

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2012년 제 2 호

한국의 개발협력

발행 : 2012년 8월
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. 유효한 개발원조 정책 수립을 위한 이론적 고찰 3
(정혁, KDI 국제정책대학원 교수)
2. 공적개발원조 효과성 제고와 지역연구의 필요성에 대한 소고 17
(정미경, 서울대학교 아시아연구소)

II. 개발협력 포커스

1. Post-2015 프레임워크와 한국 ODA의 방향 31
(이승원, 기획재정부 대외경제국 개발협력과장)
2. 원조와 성장 논의에 관한 제고 45
(맹준호, 한국수출입은행 경험기획실)

III. 개발협력 분석자료

1. 캄보디아의 개발 전략과 사회 보호 65
(김유선, 서울대학교 행정대학원)
2. 국제 환경·사회 Safeguard 수립과정 고찰을 통한 EDCF Safeguard 개정의
방향성 및 향후과제 제시 75
(유승욱, 한국수출입은행 경험지원실)

IV. 개발협력 이슈

1. 대북 경제협력의 방향 모색:

국제 개발협력의 접근법과 시사점을 중심으로 99

(김중호, 한국수출입은행 남북협력기획실)

2. CSR과 개발 121

(최미지, 한국수출입은행 경험기획실)

V. 개발협력대상국 분석

1. 베트남 국별 평가리포트 137

(이순재, 한국수출입은행 해외경제연구소)

2. 나이지리아 국별 평가리포트 153

(박유정, 한국수출입은행 해외경제연구소)



I. 한국의 개발협력

1. 유효한 개발원조 정책 수립을 위한 이론적 고찰

(정혁 KDI 국제정책대학원 교수)

2. 공적개발원조 효과성제고와 지역연구의 필요성에 대한 소고

(정미경 서울대학교 아시아연구소)



유효한 개발원조 정책 수립을 위한 이론적 고찰

정 혁

KDI 국제정책대학원 교수

I. 서론

2012년 한국은 세계의 개발도상국과의 개발협력과 그를 위한 정책 수립 문제를 고민하고 있다. 한국의 개발협력에 대한 노력은 이미 1990년대 초부터 시작되었지만, 이에 대한 국내외의 본격적인 수요는 2010년 한국이 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 회원이 되고, 2011년 제4차 세계 개발원조 총회(HLF-4)를 부산에서 개최한 후 급가속도로 불어나고 있다. 본고는 이러한 빠른 변화에 비해 경험이 짧은 한국의 모든 개발협력기구들에게 유효한 개발원조 정책(development-effective aid policy)에 대한 고민을 효율적으로 할 수 있게 도와줄 수 있는 이론적 통찰을 제공하고자 함을 목적으로 한다.

원조 문제에 있어서 원조 자체의 유효성(aid effectiveness)보다는 개발의 유효성(development effectiveness)의 문제가 핵심이라는 전 세계적 공감대는 제4차 세계 개발원조 총회에서 확인되었다. 즉, 원조의 궁극적 목적이 수원국의 개발을 통한 빈곤 퇴치이므로 원조국의 원조 전달 자체의 유효성보다는 원조가 결과적으로 수원국의 개발에 도움이 되었느냐에 개발원조 논의의 초점이 맞추어져야 한다. aid effectiveness와 development effectiveness가 구분되는 한 예로 ‘부패(corruption)’의 문제를 들 수 있다. 부패가 심각한 경우 원조 전달 자체가 어려우므로 이는 aid effectiveness의 문제가 된다. 따라서 부패의 문제는 분명히 중요한 문제다. 하지만 수원국 내부 및 원조 전달 기관에 부패가 없어도 원조의 내용이 경제성장에 적합하지 않을 경우, 잘 전달된 원조라 하더라도 수원국 뿐 아니라 원조국 입장에서조차 원의 낭비이거나 일부 이해단체들(interest groups)의 지대추구(rent-seeking)에 지나

지 않는다. 이 경우는 aid effectiveness가 문제가 되는 것이 아니라 ‘development effectiveness’가 문제가 된다. 따라서 유효한 개발원조 정책 입안자 및 집행자의 경제 성장 기제들에 대한 이해가 없이 개발 유효성 달성은 불가능하다.

어찌 보면 너무 자명한 HLF-4에서의 “development effectiveness“의 중요성에 대한 선언이 2011년이나 와서야 명시적으로 천명된 배경에는 2차 세계대전 이후 수행돼 왔던 수많은 원조 정책의 지속적인 실패라는 교훈이 있다. 본고에서는 이 실패의 근본적 원인이 기존 원조정책의 많은 부분이 경제성장 메커니즘에 대한 이해의 부족과 깊은 관련이 있음을 보이고, 이를 통해 최근의 경제성장 및 발전에 관한 이론이 유효한 개발원조 정책에 주는 함의를 생각해 보고자 한다.

II. 경제성장 이론의 변천과정과 개발원조 정책에 대한 함의

1. Harrod-Domar 모형의 영향

경제발전에 대한 이해는 Adam Smith에 의해 경제학이 근대학문으로 자리 잡은 이후 언제나 경제학 연구의 궁극적인 목표였다. 하지만 그 주제가 경제성장론이란 틀을 갖추고 경제학의 한 핵심 분야로 명시적인 연구가 시작된 것은 Harrod(1948)와 Domar(1946)에 의해 경제성장이론의 초기모형인 소위 “Harrod-Domar 모형”이 탄생한 이후였다. 지금은 이 모형이 잘 쓰이지 않지만, Harrod-Domar 모형에 대한 이해가 없이는 Solow(1956)에 의해 제시된 후 현재 경제성장이론의 원형이 된 Solow 모형의 의미를 이해할 수 없을 뿐만 아니라, 2차 세계대전 이후 개발원조 정책의 기본 기초를 이해할 수 없기에 Harrod-Domar 모형에 대한 설명을 먼저 하기로 한다.

Harrod-Domar 모형이 제시되었을 때 세부적 개선을 위한 많은 논쟁들이 있었지만, 결국 이 모형은 다음의 총계변수들에 관한 네 개의 식으로 요약될 수 있다.

$$(1) Y/K = a$$

$$(2) S = \gamma Y$$

$$(3) I = \Delta K + \delta K$$

$$(4) I = S$$

식 (1)은 총생산 Y 의 총자본 K 대비 비율(output-to-capital ratio)이 일정 상수 a 라는 것이고, 식 (2)는 총저축이 총생산의 일정비율 γ 라는 것이고, 식 (3)은 총투자는 자본축적 ΔK 와 기존 자본의 감가상각 보전 δK 에 의해 주어진다는 것이며¹⁾, 식 (4)는 총투자와 총저축이 균형을 이룬다는 것이다. 식 (4)는 자본시장이 청산된다는 균형관계이고, 식 (3)은 회계 항등식이며, 식 (1)과 (2)는 Kaldor (1957)에 의해 정리된 당시 산업화된 나라들(특히 영국과 미국)의 성장과정에서 관찰되던 실증적 관계들이다. 따라서 당시 이 네 관계들은 별다른 이의 없이 자명한 관계들로 받아들여졌고, Harrod-Domar 모형은 1940년대와 1950년대 경제성장이론의 기준 모형이 된다.

이 모형을 풀면 총생산 혹은 총소득의 성장률은 $\gamma a - \delta$ 이고, 인구성장률이 n 일 때, 일인당 국민소득 $y \equiv Y/L$ 의 성장률 g_y 는 다음과 같이 주어진다.

$$(5) \quad g_y = \gamma a - \delta - n$$

식 (5)가 보여주는 Harrod-Domar 모형이 경제성장정책에 가지는 함의를 이해하기 위해서는 경제성장에 관한 역사 및 경제학설사에 대한 다음과 같은 몇 가지 기본적인 이해를 가질 필요가 있다.

우선, 역사시간에 등장하는 산업혁명이라는 명칭에서 볼 수 있듯이, 18~19세기 경제발전의 혁명적인 일이 벌어지는데, 이는 흔히 알려진 18세기의 Arkwright의 수방적기, James Watt의 증기기관, 19세기의 내연기관, 전력 발전 등 일련의 기술진보 사건들 자체 때문은 아니었다. 기술과 과학의 진보는 인류역사상 늘 진행형이었고, 이때만의 특이한 사건은 아니었다. 산업혁명이 혁명적이었던 핵심 이유는 이때를 기점으로 일인당 실질소득이 인류의 긴 역사상 처음으로 증가하기 시작했기 때문이다. 산업혁명 이전에도 신기술의 발명이나 과학적 발견이 있을 때면 총소득은 늘어났다. 또한, 흑사병이나 전쟁 같은 재앙이 있을 때면 총소득은 줄었다. 하지만 놀랍게도 각 개인의 평균적 생활수준의 척도가 되는 일인당 실질소득은 산업혁명 이전까지는 변화의 추세를 보인 적이 없다. 이 의아하기도 하고 인류역사의 진보라는 관점에서는 곤혹스럽기도 한 오랜 기간의 사실을 처음으로 설명해낸 사람이 Thomas Malthus다. Malthus의 인구론(An Essay on the Principle of Population)에 따르면 인간은 주어진 환경과 소득수준에 따라 출산을 내생적으로 조절한다.

1) δ 는 자본의 감가상각률을 표시함.

따라서 긍정적이든(기술진보나 발견) 부정적이든(자연 재해나 전쟁) 경제환경에 외생적인 충격이 있을 경우, 그에 따른 총소득의 변화에 맞추어 출산율이 조절되어, 균형에서는 늘 일인당 소득은 일정하게 된다는 것이다. 즉, 앞서 사용한 표기를 사용한다면 $g_y = 0$ 이 언제나 성립하는 것이고, 일인당 소득의 성장률의 결정요인을 따로 밝힐 필요가 없게 된다.

아이러니하게 Malthus가 위와 같은 인류역사의 그 긴 시간 동안 관찰된 실증적 규칙성을 잘 설명한 인구론이 6판까지 발간된(1826년) 전후에 그 규칙성을 깨는 산업혁명이 일어났고, 연평균 0.5%라는, 지금의 기준으로 볼 때는 지극히 낮아 보이지만 당시로서는 혁명적인, 일인당 소득의 성장을 가능케 한 요인이 무엇인가에 대한 질문을 갖게 되었다. 그 후 현재까지 그 물음은 끊임없이 계속되었고, 이는 경제성장이론 연구의 모태가 된다. 이런 관점에서 Harrod-Domar 모형은 이 질문에 대해 최초로 명쾌한 답을 제시한 것이었고, 그 당시 시대를 풍미하기에 충분한 영향력이 있는 경제성장이론이었으며, 이 모형은 2차 대전 이후 개발원조 정책의 근간으로 자리를 잡는다.

위와 같은 역사적 배경에 대한 이해를 바탕으로 식 (5)를 해석해보자. 이에 의하면, 일인당 소득의 성장률은 저축률 γ 와 생산 대 자본 비율 a 에 의해 증가하고, 감가상각률 δ 와 인구증가율 n 에 의해 감소한다. 또한 저축률 γ 와 생산 대 자본 비율 a 이 충분히 클 경우, 이 성장률은 양수가 되어 경제는 끊임없이 성장할 수 있게 된다. 즉, Harrod-Domar 모형은 소위 말하는 지속가능한 성장(sustainable growth)이 가능하며, 그 결정요인은 저축률 γ 와 생산 대 자본 비율 a 라고 제시한다. 생산 대 자본 비율 a 는 주어진 생산기술에 의해 정해져 있으므로, 성장을 촉진시킬 정책변수는 저축률 γ 이다. 이는 저축과 투자의 축진이 지속가능한 경제성장 정책이라는 결론에 이르게 하고, 보다 빠른 경제성장을 위해서는 강제저축도 유효한 정책수단이 된다는 근거를 제공해준다. 더불어 Harrod-Domar 모형에서 높은 인구성장률은 경제성장의 저해요인이므로 출산억제 또한 경제성장 정책의 다른 수단이 된다. 요약하면 Harrod-Domar 모형이 함의하는 개발정책은 저축 및 투자의 증대와 출산억제 두 가지라 할 수 있고, 실제로 2차 세계대전 이후(최소한 1990년대 즈음까지는) 여러 나라의 개발정책 논의에 이 두 주제는 중요한 역할을 한다.

이와 관련하여 개발원조 정책의 큰 틀도 이러한 발전정책의 기초와 일관되게

구성된다. 예를 들어 Kaldor(1956)가 강조한 대로 저축률 γ 가 소득수준과 양의 상관관계가 있고, 어떤 가난한 나라에서 대부분의 국민들의 소득수준이 최저생계소비수준이라고 하자. 이 경우 그 나라의 총저축률은 낮은 수준에 머무를 것이고 이에 따라 일인당 국민소득의 성장률도 매우 낮을 것이다.²⁾ 따라서 저개발국가에 대한 최선의 원조정책은 투자를 직접 늘릴 수 있는 물적 자본을 투입하여 저축과 투자의 증진을 유도한다는 결론이 도출된다. 구체적인 원조정책들은 여러 가지 다양한 형태를 취하고 있고 그 분야의 범위도 사회기반시설 투자, 교육, 보건 등 여러 분야를 망라하고 있지만, 대부분의 원조정책들의 기저에는 이 물적 자본 투입이 빈곤과 저개발로부터의 탈출을 위한 궁극적인 해결책이라는 사고가 기본 틀을 형성하고 있다.

2. Solow 모형의 수정과 그 함의

앞서 설명한 Harrod-Domar 모형의 기초 하에 시행된 수많은 원조정책들은 원조 시행의 순간에는 어느 정도 도움을 주었다. 그러나 유럽에서의 전후 복구사업 이외의 대다수 원조 정책들은 저개발 국가에서 원조를 시행할 때에 어느 정도 도움을 주었지만, 원조 수혜국의 빈곤해결이나 저개발경제의 성장경제로의 전환이라는 문제는 지난 60여 년이라는 긴 시간 동안 해결되지 않았다. 이러한 근본적인 실패는 Solow (1956)가 Harrod-Domar 모형의 결정적 약점을 지적하며 현재 경제성장이론의 원형이 된 Solow 모형이 개발원조 정책에 대해 함의하는 바에 대한 근본적인 이해가 있었다면 예견할 수 있는 것이었다.

Solow는 Harrod-Domar 모형에서 경제가 일정률로 지속적으로 성장을 하기 위해서는 노동생산성 성장률 m 이라 할 때 다음과 같은 조건이 만족되어야 한다고 지적한다.

$$(6) \gamma a - \delta - n = m$$

이 식은 이전의 식 (5)에서 자본축적이 함의하는 일인당 소득 성장률과 노동시장에서의 노동생산성 성장률이 일관되어야 한다는 일종의 균형조건으로 볼 수 있다.

2) 만약 총저축률이 $\frac{(\delta+n)}{\alpha}$ 보다 낮으면 일인당 국민소득은 시간이 지남에 따라 오히려 줄어들게 됨.

식 (6)을 $\gamma a - \delta - m = n$ 으로 재배열하여 보면, 이 식의 좌측 $\gamma a - \delta - m$ 은 노동수요의 증가율이고, 우측 n 은 노동공급의 증가율이다. 이러한 의미에서 식 (6)은 노동시장의 동태적 균형조건으로 재해석할 수 있다. Solow는 이 조건을 이용하여 Harrod-Domar 모형의 성장 기제가 불안정한 체계(unstable system)임을 지적한다. 예를 들어 식 (6)의 균형조건이 만족되는 상황에서 정부가 성장률을 높이기 위해 정책적으로 저축률(혹은 투자율)을 높였다고 해보자. 이 정책은 자본의 확장을 가져오고, 일인당 소득 증가율 $g_y = \gamma a - \delta - n$ 은 올라간다. 하지만, $\gamma a - \delta - m > n$ 이 성립돼 균형조건이 깨진다. 이는 노동시장에서 영구적인 초과수요를 낳을 뿐 아니라, 시간이 지남에 따라 점점 더 강화되고, 따라서 경제는 무한대로 폭발성장을 하게 된다. 반대로, 전쟁이나 자연재해 등의 어떤 외생적 충격에 의해 자본 파괴가 일어나고 저축률이 균형조건을 만족하는 값보다 떨어질 경우에는, 같은 논리로 노동시장에서 잉여노동이 점점 더 늘어나게 되고 경제는 지속적으로 수축된다.

Solow(1956)는 Harrod-Domar 모형에 위와 같은 불안정성을 해소할 수 있는 내재적인 기제가 없는 것에 주목하고, 이를 수정하기 위한 해결책의 방안으로, 고전경제학 시대에 David Ricardo가 토지의 지대 변화를 설명하기 위해 도입했던, 한계수확체감(diminishing returns)이라는 개념을 자본축적 과정에 도입한다. Solow는 다른 생산요소들이 고정된 상태에서 자본축적이 진행될 경우 자본에 대한 수익률이 점점 감소하게 된다는 가정을 Harrod-Domar 모형에 도입한다. 이 가정은 선형적으로뿐만 아니라 실증적으로도 설득력 있는 가정으로 경제성장론의 핵심 가정 중의 하나가 된다. Solow 모형은 자본축적의 한계수확체감 가정 이외에는 Harrod-Domar 모형과 동일하다. 하지만 한계수확체감 가정에 의해 생산 대 자본 비율 a 가 외생 파라미터가 아닌 내생변수가 돼 다음과 같이 경제성장 체계를 안정화시킨다. 예를 들어 외생적 정부정책에 의해 저축률이 늘어 균형조건이 깨져 $\gamma a - \delta - m > n$ 이 된다고 하자. 이 경우, 증가된 저축률에 의해 확장된 자본이 생산을 늘리지만, 한계수확체감으로 인해 생산의 증가분이 자본의 증가분보다 작게 되고, 생산 대 자본 비율 a 는 감소한다. 이러한 a 의 감소는 증가한 새로운 저축률 하에서 원래의 균형조건 $\gamma a - \delta - m = n$ 이 다시 만족될 때까지 계속된다.³⁾ Solow 모형에서는 이 간단한 가정

3) 저축률 감소의 경우에는 자본의 축소가 자본의 한계수익률을 올려 a 가 커지면서 균형조건이 회복됨.

하나의 도입으로 경제성장 체계가 외생적 충격에 대해 내생적으로 안정화된다. 이는 경제성장이론에 근본적인 기여가 되고, 이 기여의 가치는 이후 Solow의 노벨상 수상으로 입증되지만, Solow 모형은 Harrod-Domar 모형이 저개발 국가 내의 경제발전 정책이나 선진국의 저개발 국가에 대한 개발원조 정책의 수립에 근간을 제공했던 것과 같은 큰 임팩트나 방향전환을 가져오지는 못한다. 언뜻 보기에는 Solow 모형이 하나의 외생 파라미터를 내생화시켰다는 것 이외에는 자본축적을 강조하는 Harrod-Domar 모형과 별반 달라 보이지 않고, 따라서 투자증진과 물적 자본축적을 근간으로 하는 발전 및 개발원조 정책에 큰 변화가 필요 없어 보이는 것이다.

하지만 Solow 모형은 경제성장 정책에 대해 Harrod-Domar 모형과는 근본적으로 다른 함의를 가지고 있다. Solow 모형과 Harrod-Domar 모형 모두 성장의 기제에 자본축적이 설정되어 있지만, Harrod-Domar 모형에서는 저축률 상승을 통한 투자증대가 지속가능한 경제성장의 원동력이 될 수 있는 반면, Solow 모형에서는 자본축적을 통한 성장은 한시적으로만 가능하고 지속가능한 성장은 오직 생산성 증대를 통해서만 가능하다. 이는 Solow가 Harrod-Domar 모형의 경제성장 기제에 안정성을 주기 위해 도입한 바로 그 한계수확체감의 법칙 때문이다. 직관적으로 설명하자면 경제가 자본축적에 의해서만 성장할 경우 한계수확체감에 의해 자본수익률이 영으로 수렴해 결국 자본축적은 멈추고, 이에 의한 경제성장은 이루어질 수 없게 된다. 즉, 자본축적에 의한 경제성장이 지속가능하다고 본 Harrod-Domar 모형과는 정반대로, 자본축적에 의존한 경제성장은 멈추게 되어있다는 것이 Solow 모형의 근본 메시지인 것이다. 따라서 Solow 모형에 따르면, 자본의 투자증진을 위해서만 디자인된 개발원조 정책은 근본적인 한계가 있으며 그러한 원조 정책은 부패 등의 문제로 인한 aid ineffectiveness 문제는 차치하고라도, 원조가 개발로 이어지는 소위 development effectiveness를 지향하는 정책 수단으로서의 근본적인 실패는 Solow 모형의 메시지를 숙고한다면 이미 예견할 수 있는 것이었다.

Solow(1957)는 한계수확체감의 가정 하에 거시경제 차원에서의 경제성장을 수량화하는 구체적 수단으로 총생산함수(aggregate production function)이라는 개념 도구를 제시한다. 이는 생산요소량과 생산산출량 사이의 총계적 관계를 설정하는 함수다. 예를 들어, 두 가지의 생산요소 총노동 L 과 총자본 K 를 사용하여 총산출 Y 를 생산한다고 할 경우, 총생산함수는 다음과 같은 식으로 쓸 수 있다.

$$(7) Y = AF(L, K)$$

식 (7)에서 A 는 소위 총요소생산성(total factor productivity) 즉, TFP라 불리는 변수로서, 이에 대한 정확한 이해를 위해 복합생산요소 $X = F(L, K)$ 를 정의하여, 총생산 함수를 다음과 같이 다시 표현해 보자.

$$(8) Y = AX$$

이 식이 보여주듯이, TFP 변수 A 는 복합생산요소 X 의 생산성으로 볼 수 있고, A 가 늘어나면 X 안에 있는 모든 요소의 생산성이 늘어난다. 이런 의미에서 A 는 total factor productivity라고 불린다.

이 단순명료한 식 (8)은 경제성장 문제에 관한 가장 근본적인 틀을 제공한다. 이 식에 의하면 소득증대는 생산요소의 양적 확대(X 의 증가)와 생산요소의 질의 향상(A 의 증가), 이 두 가지 원천에 기인한다. 식 (8)은 둘 중 어느 쪽이 경제성장에 더 중요한 것인지를 이론적으로 그리고 실증적으로 고찰 할 수 있는 틀을 제공해 준다. 우선, 식 (8)은 그 근간이 되는 성장이론이 무엇이든지 간에 만족돼야 하는 회계 항등식(accounting identity)으로 볼 수 있다. 따라서 식 (8)은 성장의 두 가지 원천 중 어느 요인이 더 중요한가를 수량적으로 측정하여 규명할 수 있는 경제성장 실증 분석의 기본 도구가 된다. 이 실증분석의 문제에 대해서는 이 후 좀 더 자세히 논하겠지만, 만약 식 (8)이 회계적인 의미의 항등식에 그친다면, 이 식이 경제성장 정책 수립 문제에 대해 주는 통찰은 제약적일 것이다. 하지만 식 (8)은 다음과 같은 이유로 항등식이 아닌 방정식 관계다. 만약 X 와 A 의 범주에 넣을 변수들이 선택적으로 정해져 있다면 식 (8)은 분명히 회계 항등식 이상이 아니겠지만, 경제성장에 관련된 수많은 변수들 중 어느 것은 X 의 범주에 넣고 어느 것은 A 의 범주에 넣을 것인가는 각 경제성장이론에 의해 결정되기 때문에 이 식은 경제성장이론에 따라 달리 해석되고 달리 측정될 수 있는 방정식 관계이다. 예를 들어, Solow 모형에서는 X 에 물적 자본과 인적 자본 등 모든 생산요소가 포함되고, 그 안에 있는 각각의 생산요소 모두에 한계수확체감의 법칙이 작용한다. 따라서 일인당 국민소득 $y = Y/L$ 의 지속적인 성장은 X 에 의해서는 일어날 수 없고, 오직 A 에 의해서만 가능하며, A 에 해당하는 요인으로 기술진보를 들었다. 따라서 저개발 경제를 지속성장 가능한 경제로 구조적인 탈바꿈을 시킬 수 있는 유일한 길은 그 정책이 어느 분야에서 어떤 형태로 시행되든 생산요소 X 의 확장이 아닌 TFP 변수 A 에 초점을 맞추어야 하는 것이다.

Solow가 개발원조 정책의 문제에 답을 주기 위해 이 모형을 제시한 것은 아니나, 원조정책의 유효성 논의에도 같은 논리가 적용된다. 개발원조, 넓게는 개발협력의 궁극적인 목적은 저개발국의 빈곤 퇴치이다. 이 빈곤퇴치가 지속적으로 이루어질 최선이요 유일한 방법은 저개발국의 경제가 스스로 성장할 수 있는 경제로 바뀌는 것이다. 그렇다면 그 구체적 내용은 나라마다 그리고 시대마다 다를 수 있겠으나, 원조 정책의 핵심은 A 즉, 경제의 총요소생산성에 관련된 것이라야 한다는 결론을 내릴 수 있다.

원조정책의 실패에는 수원국의 지배구조와 부패, 받은 원조를 지속적으로 집행할 수 있는 제도 및 인적자본 면에서의 역량 부족 등 다양한 공통의 이유가 있을 수도 있고, 각 정책마다 다른 여러 가지 구체적인 이유들이 있을 수 있으므로, 모든 원조정책의 실패를 하나의 관점과 틀로 설명하려는 것은 무리가 있다. 그러나 위와 같은 한계수확체감이라는 관점에서 보면, 물량 투입에 초점을 맞추어 왔던 전후 60여 년에 걸친 그 수많은 원조정책들의 장기적 효과 부재는 당연한 귀결이다.

개발원조 정책에 대한 Solow 모형의 적합성은 여기까지이다. 이 이상의 원조정책에 관한 논의에 대해서는 Solow 모형은 침묵한다. 즉 X 가 아니라면 A 인데, A 안에는 과연 어떤 변수들이 있는지, 그리고 있다면 각 변수들의 수량적 중요성은 얼마나 큰 지 등 개발원조 정책의 구체적 디자인에 결정적으로 중요한 질문들에 대해서는 Solow 모형은 답을 주지 못한다. Solow 모형은 경제성장의 핵심 내용이 무엇인가에 관한 질문에 답하기 위한 모형이라기보다는 “무엇이 그 내용이 아닌가”에 대한 답을 주는 모형이라 할 수 있다. 이는 아이러니하게 들릴 수도 있고, Solow 모형이 경제성장 모형으로서 무용한 모형이 아닌가라는 생각이 들 수도 있으나, 사실은 Solow 모형의 경제성장이론에 대한 기여는 가장 근본적이다. 왜냐하면 학문의 궁극적인 목표는 진리추구라 할 수 있지만, 인간 이성의 근본적인 한계로 인해, 그 실제적 과정은 일련의 ‘비진리의 배제’의 반복을 통해 이루어지기 때문이다. 이런 의미에서 Solow 모형은 경제성장이론이 어디에서 출발해야 하는가에 대한 가장 근본적인 통찰을 제시하고 있다.

3. 실증 분석: X 대 A

Solow 모형이 발표된 이후 이를 이용한 각 나라의 성장회계분석(growth accounting)에 관한 연구는 여러 차례 이루어지지만, Solow 모형이 개발이론뿐 아니라 개발원조 정책에 결정적인 지침을 제공하는 실증 증거는 Solow 모형이 나온 지 40여 년이 지난 1997년 Klenow and Rodriguez-Claire(1997)에 의해 제시된다. 앞서 언급했듯이 $Y = AX$ 의 틀은 모든 경제성장이론에 적용될 수 있는 실증분석의 도구이다. Klenow and Rodriguez-Claire는 Solow 모형을 확장하여 물적 자본과 학교 교육 년 수를 늘리는 투자 모두를 X 에 넣어 측정하고, TFP 변수 A 를 Y/X 로 즉 총산출 중 총요소 투입이 아닌 나머지의 회계적 잔여항으로 측정했다. 그 결과 1985년 현재 전 세계 국가들의 일인당 실질소득수준의 차이의 66%가 X 가 아닌 A 의 수준 차이에 의해 설명된다는 것을 밝혔다.⁴⁾ 또한, 1960년부터 1985년까지 기간 동안 전 세계 국가들의 일인당 실질소득 성장률 차이의 91%가 A 의 성장률 차이에 의해 설명된다는 것도 밝혔다.⁵⁾ 이 결과가 개발정책에 시사해주는 바는 빈국의 물적 자본 부족과 짧은 학교 교육 년 수로 인해 소득이 낮은 부분은 34%에 불과하고, 나머지 주요 부분은 빈국의 낮은 생산성에 기인한다는 것이다. 또한 성장의 관점에서 볼 때도 물적 자본과 학교 교육 년 수를 늘리는 투자의 양적 확장을 통해 저성장국이 고성장국을 따라 잡을 수 있는 부분은 9% 밖에 되지 않는다는 것을 시사한다. 개발원조 정책의 관점에서 다시 말하자면, 원조의 초점이 물적 자본 확장과 학교 교육 년 수만 늘리는 투자에 있을 경우 소득수준의 증대(level improvement)가 일어나기는 하지만 주된 부분이 아니며, 무엇보다도 저성장 경제를 고성장 경제로 탈바꿈(growth improvement)시키는 데에는 위 두 종류의 투자는 거의 도움이 되지 않는다. 따라서 데이터에 근거한 실증분석 역시 물량적 자본 확장이 빈곤퇴치에 유효한 개발원조 정책이 될 수 없음을 보여준다.

위와 같은 실증분석은 TFP 안에 어떤 요소들이 있는가에 대한 질문의 중요성을 확증해준다. Solow 모형에서 Solow Residual이라고도 불리는 이 TFP 변수에 대한 설명이 없으므로 이 중요변수가 블랙박스인 셈이다. 따라서 이 블랙박스 안으로

4) Klenow and Rodriguez-Claire (1997) 86쪽 Table 2 참조.

5) Klenow and Rodriguez-Claire (1997) 94쪽 Table 4 참조.

들어가려는 연구가 경제성장 및 개발 이론의 핵심주제라 할 수 있다. 이를 위한 일련의 연구 중 본고에서는 이 분야에 선구자적 영향을 끼친 Lucas(1988) 모형과 Romer(1990) 모형이 개발원조 정책에 갖는 함의를 살펴본 후 소고를 마치고자 한다.

4. Lucas 모형과 Romer 모형의 방향제시

Lucas가 1985년 Cambridge 대학에서 강연한 Marshall Lecture에서 시작된 Lucas의 1988년 논문 “On the Mechanics of Economic Development”는 두 가지 의미에서 거시 경제발전론 및 개발이론 분야에 전환점이 되는 논문이라 할 수 있다. 첫째, 이 논문에 의해 Harrod-Domar 모형 이후 주류경제학의 논의에서 소외돼 있던 거시 경제발전론이 개발경제학 분야에서 부활하게 된다. 둘째, 이 논문에 의해 최초로 경제성장이론이 경제발전 및 개발이론으로 승화된다. 즉, 이전의 경제성장이론은 한 나라의 경제성장 기제를 설명하는 연구에 주로 쓰였지만, Lucas는 기존의 경제성장이론에 인적자본에 대한 새로운 통찰을 도입하여 경제성장이론을 빈국과 부국의 소득수준 차이, 그리고 저성장 경제와 고성장 경제의 차이 등 국가들 사이의 경제개발의 차이를 설명하는 연구의 틀로 명시적으로 조망시켰다.

Lucas(1988)에서는 생산요소 X 중에서 물적 자본(physical capital)과는 달리 인적 자본(human capital)은 한계수확체감이 작용하지 않을 뿐 아니라 오히려 긍정적 외부효과(positive externality)가 있어 지속적 성장의 원동력이 될 수 있음을 보여 경제성장에서 인적자본의 역할을 재조명한다. Lucas가 이미 1960년대에 Theodore Schultz에 의해 강조된 바 있는 인적자본의 중요성을 다시 일깨워주고 인적자본이 지속가능한 경제성장의 원동력이 될 수 있음을 명시적으로 보여주었다는 점에서 큰 기여를 한다. 하지만 Lucas 모형의 보다 획기적인 기여는 시간 배분(time allocation)의 문제를 경제개발의 근본 요인으로 들여왔다는 데에 있다. 즉, 직접 생산에 쓰는 노동시간과 교육과 연구개발 등의 인적자본 투자에 쓰는 시간의 적정 배분이 실질소득의 지속가능 성장률을 결정한다는 것이 Lucas 모형의 주된 메시지인 것이다.

Romer(1990)는 Solow(1956)가 남긴 숙제를 풀어낸 최초의 논문이라 할 수 있다. 즉 Solow 모형에서 외생적으로 주어진 블랙박스 변수 A 를 기업 투자의 결과로 일반 균형이론의 관점에서 자의적 가정 없이 내생화시킬 수 있음을 Romer가 처음으로

보여준 것이다. 새 기술에 대한 ‘아이디어’라는 요소의 비경쟁성(non-rivalry)에 의해 도입되는 비볼록성(non-convexity)의 문제를 일반균형에 접목하는 난제를 독점적 경쟁(monopolistic competition) 하의 균형이라는 개념을 도입해 풀어낸 이론적 기여가 이 논문의 핵심적 기여이기는 하지만, 경제개발론의 관점에서 보았을 때 이 논문의 기여는 기업의 의도적인 기술 투자가 지속가능한 경제성장의 원동력이 될 수 있다는 것을 보여주었다는 데에 있다. 더불어 Romer(1990)가 강조하는 점은 내생적 기술투자에 의한 성장 가능성과 성장률 모두 한 나라의 인적자본의 수준에 의해 결정된다는 것이다. 즉, 인적자본의 수준이 너무 낮으면 내생적 기술투자에 의한 성장이 아예 가능하지 않을 수 있고, 인적자본의 수준이 어느 정도의 역치를 넘어 내생적 기술투자에 의한 성장이 가능한 경우 그 성장률의 크기 또한 인적자본의 크기에 의해 결정되는 것이다.

따라서 결국 Lucas(1988)와 Romer(1990) 모두 강조하는 핵심은 인적자본에 있다. 앞서 제시한 $Y=AX$ 의 도식에 따르면, Lucas는 X 에 있어서 인적자본의 역할을 강조한 것이고, Romer는 A 에 있어서 인적자본의 역할을 강조한 것이라 볼 수 있다.

이 두 경제성장 이론이 ‘유효한 개발원조 정책’에 주는 함의는 정책 입안자들과 집행자들이 각 수원국별·시대별로 개발에 적합성이 있는 원조가 인적자본의 관점에서 과연 무엇일까에 대해 고민해야한다는 것이다. 예를 들면, 공장을 지어주거나 직접 투자를 하는 데에서 그쳐서는 원조의 효과가 지속될 수 없으므로, 그 공장에서 일할 근로자들의 교육과 기술 인력 양성을 해주어야 한다. 의사, 간호사, 교사를 양성하지 않고, 병원이나 학교를 건설해주면 그 병원과 학교는 무용지물이 될 것이다. 또한, 도로, 댐, 다리 등의 사회 간접자본과 기반시설(infra-structure)의 투자를 고려할 경우, 먼저 그 투자를 고려하는 지역에 새로운 기술투자나 인적자본의 투자가 이루어질 여건이 갖추어져 있는 곳인지를 평가해보고 투자해야 할 것이다. 지을 당시에는 가시적인 성과로 보일 기반시설이 스스로 개발할 아이디어와 인력이 없는 하얀 코끼리(white elephant)가 되는 것은 시간문제인 것이다.

III. 결론

산업화나 도시화와 같은 경제의 구조적 이행, 지배구조, 재산권 확립, 금융 체제 도입 등과 같은 제도의 개선, 정치경제적 제약조건하의 최적 배분, 정보제약 하의 미시 수준의 인센티브 디자인 문제, 노동 및 자본 시장의 불완전성과 소득분배 문제 등 개발원조 정책에 통찰을 주는 경제이론은 많다. 본고는 경제성장이론의 주요 쟁점에 관한 변천 과정을 개괄하는 형식으로, 물적 자본축적이 지속가능한 경제성장에 미치는 영향의 한계점에 대해 실증분석과 더불어 이론적으로 고찰하고, 인적 자본이 개발원조 정책에 갖는 함의를 살펴보았다.

개발원조의 궁극적 목적은 원조수혜국의 저개발 경제구조를 지속적으로 성장 가능한 경제로 바꾸는 데에 있다. 다시 말하면, 빈곤에 대한 이해도 중요하지만, 궁극적인 목표는 빈곤으로부터의 탈피에 있는 것이다. 이러한 관점에서 Lucas와 Romer에 의해 제시된 경제성장의 궁극적 원동력으로서 인적자본을 강조하는 것이 주는 시사점은 매우 중요하다. 하지만 주지해야 할 것은 Lucas와 Romer가 말하는 인적자본이라는 개념이 교육이나 R&D 인력과 같은 상식적인 대상도 포함하겠지만, 실상은 이들이 말하는 ‘인적자본’ 혹은 ‘아이디어’라는 개념이 상당히 포괄적이고 추상적이라, 현실경제에서 실제 경제성장으로 연결되는 구체적인 채널과 경로가 무엇인지에 대한 이해는 아직 많이 부족하다. 이에 대한 이해는 끊임없는 미거시적 실증분석과 사례연구의 축적, 그리고 그에 근거한 새로운 이론적 통찰을 통해서만 얻을 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 개발경제학자의 학문적 연구와 개발원조 정책입안자의 정책 수립과정의 긴밀한 연결과 그들 스스로의 경험과 인적자본의 축적이 유효한 개발원조 성패의 열쇠라고 하겠다.

참고 문헌

- Domar, E. V. (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment," *Econometrica*, V. 14: 137-47.
- Harrod, R. (1948). *Towards a Dynamic Economics*, London and New York, McMillan.
- Kaldor, N. (1956). "Alternative Theories of Distribution", *Review of Economic Studies*, V. 23: 83-100.
- Kaldor, N. (1957), "A Model of Economic Growth", *Economic Journal*, V. 67: 591-624.
- Klenow, P. and A. Rodriguez-Claire (1997). "The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has It Gone Too Far?" *NBER Macroeconomics Annual 1997*, B. Bernanke and J. Rotemberg ed., Cambridge, MA: MIT Press, 73-102.
- Lucas, R. E. Jr. (1988). "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, V. 22: 3-42.
- Malthus, T. (1798). *An Essay On the Principle of Population*, Penguin Classics.
- Romer, P. (1990). "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, V.98 (5): S71-S102.
- Solow, R. M. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, V. 70: 65-94.
- Solow, R. M. (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function," *Review of Economics and Statistics*, V. 39: 312-20.

공적개발원조 효과성제고와 지역연구의 필요성에 대한 소고¹⁾

정 미 경

서울대학교 아시아 연구소

I. 들어가는 말

공적개발원조는 저개발국가의 경제, 사회, 문화적 발전과 인도적 차원에 기여하는 것을 기본적 철학으로 하고 있으며, OECD 가입국가들은 국제사회에 대한 도의적 책임이라는 명목 하에 공적개발원조에 의무적으로 참여해야한다(OECD/DAC 2009, 1996). 공적개발원조의 수혜국은 저개발 국가들이며, 최빈국가, 빈곤국가, 지원이 필요한 국가 등으로 구분하여 지원을 한다(OECD/DAC 2009). 지난 수십 년 동안 공적개발원조에 참여하는 모든 국가와 기구 및 단체 그리고 학계는 다음과 같은 질문에 답을 찾기 위해 노력해 왔다.

첫째, 누가 그리고 왜 원조에 참여하는가?

둘째, 원조를 얼마나 그리고 어떻게 할 것인가?

셋째, 누가 원조의 수혜자인가?

넷째, 원조 수혜자(수원국)는 얼마의 지원을 필요로 하는가?

위의 질문들은 원초적 질문이지만, 공적개발원조의 효율성 및 효과성을 창출하는데 직접적인 영향을 미치고 있으므로 피할 수 없는 질문이기도 하다.

1) 본 연구는 2011년 4월 30일 한국동남아학회 춘계학술회의에서 발표한 내용을 수정 보완한 것임.

우선 생각해 볼 것은 공적개발원조의 효과성을 높여야하는 이유이다. 공적개발원조는 발전된 국가가 저개발 국가에 인도적으로 개입하여 정치·경제·사회 발전에 기여하는 것이며, 이러한 기여를 통해서 저개발 국가 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다(Hall 2007, 54). 그러나 발전된 모든 국가가 저개발 국가를 원조하는 것은 강제적 의무가 아니고 권고적 의무이고, 공적개발원조의 참여 형태, 방식은 원조에 참여하는 국가의 결정사항이다. 다만 국제사회는 원조가 저개발 국가의 발전에 기인한 전 지구적인 문제를 해결하는데 얼마나 기여하고 있는지를 권고하고, 주장을 통해서 원조의 방향을 제시하는 역할을 한다.

원조의 효과성이란 바로 이러한 맥락에서 나온 것으로 저개발 국가들에서 발생하는 문제가 전 지구적으로 확산되는 것을 원조를 통해서 예방하거나, 심각한 위기 상황으로 발전하는 것을 원조를 통해 예방하고자 하는 것이다. 그러므로 원조는 경쟁적 예산(이익 사업, 비즈니스)이 아닌 도의적 예산(원조)을 통해서 저개발 국가의 정치·경제·사회를 얼마나 빠른 시일에 발전시킬 것인지 또는 얼마나 많은 사람이 수혜를 받아 인간다운 삶을 영위하게 될 것인지를 고려해야 한다. 역사적으로 공적개발원조의 효과성 제고에 대한 논의는 1960년대 중반 이후 지속적으로 제기되고 있다.

공적개발원조가 저개발국가 발전에 기여하려는 근본적인 목적을 달성하기 위해서 원조의 참여자와 수혜자 문제를 우선적으로 고려해야 한다. 공적개발원조에 참여하는 국가는 주로 선진국 또는 발전된 국가이며 그 대부분은 OECD에 가입한 국가이다. 한편 수혜자, 즉 수혜를 받는 국가(지역)에 대해서는 저개발 국가라고 막연히 정의만 되어있다. 어떤 저개발 국가인지 어느 분야를 수혜 대상국가(개인, 지역) 및 분야로 볼 것인지는 원조에 참여하고 있는 공여국가의 내부적인 결정이나, 국제사회의 동향 등으로 결정할 수 있다. 합리적인 결정을 위해서는 적절한 원조 수혜국가, 지역, 개인 등에 대한 기초자료를 조사해야하며, 이 자료의 토대가 되는 것이 지역에 대한 이해이다. 이것을 연구하는 분야가 지역 연구다.

공적개발원조에서 지역연구의 필요성은 이미 1960년대부터 주창되었으나, 지역 연구에 대한 오해로 인해 국제사회에서는 지역연구의 필요성을 공식적으로 강조하지 못했다. 공적개발원조에 참여하는 국가들은 수혜국가, 지원규모, 지원형태를 자국의 형편에 맞추어 결정하도록 되어있고, 국제사회는 그 형태나 규모를 규제

하거나 강제하지 않는다(Natsios 2006, 135). 결국 원조효과성은 공적원조에 참여하고 있는 개별 국가의 정책과 원조철학에 따라 결정되는데, 수혜 지역(국가)의 바른 이해는 원조효과성의 초석이 된다. 지역의 정치·경제·사회 문화적 특성, 역사적 경험에 대한 바른 이해 없이는 수혜 대상(지역, 국가, 개인 포함)에게 필요한 분야, 수요 규모 등을 산출하기 어렵다. 결론적으로 지역 연구가 부재한 공적개발원조는 공여자와 수혜자 모두에게 효과성이 없다.

본 연구는 공적개발원조의 효과성을 위해 지역연구가 어떤 역할을 해야 하는지 기존의 논의나 논쟁들을 정리해 보고 위에서 언급한 네 가지 질문에서 첫째와 셋째 질문을 중심으로 역사적 접근 방법, 문헌 분석을 통해 답을 구해 보고자 한다.

II. 누가 원조에 참여할 것인가?

제2차 세계대전이 종식되고, 유럽 국가들의 전후 복구를 위해 대외원조가 진행되었다. 아프리카, 아시아, 그리고 남미는 식민지배가 종식되고 독립하면서 정체성 회복, 체제복구, 이념갈등의 소용돌이에 휩싸였다. 이어 1950년대 한국전쟁이 그치고 전후복구를 위한 대외원조가 다시 부각되었고, 1960년대에 들어서면서 본격적으로 해외개발원조(Oversea Development Assistance)가 논의되었다. 이 과정에서 “누가 원조에 참여할 것인가?”라는 화두는 공여 국가들 간에 심도 있게 논의된 이슈였다. 제2차 세계 대전이 종식됨과 동시에 아프리카와 아시아 그리고 남미 여러 국가들이 식민지배에서 벗어나 신생독립 국가가 된다. 짧게는 수십 년에서 길게는 수백 년에 이르기까지 각 국가는 서구 식민경영 체제에서 식민 종주 국가를 위해 일했다. 서구 식민경영자들은 식민 지배국에 대한 인적자원양성, 토착 체제의 유지에는 관심이 없었고, 더 많은 자원을 유럽에 공급하는 것에 목적을 두었다(정미경 2011, 268). 대다수의 신생 독립국들은 독자적인 정치·경제·사회 체제를 수립하지 못했고, 국가 경영의 방향성도 확립되지 않은 상태에서 식민 토착 엘리트와 민족주의자 간의 정치적 대립, 자본주의 및 사회주의라는 이념적 대립이 사회전반을 혼란에 빠지게 했다. 국가경영 체제를 빠른 시일 내에 정비하지 못한 신생독립국들은 정치적인 혼란뿐만 아니라 경제적으로 빈곤해졌고, 풍부한 자원을 가지고도 이를

국가발전에 기반으로 활용하지 못한 채, 저개발국가로 전락했다. 1960년대 중반 유럽을 중심으로 한 선진 공여국들은 해외개발원조(Oversea Development Assistant)를 공적개발원조(Official Development Assistant)로 발전시키면서 저개발국가에서 일어나는 정치, 경제, 사회적 혼란을 막기 위해, 개발과 인도적 지원이라는 목적을 가지고 저개발국가에 원조를 실시했다. 그러나 공적개발원조는 비록 그 뜻이 저개발 국가의 발전과 인도적 지원이라는 도의적 책임을 수반하고 있으나, 그 접근방법에서는 조심스럽지 않을 수 없었다. 그 이유는 초기 공적개발원조에 참여한 국가들이 대부분 유럽 중심의 식민 종주국이었기 때문이다. 저개발국가의 역사적 경험에 비추어 볼 때, 공적개발원조는 유럽의 신식민지 개척을 위한 원조가 아닌가하는 민족주의자와 사회주의자들의 의문에 의해 거부되었다. 더욱이 원조를 필요로 하는 저개발 국가들은 대부분 자원이 풍부한 국가들이며, 자원 개발 및 관리는 과거 수백 년 동안 서구의 식민 경영에 의해서 운영되었다. 그러므로 선진국가들의 공적개발 원조가 과연 각 국가의 정치·경제·사회 발전 및 인도적 지원을 우선하는 것인지 선진 공여국의 자원 확보를 위한 원조인지 하는 의문이 제기 되었다(정미경외 2010, 120~121).

현실적으로 공적개발원조를 공여하는 국가는 과거 식민종주국이고, 수혜를 받는 저개발 국가는 과거 식민지배를 당한 국가들이므로 공적개발원조의 이름으로 타국의 발전에 개입하는 것 자체에 대한 타당성 입증에 곤란했으며, 또 다른 식민 지배의 가능성을 내포하였다(Dallars 1998,24; Schraeder 1998). 이러한 상황 하에서 유럽 중심의 공적개발원조에 참여를 주장하는 국가들은 개발의 타당성(Development relevant)에 대한 심도 있는 논의를 한다. 논의의 요지는 개발의 타당성이 증명되지 않으면, 유럽의 신식민지배를 위한 원조일 수밖에 없다는 것이었다. Simensen의 연구에 따르면 개발의 타당성 논쟁은 곧 저개발 국가를 위한 원조의 타당성(Aid relevant)으로 발전했고, 개발과 원조의 타당성을 증명하기 위해 유럽 공여국들은 학자, 개발원조 전문가 및 인도주의 단체를 통해 타당성 조사를 위한 지역 조사활동의 필요성이 있다고 주창했다. 원조의 타당성을 증명하기 위해 선진 공여국가들은 우선 문화(사회) 인류학자를 저개발 국가에 파견했다(Simensen 2007,169-170). 그러나 지역 조사활동은 과거 유럽이 식민경영에 필요한 정보 수집 및 지역의 이해를 목표로 진행되었던 방식과 유사했기 때문에, 공적개발원조에서

지역 연구의 중요성이 간과되었다.

개발원조가 신식민지를 위한 지배적 개념이 아니고, 순수한 개발원조란 점을 강조하기 위해서 유럽 선진공여국가들은 국제기구를 통한 지원을 활성화했다. IDA, IBRD, UN 기구 등이 중심이 되어 고안된 저개발국가 발전계획은 위계적 지원(top-down)으로 실행됐다. 비록 국제기구들의 주도하에 개발원조 프로그램을 창안하지만 지역에 대한 이해를 완전히 배제한 상태에서 국가 발전 사업을 추진하지 않았다(Montrie 1973,711). 각 국가의 거시경제지표 외에도 지역의 정치·사회·문화적 자료조사를 실시했다. 유니세프의 모두를 위한 교육(Education for All), 농업분야의 식량증산계획(Green revolution), IMF와 세계은행의 구조조정프로그램(Structure Adjustment Program)들은 이러한 역사적 맥락 속에서 시도되었으며, 유럽의 공여국 역시 국제기구를 지원할 뿐만 아니라 저개발국가의 개발 원조를 위해 직접 지원(양자관계)을 했다.

공적개발원조가 1960년대 유럽과 북미 중심에서 1970년대 일본이 참여하게 되면서, 그 양상에 변화가 일어났다. 일본의 원조 참여형태는 새로운 논쟁을 불러왔다. 일본은 유럽과 북미 국가들이 내세우는 인도주의 및 도의적 책임성에 기반을 두기 보다는 자국의 경제적 이익에 기반을 둔 원조 방식을 채택했다(정미경 외 2010,123). 즉 유럽, 북미 국가들과 일본의 원조개입에는 그 실행 형태, 원조 규모, 원조철학에서 차이가 있다. 다만 원조에 대한 기본적 접근 형태가 조금 바뀌기는 했으나, 수혜 국가들에 대한 이해를 위해 ‘지역연구, 지역의 문화적 이해와 해석’에 대한 끈을 놓지는 않았다.

국가별로 비공식적으로 지역에 대한 자료 수집 활동은 전통적인 방식으로 지속하고 있으며, 후발 주자였던 일본도 1970~80년대 일본 중심의 지원 형태를 21세기에는 수혜국가 중심으로 서서히 전환하고 있다. 예를 들어 저자가 직접 관찰한 바에 의하면, 일본은 개발 원조를 위해 초기 진입하는 국가에 대해 정치, 경제, 사회 문화 등 전반에 대한 연구 활동 외에도 토양, 수질, 지형과 같은 분야까지 심도 있는 채취 활동 또한 진행했다²⁾. 물론 이러한 지역조사활동이 저개발국가의 발전을 위한 순

2) 1995년 캄보디아 내전 중에 투입되었던 JAICA 활동가들은 캄보디아 전역을 다니면서 토양 및 수질을 채취하여 본국으로 보내어 분석하는 작업을 하고 있었음. 현장에서 저자가 직접 목격하였을 뿐만 아니라, 긴급지역 공동연대에 함께 소속되어 있는 JAICA 활동가들을 직접 면담하여 녹취함(1995년 5월 23일).

수한 목적이라고 보기에 곤란한 점도 있기는 하지만, 공적개발원조 활동에서 지역 연구는 필수불가결한 조건이기도 하다.

William Easterly는 “저개발국가의 사회 및 정치적 상황에 대한 이해가 부족한 경우에 공적개발원조 사업을 진행해서는 안된다”라고 단호하게 주장한다³⁾ (Easterly 2007; Bridshall 2007, 216). Birdshall 역시 지역의 소리를 듣지 않는 공여국만의 원조는 그 효과성을 찾을 수 없다고 주창한다(Birdshall 2007, 215~217). 또한 Natsios도 공여국가들이 지원을 결정해도, 사업실행의 주체는 저개발국가 정부이며, 수혜국 정부의 성격에 대하여 이해를 못한다면, 원조의 효과성은 기대할 수 없다고 지적하고 있다.

III. 누가 원조의 수혜자인가?

1970년대 국제기구들에 의해 일괄적으로 제시한 저개발 국가 원조 프로그램은 국가채무 증가, 부정·부패 확대, 두뇌유출, 빈곤의 증가와 같은 부작용을 남겼다. 또한 공여국가들이 경쟁적으로 지원을 하면서도, 공여국 간의 협력이 부재하여 개발도상국가들의 부정부패를 가중시켰다. 게다가 일부 공여국을 제외한 신생 원조 공여국들은 저개발국가의 지역적 특성을 이해하지 못하므로 지역의 필요를 제대로 파악하지 못한 채 일방적인 원조를 진행했다(Dallar 1998,1~4).

1990년대에 공적개발원조의 효과성에 대한 논의가 다시 시작되었고, 2000년도에 선언된 새천년 개발 목표(MDG: Millennium Development Goals)는 1960, 70년대 논쟁이 되었던 이슈들로 다시 회귀했다. 여기서 저개발국가의 빈곤 감소라는 목표를 중심으로 8개의 구체적으로 달성되어야 할 주제와 목표가 제시되었다. 또한, 개발과 원조의 타당성에 대한 문제제기가 선진공여국이나 국제기구 중심이 아닌, 저개발국가가 중심이 된 원조 전략의 필요성이 주창되었다. 이는 곧 저개발국가의 주인 의식 강화, 공여국과 수혜국 간의 협력체계 강화, 상호 책임성 및 신뢰 강화, 원조 효과성 강화 등으로 이슈화되었다⁴⁾.

3) "In an aid system that Planners dominate, Easterly makes a key point: Official donors lack accountability for the effectiveness of the programs they offer the largely voiceless poor." (Birdsall 2007, 217)

4) 2003년 2월 로마에서 개최된 ‘원조조화를 위한 고위급포럼(High Level Forum on Harmonization)’에서는 로마 선언 채택.

공적개발원조에 대한 역사적 회귀의 과정에서 주목할 만한 연구는 바로 1970년대 개발원조를 실행하는 과정에서 간과되었던 지역차원(local level)에서의 경험에 대한 연구이다. 특히 보건, 교육, 주택, 모자보건 분야 같은 기초분야(Human Basic Needs)에서 농촌과 도시(rural and urban)지역의 현황을 비교 연구하고, 이를 실제로 공적개발원조에 적용함으로써 원조의 효과성을 제시한 Cassen의 연구가 주목할 만하다(Cassen 1986,11).

1970년대의 공적원조에 대한 효과성을 평가하기 위해서 다양한 도구들이 등장했다. 일부 원조기구들은 실패한 사업을 분석하고, 분류하는 작업을 하면서 지역과 수혜자의 사회·문화적 환경 분석이 미흡하다는 점을 공적개발원조가 실패하는 중요한 원인으로 지적했다(Cassen, 1986, 12). Meerman의 연구에 따르면 원조 사업 중에 가장 높은 실패율을 보이는 분야가 교육, 지역발전, 그리고 농업 분야인데, 주요 실패원인은 공여자들이 지역의 문화적 특성은 이해하지 않고, 공여국가의 문화적 이해 방식에 따라서 사업을 수행하기 때문이라고 지적했다(Meerman 1972, 293). 예를 들어 2011년 8월 베트남의 원조 사업에 대한 BSI, MPI의 개발원조 담당 국장⁵⁾과의 개별 인터뷰에 따르면, 한국의 공적개발원조 사업 추진과정에서 해당 지역의 사회문화적 이해가 부재한 채 ‘타당성 조사’활동만 진행하였기 때문에 실질적으로 베트남에 필요한 원조 사업으로 발전하기 못하고 있다고 지적했다(저자 녹취 자료, 2011).

결론적으로 공적개발원조의 효과성에 영향을 미치는 것은 “누가 수혜대상자인가?”에 대한 정확한 분석으로부터 시작한다. 수혜대상의 사회·문화에 대한 정확한 이해가 있는 사업은 성공적인 결과를 얻었고(Cassen 1986, Meerman 1972, Easterly 2007), 지역에 대한 이해가 부족한 사업은 실패했다. 특히 마을 혹은 지역단위(village or community level)의 사회·문화적 인식의 부족이 사업 실패로 이어진다는 사실은 대부분의 국제개발전문가, 학자들이 지적하고 있는 사실이다(정미경 2006, 박인원 외 2008).

1960, 70년대의 개발원조 타당성 논쟁에서는 현대화, 산업화 이론에 기반한 거시경제와 제도적 변화에 초점을 맞추면서 지역적인 논의는 간과되었고, 그 결과는

5) 2011년 8월 29일 09:00. BSI 방문 Dr. Nguyen Thi Kim Thanh Thanh 인터뷰; 2011년 8월 30일 14:00 베트남 MPI 방문 담당 국장인터뷰.

빈곤증가 현상으로 나타났다. 21세기의 개발원조 타당성 논의의 제기는 거시적 경제 관점에서보다는 미시적 입장에서 지역 사회의 정치·경제 구조, 사회 문화 역사와 같은 역사 인류학적인 입장에서의 접근을 강조하고 있다. 즉 공적개발원조의 효과성을 창출하기 위해서는 지역적인 연구조사가 우선되어야한다.

IV. 나가는 말

위에서 언급하였듯이 공적개발원조의 효과성에 대한 논의는 어제오늘의 이슈는 아니었다. 1960~70년대에 공적개발원조는 제도적, 거시적, 그리고 공여국 중심으로 진행되었다. 이러한 공여국 중심의 일방적인 원조는 그 효과성이 없었다는 지적을 하고 있다. 대다수 사업이 공여국 중심의 사고에서 시작되었으나, 일부 선진공여국 전문가들은 수혜 지역 및 국가에 대한 사회 문화적 이해가 사업 추진의 초석이 되어야, 수혜 국가의 발전에 기여할 수 있는 양질의 사업으로 발전되었다고 주장하고 있다.

1970, 80년대 공적개발원조 사업의 성공과 실패에 대한 경험을 기반으로, 21세기 공적개발원조의 효과성에 대한 논의가 제기되었다. 21세기의 공적개발원조의 패러다임과 접근방식은 70년대와는 다르며, 70년대에 간과되었던 수혜자(수혜국) 중심의 지역적인 접근이 우선시 된다. 국제사회는 원조를 계획하고 투자하는 공여국가들에게 수혜지역 사회문화에 대한 충분한 이해가 기초되어야 함을 강조하고 있다.

작금에 국내에서는 공적개발원조에 대한 인식이 높아지고, 지원이 확대되고 있다. 공여국가로서 저개발국가 발전을 위한 원조 책임을 다하기 위해 국가적 차원에서 노력하고 있으나, 원조 효과성에 대한 논의는 심도 있게 하고 있지 않는 것이 사실이다. 지난 몇 년 동안 원조 사업에 참여하고 평가하는 국내·외 전문가들의 일괄적인 지적은 ‘현지에 대한 이해 부족으로 인한 원조 효과성의 부재’이다. 이는 곧 실증적인 지역연구의 부재와 접근에서 온다고 할 수 있다. 향후 공여국가로서 위상을 바로 세우고, 국제사회에서 도의적 책임 하에 참여하는 공적개발원조의 효과성을 증대시키기 위해서는 지역연구에 기초한 사업이 추진되어야한다.

참고 문헌

- 박인원, 정미경 (2008). *아시아개발도상국가와의 교육개발협력: 대학과 비정부 기구 협력 현황 연구*, 한국교육개발원.
- 정미경 (2011). *서구 식민지배 시기 중국인의 동남아 정착을 바라보는 상이한 두 시각*, 동남아 연구 20(3):265~302.
- 정미경, 김동열 (2010). *공적개발원조의 지원분야 및 행위자별 유형분석: 아시아 지역 중심*, 아시아 연구 13(2): 111~142
- 정미경 (2006). *프로그램 개발원조 실시를 위한 KOICA의 역량분석*, 한국국제협력단 [정책연구보고서: 비공개].
- Birdsall, N. (2007). "Foreign Aid: Diagnosis without Direction" *SAIS Reveiw* 27(2): 215~218.
- Cassen, R. (1986). "The Effectiveness of aid", *Finance and Development* 23(1): 11~14.
- Dollar, A. A. a. D. (1998). *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?* Working Paper 6612, National Bureau of Economic Research: 1~47.
- Easterly, W. (2007). *Was Development Assistance a Mistake?* AEA. 97(2): 328~332.
- Hall, M. R. (2007). "The Impact of the U.S. Peace Corps at Home and Abroad." *Journal of Third World Studies* 24(1):: 53~57.
- Meerman, J. (1972). "The Effectiveness of Foreign Aid." *The Journal of Modern African Studies* 10(2): 290~293.
- Montrie, C. (1973). "The Organization and Functions of Foreign Aid." *Economic Development and Cultural Change* 21(4): 697~713.
- Natsios, A. S. (2006). "Five Debates on International Development: The US Perspective", *Development Policy Review* 24(2): 131~139.
- OECD (2009). *Development Cooperation Report 2009*, OECD
- OECD/DAC (2007). *Inside the DAC*, OECD
- OECD/DAC (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution Development Co-operation*, OECD.
- Schraeder, P. S. H. a. B. T. (1998). "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanes, French and Swedish Aid Flows." *World Politics*: 294~320.
- Simensen, J. (2007). "Writing the History of Development." *Scandinavian Journal of History* 32(2): 167~182.
- 정미경(2011). 베트남 공적개발원조 담당 기관 현장조사 녹취자료 (방문기간: 2011년 8월 29~31일)

<첨부1>

로마선언 세부내용

- 개발원조의 효과를 제고하기 위해서는 공여기관의 운용정책, 절차 및 관행을 수원국(partner country)시스템과 조화(harmonise)시키는 것이 중요
- 원조 추진시 공여국의 다양한 요구사항이 개도국에게 비생산적인 거래비용(transaction cost)을 발생시키거나 제한된 능력을 저하시킴
- 수원국의 원조조정과 관련한 강력한 리더쉽 역할이 요구되며 공여국은 그러한 능력을 배양토록 지원 필요
- 공공 책임성을 증가시키고 개발결과도 향상시키면서 공여국의 요구사항을 간소화하고 조화시켜 관련 비용을 감소시킴이 긴요
- 조화를 향상시킬 활동들
 - 개발원조를 빈곤감소 등을 포함한 수원국의 우선순위(priority)에 따라 추진
 - 개별기관이나 국가의 정책 및 절차에 대한 조화를 촉진시키기 위한 관례를 재검토.
 - 공여국의 조사단, 검토, 보고기능을 축소하고 조건성(conditionality)을 간소화하고 서류를 단순화하고 조화시킴
 - 개발원조 추진시 특정 국가의 사정을 감안하여 좋은 관례기준 또는 원칙을 점진적으로 시행
 - 국별협력을 강화하여 국별 프로그램이나 프로젝트를 더 효율적이고 효과적으로 관리하기 위한 국별 담당직원들의 업무 재량권(flexibility)을 증가
 - 증가된 원조효과 관련 조화된 이익을 관리자와 직원들이 인지할 수 있는 유인(Incentive) 개발
 - 정부의 강한 리더쉽 역할과 개발 결과에 대한 주인의식 능력 강화- 필요시 개도국의 예산, 분야, 또는 국제수지 지원
 - 범지구적 및 지역적 프로그램에 조화된 접근방법 (harmonized approach) 사용
- 조화에 대한 긍정적인 협조가 원조운용정책, 절차, 및 관례에 대한 준비 또는 수정작업 중 정보 공유를 증가시키고 공통점이나 차이점에 대한 이해를 증진시킴
- 천년개발목표(새천년개발목표s) 달성에 대한 원조공여국들의 기여를 모니터링하고 사정하는데 있어서의 글로벌 작업의 인지가 긴요함
- 현대의 정보통신기술(ICT: Information and Communication Technology)이 조화를 촉진하는 잠재적인 기여를 하고 있음을 인정함
- 수원국들은 개발원조를 조화시킬 수 있는 명확한 제안을 제시한 공여국 그룹과 협의하여, 조화를 위한 국가 차원의 실행계획을 설계토록 장려함. 양자 및 다자기관들도 국가차원에서 조화를 지지할 행동들을 마련하여야 함
- 조화에 관한 동의를 집행해나갈 동료들의 압력을 유지해 나가기 위하여 기존의 체제를 활용하고 강화하여야함
- 2004년 OECD/DAC에서의 검토회의에 이어 2005년 초에는 그간 진행상황을 평가하고 원조 집행을 향상시킬 수 있는 실적회의(stocktaking meeting)개최를 계획하고 있음

〈첨부2〉

파리선언 주요내용

1. 선언문 개요

동 선언은 고위급 포럼(HLF) 운영위원회(WB, 주최국 프랑스, ADB, EC, UN, 개도국, DAC 회원국, OECD 사무국 대표로 구성)에서 초안을 작성하였으며, 동 선언문은 총3부(section), 54개항(para), 12지표(indicators)로 구성되어있음

2. 주요 내용

- 동 선언의 주요 내용을 살펴보면, 먼저 수원국은 건실한 개발정책을 정의하고 개발행동을 조정해야 하며, 공여국은 수원국의 개발의제와 일치, 수원국 시스템의 활용을 강화해야함을 강조
- 둘째, 수원국은 공여국의 지원을 통해 개발 역량을 강화하며, 수원국의 공적자금운영 능력이 강화되어야하고, 수원국의 건실한 조달시스템 구축과 함께, 수원국에 대한 언타이드 원조가 확대되어야함
- 셋째, 공여국간 원조를 조정하고 원조 절차를 간소화하며, 성과가 큰 분야 또는 사업으로 원조를 집중화하고, 공여국간 상호 보완성 강화해야하며, 공여국간 협력 및 정보공유 인센티브가 강화되어야 함
- 넷째, 취약국가에 대한 공여국간 원조의 조화가 실시되어야 하며, 분야별, 국가별 건실한 환경영향평가 실시, 성과중심의 원조 결과관리 체계 구축 및 개발 책임성(accountability)을 강화
- 이를 위해 OECD/DAC는 파리선언 제3부에 명시된 원조효과성 제고관련 성과를 평가할 지표(indicator)를 개발하고 이행 시한을 명시

Ⅱ. 개발협력 포커스

1. Post-2015 프레임워크와 한국ODA의 방향

(이승원 기획재정부 대외경제국 개발협력과장)

2. 원조와 성장 논의에 관한 제고

(맹준호 한국수출입은행 경험기획실)



Post-2015 프레임워크와 한국 ODA의 방향

이 승 원

기획재정부 대외경제국 개발협력과장

I. 머리말

UN Millenium Development Goals(이하 MDGs)의 종료시한이 3년 앞으로 다가오에 따라, 국제사회는 그간의 성과와 한계, 환경 변화 등을 점검하고 이를 토대로 Post-MDGs 의제를 준비해 나가는 중이다.

MDGs는 처음 도입된 2000년부터 지금까지 국제사회의 보편타당한 최상위 달성 목표로 기능하면서, ODA 규모 확대와 개도국 사회개발 투자 증대에 기여해 왔다. 주요 공여국과 국제기구의 개발협력 정책은 MDGs의 달성을 지역별·분야별 자원 배분의 기준으로 사용해 왔으며, 수원국 역시 MDGs 이행전략인 빈곤감소전략(PRSP)을 마련하여 국가개발계획과 병행하는 핵심 개발전략문서로 사용함으로써 개도국의 사회개발에 기여하고 있다.

그러나 국제개발협력의 사회개발에 대한 집중은 상대적으로 고용, 생산적 투자 등 개도국의 자생적 발전의 필수적인 요소에 대한 국제사회 지원을 감소시켰다는 평가가 제기되고 있다. 또한 MDGs 이행성과에 대한 모니터링 결과는 지역 간 격차가 다양하고, 달성한 국가 내부적으로도 소외계층과의 격차가 큰 것으로 나타나고 있다.

또한 최근의 빈곤연구에 따르면 지난 10년간 세계 빈곤의 성격과 분포가 변화하였고, 개발협력의 참여주체와 거버넌스도 달라졌다. 이에 따라 MDGs 시한종료 이후의 체제를 지칭하는 'Post-2015'는 목표와 방식을 다각화하여 변화한 국제개발 환경에서 적절성을 확보해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

G20 개발의제, 개발효과성을 위한 글로벌 파트너십 등 UN 시스템 외부의 여타 국제개발협력제도 민간과의 협력, 생산적 투자, 고용, 포용적 성장 등의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 의견을 반영하여 7월 발표된 UN 보고서는 새로운 개발전략의 4대 측면을 제시하였는데, 기존의 사회개발, 환경의 지속가능성, 평화와 안보 이외에 포용적 경제성장이 새롭게 포함된 점이 눈에 띈다.

본고는 Post-2015 논의의 특징과 여타 개발협력체의 논의동향을 살펴보고 한국 ODA가 나아갈 방향을 점검해보고자 한다. 한국 ODA는 무상원조를 통하여 사회개발을 중점 지원하고 있으며, 유상을 통하여서는 경제개발 인프라 구축에 주력해왔다. 그 중 유상원조는 한국 발전과정에서 중요한 역할을 했고, 우리는 그러한 경험에 기초하여 개도국의 경제개발 수요에 부응하고 있다. Post-2015 체제는 포용적 경제성장이라는 개발협력 수요에 대응하기 위한 새로운 비전을 제시하고 있는 만큼, 한국은 유·무상의 각 영역의 전문성을 특화하고 효과적인 상호보완체계를 구축하여 개도국의 수요에 부응해야 할 것이다.

II. Post-2015 논의동향

1. MDGs 체제의 특징

MDGs의 가장 큰 특징은 누구나 동의할 수 있는 보편타당한 가치와 목표를 수립했다는 점이다. 2015년까지 절대빈곤 인구를 절반으로 줄이고, 보편적인 초등교육, 양성평등을 달성하자는 목표 등은 누구나 동의할 수 있는 인간의 사회적 권리를 위하는 것이다. 인권에 기초한 사회개발을 주장하는 MDGs 논의는 범세계적인 동의와 결집을 불러일으켰다.

MDGs의 사회개발 중심적 측면은 MDGs 논의가 등장했던 당시의 시대적 배경을 통해 이해할 수 있다. 남미와 아프리카 등 개발도상국들은 1960년대와 1970년대 경제 자립을 목적으로 외채를 빌려와 수입대체형 공업화에 투자하였으나 성과가 부진하였고¹⁾, 1차 산품에 의지했던 수출은 선진국 경기침체에 따라 위축되면서

1) 반면 한국과 대만 등 일부 아시아 국가는 수출주도형 공업화전략(export oriented industrialization)을 추구했음. 先성장, 後분배로 대표되는 단계적 개발전략은 정치적, 사회적 갈등과 혼란을 야기하기도 했으나,

국제수지가 악화되었다. 1970년대 오일쇼크와 함께 세계적으로 극심한 스태그플레이션이 진행되자 선진국들은 인플레이션을 억제하기 위해 고금리 정책을 추진하였는데, 이로 인하여 개도국이 지불해야 할 이자 부담이 늘어났다. 결국 1970년대 말부터는 만기가 돌아온 장단기 외채의 상환이 불가능한 상황에 이르렀다(주동주, 2011).

이에 WB·IMF는 개도국에 구제 차관을 제공하는 조건으로 구조조정 프로그램을 적용하기 시작했다. 구조조정의 일환으로 대다수의 개도국은 국유산업을 민영화하고 보편적 복지제도를 해체하였는데, 이는 어려운 경제여건 속에서 개도국의 절대빈곤 인구가 더 크게 증가하는 원인이 되었다. 2000년 세계은행 보고서에 따르면 1998년 기준 세계 60억 인구 가운데 28억 명은 하루 2달러 이하의 소득으로 생계를 유지했으며, 그 중 12억 명은 1달러 이하의 소득으로 생계를 유지하고 있는 실정이었다.

당시 개도국에서는 이러한 사회상황에 대한 반발로 시민사회를 중심으로 인권 중심의 개발, 자유로서의 개발을 목표로 하는 사회운동이 대거 전개되었다. 구조조정 프로그램이 절대빈곤 양상에 일조한다는 비판에 직면하고, 더불어 채무국은 상황이 불가능한 수준인 것으로 진단되면서 WB·IMF는 고채무 빈곤국가들(HIPC)에 대한 채무 탕감 프로그램을 실시하기 시작하였다. 더불어 1990년대 경제호황기로 접어든 선진국에서 인권중심의 개발을 주장하는 사회운동이 정치적으로 큰 힘을 얻으면서 개도국에 대한 부채탕감을 실시하자는 Jubilee 2000 운동이 전개되기 시작했다.

2000년 UN의 새천년선언은 이러한 배경에서 등장하였다. UN은 제55차 정기총회에서 새천년 선언을 채택하고 후속조치로 새천년개발목표(MDGs)를 발표하였다. MDGs는 2015년까지 국제사회가 달성할 전 지구적인 개발목표 8가지를 제시하고 24개 지표를 설정하면서, 이후 국제개발협력의 최상위 정책목표로 기능하게 된다 <표 1>.

결과적으로 경제와 사회개발, 민주주의를 모두 달성한 개도국 성공사례로서 'Asian Miracle'이라고 평가 받고 있음.

<표 1>

MDGs 8大 목표 및 주요 내용

8대 목표	주요 내용
① 절대빈곤/기아퇴치	'15년까지 日소득 1.25불 이하 극빈층 비율을 반감
② 보편적 초등교육 달성	'15년까지 전세계 아동이 초등교육의 혜택을 수혜
③ 양성평등/여성능력 고양	'15년까지 전 교육과정에서 여성에 대한 차별 철폐
④ 아동사망률 감소	'15년까지 5세 이하 유아 사망률을 2/3로 감소
⑤ 모성보건 증진	'15년까지 산모 사망률을 3/4로 감소
⑥ HIV/AIDS 등 질병퇴치	'15년까지 HIV/AIDS, 말라리아 등 주요 질병 확산 중지
⑦ 지속가능한 환경 보전	'15년까지 안전한 식수에 대한 접근곤란 인구를 반감
⑧ 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	저개발국 및 고채무빈국에 대한 무역 특혜 조치 및 공적채무 탕감, ODA 증액 추진

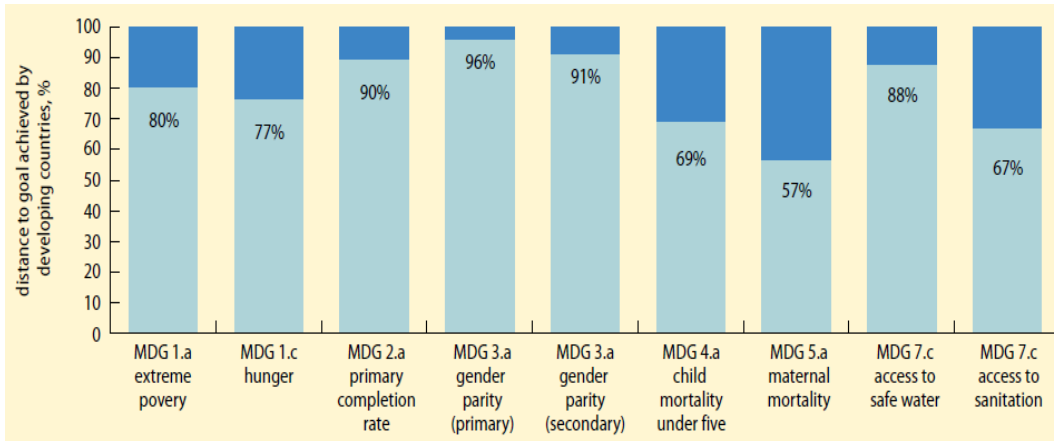
2. MDGs 이행성과 및 평가

UN과 세계은행 등은 MDGs 이행상황을 점검하는 종합보고서를 매년 발간하고 있는데, 종료시한을 2년여 남겨둔 시점에서 MDGs 이행성과는 목표별, 지역별로 큰 격차를 보이고 있다.

<그림 1>

MDGs 목표별 이행정도

단위: %

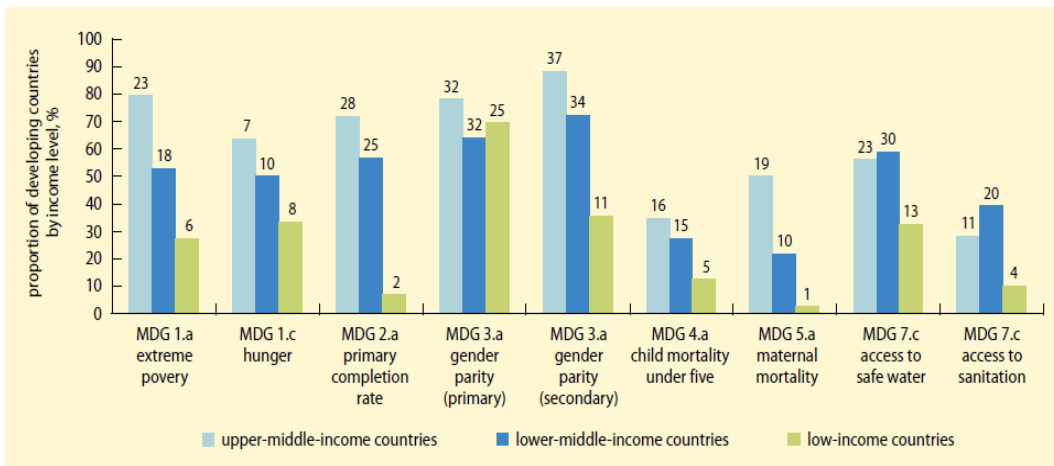


자료: The World Bank (2011).

<그림 1>에서 목표별 이행 정도를 살펴보면 목표 1 빈곤감소, 2 초등교육, 3 양성평등, 7 환경은 개선성과가 높았으나 목표 4, 5인 모자보건은 성과가 낮았다. <그림 2>는 국가 소득수준별 격차를 보여주는데 상위중소득국 중 상당수는 대부분의 지표에서 개선을 보인 반면, 저소득국은 성과가 부진했다. 특히 빈곤감소의 경우 중국, 인도의 빈곤인구 감소에 기인한 바가 크며 여타 지역의 빈곤감소는 상대적으로 미흡했다. 이러한 현상은 MDGs 목표 달성을 위한 노력이 원조 확대를 넘어서 수원국의 자생적인 성장에 맞춰져야 한다는 기본적인 문제를 제기한다.

<그림 2> 소득그룹별 MDGs 달성 국가의 비중

단위: %



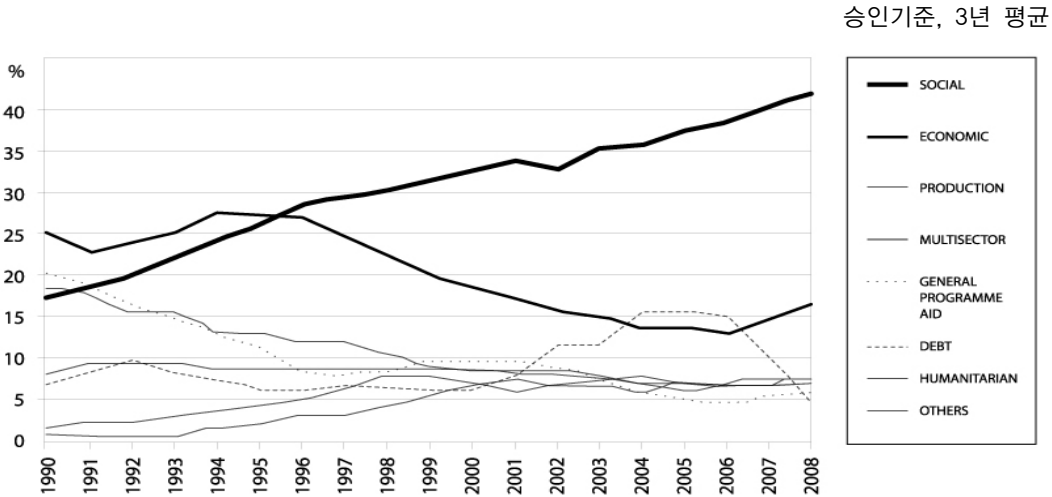
자료: The World Bank (2011).

MDGs 성과에 대한 평가는 지표별 모니터링 보고서 이외에 ODA 재원의 분배 추이, 국제적 절대빈곤 현황, 정치적 동향 분석에서도 이루어지고 있다.

첫째, 사회개발 중심의 MDGs가 국제개발협력 정책의 최상위 목표로 기능하면서 생산과 고용에 대한 투자는 상대적으로 소외되었다는 의견이 제기되고 있다. <그림3>은 1990년 이후의 ODA 승인액 중 분야별 비중 변화를 보여준다. 사회개발과 경제개발에 대한 지원비중은 1995년 약 28%로 비슷했으나 1995년을 기점으로 역전되어 2008년에는 사회개발 42%, 경제개발 17%로 크게 격차가 벌어졌다. OECD 통계에 따르면 동 기간 중 국제사회의 ODA 총액은 3.4배 증가했는데, 그 중

사회개발 지원은 5배 증가한 반면, 경제개발 지원은 2배 증가에 그쳤다²⁾. 국제사회가 사회개발 중심의 MDGs 달성에 집중하면서 부수적인 효과로 생산과 고용에 대한 잠재적인 투자가 낮아졌음을 생각해 볼 수 있다(Van der Hoeven, 2012).

<그림 3> ODA 분야별 배분 비중 추이



자료: Van der Hoeven (2012).

둘째, 1990년과 2008년의 세계 절대빈곤 분포를 비교한 근자의 연구에 따르면 최빈국에 집중되어 있던 빈곤인구가 현재는 중소득국에 집중된 현상이 나타난다. MDGs의 기준년인 1990년에는 하루 1.25달러 미만의 소득으로 살아가는 절대빈곤 인구의 93%가 최빈국에 거주하였는데, 2008년에는 75%가 중소득국에 거주하고 있다(Van der Hoeven, 2012; Sumner, 2011). 이는 중국, 인도, 인도네시아, 베트남 등 인구대국들이 거시경제지표상 최빈국에서 중소득국으로 성장했음에도 불구하고 양극화 심화로 이들 국가에서 절대빈곤인구가 여전히 많은 탓이다. 신흥경제국의 절대빈곤 문제는 MDGs 논의를 넘어선 새로운 성격의 개발협력 수요를 제기한다. MDGs는 최빈국의 절대빈곤층에 대한 기초적인 사회인프라 지원을 목표로 했는데, 중소득국의 절대빈곤인구에 대해서도 동일한 방법이 가장 효율적일지는 고민이 필요한 부분이다. 특히 미국발 금융위기와 유럽 재정위기로 공여국들이 재정압박을

2) stat.oecd.org, 2011년 명목가격, 승인액 기준.

받는 여건에서 중국, 인도와 같은 신흥경제국에 대해 원조를 계속하자는 주장은 정치적으로 격렬한 논쟁을 불러일으키고 있다. 중국, 인도, 인도네시아, 베트남처럼 최빈국에서 중소득국으로 성장하여 정부역량이 커진 국가의 경우에는 조세 등 국내 재원의 효과적인 활용과 무역역량 강화 등을 목표로 한 지식공유 및 정책일관성 지원이 보다 효율적인 협력 전략이라는 목소리가 커지고 있다(The Guardian, 2011; The Economist, 2010).

셋째, 2011년 북아프리카와 중동에서 나타난 일련의 정치적 소요는 개발협력에 생산과 고용에 대한 투자의 중요성을 제기했다. 해당 지역에서는 그간 절대빈곤 감소를 위한 사회개발 투자가 활발히 일어났음에도 불구하고 결국은 경제성장을 통한 일자리 창출, 그를 통한 궁극적 빈곤 해소에 대한 갈망이 ‘아랍의 봄’으로 표출된 측면이 있다고 할 수 있다. 이는 그간의 개발협력이 생산측면의 수요에 부응하지 못해왔음을 성찰하는 계기가 되었다. 대표적으로 아프리카개발은행(AfDB)의 북아프리카 2011 보고서는 경제·사회적으로 지속가능한 발전, 포용적 성장을 새로운 화두로 제시하며, 생산 분야에 대한 투자와 고용기회 창출이 필수적이라고 강조하고 있다(AfDB, 2011).

3. Post-2015의 핵심내용

반기문 UN사무총장은 Post-2015 UN 개발의제 준비를 위한 특별팀을 설치하여 세계 각국과 각계의 의견을 수렴 중이다. 특별팀은 2012년 7월 처음으로 사무총장 앞으로 Post-2015 체제를 제안하는 보고서를 발표하였는데, 인권, 평등, 지속가능성을 3대 가치로 삼고, 가치를 실현해 나갈 4대 분야로 ① 포용적 사회개발, ② 포용적 경제개발, ③ 환경적 지속가능성, ④ 평화와 안보를 제시하고 있다(UN System Task-Team, 2012). MDGs의 인권 중심의 종합적인 접근법을 유지하되, 언급이 적었던 포용적 경제성장을 새롭게 포함한 점이 특징적이다.

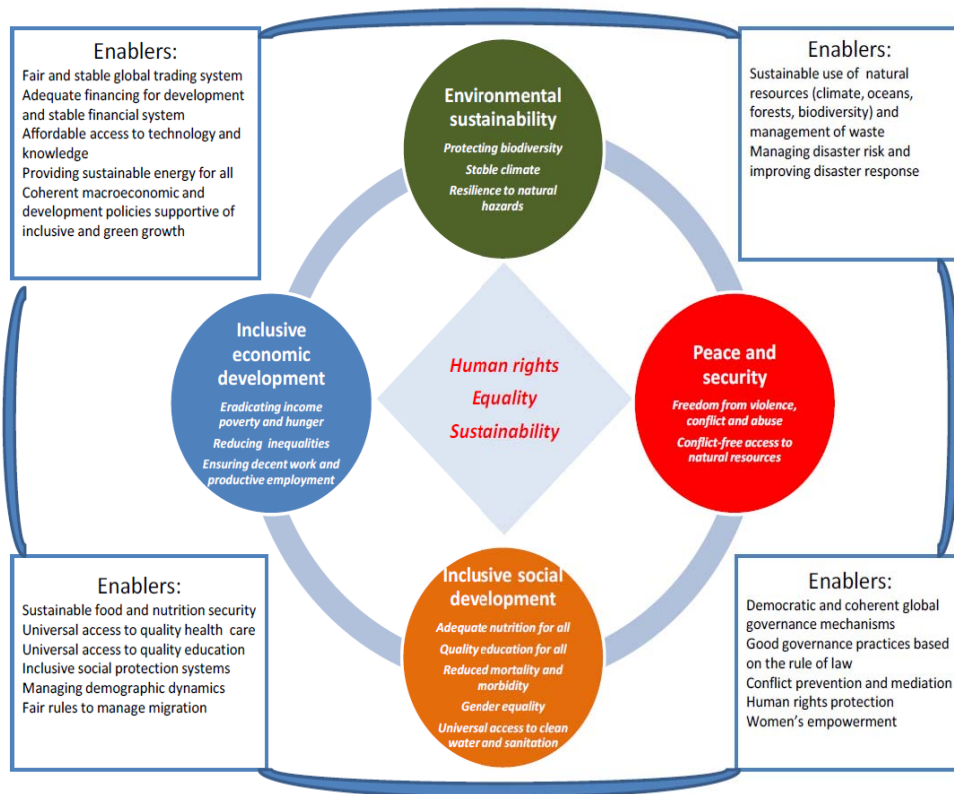
<그림4>는 동 보고서가 제안한 Post-2015 프레임워크를 요약하고 있으며, 3대 가치와 4대 분야에 맞추어 실천요소(enabler)를 제시하고 있다. 포용적인 경제개발을 실현하기 위한 실천요소로는 공정·안정적인 국제무역체제, 충분한 개발재원 확보 및 안정적인 금융체제, 기술·지식에 충분한 접근성 확보, 지속가능한 에너지의 보편

화, 포용적인 녹색성장을 일관되게 지향하는 거시경제정책 및 개발정책이 제시되어 있다.

이행체제는 국제적으로는 간명하고, 지역적으로는 적합성을 높인 체제를 제시하고 있다. 국제, 지역, 지방 수준에서 정책일관성이 필수적이며, 국제적 목표를 이행을 규격화하는 대신, 각국 여건에 적합한 창의적이며 주도적인 접근법을 수립할 것 등을 강조하고 있다.

앞으로 UN은 2015년까지 지역별 협의체, 고위급 컨퍼런스 등을 통해 Post-2015 프레임워크를 구체화시키고, G20, OECD 등 기타 국제협력체의 개발논의와도 연계할 예정이다.

<그림 4> Post-2015 프레임워크 제안



출처: UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2012).

III. 기타 개발포럼과의 연계

Post-2015 논의에 핵심요소로 포함된 포용적 성장과 지속가능성은 G20, OECD 등 UN 이외의 국제협력체가 이끌어온 고위급 회의에서도 지속적으로 공감을 얻어 온 주제들이다.

우선, G20은 2010년 서울 G20 정상회의 개최 시에 개발격차의 완화가 세계경제의 지속가능한 균형성장에 기여한다는 인식을 공유하고 개발의제를 처음으로 도입하였다. 특히 개도국의 포용적 경제성장을 목표로 하는 서울 개발 컨센서스와 다년간 개발 행동계획을 채택하였는데, 원조 중심의 자원 공약보다 개도국의 성장 장애요인을 해소하여 자생적 성장기반을 조성하는 데 중점을 두고 있다. G20 개발의제는 개도국을 세계경제의 성장 동력이자 동등한 파트너로 인식하는 시각을 도입했다는 점에서 큰 의의를 가지며, 서울 정상회의 이후에도 논의를 지속하여 작년 간느 정상회의와 금년 로스카보스 정상회의에서도 핵심 의제로 다루어졌다. 2012년 6월 멕시코 로스카보스에서 열린 G20 정상회의는 개발의제로 녹색성장과 인프라, 식량안보를 논의하였으며, 우리나라는 OECD 등에서 녹색성장 논의를 선도해온 경험을 바탕으로 G20 녹색성장 공동조정국으로서 성과 도출에 주도적 역할을 했다.

한편, OECD 개발원조위원회(DAC)가 주도적으로 운영해온 개발협력 포럼인 ‘원조효과에 관한 고위급 포럼(HLF)’은 2010년 목표달성 시한이 도달함에 따라³⁾, 2011년 부산 HLF-4에서 원조효과성 개선 노력을 개발효과성 개선으로 심화하고 새로운 국제협의체로서 ‘개발효과성을 위한 글로벌 파트너십’(이하 ‘글로벌 파트너십’)을 출범하기로 합의하였다. 글로벌 파트너십은 개도국에서의 실질적인 개발 성과를 목표로 개발협력 역사상 최초로 공여국, 수원국, 신흥공여국, 국제기구, 민간, 시민사회 등 모든 개발주체가 동등한 파트너로 참여하는 장관급 개발플랫폼으로 출범하였다. 또한 OECD와 UNDP 공동지원체제로 사무국을 구성함으로써 OECD의 분석적 전문성과 UN의 보편적 참여성을 결합하여 개발협력의 효과성과 정당성을 동시에 확보했다는 평가를 얻고 있다. 앞으로 글로벌 파트너십은 개도국

3) 공여국 중심의 원조 관행을 재구성하여 수원국이 주도적인 역할을 할 수 있도록 원조효과에 관한 고위급 포럼(HLF)을 운영해옴. 이는 파리선언 5대원칙과 아크라 행동계획으로 체계화되어, 2005년부터 2010년까지 원조의 전달(delivery) 측면에서 질적 개선 노력을 주도해옴.

의 민간투자 촉진, 남남협력과 지식공유 확대, 기후변화 대응, 양성평등 등을 핵심 영역으로 원조의 촉매제 역할 및 민관협력을 중점 추진해 나갈 예정이다.

앞으로 완성될 Post-2015 체제는 G20, 글로벌 파트너십과 함께 국제사회의 3대 개발포럼으로 자리매김할 것이다. 3대 포럼은 공통적으로 개발도상국의 포용적 경제성장과 빈곤감축, 지속가능성을 목표로 활동할 예정이며, G20은 금융과 투자에서의 조정과 혁신, 글로벌 파트너십은 국제개발협력을 각각 다룬다면, Post-2015는 전 지구적 차원에서 인류의 발전을 논의하는 좀 더 상위의 개념으로 수 있다. 이와 같은 3대 개발포럼은 상호보완적이며 유기적으로 운영될 것으로 기대된다.

IV. 한국의 ODA가 나아갈 방향

1. 현황 점검

한국은 2010년 OECD DAC 가입을 계기로 공여국 지위를 공식적으로 획득하였다. 이는 원조효과성 등 주요 국제규범을 준수할 책무가 발생함과 동시에 국제논의를 주도할 수 있는 역할을 얻게 되었음을 의미한다.

우리나라는 2010년부터 ODA 선진화를 위해 본격적으로 노력해 왔다. 국제개발협력 기본법을 마련하고, 5년 단위 중기전략으로 ‘선진화 방안’과 ‘분야별 기본계획’을 수립하여, 우리나라 ODA 체계를 국제규범에 따라 개선하기 위한 로드맵을 마련하고 이행 중이다. 기본법과 중기전략은 MDGs 달성을 최상위 정책목표 중 하나로 설정하고 있으며, 대표적인 정책과제로 ODA 규모 확대, 유·무상 원조의 연계 강화, 중점협력국 선정 및 지원전략 마련, 원조 비구속화 등을 이행하고 있다.

우리나라는 ODA 분야의 조직적, 인적 자원이 부족한 여건 속에서 단계적으로 제도개선을 추진하고 있으며, OECD DAC의 파리선언 모니터링 결과와 특별검토 등에서 원조효과성이 향상되고 있는 것으로 나타나고 있다. 우리나라는 아직도 많은 부분에서 제도 개선과 혁신을 실현해야 하지만, 지금까지 추진해온 성과를 바탕으로 국민과 수원국, 기타 공여국들로부터 우리나라 ODA의 효과성과 책임성, 향후 방향에 대한 조언과 비판을 들을 수 있는 토대를 마련했다는 데 의의를 찾을 수 있다.

국제적으로 우리나라는 G20 서울 정상회의, 부산 HLF-4, 글로벌 파트너십 출범에 있어서, 신생공여국으로서 우리가 가진 독자적인 위치를 동료 공여국과 구별하여 수원국의 현실에 좀 더 기여할 수 있는 방향으로 활용함으로써 국가위상을 높이고 있다.

2. 향후 과제

우리나라는 MDGs 달성시한인 2015년까지 중기전략상의 추진계획 중 미완성된 부분을 지속적으로 이행하고 그 이후의 5년을 준비해 나가야 한다. 앞으로의 ODA는 수원국의 경제·사회개발을 균형적으로 지원하기 위한 유·무상 전문성 심화와 연계 강화, 포용적 성장 및 일자리 창출을 지원하기 위한 지식공유에 초점을 맞춰야 할 것으로 생각된다.

모든 개도국의 목표는 절대빈곤의 직접적 감소와 경제성장을 통한 궁극적 빈곤 탈출이라는 두 마리 토끼를 모두 잡는 것이다. 이를 위해 우리나라는 유상원조와 무상원조를 상호보완적으로 조직해야 한다. 우리나라 원조체계는 주관부처의 전문성에 따라 경제개발에 대한 유상원조, 사회개발에 대한 무상원조로 구분되어 시작된 점이 특징인데, 이는 경제개발과 사회개발이 각각 특화된 전문성을 필요로 하는 점에 기인한다. 유상원조를 주관하는 기획재정부는 금융과 투자, 경제개발전략에 대한 전문성을 바탕으로 원조 선진화를 위하여 선진공여국과 공동으로 프로그램 차관 도입, 탄소펀드 등 기후변화 대응을 지원하는 금융협의체 가입, 수원국에 대한 민간투자를 촉진하기 위한 PPP 모델 구축 등을 시행해 왔다.

그동안 국제적으로 대규모 경제개발 인프라를 지원하는 유상원조와, 인적자본 개선을 도모하는 무상원조의 비교우위에 대한 많은 연구가 진행된 바 있다. 무상원조는 지자체나 지역 수준에서 현장에 직접 지원한다. 또한 채무감당능력을 회복하는데 도움이 되고, 정부지출을 통해 소비를 증진시킨다. 한편, 제도적 환경이 양호한 국가에서는 유상원조는 투자를 증진시킴으로써 성장을 촉진하며, 채무국은 유상원조 상환의무의 건실한 이행으로 국가신용을 강화시킬 수 있다(KEXIM 해외경제연구소, 2006; Odedokun, 2004).

우리나라 역시 한국전쟁 직후, 생산 및 소비의 필요재원이 절대적으로 부족한 상황에서 무상원조로 원자재와 생필품을 제공받음으로써 절대적 빈곤 탈출에 큰 도움을 받았고, 이는 이후 경제성장을 추진할 수 있는 밑바탕이 되었다. 1960년대 국내자본축적이 부진하고 낮은 저축률이 유지되는 상황에서 우리나라는 생산기반 확충 및 사회간접자본 형성에 필요한 대규모 자원을 유상차관으로 확보할 수 있었다. 우리 경험에 비추어 볼 때, 유상원조의 활용은 사업의 안정성을 확보하고 국내 경제의 생산성을 높였으며, 상업차관의 도입에 긍정적인 역할을 함으로써 지속적인 외자확보에 도움을 주었다(이재우, 2006).

반세기 만에 최빈국에서 소득 2만 불이 넘는 선진국으로 도약한 한국이 축적해온 ‘개발경험과 지식의 잠재적 활용 가능성’에 대하여 개도국은 물론 WB, OECD 등 주요 국제기구와 전 세계가 주목하고 있다.

한국은 전쟁과 식민지 경험을 극복하고 반세기 만에 공여국으로 성장한 경험을 바탕으로 개도국의 진정한 개발을 지원하는 ‘ODA의 성공모델’을 전 세계에 제시하고 있다. 한국은 2010년 G20 서울 정상회의에서 최초로 개발 이슈를 의제화하고, 2011년 부산 HLF-4에서 ‘개발효과성’을 논의하는 등 개도국의 개발 지원 필요성을 선도적으로 제기한 바 있다. 앞으로도 기존의 국제 규범을 맹목적으로 따라가는 ODA가 아니라 우리의 개발경험과 강점을 창조적으로 활용하여 개도국의 궁극적 개발을 지원하는 한국형 ODA 모델을 발전시켜나가야 한다.

특히 한국형 ODA가 개도국 개발에 실질적으로 기여하기 위하여, 정책자문과 유상·무상 ODA를 효과적으로 연계하여 관계 기관의 전문성을 최대한 활용하고, 정책자문과 유상·무상 각각의 역량도 보다 강화해 나가는 것이 중요하다.

앞으로 한국형 ODA가 개도국의 개발을 성공적으로 지원하는 모델로 확산될 경우, 수많은 개도국과의 관계 강화, 경험확대 등에 따른 국익 증진은 물론, 한국의 위상이 크게 높아지는 계기가 될 것으로 기대한다.

참고 문헌

- 이재우 (2006). *한국의 경제개발 과정에 있어 유·무상 원조의 효과 분석*.
- 주동주 (2011). *국제개발과 국제원조, 시나리오와 친구들*.
- 주동주 외 (2009). *선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략*, 산업연구원.
- 한국수출입은행 해외경제연구소 (2006). *우리나라 경제개발과 유·무상 원조의 역할*.
- Sumner, Andy (March 2011). *The New Bottom Billion: What If Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?*, Center for Global Development Brief.
- Melamed, Claire (2012). *After-2015-Contexts, politics, and processes for a post-2015 global agreement on development*, Oversea Development Institute.
- Odedokun, Mattew (2004). "Multilateral and Bilateral Loans and versus Grants - Issues and evidence", Special Issue, World Economy 27(2).
- Kanbur, Ravi and Andy Sumner (February 2011). *Poor Countries or Poor People?- Development Assistance and the New Geography of Global Poverty*, Cornell University, New York.
- Van der Hoeven, Rolph (March 2012). *MDGs post 2015- Beacons in turbulent times or false lights?- A contribution to the discussion on a post 2015 Framework for Development*, ISS-EUR, UN-DESA Expert Meeting, New York.
- The African Development Bank Group (2011), *The African Development Bank Group in North Africa-2011*, Tunis-Belvedere.
- The World Bank (2011), 'Improving the Odds of Achieving the MDGs - Heterogeneity, Gaps, and Challenges', Global Monitoring Report 2011, Washington DC.
- UN System Task-Team on the Post-2015 UN Development Agenda (June 2012). *Realizing the Future We Want for All - Report to the Secretary-General*, New York.
- The Economist, *Whose problem now?-awkward questions about how best to help the poor*, 30th September 2010, Retrieved 20th July 2012 from www.economist.com.
- The Guardian, *Why give aid to middle-income countries?*, 23th February 2011, Retrieved 20th July 2012 from www.guardian.co.uk.



원조와 성장 논의에 관한 재고(再考)

맹준호

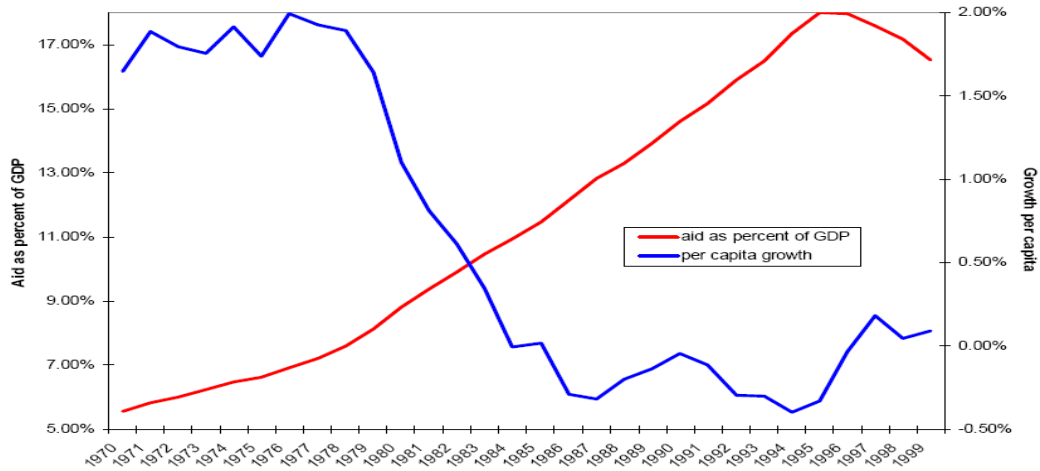
한국수출입은행 경험기획실 책임연구원

I. 서론: 국제사회의 원조는 정말 실패한 것인가?

1950년대 이후부터 대다수의 선진국은 개발도상국의 경제성장 촉진과 빈곤퇴치를 위한 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)를 지원해 왔다. ODA가 수원국의 입장에서는 경제사회 발전에 필요한 자원의 충당과 빈곤 퇴치라는 관점에서, 공여국의 입장에서는 국가안보와 무역 및 투자, 자국의 위상제고 등 국익(national interests)의 관점에서, 수원국과 공여국 모두에게 유력한 대외(경제)정책의 수단으로 발전해 왔다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 국제사회의 원조가 1990년대 탈냉전 시대 이후 전략적인 원조 동기의 축소와 함께 보다 ‘인간 중심적’인 원조에 초점이 맞추어졌고, 결과적으로 인도적 지원과 고채무빈국(HIPC)에 대한 부채탕감, 구조조정 프로그램 이후 개발도상국의 사회문제 해결 등 사회개발 분야에 ODA 예산이 더욱 집중되면서, 국제사회의 개발원조 논의 역시 원조의 전달방식(delivery system)에 초점을 맞춘 원조효과성의 측면이 부각되어 개발원조가 과거 성장을 지향하던 것과는 다소 거리를 두게 되었다.

최근의 개발원조 효과성 논쟁의 배경에는 그동안 국제사회의 대규모 개발원조에도 불구하고, 한국, 말레이시아, 태국 등 아시아 몇 개국을 제외한 지구촌 곳곳에서 빈곤이 지속 혹은 심화되는 현상이 나타나고 있기 때문이며, 특히 아프리카 지역의 개발도상국들은 국내총생산(GDP) 대비 개발원조의 비율이 지속적으로 증가했음에도, 1인당 성장률(growth per capita)은 오히려 감소한 것으로 나타나고 있기 때문이다(그림1 참조).

<그림 1> 아프리카의 개발원조와 성장과의 관계 (1970~1999)



자료: Can Foreign Aid Buy Growth? (Easterly, 2003)

이러한 개발원조의 위기 상황은 최근의 여러 저작들(Easterly, 2003; Moyo, 2009 등)을 통해 비판적 논의들로 확산 되었고, 이들 저서는 아프리카에 대한 막대한 서구 사회의 원조자금이 아프리카를 빈곤의 함정(poverty trap)과 원조의 악순환, 원조의 종속에서 빠져나오지 못하게 하였다고 주장하고 있다. 개발원조에 대한 비판적 논의는 이에 그치지 않고 한발 더 나아가 선진국의 원조가 아프리카의 부패를 심화시키고 시장 구조를 왜곡했으며, 빈부 격차를 더욱 악화시키고 자원의 유출과 환경 파괴를 초래하고 있다는 점을 경고하면서, 원조로부터의 탈출이 아프리카를 발전시킬 수 있는 현실적 대안이라고 주장하기까지 한다.

그렇다면 위의 논의들과 같이 국제사회의 원조는 정말 개발도상국의 성장에 긍정적인 영향을 주지 못한 것일까? 국제사회는 이제 개발도상국에 대한 원조를 중단해야 하는 것일까? 원조를 통한 성장의 결과물은 존재하지 않는 것일까? 이러한 물음에 대답하기 위하여, 필자는 이 글에서 원조와 성장과의 상관관계에 대한 기존의 논의들을 먼저 정리해 보고, 개발도상국에 대한 원조가 그동안 기대했던 효과가 왜 없었던 것인지 그 이유를 살펴본 후에, 기존의 논의와는 다른 분석기법(원조유형별 분석)을 사용하여 원조와 성장과의 관계를 보다 더 미시적인 차원에서 분석한 자료를 바탕으로 원조-성장 간 관계를 재조명해 본 후, 원조-성장 간 논의의 진보를 위한 방안은 무엇인지를 아래의 글에서 살펴보고자 한다.

II. '원조와 성장'에 관한 논의

그동안 원조와 성장과의 관계를 분석한 많은 연구가 있었으나, 대부분은 경우에 있어 사람들이 일반적으로 기대했던 것과는 다른 결과를 보여 주었던 연구가 많았던 것이 사실이다. 이유는 원조와 성장과의 관계가 매우 복잡 다양할 뿐만 아니라, 원조의 성장에 대한 효과성을 실증적으로 분석하는데 있어서도 많은 제약 조건들이 있었기 때문일 것이라 여겨지며, 그래서 많은 연구자가 다양한 모델과 방법들을 동원하여 원조와 성장에 관한 논의들을 발전시켜 왔을 것이라 생각된다. 원조와 성장과의 관계를 분석한 기존의 연구들은 각각의 이론적 배경과 분석방법 등을 고려해 볼 때 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

먼저 1세대(1950~70년대)의 초기 분석들은 해로드-도마(Harrod-Domar) 모델이나 이 모델의 연장선상에 있는 솔로우-스완(Solow-Swan) 모델과 같이 개발도상국의 성장단계에 따른 단순한 분석이었다. 이 모델의 근거에는 자본투자에 의한 성장을 단순한 선형관계(linear relationship)로 규정하고 성장목표를 달성하기 위해서는 얼마만큼의 원조가 필요한지를 투입과 산출에 근거해서 분석한 것인데, 이 모델에 따르면 개발원조는 외환차입을 통한 개발도상국의 저축과 투자를 증대시켜 궁극적으로 성장을 촉진시키는 효과가 있다고 보는 견해다. 상식적으로 생각해볼 때, 원조를 통해 사회간접자본과 인적자원개발에 대한 투자가 증가하고, 이를 통해 생산성과 효율성이 증대된다면 원조가 경제성장에 긍정적인 효과를 가져 오리라는 예상은 어렵지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 이 모델을 이용한 실증분석에서는 원조가 개발도상국의 국내 저축을 증가시키는 경향은 있으나 유입된 원조자금이 반드시 성장에 도움이 되었다는 명확한 결론은 도출하기 어렵다는 결과들이 존재했다(Papanek, 1972).

1980~90년대 초반의 2세대 연구들(Mosley et al., 1987; Boone, 1994 등)은 1세대 연구들의 한계를 극복하고자 개발도상국의 인구, 경제규모, 공여국-수원국 간 전략적 관계들을 매개변수로 활용하고 최소자승법(least squares) 등을 도입하여 원조효과성을 분석하고자 하였다. 2세대 연구들은 1세대 연구에서 초점을 두었던 자본축적이외에 개발도상국에 유입된 원조자금이 수출소득의 격차를 대체하는 효과가 있다

는 이중격차(dual gap) 모델을 제시하기도 하였으나, 이 또한 원조-성장 간 관계 규명에 있어 납득할만한 증거를 충분히 제시하지는 못한 것으로 보인다. 다만, 모슬리(Mosley, 1980)는 그의 연구에서 원조-성장 간 상관관계 규명을 위한 분석 표본을 최빈국으로 한정했을 경우에는 원조가 최빈국의 성장에 통계적으로 유의미한(statistically significant) 결과가 있다는 논거를 제시하였으나, 2세대의 연구들 역시 상이한 결과들을 통해 개발원조가 개발도상국의 경제사회 발전에 긍정적인 효과가 있었다는 실증적인 결과(empirical evidence)를 보여주지는 못하였다.

1990~2000년대 중반의 3세대 연구들은 보다 진일보한 계량경제학적 분석 방법들을 동원하여 원조-성장 간 논의의 새로운 지평을 가져오게 되었다. 1998년에 발간된 세계은행 보고서는 개발원조의 거시경제적 효과성 논의의 시발점이 되었고, 개발원조가 수원국의 성장에 '평균적'으로 긍정적인 영향을 주었다고는 할 수 없지만, '수원국의 개발환경이 건전할 때'라는 조건 하에서는(보다 쉽게 설명하자면, 재정적자가 많지 않고, 인플레이션이 낮으며, 보다 개방적인 경제 환경을 갖춘 수원국인 경우 - Burnside and Dollar, 2000 등) 원조효과가 긍정적일 수 있다고 분석하였다¹⁾. 이와는 반대로 개발원조가 수원국의 개발환경과는 무관하며(Hansen and Tarp, 2001; Arndt et al., 2009 등) 원조가 성장에 긍정적인 효과가 있을 수도 있지만, 원조-성장 간의 관계가 항상 정(正)의 관계를 보여주지는 못한다는 결과를 보여준 연구들도 상당수 존재한다. 그렇다면 개발원조에 대해 이렇게 서로 다른 시각과 의견이 존재하는 이유는 무엇일까?

필자는 이러한 상반된 연구결과의 주된 원인으로 개발원조의 효과성을 분석하는 방법적 측면에서 그 근거를 찾을 수 있다고 생각한다. 즉, 개발원조가 개발도상국의 성장에 직·간접적으로 다양한 효과가 있을 것이라고 충분히 예상됨에도 불구하고, 분석 프레임의 문제와 원조-성장 간 관계를 명확하게 규명하기에는 데이터가 부족한 부분 등, 전체적으로 원조-성장 간 효과에 대한 분석이 적절하게 이루어지지 않았을 수 있다는 것이다. 또한 필자는 이와 더불어 공여국이 개발도상국에 개발

1) 이후에 Burnside and Dollar(2000)의 연구는 보다 업데이트된 자료를 가지고 동일한 데이터 조합을 사용하여 분석한 Easterly(2004) 등의 연구와 더불어 다른 데이터를 추가적으로 포함하여 분석한 Roodman(2004)의 연구에 의해 그 결과가 부정되었음. 그러나 Burnside and Dollar의 연구는 수원국의 정책변수를 포함한 조건부 원조효과성에 대한 논의를 촉발시키며 기존의 원조-성장 간 연구방법론에 획기적인 변화를 가져왔다는 점에서 의미 있는 연구라 할 수 있음.

원조를 집행하는 방식의 차이에 따라 그 효과성에 있어서 서로 다른 결과를 가져올 수도 있다는 사실에 주목하고, 본 글의 후반부에서는 원조와 성장 간의 상관관계를 공여국들의 다양한 원조방식(different types of aid disbursement)에 입각하여 그 효과성을 분석한 자료를 바탕으로 기존의 논의들을 보완해 보려 한다. 그렇다면 기존의 많은 연구들에서 제기한 바와 같이 개발도상국에 대한 국제사회의 원조가 실증적인 결과를 보여 주지 못한 주요 원인은 무엇일까?

III. 원조가 개발도상국의 성장을 견인하지 못한 이유

개발원조가 개발도상국의 경제성장을 견인하지 못했던 이유로는 여러 가지가 있을 수 있겠지만, 그 중 첫 번째로 논의되는 것은 역시 개발도상국 정부의 거버넌스 문제와 관련이 있다. 선진 공여국이 원조 대상국을 선정할 때 자국과의 지정학적인 이해관계를 우선적으로 고려하게 되다 보니, 실제 성장의 잠재력이 있는 개발도상국에 원조자금이 흘러 들어가기보다는 정치적인 이해관계의 득실에 따라 정부기능이 취약하거나 부패한 정권에도 원조자금이 제공되었고, 이는 전반적으로 원조 효과성을 저해하는 요인으로 작용했다는 분석이다. 또한, 개발도상국은 일반적으로 경제성장을 위한 개발환경(사회기반)이 취약하고 원조효과성을 가져오기 위한 범정부적 정책이 부재하거나, 제도적 역량이 정비되지 못한 경우가 대부분인데, 이는 역설적으로 개발도상국에 지원되었던 개발원조 자금이 필요한 제도적 역량강화에 쓰이지 않고 몇몇 수원국 정치 지도자들에 의해 남용되어 본래의 지원 목적에 어긋나게 사용된 경우가 많았기 때문으로 볼 수 있다.

두 번째로는 개발도상국이 경제성장을 하기 위해서는 산업화를 진행해야 하고, 이는 생산 및 수출부문과 직결되어 있는데, 개발도상국으로 유입되는 막대한 양의 개발원조 자금이 국내 통화가치의 상승과 물가급등 등을 견인하여 개발도상국의 취약한 국내 제조업 기반이 무너지거나 약화되는 이른바 ‘네덜란드 병(Dutch Disease)’ 현상을 유발하였기 때문으로도 볼 수 있다. 이는 자원 부국이 보유한 자원을 효과적으로 사용하지 못하고 결과적으로는 오히려 제조업의 경쟁력을 약화시켜 국가발전에 저해 요인으로 작용하는 ‘자원의 저주(natural resource curse)’ 현상과 그

맥을 같이 한다고 할 수 있겠으며, 특별히 아프리카 국가들 사이에서 이러한 현상이 두드러지게 나타났다는 분석을 할 수 있겠다²⁾. 실제로 원조의 수혜를 받는 수원국 정부의 제도적 역량이 경제성장의 매우 중요한 요소 중 하나임을 인지할 때, 위에서 제기한 분석과 같이 원조자금이 수원국 정부 관계자의 도덕적 해이(moral hazard)를 가져오고 거버넌스 역량을 약화시킬 뿐만 아니라 수원국 내 산업구조를 왜곡시키는데 일조하였다면 현실적으로 원조를 통한 경제성장은 궁극적인 기대와는 달리 요원한 일이 될 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 많은 연구 논문들에서도 그 효과성이 명확히 입증되지 않았고, 위에서 살펴본 바와 같이 현실적으로도 가시적인 개발효과를 드러내기 어려워 보이는 개발도상국에 대한 국제사회의 원조는 지속되어야 하는 것일까?

이에 대한 필자의 대답은 최근 일각에서 제기되고 있는 위와 같은 원조 무용론에도 불구하고 ‘개발원조는 계속되어야 한다’이며, 그 주된 이유로는 개발원조가 개발도상국 사람들의 삶에 가져다주는 현실적인 도움과 이에 더하여 국제사회가 앞으로 원조의 집행과 방향성을 어떻게 설정하느냐에 따라 원조-성장 간 효과가 제고될 수 있다고 믿기 때문이다. 이러한 주장의 근거로는 개발원조가 프로젝트 단위의 개별사업 단위에서는 성장에 분명한 긍정적 효과를 보여주고 있기 때문이며(다음 단락의 ‘원조유형별 효과성 분석’ 참조), 도로 등 경제 인프라 확충을 통한 물류비용 감소와 이를 통한 생산성 증대, 기술교육과 직업훈련 등을 통한 일자리 창출과 소득증대, 병원 건립 등을 통한 지역 주민의 삶의 질 향상, 수자원 관리를 통한 안전하고 깨끗한 식수의 공급 등은 장기적인 관점에서 개발도상국의 성장을 위한 기반이 된다고 말할 수 있기 때문이다.

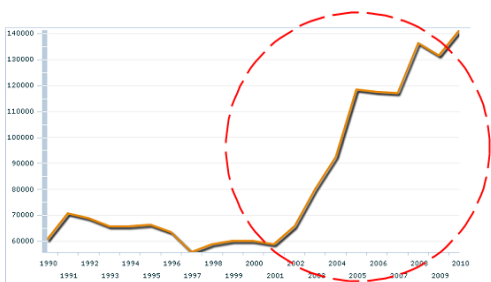
그렇다면 이러한 현실적인 도움에도 불구하고 GDP 대비 성장률과 같은 거시적 분석에서는 왜 개발원조의 효과가 기대했던 것만큼 나타나지 않았던 것일까? 그

2) 자원이 풍부한 나라의 경제성장률이 저조한 현상을 일컬어 흔히 '자원의 저주'라고 부르는데, 이는 1959년 네덜란드가 그로닝겐 주 앞 북해에서 다량의 가스유전을 발굴한 후 천연가스 수출로 매년 수십억 달러를 벌어들였음에도 불구하고, 유전개발 이후 네덜란드 경제가 오히려 침체에 빠진 현상에서 비롯되었음. 이는 네덜란드 외환시장에 석유수출 대금이 유입되자 네덜란드 화폐인 굴덴(Gulden)화의 가치가 크게 상승해 수출업체들에 부담으로 작용하였으며, 특히 네덜란드 천연가스를 수입하기 위해 주변국들이 굴덴화를 사들이면서 굴덴화의 가치 상승을 부채질했기 때문임. 굴덴화 가치의 상승으로 인해 천연가스를 제외한 다른 네덜란드 수출업체들은 경쟁력을 잃기 시작하였고, 또 천연가스 판매로 벌어들인 돈이 주로 사회보장 정책에 사용되는 바람에 근로자들의 임금이 상승하고 물가가 오르는 결과를 초래했음. 자원이 개발된 후 오히려 국가경제가 침체되는 이 같은 현상을 두고 학자들은 이를 '네덜란드 병'이라고 명명했음.

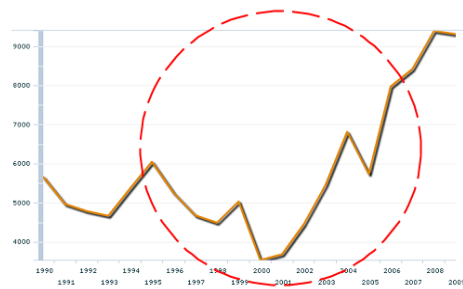
원인에 대해서는 크게 두 가지로 설명할 수 있는데, 첫 번째로는 개발원조 지원방식 및 메커니즘 자체에 문제가 있기 때문에 원조효과가 기대치보다 미진했다는 것이며, 두 번째로는 원조의 가시적인 효과는 존재하지만 앞서 언급한 바와 같이 그 효과를 분석하는 모델 및 데이터 등에 한계가 있어 원조-성장 간 관계를 실증적으로 검증해 내지 못했었을 수 있다는 설명이 가능하다.

여기서 첫 번째 원인을 좀 더 자세히 들여다보면, 우선 공여국 주도의 개발도상국에 대한 구조조정 문제를 거론할 수 있으며 (공여국들이 원조를 제공하는 조건으로 개발도상국에게 자유시장 체제나 무역개방 정책 등을 무리하게 강제함으로써 장기적인 관점에서 오히려 경제성장을 후퇴하게 하여 원조가 가져올 수 있었을지 모르는 긍정적 효과를 상쇄함), 다음으로 개발원조 목표와 수단 간 괴리의 문제를 제기할 수 있을 것이다 (개발도상국이 성취하고자 하는 목표는 장기적인 경제성장인데 반하여, 그 수단인 개발원조는 1~3년 단위의 단기적, 비연속적 계획에 따라 지원됨으로써 목표달성에 실패함). 예를 들어 아래 두 그림에서 보듯이 지난 20년간 전체적인 원조총액 규모는 전반적인 상승곡선을 보여주고 있지만(그림2), 원조가 집행된 섹터(교육부문)에 대한 원조 추이(그림3)를 살펴보면 그 등락폭이 상당히 들쭉날쭉한 것을 확인할 수 있게 되는데, 이는 개발도상국에 대한 원조가 장기적인 계획에 의해 이루어지지 않고, 정치적 상황이나 경제적 환경에 영향을 받아 특정 분야에 대한 개발원조에 있어 정책적인 일관성이 없었다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<그림2> 과거 20년간 원조총액 규모
1990~2010



<그림3> 과거 20년간 교육부문
원조총액 규모 (DAC국가)



자료: OECD-DAC Statistics Online

이와 더불어, 개발원조의 효과를 분석하는 방법적 측면에서도 개선의 여지가 있다고 할 수 있는데, 이는 개발원조가 개발도상국 성장에서 긍정적인 효과가 존재함에도 불구하고, 분석방법의 한계나 문제로 인해 그 효과성을 충분히 설명하지 못할 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 개발원조의 효과를 분석하는 기존의 계량모델이라는 것이 실제 현상을 정확히 설명해 줄 정도로 잘 정립된 모델이 아닐 수도 있으며, 분석 모델 자체에 문제가 있다고 한다면 그 효과를 분석한 결과의 신뢰성에 문제가 있을 수밖에 없는바, 적절한 계량분석 모델의 정립 및 관련 변수에 대한 선정 등 계량모델 자체에 대한 지속적인 개선 노력 또한 필요하다는 생각이다. 실제로 필자는 원조-성장 간 관계규명을 위해서는 기존의 거시 경제적 측면에서의 연구와 비교하여, 방법론적으로 보다 더 분할(disaggregation)된 접근방식이 필요하다고 보고, 이어지는 단락에서는 원조와 성장의 상관관계를 공여국들의 다양한 원조방식(different types of aid disbursement)에 입각하여 그 효과성을 미시적 측면에서 분석한 자료를 바탕으로 기존의 논의들을 보완해 보고자 한다.

IV. 원조유형별 효과성 분석

공여국들이 개발도상국에 원조를 집행하는 방식은 크게 4가지로 구분해 볼 수 있다. ① 프로젝트 지원(project aid) ② 예산지원(financial programme aid) ③ 기술지원(technical assistance) ④ 식량지원과 같은 물자지원(non-financial programme aid)이 그것인데, 프로젝트 지원은 일반적으로 도로, 항만, 철도, 공항, 발전소, 학교, 병원 등의 경제·사회인프라를 지원하는 것으로 정의할 수 있으며, 예산지원은 특정 프로젝트와 연관되어 있지는 않지만 수원국의 정책부문 개혁 등을 전제 조건으로 수원국 정부의 예산을 지원해 주는 것으로 볼 수 있다. 기술지원은 수원국의 역량강화에 도움이 되는 지식과 기술적인 노하우를 컨설팅, 인적자원, 기술이전 등을 통해 전수해 주는 것이며, 마지막으로 물자지원은 비료나 식량, 의약품 등의 물자를 직접적으로 지원해 주는 것으로 정리해 볼 수 있다. 아래에서는 위의 4가지 원조방식에 의한 국제사회의 지원이 수원국의 (경제)성장에 어떤 효과가 있었는지를 최근의 연구(Ouattara and Strobl, 2008)를 통해 살펴볼 예정이다. 이들의 연구에서 분석에

사용된 계량 모델은 루드먼(Roodman, 2004)이 그의 연구에서 사용한 모델 ($g_{it} = \alpha_{it} + \beta X_{it} + \delta Aid_{it} + \varepsilon_{it}$)이며, 자료는 OECD-DAC의 온라인 통계자료(database)를 이용하여 1974년부터 2001년까지 27년간의 크로스컨트리(cross-country) 데이터를 분석한 결과이다 (방정식에서 g 는 단위당 GDP 성장률, X 는 매개변수 set, Aid 는 4 가지 방식의 원조조합, 그리고 ε 는 오차를 표시한다).

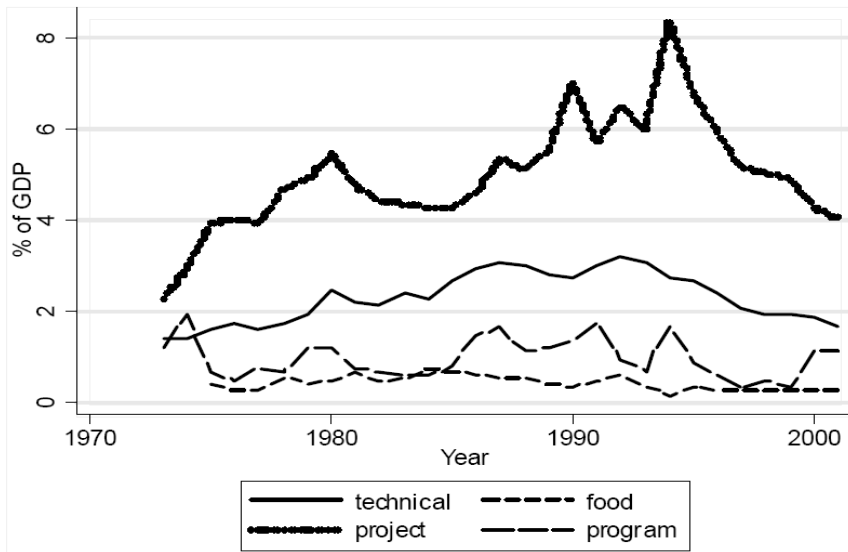
위의 연구³⁾에서 원조유형별 분석에 따른 (자세한 계량분석 결과는 부록 참조) 원조가 수원국의 성장에 미치는 효과성을 정리해 보면, 프로젝트 지원은 개발도상국의 성장에 긍정적이면서도 통계적으로 의미 있는(statistically significant) 효과가 있었던 것으로 판명되었으며, 예산지원(budget support)은 개발도상국 성장에 있어서 부정적인 효과가, 그 외의 기술지원과 물자지원은 성장에 특별한 영향을 주었다고 입증할만한 증거가 나오지 않은 것으로 분석되었다. 또한 기존의 연구(Burnside and Dollar, 2000 등)에서 제시한 개발도상국의 정책환경이 그 나라의 성장에 미치는 영향은 분명히 있지만, 국제사회의 원조가 수원국의 정책환경에 의해 그 개발효과가 좌우되지 않는 것으로 드러났다.

위의 연구결과를 포함한 최근의 연구결과(Dalgaard and Hansen, 2010)에서 도출되는 시사점은, 프로젝트 지원이 개발도상국의 성장에 있어 다른 방식의 원조들보다 더 효과적인 것으로 드러났다는 것이다(cross-country 분석을 토대로 하였기 때문에 국별 사례연구를 통해 보다 더 검증을 해 볼 필요성은 있음). 이는 잘 알려진 바와 같이 아시아의 개발도상국들과는 달리 원조효과성을 제고한다는 명목으로 서구의 예산지원 방식의 원조를 더 많이 받아 온 아프리카 국가들의 저개발·저성장의 원인이 이 분석을 통해 그 이유가 일부분 드러난 것으로 볼 수 있으며, 앞으로 공여국들이 개발도상국을 지원하는데 있어서 참고할만한 의미 있는 분석이라는 판단이다. 아프리카의 개발원조가 효과적이지 못했던 원인을 수원국의 거버넌스 역량 부족이나 부패의 만연 등 수원국 내부의 제도나 정책적인 문제로만 지목했던 서구의 원조 공여국들의 시각이 이 연구결과를 토대로 재조정 되는 기회가 될 것으로 여겨진다.

3) Ouattara and Strobl은 그들의 연구에서 원조와 성장 사이의 상관관계를 원조유형별로 나누어 분석하면서, 원조-성장간 논의의 중심이 되었던 기존의 Burnside and Dollar (2000), Hansen and Tarp (2001), Dalgaard, Hansen and Tarp (2004)의 논문에서 사용되었던 specification을 이용하여 그 효과를 설명하였음.

<그림 4> 원조유형별 지원추이 (1974~2001)

단위: % of GDP



자료: The Impact of Aid on Growth: An Aid Disaggregation Approach (Ouattara and Strobl, 2008)

현실적으로 생각해 볼 때, 개발도상국이 낮은 경제발전 상태에 있는 것은 잘 정비되지 않은 정책 및 시스템 때문에 저개발 상태에 있는 것이고, 원조를 필요로 하는 대상이라는 것을 고려하면, 수원국의 불완전한 시스템 및 정책은 공여국 입장에서는 당연한 외부조건으로 받아들이는 것이 바람직한 것일 수 있으며, 이를 빌미삼아 원조효과가 낮았던 원인을 개발도상국에 전가하는 것은 올바른 접근 방식은 아니라고 할 수 있겠다. 오히려 국제사회가 원조를 제공함에 있어 개발도상국이 직면한 이러한 한계점을 극복해가면서 원조의 개발효과성을 극대화하는 방안을 모색해야 하는 것이 현재 개발원조기관 또는 공여국들이 해결해 나가야 할 과제라고 보인다.

V. 소결 및 향후 과제

최근 국제사회의 개발원조 논의는 원조효과성에서 개발효과성⁴⁾으로 그 논의의 중심이 옮겨졌으며, 또한 개발도상국의 실질적인 경제성장을 가져오는 원조에 대한 담론이 형성되고 있다. 작년 세계개발원조총회(HLF-4)에서 포용적 성장(inclusive growth)⁵⁾이 특별 세션으로 거론되는 것은 개발도상국의 개발에 있어서 성장이 필수적이라는 공감대가 마련된 것이라고 볼 수 있겠다. 그럼에도 “개발원조가 개발도상국의 성장에 어떠한 영향이 있는가?”에 대한 논의는 그 결론이 나지 않은 채 현재에도 계속 논의가 진행 중이다. 비록 연구 방법론적인 진보와 최근의 자료들이 원조와 성장 간 긍정적 관계에 대하여 실증적인 증거들을 제시하기 시작했지만, 원조-성장 간 합의된 연구결과가 없는 것이 현재까지의 실정이며 원조로 유발된 여러 가지 부정적인 효과들이 남아 있는 것 또한 현실이다.

앞에서도 언급한 바와 같이 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 보다 많은 최신의 데이터를 통한 다양한 연구들이 진행되어야 하며, 이제까지 거시적인 측면에서의 원조-성장 간 연구들이 선행되어 왔던 것과 비교하여 앞으로는 보다 미시 또는 중시적인(micro- or meso-level) 관점에서의 원조-성장 간 논의가 진행되어야 할 것으로 판단된다⁶⁾. 물론 특정한 주제에 대해 어떤 한 방향으로 일반적인 결론을 도출하는 것은 분명 쉽지 않은 또는 불가능한 작업일 수 있겠지만, 기존의 연구방법론 및 분석 모델이 통계적으로 의미 있는 결과들을 도출해 내지 못했던 것에 대한 환류(feedback)는 필요하다고 보이며, 이를 보완하기 위한 구체적인 국별 사례연구들(case studies)이 보다 많이 축적 되어야 할 것으로 여겨진다.

4) 개발효과성이란 개발을 달성하기 위한 다양한 수단과 정책, 행위자들을 포함하는 포괄적 개입 방식을 의미하며, 원조를 넘어서 개발에 직접적으로 관련되는 중요한 정책 영역인 무역과 투자정책, 농업, 노동과 이주, 인구와 여성, 환경 등 다양한 정책들 간의 일관성과 연계성을 중요하게 고려하는 접근방식이라고 할 수 있음.

5) 포용적 성장은 개발도상국의 빈곤퇴치를 위해서는 경제성장이 필수적인 전제 조건임을 말하고 있으며 (성장을 통한 고용창출이나 소득분배는 포용적 성장을 통한 잠재적인 결과물이며 포용적 성장의 목표는 아님), 장기적이고 지속가능한 관점에서 한 국가의 노동인구가 시장과 자원에 대한 접근기회를 균등하게 갖는 것을 의미함. 또한 성장을 위해 개인이나 사업체가 규제 환경으로부터 차별을 받지 않을 것을 정의하고 있음.

6) 원조유형별 미시적 분석(Ouattara and Strobl, 2008)과 달가드와 한센(Dalgaard and Hansen, 2010)의 연구에서 교육과 보건 분야에 대한 원조-성장 간 긍정적인 결과가 보여주듯, 연구 방법론적인 분석의 틀이 연구결과에 미치는 영향은 지대하다고 할 수 있음.

한국은 국제사회에서도 그 유례를 찾아보기 힘들만큼 원조(주로 차관 도입)를 통한 경제성장을 이룩한 모델 국가이며, 원조를 통해 생산부문과 민간분야를 발전 시킨 성공사례로 국제사회의 주목을 받고 있다. 이는 원조와 효과적인 정책이 어우러질 때 성공적인 경제성장과 발전이 가능하다는 교훈을 다른 개발도상국에게 증명하는 것이라고 해석할 수 있다. 국제사회는 이제 그동안의 원조가 가시적인 효과를 가져오지 못했던 이유를 개발도상국의 낮은 거버넌스 수준으로 그 원인을 돌리기에 앞서, 원조가 보다 효과적으로 개발도상국의 제도적 역량을 강화할 수 있는 방안을 먼저 모색해야 할 것이며, 원조를 제공하는 본래의 목적에 부합하도록 개발도상국의 빈곤퇴치를 통해 장기적이고 지속가능한 개발도상국의 성장을 견인하는데 향후 원조 논의의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

<부록 1>

Burnside and Dollar Specification

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log initial real GDP/capital	1.787 (1.75)*	2.016 (2.87)***	1.885 (2.19)**	1.908 (2.46)**	1.218 (1.61)	0.064 (0.04)
Assassination	-0.672 (1.46)	-0.528 (0.98)	-0.626 (1.34)	-0.580 (1.29)	-0.669 (1.30)	-0.963 (2.09)**
Ethno-linguistic Fractionalisation * Assassination	0.970 (1.10)	0.634 (0.56)	0.881 (0.99)	0.837 (0.95)	1.002 (1.00)	1.581 (1.65)
M2/GDP	0.023 (0.95)	0.021 (0.94)	0.023 (0.89)	0.017 (0.74)	0.030 (1.36)	0.042 (1.69)*
Project Aid	0.425 (4.10)***	0.366 (1.43)	0.388 (4.02)***	0.429 (4.13)***	0.406 (3.89)***	0.322 (0.25)
Financial Programme Aid	-0.372 (1.68)*	-0.360 (1.89)*	-2.087 (1.64)	-0.419 (2.10)**	-0.401 (1.98)*	-2.129 (1.05)
Technical Assistance	-0.828 (1.99)*	-0.751 (1.91)*	-0.768 (1.72)*	-1.560 (1.58)	-1.012 (2.40)**	0.456 (0.12)
Food Aid	0.169 (0.20)	0.117 (0.12)	0.125 (0.17)	0.124 (0.11)	-6.256 (1.58)	-3.148 (0.66)
Policy	0.635 (2.68)***	0.617 (2.17)**	0.705 (2.87)***	0.739 (2.33)**	1.043 (3.75)***	0.628 (1.89)*
Policy *Project Aid		-0.005 (0.23)				-0.003 (0.02)
Policy *Financial Programme Aid			-0.183 (1.44)			-0.178 (0.83)
Policy *Technical Assistance				-0.076 (0.81)		0.164 (0.41)
Policy *Food Aid					-0.656 (1.72)*	-0.369 (0.77)
Constant	-4.893 (0.54)	-10.030 (1.43)	-4.841 (0.62)	-7.895 (0.99)	3.317 (0.45)	7.617 (0.65)
Observations	414	414	414	414	414	414
Number of countries	69	69	69	69	69	69
Arrelano-Bond test for AR(1) (p value)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Arrelano-Bond test for AR(2) (p value)	0.637	0.663	0.978	0.707	0.704	0.753
Hansen test(p value)	0.743	0.883	0.892	0.894	0.895	1.000

Note: Robust t statistics in parentheses, *significant at 10%, **significant at 5%, ***significant at 1%

<부록 2>

Hansen and Tarp Specification

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Average annual per capita growth lagged	-0.088 (0.87)	-0.028 (0.36)	-0.100 (1.14)	0.004 (0.04)	-0.119 (1.56)
Log initial real GDP/capital	-4.816 (1.80)*	-5.558 (2.24)**	-3.701 (1.56)	-0.389 (0.10)	-6.405 (2.13)**
Log(1+inflation)	-3.273 (1.11)	-3.233 (1.48)	-4.503 (2.05)**	4.287 (1.43)	-3.908 (1.25)
Sachs-Warner	1.667 (2.66)***	2.595 (3.89)***	1.168 (1.61)	2.340 (3.61)***	1.073 (1.54)
Assassination	-0.400 (1.12)	-0.477 (1.43)	-0.580 (1.74)*	-0.513 (1.17)	-0.540 (1.43)
Ethno-linguistic Fractionalisation*Assassination	0.925 (1.46)	1.150 (1.72)*	1.230 (1.68)*	0.841 (1.15)	1.021 (1.48)
Project Aid	0.659 (2.15)**	0.062 (0.31)	0.299 (2.84)***	0.074 (0.12)	1.033 (4.43)***
Financial Programme Aid	-0.552 (2.37)**	-0.271 (0.30)	-0.419 (1.58)	-0.514 (1.33)	-1.627 (2.77)***
Technical Assistance	0.282 (0.54)	0.221 (0.40)	0.310 (0.21)	-0.062 (0.005)	-1.298 (1.08)
Food Aid	0.040 (0.09)	0.379 (0.68)	1.045 (1.14)	23357 (1.42)	0.377 (0.30)
(Project Aid)2	-0.022 (3.63)***				-0.029 (5.72)***
△(Project Aid)	-0.361 (1.54)				-0.226 (1.22)
△(Project Aid)2	0.010 (1.84)*				0.009 (2.40)**
(Financial Programme Aid)2		-0.000 (0.00)			0.122 (1.89)*
△(Financial Programme Aid)		0.155 (0.36)			0.363 (0.75)
△(Financial Programme Aid)2		-0.038 (0.82)			-0.025 (0.47)
(Technical Assistance)2			-0.026 (0.18)		0.072 (0.74)
△(Technical Assistance)			-3.394 (2.66)***		-0.288 (0.39)
△(Technical Assistance)2			0.192 (2.10)**		0.026 (0.45)
(Food Aid)2				0.064 (0.15)	0.012 (0.06)
△(Food Aid)				-1.374 (0.57)	-2.172 (1.53)
△(Food Aid)2				-0.085 (0.16)	0.151 (0.90)
Observations	350	350	350	350	350
Number of countries	75	75	75	75	75
Arrelano-Bond test for AR(1) (p value)	0.022	0.05	0.001	0.018	0.043
Arrelano-Bond test for AR(2) (p value)	0.059	0.223	0.179	0.359	0.310
Hansen test(p value)	0.236	0.172	0.543	0.419	0.945

Note: Robust t statistics in parentheses, *significant at 10%, **significant at 5%, ***significant at 1%

<부록 3>

Dalgaard, Hansen and Tarp Specification

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Log initial real GDP/capital	0.218 (0.09)	0.630 (0.20)	0.794 (0.27)	1.982 (1.11)	0.542 (0.34)
Budget Surplus	17.126 (2.28)**	13.008 (1.60)	11.822 (1.23)	18.696 (1.86)*	23.687 (2.14)**
Log(1+inflation)	-0.572 (0.26)	-0.211 (0.08)	-0.056 (0.02)	1.081 (0.60)	-0.242 (0.14)
Sachs-Warner	2.325 (4.14)***	2.357 (4.32)***	2.204 (3.34)***	2.280 (4.14)***	2.069 (3.09)***
Project Aid	0.560 (4.97)***	0.318 (2.72)***	0.341 (2.19)**	0.363 (3.15)***	0.573 (5.01)***
Financial Programme Aid	-0.327 (1.82)*	0.288 (0.76)	-0.374 (1.69)*	-0.423 (2.28)**	0.091 (0.30)
Technical Assistance	0.157 (0.45)	-0.366 (0.94)	2.323 (1.67)*	-0.428 (1.32)	1.207 (0.61)
Food Aid	0.375 (0.50)	-0.379 (0.57)	-0.397 (0.57)	4.604 (1.85)*	-0.343 (0.09)
Project Aid*Tropical	-0.594 (2.41)**				-0.463 (1.80)*
Financial Programme Aid*Tropical		-0.950 (2.48)**			-0.351 (1.01)
Technical Assistance*Tropical			-2.888 (2.07)**		-1.465 (0.67)
Food Aid*Tropical				-5.185 (1.91)*	0.904 (0.21)
Constant	3.651 (0.14)	-0.950 (0.03)	-3.095 (0.09)	-16.400 (0.77)	0.265 (0.01)
Total Impact of Project Aid in the Tropics	-0.034 (0.18)				0.110 (0.46)
Total Impact of Financial Programme Aid in the Tropics		-0.662 (2.27)**			-0.260 (0.99)
Total Impact of Technical Assistance in the Tropics			-0.665 (1.25)		-0.258 (0.55)
Total Impact of Food Aid in the Tropics				-0.580 (0.80)	0.561 (0.69)
Observations	425	425	425	425	425
Number of countries	71	71	71	71	71
Arrelano-Bond test for AR(1) (p value)	0.022	0.05	0.001	0.018	0.043
Arrelano-Bond test for AR(2) (p value)	0.059	0.223	0.179	0.359	0.310
Hansen test(p value)	0.236	0.172	0.543	0.419	0.945

Note: Robust t statistics in parentheses, *significant at 10%, **significant at 5%, ***significant at 1%

<부록 4> Dalggaard, Hansen and Tarp Specification with Aid Terms Squared

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Log initial real GDP/capital	3.486 (1.51)	2.814 (1.54)	4.416 (1.79)*	2.027 (1.19)	2.231 (0.92)
Budget Surplus	24.713 (1.95)*	22.225 (1.87)*	17.284 (1.53)	20.762 (1.91)*	25.910 (1.96)*
Log(1+inflation)	1.628 (0.65)	1.660 (0.82)	2.802 (1.14)	0.979 (0.51)	0.486 (0.21)
Sachs-Warner	2.446 (3.69)***	2.440 (3.78)***	2.835 (3.72)***	2.435 (3.69)***	2.481 (3.50)***
Project Aid	0.558 (5.79)***	0.346 (2.91)***	0.342 (2.55)**	0.325 (2.38)**	0.538 (4.50)***
Financial Programme Aid	0.024 (0.15)	-0.019 (0.06)	-0.102 (0.46)	-0.090 (0.44)	0.209 (0.68)
Technical Assistance	0.152 (0.38)	-0.496 (1.60)	0.356 (0.52)	-0.322 (1.09)	0.105 (0.16)
Food Aid	0.707 (1.08)	0.139 (0.22)	-0.254 (0.35)	-2.172 (1.32)	-1.485 (0.75)
Project Aid2*Tropical	-0.025 (2.91)***				-0.027 (2.59)**
Financial Programme Aid2*Tropical		-0.037 (0.93)			-0.001 (0.02)
Technical Assistance2*Tropical			-0.072 (1.44)		0.028 (0.52)
Food Aid2*Tropical				0.495 (1.47)	0.559 (1.46)
Constant	-30.922 (1.09)	-24.925 (1.11)	-42.885 (1.46)	-15.790 (0.75)	-16.157 (0.56)
Total Impact of Project Aid in the Tropics	0.532 (5.68)***				0.511 (4.47)***
Total Impact of Financial Programme Aid in the Tropics		-0.055 (0.19)			0.208 (0.74)
Total Impact of Technical Assistance in the Tropics			0.283 (0.44)		0.133
Total Impact of Food Aid in the Tropics				-1.677 (1.25)	-0.925 (0.56)
Observations	425	425	425	425	425
Number of countries	71	71	71	71	71
Arrelano-Bond test for AR(1) (p value)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Arrelano-Bond test for AR(2) (p value)	0.328	0.689	0.758	0.907	0.427
Hansen test(p value)	0.345	0.268	0.299	0.281	0.286

Note: Robust t statistics in parentheses, *significant at 10%, **significant at 5%, ***significant at 1%

참고 문헌

- Arndt, C. S. Jones and F. Tarp, (2009). "Aid and Growth: Have We Come Full Circle?" Department of Economics Discussion Papers No. 09~22. University of Copenhagen.
- Boone, P., (1994), "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth." *London School of Economics CEP Working Paper*. 677.
- Burnside C. and D. Dollar, (2000), "Aid, Policies and Growth," *American Economic Review*, 90 (4), 847~68.
- Dalgaard, C-J, H. Hansen and F. Tarp, (2004), "On the Empirics of Aid and Growth," *Economic Journal*, 114, 191~216.
- Dalgaard, C-J. and H. Hansen, (2010), "Evaluating Aid Effectiveness in the Aggregate: A critical assessment of the evidence," *Evaluation Study 2010/01*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Easterly, W., (2003), "Can Foreign Aid Buy Growth?", http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/40_easterly_can_foreign_aid_buy_growth_prp.pdf
- Easterly, W., R. Levine and D. Roodman, (2004), "Aid, Policies, and Growth: Comment," *American Economic Review*, 94, 774-80.
- Hansen, H. and F. Tarp, (2001), "Aid and Growth Regressions," *Journal of Development Economics*, 64, 547-70.
- Mosley, P., (1980). Aid, savings and growth revisited, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 42(2): 79~95.
- Mosley, P., (1987). *Overseas Development Aid: Its Defence and Reform*, Brighton: Wheatsheaf.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. London: Allen Lane.
- Ouattara B., and E. Strobl, (2008), "Aid, Policy and Growth: Does Aid Modality Matter?" *Review of World Economics*, 144, 347-65.
- Papanek, G.F., (1972). The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries. *Economic Journal* 82(327):935-50.
- Roodman, D., (2004), "The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics," *World Bank Economic Review*, 21, 255-77.
- World Bank, (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington DC: World Bank.



Ⅲ. 개발협력 분석자료

1. 캄보디아의 개발 전략과 사회 보호

(김유선 서울대학교 행정대학원)

2. 국제 환경·사회 Safeguard 수립과정 고찰을 통한 EDCF Safeguard 개정의 방향성 및 향후과제 제시

(유승욱 한국수출입은행 경험지원실)



캄보디아의 개발 전략과 사회 보호

김 유 선

서울대학교 행정대학원

I. 서론

캄보디아는 아시아 지역 일대에서 개발 정도가 가장 낮은 국가 중 하나이다. 또한 캄보디아는 짧은 기간 동안 급격한 역사적 변혁 과정을 겪은 취약국으로서 개발 분야에서는 상당한 연구 가치를 지닌 국가이기도 하다(권혁주 외, 2010). 캄보디아 전 인구의 약 80%는 여전히 농촌지역에 거주하고 있으며, 오랫동안 정부와 개발 협력자들이 주력한 주요 안건은 만성적인 빈곤 문제였다. 캄보디아의 빈곤율은 1994년 기준인 전체인구의 47%에 비하여 2007년에 30%(빈곤 인구는 390만 명)로 감소하였으나 여전히 빈곤율은 인근 아시아 국가 가운데서도 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 빈곤 감소를 최우선시하는 캄보디아 정부는 시장 체제로의 전환 이후 지속적인 국가 발전을 위한 경제 개발 계획을 끊임없이 고안해왔다.

한편 2009년에는 중앙 정부 지출의 약 63%가 순 ODA였을 만큼 캄보디아는 대외 의존도가 높은 국가이다. 이러한 의존성 때문에 캄보디아는 장기적이고 체계적인 빈곤 완화 대책 마련이 쉽지 않았다(World Bank, 2010). 이전까지의 사회 보호 프로그램들 또한 대부분 외부의 개발 협력 국가 및 기구에서 개별적으로 운영해 왔었다. 한편 이렇게 산재하여 있던 사회 보호 프로그램들은 임시방편적 성격이 강하였으며 개발 당사자 간의 의사소통 부족으로 중복 투자 등의 비효율 문제를 양산하였다. 빈곤 완화를 위한 새로운 처방이 시급하였으나, 개발 협력국과 국제기구에 대한 의존도가 높은 캄보디아 정부는 그럴 만한 역량이 부족하다는 평이 지배적이었다. 그러던 와중 캄보디아 정부와 개발협력자 간의 의기투합으로 2011년에는 캄보디아 역사상 최초로 국가 차원의 통합적인 사회 보호 정책이 고안되었다. 본 글에서는

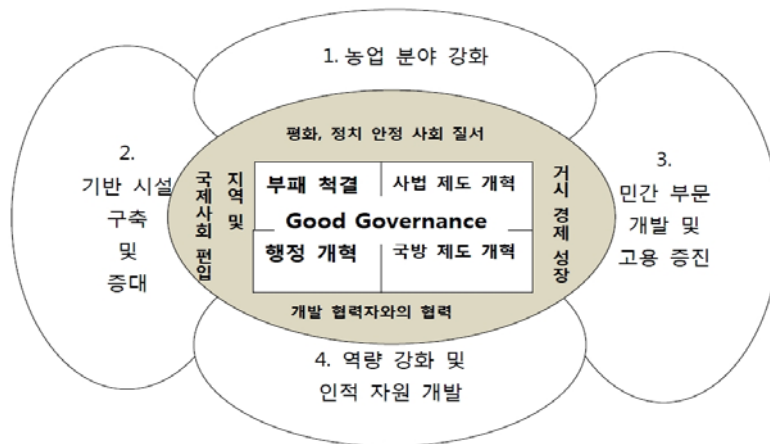
1990년대 이후 캄보디아의 국가 개발 전략과 이러한 통합적인 ‘국민 사회 보호 전략’의 등장배경 및 개괄적인 특징을 살펴보고자 한다.

II. 캄보디아의 국가 개발 전략

시장 체제 재도입 이후 1994년에 처음 시행한 캄보디아 복구 및 개발에 관한 국가 계획(National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia, NPRD)과 중장기 5개년 사회경제개발계획(The first five-year Socio-Economic Development Plan 1996~2000, SEDP I)부터 시작하여 사회 보호를 위한 정부 노력이 계속되었다. 이와 같은 캄보디아의 초기 개발 계획은 거시경제의 안정, 사회 발전과 빈곤감소를 강조하였는데 이는 외부 영향으로 보다 구체화되었다. 2000년대 초반 캄보디아 개발을 위한 전략은 제2차 5개년 사회경제개발계획(SEDP II)과 국가 빈곤 감소 전략인 NPRS(National Poverty Reduction Strategy) 이 두 문건에서 비롯되었다. 이 외에도 캄보디아 정부의 기획처는 추가적으로 1996년부터 3개년 공공투자 프로그램(Public Investment Programme, PIP)를 시행하였는데, 이는 개발 협력 프로젝트 등과 연관된 투자의 통로를 마련하여 정부의 예산을 확보하고 기술 원조를 유지하기 위함이었다.

<그림 1>

사각 전략



출처: Ministry of Planning, 2005

두 차례의 5개년 사회경제개발계획(SEDP I, II)은 아시아개발은행(ADB)과 유엔 개발기구(UNDP)의 지원 하에 수립되었으며, 이후 국가 개발 계획의 근간이 되는 사각전략의 초석인 삼각전략(the Triangle Strategy)을 실현하였다. 삼각전략과 사각 전략은 Khmer rouge 집권 시기의 비극을 극복하여 사회적 불안을 줄이고 지속적인 경제성장을 추구하고자 국제기구들의 컨설팅 하에 고안되었다. 또한, 2004년에 발표된 사각전략(the Rectangular Strategy)은 캄보디아 새천년 개발 목표(Cambodia Millenium Development Goals, CMDGs)에서 제시된 관념적 목표들을 실질적인 정책으로 수립하기 위하여 구축되었다. 또한 사각전략은 경제 구조의 근대화, 일자리 창출 외에 국제기구에서 강조하는 굿 거버넌스를 중점으로 하였다.¹⁾ 한편 캄보디아 정부는 유상원조를 지속적으로 받기 위하여 세계은행과 국제통화기구(IMF)의 압력 하에 두 기구에서 제안한 빈곤 감소 전략(PRSP, 이후 NPRS로 명칭이 변경됨)을 경제금융부 주도로 마련하게 하였다.²⁾ 세계은행이 주도한 NPRS와 아시아개발은행이 주도한 개발 5개년 계획인 SEDP는 내용상으로 중복되는 부분이 많았는데 이를 후에 통합한 것이 바로 전략적 국가 개발 계획(National Strategic Development Plan)이다.

이전의 개발 계획을 보완하고 사각전략의 가치들을 반영한 NSDP는 외부의 개발 협력자들에 의존하는 수동적 개발계획이 아닌 캄보디아 정부 주도의 개발을 지향하였다. 캄보디아 정부는 기획처(Ministry of Planning)를 중심으로 보건부 등 일련의 정부 산하 부처와 외부의 개발협력자들과 함께 개발효과성을 증진시키고 CMDGs의 목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 협력자들 사이의 협동을 강조하였다. 그리고 이후 아시아 금융위기와 2007년 미국발 위기가 닥치면서 빈곤 확산에 대한 우려가 증가하여 국민 건강 외에도 교육, 고용 안정성을 위한 직업 훈련 등 더욱 근본적인 사회 안전망을 고안할 필요성이 대두되었고, 이에 대한 대책으로 NSDP의 후속편인 NSDP Update 2009-2013이 최근 입법부의 임기에 맞추어 등장하였다. NSDP Update는 외부의 경제적 위기에 정부가 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 데 중점을 두었다. 그리하여 사각전략에서 우선시된 정책을 각 일련의 부처들이 책임을 지고 집행하도록 정부의 주도적 역할을 강조하였다.

1) 사각전략의 4대 원칙은 크게 경제 성장과 고용 및 형평성과 효율성의 추구임.

2) 초기의 PRSP는 debt relief로 확보된 재원을 빈곤국가에게 빈곤 감소의 목적으로 활용될 수 있도록 안내하는 방향으로 기획되었음. 한편 점차 PRSP는 세계은행과 국제통화기구로부터 개도국들이 대출을 받기 위한 필수요건의 의미를 갖게 되었음. (Chavez Malaluan and Guttal, 2002)

<표 1>

국가 개발 계획 및 관련 문서

연도	국가 개발 계획	관련 문서
2002	제1차 5개년 사회 경제 개발 계획 (SEDP I 1996~2000)	국민 빈곤 감소 전략 (National Poverty Reduction Strategy)
2003	제2차 5개년 사회 경제 개발 계획 (SEDP II 2001~2005)	캄보디아 새천년 개발 계획 (CMDG)
2004		사각전략 I (Rectangular Strategy I)
2009	전략적 국가 개발 계획 2006~2010 (NSDP)	사각전략 II (Rectangular Strategy II)
2011	전략적 국가 개발 계획 수정안 (NSDP Update 2009-2013)	국민 사회 보호 전략 (NSPS)

III. 개발협력과 기존 사회 보호에 대한 제고

캄보디아 정권 수립 이후 정부는 줄곧 빈곤 감소를 우선시해왔다. 전쟁 종식 직후, 캄보디아 정부는 지역 사회 재건과 기초 생활 여건 보장에 집중하였고, 식량 위기가 닥치자 식량 안보 등 시급한 안전들에 주력했었다. 1997년 아시아 금융위기와 2007년 미국발 위기가 닥치면서 빈곤 확산에 대한 우려가 증가하자 국민 건강에 대한 단기적 지원 외에도 교육, 고용 안정성을 위한 직업 훈련 등의 더욱 근본적인 사회 안전망을 고안할 필요성이 대두되었다.

캄보디아 정부는 오래도록 정부 예산의 대부분을 사회 보호에 집중 투자했음에도 불구하고 만성적인 빈곤 문제는 결코 해결되지 않았다. 기존의 기여형 사회 보험 제도 역시 공무원 및 공식 부문 근로자의 일부만을 대상으로 운영되었으며, 대다수 국민이 속하는 비공식 경제부문의 종사자는 지역사회 기반 의료 보험(CBHI) 등의 제한적인 혜택만을 받고 있었다. 실제 빈곤 계층을 대상으로 하는 비기여형 사회 보호 프로그램들은 원조국 또는 국제기구, 특히 세계은행과 국제무역기구, 아시아 개발은행 그리고 UN 산하 기구들의 지원 하에 시행되었었다. 국제기구들이 지원한 빈곤 퇴치 프로그램들은 대개 단기적으로 운영되는 임시방편적 성격이 농후하였고 각기 독립적으로 운영되었다. 따라서 중복 투자 등의 비효율 문제가 발생하였고 빈곤 감소를 위한 정부와 개발협력자들의 갖은 노력에도 캄보디아 국민의 전반적 생활 사정은 크게 개선되지 않았으며 지역 간 빈부 격차 문제 또한 증가하였다.³⁾

그리하여 그동안 산재하여 있던 기존의 사회 보호 프로그램들을 통합할 필요성이 대두되었다.

<표 2> 캄보디아 사회 보호 제도의 구성

사회 보호 유형	내용
기여형 사회 보험	연금 및 의료 보험 - 사기업 근로자 대상 : The National Social Security Fund(NSSF) - 공무원 근로자 대상 : The National Social Security Fund for Civil Servants(NSSFC), The National Fund for Veterans(NFV) - 비공식 경제 부문 종사자 대상 : 지역사회 기반 의료 보험(Community-based Health Insurance Schemes, CBHI)
빈곤층을 위한 비기여형 사회 보호	- 공적 사업(Food or cash for work 프로그램) - 현금 보조(조건부 및 무조건부) - 사회 보조금(의료, 교육, 공공시설 이용에 대한 혜택)

특히 개발협력자들로 구성된 사회 안전망을 위한 과도 실무단(Interim Working Group on social safety nets)을 통하여 캄보디아 정부는 새로운 시도를 감행하였다. 캄보디아 정부와 개발협력자들은 협의 과정에서 보다 많은 국민을 아우를 수 있는 국가 차원의 사회 안전망을 구축해야 할 필요성을 느꼈다. 약 2년의 준비 과정 끝에 제3회 캄보디아 개발협력 포럼(Cambodia Development Cooperation Forum)에서 ‘국민 사회 보호 전략(National Social Protection Strategy)’이 소개되었고, 2011년 12월에 공식적으로 출범하였다. 캄보디아 새천년 개발 계획과 사회보호최전선계획(the Social Protection Floor Initiative, SPFI)을 실현하기 위하여 기획된 NSPS는 본격적으로 확대되어 집행되기 이전인 2012년부터 2015년까지 시범 운영될 계획이다.

3) 캄보디아의 예측 빈곤율(predictive poverty)은 2010년 기준 전국 평균 25.8%였던 반면 지역별로 최하 0.1% 부터 최대 42.2%까지 큰 폭의 편차를 보이고 있음.

IV. 국민 사회 보호 전략(National Social Protection Strategy)

이렇듯 국민 사회 보호 전략은 이전의 사각전략Ⅱ와 국가 사회 개발 계획 등 거시적인 국가 개발 노력의 일환으로 고안되었다. NSPS는 이전의 사회 보호와 직간접적으로 관련된 일체의 기존 정부 노력을 보완하고자 이전의 사회 보호 정책들을 통합하려는 노력의 결과였다. 비록 개발협력자들에 대한 높은 의존도는 여전하였으나, NSPS 정책을 고안하는 과정에서 이전보다 상당한 정부 차원의 노력이 있었다는 점은 주목할 만하다. NSPS는 세계은행, 아시아개발은행 등 국제기구들의 지원 하에 농업·농촌 지역 개발 위원회(Council for Agriculture and Rural Development, CARD)에 의해 고안되었다. CARD는 사회 보호와 관련된 일선의 행정 부처들의 협력을 위하여 설립된 기구이며, NSPS의 운영과 감시 및 평가도 담당한다.

NSPS는 국가 또는 지역 차원에서 빈곤 계층과 약자를 포함한 캄보디아 전 국민을 위한 사회 안전망 확대를 목표로 한다. 그리하여 공적 영역의 공무원과 근로자를 위한 기여형 사회 보장 제도뿐만 아니라, 빈곤층과 잠재적 빈곤층을 위한 비기여형 사회 보호 제도를 구축하는 등 기초 사회 보장 제도의 보완과 수혜자 범위 확대를 주요 원칙으로 하였다. NSPS는 당면한 빈곤 문제를 잠정적으로 해결하는 수준을 넘어 장기적인 관점에서 지역 사회의 경제적 발전에 기여할 수 있도록 하는 인적 자원에 대한 투자를 강조하였다.

또한, NSPS 정책과 함께 캄보디아 정부의 기획부에서는 빈곤 가정의 신원을 확인하는 Identification of Poor Households Programme(ID Poor)을 독일 정부와 유럽 연합, AusAid, UNICEF의 지원 하에 도입하여 전국의 빈곤 계층에 관한 정보를 수집하기 위한 노력을 기울였다. 특히 ID Poor 시스템은 기존의 사회 보호 제도로부터 혜택 받지 못한 농촌 지방의 소외된 빈곤 가정에 대한 정보를 체계적으로 구축하여 사회 보호 제도를 전국적으로 확대하려는 취지하에 도입되었다.

이전까지의 사회 보호 사업들은 외부의 개발 협력자들이 담당하였고, 각자 다른 targeting 방법을 사용하였기 때문에 특정 지역에 중복 투자 등의 비효율이 발생하여 빈곤 감소 효과가 저조하였다(Kwon and Kim, 2012). 따라서 캄보디아 정부는 ID Poor 시스템을 통하여 사회 보호의 수혜 혜택 범위를 보다 넓히고, 농촌 지역 간의

불균등을 줄이고자 이전에 개발협력자들이 운영하던 사회 안전망 사업들을 NSPS의 틀 속에서 국가 주도로 통합하기로 한 것이다. 이에 따라 정부는 교육과 의료 부문에 집중 투자하여 기존에 행하던 Health Equity Fund 제도를 확대하고 공적 사업과 현금 이전(Cash transfer) 등 새로운 제도도입을 고려할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라, ID Poor를 통한 빈곤 가정에 대한 체계적인 데이터베이스의 구축은 지역 개발 계획과 같은 장기적인 개발 계획에 활용될 수 있는 상당한 이점이 있다.

V. 국민 사회 보호 전략(National Social Protection Strategy)

NSPS는 다음의 세 가지를 목표로 한다. 우선, 자생능력이 부족한 빈곤계층과 장애인들을 보호하며, 위험에 대하여 예방을 확대하고, 인적 자원 투자와 건강, 영양 공급, 교육에 대한 기회의 범위를 확장하여 어려운 가정들을 빈곤으로부터 구제하는 것이다. 이 중에서 특히 캄보디아 국민이 처할 수 있는 위험을 다음과 같이 다섯 가지 종류로 나누어 이를 예방하는 데에 주안점을 두고 있다.

<표 3> NSPS의 5가지 목표

목표	내용 및 프로그램
위급 상황으로부터 보호	- 선별적 식량 배분 - 위기 상황 시 농업 투입 요소의 배분
식량 안보와 고용	- Food for work 프로그램 - Cash for work 프로그램 - 자기 고용 확대를 위한 소규모 지원
인적 자원 개발	- 현금 이전(cash transfer) - 바우처, 식량 등의 이전 (in-kind transfer) - 장학금 제공
사회 및 의료 보호	- 빈곤 계층을 위한 의료 평등 펀드(Health Equity Fund) - CBHI (비공식 영역의 잠재적 빈곤 계층 대상) - NSSF 의료 보험 제도
특수 보호 계층의 보호	- 선별적 복지 서비스 - 사회 공적 이전과 연금 서비스 - 장애인, 고아, 노인, 어린이, HIV/AIDS환자 등을 위한 다양한 복지 프로그램

출처: CARD (2010)

식량위기로 인한 피해가 막대하였던 캄보디아의 경우, 자연 재해 및 금융 위기 등의 위급 상황에 대한 대책이 무엇보다도 시급하였다. 이러한 맥락에서 정부는 The Strategic Framework for Food Security and Nutrition 2008~2012(SFFSN)을 제시하였고, NSPS의 틀 내에서 식량, 현금, 서비스 등의 이전에 대한 지원을 적극 늘렸다. 이 외에 NSPS는 이전부터 세계식량기구(World Food Programme)에서 시작한 Food for work 프로그램을 확대해 실시하기로 하였다. Food for work 프로그램은 도로, 다리 등의 공공 기반시설을 건설하는 프로젝트와 연관되어 고용 증대뿐만 아니라 장기적인 경제 발전에도 기여할 것으로 긍정적인 평가를 받고 있다(ASEAN, 2010).

<표 4> 2010년 자원별 보건비 지출

자원	총액(100만 USD)	비중
정부 예산	152.8	18.0%
HSSP-2*4)	22.4	2.6%
Global Fund	15.4	1.8%
ODA	146.6	17.3%
비정부 기구 (NGOs)	47.4	5.6%
Out-of-pocket	463.0	54.6%
합계	847.6 (GDP의 7.1%)	100.0%

출처: ILO, 2012

NSPS는 또한 NSDP Update에서도 강조하는 장기적 경제발전을 위한 필수적 요소인 인적 자원 개발에 주안점을 두는데, 특히 어린이와 어머니에 대한 지원을 강화하였다. 보건부에서는 영양 프로그램을, 교육청년체육부에서는 현금보조를 통한 장학금을, 재정부에서는 특수 직업 훈련 프로그램을 지원하였다. 캄보디아 정부는 주변국에 비해서도 의료 부문에 집중 투자하고 있는 편인데 의료 부문 국가 총지출은 2010년에 약 8.5억 불로 총 GDP의 약 7%를 차지하는 것으로 예측되었다(ILO, 2012)⁵⁾. 캄보디아 정부는 의료 보호 관련 정책 틀을 정비하기 위하여 최근에는 the 2009 Health Financing Strategic Framework와 사회 건강 보험을 위한 계획(the 2010 Master Plan for Social Health Insurance)을 제시하였다.

4) *Health Sector Support Project Phase 2 (HSSP-2):보건부에서 담당하는 보건 부문의 원조 수급 사업

5) 정부 지출 사회행정 분야 중 공공의료 부문이 차지하는 비율은 2006년에 약 30%, 2011년에는 약 34%였으며 교육 관련 분야 다음으로 가장 많은 비중을 차지하고 있음.

빈곤 가정에서 의료비용을 지급해주는 Health Equity Fund는 현재 일부 지역에서
 만 실시 중이며 ID Poor 자료가 업데이트 되는 대로 재원의 크기에 따라 점차 수혜
 범위를 확대할 예정이다. 이 외에도 캄보디아 정부는 고아, 노인, 편모 가정, 어린이,
 장애인, HIV 그리고 이외의 만성적 질환을 앓는 중환자 등의 특수 보호 계층을 위한
 별도의 사회 연금 프로그램의 도입을 검토 중이다(RGC, 2011).

VI. 결론

캄보디아는 동아시아 국가 중에서 가난한 국가 중 하나이다. 캄보디아에는 천연
 자원이 풍부하지도, 인적 자원이 넘쳐나지도 않는다. 지난 20여 년 동안 경제성장과
 새천년 개발 계획 목표를 달성하기 위해 캄보디아 정부는 여러 방면에서 노력을
 기울여왔다. 그리하여 본 글은 1990년대 이후 캄보디아 정부의 개발 계획과 통합적
 인 ‘국민 사회 보호 전략’의 등장배경과 특성 등을 간략히 소개하였다.

전략적 국가 개발 계획(NSDP) 문서에서 캄보디아 정부는 당국의 개발 정책에서의
 주도권 행사를 강조하였다. 이러한 맥락에서 정부는 개발협력자와의, 그리고 개발
 협력자 간의 조정(coordination)을 증대시키기 위하여 협력의 장을 마련하였고 중장기
 개발 계획문서 외에 국민 사회 보호 전략(NSPS)이라는 정책을 출범시켰다. 이렇듯
 캄보디아 정부 주도의 국가 차원의 통합적 사회 보호 정책이 등장하였다는 점은
 이례적인 일이며 괄목할 만하다.

반면 이러한 캄보디아의 개발 및 사회 보호 정책의 주도권은 캄보디아 정부가
 아닌 외부의 개발협력자들이 쥐고 있다는 비판적인 연구도 있다(Kwon and Kim
 2012). 물론 캄보디아의 개발 계획이나 NSPS가 성공적으로 집행되기 위해서는 수
 많은 필요조건이 충족되어야 할 것이다. 또한, 캄보디아 정부가 야심차게 주장하는
 바와 다르게 외부 개발협력자에 대한 재정상의 의존도가 높고, CARD와 행정 부처
 들의 역량이 국제기구의 도움에 의존해야 하는 이상, 국가 주도적인 개발은 어려울
 수밖에 없다. 한편, 이전까지의 사회 보호 사업들은 거시적인 안목이 결여되어 있었
 으며, 주요 사업 수행자들이 정부 당사자가 아닌 외부의 개발 협력자들인 상황에서,
 이러한 산재된 일련의 사업들이 갖는 한계를 보완하기 위해 NSPS가 등장하였다는

점은 고무적이다. 한국과 같은 개발협력 국가들 또한 캄보디아의 장기적인 경제·사회적 발전을 위해서 이러한 맥락을 충분히 이해하고 개발효과성을 증대시킬 수 있도록 여타 개발협력자와 캄보디아 정부 간의 관계 개선을 도모해야 할 것이다.

국제 환경·사회 Safeguard 수립과정 고찰을 통한 EDCF Safeguard 개정의 방향성 및 향후과제 제시

유 승 욱

한국수출입은행 경험지원실 부부장

I. 서론

1986년 12월 대외경제협력기금법이 제정된 이후, 한국수출입은행의 EDCF는 1990년대 후반의 아시아 금융위기, 최근의 미국 및 유럽발 금융위기에도 불구하고 꾸준히 그 규모와 지원 대상국가 저변을 확대하고 있다. EDCF 전체 규모의 확대 및 이에 따른 수원국의 요구수준 증가는 자연스럽게 대규모 SOC 사업 증가로 이어졌다. 이로 인하여 사업실시 과정상 환경·사회에 대한 부정적인 영향, 비자발적 이주 등의 환경·사회 문제발생 가능성이 증가하게 되었으며, 실제로 문제가 되는 경우들이 발생하였다.

이러한 환경·사회 문제발생 가능성 증가는 비단 EDCF만의 상황은 아니며, 세계 모든 ODA 기관, 각 수원국 및 시민사회단체(Civil Society Organization 이하 CSO)가 가장 현실적으로 직면하고 있는 문제이다. OECD DAC 가입과 함께 2015년까지 GNI대비 0.25%까지 ODA 규모를 확대키로 천명한 대한민국정부의 EDCF 운용을 담당하고 있는 한국수출입은행의 입장에서는, 공적개발원조의 개발 사업과 환경·사회 보전 Issue의 조화를 이끌어갈 역량 강화가 절실한 상황이며, 이러한 역량 강화를 위한 제반 제도의 정비는 선진 ODA 기관으로 나아갈 한국수출입은행이 반드시 짚고 넘어가야 할 성장통(Growing Pain)을 예고하고 있다.

이에 본고에서는 첫째, Environmental Safeguard, Guidelines, Common Approach, Equator Principles 등 다양한 명칭으로 불리고 있는 '환경·사회 영향 기준'의 유래, 발전 과정 및 향후 과제를 ① 주요 국제기구 및 MDB, 특히 World Bank의 역할,

② CSO의 역할, ③ Level Playing Field¹⁾와 원조 효과성 제고 관점에서 살펴보고, 둘째, EDCF Safeguard 개정 작업 착수의 동력, 의의, 주요 개정내용 분석을 통해 국제적인 환경·사회 Safeguard의 발전 방향 속에서 EDCF Safeguard가 직면할 도전과 기회에 대해 정리해 보고자 한다.

II. 본 론

1. Environmental Concern의 정착

과거 인문주의 시대 Environmental Concern의 역사는 논외로 하고, 현대에 들어서 Environmental Concern은 급격한 산업화와 DDT의 오남용에 대한 경종을 울린 Rachel Carson의 Silent Spring²⁾ 등에 의해 촉발되기 시작하여, 서양을 중심으로 환경운동이 시작되는 계기를 마련했다. 깨어있는 의식의 개인적인 활동으로 시작된 Environmental Concern은 마침내 보다 넓은 범위의 Environmental Movement로 발전되어 정치·사회적인 영향을 끼치게 되었으며, 1990년대 들어서는 정치, 경제, 사회, 시민운동 등 다양한 방면에서 '지속가능성' 및 '지속가능 개발'에 대한 논쟁이 활발해지기 시작했다.

마침내 1992년 6월 '리우 선언'으로 불리는 United Nations Conference on Environment and Development(UNCED)를 통해 '지속 가능 개발'의 개념이 확립되게 되었는바, 이후 '지속가능 개발'의 개념은 2002년 요하네스버그에서 개최된 World Summit on Sustainable Development(WSSD)에 의해 계승되게 된다.

-
- 1) 공정경쟁(level playing field)의 개념은 품질, 기술 수준 및 가격에 의한 경쟁이어야 하며, 보다 유리한 금융 지원 조건, 법률적 조건의 제공에 의한 경쟁이 되어서는 안 된다는 것임. 이 원칙이 무너지면, 공여국들이 수원국에 ODA 등을 제공할 때, 서로 더 느슨한 환경·사회 Safeguard를 제안하게 되며, 이는 결국, 수원국이 개발 사업으로 인한 Benefit 보다도 환경·사회에 미치는 부정적인 영향이 더 크므로 결국에는 원조효과성이 없게 됨.
 - 2) 미국의 여성 해양생물학자인 Rachel Carson이 1962년 출간한 저서로서, 전 세계에 DDT 등 살충제 남용의 위험을 널리 알리는 계기가 됨. 서양의 개인적 차원의 Environmental Concern을 보다 넓은 환경운동(the wider environmental movement)으로 발전시키는 계기가 됨. 'Silent Spring'의 파급효과로 인해 책 출간 이듬해인 1963년 미국은 대통령 직속 환경문제 자문위원회를 구성하였으며, 마침내 1972년 미국 EPA(미 환경부)는 DDT의 사용을 금지하게 되었음.

2. Environmental Concern의 정착과 국제금융기관들의 역할

범세계적인 Environmental Concern의 정착 과정에 OECD, World Bank와 같은 국제기구들이 어떠한 긍정적·부정적 기여를 했는지에 대해서는 여러 주장이 있을 수 있지만, 본고에서는 MDB로서 확고한 위상을 가지고 있는 World Bank가 Environmental Concern에 끼친 그간의 영향 및 CSO의 역할을 함께 살펴보기로 하겠다.

과거에는 대형 개발 사업을 실시함에 있어서 환경 및 사회적 비용발생은 종종 불가피한 것으로 여겨지거나 무시되었지만, 국제금융기관 내에서도 자신들이 지원하는 개발 사업이 지역 사회를 해체하거나 환경을 파괴하는 결과를 낳는 상황에서 ‘지속가능 개발’은 요원하다는 사실을 자각하기 시작했다. 결국, 1980년대부터 1990년대 사이에 이들 국제기구들은 자신들이 지원하는 개발 사업에 적용할 환경·사회 정책들을 도입하기 시작한다.

1) World Bank 지원 사업의 환경·사회 영향 관련 실패 사례

그러나 국제금융기구들의 환경·사회 정책들이 순전히 자신들의 ‘선의’와 ‘자각’으로만 만들어진 것은 아니다. World Bank의 경우, 이미 1970년에 Environmental Advisor Office를 설치하기는 했으나, 오랜 시간 동 부서는 사업부서로부터 적대시 되어온 게 사실인바, 자신의 지원으로 시행된 ‘Polonoroeste Highway Project’ 및 ‘Narmada Project’ 등 몇몇 결정적인 계기를 통해 World Bank의 Reputation(대외평판)은 위기를 맞게 되었다.

Polonoroeste Project는 당초 1981년 5월 브라질 정부에 의해 시작되었는데, World Bank는 동 사업에 아마존 열대우림지역을 포함하는 브라질 서부 Rondonia주와 남부 지역을 연결하는 364번 도로의 Cuiaba-Porto Velho 구간에 대한 포장 및 접근로 건설, 창고시설, 토지 수용 등 6건의 사회·경제개발 사업에 총 4억 3,440만 달러를 지원했다. 동 사업은 아마존 열대삼림의 가속적인 파괴 위험 증가에 대한 유명무실한 환경영향평가는 물론이고, 사업 지역에 살고 있던 Cinta Larga, Suruí, Gaviao 및 Arara 부족 원주민들에 대한 원주민 계획(Indigenous People Plan)의 부실 등으로 인해, 해당 원주민의 삶의 터전과 아마존 지역 열대우림에 심각한 손상을 입히고 말았다.

동 사업의 문제는 World Bank의 참여에도 불구하고 당시 아마존 지역 개발 사업 시행 시 통용되던 일반적인 사업양태를 그대로 따른 것이 근본적인 원인이었는데 첫째, 도로 건설 등 개발 사업 시행 이전에 해당지역 환경에 미칠 영향에 대한 평가를 제대로 하지 않았으며, 둘째, 대체 이주지의 난개발로 인해 작물재배가 불가능할 정도로 황폐화된 토지가 배정 되는 등 원주민 대책과 비자발적 이주에 대한 고려가 부족했으며, 셋째, World Bank의 심사와는 상관없이 동 사업은 브라질 정부에 의해 이미 시행하기로 결정된 상태였다는 점이다.

CSO들의 미국 정부 및 의회 앞 항의편지 발송 운동 등에도 불구하고, World Bank는 이 문제에 대해 늦은 대응과 소극적 자세로 대처한 반면, CSO들의 지속적인 Issue화 노력으로 인해 미국 의회 청문회가 개최되는 등 World Bank로서는 자신의 Reputation에 오점을 남긴 대표적인 사례로 남아있다.

World Bank가 동 사업을 겪으면서 얻은 교훈은 비자발적 이주 문제가 원주민 대책 문제와 겹치는 경우 사태가 더욱 복잡해지고 CSO들이 개입하는 경우가 많아, 개발 사업에서 비자발적 이주 문제와 원주민 대책 문제가 함께 나타나는 경우에는 더욱 주의를 기울여야 한다는 점이다.

또 하나의 교훈은 단순히 환경 보전지역이나 원주민 보호지역을 지정하는 것은 이들을 보호하는데 필요조건이지 충분조건은 아니라는 것이다. 즉, 해당 보호지역 인근에 SOC 시설 설치를 피하고, 보호지역을 침범하거나 손상하는 행위에 대한 엄격한 처벌 규정 유지 및 정부의 시행의지가 필요하다는 것을 깨닫게 된 것이다.

World Bank가 지원사업의 환경·사회 영향에 대한 대응 미숙으로 인해 자신의 Reputation에 결정적인 악영향을 끼친 또 하나의 대표적인 실패 사례로 ‘인도 Narmada Valley 개발 사업’을 들 수 있다. 동 사업은 인도 서부지역 1,245km을 통과해 아라비아해로 흐르는 Narmada 강 유역에 3,000개의 크고 작은 댐을 건설하여 전력을 생산하고 유역 인근 주민 3천만 명에게 식수와 농업용수를 공급하는 사업이었으며, World Bank는 3,000여 개의 댐 중 두 번째로 큰 Sardar Sarovar 댐 건설 등을 위해 1985년 2억 달러 및 9,970만 SDR의 지원을 승인했다.

동 사업은 Narmada강 기존 유량의 3분의 2 이상의 흐름에 영향을 미치는 규모로서, 14만~30만 명으로 추산되는 수몰지역 및 수로 인근 주민의 비자발적 이주 발생, 하류지역 어장 파괴, 대규모 원시림의 수몰, 강물의 유속 저하에 따른 해충 창궐 등

환경·사회 영향에 대한 부실한 평가 및 대책 제시로 인해 인도 국·내외 환경관련 CSO 및 언론들로부터 심각한 비난에 직면해야 했다.

3,000여 개의 크고 작은 댐은 지금까지 자연스럽게 관개가 되던 수많은 Narmada강 인근의 토지를 눈앞의 농업용수로부터 분리시켜버리는 결과를 낳았다. 동 사업에 직접적인 이해관계를 가지고 있던 강 유역 4개 주의 이주민 대책 실행 능력이 부족한 상황에서, 14만~30만 명으로 추산되는 비자발적 이주 대상자들의 상당수가 비주류 토착민이었고 이들 중 많은 수는 토지에 대한 법적인 권리관계가 확실치 않아 대부분 불법 거주자로 치부되어 적절한 보상대상에서 제외되었다. 이에 다수의 인도 국내 CSO들은 동 사업에 반대하는 집회와 시위를 반복했으며, 국제 CSO들과 연계하여 인도 정부, World Bank 및 미국 정부를 압박하였다.

이에 World Bank는 1992년 동 사업에 대한 독립적인 조사(Independent Review)를 실시했는데, 그 결과는 충격적이었다. 동 사업의 환경 및 이주민에 대한 영향평가에서 World Bank의 운영 매뉴얼을 제대로 지키지 않았을 뿐만 아니라, 이주민 계획 등에 대한 인도 정부의 진정성 있는 실행의지 미비, 이주민 계획의 진행과 댐 건설 공정의 부조화, 환경영향에 대한 환경계획 및 모니터링 부재 등의 문제점이 드러났으며 World Bank의 운영 매뉴얼 준수가 불가능한 상황임이 드러났다. 결국 World Bank는 1993년 6월, 미집행 잔액의 대출을 중단하였다. 이는 World Bank 최초의 사업 중도포기 사례가 되었으며, 이후 동 사업은 인도정부 자체 자금으로 완공되었다.

2) 환경·사회영향 관련 실패 사례를 통해 World Bank가 얻은 교훈

이러한 일련의 사례들을 통해 World Bank는 총재가 의회의 청문회에 불려 나가고 역사상 처음으로 기 승인된 사업의 지원을 철회하기도 했으며, 무엇보다도 Environmental Concern과 관련해 World Bank의 Leadership과 Reputation에 큰 상처를 받았다. 이를 통해 World Bank는 Environmental Concern과 관련하여 두 개의 값비싼 교훈을 얻게 되었는데, 이는 ‘환경·사회적 지속가능성의 확보’ 및 ‘이해관계자와의 소통’의 중요성이다.

환경·사회적 지속가능성의 확보

World Bank 지원 사업의 환경·사회 영향에 대한 피상적이고 부주의한 접근은 곧 CSO 등 외부로부터 World Bank에 대한 더욱 철저한 투명성 및 책임성 강화 요구로 이어졌다. Narmada 사업의 예에서 보듯이, 동 사업으로 인해 World Bank 이사회는 1993년 World Bank 자체의 환경·사회 관련 운영 매뉴얼 준수 여부를 조사하는 독립적인 조사위원회(Inspection Panel)를 설치해야 했다.

그 결과, 1997년 World Bank는 지원 사업의 사업 구도 결정, 지원 의사 결정 및 실행 절차 결정 단계에 환경·사회영향에 대한 고려를 강조하고 체계화하는 차원에서 그간 만들어낸 십여 개의 운영 매뉴얼을 합쳐 최초의 Safeguard를 제정했으며, Safeguard의 준수 여부를 감시하는 조직의 신설 등 내부통제 시스템을 강화하였다. 이는 향후 세계의 많은 원조기관, 공적수출신용기관(이하 ECA) 및 국제상업금융기관들이 유사한 투명성 및 책임성 체계를 도입하는 계기가 되었다.

하지만 World Bank의 환경·사회영향에 대한 관심 증가가 다분히 CSO 등 외부의 영향에 의해 강요된 것이라는 태생적 한계로 인해 World Bank의 Safeguard 적용에 있어서 부작용을 나타내기도 하였다. 은행 외부의 비판에 대응하여 Safeguard를 지나치게 경직되게 적용하거나, 건건이 독립적인 조사위원회에 회부하여 ‘문제없음’을 확인받거나, 또는 사업시행의 편익이 커 실행할 만한 사업도 Safeguard 적용상의 어려움을 들어 아예 지원을 포기하는 등의 경향이 나타난 것이다.

이와 같은 부작용은 World Bank 및 수원국의 비용 상승, 사업지연 및 지원 사업 건수의 감소라는 결과로 나타나게 되었다. 결국, World Bank는 환경·사회 측면에 위해가 되는 부정적인 영향이 클만한 사업은 지원하지 않음을 확실히 하다가 개발의 편익이 큰 사업들에 대한 지원 자체도 줄여 버려, Type I, Type II Error 어느 하나도 해결하지 못하는 딜레마에 빠지게 된 것이다.

World Bank는 이와 같은 시행착오를 통해, ① 환경·사회 관련 업무를 사업진행의 쏠단계에서 살펴야 한다는 점, ② 사업에서 창출되는 편익이 해당 사업으로 인해 영향을 받는 주민 및 자연환경에게도 돌아가게끔 좀 더 신경을 써야 한다는 사실, ③ 환경·사회 Safeguard 해당 문제 해결을 위해 일관성 있는 자세를 견지하되, 동 문제 해결 과정에서 주도적인 역할을 할 필요가 있다는 사실을 깨닫게 된다.

이해관계자와의 소통

World Bank는 그들의 지원 규모 등을 통한 수원국 앞 Leverage에 대한 과신, 대출 계약서 등 검증문서에서 중요하게 다루지 않는 점 등으로 인해, 제안된 사업이 촉발할 정치·경제적인 측면보다는 경제적인 측면 및 기술적인 측면에 주로 신경을 기울였으며, CSO 및 이해당사자와의 효과적인 소통을 등한시 한 측면이 강했다. 이해당사자와의 소통은 사업 승인 후, 또는 CSO로부터 무언가 문제가 불거져 나왔을 때 보도자료 공개 등 간접적인 방법으로 이루어졌으며, 그 결과 World Bank의 대규모 개발 사업은 자주 정치적인 논란에 휘말리게 되었다.

인터넷과 통신, 그리고 전 세계적인 24시간 뉴스전문 채널의 등장은 World Bank의 사업에 대한 외부 감시를 더욱 강화시키는 효과를 나타냈다. World Bank에 대한 의혹과 Negative Campaign이 강화될수록 이해당사자들의 당해 사업에 대한 지지는 적어졌고, 이는 World Bank와 수원국 모두에게 공사 기간의 한없는 지연, 사업 취소, 평판이나 신뢰에 대한 저하 등의 영향을 끼쳤으며, 결국 거래 비용의 증가로 귀착되었다.

그러므로 댐이나 고속도로 건설 등 비자발적 이주와 환경 파괴 등 환경·사회 Issue가 부각되는 사업일수록 CSO와의 효과적이고 체계적인 소통채널 확보가 World Bank에게는 매우 중요한 과제가 되었다. 관련 논란이 심화될수록 동 사업에 대한 비판자와 지지자 모두는 적절한 사전협의를 의사소통을 강조하게 되는 반면, World Bank는 너무 수동적이고 방어적이며, 뒤늦게 협의에 나서 비난을 자초한 면이 없지 않은바, 이를 통해서 전략적인 의사소통과 관련된 몇 가지 교훈을 얻게 된다.

뉴 밀레니엄의 시작과 함께 World Bank는 이해당사들과의 전략적 소통을 중요시하기 시작했는데, 첫 번째 교훈은 사업의 정치적 위험, 이해당사자 및 사회적 영향 분석 부분에 ‘소통’의 과정을 필수적으로 포함해야 한다는 점이다. 즉, World Bank는 이해당사자들의 동기와 행동 양태를 결정하는 정치 사회적 내재절차 이해가 전략적인 소통의 필수과정임을 알게 되었다. 이러한 사회적 분석을 통한 핵심 이해당사자들과의 사전 협의는 해당 사업에 의해 편익을 보는 집단 및 나머지 이해당사자들의 사업에 대한 의견제시를 활성화하여 사업의 세부 형태 결정에 반영케 되었다. 시기적으로 늦지 않게 이해당사자들이 사업 관련 정보에 접근할 수 있도록

하는 것은 성공적인 사전협의의 전제조건이다. 또한, 의사소통과 사전협의 절차는 당해 사업실시 지역의 문화적 특성(남성과 여성이 자리를 함께하지 못하거나, 문맹률이 높거나, 촌장이 마을 의사결정의 전권을 가지고 있거나 등등)을 감안해야 하며, 원주민 등 소수 의견을 포함한 주요 이해당사자들의 의견표시를 허용해야 한다.

둘째, 이해당사자들을 사업진행에서 핵심적인 요소로 대우할 때 전략적 소통의 효과가 가장 크다는 점이다. 사업 발굴단계에서 이해당사자들과의 일방적이 아닌 양 방향 소통은 World Bank와 이해당사자 간 정보 공유를 촉진하고, 정치·사회 및 기술적인 위험의 인지·저감을 확실하게 할 수 있다. 이에 더하여, 사업 관리상의 투명성 확보와 필요정보에 대해 이해당사자와의 항시적인 교류가 수반되어야 한다.

셋째, 수원국 정부로 하여금 그들 나름의 소통에 대한 전략을 세우도록 지원하는 것이 매우 중요하다는 점이다. 해당 정부가 사업 이해당사자들과 소통하는 것은 World Bank가 이해당사자들과 소통하는 것만큼 중요하다. 수원국 정부는 사업으로부터 영향을 받는 지역주민을 대상으로 사업 대상지의 지역 문화나 지역사회 Issue에 대해 투명하고 열린 자세로 소통할 필요가 있으며, World Bank는 사업승인 이전에 미리 수원국 정부로 하여금 영향을 받는 지역주민을 대상으로 투명하게 정보를 공개할 것을 확인받아야 한다. 수원국 정부가 사업에 의해 영향 받는 사람들과 원만한 소통을 주도해야 하며, World Bank는 수원국 정부가 이를 행할 수 있도록 지원한다.

넷째, ‘소통’은 해당 수원국 및 사업지역의 국내 CSO는 물론이고 국제적인 CSO들과도 이루어져야 한다는 점이다. 사업지역의 지역사회 및 국내 CSO들은 국제적인 CSO들과의 연대를 통해 그들의 의사표현의 파급력 강화를 도모하는 경우가 많다. 그러므로 World Bank는 사업의 설계나 시행과정에서 수원국 정부와 시행청의 소통에 대한 전략뿐만 아니라, 국제적인 CSO 등 이해당사자들과의 소통을 위한 전략도 수립해야만 한다.

3) 타 기관의 Safeguard 수립에 끼친 World Bank의 영향

World Bank는 설립 이후 6,000억 달러 이상의 금융지원을 통해 지속가능한 경제개발과 빈곤감소를 위해 활동했으며, 금융지원을 넘어서는 많은 영향을 끼쳤다.

World Bank의 타 국제금융기관들에 대한 영향력은 Safeguard의 수립에서도 극명하게 나타나는데, 25개 이상의 국제금융기관 및 국제상업금융기관들이 환경·사회 관련 자체 제도, 관련 정보의 투명한 공개 등 World Bank의 Safeguard 구성 요소들을 도입하였다.

대표적인 예로, 2003년 6월 10개 국제상업금융기관이 신용위험의 경감, 대외평판위험 관리, 사업지연 위험 등을 감안해 5,000만 달러 이상의 사업에 대해 환경심사를 시행키로 한 ‘Equator Principles’를 도입하였다. ‘Equator Principles’는 일종의 신용위험 관리체계로서, 환경·사회 위험에 대한 평가 시 최소한의 기준을 지킬 것을 결의한 것이다. ‘Equator Principles’는 World Bank Group의 IFC Performance Standards와 EHS Guidelines(Environmental, Health, and Safety Guidelines)를 준용하고 있으며, 2005년 이미 가입금융기관들이 세계 중장기금융시장에서 차지하는 비율이 80%를 넘어 현재 77개의 금융기관이 ‘Equator Principles’의 회원이다. 올바른 시행 여부를 떠나, ‘Equator Principles’의 탄생은 국제상업금융기관들이 사회적 책임 측면(Corporate Social Responsibility)에서 진일보한 것으로 봐야 할 것이다.

또한, 1990년대 들어 ADB(Asian Development Bank) 등 MDB들의 사업정보 공개 규정이나 환경·사회 정책의 도입과정에 World Bank의 Safeguard 운용이 상당한 영향을 끼쳤다. 비록 MDB들의 관련 조항 상당 부분이 당시 World Bank의 기준에는 미치지 못했지만, 이들 MDB들이 그들 나름의 Safeguard를 도입하였다는 사실 자체가 개발 사업 설계에 환경·사회에 대한 부정적인 영향의 비용을 인식하기 시작했다는 것이므로, 이는 상당한 인식의 전환을 이룬 것이라 하겠다.

ECA는 집합적으로 볼 때 개발도상국 앞 개발 사업에 대한 최대 금융 제공자라 할 수 있는데, ECA들이 지원하는 개발 사업의 환경·사회에 대한 영향 역시 1990년대부터 CSO들로부터 많은 견제와 감시를 받기 시작했다. 탄생 목적 자체가 자국의 자본재 수출을 지원하기 위한 연불수출금융 등 중장기 금융을 제공하는 데 있는 ECA의 특성상, 빈곤 감소, 환경·사회 정책 등에 대한 명확한 위임이 없이 지원된 많은 개발 사업들은 중국의 삼협댐 사업(Three Gorges Dam Project)³⁾과 같이 환경과

3) 삼협댐 사업(Three Gorges Dam Project)은 1994년 착공하여 2008년 완공된 세계최대 발전용량을 가진 수력발전용 댐 건설 사업으로서, 후베이성의 양쯔강 중상류지역에 높이 185m, 길이 2,309m의 댐을 건설하고 발전용량 각 700MW의 발전기 32기 및 발전용량 각 50MW의 발전기 2기를 설치한 공사임. 최종적으로 130만 명 이상의 비자발적 이주가 발생했으며, 문화유산의 수몰, 주변 영역 기후변화 등 환경·사회적으로 상당히 부정

주민의 삶에 심각한 영향을 끼치는 사례들을 발생시켰다.

CSO 등 국제적인 감시의 시각은 이와 같은 ECA의 행태에 대해 그 관리감독 책임이 있는 각국 정부들로 하여금 각각의 ECA들에게 환경·사회 관련 규정, 사업에 의해 영향 받는 주민과의 협의 등을 강제하도록 압박을 가하기 시작했다. 마침내 2003년 12월 OECD 회원국 주요 ECA간 협의체인 수출신용보증그룹(ECG: Export Credit Group)은 ‘수출신용과 환경 공통방침(Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits)’에 합의하였다. 본 ‘공통 방침’은 ECA 지원에 대한 OECD 회원국 간 수출신용협약(Arrangement)과 마찬가지로, 공적수출신용 지원 사업에 대해서는 회원국들만이라도 환경영향심사를 최소한의 동일한 기준에 따라 시행함으로써, 공적수출신용 지원에 있어 Level Playing Field 마련과 지속가능 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 본 ‘공통 방침’은 2007년 1차 개정 이후, 올해 2차 개정이 합의되었는데, 환경 영향에 대한 고려가 환경·사회영향에 대한 고려로 확대되는 추세를 반영하여 지원 사업의 환경 및 사회영향에 대한 영향을 함께 살피도록 개정되었다.

4) Country System, Level Playing Field & Capacity Building

사업의 환경과 사회에 미치는 영향에 대한 진일보한 접근을 가능하게 한 Safeguard의 제정 후에도, World Bank 내부에서는 Safeguard를 원활한 사업추진의 제약으로 치부하는 목소리가 꾸준히 있었다. 이러한 경향은 2001년 들어 World Bank 내부적으로 ‘Cost of Doing Business’에 대한 논란이 본격화되면서 더욱 심화되기 시작했다. 이는 엄격한 투명성 확보, 이해당사자들과의 협의, 환경·사회영향

적인 영향을 끼쳤음. 비록, 미국의 본 사업에 대한 지원의사 철회가 1989년 천안문 사태 이후 중국 내 인권 문제를 둘러싼 중국과의 첨예한 갈등에 따른 정치적인 판단의 결과라는 분석이 상당하지만, 미국은 중국 내 삼협댐 건설계획에 대한 반대시위, 2백만 명으로 추산되던 비자발적 이주 문제 발생 예상 등 환경·사회에 대한 심각한 부정적인 영향을 이유로 미국 수출입은행의 본 사업에 대한 지원을 금지했으며, World Bank 또한 본 사업에 대해 금융을 지원하지 않았음. 반면, 프랑스, 독일 등 6개국의 ECA들은 발전용 터빈 등의 공급을 통해 동 사업에 US\$75백만의 금융을 지원했음.

이후, 미국은 환경·사회 영향에 대한 minimum standards와 level playing field 구현을 주창하며 OECD 무대에서 ECA간의 환경사회에 대한 “수출신용과 환경 공통방침”의 제정을 적극적으로 주도하기 시작했고, 2003년 12월 “공통방침”의 제정 전까지, 1998년 4월 “수출신용과 환경 의향 선언문”, 2000년 2월 “수출신용과 환경 실행선언문” 채택을 주도했음.

평가 요건들이야말로 신속한 사업 승인의 저해요인으로 작용하여 수원국들이 World Bank의 지원을 회피하게 될 것이라는 주장으로, 이러한 내부 목소리는 2003~2004년 World Bank가 대규모 개발 사업에 대한 지원을 늘려가면서 더욱 커졌다.

이러한 주장은 “환경·사회 Safeguard 적용 없이 사업을 진행하다가 실패하는 경우의 Cost of Doing Business”를 외면한 측면이 있으며, 과거의 실패에서 얻은 교훈인 Reputation Risk에 대한 고려 또한 부족했다. Safeguard는 공통적으로 반드시 적용되어야 할 최소한의 기준이다.

World Bank 내부의 이러한 논쟁은 2004~2005년 Country System Approach 개념 도입으로 새로운 국면을 맞게 되었다. Country System Approach는 Safeguard의 적용을 World Bank의 기준이 아닌, 수원국의 관련 환경·사회 규범 및 제도를 존중하고 그에 따라 해당 개발 사업의 환경·사회영향을 판단한다는 접근법이다. World Bank 지원 사업은 World Bank 자체의 Safeguard를 지키는 것에 추가적으로 수원국의 관련 법규를 준수해야 하나, Country System Approach에 따르면 World Bank 자체의 Safeguard는 더 이상 직접적으로 적용받지 않게 된다. 그 대신에 수원국의 국내 관련 규정이 World Bank 자체의 Safeguard와 “동등한 수준(Equivalent)”이라고 판단되면, 그에 따를 수 있는 것이다.

이러한 논리는 원조 효과성 제고를 위한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)⁴⁾과 연관 지어서 고찰해 볼 필요가 있다. 수원국의 국내 관련 규정을 준용하는 시도는 파리 선언의 5대 원칙인 ① 수원국 주인의식(Ownership), ② 원조 일치(Alignment), ③ 원조 조화(Harmonization), ④ 성과 관리(Managing for Result), ⑤ 상호 책임성(Mutual Accountability)과 일맥상통한다. 이는 공여기관들이 제각각의 Safeguard를 수원국 개발 사업에 적용하고자 시도하는 과정에서 수원국의 거래

4) 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness): 원조 효과성 제고(Better Aid)와 관련하여, 원조의 지속적인 증가에도 불구하고 개도국의 빈곤문제가 개선되지 않는 원조피로(aid fatigue) 현상이 나타남에 따라, 2000년 이후 MDGs 달성을 위해서는 원조 규모 확대와 함께 원조의 질적인 개선이 이루어져야 한다는 인식이 확산되기 시작했다. 이에 OECD DAC을 중심으로 수원국, 국제기구, CSO 등이 참여하는 원조효과 작업반*이 구성되고, 원조효과 고위급 포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)을 통해 주요 합의를 도출했는데, 2003년의 로마 선언에 이어, 2005년 파리에서 열린 2차 고위급 회담에서 원조 효과성 제고를 위한 5가지 핵심원칙을 제시한 “파리 선언”을 채택하였음. 선언에서 주창한 “원조의 질 향상”을 위한 5개의 원칙은, ① 수원국 주인의식(Ownership), ② 원조 일치(Alignment), ③ 원조 조화(Harmonization), ④ 성과 관리(Managing for Result), ⑤ 상호 책임성(Mutual Accountability)으로서, 공여국과 수원국 모두를 아우르는 파트너십 구축을 위해 12개의 지표와 50개의 약속을 수립함으로써, MDGs 달성 및 수원국의 역량강화에 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 평가됨.

비용이 증가하고 수원국 정부의 행정 능력을 소진할 수 있다는 점에서 의미 있는 접근법이다.

그럼에도 Country System Approach 확대에 대해 몇몇 국제적인 CSO들이 우려하는 바는, 공여기관들의 다양한 Safeguard 적용요건이 수원국에 부담이 된다는 것이다. 따라서 조율이 필요하다는 점은 인정하더라도, 환경·사회 관련 기준은 좀 더 효과적인 국제기준으로 상호작용을 하면서 상향 조화(Upward Harmonization)되어야 한다는 측면에 주목한다.

만약 상향 조화의 방향성이 없는 Country System Approach가 확대된다면, 이는 환경·사회 관련 기준의 조화를 추구하는 것이 아니라 임시변통 수준의 관련 기준 적용 확대를 초래할 확률이 높다. 이러한 위험은 동일 수원국에서 상이한 개발 사업의 경우, 혹은 상이한 수원국들에서 동일한 개발 사업의 경우 모두에서 일어날 수 있다. 즉, 상향 조화의 방향성이 없이 Country Safeguard System의 적용을 확대한다면, World Bank를 필두로 ECA들의 “OECD 환경·사회 공통방침” 도입, 타 MDB들의 Safeguard 제정 및 국제상업금융기관들의 Equator Principles 가입 등 상호 작용을 통해 유지·발전되고 있는 환경·사회기준에서의 Level Playing Field를 퇴색시킬 수 있다는 것이다.

OECD 가입 ECA들 간의 수출신용협약이나, WTO의 보조금 협정 등은 모두 최소한의 기준을 지키는 한도 이내에서의 자유경쟁을 보장하는 Level Playing Field의 원칙에 따라 움직이고 있는 것이며, OECD나 WTO와 같은 Common Playground 및 심판관이 부재한 개발원조에서는 World Bank의 지난 시간 동안의 경험에 의한 Safeguard의 도입과 개정이 전체적인 Level Playing Field의 역할과 Upward Harmonization의 주도적 역할을 해왔다고 해야 할 것이다.

그렇다면 환경·사회 Safeguard의 적용에 있어 ‘파리 선언’의 원조 효과성 제고를 위한 5가지 핵심원칙과 관련이 있는 Country System Approach와 World Bank의 Lead로 유지되어온 Level Playing Field 원칙은 정말로 대척점에 있는 것인가? 그렇지 않다. 바로 역량 강화(Capacity Building) 지원이 둘 사이의 연결고리 역할을 한다고 볼 수 있다.

즉, World Bank는 Country System Approach의 적용을 시도하면서 수원국의 관련 법 제도나 역량이 World Bank의 기준이나 국제수준에 이를 수 있도록 Capacity

Building을 지원하고, 양 제도 간 틈을 메우는(Gap Filling) 시도를 수반하는 것이 바람직하다. 이 부분에 대한 간과가 World Bank의 Country System Approach 도입 초기 국제적인 CSO들이 거세게 반대했던 이유다. World Bank 등 MDB들의 현재의 Country System Approach 관련 조문은 수원국에 대한 Safeguard 적용에서 Country System Approach를 적용할 수 있는 요건을 매우 정교하게 적시하고 있다.

예를 들면, ADB의 Safeguard는 Country System Approach를 Country Safeguard System이라 부르고 있는데, 이는 Country Ownership, Greater Alignment 등 파리 선언의 원조효과성 강화 지침 및 아크라 행동 강령(Accra Agenda for Action)과 궤를 같이 하고 있음을 Safeguard에 천명하고 있다. 또한, 환경·사회적으로 매우 민감한 사업에 대해서는 Country Safeguard System의 적용을 배제할 수 있음을 명시하는 등 Country Safeguard System의 신중한 적용을 견지하고 있다. 특이한 점은 본 내용이 ADB의 Safeguard에 기술되어 있음에도 World Bank의 Country System Approach의 시행 경험을 참작하고 있음을 명확히 밝히고 있다는 점이다. 이는 바로 전술한 바와 같이 World Bank의 Lead로 유지되어온 각 Safeguard의 상향 조화(Upward Harmonization) 및 Level Playing Field의 역학관계를 나타내는 것이다. ADB 또한 Country Safeguard System의 적용 시 수원국과 ADB Safeguard 사이의 간극 메우기(Gap Filling)를 위한 Capacity Building 지원도 함께 언급하고 있다.

5) World Bank의 도전과 과제

환경·사회 영향에 대한 과거 World Bank의 부적절한 접근은 성장하는 CSO의 위상과 비례해 더욱 부각되었지만, 이를 통해 World Bank의 Safeguard는 물론이고, 여타 MDB, ECA 및 국제상업금융기관 등이 자신들의 Safeguard, “환경 공통방침”, "Equator Principles" 등을 제정하는 데 결정적인 영향을 끼쳤다. 이러한 역할을 하게 된 것은 World Bank의 지원규모 등이 수원국에 충분한 Leverage를 갖고 있으며, 자연스럽게 여타 MDB, ECA 및 국제상업금융기관 등이 World Bank의 궤적을 따르는 상향 조화 및 Level Playing Field의 추구가 가능하기 때문이다. 실제로 World Bank 스스로도 타 MDB, ECA 및 국제상업금융기관 등이 자신의 Safeguard를 거의 유사하게 사용하거나, 심지어 자신들의 Safeguard를 사용하는 데 있어 아무런 제약

을 두지 않고 있다. 비록 처음 도입의 의도는 보는 관점에 따라(특히 CSO의 관점) 다소 논란의 여지가 있지만, 21세기 들어 MDGs와 원조 효과성 제고에 관한 파리 선언 등을 계기로 World Bank를 포함한 ADB, JICA 등 대부분의 Safeguard는 Country System Approach 적용에 대한 근거를 포함하고 있다.

World Bank는 스스로 지원사업의 환경·사회영향 Safeguard의 변화·발전에 대한 선도역할을 통해, 지속적인 Policy Upgrade, 타 MDB 및 ODA 기관의 환경·사회영향 Safeguard 제정 및 Update에 대한 지원을 통해 Safeguard의 Upward Harmonization을 이끌며, Level Playing Field 구축의 Leader 역할을 수행하고 있는 것이다. 이렇다 보니, 향후에도 World Bank의 Safeguard에 대한 여하간의 변화는 CSO 등으로부터 집중적인 감시와 견제의 대상이 되겠지만, 이진 바로 World Bank의 영향력 및 Safeguard 변경이 타 기관들에 미치는 파급력을 나타내는 반증이기도 하다.

2. EDCF Safeguard Policy의 개정

1) EDCF Safeguard 개정의 배경

한국수출입은행은 기획재정부로부터 EDCF 업무에 대한 심사 등 포괄적인 업무를 수탁 받아 사업의 심사 시 자체적인 환경·사회 Safeguard인 “환경영향 심사기준” 등에 의거 지원대상 사업의 환경영향 평가 등 제반 타당성을 심사하고 있으며, 현재의 규정체계는 2006년 11월 개정되었다.

서론에서 언급했듯이 EDCF 지원 규모 확대와 수원국의 SOC 사업 수월 선호로 인해 사업실시 과정상 환경·사회에 대한 부정적인 영향이나 비자발적 이주 등의 사안이 발생할 가능성이 상존하게 되었으며, ‘환경영향 심사기준’ 등의 관련 규정·제도 운용에도 불구하고 실제로 사업 발굴, 승인 및 시행단계에서 문제가 발생하는 경우들이 발생하였다.

동남아시아 지역에 지원한 고체 폐기물 처리장 사업에서의 환경영향평가 및 비자발적 주민이주 문제 발생, 도시 통근열차 사업에서의 비자발적 주민이주 문제 발생 등으로 사업 추진이 지연되거나 취소되는 사례를 겪었으며, 이로 인해 감사기관의 지적을 받기도 하였다. 다른 한편으로는, ADB 등 타 원조기관과의

Co-Financing 사업에서 ADB 만큼의 잘 정제되지 않은 Safeguard 운용·보유로 각 원조 기관의 상이한 Safeguard를 해당 공동사업에 맞게 Harmonization을 해야 하는 상황 등이 발생할 경우 EDCF의 주장을 적극적으로 펴지 못하는 상황이 발생할 확률 또한 증가하였다.

이러한 과정을 거치면서 EDCF는 대규모 SOC 사업 및 MDB 협조용자 사업 추진 시, 타 선진 ODA 기관의 체계에 버금가는 환경·사회영향의 심사·관리 기능 강화의 필요성과 사업단계별 세부 적용원칙의 보완 필요성을 자각하게 되었다. 여타 MDB 및 JICA 등 선진 공여국도 대부분 환경·사회평가 전담조직을 운용하고 환경·사회 Safeguard와 관련 규정 업데이트를 실시 중이다. 이런 점을 고려함과 동시에, 우리나라의 DAC 가입 후 처음 실시되는 2012년 상반기 DAC Peer Review에 대비할 필요성 등을 감안할 때, EDCF의 선진 ODA 기관 진입을 위한 환경·사회 Safeguard의 준비가 필요한 시점이 되었던 것이다.

2) EDCF Safeguard 개정 절차

EDCF Safeguard 정비의 필요성에 대해 공감한 기획재정부는 한국수출입은행의 EDCF Safeguard 정비용 예산 요청액 전액을 승인했으며, 2011년 말 EDCF Safeguard의 Major Update 작업이 시작되었다.

EDCF Safeguard 정비의 방향은 World Bank, ADB, JICA 등 선진 원조기관 사례 조사를 토대로 EDCF의 현 상황에 적합한 Safeguard 수정안의 도출이었으며, 이를 위해 수차례의 한국수출입은행 내 워크숍 개최를 통한 EDCF Safeguard 개정방향에 대한 의견수렴 작업을 시행하였다. 동 의견수렴 과정에서 필연적으로 두 부류의 이해당사자가 드러나게 되었던바, 이는 수원국의 EDCF Safeguard의 이행 여부를 챙겨야 할 EDCF 지원부서와, 수원국에 대한 EDCF 사업의 승인 및 이행을 전담하는 EDCF 사업부서이다. EDCF Safeguard를 놓고 본다면, 두 이해당사자 간의 이견 조율이 1990년대 World Bank의 환경실과 사업부의 대립만큼 심각하거나, 양 극단에 있지는 않았지만, 한국수출입은행 내 양 이해당사자 간의 의견수렴작업 또한 쉽지만은 않은 과정이었다.

동 의견수렴과정에서의 EDCF Safeguard 정비작업 진행상의 정체를 해소하기 위해, EDCF Safeguard 정비 담당 T/F는 EDCF 주요 수원국가들에 대한 타 ODA 기관의 Safeguard 적용사례 및 이행 실태 조사를 실시하였다. 주요 조사결과는, ① ODA 기관의 Safeguard는 가장 합리적인 수준으로 수렴하며, 베트남 및 인도네시아 등 동남아 지역 국가의 Safeguard 적용 및 실행에 별다른 문제는 없으나 시행청이 지방 정부인 사업 일부는 경험 미숙 등으로 인해 Safeguard 적용에 일부 애로사항이 발생하는 경우가 있고, ② ‘주민이’ 등이 수반되는 사업(특히 지방정부)의 경우 사업지역 사례가 있으나, 사전 협의를 통해 대체로 해결이 가능하며, ③ 선진 ODA 기관은, Safeguard 실시를 지원하기 위해 무상원조, 전문인력 보유, Capacity Building 지원 등의 Leverage를 보유하며, 이를 적절히 사용하고 있다는 점 등이다.

이와 같은 조사결과를 토대로 EDCF Safeguard가 보완되었을 경우 사업 추진상의 애로사항 및 진행 절차상의 예상되는 문제점을 반영하는 EDCF Safeguard 개정(안)의 문안협의를 위한 실무협의를 계속되었다. 양 이해당사자 간의 협의를 통해 도출된 EDCF Safeguard 개정(안)의 특징은 한마디로 ‘EDCF의 경쟁력인 신속한 사업 발굴 및 승인 프로세스를 유지하는 방향의 Safeguard 보완 필요’로 요약될 수 있겠다. 즉, EDCF의 Safeguard 개정(안)은 선진 ODA의 Safeguard와 유사한 수준으로 제정 하되, EDCF 특성과 제약조건(양자간 유상원조, 높은 구속성 차관 비중, Safeguard 이행관리에 필요한 풍부한 경험을 가진 전문 인력 부족)을 반영한 Safeguard 개정(안)을 도출하는 것이었다.

구체적인 관련 내용을 일부 소개한다면, 사업 범주 분류 단계에서 ADB가 범주 분류를 ‘가능한 이른 시기’로 정하고 있는 반면, EDCF Safeguard(안)는 ‘차관신청서 제출 이전까지’로 정하고 있다. 이는 예비검토단계에서 사업 범주를 조기 분류하도록 유도할 수 있는 장치이다. 범주 A 사업에 대한 환경·사회평가와 관련해서는, 수원국 요청 시 F/S와 동시 실시 할 수 있도록 하였는바, 이는 ADB의 관련 규정과 동일하다. 물론, 수원국의 Safeguard 수용태도 제고를 위한 환경·사회영향평가 비용 지원, 완공사업에 대한 사후관리 지원, 개별 수원국과의 Framework Agreement 체결 등을 통한 수원국의 Safeguard 이행 Commitment 강화 보완책들이 제시되었다.

EDCF Safeguard 정비 담당 T/F는 한국수출입은행 내 의견수렴 과정 및 EDCF 주요 수원국에 대한 타 ODA 기관의 Safeguard 적용사례 조사와 더불어, World

Bank, ADB, JICA, 필리핀 경제기획청, 환경정책평가연구원 등을 초청하여 기관별 Safeguard의 특징, 국제적인 Safeguard의 최근 동향, 운용 사례, ODA 기관과 수원국의 사업에 끼친 영향, 최근 동향 및 향후 과제 등을 논의하는 “EDCF Safeguard International Seminar”를 2012년 상반기에 개최하였다. World Bank 등 Safeguard 수립 과정에서 시행착오를 겪은 선발주자들의 시행착오를 되풀이하지 않기 위해 국내외 CSO들을 초청한 것을 포함해, EDCF 주무 부서인 기획재정부 외에도 외교통상부, 총리실, 그리고 EDCF Safeguard 개정(안) 본격 시행 시 향후 환경·사회영향 검토 관련 일부 외부용역을 수행하게 될 국내 컨설팅 회사 등을 초청하여 World Bank, ADB, JICA, 필리핀 정부의 Safeguard의 특징, 국제적인 Safeguard의 최근 동향 및 운용 사례, ODA 기관과 수원국의 사업에 끼친 영향, 향후 과제 등을 논의하는 자리를 마련했다. 또한, 동 세미나에 강사로 참가한 World Bank, ADB, JICA의 Safeguard 담당 전문가들과 EDCF Safeguard 정비 T/F는 두 차례의 별도 토론 세션을 통해 EDCF Safeguard 변경(안)에 대한 각 기관 전문가들의 의견을 청취하였으며 이를 변경(안)에 반영하는 작업이 최종적으로 진행되었다.

3) EDCF Safeguard 개정(안) 구성

EDCF Safeguard 개정(안)은 이전에 비해 그 구성이 다소 변경되었다. 기존의 EDCF Safeguard가 크게는 환경영향심의회에 대한 관련 규정 및 비자발적 이주에 관한 개략적인 규정으로 구성된 것과는 대조적으로, 개정(안)은 개발 사업 실시에 따른 “환경영향” 및 “사회영향”을 검토하되, 사회영향은 “비자발적 이주” 및 “원주민 계획”의 2가지 범주로 나누었으며, 환경·사회영향 평가는 ESIA(Environmental and Social Impact Assessment)의 단일 과업으로 수행하는 체계를 따랐다.

또한, 기존 EDCF Safeguard에서 상대적으로 소홀히 했던 환경·사회 관련 정보 공개, 이해당사자들의 참여 및 협의, 민원처리 절차, 책임성 체계 등의 사항을 더욱 명확히 하였다(<표 1> 참조).

<표 1>

EDCF Safeguard 구성의 변경

기존 EDCF Safeguard	EDCF Safeguard 개정(안)
Environment	Environment / IR / <i>Indigenous Peoples Plan</i>
[Project Categorization] - Category A : EIA / EMP - Category B : EIA - Category C : None [Standards] - EDCF's Safeguard - Borrower's legal and institutional framework - Int'l Standards [Monitoring and Reporting]	⇒ [Project Screening & Categorization] [Standards] - <i>Enhanced</i> EDCF's Safeguard - Borrower's legal and institutional framework - Int'l Standards [Requirements] - ESIA / IESE - ESMP / RP / <i>IPP</i> [<i>Information Disclosure</i>] [<i>Consultation and Participation</i>] [<i>Grievance Mechanism</i>] [<i>Accountability Mechanism</i>] [Monitoring and Reporting]
Involuntary Resettlement (IR)	
[Standards] - Borrower's legal and institutional framework	

* [italic] : 보완 및 추가 부분

4) EDCF Safeguard 개정에 따른 기회와 향후 과제

전술한 바와 같은 EDCF Safeguard의 개정작업에도 EDCF Safeguard 개정(안)은 여전히 몇몇 한계점을 가지고 있는데, 첫 번째로 ‘Safeguard의 정책목표 달성에 대한 낮은 인식수준’을 들 수 있다. EDCF Safeguard 개정(안)의 성공적인 이행은 수원국을 포함한 이해당사자들의 Safeguard 시행에 따른 기회와 위험에 대한 인식 수준에 크게 좌우되지만, 신속한 원조사업 지원 실행에 익숙한 기존 수원국 및 한국수출입은행의 경험사업 구성원들이 EDCF Safeguard 개정(안)이 제시하는 위험을 충분히 인지하고 있어야만 한다는 점이다.

두 번째 한계는 Safeguard 개정(안)이 사업진행 각 절차의 절차적 요건을 기존 Safeguard 대비 배가시켜 놓는다는 점이다. 이는 곧 사업구상 단계부터 이행까지의

모든 신규 원조사업 단계에서 EDCF Safeguard 개정(안)의 적용에 따라 사업 진행 지체가 발생할 잠재적 위험이 커졌다는 것을 의미하며, World Bank의 사례에서 살펴봤듯이, EDCF 및 수원국 모두 Safeguard 개정(안) 이행을 위한 거래비용 증가가 우려된다. 실제로 World Bank의 경우, Safeguard의 본격시행은 총사업비 5%의 증가 효과를 나타내는 것으로 조사되었다.

세 번째 한계는 관련 지식과 경험의 부족이다. EDCF Safeguard 개정(안)의 차질 없는 시행을 위해서는 본 개정(안) 수준의 Safeguard 시행을 실제 사업에 적용하는 과정에서 겪게 될 다양한 경험과 축적된 사례·지식 보유 및 전문가 충원이 관건이지만, 현재의 EDCF 상황에서는 시행 초기 다소간의 시행착오가 우려된다.

그럼에도 불구하고 EDCF Safeguard 개정(안)은 수원국의 Capacity Building을 위한 지원을 천명하고 있는 등 MDGs 및 파리 선언의 5가지 핵심원칙을 내포하고 있기 때문에, EDCF Safeguard(안)의 시행은 결국 지원 사업의 환경·사회에 대한 비용과 편익을 정확히 반영함으로써 총체적으로는 개발도상국의 지속가능한 경제발전을 지원한다는 EDCF 본연의 존재 목적을 수행하는데 긍정적인 역할을 하게 될 것이다.

III. 결론 및 시사점

지금까지 World Bank의 역할, CSO의 역할을 중심으로 환경·사회 Safeguard의 성립 과정 및 그 도전을 살펴보고, Level Playing Field와 원조 효과성 제고 관점에서 환경·사회 Safeguard의 방향 또한 살펴보았다. 이는 단기적으로는 EDCF Safeguard 개정작업의 원활한 진행을 위함이었지만, 궁극적으로는 앞서 가는 기관들의 그간 사례에서의 실패를 답습하지 않고 EDCF Safeguard의 원활한 운용과 지속가능성을 담보하기 위함이였다. 이를 통해 국제적인 환경·사회 Safeguard의 발전 방향 속에서 EDCF Safeguard 개정(안)의 올바른 방향을 제시하고, 그의 도전과 과제에 대해 살펴보았다.

지금까지의 고찰을 바탕으로, EDCF Safeguard 개정(안)을 본격 시행하면서 Safeguard의 정책목표 달성에 대한 낮은 인식수준을 끌어올리고, 기존 EDCF

Safeguard의 적용 중에도 견지해온 EDCF 운용상의 효율성을 유지하며, 자체적인 역량 강화를 통해 EDCF Safeguard 개정(안)의 본격적인 적용에 World Bank 등이 경험한 시행착오를 줄여나가야 한다는 방향을 제시할 수 있겠다. 또한, 한국수출입은행은 EDCF Safeguard(안)의 시행에 따른 효용이 궁극적으로는 EDCF 자체의 지속 가능성을 담보하는 데 긍정적이며 중요한 역할을 한다는 것을 스스로 증명할 수 있어야 할 것이다.

EDCF와 같은 양자간 원조는 대한민국의 경제·외교적 대외 창구의 일원으로서 정부의 재량권이 필요한 부분이 있는 영역이라는 관점에서 볼 때, 대부분의 양자간 ODA 기관들이 자체 Safeguard 유지에 따른 비용과 인력 소요, CSO의 견제, 지속적인 Update 필요 등의 이유에도 불구하고 굳이 자체적인 Safeguard를 운용 중인 이유를 헤량할 필요가 있으며, 한국수출입은행 또한 자체적인 Safeguard를 운용함에 따르는 가장 큰 혜택인 운용에 있어서의 재량권을 포기할 이유는 없다.

오히려 한국수출입은행은 환경·사회 Safeguard의 Level Playing Field와 Country System Approach가 결국은 Capacity Building을 통한 Upward Harmonization의 방향성을 가지고 있음에 주시하고, EDCF Safeguard의 운용 및 발전방향에 참조할 필요가 있다. 따라서 경제·외교적 측면의 국익, EDCF의 존재목적 달성, 그리고 원조 효과성 강화라는 주변여건 속에서 EDCF가 선진 ODA로 발전해 나가는데 금번 EDCF Safeguard 개정(안)이 역할을 할 수 있으리라 생각된다.

또한 비록 지난한 과정을 통해 완성되어가고 있는 EDCF Safeguard 개정(안)이지만, World Bank, ADB, JICA 등 선발주자가 Safeguard의 확립과정에서 보여준 값비싼 교훈을 활용하기 위해서라도 지금 당장의 전면 시행을 서두르기보다는 신규 발굴 사업에 대해 시범 적용 및 문제점 보완 후 본격 적용되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

참고 문헌

- 김용성 (2012). Presentation Slides, EDCF Safeguard Int'l Seminar.
- 외교통상부 부산세계개발원조총회
<http://www.mofat.go.kr/state/multipldiplomacy/busan>
- KDI 연구원, 국내외 기관자료
- ADB (2009). Safeguard Policy Statement.
- Cultural Survival
<http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csqa/article/the-failure-protect-tribal-peoples>
- Kenneth Taylor (1986) Steamrolling Development. *Multinational Monitor*.
- OECD (2012). Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The "Common Approaches"). TAD/ECG(2012)5
- Infrastructure Network (2006). Infrastructure: Lessons from the Last Two Decades of World Bank Engagement, *Discussion Paper*.
- Shannon Lawrence(2005). Retreat from the Safeguard Policies. Environmental Defense.
- Stephanie Fried (2003). Agents of Mass Destruction Export Credit Agencies in the Asia-Pacific region. Asian Social Forum.
- Three Gorges Dam, <http://www.pbs.org/itvs/greatwall/dam.html>
- World Bank (2005). Accountability Mechanisms for Multicultural Financial Institutions and the Private Sector.
- World Bank (2012), Learning from Narmada
- World Bank, OP 4.00-Piloting the Use of Borrower System to Address Environmental and Social Safeguard Issues
- World Bank, OP 4.01-Environmental Assessment
- World Bank (1997). THE INSPECTION PANEL, Report on Progress Review of Implementation of Brazil : Rondonia Natural Resources Management Project(Loan 3444-BR).
- World Bank, The Challenges Of Promoting Participatory Development in Amazon



IV. 개발협력 이슈

1. 대북 경제협력의 방향 모색:
국제 개발협력의 접근법과 시사점을 중심으로
(김중호 한국수출입은행 남북협력기획실)

2. CSR과 개발
(최미지 한국수출입은행 경험기획실)



대북 경제협력의 방향 모색: 국제 개발협력의 접근법과 시사점을 중심으로

김 중 호

한국수출입은행 남북협력기획실

I. 서 론

이 글의 목적은 국제 개발협력의 경험에서 도출되는 시사점들을 검토하고 분석함으로써 우리의 향후 대북 경제협력 방향을 모색하는 데 유용한 정책의견을 제시하는 것이다. 현 시점은 대북 경제협력의 필요성과 중요성을 재점검하고 그 추진 방향을 재설정해야 하는 중요한 분기점이라 할 수 있다. 왜냐하면 (1) 우리의 정치 지도자 교체 일정과 그에 따른 대북정책의 방향 및 내용의 변동 가능성, (2) 북한의 지도부 교체에 따른 북한 경제정책 및 대외 관계의 변화 가능성, (3) 미국과 중국의 전략적 이해관계 변화와 대한반도 정책의 변화 가능성 등 때문이다.

우리의 대북 경제협력은 과거 10년에 걸친 ‘햇볕’과 최근 4년에 걸친 ‘비바람’을 맞으며 성장과 성숙의 과정을 지나왔다. 향후 대북 경제협력을 어떤 방향에서 어떻게 추진하느냐에 따라 이전의 ‘햇볕’과 ‘비바람’이 남북관계에 성장요인으로 작용할 수도, 해로운 독소로 기능할 수도 있을 것이다. 대북 경제협력은 그 자체로 대한민국의 정책 목적이 될 수는 없다. 그것은 남북 간 경제통합의 기초 작업이자 추진 과정에 해당하며, 한반도 통일을 달성하기 위한 정책수단으로 기능하는 것이다. 대북 경제협력은 우리의 대북 경제지원, 투자 및 교역, 북한 개발을 위한 국제협력 등을 포괄하는 개념이다. 대북 경제협력이 민족 특수성을 바탕으로 추진하는 경제적 협력 사업이므로 국제 개발협력의 접근법과는 상이한 부분이 많다. 국제 개발협력 모델이 반드시 대북 경제협력의 기준이 되어야 하는 것은 아니지만 상당 부분

유용한 시사점을 제시하고 있기 때문에 대북 경제협력을 국제 개발협력과 비교 분석할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 제2장에서는 북한의 대외협력 필요를 간파하기 위해 경제 변화 추이를 살펴보고 남북 경제협력을 개괄하고자 한다. 그리고 제3장에서는 국제 개발협력의 사례로써 체제전환 국가들과 핵무기포기 국가들을 살펴보고 거기서 도출되는 시사점을 향후 대북 경제협력 방향을 모색하는 데 적용하고자 한다.

II. 북한 경제변화 추이 및 남북 경제협력 개요

1. 북한 경제변화 추이

북한 김정일 정권이 1999년에 처음 공표했던 ‘강성대국(強盛大國, militarily strong and economically prosperous state)’ 건설 구상은 200만 명의 아사(餓死)를 수반했던 ‘고난의 행군’이 얼마나 비참했는지를 엿보게 하는 역설적 표현이라 하겠다. 그러나 북한의 구호가 자위적 공상에 머물지 않고 현실 속 정책 과제로 떠오른 것은 매우 놀라운 일이 아닐 수 없다. 강성대국 건설이라는 국가비전이 선포된 지 10년만인 2008년에 들어와 북한은 강성대국 건설 실현 시점을 2012년으로 설정하는 과감성을 보였다.¹⁾ 1990년대 초반의 외부지원 중단과 1990년대 중반의 자연재해 등이 겹치면서 ‘국가붕괴’ 상태로까지 내몰린 듯했던 북한이 경제회복을 넘어서서 경제 부흥까지 넘보는 정책목표를 내세웠던 것이다.

2012년 현재, 북한의 강성대국 비전은 ‘현재 완료형’ 또는 ‘현재 진행형’이 아니라 여전히 ‘미래형’으로 남아 있다. 3대 세습체제인 김정은 정권은 ‘강성대국’을 ‘강성국가’로 대체하였고 그마저도 향후 중장기 비전으로 전환하였다. 북한의 경제는 1990년대 중반보다 상당히 호전되었으나 여전히 수많은 구조적 문제들을 안고 있으며 빠른 시일 내에 극복될 기미를 보이지 않고 있다. 더군다나 이명박 정부가 등장한 이후 남북관계가 경색됨에 따라 북한은 점증하는 외화 수요를 충족시키기

1) 북한은 1999년에 “강성대국 령마루(頂上)에 오르자”는 표현을 썼으나, 2008년에는 “강성대국 때문에 들어 서자”는 표현으로 바꿈. 「로동신문」 참조. 북한의 강성대국과 관련하여 다음을 참조 바람. 김중호, “북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로,” 「수은북한경제」, 2010년 봄호.

위해 북-중 무역에 대한 의존도를 급격히 높이는 등 기존 경제체제의 기능 회복을 더욱 힘들게 하는 무리수를 두고 있다. 2000년대 기간 동안 남북 간 경제협력을 통해 경제회복의 동력을 확보했던 북한이 과연 2010년대 기간 동안 어떻게 경제성장의 기초를 다져나갈지 귀추가 주목된다.

북한의 경제 변화 추이를 이해하는 데 있어 북한의 경제성장률과 대외무역 추세를 살펴볼 필요가 있다. <표 1>에서 보듯이, 한국은행이 추정한 북한의 경제성장률 및 GNI 추이는 2000년을 기점으로 북한 경제가 확대되어 가고 있음을 보여준다.²⁾ 2000년대에 들어와 북한의 경제성장률은 대체로 플러스 성장세를 유지하고 있으며 명목 GNI 규모가 증가하는 추세를 보이고 있다. 북한의 명목 GNI 규모는 2000년 19조원에서 2005년 25조원 수준으로 증가했고 2010년 30조원 규모로 확대한 것으로 추정된다.

<표 1> 북한 경제성장률 및 GNI

단위: %, 조 원(KRW)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
성장률	-4.3	-4.4	-7.1	-4.5	-2.1	-4.4	-3.4	-6.5	-0.9	6.1	0.4
GNI	16.4	16.8	16.4	16.4	17.0	17.2	17.3	16.8	17.6	18.7	19.0
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
성장률	3.8	1.2	1.8	2.1	3.8	-1.0	-1.2	3.1	-0.9	-0.5	0.8
GNI	20.3	21.3	21.9	23.8	24.8	24.2	24.8	27.3	28.6	30.0	32.4

자료: 한국은행.

북한의 경제상황을 평가할 수 있는 또 다른 지표로서 북한의 대외무역 추이를 살펴보면 다음과 같다. <표 2>에서 보듯이, 2000년부터 2011년까지 북한의 무역 규모는 지속적인 증가세를 보이고 있다. 2000년에 북한의 총무역량은 24억 달러 수준이었으나 2005년에는 40.6억 달러 수준으로 증가했고 2011년에는 80.3억 달러

2) 한국은행은 2006년과 2007년에 나타난 북한 경제의 마이너스 성장률이 농업생산량 감소에 기인한다고 설명함. 하지만 북한경제 통계의 불확실성 때문에 정확한 원인 규명은 힘들어 보임. 또한 북한 정부는 한국은행의 추정치보다 훨씬 낙관적인 통계를 제시했는데, 북한의 공식통계에 따르면, 북한의 경제성장률은 2000년에 3.9%, 2001년에 3.2%, 2002년에 7.1%, 2003년에 4%였으며, 그 후로는 공개하지 않음.

수준으로 뛰어올랐다. 2000년대의 북한 대외무역 추이는 북일 무역의 급감, 남북교역의 정체, 그리고 북중무역의 급증을 특징으로 한다.

북일 무역은 2000년 4억 6,000만 달러 수준에서 2003년 2억 6,000만 달러 수준으로 떨어졌고, 2007년에 900만 달러로 급감하여 지금은 중단된 상태이다. 북일 무역이 급감하게 된 것은 북한의 장거리미사일 대포동2호 발사(2006.7.5) 및 1차 핵실험(2006.10.9)에 대한 일본의 대북제재에 기인하며, 2009년 북한의 광명성2호 발사(4.5)와 2차 핵실험(5.25)을 계기로 북일 무역은 완전 중단되었다.

〈표 2〉 북한의 주요국별 무역 추이

단위: 백만 달러

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총액 ¹⁾	1,970	2,270	2,260	2,390	2,860	3,000	3,000	2,940	3,820	3,410	4,173	6,320
중국	488	737	738	1,023	1,385	1,580	1,700	1,974	2,787	2,681	3,466	5,629
한국	425	403	642	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714
일본	464	475	370	265	253	194	122	9	8	3	0	0

주1) 북한 무역총액에서 남북 교역액은 제외.

자료: KOTRA 북한 대외무역동향 각 연호.

남북교역의 정체는 2008년 이명박 정부의 출범 이후 남북관계가 경색되면서 나타났다. 특히 2010년 천안함 폭침사건에 대한 남한의 대북 경제제재로 남북교역이 중단되는 한편, 제재 예외 대상이었던 개성공단의 반출입 규모가 증가함에 따라 남북교역액 수준이 유지된 것으로 나타났다. <표 3>에서 보듯이, 2009년의 남북교역액 16억 달러 중에서 개성공단 반출입 규모는 9억 달러 정도였으나, 2011년에는 남북교역액 17억 달러 중 99%가 개성공단을 통해 발생하였다.

<표 2>에서 보듯이, 2000년대 기간 동안 북중 무역은 꾸준히 증가하였고, 최근 3년에 걸쳐 급성장한 북중무역 규모는 북한 무역총액의 89%에 이르는 비중을 차지하게 되었다. 북한의 대중국 무역량은 2000년에 4억 8,000만 달러 수준이었으나 꾸준히 증가하여 2003년 10억 달러를 넘어섰고, 2007년 20억 달러 수준에 다가섰으며, 2010년 35억 달러로 급증한 데 이어 2011년 56억 달러로 전년대비 62.4% 증가세를 보였다.

〈표 3〉

남북교역 유형별 변화 추이

단위: 백만 달러

	2007	2008	2009	2010	2011
남북교역	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714
일반교역 및 위탁가공	791	808	666	435	3.9
개성공단	441	808	941	1,443	1,698

자료: 통일부, 남북교류협력동향 각 월호.

남한과 중국에 편중된 북한 대외무역의 초점은 경화(硬貨, hard currency)의 지속적 공급이다. 북한 경제활동에 필요한 물자들을 해외로부터 구입하는 데 반드시 경화가 필요하기 때문이다. 북한이 2000년대 기간동안 남한과의 경제협력을 통해 획득한 경화는 북한이 주로 중국을 통해 해외 물품을 구입하는 데 사용되어진 것으로 추정된다.³⁾ 2010년 천안함 폭침 사건을 계기로 이른바 5·24 조치로 불리는 대북 경제제재 조치가 도입된 이후 남한으로부터의 경화 유입이 차단되자 북한은 대중국 수출을 증대함으로써 남북교역 중단에 따른 경화 손실을 보전하는 모양새를 보이고 있다. 북한의 외화 수요는 최근 진행되고 있는 황금평/위화도 지역과 나선 지역에서의 북중 양국 간 공동개발 프로젝트에 반영되어 있으며, 외국기업들의 대북한 투자를 촉진하기 위한 관련법들이 제·개정되는 등 북한의 활발한 대외협력 움직임의 동인으로 작용하고 있다.⁴⁾

3) 2000년대 기간 동안 북한의 대중 무역이 만성적인 무역적자를 보여 왔다면, 북한의 대남 무역은 항상 흑자를 기록해 왔음. 북한의 대중무역이 수출과 수입을 연동시킨 구상무역의 성격이 짙은 반면, 대남 수출은 기본적으로 경화결제로 이루어져왔음. 특히 남북관계에 있어서는 무역 이외에도 금강산관광과 개성관광, 그리고 개성공단 사업 등의 여러 채널을 통해 매년 일정한 양의 경화가 북한에 지불되어 왔음. 북한의 대외무역 및 외화수요와 관련하여 저자의 다음 글을 참조 바람. “북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로,” 『수은북한경제』, 2010년 봄호; “북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응,” 『수은북한경제』, 2011년 가을호.

4) 북중 간 공동 개발 협력에 관해 다음을 참조 바람. 박희진, “중국의 동북지역개발과 북한 경제운용의 변화,” 『수은북한경제』, 2011년 가을호; 림금숙, 「창지투 선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제」, KINU 정책연구시리즈 11-02, 통일연구원, 2011; 배중렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성 - 라선경제무역지대법을 중심으로,” 『수은북한경제』, 2012년 봄호.

2. 남북 경제협력 개요

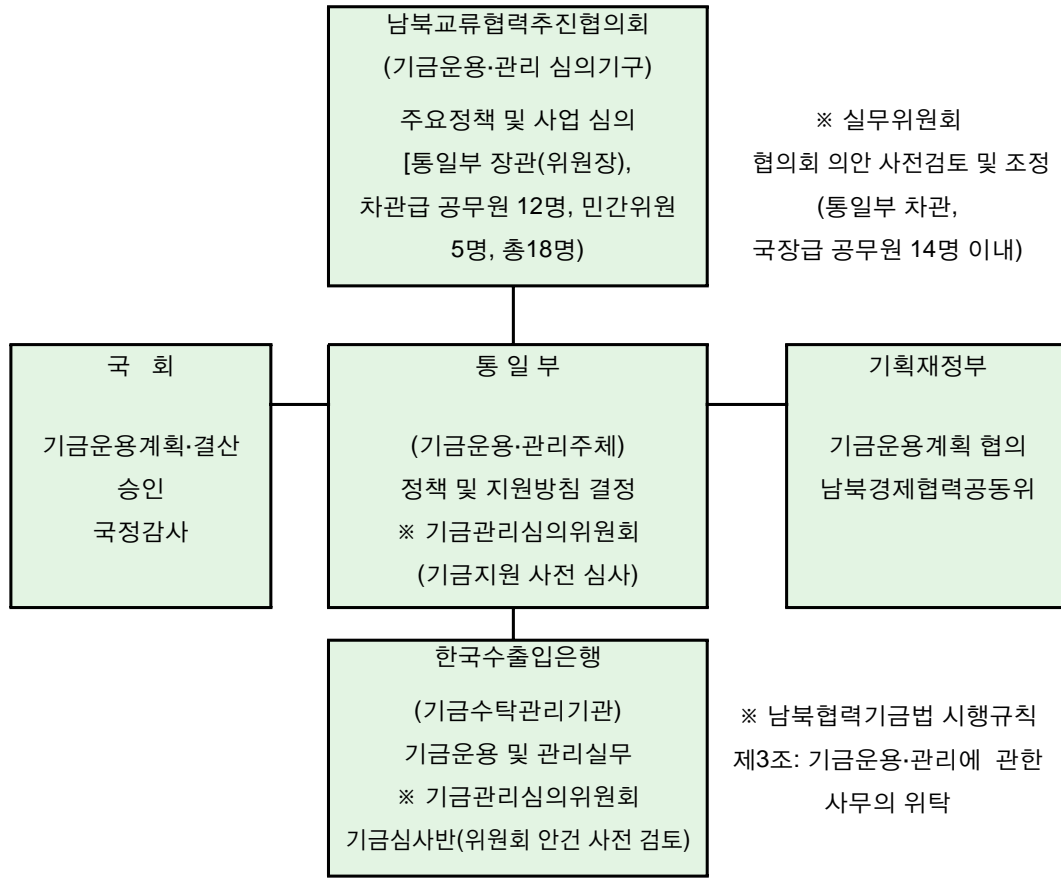
위에서 설명한 북한의 경제변화 추이는 남북 경제협력의 특징을 이해하는 데 도움이 된다. 과거 10년 동안 우리의 대북 경제협력이 활발히 전개됐다는 것과 최근 우리의 대북 경제제재가 작동된 시기에 북중 간 경제협력이 급속히 확대됐다는 것은 정치경제적 필요를 충족시키기 위한 외부로부터의 경제지원과 대외 경제협력이 북한 지도부에게 중요한 정책수단으로 간주되고 있음을 시사한다. 이에 대해 외부 관찰자들의 과제는 북한의 정치·경제 체제 안에 감춰진 개혁·개방의 본능을 자극하여 경제성장을 위한 대내외 조치를 취하게끔 유도하는 방안을 모색하는 것이다. 이것이 우리가 국제개발협력의 경험으로부터 얻은 교훈을 대북 경제협력에 적용시키고자 하는 취지인 것이다.

소련의 붕괴와 공산권 해체를 기점으로 남북관계의 변화가 모색되었다. 우리 정부는 1988년 7월 7일, 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 통해 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 천명한 후, 「7·7선언」의 기본정신을 실천하기 위해 같은 해 10월에는 「남북경제 개방조치」를 통해 남북간 교역을 허용했다. 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정하여 남북교류를 지원하는 등 제도적인 조치들을 취해 나갔다. 이러한 정부의 조치에 따라 부분적이지만 제3국을 통한 북한주민 접촉과 교역이 제도적인 틀내에서 추진되었으며, 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1 제정)을 비롯한 관련 법령이 마련되어 남북교류협력의 법적 환경이 조성되었다.

남북관계 전반에 관한 기본법인 「남북관계발전 기본법」, 남북교류협력에 관한 절차를 다루는 「남북교류협력법」, 남북 교류협력의 재정수단에 관한 「남북협력기금법」 등이 남북교류협력에 관한 법체계의 근간을 이룬다. 남북교류협력법 및 남북협력기금법의 하위법령으로 시행령, 시행규칙, 고시 및 훈령 등이 있으며, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」, 「남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률」 등이 있다.

<그림 1>

남북협력기금 운용체계



남북협력기금법(1990.8.1 제정)에 근거하여 1991년 3월에 설치된 남북협력기금 (Inter-Korean Cooperation Fund, IKCF)의 목적은 남북한의 상호 교류와 협력사업을 지원하기 위한 자금을 확보·공급함으로써 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여하는 것이다. 남북협력기금의 운용 체계는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 기금운용관리 주체인 통일부, 주요정책 심의기구인 남북교류협력 추진협의회, 기금수탁 관리기관인 한국수출입은행으로 구성되어 있다. 통일부는 기금운용관리의 주체로서 기금운용 관리에 대한 기본정책을 수립하고, 연도별 기금운용계획 및 결산보고서를 작성하며, 기금지원사업에 대한 지원방침을 결정하고 기금지원사업에 대한 관계부처와의 협의를 주도한다. 남북교류협력 추진협의회는 기금운용관리

에 관한 중요사항을 심의하는 기구로서 기금운용계획과 결산보고사항을 심의하며 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 심의한다. 그리고 한국수출입은행은 기금지원업무의 실무를 담당하는 기금수탁관리기관으로서 기금의 관리(기금회계, 여유자금 운용), 지원요청 사업에 대한 상담 및 심사, 지원자금의 집행, 지원사업 및 지원자금에 대한 사후관리 등을 담당한다.

〈표 4〉 남북협력기금 관련 업무 내용

구분	업무종류	업무내용	
유상 지원	교역·경협 대출	반출·반입 자금 대출	북한과 교역 및 경제협력사업을 수행하는
		경제협력 사업자금 대출	남한기업에 대한 대출
	민족 공동체 회복 지원	경수로사업 대출	KEDO(한반도에너지개발기구)를 통해 북한에 경수로 2기 공급을 위한 사업비 대출
		식량 차관 자재·장비 차관 경공업원자재 차관 경제교류협력 기반조성 대출	당국 간 합의 또는 남북교류협력추진협의회에서 의결하는 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 기여하는 사업에 대한 대출
무상 지원	무상 지원	주민왕래 지원자금	이산가족, 경제적 취약계층 등의 북한방문 경비와 북한주민의 남한방문 경비를 지원
		문화·학술·체육 협력지원자금	남북한 주민이 공동으로 행하는 문화·학술·체육행사 등에 소요되는 경비를 지원
	민족 공동체 회복 지원	이산가족지원	남북당국간 합의사업인 이산가족방문사업 등
		인도적사업지원	비료지원, 국제기구(WHO, WFP 등)를 통한 식량·보건의료 지원, 대북지원 민간단체 지원 등
		경제교류협력 기반조성 지원	철도·도로 연결사업, SOC 기반구축 관련 사업
교역·경협 사업보험	교역보험	북한과 거래(교역 또는 투자)를 하는 국내기업이 기금과 사전에 약정한 위험으로 인하여 귀책사유 없이 손실을 입은 경우 그 손실의 일부를 보상해 주는 대북 정책보험	
	경제협력사업보험		
금융기관 지원	금융기관 손실보전	남북교류협력 지원업무 취급 금융기관에 대한 지원 등	
	금융기관 융자자금 지원		
	미결제 채권 인수		
	북한원화의 인수 및 매각		

자료: 통일부, 남북협력기금 백서 2008.

우리의 대북 경제협력은 1998년 2월에 출범한 김대중 정부가 북한의 개혁·개방을 유도하기 위해 신기능주의적 접근을 바탕으로 정경분리원칙을 내세움에 따라 급격한 전환을 맞이하였다. 10월에는 대북 투자 및 교역·위탁가공에 대한 기금지원을 위해 「남북 경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침」을 제정·시행하여 관련 업체들에 대한 재정적 지원이 강화되었다.

남북협력기금과 관련된 업무 내용은 <표 4>에서 보는 바와 같다. 우선 남북협력기금 업무는 유·무상지원과 교역·경협 사업보험, 그리고 금융기관 지원 등의 영역으로 구분된다. 유상지원 업무는 교역·경협 대출과 민족공동체 회복지원을 포함하고 있으며, 무상지원 업무는 무상지원과 민족공동체 회복지원을 포함한다. 민족공동체 회복지원과 관련해서는 유상지원으로서 경수로사업 대출, 식량 차관, 자재·장비 차관 및 경공업원자재 차관 등의 업무가 있으며, 무상지원으로서 이산가족 지원, 인도적 지원, 경제교류협력 기반조성 지원 등의 사업이 있다.

〈표 5〉 남북협력기금 연도별·사업별 지원 추이

단위: 억 원

구 분		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
유상 지원	교역경협사업자금대출	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	461
	식량차관	-	-	-	-	-	-	-	-	-	868	190
	민족공동체회복지원대출	-	-	-	-	-	-	-	675	-	-	-
	경수로사업대출	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,259	3,003
	유상 지원 소계	-	-	-	-	-	-	-	675	-	4,132	3,654
무상 지원	인적양래지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2
	사회문화교류지원	9	-	-	-	-	-	-	0	-	21	1
	이산가족교류지원	-	5	-	-	-	-	-	0	4	28	13
	인도적지원사업	-	-	-	-	1,824	55	191	199	339	977	976
	경제분야협력기반조성	-	-	-	-	-	49	-	-	-	146	899
	남북교역·경협보험	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	무상 지원 소계	22	5	-	-	1,824	104	191	199	343	1,175	1,891
지원 총계	22	5	-	-	1,824	104	191	874	343	5,307	5,545	

〈표 5〉의 계속

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
유 상 지 원	교역경협사업자금대출	362	187	374	293	479	566	108	154	416	75	3,478
	개성공단입주기업	-	-	181	202	220	157	-	-	35	-	795
	식량차관	967	1,561	1,020	1,793	39	1,405	-	-	-	-	7,842
	민족공동체회복지원대출	306	360	440	275	231	834	258	86	37	55	3,556
	경수로사업대출	3,009	3,287	870	227	89	-	-	-	-	-	13,744
유상지원소계	4,644	5,395	2,703	2,588	838	2,805	366	240	453	130	28,621	
무 상 지 원	인적왕래지원	237	11	10	38	53	17	27	-	-	0.03	399
	사회문화교류지원	-	7	32	75	74	69	38	30	21	26	403
	이산가족교류지원	20	30	32	133	99	269	183	21	20	1	859
	인도적지원사업	1,226	1,501	1,225	1,866	2,125	2,272	597	294	192	102	15,963
	경제분야협력기반조성	368	763	760	2,045	1,521	1,725	1,101	415	177	124	10,092
	개성공단기반시설	-	-	26	163	636	384	71	4	-	-	1,284
	남북교역·경협보험	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44	57
	무상지원소계	1,851	2,312	2,060	4,157	3,872	4,352	1,946	760	410	297	27,772
지원총계	6,495	7,707	4,763	6,744	4,710	7,157	2,312	1,000	863	427	56,393	

자료: 통일부, 남북협력기금통계 각 월호.

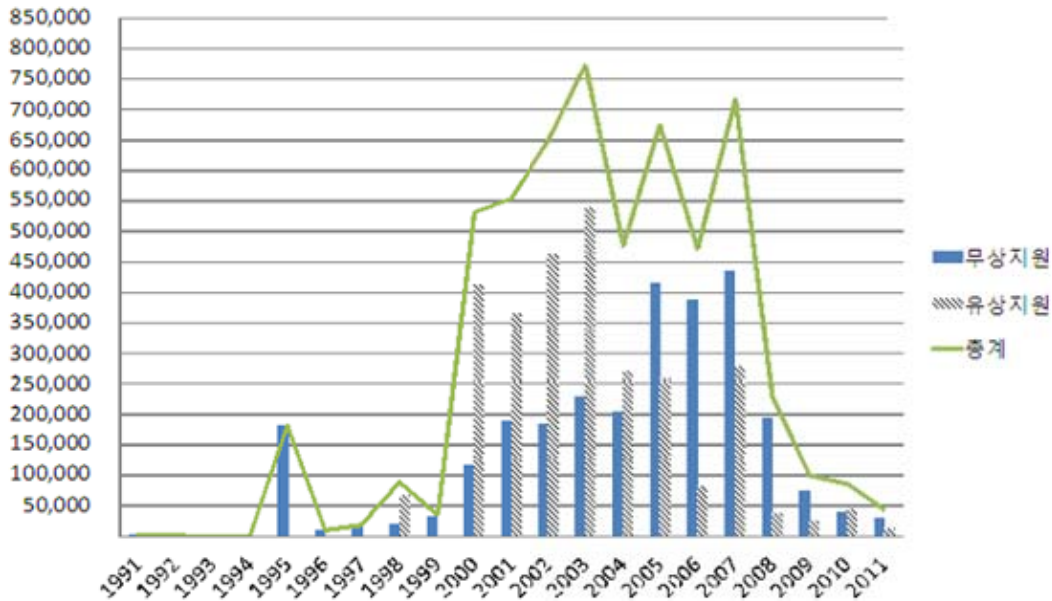
지난 1991년부터 2011년까지 20년 동안 지원되어온 남북협력기금의 사업별·연도별 추이는 <표 5>와 <그림 2>에 잘 나타나 있다. 지난 20년 동안 지원된 남북협력기금 중 유상지원 총액은 2조 8,621억원 규모이며, 무상지원 총액은 2조 7,772억원 규모이다.⁵⁾

5) 그러나 위와 같은 유형 구분에도 불구하고 대북 경제협력의 대부분은 남한의 대북 무상지원 성격을 띠고 있음. 최근 주목을 받고 있는 대북 차관 상환 문제 역시 형식적인 면에서는 상환되어야 할 유상지원이지만 내용면에서는 남북 경제협력의 촉진을 위한 무상지원 성격도 띠고 있어 논란의 대상이 되고 있음. 우리의 대북차관은 식량, 자재장비, 경공업 원자재 등 세 개의 영역으로 구분되어있음, 첫째, 한국정부는 2001년을 제외하고 2000~2007년동안 매년 북한에 식량차관을 제공했으며 그 규모는 쌀 240만톤, 옥수수 20만톤 등 7억 2천만 달러임. 둘째, 남북이 합의한 남북 철도·도로(경의선, 동해선) 연결을 위해 북측지역 철도(驛舍 포함)도로 공사에 소요되는 자재·장비를 차관으로 지원했음. 그러나 2008년 남북관계 경색으로 최종 협의가 마무리 되지 않아 공사를 완료하지 못했으며, 차관금액도 확정되지 못한 상태임. 셋째, 우리 정부는 2007년 북측에 의복류, 신발, 비누 등의 생산에 필요한 경공업 원자재 7,700만 달러 어치를 현물로 지원함. 차관금액의 3%를 아연피로 2회 분할 상환(240만 달러) 받았으며, 잔여분 97%는 남북 간 지하자원 개발 협력사업을 통해 생산된 현물로 상환될 예정임. 총 9억 3,000만 달러 규모인데, 2012년 6월에 580만 달러 상환을 시작으로 차관상환 일정이 계획되어 있음. 대북차관 이슈와 관련하여 다음을 참조 바람. 이석 외, “대북 식량채권 처리문제”; 양문수, “북한의 대외채무 문제: 추세와 특징”; 임강택, “남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색,” 「KDI 북한경제리뷰」, 2012년 3월호, pp. 3~50.

<그림 2>

남북협력기금 연도별·자금별 기금지원 현황

단위: 백만 원



자료: 통일부, 남북협력기금통계 각 월호.

특히, 우리의 대북 경제협력 중에서 무상지원이라 할 수 있는 것은 크게 인도적 지원, 핵협상 관련 지원, 그리고 남북협력 사업관련 지원 등으로 구분된다.⁶⁾ 인도적 지원은 식량, 비료, 의약품 등 북한 주민의 삶을 개선하는 데 기여할 목적으로 실시하는 것으로서, 남북협력기금 지원 내역 중 인도적 지원사업 자체는 지난 20년 동안 1조 6,000억 원 규모이지만 이산가족교류지원, 인적왕래지원, 식량차관 등 유·무상 지원 영역의 여러 항목들과 연계되어 있어 그 규모는 사실상 크다고 할 수 있다. 인도적 지원의 분야는 일반 구호, 농업 복구 및 보건의료 등으로 구분되는데, 우리의 대북 경제협력 초기에는 긴급구호 위주의 지원으로 시작하여 점차 북한 농업구조와 보건분야 개선을 위한 협력사업으로 확장하였고, 후에는 민간단체를 중심으로 북한의 자립능력 제고를 위한 개발협력으로 발전하였다.

핵협상 관련 지원은 1994년에 미국과 북한 간에 체결된 제네바합의에 따라 북한의 핵프로그램 동결에 대한 대가로 북한측에 발전용 중유를 제공하고 경수로 발전

6) 우리의 대북 무상지원과 관련하여 다음을 참조 바람. 전승훈 외, 「개발협력 경험의 대북지원 활용 방안」, 국제협력단(KOICA), 2010, pp. 26~30.

소를 건설해 주는 지원이다. 이 합의에 근거해 설립된 한반도 에너지 개발 기구 (Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)가 남북협력기금을 대출 받아 북한 경수로 발전소 건설을 추진하였는데, 2002년 말 제네바 합의가 파기됨에 따라 경수로 건설이 중단되었고, 그로 인해 KEDO에 대출된 남북협력기금 1조 3,000억원은 아직 환수되지 못하고 있는 실정이다.

남북협력 사업과 관련된 지원은 주로 개성공단 사업, 철도·도로연결 사업 등 남북 협력 사업을 촉진하기 위해 북한 지역에 제공된 각종 시설, 장비, 자재 등의 지원이라 할 수 있다. 남북협력기금 지원 내역 중 경제분야 협력기반 조성비 1조 231억원이 이와 관련된 것이라 하겠다. 특히 이 중에서 북한 지역에 제공된 시설, 장비, 자재 등은 국제개발협력 틀 속에서 보면 개발지원의 성격을 갖는다.

우리의 대북 지원은 단기간의 구호 또는 복구 차원의 지원 위주로 실행되어 북한 주민의 삶에 실질적인 영향을 주지는 못한 것으로 평가된다. 그동안 우리의 대북 지원이 경제적 효과보다는 정치적 목적을 위한 보조수단으로 기능하는 성향이 강하였기 때문에 객관적인 평가가 불가능할 뿐만 아니라 정치적으로도 취약한 부분을 노정하고 있다. 그러므로 우리의 대북 경제협력을 보다 높은 기준에 맞춰 향상시키는 문제가 끊임없이 제기되고 있는 것이다. 이제 다음 장에서는 국제개발협력의 접근법을 살펴보고 그것이 대북 경제협력에 주는 시사점들을 도출하고자 한다.

III. 국제개발협력의 접근법과 시사점

1. 국제개발협력의 접근법

국제개발 지원의 핵심이슈는 재원조달과 원조조정이라 할 수 있다. 재원조달은 공적부문과 민간부문으로 구분되며, 원조조정은 여러 원조 주체들(국가 혹은 국제기구) 상호 간 지원 정책 협력을 통해 개발지원 효율성의 극대화를 추구하는 것이다. 개발재원의 종류에 있어서 국제 공적부문의 개발자금은 국제금융기구(World Bank, IMF, ADB 등) 또는 국제기구에 의한 다자 개발지원자금, 양자 ODA 또는 특수 목적의 양자지원 등 양자 개발지원자금, 그리고 신탁기금과 외채 재조정을 통한 신규

유입 해외자금 등이 있다. 한편, 국제 민간부문의 개발자금으로는 국제 민간투자와 상업차관이 있다.

개발 원조 조정을 위해서는 세계적 차원의 조정 메커니즘과 개별국가 중심의 조정 메커니즘이 존재한다. 북한과 같은 취약국가의 경우 공여자 간 협력이 더욱 중요한데, 그 이유는 주도성을 결여한 북한 정부의 역량을 증대하고 개혁을 촉진하도록 돕기 위해서이며, 다양한 정치·경제·군사적 목적을 가진 여러 공여자들의 대북 접근으로 인한 북한 개발의 불균형과 비효율성을 차단하기 위해서이다. 원조 조정이 결여된 경우 개발원조의 실효성과 효율성이 상실되기 쉽다. 공여자 간의 정보 공유 부족, 원조조정 부실로 인해 과잉 중복 투자 및 지원이 발생하기 때문에 비효율성이 증가하게 된다. 국제기구 혹은 개별 원조국의 과도한 행정부담도 증가한다. 다수의 원조 행위자들이 각각 제시하는 정책 및 제도 개혁 방안들은 북한 당국의 개발 방향과 행정역량을 분산시킨다. 그리고 개별 공여자들이 원조 성과에 대한 책임감을 상실하게 된다. 그러므로 북한과 비슷한 저개발국, 체제전환국에 대한 자금지원 사례 분석을 통해 북한에 적용 가능한 국제법 관련조항, 기금 종류 및 성격, 유예조건 등을 이해할 필요가 있다. 사례분석을 통해 국제개발협력의 성공과 실패가 주는 대북 시사점을 도출할 필요가 있는 것이다.

일반적으로 국제개발협력에서 원조 규모를 결정하는 요인들은 빈곤 수준, 제도 개혁 수준, 정책변화 수준, 정부·행정 수준, 정치외교 방향 등이다. 즉, 국제사회로부터 지원을 받기 위한 조건은 대상국가가 가난해야 하며, 시장경제제도 정착을 위해 기존제도를 급진적으로 개혁해야 하고, 강력한 개혁지향 리더십 하에서 정부·행정 체제를 개혁하고 역량을 강화해야 하며, 양자간 원조인 경우 원조국가의 정치·경제·외교적 목적에 부합해야 한다.

국제개발협력의 대상은 여러 가지 유형으로 나뉘는데, 이 글에서는 빈곤국가, 취약국가, 체제전환국가, 핵무기포기국가 등의 유형을 살펴보고자 한다. 빈곤국가 또는 저소득국가에 대해서는 이미 국제사회의 분류 기준이 분명히 제시되어 있어 논란의 소지가 적다.⁷⁾ 북한은 빈곤국가 중에서도 최하위그룹에 속한다고 볼 수 있다.

7) OECD 개발원조위원회(DAC)는 1인당 GNI 수준에 따라 개발도상국을 구분하는데, 935달러 미만인 저소득국, 936~3,705달러의 중하위소득국, 3,706~11,455 달러의 중상위소득국 등으로 구분되며, 북한은 저소득국 그룹에 해당함.

한편, 취약국가란 재해와 분쟁 등으로 인해 다면적이고 만성적인 문제에 봉착한 국가들을 통칭하는 말인데, 국가통치체제가 부실하며 부패가 만연하고, 법치제도가 결여되어 있고, 사회내부의 분열이 심각한 국가들로서 국가 전체의 경제규모는 상대적으로 클 수 있어도 빈곤율이 상당히 높고 주민의 삶이 열악하다.⁸⁾ 세계은행이 세분화한 취약국가 유형은 위기 지속 국가, 통치체제 악화 국가, 점진적 개혁 국가, 정치적 이행 국가 등 네 가지로 나뉘는데, 북한은 위기 지속 국가에 해당한다고 할 수 있다.

빈곤국가 및 취약국가에 대해서는 국제사회가 오랜 기간에 걸쳐 다양한 지원 경험을 축적해왔다. 그러나 이들 국가들에 대한 일반적인 원조 기법이나 지원 체계는 나름대로 의미가 있지만 대북 경제협력을 추진하는 데 직접 적용하기는 힘든 측면이 있다 하겠다. 왜냐하면 대북 경제협력은 단순히 경제적인 요인뿐만 아니라 고도의 복합적인 정치적 요인들을 동시에 고려하여 추진해야 하기 때문이다.

이런 맥락에서 체제전환국에 대한 국제지원 사례를 살펴보는 것이 필요하다. 체제전환국이란 소련 붕괴 및 독일 통일을 기점으로 중앙 및 동유럽 국가들이 중앙 집권적 계획경제체제에서 자유민주주의 시장경제체제로 변화하는 과정을 미국과 서유럽 국가들이 지원하면서 등장한 지원대상 유형으로, 국제사회가 제시하는 체제전환국의 개혁·개방 과제는 자유화, 안정화, 사유화, 제도개혁 등이다.⁹⁾ 만약 북한이 변화한다면 그 과정과 특징이 체제전환국들의 사례에서 나타난 것들과 유사한 것이라고 예상할 수 있을 것이다. 즉, 북한이 체제전환을 한다면 국가소유권이 민영화되고, 경제주체가 국가에서 개인으로 바뀌며, 계획경제가 수요와 공급의 원리에 따르는 시장경제로 바뀌는 현상이 나타나야 한다는 것이다.

8) 전승훈 외(2010), 앞의 글, p. 60.

9) 장형수, 김석진, 송정호, 「북한개발지원을 위한 국제협력 방안」, 통일연구원, 2009, p. 81.

〈표 6〉 핵개발 포기 국가 사례

	포기협상 → 포기완료	포기 유형	주요 동기
남아공	'89 → '93	국내정치 변화에 따른 자체 결정	비핵화 선호하는 지도자 집권
우크라이나	'92 → 현재	미국·러시아 주도의 핵감축 프로그램 수용	체르노빌 사건 이후 국내 반핵 여론
리비아	'03 → '05	미·영 등의 비핵화 압력 (선포기, 후보상)	국제제재로 외교고립 및 경제난

〈표 7〉 핵포기 이후 경제 변화 특징

	경제 일반	무역 및 투자
남아공	- 경제성장률 증가 - 평균소비자물가 인상률 감소 - 산업구조 변화 (제조업 및 서비스업 비중 증가)	활성화
우크라이나	- 산업구조 변화 (제조업 및 서비스업 비중 증가)	급증
리비아	- 디플레이션 감소, 경제성장률 안정화	급증

끝으로 핵개발 포기 국가에 대한 경제지원의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 이미 국제사회는 핵무기 개발 및 보유를 시도하려는 국가들이 핵포기 결정을 단행하도록 돕기 위해 대안을 제시하고 내적 필요를 충족시켜주는 방안을 공동으로 모색한 경험을 갖고 있다. 국제사회가 북한에 대해 이미 1994년 제네바 합의에 따른 경제지원을 실행한 바 있으나 여러 정치적 요인으로 인해 기대효과를 거두지 못했기 때문에, 남아프리카공화국, 우크라이나, 리비아 등의 사례에서 나타나는 핵포기 이후의 경제효과를 분석하는 것은 북한 문제 해결에 상당한 시사점을 던져준다. <표 6>에서 보듯이 남아공, 우크라이나, 리비아 등은 각각 다른 핵무기 개발동기와 포기유형을 보이고 있으며, <표 7>에서 보듯이 이들 국가들은 핵포기 결정 이후 경제 불안요인 감소, 산업구조 개편 등 경제 안정화 및 성장세를 경험한 것으로 나타났다.¹⁰⁾

10) <표6>과 <표7>은 다음 연구보고서의 내용을 정리하여 만든 것임. 조명철, 김지연, 홍익표, 「핵포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점」, 대외경제정책연구원, 2010.

2. 국제개발협력의 시사점

체제전환국 사례연구로부터 도출되는 시사점은 다음과 같다. 정치체제 형식보다는 개혁개방 추진 의지와 對국제사회 협조 태도에 따라 국제원조 방식과 규모가 결정된다는 것이다. 북한이 적극적으로 개혁개방의 길을 선택한다면 베트남식의 지원이 추진될 것이고, 형식적인 정치·경제 변화에도 불구하고 기존의 지도부가 개혁·개방과 對국제사회 협력에 소극적이라면 우즈베키스탄식의 지원이 가능할 것이며, 북한 체제 내 혼란 발생으로 개발원조 수용능력을 상실한다면 앙골라식의 국제지원 수혜가 예상된다.¹¹⁾ 체제전환국에는 국제금융기구 가입 이전에도 양자간 지원이 존재했으나 가입 이후에는 다자간·양자간 지원이 동반 증가하는 모습을 보이고 있다. 북한당국이 정책개입을 요구하는 국제금융기구의 다자간 지원을 회피한 채 중국 및 유럽국들의 호의적인 양자간 지원만을 선호한다면 북한 개발을 위한 국제지원이 최소규모에 머물 것으로 보인다.

체제전환의 과정이 반드시 긍정적인 것은 아니다. 체제전환국들의 사례에서 나타난 공통현상은 상당기간 동안 경제적 침체, 빈곤의 악화, 부패의 심화, 국가 부채의 증가 등이었다. 특히 계획경제체제 하에서 최소한의 생활을 보장받던 국민들이 시장경제체제의 경쟁환경에 적응하지 못하고 취약계층으로 전락하는 현상이 발생하는 등 부작용이 만만치 않았다. 이러한 전환기적 현상들을 극복하기 위해 중장기적 대응책이 마련될 필요가 있다.

체제전환 지원 사례 연구로부터 얻는 교훈은 다음과 같다.¹²⁾ 첫째, 체제전환국에 대한 제도의 이식과 제도의 작동은 반드시 일치하지 않을 수 있다. 둘째, 체제전환 과정에서 새로운 제도 도입과 체제 구축에 집중하는 가운데 정부의 행정능력과 거버넌스의 중요성이 강조되어야 한다. 셋째, 수원국이 개혁의 주체로서 전환을 수행하는 데 오랜 시간과 에너지가 소요되므로 원조국 또는 원조기관은 유연하게 대처해야 한다. 넷째, 원조 공여자간 그리고 공여국과 수원국간 원조 조화가 이루어져야 원조의 효과를 증대하고 체제전환의 성과를 높일 수 있다.

핵포기 국가들이 경제난과 외교고립 등 부정적인 내외 여건하에서 생존전략

11) 장형수 외 (2009), pp. 76-122.

12) 전승훈 외(2010), 앞의 글, pp. 79-80.

방안으로서 핵포기를 선택한 사례를 감안할 때, 북한이 핵개발을 통해 경제난을 극복하려는 접근법은 비효과적이라는 결론에 이르게 된다. 북한이 지도부 교체 이후 자발적으로 비핵화를 추진한다면 남아공식의 경제지원을 받게 될 것이고, 에너지 협력 등을 이유로 미국·중국·러시아 등이 주도하는 비핵화 프로그램을 수용한다면 우크라이나식의 지원을 받을 것이며, 외부압력에 의해 핵개발을 포기하고 경제지원을 수용한다면 리비아식의 지원이 이루어질 것으로 예상된다.

IV. 결론: 대북 경제협력의 방향

북한은 변하고 있다. 끊임없이 경제활동을 하고 있다. 단, 우리와 다른 방식으로 다른 움직임을 보이고 있을 뿐이다. 체제전환국가 사례와 핵포기국가 사례로부터 얻는 시사점은 북한도 국제사회와 협력하여 개발 프로그램을 적극 수용하고 내부 개혁을 과감하게 추진한다면 현재의 경제문제들을 극복할 수 있을 것이라는 점이다. 물론 체제전환과 핵포기 과정에서 부정적인 현상들도 발생한다. 대부분의 동구 국가들이 여러 가지 경제문제들에 봉착했으며 오히려 이전보다 열악한 상태로 전락하기도 했다. 또한 리비아의 지도자 카다피는 핵무기를 포기한 이후 미군과 NATO 군의 공격을 받고 권좌에서 쫓겨났을 뿐만 아니라 목숨까지 잃어버렸다. 그럼에도 불구하고 국제지원 또는 국제협력은 북한에게 보다 많은 긍정적 효과를 안길 것으로 기대되고 있다. 앞에서 북한의 경제 추이를 살펴봤듯이 북한의 지도부는 통제가 가능한 범위 내에서 꾸준히 외자유치 및 교역 활동을 전개했으며 그 규모를 확대하는 데 관심을 보여 왔다. 10년간의 경제협력 경험과 2년간의 경제제재 경험은 우리의 대북 경제협력이 남북 간 차원(intra-national level)과 더불어 국제차원(international level)에서도 접근되어야 할 필요를 가르쳐주고 있다.

대북 경제협력의 보다 구체적인 표현으로서 ‘북한개발 국제지원’ 이슈가 등장하였다. 이는 그동안 한반도통일 대비 정책의 수단으로서 논의되어 오다가 최근에는 북핵협상을 위한 정책수단으로 고려되고 있다. 특히 이명박 정부의 대북 지원정책 표명 이후 중요한 정책이슈로 부각되었다. 안보적 관점에서 보면, 대북지원을 위한 국제협력은 평화상태에서는 북한 비핵화 결단 및 이행을 촉진하기 위한 인센티브

로서 필요하며, 급변사태 발생 시에는 북한 군부의 남침 혹은 북한주민의 대량 월남을 방지하는 수단으로서 필요하다.

북한개발 국제지원은 경제적 관점에서 보면, 평화상태에서는 북한 경제 악화로 인한 북한 주민의 생활고 및 북한 체제의 불안정 해소를 위해 필요하며, 급변사태 발생 시에는 북한주민에 대한 긴급구호 및 복구 지원을 위해 필요하다. 민족적 관점에서 보면, 북한의 ‘대남 기피증’으로 인한 남한 주도의 대북 개발지원 한계를 극복하기 위해 필요하며, 한반도 통일 전후 체제대결 구도를 탈피하고 남북 간 교류, 협력, 통합을 증진하기 위해 필요하다. 지정학적 관점에서 보면, 한반도를 둘러싼 열강의 이해대립구도를 상호보완적 협력구도로 전환하기 위해 필요하다. 지정학적 관점에서 보면, 시장경제 및 자유무역 확산에 따른 지역 및 세계 경제질서 재편과정에서 한국의 경제 수준을 유지할 뿐만 아니라 통일한국의 미래 역할을 증대하기 위해 필요하다. 이와 같이 남북 간 경제협력의 필요성은 북한개발 지원을 위한 국제협력의 필요성과 맞닿아 있다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 우리의 향후 대북 경제협력은 다음과 같은 사항을 고려하여 추진할 필요가 있다. 첫째, 사업 목표나 내용, 추진방식이 유사하므로 국제사회의 ODA 동향을 예의주시하여 대북지원에 접목할 필요가 있다.¹³⁾ ODA와 대북지원은 수원국 주민들의 삶의 질 향상과 복지증진, 지속가능한 경제발전과 평화달성이라는 공통된 목표를 추진한다. 또한 내용면에서도 농업 기자재 제공, 의약품 지원, 철도 도로 건설 등의 프로젝트 사업과, 경제발전 기반형성을 위한 차관 제공 등 프로그램 지원이 양자에서 공통으로 진행되고 있다. 추진방식에 있어서도 정부의 직접 지원과 민간단체 및 국제기구를 통한 간접 지원을 투-트랙(two-track) 방식으로 추진하는 것도 공통점이다.

둘째, 향후 대북 경제협력은 식량제공, 의료지원, 철도 건설 등 북한의 단기적인 경제 어려움을 해결해주는 ‘제한적 개발지원’ 방식에서 탈피하여 개발경험 전수, 농업협력, 인프라 구축 등으로 북한의 성장잠재력을 확충해 나가고 실질적 경제발전에 기여하는 ‘포괄적 개발협력’ 차원으로 발전되어야 한다.

13) 우리의 ODA 실적은 1987년에 2,300만 달러 수준에서 시작하여 2010년 현재 12억 달러 수준으로 확대하였음. 그 중 양자간 원조는 1987년 140만 달러 수준에서 시작하여 2010년 9억 달러 수준으로 확대하였고, 다자간 원조는 1987년 2,200만 달러 수준에서 시작하여 2010년 2억7,000만달러 수준으로 확대하였음.

셋째, 북한의 개발 잠재력, 경험수준, 우리나라의 비교우위 등을 고려한 맞춤형 개발전략을 수립할 필요가 있다. 북한과 비교 시, 우리의 진정한 비교우위는 자본이나 기술력 뿐만 아니라 성공적인 경제개발 경험이라 할 수 있다. 우리의 발전경험을 개도국 경제발전을 위해 전수하는 ‘경제개발경험 공유사업(KSP)’의 노하우를 활용할 필요가 있다.¹⁴⁾

넷째, 대북 경제협력과 관련된 효율적인 평가시스템이 구축되어야 한다. 대외경제협력기금(EDCF)의 체계적인 평가 시스템에서 적용가능한 부분들을 대북 경제협력 사업에 적용할 필요가 있다. 평가항목은 OECD DAC의 5대 평가항목인 타당성, 효과성, 효율성, 파급효과, 지속가능성 등으로 설정되며 유형별로 선별 적용이 가능하다.¹⁵⁾

다섯째, 북한 스스로의 성장을 위한 최소한의 자구노력 요구와 효율적 거버넌스(good governance) 구축이 필요하다. 북한 스스로의 발전의지와 개혁 개방을 위한 자구노력이 수반되지 않으면 대북지원의 성과는 한계에 직면할 수밖에 없다. 북한의 ‘7.1 경제관리 개선조치’ 사례와 같이 북한 스스로의 노력을 통해 시장경제적 요소를 반영한 각종 제도들을 마련할 수 있도록 변화를 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한 관료 및 학자들의 능력제고(capacity building)를 위해 시장경제교육, 경제·사회개발 프로그램 자문, 기술지원 등을 단계적으로 시행할 필요가 있다.¹⁶⁾

여섯째, 남북협력기금(IKCF)과 연계하여 대외경제협력기금(EDCF)을 보완적 재원으로 활용하는 방안도 모색할 수 있다. 남북협력기금이 정부의 대북정책을 뒷받침하기 위한 금융수단인 반면, 대외경제협력기금은 개도국의 경제개발에 필요한 장기 저리의 차관으로서 개도국과의 경제협력 증진에 기여할 것을 목적으로 하는 금융수단이다. 법 개정을 전제로, 북한 내 인프라 투자, 나선 경제특구 참여 등 우리 기업의 북한 진출을 지원하는 데 있어서 IKCF와 EDCF를 병행하여 활용하면 정책 금융의 기능과 효과를 배가할 수 있을 것이다. <표 8>은 IKCF와 EDCF의 지원 실적 추이를 비교하고 있다.

14) 우리나라는 2004년 이후 2011년까지 34개국 300여개의 정책자문을 실시한 바 있음.

15) 현재 통일부 소속 남북교류협력추진협의회와 민간기관인 대북협력 민간단체협의회와 통합 조정기구로서 통일부 차관이 공동위원장직을 수행하는 ‘대북지원 민간정책 협의회’(2004년 발족)가 평가 기능을 수행하기는 하나 법적 근거가 없는 단순 협의체로서 평가수행에 한계를 갖고 있음.

16) 기술지원에는 에너지 재건, 운송부문 현대화, 농촌지역 개발, 통계 및 금융제도 개선 등이 포함됨.

〈표 8〉 대외경제협력기금(EDCF)과 남북협력기금(KICF) 지원 추이

단위: 억 원

구분	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EDCF	302	239	1,516	1,864	2,796	3,422	3,937	4,852	6,890	9,154	10,255	11,066	10,200
KICF	-	-	-	-	22	6	-	-	1,824	104	191	875	343

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
EDCF	9,475	9,036	7,820	6,924	6,612	6,422	6,682	7,558	8,332	8,095	7,183	7,689	158,321
KICF	5,307	5,544	6,495	7,708	4,793	6,744	4,710	7,157	2,312	1,000	863	427	56,393

자료: 한국수출입은행.

지난해 말 김정일 국방위원장의 사망을 계기로 북한의 권력교체가 마무리 됐을 뿐만 아니라 권력 공고화를 위한 여러 조치들이 은밀하게 추진되고 있는 것으로 추정된다. 그와 함께 북한의 대내외 정책에 변화의 조짐이 나타날 것으로 예상된다. 올해 말 남한의 대통령선거 이후 기존의 경색된 남북관계가 새롭게 변화하면 좋겠다는 희망은 어느새 견고한 정책 전망으로 둔갑해버렸다. 과거 우리가 시도하고 경험했던 대북 경제협력의 교훈들을 제대로 반영하고, 우리 안에 감춰진 능력들을 연결시켜 대북 경제협력을 새롭게 추진해야 할 것이다.

참고 문헌

- 김석진 (2008). *중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토*, 산업연구원.
- 김중호 (2010). “북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로”, *수은북한경제*, 봄호.
(2011). “북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응”, *수은북한경제*, 가을호.
- 대외경제정책연구원, 산업연구원 (2011). *남북경제공동체 추진구상*.
- 림금숙 (2011). *창지투 선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제*, KINU 정책연구시리즈 11-02. 통일연구원.
- 박영호 외 (2011). *평화통일을 위한 통일외교 전략*, 통일연구원.
- 박희진 (2011). “중국의 동북지역개발과 북한 경제운용의 변화”, *수은북한경제*, 가을호.
- 배종렬 (2012). “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성 - 라선경제무역지대법을 중심으로”, *수은북한경제*, 봄호.
- 임강택 외 (2011). *북한경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석*, 통일연구원.
- 장형수·김석진·송정호 (2009). *북한개발지원을 위한 국제협력 방안*, 통일연구원.
- 전승훈 외 (2010). *개발협력 경험의 대북지원 활용 방안*, 국제협력단(KOICA).
- 조명철 · 김지연 · 홍익표. (2010). *핵포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점*, 대외경제정책연구원.
- 주동주 편저 (2011). *국제개발과 국제원조*, 개정판, 시나리오친구들.
- 최수영 (2010). *북중 경제관계와 남북경협에 대한 대북 파급효과 비교분석*, 통일연구원.
- EDCF (<http://www.edcfkorea.go.kr/edcf>)
IKCF (<http://open.koreaexim.go.kr/ikcf>)
KOICA (<http://www.koica.go.kr>)
ODA (<http://www.odakorea.go.kr/index.jsp>)



CSR과 개발

최 미 지

한국수출입은행 경험기획실

1. 서론

CSR(Corporate Social Responsibility, 기업의 사회적 책임)은 기업이 소비자에게 필요한 상품과 서비스를 효과적으로 전달하는 데에 그치지 않고, 증가하는 사회적 요구에 부응하여 기업의 역할이 경제적 영역에서 사회적 영역으로 확대되는 것을 의미한다. 최근 CSR의 의미는 기업이 단지 기업 존재 자체만으로 발생시킬 수 있는 고용 효과, 소득 향상, 지역사회의 경제 활성화 등을 넘어서, 사회의 부정적인 영향을 줄이는 것을 포함하여 긍정적인 영향을 주려는 노력을 포함한다.

최근 개발 사회에서는 개발재원 부족의 증가, 그간 해왔던 해외원조에 대한 비판 등으로 주로 공적 영역에서 해오던 역할을 기업의 적극적 사회 참여인 CSR을 포함, 민간 부문 영역으로 확장하려는 경향이 커지고 있다. 기업의 측면에서도 저소득층으로 소비자 시장을 넓힐 수 있는 장점이 있고, 다양한 이해관계자들의 지지를 얻으면서 장기적인 이익을 가져다주기 때문에 기업 스스로 변화, 진화하고 있다. 하지만 과연 CSR이 진정으로 빈곤 감소와 개도국의 사회 경제 발전에 도움이 되는지에 관한 것에는 다양한 논의가 일고 있다.

본고에서는 먼저 CSR의 다양한 정의 및 발전, 이론을 통해 그 의미에 대해 알아보고, 빈곤감소와 개도국의 경제·사회 발전에 대해 기업의 CSR이 어떤 역할을 하는지에 대한 서로 다른 견해를 살펴본 후, 앞으로 나아갈 방향에 대해서 알아보고자 한다.

II. CSR의 개념과 발전

1. CSR의 정의

CSR은 그 범위와 해석에 따라 다양한 의미로 정의되고 있다. CSR이라는 용어 외에도 기업 책임(Corporate Responsibility), 기업 시민(Corporate Citizenship), 기업 윤리(Corporate Ethics), 기업의 지속가능성(Corporate Sustainability) 등 비슷한 의미를 가진 다른 용어로 시대정신에 맞추어 다양하게 정의되고 있다(오삼교 외, 2011). 아래 박스는 널리 알려져 있고 보편적으로 많이 사용, 참조되는 CSR 용어를 정리한 것이다.

EU의 정의¹⁾: 기업이 자유의사에 따라 비즈니스 운영과 이해관계자들 사이의 상호 작용에서 기업이 사회적 문제와 환경적 문제를 통합하는 개념

WBCSD(World Business Council for Sustainable Development)의 정의: 지역 사회와 사회를 전체적으로 향상시킬 뿐 아니라 직원들과 그들의 가족의 삶의 질을 향상시키는 동시에 윤리적으로 행동하고 경제적 발전에 기여하는 비즈니스에 전념을 계속하는 것

OECD의 정의: 기업과 사회의 공생관계를 성숙시키고 발전시키기 위해 기업이 취하는 행동

보웬(Bowen)의 정의²⁾: 기업가에게 주어진 사회 전체의 목적이나 가치에 맞게 정책을 추구하고 의사결정을 하여 바람직한 방향으로 행동에 옮기는 의무

웨더와 찬들러(Werther & Chandler)의 정의³⁾: 비즈니스의 넓은 개념은 단지 조직체를 위해 수익을 추구하는 것을 넘어서고, 그러므로 사회에 수익을 창조하는 의무를 지고 있다.

캐롤(Carroll, Archie B.)의 정의: 기업의 사회적 책임은 적절한 시간 안에 사회가 조직에 가지고 있는 경제적, 법적, 윤리적, 자선적 책임을 아우른다.

1) EU White Paper (2002).

2) Bowen, Howard (1953). *Social Responsibilities of the Businessman*. New York, Harper

3) Werther, William B. and David Chandler (2005). *Strategic Corporate Social Responsibility: Stakeholders in a Global Environment*, USA, Sage Publications

각기 조금씩 다른 정의를 하고 있지만, 보편적으로 기업을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 이익을 추구하면서 사회적 발전을 함께 추구한다는 의미를 모두 내포하고 있다고 볼 수 있겠다. 홉킨스는 ‘CSR과 국제개발’에서 CSR을 다음과 같이 정의하였는데, 이것이 앞으로 논의할 기업과 개발 사이의 균형적인 의미에서의 CSR을 가장 구체적으로 잘 표현하는 정의이다.

회사의 이해관계자들을 윤리적이고 책임 있는 매너로 대우하는 것과 관련 있다. ‘윤리적이거나 책임 있는’이란 뜻은 시민사회에서 수용되는 것과 같은 매너로 주주들을 다루는 것을 의미하고, ‘사회적’이란 의미는 경제적·환경적 책임을 포함한다. 이해관계자들은 회사 내·외부 모두에 존재한다. 사회적 책임의 넓은 목표는 기업의 내·외부를 둘러싼 사람들을 위해 기업의 수익을 유지하면서, 생활수준을 더욱 높게 만드는 것이다⁴⁾(Hopkins, 2008).

2. CSR의 발전

현대시대의 CSR 개념은 1800년대 중·후반으로 거슬러 올라가 사회복지가이자 자선사업가인 라커펠러(John D. Rockefeller)의 자선적 선행으로부터 시작된다. 그러나 CSR이라는 용어가 널리 알려지기 시작한 것은 1950년대에 보웬의 ‘경영자의 사회적 책임’이라는 책을 통해서이다. 1960년대에는 화학 산업에 대한 비판으로 일어난 환경운동과 함께 그 개념이 더욱 강화되면서, 제너럴 모터스(GM)의 안전에 대한 소비자 운동과 사회 운동으로 연결되었다. 1970년대에는 처음으로 캐롤의 경제, 법, 윤리, 자선적 책임의 4단계로 이루어진 CSR 피라미드를 통해 CSR의 정의가 확산되었다. 1980년대에는 ‘책임관리(Responsible Care)’와 같은 CSR 규범이 소개되고, 1990대에는 CSR이 ISO14001, SA8000과 같은 기준과 GRI(Global Reporting Initiative)와 기업의 거버넌스 규범과 같은 가이드라인으로 제도화되었다.

한편 기업들은 여러 사회적 요구와 더불어 CSR을 강화하기 시작했다. 집중적인 관심을 가지게 된 것은 기업의 관행에 대한 대중의 반응 때문이다. 1990년대 초반, 몇몇 인도네시아 공급업체에서 나이키의 폭력적인 노동 관행이 뉴욕타임즈를 비롯한 여러 미디어에 발표된 후, 소비자들은 불매운동을 하였다. 또, 1995년, 유명한

4) Hopkins, Michael (2008). *Corporate Social Responsibility and international development* London, Earthscan

석유회사 쉘은 브렌트 스파(Brent Spar)라 불리는 구식(舊式) 석유 굴착장치가 바다에 가라앉는 사건으로 그린피스의 시위와 국제 여론의 주목을 받았다.

이처럼 시작은 대중의 반응을 포함한 사회적 요구 때문이었지만, 최근 CSR은 기업의 지속가능성장을 위해 필수적인 요소로 부각되고 있어, 기업들은 자발적으로 CSR 활동에 매진하고 있다. 예전에는 기업의 CSR이 기업의 홍보 차원에서 자선 행위를 보여주며 이미지 위상을 높이는 의미에 국한되었지만, 이제는 기업이 반드시 실천해야 하는 활동 형태로 변하고 있는 것이다. 현재 제약회사들은 그들의 주요 상품 라인 및 시장과 크게 관계가 없어도 아프리카에서 에이즈 문제에 참여하며, 패스트푸드 및 포장 식품 기업들은 비만과 영양 부족에 책임을 지고 있다. 그렇다면 구체적으로 CSR이 기업들에게 어떤 의미를 주는지 이론을 통해 살펴본다.

3. CSR의 이론

CSR은 기본적으로 기업의 이익 추구하고 함께 그 기업이 존재하는 지역사회의 경제·사회 발전 이익을 함께 추구하는 것을 목표로 한다는 데 특징이 있다. 여기서 소개하고자 하는 이론은 두 가지로, 한 가지는 기업의 가치사슬 자체를 사회적 영역으로 확장시키는 포터의 공유가치창조이다. 반면, 지금까지 원조를 통해 도와야만 하는 것으로만 생각했던 빈곤층을 소비자 시장으로 재인식함으로써, 기업의 이익 추구하고 빈곤층의 성장을 함께 가져다주는 프라할라드의 이론이 다른 한 가지다.

먼저 공유가치란 기업이 경쟁력을 높이는 정책이나 경영 실천을 하는 동시에 지역사회와 경제·사회적 환경을 향상시키는 것을 의미한다. 이 개념은 경제 성장과 사회 발전 가치 모두를 말하며, 가치는 상대적 비용에 대한 이익으로 정의된다. 생산자에서 소비자로 이어지는 가치사슬의 각 부분을 사회적 영역으로 확대하는 것이라고 볼 수 있는데, 여기서 가치 사슬이란 소비자들로부터 얻은 수익에서 발생한 비용을 뺀 것이다. 하지만 지금까지 기업들은 가치 관점에서의 사회적 문제에 대해서 주변적인 문제로만 다루어왔다. 공유가치는 한 개인의 가치가 아니고, 이미 기업이 창조한 가치를 공유하는 것(재분배적 접근)도 아니며, 경제·사회 전체의 영역을 확장하는 것을 말한다.

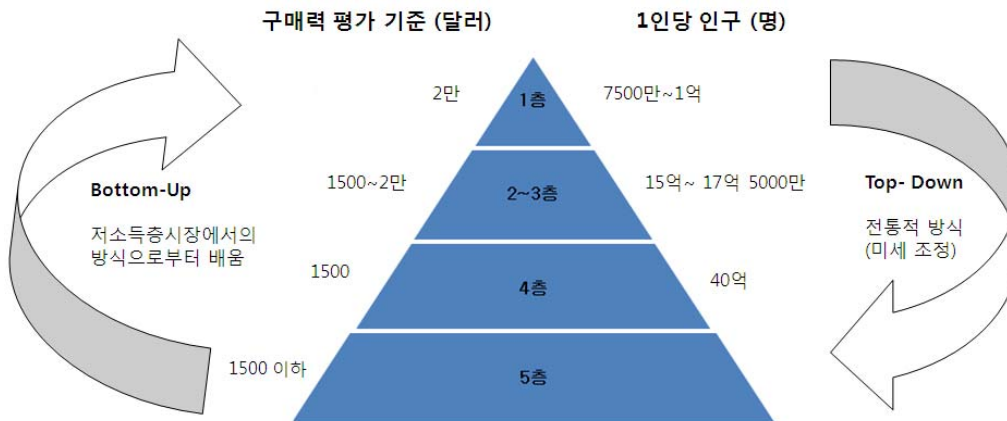
반면 프라할라드는 저소득층(Bottom of Pyramid, BOP)의 소비 가능성을 보았다. 많은 글로벌 대기업이 저소득층의 생계를 위해 기부 등 여러 형태의 노력은 하고 있지만, 정작 이들이 소비자로서 직접 참여할 수 있는 기회는 박탈하고 있다는 전제에서 출발한다. 시장으로서의 저소득층은 기업들에게 새로운 성장기회와 혁신의 장을 제공할 수 있다. 1년에 2천 달러 미만 소득의 인구가 세계 인구의 65%이며, 이 인구는 약 40억에 달할 정도로 세계의 빈곤 인구는 엄청나다. 하지만 다국적 기업들은 아직 이 광대한 시장 진출에 소극적이다. 그것은 저소득층에 관한 몇 가지 오해와 고정관념 때문인데, 아래에서 설명한다.

첫째로 저소득층은 소득이 적으므로 소비가 거의 없을 것이고, 대부분은 기본적인 욕구인 주식에 소비를 할 것이라는 오해이다. 하지만 사실상 빈곤지역사회에서의 구매력 총합은 굉장히 크다. 가난한 사람들은 기본적인 욕구인 의식주에 먼저 소비해야 하므로 비필수재에 돈을 낭비하지 않을 것이라 여겨진다. 하지만 오히려 저소득층 사람들은 현실적으로 구입이 불가능한 값비싼 집 대신 지금 당장 얻을 수 있는 곳에 소비하여, 삶의 질을 향상시키는 방법을 선택하는 경향이 있다. 또한 이들 시장에서는 일반적으로 부패, 문맹, 인프라의 부족, 환율 변동성, 관료적 형식주의 등 다양한 어려움이 예상되는데, 의외로 이러한 어려움은 생각보다 훨씬 적을 수 있다. 개도국에서도 정치개혁, 투자 개방, 낮은 비용의 무선통신 네트워크의 발전 등 여러 긍정적인 변화를 위한 노력이 장애를 낮추고 있기 때문이다.

두 번째는 저소득층에 팔리는 상품은 가격이 낮아서 기업이 수익을 낼 수 없다는 오해인데, 실제로는 저소득층 소비자들이 중산층보다 훨씬 높은 가격을 지불하고 소비한다. 대도시 슬럼 지역에 사는 사람들은 중상위 계층의 가족들보다 4배, 많게는 100배나 더 높은 가격을 지불해야 식수를 살 수 있고, 빈곤 지역에서 사는 사람들은 할인마트로의 접근성이 훨씬 떨어지기 때문에 식비 또한 20~30%를 더 지출해야 한다. 또한 가난한 지역에서 재화와 서비스를 상품화하고 인도하는 데까지 드는 비용은 놀랄 정도로 싸다. 이것은 이 지역에서 보통 인구 밀도가 높으며, 향후 더욱 높아질 수 있기 때문이다. 오히려 이 시장에서 구매력 부족의 문제보다 더 큰 문제점은 유통이다. 하지만, 유통 문제 또한 무선통신의 발달과 첨단기술의 수용을 통해 쉽게 해결되고 있음을 몇몇 개도국들은 보여주고 있다.

마지막으로 다국적 기업으로 인해 가난한 사람들이 착취당할 수 있다는 우려이다. 현재 빈곤 지역에서의 비공식경제(informal economy)에는 비효율성이 존재하고, 약탈적인 중개인들로 가득 차 있다. 그래서 만약 취할 수 있는 대안이 대출 시 1,000%의 이자를 지불해야 하거나, 대출이 불가능한 경우 둘 뿐일 때, 소액금융기관이 1년에 50%의 이자를 부과한다면, 빈곤한 자들을 이용하는 것일까 도와주는 것일까? 만약 대규모 금융회사가 소액대출을 20%의 이자로 제공한다면 이것은 빈곤한 자들을 이용하는 것일까 도와주는 것일까? 여기서 핵심은 다국적 기업이 빈곤한 사람들의 비용을 줄이고 삶의 질을 향상시키는 상품·서비스를 제공하는 동시에 그 성과 이익을 모두가 누릴 수 있다는 것이다.

〈그림 1〉 세계의 소득 피라미드와 Bottom-Up 방식



자료: 프라할라드, (2011)

III. 기업과 사회에서 CSR의 역할

1. CSR을 통해 기업과 소비자가 얻을 수 있는 이익

기업의 관점에서 CSR은 기업이 성공적으로 수익을 창출하면서도 사회적 목표

를 실현하여 지역 사회의 발전에도 힘이 되어, 기업의 이익뿐만 아니라 개도국 시장의 발전을 함께 이끄는 성공적인 윈-윈이 가능하다고 본다. 그 이유는 다음과 같다. 먼저 기업이 바라보는 저소득층 시장은 그 자체로 규모가 크고 매력적인 시장이다. 또한, 현지 개도국에서 이루어지는 많은 혁신적인 방법들은 전 세계 저소득층 시장의 혁신뿐 아니라 선진 시장에도 적용할 수 있다. 이것이 바로 Bottom-Up 방식이다 (<그림 1> 참조). 저소득층 시장을 통해 학습한 경영 혁신 방법이 글로벌 기업 경영 방식에 도움이 될 수 있는 차별적 기회를 제공한다. 따라서 기업들은 기존 소비자들과는 다른 BOP 시장의 현실을 반영하는 제품 개발과 혁신에 대한 새로운 사고를 할 필요가 있다. 이러한 혁신적 사고방식과 시장에 적합한 방법을 통해 장기적으로 지속 가능한 성장을 할 수 있다. 더불어, 저소득층 소비자들은 빈곤층의 수혜 대상자에서 소비자로 바뀌면서 중산층만 누리던 민간 기업들로부터의 관심을 받게 되어 제품과 서비스를 선택할 수 있고 존엄성을 되찾게 된다. 또한 혁신적인 구매 계획과 시스템, 알맞은 가격 제공, 접근성, 이용가능성 등을 통해 소비할 능력을 갖추게 된다.

2. 개발 사회에서의 CSR

최근 몇 년간 개발 공동체 사회에서도 CSR을 개도국의 빈곤 감소의 역할을 하는 것으로 보는, 보다 확장된 범위에서의 논의가 활발하다. 이것은 현재까지 빈곤 퇴치와 개도국의 경제 성장 및 사회 발전에 공헌해오던 해외원조가 실패했다는 인식과 줄어드는 원조 재원 확보를 위한 목적 때문이다. 2002년 몬테레이 합의에서는 ODA 확대만으로는 새천년개발목표(MDGs) 달성이 힘들다는 인식으로 인해 다양한 방법의 혁신적 개발재원 노력이 전개되어 오고 있다. 또한, 2011년 부산 고위급 개발회의(HLF-4)에서는 공공-민간 협력(Public-private cooperation)을 강조하며 혁신을 향상시키고 부, 소득, 직업 등을 창조하며 내수 자원을 촉진시켜 결국 빈곤 감소에 기여하는 민간 부문의 주요 역할을 인정하고 있다.

기업은 개발에 중요한 역할을 하며 계속해서 영향을 미치는데, 이는 경제에서 차지하는 정부의 역할이 줄어드는 것과도 연관성이 있다. 전통적으로 정부와 연관성이 있던 개발 사업, 예를 들어 기초 인프라인 물, 전기, 보건, 교육 등의 접근을

용이하게 하는 것들을 이제는 시민사회와 시장 역할자(market actors)들이 담당하고 있다. 이렇듯 이제는 기업을 빈곤 완화의 중요한 역할자로서 바라보는 것에는 의심의 여지가 없다.

IV. CSR의 한계

기업의 입장에서 강조하는 윈-윈 전략은 글로벌 대기업의 CSR이 개도국의 경제적·사회적 발전에 모두 이익이 된다고 강조하는 것이다. 기업들은 기술, 자원, 경영 능력을 활용하는 기회를 제공하며, 심지어 정부와 사회 기관들도 경쟁하지 못할 사회적 발전을 이끌고 그 과정에서 기업들은 사회의 존중을 얻을 수 있다고 말한다. 그럼에도 포터는 모든 사회적 문제가 공유가치창조로부터 해결될 수는 없다고 한계를 인정한다. 기업의 틀 안에서 바라보는 개도국의 경제·사회 발전은 기업의 이익을 포기하지 않기 때문이다. 빈곤의 해결점을 찾아온 공공정책기관, 원조기관들, NGO와 시민사회조직을 포함하여 다국적 기업들 모두가 저소득층에 대한 오랜 편견들을 버려야 한다고 강조한다. 프라할라드 또한 다국적 기업들이 자선의 목적으로 글로벌 사회 개발 이니셔티브에 진두지휘에 나선다는 의미는 아니며, 개도국 시장에 진입함으로써 얻는 이익의 크기가 크므로 기업이 자신의 이익에 따라 행동할 수 있다고 한계를 명확히 말하고 있다. 따라서 빈곤 해결과 사회적 개발에 초점을 맞춘 전통적인 개발 사회의 입장에서 바라볼 때는 기업의 적극적 사회 참여에 대해 부정적인 견해들이 존재함을 볼 수 있다.

1. CSR의 도구적 한계

CSR은 빈곤을 근절할 수 있는 잠재성은 있지만, 그 틀 자체에 흠이 있기 때문에 빈곤 해결의 수단으로 한계가 있다. 그 한계로 먼저 들 수 있는 것은 기업의 자발적 행동에 대한 의지부족이다. 기업은 자신들의 이익 추구를 포기하지 않기 때문에, 개도국 지역 사회에 영향을 미치는 경제·사회 및 환경적 손실을 보상할 수 있는 자발적인 이니셔티브들이 부족하다. 따라서 이러한 이니셔티브가 부족할 때에는 어

절 수 없이 정부가 나서야 한계가 극복될 수 있을 것이다. 두 번째로 선진국과 개도국 간 CSR의 실천 차이를 들 수 있다. CSR 프로세스 자체는 개도국에서 존재하기 어렵다. 그 이유는 기업의 CSR의 계획과 정책이 개도국에서의 사회 문제 해결 우선 사항과 일치하지 않고, 문화적, 윤리적 가치가 일치해야 하므로 개도국으로의 단순한 이전이 불가능할 수 있기 때문이다. 마지막으로 CSR이 빈곤 완화에 미치는 영향력에 대한 실질적인 증거 부족이다. 현재 빈곤을 줄이는 긍정적 영향에 관한 주장에 대해 실증적인 증거는 거의 없다. 사례 연구가 대부분인데, 사례는 주로 CSR을 하나의 차원에서 집중하거나 아주 구체적인 환경에 관한 분석을 하고, 사례가 발생하는 경제나 정치적 틀을 고려하지 않는다. 즉, 많은 연구가 미시적인 관점에 집중하는 경향이 있다.

2. '비즈니스 케이스'의 맹점

기업의 사회적 역할에 기초한 CSR에 관한 접근은 '비즈니스 케이스'와 '사회적 케이스'로 나뉜다(Merino&Valor, 2011). 각각의 접근은 구체적인 이념 태도를 나타내는데, 'CSR을 위한 비즈니스 케이스'는 그것을 채택하는 기업의 이익과 기회에 초점을 맞춘다. CSR을 '윈-윈' 전략으로 간주하여 잠재적으로 기업의 이익을 증가시키는 동시에 이해관계자들의 복지를 높이는 것으로 CSR을 생각하는 것이다. "비즈니스는 개발을 위해 좋은 것이며, 개발은 비즈니스를 위해 좋은 것이다." 라는 이 슬로건은 '비즈니스 케이스' 관점을 잘 표현한 것이라 할 수 있다. 하지만 비즈니스 케이스로서의 CSR은 윈-윈 전략을 추구하지만, 실제로는 개도국 지역사회 발전의 중요한 문제를 무시할 수 있다. 예를 들어 개도국에서 CSR에 관한 논의에서는 이전 가격 조정, 재정 책임과 세금 회피 등 몇 가지 기본적인 경제적 책임에 대해 언급하지 않는다.

한편 이해관계자에 관한 개념은 개발에 부정적 영향을 줄 수도 있다. 개도국에서는 시민의 정치적 영향력이 작고 기업 운영에 직접적으로 이해관계가 없기 때문에, '이해관계자 이론'에서는 기업 운영에 직접적으로 이해관계가 없는 가난한 사람들을 더욱 소외시킬지도 모른다. 이와 관련되는 문제는 이해관계자들의 식별과 개입

인데, CSR의 주요 프로세스 중 하나이다. 이념적으로는 중립적일지라도 실제적으로는 실행자들이 집중하지 않는 것이다. 또한, 누가 CSR 과정에 참여하는가와 특정 이해관계자를 대표하는가에 관한 문제가 있다. 각자 본인 기관들의 이득에 우선 사항을 두기 때문에, 결과적으로 몇 가지 문제에 관해서 농부, 여성, 아동, 지역 토착 세력 등의 목소리는 자주 무시되거나 잊히게 된다.

3. 진정한 빈곤 해결을 위한 관점의 차이

어떤 학자들은 세계 경제 발전이 빈곤을 줄이기에 경제적, 환경적으로도 불충분하며, 심지어 효율이 줄어든다고 주장한다. 즉, 빈곤의 원인이 비즈니스 관점에서 인식되어 있지 않거나 적어도 고려되지 않는다고 말한다. 빈곤을 개인 및 지역의 문제로 보는 경향이 있고, 비즈니스가 빈곤 감소를 위한 방법으로 한계가 있다는 것이다. 비즈니스에 의한 역할 뿐만 아니라 빈곤의 뿌리나 구조적 차원에 관한 분석은 CSR 분야에서 그리 알려지지 않았다. 또한, CSR은 거시적 문제에 대한 미시적 해결책이므로 개발을 위한 도구로서 기여할 수 없다고 말한다. 대부분의 CSR 이니셔티브는 빈곤을 타파하거나 사회적 소외자들을 보호하는 것을 목표로 하지 않는다. 오히려 재정적 결과와 기업의 명성을 향상시키는 데 목표를 둔다고 한다. 그래서 어떤 학자들은 '(경영) 관리 도구로서의 CSR'과 '개발 도구로서의 CSR'의 차이점을 강조한다. 이들은 CSR에 관해 같은 정의를 하고 있지만, 이념적으로는 전혀 다르기 때문이다. 거시적인 관점에서, 기업과 정부 간 기구들은 경제 발전과 민간 부문이 빈곤을 줄이는 주요 요소라고 믿고 있지만 여러 사회 기관들과 분석가들은 몇 가지 이유로 비판한다. 경제발전이라는 것은 그 자체로서 바람직한 목표가 아니라 단지 통화 용어로만 전달되고 있고, 성장으로부터의 잠재적 이익은 많은 부분이 분배의 과정에 달려 있으며, 개도국에 대한 기업의 기여가 긍정적이지 않다는 사실을 여러 실증적 증거들이 보여주고 있기 때문이다.

4. CSR을 넘어서: 기업, 빈곤, 그리고 사회 정의

CSR의 다양한 사례들은 빈곤에 다양한 형태로 영향을 준다. 즉, 자선활동, 지역 사회 발전의 기여, 행동강령, 모범사례의 국제적 기준 및 준수 등은 서로 다른 결과를 양산하고, 다양한 이해관계자들에게 영향을 미친다. 따라서 가난한 사람들에게도 여러 방법으로 영향을 미치게 된다. 어떤 연구에서는 기업의 CSR이 빈곤에 주는 영향력은 직접적 연관성이 거의 없거나 아예 없다고 한다. 기업은 그 자체만으로 여전히 가난한 사람들 사이의 고용을 증가시키고, 소규모 자작농을 위한 새로운 시장 기회를 제공하며, 가난한 사람들이 필요한 서비스에 접근시키거나, 정부 세금에 기여하는 등 결국 빈곤퇴치를 위한 정책으로 소비되기 때문이다.

V. 기업과 사회의 가치 교차점 찾기

이를 통해 발견할 수 있는 점은 각자 입장을 가지는 주체와 그들이 추구하는 궁극적 목적 자체가 다르다는 점이다. 기업의 CSR 목표는 개도국의 빈곤 해결과 사회적 문제 해결 및 사회발전만을 추구하는 것이 아니라, 사회적 가치 발전을 통해 경제적 가치를 창출하고 선순환이 이뤄질 때 발생하는 지역 경제·사회의 동시 발전이다. 그것은 반드시 기업에 긍정적인 영향을 미쳐 기업의 내·외부 이해관계자들에게 이익을 가져다주어야 한다. 기업이라는 것은 주주를 비롯한 내부 이해관계자에게는 이윤을 남기고, 외부의 이해관계자들에게도 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 영리기관이기 때문이다. 따라서 기업은 기업 본연 자체의 기본적인 존재 가치를 잃지 않으면서, 지역 사회에 손해를 끼치는 외부효과를 줄이고 사회에 긍정적 효과를 미칠 수 있어야 한다는 것이 기업의 CSR적 사고이다.

반면, 대다수의 자선 단체와 원조기관 역시 빈곤 해결과 기업의 이윤추구는 서로 융화되지 못한다고 생각한다. 이들은 빈곤 해결과 경제 발전은 공존할 수 없다는 의견에 암묵적으로 동의를 해오고 있다. 주로 공적인 영역(정부 및 국제기구, 정부 간 기구 등을 포함) 및 비정부기관이나 재단 등에서 행해오던 개발 사회의 관점에서 볼 때 기본적인 개발의 목적은 빈곤, 교육, 보건, 기본적 욕구, 거버넌스, 정부의

부패, 여성 및 아동 문제 등에 대한 문제의 사회적 문제 해결과 경제적 발전을 모두 포함한다. 하지만 해외원조나 개발 관점이 기업과 다른 점이 있다면 기업이 이윤을 남겨서 기업의 존재자체를 유지하고 이해관계자들의 요구를 충족시켜야 하는 것처럼 직접적인 이익을 바라고 행하는 것이 아니라는 점이다. 오히려 개도국에 지원하는 것이 거시적 측면에서 결국 전체적으로 선순환을 가져온다는 것의 목적이 클 것이다.

그렇다면 이렇게 다른 가치의 교차점은 어디서 찾을 수 있을까? 기업과 사회 사이의 상호의존은 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 하나는 ‘인사이드-아웃 연결’로, 기업의 일반 과정의 운영이 사회에 영향을 주는 것이다. 사실, 기업의 가치 사슬에서 모든 활동은 기업이 운영하고 만들어내는 모든 사회적 결과에 영향을 미친다. 기업들이 계속해서 그들 활동의 사회적 영향(고용 관행, 배출, 폐기물 처리 등)에 인식하는데, 경영자들이 생각하는 것보다 더욱 미묘하고 다양할 수 있다. 다른 하나는 이와 반대의 방향으로 영향을 미치는 ‘아웃사이드-인 연결’로, 외부 사회적 조건들이 기업에 영향을 주는 것이다. 모든 기업은 경쟁 환경에서 운영하는데 이것은 전략을 수행하는 능력에 중요한 영향을 미친다. 사회적 조건은 이 환경의 주요 부분을 형성한다. 경쟁 환경은 가치 사슬 영향보다 시선을 훨씬 적게 끌지만, 기업과 사회 모두에 더욱 큰 전략적 중요성이 있을 수 있다. 경쟁 환경 안에서 인사이드-아웃과 아웃사이드-인 연결 사이의 교차점을 발견하는 것이 중요하다.

VI. 결론

비슷한 목표나 가치를 추구하더라도 어떤 틀 안에서 바라보느냐에 따라 조금씩 입장의 차이가 있음을 위에서 살펴보았다. 하지만 개발의 관점에서 이러한 논의를 시작한 역사는 그렇게 크지 않으며, 민간 부문의 성공 및 실패 사례들이 하나둘씩 나타남에 따라 시행착오를 겪는 과정 중에 있다. 또한, 구조화된 민-관의 대화(Public-private dialogue)는 여러 이해관계자를 한 자리에 모아 기업가 정신을 향상시키고 민간 투자 동원을 늘리는 정책과 기관의 혁신을 돕는 방법이 될 수 있고, 투자 관련 정책에 관한 공공 부문과 민간 부문 사이의 정보 격차를 줄일 수 있다(OECD, 2006). 따라서 개도국의 발전에 직·간접적으로 관여하는 공공 부문과 민간

부문, 정부와 기업, NGO를 포함하는 시민사회 및 민간 재단 등 여러 이해관계자들의 협력을 통해 기업과 개발 사회가 서로 가치의 접점을 찾으려는 노력이 중요하다.

1970년대 밀튼 프리드먼이 “기업의 사회적 책임이란 수익을 증가시키는 것이다”라고 말했던 것은 아마 기업의 역할과 CSR의 의미가 현재처럼 확대될 것을 예상하지 못하고 한 말일 것이다. 기업들이 잘 연구하여 적절하게 균형 잡힌 CSR을 하는 것은 이제 기업이 성공하기 위한 필수적 요소가 되었다. 이제 기업에서는 CSR을 필수적인 기업의 가치로 보고 있으며, 개발 사회에서는 아직까지 어느 정도의 논쟁은 있겠지만, CSR의 중요성이 점점 커지고 있다는 것은 명백하다. 하나의 정부에서 하는 원조보다도 더욱 큰 재원을 가진 하나의 글로벌 기업이 책임을 가지고 할 수 있는 일은 다양할 것이다. CSR의 중요성은 기업이 인식하는 것도 중요하지만, 기업의 순환과 가치사슬 사이에 포함되고 직·간접적 이해관계자로 대표될 수 있는 우리가 인식하는 것도 중요하다 하겠다.

참고 문헌

- 오삼교 외 (2011). 중남미 진출 한국기업의 사회적 공헌(CSR) 제고방안 연구. *연구 자료 11-56*, 대외경제정책연구원(KIEP)
- 프리할라드, C. K. (2011). *저소득층 시장을 공략하라* 유호현(역). 렉스미디어
- Cooper, Simon (2011). *CSR - Milton Friedman was right*, Bath Consultancy Group 2011
- Evans, Marketa D. (2007). "CSR and beyond: Business and the development challenge" *World Bank Institute Paper No.8*.
- Merino, Amparo and Carmen Valor (2011). "The potential of corporate social responsibility to eradicate poverty: an ongoing debate" *Development in Practice* 21:2, 157-167
- Newell, Peter and Jedrzej George Frynas (2007). "Beyond CSR? Business, poverty and social justice: an introduction" *Third World Quarterly* 28:4, 669-681
- OECD (2006). "Promoting private investment for development -The Role of ODA", DAC Guidelines and Reference Series
- Parahalad, C. K. and Allen Hammond (2009). "Serving the World's Poor, Profitably" *Harvard Business Review*, September 2002
- Porter, Michael E. and Mark R. Kramer (2006). "Strategy and Society – the link between competitive advantage and corporate social responsibility" *Harvard Business Review*, December 2006
- Porter, Michael E. and Mark R. Kramer (2011). "Creating Shared Value" *Harvard Business Review*, Jan.-Feb.
- Visser, Wayne (2010). "CSR 2.0: From the Age of Greed to the Age of Responsibility" in Sun, William et al., *Reframing Corporate Social Responsibility: Lessons from the Global Financial Crisis*. Emerald Group Publishing Limited.

V. 개발협력대상국 분석

1. 베트남 국별 평가리포트

(이순재 한국수출입은행 해외경제연구소)

2. 나이지리아 국별 평가리포트

(박유정 한국수출입은행 해외경제연구소)



베트남 국별 평가리포트

이 순 재

한국수출입은행 해외경제연구소

I. 일반개황

면적	331천 Km ²	GDP	1,436억 달러(2012년)
인구	89.5백만 명(2012년)	1인당 GDP	1,600달러(2012년)
정치체제	사회주의 공화제	통화단위	Dong(D)
대외정책	사회주의지향 친서방 노선	환율(달러당)	20,906(2012년 평균)

- 베트남은 사회주의공화국으로서 1986년 이후 시장경제 체제로 전환해 오면서 경제개혁 및 민영화 정책을 추진하고 있음.
- 전통적인 농업국이었으나 점차 제조업부문의 비중이 커지면서 경제성장을 주도하고 있음. 농업부문은 쌀(세계 2위 수출국) 이외에도 수출작물로 커피생산이 늘고 있으며, 석유 개발에 성공한 뒤로 원유 또한 수출하고 있음.
- 2008년 물가상승으로 주가 폭락, 상품수지 적자 확대 등 경제불안 현상이 심화됨에 따라 베트남 정부가 강력한 긴축정책과 경기부양조치 등을 수행하여 경제가 안정세를 보였으나, 2010년 하반기 주요 신용평가기관들이 베트남의 신용등급을 하향조정하는 등 베트남 경제에 대한 불안이 증가하였으며, 2011년에는 높은 인플레이션에 따른 긴축 통화정책과 소비 및 투자 위축으로 경제성장률이 둔화됨.

□ 총리, 대통령, 총서기 등 권력의 3대 축을 중심으로 안정적인 정권을 유지하고 있으며 이를 바탕으로 부정부패 척결, 국영기업 민영화, 외국인 투자여건 개선, 부실 금융 해소 등의 개혁 조치를 추진하고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위: %

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
경제성장률	6.3	5.3	6.8	5.9	5.4
재정수지/GDP	-5.2	-7.0	-5.5	-4.8	-4.9
소비자물가상승률	23.2	6.9	10.0	18.7	9.8

자료: IMF 및 EIU.

□ 인플레이션 지속 및 수출수요 감소에 따른 경제성장률 하락 전망

- 2003~07년 중 제조업 및 민간부문의 성장으로 연평균 8.4%의 경제성장률을 기록하며 고도성장을 지속하던 베트남 경제는 2008년 들어 물가 급등, 주가 폭락, 상품수지 적자 확대 등의 경제 불안을 보였으나, 베트남 정부의 강력한 긴축정책으로 하반기 이후 안정세를 회복하였음.
- 미국발 금융위기가 본격화된 2008년 4분기 이후 주요 수출대상국인 미국, 일본 및 유럽의 수입수요가 위축되어 2009년도 경제성장률이 전년 대비 다소 하락한 5.3%를 기록하였으나, GDP의 66%에 이르는 내수시장이 외부 충격을 완화함에 따라 여타 아세안 국가들에 비하여 경기 위축이 심각하지는 않았음.
- 2010년 제조업 중심의 수출 산업과 외국인직접투자 유입이 회복세를 보이면

서 전년 대비 큰 폭 상승한 6.8%의 경제성장률을 기록하였으나, 2011년에는 높은 소비자물가상승률 지속에 따른 정부의 긴축 통화정책 수행으로 소비와 투자가 둔화되어 경제성장률이 5.9% 수준으로 다시 하락한 것으로 추정됨.

- 2012년에도 소비자 기대심리 악화와 인플레이션 지속에 따른 투자 침체, 유럽 주요국 재정위기에 따른 수출수요 감소로 경제성장률이 전년 대비 하락한 5.4%를 기록할 것으로 전망됨.

□ 소비자물가상승률 여전히 높은 수준 기록 전망

- 2007년 12월 소비자물가상승률이 전년 동기 대비 13%로 두 자릿수를 기록한 이후 식료품 가격과 소매가격이 급등하고 국내 유동성 공급이 확대되면서 2008년 중 소비자물가상승률이 23.2%까지 상승하였으나, 중앙은행(State Bank of Vietnam: SBV)의 강력한 물가안정 정책 추진으로 2008년 하반기 이후 추가적인 물가상승은 발생하지 않았음.
- 2009년에는 글로벌 경기침체에 따른 경기 둔화로 소비자물가상승률이 6.9%를 기록하였으나, 경기부양 정책 수행과 사회 인프라 및 복지 부문 재정지출 증가로 인한 재정적자 확대, 동화 가치 하락으로 인한 수입물가 상승 등으로 2010년에 소비자물가상승률이 10% 수준으로 상승하였음.
- 이에 따라 중앙은행은 2011년 2월에 기준금리를 9%에서 11%로 인상한 후, 추가적으로 4차례에 걸쳐 각각 1%p 인상하며 인플레이션 억제를 위해 노력하였으나 원자재 가격상승과 대출 확대, 동화의 평가절하 지속으로 2011년 소비자물가상승률은 18.7%로 큰 폭 상승한 것으로 추정됨.
- 2012년 들어 소비자물가상승률이 하락세를 보이고 있으나, 중앙은행이 경기 둔화에 대응하여 기준금리를 인하하는 등 확장적 통화정책을 수행함에 따라 연간 소비자물가상승률은 9.8% 수준을 기록할 것으로 전망됨.

□ 정부 투자지출 축소 등에 따른 재정수지 적자폭 감소

- 베트남은 전반적인 경제발전에 따른 사회 인프라 및 사회복지 부문의 재정 지출 확대에도 불구하고 석유 수출액 급증으로 재정 수입 또한 지속적으로 확대되어 GDP 대비 4~5%의 적자를 유지해 왔음.
- 2009년 주요 선진국의 경기 둔화와 Dung Quat 정유공장 가동으로 최대 수출 품목인 원유의 수출이 크게 감소한 데다 경기부양을 위한 복지부문 지출 수요가 확대되면서 재정수지 적자가 GDP의 7%대까지 상승하였으나, 2010년에는 내수 시장의 회복과 수출산업 호조로 정부 수입이 증가하여 재정수지 적자 비율이 GDP의 5.5%로 하락하였음.
- 2011년에도 수출호조와 정부의 공공 투자지출 축소 등으로 재정수지 적자 규모가 GDP의 4.8% 수준으로 크게 하락한 것으로 추정되나, 2012년에는 경기 둔화 억제를 위한 정부지출 확대가 예상되어 재정적자의 GDP 대비 비중이 4.9%를 기록할 것으로 전망됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 관료주의로 행정 소요시간 및 비용 과다

- 외국인 직접투자 시 제도상의 투자 허가기간보다 훨씬 오랜 시간이 소요됨. 투자허가와 그 이후의 토지 사용계약, 공장 건축허가 등의 업무가 이원화되어 있어 실제 공장 가동에 어려움이 많으며 진출 초기 예상보다 인허가 관련 비용이 크게 증가함.

- 세계은행의 Doing Business 2012에 따르면 베트남의 기업경영여건 중 사업

허가 부문은 전체 183개국 중 67위를 기록하였으나, 사업개시 부문은 이보다 크게 낮은 103위를 기록함.

- 무역제도와 관련하여 수입 관세, 수입 수량 제한, 소비세 부과, 수입허가제 등의 규제가 있으며 수출입 관련 실무 절차 또한 복잡한 편임.

□ 열악한 사회 인프라

- 전력부문은 전국적인 전력망이 형성되어 있으나 송전 및 배전망 부족으로 대부분의 지역에서 전력 손실, 전력 품질의 저하, 정전이 흔히 발생하고 있으며, 도로 및 철도 인프라가 열악한 실정임.

□ 불균형적인 발전

- 대외개방정책을 추진하면서 급속한 경제성장을 이루었으나 성장의 과실이 외국인 투자지역인 호치민, 하노이, 하이퐁 등의 대도시에만 집중되고 있어 도시지역과 농촌지역과의 빈부격차가 매우 큰 상황임.
- 특히 2006년 이후 유동성 증가로 인한 증권 및 부동산 부문에서의 버블 발생 및 높은 인플레이션으로 인한 경제 불안 등으로 향후 베트남 내 빈부격차가 더욱 확대될 것으로 우려됨.
- 또한 개방경제하에서 신흥 부유층이 등장하고 있는 반면 그렇지 못한 계층은 점차 소득 향상의 기회를 놓치고 있는 실정이어서 이들 계층 간의 갈등이 향후 사회문제로 이어질 가능성이 있음.

나. 성장 잠재력

□ 경제성장 잠재력

- 1986년의 제6차 공산당 전당대회에서 시장경제원리의 도입을 주요 내용으로 하는 대외개방정책을 채택한 이후 외국인투자법 제정, 재정금융개혁 등의 개혁정책을 추진한 결과 물가 안정, 재정적자 축소, 외국인투자 증대 등 비교적 안정적인 경제성장을 기록하였음.
- 이후 베트남 경제는 괄목할 만한 성과를 이루어 2000년대 들어 연평균 7%대에 이르는 경제성장률을 기록하고 있으며, 가계 소득이 빠르게 증가하면서 국내 내수시장을 중심으로 하는 경제성장 가능성도 큰 상황임.

□ 양질의 풍부한 저임 노동력

- 베트남은 사회주의체제의 영향으로 국민 기본 교육이 잘 시행되고 있으며, 과거 남베트남 시절의 자본주의 영향으로 시장경제체제로의 전환이 비교적 잘 이루어지고 있음.
- 한편 베트남의 통일 과정에서 상당수의 월남 난민들이 홍콩, 호주, 미국 등으로 이주하였는데, 이들 사회에서 안정적으로 자리 잡은 해외교포들 및 자녀들의 국내 귀환이 최근 급증하고 있어 외국에서 수확한 고급 노동력의 유입이 용이하게 이루어지고 있음.

□ 정치적 안정 지속

- 베트남의 정치체제는 총서기장, 총리, 대통령이 적절한 상호 견제와 균형을 도모하고 있으며, 사회적으로도 공산당 일당 체제에 대한 반발 세력이 미약해 상당 기간 정치적 안정이 지속될 것으로 전망됨.

다. 정책성과

□ 경제 불안 극복을 위한 베트남 정부의 빠른 대응

- 베트남 정부는 2008년 상반기 중 본격화된 경기 과열로 인한 경제 불안을 해소하기 위해 상반기 중 중앙은행 기준금리를 14%로 인상하였으며, 국내 통화량 흡수를 위해 13억 달러 규모의 금융증서 발행, 국영기업의 신규투자 전면 금지, 환율 변동폭 확대 등의 조치를 시행하였음.
- 2008년 하반기 이후 강력한 긴축 정책이 효과를 발휘하면서 물가가 안정되기 시작하였으나, 미국발 금융위기로 인한 세계적인 경기침체로 2008년 4분기 이후에는 금리 인하, 재정지출 확대 등 오히려 경기부양 정책을 실시하였음.
- 2011년에 동화의 평가절하에 따른 수입가격 상승으로 인플레이 압력이 증대되자 베트남 중앙은행은 2월 이후 4차례에 걸쳐 기준금리를 인상하였음. 이후 금리 인상으로 인해 경기 성장세가 둔화되자 경기 부양을 위해 2012년 3월부터 매월 기준금리를 다섯 차례 각각 1%p 인하하여 10%로 조정함.

3. 대외경제

□ 수출증가 등으로 상품수지 및 경상수지 적자폭 축소

- 2008년 상품수지는 섬유류를 중심으로 하는 제조업의 수출 확대에도 불구하고 국제유가 상승으로 인한 석유제품 수입액 증대와 외국인투자 확대에 의한 자본재 및 중간재의 수입 증대, WTO 가입 및 AFTA 추진으로 인한 관세율 인하에 따른 수입수요 증대, 그리고 주요 수출품인 쌀의 수출 금지 등으로 적자폭이 크게 확대되었음.

〈표 2〉

주요 대외거래 지표

단위 : 백만 달러, %

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
경 상 수 지	-10,823	-6,608	-4,287	-2,100	-727
경 상 수 지/G D P	-12.0	-7.1	-4.1	-1.7	-0.5
상 품 수 지	-12,783	-7,607	-5,147	-2,350	-623
수 출	62,685	57,096	72,192	95,413	103,641
수 입	75,468	64,703	77,339	97,763	104,264
외 환 보 유 액	24,176	16,803	12,926	17,738	21,333
총 외 채 잔 액	24,954	28,718	35,139	39,777	41,883
총 외 채 잔 액/G D P	27.6	30.8	33.9	32.1	29.2
D S R	1.7	1.7	1.5	1.3	1.3

자료: IFS 및 EIU.

- 2009년에는 수출 부진과 내수 침체로 경제성장률이 둔화되면서 수출과 수입 모두 크게 감소하였음. 특히 중간재 및 원자재의 수입규모가 감소하면서 상품수지 및 경상수지 적자폭이 줄어들었음.
- 2010년에는 경기 회복으로 수출은 전년 동기 대비 26.4% 증가한 반면, 수입은 19.5% 증가에 그치면서 상품수지 및 경상수지 적자폭이 축소되었으며, 2011년에도 수출이 크게 증가함에 따라 상품수지 및 경상수지 적자 규모가 크게 축소된 것으로 추정됨.
- 2012년에도 수출의 꾸준한 증가세와 내수 위축에 따른 수입수요 감소로 상품수지 및 경상수지 적자 규모 축소 기조가 이어질 것으로 전망됨.

□ 외환보유액 증가세

- 2009년 베트남의 수출산업 부진으로 인한 상품수지 적자, 외국인투자 유입 감소, 동화의 환율 급등 방어를 위한 외환보유고 사용 등으로 외환보유액이 2008년 말보다 30.5% 감소한 168억 달러로 축소되었음. 2010년에도 10억 달러

규모의 국제채 발행과 동화의 평가 절하 등에도 불구하고 외환보유액은 경상 수지 적자로 인해 129억 달러로 감소하였음.

- 2011년에는 외국인투자 증대 등으로 외환보유액이 다시 증가세로 전환되어 177억 달러 수준을 기록한 것으로 추정되며, 인플레이션 압력 완화와 수출 확대가 동화의 가치 상승으로 이어질 경우 외환보유액이 더욱 증가할 것으로 전망됨.

□ 외국인직접투자는 2009년 이후 낮은 수준 유지

- 2006년 7월, 내국 투자법 및 외국인투자법을 통합한 투자법을 제정하고 기업법을 개정하여 외국인투자 허용분야 및 인센티브를 확대하고 제조업 및 유전 개발 분야에 대한 투자를 장려함으로써 FDI 유입액이 증가세를 보였음.
- 2008년 중 대 베트남 외국인직접투자는 96억 달러를 기록하였으나, 2009년에는 세계적인 경기침체로 외국인직접투자규모가 76억 달러로 크게 축소됨. 2010년 외국인직접투자는 80억 달러로 소폭 회복되었으나 2011년에 다시 79억 달러로 감소한 것으로 추정됨.

□ 양허성 차관 위주의 양호한 외채구조

- 2011년 말 기준 대외채무 비중이 GDP 대비 32%로 비교적 양호한 수준이고, 외채원리금상환비율(DSR)도 1.3%에 불과해 대부분의 외채가 중장기 공적 채무로 구성된 양호한 외채구조를 나타내고 있음.

III. 정치·사회동향

1. 정치동향

- 베트남 공산당 체제하의 안정적 정권 유지

- 1976년 통일 이후 남부 출신의 총리, 중부 출신의 대통령, 북부 출신의 총서기장 등 권력의 3축을 중심으로 안정적인 정권을 유지해 오고 있었으나, 2006년 4월 개최된 10차 공산당 전당대회에서 총리와 대통령을 모두 남부지역 출신이 차지하여 정치적 배분보다는 경제개혁에 더욱 집중하고 있음.

□ 제11차 공산당 전당대회에서 정부 주요 요직 교체

- 제11차 공산당 전당대회에서 총서기는 보수파인 응웬 푸 쯙, 대통령은 개혁파인 쯔언 쩌언 상이 새로 선출되었고, 총리는 개혁파인 응웬 쩌언 중이 유임되어 베트남의 경제개혁이 지속적으로 이루어지고 있음.

2. 사회동향

□ 소수 민족과의 대립이 사회불안 요소

- 베트남은 중앙고원지역에 많은 소수 종족이 산재해 있는데 이들의 생활여건 향상과 경제여건 개선 조치를 통해 2001년 초에 있었던 것과 같은 대규모 소요 사태 예방에 주력하고 있음.
- 특히 라오스와의 국경 산악지대에 거주하고 있는 몽족과의 마찰이 지속되고 있는데 이는 몽족들이 과거 베트남 전쟁 시 미국을 도와 북베트남과 대립하였고 현재도 체제 불안요인으로 작용하고 있기 때문임.

3. 국제관계

□ 미국과의 관계 개선

- 2005년 6월 종전 후 최초로 판 반 카이 총리가 미국을 방문하였고, 2007년 6월에는 응웬 밍 찌엣 대통령이 미국을 순방함으로써 양국 관계가 정상화 단계에

들어선 것으로 평가됨.

□ 중국과의 관계 다소 악화

- 국경 마찰 등 역사적으로 잦은 분쟁을 겪은 중국과의 대외 관계도 2005년 7월 당시 쩌든 득 르영 대통령이 중국을 방문하고 중국과의 해상 및 육상 국경 분쟁을 2008년까지 해결하기로 합의한 이후 2009년 2월 23일에 중국과 국경 경계선 확정을 마무리 함.
- 남중국해 영유권과 관련하여 2011년 10월 양국은 ‘평화적 사태 해결’ 방식에 합의하였으나, 2011년 11월 베트남 총리가 1956년 중국의 황사군도(Paracel Islands) 무력 점령 사실을 공개한 데다, 중국 어민의 불법 조업이 지속됨에 따라 베트남 국민들 사이에서 반중감정이 악화됨.
- 베트남이 중국의 반대에도 남중국해에서 석유탐사활동을 계속하고 중국을 견제하려는 미국의 압박이 계속된다면 일각에서는 무력충돌이 발생할 수 있다는 우려가 나오고 있음.

□ 대외개방 외교정책 기조 유지

- ‘다양화, 다변화’라는 외교 정책 기조 하에 경제 위기로 인한 세계 각국의 보호주의 움직임에도 불구하고 최근 일본, EU와의 경제협력 및 관계 개선에 힘쓰는 등 다양한 국가와의 협력을 강화하고 있음.
- 베트남 정부는 무역, 투자 증진을 통한 국가 경제 발전을 목표로 실리적인 외교 추진을 기본 노선으로 삼고 있음.

IV. 국제신인도

1. 국제시장평가

□ 주요 신용평가기관 평가현황

- Fitch는 2010년 7월 29일 베트남의 대외채무 증가와 금융산업의 취약성으로 경제 및 재정적 불안정성이 커질 수 있음을 지적하며 베트남의 장기외화표시 채권 신용등급을 BB-에서 B+로 하향 조정하였음.

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
	등급	연월	등급	연월
OECD	5등급	(2012. 03)	5등급	(2011. 03)
S&P	BB-	(2010. 12)	BB	(2008. 05)
Moody's	B1	(2010. 12)	Ba3	(2008. 06)
Fitch	B+	(2010. 07)	BB-	(2009. 06)

- S&P와 무디스도 2010년 12월 인플레이션 압력이 높아지면서 통화 가치가 하락하고 상품수지 적자와 자본유출이 심화된 점과 베트남의 경제 불안 시 대응능력 취약을 지적하며 베트남의 신용등급을 각각 BB와 Ba3에서 BB-, B1로 하향 조정하였음.
- S&P는 2011년 11월 베트남 은행산업에 대한 리스크를 기존의 9등급에서 벨라루스 및 그리스와 같은 등급인 최저 등급(10등급)으로 하향하고 베트남 신용리스크를 매우 높은 것으로 평가함.

□ 금융산업 리스크 확대

- 부실대출비율의 급격한 증가와 은행 간 대출금리 급등에 따라 은행산업의 리스크가 확대되었으며, 중앙은행이 2011년 초 예금금리 상한을 14%로 제한

함에 따라 소규모 은행들이 고객 이탈로 인해 어려움을 겪고 있음.

- 2011년 10월 중앙은행은 향후 5년간 M&A를 통해 은행 시스템의 구조조정을 추진할 계획이라고 밝힌 바 있으며, 2011년 12월 유동성 문제에 직면했던 3개 상업은행¹⁾의 합병 계획을 승인함.
- 2012년 3월, 4월, 6월에는 예금금리 상한선을 기존의 14%에서 9%로 하향 조정하여 대출금리 하락을 유도하고 있으며, 추후 예금금리 상한 폐지를 검토하고 있음.

2. 주요 ECA의 지원태도

- 미국 EXIM: 제한적 인수 가능
- 네덜란드 Atradius: 승인신용장에 대한 단기 인수가능, 재량 한도 없음
- 영국 ECGD: 최고 부보율 적용
- 독일 Hermes: 제약조건이 있을 수 있음

3. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1992년 12월 22일 (북한과는 1950년 1월 30일)
- 주요협정: 경제기술협력협정(1993년), 무역협정(1993년), 항공협정(1993년), 투자보장협정(1993년), 이중과세방지협약(1994년), 과학기술협정(1995년), 원자력협정(1996년)

1) De Nhat Commercial Joint Stock Bank, Vietnam Tin Nghia Bank, Saigon Commercial Bank

□ 교역규모 및 해외직접투자 현황

〈표 4〉

한·베트남 교역 규모

단위 : 백만 달러

對 베트남	2009	2010	2011	주요품목
수 출	7,149	9,652	13,465	무선통신기기, 철강판, 석유제품
수 입	2,370	3,331	5,084	원유, 의류, 신발, 석탄
합 계	9,519	12,983	18,549	

자료: 한국무역협회.

- 베트남은 우리나라의 주요 교역 상대국으로 베트남과의 교역규모는 2009년에 대 베트남 수출이 전년 대비 감소하면서 2008년 대비 소폭 감소한 95억 달러를 기록하였음. 2010년에는 교역규모가 약 130억 달러로 크게 증가하였으며, 2011년에 185억 달러까지 확대되어 수교 20년 만에 23배 증가하였음.
- 베트남은 우리나라의 제4위 해외직접투자 대상국으로 대 베트남 해외직접투자는 2011년 말 기준 2,531건, 75억 1,705만 달러를 기록하고 있음.

V. 종합 의견

- 2010년 수출 및 외국인직접투자 회복으로 전년(5.3%) 대비 큰 폭 상승한 6.8%의 경제성장률을 기록하였으나, 2011년에 정부의 긴축 통화정책 수행으로 소비와 투자가 둔화되며 경제성장률이 5.9% 수준으로 다시 하락한 것으로 추정됨. 2012년에도 소비자 기대심리 악화와 투자 침체, 유럽 주요국 재정위기에 따른 수출 수요 감소로 경제성장률이 전년 대비 소폭 하락한 5.4%를 기록할 것으로 전망됨.
- 2011년 중 식료품, 교육서비스, 전자재 등의 가격 상승으로 소비자물가지수가 18.7% 증가한 것으로 추정되며, 2012년에도 중앙은행의 확장적 통화정책 수행으로 소비자물가상승률이 9.8% 수준을 기록할 것으로 전망됨. 베트남은 만성적인 재정수지 적자를 탈피하지 못하고 있으며 경상수지 적자도 지속되고 있으나

그 규모는 축소되고 있음.

- 총리, 대통령, 총서기 등 권력의 3대 축을 중심으로 안정적 정권을 유지하고 있으며, 최근 부정부패 척결, 국영기업 민영화, 외국인투자여건 개선, 부실 금융 해소 등의 개혁 조치를 추진하고 있음. 최근 주변국인 중국과 남중국해 영유권을 놓고 분쟁을 벌이고 있으며, 이 과정에 중국을 견제하려는 미국의 입장이 반영되고 있어 향후 분쟁이 악화될 소지가 있음.
- 열악한 인프라, 행정 비효율, 부정부패 등의 부정적인 요인이 상존하고 대외의존도가 높은 경제구조로 인해 경기 변동성이 크며, 은행산업의 리스크가 높은 수준임. 그러나 2011년 말 기준 대외채무 비중이 GDP 대비 32.1%로 비교적 양호한 수준이고, 외채원리금상환비율(DSR)도 1.3%에 불과해 양허성 차관 위주의 양호한 외채구조를 가지고 있음.
- 종합하면 수출중심의 제조업을 기반으로 견실한 성장세를 유지하고 있고 대외채무 상황도 양호하나, 높은 물가와 경상수지 적자가 지속되고 있으므로 향후 베트남 정부의 정책방향과 경제상황을 예의 주시할 필요가 있음.



나이지리아 국별 평가리포트

박 유 정

한국수출입은행 해외경제연구소

1. 일반개황

면적	924천km ²	GDP	2,375 억 달러
인구	165.80 백만명	1인당 GDP	1,432 달러
정치체제	대통령중심제	통화단위	Naira (N)
대외정책	친서방 개방정책	환율(달러당)	153.90

- 서아프리카 대서양 연안에 위치한 나이지리아는 한반도의 4.2배에 달하는 넓은 국토와 아프리카 최대인 1억 6,600만 명의 인구를 보유하고 있으며, 지리적으로는 니제르, 베냉, 카메룬과 접경하고 있음.
- 나이지리아는 2010년 말 기준 372억 배럴의 원유(세계 10위)와 5.3조 m³의 천연가스(세계 9위)를 보유하고 있는 아프리카 최대의 에너지 자원 부국으로, 2003년 이후 고유가 등에 힘입어 높은 경제성장을 지속해 오고 있음.
- 풍부한 천연자원과 대규모 내수시장을 보유하여 성장잠재력은 큰 편이나, 열악한 인프라, 부정부패, 치안 불안 등이 경제성장과 빈곤 해소의 걸림돌로 작용하고 있음.

- 2011년 4월 대선에서 당선된 조나단 대통령이 7월에 내각 구성을 완료하면서 대선 직후의 극심한 정치 불안은 다소 해소되었으나, 최근 과격 이슬람단체의 폭탄테러 공격이 빈번히 발생하면서 사회불안이 심화되고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

- 7% 대 경제성장률 지속

- 아프리카 제1위의 산유국으로서, 석유산업이 GDP의 30%, 재정수입의 70%, 수출의 95% 이상을 차지하고 있어 국제유가 등락과 산유량 증감이 경제 전반에 큰 영향을 주고 있음.

- 1970년 이후 원유 생산이 본격화되면서 석유부문이 산업을 주도하고 있으나, 농업은 GDP의 35%를 차지하고 있어 여전히 중요한 경제적 위치를 점하고 있음.

- 2007~08년에는 국제유가 상승에 따른 원유수출 증가, 농업, 금융서비스 등 비석유부문의 호조, 내수 증대, 공공지출 확대 등에 힘입어 6% 대의 경제성장을 시현하였음.

- 2008년에는 글로벌 금융위기에 따른 수요감소와 주요 유전지대인 니제르 델타(Niger Delta) 지역의 정정 불안으로 산유량이 다소 감소하였으나, 비석유부문의 호조로 6%의 경제성장률을 기록함.

- 2009년에도 OPEC의 원유감산 결정과 국제유가 약세에도 불구하고 농업, 통신업 등의 호조로 7%의 성장률을 시현하였고, 2010년에는 국제유가 상승에 따른 석유부문의 회복과 농업, 서비스업 등 비석유부문의 성장세 지속으로

7.8%를 기록하였음.

- 2009년에는 사하라 이남 아프리카의 경제성장률이 평균 2.7%에 그치고 사하라 이남 원유수출국가의 경제성장률이 5.2%를 기록하였으나, 나이지리아는 7%의 높은 경제성장을 시현하였음.

○ 2011년에도 국제유가 상승과 통신·건설·금융업 등 비석유부문의 호조가 이어져 경제성장률이 7.4%를 기록한 것으로 추정됨.

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위: %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011
경 제 성 장 른	6.5	6.0	7.0	7.8	7.4
재 정 수 지/G D P	-1.1	4.6	-5.5	-2.5	-3.5
소 비 자 물 가 상 승 른	5.4	11.6	12.5	13.7	10.8

자료: IMF, EIU.

□ 재정수지는 적자기조

○ 재정수지는 원유 수출에 의한 재정수입과 인프라 확충 등을 위한 재정지출의 규모에 따라 흑·적자 여부와 폭이 결정되고 있음. 최근에는 2008년을 제외하고는 적자를 면치 못하고 있음.

- 2008년에는 고유가에 따른 원유수출 증가에 힘입어 GDP 대비 4.6%의 재정수지 흑자를 기록하였음.

- 그러나 이후 재정수입의 70% 이상을 차지하는 석유산업이 위축된 반면, 경기회복을 위한 재정지출이 큰 폭으로 증가하면서 재정수지는 적자로 전환

되었고, 2009년과 2010년에 GDP 대비 적자 폭이 각각 5.5%, 2.5%를 기록하였음.

- 2011년에는 공무원 급여 인상, 2011년 4월 대선 실시에 따른 재정지출 증가로 GDP 대비 적자 폭이 전년 대비 소폭 확대된 3.5%를 기록한 것으로 추정됨.

□ 두 자릿수의 소비자물가상승률 지속

- 소비자물가는 오일머니 유입 및 정부지출 증가에 따른 유동성 확대, 상품가격 상승 등의 영향으로 연간 두 자릿수의 높은 상승률을 지속하고 있음.
- 2010년에는 식료품 및 부동산 가격이 상승하고 대선을 앞두고 정부지출이 증가함에 따라 소비자물가상승률이 13.7%로 전년보다 소폭 상승하였으며, 2011년에도 기준금리 인상 등 정부의 물가상승 억제 노력에도 불구하고 10%대를 기록한 것으로 추정됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 석유산업과 농업에 편중된 취약한 경제구조

- 정부의 경제구조 다변화 노력에도 불구하고 농업과 석유산업이 GDP의 60% 이상을 차지할 정도로 경제구조가 특정산업에 편중되어 있음.

□ 열악한 인프라 환경

- 열악한 인프라 환경은 경제발전의 주요 걸림돌 중 하나로 특히 수송 인프라와 전력의 부족 현상이 심각함.

- 넓은 국토와 많은 인구, 빠른 인구증가율에 비해 도로, 철도 등 수송 인프라가 부족하고 노후화되어 급증하는 운송 수요를 충족시키지 못하고 있으며 내륙 운송 시에 많은 시간과 비용이 소모되어 경제성장을 저해하고 있음.
- 나이지리아의 전력공급능력은 4,300MW 정도로 우리나라 전력공급능력의 약 5%에 불과한 실정이며, 발전설비 노후화로 정전이 수시로 발생하고, 인구의 50~60%가 전력을 공급받지 못하고 있으며, 산업계도 디젤발전기에 의존하는 실정임.
- 원유 및 전력의 국내공급 부족으로 국민의 50%가 거주하고 있는 시골지역에서는 목재, 석탄 등 가연성 재료를 주 에너지원으로 사용하고 있으며, 이로 인해 1년간 황폐화되는 산림면적이 전체 산림면적의 3.6%에 달함.

* 주요 원유수출국임에도 불구하고 정유시설의 유지, 관리가 부실하여 국내 공급기반이 매우 열악함.

나. 성장 잠재력

□ 아프리카 최대의 에너지 자원 부국

○ 나이지리아는 2010년 말 매장량 기준으로 372억 배럴의 원유(세계 10위, 아프리카 2위)와 5.3조 m³의 천연가스(세계 9위, 아프리카 1위)를 보유한 자원부국으로 향후 중동을 대체할 새로운 에너지 공급처로 주목받고 있는 서아프리카 기니만 일대 유전개발의 중심국가임.

- 원유 매장량은 리비아에 이어 아프리카 2위이나, 원유 생산량은 246만 b/d로 아프리카 1위임.
- 원유는 약 90%가 남부의 니제르 델타 지역에 매장되어 있으며, 주로 쉘브

론, 엑손모빌, 토탈 등 석유메이저 기업들에 의해 개발·생산되고 있음.

- 세계 8위 원유수출국으로 생산된 원유의 90%를 수출하고 있으며, 미국이 가장 큰 수출시장임. 최근 중동지역의 공급불안 및 아시아 경제의 빠른 성장으로 나이지리아산 원유에 대한 수요는 계속 증대될 전망이다.
- 액화천연가스(LNG) 수출량이 2010년 190억 m³에서 2015년에는 이보다 58% 증가한 300억 m³로 예상되는 등 향후 LNG 수출이 지속적으로 증가하여 세계 제2위 LNG 수출국으로 부상할 것으로 전망됨.
- 1999년 9월, 보니섬(Bonny Island)에 38억 달러 규모의 나이지리아 최초의 LNG 생산시설이 완공된 이후 2008년에 6번째 생산시설이 완공되면서 연간 292억 m³에 달하는 LNG 생산능력을 보유하게 되었음.
- 건설 중인 7번째 LNG 생산시설(연간 생산능력이 116억 m³)이 2012년에 완공되면 나이지리아는 카타르에 이은 세계 제2위의 LNG 수출국이 될 전망이다.

□ 풍부한 내수시장 보유

- 나이지리아의 인구는 2011년 기준 약 1억 6,600만 명으로 아프리카 최대이며, 중국, 인도, 미국, 인도네시아 등에 이어 세계 제7위임.
- 국제연합인구기금(UNFPA)이 2010년 10월 발표한 보고서에 따르면 2050년에 나이지리아의 인구가 2억 8,900만 명으로 늘어나 인도, 중국, 미국, 파키스탄에 이어 세계 제5위를 차지할 것으로 전망되었음.
- 또한 최근의 고성장으로 임금이 빠르게 상승하고 중산층이 증가하면서 구매력 확대에 따른 내수증대가 성장잠재력으로 평가되고 있음.

- 정부는 4월의 대선을 앞두고 2011년 3월에 최저임금을 종전 월 7,500나이라(50달러)에서 2배가 넘는 1만 8,000나이라(120달러)로 대폭 인상하였음. 또한 공무원 임금의 인상률이 2011년에 20%, 2012년에는 10%로 예정되어 있어 구매력이 크게 확대될 것으로 보임.
- 통신업, 금융업 등 비석유산업의 성장으로 젊은층을 중심으로 소득이 증가하고 중산층이 전체 인구의 20~30%를 차지하고 있는 것으로 추산되는 등 최근 내수시장이 확대되고 있음.

다. 정책성과

□ 세계 20대 경제국으로 도약하는 것이 목표

- 2009년 10월에 정부는 ‘2020년 나이지리아 전략 비전(Nigeria Vision 20: 2020)’ 발표를 통해 2020년에 세계 20대 경제국으로 도약하겠다는 목표를 수립함.
 - 이를 달성하기 위한 방안으로 전력부족, 부정부패 등 경제성장 저해요소 개선, 석유산업과 농업에 편중된 경제구조의 다변화, 인적자원개발을 위한 투자확대, 인프라 확충 등을 제시하였음.
- 2011년 6월에 모건스탠리는 국제유가 상승, 내수 확대 등에 힘입어 나이지리아가 2025년에는 남아프리카 공화국을 추월하여 아프리카의 최대 경제국으로 부상할 것이라는 전망을 발표하였음.
 - 특히 건설부문은 국제유가 상승과 원유생산량 확대로 오일머니가 증가하고 인구증가에 따른 도시팽창으로 인해 도로, 철도, 상하수도 등의 인프라 확충에 대한 투자가 급증할 것으로 예상되어 2020년까지 120%를 상회하는 성장률을 기록할 것으로 전망됨.

□ 전력공급량 확대를 추진하고 있으나 전력난 지속

- 정부는 만성적인 전력부족 현상을 해소하기 위해 발전소 건설을 통한 전력 공급량 확대를 추진하여 왔음.
 - 화력·수력·가스 발전소 건설 등을 통한 정부의 전력공급능력 확충 노력에 힘입어 전력공급량은 2004년 2,500MW에서 2010년 3,300MW으로 확대되었고 최근에는 4,300MW 수준으로 개선되었음.
- 그러나 2010년 기준 1인당 전력소비량은 135kWh로 주변국 가나의 절반에도 미치지 못하고 있어 고질적인 전력난은 지속되고 있음.

□ 실업문제 해결 노력에도 불구하고 실업률 상승추세

- 정부는 약 20%의 실업률을 낮추기 위해 제조업 육성을 통한 일자리 창출, 인적자원 개발을 위한 투자확대 등 다양한 정책을 추진해 왔으나, 가시적인 성과를 거두지 못하고 있으며, 오히려 실업률은 상승추세에 있음.
 - 2011년 말 기준 실업률은 21.1%를 기록했으나, 2011년 말에 23.9%로 상승한 것으로 추정되고 있으며, 취업자도 약 60%가 농업에 편중되어 있어 비농업 부문에 숙련된 인력이 공급되지 못하고 있음.

□ 농업부문 개혁 및 일자리 창출 프로젝트 추진

- 2012년 초에 농업농촌개발부는 앞으로 농업부문 개혁을 통해 일자리 창출, 식량 확보 및 농촌 경제발전 등 농업 회생을 이룩할 것이라고 발표하였으며, 농업개혁실행계획(ATAP) 추진으로 2015년까지 350만 개의 일자리와 2천만 톤의 식량을 공급할 예정임.

- 또한 2012년 2월 조나단 대통령은 심각한 실업문제 해소를 위해 37만 개의 일자리 창출을 목표로 한 ‘공공사업/여성과 청소년 일자리 창출(PW/WYE)’ 프로젝트 발대식에 참여하여 전력부문 일자리 5만 개와 침식방지, 쓰레기 처리, 위생관리, 나무심기 부문 등에 32만 개의 일자리가 창출될 것이라고 발표하였음.

3. 대외거래

□ 상품수지와 경상수지는 흑자기조

- 석유산업이 수출의 95% 이상을 차지하고 있어 상품·경상수지의 흑자폭은 국제유가 등락과 원유 생산량 증감에 크게 좌우되고 있음.

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011
경 상 수 지	27,643	28,079	13,153	2,476	15,609
경상수지/GDP	16.7	13.6	7.8	1.3	6.6
상 품 수 지	37,748	45,885	25,342	20,237	38,271
수 출	66,040	85,729	56,121	73,698	103,847
수 입	28,291	39,844	30,779	53,461	65,576
외 환 보 유 액	51,333	53,000	42,383	32,339	32,640
총 외 채 잔 액	9,466	11,509	12,601	14,098	17,227
총외채잔액/GDP	5.7	5.6	7.5	7.2	7.3
D S R	2.6	0.8	0.9	0.6	0.3

자료: IMF, EIU.

- 상품·경상 수지는 원유수출 증가에 힘입어 큰 폭의 흑자를 지속해 왔으며, 세계 경기침체의 영향을 받은 2009년에도 예년보다 규모가 축소되기는 하였으나, 각각 253억 달러와 132억 달러의 흑자를 기록하였음.
- 2010년에는 자본재 등 상품수입 증가와 서비스 및 소득수지 적자 확대로 인해 경상수지 흑자규모가 약 25억 달러로 크게 축소되었으나, 2011년에 원유수출이 대폭 증가하면서 경상수지 흑자는 약 156억 달러로 확대된 것으로 추정됨.

□ 외채상황은 양호

- 2000년대 초반에 50%를 상회하던 GDP 대비 외채비중은 정부의 채무재조정 노력과 GDP의 지속적인 증대로 인해 대폭 하락하여 최근 7% 초반 수준을 유지하고 있음.
- 외채잔액은 2009년 이후 인프라 구축 등을 위한 소요재원 조달과 관련하여 증가하고 있는 추세임.
- DSR도 1% 미만의 매우 양호한 수준을 유지하고 있어, 단기간 내에 대외 지급 능력이 급격히 악화될 가능성은 낮은 것으로 평가됨.

Ⅲ. 정치·사회동향

1. 정치안정

□ 정치 불안 잠재

- 2011년 대선은 당초 1월에 실시될 예정이었으나, 선거준비 부족과 폭력사태 등을 이유로 2차례 연기되는 등 대선을 앞두고 정치 불안이 심화되었음.

- 대선에서 집권당인 인민민주당(PDP)의 조나단 (Goodluck Jonathan) 대통령이 58.9%의 득표율로 당선되었으나, 선거 직후 야당이 부정선거 의혹을 제기하고 일부 지역에서 선거 결과에 반발한 폭동이 발생하였음.
 - 선거 과정에서 미성년자 투표, 투표함 빼돌리기 등 50여 건의 부정행위가 신고되었고, 선거에서 패배한 야당 후보 측에서 투표 결과가 조작됐다고 주장하는 등 부정선거 시비가 여전히 제기되고 있음.
 - 선거 결과에 반발하는 유혈 폭동이 발생하여 800여 명이 사망하고 6만 5,000여 명의 난민이 발생한 것으로 추산되고 있음.
- 2011년 7월에 조나단 대통령이 그동안 지연되어 오던 행정부 구성을 완료하고 신임 내각 명단을 발표하는 등 대선 직후의 극심한 혼란이 다소 진정되었으나, 인민민주당 내 북부 지역 출신들의 불만이 잠재되어 있음.
 - 인민민주당에는 남부와 북부 지역 출신의 인사가 대통령직을 8년씩 번갈아 맡는다는 묵계가 있는데, 북부 출신 회교도인 야라두아 전 대통령이 재선하지 못하고 병사함에 따라 차기 대선 후보는 북부 인사가 맡아야 하는 상황이었음.
 - 그러나 2011년 1월 인민민주당 경선 과정에서 이러한 불문율이 깨지고 남부지역 출신의 조나단 대통령이 후보로 선출되면서 논란이 일어났음.
- 조나단 정권은 높은 실업률과 소비자물가상승률 등을 개선하고 빈번한 테러 공격으로 불안정한 정국을 수습하여 사회안정을 도모해야하는 과제를 안고 있음.
 - 정부는 높은 실업률 개선을 위해 37만 개의 일자리 창출을 목표로 한 ‘공공사업/여성과 청소년 일자리 창출(PW/WYE)’ 프로젝트를 추진하고 있음.

- 또한 조나단 대통령은 이슬람 급진단체인 보코 하람(Boko Haram)의 진압 여부와 관련하여, 2012년 6월 중 150여 명이 테러공격으로 사망한 이후 새로운 전략이 필요하다는 판단 하에 국방부 장관 및 국가안보부 장관을 해임하였음.

2. 사회안정 및 소요/사태

□ 극심한 빈부격차 및 사회 전반의 부정부패 만연

- 나이지리아는 아프리카 제2위의 경제대국이나 1인당 GDP가 1,400달러에 불과하고 통계청에 따르면 2010년 기준 절대 빈곤층이 총 인구의 약 60%에 달함. 이는 2004년 기준 54.7% 대비 대폭 증가한 것으로 7% 대의 지속적인 고성장에도 불구하고 양극화는 더욱 심화된 것을 반증함.
 - UNDP는 나이지리아가 극소수 부유층과 대다수 극빈층으로 나뉘어 세계에서 부의 분배가 가장 불공평한 국가 중 하나라고 지적한바 있음.
- 인프라 부족과 더불어 경제발전의 주요 걸림돌 중의 하나인 부정부패가 사회 전반에 만연해있음. 2011년 6월에 반콜라(Dimeji Bankola) 전 국회의장이 수백만 달러의 정부 자금을 유용한 혐의로 체포되는 등 2007년 이후 많은 정치인들이 부정부패 혐의로 기소되었으나, 처벌 등이 거의 이루어지지 않고 있음.
 - 나이지리아의 2010년 국제투명성기구(Transparency International) 부패지수는 2.4점으로 183개국 중 143위를 차지하여 전년 134위에 비해 9단계 하락하였음.

□ 종족-종교적 갈등 지속

- 나이지리아는 250여 개의 수많은 종족으로 구성되어 있고 종교적으로도 북부

이슬람과 남부 기독교로 양분되어 종족·종교를 둘러싸고 크고 작은 유혈 충돌과 폭력사태가 지속적으로 발생하고 있음.

- 북부와 남부의 교차점에 위치한 플래토(Plateau)주 조스(Jos)에서는 2010년 12월에 무슬림과 기독교도 간 유혈 충돌로 200명 이상이 사망하였으며, 2012년 6월에는 나이지리아 북부 지역에서 이슬람 과격 단체 소행으로 추정되는 교회 연쇄 폭탄 테러가 발생하고 이에 대한 기독교 청년들의 보복 공격 등으로 최소 36명이 사망하는 등 종교 분쟁이 끊이지 않고 있음.

□ 최근 과격 이슬람단체에 의한 빈번한 테러공격 발생

- 나이지리아 북동부 지역에 근거지를 둔 이슬람 급진단체 보코 하람은 서구식 교육·문화를 죄악시하고 이슬람법의 광범위한 적용을 요구하며 크고 작은 테러 공격을 주도하고 있음.

- 2011년 11월 북동부 2개 주(보르노주, 요베주)에서 150여 명을 숨지게 한 연쇄 폭탄테러, 8월에 수도 아부자(Abuja) 소재 유엔 건물에 대한 차량 폭탄 테러, 6월 중순에 아부자의 경찰 본부에 대한 폭탄테러 공격, 12월에 성당 연쇄 폭탄테러 등을 주도하였음.

- 2012년 4월에 북부 도시 카노에서 무차별 총격, 6월에 경찰서 폭탄테러 공격 등 최근까지 테러활동을 지속하고 있음. 6월 18~19일에는 요베주에서 정부군과 총격전이 벌어져 사태수습을 위해 정부가 24시간 동안 통행금지령을 선포하기도 하는 등 치안이 불안한 실정임.

□ 니제르 델타 지역에 대한 치안불안 지속

- 니제르 델타 지역에 원유의 대부분이 매장되어 있어, 이 지역의 치안안정 여부가 원유 생산에 큰 영향을 미치고 있음.

- 니제르델타해방운동(Movement for the Emancipation of the Niger Delta: MEND) 등 반군 세력은 석유 이권의 배분을 요구하며 석유생산시설을 무차별적으로 공격하여 원유 생산에 막대한 차질을 초래하여 왔음. 2008년에는 치안 악화로 산유량이 전년보다 8.3% 감소한 217만 b/d에 그쳤음.
- 정부는 니제르 델타 지역의 안정적인 원유 생산을 위해 이 지역 반군을 대상으로 2009년부터 사면 프로그램(amnesty program)을 실시하고 있으며, 이러한 노력이 부분적으로 효과를 거두면서 최근 원유생산량이 증가하였으나, 지금도 일부 반군의 석유시설 공격이 발생하고 있어 반군세력의 정부에 대한 불만이 가중될 경우 원유생산에 타격을 받을 가능성이 매우 큼.

3. 국제관계

□ 미국과의 우호 관계 지속

- 미국은 아프리카의 최대 에너지 자원 부국인 나이지리아를 에너지의 안정적 공급원으로 확보한다는 면에서, 나이지리아는 미국으로부터의 외국인투자를 유치한다는 면에서 양국의 긴밀한 관계가 지속되고 있음.
- 미국은 나이지리아의 최대 교역대상국으로서 원유의 절반 이상이 미국으로 수출되고 있음.
- 미국 수출입은행은 2011년 10월에 나이지리아의 전력산업 투자를 위해 15억 달러 규모의 차관지원을 약속하는 MOU를 체결함.

□ 중국과의 관계 강화

- 중국은 중국해양석유공사(CNOOC), 시노펙(Sinopec) 등이 나이지리아의 원유·가스전 입찰에 적극 참여하는 등 나이지리아 에너지 시장에 대한 진출을

확대하면서 기 진출한 쉘브론, 엑손 모빌, 에니, 토탈 등 서방 석유회사들과 경쟁하고 있음.

- 2012년 초에 나이지리아 중앙은행(CBN)은 유로화를 매각하고 홍콩으로부터 위안화를 매입하여 전체 외환보유액 중 약 1.4%를 위안화로 확보하였으며, 향후 그 비율을 10%로 대폭 늘릴 계획이라 밝혔음.

- 이는 중국이 나이지리아의 주요 원유수출대상국인데다, 나이지리아의 정미 공장 건설 및 공항 개발 등의 인프라 투자에 참여하는 등 최근 양국 간 교역 관계가 확대된 데 따른 조치로 보임.

□ 서부 아프리카 지역의 맹주 역할 담당

- 나이지리아는 서부 아프리카 지역의 군사 강국으로, 지역 내 분규를 해결하는 데 주도적인 역할을 하고 있으며, 라이베리아 및 시에라리온 사태에 개입하여 국제적 역할을 공인받았음.

- 원유가 다량 매장된 것으로 알려진 바카시(Bakassi) 반도의 영유권을 둘러싸고 10여 년간 지속된 카메룬과의 영토 분쟁은 UN의 중재 하에 2008년 카메룬에 이 지역을 이양하면서 관계도 개선되었음.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 2005년에 파리클럽과의 채무재조정 경험

- 나이지리아는 2005년 파리클럽과의 채무재조정 합의를 통해 2005년에 73억 달러, 2006년에 109억 달러 등 총 182억 달러의 외채를 탕감받았음.

□ 외채상환태도 개선 추세

- OECD 회원국의 ECA에 대한 중장기 외채의 연체비율이 2009년 6월 말 2.67%에서 2010년 6월 말 1.86%, 2011년 12월 말 2.2%로 하락하는 등 외채상환태도가 개선 추세에 있음.

2. 국제시장평가

□ 주요 기관별 신용도 평가순위

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
수출입은행	C3	(2012.07)	C3	(2011.11)
OECD	5	(2011.10)	5	(2010.10)
S&P	B+	(2012.01)	B+	(2011.12)
Fitch	BB-	(2011.10)	BB-	(2010.10)

□ OECD 5등급, S&P B+ 등급 유지

- OECD는 2010년 10월에 개최한 CRE 회의에서 안정적인 거시경제지표 유지 및 외채상환태도 개선 등을 반영하여 나이지리아의 신용등급을 6등급에서 5등급으로 상향조정하였으며, 2011년 10월 CRE 회의에서도 동일한 등급을 유지하였음.
- S&P와 Fitch는 나이지리아의 신용등급을 각각 B+, BB-로 유지하고 있음. 2011년 10월에 Fitch는 높은 경제성장률, 낮은 공공부채, 양호한 재정상태 등을 반영하여 나이지리아의 신용등급 전망을 '부정적'에서 '안정적'으로 조정하였음.

□ 주요 ECA의 지원 태도

- 미국 EXIM: Short-Term Insurance Pilot Program(STIPP)으로 인수가능
- 영국 ECGD: 중·단기 인수가능
- 독일 Hermes: 공공부문에 대한 전액 인수, 민간부문에 대한 제한적 인수 가능

3. 우리나라와의 관계

□ 국교수립 : 1980. 2. 22 (북한과는 1976. 6. 25 수교)

□ 주요협정 : 경제과학기술협력협정('82), 해운협정('89), 투자보장협정('98)

□ 사하라 이남 아프리카 제2위의 교역대상국

- 나이지리아는 남아공에 이어 우리나라의 사하라 이남 아프리카 제2위의 교역 대상국으로서, 2011년 교역규모는 약 33억 달러에 달함. 수출은 석유화학제품, 자동차를 중심으로 약 25억 달러, 수입은 천연가스, LPG를 중심으로 약 8억 달러를 기록하였음.

- 나이지리아는 우리나라의 제10위 천연가스 수입국으로, 우리나라 천연가스 총 수입량의 2.6%를 차지하고 있음.

〈표 4〉

한·나이지리아 교역 규모

단위: 천 달러

구분	2009	2010	2011	주요 품목
수출	816,518	805,616	2,487,016	석유화학제품, 자동차 등
수입	229,556	572,000	799,214	천연가스, LPG 등

자료: 한국무역협회.

□ 해외직접투자 (2012년 3월 말 누계, 총투자 기준): 31건, 192,898천 달러

V. 종합 의견

- 매장량 세계 10위의 원유와 세계 9위의 천연가스를 보유한 아프리카의 경제대국 나이지리아는 국제유가의 상승세와 농업, 금융 부문 등 비석유산업의 호조세에 힘입어 최근 7% 대를 상회하는 높은 경제성장을 지속하고 있으며 2011년에는 원유 수출이 크게 증가하면서 GDP 대비 경상수지 흑자 폭이 6.6%를 기록하며 전년(1.3%)대비 대폭 확대되었음.
- 정치적으로는 2011년 대선 직후의 극심한 혼란은 다소 진정되었으나, 인민민주당 내 북부 지역 출신들의 불만이 여전히 잠재되어 있는 가운데, 정부는 석유산업에 편중된 취약한 경제구조, 열악한 인프라, 높은 실업률, 인종·종교 간 갈등, 그리고 니제르델타 반군 문제 등 해결해야 할 과제가 산적해 있음.
- 한편, 외환보유액은 미국 등 해외원조자금, 대규모 FDI 유입 등에 힘입어 꾸준한 증가세를 보이고 있으며 GDP 대비 총외채잔액이 약 7%, DSR도 1% 미만을 유지하고 있어 단기간의 외채상환에는 별 문제가 없을 것으로 판단됨.