

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2011년 제 4 호

한국의 개발협력

발행 : 2012년 2월
발행인 : 김 용 환
발행처 : 한국수출입은행
편집인 : 장 영 훈
주소 : (150-996) 서울시 영등포구 여의도동 16-1
전화 : 02-3779-6114 (대표)
팩스 : 02-784-1030 (대표)
홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

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



목 차

I. 한국의 개발협력

1. 민간차원의 한국형 발전모델 전파 3
(장명국, 내일신문 대표)
2. 한국 과학기술 혁신정책의 개도국 전파에 관한 고찰 15
(정연승, 한국개도국연구소 소장)

II. 개발협력 포커스

1. 국제개발협력과 젠더 35
(송현주, 한국양성평등교육진흥원 교수)

III. 개발협력 분석자료

1. 국제개발원조가 모성사망 감소에 실패한 원인은 무엇인가?
: 케냐 사례를 중심으로 55
(김정민, 김진경, 장경은, Pouv Salem, 이화여자대학교 대학원
김태균, 이화여자대학교 행정학과 교수)

IV. 개발협력 이슈

1. 부산 세계개발원조총회 -'원조효과성'을 넘어 '효과적인 개발'로 79
(손혁상, 경희대학교 공공대학원/국제개발협력연구센터)
2. Re-thinking Development Results and Evaluation
in the Post-Busan Framework 87
(홍문숙, 글로벌발전연구원 실장)
3. Busan Partnership for Effective Development Co-Operation 101

V. 개발협력대상국 분석

1. 카메룬 국별 평가리포트 123
(박유정, 한국수출입은행 해외경제연구소)
2. 인도네시아 국별 평가리포트 137
(김찬수, 한국수출입은행 해외경제연구소)



I. 한국의 개발협력

1. 민간차원의 한국형 발전모델 전파

(장명국 내일신문 대표)

2. 한국 과학기술 혁신정책의 개도국 전파에 관한 고찰

(정연승 한국개도국연구소 소장)



민간차원의 한국형 발전모델 전파

-내일신문 주관 중국공무원 교육(N-KSP)을 중심으로

장 명 국
내일신문 대표

I. 서론

1. KSP 도입

한국은 1953년 1인당 69달러의 전후 초토화된 상태에서 경제개발을 시작, 평균 7.6% 고도성장을 이룩했다. 60여년 만에 1인당 국민소득 2만3000달러(2011년 추산)를 기록하며 선진국 문턱에 진입했다. 거의 반세기 만에 산업화와 민주화를 동시에 이룩해 세계적으로 유례없는 발전을 이룩한 것이다. 여기엔 한국식 경제발전 모델이 주효했다고 평가받고 있다. 이런 관점에서 한국은 이러한 경험을 정형화해 중앙아시아, 아프리카, 동남아시아 등에 전파하는 노력을 기울여 왔다.

우리나라는 2004년에 개발경험을 개도국 등과 공유하는 KSP(Knowledge Sharing Program, 경제발전경험공유사업) 사업을 시작했다. 2010년까지 7년간 22개국을 대상으로 200여개의 정책자문을 제공했다. 지역별로는 지리, 문화적으로 근접한 아시아가 중심이 됐고 최근에는 중남미·아프리카 등으로 확대됐다. 아시아 14개국, 아프리카 5개국, 중남미 3개국이 그 대상이었다. 분야별로는 거시경제발전계획 수립, 산업정책 및 투자활성화, 무역과 수출 진흥 등 경제 분야가 주를 이뤘다. 최근 들어서는 ICT, 교육, 인적자원 등 다양한 영역으로 자문주제가 확대되는 추세다. 구체적인 내용을 보면 거시경제계획이 17%로 가장 많았고 산업정책(15%) 무역(11%) 등의 순이었다.

KSP는 대상국의 수요조사부터 시작하는데, KSP 대상국으로 결정되면 현지실태 조사를 나간다. 이후 그 나라에 필요한 정책을 연구하고 고위급 공무원을 대상으로 현지보고회를 갖는다. 이 과정에서 나온 결과를 토대로 추가적인 정책을 연구하고 중간보고회와 정책실무자 연수를 갖는데, 최종보고회 역시 고위급 공무원을 대상으로 이뤄진다.

2. KSP 진행성과

KSP는 원원전략의 일환으로 추진되고 있다. 대상국뿐만 아니라 우리나라의 경쟁력을 확보하고 국제적 역량을 강화하려는 취지가 포함되어 있다. 대상국에서 KSP 지원이 필요 없거나 도움이 되지 않는다면 아무런 의미가 없다. KSP 사업은 한국의 개발경험과 주제별 전문 인력이 유기적으로 결합된 우리나라의 대표적 정책자문 사업이다. 협력대상국의 최우선 정책과제를 대상으로 정책추진 여건, 대내외 환경 등을 고려한 ‘맞춤형 해법’을 제시함으로써 협력 대상국의 높은 관심과 참여를 유도해 왔다.

지난 7년간 KSP를 실시한 대다수 국가에서 자문결과가 실제 정책으로 반영되는 등 사업성과가 높은 것으로 나타났다. 이들 국가에서는 우리의 정책자문을 기초로 경제발전계획이 수립되는 한편, 해당 정책 및 제도 이행을 위한 법령 정비 및 관련 기구 설립 등 정책 도입이 체계적으로 추진되고 있다. 아울러 정책자문 사항은 후속 ODA 사업 연계 지원을 통해 해당 정책의 구현을 실질적으로 뒷받침하고 있다.

KSP는 친한 이미지 구축과 협력 파트너십을 만드는 역할도 하고 있다. KSP 사업은 한국을 발전모델로 삼고자 하는 국가들의 요청에 따라 실시해 온 사업이다. 즉, 이들 국가에 친한 이미지를 구축할 수 있는 좋은 기회임이 분명하다. KSP 협력대상국의 고위급 인사들은 국제 사회에서 한국의 발전 모델과 KSP 사업에 대한 긍정적인 발언을 지속하는 등 국제적으로 한국에 대한 우호적 이미지를 형성하는 데 기여하고 있는 것으로 평가된다.

지난해 11월 OECD-KDI 지식공유 워크숍에서 각국의 정책담당자 및 국제기구 개발협력 전문가들은 KSP 사업의 절차, 성과 등을 높이 평가했으며 KSP 사업을 실시하는 과정에서 협력대상국의 대통령, 장관 등 고위급 인사들과 수차례 협력

대화를 추진하여 양국간 수평적이고 포괄적인 협력 파트너십을 구축하는데 기여한 것으로 평가하기도 하였다.

II. 본론

1. 중국 공무원들을 대상으로 한 개발경험전수

필자는 지난 2008년 12월 중국 중경시를 방문했을 때 깜짝 놀랐다. 2006년부터 3년 동안 한국을 다녀간 수많은 고위 당국자들이 필자를 열렬히 환영했다. 중경시는 인구 3300만명, 공무원만 60만명이다. 공무원 교육기관인 중경시 당학교 교수들이 크게 환대했다. 중앙도서관장도 한국을 방문했을 때 필자의 강의를 듣고 승진했다며 반가워했다. 2006년 12월 연수에 참가한 중경시 공안국 당국자들은 환영시를 지어 올렸다. 14개 신문과 5개 인터넷사이트, 15개 관련회사 등으로 구성된 직원 6000명 규모의 중경일보그룹도 전사적인 차원에서 환영행사를 열었다. 그 동안 내일신문에서 진행하는 N-KSP에 참가한 중경시 고위 공무원만 500여명이 넘는다. 필자는 N-KSP에서 단 한차례 강의하고 수료식에서 수료증을 전달했을 뿐이지만 이들은 잊지 못할 깊은 인상을 갖고 있었다.

중국 한서(漢書)에 백문불여일견(百聞不如一見)이라는 말이 있다. 백 번 듣는 것이 한 번 보는 것보다 못하다는 뜻이다. 한국을 방문해 연수에 참가한 많은 사람들은 한류 드라마를 통해 접한 한국을 보다 심도 깊게 이해하고 있었으며 중경에 한국 식당과 한국 상품이 많지 않다는 점을 아쉬워했다.

중국연수단이 한국의 노하우만 배워간다고 볼 수 없다. 한국도 연수단과 토론하고 교류하면서 저비용으로 중국을 이해하고 배울 수 있는 기회를 갖게 된다.

2. N-KSP의 진화

가. 중국의 한국배우기 확산

후진타오 국가주석은 2006년 2월 14일부터 원자바오 총리 등 최고지도부 200여

명과 함께 일주일 동안 중국공산당 중앙당교에서 ‘사회주의 신농촌 건설운동’을 위한 대토론회를 개최했다. 이 자리에서 후진타오 주석은 한국 새마을 운동을 중국 농촌에 접목하고 확산하기 위한 노력을 촉구했다.

내일신문은 중국 공무원들이 한국의 새마을 운동을 비롯한 발전경험을 전수받 고자 하는 수요가 많을 것을 예상했다. 사실상 내일신문은 중국 국무원산하 신문판 공실에서 운영하는 국가홍보사이트 차이나닷컴 (<http://www.china.com.cn>) 한국어판 을 운영하고 있어 중국 정부의 신뢰를 확보해 놓은 상태였다.

중국 고위공무원에게 한국의 경제개발 경험을 비롯한 발전 전략을 전수해주는 내일신문-지식공유프로그램(N-KSP : Naeil-Knowledge Sharing Program)은 중국의 한국 발전경험에 대한 관심과 내일신문의 신뢰가 어울려 첫 발을 뗄 수 있었다. 교육 참가자는 중국 지방정부의 고위 공무원이며 연수 주제에 따라 과장급부터 부시장 까지 매우 다양한 층을 형성하고 있다. 교육 기간은 대략 1~2주간이며, 양회(전인 대, 정협)가 열리는 3월 이후부터 방문과 교육을 시작한다.

나. 중경시 고위공무원에게 새마을운동 전파

N-KSP사업은 2006년 3월21일~4월3일까지 중국 중경시 고위공무원 30명을 대 상으로 한 14일간의 첫 연수로 막을 열었다. 연수단은 왕이베이(王义北 왕의북) 중 경시 농업국부국장 등 고위 공무원들로 구성됐으며 강의는 △한국사회와 농촌, 농업, 농민문제 △새마을 운동의 이념, 역사, 추진원리, 진행과정 △새마을운동 전개 과 정에서 정부와 농협의 역할 △한국 농업의 행정관리 체계 등을 중심으로 구성됐다. 농 촌진흥청, 농업기반공사, 농협중앙회, 새마을운동 발상지인 경상북도 등을 방문해 현장감을 살렸다.

절강성 인사청은 4월 13~20일까지 대표단을 파견해 실태를 조사한 뒤 세 차례에 걸쳐 103명의 고위공무원이 단기연수 목적으로 한국을 찾았다. 이후 천진시 상무위 18명과 인사국 5명이 6월 17~24일까지 연수를 마쳤고 중국 푸단대학 사이버대학원 선용바오(沈永宝 심영보) 부원장 일행이 방한해 푸단대학에 새마을운동 연수원을 설립하는 문제에 대해 논의했다. 이후 중경시, 광서장족자치구, 천진시 공무원 등 모두 2006년 한해에만 300여명이 새마을운동 연구와 관련업무 등에 참여했다.

[표1] N-KSP 중국공무원 연수실적

연도	기간	내용
2006년	3월21일~4월3일	중경시 고위공무원 30명
	4월13일~20일	절강성 인사청 대표단 방한
	5월31일~6월6일	절강성 고위공무원 34명 1차 연수
	6월7일~13일	절강성 고위공무원 35명 2차 연수
	6월13일~19일	절강성 고위공무원 34명 3차 연수
	6월17일~24일	천진시 상무위원회 18명, 천진시 인사국 5명
	7월17일~23일	중국 푸단대 사이버대학원 선용바오 부원장 일행 방한
	7월18일~23일	쿤밍시 리장 부시장 일행 8명 신태파악차 방한
	7월24일~8월3일	중경시 고위공무원 25명 방한
	8월4일~8일	광서장족자치구 대표단 8명
	8월15일~20일	천진시 12명
2007년	4월2일~15일	상해시 인사국 간부 12명
	6월10일~26일	천진시 유통분야 간부
	7월22일~28일	천진시 발전위원회, 재정국, 물가국, 통계국 간부 25명
	10월9일~22일	차이나텔레콤 중경지사 25명
	11월5일~17일	광서장족자치구 공상행정관리국 간부 15명
2008년	11월16일~29일	중경시 파남구 고위간부 25명
	12월12일~21일	호북성 무한시公安국 검찰 법원간부 28명

다. 새마을운동을 넘어서

연수단은 중경시, 절강성, 광서장족자치구 등 지방정부의 각 단위 대표자급으로 구성된 만큼 다양한 관심을 보였다. 처음엔 지방정부 인사청 주도로 지방정부나 당 조직의 각 단위 책임자를 파견해 한국의 새마을운동을 살펴보게 하는 사전답사 성격이 강했다.

그러나 점차 연수단은 공무원들의 직무와 관련한 다양한 경험을 주문해왔다. 2006년 10월에 방문한 중경시 당간부학교 간부진 25명을 대상으로 공무원 연수프로그램에 대한 경험전수가 이뤄졌으며, 중경시 정법위원회 소속 고위공무원(공안 검찰 법관 등) 22명은 사회혼란에 대한 한국의 대응경험과 관련한 프로그램에 참여했다. 중국 지방의 고위 공무원이 한국의 경제발전 경험뿐만 아니라 선진적인 사회 시스템 전반에 관심을 두고 있음을 보여주는 대목이다.



상해시 인사국 간부 12명은 한국의 문화산업에 대한 연수를 받았고 천진시 유통 분야 간부는 한국의 유통산업, 특히 앞선 서비스에 대한 프로그램을 체험했다. 이외에도 천진시발전위원회, 재정국, 물가국, 통계국 간부 25명은 △한국의 금융리스크 분석 시스템 △한국의 금융상품 △한국의 금융감독기구에 대한 이해 등에 대한 연수를 받았고, 차이나텔레콤 중경지사 (重慶市電信有限公司)의 연수단 25명은 통신운영과 기술훈련시스템을 배우기 위해 방한했으며, 광저우공상행정관리국 간부 14명은 소비자권익보호 시스템에 대한 연수를 주문했다.

라. 맞춤형 경험전수로 확산

중국 공무원들은 점차 실무형 맞춤형 연수를 원했다. 한국의 발전경험 중에서도 자신이 맡고 있는 영역에서 필요한 실무지식과 경험, 사례에 높은 관심을 보였다. 광둥성 광저우시와 같이 경제발전 수준이 높고 속도가 빠른 곳에서도 연수에 참가했다. 광저우 공상행정관리국 간부 22명은 △한국 기업의 심사조건 및 등록 방식 △상표등록 신청방법과 절차, (전매)특허법 △다단계 시장 관리방법 및 감독규제형식 등에 대한 연수를 마쳤다.



여러 차례 한국에 연수단을 파견한 중경시는 특히 연수프로그램을 세분화해 실질적인 연수가 되도록 주문했다. 중경시 파남구 고위간부 25명은 ‘도시와 농촌을 통일적으로 발전시키기 위한 방안’에 대한 연수를 주문했으며 호북성 무한시의 공안국, 검찰, 법원 간부 28명은 ‘한국의 치안관리시스템’에 대한 연수를 받았다.

3. N-KSP 교육과정

가. 연수목적에 맞는 프로그램 제작

중국 광저우 동관시 연수단은 2011년 10월 16~28일 동안 방문했다. 양귀잉(梁国英양국영) 부시장 우차이화(吴才华 오재화) 검찰국장 등 14명이 연수에 참여했다. 경험전수 프로그램은 ‘산업 업그레이드와 산업공단의 발전’이었다.

연수단은 제조업 중심의 공장이 밀집해 있는 중국 동관시 산업공단을 한 차원 업그레이드해 친환경 첨단 산업단지로 육성하는데 도움을 받기 위해 방한했다. 이들은 특히 인천경제자유구역청(송도)을 벤치마킹의 대상으로 삼고 있었다. 연수는 내일신문의 ‘한중인재교류센터’가 주관했는데, 교육의 전문성을 높이기 위해 연세대학교 동서문제연구원(원장 박영렬)을 중심으로 강의프로그램 개발과 강사 선정, 교재개발 등이 이뤄졌고 인천경제자유구역청도 지원했다.

[표2] 연수 프로그램

일정	행사
첫날	입학식 강의 1)한국인의 시각에서 본 중국, 중국인의 시각에서 본 한국 강사 : 주장정 주한 중국대사관 공사참사관 강의 2) : 한국경제발전과정 강사 : 연세대 동서문제연구원 윤근로박사
둘째날	강의 3)한국의 과학기술창조발전의 길 강사 : 한국무역협회 국제무역연구원 수석연구원 이봉걸 견학:디지털파빌리온
셋째날	강의 4) 인천경제의 비전 강사 : 최정철 박사(인천상공회의소 지식센터소장) 인천남동공단 시찰
넷째날	강의 5) 아시아의 비즈니스허브(Business Hub) 인천경제자유구역 강사 : 허동훈 박사(인천발전연구원 연구부장) 방문 : 인천자유경제구역청 고찰: 송도-영종도 각종 시설 방문
다섯째날	방문 : 인천항만공사 고찰 : 인천항구, 근현대문화보존지구(차이나타운 등)
여섯째날	강의 6) 한국경제와 한류 강사 교춘언 박사(한양대학교 강사) 송파구청 방문
일곱째날	시찰) 파주LCD산업단지 수원화성 참관
여덟째날	강의 7) 기업인력자원개발 방향과 성과 (삼성전자 사례 중심으로) 강사:전기석 연세대학 동서문제연구원 교수 (전 삼성전자 이사) 방문:서울시 인재개발원
아홉째날	강의 8) 정부의 인사정책-한국은행의 경영개혁 사례 강사: 김학렬 연세대 동서문제연구원 교수/전 한국은행 고문 방문: 서울시 도시계획국
열째날	강의 9) 한국발전 경험 (사례분석) 강사 : 이두원(연세대학교 경제학과 교수)

나. 방문단의 평가

동 연수를 통해 방문단은 △한국경제의 발전과정 △한국경제가 과학기술을 접목해 한 단계 도약한 과정과 교훈 △인천경제자유구역에 대한 이론과 실무적인 경험 △송도 모델에 대한 생생한 현장학습 등을 통해 많은 것을 얻었다고 평가했다. 특히

연세대 동서문제연구소의 강사진과 강의 진행에 만족을 표했다. 방문단은 또한 오후시간과 주말을 이용해 다양한 분야를 방문해 한국과 한국인의 삶에 대한 이해의 폭을 넓혔다.

다. 남아있는 과제

이번 연수에서도 2006년 이후 6년간의 연수 과정에서 지속적으로 제기된 문제점이 드러났는데, 이는 앞으로 해결해야 할 숙제다.

첫째, 한국과 중국의 사회 시스템이 많이 달라 중국측에서 희망하는 주제에 부합한 강의를 정하고 강사를 선정하는 작업이 매우 어렵다. 이런 문제점을 해결하기 위해 연세대학교 동서문제연구소와 함께 이번 연수를 진행했다. 또한 강의를 시작하기 3개월 전부터 교육과정 등 프로그램을 조율해야 했다. 1개월 전에 중국 답사팀이 한국에 방문해 모든 상황을 점검하기도 했다. 그런데도 의사소통의 한계로 강의 제목과 달리 실제 강의내용이 중국측 요구와 맞지 않는 사례가 나왔다. 동일한 주제를 두고 반복적으로 진행되는 연수프로그램은 수강생의 의견을 수렴해 주제와 내용을 조정해 나갈 수 있는 기회가 있지만 단 한번 진행되는 ‘맞춤형 단기연수’라는 점에서 어려움과 한계가 존재했다.

둘째, 통역과 번역인력 문제다. 주한 중국유학생회에 통역과 번역을 맡겼지만 만족스럽지 못했다. 전문적인 강의 내용에 부합한 인재를 찾기가 어려웠고 비용부담도 만만치 않았다. 특히 방대한 분량의 강의 자료를 번역하면서 실수를 최소화하기 위해 많은 시간과 비용을 투입됐다.

셋째, 방문단에 따라 적절한 의견이 필요하다. 매우 세분화된 주제를 배우려 방한한 실무 방문단의 경우 의견은 크게 고려하지 않고 강의 내용에 초점을 두게 된다. 하지만 방문단의 지위가 높은 경우 의견 문제도 적절히 고려해야 한다.

III. 결론

내일신문이 진행하는 지식공유프로그램(N-KSP Naeil-Knowledge Sharing Program)의 가장 큰 특징은 ‘맞춤형’이다. 중국 지방정부의 고위 공무원이 한국 정부 등을 통하지 않고 내일신문을 찾는 이유는 무엇일까.

첫째, 언론사가 갖고 있는 신뢰성 때문이다. 언론사는 정보지식사회의 첨단을 달리며 사회 흐름을 읽는 능력이 떨어질 경우 존립이 어렵다. 특히 정보지식과 시사성을 결합할 수 있는 융합능력이 뛰어나다.

둘째, 내일신문은 중국에 대해 지속적인 관심과 연구를 계속해왔기 때문에 중국에 비교우위를 갖고 있는 영역을 찾아낼 수 있는 안목을 갖고 있다. 이는 경험전수 프로그램의 내용을 중국 공무원에게 필요한 내용으로 구성할 수 있는 능력을 배가시켜 ‘맞춤형 경험전수 프로그램’을 가능케 했다.

셋째, 내일신문에 대한 신뢰도이다. 국가홍보사이트 차이나닷컴(<http://www.china.com.cn>) 한국어판에 대한 내일신문의 운용으로 중국정부와의 믿음을 쌓아 중국 지방공무원이 한국을 방문해서 ‘교육’을 받는데 부담감을 덜어줬다.

넷째는 광범위한 네트워크다. 언론사가 보유하고 있는 취재망과 인적 물적 네트워크 자산을 갖추고 있으며 내일신문 산하에 ‘내일한중인재교류센터’는 이를 전문적으로 집행해 나가고 있다. 이 같은 신뢰는 6년여 동안의 교육성과다. 단기간에 기대한 만큼 만족을 얻을 수 있다는 평판이 이를 뒷받침해줬다. 해마다 내일신문을 찾는 중국 공무원들이 늘고 있는 것은 이를 잘 반증하고 있다.

물론, 여전히 해결해야 할 과제도 많다. 보다 전문성을 높이기 위해 부단히 노력해야 한다. 맞춤형, 네트워크형 연수는 많은 장점에도 불구하고 고비용이 불가피하며 프로그램의 재활용도 어렵다.

특히 품질이 높은 연수를 지속적으로 만들어내기 위해서는 강사진, 통역, 번역, 가이드 등에 대한 지원과 함께 정부와 관련 단체의 적극적인 협조가 필요하다. 비공식적으로 관련 공공기관들이 연수프로그램 진행에 참여해 인적 네트워크를 만들었던 점은 시사하는 바가 크다.

내일신문은 그동안 계속해온 경험을 기반으로 한국이 중국에 비해 우위에 있는

영역을 적극 발굴해 10대 연수아이템으로 개발, 중국의 고위 공무원들에게 확산시킬 계획을 가지고 있다. 이는 정부가 현재 진행하고 있는 경제개발경험 모듈화 작업과 맞물리는 것이면서도 중국이라는 거대국가의 독창성을 반영한 독립된 작업이라고 할 수 있다.

일각에서는 내일신문이 피땀 흘려 축적한 경험을 중국에 손쉽게 넘겨준다는 지적도 있다. 중국이 더 이상 베트남이나 우즈베키스탄과 같은 개발도상국도 아니며 오히려 우리나라의 경쟁상대라는 주장도 적지 않다. 하지만 한국이 노하우를 가르쳐 주지 않는다고 중국이 개혁개방과 성장을 멈추진 않을 것이다. 한국에서 외면한다면 일본, 싱가포르, 말레이시아, 미국, EU 국가들을 찾아갈 것이다.

배타적인 자세보다는 오히려 적극적인 흡수와 대응이 필요하다. 일본 등 다른 나라로 갈 연수단을 한국으로 오게 해 한국을 보다 정확히 알리는 것이 장기적인 수출과 시장인프라 구축에 필요한 방법이다. 개발도상국보다 중국을 지원하는 것이 단기간에 효과를 거둘 수 있는 KSP가 될 수 있다. 내일신문은 수년간 지식공유프로그램(N-KSP)을 진행하면서 ‘교류는 꿈을 이루게 하고 소통은 가치창조 한다’는 확신을 갖게 됐다.



한국 과학기술 혁신정책의 개도국 전파에 관한 고찰

정연승

한국개도국연구소 소장

I. 서론

한국이 세계적으로 주목을 받고 있다. 금번 세계금융위기를 한국이 상대적으로 잘 이겨내면서 한국 경제에 대한 인식이 선진국과 개도국의 구별이 없이 상승하고 있다. 특히 개도국들은 한국의 삼성전자와 현대자동차의 제품이 선진국 기업들과 대등한 경쟁을 하는 것을 보고 귀감으로 삼을 국가로 한국을 바라보는 경향이 늘고 있다.

한국이 경제개발에 성공한 것은 한국이 선진국의 기술을 흡수하고 개선을 한 데 기인한다. 한국은 야심찬 경제개발 목표를 세우고 이의 달성을 위한 적합한 경제개발 계획을 수립한 것이 중요하였지만 선진 기술을 효율적으로 흡수하고 개량하는 뒷받침이 없었다면 급속한 경제성장은 가능하지 않았을 것이다.

한국의 과학과 기술의 발전은 경제발전만큼 신속하고 과감한 것이었다. 한국이 어떻게 이러한 성과를 달성하였는가를 이해하는 것은 중요하다. 이에 대하여 여러 기존의 연구가 있으나 충분하다고 할 수는 없을 것이다. 특히 과학기술의 발전은 산업정책의 틀 안에서 이루어졌으나 과학기술정책과 산업정책의 연관 관계에 대하여 충분한 논의가 되어 있지 않다.

한국의 과학기술정책을 이해한다고 하여도 개도국에 이를 전수하는 것은 별개의 문제다. 한국의 과학기술정책이 개도국에 적절한 것인지를 검토하여야 한다. 한국의 과학기술 발전은 현재 개도국에는 기대하기 어려운 유리한 조건이 개발 당시 한국에 형성되어 있었다.

또한 개도국이 현재 처한 상황은 한국이 개발할 당시의 상황과 많이 다르다.

각종 국제적인 협정으로 개도국의 정책 공간(policy space)이 매우 좁아졌다. 여기에서는 이에 더하여 생산시스템이 글로벌화 된 것에 주목하고 새로운 생산시스템이 개도국의 과학과 기술정책에 어떤 영향을 미치는 지를 본다.

다음 장인 2장에서는 한국의 과학기술정책을 산업정책 안에서 설명하고 3장에서는 개도국의 현실에 따라 바람직한 과학기술정책이 어떻게 달라지는 가를 본다. 글로벌화로 바뀐 제조업 생산방식이 개도국의 기술개발에 미친 영향에 관한 것은 4장에서 다룬다. 2장의 한국의 과학기술정책과 3장과 4장의 개도국 현실과 주위 환경을 검토한 내용을 바탕으로 5장에서 한국의 과학기술정책을 개도국에 적용하는 것이 타당한 지를 검토하고, 6장에서 끝맺음을 한다.

II. 한국의 과학기술 개발정책

한국의 과학과 기술의 발전 방안에 대하여 Kim(1997), Lee(2000), 한국산업기술진흥협회(2009), Chung(2009), 홍사균(2010)을 포함하여 여러 연구가 있다. 그 중에서도 Kim(1997)은 최초로 한국의 과학과 기술발전의 경로를 설명한 시도로 그 후 국내외 연구에 많은 영향을 미쳤다. 그에 의하면 한국은 처음에는 선진 기술을 모방하는데 주력하였으나, 기술을 익힌 후에는 차츰 선진 기술을 한국의 현실에 맞게 발전시켜 나아갔으며 나중에는 기술혁신을 할 수 있는 단계에까지 이르렀다고 한다.

산업기술진흥협회의 ‘산업기술개발 30년’은 보다 자세하고 폭 넓게 한국의 과학과 기술발전을 설명하고 있다. 경제사회환경, 산업기술정책, 기술지원제도로 나누어 과학기술정책의 배경과 주요 정책을 상세히 기록하였으며 전기전자산업, 전자통신, 기계소재산업, 섬유화학산업 등으로 산업을 나누어 각 산업별로 기술이 어떻게 발전하였는지를 보이고 있다. Lee(2000)는 Kim(1997)과 유사하게 한국의 기술축적전략을 세 단계로 나누었고, Chung(2009)은 개도국 전파를 염두에 두고 한국의 과학과 기술개발을 설명하였으며, 홍사균(2010)은 경제성장에서 과학과 기술의 역할을 중심으로 한국에서 과학과 기술의 발전을 논의하고 있다.

그러나 과학과 기술정책은 경제개발에 맞추어 수립된 것으로 과학과 기술정책은 경제개발계획에 대한 전체적인 구도 아래에서 결정되었으므로, 여기서는 과학과

기술의 개발과 관련된 한국의 경제개발정책을 먼저 살펴보고 이와 연계하여 한국의 과학과 기술정책을 보고자 한다.

1. 한국의 경제개발

한국 경제개발의 특징은 짧은 기간에 농업국가로부터 공업국가로 급격하게 경제를 변형시킨데 있다. 경제를 급격하게 변형시킬 수 있었던 근본적인 요인은 민족주의의 발흥으로 생긴 국민적 에너지를 경제발전에 성공적으로 전환한 정부의 지도력과 국민의 능력에 있었다.

한국전쟁 이후 좌익의 몰락으로 한국은 자유시장주의를 전면적으로 받아들였고, 그 결과 민간 기업이 주도하는 경제를 지향하게 되었다. 즉 정부는 경제계획을 세우고 적절한 유인을 통해 민간 기업을 바람직한 산업으로 참여를 하게 하였으나, 실제로 생산을 하고 판매를 하는 것은 민간 기업에 맡긴 것이다.

미국 원조의 감소로 한국은 경제개발을 본격적으로 추진하게 되는데 초기 경제개발을 추진하는 과정에서 발생한 외환보유고의 감소는 수출 증대를 주요 경제 목표로 하게 하였다. 수출증대를 하기 위해서는 국제적으로 경쟁력 있는 제품을 생산하여야 하였기 때문에 수출업체들은 선진기술과 디자인의 습득에 노력하게 되었다.

한국은 북한의 무력적 위협과 임금의 상승으로 인한 비교우위의 변화로 1970년대 초에 서둘러 중화학공업화를 추진하게 되는데 이를 효과적으로 수행하기 위하여 민간대기업을 독려하여 추진을 하였다. 이는 기술의 개발이 대기업 위주로 진행되게 한 원인이 되었다.

경공업은 기술이 기계에 체화되어 있어서 자본재의 수입으로 기술의 개선이 되었으나, 중화학공업은 자본집약적이고 기술집약적이어서 자본재의 수입만으로 생산을 경쟁적으로 할 수 없었다. 중화학공업화를 위해 한국 기업은 주로 기술도입을 통하여 기술습득을 하였는데 국내시장의 보호를 위하여 외국직접투자를 별로 환영하지 않아서이다. [표1]에 의하면 자본재 수입액이 외국직접투자액의 10배가 넘고, 1970년대 전반에 증가하기 시작한 기술도입은 후기가 되면 외국직접투자만큼 중요한 기술습득의 방법이 된다.

[표 1] 한국의 해외 기술도입: 1962~1981

(단위: 백만달러)

	외국직접투자	기술도입	자본재
1962~1966	45.4	0.8	316
1967~1971	218.6	16.3	2,541
1972~1976	879.4	96.6	8,841
1977~1981	720.6	451.4	27,978

자료: Chung (2009) 표1 재인용, 통계청

산업구조의 변화 계획에 못지않게 중요한 것이 한국 기업의 국제 일류기업 육성 계획이다. 다음의 [표 2]는 오원철(1996)에 있는 도표인데 1972년경에 작성한 것이라고 한다. 산업의 자립발전 단계에서는 정부가 기업을 지원 하지만 국제무대진출 단계에 오면 정부의 지원 없이 기업은 자신의 능력만으로 경쟁을 하여야 하는데, 기업은 세계일류기업을 지향하여야 한다. 정부는 민족기업이 세계일류기업이 되도록 계획을 세우고 지원을 하였다. 오원철(1996)은 다른 자료에서는 산업별로 정부가 지원하는 기간과 기업 스스로 경쟁을 해야 하는 시점까지 정하여 놓고 있다. 오늘날 현대자동차가 국제적인 경쟁력을 가지게 된 것은 정부가 세계일류화를 겨냥한 독자적인 자동차산업을 육성하려는 계획을 수립하고 추진하였기 때문이라 할 수 있다.

[표 2] 한국의 공업화 발전단계와 정책

공업화단계	자립발전			국제무대진출	
	직접보호단계	중점지원단계	자립발전단계	완전국제경쟁	세계일류화
정책	정부계획 정부보조	정부계획 국내판매보호 수출지원	민간주도 국제규모		
공업단계	후진공업국 → 선진공업국				
발전 방식	경제건설 → 경제운용				
이론	어머니역할론 → 자유경제론				
(예시)	(국교)	(중학교)	(고교)	(대학교)	(사회)
경제정책	MICRO → MACRO				
	개별 공업정책 → 통계적 관리				
주도형	정부주도 → 민간주도				

자료: 오원철 (1996), 「한국형 경제건설」 2권, 225쪽 <도표 2-8>

그런데 선진 기술의 흡수와 개선이라는 관점에서 민간 기업은 공기업보다 적절

한 형태의 기업으로 간주된다. 한국이 전자, 자동차, 조선 산업 등에서 삼성전자, 현대자동차, 현대중공업 등과 같은 민간 기업이 주도하지 않았다면 이들 산업에서 한국이 지금과 같은 국제적인 경쟁력을 가지지 못하였을 것이다. 한국에 비하여 일찍 산업화를 시작하였음에도 불구하고 한국과 같이 세계적인 브랜드를 가진 기업을 배출하지 못한 원인으로 타이완은 세계 최고의 수준을 겨냥하는 산업정책을 행하지 않은데서 찾고 있다.¹⁾

2. 한국의 과학기술정책

앞 절에서 설명한 것과 같이 한국은 경공업에서 시작하여 중화학공업화로 산업 구조를 바꾸었으며 이에 필요한 기술과 과학의 개발과 발전을 꾀하였다. 경공업과 중화학공업의 발전전략이 다르듯이 경공업과 중화학공업의 발전에 필요한 기술과 과학의 발전전략도 달랐다. Kim(1997)이래 한국의 과학과 기술발전은 과학과 기술발전의 특성에 의거하여 3~4개의 시대로 나누어 설명하고 있다. 처음에는 모방시대, 그 다음에는 창조적 모방시대 끝으로 창조시대로 나누었는데 창조적 모방과 창조는 주로 중화학공업화를 위하여 추진되었던 현상이다. 모방시대는 1962년 개발 시작부터 1979년까지 기간으로 공장을 건설하고 공장을 운영하는 기술의 도입에 치중한 시기였고, 창조적 모방시대는 1980년부터 외환위기가 있었던 1997년까지 기간으로 도입한 기술을 익히고 개선하는 시기였고, 외환위기 이후부터는 창조시대로 한국의 기업들이 선진국 기업들과 최고 수준의 제품으로 경쟁을 하려는 시기로 새로운 기술의 창조 없이는 경쟁이 어려운 시기라 할 수 있다. 여기서 다시 강조하고 싶은 것은 한국 경제와 기업이 세계 최고 수준이 되려는 개발정책의 목표가 없었더라면 창조적 모방과 창조시대가 도래하지 않았을 수도 있었다는 것이다.

1) 모방시대(1962~1979)

1960년대 초 한국은 면방직, 신발 등 경공업에 비교 우위가 있었다. 면방직 등의

1) Wan-wen Chu (2009), "Can Taiwan's second movers upgrade via branding", Research Policy 38, 1054-1065.

경공업은 노동집약적인 산업으로 최신 기계의 도입과 도입에 수반하는 직원의 교육이 생산성의 증대에 중요한 역할을 하였다. 우리나라 여공들은 장시간의 고된 노동을 집중력을 잃지 않고 하여서 생산성을 증대시킨 것으로 알려져 있다.

1960년대에는 해외바이어가 기술발전에 중요한 역할을 하였는데 그들은 제품의 디자인과 품질 관리 면에서 여러 가지 조언을 하였으며 이는 제품의 품질을 향상시키는데 적지 않은 도움이 되었다.

1970년대 들어와서 정부는 임금의 상승과 자주 국방을 위해 중화학공업화를 적극 추진하였다. 중화학공업은 자본집약적이고 기술집약적인 공업으로 경공업의 경우처럼 기계에 체화된 기술 이외에 많은 지식이 필요하였다. 정부는 외국의 직접투자를 받아드릴 수도 있고 기술을 도입할 수도 있었는데 정부는 국내기업의 육성을 위하여 가능한 기술 도입을 통하여 중화학공업화를 추진하였다. 외국기업이 국내에 공장을 건설하고 생산을 하면 국내시장을 외국기업에 내주어야 하는 문제가 생긴다.

한국 정부는 경제개발을 시작하면서 바로 과학과 기술개발의 중요성을 알게 되었다. 1967년에 이미 한국은 한국과학기술연구소(KIST)를 설립하였다. 이 연구소는 기업의 생산기술 문제를 해결하는 것을 직접적으로 지원하기 위한 것이다. 중화학공업화를 시작하면서 정부는 과학기술인의 양성을 위하여 한국고등과학원(Korea Advanced Institute of Science)을 설립하였다.

중화학공업화를 하면서 기업들은 수많은 기술을 도입하였는데 기업은 비용을 고려하여 기술 도입 방법과 기관을 결정하였고 구입 시 직원 교육 등의 부대조건을 요구하여 기술의 흡수를 효율적으로 하였다.

정부는 기업이 공장을 건설하는데 필요한 자금을 해외에서 빌리는데 보증을 하였고 보증의 책임으로 기업이 이익을 내도록 감시하고 지원을 하였다. 또한 기술도입과 개발을 지원하기 위하여 기술도입비용에 대한 조세면제, 기술개발에 대한 보조금 지원, 금융지원, 조세지원, 기술개발을 위해 앞으로 발생할 필요비용의 손금처리 등을 하였다. 한국 정부는 경제개발 초기 20년간을 기업에 새로운 산업으로의 진출을 강요하여 기업들이 새로운 기술 도입을 하게하고, 결과적으로 기술 습득을 많이 하도록 하였다.

2) 창조적 모방시대(1980~1997)

1970년대 말에 박대통령이 서거한 이후에 들어선 전두환 정권은 1980년대 초의 경제 위기를 IMF의 도움으로 벗어나면서 경제의 자유화와 개방화를 추진하였다. 정부의 직접적인 기업에 대한 지원이 줄어드는 상황에서 기술의 개발이 증대하여 졌다.

1980년대 들어 정부는 수출 진흥이 어느 정도 궤도에 올랐음을 인지하고 이를 기업의 자율에 맡기는 한편, 중장기적으로 공업의 선진화에 필요한 과학과 기술의 발전을 위한 여러 가지 시책들을 내놓았다. 이 시기에 한국은 생산기술과 주변기술에서는 선진국 수준에 거의 도달하였으나 핵심기술과 첨단기술에서는 아직 선진국과 상당한 격차가 있는 것으로 평가되었다.

한국은 컴퓨터, 통신, 기계, 운송차량 등 완제품의 수출을 할수록 관련 핵심부품을 일본에서 수입할 수밖에 없어서, 수출의 증가는 수입의 증가를 수반하는 구조를 가지고 있었다. 핵심부품에 있어서 일본에 대한 의존은 제품 질의 향상과 제품의 다양화에 걸림돌이 되었다. 정부와 기업에게는 부품의 국산화를 위하여 기술개발이 필요성이 절실하였다.

실제 기술혁신을 추진하는 데 있어서 제일 중요한 정책은 중화학공업화로 규모가 커진 기업이 기술개발을 능동적으로 대처하도록 하는데 있었다. 정부는 기업의 연구와 개발을 장려하였으며 그 결과 기업체 연구소가 급속히 증가하였다.

정부는 기업이 하기 어려운 기초기술개발을 위한 연구를 지원하였다. 1982년부터 정부가 직접 연구의 주제를 정하여 연구비를 지원하기 시작하였는데, 거대과학 과제인 우주, 해양, 원자력 에너지와 기초과학에 대한 연구도 지원하기 시작하였다. 1980년대 초의 중화학공업 위기는 중소기업의 중요성을 환기시켰으며 정부는 중소기업의 기술개발을 지원하였다. 정부가 필요한 제품을 1980년대 초에 중소기업 간 경쟁을 통하여 구매하는 제도를 도입하였다.

1980년대 중반에는 신용보증기금을 만들어 중소기업의 자금조달에 도움을 주었으며 그 이후에 기술보증기금을 만들어 기술력이 있는 기업이 기술을 담보로 은행에서 대출을 받는 것을 지원하였다. 1985년에는 벤처캐피탈 회사제도를 도입하여 벤처기업의 활성화를 도모하였다.

이 시기에 기업은 중화학공업 분야에서 경쟁력을 확보하기 위하여 과학과 기술의 개발이 필요하였으며, 정부는 과학과 기술의 개발을 위하여 기업을 지원하였다. 반복적인 생산의 경험과 정부의 지원과 기업의 투자에 의한 과학과 기술의 개발은 기업들이 기술을 개선할 수 있는 능력을 증대시켰고 한국 기업은 기계와 생산시스템의 개선으로 보다 높은 생산성을 실현할 수 있었다.

3) 창조시대(1998~현재)

한국은 외환위기까지 선진국의 기술을 모방하고 개선하면서 경제발전을 해왔으나 그간의 성과로 인하여 더 이상 선진국 기업이 완성한 기존 기술을 가지고 경제성장을 도모할 수 없게 되었다. 한국은 선진국 기업이 개발을 시작하였으나 아직 태동기에 있는 기술을 개발하여 경쟁력 확보를 하게 된다.

원천기술에 해당하는 기술을 개발하기 위해서는 우수한 과학자와 기술자가 필요하다. 정부는 장기적으로 우수한 과학 인력을 육성하는 한편 개발하려는 기술과 관련된 기초과학에 대한 투자를 늘리고 있다. 또한 학문 간 융합에 의하여 새로운 기술이 개발됨으로 학문 간 융합에 대한 투자를 늘리고 학교, 연구소와 기업이 공동으로 연구하고 개발하는 환경을 마련하고 있다.

2000년대 들어 글로벌 경쟁을 위하여 한국은 기초기술과 원천기술의 개발에 주력하고 있다. 2003년 차세대 성장 동력사업 육성이 범부처적으로 추진되어, 지능형 로봇, 미래형 자동차, 차세대 반도체, 디지털 TV 및 방송, 차세대 이동통신, 디스플레이, 지능형 홈네트워크, 디지털 콘텐츠, SW 솔루션, 차세대 전지, 바이오 신약 및 장기 분야가 10대 차세대 성장 동력사업으로 선택되었다.

조세지원은 복지 부문에 대한 지출확대로 기술개발을 위한 조세감면을 축소하였다. 대기업에 대한 기술혁신 조세지원제도는 전반적으로 축소하는 한편, 중소벤처기업에 대한 지원은 강화되었다. 기술개발준비금제도는 2007년에 폐지되었다.

아래의 [표 3]에 의하면 한국의 과학기술 지표가 과거 50년 간 월등히 개선된 것을 보이고 있는데, 연구개발비의 지출, 연구 인력과 연구소의 확대, 특히 출원, 기술 수출 등에서 한국은 선진국 수준에 도달하고 있다.

[표 3] 연도별 한국 과학기술 주요지표

연도	1963	1970	1980	1990	2000	2009
총연구개발비(백만달러)	4	33	428	4,675	13,849	28,619
정부부담: 민간부담	97:3	71:29	64:36	19:81	28:72	29:71
GDP대비 총연구개발비 비중 (%)	0.25*	0.38*	0.77*	1.87	2.39	3.01
연구원수(전임연구원)	n.a	5,628	18,434	70,503	159,973 (108,370)	323,175 (244,077)
산업이 매출액 대비 연구개발비 비중 (%)	n.a	n.a	0.54**	1.72	2.0	2.3
국내특허 출원	771	1,846	5,070	25,820	102,136	163,523
국제특허 출원	3	3	8	225	3,786	7,902***
SCI 논문발표 수	n.a	n.a	236**	1,587	12,472	35,569***
기술수출(A)(백만달러)	n.a	n.a	-	21.8	201	3,582
기술도입(B)(백만달러)	n.a	n.a	344.3	1,087	3,062	8,438
기술수지비(A/B)	n.a	n.a	-	0.02	0.07	0.42
기업연구소 수	n.a	n.a	46**	966	7,110	18,772

자료: 홍사균 (2010)의 <표4>에서 2008년 자료를 2009년 자료로 대체.

*: GNP 대비 총연구개발비 비중, **: 1981년, ***: 2008년

III. 개도국의 일반적인 기술개발전략

개도국은 일반적으로 기술개발을 위한 제반 여건을 갖추지 있지 못하다. 기술개발에 필요한 인력, 기업 환경, 정보 인프라 등에서 모두 부족하다. 개도국의 과학과 기술개발은 이러한 사정을 감안하고 수립되어야 한다.

개도국의 경우 외국 기술을 도입하여 현대적인 공장을 건설하고 운영하는 대기업이 없는 것이 아니나, 비공식 부문에 주로 속해 있는 중소기업과 연관이 되어 있지 않고 대학의 연구도 현실과 괴리되어 진행되고 있다.

최근의 빠른 기술혁신²⁾과 범세계화는 개도국 정부에 많은 부담을 주고 있다. 한국이 개발을 시작할 때에 비하여 목표를 설정하기가 어렵고 각종 국제기구와 맺은 협정의 제약으로 개도국 정부의 정책 공간(policy space)이 좁아졌다. WTO에 가입하기 위해서 각 국가는 소득이 천 달러 이하의 저개발국이 아니면 자국시장을 개방

2) 혁신은 여러 가지 의미로 사용된다. 넓은 의미로는 제품의 가치사슬 상에서 가치를 증대하는 모든 활동이 포함되나, 좁게는 기술적(technological) 변화에 의한 새로운 제품 또는 서비스의 전파를 의미한다. 여기서는 후자의 의미로 사용한다. 기술개발이 있어야 기술혁신이 있다는 의미에서 여기서는 기술혁신과 기술개발을 같은 의미로 사용한다.

하여야 하고 외국기업과 자국기업을 동등하게 다루어야 한다. 다음 절에서 보다 자세히 설명을 하겠지만 글로벌가치사슬에 편입하지 못하면 제조업 제품을 생산하기가 어렵다. 그러나 글로벌가치사슬에 편입되면 핵심부품은 선진 기업이 생산하고 개도국은 부가가치가 크지 않은 주변 부품만 생산하기 쉽다. 자국시장을 이용하여 자국의 기업을 육성하기가 훨씬 어려워졌다.

개도국의 과학과 기술개발전략은 과학 기술 수준 및 제도적 역량에 의하여 달라지는데 이를 반영하여 세계은행의 Aubert (2004)는 [표 4]와 같은 전략을 제시하였다. 제도적 역량은 정부의 과학기술정책의 수립과 집행 능력을 나타내는 것으로 정부의 역량에 맞추어 과학기술개발 전략을 결정하는 것이 타당하다는 논리를 반영한 것이다. Aubert의 전략은 한국의 경험을 많이 반영하고 있어서 개도국의 과학기술 혁신을 위하여 한국이 해야 할 바에 대하여 여러 시사점을 준다.

Aubert는 국가의 과학기술 수준을 기술도입에 치중하는 수준, 도입한 기술을 주로 개선하는 수준, 새로운 기술을 주로 창조하는 수준의 세단계로 나누었다. 이는 한국의 과학기술 발전 단계와 일치하는 분류이기도 하다. 제도 역량은 기술혁신 인프라가 부족한 단계, 정부와 외국직접투자(FDI)가 기술혁신을 주도하는 단계, 기업이 기술혁신을 주도하는 단계로 나누고 있다.

개도국이 주로 위치하는 [표 4]의 맨 오른쪽 위에 해당하는 낮은 과학기술수준과 낮은 제도적 역량을 가진 경우의 과학기술혁신정책으로, 개도국 국민들이 과학기술혁신의 중요함을 잘 모르고 있으므로, 많은 국민에 혜택이 가는 보건, 교육, 농업 등에서 정부가 기술혁신을 실현할 것을 권유하고 있다.

개도국이 주로 위치하는 정부와 외국직접투자(FDI)가 기술혁신을 주도하고 낮은 과학기술수준을 나타내는 [표 4]의 가운데 맨 위의 경우에 과학기술혁신전략으로 Aubert는 수출 촉진정책을 통하여 기술혁신이 이루어지도록 유도할 것을 권유하고 있다. 낮은 기술수준에도 불구하고 제도적 역량이 있으면 수출이 가능하다는 것이다. 이에 해당하는 역사적 사례로 1960년대의 한국을 들고 있다. Aubert가 여기에서 의미하는 것은 과학기술혁신정책은 기업이 주체가 되어서 하는 것이고 이 경우에 기업의 새로운 기술수요를 창출하는 정책이 적합하다는 것이다. 한국은 수출을 하는데 있어서 한국 제품의 글로벌 구매자의 요구를 충족시켜 주는 가운데 디자인, 품질 등에서 기술을 획득하였다. 개도국의 수출 능력에 관해서는 다음 절에서 보다 자세히 검토한다.

[표 4] 과학기술수준과 제도적 역량에 따른 기술개발제도

역량 수준	높은 제도 역량 (기업이 R&D 주도)	중간 제도 역량 (FDI와 정부 R&D 주도)	낮은 제도 역량 (혁신 인프라 부족)
낮은 S&T 역량 (기술 도입)		수출을 혁신의 도약대로 사용 중미(코스타리카 제외), 중국과 인도의 전통도시와 농촌 경제, 60년대 한국, 70년대 멕시코, 베트남, 모리셔스	기술의 기본 추진 혁신이 보건, 교육, 농업 등에서 중요하다는 시위 효과 창출 대부분의 사하라 이남 국가/ 대부분의 중앙아시아 국가
중간 S&T 역량 (기술 개선) (특허기술추진)	전체 R&D 증대 90년대 한국과 아이랜드, 말레이시아, 인도의 IT클러스트	민간 R&D 증대 EU 신청 국가, 칠레, 중국, 멕시코, 브라질, 터키, 남아공, 70년대와 80년대 한국	
높은 S&T 역량 (기술 창조)	혁신 지도국 혁신 클러스터를 통하여 특허기술 개발 한국, 싱가포르, 타이완, 핀란드, 이스라엘	민간 R&D 증대 현재 여기에 속하는 국가 없음	자율 혁신 기업이 주도하는 다양한 자율적인 혁신기구 설립 아르헨티나, 러시아, 우크라이나, 벨라루스, 아르메니아, 70년대 칠레

자료: Jean-Eric Aubert (2004), "Promoting innovation in developing countries", World Bank Institute.

중간 제도역량과 중간 과학기술수준을 갖춘 개도국은 민간기업의 R&D를 증대하는 전략을 Aubert는 권유한다. 1970년대와 1980년대에 한국은 중화학공업화를 하기 위하여 기업들이 해외로부터 많은 기술을 구입하였지만 [표 3]에 있는 것처럼 아직 민간기업의 규모가 작아서 R&D 지출에서 정부의 비중이 크다. 이런 사실에 비추어 한국의 1970년대와 1980년대는 이 경우에 해당한다.

민간기업의 R&D 지출이 증가하면 이런 민간 기업이 있는 개도국은 과학기술 수준이 중간이 되는 단계로 분류된다. 한국의 1990년대가 이에 해당한다. 1990년이 되면 한국은 기업주도로 R&D를 하게 된다. [표 3]에서 1990년 한국 민간기업의 R&D 투자비중이 매우 높은 것을 알 수 있다.

IV. 글로벌화에 의한 생산 방식의 변화

한국이 경제개발을 할 당시에는 유망한 산업에 대해서는 국내시장을 보호하여 기업을 육성하였다. 한국정부는 기업이 해당 산업에서 부가가치를 창출할 수 있는 모든 경제행위를 가능한 국내에서 하도록 권장하였다. 대기업이 완제품을 조립하면 완제품을 구성하는 부품 중 가능한 많은 부분을 중소기업이 생산을 할 수 있도록 하는 것이 정부와 대기업의 암묵적 약속이었다. 한국은 다른 동아시아경제들과 달리 대기업이 자체 브랜드로 자사 제품들을 해외의 소비자들에게 파는 전략을 택하였고 결과적으로 성공을 하였다.

Aubert의 도표는 유용한 것이지만 한국이 했던 것처럼 자국시장을 보호하여 자국 기업을 육성할 수 있을 때 적합한 것으로, 글로벌화로 생산방식이 달라진 것을 충분히 고려하지 못하고 있다. 과거에는 기술 도입과 역행엔지니어링으로 기술을 습득할 수 있었으나 최근에는 기술의 변화가 심해서 선진국 기업을 쫓아가기가 어렵고 선진국 기업이 개도국 기업을 경계하는 것도 추격을 하는데 문제가 된다. 따라서 이 절에서는 글로벌화에 의하여 변화된 생산 방식이 개도국에 의미하는 바를 생각해 보고자 한다.

지금 세계는 ‘글로벌 가치사슬’이라고 불리는 생산시스템으로 제품을 생산하고 있는데 이는 IT 발달의 가속화, 전문화와 모듈화를 특징으로 하는 새로운 사업 모형의 등장, 금융자유화와 범지구적 자본 흐름, 국가 간 노동의 이동 증가와 자유시장 경제 개념의 전파 등으로³⁾ 하나의 제품을 세계적으로 가장 유리한 곳에서 아웃소싱을 하여 제품을 완성하는 시스템을 지칭한다. 그 결과 다양한 산업에서 개도국과 선진국이 범세계적으로 분산된 생산을 하고 있다. 타이완은 ‘글로벌 가치사슬’에 참여하여 경제성장을 이룬 과도기적 경제이고 중국은 ‘글로벌 가치사슬’에 참여하여 경제성장을 이루고 있는 전형적인 예가 된다.

‘글로벌 가치사슬’은 1960년대 미국에서 소매혁명과 월마트와 같은 강력한 ‘글로벌 구매자’가 생기면서 비롯하였는데, 1980년대 말과 1990년대 초에 IBM, GM 과 Alcatel과 같은 브랜드를 가진 기업이 합류하여 널리 퍼졌다.

3) Whittaker, D. H., et. al. (2008), "Compressed Development", MIT IPC Working Paper 08-005.

글로벌 가치사슬의 등장으로 선진국 기업 제품을 대체하려는 개도국 기업의 노력이 성과를 얻기 힘들어지고 있다. 글로벌가치사슬에 편입되어 있는 개도국 기업이 선진국 기업 제품과 경쟁을 하게 되면 선진국 기업은 개도국 기업에 부품의 구매를 중지할 것이다. 이런 위협을 무릅쓰고 선진국 기업과 직접 경쟁을 하기가 개도국 기업으로서는 쉽지 않다. 기술력이 뛰어난 타이완 기업이 자체 브랜드로 최종 제품을 만들지 못하는 이유가 여기에 있고 삼성전자도 애플사에 부품의 공급이 중단될까 걱정을 하는 이유다.

기술축적이 별로 되어 있지 않은 개도국의 경우 글로벌가치사슬에 편입하기도 쉽지 않고 편입한 후에는 보다 부가가치가 높은 부품을 생산하거나 다양화하기가 쉽지 않다. 부가가치가 높은 핵심부품은 선진국 기업이 차지하고 있고, 중국을 포함한 아시아의 개도국들이 그 다음으로 부가가치가 높은 부품을 생산하고 있다.

그러나 개도국이 기술습득과 개선을 할 수 있는 다른 길이 있을 수 있다. 레노버(Lenovo)는 1990년대 중반에 중국에서 선두 PC 제조업체였는데 2004년에 IBM의 PC 부분을 인수하였다. 인수의 의미를 보다 정확히 이해하기 위하여 레노보가 인수로 얻은 시설을 보면, 미국의 커다란 연구소와 본부, 일본의 노트북 개발부, 중국과 일본의 각각 3개, 1개의 생산시설, 네덜란드, 두바이, 플로리다, 호주, 인도의 각 지역 배급부와 싱가포르의 기획, 금융과 사업과정개발그룹과 한국, 타이완, 미국의 부품 회사들과 공급관계가 있다. 레노보는 중국의 PC 회사에서 인수 이후 세계 시장에 PC를 공급하는 다국적기업으로 변모하였다.

글로벌가치사슬 생산시스템에서 앞서가는 중국을 보면, 중국은 국영기업들을 국가 챔피언으로 키우려 하는 동시에 중국 기업들이 글로벌 가치사슬에 적극 참여하는 것을 권유하고 있다. 한국이 국가챔피언 육성에 치중한 것과 대비된다.

문제는 중국의 기업들이 상품화된 (commodified) 제품과 서비스들로 구성된 제품군을 생산하여서 다른 중국 기업들과 가격경쟁을 하게 되어 이윤이 크지 않은 데 있다. 글로벌 가치사슬을 통한 산업의 고도화가 쉽지 않은 것을 말해 준다.

V. 한국 과학기술정책의 적용 가능성

한국의 과학과 기술의 발전은 눈부셨던 것으로 평가할 수 있다. 한국정부와 기업에는 지금 거의 선진국 정부와 기업에 준하는 정보와 지식이 축적되어 있다. 삼성전자와 현대자동차 등이 선진기업들과 경쟁을 할 수 있는 것은 그들만큼 많은 정보와 기술을 축적하고 있기 때문이다.

그러나 한국이 정보와 지식을 모은 방법이 개도국이 정보와 지식을 모으는데 가장 적합한 방법이라는 보장이 없다. 한국이 선진국 정부와 기업의 정보와 지식을 모으는 시기의 환경과 현재 개도국을 둘러싸고 있는 환경이 매우 다르다. 과거에는 외국기업이 한국 시장에 진출하기 위해서는 기술과 정보를 한국 기업에 알려줄 것을 요구할 수 있었으나 지금은 일인당 소득 일천 달러 이하의 저개발국을 제외하고는 그런 요구를 할 수 없다. 또한 한국의 개발 초기에는 가능한 모든 부품을 국내에서 생산할 수 있는 수직통합화가 가능하였으나 지금은 글로벌화가 많이 진행되어 글로벌 가치사슬의 단계별로 가장 효율적인 국가에서 생산을 하고 이를 조립하여 완성한다. 시간이 지나도 개도국은 한국과 달리 부가가치가 높은 최종 제품의 생산자가 되기보다는 부품 생산자에 머무르게 된다.

수요가 없으면 생산을 할 수 없고 생산을 하지 않으면 생산기술의 습득과 개선의 기회가 없어진다. 한국이 과학과 기술이 발전할 수 있었던 까닭은 보다 높은 과학과 기술을 요구하는 제품 생산에 계속하여 진출하였기 때문이다.

그러나 현재와 같은 환경에서는 개도국이 한국과 같이 생산을 수직통합화 하려는 것은 무리한 것으로 보인다. 기술의 습득을 위하여 다른 방법도 찾아야 한다. 중국의 레노보처럼 선진국 기업을 구매하는 것이 한 가지 방법이 된다. 최종 제품을 생산하는 기업을 인수하거나 합병하여 보다 높은 과학과 기술을 계속하여 요구하는 수요를 확보하는 것이다. 한국이 하였던 것과 같이 한국에 필요한 과학과 기술의 발전을 거의 한국 사람에 의하여 모두 이를 필요도 없을 것이다. 과학과 기술의 발전과 교육에 능력이 있는 외국인을 수용하여 때로는 외국인이 우선적으로 과학과 기술개발을 담당하게 하고 내국인이 그들에게서 배워서 중국에는 기술적으로 자립할 수 있을 것이다.

석유나 금속광물 등 특정 원자재의 생산이 많은 개도국이라면 해당 원자재의 가공 산업을 추진하고, 가공 산업이 일정 궤도에 오르면 가공 산업과 연관된 다른 산업을 차례로 발전시키는 기술 습득 전략을 생각할 수 있다. 이러한 산업화 전략을 추진하는데 있어서 경영책임자, 기술자 등 전문직에 외국인을 고용할 수 있으며 자금이 축적되면 외국기업을 인수, 합병하여 기술을 얻는 방안도 필요하여 보인다.

따라서, 현 시대의 여러 여건을 고려할 때, 한국에 비하여 과학과 기술의 축적을 보다 개방적으로 하는 것이 바람직하다.

VI. 끝맺는 말

여기서 한국의 과학기술정책은 한국의 중화학공업화와 한국 기업의 세계 일류화 발상에서 기인한 바가 크다는 것을 지적하였으며 이는 개도국이 한국과 같은 개발목표와 중화학공업화에 준하는 개발정책을 가지지 않으면 한국의 과학기술정책이 개도국에 적절하지 않은 것을 의미한다. 즉 개도국이 경제개발계획을 수립하는데 어떤 목표를 정하느냐 하는 것이 과학기술의 분야와 속도에 상당한 영향을 미친다는 것을 개도국에 전수할 것을 권한다.

그 다음으로 현재 한국의 과학기술정책을 그대로 전수하기에는 정책과 관련한 환경이 매우 다르다는 것을 지적하였다. 특히 제조업 생산의 글로벌화로 개도국은 글로벌가치사슬의 낮은 단계에 편입을 할 수밖에 없어서 한국과 같이 수직통합화가 가능한 시기의 과학기술개발정책을 모방하는 것이 적절하지 못한 것 같다.

높은 생산성을 실현하기 위해서는 고부가가치 제품을 생산하여야 한다. 이를 성취하는 방법으로 IBM의 PC 사업부를 인수하여 세계적인 PC 생산업체가 된 중국의 레노버(Lenovo)의 예를 제시하여 개도국이 갈 수 있는 길을 보이려 하였다.

개도국이 어떤 방법으로 과학과 기술에서 선진국을 빠르게 추격할 수 있는지를 우리는 현재 잘 알고 있는 것 같지 않다. 그러나 적어도 개도국은 한국이 한 것보다 개방적인 방법을 택하여야 할 것으로 보인다. 한국은 거의 자국 기업과 자국인으로 과학과 기술의 발전을 꾀하였으나 앞으로는 타국기업의 인수 내지는 합병, 외국인 과학자와 기술자를 이용하여 과학과 기술의 습득을 구하려는 태도가 필요하여 보인다.

개도국이 과학과 기술을 습득하는 제도적 역량이 낮은 경우에 한국은 개도국에 우선적으로 사회간접시설의 건설에 필요한 기술을 전파하는 것이 과학과 기술 측면에서 효과적인 지원이 될 수 있다. 과학기술정책연구원(2010)의 「2011년 10대 과학기술정책 과제」에 의하면 박애형 ODA 사업으로 식량증산(유기농업기술, 네트워크 농업기법), 주거환경(도시재생기술), 자연재해 예방(재해예측, 정보시스템), 인재 예방(교통사고, 시설물방재시설), 질병예방(인플루엔자모니터링, 마약중독 해결), 물부족 해결(물 재활용/순환, 댐기술), 수질오염 해결(오염예방, 재처리기술) 등을 추천하고 있는데, 이들 사업은 개도국들에게 긴요한 과학기술 전파와 관련한 훌륭한 사업들이다.

참고문헌

과학기술정책연구원 (2010), 「2011년 과학기술정책 10대 과제」

김기국 (2011), “포스트 자스민 시대를 선도하는 한국형 과학기술 ODA의 비전과 과제”, 과학기술정책연구원 STEPI Insight 제69호.

송위진 외 (2006), “탈추격형 기술혁신체제의 모색”, 과학기술정책연구원, 정책연구 2006-25.

오원철 (1996), 「한국형 경제건설」 2권, 한국형경제정책연구소.

이원영 (2008), 「기술혁신의 경제학」, 생능출판사.

정연승 (2011), “카자흐스탄의 기업발전을 위한 혁신전략”, 「2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 카자흐스탄, 가나, DR 콩고」, 한국개발전략연구소, 기획재정부, 한국개발연구원.

정연승 (2011), “한국형 개발모형의 정립과 적용 가능성”, 국제개발협력학회 정기학술대회.

한국산업기술진흥원 (2008), 「한국산업기술개발 30년사」, 한국산업기술진흥협회.

한국산업기술진흥원 (2011), 「산업기술주요통계요람」, 2011년판 한국산업기술진흥협회.

홍사균 (2010), “한국의 경제성장과 과학기술의 역할,” 「인문사회과학과 과학기술의 통섭」, 한국하버드엔칭학회, 과학기술정책연구원

Aubert, Jean-Eric (2004), "Promoting Innovation in Developing countries: A Conceptual Framework", World Bank Institute.

Brach J. & R. Kappel (2009), "Global Value Chains, Technology Transfer and Local Firm Upgrading in Non-OECD Countries", GIGA Working Papers No 110.

Chung, Sungchul (2009), "Innovation, Competitiveness, and Growth: Korean Experiences", Annual Bank Conference on Development Economics, Korea.

Kim, Linsu (1997), 「Imitation to Innovation」, Harvard Business School Press.

Lee, Wonyoung (2000), "The Role of Science and Technology Policy in Korea's Industrial Development", in Linsu Kim, Richard R. Nelson eds., 「Technology, Learning, and Innovation: Experiences of Newly Industrializing Economies」, Cambridge University Press.

Soubbotina, Tatyanna P. (2006), "Generic Models of Technological Learning by Developing Countries," World Bank, Discussion Draft.

Sturgeon T. & M. Kawakami (2010), "Global Value Chains in the Electronics Industry", The World Bank Policy Research Working Paper 5417.

Whittaker, D. H., et. al. (2008), "Compressed Development", MIT IPC Working Paper 08-005.

II. 개발협력 포커스

1. 국제개발협력과 젠더

(송현주 한국양성평등교육진흥원 교수)



국제개발협력과 젠더

송 현 주

한국양성평등교육진흥원 교수

I. 서론

한국은 한국전쟁 직후 1인당 국민소득이 불과 67달러로 세계에서 가장 가난한 나라였다. ‘제1차 경제개발 5개년계획(1962-1966)’을 세우며 경제개발에 박차를 가하던 1961년에도 한국의 1인당 국민총생산은 89달러로 125개국 중 101번째로 국제 사회의 원조를 받는 국가 중에서도 가장 가난한 나라에 속했다. 따라서 한국은 1945년 세계대전의 종전과 더불어 시작된 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 받던 주요 국가 중 하나였다. 그러나 한국은 현재 경제규모 세계 10위권의 강대국으로 성장하여 2009년 11월 25일 선진 공여국 클럽인 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 24번째 회원국이 되었다. 이어 한국은 원조 수원국에서 공여국으로 완전한 전환을 국제사회에 공표하는 계기를 마련한 제 4차 세계개발원조총회(4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 이하 부산총회)를 2011년 11월 30일부터 12월 2일까지 3일 동안 부산에서 개최하였다.

공적개발원조(ODA)란 전통적으로 OECD DAC에 속한 공여국들이 개발도상국의 경제, 사회를 발전시키기 위해 물자와 자본을 투입하여 해당 국가들을 돕는 것을 말해왔다. 그러나 부산총회를 계기로 중국과 인도 등 신흥경제국 및 남반구 국가들 간의 상호협력으로 확대되고 있고, 개발원조의 형태도 유상원조와 무상원조, 양자간 원조와 다자간 원조, 기술원조 및 자본협력원조 등 다양한 형식으로 복잡하게 진행되고 있다.

파리, 아크라 총회에서는 공여국과 수원국 관계에만 초점을 두었다면 부산총회

에서는 신흥 공여국들 외에도 의회, 시민사회단체, 민간 기업들이 대거 참여하여 포괄적인 파트너십에 의한 진정한 의미에서의 글로벌 파트너십이 논의되었다. 특히, 시민사회단체의 참여는 부산총회에서 어떠한 의제를 논의할 것인지 의논하고, 결과문서의 내용과 방향에 대해 고민하는 모든 과정에 동등한 파트너로서 참여하여 개발협력¹⁾의 새로운 패러다임을 형성하고, 개발협력정책을 결정, 실행하고 결과를 평가하는데 있어 개발협력의 민주성을 확보할 수 있다는 점에서, 의회의 부산총회 참여는 ODA 예산 배분관련 정책을 입안하는 권한을 가지고 있는 의회가 개발 분야에 대해 정확한 인식을 가지는 것이 중요하다는 공동의 합의가 있었다는 점에서, 그리고 민간 기업 참여 역시 기업의 사회적 책임 강화가 장기적으로는 기업 활동에 큰 도움을 준다는 인식이 이루어졌다는 점에서, 이러한 포괄적 파트너십에 대한 논의가 원조의 새로운 틀을 구성하는데 매우 중요하게 다루어졌다. 내용상으로는 효과적 제도, 행정적 역량, 여성 역량 강화, 민간 기업의 활동 조성 등의 개발 정책이 조화롭게 어우러질 때 진정한 개발이 이뤄질 수 있다는, 원조에서 개발로 초점의 전환이 이루어졌다(국제개발협력학회, 2011). 또한 이렇게 내용과 형식면에서 원조의 새로운 틀에 대해 논의한 이번 부산총회에서는 파리와 아크라 총회보다 인권 및 성평등과 같은 가치지향적인 의제들이 비교적 활발하게 논의되었다.

따라서 국제개발협력에 있어서의 젠더이슈 관련한 본 소고(小考)는 파리, 아크라 부산총회에서 젠더이슈가 어떻게 논의됐는지 개괄적으로 살펴보도록 한다. 하지만 먼저 개발협력에서 성평등 달성과 여성의 여권신장(empowerment) 촉진을 위해 따라야 하는 국제협약 및 목표에 대해 간단히 논의하기로 한다.

II. 여성차별철폐협약(CEDAW), 베이징행동강령(BPFA), 새천년개발목표(MDGs)

여성은 남성과 같이 전 세계 인구의 절반을 차지하고 있으나 정치, 경제, 사회, 문화적 자원 접근(access)과 통제(control)에 있어서 지금까지 남성보다 불리한 소수

1) 개발협력(development cooperation)은 원조(aid)와 같은 의미로 정의되고 있으므로(Better Aid, 2011a) 본 논문에서는 개발협력, 원조, 그리고 ODA를 같은 의미로 사용하기로 한다.

그룹으로 살아왔다. 따라서 여성은 소수그룹으로 경험해야하는 불평등과 성차이에서 기인된 성차별로 인해 공적, 사적영역에서 남성과 같은 동등한 권리를 갖지 못했다.

세계 2차 대전 이후 냉전시대의 갈등과 긴장을 해결하기 위해 만들어진 유엔(United Nations, UN)의 가장 중요한 의제는 ‘안보(security)’였다. 그러나 1970년대 들어서면서 선진국과 후진국의 경제 격차를 일컫는 남북문제가 심각해지고 빈곤 퇴치에 대한 제 3세계 국가들의 목소리가 커짐에 따라 ‘개발(development)’이 중요한 안건으로 대두되기 시작했다. 그러나 개발 과정과 결과에서 여성이 양적, 질적으로 소외되어왔음이 드러났고, 이렇게 인구절반의 소외가 계속된다면 진정한 개발을 할 수 없다는 기치아래, 대표적인 국제기구인 유엔에서 성불평등 문제 해결을 위한 다양한 노력이 시작되었다.

그리하여 유엔의 주도 하에 1975년 멕시코에서 개최된 제 1차 세계여성대회를 시작으로 1995년 베이징 제 4차 세계여성대회에 이르기까지 여성과 남성의 정치적, 경제적 지위의 격차를 줄이고 여성을 주류사회에 진입시키기 위한 여러 가지 전략과 정책이 모색되었다. 이러한 과정에서 1979년 ‘여성차별철폐협약’이 만들어지고 유엔 가입 국가들이 이 협약에 비준함으로써 성차별과 성불평등의 문제를 전 지구적인 의제로 토론할 수 있는 발판을 마련했다.

그 이후 1995년 베이징에서 개최된 제 4차 세계여성대회에서 ‘베이징 행동강령’이 만들어져 모든 정책의 성주류화(gender mainstreaming)를 기본으로 하는 정책 보고서를 생산하였고, 이와 더불어 구체적인 정책실행을 위해 12개의 중요 관심부문을 선정하였다.

2000년에는 아직도 근절되지 않는 빈곤을 퇴치하기 위해 8개의 ‘새천년목표’를 설정하였다. 1970년대 개발을 주요 안건으로 채택할 당시 여성의 낙후된 사회적 조건과 불평등을 야기하는 정치, 경제적 현황을 인지하고 개선하고자 했던 것과 마찬가지로, 새천년목표에서도 21세기에 아직도 존재하는 성불평등의 제반문제들을 해결하지 않고서는 빈곤퇴치가 해결되지 않다는 인식 아래, 성평등과 여성의 임파워먼트가 중요한 의제로 상정되었다. 이렇게 성차별과 성불평등 문제 해결을 위해 국제적으로 합의된 협약과 개발목표에 대한 좀 더 정확한 이해를 위해, 다음은 ‘여성차별철폐 협약’, ‘베이징 행동강령’, ‘새천년목표’에 대해 간단한 부연설명을 하기로 한다.

1. 여성차별철폐협약 (Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)

여성차별철폐협약(이하 CEDAW)은 1979년 유엔총회에서 채택된 여성인권을 위한 국제적인 법률(International Bill of Rights for Women)로 동 협약의 비준국이 이행해야 할 법적 구속력을 지닌 국제조약(a legally binding treaty)이다. CEDAW는 유엔의 9개 인권조약²⁾ 중 하나이며, 이 9개의 인권조약 중 두 번째로 많은 국가가 비준한 조약이다. 이는 여성차별이 아직도 많은 국가들에서 존재한다는 것을 나타낸다. 여성인권을 위한 협약이 필요한 이유는, 첫째 여성은 지금까지 지속적인 차별과 폭력을 경험하였으나 이러한 여성의 보호를 요구하는 조약은 없었고, 둘째 다른 조약들은 개인의 권리 및 처벌에 중점을 둔 반면 CEDAW는 여성의 권리를 부정하는 시스템, 이데올로기, 제도 등에도 중점을 두었고, 셋째 다른 조약들은 인권보호를 정부기구에만 책임을 묻고 있지만 CEDAW는 비정부기구와 가족과 같은 제도에도 그 책임을 묻고 있기 때문이다.

또한 CEDAW만의 특별한 원칙과 요소들이 있는데 이는 다른 8개의 인권조약과는 다르게 인권뿐만 아니라 평등의 원칙을 적용한 포괄적인 법률(bill)이라는 점, 재생산권은 여성의 권리이고 사회문화와 전통이 불평등한 성역할과 가족관계를 형성하는 데 영향을 미친다는 것을 확인한 유일한 조약이라는 점, 성차별 근절을 위한 성평등 원칙을 법적절차에 도입할 수 있는 근거를 마련했다는 점, 여성인권을 보호하기 위해 공적기구를 만들 수 있다는 점, 개인, 단체, 공공기관, 정부, 기업체 등에 여성에 대한 모든 형태의 차별폐지를 보장한다는 점, 정부는 차별적인 법, 정책, 프로그램, 가치, 관습, 문화에 책임이 있다는 점, 법적 평등(de jure)과 실질적 평등(de facto) 모두를 보장하여 직·간접적인 차별을 금지한다는 점 등이다.

2) ICCPR (International Convention on Civil and Political Rights); ICESCR (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights); ICERD (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination); CEDAW (Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women); CAT (Convention against Torture); CRC (Convention on the Rights of Child); ICMWR (International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Their Families); CRPD (Convention on the Right of Persons with Disabilities); CFD (Convention on Forced Disappearance)

2. 베이징 행동강령 (Beijing Platform for Action, BPFA)

베이징 행동강령은 1995년에 베이징에서 열린 제 4차 세계여성대회(World Conferences on Women)³⁾에서 189국 정부가 합의한 정책 보고서(a policy document)이다. 이 정책 보고서의 목적은 경제, 사회, 문화 및 정치적 결정에 여성의 평등한 참여를 보장하고 사적, 공적 모든 영역에서 여성의 참여를 저해하는 요소를 제거하여 ‘모든 여성의 임파워먼트’를 이루는 것이다. 따라서 제 4차 베이징 세계여성대회에서는 정책의 성주류화가 주요 안건으로 토의되었고, CEDAW에 비준하지 않은 유엔 멤버 국가에게는 CEDAW 비준을 독려하고, 비준국가에게는 CEDAW의 30항에 대한 유보 조항의 철회와 완전한 이행을 촉구하였다. 그리고 성평등 달성과 여성 임파워먼트 촉진을 위한 구체적 정책 실행을 위해 12개의 중요 관심 부문⁴⁾을 선정하였다.

3. 새천년개발목표 (Millennium Development Goals, MDGs)

2000년 제55차 유엔총회 시 빈곤, 질병, 환경파괴 등과 같이 개발을 저해하는 범세계적인 문제 해결에 대한 필요성이 대두되었고, 이를 위한 목표설정과 구체적인 이행 기간에 대한 국제적 합의가 형성되었다. 2001년 제56차 유엔총회에서는 동 선언의 구체적 이행을 위한 사무총장의 '로드맵(roadmap)' 보고서를 채택하였고, 국제사회가 이행해야 할 개발관련 8개 목표를 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)로 명명하고, 2015년까지 MDGs 이행을 위한 통합적인 노력을 기울여 나갈 것을 결의하였다. 따라서 2000년 이후 ODA 사업의 목적은 빈곤 퇴치를 위한 8개 MDGs⁵⁾ 달성이다.

3) 제 1차 멕시코 세계여성대회 (1975), 제 2차 코펜하겐 세계여성대회 (1980), 제 3차 나이로비 세계여성대회 (1985)

4) 여성과 빈곤 (Women and poverty), 여성의 교육 & 훈련 (Education & training of women), 여성과 건강 (Women and health), 여성에 대한 폭력 (Violence against women), 여성과 무력 분쟁 (Woman and armed conflict), 여성과 경제 (Women and economy), 권력 및 의사결정과 여성 (Women in power & decision-making), 여성향상을 위한 제도적 장치 (Institutional mechanisms for the advancement of women), 여성과 인권 (Human rights of women), 여성과 미디어 (Women and the media), 여성과 환경 (Women and the environment), 여아 (The girl child)

5) 8개의 새천년개발목표는 Goal 1: 빈곤퇴치 (Eradicate extreme poverty and hunger), 2015년까지 하루 1달러 이하에 의존하여 살고 있는 전 세계 인구의 절반 이하로 감소, Goal 2: 초등교육의 보편화 (Achieve universal primary education), 2015년까지 전 세계 아동이 초등교육의 혜택을 받도록 조치, Goal 3: 성평등과 여성 임파워먼트 촉진 (Promote gender equality and empower women), 2005년까지 초,중,고등교육에서의 성 불평등을 없애고 2015년까지 교육에서 모든 성 불평등을 철폐, Goal 4: 유아

이러한 8개 MDGs 달성에 성평등은 매우 중요한 요소인데, 왜냐면 8개 목표에 포함되어 있는 빈곤, 기아, 질병의 제거, 교육의 평등, 산모 사망을 감소, 유아 사망을 감소, 안전한 물의 접근 등은 성평등과 여성 임파워먼트가 이루어질 때 비로소 달성될 수 있기 때문이다. 다시 말해 모든 MDGs 목표가 성공적으로 달성되려면 각 MDGs의 구체적 전략들은 반드시 강력한 성평등 발의를 포함해야 하고, 이러한 맥락에서 MDGs는 성평등 의제를 향상시킬 수 있는 좋은 기회를 제공하고 있다.

III. 파리, 아크라에서 부산까지

1. 원조 효과성을 위한 파리선언 (Paris Declaration on Aid Effectiveness, PD)

앞에서 언급한 바와 같이, 현재 ODA 사업의 목적은 MDGs 달성이며, 인구 절반의 권익신장에 관한 의제인 성평등은 MDGs와 다른 개발목표를 달성하는 데 있어서 매우 중요한 요소이다. 따라서 성평등 관련 결과는 효과적 원조실행의 중요한 지표가 되어야 한다. 그러나 2005년 원조 효과성에 관한 제 2차 고위급 회담(High Level Forum, HLF-2)에서 도출된 파리선언에서는 성평등 관련 항목이 포함되어 있지 않다. 단지, 전체 50항 중 42항에 성평등(gender equality)이라는 단어가 단 한번 언급되고 있을 뿐이다. 또한 파리선언은 원조의 실질적 영향보다는 원조 절차에 더 많은 초점이 맞추어져 있다 보니 각 수원국에 내재되어 있는 그들의 정치, 경제, 사회 문제들은 심각하게 고려하지 않고 있고, 여성인권과 민주 거버넌스 등 가치지향적인 목표달성에는 별 관심이 없었다(Alemany, 2008). 결과적으로 파리선언의 효과적 이행을 위해 구성된 12개의 모니터링 지표에도 여성 임파먼트 촉진에 관한 지표

사망률 감소 (Reduce child mortality), 5세 이하 유아의 사망률을 2015년까지 2/3로 감소, Goal 5: 산모건강 증진 (Improve maternal health), 산모의 사망률을 2015년까지 3/4로 감소, Goal 6: HIV/AIDS 등 질병 퇴치 (Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases), 2015년까지 HIV/AIDS, 말라리아 및 주요 질병의 확산이 중지되도록 조치, Goal 7: 지속가능한 환경보존 (Ensure environmental sustainability), 지속가능한 개발 원칙을 각국의 정책과 계획에 통합시켜 환경자원의 상실을 역전토록 조치. 2015 까지 안전한 식수에 대한 접근이 불가능한 사람들의 수를 반으로 절감하고, 2020년까지 최소 1억에 달하는 빈민가 거주자들의 생활을 획기적으로 향상, Goal 8: 개발을 위한 전 세계적 파트너십 구축 (Develop a global partnership for development), 원칙에 입각한 예측가능하며 차별 없는 개방적 무역 및 금융체계구축, 최빈국의 특별한 어려움 해결, 개발도상국과 협력하여 젊은이들을 위한 양질의 생산적이 일자리 창출 등으로 구성됨.

가 포함되어 있지 않다. UNIFEM(2006)은 이렇게 물성적(gender blind)인 파리선언에, 첫째 인구 절반인 여성의 요구에 부응하는 프로그램과 그 프로그램이 실행될 수 있는 재정적 지원기제가 있었어야 했고, 둘째 수원국과 공여국이 원조가 성평등 달성에 얼마나 기여했는지 추적할 수 있는 책무성이 부여된 시스템이 포함됐어야 했으며, 셋째 원조효과를 위한 성인지적(gender responsive) 과정평가를 위한 모니터링과 지표가 포함됐어야 했다고 비판하고 있다.

이러한 비판에도 불구하고, 파리선언이 개발협력에 있어서 성평등을 달성할 수 있는 도구가 될 수 있는지에 대한 논의를 함으로써 파리선언 실행에 젠더이슈를 포함시키려는 노력들이 있었다. 다시 말해, 파리선언은 성인지적은 아니지만, 원조의 효과적 실행을 위해 새로운 원조 체계(modality)⁶⁾와 제도를 구성하고 공여국과 수원국의 새로운 관계를 설정한 파리선언 5가지 원칙의 실행을 통해, 성평등과 여성 임파워먼트를 촉진할 수 있는 여지가 있다는 것이다. 이를 위한 실행 전략과 가능성은 다음과 같이 논의되었다(Gaynor, 2007; OECD, 2008b).

가. 수원국의 주인의식: 수원국이 의제 설정의 주도권을 갖는다.

수원국의 개발의제 설정 시, 성평등과 여성 임파워먼트 관련 정책형성과 자원분배에 관심을 기울일 수 있도록 지원한다. 국가의 주인의식(country ownership)은 정부의 주인의식(government ownership)을 말하는 것이 아니므로 여성단체를 포함한 시민사회단체, 국회, 각 분야 관계자들이 참여한 국가정책이 수립되어야 한다. 따라서 성평등과 여성 임파워먼트에 대한 다양한 분야 관계자의 의견이 반영된 정책의제가 빈곤감소전략문서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)나 국가개발전략(NDS: National Development Strategy)에 포함되도록 지원한다.

나. 원조일치/일관된 조율 : 공여국은 수원국의 국가개발전략, 제도, 절차에 대한 지원에 기본적인 목표를 둔다.

공여국은 수원국의 국가개발전략, 제도, 절차에 지원할 때 수원국이 여성차별철폐협약(CEDAW), 베이징행동강령(BPFA), 새천년개발목표(MDGs)와 같이 국제적

6) Budget Support, SWAP, PRSP, Basket Funding, etc.

으로 합의된 성평등 관련 조약 및 협약을 좀 더 적극적으로 활용할 수 있도록 하고, 수원국의 이러한 성평등과 여성 임파워먼트 관련 국제협약 이행을 위해 성인지 예산을 활용할 수 있도록 독려해야 한다. 이를 위해서는 수원국 공무원과 관련자들 대상의 역량 구축·개발 프로그램이 실시되어야 하고, 수원국의 각 영역, 각 수준의 정치적 대화에서 젠더 이슈가 논의되도록 해야 한다.

다. 공여국 간의 협력관계 구축/조화로운 정책 수립: 공여국의 활동은 보다 협력적이고, 더욱 투명하며, 효과적인 공동의 방식으로 이루어져야 한다.

파리선언에서 성평등이 단 한번 언급된 부분이 바로 제 42항의 공여국 간 협력관계 구축에서이다. 따라서 공여국들은 수원국 정부와 시민사회가 성평등을 위한 조치 및 발의를 할 수 있도록 공동으로 지원할 수 있고, 이러한 협력관계(예: Joint Assistance Strategy)를 통해 수원국의 성평등과 여성 임파워먼트 향상을 도모할 수 있다.

라. 원조 성과 관리: 성과 달성을 중심으로 자원을 운영하고 의사결정을 개선한다.

공여국이 개발협력 사업을 운영함에 있어서 양보다는 질 개선에 중점을 두어 장기 개발협력 사업에 의해 결과가 도출되는 성평등 사업이 단기개발협력 사업에 밀리지 않도록 지원한다. 또한 수원국의 성평등과 여성 임파워먼트를 위한 사업 실행을 모니터링, 평가, 보고할 수 있는 체계의 구축을 지원하고, 수원국의 효과적인 성평등 정책형성과 실행을 위해 성별분리통계의 수집과 집행이 실행될 수 있도록 지원한다.

마. 공여국과 수원국의 상호책임성: 공여국과 수원국은 개발 성과에 대한 책임이 있다.

공여국과 수원국은 수원국의 성평등과 여성 임파워먼트 관련 국제조약 및 협약 (CEDAW, BPFA, MDGs) 실현에 공동으로 책임을 진다. 따라서 수원국의 성평등 실현을 위한 공여국과 수원국의 정책기구(예: 여성부, 재무부 등) 역할에 대한 책임성 강화가 필요하다. 상호책임성은 공여국과 수원국의 것만은 아니다. 수원국 정부와 시민사회단체와 같이 그 국가의 주인의식을 가져야만 하는 모든 영역의 기구들과

더 나아가서는 국민 한 사람 한 사람과도 공유해야 한다. 이것이 잘 작동되기 위해서는 역량개발 프로그램의 실행이 필요하다.

2. 아크라 행동강령 (Accra Agenda for Action, AAA)

위와 같이, 파리선언 5개 원칙에 의한 개발협력 사업 실행 시 성평등과 여성 임파워먼트 촉진 가능성이 논의되었으나, 2008년 가나 아크라에서 열린 제 3차 고위급 회담(HLF-3)에서 도출된 아크라 행동강령도 여전히 성인지적인 것이 아니었다. 사실, 아크라 행동강령에서는 성평등과 여성 임파워먼트 관련 조항이 4개항으로 늘었으나,⁷⁾ 이 4개의 성평등 관련 조항의 이행을 위한 자원조달에 대한 언급은 없었으며 관련 조항들에 대한 공여국과 수원국의 책무성에 대한 언급도 포함되지 않았다. 더욱이, 파리선언에서 중요한 개선사항으로 지적되었던 수원국의 성평등과 여성 임파워먼트의 향상을 모니터링 할 수 있는 목표와 지표는 여전히 설정되지 않았다. 이것은, 단적으로 말하면, 파리선언과 마찬가지로 아크라 행동강령에서도 개발협력사업 이해당사자들은 아직도 성평등 달성과 여성 임파워먼트 향상에 대한 실현 의지가 없음을 나타내는 것이다. 다시 말해, 아크라 행동강령에서 성평등의 중요성에 대한 인지도는 높아졌으나 개발협력 사업 실행 주체들의 성평등 실현에 대한 의지는 아직도 요원하다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 아크라 행동강령은, 대부분 공여국 정부에 의해 만들어진 파리선언에 비해 많은 수원국들의 참여와 파리회의에서는 전혀 참여하지 못했던 시민사회단체의 참여로 성평등과 인권과 같은 가치지향적인 의제를 포함시킬 수 있어 향후 이러한 의제들이 더 많이 포함될 수 있는 토대를 마련했다는 데에 의의가 있다(Cravitto & Schoenstein, 2011b). 그러나 아직도 개발협력 사업 실행 주체들의 성평등 구현 의지가 아크라 행동강령에서 명확히 나타나지 않아 이러한 일련의 노력들이 정책형성과 실행으로 연결되어지기 힘들다는 데에 문제가 있는 것이다.

7) 성평등 관련 조항이 4개라는 것이 아니라 4번 언급되었다는 뜻임.

3. 부산결과문서 (Busan Outcome Document, BOD)

2003년 1차 로마 고위급 회담, 2005년 2차 파리 고위급 회담, 2008년 3차 아크라 고위급 회담에 이어 2011년 4차 고위급 회담이 부산에서 열렸다. 부산총회의 목적은, 첫째 파리선언에서 설정한 2010년까지 달성해야 할 12개 목표가 달성되었는지, 달성되었다면 그 결과는 어떠한지, 만일 달성되지 못했다면 그 이유는 무엇인지를 논의하고, 둘째 개발협력의 목적인 MDGs 달성의 해인 2015년까지와 이후에도 질 높고 효과적인 원조 사업을 위해 구체적인 실행 요소들을 선정하고 논의하는 것이다.⁸⁾

아크라 총회이후 개발협력사업의 독자적인 주체로 인정받은 여성단체를 포함한 시민사회단체들이 부산총회에서는 공식적인 참가자로 참여할 수 있게 되었다. 이를 위해, 부산총회 개최 전까지 시민사회단체가 개발협력 사업의 독자적 주체로서 활동할 수 있는 환경이 조성되어야 한다는 주장과 함께 독자적 주체로서의 책임성을 높이기 위한 방안으로 국가별, 지역별, 주제별(젠더 포함) 회담이 국제적 차원에서 진행되었다. 이러한 과정에서 여성단체들은 젠더의제를 시민사회단체 논의과정에 통합하기 위한 노력을 하였고, 그 결과 부산총회에서는 젠더의제가 독립적으로 다루어지는 데 많은 기여를 했다.

그러나 원조효과를 위한 고위급 회담 주최 측인 OECD내에서 부산총회를 위한 젠더이슈의 발의와 논의 과정은 그리 순탄치만은 않았다. OECD 개발원조위원회(DAC)의 원조효과작업반(Working Party on Aid Effectiveness, WP-EFF)은 부산총회에서 논의될 의제선택을 위해 공여국, 수원국, 양자 및 다자 원조기관에게 다양한 의제 제출을 요청했고, 한국정부는 공청회를 거쳐 원조효과에서 개발효과로, 새로운 원조체계, 역량개발, 취약국, 성평등 이렇게 5개의 의제를 원조효과작업반에 제출했다. 각 개발협력사업의 이해당사자로부터 취합한 의제들을 토대로 원조효과작업반에서 '선택메뉴(menu of options)'를 작성하였는데 부산결과문서 초안의 기반이 된 이 '선택메뉴'에 성평등은 단 2번만 언급되었고, 2011년 6월 작성된 부산결과문서 1차 초안에서는 아예 언급조차 되지 않았다. 이러한 가운데 한국정부와 UN Women이 성평등과 여성 임파워먼트 의제를 부산결과문서에 포함시키기 위한 노

8) 부산총회에서 8개의 빌딩 블록(building block)이 부산결과문서 실행을 위해 선정되었음.

력이 시도되었는데, 2011년 7월 6일 한국 외교통상부와 UN Women과 공동으로 주최한 원조효과작업반 부대회의에서 젠더와 개발이란 주제로 논의가 이루어졌고, 2011년 10월 부산총회를 한 달여 남기고 나온 제 3차 초안부터 성평등은 다시 언급되기 시작했다. 그리고 부산총회 바로 직전에 나온 5차 초안에 성평등과 여성 임파워먼트가 제 19항으로 포함되었고, 부산총회 후 최종적으로 확정된 부산결과문서에는 5차 초안의 내용 변경 없이 제 20항으로 포함되었다.

부산총회에서 젠더이슈 관련한 목표는, 첫째 이번 고위급 회담에서는 젠더가 독립적인 중요의제로 논의되는 것, 둘째 젠더포럼이 부대행사의 하나로 열리는 것, 셋째 젠더 안전이 부산결과문서에 포함되는 것이었다. 이 3개 목표에 대한 부산총회의 결과는, 결론부터 말하면, 나름 절반의 성공을 거두었다고 말할 수 있다. 부산결과문서 조항들의 구체적 실행을 위해 설정된 8개의 빌딩블록⁹⁾에 젠더관련 의제가 포함되지 않아 젠더이슈가 독립적인 중요한 의제로 논의되는 것은 성공하지 못했으나, 부대행사로 진행되기 바랐던 젠더포럼은 특별 세션(special session)으로 일반 세션(plenary session)에 버금가는 전체 회의로 진행되었고, 파리선언과 아크라 행동강령에서는 젠더가 범분야(cross cutting) 이슈로 인권, 환경 등과 함께 언급되어진 것과는 달리 부산결과문서에서는 독립적인 조항으로 포함되었다.

그러나 이러한 절반의 성공에도 불구하고, 부산결과문서 조항들의 구체적 실행을 위해 설정된 8개의 빌딩블록에 젠더가 포함되지 않은 점, 그리고 전체회의로 진행된 젠더 특별 세션은 젠더이슈가 특별히 따로 논의가 필요한 만큼 중요해사라기 보다는, 부대행사로도 열리기 힘들었던 젠더포럼을 힐러리 클린턴 미국 국무장관이 부산총회에 참석하게 됨에 따라 부산총회의 주최 측인 한국정부와 OECD가 젠더세션을 미국 국무장관이 참석할 만한 수준의 행사로 끌어 올린 것이라고 말할 수 있다. 다시 말해 젠더이슈가 개발협력의제에 통합되어 제도화가 되지 않는 이상, 앞으로도 젠더 관련 회의는 힐러리 클린턴 미국 국무장관과 같이 한 개인의 역량에 의해 열릴 수도 있고 아니면 젠더 의제는 상정조차 될지 않을 수 있다는 것을 예측할 수 있다.

9) ① 투명성(transparency) ② 성과와 책무성(result and accountability) ③ 원조다양화와 분절해소(managing diversity and reducing fragmentation) ④ 남남협력과 삼각협력(south-south and triangular cooperation) ⑤ 취약국(fragile states) ⑥ 기후변화 재원(climate finance) ⑦ 효과적인 제도 및 정책(effective institutions and policies) ⑧ 민간부문(private sector)

이 젠더 특별 세션에서 성평등과 개발(gender equality and development)에 관한 '부산공동행동계획(Busan Joint Action Plan on Gender Equality and Development, BJAP)'이 미국의 주도로 선포되었고, 이 부산공동행동계획에서 '양성평등을 위한 통계역량강화(Evidence and Data for Gender Equality, EDGE)'가 발표되었다. 양성평등을 위한 통계역량강화 발의(initiative)는 교육, 고용과 같이 여성의 경제적 역량강화를 위한 주요 부분의 성별분리통계의 수집 및 활용능력을 향상하고 국가별, 지역별 통계비교를 가능하게 함으로써 수원국의 현황을 측정하여 성평등 달성을 추구할 수 있도록 하는 훌륭한 초석이 될 수 있다. 그러나 개발도상국인 수원국의 다수 여성들은 전통적 경제통계에 포함되어 있지 않은 농업과 같은 비임금 노동 분야나 비공식 경제 분야에 종사하고 있고 있는 현실과 아직도 공식적인 노동으로 측정되지 않고 있는 사적영역에서의 돌봄 노동과 재생산 노동에 대한 언급이 없어, 양성평등을 위한 통계역량강화는 한계가 있을 것으로 보인다(한국여성정책연구원, 2011).

상기에 언급한 부산총회에서의 젠더이슈 현황을 종합하면 다음과 같다.

가. 빌딩블록

- 젠더이슈가 8개의 빌딩블록에 포함되지 않았다. 이는 젠더가 부산결과보고서의 실행을 위한 주류의제에 포함되지 않음으로써 부산결과보고서 제 20항 성평등과 여성 임파워먼트 사업 실행을 위해 구체적 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 결여된 것이다.
- 또한 8개의 빌딩블록에 젠더 관점이 전혀 반영되어 있지 않다.

나. 부산공동행동계획

- '부산공동행동계획'에서 여성 인권을 법적의무(legal obligation)¹⁰가 아니라 도덕적 의무(moral obligation)로 명시해 공여국과 수원국 그리고 양자 및 다자간 원

10) CEDAW는 여성인권을 국가가 책임져야 할 법적의무라고 명시하고 있다. '부산공동행동계획'을 주도적으로 작성한 미국은 CEDAW 비준국가가 아니다.

조기구의 여성인권 및 여성 임파워먼트에 대한 책무성을 희석시켰다(BetterAid, 2011b).

- ‘부산공동행동계획’ 작성 시 (여성)시민사회단체 참여를 배제하여 부산총회의 중요한 이행당사자인 시민사회단체의 다양한 의견이 ‘부산공동행동계획’에 반영되지 않았다.
- 또한 성별분리통계 활용강화를 경제활동에만 국한시킴으로써 여성을 경제성장의 도구로만 고려하고 있다. 아크라 행동강령에서 언급했듯이 성별분리통계만으로 개도국 여성의 경제활동의 현실을 파악하기는 어려우므로 성별분리통계와 더불어 지역별, 사회계층별 분리통계 활용도 포함해야 한다.

다. 부산결과문서

- 부산결과문서에 성평등과 여성 임파워먼트에 관한 조항이 포함되었지만 동 조항의 의제들이 실행될 수 있는 자원마련에 관한 언급은 없다.
- 부산결과문서는 국제인권조약(CEDAW, ICESCR, ICCPR)과 같이 법적 구속력이 없어 부산결과문서 조항의 실행에 대한 강제성과 책무성이 결여되어 있다.
- 부산결과문서에는 여성인권과 직접적으로 관련 있는 여성에 대한 폭력(Violence Against Women, VAW)과 여성의 재생산권에 대한 언급이 없어 여성인권신장과 여성 임파워먼트 향상의 실효성을 기대하기 어렵다.
- 이번 부산결과문서에는 수원국의 주인의식이 파리선언보다 더욱 강조되었다.¹¹⁾ 따라서 경제개발이 우선순위인 수원국의 국가개발계획 의제에 성평등과 여성 임파워먼트와 같이 가치 지향적이고 장기개발협력 사업이 우선순위로 채택되지 않을 가능성을 예측할 수 있다.
- 부산총회에서는 포괄적 파트너십이 강조되어 8개의 빌딩블록에도 민간 기업이 채택되어 이들의 개발협력사업 참여를 독려하고 있다. 민간 기업은 직접적인 이윤추구가 우선일 수밖에 없기 때문에 개발협력 사업을 실행할 시 성평등과 여성 임파워먼트는 우선사업으로 채택되지 않을 수 있다.

11) 부산결과문서 공동목적(조항 11)에서는 파리선언 5개 원칙 중 유일하게 공여국에 관한 원칙 ‘공여국간의 협력관계 구축(harmonization)’이 빠지고 ‘수원국 개발의제에 대한 주인의식’등 수원국의 주인의식을 더욱 강조하고 있다.

IV. 결론: 부산총회에서 젠더이슈에 대한 합의

인구의 절반인 여성이 개발의 주체와 수혜자로서 배제되고 제한된다면 이러한 국가의 개발은 불가능할 것이다. 이번 부산총회는, 상기에 언급한 몇 가지 비판과 우려에도 불구하고, 성평등은 국가개발에 있어서 주춧돌이 되는 매우 중요한 이슈라는 것을 재확인한 국제개발원조총회였다.

파리선언, 아크라행동강령, 부산결과보고서를 차례로 살펴보면 젠더이슈의 중요성에 대한 인지도가 점점 높아진 것을 알 수 있다. 파리선언에서는 성평등이란 단어가 지속가능한 개발과 환경보호를 위해 공여국 간의 조화로운 협력이 필요하다는 부연 설명에서 성평등과 같이 다른 분야에서도 공여국 간의 협력이 필요하다고 언급될 때 사용되었다.¹²⁾ 따라서 파리선언에서는 성평등 관련한 직접적인 언급은 없다. 아크라행동강령에는 조항 3, 조항 13c, 조항 21b, 조항 23a 등 4번 언급되었으나 조항 21b를 제외하고는 나머지 3개 조항에서는 성평등이 또 다시 인권, 지속가능한 환경과 함께 언급되고 있다.¹³⁾ 그러나 부산결과보고서에서는 성평등과 여성 임파워먼트가 별도의 조항¹⁴⁾으로 포함되어 젠더가 범분야(cross-cutting) 이슈로 언제

12) 42. Similar harmonisation efforts are also needed on other cross-cutting issues, such as gender equality and other thematic issues including those financed by dedicated funds.

13) 3. We need to achieve much more if all countries are to meet the Millennium Development Goals (MDGs). Aid is only one part of the development picture. Democracy, economic growth, social progress, and care for the environment are the prime engines of development in all countries. Addressing inequalities of income and opportunity within countries and between states is essential to global progress. Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men, and children. It is vital that all our policies address these issues in a more systematic and coherent way.

13. c) Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability developing

21. b) At country level, donors and developing countries will work and agree on a set of realistic peace- and state-building objectives that address the root causes of conflict and fragility and help ensure the protection and participation of women. This process will be informed by international dialogue between partners and donors on these objectives as prerequisites for development.

23. a) Developing countries will strengthen the quality of policy design, implementation and assessment by improving information systems, including, as appropriate, disaggregating data by sex, region and socioeconomic status.

14) 20. We must accelerate our efforts to achieve gender equality and the empowerment of women through development programmes grounded in country priorities, recognising that gender equality and women's empowerment are critical to achieving development results. Reducing gender inequality is both an end in its own right and a prerequisite for sustainable and inclusive growth. As we redouble our efforts to implement existing commitments we will:

a) Accelerate and deepen efforts to collect, disseminate, harmonise and make full use of data disaggregated by sex to inform policy decisions and guide investments, ensuring in turn that public expenditures are targeted appropriately to

나 인권, 환경과 같이 논의되어진 것에서 벗어나 독자적으로도 취급됨으로써, 개발 협력에 있어서의 성평등과 여성 임파워먼트의 필요성과 중요성이 강조됐다고 볼 수 있다.

제 1차 로마대회부터 원조 고위급 회담은 OECD의 주관이다. 그러나 이번 부산 총회에서는 유엔이 적극적으로 참여하여 개발협력의 궁극적 목적은 MDGs 달성이 라는 것을 다시 한 번 명확히 했다. 그리고 2015년까지 MDGs 달성을 위해 향후 유엔과의 협력체계가 강화될 예정이다. 그렇게 되면, 유엔의 중요의제인 인권신장과 인권기반접근(Rights Based Approach, RBA)에 의한 개발이 원조사업을 실행하는데 있어서 중요한 부분을 차지할 것으로 예상된다. 따라서 인권기반접근에 의한 원조 사업이 필요한 성평등과 여성 임파워먼트 촉진 관련 사업이 우선순위로 고려되고 효과적으로 실행될 가능성이 높아진다.

그럼에도 불구하고, 향후 다음과 같은 사항이 지켜지지 않으면 부산결과문서와 부산공동행동계획의 효과적 이행은 기대하기 어려울 것이다. 첫째, 젠더이슈에 대한 인식수준이 높아졌다고는 하나, 이러한 인식수준과 의지가 사업으로 이어질 수 있도록 자원마련, 지속적인 모니터링 실행, 평가를 위한 지표 개발 등이 필요하다. 둘째, 수원국과 공여국 정부의 성평등 달성과 여성 임파워먼트에 대한 책무성을 끊임없이 강조하고, 시민사회단체도 개발협력 사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 독려해야한다. 셋째, 개발협력 사업과 정책은 인권협약(CEDAW)과 국제적으로 합의된 목표(MDGs)에 부합해야 한다. 넷째, 부산결과문서와 부산공동행동계획에서 언급하고 있는, 성별 분리통계가 실행되는 분야의 사업진행을 모니터링 할 수 있는 구체적 지표 개발이 필요하다. 다섯째, 부산공동행동계획이 몇몇 국가의 의제가 아니라, 이번 부산총회에서 강조한 포괄적 파트너십에 의한 계획이 되기 위해서는 부산공동행동계획 작성 시 배제되었던 시민사회단체 등 다양한 이해당사자들과 협력하여 계획을 실행하여야 한다. 만일 이러한 노력들이 없다면, 부산결과문서의 성평등 달성과 여성 임파워먼트 촉진은 또 다시 문서상의 논의로만 끝나게 되는 악순환이 거듭될 것이다.

benefit both women and men.

b) Integrate targets for gender equality and women's empowerment in accountability mechanisms, grounded in international and regional commitments.

c) Address gender equality and women's empowerment in all aspects of our development efforts, including peacebuilding and statebuilding.

참고문헌

Aleman, Cecilia. 2008. Implementing the Paris Declaration: Implications for the promotion of women's rights and gender equality. AWID & WIDE.

BetterAid. 2011a. CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals. BetterAid.

BetterAid. 2011b. Position on the proposed Busan Joint Action Plan on Gender Equality and Development. BetterAid.

Cravitto, Nerea & Schoenstein, Anne. 2011a. Primer #10: On the road to Busan: What is at stake for gender equality and women's rights? AWID.

Cravitto, Nerea & Schoenstein, Anne. 2011b. Primer #8: The Accra Agenda for Action: A brief review from a women's rights perspective, AWID.

Gaynor, Cathy. 2007. The PD as a tool to promote gender equality. Expert Group Meeting on Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women. Oslo, Norway.

OECD. 2005. The Paris Declaration on Aid Effectiveness. OECD.

OECD. 2007. Gender equality and the implication of the Paris Declaration. OECD.

OECD. 2008a. The Accra Agenda for Action. OECD.

OECD. 2008b. Gender equality, women's empowerment and the Paris Declaration on Aid: Issue Brief 1. Making the Linkages. OECD.

OECD. 2008c. DAC guiding principles for aid effectiveness, gender equality and women's empowerment. OECD.

OECD. 2009. Gender equality, women's empowerment and the Paris Declaration on Aid: Issue Brief 4. Managing for gender equality results in donor agencies. OECD.

OECD. 2011. The Busan Outcome Document. OECD.

Schoenstein, Anne & Alemany, Cecilia. 2011. Development cooperation beyond the aid effectiveness paradigm: A women's rights perspective. AWID.

UNFEM. 2006. Promoting gender equality in new aid modalities and partnership. UNIFEM.

국제개발협력학회. 2011. 부산 HLF-4 이후의 세계원조체계와 한국의 과제. 국제개발협력학회 정기학술대회.

한국여성정책연구원. 2011. 제 4차 부산개발원조총회와 젠더 의제 통합. 한국여성정책연구원 제 73차 여성정책포럼.



Ⅲ. 개발협력 분석자료

1. 케냐의 개발원조와 모성사망

김정민, 김진경, 장경은, Pouv Salem (이화여자대학교 대학원)

김태균 (이화여자대학교 행정학과 교수)



국제개발원조가 모성사망 감소에 실패한 원인은 무엇인가? :케냐 사례를 중심으로

김 정 민, 김 진 경, 장 경 은, Pouv Salem

이화여자대학교 대학원

김 태 균

이화여자대학교 행정학과 교수

I. 서론

빈곤이 다른 계층이나 집단에 비해 사회경제적 약자인 여성에게 절대적인 영향력을 끼치는 이유는 UN 인간개발보고서를 비롯한 많은 학술적 연구를 통해 밝혀졌다. 개발도상국의 많은 여성들은 임신과 출산의 과정 속에서 적절한 의료 서비스를 받지 못하여 사망에 이르고 있다. 세계보건기구(1996) 자료에 의하면, 1990년 585,000여명의 개발도상국 여성들이 임신 중 숨졌다. 또한, 개발도상국의 임산부는 선진국의 임산부보다 출산 과정에서 사망할 확률이 적게는 80배에서 많게는 600배 높다(UN, 1991). 이는 보건의료 분야의 부족한 자원 및 인력의 문제가 주된 원인이거나 사회 전반에 걸친 불평등한 문화 또한 크게 작용하고 있다고 볼 수 있다.

그 동안 개발도상국의 발전을 위한 국제개발원조 규모는 지속적으로 확대되었고, 1990년대에 이르러 냉전 종식 이후로 개발원조는 공여국의 지정학적인 문제를 이유로 원조를 제공하던 기존의 목적에서 개발도상국의 개발과 빈곤에 더욱 주안점을 두고 제공하는 목적으로 전환되었다(Hjertholm and White, 2000; Riddell, 2008). 1980년대 소위 브레튼우즈 기관들(세계은행, 국제통화기금 등)의 거시경제적 개혁이 실패로 드러난 후, 탈냉전 시기부터 공여국은 빈곤퇴치와 거버넌스에 초점을 맞추고 각 분야별 지원 프로그램을 원조로 제공하기 시작했다. 또한 1995년 베이징행 동강령에서는 양성 평등과 여성 인권 신장을 위한 국제사회의 관심 속에 젠더와

개발 문제가 강조되었다(Moser and Moser, 2005). 이러한 세계적 흐름과 함께 국제 사회 각국 정상들은 2000년 세계정상회의에서 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)을 선언했고, 특히 다섯 번째 목표로 모성보건 향상을 제시하고 있다.

그러나 젠더와 모성보건이 공여국들로부터 지원이 확대되고 있음에도 불구하고 케냐와 같은 몇몇 개발도상국의 사례에서는 모성사망률이 여전히 감소되지 않고 있다. 세계은행 자료에 따르면 전 세계적인 모성사망률이 전반적으로 감소하는 추세임에도 사하라 이남 아프리카 국가나 케냐의 경우 여성의 건강과 여성과 관련된 보건문제들이 중대한 도전과제로 남아있다.

따라서 본 연구는 케냐에 공급되고 있는 국제개발원조에도 불구하고 개선되고 있지 않는 모성사망의 원인을 거버넌스와 원조효과성의 측면에서 찾고자 한다. 또한 개발원조가 케냐의 모성사망을 감소시킬 수 없었던 원인으로 정책 환경과 공여국의 개발원조 운영에 중점을 두고 분석하고자 한다. 이에 II장에서 개발목표 중 하나인 모성보건과 개발원조 간 관계를 문헌연구를 통해 찾고, III장에서 본 연구의 분석틀을 밝히며 IV장에서 1990년대 케냐 사례연구를 통하여 1990년대 당시 케냐 정부의 정책 환경과 공여국 개발원조의 효과성을 살펴볼 것이며, 이를 통하여 V장에서 모성사망을 줄이기 위한 개발도상국 정책 환경과 효과적인 원조 운영에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

II. 국제개발원조와 원조효과성

개발원조가 빈곤감소와 개발에 미치는 영향에 대하여 많은 선행연구들이 이루어졌으며, 이는 원조를 제공하는 근거를 제공해준다. 정치적·경제적·외교적 이유 등 다양한 이유로 제공되는 개발원조는 1990년대 냉전 종식, 대중의 지원 약화와 개발원조의 결과에 대한 비판과 효과성에 대한 의문으로 공여국은 ‘원조피로(aid fatigue)’ 현상을 마주하게 된다(Riddell, 2008). 전체 공적개발원조 규모는 원조 피로와 경제적인 이유로 1990년에 들어 감소하기 시작했다. 이에 개발원조에 대한 국제적인 지원을 늘리기 위해 개발원조가 미친 영향과 원조 실패의 이유를 분석하는 연구가 매우 중요한 시점이다.

1. 좋은 정책 환경

국제개발원조는 수원국의 좋은 정책 환경이 바탕이 되어야 성공적인 개발 결과를 가져올 수 있다(World Bank, 1998; Burnside and Dollar, 2000; Goldsmith, 2001). 많은 사하라 이남 아프리카 국가들이 상당한 양의 개발원조에도 불구하고 경제발전을 이루는데 실패한 사례에서 이를 알 수 있다. 이러한 배경에서 세계은행(1998)에 따르면 개발원조의 효과적인 이행은 건실한 경제 정책과 소위 ‘good governance’의 조건을 갖춘 국가에서만 가능하다. 또한, Burnside와 Dollar (2000)는 제대로 갖추어지지 않은 정책환경에서 생성된 개발정책은 개발원조가 경제성장에 미치는 영향을 저해한다고 주장한다. 따라서, 원조 분배 과정 속에서 수원국이 집행하는 정책의 질에 대한 관심이 높아졌고, 이는 후에 공여국이 정책과 거버넌스에 따라 선택적으로 원조를 받을 수원국을 고르게 되는 원조분배 방식에 큰 영향을 미치게 된다.

Goldsmith (2001)의 시계열 횡단면 통합분석(cross-sectional time series analysis) 연구는 개발원조가 개발에 미치는 영향을 분석하여 작지만 긍정적인 관계를 도출한다. 그의 연구는 Hirschman (1990)이 정부 프로그램의 실패를 설명하기 위해 사회를 한 방향으로 움직이게 하면 그 반대 방향으로 움직이는 결과를 가져온다는 역효과 명제(perversity thesis)에 대해 반론을 제기한다. 그러므로 개발원조는 좋은 정책 환경이 되어야 개발도상국의 개발을 달성하는데 보탬이 된다고 할 수 있다.

만약 개발원조가 좋은 정책 환경에서 역량을 발휘한다면, 이를 어떻게 측정할 수 있을까? Kaufmann et al. (1999)의 연구에 기반한 세계은행의 세계거버넌스지표(World Governance Indicators)를 들 수 있다. 이 연구는 150여개 국가의 거버넌스를 분석하여 거버넌스의 수준과 소득, 유아 사망률이나 문맹률과 같은 개발 성과에 대한 인과관계를 분석하였다. 300여개가 넘는 거버넌스 지표를 바탕으로 이들의 연구는 6개의 종합 거버넌스 지표인 세계거버넌스지표를 도출하였다. 이 연구에 따르면, 거버넌스는 경제 성과에 지대한 영향을 미치는 것은 물론 거버넌스와 개발 성과 사이의 매우 긍정적인 인과 관계에 대한 경험적 근거를 제공한다. Kaufmann et al. (2009)가 출판한 연구 시리즈가 제공하는 6개의 지표는 다음과 같다: 1) Voice and Accountability, 2) Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, 3) Government Effectiveness, 4) Regulatory Quality, 5) Rule of Law, 6) Control of Corruption.

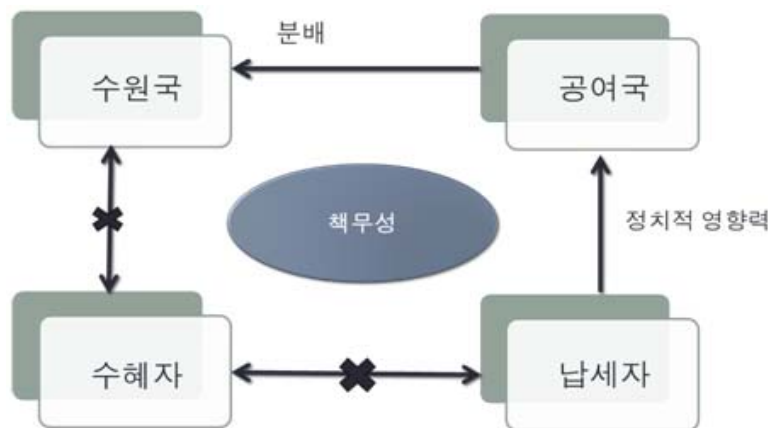
좋은 정책 환경이나 ‘good governance’ 개념에 대한 비판으로는 개념 자체가 모호하며 용어 자체가 좋은 뜻을 반복적(tautology)으로 사용하고 단지 수원국 측면에서의 문제에만 치중할 뿐 다른 행위자의 문제점에 대해선 간과한다는 점이 있다. 만약 개발도상국이 좋은 정책들을 갖추었다면 원조를 받는 위치에 있지도 않았을 것이다. 이에 Grindle(2004)이 주장하듯 ‘good governance’ 자체가 개발 목표로 여겨져야 하며 이러한 기관 역량을 배양하기 위해서는 많은 시간이 필요하다. 공여국들의 그릇된 원조 운영 과정과 비효과성 측면은 간과하고 수원국의 문제에 대해서만 강조하는 것은 개발원조가 개발에 미치는 영향을 개선하는데 한계가 있을 것이다. 이러한 비판은 좋은 정책을 제외한 원조 실패를 이해하기 위해 원조 효과성 문헌에 대한 검토 필요성을 제시한다.

2. 원조 효과성

주인-대리인이론(Principal-Agent Theory)에 비추어 보면 개발원조는 그림 1과 같은 형태의 ‘분절된 정보 - 책무성(accountability) - 피드백’ 메커니즘을 이루기에 근본적으로 원조 비효과성을 갖게 된다(Svensson, 2008). 공여국 정부는 자국민 납세자에게 투표나 로비를 통한 정치적 영향력에 의해 책무성을 갖게 되며, 이는 개발원조 분배 과정에서도 적용된다. 수원국 정부에 개발원조 분배 과정에서 수원국 정부는 개발원조의 상당량이 부족한 정부 예산을 대신하여 제공되므로 공여국 정부에 책무성을 갖게 된다. 그러나 수원국 정부가 자국의 가난한 수혜자들에게 책무성을 갖는 대신 공여국에게 갖는 데서 문제가 야기된다. 이러한 일련의 분절된 정보 피드백 고리는 근본적으로 높은 거래비용, 다양한 행위자들의 목적추구, 그리고 원조 분절화를 통해 원조 효과성을 저해하게 된다.

이러한 책무성 문제는 다양한 대리인들 사이의 다른 목적들 때문에 높은 거래비용(transaction cost) 발생으로 이어진다(Martens, 2008). 대리인 사이의 서로 다른 목적과 선호를 중재하고 거래비용 감소를 위해 일치시키는 것이 원조 기관의 역할이다. 즉, 원조 기관은 원조 사업에서 합동과 운영을 위해 노력해야 하며 이를 통해 여러 기관 간 거래비용은 감소할 것이며 원조 효과성은 향상될 것이다. 그러므로 거래비용 감소를 위해 공여국은 더 나은 원조 협력과 운영에 집중하여 원조 효과성을 높여야 한다.

[그림 1] 분절된 정보 피드백 고리



자료: Svensson (2008)을 바탕으로 재구성

이러한 맥락에서 높은 원조 변동성은 원조 협력과 운영을 방해하며 원조 공급에 영향을 미치는 중대한 문제이다(Riddell, 2008). 원조 규모가 등락을 거듭하면, 수원국 측면에서는 개발원조에 대한 계획과 운영이 힘들어진다. 원조의 변동성은 미래에 대한 수원국 정부의 계획에 들어가는 시간을 소비할 뿐 아니라 공여국의 자발적 지원에 기반한 개발원조이기에 더욱 장기적인 전망을 갖고 사업을 계획하는 것이 어려워진다.

원조 분절화 또한 책임의 분산 및 높은 거래 비용으로 원조 비효과성으로 이어진다(Knack and Rahman, 2008). 더욱 분절화된 원조일수록 공여국의 책무성을 감소시키며 국제사회의 규범에 어긋난 제어되지 않은 원조 분배를 야기한다. 또한 분절화 문제는 공공 지출의 잘못된 분배 및 수원국 정부의 행정 역량의 질적 저하를 가져올 수 있다. 2차 대전 이후 마셜 플랜의 성공 요인이 미국이라는 단 하나의 공여국만 있었다는 사실에 비추어 볼때, 원조 분절화 문제는 과거와 현재를 넘나드는 가장 큰 변화이자 문제점이라고 할 수 있다.

III. 국제개발원조와 모성사망 관계 분석 필요성

개발원조와 모성사망의 관계를 분석하기 위해 본고에서는 수원국의 정책 환경과 공여국의 원조 운영에 집중하고자 한다. 수원국의 정책 환경은 앞서 언급된 세계 거버넌스지표를 통해 1) 정부 효과성, 2) 부패 통제, 3) 정치적 안정성의 지표들로 측정할 것이며, 공여국의 원조 운영에 대해서는 1) 원조 변동성, 2) 원조 합동과 운영, 3) 원조 분절화로 측정할 것이다.

본고에서는 사례연구 국가로 1990년대의 케냐가 그 대상이다. 세계은행, OECD 등의 자료와 2차 문헌을 자료로 활용할 것이다. 케냐를 사례연구 국가로 정한 이유는 세계적으로 모성사망률이 감소하는 추세에 있는 반면, 케냐의 모성사망률은 1990년대에 오히려 증가했고 케냐 정부의 보건 분야에서 개발원조가 차지하는 비율이 같은 기간 증가하였기 때문이다. 보건 분야에 대한 개발원조가 증가하면서 동시에 모성사망률 또한 증가한 나라이기에 케냐는 개발원조에도 불구하고 모성사망이 증가한 이유를 분석하는데 좋은 사례연구 국가이다.

IV. 사례연구 국가: 케냐의 개발원조와 모성사망

1. 케냐의 개발원조와 모성사망

1963년 독립한 케냐는 보건을 국민의 기본권으로 여겼으며 독립 이후 양질의 보건 서비스를 제공하려고 노력해왔다. 그러나 절대 빈곤에 시달리는 인구가 늘어남과 동시에 케냐의 독립 이후의 성장세가 기울어 1990년부터 1997년은 원조의존 국가로 전락하여 국가 GNP의 10% 이상을 공적개발원조에 의존하게 되었다 (Goldsmith, 2001). 아래의 표 1은 1990년 이후 케냐의 공적개발원조 규모를 GNI 대비 및 중앙 정부 지출 대비 백분율로 표시한 수치를 나타낸다. 1990년대 케냐의 GDP가 등락을 거듭한 것을 고려할 때, 케냐의 원조 의존도는 거시경제적 불안정성으로 인해 더욱 심화되었다(참조 2).

[표 1] 1990년대 케냐의 Net ODA 비중

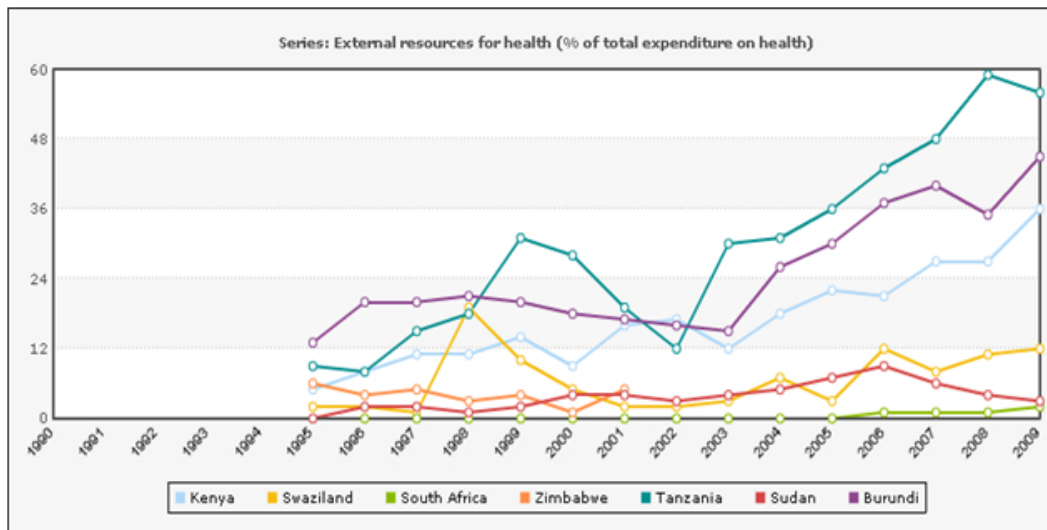
(단위: 백분율)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Net ODA (중앙 정부 지출 대비 %)		57.68	52.69	93.91	48.25	31.27	28.63	19.25		
Net ODA (GNI 대비 %)	14.36	11.78	11.22	16.80	9.95	8.4	5.0	3.5	3.0	2.4

자료: World Bank Database (www.worldbank.org).

아래의 그림 2에서 보듯이 1990년대 케냐의 높은 개발원조 의존도와 함께 보건 분야 역시 개발원조에 크게 의존하였다. 이웃 국가들과 비교하여 케냐의 보건 분야 개발원조는 1995년 이래 지속적으로 증가해왔다. 탄자니아와 브룬디의 경우, 보건 분야의 높은 개발원조 의존을 보이지만 모성사망에 대해서는 케냐와는 반대되는 결과를 보인다.

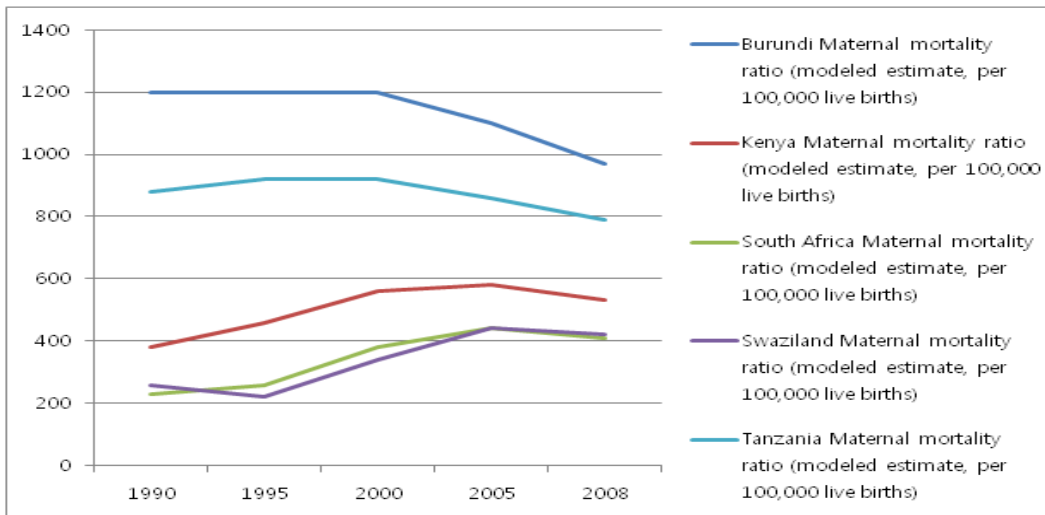
[그림 2] 보건 분야의 해외원조



자료: World Bank Database (www.worldbank.org).

다음 그림 3과 같이 보건 분야의 증가하는 개발원조에도 불구하고 케냐의 모성 사망률은 1990년부터 2005년까지 증가하였다. 반면, 탄자니아와 브룬디는 보건 분야의 증가하는 개발원조 비율과 함께 모성사망률은 케냐에 비해 높지만 감소하는 추세이다. 하지만 케냐의 경우 이와 정반대의 모습을 보이고 있어 개발원조가 모성 사망에 어떠한 영향을 미쳤는지 검토해 볼 필요가 있다. 한편, 짐바브웨와 남아프리카는 모성사망률이 증가하였지만 보건 분야에 대한 개발원조도 감소하는 추세를 보인다. 여러 사례들을 종합해 볼 때, 케냐의 사례연구가 더욱 관심을 받게 되는 이유는 개발원조와 모성사망률이 동시에 증가했다는 것이다.

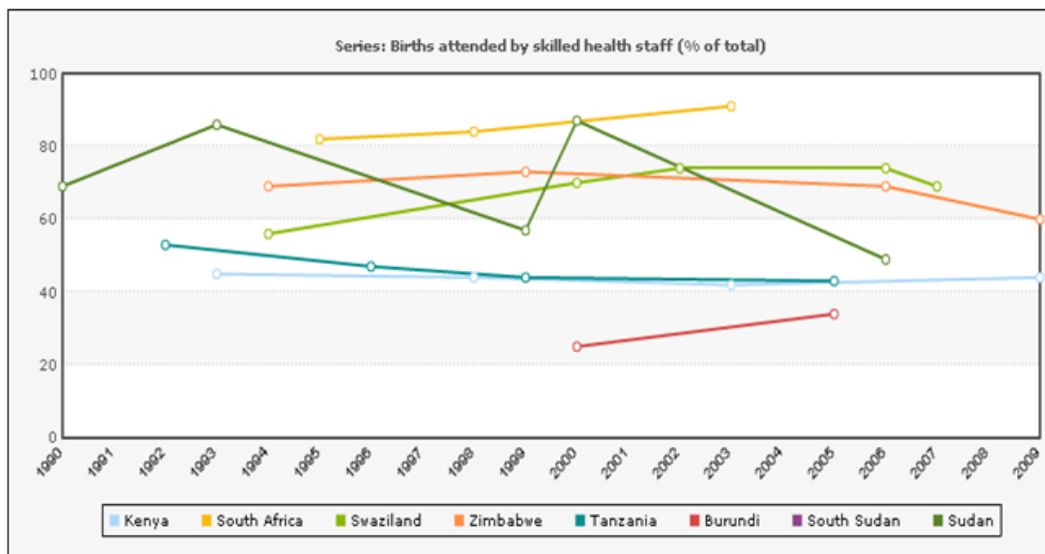
[그림 3] 높은 모성사망률의 사하라 이남 아프리카 국가들



자료: World Bank Database (www.worldbank.org).

새천년개발목표에 따르면, 모성사망을 이해하기 위한 측정 지표로 출산 시 숙련된 보건 전문가의 도움을 받는 비율이 있다. 다른 이웃 국가들과 비교할 때, 케냐의 경우 출산 시 숙련된 보건 전문가가 참여하는 비율은 50% 미만으로 낮은 편이다 (그림 4). 브룬디의 자료 미비에도 불구하고 케냐는 주변 국가들에 비해서 낮은 수준을 유지하고 있다. 이를 토대로 케냐의 모성보건 실태가 다른 나라보다 열악함을 새천년개발목표 지표로 확인할 수 있으며, 따라서 케냐의 반대된 결과를 분석하기 위해 정책 환경과 개발원조 운영을 살펴보겠다.

[그림 4] 출산 시 숙련된 보건 전문가의 도움을 받는 비율



자료: World Bank Database (www.worldbank.org).

2. 케냐의 정책 환경

케냐의 정책 환경을 분석하기 위해 세계거버넌스지표의 1) 정부 효과성, 2) 부패 통제, 그리고 3) 정치적 안정성 지표를 살펴보겠다. 세계거버넌스지표에 따르면 1996년부터 2010년까지 위의 3개 지표 모두 낮은 수준을 기록했다(참조 3).

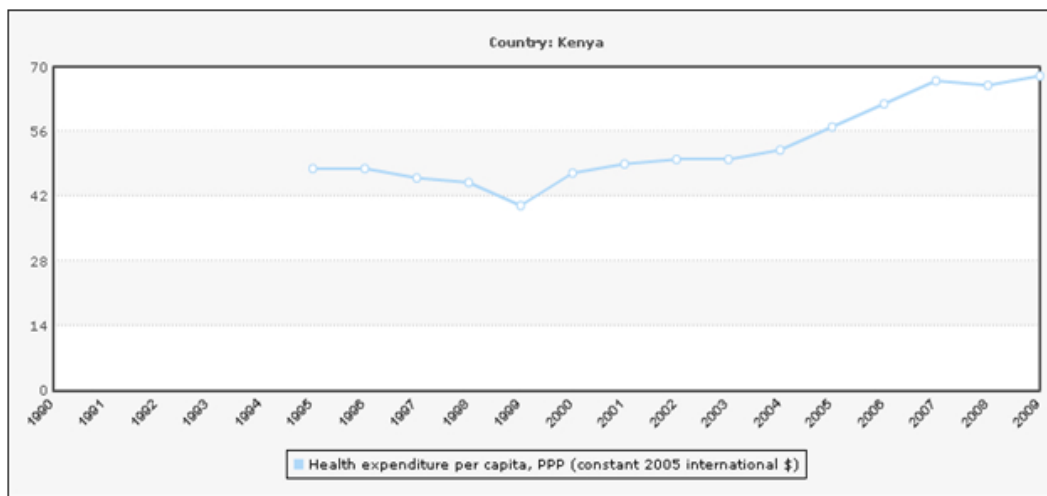
가. 정부 효과성

1963년 독립 이후, 정부는 보건의료의 주된 서비스 제공자로 보건의료 발전에 헌신적으로 노력해왔다. 이후 1989년, 정부와 개인 이용자들 간에 비용을 분담하는 제도가 도입되었다. 그러나 케냐의 변동하는 GDP와 침체된 경기, 그리고 나날이 증가하는 빈곤은 케냐의 보건 실태에 부정적인 영향을 미치게 되어(Oyaya and Rifkin, 2003) 절대 빈곤 인구는 1972-1973년 기준 370만명이었으나 2000년에 이르러서는 1,500만명에 육박하였다. 이러한 배경에서 케냐 정부에서는 1994년에 보건부, 보건 정책 구조 집행 계획(Health Policy Framework Implementation Action Plan) 및 보건 분야 개혁 사무국을 선두로 보건 정책 구조(Health Policy Framework)를 바탕

으로 보건 분야 개혁을 실시한다.

보건 분야 개혁의 목적은 중앙 정부의 지원을 지방 정부로 양도하고, 보건의료 서비스 요금을 분담하며 보건 서비스를 지역 운영 팀에서 관리하면서 보건부의 재정을 지방으로 분권화하는 것이다(Oyaya and Rifkin, 2003). 이는 공공 보건 비용을 줄이고자 함이다. 예를 들어, 정부 서비스와 사회 안전망 비용의 증가율이 1997년에는 0.8%였고 1998년에는 1.2%에 지나지 않았다. 세계은행 자료에 따르면 2000년도까지 1인당 보건 비용은 계속 감소하다가 2000년도 이후부터 증가하기 시작한다(그림 5).

[그림 5] 1인당 보건 비용



자료: World Bank Database (www.worldbank.org).

공공 지출 감소를 중심으로 한 개혁의 결과로, 케냐는 HIV 감염증가의 확산, 영유아 및 모성사망률 증가와 같이 보건여건이 더욱 열악해졌다(Oyaya and Rifkin, 2003). 또한 이러한 정책 개혁으로 인하여 성생식건강(Reproductive Health)증진을 위한 국가적 차원의 지원이 지연되었으며, 1990년대 중반 이후부터 실시되어 온 피임도구 사용 확대를 위한 노력들도 지속되지 못하였다(Crichton, 2008). 공공예산의 부족은 보건서비스 시스템강화 및 발전을 지연시킨 것은 물론이고 모성사망율이 가장 높았던 1990년대에는 빈곤계층의 여성들이 건강 보호 서비스를 거의 받지 못한 것으로 나타났다.

나. 부패방지

[표 2] 케냐 뇌물공여 지수 및 뇌물만연 정도

순위	뇌물공여	뇌물만연
1	케냐 경찰(Kenya Police) 68.7%	케냐 경찰(Kenya Police) 57.5%
2	공공사업부(Ministry of Public Works) 41%	나이로비 시청(Nairobi City Council) 28.2%
3	이민국(Immigration Departments) 36.1%	텔콤 케냐(TELKOM Kenya) 23.2%
4	토지국(Ministry of Lands) 34.8%	지방행정기관(Provincial Administration) 20.4%
5	나이로비 시청(Nairobi City Council) 33%	케냐 전기전력공사(Kenya Power & Lighting Co.) 19.7%
6	법조계(Judiciary) 32.3%	이민국(Immigration Departments) 18%
7	몸바사 도청(Mombasa Municipal Council) 32.1%	케냐 국세청(Kenya Revenue Authority) 17.6%
8	기타 지방정부(Other Local Authorities) 31.5%	법조계(Judiciary) 15.6%
9	지방행정기관(Provincial Administration) 29.5%	인사부(Register of Persons) 13.2%
10	교도감찰부(Prisons Department) 29.4%	기타 지방정부(Other Local Authorities) 11.6%
11	케냐 항만관리부(Kenya Port Authority) 29.3%	공공의료기관(Public Hospitals) 11.6%
12	인사부(Register of Persons) 28.4%	자동차면허관리부(Motor Vehicle Licensing Department) 10.7%
13	공공의료기관(Public Hospitals) 27.7%	민간부문(Private Sector) 9.1%
14	키수무 도청(Kisumu Municipal Council) 26.7%	케냐타 국립의료원(Kenyatta National Hospital) 8.5%
15	케냐 국세청(Kenya Revenue Authority) 26.5%	토지국(Ministry of Lands) 8.4%
16	법무부(Attorney General's Chambers) 26.1%	케냐 항만관리부(Kenya Port Authority) 7.6%
17	교직원위원회(Teachers Service Commission) 25.4%	몸바사 도청(Mombasa Municipal Council) 6.5%
18	산림부(Forestry Department) 24.4%	국립사회안전기금(National Social Security Fund) 6%
19	지방정부청(Ministry of Local Government) 23.7%	키수무 도청(Kisumu Municipal Council) 5.8%
20	농업재무공사(Agricultural Finance Corporation) 23.5%	우정국(Postal Corporation) 4.8%
21	자동차면허관리부(Motor Vehicle Licensing Department) 23%	보건부(Ministry of Health) 4.6%
22	재외공관 및 국제기구(Embassies & International Organizations) 22.4%	
23	보건부(Ministry of Health) 20.8%	

자료: Transparency International-Kenya (2011).

케냐의 부패 정도는 사회 전반에 걸쳐 매우 심각한 것으로 나타나고 있다. 특히 표 2에서 보여주는 국제투명성기구의 2001년 뇌물공여에 대한 설문조사에 따르면, 공공의료기관의 부패는 13위, 보건부 23위를 기록하여 보건분야와 관련된 부패의 심각성을 알 수 있다. 응답자들 중 약 11.6%는 공공의료기관에서 뇌물을 주는 것이 관행이 되었다고 대답하였으며 약 8.5%는 케냐국립병원에서조차 뇌물이 보편화되었다고 인식하였다. 또한 4.6%의 응답자가 보건부의 부정부패가 만연하다고 답하여 케냐의 보건 분야 부패의 심각함을 보여준다. 이는 열악한 보건서비스를 보여주는 예일 뿐 아니라 원조의 효과적 지원을 저해하는 요인이 된다.

또한, 사용자부담제도의 부패는 케냐의 또 다른 문제로 대두되어 왔다. 사용자부담제도는 1980년대 정부와 민간 이용자 간의 비용분담제도가 도입됨에 따라 시작되었다. 그러나 1990년대 공공병원에 대한 정부지출의 감소와 국립병원보험기금(National Hospital Insurance Fund)의 자산감소로 사용자부담제도는 부패를 초래하는 결과를 낳았다. 공공의료기관은 사용자부담수익의 의존도가 매우 높아져, 병원 예산의 약 24%를 차지하였다. 이는 환자의 경제적 부담으로 작용하여 빈곤계층의 보건여건을 더욱 악화시키는 원인이 되었다. 이러한 비효율적인 정부의 보건정책으로 부패는 심화되었으며 보건서비스의 사용자부담제도는 부패의 온상이 되어 버렸다.

다. 정치적 불안정

케냐의 정치적 불안정은 원조효과성에 대한 공여국의 불안을 증대시키며 민주화에 대한 조건부원조가 확대되는 계기가 되었다(Goldsmith, 2001). 케냐대통령 Daniel arap Moi는 자신의 정권 안정화를 위해 케냐아프리카민족연맹을 유일한 합법 정당으로 인정하도록 1982년 헌법을 개정하였고, 이에 따라 케냐는 독재국가가 되었다. 이에 미국, EU를 비롯한 많은 공여국들은 다당제 민주주의를 도입할 것을 권고하였다. 마침내 1997년 부패척결 및 민주화를 위한 케냐정부의 소극적 태도로 인해 IMF는 케냐에 대한 일체의 투자를 중단하였다. 이러한 국제적 압력으로 인해 케냐대통령은 민주주의를 따르도록 헌법을 개정하였다. 이처럼 개도국 내의 정치·경제는 국제사회와 깊이 연관되어 있어 공여국으로부터의 원조중단은 개도국 경제

에 심각한 타격을 입힐 수 있다. 특히 개도국의 정치적 불안정은 원조 변동성(aid volatility)에 큰 영향을 끼치는 것으로 나타난다. 이는 다음 원조효과성 부분에서 자세히 다루도록 하겠다.

3. 원조효과성

공여국의 비효율적인 원조 운영과 관리는 케냐의 모성사망을 감소에 부정적인 영향을 미친다. 이러한 공여국의 원조효과성을 알아보기 위해 1) 원조 변동성, 2) 원조 운영과 관리, 3) 원조 분절화를 볼 것이다.

가. 원조 변동성

케냐가 받은 개발원조는 국제 정치 및 국내 정치와 밀접하게 연관된다. 정치적 안정성에서도 언급했듯이, IMF는 민주주의를 저해하는 케냐의 정치적 상황 때문에 개발원조를 중단한다. 앞서 표 1에서도 확인하였던 바와 같이 케냐의 공적개발원조 규모는 1990년대 지속적으로 감소하였고, 개발원조 변동성이 상당히 불안정하다. 표 3은 케냐의 개발원조를 구별해놓은 항목 별로 상대적인 변동성을 나타낸 것인데 백분율이 높을수록 높은 변동성을 나타낸다. 프로그램 원조와 기술 이전을 제외한 원조들은 상당히 높은 변동성을 보인다(Mwega, 2009).

[표 3] 케냐의 ODA 분류 항목 별 상대적 변동성

공여국의 행정 비용	100.2 % (1997~2006)
긴급 및 식량 원조	99.7 % (1991~2006)
원조 탕감	70.3 % (1992~2006)
NGO에 대한 원조	115.2 % (2000~2006)
기술 이전	43.3 % (1980~2006)
프로그램 원조	47.3 % (1980~2006)

자료: Mwega (2009)

나. 원조 운영과 관리

케냐의 보건 분야 개혁 때문에 보건 비용은 개발원조에 크게 의존하게 되었지만, 공여국들 또한 당초 명시한 보건 분야 지원 액수보다 적은 양을 지원하였다 (Mwega, 2009). 표 4의 ODA 실제 지원액과 약속된 원조 규모를 비교하면, 실제 지원된 액수가 약속된 규모에 비해 매우 낮음을 알 수 있다. 1990년대에는 약속된 총 ODA 규모의 단지 59.9%만 실제로 지원되었으며, 더 나아가 보건 분야에 약속된 액수는 총 ODA 규모의 평균 5.6%이다(Mwega, 2009). 높은 원조 변동성으로 인한 약속된 액수에 비해 낮은 수준의 지원 규모는 공여국들의 원조 분배 과정에서 운영과 관리가 미흡함을 보여주며 그 결과로 원조효과성이 저해되는 결과를 야기한다.

[표 4] 보건분야 ODA 실제 지원액과 약속된 원조 규모(백만 달러)

	ODA 지원	ODA 약속	약속된 ODA에서 지원액의 비율
1990	9.2	30.0	30.6
1991	10.7	33.7	31.9
1992	8.0	36.2	22.1
1993	10.3	9.5	107.9
1994	4.0	13.7	29.0
1995	3.9	64.7	6.0
1996	9.8	28.9	33.9
1997	19.7	11.5	170.9
1998	21.5	41.9	51.3
1999	19.5	17.0	114.9
2000	8.1	91.4	8.9
2001	19.0	82.5	23.1
2002	22.2	17.0	131.0
2003	36.0	33.6	107.0
2004	43.3	92.3	46.9
2005	75.4	146.7	51.4
2006	107.6	110.9	97.0

자료: Mwega (2009)

또한, 케냐의 보건 분야 개혁은 세계은행과 IMF의 조건부 원조를 반영한다 (Collins et al., 1999). 1990년대 초 국제원조기관들은 개혁에 조건부 원조를 제공하

였다. 따라서 케냐의 보건 분야 개혁은 시장 경제 정책을 기반으로 형성되었다. 독립 이후 보건 분야 비용을 책임지던 중앙 정부의 권한과 재정이 분권화되고 공공 보건비용이 감소하면서 개인의 보건비용이 늘어나 보건 서비스가 임산부 뿐 아니라 모든 국민에게 적절히 제공되지 못하였다.

국제금융기구가 국가의 상황을 간과한 정책에 기반한 원조를 제공함에 따라 케냐의 보건 정책 개혁은 경기 침체와 절대 빈곤 인구가 늘어나고 있는 국가적 상황에 의해 긍정적인 결과를 가져오지 못했다. 이에 사전-사후 거래비용 사이의 교환 작용에 근거하여 국가의 사전 상황에 대한 미흡한 조사는 의도된 성과를 가져오지 못하게 되고 이는 사후 거래비용의 증가로 이어진다(Martens, 2008). 만약 원조기관들이 현지 보건 상황 및 국가 상황에 대한 사전 연구 및 조사에 좀 더 관심을 가졌다면 이러한 보건 분야 개혁이 실행되지 않았을 것이다. 또한 공공 보건비용을 감소하고 개인 부담을 증가 시키는 등의 정책을 방지할 수 있었을 것이다. 이처럼 가난하고 여러 보건 위험 요소에 직면한, 특히 임신과 출산을 겪는 케냐의 여성들의 사망률은 비효율적인 보건 분야 개혁과 원조기관들이 제시하는 정책에 기반한 조건부 원조 때문에 감소될 수 없었던 것이다.

다. 원조 분절화

원조 분절화 지수는 케냐에 1990년대보다 2000년대에 더 많은 공여국이 원조에 참여함을 보여준다(Mwega, 2009). 원조 분절화를 나타내는 HHI (Hirschman-Herfindahl Index)에 따르면 보건 분야의 원조 분절화는 1980년대에는 낮은 편이었다가 1990년대에 들어서며 공여국 수와 분절화가 높아짐을 표 5를 통해 알 수 있다. 이처럼 보건 분야에서 공여국 수의 증가는 거래비용의 증가와 효과적인 원조 분배를 저해한다.

[표 5] 케냐 보건 분야의 원조 분절화

	HHI	공여국의 수
1980	0.31	4
1981	0.41	4
1982	0.27	6
1983	0.48	5
1984	0.60	4
1985	0.69	3
1986	0.48	5
1987	0.78	6
1988	1.00	1
1989	0.26	9
1990	0.67	5
1991	0.85	4
1992	0.20	9
1993	0.37	7
1994	0.25	7
1995	0.30	11
1996	0.51	7
1997	0.37	8
1998	0.25	14
1999	0.24	12
2000	0.34	15
2001	0.22	16
2002	0.29	15
2003	0.26	16
2004	0.23	18
2005	0.38	18
2006	0.22	15

자료: OECD-DAC Database (www.oecd.org)

V. 맺으며

본 연구를 통해 수원국인 케냐의 빈약한 정책 환경과 공여국의 비효율적인 원조 운영 및 관리 때문에 개발원조가 모성사망을 감소시키는데 실패했음을 알 수 있었다. 경제 침체와 높은 절대 빈곤이라는 악재 속에서 케냐는 공공 보건비용을 줄이는 보건 분야 정책 개혁을 실시하였지만, 이는 공공 병원과 보건부 등 보건 관련 기관에서 병원 진료비나 뇌물 등을 통한 부패가 만연하는데 일조하였다. 그러나 이러한

보건 정책 개혁은 국제금융기구가 시장 경제 정책을 반영하여 조건성을 갖고 제시하는 정책에 기반한 원조를 통해 유도된 정책이다. 이는 케냐 정부가 해외원조를 통해 개발목표를 설정하고 계획하는 단계에서 주인의식이 부재했음은 물론, 공여국들 또한 케냐의 보건 분야에 대한 사전 조사와 지식 없이 일률적인 정책 조건들을 제시하여 원조가 실패하였음을 보여준다. 또한, 민주주의의 후퇴로 나타난 정치적 불안정성은 해외원조 중단으로 이어졌고 이는 원조 변동성과 밀접한 관련이 있다. 변동성 높은 해외원조와 더불어 공여국의 실제 원조 지원액이 약속된 금액보다 적은데서 보여지는 원조 운영과 관리의 미흡함은 공공 보건 예산의 감소로 케냐 국민들에게 양질의 보건의료 서비스가 제공되는 것을 방해한다. 또한, 심각한 부정부패와 주인의식의 부재 상황에서의 원조 분절화는 보건 분야의 거래비용을 증가시키고 보건 분야의 발전을 저해하게 됨을 알 수 있었다. 이러한 케냐의 모성사망을 낮추기 위해서는 케냐 스스로 보건 분야 개발 계획을 수립할 때 확고한 주인 의식과 투명하고 책임감 있는 리더십을 구현해야 하며 적절한 보건의료 서비스를 실행하기 위한 강한 정치적 의지도 있어야 한다. 한편, 공여국은 조건성을 가진 원조 정책을 지양하고 현지의 상황을 사전에 연구하여 거래비용을 낮출 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 개발원조를 사용하여 수원국 정부 스스로 개발 목표를 수립할 수 있는 역량을 키우고 원조 분절화 극복을 위해서는 모든 공여국들이 일관적이고 조화로운 원조 사업 집행에 힘써야 할 것이다.

References

Burnside, Craig and David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review* 90(4): 847-868.

Collins, Charles, Andrew Green and David Hunter. 1999. "Health sector reform and the interpretation of policy context." *Health Policy* 47: 69-83.

Crichton, Joanna. 2008. "Changing fortunes: analysis of fluctuating policy space for family planning in Kenya." *Health Policy and Planning* 23: 339-350.

Goldsmith, Arthur A. 2001. "Foreign Aid and Statehood in Africa." *International Organization* 55(1): 123-148.

Grindle, Merilee S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17(4): 525-548.

Hirschman, Albert O. 1991. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge: Belknap Press.

Hjertholm, Peter and Howard White. 2000. "Foreign Aid in Historical perspective: Background and Trends." in Finn Tarp (eds.), *Foreign Aid and Development: lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
IMF, 2011. *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: IMF.

Kaufmann, Daniel, AartKraay and Massimo Mastruzzi. 2009. "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008" *World Bank Policy Research Working Paper No. 4978*. Washington, D.C.: World Bank.

Kaufmann, Daniel, AartKraay and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." *World Bank Policy Research Working Paper No. 2196*. Washington, D.C.: World Bank.

Knack, Stephen and AminurRahman. 2008. "Donor Fragmentation." in William Easterly

(eds.), *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press.

Martens, Bertin. 2008. "Why Do Aid Agencies Exist?" in William Easterly (eds.), *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press.

Moser, Caroline and Annalise Moser. 2005. "Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions." *Gender and Development* 13 (2):11-22

Mwega, Francis M. 2009. "A Case Study of Aid Effectiveness in Kenya: Volatility and Fragmentation of Foreign Aid, with a Focus on Health." Wolfensohn Center for Development Working paper 8. Retrieved December 7, 2011. Available: Brookings Institution Webpage.

Oyaya, Charles O. and Susan B. Rifkin. 2003. "Health sector reforms in Kenya: an examination of district level planning." *Health Policy* 64: 113-127.

Riddell, C. Roger. 2008. *Does Foreign Aid Really Work?* New York: Oxford University Press.

Svensson, Jakob. 2008. "Absorption Capacity and Disbursement Constraints." in William Easterly (eds.), *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press.

Transparency International-Kenya. 2001. "Corruption in Kenya: Findings of an urban bribery survey." Retrieved December 17, 2011. Available: Transparency International Kenya Webpage.

UNDP. 1995. *Human Development Report 1995*. New York: Oxford University Press.

United Nations. 1991. *The World's Women 1970-1990: Trends and Statistics*. New York: United Nations.

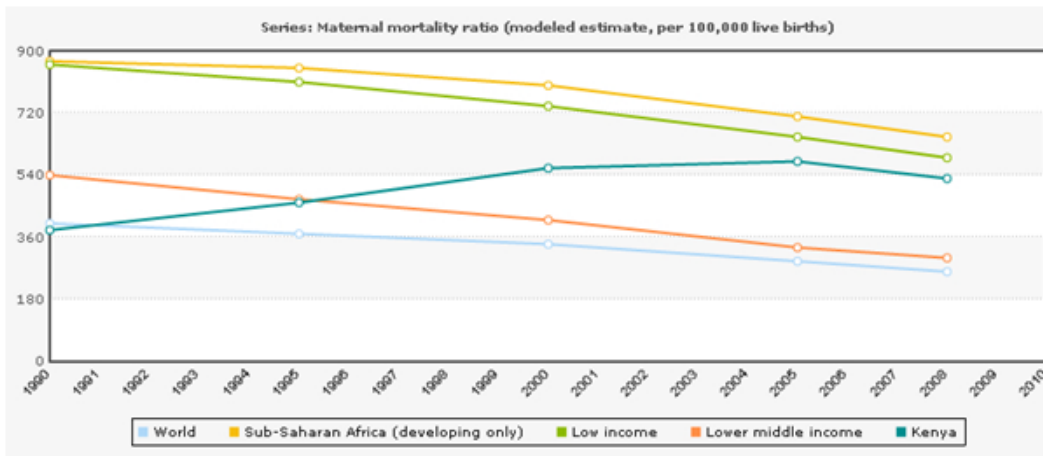
Vian, Taryn. 2006. "Anti-corruption in the health sector: Reducing vulnerabilities to corruption in user fee systems." U4 Policy Brief No.3. Retrieved December 15, 2011. Available: U4 webpage.

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

World Bank. 2011. *World Governance Indicators*. Washington, D.C.: World Bank.

WHO. 1996. *Revised 1990 Estimates of Maternal Mortality – A New Approach* by WHO and UNICEF. Geneva: WHO.

[참조1] 1990년 이후 모성사망률 추세



자료: World Bank Database (www.worldbank.org)

[참조 2] 1980년부터 2010년까지 케냐의 GDP

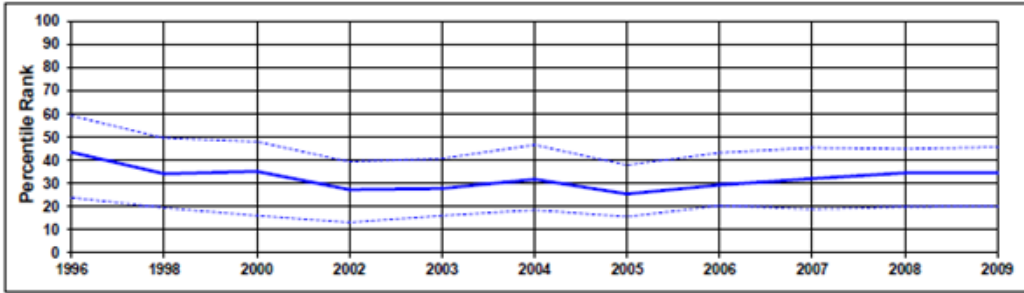


자료: IMF (2011)

[참조 3] 1996년부터 2010년까지 케냐의 세계거버넌스지표

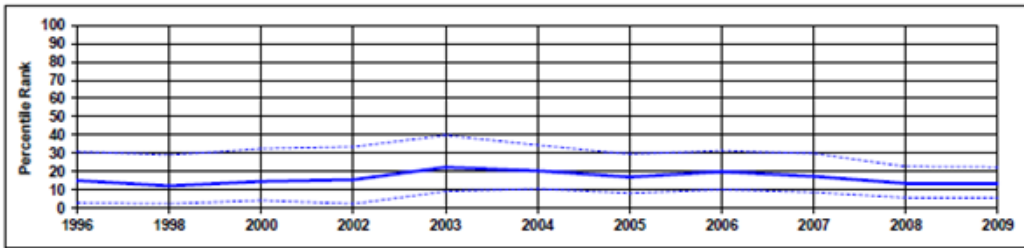
KENYA, 1996-2010

Aggregate Indicator: Government Effectiveness



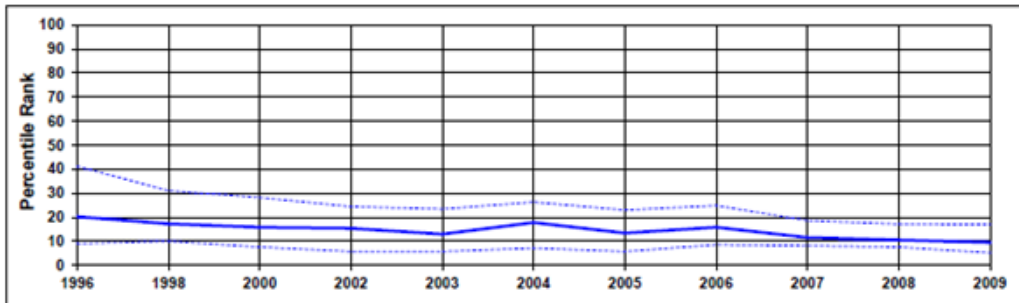
KENYA, 1996-2010

Aggregate Indicator: Control of Corruption



KENYA, 1996-2010

Aggregate Indicator: Political Stability and Absence of Violence



자료: World Bank (2011)

IV. 개발협력 이슈

1. 부산 세계개발원조총회 강평

(손혁상, 경희대학교 공공대학원/국제개발협력연구센터)

2. Re-thinking Development Results and Evaluation in the Post-Busan Framework

(홍문숙, 글로벌발전연구원)

3. Busan Partnership for Effective Development Co-Operation



부산 세계개발원조총회 -‘원조효과성’을 넘어 ‘효과적인 개발’로

손혁상

경희대학교 공공대학원/국제개발협력연구센터

I. 서론

2011년 11월 29일부터 12월 1일까지 부산에서 원조효과성제고를 위한 마지막 고위급회의(High Level Forum, HLF)가 열렸다. 부산 HLF는 힐러리 클린턴 미국국무장관을 비롯한 세계 160여 개국의 장관과 수반들, 유엔사무총장 및 40여개 국제기구의 수장, 시민사회대표와 민간기업, 재단 등 약 3,000여명이 참가한 역대 최대 규모였다. 이번 회의는 2005년 제2차 파리 HLF에서 채택된 “원조효과성에 관한 파리선언”의 성과를 평가하고, 향후 개발협력의 새로운 패러다임과 글로벌 모니터링 체계를 모색하는 과제를 안고 개최되었다.¹⁾

파리선언은 원조효과성(aid effectiveness)을 향상시키기 위해 원조수원국의 주인 의식(Ownership), 원조공여국간의 조화(Harmonization), 수원국의 개발정책, 기관과 제도체계와 일치하는 원조수행(Alignment), 성과중심의 원조관리(Managing for Results)와 수원국, 공여국의 상호책임성(Mutual Responsibility)의 5가지 핵심 원칙을 중심으로 공여국과 원조수원국이 실행해야 할 56개의 파트너십 공약과 12개의 평가 지표로 구성되어 있다(OECD, 2008;11-18). 그러나 2011년에 실시된 파리선언에

* 본고는 축약된 에세이 형식으로 Council on Foreign Relations포털에 게재되었음.
(<http://www.cfr.org/south-korea/busan-high-level-forum-dead-aid-better-development/p26790>. 2011/12/16)
1) 2002년 로마에서 시작된 원조효과성제고를 위한 고위급회의(HLF)는 3년 주기로 제2차, 3차 회의가 각각 프랑스 파리와 가나의 아크라에서 개최되고, 이번 부산회의를 마지막으로 더 이상 개최되지 않으며 지금까지 고위급회의를 주관했던 OECD 개발원조위원회(DAC)의 원조효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness)도 해산될 예정이었다.

관한 서베이와 평가에서 12개 지표 중 한개만 목표에 달성했다고 나타났기 때문에 전통적 공여국은 곤혹스러운 입장이었다.²⁾ 부산총회에서 채택된 결과문서(Busan Outcome Document, BOD)도 원조효과성의 진척이 “균등하지도 않고, 빠르지도 않았으며, 영향력 또한 크지 않았다”고 밝히고 있다.³⁾

2008년 아크라회의에서는 원조효과성 원칙의 실행을 구체화하는 34개의 행동강령(agenda for action)에 합의하였다. 하지만, 원조효과성 원칙이 ‘빈곤감소’라는 실질적 결과에 초점을 두기보다는 기술적이고 과정 중심적이라는 비판도 받고 있었다. 한편, Dambisa Moyo가 주장하는 “dead aid”란 용어에서도 알 수 있듯이 빈곤을 해결하는 원조의 역할과 그 효과성에 대해 회의론이 확산되고 있다(Moyo, 2009). 또한 현재 유럽의 정치경제적 상황 즉, 재정위기 및 원조 문제에 상대적으로 소극적인 다수의 보수당정부의 집권 상황 역시 전통적 공여국들이 원조에 대한 공약을 약화시키는데 기여하고 있다.

II. 부산총회의 성과

이러한 배경에서 부산총회에 참석하는 개발주체들의 입장은 쉽게 합의에 이를 수 없을 만큼 다양했다.⁴⁾ European Commission을 중심으로 한 전통적 공여국들은 현재 원조효과성이 여전히 가장 바람직한 원조규범이라는 입장을 공유하고 새로운 원조규범을 만들기 보다는 파리원칙을 심화하려는 입장이었다. 이번 회의에서 최대의 관심을 모았던 중국과 BRICS는 파리원칙이 전통적인 공여국들의 규범이며 당국들과 같은 신흥공여국에게는 적용될 수 없다는 주장을 하였다. 이들 국가가 개도국과 협력하는 ‘남남협력(South-South cooperation)’은 남북협력(North-South cooperation)을 규율하는 기존의 국제적 합의와 별개라는 입장이었다. 한편 개도국

2) 2011년에 발간된 The Evaluation of Paris Declaration, Phase 2, Final Report와 2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration 모두 개도국은 파리원칙의 목표지표를 향한 꾸준한 진전을 보였고 전통적 공여국들은 그렇지 못했다. 13가지 목표중에 기술협력 분야만이 목표에 도달하였다.

3) Busan Partnership for Effective Development Co-operation (Busan Outcome Document, BOD), 2011, article 6, “...Yet we recognise that progress has been uneven and neither fast nor far-reaching enough...”.

4) 협상당사국의 다양한 입장은 Working Party on Aid Effectiveness가 2011년 개최한 16차, 17차 전체회의 의사록(DCD/DAC/EFF/M(2010)1/PROV, DCD/DAC/EFF/M(2011)1/PROV)과 한국정부를 비롯한 협상참여자의 인터뷰를 중심으로 작성하였다.

들은 파리원조효과성 원칙 중 자국의 주인의식(country ownership)의 구체적 실현에 최대 관심이 있었다. 따라서 개도국의 공공재정관리와 현지조달을 강조하는 수원국체계(country system)를 원조집행에 있어 선택사항이 아닌 디폴트옵션(default option)으로 합의할 것과 2013년까지 구속성원조를 모두 중단하는데 초점을 두었다. OECD 개발원조위원회(DAC) 집행위원회 공식위원으로 참여하고, 부산결과문서의 최종 작성팀의 세계시민사회 대표로 참여한 Better Aid와 Open Forum은, 인권과 권리에 기반한 접근(Rights-base approach, RBA)을 향후 개발협력 패러다임의 기본원칙에 포함해야 하며, 특히 시민사회단체의 개발활동 잠재력을 극대화할 수 있도록 국가가 법적, 제도적 환경을 마련해야 한다는 조항이 부산총회 결과문서에 들어가야 한다고 주장하였다.

한편 개최국인 한국과 미국을 포함한 일부 국가들은 원조효과성 원칙을 넘어 빈곤감소에 실질적 영향을 줄 수 있는 새로운 패러다임을 만들어야 한다는 입장이었다. 특히 개최국인 한국 정부는 부산회의에서 보다 큰 성과를 얻기 위한 노력의 일환으로 개발협력패러다임에 관한 기존의 논의를 넘어서는 새로운 글로벌 합의를 이끌어 내려는 의지가 강했고, 원조효과성을 확장한 개발효과성(development effectiveness) 합의를 주장하였다.

부산총회에서 채택된 결과문서(BOD)는 지금까지 논의된 다양한 주체들의 입장을 타협한 합의문서이다. 총회의 폐막식 연설들의 기초에는 “빈곤문제 해결을 위해서는 이제 더 이상 원조가 아닌 개발에 초점을 맞추어야 한다.”는 수사가 자주 등장하였다. 한국 정부 또한 효과적인 제도수립, 양성평등과 여성의 개발주체화, 신흥공여국과 민간영역의 참여확대, 유엔과 협력하는 모니터링 프레임워크 마련과 지속가능한 발전을 주요 내용으로 하는 개발효과성 개념을 제안하였다. 그러나 개발효과성 개념정립을 통해 “원조”에서 “개발”로 개발협력 담론을 확장시키려는 한국 정부의 노력은 절반의 성공을 거두었다고 평가할 수 있다. 자신들이 주도한 원조효과성 규범을 유지하려고 하는 European Commission을 비롯한 몇몇 유럽연합국가와 OECD의 활동 영역확대에 조심스러운 입장을 취하는 UN기구, 개발효과성이라는 용어를 반대하는 중국의 입장 때문에 결과문서 초안의 제목으로 상정되었던 개발효과성은 협상 중반에 효과적인 개발(effectiveness development)로 타협되었지만, 마지막 협상단계에서 ‘개발’ 아젠다가 OECD DAC에 위임된 활동 영역을 넘어선다는

우려로 인해 최종결과문서 제목이 "효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십 (Global Partnership for Effective Development Cooperation)"으로 결정되었다.

‘원조효과성 vs 개발효과성’ 논쟁과 함께 이번 회의 또 다른 주요 쟁점은 중국을 비롯한 신흥공여국을 OECD DAC 원조작업반 해산 이후 글로벌 파트너십 프로세스에 어떻게 참여하도록 유도할 것인가 하는 문제였다. 중국은, 남남협력이 남북협력과 차별화 되어있고 파리선언에 공여국으로 서명하지 않았기 때문에 본인들의 참여 없이 만들어진 원조효과성 원칙을 받아들일 수 없다는 입장이었다. 협상과정에서도 투명성(transparency) 조항에 매우 예민한 반응을 보였으며 결과문서 초안에 있던 각국의 개발단계와 조건에 따른 ‘차별화된 책임성(differentiated responsibilities)’ 원칙에 대해 “책임”이라는 표현이 적절하지 않다고 반대하였다. European Commission을 비롯한 전통적 공여국들은 이제 중국도 기존의 국제적 원조규범을 준수해야 한다는 입장이었다. 하지만, 결국 개도국 빈곤문제 해결에 있어 신흥공여국은 자발적 차원에서 ‘차등이 있는 약속(differential commitment)’을 하는 것으로 책임의 수준이 대폭 낮아지는 것으로 합의하였다.⁵⁾ 또한 이들 국가들간 합의의 어려움 때문에, 부산결과문서 합의사항의 구체적인 실행목표와 공동의 행동계획을 마련하지 못하고 제한된 범위의 모니터링 지표를 2012년 6월까지 만들기로 합의하는데 그쳤다.⁶⁾

구속성 원조문제도 개도국이 강력하게 제기한 또 다른 쟁점이었는데, 결론적으로 커다란 진전에 이르지 못하는 못하였다. 애초에 부산결과문서 초안에는 2013년까지 비구속성 원조를 100% 달성한다는 조항이 포함되어 있었다. 그러나 일본, 미국 등의 반대로 BOD에는 원칙만 합의된 채 구속성원조 중단 시한에 대한 명시는 제외 되었다.⁷⁾ 미국은, 원조가 전액 비구속화 되었을 경우 원조액 삭감이 초래될 것이라는 우려의 명분으로, 일본은 일본 기술을 전수받기 위해 개도국이 구속성 원조를 자청해서 원한다는 이유로 반대하였다.

개발협력의 관점에서 보면 개발협력분야에서 민간영역의 부상이 부산총회가 가져온 가장 큰 의미중 하나이다. 주요 전통적인 공여국의 재정위기로 인해 원조규

5) BOD, 2011, article 2와 14.

6) BOD, 2011, article 35b.

7) BOD, 2011, article 18e

모 유지나 확대가 어려운 상황에서 민간재원을 동원해야 하는 필요성이 부각되었으며, 지속가능한 성장을 위해 해외직접투자와 민관협력(public-private partnership, PPP) 등을 통한 민간영역의 역할이 결과문서에서 강조되었다⁸⁾. 그러나, 공여국이 기업이나 재단과 같은 민간 섹터의 역할을 강조하면서 국가의 책임을 민간으로 전가하는 것 아니냐는 우려, 또한 결과문서에서 민간 섹터가 개발협력에서 준수해야 할 원칙과 규제프레임워크가 밝혀지지 못한 상태에서 개발협력이 민간기업의 사적 이윤추구의 수단으로 전락해 버릴 위험성을 점치는 비판도 따른다.

향후 원조체계(aid architecture)를 어떻게 만들고 이끌어 갈 것 인가 하는 문제도 핵심적인 이슈였다. 지금까지 원조효과성 실행과 모니터링을 주도해온 OECD DAC의 원조효과성 작업반은 부산총회까지만 유지될 예정이었기 때문에 새로운 글로벌 프레임워크에 관한 합의가 필요했다. 기본 원칙은 “global light, country focus(글로벌 차원은 단순하게, 수원국 체계중심으로)”로 합의되었지만 부산에서 합의된 사항에 대한 이행 모니터링을 구체적으로 어떻게 제도화할 것인지에 대해서는 의견이 달랐다. 결국 원조작업반이 2012년 6월까지 그 활동을 연장하고, 향후 다양한 개발주체들이 참가할 수 있는 글로벌 파트너십에 관한 제안과 모니터링 지표를 설정하도록 합의되었다. 여기서 주목할 점은 UN과 OECD의 새로운 파트너십이다. 한국정부는 개별국가의 모니터링결과를 수집하고 분석하는데 OECD와 UN기구 특히 UNDP와의 협력을 주도적으로 제안하였다. 또한 향후 개발협력 글로벌 차원의 논의에 대해서도 OECD를 넘어 UN DCF(Development Cooperation Forum)까지 확대되도록 제안하였다. 이제 개발협력의 글로벌 논의가 OECD DAC 공여국 간의 배타적 전유물이 아니라는 점을 분명하게 시사한 것이다.

이번 부산회의에서 개최국인 한국의 역할과 기여는 주목할 만하다. 한국은 2차 세계대전 이후 독립한 국가 중에서 유일하게 수원국에서 공여국으로 탈바꿈함으로써 원조가 효과가 있다는 실례를 보여준 나라이다. 한국은 1945년부터 1990년대 까지 약 120억불 이상의 원조를 받은 국가이다. 개최지인 부산도 해외원조물자를 받는 중심항구였다. 한국은 원조를 성공적으로 활용한 효과적인 국가의 개발경험을 근거로 하여, 기존의 원조효과성 중심의 접근이 개도국 발전에 기여하는데 한계가

8) BOD, 2011, article 32

따름을 지적하고, ‘원조에서 개발로(from aid to development)’ 패러다임이 전환될 수 있도록 노력하고 실질적인 주도적 역할을 하였다. 또한 수원국의 역사를 공유하는 신흥공여국과 전통적 공여국간의 교량역할을 수행하였다. 신흥공여국의 빈곤문제 해결의 책임이 차별화 된다는(differentiated responsibilities) 입장에 대해서 EC를 중심으로 일부 서구국가는 회의적이었지만, 신흥공여국을 향후 글로벌 원조체계에 참여하게 하는 전략적 가치가 있다는 사실을 가지고 한국이 설득함으로써 ‘차등을 두는 약속(differential commitment)’으로 상호합의를 이끌어 내는데 기여하였다. 또한 크로스커팅 아젠다인 젠더이슈를 결과문서에 포함시키는데 미국과 함께 주도적 역할을 하였다. 이와 함께 부산총회 이후의 글로벌 파트너십 설립에 UNDP와 UNDCF등 UN기구와 회의를 연결시키는데도 한국 정부가 책임 있는 역할을 했다. 부산회의 이후에도 한국정부는 신흥공여국과 UN을 글로벌 파트너십에 성공적으로 참여하게 하는 것에 책임을 가지고 이 역할에 집중할 것으로 예상된다.

III. 맺음말

우리는 부산 세계개발원조총회의 성과를 어떻게 평가할 수 있을까? 결과문서 채택으로 협약이나 선언처럼 보다 규제력 있는 합의를 이룰 수 있을 것이라는 협상 초기의 기대는 무산되었다. 그러나 신흥공여국과 민간영역 등 새로운 개발주체의 등장, 남남협력과 삼각협력을 비롯한 새로운 개발모델의 도입 등 개발협력의 지형 변화에 부응하는, 보다 포괄적인(inclusive) 파트너십 구축에 진전이 있었다. 부산총회는 원조 및 개발의 원칙과 이행공약이 모든 개발협력 이해당사자에게 규제력 있게 적용되지 못한 아쉬움을 남겼다. 하지만, 개도국의 실제적 빈곤감소 결과를 강조하는 개발중심의 패러다임으로 원조효과성 논의를 전환하는 가능성을 보여준 회의였다.

참고문헌

OECD(2008), The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action.

OECD(2011), The Evaluation of Paris Declaration, Phase 2, Final Report.

OECD(2011), Aid Effectiveness 2005-10; Progress in Implementing the Paris Declaration

OECD DAC(2011), Busan Partnership for Effective Development Co-operation (Busan Outcome Document)

OECD WP-EFF(2011), Draft Summary Record of the 16th Meeting
(DCD/DAC/EFF/M(2010)1/PROV)

OECD WP-EFF(2011), Draft Summary Record of the 17th Meeting
(DCD/DAC/EFF/M(2011)1/PROV)

Dambisa Moyo(2009), Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There si a Better Way for Africa. New York: FSG Books



Re-thinking Development Results and Evaluation in the Post-Busan Framework

HONG Moon Suk¹⁾
Head of Policy & Research Office
Re-shaping Development Institute(ReDI)²⁾

요 약 (편집자 주³⁾)

본고의 저자는 '사단법인 글로벌발전연구원' 홍문숙 정책연구실장으로 지난해 12월 부산에서 개최되었던 세계개발원조총회의 개발성과평가 부문 논의에 시민단체 대표단의 일원으로 참여하였다. 저자는 부산에서 성과기반원조의 중요성이 강조되었고 물론 성과기반원조가 투명성과 책임성을 개선하는 등 개발효과성 증진을 위한 한가지 방법인 것임은 분명하나, 이를 너무 강조하는 것 또한 문제가 있을 수 있다고 주장한다. 본고는 부산총회에서 다뤄진 개발성과에 대한 논의가 성과만을 너무 강조할 경우 예상가능한 위험요소를 적절히 포함하지 못했으며, 실질적으로 원조 효과성을 달성할 수 있는 다양한 개발 주체들의 권리도 보장해주지 못했음을 지적한다. 저자는 특히 개발협력 평가가 실제 빈곤층에게 영향을 미치는 개발성과를 정의, 생산, 재생산할 수 있는 중요한 역할을 담당한다고 본다. 그러나 안타깝게도 공여국들은 쉽고 정량화할 수 있는 수치를 통해 중장기 개발목표 달성여부, 원조수혜자들의 권익증대, 현지상황 반영 등을 확인하고 있음을 지적한다. 저자는 개발성과평가의 방법과 평가문화의 저변이 시급히 확대되고 다양화되어야 한다고 주장하면서, 사람이 중심이 되는 개발성과로 개념을 재정립함과 동시에 실질적으로 소외된 사람들의 삶이 개선되었는지 여부를 반영할 수 있는 평가방안을 모색할 것을 제안한다.

1) This is written by HONG Moon Suk, Head of the Policy & Research Office at the Re-shaping Development Institute(ReDI). This report was independently researched and written by the author. The opinions expressed herein are the authors' and may not reflect those of the Re-shaping Development Institute(ReDI). For comments, email redi20115@gmail.com. The Paper is submitted on the 2nd of January, 2012.

2) ReDI (Re-shaping Development Institute) is an independent think tank, specialized in policy research and evaluation in the field of international development cooperation.

3) 저자의 Abstract에 기반하여 편집자가 추가

Abstract

The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan highlighted the importance of the ‘Results Based Approach’ (RBA) in enhancing aid and development effectiveness. While the RBA is certainly one way to do this, as well as improve transparency and accountability of development initiatives, the heavy emphasis on producing seemingly transparent and accountable development results has inherent risks that should be more closely examined. This paper argues that the discourse on development results in the Busan Forum did not adequately address foreseeable challenges and did not guarantee empowerment of various development actors who can make aid truly effective. In particular, it discusses development evaluation, which plays a critical role in defining, producing and re-producing ‘development results’ that matter to poor people. The paper discusses issues such as donors’ expectation to see easily quantifiable results, achieving mid- to long-term and sustainable development goals, participation and empowerment of beneficiaries, as well as reflecting the local context in the process and outcomes of evaluation.

Thus, the author calls for an urgent broadening and diversification of evaluation culture and methodologies. This paper proposes a re-conceptualizing of development results, providing suggestions to enhance people’s ownership within the field of international development cooperation. Moreover, it opens further discussion on ways of evaluating projects so that the results measured are those that truly improve the lives of the most marginalized people.

Key Words

Results, Results Based Approach, monitoring and evaluation, evaluation culture, people’s ownership, the Busan Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness

Introduction

The Busan Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan HLF-4 or Busan Forum, hereinafter) was the largest and most inclusive of the four forums on Aid Effectiveness. Among the participants were presidents of states and ministers from both the DAC and Non-DAC countries, representatives of international organizations, international financial institutions (IFIs), academia, civil society organizations (CSOs), and members from the private sector. Over the period of three days, these diverse development actors evaluated the ‘unfinished business’ of the Paris Declaration (PD), the Accra Agenda for Action(AAA) and further discussed the future of the development effectiveness agenda and how it would be implemented post-Busan.⁴⁾ Among the many themes within the field of development, the issues of fragile states, transparency, development effectiveness, South-South cooperation and the role of the private sector gained significant attention at the forum. Especially important was the inclusion of the ‘human aspect’ of development, such as human rights, gender equality, and democratic ownership, which is seen as one of the most notable outcomes of the Busan Declaration. The inclusion of these fundamental, underlying concepts may create more room for discussion on a human rights based, socially inclusive and sustainable approach to development in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) framework.

Among the themes mentioned above, one issue that needs more cautious consideration is ‘results’ in the post-Busan framework. While the ‘Results Based Approach’ (RBA) was highlighted in the building block meetings and side events at the Busan Forum, the heavy emphasis on producing seemingly transparent and accountable development results should be more carefully handled. Based on the analysis conducted of the Busan outcomes, international development discourse on results is likely to be pushed toward

4) For detailed information on the process and the Busan Outcome Document(BOD), refer to YUN, Ji Young, HONG, Moon Suk, KANG Hanee, KofID ISSUE BRIEF vol. 7.Busan HLF-4 Key Agendas and Preparation Process. Full text is available on www.kofid.org or www.redi.re.kr.

producing more ‘visible’ development outcomes, increasing the burden of measuring and reporting these results and emphasizing the ‘Result Based Management System. Naturally, issues concerning measurement, tracking, monitoring and evaluation of development results emerged as critical aspects of aid and development effectiveness.

The paper neither disagrees with the responsibilities of donor/partner countries to present transparent and accountable development results to their citizens nor undermines the importance of internationally comparable evaluation at the development policy and project/programme level. However, it is critical to note that evaluation can be utilized as one of the most powerful measures for deciding what development results matter. Thus, the evaluation of development projects and programmes should focus on analyzing the outcomes and long-term impacts rather than looking for visible and immediate results. In this regard, defining what is meant by ‘development results’ is vital in the post-Busan framework. This paper addresses increased accessibility of evaluation and possibilities of diversifying the methodologies for evaluation, so that the results can benefit the people who are meant to be at the center of development.

Measuring Development Results

An analysis conducted on the achievements of various development actors present in Busan identified the OECD as one of the ‘top gainers’ from the Forum.⁵⁾ The traditional donors within the OECD glossed over a number of critical issues with regards to failures and challenges. Firstly, traditional donor countries were not held accountable or critically evaluated for failing to achieve the internationally agreed-upon development goals in the PD or AAA. Secondly, the OECD –the so-called “gentlemen’s club of rich nations”– did not address the questions concerning their legitimacy in coordinating development for the world’s poor. In fact, the OECD’s current role of monitoring, evaluating and reporting was assured once again, owing to the inclusive membership set up by the Busan Forum,

5) LEE, Seunghoon, HONG, Moon Suk, KANG Hane, KofID ISSUE BRIEF vol. 8 The Outcome of the Busan HLF-4 and BCSF. Full Korean text is available on www.kofid.org or www.redi.re.kr.

and it is expected that its position will be even further strengthened as a result of active political and institutional support from the Korean government and donor countries.

In Busan, OECD, IFIs and traditional donor governments emphasized the ‘Results Based Approach’ (RBA) as an essential way of enhancing aid/development effectiveness and improving transparency and accountability. It seemed there is a mutual donor-level agreement that ‘ensuring results can improve the effectiveness of aid’. From the perspectives of the OECD, IFIs, as well as a few governments such as the United Kingdom (the ‘champion country’ for the results agenda in the building block meetings), focus on results is a step forward in improving aid/development effectiveness, transparency and accountability. However, the critical issue is that the ownership of development results from the perspectives of the partner countries and average citizens were not highlighted in the Busan Forum. The discourse on results in the Forum did not deal with foreseeable dangers of highlighting development results or with ways of guaranteeing better results through empowerment of various development actors.

An inadequately designed results-gear policy could harm a lot of existing international development efforts in order to achieve the internationally agreed-upon development goals. In a paper entitled “The ‘Right’ Results,” Tariq Ahmed warns that there may be conflicting situations when expected results are not produced by the partner countries and beneficiary communities.⁶⁾ He emphasizes the importance of donors’ commitment to maintaining or increasing aid where it is needed, even if results are harder to measure in the immediate term. This would be institutionally and practically difficult unless donors considered and prioritized the long-term impact of their aid over short-term results, which tend to target the donors’ constituency, not that of partners’. Thus, Ahmed argues that donors should: i) increase aid to instruments that can be effective at delivering harder to measure results, such as budget support or empowerment programs; ii) maintain aid in countries where the results of aid might be harder to measure, such as fragile states; iii) proceed with caution on results-based aid as some mechanisms, such as

6) Tariq Sayed Ahmad(2011). “ The ‘Right’ Results:Making sure the results agenda remains committed to poverty reduction” in Oxfam Briefing Paper.

Program-for-Results and Cash on Delivery, have not had a proper piloting phase and thus risk unintended results.⁷⁾

Limitations of Results-Based Development Evaluation⁸⁾

Development evaluation in particular plays a critical role in defining, producing and re-producing the ‘development results’ that matter. Monitoring and evaluation (M&E) is a powerful tool to systematically and more objectively check the progress and ensure the quality of development projects/programmes. Evaluation can also provide credible and useful findings that can better inform decisions about implementing changes, modifying components of project/programme design and funding in the future.

In the late 1990s, donor governments were under great pressure to ‘prove’ to the public that their aid programs were not failing. As a result of the pressure, the importance of evaluation gained recognition in the field of international development cooperation. In a decade-long discussion, greater attention was paid to producing seemingly transparent and accountable results in aid and development.

As briefly discussed above, the current results agenda in the development effectiveness discourse contains foreseeable dangers.

First, a cost-benefit/cost-effectiveness analysis may become the favored evaluation method for meeting the donors’ expectations of visible results. Rather than looking into pros and cons of outcomes and impacts, this method emphasizes the presentation of ‘effective results.’ This is a worrying trend that goes back to a decade of criticism of the rigid and short-term evaluation approaches, which had emphasized a linear chain of ‘Inputs-Outputs- Outcomes’ rather than development project/programme’s mid-long term outcome and impact.

7) Tariq Sayed Ahmad(2011). The ‘Right’ Results: Making sure the results agenda remains committed to poverty reduction in Oxfam Briefing Paper.

8) For more detailed article on the issue refers to the full text HONG Moon Suk (2011). “Monitoring and Evaluation for Whom?: The Ownership of Development Results” in the Workshop on Whose Ownership Matters?Development Results & Accountability for People: From CSO’s Perspectives, the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4) Busan Civil Society Forum. The full presentation is on available on www.redi.re.kr.

Second, results focused evaluation can be counterproductive for achieving mid- to long-term sustainable development. This is because donors' investment into projects with immediate and visible outcomes often comes at the expense of projects whose outcomes and impacts are harder to grasp, because they invest into capacity-building and education, which has long-term impacts on development.

Third, participation and empowerment of the project/programme beneficiaries may be limited when there is a lack of consensus on the definition of results between donors and recipients. Evaluation is often utilized to 'control' and 'manage' programmes, while much less attention is given to its potential to promote learning and capacity-building among beneficiaries. The participation of local counterparts is critical in the formulation of what 'results' should be analyzed during the evaluation. The failure to substantively involve program staff often leads to their alienation from the evaluation process and their lack of commitment to implementing decisions and recommendations based on M&E. Evaluation methods are usually not sufficiently gender - or poverty - sensitive to ensure that the experiences and opinions of women and poorer households are systematically captured.

Fourth, a results-focused evaluation does not always reflect the local context in the process and outcomes of the evaluation. Traditional evaluation methods are fundamentally limited because they do not take into consideration the political, cultural, or social specifics of the beneficiary country, leaving little room for contextual analysis and observation, a phenomenological approach, or analysis of all the possible interpretations by the stakeholders. As the "results agenda" becomes more prominent in the field of international development and cooperation, it becomes harder for development evaluation to make locally acceptable, applicable and appropriate recommendations.

Diversification of Development Evaluation for People⁹⁾

Evaluation has become an increasingly specialized and complex field. In the post-Busan framework, it is expected that narrow, project-specific monitoring will be replaced with a more inclusive approach to capture broader development effectiveness. This may further impose the idea that program implementers are not capable of carrying out evaluation activities on their own, and that outside experts are required. While ‘rigorous’ methods are used in expert-led monitoring, the data they generate often lacks validity and reliability due to the distance maintained between researchers and program stakeholders, especially the local people.

Yet, evaluations are based on government contracts and are conducted by very few groups of experts in Korea. In the near future, development evaluation is expected to be broadened and diversified. Depending on selected characteristics of evaluation (goals, objectives, themes, period of intervention, and evaluation entity), diverse forms of evaluation should be conducted. They can be categorized based on the following parameters:

- Based on the period in the project/programme cycle: ex-ante, interim, end-of-project and ex-post evaluation
- Goals of evaluation: process evaluation, impact evaluation
- Objectives of evaluation: project, programme, sector, country program, thematic and modality evaluation
- Entity of evaluation: internal of self- evaluation, external evaluation

Conductors of evaluations should also be diversified to include independent and experimental evaluations developed and conducted by academia as well as independent think-tanks and members of civil society, locally driven participatory and empowerment evaluation by citizens, and beneficiaries of the development projects and programmes

9) HONG Moon Suk (2011).

from partner countries. This does not deny the importance of government-led and government-funded evaluations. Government-led evaluations need to continue, but the process of evaluation should be more inclusive, so that various opinions from evaluation experts and stakeholders can be collected for the purpose of achieving meaningful recommendations. Overall, the diversification of evaluation actors can contribute to creating a more inclusive and open evaluation culture in a mid-long term future. ¹⁰⁾

[figure 1] Diversification of Evaluation



Diversification of project/programme evaluation entails a shift from donor-driven, government-led evaluation to alternative evaluation methods such as:

- Technical and experimental evaluation by academia and think-thanks
- Evaluation by civil society
- People’s evaluation for learning and empowerment

These new actors can build on and improve evaluation methodologies. In the field of development anthropology, various methodologies have been successfully implemented to conduct research and evaluation. Observation-based evaluation, actor-oriented analysis and evaluation, participatory rural appraisal (PRA), participatory poverty assessment (PPA), stakeholder analysis-based cultural and social impact assessment (CIA, SIA) and

¹⁰⁾ HONG Moon Suk (2011).

multi-dimensional poverty assessment are some of the major methodologies that have been utilized. Adopting newer methodologies into development evaluation will encourage innovative approaches at all levels. For instance, action-oriented perspective and field-focused evaluation can actively seek solutions to problems, weighing the results and consequences of actions.

The evaluation culture ought to be one that is accessible by stakeholders and geared towards teaching. It should emphasize humility and self-critical evaluation. It should be one that prioritizes honesty and fairness to maximize accountability and credibility. Evaluation culture should be aware of the problems and challenges present in environments of limited resources, which is where most development evaluation takes a place, and thus accept some of the particularities that come with working in fragile and poor countries. Furthermore, evaluation culture should consider social and cultural aspects in the evaluation design, implementation, and results analysis. Critical and subtle issues of local ethics, power relations, gender issues, should be linked to the bigger picture. One should not forget that the most fundamental problems in development tend to be interconnected and inextricably linked to environmental, social and economic factors.¹¹⁾

Increased M&E Accessibility and Convergence of Knowledge

Currently, most of the development evaluations are conducted by development specialists and sector specialists. The accessibility to M&E must be increased. What is needed is accessible and 'do-able' evaluations, in which various stakeholders can participate and in which participative, multiple-constituency research can be conducted.

At a domestic level, Korea currently faces a number of critical challenges in the field of development evaluation. One of these challenges has to do with the way it manages for results. This challenge can be overcome through an evaluator diversification process,

11) HONG Moon Suk (2011).

which will help ensure independence, transparency, and accountability, thereby improving the overall quality of Korea's development projects. The diversification of project/programme evaluation and methodologies is likely to be the first major step forward in improving Korea's development performance. Yet, evaluation is not currently included as a compulsory part of project/programme management for mid- to large-scale projects or programmes.

Placing People in the Center of Development Evaluation

This notion is related to the idea that planning, measuring, recording, and documenting so-called 'development results' should not be owned only by economists, statisticians and aid technocrats.¹²⁾ Evaluating which development results are 'relevant, efficient, effective, and sustainable' can only be done by understanding the interconnectedness of the human condition and the surrounding political, social, cultural and environmental factors. Thus, people's ownership is instrumental for enhancing 'development effectiveness.' Which results are identified and analyzed during the evaluation process should be owned by the people. The shift from 'donorship' to 'people's ownership' is required without delay.

As development evaluation has been a naturally interdisciplinary one, we should do more than just grafting one discipline onto another is needed through constructing multi-discipline teams. The knowledge and lessons taken from the evaluation should be based on the convergence of Glocal(global and local) knowledge. This knowledge, and what is meant by so-called 'results,' should be agreed upon, confirmed and valued by the local communities and the people that are 'beneficiaries' of the development project/programme.¹³⁾ In fact, it can be argued that all development knowledge, experiences and results are global common goods that should not be owned by a few

12) HONG Moon Suk (2011).

13) 홍문숙(2011). "개발협력사업 평가의 인류학적 참여: 과테말라 사례의 인류학적 조사방법 적용을 중심으로", [2011년 한국문화인류학회 학술대회: 인류학의 위치를 묻다].

donors and technocrats. The ways of changing this is by re-conceptualizing development results and enhancing people’s ownership of these results. In a few months, the OECD and other relevant international organizations are expected to develop new sets of indicators for aid effectiveness, as well as a new Monitoring and Evaluation (M&E) system based on so-called ‘country systems.’ Will this future development in M&E become beneficial to the improvement of the of the most marginalized peoples’ quality of life? We will have to wait till June 2012 to find out.

[figure 2] The Place of People in the middle of various aspects



References (English)

Blackburn, J. & J. Holland. (eds.) (1998) "Who Changes? Institutionalizing participation in development". Intermediate Technology Pubs., London.

Chambers, R. (1997) "Whose Reality Counts? Putting the first last". Intermediate Technology Pubs., London.

Chambers, R. (1998) "Toward" in J. Blackburn & J. Holland (eds), "Who Changes: Institutionalizing Participation in Development". Intermediate Technology Pubs.

Guijt, I. (2000) Methodological Issues in Participatory Monitoring and Evaluation. In: Estrella, M. et al. Learning From Change: Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation. Intermediate Technology Pub. London.

Heaver, R. (1992) Participatory Rural Appraisal: Potential Applications in Family Planning, Health and Nutrition Programmes. PLA Notes July 1992. London.

IDS Workshop (1996) Towards a Learning Organization: making development agencies more participatory from the inside. In: Blackburn & Holland. (eds.)

Guijt, I. "Methodological Issues in Participatory Monitoring and Evaluation" in Estrella et al. (2000).

IDS Workshop. "Towards a learning organization: making developmental agencies more participatory from the inside" in Blackburn & Holland (ibid).

Gaventa, J. "The scaling-up of institutionalization of PRA: lessons and challenges" in Blackburn & Holland (ibid).

HONG Moon Suk (2011). "Monitoring and Evaluation for Whom?: The Ownership of Development Results" in the Workshop on Whose Ownership Matters? Development Results & Accountability for People: From CSO's Perspectives, the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4) Busan Civil Society Forum.

References (Korean)

이태주(2004). “국제개발의 인류학적 연구 및 정책참여: 국제개발 인류학을 위한 시론”, [비교문화연구], 제10권제1호,221~248쪽.

홍문숙(2011).“개발협력 사업평가의 인류학적 참여: 과테말라 사례의 인류학적 조사방법 적용을 중심으로”, [2011년 한국문화인류학회학술대회: 인류학의 위치를 묻다].

HONG, Moon Suk, KoFID ISSUE BRIEF vol. 2., Is Paradigm Shift toward an Inclusive Global Development Architecture on the Way?: The Emergence of ‘Global Partnership for Development’ from CSO Perspective”. Full Korean text is available on www.kofid.org or www.redi.re.kr.

LEE, Seounghoon, HONG, Moon Suk, KANG Hanee, KoFID ISSUE BRIEF vol. 8, The Outcome of the Busan HLF-4 and BCSF”. Full Korean text is available on www.kofid.org or www.redi.re.kr.

YUN, Ji Young, HONG, Moon Suk, KANG Hanee, KoFID ISSUE BRIEF vol. 7. , Busan HLF-4 Key Agendas and Preparation Process. Full Korean text is available on www.kofid.org or www.redi.re.kr.

Busan Partnership for Effective Development Co-Operation



1. We, Heads of State, Ministers and representatives of developing and developed countries, heads of multilateral and bilateral institutions, representatives of different types of public, civil society, private, parliamentary, local and regional organisations meeting here in Busan, Republic of Korea, recognise that we are united by a new partnership that is broader and more inclusive than ever before, founded on shared principles, common goals and differential commitments for effective international development.

2. The nature, modalities and responsibilities that apply to South-South co-operation differ from those that apply to North-South co-operation. At the same time, we recognise that we are all part of a development agenda in which we participate on the basis of common goals and shared principles. In this context, we encourage increased efforts to support effective co-operation based on our specific country situations. The principles, commitments and actions agreed in the outcome document in Busan shall be the reference for South-South partners on a voluntary basis.

3. The world stands at a critical juncture in global development. Poverty and inequality remain the central challenge. The Millennium Declaration sets out our

universal mandate for development and, with the target date for the Millennium Development Goals less than four years away, the urgency of achieving strong, shared and sustainable growth and decent work in developing countries is paramount. Moreover, the Declaration identifies that promoting human rights, democracy and good governance are an integral part of our development efforts. Nowhere are our development goals more urgent than in fragile and conflict-affected states. Political will is vital if these challenges are to be addressed.

4. As we reaffirm our development commitments, we realise that the world has changed profoundly since development co-operation began over 60 years ago. Economic, political, social and technological developments have revolutionised the world in which we live. Yet poverty, inequality and hunger persist. Eradicating poverty and tackling the global and regional challenges that have adverse effects on the citizens of developing countries are central to ensuring the achievement of the Millennium Development Goals and a more robust and resilient global economy for all. Our success depends on the results and impact of our joint efforts and investments as we address challenges such as health pandemics, climate change, economic downturns, food and fuel price crises, conflict, fragility and vulnerability to shocks and natural disasters.

5. We also have a more complex architecture for development co-operation, characterised by a greater number of state and non-state actors, as well as co-operation among countries at different stages in their development, many of them middle-income countries. South-South and triangular co-operation, new forms of public-private partnership, and other modalities and vehicles for development have become more prominent, complementing North-South forms of co-operation.

6. International development co-operation has achieved many positive results. When we met in Monterrey a decade ago, we recognised that increases in volumes of financing

for development must be coupled with more effective action to generate sustainable and transparent results for all citizens. Our dialogue in Busan builds on the foundations laid by previous High Level Fora, which have been proven to remain relevant, and which have helped to improve the quality of development co-operation. Yet we recognise that progress has been uneven and neither fast nor far-reaching enough. We each reaffirm our respective commitments and will implement in full the actions to which we have already agreed.

7. We can and must improve and accelerate our efforts. We commit to modernise, deepen and broaden our co-operation, involving state and non-state actors that wish to shape an agenda that has until recently been dominated by a narrower group of development actors. In Busan, we forge a new global development partnership that embraces diversity and recognises the distinct roles that all stakeholders in co-operation can play to support development.

8. Our partnership is founded on a common set of principles that underpin all forms of development co-operation. At the same time, we recognise that the ways in which these principles are applied differ across countries at various stages of development, and among the different types of public and private stakeholders involved. Lessons should be shared by all who participate in development co-operation. We welcome the opportunities presented by diverse approaches to development co-operation, such as South-South co-operation, as well as the contribution of civil society organisations and private actors; we will work together to build on and learn from their achievements and innovations, recognising their unique characteristics and respective merits.

9. Sustainable development results are the end goal of our commitments to effective co-operation. While development co-operation is only part of the solution, it plays a catalytic and indispensable role in supporting poverty eradication, social protection, economic growth and sustainable development. We reaffirm our respective commitments

to scale up development co-operation. More effective co-operation should not lead to a reduction in resources for development. Over time, we will aim to increase independence from aid, always taking into account the consequences for the poorest people and countries. In this process, it is essential to examine the interdependence and coherence of all public policies .. not just development policies to enable countries to make full use of the opportunities presented by international investment and trade, and to expand their domestic capital markets.

10. As we partner to increase and reinforce development results, we will take action to facilitate, leverage and strengthen the impact of diverse sources of finance to support sustainable and inclusive development, including taxation and domestic resource mobilisation, private investment, aid for trade, philanthropy, non-concessional public funding and climate change finance. At the same time, new financial instruments, investment options, technology and knowledge sharing, and public-private partnerships are called for.

Shared principles to achieve common goals

11. As we embrace the diversity that underpins our partnership and the catalytic role of development co-operation, we share common principles which consistent with our agreed international commitments on human rights, decent work, gender equality, environmental sustainability and disability form the foundation of our co-operation for effective development:

- a) Ownership of development priorities by developing countries. Partnerships for development can only succeed if they are led by developing countries, implementing approaches that are tailored to country-specific situations and needs.
- b) Focus on results. Our investments and efforts must have a lasting impact on eradicating poverty and reducing inequality, on sustainable development, and on

enhancing developing countries themselves.

- c) Inclusive development partnerships. Openness, trust, and mutual respect and learning lie at the core of effective partnerships in support of development goals, recognising the different and complementary roles of all actors.
- d) Transparency and accountability to each other. Mutual accountability and accountability to the intended beneficiaries of our co-operation, as well as to our respective citizens, organisations, constituents and shareholders, is critical to delivering results. Transparent practices form the basis for enhanced accountability.

12. These shared principles will guide our actions to:

- a) Deepen, extend and operationalise the democratic ownership of development policies and processes.
- b) Strengthen our efforts to achieve concrete and sustainable results. This involves better managing for results, monitoring, evaluating and communicating progress; as well as scaling up our support, strengthening national capacities and leveraging diverse resources and initiatives in support of development results.
- c) Broaden support for South-South and triangular co-operation, helping to tailor these horizontal partnerships to a greater diversity of country contexts and needs.
- d) Support developing countries in their efforts to facilitate, leverage and strengthen the impact of diverse forms of development finance and activities, ensuring that these diverse forms of co-operation have a catalytic effect on development.

13. We recognise the urgency with which these actions must be implemented. Beginning implementation now-or accelerating efforts where they are ongoing-is essential if our renewed approach to partnership is to have the maximum possible impact on the realisation of the Millennium Development Goals by 2015, as well as on development results over the longer term. We will hold each other accountable for

implementing our respective actions in developing countries and at the international level. As we focus on implementing our commitments at the country level, we will form a new, inclusive Global Partnership for Effective Development Co-operation to support implementation at the political level.

Realising change: Complementary actions to reach common goals

Inclusion of new actors on the basis of shared principles and differential commitments

14. Today's complex architecture for development co-operation has evolved from the North-South paradigm. Distinct from the traditional relationship between aid providers and recipients, developing nations and a number of emerging economies have become important providers of South-South development co-operation. They remain developing countries and still face poverty at home. As such, they remain eligible to benefit from development co-operation provided by others, yet they have increasingly taken upon themselves the responsibility to share experiences and co-operate with other developing countries. The Paris Declaration did not address the complexity of these new actors, while the Accra Agenda for Action recognised their importance and specificities. While North-South co-operation remains the main form of development co-operation, South-South co-operation continues to evolve, providing additional diversity of resources for development. At Busan, we now all form an integral part of a new and more inclusive development agenda, in which these actors participate on the basis of common goals, shared principles and differential commitments. On this same basis, we welcome the inclusion of civil society, the private sector and other actors.

Improving the quality and effectiveness of development co-operation

15. Progress has been made in advancing the aid effectiveness agenda, yet major challenges persist. Evidence has shown that - despite the challenges encountered in the implementation of our respective commitments - many of the principles underpinning the Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action have contributed to higher quality, more transparent and effective development co-operation.

16. We will sustain our high-level political leadership to ensure that the commitments made here in Busan are implemented. Within this context, those of us that endorsed the mutually agreed actions set out in Paris and Accra will intensify our efforts to implement our respective commitments in full. A growing range of actors - including middle-income countries, partners of South-South and triangular co-operation and civil society organisations - have joined others to forge a broader, more inclusive agenda since Paris and Accra, embracing their respective and different commitments alongside shared principles.

17. Drawing on the evidence generated through periodic monitoring and the independent evaluation of the Paris Declaration, we will be guided by a focus on sustainable results that meet the priority needs of developing countries, and will make the urgently needed changes to improve the effectiveness of our partnerships for development.

Ownership, results and accountability

18. Together, we will increase our focus on development results. To this end:

- a) Developing countries' efforts and plans to strengthen core institutions and policies will be supported through approaches that aim to manage - rather than

- avoid - risk, including through the development of joint risk management frameworks with providers of development co-operation.
- b) Where initiated by the developing country, transparent, country-led and country-level results frameworks and platforms will be adopted as a common tool among all concerned actors to assess performance based on a manageable number of output and outcome indicators drawn from the development priorities and goals of the developing country. Providers of development co-operation will minimise their use of additional frameworks, refraining from requesting the introduction of performance indicators that are not consistent with countries' national development strategies.
 - c) We will partner to implement a global Action Plan to enhance capacity for statistics to monitor progress, evaluate impact, ensure sound, results-focused public sector management, and highlight strategic issues for policy decisions.
 - d) As we deepen our efforts to ensure that mutual assessment reviews are in place in all developing countries, we encourage the active participation of all development co-operation actors in these processes.
 - e) Pursuant to the Accra Agenda for Action, we will accelerate our efforts to untie aid. We will, in 2012, review our plans to achieve this. In addition to increasing value for money, untying can present opportunities for local procurement, business development, employment and income generation in developing countries. We will improve the quality, consistency and transparency of reporting on the tying status of aid.

19. The use and strengthening of developing countries' systems remains central to our efforts to build effective institutions. We will build on our respective commitments set out in the Paris Declaration and Accra Agenda for Action to:

- a) Use country systems as the default approach for development co-operation in support of activities managed by the public sector, working with and respecting the governance structures of both the provider of development co-operation and

the developing country.

- b) Assess jointly country systems using mutually agreed diagnostic tools. Based on the results of these assessments, providers of development co-operation will decide on the extent to which they can use country systems. Where the full use of country systems is not possible, the provider of development co-operation will state the reasons for non-use, and will discuss with government what would be required to move towards full use, including any necessary assistance or changes for the strengthening of systems. The use and strengthening of country systems should be placed within the overall context of national capacity development for sustainable outcomes.

20. We must accelerate our efforts to achieve gender equality and the empowerment of women through development programmes grounded in country priorities, recognising that gender equality and women's empowerment are critical to achieving development results. Reducing gender inequality is both an end in its own right and a prerequisite for sustainable and inclusive growth. As we redouble our efforts to implement existing commitments we will:

- a) Accelerate and deepen efforts to collect, disseminate, harmonise and make full use of data disaggregated by sex to inform policy decisions and guide investments, ensuring in turn that public expenditures are targeted appropriately to benefit both women and men.
- b) Integrate targets for gender equality and women's empowerment in accountability mechanisms, grounded in international and regional commitments.
- c) Address gender equality and women's empowerment in all aspects of our development efforts, including peacebuilding and statebuilding.

21. Parliaments and local governments play critical roles in linking citizens with government, and in ensuring broad-based and democratic ownership of countries'

development agendas. To facilitate their contribution, we will:

- a) Accelerate and deepen the implementation of existing commitments to strengthen the role of parliaments in the oversight of development processes, including by supporting capacity development .. backed by adequate resources and clear action plans.
- b) Further support local governments to enable them to assume more fully their roles above and beyond service delivery, enhancing participation and accountability at the sub-national levels.

22. Civil society organisations (CSOs) play a vital role in enabling people to claim their rights, in promoting rights-based approaches, in shaping development policies and partnerships, and in overseeing their implementation. They also provide services in areas that are complementary to those provided by states. Recognising this, we will:

- a) Implement fully our respective commitments to enable CSOs to exercise their roles as independent development actors, with a particular focus on an enabling environment, consistent with agreed international rights, that maximises the contributions of CSOs to development.
- b) Encourage CSOs to implement practices that strengthen their accountability and their contribution to development effectiveness, guided by the Istanbul Principles and the International Framework for CSO Development Effectiveness.

Transparent and responsible co-operation

23. We will work to improve the availability and public accessibility of information on development co-operation and other development resources, building on our respective commitments in this area. To this end, we will:

- a) Make the full range of information on publicly funded development activities, their financing, terms and conditions, and contribution to development results,

publicly available subject to legitimate concerns about commercially sensitive information.

- b) Focus, at the country level, on establishing transparent public financial management and aid information management systems, and strengthen the capacities of all relevant stakeholders to make better use of this information in decision-making and to promote accountability.
- c) Implement a common, open standard for electronic publication of timely, comprehensive and forward-looking information on resources provided through development co-operation, taking into account the statistical reporting of the OECD-DAC and the complementary efforts of the International Aid Transparency Initiative and others. This standard must meet the information needs of developing countries and non-state actors, consistent with national requirements. We will agree on this standard and publish our respective schedules to implement it by December 2012, with the aim of implementing it fully by December 2015.

24. We will also work to make development co-operation more predictable in its nature.

To this end:

- a) Those of us who committed, through the Accra Agenda for Action, to improve medium-term predictability will implement fully our commitments in this area, introducing reforms where needed. By 2013, they will provide available, regular, timely rolling three- to five-year indicative forward expenditure and/or implementation plans as agreed in Accra to all developing countries with which they co-operate. Other actors will aim to provide developing countries with timely and relevant information on their intentions with regard to future co-operation over the medium term.

25. We welcome the diversity of development co-operation actors. Developing countries will lead consultation and co-ordination efforts to manage this diversity at the

country level, while providers of development assistance have a responsibility to reduce fragmentation and curb the proliferation of aid channels. We will ensure that our efforts to reduce fragmentation do not lead to a reduction in the volume and quality of resources available to support development. To this end:

- a) We will, by 2013, make greater use of country-led co-ordination arrangements, including division of labour, as well as programme-based approaches, joint programming and delegated co-operation.
- b) We will improve the coherence of our policies on multilateral institutions, global funds and programmes. We will make effective use of existing multilateral channels, focusing on those that are performing well. We will work to reduce the proliferation of these channels and will, by the end of 2012, agree on principles and guidelines to guide our joint efforts. As they continue to implement their respective commitments on aid effectiveness, multilateral organisations, global funds and programmes will strengthen their participation in co-ordination and mutual accountability mechanisms at the country, regional and global levels.
- c) We will accelerate efforts to address the issue of countries that receive insufficient assistance, agreeing - by the end of 2012 - on principles that will guide our actions to address this challenge. These efforts will encompass all development co-operation flows.
- d) Providers of development co-operation will deepen and accelerate efforts to address the problem of insufficient delegation of authority to their field staff. They will review all aspects of their operations, including delegation of financial authority, staffing, and roles and responsibilities in the design and implementation of development programmes; and they will implement measures that address the remaining bottlenecks.

Promoting sustainable development in situations of conflict and fragility

26. Fragile states are for the large part off-track to meet the Millennium Development Goals(MDGs). Achieving these goals will depend on our collective ability to understand the unique challenges facing fragile states, overcome these challenges, and promote foundations for lasting development. We welcome the New Deal developed by the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, including the g7+ group of fragile and conflict-affected states. Those of us who have endorsed the New Deal will pursue actions to implement it and, in doing so, will use:

- a) The Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSGs) - which prioritise legitimate politics, people's security, justice, economic foundations and revenues and fair services - as an important foundation to enable progress towards the MDGs to guide our work in fragile and conflict-affected states.
- b) FOCUS - a new country-led and country-owned way of engaging in fragile states.
- c) TRUST - a set of commitments to enhance transparency; manage risk to use country systems; strengthen national capacities; and improve the timeliness and predictability of aid - to achieve better results.

Partnering to strengthen resilience and reduce vulnerability in the face of adversity

27. We must ensure that development strategies and programmes prioritise the building of resilience among people and societies at risk from shocks, especially in highly vulnerable settings such as small island developing states. Investing in resilience and risk reduction increases the value and sustainability of our development efforts. To this end:

- a) Developing countries will lead in integrating resilience to shocks and measures for disaster management within their own policies and strategies.

- b) Responding to the needs articulated by developing countries, we will work together to invest in shock resistant infrastructure and social protection systems for at-risk communities. In addition, we will increase the resources, planning and skills for disaster management at the national and regional levels.

From effective aid to co-operation for effective development

28. Aid is only part of the solution to development. It is now time to broaden our focus and attention from aid effectiveness to the challenges of effective development. This calls for a framework within which:

- a) Development is driven by strong, sustainable and inclusive growth.
- b) Governments' own revenues play a greater role in financing their development needs. In turn, governments are more accountable to their citizens for the development results they achieve.
- c) Effective state and non-state institutions design and implement their own reforms and hold each other to account.
- d) Developing countries increasingly integrate, both regionally and globally, creating economies of scale that will help them better compete in the global economy. To this effect, we will rethink what aid should be spent on and how, in ways that are consistent with agreed international rights, norms and standards, so that aid catalyses development.

29. Effective institutions and policies are essential for sustainable development. Institutions fulfilling core state functions should, where necessary, be further strengthened, alongside the policies and practices of providers of development co-operation, to facilitate the leveraging of resources by developing countries. Developing countries will lead in efforts to strengthen these institutions, adapting to local context and differing stages of development. To this end, we will:

- a) Support the implementation of institutional and policy changes led by developing countries, resulting in effective resource mobilisation and service delivery, including national and sub-national institutions, regional organisations, parliaments and civil society.
- b) Assess country institutions, systems and capacity development needs, led by developing countries.
- c) Support the development of improved evidence on institutional performance to inform policy formulation, implementation and accountability, led by developing countries.
- d) Deepen our learning on the determinants of success for institutional reform, exchanging knowledge and experience at the regional and global levels.

South-South and triangular co-operation for sustainable development

30. The inputs to sustainable development extend well beyond financial co-operation to the knowledge and development experience of all actors and countries. South-South and triangular co-operation have the potential to transform developing countries' policies and approaches to service delivery by bringing effective, locally owned solutions that are appropriate to country contexts.

31. We recognise that many countries engaged in South-South co-operation both provide and receive diverse resources and expertise at the same time, and that this should enrich co-operation without affecting a country's eligibility to receive assistance from others. We will strengthen the sharing of knowledge and mutual learning by:

- a) Scaling up - where appropriate - the use of triangular approaches to development co-operation.
- b) Making fuller use of South-South and triangular co-operation, recognising the success of these approaches to date and the synergies they offer.
- c) Encouraging the development of networks for knowledge exchange, peer

learning and co-ordination among South-South co-operation actors as a means of facilitating access to important knowledge pools by developing countries.

- d) Supporting efforts to strengthen local and national capacities to engage effectively in South-South and triangular co-operation.

Private sector and development

32. We recognise the central role of the private sector in advancing innovation, creating wealth, income and jobs, mobilising domestic resources and in turn contributing to poverty reduction. To this end, we will:

- a) Engage with representative business associations, trade unions and others to improve the legal, regulatory and administrative environment for the development of private investment; and also to ensure a sound policy and regulatory environment for private sector development, increased foreign direct investment, public-private partnerships, the strengthening of value chains in an equitable manner and giving particular consideration to national and regional dimensions, and the scaling up of efforts in support of development goals.
- b) Enable the participation of the private sector in the design and implementation of development policies and strategies to foster sustainable growth and poverty reduction.
- c) Further develop innovative financial mechanisms to mobilise private finance for shared development goals.
- d) Promote "aid for trade" as an engine of sustainable development, focusing on outcomes and impact, to build productive capacities, help address market failures, strengthen access to capital markets and to promote approaches that mitigate risk faced by private sector actors.
- e) Invite representatives of the public and private sectors and related organisations to play an active role in exploring how to advance both development and business outcomes so that they are mutually reinforcing.

Combating corruption and illicit flows

33. Corruption is a plague that seriously undermines development globally, diverting resources that could be harnessed to finance development, damaging the quality of governance institutions, and threatening human security. It often fuels crime and contributes to conflict and fragility. We will intensify our joint efforts to fight corruption and illicit flows, consistent with the UN Convention Against Corruption and other agreements to which we are party, such as the OECD Anti-Bribery Convention. To this end, we will:

- a) Implement fully our respective commitments to eradicate corruption, enforcing our laws and promoting a culture of zero tolerance for all corrupt practices. This includes efforts to improve fiscal transparency, strengthen independent enforcement mechanisms, and extend protection for whistleblowers.
- b) Accelerate our individual efforts to combat illicit financial flows by strengthening anti money laundering measures, addressing tax evasion, and strengthening national and international policies, legal frameworks and institutional arrangements for the tracing, freezing and recovery of illegal assets. This includes ensuring enactment and implementation of laws and practices that facilitate effective international co-operation. Climate change finance

34. Global climate change finance is expected to increase substantially in the medium term. Recognising that this resource flow brings with it new opportunities and challenges, we will endeavour to promote coherence, transparency and predictability across our approaches for effective climate finance and broader development co-operation, including to:

- a) Continue to support national climate change policy and planning as an integral part of developing countries' overall national development plans, and ensure that - where appropriate - these measures are financed, delivered and monitored through developing countries' systems in a transparent manner.

- b) Continue to share lessons learned in development effectiveness with those entities engaged in climate activities and ensure that broader development co-operation is also informed by innovations in climate finance.

The road ahead: Partnering for progress towards and beyond the MDGs

35. We will hold each other accountable for making progress against the commitments and actions agreed in Busan, alongside those set out in the Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action. To this end, we will:

- a) At the level of individual developing countries, agree on frameworks based on national needs and priorities for monitoring progress and promoting mutual accountability in our efforts to improve the effectiveness of our co-operation and, in turn, development results. Developing countries will lead in the elaboration of such frameworks which, together with any indicators and targets agreed, will respond to their specific needs and will be grounded in their aid and development policies. The results of these exercises will be made public.
- b) Agree, by June 2012, on a selective and relevant set of indicators and targets through which we will monitor progress on a rolling basis, supporting international and regional accountability for the implementation of our commitments. We will build on the initiatives led by developing countries and learn from existing international efforts to monitor aid effectiveness. We will review these arrangements in the context of the post-MDG framework. We will periodically publish the results of these exercises.
- c) Support initiatives at the national and regional levels led by developing countries that strengthen capacities to monitor progress and evaluate the impact of efforts to improve development effectiveness.

36. We accept that the strengthening of our co-operation and the adherence to both common goals and differential commitments calls for continued high-level political support, as well as an inclusive space for dialogue, mutual learning and accountability at the global level. Regional organisations can and should play an important role in supporting implementation at the country level, and in linking country priorities with global efforts. The UN Development Cooperation Forum is also invited to play a role in consulting on the implementation of agreements reached in Busan. To this end, we will:

- a) Establish a new, inclusive and representative Global Partnership for Effective Development Co-operation to support and ensure accountability for the implementation of commitments at the political level. This Partnership will offer an open platform that embraces diversity, providing a forum for the exchange of knowledge and the regular review of progress.
- b) Agree, by June 2012, on light working arrangements for this Global Partnership, including its membership and opportunities for regular ministerial-level engagement that complements, and is undertaken in conjunction with, other fora.
- c) Call on the Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) to convene representatives of all countries and stakeholders endorsing this document with a view to reaching agreement on the working arrangements for the Global Partnership - and the indicators and channels through which global monitoring and accountability will be supported - in preparation for the phasing out of the WP-EFF and its associated structures in June 2012.
- d) Invite the Organisation for Economic Co-operation and Development and the United Nations Development Programme to support the effective functioning of the Global Partnership, building on their collaboration to date and their respective mandates and areas of comparative advantage.

V. 개발협력대상국 분석

1. 카메룬 국별 평가리포트

(박유정 한국수출입은행 해외경제연구소)

2. 인도네시아 국별 평가리포트

(김찬수 한국수출입은행 해외경제연구소)

카메룬 국별 평가리포트

박 유 정

한국수출입은행 해외경제연구소

1. 일반개황

면적	475천 km ²	GDP	231억달러
인구	19.96백만 명	1인당 GDP	1,159달러
정치체제	공화제	통화단위	CFA Franc
대외정책	친서방 실리외교	환율(달러당)	495.28

□ 아프리카 중서부 대서양 연안에 위치한 카메룬은 한반도의 **2.2배**에 달하는 국토와 **2천만** 명의 인구를 보유하고 있고 지리적으로는 나이지리아, 차드, 적도기니, 중앙아프리카공화국, 가봉 등과 접경하고 있음.

□ 산유국(일 산유량 6만 5천 배럴, 2010년 말 기준)으로서 석유산업이 재정수입의 27%, 총수출의 40%를 차지하며 경제의 근간을 이루고 있으나, 최근 산유량이 감소하고 있어 정부는 신규 성장 동력으로 보크사이트, 철광석 등 다양하고 풍부한 광물자원의 개발 및 산업다각화에 주력하고 있음.

□ 2011년 10월 대선에서 폴 비야(Paul Biya) 대통령이 재선되어 1982년 이래의 장기집권 체제 하에서 정치적 안정세가 지속되고 있으나, 정부의 고질적인 부정부패와 인권유린이 해결 과제로 남아있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

□ 2009년을 제외하고는 연 3% 내외의 경제성장률 기록

- 석유산업이 총수출의 40%, 재정수입의 27%를 차지할 정도로 경제에서 큰 비중을 차지하고 있어 경제성장은 국제유가의 등락과 원유 및 가스 생산량 증감에 크게 좌우되고 있음.
- 2005~08년에는 국제유가 상승세에도 불구하고, 정부의 소극적인 경제 인프라 투자와 열악한 기업환경에 따른 FDI 유입 부진 등으로 인해 연평균 3.3%의 성장률을 기록하였음.
- 2009년에는 세계적인 경제후퇴의 여파로 FDI 유입이 감소하고 원유, 목재 등 주요 수출품의 국제시세가 하락한데다, 원유 생산량도 감소하여 경제성장률이 2.0%로 하락하였으나, 2010년에는 세계 경제 회복에 힘입어 3.2%를 기록한 것으로 추정됨.
- 2011년에는 산유량이 감소될 것으로 예상됨에 따라 정부가 농업 육성, 광물자원 개발 및 인프라 확대 정책 등을 추진하고, 농업 및 제조업 등의 수출 증가로 전년 대비 소폭 상승한 3.5%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망됨.
 - 원유생산량 추이(천 배럴/일) : 84('08년) → 73('09년) → 65('10년)

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위 : %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011e
경제성장률	3.5	2.9	2.0	3.2	3.5
재정수지/GDP	5.3	4.8	3.0	-0.2	1.5
소비자물가상승률	0.9	5.3	3.0	1.3	2.6

자료: IMF 및 EIU.

□ 재정수지는 2010년의 소폭 적자에서 2011년에는 흑자로 전환 전망

- 재정수지는 2005년부터 정부가 IMF의 지원 하에 세수기반을 확대하기 위해 노력하고 고유가에 힘입어 원유 수출이 늘어나 2008년까지는 GDP 대비 연 평균 5%의 흑자를 기록하였음.
- 2009년에는 세계 경기침체로 인한 국제유가 하락세 및 산유량 감소의 영향으로 재정수지 흑자 폭이 GDP 대비 3%로 전년 대비 감소하였으며 2010년에는 소폭(GDP의 0.2%)의 적자를 기록하기도 하였음.
- 2011년에는 10월의 대선을 의식한 정부가 석유 가격의 인상을 제한함에 따라 재정수입이 줄어들 것이나, 비원유부문의 수출확대로 인한 GDP의 증대로 재정수지가 흑자로 전환하고 흑자규모는 GDP 대비 1.5%를 기록할 것으로 예상됨.

□ 소비자물가 안정세 지속

- 2000년대 중반 소비자물가는 국제유가 및 국제 식료품 가격의 상승세에도 불구하고, 정부의 적극적인 보조금 지급을 통해 연 2% 대의 상승률을 유지하였음.
- 2008년에는 국제 원자재 가격 상승에 따른 수입물가 상승으로 소비자물가 상승률이 5.3%까지 치솟았으나, 2009년 원자재 가격이 다소 안정됨에 따라 3%로 둔화되었음.
- 2010년에는 정부의 적극적인 물가상승 억제 노력에 힘입어 1.3%의 낮은 소비자물가상승률을 기록한 것으로 추정되며, 2011년에는 2.6%로 상승할 전망이다.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 취약한 인프라 등 열악한 기업환경

- 부족한 인프라, 미흡한 금융체계 등으로 비즈니스 환경이 열악하여 경제 발전에 상당한 제약이 있음.
 - 포장률이 10% 수준인 도로 등 교통 인프라가 취약하고, 매우 풍부한 수자원을 보유하고 있으면서도 발전량은 1,000MW에 불과함.
 - Doing Business의 기업환경지표에서 카메룬은 2011년에 183개국 중 168위를 기록하여 주변국인 가나(63위)와는 현격한 차이를 보임. 이는 주로 높은 세율과 조세행정의 부정부패에 기인한 것으로 외국인직접투자(FDI)의 유치에 큰 걸림돌로 작용하고 있음.
 - 2011년 7월, IMF는 카메룬의 금융기관의 대출이 일부 부문에 크게 편중되어 있고 금융부문 자체가 미약한 점에 대해 우려를 표명하였음. 2010년 중반에 이웃나라인 가봉의 최대 은행인 국제프랑스가봉은행(BGFI)이 카메룬에 진출하는 등 경쟁체제가 구축되고 있으며 이에 정부는 금융기관의 자금공급 대상이 석유산업 위주에서 탈피하여 민간산업으로 다변화되기를 기대하고 있음.

□ 석유산업에 편중된 취약한 경제구조

- 경제는 총수출의 40%, 재정수입의 27%를 차지하는 석유산업에 크게 의존하고 있음.
 - 일 산유량은 1985년에 18만 6천 배럴로 최대치를 기록한 후 감소하기 시

작하여 2010년 말 6만 5천 배럴에 그쳤으며 추가로 유전이 발견되지 않는 한 감소세가 지속될 전망이다.

○ 농업은 인구의 49%가 종사하는 중요한 산업이나 GDP에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮음. 특히 지난 1960년 독립 이후 2007년까지 농업의 생산증가율은 연평균 1.6%인 반면, 인구증가율은 2.7%로 식량의 부족현상이 심화되고 있음.

- 농업은 노동인력이 풍부하고 EU 시장 진출이 용이한 점 등이 강점이며, 주요 농산물로는 커피, 카카오, 담배, 바나나, 옥수수, 아리코, 사탕수수 등이 있음.

나. 성장 잠재력

□ 다양하고 풍부한 광물자원 보유

○ 보크사이트, 철광석, 주석, 희토류, 사파이어, 루비, 다이아몬드, 금, 몰리브덴을 포함하여 광물질과 광천수 등 거의 모든 종류의 광물자원이 부존되어 있으며, 상업적 개발이 가능한 광물자원은 약 50종으로 알려져 있음.

- 2011년 현재 마탭(Martap) 지역의 보크사이트 광산은 추정매장량이 약 10억 톤이며, 크리비(Kribi) 남부에서 매장량이 2억 톤에 달하는 철광석 광산이 발견됨.

- 석유를 제외하고 현재 상업적으로 채굴되고 있는 유일한 광물인 금은 콩고 및 중앙아프리카 국경지역 및 Adamoua 고원 지역에서 연간 1,000kg 정도가 채굴되고 있음.

- 아직도 전국토의 약 55%에 대한 자원분포가 밝혀지지 않고 있음.

□ 서·중부 아프리카 진출의 교두보

- 두알라 항은 카메룬으로 유입되는 물류의 95%를 취급하고 있으며 내륙에 자리잡은 중앙아프리카공화국, 차드 및 콩고공화국 북부로 연결되는 주요 교역항의 역할을 수행하고 있음.

다. 정책성과

□ 산업다각화 및 인프라 구축 노력

- 정부는 보건, 농업, 인프라 및 에너지 분야에 경제정책의 초점을 두고 있음.
 - 2011년에 에너지수자원부 209%, 공공사업부 13.7%, 농업부 18%, 보건부 22% 등 관련부처의 예산을 각각 증액하였음.

* 2009년 폴 비야(Paul Biya)대통령은 전력증산을 정부의 개발계획 중 최우선 과제로 지목하였음.

- 농업 분야의 경우 2009년에 쌀, 옥수수 등 주곡과 기타 농산품 수입에 11억 달러(1994년 대비 7배 수준)가 소요되었으며 정부는 농업의 육성을 주요 과제로 추진 중임.
 - 2010년 9월 브라질 정부와 협력, 유전적으로 개량된 코코아를 파종하기로 하였으며 이를 통해 현재 연산 20만 톤인 생산량을 2015년까지 40만 톤으로 배가할 계획임.
- 인프라 분야의 경우 운송 인프라 확충과 관련하여 한국의 컨소시엄(철도시설공단, 교통연구원, 청석엔지니어링, 항만기술단 등으로 구성)이 수립 중인 철도 마스터 플랜이 2011년 중 완결될 예정이며, 추가로 철광석 운송 철도의 최적 노선에 대한 타당성 조사를 발주할 예정임.
- 또한 크리비(Kribi) 심해항만 개발사업(6억 1천만 달러의 자금 투입)의 1단계 사업을 2013년까지 완공할 계획임.

- 철광석 등 광물자원 수출 부두, 차드-카메룬 송유관을 통한 차드산 원유 수출 부두, 컨테이너 수출입 및 환적 부두 등을 건설하는 사업으로 정부는 동 사업으로 10만 개의 일자리가 창출될 것으로 기대하고 있음.

- 에너지 분야는 산업 및 가정의 전력수요에 부응하기 위해 새로운 가스발전소 및 수력발전댐 건설, 에너지부문 개발프로그램 수립, 기존 인프라 시설 보완 등을 통해서 현재 1,000MW 수준인 전력공급을 2020년까지 3,000MW로 증산할 계획임.

□ 'Vision 2035' 수립

- 2035년까지 신흥경제국으로 도약하기 위한 장기개발계획으로 'Vision 2035'를 2009년 초 발표하고 최초 10년간 실행계획으로 'GESP'(Growth and Employment Strategy Paper)를 채택하여 2020년까지 매년 5.5%의 성장 달성, 불완전고용까지 합할 경우 현재 70%(순수실업율 30% 수준)를 상회하는 실업률을 50%로 감소, 빈곤율을 39.9%(2007년 기준)에서 28.7%로 축소하는 등의 목표를 설정하였음.

3. 대외거래

□ 경상·상품수지는 최근 적자 지속

- 상품수지는 2006~08년에 원유 및 식료품의 국제 가격 상승세의 영향으로 석유와 코코아 등의 농산물 수출이 증가세를 보이며 흑자를 기록하였으나, 2009년에 국제유가의 하락세, 원유 생산량 감소 등으로 수출이 전년 대비 25% 감소함에 따라 적자로 전환되었으며 이후 적자기조가 지속되고 있음. 2010년에는 쌀·옥수수 등 주곡과 소비재의 수입액이 늘어났으나, 주요 수출품인 석유, 목재, 면화 등 원자재 등의 국제시세가 상승하여 상품수지 적자가 전년 대비 축소된 1억 8천만 달러로 추정됨.
- 서비스수지가 만성적 적자인 가운데 경상수지도 2008년부터 적자를 기록

하고 있음. GDP 대비 경상수지 적자는 2008년에 1.9%에서 2009년에는 국제유가 하락으로 인해 5%로 확대되었으며, 2010년에는 3.7%를 기록한 것으로 추정됨. 2011년에도 산유량 감소가 예상되나 비원유 부문의 수출 확대로 GDP 대비 경상수지 적자는 전년 대비 소폭 축소된 2.9%로 전망됨.

□ 대규모 외채탕감 및 외환보유액 증가로 외채상환부담 크게 경감

- 2006년 HIPC(Heavily Indebted Poor Countries)의 Completion Point에 도달하여 대규모 외채 탕감을 받음으로써 2005년 73억 달러(GDP의 44%)에 달하던 외채규모는 2006년 32억 달러(GDP의 17.9%)로 대폭 감소한 이래 GDP 대비 약 13% 대를 유지하고 있으며, D.S.R은 최근 7%대를 기록하고 있음.
- 외환보유액은 국제유가 하락과 산유량 감소에도 불구하고 비원유 부문의 수출 증대로 2008년 31억 달러, 2009년 34억 달러, 2010년 36억 달러로 꾸준히 증가하고 있음.

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 백만 달러, %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011e
경 상 수 지	286	-450	-1,119	-856	-771
경상수지/GDP	1.4	-1.9	-5.0	-3.7	-2.9
상 품 수 지	735	466	-389	-177	-244
수 출	4,956	5,890	4,170	4,485	5,669
수 입	4,221	5,424	4,559	4,663	5,913
외 환 보 유 액	2,901	3,081	3,430	3,614	4,208
총 외 채 잔 액	3,004	2,756	2,941	3,047	3,281
총외채잔액/GDP	14.5	11.6	13.3	13.2	12.5
D. S. R.	8.0	6.4	7.1	7.7	7.5

자료: IMF, EIU.

III. 정치·사회동향

1. 정치안정

□ 폴 비야(Paul Biya) 대통령 29년째 장기 집권 중

- 1982년부터 집권하고 있는 폴 비야 대통령은 2008년에 야당과 국민의 반발에도 불구하고 대통령의 연임 제한 조항을 삭제한 개헌안을 통과시켰고 2011년 10월 대선에서 78%의 높은 지지율로 연임되었음.

□ 낮은 민주주의 수준

- 최근 EIU(Economist Intelligence Unit)가 발표한 2010년 민주주의 지표(Democracy Index)에 의하면, 카메룬은 총 167개국 중 126위를 차지하며 '권위주의 체제'로 분류되었음. 이는 주변국인 남아프리카공화국(30위) 등 여타 사하라이남 국가들보다 현저히 낮은 수준임.
 - 이는 선거철 마다 투표조작 의혹이 끊이지 않고 있고 선거위원회의 독립이 제대로 이루어지지 않고 있는 데 기인함. 아울러 높은 문맹률, 빈곤 등으로 국민들의 정치 참여도가 매우 낮음.
- * 2009년에 카메룬 헌정 사상 처음으로 행정부로부터 독립적인 위치에 있는 선거관리위원회가 출범하였음. 그러나 비야 대통령이 임명한 12명의 선거관리위원회 위원 중 9명이 전직 정부, 여당 출신 인사들이어서 정치적 중립성을 기대하기는 현실적으로 매우 어려울 전망이다.

2. 사회안정 및 소요/사태

□ 종족 및 종교세력 간 갈등 상존

- 카메룬은 다양한 종족(Highlanders족, Equatorial Bantu족, Kirdi족 등)과 종교세력(토착종교, 기독교, 회교 등)으로 이루어진 국가임. 언어도 영어와 프랑스어가 공용어이기는 하나, 200여개 이상의 고유 언어가 사용되고 있는 등 종족·종교적 다양성으로 인해 사회적인 갈등이 발생할 가능성이

상존하고 있음.

- 특히 유전 대부분이 밀집된 서부지역의 영어사용권 주민(Anglophone)의 불만이 고조되고 있음. 이들은 정부 요직에서 배제되고 석유개발 이익이 프랑스어사용권 주민(Francophone) 위주로 분배되는 것에 반발하여 국지적인 소요사태가 발생하고 있음.

□ 식량 폭동 발생

- 2008년 2월, 식량 및 연료 가격의 폭등과 폴 비야 대통령의 임기연장에 반발하는 폭동이 일어나 보안군과 시위대의 충돌로 100 여명이 사망함.

□ 인권개선은 지지부진

- 치안경찰의 과도한 무력사용을 비롯한 인권유린이 지속되고 있음. 사하라 이남 아프리카 국가 중 두 번째로 높은 수감률을 기록하고 있으며 수감시설 내 폭력으로 인해 구류기간 중 높은 사망률을 보이고 있음. 특히 사법처리에 있어서 프랑코폰 및 앵글로폰 간 차별이 존재해 갈등의 요소로 작용하고 있음.

□ 바카시(Bakassi) 반도의 치안불안 지속

- 원유 및 천연가스 자원이 풍부한 바카시 반도의 영유권을 둘러싸고 1993년부터 나이지리아와의 갈등이 지속되어 왔음. 2002년 국제사법재판소의 판결에 따라 카메룬 정부가 영유권을 인정받고, 2008년 나이지리아 정부로부터 영유권이 반환되면서 갈등 국면이 해결되는 조짐을 보였음.
- 그러나 동 지역을 둘러싼 치안 불안은 개선되지 않고 있음. 최근에는 인접 나이지리아 니제르 델타 지역을 근거지로 활동 중인 나이지리아인 무장 세력이 바카시 반도 반환에 불만을 표출하며 크고 작은 테러 공격을 가하는 등 불안한 치안 상황이 지속되고 있음.

- 2008년 11월에는 바카시 반도 인근지역에서 프랑스 Total社가 채굴한 원유를 적재하던 인부 10명이 무장 세력에 의해 납치되는 사건이 발생하기도 하였음.

3. 국제관계

□ 주요 서방국가들과 원만한 관계 유지

- 카메룬 정부는 고질적인 부정부패와 인권유린으로 국제사회의 지탄의 대상이 되어왔음에도 불구하고 서유럽국가와 오랜 기간 돈독한 관계를 유지하고 있음. 특히 프랑스는 카메룬과 방위협력조약을 체결하고 있으며 카메룬의 최대 무역국이자 최대 투자국임.
- 미국과는 1990년 미국이 카메룬 내의 부패 및 인권탄압 문제를 거론하면서 양국의 관계가 악화되었으나 최근 들어 카메룬이 소속된 중부아프리카 경제 통화연합(Economic and Monetary Community of Central Africa: CEMAC)의 회원국인 적도기니 및 차드의 석유생산량이 증가하면서 이 지역의 안정성 제고를 위해 미국이 카메룬과 우호적인 관계를 지향하게 되었음.
- 또한 비야 대통령은 자신의 장기집권을 보장하기 위한 목적으로 미국의 석유 및 광물자원 개발 요구에 부응하며 미국과의 협력강화를 추진 중임.
 - 미국과의 경제교류는 ExxonMobil 및 Chevron Texaco사에 의한 차드-카메룬 송유관 건설 프로젝트 완공(2003년) 이후 더욱 확대되고 있음.

□ 나이지리아와의 갈등 지속

- 바카시 반도에 거주하고 있는 나이지리아 국민에 대한 기존 권리 보장 및 나이지리아 무장 세력의 제재 조치가 제대로 이루어지지 않을 경우, 양국 간 갈등은 다시 불거질 가능성이 있음.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 외채누적으로 대규모 외채 탕감 경험

- 1990년대 정부 재정정책의 실패와 국제적 저유가 및 석유생산 감소로 인해 1998년 말 총외채규모가 100억 달러에 달해 GDP 대비 100%를 초과함.
- 정부가 외채경감을 위해 HIPC Initiative 하에서 노력한 결과, 2006년 10월에 Completion point를 달성함. 이 외에도 파리클럽과 World Bank, IMF 및 아프리카 개발은행이 참여하고 있는 MDRI(Multilateral Debt Relief Initiative)의 부채탕감 결정에 따라 GDP 대비 총 외채비율이 2006년 말 기준 18%로 급감하였음.

2. 국제시장평가

□ 주요 기관별 신용도 평가순위

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
수출입은행	D1	(2011. 11.)	D1	(2008. 10.)
OECD	6	(2011. 10.)	6	(2010. 10.)
S&P	B	(2007. 02.)	B-	(2006. 05.)
Moody's	B	(2011. 06.)	B	(2010. 06.)

3. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1961. 8. 10 (북한과는 1972. 3. 3 수교)
- 주요협정: 경제통상협력일반협정(1977), 무역협정(1979),
해외봉사단사업협정(2011)

□ **교역규모**

- 2011년 교역규모는 1억 3백만 달러로 수출은 전년 대비 27.8% 증가한 6천 2백만 달러, 수입은 전년 대비 311.5% 증가한 4천 1백만 달러를 기록하였음.
- 주요 수출품은 알루미늄, 섬유제품 등이며, 주요 수입품은 원유, 천연고무, 스테인리스 등임.

〈표 4〉 한·카메룬 교역 규모

단위: 천 달러

	2009	2010	2011	주요품목
수 출	32,288	48,175	61,561	알루미늄, 섬유제품 등
수 입	23,356	10,072	41,442	원유, 천연고무, 스테인리스 등

자료: 한국무역협회.

□ **해외직접투자 현황**

- 해외직접투자(2011년 9월 말 누계, 총 투자 기준): 8건, 8,209천 달러

VI. 종합 의견

- 카메룬은 산유국으로서 최근 고유가 추세에도 불구하고, 산유량 감소, 정부의 소극적인 경제 인프라 투자와 부진한 FDI 유입 등으로 인해 경제성장이 연간 3% 대에 그쳐, 다양하고 풍부한 여타 광물자원의 적극적인 개발, 인프라 개선 등 산업다각화 추진이 시급한 과제로 남아있음.
- 경제적으로는 정부의 세수기반 확충 노력과 비원유부문의 호조세에도 불구하고, 지속되는 산유량 감소로 석유산업(총수출의 40%, 재정수입의 27% 차지)이 어려움을 겪음에 따라 재정수지, 경상수지 등 제반 경제 지표가 부

진한 양상을 보이고 있음. 총 외채잔액은 서서히 증가하고 있으나 GDP 대비 비중이 13%를 유지하고 있고 D.S.R도 7%대에 머물러 있어 단기간에 외채상환에 문제가 발생할 가능성은 낮을 것으로 전망됨.

- 정치적으로는 29년째 집권하고 있는 폴 비야(Paul Biya) 대통령이 2011년에 연임에 성공함으로써 안정적인 국정운영이 지속되고 있으나, 정부의 부정 부패와 인권유린, 다양한 종족·종교세력 간 갈등 등이 사회불안 요소로 남아있음.

인도네시아 국별 평가리포트

김 찬 수

한국수출입은행 해외경제연구소

I. 일반개황

면적	1,904천km ²	G D P	7,065억 달러 (2010년)
인구	243백만 명 (2010년)	1 인 당 G D P	2,908 달러 (2010년)
정치체제	대통령중심제	통 화 단 위	Rupiah (Rp)
대외정책	비동맹 중립	환 율(달 러 당)	9,090.43 (2010년 평균)

- 인도네시아는 약 17,500개의 섬으로 이루어진 세계 최대의 도서국가로서 2억 4천 3백만 명의 인구를 보유하고 있으며, 원유, 천연가스, 석탄, 주석, 구리, 니켈, 천연 고무 등 자원이 풍부하여 성장 잠재력이 높은 국가임.
- 2008년 하반기 이후 세계경기 침체에도 불구하고, 안정적인 내수시장, 정부의 경기부양책에 따른 민간소비 증가, 유도요노 정부의 적절한 경제운용 등에 힘입어 양호한 경제성장세를 유지해오고 있음.
- 2009년 4월 총선에서 유도요노 대통령이 이끄는 민주당(PD)이 최다 의석을 차지한 데 이어, 동년 7월 대선에서 유도요노 대통령이 압도적인 승리로 재선에 성공함에 따라, 유도요노 정부는 향후 지속적인 개혁정책 추진을 위한 기반을 마련한 것으로 보임.
- 그러나 정부의 개혁정책에 대한 연정내 여타 정당들의 반대, 천연자원 이외의 수출기반 부족, 열악한 인프라, 부정부패 만연 등이 경제성장을 지연시키는 취약점으로 지적되고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위: %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011f
경제성장률	6.4	6.0	4.6	6.1	6.5
재정수지/GDP	△1.3	△0.1	△1.6	△0.9	△1.2
소비자물가상승률	6.3	9.9	4.8	5.1	5.7

자료: IMF, EIU

□ 양호한 경제성장세 지속

- 2008년에는 하반기 이후 세계적인 경기침체로 인하여 수출이 감소하고 석유와 식료품 가격이 상승하여 소비수요가 감소하였으나, 상대적으로 낮은 수출 의존도(GDP 대비 30% 미만)로 대외 충격을 덜 받아 6%의 비교적 양호한 경제성장률을 유지하였음.
- 2009년에는 인도네시아 정부의 빈곤층 앞 현금 지급 및 공무원 급여 인상 등을 포함한 경기부양정책 실시와 2009년 4월과 7월에 각각 실시된 총선 및 대선과 관련한 정부지출 증가, 국제 상품가격 하락으로 인한 민간소비 증가 등으로 경제성장률이 당초 연초에 전망했던 것보다는 높은 4.6%를 기록함.
- 2010년에는 경기 회복에 따른 고용시장 개선 및 임금 상승 등으로 민간소비가 확대되고 2009년 상반기부터 지연되었던 고정자산 투자 재개에 따른 투자 확대로 6.1%의 경제성장률을 기록하였음.
- 2011년에도 민간소비가 증가세를 유지할 것으로 예상되며, 외국인 투자

증가 등에 의한 투자 증가세 지속, 수출 호조 등으로 경제성장률이 전년 대비 소폭 상승한 6.5% 수준을 기록할 것으로 전망됨.

□ 소비자물가 상승세 지속

- 소비자물가상승률은 2008년에 식료품 가격과 국제유가가 급등하고 국내 수요가 급증하면서 9.9%로 상승하였음.
- 그러나 2009년에는 세계 경기침체의 영향으로 식료품 가격과 국제유가가 하락하고 국내수요 또한 감소하면서 2000년 이후 최저치인 4.8%를 기록하였음.
- 2011년에는 식료품 및 연료 가격 상승세가 지속될 것으로 예상되어 소비자물가상승률은 전년 대비 소폭 상승한 5.7% 수준을 기록할 것으로 전망됨.
- 식료품 및 연료 가격 상승으로 2011년 1월 소비자물가상승률이 2009년 4월 이후 최고치인 7.02%를 기록하자 중앙은행은 2011년 2월 기준금리를 6.5%에서 6.75%로 인상한 바 있으며, 2011년 10월에는 글로벌 경기 둔화 우려로 기준금리를 다시 6.5%로 인하함.

□ 정부예산 집행 지연으로 재정수지는 소폭의 적자 지속

- 인도네시아는 만성적인 재정수지 적자를 기록하고 있으나, 재정수지 적자 폭은 2004년 이후 GDP의 1% 내외로 비교적 양호한 수준을 유지해 왔음.
- 2008년에는 국제유가 하락 및 유류 보조금 축소에 따른 정부지출 감소로 GDP 대비 0.1%의 재정수지 적자를 기록하였음.
- 2009년에는 경기부양을 위한 빈곤층 앞 현금 지급과 공무원 급여 인상을 통한 가계지출 지원, 인프라 사업 투자 등에 71조 3,000억 루피아(약 72억

달러) 규모의 예산을 편성하였으나 이의 상당부분이 행정적인 이유로 집행이 지연되었으며, 법인 소득세 2% 포인트 인하 등 신규 조세 인센티브 도입에도 불구하고 견실한 경제성과에 힘입어 세수가 크게 감소하지 않아 재정수지 적자 규모가 예상보다 양호한 수준인 GDP의 1.6%를 기록함.

- 2010년 중 인도네시아 정부의 재정지출 예산 확대에도 불구하고 2010년 상반기 중 배정된 예산의 35% 정도만이 집행되어 동기간 중 47조 9,000억 루피아의 재정수지 흑자를 기록하는 등 장기 투자사업에 대한 집행 지연 등으로 재정수지 적자 목표치인 GDP 대비 2.1%를 하회하는 0.9%를 기록하였음.
- 2011년에는 유가상승에 따른 연료보조금 증가 등으로 인해 재정수지 적자가 GDP 대비 1.2% 수준을 기록할 것으로 전망됨.

2. 경제구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 포트폴리오 투자 등 높은 외국인투자 의존도

- 인도네시아 경제는 자체적으로 축적된 자본 및 기술 부족으로 인해 외국인투자에 크게 의존하는 구조로 정치적 혹은 사회적 불안정한 사태 발생에 따라 외국인투자가 감소할 경우 경제기반이 약화될 수 있는 취약성을 지님.
- 특히 국내외 금리차로 인해 투기성 포트폴리오 자금 유입이 확대될 가능성이 있으며, 인도네시아 내 외국인 단기 투자자금 규모가 커 급격한 외국인 투자자금 유출시 유동성 문제가 발생할 가능성이 있음.
 - 2010년 중 인도네시아에 유입된 외국인 단기자금이 130억 달러에 달하

고 2010년 말 기준 정부 채권의 30%, 인도네시아 중앙은행 단기채권의 30%, 인도네시아 주식시장 주가 총액의 60%를 외국인이 보유한 것으로 추정됨.

□ 열악한 인프라로 인한 경제성장 제약

○ 1997년 아시아 외환위기 이후 전력, 도로 등 산업 인프라에 대한 투자가 부진하였으며, 열악한 인프라는 인도네시아 경제성장에 장애요인으로 작용하고 있음.

- 경제성장에 따라 전력 수요가 매년 6~8% 성장할 것으로 전망되나, 인도네시아 중심인 자바섬을 제외한 대부분의 지역에서 전력 공급이 부족한 상황이며, 전력 생산 효율성 및 송배전 서비스의 질적 수준도 낮음.

- 열악한 도로사정으로 도로 운송시간이 지연되는 등 운송에 소요되는 비용이 높음.

□ 지역간 경제발전 불균형

○ 풍부한 천연자원, 관광자원 등과 인도네시아 정부의 적극적인 외국인투자 유치로 점진적인 경제성장을 이루고 있으나, 자카르타, 발리 등 일부 대도시 지역에 투자가 편중되어 경제 발전에 있어 지역간 불균형이 존재함.

□ 관료주의 행정 및 부정부패의 만연

○ 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 정부 출범 이후 정치 개혁 추진 등으로 행정절차가 많이 개선되었으나, 2010년도 정부 예산 집행도 복잡한 행정업무 및 만연된 부정부패 등으로 지연되는 등 여전히 관료주의 행정과 자의적인 법해석 및 편법의 성행 등이 성장의 걸림돌로 작용하고 있음.

나. 성장 잠재력

□ 소득수준 향상에 따른 소비 증가

○ 2억 4,300만명에 달하는 거대한 내수시장을 보유한 인도네시아는 최근 안정적인 경제성장을 기반으로 소득수준이 향상되어 높은 성장잠재력을 지닌 소비시장으로 주목받고 있음.

- 월마트, 카르푸 외에 우리나라 롯데마트가 진출하는 등 대형 할인마트가 증가하고 있으며, 2010년 차량 판매가 전년대비 57% 증가한 76만대를 기록하였으며 2011년에도 9월까지 66만대의 차량이 판매되는 등 내구재 구매가 증가하고 있음.

□ 저임의 풍부한 노동력 보유

○ 인도네시아 전체 인구는 2010년 말 기준으로 약 2억 4,300만 명으로 추정되어, 중국, 인도, 미국에 이어 세계 4위의 인구 대국으로, 인구의 66.5%가 15~65세로 풍부한 노동력을 보유하고 있음.

□ 풍부한 천연자원 보유

○ 인도네시아는 석탄, 주석, 구리, 니켈 등 광물 자원이 풍부하고, 동남아시아 최대의 산유국이며 세계 2대 LNG 수출국임.

- 인도네시아의 석유 확인매장량은 2010년 말 기준 약 42억 배럴(세계 매장량의 약 0.3%)임.

* 석유 매장량 비교(2010년 말 기준): 사우디아라비아 2,645억 배럴, 인도 90억 배럴, 말레이시아 58억 배럴, 베트남 44억 배럴 등

다. 정책성과

□ 안정적인 경제정책 운용

- 2008년 하반기 이후 세계적인 경제위기 상황에서 유도요노 정부는 시기적으로 적절하고 안정적인 경제정책을 추진함으로써 양호한 경제성장세를 유지하였다는 평가를 받고 있으며, 투자자에게 유리한 환경을 조성하기 위한 개혁을 추진함으로써 투자자들의 신뢰를 얻음.

□ **경제개혁 추진에 따른 외국인 투자 확대**

- 2004년 10월 유도요노 대통령 취임 이후 외국인투자를 통한 경제발전을 위해 각종 규제 철폐와 부정부패 근절을 추진하는 한편, 외국인 투자자 앞으로 인프라 건설 프로젝트를 소개하는 인프라 서밋을 개최하는 등 외국인투자 유치에 노력해 옴.
- 이에 따라 외국인직접투자가 2004년 19억 달러에서 2010년 133억 달러로 확대됨.
 - 인도네시아 정부는 2007년 4월 경제개혁 정책의 일환으로 내외국인 동등 취급, 토지 이용기간 연장, 투자허가 진행기간 단축, 투자 인센티브 마련, 외국인투자자 체류허가 간소화 등을 골자로 하는 외국인투자법과 내국인투자법을 통합하는 신투자법을 마련하였음.

3. 대외거래

□ **상품수지 및 경상수지 흑자 지속**

- 2008년에는 상반기 중 국제유가 및 식료품 가격 급등과 국내 연료소비 증가로 수입이 크게 증가하여 상품수지 흑자 규모는 전년도 328억 달러에서 229억 달러로 감소하였음.
- 경상수지는 상품수지 흑자 감소, 서비스수지 적자 증가 등으로 흑자 규모가 전년도 105억 달러에서 1억 달러로 크게 감소함.

- 2009년에는 세계경기 침체에 따른 대외수요 감소와 주요 수출품인 원자재 가격 하락으로 인한 수출 감소에도 불구하고 국제유가 하락, 국내수요 및 투자 감소 등에 따른 수입액 감소로 상품수지 흑자가 전년 대비 31.4% 증가한 309억 달러를 기록하였으며, 경상수지도 GDP의 2.0% 규모인 106억 달러의 흑자를 기록함.
- 2010년에는 국제유가 및 식료품 가격 상승에 따른 수입 증가에도 불구하고 국제 상품가격 회복에 따른 수출 증대로 상품수지 흑자 규모는 전년 수준인 306억 달러를 기록하였으나, 외국인 투자 확대에 따른 이익 및 배당 송금 증가로 소득수지 적자폭이 확대되어 경상수지 흑자 규모는 GDP의 0.9%인 60억 달러로 감소하였음.
- 2011년에는 국제 원자재 가격 상승에 따라 상품수출은 더욱 확대될 것으로 전망되나 유가 급등과 국내 수요 확대에 따라 상품수입 또한 증가할 것으로 보여 상품수지와 경상수지 흑자는 각각 367억 달러, 57억 달러 수준을 기록할 것으로 예상됨.

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 억 달러, %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011f
경 상 수 지	105	1	106	57	57
경상수지/GDP	2.4	0.0	2.0	0.8	0.7
상품수지	327	229	309	307	368
상품수출	1,180	1,396	1,196	1,581	2,089
상품수입	853	1,167	887	1,274	1,721
외 환 보 유 액	569	516	661	962	1,362
총외채잔액	1,339	1,462	1,575	1,541	1,588
총외채잔액/GDP	31.0	28.7	29.2	21.8	18.9
D.S.R.	17.1	12.9	17.6	14.1	10.6

자료: IMF, EIU

□ 외환보유액 증가세

- 2010년 중 경상수지 흑자 지속, 외국인 직접투자 증가 등으로 외환보유액 또한 2010년말 기준 962억 달러로 증가하였으며 2011년말에는 1,362억 달러 수준으로 증가할 것으로 전망됨.

* 외환보유액 규모: 569억 달러(2007년) → 516억 달러(2008년) → 661억 달러(2009년) → 962억 달러(2010년)

□ 외채상환능력 개선

- GDP 대비 총외채잔액은 2009년 29.2%를 기록한 이후 경제규모 확대로 2010년에는 21.8%로 하락하였으며 2011년에도 18.9%로 하락할 것으로 예상됨. D.S.R.도 2009년 17.6%에서 2010년 14.1%로 하락하였으며 2011년에도 10.6%로 하락할 것으로 전망됨.
- 수출 호조에 따라 총수출 대비 총외채잔액이 2009년 116.92%에서 2010년 87.18%로 하락하였으며 2011년에는 69.26%로 하락할 것으로 전망됨. 외환보유액 증가에 따라 외환보유액 대비 단기외채잔액은 2009년 53.79%에서 2010년 52.59%로 하락하였으며 2011년에도 45.26%로 하락할 것으로 전망됨.

III. 정치·사회 동향

1. 정치안정

□ 유도요노 현 대통령의 재선 승리 후 안정적인 정책 운용

- 2009년 4월 총선에서 유도요노 대통령이 이끄는 민주당(Democrat Party: PD)이 20.9%의 득표율로 최다 의석을 확보한데 이어 7월 실시된 대통령

선거에서 유도요노 대통령이 60.8%의 압도적인 득표율로 재선에 승리함에 따라 적극적인 개혁정책을 추진할 수 있는 기반을 마련하였으며, 현재까지 비교적 안정적으로 정책을 운용해 옴.

□ **연정내 여타 정당과의 갈등 등이 적극적인 개혁추진에 걸림돌로 작용**

- 유도요노 대통령이 이끄는 민주당은 2009년 총선에서 6개 정당들의 지지로 총 75%의 국회의석을 확보하였으므로 유도요노 대통령이 적극 추진하고자 하는 개혁 정책을 법제화하기 위해서는 여전히 연정내 여타 정당의 지지가 필요한 상황임.
- 유도요노 1기 정부의 집권기간 중 연정내에서 부정부패 척결 등 정부의 개혁 노력에 대해 걸림돌 역할을 해왔던 골카르당이 2기 정부에서도 주요 연정 파트너가 되었으나 정부의 개혁추진에 걸림돌로 작용하고 있음.
 - 유도요노 대통령 두 번째 임기 초기에 골카르당에 의해 제기된 센츄리 은행 구제금융 관련 스캔들로 유도요노 정부내 개혁추진의 핵심 인물인 물랴니(Sri Mulyani) 재무장관이 교체되었음.
- 또한 2011년 6월 민주당 재무담당자가 비리 스캔들에 연루되면서 민주당과 대통령에 대한 지지율이 하락하고 있어 개혁추진에 어려움이 예상됨.

2. 사회안정 및 소요/사태

□ **유도요노 정부의 재집권 이후 사회 안정 유지**

- 유도요노 대통령이 재집권에 성공한 이후 일정 수준의 사회 안정이 유지되고 있음.

□ **이슬람 세력의 폭탄테러 등 사회 불안 요소 잠재**

- 인도네시아 경찰은 2002년 및 2005년 발리 폭탄테러의 배후로 알려진 과

격회교단체 제마 이슬라미야(Jemaah Islamiyah: JI)를 비롯한 이슬람 테러리스트들에 대해 성공적으로 대응해 왔으나, 2009년 7월 제마 이슬라미야의 한 분파가 계획한 것으로 알려진 2건의 자카르타 호텔 폭탄테러로 이슬람 세력 등에 대한 불안이 다시 고조되었음.

- 2011년 9월 자바 수라카르타 지역 교회에서 자살 폭탄 테러가 발생해 20명이 부상을 입는 등 과격 이슬람 세력에 의한 폭탄 테러 위험이 사회 불안 요소로 잠재되어 있음.

3. 국제관계

□ 국제사회에 적극적인 참여

- 인도네시아는 ‘독립, 영구적 평화 및 사회정의에 기반한 세계질서’라는 헌법정신에 기초하여 중도노선 및 다자주의적 원칙에 입각한 기본 외교노선을 지속하고 있음. 이에 따라 ASEAN을 통한 역내 협력 체제 강화에 노력하고 있으며, 2006~08년 동안 UN 안전보장이사회의 비상임이사국으로 참가하고, G20 회의에도 참가하는 등 국제사회에서 적극적으로 활동하고 있음.

□ 미국과 관계 개선 조짐

- 인도네시아는 미국의 군사적 원조를 통해 자국 군사력 강화를 기대해 왔으나, 1999년 동티모르 인권문제와 2002년 티미카(Timika) 지역 미국인 피살사건 등으로 인해 양국 간 군사 협력이 중단되었음.
- 그러나 2005년 11월 미국은 인도네시아에 대한 무기 금수 조치를 해제한 데 이어 2010년 7월 12년간 중단되었던 인도네시아 특수부대(Kpassus)와의 훈련을 재개하기로 하였으며, 2010년 11월에는 오바마 대통령이 취임 후 처음으로 인도네시아를 방문하는 등 최근 양국 관계가 개선되는 양상을 보이고 있음.

□ 주변국과 간헐적인 분쟁 발생

- 인도네시아 어민들의 호주 영해 내 불법 어업, 파푸아(Papua) 독립에 대한 호주의 지지 등의 문제로 호주와 간헐적으로 분쟁이 발생해왔음.
- 유도요노 대통령 2기 정부 출범 이후 개선 조짐을 보이던 말레이시아와의 관계는 2010년 8월 중 양국간 분쟁수역인 리아우(Riau) 제도 내에서 말레이시아 해군의 인도네시아 어선 나포로 다소 악화되었음.
 - 말레이시아와는 그동안 보르네오섬 동쪽에 위치한 석유가 풍부한 암발라트(Ambalat) 해역에 대한 소유권 분쟁, 저임금을 받는 많은 인도네시아 출신 이주자들에 대한 말레이시아 고용주들의 부당대우 문제 등으로 불편한 관계를 지속해 왔음.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 양호한 채무상환 태도

- 인도네시아는 파리클럽과 2002년 4월 54억 달러, 런던클럽과는 동년 9월 13억 달러에 대한 채무재조정을 합의하였고, 2005년에는 쓰나미 피해로 인해 파리클럽 채권국들로부터 2005년 말까지 만기 도래하는 외채원금 26억 달러에 대해 상환을 유예 받은 바 있음.
- 그러나 인도네시아는 경제상황 호전과 외환보유액 증가로 2010년까지 상환하도록 되어 있던 IMF 차관을 2006년에 조기 상환하여 현재는 잔액이 없으며, 여타 채무에 대해서도 정상적으로 상환하는 등 양호한 채무상환 태도를 보임.

□ 높은 외국인 단기 투자자금 규모가 대외유동성에 부담으로 작용할 가능성

- 2010년 중 인도네시아에 유입된 외국인 단기자금이 130억 달러로, 2010년말 기준 정부 채권의 30%, 인도네시아 중앙은행의 단기채권의 30%, 인도네시아 주식시장 시가총액의 60%를 외국인이 보유하는 것으로 추정되는 등 인도네시아 내 외국인 단기 투자자금 규모가 큰 것으로 나타남에 따라 급격한 외국인 투자자금 유출시 대외유동성에 큰 부담으로 작용할 가능성이 높아짐.
- 이에 따라 인도네시아 중앙은행은 단기 채권물의 기간을 늘리고 정기예금의 형태로 전환한 상품은 국내금융기관만 매입할 수 있게 하는 한편 금융기관의 외화예금 지급준비율을 1%에서 2011년 3월부터는 5%, 6월부터는 8%로 점차적으로 상향조정하고, 각 금융기관의 외화차입 비중을 자본의 30% 이하로 제한하기로 하는 등 새로운 외환관리 규제안을 마련하였음.

2. 국제시장평가

□ 주요 신용평가기관 평가 현황

- 세계경기 침체에도 불구하고 비교적 빠른 회복세를 보이고 중기적으로 양호한 경제성장이 예상되고 있는 점과 외환보유액 증가 등 대외 유동성 개선 등을 이유로 S&P, Moody's, Fitch 모두 2010년 이후 인도네시아에 대한 국가신용등급을 상향 조정함.
 - Moody's는 2009년 9월 외화표시 장기채권 등급을 Ba3에서 Ba2로 상향 조정한 후 2011년 1월 인도네시아의 경기 모멘텀이 꾸준한 내수 확대와 적정 속도로 진행되는 경제정책 및 구조조정, 외국인직접투자(FDI) 증가 등으로 지속될 것으로 전망하여 Ba1으로 또 다시 상향 조정하였음.
 - S&P는 2011년 4월 인도네시아의 양호한 경제 성과와 안정적인 재정 운용에 따른 재정수지 및 대외 유동성 개선을 이유로 외화표시 장기채권 등급을 BB에서 BB+로 상향조정함.

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
OECD	4등급	(2011. 3.)	4등급	(2010. 4.)
S&P	BB+	(2011. 4.)	BB	(2010. 3.)
Moody's	Ba1	(2011. 1.)	Ba2	(2009. 9.)
Fitch	BB+	(2011. 2.)	BB+	(2010. 1.)

3. 우리나라와의 관계

- **국교수립:** 1973년 9월 18일 (북한과는 1964년 4월 16일)
- **주요협정:** 경제및기술협력협정(1971년), 임업분야협력협정(1987년), 이종과세방지협정(1989년), 투자보장협정(1991년), 문화협력협정(2000년), 범죄인인도조약(2000년)
- **교역규모 및 해외직접투자 현황**
 - 인도네시아는 2011년 기준 우리나라의 7위 수출국이자 7위 수입국으로, 우리나라는 인도네시아로부터 천연가스, 석탄, 원유, 동광 등 우리나라의 필수적인 천연자원을 수입하고 있음.
 - 인도네시아와의 교역규모는 세계경기 침체로 2008년 193억 달러에서 2009년 153억 달러로 감소하였으나 2010년과 2011년에는 경기 회복에 따라 각각 229억 달러와 308억 달러로 크게 증가하였음.
 - 인도네시아는 제8위 해외직접투자국으로 대 인니 해외투자는 2011년 9월 말 현재 제조업(53.7%)과 광업(25.9%)을 중심으로 신규법인 1,494건, 총 53억 2,516만 달러 투자금액(누계기준)을 기록함.

〈표 4〉 한인도네시아 교역 규모

단위: 천 달러

대 인도네시아	2009	2010	2011	주요품목
수 출	5,999,880	8,897,299	13,562,639	석유제품, 철강판, 편직물, 합성수지
수 입	9,264,135	13,985,848	17,216,068	천연가스, 석탄, 원유, 동광
합 계	15,264,015	22,883,147	30,778,707	

자료: 한국무역협회.

V. 종합 의견

- 인도네시아는 2010년에는 경기 회복에 따른 국내 소비 및 투자 확대에 힘입어 6.1%의 경제성장률을 시현하였으며, 2011년에도 민간소비와 투자 성장세 지속, 수출 호조 등으로 전년 대비 소폭 상승한 6.5%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망됨.
- 국제유가 및 원자재 가격 상승과 내수 확대로 소비자물가가 2010년에는 5.1%의 상승률을 기록하였으며, 2011년에는 식료품 및 연료 가격 상승세가 지속될 것으로 예상되어 소비자물가상승률이 5.7% 수준으로 소폭 상승할 것으로 전망됨. GDP 대비 재정수지 적자는 2010년 정부예산 집행 지연으로 전년 1.6% 대비 하락한 0.9%의 적자를 기록하였으며, 2011년에는 연료보조금 증가 등으로 인해 1.2%로 상승할 것으로 예상됨.
- 국제 상품가격 회복에 따른 수출증대로 상품수지 및 경상수지가 흑자 기초를 유지하고 있으며, 경상수지 흑자와 외국인직접투자 증가 등으로 외환보유액이 크게 증가하고 있음.

- 2009년 유도요노 대통령이 재선에 승리하면서 지속적인 개혁을 추진하기 위한 기반이 마련되었으며, 재집권 후 정치, 사회적으로도 안정된 모습을 보여주고 있으나, 연정내 갈등이 적극적인 개혁추진에 걸림돌로 작용하고 있음.

- 인도네시아의 총 외채 규모는 증가세를 보이거나 경제상황 호전과 외환보유액 증가로 IMF 차관을 조기 상환하는 등 양호한 채무상환 태도를 보이고 있으며, 이를 반영하여 주요 신용평가사들도 2010년 이후 인도네시아 신용도 등급을 상향 조정하였음.

