



대외경제
협력기금

Shaping the Future with EDCF



한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2010년 제 1 호

우리 고유의 원조모델 구축을 위한 소고

한국의 경제발전경험 : 개발도상국에의 시사점

경제발전경험 공유사업의 현황과 성과

한국의 교육발전과 국가발전경험의 공유

국제개발협력 환경의 변화와 원조효과성 논의

국제원조의 규범과 실태

국내외 NGO의 개발협력 참여 동향

베트남 내 6 Banks 활동 현황



한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2010년 제 1 호

우리 고유의 원조모델 구축을 위한 소고

한국의 경제발전경험 : 개발도상국에의 시사점

경제발전경험 공유사업의 현황과 성과

한국의 교육발전과 국가발전경험의 공유

국제개발협력 환경의 변화와 원조효과성 논의

국제원조의 규범과 실태

국내외 NGO의 개발협력 참여 동향

베트남 내 6 Banks 활동 현황



한국의 개발협력

발행 : 2010년 5월

발행인 : 김동수

발행처 : 한국수출입은행

편집인 : 박동호

주소 : (150-996) 서울시 영등포구 여의도동 16-1

전화 : 02-3779-6114 (대표)

팩스 : 02-784-1030 (대표)

홈페이지 : www.koreaexim.go.kr

인쇄처 : 삼우커뮤니케이션

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

발 간 사

지난 반세기 동안 우리는 가난을 대물림하지 않고 경제성장을 이루기 위해 그 어떤 세대, 그 어느 나라 사람들보다도 더 열심히 일했습니다. 지난 1961년 우리나라의 1인당 국민소득은 82달러 수준에 불과했지만, 적극적인 개방과 수출 진흥을 통해 지금은 세계 10위권의 국가가 되었습니다. 이러한 성과는 우리 국민의 피땀 어린 노력과 가난을 우리 대에서 끝낼 수 있다는 확신이 있었기에 가능했습니다. 우리의 젊은 세대가 세계무대에서 자랑스럽게 도약하는 모습을 보며 우리의 확신이 틀리지 않았음을 만족스럽게 확인하고 있습니다.

우리를 포함하여 성장을 통해 빈곤을 극복한 국가들은 세계시장과의 연계를 통해 시장을 확대하고, 민간저축에 기반을 두고 공공투자를 확대하였으며, 정부의 리더십, 시장에 기반을 둔 자원배분, 거시경제 안정 등의 전략을 일관되게 추구했다는 공통점이 있습니다. 이 모든 분야에서 우리는 개도국이 보다 쉽게 적용할 수 있는 최근의 경험과 지식을 가지고 있습니다. 개도국의 성장을 뒷받침하기 위해서는 원조의 양과 지원효과를 제고하는 것 이외에 개발에 필요한 다양한 재원을 확충하고, 이를 통해 개도국이 자생적으로 성장해나갈 수 있는 시스템을 구축하는 데 중점을 둘 필요가 있습니다. 이를 위해 우리는 자립성장 체제 구축에 필요한 발전경험 등을 체계적으로 정리하여 개도국과 공유해 나갈 계획입니다.

이러한 시점에서 창간되는 ‘한국의 개발협력’은 대규모 자금이 지원되는 국제개발협력사업에 대해 균형 잡힌 시각을 가지고 개도국에 실질적으로 도움이 되는 개발협력의 정책방향을 제시해 줄 것으로 기대됩니다. 국민들이 미래를 위해 저축한 국부를 이웃 국가들과 나누기로 결정했을 때에는 그에 걸맞는 성과가 있기를 예상합니다. 그 결정이 국내 빈곤층에 대한 지원확대와 고령화에 대비한 투자가 필요한 상황에서 이루어졌으며, 북한과의 경제협력을 위해 필요한 잠재적 재정 수요 역시 무시할 수 없는 대내환경에서 내려진 결정이라면 더욱 그러합니다.

국제개발협력은 이미 오래 전부터 선진국들이 많은 관심을 기울이고 재원을 투자한 분야로서 개발, 무역, 기후변화, 교육, 보건, 거버넌스, 양성평등 등 여러 분야에서 성공과 실패의 사례가 분석되어 있고, 성과·결과 위주의 원조관리를 위한 국제공조가 지속적으로 요구되는 협력의 장입니다. 이러한 국제협력의 바탕위에 ‘한국의 개발협력’은 단순히 대한민국의 원조 정책이라는 한 층의 지식을 덧붙이는 데 그치지 말고, 우리의 실용적인 개발경험을 전문적인 분석과 함께 제시함으로써 개도국에게는 개발정책 수립에 적합한 지식을 제공하고, 선진 공여국에게는 실질적인 개발에 초점을 두고 개발협력을 논의하는 화두를 제기해 주기를 기대합니다.

지구촌의 이웃들이 절대 빈곤에서 벗어나고, 어린 아이들이 질병에 고통받지 않게 하며, 깨끗한 물과 정상적인 교육을 받도록 하는 것은 개발협력의 숭고한 이상입니다. 이상의 실현을 위한 선결 조건은 경제발전을 통한 빈곤 퇴치이며, 우리는 경제발전에 필요한 경제인프라 구축과 함께 우리가 직접 경험하고 만들어 나간 지난날의 경제발전경험을 공유함으로써 이들에게 실질적인 도움을 줄 수 있습니다.

‘한국의 개발협력’은 현실의 단단한 대지를 딛고서 우리 모두가 지향하는 미래에 도달하는 실용적인 지름길과 지식을 전해주는 역할을 다해 주기를 바랍니다. 그리고, 국제개발협력이라는 새로운 도전적 과제에 대해 우리 사회의 모든 구성원이 책임의식을 가지고 최선의 지혜를 모으는 데 기여해 주기를 진심으로 희망합니다.

2010년 5월
기획재정부장관
윤 증 현

서 문

금년 1월초 우리나라는 OECD 산하 개발원조위원회(DAC)의 정식 회원국이 되었습니다. 전쟁 직후 세계 최빈국으로서 국제 원조를 받아 연명하던 나라가 한 세대도 채 지나지 않아 선진 원조공여국 대열에 합류하는 최초의 모범 사례를 남기게 되었습니다.

선진국 중의 선진국이라 불리는 DAC 회원국이 되기 위해서는 공적개발원조(ODA) 규모가 국민총소득(GNI) 대비 0.2%를 넘겨야 되는 등 상당한 조건을 충족시켜야 합니다. 우리나라는 1987년 대외경제협력기금(EDCF)을 발족시킨 이래 지난해 ODA 규모가 처음으로 1조원을 돌파하였습니다. 그렇지만, 이는 우리나라의 경제규모에 비해서 아직 미흡하다는 것이 국제사회의 평가입니다. 이번 DAC 가입을 계기로 우리나라가 과거 국제사회로부터 받은 도움에 능동적으로 보답하여야 할 숙제가 주어진 것입니다.

최근 우리나라는 점증하는 국제사회적 책임을 다하기 위하여 정부, 국회 등 범국가적 차원에서 ODA의 정책 방향을 재설정하고 관리체계의 효율적 개편을 추진하는 등 많은 노력을 기울여 왔습니다. 오는 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%까지 확대하겠다고 대외적으로 천명하는 한편, ODA 기본법을 제정하여 부처별로 분산되었던 정책추진체계도 통합 조정하였습니다. 앞으로는 ODA 확대가 우리 국격을 높이고 궁극적으로 국익에도 부합된다는 국민적 공감대 확산에 더욱 많은 노력을 기울여야 할 것입니다.

한편, 최근에는 많은 개도국들이 물질적 원조에 못지않게 빈곤 퇴치의 경험과 경제성장의 노하우를 배울 수 있기를 절실히 원하고 있습니다. 우리나라는 원조수혜국의 입장을 경험하였던 원조공여국이라는 점에서 한국형 발전모델은 개도국 경제성장의 전범(典範)으로 주목받고 있습니다.

우리나라 역시 신흥 원조국으로서의 여건을 감안하여 선진국의 원조행태를 답습하기보다는 우리만의 개발협력모델을 정립할 필요가 있습니다. 비록 원조규모는 크지 않더라도, 우리가 체득한 산지식을 개도국들의 실정에 맞게 전수해 준다면, 그들의 빈곤 탈출, 나아가 성장을 위한 자립기반을 마련하는 데에 보다 직접적인 도움을 줄 수 있을 것입니다.

이와 같은 배경 속에서 창간되는 ‘한국의 개발협력’은 다양한 개발협력주체가 참여하는 열린 소통의 장이 되고자 합니다. 정부부처, NGO, 학계 등 참여주체간에 폭넓은 의견교환과 정보공유를 통해 한국형 원조이념과 모델을 정립하고, 상호 유기적인 협력을 통하여 원조의 효율성을 높이는 방안을 모색하는 데에 힘을 보태겠습니다.

아무쪼록 ‘한국의 개발협력’이 DAC 가입과 함께 명실공히 선진국제사회의 일원으로서 지구촌 약자에 대한 우리의 책임 인식을 새롭게 하고, 개발협력을 통한 국격 제고라는 국민적 합의에 한걸음 다가서는 계기가 되기를 바랍니다.

2010년 5월
한국수출입은행장
김 동 수

목 차

I. 한국의 개발경험

1. 우리 고유의 원조모델 구축을 위한 소고 3
(주형환, 기획재정부 대외경제국장)
2. 한국의 경제발전경험 : 개발도상국에의 시사점 13
(남상우, KDI 국제정책대학원 겸임교수, 전 KDI 부원장)
3. 경제발전경험 공유사업의 현황과 성과 28
(이태희, KDI 국제개발협력센터 정책자문실장)
4. 한국의 교육발전과 국가발전경험의 공유 42
(이석희, 한국교육개발원 국제교육개발협력센터소장)

II. 개발협력 포커스

1. 국제개발협력 환경의 변화와 원조효과성 논의 63
(황원규, 국제개발협력학회회장, 강릉원주대학교 국제통상학과 교수)
2. 국제원조의 규범과 실태 81
(주동주, 산업연구원 연구위원)
3. 국내외 NGO의 개발협력 참여 동향 97
(윤현봉, 한국해외원조단체협의회 사무총장)
4. 베트남 내 6 Banks 활동 현황 108
(문재정, 한국수출입은행 EDCF 베트남 주재원)

Ⅲ. 개발협력 분석자료

1. 2009년 ODA 잠정통계 주요 내용	123
2. PD/AAA 원조효과성 지표 이행현황 및 개선과제	135
3. OECD DAC 회원국 비구속성 원조의 현실	153
4. 무역을 위한 원조 논의 동향	171
5. 혁신적 개발자원 논의 동향	184
6. 중국의 원조 경험과 시사점	194

Ⅳ. 개발협력 단신

1. 한국국제개발통계(KIDS) 시스템 오픈	205
2. 콜롬비아 남남협력에 관한 고위급행사(HLE) 주요 내용	207
3. DAC 고위관리회의(SLM) 주요 내용	216
4. DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 전체회의 주요 내용	220
5. DAC 평가네트워크(EVALUNET) 전체회의 주요 내용	223
6. DAC 통계작업반-환경네트워크 공동회의 주요 내용	226
7. DAC 환경네트워크(ENVIRONET) 전체회의 주요 내용	229
8. EDCF-JICA 현지 업무회의 주요 내용	232

Ⅴ. EDCF 소식

1. EDCF 지원사업 개요	237
2. EDCF 통계 요약	240
3. EDCF 동향	242
4. 국내외 ODA 소식	245

I. 한국의 개발경험

1. 우리 고유의 원조모델 구축을 위한 소고

(주형환, 기획재정부 대외경제국장)

2. 한국의 경제발전경험 : 개발도상국에의 시사점

(남상우, KDI 국제정책대학원 겸임교수)

3. 경제발전경험 공유사업의 현황과 성과

(이태희, KDI 국제개발협력센터 정책자문실장)

4. 한국의 교육발전과 국가발전경험의 공유

(이석희, 한국교육개발원 국제교육개발협력센터소장)

우리 고유의 원조모델 구축을 위한 소고

주 형 환

기획재정부 대외경제국장

I. 들어가며

과거 경제발전 과정에서 선진국으로부터 막대한 원조를 받았던 우리나라가 한 세대 만에 수원국에서 공여국으로 성공적으로 전환하게 된 것은 우리에게 큰 자부심을 느끼게 하는 일이다.

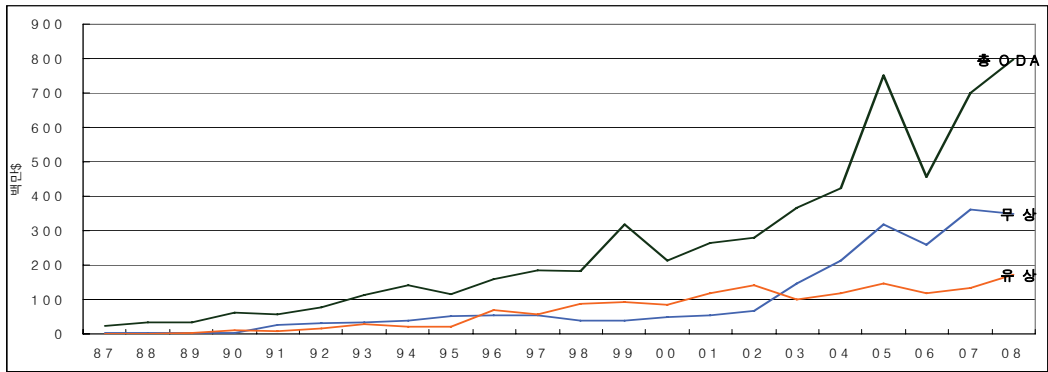
최근 대내외 환경변화에 따라 우리나라의 원조정책은 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 먼저, 그간의 많은 논의를 거쳐 우리나라 원조정책의 이념, 정책, 추진체계 등을 명확히 한 ‘국제개발협력 기본법’이 제정되어 금년 7월중 발효를 앞두고 있으며, 이를 바탕으로 원조정책의 법적·제도적 기반이 구축되어 가고 있다. 지난해 11월에는 선진 공여국들의 모임인 OECD 개발원조위원회(DAC)에 24번째 회원국으로 가입하였다. 특히, 과거 원조 수원국이었던 우리나라의 DAC 가입은 국제 원조의 실효성을 입증하는 하나의 살아있는 사례로서, 당시 OECD에서도 이 점을 적시하며 특별히 환영한 바 있다. 또한, 개발원조 분야의 최대·최고위급 회의인 ‘제4차 원조효과 고위급회의(HLF-4)’를 유치하여 2011년말 개최를 앞두고 있다.

이러한 전환기적 상황 하에서 우리나라의 원조정책은 바람직한 방향으로 나아가고 있는지, 국제사회의 기대에 부응하는 보다 효과적인 원조를 위해서는 무엇이 필요한지에 대한 보다 진지한 고민이 필요한 시점이다.

II. 고유의 원조모델 구축 필요성

우리나라의 원조공여 역사는 1987년 대외경제협력기금(EDCF) 설립을 통해 개도국에 양허성 차관을 제공하면서 시작되었으며, 1991년 한국국제협력단(KOICA) 설립을 통해 무상협력도 본격적으로 추진되었다. 원조규모도 1987년 2천만불 수준에서 지난해에는 8.2억 불로 증가하여 GNI 대비 0.1%를 달성하였으며, 정부는 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%를 달성한다는 목표 하에 ODA 규모를 대폭 확대하고 있다.

[그림 1] 우리나라의 ODA 규모 추이



이처럼 우리나라의 원조 공여 역사가 길어지고 규모도 증가하면서 국제 기준 및 동향에 부합하면서도 서구 선진국들의 전통적인 원조방식과는 차별성을 지닌 고유의 원조모델, 소위 ‘한국형 원조모델’에 대한 논의가 확산되고 있다. 우리나라가 비교우위를 가지는 분야에 대해 원조를 집중하여 원조의 효과성을 제고하고, 나아가 국가브랜드 가치를 높일 수 있는 국가전략 차원의 원조모델 개발이 필요하다는 점에서 공감대를 이루고 있는 것이다.

특히, 우리나라의 경우 선진 공여국들에 비해 절대적인 원조규모 자체가 크지 않은(2009년 기준 DAC 회원국 평균 54억불, 우리나라 8억불) 상황이며, 짧은 원조 공여 역사로 인해 경험도 부족할 뿐만 아니라, 국내적으로 대외원조에 대한 국민적 공감대도 아직 충분히 형성되어 있지 못한 상황이다.

이처럼 선진 공여국들과 다른 환경 하에서 무조건 국제사회의 일반적인 추세만 추종할 것이 아니라, 우리가 처한 환경, 역사적 배경 등을 충분히 고려하여 적은 재원으로도 개도국 빈곤축소의

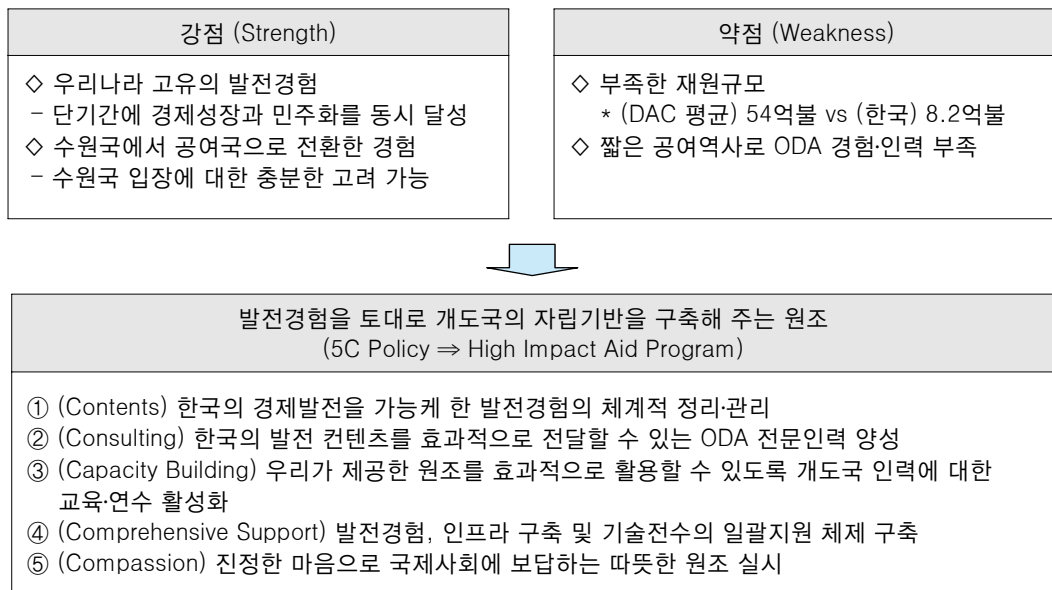
관건인 경제성장에 실질적으로 기여할 수 있는 고유의 원조정책, 즉 한국형 원조모델의 구축이 필요한 것이다.

III. 고유의 원조모델의 핵심내용

한국형 원조모델의 개념은 과거부터 많은 논의가 이루어져 왔으나, 통일된 개념은 정립되어 있지 않은 상황이다. 그간의 논의를 종합해 보면 한국형 원조모델이란 “우리의 비교우위 분야에 집중, 원조성과 및 국가브랜드 가치를 높일 수 있는 국가전략 차원의 원조모델”로 정의할 수 있다.

여기서는 한국형 원조모델의 핵심내용을 ① 개도국의 개발수요에 부응하면서 우리가 비교우위를 가지는 발전경험의 체계적 정리 및 관리(Contents), ② 발전경험 전달을 위한 우수한 컨설턴트 육성(Consulting), ③ 우리가 제공한 원조를 효과적으로 활용할 수 있는 개도국 내 전문인력 양성(Capacity building), ④ 발전경험과 하드웨어(H/W) 및 소프트웨어(S/W)를 연계하는 일괄지원체제 구축(Comprehensive support), 그리고 ⑤ 따뜻한 원조(Compassion)의 ‘5C 전략’으로 요약해보고자 한다.

[그림 2] 한국형 원조모델의 기본방향



1. 한국의 발전경험

한국형 원조모델의 가장 핵심적인 내용은 바로 서구 선진국들에 대해 비교우위를 가지는 우리나라의 성공적인 발전경험을 활용하는 것이다.

그렇다면, 왜 우리나라의 발전경험인가?

글로벌 경제위기를 계기로 그간 워싱턴 컨센서스로 대변되는 영미식 발전모델이 그 진원부터 흔들리면서, 아시아·중남미·아프리카 등 개도국을 중심으로 그 동안 잠재되어 왔던 새로운 개발모형에 대한 관심이 고조되고 있다. 특히, 이번 경제위기에도 높은 성장세를 이어가고 있는 중국, 인도, 그리고 우리나라 등 아시아 경제에 대해 세계가 주목하고 있는 상황이다. 아시아 국가 중에서도 중국, 인도 등의 발전경험은 경제규모, 사회체제 등의 특수성에 따라 개도국 입장에서 쉽게 활용하기 어려운 모델인 점을 감안할 때, 가장 적실성이 높은 모델은 바로 우리나라의 발전경험이 아닐까 생각한다. 특히, 우리나라의 발전경험은 다음과 같은 세 가지 측면에서 개도국에 높은 적실성을 갖는다고 볼 수 있다.

첫째, 한국의 발전경험은 “한국이 했으므로 다른 나라도 할 수 있다”는 살아있는 증거이기 때문이다. 우리나라는 많은 개도국과 유사하게 피식민지배 및 내전을 겪은 상황에서 한 세대만에 산업화와 민주화를 성공적으로 달성하였으며, 이러한 경험은 개도국의 성장 욕구를 고취시키는 하나의 상징으로 작용할 수 있다.

둘째, 한국의 경제발전은 대부분의 개도국과 유사하게 열악한 초기 여건에서부터 시작되었다는 점이다. 서구 선진국들이 기본적인 여건이 이미 조성되어 있는 상황에서 성장을 이어가고 있는 점과 비교할 때, 한국의 발전경험은 개도국 입장에서 보다 적실성을 가질 수 있는 사례인 것이다.

셋째, 한국은 수원국의 입장에서 협력을 확대해 나가려는 좋은 의도를 가지고 있다는 점이다. 한국은 원조 수원국에서 공여국으로 전환한 독특한 경험을 바탕으로 수원국의 입장을 누구보다 잘 이해하고 있으며, 역사적으로도 다른 국가를 식민지배한 경험도 없었다. 중남미·아프리카 등의 많은 국가들이 원조 수혜시 공여국의 숨어 있는 의도를 우려하는 상황에서 한국의 이러한 경험은 개도국의 거부감을 최소화할 수 있다.

2. 지식(Knowledge)의 중요성 : KSP 사업의 도입

이러한 한국의 발전경험과 함께 살펴봐야 할 것이 바로 경제성장을 위한 ‘지식’의 중요성이다.

지난 수십 년간 선진국에서 개도국으로 막대한 원조가 이루어졌지만 아직도 많은 개도국들이 제자리걸음을 하고 있는 상황이다. 이는 단순히 ‘돈’만으로는 경제성장을 보장할 수 없다는 것을 보여준다. 개도국에게 진정으로 필요한 것은 돈이 전부가 아니다. 경제성장을 위해서는 자생적으로 성장해 나갈 수 있는(self-sustaining) 시스템을 구축하는 것이 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 제도 개선, 법질서 확립, 규제 완화 등 경제·사회 시스템 개편, 즉 ‘지식’의 구축이 전제되어야 한다. 한국의 발전경험은 이러한 효과적인 ‘지식’의 구축을 통한 결과물이라는 점에서 개도국에 높은 시사점을 가진다. 즉, 기존의 선진국 원조가 ‘물고기를 주는 것’이라면 한국의 발전경험을 개도국과 공유하는 것은 ‘스스로 물고기를 잡는 법’을 전수공유해 주는 것이다.

이러한 배경 하에 기획재정부는 한국의 발전경험을 바탕으로 개도국의 관심분야에 대해 구체적이고 실용적인 개발정책 컨설팅을 제공하는 ‘경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)’을 추진하여 2004~2009년간 15개국 134개 정책과제에 대한 컨설팅을 수행하였으며, 개도국으로부터 높은 평가를 받고 있다. 특히, 2009년부터는 3년에 걸쳐 경제정책 전반에 대해 포괄적 자문을 제공하는 중점지원국 제도를 운영(2010년 베트남, 우즈베키스탄, 캄보디아, 인도네시아 등 4개국)하여 개도국의 중장기 경제발전전략 수립을 지원하고 있으며, 향후 이를 점진적으로 확대해 나갈 예정이다.

가. 발전경험의 체계적 정리관리(모듈화)

한국형 원조모델 구축을 위한 첫 번째 단계는 바로 우리의 발전경험(Contents)을 체계적으로 정리·관리해 나가는 작업이다. KSP 사업을 진행해 오는 과정에서 느낀 점은, 우리의 발전경험에 대한 개도국의 수요는 굉장히 높으나, 우리가 제공 가능한 자료는 단순히 경험을 소개하는 수준에 그치고 있다는 점이다. 개도국들은 자국의 당면과제와 관련해서 활용할 수 있는 구체적인 해법을 찾고 있으므로, 이에 대응한 효과적인 정책 자문을 위해서는 우리의 발전경험을 최대한 구체적이고 체계적으로 정리하는 작업이 필요하다.

이를 위해서는 먼저 지난 반세기 동안 이루어진 우리의 발전경험 중 개도국에 실질적으로 도움이 될 수 있는 구체적이고 혁신적인 사례(Star Experience Program)를 선정하여야 한다. 과거

고도성장 사례뿐만 아니라 아시아 외환위기, 글로벌 경제위기 등을 극복한 최근의 사례도 포함시켜야 하며, 정부 주도 정책뿐만 아니라 민간의 혁신 사례도 함께 포함시켜야 할 것이다. 아울러, 개도국의 시행착오를 최소화하기 위하여 성공사례 뿐만 아니라 실패사례도 함께 선정되어야 할 것이다.

다음으로 선정된 사례들을 개도국에서 정책 수립시 손쉽게 활용하고 국제기구 컨설팅 프로그램의 개별 컴포넌트로도 활용될 수 있도록 최대한 구체적으로 정리해야 한다. 각 정책사례별로 ① 정책 도입 당시의 국내외 여건 및 정책 도입의 주요 계기 등 해당 정책을 실시한 배경(Why), ② 구체적인 정책의 세부내용(What), ③ 정책 집행을 위해 사용된 수단, 집행 과정 등 정책의 추진방법(How), ④ 당초 목표 대비 성과 달성정도, 여타 국가의 유사 사례와의 비교 등 정책에 대한 평가(Evaluation) 형태로 체계적으로 정리해야 할 것이다.

예를 들어, ‘전국민 인터넷 보급’ 사례의 경우, 정책 도입의 계기는 무엇이었는지, 정책 집행 과정에서 학생 또는 직장인을 우선적으로 대상으로 했는지, 직장인을 우선 대상으로 했다면 그 이유는 무엇인지, 다른 국가의 인터넷 보급 정책과 비교할 때 특이할 만한 사항, 성과는 무엇인지 등이 정리되어야 할 것이다.

또한, 정리 과정에서 실제 경제정책 입안을 담당했던 경제 1세대들이 사라지기 전에 육성 녹음(sound library) 등의 방식을 활용하여 우리의 발전경험을 생생하게 기록한 양질의 콘텐츠를 구축하는 것이 필요하다.

기획재정부는 현재 KDI, 산업연구원, 조세연구원 등 국책 연구기관, 민간 연구소, 대학교수 및 전직 고위 경제정책 담당자 등 전문가 그룹으로 T/F를 구성하여 앞서 설명한 대로 우리의 발전경험을 체계적으로 정리·관리(모듈화)해 나가는 작업을 진행 중에 있다. 올해는 경제위기 극복, 중소기업, IT 육성 등 개도국의 요청이 높은 필수 주제를 중심으로 20여 개의 정책 과제를 정리하고 있으며, 2012년까지 100여 개의 정책과제를 정리해 나갈 예정이다. 이렇게 정리된 콘텐츠들은 개도국의 요청시 현지어로 번역해 제공하고 KSP 정책자문 사업은 물론, 국제금융기구의 컨설팅 프로그램에도 활용될 수 있을 것이다.

나. 우수한 컨설턴트 육성(Consultants)

한국형 원조모델의 두 번째 내용은 바로 우리의 경제발전경험을 효과적으로 전달할 수 있는 우

수한 컨설턴트(Consultants)를 육성하는 것이다.

먼저, 경쟁력 있는 컨설턴트의 pool을 확대해 나가야 한다. 경제발전 과정에서 실제 정책을 입안하고 집행한 전직 고위관료, 개도국 정책자문을 수행한 경험이 있는 국제기구 종사자, 연구기관 및 학계 종사자 등 전문가 그룹을 데이터베이스화하여 ‘Star Consultant’로 육성하고 개도국 정책자문 사업에 참여하도록 하여야 한다. 특히, 국제금융기구와의 공동 컨설팅 프로그램 등을 확대하여 국제 컨설턴트로 활동하는 데 필요한 경력 요건도 충족되도록 지원해야 할 것이다.

또한, 현재 국책 연구기관을 중심으로 이루어지고 있는 정책 컨설팅 분야에 대해 민간 컨설팅 회사의 참여를 확대하여 전반적인 컨설팅 역량을 제고해 나가야 한다. 궁극적으로는 민간 전문가들이 중심이 된 국제개발정책 컨설팅 서비스 산업을 일으키는 길로 나아가야 할 것이며, 앞서 언급한 내용들은 이를 위한 기반조성에 기여할 것이다.

둘째, 장래 우수한 컨설턴트로 활약할 인력의 육성이 필요하다. 국제대학원 등에 ‘국제개발협력 전문가 과정’을 신설하고 학생들의 MDB 인턴근무 등 현장 경험을 확대해야 한다. 아울러, 국제대학원 출신 인력의 국제기구 진출을 지원하고, 이들을 개별 KSP 사업의 컨설턴트로 활용함으로써 경험을 쌓게 하고 단계적으로 사업 참여 범위 및 수준을 확대해 나가는 과정이 필요하다.

이러한 정책들을 통해서 장기적으로 우리의 발전경험과 컨설턴트를 동시에 수출상품화해 나갈 수 있을 것이다.

다. 개도국의 우수한 인력양성 지원(Capacity building)

한국형 원조모델의 세 번째 내용은 우리가 제공한 원조를 효과적으로 활용할 수 있도록 개도국 내 우수 인적자원 양성(Capacity building)을 지원하는 것이다. 이를 위해서는 개도국의 다양한 계층을 대상으로 국책 연구기관, 대학, 민간 기업 등을 연계한 종합적인 교육 프로그램을 구축하는 것이 필요하다.

먼저, 국책 연구기관에서는 개도국에서 실제 정책을 결정하는 고위 관료를 대상으로 우리의 발전과정에서 축적된 경험을 활용하여 고위급 정책대화(senior policy dialogue) 및 정책연수(study tour)를 겸한 프로그램을 활성화하고, 동시에 실무자들을 대상으로 한 현장 학습 프로그램(on the job training)도 강화해야 할 것이다.

대학에서는 개도국의 중간 관리자, 학생 등을 대상으로 유학 연수 프로그램을 확대해 나가야 할 것이다. 미래의 개도국 핵심 인력들이 한국에서의 연수 경험을 바탕으로 스스로 필요한 정책을 개발할 수 있도록 지원하는 것이다. 현재 개별대학 단위로 소규모·산발적으로 이루어지고 있는 유학 프로그램을 무상원조 자금 등과 연계하여 소위 ‘한국판 폴브라이트’ 제도로 확대·개편하는 작업 등이 필요할 것이다.

아울러, 개도국의 주요 기업인들, 교수 등 오피니언 리더들을 대상으로 우리의 우수한 글로벌 기업들과 협조하여 현장 중심의 다양한 교육 프로그램을 발굴해 나가야 할 것이다.

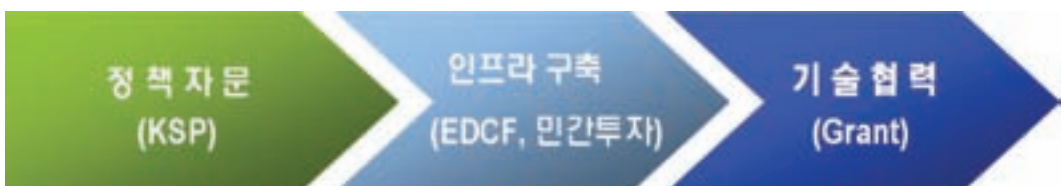
기획재정부는 현재 KSP 사업 시행 과정에서 개도국 최고위급 정책결정권자와의 고위급 정책대화 및 실무자에 대한 정책연수를 실시하고 있으며, 향후 이러한 프로그램을 확대·발전시켜 나갈 예정이다.

라. 일괄지원 체제 구축(Comprehensive support)

한국형 원조모델의 네 번째 내용은 원조의 효과성을 제고하기 위한 일괄지원 체제(Comprehensive support)를 구축하는 것이다.

아프리카 등 일부 지역에서는 원조자금을 통해 많은 병원이 건립되었으나, 정상적으로 운영되는 곳은 많지 않은 상황이다. 개도국에 대한 정책자문도 마찬가지로 많은 국가에서 단순한 자문에 그칠 뿐, 현실화되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 점을 감안할 때, 우리는 개도국에 대한 정책자문 과정에서 구체적인 사업이 발굴될 경우 이를 양허성 차관, 무상원조 및 민간투자 등과 연계하고, 인프라 구축(H/W) 지원시에는 그에 수반되는 운영기법, 유지·보수, 교육훈련 등 기술협력(S/W)을 동시에 제공하는 것이 필요하다.

[그림 3] 일괄지원 체제 구축 방안



예를 들어, KSP를 통한 개도국의 사회개발계획 수립 정책자문 과정에서 발굴된 병원 건립 사업을 양허성 차관(EDCF)을 통해 지원하고, 병원 건립 이후에도 무상원조를 활용하여 병원 관리 프로그램 및 의약품 공급지원, 의사간호사 초청 지원, 국내 병원과의 자매결연 등을 통해 지속적인 유지·관리 기법을 전수하는 것이다.

일괄지원 체제는 프로젝트 자체의 지속가능성(sustainability) 제고는 물론, 수원국에도 한 번 지원된 내용을 끝까지 책임지는 진정한 동반자로서의 이미지를 구축하여, 중장기적 신뢰를 바탕으로 한 수원국과의 파트너십을 강화해 나가는 데 기여할 것이다.

마. 따뜻한 가슴으로 주는 원조(Compassion)

한국형 원조모델의 마지막 내용은 앞서 설명한 한국형 원조모델의 내용들을 ‘진정한 마음으로 따뜻하게(Compassion)’ 전달하는 것이다.

이명박 대통령께서는 ‘원조는 한 손이 아닌 두 손으로 주는 것’이라고 강조한 바 있다. 겸손하고 또 겸손한 자세로 수원국의 문화와 정서를 존중하고 마음을 나누는 원조가 되어야 한다는 의미이다. 이를 위해서는, 한국형 원조모델을 전달하는 과정에서 우리 발전경험의 일방적 강요가 아닌, 수원국의 현실에 대한 정확한 이해를 바탕으로 적합한 지원이 이루어져야 할 것이다. 사업 과정에서 정책협의 등을 통해 수원국의 수요를 최대한 반영하고, 수원국 사정에 정통한 현지 컨설턴트의 참여를 확대해 나가는 것이 필요하다.

나아가, 국제사회에 보답한다는 결초보은(結草報恩)의 마음가짐으로 6.25 참전국, 과거 원조·투자 지원국 등에 대한 보훈형 ODA를 확대해 나가야 할 것이다. 우리의 성공적인 경제성장에 대한 자부심을 가지기 전에, 국제사회로부터 얼마나 많은 지원을 받았는지 생각해보고 이에 보답해야 한다는 마음가짐이 필요하다. 기획재정부는 이러한 보훈형 ODA 차원에서 참전국 등을 KSP 사업시 정책 전반에 대해 포괄적 컨설팅을 제공하는 중점지원국으로 선정하는 방안을 적극 검토하고 있다.

3. 개도국의 성장기반 조성 지원

지금까지 우리 고유의 원조모델의 핵심 내용인 5C 전략에 대해 살펴보았다. 개도국의 빈곤퇴치를 위해서는 개도국의 산업기반 조성을 지원하면서 성장과 고용도 함께 창출할 수 있는 원조가 이루어져야 하며, 이러한 5C 전략을 통해 단순한 자금 지원을 넘어 궁극적으로 개도국의 지속가

능한 성장기반 조성에 기여할 수 있을 것으로 생각한다. 아울러, 이 과정에서 기존의 저소득 개도국은 물론, 그 동안 상대적으로 중요도에 비해 국제적 관심을 많이 받지 못했으며 개발수요도 높은 중소득 개도국에 대한 지원을 확대하여 경제 인프라 구축 등 성장기반 조성을 지원하는 것이 중요하다고 본다.

IV. 맺음말

세계는 지금 한국을 주목하고 있다. 개도국의 정책 결정 담당자들을 만나보면 그들이 우리의 발전 과정에 얼마나 많은 관심을 가지고 있으며, 우리에게 많은 것을 기대하고 있음을 느낄 수 있다. 이러한 개도국의 수요에 부응하는 한국형 원조모델의 구축은 개도국의 경제성장에 기여함은 물론 하나의 새로운 국가 브랜드로서 우리나라의 국격을 제고하는 효과도 가질 수 있을 것이다.

일부에서는 최근 국제적 추세에 부합하지 않는 독자성 주장은 국제사회의 주요 기준과 권고사항을 무시함으로써 원조정책의 퇴보를 가져올 수 있다고 주장하고 있다. 그러나, 이러한 주장은 한국형 원조모델의 개념을 오해하고 있는 것이라 생각한다. 어느 나라든지 원조정책은 그 나라의 특수성을 반영하여 다양한 형태로 실시되고 있다. 우리의 여건에 맞는 원조를 국제사회 규범에 맞추어 수행한다면 그것이 한국형 원조모델이 되는 것이다. 한국형 원조모델을 구축하는 것과 국제사회의 규범을 준수하는 것은 서로 배치되는 개념이 아니며, 오히려 우리가 비교우위를 가지는 분야에 원조를 집중하는 것은 국제사회의 원조 분업(division labor) 논의 측면에도 부합하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

‘ODA 목적은 ODA를 없애는 것’이라는 말이 있다. 한국형 원조모델의 구축을 통해 지난 반세기 동안 우리가 이룩해 온 성공적인 경험을 개도국과 나눌 때, 개도국의 지속 가능한 성장기반 조성에 기여하고 ODA의 본질적 목적 달성에 한 걸음 더 다가갈 수 있을 것이라 생각한다. 나아가 지금의 논의를 기반으로 한국형 원조모델을 계속 발전시켜 향후 우리나라가 개도국의 진정한 동반자로 거듭날 수 있기를 기대한다

한국의 경제발전경험: 개발도상국에의 시사점

남 상 우

KDI 국제정책대학원 겸임교수
전 KDI 부원장

지난해 11월 한국은 OECD DAC (development assistance committee, 개발원조위원회) 회원국이 되었다. 이것은 우리나라가 1996년에 OECD에 가입한 이후 이제 공식적인 공적원조 공여국으로 인정받게 된 것을 의미한다. 이것은 한국으로서 매우 큰 의미를 가진다. 공적원조의 수혜국이었던 국가로서 DAC 회원국이 된 것은 한국이 유일하기 때문이다.

한국은 일제 식민지배로부터의 해방과 국토의 분단 및 한국전쟁을 겪으면서 1960년대 초까지 국제사회로부터 많은 도움을 받았다. 이제는 우리의 경제능력에 걸맞게 어려운 개발도상국들을 도와야 할 때가 된 것이다. 그렇다면 우리는 어떻게 이들을 돕는 것이 좋을까? 우리의 경제규모가 세계에서 13위 내외라고 하지만 우리의 소득수준은 아직 대부분의 OECD 회원국에 비해 낮은 수준에 머물고 있다. 따라서 당분간 공적원조의 규모 면에서 주요 선진국과는 차이가 클 수밖에 없다.

그러나 우리는 다른 선진국들보다 훨씬 매력적인 원조의 자산을 가지고 있다. 그것은 바로 우리의 경제발전경험이다. 이것이 공적원조에 있어서 우리가 가지고 있는 비교우위다. 따라서 우리의 공적원조 정책은 이를 최대한 활용하는 데 우선순위를 둘 필요가 있다. 이것이야말로 개발도상국들이 다른 어느 선진국보다도 한국에 기대하는 것이다. 그 이유는 무엇인가? 그것은 물론 국토의 분단과 전쟁의 폐허를 딛고 이루어 낸 한국의 놀라운 경제발전 때문이다. 더구나 별 부존자원도 없이 불과 반세기 전에는 대부분의 개도국보다도 뒤쳐진, 희망이 없는 나라로 치부되던 국가였기에 더욱 그러한 것이다.

서구의 선진국들도 한때는 한국과 같은 어려운 시기를 거쳐 왔을 것이지만 훨씬 긴 기간에 걸쳐 그리고 상이한 국제여건과 판이한 정치, 사회, 문화적인 환경에서 경제발전을 이루어 왔다. 일본만 하더라도 한국보다는 훨씬 일찍 근대적인 산업의 기반과 능력을 배양해왔다. 중국이 시장경제로 전환하고서 놀라운 경제성장을 실현하고 있으나 많은 개발도상국들은 그 정치사회적인 이념과 경제체제 면에서 그리고 인구의 규모에 있어서 거리감을 느낄 것이다.

대부분의 개발도상국들이 볼 때에 한국은 본받고 벤치마킹하기에 적절한 국가인 것이다. 부족자원이 빈약한 아시아 국가들의 경우에는 더욱 그러하다고 할 수 있다. 물론 다른 나라들이 쉽게 따라할 수 없는 우리만의 특이한 요소가 있었던 것도 사실이다. 또한 우리에게서 성공만이 아니고 실패의 경험도 있으며, 실패를 극복하고 일어난 경험들도 있다. 이러한 경험의 다양성 때문에 한국의 경험은 더욱 유용할 수 있는 것이다. 본고에서는 주로 거시경제 측면에서 우리의 발전경험이 개발도상국들에게 줄 보편적인 시사점을 살펴보기로 한다.

1. 개발 초기의 최고지도자 및 정부의 역할

한국의 본격적인 경제개발은 최고지도자의 비전과 강한 의지에서 비롯되었다고 해도 과언이 아니다. 무력을 통해 집권한 군사정부는 국민을 빈곤으로부터 해방하겠다는 혁명공약의 실천을 통해서만 집권의 정당성을 확보할 수 있었다. 새로운 정부는 곧바로 경제개발을 강력하게 추진할 제도적 기반을 갖추기 시작하여 경제기획원을 설립하고 경제개발 5개년계획을 마련하였다. 경제개발계획의 수립은 군사정권 이전에도 시도된 것이기는 하지만 본격적으로 추진되지는 못하였다.

경제기획원은 경제개발계획을 수립할 뿐만 아니라 경제정책 전반의 조정기능과 정부예산의 편성 및 외자도입의 승인 등을 관할하는 역할까지 맡았다. 경제정책의 효과적인 수립과 집행을 위해서는 정책조정 기능이 매우 중요하다. 경제기획원 장관이 유일한 부총리로서 경제장관회의를 주재하고 또한 대통령의 실질적인 최고 경제고문으로서의 위상을 가지고 있는데다 예산편성까지 맡게 됨으로써 경제정책 조정이 원활히 이루어질 수 있었다. 경제기획원은 현실의 산업경제에 얽매이지 않고 국민경제의 관점에서 경제를 분석하고 평가하며, 정부가 상정한 목표 성장률을 달성하기 위한 구체적인 발전전략을 수립하는 등 기관적 자율성을 갖고 있었다(강광하 외, 2008).

경제개발 5개년계획은 정부의 발전전략을 구체화하고 투자의 우선순위를 제시하는 중요한 수단이었다. 초기의 5개년계획은 상대적으로 수립과정이 체계적이지 못하고 외국 전문가들의 도움을 많이 빌려 마련되었지만, 1970년대에 들어서는 관련 기관들의 폭넓은 참여가 제도화되었다. 5개년계획은 계획의 내용 못지않은 여러 가지 기능을 하였다. 계획이 마련되는 1년 반 혹은 2년에 걸친 과정을 통해서 발전전략과 주요 경제정책에 대한 대화와 논의를 활성화하고 이를 통해 국민적 합의와 협조를 이끌어내는 역할을 하였다. 이것은 정책의 예측가능성을 제고시켜 민간의 경제활동을 촉진함과 동시에 경제 관료들을 훈련하고 자질을 높이는 효과도 있었다고 할 수 있다.

월간 경제동향보고회와 수출진흥 확대회의는 대통령이 직접 참석한 정책추진기구로서 개발 초기에 최고지도자의 경제개발 의지를 실현하는 중요한 역할을 담당하였다. 두 회의는 1965년 초부터 월례 회의로 정착되었으며, 관료들의 성과를 지속적으로 평가하여 이들의 기회주의적 행동을 억제하는 효과도 있었다. 경제동향보고회의는 경제개발계획이나 주요 경제정책들의 추진상황을 정기적으로 점검하고 원활한 추진을 위한 제도개선 등의 대책을 수립하였다. 경제기획원은 이 회의를 통해서 다른 경제부처의 업무활동을 평가하고 선도해가는 기능을 하기도 하였다. 수출진흥 확대회의는 상공부가 주관하고 직능대표, 수출기업 대표, 학계 등의 전문가도 참여하였으며, 수출증대에 전 국민의 관심을 모으기 위한 세례모니적 성격도 강했다(강광하 외, 2008).

아무리 좋은 개발전략과 계획을 마련해도 필요한 자금이 조달되지 못하면 이를 실현할 수 없다. 군사정권의 초기에 국내외 저축동원을 위한 제도와 정책이 마련되었다. 새로 제정된 부정축재 처벌법, 금융기관에 대한 임시조치법 등에 근거하여 일반은행을 사실상 국유화함으로써 강력한 통제력을 확보하였다. 1965년에는 금리현실화(인상) 조치를 단행하여 은행의 수신기능을 강화하였으며, 그 다음 해에 국세청이 신설된 것을 계기로 하여 조세부담률도 현저하게 증가하였다. 이러한 국내 저축동원 노력과 함께 민간기업의 해외차관 도입을 지원하기 위하여 한국은행의 지급보증제도를 도입하였다.

또한 군사정부는 적극적인 투자를 통해 공업화를 실현하기 위하여 대기업(재벌)들을 개발협력자로 삼았다. 시장과 민간에 맡겨두어서 초기에 성과를 기대하기 어렵다고 판단하여 정부 자신이 (주)한국(Korea, Inc.)을 탄생시킨 것이다. 정부가 주요 투자 사업을 결정·조정하고 협력기업들에게 자금지원 등 강력한 인센티브를 주면서 이들 투자 사업을 추진토록 하였다. 정부는 투자의 성과를 감시하고 기업들을 평가하여 추후에 어떤 역할을 맡길 것인지 판단하는 데 이용하였다. 이

러한 정부-대기업 협력관계는 투자의 불확실성을 줄여서 빠른 투자결정을 가능케 하고 협력기업들의 기회주의와 지대추구 행위를 최소화하는 이점도 있었다.

이러한 정부-대기업간 파트너십이 효율적이기 위해서는 정부의 감시·평가기능이 효과적으로 작동하여야 한다. 이것은 무엇보다도 평가기준이 공정하고 적절하여 협력기업들 간에 불만의 소지가 없어야 한다. 우리의 경우 가장 중요하게 고려된 것은 수출실적이었는바, 이것은 시장의 객관적인 평가를 반영하는 적절한 기준이었다고 할 수 있다. 때로는 기술적 능력이나 효과적인 수입대체 등이 평가기준이 되기도 하였다. 그러나 협력기업들의 실적은 많은 경우에 정부가 제공한 인센티브의 크기에 의해서도 좌우되기 때문에 항상 공정한 경쟁과 평가가 이루어졌다고 할 수는 없을 것이다. 또한 이 파트너십은 기본적으로 선별적이고 배타적인 관계이기 때문에 여기에 참여한 기업과 그렇지 못한 기업들 사이에는 차별이 있었다고 할 수 있다(Nam, 2001b).

그렇기에 이 파트너십을 실제로 운영하는 관료들의 능력과 청렴성이 중요성을 가진다. 우리의 경우 유교적인 가치체계를 반영하여 관료의 상대적인 자질은 우수한 편이었다. 관료의 부패 정도는 여러 요인에 의해 영향을 받을 것이나 최고 지도자의 경제개발에 대한 의지와 자신의 청렴성 여부가 중요한 것으로 판단된다. 이런 점에서 개발초기의 최고 지도자와 고위 관료들은 비교적 높은 평가를 받을 만하였다고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 매월 대통령을 모시고 주요 경제현안을 점검하는 경제동향보고회의와 같은 채널도 관료의 부패 등 정부실패 가능성을 줄였다.

한국의 이러한 경험은 개발도상국에 어떤 시사점을 주는가? 개발 초기에 시장이 제대로 발달되지 않은 상황에서 정부는 시장을 보완해서 주요 투자계획을 마련하고 자원을 배분하는 역할을 수행할 수 있다. 정부-은행-대기업의 파트너십을 구축할 수도 있다. 그러나 그러한 역할이 시장과 동떨어진 기준을 가지고 수행될 때는 성공하기 힘들다. 최고 지도자의 경제개발에 대한 의지, 관료들의 능력 및 청렴성도 중요한 요소이다. 이러한 파트너십은 오래 지속될 경우 변질되어 경제에 부담이 되기 쉽다. 되도록 빨리 시장을 발전시켜서 제 기능을 다 하도록 함으로써 정부가 맡았던 역할을 찾아오도록 하여야 한다. 한국은 이러한 정부역할의 전환을 성공적으로 이루어내지 못하였다. 이는 정경유착과 도덕적 해이, 재벌 지배주의 사적이익 추구, 금융부문의 낙후, 그리고 결국은 외환위기를 초래한 주요 원인이 되었다.

II. 수출주도 혹은 대외지향적 발전전략의 중요성

우리는 1960년대 초 경제개발 노력이 본격화 되면서 수출을 장려하는 정책을 폈다. 당시에 개발도상국의 정책담당자들이나 학자들 사이에는 수출보다는 수입대체를 통한 산업발전 전략이 우월하다는 생각에 기울어져 있었다. 그러나 부존자원이 빈약한 여건에서 미국 등의 원조가 감소하여 스스로 외화부족 문제를 해결해야 했던 당시의 한국으로서 수출을 중시한 발전전략은 불가피한 선택이기도 하였다.

환율을 현실화하여 수출채산성이 크게 향상되도록 하였으며, 각종 세제상의 혜택과 저금리 수출금융 등을 지원하였다. 당시에 수출의 규모가 워낙 작았기 때문에 1960년대 한국경제의 성장이 수출 덕분이었다고 단정하기는 어려울지 모른다(Rodrik, 1995). 그러나 수출로 벌어들인 외화로 기계설비의 수입이 보다 쉬워지고 세계시장을 겨냥한 투자활동이 활발해진 것이 경제성장을 가속화하였다고 할 수 있다.

여러 연구결과들은 대외지향적인 경제가 그렇지 않은 국가들에 비해 경제성장이 빠른 것을 보여주고 있다(Dollar, 1992; Baldwin, 2003). 수출은 국내수요에 제한되지 않고 넓은 세계시장을 활용할 수 있게 해준다. 국제비교우위를 잘 활용할 수만 있다면 수익성 있는 생산 활동의 기회가 크게 확대되는 것이다. 세계시장을 겨냥하여 단위생산 코스트가 가장 낮은 생산시설 규모를 택할 수 있는 것도 이점의 하나이다. 즉, 규모의 경제(economies of scale)를 실현하여 산업의 효율성을 높일 수 있는 것이다. 또한 수출시장에서 치열한 국제경쟁에서 살아남기 위해서는 품질의 향상이나 코스트(cost)의 절감을 위해 부단히 노력하지 않으면 안 된다. 이것은 해당 기업들에게는 힘든 일이지만 국가경제로서 길게 보아 산업의 경쟁력을 빠르게 향상시킬 수 있는 길이다.

경제활동에 있어서 수출의 비중이 커지면서 정책당국에서도 수출동향을 주의 깊게 분석하고 점검하다 보면 환율의 고평가와 같이 잘못된 정책이 방치되는 일이 없이 곧바로 바로잡아질 수 있다. 외환사정 때문에 불가피하게 경기변동이 초래되는 문제도 완화할 수 있다. 즉, 수출로 만성적인 외환부족이 어느 정도 해소되면 외환이 고갈되어 경제활동에 꼭 필요한 원자재 수입조차도 중단해야 하는 상황을 회피할 수가 있다. 따라서 수출은 거시경제의 안정에 큰 도움이 되는 경향이 있다.

1960년대의 수출지원은 특정 품목이나 산업에 선택적으로 주어진 것이 아니고 산업중립적인

지원이었다. 자원의 효율적인 배분이라는 명제에 충실한 정책이었다고 할 수 있다. 이것은 1970년대의 중화학공업 육성기에 관련산업에 대한 보호를 강화하여 산업별로 지원의 정도가 상당히 달랐던 것과 비교되는 것이었다.

세계무역기구(WTO)의 룰(rule)이 지배하는 국제환경은 1960년대와 같지 않아서 수출에 대한 과감한 지원을 할 수 없다는 제약이 있다. 또한 중국이 ‘세계의 공장’으로 등장하는 등 많은 개발도상국들이 너나없이 수출에 역점을 두면서 수출이 어려워진 것도 사실이다. 그래서 수출 비관주의(export pessimism)가 대두되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 WTO 체제에서도 중소기업, 낙후지역, 기술개발에 대한 지원 등 수출에 도움이 되는 지원과 육성은 가능하다. 수출경쟁이 치열해도 국제비교우위에 기초한 국제 분업은 여전히 유효하다. 예컨대, 경쟁이 치열해지면서 여러 분야에서 국경을 넘어 활발하게 진행되고 있는 산업내 분업과 생산 네트워크에 효과적으로 참여할 능력을 갖추는 것이 필요하다.

III. 산업고도화를 위한 중화학공업 드라이브

한국은 1970년대에 들어서면서 의욕적으로 중화학공업을 육성하였다. 1960년대의 고도성장기를 거치면서 임금이 빠르게 상승함에 따라서 노동집약적인 경공업 분야에서의 국제비교우위는 점차 약화되었다. 말레이시아, 태국, 인도네시아 등의 후발 개도국들은 이러한 산업분야에서 우리보다 낮은 임금을 무기로 추격해 오고 있었다. 더구나 미국 등 선진국은 섬유를 비롯한 개발도상국으로부터의 경공업 제품에 대한 보호무역 조치를 강화하였다. 이에 따라 기존의 경공업 위주의 산업 및 수출구조로서는 지속적인 수출신장을 기대하기 어려울 것으로 예상되었다. 게다가 북한이 무력도발을 수시로 감행하는 가운데 미국은 동아시아 동맹국들의 방위에 있어서 미국의 역할 축소를 내용으로 하는 닉슨 독트린을 천명하였다. 이러한 상황에서 국방력의 강화에 도움이 되는 중화학공업의 육성이 더욱 긴요하게 판단되었다.

철강, 조선, 기계, 전자, 화학 등 중화학공업 분야에 폭넓게 지원이 이루어졌으며, 저금리 자금지원(정책금융)과 함께 각종 세제상의 유인이 주요 지원수단으로 활용되었다. 1970년대 후반에 중화학공업 지원 등을 위한 정책금융은 은행대출의 약 절반을 점하였으며, 실효법인세율은 경공업의 경우 약 50%에 달한 데 비하여 중화학공업의 경우에는 20% 미만에 머물렀다(곽태원, 1985). 이들 중화학공업 분야를 보호하기 위해서 경쟁상품에 대한 수입규제가 강화되기도 하였다. 외채

를 들여와 중화학 투자를 확대한 기업들의 외채상환 부담이 커지는 것을 우려하여 환율이 고평가된 것을 방지한 측면도 있었다. 이러한 노력의 결과로 제조업 고정투자는 중화학공업 분야에 두드러지게 집중되었다. 1970년대 후반기에 이루어진 제조업 고정투자의 약 80%는 중화학공업 분야의 투자였다.

중화학공업 육성을 위해서는 기술개발의 촉진과 기능 인력의 확보가 또한 중요한 과제의 하나였다. 1966년에 설립된 한국과학기술연구원(KIST)에 이어 1970년대 초에는 연구 환경을 제대로 갖춘 고등교육기관으로 한국과학기술원(KAIST)이 설립되고 대덕연구단지가 조성되었다. 기업의 연구개발투자에 대한 세제·금융 면의 지원도 강화되었다. 또한 공업고등학교의 특성화, 전문대학 설립, 국가기술자격제도의 도입, 기업의 직업훈련 의무화 등도 추진되었다.

1970년대의 중화학공업 육성은 그 이후 한국의 산업 및 수출구조를 고도화하고 지속적인 수출신장을 이룩한 데 크게 기여한 것으로 보인다. 1970년대 중반부터 경공업제품의 수출 비중이 하락하기 시작한 반면 중화학제품의 수출비중은 꾸준히 증가하여 근년에는 80%를 상회하고 있다. 이들 산업분야에서 기술능력이 축적되고 후에 세계시장에서 두각을 나타내는 분야들이 적지 않게 생긴 것도 직간접으로 1970년대의 중화학공업 드라이브에 기인한 바가 크다고 할 것이다.

이러한 성과에도 불구하고 1970년대의 중화학공업 드라이브는 많은 비효율과 부작용을 수반하였다. 1970년대에 두 차례나 겪은 석유파동으로 세계경제가 침체하여 수출여건이 좋지 않았던 것도 중화학투자의 성과에 영향을 미쳤다. 결과적으로 분야에 따라 과잉·중복투자가 이루어져서 설비가동률이 매우 낮은 수준에 머물렀다. 중화학공업 분야의 투자수익률은 경공업 분야에 비하여 저조하였다(Yoo, 1990). 자기자본보다 부채에 주로 의존하여 투자해 온 여러 기업들은 채무상환 부담으로 부실에 빠졌고, 정부는 이들 기업들과 이들에게 대출해 준 은행들의 부실을 그대로 보고만 있을 수는 없었다. 왜냐하면 정부는 이들 기업 및 은행들의 암묵적인 위험분담 파트너였기 때문이다.

정부는 은행들을 통해서 구제 금융을 제공하고 그와 동시에 중화학투자의 조정에 나섰다. 1970년대 말에서 1980년대 초에 걸쳐서 발전설비, 건설증장비, 자동차, 선박용 디젤엔진, 중전기, 전차교환기 등의 투자조정을 단행하였다. 당초의 투자계획을 보류하거나 연기하고 부채의 자본전환과 신규대출 등의 지원과 동시에 기업의 합병과 인수, 생산품목별 전문생산체제의 확립 등의 조치가 마련되었다. 수요에 비해 공급능력이 과잉을 보인 비료와 해운업의 합리화조치도 단행되

었다. 이러한 일련의 조치들은 은행과 대기업들의 도덕적 해이를 심각하게 하는 계기가 되었으며, 이들 부문의 구조적 부실을 키워서 1997년 외환위기를 초래하게 한 원인이 되기도 하였다.

중화학공업 드라이브는 금융발전 특히 은행의 희생을 바탕으로 이루어진 측면이 강하다. 은행 대출이 정부 산업정책의 중요한 수단이 됨으로써 은행의 자율적인 성장이 저해되었다. 중화학공업 투자를 촉진하기 위해서 1970년대에는 인플레이션에 비추어 대체로 저금리가 유지되었으며, 그러다보니 총금융자산/GDP 비율로 본 금융발전은 정체를 면치 못하였다. 뿐만 아니라 정책금융이 전체 은행대출의 절반을 넘을 정도가 됨에 따라서 은행의 대출심사기능이 극히 취약해질 수밖에 없었다. 정부가 주요 상업은행들의 지분을 처분하여 은행이 민영화된 1980년대 이후에도 은행들은 여전히 정부의 경영상의 간여 하에 있었다. 주인(지배주주)이 없는 은행에서 정부가 주인 노릇을 계속하고 은행의 도덕적 해이도 지속되었다.

뿐만 아니라 인플레이션이 가속화되어 거시경제운영이 왜곡된 책임도 있다. 중화학공업 투자 촉진을 위한 정책금융의 지원과 전반적인 저금리에 따른 왕성한 자금수요에 따라 통화 공급이 빠르게 증가한 것이 인플레이션의 가속화에 일조하였다. 산업고도화 노력으로 고학력 인력에 대한 수요가 증가하면서 임금이 빠르게 상승한 것도 비용측면에서 물가상승을 부채질하였다. 인플레이션이 가속화되면서 공급이 제한된 부동산의 가격과 집세는 명목임금보다 더욱 급속하게 상승함에 따라서 근로자들의 불만이 팽배하였다. 다른 한편으로는 인플레이션이 가속되는 만큼 명목 환율이나 명목금리는 조정되지 못 하였다. 이에 따라서 수출의 채산성이 악화되고 금융저축이 위축되는 등의 거시정책상의 왜곡이 초래되었다.

이런 비효율성과 부작용들도 불구하고 중화학공업 드라이브가 잘못된 정책이었다고 단정할 수는 없다. 1970년대 이후 우리 산업의 경쟁력 제고에 기여한 정도를 정확히 측정하기 어렵기 때문이다. 다만, 경제여건의 변화에 따라 중화학공업 위주로의 점진적인 구조전환은 필연적인 것인데 정부의 드라이브로 인해서 자원이 낭비되고 금융 및 거시정책 분야에서 왜곡이 컸다는 점을 지적하는 것이다.

그렇다면 제조업 구조의 고도화를 원하는 개발도상국들에 주는 교훈은 무엇인가? 중화학공업은 자본집약적이기 때문에 자금의 확보가 필수적이지만 지나치게 해외자본에 의존하는 것은 위험하다. 투자촉진을 위한 저금리와 정책금융의 방만한 운용은 금융발전과 거시경제의 안정을 해칠 수 있음을 명심하여야 한다. 기술 및 기능인력 또한 중요하므로 이들 능력을 확충하는 데 정책

적 노력을 기울여야 한다. 협소한 국내시장을 감안할 때 중화학공업의 육성은 수입대체에 그치지 않고 수출산업으로서의 가능성을 전제로 추진되어야 한다. 정부로서 구체적으로 어떤 (중화학공업) 분야를 육성해야 할지 알기는 쉽지 않다. 따라서 이러한 결정은 가급적 민간에 맡기거나 이해관계자들의 합의에 맡기는 것이 바람직하다.

IV. 인플레이션의 수속은 정부정책의 신뢰성이 열쇠

제1차 석유파동의 영향이 본격화된 1974년부터 1981년까지 우리 경제는 높은 인플레이션에 시달려야 했다. 1974-75년 및 제2차 석유파동 이후인 1979-81년의 연평균 소비자물가 상승률은 20% 이상에 달하였다. 석유 및 국제원자재 가격의 급등외에 빠른 통화 공급 증가 및 임금 상승 등도 주요 물가상승 요인이었다. 이미 언급한 바와 같이 인플레이션은 이보다 더욱 가파른 부동산 가격과 집세의 상승을 가져와 서민 가계를 위협하였다. 가진 자와 그렇지 못한 자들 사이의 격차를 더욱 확대시켜 사회불안을 야기하기도 하였다.

그러나 높은 인플레이션의 문제는 서민 가계나 부의 분배에 미치는 부정적인 영향 때문만이 아니었다. 우리 경제의 성장잠재력 자체를 위축시키는 징후들이 곳곳에서 나타났기 때문이다. 무엇보다도 경제주체들이 생산적인 노력보다는 인플레이션에 따른 이익을 최대화하거나 폐해를 최소화하는 데 온 신경을 쓴다는 것이었다. 여러 기업들은 기술개발이나 수출능력 확대보다는 부동산에 투자하여 부를 늘리는데 혈안이 되었다. 다시 말해서, 인플레이션 하에서 자원의 배분은 국민경제적인 관점에서 극히 비효율적이었다.

뿐만 아니라 경제성장을 위해 필요한 자본축적을 가능케 하는 금융저축이 위축되었다. 인플레이션으로 인해서 금융저축에 대한 실질수익이 매우 낮거나 마이너스가 됨에 따른 자연스러운 결과라고 하겠다. 예컨대, GDP에 대한 총통화의 비율은 1972-73년에 32%에서 1979년에는 28.5%로 낮아졌다. 인플레이션은 수출 또한 위축시켰다. 인플레이션으로 생산코스트가 높아지는 만큼 환율조정(원화의 절하)이 이루어지지 못하면서 수출채산성이 약화되었기 때문이다. 일본 엔화가 강세였기 때문에 미국 달러에 대해 우리 원화의 큰 폭 절하가 필요한 것은 아니었지만, 1970년대 후반에 원화의 대미환율은 변동 없이 고정되어 있었다. 만일 원화가 절하되었다면 수입품의 가격이 높아져 물가불안이 심화되는데다 외채를 쓴 기업들의 (원화기준) 상환부담도 증가하였을 것이다.

인플레이션과 경제성장의 관계는 단기간을 보느냐 길게 보느냐에 따라 확연히 다르다. 흔히 “고속 성장을 하다보면 인플레이션은 어느 정도 감수해야 하는 것 아니냐” 하는 이야기를 듣는다. 단기간을 볼 때에는 맞는 말이다. 예상보다 빠른 성장은 인력이나 원자재, 부품 등의 원활한 수급을 어렵게 하여 임금이나 가격을 상승케 하기 때문이다. 그러나 장기간을 볼 때는 다르다. 실제로 여러 경제학자들은 세계 많은 나라들의 데이터를 이용하여 장기간에 걸쳐서 경제성장과 인플레이션 간에 어떤 관계가 있는지를 실증적으로 분석하였다(Barro, 1995; Ghosh, 1998). 그 결과들에 의하면 인플레이션은 경제성장에 마이너스의 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 우리가 1970년대 후반에 경험한 것처럼 인플레이션은 자원배분을 왜곡시키고 금융발전을 저해하며 거시경제정책을 어렵게 만들기 때문이다.

높은 인플레이션의 부작용을 경험한 이후, 1970년대 말부터 1980년대 초에는 물가를 안정시키는 것이 우리 경제정책의 최우선 과제가 되었다. 사실 이 때의 물가불안은 제2차 석유파동이라는 해외 요인에 기인한 바 크기 때문에 물가를 안정시키는 것이 쉬운 일이 아니었다. 세계경제의 침체가 우리 경제에도 영향을 미치고 1979년 10.26사건에 따른 정치사회적인 격변과 1980년의 냉해로 인한 농업생산의 부진 등으로 1980년에는 마이너스 성장을 기록하기도 하였다. 이러한 불리한 여건 속에서도 정부가 물가안정을 위한 시책을 비교적 일관되게 추진한 것은 높이 살만한 일이었다.

그렇다면 우리는 인플레이션을 수속하기 위해서 어떠한 정책을 추진하였는가? 물론 일차적으로는 총수요 억제를 위한 통화신용정책과 재정정책 수단을 동원하였다. 1970년대 후반에서 1982년까지 연평균 30%를 훨씬 상회하던 총통화 증가율을 낮추고 재정지출의 확대를 크게 둔화시켰다. 제2차 석유파동으로 인해 경기가 침체된 상황에서 통화 및 재정의 긴축정책을 밀어붙이는 데에는 한계가 있었기 때문에 실제로 긴축기조가 본격화된 것은 1982년경이었다. 특히 재정정책의 경우, 강도 높은 긴축의 결과로 1981년에 GNP대비 23.3%에 달했던 통합재정규모가 1988년에는 15.7%까지 하락하였으며, 1987-88년에는 재정수지 흑자를 나타냈다. 그러는 과정에서 도로나 항만 등 사회간접자본시설 투자에 소홀하여 물류비용이 증가하고 국민생활에 불편을 초래하는 부작용을 낳기까지 하였다.

그러나 1980년대 초 한국의 물가안정 노력은 총수요 억제정책에 그치지 않았다. 통화 및 재정의 긴축적인 운영에만 의존할 경우 물가안정에 시간이 걸리고 경기침체가 심화될 것이 우려되었다. 그래서 동시에 역점을 둔 것이 소위 소득정책이었다. 이것은 재화나 서비스의 생산에 참여하

는 사람들의 소득, 즉 비용의 상승을 억제하여 물가를 안정화시키려는 것이다. 그 대표적인 것이 임금 인상의 억제이며, 1970년대를 통해 유지해 온 이중곡가제 하에서 양곡 수매가격의 인상률을 낮게 책정한 것, 물가가 안정되는 기미가 보일 때 명목금리를 대폭 인하한 것 등도 소득정책의 일환이라고 하겠다. 경제주체들의 소득에 직접 영향을 미치는 이러한 정책은 인기가 없을 뿐 아니라 별로 실효성이 없는 것으로 치부되어 오늘날에는 거의 활용되지 않는 정책이다.

이러한 노력이 한국의 물가안정에 어느 정도 기여하였는지 정확히 분석하기는 쉽지 않지만 국민들의 인플레이션 심리를 안정시키는 데에 상당히 도움이 되었던 것으로 보인다. 정부가 민간기업의 임금에 직접 영향을 미칠 수 없기 때문에 정부 공무원들의 봉급 인상률을 낮게 책정함으로써 간접적으로 영향을 미치려고 노력하였다. 그리고 일반 국민들의 이해와 협조를 구하기 위해서 경제정책 홍보와 경제교육을 강화하였다. 인플레가 심했던 남미 국가 등이 그랬던 것처럼 임금인상률을 지난해의 물가상승률에 연동할 경우 인플레이션을 조기에 수습하기 어렵다. 그러나 우리의 경우에는 정부가 목표 물가상승률을 제시하고 민간 기업들이 임금 인상률을 결정할 때 이를 참고하기를 희망하였다.

문제는 정부의 인플레이션 수습 목표가 얼마나 신뢰성을 갖느냐 하는 것이며, 이는 다시 정부의 물가안정에 대한 의지가 얼마나 강하고 안정화 시책들이 얼마나 일관성 있게 추진되느냐에 직결된다. 다행히 우리 정부는 이런 점에서 비교적 국민들의 신뢰를 크게 잃지 않았으며 그 결과 물가는 1983년경부터 두드러지게 안정을 보였다. 1979-81년에 연평균 23%에 달했던 소비자물가 기준 인플레이션은 1983-87년에는 연평균 2.8%로 낮아졌다(Nam, 1991).

결론적으로, 물가안정은 경제성장을 위하여 불가피하게 감수해야 할 것이기보다는 지속적인 성장을 위해서 달성하지 않으면 안 되는 과제이다. 한국의 경험으로 볼 때, 물가안정은 일관된 수요관리정책과 동시에 소득정책적인 노력을 가미함으로써 보다 효과적으로 이룰 수 있다. 다만 정부의 안정화에 대한 강한 의지와 일관된 정책으로 국민들의 신뢰를 얻는 것이 관건이라고 하겠다.

V. 경제위기의 회피

우리가 겪은 1997년의 외환위기는 거시경제 면에서 커다란 충격이었다. 원화 가치가 곤두박질하고 1998년에 국민총생산이 6.9% 감소하면서 1996년에 12,200달러에 달했던 1인당 국민총소

득은 1998년에 7,400달러 수준으로 낮아졌다. 많은 사람들이 일자리를 잃었으며, 금융부실을 털고 사회안전망을 구축하는 데 막대한 재정을 쏟아 부어야 했다.

우리가 외환위기를 맞은 것은 여러 복합적인 요인에 의한 것이었다. 먼저 외부적인 여건을 본다면 1994년 이후 수출시장 여건이 좋지 않았다. 중국 위안화와 멕시코의 폐소화가 절하되고 1996년에는 반도체 등의 큰 폭 가격하락으로 교역조건이 대폭 악화되면서 GDP의 4.1%에 달하는 경상수지 적자를 기록했다. 보다 직접적으로는 태국에서 최초로 시작된 위기의 ‘전염효과’가 컸다. 동아시아 경제의 높은 성장과 수익률에 매력을 느껴 대규모로 유입되었던 국제자본은 경제상황이 나빠지는 징후를 보이자 너나 할 것 없이 무차별적으로 썰물처럼 빠져나갔던 것이다.

국내적으로 본다면 외환위기는 무엇보다도 재벌기업들의 도산이 발단이 되었다. 재벌기업들의 도산은 거슬러 올라가면 정부가 대기업들의 위험을 분담하는 파트너로서의 역할을 수행했던 정부주도 경제발전 모형에서 찾을 수 있을 것이다. 한국 정부와 은행들이 재벌기업들을 망하게 내버려두지 않을 것이라는 믿음을 갖고 있었던 많은 외국 금융기관들은 서둘러서 자금을 회수하였으며, 충분한 외환보유고를 갖지 못하고 있던 우리로서는 원화의 큰 폭 절하와 외환의 고갈을 막는 데 역부족이었다. 즉, 한국의 외환위기는 국내적으로 기업·금융부문의 구조적 취약성과 거시경제운영 면에서 외채와 외화자산 관리의 부실에 기인한 것이라고 할 수 있다. 1996년 말 우리의 외환보유고는 단기외채의 44%에 불과하였다.

개발 초기의 정부-재벌기업 간 경제발전 파트너십은 1980년대에 들어서 자원배분에 있어서 정부의 간여가 축소되면서 점차 약화되어 갔다. 대기업들에게 주던 각종의 유인이 감소되면서 이들에 대한 정부의 감시기능이 약화되었고 이 틈을 타서 재벌기업들은 지배주주의 사적이익을 추구하기 시작하였다. 이를 위해서 재벌기업들은 사업 다각화, 상호출자, 부당 내부거래, 오너의 경영권 고수, 취약한 기업지배구조 등의 공통된 행태를 보였다. 이것은 종종 소액주주 이익의 희생과 비효율적인 투자 및 차입에 의존한 무리한 사업 확장을 초래하였다. ‘대마불사’의 도덕적 해이에서 벗어나지 못한 대기업들은 때로 은행을 ‘인질’로 삼아 덩치를 키우는데 열을 올렸다(Nam, 2001a).

이러한 재벌기업들의 취약성은 사회적인 관심과 감시의 대상인 5대 재벌보다는 그 이하 규모의 재벌기업들에게서 더욱 심각하게 나타났다. 외환위기 전 1995년의 경우 전 산업의 경상이익률은 3.1%였으나 6-10대 재벌의 경우에는 1.0%, 11-30대 재벌의 경우에는 -0.1%에 그쳤다. 1996

년에도 전 산업의 경상이익률이 1.1%였으나 6-10대 및 11-30대 재벌의 경우는 각각 -0.7%와 0.1%로 저조하였다.

이런 과정에서 은행들의 역할은 어떠하였는가? 1980년대 초의 민영화 이후에도 정부는 사실상 은행장과 임원들을 임명하고 지시금융을 지속하였다. 따라서 은행들의 대출심사 기능은 계속 취약성을 면치 못하였다. 은행들 자신들도 정부가 은행을 도산하도록 두지 않을 것이라는 도덕적 해이에 빠져 있었기 때문에 더욱 그러하였다. 기업들의 채무구조가 극히 취약하고 은행에 잠재적인 부실채권이 쌓여가는 상황에서 정부는 금융자율화에 소극적이었다. 금융기관들이 본격적인 경쟁에 노출될 경우 부실한 금융기관들이 도산하게 되고 심각한 금융 불안으로 이어질 것을 우려하였기 때문일 것이다.

금융자율화에 소극적이다 보니 금융부문의 필요한 제도개혁에도 소홀하였다. 은행은 물론이고 금융기관들의 도산이 거의 없다보니 부실금융기관의 처리나 예금자 보호, 중앙은행의 최종대부자의 기능 등과 같은 제도적 안전장치를 갖추는 일에 충분한 관심을 두지 않았다. 금융기관의 건전성 감독기능도 마찬가지로 부실하였다. 금융자율화와 금융개혁의 부진은 금융시장의 안정성이 위협받지 않는 상황에서는 크게 문제되지 않을 수 있다. 그러나 외환자유화가 진전되고 금융·자본시장의 대외개방이 확대되는 상황에서는 문제가 달랐다.

한국의 경험은 시장경제가 활성화되기 이전에 정부주도적인 경제발전이 효과적일 수 있음을 보여준다. 그러나 정부의 그러한 역할은 점차 시장에 맡겨야 하고, 특히 금융시장의 발전을 통하여 자원의 효율적 배분이 이루어지도록 하여야 한다. 이를 위해서는 금융자율화를 꾸준히 추진하고 금융안전망 및 건전성 감독체계를 갖추는 것이 필요하다. 대기업의 지대추구 행위, 정경유착, 기업지배구조의 취약성 또한 경계하지 않으면 안 된다. 대기업 및 금융기관의 도덕적 해이는 경제의 효율성과 건전성을 크게 위협한다. 금융부문의 건전성과 제도적 안전성을 이루지 못 한 상태에서의 금융·자본시장 대외개방은 경제위기를 초래할 가능성이 매우 높다. 대외개방에 앞서 외채를 안정적으로 관리하고 충분한 외환보유고를 확보하는 것도 중요하다.

VI. 결어

위에서 우리의 발전경험을 연대순으로 개관하고 개발도상국들에 대한 정책시사점을 살펴보았다. 우리는 지난 반세기에 압축성장과 동시에 거시경제적으로나 부문별로 실로 다양한 경험을 축적하였다. 모든 정책이 다 성공한 것은 아니었으나 실패에서 배우고 이를 극복하는 노력을 해 온 경험들이 모두 개발도상국들에게 교훈이 될 수 있을 것이다.

예컨대, 도시-농촌간의 균형적 발전을 겨냥한 새마을 운동과 농업발전을 위한 정부의 역할, 공공부문의 효율 제고를 위한 공기업 경영평가제도 및 대규모 재정사업에 대한 사전타당성분석 제도화, 산학연 협력 및 산업단지의 활성화와 인적자본 확충을 위한 다양한 노력 등은 많은 개발도상국들에 교훈을 줄 수 있는 경험들이다. 이밖에 대기업-중소기업간의 협력관계 발전 등 중소기업을 위한 다각적인 지원정책과 경제위기를 극복하여 경제체질 강화의 계기로 삼은 경험 등도 귀중한 자산이라고 하겠다.

우리 자신들이 이러한 발전경험의 소중함을 미처 인식하지 못 하는 사이에 많은 개발도상국들은 우리의 경험으로부터 배우려는 수요가 적지 않았다. 그러나 개발도상국들에게 실질적인 도움이 될 수 있기 위해서는 단순히 “우리는 이렇게 했다”고 일방적으로 얘기해 주는 것으로는 충분치 않다. 우리의 소중한 자산인 경험을 다른 나라의 보편적인 경험에 비추어 체계적으로 정리해서 상대방 나라의 실정에 맞는 조언을 해줄 수 있어야 한다.

참고문헌

강광하 외 (2008), “한국 고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진 기구” (보도자료, 2008.2.27, 한국개발연구원).

곽태원 (1985), “감가상각제도와 자본소득과세--감가상각제도의 투자유인효과를 중심으로”, 연구보고서 85-05, 한국개발연구원.

Baldwin, Robert (2003), “Openness and Growth: What’s the Empirical Relationship?” Working Paper 9578, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, USA.

Barro, Robert (1995), “Inflation and Economic Growth,” Working Paper 5326, National Bureau of Economic Research,

Dollar, David (1992), “Outward-oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85,” Economic Development and Cultural Change, 523-544.

Ghosh, Atish and Steven Phillips (1998), “Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth,” IMF Staff Paper, Vol.45, No.4, International Monetary Fund.

Nam, Sang-Woo (1991), “The Comprehensive Stabilization Program” in Cho, Lee-Jay and Yoon Hyung Kim (eds.), Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective, An East-West Center Book.

Nam, Sang-Woo (2001a), “Business Groups Looted by Controlling Families and the Asian Crisis,” ADB Institute Research Paper 27, ADB Institute.

Nam, Sang-Woo (2001b), “Family-Based Business Groups: Degeneration of Quasi-Internal Organizations and Internal Markets in Korea,” ADB Institute Research Paper 28, ADB Institute.

Rodrik, Dani (1995), “Growth Policy: Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich,” Economic Policy, 55-107.

Yoo, Jungho (1990), “The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea,” KDI Working Paper No. 9017.

경제발전경험 공유사업의 현황과 성과

이 태 희

KDI 국제개발협력센터

정책자문실장

1. 특성과 현황

1. 추진 배경과 특성

국제사회는 지난 반세기 동안 제공되었던 원조의 내용, 방법 및 효과에 대한 반성으로 1990년대 후반부터 물질 지원에서 개발노하우와 같은 지적 공유나 지원에 보다 깊은 관심을 갖게 되었다. OECD(1996)는 경제발전의 핵심이 지식이라는 개발경험의 중요성을 강조하였고, 세계은행은 이러한 지식의 공유를 다양한 형태의 사업으로 구체화하였다.¹⁾ 이러한 국제적 조류 속에서 지난 40년간 한국이 이룩한 경제성장에 대한 국제적 관심은 더욱 높아지고 1990년대 후반에 발생한 아세안 금융위기를 순조롭게 극복한 이후 개도국이나 체제전환국에서는 한국의 개발경험 공유를 희망하는 수요가 더욱 증가되었다.

우리도 한국국제협력단(KOICA)의 설립 등 다양한 정책적 노력을 경주해왔지만, 국제사회에서 증대되고 있는 협력수요에 효과적으로 대응하지 못하였다. 더욱이 고위 전문 인력들이 국제협력 사업에 참여하지 않고 개발 경험이 체계화되지 않아서 심지어 동일한 정책사례도 컨설턴트 또는 사업에 따라 상이한 의미로 전달되기도 하였다. 우리의 개발경험을 기초로 전문화되고 특화된 정책중심의 컨설팅프로그램도 개발되지 못한 상태였다. 이러한 국제개발 컨설팅 사업에 대한 반성으로 2004년부터 재정경제부는 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)을

1) 세계은행의 Wolfenson 총재는 개도국의 빈곤감축과 지속가능한 성장을 위한 지식의 중요성을 인식하고 1996년 세계은행이 'Knowledge Bank'로서의 역할을 강화하고자 'Global Knowledge Partnership'하에 전 세계 지식네트워크를 구축하고 지식을 혁신, 공유하기 위해 'Knowledge for Development(K4D)'를 설치하여 다양한 사업을 추진하였다.

한국개발연구원(KDI)에 위탁하여 실시해오고 있다. KSP 사업은 한국의 경제개발경험 및 경험 있는 전문 인력이 유기적으로 통합된 경제정책 컨설팅 사업으로서 경제정책의 연구, 자문 및 능력개발 활동으로 구성된 기술협력사업의 하나다.

경제발전경험 공유사업은 한국과 대상국의 민관 전문가들이 공동으로 대상국의 경제사회적 정책과제를 연구·자문하는 사업으로서 그 목적은 크게 세 가지다. 첫째, 대상국의 경제사회발전을 위한 정책문제 해결대안을 제시하거나 이를 위한 법적·제도적 장치를 마련하도록 지원하고, 둘째, 한국 정부와 기업의 세계화전략을 측면 지원하고 국익을 증진한다. 끝으로 사업에 참여 또는 관여한 고위관료 및 전문가들 간의 인적 네트워크를 구축하여 유익한 상호 협력을 증진하는 데 있다.

상술한 것처럼 기존 국제협력사업에 대한 반성과 우리의 독특한 개발경험이라는 비교우위를 최대한 활용하기 위해 디자인된 KSP 사업은 몇 가지 특성을 가지고 있다. 우선, 기존 국제협력사업과는 달리 다양한 형태의 수요조사 및 분석을 통해 이루어지는 경제협력 전략국가들의 개발수요에 대한 맞춤형 경제정책 자문 사업이다. 둘째, 종합적인 정책조사와 분석을 통해 대상국의 정책과제에 대한 해결대안의 제시에 중점을 둔 사업성과 중심적 접근법을 취한다. 셋째, 국제사회의 흐름을 반영한 개도국의 주인의식(ownership)과 공동책임(joint accountability)을 강화하기 위하여 한국과 대상국 전문가들이 사업 활동을 공동 작업으로 추진하는 참여 중심적 사업운동을 지향한다. 대상국 현지전문가의 적극적인 참여와 협조로 우리 고위전문가의 단기과견으로도 원활한 사업수행이 가능하게 되었다. 장기과견의 부담이 경감됨으로써 경험 있는 고위 관료나 민간 인사들의 참여를 촉진시키는 계기가 되었다. 넷째, 정책분석, 정책자문 및 정책연수를 통해 대상국의 기관형성(institution-building)과 관료들의 능력개발(capacity development)을 지원하는 정책능력 강화사업이다. 다섯째, 사업결과의 도출과정과 산출된 결과의 전달방법이 기존 개발협력사업과는 다르다. 정책제안을 도출하기 위해 수차에 걸친 실태조사, 전문가 워크숍과 세미나가 한국과 대상국에서 실시되고 도출된 결과를 국내외에서 공유하는 전파세미나가 실시되고, 정책 제안이라는 최종결과는 대상국의 정책결정자에게 직접 보고하고 토론하는 고위정책대화(senior policy dialogue)가 중요한 사업 활동 중의 하나다. 끝으로 KSP 사업은 Non-ODA 대상국을 포함한 경제협력 전략국가들과의 경제적·외교적 협력을 강화하고 정부의 국제협력정책을 측면에서 지원하는 경제협력의 중요한 정책수단 중의 하나다.

2. 사업의 유형, 활동 및 콘텐츠

가. 사업 유형별 특성

사업의 유형은 정규사업, 계속사업 및 집중지원 사업으로 구분된다. 우선 정규사업(Development Partner Country Project)은 KSP Index²⁾에 따라 지역별로 나누어 대상국이 분류되고 기획재정부와의 협의 하에 사업대상국이 지정, 추진되는 사업으로서 대부분이 처음으로 시작되는 신규 사업이라고 할 수 있다. 따라서 정규사업은 서면수요조사에서 국내전파세미나에 이르는 사업 활동의 전 과정이 포함된 사업이다. 자문진 구성은 사업관리자(PM)를 포함 4인 이내의 한국 전문가로 구성되며 현지전문가는 과제별로 1명씩 충원하여 한국전문가와 공동 작업을 추진한다.

계속사업(Follow-up Project)은 정규사업으로 집행된 사업 중에서 사업의 성과를 지속적으로 제고하거나 대상국 정부에서 채택한 정책제안의 구현을 위해 추가적인 후속 연구와 자문이 필요한 경우 또는 대상국의 강력한 요청에 따라 우리 정부의 관심도가 높은 경우에 후속사업의 형태로 진행되는 사업이다. 계속사업에는 일반적으로 고위인사 수요조사와 현지보고회는 생략되고 나머지 활동들은 수행된다. 사업과제는 전년도 사업 수행과정에서 발굴되고 선정되기 때문에 중복을 피하기 위해서 추가적인 조사와 보고회는 생략된다. 단, 주제가 수행과제와 크게 상이하거나 새롭게 제시된 경우에는 정규사업에 준해서 실시된다. 자문진 구성은 정규사업과 동일하다.

집중지원 사업(Strategic Development Partner Country Project)은 정규사업이나 계속사업의 과제수보다 확대되어 과제의 포괄성이 강화되고 사업기간의 다년화(3년)로 자문사업에 대한 예측가능성을 높인 사업으로서 한국과 대상국간의 전략적이고 포괄적인 동반적 협력관계를 증진하는 데 중점을 둔 사업이다. 중점지원사업의 연도별 중점추진 방향은 1차 년도에는 정책연구와 자문에, 2차 년도에는 1차년도 사업결과를 구현하기 위한 제도 구축과 개선(institution-building or institutional upgrading)과 이러한 운용할 관료들의 능력개발(capacity-building) 활동에, 마지막 연도에는 지난 2년간의 사업실적을 평가하여 사업성과의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 후속사업의 발굴 및 한국과 대상국의 관련기관간의 연계 강화를 지원하는 워크숍 등에 각각 중점을 둔다. 2009년에 처음으로 도입된 상기 사업은 베트남을 대상으로 진행되어 현재 2차년도

2) KSP Index는 대상국 선정에 대한 객관적인 기준을 설정하고자 도입한 것으로 각국의 자료를 비교하여 항목별 순위를 매기고 이를 근거로 한 점수를 계산하고 백분위점으로 환산한 지수이다. KSP Index를 도출하기 위해 사용하는 자료들은 대상국들의 경제, 사회, 정치적 상황을 대표하는 자료들이며 각국의 1인당 GNI, 자원수출비중, 인구, 초등·중등학교 진학률, 정치적 안정성 등이다.

사업이 진행 중이다. 상기 사업에는 정규사업의 활동에 준하여 추진되나 대상국 정책결정자들과 사업추진방향 및 내용을 협의하는 고위인사 정책간담회가 추가된다. 상기 간담회는 대상국 정책결정자의 정책수요와 사업 추진방향을 사전에 조율하여 성과를 제고하기 위한 것이다. 자문진 구성은 총괄 PM, 3-4분야의 섹터 PM, 분야별 연구진 2-3인 이내로 총 10인내의 한국 전문가로 구성되며, 각 과제별로 현지전문가가 충원되고 한국전문가와 함께 연구와 자문을 수행한다.

나. 주요 사업 활동

KSP 사업주기(project cycle)는 다른 국제협력사업과 유사한 주기를 가지고 있으나, 사업의 특성을 고려하여 크게 4단계, 수요 발굴, 정책연구, 정책자문 및 모니터링·평가로 구성된다.

[그림 1] KSP의 사업주기



사업수요의 발굴(demand identification) 단계에서는 사업수요에 대한 서면조사, 고위인사 방문조사 등을 실시하고 사업결과에 따라 연구진 선정 및 향후 추진계획을 수립하는 이른바 사업기획(project planning) 단계다. KSP 사업에서는 수요자 중심의 사업운영을 위해서 우선적으로 대상국의 정책수요를 서면조사를 통해서 파악하고, 그 다음으로 고위인사를 현지에 파견하여 파악된 조사결과를 대상국 고위정책결정자들과의 면담을 통해서 재확인하고 세부과제를 개발하고 심화시킨다. 고위인사 수요조사단을 파견하기 전에 국별 현황분석 자료가 작성되고 국별 전문가를 초빙하여 국별 워크숍을 실시하여 사전에 현지정보를 공유한다. 더구나 집중지원 사업에서는 대상국의 고위정책결정자를 한국으로 초청하여 사업과제와 추진방향에 대한 의견을 직접 개진하고

한국전문가들과 협의를 통해 추진할 연구 과제를 심도 있게 검토하는 고위정책간담회를 운영한다. KSP 사업 운영에서 대상국 정책수요의 파악은 가장 중요한 작업 중의 하나다.

정책연구(policy research) 단계에서는 자문단의 구성, 선정과제에 대한 현지조사, 자료 분석, 보고회 개최 등으로 구성되며, 정책자문을 위한 논리적 근거와 방향을 마련하고 정책대안을 개발하는 단계다. 수요조사를 통해 선정된 정책연구과제에 대한 연구책임자와 연구진을 선정하고 관련과제와 관련된 현지세부실태조사(pilot study)를 실시하고 현지 전문가를 충원한다. 그 조사결과를 분석하여 연구내용을 구체화한 후에 현지보고회를 실시하여 현지 이해관계자들의 피드백을 받아서 정책자문보고서에 반영한다. 사업과제와 관련된 정책결정자 및 정책실무자를 서울로 초청하여 중간보고회를 실시한다. 중간보고회에서는 자문단의 연구결과가 발표되고 이에 대한 대상국 인사의 의견을 최종보고서에 반영한다. 연구단계에서는 핵심 산출물인 정책제안을 마련하기 위한 조사, 분석 및 의견수렴 활동으로 구성된다. 세부실태조사 시에 정책자문의 방향과 내용, 참여기관간의 역할 배분 등을 포함한 상호협력 방안에 대한 합의각서가 한국의 사업수행기관과 현지 파트너기관간에 체결된다.³⁾

정책자문(policy consultation) 단계에서는 마련된 정책대안인 사업결과를 대상국의 고위정책결정자, 정책실무자를 포함한 이해관계자들에게 전달하는 단계로서 정책실무자연수(policy practitioner workshop), 고위정책대화(senior policy dialogue), 현지 최종보고회로 구성된다. 우선 정책실무자 연수는 중간보고회와 겹쳐서 한국에서 실시하며 정책실무자들이 과제와 관련된 한국의 정책현장을 방문하여 한국 실무자로부터 경험을 직접 청취하고 토론하는 프로그램으로 구성된다. 고위정책대화는 한국의 전·현직 고위관료나 민간 고위인사를 연구진과 함께 파견하여 사업결과를 대상국의 정책결정자에게 직접 보고하고 토론하는 프로그램으로서 대상국에서 사업결과에 대한 관심을 제고하고 정책제안이 채택될 수 있도록 그 유용성과 실행가능성을 알리는 채널이다. 현지 최종보고회는 KSP 사업으로 도출된 결과를 관련된 현지 관계, 학계, 업계, 언론계, NGO 대표 또는 현지 국제기구 사무소 대표자를 초청하여 사업결과를 발표하고 공유하는 장으로서 참가자들에게 한국의 ODA 및 개발경험전수사업에 대한 현지의 관심을 제고하고 홍보함은 물론이고 양국참가자간 인적 네트워크를 구축하고 한국에 대한 이해와 협력을 증진하는 중요한 활동이다.

모니터링과 평가(monitoring & evaluation) 단계에서는 진행 중인 사업에 대한 기획된 활동의 진행 여부를 파악하는 모니터링과 종료된 사업에 대한 성과나 영향을 평가하는 사후평가로 나눈

3) 합의각서(Memorandum of Understanding)의 조인은 대상국의 요청에 따라 정부부처의 경우에는 기획재정부, 또는 정부부처가 아닌 경우에는 사업수행기관인 KDI가 그 역할을 수행한다.

다. 우선 KSP 사업에서 이루어지는 모든 활동은 활동 종료 후에 설문지 또는 면접 등을 통해 모니터링과 활동종료 평가가 이루어진다. 사업 성격상 사후평가인 영향평가는 외부 전문기관에 의뢰하여 사업이 종료된 2-3년 후에 실시한다. 사업결과물인 정책제안이 대상국에 의해 채택되고 구체화되는 데 상당한 시간이 소요되기 때문이다. 평가기준은 OECD DAC이 제시한 사업평가에 대한 5대 기준(적절성, 효율성, 효과성, 파급효과, 지속가능성)과 수원국의 참여와 책임을 강조한 파리선언의 5개 원칙에다 사업 특성을 반영한 정책대안의 채택여부, 사업에 대한 만족도 등이다. 사후평가는 2009년도 처음으로 도입되었으며 매년 사업종료 2-3년이 경과한 국가를 대상으로 실시할 계획이다. 사업평가의 결과는 KSP 사업을 효율적으로 운영하고 질적 개선을 도모하는데 반영되고 활용된다.

다. 사업 콘텐츠

상술한 것처럼, 경제발전경험 공유사업은 한국의 경제개발경험을 대상국과 공유하기 위해 디자인된 프로그램으로서 그 콘텐츠는 한국의 경제개발경험으로서 한국이 지난 반세기 동안 경제사회발전을 이룩하기 위해 사용했던 정책 및 그 노하우 전체를 의미한다. 이러한 개발경험은 대상국의 경제현황분석과 정책대안의 제시에 기초가 되기 때문에 KSP 사업의 핵심은 우리의 개발경험이라고 할 수 있다.

이렇게 중요한 개발경험이 실제 사업현장에서 강사에 따라 상이한 의미로 전달되고 체계적으로 정리된 객관적 자료도 부재한 상태다. 개발연대의 실제 정책경험을 참여했던 전직 관료, 연구원 및 기업체 인사들이 고령화되어 실제로 사업을 수행하기는 어려워지고 있고 그들의 생생한 경험도 기록으로 정리된 것이 없다. 이처럼 중요하고 생생한 개발경험을 체계화하여 기록으로 남김으로서 국제협력사업 수행 시에 활용하고 우리 사례를 대상국에 제공하여 대상국 관료들의 정책개발을 지원함은 물론이고 한국의 차세대 ODA 전문가 양성에 중요한 기초자료로 활용 가능할 것이다. 특히 이러한 개발경험 자료는 향후 한국의 경제개발경험이 학문적으로 체계화되고 이론화되는데 중요한 실증적인 자료가 될 수 있을 것이다.

이러한 취지로 KDI 국제대학원에서는 2006년에 한국 개발경험에 대한 체계화사업을 재정경제부에 제안하여⁴⁾ 2007년에 5개 과제, 2008년에 3개 과제와 2개 동영상, 2009년엔 5개 과제를

4) 2005-2006년 동안 KDI 국제대학원은 52개 단기연수과정에 참여했던 중견관리 및 전문가 대상(약 980명)으로 한국개발경험에 대한 설문조사의 결과를 바탕으로 당시 재정경제부에 체계화와 10대 분야별 동영상 제작을 제안하였으며, 그 내용은 경제정책부문 10개 대분류와 50개 중분류(세부과제)로 구성되었다. 10대 정책분야로는 수출진흥, HRD, SOC, 지식기반경제, 공기업관리(민영화 포함), 농림수산개발, 산업개발, 경제

수행하였다. 2008년과 2009년도 과제는 KDI에서 수행되었으며 2008년도 사업과제는 아프리카 개발은행의 지원으로 새마을운동과 수출진흥전략, 두 개 과제를 체계화하고 동영상으로도 제작하였다. 2010년부터는 실용성과 구체성을 강화하기 위하여 정책 또는 구체적 제도 단위의 실제 사례를 중심으로 모듈화가 추진되고 있다.

[표 1] 개발경험 체계화 추진 현황

연도	과제	지원기관
2007	① 제1·2차 경제개발 5개년계획의 수립·집행·문제점 ② 중화학공업화 정책(1973~79)에서 나타난 한국 산업화 경험 ③ 경제개발과 금융, ④ 한국의 부가가치세 ⑤ 산림녹화	재정경제부
2008	① 개발연대 금융 ② 새마을운동, ③ 수출진흥정책	기획재정부 아프리카개발은행
2009	① 경제위기관리, ② 금융부문개혁 ③ 기업부문개혁, ④ 노동시장개혁 ⑤ 공공부문개혁	기획재정부
계	13개 과제	

II. 사업의 실적 및 성과

1. 사업 실적

2004년부터 2009년까지 KDI에서 수행한 사업을 중심으로 보면, 사업 대상국은 15개국이고 수행과제는 (표2)와 같다. 그 외에도 한국개발전략연구소에서는 2008년과 2009년에 아프리카지역 국가를 대상으로, 2005년부터 한국수출입은행의 베트남개발은행(Vietnam Development Bank) 능력제고사업, KIEP의 우즈베키스탄 경제특구 타당성조사, 금융기관 공동으로 지원한 인니 채권 시장 후속연수사업 등이 추진되었다.

대상지역별 사업시행 빈도수(정규/계속/집중)를 보면 아시아가 6회, 중앙아가 6회, 중동(사하라

기획(개발금융 포함), 경제위기관리, 재정운용이다.

이북 포함)이 5회, 중남미가 2회이고, 사하라이남 아프리카는 1회이지만, KDS에서 수행한 아프리카 국가를 고려하면 3회다. KSP 사업이 가장 많이 실시된 지역은 KDS가 시행한 횡수를 포함하면 중동(사하라 이북)지역이 8회로 자원의교 등과 관련하여 최근 중요한 KSP 관심지역으로 부상하고 있다.

대상국별로는 베트남이 한국수출입은행의 계속사업을 포함 5회, 우즈베키스탄의 경제특구 타당성조사를 포함하면 3회, 인도네시아도 채권시장개발 후속사업을 포함하면 3회로서 KSP도 주로 ODA사업 주요대상국인 경제협력 전략국가에 중점을 두고 있다.

자문과제를 정책분야별로 나누면, 무역이 23회, 산업기업이 21회, 거시경제가 19회, 금융이 16회, 재정이 10회, 과학기술이 9회, HRD가 8회 등으로 우리 개발경험의 핵심 분야에 대한 대상국들의 관심을 표시하고 있다. 특히 무역정책 분야에서는 수출진흥, WTO 가입경험, 경제특구 등에, 산업·기업 부문에서는 산업화전략, 공기업관리, 중소기업 등이다.

국별 자문사업에 참여한 연구진을 보면, 전체의 6%가 자문주제와 관련된 민간 또는 현업 전문가들이고, 나머지 모두는 정책연구소 또는 대학 교수들로서 학계인사들이다. KSP사업의 성격상 영어로 집필하고 발표하는 등 외국어 능력과 분석능력이 동시에 요구되기 때문에 현업 전문가의 참여가 낮은 실정이다. 현업 전문가를 포함한 공사부문 실무전문가의 참여를 확대하는 것이 KSP 사업 운용상의 또 하나의 중요한 과제다.

[표 2] KSP 실적(2004-2009)

2009 경제발전경험 공유사업(KSP) 중점지원국 - 베트남		
베트남의 2011-2020 경제·사회발전 전략 수립에 대한 정책자문		
2009	거시경제정책	장기 성장동력 확보 및 성장경로 상의 주요과제
	금융·재정정책	조기경보모델 개발 및 리스크 관리능력 강화
		금융·자본시장 개방을 위한 로드맵과 환율 모니터링 시스템
		신용시장 제도화에 있어서의 상호금융의 역할
		신용보증기금 기능 강화 및 수출금융지원
	국토이용정책	공간계획체계
		도시개발정책
		토지이용정책
	산업기술개발정책	R&D 비전과 로드맵 작성
		R&D 투자 및 기술이전 인센티브 구축
		산학연 클러스터 개발
	기업정책	대기업 육성 및 운영관리
인적자원 개발 및 산업구조 선진화에 있어서의 대기업의 역할		
중소기업과 대기업간의 관계 강화방안		

2009 경제발전경험 공유사업(KSP) 신규 및 후속사업		
2009	우즈베키스탄	나보이 자유산업경제구역(FIEZ) 설립 정책자문 우즈베크 내수시장과 나보이 FIEZ 연계강화전략 투자진흥 전략 및 투자진흥 시스템 나보이 FIEZ 성공을 위한 운영시스템 및 정책 우즈베키스탄 법체제에서 FIEZ 특별법의 지위
	인도네시아	인도네시아 선진경제로의 도약을 위한 과제 경쟁법, 경쟁정책의 발전 유동화 및 파생상품시장 구축 방안 금융감독 강화 중기재정계획 및 성과주의 예산제도의 수립과 운영
	캄보디아	마이크로파이낸스와 민간투자사업 개발 마이크로파이낸스와 민간투자사업 마이크로파이낸스 기관의 국내외 자금조달 확대방안 캄보디아 농촌 중소기업 육성방안 캄보디아 민간투자사업을 위한 법적체계 개선 방안 캄보디아 민간투자사업을 위한 자원조달 개선 방안
	카자흐스탄	카자흐스탄의 산업혁신개발계획 카자흐스탄의 경제 및 발전전략 발전경험비교: 호주, 캐나다 등 경제개발계획: 한국의 경험 소개 산업별 분석 I: 건축자재 및 농기계 산업별 분석 II: 자동차(상용차) 산업별 분석 III: 농업
	도미니카공화국	도미니카공화국의 수출기반시설과 전력체계 개선 전력체계 개관과 현안과제 발전부문의 문제점과 해법 배전부문의 문제점과 해법 EDCF와 연계된 수출기반시설과 확충
	우크라이나	우크라이나 에너지효율 향상 및 신재생에너지 개발전략 에너지효율 향상 전략 우크라이나 석탄 개발 전략 풍력 개발 전략 바이오연료 개발 전략
	쿠웨이트	쿠웨이트 경제개발 5개년 계획 실행에 관한 연구자문 거시예측모형 개발자문 5개년 개발계획의 지속적인 추진을 위한 SCPD 시스템의 개혁 교육시스템 개혁(Magnet School의 도입 포함) 및 정책제언 전략기획 국가기구의 개혁을 위한 정책제언

2008	도미니카공화국	수출진흥 및 수출역량 배양
		수출진흥정책과 추진체계 확립
		교육 및 직업훈련 발전방안
		수출발전을 위한 무역산업구조 분석
		수출금융지원과 수출입은행설립 지원
	오만	전략사업 육성을 위한 민관협력 방안
		전략산업개발을 위한 민관협력
		오만 경제현황과 미래 비전
		전략산업, 제도적 기반 및 국가개발 전략
		기술이전과 정착화 방안
	우크라이나	중장기경제개발전략
		중장기경제개발전략 검토
		수출진흥정책
		사회기반시설확충을 위한 투자활성화
		에너지자원의 효율적 개발
아제르바이잔 (후속)	WTO체제 수용과 이행을 위한 후속이슈	
	일반 협상기술 분야	
	농업분야	
	수입 및 관세 분야	
터키 (후속)	수출진흥정책 분야	
	국가기술 및 혁신능력 개발 모델	
	개발전략 및 혁신체제 비교	
	기술, 기업가정신, 인큐베이션	
2007	쿠웨이트	클러스터 및 산업고도화 정책모델
		산학협력 강화방안
		국가발전계획 수립 및 집행자문
		쿠웨이트 5개년 개발계획을 위한 정책제언
		교육의 업그레이드
	가나	전략적 대응을 위한 주요 요인 및 SWOT 분석
		노동시장 개혁
		쿠웨이트의 재정개혁
		지속적 경제성장을 위한 중소기업 발전기반 구축
		중소기업 발전을 위한 전략적 접근
	아제르바이잔	가나의 법·규제 환경 개선
		중소기업의 자본과 기술 접근성 향상
		인력개발 및 중소기업육성을 위한 제도
		WTO 가입전략
		WTO 가입협상의 서비스분야 주요이슈
아제르바이잔	WTO 체제에서 개발도상국의 지위분석	
	WTO 가입과 무역구제제도의 운영	
	수출진흥을 통한 산업다각화 방안	

2006	캄보디아	캄보디아 재정적자 보전 및 생명보험 도입방안
		캄보디아 재정수지 예측 2007 - 2011
		정부채 발행을 통한 정부재정적자 보전방안
		생명보험업 도입에 따른 정책 및 구조
	알제리	알제리 소비자 금융시장 활성화 방안: 신용카드 시장을 중심으로
		신용카드시장 활성화의 필요성
		알제리 신용카드 결제망 구축방안
		알제리 개인신용평가 시스템 구축방안
2005	터키	한국의 경험을 통해서 본 터키 경제의 발전전략
		민간부문 발전을 위한 공공정책
		기술개발과 혁신시스템 정책
		공공부문 혁신을 위한 행정개혁과제
		산업화와 인적자원개발 정책
	재정운용시스템의 개혁	
	인도네시아	인도네시아 주요 경제기관의 개혁
		인도네시아 조기경보시스템 구축지원
		인니 수출기업 육성과 외자유치 방안
		인도네시아 채권시장 개발방안연구
		인니 국세, 관세, 예산 공무원 교육제도 개선방안
	수출중소기업 지원방안 연구	
2004	베트남	베트남의 개방경제체제하에서의 주요 정책과제
		베트남 공기업 개혁의 진행과 과제
		세계무역체제로의 통합: WTO 가입 과제
		베트남의 인적자원개발 전략
		베트남의 거시경제 안정화
		베트남의 외자조달방안 - FDI 중심으로
		수출금융정책과 베트남 수출입은행 설립방안
	우즈베키스탄	우즈베키스탄의 제조업 육성 및 수출촉진방안
		우즈베크의 산업개발과 수출진흥정책
		우즈베크의 개발모델과 한국의 개발경험
		우즈베크 산업화 과정의 거시금융정책
		한국 사례로 분석한 우즈베크 재정개혁
		산업정책과 무역자유화정책의 조화전략

2. 사업 성과

짧은 역사에도 불구하고 경제개발경험 공유사업이 이룩한 성과는 정책컨설팅을 통해 정책대안의 제시는 물론이고 개도국의 정책개발, 법적 제도적 장치 마련 및 고위 정책담당 공무원의 역량 제고에 기여하는 한국의 대표적인 개발협력사업의 하나로 자리매김을 한 것이다.⁵⁾ 더구나 2004년 사업 디자인시 제시한 목적인 정부와 기업의 세계화전략과의 연계 가능성을 보여준 것이다.

5) '한국 경제발전경험 공유사업의 평가'보고서(2010) 참조

우선 사업의 가시적 성과를 산출하는 데 상당한 타임 락(time lag)이 존재함에도 불구하고, 정책제안이 해당국 정부에서 채택되어 구체화된 사례를 보면, 수출 진흥을 위한 베트남개발은행의 설립과 지원, 인도네시아의 독립된 조기경보기관과 채권시장개발기관의 설치와 운영, 우즈베키스탄의 나보이 경제특구의 추진 등이다. 시간이 경과하게 되면 대상국의 경제사회발전에 보다 실질적으로 기여하는 사례들이 발굴될 것이다.

2009년 베트남 집중지원사업과 연계하여 ‘한국과 하는 경제발전’ 포럼을 국가브랜드위원회의 한-베 주간행사와 함께 개최하여 베트남에서의 국격을 제고하는 데 기여하였다. KSP 사업은 정상외교, 자원외교 등을 포함한 정부가 추진하는 경제협력 전략국가와의 동반자적 협력관계를 구현하는 중요한 정책수단의 하나로 활용되고 있다.

사업평가보고서(2010)에 의하면, 대상국의 이해관계자들이 KSP 사업의 유용성을 높게 보고 (92%) 한국으로부터 받고 싶은 원조 중에서도 87%가 KSP와 같은 정책중심 컨설팅 형태의 기술 원조를 희망하고 타국 원조와의 비교에서도 응답자의 2/3이 한국의 KSP가 더 유용하다는 매우 긍정적이고 높은 평가를 받았다. 이처럼 단시간 내에 경제개발경험 공유사업이 대상국의 이해관계자들에게 한국의 대표적인 협력 사업으로 인식되기 시작한 것은 매우 고무적이다. 한국의 경제개발경험에 대한 유용성과 긍정적인 반응은 한국형 정책컨설팅 모델을 구축할 수 있는 초석을 마련한 점에서 더욱 의미가 크다.

III. 정책적 시사점

상술한 실적과 성과에도 불구하고 경제개발경험 공유사업이 대상국의 경제사회발전에 실질적으로 기여하는 한국형 정책컨설팅사업 모델로 정착되기 위해서는 몇 가지 과제를 안고 있다.

첫째, KSP 사업이 정책자문의 질적 향상을 도모하기 위해서는 대상국의 정책수요를 보다 철저히 파악하고 연구과정에 현지 전문가의 공동연구를 촉진하고 사업결과의 효과적 전달을 위한 정책대화를 강화해야 한다. 우선 현지 실시중인 연구진의 현지 방문조사 횟수를 늘려서 실질적인 이해를 도모하고 보다 철저한 정책수요 분석을 실시하는 것이다. 또한 대상국의 주인 의식(ownership)과 책임의식(accountability)을 강화하고 제안정책의 적실성을 제고하기 위해 현지 전문 인력이 공동으로 참여하여 수요를 공동 분석하고 공동연구를 수행하는 방안을 모색하는 것

이다. 더구나 자문결과의 효과적 전달을 위해서는 기존의 정책대화프로그램을 확대하여 정책결정자 뿐만 아니라 관련된 정부기관, 국회, 언론인 등을 사회고위층을 대상으로 한 정책대화를 개발하는 것도 중요하다. 제안된 정책대안이 구현될 수 있도록 국내 관련기관들과 협력하여 전문적인 OJT 등을 확대하는 것 또한 중요하다.

둘째, KSP가 정책컨설팅사업 모델로 정착하기 위해서는 사업과 관련된 인프라의 구축이 전제되어야 한다. 네 가지 인프라로는 정책수요, 컨설턴트, 콘텐츠 및 사업관리다. 사업수요가 존재하고, 이를 정확히 파악하고 정책문제를 해결할 능력을 가진 컨설턴트가 존재하고 이들이 활용 가능한 개발경험이 필요하고 이러한 요소들의 유기적 연계·관리할 수 있는 전문 인력이 필요하다. 이러한 인프라 구축을 위한 차세대 컨설턴트의 교육기회를 개발하고, 우리 개발경험을 구체적 제도 또는 정책 단위로 체계화 또는 모듈화하고, 사업관리능력을 제고할 프로그램의 제공이 필요하다.

셋째, 정해진 기간 내에 의도한 사업성과를 도출하는 방안은 안정된 사업운영 하에서 사업 추진의 효율성을 확보하는 것이다. 조직의 안정화를 위해서는 사업조직의 전담화와 관리 인력의 전문화가 전제조건이다. 또한 현재 국내외 기관간의 협조체제를 구축하여 사업 간의 유기적 연계를 도모하는 시스템의 구축이 필요하다. 이를 통해 KSP 사업이 정책자문에 거치지 않고 실제 정책으로 구현되고 집행되는 메커니즘을 개발해야 한다.

끝으로 단기간에 국내외의 관심을 받고 있는 KSP 사업이 한국형 정책컨설팅사업 모델로 정착하기 위해서는 우선 정책컨설팅 인프라 구축에 대한 정부의 적극적인 지원과 관심이 필요하고, 사업에 참여하는 자문진 및 사업관리 전문가들의 직업적 소명의식이 더욱 요구되는 시점이다.

참고문헌

박태우 외(2007), “한국형 경제개발 경험전수 모형의 개발 및 활성화 방안 연구”, MOFE/KDI 국제대학원

이계우 외(2007), “한국의 공적개발원조 20년의 평가”, “한국발전연구”, 제29권 제2호, 한국개발연구원

이계우 외(2010), “한국경제발전경험 공유사업(KSP)의 평가”, 서울대

KDI/MOFE(2005-2008), “개도국 및 체제전환국에 대한 지식공유사업”, 국문보고서

OECD(1996), “Knowledge-based Economy”

한국의 교육발전과 국가발전경험의 공유

이 석 희

한국교육개발원
국제교육개발협력센터소장

I. 우리나라의 국가발전 경험의 공유

우리나라는 2009년 11월 OECD DAC에 가입함으로써 수원국에서 공여국이 되었다. 일제 식민지를 벗어나고 남북간 전쟁의 피해를 극복하고 선진국의 도움을 받아 국가의 발전을 이룩한 사례는 개도국들에게 선구적이다. 이로 인해 우리는 우리의 국가발전의 경험으로부터 배우고자 하는 개도국의 기대와 열망에 적극 부응하여야 하는 책무를 지게 되었다. 이를 위하여 공적개발원조(ODA)의 양을 증액하는 것과 함께 우리의 경험을 개도국들과 공유하여야 하는 양면의 노력이 요구되고 있다. 전자를 물질 측면에서의 책무라고 한다면 후자는 경험적 측면에서의 책무라고 할 것이다. 이 글에서는 후자, 즉 국가발전경험의 공유라는 측면에 중점을 두어 논의하고자 한다.

개도국에 경험과 지식을 나누는 것은 특정한 부문에 국한되는 것은 아니다. 즉 경제적 성취는 물론 정치적, 교육적, 사회적, 문화적 측면의 성취와 경험을 모두 포괄하는 것이다. 최근 정부 모든 부처와 관련기관에서 개도국들과의 지식 내지 경험의 공유를 위한 사업을 추진하고 있지만, 특히 교육과학기술부가 추진하는 지식공유사업을 보면 다음과 같다.

교육과학기술부는 2006년부터 한국교육개발원(KEDI)를 통해 '한국형 교육개발협력(ODA)사업'을 추진하고 있다. 동 사업은 당초에 한국교육을 개도국에 수출한다고 하는 개념으로 시작하였지만, 2008년에 와서 이를 '한국형 교육개발협력사업'으로 개념을 정립하게 되었다. 한국형 교육개발협력이란 '한국의 경험을 바탕으로 협력대상국의 교육발전을 위해 상호 추진하는 공적개발원조 및 공동협력'이라고 한다(이찬희 외, 2009:32). 이러한 취지에서 초기 2년간의 선행작업

을 거쳐 지난 2년간 한국의 교육발전경험에 관한 사례집이 작성되고 영문으로 발간되었다. 이 교재들은 개발도상국가의 교육정책 전문가들에 대한 연수프로그램에 활용되고 있다. 교과서의 내용은 국가발전전략과 교육정책을 비롯한 초중등교육, 고등교육, 직업교육훈련 등 성공적인 교육 발전사례들이다. 이 교과서들은 우리나라의 교육발전단계를 1945년부터 현재까지 4단계로 구분하여 서술함으로써 개도국 정책전문가들에게 발전적 경험을 제시하였다.

한국형 교육 ODA 사업을 위해 제작된 이 교재들은 한국국제협력단(KOICA), 유네스코 국제교육기획연구소(UNESCO IIEP) 등과 함께 수행한 개도국 교육정책전문가연수에서 개도국의 전문가들에게 큰 호응을 얻었다. 그 교재에 관한 소개와 함께 관련 기관들을 방문하여 현장을 체험하게 함으로써 연수의 효과를 높여주고 있다.

한국형 교육개발협력사업은 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 교육을 통해 국가발전을 이룩한 우리의 경험과 지식을 나누는 것이다. 우리나라는 교육을 통하여 국가발전을 이룩하였다고 일컬어진다. 자연자원이 풍부하지 못한 우리나라가 교육을 통해 인적자원을 양성하여 국가발전의 기제로 한 것은 불가피한 방법이었다. 우리와 같은 여건하에 있는 나라들이 모두 교육의 발전을 이룩한 것이 아님을 감안한다면 우리나라의 경험은 독특한 것이었다.

둘째, 비교우위가 있는 한국교육발전사례를 보여주는 것이다. 우리나라는 국제적인 학력평가제도인 PISA(Programme for International Student Assessment), TIMSS(Trends in International Mathematics and Science Study)에서 상위권의 성취를 보여주어 우리나라의 초중등교육이 세계적인 수준임을 보여주고 있다.¹⁾ 이처럼 우리나라가 이룩한 기초교육의 보편화는 물론 고등교육의 보편화, ICT 교육의 성취, 우수한 교원의 확보 등 우수한 정책사례를 소개하여 개발도상국가들의 교육발전의 동기를 부여하고자 하는 것이다.

셋째, 개도국의 국제적 교육발전목표 달성에 기여하려는 것이다. 유네스코는 1990년부터 만인을 위한 교육(EFA)을, 유엔은 새천년개발목표(MDGs)를 제시하여 2015년까지 개도국이 성취하여야 할 발전목표로서 제시하였다. 선진국은 이러한 개도국의 발전목표의 성취를 지원하기 위한 책무를 가진다. 그러므로 우리나라는 OECD DAC 회원국의 일원으로서 교육을 통한 경제발전의 경험과 지식을 효과적으로 전달하여 개도국의 교육목표를 달성하는 데에 기여하려고 하는 것이다.

1) 2006년도에 OECD 30개국을 포함한 57개국의 중학교 2학년 학생들을 대상으로 조사한 PISA 결과에 따르면, 한국의 학생들이 읽기 1위, 수학 4위, 과학 11위를 나타냈다. 2007년도에 OECD 12개국을 포함한 50개국의 중학교 2학년 및 고등학교 1학년의 TIMSS 결과에 따르면, 한국학생들은 수학 2위, 과학 4위를 기록하였다.

흔히 우리나라의 경제발전은 교육을 통하여 이루어졌다고 일컬어진다(김영봉 외, 1980; 김영철·공은배, 1983). 일반적으로 교육과 경제성장과의 관계에 관하여는 긍정적인 입장과 부정적인 입장의 두 가지 견해가 있다. 전자는 인간자본론의 입장이고, 후자는 갈등이론 내지 종속이론가들의 입장이다

전자는 전후 동서로 양극화된 이후 1950년대에 서구국가에서 개발도상국가에 대한 물적 지원의 성과를 바탕으로 인간자본론으로 전개되었다. 이것은 높은 경제성장을 이룩한 국가들에서 볼 수 있는 것으로, 먼저 교육을 통해 유능한 인적자원이 양성되고 이를 효과적으로 활용한 정책의 추진으로 인하여 급속한 경제성장을 이룩하였다는 견해이다. 특히 우리나라가 지난 1960년대와 1970년대에 급속한 경제성장을 이룩하게 된 것은 대규모의 인적자원에 기반하는 것이라는 것이다.²⁾ 이러한 입장에서 교육과 경제성장과의 관계를 언급한 사람들은 Denison, Schultz, Harbinson & Myers 등이다. 후자는 1970년대에 와서 제3세계에서 종속이론으로, 그리고 선진국 내에서는 갈등이론의 형태로 나타나면서 인간자본론은 도전을 받게 되었다. 많은 개발도상국가들이 전후 상당한 교육기회의 확대와 교육에 대한 투자가 이루어졌음에도 불구하고 국가의 경제성장은 그에 미치지 못한다고 말하였다. 교육이 경제성장에 기여한 것이 아니라, 경제성장이 교육의 기회를 확대하여 왔다고 하면서 교육이 경제성장의 독립적인 요인이 되지 못한다고 말하였다. 이와 같은 입장에서 교육과 경제성장과의 관계를 연구한 사람들은 Berg, Fuller, Thurow, Carnoy 등이다.

이처럼 교육이 경제발전에 기여한 경험과 실적을 개도국과 공유하기 위하여 교육과학기술부의 한국형 교육 ODA 사업은 착수되었다. 기획재정부가 2004년부터 시행하고 있는 지식공유사업(KSP)³⁾도 한국의 경제발전경험을 개도국과 공유하려고 한다는 점에서 공통점을 갖는다. 개도국들로부터 높은 호응을 얻고 있으며 한국의 경험과 지식을 통해 개도국은 큰 도전을 받고 있다는 점에서 성공적인 사업으로 정착하고 있다.

2) F. H. Harison, Human Resources as the Wealth of Nations, New York, 1973; UNESCO, Republic Korea: Educational Services in a Rapidly Growing Economy, 1974.

3) 기획재정부는 한국개발연구원(KDI)을 통해 '경제발전경험 공유사업'(Knowledge Sharing Program)을 실행하고 있다. 2004년 베트남 및 우즈베키스탄에 대한 컨설팅 사업으로 시작되어, 매년 1-4개 국가를 선정하여 신규사업을, 매년 2-9개 국가에 대해 후속지원사업을 추진하고 있으며, 특히 베트남 등을 비롯한 일부 국가에 대하여는 집중적으로 지원하고 있다. 이 사업은 경제협력 잠재력이 큰 개도국에 우리의 경제개발 경험을 토대로 종합적 경제개발 컨설팅을 제공하여 경제발전을 지원하는 사업으로서 개도국의 호응이 매우 높다(기획재정부, 2009.11.23).

이 글에서는 먼저 교육과 경제발전과의 관계를 정리하고, 우리나라에 대한 선진국의 공적개발 원조가 어떻게 우리나라의 교육발전에 기여하였는가를 검토한 후, 우리나라가 개발도상국가에 대한 공적개발원조를 어떻게 지원하여야 할 것인가에 관해 논의하고자 한다.

II. 교육을 통한 경제발전의 추구

여기서는 한국의 교육이 경제성장에 어떻게 기여하였는가에 관한 기존의 연구결과를 검토한 후, 자원이 부족한 여건하에서 해외부문으로부터의 원조를 통해 우리나라의 교육이 영향을 받았는가를 논의하고자 한다.

1. 한국의 교육과 경제성장

교육과 경제성장과의 관계에 관하여 인간자본론은 교육에 대한 투자가 경제성장에 기여한 긍정적인 결과를 설명하며, 갈등이론과 종속이론은 높은 교육에 대한 투자에도 불구하고 경제성장이 나타나지 않는 부정적인 현상에 착안한다. 따라서 우리나라의 경우는 인간자본론의 입장에서 설명되는 것이 타당할 것이다(김영봉, 1975; 김영철·공은배, 1983; 대한상공회의소, 1973 참조).

우리나라에서 교육기회의 대폭적인 확장이 이루어져 왔다는 것에 관해서는 이론의 여지가 없다. 다만 그것이 경제발전에 필요한 교육받은 인력이 필요해서 발생한 것인지, 혹은 그러한 교육 받은 인력에 대한 수요와 상관없이 사회적 엘리트에 진입하기 위한 동기에서 이루어진 것인지에 관하여 두 학설은 대립한다. 우리나라가 유교문화의 영향으로 교육을 통한 사회적 지위의 향상을 추구하고자 한 것도 사회적 엘리트에 진입하고자 하는 동기에서 이루어지는 것이므로 후자의 학설과 전혀 무관한 것은 아니다. 그러나, 우리나라가 1950년 발발한 남북간의 전쟁으로 모든 것이 초토화되어서 사회적 지배계층이 해체된 상황이 되었으므로 전자의 입장은 수용되기 어렵다. 따라서 경제발전에 필요한 인력의 요구에 부응하기 위하여 교육에 대한 수요가 증가하였다고 하여야 할 것이다. 그러므로, 이 글에서는 인간자본론의 관점에서 우리나라의 교육이 경제적 성취에 어떻게 기여하였는지에 관해 논의하고자 한다(김영철·공은배, 1983:122 참조).

교육이 경제성장에 끼친 기여율을 보면 다음의 [표 1]과 같다. 이들은 우리나라 교육이 경제성장에 미친 기여도에 관하여 데니스 등의 분석방법을 준용하여 연구하였다. 연구자들의 연구결과

를 통해 나타난 경제성장 기여율은 평균 8.2%이다. 연구결과 중 김광석(0.4%)을 제외하면 모두 한국경제성장에 대한 교육의 기여도에 대하여 긍정적으로 평가하였다. 특히 GNP 중 교육이 차지하는 비율(8.8%) 이상으로 경제성장에 기여하였다고 한 연구결과로는 이영기(14.6%), 이상기(13.5%), 배종근(12.6%), 배종근(11.7%) 등을 들 수 있다. 따라서 우리나라의 교육은 경제성장과 관련이 있으며 그 기여도는 매우 높다고 말할 수 있다.⁴⁾

[표 1] 교육의 한국 경제성장에 대한 기여도

연구자	기여율(%)	연구대상기간	분석방법
배종근(1968)	12.6	1957-1960	Denison
이영기(1971)	14.6	1962-1968	Schultz
Tolley(1973)	5.0	1962-63;1968-69	Denison
배종근(1977)	11.7	1960-1974	Denison
김영봉 외(1980)	7.8	1960-1974	Denison
송위섭(1981)	3.5	1955-1979	Denison
김광석(1983)	0.4	1963-1981	Denison
KEDI(1983)	5.0	1963-1981	Denison
이상기(1989)	13.5	1975-1987	Denison
평균	8.2		
박은우(2000)	5,115*	1969-1996	Chavas and Cox

자료출처: 박은우, 2000; *는 내부수익율(%)

주요국의 국민소득 표준성장률⁵⁾에 대한 주요 요인별 기여율을 분석한 국제비교 연구결과를 보아도 우리나라의 기여도는 상당히 높은 편이다(김영철·공은배, 1983). 일본, 미국을 비롯한 11개 선진국들의 경우와 비교하면, 우리나라는 1963년부터 1981년까지 국민소득 표준성장률에 대한 교육 기여도면에서 벨기에보다 다소 적지만 다른 나라들보다 월등히 높다. 우리나라의 교육 기여도는 전후 급속한 경제성장을 이룬 일본이나 독일보다도 더 높다. 따라서, 우리나라의 경우 경제 성장에 대한 교육의 기여는 매우 크다고 할 것이다.

4) 이상의 교육의 성장기여율은 경제성장에 대한 교육의 직접적인 효과만을 반영한 것이다. 즉, 학교교육만의 효과로 간주하여 잔여요인으로 나타나는 효과에 관해서는 정확하게 드러낼 수 없다. 그러므로 데니슨의 모형에서는 교육의 경제성장 기여는 낮게 반영된다고 할 것이다. 그러므로, 데니슨의 모형에서 직접적인 경제적 효과의 잔여요인으로 간주하는 기술진보를 포함한다고 한다면 교육의 경제성장 기여율은 더욱 높아지게 될 것이다.

5) 표준성장률이란, 각국의 비교기준을 동일하게 하기 위하여 국민소득 성장요인 중 불규칙 요인을 제외하고 계산된 성장률을 의미한다.

그러면, 우리나라는 교육부문에 어느 정도나 투자하였는가? 1966년 이후의 우리나라의 교육비 추이를 재원별로 보면 다음 [표 2]와 같다. 교육비는 공교육비와 사교육비로 구성된다. 이 중 공교육비는 정부(중앙+ 지방), 학교법인, 학생 또는 학부모로부터 조성된다. 그 특징을 보면 다음과 같다.

1) 우리나라 교육예산은 지속적인 공교육비의 증가와 함께 사교육비가 상당한 부분 투자되었다. 1966년 공교육비 비중 50.3%, 사교육비 비중이 49.7%였던 것이 1975년에 각각 59.1%, 40.9%로서 공교육비가 꾸준히 증가하여 왔다. 이에 따라, 공교육비 증가율은 사교육비 증가율보다 국민소득 증가율보다 완만하게 늘어났다. 동 기간 중 전체 교육비 증가율은 평균 8.5%인 데 비해, 그 중 공교육비의 평균증가율(10.5%)이 사교육비(6.2%), GNP 평균증가율(10.2%)보다 더 크게 증가하였다.

2) 공교육비의 증가와 함께 학생부담이 꾸준히 이루어졌다. 1966년 공교육비중 정부예산이 차지하는 비중(27.7%)과 학생·학부모부담(21.2%)이 1975년에는 각각 30.9%, 25.2%로 되어 각각 증가하였다. 따라서, 공교육비중 정부부담분은 다소 증가하였지만 상당한 부분 학생부담으로 이루어졌다고 하는 것이 우리나라 교육비 추이의 특징이다.

3) 정부예산의 대부분이 의무교육에 투입되었다. 이미 1957년에 의무교육의 보편화를 이룩하였음에도, 1970년대 중반까지 교육비 재정의 대부분을 의무교육비에 충당하였다. 남북이 분단된 상황에서 방위비 부담으로 인하여 교육비를 크게 늘릴 수 없었기 때문이다.

그러므로, 교육에 대한 정부의 투자는 사적 부문과의 협력 가운데 이루어진 것이다. 그러면서도 남북간의 대치로 인하여 많은 국방비 부담을 안고서 정부는 교육비 비중을 꾸준히 유지하고자 노력하였다. 그러면서도 정부는 부족한 교육비 투자를 해외원조 내지 해외차관을 통하여 충당하고자 하였다.⁶⁾

6) 우리나라가 1950년대에 지원받은 무상원조액의 GDP 대비는 1953년 7.3%, 56년 10.8%, 1960년 6.4%이다. 그리고, 근대화 정책을 추진한 1961년 이후부터는 점차 유상차관을 도입하여 경제 및 교육사업에 투자하였다. 이재우, 2006: 9.

[표 2] 우리나라의 재원별 교육비 추이 (1966-1975)

(단위: 백만원, %)

		1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
공교육비①		45,647 (50.3)	58,953 (52.3)	73,997 (53.8)	107,708 (58.5)	156,139 (62.1)	196,309 (63.3)	234,629 (63.0)	257,984 (61.6)	321,164 (59.8)	409,520 (59.1)
주체 별	정 부②	25,188 (27.7)	35,784 (31.8)	39,543 (28.8)	61,910 (33.6)	81,815 (32.5)	103,928 (33.5)	122,684 (32.9)	127,187 (30.4)	161,770 (30.1)	213,859 (30.9)
	학교법인	1,251 (1.4)	3,495 (3.1)	5,122 (3.7)	6,556 (3.6)	9,705 (3.9)	9,505 (3.1)	9,334 (2.5)	12,399 (2.9)	17,186 (3.2)	20,828 (3.0)
	학 생	19,208 (21.2)	19,671 (17.5)	29,332 (21.3)	39,242 (21.3)	64,619 (25.7)	82,876 (26.7)	102,611 (27.6)	118,398 (28.3)	142,208 (26.5)	174,833 (25.2)
사교육비		45,142 (49.7)	53,708 (47.7)	63,493 (46.2)	76,580 (41.5)	95,149 (37.9)	113,653 (36.7)	138,063 (37.0)	160,832 (38.4)	216,368 (40.2)	283,472 (40.9)
총교육비③		90,789 (100.0)	112,66 (100.0)	137,490 (100.0)	184,288 (100.0)	251,288 (100.0)	309,962 (100.0)	372,692 (100.0)	418,816 (100.0)	537,532 (100.0)	692,992 (100.0)
②/정부예산		17.8	17.7	17.0	16.1	17.6	19.0	16.9	18.0	14.8	16.0
①/GNP(%)		4.4	4.6	4.6	5.2	6.0	6.3	6.1	5.2	4.7	4.5
③/GNP(%)		8.8	8.9	8.6	8.9	9.7	9.8	9.7	8.5	7.9	7.7

자료출처: 김영봉 외, 1980; ()안의 숫자는 교육비중 구성비(%)

2. 해외원조와 한국의 교육발전

우리나라의 경제발전 과정에서 외국으로부터의 원조가 차지하는 비중은 적은 것은 아니었다. 우리나라의 수원국 시기는 1945년부터 공식적으로 개발원조가 종료된 1999년까지를 시기 구분 하면 다음과 같이 4기로 구분할 수 있다([표 3] 참조). 제1기는 1945년부터 1960년까지로서 무상의 공적개발원조가 중심으로 이루어지며 해방 이후의 긴급구호 시기이고, 제2기는 1961년부터 1975년까지로서 한국이 신흥공업국으로 분류되어 연성차관을 더 이상 받지 못하게 된 1976년 이전까지이다. 제3기는 유상원조가 주를 이루면서 우리나라가 공여국이 되어 무상원조를 시작한 1991년 이전까지이며, 제4기는 우리나라가 원조 순공여국이 되고 개도국에 무상원조를 실시하면서 우리나라의 개발원조가 종료되는 1999년까지이다(이찬희 외, 2009:44-48)

제1기에서는 무상원조가 대종을 이룬다. 전체 무상원조(31억불) 중 80%에 해당하는 원조가 미국으로부터 주어졌고, 우리나라에 대한 미국의 공적개발원조 전체의 44.4%가 이 시기에 지원되었다.⁷⁾ 미국은 수원국 시기에 한국의 최대의 공여국이었다. 무상원조는 주로 비프로젝트성 물자 지원이 주를 이루었고, 프로젝트성 지원도 사회간접자본, 전기 등에 할당되어 교육에 대한 지원

7) 이 때 무상원조를 시행한 미국의 정부기관은 AID(Agency for International Development)이다.

은 매우 미약하였다. 그러므로 이 시기 교육원조와 우리나라의 경제성장과의 관계를 보는 것은 곤란하다고 할 것이다. 제2기에서는 유상원조가 증가하여 무상원조와 유상원조의 비중이 대등한 정도에까지 이르게 되었다. 긴급구호를 통한 국내적 안정과 함께 국가발전의 기제가 마련되어 차관에 의한 국가발전전략이 추구되었다. 차관은 주로 세계은행(WB)으로부터 주어졌다. 제3기에는 무상원조는 감소하고 차관이 대종을 이루었다. 제4기에는 무상원조가 증가하여 다시 유상원조를 넘어서게 되었다.

[표 3] 우리나라에 대한 시기별 공적개발원조(ODA) 지원현황

(단위: 백만불)

		1945-1960 (제1기)	1961-1975 (제2기)	1976-1990 (제3기)	1991-1999 (제4기)	합 계
구 분	무상	3,045.6(98.3)	1,999.0(50.7)	750.4(21.4)	1,202.5(54.0)	6,997.5(54.8)
	유상	52.3(1.7)	1,942.4(49.3)	2,760.4(78.6)	1,023.7(46.0)	5,778.8(45.2)
구 분	양자	2,518.4(81.3)	3,777.3(95.8)	3,312.2(94.3)	2,200.0(98.8)	11,807.9(92.4)
	다자	579.5(18.7)	164.1(4.2)	198.6(5.7)	26.2(0.2)	968.4(7.6)
합 계		3,097.9(100.0)	3,941.4(100.0)	3,510.8(100.0)	2,226.2(100.0)	12,776.3(100.0)

자료출처: KOICA, 2004.

전반적으로 유무상 원조가 우리나라의 경제발전에 미친 영향을 보면, 유상원조가 투자를 증진하여 경제성장에 영향을 미친 반면, 무상원조는 그 효과가 확실하지 않았다고 한다(이재우, 2006). 다만, 전후 복구를 위하여 지급된 무상원조가 소비를 증진하여 경제성장에 유효한 영향을 주었다. 그러나, 그 이후의 무상원조는 큰 효과를 보여주지 못하였다. 이와 같이, 유무상 원조의 효과에 관한 차이가 있는 이유는 원자재 중심의 무상원조가 소비증진에 기여한 반면, 프로젝트 중심의 유상원조는 경제 인프라 구축을 위한 투자로 활용되어서 경제성장에 기여하였다는 것이다. 그러므로, 전후 복구기를 지난 후 1961년부터 1990년까지 유상원조를 통해 투자를 촉진한 것은 적절한 것이었다고 할 것이다.⁸⁾

교육부문에서도 공적개발원조의 차원에서 교육차관을 도입하여 교육에 대한 투자와 시설개선을 도모하였다. 처음에는 일부 양허성 차관을 도입하였지만, 이후에는 비양허성 차관을 도입하여

8) 우리나라가 지원받은 공적개발원조액은 총 128억불(무상 70억불, 유상 58억불)에 이르고 NGOs로부터의 지원 12억불을 더하면 140억불에 이른다. 한편, 우리나라는 비양허성 공공개발차관 312억불을 도입하여 투자 및 시설재원으로 사용하였다. (한국국제협력단, 2008:394 참조)

교육개선사업으로 활용하였다. 1969년부터 1994년까지 도입한 교육차관사업은 주로 세계은행(WB)을 통하여 이루어졌다. WB의 교육차관사업은 총 12개이고 차관액은 708.3백만불, 총사업비는 2,064백만불이다. 차관액은 총사업비의 34%에 해당한다. 세계은행의 차관사업은 동 기간 전체 교육차관사업 22개 중 12개이지만 교육차관액 전체(1,151백만불)의 62%에 해당하고, 총사업비(2,243백만불)의 91%에 달한다. 그러므로, WB의 차관사업은 우리나라 교육차관사업의 대종을 이룬다.

WB의 12차례의 교육차관의 내용을 보면, 1969년부터 1977년까지 기능-전문인력 양성을 위한 중등 직업기술교육과 훈련에 치중한 전기와, 1980년부터 1994년까지 과학기술 전문인력의 양성을 위한 고등 과학기술교육에 치중한 후기로 구분할 수 있다. 전기에는 실업고, 실업계 전문대학, 이공대학 등의 시설 확충, 실험 기자재 확보, 교사훈련, 교육과정 등에 집중하여 지원하였다. 후기에는 고등기술교육에 집중하여 전문대학과 대학의 시설 및 실험기자재의 확충, 교수의 질적 향상, 과학 및 공과대학원의 개선, 과학 교과과정의 마련 등에 치중하였다.

전기의 교육차관 사업은 일관성 있는 차관선의 유지, 경제발전정책과의 연관성, 교육정책과의 연관성, 차관집행의 효율성 등으로 인하여 큰 성과를 거두었다(이찬희 외, 2009:60-81). 당시 1960년대에는 2차례에 걸친 경제발전 5개년 계획의 시행으로 노동집약적 경공업 중심의 수출주도형 정책으로 전환하던 시기이므로 생산에 필요한 인력을 확보하는 데 기여하였다. 이와 관련하여, 중학교무시험제의 채택(1968년), 고교평준화정책(1974), 산업교육진흥법(1963), 실업계고등학교 교육과정 공포(1963), 직업훈련법(1967) 등을 통해 정책적으로 지원하였다.⁹⁾ 당시 주무부처인 문교부에 교육외자과-교육차관담당과-교육시설국을 두어 차관사업을 일관되게 담당케 하여 WB와 일관성 있게 파트너십을 가질 수 있었다. 이를 통하여, 산업화에 필요한 기능기술인력을 확보하는 데에 교육차관 사업은 크게 기여하였다.

이것은 후기의 과학기술 전문인력의 양성을 위한 고등과학기술교육의 향상을 추구하던 시기에 도 경제발전정책과의 연관, 교육정책과의 연관, 차관의 집행 등에서 효과적으로 운용되었다(이찬희 외, 2009:81-98). 당시 5차, 6차 경제사회발전 5개년계획을 준비하면서 70년대의 중화학공업에 대한 투자에서 연구개발을 지원하고 물량위주의 성장정책에서 과학기술의 발전에 중점을 두었다. 교육세를 신설하고 고등교육 기회를 확대하기 위하여 대학졸업정원제의 실시(1980), 대학본고사의 폐지, 방송통신대학의 확충, 교육대학의 4년제화, 과학기술교육방안(1983-86) 발표,

9) 이 때 실업계고등학교에 대한 지원확대로 1975년에 실업계고등학교 학생수는 전체 고등학교 학생수의 48%에 이르게 되었다.

지방교육자치제(1991) 등을 실시하였다. 이로 인해, 고등과학기술인력의 확충이 이루어져 우리나라의 경제는 기술집약적, 지식집약적 산업을 발전하는 계기가 마련되었다.

따라서, WB를 일관된 차관선으로 하여 12차례에 걸쳐 실시한 교육차관사업은 그 시기의 인력양성에 크게 기여하여 경제발전정책을 효과적으로 수행하는 데에 크게 기여하였다. 그런데, 교육훈련을 위하여 한국이 투자한 비용은 당시 개발도상국가에 비교하여도 결코 높은 수준은 아니었다. 따라서, 차관사업을 통해 교육훈련비가 증가하여 경제성장에 기여한 것이라고 말하기는 곤란하다. 오히려 교육훈련의 내용을 경제발전정책에 조응하고 교육과정에 반영하여, 각 부문이 총체적인 연계협력이 이루어지도록 하였기 때문에 나타난 성과라고 할 것이다. 산업발전에 조응하기 위하여 1950년대에 이룩한 초등교육의 보편화를 바탕으로 중등교육을 확대하여 이를 통하여 산업인력을 양성하도록 하였고, 고등교육의 보편화에 기반이 되는 일련의 정책을 추진하였던 것이 정책의 상승효과를 이루게 하였다고 할 것이다. 이것은 우리나라가 개도국에 대한 공적개발원조는 각 나라의 여건과 정책에 연계하여 이루어져야 함을 보여준다.

III. 한국 특유의 교육 ODA 추진 방향과 과제

여기서는 개도국에 대한 우리나라의 교육개발협력 현황을 보고, 수원국 시기 우리나라의 경험을 바탕으로 향후 교육 ODA의 방향을 모색하고자 한다.

1. 우리나라의 교육개발협력 현황

우리나라는 지난 1987년부터 유상원조를, 1991년부터 무상원조를 시행하면서 개도국에 대한 지원사업을 수행하여 왔다. 1996년에 OECD에 가입하여 선진국 반열에 서고, 2009년 11월 OECD DAC에 가입함으로써 명실상부한 공여국이 되었다. 따라서, 우리는 수원국에서 공여국이 된 경험을 바탕으로 개도국을 효과적으로 지원하여야 할 책무를 지게 되었다. 2001년부터 우리나라의 교육부문 공적개발원조의 현황은 다음 [표 4]와 같다. 국민소득 중 ODA가 차지하는 비율이 2009년 0.1%에 이르게 되었지만, 국제적인 수준에 미흡하므로 이를 2015년에는 0.25%까지 제고할 예정이다. 교육분야 지원액을 보면, KOICA의 무상원조 사업비 중에서 2008년 현재 14.1%로서, 행정제도, 환경 및 기타 분야 다음의 비중을 갖는다. EDCF의 유상원조 사업비중에서 2009년에 7.3%로서, 도로, 보건, 통신 분야 다음으로 높은 수준이다. 무상원조가 유상원조보

다 더 많은 부분을 교육부문에 지원하고 있다. 1991년 이후 2007년까지의 KOICA 무상원조 사업비 중 교육훈련비 추이를 보면 평균 15.7%이고, 1989년부터 2008년까지의 EDCF 유상원조액 중 교육비는 평균 7.2%이다.

[표 4] 우리나라 ODA 지원현황

(단위 : 백만불)

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
공적개발원조(ODA)		264.7	278.8	365.9	423.3	752.3	455.3	699.1	802.3	815.8
① 양자 협력		171.5	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1	437.5	539.2	580.3
- 무상원조		53.0	66.7	145.5	212.1	318.0	258.9	361.3	368.7	366.1
- 유상원조		118.6	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1	132.2	170.6	248.8
② 다자 협력		93.1	72.0	120.7	92.6	289.0	79.2	205.6	263.1	235.5
ODA/GNI(%)		0.06	0.06	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	0.09	0.10
KOICA 무상원조	교육지원	7.4	5.8	25.5	24.9	34.2	22.1	44.1	39	232.1
	전체무상원조액 대비(%)	13.6	9.2	20.6	14.0	16.3	11.4	16.3	14.1	15.7
EDCF 유상원조	교육지원	14.0	4.9	6.2	13.9	13.0	9.3	14.1	7.4	136.0
	전체유상원조액 대비(%)	10.9	3.0	5.4	10.2	8.1	6.5	8.4	3.4	7.2

자료출처 : <http://www.odakorea.go.kr>; * 잠정치

유·무상 교육 ODA의 교육부문별 지원현황을 보면, 우리나라 공적개발원조의 부문 편중성이 두드러진다(박소영, 2009; 16-20). 공적개발원조의 유상원조가 시작된 1987년 이후 2008년까지 교육분야 유상원조 실적을 보면, 중등교육이 78.4%, 고등교육 6.4%, 미분류(15.5%)이고, 초등교육 부문은 전혀 실적이 없다. 그리고, 무상원조가 시작된 1991년부터 2007년까지의 무상원조 실적을 보면, 중등교육이 45.5%, 고등교육 10.5%, 초등교육 5.1%, 미분류 36.7%이다. 총체적으로 보면, 전반적으로 중등교육에 대한 지원(65.2%)이 가장 많고 고등교육(8%), 초등교육(2%), 미분류(23.8%)를 나타낸다. 여기서 중등교육 지원비는 대부분이 직업교육훈련에 대한 지원을 의미한다. 중등교육 중 직업훈련에 대한 비중이 대부분을 차지하고, 기초교육과 고등교육에 대한 지원은 매우 미약하다. 이것은 직업교육훈련에 대한 개도국의 수요를 반영한 것이겠지만, 우리의 경험을 통해서 알 수 있듯이 기초교육이 탄탄하게 이루어지지 않으면 직업기술교육도 실효성을 얻기 어렵다는 것이다. 그러므로, 기초교육에 대한 지원과 중등 직업교육에 대한 지원은 중장기적인 전망과 총체적인 설계 내에서 이루어져야 할 것이다. 그것은 국별지원전략(Country Assistance Strategy)에 바탕을 두고 이루어져야 한다.

2. 우리나라 특유의 교육개발협력의 추진

우리나라는 우리의 ‘독특한’ 또는 한국형 교육 ODA를 추구하여야 한다. 독특하다는 것은 공급 측면에서 다른 외국의 경우와 차별성을 갖는다는 것으로서, 우리의 발전경험을 공유하는 것으로 나타난다. 그러나, 그것은 수원국의 주도성과 요구를 배제하는 것은 아니다. 남북간의 분단된 상황에서 선진국의 반열에 서게 된 우리나라는 수원국의 경험을 살려서 개도국들에게 우리의 경험을 잘 전해줄 수 있는 입장에 있다. 그런 점에서 우리의 공적개발협력은 우리의 독특한 경험과 지식을 효과적으로 전해준다고 하는 점에서 독특하다고 말할 수 있다. 이를 위하여 다음과 같은 정책상의 개선과제를 제시하고자 한다.

첫째, 우리나라의 교육 ODA는 개도국의 교육의 발전과 인적자원의 양성을 통한 빈곤을 해소하는 데 기여하는 방향에서 추진되어야 한다. 앞 장에서 검토한 것과 같이, 우리나라는 교육을 통해 경제발전이 이룩한 경험을 갖고 있다. 1950년대말에 초등교육의 보편화를, 1980년대와 1990년대에中等교육의 보편화를, 그리고 2000년대에 고등교육의 보편화를 이루어 산업부문에서 필요로 하는 인적자원을 양성하였다. 초등교육의 보편화는 직업교육훈련을 통한 산업인력 양성에 기여하였으며, 각종 교육발전 정책, 교고과정, 학교의 설립운영 등을 국가경제정책과 일치시키도록 하였다. 필요한 재원은 유상차관을 도입하여 교육 인프라와 기반을 구축하였다. 이러한 일련의 교육발전 정책은 우리나라의 빈곤해소를 위한 경제발전이 크게 기여한 것이다. 그러므로, 개도국에 대한 우리나라의 공적개발원조 및 교육원조의 방향은 개도국의 빈곤해소에 기여하는 방향에 초점을 맞추어야 하는 것이다.

이러한 관점에서 그 동안 우리나라의 공적개발원조의 효과를 분석한 결과(이계우 외, 2007)를 보면, 먼저 우리나라의 양자간 유무상 원조가 수원국의 국민소득증진에 기여하지 못하였다고 하는 것이다. 물론, 1990년대에 양자간 무상원조가 수출을 증진하는 데에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났지만, 그 후에도 지속적으로 그러한 효과를 나타내지 못하였다. 또한, 양자간 무상원조가 수원국의 해외직접투자(FDI)의 증진에 기여한 것으로 나타났지만, 양자간 유상원조는 수원국의 수출과 해외직접투자의 증진에 기여하지 못한 것으로 나타났다. 이처럼 우리나라의 유무상 원조는 수원국의 경제성장이나 수출증진, 해외직접투자 증진에 큰 기여를 하지 못하였으므로, 장차 경제적인 영향을 줄 수 있는 방향으로 공적개발원조가 이루어져야 할 것이다(길병욱 외, 2007).

물론, 이러한 문제는 비단 우리나라만의 문제만은 아니다. OECD DAC 국가들의 공적개발원조가 개도국의 빈곤해소에 크게 기여하지 못하였다고 하는 반성에서 2005년 ‘원조효과성에 관한 파리선언’이 이루어졌다. 파리선언은 원조의 효과성이 높아지려면 수원국의 주도성을 바탕으로 공적개발원조가 이루어져야 한다고 강조한다. 오랫동안 수동적인 입장에서 공적개발원조를 받아 온 국가들은 주체적인 입장에서 국가발전의 동력을 형성하지 못하게 된다. 그러므로, 우리나라가 공적개발원조를 받아들이고 교육발전을 이룩한 것은 매우 시사적이다.

유상의 차관을 받아들여 공적개발원조를 성과지향적 부문에 지출하였다고 하는 점에서 고무적이다. 교육 이외의 부문에서 경제기획원(EPB)을 만들어 예산과 기획을 연계하고, 중장기 국가발전계획을 수립, 운영하여 중장기 전망하에 경제발전 및 교육발전정책을 추진하였기 때문이다. 성과지향적 공무원을 양성하기 위하여 서울대학교 행정대학원을 설립하여 고급공무원의 양성체제를 구축하였다. 교육측면에서 보면, 이것은 개도국의 좋은 교육 거버넌스를 만드는 일이기도 하다. 정직하고 열정있는 공무원들이 교육발전을 위한 정책을 수립하고 인적자원을 양성할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 우리나라의 교육 ODA 사업은 개도국의 교육발전을 위한 프로그램 지원사업으로 추진되어야 할 것이다. 그 동안 우리나라의 ODA 사업은 프로젝트 중심의 지원(project-based support) 사업으로 이루어졌다. 프로젝트 원조란 개도국의 경제·사회개발 지원을 위한 시설물 건축, 물자공여와 전문가 파견, 연수생 초청 등 주요 원조수단을 연계하여 종합 지원하는 것을 말한다. 주요 분야로는 학교건축, 병원 건립, 직업훈련원 설립 등 사회 인프라 정비 분야를 들 수 있다(KOICA 홈페이지 국제개발협력용어집). 이러한 지원은 모두 개도국의 요청에 따라 이루어진 것들이므로 절차상의 하자가 있는 것은 아니다. 그러나, 교육지원사업의 효과성이라는 면에서는 매우 취약한 실정이다. 개별사업들이 시너지를 내지 못하고 후속지원이 없으면 시설과 장비는 활용도가 급격히 떨어지게 된다. 담당인원에 대한 충분한 사전 교육과 관련자들에 대한 연계협력 체계를 구축하지 않으면 사업의 시너지를 기대하기 어렵다. 그러므로 교육 ODA는 프로그램 지원(programme-based support) 사업으로 추진하여 개도국의 국가발전계획을 효과적으로 수행하도록 포괄적으로 지원하여야 한다. 개도국의 국가발전계획에 조응하여 정책을 수립하고 재정을 운영하며 사업을 추진한다.

앞 장에서 검토한 우리나라의 교육차관사업은 우리나라의 교육발전을 위해 큰 기여를 하였다. 그것은 교육차관이 WB를 차관선으로 하여 일관성을 갖고 자금이 지원되었으며, WB는 우리나라

의 경제발전계획에 조응하고 산업발전에 부응하는 산업인력의 양성을 위하여 교육투자가 이루어 지도록 하였다. 차관사업의 시행을 위하여 문교부에 담당부서를 두어 WB와의 일관된 사업추진을 할 수 있도록 하였으며, 전문인력을 양성하기 위한 교육정책의 수립, 법령의 제정, 전문가에 대한 교육훈련, 시설 및 기자재의 도입 등을 추진하였다. 이로써 우리나라의 차관사업은 효과적으로 집행될 수 있었다. 무상지원 사업은 각종 식량, 물자, 장비, 등의 형태로 지원되어 교육발전 정책에 조응하는 지출이 되지 못하였지만, 유상차관은 우리의 발전계획과 연계하여 운영할 수 있었다. 우리가 프로그램적으로 개도국을 지원하게 될 때에 비로소 우리나라의 발전경험을 공유하고 개도국을 중장기적이고 총체적인 관점에서 지원하는 것이 가능해진다. 정부의 교육과학기술부, 기획재정부에서 추진하는 한국형 교육협력사업과 지식공유사업은 프로그램 사업으로 나아가는 단계에 있다고 하는 점에서 바람직하다. 이러한 프로그램사업은 국제기구와의 협력사업으로 추진할 때에 더욱 효과적으로 시행 될 수 있을 것이다.

셋째, 우리나라의 교육 ODA 사업은 개도국의 교육발전을 위한 중장기적 전망하에 국별지원전략을 준거하여 추진되어야 한다. 최근 KOICA와 EDCF는 국별지원전략의 관점에서 개발협력을 추진하기 위한 노력을 기울이고 있다. 한국교육개발원에서도 지난해 아시아 7개국과의 교육협력을 위하여 중장기-국가별 교육협력방안을 마련한 바 있다. 그리고, 아세안과 중앙아시아의 2개 권역과의 교육협력을 위한 중장기-권역별 교육협력방안을 연구, 작성한 바 있다. 이것은 부문별 지원방법(Sector-Wide Approach: SWAp)의 일종이다. 하나의 국가와 권역을 대상으로 중장기적이고 총체적인 안목에서 교육협력방안을 마련하는 것은 용이한 일은 아니다. 그러나, 교육협력 대상국가를 부분적으로 조망하지 않고 전체적으로 조망할 때에 비로소 개도국의 교육발전에 책임있는 대응이 가능하다.

수원국 시기에 우리나라는 IBRD로부터 교육부문의 차관을 도입하여 국가 경제사회발전계획, 산업정책, 교육정책 등과 연계하여 교육차관사업을 추진하였다. 차관을 통해 교육시설과 장비를 구입하고 관련 전문인력을 교육 및 연수를 통해 양성하도록 하였다. 제1단계 차관시기(1969-77년)에는 기능-기술인력 양성을 위하여, 그리고 제2단계 차관시기(1980-94년)에는 과학기술 전문인력의 양성을 위하여 대학, 중고등학교, 연구기관 등이 협력하여 교과과정 마련, 교과서 제작, 기자재 구입 등을 종합적인 견지에서 추진하였다.

그러므로, 개도국에 대한 원조는 원조의 효과성을 가져오는 방향으로 재조정되어야 한다. 먼저 우리나라의 유무상 지원대상국가를 선택과 집중에 의하여 선별하는 것이 필요하다. 유무상의 지

원대상국가 수를 줄이고, 한 국가에 대한 유무상의 원조가 통일적으로 이루어지도록 하여야 한다. 경제발전과 교육발전에 기여하도록 조정되어야 한다. 아울러, 국제기구와 공동으로 또는 협력하여 원조를 증진하는 것이 필요하다. 그것은 원조의 비용을 줄일 수 있으며 국제기구의 경험과 기준을 활용하여 우리나라의 교육개발의 효과를 제고할 수 있다는 점에서 바람직하다.

넷째, 정부의 ‘한국형 교육협력사업’과 ‘지식공유사업’은 연계하여 통합적으로 시행되어야 한다. 개발도상국들이 MDGs 목표를 달성하는 데 있어 초중등교육의 보편화를 이룩한 우리의 경험은 시사하는 바가 크다. 따라서, 지식공유사업과 한국형 교육 ODA 사업은 통합적인 관점에서 추진되는 것이 필요하다. 경제정책과 교육정책이 상호 보완적으로 추진되어야 하기 때문이다. 아울러, 국제기구와의 협력하에 지식공유사업이 추진되는 것도 필요하다. WB는 EFA의 달성과 지식경제를 위한 교육에 중점을 두어 개도국의 교육발전을 지원하고 있다. 그러므로, 우리나라는 개도국의 MDGs 달성을 위하여 우리의 경험을 전해줄 수 있는 입장에 있다. 그러므로, 기획재정부가 발전경험의 모듈화와 함께 국제기구와 협력하여 컨설팅 사업을 추진하는 것은 매우 적절한 일이다. 교육과학기술부가 아시아 및 아프리카 국가들을 대상으로 협력과제의 발굴, 발전경험의 공유를 위한 텍스트의 개발, 컨설팅 사업 등을 추진하는 것도 고무적이다. 우리나라는 아시아개발은행에서 일본 다음의 기금 출연국이면서도 컨설팅 프로젝트의 수주면에서 이렇다할 실적이 없는 실정이고, 세계은행의 경우는 더욱 그러하다. 차제에 정부가 전문 연구기관과 협력하여 지식공유 차원에서 컨설팅 사업을 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

장차 기획재정부의 지식공유사업과 교육과학기술부의 한국형 교육 ODA 사업은 보완되어야 할 것이다. 먼저 KSP의 포괄적 정책컨설팅 사업은 ‘패키지 공여사업’이 KOICA에서 수행하는 전문가 파견, 연수생 초청, 개발조사 사업 등의 무상원조사사업, 한국연구재단(KRF)에서 추진하는 과학기술봉사단(Techno Corps) 사업 등과 큰 차별성을 갖는 것이 아니다.¹⁰⁾ 그러므로, 국무총리 산하 국제개발협력위원회는 각 부처의 KSP 사업을 총괄적으로 관리하면서, 발굴되는 관련 유무상의 협력사업을 KOICA와 EDCF가 영역별로 협력하여 추진하도록 조정하여야 할 것이다. 수원국으로 하여금 일관되고 통일적인 사업이 되도록 하는 것이 원조의 효과성을 높일 수 있을 것이기 때문이다. 그리고, 한국형 ODA 사업은 지식 내지 경험의 공유라는 측면에서는 아직 초기단계에 불과하다. 연수를 위한 교재로서 텍스트가 활용되고 있지만, 이를 바탕으로 개도국의 교육정책 전반의 컨설팅을 위한 모듈로 만들어져야 한다. 교육발전 사례를 교과서로 만드는 작업을 제1단

10) 한국연구재단(KRF)은 지난 2008년부터 기술봉사단(Techno Corpse) 사업을 추진하면서 각 분야의 전문가들로 하여금 개도국에 파견되어 2-3년간의 과학기술 측면에서의 한국의 과학기술 발전경험을 전파하고 있다. 따라서, 과학기술 분야의 전문가를 통한 경험의 공유라는 점에서 지식공유사업과 취지를 같이한다고 할 것이다.

계, 이를 활용하여 정책 컨설팅을 위한 모듈로 정립하는 것을 제2단계, 그리고 이를 가지고 개도국의 교육정책 컨설팅에 준거하는 작업을 제3단계라고 한다면, 한국형 교육 ODA 사업은 교과서를 개발하고 이를 모듈화하여 개도국 교육정책을 컨설팅하기 위하여 상당한 투자가 이루어져야 한다. 그런 연후에 한국형교육 ODA 사업은 개도국에 대한 컨설팅 단계에까지 이르게 될 것이다.

참고문헌

- 길병욱외(2007). 개도국의 빈곤퇴치를 위한 유·무상 인프라 원조의 효과성 연구, 충남대학교 2007년 재정경제부 정책연구용역과제.
- 김광석 외(1980). 한국경제의 고도성장요인, 한국개발연구원.
- 김영철·공은배(1983). 교육의 경제발전에 대한 기여, 한국교육개발원
- 김영봉 외(1980). 한국의 교육과 경제발전: 1945-75, 한국개발연구원.
- 김영봉·N.F.맥킨외(1980). 한국의 교육과 경제발전, 한국개발연구원.
- 박소영(2009). 교육ODA, 현황과 개선방안, 한국교육개발원
- 박은우(2000). 교육차관사업 종결에 따른 평가연구, 교육부
- 배종근(1978). 교육투자의 적정화와 경제적 효과에 관한 연구, 문교부, 1978
- 이계우 외(2007). 한국의 공적개발원조 20년의 평가, 한국개발연구 29-2, 한국개발연구원.
- 이상진(2008). 국가발전전략과 교육정책, 한국형 교육개발협력 모델사업 보고서시리즈, 한국교육개발원
- 이석희 외(2009). 한·아세안 중장기 권역별 교육협력방안 연구, 한국교육개발원
- 이석희 외(2009). 아시아개발도상국가와의 교육협력에 관한 연구,3, 한국교육개발원
- 이석희 외(2007). 아시아개발도상국가와의 교육협력에 관한 연구,1, 한국교육개발원
- 이석희 외(2008). 아시아개발도상국가와의 교육협력에 관한 연구,2, 한국교육개발원
- 이찬희 외(2009). 한국형 교육개발협력 추진전략연구, 한국교육개발원
- 이찬희 외(2008). 한국형 교육개발협력모델 구축연구, 한국교육개발원
- 이재우(2006). 한국의 경제개발 과정에 있어 유무상원조의 효과 분석, 한국수출입은행, 수은해외경제.

- 정우진(2010). 한국형 개발협력모델, 한국국제협력단.
- 주동주 외(2009). 선진국의 ODA공여실태분석과 한국의 대외원조 전략, 산업연구원
- 교육차관사업종합평가단(1983). 교육차관사업종합평가연구, 문교부.
- 기획재정부(2009.11.23, 2009.2.13, 2010.2.26) 보도자료
- 대한상공회의소(1973), 경제발전과 교육투자.
- 유네스코한국위원회(2008). 교육과학기술 ODA 현황과 정책과제(2).
- 재정경제부(2006). 대개도국 경제협력 증진을 위한 2006-2009 EDCF 운용전략계획 주요내용.
- 한국교육개발원(2007). 교육ODA 활성화를 위한 심포지엄, 한국교육개발원.
- EDCF(2008). EDCF: Your Development Partner, 1987-2007.
- KOICA(2008). 국제개발협력의 이해, 한울.
- KOICA(2004). 한국에 대한 개발원조와 협력: 우리나라의 수원규모와 분야, 효과사례 등에 관한 연구조사.
- Denison Charles S.(1978), The Economics of Public Education, 3rd ed. Boston: Houghton, Mifflin Company.
- Harison, F.H(1973) Human Resources as the Wealth of Nations, New york
- Schultz Theodore W.(1963) The Economic Value of Education, NY: Columbia University Press.

II. 개발협력 포커스

1. 국제개발협력 환경의 변화와 원조효과성 논의

(황원규, 국제개발협력학회 회장)

2. 국제원조의 규범과 실태

(주동주, 산업연구원 연구위원)

3. 국내외 NGO의 개발협력 참여 동향

(윤현봉, 한국해외원조단체협의회 사무총장)

4. 베트남 내 6 Banks 활동 현황

(문재정, 한국수출입은행 EDCF 베트남 주재원)

국제개발협력 환경의 변화와 원조효과성 논의

황 원 규

국제개발협력학회 회장
강릉원주대학교 국제통상학과 교수

I. 서론

새천년을 맞은 21세기 초 국제사회는 20세기를 점철했던 전쟁과 빈곤의 굴레를 벗어나서 평화롭고 번영하는 국제사회를 건설하기 위한 여러 가지 논의가 진행 중이다. 국제사회의 중요한 안건 중 하나인 국제개발협력은 20세기의 원조가 식민과 냉전의 두 가지 축을 중심으로 진행되었다는 사실에 대한 자각과 반성에서 시작되었다. 이러한 국제개발협력 개편에 관한 국제사회의 논의는 기존 서구 선진국 주도의 장(場)을 벗어나 신흥공여국은 물론 수원국까지 참여하는 범세계적인 토론의 장이 되었다. 특히 21세기의 개발환경에 부합되는 국제개발협력의 규범을 정립하고, 혁신적인 개발원조의 틀을 마련하기 위한 새로운 논의들이 지난 10년 동안 지속되어 왔다.

그 중에서 원조의 효과성에 대한 논의는 국제개발협력의 가장 중심적인 의제로 등장하였고, 그 동안 3차에 걸쳐 공여국과 수원국들이 함께 참여하는 다자간 협의의 장이 마련되었다. 이러한 과정에서 제4차 원조효과에 관한 고위급회의(HLF-4)가 2011년 서울에서 개최될 예정이다.

이 글에서는 국제개발협력의 역사적 발전과정을 살펴본 후, 국제개발협력 규범의 개편, 특히 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 논의를 소개한 후, 국제개발협력 환경의 전환기에 HLF-4 개최국으로서 한국이 국제사회에서 수행할 역할과 회의 주최에 따른 몇 가지 준비사항 및 정책방향을 간략히 제시하고자 한다.

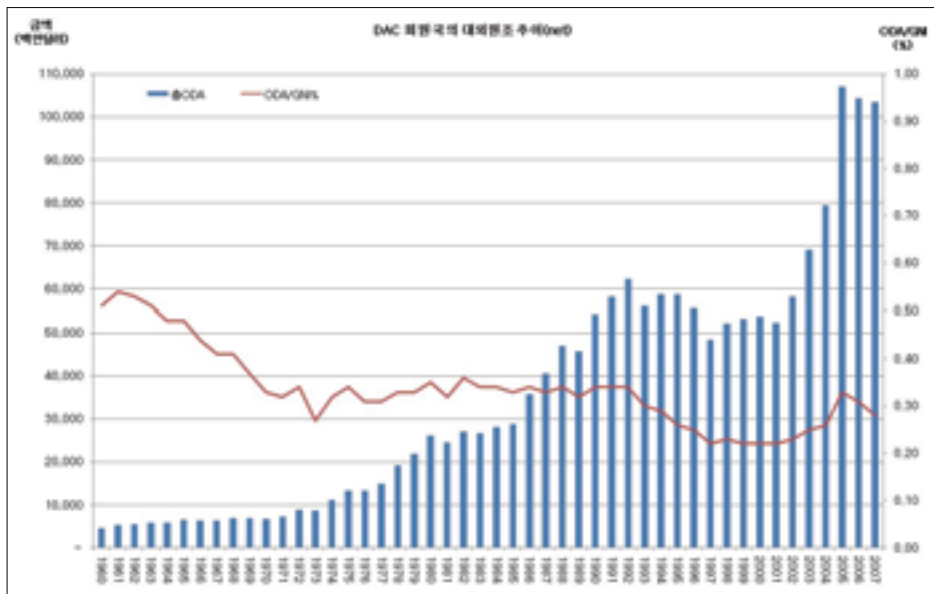
II. 국제개발협력의 역사적 고찰

국제개발협력은 제2차 세계대전의 종전과 더불어 시작되었다. 전쟁이 연합국의 승리로 귀결될 가능성이 높아진 1944년 미국 브리튼우즈에서 전후 세계경제질서를 구축하기 위한 제도적 장치로 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD)의 창설이 제안되었고, 종전과 더불어 1945년 10월 24일 창립된 국제연합(UN)은 헌장에서 UN의 설립목적으로 "경제, 사회, 문화 및 인권과 관련된 국제문제를 해결하기 위한 국제적 협력을 증진"하는 역할을 천명하여¹⁾ 국제개발협력의 단서를 제공하였다.

1. 국제개발협력 지원액의 추이

국제사회의 원조지원액은 경상가격으로 볼 때 지난 반세기동안 꾸준히 증가하였고, 이를 기반으로 경제성장을 이룩한 한국을 비롯한 동아시아의 일부 국가들도 있다. 그러나 아래 [그림 1]에서 보듯 선진 공여국의 국민소득대비 공적원조의 비율은 1970년대부터 현재까지 평균 0.3% 내외로 거의 답보상태를 면하지 못하고 있다.

[그림 1] DAC 회원국의 대외원조 추이

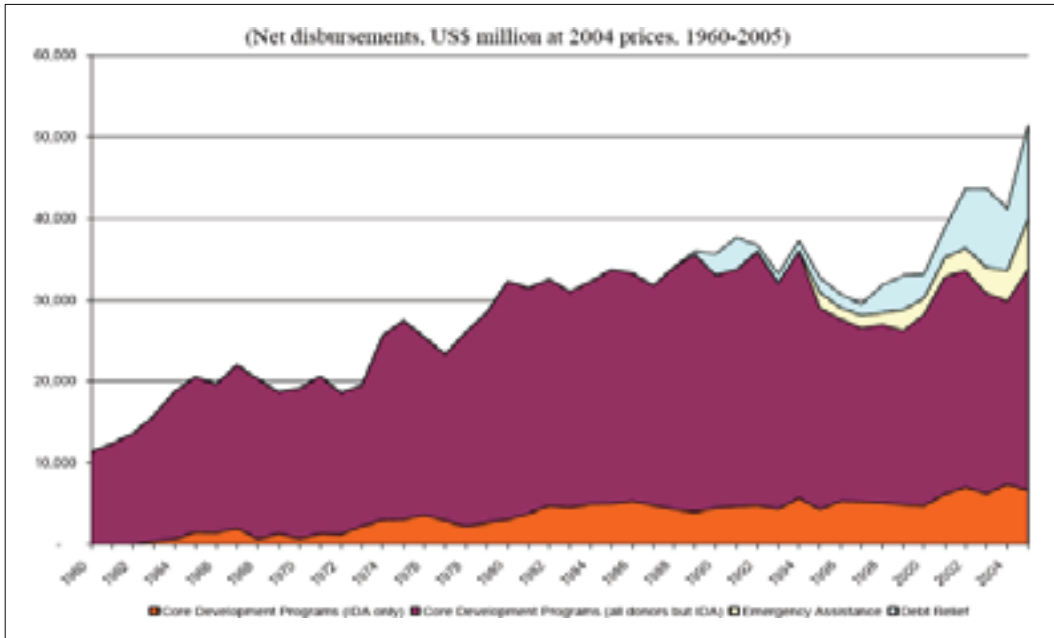


자료출처: 주동주 외 (2009)

1) UN Charter, Article 1-3, Oct. 24, 1945

선진국의 대개도국 공적원조를 실질가격으로 환산하고, 1995년 이후의 최빈국에 대한 부채 탕감액을 제외할 경우 1980년 이래 현재까지의 최빈국을 위한 순수 개발원조 지원액은 절대규모면에서도 크게 증가한 것이 아닌 것으로 집계되고 있다. 여기에다가 2000년 이후 이라크, 아프가니스탄 등 취약국에 대한 전략적 지원금을 감안할 경우 이 액수는 더욱 적어질 수밖에 없다.

[그림 2] 최빈국 ODA 지원금액의 추이(1960-2005)



자료출처: DAC On-line

국제개발협력의 탄생과 지난 수십 년 동안의 변화과정을 정리하면 다음과 같다.

2. 1945년-1950년대: 전후 안보원조의 시대

제2차 세계대전의 종전 이후 1950년대까지의 국제개발협력은 미국의 주도하에 시행되었다. 미국은 1948년부터 '마셜플랜'이라 불리는 서유럽의 전후 복구를 위한 유럽부흥계획(European Recovery Program)을 수립하여 1951년까지 4년 동안 130억불을 지원하였다. 서유럽의 복구가 어느 정도 마무리되자 미국 정부의 관심은 사회주의 확산의 위험에 노출될 가능성이 있는 신생 독립국으로 관심을 돌리게 되었다. 본격적으로 신생국을 지원하게 된 계기는 1949년 1월 미국 제 33대 해리 트루만 대통령의 제2기 취임연설에서 언급된 아래와 같은 '4번째 외교정책(Point Four)'을 그 효시로 본다.

“우리는 과학적 진보와 공업기술의 혜택이 저개발지역의 성장과 개발을 도울 수 있는 새로운 사업을 의욕적으로 추진해야 합니다. 우리의 계획에는 해외 이익의 수탈이란 과거 식민주의적 발상은 없습니다. 우리가 꿈꾸는 것은 민주적인 공정교역에 바탕을 둔 개발 프로그램입니다.”

3. 1960-1970년대: 신생국 독립과 개발의 연대

1960년대와 1970년대는 실로 ‘개발의 시대’라고 불릴 수 있을 만큼 개발원조가 증대되고, 후진국 개발의 열정이 국제사회에 넘쳐나던 시기였다. 이 시기는 신생국들의 사회간접자본 구축에 막대한 원조금액이 투입되어 도로, 철도, 발전설비 등의 설비투자 프로젝트가 주류를 이룬 시기였다. 신생국 원조의 동인은 당시 세계를 풍미하던 사회주의의 확산으로부터 과거 식민 속국을 격리시키기 위한 미국과 서방진영의 국제 전략의 일환이었다.

또한 1960년대는 다자간 개발협력의 기본 틀과 선진국의 양자간 개발협력의 제도적 기반이 마련된 시기였다. 저개발국을 돕기 위한 다자기구의 노력은 1958년 국제연합 경제개발특별기금(SUNFED)의 설립 논쟁으로 본격화되었고, 이를 계기로 1960년 세계은행 내에 국제개발협회(IDA)를 설치하여 최빈국 개발을 위한 양허성 자금을 지원하기 시작하였다. 1960년 미국의 마셜 플랜의 수원국 협의체였던 유럽경제협력기구(OEEC)가 경제협력개발기구(OECD)로 확대 개편되면서 그 산하기구로 개발원조위원회(DAC)가 설치되어 선진국에 의한 후진국 개발원조를 총괄 조정하는 논의의 장이 마련되었다. 1964년 국제연합무역개발기구(UNCTAD)의 설립을 통해 1차 상품 공동기금, 일반특혜제도(GSP), 다국적기업 행동강령 등이 강구되었고, 1965년 국제연합 개발프로그램(UNDP)이 설립되어 다자간 기술협력이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 미국은 1961년 대외원조법을 제정하여 후진국 지원을 위한 통합개발프로그램 및 양허성 차관 제공을 활성화하였고, 공적원조를 담당하는 전담기구인 미국국제개발처(USAID)를 창설하고 전 세계로 평화봉사단을 파견하기 시작하였다.

1970년 개최된 제25차 UN총회는 1960년대에 이어 1970년대를 제2차 개발의 십년으로 선언하였다. UN은 이 기간 동안 개발도상국들이 연평균 6%의 경제성장과 3.5%의 1인당 소득 증가를 이룬다는 목표 하에 선진국들로 하여금 1970년대 중반까지 GNP의 0.7%를 공적개발원조(ODA)로 제공하도록 촉구하였다.²⁾

2) UN General Assembly Resolution 2626, December 24, 1970

1970년대 두 차례의 석유위기를 겪으면서 자원을 무기로 한 개발도상국들의 목소리가 커지면서 1974년 UN은 종래의 선진국 위주의 국제 무역과 금융질서를 근본적으로 개편하여 새로운 국제경제질서(New International Economic Order: NIEO)를 수립해야 한다는 결의를 채택하였다.³⁾

미국은 1973년 대외원조법 개정으로 개발협력의 기본방향을 수정하여 자본원조보다 기술협력에 치중하고, 기본적 인간육구(BHN), 중간기술, 시장기반접근, 최빈층으로의 원조전달 등의 개념이 원조철학의 중요한 화두로 등장하였다. 한편 1970년대 일본은 아시아외교 및 원유 등 수입 안전을 위한 원조 우선순위를 수립하여 추진하였다.

4. 1980년대: 구조조정 및 '잃어버린 십년'의 개발연대

1980년대는 1979년 이란혁명에 이은 제2차 석유위기와 함께 전 세계적으로 극심한 스태그플레이션이 진행되는 가운데 시작되었다. 개발도상국들은 1960년대와 1970년대 고속 경제성장을 꿈꾸며, 국제상업은행으로부터 외채를 빌려와 사회간접자본 및 수입대체형 공업화에 투자하였다. 이 과정에서 산유국으로 흘러들어간 오일머니가 선진국 외환시장을 통해 제3세계국가로 흘러 들어가는 현상, 즉 'Recycling of Petro-Dollar'가 빚어졌다. 그러나 제3세계국가들은 선진국의 경기 침체에 따라 1차 상품에 의지해온 수출이 위축되면서 국제수지가 악화되었다. 이런 상황에서 1982년 멕시코가 모라토리엄을 선언하면서 제3세계 전체에 걸친 외채위기가 표면화되었다. 외채위기를 해결하기 위한 국제적 공조는 1981년 멕시코 칸쿤(Cancun)에서 열린 선-후진국 간 남북정상회담에서 시작하여 IMF 및 미국 재무부의 주도 하에 다양한 방안이 모색되었다. 이런 과정에서 IMF의 구조조정 프로그램을 통한 신자유주의적 정책처방이 국제표준으로 등장하여 거의 모든 개발도상국들의 경제정책에 투영되었다.

1980년대는 대부분의 선진국들의 개발원조가 축소된 반면 일본은 막대한 국제수지 흑자를 바탕으로 해마다 개발원조액수를 증가하여 국제사회의 큰 손으로 등장하였다.

5. 1990년대: 지구환경문제와 지속가능개발의 시대

1990년대의 서막은 사회주의권의 극적인 붕괴로 시작되었다. 이에 따라 1990년대 초반 국제개발원조의 흐름은 신생 체제전환국을 지원하는데 집중되었고, 그 반작용으로 기존의 최빈국에 대한 지원과 관심은 상대적으로 축소되어 '잃어버린 10년'으로 대변되는 아프리카의 처참한 빈곤과 대학살을 초래하였다.

3) UN Resolution 3201 & 3202, May 1, 1975

한편 1990년대는 냉전구조의 해체와 세계화가 동시에 진전되면서 국제사회의 새로운 문제들이 부각되었다. 국제개발 분야에서도 빈곤퇴치와 경제성장에만 집중되었던 개발의 기존 중점과제가 환경, 인권, 여성, 아동, 사회개발 등 다양한 이슈들이 글로벌 의제로 떠올랐다.

지구적 공공재로서의 환경문제를 다루기 위한 국제적 공조체제는 1985년 오존층 보전을 위한 비엔나회의를 시작으로 1987년 몬트리올 의정서가 조인되었고, 1992년에는 브라질의 리오데자네이루에서 국제연합환경개발회의(UNCED), 즉 리우지구정상회의가 개최되어 지구환경 보전을 위한 국제적인 행동강령인 ‘의안 21’을 채택하였다. 1997년에는 UNFCCC에서 교토의정서를 채택하였고, 2005년 그 효력이 발효되면서 ‘환경친화적 개발양식(Clean Development Mechanism: CDM)’도 채택되었다.

6. 2000년대: 지구적 공공재 보존과 개발을 위한 재각성의 시대

21세기는 1990년대 본격화된 디지털경제의 확산으로 선진경제의 성장이 가속화되고, 이의 결실이 후진국으로 파급될 수 있을 것이라는 다소 낭만적인 분위기 속에서 시작되었다. 국제사회는 새천년을 앞두고 개도국에 대한 선진국들의 외채탕감을 통해 2000년을 대희년(jubilee)으로 맞게 하자는 기독교계가 중심이 된 “Jubilee 2000” 운동이 전개되어 큰 호응을 불러 일으켰다. 이러한 가운데 UN은 제55차 정기총회에서 192개국의 합의로 2015년까지 달성해야 할 기본적인 개발지표로 새천년개발목표(MDGs) 8개 항목을 채택하였다. 그러나 2001년 9.11사태로 인한 국제사회의 긴장과 이어 벌어진 미국의 이라크 및 아프가니스탄 침공으로 평화와 번영을 추구하기 위한 국제사회의 효율적인 공조노력은 그 추동력이 크게 훼손되었다.

이런 와중에서도 2002년 남아공 요하네스버그에서 지속가능발전을 위한 제2차 지구정상회의(WSSD), 즉 ‘Rio+ 10회의’가 개최되어 지속발전을 위한 다양한 제안들이 검토되었다. 2002년 UN의 주관 하에 개발재원회의(Financing for Development)가 멕시코의 몬테레이(Monterrey)에서 개최되었고, 2008년에는 새천년개발목표 점검을 위한 고위급회의가 뉴욕에서, 몬테레이 합의를 점검하기 위한 후속회의가 카타르의 도하에서 각각 소집되었다. 2005년 영국에서 개최된 G-8회의를 통해 고채무빈국(HIPC)의 국제기구에 대한 대외부채 500억불을 탕감하는 조치(Multilateral Debt Relief Initiative: MDRI)가 마련되었다.

새천년을 맞아 국제사회는 UN 새천년개발목표(MDGs)를 실현하기 위해 원조의 역할이 재평가되면서 원조의 효과성을 제고하기 위한 논의가 시작되었다. OECD는 2003년 로마에서 고위급 회담을 개최하여 ‘원조 조화를 위한 로마 선언(Rome Declaration on Aid Harmonization)’을 채택한 후, 2005년 3월에는 파리에서 100여개 국가와 원조기구들이 참여한 가운데 ‘원조의 효과성에 관한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’을 채택하였다. 이후 매 3년마다 파리 선언의 실천을 위한 고위급 회담을 지속해 나가기로 하고, 2008년 9월에는 가나의 아크라에서 보다 구체적 지침들을 담은 ‘아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)’을 채택하였다. 아크라 회의에 이은 제4차 고위급 회담은 2011년에 우리나라 서울에서 개최하기로 결정되었다.

7. 국제개발협력의 환경과 이념

제2차 세계대전 이후 국제개발협력을 둘러싼 환경의 변천과 국제사회의 주요 사건 및 그동안 대두되었던 국제개발협력의 이론과 규범들을 시대별로 분류하면 다음과 같은 표로 정리해 볼 수 있다.

[표 1] 국제개발협력의 환경과 이념

	시대별 대표적인 사건		국제개발 관련 사상/이론	개발협력의 이론/규범
	국제정치	국제경제		
1940/50년대	2차대전 종전 UN 창설 식민지배 종결 냉전 및 한국전	브리튼우즈 체제 발족	신고전파 성장론	자본주의 성장 수입대체공업화
1960년대	식민지 독립 월남전 시작 인권운동	대중소비사회 등장 다국적기업의 성장 해외투자의 보편화	개발경제학 발전국가론	인프라 건설 대외지향형 발전
1970년대	중국 등장 중동전 발발 월남전 종전	브리튼우즈 체제 종결석유위기	종속이론 환경위기론	제도형성 인적자원개발
1980년대	EU 탄생 이슬람 근본주의 대두	제3세계 외채위기 동아시아경제 부상 국제금융시장 성장	신자유주의 시장근본주의	기본인간육구 농촌종합개발
1990년대	사회주의 붕괴 국제적 대학살 남아공 흑인집권 아프리카의 빈곤	WTO 체제 출범 동아시아 외환위기 신경제와 닷컴 버블	지속가능개발론 신제도주의	개발역량강화 Governance
2000년대	9.11과 문명충돌 BRICs 부상 아프리카의 성장	자원위기 미국발 금융위기	신보수주의 지구시민사회론	개발효과성 인간안보

III. 국제개발협력 규범 정립을 위한 논의: 원조효과성

1950년대의 국제개발은 미국과 소련의 주도하에 자본주의-사회주의의 체제를 유지하기 위한 이념적, 안보적 지원이었기에 경제적 효율성이나 인도적 배려보다는 국제정치상의 전략적 필요성이 우선하였다. 그러나 1960년대 이후 후진국의 경제개발 및 빈곤퇴치를 위한 국제사회의 다양한 노력이 시도되었고, 이에 따라 국제개발협력을 둘러싼 여러 가지 규범들이 제기되었다. 그 동안 제기된 국제개발협력의 규범들은 크게 보아 경제성장 촉진, 제도형성/강화 및 인권 보장의 3가지 영역으로 구분할 수 있고, 시대에 따라 또한 원조 공여국 혹은 지원단체의 성격에 따라 다음 표에 예시된 바와 같은 여러 가지 방안들이 제시되어 왔다.

[표 2] 국제개발협력 규범 및 방안의 분류

목표	경제성장 촉진	제도 형성/강화	인권 보장
이념	성장	효율	분배
규범/방안	<ul style="list-style-type: none"> - 공업화 전략 · 수입대체/수출주도 - 원조의 효과성 · 원조/개발 효과성 - 구속성 원조 경감 - 유/무상 원조 - 무역을 위한 원조 	<ul style="list-style-type: none"> - 선정(Governance) - 정책 일관성 - 취약국가 	<ul style="list-style-type: none"> -기본적 인간육구 - 빈곤친화정책 - 인간안보 - 새천년개발목표
중복 과제 (Cross-cutting)	<ul style="list-style-type: none"> - 역량개발/강화 - 인적자원개발 		
			<ul style="list-style-type: none"> - 양성평등/여성발달 - 지속가능개발

이 글에서는 국제개발협력의 각종 규범 중에서 경제성장 촉진과 관련된 것으로 비교적 최근에 활발한 논의가 이루어지고 있는 원조의 효과성 논쟁만을 다루기로 한다.

1. 원조의 효과성에 대한 논의

과연 원조가 후진국의 경제개발과 빈곤퇴치에 효과적인가에 대한 담론은 국제개발협력이 시작된 초기부터 시작되었다. 1950년대와 60년대를 풍미한 전통적인 신고전파 개발경제학의 이론들은 원조가 후진국들의 경제개발에 필요한 ‘투자 간극(investment gap)’을 보충해 줄 수 있기 때

문에 국내 저축률이 낮아 투자재원 확보가 어려운 신생후진국의 경제성장에 필요불가결하다고 주장해 왔었다. OECD의 개발원조위원회는 2006년 발간된 ‘개발협력 25년사’를 통해 일부 국가에서 원조의 효과성이 불투명하게 나타나고 있지만 많은 나라들이 원조를 통해 성공적으로 경제·사회발전을 이룩했다고 스스로 평가하고 있다.(OECD, 2006) 최근에도 제프리 삭스나 조셉 스티글리츠 같은 현존하는 노벨경제학상 수상자들도 대규모 원조를 통해 21세기 중반까지 후진국의 절대빈곤을 퇴치할 수 있다는 낙관적인 견해를 피력하고 있다. 번사이드와 달러(Burnside & Dollar)같은 학자들은 원조가 모든 나라에서 경제성장에 긍정적인 영향을 끼치고 있으며, 특히 정치적 환경이 양호한 나라에서는 그 효과가 특히 크다고 주장하고 있다. 이들은 원조의 효과가 보다 효율적으로 나타날 수 있는 선정(good governance)을 베푸는 나라에 집중되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이에 반해 원조의 효과를 부정하거나 더 나아가 원조의 폐해를 주장하는 목소리도 만만치 않다. 개발원조의 효과성에 대한 논의는 여러 저작들을 통해 공론화되었다. 자유주의 시장론자인 밀턴 프리드만은 일찍이 원조의 무용성을 주장하며, 국제원조가 추구하는 개발도상국의 경제발전, 미국에 우호적인 반공세력 구축은 정작 원조를 통해서도 달성될 수 없고, 자유무역과 자유로운 투자가 중시되어야 한다고 강조했다. 원조는 본래의 의도와 다르게 제3세계에서 관료집단과 정부의 통제를 강화하는 방향으로 흘러가며, 상당 부분 통치자들의 업적을 과시하기 위한 거대사업에 투자되어 비효율과 부패로 낭비되고 있다고 주장하였다.(Friedman, 1958) 2009년 세계적인 반향을 일으킨 잠비아 출신 여성 경제학자인 담비사 모요(Dambisa Moyo)의 저서 ‘사악한 원조(Dead Aid)’는 서방국가의 막대한 원조자금이 아프리카를 돕는 것이 아니라 빈곤의 함정과 원조의 악순환, 원조 종속에서 빠져 나오지 못하게 하였다라고 비판하고 있다. 더 나아가 원조는 부패를 심화시키고 시장 구조를 왜곡하며 빈부 격차를 더욱 악화시키고 자원의 유출과 환경 파괴를 초래하고 있다는 점을 경고하고 있다. 원조 회의론자들은 원조로부터의 탈출이 아프리카를 발전시킬 수 있는 현실적 대안이라고 주장하고 있다. 폴 모슬리(Paul Mosley)나 피터 분(Peter Boone) 같은 학자들은 실증분석을 통해 원조액수와 경제성장률 간의 상관관계를 전혀 찾아볼 수 없다고 주장하고 있다. 이들은 원조액이 누출되고 있고, 아울러 비생산적인 분야에 투자되는 점을 지적하고 있다. 이들은 사회적 영향을 고려하지 않고 있기에 원조의 효과성이 과대 계상되는 원조사업의 평가방법에도 문제가 있다고 지적하고 있다. 실증적 분석에 치중한 최근 학계의 연구는 대체로 원조의 효과성을 부인하는 경향이 있다. 원조 회의론자들의 주장은 학계에서 ‘미시-거시의 역설(Micro-Macro Paradox)’로 설명되고 있다. 즉, 빈민들을 돕기 위한 직접적 지원이 오히려 거시적 정책 환경을 훼손하여 경제성장 및 개발에 저해요인이 될 수 있다는 점이다.

2. 개발효과성 제고를 위한 국제적 논의

원조회의론이 학계의 주류로 등장하고 있음에도 불구하고 대부분의 개도국 정부들은 국가운영 및 목전에 닥친 빈민들의 구호를 위해 선진국으로부터의 원조수령에 혈안이 되어있는 것이 현실이다. 오늘날도 대부분의 원조 종사자들은 그동안 원조의 효과가 극대화되지는 못하였을지언정 보건, 기초교육과 같은 분야에서 원조가 적절히 분배되고 관리될 경우 상당한 효과를 거둘 수 있다는 사실에 동의하고 있다. 원조는 후진국의 발전을 이루기 위한 복잡한 과정 중 한 요인에 불과할 뿐이고, 경제성장과 선한 통치(good governance)가 발전의 필요조건이라는 점에도 폭넓은 동의가 형성되어 있다.

이러한 배경 속에서 OECD를 중심으로 과거에 원조가 의도된 결과를 수행하지 못했던 원인을 조사하기 시작하였고, 범세계적으로 원조의 효과를 높일 수 있는 적용 가능한 최선의 원칙과 집행규범을 모색하기 시작하였다. 1990년대 이전까지 국제개발협력과 관련된 가장 큰 논의는 과연 “원조가 얼마나 효율적으로 당초 의도된 목적을 수행하고 있는가?”하는 원조효과성(aid effectiveness)에 모아져 있었다. 원조지원금 중 얼마나 높은 비율이 수원국에 도달하며, 또 그 나라에서 수혜대상계층에게 실제로 어느 정도가 도달되는가를 측정하는 누수율(leakage) 관리와 지원금액의 투입대비 산출을 계산하는 효율성(I/O Analysis)에 논의가 집중되었다. 그러나 이러한 미시적 효율성에 집착한 원조정책이 수십 년 동안 시행되어 왔음에도 불구하고, 최빈국들의 경제개발이 답보상태에 머물거나 혹은 퇴보하고 있음을 감안할 때, 1990년대 이후 “원조가 개발에 얼마나 기여하고 있는가?”에 대한 거시적 개발효과성(development effectiveness)을 검토하기 시작하였다. 오늘날 원조의 효과성에 관한 중국적인 목적은 개발도상국들이 스스로의 발전을 조성하고, 원조에 대한 의존성을 감축시킬 수 있는 고유의 구조와 체계를 잘 구축할 수 있도록 돕는 것이다.

3. 원조효과성에 관한 논의 HLF-1: 로마 선언

원조효과성과 성과관리의 중요성에 대한 최초의 국제적 논의는 2002년 멕시코의 몬테레이에서 열린 ‘개발재원회의(Financing for Development)’였다. 이 회의에서 국제사회는 개발을 위한 재원증액의 필요성에 합의하였으나, 개발재원의 증액만으로 문제가 해결되지 않는다는 점을 인정하였다. 이 회의에서는 2015년까지 세계의 빈곤을 반감시키는 새천년개발목표(MDGs)를 달성하는 역할을 수행할 수 있도록 새로운 원조의 기틀을 마련해야만 하고, 공여국과 수원국 사이의 일방적인 관계보다 협력관계를 증진시켜야 한다는 점이 부각되었다.

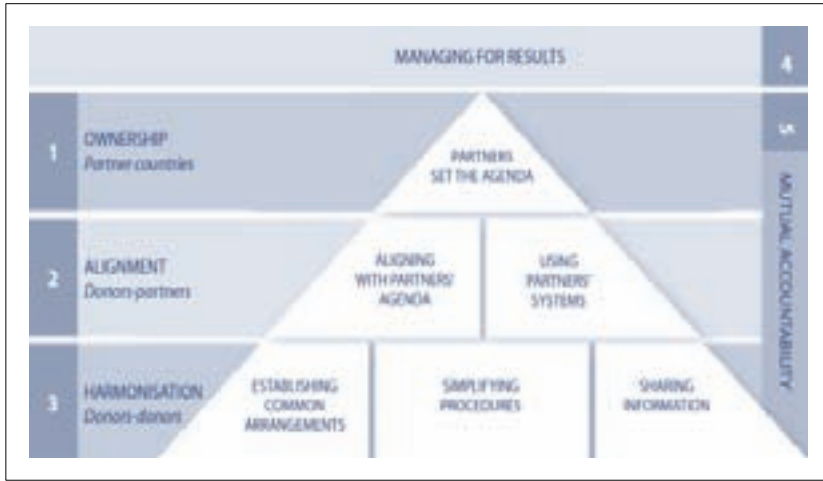
그러나 원조의 효과성을 주제로 국제사회가 본격적으로 논의하기 시작한 것은 2003년 OECD가 주관한 '원조 조화를 위한 로마 고위급회의'이다. 이 회의에서는 새천년개발목표 및 개발협력의 효과성 제고를 위해 원조기관의 운영, 정책, 절차, 관행을 조화(harmonization)시키기 위한 국제적인 공조를 약속하는 '로마 선언'을 채택하였다. 로마 선언은 17개항으로 구성되어 있으며, 공여기관과 수원국 시스템과의 조화, 원조집행상의 불필요한 거래비용 축소, 수원국의 원조조정과 관련된 강력한 리더십 발휘 등이 그 골자이다. 이 밖에 조화를 향상시킬 수 있는 구체적인 방안들이 제시되었으며, 원조조화를 위한 모범관행 및 원칙에 관한 6개항목이 포함되었다.

2004년에는 세계은행이 중심이 되어 모로코 마라케시에서 공여국과 수원국 대표들이 모여 개발성과의 관리(managing for development results: MfDR)를 위한 국제회의를 열고 5개 핵심원칙 및 7개 행동계획을 채택하였다.

4. 원조효과성에 관한 논의 HLF-2: 파리 선언

2005년 2월 프랑스 정부와 OECD가 주관한 원조효과성에 관한 고위급회의가 소집되었다. 2003년 로마회의 이후 공여국간의 원조조화(harmonization)를 위한 노력이 일부 달성되었다고는 하나, 원조과정은 수원국의 입장이 반영되지 않고 여전히 공여국에 의해서 기획되고 집행되는 공여국 중심행정이라는 사실에 대한 강한 회의가 제기되었다. 더 나아가 원조과정이 투명하지 않고, 예측하기 어려우며, 상호 조정이 이루어 지지 않기에 이러한 불합리성을 대대적으로 개혁하지 않고는 원조를 통한 빈곤퇴치는 실현되기 어렵다는 의견이 회의장을 지배하였다. 100개 이상의 원조관련 정부 및 국제기구 단체들이 조인한 파리선언에서는 원조의 효과성을 높이기 위한 국제사회의 노력이 보다 구체적으로 선언되었다. 가장 중요한 점은 수원국 정부가 독자적으로 그들의 우선순위에 입각하여 그들 스스로의 체계로 국가기획을 수립하고 집행할 수 있도록 지원하는 점이었다. 이상의 파리 선언을 도시화하면 다음과 같다.

[그림 3] 원조효과성에 관한 파리선언의 체계



파리선언은 5가지의 원칙에 입각한 12개의 측정 가능한 지표를 발굴하여 그 중 11개가 2010년 까지 달성될 수 있도록 결의하였다. 파리 선언의 5가지 원칙은 다음과 같다.

- (1) 주인의식(Ownership): 2010까지 3/4의 개발도상국들이 자신들이 주도적으로 설정한 개발 계획을 수립하고, 공여국들은 이들의 개발계획 수립역량을 지원한다.
- (2) 일치성(Alignment): 원조는 수원국의 국가 우선순위에 부합되게 지원하며, 공여국들의 현지 원조집행체제를 수원국의 제도 및 절차와 부합되도록 한다. 아울러 원조금액의 안정성 및 비구속성을 제고한다.
- (3) 조화(Harmonization): 원조공여국 및 기관들은 중복해서 지원하지 않고 거래비용을 높이지 않도록 현지에서의 조정기능을 강화한다. 또한 2010년까지 2/3의 원조를 프로그램 방식으로 통합사용할 수 있도록 지원한다.
- (4) 성과 관리(Managing for Results): 모든 원조기관들은 원조로 인한 수원국 빈민들의 생활개선이 가시화될 수 있는 효과적인 성과를 도출하기 위해 노력해야 한다. 2010년까지 원조의 효과를 측정할 수 없는 사업을 1/3 감축한다.
- (5) 상호책임(Mutual Accountability): 원조의 지출 및 집행에 대한 투명성을 제고하여 국민 및 의회에 정례적으로 보고한다. 모든 국가들은 2010년까지 원조의 개발효과를 공개하는 절차를 마련한다.

[표 3] 파리선언의 5대 원칙과 12대 지표

5대 원칙		12대 지표
1	수원국의 주인 의식 (Ownership)	1) 수원국의 적절한 개발전략 마련
2	원조일치 (Alignment)	2) 신뢰할 수 있는 국가체계 3) 원조흐름이 국가개발전략과 일치됨. 4) 개도국이 개발전략과 일치된 조정프로그램을 통한 개도국 역량 강화 지원 5a) 수원국 공공 재정 관리 체제(PFM) 활용 5b) 수원국의 정부조달 체제 활용 6) 중복되는 수행구조를 피하여 수원국의 역량 강화 7) 원조의 예측가능성 증대 8) 원조의 언타이드화
3	원조조화 (Harmonization)	9) 공동의 합의와 절차 활용 10) 공동 국가 분석 장려
4	원조성과 관리 (Managing for Results)	11) 성과 중심의 관리
5	상호책임성 (Mutual Accountability)	12) 상호책임성

자료출처: OECD-DAC 홈페이지; 장현식 외(2009: 22-23)

5. 원조효과에 관한 논의 HLF-3: 아크라행동계획

원조효과성에 관한 제3차 고위급회의는 2008년 9월 가나의 아크라에서 개최되었다. 아크라회의는 로마와 파리에서 개최되었던 지난 2번의 회의결과를 점검하고 변화를 가속화하기 위해 소집되었다. 아크라회의는 100개 이상의 나라에서 각료급 대표단이 참석하였고, UN, EU 및 세계은행 등 국제기구 및 다자원조기관은 물론 800개 이상의 시민사회단체들이 대거 참석하였다. 아크라회의는 중국, 인도 등 새로운 공여국이 등장하고, Bill & Melinda Gates재단, 클린턴재단 등 대형 민간 원조재단이 등장한 배경 속에서 광범위한 개발원조 당사자들이 참석하는 회의를 마련하였다는 점에서 큰 의의를 찾을 수 있다.

아크라회의는 80개 이상의 개발도상국들도 적극적으로 참여하여 파리선언의 5대 원칙과 12개 지표에 대한 중간 이행 성과를 평가에 참여하였고, 국제원자재 가격 앙등, 기후변화 등의 여건변화를 감안하여 그 어느 때보다 원조의 효과성을 제고할 필요성이 논의되었다. 아크라회의는 OECD의 ‘원조효과성에 관한 실무위원회(Working Party on Aid Effectiveness)’의 지원 하에 각료회의에서 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)’을 채택하였다.

이 회의에 제출된 OECD보고서(2008)에 의하면 55개 파트너 국가에서 2차(2006, 2008)에 걸친 실태조사 결과 원조효과성을 증진시키기 위한 공여국과 파트너 국가와의 정책 협의와 상호 책임성이 우선 증대되었다. 특히 파트너 국가의 재정관리 체계의 개선(지표 2a)과 비구속성 원조증대(지표 8), 기술협력의 조정(지표 4) 등에서는 이미 상당한 성과가 있었다. 그럼에도 불구하고 각각의 지표에 대한 이행 진전의 속도가 매우 느려서 특별한 원조개혁 노력과 신속한 행동이 없이는 2010년까지 원조의 질적 개선 목표 달성은 요원하다는 판단을 내리고 있다. 이 보고서는 수원국의 주인의식 강화를 위한 국가체계의 활용과 개발 재원에 대한 책임성 증대, 원조 관리의 고비용 문제 해소가 우선적으로 필요하다는 권고를 하고 있다.

- (1) 수원국의 주인의식 강화: 개도국 정부는 개발정책 집행에서 의회 및 시민사회와 더불어 보다 주도적인 역할을 수행해야 한다. 공여국은 수원국의 정책 우선순위를 존중하고, 인적자원 및 제도개발에 투자하고, 원조의 증액 및 안정적인 지원에 힘써야 한다.
- (2) 효과적이고 포괄적인 협력관계 형성: 모든 공여국 및 원조기관들이 포괄적인 협력관계를 형성할 것을 촉구하고 있다. 아울러 공여자들이 동일한 원칙과 절차를 통해 일관성 있는 원조집행을 추진하여 빈곤감축의 효과를 극대화할 것을 권고하고 있다.

[표 4] 아크라행동계획 주요 3대 의제

수원국의 주인의식 강화
1. 개발에 관한 국가차원의 정책대화 확대 2. 수원국의 개발 주도권 및 역량 강화 3. 수원국 시스템 강화와 최대한 활용
효과적이고 포괄적인 개발 파트너십 구축
4. 원조의 편중성 완화 5. 원조의 비용대비 가치제고 6. 신생 공여국을 포함한 모든 개발주체의 포용과 이들과의 협력 개선 7. 시민사회와의 협력 강화 8. 취약상태에 있는 국가에 대한 원조정책 대비
성과의 공개와 책임성
9. 성과 공개에 집중 10. 대중에 대한 성과의 책임성과 투명성 강화 11. 수원국의 주인의식 지지를 위한 지원조건 전환 12. 중기 원조예측성 강화

자료출처: OECD-DAC 홈페이지; 권율 · 정지선(2008: 15)

(3) 개발 성과 달성과 공개: 원조집행의 성과를 측정할 수 있도록 수원국의 통계 및 정보체계를 개선하는 지원을 하고, 수원국 및 공여기관이 공히 원조집행 절차를 투명하게 공개할 것을 촉구하고 있다.

아크라행동계획은 OECD가 파리선언과 아크라행동계획에서 제시된 사항의 이행상황을 점검하여 2011년 제4차 서울회의에서 보고하기를 권고하고 있고, 목표달성을 위한 수원국들의 진지한 변화를 촉구하였다.

IV. 국제개발협력 환경의 변화와 우리의 과제

개발협력을 둘러싼 국제사회의 거시경제적 여건은 여전히 불확실하다. 아프리카를 비롯한 많은 개발도상국들의 경제성장이 본격화되고 개발에의 희망과 의지가 싹트고 있는 반면, 선진국의 경제위기가 장기화될 경우 국제사회에 약속한 개발원조의 조달이 어려워질 가능성도 배제할 수 없는 현실이다. 또한 민간구호기관의 활동이 급증하는 가운데 기존의 서구 원조 공여국 이외에도 중국, 브라질, 한국, 터키 등 신흥원조국이 등장하여 새로운 방식의 개발협력원조를 추진하기 위해 노력하고 있다.

개발협력의 추진방식도 전통적 공여방식인 양자간 원조 방식을 넘어서 점차 다자간 방식의 중요성이 부각되고 있고, 지구공공재(global public goods)에 대한 관심도 고조되면서, 국제사회의 개발협력에 대한 논의는 원조액수 증액과 더불어 원조의 효과성을 증진시키기 위한 다양하고도 혁신적인 방안들이 모색되고 있다. 이렇게 볼 때 범세계적 국제개발협력은 새로운 전기를 맞이하고 있고, 국제개발협력의 생태계는 훨씬 복잡해지고 있다고 할 수 있다.

향후 2년 동안 한국은 국제사회의 개발원조에 대한 논의의 중심 장(場)이 될 것이다. 2010년 개최되는 G-20회의와 2011년 원조효과성에 관한 제4차 고위급회의(HLF-4)가 각각 서울에서 개최될 예정이다. 특히 제4차 원조효과성에 관한 서울회의는 그동안의 원조집행상의 관행에 관한 효과성 논의를 한 단계 격상시켜 개발효과성을 확보하기 위한 중요한 회의가 될 것이다. 이 회의에서 채택될 서울선언은 주최국 한국의 독특한 개발경험과 중간조정자의 역할이 투영될 경우 21세기형 국제개발협력의 새로운 틀을 제시하는 개발원조의 패러다임을 변환하는 계기가 될 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 국제사회의 흐름을 감안할 때 우리 정부와 시민사회가 향후 1년 내에 준비해야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 새로운 개발원조의 기본 틀을 정립하는 의안제시자로서의 역할을 준비해야 할 것이다. 한국은 HLF-4 회의의 물리적 개최장소일 뿐 아니라 기존의 원조 공여국과 수원국 사이에서 가교 역할을 할 수 있는 절묘한 위치에 놓여 있는 국가이다. 따라서 HLF-4에서 국제원조의 개발효과성을 강조하고, 그 방향을 21세기의 원조규범으로 정립할 수 있는 역할을 능동적으로 수행해야 할 것이다. 이를 위해 HLF-4의 아젠다 설정과 관련한 연구 및 국제적 논의과정에 주도적으로 참여하여 리더십을 발휘해야만 한다. 이러한 노력은 정부 혹은 공적원조기관만의 고유권한이 아니고 학계, 시민사회와 더불어 범국가적 차원에서 논의를 진전시켜야 할 것이다.

둘째, 개발효과성 제고를 위한 구체적인 대안을 마련해야 할 것이다. 서울회의를 대비하는 입장에서 그동안 로마-파리-아크라 회의를 통해 제시된 원조효과성 제고방안을 검토하고 이행 및 성과를 측정 평가하는 논의에 적극적으로 참여할 뿐 아니라, 개발효과성이란 관점에서 정책방향, 평가지표 등 새로운 대안을 발굴하는 노력이 경주되어야 할 것이다. 이를 위해 DAC의 원조효과 작업반을 비롯한 다자간 기구의 위원회 활동, 세계시민사회들이 수행하는 공동 연구에 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

셋째, 국내에서의 개발협력분야의 정책일관성 제고를 위한 가시적 성과를 도출해야 한다. 이를 위해 국회, 정부가 학계, 시민사회와 공동으로 개발정책 일관성 제고를 위한 기본법 제정과 중장기 전략 마련을 위해 노력해야 한다. 또한 우리나라의 국제사회에서의 역할에 부합되는 중장기 개발협력 정책 및 철학을 마련하여, 이를 대내외에 선포하는 작업이 필요하다. 한국적 개발협력의 철학과 개발협력전략을 정립하기 위해서 다양한 원조관련 인사가 참여하는 지속적인 정책 협의의 장이 마련되어야 한다.

마지막으로 HLF-4의 성공적 개최를 위해서는 국민적 지지기반의 확산이 필요하다. 이를 위해 대국민인지제고 프로그램을 강화하고 복합적 이해관계자들이 참여하는 개발협력 정책 수립과 공동 전략 마련을 위한 다양한 대화 채널을 운영할 필요가 있다.

참고문헌

권율·정지선, 2008, “국제 사회의 파리 선언 이행 현황과 시사점”, “오늘의 세계경제”, Vol. 8 No.36, 2008. 8. 28. 대외경제정책연구원.

김은미, 2010, “제4차 서울 HLF 개최와 우리의 추진방향”, “한국의 DAC 가입과 HLF 개최의 의미와 과제”, 2010년 1월, 국제개발협력학회 정기 학술대회 자료집.

이태주, 2009, “원조효과성에서 개발효과성으로: 국제개발협력의 새로운 논의”, 제5회 ODA Watch 정책포럼, 2009년 11월 19일.

장현식, 아더 엠·펠, 마이클 레어드(2009), “OECD/DAC 회원국의 개발협력 관리체계의 비교”, 한국국제협력단.

주동주 외, 2009, “선진국의 ODA공여실태 분석과 한국의 대외원조전략”, 한국수출입은행.

한국국제협력단, 2009, “국제개발협력의 이해”, 한울 아카데미.

OECD대표부, 2009. “OECD/DAC 원조효과성 작업반 산하 작업팀 회의결과”, “국제개발협력” 2009. No. 3

Better Aid, 2009. “A Civil Society Position Paper to Follow-Up on the Accra Agenda for Action”, Better Aid Policy Paper.

Burall et al. 2006. “Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward” ODI Working Paper 278.

Collier, Paul 2007. The Bottom Billion, Oxford Univ. Press.

Easterly, William ed. 2008. Reinventing Foreign Aid, Cambridge: The MIT Press.

Friedman, Milton, 1958, “Foreign Economic Aid: Means and Objectives”, Yale Review.

Kaufman, Daniel, 2009, Aid Effectiveness and Governance: The Good, the Bad and the Ugly, Brookings Institution.

Moyo, Dambisa 2009. Dead Aid, New York.

OECD, 2009. Annual Report on OECD Work on Policy Coherence for Development.

OECD, 2009. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action.

OECD, 2009. Development Co-operation Report 2009.

OECD, 2006. DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee.

UN, 2009. The Millennium Development Goals Report 2009.

국제원조의 규범과 실태

주 동 주

산업연구원 연구위원

최근 한국의 DAC 가입을 계기로 우리나라에서도 대외원조에 대한 국민들의 관심이 부쩍 높아졌다. 하루가 바쁜 세상에 같은 나라도 아닌 지구촌의 멀리 떨어진 곳에 있는 가난한 사람들을 돕는 일에 관심을 가진 사람들이 늘어나고 있다는 것은 분명 건전한 흐름이다.

그러나 원조는 사람들이 막연히 관심을 가지게 되었을 때 듣고 느끼는 그런 아름다운 모습만으로 늘 이루어지는 일이 아니다. 원조를 실현하는 과정은 국제사회에서 막대한 돈과 물자가 오가는 사업이며, 이 과정에는 필연적으로 정치와 장사가 개입하게 되어 있다. 원조를 주는 나라들은 최대한 자국의 전략적 목적에 맞게 이를 이용하려 하고, 받는 나라들에서는 부패한 권력이나 상인들이 개입하여 오용하는 경우도 많다. 60년이 넘는 개발원조의 역사에도 불구하고 제3세계에서 경제와 사회 발전에 성과를 거둔 나라가 별로 많지 않고, 원조가 부패와 낭비로 흘렀다는 비판은 여전히 계속되고 있다.

그럼에도 원조는 국가 간에 전개되는 모든 경제행위 중에 가장 인도주의적이고 이타적인 경제행위라는 사실을 간단히 폄하할 수는 없다. 참혹한 재난을 당한 먼 나라에 수많은 구호물자가 답지하는 현상이나, 아프리카의 오지에서 가난한 사람들을 위해 봉사하는 선진국 사람들의 모습은 원조가 제도화되어있지 않다면 보기 어려운 현상일 것이다. 원조는 여유 있는 사람들이 가난한 사람들을 도와 모두가 함께 행복해지는 인류공동체를 만들자는 아름다운 생각의 산물이며, 이러한 생각을 실천하기 위해 노력해온 많은 사람들의 노고가 담겨온 행위이다. 이들의 노력으로 국제원조는 국가 간에 합의된 규범이 되어 지켜져오고 있기도 하다.

본고는 국제원조가 지니는 이러한 이상적 측면과 현실적 측면을 압축해서 제시해보고자 한다. 원조 대열에 뒤늦게 뛰어든 한국은 지난 세월 국제사회의 경험으로부터 교훈을 얻기 위해 국제원조의 복합적 측면을 면밀히 살펴봐야 할 필요가 있을 것이다. 본고의 내용은 필자가 최근에 수행한 산업연구원의 연구결과를 중심으로 하고 있다는 점을 밝혀둔다.

1. 국제원조 규범의 형성

국제원조는 2차 대전 후 곧바로 전개된 동서냉전 구도 속에서 공산세력의 팽창을 제어하고자 한 미국의 외교적 목적으로 시작되었다. 그 후 식민지들의 독립에 따라 원조의 목적에 신생독립국들의 경제·사회발전을 돕자는 개발이 추가되었고, 냉전의 해체 이후로는 개발이 중심 목적을 이루게 되었다. 원조는 본래 여유재원을 가진 나라가 자발적으로 가난한 나라를 돕는 재원이지만, 국제사회는 이것을 상호 권장하고 바람직한 방향으로 유도하기 위해 많은 규범을 만들고 규율해왔다.

1961년 제16차 UN총회는 1960년대를 개발의 십년(Development Decade)으로 정하고 선진국들이 국민총생산(GNP)의 1%를 개도국에 대한 원조로 제공할 것을 촉구했다. 이 결의를 이행하기 위해 미국과 유럽, 일본 등 선진국들은 각국의 원조 체제를 정비했고, UN도 개발도상국 발전을 지원하기 위한 전문기구로 국제연합무역개발협의회(UNCTAD, 1964), 국제연합개발계획(UNDP, 1965), 국제연합공업개발기구(UNIDO, 1966) 등을 잇달아 설립하였다. 1970년 제25차 UN총회는 1970년대를 제2차 개발의 십년으로 정하면서 국제원조에서 민간부문의 자금을 제외하고 정부의 자금만으로 이루어지는 공적개발원조(ODA) 개념을 도입해 선진국들이 GNP의 0.7%를 ODA로 제공하도록 촉구하였다. 그 후 이 0.7% 권고안은 수많은 국제회의를 통해 국제사회가 따라야 할 기본 규범으로 거듭 확인되어왔다. 1980년대 이후 국제원조의 감독에 대한 주도권은 UN으로부터 선진국들이 주도하는 OECD로 넘어와 개발원조위원회(DAC)가 사실상 국제원조를 규율하는 사무국의 역할을 해오고 있다.

그러나 선후진국이 함께 모여 큰 틀의 국제규범을 정하는 일은 여전히 UN의 역할로 남아있다. 특히 2000년에 UN이 전 세계 지도자들의 합의로 지구촌의 빈곤 퇴치를 목표로 한 ‘새천년개발 목표’(Millennium Development Goals: MDGs)를 채택한 이후로는 MDGs가 거의 모든 국제회의에서 지구촌의 절대적인 목표로 강조되어왔다. 그리고 이 목표 실현을 위한 원조의 필요성도

새삼 거듭 강조되어왔다. UN은 2002년 멕시코의 몬테레이(Monterrey)에서 MDGs 실천을 위한 개발자금 조달 회의를 열었으며, UN 홈페이지에 ‘MDGs Monitor’란을 설치하고 이행 실태를 점검하는 한편 해마다 이에 관한 종합 보고서를 발간하고 있다. 세계은행이 해마다 발간하는 ‘세계 개발 보고서(World Development Report)’와 UNDP가 발간하는 ‘인간개발 보고서(Human Development Report)’도 MDGs 달성 상황에 초점을 맞추고 있다.

상업적 이해를 논의하는 국제무역기구(WTO)도 2001년 도하(Doha)에서 개발의제(Doha Development Agenda: DDA)를 채택하여 국제무역과 투자 등의 경제활동이 개발도상국의 발전에 기여하는 방향으로 이루어져야한다는 목표를 표방하였다. 대부분의 국제회의가 지속적으로 MDGs를 논의하는 가운데, 세계 각국이 이에 동참하라는 상호간의 압력을 받고 있다.

전후 냉전의 산물로 시작되었던 국제원조는 이처럼 휴머니즘을 추구하는 개발원조로 성격이 바뀌면서 국가들 간에 합의된 규범을 통해 국제사회를 움직이는 하나의 새로운 제도로 자리 잡았다. 부유한 나라가 가난한 타국을 돕기 위해 매년 일정한 예산을 책정해 물적, 인적 지원을 하고 심지어 이를 제도화하는 일은 과거에는 볼 수 없었던 현대사회의 혁신임이 분명하다. 그러나 한편으로 유감스럽게도 국제원조와 관련해서는 여태껏 합의되어온 규범들이 제대로 이행된 적이 거의 없다는 사실도 기억되어야 한다. 그리고 장기간에 걸친 원조가 개발에 미친 영향도 그다지 긍정적이지 않다는 비판이 제기되어왔다. 이러한 비판 위에서 최근의 원조 규범에 대한 논의는 원조 효과성 제고에 초점이 맞추어져오고 있다.

II. 원조 효과성 제고를 중심으로 한 최근의 규범

원조 규범에 대한 최근의 논의는 ‘보다 많은 원조, 보다 나은 원조(More Aid, Better Aid)’라는 구호 속에 의제가 집약되어있다. 보다 많은 원조는 한 번도 지켜진 적이 없는 0.7% 목표를 달성하자는 표어이다. 보다 나은 원조에 대한 논의는 주로 원조의 형태와 전달방법을 두고 전개되어왔다. 여기에는 파리 선언으로 대표되는 원조 효과성 제고 논의와 원조의 비구속화, 유무상 원조의 분배 조정 등에 관한 논의가 포함된다.

1. 파리 선언과 아크라행동계획

원조의 효과성에 대한 논의는 2차 대전 후 이미 반세기가 넘는 개발원조의 역사에도 불구하고 개발도상국들의 경제 상황이 별로 나아지지 않고 있는 점에 대한 회의와 반성에서 비롯되고 있다. 선진국에서는 계속된 원조로 국민의 세금이 낭비된다는 불만이 나오면서 ‘원조 피로’(aid fatigue)라고 부르는 여론이 형성되고 있고, 개도국에서는 원조가 순수하게 개발을 돕기보다 공여국의 전략적, 상업적 목적을 추구하는데 이용되고 있다는 비판이 계속 나오고 있다. 한 마디로 주는 측과 받는 측 모두가 만족스럽지 못한 상황에 대해 이를 반성하고 점검해서 원조의 성과를 높이자는 취지에서 효과성 논의가 거듭되고 있는 것이다.

OECD는 2003년 로마에서 고위급 회담을 개최하여 원조 조화를 위한 로마 선언(Rome Declaration on Aid Harmonization)을 채택한 후, 2005년 3월에는 파리에서 100여개 국가와 원조기구들이 참여한 가운데 원조의 효과성에 관한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택하였다. 이후 매 3년마다 파리 선언의 실천을 위한 고위급 회담을 지속해 나가기로 하고, 2008년 9월에는 가나의 아크라에서 보다 구체적 지침들을 담은 아크라행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)을 채택하였다. 최근의 원조 효과성 논의는 파리 선언과 아크라 행동계획의 실천을 위한 기술적 문제들을 중심으로 전개되고 있으며, 각국의 원조기구들은 여기에 맞춰 원조정책을 조율해나가고 있다. 한편 가나 회의에 이은 제4차 OECD 고위급 회담은 2011년에 우리나라에서 개최되는 것으로 결정되었다.

파리 선언은 5가지 원칙과 12가지 지표를 중심으로 원조의 효과성을 제고해 나간다는 방침을 제시한 것이다. 다섯 가지 원칙은 ① 수원국의 주체성을 존중한다 ② 수원국의 국가 전략, 제도, 행정절차를 존중하고 그와 일치하는 방향으로 사업을 수행한다 ③ 다양한 공여국 및 공여기관들 간에 서로 협력을 도모한다 ④ 적절한 감독과 사후평가 등을 통해 성과지향적 관리를 해나간다 ⑤ 공여국과 수원국이 원조 사업을 투명하게 공개하고 상호 책임을 진다는 것 등이다.

아크라행동계획은 크게 ① 수원국의 주체성을 존중한다 ② 보다 효과적이고 포괄적인 파트너십을 구축한다 ③ 성과를 공개하고 책임진다는 등의 세 가지 기본 방침을 따라 12 가지 구체적 지침을 정한 것이다.

파리 선언과 아크라행동계획은 반세기가 넘는 국제원조의 역사 속에서 거듭 드러난 시행착오들을 종합적으로 점검하고 이를 개선하기 위해 국제사회가 지혜를 모은 결과물이라 할 수 있다. 국

제원조의 효과성에 대한 여러 시각의 비판에도 불구하고, 현재로서는 더 이상의 대안이 나오기 힘든 것 아닌가 생각된다.

2. 원조 비구속화 추진

원조를 공여국이 지정하는 특정한 상품이나 용역의 구매에 이용해야 한다는 조건을 붙여서 제공하는 이른 바 ‘구속성 원조(tied aid)’는 국제원조가 순수하게 인도적인 자금이 아니라 공여국의 정치, 경제적 목적을 추구하는 신제국주의적 수단이라는 비판을 낳아온 가장 직접적인 요인이다. 또한 순수하게 경제적인 측면에서도 수원국의 자유로운 조달을 방해하여 비용을 상승시키는 요인이 된다는 비판을 받아왔다. 이 문제는 1968년 UNCTAD 사무국의 보고서에서 언급되었고, 1969년 OECD DAC에서 처음으로 관련회의를 개최했을 만큼 오래된 이슈이다. 하지만 냉전 상황에서 강대국들이 원조를 전략적으로 이용하던 시기에는 특별한 시정 움직임이 없었다.

동서냉전이 막 끝나가던 1991년에 OECD에서 이 문제를 공식적으로 다룬 보고서를 출판했고, 1992년에 일련의 원칙을 채택했다. 1998년에 DAC의 고위급 회의는 비구속화에 대한 권고안 작업을 지시했으며, 일련의 작업 끝에 2001년 5월 개최된 DAC 고위급 회의에서 ‘최빈국에 대한 원조의 비구속화 지침(Recommendation to untied ODA to the LDCs)’을 채택하였다. 이 지침은 2006년 3월, 그리고 2008년 7월에 부분적으로 개정되었는데, 개정된 주 내용은 최빈국이 아닌 고채무빈국(Non-LDC HIPC)도 대상에 포함시킨다는 점이다. 이 지침에 따르면 비구속성 원조(Untied ODA)란 ‘모든 수원국과 OECD 국가로부터 완전히 자유로운 구매를 할 수 있도록 제공되는 무상원조와 유상원조’를 의미하며, DAC 회원국들은 관련 원조사업들의 내용을 입찰 30일 전까지 OECD 사무국에 통보하도록 되어 있다. 이러한 지침은 파리 선언과 아크라행동계획에도 계속 반영되고 있다.

한편 UN은 2000년 MDGs 선언에서 세부적인 실천 목표와 관련해 원조의 비구속화 지침을 제시하였다. MDGs는 8가지 기본목표(Goals)와 18가지의 세부목표(Targets)를 제시하고 그 이행 상황을 점검하기 위해 49개의 측정지표(indicators)를 설정하였는데, 아래의 [표 1]과 같이 8번째 기본 목표인 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십’ 속에서 최빈국에 대한 비구속성 원조 비율을 측정 지표로 설정하였다.

국제사회가 제시한 이러한 일련의 지침에 따라 최근 각공여국들은 원조의 비구속화를 적극 시행해왔고, 우리나라도 2008년에 ‘원조의 언타이드 추진 로드맵’을 채택하였다. 비구속성 원조의

성과를 평가한 DAC 보고서에 따르면 DAC 전체로 양자원조에서 비구속성 원조의 비율은 1985-1987년간 30%에 불과했으나, 이후 지속적으로 늘어나 2003-2005년에는 56%에 달했다. 다시 2007년에는 비구속성 원조가 75%에 달하고, 구속성 원조 17%, 미보고 9% 등으로 나타났다. 노르웨이, 영국 등은 100% 비구속성 원조를 시행하고, 일본은 80%, 미국은 67%를 기록한 것으로 나타났다.

[표 1] UN MDGs 중 비구속성 원조 관련 내용

항 목	내 용
Goal 8	개발을 위한 국제적 파트너십 구축
Target 13	최빈개도국(LDCs)의 문제에 특별한 관심: 최빈개도국들의 수출품에 대한 관세와 쿼터 면제; 고채무 빈곤국가들(HIPC)의 외채탕감 확대와 양자간 공공 채무 면제; 빈곤감축을 이행하는 국가에 대해 보다 관대한 ODA 제공
Indicator 35	OECD/DAC 공여국들의 양자간 개발원조에서 비구속성 원조의 비율

자료출처: United Nations (2003), Indicators for Monitoring Millennium Goals

그러나 공식적으로 드러난 이러한 통계가 비구속성 원조의 실제 모습을 충실히 보여주고 있는 것인지는 검증해볼 필요가 있다. 현재 원조가 구속성인가 비구속성인가를 판정하는 DAC의 기준은 원조 사업이 국제적인 공개 입찰을 통해 시행되는가 하는 점이며, 입찰의 결과를 반영하고 있지는 않다. 이에 따라 공개 입찰을 통해 원조를 비구속화했다고는 하지만 실제로는 조달시장의 관행과 드러나지 않은 정책들을 통해 자국기업들이 원조 금액의 대부분을 가져가는 사례가 많은 것으로 알려지고 있다.

DAC(2009: 11)의 최근 자료에 따르면 2007년 기준 최빈국에 대한 비구속성 사업 입찰 결과 DAC 전체로 건수의 61%, 금액의 60%를 공여국이 수주하였다. 일본은 23건의 사업 중 20건을 자국업체가 수주하여 87%에 달했으며, 미국, 영국 등도 매우 높은 자국업체 수주비율을 보였다.

3. 유상·무상 원조 배분

국제원조는 상환을 요구하지 않는 무상원조(Grants)와 일정한 기간을 두고 원금과 이자의 상환을 요구하는 유상원조(Soft Loan)로 이루어져 왔다. 유상원조는 돈을 빌려주고 되돌려 받는다는 점에서 사실 일종의 차관이라 할 수 있지만, 상환 비율이 통상적인 상업적 금융거래 수준 보다 낮아 이른 바 양허성 수준(Concessional Level)이 높은 경우 원조로 분류되고 있다. OECD는 원

금과 이자의 상환 비율이 빌려준 원금의 75% 이하인, 다른 표현으로는 무상으로 주는 돈의 비율인 증여율(Grant Element)이 25% 이상인 차관을 유상원조로 구분하여 집계하고 있다.

2차 대전 후 원조가 시작된 이래 주요 선진국의 원조는 전통적으로 무상과 유상을 결합한 형태로 제공되어왔다. 긴급한 재난 구호 등 순수하게 인도적인 목적의 지원자금은 대개 무상으로 제공되고, 대규모 자금이 소요되는 개발사업들은 유상으로 제공되는 것이 일반적이었다. 이는 공여국 측에서도 원조가 재정 부담을 초래하는 만큼, 순수하게 무상으로 제공하기가 쉽지 않다는 여건을 반영한 것이다.

역사적으로 추세를 보면 1960년대에서 1980년대까지는 DAC 전체로 양자원조의 30% 이상을 유상원조로 제공해왔다. 특히 일본은 1990년대까지 유상원조의 비중이 항상 무상원조보다 많았다. [표 2]에서 보면 일본의 경우 1970년대에는 유상원조가 무상원조보다 3배 이상 많았고, 1980년대에도 거의 두 배 가까이 많았다. 그런데 2000년대 들어와 이러한 흐름은 크게 바뀌었다. 대부분의 선진국들이 유상원조를 축소하거나 폐지하고 무상원조의 비율을 높여온 것이다. [표 2]는 총지출(Gross Disbursement)을 기준으로 한 통계인데, 여기에서 보면 DAC 전체의 유상원조 비중이 2000년대에 들어와서는 13.6%로 급속히 감소한 사실을 알 수 있다. 다만, 예외적으로 일본은 2000년대에도 여전히 전체 원조의 절반 수준을 유상원조로 제공하고 있다.

[표 2] 주요 공여국의 양자간 원조에서 유무상 비율 변화 (총지출 기준)

(단위: %)

		1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-07	총계
DAC	무상	68.1	60.8	69.9	73.6	86.4	76.5
	유상	31.1	38.6	30.1	26.4	13.6	23.5
미국	무상	72.2	55.9	80.2	89.8	99.1	86.4
	유상	26.5	44.1	19.8	10.2	0.9	13.5
영국	무상	49.8	67.9	93.5	95.2	93.4	89.5
	유상	50.2	32.1	6.5	4.8	6.6	10.5
일본	무상	41.8	23.3	35.8	41.9	50.8	43.4
	유상	58.2	76.7	64.2	58.1	49.2	56.6
프랑스	무상	80.8	81.6	68.0	75.2	87.4	78.3
	유상	19.2	18.4	32.0	24.8	12.6	21.7
덴마크	무상	56.0	63.6	76.2	97.5	97.1	92.5
	유상	44.0	44.9	23.8	2.5	2.9	7.9

자료출처: OECD DAC 통계를 이용하여 필자가 작성

이러한 변화가 생기게 된 배경으로는 무엇보다 우선 1980년대부터 부각된 개발도상국들의 외채 위기를 들 수 있다. 개도국들은 1950년대 이후 막대한 원조와 차관을 들여와 경제개발에 투자 하였으나, 동아시아의 일부 국가를 제외하고는 성공적인 실적을 거두지 못하였다. 특히 1970년 대의 오일 쇼크 이후 석유를 수입하는 많은 개도국들은 국제수지가 크게 악화되면서 만기가 돌아 온 장단기 외채의 상환 부담에 시달리게 되었다. 1982년 멕시코의 모라토리엄 선언을 계기로 제 3세계의 외채위기가 표면화되면서 IMF와 세계은행이 개발도상국들의 구조조정을 주도했으나, 거의 20년에 걸친 이 정책은 시장능력이 결여된 개발도상국들에게 무리한 시장경제 도입과 자유화를 강요함으로써 오히려 많은 나라들의 경제를 후퇴시켰다는 비판을 받았다.

결과적으로 상당수의 개도국들이 장기간에 걸친 경제상황 악화로 외채가 계속 누적되면서 빈곤 이 더욱 심화되는 현상이 나타나자 이러한 상황이 국제여론을 환기하면서 결국 2000년의 MDGs 선언을 이끌어내게 되었다. 이러한 외채 문제에 대응해 IMF와 세계은행은 1996년부터 고채무빈곤 국에 대한 채무탕감 프로그램(HIPC Initiative)을 시작했고, 2005년에는 G-8 정상회담의 합의를 통해 새로운 다자간 채무탕감 프로그램(Multilateral Debt Relief Initiative: MDRI)이 시작된 바 있다. 상환 부담을 초래하는 유상원조가 급속히 줄어들게 된 배경은 이 점에서 이해할 수 있는 것이다.

국제원조의 규범과 관련해 앞에서 살펴본 구속성 원조 문제와 달리 유무상 원조 부분에 대해서는 UN의 MDGs나 OECD의 파리 선언, 아크라행동계획 등에서 명시적인 규정을 찾아볼 수 없다. 최빈국에 대해 관대한 원조를 제공하고 고채무빈곤국에 대해 채무를 탕감하라는 규정이 유상원조의 축소와 관련해서도 흔히 인용되고 있을 뿐이다. 그러나 상당수 개도국들이 외채를 제대로 상환하지 못해 채무탕감을 받고 있는 상황에서 신규로 상환부담을 지우는 유상원조를 제공하기가 쉽지 않다는 것은 자연스럽게 이해된다. 이에 따라 주요 선진국들의 원조에서 유상원조는 대폭 축소되어 온 것이다.

그런데 이 문제에 관한 선진국들의 원조 정책 변화는 복합적인 시각으로 바라보아야 한다. G8 정상회담에서는 개도국들의 외채 문제에 대응해 선진국들이 인도적 고려로 외채를 탕감한 것으로 발표했지만, 현실은 그렇게 아름다운 포장과 같지만은 않다. 이것은 외채 위기 이후 선진국들의 현실적 이해를 고려한 전략적 선택으로 해석할 수 있다. 뒤에서 이 부분을 좀 더 자세히 설명하기로 한다.

III. 국제원조의 실적과 평가

원조에 대한 여러 시각의 평가에도 불구하고 지난 60여 년간 제공된 원조는 막대했고, 그 자체가 국제개발협력의 큰 성과임이 분명하다. 그럼에도 원조는 그 목적과 규모, 효과 등을 둘러싸고 끊임없는 논란을 불러일으켜왔다. 아마도 주는 측과 받는 측이 모두 만족스럽지 못한 상태가 아닌가 생각된다. 여기에서는 국제원조의 실적과 추이를 우선 간단히 살펴보고, 이를 둘러싼 논쟁을 요약한다.

1. 국제원조의 추이

OECD(2007)의 DAC는 원조의 여러 가지 형태 중 개발을 지원하기 위한 원조만을 따로 분류하여 ‘공적개발원조(ODA)’라는 개념을 사용하고 있다. 이것은 개발도상국을 대상으로 공공부문에 의하여 수행되고 경제개발과 복지 향상을 목적으로 하며 증여율(Grant Element)이 25% 이상에 달하는 원조만을 포함하는 것이다. 원조는 은밀하게 제공되는 군사원조나 상업적인 보조금, 민간 단체의 기부금 등 여러 가지 형태가 있을 수 있으나, 이런 원조들은 그 실태를 파악하기 힘들고, 개발에 직접 관계되지도 않는다. 따라서 원조에 대한 논의는 대부분 ODA를 중심으로 이루어져왔다.

OECD의 통계에 따르면 1960년부터 2007년까지 DAC 회원국들이 개발도상국에 제공한 ODA는 순 누계로 1조 7,021억 달러에 달했다. 시기별로 본다면 1974년 최초로 100억 달러를 넘어선 후, 1979년에 200억, 1986년에 300억 달러, 1987년에 400억 달러를 넘어섰다. 그리고 1990년에 500억 달러를 넘어선 후 2002년까지 줄곧 그 수준에서 오르내리다가 2003년부터 다시 급증하여 2005년에는 1,068억 달러로 사상 최고를 기록했다. 국가별로는 미국이 3,985억 달러로 전체의 23.4%를 제공하여 1위를 기록했고, 일본 2,612억 달러(15.3%), 독일 1,959억 달러(11.5%), 프랑스 1,932억 달러(11.4%), 영국 1,271억 달러(7.5%) 등의 순으로 나타났다. 이 다섯 나라가 제공한 금액이 DAC 22개 회원국 전체의 69.15%에 달했다.

DAC는 GNP의 0.7%를 공여하도록 촉구한 1970년 UN결의를 반영하여 각국별 ODA가 GNP(최근에는 GNI)에서 차지한 비중을 발표하고 있는데, 원조의 추이를 가늠하기 위해서는 절대금액 보다 이 비율이 더 의미를 지닌다. DAC가 이 비율을 발표하기 시작한 1960년 이후 DAC 전체로 UN의 권고를 충족한 해는 한 번도 없었다. DAC 전체로 보면 1961년에 0.54%로 최고를 기록한 후 1969년에 0.37%로 떨어지고 나서 그 후 1980년대 말까지 줄곧 0.3%대를 오르내리다가

냉전 해체로 원조에 대한 관심이 줄어든 1990년대에는 계속 0.2%대에 머물렀다. 그 후 UN의 MDGs 실행을 위한 세계적 관심과 고채무빈국(HIPCs)에 대한 외채 탕감 등으로 2005년에 0.33%로 크게 증가한 후 2007년에는 다시 0.28%로 줄어들었다. 국가별로 보면 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 덴마크 등 북유럽 국가들이 전통적으로 많은 원조를 제공하면서 UN 권고를 충족하거나 근접한 수준을 기록해왔고, 기타 국가들의 비율은 낮았다. 미국 경우 1963년에 0.6%로 최고를 기록했으나, 1970년대 이후 0.2%대로 떨어지고 다시 1990년대 이후로는 줄곧 0.1%대에 머물러왔다가 2005년에 일시적으로 0.22%로 상승하였다. 그러나 2007년에는 다시 0.16%로 떨어졌다.

2. 원조에 대한 논란

원조에 대한 논란은 여러 주제로 전개되어왔다. 우선 원조의 진정한 동기와 목적이 무엇인가 하는 논란이 있다. ODA의 공식적 정의가 저개발국의 개발과 복지 증진에 기여하는 원조라고 했듯이 원조는 표면적으로 인도주의를 표방하면서 이루어진다. 원조를 주는 나라들은 대부분 원조가 자국의 국익을 추구하는 수단이라는 점을 공개적으로 밝히려 하지 않는다. 그러나 원조의 배분과 실행과정에서 공여국의 정치적, 경제적 이해가 반영된다는 사실은 거의 상식에 가까운 추론일 뿐만 아니라, 많은 실증적 연구들도 이를 입증하고 있다. 알레시나(Alesina)와 달러(Dollar)는 양자간 원조가 식민지관계, 정치적 연대, 전략적 이해 등의 정치적 요인들에 의해 크게 영향을 받는다는 사실을 보여주었다(Alesina and Dollar, 2000). 비단 양자간 원조뿐만 아니라 다자간 원조 역시 마찬가지다. 맨체스터대학의 해리건(Jane Harrigan, 2007) 등은 중동과 북아프리카 지역에 대한 IMF와 세계은행의 원조를 정량적, 정성적으로 분석하고 그 배분이 대주주들, 특히 미국의 정치적 이해를 크게 반영해왔다고 주장하였다. 이와 같은 공여국 중심의 목적에 따라 원조가 수원국의 필요를 적절하게 반영하지 않거나 그 배분이 왜곡되었다는 비판이 있다. 특히 IMF와 세계은행의 구조조정정책은 수원국의 현실을 무시하고 선진국 시각의 정책을 강요했다는 비판을 받아왔다.

원조의 규모를 둘러싼 논란은 선진국들이 자발적으로 약속한 GNP 대비 0.7%를 이행하지 않으면서 이 비율이 오히려 감소해왔다는 점을 중심으로 제기되고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 DAC 전체로는 1961년에 0.54%를 기록했던 것이 가장 높은 기록이었고, 미국의 경우 역시 1963년에 0.6%를 기록한 것이 최고 기록이었다. 샤(Anup Shah, 2007)는 선진국들이 약속한 원조를 이행하지 않음으로써 1970년 이후 3조 1,000억 달러의 원조가 사라졌고, 이 금액은 약정한 액수의 58%에 달한다는 계산을 발표하였다.

원조의 효과에 대한 논란은 장기간 제공된 막대한 원조에도 불구하고 상당수 개발도상국의 경제가 오히려 후퇴하고 빈곤이 더욱 심화되었다는 현실 인식에 근거하고 있다. 선진국들은 루이스(Arthur Lewis)와 로스토우(Wilt Rostow)등 초기 개발이론을 주도했던 신고전파적 성장이론에 따라 적절한 투자가 주어지면 경제는 그에 비례해 성장한다는 전제하에 원조의 양을 늘리면 개발도상국들의 경제가 도약할 수 있다고 생각하였다. 1950-60년대를 풍미했던 이러한 생각은 1970년대 이후 개도국의 경제 상황 악화에 따라 후퇴하였으며, 선진국에서는 원조의 효과에 의문을 제기하는 이른 바 원조 피로 현상이 나타났다. 뉴욕 대학의 이스털리(William Easterly, 2001)는 루이스 등의 개발이론을 신랄하게 비판하면서 다음과 같이 주장하였다.

“원조 재원으로 투자를 추구하는 특별한 취향은 우리가 50년 동안이나 경제발전을 향해 가는 길을 해매도록 만들었다. 이제는 마침내 다른 모델을 찾아야 할 때이다.”

앞에서 설명했듯이 원조의 효과성에 대한 최근 논의는 바로 이러한 원조 무용론에 대한 반응이라고 할 수 있다.

IV. 최근의 선진국 원조 실태 분석

최근의 국제원조는 MDGs 달성 및 원조효과성 제고가 새롭게 강조되면서 ‘보다 많은 원조, 보다 나은 원조’를 지향하는 변화의 압력을 받아왔다. 이에 따라 일단 외견상으로 보면 개도국에 대한 외채 탕감과 함께 인도주의를 표방하는 무상원조의 비중이 크게 늘었고, 원조의 비구속화를 통해 공여국들의 경제적 이해 추구를 차단하고자 하는 노력이 크게 증가된 것으로 나타난다. 그러나 원조의 실태를 다각적으로 분석해보면 이러한 공식적인 모습의 이면에서 여전히 선진국들의 전략적, 경제적 이해관계가 원조 결정의 가장 중요한 요인임이 드러나고 있다.

1. 유무상 원조 실태 분석

앞에서 설명했듯이 선진국들은 2000년대에 들어와 MDGs 실현이라는 국제사회의 요구에 부응하여 개도국에 대한 채무를 크게 탕감하면서 무상원조를 대폭 늘려온 것으로 공표하였다. 그러나 탕감된 채무액은 그 자체가 바로 무상원조로 집계되면서 무상원조의 확대에 기록된다. 이를 눈여겨보면 2000년대 들어서 늘어난 무상원조는 대부분 새로운 재원의 확대에 기반을 두지

않은 외채탕감 부분이라는 사실로 귀결된다. [표 3]에서 2000-2007년간 총지출 기준 무상원조의 항목별 구성을 보면 DAC 전체로 외채 탕감이 총액의 17.1%를 차지하고 있다. 특히 원조액이 크게 늘었던 2005년의 경우는 외채탕감이 거의 1/3을 차지했고, 2006년에도 역시 1/4 가량을 차지했다. 이는 결국 선진국들이 새로운 재원에 의해 무상원조를 확대한 것이 아니라 기존에 제공한 유상원조의 상환 부담을 탕감해주면서 장부상으로 숫자를 이동시킨 것에 불과하다는 사실을 알 수 있다.

[표 3] DAC 양자간 원조에서 무상원조의 항목별 비중 (1990-2007, 총지출 기준)

(단위: 백만불, %)

DAC 회원국	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계	금액
프로그램원조	23.5	23.2	20.2	19.6	25.1	22.3	22.3	36.3	24.7	111,858
기술원조	38.6	40.6	38.8	36.0	32.5	24.8	27.9	19.6	30.1	136,598
식량원조	3.6	3.0	2.7	2.3	2.0	1.1	1.2	1.4	1.9	8,532
인도적지원	6.7	5.8	7.0	8.5	9.0	8.5	8.5	8.3	8.1	36,638
외채탕감	6.2	7.5	11.4	16.3	12.4	29.9	23.3	12.7	17.1	77,759
기타외채관련	0.5	0.3	2.1	0.4	0.2	0.2	2.0	0.3	0.8	3,485
총 무상원조	33,041	33,517	39,865	51,001	57,407	83,493	79,780	75,575	100.0	453,678

자료: OECD DAC 통계를 이용하여 필자가 작성

그리고 탕감된 내역도 구체적으로 알 수는 없지만 대부분 고채무빈국(HIPCs)과 최빈국(LDCs)들에 대한 채무 부분인 것으로 추정되며, 이는 여러 자료를 종합해서 볼 때 사실상 상환 가능성이 전혀 없는 불량 채권을 털어낸 것으로 해석이 가능하다.

반면 상환이 가능한 부분에 대해서는 여전히 막대한 채무가 개도국에서 선진국으로 상환되고 있다. 이에 관한 통계는 DAC 원조에서 총지출과 순지출의 차액을 계산해보면 알 수 있다. 순지출은 개념상 총지출에서 개도국으로부터의 유상원조 상환액을 차감한 금액이기 때문이다. [표 4]에서 보면 DAC 전체가 2000-07년간 개도국으로부터 환수한 금액은 769.5억불에 달했으며, 이는 같은 기간 DAC가 제공한 양자원조 총액의 14.7%에 달했다. 환수비율이 가장 높은 나라는 일본으로 같은 기간 371.7억 달러를 환수했는데, 이는 일본이 제공한 양자원조 총액의 38.4%에 달하는 금액이었다.

이 점을 어떤 관점에서 해석해야 하는지는 복합적이다. 공여국측의 관점에서 본다면 유상원조가 회수를 통해 원조 자금의 고갈을 막고 재정의 부담을 덜어준다는 논리를 입증하는 통계인 것으로 생각된다. 특히 일본의 경우 양자 원조 총액의 거의 40%에 가까운 금액이 매년 환수된다는 것은 신규로 재원을 조성해야 할 부담을 크게 덜어주는 상황인 것으로 해석된다.

[표 4] 양자원조의 총지출과 순지출 및 상환액 추이

(단위: 백만불)

DAC	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-07	총합계
총지출	57,856	110,734	256,581	466,256	525,146	1,416,572
순지출	52,619	92,828	228,853	389,101	448,196	1,211,596
상환액	5,237	17,906	27,728	77,155	76,950	204,976
일본	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-07	총합계
총지출	2,202	10,510	42,801	112,335	96,765	264,613
순지출	1,935	8,929	36,229	85,840	59,595	192,527
상환액	267	1,581	6,572	26,495	37,170	72,086

자료출처: OECD DAC 통계를 이용하여 필자가 작성

그러나 선진국으로부터 개발도상국으로 재원을 이전하는 것이 원조의 본 뜻이고 국제사회의 권고 사항이라는 관점에서 보면, 외채위기에 시달리고 있는 개발도상국들로부터 매년 막대한 자금이 선진국으로 환수되고 있다는 사정은 비판의 대상이 될 수 있다.

결국 2000년대에 선진국들이 MDGs 실현에 협조하기 위해 원조를 늘리고, 외채를 탕감했으며, 인도적인 지원을 확대했다는 공식적 입장은 그 이면의 실태가 상당히 회의적인 것으로 드러난다. 원조 증액은 실제 재원 확대가 따르지 않으면서 외채 탕감에 의한 장부상의 숫자 이동에 불과하고, 이것이 무상원조의 확대라는 포장으로 제시되고 있다. 외채를 탕감했다고 하지만 이는 사실상 거의 회수가 불가능한 불량 채권을 털어내는 작업이고, 이면에서는 여전히 막대한 원리금을 환수하고 있는 사실도 드러난다. 아름다운 구호로 포장되기 쉬운 국제원조가 사실은 냉혹한 국제정치경제의 현실적 산물이라는 점을 알 수 있다.

2. 비구속성 원조 확대

구범과 이면의 현실이 상당히 다른 원조의 양면성은 원조 비구속화 문제에서도 상당 부분 드러난다. 2007년 기준 DAC 회원국 원조의 공식 비구속성 비율은 평균 84.6%로 상당히 높다. 그러나 국가별로는 차이가 커서 영국, 독일, 프랑스 등 유럽 선진국과 북유럽 노르딕 국가들의 비구속성 비율이 거의 100%에 가까운 반면 미국과 남유럽 국가들의 비율은 아직 낮다.

특정 원조가 구속성인가 비구속성인가를 판정하는 기준은 이것이 공개적인 국제입찰을 통해 시행되는가 아닌가 하는 점이다. 그러나 입찰의 결과가 반영되고 있지는 않으며, 이 점에서 공식적인 비구속성 비율이라는 것은 포장에 불과한 허점을 보이기도 한다.

[표 5] 최빈국 대상 비구속성 사업 입찰 결과

(단위: 건, 백만불)

	총계		공여국	
	건수	금액	건수	금액
호주	12	100.5	10	96.3
벨기에	5	18.2	1	2.8
캐나다	1	16.1	1	16.1
덴마크	6	6.5	5	6.5
핀란드	3	5.5	3	5.5
프랑스	66	350.3	16	57.4
독일	52	171.8	29	75.9
그리스	-	-	-	-
이탈리아	-	-	-	-
일본	23	-	20	-
네덜란드	1	4.0	1	4.0
뉴질랜드	7	10.5	6	9.1
노르웨이	1	6.0	-	-
포르투갈	1	1.4	-	-
스페인	-	-	-	-
스웨덴	-	-	-	-
영국	54	293.7	44	258.4
미국	95	1917.0	65	1207.4
DAC 합계	327	2,901.3	201	1,739.4
비율(%)	100.0	100.0	61.5	59.9

자료출처: OECD(2009), Implementation of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs; 2009 Review, p.11

주: 세로축은 공여국, 가로축은 수주국임. 소액 사업은 제외한 것으로 나와 있음.

DAC(2009)의 최신 자료에 따르면 최빈국에 대한 선진국들의 비구속성 사업 입찰 결과를 조사해본 결과 전체 327건의 사업 중 201건을 공여국측에서 수주해서 공여국으로 되돌아간 비중이 61.5%에 달했고, 금액으로는 59.9%에 해당했다. 이러한 결과가 나타난 이유는 인위적인 실질적 구속화 때문이라기보다 선진국 원조업체들의 경쟁력이 우수했기 때문인 것으로 우선 해석된다. 그러나 결국 원조 비구속화라는 구호도 상당 부분 이면의 실태를 감추는 포장에 불과할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

3. 원조와 경제협력의 연계

원조 비구속화는 공여국이 원조라는 미명하에 자국 기업의 개도국 진출을 늘리려는 시도를 차단하기 위한 장치이다. 그러나 수주 비율이 말해주듯이 이러한 노력의 결과는 아직 매우 회의적이다. 앞에 언급한 알레시나와 달리의 연구는 선진국 원조가 전략적 이해관계를 따져 수원국을 선택해왔다는 점을 밝혀주고 있지만, 필자가 수행한 산업연구원의 연구 역시 거의 비슷한 결과를 보여주었다. 미국은 세계전략적 차원에서 이스라엘과 이집트에 막대한 원조를 쏟아 부었고, 영국과 프랑스는 자신들의 구식민지에 압도적인 비중으로 집중해왔으며, 일본은 지리적, 문화적 유대가 강한 동아시아국가들에 역시 압도적으로 집중해왔다. 사업내용면에서는 구미국가들이 교육, 보건, 제도개선 등 사회인프라에 역점을 둔 반면 일본은 경제인프라 투자를 통한 자국기업 진출과의 연계에 역점을 두어온 것으로 드러났다.

이러한 방식으로 수행된 반세기의 개발원조는 결국 수원국들에 각각 다른 방식으로 영향을 주었고, 이 결과가 최근 선진국들의 유무상 원조 정책 차이로도 연결되고 있는 것으로 필자는 해석했다. 즉, 구미국가들의 원조가 집중되었던 아프리카 국가들은 절대 다수 국가가 HIPCs나 LDCs로 전락하여 상환을 전제하는 유상원조를 더 이상 제공할 수 없는 상태가 된 반면, 일본의 원조가 집중되었던 동아시아 국가들은 역동적 성장을 하면서 지속적으로 유상원조를 받아들이고 있는 것이다. 결국 구미선진국들이 대부분 유상원조를 중단한데 비해 일본은 여전히 총원조의 절반을 유상원조로 집행하고 있는 배경은 이러한 현실적 사정을 반영한 것으로 해석된다. 이러한 해석은 일본식 원조가 경제성장에 유용했다는 결론을 유도하는 것은 아니며, 그 과정이 우연이었던 필연이었던 동아시아와 여타 개도국지역의 경제성장이 결과적으로 달랐다는 가시적 현상만 말한다.

V. 맺음말

원조는 공식적으로 내세우는 아름다운 이상에도 불구하고 현실에서는 다양한 국가와 인간들의 복합적인 이해관계가 개입되는 냉정한 정치경제적 행위라는 것이 본고의 기본 관점이다. 원조를 이상에만 치우쳐 본다면 이것은 분명히 현실을 잘못 이해하는 것이다. 반면 원조를 상업적이나 전략적으로만 접근하는 것도 반드시 원조의 현실인 것만은 아니라는 점 역시 필자의 기본관점이기도 하다. 원조가 실현되어온 과정에는 이상을 통해 현실의 왜곡을 시정하고자 노력해온 수많은 사람들의 노고가 개입되어 있으며, 이러한 노력들이 수많은 국제구범으로 반영되어 원조의 궁극적 이상인 인도주의적 국제공동체 실현을 위한 힘으로 작용하고 있기 때문이다. 결국 원조는 공여국의 전략적 이해와 수원국의 개발을 위한 인도주의적 동기가 함께 작용하는 것이 그 자체의 본질적 모습이라고 생각된다. 이 두 가지 요소의 현실적 측면을 정확히 이해하고 양자가 조화를 이루게 하는 지점에서 최적의 원조전략이 수행될 수 있다는 것이 필자의 관점이다.

2015년까지 극단적인 빈곤과 기아를 절반으로 줄인다는 등 8가지 목표의 실천을 제시한 MDGs는 당초 계획했던 목표 기간의 2/3가 지나가는 현재 목표 달성이 쉽지 않다는 비판적 전망에 부딪히고 있다. 특히 2008년 말에 발생한 글로벌 금융위기로 선진권경제가 동시 침체에 빠져 있는 상황이어서 MDGs 실현을 위한 선진국들의 협조가 더욱 어려운 여건이 조성되었다. 설상가상으로 개도국에서는 최근 곡물과 원유 등 각종 원자재 가격 상승이 빈곤층의 생존여건을 더욱 악화시키고 있기도 하다. 이런 상황에서 국제원조가 어떻게 개발 실현을 위한 동력을 유지해나갈 수 있을지 원조 사회의 새로운 고민이 되고 있다. 신흥공여국으로 등장한 한국이 이러한 상황 타개에 결정적 역할을 하기는 힘들더라도 적절한 기여를 할 수 있기를 기대하면서 본고를 마무리한다.

참고문헌

주동주 외 3인 (2009), “선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외전략 전략”, 산업연구원 · 한국수출입은행 공동

주동주 (2007), “국제개발협력의 역사와 그 성과”, 한국국제개발협력학회 창립학술대회 발표 논문

기타 각종 참고문헌은 위 자료들의 참고문헌 목록 참조

국내외 NGO의 개발협력 참여 동향

윤 헌 봉

한국해외원조단체협의회 사무총장

I. 서언

한국은 지난 11월 파리 OECD 본부에서 개최된 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC) 가입 심사 특별회의에서 회원국들의 전원합의로 24번째 회원국이 되었다. 이로써 우리나라는 2010년부터 정식 DAC 회원국이 되어, 명실공히 선진 공여국으로서의 책무를 짊어지게 되었다. 특히 2015년까지 GNI 대비 ODA(공적개발원조)를 0.25%까지 확대하겠다는 약속을 지켜야 하며 원조방식도 DAC의 기준에 맞게 선진화해야 한다. 이를 위해 정부는 원조 비구속성 제고, 원조 집행에 있어 원조효과성 제고, 무상·유상 원조간 연계 강화, ODA 기본법 제정 등 많은 과제를 떠안게 되었다.

이에 앞서 2008년 3월에서 9월에는 DAC의 특별 심사가 있었는데 한국정부가 광범위한 시민단체와 비선별적으로 협력해야 하며, 원조전달시스템의 효율성을 높이기 위해서도 민간부문과의 협력을 강화할 필요가 있다고 권고하였다.¹⁾ 이것은 NGO와 함께 지구촌 빈곤퇴치에 앞장서는 선진 공여국들을 본받아 한국 또한 이와 같은 활동에 참여하라는 제안으로 받아들일 수 있겠다.

이 글에서는 국내외 NGO들의 개발협력 참여 동향을 살펴봄과 아울러, 한국의 NGO들과 한국의 정부, 그중에서도 특히 무상원조기관인 KOICA와의 협력양상이 어떠한 방법으로 진행되어 왔으며 또 그에 대한 시사점은 어떤 것인지 살펴보고자 하겠다.

1) 한국국제협력단 정책연구실(2008), 한국의 OECD/DAC 가입을 위한 DAC 특별심사, 국제개발협력동향, 2008년 제3호, 한국국제협력단, 135~137쪽

II. 국제 NGO의 개발협력 참여 동향

1. NGO의 개발협력 참여 역사

NGO는 Non Governmental Organization의 약자로 ‘비정부기구’를 뜻한다. NGO와 비슷한 개념으로는 비영리 기구 (Non-Profit Organization: NPO), 시민사회단체 (Civil Society Organization: CSO), 지역단체 (Community Based Organization: CBO) 등이 있다. 현재 국제 사회의 개발분야에서 중요한 역할을 차지하고 있는 이들 NGO가 활동을 시작한 배경에는 대개 전쟁이 있었다. 현존하는 국제 인도주의 기구로 가장 오랜 역사를 갖고 있는 국제적십자위원회 (International Committee of the Red Cross: ICRC)는 1863년에 창립되었는데 이탈리아 통일 전쟁을 배경으로 탄생하였다. 제 1차 세계대전 중에는 유럽에서 일어난 전쟁구호를 위해 미국친우봉사회(American Friends Service Committee: AFSC)가 설립되었고 아동구호 분야에서 세계최대의 국제NGO인 세이브더칠드런(Save the Children)도 영국에서 설립되었다. 또한 제 2차 세계대전 중에는 현재 구호와 개발사업의 대표적 NGO인 옥스팜(Oxfam), 가톨릭구제회 (Catholic Relief Service: CRS), 케어(Cooperative for Assistance and Relief Everywhere: CARE)등이 설립되었다. 이와 같이 세계적 명성을 갖고 있는 NGO들이 세계대전을 전후해서 설립된 것은, 과학기술의 진전에 따른 군사무기의 발달로 전쟁으로 인한 파괴와 인명 피해가 엄청나게 컸고, 이에 따라 구호활동에 대한 요구도 절실했기 때문이었다.

전쟁 이후 1950년대는 유럽에서 원조활동을 시작한 신생 국제 NGO들이 사업영역을 아프리카 및 아시아로 확대해나갔다. 제 2차 세계대전 중 활동을 개시한 영국의 전국기아구호위원회의 경우 다른 지부들이 전쟁이 끝나면서 해산을 한 반면에, 이 조직의 옥스퍼드(Oxford)지부였던 옥스퍼드 기아구호위원회는 식민지였던 아프리카에 대한 지원활동으로 영역을 옮기면서 지금의 옥스팜으로 발전하였다.

1950년대에 활동하던 대다수 국제 NGO는 가톨릭이나 개신교 등 종교적 기반을 가진 자선단체라는 공통점을 갖고, 긴급구호 현장에서 신앙이 가르치는 박애정신을 실천하는 활동에 주력하였다. 그 연장선상에서 6.25 이후 한국에서도 선교사들로 구성된 국제 NGO들이 피난민, 고아 구호 사업을 시행하였다. 이 시기의 국제 NGO들은 우선 전쟁 후 의식주를 해결해 주는 일에 집중하였으나 1960년대 들어서면서 보다 근본적인 원인제거에 관심을 두게 되었다. 당장 눈앞에 놓인 의식주 해결도 중요한 일이지만 그러한 재난을 낳는 정치적, 사회적 구조에 주목하면서 국제 NGO

들의 지원 프로젝트는 난민캠프, 급식소, 병원 등의 시설을 떠나 현지의 마을과 빈민가로 이동하게 되었다.

1970년대에는 동서간의 데탕트로 이념적 대결이 약화되면서 제3세계의 빈곤문제에 대한 인도주의적 관심이 모이기 시작하였다. 1차 대전 후의 구호활동이 주로 식민지를 대상으로 벌어졌고, 2차 대전 후에는 동서냉전의 결과 이념적 동지를 만들기 위한 연장선상에서 원조활동을 했다는 일부의 비판이 있었던 것도 사실이었다. 이때에 이르러서야 비로소 종교적 이념적 틀을 벗어나 순수하게 인도주의적 관점에서 전 세계의 모든 사람은 그 하나하나가 존엄한 인간으로서 최소한의 기본권은 어떠한 경우에도 지켜져야 한다는 신념에 따라 제3세계 국민을 지원하기 위한 움직임이 일게 되었다.

OECD DAC의 통계에 의하면 민간영역에서의 국제 NGO기부금이 1970년에 8억 6천만달러에서 1979년에는 23억 달러로 3배 가까이 증가하였다. 국제 NGO들이 수십억 달러에 해당하는 개발지원, 인도주의 지원, 그리고 기술지원을 담당하게 된 것이다. 이러한 환경변화로 국제 NGO들은 1988년에는 총 52억 달러로, 비약적으로 성장하였다. 국제 NGO의 원조금액은 이후에도 꾸준히 증가해서 2000년 100억달러, 2000년대 중반에는 140억 달러를 상회하게 된다. 그리고 NGO에게 제공된 공적자금을 포함하면 2004년에만 총 230억달러에 달하는데 이 금액은 전체 공적개발원조의 30%를 넘어서는 것이다. 이 시기의 국제 NGO의 역할과 비중이 높아진 만큼 개발원조 정책에 대한 국제 NGO의 영향력도 현저하게 증대되었다.²⁾

2. NGO의 발전양상

지금까지는 NGO가 국제개발협력에서 중요한 행위자로 성장하게 된 역사를 간략히 살펴보았다. NGO는 이 기간에 스스로의 역할과 행동도 새롭게 정립, 재난현장 중심의 단기적인 구호활동부터 시작하여, 지속가능한 개발활동, 그리고 정책비판 및 제언활동으로 그 범위를 지속적으로 확장해 왔다.

가. 단기적인 긴급구호활동

1960년 이전에 활동했던 개발 NGO들을 제1세대 개발 NGO라고 일컫는데 설립된 영국의 옥스팜(Oxfam), 미국의 식량구호 단체인 케어(CARE)등이 대표적이다. 이들은 극빈자들에게 식량과

2) 통일연구원(2008), 국제NGO의 원조정책과 활동, 23~30쪽

의료 등, 전쟁이나 자연재해 등으로 발생한 긴급구호 활동에 중점을 두었다.

나. 지속가능한 개발활동

제2세대 개발 NGO들은 주로 60~70년대에 활동했던 단체들인데 이들은 지역자립을 중요한 목표로 하여 원조가 종료된 이후에도 지역개발이 지속적으로 이루어질 수 있도록 장기적 관점에서의 개발과 지역 공동체 자체의 역량구축(capacity-building)에 중점을 두었다. 이들은 구호물자 전달수준의 활동보다는 지속가능한 개발(sustainable development)의 중요성을 염두에 두기 시작하였다.

이들은 전통적인 물자전달 방식의 원조활동만으로는 개도국의 문제를 근본적으로 해결하기 힘들다는 판단 하에, 현지인의 참여를 강조하고 아울러 교육활동(educational activities)을 통해 현지인들의 역량을 강화하는 한편 자국 국민의 개발에 관한 인식을 제고하고 여론을 조성하여 자국 정부로 하여금 공적개발원조(ODA)를 증액하도록 압력을 가하는 등의 노력을 경주하기 시작했다. 현지에서 재난구호를 위한 활동도 중요하지만, 그러한 활동이 지속적으로 이루어지기 위해서는 공여국 국민의 기부에 관한 인식전환이 중요하며, 나아가 수원국 국민의 역량강화, 공여국과의 협력을 통한 시민의식 제고도 절실하다는 인식이 점차 생겨났다. 특히 1970년대 발생한 아프리카의 대기근과 1975년부터 수년간에 걸쳐 자행된 캄보디아의 대학살은 각국의 NGO들이 개별적으로 대응하기 보다는 국제적인 연대활동을 통해서만 해결을 꾀할 수 있다는 인식이 생기는 계기가 되었다.

다. 비판 및 제언활동

주로 1980년대에 활동을 한 개발 NGO들을 제3세대 개발 NGO라고 일컫는데 이들은 지속가능한 시스템의 개발을 목표로 개발 NGO의 활동에 영향을 주는 거시적인, 제도적 혹은 정책적 맥락에 관심을 두었다. 구체적으로 이들 개발 NGO들은 그간의 원조활동이 개도국의 빈곤과 저개발의 문제를 완화하는데 근본적인 해결책이 되지 못한다는 판단 하에 개발부문에 있어서 조사 및 연구를 통해 각국정부 및 UN의 정책을 비판하고 제언을 하는 활동(advocacy activities)을 강화하기 시작했다. 이러한 맥락에서 개발 NGO들은 개도국의 빈곤과 저개발을 지속시키고 있는 구조적인 요인에도 눈을 돌리고 이를 극복하기 위해서는 국제적인 지지를 이끌어 내기 위한 연대등을 결성하려는 노력을 시작하였다.

1980년대부터 국제적인 개발NGO들은 정치적 활동을 본격적으로 전개하기 시작했는데, 구체적으로 국가 기관들이 제대로 다루지 않는 이슈들에 대해 전 지구적 차원의 여론을 동원하기 위해 예컨대 수원국의 현지 공동체를 지원하고 때로는 대신하여 목소리를 키워갈 수 있도록 노력하였다. 이러한 활동을 통해 국제적인 네트워크(international network)가 형성되고 환경이나, 공정무역, 인권 등 전 지구적 이슈에 민간의 목소리를 활발하게 내기 시작하는 발판이 마련되었다.

이처럼 NGO들은 이제 개발이라는 것이 단순히 경제성장의 문제가 아니라 정치적 과정일 수 있다는 것을 명백하게 인식하기 시작했으며, 이로써 전통적인 구호, 원조활동과 정책비판 및 제언 기능 모두를 중요한 활동으로 인식하게 되었다. 예컨대 방글라데시의 프로시카(Proshika)라는 단체는 기존의 구호활동에 더하여, 정책비판 및 제언 활동을 위해 ‘개발정책 분석과 정책비판 및 제언 연구소(Institute for Development Policy Analysis and Advocacy: IDPAA)’라는 별도의 기관을 설립하였으며, 11개 공여활동을 하는 옥스팜(Oxfam)의 연합체인 국제 옥스팜(Oxfam International)은 미국 워싱턴 DC에 사무소를 개설하고 공동으로 애드보카시 활동을 개시하였다.

이처럼 구호에서 지역개발, 다시 정책비판(옹호)의 방향으로 개발 NGO들의 활동이 변화해 온 것은 사실이나, 개발 NGO들이 그 시기에 이들 세 가지 활동 중 어느 한 가지 활동에만 집중했다는 뜻은 아니고 형편이나 여건에 따라 이들 활동을 유기적으로 잘 결합하여 균형 있는 개발지원을 하고자 노력해왔다고 볼 수 있다.³⁾

3. NGO와 정부의 협력

지금까지 살펴본 바와 같이 선진국의 국제개발 NGO들은 현재, 단순한 서비스 전달활동에서 나아가 애드보카시(옹호) 활동과 제도적 역량강화에 힘쓰고 있다. 이들은 자국 정부의 자금을 지원받아 자국민에 대한 개발교육과 인지제고 활동에 중점을 두는 한편 개도국 NGO를 파트너로 삼아 현지의 욕구를 반영하는 사업을 직접 실시하기도 한다. 요컨대 수원국의 정부와 NGO, 공여국 정부 모두를 포함하여 다각적인 파트너십(private public partnership)을 이루고 있는 것이다.

예를 들어 영국 정부는 MDGs의 달성을 위해 시민사회를 동원하는 것을 중요한 정책으로 선언하고 시민사회와의 전략적 파트너십을 구축해왔다. 시민사회도전기금(CSCF)과 파트너십 프로그램 협약(PPA)과 같은 새로운 형태의 자금지원 방식이 채택되었고 종전의 프로젝트 중심 공동자

3) 박재영(2005), 국제사회의 빈곤문제와 개발NGO의 역할, 개발 NGO의 해외원조사업, 한국해외원조단체협의회

금지원(JFS)사업은 중지하였다. 영국은 자금지원방식을 다양하게 병행하면서 개발분야가 아닌 단체들 중에서도 영향력 있는 NGO들에게 애드보카시를 위한 전략적 자금지원을 하고 있다.

한편 노르웨이의 공적개발원조 기관인 NORDA는 전체예산의 1/3, 양자간 원조의 45%를 NGO를 통해, 중장기 기본협정을 체결하여 다년간 국별, 분야별 프로그램을 포괄적으로 지원하는데 대다수의 NGO들은 매년 90%까지 협력자금을 지원 받고 있다. 노르웨이에는 개발 NGO들을 대표하는 단일 협의체는 없으며, 일부 분야별 네트워크 조직이 활동하고 있다. 예를 들어 NPA는 인권, 분쟁예방과 민주화지원, 지뢰제거 분야에서 세계적으로 특화된 개발 NGO로서 노르웨이의 노동조합 운동과 사회민주주의 전통을 국제개발 연대 활동에 접목, 정부의 자금으로 개발NGO의 애드보카시 활동을 선진화시켜나간 예가 될 것이다.

스웨덴의 Sida는 세계적으로 독특하게 14개의 협의체(umbrella) 조직을 통해 개발 NGO에 대한 지원과 관리, 평가, 감사까지를 완전히 위탁하고 있다. Sida는 스웨덴의 대중 참여운동과 인도주의적 전통에 기반을 두고 빈곤퇴치와 평화, 민주화와 인권, 지속가능한 개발과 성 평등 분야에서 활동하였다. 주요 협의체인 Forum Syd는 전체 예산의 98%를 Sida를 통해 지원받으면서도 독립적인 활동은 보장받는 매우 이상적인 형태의 협력관계를 유지하고 있다. Sida는 NGO 협의체에 개발 NGO의 지원과 관리를 위탁함으로써 자신은 정책대화와 연구, 평가와 피드백 활동, 중장기적 국별, 분야별 전략 수립과 평가에 더 몰입할 수 있다.⁴⁾ Forum Syd는 NGO네트워크 활동과 자금 분배의 채널 역할을 하고 있으면서 동시에 해외에서 직접 개발협력사업도 수행한다. 개발 NGO들은 현지에서 사무실과 장비를 공동으로 활용하기도 하고 전문 인력을 서로 파견해주기도 하면서 파트너십을 더욱 공고히 다지고 있다.

III. 국내 NGO의 개발협력 참여 동향

1. 국내 개발NGO의 역사

한국 전쟁이 일어나자 우리나라는 각국 정부로부터 군사적으로는 물론 경제적으로도 엄청난 원조를 받았으며 동시에 수많은 외국 NGO들로부터도 지원을 받게 되었다. 앞에서 살펴본 전형적

4) 이태주(2004), 선진국 국제개발 NGO의 활동과 우리나라 국제개발 NGO의 발전방향, 한국국제협력단, 2004, 1~4쪽

인 1세대 구호활동의 주 무대였다고 할 수 있다. 전쟁 후 몰려든 “외국민간원조단체”들은 1952년 외국민간원조단체한국연합회(KAVA:Korea Association of Voluntary Agencies)를 결성하였으며 그 휘하에 68년 회원단체 111개, 75년 93개, 85년 79개를 유지하다가 80년대 들어 대부분 해체, 철수하였다.

한편 한국정부는 70년대부터 국가적 차원에서 경제개발5개년계획을 주도해나가 경제개발과 빈곤퇴치에 성공하였으며, 90년대 들어서서 OECD에 가입하고 국제적인 지위가 높아지면서 여러 분야에서 책임 있는 역할이 요구되고 있다.

이상을 배경으로 연대별로 간략히 살펴보자면 제1기는 1970년 이전 주로 외국으로부터 원조를 받던 수원기, 70~80년대의 자립, 또는 준비기, 90년대 이후 본격적으로 해외원조활동을 시작한 국제협력기의 셋으로 나누어볼 수 있다. 제1기에 들어온 국제 NGO는 한국의 복지사업의 발달과 더불어 크게 성장하여 국내 굴지의 복지기관으로 성장하거나 혹은 구호사업을 종결짓고 더 어려운 지역으로 철수하였다. 제2기에는 경제성장이 성과를 내면서 외국으로부터 받는 원조는 줄어들었으나 대신 제1기에 들어왔던 단체들이 한국의 기독교내에 뿌리를 내리고 이후 한국의 해외 선교, 개발협력의 기반이 조성되었다. 이어 제3기에는 경제력 향상으로 국제사회에서 한국의 책임성이 확대되고 세계화, 국민의식의 변화, 그리고 기독교의 확산을 배경으로 제3세계에 진출을 꾀하려는 새로운 NGO가 생기게 됐다. 특히 소말리아, 르완다 내전에 따른 난민 사태가 언론을 통해 소개되고, 제3세계 빈곤에 대한 국제적 관심이 확대됨에 따라 구호중심의 국제협력 활동이 시작되었다.

이후 2001년 아프가니스탄 사태와 2003년 이라크 전쟁을 맞아 한국정부가 공적자금을 민간단체에 지원함으로써 국내 NGO가 정부의 돈으로 재난지역의 구호활동을 펴게 되었다. 그 이전에도 한국국제협력단의 민간협력팀이 연 100만불 규모로 한해 약 20여개 단체의 해외사업에 50대 50의 매칭 펀드 형식으로 지원해 오고 있었으나, 이라크 아프간 사업의 경우 자금의 규모면에서 획기적으로 NGO의 활동, 특히 긴급구호활동을 키우는 배경이 되었다. 90년대 중반기의 개발 NGO의 활동이 교회를 기반으로 한 모금이 중심이 되었다고 한다면, 2001년 이후에는 정부의 자금이 계기가 되어 긴급구호활동에 뛰어드는 계기가 되었다.⁵⁾

5) 윤현봉(2005), 한국민간단체의 국제협력 15년, 개발 NGO의 해외원조사업, 한국해외원조단체협의회

2. 국내 개발 NGO의 현황

1990년을 전후하여 유니세프한국위원회, 월드비전코리아 등이 본격적으로 모금활동을 통해 공여국 단체로 전환하고 굿네이버스, 지구촌나눔운동 등 순수하게 국제협력을 위한 단체가 새로 창립하는가 하면, 인구보건협회, 가족계획협회, 새마을운동본부 등 우리나라의 빈곤퇴치의 경험을 나누겠다는 취지로 국제협력사업의 장에 뛰어들었고, 최근에는 시설 중심의 복지사업의 성장과 성과를 나누어보려는 국내복지기관들의 해외사업진출이 눈에 두드러지고 있다.

이러한 단체들이 모여 아프간 사태 이후 구호활동을 하는 민간단체의 창구로서 출범한 우리 한국해외원조단체협의회는 1999년 33개 회원단체로 출범하여 2010년 현재 70개 회원단체에 이르고 있다. 앞서도 지적했듯이 아프간, 이라크 사태 이후 급격히 늘어난 ODA의 민간지원금을 가지고 얼떨결에 긴급구호활동을 시작한 단체들은 쓰나미 현장, 미얀마 나르기즈, 쓰촨성 지진, 최근의 아이티 지진 등을 겪으면서 일회적이고, 현물배급 중심의 활동에서 벗어나 보다 전문적이고, 준비된 활동가의 필요성, 전 세계적인 긴급구호 네트워크에의 진입, 재해를 당한 현지 정부와의 협의를 위한 외교력등 다양하고도 고도의 전문적인 훈련이 필요하다는 공감대를 갖게 되었다.

긴급구호활동 외에도 빈곤과 질병에 시달리는 현지의 수요에 따라 지역개발, 질병퇴치 및 영양, 인구계획, 식목, 교육사업 등 단체의 성격이나 규모, 역량에 따라 다양한 사업이 진행되고 있다. 아동과 교육문제에 특히 많은 관심을 가진 기부자들을 주로 학교, 급식, 보건소 운영 등의 사업이 많고 그 외에도 가축은행이나 소액대출, 우물파기 등의 프로젝트 사업 중심이어서 수원국 정부와 정책협의, 건의 혹은 현지인 및 현지 NGO의 역량강화 등의 옹호활동에는 아직 큰 힘을 발휘하지는 못하고 있다.

그 외에도 안과, 치과 혹은 한방의료 등 의료진을 꾸려 장·단기 봉사활동을 하기도 하고, 예방의 학의를 동원해 지역의 기생충박멸이나 말라리아 퇴치를 위한 활동, 혹은 예방을 위한 교육 등의 사업도 진행하고 있다. 또한 정부의 자금을 지원받아 NGO의 해외사업장에 1년 단위로 150여명의 봉사단을 현장에 파견하는가 하면, 현장에서 활동하고 싶어 하는 젊은이들이 폭발적으로 늘어 자비로 봉사단원을 파견하는 일을 주 사업으로 하는 코피온과 같은 단체도 생겨났다.

한편 해원협의 회원단체와, 개발 NGO가 아닌 단체로서, 예를 들면 경실련, 여성단체연합, 녹색연합 등의 시민단체들이 함께 모여 '지구촌빈곤퇴치시민네트워크'를 결성하고 빈곤퇴치, 환경, 인권, 여성 등 전 지구적 문제 해결을 위한 애드보커시 활동도 활발히 하고 있다. 이러한 옹호협

동에는 역시 선진 경험을 가진 국제단체의 한국지부들이 그 중요성을 먼저 인식하고 적극적으로 활동에 앞장서고 있다.

요약컨대 현재 한국의 개발 NGO는 불과 20년 사이에 개발 NGO로서의 면모를 갖추어 현장에서 직접 사업을 진행하는 한편 자국민과 현지인을 대상으로 애드보커시 활동도 하는 등 개발NGO의 3단계 발전과정을 한꺼번에 경험해가고 있다. 서구의 NGO들이 100여년에 걸쳐 이루어온 경험과 교훈을 우리는 불과 20년 사이에 다각적이고 압축적으로 이어가게 된 것이다.

3. 국내 개발NGO와 정부 간 협력

앞서 살펴본 바와 같이 서구의 NGO들은 자국 정부와 긴밀하고도 전폭적인 지원 하에 활발한 협력을 이루어가고 있었다. 한국국제협력단에서도 1995년 민간협력팀이 생기던 당시와 비교하면 금액 면(약5억원)에서 2009년(지원금 기준 약 60억원) 크게 늘어났다고 볼 수 있다. 그러나 유상원조를 거의 실시하지 않고 있는 노르웨이, 스웨덴, 영국 등의 나라에서 민간단체에 ODA의 30~45%까지 지원하고 민간단체로서는 활동자금의 거의 전부를 ODA에 의존하고 있는 것에 미루어보면, 우리나라 전체 ODA의 약 절반에 못 미치는 무상원조 그 중에서도 불과 2.4%에 이르는 자금지원은 기대에 크게 못 미치는 일이다.

[표 1] 2005~2008 KOICA 민간단체 지원⁶⁾

(단위: 천불)

	2005	2006	2007	2008
총합계	210,015	193,489	270,217	275,238
금액(\$)	2,770	4,169	5,677	6,487
비율(%)	1.3%	2.2%	2.2%	2.4%

민간단체 지원 금액 뿐 아니라 내용에 있어서도, KOICA는 현재 가시적인 성과를 내는 프로젝트 사업에 6:4의 매칭 형태로 1억5천만원 규모로 나누어주고 있다. 실무자 역량강화나 개발인지, 특히 애드보카시 사업에 대한 지원은 극히 미미한 실정인어서 기본적으로는 1995년 ‘민간단체가 현재 하고 있는 사업에 모금액에 힘을 조금 보태겠다’는 애초의 입장에서 한 치도 나아가지 못한 채 덩치만 키우고 있는 셈이다.

6) 2005~2008년 KOICA 대외무상원조 실적통계의 NGO지원(민간단체지원) 부분을 표로 정리한 것임

다행히 현재 KOICA에서는 민간단체와의 협력을 위한 중장기계획을 수립하고 향후 3년간 지원금을 2.4%에서 5%로 늘리고, 매칭비율도 8:2로 늘리는 한편 현재의 지원사업에서 프로젝트 사업으로 전환하겠다는 계획을 세웠다고 들었다. 프로젝트 사업을 하게 되면 사업에 필요한 인건비는 물론 조직의 운영에 필요한 경비까지 제공받음으로써 그야말로 전문적인 사업수행단체로서의 역량을 기르기 위한 기반이 마련될 수 있을 것으로 예상된다. 아프간, 이라크 자금이 NGO의 긴급구호 활동 역량을 기른 것에 비할 바 없이 큰 변화를 가져올 것이다. 민간단체로서도 그에 걸맞는 역량을 우선 길러야 할 것이지만, 정부기관으로서도 모처럼의 계획이 잘 실현될 수 있도록 전문가를 양성하고 NGO의 역량강화 사업에 하루빨리 나서야 할 것이다. NGO로서도 하루빨리 학교, 병원, 혹은 요즘 늘어나고 있는 기업체의 나눔재단 등 다른 사적 영역의 기관들과 견주어도 손색이 없는 역량을 갖추 수 있도록 노력을 기울여 모처럼의 기회를 사장시키는 일이 없도록 해야 할 것이다.

IV. 시사점

지금까지 서구의 NGO 및 우리나라 개발 NGO의 역사와 현황, 그리고 현재 활동하고 있는 주요 사업, 한국 정부와의 관계에 대해서 살펴보았다. 범위와 대상에 있어서 이보다 더 거시적인 주제는 찾아보기 어려울 것이다. 덕분에 개발협력분야에서 민간과 정부가 어떻게 협력해야하고 앞으로 어떤 방향으로 나아가야 할지를 한눈에 알아볼 수 있도록 설명해내지는 못한 것 같다. 그러나 애초에 국가가 일으킨 전쟁 결과 발생한 의식주 문제를 해결하기 위해 탄생한 NGO는 국제협력 사업의 모태로서, 동서냉전시대에는 이념에 따른 우방국가 형성을 위한 지원으로 선회했다가, 그 다음 인도주의적인 차원에서의 긴급구호와 지속가능한 발전을 위한 옹호활동으로 전황해 가고 있다는 점을 지적하였다.

또한 한국이 그 원조 역사상 최대 시혜국이었으며 그 과정에서 한국의 개발 NGO도 수원국의 현지 NGO였다가 지금은 공여국의 NGO로 역할전환을 하였고, 방법론적인 측면에서는 원조를 주는 국가가 마음대로 사업을 결정해서는 안되고, 수원국 현지의 욕구도 반영하고, 전지구적 문제 해결을 위해 국제적 연대활동에 중점을 두는 방향으로 사업이 바뀌어가고 있다는 점도 지적하였다.

물론 유럽의 정부와 NGO 간의 전폭적인 협력이 한국에도 그대로 적용돼서 NGO를 통한 원조 활동이 대폭 확대되기를 바란다. 그것도 단순히 서비스 전달 차원이 아니라 현지인의 역량강화와

우리 NGO의 역량강화, 우리 국민의 개발인지 제고, 국제기구와의 연대 활동을 통한 애드보카시 활동의 중요성에 대한 인식도 높였으면 한다. 지금 우리가 열중하고 있는 물자 전달 사업은 앞에서 지적했듯이 다분히 일차원적이고 기초적인 활동에 불과하다.

특히 올해 G20, 내년 HLF-4(High Level Forum)를 앞두고 한국의 시민단체는 싫어도 세계의 100여개국 600여 단체들과 교류하면서 의견을 나누고 모아서 자국정부나 국제기구 등에 압력을 행사해야 할 처지에 놓였다. 이러한 네트워크 안에서 의견을 나누고 정보를 전달하는 전문가도 하루빨리 키워야 한다.

한 세대 안에 수원국과 공여국의 경험을 모두 갖게 된 우리 국민들은 최근 NGO의 홍보활동과 언론에 힘입어 해외사업에 폭발적인 관심을 보이고 있다. 세계적인 불황에도 불구하고 개인 후원자들은 꾸준히 증가하며, 지구 반대편, 일견 우리와는 아무 이해관계도 없는 아이티구호 사업에 우리 정부가 지원을 약속한 ODA자금 보다 무려 세배 가까운 민간기부금을 모아 주었다. 우리는 이러한 국민적 관심을 잘 보듬어 지속적이고 효과적인 활동 모델을 만들어 내야 할 책임을 느낀다.

DAC가입에 앞서 실사단이 한국정부가 NGO와의 대화협력채널을 더욱 넓혀야 한다고 권고한 것도 이러한 맥락에서 해석돼야 할 것이다. NGO가 국제협력 사업의 중요한 행위자(actor)로서, 국민적인 개발인지 제고 활동, 원조정책감시 및 제언활동을 통해 원조효과성을 높이고 있다는 점을 인식해야 한다. 특히 우리나라가 20세기에 이루어 낸 경제개발과 민주화라는 두 가지 역사적 성과 중에서 특히 ‘민주화’는 시민사회의 지속적인 희생이 없이는 결코 이룰 수 없었을 것이다. 우리 시민사회는 그 경험을 바탕으로 21세기 국제협력을 위한 국민적 사업을 이루어 나갈 역량을 이미 갖추고 있다.

같은 맥락에서 우리 ODA의 절반 이상을 수행하는 수출입은행과 민간단체와의 교류가 전무하다시피한 일은 대단히 유감이다. 유상원조를 수행하는 기업도 사적분야(private sector)임에는 분명하나 전쟁 후 구호활동으로 국제협력 활동의 장을 열고 원조효과성을 높이는 활동주체의 중요한 축을 이루는 민간단체와 아무런 연결고리가 없다는 것은 수출입은행으로서도 대단한 손실일 것이다. 모쪼록 우리나라 원조활동의 각 행위주체들이 다함께 의견을 모아 원조효과성을 높이는 방향으로 머리를 모으는 날이 오길 기대해본다.

베트남 내 6 Banks 활동 현황

문재정
한국수출입은행
EDCF 베트남 주재원

I. 베트남 6 Banks 개요

베트남은 원조효과성(aid effectiveness) 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration)의 시범국가로서, 6 Banks를 비롯하여 Like-Minded Group, European Union, One UN 등 여러 ODA 협의체가 활동하고 있는 곳으로 최근 국제사회 원조의 집결지이자 원조 추세를 한눈에 파악할 수 있는 대표적인 국가이다. 6 Banks는 베트남에서 실질적인 원조 공여국 대표단 기능을 수행하고 있는 메이저 ODA 협의체로서, 2009년 중 베트남 전체 ODA 수원액의 약 75%인 60억불 규모의 원조를 공여하고 있는 베트남 내 가장 영향력이 큰 공여국 협의체이다.

당초 1999년 아시아개발은행(ADB), 舊 일본 국제협력은행(JBIC), 세계은행(WB)의 베트남 현지 사무소간 협의체로 출발한 6 Banks는 2001년 프랑스 AFD와 독일 KfW가 추가로 가입하면서 '5 Banks'로, 이어 2007년 7월 우리나라의 양허성 개발차관을 담당하는 한국수출입은행(이하 수은)이 가입하면서 현재의 '6 Banks'로 확대되었다.

베트남의 ODA 담당 부처인 기획투자부(MPI)는 수은에서 수탁관리하고 있는 대외경제협력기금(EDCF)의 對베트남 지원 규모 및 계획(연간 약 3억불 수준) 등을 감안하여 가입을 권유하였고, 수은은 베트남 측의 권유를 받아들여 6 Banks 그룹의 일원으로 가입하게 되었다. EDCF의 6 Banks 가입은 EDCF 중점지원 대상국이자 최대 수혜국인 베트남에서 '빅 6 Banks' 참여를 통해 마침내 메이저 ODA 기관으로 인정받는 계기가 된 한편, 현지에서 EDCF 규모 확대에 걸맞은 위상을 높이는 기회가 되었다.

6 Banks 활동 참여는 EDCF의 사업시행 및 관리의 효율성을 제고하는 데에도 기여하고 있다. 베트남은 ODA 수원태도 면에서 매우 모범적인 국가임에도 불구하고, 지방분권화 및 복잡한 행정처리 등으로 인하여 사업진행이 지연되는 경우가 발생하기도 하는데, 이러한 사업시행 과정에서 문제점 발생시 6 Banks 회원기관간 경험과 교훈을 서로 공유하고, 공동 대응함으로써 문제가 신속히 해결될 수 있기 때문이다. 또한, 이러한 기관간 공동 대응을 통해 EDCF의 베트남 정부에 대한 영향력도 자연스럽게 확대되고 있다. 특히, 2010년부터 원조효과포럼(Aid Effectiveness Forum: AEF)¹⁾에 우리나라가 집행위원회(Executive Committee: ExCom)의 일원으로 임명되는 등 6 Banks 활동의 효과가 점차 가시적으로 나타나고 있다.

6 Banks는 對베트남 원조의 70% 이상을 공여하는 최대 공여그룹이라는 상징적인 의미뿐만 아니라 공공사업 수행과정에서 발생하는 베트남 제도·정책적 문제점을 발굴, 구체적이고 기술적인 해결 및 시행방안을 마련하여 베트남 정부와 공동 대처해 나가는 정책적 제언기구 및 파트너로서도 역할을 수행하고 있다. 특히, 6 Banks가 매 2년마다 ODA 사업수행을 위한 베트남의 제도개선 차원에서 베트남 정부에 제안하는 공동시행과제(Joint Action Plan)는 총리에게 보고되고 총리의 승인에 의거 베트남 ODA 담당부처 MPI 장관령으로 발효되어 시행된다.

이밖에도 6 Banks 회원기관간 활동을 통해 선진 원조기관의 정책지원 기능을 활용한 지원분야 및 대상사업 개발을 다각화 할 수 있다는 장점도 있다. EDCF가 2009년에 지원한 베트남 탱화시 사회경제개발 사업은 ADB²⁾와 공동으로 발굴한 사업으로, ADB가 본사업 지원 이외에 사업타당성 조사(F/S), 환경영향평가(EIA), 사회영향평가(SIA) 등 사업의 전반적인 디자인 및 관리를 담당하는 한편, EDCF는 중요 인프라를 지원한 사업으로 실질적인 EDCF 최초 언타이드 프로그램 차관이기도 하다.

이상 종합적인 면을 고려해 볼 때, 우리나라가 6 Banks 활동에 적극 참여해야 하는 이유는 첫째, 파리선언 및 하노이선언에 따라 베트남 내 두 번째 양자간 원조 공여국으로서 국제사회가 부여하는 과제에 동참하고, 둘째, 6 Banks 활동을 통해 수원국 현장에서 벌어지는 선진 원조활동의 추세를 파악함으로써 향후 우리의 원조가 나아갈 방향에 대한 시사점을 제시할 수 있을 뿐만 아니라, 더 나아가 우리 원조의 가시성 제고에도 기여할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

1) AEF는 베트남의 원조효과성 제고를 위한 최상위 기구로 베트남 내에서 활동하고 있는 협의체 및 각종 의제별 그룹(Thematic Groups) 활동을 총괄하며, ExCom은 각 협의체별 대표들만 참여하는 AEF의 대표 역할을 수행하고 있다.

2) ADB와는 6 Banks 활동을 통한 유기적인 협력관계를 구축, 3년간 약 5억불 규모의 협조용자 파이프라인(pipeline)을 유지하고 있다.

II. 베트남 6 Banks의 주요 활동

1. 개발사업 운용성과 공동보고서(JPPR) 작성

6 Banks는 매 2년 단위로 베트남 정부와 공동으로 '개발사업 운용성과 공동 보고서(Joint Portfolio Performance Reviews: JPPR)'를 작성, 발표하고 있다. JPPR은 ODA 사업관리 및 성과제고를 위한 베트남 내 관리절차와 체계에 대한 정책제언, '원조효과성 협의체'의 중장기 활동 목표 설정 등 원조효과성 제고를 위한 하노이선언(Hanoi Core Statement) 이행 지원 및 사업수행 과정에서 6 Banks 회원기관이 공통으로 겪은 문제점을 찾아내고 해결방안을 마련하여 베트남 정부에 제시하는 것이 주요 목적이다. 1999년 제1차 JPPR을 시작으로 2009년까지 총 여섯 번 시행되었으며, 수은은 6 Banks 가입 이후 2009년에 최초로 보고서 작성에 참여하였다.

가. JPPR 제5차 보고서

수은이 가입하기 전인 2007년 시행된 JPPR 5차 보고서는 5 Banks의 지원 실적 및 베트남 사회경제개발계획(Socio-Economic Development Plan: SEDP)의 목적 달성에 기여할 수 있는 개발사업 이행성과 제고에 초점을 두고 있다. 5 Banks는 베트남 ODA 성과제고를 위한 특별조직인 IMTF(Inter-Ministerial Task Force)와 함께 네 번의 실무급, 그리고 다섯 번의 고위급 협의를 거쳤으며, 베트남의 관련 당사자들³⁾과 5 Banks간 최종 협의회가 2007년 5월 하이퐁 시에서 개최되어 최종 조율된 이후 보고서 작성이 완료되었다.

5차 보고서에서는 2006년말 현재 5 Banks의 지원실적(누적 190억불, 연평균 16억불)과 더불어, 전반적인 사업성과 제고에도 불구하고 사업이행 지연으로 인해 타국과 비교시 원조자금의 집행실적이 저조한 점 등이 언급되었으며, 특히 사업지연과 관련하여 사업준비·심사·승인 단계, 사업이행 준비(project start-up) 단계, 사업이행 단계 등 세 단계로 나누어 주요 요인을 분석하였다.

(1) ODA Fast Track (단기 목표)

JPPR 5차 보고서에서 5 Banks는 사업 이행을 지연되는 문제를 해결하기 위한 단기적 처방으로 'ODA Fast Track'⁴⁾을 제안하였다. 5 Banks는 당초 동 제안이 이행되는 경우 ODA 사업준비

3) 베트남 교통부, 농림부 등 중앙부처, 전력청, 지방인민위원회 등 정부조직, 100여명 이상의 사업실시기관 실무 담당자 등이 참여하였다.

및 이행기간이 25%까지 단축될 수 있을 것으로 예상했다.

ODA Fast Track 주요 내용
<p>□ 사업준비·심사·승인 단계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 베트남 정부가 작성한 ‘사업세부 개요서(Project Detailed Outline: PDO)’와 ‘공여기관을 위한 사업개요서(Project Concept Paper: PCP)’를 통합 - 공동 사업타당성 조사(Common F/S) 가이드라인 마련 - 차관계약 발효이전 베트남측 F/S 및 사업승인 절차 완료 - Decree 112 개정을 통해 F/S에 기본설계 명시내용 삭제
<p>□ 사업시행 준비(Project Start-up) 단계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업준비·심사·승인 단계 관련 실무자가 사업시행 준비단계까지 이어지도록 조치 - 구매, 컨설팅서비스, 이주보상 등 주요 사업시행 준비 절차를 차관공여계약(L/A) 발효 전에 시행 - 베트남의 구매 제도를 국제적인 수준으로 향상
<p>□ 사업시행(Project Implementation) 단계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 입찰가가 예산한도를 초과할 수 있도록 법률 개정 - 컨설팅 서비스 비용에 대한 시장가격 반영 - 제도개선을 통한 자금집행 및 환경영향평가 촉진 등

상기 ODA Fast Track은 5 Banks가 파리선언 및 하노이선언에서 강조하고 있는 수원국의 주인인식(ownership) 제고와 공여기관과 수원국간 조화(harmonization)에 대한 이행을 충실히 수행하고 있다는 점과, 수은이 겪고 있는 對베트남 ODA 공여과정에서 발생하는 문제점들에 대해서 이미 5 Banks가 경험하고 이에 대한 해결방안을 마련하여 대응하고 있었다는 데 그 시사점이 있다. 사업개요서의 통합 및 공동 F/S 가이드라인⁵⁾ 마련은 원조효과 제고 및 조화라는 이슈에 초점을 맞추고 있다. 공동 가이드라인 작성은 F/S 작성과정에서 베트남 정부 기준이 국제적 수준에 못 미치고 공여기관별 가이드라인이 서로 상이하여 상당한 거래비용(transaction cost)이 발생함에 따라, 공여기관이 공동으로 사용할 수 있는 가이드라인을 마련하여 더 이상의 불필요한 비용

4) ODA Fast Track의 내용들은 베트남 정부와 6 Banks간 공동시행과제(JAP)에 반영하여 실시되며, 수은도 베트남 정부에 사업준비 및 이행시 동 지침대로 이행할 것을 베트남 정부에 권고하여 실질적인 효과를 거두고 있다.
 5) 공동 F/S 가이드라인은 KfW 주도로 작성 완료되었으며, 이를 법령에 반영(2008년)하여 현재 분야별(교통, 상하수도 등) 공동 가이드라인으로 확대 시행 중에 있다.

및 시간적 소요를 억제하고 효율적인 사업 준비를 하자는 데 목적이 있다. 또한 작성된 공동 가이드라인이 ODA 사업뿐만 아니라 베트남의 전체 공공사업까지 확대되는 것을 목적으로 하고 있는 바, 궁극적으로 베트남 정부의 국가 시스템(country system)을 국제적 수준으로 향상시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다.

또한 ‘차관계약 발효 이전 베트남측 F/S 및 사업승인절차 완료’ 또는 ‘차관계약 발효이전 조기 구매 시행’은 사업의 동시다발적인 시행과 관련된다. 베트남은 사회주의 국가로 의사결정에 많은 당사자가 참여하고 동시다발적(multiple)이기보다는 순차적(sequential) 처리방식을 취하기 때문에 사업이 시행 계획보다 지연되는 경우가 많다. 즉, 구매절차는 차관계약 발효이전에는 시작되지 않고 베트남측의 사업승인 절차도 공여기관 또는 공여국측 승인 이후에 진행됨에 따라 많은 시간이 소요되고 있다. 그러나 이보다 더 큰 문제는 공여자의 사업승인이 베트남측 사업승인에 따라 변경된다는 것이다. 특히, 베트남은 ODA 차관 수혜시 특정 분야에 대해서는 On-lending⁶⁾ 조건을 적용하는바, On-lending 조건이 우리나라의 승인 이전에 점검되어야 하나 승인 이후 차관계약 단계에서 실시하고 있어 이로 인한 사업지연 사례도 다수 발생하고 있다.

베트남측 내부절차를 따르는 것은 수원국의 주인의식 제고 차원에서는 긍정적이나, 사업효율성 측면에서는 비합리적인 측면이 있다. 따라서 6 Banks가 가장 강력히 권고하고 있는 사항 중에 하나가 바로 의사결정 방식을 동시에 그리고 조기에 진행하는 것이다. 한편, 베트남은 내부법에 의거 규모가 작은 집행건까지 사전검사를 시행하고 매 집행건마다 증빙서류로 계약서를 첨부하도록 하고 있다. 이러한 비효율적인 행정처리 절차를 관계법(Circular 108) 개정을 통해 개선하자는 움직임이 6Bank의 ‘집행절차 개선을 통한 집행촉진’ 활동에서 나타나고 있다.

순차적 처리 방식에 따른 사업지연 사례

On-lending의 경우, 사업실시기관이 비양허적인 조건으로 차관을 상환해야 하나, 이러한 조건이 사업승인 전후 및 준비단계에서 점검되지 않고 사업실시기관이 이를 인지하지 못한 상태에서 사업승인 절차에 돌입한 이후에야 L/A 체결 단계에서 점검됨으로써 일부 사업의 경우 사업실시기관이 사업을 포기하는 사례가 발생한다. 대표적인 분야가 상수도 사업으로, 호아빈 상수도(2007년 12월 승인) 사업의 경우 우리나라의 사업승인 이후 On-lending 조건이 점검되면서 당초의 사업실시기관이 사업수행을 포기하게 되었고, 베트남측의 사업승인 단계에서 사업범위가 변경되어 상당기간 사업이 지연되었다.

6) On-lending 이란 차주인 베트남 재무부가 차관을 수혜할 때 특정 지역 및 분야에 관련된 사업은 당초 차관조건 보다 비양허적인 조건으로 사업실시 기관에 차관을 재공여하는 절차를 일컫는다.

이상과 같이 6 Banks는 단순한 ODA 공여에 초점을 맞추기 보다는 ODA 효과제고를 위한 여러 가지 기술적인 연구와 시행을 행하고 있다. 물론 이러한 것들이 개별 공여기관 차원에서 시행될 수도 있지만, 베트남 ODA 주도권을 쥐고 있는 6 Banks가 한 목소리를 낸다는 것에 더 큰 의미를 부여할 수 있다. EDCF도 이러한 노력에 동참함으로써 베트남 정부기관의 사업 조기시행에 대한 인식이 확대되고 있다.⁷⁾

(2) Joint Action Plan (중장기 수행과제)

상기 언급한 바와 같이, 6 Banks는 JPPR 5차 보고서(2007)를 통해 ODA 사업 성과제고를 위한 향후 2년간(2008~2009년) 시행할 베트남 정부 및 6 Banks간 공동시행과제(JAP)를 마련하고, 총리 승인을 거쳐 이듬해인 2008년 중순에 동 과제들을 MPI 장관령(Decision 883)으로 공표하게 되었다. 과제는 총 9가지로 되어 있으며 사업수행과정에서 겪는 일반적인 문제들, 즉 상기 ODA Fast Tract에서 언급한 사업단계별 문제점에 대한 대처방안 등으로 구성되어 있다.

나. JPPR 제6차 보고서

수은은 2009년 6 Banks 가입 이후 최초로 JPPR 6차 보고서 작성에 참여하게 되었다. 6차 보고서는 ① 6 Banks 사업성과 평가, ② JAP I 성과평가 및 JAP II 초안 마련, ③ 민관합동사업(Public Private Partnership: PPP)과 모니터링 및 평가 등 두 가지 특정 주제에 대한 사례 연구로 구성되어 있다.

(1) 6 Banks 사업평가

1992~2008 기간 중 6 Banks의 승인실적은 280억불로, 공여 규모면에서 JICA(40%), WB(30%), ADB(22%) 등 빅 3Banks가 이 중 80% 이상을 차지하고 있으며, 수은, AFD, KfW 등 3개 기관의 합계는 10%에 못 미치고 있는바, 상위 3개 기관의 규모가 아직까지 막대한 편이다. 2004년 6 Banks 총 승인규모가 11억불에서 2008년에 20억불로 대폭 확대되는 추세를 보이고 있는 반면, 미인출 잔액도 2004년말 현재 58억불에서 2008년말 현재 112억불로 크게 증가하여, 집행 부진이 6 Banks 공통적으로 겪고 있는 현안임을 보여주고 있다. 사업시행 준비단계에서의 지연을 반영하듯 각 기관별 사업승인 이후 L/A 발효일까지 평균

7) 수은의 하노이 하이퐁 고속도로 1차(7구간) 사업의 경우 조기구매(Advance Action) 시행으로 사업승인부터 계약자 선정까지 불과 2개월이 소요되지 않는 유례없는 성과를 나타내기도 하였다.

소요기간을 살펴보면 아직도 평균적으로 5~6개월이 소요되고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 1] 6 Banks의 사업승인 이후 L/A 발효 평균 소요기간

(단위 : 개월)

기관명	2005년	2006년	2007년	2008년
ADB	8.7	8.8	8.0	5.7
AFD	14.0	14.0	9.0	9.0
JICA	4.0	4.5	4.0	4.0
수은	14.3	11.5	9.3	2.3
KfW	12.0	8.0	8.0	9.0
WB	9.0	9.2	8.2	6.9

JICA 및 WB의 경우, 사업완공시까지 평균 사업수행기간은 9년으로 나타나고 있으며, 6 Banks 전체적으로 각 사업별로 평균 2.7~3년 정도 차관 유효기간에 대한 연장조치가 이루어지고 있어 많은 사업이 지연되고 있다.

(2) JAP I 성과평가 및 JAP II 초안 마련

제6차 보고서에서는 제5차 보고서에서 마련된 JAP I(2008-2009)에 이어 JAP II(2010-2011) 초안을 마련하는 한편, JAP I 결과를 분석한바, 총 9개의 과제를 사업단계별로 구분, 사업준비·심사·승인 단계 2개 과제, 사업시행 준비 단계 5개 과제, 사업시행 단계 2가지 과제로 나누어 성과를 분석하고 있다. 한편, JAP는 각 사안별로 담당 기관과 베트남 관련 부처를 지정하여 시행하고 있다. 수은과 AFD는 ‘집행촉진(Accelerate Payment)’ 과제를 담당하고 있으며, 2009년 중 관련 절차 검토 보고서 작성 및 워크샵 실시를 통해 관련규정(Circular 108) 초안 마련을 완료하고 개정을 추진 중에 있다.

2. 6 Banks 워크샵 실시

6 Banks는 JPPR 보고 이외에 그 동안의 활동사항과 향후진행 계획 등을 협의하기 위해 매년 워크숍을 실시한다. 2010년 4월에는 베트남 중부 호이안 市에서 개최되었으며, 2009년 사업실적 및 중기지원전략, 새로운 원조방식 및 협조용자 지원방안 등의 현안들이 논의되었다.

JAP I 시행내용·성과와 JAP II 시행계획

□ 사업준비·심사·승인 단계

- PDO 및 PCP 통합
 - JAP I 수행시 표준(안) 및 가이드라인이 마련이 완료되고, JAP II(2010~2011년)에서 관련법(Decree 131, Circular 04) 개정을 통해 시행 예정
- 공동 F/S 가이드라인 마련
 - JAP I 수행기간인 2008년 4월 공동 F/S 가이드라인 제정(Decision 48) 완료 및 시행, JAP II를 통해 각 분야별(상하수도, 교통, 교육) F/S 가이드라인 완료 및 시행 예정

□ 사업시행 준비 단계

- 동시절차 진행을 통한 조기사업 시행(Advance Actions)
 - 구매, 컨설팅서비스 등 주요 사업시행 준비 절차를 L/A가 발효되기 전에 동시적으로 이행되도록 조치(조기사업 시행 경우 사업시행기간 18개월 단축)
 - JAP I에서 각 기관별로 시범사업 선정후 7가지 조기사업 시행계획을 마련하고 JAP II에서 시범사업에 대한 총리 승인 후 시행 예정
- 구매 관련
 - 베트남의 내부 구매절차가 국제기준에 미달*하여 6 Banks가 개선을 권고하고 있으나, 베트남 정부와 가장 이견을 보이는 사안으로 JAP I의 대부분이 미이행 상태에서 JAP II로 이월
 - * 예: 베트남 규정은 국제기준과 달리 입찰가가 당초 승인금액을 초과하지 못하도록 하고 있음
- 사업비용 산정 기준(Cost Norm)
 - 사업비용 산정을 베트남 내부 규정의 의거한 행정적인 기준으로 산정, 물가상승 시기에 사업비 부족상태 발생에 따른 사업이행을 상당히 지연시키는 요인으로 작용
 - JAP I을 통한 관련법 Decree 99 개정완료에 따른 시장가격 적용 가능조치 완료
 - JAP II를 통해 컨설턴트에 대해서도 시장가격 적용 확대 시행 계획
- 사업관리조직(Project Management Unit: PMU) 구조조정
 - 사업준비시 PMU 구성원이 사업이행 단계에도 이어지도록 조치
 - 여러 PMU가 관련되는 프로그램 차관의 경우 관련법(Decree 131) 개정을 통한 효율적인 관여 방안 마련
- 이주 보상 및 환경영향 평가
 - JAP I을 통해 불법 거주자에 대한 법 적용 방법 마련 등
 - JAP II를 통해 불법 거주자에 대한 이주 보상 결과 보고시행 및 대책 마련

□ 사업이행 단계

- 통합 모니터링 툴(Aligned Monitoring Tool) 사용
 - PMU 등 베트남 정부 및 공여기관 앞 사업 진행 보고서 작성시 통합된 전산 시스템 사용으로 보고서 소요되는 불필요한 거래비용 절감 및 사업이행 모니터링 강화
 - 2008년 3/4분기 시스템 설치 완료
- 집행절차 촉진(Accelerate Payment and Disbursement)
 - JAP I을 통해 베트남 측 집행절차 및 관행 파악 및 2008년 3월 합동 워크샵 실시
 - JAP II를 통해 관련법 Circular 108 개정

가. 2009년도 사업실적 및 중기지원전략 (수은 주재)

본 워크숍에서 보고된 6 Banks의 2009년 사업실적 및 중기(2011-2015) 지원전략은 다음과 같이 요약된다.

- 전통적인 프로젝트 지원방식 이외에 공공투자개혁차관(Public Investment Reform Loan: PIR Loan)⁸⁾, 빈곤감소지원차관(Poverty Reduction Support Credit: PRSC)⁹⁾, 기후변화 프로그램 차관(Support Program to Respond to Climate Change: SP-RCC)¹⁰⁾ 등 예산지원(budget support) 방식 및 프로그램 차관(Program Loan), 직접대출(Direct Loan), 기술협력(T/A) 등 지원방식 다양화 추세
- 특히, 예산지원 방식이 확대되는 추세로 이를 통한 정책개선을 유도하는 한편, 각 기관의 포트폴리오 다양화 및 확대 수단으로도 활용
- 다양한 지원방식은 베트남의 중소득 국가 진입에 따른 양허성 수준이 낮은 지원수단으로 활용
- 기후변화 지원은 6개 회원기관 모두 관심분야로 경쟁적 지원 양상
- EDCF에 대해서는 구속성 원조 지원, 소액차관 등에 대한 관심 표명
- 6개 회원기관 모두 자금집행 부진이 공통 현안사항

ADB는 2009년 동안 개발차관 18억불을 지원하였으며, 양허성 수준이 낮은 OCR(Ordinary Capital Resources) 지원규모가 66%에 이르는 점이 특징이다. ADB는 2010년에도 OCR 자금 991백만불, 양허적인 ADF 자금은 605백만불을 지원할 계획이며, 베트남 소득 수준 향상에 따라 OCR 비중은 점차 높아질 것으로 보인다.

AFD는 2010년 3월말 현재 승인누적 규모가 11억 유로에 이르고 있으며, 2010년에는 245백만 유로를 지원함으로써, 지원규모가 전년대비 대폭(292%) 확대될 계획이다. 최근 AFD는 베트남에 대한 원조 추세를 적극 반영시킴으로써 지원방식을 다양화하고 있다. AFD는 2010년 1월 PIR Loan으로 1억 유로를 승인하고 3월에 이에 대한 집행을 완료했다. 또한, 2010년 2월 SP-RCC로 20백만 유로를 승인하고 직접대출로는 40백만 유로를 승인했다.

8) 개별사업 지원과 달리 수원국 예산에 직접 집행을 하는 예산지원(budget support)방식으로 2008년 WB 주도로 세계 경제위기시 베트남 경기 진작을 위한 수단으로 베트남 사회·경제 정책 개혁을 조건으로 지원(세계은행 5억불 지원)하였으며, 지원조건은 기존 차관에 비해 비양허적으로 Libor 기준이다.

9) 빈곤감축을 위한 베트남 내부 정책개선을 목적으로 여러 공여기관이 참여 공여기관별로 관심 분야에 특화, 현재까지 9차 PRSC가 진행 중이다.

10) 베트남의 기후변화 대응 관련 정책개선을 지원하고 있으며, 일본 JICA가 주도하고 있다.

JICA는 2009년 1,456억엔을 승인하면서 역대 최대 규모의 원조를 공여하였다. 이는 PIR Loan 과 유사한 경제부양 원조(Emergency Budget Support Loan Package)¹¹⁾ 5억불 지원이 주요 원인이었다.

EDCF는 2009년도 8개 사업에 대해 287백만불을 지원하였다. 베트남은 EDCF 지원국가 중 최대 원조 수원국가로서, EDCF는 베트남의 개발수요를 감안하여 중앙정부가 시행하는 대형사업과 지방정부가 시행하는 소형사업을 위주로 지원하고 있다. 향후에도 교통, ICT, 기후 변화 관련 사업을 선택적으로 중점 지원하고, 개별사업 지원규모를 확대할 뿐만 아니라, 소액 차관 등 지원방식을 다양화할 예정임을 설명하였다. 특히, 타 기관들은 소액차관에 대해 관심을 표명하는 한편, 우리나라의 DAC 가입 및 2011년 서울에서 개최 예정인 제4차 원조효과성 고위급회의(HLF-4)를 감안, 비구속성 원조에 대한 지원비중을 늘릴 것을 주문하였다.

KfW는 2009년말 현재 11억 유로를 승인하였으며, 주요 지원사업으로 재생에너지 50백만 유로, 에너지 효율 120백만 유로 등 기후변화 대응 관련 분야를 중심으로 지원하고 있다. KfW는 ODA 집행을 촉진시키기 위한 방안으로 미집행 금액에 대해 약정수수료를 부과하고 있으며, KfW의 제의에 따라 6 Banks 사업에 대해 약정 수수료를 부과하는 방안이 추후 논의될 예정이다. 그 밖에 KfW가 지원하고 있는 Promotion Loan 등이 ODA에 해당되는지 여부 등에 대해서도 논의하였다.

WB는 2009년말 현재 41개 사업, 98억불을 지원하였다. 2009년 중 PIR Loan 5억불을 특별 지원하였으며, 베트남 소득수준 향상에 따라 양허성 수준이 낮은 IBRD 자금을 베트남에 공여하기 시작했다. 향후 IBRD를 통한 프로그램 지원 등 지원방식을 다양화해 나갈 예정이다.

나. 새로운 원조방식 및 협조융자 지원방안 (AFD 및 KfW 주재)

개별 프로젝트 지원과는 달리 정책개선 용도로 중앙예산에 직접 ODA를 제공하는 예산지원 방식을 통한 협조융자 등 새로운 Aid Modality에 대해 논의하였으며, WB는 예산지원 방식을 통해 2009년 중 PIR Loan 5억불, PRSC 3.5억불, JICA는 2009년 중 긴급차관 방식으로 5억불을 지원했다. AFD는 동 방식을 통해 2010년중 WB와 PIR Loan으로 1억 유로 지원, JICA와는 SP-RCC로 20백만 유로 지원을 확정했다.

11) 예산지원 방식으로 경기부양 자금으로의 역할을 수행하며, 일반 프로젝트성 지원조건보다는 비양허적이다. 2009년 일본 정부는 세계 경제위기로 영향을 받은 아시아 국가들을 지원하기 위해 긴급차관 펀드(Emergency Loan Package) 30억불을 조성, 이 중 베트남이 최초 수혜국가이다.

다. 주제별 현안 논의 (JICA 주제)

기후변화 프로그램 차관(SP-RCC)은 기후변화 대응을 위한 베트남 정부의 국가정책(National Target Program to Respond to Climate Change: NTP-RCC)을 지원하는 것으로, 기후변화 지원 관련 공여국간 원조조화, 양국간 정책협의(policy dialogue), 유망사업 발굴(project formulation) 등이 주요 목적이다. 15개 분야에 베트남 10개 중앙부처 및 JICA, AFD, UNDP, 덴마크, NGOs 등 공여기구간 협의를 통해 기후변화 관련 정책 매트릭스(policy matrix)를 수립하고 이를 심사, 평가한 후 예산지원을 시행한다.

민관합동(PPP) 사업의 경우, 베트남의 중소기업 진입에 따른 민간자본 유치 확대에 이에 대한 지원확대 필요성이 고조되고 있다. JPPR VI에서도 동 주제를 별도로 검토할 정도로 베트남의 ODA 도입에 있어서 가장 관심을 받고 있는 주제이기도 하다. 그러나, PPP 제도 정착까지는 관련 법·규정 정비와, 구매절차 개선, 사업비용 보전 제도 및 정부지원 범위 투명화, 정부의 F/S 역량강화, 대형 소요자금을 조달할 수 있는 금융기관 설립 등 여러 가지 현안이 산재해 있다. 또한 베트남은 예산부족과 사회주의 문화로 인해 이주보상시 비효율적인 관행이 반복되고 있어, 수은은 베트남 정부의 이주보상 해결노력 없이 민간의 참여를 유도하는 것은 근본적으로 어려우므로 베트남 정부 및 지방정부의 적극적인 해결 노력이 필요함을 표명하였다.

라. 원조효과 제고 및 향후 활동방안 (ADB 주제)

베트남 ODA 관련 법령 Decree 131 개정 및 공공투자법(Public Investment Law) 개정 논의, WB의 IBRD 자금, ADB의 OCR 자금, AFD의 직접대출 등 양허성 수준이 낮은 차관의 ODA 해당 여부 등이 주요 쟁점 사항이었으며, 원조효과 제고방안의 일환으로 기후변화, 도시개발, 사회통치 등 현안별로 각 기관에서 생성한 자료를 6 Banks가 공유하는 방안도 협의되었다.

특이할만한 사항은 ODA 업무 수행시 e-Procedure 및 e-Procurement가 또 하나의 원조효과 제고방안 중의 하나로 협의되고 있다는 것이다. 특히, e-Procurement는 ODA 구매절차의 투명성을 제고시키고 제도를 선진화시킬 수 있다는 점에서 WB, JICA 등에서 베트남 정부에 이용을 적극 권유하고 있다.¹²⁾ 이와 관련하여, 2008년 우리나라의 KOICA 자금으로 구축한 전자조달시스템이 현재 시범단계에 있으며, 금년 6월부터 하노이 인민위원회, 베트남 전력청(EVN), 베트남 통신공사(VNPT) 등 3개 기관에서 사용될 예정이다.

12) JICA의 경우 2008년 PCI 뇌물제공 사건이후 별도 협약을 통해 JICA 사업시행시 e-Procurement 도입을 권유하고 있다.

수은 동 회의에서 조달청의 전자조달 의무화를 통해 전자조달시스템이 활성화되었던 우리나라의 경험을 소개하고, 우리나라가 제공한 전자조달시스템이 베트남의 전 공공사업으로 확대될 가능성을 언급하였다. 또한, 필요시 마스터 플랜(master plan) 수립을 우리나라가 지원하고 e-Procurement를 PRSC등을 통해 하나의 정책 목표로 수립하여 관련 법령개정, 행정역량 강화 등까지 포함한 종합적인 지원방안도 제시하였다.

III. 원조교훈 및 시사점

베트남은 원조효과성 제고를 위한 파리선언의 시범국가로서 국제원조사회의 과제 이행을 검증하는 국가이자 최근 국제사회 원조추세를 한눈에 파악할 수 있는 국가이다. 베트남에서 활동중인 여러 ODA 협의체 중에서도 6 Banks는 메이저 ODA 협의체로 각 공여국의 실질적인 ‘대표단’ 기능을 수행하고 있는바, EDCF가 베트남 내 메이저 ODA 기관으로 인정받는 계기가 된 한편, 베트남 내 두 번째 양자간 원조공여국으로서 국제원조 사회가 부여하는 국제과제에 동참하게 되었다는 점에서 큰 의의가 있다. 특히, 6 Banks 활동을 통해 현지 EDCF의 영향력 및 전문성을 부각시키고, 우리나라 ODA의 수원국 내 가시성을 극대화할 수 있을 것으로 기대된다. 더욱이 수원국 현장에서 벌어지는 선진 원조 추세를 파악하여 우리 원조가 나아갈 방향에 대한 시사점을 제시할 수 있다는 점에서 수은의 6 Banks 활동 참여는 매우 중요한 의미를 갖는다.

실제로 베트남 6 Banks 활동을 통해 최근 원조 추세가 중앙예산 지원방식 등을 통해 기존 사업지원에 정책개선 지원까지 가미한 지속가능한 원조효과성 제고에 기여하고 있다는 점과, 베트남의 중소득국 진입에 따라 ADB, WB를 비롯하여 공여기관의 비양허적인 ODA 지원 비중이 확대되고 있는 두 가지 국제원조 흐름을 파악할 수 있다. 특히 최근 증가추세에 있는 중앙예산 지원 방식에 비양허적인 조건적용이 용이하여 각 기관의 포트폴리오 구성목표 충족 수단으로도 활용되고 있으며, 선진원조기관은 이와 같은 수단들을 활용하여 기후변화 대응 등 국제사회의 이슈에 적극 대처하고 있다. 개별사업 지원방식과는 달리 중앙정부 예산으로 자금을 집행하는 예산지원 방식은 수원국의 주인의식을 강조하는 국제추세에 부합하는 새로운 형태의 ODA이기도 하다. 특히 OECD는 원조효과성 제고 차원에서 예산지원을 권장하고 이를 평가에 반영하고 있으며, 세계은행, JICA 등이 동 프로그램을 적극적으로 활용하고 있다. 한편 최근 우리나라의 DAC 가입 및 내년 서울에서 개최될 HLF-4에 대비하여 우리나라 역시 원조의 지원방식을 다양화하는 것이 시급하다. 따라서 다른 공여기관에 비해 원조 방식

이 프로젝트 지원에 편중되어 있는 EDCF의 경우, 베트남 6 Banks의 지원방식을 교훈삼아 전통적인 프로젝트 지원방식에서 탈피하려는 노력이 필요하다. 지원방식 및 지원조건을 다양화하여 국제 원조추세에 동참하고, 향후 베트남의 소득수준 향상에 대비하여 비양허적 자금 공여를 위한 제도적 기반 마련에 대한 검토가 필요한 시점이다.

Ⅲ. 개발협력 분석자료

1. 2009년 ODA 잠정통계 주요 내용
2. PD/AAA 원조효과성 지표 이행현황 및 개선과제
3. OECD DAC 회원국 비구속성 원조의 현실
 4. 무역을 위한 원조 논의 동향
 5. 혁신적 개발재원 논의 동향
 6. 중국의 원조 경험과 시사점

2009년 ODA 잠정통계 주요 내용

서 문 근 영

한국수출입은행 경험기획실

심사역

I. 잠정통계 개요

한국수출입은행은 우리나라 공적개발원조(ODA) 통계 작성기관으로서, 해마다 우리나라의 전체 ODA 실적을 취합하여 OECD DAC에 보고하고 있다. OECD DAC의 ODA 통계 수집은 1년에 2번, 잠정통계(Advance Questionnaire)와 확정통계(Main DAC Questionnaire)로 이루어지고 있으며, 주로 잠정통계는 상반기(3월), 확정통계는 하반기(7~8월)에 집계되고 있다. DAC은 지난 4월 14일 DAC 회원국들의 2009년도 ODA 실적에 대한 잠정통계 결과를 발표하였는바, DAC의 발표 자료에 근거하여 우리나라 및 DAC 회원국들의 2009년도 ODA 실적에 대해 분석·정리해보고자 한다.

II. 2009년 우리나라의 ODA 현황

2009년 우리나라의 ODA 실적은 순지출 기준으로 2008년 802백만불에서 1.7% 소폭 증가한 816백만불을 기록하였으며, 원화 금액 실적은 2009년 10,392억원으로 2008년 8,907억원 대비 16.7% 증가하였다. 원화 기준 증가율에 비해 달러기준 증가율이 크게 못 미치고 있는 이유는 DAC의 적용환율¹⁾(원/달러)이 전년보다 크게 상승하면서 달러기준 금액이 크게 감소하였기 때문이다. 또한 우리나라의 달러 기준 명목국민소득(GNI)이 전년보다 감소하면서 명목국민소득(GNI)

1) OECD DAC은 통계 작성을 위해 사전에 OECD Economic Department에서 제공하는 적용환율을 회원국에게 통보하고 있다. 2008년 및 2009년 우리나라의 적용환율은 각각 1,110.1원 및 1,273.9원이다.

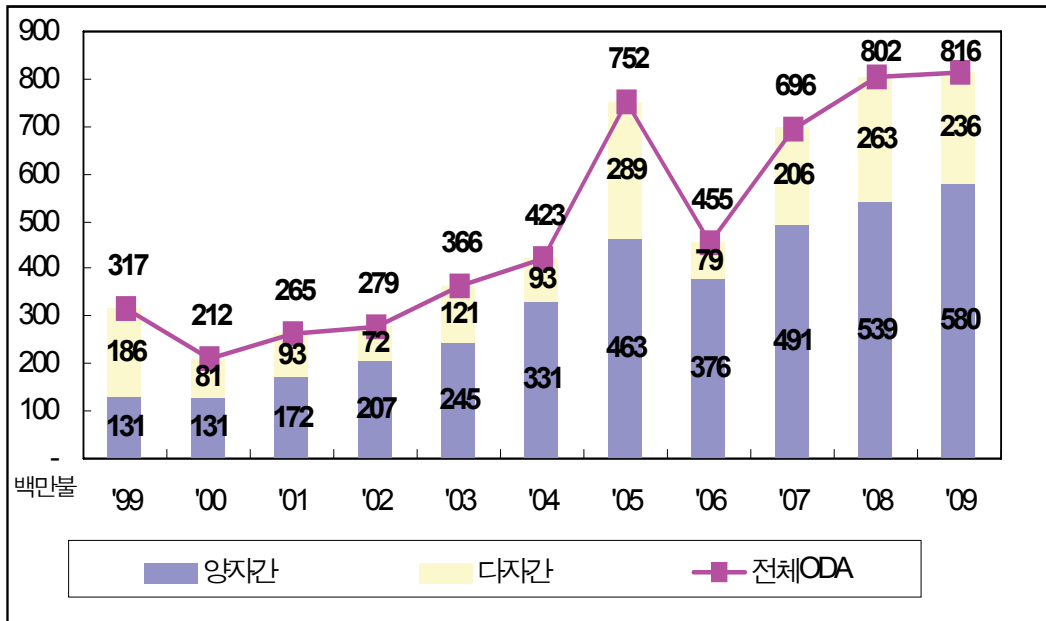
대비 ODA 규모(ODA/GNI 비율)는 2008년 0.09%에서 2009년 0.10%로 증가하였으며, 이는 2005년 이후 가장 높은 수치이다.

[표 1] 우리나라 ODA 현황 (순지출 기준)

(단위: 백만불, %)

구 분	2008년	2009년	증 감		비중
			금액	비율	
양자간 ODA (A)	539.2	580.3	+41.1	7.6	71.1
무상협력	368.7	366.1	△2.6	△0.7	양자 중: 63.1
(KOICA)	(272.4)	(277.2)	△4.8	1.8	(무상 중: 75.7)
양허성차관(EDCF)	170.6	214.1	+43.5	25.6	양자 중: 36.9
다자간 ODA (B)	263.1	235.5	△27.6	△10.5	28.9
(한국은행)	(202.5)	(153.7)	△48.8	△24.1	(다자 중: 65.2)
ODA (A+B)	802.3	815.8	+13.5	1.7	100.0
GNI	934,741	837,241	△97,500	△10.4	
ODA/GNI(%)	0.09	0.10	-	0.01%p	-

[표 2] 연도별 우리나라 ODA 지원 추이



1. 양자간 원조 (Bilateral ODA)

2009년 양자간 원조는 580백만불로 전년(539백만불) 대비 7.6% 증가하였다. 양자간 원조 중 무상협력은 366백만불로 전년대비 0.7% 감소한 반면, 양허성 차관은 214백만불로 전년대비 25.6% 증가하였으며, 이로 인해 금년 양자간 원조 중 양허성 차관의 비중은 2008년 31.6%에서 2009년 36.9%로 확대되었다.

(1) 무상협력 (Grants)

무상협력에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 원조 유형은 기술협력(Technical co-operation)이다. 기술협력은 수원국 국민의 지식, 기능, 기술적 노하우 및 생산능력 등의 수준을 향상시키기 위한 공여국 정부의 재정지원으로, 개발조사, 전문가 및 봉사단 파견, 개도국 유학생 및 연수생 지원, 세미나 워크숍 개최 등이 여기에 해당된다. 기술협력은 1998년 이후 그 규모가 꾸준히 증가하다가 2009년 143백만불로 전년(181백만불)보다 감소하였는데, 이는 무상협력 수행기관인 한국국제협력단(KOICA)의 기술협력 지원 실적이 2008년 134백만불에서 2009년 103백만불로 감소한 데 기인하고 있다. 한편 기술협력의 비중은 전체 무상협력의 38.9%로서, DAC 회원국의 평균(22.1%)을 상회하고 있다.

한편 인도적 지원(Humanitarian aid)은 9백만불로 2008년 24백만불에서 62.2% 감소하였다. 인도적 지원은 자연재해, 전쟁, 질병 발생 등 긴급상황(emergency)의 발생으로 인하여 생명구조, 고통경감, 생명보호 등을 목적으로 한 지원을 말하며, 보통 자연재해 발생지역에 대한 물자 및 현금지원, 자원봉사단 파견, 긴급 상황 발생에 따른 재건활동²⁾, 재난방지 지원활동 등이 해당된다. 인도적 지원의 감소는 기술협력과 마찬가지로 KOICA의 인도적 지원 규모가 감소하였기 때문이다. 2009년 KOICA의 인도적 지원 규모는 2008년 18백만불에서 절반 이상 감소한 7백만불로 집계되었다.

기관별 무상협력 실적을 분석해보면, KOICA가 전체 무상협력에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는바, 2009년 75.7%로 전년(73.9%)보다 소폭 증가한 것으로 나타났다. 한편 KOICA의 무상협력 실적은 전년보다 5백만불 증가한 반면, 기타 기관의 실적은 7백만불 감소하면서 전체 무상협력 실적은 소폭 감소하였다. 기타 기관 중 무상협력 실적이 증가한 기관은 기획재정부, 외교통상부, 보건복지부 등으로 각각 전년보다 10백만불, 9백만불, 3백만불 증가하였으며, 반면 지식경제

²⁾ 국방부의 이라크 및 레바논 민간재건사업 등이 여기에 해당한다.

부, 교육과학기술부, 국방부의 실적은 전년보다 각각 8백만불, 3백만불, 5백만불 감소한 것으로 나타났다.

[표 3] 무상협력의 원조형태별 현황

(단위: 백만불, %)

구분	2008년	2009년	증감율	비중
총 무상협력 ^{주)}	368.7	366.1	△0.7	100.0
그 중 기술협력	181.1	142.5	△21.3	38.9
개발식량원조	1.6	3.0	87.5	0.8
인도적 지원	23.7	9.0	△62.0	2.5
채무구제	10.3	-	△100.0	-
NGO 지원	8.4	7.4	△11.9	2.0
행정비용	31.5	27.4	△13.0	7.5

주: 프로그램원조, 프로젝트원조, 국제NGO지원, PPP지원, 기타 무상원조, 개발인식증진, 공여국내 난민지원 등의 실적은 총 무상원조 실적에는 포함되어 있으나, 잠정통계 작성양식에 따라 세부유형별 집계내역에는 포함되지 않음

(2) 양허성 차관 (Concessional Loans)

1987년 설립된 대외경제협력기금(EDCF)은 양허성 차관으로 제공되는 우리나라의 대표적인 ODA 자금이다. EDCF의 승인 실적은 1999년 213백만불에서 2009년 1,067백만불로 10년 사이에 5배 가까이 증가하였다. 2009년 집행 실적은 순지출 기준 214백만불로 전년 171백만불에서 25.6% 상승하였으며, 이에 따라 전체 양자간 원조에서 양허성 차관이 차지하는 비중도 2008년 31.6%에서 2009년 36.9%로 증가하였다. 이는 2007년 이후 양허성 차관의 승인 규모가 급증하면서 그 효과가 2009년 집행 실적에 반영되었기 때문이며, 승인 규모도 꾸준히 증가하고 있는 점으로 미루어 볼 때, 앞으로도 집행 규모는 꾸준히 증가할 것으로 전망된다. EDCF는 1987년 설립 이래로 2009년까지 모두 47개국 수원국에 대해 231개 사업을 수행하고 있으며, 누적 승인 규모는 5조 9,260억원에 이르고 있다.

[표 4] EDCF 연도별 승인·집행 현황

(단위: 억 원)

연 도	승 인	집 행
2005년	3,406	1,643
2006년	3,955	1,361
2007년	7,080	1,553
2008년	11,932	2,371
2009년	12,697	3,128

* 2009. 12. 31자 전신환매도를 US\$ 1 = ₩ 1,182.10 적용

(3) 지리적 배분

2009년 아프리카에 대한 지원은 101백만불로 전년(104백만불)보다 소폭 감소하였으며, 양자간 원조에서 차지하는 비중도 2008년 19.3%에서 2009년 17.4%로 감소하였다. 그 중 사하라이남 아프리카에 배분된 원조 규모는 72백만불로 전년(86백만불) 대비 17.2% 감소한 것으로 나타났다. 그 외 아시아, 아메리카, 유럽, 오세아니아에 대한 지원 규모는 잠정통계에서 집계되지 않았다. 다만 우리나라의 경우 일반적으로 아시아에 대한 지원이 집중된 구조를 보이고 있어 이러한 현상은 2009년에도 계속되었을 것으로 예상된다.

소득그룹별로는 최빈개도국(LDCs)에 대해 전체 양자간 원조의 28.7%인 167백만불이 배분되었으며, 이는 전년(144백만불)대비 15.6% 증가한 것이다. 최빈개도국 앞 무상협력 규모는 92백만불로 전년과 비슷한 수준을 기록했다.

2. 다자간 원조 (Multilateral ODA)

2009년 다자간 원조는 2008년 263백만불에서 10.5% 감소한 236백만불을 기록하였다. 다자기구별로 세분화해보면, IDA, IBRD 등 세계은행그룹에 대한 출연 및 출자 규모가 93백만불로 가장 크며, 지역개발은행(미주개발은행, 아시아개발은행, 아프리카개발은행 등) 68백만불, UN기구 56백만불 등이 그 뒤를 잇고 있다. 전년대비 증가율 순으로는 UN 기구가 전년대비 22.1% 증가하면서 가장 높았으며, 세계은행그룹도 18.5% 증가한 반면, 지역개발은행은 전체적으로 50%이상 감소한 것으로 나타났다. 이는 2008년 미주개발은행(IDB) 앞 빈곤감축기금 등 신탁기금 납입이 완료됨에 따라 출연 규모가 감소(△45백만불)하였기 때문이다. 기구별로는 아시아개발은행

(ADB/ADF) 25.0%, 아프리카개발은행(AfDB/AfDF) 20.9%, 미주개발은행 60.0% 각각 감소하였다.

[표 5] 2009년 다자간 원조 현황 (순지출 기준)

(단위 : 백만불)

구 분	기획재정부		외교통상부 (KOICA포함)	기타기관	합 계
		(한국은행)			
UN	-	-	32.7	24.3	57.0
WHO	-	-	-	7.1	7.1
UNDPKO	-	-	6.4	-	6.4
FAO	-	-	-	9.3	9.3
세계은행	93.2	84.8	-	-	93.2
IBRD	21.9	13.5	-	-	21.9
IDA	71.3	71.3	-	-	71.3
지역개발은행	67.7	67.7	-	-	67.7
IDB	25.0	25.0	-	-	25.0
ADB	-	-	-	-	-
ADF	28.4	28.4	-	-	28.4
AfDB	1.5	1.5	-	-	1.5
AfDF	12.8	12.8	-	-	12.8
기타다자기구	1.9	1.1	4.3	11.4	17.6
합 계	162.9	153.6	37.0	35.7	235.5

III. 2009년 DAC 회원국의 잠정통계 주요 내용

1. 총평

2009년 DAC 회원국의 ODA 실적은 1,196억불(순지출, 명목기준)로 전년(1,223억불)대비 2.2%가 감소한 것으로 나타났다. 이는 글로벌 경제위기로 인하여 일부 회원국들의 ODA 예산 규모가 축소되었고, 2005~2006년 크게 증가하였던 채무구제(debt relief) 규모³⁾가 2007년 이후

3) 2005~2006년 채무구제 규모는 이라크와 나이지리아에 대한 예외적인 파리클럽 패키지(package) 지원 등으로 급증하였다. ('04년 73억불 → '05년 252억불 → '06년 202억불 → '07년 99억불 → '08년 114억불 → '09년 25억불)

로 빠르게 감소한 데 기인한 것으로 보인다. 하지만 유로 및 기타 통화에 대한 달러 가치가 상승⁴⁾하면서 환율효과 및 물가상승률(deflator)을 반영한 2008년 불변가격(실질) 기준 실적은 1,231억불로 전년대비 0.7% 증가한 것으로 나타났으며, 연도별로 변동이 심한 채무구제 실적을 제외하면 순수 원조 재원의 증가율은 6.8%로 나타났다. 또한 공여국들의 양자간 프로그램 및 프로젝트 원조 규모가 실질 기준으로 8.5% 증가한 점은 공여국들이 순수 개발협력 프로젝트 및 프로그램 사업을 확대하고자 하는 노력을 보여주고 있다. 이러한 규모 확대는 주로 양허성 차관이 전년대비 20.6% 증가한 데서 기인하고 있다. 무상협력은 연도별 변동 폭이 심한 채무구제를 제외한다고 해도 4.6% 증가율에 그치고 있다.

ODA/ODA 비율은 0.31%로 전년보다 0.01%p 상승하였다. OECD는 최근의 경제위기에도 불구하고 DAC 회원국의 (실질 기준) ODA 규모가 증가한 데 대하여 회원국들의 노력을 높이 평가하였으며, 한편으로는 새천년개발목표(MDGs) 달성을 위한 원조 규모 확대의 필요성을 재차 강조하고 있다. 원조는 개발도상국에 대한 단순한 기부가 아닌 국제적으로 모든 국가들에게 높은 수익으로 되돌아오는 중요한 투자(investment)라는 것이다.

2. DAC 회원국별 ODA 지원 현황

2009년 가장 큰 규모의 ODA를 지원한 5대 공여국은 미국(287억불), 프랑스(124억불), 독일(120억불), 영국(115억불), 일본(95억불)으로 나타났다. UN의 목표인 ODA/GNI 0.7%를 달성한 국가는 스웨덴(1.12%), 노르웨이(1.06%), 룩셈부르크(1.01%), 덴마크(0.88%), 네덜란드(0.82%) 등 5개 국가이다. 우리나라의 ODA 규모는 8억불로 30개 OECD 회원국 중 19위를 기록하였으며, ODA/GNI 비율은 0.10%로 26위를 기록하였다.

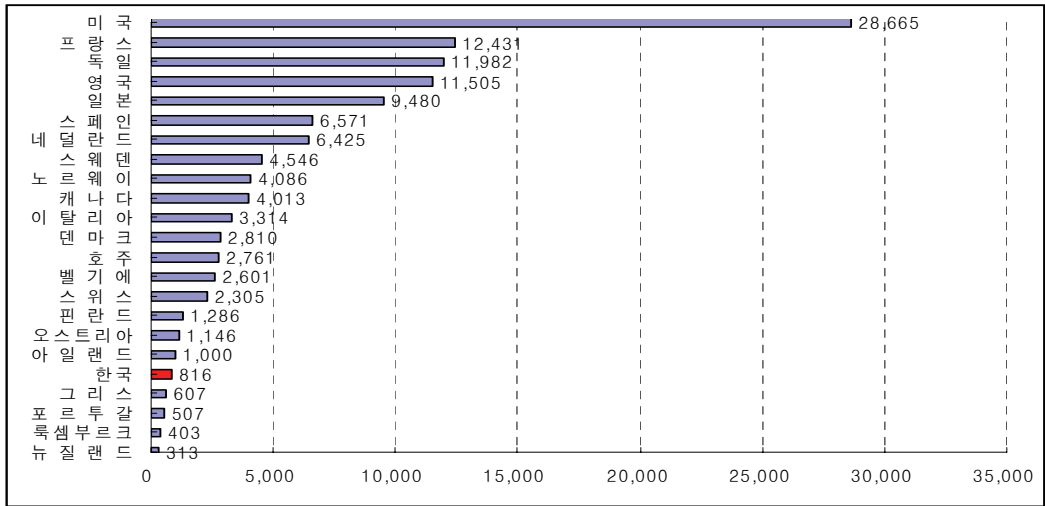
미국은 총 287억불의 원조를 공여한 최대 공여국으로서, 이는 전년보다 5.4% 증가(실질 기준)한 규모이며, ODA/GNI 비율 역시 전년대비 0.01%p 상승한 0.20%를 기록하였다. 전체 양자간 원조는 지리적으로 고르게 배분되었다. 특히 사하라이남 아프리카에 대한 원조 규모는 전년보다 75억불이 증가하였으며, 최빈개도국에 대한 원조 역시 81억불 증가하면서 전년대비 13.6%나 증가했다. 반면 일본의 경우 실질 기준으로 ODA 규모가 전년보다 10.7% 감소한 것으로 나타났는데, 이는 주로 채무구제(특히 이라크에 대한 채무구제)가 전년보다 감소한 데 기인하고 있다. 하지만 양허성 차관의 경우 전년에는 지출액보다 회수액이 더 커서 마이너스(-)의 순 흐름을 보였

4) 단, 일본 엔화 및 스위스 프랑의 경우 달러가치가 하락하였다.

던 것과는 달리 금년에는 차관 지출액의 증가로 플러스(+)¹⁾의 순 흐름을 기록하였으며, 국제금융 기구에 대한 출연도 상당히 증가한 것으로 나타났다. 특히 IDA에 대한 출연·출자가 크게 증가하면서 세계은행그룹에 대한 다자간 원조 규모는 2008년 약 2억불에서 2009년 약 13억불 수준으로 크게 증가하였다.

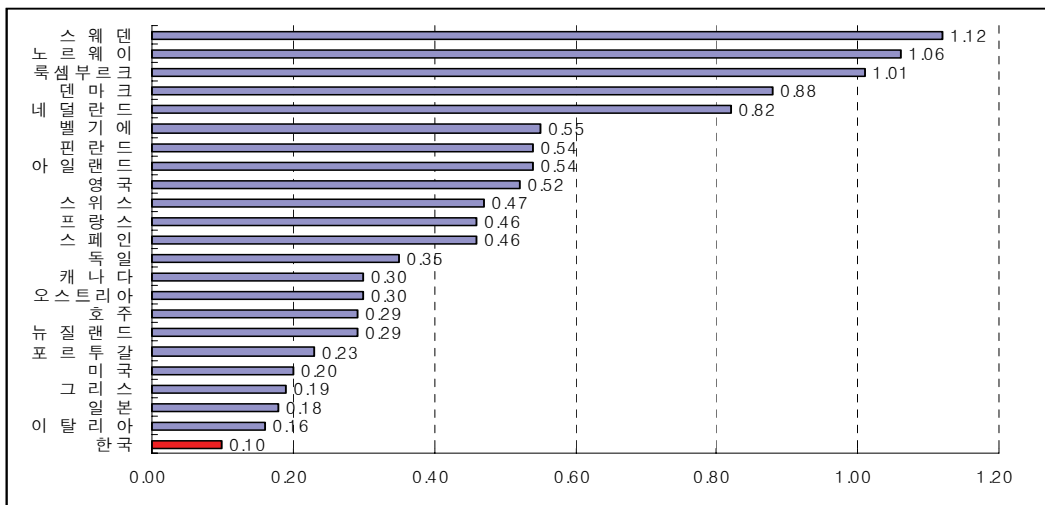
[표 6] 2009년 DAC 회원국의 ODA 지원 규모

(단위: 백만불)



[표 7] 2009년 DAC 회원국의 ODA/GNI 비율

(단위: %)



DAC 회원국의 대부분을 구성하고 있는 EU 국가들의 ODA 규모는 전년보다 소폭 감소한 671억불로 집계되었으며, 이는 전체 DAC 회원국 ODA 규모의 56%를 차지하고 있다. 15개 DAC-EU 국가들 중 ODA 규모가 증가한 국가는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 룩셈부르크, 스웨덴, 영국 등 7개 국가로, 대부분 양자간 원조의 규모가 증가한 데 따른 것이다. 특히 프랑스의 경우, 양허성 차관 규모가 2008년 5억불 수준에서 2009년 12억불로 2배 이상 크게 증가하였으며, 영국, 독일, 스페인에서도 양허성 차관이 증가한 점으로 미루어볼 때, 이는 경제위기로 인해 각국이 ODA 예산 확대에 부담을 느끼고 있는 상황에서 상대적으로 예산 부담이 적은 양허성 차관의 비중을 늘린 것으로 보인다.

3. 2010년 원조 규모 예상

DAC 사무국은 회원국들의 ODA 예산 계획에 관한 특별 검토 결과를 바탕으로 2010년 ODA 규모 예상 결과를 발표하였다. 동 결과에 따르면, 대부분의 회원국이 2010년에는 원조 확대 공약(commitment)⁵⁾을 지킬 수 있을 것으로 보이지만, 일부 규모가 큰 공여국들은 2010년 원조 규모를 감소하거나 혹은 공약 이행이 늦춰질 것으로 예상된다.

2010년 ODA 규모는 2004년 불변가격 기준으로 1,081억불로 예상된다. 이는 2004년 794억불(기준금액)에서 287억불 증가한 규모이며, 이에 따라 ODA/GNI 비율도 0.26%에서 0.32%로 증가할 것으로 보인다. 특히 아프리카 지역에 대한 원조 증가는 유럽 국가들의 아프리카에 대한 원조 공약 이행 달성이 늦춰질 것으로 보이면서, Gleneagles 공약에서 제시한 250억불 증가에서 단 110억불 증가에 그칠 것으로 분석되었다.

2010년은 DAC-EU 국가들에게 있어서 중요한 해이다. 2010년은 2005년 DAC-EU 국가들이 세운 2010년까지 ODA/GNI 비율 0.56% 달성 목표(최소 0.51% 이상)를 점검할 뿐만 아니라, 2015년 UN 목표치인 0.70% 달성 목표를 중간점검하는 해이기 때문이다. 2010년 목표 달성을 이룰 것으로 보이는 국가들은 모두 9개국으로, 스웨덴(1.01%), 룩셈부르크(1%), 덴마크(0.83%), 네덜란드(0.80%), 벨기에(0.70%), 영국(0.60%), 핀란드(0.56%), 아일랜드(0.52%), 스페인(0.51%) 등이다.

5) 2005년 영국 Gleneagles G8 정상회담에서 각 공여국들은 MDG 달성을 위한 ODA 확대목표를 제시하였으며, 특히 아프리카에 대해 2010년까지 연간 250억불 규모의 ODA 확대를 약속하였다.

[표 8] DAC 회원국의 2010년 ODA 규모 및 비율 전망

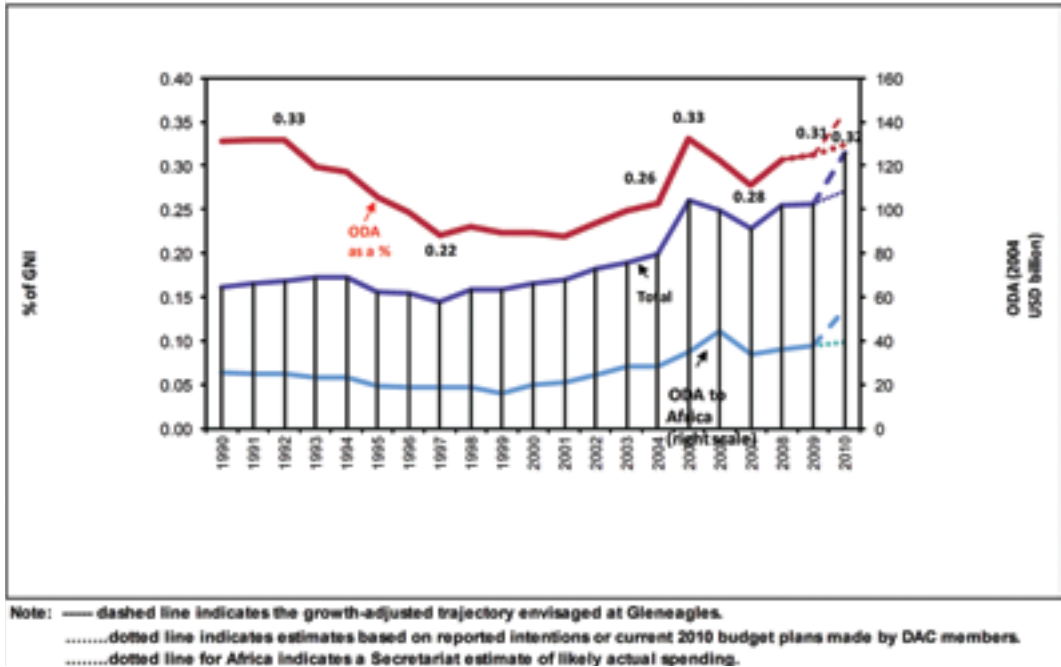
Country	Net ODA (2004 USD m)				ODA/GNI		
	Actual ODA 2004	2005 projection for 2010	Growth-adjusted 2005 projection for 2010	Current projection for 2010	Actual 2004	2005 projection for 2010	Current projection for 2010
Austria	678	1 673	1 621	1 178	0.23%	0.51%	0.37%
Belgium	1 463	2 807	2 706	2 706	0.41%	0.70%	0.70%
Denmark	2 037	2 185	2 213	2 299	0.85%	0.80%	0.83%
Finland	680	1 475	1 379	1 112	0.37%	0.70%	0.56%
France	8 473	14 110	13 474	10 130	0.41%	0.61%	0.46%
Germany	7 534	15 909	14 906	11 691	0.28%	0.51%	0.40%
Greece	321	1 198	1 275	525	0.16%	0.51%	0.21%
Ireland	607	1 121	951	824	0.39%	0.60%	0.52%
Italy	2 462	9 262	8 692	3 426	0.15%	0.51%	0.20%
Luxembourg	236	328	304	304	0.79%	1.00%	1.00%
Netherlands	4 204	5 070	5 323	5 323	0.73%	0.80%	0.80%
Portugal	1 031	933	912	608	0.63%	0.51%	0.34%
Spain	2 437	6 925	6 552	5 652	0.24%	0.59%	0.51%
Sweden	2 722	4 025	3 865	3 915	0.78%	1.00%	1.01%
United Kingdom	7 905	14 600	13 873	14 185	0.36%	0.59%	0.60%
DAC EU members, total	42 789	81 221	78 248	63 877	0.36%	0.69%	0.48%
Australia	1 460	2 460	2 518	2 460	0.25%	0.35%	0.35%
Canada	2 599	3 648	3 648	3 542	0.27%	0.33%	0.33%
Japan	8 922	11 906	11 906	8 501	0.19%	0.22%	0.18%
New Zealand	212	289	282	324	0.23%	0.28%	0.32%
Norway	2 199	2 878	2 849	2 849	0.87%	1.00%	1.00%
Switzerland	1 545	1 728	1 640	1 881	0.40%	0.41%	0.47%
United States	19 705	24 000	24 705	24 705	0.17%	0.18%	0.19%
DAC members, total	79 432	128 128	126 799	108 138	0.26%	0.36%	0.32%

자료출처: ODA in 2009, OECD DAC

다른 DAC 회원국들도 2010년 ODA 확대를 공약하였으며, 대부분의 국가가 이를 달성할 것으로 예상되고 있다. 2004~2010년간 두 배 이상 원조 규모 확대를 공약한 미국은 벌써 2009년 그 목표를 달성하였으며, 캐나다, 호주, 뉴질랜드는 향후 더 높은 목표를 수립하면서 공약 달성을 순조롭게 진행하고 있다. 노르웨이 역시 ODA/GNI 비율을 1%대로 계속 유지할 것으로 보이며, 스위스 역시 목표치(0.41%)를 초과한 0.47%로 목표 달성이 순조로울 것으로 기대된다. 한편 일본은 Gleneagles G8 정상회담에서 2005~2009년간 100억불 이상의 원조 규모 확대를 공약하였으나, 최근 심각한 경제 침체와 예산 제약, 양허성 차관의 조기 상환액이 상당할 것으로 보여 목표 달성에 다소 어려움이 있을 것으로 예상된다.

이와 같은 분석은 DAC 회원국의 2010년도 ODA 규모가 Gleneagles 회의에서 공약한 규모보다 소폭 미달할 것으로 전망하고 있으나, 2004~2009년간 실질 기준으로 ODA 규모가 무려 30%나 증가하였고, 2010년까지는 36% 증가할 것으로 예상되고 있다. 특히 2009-10년의 ODA증가는 지난 2005-07년간 큰 폭으로 증가한 채무구제 규모에 기인하지 않은 실질적 ODA 재원 증가라는 점에서 향후 추이는 더 지켜보아야 할 것이다.

[그림 1] DAC 회원국의 ODA 실적(1990-2008) 및 전망(2009-10)



자료출처: ODA in 2009, OECD DAC

우리나라는 DAC 가입을 앞두고 ODA/GNI 비율을 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25% 달성한다는 중기 ODA 확대 계획을 수립함으로써 ODA 규모의 지속적 확대를 위한 국제적 노력에 적극 동참하고 있다. 이에 따라 2010년 우리나라의 ODA 실적은 2009년 약 1조원에서 대폭 확대된 1.3조원 수준으로 증가할 것으로 보인다. 향후에도 ODA 예산의 지속적인 확대를 통해 ODA 확대목표 달성에 차질이 없도록 할 계획이다.

DAC 회원국들이 자국의 공약을 성공적으로 이행하기 위해서는 무엇보다도 원조 규모 확대를 위한 정치적 의지(political will)와 적절한 자원 확보, 그리고 이를 바탕으로 한 중기 집행전략 수립이 중요하다. 이러한 노력을 기반으로 ODA는 세계적인 경제위기 하에서 급격히 감소한 개발도상국 앞 기타 자원 흐름과는 달리 2010년에도 계속 증가할 것으로 예상된다.

참고문헌

OECD(2010), Development aid rose 2009 and most donors will meet 2010 aid targets.

참고: OECD 회원국의 2009년 ODA 실적(잠정통계 기준)

OECD	국가	ODA/GNI		ODA 규모	
		순위	(%)	순위	(백만불)
DAC 회원 (23개국)	스웨덴	1	1.12	8	4,546
	노르웨이	2	1.06	9	4,086
	룩셈부르크	3	1.01	23	403
	덴마크	4	0.88	12	2,810
	네덜란드	5	0.82	7	6,425
	벨기에	6	0.55	14	2,601
	아일랜드	7	0.54	18	1,000
	핀란드	7	0.54	16	1,286
	영국	9	0.52	4	11,505
	스위스	10	0.47	15	2,305
	프랑스	11	0.46	2	12,431
	스페인	11	0.46	6	6,571
	독일	13	0.35	3	11,982
	캐나다	15	0.30	10	4,013
	오스트리아	15	0.30	17	1,146
	호주	17	0.29	13	2,761
	뉴질랜드	17	0.29	25	313
	포르투갈	19	0.23	22	507
	미국	20	0.20	1	28,665
	그리스	21	0.19	21	607
	일본	22	0.18	5	9,480
	이탈리아	23	0.16	11	3,314
	한국	26	0.10	19	816
DAC 합계			0.31		119,573
DAC 비회원* (7개국)	아이슬란드	14	0.33	29	34
	체코	24	0.12	26	224
	터키	24	0.12	20	718
	헝가리	27	0.09	27	116
	슬로바키아	28	0.08	28	74
	폴란드	28	0.08	24	343

* OECD 국가 중 Non-DAC 국가인 멕시코는 2009년 잠정통계 미제출

PD/AAA 원조효과성 지표 이행현황 및 개선과제

이 정 현

한국수출입은행 경험기획실
책임심사역

I. 원조효과성 지표 개요

2005년 100여개 원조 공여국 및 공여기관에 의해 채택된 ‘원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration)’은 새천년개발목표(MDGs) 및 국제적으로 합의된 개발목표 달성을 위한 핵심원칙과 권고로 구성되어 있다. 이는 과거 모범사례로부터의 교훈을 현재의 원조관행 개선에 활용함으로써 한정된 재원의 효과성을 극대화하고자 하는 국제사회의 노력을 반영하고 있다. 2008년 가나 아크라에서 개최된 제3차 원조효과성에 관한 고위급회의(HLF-3)에서는 파리선언의 이행 가속화를 위한 아크라행동계획(Accra Agenda for Action)을 채택함으로써 구체적인 실행방안을 도출하고 국제사회의 의지를 재확인한 바 있다.

이러한 국제사회의 원조효과성 제고 노력을 보다 활성화하기 위해 OECD 개발원조위원회(DAC)는 원조효과작업반(WP-EFF)을 중심으로 2006년과 2008년 두 차례에 걸쳐 파리선언 12개 지표의 이행상황에 대한 모니터링을 실시하였고, 오는 2011년에는 세 번째이자 마지막 모니터링을 위한 설문조사를 실시할 계획이다. 아울러, DAC은 2008년 11월, 2009년 5월에 이어 2010년 4월 고위관리회의(SLM)를 통해 아크라행동계획상 합의한 즉시이행항목(Beginning Now Commitments)의 이행상황을 점검하였고, 향후에도 지속적으로 이를 모니터링해 나갈 계획이다. 파리선언과 아크라행동계획의 원조효과성 지표 이행상황에 대한 향후 모니터링 결과는 2011년말 우리나라에서 개최될 제4차 원조효과성에 관한 고위급회의(HLF-4)에서 집중적으로 논의될 예정이다.

이 글에서는 2011년 HLF-4를 준비하는 현 시점에서 파리선언과 아크라행동계획의 원조효과성 지표 이행상황에 대한 최근 모니터링 결과와 향후 개선과제에 대해 우리나라의 양허성 개발차관을 담당하고 있는 대외경제협력기금(EDCF)을 중심으로 간략히 살펴보고자 한다.

II. 최근 모니터링 결과 및 대응방안

1. 파리선언 이행지표

파리선언은 수원국의 주인의식(ownership), 수원국과 공여국간 일치(alignment), 공여국간 원조조화(harmonization), 개발성과 관리(managing for results), 상호 책임성(mutual accountability) 등 원조효과성 제고를 위한 5대 과제를 선정하고 동 과제의 실천을 위한 12개 이행지표를 설정한 바 있다. 그리고, 각 이행지표에 대해서는 2010년까지 달성해야 할 수량 목표치를 설정하여 향후 5년간 국제사회가 목표로 삼아야 할 기대수준을 구체화하였다.

[표 1] 파리선언 5대 과제별 이행지표

과 제	이 행 지 표
수원국의 주인의식 (Ownership)	1. 운용가능한 국가개발전략 보유
수원국과 공여국간 일치 (Alignment)	2. 신뢰가능한 공공시스템 보유 3. 원조의 수원국 예산 반영 4. 조율된 기술협력 확대 5. 수원국 시스템 활용 6. 중복적 사업실시조직 축소 7. 원조의 예측가능성 제고 8. 비구속성 원조 확대
공여국간 원조조화 (Harmonization)	9. 공여국간 공통된 제도 및 절차 적용 확대 10. 공여국간 공동분석 확대
개발성과 관리 (Managing for Results)	11. 투명하고 모니터링 가능한 성과평가체제 보유
상호 책임성 (Mutual Accountability)	12. 수원국과 공여국간 상호평가 실시

2006년 모니터링에서는 각 이행지표의 진도 측정을 위한 기준치가 마련되고 이를 토대로 2010년 수량 목표치가 설정되었으며, 2008년 모니터링에는 55개 수원국이 참여하여 2005년부터 지속된 국제사회의 노력을 종합적으로 점검함으로써 이후 아크라행동계획 수립의 기본자료로 활용

되었다. 서두에서 언급한 바와 같이, 오는 2011년에는 파리선언 이행지표에 대한 세 번째이자 마지막 모니터링이 실시될 예정이다.

[표 2] 파리선언 이행지표 달성현황

이행지표	2005 기준치	전체 공여국/기관	한 국		2010 목표치
		2008 조사	2006 조사	2008 조사	
1. 운용가능한 국가개발전략 보유	17%	24%	-	-	75%
2. 신뢰가능한 공공시스템 보유	-	36%	-	-	50%
3. 원조의 수원국 예산 반영	42%	48%	11%	34%	85%
4. 조율된 기술협력 확대	48%	60%	74%	79%	50%
5a. 수원국 공공재정관리시스템 활용	40%	45%	45%	10%	(80%)
5b. 수원국 공공조달시스템 활용	39%	43%	0%	5%	(80%)
6. 중복적 사업실시조직 축소	1,817	1,601	0	11	611
7. 원조의 예측가능성 제고	41%	46%	11%	19%	71%
8. 비구속성 원조 확대	75%	88%	3%	24%	-
9. 공여국간 공통된 제도 및 절차 적용 확대	43%	47%	0%	1%	66%
10a. 공여국간 공동 현지조사 확대	18%	21%	0%	15%	40%
10b. 공여국간 공동 분석작업 확대	42%	44%	-	0%	66%
11. 투명한 성과평가체제 보유	7%	9%	-	-	35%
12. 수원국과 공여국간 상호평가 실시	22%	26%	-	-	100%

- 주: 1) 2006년 및 2008년 모니터링(설문조사)시 모두 참여한 33개 수원국 기준
 2) 전체 공여국/기관은 그리스를 제외한 DAC 회원국 및 주요 MDB 등을 포함
 3) 우리나라의 비구속성 원조 비율은 DAC 통계(2005, 2007) 기준
 4) 지표 1, 2, 11, 12는 수원국 대상 측정 지표

2008년 모니터링 결과, 2005년 이후 대부분의 이행지표에 있어 어느 정도의 진전이 있었던 것으로 나타났으나, 2010년 목표치 달성을 위해서는 향후 추가적인 노력이 필요한 것으로 평가되었다. 전체 공여국/공여기관의 경우, 조율된 기술협력 및 비구속성 원조를 제외한 대부분의 지표가 2010년 목표치에 상당 수준 미달하였고, 우리나라의 경우 조율된 기술협력 및 중복적 사업실시조직을 제외한 대부분의 지표가 전체 공여국/공여기관 평균에도 미치지 못하고 있어 목표치 달성은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 아래에서는 파리선언 이행지표에 대한 2008년 모니터링 결과를 각 지표별로 나누어 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 수원국의 주인의식 (지표1)

수원국의 주인의식 수준을 평가하는 이 지표는 지표2, 11, 12와 함께 공여국이 아닌 수원국을 측정대상으로 하는 지표로서, ‘전체 수원국 중 운용가능한 국가개발전략을 보유한 수원국의 비율’로 정의된다. 여기서 ‘운용가능한 국가개발전략’이란 전략적 우선순위를 명시한 국가차원의 개발정책으로서 정부예산에 반영된 것을 말한다. 이 지표는 세계은행(World Bank)의 *Result-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead* 보고 서상 각 수원국의 국가개발전략의 운용가치에 대한 평가등급¹⁾을 원용하여 평가하며, B등급 이상인 경우 운용가능한 국가개발전략을 보유한 수원국으로 판정한다.

2006년 및 2008년 설문조사에 모두 참여한 33개 수원국을 대상으로 분석한 결과, 기준등급인 B등급 이상을 부여받은 수원국 비율은 24%로 2006년의 17% 대비 소폭 증가하여 평균적인 등급은 상향된 것으로 나타났으나, 2010년 목표치인 75%에는 크게 못 미치는 수준으로 평가되었다. 이와 관련하여, OECD DAC은 국가개발전략의 운용가능성을 높이기 위해 각 수원국은 중기 재정계획 수립 이외에도 자국 여건에 맞는 현실적인 예산편성 및 시행방안을 모색하기 위해 부단히 노력해야 함을 강조하고 있다.

나. 수원국과 공여국간 일치 (지표2~8)

수원국과 공여국간 일치에 대해서는 과제의 중요성 및 측정의 용이성 등을 고려하여 총 7개의 이행지표가 설정되었으며, 이는 신뢰가능한 공공시스템 보유(지표2), 원조의 수원국 예산 반영(지표3), 조율된 기술협력 확대(지표4), 수원국 시스템 활용(지표5), 중복적 사업실시조직 축소(지표6), 원조의 예측가능성 제고(지표7), 비구속성 원조 확대(지표8) 등으로 구성된다.

(1) 신뢰가능한 공공시스템 보유 (지표2)

공공재원의 효과적인 관리는 수원국의 성공적인 개발목표 달성에 있어 가장 중요한 요건 중 하나이며, 이를 위해서는 수원국의 공공시스템, 특히 공공재정관리(Public Financial Management: PFM) 및 공공조달(Public Procurement) 시스템의 강화가 절대적으로 필요하다. 이 지표는 지표1과 마찬가지로 수원국을 측정대상으로 하는 지표 중 하나이며, 두 가지 세부지표

1) 이 항목에 대한 평가기준은 (a) 국가차원의 개발정책 보유, (b) 우선순위를 명시한 현실적인 개발정책 보유, (c) 개발정책의 예산반영 등으로 구성되며, A부터 E까지 5개 등급으로 평가된다.

로 구분된다. 하나는 '전체 수원국 중 신뢰가능한 공공재정관리시스템을 보유한 수원국 비율(지표2a)'로, 다른 하나는 '전체 수원국 중 신뢰가능한 공공조달시스템을 보유한 수원국 비율(지표2b)'로 정의된다.

지표2a는 세계은행의 *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* 보고서상 16개 평가항목 중 '예산 및 재정관리 수준' 항목에 대한 평가등급²⁾을 원용하여 평가하며, 2010년 목표치는 전체 수원국의 50% 이상이 한 등급 이상의 상승을 달성하는 것이다. 2008년 모니터링 결과, 전체 수원국의 36%가 2006년 대비 등급상승을 달성했으며, 이러한 추세를 유지할 경우 2010년 목표치 달성은 어렵지 않을 전망이다. 지표2b의 경우, OECD DAC의 *Joint Venture on Procurement's Methodology for the Assessment of National Procurement Systems*의 기준에 따른 평가결과³⁾를 원용하며, 2010년 목표치는 전체 수원국의 1/3 이상이 한 등급 이상의 상승을 달성하는 것이다. 2008년 모니터링에 참여한 수원국 중에서 이 Joint Venture의 시범평가에 참여하고 있는 17개 국가를 기준으로 분석한 결과, 전체의 41%가 B등급을, 53%가 C등급을 부여받았으며 2011년으로 예정된 최종 모니터링에서 등급변동 여부를 점검할 계획이다. OECD DAC은 공공시스템 강화를 위한 방법으로, 각 수원국이 자국의 공공시스템에 대한 평가 실시와 개선방안 마련을 주도해야 하며, PEFA(Public Expenditure and Financial Accountability)⁴⁾ 이니셔티브 등 국제적으로 합의된 기준을 활용할 것을 권고하고 있다.

(2) 원조의 수원국 예산 반영 (지표3)

원조흐름의 수원국 예산상 편성은 공여국의 원조 프로그램이 수원국의 정책 우선순위 및 내부 절차와 연계되어 보다 효과적으로 시행되도록 하고, 수원국 정부로 하여금 국내외 이해관계자들에게 정확하고 종합적인 보고를 가능하게 한다. 이 지표는 '공여국의 전체 원조집행액 중 수원국 예산에 편성된 금액의 비율'로 정의되며, 2008년 모니터링 결과 전체 공여국/공여기관의 평균 비율은 2006년의 42% 대비 소폭 증가한 48%를 기록하였다. 전반적인 예산편성 비율에 있어서는 다소 진전이 있었던 것으로 나타났으나, 여전히 절반 이상의 원조자금이 수원국 예산에 반영되고

- 2) 이 항목의 평가기준은 (a) 정책우선순위와 연계된 종합적이고 신뢰가능한 예산체제 보유, (b) 통제되고 예측가능한 예산집행을 위한 효과적인 재정관리시스템 보유, (c) 시기적절하고 정확한 회계 및 재정보고 등으로 구성된다.
- 3) OECD DAC과 World Bank의 공동 라운드테이블을 통해 구성된 동 Joint Venture의 평가기준은 (a) 조달 관련 법률 체제, (b) 제도적 구조, (c) 조달시스템 운용 및 국내시장의 경쟁력, (d) 조달시스템의 완결성, (e) 조달 규정의 적용 현황, (f) 조달 관행 등으로 구성되며, A부터 D까지 4개 등급으로 평가된다. 현재 총 22개 수원국을 대상으로 시범평가가 진행되고 있다.
- 4) 2001년 공공지출 및 조달, 재정 책임성 등의 평가 및 개혁을 위해 세계은행, IMF, EC, 영국, 스위스, 프랑스, 노르웨이 등이 구성한 국제적 협력체이다.

있지 않음을 의미하며, 2010년 목표치인 85%에도 크게 미달하여 목표 달성을 위해서는 추가적인 노력이 필요한 것으로 평가되었다. 우리나라의 경우, 전체 공여국/공여기관 평균보다 낮은 34%를 기록하였다.

OECD DAC은 이 지표의 목표달성을 위해서는 수원국과 공여국이 다양한 수준에서 협력하여야 함을 강조하고 있다. 공여국은 원조자금 집행일정에 대한 종합적인 정보를 수원국의 예산당국에 적기에 제공하여야 하며, 수원국은 원조자금의 예산편성과 관련한 명확한 절차와 기준을 수립하여야 함을 권고하고 있다. EDCF의 경우, 매년 실시하고 있는 주요 수원국과의 정책협의(policy dialogue) 또는 지원사업에 대한 현지심사 등의 기회를 활용하여 연간 및 다년도 자금집행 계획에 대한 정보제공을 확대하고, 양국의 예산편성 절차 및 기준에 대한 상호 이해도 제고를 위해 노력함으로써 이 지표의 달성도를 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

[표 3] 주요 공여국 원조자금의 수원국 예산 편성 비율 (지표3)

(단위 : 백만불)

국 가 명	수원국 예산편성액	공여국 원조집행액	지표3	
			2006 조사	2008 조사
영 국	1,196	1,312	45%	65%
프랑스	300	404	43%	58%
독 일	743	882	49%	57%
일 본	1,203	1,543	31%	45%
이탈리아	68	223	16%	35%
한 국	34	89	11%	34%
스페인	56	255	41%	25%
포르투갈	4	54	15%	11%
전체 공여국			42%	48%

주: 지표값은 국별 비율의 평균치(average country ratio) 기준

(3) 조율된 기술협력 확대 (지표4)

파리선언은 각 공여국이 분절화되고 공여국 주도의 기술협력 지원을 지양함으로써 수원국의 역량강화를 촉진하고 이를 통해 원조효과성 제고를 위해 노력할 것을 권고하고 있다. 이 지표는 ‘전체 기술협력 중 수원국의 국가개발전략에 부합하는 조율된 기술협력의 비율’로 정의되며, 여기서

‘조율된 기술협력’이란 수원국이 명확한 역량개발 목표를 공유하고 조정권을 행사할 수 있으며 수원국의 역량개발 목표에 부합하는 것을 말한다.

2008년 모니터링 결과, 2006년 48% 수준에 그쳤던 전체 공여국/공여기관의 조율된 기술협력 비율은 60%로 대폭 상승하여 2010년 목표치인 50%를 이미 달성한 것으로 조사되었다. 그러나, 현실적으로는 목표를 달성한 수원국을 포함하여 여전히 상당수의 수원국이 역량개발 목표의 우선순위 결정, 기술협력과 관련한 공여국과의 의사소통, 모범사례 발굴 등에 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나 향후 이 지표에 대한 관찰과 평가는 여전히 필요한 것으로 논의되었다. 우리나라의 경우, 조율된 기술협력 비율은 2006년 및 2008년 조사시 각각 74%, 79%로 전체 공여국/공여기관 평균 및 2010년 목표치를 상당 수준 상회하고 있어, 기술협력의 수원국 역량개발 목표에 대한 부합 정도가 전반적으로 양호한 것으로 나타났다.

(4) 수원국 시스템 활용 (지표5)

공여국의 원조 공여에 있어 수원국 시스템의 활용은 수원국의 주인의식 및 공공시스템의 역량 강화를 촉진하며, 시스템 개선에 대한 강력한 인센티브를 제공할 뿐만 아니라 대내외 이해관계자에 대한 보고능력 배양에도 기여한다. 파리선언은 수원국의 모든 공공시스템의 활용을 권고하고 있으나, 이와 관련한 이행지표는 공공재정관리(PFM) 및 공공조달 시스템에 국한된다. 지표5a는 ‘전체 원조집행액 중 수원국의 공공재정관리 시스템을 활용한 금액의 비율’로 정의되며, 여기서의 공공재정관리시스템은 예산집행(budget execution), 재정보고(financial reporting), 감사(auditing) 등 세 가지 시스템으로 한정된다. 지표5b는 ‘전체 원조집행액 중 수원국의 공공조달 시스템을 활용한 금액의 비율’로 정의된다. 2008년 모니터링 결과, 전체 공여국/공여기관의 경우 지표5a는 2006년의 40%에 비해 다소 상승한 45%를, 지표5b는 2006년의 39%에 비해 다소 상승한 43%를 기록했으나, 두 지표 모두 2010년 목표치인 80%에 비해서는 저조한 수준을 나타냈다. 우리나라의 경우, 두 지표가 각각 10%, 5% 수준으로 조사되어 전체 공여국/공여기관 평균의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

OECD DAC은 이 지표의 목표 달성을 위해서는 수원국 자신의 공공시스템 강화 노력과 더불어 수원국 시스템 활용에 대한 인센티브 도입, 가이드 제공 등 공여국의 적극적인 노력도 필요함을 강조하고 있다. 아울러, 특정 원조방식(aid modality)이 반드시 수원국 시스템의 활용을 보장하는 것은 아니나, 예산지원(budget support) 등의 경우 통상적으로 프로젝트 방식에 비해 수원국 시스템의 활용도가 높은 것으로 알려져 있음을 지적하고 있다. EDCF의 경우, 차관자금의 특성상

지원사업과 관련한 재정관리 및 조달에 대한 권한과 책임을 수원국 정부가 보유하므로 무상협력에 비해 상대적으로 수원국 시스템의 활용도가 높은 편이나, 상기 모니터링 결과를 고려할 때 이와 관련한 양측의 인식 제고 등 개선의 필요성이 있는 것으로 분석된다. 향후 목표달성을 위해서는 앞의 지표3 항목에서 언급된 예산편성 노력과 더불어, 수원국 정부와의 정책협의 및 사업심사시 EDCF 지원사업과 관련한 예산집행, 재정보고, 감사 등의 재정관리가 적절히 시행되도록 상호 협의를 의무화하고 수원국 시스템 활용에 유리한 예산지원 방식 도입을 검토하는 등 적극적인 개선 노력이 필요한 것으로 평가된다.

[표 4] 주요 공여국의 수원국 시스템 활용 비율 (지표5)

(단위 : 백만불)

국 가 명	원조 집행액	공공재정관리(PFM)			조달 시스템	지표5a		지표5b	
		예산집행	재정보고	감사		2006조사	2008조사	2006조사	2008조사
영 국	1,316	1,113	1,045	898	899	78%	77%	78%	68%
프랑스	404	190	201	92	239	28%	40%	60%	59%
독 일	883	308	392	366	527	36%	40%	34%	60%
일 본	1,553	964	971	939	947	29%	62%	26%	61%
이탈리아	223	53	46	24	116	29%	18%	51%	52%
한 국	82	8	8	8	4	45%	10%	0%	5%
스페인	255	167	112	109	140	16%	51%	14%	55%
포르투갈	54	2	2	2	2	79%	3%	80%	4%
전체 공여국						40%	45%	39%	43%

(5) 중복적 사업실시조직 축소 (지표6)

공여국은 지원사업의 원활한 시행 및 행정처리 지원을 위해 필요한 경우 별도의 사업실시조직 (Project Implementation Unit: PIU)을 설치, 운영해왔다. 수원국의 정부조직 외부에 중복적으로 설치되는 사업실시조직은 개발성과의 책임을 분산시키고 수원국의 역량개발을 저해한다는 의미에서 바람직하지 않은 것으로 평가되고 있다. 이 지표는 중복적 시행체제 방지를 통한 역량강화 축진을 목표로 하며, ‘공여국에 의해 설치된 중복적 사업실시조직의 수’로 정의된다. 여기서 ‘중복적 사업실시조직’이란 공여국이 사업실시를 위해 수원국의 정부조직 외부에 설치한 별도의 조직을 말한다.

2006년 모니터링시 전체 공여국/공여기관의 중복적 사업실시조직 수의 합계는 총 1,817개인 것으로 조사되었으며, 2010년 목표치는 이를 1/3 수준인 611개로 축소하는 것으로 설정되었다.

2008년 모니터링 결과, 이러한 조직의 수는 1,601개로 감소하여 어느 정도 진전이 이루어진 것으로 나타났으나, 2010년 목표치와는 상당한 격차가 존재하고 있고 이미 설치된 사업실시조직이 사업시행기간 중 철폐되기 어려운 현실을 고려할 때 기간 내 목표달성은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 우리나라는 2006년에는 이러한 조직이 설치되지 않은 것으로 조사되었으나, 2008년에는 11개의 조직이 설치되어 있는 것으로 나타났다. EDCF의 경우, 이러한 중복적 사업실시조직을 운용하고 있지 않으나, 향후 지원사업의 시행과정에서 이 지표와 밀접하게 관련되는 수원국 주도의 역량개발 및 수원국 시스템 활용 등을 적극 지원할 수 있는 방안을 지속적으로 모색해 나가야 할 것으로 분석된다.

(6) 원조의 예측가능성 제고 (지표7)

원조자금은 대부분 수원국의 개발정책 수행에 있어 매우 중요한 재원이며, 이를 보다 효과적으로 활용하기 위해서는 수원국 정부가 주도적으로 중장기 계획을 수립하여 각 분야 및 사업에 대한 재원의 최적 배분을 위해 노력하여야 한다. 이를 위해, 파리선언은 공여국이 다년도 원조계획을 수원국에 제공하고 이 계획에 따라 적기에 원조자금을 집행할 것을 권고하고 있다. 이러한 예측가능성은 단기, 중기, 장기에 걸쳐 두루 확보되어야 하나, 이 지표는 연간 원조흐름에 대한 예측가능성으로 한정되며, ‘공여국이 계획한 해당연도 내 전체 원조집행액 중 실제 집행된 것으로 수원국이 기록한 금액의 비율’로 정의된다. 2008년 모니터링 결과 전체 공여국/공여기관의 평균 비율은 2006년 조사시의 41% 대비 소폭 증가한 46%를 기록하였는데, 이는 2010년 목표치인 71%에 비해 여전히 부족한 수준이다. 우리나라는 2006년 11%에서 2008년에는 19%로 소폭 증가하였으나, 전체 공여국/공여기관 평균의 절반에도 미치지 못하는 수준에 머물렀다.

OECD DAC은 원조의 예측가능성 제고가 수원국과 공여국 중 어느 일방에만 관계된 문제는 아니라고 강조한다. 이 지표의 달성도를 높이기 위해서는 공여국의 자금집행 계획 수립시 지원사업의 시행속도, 소요자금 규모 및 시기 등에 대한 수원국과의 긴밀한 조율 노력이 필요하며, 수원국의 정확한 자금흐름 파악을 위해서는 자금집행의 통지 및 기록과 관련한 양측의 시스템 개선 노력도 병행되어야 한다고 권고하고 있다. EDCF의 경우, 차관자금의 특성상 수원국의 사업실시부처가 지원사업의 시행을 직접 담당하므로 자금집행 계획 수립시 사업시행 계획 및 시기별 소요자금에 대해 수원국의 관계부처와의 충분한 협의를 거쳐 보다 정확한 예측이 가능하도록 노력할 필요가 있으며, 정책협의(policy dialogue) 또는 현지심사 등의 기회를 활용하여 연간 및 다년도 자금집행 계획에 대한 정보제공을 확대하는 등 예측가능성 제고를 위한 지속적인 노력을 기울여 나가야 할 것으로 평가된다.

[표 5] 주요 공여국의 계획 대비 집행 비율 (지표7)

(단위 : 백만불)

국 가 명	수원국 기록 원조집행액	공여국 계획 원조집행액	지표7	
			2006 조사	2008 조사
영 국	1,274	1,522	46%	60%
프랑스	253	446	30%	43%
독 일	653	947	47%	53%
일 본	1,175	1,553	32%	48%
이탈리아	112	212	8%	27%
한 국	56	51	11%	19%
스페인	89	185	25%	33%
포르투갈	7	20	15%	47%
전체 공여국			41%	46%

주: 지표값은 국별 비율의 평균치(average country ratio) 기준

(7) 비구속성 원조 확대 (지표8)

구속성 원조⁵⁾는 수원국의 조달비용을 상승시키고 수원국과 공여국의 행정적 부담을 가중시키는 것으로 알려져 있다. 따라서, 비구속성 원조 확대는 원조의 부가가치를 높이는 것으로 해석될 수 있으며, 수원국의 지속가능한 조달역량 개발도 촉진할 것으로 기대된다. 이 지표는 ‘전체 양자간 원조 중 비구속성 원조 비율’로 측정되며, 파리선언에서는 이에 대한 2010년 수량 목표치를 별도로 설정하지 않고 이 비율을 지속적으로 확대해 나가기로 합의하였다.

2008년 모니터링에 참여한 55개 수원국을 대상으로 한 전체 공여국/공여기관의 2005년 기준 비구속성 원조 평균비율은 75%를 기록하였고, 2006년에는 대부분의 수원국에서 비구속성 원조가 확대되면서 이 비율이 88%로 상당폭 증가하였다. 이는 2000년대 이후 꾸준히 지속되어 온 OECD DAC의 최빈국(Least Developed Countries) 등에 대한 비구속성 원조 확대 권고의 결과인 것으로 평가된다. 우리나라의 비구속성 원조 비율은 DAC 전체통계 기준 2007년 24%, 2008년 36%로 점차 증가하고 있으며, 우리 정부는 DAC 가입을 계기로 오는 2015년까지 이 비율을 75% 수준으로 확대하는 중기 로드맵을 발표하고 이의 달성을 위한 노력을 기울여 나가고 있다. EDCF의 경우, 동 로드맵과 DAC의 권고내용을 토대로 최빈국과 고채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries)을 중심으로 비구속성 원조 비율을 점진적으로 확대해 나갈 계획이다.

5) 개발사업 시행에 필요한 재화와 용역의 조달치를 원조 공여국 또는 일부 국가로 제한하는 원조를 말한다.

다. 공여국간 원조조화 (지표9, 10)

(1) 공여국간 공통된 제도 및 절차 적용 확대 (지표9)

공여국간 상호 조율은 중복지원으로 인한 비효율을 방지하고 거래비용을 절감하는 데 기여한다. 1990년대 이후 단편적인 개별사업 지원의 한계에 대한 인식 확대에 따라 점차 활성화되고 있는 프로그램 원조(Program-Based Approaches: PBA)⁶⁾는 그 정의상 공여국간 원조조화와 수원국의 주인의식 제고를 위한 효과적인 원조방식이므로, 파리선언은 공여국의 PBA 지원 확대를 권고하고 있다. 이에 따라, 원조조화와 관련된 이 지표는 ‘전체 원조집행액 중 PBA로 지원된 금액의 비율’로 정의되었다. 2006년 설문조사시 43% 수준이던 전체 공여국/공여기관의 PBA 지원 평균비율은 2008년에는 47%로 소폭 증가한 것으로 나타났으나, 2010년 목표치인 66%에는 여전히 미치지 못하고 있어 추가적인 지원확대 노력이 요구되고 있다. 우리나라는 아직 PBA 지원 실적이 거의 전무한 것으로 나타나, PBA에 대한 인식 제고와 구체적인 지원방안 마련이 시급한 것으로 평가되었다.

[표 6] 주요 공여국의 PBA 지원 비율 (지표9)

(단위 : 백만불)

국 가 명	프로그램 원조(PBA)			전체 원조집행액	지표9	
	예산지원	기타	합계		2006 조사	2008 조사
영 국	776	373	1,149	1,599	61%	72%
프랑스	80	80	160	500	30%	32%
독 일	109	215	324	940	19%	34%
일 본	61	849	910	1,752	33%	52%
이탈리아	8	59	67	256	39%	26%
한 국	0	1	1	82	0%	1%
스페인	40	25	65	513	14%	13%
포르투갈	2	0	2	56	4%	3%

PBA는 수원국의 리더십, 공여국간 조율, 수원국 시스템 활용 등을 전제로 하므로 PBA 지원 확대는 이 지표의 직접적인 상승 외에도 수원국의 주인의식 강화, 수원국 예산편성에 따른 원조의 예측가능성 제고, 예산지원(budget support) 등을 통한 수원국 시스템 활용, 공여국간 지원절차

6) PBA는 공여국간 조율을 통해 수원국의 개발계획 달성을 지원하는 개발협력 방식으로, OECD DAC은 (a) 개발계획에 대한 수원국의 리더십 발휘, (b) 단일의 종합 개발계획 및 예산체계 사용, (c) 공여국간 조율을 위한 공식절차 존재, (d) 공여국의 수원국 시스템 사용 등 4가지 요소를 모두 충족하는 경우 PBA로 분류하고 있다.

조율에 따른 원조조화 증진, 비구속성 원조 확대 등 여타 지표의 전반적인 개선에 기여할 것으로 예상된다. 우리나라의 경우, DAC 신규 회원국으로서 원조효과성 지표의 개선이 요구되고 있는 점을 감안할 때, PBA 도입 및 지원 확대는 이러한 지표의 총체적 개선을 위한 효과적인 방법 중 하나가 될 수 있을 것으로 평가된다. EDCF의 경우, 수원국과의 협의를 통해 현행 제도와 지원방식을 활용한 PBA 지원방안을 모색함과 동시에, 선진 공여국 및 주요 국제개발금융기구(Multilateral Development Bank: MDB) 등이 주도하는 PBA 지원에 공동으로 참여함으로써 이 지표의 달성도를 높여 나갈 수 있을 것으로 전망된다. 이를 위해서는, 수원국의 정책환경 및 여타 원조기관의 선진기법 파악을 위해 EDCF 주재원을 활용하여 수원국 현지를 중심으로 진행되는 PBA 관련 논의에 적극 참여하고, PBA 지원에 필요한 예산지원 방식 도입 등의 제도개선에 대해서도 검토할 필요가 있을 것으로 분석된다.

(2) 공여국간 공동분석 확대 (지표10)

파리선언은 공여국이 상호 보완성 강화 및 원조분업 등을 통해 거래비용 감소 및 원조효과성 제고에 노력해야 하며, 이러한 노력의 일환으로 공여국이 실시하는 중복적인 현지조사와 국가분석 작업을 축소하도록 권고하고 있다. 공여국간 공동 작업은 비용절감 및 불필요한 중복을 방지하도록 할뿐만 아니라 보다 효과적인 지원에 필요한 공여국간 상호 이해도 제고에도 도움이 된다. 실제로, 수원국 정부 당국의 가장 큰 어려움 중의 하나는 수많은 공여기관과의 협의 및 자료제출에 많은 시간과 노력이 소요된다는 것이다. 이 지표는 두 가지 세부지표로 구성되는데, 하나는 ‘수원국에서 실시되는 공여국의 전체 현지조사(field mission) 중 공여국간 공동 현지조사 비율(지표 10a)’, 다른 하나는 ‘수원국에 대한 전체 국가분석(country analytic work)⁷⁾ 중 공여국간 공동 국가분석 비율(지표10b)’로 정의된다.

2008년 모니터링 결과, 전체 공여국/공여기관의 공동 현지조사 비율은 21%로 2006년의 18%에 비해 소폭 증가하였고, 공동 국가분석 비율 역시 44%로 2006년의 42% 대비 소폭 상승한 것으로 나타났다. 두 지표 모두 긍정적인 개선을 보여주고 있으나, 2010년 목표치인 각각 40% 및 66%에는 부족한 수준이다. 우리나라는 2008년 기준 공동 현지조사의 경우 15%, 공동 국가분석의 경우 실적에 없는 것으로 나타나, 향후 여타 공여국과의 협력 강화가 필요한 것으로 평가되었다. EDCF의 경우, 여타 공여국 및 MDB와의 협조융자(co-financing) 등 공동 지원 노력을 더욱 확대하고 이들과의 공동 조사 및 국가분석에 참여함으로써 이 지표의 달성도를 높여 나갈 수 있을 것으로 예상된다.

7) 건전한 개발정책과 국가전략의 수립 및 시행에 필요한 국가 전체 또는 분야별 분석 및 평가 등을 포함한다.

라. 개발성과 관리 (지표11)

수원국의 성과관리와 관련된 이 지표는 앞에서 언급한 지표1, 2와 더불어 수원국을 측정대상으로 하며, ‘전체 수원국 중 국가개발전략 및 분야별 개발계획과 관련한 성과를 평가할 수 있는 투명하고 모니터링 가능한 성과평가체제를 보유하고 있는 수원국의 비율’로 정의된다. 지표1에서 인용했던 World Bank 보고서 *Result-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead*의 성과평가시스템에 대한 평가등급⁸⁾을 활용하여 평가하며, B등급 이상인 경우 이러한 성과평가체제를 보유한 수원국으로 판정한다.

2008년 모니터링 결과, B등급 이상을 부여받은 수원국 비율은 전체의 9%로, 2006년의 7% 대비 소폭 증가하였으나 2010년 목표치인 35%에 크게 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. World Bank는 이러한 성과평가체제 구축을 위해서는 수원국 뿐만 아니라 공여국의 노력 또한 절실하며, 특히 수원국의 정치적 의지와 자원배분에 있어서의 인센티브 제공 등이 중요함을 강조하고 있다.

마. 상호 책임성 (지표 12)

개발성과에 대한 상호 책임성 제고는 공공재원을 활용한 개발목표 달성에 있어 효율성 제고를 위한 강력한 인센티브를 제공한다. 아울러, 건전한 예산 프로세스 및 자원배분 체계, 나아가 수원국과 공여국간 조율 등에도 기여할 수 있다. 수원국을 측정대상으로 하는 이 지표는 ‘전체 수원국 중 원조효과성 공약의 이행진도에 대한 상호 평가체제를 보유한 수원국의 비율’로 정의되며, 여기서 말하는 ‘상호평가 체제’는 다음 네 가지의 기준을 만족하는 것이라야 한다. 첫째, 수원국 정부 및 공여국/공여기관 등을 비롯한 다양한 이해관계자를 포함해야 하고, 둘째, 정기적이고 공정한 진도 측정 및 평가 관리를 위한 공식 절차가 있어야 하며, 셋째, 수원국은 원조효과성 제고를 위한 구체적인 목표를 설정해야 하고, 넷째, 평가는 고위급의 적극적 지원하에 수원국 주도로 투명하게 이루어져야 한다.

2008년 모니터링 결과, 이러한 상호 평가체제를 보유한 수원국의 비율은 2006년의 22% 대비 소폭 증가한 전체의 26%에 머물러, 2010년 목표치인 100%에 크게 못 미치는 것으로 나타났다.

8) 이 항목의 평가기준은 (a) 수원국의 성과기반 모니터링 체제의 생산정보의 질적 수준, (b) 정보에 대한 이해관계자의 접근성, (c) 모니터링 및 평가 시스템에서의 정보 활용정도 등으로 구성되며, A부터 E까지 5개 등급으로 평가된다.

OECD DAC은 목표달성을 위해서는 이러한 상호평가 체제의 기대효과와 모범사례의 확산이 필요하며, 아울러 평가체제 구축을 위한 구체적인 실행방안에 대해 수원국과 공여국간 합의가 선행되어야 함을 강조하고 있다.

2. 아크라행동계획 즉시이행항목

2008년 9월 개최된 HLF-3에서는 파리선언의 이행 가속화를 위한 아크라행동계획을 채택함과 동시에, 동 계획상 이행이 시급한 4개 항목을 ‘즉시이행항목’으로 설정하고 이에 대한 실천을 공약한 바 있다. OECD DAC은 이 즉시이행항목의 이행상황을 점검하기 위해 2008년 11월, 2009년 5월, 그리고 2010년 4월, 세 차례에 걸쳐 각 공여국이 자체 모니터링을 실시할 것을 요청하였다.

[표 7] 아크라행동계획 즉시이행항목

항 목	주 요 내 용
아크라행동계획 para. 15d	- 수원국 시스템 활용을 위한 계획 수립 (실무자 앞 수원국 시스템 사용 방법에 대한 가이드 제공, 수원국 시스템 사용 촉진을 위한 내부 인센티브 제공 등)
para. 25b	- 원조자금 집행과 연계된 모든 조건의 공개
para. 26b	- 연간 승인액 및 실제 지출액에 대한 충분하고 시의적절한 정보 제공 (수원국의 예산/회계 시스템상 정확한 기록 목적)
para. 26c	- 3-5년간의 지출 및 실시계획에 대한 정기적이고 시의적절한 정보 제공 (수원국의 중기계획 및 거시경제 체제에의 반영 목적)

2010년 4월 DAC 고위관리회의(SLM)에서는 가장 최근의 모니터링 결과가 보고되었는바, 대부분의 공여국 및 공여기관은 아크라행동계획의 즉시이행항목 달성을 위한 지속적인 노력을 기울여오고 있으나, 그 이행진도에 있어서는 각국이 제각기 다른 상황을 보여주고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 일부 공여국은 이미 실행계획을 수립하고 이를 토대로 관련 제도와 관행을 개선해 나가고 있는 반면, 일부는 여전히 지표 이행을 위한 실행계획 또는 전략체제를 개발하는 단계에 있는 것으로 보고되었다. 한편, 즉시이행항목 달성을 위한 본부와 현지 사무소간 의사소통이 강조되었고, 원조관행 개선을 위해 우선순위에 대한 검토와 보다 긴밀한 상호 협의의 중요성이 지적되었다. 일부 공여국은 정책과 실행의 연계 강화를 위한 효과적인 수단으로서 맞춤형 실무자 교육 및 워크숍 등을 지적했다. 아래에서는 지난 SLM에서 논의된 즉시이행항목별 모니터링 결과를 간략히 살펴보기로 한다.

가. 수원국 시스템 활용을 위한 계획 수립

이 항목과 관련하여, 아크라행동계획은 파리선언에서 합의한 바 있는 전체 원조의 66% 이상을 PBA로 지원하기로 한 공약에 더하여, PBA 방식 지원 등을 통해 전체 원조의 50% 이상을 수원국 시스템을 활용하여 지원할 것을 명시하고 있다. 금번 모니터링 결과, 대부분의 공여국이 이러한 공약의 이행을 위해 적극적인 노력을 기울이고 있는 것으로 평가되었으나, 일부 공여국은 수원국 시스템 활용을 위한 가이드라인 등을 이미 작성하고 이를 활용하고 있는 반면, 일부는 수원국 시스템 활용과 관련하여 예상되는 문제점 및 장애요인을 여전히 조사중인 단계에 머물러 있었다.

구체적으로, 영국, 덴마크, EC(European Commission) 등은 수원국 시스템의 활용도 제고 목표를 순조롭게 달성해 나가고 있는 것으로 나타났으며, 핀란드와 벨기에는 프로젝트 방식 지원에 있어서의 수원국 시스템 활용에 우선순위를 두고 있는 것으로 보고되었다. 포르투갈 및 스위스는 수원국의 역량 강화에 초점을 두고 있으며, 스페인, 룩셈부르크 등은 중복적 PIU 축소에 노력을 기울이고 있는 것으로 평가되었다. EDCF의 경우, 앞에서 언급한 바와 같이 차관자금의 특성상 지원사업에 대한 권한과 책임을 수원국 정부가 보유하므로 상대적으로 수원국 시스템의 활용도가 높은 편이나, 수원국 정부와의 정책협의 및 사업심사시 EDCF 지원사업과 관련한 예산집행, 재정보고, 감사 등의 재정관리가 적절히 시행되도록 상호 협의를 의무화하고 수원국 시스템 활용에 유리한 예산지원 방식 도입 등을 통해 이 항목의 달성도를 높여나갈 수 있을 것으로 예상된다.

나. 원조자금 집행과 연계된 모든 조건의 공개

파리선언에서 합의한 바와 같이, 대부분의 공여국은 수원국의 주인의식 및 원조의 예측가능성 제고를 위해 원조의 집행조건(conditionality) 부과시 수원국의 국가개발전략을 토대로 하고 그 수를 최소한으로 제한하기 위해 노력하고 있다. 이러한 집행조건은 대부분 공여국의 웹사이트나 양자 합의문, 국별지원전략, 프로그램 원조의 정책과제(policy matrix) 등의 문서를 통해 공개된다. 영국의 경우, 2010년 4월말까지 DfID를 통해 모든 집행조건을 공개할 계획이다. 대부분의 공여국은 이러한 정보공개에 일관성 제고 필요성에 동의하였고, 독일, EC 등 일부 공여국은 정보공개 이전에 수원국 및 공동참여 공여국과의 사전협의 필요성 등에 대해 언급하였다. 이와 관련하여, 우리나라는 원조공여시 별도의 집행조건을 부여하지 않고 있다.

다. 연간 승인액 및 실제 지출액에 대한 충분하고 시의적절한 정보 제공

대부분의 공여국은 양자 합의문, 정책협약, DAC 보고 등을 통해 연간 승인액을 공개하고 있으며, 실제 집행액에 대한 정보의 경우 원조정보관리시스템이 없는 경우 원활한 공유에 어려움이 있음을 언급하였다. 그러나, 종전의 모니터링시에도 언급된 바와 같이, 대체로 수원국의 예산 및 전략수립 프로세스에 맞는 정보의 질적 수준, 접근성, 적시성 등의 개선이 필요한 것으로 평가되었고, 아일랜드를 비롯한 일부 공여국은 국제원조투명성 이니셔티브(International Aid Transparency Initiative: IATI)⁹⁾ 참여를 통해 개선 노력을 기울이고 있음을 언급하였다. EDCF는 통상 수원국 정부와의 정책협약을 통해 연간 승인계획에 대한 정보를 공유하고 있으며, 승인 및 집행 관련 정보를 DAC에 보고해오고 있다.

라. 3-5년간의 지출 및 실시계획에 대한 정기적이고 시의적절한 정보 제공

대부분의 공여국은 국별지원전략 또는 DAC 보고를 통해 다년간 원조예산 추정치를 제공하고 있다. 캐나다, 벨기에 등 일부 공여국은 원조의 예측가능성 제고를 위해 국별지원전략의 대상기간을 연장하고 있다. EDCF 역시 국별지원전략, 기본약정(Framework Agreement) 등을 통해 다년간의 자원배분 및 지원계획을 수원국과 공유함으로써 원조의 예측가능성 제고를 위해 노력하고 있다.

III. 향후 전망과 개선과제

원조효과성 논의에 있어 파리선언 및 아크라행동계획의 이행은 국제사회의 핵심 과제로 인식되고 있으며, 오는 2011년 우리나라에서 개최될 HLF-4를 비롯한 주요 국제회의에서 당분간 개발분야의 핵심 의제로 지속적으로 다루어질 전망이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 파리선언 이행지표에 대한 최근의 모니터링 결과는 대부분의 지표에 있어 꾸준한 진전이 있었음에도 불구하고 2010년 목표치를 달성하기 위해서는 보다 적극적인 노력이 요구됨을 보여주고 있다. 아크라행동계획의 즉시이행항목 또한 대부분의 공여국이 지속적인 노력을 기울이고 있다는 측면에서는 고무적이거나, 이행진도에 있어서는 공여국마다 제각기 다른 상황을 보여주고 있다.

9) 원조정보에 대한 활용성 및 투명성 제고를 위해 2008년 9월 가나 아크라에서 개최된 원조효과성 고위급회의(HLF-3)에서 출범한 국제적 이니셔티브로서, 공여국, 수원국, 시민단체 등 다양한 이해관계자가 참여하고 있다.

이와 관련하여, OECD DAC은 다음과 같은 종합적인 노력을 권고하고 있다. 첫째, 공여국은 수원국의 주인의식 강화를 목표로 수원국 시스템의 활용도 제고 및 역량강화를 위한 보다 체계적인 노력을 기울여야 한다. 이를 위해서는 수원국 시스템에 대한 평가 및 개선방안 수립 과정을 수원국이 주도하고, 공여국은 수원국 시스템 활용 및 역량강화 지원을 위한 명확한 실행계획과 인센티브 체계를 도입해야 한다. 둘째, 개발재원 관리에 대한 책임성을 강화해야 한다. 책임성 강화는 개발재원 관리체제 개선을 위한 강력한 인센티브를 제공하는바, 수원국의 책임성은 원조자금의 예산편성 등 예측가능성 제고를 통해, 수원국과 공여국간 상호 책임성은 성과평가체제 구축 및 모범사례 전파 등을 통해 강화될 수 있다. 셋째, 원조관리의 비용효과성(cost effectiveness) 제고가 필요하다. 이를 위해서는 PBA 방식 지원 확대, 공동 조사 및 분석 등을 통한 공여국간 조율 뿐만 아니라 근본적으로 공여국간 원조분업 및 상호 보완성 강화를 위한 부단한 노력이 요구된다.

이러한 DAC의 권고내용을 토대로 이제 우리나라는 OECD DAC 회원국으로서 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 노력에 적극 동참하고, 성공적인 경제·사회 발전을 이룬 세계적인 모범국가로서 수원국의 지속가능 발전을 지원하기 위해 원조효과성 지표 개선에 적극적인 노력을 경주해야 할 시점이다. 이를 위해, EDCF 지원에 있어서 첫째, 국별지원전략 수립단계부터 국별 또는 사업평가에 이르기까지 원조시행의 전 과정에 걸쳐 각 원조효과성 지표별 달성목표 및 실행계획을 연계시켜 지속적으로 모니터링해 나가야 할 필요가 있다. 이는 전체 지표의 전반적인 개선 및 목표달성 노력을 가속화하기 위한 가장 기본적인 방안 중 하나라고 할 수 있다. 둘째, 수원국과의 원조정보 공유 확대 및 상호 역량강화를 위한 협력체제 강화가 필요하다. 이는 수원국의 신뢰가 능한 공공시스템 보유(지표2), 원조의 수원국 예산 반영(지표3), 수원국 시스템 활용(지표5), 원조의 예측가능성 제고(지표7) 등의 지표 달성도 제고에 도움이 될 것으로 기대된다. 셋째, 보다 효과적인 지원수단으로 근래 활성화되고 있는 PBA 등의 새로운 지원방식 도입을 검토할 필요가 있다. PBA는 수원국의 리더십, 공여국간 조율, 수원국 시스템 활용 등을 전제로 하고 있어 직접적인 PBA 지원비율 증가(지표9) 외에도 수원국의 주인의식 강화(지표1), 수원국 시스템 활용도 제고(지표5), 원조의 예측가능성 제고(지표7), 비구속성 원조 확대(지표8), 공여국간 공동분석 확대(지표10) 등 원조효과성 지표의 전반적인 개선에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 넷째, 여타 공여국 및 주요 MDB와의 파트너십 강화가 필요하다. 이들과의 공동 지원 및 협력체제 구축을 통해 공여국간 조율에 노력함으로써 원조조화 관련 지표의 달성도를 높일 수 있을 것으로 기대된다. 끝으로, 앞에서 언급된 지표들은 파리선언과 아크라행동계획 등 국제사회의 원조효과성 공약의 일부분만을 나타내고 있으므로 보다 폭넓은 시각에서 각 수원국의 여건과 시스템에 적합한 지원방안을 발굴해낼 필요가 있으며, 이러한 맥락에서 우리의 성공적인 발전경험을 토대로 한 우리

만의 지원방안을 범정부 차원에서 지속적으로 모색해 나가는 것 또한 매우 중요한 개선과제라 할 수 있을 것이다.

참고문헌

OECD(2006), Harmonizing Donor Practices For Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches And Capacity Development In Public Financial Management.

OECD(2008), 2008 Survey On Monitoring The Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010.

OECD(2008), Reporting Directives for the Creditor Reporting System: Corrigendum on Programme-Based Approaches.

OECD(2009), Managing Development Resources: The Use Of Country Systems In Public Financial Management.

OECD(2009), Aid Effectiveness: A Progress Report On Implementing The Paris Declaration.

OECD(2009), Implementing The Accra Agenda For Action "Beginning Now" Commitments - Updated Compendium

OECD(2010), Summary Analysis Of DAC Members' And Observers' Reports On Their Accra Agenda For Action (AAA) "Beginning Now" Commitments.

OECD DAC 회원국 비구속성 원조의 현실

안 미 보

한국수출입은행 국제금융부

심사역

I. 서론

비구속성 원조는 국적에 관계없이 경쟁입찰을 통해 조달되는 원조로서, 1990년대 말부터 원조 사업 구매입찰의 공정성을 높이고 수원국의 주인의식(ownership) 증진에 기여하자는 측면에서 강조되고 있다. 그러나 OECD 회원국의 비구속성 원조 비율이 90%에 육박하고 있는 현재에도 원조의 비구속화 확대가 과연 과거의 원조 관행을 개선하는데 기여하고 있는지, 또 그로 인해 수원국의 주인의식이 증대되고 있는지는 분명하지 않다. 본고에서는 OECD DAC 회원국의 비구속성 원조 현실을 살펴보고, DAC 가입후 비구속성 원조 확대 압력을 받고 있는 우리나라에 주는 시사점을 알아보려고 한다.

II. 비구속성 원조 현황

2001년 OECD DAC의 ‘최빈국 및 고채무빈국에 대한 원조의 비구속화 권고’(이하, 2001 권고)에 따르면, 비구속성 원조는 국제경쟁입찰(International Competitive Bidding, ICB) 등의 공개적 국제 경쟁 절차를 따라 구매하는 원조를 말하며, 구속성 원조는 구매가 공여국의 일부 공급자에 한정된 원조를 말한다¹⁾. 한편, 비구속성 원조를 모니터링하는 OECD DAC 통계부서(Statistics and Monitoring Divisions)의 실무적 정의에 의하면, 비구속성 원조는 모든 OECD

1) “Untied aid is aid that is procured through open international competition (e.g. international competitive bidding). By contrast, tied aid is aid where procurement is restricted to suppliers from the donor country offering that aid.” (OECD DAC, 2008a)

국가와 모든 개발도상국이 입찰에 참여할 수 있는 조달방법을 뜻하는 것으로, 비구속성 원조에 해당하기 위한 최소한의 범위가 OECD 국가와 개발도상국 앞 입찰 공개임을 알 수 있다.²⁾

비구속성 원조는 구매입찰 대상 국가를 확대함으로써 ① 수원국의 주인의식과 책임성을 증진하고, 경쟁 대상의 확대를 통해 ② 원조의 조달비용을 줄이고³⁾, ③ 궁극적으로 원조의 투명성을 확대하는데 기여하는 것으로 알려져 왔다. (ODI, 2008, p42)

1. 원조의 비구속화 확대를 위한 국제적 노력

원조의 비구속화 확대 노력은 2000년대 들어 OECD DAC 회원국을 중심으로 확대되고 있다.⁴⁾ 2001년, OECD DAC은 특히 최빈국(LDCs)에 대한 우선적 비구속화를 천명하고 이를 ‘2001 권고’로 제정하여 현재까지 매년 보고서를 통해 현황을 감시하고 있다. 권고 제정 이후 권고 대상⁵⁾ 최빈국 비구속성 원조 비율이 1999~2001년 80%에서 2006년 98%까지 증가했다. (OECD DAC, 2008b) 이러한 긍정적인 변화에 힘입어 DAC은 2008년 권고 대상 수원국을 고채무빈국(HIPCs)으로 확대했다.

원조효과성 증진을 위한 파리선언(2005)과 아크라행동계획(2008)의 핵심이행 사항에 비구속성 원조 확대가 포함되어 있어 향후 국제적인 노력 및 감시는 더욱 강화될 전망이다. 2005년 원조효과성 제고를 위한 파리선언 당시, 12개 이행목표 중 8번이 공여국의 비구속성 원조 비율(percent of bilateral aid that is untied) 증가로, 당시 회원국간 이해관계의 대립으로 2010년까지 달성해야 하는 구체적 목표비율은 정해지지 않았던 것으로 알려졌다. 그러나 2008년 아크라행동계획 발표 당시에는 2001 권고의 충실한 이행을 통해 최소한 최빈국 및 고채무빈국에 대해서는 완전 비구속화 할 것을 확인했으며, 기타 국가에 대한 원조에서도 "최대한(to the maximum extent)" 원조를 비구속화 할 것을 명시하고 있다. 한편, 비구속화 이

2) "Bilateral loans or grants whose proceeds are fully and freely available to finance procurement from substantially all developing countries and from OECD countries." (OECD DAC, 2007, p50)

3) 구속성 원조를 통해 조달된 원조는 비구속성 원조에 비해 조달비용이 평균 15~25% 높은 것으로 알려지고 있다. (OECD DAC, 2008a)

4) 비구속성 원조 확대 노력이 2001년 OECD DAC 차원에서 본격화되기 이전에는 OECD 무역농업부(TAD)의 수출신용협약에 따른 규제가 유일한 비구속성 관련 규제였다. 동 협약은 상업적 사업에 대한 구속성 원조 차관 금지 및 비구속성 원조 차관의 실질적 구속화(de facto tied)를 막기 위한 정보공개를 핵심으로 한다. OECD TAD는 비구속성 원조 관련 규제를 강화하기 위해 2004년 수출신용협약下 '비구속성 원조 투명성 합의(Agreement on Untied ODA Credits Transparency)'를 마련했는데, 이에 따르면, SDR 5백만 이상 양허성 80% 미만인 원조 차관(기술협력의 경우 SDR 13만 이상)에 대해서는 입찰 전에 OECD TAD에 관련 내용을 통보하고, 사후 입찰 결과도 발표해야 한다.(<http://webdomino1.oecd.org/COMNET/ECH/xuntied.nsf?Opendatabase>)

5) 권고 대상이 되는 비구속성 원조는 기술협력, 식량원조 등을 제외(OECD DAC, 2008a)

행이 부진한 국가에 대한 DAC 차원의 압력은 매년 DAC의 최상위 회의이자 정치적 의결사항을 다루는 고위급회의(High Level Meeting)에서도 단골 의제로 등장하고 있다.

[표 1] 아크라행동계획 中 비구속성 원조 확대 관련 부분

We will increase aid's value for money

18. Since the Paris Declaration was agreed in 2005, OECD-DAC donors have made progress in untying their aid. A number of donors have already fully untied their aid, and we encourage others to do so. We will pursue, and accelerate, these efforts by taking the following actions:

a) OECD-DAC donors will **extend coverage** of the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid to **non-LDC HIPC**s and will **improve their reporting** on the 2001 DAC Recommendation.

b) Donors will elaborate individual plans to **further untie their aid to the maximum extent**.

c) Donors will promote the use of local and regional procurement by ensuring that their procurement procedures are transparent and allow local and regional firms to compete. We will build on examples of good practice to help improve local firms' capacity to compete successfully for aid-funded procurement.

2. 통계로 본 현황

OECD DAC의 통계적 정의에 의하면, 원조는 양자간 원조 승인액을 기준으로 구매입찰적격국 제한 여부에 따라 아래와 같이 구분·정의되며, 원조 형태의 특성상 자동으로 비구속성 또는 구속성 원조로 분류되는 경우가 있다.

- ① 비구속성 원조 : 모든 OECD 회원국과 모든 개도국이 입찰에 참여할 수 있는 경우
 - 비구속성 자동분류 항목 : 예산지원(일반예산지원, 국제수지 재정지원), 현지화비용, 채무구제(채무탕감 및 채무재조정), 기타(NGO 지원 등)
 - ② 구속성 원조⁶⁾ : 입찰 참여 가능 대상이 한정되어 있는 경우 (공여국 또는 특정 국가만 참여 가능한 경우 등)
 - 구속성 자동분류 항목 : 물자원조
- 6) 참고로 부분비구속성(partially untied) 원조는 공여국과 모든 개도국, 또는 모든 개도국이 입찰 참여 가능한 경우로, 구속성 원조보다는 입찰 참여 대상이 넓고 비구속성 원조로 가는 과도기적 상황을 뜻한다. 그러나 입찰참여에 여전히 제약이 있다는 측면에서 구속성 원조의 일부로 간주되고 있다.

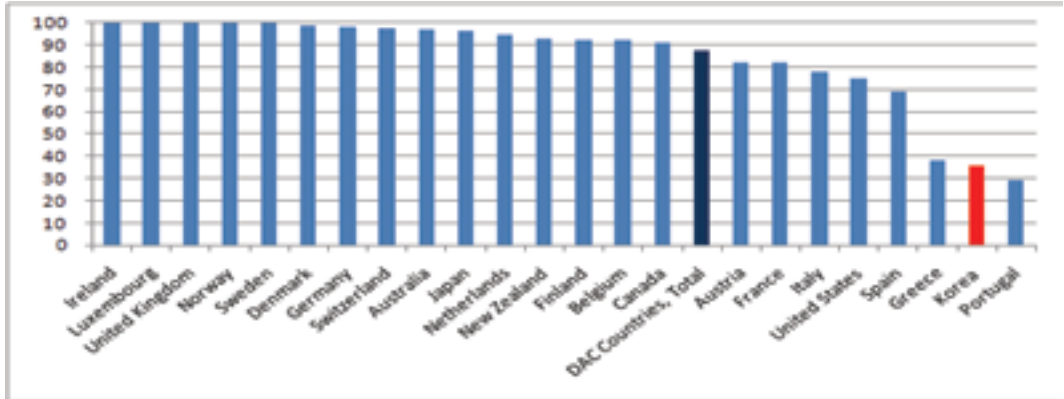
비구속성 원조 통계는 매년 건별 원조사업 보고양식인 CRS(Creditor Reporting System) 양식과 함께 보고양식인 DAC Aggregate Table 7b(이하, DAC 7b)의 두가지 형태로 수집되고 있다. (본고 말미의 참고자료 참조) 통상 각 국의 비구속성 원조 비율⁷⁾을 작성하는데 활용되는 DAC 7b는 기술협력과 행정비용을 제외할 수 있게 되어 있어 모든 양자간 ODA가 비구속성 원조 비율 작성에 포함되는 것은 아님에 유념해야 한다.

2008년 DAC 7b에 따른 OECD DAC 회원국의 비구속성 원조 비율을 살펴보면, DAC 평균은 87%, 우리나라는 36%이다. 2006년 최대 원조공여국인 미국이 비구속성 원조 통계보고를 재개한 이후, DAC 평균은 80%대 후반을 유지하고 있으며, 2008년 현재 23개 회원국 중 15개국이 90% 이상의 원조를 비구속화 했다.

DAC 7b를 통해 2000년 이후 실제 비구속성 원조 비율에 개선을 보인 국가를 살펴보면 호주, 캐나다, 스페인을 꼽을 수 있는 반면, 포르투갈, 그리스, 오스트리아, 이탈리아는 비구속성 원조 비율이 매년 심한 변동을 보이고 있어 시간의 흐름에 따른 개선 추이를 논하기 어렵다. 이는 매년 이들 국가의 원조 구성이 심한 변동을 보이고 있고, 이탈리아, 미국 등 일부 국가의 경우 비구속성 관련 정보를 공개하지 않은 해도 있기 때문이다. 최근 우리나라의 비구속성 원조 비율이 개선되고 있지만, 이는 DAC 통계작성지침⁸⁾에 따라 2007년부터 현지화 비용(local cost)을 비구속성 원조로 분류하면서 비율이 급격히 상승한 것일 뿐, 원조 관행에 변화가 있었던 것은 아니다.

[표 2] 2008년 OECD DAC 회원국의 비구속성 원조 비율 (승인기준)

(단위: %)



주: 기술협력 및 행정비용 제외

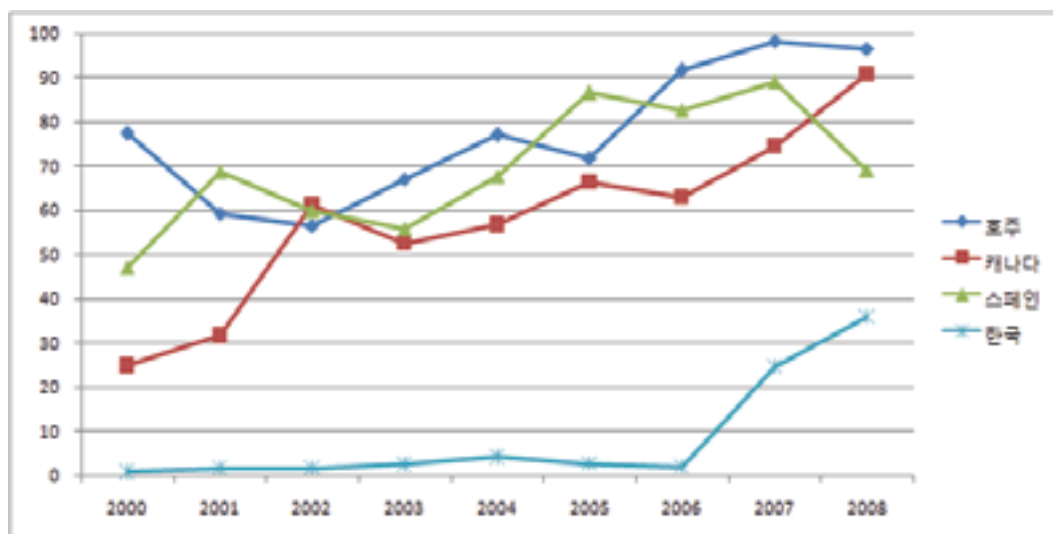
자료출처: OECD International Development Statistics Online, DAC 7b

7) 비구속성 원조 비율 = 양자간 비구속성 원조 / 기술협력·행정비용 제외한 전체 양자간 원조

8) DCD/DAC(2007)34

[표 3] 2000~08년 비구속성 원조 비율 개선 국가 (승인기준)

(단위: %)

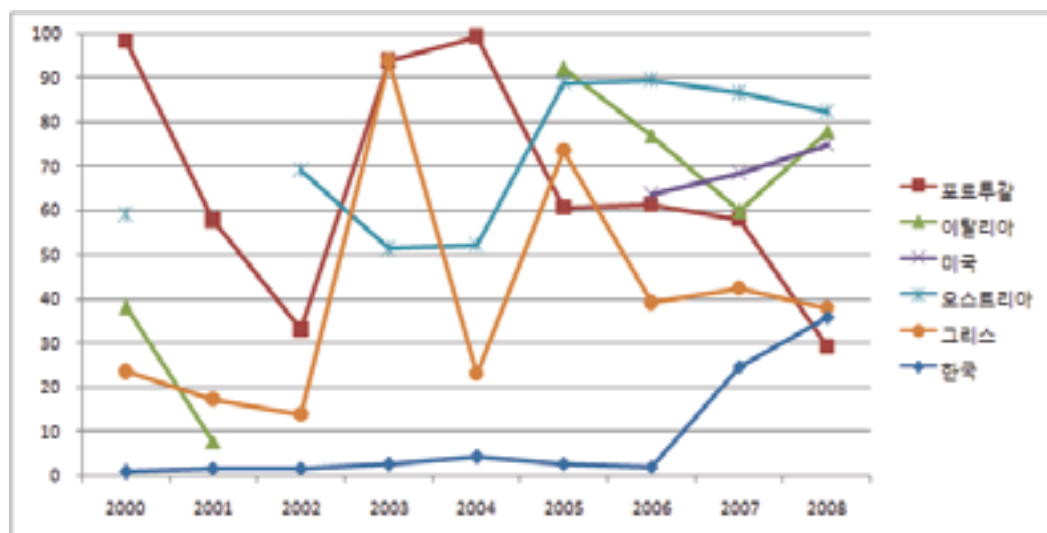


주: 기술협력 및 행정비용 제외

자료출처: OECD International Development Statistics Online, DAC 7b

[표 4] 2000~08년 비구속성 원조 비율이 비일관적인 국가 (승인기준)

(단위: %)



주: 기술협력 및 행정비용 제외

자료출처: OECD International Development Statistics Online, DAC 7b

III. 비구속성 원조의 현실

OECD DAC 회원국의 비구속성 원조 비율은 통계적 수치로는 90%에 육박하고 있으나, 비구속성 원조의 확대가 과거 공여국 중심의 원조 관행을 개선하는데 기여하고 있다는 명시적인 연구 결과는 찾기 어렵다. ODI(2009, p24)는 최근 비구속성 원조의 급격한 확대에도 불구하고 체계적인 모니터링 및 평가가 이루어지지 않고 있어, 지난 10년간 양적 확대의 효과를 단정지을 수 없다고 언급하고 있다.

비구속성 원조 확대로 수원국이 주인의식 증진, 조달비용 감소 등의 효과를 누리고 있다고 말할 수 있기 위해서는 두 가지 질문에 대답할 수 있어야 한다. 하나는 “실제 비구속성 원조를 통해 구매입찰 방식이 국제경쟁입찰로 변하고 있는 것인지”, 또 다른 하나는 “국제경쟁입찰을 통해 수원국의 현지 구매가 촉진되었는지”이다.

1. 실제 국제경쟁입찰이 늘어나고 있는가?

(1) 자동 분류항목이 많은 국가 : 오스트리아, 독일, 이탈리아

현재 통계작성방식에 따르면 비구속성 원조 비율은 채무구제, 예산지원 등 구매입찰을 수반하지 않는 자동 비구속성 분류 원조 비중이 클수록 높아진다. 특히 오스트리아, 독일, 이탈리아의 경우 채무구제와 예산지원이 비구속성 원조의 절반 이상을 차지하고 있어, 실제 구매입찰이 이루어지는 비구속성 원조의 비율은 낮은 것을 알 수 있다.⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾

9) 이들 세 국가의 비구속성 원조 중 채무구제와 예산지원이 차지하는 비중은 최근 4년간 꾸준히 높았다.

- 오스트리아: 93%('05년), 90%('06년), 92%('07년), 83%('08년)

- 이탈리아: 86%('05년), 93%('06년), 78%('07년), 55%('08년)

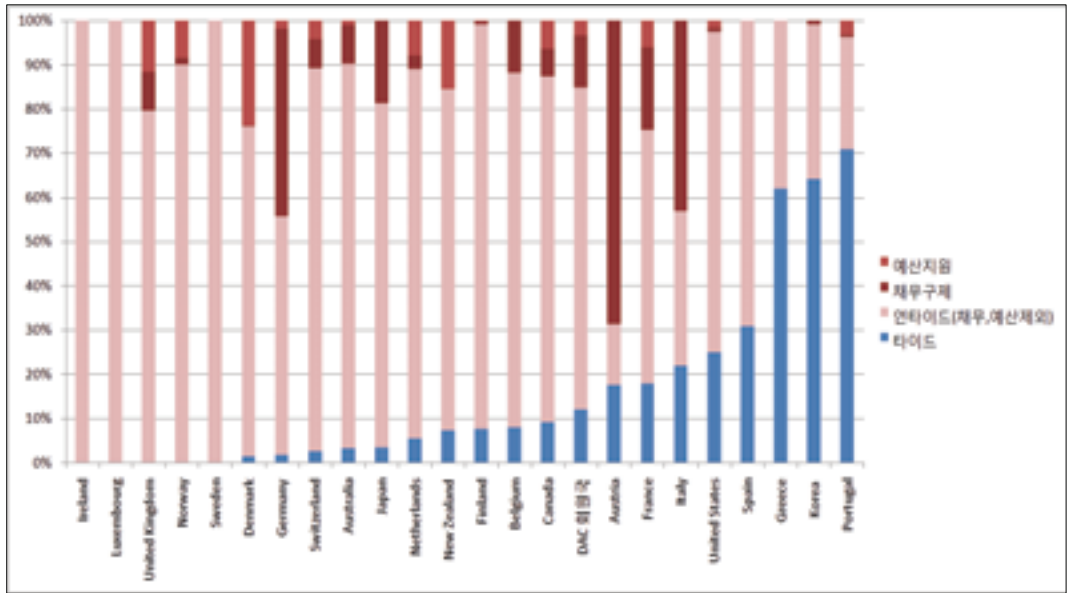
- 독일: 61%('05년), 55%('06년), 56%('07년), 45%('08년)

10) 이러한 원조형태는 우리나라에서는 현재까지 활용되고 있지 않는 항목들이다.

11) 자동 비구속성 분류 항목 중 현지화 비용과 기타(NGO 지원 등)항목을 고려하지 않은 이유는, 현지화 비용의 경우 구매입찰을 통해 지출되는 경우가 많고 수원국 산업 발전에 기여하는 측면이 있기 때문이며, 기타(NGO 지원 등) 항목의 경우 영국 등이 비구속성 원조를 하고 있음에도 비구속성 통계 보고에 기타 항목을 활용하고 있기 때문이다.

[표 5] 2008년 각국의 채무구제·예산지원 비중 (승인기준)

(단위: %)



주: 기술협력 및 행정비용 제외

자료출처: OECD International Development Statistics Online, DAC 7b

(2) 기술협력이 많은 국가 : 그리스, 독일, 스웨덴, 캐나다

DAC 7b표에 기술협력이 포함되지 않아, 실제 구매입찰을 수반하는 컨설팅서비스 등이 OECD DAC의 통계 관리 대상에서 제외되어 있다. 설계, 자문 등 컨설팅서비스는 본 사업에 대한 파급효과가 커서 구속성 원조 관행이 남아있는 부문¹²⁾인데, 이 중 일부가 기술협력으로 분류되어 통계 감시를 받고 있지 않다. 개별 사업별 비구속성 원조 금액을 보고하도록 되어 있는 CRS를 통해 기술협력의 비구속성 원조 비율을 다시 계산할 수 있으며¹³⁾(OECD DAC, 2010), 이를 토대로 기술협력을 포함해 구매입찰이 포함되는 원조 전반에 대한 비구속성 정도를 추정해 볼 수 있다¹⁴⁾. 독일, 스웨덴, 캐나다 등 오랜 원조 역사를 지닌 국가들의 비구속성 원조 비율조차 약 20% 하락하는 것을 알 수 있다.

12) 2006 CRS의 사업별 비구속성 자료를 토대로 살펴보면, 기술협력 component가 없는 사업의 경우 비구속성 원조 비율이 93%이나, 기술협력 component가 있는 사업은 비구속성 원조 비율이 61%이다. (ODI, 2008)

13) CRS에 기술협력 비구속성 원조 비율을 보고할 의무는 없다. 따라서 일본, 그리스, 스웨덴 등 여전히 CRS 보고 비율이 낮은 국가에 대한 정확한 통계는 알 수 없는 한계가 있다.

14) 설계, 자문 등의 컨설팅 서비스 뿐만 아니라 단순 교육 훈련 사업, 장학생 사업 등이 기술협력에 포함되기 때문에 기술협력을 모두 구매입찰이 포함되는 원조로 볼 수는 없다. 최근 DAC은 모든 기술협력 사업도 이론적으로 비구속화가 가능하다는 방향을 취하고 있다. (OECD DAC, 2009b)

DAC은 최근 기술협력에 대한 비구속성 통계 모니터링 강화를 계획하고 있다. 기술협력을 보고 대상에서 제외하고 있는 DAC 7b를 폐지하고 기술협력의 구속성 여부 보고를 의무화하도록 관련 규정을 개정 중이다(OECD DAC, 2009a). DAC은 모든 기술협력에 대해 비구속화할 수 있는 것은 아니며, 장학생 지원, 난민 지원, 개발인식증진 등은 실질적으로 비구속화가 어렵다는 점을 인정하고 있다. 하지만 컨설턴트 고용 및 식량원조 등 비구속화가 가능하나 회원국이 시장개방을 기피해왔던 부문¹⁵⁾에 대한 비구속화를 강조하고 있어, 실제 국제경쟁입찰이 활성화 되지 않은 부분까지 규제를 강화할 것으로 예상된다(OECD DAC, 2009b).

(3) 구속성 원조를 명시적으로 일부 고수하는 국가 : 미국, 스위스, 일본

최대 원조국인 미국의 USAID의 구매 정책에 해당하는 ‘Acquisition and Assistance Chapter 310, Source, Origin and Nationality’에 의하면 USAID의 구매적격국은 기본적으로 미국이다.¹⁶⁾ 단, ‘아프리카 개발 기금’의 구매적격국은 제한이 없으며, 최빈국에 대한 원조는 최빈국과 미국이 구매에 참여할 수 있다.

스위스 SECO(State Secretariat for Economic Affairs)의 ‘체제전환국 및 개도국에 대한 인프라 원조 구매 가이드라인’에 따르면 부가가치의 50% 이상이 스위스 content로 구성되어야 하며, 특히 체제전환국에 대한 지원 및 개도국에 대한 혼합신용은 모두 구속성으로 운용된다.¹⁷⁾

일본 STEP(Special Terms for Economic Partnership) 차관은 자국 기술 활용 조건일 경우 금리 등에 우대를 주는 차관으로, 명시적으로 구속성으로 운용된다.¹⁸⁾

15) ODI(2008)에 따르면, 기술협력과 식량원조의 비중이 많은 국가일수록 실증적으로 구속성 원조를 할 확률이 높다.
 16) 25만불 미만의 소액 구매에 대해서는 구매적격국 제한이 없으나, 미국>최빈국>기타국가의 순으로 우선순위가 주어진다. 또한, 미국은 자국이 정하는 ‘Foreign policy-restricted countries’의 구매 참여를 다방면으로 제한하고 있다.
 17) “Both financing grants for transition countries and mixed credits for developing countries constitute tied aid. The tendering process is therefore restricted to companies that are entered in the commercial register in Switzerland... In addition, normally at least 50 per cent of the added value of supplies must derive from Switzerland.” (SECO, 2003)
 18) http://www.jica.go.jp/english/operations/schemes/oda_loans/standard/2003.html

[표 6] 2008년 DAC 회원국의 비구속성 비율의 재계산 (승인 기준)

(단위: %)

구분	DAC 7b 비구속성 비율 (A)	기술협력을 포함한 비구속성 비율 ²⁾ (B)	재계산		
			(A)-(B) (%p)	예산지원, 채무구제를 제외한 비구속성 비율 (C)	(A)-(C) (%p)
Ireland	100	100	-	100	-
Luxembourg	100	100	-	100	-
United Kingdom	100	100	-	100	-
Norway	100	100	-	100	-
Sweden	100	81	19	100	-
Denmark	99	99	-	98	1
Germany	98	77	21	97	1
Switzerland	97	98	-1	97	-
Australia	97	94	3	96	1
Japan	96	84	12	96	-
Netherlands	94	94	-	94	-
New Zealand	93	81	12	91	2
Finland	92	93	-1	92	-
Belgium	92	96	-4	91	1
Canada	91	72	19	89	2
DAC 회원국	85	81	4	82	3
Austria	82	73	9	44	39
France	82	82	-	76	6
Italy	78	73	5	61	17
United States	75	73	2	74	1
Spain	69	56	13	69	-
Greece	38	13	25	38	-
Korea	36	30	6	35	1
Portugal	29	17	12	26	3

자료출처 : 1) OECD International Development Statistics Online, DAC 7b

2) 기술협력 포함 비구속성 비율은 DAC(2010) 참고

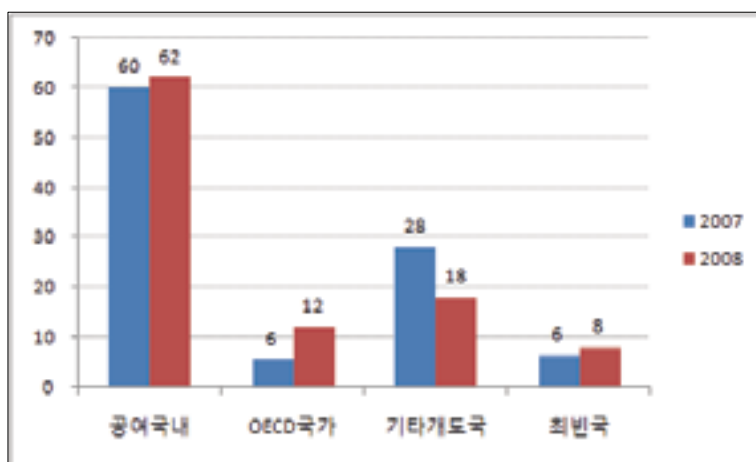
2. 수원국 현지 구매가 촉진되었는가?

(1) 입찰 수주 결과의 함의 1 : 높은 공여국 수주율

비구속성 원조를 확대하려는 주요 목적이 수원국의 주인의식을 증진하고 조달비용을 낮추기 위한 것이라면, 비구속성 원조 결과 구속성 원조에 비해 수원국 또는 개도국의 수주율이 높아지고 공여국의 비중이 낮아져야 효과가 있다고 볼 수 있다. 그러나 현실이 그러한지는 의문이 있다. ‘2001 권고’ 관련 매년도 이행보고서에 공개되어 있는 최빈국 원조에 대한 입찰 결과가 OECD DAC 차원의 유일한 모니터링 자료인데¹⁹⁾, 이 자료에서 최빈국 대상 비구속성 원조 입찰 결과, 공여국 수주율이 60% 이상이며, 정작 최빈국(LDCs)의 수주율은 금액기준 10%도 되지 않는다는 사실을 알 수 있다. 특히 호주, 영국 등 높은 비구속성 비율을 유지하는 국가들이 높은 자국수주율을 보이고 있다는 점은 자국 수주율과 비구속성 비율간 양(+)의 상관관계가 있음을 유추할 수 있게 한다.

[표 7] 최빈국 비구속성 원조 수주국 구성 (금액 기준)

(단위: %)



자료출처: OECD DAC, 2009a 및 2010

19) DAC은 매년 SDR 70만 이상(기술협력의 경우 SDR 13만 이상) 비구속성 원조의 사후 입찰 결과를 모니터링 하기 위해 “Contract Awards Questionnaire”를 작성해 분석 결과를 공개하고 있다. 동 자료는 오스트리아, 스위스, 아일랜드 등이 정보를 공개하지 않고 있고, SDR 70만 미만의 소매사업을 제외하고 있어, 모든 사전 입찰공개전(ex ante notifications)을 다루지는 못한다(OECD DAC, 2009a).

[표 8] 최빈국 비구속성 원조 자국 수주 비율 (건수 기준)

(단위: %)

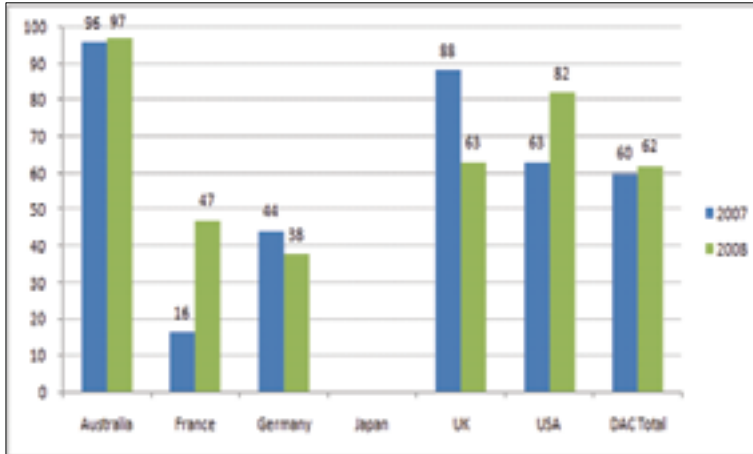


주: 2007년 10건 이하 보고 국가는 제외

자료출처: OECD DAC, 2009a 및 2010

[표 9] 최빈국 비구속성 원조 자국 수주 비율 (금액 기준)

(단위: %)



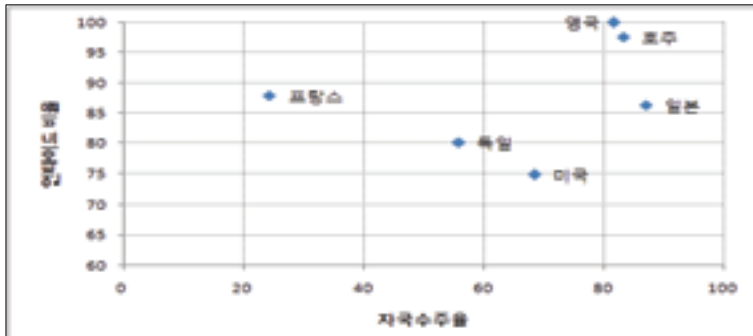
주: 1) 2007년 10건 이하 보고 국가는 제외

2) 일본은 금액기준 자료 미공개

자료출처: OECD DAC, 2009a 및 2010

[표 10] 비구속성 비율과 자국수주율간 관계 (2007)

(단위: %)



자료출처: 자국수주율 - OECD DAC, 2009a (건수 기준)

비구속성 비율 - ODI, 2009, Table 3.3

높은 자국수주율은 실제 자국 수주가 유리하도록 하는 실질적 원조 구속화(de facto tied) 관행이 남아있는 것은 아닌지 의문을 갖게 한다. 언어·문화적 유사성 및 다년간의 원조사업을 통한 풍부한 사업 경험을 갖고 있는 선진국의 경우 상대적으로 국제경쟁입찰 사업의 경쟁력이 높은데다, 자국 정부와의 오랜 사업 경험으로 제반 행정 절차에 대한 노하우도 수립된 상태이므로, 원조 시장을 실질적(de facto)으로 독과점 하고 있을 가능성이 크다. 이러한 국가일수록 높은 비구속성 비율을 유지하는데 따른 기회비용이 낮다.

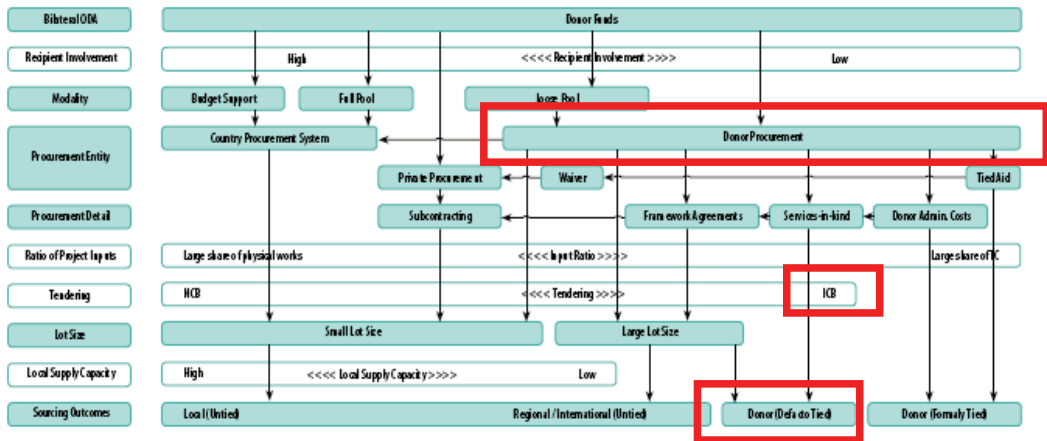
공여국 차원에서 원조의 실질적 구속화를 유발하는 요인도 여러 가지가 있는 것으로 전해지는데, 공여국들은 주로 자국이 우위를 갖고 있는 특정분야에 우선순위를 두는 방법과, 기술협력 계약 내용을 조정하는 방법을 활용하고 있다(ODI, 2009, p24). 또한 EU의 경우, 단일 구매 정책인 “EU Procurement Directive”를 적용하고 EU 차원에서 입찰 정보를 홍보(Official Journal of the European Union: OJEU)함으로써, 역내 국가 입찰에 유리한 조건을 갖추고 있다. 한편, 이러한 유럽의 입찰 관행에서 불리한 일본은 본사업 입찰에 파급효과가 큰 설계 등 컨설팅서비스 자국 수주율을 높이는 방향을 택했다. JBIC의 2005~2007년 연차보고서에 따르면, 일본계기업의 컨설팅계약 수주율이 94%이며, 본계약 수주율은 42% 수준이다(일본계 컨소시엄 포함).²⁰⁾

20) 10억엔 이상 JBIC 차관사업 낙찰국 현황(2005~2007년 합계, JBIC 각년도 연차보고서)

구 분	Goods and Services		Consulting Services	
	건수	금액	건수	금액
일본계	38	3,178	41	305
일본계 포함 컨소시엄	24	1,974	50	598
외국계	162	6,991	15	57
합 계	224	12,143	106	960

OECD DAC(2008c)은 국제경쟁입찰 확대로 입찰 기회가 늘었음에도 불구하고 수원국이 큰 성과를 내지 못하는 이유는 지역 기업들의 취약한 경쟁력과 더불어 선진 입찰제도 경험 부족, 원거리에 있는 공여국과 조정의 어려움, 성과관리 경험부족, 사업수행 자본부족 등 실질적인 진입장벽 때문이라고 분석하고 있다. 즉, ‘수원국 구매 시스템 활용’이라는 제도적 기반이 갖춰지지 않은 상황에서 입찰대상을 단순히 ‘국내 ⇒ 국제’로 넓힐 경우 실질적으로 원조가 구속화될 가능성이 큰 것이다. 이는 아래 ODI(2009) 그림에 정리되어 있다.

[표 11] 비구속성 관행과 수주 결과와의 관계



자료출처: ODI, 2009 (p47)

(2) 입찰 수주 결과의 함의 2 : “작은 규모의 사업만 수원국에게로”

비구속성 원조가 수원국의 현지 구매시장 경쟁력 향상에 도움이 되는지 여부도 분명하지 않다. 아래, 일본 비구속성 차관의 수주 국가별 건당 평균 계약금액을 살펴보면, OECD 국가 및 국제 컨소시엄은 상대적으로 계약 금액이 큰 사업을 수주하는 반면, 수원국은 1/4~1/10 수준의 작은 규모의 사업을 수주함을 알 수 있다.

[표 12] 2007년 일본 비구속성 차관의 수주 국가별 건당 평균 계약 금액

(단위: SDR백만)

낙찰자	일본	수원국	컨소시엄	OECD	기타	전체
평균 계약금액	21.6	6.7	24.1	79.0	53.4	20.4

자료출처: OECD TAD, '비구속성 원조 투명성 합의(Agreement on Untied ODA Credits Transparency)'에 따른 일본의 2007 ex-post notifications 결과

IV. 한국에 주는 시사점

1. 원조 비구속화에 대한 DAC 회원국들의 압력 심화

2009년 6월 OECD DAC 사무국의 가입실사를 위한 방한 당시, 실사단은 한국의 DAC 가입 후 원조의 비구속화가 가장 중요하고 시급한 과제가 될 것이라고 언급했다. 실사단장인 Karen Jorgensen (Head of the Review and Evaluation Division)은 비구속성 원조 확대는 DAC 회원국 간 장기에 걸친 합의 노력 끝에 세워진 목표이므로, 협상 불가능한(non-negotiable) 이슈임을 강조했다. 정부는 이에 대응해, 비구속성 원조 비율을 2015년까지 75% 수준으로 높이겠다고 천명한 바 있다. 그러나 DAC은 아크라행동계획의 주요 이행사항의 하나로 구체적인 비구속화 계획을 제출하도록 요구하고 있기 때문에, 정부는 향후 동 계획을 더욱 구체화해야 할 의무를 지게 된다.

2. 점진적인 비구속성 원조 확대 정책 필요

정부는 2015년 75%의 목표를 달성하기 위해 무상협력 100% 비구속화와 양허성 차관 50% 비구속화를 세부 목표로 세웠으나, 수치 이외의 법규·제도 관련 목표가 충분히 수립되어 있지 않은 상황이다. 따라서, 국제경쟁입찰제도(ICB)를 안착시킬 수 있는 제도 정비 등에 우선순위를 두어야 할 것이다. 또한, 우리나라 무상협력의 절반을 차지하는 기술협력에 대한 고려가 없어, 향후 DAC의 비구속화 논의 방향이 기술협력까지 확대될 경우 수치로 세워진 목표를 어떻게 달성할 수 있을지 의문이다. 정부의 2015년 75% 목표 수립시 ODA 관련 국내 업계의 준비상태도 충분히 반영되지 않았다는 점 또한 주지해야 할 것이다. 우리나라 무상협력기관 대부분이 현재 대한민국 내에서 국내 표준에 맞춰 입찰을 실시하고 있기 때문에, 관련 업계는 국제경쟁입찰 절차에 대한 경험이 적다. 또한 국제 경쟁력이 부족한 많은 업체들의 경우 한국의 경제발전을 공유할 수 있는 큰 가능성을 가지고 있으면서도 선진국에 시장을 잠식당할 가능성이 크다는 것도 인정하지 않을 수 없다. 참고로 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 국제연합(UN) 등의 다자기구 발주 사업에서 국내 사업자는 입찰 경험 부족, 정보 부족, 언어·문화 차이 등의 보이지 않는 장벽 때문에 사업 수주율이 1%~2%에 그치고 있다.

이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 다른 DAC 회원국들이 10여년의 시간을 두고 점진적으로 비구속성 원조를 확대한 것에 비추어, 관련 제도 정비 등에 우선순위를 두고 보다 점진적으로 비구속성 원조를 확대하는 전략이 필요하다.

3. 국내 ODA 전문 컨설턴트 양성 필요

ODA 관련 사업은 지역·분야·개발의 세 가지 특성을 전반적으로 이해하고 있어야만 성공적 사업수행이 가능하며, 따라서 특정 지역, 특정 분야에 대한 경험이 많을수록 사업 성공확률이 높아지는 경로의존성(path-dependence)을 특징으로 한다. 따라서 우리나라는 본사업 수주의 파급효과가 큰 컨설팅서비스 부문에 대해서는 예외적으로 구속성 원조를 일정기간동안 인정하여, 국내 ODA 컨설턴트 풀을 육성하는 전략이 필요하다.

우리나라의 비구속성 원조가 확대되면 현재 국내에서 ODA 관련 전문가로 육성되고 있거나 교육과정을 이수중인 많은 인력의 잠재적 일자리가 사라질 수도 있어, 이에 대한 정책적 대응 차원에서도 국내 컨설턴트를 위한 시장 확보가 필요하다. 최근 ODA 관련 전공과정 개설이 증가하고 있어 관련 졸업생이 매년 늘어나고 있고 NGO 등 민간부문에서 관련 경력을 가진 전문 인력들이 쏟아져 나오고 있어, 이를 공공부문에서 활용할 필요가 있다는 점에서도 일정기간 구속성 원조 유지가 필요하다. 국내 컨설턴트가 사업경험을 충분히 쌓을 때까지 컨설턴트 풀을 보호적으로 육성하는 전략은, 비단 ODA 관련 부처뿐만 아니라 전 정부적 일자리 정책 차원에서 일관적으로 (whole-of-government) 관리할 필요가 있다.

4. 원조형태 다양화

민관협력(Public-Private Partnership), 프로그램 원조, 예산지원 등 현재 우리나라가 본격적으로 지원하지 않고 있지만 수원국의 주인의식을 높이고 수원국내 구매제도를 활용 할 수 있는 원조형태를 도입하는 것도 필요하다. 최근 일본의 JICA가 기후변화와 연계된 프로그램 차관을 예산지원 형태로 인도네시아에 제공한 사례를 주목해 볼 수 있다. 프로그램 차관은 수원국 국내 절차에 따라 예산이 집행되므로 수원국 시스템 발전에 실제 도움이 되며, 집행기관에서도 절차상으로 집행이 간편한 장점이 있다.

참고문헌

JBIC, Annual Report, Statistics 8—Principal Contractors under ODA Loans, 2006~2008

OECD DAC, Statistical Reporting Directives, 2007

OECD DAC, 2001 DAC Recommendation on Untying ODA, 2008a

OECD DAC, Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs
Comprehensive Review: Part 1, 2008b

OECD DAC, Promoting Local and Regional Procurement in Developing Countries, 2008c

OECD DAC, Implementation of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the
LDCs 2009 Review, 2009a

OECD DAC, Aid Untying – Delivering AAA commitments, Informal DAC meeting on Aid
Untying 7 April 2009 Room Document No. 1, 2009b

OECD DAC, Implementation of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the
LDCs 2010 Review, 2010

ODI, The Developmental Effectiveness of Untied Aid, Evaluation of the Implementation of
the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs,
Phase One Report, 2008

ODI, Untying aid : Is it working?, Evaluation of the Paris declaration, 2009

SECO, Guidelines for the awarding of contracts in the framework of infrastructure financing
by SECO with transition and developing countries, 2003

USAID, Major Functional Series 300: Acquisition and Assistance, ADS Chapter 310 –
SOURCE, ORIGIN AND NATIONALITY, 2009 개정

참고: Table DAC 7b – TYING STATUS OF BILATERAL OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (COMMITMENTS)¹⁾

	Grants and Grant-like Contributions	Loans		Total
		Total	of which: Project Assistance	
1. DIRECTLY FINANCING IMPORTS, TOTAL				
a) Untied:				
Procurement authorised in all OECD countries and substantially all developing countries				
b) Partially untied:				
Procurement limited to:				
1) Donor and substantially all developing countries				
2) Substantially all developing countries				
c) Tied:				
Procurement limited to:				
1) Donor country only				
2) Donor & specified developing countries				
3) Specified developing countries				
4) Specified developed & developing countries				
5) Other				
2. AID IN KIND				
3. NOT DIRECTLY FINANCING IMPORTS, TOTAL				
a) Budget and balance-of-payments support				
b) Local cost financing				
c) Action relating to debt				
d) Other				
4. TOTAL BILATERAL COMMITMENTS (1)				
of which:				
a) Untied (1a+3)				
b) Partially untied (1b)				
c) Tied (1c+2)				

1) Excluding administrative costs and technical co-operation.

참고: CRS (Creditor Reporting System) 양식 (개별원조사업별로 작성)

A. Identification	<i>IBRD/IECD</i>
1. Reporting country/organisation..... --- 2. Extending agency -- 3. CRS identification no. --- 4. Donor project no. --- 5. Nature of submission..... - <i>(Increase=1; Revision=2; Increase=3; Decrease=4)</i>	Creditor Reporting System (CRS) <u>Aid and other official flows: Activity description</u> -- Form 1 --
B. Basic data	C. Supplementary data
6. Recipient country --- 7. Commitment date (dd/mm/yyyy) --- 8. Currency (thousands of) --- 9. Amount committed --- 10. Type of flow --- <i>(ODA grant=1; ODA grant-loan=2; ODA loan=3; ODA equity investments=4; ODF loan=5)</i> For loans only: Terms of repayment 11. Type (EPP=1; Amort=2; Long term=3; Other=5) --- 12. Number of repayments per annum --- 13. Interest rate --- 14. Second interest rate --- 15. First repayment date (dd/mm/yyyy) --- 16. Final repayment date (dd/mm/yyyy) ---	22. Geographical target area --- 23. Expected starting date (dd/mm/yyyy) --- 24. Expected completion date (dd/mm/yyyy) --- 25. Channel of delivery --- 251. Channel code --- 26. Description ---
17. Short description/Project title (use 72 characters in English or French) --- 18. Sector/Purpose code ---	Policy objectives <i>(Principal=2; Significant=1; Not targeted=0)</i> 27. Gender equality --- 28. Aid to environment --- 30. PD/GG --- Type of aid 31. Free-standing technical co-operation (Yes=1) --- 32. Sector programme (Yes=1) --- 33. Investment project (Yes=1) --- 34. If investment project, amount of IRTC ---
Tying Status 19. Amount unfed --- 20. Amount partially unfed --- 21. Amount fed ---	Associated Financing 35. Associated Financing (Yes=1) --- 36. Amount of export credit ---
	Rio markers 37. Biodiversity --- 38. Climate change --- 39. Desertification ---

무역을 위한 원조 논의 동향

서정화

한국수출입은행 경험기획실
책임심사역

1. 무역과 경제성장

무역자유화의 효과에 대해 논란은 있지만 일반적으로 무역확대와 이에 따른 세계시장과의 통합은 경제성장과 빈곤감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 산업혁명 이후의 영국의 경제발전, 메이지 시대의 일본의 산업화, 20세기 후반 동아시아 국가의 성장, 근래에는 칠레, 보츠와나 등의 성장도 투자수출의 증대와 관련이 있다. 무역은 각 국가가 상대적으로 낮은 비용으로 생산할 수 있는 상품을 생산하고 교환하게 함으로써 자급자족 경제에 비해 더 나은 수준의 복지를 누리게 해준다는 비교우위 원칙에 기반하고 있다. 비교우위에 의한 특화는 외국시장을 열어 국내기업 상품의 수요를 확대시킴으로써 국제분업과 규모의 경제에 의한 이득을 실현 가능하게 하며, 산업다각화를 통한 경제활동의 증가는 추가적인 부가가치를 창출하는 기반이 된다. 많은 실증분석들도 무역이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 결론에 동의하고 있으며, 2006년 Hallaert의 연구는 GDP에서 차지하는 무역 비중, 경제의 개방성, 무역자유화 등이 경제성장에 긍정적인 영향을 미치며, 무역장벽, 가격·환율통제 등은 성장에 부정적인 영향을 미친다는 그 동안의 실증분석들을 추가로 정리하며 동일한 결론을 내리고 있다. 이처럼 무역은 경제성장에 기여함으로써 빈곤을 감소할 수 있는 가능성을 확대해 준다는 면에서 개발협력과 연관을 맺고 있으며, 최근 개도국에 무역활동을 촉진시키는 원조를 제공함으로써 빈곤감소에 기여한다는 ‘무역을 위한 원조(Aid for Trade: AfT)’ 논의의 출발점이 되고 있다.

한편, 무역확대 정책의 실행이 성장으로 직접 연결되는 것은 아니다. 무역확대가 성장으로 이어지려면 수출산업의 육성·다각화, 국내 개발정책과의 연계, 무역에 따라 소득이 줄어드는 국내 생산

부문에 대한 구조조정 지원 등이 종합적으로 이루어져야 한다. 실제로 무역확대 정책을 실시한 국가들의 성장률도 나라마다 다르게 나타나고 있다. 1960년대에서 1990년대 초반까지 사하라이남 아프리카 국가들도 무역확대 정책을 채택했으나 성장 효과는 낮게 나타났으며, 성장률이 낮은 개도국에서의 대외개방 성장효과가 경제성장이 높은 개도국보다 높게 나타났다. 이러한 특징은 나라마다 무역확대와 성장을 제약하는 다른 요인이 있으며, 이러한 요인을 찾아서 제거해야 할 필요성이 있음을 알려준다. 무역자유화는 성장에 대한 확실한 보증은 아니며, 성장에 대한 기회의 확대를 의미할 뿐이다. 건전한 거시경제정책, 무역과 연계된 사회간접자본, 법·투자환경 조성, 인적자본에 대한 투자 등 다른 요소들과 조화를 이룰 때 무역은 성장, 빈곤감소와 연결될 수 있다.

II. 무역에 대한 다자 국제규범

개도국의 무역확대는 우선 선진국의 관세인하, 교역장벽 제거 등 수요 측면의 시장 확보와 관련되어 있다. 무역자유화를 위한 국제사회의 노력을 먼저 살펴보고, 시장개방에도 불구하고 수출을 늘리지 못하는 공급측면의 제약과 이러한 제약을 해소하기 위한 ‘무역을 위한 원조’의 역할을 살펴보기로 한다.

교역장벽을 낮추는 것은 무역을 장려하는 가장 확실한 수단이다. 교역장벽은 관세 및 선별적으로 수량을 제한하는 수입금지나 쿼터와 같은 조치가 해당되며, 때로는 행정의 복잡성 및 환율정책과 같은 이슈들을 포함하기도 한다. 관세인하를 위한 국제사회의 노력은 1948년 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)’이 제정된 후 1994년의 우루과이 라운드까지 여덟 차례의 다자간 무역협상으로 이어졌으며, 그 결과 선진국들의 공산품에 대한 관세가 대폭 인하되었다. 국제사회는 우루과이 라운드에서 GATT 규범의 적용 배제를 받던 농산물·섬유 분야를 협정 대상에 포함시키고, 서비스무역, 지적재산권까지 범위를 확대하였으며, GATT를 대체하는 세계무역기구(WTO) 창설에 합의하였다. 1995년에 출범한 WTO는 공산품에 관한 관세협정, 농산물협정, 서비스협정 등 많은 협정들을 가지고 있으며, 보다 자유로운 교역, 공정 경쟁의 촉진, 경제개발의 장려 등을 기본원칙으로 하고 있다.

WTO 출범 이후 1999년 시애틀 제3차 WTO 각료회의에서 새로운 다자간 무역협상의 시작을 선언하고 2000년부터 협상을 개최할 계획이었으나, 의제설정에 대한 이견과 반세계화 시민단체들의 반발로 무산되었다. 2년 후인 2001년 도하 각료회의에서 새로운 다자간 무역협상이 개시되

었고, 개도국의 경제개발 문제를 중요하게 다루겠다는 의미로 도하개발어젠다(DDA)로 명명되었다. DDA는 농산물, 서비스, 반덤핑·보조금 규범, 환경, 지적재산권, 분쟁해결, 무역원활화, 개발 분야의 협상그룹이 설치되어 2002년부터 협상이 시작되었으나 농업자유화와 비농산품에 대한 관세인하 협상 등에서 합의가 계속 미루어지면서 진전을 보이지 못하고 있다. DDA는 농업부문의 관세인하를 통한 개도국의 시장접근 확대, 선진국의 국내보조금, 수출보조금 감축, 미숙련노동자의 이동·송금, 무역원활화를 위한 기술협력, 무역역량 확충 지원 등을 의제에 포함함으로써 무역과 개발의 연계를 도모하고 있다.

III. 무역을 위한 원조 논의 과정

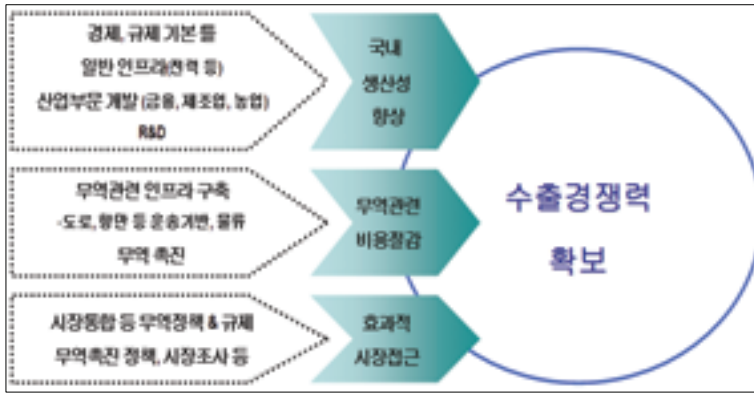
관세인하 등 일련의 무역자유화 조치는 개도국의 무역확대와 경제성장을 유도할 것으로 기대되었지만 그 결과는 예상에 미치지 못하였다. 무역자유화와 시장확대의 이득을 얻기 위해서는 수요뿐만 아니라 공급 측면에서의 역량개발도 필요했기 때문이다. 수출에 필요한 인프라(항만, 도로, 전력, 통신 등)가 구축되지 않은 국가에서는 제품을 생산하더라도 이를 수출하기 위해 추가적인 비용을 부담해야 한다. 또한, 수출경쟁력을 확보하기 위해서는 기술·지식의 습득이 필요하고, 선진국의 수요자들이 원하는 품질수준(위생, 기술인증 등)을 충족해야 하는데 이것이 개도국들에게는 쉽지 않은 도전과제이다. 따라서 개도국이 무역자유화의 이득을 충분히 얻기 위해서는 인프라제도 구축에 대한 공공투자와 생산부문에 대한 민간투자 활성화지원이 필요하다.

AfT는 개도국이 직면하는 공공투자 확대의 필요성과 이를 충족할 재원이 부족하다는 인식에서 출발한다. 이러한 필요는 WTO DDA 협상이 적절한 수준의 무역관련 기술협력과 역량확충 지원을 의제로 포함한 것에서도 나타난다. AfT는 개도국이 무역확대를 통해 세계화의 이득을 얻도록 지원하는 국제적 재정지원을 의미하며, 이러한 지원은 수송·물류에 필요한 인프라 구축, 관세시스템 현대화 등을 통한 통관비용 축소, 수출진흥제도 등 무역 부가가치 사슬(Value Chain) 과정에서 발생하는 거래비용을 절감시키는 역할을 한다. AfT에 대한 국제논의가 활발하게 된 것은 2005년 7월 G8 글렌이글스(Glencoe) 정상회의부터이다. 당시 각국 정상들은 2010년까지 무역을 지원하는 원조를 추가로 50% 확대하기로 선언하였다. 이후 2005년 12월 WTO 홍콩 각료회의에서는 AfT의 개념정립 및 효과적 이행방안을 찾기 위한 특별작업반(Task Force)을 구성하고 WTO 사무총장에 정책제언을 하기로 하였으며, 각료선언에서도 “최빈개도국(LDCs)이 공급 측면에서 무역역량을 확보하고 수출에 필요한 인프라를 구축”하는 데 필요한 지원을 하는 AfT의 중요성을 강조하였다. 2005년 이후 원조공여국과 국제개발은행(MDB)들은 AfT 지원을 확대하

고 있으며, 개도국들의 개발 우선순위를 반영하는 다양한 방안을 강구해 오고 있다. AfT는 2007년과 2009년 WTO AfT 국제회의 등에서 지속적으로 강조되었으며, 2009년 4월 런던 G-20 정상회의에서도 AfT 확대 약속을 보다 충실히 이행할 필요가 있음을 지적한 바 있다.

무역은 다양한 경제활동의 집합이기 때문에 무역을 위한 원조도 그 범위가 매우 넓을 수 있지만, OECD는 일반적으로 AfT를 다음의 세 가지 활동으로 분류한다. 첫째는 개도국이 무역정책을 개발하고, 다자간 협상에 필요한 지식을 확보하며, 무역관련 지원제도를 실행할 수 있도록 돕는 무역관련 기술협력(Technical Assistance)이다. 둘째는 도로, 항만, 통신 등 국내 및 세계시장을 연결하는 무역관련 인프라의 구축이며, 셋째는 개도국이 비교우위가 있는 산업을 육성하고 수출 다양화 전략을 추구할 수 있도록 생산-제조부문에 대한 생산능력 확충을 지원하는 것이다. 한편, 무역자유화에 따라 비교우위가 낮은 국내 부문의 소득하락을 지원하고 구조조정을 돕는 지원도 넓은 의미의 AfT에 포함시킬 수 있다. 이러한 AfT는 국내 생산성 향상 및 비용절감, 효과적 시장 접근을 지원하여 공급 측면에서 수출경쟁력을 확보할 수 있도록 지원한다.

[그림 1] 수출경쟁력을 개선하는 주요 요인



자료출처: OECD(2006)

가장 최근에 실시된 AfT 모니터링은 경제협력개발기구(OECD)와 WTO가 공동으로 발간한 *Aid for Trade at a Glance 2009*에 나타나 있다. 동 보고서는 AfT 확대노력을 긍정적인 것으로 평가하고, 무역확대와 빈곤감소라는 목표 달성의 모멘텀을 유지하기 위해 개도국이 주인의식을 보다 강화하고, 이해집단간 정책대화를 통해 무역정책을 거시 개발정책과 연계시켜야 함을 강조하였다. 동 보고서에 따르면 2007년에는 전년에 이어 AfT가 10% 이상 증가하면서 신규 지원승인이 254억 달러에 달하였으며, 공적개발원조(ODA)에 포함되지 않는 무역관련 금융도 273억 달

리 수준을 기록하였다. 이로써 공여국들이 2005년 홍콩 WTO 각료회의 서약을 충실히 이행하고 있음을 점검하였고, AfT 증가가 보건, 교육 등 다른 사회분야의 원조를 감소시키지 않았음을 확인하였으며, 2008년에 발생한 금융위기가 이러한 노력에 부정적인 영향을 미치지 않도록 관심을 기울일 것을 지적하였다.

한편, 개도국들은 무역확대에 대한 가장 큰 제약요인으로 네트워크 인프라 부족, 수출경쟁력 확보, 수출다변화, 무역정책 분석 및 협상실행능력 배양을 꼽았다. 공여국의 국제개발협력 프로그램에서도 AfT의 중요성이 커지고 있으며, 이러한 확대추세가 증기적으로 유지될 것으로 전망되었다. 공여국들은 AfT 규모 확대와 함께 전문가 육성, 정책입안자들의 지지확보, 공여국간 협력 확대 등을 추진하고 있으며, 지역단위 통합¹⁾에 대한 중요성이 공감을 얻으면서 지역단위의 수송 인프라 구축, 통관 등 무역절차 원활화, 수출다변화, 지역간 무역협상 등이 부각되었다. AfT의 성과에 대해 개도국들은 무역정책과 통관 등 무역절차 원활화 지원의 효과가 높은 것으로 평가하였으며, 흥미롭게도 AfT의 중점 분야로 제시했던 인프라 구축에 대해서는 그 동안의 노력이 효과적이지 못했음을 지적하였다. 향후 과제로는 세계경제와의 통합을 통해 이득이 발생한다는 인식의 확산, AfT와 개도국 거시 경제정책과의 통합 확대, 개도국별로 상이한 무역확대 제약요인을 감안한 국별 AfT 목표 설정 및 목표 달성을 위한 구체적 방안에 대한 연구가 제시되었다.

IV. 무역을 위한 원조 지원 현황

OECD는 AfT 통계 조회시스템²⁾을 구축하여 각종 통계를 조회할 수 있도록 하고 있다. WTO 특별작업반의 작업결과에 따라 1) 무역정책과 규제부문의 기술협력, 2) 무역관련 인프라 구축, 3) 생산제조부문 역량강화, 4) 무역자유화에 따른 변화에 대처, 5) 기타 개도국의 국가개발정책에 부응한 무역관련 지원을 AfT로 분류하고 있다. 이러한 통계를 확보하기 위해 기존의 CRS(Creditor Reporting System) 자료를 재분류하여 사용하는데, 이는 위의 5가지 분류에 정확하게 일치하는 통계는 아니나 근사자료로서 가장 정확한 자료라고 할 수 있으며, 통계의 정확한 이해를 위해 그 내용을 살펴볼 가치가 있다.

1) 남아프리카의 재화와 노동력의 자유로운 이동을 지원하는 무역·수송 Corridor 프로그램, 메소아메리카(중미)의 연결성을 확대시키는 지역통합 프로젝트, 메콩강 인근 국가의 물리적 연계를 강화하는 Great Mekong 사업을 대표사례로 분석하면서 AfT가 지역통합에 기여하고 있음을 설명하였고, 지역통합을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 공여국 및 개도국간 협력과 조정을 강화할 필요가 있음을 지적하였음.

2) <http://www.oecd.org/dac/aft>에서 "Aid for Trade Statistics"를 선택.

1)번 항목에는 무역정책관리, 무역절차원활화, 지역무역협정, 다자간 무역협정, 무역관련 교육 훈련이 포함된다³⁾. 2)번 항목으로는 경제 인프라 지원으로 분류되는 통신, 에너지, 교통, 물류 항목이 해당되며, 무역을 위한 인프라 구축만을 별도로 분류할 수 없으므로 경제인프라 지원 전체를 AfT의 근사치로 사용하고 있다. 3)번 항목으로는 금융, 서비스, 농업, 제조업, 광업 등 제조·생산역량 확충을 위한 지원이 해당된다. 4)번 항목은 무역자유화에 따른 구조조정 지원항목으로서 CRS 보고에 추가하여 관리할 수 있도록 하였다. 5)번 항목은 CRS 통계로 조회가 불가능한 분야이다.

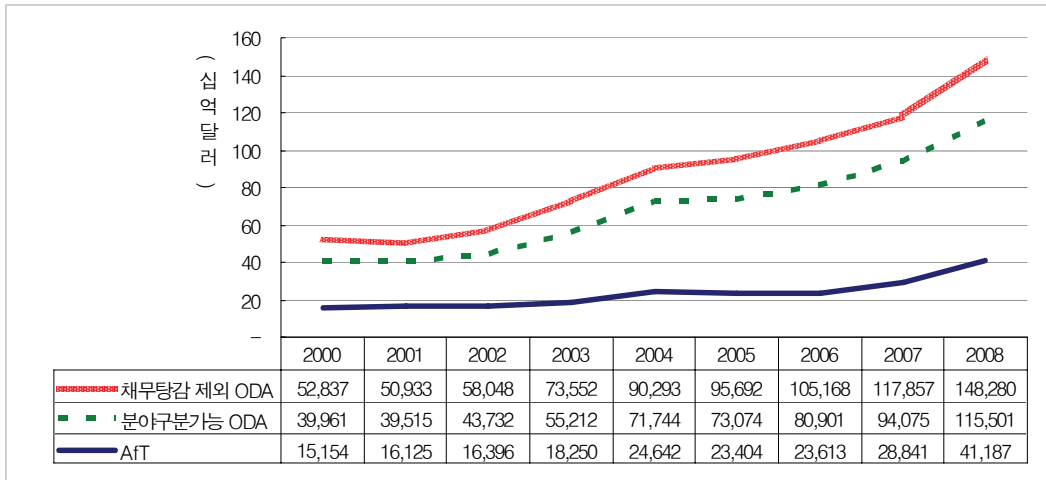
1. 전 세계 AfT의 추이

OECD CRS 통계자료에 따르면 2008년도 지원승인의 약 28%가 AfT에 해당되며, 승인시부터 지원분야의 구별이 가능한 ODA의 약 35%가 AfT로 지원되었다. 공여국들은 2002년부터 AfT 지원규모를 확대해 왔으며, 특히 2007년과 2008년에 각각 전년대비 22%, 43%에 이르는 큰 폭의 성장을 보였다. 한 가지 유의해야 할 점은 OECD의 통계는 경제인프라 지원을 모두 AfT로 분류하고 있어 AfT 규모를 과대 계상할 수 있으며, OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국과 국제기구의 실적만 포함하고 있어 중국 등 신흥공여국의 AfT를 포함하고 있지 않다는 것이다.

DAC 회원국과 국제기구의 AfT 지원규모는 증가해왔지만, 분야구별이 가능한(sector-allocable) ODA 대비 비중은 2000년대 초반 40% 수준에서 2006년 29%까지 감소했다가 2008년에 다시 36%로 증가한 것은 주목할 만하다. 이는 경제 인프라에 대한 지원비중이 감소했다가 최근 다시 주목을 받는 추세에 따른 것으로 볼 수 있다. 2005년 이후 AfT에 대한 강조가 여타 부문의 ODA를 대체하지 않고 추가로 증가했다는 사실도 확인할 수 있는 부분이다. 한편, 분야구별이 가능한 ODA는 2000년부터 2008년까지 연간 14.2%씩 증가했지만 AfT는 연간 13.3% 증가에 그쳤다. 타 부문에 비해 AfT가 낮은 성장률을 보였다는 것은 ODA 지원에서 AfT 부문에 우선순위를 둘 필요가 있다는 점에서 다시 생각해 볼 여지가 있다.

3) 항목별 세부설명은 위의 OECD 통계조회시스템 사이트에서 항목별 세부설명을 참조 가능.

[그림 2] 무역을 위한 원조(AfT) 지원승인 추이 (2000-2008)



자료출처: OECD/DAC Creditor Reporting System

2. 부문별 AfT 실적

AfT를 구성하는 부문별 지원실적을 살펴보면 기술협력은 3% 내외의 낮은 비중을 보였으며, 인프라 부문은 50% 수준의 비중을 보이다 2008년 56%까지 증가하였다. 생산부문에 대한 지원은 2008년 40.9%를 기록하였다. 최근 경제성장의 필요조건으로 인프라 투자에 대한 지원이 증가하고, 지역별 경제통합을 지원하는 인프라 구축사업이 증가한 것이 영향을 미친 것으로 보인다.

인프라 구축지원에서는 도로 사업이 가장 큰 비중을 차지하여 2008년에는 전체 인프라 지원의 33%를 차지하였고, 철도부문도 16% 정도의 비중을 차지하고 있다. 그 외의 주요 인프라 부문은 교통정책 및 관리, 전력의 송배전망 구축, 해상·항공교통, 에너지 부문, 정책·관리부문이었다. 생산부문에서는 농업부문에 대한 지원이 가장 큰 비중을 차지하였으며, 민간의 무역활동 지원을 위한 비즈니스 환경 조성, 금융부문에 대한 지원이 주요한 분야로 나타났다.

[표 1] 무역을 위한 원조(AfT)의 구성비율(2000-2008)

(단위: %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
기술협력	1.0	2.8	4.3	3.2	2.7	3.2	4.8	3.0	3.1
인프라 부문	53.9	50.5	51.5	49.3	56.0	53.8	52.9	52.4	56.0
생산부문	45.1	46.7	44.2	47.5	41.4	43.0	42.3	44.5	40.9

3. 공여국별 AfT 실적

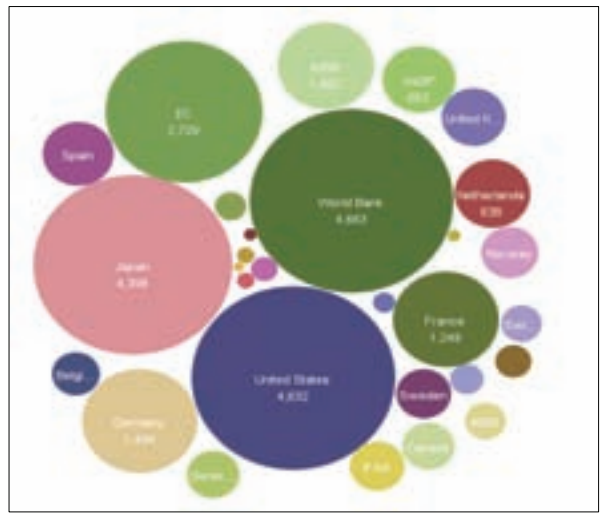
2007년도 기준으로 AfT를 가장 많이 지원한 국가(기구)는 세계은행(47억불), 미국(46억불), 일본(44억불), EC(27억불), 독일(15억불), 프랑스(13억불), AfDB(11억불), ADB(6억불) 순으로 나타났다.

특이한 사항은 2007년도 AfT 중 경제인프라 구축 지원을 위한 신규 승인액 151억 달러 중 56%인 85억 달러가 차관 형식으로 지원되었다는 점이다.

[그림 3] 공여국별 AfT 실적(OECD 자료)

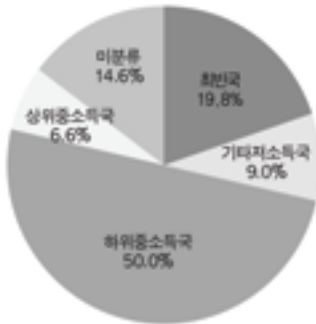
4. 수원국 소득수준별 AfT 실적

세계은행(IDA), 지역개발은행 등 국제 기구는 2008년 신규 승인한 AfT의 59%를 저소득국에 배분하였다. 이에 비해 DAC 회원국들은 AfT의 29%를 저소득국에 배분하여 중소득국에 대한 지원비중이 더 높은 특징을 보였다. 수원국별로는 인도, 베트남, 아프가니스탄, 이라크, 에티오피아, 인도네시아, 방글라데시, 말리, 케냐, 모잠비크, 탄자니아 등이 AfT 지원을 많이 받는 국가로 나타났다.

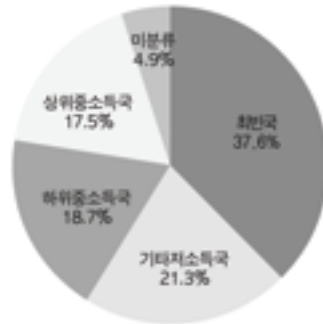


[그림 4] 수원국 소득수준별 AfT 실적(2008)

(DAC 회원국)



(국제기구)



자료출처: OECD/DAC Creditor Reporting System

V. 무역을 위한 원조의 지원효과 제고 노력

무역과 성장, 빈곤감소는 복잡한 관계를 가지고 있으나 대외개방과 세계경제와의 통합이 성장과 빈곤감소에 기여하는 것은 확실해 보인다. 이에 따라 AfT 지원확대의 중요성에 대한 공감대가 확대되고 있으나, 지원확대에 걸맞는 효과를 얻기 위해서는 지역·국가별로 다양하게 존재하는 무역 장애요인을 찾아 AfT의 목표를 보다 구체화 할 필요가 있다는 인식이 지지를 얻고 있다. 국가별로 다양하게 나타나는 무역 장애요인을 일시에 제거하기는 어려우므로, 우선순위를 두고 중요한 과제부터 찾아 해결할 필요가 있다는 것이다. 이에 따라 OECD에서는 정책의 우선순위를 어떻게 찾아서 AfT의 타겟을 정할 지에 대한 방법론이 논의되고 있다.

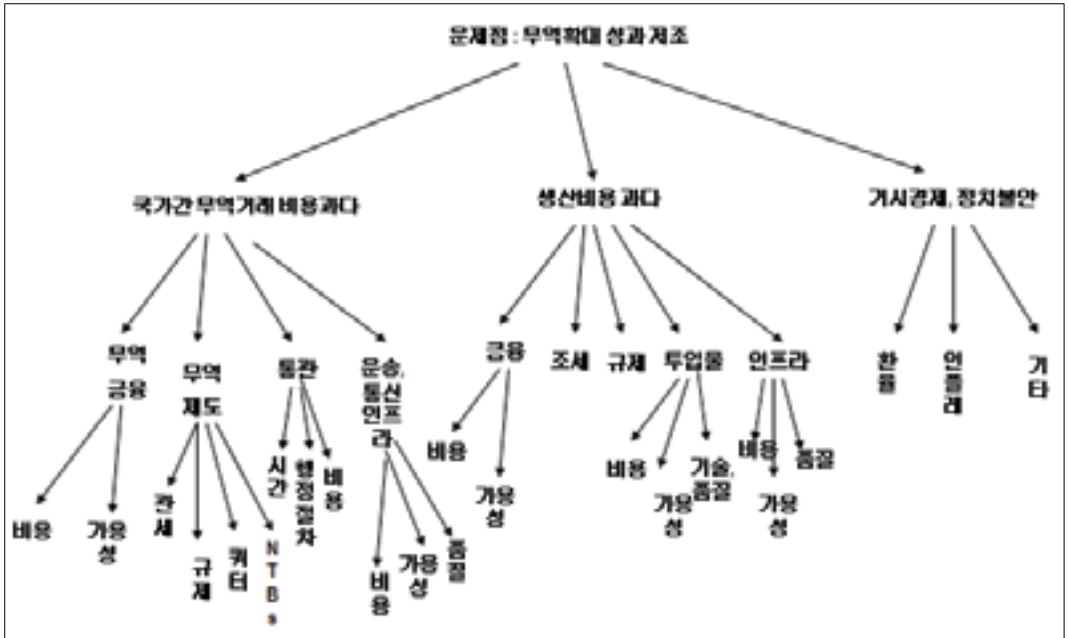
우선순위를 찾는 방법으로 이해집단간 협의체 구성을 통해 우선순위를 파악하는 방법을 생각할 수 있다. 이는 민간과 공공부문 이익집단, NGO, 학계를 포괄하는 협의체를 구성하여 구체적 쟁점을 찾는 방법이며, 이해당사자가 축적한 지식을 활용하자는 의도이다. 그러나 이 방법은 협의체에 포함되는 집단을 어떻게 정하는 지에 따라 우선순위가 왜곡될 가능성이 있으며, 이익집단들은 미래의 이익보다는 현재의 이익을 극대화하는 방식으로 의견을 제시하여 무역확대 우선순위에 대해 경도된 의견을 제시할 위험이 있다.

두 번째 방법은 다른 나라와 무역관련 지표를 비교하여 상대적으로 지원이 필요한 분야를 찾는 방법이다. 세계시장에서 특정 상품의 시장점유율 변화를 비교하는 것은 자국의 특정분야에서의 경쟁력 변화를 파악하는 손쉬운 방법이다. 또한 인프라 수준, 통관절차의 효율성, 무역관련 규제 등을 다른 나라와 비교해 봄으로써 개선 필요사항을 찾을 수 있다. 그러나, 한 국가에 존재하는 여러 제약 요인 중 어떤 것이 가장 시급한 과제인지를 파악하는 데는 약점이 있다.

최근 주목받는 방법 중 하나는 특정 상품의 생산과 수출에 이르는 부가가치 사슬을 분석하여 거래비용을 줄일 수 있는 과정을 찾아내는 가치사슬 분석법(Value Chain Analysis: VCA)이다. 전통적으로 VCA 방법은 특정 기업의 성장과 경쟁력을 분석하는 수단이지만, 특정 산업분야로 확대할 수 있다. 가치사슬 과정은 상품의 연구개발, 원재료 구입, 생산, 배송, 소비까지 이어지는 과정에서 시간이 많이 걸리고 비용이 높은 부분을 찾아 이를 개선하여 경쟁력을 높이는 방법이다. AfT 관점에서는 국가적 차원에서 무역사슬의 어느 부분에서 높은 거래비용이 발생하는지 찾는 것이다. 그러나 이 방법 또한 어떤 분야를 선정해서 조사하느냐에 따라 우선순위가 달라질 수 있는 위험이 있다.

이에 OECD에서 주목하고 있는 방법은 경제성장의 제약요인을 찾는 Hausmann 등(2005)의 방법⁴⁾을 무역에 응용하는 방법이다. 이 방법은 무역확대에 장애가 되는 요인을 의사결정 트리 방식으로 순차적으로 점검하여 제약요인을 찾는 것이다. 첫 단계는 무역확대에 가장 큰 제약요인으로 작용하는 주 요인을 찾고, 두 번째는 이러한 제약을 초래하는 하위의 왜곡요인을 찾는 것이다. 즉, 무역은 방법제약요인이 국가간 무역거래에서 발생하는 비용이라면 이 비용을 초래하는 것이 무역금융, 무역제도, 통관, 운송 인프라 중 어디에 있는지 찾 발생개선을 시도하는 것이다. 이러한 과정에서 어떤 부분애를 찾고, 두 어야트리지 해답을 찾을 수 있다는 것이다. 일단 우선순위가 높은 제약요인을 확인하여 이를 개선하고, 다시 이 방법을 적용하여 새로운 우선순위를 찾는다. 그림 5는 이러한 의사결정 트리(tree)가 어떤 모습을 보이는지 예를 들어 설명한 것이다. 의사결정 트리의 각 노드(node)에서 이해집단간 협의, 국가간 비교(benchmark), 가치사슬 분석 방법을 활용하여 의사결정의 정확성을 높일 수도 있다. 특정 국가가 가진 무역확대 제약요인을 백과사전 식으로 나열하여 이를 한꺼번에 개선하려 시도하기보다, 여러 제약요인 중 해결이 시급한 과제를 찾아 우선순위를 두고 순차적으로 해결하는 방법을 찾는 것은 AfT의 효과를 높일 수 있는 방법으로서 추가 논의가 진행될 것으로 보인다.

[그림 5] 무역에 대한 제약요인을 찾는 Hausmann 진단방법



자료출처: OECD(2009)

4) OECD 보고서 COM/DCD/TAD(2009)에서 재인용.

한편, 파리선언에서 제시된 원조효과성 제고의 원칙들, 즉 개도국의 주인의식과 상호책임성, 결과중심의 성과관리를 AfT 프로그램에 어떻게 적용시킬 것인지도 앞으로의 효과성 제고를 위한 과제라고 할 수 있다. AfT는 국제개발협력, 국가의 정책일관성, 경제개발과 빈곤감소를 위한 범정부적 노력이 구성하는 큰 그림의 일부이다. AfT 또한 개도국이 주인의식을 가지고 개발계획을 수립하고 구체적 목표의 달성을 주도적으로 실행해 나갈 때 성공할 수 있을 것이다.

VI. 우리나라와 무역을 위한 원조

우리나라의 2008년도 분야구별이 가능한 신규 승인 ODA 중 AfT는 46%를 차지하여 DAC 평균인 35%에 비해 다소 높은 비중을 보이고 있다. 이는 ODA를 통해 인프라를 구축하고 경제개발을 주도한 우리의 경험이 반영된 결과이며, 베트남, 인도네시아 등 아시아를 중심으로 경제 인프라 구축을 주로 지원한 결과이기도 하다. 또한, AfT 중 인프라 구축이 87%의 높은 비중을 차지한 것도 특기할 만한 사항이다. 이는 인프라 구축에 우선순위를 두고 집중 지원한 것으로 생각할 수도 있지만, 기술협력 및 생산부문, 특히 농업부문에 대한 지원확대가 가능하도록 전문성을 보완할 필요가 있는 것으로 보인다.

[표 2] 우리나라의 AfT 지원승인 실적(2008)

(단위: 백만불)

구분	전체	무상협력	양허성 차관
ODA	1,455	487	968
분야구별 가능 ODA	1,351	413	938
AfT	623	150	473
- 기술협력	10	10	-
- 인프라 부문	542	69	473
- 생산부문	71	71	-

자료출처 : OECD/DAC Creditor Reporting System

한편, 앞서 언급한 바 있지만 경제인프라 구축을 모두 무역을 촉진하는 원조(AfT)로 간주하는 것도 무리가 있어 보인다. 인프라 지원 등의 AfT가 실질적인 무역촉진 효과를 가지기 위해서는 개별 국가의 무역장애 요인을 체계적으로 찾고, 이를 해소하기 위한 국별 프로그램을 마련하는

것이 필요하다. 2010년 우리나라가 DAC에 가입한 이후 일련의 ODA 선진화 계획이 추진되고 있으며, 개도국의 개발계획에 우선순위를 두고 국별지원계획(CAS)을 수립하여 이를 중심으로 ODA 사업을 추진하도록 계획하고 있다. 동 CAS 수립시 무역확대 지원을 중점분야로 설정하고 우선순위를 앞서 소개한 방법을 이용하여 체계적으로 찾은 다음 인프라 구축 사업을 연계한다면 보다 큰 지원효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 우리나라의 AfT 중 주목할 만한 사업은 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)이다. KSP는 우리의 경제개발 경험을 토대로 개도국 정부에 정책자문을 제공하는 기술협력 사업이다. 이미, 베트남의 수출금융기관 설립 필요성에 대한 정책자문을 통해 베트남 개발은행이 설립되었으며, 우즈베키스탄에는 수출활성화를 위한 특별경제자유구역 설립을 제안하여 나보이 경제특구가 지정되었고, 아제르바이잔에 대해서는 WTO 가입협상 전략에 대한 자문을 제공하여 2008년 WTO 협상시 활용토록 한 바 있다. 비교적 작은 비용으로 개도국의 무역확대 정책수립에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업이므로 대표적 AfT 프로그램으로 발전시키고, KSP 사업과 후속 인프라 구축사업을 연계함으로써 우리나라 AfT의 지원효과를 높여 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 권율 등 (2010). OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책개선방안, 대외경제정책연구원
- 송철복 (역) (2007). 모두에게 공정한 무역, Stiglitz 등의 Fair Trade for All, 지식의 숲
- 안미보 (2009). Aid for Trade 논의 동향 및 시사점, 국제 ODA 동향 2009년 제2호, 한국수출입은행
- 최민경 (2008). 무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA 대 아프리카 지원방안, 한국국제협력단
- Hallaert, J.J.(2006). A History of Empirical Literature on the Relationship between Trade and Growth, Mondes en Développement, No. 135, 2006/3
- OECD(2006). Aid for Trade: Making it Effective, OECD
- OECD(2009). Binding Constraints to Trade expansion: Aid for Trade Objective and Diagnostics Tools, OECD
- OECD(2009). Development Co-operation Report 2010, OECD
- OECD/WTO(2009). Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum, OECD and WTO
- Stiglitz, J. and A. Charton(2006). Aid for Trade, A Report for the Commonwealth Secretariat

혁신적 개발재원 논의 동향

조 은 진

한국수출입은행 경험기획실

심사역

1. 논의 배경

2002년 국제사회는 몬테레이 합의에서 ODA/GNI 비율 0.7%를 공식목표로 채택하였다. 그러나 2008년 DAC회원국 24개국 중 이 권고사항을 지키고 있는 국가는 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 5개국뿐이며, DAC 회원국의 ODA/GNI 평균비율은 0.31%로 목표의 절반에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 몬테레이 합의 이행 사항을 점검하기 위해 열린 도하 개발재원회의(2008)에서 DAC 회원국들은 목표치인 0.7%를 2015년까지 반드시 달성할 것이라고 재확인하였다. 2008년 0.39%를 기록한 프랑스 등 상대적으로 0.7%에 근접한 유럽 국가들은 적극적으로 목표치 달성을 공언하였으나, 공여액 규모로는 1위이나 ODA/GNI 비율이 0.19%에 불과한 미국 등은 소극적인 자세를 취하였다.

최근 금융위기 속에서 공적개발원조(ODA)를 위한 선진국들의 급격한 재원확대에 대한 의구심이 증가하고 있다. 선진국들의 정부 예산으로 공여되는 ODA 자금이 여전히 가장 중요한 개발재원인 것은 분명하지만, 여기에만 의존해서는 2015년 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)의 달성이 불가능하다는 의식이 확산되고 있다. 필요한 개발재원의 확보를 위해 실험적으로 도입되었던 혁신적 개발재원(Innovative Sources of Financing for Development)이 성과를 내기 시작하면서 혁신적 개발재원의 활성화에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

II. 혁신적 개발자원 논의 시작

혁신적 개발재원에 대한 논의는 2004년 혁신적 개발자원 조달방안¹⁾에 대한 보고서가 처음 나온 후, UN의 ‘The World Leaders’ Meeting on Action against Hunger and Poverty’에서 기아와 가난 극복을 위한 혁신적인 방법과 개발재원에 대해 프랑스, 브라질, 칠레 등 60개 정상들이 모여 의논하면서 시작되었다. 그 후 2005년 UN에서 혁신적 개발재원이 79개 회원국에 의해 승인되었고, 2006년 파리에서 열린 혁신적인 개발자원 조달방법(Innovative Development Financing Mechanism)에 관한 장관급 회의 이후 혁신적 개발재원에 관한 리딩그룹(Leading Group for Innovative development financing, 이하 Leading Group)이 조직되었다. 그 후 Leading Group은 혁신적인 개발자원 조달방법에 대해 가장 주도적인 조직으로서, 우리나라 등 55개국과 세계은행(World Bank), 국제보건기구(WHO), 국제연합아동기금(UNICEF), 국제연합개발계획(UNDP) 등 15개의 국제기구, 20개의 NGO들이 회원으로 활동하고 있다.²⁾ 현재 조성되고 있는 혁신적 개발자원 중 항공권 연대 기여금, 국제금융백신기금, ‘Advance Market Commitment(AMC)’ 등이 Leading Group에 의해 진행되고 있으며, debt2health는 Global Fund³⁾에 의해 진행되고 있다.

1. 항공권 연대기여금(International solidarity levy on air ticket)

2006년 프랑스, 브라질, 칠레, 노르웨이, 영국이 항공권에 소액의 추가세금을 부과하는 ‘항공권 연대기여금(International solidarity levy on air ticket)’을 도입하면서 혁신적 개발재원의 첫 번째 사례로 기록되었다. 현재 항공권에 세금을 부과하거나 부과하겠다고 선언한 나라는 우리나라를 비롯하여 마다가스카르, 모리셔스, 니제르, 요르단, 케냐, 부르키나파소 등이다.

항공권 연대기여금은 부과되는 나라를 출발하는 모든 항공편에 적용되며 공항세와 별도로 부과되고 있다. 일반석에 대해서는 1~10불, 비즈니스와 일등석에 대해서는 40불까지 부과되고 있다. 우리나라의 경우 2007년부터 항공권 연대기여금의 명목으로 출국하는 모든 내·외국인에게 1,000원이 부과되고 있다. 동 기금은 현재 한국국제협력단(KOICA)이 관리하고 있으며, 2008년부터 매년 7백만불이 국제의약품구매기구(UNITAID)⁴⁾에 전달되고 있다. 항공권 연대기여금은

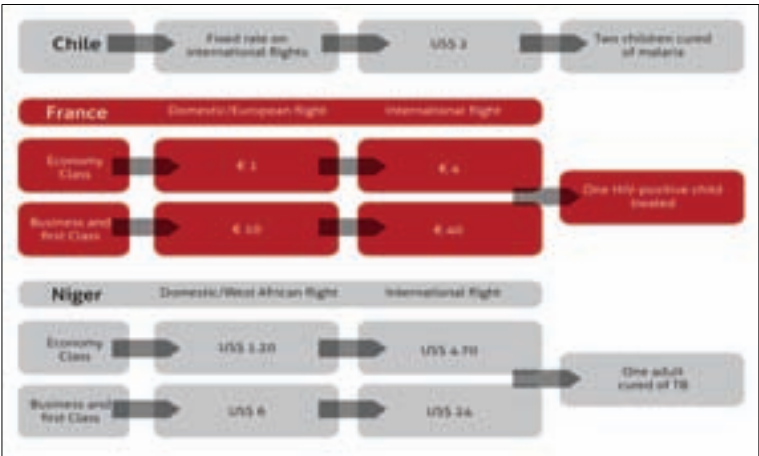
1) Landau Commission Report on Innovative Development Funding Solutions, 2004

2) 우리나라는 2007년 3월부터 9월까지 의장직을 수임하고, 2007년 9월 제3차 총회를 서울에서 개최하기도 하였다.

3) 2002년 설립된 민간협력기관(Public Private Partnership)으로서, HIV/AIDS, 결핵, 말라리아 치료 및 예방을 위해 재원을 조달, 설립 이래 144개 국가 572개 프로그램에 대해 193억불을 지원하였으며, 전세계적으로 AIDS 치료를 위한 자금의 1/4, 폐결핵 치료를 위한 자금의 2/3, 말라리아를 위한 자금의 3/4를 지원하고 있다.

UNITAID 재원의 약 70%를 차지하며 HIV/AIDS, 말라리아 등의 치료 및 약물 가격 인하 등 보건 환경 개선에 사용되고 있다. 매년 2억 2천만 유로가 항공권 연대기여금으로 조성되고 있으며, 현 시점에서 가장 활발하게 진행되고 있는 성공적인 혁신적 개발재원 중 하나로 평가받고 있다.

[그림 1] 국가별 항공권 연대기여금 부과 사례



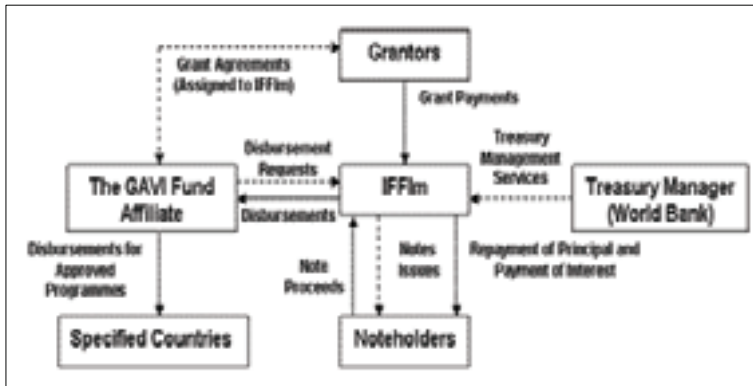
2007년 말 기준으로 개발도상국에서 치료를 필요로 하는 AIDS 감염자는 약 970만명으로 추산되고 있으며, 이 중 AIDS 치료를 받고 있는 사람은 40%에 불과한 상황이다. 치료가 필요한 감염자의 60%가 치료를 받고 있지 못하고 있고, 2차, 3차 치료에 대한 접근은 더욱 제한적이어서 매일 6천명이 넘는 AIDS 환자가 사망하고 있는 것으로 추정되고 있다. 기존의 재원조달과 국제프로그램으로는 개발도상국의 AIDS 환자를 치료하는데 한계가 있기 때문에 MDGs를 달성하는데 있어 UNITAID의 역할이 더욱 중요해지고 있으며, 항공권 연대기여금 확대가 UNITAID 역할 강화에 크게 기여하고 있다. 특히 항공권 연대기여금은 보건 분야에 대한 세계적 연대를 통한 세금 부과이며, 선진국뿐만 아니라 개도국 역시 재원 조성에 기여할 수 있게 된 첫 사례라는 점에서 의의가 있다.

4) 2006년 9월 UN 총회에서 프랑스, 영국, 칠레, 브라질, 노르웨이의 주도로 창설되었으며, 에이즈, 결핵, 말라리아 치료를 위해 우선적으로 개발도상국에 있는 환자들에게 값싸고 질 좋은 의약품 및 진단 기구를 지속적으로 공급하는 것을 목적으로 하고 있는 조직이다. 우리나라는 2006년 11월부터 집행이사국으로 활동 중이며 현재 집행이사회는 6개국(한국, 프랑스, 영국, 칠레, 브라질, 노르웨이 등 6개국), 아프리카연합(AU), WHO, 비정부기구(NGO), 게이츠 재단 등으로 구성되어 있다.

2. 국제금융백신기구

2003년 영국에서 ‘International Financial Facility’의 창설이 처음 제안된 후 2006년 국제금융백신기구(International Financial Facility for Immunization: IFFIm)가 창설되었다. IFFIm은 선진공여국들이 장기간에 걸쳐 납입하기로 한 기부약정금액을 기반으로 채권을 발행하여 장기간에 걸쳐 발생하는 자금흐름을 현재에 활용할 수 있도록 한 혁신적 개발재원이다. 발행된 채권은 이후 공식적으로 지원을 약속한 국가들이 갚게 된다.

[그림 2] IFFIm의 채권발행 및 자금흐름도



이와 같은 IFFIm의 채권발행은 장기간에 걸쳐 발생하는 현금 흐름을 현재 시점에 활용 가능한 현금으로 전환하면서 ODA의 문제점으로 지적되어 온 자금흐름의 변동성 문제를 해소하는데 기여하고 있다. 또한 개도상국은 선진국의 자금 납입을 장기간 기다리지 않고 필요한 백신을 신속하게 공급받을 수 있게 되었다. 스페인, 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 영국, 남아프리카 공화국이 약 20년에 걸쳐 53억불을 기부하기로 약속하였으며, 현재까지 2006년 10억불, 2008년 2억 2천만불 등 2009년 6월말까지 16억불의 채권을 발행하여 자금을 조달하였다. 향후 2015년까지 총 40억불의 채권을 발행할 수 있을 것으로 예상된다.

이렇게 채권발행을 통해 조달된 금액은 World Bank가 관리하고 있으며⁵⁾, 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization: GAVI Alliance)⁶⁾을 통해 개도국의 예방접종

5) World Bank는 공여국들의 약정금액에 대한 집행뿐만 아니라 IFFIm의 재무를 관리하고 자금조달전략 및 채권의 자본시장 발행, 투자관리 등 종합적인 관리를 시행중이다.

6) 2000년에 설립된 민관협력기관(Public Private Partnership)으로서, 예방접종률을 제고시켜 최빈국 아동의 보건을 증진시키는 목적을 실현하기 위하여 공공-민간 분야가 서로 협력할 수 있도록 지원하는 단체이다. 유니세프, WHO, World Bank 등 국제기구와 선진국, 개도국 등이 참여하고 있다.

프로그램 및 보건 프로그램을 지원한다. IFFIm이 발행하는 채권은 선진국들의 취소 불가능한 약정액을 기반으로 하고 있기 때문에 스탠다드 앤 푸어스, 무디스, 피치 등의 신용평가기관에 의해 AAA/Aaa/AAA의 등급을 받고 자본시장에 유통되고 있다. 동 채권은 투자 가치 외에도 사회공헌이 가능하다는 점에서 개인투자자 및 기관투자자들에게 인기를 모으고 있으며, 조달된 자금은 70개국 이상의 개도국의 예방접종 프로그램에 지원되고 있다.

[표 1] 공여국의 IFFIm 약정금액

국가명	기부약정금액	납입 기간
영국	1,380백만 파운드	20년
프랑스	1,240백만 유로	20년
이탈리아	473백만 유로	20년
스페인	189백만 유로	20년
네덜란드	80백만 유로	8년
스웨덴	276백만 스웨덴크로네	15년
노르웨이	27백만불	5년
남아프리카공화국	20백만불	20년

이 자금은 민간과 정부가 연계하여 개발재원을 조성하였다는데 의의가 있으며, GAVI Alliance를 통해 면역처방의 범위를 확대하고, 필요한 백신을 안정적으로 제공하는데 기여할 수 있게 된 것으로 평가된다.

3. Advance Market Commitments

2005년 이탈리아는 개도국을 위한 의약품의 생산부족을 해결하기 위한 방안으로 ‘Advance Market Commitments(AMC)’에 대한 개념을 정리한 보고서를 G8 회담에서 제시하였다. G8 국가들은 보고서의 실현 타당성에 대해 World Bank, GAVI Alliance, UNICEF에 조사를 요청하였다. 2006년에 열린 AMC 회의에서 G8이 폐렴 백신에 대해 시범(pilot) 프로그램을 진행하는데 합의하면서 AMC가 시작되었다.

말라리아, HIV/AIDS, 폐결핵 등은 선진국보다는 개발도상국에서 빈번하게 발생하는 질병이지만, 개도국 시장의 협소성으로 인하여 막대한 투자금을 회수할 수 없는 위험 때문에 제약회사 입장에서는 백신 개발이 쉽지 않다. AMC는 이러한 투자위험을 제거함으로써 제약회사가 개도국을 위한 백신 개발 사업을 진행될 수 있도록 지원해 주는 자금이라고 할 수 있다. AMC는 제약회사가 개도국을 위해 필요한 약품을 개발할 수 있도록 제약회사와 일정기간 동안 일정 가격에 약품을 구매한다는 계약을 맺고, 이를 통해 제약회사는 시장의 불안정성이 제거된 백신 개발 사업에 참여할 수 있게 된다. World Bank가 재무 전반을 관리하며, 공여국의 약정금액 및 AMC 집행액에 대해서도 관리한다.

2006년의 시범 프로그램은 폐렴 백신 생산 사업으로 이탈리아, 영국, 캐나다, 러시아, 노르웨이, 빌 게이츠 재단(Melinda and Bill Gates Foundation)이 15억불을 기부하였다. 여기에 더해 GAVI Alliance가 백신 비용으로 13억불을 지원하기로 결정하였다. 10년간 초기에는 7불, 나머지 기간은 3.5불의 가격으로 개도국에 백신을 공급하도록 제약업체와 계약을 맺었다. 개도국은 10년 동안 백신 하나당 0.15~0.3불을 지불하고, 3.5불까지는 GAVI Alliance가 지불하도록 하였다. 이 중 개발 초기 3.5불을 초과하는 금액에 대해서는 AMC가 지급하게 된다.

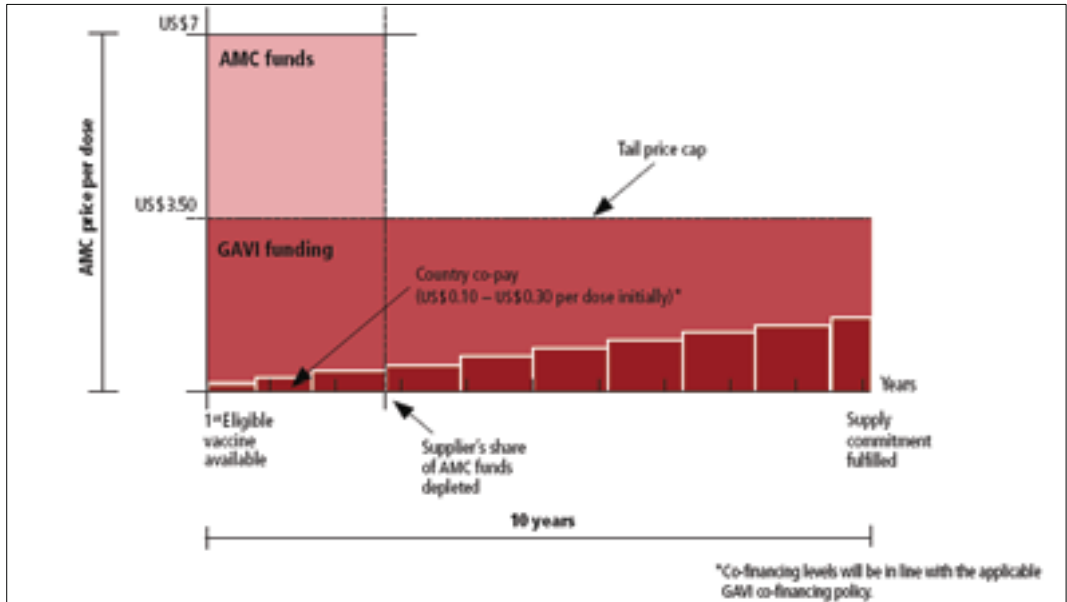
[표 2] AMC 시범 프로그램 앞 약정금액 현황

(단위: 백만불)

구분	이탈리아	영국	캐나다	러시아	노르웨이	빌 게이츠 재단	합계
약정액	635	485	200	80	50	50	1,500

AMC를 통해 생산된 백신은 2015년까지 90만명, 2030년까지 700만명의 생명을 구할 것으로 예상된다. 개도국 정부가 적당한 가격에 충분한 분량의 백신 구입이 가능해지면서, AMC는 개도국들이 예방 프로그램에 대해 계획을 세우고 예산을 적절히 배정하게 될 것으로 기대하고 있다.

[그림 3] AMC 시범 프로그램의 백신 가격에 대한 지불 구조

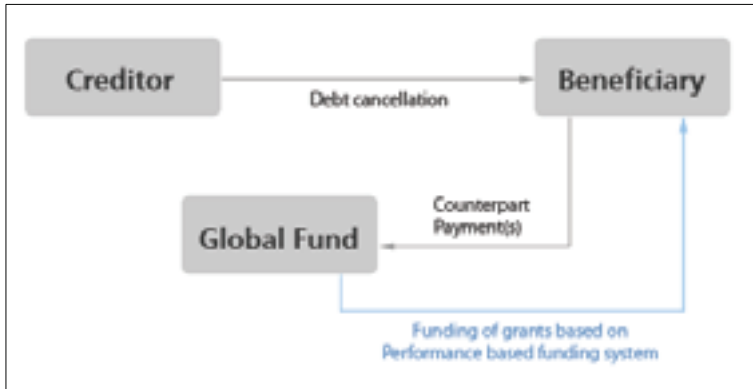


4. Debt2Health

2007년 Global Fund 이사회는 Debt2Health 계획을 승인하였다. 개도국은 과도한 부채로 인한 자원 부족으로 인하여 질병이 확산되어도 적절한 치료를 받는 것이 어려운 경우가 대부분이다. Debt2Health는 공여국과 수원국이 Global Fund의 승인된 프로그램에 따라 부채를 수원국의 보건 사업 재원으로 전환해 주는 사업이다. 공여국, 수원국, Global Fund 등 3자간 협정이 이루어지며, 공여국은 수원국이 Global Fund를 통해 보건 부문에 약정한 금액만큼 납입하는 조건 하에 부채를 탕감해 준다.

Debt2Health를 통한 자금흐름은 다음과 같은 단계를 거쳐 이루어진다. 첫째, 수원국이 Global Fund에 보건부문 예산이 아닌 금액에서 조성된 약정금액을 납입한다. 둘째, 납입이 이루어지면 공여국은 부채를 탕감해 준다. 셋째, 수원국의 요청에 따라 Global Fund는 보건부문에 대해 자금을 지출한다.

[그림 4] Debt2Health의 구조



독일은 Global Fund를 통해 2010년까지 3억 유로를 Debt2Health 방식으로 전환할 예정이다. 첫 번째 Debt2Health 실적으로 기록된 2007년의 독일, 인도네시아, Global Fund 간의 협정은 독일이 5천만 유로의 부채를 탕감해주고, 인도네시아는 2천 5백만 유로를 Global Fund에 납입하기로 합의하였다. 납입 방법은 인도네시아의 재정 부담을 경감하기 위하여 2008년부터 5년에 걸쳐 매년 5백만 유로를 납입하는 것으로 하였다. Global Fund는 성과 기반 자금집행(performance-based funding)에 따라 인도네시아 보건 부문에 대한 자금을 집행하게 된다. 자금집행은 목표와 프로그램이 명확한 경우에만 이루어지며, 차기 자금집행은 이행점검보고서(progress report)가 Global Fund에 제출된 이후에 이루어지게 된다. 인도네시아의 납입이 완료된 후 인도네시아에 보건 부문에 대한 지원 자금집행이 모두 완료되는 것으로 Debt2Health 프로그램이 끝나게 된다.

Debt2health는 수원국이 국내의 보건 분야에 자금을 투자할 수 있도록 기반을 마련해 주고, 목표와 프로그램이 명확해야만 자금이 집행되므로 수원국 스스로 보건 분야에 대한 계획을 세우고 예산을 집행하는 능력을 향상시키는데 기여하고 있다.

5. 기타 혁신적 개발자원

Leading Group은 새로운 개발자원 확보뿐만 아니라 개발도상국에서 일어나고 있는 불법적인 자금 흐름에도 주목하고 있다. 불법적인 자금유출이 있는 한 MDGs 달성은 불가능하다. 선진국과 개도국에서 세금 포탈과 불법적인 자금흐름 때문에 개발 재원으로 사용될 수 있는 자금이 사라지고 있다. 특히 최빈국에서 공공 서비스와 투자를 위해 필요한 자금의 유출은 더욱 심각한 상

황이다. 이에 따라 Leading Group과 노르웨이는 Global Financial Integrity programme 안에 새로운 Global Task Force를 만들게 되었다. 2010년 3월 발표된 Global Financial Integrity의 보고서⁷⁾에 따르면 1970년부터 2008년까지 아프리카에서 불법적인 자금흐름은 8,540억불에 이르는 것으로 추정된다. Global Task Force는 재원이 빈곤한 사람들에게 혜택이 돌아갈 수 있는 것을 목표로 삼고 연구를 진행 중이다.

외환거래세(Currency Transaction Tax)는 1970년대에 처음 소개된 개념으로, Leading Group이 주목하고 있는 새로운 혁신적 개발재원이다. 외환거래세는 소규모의 세금으로 막대한 규모의 재원조달이 가능한 것으로 평가되고 있다. 예를 들어, 주요 화폐에 대해 0.005%의 외환거래세만 부과해도 매년 33억불의 재원조달이 가능하다. 그러나 작은 변동에도 큰 영향을 받는 외환 시장의 특성과 2008년 글로벌 경제위기로 실질적인 성과를 기록하지는 못하고 있다.

III. 시사점

이러한 혁신적 개발재원의 가장 큰 의의는 재원 조성이 선진국과 개도국의 국제적 연대 아래 이루어지고 있다는 것이다. 과거에는 재원 조성이 선진국의 몫이었고 재원의 사용에 대해서만 선진국과 개도국이 협의하였지만, 혁신적 개발재원은 재원 조성에서부터 개도국이 활발하게 참여하고 있다. 개도국은 선진국과 공동으로 의사결정을 내리며 2015년까지 MDGs 달성이라는 공동 목표 아래 함께 재원 조성을 위해 노력하고 있다. 혁신적 개발재원 실행의 가장 주도적인 조직인 Leading Group은 선진국 외에도 개도국이 공동 참여하여 주목할 만한 성과를 보이고 있다.

그러나 여전히 개발재원의 대부분을 차지하는 것은 기존의 공여국들이 정부 예산에서 납입하는 자금인 것이 현실이다. 혁신적 개발재원을 어떻게 좀 더 다양화하고, 규모를 확대할 것인가에 대한 것은 혁신적 개발재원 논의가 풀어나가야 할 과제이다. 또한, 기존에 존재하고 있는 혁신적 개발재원들을 연결시켜 어떻게 시너지 효과를 일으킬 것인가에 대한 고민도 필요하다. 혁신적 개발재원이 성공적인 개발재원으로 자리 잡기 위해서 좀 더 많은 국가들의 참여와 관심이 필요한 것으로 보인다.

7) Illicit Financial Flows From Africa : Hidden Resource for Development, 2010.3월

참고문헌

UN(2009), Progress Report on innovative sources of development finance

UN(2010), Building on Monterrey and Doha : towards achieving the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals

AMC(2008), Advance Market Commitment for Pneumococcal Vaccines report of the Monitoring and Evaluability Study

UNITAID(2008), Annual Report

Global Financial Integrity(2010), Illicit Financial Flows From Africa : Hidden Resource for Development,

www.un.org

www.theglobalfund.org

www.leadinggroup.org

www.iff-immunisation.org

www.vaccineamc.org

www.gavialliance.org

www.unitaid.eu

중국의 원조 경험과 시사점

유 다 슝

한국수출입은행 경험기획실
심사역

1. 서론

중국은 1970년대 개혁·개방 정책 이후 현재까지 고도 경제성장을 지속해오고 있다. 국민총생산(GNP)은 연간 9.8%의 성장률을 보이며 급증하여 1978년 3,645억 위안에서 2008년 3조 670억 위안을 기록했다. 또한, 지방 지역의 빈곤율은 같은 기간 동안 30.7%에서 1.6%로 감소했다.

중국이 달성한 급속한 경제성장 및 대규모의 빈곤감축에는 물론 국민들의 근면함이 큰 역할을 했겠지만, 중국이 국제사회로부터 받은 원조 또한 무시할 수 없는 요인이다. OECD 통계에 따르면 중국은 1979년부터 2007년까지 총 490억 달러의 양자 및 다자원조(205억 달러의 무상협력 포함)를 받은 것으로 나타난다. 물론 수많은 개발도상국들이 선진공여국 및 다자금융기구로부터 원조를 받고 있지만, 모든 나라가 중국과 같이 그것을 이용하여 경제성장과 빈곤감축을 성공적으로 이루어내지는 못하고 있다. 중국과 다른 정치·경제적 상황, 나라 규모, 인구 등을 가진 개도국들에게 중국의 원조수혜 패턴을 그대로 적용시킬 수는 없겠지만 빈곤감축을 위한 농촌 개발과 같은 특정 분야의 중요성이나 개발의 속도와 방식간의 조화 등에서 힌트를 얻을 수 있을 것이다.

또한, 신흥 원조공여국으로서의 중국의 행보에도 국제사회의 이목이 집중되고 있다. 2009년부터는 OECD 개발원조위원회(DAC) 내에 China-DAC Study Group이 조직되어 원조경험에 대한 상호교류와 아프리카 경제협력의 빈곤감축효과 등을 논의 중이다.¹⁾ 최근 중국이 아프리카를 비

1) China-DAC Study Group은 ① 농업, 식량안보 및 농촌 개발, ② 인프라 개발, ③ 기업 개발을 위한 환경권리 부여(the enabling for enterprise development) 등 세 가지 주제에 대해 집중적으로 연구하기로 하였다.

릇한 개도국에 대한 원조를 대폭 증가시키고 있는데, 이러한 움직임에 대해서 국제사회의 긍정적인 시각과 부정적인 시각이 공존하고 있다. 이 글에서는 중국의 원조 시스템과 원조 현황을 알아보고, 중국이 제공하는 원조는 어떤 특징을 갖고 있는지 분석하여 한국의 대개도국 원조 공여에 주는 시사점을 찾고자 한다.

II. 중국의 수원경험 및 교훈

성공적인 국제원조의 수혜국인 중국은 이제 신흥 원조공여국으로서 개도국들에게 원조를 좀 더 효과적으로 이용하는 방법을 전수할 수 있는 위치가 되었다. 중국의 원조 공여현황 및 특징을 살펴보기에 앞서, 과거 국제사회의 원조를 활용한 중국의 개발경험에서 얻어진 교훈들을 간략히 살펴보기로 한다.

중국은 원조자금 활용에 주인의식을 가지고 자체적으로 개발을 추진할 수 있는 역량을 강화함과 동시에 수혜한 원조를 효과적으로 이용했다. 이러한 개발경험을 바탕으로 현재 중국은 원조 공여시 수원국의 독립성과 주인의식을 강조한 자력갱생의 원칙을 기본적인 수원국 개발 모델로 삼고 있다. 한편 중국은 5개년 개발계획에 부합하는 원조를 지원받음으로써 국가개발전략의 목표에 맞는 개발을 이루어낼 수 있었고, 이런 중국의 경험은 국가우선순위가 반영된 개발계획과 이에 부합한 원조가 경제개발에 있어서 중요한 전제조건임을 제시해주었다. 그러나 중국의 국가개발계획 및 빈곤감축 프로그램 등의 시행에 있어서 사업 실행 및 관리 역량이 부족하여 원조의 효과가 반감되는 경우가 많았다. 이런 경험을 바탕으로 프로젝트 원조의 효과성을 높이기 위해서는 공여국과 수원국간 협력과 조율이 중요하다는 사실을 알 수 있다.

이러한 교훈들로부터 성공적인 수원국인 중국이 이제 신흥공여국으로써 자국의 경험에 기반한 국가개발전략 및 빈곤감축 프로그램 시행에 관한 노하우를 수원국과 공유할 수 있을 것으로 기대한다. 아래에서는 중국 원조체제의 현황 및 중국식 원조모델의 특징에 대하여 살펴보고자 한다.

III. 중국의 원조체제

중국 원조체제의 대략적인 구조는 재정부(Ministry of Finance)가 전체 원조 예산을 관리하고, 상무부(Ministry of Commerce), 외교부(Ministry of Foreign Affairs), 중국수출입은행(China Export-Import Bank)²⁾이 원조 실무를 나누어 담당하는 형태이다.

채무탕감을 제외한 양자간 원조(bilateral aid)는 상무부, 양자원조 중 채무탕감(debt relief) 부문과 다자간 원조(multilateral aid)는 재정부에서 주관하고 있으나, 주요 정책은 중국 국무원(State of Council)³⁾에 의해서 결정된다. 그 밖의 타기관이나 부처에서도 그 특성에 따라 원조사업을 개별적으로 진행하고 있는데, 현재 중국은 이렇게 분산되어 있는 모든 사업을 통합·관할하는 독립된 원조기구를 만드는 작업을 추진 중이다. 또한 아직 원조사업을 평가하는 시스템이 정립되어 있지 않아서 성과중심의 관리가 제대로 이루어지고 있지는 않은 실정이다.

중국 내 원조연구기관은 ‘Institute of West Asian and African Studies’와 ‘Institute of European Studies of the Chinese Academy of Social Sciences’가 있는데, 전자는 중국의 대 아프리카 원조에 초점화된 연구기관이며 후자는 중국이 수혜한, 그리고 이제는 중국이 공여하는 원조를 분석·연구하는 기관으로 알려져 있다. 그러나 이러한 기관들이 실제로 국제개발이슈를 논의하는 Think Tank로 기능하고 있지는 않은 것으로 평가된다.

IV. 중국의 원조 현황

중국은 정확한 원조규모를 공개하고 있지 않은데 그 이유로는 중국은 OECD DAC의 ODA 통계작성 방식으로 데이터를 관리하지 않으며, 중국식 원조가 수원국에의 투자와 무역이라는 큰 패키지의 일부분인 경우가 많기 때문에 순수하게 ODA만 분리해내기가 힘든 면이 있다는 점을 들 수 있다. 또한, 공개되는 대외 공식자료는 상무부의 대외원조예산 정도인데 이것 역시 필요에 따라 유동적으로 변동 가능한 부분이며, 상무부뿐만 아니라 타 기관·부처, 국유기업들에서도 자체 예산 하에 원조가 분산되어 이루어지고 있기 때문에 통합된 전체 원조 실적을 파악하기가 힘들

2) 1994년 설립된 중국수출입은행이 상무부를 대신하여 양허성 차관에 대한 실무를 담당한다.

3) 총리, 4명의 부총리, 5명의 국무위원, 각 부처 장관 등 50여명의 인사로 이루어지는 중국 정부의 최고 의사결정 기구

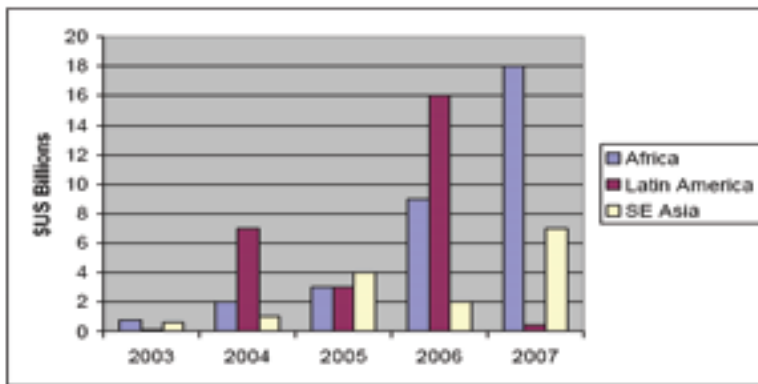
다. 중국 내의 빈곤문제나 지역격차 등이 해소되지 않은 상황에서 타국에 대규모의 원조를 제공한다는 사실을 공개했을 때 자국 내부의 비판에 휩싸일 가능성과 상대적으로 지원을 적게 받는 수원국들로부터의 원조확대 압력 등도 고려 요인인 것으로 분석된다.

중국수출입은행의 경우, 자국 수출업자들의 상업적 기밀을 보호하기 위해서 국별 이자율이나 상환기간 등 그들이 제공하는 양허성 차관의 세부내용에 대해서는 일반에 공개하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, 중국의 원조공여에 대한 관심이 전세계적으로 급증하고 있으며, 이는 학계나 기관으로 하여금 공개된 수치의 수집과 통합, 중국 국가공무원들과의 인터뷰조사 등을 통해 원조 실적을 파악하도록 하는 노력으로 반영되고 있다. 다음에서는 뉴욕대(NYU) Wagner School 연구결과를 토대로 중국의 대외원조 실적을 살펴보고자 한다.

V. 중국의 원조 현황

중국이 아프리카, 중남미, 동남아시아 지역에 지원하는 원조 금액은 2003년 15억불에서 2006년 27.5억불, 2007년 25억불로 매년 늘어나고 있는 추세이다. 또한, 2002~2007년 기간 중 원조 자금의 44%는 아프리카에, 36%는 중남미에, 20%는 동남아시아에 배분되었다.

[그림 1] 지역별 원조규모



Source: NYU Wagner School, *Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia, and Latin America*, April 25, 2008.

Notes: Annual totals represent announced loans and other reported aid and economic projects using PRC financing.

[그림 2] 원조 지역별-유형별 현황

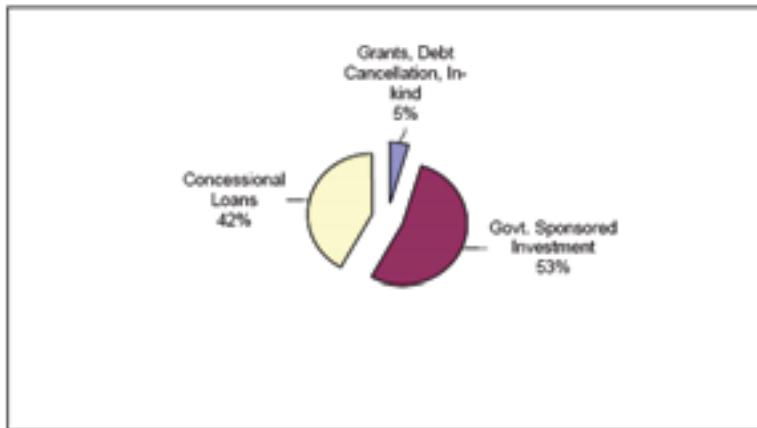
(Million US\$)			
	Africa	Latin America	Southeast Asia
Govt.-Sponsored Investment	8,042	24,389	7,429
Concessional Loan	22,379	1,950	7,114
Grant	1,851	421	231
Debt Cancellation	850	0	60
In-kind Aid	21	1	0

Source: NYU Wagner School, *Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia, and Latin America*, April 25, 2008.

Notes: Annual totals represent announced loans and other reported aid and economic projects using PRC financing.

원조유형별로는 2002~2007년 기간 중 정부보증투자가 53%, 양허성 차관이 42%, 채무탕감이 나머지 5%를 차지했다. 2007년의 경우 전체 250억 달러의 원조 중 66%는 양허성 차관, 29%는 정부보증투자, 5%는 무상, 채무탕감 등이 차지한 것으로 나타났다.

[그림 3] 원조 유형별 현황



Source: NYU Wagner School, *Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia, and Latin America*, April 25, 2008.

Notes: Annual totals represent announced loans and other reported aid and economic projects using PRC financing.

원조 분야별로는 같은 기간 동안 원조자금의 44.5%에 해당하는 금액이 자원개발과 농업분야, 43%가 인프라구축·공공사업에 투자되었다.

[그림 4] 원조 지역별-분야별 현황

(Million US\$)			
	Africa	Latin America	Southeast Asia
Natural Resources Extraction/Production	9,432	18,585	4,788
Infrastructure/Public Works	17,865	7,535	6,438
Not Specified/Other	5,024	608	2,276
Humanitarian	802	32	159
Military	4	0	170
Technical Assistance	10	1	3

Source: NYU Wagner School, *Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia, and Latin America*, April 25, 2008.

Notes: Annual totals represent announced loans and other reported aid and economic projects using PRC financing.

이러한 중국의 원조통계에서 주목할 만한 점은, 2001년도부터 중국의 대 아프리카 원조가 매년 35%씩 급격히 증가해왔다는 사실이다. 35개 아프리카 국가에 대해 주로 수력발전과 교통인프라 구축사업을 수행해 왔는데, 2002~2007년 동안 총 원조액의 54%가 인프라와 같은 공공사업, 28.5%가 자원개발, 2.5%가 인도적 활동, 기술협력, 군사협력 등에 지원되었다. 2005년 중국의 상위 10개 수원국에는 지리적으로 멀리 떨어져있음에도 불구하고 풍부한 수단(1위), 나이지리아(2위), 앙골라(7위), 이집트(10위) 등 아프리카 국가가 포함되어 있는데, 자국의 급격한 경제성장에 따른 거대한 에너지 수요를 충족시켜줄 수 있는 안전한 공급처이자 수출시장으로의 진출 전략을 엿볼 수 있다.

VI. 중국식 원조모델의 특징

중국은 원조 공여액의 절대적 규모에 비해 특히 수원국으로부터 종종 높은 평가를 받기도 한다. 그 이유로는 첫째, 선진공여국이나 다자금융기구가 보통 부과하는 정치·경제·사회·환경적 개선조건이나 규제조항이 없이 비교적 쉽게 원조를 제공한다는 것, 둘째, 선진공여국이나 다자금융기구가 수행하기 힘든 사업으로 기피되어 온 국가·지역·분야에 지원을 한다는 것, 셋째, 국가문화센터, 경기장, 고속도로 등과 같이 가시적이고 직접적인 수익을 가져다주는 공공사업에 투자를 한다는 것 등을 들 수 있다.

중국의 對아프리카 원조 원칙은 긴밀한 협력을 통한 평등호혜, 상호이익, 공동번영 등으로 표현할 수 있다. 중국은 공여국-수원국의 관계가 아닌 남남협력의 틀 안에서 원조가 이루어짐을 강조한다. 이러한 남남협력적 접근은 국제사회에서 자국의 입장이나 이해관계가 수원국과 유사하다는 것을 강조하여 그들에게 이념적 공감대 형성을 호소하고, 친선관계를 유지할 수 있는 소프트 파워(soft power)를 갖게 한다. 또, 중국은 아프리카에서 자국의 경제적 이익을 보호하기 위해 아프리카 국가들에게 민감한 인권, 민주화 등의 문제에 대해 UN이 개입하지 못하도록 안전보장이사회 상임이사국 거부권을 행사하고 있다.

한편, 내정불간섭이라는 중국원조의 특징은 국제사회의 원조규범을 흐트린다는 점에서 비판을 받기도 한다. 민주화, 거버넌스(governance), 인권 등이 좋지 않은 국가에 대해서 무조건적으로 차관을 제공할 경우, 원조혜택이 일반대중들에게 돌아가는지 여부도 불확실할 뿐만 아니라 수원국의 도덕적해이를 야기할 수 있기 때문이다. 미국이나 유럽, 다른 주요 선진공여국가들과 달리 중국의 원조는 그 목표가 수원국 내부의 경제발전이나 정치적·사회적 상황 개선보다는 주로 자원 개발권, 에너지 공급처의 독점적 확보라는 자국의 경제적 이익에 초점이 맞추어져 있다. 또한 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)⁴⁾에 기초한 이러한 무조건성의 원조는 아프리카 수원국들로부터 대만을 외교적으로 고립시키고, 그들과 우호관계 유지하여 국제사회에서 외교적 입지를 확보한다는 정치적인 목적도 가지고 있다.

사실 중국의 원조 중 무상협력, 인도적 지원, 사회복지 프로그램, 식량지원 등과 같이 전세계 주요 공여국에서 정의하는 ‘ODA’에 해당되는 부분은 크지 않은 것으로 알려지고 있다.⁵⁾ 중국은 원조 대상국가를 선정할 때 ‘풍부한 지역자원, 대규모 상품시장, 경제활동에 호의적 환경’을 가지고 있어야 한다는 조건을 붙이고 국가신용도, 부채상환능력 등을 고려한다. 중국은 원조를 통한 자원 획득이라는 자국의 원조개발모형을 2005년 11차 5개년개발계획을 통해 일반 국민에게도 공식적으로 알리기 시작했다. 이와 함께, 중국수출입은행이 구속성(tied)으로 양허성 차관을 제공하여 국유기업이 현지에 진출해 자원을 획득하고 자국 노동력을 활용하는 방식은 수원국을 경제적으로 이용한다는 비판을 받게끔 한다. 아프리카 국가들의 대 중국 의존도가 심화될수록 중국의 경기변화에 그들의 경기가 민감하게 반응하게 될 것이므로 그들의 관계가 신식민주의화되는 것을 우려하는 목소리 또한 점점 커지고 있다.

4) 미국과 유럽이 주도하는 국제경제질서과 구분되는, 중국이 주도하는 권위주의 하의 시장경제를 일컫는 말로서, 정치적 자유화를 강요하지 않으면서 시장 경제적 요소를 최대한 도입하는 중국식 국가 발전 모델임.

5) OECD에서 정의하는 ODA: 명백한 경제개발이나 빈곤퇴치, 복지증진의 목적을 가진, 최소한의 양허적 성격을 가진 공적기관에 의해 수행되는 개도국으로의 공적자금흐름

VII. 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이, 중국의 수원경험은 수원국의 주인의식, 효율적인 개발계획, 공여국-수원국간 조화·협력 등이 원조를 효과적으로 이용하는데 필요한 요소들을 시사해주고 있다. 아울러, 최근 신흥공여국으로서 중국의 원조행태는 최빈국이 대다수인 아프리카 지역의 개발수요를 충족시킨다는 긍정적인 면과 국제사회의 원조규범을 고려하지 않고 있다는 부정적인 면을 동시에 가지고 있다. 중국을 비롯한 신흥공여국이 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 노력에 동참하는 것이 우리나라를 비롯한 선진공여국들의 원조효과성 제고 노력이 반감되는 부작용을 피할 수 있도록 하는 길일 것이다.

한국은 對아프리카 진출시거나 지원규모면에서 중국에 비해 후발주자이다. 그러나 아프리카 지역에 대한 원조를 자원개발권 획득과 수출시장 확보 수단으로만 생각하고 성급하게 접근한다면, OECD DAC 가입국으로서 민주주의와 인권보호 원칙에 충실한 국제적 원조규범을 준수하지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 여건을 고려할 때, 지속가능한 원조를 제공하기 위해서는 수원국 빈곤감축과 정치·사회적 안정 지원이라는 원조목표를 달성함과 동시에 경제·사회적으로도 상호 실리를 얻을 수 있는 균형 있는 정책이 필요하며, 원조를 받는 국가에서 주는 국가로 전환한 독특한 경험을 살려 바람직한 ‘한국식 원조모델’을 구축하기 위해 노력해야 할 것이다.

참고문헌

강선주, 중국의 대 아프리카 원조: 기회와 위험, 한국 대외원조에의 시사점, 외교안보연구원, 2007

한국수출입은행 해외경제연구소 동북아팀, 중국의 대외원조 정책과 전략, 2008

Thomas Lum, Hannah Fischer, Julissa Gomez-Granger, Anne Leland, China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia, Congressional Research Service, 2009

Li Xiaoyun(Director of the China-DAC Study Group), Key Experiences and Lessons Learnt from China's Use of International Assistance (Briefing Note), 2010

Carol Lancaster, The Chinese Aid System, Center for Global Development, 2007

Paul Hubbard, Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans, 2007

Chris Alden, Emerging countries as new ODA players in LDCs: The case of China and Africa, 2007

Penny Davies, China and the end of poverty in Africa towards mutual benefit?, diakonia

OECD DAC, The China-DAC Study Group: Findings from the first event on development partnerships and future plan, DAC Network on Poverty Reduction(POVNET), 2010

IV. 개발협력 단신

1. 한국국제개발통계(KIDS) 시스템 오픈
2. 콜롬비아 남남협력에 관한 고위급행사(HLE) 주요 내용
3. DAC 고위관리회의(SLM) 주요 내용
4. DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 전체회의 주요 내용
5. DAC 평가네트워크(EVALUNET) 전체회의 주요 내용
6. DAC 통계작업반-환경네트워크 공동회의 주요 내용
7. DAC 환경네트워크(ENVIRONET) 전체회의 주요 내용
8. EDCF-JICA 현지 업무회의 주요 내용

한국국제개발통계(KIDS) 시스템 오픈

1. 한국국제개발통계(Korea International Development Statistics; KIDS) 소개

- 우리나라 ODA 통계 작성기관인 한국수출입은행은 1987년 이후 우리나라의 공공부문(정부부처, 공공기관, 지방자치단체 등)에서 시행하고 있는 대외원조(ODA) 정보를 누구나 손쉽게 활용할 수 있도록 한국국제개발통계(KIDS) 시스템을 개발, 한국수출입은행 홈페이지를 통해 공개
 - KIDS는 지원규모, 지원국가, 지원분야 등 대외원조 사업에 관한 정보를 담고 있으며, '05년 이후의 ODA 사업에 대해서는 상세 사업 정보까지 조회가 가능
- 한국국제개발통계(KIDS)는 2010년 우리나라의 DAC 가입을 계기로 급증하고 있는 공적개발원조(ODA) 정보 수요에 적절히 대응하고, 투명하고 효율적인 원조 정책 수립을 위한 기반을 마련
- 접속 방법
 - 한국수출입은행 홈페이지(www.koreaexim.go.kr) > 대외경제협력 > 한국국제개발통계(KIDS)

2. KIDS 분석 보고서 설명

- KIDS는 2005년 이후 사업에 대한 총 5개 분석 보고서로 구성되며, 2004년 이전 사업에 대한 통계 정보는 '2004년 이전 자료'에서 확인 가능
 - 원조유형별 분석
 - 양자간/다자간 원조, 무상협력(grants)/양허성차관(loans)간 비교 분석
 - 무상원조의 다양한 유형별 지원 현황 분석
 - 국제기구별 다자간 원조 지원 현황 분석

- 양자간 원조 지역별 분석 : 양자간 원조의 지역별 지원 현황 분석
 - * 지역구분 : 아시아, 아프리카, 아메리카, 유럽, 오세아니아, 지역미매분
- 양자간 원조 소득그룹별 분석 : 양자간 원조의 수원국 소득그룹별 지원 현황 분석
 - * 소득그룹 구분 : 최빈국, 기타저소득국, 중저소득국, 상위중소득국, 소득미배분
- 양자간 원조 분야별 분석 : 양자간 원조의 지원 분야별 현황 분석
 - * 분야 구분 : 교육, 보건, 교통, 통신 등
- 다자간 원조 분석 : 세계은행, UN기구, 지역개발은행 등 세부 기구들에 대한 다자간 원조 지원 현황 분석

콜롬비아 남남협력에 관한 고위급행사(HLE) 주요 내용

1. 회의 개요

- '10.3.24~25 콜롬비아 보고타에서 개최된 '남남협력 및 역량개발에 관한 고위급행사(High Level Event; HLE)'는 2011년 서울에서 개최될 '제4차 원조효과 고위급회의(HLF-4)'의 중간회의 성격으로 개최
 - 선진·신흥 공여국, 개도국, 국제기구, 시민단체(CSO) 등 다양한 개발협력 주체가 참석하여, 남남협력의 의의 및 과제, 원조효과성과의 연계, HLF-4 준비방향 등에 대해 집중 논의

2. 논의 내용

가. 회의 구성

- 전체회의는 ① 새로운 개발협력 환경, ② 남남협력 및 역량개발 현황, ③ 라운드테이블 논의 결과 보고, ④ 향후 과제, ⑤ 보고타 성명(Bogota Statement) 채택 등의 순으로 진행
 - 전체회의 중간에 마련된 라운드테이블에서는 ① 남남협력 현황 및 정보관리, ② 남남협력 및 역량개발에 관한 지역별 견해, ③ 삼각협력(Triangular Cooperation)*을 위한 파트너십, ④ 남남협력 및 역량개발 촉진을 위한 협력 체제, ⑤ 개발이슈에 대한 남남협력의 기여, ⑥ 남남협력에 관한 다양한 이해관계자의 견해 등 세부주제에 대한 토의 진행
- * 선진원조국 또는 국제기구의 지원을 통해 이루어지는 개도국간 개발협력

나. 주요 내용

- 참석자들은 주인의식, 수요중심, 평등협력 등을 남남협력의 핵심적 성공요소로 인식하고, 남남협력은 상호학습을 통한 역량개발, 수원국 수요에의 적합성, 비용 절감 등의 장점을 통해 기존 북남협력을 보완한다는 데 동의
 - 다만, 원조효과성과의 연계, 우수사례 확산, 북남협력과의 연계 등을 위해 보다 체계적이고

조율된 국제사회의 노력 필요성 제기

- HLE 운영위원회는 금번 회의의 내용을 정리한 최종 결과물로서 ‘보고타 성명’을 발표하였으며, 동 성명은 개도국 주도의 개발협력의 의의 및 과제, 원조효과성과의 연계, HLF-4에 대한 제언 등의 주요 내용을 포함

다. 보고타 성명

(1) 남남협력의 의의

□ 남남협력은 효과적이고 포괄적인 파트너십의 중요 수단

- 금번 HLE에서는 역량강화, 개발촉진, 경험을 통한 교훈축적, 해결과제 발굴, 향후 방향 설정 등에 대한 남남협력의 역할 확인
- MDGs 달성 및 새로운 글로벌 개발과제 대응 지원을 위한 남남협력 및 역량개발 관련 우수 사례 축적 필요

(2) 개도국 주도 프로세스

□ 남남협력은 개도국간 협력 및 상호 이익 추구의 산물

- 남남협력의 주요 특징은 연대(solidarity), 현지 여건 및 역량에의 적합성, 상호 이익, 평등적 파트너십 등으로 요약
- 남남협력은 북남협력의 대체가 아닌 보완이며, 삼각협력은 남남협력과 북남협력간 가교 역할 수행

□ 개도국간 상호 학습은 경험 및 지식 공유, 기술전수 등을 통한 역량개발의 핵심

□ 남남협력의 독창성 및 특수성은 존중되어야 하나, 남남협력 시행에 있어 원조효과성 원칙의 중요성 인식 필요

- 남남협력 경험 및 우수사례를 토대로 원조효과성 원칙과 상호 연계하고, 남남협력과 북남협력간 보완성 및 시너지 추구

- 중소득국의 역할이 확대되면서 글로벌 개발체제 변화 및 포괄적, 효과적, 평등적 협력기회 창출에 기여

(3) 사례 축적

- OECD 개발원조위원회(DAC) 원조효과작업반(WP-EFF)의 남남협력 태스크팀(TT-SSC)은 사례중심(evidence-based) 방식을 주도

- 축적된 우수사례를 통해 남남협력이 원조효과성 의제에 기여할 수 있는 가능성 확인

- 사례중심 분석을 통해 남남협력 및 역량개발에 있어 아래와 같은 시사점 도출

- 개도국의 환경, 정책, 기관역량이 남남협력 강화의 핵심 요인
- 파트너십은 상호 신뢰 및 존중에 근거할 필요
- 성공적 남남협력은 현지 여건에 적용 가능한 탄력성(flexibility) 보유
- 상호학습 및 역량개발을 위해 남측의 경험 공유 필요

- 남남협력의 문제점 및 과제

- 남남협력 효과 제고를 위해서는 정보관리 역량 및 상호 책임성 강화를 통한 원조효과성 원칙 적용 필요
- 삼각협력, 거래비용 절감, 남북의 지식·자원 혼합 활용 등을 통해 개도국과 기존 공여국간 보완성 및 시너지 강화 필요
- 남남협력 효과 극대화를 위해 수요중심(demand-driven) 협력, 시민사회, 민간부문 등 참여 등을 통해 주인의식 강화 필요
- 남남협력 시너지 창출, 남측주도 의제 발굴 등을 위해서는 UN 경제사회이사회(ECOSOC) 등 글로벌 또는 지역내 기구를 활용할 필요가 있으며 지역 커뮤니티와도 연계될 필요

(4) 서울 HLF-4 및 그 이후 : 효과적이고 포괄적인 개발 파트너십 구축

- 개발목표 달성 및 새로운 글로벌 개발과제 대응 지원을 위한 남남협력 효과성 제고 노력은 경험에 기반을 둘 필요

- 역량개발에 대한 폭넓은 시각 도입, 평등적 학습 및 지식 공유 촉진 등을 통해 역량 병목에 대응할 필요
- 원조효과성 원칙과 우수사례의 연계를 통한 원조효과성 관련 논의 강화를 위해 글로벌 협의 지속 필요
- 라운드테이블 주요 결과
 - 효과적 남남협력을 위해 다양한 개발주체를 포함하는 포괄적 접근 필요
 - 남남협력은 현지 여건에 맞는 교훈 및 우수사례를 토대로 현지 기관의 역량 강화에 기여
 - 효과적인 계획·시행을 위해 남남협력에 대한 모니터링 강화 및 투명성 제고 필요
 - 효과적인 삼각협력을 위해 각 주체는 비교우위를 토대로 기여 필요
 - 남남협력은 주인의식과 지속가능성 확보를 위해 수요중심이어야 하며, 역량개발 및 모니터링·평가 강화 및 글로벌·지역내 조율 메커니즘의 지원을 받아야 함
 - 기후변화와 같은 글로벌 개발과제 대응을 위해서는 남측 국가간 상호학습 및 지식공유가 중요하며, 현지 적용을 위한 유연성(flexibility) 확보 필요
 - 남남협력 성과 지속을 위해 시민사회, 민간부문 등 다양한 주체의 비교우위를 활용할 필요

The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development



Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships (FINAL VERSION, MARCH 25th, 2010)

This document was prepared by the Steering Committee¹ responsible for organizing the Bogota High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development. It contains ideas which might prove useful to enhance the practice of South-South Cooperation. It is presented to the participants for their consideration and reference.

We, representatives of partner countries, donors, multilateral and bilateral development organizations, parliaments and civil society, recognize that South-South cooperation (SSC) is an important instrument of effective and inclusive partnerships. We have met in Bogota, Colombia, at the High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, to acknowledge its role in building capacity and advancing development, take stock of the lessons of experience and identify challenges, and outline the way forward. Our purpose was to implement the mandate of the Accra Agenda for Action and promote a greater role for, and increased effectiveness in, SSC.

With this in view, we commit ourselves to promote and implement good practices from SSC and capacity development to support countries in achieving the Millennium Development Goals and tackling emerging global development challenges, recognizing that gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impacts on the lives of people, particularly poor and marginalized populations.

1. A Southern-led process

- a. SSC is a natural expression of collaboration and mutual interest between partner countries, at global, regional, and country levels. SSC is a historical process, with unique characteristics, which reflects solidarity, adapts to local contexts and capacities, and promotes mutual benefit and win-win outcomes and horizontal partnerships. SSC is not a substitute for, but a complement to, North-South development cooperation, with triangular cooperation acting as a bridge between South-South and North-South cooperation.

¹ The Steering Committee members of the Bogota High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development are Colombia, Egypt, Ghana, Japan, Korea, Mexico, Mozambique, Peru, Spain, Thailand, Vietnam, Asian Development Bank (AsDB), Better Aid, European Commission (EC), Inter-American Development Bank (IaDB), NEPAD, Organization of American States (OAS), OCDE, UNDP and the World Bank.

The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development



- b. Although there has been a long tradition of collaborative work among partner countries, the current economic and social environment provides opportunities to foster mutual learning across all partners. South-South learning for all countries in all phases of development is key to capacity development through sharing of experience and learning, knowledge exchange, and technology and skills transfers—all of which are important components of SSC.
- c. As a Southern-led initiative, we have established a process to implement the mandate set out in paragraphs 19 and 14b of the Accra Agenda for Action. We aspire to mutually enrich and adapt the aid effectiveness principles and SSC based on the diverse experiences and good practice from SSC, and to further explore complementarities and synergies between SSC and North-South cooperation. While recognizing the need to respect the uniqueness and particularities of SSC, we also recognize the value and relevance of these principles in the practices of SSC.
- d. SSC is gaining momentum. Partner countries, particularly middle-income countries, are increasingly contributing to cooperation, generating important changes in the global development architecture, opening a window of opportunity for all development actors to work together towards a more inclusive, effective, and horizontal global development agenda.

2. Building up evidence

- a. In preparing for the Bogota High Level Event and complementing the work of other platforms dedicated to addressing SSC issues, the Task Team on South-South Cooperation at the DAC-hosted Working Party on Aid Effectiveness has promoted a unique evidence-based approach. We can already draw on a rich source of experiences, generated in more than 110 case stories produced mainly by practitioners from all over the developing world, demonstrating the potential of SSC to enrich the aid effectiveness agenda. In this process, many champions and leaders have also been identified and were brought together to share their experiences and views on development cooperation.
- b. While recognizing that this process is only beginning, and additional rigorous evidence needs to be generated, this process so far has shown significant potential and key findings in the practice of SSC and capacity development:

The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development



- i. Enabling environments and adequate policy and institutional frameworks and conditions in partner countries are key to successful strengthening of SSC.
 - ii. Partnerships need to be based on trust, confidence, and respect.
 - iii. Successful SSC experiences have the flexibility to adapt to particular contexts.
 - iv. Southern-based practitioners and technical experts need to share their experience not only at the country level, but also at the regional and global levels, to facilitate mutual learning and capacity development.
- c. Our findings have also underlined a few important challenges in SSC practices:
- i. There is a lot to learn from aid effectiveness principles and their implementation. SSC practices can be further enhanced by adapting to the lessons in the aid effectiveness context, especially by improving transparency and accounting for results through strengthening capacities for information management and mutual accountability, especially at country and local levels.
 - ii. There is room to improve complementarities and promote synergies between partner countries and traditional donors, including through triangular cooperation, by reducing transaction costs and engaging in mixed modalities that combine capacities, know-how, and resources from the North and the South.
 - iii. To derive maximum benefits from SSC requires deepening ownership by promoting demand-driven approaches and engaging the participation of civil society, parliaments, private sector, and other nongovernmental actors in development matters.
 - iv. There is much scope to bring together, in a coordinated manner, the global and regional platforms addressing SSC—such as the UN ECOSOC and the UN General Assembly High Level Committee on South-South Cooperation—to generate synergy, benefit from enriching diversities, and collectively develop a strong Southern-led agenda on development cooperation effectiveness. These platforms should be linked to regional communities of practice, as a means of disseminating and applying good practices and sharing experiences.

3. Towards Seoul and beyond: Building effective and inclusive development partnerships

- a. In looking forward to the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, to be held in Seoul, Korea, in 2011, we are committed to build on the lessons of

3

The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development



experience to promote and improve the effectiveness of SSC to support countries in achieving their development objectives and to assist in tackling emerging global development challenges.

- b. We urge all development actors to address capacity bottlenecks—a major impediment to aid and development effectiveness—by adopting a broader view of what it takes to develop capacities and by promoting horizontal learning and knowledge exchange. The process created for the Bogota High Level Event offers enormous potential for identifying and sharing Southern-led experiences that showcase the benefits and challenges of horizontal cooperation.
- c. We shall continue to engage in the global dialogue on development, to promote the integration of aid effectiveness principles and good practices as advocated by the Paris and Accra High Level Forums and by the positive experiences emerging from SSC practices, enriching the aid effectiveness agenda and contributing to overall development effectiveness.
- d. We highlight key outcomes of our roundtable discussions, and encourage all development actors to put into action the recommendations emerging from these discussions:
 - i. Effective SSC requires an inclusive approach to ensure sufficient voice for all development stakeholders. It relies on strong country ownership and leadership, underpinned by adequate policy space for effective implementation.
 - ii. It strengthens the capacities of local institutions based on locally appropriate lessons and best practice. It is supported by regional and global mechanisms to match supply and demand, to facilitate peer-learning, and to document and disseminate lessons learned.
 - iii. There is a strong need to improve measurement, monitoring and transparency of SSC to facilitate effective planning and implementation. It is critical to promote peer-learning and SSC on data collection and information management with a focus on strengthening country systems.
 - iv. In the current changing development cooperation environment, there is a need to enhance definitions of technical cooperation, which is often central to SSC.
 - v. Recognizing the added value of existing sub-regional, regional and inter-regional initiatives and actors on SSC, there is an opportunity to draw on and invest in these to promote policy dialogue and generate knowledge.

The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development



- vi. Triangular cooperation should be seen as a broad process that involves three or more development actors - from different countries and organizations. In order for triangular cooperation to be effective, it is important that each actor contributes according to their respective comparative advantages - and shares responsibility for demand-based development results.
 - vii. Emerging mechanisms to promote SSC should be demand-driven to ensure ownership and sustainability. They should apply sound capacity development and M&E methodologies for learning and scaling-up, and be supported by aligned regional and global facilitation and coordination mechanisms.
 - viii. It is important to foster mutual learning among southern practitioners and facilitate knowledge management and learning to tackle global development challenges such as climate change. Evidence should be used to design local solutions and ensure flexibility in their implementation.
 - ix. It is critical to ensure continued multi-stakeholder engagement in order to sustain the development results achieved through SSC. Parliamentarians, civil society organizations and the private sector should be engaged in implementing SSC to tap their comparative advantages.
- e. We will identify ways of agreeing on mechanisms to be used from now to the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness to implement and carry forward some of the actions listed above.

DAC 고위관리회의(SLM) 주요 내용

1. 회의 개요

□ 일시 및 장소 : '10. 4. 14(수) ~ 15(목), OECD 본부(프랑스)

□ 의제

- 금번 관리자회의에서는 전 세계 금융위기, 기후변화 대응 등 국제사회가 직면한 도전 상황 하에서 개발재원의 확보, MDG 달성 점검을 중점 논의
- 아울러, 아이티 지진 복구 지원, 녹색성장과 개발의 연계, 아크라행공계획 즉시이행과제의 이행현황 등에 대해서도 추가적으로 논의하였으며, DAC 회원국외에 브라질, 중국 등 신흥 공여국과 국제기구가 참석

2. 주요 의제 및 논의 내용

1 2010-2015 개발자원과제 점검

가. 논의 배경

- 세계경제위기 상황과 MDGs 달성을 위한 과거의 지원약속 점검
- 대부분 DAC 회원국들은 원조의 질과 양에서 약속을 이행하고 있으나 해결해야 할 과제도 산재
- non-DAC 회원국의 기여를 통해 ODA의 보완 금융 확대 필요

나. 주요 협의내용

- 경제위기 상황에서도 적극적인 추가 자원 마련에 협력하고 기후변화를 신규 글로벌 개발 이슈의 하나로 인정, 혁신적 재원을 레버리지(leverage)로 활용하여 ODA의 보완 수단으로 활용할 것을 제안
- 증가하는 개발수요에 대한 자금공급의 보완적 수단(supplementary modalities)으로서 혁신적 재원의 활용은 물론, 개도국내 자원확보를 위해 과세시스템 개선도 제안

* EDCF의 경우 IT를 기반으로 한 전자정부 구축, 관세·조세시스템 구축 및 국가조달시스템 개선 등 Governance 향상 프로그램을 지원 가능

- 벨기에, 룩셈부르크를 포함한 상당수 회원국들은 2015년까지 MDGs 달성에 대해 우려를 하면서도 DAC을 중심으로 지속적인 개발재원의 축적(mobilization)을 요구
- 캐나다, 노르웨이, 호주 등은 수원국의 일관된 개발정책 수행을 위해서는 원조의 예측가능성(predictability)이 중요하며 이를 위해 ODA 중기지원목표 수립 및 실행을 촉구
- 한편, 독일, 일본, 룩셈부르크 등은 전통적 ODA 개발분야와 기후변화 대응을 구별할 것이 아니라 ODA 지원 분야의 하나로서 기후변화 이슈를 수용할 것을 주장

다. 우리 대표단 제안사항

- ODA를 개발재원의 대표적 구성요소로 인식하되 개발의 촉매(Catalyst)로서 FDI, 무역 등과 함께 활용함으로써 시너지 효과를 기대할 수 있다고 설명
- 공여국의 ODA 지원규모의 꾸준한 증가에도 불구하고 기후변화, 세계경제위기 등 개발 수요의 발생에 따른 자금수요가 계속되고 있는 점을 감안, 다양한 ODA 자원 마련을 위한 보완적 수단으로서 혁신적 재원의 적극적인 활용을 권유

② MDGs 달성 촉진 방안(MDG 정상회의 준비)

가. 논의 배경

- MDGs 달성은 현재 중국, 인도 등 신흥개도국의 두드러진 성장에 힘입어 전체적으로는 2015년 달성이 가능할 것으로 보이나, 사하라이남 아프리카 및 취약국가 등에서 달성 가능성 미약
- MDGs의 사회적 목표달성이 원조의 생산적 분야로의 사용에 제약요인이 되고 있다는 주장 대두
- DAC은 MDGs 달성 촉진을 위해 원조가 기여할 수 있는 핵심 분야를 선정하고, OECD 차원에서 MDG 달성에 기여할 수 있는 방안마련 필요

나. 주요 협의내용

- 2010. 9월 MDG 점검 정상회의가 개발재원 논의에만 한정되는 것이 아니라 원조의 양적, 질적 측면 논의를 포괄해야하며, MDG 달성을 위해서는 수원국의 주인의식에 기반한 국제사회 공동 노력이 중요
- 최근의 MDGs 달성 중간점검에서 목표시점인 2015년까지 MDGs 달성이 회의적인 것으로 나타났으나, 정치 지도자들을 중심으로 MDGs 달성에 대한 인식을 제고함과 동시에 지속적인 노력 경주
 - MDGs 달성을 위한 중점 추진 사항: 사하라이남 아프리카 및 분쟁·취약국가에 대한 지원 확대, 원조효과성 제고, 기후변화 대응 지원 강화, 개발경험 공유 등 신흥공여국 및 민간 분야와의 파트너십 강화 등 주장
- MDG 달성을 위한 개발재원 확충방안으로 민간재원 및 혁신적 개발재원을 활용한 개발재원 확보, 조세제도 개선, 재정투명성 강화 및 책임성 향상 등 개도국 개발재원 확보노력 강조

③ DAC 개혁활동(Reflection Exercise) 결과 이행

가. 논의배경

- 2007년 OECD Council은 DAC의 향후 10~15년간의 방향을 결정하기 위해 DAC 회원국 및 국제기구 중견관리자로 구성된 Reflection Group을 구성하고 전략적 개혁활동(Strategic Reflection Exercise)을 수행 추진
 - 동 Exercise에 따라 새 Mandate 작성 및 핵심 기능 강화*, 기존 조직의 통합·조정, DAC 명칭 변경 등의 개혁 시도
 - * DAC의 Core Areas 강화 : 원조효과성 제고, 원조통계수집, Peer Review 등을 강화하고, 이에 따라 기존의 Network 통합·조정

나. 주요 협의내용

- DAC 의장은 변화하는 글로벌 개발환경 하에서 Reflection Exercise의 Mandate에 따라 보다 개방적이고, 포괄적인 DAC으로의 개혁 필요성 주장

□ 일부회원국은 New DAC이 추진해야 할 우선순위 분야로 아래사항 강조

- DAC의 중점 업무분야(통계, 평가, 원조효과)에서의 비교우위 강화
- 홍보활동(communication) 강화
- 글로벌 개발 거버넌스(governance) 주도
- 신흥공여국, 민간분야 등 다양한 개발 주체와의 파트너십 강화
- 지속가능한 경제발전 주력
- 글로벌 공공재 확보 및 개발을 위한 정책일관성 유지
- 개발수요의 다변화 및 확대에 따라 포괄적 개발재원 관리를 위해 ODA와 Non-ODA의 자금 흐름을 전반적으로 관리하는 시스템 마련 필요성 강조

다. 우리 대표단 제안사항

□ 국제사회의 다양한 개발수요에 대응하기 위해 Aid Effectiveness Agenda 등 DAC이 보유하고 있는 비교우위를 활용할 수 있는 역할 모델의 개발 필요

- 원조효과성 관리는 파트너십, 주인의식, 성과 중심적 원조, 평가 및 모니터링을 포괄하고 있는 종합적 원조관리 Framework로서 향후 MDG 달성에 기여할 수 있는 바, HLF-4 이후에도 지속 발전시켜 나갈 필요

□ 다양한 개발협력 참여자 증가, 협력 분야의 다양화 등 변화하는 개발환경 하에서 보다 포괄적인 비회원국의 참여를 촉진하는 등 DAC의 관계강화 노력 필요

3. 참여 성과

□ 우리나라의 2010년 DAC 가입이후 최초로 개최된 SLM 회의로서 2010-2015 개발재원 마련을 위한 방안 논의, MDGs 달성을 위한 논의 및 DAC 개혁활동 결과에 대한 이행 부문에 있어 적극적인 의견 개진

□ 특히, '11년 한국에서 개최되는 HLF-4에서 파리선언(PD), 아크라 행동계획(AAA) 등 원조효과성 이행현황에 대한 최종 점검이 이루어진 후도 원조효과성 점검 메커니즘으로서 PD, AAA의 지속적인 활용 권유

DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 전체회의 주요 내용

1. 회의 개요

- '10.3.2 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최된 OECD 개발원조위원회(DAC) 산하 거버넌스 네트워크(GOVNET) 제13차 전체회의에서는 ① GOVNET의 2011-12년 업무예산계획(Programme of Work and Budget: PWB), ② 원조 및 국내 책임성(aid and domestic accountability), ③ 조세, 반부패, 인권과 관련한 GOVNET의 성과 및 향후 계획 등에 대해 논의

2. 논의 내용

가. 2011-12년 업무예산계획

- OECD DAC의 전략검토(reflection exercise) 결과 등을 토대로 GOVNET의 DAC 내에서의 비교우위 및 향후 2년간의 업무 우선순위에 대해 논의
 - 회원국들은 GOVNET의 핵심주제인 거버넌스 외에 원조 및 국내 책무성 등 보다 탄력적인 업무방향 설정이 필요함을 인식하고, 특히 GOVNET의 정책 및 가이드라인의 효과에 대한 모니터링의 중요성을 강조
- 이러한 논의의 결과로, 회원국들은 오는 '10.4월말까지 GOVNET의 역할 및 비교우위 검토, 향후 업무전략 수립 등을 위한 소규모 전략검토(mini-reflection exercise)를 실시하기로 합의
 - 동 전략검토는 향후 GOVNET의 업무가 주요 이슈에 대한 관련성 및 미래지향성을 고려하고, 회원국의 니즈에 탄력적으로 대응하며, 적절한 구조로 수행되도록 하는 데 기여할 것으로 전망

나. 원조 및 국내 책임성 관련 성과 및 계획

- 국내 책임성 제고를 위한 GOVNET의 지원현황 및 향후 추진방향에 대해 논의하고, 본 GOVNET 전체회의 하루 전에 개최된 ‘국제선거지원에 관한 제1차 라운드테이블’의 결과를 공유
 - 프랑스, 스위스, 미국, 영국 등이 지원하고 있는 말리, 모잠비크, 페루, 우간다 등에 대한 국가 사례연구(case study) 준비현황을 공유하고, 오는 '10.4월말부터 본격적으로 개시될 사례연구 작업시 성평등, 인권, 분쟁 및 취약 환경 등 이슈에 대한 고려 필요성 강조
 - 근래 국내 책임성 제고 관련 논의에 개도국의 학계, 국회, 시민사회 등 다양한 이해관계자의 참여가 확대되고 있으며, 향후 대내외 이해관계자간 상호 협력의 필요성 강조
 - ‘국제선거지원에 관한 제1차 라운드테이블’ 결과, 개도국의 국내 책임성 제고를 위해서는 수원국과 공여국간 경험공유가 중요하며, 보다 장기적이고 효과적인 선거지원을 위한 기본원칙 수립은 선거기간 중 국내 책임성 제고를 위한 GOVNET의 역할에 기여할 것으로 전망

다. 과세·반부패·인권 관련 성과 및 계획

- (조세) 아프리카 조세행정 포럼(African Tax Administration Forum: ATAF) 발족 등 지난해 거버넌스 및 조세 태스크팀(Governance and Taxation Task Team)의 활동 및 성과 소개
 - '08.1월 ‘조세행정에 관한 OECD 포럼’ 이후 동 태스크팀의 지원을 통해 지난 '09.11월 25 개국의 참여로 성공적으로 출범한 ATAF는 아프리카 지역의 조세분야 우선순위 검토, 모범사례 발굴 및 공유, 역량강화 등에 대한 논의의 기회를 마련
 - 아울러, 동 태스크팀은 DAC과 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs: CFA)간 공동회의 개최 지원 등을 통해 개도국의 조세 문제와 개발 논의의 연계에 기여한 것으로 평가되며, 향후 거버넌스에 초점을 둔 조세개혁 및 책임성 강화 지원을 위한 사례 발굴 및 공유 계획
- (반부패) 지난 회의시 합의된 반부패 태스크팀(Anti-Corruption Task Team)의 향후 업무 우선순위 등에 대해 논의
 - 회원국들은 향후 2년간 반부패에 관한 ‘정책보고서 및 기본원칙’(2007 Policy Paper and Principles) 및 이와 관련한 권고 등의 이행과 효과에 대한 모니터링의 필요성을 강조

- 아울러, 부패 유발요인 분석, 부패 관련 아크라행동계획(AAA) 공약에 대한 모니터링 등의 지속 추진과 더불어, 반부패와 개발간의 상관관계 인식, 각국의 정치환경 고려 등의 필요성 강조

□ (인권) 업무예산계획상 인권 관련 목표 달성 추진 등 인권 태스크팀(Human Rights Task Team)의 활동 및 향후 계획 논의

- 현재 공여국의 원조관행 변화를 위한 실무 가이드라인 작성 및 ‘인권 및 원조효과성에 관한 기본원칙’ 초안에 관한 협의가 진행중이며, 향후 개도국 내 이해관계자 참여를 통한 동 기본원칙의 이행 방안, 2011년 제4차 원조효과 고위급회의(HLF-4)를 위한 관련 의제 발굴 등이 논의될 예정
- 인권과 책임성에 관한 연구를 비롯하여, 친빈곤 성장, 성평등, 분쟁 및 취약 환경 등 이슈와의 연계를 위한 DAC 산하 빈곤감소 네트워크(POVNET), 성평등 네트워크(GENDERNET), 분쟁 및 취약국가 네트워크(INCAF) 등과의 상호 협력 추진

DAC 평가네트워크(EVALUNET) 전체회의 주요 내용

1. 회의 개요

□ DAC의 개발평가네트워크(Evaluation Network)는 제10차 회의를 개최하여 회원국 평가자원 및 시스템 현황을 공유하고 평가에서의 협력 증대 및 수원국 평가역량강화 지원 방안 등을 논의

- 일시 및 장소 : 2010. 2. 10 ~ 2. 11, 프랑스 파리 OECD 본부

2. 주요 논의 내용

(1) 회원국 평가자원 및 시스템 현황

□ 사무국은 작년에 회원국을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 ‘회원국 평가자원 및 시스템 현황’을 발표

- 설문조사 분석 결과, 평가정책 수립 및 평가부서의 독립성은 이전보다 강화되었으며, 기관별 평균 평가관련 예산은 2백만 달러로 총 ODA 예산의 약 0.1%를 차지하는 것으로 나타남
- 평가재원보다도 평가인력 확보가 더 중요한 관심사로 나타났으며, 평가인력 부족으로 인해 영향력 평가 및 공동평가에 제약이 있는 것으로 조사됨
- 평가보고서는 웹사이트 등을 통해 공개되고 있고 대부분의 국가가 평가결과의 환류(follow-up) 시스템을 갖추고 있는데 반해, 효과적인 환류(‘만족’ 이상)는 70% 정도에 그치는 것으로 나타남
- 많은 회원국들은 동 조사 결과가 각국의 평가관련 현황을 파악할 수 있는 자료로 유용하다고 평가하고, 동 조사를 정기적으로 실시할 필요성이 있음을 언급

(2) 평가에서의 협력 강화

- 제8차 회의('08.11)에서 회원국간 공동평가 및 수원국의 평가 참여를 촉진키로 합의하고 monitoring tool을 통해 이의 이행을 독려하기로 한 바, 프랑스는 이행 점검을 위한 매트릭스를 개발, 그 결과를 발표
 - 분석 결과, 51%의 회원국이 공동평가 정책 및 전략을 보유하고 있으나 실제로 공동평가 시행 회원국은 그에 미치지 못하는 것으로 나타남 (공여국간 공동평가 22%, 수원국과의 공동평가 9%)
 - 회원국들은 공동평가 및 수원국과의 협력은 국별 정책 및 필요성에 따라 추진되고 있는 바 일률적인 지표에 의한 점검은 조심스럽다는 반응을 보이기도 했으며, 단순히 공동평가의 양적 확대를 추구하기보다는 맥락을 고려하여 선택적으로 공동평가를 추진해야 한다고 언급하기도 함
 - 프랑스와 사무국 측은 동 매트릭스의 정교화 작업을 계속 진행하는 한편, 이를 활용하여 정기적 모니터링을 실시할 예정임을 밝힘

- 사무국은 공동평가 촉진을 위하여 회원국 간 국별 평가계획목록(inventory) 취합, 웹 기반의 공동평가 플랫폼 구축, 평가자료공유사이트(DEReC) 개선 등의 노력을 기울이고 있는 바, 회원국들의 적극적인 참여를 요청

(3) 다자원조 효과성 평가

- 회원국들은 9차 회의('09.6)에서 다자기구의 성과를 점검*하기 위한 평가방법에 대해 논의한 이후 task team을 구성하여 활동해 왔으며, 금번 회의에서 다자기구의 개발효과에 대한 정보를 보다 효과적으로 수집하는 방안을 제시
 - * 배경 : 지난 30년 동안 회원국들의 다자기구에 대한 지원은 원조예산의 30% 내외로 꾸준히 유지되어 왔으나, 다자원조의 분절화(fragmentation)가 심화되고 각 공여기관의 원조배분도 타 기관의 원조 및 다자기구의 원조효과성 등을 감안하지 않은 채 이루어짐을 발견

- 그러나 동 제안에 대해 회원국 간 상당한 입장차이가 노정됨
 - 다자기구 : DAC/UNEG의 동료평가, MOPAN*의 평가 등 기 실시중인 평가와의 중복 우려
 - * 다자기구이행 평가네트워크 (Multilateral Organization Performance Assessment Network)
 - 양자기구 : 국내 이해관계자(국회 등)로부터 다자원조 지원 필요성에 대한 설명 요구를 지속적으로 받고 있으나, 각 기구의 자체 보고서를 통해서도 활용가능한 정보가 불충분

- 사무국은 동 평가결과가 다자원조기구 앞 예산배분의 근거로 활용되고 그들의 책임성 제고에 기여할 것이라고 언급하였으며, 전반적으로 다자기구 자체 평가시스템을 활용할 수 있으나 공여국의 입장에서는 평가정보에 대한 갭이 존재하는 것도 사실인 만큼 추가 논의를 진행키로 함

(4) 수원국 평가역량강화 지원

- 사무국 및 회원국들은 수원국 평가역량강화를 위한 팁시트(tips sheet)개발, 평가역량강화 센터 구축 등의 현황을 소개하고 수원국 평가역량 강화 지원을 위한 노력을 지속할 것을 강조

(5) 파리선언이행현황 2차 평가

- 파리선언이행현황 2차 평가는 HLF-4 개최 이전 이루어지는 파리선언이행 최종평가로서 회원국들의 목표 달성 및 평가이행에의 적극적인 참여가 필요하며, 파리선언이행 평가사무국 및 개발평가네트워크 간 지속적인 협력이 요구

(6) 평가기준 및 가이드라인 개발

- DAC 개발평가 Quality Standard, 영향력 평가, 글로벌 및 지역 파트너십 평가, 갈등예방 및 평화구축사업 평가, 무역을 위한 원조 평가, 예산지원 사업 평가 등을 위한 평가기준 및 가이드라인 공유

3. 시사점

- 한국의 개발협력 분야 중 평가 부문은 특히 다른 부문에 비해 초기 단계
 - 국제사회에서의 평가관련 논의는 영향력 평가, 파리선언 및 아크라 행동강령 이행 평가 등 거시적 측면의 평가, 공여국간 또는 수원국의 평가 참여를 통한 공동평가를 추구하는 방향으로 진행 중
- 무조건적인 원조 규모의 확대에서 탈피, 성과중심적 관리 및 평가 강화 필요
 - 사업 초기 단계부터 성과를 염두에 둔 사업 관리, 중간점검 등 모니터링 기능 강화, 현지 컨설턴트 활용 및 평가결과 워크숍 개최 등 수원국의 평가 참여 시도, '11년 HLF-4 개최국으로서 원조효과성 제고를 위한 파리선언 이행 및 평가에 적극 참여

DAC 통계작성반-환경네트워킹 공동회의 주요 내용

1. 회의 개요

- 의제 : 기후변화적응마커 통계보고방식 및 리우마커 보고개선방안 논의
- 일시 및 장소 : 2010. 2. 22, OECD 본부(프랑스)

2. 주요 의제 및 논의 내용

① DAC 회원국 리우마커 보고 현황 검토

가. 마커 작성범위 (coverage)

- 사무국은 회원국의 리우마커 작성 비율이 약 60% 수준으로 낮은 것에 대해 우려를 표명하면서 회원국에게 충실한 마커 작성 및 기존에 누락된 마커에 대한 보완을 요청하고, ‘해당사항 없음(not targeted)’ 항목과 ‘미검토 사업(not screened)’ 항목을 분명하게 구분해줄 것을 당부
 - * 리우마커는 사막화방지, 기후변화완화, 생물다양성 등 환경관련협약(Rio Convention)의 지원활동을 파악하기 위한 항목으로, 주요목적(2점), 부수적 목적(1점), 해당사항 없음(0점)의 3가지 중 하나를 선택하여 마킹(단 사막화방지 마커는 ‘관련내용이 주요 목적적이고, 수원국의 개발목표 지원’ 단계까지 포함하여 4가지 중 하나를 선택)하며, 점수가 부여되지 않은 사업은 미검토 사업으로 분류

나. 일관성 (consistency)

- 사무국은 리우마커가 표기된 사업에 대해 반드시 환경 마커*도 표기하여 두 마커간 일관성을 유지할 것을 회원국들에 요청하였으며, 회원국들은 ‘사막화방지’ 마커의 3점 체계가 다른 마커 점수 체계(2점)와 달라 일관성을 저해하고 분류기준이 복잡하여 사용에 대한 부정적 의견 표명
 - * 환경마커는 환경관련 정책목표 달성을 위해 추진되는 원조 사업(ex. 수원국의 환경개발 및 보호, 환경보호를 위한 정책·입법·제도 강화 활동 등)을 파악하기 위한 항목

다. 비교가능성(comparability)

- 사무국은 폐수처리사업의 예를 들어 회원국마다 유사사업에 대해서 마커 작성 결과가 상이함을 지적하면서 점수 부여에 대한 주관성(subjectivity) 문제를 제기하였으나, 대부분의 회원국들은 각 사업의 특성 및 현실성(reality)을 고려한다면 어느 정도의 주관성 개입이 불가피함을 인정

② 리우마커 보고 개선 방안 논의

- (특정 원조형태에 대한 마커 적용 제외) 영국, EC 등 회원국들은 일반예산지원을 제외한 나머지 사무국이 제안한 특정 형태의 원조(공여국내 난민지원, 행정비용 등)에 대해 마커 적용을 제외하자는 데 동의
- (분야별 점수 제한) 사무국은 통계일관성 제고 및 마킹절차 간소화를 위해 2점(주요목적)을 부여할 수 있는 분야를 제한하자고 제안하였으나, 대다수의 회원국은 기후변화 같은 cross-cutting 이슈의 경우 특정 분야로 제한하는 것이 어렵고, 통계보고체계가 복잡해지는 등의 이유로 부정적 입장 표명
- (주요목적과 부수적 목적의 구분) 사무국은 ‘주요목적’ 및 ‘부수적 목적’간 명확한 구분을 위하여 특정사업의 리우협약 기여정도를 퍼센트로 표시하고, 그 범주를 나누어 두 항목을 구분할 것을 제안하였으나, 회원국들은 리우마커가 질적 지표(qualitative nature)로서의 성격을 띠고 있기 때문에 퍼센트를 부여하는 경우 개별 사업의 특성 및 현실성을 고려할 수 없다는 문제가 있음을 설명

③ 리우마커 정의 수정 논의

- (생물다양성) 마커 기준(criteria for eligibility)에 MA(Millennium ecosystem Assessment) 방식을 포함하자는 스웨덴의 제안에 대하여 미국을 비롯한 일부 회원국들은 일반적 정의에 구체적인 방법론을 포함시키는 것에 유보적
- (기후변화완화) 대부분 회원국은 기후변화적응마커의 도입에 따라 기존 리우마커상의 기후

변화마커를 기후변화완화마커로 명칭을 변경하고, 기존 정의에서 기후변화적응과 관련된 내용을 분리시키는 데 동의하였으나, 연구조사 활동의 경우 기후변화적응 및 완화 모두 해당될 수 있으므로 검토 요청

- (사막화방지) GM(Global Mechanism)이 새로 제안한 사막화방지마커 정의에 대해 일본, 스웨덴, 핀란드, EC 등은 동 제안이 지나치게 길고 세부적인 데 대해 부정적 의견을 표명하였으며, 수원국과 공여국의 리우마커 보고 방식에 있어 조화(harmonization)를 이루기 위해서는 수원국이 이해하기 쉬운 간결한 마커 정의가 필요함을 강조

DAC 환경네트워크(ENVIRONET) 전체회의 주요 내용

1. 회의 개요

- 회의 의제 : 코펜하겐회의 결과, OECD 녹색성장전략수립을 위한 환경네트워크의 역할 및 활동 논의
- 일시 및 장소 : 2010. 2. 23~24 OECD 본부(프랑스)

2. 주요 의제 및 논의 내용

① 코펜하겐 회의(COP15) 결과 및 환경네트워크 향후 활동 논의

가. 코펜하겐 회의 결과 논의

- 회원국들은 '09. 12월 기후변화협약당사자총회(코펜하겐회의)에서 구속력 있는 정치적 합의문이 채택되지 못한 것은 아쉽지만, 선진국과 개도국을 아우르는 다양한 국가들이 참여하여 향후 협상의 기반을 마련하였다는 점에 대해 긍정적으로 평가
- 회원국들은 원조 통계 분야의 전문성을 지닌 DAC이 기후변화에 대한 재정지원 흐름을 파악하고 기후변화 재원 관련 모니터링을 실시해야 한다고 강조

나. 환경네트워크(ENVIRONET) 향후 활동

- 회원국은 환경네트워크가 기후변화 재정지원에 관한 모니터링 및 평가에 기여해야 하며, 이를 위한 지침을 제공할 수 있음을 언급(스위스, 포르투갈)
 - * DAC는 2009년 'Policy Guidance on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation' 발간

- 우리나라는 환경네트워크가 빈곤감축네트워크(POVNET)과 협력하여 환경(Green)과 성장(Growth)간 균형을 유지하고, 친빈곤 성장(Pro-Poor Growth)을 위한 전략 수립에 기여해야 한다고 강조

② OECD 녹색성장전략에 대한 DAC의 기여방안 논의

- 사무국은 OECD의 녹색성장전략 수립과 관련하여, DAC은 친빈곤(pro-poor) 녹색성장전략 수립에 기여할 수 있으며, 구체적으로 천연자원관리, 기후복원성장(Climate Resilient Growth), 저탄소성장(Low carbon growth) 등의 부분에서 기여할 수 있다고 설명
- 회원국들은 동 작업에 빈곤감축네트워크(POVNET), 거버넌스 네트워크(GOVNET) 등 여타 DAC 산하 네트워크 및 작업반과의 긴밀한 협조 강조
 - * 현재 ENVIRONET은 POVNET과 함께 친빈곤 녹색성장에 대하여 공동 작업 진행
- 녹색성장전략 달성방안으로 인센티브 도입에 관한 내용을 구체적으로 언급해줄 것을 제안하였고, 사무국은 이를 정책일관성 차원에서 다루어야 한다는 의견 표명
- 일본은 DAC이 기여할 수 있는 분야 중에서 천연자원관리, 기후복원성장 분야에 대한 지침은 이미 수립된 반면, 저탄소 성장과 개발에 관한 정책 지침은 아직 수립된 바 없으므로 동 분야에 대한 DAC 지침 개발 필요성을 강조

③ 환경에 관한 동료검토(Peer Review) 내용 논의

- 사무국은 2009-2010 동료검토 주제로 기후변화 및 환경에 관한 특별 주제가 포함되었음을 설명하고, 지난 Peer Review 수검국인 오스트리아, 스웨덴, 스위스의 실사 경험을 공유하는 시간을 마련
 - 오스트리아는 기후변화와 환경에 대한 동료검토 수검을 통해 관련 부서내 환경 분야에 대한 인식을 제고할 수 있었던 기회를 가졌다고 평가한 반면,
 - 스웨덴은 동 분야에 대한 동료검토가 정보 및 경험 공유를 위한 토론의 기회를 제공하기 보다는 실사단에게 좋은 면만 강조하려는 분위기가 팽배하면서 오히려 교훈 체득(lessons learned)이라는 본연의 목적이 달성되지 않은데 대하여 아쉬움을 표명

- 또한 동료검토를 위한 주요 기준들이 기후변화에만 초점이 맞추어져 있어 전반적인 환경 이슈에 대한 관심이 부족한 측면이 있으며, 실사단에 환경전문가가 참여하지 않아 분석에 있어 전문성이 결여될 수 있음을 지적

EDCF-JICA 현지 업무회의 주요 내용

1. 회의개요

- 한-일 양국간 ODA 협력강화를 논의하기 위해 양국 재무부, 집행기관간 회의를 각각 실시
 - 집행기관간 회의 일시 및 장소 : 3.3(수), 도쿄 JICA 본부
 - 주제 : 유무상 통합운영 평가, 국제공조를 위한 파트너십 구축

2. 논의 내용

- 유무상 통합 운영에 대한 평가
 - 통합 후 1년 반 남짓한 시점에서 평가는 시기상조
 - 다만, 현재 간부들이 통합의 주역인 점을 감안하면 JICA내 성공 평가가 주류를 이루는 상황을 이해 가능
 - 직원 중 일부는 의견 보류 또는 실패로 평가하는 사례도 있음

※ 통합시 일반적으로 기대하는 시너지 효과

- 국별지원전략, 국별 지원사업 작성시 지원수단간 사전연계
- 동일한 프로세스를 통해 통합 사업발굴·형성을 신속 지원
- 지원수단간 협력을 통한 대규모 프로그램 원조 구성
- 통합 평가를 통한 지원효과 제고
- NGO, 학계, 기업 등 민간부문과 일원화된 협력 채널 구축

- 사업 효과제고와 중복방지에서 기구 통합이 만능의 해결책이 될 수 없으며 사전조정 및 협의(coordination)을 통한 실질적 시너지 창출이 관건

□ JICA의 정부 및 MDB와의 협력관계 변화

- 외무성, 재무성, 통상산업성이 JICA에 영향력을 미치고 있으나, 통합이후 외무성의 역할 비중이 다소 증가
 - 차관잔액 등 규모 면에서 중요도가 높은 엔차관은 재무성의 감독·관리
- MDB와는 정책대화, 현지 사무소간 협의를 통해 실질적 협력이 증대

□ 아시아를 중심으로 국제공조 강화할 필요

- 한국, 일본, 중국의 개발경험을 New Perspective로 제시 가능
 - 아시아를 중심으로 대규모 인프라 투자에 대한 지원요청이 증가하고 있어 ODA 기구간 자금 Pool을 만들어 협조용자 확대 등으로 대처할 필요
- 한중일 3국이 참여하는 Tri-lateral 정례협의체를 시도할 필요
 - JICA는 한국, 중국의 ODA 기관과 정례 협의체를 구성하고 있어 이를 3국 협의체로 발전시킬 필요

□ DAC, G-20, HLF4 등 국제 Aid Fora에서 Asian Voice 제고

- OECD DAC 등에서 일본은 한국이라는 든든한 동반자 확보
 - 경제성장을 통한 빈곤감소, 인프라 투자에 양허성 차관의 활용 등 아시아적 관점에서 새로운 아젠다 제시
- 파리선언 이행 부담 경감으로 신흥공여국도 쉽게 참여토록 하고, MDG의 이행과제 점검에 성장관련 지표를 추가할 필요

□ 대형 인프라 파이낸싱에 양허성 차관 필수

- 빈곤감소에 경제성장은 필수적이며, 경제성장에는 인프라에 대한 선행투자가 필요
- 공여국의 국민정서 등을 고려하여도 대규모의 인프라 구축사업을 무상자금만으로 수행하기는 현실적으로 무리
 - 수원국 Ownership을 제고 면에서도 양허성 차관은 비교우위
 - 일본도 세계은행의 차관 수혜국이었으며, 한국, 중국도 같은 경험

□ 베트남 CCPL(Climate Change Program Loan)에 EDCF 참여 요청

- JICA, 협력시범사업으로 베트남의 CCPL에 EDCF 참여를 요청하고 이를 아시아에서 협력의 starting point로 삼을 것을 제안

□ 양국간 협력강화 방안 중 추가 강조사항

- 자연재해 피해지원 및 복구를 협력 분야로 우선 제시
- Asia-Africa 협력에서 아시아 국가가 新 개발아젠다 제시 가능
 - 유력한 협력가능 분야는 아프리카 농업개발 관련 분야
 - JICA는 아프리카 쌀생산을 10년내 두배로 늘리는 CARD(Coalition for African Rice Development) 이니셔티브를 시작('08년) 많은 공여국과 연구기관이 참여하는 CARD에 한국이 참여하는 것이 적절

※ JICA의 조직 및 인원

- '09년말 기준 정규 직원 1,664명 (해외 413명)
 - '08.10 통합당시 JICA 1,350명, JBIC 300명 수준 직원으로 新 JICA 구성
- 본사는 지역부서(7), 전문분야별부서(8) 지원부서(19)로 구성

분류	부서명	역할
지역담당 부서 (7개)	동남아시아 1부, 2부 중앙아시아, 남아시아 중남미, 아프리카, 중동·유럽	국별실시방침, 협력사업 준비, 협력안건 계획, 심사, 승인, 실행 (각 부내 계획과, 지역과)
분야별부서 (8개)	민간협력, 경제인프라, 거버넌스, 인적자본, 지구환경, 기후변동, 농촌개발, 산업개발	관련분야의 기술협력, 지역부가 의뢰한 협력준비조사, 관련분야 조사·연구 (각 부내 세부분야별 과 운영)
지원부서 (19)	이사실, 감사실, 총무부, 정보정책부, 홍보실, 이사부, 재무부, 자금관리부, 기획부 (9)	경영, 관리, 업무기획
	국내사업부, 자금협력지원부, 조사부, 조달부, 채권관리부, 평가부, 국제협력인재부, 청소년해외협력대사무국, 국제긴급원조대사무국, 연구소 (10)	사업지원

- 96개 국외사무소, 17개 국내사무소 운영

V. EDCF 소식

1. EDCF 지원사업 개요
2. EDCF 통계 요약
3. EDCF 동향
4. 국내외 ODA 소식

EDCF 지원사업 개요(2010년 1분기)

1. 정부지원방침 결정(지원승인)

□ 앙골라 농업현대화 사업

- 차주 (사업실시기관) : 앙골라 재무부 (앙골라 농업부)
- 총 사업비용 : 30.8백만불
- 지원신청금액 : 18.5백만불
- 사업 범위 : 양수장 2개소 및 저수장 3개소 건설 등
- 사업 개요
 - 본 사업은 앙골라 정부의 면화사업 재건계획에 부합하여 정책적 우선부문에 속한 사업으로서, 단순한 면화농장 건설 이상의, 외국 ODA자금으로 설립한 모범적인 종합 영농단지로서의 홍보효과가 있을 것으로 기대
 - 2009년 10월 앙골라 정부의 보충용자 지원요청 이후 2010년 3월 정부지원방침 결정

□ 요르단 연구용 원자로 건설사업

- 차주 (사업실시기관) : 요르단 정부 - 기획국제협력부 (요르단 원자력위원회)
- 총 사업비용 : 130백만불
- 지원신청금액 : 70백만불
- 사업 범위 :
 - 연구용 원자로 설계 및 건설
 - 교육훈련센터 건립 및 교육 훈련
- 사업 개요
 - 2007년 요르단은 원자력프로그램의 시작으로 요르단 원자력 위원회를 설립하고 원자력 기초 연구 확대, 전문 인력 양성 등 원자력 기초인프라 구축 프로그램을 시작하였으나, 현재 요르단 내 원자력공학 엔지니어는 외국에서 수학한 100여명 수준으로, 국가최대 과제인 원자력 프로그램의 시행을 위한 기초 연구 인력은 전무한 실정

- 본 사업은 요르단이 국가 최우선 과제로 추진 중인 원자력 개발계획의 일환으로, 본건 사업을 통해 원자력 개발을 위한 기초인력을 양성하여 원자력 개발계획 추진을 위한 원동력을 마련할 수 있을 것으로 기대
- 2010년 2월 요르단 정부에 의한 EDCF 차관 요청 이후, 2010년 3월 정부지원방침 결정 및 구매계약 체결

2. 차관공여계약 체결

□ 베트남 빈딘 교량 건설사업

- 차주 (사업실시기관) : 베트남 재무부 (베트남 교통부)
- 총 사업비용 : 137백만불
- 지원신청금액 : 100백만 달러
- 사업 범위 : 홍강 상류지역에 총연장 4.4km의 교량 건설
- 사업 개요
 - 하노이를 중심으로 하는 홍강 델타 지역은 호치민, 메콩델타 지역과 함께 베트남 3대 산업기지 지역으로, 최근 3년간 18%의 연평균 성장률을 달성하는 등 빠른 경제성장을 보이고 있으나 기존 교통망이 상대적으로 열악하여 급격히 증가하는 도로교통량 충족 및 지속적인 성장기반 구축을 위해서는 도로망 확충, 특히 홍강으로 분리된 남북지역의 접근성 증대가 시급한 상황
 - 본 사업은 하노이시의 홍강 횡단교량 및 연결도로 인프라 건설을 통해 하노이시 중심의 환상형 교통축을 형성함으로써 홍강 델타 지역의 효율적인 도로망 구축 및 수도권 개발을 촉진함과 동시에 베트남 서북부지역의 인적·물적 교류 활성화를 통해 국토의 균형 발전에도 기여할 것으로 기대
 - 2009년 11월 정부지원방침 결정 및 2010년 4월 차관공여계약 체결

3. 구매계약 체결

□ 방글라데시 철도기관차 구매사업(3차)

- 차주 (사업실시기관) : 방글라데시 재무부(방글라데시 철도청)
- 총 사업비용 : 39.7백만불
- 지원신청금액 : 28백만불

• 사업 범위 :

- 협궤용(Metre Gauge) 디젤·전기 철도 기관차(Diesel Electric Locomotive) 10대 구매
- 교육 및 훈련, 운영유지
- 기술자 파견, 컨설팅 서비스, 선적전 검수 등

• 사업 개요

- 방글라데시의 철도부문은 역사(驛舍)를 비롯하여 각종 철도 관련시설들이 상당 부분 낙후되어 있으며, 특히 현재 보유중인 기관차 286대 중 차령 20년 미만이 79대에 불과 (27.6%)할 정도로 보유기관하의 노후 상태가 심각하여 안정성 저하 등 여러 가지 문제 점을 양산하고 있는 상황
- 본 사업을 통해 10대의 신형기관차 공급으로 철도운영의 효율성이 제고되어 경제개발에 따른 철도 운송 수요 충족과 도시간 산업인력 및 서민층 유동인구가 이용하는 철도교통 수단을 개선하여 상대적으로 저소득 빈곤층이 많은 여성 계층의 경제활동 진출기회 확대와 국민들의 산업·경제 활동 촉진에 기여할 것으로 기대
- 2006년 6월 방글라데시 정부의 EDCF 차관 지원 요청 후, 2008년 6월 차관공여계약 체결 및 2010년 1월 구매계약 체결

EDCF 통계 요약

□ 연도별 승인 및 집행 현황

- 최근 4년간 승인, 집행, 기금조성 현황

(단위 : 억 원)

연도	승인*	집행	기금조성(누계)
2007년	6,593	1,553	21,169
2008년	11,663	2,371	23,060
2009년	12,328	3,128	24,699
2010년(3월말)	1,012	366	25,464

* 적용환율: KRW1,143.92 /US\$

- 승인 및 집행 누계

- 승인 : 46국 232개 사업, 5조9,016억원('10년 : 2개국 2개사업, 1,012억원 포함)
- 집행 : 39국 165개 사업, 2조3,597억원('10년 : 14개국 22개사업, 366억원 포함)

□ 지역별, 분야별 승인 및 집행 누계 (1987~2010.3)

- 지역별 승인 및 집행 누계

(단위 : 억 원)

지역	승인		집행	
	금액	비중	금액	비중
아시아	40,191	68.1%	15,623	66.2%
유럽	3,968	6.7%	3,074	13.0%
아프리카	8,488	14.4%	2,678	11.4%
중남미	3,428	5.8%	1,565	6.6%
중동	2,778	4.7%	575	2.4%
대양주	163	0.3%	82	0.3%
합계	59,016	100.0%	23,597	100.0%

• 분야별 승인 및 집행 누계

(단위 : 억 원)

분야	승인		집행	
	금액	비중	금액	비중
교통	20,631	35.0%	6,728	28.5%
통신	5,762	9.8%	3,690	15.6%
에너지	5,999	10.2%	2,377	10.1%
수자원·위생	8,778	14.9%	2,802	11.9%
환경보호	230	0.4%	148	0.6%
보건	6,362	10.8%	2,385	10.1%
교육	5,523	9.4%	1,529	6.5%
공공행정	2,348	4.0%	2,058	8.7%
농수임	2,003	3.4%	1,198	5.1%
기타	1,381	2.3%	684	2.9%
합계	59,016	100.0%	23,597	100.0%

EDCF 동향

[한국형 원조모델 필요하다(수은 남기섭 부행장 기고문, 매일경제)]

□ 한국형 원조 모델을 우리나라 고유 브랜드로 발전시켜 국제 사회에 기여

- 우리나라는 '10년 선진원조국 클럽인 OECD DAC 회원국으로 가입했으며, 5~6년 내 현재 10억 달러인 원조규모를 30억 달러로 확대할 예정
- 개도국이 우리에게 원하는 것은 단순한 자금지원이 아닌 우리만의 독특한 발전 경험이며, 개도국 여건에 맞는 도움을 주는 것이 한국형 원조 모델(KSP 등 무상원조와 EDCF 연계)의 토대

[EDCF 對필리핀 정책협의 실시(2.26)]

□ F/A 개정방향 협의

- 필리핀측은 기존의 F/A('07~'09) 3억불에서 증액하여 차기 F/A 한도를 6억불 이상 요청하였으며, 이에 대해 우리측은 최대한 증액 검토 약속

□ MIC(Multi Industry Cluster) 사업 논의

- MIC 사업 개요 및 의의
 - 50만 ha 규모의 MIC 건설을 목표로, KOICA 지원하에 F/S 진행중이며 보홀, 루손 및 민다나오 등 3개 지역을 대상으로 사업실시 협의 중
 - 양국정부는 '09년 5월 정상회담 석상에서 양국간 상생 성장을 위한 국책사업으로 MIC 사업을 추진키로 합의
- 필리핀측은 MIC 사업개요 및 의의에 대해 설명하고 우리측의 협조를 요청하였으며, 이에 대해 우리측은 F/S 실시 이후 지원 방향 등에 대해 검토 의사 표명

[EDCF 對베트남 정책협의 실시(3.4)]

□ 중점지원분야 및 유무상 연계지원 방안 협의

- 5가지 중점 지원분야*에 대해, 사업 성격과 규모를 감안하여, 유무상 사업을 연계하여 지원 추진
 - * ① 교통, 수자원, IT 등 경제인프라 ② 직업훈련 등 교육 ③ 신재생 에너지, 환경 및 기후변화 대처 등 녹색성장 ④ 보건 및 의료분야 ⑤ e-조달시스템을 비롯한 전자정부 지원을 위한 행정개혁

□ 신규사업수요 현황 검토

- 베트남측에서 제시한 '10~'12년간 신규사업 규모는 분야별로 교통 36.5%, 환경 21.6%, 보건 18.7%, IT 8.2%, 교육 3.7% 등이며, 우리측은 이에 대한 검토 의사 표명

[EDCF, ADB 미래탄소펀드 연차총회 참석(2.25~27)]

□ ADB 미래탄소펀드 개요

- ADB 미래탄소펀드는 ADB 역내 개도국의 청정개발체제(CDM) 사업의 활성화를 위해 조성 중인 펀드로서, EDCF는 2009년 ADB와 참여협정서를 체결
- EDCF의 ADB 미래탄소펀드 참여는 개도국의 녹색성장분야 발전에 기여하고, 국내 유관기업의 해외 CDM 사업 진출을 지원할 수 있을 것으로 기대

□ 연차총회 관련 주요 내용

- 규정 개정 승인
 - 펀드규모에 따른 운영비용한도 및 Catch-up Payment* 면제 시한 확정
 - * CDM 사업에 대한 탄소배출권 선도구매계약(ERPA) 체결 후에 출자약정을 맺은 출자자에 대한 추가부담금
 - 20백만불 미만 소액출자자 그룹에 대한 1인의 이사지명권 부여
- '10년 및 '11년 예산 승인 및 탄소배출권 구매가격 범위 승인
- 인도 Kashang 수력발전사업 등 3개 투자후보사업에 대한 소개 등

[EDCF-정부부처·기관간 국제개발협력사업 연계지원 추진]

□ 연계지원 추진배경

- EDCF와 국제개발협력사업을 추진하는 정부 부처·기관간 연계지원을 통해 대 개도국 원조사업의 효과성 제고 및 중복 방지

연계지원 추진 경위

- '09. 2~4 : 1차 수요조사 실시(198개 사업 접수, 48개 부처·기관)
- '09. 5 : 연계지원협의회 개최 (28개 부처·기관 참석)
- '09. 6 : 협력기반 구축 (31개 부처·기관과 MOU 체결)
- '09. 6 : 수출입은행 홈페이지 내 “EDCF 연계지원 종합시스템” 구축 완료
 - * 25개 부처·유관기관 실시간 사업정보 공유(PW, ID 부여)
 - ① 연계사업 EDCF 지원절차도 ② EDCF 지원가능성 평가기준
 - ③ 사업타당성 조사 지침 게시
- '09.11~'10. 2 : 2차 수요조사 실시(80개 사업 접수, 14개 부처·기관)

□ 주요성과

- 지원승인 : 11개 사업, 449백만불
- 사업타당성조사(F/S) 지원 : 9개 사업, 18억원
- 향후 지원 심사 예정 : 12개 사업, 359백만불

국내외 ODA 소식

[EDCF 통해 해외 태양광 진출기업 지원 강화(2.22, 머니투데이)]

- 수출입은행, 'EDCF를 통한 태양광산업 해외진출방안' 개최
 - 태양광발전사업과 관련 베트남(1,100만달러), 모잠비크(2,700만달러)와 EDCF 지원 진행 중
 - EDCF를 통해 태양광사업을 펼칠 경우 해외진출 교두보 마련, 대금지급 안정성 확보 등의 장점이 있음을 설명

[이명박 대통령 '글로벌코리아 2010' 기조연설(2.24, 아시아경제)]

- 경제개발 경험을 공유함으로써 글로벌 파트너십 확대할 예정
 - 단순한 원조만으로는 경제개발을 보장할 수 없으며, 진정한 개발을 위해서는 지속가능한 경제성장이 중요
 - 이를 위해서는 교육에 대한 투자가 필수적이며, 우리나라는 개발도상국을 대상으로 연수교육 및 경제교육 제공 중

[에크하르트 도이처 OECD DAC의장 인터뷰(2.24, 매일경제)]

- OECD DAC의장, 대외원조는 자선이 아닌 미래를 위한 정치적 투자라고 강조
 - 한국은 원조를 토대로 개발에 성공한 유일한 국가로서 원조가 어떻게 개발에 도움이 되는지 보여주는 사례
 - 국내 저소득층 지원을 위해 대외 원조를 줄이는 것은 매우 근시안적인 행태라며 한국도 GNI 대비 원조규모를 확대해야 한다고 언급

[중소건설업체의 ODA 사업 활용(3.2, 중앙일보)]

- 중소기업들의 해외진출은 ODA를 활용하는 것이 효율적
 - 해외건설은 사전투자가 요구되는 사업이므로 지나치게 소규모 사업의 수행은 과도한 비용을 유발시켜 수익성에 부정적으로 작용
 - 초기의 높은 진입 비용(현지 하도급발주처 관리·관련 법 및 제도 숙지 등)을 고려할 때 ODA 사업은 상대적으로 리스크가 작고 해외시장에서 경험과 실적을 쌓을 수 있는 기회

[이만의 환경부장관 기고문(3.1, 서울신문)]

- ODA를 활용하여 기술력을 갖춘 우리 물기업의 해외진출을 촉진하고 새로운 성장엔진으로 육성
 - 물산업 시장규모는 2007년 3,500억달러에서 2016년 5,300억달러 수준으로 성장 예상
 - 알제리 수질개선을 위한 마스터플랜을 한국이 담당할 예정

[‘이명박 정부 2년의 대외경제정책 평가와 과제’ 정책토론회]

- 일 시 : 2010년 3월 11일(목) 13:30 ~ 17:40
- 장 소 : 한국언론재단(프레스센터) 19층 기자회견장
- 주 최 : 대외경제정책연구원
- 프로그램

- 국제협력 및 개발원조 정책의 평가와 과제
 - 발표 : 대외경제정책연구원
 - 토론 : 기획재정부, 한국수출입은행, KOICA 등
- 대외경제정책 종합토론
 - 토론 : 기획재정부, 외교통상부 등

□ 토론회 주요 내용

- 발표 내용 : 대외원조효과를 극대화하기 위해서는 해당 국가의 정치·경제상황에 맞춘 국가별 맞춤형 전략이 필요

- 기획재정부/한국수출입은행 : 한국의 개발경험을 살린 실효적인 "한국형 ODA모델" 시행, 국제적 가치와 국익을 함께 감안한 원조 추진
- 외교통상부/KOICA : 공급자 중심의 "한국형 ODA"의 일방적 적용보다 수원국 현지수요 우선 감안, 외교부를 중심으로 한 무상원조의 조정 필요, ODA 집행기관 담당자의 전문성 제고 필요
- 학 계 : 유무상 원조 집행기관을 통합하는 (가칭)대외원조청 설립 필요

[EU 원조 늦어지며 대외신인도 위기(3.6, 헤럴드경제)]

- EU 보고서, EU 회원국의 약속한 ODA 집행이 지연되며 EU의 대외신인도 하락으로 이어지고 있다고 지적
 - EU 회원국의 ODA 이행 실적이 목표치에 미달하면서, EU가 기후변화 대책의 일환으로 개발도상국에 제시한 100억달러 원조 약속의 신뢰성 하락
 - 27개 회원국 가운데 벨기에, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴은 원조 약속을 충실히 이행하고 있다고 언급하였으나, 원조를 이행하지 않는 국가는 미공개
 - 그러나 지난달 발표된 OECD 보고서는 오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 일본, 포르투갈이 대외원조를 잘 수행하지 않고 있다고 지적

[동아시아기후파트너십 지원 사업 선정(3.5, 연합뉴스)]

- 녹색성장위원회는 동아시아기후파트너십 프로그램으로 9개국 15개의 사업을 선정
 - 몽골, 베트남, 인도네시아는 각각 3개의 사업을 선정

국가명	사업명
베트남	- 부온호 지역 식수공급시스템 확장 및 개선사업(450만 달러) - 유해폐기물 통합관리 전자인계 시스템 구축(250만 달러) - 호찌민시 간선급행버스 시스템 구축 타당성 조사(250만 달러)
몽골	- 바룬우트시 난방 및 온수 공급시스템 구축사업(500만 달러) - 울란바토르시 도시폐기물 재활용 시설 건립(350만 달러) - 바얀누르 지역 호수 및 수자원 복원(150만 달러)
인도네시아	- 연료전지 활용 발전소 건립 시범사업(300만 달러) - 팜오일폐잔재 활용 바이오에너지 사업(250만 달러) - 산림 바이오매스 개발 모델 협력사업(250만 달러)

- 동아시아기후파트너십은 이명박 대통령이 '08년 7월 G8 확대정상회의에서 제안하였으며, KOICA를 통해 '12년까지 2억 달러를 집행할 예정

[‘한-중동 경제협력 활성화 방안’ 확정(3.17)]

□ 추진배경

- 중동은 우리나라 원유 수입의 87%, 천연가스 수입의 55%, 플랜트 수주액의 67%를 차지하는 등 전략적 협력 필요성 증대

□ EDCF 확대

- '10~'14년간 중동지역에 대해 5억불 지원
 - * '05~'09년간의 지원액(1.4억불) 대비 3배 이상 확대
 - ** 중동에 대한 AfDB와의 협조용자를 신규로 추진하고 '10~'14년간 1억불 지원
- 수자원 관리시스템, 전자정부 시스템, 실험용 원자로 구축 등 과학기술 분야를 중점 지원

□ KSP 및 무상협력 확대

- KSP : '10~'12년간 12개국(팔레스타인, 이라크, 알제리, 리비아, 모로코, 요르단 등) 지원 추진
 - * '06~'09년간 4개국(알제리, 쿠웨이트, 오만, 리비아)에 대해 정책 자문 실시
- 무상협력 : 이라크(1억불), 팔레스타인(2천만불) 등을 중심으로 '15년까지 1.2억불 이상 지원

[IT 서비스 수출시스템 강화해야(3.16, 디지털타임스)]

□ '09년 IT 서비스업계의 해외 수주 금액은 7억불이며, '10년 수주 목표는 12억불

- UN이 세계 1위로 평가한 우리나라 행정인프라에 대해 개도국의 관심 고조
- IT 서비스의 세계시장 규모는 6,000억불('08년)이며, 매년 규모가 급격히 확대되는 중

□ IT 서비스 사업에 대한 EDCF 자금 확대가 필수적

- IT 서비스는 대부분 민간 기업이 아닌 정부와 공공기관이 구매자가 되고, 특히 개도국 IT 서비스 발주는 개발 프로젝트에 의해 추진되는 경우가 많은 상황

[한국식 경제성장, 개도국 발전모델로 부상(3.25, 연합뉴스 외)]

- 지식공유사업(KSP)을 통해 물자를 직접 지원하는 양적 원조 대신 한국의 경제발전 경험과 그로 인해 축적된 기술을 전달
 - 컨설팅 지원
 - 인도네시아 - 채권시장 발전방안 자문
 - 우즈베키스탄 - 나보이공항 경제특별경제자유구역 설립 자문
 - 알제리 - 전자결제시스템 활성화 방안 자문 등
 - 베트남에는 경제정책 전반에 대한 자문을 제공하고 있으며, 최근 베트남 정책당국자들은 2011~2020년 중기 경제발전계획 수립을 위해 정책 노하우 전수를 희망

- 국제사회에의 보은의 의미에서 6·25 참전국 및 물자지원국(남아프리카공화국, 콜롬비아, 브라질, 페루)을 적극적으로 지원할 예정

- 경제발전 정책의 내용, 추진방법, 평가, 시사점 등의 내용을 담은 ‘경제개발비법 교과서’ 발간 예정



대외경제
협력기금

www.mosf.go.kr
www.koreaexim.go.kr



기획재정부  한국수출입은행

