

발간 등록 번호

11-B190031-000197-08



Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2015 NO. 2

- 국제사회의 ODA 재정과의 한국의 ODA 자원배분에 대한 시사점
- 경제발전경험공유사업(KSP)의 현황과 미래
- 개발금융기구(DFI) 활동의 ODA 계상에 대한 논의 동향과 시사점
- Post-2015 개발 프레임워크와 지속가능발전을 위한 정책일관성(PCSD)
- Post-2015 개발재원 동향과 한국의 대응방안
- 최빈국(LDC) 및 고채무빈국(HIPC)에 대한 EDCF 지원방안
- 2014년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용
- 미얀마 국별 평가리포트
- 모잠비크 국별 평가리포트



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund
국제개발협력연구센터
International Development Cooperation Research Center

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2015년 제2호

한국의 개발협력

발행 : 2015년 6월

발행인 : 이 덕 훈

발행처 : 한국수출입은행

편집인 : 나 기 환

주소 : (150-996)서울시 영등포구 은행로 38

전화 : 02-3779-6114(대표)

팩스 : 02-784-1030(대표)

홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

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

목차

I. 한국의 개발협력

- 03 국제사회의 ODA 재정의와 한국의 ODA 자원배분에 대한 시사점
(양혜영 한국수출입은행 경험총괄부 선임심사역)
- 21 경제발전경험공유사업(KSP)의 현황과 미래
(KDI 국제개발협력센터 (Center for International Development, CID))

II. 국제개발협력 동향

- 47 개발금융기구(DFI) 활동의 ODA 계상에 대한 논의 동향과 시사점
(고안나 한국수출입은행 경험총괄부 책임심사역)

III. 원조와 개발 논란

- 69 Post-2015 개발 프레임워크와 지속가능발전을 위한 정책일관성(PCSD)
(손혁상 경희대 공공대학원 교수, 국제개발협력학회 회장)

IV. 국제개발협력과 EDCF

- 91 Post-2015 개발자원 동향과 한국의 대응방안
(성태윤 연세대학교 경제학부 교수 외)
- 103 최빈국(LDC) 및 고채무빈국(HIPC)에 대한 EDCF 지원방안
(김홍기 한남대학교 경제학과 교수, 송치영 국민대학교 국제통상학과 교수)

V. OECD DAC 통계분석

- 123 2014년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용
(박선미 한국수출입은행 경험총괄부 심사역)

VI. 개발협력대상국 분석

- 137 미얀마 국별 평가리포트
(송용원 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)
- 151 모잠비크 국별 평가리포트
(고영애 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역)

EDCF

I. 한국의 개발협력

국제사회의 ODA 재정의와 한국의 ODA 자원배분에 대한 시사점

양혜영 한국수출입은행 경험총괄부 선임심사역

경제발전경험공유사업(KSP) 현황과 미래

KDI 국제개발협력센터 (Center for International Development, CID)

국제사회의 ODA 재정의와 한국의 ODA 자원배분에 대한 시사점

양혜영

한국수출입은행 경험총괄부 선임심사역

I. 서론

2015년은 국제적으로는 2001년 시작된 새천년개발목표(MDGs)¹⁾의 달성기한이자 동시에 새로운 글로벌 개발 목표 수립²⁾과 이를 위한 다양한 개발재원 마련 계획이 논의³⁾되는 해이며, 국내적으로는 한국의 공적개발원조(ODA)⁴⁾ 주요 정책 및 전략을 포괄하는 제2차 「국제개발협력기본계획⁵⁾」을 수립하는 중요한 해이다. 이에 앞서 OECD 개발원조위원회(DAC)⁶⁾는 2014년 12월 고위급 회의(HLM)⁷⁾에서 양허성차관(Concessional Loan)의 ODA 적격 기준 및 측정방식을 변경하는데 합의(ODA 재정의)함으로써 국제사회가 향후 개발협력 정책을 수립하는데 있어 고려해야 할 기본 틀을 제공하였다. 또한 동 합의를 통해 향후 다양한 개발재원을 포괄하는 ‘지속가능한 개발을 위한 총공적지원(TOSSD)⁸⁾’ 논의에 있어 구체적인 방향성을 제시하고 있다.

ODA 재정의는 각 공여국의 개발재원 동원, 관리 및 활용에 있어 고려해야 하는 중요한 요인이며, 각 공여국의 국제개발협력 활동을 평가하는 주요 기준이 된다(OECD, 2015). 이에 공여국의 정책입안자들은 개발협력 정책을 수립함에 있어 ODA 재정의가 미치는 영향을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 특히, 한정된 ODA

1) Millennium Development Goals

2) 국제사회는 UN 특별 정상회의(2015년 9월)에서 기존 MDGs의 성과와 이에 대한 평가 및 개발협력 환경을 반영한 Post-2015 개발목표를 수립할 계획임

3) 제3차 개발재원총회(2015년 7월)와 UN 기후변화협약 당사국 총회(2015년 11월)에서 지속가능한 개발을 위한 이행수단 및 재원마련에 대한 논의가 이루어질 것으로 전망

4) Official Development Assistance

5) 우리나라 공적개발원조(ODA)의 기본방향, 규모, 지원전략 등을 담은 5년 단위의 중기계획으로 「국제개발협력기본법」에 의거 국제개발협력위원회에 의결을 거쳐 확정. 1차 기본계획('10-'15)은 '09년에 수립되었음

6) Development Assistance Committee

7) High Level Meeting

8) Total Official Support for Sustainable Development

재원 배분에 있어 공여국의 정책입안자는 ODA 측정방식을 고려하여 가장 효율적인 재원 배분 정책을 수립해야 하는 과제를 맡게 되었다. 이에 본고에서는 ODA 측정방식 변경에 따라 공여수단별 ODA 재원배분에 미치는 영향을 살펴보고, 이를 통해 양허성 차관과 무상원조(Grant)를 운용하고 있는 우리나라의 개발협력 정책에 주는 시사점을 논의하고자 한다.

II. ODA 재정의 및 공여국의 재정 현황

1972년 DAC이 공여목적, 공여주체, 공여대상 및 공여조건 등으로 ODA를 엄격하게 정의하고 이를 측정해온 이래 (대외경제협력기금, 2014), 국제개발협력의 아젠다는 빈곤해소 및 보건과 같은 전통적인 개발이슈에서 기후변화, 안보 등으로 다양하게 확장되었다. 또한 글로벌 금융환경 변화에 따라 보증, 지분투자, 보험 등 새롭고 혁신적인 개발금융(innovative development finance) 수단이 대두되어 전통적인 ODA 보다 민간재원이 더 많이 개발도상국에 유입되고 있다 (대외경제협력기금, 2013). 이에 기존의 ODA 정의와 DAC 통계 시스템은 개발도상국의 요구와 공여국의 개발협력 관행을 정확히 반영하지 못하고 있다는 비난을 받게 되었고, 2012년 HLM에서 ODA 통계 현대화 작업을 추진한 이래 DAC 회원국들은 2014년 12월 다음과 같이 ODA 적격기준 및 ODA 측정방식 변경에 최종 합의하였다 (<표 1> 참조).

<표 1>에서 보듯이 ODA 재정의는 공여조건과 양허성차관의 측정방식⁹⁾에 가장 큰 변화를 주었음을 알 수 있다. ODA 재정의는 공여조건 변경을 통해 소득그룹별 증여율을 세분화함으로써 최빈국과 저소득국에 더 높은 양허성의 차관이 지원될 수 있도록 고안되었으며 (구윤정, 2015), 측정방식에 있어서는 기존 양허성차관이 액면 가치(face value)로 측정되었던 것과 달리 차관의 양허적인 부분만 측정되도록 하였다. 다시 말해, 순지출방식(총지출액 - 총상환액)은 현금흐름을 바탕으로 액면가치로 측정 하였으나, 증여등가액 방식(총지출액 × 증여율)에서는 할인율을 적용한 현재가치의 개념이 반영되었다.¹⁰⁾ 공여국의 ODA 지원 노력(donor's budgetary effort)¹¹⁾이 DAC 통계 시스템을 통해 국제사회에서 평가된다는 점에서 ODA 재정의는 공여국의 개발

9) ODA 재정의 논의의 핵심은 양허성(Concessional in Character) 측정으로, ODA 재정의 논의는 양허성차관의 측정 방식에만 영향을 미치며 무상원조에 미치는 영향은 없으므로 ODA 측정방식 변경은 결국 양허성차관 측정방식 변경임

10) 증여율 = $\frac{\text{차관액} - \text{차관원리금 현재가치(할인율 적용)}}{\text{차관액}}$ (대외경제협력기금, 2014)

11) 2014 DAC HLM의 Background paper에서 ODA 재정의는 공정한 'donor's budgetary effort' 측정을 목적으로 하고 있음을 명시 (OECD, 2014b)

재원 동원, 관리 및 활용 등 개발협력정책 수립 시 우선적으로 고려되어야 하는 요인이 되었음을 의미한다.

〈표 1〉 ODA 적격기준 및 측정방식 변경내용

구 분		현 행	변 경
ODA 적격 기준	공여주체	공적주체가 제공	좌동
	공여목적	수원국의 경제발전과 복지 증진	좌동
	공여조건	증여율 25% 이상 (모든 국가에 대해 10% 할인을 적용)	소득그룹별 최소증여율* 이상 **① LDCs/LICs : 45%(9% 할인을 적용) ② LMICs : 15%(7% 할인을 적용) ③ UMICs : 10%(6% 할인을 적용)
ODA 측정방식		순지출방식 (총지출액 - 총상환액)	증여등가액 방식 (총지출액 × 증여율)

* 단, IMF/WB의 채무건전성관리체제(DSF: Debt Sustainability Framework) 적용국가의 경우, DSF에서 규정한 최소증여율(5% 할인) 35%~60% 이상이어야 함

** LDCs : Least Developed Countries, 최빈국

LICs : Low Income Countries, 저소득국

LMICs : Lower Middle Income Countries, 하위중소득국

UMICs : Upper Middle Income Countries, 상위중소득국

출처 : 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2015

한편, 각국 개발협력 정책의 수립에는 변경된 ODA 측정방식 뿐만 아니라 공여국 내 예산 제약(budget constraint) 여건도 고려해야 하는 상황이 되었다. OECD DAC 통계에 따르면 물가 및 환율을 반영한 ODA의 실질 증가율은 2011년 △ 2.7%, 2012년 △ 4.0%, 2013년 6.1%, 2014년 △ 0.5%로써 2013년을 제외하고는 감소하였다(OECD, 2012, 2013, 2014c & 2015b). 이와 관련하여, OECD 사무총장인 Angel Gurría는 지속적인 금융위기 및 유로존의 위기로 인한 DAC 회원국내 예산 제약으로 인해 ODA의 실질증감률이 감소하였다고 지적한 바 있다(OECD 2013). 이처럼 글로벌 금융위기 등으로 각국의 ODA 재원이 줄어든 환경에서 공여국 정책입안자들은 ODA 재정의에 따른 영향을 분석하고 한정된 재원으로 국제개발협력에 기여한 노력, 즉 ‘donor's budgetary effort’가 적절히 평가받을 수 있도록 재원을 합리적으로 배분해야 하는 과제를 맡게 되었다.

III. 공여수단별 ODA 자원 배분 논의

ODA 자원배분에 관련된 논의는 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 수원국의 소득 수준, 제도, 거버넌스, 부패 수준 등 수원국의 특성이 자원배분에 미치는 영향 또는 공여국의 원조 동기(경제적, 이타적, 중립적, 이기적 요인 등)에 따른 자원배분 유인(incentive) 분석 등이 대표적인 논의 주제이다 (Berthelemy, 2006, Tomohito, 2013, p. 1에서 재인용). 그러나 최근 공여국 정책입안자 입장에서 흥미로운 주제 중 하나는 공여수단(instrument)별 자원배분 논의일 것이다. 특히, ODA의 대표적 공여수단 중 하나인 양허성차관의 측정방식에 가장 큰 변화가 생김에 따라 측정방식 변경이 어떤 함의를 지니고 있는지, 개발협력 정책을 수립하는데 어떤 영향을 미칠 것인지를 검토하고 이를 정책 수립에 활용하고자 할 것이다.

이에 본고에서는 순(net) 재정투입 대비 ODA 인정 비율¹²⁾을 이용하여 변경 전·후의 측정방식으로 재정투입에 따른 공여수단별 ODA 인정액을 비교해 보고자 한다. 가령, 공여국의 정책입안자가 매년 납세자의 세금 \$X백만을 ODA로 지원하고자 할 때, 공여수단별로 세금 \$X가 ODA로 어떻게 반영되는지를 비교하는 식이다. 다시 말해, 순(net) 재정투입 대비 ODA 인정 비율 비교를 통해 공여국의 ODA 기여가 가장 효율적으로 측정될 수 있는 공여수단이 무엇인지를 검토해 보고자 한다.

현행 ODA 측정방식에서는 양허성차관이나 무상원조 모두 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율은 동일한 것으로 나타난다. 이해를 돕기 위해 이를 구체적인 사례를 통해 살펴보겠다. 매년 무상원조와 양허성차관 각각에 \$1백만씩 투입하는 것을 가정해보자. 양허성차관의 상환조건은 논의의 편의를 위해 이자율은 0, 거치기간은 없으며 상환기간은 10년으로 균등분할 상환되며, 상환원금은 매년 ODA로 재집행 된다고 가정한다. 이 때 양허성차관에 대한 공여국 정부의 순 재정투입 금액 산정에는 매년 공여국 정부로부터 받는 \$1백만만 고려하며, 상환받는 재원은 재정투입 금액 산정에서 제외한다. 만일, 양허성차관의 상환재원을 포함한 총지출금액을 공여국 정부의 재정 투입 금액으로 간주할 경우 ODA 자원(납세자의 세금 \$X백만)이 각각의 배분 정책에 따라 공여수단별로 귀속되는 결과(budgetary effort에 대한 평가, 즉, ODA 인정액)를 동일한 조건에서 비교하기 어렵기 때문이다. 아래의 <표 2>는 무상원조의 순 재정투입

12) Daniel et al. (2005)에서는 'Net ODA to budgetary cost ratio'를 사용하고 있으나, 이를 직역하지 않고 변경된 ODA 제정의에 따라 'Net ODA to budgetary cost ratio'의 산출 개념을 차용함

대비 ODA 인정 비율인데, 순 재정투입되는 금액만큼 총지출되므로 항상 1을 유지하게 되며 <표 3>에서 보듯이 양허성차관의 순 재정투입대비 ODA 인정비율은 무상원조와 마찬가지로 동일한 비율 1을 유지하고 있다.

〈표 2〉 무상원조의 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율

연도	순재정 투입	상환기간										총 지출	총 상환액	순지출	인정 비율
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
Year ₀	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0	-	1	1
Year ₁	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0	-	1	1
:	:					:						:	:	:	:
Year ₁₀	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0	-	1	1
계	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.0	-	10	

출처 : CID 내부 문건

〈표 3〉 양허성차관의 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율(순지출방식)

연도	순재정 투입	상환기간										총 지출	총 상환액	순지출
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Year ₀	1											1.0	-	1
Year ₁	1	0.1										1.1	0.1	1
Year ₂	1	0.1	0.11									1.2	0.2	1
Year ₃	1	0.1	0.11	0.12								1.3	0.3	1
Year ₄	1	0.1	0.11	0.12	0.13							1.5	0.5	1
Year ₅	1	0.1	0.11	0.12	0.13	0.15						1.6	0.6	1
Year ₆	1	0.1	0.11	0.12	0.13	0.15	0.16					1.8	0.8	1
Year ₇	1	0.1	0.11	0.12	0.13	0.15	0.16	0.18				1.9	0.9	1
Year ₈	1	0.1	0.11	0.12	0.13	0.15	0.16	0.18	0.19			2.1	1.1	1
Year ₉	1	0.1	0.11	0.12	0.13	0.15	0.16	0.18	0.19	0.21		2.4	1.4	1
Year ₁₀	1	0.1	0.11	0.12	0.13	0.15	0.16	0.18	0.19	0.21	0.24	2.6	1.6	1
계	11	1.0	0.99	0.97	0.93	0.88	0.81	0.71	0.58	0.43	0.24	18.5	7.5	11

출처 : CID 내부 문건

이처럼 현행 ODA 측정방식 하에서는 순 재정 지출에 따른 결과가 공여수단과 상관없이 동일하게 측정됨을 알 수 있다. 따라서, 공여국의 정책입안자가 한정된 ODA 재원으로 ODA 인정액을 높이고자 할 때, 양 공여수단 모두 무차별한 유인 (incentive)을 제공하고 있다 (Daniel et al., 2005).

다음으로 변경된 ODA 측정방식으로 순 재정투입 대비 ODA 인정비율을 비교해 본다. ODA 재정의가 무상원조 측정에 미치는 영향은 없으므로 무상원조의 경우 순 재정투입 대비 ODA 인정비율은 1로 여전히 동일하다. 반면, 변경된 측정방식에서 양허성차관은 공여국으로 유입(inflow)된 상환원금을 액면가치로 인식하지 않음에 따라 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율은 무상원조와 달리 기간에 따라 그 비율이 변동한다. 현행 ODA 측정방식에서는 상환원금이 액면가액만큼 상환기간 동안 부(-)의 영향을 주던 것이, 변경된 측정방식에서는 최초 집행 시 현재가치로 일시에 인식되며 결과적으로 증여등가액만큼 ODA로 측정됨에 따라 순 재정투입대비 ODA 인정 비율이 일정하지 않게 되는 것이다. 앞의 사례와 같은 조건으로 상환기간 10년, 상환기간 20년, 상환기간 30년 차관의 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율을 각각 도출하였다. 이때 할인율은 7%를 적용하였으며, 도출 과정은 Annex 1에 상세히 기술하였다. <표 4>에서 보듯이 첫해연도(Year0)의 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율은 무상원조 1, 유상원조는 증여등가율인 0.298¹³⁾로서 무상원조가 더 크지만, 시간이 지날수록 비율이 급격히 증가하게 된다. 이는 유입된 상환원금이 재집행되더라도 ODA 인정액에 부(-)의 영향을 주지 않고 증여등가액만큼 ODA로 재인식되기 때문에 매년 투입되는 순 재정 대비 국제사회에 기여하는 결과가 점증하게 되는 것이다. 또한, 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율이 1보다 커지는 시점은 10년만기 차관의 경우 Year15, 20년만기 차관은 Year16, 30년만기 차관은 Year17로서 차관만기가 길어질수록 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율이 1과 동일하게 되는 시점이 늦춰짐을 알 수 있다. 또한, 동일한 차관조건(30년만기 차관)이라도 할인율이 높을수록, 즉 증여율이 높을수록 그 시점이 앞당겨지는 것을 볼 수 있다 (그림 1 참조).

13) 할인율 7%일 때 10년만기 차관은 증여율 0.298, 20년만기 차관은 0.804, 30년만기 차관은 0.586으로서 할인율 및 만기에 따라 증여율이 차이를 보임 (Annex 1, 2 참조)

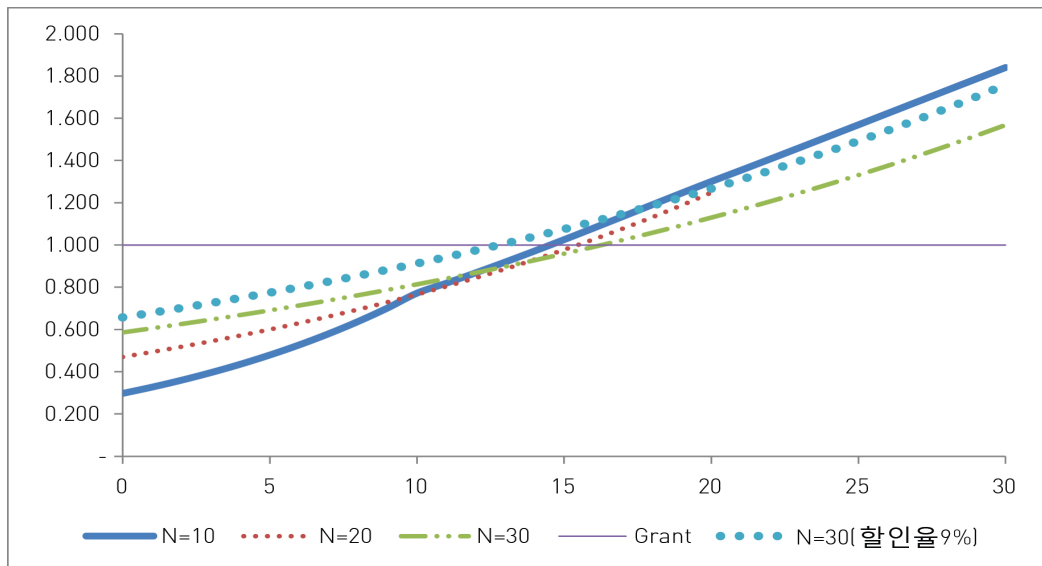
〈표 4〉 양허성차관과 무상원조의 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율 비교
(증여등가액 기준)

연도	Grant	양허성차관(할인율 7%)			양허성차관(할인율 9%)
		상환기간 10년*	상환기간 20년	상환기간 30년	상환기간 30년
Year ₀	1	0.298	0.470	0.586	0.658
Year ₁	1	0.327	0.494	0.606	0.679
Year ₂	1	0.360	0.519	0.626	0.702
Year ₃	1	0.396	0.544	0.647	0.426
Year ₄	1	0.436	0.572	0.669	0.750
Year ₅	1	0.479	0.600	0.691	0.775
Year ₆	1	0.527	0.630	0.714	0.801
Year ₇	1	0.580	0.662	0.738	0.827
Year ₈	1	0.638	0.695	0.762	0.855
Year ₉	1	0.702	0.730	0.788	0.883
Year ₁₀	1	0.772	0.766	0.814	0.913
Year ₁₁	1	0.819	0.804	0.841	0.943
Year ₁₂	1	0.869	0.845	0.869	0.975
Year ₁₃	1	0.919	0.887	0.898	1.007
Year ₁₄	1	0.972	0.931	0.928	1.041
Year ₁₅	1	1.025	0.978	0.959	1.075
Year ₁₆	1	1.080	1.027	0.991	1.111
Year ₁₇	1	1.135	1.078	1.024	1.148
Year ₁₈	1	1.191	1.132	1.058	1.186
Year ₁₉	1	1.246	1.188	1.093	1.226
Year ₂₀	1	1.301	1.248	1.130	1.267
Year ₂₁	1	1.353		1.167	1.309
Year ₂₂	1	1.407		1.206	1.353
Year ₂₃	1	1.461		1.247	1.398
Year ₂₄	1	1.515		1.288	1.444
Year ₂₅	1	1.569		1.331	1.493
Year ₂₆	1	1.623		1.375	1.542
Year ₂₇	1	1.678		1.421	1.594
Year ₂₈	1	1.732		1.469	1.647
Year ₂₉	1	1.786		1.518	1.702
Year ₃₀	1	1.840		1.568	1.758

* 음영부분은 10년만기 차관을 30년까지 운용했을 때 순 재정투입 대비 ODA 인정비율 추이를 나타냄
(구체적인 내용은 Annex 2의 case1 참조)

출처 : CID 내부 문건

〈그림 1〉 양허성차관과 무상원조의 순 재정투입 대비 ODA 인정 비율 비교



출처 : CID 내부 문건

위의 결과는 공여국 정책입안자가 한정된 ODA 재원으로 국제개발협력에 대한 기여도를 높이하고자 했을 때, 그리고 이러한 기여도가 변경된 ODA 측정방식으로 국제사회에서 평가될 때, 단기적으로는 무상원조가 원조 자원배분 유인(incentive)이 있으나 중장기적으로는 양허성차관이 더 강한 유인을 지닌 것으로 해석된다. 이는 매년 일정 단위의 재정 투입 시, 차관 조건과 관계없이 중장기적으로는 재정투입 금액 이상으로 ODA로 인정된다는 점은 공여국 정책입안자 뿐만 아니라 ODA 재원의 최종 부담자인 납세자에게도 자원배분에 대한 설득을 용이하게 하기 때문이다. 또한, 상환기간 및 할인율에 따라 순 재정투입 대비 ODA 인정비율 증가 추세가 상이한데, 이러한 결과는 일견 단기로 차관을 운용하고 높은 할인율을 적용받기 위해 최빈국(저소득국) 앞 양허성차관 지원을 늘려야 한다는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 소득그룹별 최소 증여율 조건을 감안하면 이는 다소 성급한 해석이라 할 수 있다. 가령, 상환기간이 단기인 차관의 최빈국 앞 지원 시 할인율은 9%를 적용받는데 이 경우 증여율이 45% 미만이 되어 ODA로 인정받지 못하게 된다.¹⁴⁾ 따라서 공여국의 자원배분 요인을 고려하는 한편, 상환기간이 장기인 차관, 즉 수원국의 채무부담을 낮출 수 있는 차관이 최빈국(저소득국)에 지원되도록 재원을 배분하고 운용해야 한다는 것으로 이해된다.

14) 동일조건에서 상환기간 10년 차관의 최빈국 지원 시(할인율 9% 적용) 증여율은 35.8%로서 45%를 넘지 못해 ODA로 인정받지 못함

한편, 대부분의 양허성차관과 무상원조 비교 논의는 대부분 몇 가지 공통적인 쟁점¹⁵⁾을 포함하고 있는데, 이 중 ODA 자원배분과 관련 되는 이슈는 ‘지속가능한 원조 제공’이다. Odedokun (2003)은 1970년부터 1999년까지 22개 공여국의 패널 데이터 실증 분석을 통해 공여수단별 자원 배분 선택이 전체 원조 규모에 미치는 영향을 분석하였는데, 이를 통해 전체 원조금액 중 무상원조 비중과 전체 원조총량은 부(-)의 상관관계가 있음을 밝히고 있다. 즉, 공여국의 원조 지원규모 대비 무상원조 비중이 높을수록 총 원조 규모는 감소하는데 이는 무상원조의 \$1 재정 투입에 대한 기회비용¹⁶⁾이 차관보다 더 크기 때문으로 설명하고 있다. 또한, 실증적으로 원조 자금의 변동성이 수원국의 재정수입 변동성 보다 더 크기 때문에 수원국, 특히 재정자립도가 낮고 원조에 대한 의존도가 상대적으로 높은 국가의 경제적·정치적 불안정을 야기할 수 있다 (Aleš et al., 2001). 이에, 수원국의 재정자립도를 높일 수 있는 공여수단을 제공하는 한편 (Benedict et al., 2004)¹⁷⁾, 지속가능한 개발을 위해 안정적이며 예측가능한 공적재원의 확보가 더욱 요구된다. 이러한 맥락에서 양허성차관의 측정 기준 변경이 합의하는 바는 최근 각 공여국내 예산 제약 등으로 ODA 자원 마련에 변동성이 높아짐에 따라, 국제사회가 양허성차관에 대한 강력한 자원배분 유인을 제공함으로써 장기적으로 보다 안정적인 ODA 자원 마련과 이를 바탕으로 지속가능한 개발을 촉구하는 것으로 이해할 수 있다.

IV. 한국의 ODA 자원배분 정책에 대한 시사점

본고에서는 재정투입에 따라 공여수단별 ODA로 인정되는 비율이 ODA 측정방식 변경 전·후로 어떻게 달라지는지 비교해보고, 이를 지속가능한 공적재원 확보라는 이슈와 결부하여 ODA 측정방식 변경이 내포하고 있는 공적재원 확대 유인체계를 살펴보았다. 본고에서 ODA 재정의와 공여수단별 자원배분 유인(incentive)을 살펴본 것은 어느 공여수단이 더 우월하고 어느 공여수단이 적합하지 않은지를 가리기 위한 것이 아니다. 다만, 공적재원의 제약이라는 현실적인 조건 하에서, 공여국 정책입안자

15) Loan vs. Grant 논쟁에서 주요 논점으로는 (차관의) 공여국내 이해관계자(국회, 납세자 등)의 설득 용이성, 지속가능한 원조 제공 가능, 수원국의 재정적 규율(financial discipline) 수반 가능, 수원국의 장기적 채무부담 등이 있음 (Odedokun, 2003)

16) 차관에 재원을 배정하였을 경우 상환원리금의 형태로 미래에 유입(inflow)되는 현금이 기대되나, 무상원조에 재정을 투입할 경우 미래의 현금흐름을 포기하게 됨. 이에 재정을 무상원조에 투입했을 때 포기해야 하는 비용, 즉 무상원조의 기회비용이 차관보다 큼

17) 무상원조가 차관보다 상대적으로 자금의 변동성이 더 크며, 무상원조는 수원국의 재정자립도를 높이는 유인을 제공하지 않기 때문에, 무상원조를 지원할 경우에는 수원국의 제도를 강화시키는 정책이 같이 수반되어야 한다고 주장 (Benedict et al., 2004)

입장에서, 또 수원국의 지속가능한 개발 목적 측면에서 국제개발협력 정책 수립 시 우선적으로 고려해야할 점이 무엇인지 재고하기 위한 것이다.

1970년 UN에서 국제사회가 ODA/GNI 비율을 0.7%로 올리기로 동의한 이래 DAC 회원국 중 상당수¹⁸⁾는 현재 이 목표를 달성하지 못하고 있는데 (대외경제협력 기금, 2014), 이는 지속가능한 공적재원 조달이 현실적으로 어렵다는 것을 보여주는 반증이라 할 수 있다. 한국 역시 지속가능한 공적재원 조달 이슈에서 자유로울 수 없는 상황이다. 한국은 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%까지 증가시키기로 계획¹⁹⁾하고 최근 5년간 연평균 ODA 증가율 17.8%를 기록²⁰⁾하는 등 신흥 선진공여국으로서 국제사회에 모범을 보이고 있으나, 2014년 기준 ODA/GNI 비율 0.13% (잠정)로서 최근 국내 재정을 고려할 때 급격한 ODA 재원 확충을 통한 ODA/GNI 비율 0.25% 달성은 단시간 내에 어려울 것으로 예상된다. 반면, Post-2015 개발목표 실행에 있어 ODA는 여전히 국제개발협력의 중요한 부분이 될 것이므로 (OECD, 2014a), 지속가능한 공적 재원의 확보는 한국의 국제개발협력에 있어서도 선결해야 하는 과제이다.

이러한 환경에서 정책입안자는 DAC의 양허성 차관 측정기준 변경에 따른 공적재원 확대 유인체계를 눈여겨 볼 필요가 있다. 특히 한국의 경제적 상황과 금융환경에 따라 ODA 지원규모가 증감한다면 이는 수원국의 지속가능한 개발재원 확보에도 직접적인 영향을 미치게 되므로 장기적인 관점에서 공적재원의 지속가능성을 증대할 수 있는 공여수단별 재원 배분 전략을 수립하는 것이 중요하다. 이는 현재 진행되고 있는 ‘지속가능한 개발을 위한 총공적지원 (TOSSD)’의 측정 논의와도 관련된다. TOSSD의 측정 방식은 현재 구체화되지 않았으나, 지속가능한 개발을 위한 재원 동원 극대화 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 이에 재원 동원 극대화를 위한 유인 체계인 TOSSD의 DAC 통계 반영을 고려하여 포괄적인 개발재원을 유인할 수 있는 공여수단에 대한 재원배분 전략을 세워야 할 것이다. 아울러, 앞서 살펴보았듯이 재원배분 유인(incentive)은 양허성차관과 무상원조간에도 상이하지만 양허성차관의 지원조건에 따라서도 달라졌다. 즉, 지원국가, 상환기간 등에 따라서 재정투입 대비 ODA로 인정되는 금액이 달라지므로 이를 감안하여 양허성차관 운용 전략을 수립하여야 하며, 동시에 ODA 재정의의 취지에 맞게 고양허성자금이 최빈국에 지원되도록 하여야 할 것이다.

18) 2013년 기준 DAC 28개 회원국 중 0.7% 미만인 국가는 모두 23개 국가임

19) 국제개발협력 선진화 방안 (7차 국제개발협력위원회, 2010, 10)

20) 2014년 ODA 잠정통계 기준 (출처 : 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀)

참고문헌

해외문헌

- OECD (2012). Development: Aid to developing countries falls because of global recession, Detailed summary of 2011 ODA
- _____ (2013). Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets, Detailed summary of 2012 ODA
- _____ (2014a). 2014 DAC HLM Communiqué
- _____ (2014b). Background paper: The treatment of loan concessionality in DAC statistics, 2014 DAC HLM
- _____ (2014c). Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high, Detailed summary of 2013 ODA
- _____ (2015a). Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting (HLM), Third International Conference on Financing for Development
- _____ (2015b). Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling, Detailed summary of 2014 ODA
- Aleš Bulir and A. Javier Hamann (2001). How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications? Discussion Paper No. 2001/143, United Nations University, World Institute for Development Economics Research
- Benedict C., Sanjeev G., Alexander P., and Erwin R. T. (2004) Foreign Aid: Grants versus Loans, Finance and Development, IMF
- Berthelemy, Jean-Claude (2006). Bilateral Donors Interest Vs. Recipients Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?, Review of Development Economics 10, no. 2: 179-94
- Daniel, C., Pierre J. and Helmut R (2005). "Beyond Grants versus Loans : How to use ODA and debt for development," Paper prepared for the AFD/EUDN international conference, Paris, PROPACO
- Odedokun, M. O. (2003). Economics and Politics of Official Loans versus Grants: Panoramic Issues and Empirical Evidence, Wider Discussion Paper 2003/4, Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research
- Tomohito, Hata (2013). Loans versus Grants in Japanese Bilateral ODA - Evidence from Panel Data, Tokyo University

국내문헌

구윤정 (2015). OECD DAC의 ODA 재정의와 시사점. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 1. 서울, 한국수출입은행

대외경제협력기금 (2013). OECD DAC의 ODA 개념 현대화 논의. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 2 No. 4. 서울, 한국수출입은행

_____ (2014). 숫자로 보는 ODA. 2014 우리나라 ODA 통계자료집. 서울, 한국수출입은행

Annex 1 : 순(net) 재정투입 대비 ODA 인정액 비율

논의의 편의를 위해 매년 동일한 금액(q)만큼 각각 무상원조(Grant)와 양허성차관(Concessional Loan)에 재정투입이 된다고 가정한다. 양허성차관의 상환조건은 거치기간 없이 상환기간(N) 동안 균등분할 상환(1/N)되며, 상환된 재원은 다시 동일한 조건으로 재집행²¹⁾되는 것을 가정한다. 또한, 증여등가액 산출에 필요한 할인율은 7%를 가정하며, 양허성차관의 이자율은 편의상 생략한다.

A. 무상원조(Grant)의 순(net) 재정투입 대비 ODA 인정액 비율

q_n : Year_n의 순 재정투입²²⁾. 단, $q_n = q_{n-1}$

Q_n : Year_n의 ODA 총 지출금액

Y_n : Year_n의 ODA 인정액 (무상원조의 경우 증여율 100%로서 $Y_n = Q_n$)

y_n : Year_n의 순 재정투입대비 ODA 인정액 비율

무상원조(Grant)의 경우 상환금액이 없기 때문에 $q_n = Q_n$ 이므로

$$\text{Year}_0 : y_0 = \frac{Q_0}{q_0} = \frac{Y_0}{q_0} = 1$$

$$\text{Year}_1 : y_1 = \frac{Q_1}{q_1} = \frac{Y_1}{q_1} = 1$$

$$\text{Year}_2 : y_2 = \frac{Q_2}{q_2} = \frac{Y_2}{q_2} = 1$$

⋮

$$\text{Year}_n : y_n = \frac{Q_n}{q_n} = \frac{Y_n}{q_n} = 1$$

즉, 무상원조(Grant)는 Year₀부터 Year_n까지 전기간에 걸쳐 순(Net) 재정투입 대비 ODA 인정액 비율이 1을 유지함을 알 수 있다.

21) 재무적 관점에서 재투자를 의미함

22) 공여국이 매년 재정 투입하는 순 금액을 의미하며, 차관의 상환원리금은 제외

B. 양허성차관의 재정투입 대비 ODA 비율

q_n : Year_n의 순 재정투입²⁾, 단, $q_n = q_{n-1}$

Q_n : Year_n의 ODA 총 지출금액

g : 증여율, 단 g 는 기간간 동일

Y_n : Year_n의 ODA 인정액 (양허성차관 재정의에 따라 $Y_n = gQ_n$)

y_n : Year_n의 순 재정투입대비 ODA 인정액 비율, $\frac{Y_n}{q_n}$

무상원조(Grant)의 $q_n = Q_n$ 과 달리 유상차관은 상환액을 추가 재원으로 재집행 (재투자)하므로 Year_n의 ODA 총 지출금액(Q_n)은 다음과 같다.

각 연도별 ODA 총 지출금액

$$Year_0 : Q_0 = q_0$$

$$Year_1 : Q_1 = q_1 + \frac{1}{N}q_0$$

$$= q_1 + \frac{1}{N}Q_0 ; Q_1 > Q_0$$

$$Year_2 : Q_2 = q_2 + \frac{1}{N}Q_0 + \frac{1}{N}Q_1 ; Q_2 > Q_1$$

⋮

$$Year_n : Q_n = q_n + \frac{1}{N}Q_0 + \dots + \frac{1}{n}Q_{n-1} ; Q_n > Q_{n-1}$$

매년 동일한 금액(q)만큼 재정투입이 된다고 가정($q_n = q_{n-1}$)하였으므로, n 년도의 ODA 총 지출금액은 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$Year_n : Q_n = q + \frac{1}{N} \left(\sum_{i=0}^{n-1} Q_i - \sum_{i=0}^{n-1-N} Q_i \right)$$

한편, $n \leq N$ 인 경우 Q_n 은 아래와 같은 수식으로 단순화 시킬 수 있다.

$$Q_n = q \left(1 + \frac{1}{N} \right)^n \quad \text{단, } n \leq N^{23)}$$

다음으로 양허성차관의 인정액 변경에 따라 증여율(g)를 적용한 증여등가액(Grant Equivalent)만 ODA로 인정되므로 $Year_n$ 의 ODA 인정액은 아래와 같다.

$$Year_n : Y_n = gQ_n = gq\left(1 + \frac{1}{N}\right)^n \quad \text{단, } n \leq N$$

마지막으로 $Year_n$ 의 순 재정투입대비 ODA 인정액 비율(y_n)은 다음과 같다.

$$Year_0 : y_0 = \frac{Y_0}{q_0} = \frac{gQ_0}{q_0} = \frac{gq\left(1 + \frac{1}{N}\right)^0}{q_0} = g ; 0 < g < 1$$

$$Year_1 : y_1 = \frac{Y_1}{q_1} = \frac{gQ_1}{q_1} = \frac{gq\left(1 + \frac{1}{N}\right)^1}{q_1} = g\left(1 + \frac{1}{N}\right)^1$$

$$Year_2 : y_2 = \frac{Y_2}{q_2} = \frac{gQ_2}{q_2} = \frac{gq\left(1 + \frac{1}{N}\right)^2}{q_2} = g\left(1 + \frac{1}{N}\right)^2$$

⋮

$$Year_n : y_n = \frac{Y_n}{q_n} = \frac{gQ_n}{q_n} = \frac{gq\left(1 + \frac{1}{N}\right)^n}{q_n} = g\left(1 + \frac{1}{N}\right)^n$$

$$; y_n > y_{n-1} > y_{n-2} \dots > y_0$$

양허성차관의 첫해($Year_0$) 순 재정투입대비 ODA 인정액 비율(y_0)은 증여율(g)로서 무상원조의 $y_0 = 1$ 과 비교시 적으나, 순지출방식에서 동일한 비율을 유지한 것과 달리 장기적으로는 비율이 증가하는 것을 알 수 있다. 다만, 증여율²⁴⁾ g와 상환기간 N에 따라 y_n 이 결정됨에 따라 $y_n = 1$ 이 되는 $Year_n$ 은 구체적인 사례를 통해서 도출 될 수 있다. 이에, 앞서 도출한 산식을 바탕으로 만기 10 년, 만기 20 년, 만기 30 년의 양허성차관의 순 재정투입대비 ODA 인정액 비율(y_n)을 Annex 2에 정리하였다.

23) $Q_n = q + \frac{1}{N}\left(\sum_{i=0}^{n-1} Q_i - \sum_{i=0}^{n-1-N} Q_i\right)$ 은 무한등비수열의 합으로서 이의 활용은 본고의 목적에 적합하지 않아, $n \leq N$ 의 경우로 단순화하고, $n > N$ 의 경우는 Annex 2에서 사례로 검토하고자 한다 (Case2 참조).

24) 증여율(g) = $\frac{ODA \text{ 총 지출금액} - \text{상환금액의 현재가치(할인을 적용)}}{ODA \text{ 총 지출금액}} \times 100\%$. 참고로 상환금액의 현재가치(PV)는

$A\left(\frac{1 - (1+r)^{-n}}{r}\right)$, A는 상환기간 동안 균등분할 상환되는 금액 $\left(\frac{1}{N}\right)$, r은 변경된 양허성차관의 정의에 따라 소득그룹별로 차등 적용되는 할인율을 의미. 따라서, 증여율(g) 역시 양허성차관의 상환기간과 할인율에 따라 달라짐

Annex 2 : 양허성차관과 무상원조(Grant)간 순(net) 재정투입 대비 ODA 인정액 비율 비교

Case1 : 양허성차관(10년만기)²⁵⁾

상환기간(N) 10
 순재정투입(q) 1
 할인율(r) 0.07
 증여율(g) 0.2976

n	Year _n	q _n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum(Q _n)	g	Y _n	y _n
0	Year ₀	1											1	0.2976	0.2976	0.2976
1	Year ₁	1	0.1										1.1	0.2976	0.3274	0.3274
2	Year ₂	1	0.1	0.11									1.21	0.2976	0.3601	0.3601
3	Year ₃	1	0.1	0.11	0.121								1.331	0.2976	0.3962	0.3962
4	Year ₄	1	0.1	0.11	0.121	0.1331							1.4641	0.2976	0.4358	0.4358
5	Year ₅	1	0.1	0.11	0.121	0.1331	0.14641						1.61051	0.2976	0.4794	0.4794
6	Year ₆	1	0.1	0.11	0.121	0.1331	0.14641	0.16105					1.77156	0.2976	0.5273	0.5273
7	Year ₇	1	0.1	0.11	0.121	0.1331	0.14641	0.16105	0.17716				1.94872	0.2976	0.5800	0.5800
8	Year ₈	1	0.1	0.11	0.121	0.1331	0.14641	0.16105	0.17716	0.19487			2.14359	0.2976	0.6380	0.6380
9	Year ₉	1	0.1	0.11	0.121	0.1331	0.14641	0.16105	0.17716	0.19487	0.21436		2.35795	0.2976	0.7018	0.7018
10	Year ₁₀	1	0.1	0.11	0.121	0.1331	0.14641	0.16105	0.17716	0.19487	0.21436	0.23579	2.59374	0.2976	0.7720	0.7720
11	Year ₁₁	1	0.25937	0.11	0.121	0.1331	0.14641	0.16105	0.17716	0.19487	0.21436	0.23579	2.75312	0.2976	0.8194	0.8194
12	Year ₁₂	1	0.25937	0.27531	0.121	0.1331	0.14641	0.16105	0.17716	0.19487	0.21436	0.23579	2.91843	0.2976	0.8686	0.8686
13	Year ₁₃	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.1331	0.14641	0.16105	0.17716	0.19487	0.21436	0.23579	3.08927	0.2976	0.9195	0.9195
14	Year ₁₄	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.30893	0.14641	0.16105	0.17716	0.19487	0.21436	0.23579	3.26510	0.2976	0.9718	0.9718
15	Year ₁₅	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.30893	0.32651	0.16105	0.17716	0.19487	0.21436	0.23579	3.44520	0.2976	1.0254	1.0254
16	Year ₁₆	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.30893	0.32651	0.34452	0.17716	0.19487	0.21436	0.23579	3.62867	0.2976	1.0800	1.0800
17	Year ₁₇	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.30893	0.32651	0.34452	0.36287	0.19487	0.21436	0.23579	3.81438	0.2976	1.1353	1.1353
18	Year ₁₈	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.30893	0.32651	0.34452	0.36287	0.38144	0.21436	0.23579	4.00094	0.2976	1.1908	1.1908
19	Year ₁₉	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.30893	0.32651	0.34452	0.36287	0.38144	0.40009	0.23579	4.18668	0.2976	1.2461	1.2461
20	Year ₂₀	1	0.25937	0.27531	0.29184	0.30893	0.32651	0.34452	0.36287	0.38144	0.40009	0.41867	4.36955	0.2976	1.3006	1.3006
21	Year ₂₁	1	0.43696	0.27531	0.29184	0.30893	0.32651	0.34452	0.36287	0.38144	0.40009	0.41867	4.54713	0.2976	1.3534	1.3534
22	Year ₂₂	1	0.43696	0.45471	0.29184	0.30893	0.32651	0.34452	0.36287	0.38144	0.40009	0.41867	4.72653	0.2976	1.4068	1.4068
23	Year ₂₃	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.30893	0.32651	0.34452	0.36287	0.38144	0.40009	0.41867	4.90735	0.2976	1.4606	1.4606
24	Year ₂₄	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.49073	0.32651	0.34452	0.36287	0.38144	0.40009	0.41867	5.08915	0.2976	1.5147	1.5147
25	Year ₂₅	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.49073	0.50892	0.34452	0.36287	0.38144	0.40009	0.41867	5.27156	0.2976	1.5690	1.5690
26	Year ₂₆	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.49073	0.50892	0.52716	0.36287	0.38144	0.40009	0.41867	5.45419	0.2976	1.6234	1.6234
27	Year ₂₇	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.49073	0.50892	0.52716	0.54542	0.38144	0.40009	0.41867	5.63675	0.2976	1.6777	1.6777
28	Year ₂₈	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.49073	0.50892	0.52716	0.54542	0.56367	0.40009	0.41867	5.81898	0.2976	1.7320	1.7320
29	Year ₂₉	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.49073	0.50892	0.52716	0.54542	0.56367	0.58190	0.41867	6.00079	0.2976	1.7861	1.7861
30	Year ₃₀	1	0.43696	0.45471	0.47265	0.49073	0.50892	0.52716	0.54542	0.56367	0.58190	0.60008	6.18220	0.2976	1.8401	1.8401

25) $Q_n = q + \frac{1}{N} \left(\sum_{i=0}^{n-1} Q_i - \sum_{i=0}^{n-1-N} Q_i \right)$ 적용

Case2 : 양허성차관(20년만기)

상환기간(N)	20
순재정투입(q)	1
할인율(r)	0.07
증여율(g)	0.4703

n	Year _n	q _n	Q _n	g	Y _n	y _n
0	Year ₀	1	1	0.4703	0.4703	0.4703
1	Year ₁	1	1.05	0.4703	0.4938	0.4938
2	Year ₂	1	1.1025	0.4703	0.5185	0.5185
3	Year ₃	1	1.15763	0.4703	0.5444	0.5444
4	Year ₄	1	1.21551	0.4703	0.5717	0.5717
5	Year ₅	1	1.27628	0.4703	0.6002	0.6002
6	Year ₆	1	1.34010	0.4703	0.6302	0.6302
7	Year ₇	1	1.40710	0.4703	0.6618	0.6618
8	Year ₈	1	1.47746	0.4703	0.6948	0.6948
9	Year ₉	1	1.55133	0.4703	0.7296	0.7296
10	Year ₁₀	1	1.62889	0.4703	0.7661	0.7661
11	Year ₁₁	1	1.71034	0.4703	0.8044	0.8044
12	Year ₁₂	1	1.79586	0.4703	0.8446	0.8446
13	Year ₁₃	1	1.88565	0.4703	0.8868	0.8868
14	Year ₁₄	1	1.97993	0.4703	0.9312	0.9312
15	Year ₁₅	1	2.07893	0.4703	0.9777	0.9777
16	Year ₁₆	1	2.18287	0.4703	1.0266	1.0266
17	Year ₁₇	1	2.29202	0.4703	1.0779	1.0779
18	Year ₁₈	1	2.40662	0.4703	1.1318	1.1318
19	Year ₁₉	1	2.52695	0.4703	1.1884	1.1884
20	Year ₂₀	1	2.65330	0.4703	1.2478	1.2478

경제발전경험공유사업(KSP)의 현황과 미래

KDI 국제개발협력센터 (Center for International Development, CID)

I. 서론

개발협력에서 ‘지식공유 (Knowledge Sharing)’의 근본적인 목적은 개발도상국(이하 개도국)의 개발을 돕기 위한 협력국들 간의 상호 이해와 학습이다. 2004년 출범한 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, 이하 KSP)은 한국의 발전경험을 바탕으로 개발도상국의 개발에 도움을 줄 정책수준의 지식공유를 하는 사업이다. 출범 이래 한국국제협력단(이하 KOICA)과 대외경제협력기금(이하 EDCF)으로 대표되는 한국의 전통적 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 기관 사업과는 다른 여러 가지 특성을 지닌 새로운 협력모델로 인식되며 지속적인 발전을 거듭하고 있는 정책자문 사업이다.

KSP는 서구 선진국이 백년 이상 걸려 이룬 경제성장을 단시간에 성취한 한국 발전 경험의 특이성에 기반하여 개도국 및 여타 협력대상국의 경제개발에 도움을 주기 위한 ‘지식기반적 (Knowledge-based) 개발협력사업’을 표방한다. 자원이 빈곤하고 발전 기반이 취약한 한국이 식민지배와 한국전쟁 등을 경험하고도 20년이라는 짧은 시간 안에 압축적으로 이뤄낸 산업화와 해방 이후 반세기만에 수원국에서 공여국으로 전환한 경험은 전 세계 모든 국가, 특히 개발도상국들과 공유할 귀중한 자산이다.

이에 더하여 KSP는 개도국만을 협력대상국으로 삼지 않고 한국의 발전경험의 공유를 원하는 모든 국가를 대상으로 하는 ‘경제협력사업’이기도 하다. 인도주의적 관점을 유지하며 국격 제고, 상호 윈-윈(win-win)의 전략적 협력과 한국 기업의 해외 진출 지원이라는 국익창출에도 도움을 줄 수 있는 KSP는 수원국과 공여국 모두 편익을 누릴 수 있고 그 효과가 장기에 걸쳐 지속적으로 발생 가능한 새로운 형태의 개발협력이다.

KSP는 설립 이후 10년간 양과 질 모두에서 괄목할만한 성장을 이루었다. 2004년 단 2개의 협력대상국으로 시작한 이 사업은 2010년대에는 매년 30개가 넘는 대상국과 협력사업을 수행하고 있으며, 협력대상국이 다양한 형태로 협력사업을 희망하거나, 수행 중 또는 완료된 사업에 대해 감사의 뜻을 전하고 있기도 하다. 그러나 대내외 환경의 변화와 새로운 개발협력 기법의 도입 및 발전에 따라 KSP 역시 다양한 도전과 도약의 기회를 겪어왔고, 그 중 일부는 성공적으로 극복되기도 하였다. 본 연구에서는 설립 이후 현재까지 KSP의 진화 과정에 대해 설명하고, KSP에 대한 도전과 향후 과제에 대해 알아보도록 한다.

II. KSP 탄생 배경

1. 개발에서 지식의 중요성

지식공유에 대한 국제사회의 관심은 세계은행(World Bank)이나 국제연합(United Nations, 이하 UN) 등 선도적인 국제기구를 중심으로 ‘지식 (knowledge)’을 개발 협력의 중요한 요소로 인식하며 점차 높아지고 있다.

제2차 세계대전 이후 선진국과 국제기구는 개도국의 경제발전을 촉진시키기 위해 막대한 규모의 원조를 제공하였으나 실제로 한국과 같은 몇몇의 예외적인 사례를 제외하면 그 효과가 극히 미미했다. 오랜 기간 지속된 원조에도 개발에 대한 성과가 저조하게 나타나면서 ‘원조피로 (Aid Fatigue)’ 현상이 발생하게 되었고, 이는 1990년대 많은 선진 공여국에서 국민총소득(Gross National Income, GNI) 대비 ODA 비율이 정체 또는 감소하는 원인으로 작용하였다.

이러한 문제를 극복하기 위한 ‘원조효과성 (Aid Effectiveness)’에 대한 논의가 글로벌 ODA 및 개발협력 커뮤니티에 등장하였고, 원조 효과성을 위한 ‘파리선언 (Paris Declaration),’ 이행을 위한 ‘아크라 행동강령 (Accra Agenda for Action)’ 등 원조의 규모보다는 실제로 수원국 경제발전에 도움을 줄 수 있는 효과적인 운용 방법이 논의의 중심을 차지하게 되었다. 2011년 부산에서 개최되었던 공적개발원조 관련 4차 고위급 포럼(HLF-4)에서는 중심 의제를 ‘원조’가 아니라 ‘개발효과성’으로 채택할 만큼 국제사회의 시각은 단순한 ‘원조’에서 ‘개발협력’으로 이행한 것이다. 차문중(2012)은 이를 다음과 같이 표현하고 있다.

“2008년 작성된 파리 선언에서는 원조가 57차례 언급된 반면 협력은 단 두 차례 언급에 그쳤다. 그러나 파리 선언의 뒤를 이은 아크라 행동강령에서는 원조가 48차례, 협력이 12차례 언급되면서 협력의 비중이 다소 높아졌고, 2011년 부산선언에서는 원조가 6차례, 협력이 41차례 언급되며 원조라는 용어가 급속히 퇴장하고 있음을 보여준다.” (차문중, 2012, p.19)

이러한 논의의 본질은 원조 자체를 부정하는 것은 아니며 원조의 효율적인 사용과 수혜국 자체 역량강화 등으로 원조 효과를 극대화 하는 것이라고 할 수 있다.

이와 관련해 세계은행은 1990년대 중반부터 지식을 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 요인이라고 인지하고 개발협력에 지식공유의 중요성을 강조하는 시각을 보이며 스스로 개발금융기관에서 ‘지식은행 (Knowledge Bank)’으로의 전환을 시도했다 (Kramarz 외, 2013). 이러한 시도는 국제사회 전체로 퍼져, 아시아개발은행 (Asian Development Bank, ADB), 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB), 아프리카개발은행(African Development Bank, AfDB), 유럽부흥개발은행 (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 등 각 지역의 다자간 개발은행들 뿐만 아니라 UN 산하의 국제개발기구들, 그리고 경제개발협력기구 (Organization for Economic and Development Cooperation, OECD) 등도 지식공유를 기반으로 하는 국제개발협력을 강조하고 있다. 국제기구 뿐 아니라 미국의 국제개발처 (United States Agency for International Development, USAID), 영국의 국제개발부 (Department for International Development, DFID), 일본의 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA), 스위스의 개발협력협회(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC), 캐나다의 국제개발협회(Canadian International Development Agency, CIDA) 등과 같은 공여국 정부 개발협력기관들도 지식기반 원조사업을 확대하게 되었다.

2000년대에 들어서 세계경제에서 신흥경제의 역할 증대와 함께 국제개발협력에서도 이들의 역할을 강조하는 현상이 빈번히 발생하기 시작하였다. 기존의 서구 공여국보다 수원국의 입장과 상황을 더 잘 이해하고 있는 신흥경제가 후진 개발도상국과 발전을 위해 협력하는 남남협력(South-South Cooperation)과 더불어 서구 공여국 또는 국제기구와 함께 ‘주축국 (Pivotal Country)’으로 개발협력에 참여하는 새로운 형식의 다자 협력인 ‘삼각협력 (Triangular Cooperation)’에 대한 필요성이 대두된 것이다. 그리고 지식공유는 이러한 삼각협력이 가장 잘 활용될 수 있는 개발협력의 분야로 드러나고 있다 (OECD, 2013; 정혁, 2015).

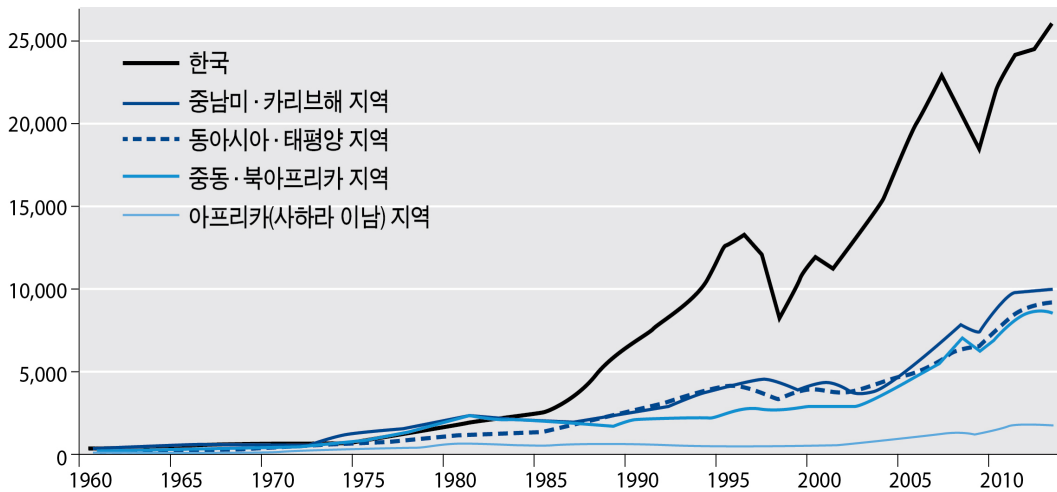
2. 한국발전경험

국제기구와 선진공여국의 개발협력기관이 지식공유의 중요성을 인지한 것은 개발협력분야에서는 획기적인 일대 사건이라고 규정할 수 있지만, 이들에 의해 주도되고 시행된 지식기반 원조는 태생적인 한계를 지닌다. 원조효과성 제고를 위한 지식기반은 근본적으로 자신들의 경험과 지식에 의존하게 되기 때문이다. 이미 오래전 선진화된 사회에서 자라고 교육받은 전문가들에게는 물질적·정책적 빈곤에서 탈피하기 위한 최소한의 지식과 인프라마저도 부족한 개도국들에게 그들이 원하는 ‘생생한’ 또는 ‘살아있는’ 정책지식을 제공할 수 있는 역량을 갖추기를 기대하기 어렵다. 또한 지식공유를 통한 개발협력이라는 거창한 구호를 실행에 옮길 때 가장 효과적이고 효율적인 기법 활용을 가능하게 하는 시스템 역시 취약할 가능성이 높다.

이러한 측면에서 개발협력을 위한 지식공유에서 한국의 발전경험은 그 위치가 매우 독특하고 소중하다. 한국의 경험과 이를 가능하게 한 정책지식에 대한 전 세계의 관심이 증가하고 있는 이유다. 한국은 제2차 세계대전 이후 식민지배로부터 독립하여 부존자원 없는 최빈 수원국에서 압축적인 고속 성장을 통해 반세기만에 공여국으로 전환한 매우 희귀한 국가다 (<그림 1> 참고). 한국은 대다수 개도국들처럼 식민지배와 내전을 경험하였지만 이후 한 세대 만에 산업화에 성공하며 지속적인 경제성장과 민주화, 사회안정까지 함께 이룬 대표적인 국가다. 다른 관점에서 본다면, 일부 자원부국을 제외할 경우, 현재 선진국으로 자리매김하고 있는 국가 중 식민지배를 경험한 매우 드문 국가이며, 동시에 과거 제국주의적 팽창 광풍에 동참한 경험이 없으면서도 선진국으로 진입한 유일한 경우이다.

한국의 경제발전경험이 대다수 개발도상국에게 ‘Fairy Story’처럼 달콤하고 환상적으로 다가가는 것은 사실이다. 그러나 개발도상국의 많은 지식인이나 정책담당자들이 특히 한국의 발전경험에 경외심을 갖는 이유는 그 경제발전과정이 결코 순탄하지 않은 않았고, 여러 차례 위기와 좌절, 시행착오를 겪으면서도 정책적 노력을 통해 이를 극복해왔다는 역사적 사실이다. <그림 1>은 한국이 겪었던 등락이 심한 발전경로를 통해 이러한 사실을 극명하게 보여주고 있다.

〈그림 1〉 한국 및 각 지역별 명목 1인당 GDP 변화, 1960-2013 (미달러)



출처 : 세계은행, World Development Indicator (WDI)

보다 구체적으로, 1960년대 아프리카나 중남미, 다른 아시아 국가들보다 경제수준이 낮았던 한국은 이후 급속한 산업화를 통해 가파른 성장세를 보이며 1990년대 중반 선진국 모임이라 불리는 OECD에 가입하였다. 이후 두 차례에 걸친 경제위기의 극복으로 한국은 경제운영의 안정성 및 경제위기관리 측면에서도 가시적 성과를 이뤄냈다.

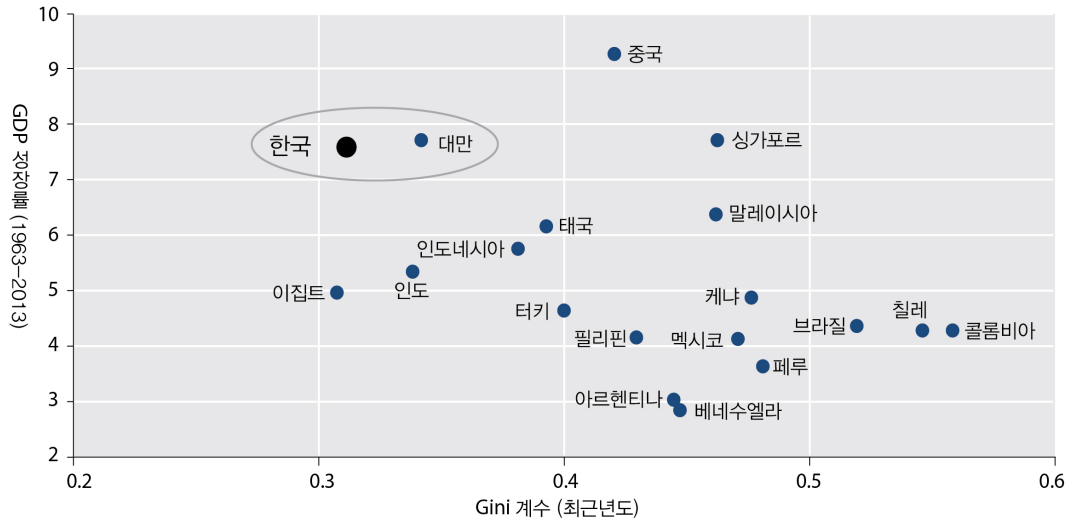
또한 한국은 반세기 동안 지속적인 경제성장을 유지하며 유럽 국가들에 비견될 만큼의 소득분배를 이룬 보기 드문 국가이다. <그림 2>에서 확인할 수 있는 것처럼, 한국은 1962년 제1차 경제개발 5개년계획 추진 이후 현재까지 약 50여년간 평균 경제성장률이 약 8%에 달하고 있다. 같은 기간 중국, 싱가포르, 대만 등도 이런 높은 성장률을 보이고 있다.¹⁾ 하지만 양호한 소득분배까지 함께 달성한 경제는 한국과 대만 뿐이다.

<그림 2>는 또한 주요 비교국가의 장기(1963년~2013년) 평균 경제증가율과 2013년의 지니계수(Gini Coefficient)의 관계를 횡단면적으로 보여주고 있다. 전체적으로는 연평균경제성장률이 지니계수와 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타나는데, 한국은 그 추세선의 가장 서북쪽에 위치하여, 높은 성장률과 균등한 소득분배를 동시에 이룬 나라로 나타난다. 경제적 포용성, 또는 동반성장이라는 개념이 인본주의적인

1) 중국의 경우 1980년 이전 데이터에 대해 신뢰성의 의문이 존재한다.

매력에 더해 지속적 경제발전을 위한 가장 중요한 요인으로 인식되면서 (적어도 아시아경제위기 이전까지) 한국이 이룬 포용적 경제성장, 또는 이를 위한 정책적 노력은 많은 개도국에게 매력적으로 다가가고 있다.

〈그림 2〉 지속적인 경제성장과 균등한 소득분배



출처: 세계은행 World Development Indicator (WDI), UN 개발계획 (UNDP) 인간개발지수 (HDI), 대만 통계청

3. KSP의 탄생

경제성장을 통해 빈곤으로부터의 탈피를 추구하는 많은 개발도상국들은, 자신들과 유사한 피식민지배와 혁명, 군사쿠데타, 위기의 역사를 공유한 한국이 경제발전 과정에서 경험한 제도 및 정책에 많은 관심을 갖게 되었다. 이에 대한 공유 요청이 지속적으로 쇄도함에 따라, 개발원조 분야의 전통적인 연수-학습 방식으로 초기 형태의 지식공유 협력이 1980년대 초반 한국개발연구원(Korea Development Institute, 이하 KDI)에 국제개발교류사업(International Development Exchange Program, 이하 IDEP)이 진행되며 시작되었다. 아직 개발협력 또는 공적원조를 담당하는 기관도 체계적으로 설립되지 못한 상황에서 IDEP는 개도국 공무원들에게 체계적으로 우리 정책지식과 경험을 교육하였다.

그러나 일방적인 교육 연수보다는, 각 경제의 현실과 수요에 부합하는 맞춤형 정책 연구 및 제공이 보다 효과적임을 인지하고, 한국 정부는 2004년부터 보다 발전된

형태로 KSP를 시작하였다. 즉 KSP는, 1982년 개도국 공무원을 대상으로 지식공유 및 역량 배양을 위한 훈련을 목적으로 시작되어 KDI에 의해 운영된 국제개발교류사업 토대 위에서 발아하고, 이후 ‘공유’라는 가치에 천착하며 지식집약적 개발협력 사업으로 진화한 것이다.

2004년 시작 당시 KDI가 KSP를 담당하였으나, 2005년 KDI 정책대학원으로 그 업무가 이관되었다. 그러나 한국개발과정에서 중추적인 역할을 담당했던 싱크탱크인 KDI가 이 사업을 수행하는 것이 적절하다는 의견에 따라 다시 2007년에 KDI에 경제개발협력실이 설치되어 KSP를 전담하였고, 2010년 경제개발협력실은 국제개발협력센터(Center for International Development, 이하 CID)로 발전적으로 변화하게 된다.

2004년 출범 이후 십여 년간 KSP(특히 양자간 KSP)는 한국의 기획재정부와 KDI를 중심으로 추진되어 한국의 경제발전 과정에서의 제도 및 정책 그리고 각종 개발 경험에 대한 개도국들의 수요에 적극적으로 대응했고, 발전에 대한 지식격차를 줄여 협력대상국의 경제·사회발전에 일조하였다. 그리고 단순한 정책지식의 공유를 넘어, 한국과 협력대상국간의 우호적인 경제협력 기반 구축에도 기여하였다.

III. KSP 구성 및 체계

KSP는 출범이후 내·외부로부터의 다양한 도전을 겪었고, 때로는 이러한 도전을 극복하기 위해, 또한 때로는 스스로 발전하기 위한 자체적인 노력으로 지속적으로 변화해왔다. 양자간 경제발전지식공유사업인 ‘정책자문사업’으로 시작한 KSP는 현재 한국 발전경험을 체계화하여 보다 효과적인 경험공유를 실현할 수 있도록 하는 ‘경제발전경험 모듈화사업’과 공여국 간 원조 조화의 일환으로 추진되는 ‘국제기구와의 공동 컨설팅사업’ 등 세 개의 축²⁾으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 가장 역사가 깊고 협력사업이 활성화된 KSP 정책자문사업을 위주로 현황과 개선과제를 살펴본다.

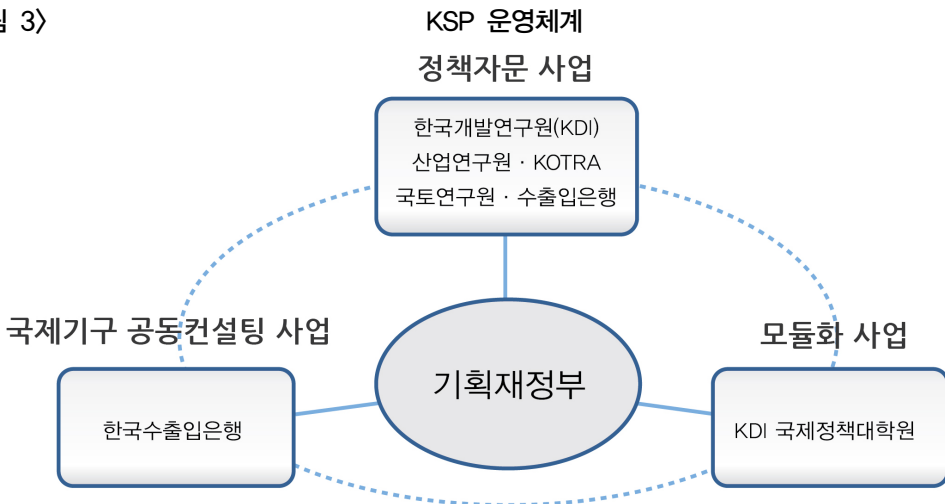
2) 2015년 현재 KSP에는 정책자문사업과 모듈화사업, 국제기구와의 공동 컨설팅사업 외에 2013년도부터 KSP에 새로 도입되어 한국수출입은행이 총괄하고 있는 ‘시스템컨설팅사업’이 있다. 하지만 시스템컨설팅 사업은 그 역사가 아직 일천하여 이 글에선 언급하지 않는다.

1. KSP 운영체계

KSP는 기획재정부(대외경제국)가 주무부처로 사업을 총괄하고 있으며, 정책자문 사업은 KDI의 CID, 모듈화사업은 KDI 국제정책대학원, 국제기구와의 공동컨설팅사업은 수출입은행이 위탁받아 운영하는 체계이다. 기획재정부는 KSP의 사업 총괄기획·감독기관으로 KDI 등과 협의하여 KSP 사업의 협력대상국을 선정하고 사업의 진행을 감독하는 역할을 한다. 협력대상국 선정을 위해서는 KDI의 국제개발협력센터가 개발한 ‘국가선정체계화 지표 (이하 KSP index)’³⁾를 기본적으로 활용하고, 한국의 대외정책과의 부합성, 또한 이를 통한 향후 경제협력의 확대 가능성 등을 고려한다.

사업집행 총괄기관은 매년 기재부에서 발주하는 용역의 경쟁입찰을 통해 선정되는데, 2004년 이후 KDI가 KSP 정책자문 사업에 대한 사업집행 총괄기관의 역할을 지속적으로 수행해왔다. 하지만 정책자문사업 규모가 확대되고 한국의 정책컨설팅 기반 발전이 진행됨에 따라 전문성과 효율성 향상을 위한 조치가 2014년부터 이루어졌다. 산업육성과 투자 촉진과 관련된 정책자문은 산업연구원에서, 건설 인프라 관련 정책자문은 국토연구원에서 담당하는 등 분야별로 전문성이 높은 국책연구원들이 분야별 총괄기관으로 참여하기 시작한 것이다. 2015년 현재 각 사업은 <그림 3>과 같이 유기적으로 연결되어 서로 협력하는 구조로 되어 있다.

<그림 3>



출처 : CID 내부 문건

3) 국가선정체계화 지표(KSP Index)는 2008년 작성된 이후 변수를 확대하고 계산방식을 개선하는 등 보다 정교화하는 작업을 거쳤고, 2013년 후보대상국 선정부터 그 활용도를 제고하였다.

2. KSP 정책자문사업 내용

KSP 정책자문사업은 2004년에 베트남과 우즈베키스탄 두 개 국가를 협력대상국으로 출범한 이래 한국의 발전경험에 대한 협력대상국들의 지식수요가 지속적이고 폭발적으로 증가함에 따라 2014년까지 총 48개 협력대상국에게 약 700여개 주제에 대한 정책자문을 제공하며 양적·질적 성장을 계속해왔다. 특히 협력국가 수가 급속히 증가하는 2010년 이후 양적 확대와 더불어 질적 향상을 위한 사업의 체계화 과정을 거치며 KSP는 더욱 개선되고 진화하게 된다.

사업 초기에는 지정학적 요인을 고려하여 동남아시아나 중앙아시아 지역을 중심으로 협력대상국을 선정하였으나, 점차 그 범위를 전세계로 확대하였다. KSP에서는 일반적인 ODA에서 나타나는 지역편중 현상 등은 목격되지 않고 있다. 2007년 쿠웨이트를 시작으로 UAE, 사우디아라비아 등의 고소득 자원부국들과도 사업을 진행하기 시작하였고, 헝가리와 같은 OECD 회원국, 브라질이나 멕시코와 같은 G20 국가들도 KSP 협력대상국에 포함되면서 경제협력이라는 KSP의 또 다른 설립취지가 더욱 강화되었다 (<표 1> 참고).

<표 1> 연도별 정책자문 협력대상국 (국가수, 2004~2014)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
아시아	1	1	3	1	1	3	5	8	10	9	8
중동	0	0	0	1	1	1	3	2	3	3	2
아프리카	0	0	1	1	2	3	2	7	8	7	4
중남미	0	0	0	0	1	1	2	7	8	10	9
CIS 및 기타	1	1	0	2	3	3	3	2	4	6	6
총계	2개국	2개국	4개국	5개국	8개국	11개국	15개국	26개국	33개국	35개국	29개국

출처 : CID 내부 문건

정책자문사업의 주제는 2004년 두 개 국가와 협력할 당시 총 11개로 시작한 이후, 협력대상국의 수의 확대와 함께 그 수가 급증하였다. 2014년에는 28개 협력국과 총 110개 주제에 대한 정책자문을 실시하고 있으며, 2014년 말까지 누적기준 총 606개⁴⁾ 과제를 수행하였다 (<표 2> 참고).

4) 2014년도 KSP 정책자문사업이 2015년 5월 현재 진행 중인 관계로 총 누적 주제 수에는 합산되지 않았다.

〈표 2〉 KSP 자문분야별 누계 (세부주제 기준 건수, 2004-14년)

	아시아	중동	아프리카	중남미	CIS 및 기타
금융정책·시스템혁신	60	0	25	4	7
거시경제·발전전략	20	20	21	8	11
산업정책·투자육성	42	4	17	27	29
과학·IT육성 및 혁신	13	21	20	29	18
무역·수출진흥	18	1	0	24	16
재정운영·공기업관리	42	7	15	4	5
지속가능성장·국토개발	22	7	9	11	11
기업육성전략	11	2	8	8	9
인력양성·교육제도	20	9	11	7	7
농수산업 개발	7	1	16	6	8
기타(법·규제·관광산업 등)	7	0	8	1	1
총계	262	72	150	129	122

출처 : CID 내부 문건

2004~2013년 기간을 기준으로 KSP의 실제 자문 정책분야의 구성을 살펴보면, 산업정책 및 투자 활성화와 관련된 자문 실적이 총 88건으로 전체 수요의 약 15% 정도를 차지하였고, 그 다음으로 과학·IT 육성 및 혁신 분야와 거시경제 및 발전전략 분야가 각각 14% 정도를 차지하였다. 지역별로 살펴보면 아시아 지역에선 산업 및 투자 분야와 금융, 재정 및 공기업 부문에 대한 수요가 높았던 반면, 중동·아프리카 지역에선 거시경제 및 발전전략 분야와 ICT 분야에 대한 관심이 높았고, 중남미 지역에선 무역 등 대외경제정책에 대한 관심이 높았다. 이상에서 언급된 것처럼 KSP 정책자문사업은 2010년 이후 외향적 확대와 함께 사업 체계화를 통해 질적인 측면에서도 발전을 이루며 현재와 같은 사업절차의 틀을 갖추게 되었다.

3. KSP 정책자문사업 사업단계

KSP 사업 추진절차는 크게 (1) 사업기획 및 준비 단계, (2) 연구 및 정책자문을 포함하는 사업수행 단계, (3) 사업종료 및 평가 단계로 구분할 수 있다 (<그림 4> 참고).

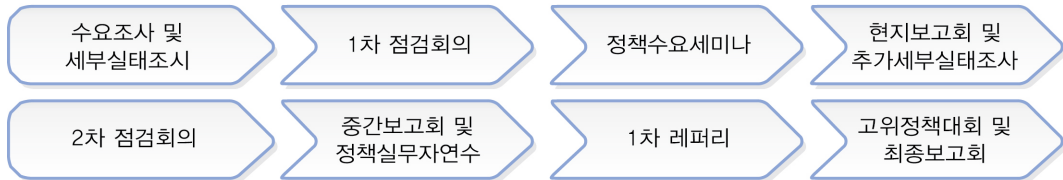
〈그림 4〉

KSP 국별 정책자문사업 진행 절차

사업기획 및 준비



사업수행 및 정책자문



사업종료 및 평가



출처 : CID 내부 문건

(1) 사업기획 및 준비

KDI는 기획재정부와 함께 KSP 중기운용계획을 수립하고 이를 통한 지역별·국가별 추진전략을 수립한다. 각년도 사업은 이러한 중기운용계획과 부합하여야 한다. 사업 기획 및 준비단계에서는 협력대상국이 제출한 수요조사결과를 바탕으로 대상국의 사업수행 의지, 정책 및 전략적 필요성 등을 고려해 협력대상국을 선정한다. 이 과정에서 KSP index를 활용한 정량적 평가와 향후 경제협력 가능성, 정치·외교적 고려, KSP를 통한 발전 가능성 등을 종합적으로 고려한 정성적 평가를 종합적으로 실시하여 협력 후보대상국을 선정한다.

2008년 개발되고 이후 지표산정방법 개선 및 변수의 확대 등으로 보다 정밀화된 KSP 지수(Index)는 인권 증진(Human Rights Enhancement), 발전 잠재력 (Development Potential), 동반관계(Partnership), 정부역량(Government Capacity) 등 4개 대분류 항목의 지표들의 가중 평균으로 도출된다 (기획재정부의 ‘KSP 10년사’ 참조). 이와 함께 정상회담 등 고위급 외교와 연계하여 KSP 추진여부를 검토하기도 한다. 이는 협력대상국의 고위급 정책담당자가 중시하는 과제와 참여 의지를 회담을 통해 파악하는 것이 서면조사보다 효과적일 수 있기 때문이다.

최종 협력대상국이 선정된 이후 국별 서면수요조사 결과를 바탕으로 잠정적인 연구 주제를 정하고 한국 측 정책자문팀을 구성하게 된다. 국별 정책자문 팀은 수석고문과 국별연구 책임자(PM), 관련 주제 전문가, 프로그램 담당자(Program Officer) 등의 연구진으로 이루어져 있다.

(2) 사업수행 및 정책자문

KSP 정책자문사업은 한국과 협력국가를 오가며 진행된다. 구체적으로,

- ① 한국측 정책자문팀이 현지를 방문하여 협의 후 세부주제를 확정하는 ‘수요조사 및 세부실태조사’
- ② 협력대상국 고위 정책담당자 및 현지 전문가를 국내로 초청하여 현안 발표 및 토론을 가지는 ‘정책수요세미나’
- ③ 잠정 연구결과에 대한 추가 조사 및 현지 정책담당자 및 전문가와 의견 교환을 위한 ‘현지보고회 및 추가세부실태조사’
- ④ 협력대상국의 정책담당자 및 현지 전문가를 한국으로 초청하여 잠정권고안에 대한 의견을 수렴하고, 관련 주제의 구체화된 실물 경험을 공유하는 ‘중간보고회 및 정책실무자연수’
- ⑤ 현지 고위 인사(정책 결정자, 장·차관급) 및 정책담당자, 연구소, 기업체 등 관련 인사를 대상으로 최종보고서의 주요 연구결과를 공유하는 ‘고위정책대화 및 최종보고회의’

등의 단계로 구성되어 있다.⁵⁾

KSP 정책자문보고서는 협력대상국의 수요에 부응하여, 가장 현실적이고 실현 가능성이 높은 정책권고를 할 수 있어야 한다. 작성과정에서 한국의 경험과 협력 대상국의 현황은 물론, 전세계적인 최선책(Best practice)에 대한 고려와 응용이 있어야

5) KSP 정책자문사업의 단계는 중점지원국사업과 일반지원국사업이 다소 상이하다. 일반지원국사업의 경우 정책수요 세미나를 제외하고 진행된다.

한다. 따라서 일정 수준 이상의 질을 확보하여야 한다. 2004년 출범 이후부터 이러한 사실은 정확히 인지되고 있었고, 2~3차례에 걸친 중간보고 및 토론, 그리고 엄격한 최종심사를 통해 보고서의 질에 대한 관리가 이루어졌다.

그러나 이를 더욱 강화할 수 있는 방법이 모색되었고, 주제별 2인의 레퍼리가 익명으로 연구의 내용 및 연구윤리 준수여부를 검토하는 1차 레퍼리 단계와 이를 고려하여 발간여부를 최종 심의하는 2차 레퍼리(KSP 보고서 발간위원회) 단계가 KSP 보고서 품질관리를 위해 2014년에 새롭게 도입되었다. 이러한 방식은 2014년 실험적으로 실시되고 개선작업을 거쳐 2015년부터 본격적으로 실행하고 있다. 특히 2차 레퍼리 단계에서는 발간위원회의 최종결정에 발간 불가의 옵션을 새롭게 도입하여 KSP 자문보고서 품질관리를 위해 효과적인 모니터링 역할을 할 수 있게 하였다.⁶⁾

(3) 사업종료 및 평가

최종 확정된 최종보고서 및 정책권고서는 영어, 그리고 필요시 현지어로 번역·출판되어 협력대상국에 송부되며, 국내에선 전파세미나를 통하여 사업 수행 결과를 국내외 관련기관의 전문가 및 정부, 학계, 언론 등과 공유한다. 이후 최종적으로 종료평가 및 영향평가 등을 통해 진행과정의 적절성과 공동연구 및 정책권고 성과를 명확히 파악하고, 향후 개선사항 등을 환류시키는 과정을 가진다.

IV. KSP의 성과 및 진화

1. KSP 정책자문사업의 성과

KSP 정책자문사업은 매 주기(각 년도)마다 정책컨설팅 보고서(최종보고서) 형태의 산출물(output)이 출간되지만, 특성상 단기간에 정책제언의 가시적인 성과(outcome)를 기대하기는 어려운 측면이 있다. 정책제언은 실제로 협력대상국 정부의 내부 검토 및 합의가 있어야 정부정책으로 채택될 수 있으며, 많은 경우 법안으로 발의되어 국회를 통과해야 하기 때문이다. 또한 국회통과 후 각종 정부정책으로 채택되더라도

6) KSP는 단년도 용역사업으로 예산이 편성되어 있어, 원칙적으로 매 회기년도 말 용역보고서가 제출되어야 한다. 이는 연구진의 긴장감을 높이는 방향으로 작용할 수도 있지만, 일정 수준에 미치지 못하는 보고서의 졸속작성 및 제출이 불가피하도록 작용하는 역기능도 지니고 있다. 그러나 2015년부터는 수준미달의 보고서에 대해서는 출판을 불허하고 심한 경우 연구비를 환수하는 조치가 취해진다.

이를 시행하고 가시적인 효과를 거두는 데까지는 매우 긴 시간이 필요할 수 있다. 적지 않은 정치적 변수와 협력대상국의 내부 사정까지 고려한다면 이 기간이 더욱 길어질 수도 있고, 아예 국회통과가 어려울 수도 있다.

따라서 단기적 성과에 연연하거나, 단기적 성과를 기준으로 사업의 효과성을 평가하는 것은 매우 위험하다. 특히 국회통과가 무산되었거나, 정책으로 채택되지 않았을 경우 이를 KSP 사업의 실패로 간주하는 것은 정책형성 수립 및 시행에 대한 이해가 매우 부족한 발상이다. KSP는 기본적으로 협력대상국의 요청에 따라 주제를 선정하며, 정책으로의 채택가능성에 대해 면밀히 조사하고 공동정책연구를 시작하지만, 주 협력대상국인 개발도상국이나 자원부국의 특성상 정책적 스탠스나 법령화 여건이 매우 가변적일 수 있기 때문이다. 그럼에도, 몇 년 전부터 정책자문사업이 사업초기 시행됐던 국가들을 중심으로 가시적인 성과가 나타나고 있는 것은 고무적인 일이다 (<표 3>참고).

<표 3> KSP 정책자문사업의 국별 주요성과

협력국가	사업연도	주요사업성과
베트남	2004년, 2007년~2014년	- 베트남 개발은행(VDB) 내 수출금융부 설립 지원 - 수출신용법 도입 지원 - 경제사회개발전략 수립 지원
우즈베키스탄	2004년, 2007년, 2009년~2013년	- 나보이 자유산업경제특구 설립 지원 - 혁신정책 도입 및 법 제정 지원 - 신재생에너지정책 수립 지원
알제리	2006년, 2008년, 2009년, 2011년~2014년	- 알제리 개발은행(BAD)의 알제리 개발은행-국가투자기금(FNI-BAD)으로의 전환 지원 - 재무부 내의 위험관리부(Risk Management Department) 설립 자문 - 국가비전 2030 수립 지원
도미니카공화국	2008년, 2009년, 2012년~2014년	- 전력체계 개선사업 지원 - 수출신용기구의 설립 지원
사우디아라비아	2010년~2014년	- 종합정책연구기관 설립 지원 - 지식기반경제로의 전환 지원 - 원자력분야의 개발협력 확대
미얀마	2011년~2014년	- 종합정책연구기관 설립 지원

출처 : CID 내부 문건

특히 도미니카 공화국과 미얀마의 정책자문은 후속 조치를 통해 각각 한국수출입은행의 EDCF와 KOICA에 의한 원조사업으로 연계되고 한전 등 기업진출과의 연계를 통한 원조효과성의 제고와 대상국과의 네트워크 구축, 그리고 우리 기업의 해외진출에 기여한 대표적 사례로 손꼽을 수 있다.

도미니카 공화국 KSP 정책자문사업은 도미니카공화국의 수출투자부 장관의 한국 수출진흥 경험공유에 대한 요청으로 시작되어 2008년과 2009년에 도미니카 공화국 수출증진을 위한 정책 및 체계개발과 포괄적인 수출인프라개발에 관한 정책자문을 제공했다. 이후 시바오(CIBAO) 종합무역센터 설립과 출입국관리 시스템 수립, 전자 문서(e-document) 구축 사업 등과 같은 도미니카 공화국 수출진흥 기반시설 개발을 위해 EDCF 사업과 연계하여 지원하고 있다 (기획재정부의 ‘KSP 10년사’ 참조). 또한 도미니카 공화국의 배선망 개선작업은 KSP의 정책권고에 이어, 도미니카 공화국 정부의 요청에 따라 한전이 수주하여 진행한 바 있다.

미얀마의 미얀마개발연구원(Myanmar Development Institute, 이하 MDI) 설립사업은 KSP의 정책자문이 KOICA의 무상원조사업으로 연계된 대표적인 사례이다. 2012년 미얀마 산업부의 국책연구기관 설립 요청에 따라 한·미얀마 정상회담에서 이명박 전 대통령은 한국의 KDI를 벤치마킹한 MDI 설립을 위한 지원에 합의했다. 기획재정부는 MDI 설립 및 운영에 대해 KSP를 통해 기본방향을 설정하고, 외교부는 ODA 사업을 통하여 MDI 설립을 지원하기로 결정함으로써, 2013년 MDI 설립 추진과 관련한 미얀마 KSP가 시행되었다. 이후 KSP 정책자문 결과에 따라 MDI 설립사업이 시작되었고 사업수행용역은 KOICA의 무상원조로 추진되고 있다. 도미니카공화국의 수출진흥 기반시설 건립과 미얀마 MDI 설립사업은 한국의 발전 경험을 바탕으로 협력국에 제안한 정책자문이 한국의 개발금융과 연계하여 협력국의 경제발전을 지원한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

앞서 언급한 두 국가와는 상이한 경우가 사우디아라비아와의 정책자문사업이다. 2010년 시작된 사우디아라비아와의 지식공유사업은 사우디아라비아의 경제발전계획 재검토, 원자로 도입, 스마트 그리드 소개, 초등교육 개선방안 등 다양한 주제에 걸쳐 다년도 사업으로 진행되었다. 특히 사우디 정부의 요청으로 사우디 경제발전을 주도할 싱크탱크(가칭 Saudi Development Research Center, SDRC)의 설립 작업이 진행되었다. 최근 사우디 정부가 한국의 원자로 도입을 결정한 바 있는데, 사우디 정부의 한국 원자로에 대한 관심은 2010년의 KSP에서 발아하기 시작한 것으로 볼 수 있다.

2. KSP 제도 발전

이러한 성과와 함께 KSP는 내용적 측면의 향상을 위해 지속적으로 새로운 제도를 도입하고 있다.

(1) 일반/중점지원국사업

KSP 정책자문사업은 사업의 효과성을 제고하기 위해 2009년부터 ‘일반지원사업’과 ‘중점지원사업’으로 이원화되었다. 초기(2004년~2008년)에는 1년 단위 정책자문 방식인 ‘일반지원사업’ 형태로만 운영되었지만, 이러한 사업형태는 단발적인 정책 연구 및 자문의 한계를 노정하고, 유사 민간 사업으로의 연계성 부족 등으로 인해 사업의 효과성이 제한된다는 비판이 내·외부에서 제기되었다. 이에 따라 협력대상국의 경제정책 전반에 대한 포괄적이고 지속적인 정책자문 제공을 목표로 한 중점지원 사업이 2009년도에 도입되면서 기존의 특정 정책분야별 자문을 단년도 사업으로 수행하는 방식에서 벗어나 다년도 사업 시행을 통해 보다 종합적·체계적 연구 및 자문의 제공, 범정부적 공동 추진을 도모할 수 있게 되었다.

중점지원사업은 정책 연구 및 자문과, 제시한 권고안의 실현을 위한 법·제도 및 기관의 설립, 정책담당자의 역량 배양, 후속사업이나 EDCF 등과의 연계를 포괄적으로 진행하는 것을 목적으로 한다. 또한 사업 수행 기간은 3년을 원칙으로 하나 협력 대상국의 현지 사정이나 요청에 따라 유연하게 조정 가능하다. 원칙적으로 사업 1차 연도에는 정책연구와 정책자문을 수행하고, 2차 연도에는 1차 연도에 제시된 권고안 실현을 위한 법·제도 도입 및 기관 설립, 실행 계획의 수립, EDCF 및 KOICA 등 국내 경제협력수단과의 연계사업 추진, 그리고 기타 추가로 제기된 정책 분야에 대한 연구 및 자문 등을 수행한다. 3차 연도에는 정책집행 모니터링에 초점을 두면서 정책 이행 상황을 지속적으로 검토하고 기대효과 및 성과 등 정책의 타당성 분석을 진행하고 필요한 후속사업의 추진방안을 연구하게 된다.

(2) 경제발전경험 모듈화 사업

한국 발전경험 공유에 관한 수요가 급증하는 가운데 한국의 발전경험을 체계적으로 정리한 연구결과물이 부족하여 KSP 정책자문사업이 효과적으로 실행되기 어렵다는

문제의식이 존재하여 왔다. 이러한 맥락에서 기획재정부 주관 하에 범부처 차원에서 KDI 등 주요 연구기관과 함께 한국발전경험과 정책지식을 체계적으로 정리하는 사업을 추진하였다. 한국 발전경험의 체계적인 정리를 위해 2007년부터 2009년까지 KDI에서 ‘경제발전경험 체계화 사업’이 수행되었고, 2010년부터는 ‘경제발전경험 모듈화 사업 (이하 모듈화 사업)’으로 확대·개편되었다. 모듈화 사업은 2011년부터 KDI 국제정책대학원에서 주도적으로 수행하고 있다. 모듈화 사업은 한국의 발전경험을 사례별로 정리하여 협력대상국이 습득하고자 하는 유용한 제도나 기관, 정책 사례를 ‘모듈화’하여 정책자문에 참고자료로 활용할 수 있게 하고 있다. 각종 정책의 도입 배경, 도입 과정, 정책화를 위한 노력, 효과 및 반성 등이 포함된 모듈은 국제기구의 기술지원 및 차관 프로젝트의 중요한 개별 컴포넌트로도 활용되고 있다.

KSP 경제발전 경험 모듈화사업을 통해서 구축한 모듈화 연구 보고서는 2014년 현재 총 119개다. 경제일반, 행정·ICT, 농·어업, 보건·의료, 산업·에너지, 인적자원, 국토건설, 환경 등 8개 분야에 걸쳐 2010년 20개, 2011년 40개, 2012년 41개, 2013년 18개 과제의 모듈화를 완료하였다 (기획재정부의 ‘KSP 10년사’ 참조). 기획재정부에서 발간 예정인 ‘KSP 10년사’에서 모듈화 사업의 의의해 대해 다음과 같이 기술되어 있다.

“이는 한국 경제발전 경험의 비교우위에 입각한 정책사례를 집대성하여 협력 대상국의 발전에 도움이 되는 지식기반 콘텐츠를 개발한 것일 뿐 아니라 한국의 발전사를 직접 경험한 정책 결정자 및 실제 정책 시행을 담당했던 당시 공무원과 기타 관계자들의 인터뷰 및 과거 자료·통계·문건 등을 적극적으로 발굴하여 소실될 위기에 처한 제도적 기억(institutional memory) 및 당시의 생생한 이야기들을 사료적 가치를 지닌 보고서로 엮어 영구적으로 저장 및 활용을 가능케 했다는 점에서 큰 의미가 있다.” (기획재정부의 ‘KSP 10년사’ 중)

(3) 국제기구와의 공동 컨설팅사업

국제기구 공동컨설팅 사업은 한국 발전경험을 토대로 지역적 전문성을 지닌 국제기구와 공동으로 협력대상국에 대해 정책컨설팅을 제공하는 사업이다. 기존의 양자 협력 형태의 KSP 사업을 한국-국제기구-협력대상국 간의 삼각협력형태로 발전시켜 시너지 효과를 극대화하기 위한 사업이다. 또한 이는 공여국과 국제기구 간의 원조

조화로 원조의 효과성을 제고하려는 파리선언의 기본 정신과 부합하는 사업이라 할 수 있다. 아울러, 국제기구 공동컨설팅 사업의 추가적인 목적은 KSP의 국제적 인지도와 효과성을 제고하는 동시에 국내 개발협력 컨설팅 산업의 발전을 도모하는 데에 있다. 2011년 발족 이래 수출진흥 및 개발협력 사업에 대한 지식과 경험을 활용하고자 한국수출입은행이 사업을 총괄하고 있다. 시행 첫 해인 2011년에는 공동컨설팅 사업 인프라 구축을 위해 국제기구와의 ‘지식공유 MOU’ 체결을 완료하였으며, 2011년~2013년 기간 중 ADB, IDB, 세계은행 등 총 7개 국제기구와 39건의 공동컨설팅 사업을 실시하였다 (기획재정부의 ‘KSP 10년사’ 참조).

V. KSP 특징 및 향후 과제

KSP를 관리 감독하는 기획재정부와 총괄 수행해 온 KDI는 사업 시행 이후 양적인 팽창과 함께 이에 수반되는 문제 해결과 사업의 효과성 제고를 위해 다양한 개선 작업을 지속적으로 진행해오고 있다. 앞서 언급한 것처럼 한국발전경험의 체계화를 위해 모듈화 사업을 도입했고, 보다 포괄적이고 지속적인 사업수행을 위해 중점지원국 사업을 도입했으며, KSP의 국제적 인지도 향상과 국내 개발컨설팅 사업의 육성을 위해 국제개발 금융기구와의 공동 컨설팅사업을 도입 및 발전시켰다. 또한 보고서의 품질 향상을 위해 KSP 보고서 발간위원회와 같은 제도를 도입하고, 차세대 개발협력 전문가 양성과 글로벌인재 육성을 위해 Young KSPians 제도를 운영하고 있다. 이러한 변화와 더불어 KSP 사업은 기존의 공적개발원조나 개발협력사업으로 규정하기 부적절한 특징이 존재하고 있다. 그 특징을 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, KSP는 한국 발전경험을 토대로 현지 여건 및 수요에 맞춰 실효성 있는 정책 대안을 제시하는 ‘수요 맞춤형 (Demand-driven) 지식공유사업’이다. 현지 여건에 맞춰 실효성을 제고하기 위해 다음과 같은 전략을 활용한다.

- ① 협력대상국의 개발관련 문제 해결을 위해 한국의 개발 경험과 지식을 기반으로 하되, 국제적인 최선책을 살피고, 협력대상국의 현지 여건에 맞게 구체적이고 현실적인 정책대안을 제시하고자 노력한다.

- ② 협력대상국의 개발전략 및 고위정책 담당자의 주 관심사와 같은 협력대상국의 정책 수요를 충족시키는 데에 초점을 두고 협력국의 주인의식(Ownership) 제고를 위해 협력대상국의 고위 정책담당자와 현지 전문가를 사업에 참여시킨다. 주인의식제고는 주제선정단계에서 협력국의 정책수요를 반영하는 것부터 공동 연구과정, 그리고 현지에서 개최하는 최종세미나까지 전단계에 걸쳐 지속적으로 추진된다.
- ③ 정책컨설팅보고서는 공동 연구의 결과물일 뿐이며, 협력국의 지속적 발전을 위한 정책지식의 함양을 위해서는 역량개발이 가장 중요하다고 인식하고, 전 과정을 통해 협력국 공무원 및 전문가들의 역량개발을 위해 노력한다. 공동연구, 공동현장조사, 다양한 세미나 및 워크숍 등이 이러한 노력의 일환이다.

둘째, 통상적인 ODA 사업을 넘어선 새로운 형태의 ‘지식집약적 개발협력사업’이다. KSP는 협력대상국을 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에서 규정하고 있는 ODA 수원국으로 한정하지 않고, 사실상 공여국으로 분류되는 OECD 회원국 및 G20 국가, 즉 헝가리, 멕시코, 브라질, 사우디 등도 한국의 발전 정책 운용 경험을 공유하고자 관심을 표하는 경우 개발협력사업을 수행하고 있다. 이 경우 협력대상국은 사업비용을 분담하게 된다.⁷⁾ 따라서 KSP를 통상적인 ODA 사업으로 간주하기보다는 대외 전략상 중요한 협력대상국을 대상으로 한국이 비교우위에 있는 정책 경험을 공유하는 새로운 형태의 지식집약적 개발협력사업 또는 경제협력사업으로 분류하고 정의하는 것이 적절할 것이다.

셋째, KSP는 정책연구·자문·연수를 포괄하는 일체형 ‘종합 지식공유 개발협력사업’으로 분야별 연구, 자문, 연수 등 다양한 사업 수단을 활용하여 대상국의 정책 수립 지원 및 역량 배양에 기여하는데 초점을 두고 있다. 즉, 협력대상국의 정책 과제에 대한 권고안의 도출 후 여러 협력수단을 활용하여 이의 실현을 모색하고, 협력대상국의 정책담당자 및 전문가를 한국으로 초청하여 정책권고안에 대한 논의와 관련 부처 및 기관 방문으로 학습효과를 극대화하고 중·장기적인 협력 관계 구축에 기여하고자 노력한다.

7) KSP 과정에서 발생하는 비용은 ODA 지원대상국일 경우는 한국측이 전액 부담하고, 그 외의 경우에는 공동부담을 원칙으로 한다. 그러나 ODA 지원대상국 중에서도 비용의 일부를 자발적으로 부담하고자 하는 경우가 있다. 이 경우 협력국의 의사를 존중한다는 측면에서 적절한 수준에서 이를 반영한다.

하지만 ‘지식공유’ 자체로만 그 역할이 한정되어 있어 현금이나 어떤 형태의 현물지원도 엄격히 금지되고 있다. 따라서 소프트웨어나 간단한 하드웨어의 공여로 효과성을 획기적으로 제고할 수 있는 경우에도 대상국이 알아서 그 문제를 해결하든지, 한국이나 제3국의 원조기구 또는 국제기구에 지원을 요청하도록 권고할 수밖에 없다. 이러한 문제점은 다음의 네 번째 특징과도 연관된 것이다.

넷째, KSP는 관련 법이 존재하지 않는다. 따라서 협력대상국의 수요와 입장변화에 탄력적으로 반응할 수 있고, KSP 제도 개선을 위한 내부적 정비도 즉각적이고 항시적으로 진행될 수 있다. 2004년 출범 이후 KSP의 신속한 제도 개선 및 양과 질 모두에서의 급속한 성장은 이 결과로 해석될 수 있다. 이와 더불어, 활동영역이 기존의 ODA 범위에 국한되지 않고 있어, 국내 개발협력 또는 ODA 분야에서 KSP를 독립된 영역으로 인정하지 않으려는 견해도 존재한다. KSP 관련법을 만들어 독립된 영역으로 인정하자는 주장, 기존의 공적원조 중 가장 유사한 분야에 귀속시키자는 주장, KSP 중 ODA 대상국가와의 사업은 기존의 ODA 기관에 귀속시키고, 비 ODA 국가 사업은 독립시키자는 주장 등 다양한 주장이 존재하기도 한다. 관련 법이 없기 때문에 이러한 논의가 분분한 측면도 있는 반면, 이런 주장들이 침예하게 맞서기 때문에 관련 법의 제정이 어려운 ‘내생성’의 존재는 KSP의 정체성 관련 논의를 더욱 복잡하게 만든다. 어떤 경우든 관련법의 부재는 KSP의 안정적 성장에는 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다.

마지막으로, KSP가 협력대상국의 요청에 따라 해당 국가의 경제발전전략 수립을 돕기 위한 정책개발컨설팅 사업이란 점에서 파생되는 특징이 있다. 고도의 정책적 또는 국익적 판단에 의해 수행되는 경우, 또는 자문내용이 민감한 경우 일반에게 모든 과정과 결과물을 공개할 수 없는 속성을 지니고 있는 것이다. 이러한 특징을 무시하고 경제협력과 개발협력사업 그리고 협의의 공적원조사업의 영역 모두에 걸쳐있는 KSP를 사업의 일부분인 원조의 틀에서만 보고 재단하는 것은 자칫 꼬리로 몸통을 흔드는 우를 범할 우려가 있다. 이러한 특징 및 개선과제에 더해 KSP에는 다양한 개선과제가 존재한다. 부처 간의 협력 강화 및 국가전략과의 연계 강화, 기업의 연계를 통한 민간 경제 활성화, 전문가 풀의 확대, 기본철학과 운영방안에 대한 부단한 연구 등이 이에 속한다.

반세기에 걸친 한국의 발전경험은 세계적으로 독보적이며 국제개발에 드문 사례 중 하나이다. 이런 한국의 경험을 개도국 및 필요한 국가와 공유하는 KSP는 독립 이래 국제사회의 도움만 받아온 한국이 처음으로 국제사회의 공동번영에 체계적이고

효과적으로 기여하는 방법 중 하나인 것이다. 하지만 최근 들어 중국과 같은 신진 지식공여국이 최근의 발전경험과 엄청난 자본을 배경으로 지식공유 무대에 등장하고 있다. 이런 세계적인 변화 속에서 KSP의 지속적인 성장을 위해 지나치게 소모적인 논쟁은 자제될 필요가 있다. KSP는 보다 세계적인 틀에서 한국의 도움이 필요한 국가가 새로운 범지구적 개발규범으로 만들어지고 있는 ‘지속가능한 개발목표 (Sustainable Development Goals, SDGs)’에 도달할 수 있도록 지원하는 한 수단으로 재탄생할 수 있게 노력해야 할 것이다.

참고 문헌

해외문헌

Kramarz, T. and Momani, B. (2013). "The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor," Review of Policy Research, Vol. 30, pp. 409-431

Lim, Wonhyuk. (2014). "Beyond One-Time, One-Sided Knowledge Transfer: KSP with the Dominican Republic," Analysis of Development Policy and International Cooperation, Vol. 1, No. 1, pp. 95-119

OECD (2013). Triangular Cooperation: What's the Literature Telling Us?, Literature review prepared by the OECD Development Cooperation Directorate

World Bank (1998). World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development, Washington D.C.

World Bank (2011). Using Knowledge Exchange for Capacity Development: What Works in Global Practice?, Washington D.C.

국내문헌

기획재정부 (인쇄중). Knowledge Sharing Program (KSP) 10년사

김두열, 류상윤 (2014). "한국에 제공된 공적개발원조: 규모추정 및 국제비교," 경제학연구, 제62집, 제3호, pp. 147~187

정 혁 (2015). KSP 체계 개선방안 연구, 기획재정부 연구보고서

주동주, 차문중, 권을 외 (2012). 한국형 ODA 모델 수립: I. 총론, 서울: 산업연구원

차문중 (2012). "한국 개발협력의 개요와 현황," 글로벌 개발협력 거버넌스와 한국(이숙중 편), 제1장, pp.19~43. EAI 외교안보대전략시리즈 16. EAI

한국개발연구원(KDI) 국제개발협력센터 (2013). KSP 발전방안 및 제도기반 기초연구: 1부 KSP 발전방안, 기획재정부 연구보고서

웹사이트

National Statistics, Republic of China (Taiwan)

인터넷 주소: <http://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5> (검색일: 2015년 5월 8일)

United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Index (HDI)

인터넷 주소: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (검색일: 2015년 5월 8일)

World Bank (WB), World Development Indicator (WDI)

인터넷 주소: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
(검색일: 2015년 5월 8일)

기획재정부, 경제발전경험 공유사업 운영 규정 (기획재정부 훈령 제101호)

인터넷 주소: <https://www.most.go.kr/law/law02c.jsp> (검색일: 2015년 4월 26일)

EDCF

II. 국제개발협력 동향

개발금융기구(DFI) 활동의 ODA 계상에 대한 논의 동향과 시사점

고안나 한국수출입은행 경험총괄부 책임심사역

개발금융기구(DFI) 활동의 ODA 계상에 대한 논의 동향과 시사점

고안나

한국수출입은행 경험총괄부 책임심사역

I. 들어가며

2015년은 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs)를 보완·대체할 Post-2015 개발목표가 설정되는 해이다. UN을 중심으로 하는 국제사회는 MDGs보다 포괄적인 관점에서 개발목표를 설정하고자 노력하고 있으며, 이는 개발 자원 동원에도 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다 (성태윤, 2014). 전통적인 개발 자원인 공적개발원조(Official Development Assistance, 이후 ODA)는 공여국 정부의 예산으로 조달되어 왔다. 그러나 정부예산은 규모에 한계가 있고, 선진국의 경기 침체에 따라 실제로 ODA 규모가 감소하고 있어 안정적인 개발자원으로서의 기능을 의심받고 있다. 한편, 중·저소득국에서는 인프라 구축을 통한 경제성장과 일자리 창출 확대라는 도전과제에 직면하여, 전통적인 ODA 외에 외부 개발자원으로서 민간 재원에 대한 수요가 높아지고 있는 상황이다 (대외경제협력기금, 2013). 이와 더불어 개발협력의 패러다임이 공여국-수원국간 원조 중심에서 민간기업 등 민간부문을 포함한 파트너십 중심으로 변화하면서, 개발재원의 지평 역시 전통적인 ODA 중심에서 민간 재원의 영역까지 확대되고 있다 (임소진, 2015).

〈표 1〉

개발재원 환경의 변화

구 분	현 재 (2001~2015년)	미 래 (2016~2030년)
국제개발목표	새천년개발목표(MDG)	Post-2015 개발목표(SDG)
개발재원	공적개발원조(ODA)	ODA + OOF* + 민간재원
참여자	공여국(DAC회원) + 수원국	공여국 + 수원국 + 신흥공여국(중국 등) + 민간부문(기업, 시민사회, 학계)

* Other Official Flows (공적수출신용, 공적해외투자금융 등)

출처 : 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성

Post-2015 개발목표 설정을 위한 UN 정상회의에 앞서 2015년 7월 에티오피아 아디스아바바에서 제3차 개발재원총회가 개최되어 Post-2015 개발목표 재원동원 방안이 논의될 예정이며, 동 회의에서는 개발재원으로서 민간재원의 중요성이 그 어느 때보다 강조될 것으로 예상된다. 이를 바탕으로 한 국제개발협력과 경제금융환경 변화로 ODA 이외 해외직접투자, 송금 등 개발재원의 개도국 유입이 최근 급격하게 늘어남에 따라, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC) 차원에서는 개발도상국 발전에 기여하는 개발재원 전체를 측정하고 모니터링 하기 위한 ODA 현대화 논의가 진행 중이다. DAC에서는 개발 목적성을 가진 모든 공적 지원을 포괄하는 개념인 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development, 이후 TOSSD)의 측정 범위를 논의하고 있으며, 외부 개발재원 현황 파악을 위한 노력으로 DAC 통계지침서의 금융수단 분류체계 개정안과 공적지원 (official development finance)을 통해 동원된 민간재원 데이터 수집에 대한 합의가 도출되기도 하였다 (구윤정, 2015). DAC 통계작업반은 공적지원을 통해 동원된 민간 재원 측정과 관련하여, 우선적으로 보증(guarantee), 신디케이티드론(syndicated loan), 집합투자기구(collective investment vehicle)를 통해 동원된 민간재원의 구체적인 측정 방안을 제시하고 있으며, 향후 메자닌 금융(mezzanine finance)과 지분투자 (equity) 등을 통해 동원된 민간재원의 측정으로 그 범위가 확대될 예정이다.

개발재원으로서 민간재원의 중요성이 점차 중요해지고 있는 것과 마찬가지로 개발분야에 있어서도 보건, 교육과 같은 사회 개발뿐 아니라 포괄적 경제성장을 위한 개도국 내 민간분야(private sector) 개발이 강조되고 있다. 미국 USAID, 영국 DFID, 독일 KfW 개발은행, 프랑스 AFD 등 양자원조기구에 비해 존재감은 덜했지만 묵묵히 민간분야 개발을 추진해 오고 있는 곳이 바로 개발금융기구(Development Finance

Institutions, 이후 DFIs)¹⁾이다. 지난해 9월 DAC에서는 DFI의 개발협력 활동도 ODA로 계상하는 방안이 처음으로 논의되었고 올해와 내년에 걸쳐 DAC에서 추가적인 논의가 있을 것으로 예상된다.

본 연구에서는 DFI 활동에 대한 ODA 계상 논의에 초점을 맞춰, 최근 논의 동향이 한국 개발협력에 주는 시사점을 도출해 보고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 DFI의 설립목적과 특징 등을 조사하고, 제3장에서는 2014년 9월 DAC 통계작성반 회의에서 시작된 DFI 활동의 ODA 계상 방안에 대한 논의 진행 경과와, 기관중심 접근 방식과 수단중심 접근 방식 등 ODA 계상 방식에 대한 세부 내용을 살펴보았다. 제4장에서는 캐나다의 DFI 설립 계획에 대해 알아보고, 마지막 장에서 DFI 활동과 관련된 최근 논의 동향이 한국 개발협력에 주는 시사점을 제시하였다.

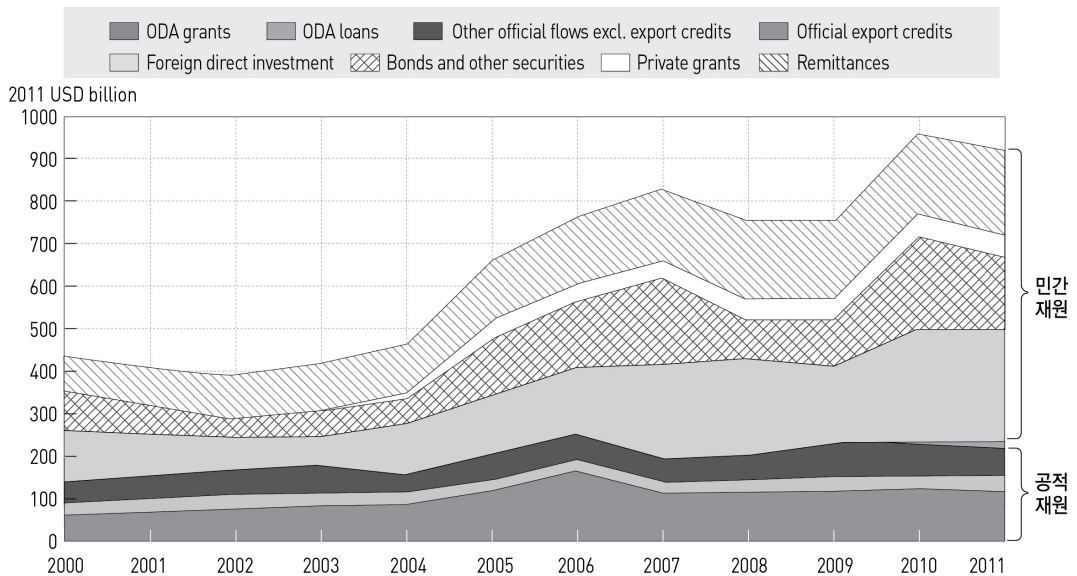
II. DFI의 이해

1. DFI 활동의 중요성 부각

주요 개발재원이었던 ODA의 상대적 중요성이 중소득 국가를 중심으로 점차 감소하고 있으며, 2013년 DAC 29개 회원국에서 개도국으로 유입되는 자금흐름(공적재원 및 민간재원 포함) 중 ODA가 차지하는 비중은 28%에 불과했다 (OECD, 2014a). 반면, 민간재원의 비중은 점차 증가세를 보이고 있는데, 특히 해외투자에 대한 민간재원의 개도국 유입을 촉진하는 보증, 지분투자, 메자닌 금융 등의 혁신적 금융수단은 대부분 DFI를 통해 제공되고 있다.

1) 이 글에서 사용된 DFI는 국제금융공사, 유럽투자은행 등 다수의 회원국을 기반으로 하는 국제금융기구를 제외한 양자(bilateral) 개발금융기구를 의미한다.

〈그림 1〉 개도국이 DAC 회원국과 다자개발기관으로부터 받은 자원 총액 (순지출 기준)



source: OECD (2014), Development Cooperation Report 2014.

출처 : OECD, 2014a

또한, 2014년 9월 제68차 UN 총회를 앞두고 ‘지속가능한 개발재원에 관한 정부간 전문가 위원회 (Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing)’가 제출한 보고서에서는 개발재원동원 방안 및 전략 등이 제시되면서, 시장재원의 활용방안으로 복합금융(blended finance) 수단을 소개하기도 하였다. 동 위원회는 DFI가 혁신적인 금융수단을 활용하여 개도국 사업에 대한 위험 인수 기능을 최대한 수행해 준다면, 지속가능한 개발을 위한 민간재원 동원에 상당한 영향을 미칠 수 있다고 언급하며 복합금융을 통한 재원동원 측면에서 DFI 역할의 중요성을 강조하였다 (UN, 2014). 이처럼 개발재원의 패러다임 변화에 따라 원조기관 만큼이나 DFI가 주목받고 있으며, Post-2015 개발목표 달성을 위한 재원동원 확대 측면에서 DFI의 중요성이 점차 증대될 것으로 예상된다.

2. DFI의 설립목적 및 역할과 특징

DFI는 차관, 지분투자, 메자닌 금융, 보증과 보험을 포함한 다양한 장기 금융상품을 통해 민간투자를 촉진하는 역할을 한다. DFI의 설립목적, 소유구조, 자금조달 방법 등에 대해서는 명확한 기준이 정해져 있지 않아, 국가별로 다양한 형태로 운영되고 있다.

〈그림 2〉

DAC 회원국의 DFI 설립 형태

DAC Member	DFI	Founded	Ownership	% official	% private	Current CRS reporting
<i>Australia</i>	.....				
Austria	OeEB	2007	Private ¹	-	100%	Yes
Belgium	SBI	1971	PPP	63%	37%	No
	BIO	2001	Official	100%	-	Yes
<i>Canada</i>	.....				
<i>Czech Republic</i>	.....				
Denmark	IFU	2001	Official	100%	-	Yes
Finland	Finnfund	1980	PPP	92%	8%	Yes
France	Proparco	1977	PPP	70% ²	30%	Yes, partial
Germany	DEG	1962	Official	100%	-	Yes
<i>Greece</i>	.....				
<i>Iceland</i>	.....				
<i>Ireland</i>	.....				
Italy	SIMEST	1991	PPP	majority	minority	Yes, partial
Japan	JBIC	1999	Official	100%	-	No
Korea	KEXIM	1976	Official	100%	-	No
<i>Luxembourg</i>	.....				
Netherlands	FMO	1970	PPP	51%	49%	No
<i>New Zealand</i>	.....				
Norway	Norfund	1997	Official	100%	-	Yes
<i>Poland</i>	.....				
Portugal	SOFID	2007	PPP	60%	40%	Yes
<i>Slovak Republic</i>	.....				
<i>Slovenia</i>	.....				
Spain	Cofides	1988	PPP	54%	46%	No
Sweden	Swedfund	1979	Official	100%	-	Yes
Switzerland	SIFEM	2005	Official	100%	-	Yes
UK	CDC	1948	Official	100%	-	Yes
USA	OPIC	1971	Official	100%	-	Yes

1) OeEB benefits from official guarantees.

2) Of which 13% are non-French

주 : 해당 DFI는 DAC 통계작성반에서 논의를 위해 제시한 리스트로, 실제로 ODA 측정 대상 DFI로 분류될지 여부는 미정

출처 : OECD, 2015b

〈표 2〉

주요 DFI의 개요 (2012년 기준)

DFI (국가명, 설립연도)	소유구조	금융상품 비중	중점 부문	중점 지역
DEG* (독일, 1962)	연방정부 80% 주정부 20%	차관 67% 지분투자 17% 보증 16%	금융, 제조업, 인프라	아프리카 18%, 아시아 29%, 유럽/코카서스 27%, 중남미 26%
FMO** (네덜란드, 1970)	정부 51% 상업은행 42%	차관 52% 지분투자 및 메자닌 44% 보증 4%	금융기관, 에너지, 식품, agribusiness	아프리카, 아시아, 중남미, 중동아시아
Proparco*** (프랑스, 1977)	AFD 57% 은행 26% 국제금융기구 13%	차관 및 보증 80%, 지분투자 9% 기타 11%	투자펀드, 금융회사, 인프라	중동, 아프리카, 아시아, 중남미

* Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft, 독일투자개발공사

** Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V., 네덜란드 개발금융공사

*** 프랑개발금융기구

출처 : Romero and Poel, 2014

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 DFI의 형태를 표준화하여 설명하기는 어려우나, 일반적으로 나타나는 설립목적과 역할, 특징을 통해 DFI를 이해해 보고자 한다. 먼저, DFI의 주요한 설립목적은 개도국의 민간 부문 개발이다. 그리고 주요 역할은 다음과 같다. 첫째, DFI는 공공투자와 민간투자를 연결한다. DFI는 개발목적의 민간투자에 금융을 제공하는 공공금융기관으로, 민간투자에 대한 접근성이 제한적인 개도국의 개발을 위해 자금을 지원한다. 둘째, DFI는 국제금융시장에서의 공여국과 개도국간 격차를 줄여준다. 대부분의 저소득 국가들의 국가신용등급이 투자 적격이 아니므로, 저소득국의 인프라 개발 사업에 상업적 목적을 지닌 국제투자자들을 유치하기란 거의 불가능한 실정이다. 국내 자본시장 역시 발달되지 않아서, 개도국 내 기업, 특히 중소기업 성장에 필요한 자금을 조달하기는 매우 어렵다. 이로 인해, 많은 개도국에서 일자리 창출 잠재력이 높으나 자본 접근성이 낮아 발굴 사업이 사라진다는 ‘사라진 중간 (missing middle)’ 현상이 발생하고 있는데, DFI는 이 ‘사라진 중간’을 채워주는 역할을 하게 된다.

〈표 3〉

주요 DFI의 설립목적 (mandate)

DFI	설립목적
DEG	<ul style="list-style-type: none"> - DEG의 목표는 지속가능한 성장과 현지인의 생활환경 개선에 기여하기 위해 개발도상국에 비즈니스 이니셔티브를 촉진하는 것이며, 이를 위해 개도국에 투자하는 민간기업에 장기 금융상품과 자문을 지원하고 있다. - DEG는 개도국에서 운영되는 민간기업에 대한 투자를 지원하고 구조화하는 데 중점을 두고 있다. 개도국 사회에 긍정적인 영향을 미치는 투자를 추구하고 있으며, 개발측면에서 건전하고, 환경·사회적으로 양립할 수 있는 사업에 지원한다.
FMO	<ul style="list-style-type: none"> - FMO는 잠재력 있는 기업에 투자함으로써, 개도국의 지속가능한 민간부문의 성장을 지원한다. - 민간부문의 성장이 경제적·사회적 발전을 이끌며, 현지 인력개발 및 삶의 질 개선으로 이어지도록 한다.
Proparco	<ul style="list-style-type: none"> - Proparco는 MDG 달성을 위해 개도국의 민간투자를 지원하고 촉진한다. - 투자는 재정적으로나 경제적으로 실행 가능해야 하고, 사회적으로 공평해야 하며, 환경적으로는 지속가능해야 한다.

출처 : Romero and de Poel, 2014

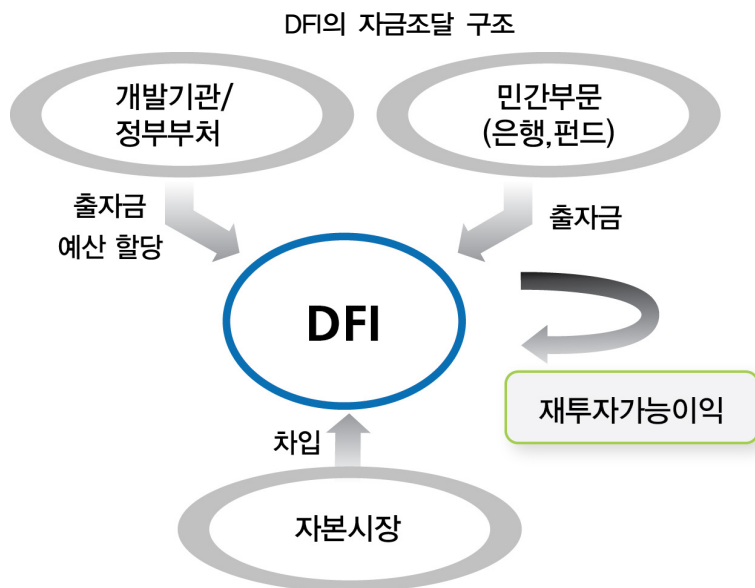
DFI는 일반적으로 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 개발목적성을 가지고 있다는 점이다. 대부분의 DFI는 ‘경제성장은 지속가능한 성장과 빈곤감소의 선행 조건이며, 민간부문과 경제성장을 강화함으로써 개발정책을 촉진시킨다’는 공적의무를 지니고 있다. DFI는 민간부문 개발을 통한 경제성장 지원을 위해 다음의 3가지 원칙에 따라 활동하고 있다. 첫째는 추가성(additionality)으로, DFI는 민간투자자들이 충분한 자본을 제공하지 못하는 지역 또는 부문에 추가적으로 참여해야 한다는 원칙이다. DFI가 민간투자를 구축(crowd-out)해서는 안 되기 때문에 시장실패 영역에 지원해야 한다는 점을 강조한 원칙이라 할 수 있다. 둘째는 촉매효과(catalytic effect)로, DFI의 지원이 시장 참여자들의 리스크를 경감시킴으로써 긍정적인 전시효과(demonstration effect)를 내야 한다는 원칙이다. 따라서 DFI는 추가적인 민간자금의 동원을 촉진할 수 있도록 소액의 초기자금을 제공해야 한다. 끝으로, DFI는 민간기업에 굿 거버넌스를 요구하고, 개도국의 원조 의존도를 낮추기 위해 노력한다는 지속가능성(Sustainability) 원칙이다 (EWB, 2015).

두 번째 DFI의 특징은 상업성을 추구한다는 것이다. 대부분의 DFI는 상업성을 추구하는 민간기업 성격으로 조직되어 있으며, DFI의 프로젝트 심사의 주안점 또한 금융의 지속가능성(financial sustainability)이다. 그러나 이러한 상업성 추구는 위험 회피적(risk-averse) 행동으로 이어질 수 있어, 추가성과 촉매효과를 창출해야 하는 DFI의 운영원칙과 상충되기도 한다.

세 번째 특징은 공여국의 이해관계가 반영된다는 점이다. 덴마크의 IFU(Danish International Investment Funds)와 같은 일부 DFI는 공여국 민간기업의 해외사업을 지원할 용도로 금융을 제공하기도 하며, 벨기에 DFI인 BIO-Invest의 경우, 정부에서 ODA 예산을 받아 양허성 차관을 제공하는 과정에서 자국 기업의 해외투자사업을 지원함과 동시에 ODA 지원 목표 달성에 기여하기도 한다 (Romero and de Poel, 2014).

또한 DFI는 개발도상국 또는 과도 경제기에 있는 국가에서만 활동하고, DFI의 초기자본금은 대부분 정부의 출자금으로 구성되며, 정부의 보증을 레버리지로 국제 자본시장에서 자금을 추가적으로 조달할 수 있으며, 초기 투자로 고위험을 감수하지만 선도자(firstmover)로서의 이점을 활용하여 수익을 극대화할 수 있다는 것 등을 기타 DFI의 특징으로 들 수 있다.

〈그림 3〉



출처 : Romero and de Poel, 2014

III. DFI 활동의 ODA 계상 논의

1. DFI 활동의 ODA 계상 논의 경과

DFI 활동의 ODA 계상 논의는 스위스의 제안서가 2014년 9월 제66차 통계작성반 공식회의 안건으로 채택되면서 시작되었다. 스위스는 DFI의 활동을 현재의 유출(out-flow) 중심 ODA 보고방식으로 측정할 경우 공여국 예산 확보 노력이 제대로 반영되지 않고, DFI의 성공적 투자가 오히려 부(-)의 ODA로 계상되는 문제점²⁾이 있음을 지적하며, DFI에 대한 정부 출자금과 재투자 가능이익³⁾을 ODA로 계상하자고 제안하였다. 또한 소유구조가 다르다는 점을 제외하고는 모든 점에서 국제금융기구(International Finance Institutions, 이후 IFIs)⁴⁾와 유사한 DFI를 ODA 계상 측면에서 차별대우하는 점은 문제가 있다고 비판하였다(OECD, 2014b). 이에 영국, 노르웨이, 오스트리아, 독일 등 일부 DAC 회원국은 DFI 활동의 ODA 계상을 찬성하였으며, 일본 및 EU는 정부의 DFI에 대한 예산지원을 ODA로 측정하는 것은 공여국 내 자금흐름을 ODA로 계상하는 것으로 공여국에서 수원국으로의 자금흐름을 계상하는 ODA 정의와도 부합하지 않고 시민사회의 비판을 감내해야할 것이라고 언급하며 부정적인 의견을 표출했다.

같은 회의에서 영국은 스위스가 제안한 DFI를 IFI와 같이 DFI에 유입(in-flow)되는 자금을 측정하여 ODA를 계상하는 방안과 민간부문 개발재원을 위해 활용(out-flow)하고 있는 지원수단(지분투자, 보증, 민간차주 앞 차관, 메자닌 금융)의 양허성을 측정하여 ODA로 계상 하는 방안을 투트랙(two-track)으로 도입하고, 각 DFI의 사업수행방식 및 상황에 따라 양자택일하여 사용하는 절충안을 제안하였다. 그러나 회원국들은 민간부문에 대한 개발재원 동원 노력을 보다 적절히 측정해야 한다는 필요에는 공감하나, 2가지 안을 혼용할 경우 발생할 수 있는 통계적 왜곡에 대한 우려를 표명하였다.

2) DFI가 100을 지분투자한 후 전체 지분을 150에 매각하였다면, 지분투자 당시 ODA는 100으로 기록되었다가 지분 매각 시 (-)150이 기록되어, 지분투자를 통한 ODA는 결국(-)50으로 측정되므로 개발사업에 대한 투자가 성공적일수록 DFI의 노력이 더 적게 평가되는 기현상이 발생

3) DFI의 투자수익에서 투자배당(distributions)을 제외한 재투자가 가능한 순익

4) 다자개발금융기관 및 다자신탁기금에 대한 ODA 적격성을 사전에 결정하여 동 기관으로의 각국 공여분을 유입 시점에서 각국의 ODA로 계상

이렇게 시작된 DFI 활동의 ODA 계상 논의는 2014년 10월에 개최된 DAC 고위급 회의(Senior Level Meeting, 이후 SLM)에서 심화되기 시작하였다. SLM 회의 의제로 시장유사 금융수단(market-like instruments) 측정 방식이 채택되면서, 사무국은 제66차 통계작업반에서 논의를 발전시켜 일차적으로 DFI에 대한 공여국 정부의 재정지원과 재투자 가능이익을 ODA로 계상하는 기관중심 접근방식(institutional approach)을 적용하고, 2014년 12월에 개최될 DAC 각료급회의(High Level Meeting, 이후 HLM)에서 ODA 차관(sov​er​eign loan)에 대한 측정방식이 결정되면, 이에 상응하는 금융수단별 ODA 계상 방법을 마련하여 수단중심 접근방식(instrument-specific approach)을 적용하는 2단계 접근법(two-phased approach)을 제안하였다 (OECD, 2014c).

이에 스위스를 포함한 북유럽 중심 회원국은 DFI를 IFI와 같이 취급할 경우 공여국 내 재원 흐름을 간편하게 ODA로 측정할 수 있다면서 기관중심 접근방식만을 찬성하였고, 우리나라를 포함한 독일, 미국, 일본, EU, 이탈리아, 프랑스 등은 현행 ODA 통계보고 방식과의 일관성 유지, 통계적 신뢰성 보장 등을 근거로 수단중심 접근 방식을 지지하였다. SLM에서 시장유사 금융 측정방식에 대한 회원국 간 합의에 도달하지 못하자, DAC 사무국은 12월 HLM 개최 전까지 회원국 간 타협 노력을 요청하였다. HLM에서도 동 문제가 의제로 다루어졌으나, 대부분 회원국이 민간금융 수단(private sector instrument)⁵⁾의 활용이 지속가능한 개발을 위해 필요하다는 점에는 공감하는 한편, 이들에 대한 ODA 측정 방식에 대해서는 이견이 좁혀지지 않았고, 2015년 중 DAC 통계작업반을 통한 심화 논의를 거쳐 차기 HLM에서 합의가 이루어져야 한다는 점에 의견을 모으게 되었다 (OECD, 2014d). 이후 DAC 사무국은 2015년 3월 개최된 통계작업반 비공식회의 안건으로 기관중심 및 수단중심 접근방식을 통한 구체적 ODA 계상방안이 포함된 보고서를 작성하여 회람하였으며, 이는 다음 장에서 접근 방식별로 자세히 살펴보고자 한다.

5) 좁은 의미로 ‘민간을 대상으로 제공되는 대출, 보증 등’을 의미하나, DAC은 지원대상(공공/민간)과 관계없이 ‘증여(grant)와 정부차관(sov​er​eign loan) 외 모든 금융수단’이란 넓은 의미로 사용하고 있으며, 2014년 HLM에서 언급된 시장유사 금융수단(market-like instrument)과 같은 뜻으로 사용됨

2. DFI 활동에 대한 ODA 계상 접근 방식

2.1. 기관중심 접근방식

앞에서 설명한 바와 같이, 민간부문 개발을 위한 지원 노력이 대부분 DFI를 통해 이루어지고 있음을 감안하여 DFI에 대한 ODA 적격 기준을 설정하고, 동 기준에 부합하는 DFI에 대한 정부출자금과 재투자가능이익의 합을 ODA로 계상하는 방식을 기관중심 접근방식이라 한다. 2015년 3월 통계작성반 비공식회의에서 DAC 사무국은 동 접근 방식을 발전시켜 정부출자금에서 재투자수익 중 정부지분율을 곱한 수치를 더하고, 여기서 정부지분율을 고려한 배당금을 제외하는 방식을 제안하였다 (OECD, 2015a).

〈표 4〉 기관중심 접근 방식의 ODA 계상 방안

정부 출자금 (A)	재투자수익 x 정부지분율 (B)	배당금 x 정부지분율 (C)	ODA 계상액 (A+B-C)
---------------	----------------------------	--------------------------	--------------------

출처 : CID 내부 문건 / 참고문헌 : OECD, 2015b

기관중심 접근방식을 지지하는 회원국은 동 방식이 상대적으로 간단하고, 금융 수단별 양허성 측정이 필요하지 않아 통계보고가 용이할 것이라고 주장하고 있다. 또한 개발목적을 가지고 운영되는 IFI 활동에 대한 ODA가 DAC 회원국의 출자금 기준으로 계상되는 점을 고려할 때, DFI도 같은 방식을 적용하는 것이 일관성이 있다고 주장하고 있다. 그러나 기관중심 접근방식 적용에는 다음과 같은 단점이 존재한다. 첫째, 적격 DFI에 대한 기준의 모호성이다. 해당 DFI가 개발목적성을 우선목표(primary purpose)로 갖고 있는지 여부가 DFI에 대한 주요 적격 분류 기준이 될 것으로 보이나, DFI의 설립형태 및 목적이 다양하여 DFI에 대한 구체적 적격 기준에 대한 합의에는 진통이 따를 것으로 예상된다. 둘째, 기관중심 접근방식의 범용적인 사용이 불가능하다는 점이다. DFI는 자금조달 측면에서도 공여국별로 다양한 형태를 보이고 있는데, 기관중심 접근 방식을 적용 시 정부의 예산을 지원받는 일부 공여국의 DFI 활동만 ODA로 계상되는 혜택을 누리게 될 수 있어, 공여국 간 형평성이 결여되며 결국 ODA 통계의 신뢰성도 상실될 수 있다.

예를 들어, 미국 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, 이후 OPIC)는 정부 지원을 받는 DFI와 달리 운영재원을 자체 조달(self-financing)하고 있어, 여타 공여국의 DFI와 같이 개도국 내 민간 투자를 촉진하는 역할을 수행함에도 불구하고, OPIC의 활동은 ODA로 측정되지 않게 되는 것이다. 셋째, 투명성 문제이다. DFI는 공여국 내 기관으로 양자차원의 정책개입이 이루어져 투명성 이슈에 있어 IFI와는 큰 차이를 보인다. DFI 활동에 대한 투명성이 보장되지 않은 상황에서 IFI와 같은 방식으로 ODA를 계상하는 것은 부적절하다고 할 수 있다. 넷째, 동 방식을 적용하더라도 DFI 이외의 기관에서 제공되는 민간 금융수단에 대한 ODA 계상방법을 추가적으로 마련해야 한다는 점이다. 또한 기타 문제점으로 재투자 가능이익을 ODA로 계상할 경우, DFI의 수익성 추구 인센티브가 강화될 수 있다는 우려도 나타나고 있어 이에 대한 해결방안 마련도 필요할 것으로 보인다.

2.2. 수단중심 접근방식

수단중심 접근방식은 민간개발을 지원하는 공여국 기관이 운용하는 민간금융수단에 대해 수단별로 증여등가액(grant equivalent)을 계산하여 ODA로 계상하는 방식이다. 단, 동 방식은 양허적 성격을 가진 금융수단에 한해서 ODA 계상이 적격한 것으로 본다. DAC은 수단중심 접근방식을 적용하는 방안으로, 먼저 민간차주 앞 차관, 보증, 메자닌 금융, 지분투자에 대한 ODA 계상방법을 제안하였으며, 금융수단별 증여등가액 계산 방식은 다음과 같다.

첫째, 민간차주 앞 차관에 대해서는 정부차관에 대한 ODA 증여등가액 계상 방법을 차용하는 방법을 제시하였다. 지난 12월 HLM에서 정부차관에 대한 증여율 측정을 위한 위험조정 할인율은 IMF 고정할인율 5%(공여국의 조달 금리)에 소득그룹별 국가 위험 프리미엄을 최빈국/저소득국(Low Income Country)에는 4%, 하위중소득국(Low Middle Income Country)에 2%, 상위중소득국(Upper Middle Income Country)에는 1%를 추가하기로 결정하였다. 그러나 민간차주 앞 차관에 대한 할인율에 대해서는 기업신용 위험을 추가적으로 반영한 할인율을 적용할지, 추가한다면 어느 수준으로 더할 것인지 등에 대해서는 지속적 논의가 필요한 것으로 남겨두었다.

〈표 5〉 민간차주 앞 차관에 대한 ODA 측정 방안

현행	DAC 제안 ODA 측정 방안
□ ODA = 총지출액 - 상환액	<p>□ 민간차주 앞 차관의 경우, 정부차관에 적용되는 위험조정 할인율에 기업신용위험(Corporate Risk) 추가 여부에 대하여 논의 필요</p> <p>○ 민간차주 앞 차관에 대한 할인율 = 정부차관 위험조정 할인율(LDC/LIC 9%, LMIC 7%, UMIC 6%) + 기업신용위험</p>

출처 : 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2015b

둘째, 보증에 대해서는 보증기관의 보증액(디폴트 시 대신 지급해야 하는 금액)과 보증수수료를 각각 차관잔액과 이자율로 간주하여 증여등가액을 계산하는 방식을 제시하였다. 보증은 지원 시점에서 실제 자금조달이 필요하지 않으므로 적용할인율은 조달금리(5%)를 제외하고 국가위험프리미엄에 관리비용(1%)을 추가하는 것으로 제시되었다.

〈표 6〉 보증에 대한 ODA 측정 방안

현행	DAC 제안 ODA 측정 방안																								
□ 보증은 현금흐름이 발생하지 않아 ODA에 계상되지 않음	□ 보증에 대하여 증여등가액을 측정하여 ODA 계상 가능																								
	< 상환(거치)기간 25(5)년인 보증금액 1000에 대한 증여등가액 >																								
	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>소득그룹</th> <th>보증금액 (A)</th> <th>보증수수료율</th> <th>할인율*</th> <th>증여율 (B)</th> <th>증여 등가액 (A×B)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LDC/LIC</td> <td>1,000</td> <td>0.5%</td> <td>5.0%</td> <td>45.5%</td> <td>455</td> </tr> <tr> <td>LMIC</td> <td>1,000</td> <td>0.5%</td> <td>3.0%</td> <td>29.4%</td> <td>294</td> </tr> <tr> <td>UMIC</td> <td>1,000</td> <td>0.5%</td> <td>2.0%</td> <td>19.2%</td> <td>192</td> </tr> </tbody> </table>	소득그룹	보증금액 (A)	보증수수료율	할인율*	증여율 (B)	증여 등가액 (A×B)	LDC/LIC	1,000	0.5%	5.0%	45.5%	455	LMIC	1,000	0.5%	3.0%	29.4%	294	UMIC	1,000	0.5%	2.0%	19.2%	192
	소득그룹	보증금액 (A)	보증수수료율	할인율*	증여율 (B)	증여 등가액 (A×B)																			
	LDC/LIC	1,000	0.5%	5.0%	45.5%	455																			
LMIC	1,000	0.5%	3.0%	29.4%	294																				
UMIC	1,000	0.5%	2.0%	19.2%	192																				
* 국가위험프리미엄(LDC/LIC 4%, LMIC 2%, UMIC 1%) + 관리비용(1%)																									

출처 : 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2015b

셋째, 메자닌 금융에 대해서는, 상환기간과 목표수익률을 고정한 후 정부차관과 동일한 방식으로 증여등가액을 계산하는 방법을 제안하였으며, 적용할인율로는 메자닌 금융의 리스크가 정부차관보다 더 큰 특징을 감안하여, 정부차관 위험조정할인율에 1%의 투자위험프리미엄을 추가하는 방안이 제시되었다.

<표 7>

메자닌 금융에 대한 ODA 계상 방안

현행	DAC 제안 ODA 계상 방안																								
□ ODA에 계상되지 않음	□ 메자닌 금융은 차관보다 더 위험하다고 가정하여 위험조정할인율에 투자 위험프리미엄(1%)을 추가하여 증여등가액(ODA) 측정																								
	< 투자기간 21년인 메자닌 투자 1000에 대한 증여등가액 >																								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>소득그룹</th> <th>투자금액 (A)</th> <th>예상수익률</th> <th>할인율*</th> <th>증여율 (B)</th> <th>증여 등가액 (A×B)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LDC/LIC</td> <td>1,000</td> <td>2.0%</td> <td>10.0%</td> <td>46.0</td> <td>460</td> </tr> <tr> <td>LMIC</td> <td>1,000</td> <td>2.0%</td> <td>8.0%</td> <td>38.3</td> <td>383</td> </tr> <tr> <td>UMIC</td> <td>1,000</td> <td>2.0%</td> <td>7.0%</td> <td>33.7</td> <td>337</td> </tr> </tbody> </table>	소득그룹	투자금액 (A)	예상수익률	할인율*	증여율 (B)	증여 등가액 (A×B)	LDC/LIC	1,000	2.0%	10.0%	46.0	460	LMIC	1,000	2.0%	8.0%	38.3	383	UMIC	1,000	2.0%	7.0%	33.7	337
	소득그룹	투자금액 (A)	예상수익률	할인율*	증여율 (B)	증여 등가액 (A×B)																			
	LDC/LIC	1,000	2.0%	10.0%	46.0	460																			
LMIC	1,000	2.0%	8.0%	38.3	383																				
UMIC	1,000	2.0%	7.0%	33.7	337																				
* 정부차관 위험조정할인율(LDC/LIC : 9%, LMIC : 7%, UMIC : 6%) + 투자위험프리미엄(1%)																									

출처 : 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2015b

넷째, 지분투자에 대해서는 가정을 단순화하기 위해 독일이 2014년 9월에 제안한 투자기간 8~10년(DFI의 평균 투자기간)과 투자수익률 0%로 설정하여 증여등가액을 계산하는 방안을 제시하였으며, 지분투자가 정부차관 및 메자닌 금융보다 고위험 상품임을 감안하여 적용할인율로는 정부차관 위험조정할인율에 3%의 투자위험프리미엄을 추가하는 방안이 제시되었다 (OECD, 2015a).

<표 8>

지분투자에 대한 ODA 측정 방안

현행	DAC 제안 ODA 측정 방안																								
□ ODA = 지분투자액 - 매각수익	□ 지분투자는 금융제공자의 입장에서 가장 위험한 금융수단으로 정부차관 위험 조정할인율에 투자위험프리미엄(3%)을 추가하여 증여등가액(ODA) 측정																								
	< 투자기간 10년인 지분투자 1000에 대한 증여등가액 >																								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>소득그룹</th> <th>투자금액 (A)</th> <th>투자수익률</th> <th>할인율*</th> <th>증여율 (B)</th> <th>증여 등가액 (A×B)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LDC/LIC</td> <td>1,000</td> <td>0.0%</td> <td>12.0%</td> <td>41.9</td> <td>419</td> </tr> <tr> <td>LMIC</td> <td>1,000</td> <td>0.0%</td> <td>10.0%</td> <td>37.1</td> <td>371</td> </tr> <tr> <td>UMIC</td> <td>1,000</td> <td>0.0%</td> <td>9.0%</td> <td>34.4</td> <td>344</td> </tr> </tbody> </table>	소득그룹	투자금액 (A)	투자수익률	할인율*	증여율 (B)	증여 등가액 (A×B)	LDC/LIC	1,000	0.0%	12.0%	41.9	419	LMIC	1,000	0.0%	10.0%	37.1	371	UMIC	1,000	0.0%	9.0%	34.4	344
	소득그룹	투자금액 (A)	투자수익률	할인율*	증여율 (B)	증여 등가액 (A×B)																			
	LDC/LIC	1,000	0.0%	12.0%	41.9	419																			
LMIC	1,000	0.0%	10.0%	37.1	371																				
UMIC	1,000	0.0%	9.0%	34.4	344																				
* 지분투자의 경우 투자수익률은 0%로 가정																									
** 정부차관 위험조정할인율(LDC/LIC 9%, LMIC 7%, UMIC 6%) + 투자위험프리미엄(3%)																									

출처 : 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2015b

수단중심 접근방식은 공여국의 DFI 설립여부와 상관없이 적용이 가능하며, 2014년 12월 HLM에서 합의된 정부차관(sovereign loan)의 ODA 측정방식⁶⁾을 활용한다는 점에서 통계보고의 일관성을 유지할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 단점도 있다. 먼저, 현재 위의 4가지 금융수단에 대한 측정방안만 나와 있어 다른 금융수단 및 2개 이상의 수단이 동시에 적용되는 복합금융수단에 대한 측정방안이 마련되어 있지 않다. 또한 금융수단별 ODA 계상을 위해서는 각 수단에 대한 상환 및 거치기간, 이자율 정보 등의 많은 가정이 필요하며 적정 할인율에 대한 합의가 있어야 하는데, DFI의 다양한 지원형태를 고려할 때 이에 대한 합의에는 오랜 시간이 소요될 것으로 보인다.

3. 최근 논의 현황

DAC 사무국은 3월 비공식회의 이후 동 보고서에 대한 회원국의 서면의견을 요청하였다. DAC 사무국은 2015년 5월 개최된 통계작성반 공식회의에서 DAC 회원 28개국(EU 제외) 중 13개국만이 의견을 제출하였다고 발표하였으며, 저조한 응답률은 동 사안의 복잡성을 반영한다고 평가하였다.

기관중심 접근방식에 대한 서면의견 요청 질문에서, DAC 사무국은 DFI에 투입되는 정부 출자금 전액을 ODA로 계상하지 않고 DFI의 활동별로 개발목적⁷⁾, 지원대상⁸⁾, 양허성⁹⁾, ODA 적격 대상국가 여부 등을 고려하여 국제기구와 같이 DFI별 계수(co-efficient)를 적용¹⁰⁾하여 ODA를 계상하는 방법에 대한 의견을 문의하였고, 일부 항목에 대해서는 회원국의 의견이 모아지기도 하였다. DFI의 활동내용을 고려한 ODA 계상 비율 설정 및 정기적 검토에 대부분의 회원국이 동의하였으며, ODA 계상 비율 계산 기준과 관련하여 ODA 적격국 지원 비중 및 개도국 개발을 최우선 목적으로 삼아야 한다는 점에서도 대부분이 동의하였다. 그러나 지원자금의 양허성 기준 수립에 대해서는 찬반 의견이 대립되었다.

6) 차관을 제공하는 공여국의 노력을 무상원조(grant)를 제공하는 공여국의 노력과 잘 비교할 수 있도록, 총지출액에 승인시점의 증여율을 곱하여 증여등가액을 계산한 후 이를 ODA로 계상하는 방식으로, 2017년까지는 현행 순지출 방식이 적용되고, 2018년부터 증여등가액 방식이 적용될 예정이다

7) 개발목적이 주요 또는 부수적 목적인지 여부

8) 개도국 기업에 직접 지원하는 것인지 개도국에 투자하는 공여국 기업에 지원하는 것인지 여부

9) 금융상품의 조건이 양허적인지 비양허적인지 여부

10) 현재 IFI를 포함한 국제기구에 대하여 공여국 출자금 전액을 ODA로 측정하지 않고, 국제기구별 계수를 DAC 통계작성반 공식회의를 통해 설정한 후 출자금에 계수를 곱하여 ODA로 측정

(예 : ADB 100%, 유엔평화유지군 7% 등)

반면 수단중심 접근방식에서는 금융수단별 증여등가액 계산방식 및 가정, 양허성 기준 설정에 대한 의견을 물었는데, 일관된 의견없이 사안별로 대립된 의견이 제시되었다. 증여등가액 방식을 모든 금융수단에 적용가능하다는 의견과 복잡한 가정을 바탕으로 한 증여등가액 측정보다는 자금흐름 측정을 선호한다는 의견이 대립되었으며, ODA 측정에 있어 정부차관과 일관성을 유지한다는 차원에서 최소 양허성 기준을 수립해야 한다는 의견과 민간부문에 대한 공적지원은 최소화되어야 한다는 원칙의 추가성을 견지하기 위해 최대 양허성 기준을 수립해야 한다는 의견이 동시에 주장되기도 하였다 (OECD, 2015b).

5월 공식회의는 3월 비공식회의 내용에서 크게 진전된 논의 없이 양쪽 진영의 팽팽한 의견 대립을 재확인하는 자리였으며, 내년 2월 HLM에서 최종 결정을 앞두고 2015년 내내 양 진영 간 치열한 논리공방 뿐만 아니라 ODA 재정의 논의에서와 같이 정치적 타협이 이루어질 것으로 전망된다.

IV. 캐나다의 DFI 설립 발표

캐나다는 2015년 예산계획을 통해 자국의 수출신용기관인 EDC(Export Development Canada) 산하에 DFI를 설립하겠다고 발표하였다. 캐나다는 민간부문 투자는 경제 성장의 원동력이며, 다른 G7 국가의 경험에서 볼 수 있듯이 민간부문과의 파트너십 형성이 수익창출에 도움이 될 뿐만 아니라 글로벌 빈곤 감축에 있어서도 캐나다의 기여도를 높일 수 있기 때문에 DFI 설립을 결정하였다고 발표하였다. 캐나다는 DFI 설립을 통해 장기적 수익과 성공 잠재력은 높으나 상업적 투자 기준으로 단기 리스크가 매우 높은 사업을 지원함으로써, 개도국에서 활동 중인 자국, 국제 또는 현지기업이 사업을 성공적으로 운영할 수 있도록 도울 수 있을 것이라고 분석하였다. 또한 자본과 숙달된 인력, 그리고 선진 금융수단을 갖춘 개발목적의 DFI를 설립하여 개도국 내 민간기업들을 지원함으로써 일자리 창출과 소득 증대를 유도하고 개도국의 빈곤 감축에 기여할 것으로 기대하고 있다. 나아가 전통적 의미의 원조보다 개도국 내 민간 분야 개발이 빈곤 감축에 더 큰 영향력을 미칠 수 있을 것으로 전망하고 있다 (EWB, 2015).

- 민간부문 투자는 자원 수요를 충족하고 의미 있는 개발성과를 도출하는 데 필수적이나, 민간 기업은 높은 위험요소로 인해 신흥시장 진출에 어려움 직면
- 캐나다 정부는 2015년 경제계획(Economic Action Plan)을 통해 개발을 위한 민간투자 활성화 의향을 밝히고, 민간투자를 통해 개도국 경제성장에 기여하고 있는 G7을 포함한 다른 국가들의 노력에 동참하겠다고 발표
- DFI에 향후 5년간 3억 달러를 투입, 캐나다의 국제원조 목표에 부합하는 개도국 내 민간기업 지원을 활성화하여 부족한 재원을 보충함으로써 개발원조 목표 달성능력을 강화할 수 있을 것으로 기대
- DFI 활동은 캐나다와 개도국 간 향후 무역 및 투자 기반 마련에도 기여할 것

출처 : 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : www.budget.gc.ca

V. 시사점

국제개발협력의 목표가 MDGs에서 Post-2015 개발목표로 바뀌면서 국제사회에서 이와 관련한 개발재원 논의도 한창 진행중에 있다. 이에 개발재원의 동향 변화를 ODA 통계에 반영하려는 DAC의 ODA 현대화 작업도 ODA 차관에 대한 재정의가 결정된 2014년 12월 HLM 이후 탄력을 받고 있다. ODA 재정의 작업을 완료하기 위해서는 크게 TOSSD와 양자 DFI 활동의 ODA 계상방식에 대한 합의가 필요하다. TOSSD는 2015년 7월 예정된 제3차 개발재원총회에서 이해관계자들의 의견을 반영하여 구체적 범주를 결정하고, Post-2015 개발목표 확정 이후 이를 반영하여 세부적으로 조정한다는 데 합의하였으므로, 본 연구에서는 DFI 활동의 ODA 계상 문제에 집중하여 논의 경과와 최근 동향을 소개하였다.

기관중심 접근방식은 계상 방법이 상대적으로 간편하나 국가별로 다양한 형태의 DFI의 특징을 포용할 수 없다는 측면에서 단점이 있고, 수단중심 접근방식은 DFI 설립 유무에 상관없이 수단별로 ODA를 측정할 수 있으나 많은 가정이 필요하고 이에 따른 합의에 오랜 기간이 소요될 수 있다는 문제가 있다. 이러한 두 방식은 장단점이 명확하여 궁극적으로는 정치적 합의를 통해 특정 방식이 채택될 것으로 보이며, 채택 이후에는 타 방식의 장점을 수용하여 ODA 계상 방안을 발전시켜 나갈 것으로 예상된다.

Post-2015 개발목표의 기저에는 지속가능한 개발이 있고, 개도국의 지속가능한 성장 기반 마련을 위해 전통적인 정부차관뿐만 아니라 민간차주 앞 차관, 보증, 지분투자, 메자닌 금융 등의 혁신적인 금융 수단의 활용도를 극대화하여 안정적으로 개발재원을 동원해야 한다는 국제사회의 공감대가 있다. 특히, 사회개발 중심의 MDGs에서 사회개발, 경제개발, 기후변화 대응, 평화와 안보를 포괄하는 Post-2015 개발 목표로 확대되면서 개도국 내 민간분야 개발의 중요성이 크게 부각되었고, ODA의 역할은 기존 역할뿐만 아니라 민간재원을 동원할 수 있는 촉매제로서의 역할을 요구받고 있는 상황이다 (임소진, 2015). 이러한 ODA의 정책적 흐름을 고려할 때, 특정 접근방식의 채택 여부 논의를 떠나, 혁신적 금융수단을 활용하는 DFI 활동을 ODA로 측정하려는 방향 자체는 선회되지 않을 것으로 예상된다.

최근 DFI 설립계획을 발표한 캐나다의 사례는 이러한 흐름을 보여준다고 할 수 있으며, 우리나라도 국제개발협력의 최근 변화에 부응하여 민간차주 앞 차관, 보증, 지분투자, 메자닌 금융 등 혁신적인 금융수단을 적극 활용하고, 제도가 마련되어 있지 않은 경우 해외 DFI의 수단을 벤치마킹하여 적극적으로 도입할 필요가 있다. 이를 통해 민간재원의 개도국 내 투자를 활성화하고 일자리와 소득 창출을 통해 개도국의 빈곤 감축을 적극적으로 지원할 수 있을 것이다. 한편, 혁신적 금융수단 활성화는 레버리지 효과를 통해 한정된 재원으로 ODA 규모를 증가시켜 원조사회에서 우리나라의 개발재원 기여도를 확대시킬 것으로 기대된다.

참고 문헌

해외문헌

Engineers Without Borders (EWB), Canada (2015). It's Time to Create a Canadian Development Finance Institution (DFI). Briefing Note. EWB

Romero, Maria Jose and Jan Van de Poel (2014). Private Finance for development unravelled. european network on debt and development

OECD (2014a). Development Co-operation Report 2014 : Mobilising Resources for Sustainable Development

_____ (2014b). Proposal for the Measurement of DFIs in the post-2015 DAC Statistical Framework. Paris, OECD

_____ (2014c). Development Finance: Treatment of Market-Like Instrument in the Statistical Framework Measuring and Monitoring Development Finance Post-2015. Paris, OECD

_____ (2014d). DAC High Level Meeting Final Communiqué. Paris, OECD

_____ (2015a). Inclusion of the Effort in Using Private-Sector Instruments in ODA: Exploring Further the Institutional and Instrument-Specific Approaches. DAC Working Party on Development Finance Statistics. Paris, OECD

_____ (2015b). Compendium of Members' Comments on DCD/DAC/STAT(2015)3. DAC Working Party on Development Finance Statistics. Paris, OECD

UN (2014). Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing

국내문헌

구윤정 (2015). OECD DAC의 ODA 재정의와 시사점. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 1. 서울, 한국수출입은행

성태윤 (2014). Post-2015 시대를 대비한 EDCF 전략방향: 국제개발협력의 자원조달방식을 중심으로. 대외경제협력기금 연구용역 보고서. 서울, 한국수출입은행

임소진 (2015). 국제사회의 개발재원 지형의 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점. 한국의 개발협력 No. 1. 서울, 한국수출입은행

웹사이트

캐나다 정부예산 홈페이지 (www.budget.gc.ca)

EDCF

Ⅲ. 원조와 개발 논단

Post-2015 개발 프레임워크와 지속가능발전을 위한 정책일관성(PCSD)

손혁상 경희대 공공대학원 교수, 국제개발협력학회 회장

Post-2015 개발 프레임워크와 지속가능발전을 위한 정책일관성(PCSD)¹⁾

손혁상

경희대 공공대학원 교수, 국제개발협력학회 회장

I. 문제제기 : PCD의 실종?

2015년 9월 UN총회에서 Post-2015 지속가능발전 목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 결의를 앞두고 한 가지 흥미로운 현상이 발견된다. SDGs의 17개 지속가능발전 목표는 새천년개발목표(MDGs)가 경제나 환경보다는 사회개발에 중점을 두고 있다는 것에 대한 비판적 인식을 바탕으로 사회, 경제, 환경 발전을 모두 아우르는 변혁적(transformative)이고 포괄적인 성격을 표방하고 있다. 그러나 이러한 변혁적 변화를 위해서는 각국 정부가 원조정책을 넘어서 무역, 재정, 이민, 투자 등 개발과 관련된 분야 정책을 일관성 있게 추진해야 한다는 주장이 부각되는 것이 당연함에도 불구하고 ‘개발을 위한 정책일관성 (Policy Coherence for Development, 이하 PCD)’ 논의는 쉽게 찾아보기 어렵다.

개발을 위한 정책일관성(PCD)은 아마도 개발협력분야의 전문용어 중에 가장 친숙하지 않은 용어중의 하나이다. 일반인뿐만 아니라 개발담론을 관심있게 들여다보지 않은 사람들에게는 의미가 없을 뿐 아니라 매우 혼란스러운 용어로 간주된다. 특히 일각에서는 PCD가 개도국의 빈곤문제 해결에 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 것보다는 국제개발 관련 정책간의 ‘종합’에만 초점을 두고 있다는 문제점을 지적한다. 특히 PCD를 강조하는 유럽연합 국가들이 시리아 내전의 일부 세력을 지원하면서도 시리아 주민의 더 나은 삶에 대한 지원에 인색하다는 문제를 제기하기도 한다 (Barder, 2013). 즉 PCD가 원조정책, 무역, 또는 환경정책 등의 결합이라는 점에서의 정책 일관성이지 이를 통해 정책이 개발친화적인 성격을 확대하는 데 초점을 둔 것이 아니라는 지적이다.

1) 이 글은 손혁상·박영선이 『국제정치논총』 제52집 3호(2012)에 발표한 “한국의 원조와 비원조 정책간의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’에 관한 비판적 고찰”에 기초하였음

그러나 PCD란 용어의 개념이 모호하고 개발커뮤니티 밖의 다른 정책행위자들과의 소통이 어렵다는 점은 인정하더라도 새로운 개념보다는 Post-2015의 환경에서 보다 분명한 목적과 성과중심적 접근에 초점을 맞추어 변화하는 개발지형에 맞게 이를 수정해 가는 것이 바람직하다는 주장이 보다 많은 지지를 받고 있다. 실례로 글로벌 식량안보 분야에서 식량지원정책 뿐만 아니라 빈곤층의 소득증대, 농업생산성 증대, 무역확대, 식량낭비 축소, 농업투자를 위한 양호한 환경 조성과 같은 다양한 정책이 종합적으로 집행되어야만 식량문제를 해결할 수 있다고 본다. 즉 식량안보를 증진시키기 위해서는 농업정책만을 고려하는 것이 충분하지 않으며, 혁신과 토지권, 무역, 투자, 보건, 농업경제 등의 영역에서의 보완적 정책들이 동시에 고려되어야 한다는 점을 강조한다.

1990년대 초반 PCD개념이 등장한 이후 국제개발 지형은 많은 변화가 있었다. PCD는 북반구-남반구 프레임워크(North-South Framework)에 기반해 공여국의 정책이 개도국에게 피해를 주지 않기(Do no harm)위해 고안되었다. 그러나 1990년대 이후 PCD는 신흥공여국의 등장, 남남협력의 확대, 비국가 행위자의 역할 증대, 금융, 기후 변화 등의 글로벌 공통 문제의 급속한 부상 등 지난 몇 년간의 급격한 개발지형의 변화와 사회, 경제, 환경 차원의 통합적인 개발접근을 추구하는 SDGs 수립과정과 맞물려 ‘지속가능발전을 위한 정책일관성 (Policy Coherence for Sustainable Development, 이하 PCSD)’으로 개념의 범위를 넓히고 있다.

이 글은 변화하는 국제개발 지형 속에서 PCSD가 어떠한 의미를 가지고 역할을 할 수 있는지와 Post-2015 SDGs 수립 프로세스에서 PCD의 위상과 향후 우리나라의 PCSD 접근방향에 대한 검토를 하고자 한다. 우선 다음 장에서는 PCD와 개념과 OECD DAC 회원국의 추진현황을 살펴보고, 제3장에서는 새롭게 조명받는 PCSD의 등장 배경과 정책 프레임워크를 논의한다. 제4장에서는 PCD의 국내 현황을 비판적으로 검토하고, 마지막으로 국내에서 PCSD 수용 방향과 과제를 논하면서 맺고자 한다.

II. PCD의 개념과 OECD DAC 회원국의 역사적 추진현황

PCD에 관한 논의를 주도해왔던 OECD DAC은 ‘정책일관성’을 다양한 정책이 공유된 목표를 위해 함께 시너지효과를 내고 상호 보완해 나가는 것이라고 정의한다 (OECD DAC, 2005). 나아가 ‘개발을 위한 정책일관성’이란 모든 공공정책 간에

긍정적인 시너지와 파급 효과를 통하여 개발을 도모하는 것이라고 정의하였다 (OECD, 2011). 정책일관성은 일반적으로 네 가지 유형 - 원조정책 내의 일관성 (Internal coherence within development co-operation policies), 원조와 비원조정책 간의 일관성 (Intra-country coherence: consistency between aid and non-aid policies of a single donor), 원조공여국간의 조화 (Inter-donor coherence), 원조수원국과 공여국간의 개발목표 일치 (Donor-partner coherence to achieve shared development objectives) - 으로 분류할 수 있다 (Picciotto, 2005).

현재 국제사회에서 PCD로 지칭되는 정책일관성에 관한 논의는 두 번째 유형인 ‘원조 및 비원조 정책의 일관성 (국내정책일관성)’을 주로 의미한다. 이는 OECD를 비롯한 국제사회가 빈곤 감소라는 전 지구적 목표를 달성하는 데에는 원조정책 뿐 아니라 개도국의 개발에 미치는 다른 여러 정책들의 영향력이 더욱 포괄적이며 심대해졌다는 인식을 반영하는 것이다. 원조보다 선진국의 농업 시장 개방이 개도국에 미치는 영향이 더욱 크다는 인식은 이제 국제사회에서 빈곤퇴치 전략의 중요한 밑바탕이 되고 있다.

실제로 개발원조 효과성에 관한 비판은 지속적으로 제기되어 왔다. 60여년에 걸친 개발원조가 개도국의 발전에는 별로 기여하지 못하고 국민의 세금만 낭비했다는 인식으로부터 공여국의 원조피로현상이 나타나기 시작하였다. 특히 개발원조가 규범적, 도덕적 원조동기보다는 정치적 이해관계에 의해 원조효과성이 왜곡되고 있다는 주장이 있었으며 (Riddle, 2007), 개발원조 중에서도 자원 획득과 같이 공여국의 경제적 이권을 추구하면서 국제원조 규범을 무시하는 일부 국가의 ‘불한당 원조 (rogue aid)’ 역시 비난 대상이 되었다 (Dreher & Ruchs, 2011). 또한 개발원조가 자선의 성격이 강해 빈곤을 퇴치할 수 없으며, 개도국의 일자리와 비즈니스 창출에 연결되지 못하여 수원국은 계속 원조의 멍에에 걸려있다는 비판도 있다 (Hubbard & Duggan, 2009). 물론 제프리 삭스 (Jeffrey D. Sachs)의 주장과 같이 아프리카 빈곤의 멍은 지리적 위치가 주요 원인이며, 원조효과를 가져오기 위해 선진국이 국민총소득 (GNI) 대비 0.7%까지 개발원조규모를 확대해야 한다는 다른 시각도 있다. 그러나 그동안의 개발 원조가 개도국의 중속, 부패, 시장왜곡, 빈곤을 심화시켜 온 ‘죽은 원조 (dead aid)’라는 주장도 동시에 제기되고 있다 (Moyo, 2009).

개도국 빈곤감소와 성장에 미치는 개발원조와 공여국 대외정책의 부정적 영향에 관한 이러한 비판을 배경으로 OECD는 1990년 초반부터 정책일관성에 관한 논의를

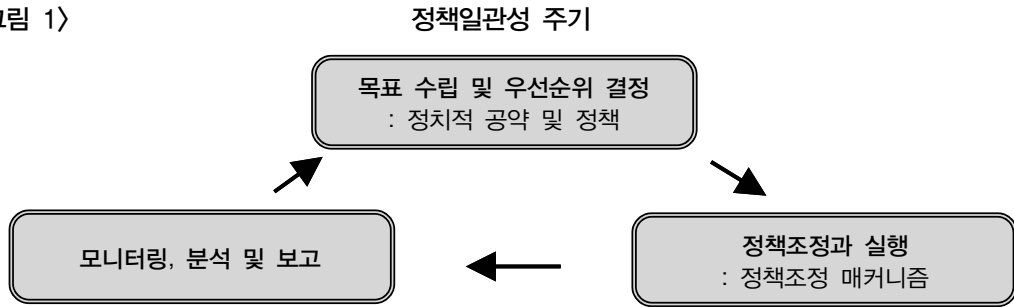
시작하고 추진해 왔다. 그동안 정책일관성의 첫 번째 유형인 ‘원조 정책내의 일관성’ 문제에만 집중하던 OECD는 1996년 ‘Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation’을 발표하며 ‘원조 정책과 비원조 정책간의 일관성’ 영역으로 정책적 관심이 이동했음을 공식적으로 표방하였다. ‘DAC Guidelines on Poverty Reduction (2001)’ 이후 PCD는 OECD DAC 동료검토의 주요한 항목으로 발전되었으며, 이후 정책일관성에 대한 OECD DAC 동료검토의 결과는 ‘PCD 종합 보고서 (Synthesis Report on Policy Coherence for Development)’를 통해 취합되어 발표되었다.²⁾

EU 또한 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 성장에 기여하는 개발협력정책에 대한 공식적인 입장을 지속적으로 발표하고, PCD에 관한 관심과 의지를 표명하고 있다. 1992년에 합의된 EC의 마스트리히트 조약 178조에서는 회원국들이 개발도상국에 영향을 미치는 정책을 수행할 때 개발목표를 고려해야 한다는 내용이 담겼으며, 2005년 리스본조약에서는 보다 굳건한 법적 근거가 제시되었다. 리스본조약 21조 2항 d호 및 3항에서는 EU의 대외활동의 목적이 지속가능한 개발과 빈곤감소라고 명시하고, EU의 다양한 분야의 대외활동과 정책들의 개발 및 실행이 이러한 목표를 추구해야 한다고 강조하였다. EU의 정책일관성에 관한 관심과 의지는 2007년에 발표된 ‘EU Report on Policy Coherence for Development’를 통해 집대성된 바 있다. 이 보고서는 12개 특정 분야를 선정하여 EU와 회원국의 정책일관성 현황을 분석한 것으로, EU 이사회에 의해 그 중요성이 인정되었으며, 체계적인 보완을 통하여 2009년에 두 번째 보고서를 발간하였다. 이 과정을 통하여 EU의 정책일관성을 위한 정치적 프레임워크가 완성되었다 (EC COM, 2009).

2) PCD는 주로 OECD와 EU에 의해 주도되었는데 정책일관성에 관한 주요 문서는 다음과 같다. The DAC Strategy: the Shaping the 21st Century (OECD, 1996), DAC Guidelines on Poverty Reduction (OECD, 2001), Helping Prevent Violent Conflict, DAC Guidelines (OECD, 2001), Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series (OECD, 2005), Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, The Development Dimension (OECD, 2005), The Paris Declaration on Aid Effectiveness (OECD, 2005), Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations (OECD, 2007), Whole of Government Approaches to Fragile States (OECD, 2007), EU 2007 Report on Policy Coherence for Development (EU, 2007), OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development (OECD, 2008), Synthesis Report on Policy Coherence for Development (OECD, 2008), The Accra Agenda for Action (OECD, 2008), EU 2009 Report on Policy Coherence for Development (EU, 2009), Building Blocks for Policy Coherence for Development (OECD, 2009), Recommendation of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development (OECD, 2010), Policy Framework for Policy Coherence for Development (OECD PCD Unit, 2010), International Platform on Policy Coherence for Development (OECD, 2011)

개발을 위한 정책일관성은 ① 목표수립 및 우선순위 결정, ② 정책조정 및 실행, ③ 모니터링·분석 및 보고의 단계로 이루어진다. OECD가 제시한 PCD의 세 가지 추진단계와 그 구성요소는 매우 일반적인 틀로서, OECD DAC 동료검토에서 PCD를 평가하는 기본적인 프레임일 뿐 아니라 EU에서도 이러한 틀에 바탕을 두고 PCD 평가를 수행하고 있다.

〈그림 1〉



출처 : OECD, 2009, p.20

첫 번째 주기인 ‘정치적 공약 및 정책’은 PCD에 관한 정치적 의지와 정책을 표방하고 있는가의 여부와 원조 및 비원조 정책의 목적과 우선순위를 설정하고 있는가에 초점을 두고 있다. 장기적 관점에서는 정책일관성에 대한 대중의 인식제고 방안 마련을 위해 시민사회, 연구기관, 수원국 정부와의 공동의 노력을 강조한다. 국가의 고위급 인사의 공식적인 정책일관성 입장 표명과 구체적인 행동계획 수립 여부가 평가의 주요 항목이 된다 (OECD, 2008; OECD PCD Unit, 2010). 포르투갈은 2010년 OECD DAC 회원국 중 처음으로 정책일관성에 관한 법률을 제정했다. 독일과 스웨덴은 PCD만을 규율하는 법을 가지고 있지 않지만, 법적 기반을 가지고 정책일관성을 추진하고 있는 국가들이다 (OECD, 2011). 네덜란드, 덴마크, 벨기에, 스위스, 아일랜드, 스위스 등 상당수의 OECD DAC 회원국들은 개발협력 관련 백서나 정책 문서 등 정책적 접근을 통해 PCD를 추진하고 있다. 독일의 ‘Poverty Reduction—a Global Responsibility Program of Action (PA 2015),’ 덴마크의 ‘Freedom from Poverty, Freedom to Change,’ 핀란드의 ‘Development Policy Programme’이 대표적이다. 이 정책문서들은 개발협력을 위한 범정부적 접근의 중요성을 인지하는 것으로 평가되고 있다. 국내 정책의 전체적 범위에서 정책일관성을 강조하는 것은 아니지만 그리스처럼 특정분야에서 범정부적인 접근을 통해 PCD에 관한 정치적 의지와 정책을 천명하는 사례도 있다 (OECD DAC, 2006). 그리스가 이주분야에서 정책일관성 제고를 위해 다양한 시도를 하는 경험은 한국의 PCD 수용 전략에서 시사점을 제공한다.

현재 국제사회의 동향을 살펴보면 거의 모든 정책분야에서 PCD를 중요한 정책 방향으로 도입하고 있다. 그러나 한국의 현재 개발협력정책의 수준을 고려해 보았을 때, 전 정책분야에서 PCD를 추진하는 것은 기대효과가 그리 높지 않을 것으로 판단된다. 따라서 우선적으로 정책일관성을 추진할 우선 정책 분야를 선정하고 추진하면서 점차적으로 분야를 확대해 나가는 것이 현실적인 계획이라고 할 수 있다. 예를 들어 CDI 평가 분야 중 상대적으로 높은 평가를 받았던 기술협력 분야나 ‘지속가능발전법,’ ‘저탄소녹색성장기본법’ 등 개발과 환경정책간의 정책일관성 추진을 위한 법률적 기반을 갖추고 있는 환경 분야, 무역의존도가 높은 한국의 사회경제적 특성과 국정 방향의 우선순위, 개발협력의 경험 등을 고려하여 무역 분야에서 우선적으로 추진해 볼 수 있다.

두 번째 주기인 ‘정책조정과 실행’은 국제개발과 관련된 정책을 실행하는 정부부처 간 정책조정 메커니즘이 존재하는가의 여부를 살펴본다. 정부부처 간 정책조정과 중재를 위한 고위급 수준의 공식적인 조정메커니즘과 함께 비공식적 부처 간 협의 여부도 긍정적인 평가요인이다. 또한 개발원조담당기관이 정책조정과정에서 주요 역할을 하며, PCD 관련 선언과 정책방향이 범정부적 수준을 포괄하도록 권장하고 있다 (OECD, 2008).

OECD DAC 회원국 현황을 살펴보면 덴마크, 스페인, 아일랜드, 스웨덴 등 8개 국가가 정책일관성 담당 조직을 운영하고 있다. 각 국가의 PCD 전담 조직의 역할과 권한은 상이하다. 예를 들어 덴마크의 총리실 산하 조정위원회(Co-ordination Committee)는 새롭게 입안되는 정책과 계획들에 관여할 수 있는 권한을 갖고 직접 모든 정책에 관여하지만 (OECD DAC, 2011), 독일 수상실은 개발과 관련하여 비일관성문제가 발생할 경우 중재의 역할을 맡고 있다 (OECD DAC, 2010). 정책 일관성을 담당하는 조직이 설치되어 있다고 PCD 이행 수준이 높다고만 평가할 수 없다. 정책일관성에 관한 정치적 공약과 의지가 표방되었다고 하더라도 선언적 차원에 머무른 채 구체적인 이행계획을 담보하지 못하는 경우도 있는 것처럼, 정부 부처 내에 PCD 조직이 있다고 하더라도 제대로 그 역할을 못하는 있다고 보고되는 경우도 있다. 네덜란드의 Development Policy and Coherence Division이 그 예이다. OECD DAC 동료평가에서는 이 부서가 정책일관성을 우선순위로 다루지 않으며, 다루는 내용 또한 상대적으로 빈약하다고 평가하고 있다 (OECD DAC, 2011).

이런 점에서 정책일관성을 전담하는 조직을 두고 있지 않지만, 개발 목표를 고려하며 부처별 협의 기제를 운용하는 사례를 탐구할 필요가 있다. 부처간 위원회, 부처간 워킹그룹 등의 회의체들은 개발목표를 염두에 두고 정책 조정을 할 수 있는 장이 된다. 핀란드는 무역, 안보, 이주, 에너지, 금융, 기후변화 분야에서 다수의 정부 부처가 참여하는 부처 간 워킹 그룹이 활발히 진행되는 대표적 사례로 꼽히고 있다 (OECD DAC, 2007).

세 번째 주기인 ‘모니터링, 분석 및 보고’는 각 실행부처의 PCD 준수 여부와 실제 수원국 현지에서의 영향력 측정 여부를 살펴보고, 이 결과가 의회와 대중에게 투명하게 보고되고 있는지를 평가하는 단계이다. 정부의 다양한 정책이 개발목표를 충분히 고려하며, 개발목표에 어긋나지 않는지를 모니터링, 분석, 보고하는 과정은 정책의 비일관성 문제를 해결할 뿐 아니라 피드백을 통하여 정책간 조화를 이루는 과정이라고 할 수 있다. 그러나 이 주기에서 PCD를 온전히 실행하는 것은 매우 어려워 보인다. 이는 OECD DAC 회원국들 상당수가 모니터링 제도를 갖추고 있지 못하고 있기 때문이다. 즉, 선진공여국들이 규범적으로 개발목표를 고려한 정책일관성을 지지하고 추진하고 있지만, 아직 그 과정을 평가하는 단계에까지 이르지 못하고 있는 것이다. 이런 가운데 정부차원에서 독립적인 기관을 설치하고 정책일관성에 대한 모니터링을 수행하고 있는 독일은 특별한 경우이다. German Development Institute는 정부부처와 긴밀한 관계를 유지하면서 원조 정책 및 정책일관성에 대한 자문을 제고하고, 정부의 일관성 개선 노력을 분석하고 평가한다 (OECD DAC, 2010). 스웨덴과 아일랜드는 시민사회 행위자들에 의해 PCD 모니터링이 수행되고 있다. 스웨덴 NGO들은 2008년부터 2년마다 ‘Coherence Barometer’라는 보고서를 발간하며, 안보 및 무역, 이주, 재정 등에 관한 스웨덴의 정책일관성을 평가하고 있다 (OECD DAC, 2009).

한편 스웨덴, 영국, 아일랜드와 같은 국가들은 의회에서 정책일관성 현황을 보고하고 있으며, 덴마크나 스위스 등은 정례보고서를 통하여 정책일관성 현황을 보고하고 있다. EC 차원에서도 2007년과 2009년에 EU가 정한 12개 분야에서 EU와 회원국들이 정책일관성을 제고하기 위해 어떠한 노력을 수행하였는지를 체계적으로 파악할 수 있는 정책일관성 평가 결과를 담은 보고서를 발표하고 있다.

III. 지속가능발전을 위한 정책일관성(PCSD) 개념 등장과 SDGs

PCD의 개념이 등장한 1990년대 초반 이후 개발협력 지형은 심대한 변화를 겪어왔다. 이후 PCD는 EU와 OECD를 중심으로 자국의 정책이 개도국에서 ‘피해를 끼치지 않기 (Do no harm)’의 원칙을 준수하기 위한 노력의 일환으로서 정착되어 왔다. 이는 북반구-남반구 패러다임에 기반을 두고 있었으며, 공여국의 차원에서 정책일관성을 위한 제도적 기제와 정책실행에 초점을 ‘전정부적 접근 (whole-of-government approach)’이 핵심과제다. 이에 대한 주된 책임은 공여국 정부에게 있었다. 또한 무역, 농업, 투자, 환경, 기술, 이주 등 다양한 개발협력 관련 정책영역간의 연계를 통해 공여국의 정책이 개도국에 부정적인 영향을 주지 않도록 하는데 초점을 두었다.

그러나 지난 십여년 간 금융, 경제, 식량, 연료 등의 다양한 글로벌 위기가 노정되면서 점차 상호연계성이 강화되는 세계경제는 국가, 지역, 글로벌 등의 다차원에서 다양한 행위자들의 일관성 있고 조정된 대응뿐 만 아니라 보다 포괄적인 접근을 요구하게 되었다. 한 국가의 경제위기의 부정적 영향은 더욱 빠르게 퍼져 나갔고, 기후변화, 금융 불안정, 사회 경제적 불평등과 갈등 같은 이슈는 전 세계적으로 심각하고 광범위한 결과를 초래했다.

이러한 배경에서 PCD 개념의 확장 필요성이 인식되었으며, 모든 국가에 해당되고 정책영역간 일관성을 유지할 뿐만 아니라 다양한 비정부 이해관계자를 연결시키는 새로운 정책일관성 접근이 등장하였다. OECD에서 2012년 발표한 *Strategy on Development*는 이러한 문제의식을 바탕으로 ‘지속가능발전을 위한 정책일관성 (PCSD)’ 접근을 표방하였다. 이 정책문서에 밝히는 정책일관성에 관한 새로운 시각은 공여국 중심과 소극적인 ‘피해를 끼치지 않기 (Do no harm)’를 뛰어 넘어 공여국, 개도국과 신흥경제의 핵심 행위자와 이해관계를 포함시키는 ‘파트너십 접근’을 지향한다. PCSD는 식량안보 제고와 국가 간의 불법자금흐름을 막기 위해 필요한 여건을 조성하는 것과 같은 공통의 과제를 풀어나가기 위해 공여국 정부의 정책범위를 넘어 다양한 행위자와 분야 간의 시너지를 구축하는 데에 주목한다. *Strategy on Development*는 PCSD를 다음과 같이 정의한다 (OECD, 2012).

“PCSD는 국내 및 국제 정책수립의 모든 단계에서 지속가능발전의 경제적, 사회적, 환경적, 그리고 거버넌스 차원을 모두 통합하는 접근이자 정책 도구이다.

PCSD의 목적은 첫째, 경제, 사회, 환경 정책 영역을 아우르는 시너지를 제고하고, 둘째, 국내정책 목표와 국제적으로 합의된 목적을 조화시키고 상충점을 확인한다. 셋째, 국내정책이 개도국에 미치는 부정적 영향을 다룬다. 이러한 목적을 달성하기 위해 정책을 수립할 때 다음 네 가지 사항을 고려할 것을 제시한다 (OECD, 2012).

- ① 지속가능발전 성과를 이루기 위해서 공적/사적, 국내/국제외의 다양한 자원뿐만 아니라 **각 행위자(different actors)**의 다양성, 역할, 그리고 책임성
- ② 국내와 대외정책간의 상호작용 뿐만 아니라 이들 간의 시너지, 모순, 상충점을 밝히는 경제, 사회, 환경 영역간의 **정책 상호연계성(policy inter-linkages)**
- ③ 글로벌, 국가, 지역 단위에서 지속가능발전 성과에 기여자와 방해자 모두의 **비정책적 요인들(non-policy drivers)**
- ④ 국가간, 세대간 경계를 넘어서 영향을 미치는 **정책효과(policy effects)**

지금까지 보다 확장된 PCSD의 개념을 간략하게 살펴보았는데, 이제 이러한 포괄적 정책일관성이 2015년 9월 UN총회에서 결의될 SDGs 논의 프로세스와 어떠한 연관성을 가지는지 논의하고자 한다. 잘 알려진 바대로 PCD는 EU와 OECD가 주도하는 정책 이니셔티브이기 때문에 이들 서클을 넘어서 UN이나 중국과 인도 등의 신흥경제국에서 많은 반향을 얻지 못하고 있었다. 그러나 PCD 실행의 경험을 기반으로 OECD는 모든 국가의 약속을 바탕으로 Post-2015 프레임워크에 ‘핵심조항’으로 PCD가 포함되어야 한다는 입장을 밝혔으며, 의미 있는 개발 프레임워크로 작동하기 위해서는 PCD가 중요한 역할을 한다고 주장하였다 (OECD, 2014). EU 또한 같은 입장을 표방하였고, 유럽연합의회와 유럽 NGO들도 EU와 회원국들이 Post-2015 프레임워크에 PCD 목표를 포함시킬 것을 요구하였다. EU Commission도 2014년 정책문서인 ‘A decent life for all: From vision to collective action’에서 PCD를 촉진할 것을 공약하였고, 동시에 선진국과 개도국 파트너들도 동참할 것을 촉구하였다 (EU COM, 2014)

이러한 시도에도 불구하고 마지막 단계까지 Post-2015 프레임워크 논의과정에서 PCD는 뚜렷한 위상을 갖지 못했고, UN 공개작업반(Open Working Group)에서 제시한 17개 목표에도 포함되지 않았다. 이는 PCD와 PCSD의 개념적 모호성과 EU와 OECD 주도의 정책담론이라는 한계를 가지고 있기 때문이다. SDGs가 모든 국가가 참여

하는 보편성(universality)의 원칙을 가지고 있고, 경제, 사회, 환경 차원을 아우르는 포괄적 목표를 제시하고 있음에도 불구하고 글로벌 차원에서 PCSD에 관한 공유된 원칙이나 포괄적 개념이 여전히 논의되지 못하고 있다.

그러나 이것이 SDGs 논의에서 PCD의 아이디어와 원칙이 의미가 없다는 것을 말하지는 않는다. SDGs의 17번째 목표인 글로벌 파트너십과 이행수단(means of implementation)에서 행위자, 영역, 지역단위를 포괄하는 PCSD는 책무성 확보에 기여할 수 있다. 실제로 EU회원국과 OECD의 강력한 주장에 힘입어 ‘체계적 이슈’를 다루는 17번째 목표의 세부목표 17.14는 지속가능발전을 위한 정책일관성을 촉구하고 있다. 다음 장은 이러한 국제적 동향에 대응하여 국내에서 PCD의 현황과 개선노력을 살펴본다.

IV. PCD의 국내 현황

한국의 경우 원조추진체제의 분절화 현상이 첨예한 이슈로 다루어져 왔기 때문에 정책일관성을 ‘원조정책 내의 일관성’에 국한시켜 이해하는 경향이 있었다. 그러나 국제사회의 정책일관성 논의는 원조-비원조 정책 간의 일관성 수준에서 주로 이루어져 왔고, DAC 동료검토에서도 역시 그러하다. 그러므로, 한국 정부의 개발을 위한 정책 일관성 현황 분석은 국내 원조정책과 비원조 정책 간의 일관성에 집중하고자 한다. 여기에서는 OECD가 제시한 정책일관성 추진단계 별로 PCD 추진 현황을 살펴보고자 한다.

1. 정치적 공약 및 정책

정책일관성을 추진하기 위해서는 원조분야를 넘어서 비원조 분야의 주요행위자들로 하여금 개발도상국의 개발이라는 거시적 목표를 위해 비원조 분야의 국내정책을 개선·조정할 수 있는 범정부적 차원의 정책 선언 혹은 문서화된 근거들(정책문서, 법령)을 필요로 한다. 그러나 전체적으로 평가해보았을 때, 현재 정책일관성 추진을 명시한 정치적 공약 및 정책은 부재한 것으로 나타났다. 또한 개발협력 관련 정책문서와 법안에서 언급하고 있는 ‘일관성’은 ‘원조 정책과 비원조 정책 간의 정책일관성’을 의미하는 것이 아니라 주로 ‘개발협력 정책의 내부적 일관성’을 의미하고 있음을 확인할 수 있다.

한국의 개발협력 정책에 영향을 미치는 주요 문서들의 내용을 살펴보자. 2005년 11월 국무회의에서 채택된 ‘대외원조개선 종합대책’은 국제개발협력과 관련된 주요 정책 및 기본계획 등을 본격적으로 다룬 초기 정책문서로서, 이후 ‘국제개발협력 기본법’ 제정 등 한국의 개발협력의 기본정책을 수립하는 데 기여한 문서로 평가받는다. ‘대외원조개선 종합대책’에서는 통합적인 원조 이념 및 목적 정립이 필요함을 언급하고, 중기적으로 유·무상 원조수단을 다양하게 혼합·연계 활용한 한국형 원조 모델 정립을 제안하고 있다. 구체적인 개선 사항으로는 모든 관계부처의 계획을 포괄하는 종합적인 원조계획수립과 관계 부처와 민간 전문가 등이 참여하여 연도별 및 중장기 계획 등을 심의·확정할 필요가 있음을 명시하고 있다. 그러나 이 정책문서에서는 대외원조 정책의 발전에 대한 주요 방향만이 제시되어 있을 뿐, 원조 정책을 넘어서 비원조 정책 분야와의 조정 등의 PCD 추진까지는 논의를 넓히지 못하였다.

법령에서도 이는 마찬가지이다. 한국의 국제개발협력 정책을 규율하는 법인 ‘국제개발협력기본법’에서도 PCD에 대한 진전된 모습을 발견하기 어렵다. ‘국제개발협력 기본법’ 제4조 2항은 “국가 등은 양자 간 개발협력과 다자간 개발협력간의 연계성과 무상협력과 유상협력 간의 연계성을 강화하여 대외원조 정책 추진에 있어 일관성을 확보하고 이를 통해 원조의 효과 극대화를 위해 노력해야 한다.”고 명시하고 있을 뿐이다. 이 조항에서 언급하고 있는 일관성이란 앞에서 서술한 대로, 원조를 시행하는 정부 부처, 기관 내부에서의 일관성을 의미한다. 현재 OECD DAC 동료검토에서 하나의 독립된 장으로 검토하고 있는 PCD와는 다른 정책 개념이다.

국제개발의 기본계획 문서인 ‘국제개발협력 선진화 방안’에서는 향후 한국정부의 개발원조 방향으로 OECD DAC의 규범을 준수하고 그 새로운 규범형성 과정에 참여하여 국제기준에 맞는 개발협력을 추진하겠다고 밝히고 있다 (국제개발협력 위원회, 2010). 이를 위한 구체적 사항으로 정책일관성 개념에 대한 정의와 함께 역량강화, 성평등, 빈곤감소, 취약국 지원, 거버넌스 등 DAC 가이드라인에 대한 준수 노력을 명시하고 있다. 이런 점에서 ‘국제개발협력 선진화 방안’은 정부차원에서 PCD에 관한 인식이 담겨있는 최초의 문서로 평가할 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼, PCD를 추진하기 위해서는 정치적 공약과 정책 분야에서 장기적 관점에서 정책일관성을 추진하기 위한 대중적 인식과 고위급 정치수준에서의 정책일관성에 관한 공식적 표명, 정책일관성 발전을 위한 명확한 우선순위의 설정과 구체적인 행동계획 수립이 요구된다. 이런 관점에서 ‘국제개발협력 선진화 방안’은 그 의의에도 불구하고, PCD에 관한 정치적 의지를 뒷받침할 수 있는 구체적이고 실제적인 내용이 담겨있다고 평가하기 어렵다.

이와 같이 PCD에 대한 범정부적 차원의 정치적 의지와 공약이 부재하다보니 여러 분야에서 원조 정책과 비원조 정책 간 충돌이 발생하게 된다. 예를 들어 이민 분야에서 한국은 이른바 ‘Two-Foreigner Strategy (정정훈, 2010)’를 추구하며, 전문직 이주 노동자들에 대한 특혜 조치들을 추진하여 개도국의 발전에 부정적인 영향을 끼치고 있다. 단순 이주노동자들의 경우 국적 취득이 불가능한 반면, 교수, 연구자 등 전문직 이주자들의 경우 3년간 결격 사유가 없으면 영주 신청 자격을 부여하도록 하고 있는 것이다 (최병두, 김영경, 2011). 그러나 이는 개도국으로부터 유입된 전문 인력이 선진국 내에서 근무할 수 있는 기간을 제한하여 두뇌 유출(Brain drain)을 방지해야 하는 개발 정책과 상충하며, 산업인력공단의 귀국지원제도(Happy return)와도 불일치하는 사례라고 할 수 있다.

따라서 종합적으로 평가해볼 때, 국내 정책일관성을 명시한 범정부차원의 정책이나 법적 기반 등 정치적 의지를 확인하기 어렵다는 결론을 내릴 수 있다. 다만, 2010년 ‘G20 서울선언’에서 미약하나마 PCD에 대한 인식 전환의 가능성을 찾아볼 수 있다. 이 문서는 G20 선진국들이 채택한 공동 선언이라는 점에서 국내 정책일관성 관련 문서로 평가하기에 한계가 있지만, G20 ‘서울 개발 컨센서스’는 한국 정부가 이니셔티브를 발휘했다는 측면에서 PCD 추진에 영향을 미치는 문서로서의 의미를 부여할 수 있다. ‘서울 개발 컨센서스’의 구체적 이행계획을 담은 ‘다년간 개발 행동계획’의 내용을 살펴보면, 무역과 관련하여 무관세·무쿼터 제도의 확산을 위한 노력, 개발 어젠다를 포함하고 있는 DDA 협상의 타결을 위한 노력, 국내 개도국 노동자들의 자국으로의 임금 송금 시 송금비용 인하를 위한 정책 논의 등이 포함되어 있는데, 이는 PCD에서 매우 중요한 이슈이다.

2. 조정 및 실행 메커니즘

PCD 조정 및 실행 메커니즘 현황을 알아보기 위해서 먼저 범정부적 관점에서 정부 각 부처의 정책 조정 역할을 수행하는 국무총리실과 총리실 소관의 국무회의, 차관회의 그리고 국가정책조정회의를 살펴볼 필요가 있다. 국무총리실은 각 중앙행정기관의 지휘·조정·감독, 정책의 조성·심사평가 및 규제개혁에 있어서 국무총리를 보좌하기 위해 설치된 조직이다. 국무회의는 헌법과 정부조직법에 근거해 운영되며, 대통령이 의장이 되고 국무총리와 행정각부의 수장이 국무위원으로 참석하는 회의체이다.³⁾

3) 법률 제 10912호 ‘정부조직법’ 제41조

대통령에게 막강한 정책 수립과 집행의 권한이 집중된 한국의 정치시스템에서 대통령이 주재하는 국무회의야말로 행정 각부의 상이한 이해와 정책을 조정할 수 있는 실질적인 정책조정 기구라 할 수 있다. 대통령령에 근거해 운영되는 차관회의 또한 행정 각부·처·청간의 협조를 긴밀하게 하며 국무회의에 제출된 의안과 국무회의로부터 지시받은 사항을 심의하는 것을 목적으로 한다. 실질적인 심의와 조정이 가능한 기관이라고 할 수 있다.⁴⁾ 국무회의, 차관회의, 그리고 국가정책조정회의 등 국정전반에 영향을 미칠 수 있는 정부 내 최상위 정책 심의 조정기구들의 2003년 이래 정책회의 내용과 결과를 살펴보면 개발목표와 관련해서 MDGs 관련 내용이 다루어졌을 뿐, 개발목표를 고려한 국내 정책간의 일관성 추진에 관한 논의는 이루어지지 않았다.⁵⁾

범정부적 관점에서 정책 이행 및 조정의 역할이 가능한 또다른 기구로 국제개발협력 위원회를 꼽을 수 있다. 정부는 2006년, 국제개발협력과 관련된 주요정책 및 기본 계획 등을 심의하기 위해 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회를 설치하였다. 국제개발협력위원회는 개발원조정책 전반에 대한 조정 기능이 가능한 공식기관이라고 할 수 있다. 그 외에 경제정책조정회의, 외교안보관계장관회의 등 각 정책 분야별로 진행되는 주요 회의에서도 개발목표와 관련한 정책 조정이 가능하다.

미약한 수준이나마 정책일관성 추진에 진전을 이루었음을 확인할 수 있는 내용은 무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT) 분야이다. 무역정책을 심의·조정하는 대외경제 장관회의와 경제정책조정회의에서는 국제사회의 AfT의 양적·질적 확대 노력에 한국 정부도 적극 참여한다는 의사가 거듭 표명되었다. 물론 이들 경제관련 회의체들 역시 AfT 영역을 넘어서는 국내 관세 및 비관세 장벽과 WTO가 권장하는 기타 개도국 관련 제도들에 대한 가입 및 비준 등의 정책을 좀 더 적극적으로 추진하며 OECD DAC이 주창하는 정책일관성 제고를 위한 수준에까지 나아가지는 못하고 있는 실정이다. 이런 현황을 반영하는 사례가 국별지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)이다. 여러 부처와 기관이 함께 모여 개도국의 개발에 기여하는 무역확대 정책을 고안하면서도 국내 관세 및 비관세 장벽이나 보조금 철폐 등의 개선에 관한 정책을 논의하지 못하고 있는 상황이다. 이는 현재 정부 부처 내에서 PCD에 관한 인식이 부족하고, 원조 정책 내에서도 부처 간 상이한 의견을 가지고 있기 때문으로 보인다.

4) 대통령령 제23288호 ‘차관회의 규정’

5) 국무총리실 웹사이트 알림마당-보도/해명자료에 게시된 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의 회의록 분석 (2003.1~2011.12)

전반적으로 정책일관성을 위한 조정 및 실행 메커니즘이 제대로 운용되지 않는 가운데 최근 조정 및 실행 메커니즘의 가능성을 보여주는 하나의 사례를 찾을 수 있다. 2011년 2월 기획재정부 산하에 설치한 ‘G20 기획조정단’이다. ‘G20 기획조정단’은 한국 정부가 G20 의장국으로 의제를 제시하고 회의의 결과물로 채택한 ‘G20 서울 개발 컨센서스’와 ‘다년간 개발 행동계획’의 세부 적용 지표 마련을 위해 설치한 조직이다. 비록 한시적이었지만, 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 성장이라는 개발 목표를 가지고 무역 등의 분야에서 중요한 개발의제를 수립하는 역할을 하며 소관 부처들간의 협의체로서의 가능성을 보여주었다.

3. 모니터링, 분석 및 보고 체계

PCD에 관한 평가와 모니터링이 제대로 수행되기 위해서는 우선 이러한 역할을 담당할 기관이나 부처가 존재하여야 하며, 가이드라인이 필요하다. 그러나 현재 한국에는 모니터링 수행기관이 존재하지 않으며, PCD에 관한 어떠한 보고도 이루어지지 않고 있다. 즉, 국회 보고는 물론 백서나 PCD보고서 등을 통한 일반 시민들을 위한 보고 활동이 전무하다고 할 수 있다. 앞에서 확인한 것처럼 현재 한국은 범정부적 차원에서 정책일관성을 추진하려는 정치적 노력과 이를 위한 정책 문서 및 공약이 부재한 상태이다. 정책 문서 및 공약의 부재는 정책 조정 및 실행 메커니즘의 부재로 이어진다. 이러한 가운데 3주기의 마지막에 해당하는 정책일관성 모니터링, 분석 및 보고 체계의 부재는 필연적인 결과라고 할 수 있을 것이다. PCD 추진에 대한 정치적 의지가 확인되지 않고, 이를 수행할 메커니즘이 존재하지 않는 상태에서 평가와 보고 체계를 갖춘다는 것은 불가능한 일이기 때문이다.

미약하나마 환경 분야에서 환경과 개발의 종합적인 맥락에서 PCD를 수용하고자 하는 모니터링 및 분석 틀을 구축하려는 사례를 찾을 수 있다. 2009년에 시작된 동아시아 기후 파트너십(East Asia Climate Partnership, EACP)의 녹색연구개발이나 KOICA의 ‘지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경 가이드라인’등이 그것이다. 이들 사례들은 PCD를 적극적으로 고려하는 분석이나 모니터링 체계라고 할 수 없지만, 환경 정책과 개도국의 빈곤 퇴치 및 지속가능한 개발을 통합적으로 인식하며 개도국의 녹색성장 정책에 대한 분석이나 환경영향평가가 이루어지고 있다는 점에서 맹아적 사례라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 볼 때 현재 우리 정부의 정책이 개발목표를 고려하며 일관된 정책 추진을 하고 있는지를 평가하는 체계를 갖추었다고 보긴 어렵다.

물론 OECD DAC 회원국 사례에서도 모니터링, 분석 및 보고 체계를 제대로 갖춘 국가는 찾기 어렵다. 독일, 스웨덴, 아일랜드 3개국만이 모니터링 기관을 갖고 있었으며, OECD DAC 국가 대부분이 모니터링 기관을 두고 있지 못한 상태였다. 정부 차원에서 기관을 운영하는 곳은 독일뿐이다. 의회 차원에서 보고가 이루어지고 있는 국가는 네덜란드, 독일, 스웨덴 등 6개국이었으며, 덴마크, 스위스가 정례보고서에서 정책일관성 이슈를 다루고 있을 뿐이다.

V. 맺으며 : PCSD의 내재화 방향

현재 한국의 국제개발협력정책의 수준에서 볼 때 PCD의 정책적 수용 및 추진을 위한 정책 환경은 매우 열악해 보인다. ODA의 역사와 경험이 짧은 한국은 국제사회의 목표에 못 미치는 원조규모를 비롯하여 많은 과제가 여전히 남아있다. 원조규모의 확대와 더불어 원조의 질 개선문제, 30여개나 되는 원조 실시기관들의 분절화 문제를 해결하기 위해서는 통합적이고 일원화된 원조 규범을 수립하고 시스템을 구축해야 한다는 목소리가 높다. 그 밖에도 원조투명성 제고 등의 수많은 과제가 산적해있다. 이와 같은 국제개발협력의 열악한 환경이 PCD 정책과 더 나아가 PCSD를 구축하고 제한하는 근본적인 환경이 된다.

이런 정책환경 속에서 개념도 생소한 PCD가 개발협력의 규범으로 추진되기는 매우 어렵다는 지적이다. EU를 비롯한 국가들이 정책일관성을 정책적 기준으로 채택하여 정책 수립 및 집행에 이 개념을 원용하고 있지만, 아직 범세계적인 관행으로 활용되지 못하고 있으며 한국은 실행은 물론 개념에 대한 인식조차 낮은 것이 사실이다. 한국에서 PCD가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2008년 OECD DAC의 특별동료평가 이후로 보아도 좋을 것이다.

국내 정책과 갈등을 빚거나 국익의 추구와 충돌을 빚게 된다는 현실주의적인 우려도 걸림돌이 되고 있다. 무역 분야가 대표적이다. 무역의존도가 매우 높고, 개도국과의 무역 규모도 2010년 현재 전체 무역 규모의 67%를 차지하는 우리 상황에서는 PCD로 인해 정책간 충돌이 발생할 수도 있다는 우려는 현실적이다. 실제로 무역 분야에서 비일관성 사례가 많이 제기되어 PCD에서 가장 뜨거운 분야라고 할 수 있다. 이는 무역 분야가 단순히 국가간 상품과 서비스의 교환을 넘어 빈곤감소를 포함한 개발 목적을 달성하는 데 매우 중요한 역할을 하는 반면, 개도국의 생산과 수출에 기여하는

정책이 공여국의 국내 산업을 보호해야 하는 정책과 충돌할 가능성이 높기 때문이다. 많은 국가들이 보조금이나 관세 정책으로 자국보호정책을 추진하는 것처럼, 우리 정부도 ‘최빈국에 대한 특혜 관세 규정안’에 따라 많은 품목에 대해 특혜관세를 인정했음에도 WTO의 무관세 적용 권고 품목인 소고기, 콩, 쌀, 섬유 제품, 원유 등은 국내 산업 피해를 우려하여 제외하는 등의 보호정책을 펼쳐왔다. 이런 상황에서 PCD는 어떤 의의를 지니는 것일까. 짧은 원조 역사와 경험, 산적인 ODA 과제, 나아가 국익과의 상충 가능성까지 제기되는 한국의 현재 정책 토양에서 PCD는 그저 당위적인 규범으로만 치부되거나, 후순위 정책 과제로 미룰 수 있는 것인가를 검토해볼 필요가 있다.

한국이 PCD 규범의 정책적 수용에 힘을 기울여야 하는 이유는 국제원조사회에서 한국이 차지하고 있는 고유한 위상 때문이다. 한국은 수원국에서 공여국으로 전환한 매우 독특한 경험을 갖고 있는 국가로서, 많은 개도국들은 한국에 대해 더 큰 기대를 가지고 있다. 개도국들이 갖는 관심의 초점은 당연히 자국의 빈곤퇴치와 경제성장, 지속가능한 개발이다. 개도국의 개발목표에 기여하는 정책 목표의 수립과 가치와 규범을 요구하는 것이다. 이런 점에서 한국의 열악한 정책환경은 역설적으로 PCD와 확장된 개념인 PCSD를 보다 적극적으로 수용하고 추진할 필요가 있음을 강조하게 한다. 앞에서 언급한 것처럼 한국의 원조 규모는 꾸준히 증가하고 있지만, 한국의 경제 규모나 한국이 그동안 받은 원조의 규모는 국제 비교적 측면에서 볼 때 매우 낮은 수준이다. 단순히 원조 규모의 양적 확대 전략만으로 개발에 기여하는 것엔 한계성을 가지고 있다. 그러므로, 원조의 효과성을 높일 수 있는 정책적 접근과 ODA 외의 다른 원조 정책과의 종합적 접근 전략이 필요하다. 이 대목에서 우리는 정책일관성이란 개념이 농업, 이민, 환경, 무역 등 원조 이외의 분야에서 빈곤 퇴치와 개도국의 성장이라는 개발 목표를 정책의 우선순위로 두고 있다는 점을 다시 환기할 필요가 있다. 한마디로 현재의 ODA만으로 개도국의 빈곤 문제를 해결할 수 없다고 할 때, AfT를 확대하거나, 관세철폐나 투자 정책 등의 원조 이외의 정책적 수단을 통해 개발에 기여해야 한다. PCD는 ‘원조와 원조 이상 (Aid and Beyond)’ 이란 압축적 구호처럼, MDGs를 포함한 국제적으로 합의된 개발목표에 효과적으로 도달하기 위한 효과적이고 종합적인 정책 수단인 것이다.

또한 PCD는 범정부적 차원에서 일관된 정책 목표를 추구한다는 점에서 원조정책 내의 내부적 일관성 정책과 서로 상보적으로 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 원조기관 내에 일관성을 추구하며 개발 효과를 극대화하는 가운데, 다양한 원조기관 내의 정책

일관성을 추구하는 것은 상당한 시너지 효과가 발생하기 때문이다. 더불어 PCD를 실천하는 과정에서 다양한 정부부처와 기관들이 개발친화적인 정책 추구하고 행정문화를 갖게 되면서 그동안 문제되었던 통합적 원조 이념과 정책의 부재 문제를 해결하는데 기여할 것이다. 따라서 현재 원조기관내의 분절성이나 원조정책내의 일관성을 확보하는 문제와 원조정책과 비원조정책 간의 정책일관성을 확보하는 문제는 정책 우선순위의 대상으로 인식하기보다는 상호 보강하는 정책으로 이해하는 것이 더욱 적절할 것이다.

한국 사회에서 PCD를 강화하는 것이 매우 어렵다는 인식이 공공연하다. 주권 실현과 충돌하는 규범이라는 부정적 견해도 표출되고 있는 실정이다. 다른 한편 PCD 주류화는 피할 수 없는 대세이니 어쩔 수 없이 받아들여야 한다는 인식도 있다. PCD는 더 이상 주권을 압박하는 국제 사회의 압력 수단이 아니라, 대한민국 정부가 국제사회의 일원으로 책임감을 가지고 구성한 규범으로 이해하는 태도의 정립이 필요하다.

참고 문헌

해외문헌

Alex Dreher and Andreas Fuchs (2011). "Rogue Aid? The Determinants of China's Aid Allocation," Paper presented at the Sixth Annual Meeting of the International Political Economy Society. Madison, Wisconsin

Annan Knoll (2014). "Bringing Policy Coherence for Development into the Post-2015 Agenda-Challenges and Prospects," ECDPM Discussion Paper No.163

Commission of the European Communities (2009). "EU 2009 Report on Policy Coherence for Development," Commission Staff Working Document - Accompanying the Report from the Commission to the Council, Brussels: EU

Dambisa Moyo (2009). Dead Aid: Why Aid is not Working and How There is a Better Way for Africa, New York: Farrar, Straus and Giroux

OECD (2012). OECD Strategy on Development, Paris: OECD

_____ (2011a). Better Policies for Development Recommendations for Policy Coherence, Paris: OECD

_____ (2011b). Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions, Paris: OECD

_____ (2009). Building Blocks for Policy Coherence for Development, Paris: OECD

_____ (2008). Synthesis Report on Policy Coherence for Development, Paris: OECD

_____ (2005). Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, Paris: OECD

OECD DAC (2011). Peer Review: Denmark, Paris: OECD

_____ (2007). Peer Review: Finland, Paris: OECD

_____ (2010). Peer Review: Germany, Paris: OECD

_____ (2006). Peer Review: Greece, Paris: OECD

_____ (2009). Peer Review: Sweden, Paris: OECD

_____ (2011). Peer Review: Netherlands, Paris: OECD

_____ (2008). Special Review on Development Co-operation of Republic of Korea, Paris: OECD

OECD PCD Unit (2010). Policy Framework for Policy Coherence for Development, Paris: OECD

R. Glenn Hubbard and William Duggan (2009). The Aid Trap: Hard Truths about Ending Poverty. New York: Columbia University Press

Robert Picciotto (2005). “The Evaluation of Policy Coherence for Development,” Evaluation 11-3

Roger Riddle (2007). Does Foreign Aid Really Work?, New York: Oxford University Press

국내문헌

국제개발협력위원회 (2010). 국제개발협력 선진화 방안. 서울 : 총리실

윤미경 · 황원규 (2011). “개발을 위한 정책일관성: 이슈와 과제,” 『KoFID Issue Brief』 제3호, 국제개발협력시민사회포럼

정정훈 (2010). “은폐되고 봉합되는 제도적 인종주의,” 『세상을 두드리는 사람』

최병두, 김영경 (2011). “외국인 이주자의 관련 정책 및 지원활동에 관한 의식,” 『한국지역지리학회지』 제17권 4호

EDCF

IV. 국제개발협력과 EDCF

Post-2015 개발자원 동향과 한국의 대응방안

성태윤 연세대학교 경제학부 교수 외

최빈국(LDC) 및 고채무빈국(HIPC)에 대한 EDCF 지원방안

김흥기 한남대학교 경제학과 교수

송치영 국민대학교 국제통상학과 교수

Post-2015 개발재원 동향과 한국의 대응방안*

성태윤

연세대학교 경제학부 교수

윤덕룡

대외경제정책연구원 선임연구위원

김종희

전북대학교 경제학부 조교수

1. 서론

최근 UN을 중심으로 하는 국제사회는 새천년개발목표를 보완·대체할 Post-2015 개발아젠다의 수립에 노력을 기울이고 있다. Post-2015 개발아젠다는 새천년개발 목표에 비해 보다 포괄적인 관점에서 유기적으로 문제에 접근하는데, ODA 분야에도 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 전통적으로 ODA는 공여국 정부의 예산으로 조달되었는데, 규모에 한계가 있고 최근의 선진국 경기 침체에 따라 안정적인 자원 확보가 어려워지고 있다. 이에 따라 Post-2015 체제 하에서는 자원 조달에 있어서 민간 및 시장의 자금을 동원하는 것이 강조되고 있다.

한국은 과거 ODA 수원국에서 공여국으로 성공적으로 전환한 사례이다. 하지만 아직 ODA의 규모가 작고, 예산 확대에 대한 국민들의 인식이 부정적이다. Post-2015 개발아젠다의 수립을 계기로 ODA 분야에 많은 변화가 일어날 것이 예상되는 시점에서 선진 공여국들에 대한 사례연구와 계량적 분석을 바탕으로 한국에 적합한 ODA 전략을 수립할 필요가 있다.

* 본 원고는 2015년 5월 개최된 Post-2015 개발재원 세미나에서 ‘Post-2015 개발재원 동향과 한국의 대응방향’이라는 제목의 발표를 위한 것으로, 대외경제협력기금(EDCF)/수출입은행에 제출된 “Post-2015 시대를 대비한 EDCF 전략 방안: 국제개발협력의 자원조달방식을 중심으로” 보고서의 요약 부분입니다.

II. 학술연구사례

1. 유상원조와 무상원조의 비교

유상원조와 무상원조 가운데 어느 방식이 더 효과적인지는 수원국과 공여국의 관점에서 각각 살펴볼 수 있다. 수원국 경제성장에 미치는 영향은 수원국의 소득 수준에 따라 차이가 있는데, 소득이 높을수록 유상원조가 적합한 것으로 나타나고 있다. 수원국의 재정 건전성 측면에서 살펴보면 대체적으로 유상원조가 긍정적인 영향을 미치는 반면 무상원조는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 다만 유상원조가 수원국의 과도한 부채를 야기한다면 오히려 경제성장을 저해할 여지가 있다.

공여국 관점에서 본다면, 실증적으로 무상원조의 비율이 커지는 경우에 ODA 규모를 감소시키는 상관관계가 존재한다. 반면, 과거 유상원조 상황과 현재 시점의 ODA 규모 간에는 연관성이 발견되지 않는다. ODA는 공여국의 경제상황에 영향을 받는데, 경제성장률이 높거나 호황인 경우 원조에 포함된 증여의 비율이 증가하는 모습을 보인다.

2. 원조의 질에 대한 연구

Stephen Knack et al. (2011)이 선택, 일치, 조화, 전문화라는 4개의 기준을 바탕으로 개발한 원조의 질에 관한 지수에서 한국은 DAC 회원국 및 공여 기관 가운데 최하 위권에 위치하고 있어, 원조의 질적인 측면에서 낮은 점수를 받고 있다. 한국은 1987년 대외경제협력기금의 설립을 계기로 본격적으로 공여국으로서의 행보를 시작하였고, 이후 IMF 금융위기 기간을 제외하고는 지속적으로 ODA 규모를 증가시켜 왔다. 그럼에도 불구하고 원조의 질적인 측면에서 낮은 평가를 받고 있으므로, 앞으로는 ODA의 규모뿐만 아니라 질적인 성장을 위해 선진 공여국의 사례를 연구하고 한국의 특성에 맞는 개발협력 모델을 마련해야 할 필요가 있다.

3. 무역을 위한 원조에 대한 연구

무역은 경제성장에 중요한 요소로 인식되고 있다. 무역을 위한 원조(Aid for Trade)는 이러한 이유로 시작되었으며, 무역정책 및 규범, 무역관련 인프라, 생산역량 구축, 무역관련 조정, 기타 무역관련 니즈 등으로 구성되어 있다. 현재 무역을 위한 원조는 아프리카와 아시아를 중심으로 이루어지고 있는데, 최근 아시아의 비중이 다소 하락한 반면 유럽 지역의 비중이 증가하고 있다. 무역을 위한 원조는 교통과 통신의 발달로 세계 경제가 통합되고, 특히 생산과 공급의 범위가 한 지역 및 국가에서 전 세계 단위로 확산됨에 따라 그 중요성이 더욱 증가하고 있다.

4. 개발금융기관의 효과성에 대한 연구

개발금융기관은 개발협력이라는 목적성을 가지고 개도국에 투자하는 금융기관으로, 주로 정부나 정부의 보증 하에 자금을 마련하여 일반 금융기관이 투자하기 어려운 개도국의 장기적인 프로젝트나 중소기업 등에 투자한다. 현재 유럽개발금융기관(EDFI) 등 주요 개발금융기관은 투자의 규모를 확대하는 동시에 높은 수익률을 거두고 있다. D. W. te Velde (2011)는 개도국에서 개발금융기관의 투자가 시장의 투자를 활발히 하는 효과가 있음을 보였으며, Jouanjean and te Velde (2013)는 개발금융기관이 일자리 창출과 노동생산성 향상, 그리고 구조적인 변화를 이끌어낼 수 있음을 보였다.

III. 실증분석

1. 연구 목적

실증분석의 목적은 ODA의 지원 효과를 밝히는 것이다. 이를 위해 본 보고서에서는 다음과 같은 세 가지 측면에서 실증분석을 수행하는데, 특히 개도국의 소득수준에 따라 다른 차원의 접근이 필요하다는 것을 지적한다.

2. 연구 자료

실증분석의 대상은 DAC 회원국인 29개의 공여국과 83개의 수원국으로, 23개 연도의 자료가 사용된다. 공여국은 G7 국가와 비G7 국가로 다시 구분된다. 수원국의

경우에는 2013년 1월 1일 기준으로 OECD의 ODA 적격국가 중에서 안정적인 시계열이 관찰되는 국가들로 구성되었으며, 소득 수준에 따라 세 집단으로 분류된다. 실증 분석에 사용된 변수들은 ODA, FDI, 국제송금 등의 개발 관련 변수들과 GDP, CPI 등 일반적인 거시경제변수들로 구성되었다.

3. 실증분석

먼저 ODA, FDI, 그리고 국제송금이 개도국의 성장에 미치는 영향은 개도국의 소득 수준에 따라 다르게 나타나는데, 전반적으로 국제송금이 개도국의 경제성장에 가장 유의미한 효과를 보이고 있다. 이는 기존 연구와 일관성 있는 결과이다. 그러나 ODA의 효과가 미미한 것은 앞서 살펴본 바와 같이 유상원조와 무상원조가 가지는 효과가 각각 다르므로 이를 ODA라는 하나의 변수로 나타내면 각각의 효과가 서로 상쇄되기 때문이다.

ODA가 경제성장에 미치는 영향을 추정하는데 경제발전단계에 따라 다른 의미가 발생할 수 있기 때문에 개발도상국을 소득별로 분류해서 살펴보는 것이 중요하다. 개도국을 소득별로 구분해서 살펴보면 소득이 높은 개도국일수록 유상원조의 효과가 유의미하게 나타나고, 소득이 낮은 개도국일수록 무상원조의 효과가 유의미하게 나타나는 것을 관찰할 수 있다. 이는 공여국을 G7 국가와 비G7 국가로 나누어 살펴보는 경우에도 비슷하다. 공여국을 비G7 국가로 한정할 경우, 소득에 따른 유·무상 원조의 효과가 보다 분명하게 나타난다.

공여국의 ODA 지원형태를 결정하는 요인에 대한 추정결과는 다음과 같다. 공여국 전체를 대상으로 추정하는 경우, 개도국의 무역 비중과 공적원조의 비중은 정(+)의 상관관계를 보인 반면, 위생시설 접근도와 공적원조간의 관계는 부(-)의 상관관계를 보였다. 개도국의 첨단산업 수출비중과 공적원조 역시 부의 상관관계를 보였다. 한편, 개도국을 소득별로 분류해서 살펴보는 경우, 소득이 높을수록 자원의 임대 비중과 공적원조가 정(+)의 상관관계를 보였고, 소득이 낮을수록 위생시설 접근도와 공적원조가 강한 부(-)의 상관관계를 보였다. 공여국을 G7 국가 및 비G7 국가로 한정하여 추정을 하는 경우에도 전체적으로는 유사한 결과가 도출되었다. 다만, 비G7 국가로 한정하는 경우에는 개도국의 소득이 높을수록 무역 비중과 공적원조의 정(+)의 상관관계가 강하게 나타나고 있다.

실증분석 결과가 한국의 ODA 정책에 암시하는 바는 다음과 같다. 첫째, 수원국의 경제수준에 따라 유상원조와 무상원조를 맞춤형으로 적용해야 한다. 이는 이 두 가지 형태의 원조가 수원국의 소득 수준에 따라 다른 효과를 가지기 때문이다. 둘째, 공적 원조와 무역의 관계를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이는 공여국의 이익과 관련된 사항으로, 공적원조를 통해 수원국뿐만 아니라 자국의 경제적 번영도 함께 추구하는 것이다.

IV. Post-2015 시대에 대응하는 해외사례 연구

1. 영국 ODA의 변화

영국의 ODA 정책 변화는 크게 개발은행 설립논의와 스마트원조의 시행으로 나타나고 있다. 정책 변화의 배경은 중소득국가에 거주하는 높은 빈곤층 비율 및 일부 개도국의 국제 자본시장 접근성 향상이다. 개발은행의 설립은 그 동안 무상원조에 절대적으로 집중해왔던 영국이 유상원조를 활성화하는 것을 의미한다. 특히 개발은행의 설립을 통해 다음 두 가지의 효과가 기대된다. 첫째, 재원조달 방식을 다원화할 수 있다. 개발은행의 설립은 민간 저축 또는 채권 발행을 통해 원조 재원을 조달할 가능성을 열어준다. 둘째, 세계 각국의 개발은행 및 다자 개발은행과 협력하여 원조를 수행함으로써 대규모 프로젝트를 수행할 수 있고, 유상원조와 관련된 전문성을 습득할 수 있다. 반면, 인도주의적 원조의 감소와 수원국의 채무 증가, 그리고 초기비용의 지출은 개발은행의 설립과 관련하여 우려되는 요소들이다.

스마트원조는 시장원리에 따른 경제발전을 추구하고 일자리 창출을 통해 수원국의 빈곤퇴치를 이루고자 하는 정책이다. 기업의 활동을 특히 강조하고 있으며, 자본의 투입 뿐만 아니라 해당 지역 및 국가의 제도적인 측면에 대한 개선을 병행하는 포괄적인 접근 방식을 특징으로 한다. 이와 더불어 스마트 원조는 영국의 경제적 이익을 명시적으로 강조하고 있는데, 수원국 경제발전의 핵심적인 동반자가 됨으로써 수원국 경제발전의 성과를 함께 나누는 것을 추구한다. 또한 영국이 강점을 보이고 있는 금융업을 개발협력에 적극적으로 이용하고 있다.

2. 네덜란드 ODA의 변화

네덜란드는 ODA에 높은 우선순위를 부여하고 있으나 글로벌 금융위기 및 유럽의 재정위기로 인한 경기침체의 여파로 재원조달에 어려움을 겪고 있다. 이러한 배경 하에서 네덜란드 정부는 투자 및 무역과 원조의 결합, 그리고 Dutch Good Growth Fund(DGGF)의 설립을 통해 정책의 변화를 꾀하고 있다. 투자 및 무역과 원조의 결합은 ODA 예산의 효율적 사용 및 네덜란드의 경제적 이익을 추구한다. 네덜란드 외교부 보고서에 따르면 국제협력 관계는 상대국의 경제발전 수준에 따라 원조 관계, 과도기 관계, 그리고 무역 관계로 분류된다. 원조 관계는 기존 ODA 정책의 연장선상에 있으며, 인도주의적 측면이 강하다. EU를 통한 접근을 통해 영향력을 확대하고 다양한 국제기구와의 협력을 통해 효율성과 규모의 이점을 추구한다. 과도기 관계의 특징적인 측면은 무역의 도입이다. 네덜란드 및 유럽의 시장을 개방하고, 개도국의 시장은 장기적으로 개방을 유도한다. 수원국의 경제성장이 지속되면 무역 관계로 이행하는데, 이 단계에서는 두 국가가 평등한 관계로 국제 시장에서 경쟁한다. 네덜란드의 국익은 무역의 시행으로부터 주로 도출된다.

DGGF는 개도국의 경제발전과 관련있는 민간 부문의 금융 서비스 접근성을 향상 시키기 위한 기금이다. 초기에는 네덜란드 정부의 재원이 투입되고, 이후에는 상환되는 원리금을 바탕으로 운영되는 회전자금의 성격을 가진다. 네덜란드의 중소기업 및 개도국의 기업가들을 대상으로 한다. 네덜란드 중소기업에 대한 지원은 현지 투자 지원과 수출 신용 지원으로 나뉜다. 개도국 현지 중소기업 지원은 이들이 해당 지역 및 국가의 경제발전을 이끌 가능성이 높으나 성장에 필요한 재원 조달이 매우 어렵다 (“the missing middle”)는 현실적인 어려움을 타개하기 위한 것이다. 개별 기업에게 지원이 이루어지지 않고 이들과 관계를 맺고 있는 금융 중개기관 및 펀드를 통해 지원이 이루어진다. DGGF의 투자를 통해 개도국 중소기업에 대한 민간 자본의 투자가 활성화되는 촉매 역할을 하게 되는 것을 목표로 한다.

3. 일본의 ODA 정책 사례를 통한 시사점 도출

일본은 2차대전 이후 수원국으로 시작하였으나 1954년 기술협력을 기점으로 공여국으로 전환하였다. 일본의 ODA는 규모면에서 1990년대에 미국을 앞지를 만큼 컸으나 이후 장기침체와 ODA에 대한 국민적 공감대의 감소, ODA의 투명성에 대한 신뢰

저하 등으로 인해 점차 감소하였다. 2012년 현재 순지출액 기준으로 공여국 중 5번째이다. 한편, ODA 규모의 감소와 더불어 무상원조의 비율이 감소하는 한편, 유상원조와 기술협력의 비율이 증가하였다. 즉, ODA의 규모와 형태가 모두 변화하였다.

2008년에 New JICA는 기술협력, 유상원조, 그리고 무상원조를 담당하던 기존의 원조기구들을 통합하여 일본 양자간 원조의 대부분을 담당하고 있다. 세 기구의 통합은 New JICA가 규모와 다양한 원조 체계 결합의 이점을 누릴 수 있도록 하고 있다. New JICA는 현장 중심의 접근법과 전문가 육성, 그리고 효율적이고 투명한 운영을 추구하고 있으며, 신용위험, 시장위험, 유동성위험, 운영위험 등 다양한 재무적 위험을 체계적으로 관리하기 위해 노력하고 있다.

4. KfW 개발은행(KfW Development Bank)의 사례를 통해 정부재원에 의존하는 유상원조의 한계점을 극복

독일의 유상원조 비율은 2000년대 초반 이후 OECD DAC 가입국 전체의 유상원조 비율을 지속적으로 상회하고 있다. 독일에서 유상원조를 주로 담당하는 기관은 KfW 그룹의 자회사인 KfW 개발은행이다. KfW그룹의 특징은 독일 연방정부가 보증하는 채권을 통해 시장으로부터 대부분의 자금을 조달한다는 점이다. 주로 유로화 및 달러화 표기 채권을 발행하며, 이외에도 주요 통화로 표기된 채권을 발행한다. 만기가 1년 이상인 장기자금이 주를 이룬다. KfW 개발은행의 개발금융에서 자체적으로 조달한 금액의 비중은 60%에 육박하고, 정부자금은 약 30%대를 기록하고 있다.

정부자금은 주로 최빈국에 대한 무상원조의 형태로 지원된다. 최빈국을 제외한 개도국에 대한 금융지원은 주로 개발 대출로 이루어지는데, 정부자금과 KfW 개발은행이 자본시장에서 조달한 자금을 결합하여 지원이 이루어진다. 수원국의 경제발전 수준과 프로젝트의 경제적 타당성 및 중요도에 따라서 구체적인 자금 비율과 대출 조건이 결정된다. 복합금융의 경우 사회기반시설 및 금융산업 프로젝트에 주로 지원되며, 시장에 비해 훨씬 유리한 조건이고, 만기는 25년 이내이다. 저금리 대출은 현지 은행을 통한 중소기업 지원 및 환경보호 프로젝트에 이용되며 단기 대출이다. 프로 모션 대출은 KfW 개발은행의 자금만으로 지원되며 개발금융과 시중은행 일반 대출의 중간단계의 조건으로 이루어지는 장기자금이다.

5. 프랑스의 개발원조 기관 AFD

프랑스의 유상원조 비율은 2000년대 초반 이후 급격히 증가하여 OECD DAC 및 독일의 유상원조 비율을 상회하고 있다. AFD는 프랑스의 개발원조 업무를 주로 실행하는 기관으로, 2009년 활동 영역이 급격히 확장되었다. 프랑스 개발금융의 특징은 수원국의 국내 자원 활용 및 민간 부문의 투자유도, 그리고 혁신금융으로 요약될 수 있다. AFD는 대부분의 자금을 국제 자본시장에서 펀드, 채권 등을 통해 조달하고 있다. AFD가 발행하는 채권은 신용등급이 높기 때문에 시장금리 이하의 금리로 대출을 수행할 수 있다.

AFD는 다양한 금융기법을 제공하는데, 대출, 무상원조 및 보조금, 보증, 사모펀드, 기술협력 등이 포함된다. 대출은 사회기반시설 건설에 주로 이용되며, 객체에 따라 국가 대출과 비국가 대출로 나뉜다. 이외에도 보조성 대출과 시장성 대출이 있는데 보조성 대출이 시장성 대출보다 유리한 조건으로 제공되고, 시장성 대출은 수익성이 있는 프로젝트를 대상으로 위기상황에서의 유동성 공급 등의 목적에 사용된다. 보증의 경우 일반적으로 은행이 대출을 수행하기 쉽지 않은 프로젝트에 대해 사용되며, 주 대상은 중소기업 대상 대출이다. 사모펀드는 자회사인 Proparco의 전문적인 투자팀을 통해 이루어진다. 보증 및 사모펀드는 수원국의 민간 부문 성장에 직접적으로 연관된다고 볼 수 있다. 기술협력의 경우에는 자금이 제공되는 프로젝트의 효율적인 운영을 위해 지원된다.

6. 개도국의 사회기반시설 수요 증대에 따른 개발자원 조달 필요성 대두

Post-2015 개발아젠다에서는 사회기반시설 투자의 중요성이 점점 더 강조되고 있으나 이를 위한 자원조달은 필요량에 크게 못미치는 수준이다. 개도국에서의 사회기반시설의 건설에는 거시경제위험, 정치적 위험, 기술적 위험, 수익 위험 등 다양한 위험이 수반된다. 다자개발은행의 사회기반시설 건설 참여는 이에 따르는 위험을 분산함으로써 더 많은 민간 자본의 참여를 이끌어낼 여지가 있다. 또한 연금펀드 등 장기적으로 대규모의 자산을 운용하는 기관투자자들은 사회기반시설 건설에 필요한 자원의 조달에 있어서 큰 영향을 미칠 가능성이 높은 만큼, 시장원리를 통해 이들의 참여를 유도할 필요가 있다.

세계은행이 계획중인 GIF는 개도국의 사회기반시설 건설에 따르는 재원조달 마련을 목표로 하고 있다. GIF의 특징은 국책은행, 다자간 개발은행뿐만 아니라 기관투자자와 민간 금융기관의 참여를 활성화하는 데에 있다. 이 과정에서 GIF는 기술적인 부분과 행정적인 부분의 자문을 담당하고, 보증이나 채권발행을 통해 자금의 흐름을 원활히 할 수 있도록 돕는 역할을 한다. NDB는 BRICS 국가들이 설립한 개발은행이다. NDB는 금융위기 시 자금을 지원하는 위기대응기금을 운영하고, 개도국의 사회기반시설에 투자한다. 기존 공여국 및 다자 개발은행이 재원 조달에 한계를 보이고 있는 반면, BRICS는 경제 성장을 바탕으로 부족한 투자 재원을 조달할 수 있는 위치에 있다는 점이 반영되었다고 볼 수 있다.

V. 개발금융

1. 민관협력

민관협력은 공공 재원이나 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 민간 부문과 정부 사이의 장기 계약이다. 통상적으로 공공재, 특히 사회기반시설은 공공 부문에 의해 제공되어 왔고, 정부와 민간의 계약은 주로 단기적으로 건설에 국한되었다. 반면, 민관협력의 경우, 계약에 따라서는 설계 및 건설, 그리고 일정 기간의 운영 부분을 민간 부문이 담당한다. 사업과 관련된 위험이 민간 부문으로 상당 부분 이전되고, 민간의 전문성을 통한 효율성 증진과 비용 감축을 추구한다. 민관협력의 특징적인 부분의 하나는 재원의 상당부분을 민간 부문에서 조달한다는 것이다. 프로젝트를 위한 특수목적회사가 설립되고, 이에 대한 지분투자가 이루어지며, 특수목적회사가 자본을 차입한다. 물론 경우에 따라서는 정부도 재원조달에 참여한다.

개도국의 민관협력은 사회기반시설의 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 개선시킬 수 있을 것으로 기대되며, 선진국의 ODA가 축소되는 상황에서 장기자금이 필요한 사회기반시설의 재원조달에 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 다만, 아프리카를 대상으로 한 연구들은 그동안 이루어진 민관협력이 성공적이었는지 분명하지 않으며, 긍정적 측면과 부정적 측면이 모두 존재한다고 보고하고 있다. 따라서 다양한 사례의 분석을 통해 민관협력이 성공적으로 이루어질 수 있도록 전략적으로 접근하는 것이 중요하다.

2. 다양한 금융기법의 도입

금융의 발달과 함께 개도국에 대한 원조와 관련해서도 다양한 금융기법이 도입되고 있다. 지분투자는 주로 사모펀드의 매니저가 투자자들의 자금을 토대로 비상장 중소기업의 지분을 인수하는 방식으로 이루어진다. 고위험-고수익의 구조를 갖고 만기는 10년 내지 15년이다. 펀드의 수익은 보유하고 있는 지분을 처분함으로써 실현된다.

메자닌 금융은 지분투자와 은행 대출의 중간 스펙트럼을 총칭한다. 따라서 위험-수익 구조 역시 이들의 사이에 있다. 개도국에서는 은행 대출이 어렵기 때문에 메자닌 금융이 최우선 순위를 차지하기도 한다. 지분투자에 비해 보다 유연한 적용이 가능하다는 강점이 있다. 보증은 채무자가 약속된 금액을 상환하지 않거나 투자에 손실이 생겼을 때에 전체 혹은 일정 부분을 대신 지급하기로 하는 협약이다. 중소기업에 대한 보증은 해당 기업에 대해 직접적으로 이루어지거나 지분투자 기관 및 은행에 대해 이루어진다. 민관협력에서도 보증이 사용될 수 있다. 시장재원을 이용한 저양허성 차관은 재원의 조달에 관한 것으로, 선진국의 개발은행이 높은 신용도를 바탕으로 자본시장에서 채권을 발행하여 유리한 조건으로 자금을 차입한 뒤 해당 자금을 개도국에 대한 대출에 이용하는 것이다. 대출 조건은 상황에 따라 다양하게 제시되며, 이에 따라 양허성 차관, 저양허성 차관 등으로 구분된다. 신디케이트론은 다자개발은행이 중심이 되어 다수의 금융 기관들이 함께 제공하는 대출이다. 차입자의 경우 대규모 프로젝트에 대한 장기 자금을 공급받을 수 있다. 금융 기관들의 경우에는 다자개발은행이 가지고 있는 우선채권자 지위를 공유하고, 다자간 투자 보증기구를 통해 정치적 위험에 대한 보험을 제공받을 수도 있기 때문에 단독으로 개도국에 대출을 시행하는 경우에 비해 위험을 감소시킬 수 있다.

3. 성과 기반 원조

성과 기반 원조는 ODA에 있어서 공여국과 수원국의 정보 비대칭으로 인해 발생하는 주인-대리인 문제를 극복하기 위한 것이다. 기존에는 ODA를 시행함에 있어서 수원국이 원조의 목표를 달성하기 위해 어떠한 노력을 기울이는가에 초점을 맞추었다. 그리고 많은 경우, 공여국의 원조는 수원국 정부의 재정을 보조하는 방식으로 이루어졌다. 반면, 성과 기반 원조에서는 대상이 되는 프로젝트별로 원조가 이루어지며,

목표의 달성 정도에 따라 원조의 규모가 달라진다. 이렇게 함으로써 공여국과 수원국의 이해관계를 최대한 일치시킨다.

성과 기반 원조의 경우 크게 세 단계로 이루어진다. 먼저 공여국과 수원국이 원조의 분야 및 목표 등을 수립한다. 이 때 결과는 수량적으로 확인 가능해야 한다. 다음으로는 계획을 실행하는데, 수원국이 계획의 실행을 철저하게 주도한다. 마지막으로, 그 동안의 성과를 평가한 뒤 원조액이 지급된다. 성과 기반 원조는 최근에 논의되기 시작하였으므로 아직은 참고할 만한 사례가 부족하나, 기존의 ODA와 상호 보완적으로 작동할 것으로 기대된다.

VI. 결론

ODA의 수원국에서 공여국으로 성공적으로 전환한 우리나라는 ODA의 규모를 증가시키기 위해 노력하고 있다. 그러나 ODA에 대한 사회적 공감대가 아직 형성되지 않고 있어서 과연 ODA 정책에 있어서 지속가능성을 확보할 수 있을지 의문이 제기되고 있다. 한편, 여론조사에 따르면 유상원조에 대한 선호가 상대적으로 높게 나타나 유상원조의 확대를 통한 사회적 공감대 형성의 가능성을 보여준다. 국제적으로는 Post-2015 개발아젠다의 수립을 계기로 ODA 환경에 많은 변화가 나타날 것으로 예상된다. 특히 부족한 개발재원의 확보를 위해 민간 및 시장의 재원 동원이 강조되고 있다. 따라서 보증, 보험, 메자닌 금융 등 기존에 ODA로 분류되지 않았던 혁신금융이 ODA로 분류될 것으로 보이며, 전반적으로 시장의 기능을 적극적으로 활용하게 될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 ODA의 수단으로서 유상원조와 혁신금융을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다. 우리나라의 실정에 맞는 원조 전략을 수립하고, 이를 통해 성공적인 원조 성과를 축적한다면 사회적 공감대의 형성을 통해 장기적으로 ODA의 규모를 확대하는 동시에 지속가능성을 확보할 수 있게 될 것이다.

참고문헌

해외문헌

Jouanjean, M.A. and D.W. te Velde (2013). “The Role of Development Finance Institutions in Promoting Jobs and Structural Transformation, A Quantitative Assessment,” ODI Working Paper 377

Knack, Stephen, Halsey Rogers, and Nicholas Eubank (2011). “Aid Quality and Donor Rankings,” *World Development*, Vol. 39, No. 11: 1907–1917

te Velde, D.W. (2011). “The Role of Development Finance Institutions in Tackling Global Challenges,” London: Overseas Development Institute

최빈국(LDC) 및 고채무빈국(HIPC)에 대한 EDCF 지원방안*

김흥기

한남대학교 경제학과 교수

송치영

국민대학교 국제통상학과 교수

I. 서론

최빈국(Least Developed Countries, LDCs)은 경제성장기반 확충을 위한 개발자금 수요를 주로 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)에 의존하고 있다. 개도국의 경우 FDI 및 민간자본 유입이 증가하면서 개발재원으로서 ODA의 비중이 감소하고 역할이 축소되고 있다. 그러나 최빈국의 경우 총 외부금융(total external finance)의 70% 이상을 ODA에 의존하고 있다. 최빈국이 다른 중소득국에 비해 ODA의 비중이 높은 것은 시장위험이 높아 ODA를 대체할 외부 개발재원을 찾지 못하고 있기 때문이다. 최빈국이 빈곤으로부터 벗어나고 지속가능한 개발을 하기 위해서는 높은 경제성장률과 이를 위한 투자재원이 필요하다.¹⁾ 그러나 낮은 국내 저축률로 인하여 국내투자재원의 동원이 어렵기 때문에 해외로부터의 투자재원이 필요한데, 무상원조만으로는 이를 충족하기가 어려운 실정이다. 특히, 경제성장 기반을 위한 경제·사회 인프라구축을 위해서는 대규모 투자가 필요한데 무상원조로만으로는 상당한 한계가 있다.

유상원조는 무상원조에 비하여 몇 가지 장점을 가지고 있다. 첫째, 유상원조는 경제·사회 인프라 투자를 위한 대규모 재원조달에 용이하다. 둘째, 유상원조는 미래 상환을 전제로 이루어지므로 책임성과 주인의식 고양에 효과적이다. 성공적인 경제·사회 인프라 투자를 위해서는 보다 높은 책임의식과 주인의식을 필요로 하므로 유상원조가 이러한 측면에 비교우위가 있다고 할 수 있다. 그러나 유상원조(양허성

* 본 원고는 2014년 12월 한국수출입은행에 제출된 “최빈국과 고채무빈국에 대한 EDCF 지원방안 연구”의 요약문을 재구성하였다.

1) UN은 최빈국이 7% 이상의 경제성장을 이루기 위해서는 25% 이상의 투자율을 달성해야 함을 강조하고 있음

차관)는 상황을 전제로 하기 때문에 양허성 차관이 과도하거나 비생산적 분야에 투자되는 경우 채무건전성에 대한 우려로 재정압박이나 외채위기가 발생하여 심각하게 높은 비용이 발생할 수 있다. 소위 외채위기가 발생할 수 있는 것이다. 따라서 최빈국이나 고채무빈국에 대한 유상원조는 신중하게 이루어져야 한다는 공감대가 형성되어 있다.²⁾ 한편 UN은 원조가 가장 필요한 지역(최빈국)으로 유입되도록 DAC 회원국에게 최빈국에 대한 원조비율을 GNI 대비 0.15~0.2%을 달성할 것을 권고하고 있다. 그러나 최빈국에 대한 원조를 증대시키기 위한 국제사회의 노력에도 불구하고 2010년 이후 오히려 최빈국에 대한 원조가 감소하는 ‘원조의 역설’이 발생하고 있다.

우리나라는 그 동안 최빈국이나 고채무빈국에 대해서 높은 참여율로 유상원조를 제공하여 각종 국제규범을 준수하고 있다. 하지만 보다 계획적이고 체계적으로 수원국의 경제사정과 상황가능성을 고려하여 지원함으로써 수원국의 지속가능 성장에 기여할 필요가 있다. 이러한 가운데, DAC은 우리나라 ODA에 대한 2012년 동료평가(Peer Review)를 통해 “취약국 및 고채무빈국에 대한 유·무상 비율을 신중히 진단하고, 유상원조 지원 시 수원국의 경제상황과 재정구조 등을 고려할 것”을 권고한 바 있다. 이에 대한 후속조치로 국제개발협력위원회는 한국수출입은행 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)에 대해 취약국과 최빈국에 대한 유상원조 지원전략을 마련할 것을 권고하였다. 특히 최빈국 특성에 따른 유상원조 지원전략을 마련할 것을 주문하였다.

따라서 본고의 목적은 DAC이 동료평가에 권고한 사항을 반영하여 최빈국과 고채무빈국에 대한 보다 체계적인 유상원조 지원전략을 마련하는 것이다. 이를 위해 본고는 다음의 내용을 살펴보도록 한다. 첫째, 국제사회에서 논의된 최빈국이나 고채무빈국에 대한 지원방안을 검토한다. 둘째, 우리나라를 포함한 DAC 회원국의 최빈국 및 고채무빈국에 대한 국제원조 현황 및 추이를 비교 분석한다. 셋째, IMF/세계은행(WB)의 채무건전성 관리체계(Debt Sustainability Framework, DSF)를 심층 분석하고 이를 토대로 EDCF의 최빈국과 고채무빈국에 대한 유상원조 현황을 분석한다. 마지막으로, 최빈국 및 고채무빈국에 대한 EDCF의 향후 유상원조 지원 전략을 제시한다.

2) 1978년 DAC은 최빈국에 대해서는 기본적으로 무상으로 지원하되, 유상으로 지원할 경우 참여율이 개별 최빈국에 대해 3년 평균 86% 이상, 전체 최빈국에 대해 매년 평균 90% 이상을 충족하도록 권고하고 있으며 이는 2015년 현재까지 변함없이 적용되고 있음

II. 최빈국 및 고채무빈국에 대한 국제사회 논의

1. 최빈국에 대한 논의

OECD는 개발도상국(이하 개도국)을 취약최빈국, 비취약최빈국, 기타취약국, 하위 중소득국, 상위중소득국 등 5개 그룹으로 분류하고 있다. 취약최빈국은 빈곤감소와 개발 등 국가의 기본적 기능을 이행하기 위한 정치적 의지와 역량이 부족하여 국민의 안보와 인권을 보호하지 못하는 국가로서(취약국으로서), IDA로부터 양허성 자금을 받을 자격(2011년 기준 1인당 GNI \$1,915 이하인 국가)이 있는 최빈국인 33개국으로 구성된다. 비취약최빈국은 취약하지는 않지만 IDA로부터 양허성자금을 받을 자격이 있는 최빈국으로, 주로 사하라 이남에 위치한 아프리카 국가 중 천연자원이 풍부하지 않은 국가들이 주를 이루고 있다(15개국). 기타취약국은 IDA로부터 양허성 자금을 받을 자격이 있는 취약한 중하위소득국을 포함한다(16개국). 하위중소득국은 IDA 지원국가의 대상이 되는 1인당 GNI가 \$1,046~\$4,125인 22개의 국가로 구성되어 있다. 마지막으로 상위중소득국은 DAC의 ODA 대상이 되는 국가로 1인당 GNI가 \$4,126~\$12,745이고 60개 국가를 포함한다. 국제적으로 최빈국 지위는 UN 주도로 매 3년마다 검토되고 있는데, 최빈국 지위를 부여하기 위한 선정지표로는 소득수준, 인적자원 그리고 경제적 취약성 등 3가지 종류의 지표가 사용되고 있다.

OECD 산하 DAC은 1978년 “원조공여조건에 대한 권고”를 통해 증여율에 대한 국제규범을 제시하였다.³⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공적개발원조 승인액의 평균 증여율(Grant Element, G.E.)⁴⁾이 86%(할인율 10%) 이상이어야 한다.⁵⁾ 둘째, 최빈국에 무상원조와 차관을 동시에 제공하는 경우 승인액의 평균 증여율이 국가별로 3년간 86% 이상 또는 최빈국 전체에 대하여 1년에 90% 이상이어야 한다.⁶⁾ UN은 개도국의 빈곤퇴치를 위해 1981년부터 10년마다 UN 최빈국 회의를 개최하고 있다.⁷⁾ 과거 UN 최빈국 회의에서는 최빈국의 빈곤문제와 지속가능한 개발을 위한 브뤼셀 행동계획과 이스탄불 행동계획을 채택한 바 있다. 2001년 브뤼셀 행동계획에서는

3) DAC (1978). “Recommendation on Terms and Conditions of Aid”

4) 증여율 (G.E.) = (원조공여액의 액면가치-원리금상환액의 현재가치)/원조공여액의 액면가치

5) ODA 지원액의 GNI 대비 비율이 DAC 회원국 평균에 비해 특히 낮은 국가에 대해서는 비록 다른 수치가 권고조건을 상회하더라도 본 조건을 달성한 것이라고 간주하지 않음

6) 원조조건은 당해 수원국의 소득수준, 국제수지, 채무 등의 상황을 감안하여 결정함

7) 1981년 제1차 파리회의, 1990년 제2차 파리회의, 2001년 제3차 브뤼셀회의에 이어 2011년 5월 터키의 이스탄불 회의가 개최되었음

새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)에 따라 2015년까지 절대 빈곤과 기아에 시달리는 인구의 1/2 감소와 지속가능한 개발을 목표로 최빈국의 인적환경 개선을 위한 글로벌 파트너십 강화를 강조하였다. 한편 2011년의 이스탄불 행동계획에서는 2020년까지 최빈국의 절반이 최빈국 지위에서 졸업하도록 하는 목표를 설정하고 최빈국의 지속가능한 개발과 빈곤퇴치를 위한 생산역량 강화 등 경제개발 측면을 강조하면서 빈곤층의 참여와 혜택 공유를 위한 포괄적인 성장을 제시하였다.

2. 고채무빈국에 대한 논의

1980년대 중남미 국가의 외채위기 이후 빈곤국들의 외채부담을 줄여주기 위해 파리클럽을 중심으로 빈곤국들의 외채 경감을 위한 조치들이 추진되었다. IMF와 WB는 1996년 특별구조조정과 채무구제 프로그램(HIPC 이니셔티브)을 결정하고, 파리클럽회의에서 일정조건을 충족하는 고채무빈국에 대해 현재가치 기준으로 80%의 채무를 삭감하기로 결정하였다. 고채무빈국(Highly Indebted Poor Countries, HIPC) 이니셔티브는 고채무빈국에 대한 대외채무경감 프로그램으로써, 외채부담으로 인해 성장에 발목이 잡힌 국가들에 대하여 외채탕감을 실시하여 이들이 수출액, 해외원조, 투자유입액 등을 이용, 안정적으로 외채를 상환하고 경제성장을 이루도록 하는 것을 목표로 하였다.⁸⁾

한편, 1999년 IMF/WB 연차총회에서는 쾰른 G-7 회담에서 합의된 새로운 HIPC 이니셔티브를 공식 채택하면서 파리클럽의 채무탕감 범위를 확대하고, 외채를 경감하기 위한 고채무빈국 선정기준을 완화하였다. 채무삭감의 자격 기준을 수출액 대비 총외채의 비율 150% 이상으로 완화하였으며, 수출비중이 높고 재정수입 대비 외채 부담이 큰 국가의 경우, 외채/수출액 비율이 150% 이하더라도 외채/재정수입 비율이 250% 이상인 국가도 채무삭감 대상국에 포함하였다. 또한 채무삭감 대상국이 외채 경감으로 이득을 본 재원을 빈곤축소를 위해 쓰겠다는 의지가 확인되면 더 큰 폭의 외채경감을 신속하게 이행하도록 하였다.

8) 채무삭감의 대상은 1인당 GNP(93년 기준) 695달러, GNP 대비 외채비율이 80% 이상, 수출액대비 외채가 220% 이상인 고채무빈국이다.

HIPC 이니셔티브는 MDGs 방향에 맞추어 다자간부채탕감계획(Multilateral Debt Relief Initiative, MDRI)으로 보완·발전되었다. 2005년 MDRI는 HIPC 이니셔티브 프로세스를 완료한 국가에 한해 다자개발은행(IMF, 세계은행, 아프리카개발은행)에서 받은 채무 100%를 탕감하였으며, 2007년에는 미주개발은행(IDB)도 중남미 고채무 빈국 5개국에 대해 채무탕감을 결정하였다. 한편, IMF와 WB는 최빈국이나 고채무 빈국이 대내외채무를 적절히 관리하여 채무곤경에 처하지 않고 경제발전 목표를 달성할 수 있도록 DSF를 개발·적용하고 있다. DSF는 채무국의 지불능력(solveny)과 유동성 위험(liquidity risk)을 분석하여 대외채무의 건전성을 평가하는 기준을 제시하고 있다. 이에 대해서는 IV장에서 자세히 논의하기로 한다.

III. 최빈국 및 고채무빈국에 대한 국제원조 동향

1. 최빈국의 경제현황

최빈국은 지난 15년간 상대적으로 안정적이고 높은 성장률을 기록하였다. 이들 국가는 2000-2013년까지 1990년대의 3.6%보다 월등히 높은 수준인 6.5%의 경제 성장률을 보였는데, 이는 건실한 상품가격, 무역과 투자파트너로서 중국의 등장, 그리고 국제채무탕감 등 외부적인 여건과 건전한 경제정책에 기인하고 있다. 그러나 대부분의 최빈국에서는 국내저축률이 10% 이하의 수준으로 매우 낮은 실정이다. 이는 낮은 소득과 낙후된 금융시스템과 관련이 있는데, 일부 국가에서는 부(-)의 수준을 보이고 있다.⁹⁾ 따라서 모든 최빈국에서 국내저축만으로는 성장을 위한 투자재원을 조달할 수 없는 실정이다. 최빈국의 총투자율과 국내저축률의 차이는 평균 20%로 투자수요를 충족하기 위해서는 막대한 규모의 외부재원 조달이 필요하다. 최빈국의 GNI 대비 외채비율은 2000년대 중반 평균 60.4%이었으나 선진국의 적극적인 외채경감조치로 2009년 32.7%로, 2012년에는 32.1%로 크게 하락하였다. 최빈국의 수출(재화 및 서비스, 본원소득) 대비 원리금 상환비율도 2009년 6.5%에서 2010년 4.1%, 그리고 2011년 3.1%로 지속적으로 하락하고 있어 상환능력이 크게 개선되고 있다고 볼 수 있다.

한편, 최빈국에 유입되는 외부 개발재원의 70%~80%가 ODA로 최빈국은 ODA에 대한 의존도가 매우 높은 실정이다. 이는 최빈국은 시장위험이 높기 때문에 ODA를

9) 예를 들어, 라이베리아와 타지키스탄은 20% 이상의 부(-)의 저축률을 보이고 있다.

대체할 외부 개발재원을 조달하지 못해 대부분 ODA에 의존하고 있기 때문이다. 개도국으로 FDI 및 민간자본 유입이 증가하면서 개도국 전체적으로는 ODA가 개발재원으로서 비중이 감소하고 있으나, 최빈국은 아직도 총 외부금융(total external finance)의 70% 이상을 ODA에 의존하고 있다. 그러나 외부재원 중 ODA의 비중은 최빈국에서도 하락추세를 보이고 있다. 이를 그룹별로 살펴보면, 먼저 비취약최빈국의 경우 ODA는 정체되고 대신 해외송금과 민간자본의 유입량이 증가해, 외부재원 중 ODA 비중은 2000년대 초반 85%에서 2007~2011년에는 73%로 하락하였다. 기타 취약국과 하위저소득국의 경우에는 총 외부재원 중 ODA 비중이 감소하는 추세를 보이고 있으며 2011년에 각각 27%와 18%를 기록하고 있다. 상위저소득국의 경우에는 그 비중이 지속적으로 감소하는 추세를 보여 6%를 기록하고 있다.

2. DAC의 국제원조 및 최빈국과 고채무빈국 지원 동향

DAC 회원국의 ODA 총 규모는 2002년 587억달러에서 2012년에는 1,269억달러로 2.2배 증가하였다. 그러나 동기간 동안 ODA 규모가 지속적으로 증가한 것은 아니다. 2000년대 초반에 높은 증가율을 보였지만 후반기에 들어서 증가율이 크게 떨어지거나 양적으로 감소하기도 하였다. 특히 2008년 글로벌 금융위기가 발생한 이후 ODA의 총규모는 정체되는 경향을 보이고 있고, 특히 2012년에는 전년도에 비해 6%나 감소하였다. 2012년 기준 ODA 규모가 가장 큰 국가는 미국으로 306.9억불에 이르고 있으며, 다음으로는 영국, 독일, 프랑스 그리고 일본 순이고 우리나라는 16위를 기록하였다.

DAC 회원국의 GNI 대비 ODA 비율은 2002년 0.23%에서 상승과 하락을 반복하며 2012년에는 0.29%를 기록하였다. 2005년에는 0.32%로 크게 상승하였으나 2007년에는 0.27%까지 하락하였으며, 2010년에는 다시 상승하여 0.32%를 기록하다가 2011년 이후에는 다시 하락세를 보이고 있다. GNI 대비 ODA 비율(2012년 기준)이 높은 국가로는 룩셈부르크, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 북유럽국가로 0.9%를 초과 했으며 독일 0.37%, 프랑스 0.45%, 미국 0.19%, 일본 0.17%, 한국은 0.14%를 기록하였다. DAC 회원국의 1인당 ODA 규모는 2002년 61달러에서 2005년 110달러로 크게 증가하였고 2011년 132달러로 정점을 이루다가 2012년 다시 감소하여 124달러에 머물고 있다.

다음으로 최빈국에 대한 원조 동향을 살펴보기로 한다. DAC 공여국의 최빈국에 대한 원조규모는 2002년 177억 달러에서 2011년 447억 달러로 지속적으로 증가하였으나, 2012년에는 405억 달러로 크게 감소하였다. DAC 공여국 중 규모면에서 최빈국에 대한 원조를 가장 많이 제공하는 국가는 미국으로 2012년 현재 114억 달러에 이르고 있으며, 다음으로는 일본 46.4억 달러, 영국 46.1억 달러, 그리고 독일 36.8억 달러 순이다. DAC 회원국의 GNI 대비 최빈국 ODA 비율의 평균은 2010년 0.11%로 정점을 이룬 후 하락하여 2012년에는 0.09%에 머물고 있어 이스탄불 최빈국 회의에서 설정한 UN 목표(0.15%~0.2%)에 크게 미달하고 있다. 2012년 기준 DAC 회원국의 GNI 대비 최빈국에 대한 ODA 비율이 가장 높은 국가는 룩셈부르크로 0.37%에 이르고 다음으로는 덴마크가 0.31%를 기록하였다.

총 ODA에서 최빈국에 대한 ODA 비중(순지출기준)은 2011~2012년 동안 회원국 평균 45.6%이고 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 유상원조가 상대적으로 많은 주요 DAC 국가들의 소득그룹별로 ODA 지원 비율을 보면 프랑스와 독일은 최빈국에 대한 지원 비중이 상대적으로 낮고 상위 중소득국에 대한 지원비중이 높은 반면, 일본과 한국은 하위중소득국에 대한 지원비중이 상대적으로 높고 상위중소득국에 대한 지원비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

2012년 기준 DAC 전체 유상원조는 주로 하위소득국과 중상위소득국에 집중되고 최빈국은 매우 낮아 6% 정도만 배분되었다. 유상원조는 총지출기준으로 양자 ODA의 18%를 차지하고 있지만, 유상원조 중 최빈국에 지원되는 것은 6%에 불과하였다. 유상원조는 주로 중소득국에 집중적으로 이루어져 하위중소득국과 상위중소득국이 차지하는 비중이 각각 44%와 42%를 기록하였다. 이와 같은 추이는 전체 ODA는 지속적으로 증가하고 있으나 원조가 가장 필요한 최빈국에 대한 지원비중이 감소하고 있는 '원조의 역설 (paradox)' 현상이 발생하고 있음을 시사한다. 최근 국제금융시장에서 개발금융을 통해 자금을 조달해 유상원조를 하는 국가들(독일 및 프랑스 등)이 최빈국 보다는 중소득국에 대한 지원을 증대함으로써 최빈국에 대한 지원은 축소되는 상황이 발생하고 있는 것이다.

이와 같은 현상을 반영하여, 2004년 3월 OECD DAC 고위실무급 회의(Senior Level Meeting, SLM)에서는 회원국별 전체 ODA의 최빈국에 대한 지원비율 목표를 설정하여 최빈국에 대한 지원을 강화하는 방안이 제시되었다. 최빈국에 대한 ODA 지원 목표 비율을 40%, 50%, 60%로 설정하는 3가지 방안이 제시되었는데, 40%로

설정하는 경우 대부분의 DAC 회원국이 이미 40%에 이르고 있어 큰 의미는 없는 것으로 보인다. 만약 50%, 60%를 목표로 설정하는 경우에는 순지출 기준으로 최빈국에 각각 약 123억달러와 약 250억 달러를 추가적으로 지원해야하는 것으로 추정되고 있다.

한편, DAC 회원국의 고채무빈국에 대한 ODA 규모를 살펴보면, 2011년까지 지속적으로 증가하다가 그 이후에는 감소하는 추세를 보이고 있다. 즉 2008년에는 229.5억 달러에 이르다가 289.1억달러로 증가하였으나, 그 이후 감소하여 2013년에는 229.3억 달러로 감소하였다. DAC 회원국의 고채무빈국에 대한 원조를 유·무상 형태별로 구분하면, 대부분 무상원조로 이루어지고 있으며 유상원조는 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 총지출 기준으로 2013년에는 무상원조는 240.4억 달러이고 유상원조는 7.76억 달러로, 유상원조의 비율은 3.1%에 불과하다.

3. 우리나라의 최빈국과 고채무빈국에 대한 지원 동향과 DAC 회원국과의 비교

우리나라의 ODA 중 최빈국에 대한 지원 비중은 2005년 이후 전반적으로 상승하는 추세를 보이고 있는데, 2005년 24.1%에서 2010년 37.0%로 최고점에 달하다가 그 이후 하락하여 2012년에는 35.2%를 기록하였다. 그러나 양자간 ODA 지원이 가장 많이 제공되는 소득그룹은 하위중소득국이고 다음으로는 최빈국이다. 최근 3년간(2010~2012) 평균 양자간 ODA 비중을 살펴보면, 하위중소득국이 39.7%이고 최빈국이 35.8%, 상위중소득국은 8.8%를 나타내었다.

우리나라의 최빈국에 대한 양자원조와 다자원조를 포함한 ODA 지원 비율은 39%로, DAC 회원국 전체 평균(40%)과 유사한 수준이다. 이는 유상원조를 제공하는 공여국 중에서 일본(48%) 다음으로 최빈국에 대한 지원 비율이 높은 수준이다. 최빈국에 대한 양자간 원조 규모를 형태별로 살펴보면, 무상원조가 유상원조보다 크게 증가하여 2012년 현재 최빈국에 대한 유상원조와 무상원조의 비율이 6:4이다. 순지출 기준으로 최빈국에 대한 무상원조는 2006년 3,710만 달러에서 2012년 2억 4,680만 달러로 6.7배 증가한 반면, 유상원조는 2006년에 5,505만 달러였으나 2012년에는 1억7,024만 달러로 3.1배 증가하였다. 한편, 양자 ODA 기준으로 소득그룹별 지원현황을 살펴보면, 유상원조는 전체적으로 중소득국에 많이 지원되고 있는 반면, 무상원조는 최빈국에 많이 지원되고 있다. 무상원조 중 최빈국에 대한 지원 비중은 최근 3년간(2010~2012년) 평균 42% 수준으로 DAC 평균(81%~88%)보다는 훨씬 낮았고 중소득국에 대한 지원

비율은 평균 52% 수준으로 DAC 평균(43%~55%)보다는 조금 높은 수준을 나타내었다.

DAC 회원국의 ODA 지원구조를 비교해보면, 우리나라의 경우 타 DAC 회원국에 비해 최빈국에 대한 유상원조 비중이 상대적으로 높다. 유상원조를 많이 하는 대표적인 DAC 회원국으로는 일본, 한국, 프랑스, EU, 독일 등을 들 수 있는데, EU, 프랑스, 일본 등의 유상원조는 주로 상위중소득국과 하위중소득국(31%)에 주로 집중되어 있다. 이에 반하여 우리나라는 최빈국에 35%, 하위중소득국에 41%, 상위중소득국에 8%를 지원하고 있어, 타 DAC 회원국에 비해 최빈국에 대한 유상원조가 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 우리나라의 유상원조 증여율(G.E.)은 DAC 회원국에 비하여 매우 높은 것으로 나타났다. DAC의 할인율인 10%를 사용하였을 경우 2012년 DAC 회원국 유상원조의 평균 증여율이 59.5%인 반면, 우리나라의 경우 이보다 훨씬 높은 87.9%를 기록하여 DAC 회원국 중 이탈리아 다음으로 높은 수준을 기록하였다.¹⁰⁾ IMF 방식인 5% 고정 할인율을 적용하는 경우에도 우리나라의 증여율은 68.4%로 일본(51.7%), 독일(21.4%), 프랑스(20.1%) 보다 월등히 높은 수준이다. 따라서 우리나라의 유상원조 증여율이 타국에 비해 월등히 높고 소득그룹별 차이가 적음을 고려해 소득그룹별 증여율을 보다 적극적으로 차등화하는 노력이 필요하다고 할 수 있다. 예를 들어 최빈국에 대한 증여율은 현행 수준으로 유지하거나 혹은 약간 낮추고, 중소득국에 대한 증여율은 타 DAC 회원국 수준으로 낮추는 노력이 필요하다. 이와 비교하여, 고채무빈국에 대한 경우 한국의 EDCF가 지원한 고채무빈국 대상국은 모두 완료시점(completion point)에 도달하였고, 대부분이 최빈국과도 중복되고 있다. 따라서 우리나라의 경우 최빈국과 고채무국을 구분할 필요가 없다.

IV. IMF와 WB의 채무건전성 관리체계(DSF)

DSF는 IMF와 WB가 저소득국의 채무건전성분석(Debt Sustainability Analysis, DSA)을 수행하기 위해 개발한 표준화된(standardized) 채무지속가능성 평가시스템을 의미한다. DSF는 주요 경제변수의 과거 자료와 예측치를 활용하여 채무부담지표의

10) DAC 회원국 중 이탈리아, 한국, 벨기에, 호주, 일본 등이 제공한 유상원조의 증여율이 높은 편이며, EU, 프랑스, 독일의 증여율이 낮은 수준을 보이고 있다.

향후 20년간 추이를 예측하고 분석함으로써 분석대상국의 장기적인 채무건전성(debt sustainability)을 평가한다.¹¹⁾

DSF는 차입국, 공여국 그리고 국제기구의 원조관련 계획에 대한 가이드라인을 제공하는 데 활용되고 있으며, 특히, IMF와 WB가 ODA 관련 정책을 설계 또는 평가하고 자문하는 데 자주 사용된다. DSF는 채무국의 지불능력(solvency)과 유동성 위험(liquidity risk)을 나타내는 채무부담지표(debt-burden indicator)를 선정하여 채무건전성의 기준이 되는 지표별 임계치(threshold)를 추정한 후, 이를 스트레스 테스트(stress test)를 통해 추정된 채무부담지표의 장기 예측치와 비교하여 채무국의 대외부분 채무건전성의 위험등급을 결정하는 구조로 구성되어 있다. 한편, DSA는 공공부문과 민간부문의 대외채무를 다루는 대외부문 DSA와 공공부문의 대외채무와 국내채무를 포함 공공부문 DSA로 구분된다. DSF의 내용을 자세히 논의하면 다음과 같다.

먼저, DSF에서는 채무상환능력(repayment capacity)을 나타내는 변수에 대한 채무잔액비율(debt stock ratio)과 채무상환비율(debt service ratio)을 채무부담지표로 사용한다. 채무상환능력을 나타내는 변수로는 그 동안 GDP, 수출, 재정수입 등을 주로 이용하였으며, 최근에는 외화송금수입(remittance)을 추가지표로 활용하고 있다. 채무부담지표는 대외부문 DSA에 5개와 공공부문 DSA에 3개로 총 8개로 구성된다. 대외부문의 채무액은 공공대외채무(public and publicly guaranteed external debt, PPG)와 민간대외채무를 모두 포함하지만, 저소득국의 경우 대외부문의 채무가 주로 공공대외채무로 구성되어 있기 때문에 대외부문의 채무부담지표에서는 공공대외채무만을 고려하고 있다. 따라서 채무부담지표는 공공대외채무액의 GDP, 수출, 재정수입에 대한 비율, 공공채무상환액의 수출, 재정수입에 대한 비율, 공공채무액의 GDP, 수출, 재정수입에 대한 비율로 구성된다.

11) DSF는 2005년에 처음 도입되었으며, 2006년, 2009년, 2012년 세 번의 재검토 과정을 거쳐 보다 정교한 형태를 갖추게 되었다.

〈표 1〉

채무부담지표

구분	대외부문 DSA		공공부문 DSA
외화송금 수입 불포함	지불능력 지표	① 공공대외채무액/GDP ② 공공대외채무액/수출 ③ 공공대외채무액/재정수입	① 공공채무액/GDP ② 공공채무액/수출 ③ 공공채무액/재정수입
	유동성 위험 지표	④ 공공대외채무상환액/수출 ⑤ 공공대외채무상환액/재정수입	

DSF는 공공대외채무와 관련한 채무부담지표의 임계치를 결정하여 대외부문 채무 건전성의 평가에 활용한다. 공공대외채무부담 지표값이 임계치 이상으로 상승하면 채무부담의 위험이 높아진 것으로 간주하며, 상승 규모에 따라 대외채무건전성 등급이 변화할 수 있다. 채무부담지표의 임계치는 모든 국가에 대해 일률적으로 설정하는 것은 아니며, 각 국의 정책 및 제도의 질적 수준에 따라 차등적으로 설정된다.¹²⁾ DSF에서는 거시경제변수 예측치를 사용하여 향후 20년 동안 채무부담지표의 추이에 대한 기본시나리오를 결정한 후 16개의 스트레스 테스트를 시행한다. 스트레스 테스트는 대체시나리오(alternative scenario) 테스트와 구속(bound) 테스트 두 가지로 구성되어 있다. 대체시나리오 테스트와 구속 테스트는 기본 시나리오에서 사용한 중요 변수들에 대한 예측치에 각각 영구적인 변화와 일시적인 충격을 준 후 채무부담 지표의 변화를 예측한다. IMF와 WB가 기본 시나리오와 스트레스 테스트의 결과를 채무부담지표의 임계치와 비교하여 최빈국의 채무건전성의 위험도(debt distress)를 낮음(low), 보통(moderate), 높음(high), 매우 높음(in debt distress)의 4등급으로 구분하고 있다.

12) 최근 최빈국 내 해외근로자로부터의 외화송금 수입이 크게 증가하고 있기 때문에 이를 채무상환가능액에 포함해야 한다는 필요성이 제기되었으며, 이에 DSF에서는 외화송금 수입을 추가하여 채무부담지표를 추정할 임계치 결과도 추정하여 활용하고 있다. 즉, 외화송금 수입이 클 경우 DSA는 반드시 이를 적용한 임계치를 채무능력 위험평가에 기본적으로 활용하도록 강제하고 있다.

〈표 2〉

채무건전성의 위험 등급

등급	기본시나리오	스트레스 테스트	채무 상황
낮음(low)	모든 지표값 임계치 하회	모든 지표값 임계치 하회	연체 없음
보통(moderate)	모든 지표값 임계치 하회	지표값이 시간에 따라 임계치를 초과	산발적 연체 존재
높음(high)	지표값이 시간에 따라 임계치를 초과	지표값이 임계치를 크게 초과	산발적 연체, 디폴트 경험
매우 높음 (in debt distress)	지표값이 유의하게 또는 지속적으로 임계치를 초과		구조조정이 없으면 명백한 연체 및 디폴트 위험 존재

DSF의 결과는 다음과 같이 활용된다. 대표적으로, 각국 별로 작성된 DSA를 IMF는 채무한도정책(Debt Limit Policy, DLP)에, WB는 비양허성차관정책(Non-concessional Borrowing Policy, NCBP)에 활용하고 있다. 먼저, IMF의 DLP는 기본적으로 빈곤감소 및 성장 신탁(Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT) 등 IMF 프로그램의 적용을 받는 저소득국에 대한 비양허성차관을 제한하여 대외채무가 지속불가능한 수준으로 증가하는 것을 방지하는 것을 목적으로 하고 있으며, DLP의 핵심은 차관양허조건(concessional requirement)을 부과하는 것이다. DLP의 경우 2009년 12월 1일 이전에는 획일적인 차관양허조건을 운영하였으나, 그 이후에는 저소득국의 채무취약성(debt vulnerability)과 거시경제 및 공공부문 관리능력(macroeconomic and public financial management capacity)의 수준에 따라 차관양허조건을 차별화하여 저소득국의 다양한 상황을 신중적으로 반영하고 있다. DLP에서는 채무취약성과 거시경제 및 공공부문 관리능력의 수준을 국별로 각각 ‘더 낮음 (lower)’과 ‘더 높음 (higher)’으로 구분하고, 아래와 같이 4가지 형태의 차관양허조건을 제시하고 있다.

〈표 3〉

IMF DLP의 차관양허조건 가이드라인

구분	채무취약성	
	Lower	Higher
거시 및 공공부문 관리능력	Higher	<ul style="list-style-type: none"> 전체 차관에 대해 최저 평균증여율 조건 설정 차관 전체에 대한 연간 한도를 설정 (명목가치 기준)
	Lower	<ul style="list-style-type: none"> 개별 차관의 최저증여율 35% (모든 국가에 동일하게 적용) 비양허성 차관의 한도 설정

한편, WB의 NCBP는 비양허성 차관이 저소득국의 대외채무 확대를 초래하여 이들의 채무감당능력을 저해하는 것을 방지하기 위해 2006년에 도입되었으며, IDA의 무상원조 지원자격(IDA grant eligible) 저소득국가와 MDRI의 지원을 받는 저소득 국가를 대상으로 시행되고 있다. NCBP는 원칙적으로 저소득 국가에 대해 증여율 35%(할인율 5%) 이상인 양허성 차관의 도입을 허용하는 반면, 증여율 35% 미만의 비양허성 차관의 도입은 불허한다. 그러나 경제발전과 연관성이 높은 프로젝트 자금 조달의 경우 예외적으로 비양허성 차관의 도입도 허용하고 있다.

WB의 NCBP는 DSA의 결과를 다음과 같은 세가지 측면에서 활용하고 있다. 첫째, DSA의 결과를 이용하여 IDA 무상원조 적격여부를 판정한다. 즉, DSA에서 채무 건전성 위험등급이 ‘moderate’와 ‘high’인 저소득국가에만 IDA가 제공하는 무상원조를 받을 자격을 부여한다. 둘째, IDA 원조를 배분하는 데에 신호등 체계를 설정하여 이용하고 있다. 즉, 위험등급이 ‘high (빨간등)’인 국가에게는 100% 무상원조만을, 위험등급이 ‘low (녹색등)’인 국가에게는 100% 차관만을, 위험등급이 ‘moderate (노란등)’인 국가에게는 50%의 차관과 50%의 무상원조 형태로 원조를 제공한다. 셋째, IMF의 DLP와 동일하게 저소득국의 ‘채무취약성’과 ‘거시경제 및 공공부분 관리능력’을 고려하여 차관양허조건을 결정한다.

V. EDCF의 최빈국과 고채무빈국에 대한 지원 방안 도출

1. EDCF의 채무건전성 관리 현황

EDCF는 지금까지 외채상환능력 및 국가신용도, 한국과의 경제협력 잠재력, 개도국의 EDCF 차관에 대한 수요 등을 고려하여 지원대상국을 선정하여 왔다. 채무건전성 평가와 관련된다고 볼 수 있는 외채상환능력 및 국가신용도는 4개 평가지표로 구성되며 지표별로 적격기준을 설정하여 적격기준을 1개 이상 충족할 경우 외채상환능력을 갖춘 것으로 평가하고 EDCF의 차관지원 가능 대상국으로 분류된다.¹³⁾ 그러나 외채상환능력이 거시경제의 기본조건, 정부의 거시경제 및 재정관리능력, 경제·정치·사회적 제도의 질 등에 의하여 복잡하게 결정되는 것을 고려하면 현재의 평가지표는 너무 단순하다고 볼 수 있다. 또한, 외채상환능력을 평가하기 위해서 설정한 평가지표의

13) EDCF는 대외채무/GNI, 대외채무/수출액, OECD 국가위험도, 수은평가 국별신용도 등을 외채상환능력 및 국가 신용도의 평가지표로 사용하고 있다.

적격기준 임계치 결정에 대한 과학적인 논거가 부족하며, 외채상환능력 평가 결과를 차별적으로 적용하지 않고 있다는 문제점도 존재한다.

EDCF는 차관 승인 시 수원국의 채무건전성을 점검하기 위해 재정수지, 경상수지, 상품수지, 외환보유액, 총외채잔액, 총외채잔액/GDP, 대외채무상환비율, S&P 등 세계 3대 신용평가기관과 OECD와 수출입은행의 국가신용등급 등 다양한 지표를 살펴보고 있다. 이와 같이 다양한 지표들을 통해 수원국의 채무건전성을 점검하고 있으나 지원대상국 선정 때와 달리 지표별 적격기준이 없으며, 지표별 수준에 따른 차관 규모, 이자율, 상환(거치)기간 등을 어느 정도 수준으로 정할 것인지에 대한 명확한 가이드라인이 없다는 문제점이 존재한다.

2010년 1월 우리나라가 OECD DAC 가입이 완료된 이후 EDCF는 DAC의 ‘원조 조건에 대한 권고안 (1978)’¹⁴⁾에서 제시된 최빈국에 대한 특별조건을 고려하여 차관을 제공하고 있다. DAC의 권고안은 유상원조와 무상원조를 모두 포함한 총 원조의 최저증여율(10% 할인율)에 대한 가이드라인을 제시하고 있어 EDCF는 DAC의 최저증여율 조건으로 최빈국에 대하여 차관을 제공함으로써 무상원조를 고려할 경우 우리나라의 원조는 DAC의 원조조건에 대한 권고안을 넉넉히 충족하고 있다.

EDCF가 현재 최저증여율의 기준으로 삼고 있는 DAC의 최빈국에 대한 원조조건 권고안이 대체적으로 IMF/WB DSF에서 제시하고 있는 최저증여율 가이드라인보다 엄격하므로 EDCF가 최빈국에 제공하는 차관은 IMF/WB DSF 가이드라인을 자동적으로 충족하고 있다고 할 수 있다. 그러나 EDCF가 차관을 지원하는 최빈국과 고채무빈국 중 IMF/WB의 DSF에 적용을 받지 않는 국가가 다수 존재하므로 이들 국가에 제공되는 차관의 최저증여율 수준에 대한 IMF/WB DSF 가이드라인을 적용할 수는 없는 상황이다.

한편, 우리나라가 최빈국과 고채무빈국에 제공하는 유·무상 원조의 비율을 살펴보면 세계은행 IDA의 신호등체계와 부합하지 않는 부분이 존재한다. 예를 들어, IDA의 신호등체계에 따르면 유·무상 원조를 50:50의 비율로 원조를 제공하여야 하는 최빈국에 대해 우리나라는 무상원조를 위주로 지원하는 경우가 존재한다. 세계은행 IDA의 신호등체계는 수원국의 채무건전성을 고려하여 자체 예산편성을 갖는 것을 전제로

14) DAC 권고안의 내용은 II장 1절을 참조

유·무상원조 간 자원배분을 위하여 설계된 것으로, 유·무상원조가 별도의 기관에 의하여 수행되고 있는 우리나라의 경우에는 이를 그대로 적용하기가 어렵다는 현실적인 문제가 존재한다. 따라서 IDA 신호등체계를 EDCF 차관에 대한 주요 가이드라인으로 활용하기에는 어려움이 존재한다.

2. 최빈국과 고채무빈국에 대한 EDCF 지원 방안

EDCF가 현재 지원대상국 선정 시 활용하는 외채상환능력 관련 지표와 차관 승인 심사 시 점검하는 다양한 심사사항들을 통해 자체적으로 수원국의 채무건전성을 평가하고 있으나, 평가결과에 대한 신뢰성이 높다고 보기는 어렵기 때문에 신뢰성이 강화된 새로운 평가시스템의 구축이 요구된다. 그러나 이에 많은 비용과 시간이 필요할 것으로, 그 대안으로 효율적인 채무건전성 평가시스템으로 알려진 IMF/WB의 DSF와 DAC의 원조조건에 대한 권고안을 적극적으로 활용하여 EDCF 소득그룹별 채무건전성 관리 체계를 구축하는 것이 보다 현실적이고 바람직하다고 할 수 있다. DAC의 원조조건에 대한 권고는 IMF/WB의 DSF보다 훨씬 강력한 최빈국에 대한 채무건전성 가이드라인이라 볼 수 있으므로, DSF가 적용되지 않는 최빈국에 대해서는 DAC 권고안이 DSF를 대체할 수 있을 것이다. EDCF가 IMF/WB의 DSF와 DAC의 원조조건에 대한 권고안을 활용하여 최빈국과 고채무빈국에 대한 유상원조를 지원하는 방안을 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

제1단계에서는 IMF/WB의 DSA를 활용하여 차관 지원자격을 결정한다. 먼저, IDA가 원조유형 결정에 이용하는 ‘신호등 체계’의 가이드라인을 원용하여 차관지원 자격을 결정한다. 이 경우 IMF/WB의 DSA에서 위험등급이 ‘low’와 ‘moderate’로 평가된 최빈국에게는 자동적으로 차관지원자격을 부여한다. 한편, IMF/WB의 DSA에서 위험등급이 ‘high’ 또는 ‘in debt distress’로 평가된 국가의 경우 EDCF의 자체평가를 통하여 차관지원 자격 여부를 검토한다. 자체평가는 우리나라와 수원국 간의 무역이나 투자 등의 경제관계, 수원국과의 정치·외교적인 관계, 과거 양허성 자금공여에 대한 프로젝트나 국별 평가 결과, 해당국의 주인 의식 등과 같은 정성적 요소를 주로 고려할 것을 권장한다.

제2단계에서는 IMF DLP와 DAC 권고안을 활용하여 차관의 증여율을 결정한다. 차관의 양허율은 현재 EDCF가 활용하고 있는 DAC의 권고안 기준과 IMF DLP의

차관양허조건 가이드라인을 모두 충족할 수 있는 수준으로 결정하도록 한다. 제3단계에서는 IMF DLP의 적용대상이 아닌 최빈국의 경우에 대해 DAC의 권고안 기준만을 적용한다. 위에서 제시한 최빈국과 고채무빈국에 대한 EDCF 지원 방안을 소득그룹별로 정리하면 아래와 같다.

〈표 4〉 EDCF 소득그룹별 채무건전성 관리 체계

EDCF 지원대상국	DSF 적용여부	채무건전성 검토 단계		
		[1단계] ODA 적격 최소증여율 (10% 할인 증여율)	[2단계] DSF의 국가별 최저증여율 (5% 할인 증여율)	[3단계] DAC의 최빈국에 대한 특별원조조건 권고 (10% 할인 증여율)
I그룹 (최빈국)	적 용	○	○	○
	미적용	○	×	○
II~V그룹	적 용	○	○	×
	미적용	○	×	×

참고 문헌

해외문헌

DAC (1978). Recommendation on Terms and Conditions of Aid

____ (2014a). Secretariat Report on ODA Loans in 2012

____ (2014b). Targeting ODA Towards Countries in Greatest Need

International Development Association (2010). “IDA’s Non-Concessional Borrowing Policy: Progress Update,” IDA Resource Mobilization Department.

International Monetary Fund and International Development Association (2004). “Debt Sustainability in Low-Income Countries-Proposal for an Operational Framework and Policy Implications”

International Monetary Fund and World Bank (2006). “Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the MDRI”

____ (2009). “Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework”

____ (2012). “Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”

International Monetary Fund (2005). “Operational Framework for Debt-Sustainability Framework for Low-Income Countries-Further Considerations”

____ (2008). “Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries”

____ (2009a). “Changing Patterns in Low-Income Country Financing and Implications for Fund Policies on External Financing and Debt”

____ (2009b). “Debt Limits in Fund-Supported Programs: Proposed New Guidelines”

____ (2010). “Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries”

____ (2013). “Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries”

OECD (2013). “The Where of Development Finance”

_____ (2014). Status of Countries in Relation to the Sustainable Lending Principles and Guidelines

Reinhart, C. and K. Rogoff (2009). “This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly,” Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Sander, Frederico (2014). “The Debt Sustainability framework for Low-Income Countries,” presented at the IMF/WB/KEXIM Joint Workshop on Concessional Lending for LDCs and HIPC

UN-OHRLLS (2013). State of The Least Developed Countries

World Bank (2009). “Debt Sustainability Indicators”

World Bank (2011). “CPIA 2011 Assessment Criteria”

국내문헌

권 울 · 정지원 · 정지선 · 이주영 (2012). 최빈국 개발과제와 한국의 ODA 정책 방향, KIEP

대외경제협력기금 (2013). “EDCF 지원대상 최빈국 채무상환능력 검토 개요”

_____ (2014). DAC의 최빈국 지원 논의 및 시사점. EDCF 이슈페이퍼 No. 1

EDCF

V. OECD DAC 통계분석

2014년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용

박선미 한국수출입은행 경협총괄부 심사역

2014년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용

박선미

한국수출입은행 경험총괄부 심사역

지난 4월 8일 OECD DAC는 DAC 회원국들의 2014년 공적개발원조(ODA) 잠정 통계*를 OECD 홈페이지를 통해 발표함

* OECD 통계작성반은 보고 자료를 검증, 확인 후 금년 12월 중 확정통계 발표 예정

I. DAC 회원국 주요 내용

1. 총 ODA 지원규모

□ DAC 28개 회원국(EU제외)의 '14년 ODA 규모(순지출기준)는 전년대비 0.1% 증가함 ('13년 1,351억불 → '14년 1,352억불)

○ 증여(grant) 지원액과 비증여(non-grant) 지원액은 실질기준으로 전년대비 각각 4% 감소와 41% 증가* 기록

* 독일, 프랑스 등 저양허성차관 확대로 비증여(non-grant)가 크게 증가한 것으로 추정

○ 미국(327억불), 영국(194억불), 독일(162억불) 순으로 많이 지원했으며, 한국은 19억불로 규모면에서 16위를 차지

○ DAC 회원국 중 13개국의 ODA가 증가하였으며, 다음 4개국의 ODA가 큰 폭의 증가 기록

- 핀란드 : 양자 원조 및 다자 기관에 대한 지원 증가

- 독 일 : 중소기업에 대한 양자 차관(bilateral lending) 지원 증가
 - 스웨덴 : 양자 증여(bilateral grants) 지원 증가
 - 스위스 : ODA/GNI 비율 0.5% 달성을 위해 ODA 규모 확대
- DAC 회원국 중 15개국의 ODA가 감소하였으며, 다음 5개국의 ODA가 큰 폭의 감소 기록
- 호 주 : 사하라 이남 아프리카 지역에 대한 양자 원조 삭감 및 다자기구 출연 감소
 - 캐나다 : 다자기구 출연 감소 및 예산 절감 조치에 따른 원조 감소
 - 프랑스 : 채무구제 감소 및 다자기구에 대한 차관 지원 감소
 - 일본 및 스페인 : 전년 대비 채무구제 감소

〈표 1〉 2014년 OECD DAC 회원국 ODA 현황 (순지출 기준)

(백만불)

순 위	국 가	ODA 규모	순 위	국 가	ODA 규모
1	미 국	32,729	16	한국	1,851
2	영 국	19,387	17	핀란드	1,635
3	독 일	16,249	18	오스트리아	1,144
4	프랑스	10,371	19	아일랜드	809
5	일본	9,188	20	뉴질랜드	502
6	스웨덴	6,223	21	폴란드	437
7	네덜란드	5,572	22	룩셈부르크	427
8	노르웨이	5,024	23	포르투갈	419
9	호주	4,203	24	그리스	248
10	캐나다	4,196	25	체코	209
11	스위스	3,548	26	슬로바키아	81
12	이탈리아	3,342	27	슬로베니아	62
13	덴마크	2,996	28	아이슬란드	35
14	벨기에	2,385			
15	스페인	1,893		DAC전체	135,164

출처 : CID 내부 문건 / 참고문헌 : OECD International Development Statistics(IDS)

2. 양자간 원조

□ 양자간 원조(순지출기준)는 전년대비 9백만불 감소한 936억불 기록

○ 프로젝트 원조 비중이 44.8%인 419억불로 가장 크며, 채무구제는 전년대비 88% 감소한 4억불 기록

- 프로젝트 원조, 채무구제 감소가 양자간 원조 감소의 주원인

〈표 2〉 양자간 원조 유형별 현황 (순지출 기준)

(억불)

원 조 유 형	2013년		2014년		증감(B-A)
	금액(A)	비중	금액(A)	비중	
예산지원	40.5	4.3%	23.5	2.5%	△17.0
NGO,PPP,프로그램 원조	191.6	20.5%	190.3	20.3%	△1.3
프로젝트 원조	471.6	50.4%	419.5	44.8%	△52.1
기술협력	56.2	6.0%	47.4	5.1%	△8.8
채무구제	37.1	4.0%	4.4	0.5%	△32.7
행정비용	64.6	6.9%	63.6	6.8%	△1.0
기 타*	74.2	7.9%	187.0	20.0%	112.8
합 계	935.8	100.0%	935.7	100.0%	△0.1

* 개도국 유학생 및 연수생 지원, 개발에 대한 인식 확산비, 공여국내 난민지원

출처 : CID 내부 문건 / 참고문헌 : OECD International Development Statistics(IDS)

3. 다자간 원조

□ 다자간 원조는 전년대비 1억불 증가한 416억불 기록

○ EU연합 원조 비중이 31.3%로 가장 크며, 세계은행 24.1%, 기타다자기구 19.5%, UN 15.6% 順으로 구성

〈표 3〉

다자간 원조 유형별 현황

(억불)

원 조 유 형	2013년		2014년		증감(B-A)
	금액(A)	비중	금액(B)	비중	
UN	71.2	17.2%	65.0	15.6%	△6.1
EU연합	127.5	30.7%	130.1	31.3%	2.6
세계은행	93.7	22.6%	100.1	24.1%	6.5
지역개발은행	39.5	9.5%	39.7	9.5%	0.2
기타다자기구	83.0	20.0%	81.1	19.5%	△1.9
합 계	414.9	100.0%	416.0	100.0%	1.1

출처 : CID 내부 문건 / 참고문헌 : OECD International Development Statistics(IDS)

4. ODA/GNI 비율

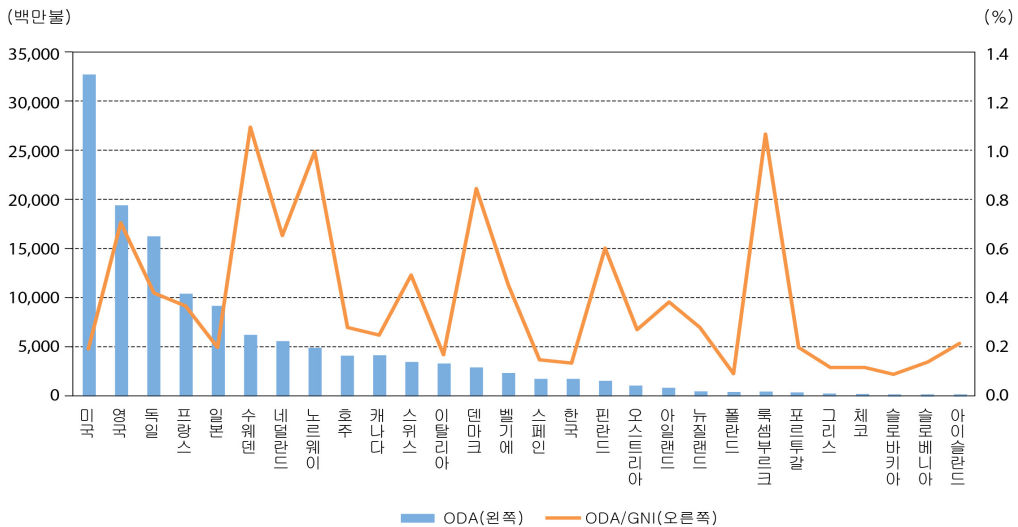
□ 경제규모 대비 원조 수준을 나타내는 ODA/GNI 비율은 전년대비 0.1%p 감소한 0.29%를 기록

○ 이는 DAC 회원국들의 국민계정체계 개편으로 GNI가 전년대비 증가한 데 기인한 것임

○ UN이 제시한 ODA/GNI 비율 목표(0.7%)를 넘어선 국가는 덴마크, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴, 영국 등 5개국이며, 한국은 0.13%로 24위를 기록

〈그림 1〉

DAC 회원국 ODA 및 ODA/GNI 현황



출처 : CID 내부 문건

II. 우리나라 주요 내용

1. 총 ODA 지원규모

□ '14년 우리나라 ODA 지원규모(순지출기준)는 총 US\$1,850.7백만으로 전년대비 5.4% 증가

○ 양자간 원조와 다자간 원조는 전년대비 각각 6.3%, 3.0% 증가

〈표 4〉 '14년도 우리나라 ODA 잠정통계 현황(순지출 기준)

(백만불)

구 분	2013년	2014년	증감률(%)	비중(%)
총ODA (A+B)	1,755.4	1,850.7	5.4	100.0
양자간 원조 (A)	1,309.6	1,391.4	6.3	75.2
유상원조(EDCF)	500.6	512.0	2.3	(양자 중 : 36.8)
무상원조	809.0	879.4	8.7	(양자 중 : 63.2)
(KOICA)	(477.4)	(551.2)	15.4	(무상 중 : 62.7)
다자간 원조 (B)	445.8	459.3	3.0	24.8
(한국은행)	(221.9)	(230.3)	3.8	(다자 중 : 50.2)
ODA(총지출)	1,820.8	1,932.0	6.1	-
GNI(국민총소득)	1,314,696	1,420,969	8.1	-
ODA/GNI(%)	0.13	0.13	0.0	-
적용 환율(원/달러)	1,094.6	1,053.1	△3.8	-

2. 양자간 원조

□ 양자간 원조(순지출기준)는 전년대비 6.3% 증가한 US\$1,391.4백만

○ 기술협력 및 기타원조(봉사단파견 포함)가 각각 23.2%, 8.3% 증가

○ 프로젝트 원조 비중이 63.4%로 가장 크며, 기술협력 16.3%, NGO·PPP·프로그램 원조 10.4% 順으로 구성

〈표 5〉 '14년도 우리나라 ODA 잠정통계 현황(순지출 기준)

(백만불)

원 조 유 형	2013년		2014년		증감(B-A)
	금액(A)	비중	금액(B)	비중	
예산지원	19.6	1.5%	0.0	0.0%	△19.6
NGO,PPP,프로그램 원조	140.7	10.7%	145.0	10.4%	△4.3
프로젝트 원조	819.6	62.6%	882.1	63.4%	62.5
기술협력	184.5	14.1%	227.3	16.3%	42.8
행정비용	69.1	5.3%	54.6	3.9%	△14.5
기 타	76.1	5.8%	82.4	5.9%	6.3
합 계	1,309.6	100.0%	1,391.4	100.0%	81.8

□ 양자간 원조 중 유상원조는 전년대비 2.3% 증가하였고, 무상원조는 8.7% 증가

○ 유상원조(순지출기준)는 전년대비 2.3% 증가한 US\$512.0백만

- 유상원조는 양자간 원조의 36.8%를 차지하고 있으며, 전년(38.2%)보다 1.4%p 감소

○ 무상원조는 전년대비 8.7% 증가한 US\$879.4백만

- KOICA의 무상원조는 전년대비 US\$73.7백만 증가하였고, 기타 기관의 무상원조는 US\$3.3백만 감소

- 무상원조는 양자간 원조의 63.2%를 차지하고 있으며, 무상원조 중 KOICA 비중은 62.7%로 전년(59.0%)보다 3.7%p 증가

3. 다자간 원조

□ 다자간 원조는 전년대비 3.0% 증가한 US\$459.3백만

○ 세계은행 앞 출연·출자 증가(US\$23.0백만)가 다자간 원조 증가의 주요인

〈표 6〉

다자간 원조 현황

(백만불)

구 분	2013년			2014년			증감 (B-A)
	출연	출자	합계(A)	출연	출자	합계(B)	
UN	113.5	-	113.5	109.7	-	109.7	△3.8
세계은행	42.0	128.5	170.5	59.5	133.9	193.4	+23.0
지역개발은행	70.6	56.1	126.7	71.3	52.4	123.8	△2.9
기타 다자기구	35.1	-	35.1	32.3	-	32.4	△2.7
합 계	261.2	184.6	445.8	272.9	186.3	459.3	+13.5

출처 : CID 내부 문건 / 참고문헌 : OECD International Development Statistics(IDS)

4. 양자간 원조의 수원국별 현황

□ (최빈국에 대한 원조) 전년대비 5.3% 증가한 US\$542.9백만을 기록하여 양자간 원조의 39.0%를 차지

○ EDCF의 최빈국 지원비중은 48.2%이고, KOICA는 34.7%

□ (아프리카에 대한 원조) 전년대비 21.9% 증가한 US\$331.1백만을 기록하여 양자간 원조의 23.8%를 차지

○ 사하라이남 아프리카에 대한 원조는 전년대비 24.7% 증가한 US\$313.1백만 기록

□ (아프가니스탄에 대한 지원규모) US\$64.33백만으로 전년대비 47.4% 감소

〈표 7〉

양자간 원조의 지리적 배분(순지출 기준)

(백만불)

구 분	2013년	2014년		'14년 기관별 금액		
			양자간 원조 중 비중	KOICA	EDCF	기타
최빈국	515.6	542.9	39.0%	191.0	247.0	104.8
아프리카	271.7	331.1	23.8%	126.3	170.4	34.4
- 사하라이남	251.0	313.1	22.5%	111.3	171.7	30.1
아프가니스탄	122.4	64.3	4.6%	13.3	-	51.0

5. 총지출 기준 ODA 지원규모

□ 총지출기준 ODA 지원규모는 US\$1,932.0백만으로 전년(US\$1,820.8백만) 대비 6.1% 증가

○ 유상원조의 총지출 금액은 전년(US\$566.0백만)대비 4.8% 증가한 US\$593.3백만을 기록

참 고 : 1. DAC회원국의 양·다자 지원 실적 및 ODA/GNI 비율
2. 우리나라 기관별 ODA 지원 실적

<참고 1>

DAC 회원국의 양·다자 지원실적 및 ODA/GNI 비율

(백만불, 순지출기준)

국가명	2013			2014(잠정)		
	양자	다자	ODA/GNI	양자	다자	ODA/GNI
호 주	4,165	680	0.33	3,889	314	0.27
오 스 트 리 아	543	628	0.27	558	586	0.26
벨 기 에	1,307	992	0.45	1,416	968	0.45
캐 나 다	3,512	1,436	0.27	3,234	963	0.24
체 코	57	154	0.11	64	145	0.11
덴 마 크	2,143	784	0.85	2,190	806	0.85
핀 란 드	822	613	0.54	950	685	0.60
프 랑 스	6,801	4,538	0.41	6,292	4,079	0.36
독 일	9,451	4,777	0.38	11,414	4,835	0.41
그 리 스	44	195	0.10	46	202	0.11
아 이 슬 랜 드	29	6	0.25	29	6	0.21
아 일 랜 드	546	300	0.46	523	286	0.38
이 탈 리 아	867	2,563	0.17	745	2,598	0.16
일 본	8,611	2,970	0.23	5,941	3,247	0.19
한 국	1,310	446	0.13	1,391	459	0.13
룩셈부르크	299	131	1.00	300	126	1.07
네덜란드	3,647	1,789	0.67	3,995	1,577	0.64
뉴질랜드	351	107	0.26	403	100	0.27
노르웨이	4,316	1,266	1.07	3,801	1,224	0.99
폴란드	121	351	0.10	81	357	0.08
포르투갈	303	186	0.23	240	179	0.19
슬로바키아	16	70	0.09	17	64	0.08
슬로베니아	21	41	0.13	20	41	0.13
스페인	945	1,430	0.18	494	1,399	0.14
스웨덴	3,918	1,909	1.01	4,377	1,845	1.10
스위스	2,506	695	0.45	2,805	742	0.49
영국	10,545	7,326	0.70	11,154	8,232	0.71
미국	26,384	5,113	0.18	27,200	5,528	0.19
DAC 전체	93,578	41,494	0.30	93,569	41,595	0.29

출처 : CID 내부 문건 / 참고문헌 : OECD International Development Statistics(IDS)

<참고 2>

우리나라 ODA 기관별 지원실적

(백만불, 순지출 기준)

기 관 명	2013년			2014년(잠정)			증감액 (B-A)
	양자간	다자간	총ODA(A)	양자간	다자간	총ODA(B)	
강 원 도	0.29	-	0.29	0.18	-	0.18	△0.11
경 기 도	0.79	-	0.79	0.28	-	0.28	△0.51
경 상 남 도	0.13	-	0.13	0.53	-	0.53	+0.40
경 상 북 도	4.25	-	4.25	3.47	-	3.47	△0.78
고 용 노 동 부	1.67	6.32	7.99	0.78	6.93	7.71	△0.28
공 정 거래 위원회	0.14	-	0.14	0.13	-	0.13	△0.01
관 세 청	2.88	0.98	3.86	3.18	-	3.18	△0.68
교 육 부	47.73	6.29	54.02	47.21	8.91	56.12	+2.10
교 육 청	-	-	-	1.55	-	1.55	+1.55
국 가 보 훈 처	0.16	-	0.16	0.17	-	0.17	+0.01
국 무 조 정 실	4.51	-	4.51	6.14	-	6.14	+1.63
국 민 권 의 위 원 회	0.04	-	0.04	0.07	-	0.07	+0.03
국 방 부	1.09	-	1.09	7.85	-	7.85	+6.76
기 상 청	1.20	0.07	1.27	1.53	0.06	1.59	+0.32
기 획 재 정 부	16.55	73.82	90.37	22.49	88.43	110.92	+20.55
농 촌 진 흥 청	10.55	0.34	10.89	14.40	0.43	14.83	+3.94
대 검 찰 청	0.32	-	0.32	0.32	-	0.32	0.00
대 구 광 역 시	0.24	-	0.24	0.46	-	0.46	+0.22
대 전 광 역 시	0.03	-	0.03	-	-	-	△0.03
문 화 재 청	0.69	3.42	4.11	1.21	0.58	1.79	△2.32
문 화 체육 관광 부	6.69	0.48	7.17	9.96	0.63	10.59	+3.42
미 래 창조 과학 부	8.44	2.63	11.07	8.26	2.73	10.99	△0.08
법 무 부	0.30	0.25	0.55	0.23	0.29	0.52	△0.03
보 건 복지 부	12.98	19.94	32.92	11.67	18.78	30.45	△2.47
부 산 광 역 시	0.48	-	0.48	0.62	-	0.62	+0.14
산 림 청	6.49	2.46	8.95	7.35	2.56	9.91	+0.96
산 업 통상 자원 부	8.71	1.16	9.87	13.34	1.21	14.55	+4.68
서 울 특 별 시	1.53	-	1.53	1.26	-	1.26	△0.27
여 성 가 족 부	0.80	4.81	5.61	0.80	4.93	5.73	+0.12

기 관 명	2013년			2014년(잠정)			증감액 (B-A)
	양자간	다자간	총ODA(A)	양자간	다자간	총ODA(B)	
외 교 부	133.05	73.18	206.23	112.87	71.93	184.80	△21.43
울 산 광 역 시	0.05	-	0.05	0.13	-	0.13	+0.08
인 천 광 역 시	3.50	-	3.50	3.25	-	3.25	△0.25
제 주 특 별 자 치 도	0.05	0.46	0.51	0.06	-	0.06	△0.45
중앙선거관리위원회	0.26	-	0.26	0.31	-	0.31	+0.05
충 청 남 도	0.14	-	0.14	0.08	-	0.08	△0.06
충 청 북 도	0.05	-	0.05	0.06	-	0.06	+0.01
통 계 청	0.60	0.10	0.70	0.53	0.11	0.64	△0.06
특 허 청	1.22	0.01	1.23	1.37	0.01	1.38	+0.15
K D I	4.99	1.82	6.81	2.94	0.73	3.67	△3.14
한 국 수 출 입 은 행	520.92	5.00	525.92	517.45	-	517.45	△8.47
한 국 은 행	-	221.92	221.92	-	230.33	230.33	+8.41
환 경 부	-	6.71	6.71	1.44	7.28	8.72	+2.01
K I E P	0.62	-	0.62	0.70	-	0.70	+0.08
K O I C A	477.42	-	477.42	551.15	-	551.15	+73.73
(구) 국 토 해 양 부	-	0.10	0.10	-	-	-	△0.10
국 토 교 통 부	-	-	-	-	0.10	0.10	+0.10
해 양 수 산 부	-	-	-	2.56	-	2.56	+2.56
(구)농림수산식품부	12.23	13.52	25.75	-	-	-	△25.75
농 립 축 산 식 품 부	-	-	-	12.74	12.02	24.76	+24.76
식품의약품안전처	0.06	0.01	0.07	0.07	0.26	0.33	+0.26
(구) 행 정 안 전 부	14.74	-	14.74	-	-	-	△14.74
행 정 자 치 부	-	-	-	3.23	-	3.23	+3.23
국 민 안 전 처	-	-	-	0.43	-	0.43	+0.43
인 사 혁 신 처	-	-	-	14.62	-	14.62	+14.62
합 계	1,309.58	445.80	1,755.38	1,391.43	459.24	1,850.67	+95.29

출처 : 한국수출입은행 ODA 통계 홈페이지(<http://oda.edcfkorea.go.kr/>)

참고 문헌

해외문헌

OECD (2015). Development Aid Stable in 2014 but Flows to Poorest Countries Still Falling(Detailed Summary). OECD

웹사이트

OECD International Development Statistics(IDS),

<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm> (검색일: 2015년 5월 26일)

한국수출입은행 ODA 통계 홈페이지,

<http://oda.edcfkorea.go.kr> (검색일 : 2015년 5월 28일)

EDCF

VI. 개발협력대상국 분석

미얀마 국별 평가리포트

송용원 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

모잠비크 국별 평가리포트

고영애 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역

미얀마 국별 평가리포트

송용원

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

I. 일반개황

면적	677천 Km ²	G D P	646억 달러(2014년)
인구	53.7백만 명(2014년)	1인당 GDP	1,202달러(2014년)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Kyat(Kt)
대외정책	비동맹중립	환율(달러당)	981(2014년 평균)

- 인도차이나 반도와 인도 대륙 사이에 위치하고 있는 미얀마는 인도, 중국, 라오스, 태국과 국경을 접하고 있음. 민족구성(버마인 70%, 소수민족 25%)과 종교 분포(불교 89%, 기독교 5%, 이슬람 4%)가 복잡하여 민족 및 종교 갈등요인이 잠재해 있음.
- 1948년 영국으로부터 독립한 후 버마연방을 국가명으로 사용했으나 2010년에 미얀마연방공화국으로 개칭함.
- 1962년 집권한 군사정권의 인권 탄압 및 장기집권으로 미국과 EU의 경제제재 조치가 지속되어 왔으나, 2011년 총선을 통해 민간 정부가 출범한 이후 정치 개혁과 대외개방정책이 추진됨에 따라 경제제재조치가 완화되고 있는 추세임.
- 미얀마는 천연가스, 광물자원(구리, 니켈), 산림자원, 수력자원 등이 풍부하여 에너지자원 개발이 활발하게 진행 중임.
- 물류, 전력 등 인프라와 제조업 기반이 취약하나 노동력이 풍부하고 인프라 투자를 위한 외국인직접투자 유치 정책을 적극 시행 중임.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위 : %

구 분	2010	2011	2012	2013	2014 ^e
경 제 성 장 률	5.3	5.9	7.3	8.3	8.5
재 정 수 지 / G D P	-5.5	-4.6	-1.7	-1.7	-4.5
소 비 자 물 가 상 승 률	8.2	2.8	2.8	5.7	6.6

자료: IMF.

□ 인프라 투자 확대와 민간소비 증가로 2014년 경제성장률은 8.5% 시현 추정

- 미얀마의 주요 산업은 노동집약적 제조업, 서비스업, 농업이며 최근 천연자원 개발 및 대규모 인프라 개발 프로젝트가 진행 중임. 2012년에는 천연가스 생산 증가, 건설업 호조로 경제성장률이 7.3%를 기록함.
- 2013년에는 천연가스 수출 증가, 서방국가들의 경제제재 완화에 따른 투자심리 개선과 교통 및 통신 인프라 프로젝트 추진에 따른 투자 확대, 민간소비 증가 등으로 8.3%의 경제성장률을 기록함.
- 2014년에도 가스, 전력 등의 자원 개발 및 인프라 프로젝트 추진, 방문객 증가에 따른 관광시설 확충 등으로 8.5%의 경제성장률을 기록한 것으로 추정됨.

□ 전기료 상승 등으로 2014년 소비자물가는 전년대비 6.6% 상승 추정

- 미얀마의 소비자물가는 농산품 및 원자재 가격, 임금상승 등의 영향을 크게 받음. 2012년에는 정부의 석유 가격 및 전기료 인상 등에도 불구하고 식료품 가격 하락으로 소비자물가상승률이 2.8%를 시현함.

- 2013년에는 국제상품가격 하락세에도 불구하고 경제성장에 따른 국내수요 증가와 신용확대에 따른 통화량 증가, 부동산 가격 및 임금인상 등으로 소비자 물가상승률이 5.7%를 기록하였으며, 2014년에는 전기료 상승과 공무원 급여 인상 등으로 6.6%에 달한 것으로 추정됨.

□ 세수기반 취약으로 GDP 대비 재정적자 지속 전망

- 소득수준이 낮고 조세행정시스템이 열악하여 세수기반이 취약하고 대규모 인프라 프로젝트에 대한 정부 투자가 증가하여 만성적인 재정수지 적자를 기록하고 있음.
- 2012년과 2013년에는 높은 경제성장에 따른 세수 증가, 광구 탐사권 입찰 수익 등으로 GDP 대비 재정수지 적자가 1.7% 수준을 유지하였음.
- 2014년에는 높은 경제성장에도 불구하고 인프라 투자 증가 등으로 GDP 대비 재정수지 적자 비중이 4.5%를 기록한 것으로 추정됨.

2. 경제 구조 및 정책성과

가. 구조적 취약성

□ 관개시설 등 미비로 농업생산성이 낮으며 시장 개방이 늦어져 제조업 기반 취약

- 2013년 기준 GDP 대비 농업의 비중은 36.3%를 차지하고 있으며, 주로 쌀, 콩 등의 작물을 수출하고 있음. 그러나 관개시설, 비료, 농업기술 부족으로 주변국에 비해 농업생산량 및 품질이 낮은 편임.
- 시장 개방이 지연되면서 제조업 발전 수준이 초기단계에 머무르고 있음. 최근 저임노동력을 활용한 섬유산업 성장에도 불구하고 2013년 GDP 대비 제조업 비중은 GDP의 21.5%에 불과함.

□ 기업등록절차 미흡과 부정부패 등이 기업활동을 저해함

○ 2015년 Doing Business 보고서에 따르면 미얀마의 사업환경 순위는 189개국 중 177위로 최하위권이며, 기업등록절차(189위), 계약이행(185위) 등에서 특히 낮은 순위를 보임.

○ 2014년 국제투명성기구(Transparency International)에 따르면, 미얀마의 부패 수준은 175개 국가 중 156위로 평가됨. 수직적으로 서열화된 사회구조의 영향으로 부정부패가 만연되어 있어 기업 활동에 큰 장애요인으로 작용하고 있음.

□ 열악한 인프라가 외국인직접투자 유치 및 경제 발전의 저해 요소

○ 세계경제포럼(WEF)의 2014년 글로벌 경쟁력지수에 따르면, 미얀마의 인프라 분야는 최하위 수준(144개국 중 137위)으로 라오스(94위), 캄보디아(107위) 등 인근 국가 대비 취약함.

○ 세계은행의 2014년 물류운용지수(Logistics Performance Index 2014)에 따르면, 미얀마의 물류경쟁력은 160개국 중 145위 수준으로 ASEAN 국가 중 최하위임.

- 낮은 도로포장률, 철도·항만·공항시설 부족 등으로 물류비가 높아 진출 기업이 원자재 및 제품 수급에 어려움을 겪고 있음.

나. 성장 잠재력

□ 삼림, 천연가스 등 풍부한 천연자원 확보

○ 미얀마는 중국, 인도에 이은 아시아 제3위의 삼림 보유국으로 국토의 40% 이상이 산림으로 이루어져 있음. 또한, 토질이 양호한 미경작지가 많아 농산물 생산 증대 가능성이 높음.

○ 철광석, 구리, 아연 등의 비철금속과 원유, 천연가스가 풍부함. 최근 천연가스 개발이 활발하게 진행되고 있으며 천연가스 수출이 2014년 전체 수출액의 약 30%를 차지하고 있음.

□ 풍부한 저임노동력 및 거대 소비시장 인접성 보유

○ 미얀마는 약 6천만 명의 인구 중 생산가능인구가 약 69.9%(2013년)를 차지하여 저임노동력이 풍부함.

- 2014년 12월 Jetro의 조사에 따르면, 미얀마 제조업 생산직 노동자의 임금은 월평균 127달러로, 중국 403달러, 필리핀 249달러, 베트남 176달러, 스리랑카 161달러보다 저렴함.

○ 미얀마는 거대 소비시장인 중국, 인도와 국경을 접하고 있어 이들 국가를 겨냥한 생산기지로서 활용도가 높고 동·서남아를 연결하는 물류기지로서의 잠재성도 높음.

다. 정책성과

□ 신외국인투자법안 시행으로 투자 여건 개선

○ 신정부 출범 후 개혁개방정책의 일환으로 2012년 11월 신외국인투자법안이 시행됨에 따라 외국인직접투자와 관련된 제도적 불확실성이 일부 해소되었음.

- 동 법에 따라 외국인직접투자 촉진과 수출증대를 위해 각종 세금을 감면하고 외국인 투자자 앞 인센티브(토지사용 최장 70년간 허용, 이익송금 보장)를 제공함.

- 2014년 8월 지침 개정을 통해 높은 기술력과 대규모 자본이 필요한 배전사업, 석유정제업 등에 대한 외국인 단독 투자가 허용됨.

□ 경제개혁의 일환으로 환율제도 개혁, 금융시장 개방 및 증권거래소 설립 추진

○ 국제자본거래와 해외송금에 대한 규제 완화를 위해 2013년 4월 관리변동환율제를 도입하여 환율을 단일화함.

- 복잡한 다중환율구조는 수출과 외국인직접투자에 가장 큰 장애요인으로 작용하였으며, 미얀마 사회에 만연하고 있는 부정부패의 주요 원인이었음.

- 2014년 10월 9개 외국계 은행*에 대한 영업라이선스 예비인가를 부여하여, 동 은행은 향후 1년 동안 외국계 기업 앞 대출 및 수신, 외환 등의 업무를 수행한 후 미얀마 중앙은행의 요구 조건을 충족한 경우에 한해 영업지점을 설립할 수 있음.

* 일본(3개), 싱가포르(2개), 중국·태국·말레이시아·호주 각각 1개

- 2015년 4월 상기 9개 은행 중 3개(일본 2개, 싱가포르 1개)의 외국은행이 영업인가를 받았으며, 소매금융은 금지되나 외국기업과 미얀마 은행 앞 외화 대출은 허용됨.

- 2014년 8월 증권거래위원회를 설립했으며, 2015년 10월에는 미얀마경제은행과 일본의 지분투자자로 증권거래소를 설립할 예정임. 또한, 2015년 1월에는 최초로 전자공개입찰을 통한 국채발행에 성공하는 등 자본시장 육성을 지속적으로 도모중임.

3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 백만 달러, %

구 분	2010	2011	2012	2013	2014 ^e
경 상 수 지	1,574	-1,561	-1,260	-1,128	-3,357
경 상 수 지 / G D P	4.2	-3.5	-2.7	-2.4	-7.1
상 품 수 지	3,478	208	591	-440	-3,461
수 출	7,335	7,699	8,220	9,022	10,233
수 입	3,857	7,491	7,629	9,462	13,694
외 환 보 유 액	5,717	7,003	6,964	8,265	8,714
총 외 채 잔 액	8,189	8,371	8,271	7,367	6,793
총 외 채 잔 액 / G D P	19.9	15.7	14.8	12.5	10.5
D. S. R.	5.1	8.0	0.8	8.0	0.6

자료: IMF, EIU, OECD.

□ 자본재 수입 확대로 GDP 대비 경상수지 적자 비중은 7%대로 확대

○ 천연가스 수출 증가세 지속, 미국과 EU의 경제제재 완화에 따른 섬유 수출 확대에도 불구하고 대규모 프로젝트 추진을 위한 자본재 수입이 큰 폭으로 증가하여 상품수지가 악화됨에 따라 2011년 이후 경상수지가 적자로 전환함.

- 2012년 의류, 2013년 천연가스 수출 증가에 힘입어 2012년과 2013년 GDP 대비 경상수지 적자 비율이 각각 2.7%와 2.4%를 기록하며 다소 개선되었음.

○ 그러나 2014년에는 수출 규모 증가에도 불구하고, 인프라 사업을 위한 자본재 수입 증가 등으로 상품수지 적자폭이 확대됨. 또한 투자기업의 과실송금 증가 등으로 인해 소득수지 적자폭 역시 커지면서 2014년 GDP 대비 경상수지 적자는 7.1%로 급증한 것으로 추정됨.

□ 파리클럽의 부채탕감과 수출 증가 등으로 외채지표 개선

○ 총외채잔액은 부채탕감 등으로 2011년 84억 달러에서 2014년 68억 달러로 감소하였고 GDP 대비 총외채잔액 비중 또한 2011년 14.8%에서 2013년 10.5%로 감소함.

- 채무재조정 이후 2014년 기준 단기외채는 총외채의 2.1%에 불과하며 공적자금 등 중장기 외채 비중이 매우 높은 편임.

○ 외채원리금상환비율(Debt Service Ratio: D.S.R)은 수출 증가 및 파리클럽 부채탕감 등으로 낮아져 2014년에는 0.6%를 기록한 것으로 추정됨.

□ 외국인직접투자 확대 등으로 2014년 외환보유액 증가 예상

○ 2011년 이후 경상수지 적자 확대에도 불구하고 외국인직접투자 유입 확대 등으로 2013년 말 기준 외환보유액은 83억 달러로 증가하였으며 2014년에는 87억 달러를 기록한 것으로 추정됨.

- 외국인직접투자(승인 기준)는 2014년에는 원유·가스 개발과 다국적 호텔업체의 진출에 힘입어 2013년 41억 달러 대비 급증한 80억 달러를 기록하였음.
- 신외국인투자법 시행, 미국 및 EU의 대 미얀마 제재 완화 등에 따른 투자심리 개선에 힘입어 향후 제조업, 교통, 건설 분야를 중심으로 외국인직접투자가 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

III. 정치·사회동향

1. 정치동향

□ 민간정부가 출범하였으나 군부 영향력은 여전히 큰 편

○ 2010년 11월 7일, 군부 집권 20년 만에 총선이 실시되어 군부 중심의 연방단결 발전당(Union Solidarity and Development Party: USDP)이 총 1,154석 가운데 883석(76.5%)을 차지하며 민간 정부가 출범함.

- 2011년 1월 31일 첫 정기국회가 개최되어 전직 장성출신인 떼인 세인(Thein Sein) 전 총리가 대통령에 당선됨.

- 2012년 4월 보궐선거에서는 아웅산 수지를 포함한 민주국민연맹(National League for Democracy: NLD)이 전체 45석 중 43석을 차지하여 압도적인 승리를 거둠.

○ 언론 통제 완화와 정치범 석방, 야당인 민주국민연맹에 대한 대중의 지지 확대 등으로 정치 민주화가 진전되고 있음.

- 다만, 헌법상 군부의 국회 의석 지분이 25% 보장되어 있어 정치권에 대한 군부의 영향력이 높은 편이며, 후보 출마 제한*으로 2015년 대통령 선거에 아웅산 수지가 나서기 어려울 것으로 보임.

* 후보의 가까운 친족이 외국 국적 소지자인 경우 대통령 선거 출마가 제한 되는데 아웅산 수지는 슬하에 영국 국적의 아들 2명을 두고 있음.

- 야당 및 시민사회 연합은 지속적으로 상기 헌법 조항에 대한 개정을 요구하고 있으나, 군부는 지속적인 정치참여를 위해 2015년 10월말 예정된 총선 전 헌법 개정은 쉽지 않을 전망이다.

2. 사회동향

□ 코강 지역 등의 교전으로 전국적인 정전협정 체결 난항

○ 미얀마 정부는 독립을 주장하는 소수민족(산족, 카렌족, 카친족 등)과 오랜 기간 갈등을 겪어 왔는데, 특히 군사정권에 맞선 카렌족은 수만명이 학살당하거나 태국 등으로 망명함.

- 또한, 2015년 2월 중국 국경에 인접한 코강지역에서는 지역통치권 수복을 노리는 반군에 의한 내전이 6년만에 시작되어 수백 명의 사상자가 발생하고 계엄령이 선포되는 등 사태가 악화됨.

○ 떼인 세인 대통령은 2015년 총선 이전 정전협정 체결을 목표로 하고 있으나 국군내 반군 흡수, 천연자원 통제, 자치권 허용범위 등에서 이견을 보여 당분간 소수민족과의 갈등은 지속될 것으로 보임.

□ 국가교육법 개정을 요구하는 학생 시위 심화

○ 2014년 9월 통과된 국가교육법에 반대하는 학생 시위가 전국적인 개정요구 행진으로 확산되었으며, 2015년 3월 정부가 이를 강경 진압하면서 정부와 학생 간 대치가 심화됨.

- 시위단체는 국가교육법이 소수민족언어 교육과 학생 및 교사의 노동조합 설립을 금지하고 교육과정을 정부기관에 일임하는 등의 내용으로 교육자치권을 제약하고 있다고 주장함.

- 2015년 3월 10일 렛파단에서 발생한 정부의 시위대 강경진압은 국제사회의 민주화 역행에 대한 우려를 불러일으킴.

3. 국제관계

□ 정치민주화 진행에 따라 미국과 EU의 경제제재조치 완화

○ 2011년 4월 미얀마 신정부 출범, 보궐선거 실시, 아웅산 수지여사 연금 해제 등 정치 민주화가 진행됨에 따라 미국과 EU는 미얀마에 대한 경제제재조치를 완화함.

- 미국은 2012년 4월 별도의 허가절차 없이 자국기업이 미얀마에 투자할 수 있도록 허용하였으며 무장단체와의 거래를 제외한 금융거래도 허용함.

- EU는 2013년 4월 무기금수 조치를 제외한 경제제재조치를 전면 해제하였으며 미얀마에 대한 관세우대제도를 유지함.

□ 중국 및 서방국가들간 균형 추구

○ 미얀마는 서방의 제재 기간 동안 경제적 지원을 제공한 중국 및 인도와 최근 경제제재를 해제한 서방국가 사이에서 균형적인 관계를 유지하고 있음.

- 미얀마 군사정권에 대한 서방국가의 경제제재 기간 동안 중국, 인도 등은 경제적 지원을 제공하여 상당한 영향력을 보유함.

- 미얀마는 신정부 출범 이후 정치 민주화 노력을 통해 서방국가와의 외교관계 개선을 지속해 나가고 있으며, 2013년 동남아게임 개최, 2014년 아세안(ASEAN) 의장국 수임 등 주변국과의 관계도 공고히 하고 있음.

IV. 국제신인도

1. 외채상황태도

□ 2013년 파리클럽이 대 미얀마 채무재조정을 결정

○ 2013년 1월 파리클럽은 파리클럽 회원국의 채무 103억 달러 중 56억 달러를 탕감하고 43억 달러는 상환기한을 연장하기로 결정함.

- 전체 파리클럽 회원국의 대 미얀마 채무 중 일본의 비중이 64%(66억 달러)로 가장 높음.

2. 국제시장평가

□ 주요 신용평가기관 평가현황

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
당 행	D2	(2015. 4)	D2	(2014. 4)
OECD	7등급	(2014. 6)	7등급	(2013. 6)

* 동국은 S&P, Moody's, Fitch의 신용평가 대상국이 아님.

○ 2014년 6월 OECD 국가위험도 평가회의에서는 국제사회의 제재 완화, FDI 증가에도 불구하고, 취약한 인프라 수준, 은행 산업의 미발달 등을 감안하여 미얀마의 국가신용등급을 최저등급인 7등급으로 유지함.

3. 우리나라와의 관계

□ 국교수립: 1975년 5월 16일

(북한과는 1975년 5월 16일 수교, 1983년 단교, 2007년 4월 재수교)

□ 주요협정: 무역협정(1967년), 항공협정(1978년), 이중과세회피와 탈세방지를 위한 협정(2002년), 사증면제협정(2010년), 산림협력협정(2011년), 투자보장협정(2014년)

□ 교역규모 및 해외직접투자 현황

〈표 4〉 한·베트남 교역 규모

단위 : 백만 달러

對 미얀마	2012	2013	2014	주요품목
수 출	1,331	705	800	자동차, 건설광산기계, 인조장섬유직물
수 입	351	488	580	의류, 농산가공품, 신발
합 계	1,682	1,193	1,380	-

자료: 한국무역협회.

- 2012년에는 인조장섬유직물, 자동차 수출 증가로 교역량이 전년 대비 74% 증가하였으나, 2013년 수출 감소로 인해 교역량이 11.9억 달러를 기록하며 전년 대비 29% 감소하였음. 하지만 2014년에는 자동차 및 건설광산기계의 수출 증가와 의류 및 신발의 수입 증가에 힘입어 전체 교역량이 15.7% 증가하였음.
- 우리나라의 대 미얀마 해외직접투자실적은 2014년말 현재 185건, 22억 1,984만 달러(누계 기준)이며, 주요 투자업종은 광업, 운수업, 제조업 등임.
 - 미얀마에 대한 자원개발 프로젝트 추진과 신외국인투자법안 시행에 따른 투자 증가 등으로 2009년~2014년 동안 대 미얀마 투자가 급격히 증가하여 동기간의 투자금액이 누적 투자액의 95.5%를 차지함.

V. 종합 의견

- 2013년에는 자원개발, 인프라 등 대규모 프로젝트 추진 등에 따른 투자 확대, 천연가스 수출 증가 등으로 8.3%의 경제성장률을 시현하였으며 2014년에도 가스, 전력 등의 자원, 인프라 및 관광업 관련 사업 추진 등으로 8.5%대의 경제성장률을 기록한 것으로 추정됨.
- 2012, 2013년에는 세수증가 및 광구 탐사권 입찰 수익 등으로 GDP 대비 재정수지 적자 비중이 1.7% 수준을 유지하였으나 2014년에는 인프라 부문에 대한 투자 증가 등으로 동 비율이 4.5%로 확대된 것으로 추정됨.
- 한편, 천연가스, 의류, 광물의 수출이 증가함에도 불구하고 인프라 투자 증가로 인한 자본재 수입과 과실송금이 지속적으로 증가하여 경상수지 적자 규모가 최근 확대되었음.
- 미얀마 정부는 정치 개혁 및 경제 개방정책을 적극 추진하고 있으나 인종과 종교적 갈등 등에 따른 사회불안이 지속될 가능성이 높으며, 민간 정부 출범에도 불구하고 군부의 정치적 기득권이 보장되어 있어 2015년 4/4분기에 실시될 총선 결과와 무관하게 군부의 영향력은 크게 줄지 않을 것으로 보임.
- 파리클럽의 대 미얀마 채무재조정으로 외채잔액이 감소하여 GDP 대비 총외채 잔액이 11% 수준을 유지할 것으로 보이며 외환보유액 단기외채 비중은 매우 낮은 수준을 유지할 것으로 전망되나, 채무재조정 이력, 경상수지 악화 및 정치적 불안정성 등을 고려 시 대외지급능력은 다소 취약한 것으로 평가됨.

모잠비크 국별 평가리포트

고영애

한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역

I. 일반개황

면적	799천 km ²	G D P	166억 달러 (2014년)
인구	26.5백만 명 (2014년)	1인당 GDP	626 달러 (2014년)
정치체제	공화제(대통령중심제)	통화단위	Metical (MZN)
대외정책	친서방 실리외교	환율 (달러당)	33.3 (2014년)

- 아프리카 남동부 연안에 위치한 모잠비크는 한반도의 3.6배에 달하는 국토 면적과 26.5백만 명의 인구를 보유하고 있으며, 지리적으로는 탄자니아, 말라위, 잠비아, 짐바브웨, 남아프리카공화국 등과 접경하고 있음.
- 알루미늄, 석탄 등 광물자원과 천연가스 매장량이 풍부한 자원부국으로, 최근 FDI의 유입이 급증하는 등 성장잠재력이 높은 것으로 평가되고 있음.
- 그러나 양호한 경제성장률에도 불구하고 여전히 1인당 GDP가 626달러('14년)에 불과한 최빈국으로 대외원조에 크게 의존하고 있으며, 인프라 구축, 자원개발 프로젝트 등으로 인한 자금소요로 GDP 대비 외채규모가 높은 수준임.
- 정치적으로는 집권여당인 민주전선(FRELIMO)의 장기집권체제 아래 비교적 안정적인 정치상황이 지속되고 있으나, 빈부격차 심화와 장기집권으로 누적된 불만이 잠재적인 사회불안 요소임.

II. 경제동향

1. 국내경제

□ FDI 유입 확대에 힘입어 7% 대의 견실한 경제성장세 전망

- 모잠비크는 탄광 및 운송 인프라 개발, 최근 연이어 발견되고 있는 초대형 가스전의 개발로 인한 FDI의 유입 증가 등으로 2014년에 7.4%의 경제성장률을 기록한 것으로 추정됨.

* FDI 유입규모(억 달러) : 10.1('10) → 26.6('11) → 56.3('12) → 59.4('13)

- 향후에도 탄광업 부문의 성장 및 인프라 투자 활성화, 자원개발 프로젝트 등으로 인해 7%대 성장이 지속될 것으로 전망됨.

- EIU는 2015년 1~2월의 대홍수로 인한 농업 부문 생산량 감소, 수송 인프라 파괴 등으로 인해 2015년에는 전년에 비해 다소 하락한 7.2%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망함.

□ 대규모 정부지출에 따른 재정수지 적자 기조 지속

- 재정수지는 공공 부문의 임금 인상, 사회 인프라 확충 등에 대한 꾸준한 지출 증가로 만성적 적자 기조를 유지하고 있으며, 2014년 GDP 대비 재정수지 규모는 -10.4%의 적자를 기록한 것으로 추정됨.

- 공공보건과 교육 부문에 대한 투자, 사회 인프라 개선을 위한 투자, 공공 부문 임금 인상 등으로 재정수지 적자 기조는 당분간 지속될 전망이다.

□ 높은 경제성장률 영향에도 불구하고, 소비자물가는 안정적 기조 유지

- 소비자물가상승률은 2010년 한 때 10.3%까지 급등하여 유혈 시위를 야기하였으나, 이후 안정세를 보여 2014년에는 7%의 높은 경제성장률의 영향에도 불구하고 유가 및 식료품 가격 안정으로 전년과 유사한 4.6%를 기록한 것으로 추정됨.

- 2015년에는 전력 관련 세금 증가 및 Metical화 평가절하*가 유가 및 식료품 가격 하락 효과를 상쇄하여 5.6%의 물가상승률을 기록할 것으로 전망됨.

* Metical화는 2013년 말 30.1MT/US에서 2014년 말 33.6MT/USD으로 평가절하되었으며, 2015년 중 건실한 경제성장률과 달러 강세 유지로 인해 평가절하 압력이 더욱 가중될 것으로 전망됨.

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위 : %

구 분	2011	2012	2013	2014 ^e	2015 ^f
경 제 성 장 률	7.4	7.1	7.4	7.5	7.2
재 정 수 지 / G D P	-5.0	-4.0	-2.8	-10.4	-8.0
소 비 자 물 가 상 승 률	10.3	2.1	4.2	4.6	5.6

자료: IMF, EIU.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 자원 부문의 FDI 증가로 광업에 대한 의존도 증가

- 알루미늄, 석탄 등 광물자원 및 천연가스 수출 증가, 자원 부문 개발을 위한 FDI 유입이 경제성장을 견인하고 있어, 국제적인 자원수요 또는 FDI 유입 감소시 경제성장 둔화가 불가피함.

- 과거 수출품목은 새우, 캐슈너트 등 농수산물이 주를 이루었으나, 최근 자원 부문의 개발로 알루미늄, 석탄, 천연가스 등이 총수출의 75% 이상을 차지하고 있음.

- 농업 부문에 대한 지속적인 투자 등 산업 다각화를 위한 정부의 노력에도 불구하고, 광업 부문의 급격한 성장으로 인하여 광업에 대한 의존도는 심화될 전망이다.

나. 성장 잠재력

□ 풍부한 광물자원 보유로 외국인투자자들의 관심 증대

○ 모잠비크는 다양한 광물 자원을 풍부하게 보유하고 있으나, 내전으로 인한 탐사 미실시, 제도적 기반 부족, 낙후된 인프라 등으로 자원개발이 충분히 이루어지지 않아 외국인 투자자들의 관심이 높음.

- 현재 채굴되는 주요 광물은 알루미늄, 티타늄, 석탄, 금 등이며, 철광석, 우라늄, 코발트, 니켈, 구리 등도 채굴 잠재력이 높은 것으로 확인되고 있음.

- 주요 외국계 광업회사로는 남아공 Anglo-American, Southern Mining, 호주 BHP Billiton, 브라질 CVRD, 영국 Pan African Resources 등이 있음.

○ 약 16억 달러가 투자된 Moatize 석탄 광산의 채굴 개시로 2016년경에는 석탄이 알루미늄을 제치고 제1의 수출광물로 부상할 것으로 예상됨.

□ 초대형 가스전의 발견으로 신흥 자원부국으로 부상

○ 초대형 가스전의 연이은 발견으로 신흥 자원부국으로 부상함에 따라 FDI 유입액이 2005년 1억 달러에서 2013년 59억 달러로 증가하였으며, 천연가스 액화(Gas-to-Liquid), 석유화학 등 관련 산업의 육성과 LNG 수출을 위한 설비투자 본격화 등 연관 산업의 발전은 모잠비크의 신성장 동력으로 작용할 것으로 전망됨.

○ 2005년부터 미국 Anadarko Petroleum社, 이탈리아 ENI社 등 세계 메이저 석유 업체들의 탐사작업으로 북서부 해양지역 로부마 분지(Rovuma Basin)의 제1, 4 광구에서 2011년~2012년에 걸쳐 대규모 가스전이 확인되며 개발에 활기를 띠고 있음.

○ 2013년 기준 천연가스 매장추정량은 약 4조 2,000억 m^3 이며, 우리나라의 석유가스공사가 2013년에 약 2,000억 m^3 (우리나라의 약 5년간 사용량)의 매장량을 추가 발견하는 등 천연가스 추정 매장량은 증가할 것으로 예상됨.

다. 정책성과

□ 인플레이션 압박 속 물가안정 유지

- 모잠비크 중앙은행(BDM)의 경기부양을 위한 금리인하*정책과 FDI의 유입으로 물가상승 압박이 가중되고 있으나, 식료품 수입가격의 하락, 환율변동 등을 통해 안정적인 물가상승률을 유지하고 있음.

* BDM은 기준금리를 2012년 15%에서 2014년 11월 7.5%까지 인하하였음.

□ 중소득국 진입을 위한 ‘Agenda 2025’ 추진 계속

- 모잠비크 정부는 독립 50주년이 되는 2025년까지 중소득국(middle income country) 진입을 목표로 하는 ‘Agenda 2025’를 발표하였으며, 동 계획에는 경제발전 외에도 교육, 사회자본, 의료복지 등 생활수준 향상과 관련된 내용이 담겨 있음.

- 또한, 5개년 정부 계획(PQG), 빈곤감축 실행계획(PARP) 등 ‘Agenda 2025’ 수행을 위한 세부전략을 수립하여 추진 중임.

- PQG는 발전소, 도로, 농촌 지역 상수시설 건설 등 경제발전과 관련된 내용을 포함하고 있으며, PARP는 행정서비스 개선, 부정부패 척결, 농수산업 부양, 고용률 증대 등 생활환경과 관련된 내용을 담고 있음.

□ IMF의 PSI에 따른 경제정책 관리

- 정부는 IMF의 PSI(policy support instrument)*에 따라 경상수지 적자 관리, 외채관리 전략 수립, 금융 부문 개혁 등도 추진하고 있음.

- IMF는 2014년 초 발표한 보고서를 통해, 모잠비크는 PSI가 제시하는 적정 수준의 목표치를 준수하고 있으나 구조개혁이 필요하다고 밝힘.

* PSI는 IMF가 원조가 필요 없는 저소득국의 빈곤 감축, 경제발전을 위해 경제, 금융 관련 정책조언을 제공하는 것을 말함.

- IMF는 구조개혁을 위해 대외원조를 줄이고 비양허성 차관을 늘리는 부채 관리와 투자계획이 필요하다고 강조하였음.

□ 광업 부문의 투명성 증대를 통한 외국인투자 유치 활성화 노력

- 정부는 광업 부문의 외국인투자 유치 활성화를 위하여 2008년부터 국제기준인 EITI(채굴산업 투명성 이니셔티브)에 따라 사업을 수행하여 2012년 10월 규정 준수국가(EITI Compliance)로 승인되었으며, 매년 보고서를 통해 규정 준수 실적을 점검받을 예정임.
- EITI 가입 요건은 투자회사의 채굴산업 관련 지출의 내역과 이들로부터 수령한 정부의 모든 수입의 세부내역을 투명하게 공개하는 것으로, 규정 준수국가로 승인될 경우 국제사회에 자원 부문 투명성 제고와 효율적 관리를 위한 정부의 의지를 보여주는 긍정적 신호로 작용함.

□ 열악한 기업환경 개선을 위한 노력 미흡

- 세계은행의 2014년도 기업환경 평가(Doing Business)에서 189개국 가운데 139위를 기록하여 2013년(142위)보다 3단계 상승하였으나, 인프라 건설에 필요한 승인 절차를 제외한 나머지 평가부문에서 순위 하락 또는 유지를 나타내어 기업환경 개선을 위한 규제개혁이 필요한 것으로 분석됨.

3. 대외거래

□ 자원개발 프로젝트 수행에 따른 자금 지출로 경상수지 적자 기조 지속

- 모잠비크는 광산 및 LNG 등 자원 개발 프로젝트 수행을 위한 자본재 및 원자재 수입 확대, 인프라 건설 기술 도입 등으로 상품수지와 서비스수지가 모두 적자를 기록하면서 경상수지 적자 기조가 지속되어, 2014년에도 GDP 대비 -36.7%의 적자를 기록함.
- 최근 유가하락이 자본재 및 원자재 수입가격을 하락시켜 2015년 GDP 대비 경상수지 적자 비중은 -29.7%로 다소 줄어들 것으로 전망됨.

□ FDI 유입에 힘입어 외환보유액은 꾸준한 증가세 유지 전망

- 외환보유액은 자원개발, 운송, 통신, 관광 등 산업 전반에 걸친 꾸준한 FDI 유입에 힘입어 완만한 증가세를 유지함에 따라, 2011년 약 20억 달러에서 2014년 말 28.5억 달러까지 확대된 것으로 추정되며, 2015년에도 30.3억 달러까지 늘어날 것으로 전망됨.

□ 대규모 프로젝트로 인한 외채규모 증가 관련 관찰 필요

- 모잠비크는 잇따른 가스전의 발견으로 자원부국으로 부상하며 외국인투자자들의 높은 관심과 함께 외환보유고 증가와 6~7%대의 높은 경제성장률을 보이는 등 외채상환능력에 긍정적인 모습을 보임.
- 그러나 자원개발, 공공부문 개혁, 인프라 구축 등 대규모 프로젝트에 대한 막대한 자금 소요로 외채규모가 급증하여 2014년 말에는 GDP의 81.4%에 육박한 것으로 추정되며, D.S.R.은 2014년 말 기준 12.9%로 다소 높은 수준임.

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 백만 달러, %

구 분	2011	2012	2013	2014 ^e	2015 ^f
경 상 수 지	-2,973	-6,373	-5,892	-6,131	-5,512
경 상 수 지 / G D P	-21.9	-42.9	-37.8	-36.7	-29.7
상 품 수 지	-2,249	-4,048	-4,357	-4,377	-3,176
수 출	3,118	3,856	4,123	4,105	4,484
수 입	5,368	7,903	8,480	8,482	7,661
외 환 보 유 액	1,992	2,304	2,607	2,846	3,028
총 외 채 잔 액	7,184	8,212	10,442	13,897	17,917
총 외 채 잔 액 / G D P	57.3	57.5	68.2	81.4	95.9
D S R	18.3	11.0	10.5	12.9	13.7

자료: IMF, EIU, OECD

III. 정치·사회동향

1. 정치안정

□ 2014년 10월 선거 결과, 민주전선(FRELIMO)의 장기집권 체제 유지

○ 현 집권여당 민주전선(FRELIMO)은 1975년 모잠비크를 포르투갈로부터 독립 시킨 Samora Machel을 시작으로, 현 대통령인 Filipe Nyussi에 이르기까지 40년간 여당으로서의 지위를 지키고 있음.

- 2014년 10월 15일 총선 결과, FRELIMO는 총 250석 중 144석을 차지하였으며, 주요 야당인 민족저항(RENAMO)은 89석을 차지하였고, 모잠비크 민주운동(MDM)은 17석을 차지함.

- 국방장관 출신인 Filipe Nyussi 대통령은 57%의 득표율을 기록하면서 37%를 얻는 데 그친 야당 후보 Afonso Dlakama에 낙승, 2015. 1. 15일 취임식을 가졌으나, Dlakama는 부정선거를 주장하면서 자신이 더 많은 표를 얻은 중부와 북부 지역에서 자치정부를 선포할 것이라고 위협하였음.

□ 집권세력의 이권 독점 및 부패, 민주화 정체에 대한 우려 증가

○ FRELIMO의 장기집권으로 인한 집권세력의 이권 독점과 부정부패에 대한 불만이 끊이지 않고 있으며, 민주화 정체에 대한 국제사회의 우려의 목소리도 높아지고 있음.

- 모잠비크는 EIU의 2014 민주주의 지수(Democracy index) 발표에서 10점 만점에 4.66점으로 167개국 가운데 107위를 기록, 2012년(102위)과 2013년(104위) 대비 하락함.

2. 사회안정 및 소요/사태

□ 소요/사태는 없으나 빈부격차 심화로 인한 사회불안 우려 잔존

○ 사회안정을 해칠 만한 소요 등의 발생사실은 없음. 다만, 높은 경제성장의 과실이 빈곤 감소로 연결되지 못하여 고질적인 빈부격차가 해소되지 않고 있어 소득 불평등의 심화에 따른 사회불안의 우려가 있음.

- 정부는 빈곤 감소정책의 일환으로 인력 육성에 대한 투자를 확대하고 있으며, 일자리 창출을 통한 양극화된 소득격차 해소와 부정부패의 척결이 정부의 핵심 해결과제로 남아 있음.

- 청년 일자리 창출 산업인 농업은 소규모인 데다 생산성이 낮고, 중소기업 부문도 만연한 관료주의(red tape), 열악한 기업환경 등으로 고용창출에 제약을 받고 있음.

3. 국제관계

□ 서방 세력 및 자원 수입·투자국과의 관계 강화

○ 독립 후 구소련과의 유대관계를 유지해 왔으나, 1980년대 후반 공산체제가 붕괴 되면서 미국, 일본 및 서유럽 국가와의 관계 강화에 주력해 왔음.

○ 2000년대 들어 서방 원조공여국과의 긴밀한 관계를 유지하는 가운데 최근 철도, 광업 분야의 주요 투자국인 중국, 브라질, 인도, 호주 등과의 관계가 강화되어 왔으며, 가스전 발견으로 우리나라를 포함한 아시아의 주요 LNG 수입국들과의 협력관계도 강화될 것으로 전망됨.

- 일본 아베 총리는 2014년 초 아프리카 순방 중 모잠비크를 방문하여 700억 엔의 공적개발원조(ODA) 제공의사를 표명하였으며, 양국은 액화천연가스(LNG), 석탄 등 자원에너지 분야에서 협력을 강화하기로 합의하였음.

□ 주변 국가와도 긴밀한 관계 유지

- 인접국인 남아프리카공화국과는 교역, 투자, 관광, 이민 등 전 분야에 걸쳐 긴밀한 협력관계를 유지하고 있음. 모잠비크는 그동안 남부아프리카경제공동체 (Southern African Development Community: SADC)의 주요 일원으로서 남아공과 함께 역내 평화유지를 위한 중재자로서의 입지를 강화해 왔으며, 특히 짐바브웨의 경제붕괴 사태와 관련하여 그 역할이 부각되기도 하였음.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 외채 탕감 및 리스케줄링 경험 보유

- 고채무 저소득국(Heavily Indebted Poor Countries : HIPC) 이니셔티브에 따라 1999년과 2001년 각각 37억 달러와 30억 달러의 공적외채를 탕감받았고, 2006년에도 다자간 채무탕감 이니셔티브(Multilateral Debt Relief Initiative : MDRI)의 체결로 29억 달러 규모의 채무를 탕감받는 등 세 차례의 외채탕감 및 리스케줄링 경험이 있음.
- 2014년 3월 말 기준 OECD 회원국 ECA 앞 지원잔액은 단기 1.1억 달러, 중장기 5.7억 달러이며, 연체는 없음.

□ 외채규모에 대한 지속적인 점검 필요

- 공공부문 개혁, 인프라 개발 등 대규모 프로젝트에 따른 막대한 자금 소요로 인하여 외채규모가 빠르게 증가하고 있어 자원개발에 대한 외국인투자, 높은 경제성장률, 외환보유고 증가에도 불구하고 외채상환능력에 대한 지속적인 점검이 필요할 것으로 판단됨.

2. 국제시장평가

□ 주요 기관별 신용도 평가순위

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
수출입은행	D1* (2014. 5)	D1 (2013. 8)
OECD	6 (2015. 1)	6 (2014. 1)
S&P	B (2014. 2)	B+ (2013. 9)
Fitch	B+ (2014. 11)	B+ (2014. 5)
Moody's	B1 (2013. 9)	-

* OECD 등급 원용

3. 우리나라와의 관계

□ 국교수립 : 1993. 8. 11 (북한과는 1975. 6. 25)

□ 주요협정: 대외경제협력기금 차관('10)

□ 우리나라와의 2014년 교역규모는 1억 3,022만 달러

- 우리나라의 대 모잠비크 수출은 전년 대비 9.7% 증가한 1억130만 달러를 기록하였으며, 수입은 전년 대비 98.9% 증가한 2,892만 달러를 기록한 바, 총 교역 규모는 전년과 유사한 1억 3,022만 달러를 기록하였음.

〈표 4〉 한·모잠비크 교역 규모

단위: 천 달러

구 분	2012	2013	2014	주요 품목
수 출	44,025	92,375	101,296	합성수지, 계면활성제, 자동차 등
수 입	66,373	14,537	28,924	석탄, 동제품, 기호식품 등

자료: 한국무역협회.

□ 우리 정부, 모잠비크와의 협력관계 강화 추진

- 우리 정부는 2012년 7월 모잠비크 광물자원부와 산업자원협력 MOU를 체결하였으며, 같은 해 11월에 모잠비크를 아프리카 54개국 중 ‘우선 경험전략국’으로 선정한 바 있음.

- 2013년 3월 산업통상자원부와 한국가스공사는 수도 마푸토에서 모잠비크 가스 공급 사업 배관망 착공식을 가졌음.

- 가스공사는 현지 국영가스공사(ENH)와 공동으로 합자회사(ENH-KOGAS, SA)를 설립하였고, 2013년 3월부터 15개월간 가스배관(59km) 공사 후 2034년 까지 20년 간 공급설비를 운영하여 천연가스를 현지 공급할 예정임.

○ 산업통상자원부는 모잠비크를 산업·자원 협력의 성공 모델로 삼는다는 계획으로 2013년 7월 정부, 국내 주요 기업, 금융기관 등 관계자 50명 규모의 민관합동 사절단을 파견하여 제1차 한-모잠비크 산업자원협력위원회를 개최하였음.

- 또한 2013년 11월 KOTRA 무역관을 마푸토에 신규 개설하여 현지 마케팅 인프라를 강화하고 우리 기업의 진출을 지원하고 있음.

○ 외교부는 최근 양국 정부의 경제협력 사업과 한국 대기업을 현지 진출 증대로 외무 업무 수요가 급증함에 따라 2013년 10월 마푸토에 대사관을 개관하였음.

□ 양국간 해외직접투자 규모는 미미한 수준

○ 우리나라의 대 모잠비크 투자는 2011년 도매 및 상품중개업에 5만 달러를 투자한 것을 시작으로 하여 가스제조업 및 배관 공급업, 수산물 소매업 등을 중심으로 2014년 말 현재 5개의 투자법인, 총 4,146만 달러의 투자실적을 기록하였으며, 모잠비크의 대 우리나라 투자는 아직까지 없음.

V. 종합 의견

- 모잠비크는 1인당 GDP가 626달러(2014년 추정)로 여전히 최빈국 수준에 머물고 있으나 농업, 광업 등의 호조와 자원 부문의 대규모 개발 프로젝트에 대한 FDI 유입 증대 등에 힘입어 연 6~7%대의 높은 경제성장을 지속하고 있음.
- 향후에도 풍부한 광물자원, 천연가스의 개발을 위한 외국인 투자 유입 지속, 수출 증대 등으로 7%대의 경제성장이 전망되는 등 자원개발의 가속화를 기반으로 향후 고성장이 지속될 것으로 기대됨.
- 정치적으로는 모잠비크 독립운동을 주도한 민주전선(FRELIMO)이 오랜 지지기반을 바탕으로 장기집권 체제 속에서 사회 안정을 유지하고 있음.
- 자원개발에 따라 외국인투자 및 외환보유고가 증가하는 등 외채상환능력과 관련하여 긍정적인 모습을 보이고 있으나 만성적 경상수지 적자, GDP 대비 과중한 외채부담, 높은 D.S.R.을 고려할 때 향후 외채규모에 대한 지속적인 관찰이 필요할 것으로 판단됨.

「한국의 개발협력」 원고 기고

□ 발간 목적

- 「한국의 개발협력」은 우리나라의 개발경험과 국제개발협력 동향을 소개함으로써 개발협력정책 수립에 기여하는 데 목적이 있다.
- 다양한 개발협력 주체의 시각을 공유함으로써 대외원조에 대한 우리 국민의 인식 제고와 더불어 국제사회에 기여할 수 있는 한국형 개발협력의 방향을 모색하고자 한다.

□ 원고 게재 절차

- 기고 → 접수 → 심사 → 게재

□ 원고 집필 요령

- 내용 및 작성 : 개발협력과 관련된 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의 되고 있는 이슈를 중심으로 서술 형식으로 작성
- 형식 : 한글파일 사용 (13 포인트, 200자 원고지기준)
- 분량 : A4 용지 20매 내외

□ 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 한다.

E-MAIL : jakun.koo@koreaexim.go.kr

Tel : 02-3779-6583

○ 기고원고는 「한국의 개발협력」의 발간 목적에 부합하며 다른 학술지에 게재된 적이 없어야 한다.

○ 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

□ 심사

○ 심사 절차는 한국의 개발협력 편집을 위한 한국수출입은행의 절차에 따라 진행된다.

○ 기고 원고의 심사는 한국수출입은행의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

□ 게재

○ 원고는 교정·교열을 거쳐 게재하며, 한국수출입은행 경협기획실은 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.

○ 게재된 원고에 대해서는 한국수출입은행의 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.

○ 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.

○ 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund
<http://www.edcfkorea.go.kr>



기획재정부
MINISTRY OF STRATEGY
AND FINANCE

K 한국수출입은행
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA