소개하고 있다. 총 21개 중 1999년, 2001년, 2002년에 10년 이하의 6개 단기계약이, 나머지는 10년 이상 50년까지 이어지는 중장기계약으로 이루어졌다(Balyiss, 2003). 15개의 계약은 1999년 이후 체결되었는데, 이는 당시의 민영화 분위기를 반영하고 있다. 코트디브아르는 다른 국가들과는 달리 1960년대부터 수자원산업을 예외적으로 민영화한 반면, 기니는 1989년에서야 두 번째 민영화를 진행시켰다. 불어권 국가는 다른 사하라 이남 지역의 아프리카 국가들에 비해

많이 민영화 된 편인데, 이는 세계적으로 민간부문 수자원 사업이 가장 많이 이루어지는 프랑스의 영향 때문이기도 하다.

[표 2] Reformation from former state-owned water management in Sub-Saharan Africa, 1960~2002

Date	Country	Contract duration and type	Lead Company
2002	Congo (Brazzaville)	Short-term management contract prior to award of 25 year management contract	Biwater
2002	Uganda	2 year management contract	Suez - Ondeo
2001	Brukina Faso	5 year management contract	Vivendi
2001	Niger	10 year renewable contract for water and electricity supply	Vivendi
2001	South Africa	5 year management contract	Suez
2000	Chad	30 year concession (management contract initially)	Vivendi
2000	Mali	20 year lease	Saur
1999	Cape Verde	50 year lease	Aguas de Portugal/EdP
1999	Mozambique	Maputo and Motola: 15 years 3 other cities: 5 years	Aguas de Portugal (AdP)
1999	South Africa (Nelspruit)	30 year lease	Biwater/NUON
1999	South Africa (Dolphin Coast)	30 year lease	Saur
1997	Gabon	20 year concession	Vivendi
1996	Senegal	10 year lease	Saur
1993	South Africa (Stutterheim)	10 year lease	Suez
1992	South Africa (Queenstown)	25 year lease	Suez
1991	Central African Rep. (CAR)	15 year lease	Saur
1989	Guinea	10 year lease	Saur
1960	Cote D'Ivoire	Contract started in 1960, renegotiated for 20 years in 1987	Saur

Source: PSIRU database [www.psiru.org](http://www.psiru.org); Biwater press release, October 2002, for Congo-Brazzaville.

마지막으로, [표 3]에서 볼 수 있듯이, 민관협력을 진행함으로써 9개국의 연간 담수 사용용수가 증가하였다.

[표 3] 연간 담수 사용용수(annual freshwater withdrawal), 국내, 2000-2010  
(총 담수 사용용수의 %)

년 국가	1992	1994	1997	2000	2001	2002	2007	% 변화 (증가 : +)
부르키 나파소	19.4	-	-	13	-	-	13	-
카보 베르데	-	-	-	-	7.27	-	-	-
중앙 아프리카 공화국 (CAR)	-	-	-	80	-	-	80	-
가봉	-	-	-	50	-	-	50	-
우간다	-	-	-	-	-	43	-	-
차드	-	-	-	17	-	-	17.3913	+
콩고민주 공화국	-	-	-	52	-	-	52.7778	+
코트디 브아르	-	13.14935	13.1	23	-	-	23.6559	+
기니	-	-	-	7	-	-	7.947	+
말리	-	-	-	9	-	-	9.0131	+
모잠비크	8.7	-	-	11	-	-	11.1111	+
니제르	16	-	-	4	-	-	4.1284	+
세네갈	-	-	-	-	-	4.4	4.4124	+
남아프리카 공화국	17.1	-	-	31.2	-	-	31.242	+

출처: <http://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.FWDM.ZS?display=graph> from the Food and Agriculture Organization, AQUASTAT data.

## 2. 사례 분석

[표 2]의 14개 아프리카국가 수자원 위생 분야의 PPP 이해관계자들을 살펴보면, Saur, Suez, Vivendi와 같은 프랑스 다국적기업이 주로 계약을 수주하였음을 알 수 있다(Hall, 2002). 2001년 Saur사 수익의 1/5를 아프리카에서 시현했을 정도로 Saur에게 아프리카는 매우 중요한 전략지다(Weimer, 2002). 동사는 4개의 장기 계약을 (10년 이상) CAR, 코트디부아르, 세네갈, 남아공 아프리카와 체결했으며, 기니와는 단기 계약을 체결하였다. Vivendi는 차드, 가봉, 니제르, 남아공 아프리카의 퀸즈타운과는 장기 계약을, 남아공 아프리카(5년), 우간다(2년) 등과는 단기 계약을 체결하였으며, 부르키나파소와 세네갈에서는 수자원 부문의 공사를 진행하고 있다(Bayliss, 2003). 프랑스의 옛 점령지였던 콩고민주공화국은 영국회사인 Biwater, Cape Verde와 모잠비크는 포르투갈 회사인 AdP와 계약을 체결했다. 개도국들은 이러한 PPP 도입을 통해 수자원분야 변화를 목도하게 되었다.

첫 번째, 기존의 국유에서 벗어나 PPP를 통해 인프라 서비스 제공의 문제점이었던 예산제약을 다소 해결할 수 있었다(Auriol Picard, 2008). 1980년대 부채 위기 때, 세계은행과 국제통화기금과 같은 국제금융기구들은 경제 부흥을 위해 민영화를 적극 권장했다. 이에 따라 개도국 정부에서는 예산제약으로부터 벗어나기 위해 민영화를 추진하였고, 그 결과 다음과 같은 변화가 있었다.

1. Megginson과 Netter(2001)에 따르면 1980년 GDP의 16%가 국유화 기업의 산출이었던 반면, 1996년에는 GDP의 8%로 줄어들었다.
2. Davis 외(2000)의 연구결과에 따르면, 18개 개발도상국들이 민영화를 통해 국내 자금조달을 줄이는데 성공했다.

두 번째, 가봉의 사례처럼, PPP 성과를 통해 규모의 경제를 창출하고 업체에 대한 투자자들의 관심을 유지할 수 있었는데, 이는 전기와 수자원 분야를 개별 사업으로 분류하기보다 하나로 묶어 사업을 수행했기 때문이다. 마찬가지로 카보 베르데, 차드, 가봉, 말리에서 민영화된 업체들은 전기와 수자원 사업을 함께 진행시킨다.

세 번째, 개혁의 과정을 거치는 동안 가격산정시 업체와 투자자들을 끌어 모으기 위해 가격이 다소 오를 수 있다. 가봉의 경우, 민영화 이전의 단계에서 가격이 상승하였다. Vivendi는 17-25% 가격감소를 제안함으로써 낙찰되었는데, 가격은 계약

체결 이후 내렸으나(Tremolet 와 Neale, 2002), 실제 처음 가격이 올랐을 때 얼마만큼 올랐는지는 파악이 가능하지는 않다. 기니의 경우, 수자원 사업의 민영화로 인해 가격이 지불가능하지 않는 수준까지 오름으로서, 다른 정책에 영향에 미쳤다. 민영화 이전의 가격은 1입방미터당 \$0.12였다. 민영화 직후 가격은 \$0.76로 올랐다가 점차 \$0.68로 내렸다. 그러나 다시 1996년 \$0.83으로 올랐고, 그 결과 수도세 징수가 점차 어려워졌으며, 비활성 경제활동이 증가했다. 가격은 아프리카와 라틴 아메리카 지역의 평균 가격보다도 높았으며, 부유층도 지불하기 어려운 수준까지 올랐다. 낮은 노동력, 대규모 해외파견 근무자, 상당량의 악성 부채로 인해 비용 또한 올랐다. Brook와 Locussol(2001)에 의하면 이러한 비용 문제를 바로잡기 위한 규제 또한 약했는데, 예컨대 정부는 임대 계약자와 비용 협상을 다시 하지 않았으며 cost index formula를 수정하지도 않았다.

#### IV. 맺음말

본고는 민관협력에 대한 정의와 종류를 구체적으로 논했다. 수자원 위생 분야의 인프라 구축은 주로 시설을 갖추는 성격의 사업으로서 경제와 하드 인프라의 개념을 사용했다. 아프리카 사하라이남 지역 국가의 수자원 위생 분야 사업은 국유사업으로부터 완전한 민영화라기보다는 민관협력의 방법으로 전환되었던 것을 알 수 있다.

본고는 이러한 민관협력의 공통 성향을 파악해보고자 했다. 첫 번째, 기존의 국유사업이 민관협력으로 전환하면서 가격에 영향을 미쳤다. 시설 개선과 투자자 유치와 같은 요인은 가격에 상당한 영향을 미쳤다. 둘째, 민간부문을 끌어들이면서 노동시장이 복합적이고 유동적으로 변하는데 기여를 했으며, 수자원 서비스 개선에도 많은 향상 있었다. 본고에서 검토된 14개 아프리카국가 중 니제르와 부르키나파소의 경우를 제외하고 연간 담수 사용용수는 9개국에서 향상되었다. 세 번째, 민간자본 투자와 대규모 자본 유치와 같은 *additionality*를 창출할 수 있었다.

그러나 기존의 국유사업의 문제점을 민관협력을 통한 개혁으로도 개선하지 못한 점이 있다. 예컨대, 시장의 정확한 수요 분석과 예상했던 시설의 부족으로 인해 수도세 징수와 관리에 허점이 드러났다. 따라서 다음과 같은 제안을 도출할 수 있다.

1. 더 엄격한 리스크 관리 분석이 필요하다. 리스크 관리는 면밀한 수요 분석, 투자 수익 비용은 물론 지역사회에 대한 깊은 이해가 필요하다. PPP는 협력을 기본으로 하고 있기 때문에, 정부의 기존 관료 체제를 이해하는 것도 실질 리스크 관리에 필요한 부분이다.
2. 모니터링과 보고 시스템 또한 필요하다. 기존 지역 관습을 따르는 것도 중요하다. 공공부문과 협력하여 투명한 모니터링과 보고 시스템을 갖추는 것은 민간부문 사업의 효율적 관리에 효율적이다. 일반적으로 개발도상국가의 정부는 투명한 거버넌스가 부족하다고 평가되기 때문에 공공부문과 민간부문 모두 투명성을 유지하는 것이 중요하다.

PPP의 목적달성은 성공적 협력관계가 좌우한다. 공공부문과 민간부문의 역할이 분리되어 있는 것이 아니라 때로는 겹치기 때문에 다양한 종류의 계약형태에 따라 공공부문과 민간부문의 의무분담을 투명화 해야 한다.



## 참고문헌

Asian Development Bank.(2008). Public-Private Partnership (PPP) Handbook: Guidelines, Handbooks, and Manuals. Retrieved Dec. 2nd, 2010 from <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Public-Private-Partnership/default.asp>

Auriol, Emmanuelle and Picard. M. Pierre.(2008). Infrastructure and Public Utilities Privatization in Developing Countries. The World Bank Economic Review, Vol. 23, NO. 1. Oxford University Press.

Bayliss, Kate.(2003). Utility Privatization in Sub-Saharan Africa: A Case Study of Water. The Journal of Modern African Studies, Vol. 41, No. 4. Cambridge University Press. Retrieved Dec. 1st, 2010 from <http://www.jstor.org/stable/3876352>

Brook, P. & Locussol. A.(2001). Easing tariff increases: financing the transition to cost-covering water tariffs in Guinea, in P.J. Brook & S. M. Smith, eds., Contracting for public services: output-based aid and its applications Washington, D.C: World Bank, ch. 3.

Hall, D.(2002). The water multinationals 2002 - financial and other problems. PSIRU report for PSI. Retrieved <http://www.psiru.org/reports/2002-08-W-MNCs.doc>

Hawkesworth, Ian. (2010). Private Public Partnerships for Infrastructure Development - Managing the Risks and Opportunities. OECD Development Centre: Development Finance Network, Annual Assembly: Paris. Retrieved Dec. 2nd, 2010 from <http://www.oecd.org/dataoecd/35/5/46234630.pdf>

Menard, C. & G. Clarke.(2000). Reforming water supply in Abidjan, Côte d'Ivoire: a mild reform in a turbulent environment. Washington, DC: World Bank Country Economics Dept. Papers, No. 2377

PPI data update note 3 September 2006 Private activity in infrastructure shows mixed results in 2005 Private Participation in Infrastructure database the World Bank Group Public Private Infrastructure Advisory Facility . Retrieved Dec. 2nd, 2010 from <http://ppi.worldbank.org/features/sept2006/currentFeatureSept2006.pdf>

Ravenhill, John.(2008). Global Political Economy. Oxford University Press: New York.

Ramo, Cooper, Joshua.(2004). The Beijing Consensus. The Foreign Policy Centre.

Rondinelli, Dennis A. and John D. Kasarda.(1993). Privatization of urban services, shelter and infrastructure in developing countries: an overview of experience, in John D. Kasarda and Allan M. Parnell (eds.) Third World Cities: Problems, Policies and Prospects, Newbury Park, CA: Sage.

Samuel, B.(1999). A new look at African privatization. Washington, DC: IFC Corporate Finance Services Department.

UNICEF.(2002). Background statistics for United Nations Special Session on Children, May 2002.<http://www.unicef.org/specialsession/about/sg-report.htm>

Weimer, N.(2002). Rwe probably not interested in Bouygues's Saur. Bloomberg News.

Yescombe. E. R.(2007). Public Private partnerships: Principles of Policy and Finance (Elasevier) Chapter 1-2.

Tati, Gabriel.(2005). Public-Private Partnership (PPP) and Water-Supply Provision in Urban Africa: The Experience of Congo-Brazzaville. Development in Practice, Vol. 15, No. 3/4. Taylor & Francis, Ltd. :Oxfam GBS Retrieved Dec. 1st, from <http://www.jstor.org/stable/4029964>

Tremolet, S. & J. Neale.(2002). Emerging lessons in private provision of infrastructure services in rural areas: water and electricity in Gabon Washington, DC: World Bank PPIAF, Final Report, Environmental Resources Management.

## IV. 개발협력 이슈

1. 제4차 UN 최빈개도국회의 주요내용과 시사점  
(남수정, 지구촌 빈곤퇴치 네트워크 간사)
2. DAC 빈곤감축 네트워크(POVNET) 논의 동향  
(최정훈, 주OECD 한국대표부 ODA 담당)



## 제4차 유엔 최빈개도국회의의 주요내용과 시사점

남 수 정

지구촌 빈곤퇴치 네트워크 간사

### I. 서론

지난 5월 9일부터 13일까지 터키 이스탄불에서 제4차 유엔 최빈국회의<sup>1)</sup>가 열렸다. 본 회의는 최빈국 개발문제를 논의하기 위한 UN 회의로 지난 1970년대 이후 선진국과 저개발국간의 빈부격차가 심화되는, 이른바 ‘남북문제’가 세계질서에 새로운 위협 요소로 등장하면서 1981년 제1차 파리회의를 시작으로 10년마다 개최되고 있다. 이번 회의는 지난 2001년 제3차 회의에서 채택된 브뤼셀 선언 및 행동계획(2001~2010)<sup>2)</sup>의 이행성과를 평가하고 향후 최빈국 개발지원에 관한 비전과 이행계획을 제시하는 것을 주요 목표로 진행되었다.

Least Developed Countries(LDCs) 라는 개념은 1971년 유엔이 제안한 것으로 1인당 국내총생산 개인소득 900달러 미만에 중등교육 수준, 성인 문맹률, 평균수명, 칼로리 섭취량, 경제구조의 취약성 등을 기준으로 한다. 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)는 이 기준들을 토대로 3년마다 최빈국 명단을 작성하는데, 2011년 현재 48개국(약 6억 3000만 인구)으로 1971년 24개국이었던 것에 비해 2배 증가하였다. 최빈국으로 분류됐다가 최빈국 대열에서 벗어나 개발도상국 지위를 얻은 국가는 아프리카의 보츠와나(1994년)와 카보베르데(2007년), 몰디브(2011년)가 유일하다. 이는 지난 40년 동안 LDCs 의 빈곤문제를 해결하기 위한 논의의 틀에 큰 결함이 있었다는 것을 입증한다. 금번 회의 결과문서인 이스탄불행동계획은 향후 10년간 최빈국의 수를 절반으로 줄이는 것을 주요 목표 중 하나로 삼고 있다. 겨우 40년 전으로 되돌아가기

1) 4th UN Conference on Least Developed Countries

2) Brussel Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010

위해 우리는 막대한 사회적 비용을 지불하고 있는 셈이다.

이러한 맥락에서 이 글은 제4차 유엔최빈국회의의 주요내용을 지난 3차 브뤼셀 회의와의 비교를 통해 살펴보고 그 한계점을 짚어보고자 한다. 이를 바탕으로 한국 정부와 시민사회가 최빈개도국 빈곤감소를 위해 어떠한 기여를 할 수 있을지 모색해보고자 한다.

## II. 최빈개도국 빈곤문제와 유엔 최빈개도국회의

제4차 최빈개도국회의는 UN 최빈국·내륙국·소도서국 대표사무소인 UN-OHRLLS<sup>3)</sup>의 주도로 진행되었으며 최빈국 정부 및 국회, 국제기구, 민간부문, 시민사회 등 주요 이해관계자와 협력하여 지역별, 국가별로 브뤼셀 행동계획 추진 성과를 파악하는 과정이 이루어졌다. 특히 시민사회와 관련된 프로세스는 지난 10년간 CSO 차원의 LDCs 논의를 주도해 온 LDC Watch가 주축이 되어 준비되었고 본 포럼을 위해 국가별 컨설팅 및 공청회 개최, 권고안 제출 등 일련의 정책 활동을 진행한 바 있다.

LDC-IV 행사는 정부간 트랙(Intergovernmental Track), 고위급 회의(High Level Interactive Thematic Debates), 민간트랙(Private Track), 특별행사(Special Events)로 구성되었고 CSO 포럼은 국제기구, 정부간기구 등의 행사 등과 함께 특별행사에 속하여 5월 7일부터 13일까지 일주일의 일정으로 진행되었다. CSO 포럼 개최식에서 반기문 UN사무총장은 정부 혼자 힘으로 빈곤과 싸울 수 없고 시민사회는 이를 위한 파트너이자 협력자이며 “정부-비즈니스 커뮤니티-시민사회”의 삼각 협력관계가 정책 이행을 위한 핵심이라고 강조하였다.

주목해야 할 부분은 기존에 LDCs 를 대변해오던 77그룹(G-77)이 그 구성의 다변화로 인해 더 이상 기존의 역할에 힘을 싣게 되지 않으리라는 점이다. 3차 회의와는 달리 이번 회의에서 LDCs 는 G-77과 별도의 협상을 갖지 않았다. 77그룹은 원래 1964년 제1차 유엔무역개발회의(UNCTAD)시 공동선언 채택에 동참한 77개 개발

3) UN-OHRLLS(Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Islands Developing States)는 유엔회원국 중 최빈국, 내륙국, 소도서국의 특수한 개발수요를 평가하고 지원하는 역할을 담당

도상국 그룹을 지칭한 것이었으나 현재는 130여개 개도국이 참여하고 있으며, 국제 무대에서 개도국 간 의견을 조율하고, 개도국들의 이익을 대변하는 역할을 해 왔다. 하지만 G20이 등장했고 남아공의 합류로 BRICS도 태세를 갖추었다는 것은 기존의 77그룹 내 세력 균형에 변화가 있었음을 의미한다.

이러한 맥락에서 UNCTAD가 LDCs 문제를 해결하기 위한 패러다임으로 주장하고 있는 New International Development Architecture(NIDA)<sup>4)</sup>가 이스탄불행동계획에는 언급조차 되지 않고 있으며 UNCTAD가 현재 수행하고 있는 주요 업무 즉 무역과 개발 이사회를 통한 정부간 컨센서스 형성 및 LDCs문제에 대한 조사 연구 등을 계속 하라는 권고 정도에서 그치고 있다 (Para149). 반면 서울 G20 정상회의의 결과물인 서울 개발 컨센서스 및 다년간 행동계획은 최빈국의 포용적이고 지속가능하며 복원력 있는 성장의 달성에 기여할 것으로 기대한다고 명시하고 있다(Para40).

### III. 이스탄불행동계획의 주요내용 및 한계

최빈국에 대한 OECD DAC 회원국의 ODA 규모는 제1차 회의가 열린 이래로 줄곧 0.08%~0.1%에 머무는 등<sup>5)</sup> 뚜렷한 증감이 없고 MDGs 8개 과제의 세부목표인 0.15%와도 차이가 있다. 반면 최빈국들의 외채 총액은 2009년 기준 약 1,600억불로 매년 가파르게 증가하고 있는 반면, LDCs 에 대한 원조 중 55%가 8개<sup>6)</sup> 국가에 집중되어 있는 불균등한 양상을 보이고 있다.

지난 3차 회의에서는 인간중심(people-centered)의 정책프레임워크 설정, 바람직한 거버넌스, 인적·제도적 역량개발, 생산역량강화, 개발을 위한 무역의 역할 강화, 환경보호, 개발재원동원 등을 최빈국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위한 7개 분야로 정한 바 있다. 하지만 최빈국 상품에 대한 선진국의 관세철폐, 최빈국 부채 경감, ODA 지원 확대 등에 대한 국제사회의 일반적인 이행의지를 천명하였으나 지원금액, 시한 설정 등은 하지 않았다는 한계를 노정한 바 있다.

4) UNCTAD 는 NIDA를 위해 다음의 5가지를 개혁이 필요한 주요 축으로 제안하는데, 국제 금융체제, 다자주의 무역 레짐, 국제 상품정책, 국제 지식체제, 기후변화 레짐 등이다.

5) 한국의 경우 2008년도 기준 0.03%

6) 아프가니스탄, 탄자니아, 에티오피아, 수단, 모잠비크, 우간다, 방글라데시, 콩고

이번 회의 협상과정에서도 무역과 ODA 부분에 대한 이익 그룹별 입장차이가 첨예하게 드러났다. 미국, EU 등의 서구진영은 무역과 관련한 조항을 가급적 포괄적, 추상적으로 기술해야 한다고 주장했으며, ODA 공약과 관련하여서는 GNI 대비 0.3% 수준으로 확대하기 위한 검토를 시행해야 한다는 77그룹의 주장에 대해서도 기존공약을 준수하는 입장을 고수했다.

[표 1] 브뤼셀행동계획과 이스탄불행동계획 비교

구분	우선순위	주요원칙
브뤼셀 행동계획 (2001~2010)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인간중심의 정책프레임워크</li> <li>2. 바람직한 거버넌스</li> <li>3. 인적, 제도적 역량개발</li> <li>4. 생산역량강화</li> <li>5. 개발을 위한 무역의 역할 강화</li> <li>6. 환경보호</li> <li>7. 개발재원동원</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 통합적 접근</li> <li>2. 진정한 파트너십</li> <li>3. 국가의 주인의식</li> <li>4. 시장의 역할 고려</li> <li>5. 결과 중심의 접근</li> </ol>
이스탄불 행동계획 (2011~2020)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생산역량</li> <li>2. 농업 및 식량안보와 농촌개발</li> <li>3. 무역</li> <li>4. 상품 다변화 및 변동성 완화</li> <li>5. 인간 및 사회 개발</li> <li>6. 위기대응</li> <li>7. 개발 및 역량구축을 위한 자원 동원</li> <li>8. 바람직한 거버넌스</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가의 주인의식과 리더십</li> <li>2. 통합적 접근</li> <li>3. 진정한 파트너십</li> <li>4. 결과 중심의 접근</li> <li>5. 평화와 안보, 개발과 인권</li> <li>6. 평등</li> <li>7. 모든 차원에서의 참여</li> <li>8. 국가와 시장의 역할 균형</li> </ol>

이스탄불행동계획(Istanbul Programme of Actions, IPoA)은 생산역량, 농업 및 식량 안보와 농촌개발, 무역, 상품 다변화 및 변동성 완화, 인간 및 사회 개발, 위기대응, 개발 및 역량구축을 위한 자원 동원, 바람직한 거버넌스 등 8개 분야(priority areas for action)를 우선순위에 놓고 있다. 또한 이를 달성하기 위한 8대 원칙으로 국가의 주인의식과 리더십, 통합적 접근, 진정한 파트너십, 결과 중심의 접근, 평화와 안보 및 개발과 인권, 평등, 모든 차원에서의 참여, 국가와 시장의 역할 균형 등을 설정하였다.



4차 회의에 새롭게 추가된 원칙 및 분야 등은 지난 10년간의 국제사회정세의 변화를 반영한다. 신자유주의적 시장경제로 인한 국가 간, 국가 내 불평등 문제와 2008년부터 중첩되어온 각종 위기(식량, 금융, 환경, 에너지)는 다시 한 번 정의와 평등의 가치를 되새기게 했고 중동에 불어온 차스민 혁명바람은 유엔의 기본 가치인 평화와 안보, 개발과 인권에 힘을 실어주었다.

새로운 바람에도 불구하고 LDCs-IV 결과문서에는 빈곤문제를 해결하기 위한 핵심 요소들이 결여되어있다. 깨어진 약속, 다시 말해 최빈개도국의 빈곤문제를 해결하기 위한 10년 전 약속에 대한 시민사회의 평가이다. 국제시민사회는 지난 10년간 최빈개도국 개발원조의 파트너 국가(소위 선진국)들이 테러와의 전쟁, 무역자유화, 자원 확보 등에 대한 과도한 집중으로 불균등하고 지속가능하지 않은 발전을 가속화 시켰다고 지적하고 있다. LDC-IV 결과문서에서 주지하듯 인간 및 사회개발을 위한 목표나 시장접근에 대한 조기자유화(early harvest)에 대한 공약, 그리고 불법적인 자본 유출문제 해결과 부채탕감에 대한 국가들의 의지는 미미한 수준에 그치고 있다.

## IV. 전망과 시사점

제4차 최빈국 회의에 참석한 외교통상부 민동석 차관은 기조연설을 통해 우리나라가 1945년 광복 이후 1999년까지 국제사회로부터 총 127억불의 원조를 받았으며, 이를 효율적으로 활용하여 빈곤을 극복했다고 설명하였다. 또한 이 과정에서 개발에 대한 강한 주인의식, 인적자원에 역점을 둔 개발역량 배양, 경제성장을 위한 견실한 정책과 효율적 거버넌스, 생산성 증대를 위한 개발재원 집중, 우호적인 국제환경 등이 주요 역할을 하였다고 언급 하였다.

또한 최빈국에 대한 한국 정부의 정책 방향과 관련, 향후 5년간 최빈국 및 취약 국가에 대한 ODA를 40%까지 증대, 최빈국에 대한 특혜관세 품목 확대는 물론, 2012년까지 최빈국에 대한 무상원조 전면 비구속화, 기후변화, 식량안보를 비롯한 글로벌 위기 대응역량 지원 등 최빈국에 대한 지원을 아끼지 않을 것임을 밝혔다.

우리는 지난 서울 G20 정상회의를 통해 G20에 대한 정당성을 제고하기 위한 수단

으로 최빈국 지원을 G20 장기적 의제로 가져갈 것이라는 것을 확인한 바 있으며 본 회의를 통해 최빈국 문제에 대한 한국정부의 기여 의지를 확인했다고 할 수 있다.

올해 11월 말 부산에서는 OECD가 주관하는 제4차 세계개발원조총회(HLF-4, The 4th High Level Forum on Aid Effectiveness)<sup>7)</sup>가 개최될 예정이다. 한국 정부는 주최국으로서의 이점을 잘 활용하여 한국이 국제무대에서 약속한 바를 제대로 이행하고 있음을 보여주고 신뢰를 쌓아가는 좋은 기회로 삼을 수 있을 것이다.

그렇다면 한국시민사회에 주어진 과제는 무엇일까?

첫째, 이스탄불행동계획이 담고 있는 목표와 계획들이 원칙에 맞게 제대로 이행되고 있는지 모니터링 해야 한다. 외채탕감문제를 비롯하여 무역, 이주, 환경, 여성 등 LDCs 빈곤문제 해결과 직접 맞닿아 있는 이슈에 특히 관심을 갖고 한국정부를 비롯한 국제사회가 공약을 지켜나갈 수 있도록 앞으로 10년간 감시의 눈으로 지켜 봐야 할 것이다.

IPoA에서도 공약 이행에 대한 국가적, 지역적, 지구적 차원의 모니터링이 필요함을 언급하고 있다. 국가적 차원에서는 특히 LDCs 정부의 리더십을 강조하고 있으며 각 LDCs가 IPoA를 국가 정책으로 통합해야 하며 정기적인 이행 검토를 할 것을 밝히고 있다. 그리고 UN 경제사회이사회(ECOSOC)가 공약 이행 및 진전 사항에 관한 모니터 및 평가를 담당할 것을 위임받았다. 또한 UN 사무총장에 대해서는 UN 시스템이 IPoA 후속조치 및 모니터링에 있어 조화롭고 일관성 있는 이행을 할 것을 요구하였다.

둘째, 한국 정부의 최빈국 지원에 대한 다각도의 정책수립을 촉구해야 한다. ODA 선진화 정책에 따르면 저중소득국 이하로만 ODA를 지원할 것이며 26개 중점 협력국 중 11개국이 최빈국이라는 정도의 접근뿐, 최빈국에 대해 구체적이고 차별화된 정책이 여전히 수립되어 있지 않다. 한 때는 최빈국이었던 한국의 사례가 여전히 최빈국인 많은 국가들에게 시사하는 바가 크리라 생각한다.

셋째, 새로운 개발패러다임 형성과정에 적극적으로 개입해야 한다. 올해 말에 있을 제4차 부산세계개발원조총회에서 기존의 원조효과성 담론을 넘어서는 개발

7) 4차 회의에서는 2005년 제2차 회의(파리) 및 2008년 제3차 회의(아크라)에서 정립된 원조효과성 제고를 위한 제반 원칙과 행동계획의 이행성과 점검하고 상기 성과평가를 바탕으로 변화하는 원조환경에 대응한 새로운 원조 패러다임 모색 예정.

효과성에 관한 논의를 하게 될 예정이다. 개발의 효과성이 저마다의 개발효과성으로 해석되어 현실이 호도되지 않도록 국내외 시민사회의 유기적 결합을 통한 적극적 개입이 필요한 시점이다.

## 참고문헌

김진희, MDGs Goal8: 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축현황, 수출입은행, 한국의 개발협력, 2011년 1호

남수정, "LDCs 없는 세상을 위하여" ODA Watch 뉴스레터 제54호, 2011년 6월 1일

권율, 정지선 "UN 최빈개도국 회의의 개최배경과 대응과제", KIEP 오늘의 세계경제 (Vol.11 No. 14)

민동석 차관, 전 세계 '최빈개도국'에게 희망의 메시지를 전하다, 외교통상부 보도자료, 2011년 5월 12일

UN NGLS, e-Roundup, Istanbul Plan of Action for the LDCs : 2011-2010, July 2011

UN-OHRLLS, Brussels Programme of Action, May 2001

UN-OHRLLS, Istanbul Programme of Action, May 2011

UNCTAD, The Least Developed Countries Report, 2010

The LDC Civil Society Forum, Towards a World Without LDCs, May 2011

The LDC Civil Society Forum, Civil Society Istanbul Declaration, 13 May 2011



## DAC 빈곤감축 네트워크(POVNET) 논의 동향

최정훈

주OECD 한국대표부 ODA 담당

### I. POVNET 기본 논의

DAC의 빈곤감축 네트워크(POVNET) 주된 논의는 성장(Growth)의 과실이 취약 계층에게도 고루 분배되어 양극화가 되지 않도록 하는데 맞춰져 있다. The DAC Guidelines on Poverty Reduction(2001년 발행)에서는 빈곤을 초래하는 원인을 Economic, Human, Political, Socio-cultural, Protective security 등 다양한 각도에서 설명하고 있고 POVNET의 주요 활동도 Private Sector Development, Agriculture and Infrastructure등을 중심으로 친빈곤 성장(Pro-poor Growth)에 기여하는 정책과 전략을 찾는데 맞춰져 왔다.

그런데 최근의 2~3년사이 POVNET의 눈에 띄는 변화라면 2009~2010년과 2011~2012년 Program Work에도 나타나듯이 Social Protection, Empowerment 등 사회 빈곤계층의 경제적, 사회적 그리고 정치적 권익을 보호하는 차원의 접근을 강화하고 있다는 것이다.

이러한 논의는 지난 3월 OECD와 World Bank가 공동 개최한 “Conference on Challenges and Policies for Promoting Inclusive Growth”에서 중점적으로 논의된 사회적 동반성장(Inclusive Growth) 명제와 궤를 같이 하고 있다.

그러나 간과할 수 없는 부분이 있다. 2010년 G20 서울 정상회의에서 인프라구축, 무역역량 강화 등 경제성장을 중심으로 한 개발(Development) 접근이 공감을 얻었고 OECD DAC 내부적으로도 개발효과성(Development Effectiveness)에 대한 논의가 이미 성숙단계에 접어들고 있는 점이다

동반성장은 적절한 사회적 분배시스템 구축을 언급하는 것이지만 취약한 경제 구조를 가지고 있고 성장기반이 없어 나눌 것이 부족한 사회에서 분배시스템을 논하는 것도 의미가 없다. 따라서 POVNET은 최소한 성장과 분배를 균형 있게 다룰 필요가 있다.

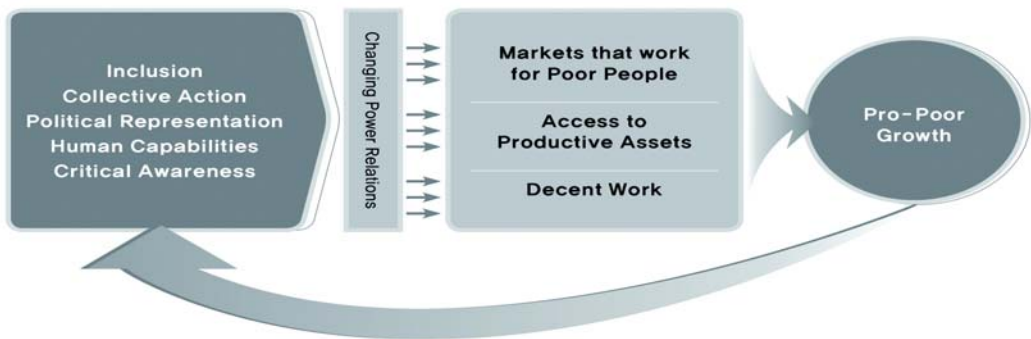
본 자료는 POVNET 2009~2010년 중점추진과제였던 권한강화(Empowerment) 최종보고서 및 정책가이드(Policy Guidance), 2011~2012년 3대 Program Work를 요약하고, 최근 발간된 African Economic Outlook 2011 및 아프리카 외채현황 등을 참작하여 향후 POVNET의 논의방향에 대한 제언을 담는 순으로 기술하고자 한다.

## II . POVNET Program Work

### 1. 2009~2010년 Program Work: 권한강화(Empowerment)

사회적 취약계층은 대체로 정치적, 경제적, 사회적으로 충분한 권한을 보유하고 있지 않기 때문에 그들의 권익을 보호하기 위한 정책결정 과정에 참여하지 못하고 경제성장기에도 적절한 보상을 받지 못한다. 따라서, 취약계층의 권한강화는 조직력을 강화시켜 자산에 대한 보다 많은 권한을 부여하게 하고 나아가 정치, 경제부문에 있어 영향력을 키우는 계기가 될 수 있다. 이러한 과정이 전제되었을 때 경제성장기에 보다 효율적인 빈곤감소도 가능하다는 점에서 접근하고 있는 것이 Empowerment이다. 아래 그림은 Empowerment를 통한 Pro-Poor Growth 선순환 구조를 설명하고 있다.

[그림 1] Pro-Poor Growth through the Empowerment



자료: OECD DAC POVNET

### Key Policy Messages

- 빈곤계층의 권한강화는 그들의 권익을 보호하고 친빈곤 성장을 주도
- 모든 원조 수단은 권한강화를 실현하고 다각적 효과를 고취하도록 추진 필요
- 권한강화는 공여국의 협력과 함께 빈곤계층 스스로의 노력을 통해 실현 가능
- 공여국은 빈곤계층을 구속하는 불공정 권력에 대응하고 자신의 역할 인지 필요
- 권한강화에는 시간이 요구되며, 지속적인 참여와 장단기 효과에 대한 균형이 필요

한편, POVNET 권한강화 Task Team은 권한강화 실현을 위한 Good Donor Practice로서 다음 몇 가지 사항을 공여국에 주문하였다.

첫째, 공여국은 개도국내 기존 권한강화 프로세스를 인정하고 존중할 필요가 있다. 왜냐하면 개도국내 권한 관계를 잘 못 이해하는 경우 올바른 Empowerment Program을 수립할 수 없고 오히려 부작용을 초래할 수 있기 때문이다.

둘째, 공여국은 개도국 주민의 참여적(Participatory) 역량강화를 지원해야 한다. 주민들 스스로 권한강화 절차에 참여하고 평가하는 과정 자체가 주민들에게 사회적·정치적 힘을 부여하기 때문이다.

셋째, 공여국은 Empowerment Program에 대한 각계각층의 수용태도를 예측하고 이해할 필요가 있다. 왜냐하면, 예상되는 모든 반응을 참작하여 권한강화 프로그램을 설정할 필요가 있기 때문이다.

넷째, 공여국은 취약계층의 권한을 보호하고 지지함으로써 개도국 주민들의 Empowerment 실현 환경을 조성할 수 있다는 것이 그것이다.

## 2. 2011~2012년 Program Work

### 가. 식량안보(Food Security)

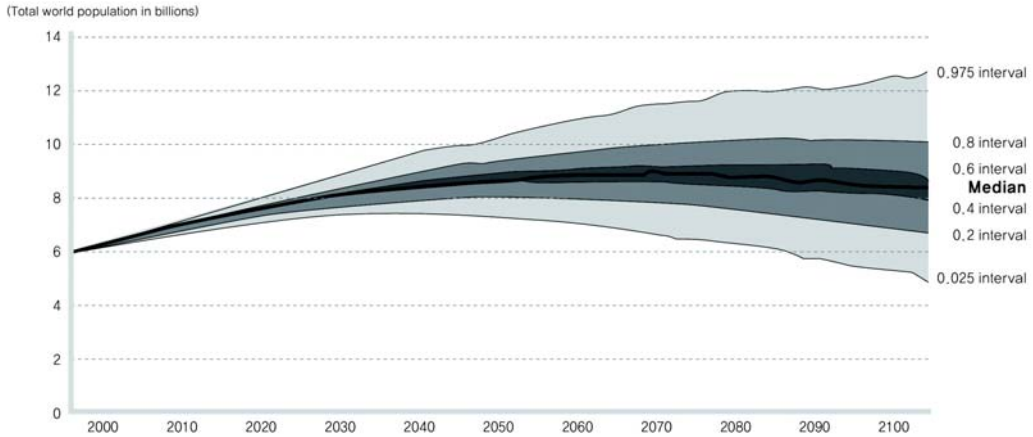
최근의 금융위기와 연료, 식량가격 불안은 식량안보 문제를 더욱 악화시켰으며 과거 15년 동안 기아인구는 증가한 것으로 보고되고 있다.

\* 기아 인구 증가 추세

- 7.9억명(1995~1997년) → 8.5억명(2005~2007년)

특히, 문제의 심각성은 인구증가에 따른 식량 수요가 증가하고 있는 가운데 토지, 물, 에너지 등에 대한 경쟁 가속화와 더불어 지구온난화 등으로 인해 식량의 안정적 공급이 불투명해졌다는 데 있다.

[그림 2] World Population Projection



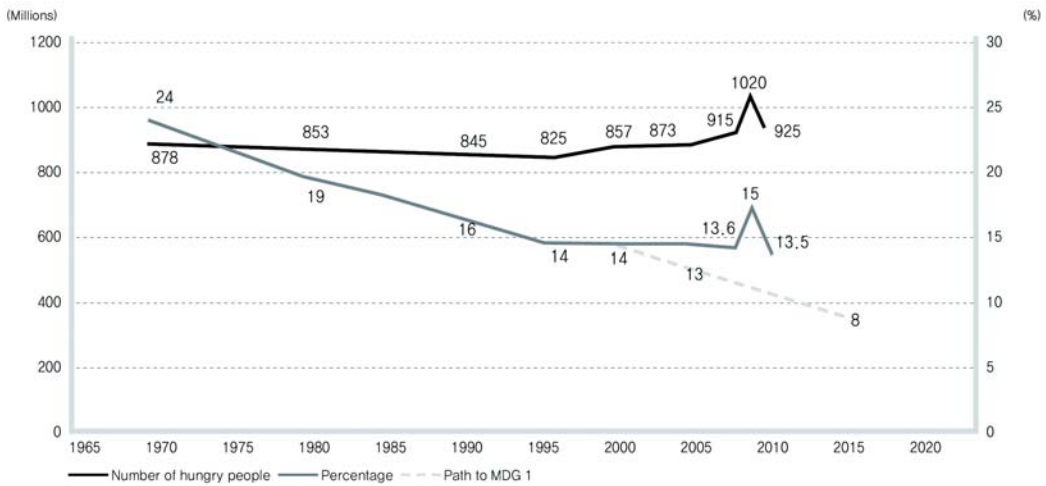
자료: Lutz and Scherbov (2008), Exploratory Extension of IIASA' s World Population Projections

결과적으로 아프리카와 아시아 지역을 중심으로 기아인구가 1억 명에 이를 것으로 전망되고 있는데 Food System 불안은 가중시키는 원인으로 전 지구적 물 사용량의 70%가 재사용이 어렵고, 채소경작 면적의 24%가 토양퇴화를 겪고 있으며, 온실가스의 30%가 직·간접적으로 Food System으로부터 기인한다는 것이다. 이런 이유로 식량가격 불안은 1990년 지표발표 이후 가장 높은 수준에 이르고 있다.

한편, Charles Godfay는 식량문제 해결을 위한 5대 과제로 ① 식량수급 균형상태 유지, ② 식량공급의 안정성 유지, ③ 범지구적 식량 확보수단 보유, ④ 지구온난화 저감, ⑤ 생물 다양성과 환경시스템 유지 등을 제기하였으며, 2011년 3월 DAC POVNET 논의과정에서는 Food Security와 National Development Sector Plan을 연계하여 수립하는 Integrated Approach와 농업부문에 대한 Aid Tracking 필요성이 언급되었다.



[그림 3] World Hungry Population and MDG Target



자료: Oxfam (2010) Data cited from FAO Hunger Statistics (from 1969 to 2006); UN (2009)

#### 나. 사회적 보호(Social Protection)

사회적 보호가 POVNET 2011~2012년 Program Work의 하나로 채택되기는 하였으나 이에 대한 정확한 개념(Definition) 정립은 아직 안된 상태라고 볼 수 있다. 다만, 일반적으로 공감하고 있는 Social Protection은 빈곤층이 노출되어 있는 자연적, 인위적 위험 또는 위협을 감소시키거나 예방하기 위한 전 사회적 노력이라고 보고 있다.

이러한 사회적 보호 조치는 저소득층을 위한 직접적 빈곤감소, 공공서비스의 개선뿐만 아니라 빈곤층의 고용증가, 친빈곤 성장(Pro-Poor Growth)를 위해서도 필요한 것으로 인식되고 있어 공여국들이 ODA를 통해 개도국의 사회보장체계 수립 노력을 적극적으로 지원하도록 요구하고 있다.

최근에는 취약계층의 사회적 보호활동에 참여하고 있는 UN, EU, ILO, WB 등 국제기구의 전문가 네트워크 활동을 통해 경험과 교훈을 공유하자는 의견이 제시된 바 있으며, POVNET은 각 개별 공여국의 Social Protection 모범사례 공유를 위해 포럼을 개최하고 Field의 경험이 바탕이 되는 Bottom-up 방식의 지식공유를 추진할 계획이다.

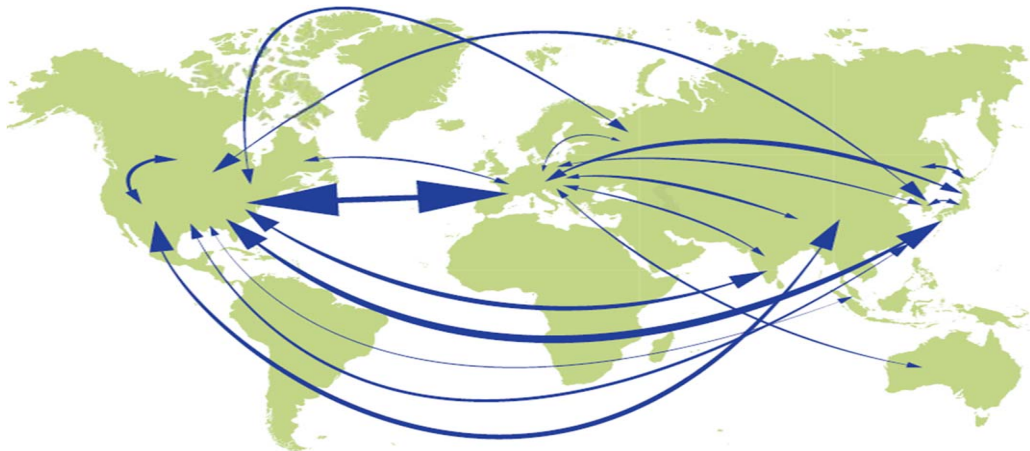
한편, POVNET은 별도의 통계 집계 체계가 이루어지고 있지 않은 이 분야 ODA 통계 산정을 위해서도 OECD 통계국과 협력하여 별도의 통계코드를 개발할 예정이다.

#### 다. 친빈곤 녹색성장(Pro-poor Green Growth)

친빈곤 녹색성장이란 말을 들으면 Trade-off가 떠오르는데 Pro-Poor Green Growth는 Pro-Poor Growth와 Green Growth가 양립할 수 있는 방안을 찾는 것을 과제로 하고 있다. POVNET의 2011~2012년 Program Work 중에서 가장 도전적 과제로 생각되는 친빈곤 녹색성장은 사회적 보호(Social Protection)에서 처럼 Definition이 모호하다는 등의 문제는 없지만 Growth와 Green이라는 상충되는 과제를 조화롭게 양립시킬 수 있는 방안을 찾고 이를 개발과정에서 실현할 수 있는 아이디어를 내야하기에 더 어려운 숙제를 안고 있다고 볼 수 있다.

유엔환경계획(UNEP)은 전 지구적 지속가능 성장을 위해 이 두 과제를 함께 추진하는 노력이 필요하다고 설명하고 있으며 OECD는 녹색성장이 자연자원을 보존하면서 개발에 성공할 수 있는 방안이라고 인식하고 있다. 향후 과제를 수행하는 1년 동안 POVNET Workstream은 경제성장과 환경보존이 Trade-off 관계가 아니라 Win-Win의 관계로 발전할 수 있는 방안을 찾으려 노력할 것이다.

[그림 4] International Technology Cooperation(Solar Photovoltaic Tech.)



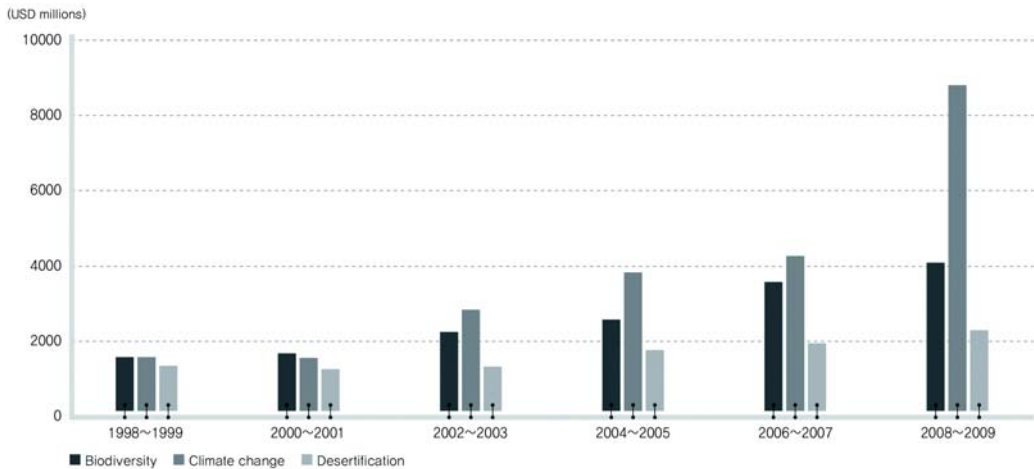
자료: OECD(2011), "Towards Green Growth"

그러나 그것은 쉽지 않다. 왜냐하면, 더 이상 개발 부담이 없는 선진국에서 개발과 환경은 Trade-off 관계가 아니다. 상생(Win-Win)의 관계다. 오히려 환경을 해치는 개발은 그 자체가 불가능하다. 그러나 개도국에서 둘의 간극은 여전히 멀다.

여기에 선진국이 맡아줘야 할 역할이 있다. 개발을 진행하면서 동시에 환경을 보존한다는 것은 고비용을 동반하기 때문에 선진국의 자발적인 환경기술 이전과 환경관련 ODA 지원이 필요한 것이다. 아래는 태양광 분야 기술협력 빈도를 보여주는 그림이다.

한편, 환경관련 ODA는 1998년 이후 완만한 증가세를 보이다가 2004년 이후 기후 변화(Climate Change) 대응을 중심으로 크게 확대되고 있는 추세이다.

[그림 5] Aid Targetting Environmental Challenges



자료: OECD (2011), "Towards Green Growth"

POVNET은 지난 3월 중순 전체회의에서 이 과제 연구를 위해 DAC산하 별도의 환경문제 전담 네트워크인 ENVIRONET과 더욱 긴밀하고 포괄적인 협력을 해 나갈 것이라고 하였다.

지금까지 POVNET의 Program Work 분석을 통해 최근의 논의방향을 알아보았다. 결국 POVNET의 활동 목표는 성장과 고른 분배인데 최근의 활동은 분배에 맞춰져 있다고 볼 수 있다. 물론, POVNET에도 인프라구축, 무역 등 성장관련 주제가 있다.

그러나 그만큼 비중 있게 다루어지고 있는지는 의문이다. 이후 보고서 내용은 최근의 아프리카 경제전망과 해결된 것처럼 보이는 아프리카 외채문제를 같이 조망하며 2012~2013년 POVNET의 Program Work에 제언을 하고자 한다.

### III. 아프리카 경제현황과 빈곤감소 전망

아프리카는 과거보다 나아지고 있다. 2006~2008년중 6%대의 높은 경제성장률을 기록한 후 세계경제 위기로 2009년 성장률이 3.1%로 감소하였으나 2010년 다시 4.9%로 회복하였다. 2012년에는 5.8%대로 경제위기 이전의 수준을 회복할 것이라고 OECD는 African Economic Ourlook 2011에서 전망하고 있다.

아프리카 앞 ODA도 지난 10년간 꾸준히 증가하여 2000년 150억불이던 것이 2009년 480억불로 신장되었고 이는 오히려 2008년에 비해 3% 증가한 수추이다. 최근의 세계경제 위기에 따라 FDI, Remittance 등이 크게 감소한 것과 비교하면 ODA는 비슷한 수준을 유지하고 있는 것이다.

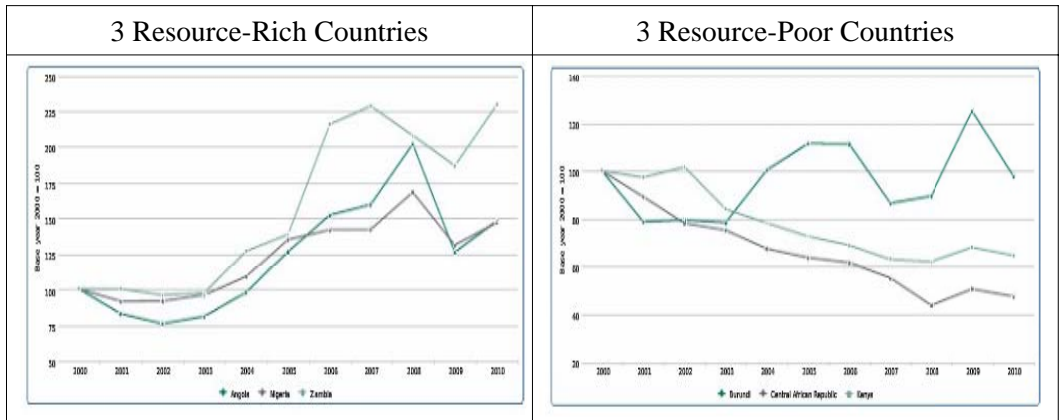
더욱이, 2009년 미국을 제치고 아프리카 최대 무역파트너가 된 중국을 비롯해 인도, 한국, 터키 등이 ODA 이외에 무역, 수출촉진 등 보다 포괄적인 방식으로 지원하고 있는 현상은 아프리카의 성장에 많은 도움이 될 것으로 예상된다.

그러나 아프리카의 전반적인 경제성적표가 개선의 모습을 보인다 하더라도 유심히 보아야 할 부분은 부의 편중이 심하다는 것이다. 자원부국-자원빈국의 격차, 수출상품 편중에 따른 격차, 그리고 자원부국이라 하더라도 국내 계층간 소득의 양극화가 큰 문제로 지적된다.

#### 1. 주요 성장 장애요인

(자원부국-자원빈국) 예를 들어, 아래 그림에서 볼 수 있듯이 자원부국과 자원빈국의 국제수지는 curve가 상, 하 반대방향으로 흐른다.

[그림 6] Terms of Trade of African Resource-Rich and Poor Counties



자료: OECD, AfDB, UNDP, EC 등 “African Economic Outlook 2011”

(수출상품 편중) 또한, 수출상품의 구성만 보더라도 아프리카 전체 수출에서 Oil, 농산물, 광물이 차지하는 비중은 80%이고, 다수의 국가들이 1~2가지 Commodity가 전체 수출에서 차지하는 비중이 지나치게 높다. 이 말은 국제상품가격의 변동에 따라 국제수지가 크게 요동치고 따라서 항상 External Shock에 노출되어 있어 불안하다는 이야기이다.

[그림 7] Proportion of Commodities to Total Export

국가명	주요 수출품	전체 수출 품목 중 비중(2000)
베냉	목화	84%
우간다	커피	56%
상토메프린시페	카카오	78%
말라위	담배	61%
잠비아	동	48%
니제르	우라늄	51%
르완다	커피	43%
말리	목화	47%

자료: 신용불량국가 2004, 다미에미영

(FDI 편중, 인프라 부족) 다음은 아프리카로 유입되는 해외직접투자(FDI)의 편중이다. 경제위기의 여파로 FDI가 크게 감소한 것도 아프리카의 전망에 부정적 영향을 주지만 그보다 더 염려스러운 것은 투자의 편중이다. 상대적으로 안정적 경제 성적을 가지고 있는 북아프리카로 FDI의 1/3이 간다. 그리고 아프리카 FDI의 3/4가

석유 산유국에 집중되고 그것의 대부분이 광물, 석유산업 등 자원개발에 투자된다.

이는 항만, 도로, 에너지, 통신 등 다른 일반적 경제분야 인프라 구축과 거리가 있는 것으로서 빈곤계층의 고용창출, 빈곤감소에 파급효과 적다고 할 수 있다. OECD는 African Economic Ourlook 2011에서 아프리카는 여전히 인프라가 턱없이 부족한 대륙이며 경제성장을 위해 위에서 언급한 인프라의 구축이 필수라고 지적되고 있다. 아프리카 도로의 포장률은 20%에 그치고 그나마 Cartel이 유통을 장악하고 있어 생산이 이루어진다고 하여도 물류비용에서 이미 경쟁력을 확보할 수 없다. 이는 또한, 아프리카 역내 교류활성화에도 장애가 되고 있다.

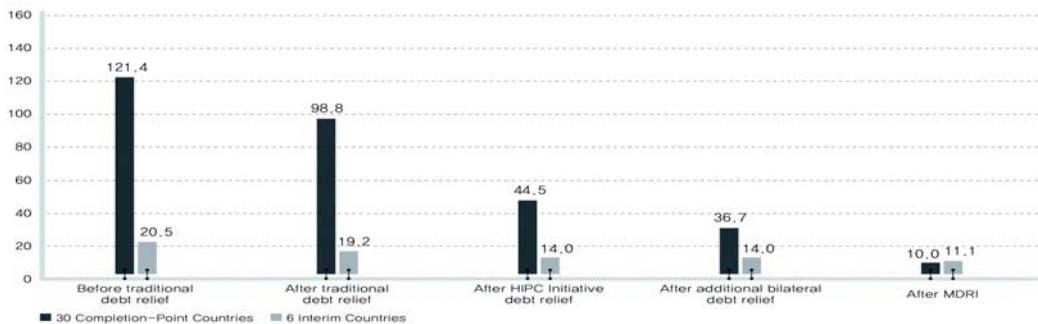
## 2. Debt Risk

파리클럽, IMF, IDA, AfDB 등 국제사회가 지원하고 있는 고채무빈국 채무구제 프로그램인 HIPC Initiative의 채무감면 혜택을 받고 있는 나라는 2010년 12월 17일 (IMF 보고) 현재 전체 40개 고채무빈국 중에서 36개 나라이다.

IMF, IDA HIPC Initiative and MDRI 중간보고서(2010년 9월)에 따르면 이들 국가들이 감면받은 외채규모는 평균적으로 각국 2009 GDP의 38%를 차지하는 엄청난 액수이며, 프로그램이 완료되는 시점에 외채의 80%를 탕감 받게 되는 셈이다.

아래 그래프는 90년대 중반부터 고채무빈국(HIPC, Heavily Indebted Poor County)들이 단계별로 채무감면을 받으면서 외채 규모가 축소되고 있는 현황을 보여주는 것이다.

[그림 8] HIPC's Debt Stock at Different Stages



자료: IMF, IDA HIPC Initiative and MDRI 중간보고서

위의 그래프만으로는 HIPC의 대부분을 차지하는 아프리카의 외채문제가 사라진 것처럼 보이지만 그렇게 생각하면 오산이다. Commodity 수출에 의존하는 취약한 산업구조, 기반 인프라 부족 등이 복합적으로 작용하여 조금만 시장 환경이 바뀌어도 국제수지가 악화되는 상황이 계속되었고, 빚을 갚기 위해 추가로 외채를 도입해야 하는 Defensive Lending 사태가 발생했다. 이후 아프리카는 Debt Trap에서 나올 수 없었다.

그러나 지금 상황이 변한 것이 있는가? 외채규모가 크게 축소된 것은 자력에 의한 상황이 아닌 국제사회의 탕감이었다. 따라서 여전히 한두 가지 상품수출에 의존하고 경제, 사회 인프라가 턱없이 부족하니 아프리카의 외채 문제는 것은 잠시 수면 아래로 내려가 보이지 않을 뿐이다.

여담이 되겠지만, 2008년 세계경제 위기로 IMF에 긴급 구제금융을 신청한 나라 중 HIPC는 없었다. 세계가 가장 어려웠던 시기에 고채무빈국이 은행을 찾지 않은 이유는 빚이 없어서가 아니고 이미 탕감으로 인해 당장 갚아야 하는 외채가 없었던 것이다.

#### IV. POVNET Program Work에 대한 시사점

서두에서도 언급하였지만, POVNET의 활동은 “성장(Growth)의 과실이 취약계층에게도 고루 분배되어 양극화가 되지 않도록 하는 것”에 맞춰져 있다. 그러나 성장이 전제되지 않는 분배란 없다.

따라서 향후 POVNET도 성장과 분배에 대한 고른 정책적 안배를 할 필요가 있다. 이미 POVNET 논의항목에 포함되어 있는 Infrastructure, Private Sector Development, Employment, Aid for Trade 등에 대한 Program Work를 심도 있게 추진할 필요가 있다. 이 과정에서 WTO, UNCTAD 등 각 분야별 전문기관과 공동으로 Program을 수행하는 것도 필요하다.

최근까지 원조효과성(Aid Effectiveness)을 통해 ODA의 실행 방법론 논의에 집중해 온 국제사회가 이제 실효적 개발을 위한 개발효과성(Development Effectiveness)으로 논의를 전환하고 있는 것은 바람직한 모습이다.

작년 한국이 G20 Seoul Summit를 개최하면서 개발을 주요의제로 채택하고, 인프라

구축, 무역 등 경제개발을 중심으로 한 Multi-Year Action Plan on Development 수립을 이끈 것은 OECD로서도 Political Engagement를 확보한 셈이다.

이처럼 주변 개발환경이 성장(Growth)을 중심으로 진행되고 있는 상황을 POVNET은 주시할 필요가 있다.

## 참고문헌

1. OECD DAC POVNET Documents ; "The Role of Empowerment for Poverty Reduction"
2. Charles Godfray(2011), "The Future of Food and Farming ", Foresight
3. OECD(2011), "Towards Green Growth"
4. OECD, AfDB, UNDP, EC 등 "African Economic Outlook 2011"
5. IMF, IDA HIPC Initiative and MDRI(2010), Status of Implementation







대외경제  
협력기금

[www.mosf.go.kr](http://www.mosf.go.kr)  
[www.koreaexim.go.kr](http://www.koreaexim.go.kr)



기획재정부



한국수출입은행



재생종이로 만든 책



유료 지원 재활용

이 책은 환경보호를 위해 재생종이를 사용하여 제작하였으며 한국간행물윤리위원회가 인증하는 녹색출판마크를 사용하였습니다.