

발간 등록 번호

11-B190031-000197-08

Shaping the Future with EDCF

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2016 NO. 3



ODA 현대화 최근 논의 분석 I : 지속가능개발을 위한 총공적지원 (TOSSD)

ODA 현대화 최근 논의 분석 II : 민간금융수단(PSI)과 추가성

개발과 인권 : 인권적 관점에서 본 세계은행 책무성 메커니즘(Accountability Mechanism)의 현황 및 과제

공여국의 원조 선택 : 양자원조와 다자원조

KSP를 통한 정책학습(policy learning) : 중남미 지역을 중심으로

경제발전경험공유사업(KSP)을 통해 바라본 한국형 개발협력모델

2015년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용

모잠비크 국가신용도 평가리포트

필리핀 국가신용도 평가리포트



대외경제협력기금  
Economic Development Cooperation Fund

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2016년 제3호

# 한국의 개발협력

---

발행 : 2016년 10월

발행인 : 이 덕 훈

발행처 : 한국수출입은행

편집인 : 김 태 수

주소 : (07242) 서울시 영등포구 은행로 38

전화 : 02-3779-6114(대표)

팩스 : 02-784-1030(대표)

홈페이지 : [www.edcfkorea.go.kr](http://www.edcfkorea.go.kr)

---

---

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

---



# 목 차

## I. 국제개발협력 동향

- 03 ODA 현대화 최근 논의 분석 I : 지속가능개발을 위한 총공적지원 (TOSSD)  
(임소진 선임연구원, 석창민 심사역 / 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀)
- 41 ODA 현대화 최근 논의 분석 II : 민간금융수단(PSI)과 추가성  
(정재형 책임심사역, 박민정 심사역 / 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀)

## II. 분야별 개발협력 논의동향

- 91 개발과 인권 : 인권적 관점에서 본 세계은행 책무성 메커니즘(Accountability Mechanism)의 현황 및 과제  
(정은주 前 한국인권재단 사업팀장)

## III. 한국의 개발협력

- 133 공여국의 원조 선택 : 양자원조와 다자원조  
(김승년 한국외국어대학교 경제학부 교수)
- 167 KSP를 통한 정책학습(policy learning) : 중남미 지역을 중심으로  
(홍성창 실장, 김하아람 실장, 강나연 전문연구원, 유진하 연구원 / KDI 국제개발협력센터)
- 209 경제발전경험공유사업(KSP)을 통해 바라본 한국형 개발협력모델  
(김대용 KDI 국제개발협력센터 전문위원)

## IV. OECD DAC 통계분석

- 247 2015년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용  
(남희정 한국수출입은행 경험총괄부 심사역)

## V. 개발협력대상국 분석

- 267 모잠비크 국가신용도 평가리포트  
(고영애 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역)
- 285 필리핀 국가신용도 평가리포트  
(박중국 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역)



EDCF

## I . 국제개발협력 동향

ODA 현대화 최근 논의 분석 I : 지속가능개발을 위한 총공적지원 (TOSSD)

임소진 선임연구원, 석창민 심사역 / 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀

ODA 현대화 최근 논의 분석 II : 민간금융수단(PSI)과 추가성

정재형 책임심사역, 박민정 심사역 / 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀





# ODA 현대화 최근 논의 분석 I

## : 지속가능개발을 위한 총공적지원 (TOSSD)

임소진

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 선임연구원

석창민

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 심사역

### I. 들어가며

1972년 “공여국이 개도국의 개발을 지원하기 위한 목적으로 제공하는 양허성 재원흐름 (OECD, 2008)”이라는 ODA의 기본개념이 확립된 이후, 지난 40년 간 ODA는 각 공여국의 개도국 개발재원 지원 수준을 측정하는 지표로서 널리 활용되어 왔다 (Hynes and Scott, 2013). 그러나 이러한 기존의 ODA 지표는 최근 새로운 개발목표 개발 및 지원수단의 다각화 양상과 연계하여 변화의 국면을 맞이하게 되었다. 즉, 국제사회는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이후 SDGs)의 수립, 신흥공여국의 부상, 민간재원 비중의 확대, 공여국 금융수단의 다각화 등으로 인하여 최근 더욱 복잡하고 다양화된 개발재원 지평의 총체적 양상을 규명하여 ODA 이외의 재원에 대한 개념적 공백을 보완할 수 있는 개발재원 측정체계를 개발하기 위해 노력하고 있다 (OECD, 2009b). 이러한 노력의 일환으로 OECD DAC은 ① ODA의 세부 개념 및 측정

범위를 새롭게 정의하고 ② 지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development, 이후 TOSSD)이라는 ODA를 넘어서는 개발재원 범주에 대한 측정체계 도입을 시도하였다(OECD, 2014b). ODA 현대화 작업은 2014년 12월 OECD 각료급회의(High Level Meeting, 이후 HLM)를 통하여 종결되었으며(임소진, 2015), TOSSD 논의는 2017년 내 도입 완료를 목표로 활발하게 진행 중에 있다(대외경제협력기금, 2016). 본고는 이 중 최근 활발히 논의되고 있는 TOSSD 개념의 도입 과정, 범주 및 측정방식, 그리고 주요 해결과제와 시사점을 논의하고자 한다.

## II. TOSSD 논의 시작

TOSSD 논의는 ‘지속가능한’이라는 의미가 결여된 ‘총공적개발지원(Total Official Support for Development, 이후 TOSD)’으로 시작되었다. 이후 논의 과정에서 TOSD는 SDGs의 ‘지속가능한’ 경제, 사회, 환경 부분을 포함하는 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원’으로 개념이 확장되어 현재의 TOSSD로 변경되었다.

### 1. TOSD 도입 결정 (2007~12년)

2005년 OECD 이사회는 OECD의 예산 효율성 강화와 각 산하 위원회의 효과성 증진을 위한 심층평가(In-Depth Evaluation)<sup>1)</sup> 제도를 도입하여, 2007년부터 DAC에 대한 심층평가를 수행하기 시작하였다(OECD,

2005, 2007). 이러한 심층평가 결과로 제시된 권고사항(〈표 1〉 참고)에 따라 OECD 이사회는 2008년 DAC 원조개혁그룹(Aid Reflection Group)을 구성하여 DAC의 전략적 개혁방안 검토 작업을 실시하였다(OECD, 2009c). 원조개혁그룹은 18개월의 활동 끝에 2009년 DAC HLM에서 개발환경 변화에 따른 향후 개발협력의 과제와 이에 대한 DAC의 기여방안 및 발전방안을 제시하였다(OECD, 2009c) (〈표 2〉 참고).

〈표 1〉 OECD 이사회의 DAC 심층평가 권고사항 (2007)

권 고 사 항	
1. DAC 전략적 개혁방안 검토 실시 - DAC의 역할, 구성, 기능 등 재검토	4. OECD 외부 이해관계자 협업 강화 - 국제기구, 민간부문, NGOs 등 다양한 외부 이해관계자들의 DAC 플랫폼 참여 확대
2. DAC 리더십 강화 및 산하기구 역량 제고 - 개발 이니셔티브 선도를 위한 DAC 리더십 제고 - DAC 산하기구 평가 및 존속여부 결정	5. 개발협력 통계 수요자 대상 자문 실시 - 현재 개발재원 통계체계의 편의성 및 접근성 등 파악, 기존 제공 데이터 간 조화방안 마련
3. OECD 내 협업 강화를 통한 정책일관성 개선	6. 결과 중심 관리에 대한 회원국 인식 제고

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2007

1) 평가위원회가 일정 기간 동안 각 위원회의 활동 및 산출물을 영향력(impact) 및 효과성 측면에서 평가하며, OECD 이사회는 심층평가에 기반하여 예산 배분, 임무(mandate) 변경, 위원회 개편 등을 결정한다.

〈표 2〉 개발협력의 4대 전략 우선과제와 DAC의 향후 기여·발전방안

4대 전략적 우선과제	
1. 원조를 넘어선 개발 패러다임 정착 - 원조 이외의 개발에 기여하는 다분야(무역·투자·조세·반부패·안보 등)에 대한 정책 대응 필요 - 국내자원, 해외투자, 민간송금(remittance) 등 모든 가용재원의 동원 - 글로벌 공공재 개발을 원조정책 수립 및 수원국 개발 우선순위 설정에 반영	
2. 국제 개발협력 거버넌스 개혁 - 개발협력의 효과성 강화를 위한 포괄적이며 통합적인 다자 개발협력 거버넌스 개발	
3. 개발공약 촉진 - UN의 ODA/GNI 0.7% 달성 공약, 2005년 글렌이글스(Glencles) 원조 확대공약* 등의 이행 촉구 * G7은 2005년 G8 정상회담에서 원조규모 확대 공약에 합의 (2004년 800억불에서 2010년 1,300억불로 확대)	
4. 공동의 국제개발목표 수립 - Post-2015 개발목표 수립 (MDGs 미달성 분야, 포괄적 세계화 달성, 주요 국제문제 대응 등 고려)	
DAC의 향후 기여방안	DAC의 향후 조직 발전방안
1. DAC의 핵심 정책도구 강화 - 원조효과성, 통계, 동료검토, 정책 자문 등	1. 2010 - 14년간 DAC 임무 개정 - 포괄적 개발 패러다임 및 4대 전략 우선순위 반영
2. DAC 주도 국제개발협력 거버넌스 개혁 - DAC 거버넌스 개혁을 통한 리더십 확보 필요	2. 다양한 개발협력 이해관계자와의 연계 강화 - 멤버십 확대, 의사결정 과정 참여기회 확대 등
3. 개발을 위한 정책일관성 심화 및 증진	3. 개발협력의 이해증진 기능 확대 - 국제사회 내 개발협력의 중요성 홍보기능 강화
4. 개발전략 및 프로그램 수립 시 글로벌 공공재 개발 의제 반영	4. OECD 내부 협업 강화 - 타 위원회의 개발협력 관련 활동에 대한 협업 강화

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2009a

이때 제출된 보고서(Investing in Development: A Common Cause in a Changing World)에 따르면, 국제사회가 광범위한 개발협력 의제를 이행하기 위해서는 원조를 초월한 개발 패러다임의 실현, 즉 원조, 무역, 투자, 조세, 안보 등 개발에 기여하는 범분야적 정책 구현과 국내재원, 해외투자, 민간송금(remittance) 등과 같은 모든 가용 가능한 재원의 동원이 필요하다. 또한 원조개혁그룹이 2009년 DAC HLM에 제시한 보고서에서는 이미 DAC의 향후 기여방안으로 개발재원 통계체계의 측정범위를 확장하여 모든 개발재원 흐름을 측정 및 모니터링하는 것이 필요하다는 내용이 담겨있다 (OECD, 2009a). 이에 따라 DAC은 변화를 위한 작업팀(Task Team)을 구성하여 DAC 개혁 작업을 본격화하였다 (OECD, 2009d). 그 결과 1961년부터 명맥을 이어 온 DAC의 임무(mandate)는 <표 3>과 같이 변경되었다. 이 때 ‘새로운 국제개발협력 구도 수립에 기여한다’라는 부분은 이후 DAC 개발재원 측정체계 개발 임무의 근거 규정을 명문화하는 역할을 해오고 있다 (OECD, 2010b).

〈표 3〉

OECD 임무 개정 전·후 비교

개정 전 (1961.7.23)	개정 후 (2010.10.18)
<p style="text-align: center;">(중 략)</p> <p>b) DAG*의 기능, 특성, 회원국, 그리고 1961년 3월 29일 DAG가 천명한 ‘공동의 원조 노력(common aid effort)’에 기술된 다음 사항의 이행을 승계한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수원국 필요에 입각한 경제, 금융, 기술지원 제공</li> <li>- 저개발국 앞 지원 재원 확대 및 질적 효과성 제고</li> <li>- 저개발국의 경제성장에 기여하는 지속적인 지원 보장</li> <li>- 저개발국 앞 상업 조건의 공공 및 민간재원 확대 유도</li> <li>- 일부 저개발국에 증여 및 우호적 조건의 차관을 한시적으로 제공</li> <li>- 각 회원국의 양·다자 원조 노력을 정기 검토</li> <li>- 각 회원국의 원조 노력 비교 연구</li> <li>- 위원회 내 리더십을 발휘할 의장 선출</li> </ul> <p style="text-align: center;">(중 략)</p>	<p>DAC의 임무는 지속가능개발에 기여하는 개발협력 및 유관 분야 정책의 증진을 통하여 원조 의존국가가 없는 미래를 만드는 것이다. 세부 임무는 다음과 같다 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ODA, 기타 공적·민간재원 흐름 정보의 수집·분석을 통하여 지속가능개발에 기여하는 재원들을 모니터링, 평가, 보고하고 동 재원의 확대에 기여</li> <li>b) 개발협력 정책 및 활동과 국제사회의 개발 목표와의 부합 여부 평가와 상호 학습 증진</li> <li>c) 개발협력의 질적 향상 및 효과성 증진을 위한 분석자료, 정책 가이드스, 모범사례 제공</li> <li>d) 개발협력 환경변화 분석 및 새로운 개발협력 구도 수립 기여</li> <li>e) 글로벌 공공재에 대한 저변 확대 및 OECD 내 타 정책공동체와의 정책일관성 증진</li> <li>f) 회원국 앞 개발협력 관련 권고사안 제시</li> <li>g) DAC 비회원국, 국제기구, 민간단체, 시민사회 참여 증진</li> </ul>

\* 개발협력그룹(Department Assistance Group) : DAC의 전신  
출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2010a, 2010b

이후 DAC은 새로운 외부개발재원 측정체계를 개발하기 위한 기본 방향을 담은 보고서(New directions in DAC measurement and monitoring of external development finance)를 2012년 12월 DAC HLM에 제출하였다 (OECD, 2012a). 이 보고서는 새로운 외부 개발재원의

측정 및 모니터링 체계 개발의 필요성을 개발재원 흐름의 양상 변화와 Post-2015 개발재원 수요 확대라는 2가지 측면에서 해석하였다. 우선 개도국 앞으로 유입된 외부 재원흐름을 살펴보면, 2000년 이후 공적재원과 비교하여 민간재원의 비중이 급증하고 있는 것을 알 수 있다 (<그림 1>). 이는 세계화의 진전으로 국가 간 경제협력이 심화되면서 외국인직접투자(FDI)와 민간송금 등의 다양한 민간재원이 개도국으로 활발하게 유입된 반면, 급격한 증액이 어려운 ODA의 태생적 한계와 2008년 국제금융위기로 인한 공여국의 재정여건 악화가 겹쳐 ODA 확대의 폭이 감소하였기 때문이다 (고안나, 2015; OECD, 2012a). 한편 광범위한 개발의제를 다루는 Post-2015 개발목표 채택 이후 개발재원의 대대적인 수요 증가가 예상되어 국제사회는 부족한 개발재원을 충당하기 위하여 민간재원을 활용해야 하는 상황에 놓이게 되었다 (OECD, 2012a).

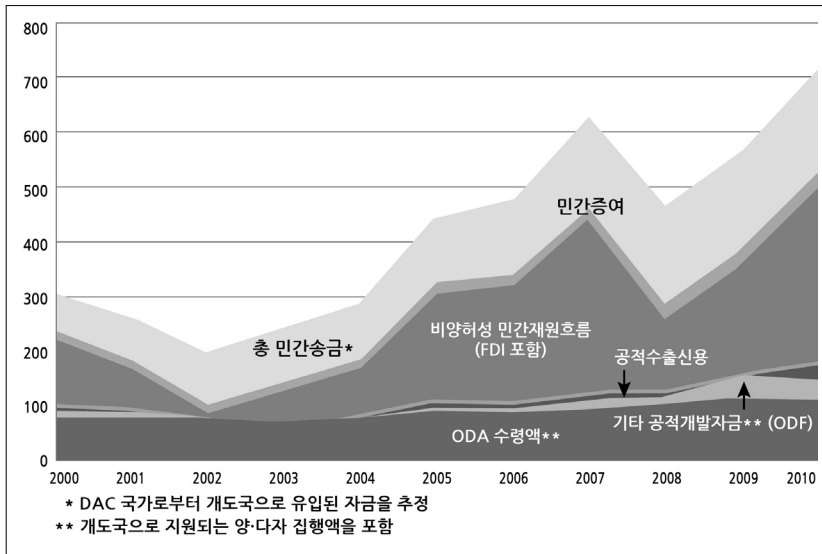
DAC의 2012년 보고서는 민간재원이 개도국 유입재원 중 대부분을 차지하는 현실을 인정하면서 공여국이 보증, 지분투자, 메자닌 금융 등 다양한 시장기반의(market-based) 금융수단을 활용하여 개도국으로의 민간재원 유입을 지원할 것을 권고하였다. 나아가 이 보고서는 국제사회가 포괄적 개발재원의 흐름을 측정하는 통계체계를 개발하여 민간재원과 공공재원의 분업 구도를 확립하는, 즉 민간재원은 경제 인프라 위주 분야로, 공공재원(원조)은 민간투자 촉진, 조세역량 개발, 보건, 교육 등 민간재원으로 조달할 수 없는 분야로 유입되도록 유인해야 함을 강조하였다. 이에 HLM에 참석한 각료들은 DAC에 외부개발재원 통계체계 개선임무를 부여하였다. 이때 부여된 새로운 임무사항은 ① 공적개발



지원 흐름을 측정하는 통계체계 개발<sup>2)</sup>, ② ‘공여국의 노력’과 ‘수원국의 혜택’을 측정할 수 있는 개발재원 측정지표 고안, ③ 새로운 개발재원 통계체계 개발 후 재원흐름을 분석하여 ODA 정의 현대화 여부를 결정하는 것으로 구분된다 (OECD, 2012b).

〈그림 1〉 2000년 이후 개도국으로 유입된 외부재원의 흐름

단위 : 백만불 (2010년 절대가격 기준)



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2012a

2) 원문에는 (para.17) Elaborate a proposal for a new measure of total official support for development 라고 표기되어 있는 바, 이 측정체계가 향후 총공적개발지원(Total Official Support for Development, TOSD)의 개념으로 발전되었음을 알 수 있다.

## 2. TOSD 기본 개념 개발 (2013~14년)

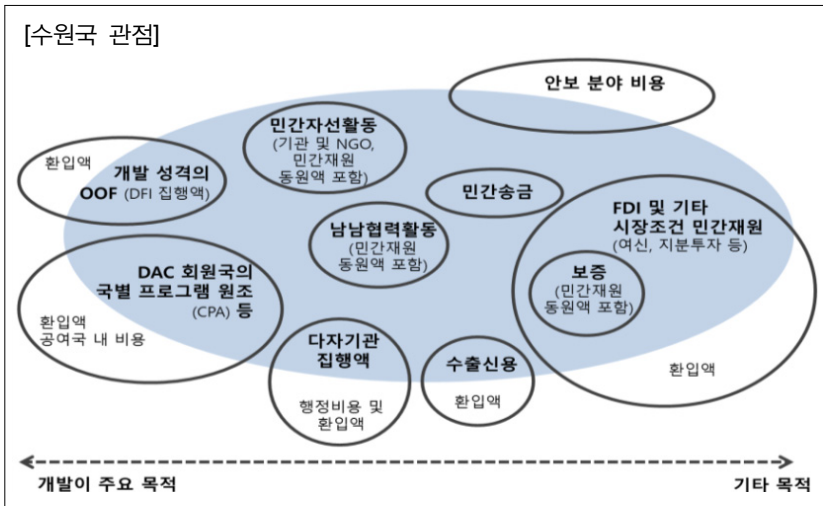
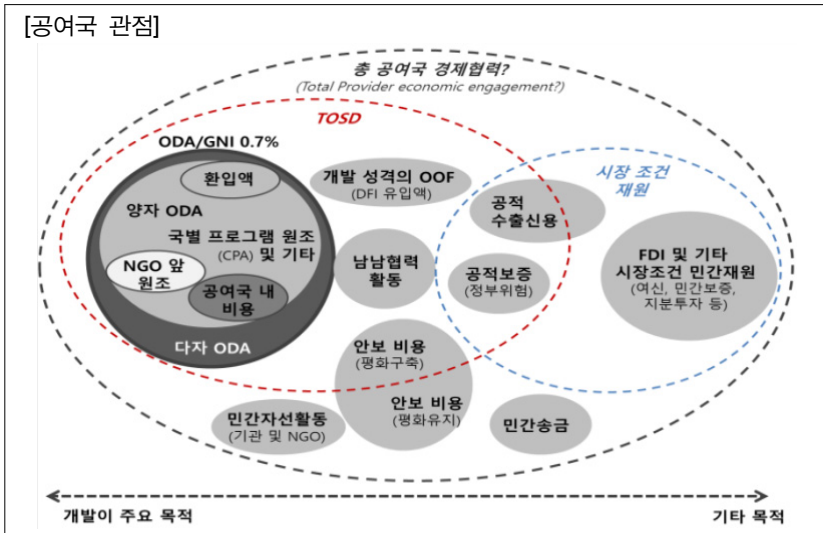
DAC은 2013년 4월 DAC 고위관리회의(Senior Level Meeting, 이후 SLM)에서 공여국의 노력과 수원국의 혜택을 모두 측정할 수 있는 외부개발재원 측정체계 개발안을 2014년 말까지 마련하겠다는 계획 (Initial roadmap for improved DAC measurement and monitoring of external development finance)을 제시하였다 (OECD, 2013a). 이에 따라 DAC은 개발협력 각계 고위급 인사로 구성된 개발재원 전문가그룹 (Expert Reference Group on Development Finance, 이후 ERG)을 발족하여 외부개발재원 측정체계 개발에 대한 자문의 과정을 가졌다. 2013년 10월 제1차 ERG 회의에서 DAC은 기존의 개발재원 측정체계가 다양해진 개발협력의 주체와 사업 유형, 그리고 수단을 포괄하지 못하고 있는 한계를 강조하면서, 외부개발재원의 총체적 세계관을 공여국 관점과 수원국 관점에서 제시하였다 (<그림 2> 참고).

2014년 1월 제2차 ERG 회의에서는 제1차 ERG의 권고사항을 반영한 외부개발재원 측정체계 개발 개선안이 소개되었다 (OECD, 2013d). 이 개선안은 공여국 관점에서 외부개발재원의 측정범위를 ① ODA(A), ② 수출신용(export-credit)을 제외한 기타공적재원(other official flows, OOF)(B), ③ 민간재원 동원액(private finance mobilised)(C)으로 규정하였다 (그림 3 참고). 이 때, 시장유사(market-like) 금융수단의 경우 국제금융시장 진입이 어려운 개도국의 자금 조달을 돕는다는 점을 들어 측정범위에 산입할 예정이나 민간재원 동원액의 계상 여부는 추후

결정이 필요하다는 점이 언급되는 한편, 수출신용은 개발목적성이 없으므로 측정범위에서 제외되어야 한다는 점이 명시되었다 (OECD, 2013d). 전문가 그룹 역시 측정범주를 포괄적으로 설정하여 ODA를 보완하는 것은 중요하지만, TOSD의 측정범주가 지나치게 넓어져 그 의미가 퇴색되지 않도록 분명한 측정의 외연을 설정하는 것이 중요하다는 점을 권고하였다. 또한 TOSD가 공적 자원흐름에 한정된다는 점을 감안하여 민간재원 동원액을 TOSD 측정범위에 포함시키는 것에 대해서는 신중하게 고려해야 한다는 것을 함께 언급하기도 하였다 (OECD, 2014a).

DAC은 제2차 ERG 회의에서의 권고사항과 내부 토의사항을 종합한 포괄적 외부개발재원 통계체계 개발안(Modernising the DAC's development finance statistics)을 2014년 3월 DAC SLM에 제출하였다 (OECD, 2014a). 이 문서에서는 TOSD 범위 내에 평화·안보 개발, 기후 변화 대응, 기타 글로벌 도전과제 대응을 위한 非ODA 자원흐름이 포함되어야 한다는 점이 명시되었으며, 지원수단별 측정방법 고안 시 공적재원의 흐름과 민간재원 동원액을 분명히 구분할 것을 강조하였다. 나아가 DAC은 TOSD 개념체계의 외연을 그림 4와 같이 제시하고, ① 민간 재원을 동원하는 금융수단, ② 평화·안보 분야에 대한 지원 ③ 기후변화 대응과 난민 지원 등 글로벌 공공재 3대 부문에서의 개념체계가 심화되어야 한다는 점을 강조하였다 (OECD, 2014a).

〈그림 2〉 외부개발재원의 총체적 세계관(안) (제1차 ERG 회의 소개)



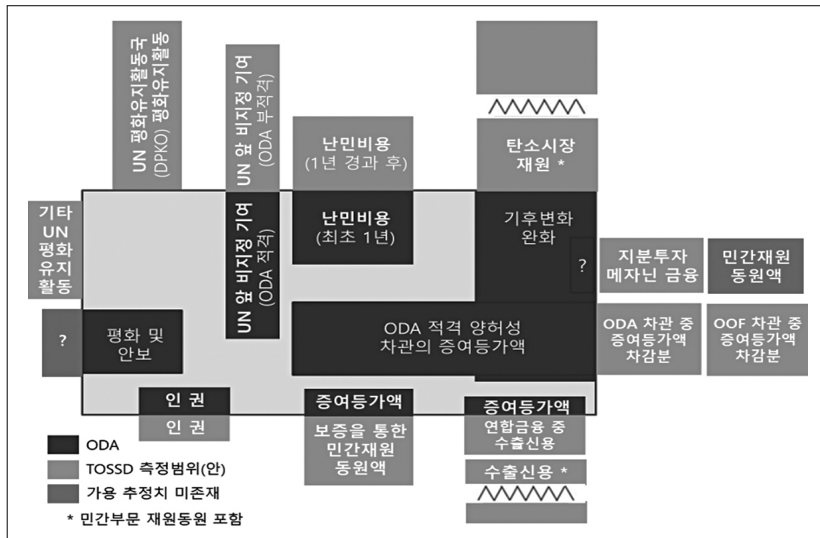
출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2013b

〈그림 3〉 TOSD 측정범위(안) (제2차 ERG 회의 소개)



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2013d

〈그림 4〉 TOSD 측정범위 예시 (2014년 3월 DAC SLM)



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2014a

2014년 7월 제3차 ERG 회의에서는 2014년 3월 SLM에서 소개된 TOSD의 측정범위를 보다 구체화한 TOSD 개발안이 소개되었다 (<표 4> 참고). 또한 이 보고서에서는 위 측정범위를 시범적으로 적용하여 2012년 덴마크의 개발재원 흐름을 측정한 결과, 255백만불의 추가적인 재원흐름이 TOSD로 포함되었으며 625백만불의 민간재원 동원액이 계상되었다는 것이 소개되었다 (<그림 5> 참고).

<표 4> TOSD 항목별 세부 측정범위 (제3차 ERG 회의 소개)

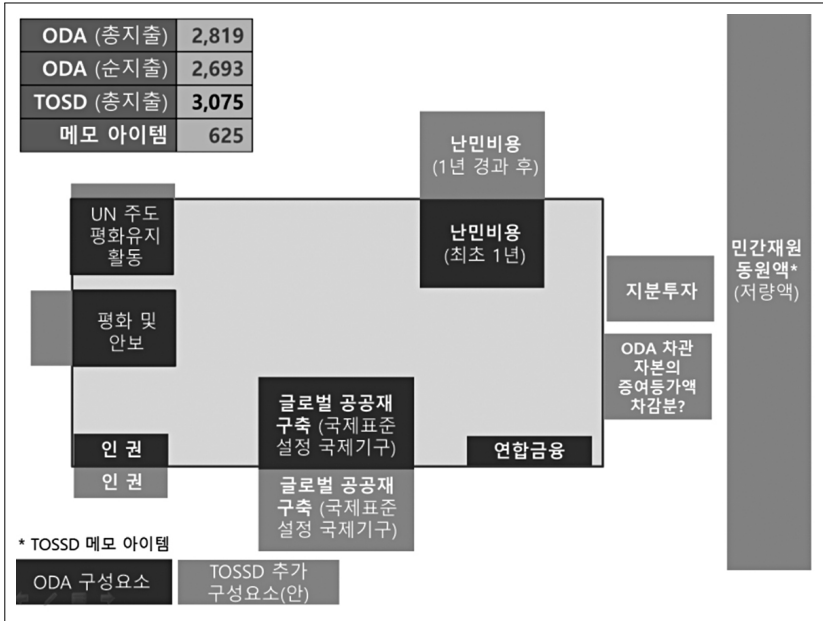
항목	세 부 항 목	측 정 범 위
개발을 위한 촉진기제	안보·정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (원칙) 인권, 법치주의, 기타 국제규범 실현을 통한 평화롭고 책무성 국가 개발지원 활동</li> <li>- Post-2015 개발목표 연계 (공여국 외교목적 활동 제외)</li> <li>- 모든 시행주체 포괄 (군·경·민간 등)</li> <li>※ 살상무기 구입활동의 산입여부 추후 논의</li> </ul>
	평화유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UN 평화유지활동국(DPKO) 주도 평화유지 활동</li> <li>• 기타 UN 주도 평화유지활동</li> <li>※ 살상무기 구입활동의 산입여부 추후 논의</li> </ul>
	인권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 인권보호 임무 수행단체 앞 총 지원액(ODA 인정범위)</li> <li>- ODA 적격국가 내 인권보호 임무수행단체 앞 기여분</li> <li>- ODA 적격국가가 직접 수혜를 받는 활동 앞 기여분</li> </ul>
	공여국 내 난민비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ODA 적격국 출신 난민을 대상으로 한 비용 일체</li> <li>- 모든 난민 대상(망명승인 전·후 및 불허가자 등 포함)</li> <li>- 모든 지출유형(임시거주비, 정착비, 행정비 등)</li> <li>- 모든 기간 (공여국 내 1년 경과 후 지원도 인정)</li> <li>※ (ODA) 필수생계유지비와 난민수용 1년 내 비용만 인정</li> </ul>
	글로벌 공공재 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아래 조건을 충족하는 기구들의 활동 (총액 기준)</li> <li>- ODA 적격 국제기구 목록 내 포함된 기구</li> <li>- 범세계적 차원의 국제기준 수립활동을 수행하는 기구</li> </ul>

항목	세 부 항 목	측 정 범 위
시 장 유 사 금 융 수 단	지분투자, 메자닌 금융	• 총지출액 측정
	개발차관	• ODA 적격국 앞 차관의 액면가(face value) 측정
	위험완화수단 (보증 등)	• 각 도구별 공여국의 노력 정도 계상방식 고안 중 - 보증지급 발생 시 지급주체가 공공기관인 경우에 한정 - 시행기관 앞 정부 지원액 / 보증기관 부담 위험수준 - 보증의 양허성 수준 (예 : 시장 보증요율과의 차이)
	복합금융 (Associated Financing) 및 수출신용	• (복합금융) 비양허성 재원도 TOSSD로 포함 • (수출신용) 상업 동기의 자금이므로 TOSSD에서 제외
TOSD 메모 아이템	공적 지원을 통해 동원된 민간재원	• 양·다자 개발금융기관(DFIs) 대상 계상방법 설문 중 - 중복 계상 방지 방법 구상 필요
	글로벌 공공재 개발	• (기후변화 대응) 포괄적 범위 인정 - 온실가스(GHG) 감축 및 탄소포집(CCS) 초기 연구개발 (R&D) 소요비용 - 탄소시장재원(carbon-market finance) 반영 필요성 제시 - 청정개발체제(CDM) 반영 필요성 제시
TOSD 행정비		• 상기 활동 수행을 위한 행정비용 - 일반 공관 행정비용은 제외 (비자발급, 공관 보안 등)

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2014b

〈그림 5〉 덴마크의 TOSD 시범측정결과 (제3차 ERG 회의 소개)

단위 : 백만물 (2012년, 총지출 기준)



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2014b

ERG는 이러한 DAC의 TOSD 측정안에 동의하면서, ① ODA 이외의 개발재원에 대한 투명한 측정이 필요하며, ② TOSD는 ODA로 측정되지 않았던 개발과 관련된 모든 재원들을 측정하여 ODA를 보완하는 동시에, ③ 공적재원을 측정하도록 제한하며, 나아가 ④ ODA의 중요성을 훼손하지 않는 지표로 활용되어야 한다는 것을 제시하면서, 공여국의 ODA/GNI 0.7% 목표는 여전히 중요하다는 점을 강조하였다. 또한 ERG는 이 보고서를 통해 개도국으로 유입되는 개발재원을 투명하게 측정할 수 있는 개발재원 측정체계를 개발하여 공여국 관점의 측정지표인



ODA와 TOSD를 보완해야 한다는 점도 다시 한 번 확인하였다 (OECD, 2014g).

DAC이 제시한 TOSD 개발안은 2014년 10월 DAC SLM을 거쳐 같은 해 12월 HLM에 보고되었으며, HLM에 참석한 DAC 각료들은 <표 5>와 같은 TOSD 개발을 위한 기본방향을 제시하였다. DAC은 이러한 제시안을 통해 OECD와 UN 간 TOSD 체계 확립을 통한 개발재원 마련을 위한 공동의 노력을 제고해야 할 필요성을 제기하였다 (OECD, 2014d). 이에 따라 실제로 2015년 7월에 열린 제3차 UN 개발재원총회 결과문서에 TOSSD에 대한 내용이 포함되기도 하였다.

**<표 5> TOSD 개발 기본방향 (2014년 DAC HLM)**

1. TOSD는 ODA를 보완하는 지표이며, ODA를 대체하지 않는다.
  2. TOSD는 개도국과 다자기구로 유입되는 지속가능 성장에 기여하는 재원흐름을 측정한다. 이는 총지출 방식으로 측정되며, 공공 부문에서 지원하거나 공적 노력을 통하여 동원된 재원을 포함하며, 수단의 종류와 지원조건을 고려하지 않는다 (증여, 차관, 지분투자, 메자닌 금융 등 금융수단으로 제공되는 양허성, 비양허성 재원).
  3. TOSD는 글로벌 공공재 개발 등 지속가능한 개발을 가능하게 하거나 증진시키는 재원을 측정한다.
  4. 공적재원과 공적재원을 통해 동원된 민간재원의 흐름, 그리고 실제로 이루어진 재원의 흐름과 우발채무(보증) 간 차이가 있음을 분명히 한다.
  5. TOSD는 총지출 방식으로 측정 및 보고되며, 재원흐름의 투명성 보장을 위하여 순지출 정보를 수집 및 발표한다.
- ⇨ 향후 제3차 UN 개발재원총회 준비 과정에서 다양한 이해관계자들과의 협업을 통하여 TOSD 측정에 필요한 항목을 정교화할 것이며, 최종 측정 항목은 Post-2015 개발의제가 국제 승인을 거쳐 도입된 후 규명할 것이다.

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2014d

### 3. TOSSD 개념의 정교화 (2015~16년)

OECD DAC은 2015년 TOSD 개발이 SDGs 이행에 기여한다는 점을 강조하기 위하여 TOSD를 TOSSD로 변경하여 논의를 지속하였다. 또한 OECD DAC 뿐 아니라 UN의 회원국도 TOSSD 논의에 참여할 수 있도록 UN의 다양한 논의의 장에서 TOSSD를 다룰 수 있도록 노력해오고 있다. 예를 들어, OECD 개발협력국(Development Cooperation Directorate, DCD) 국장은 2015년 1월에 시작된 제3차 UN 개발재원총회를 위한 문안협상 회의를 기점으로 UN과의 소통 노력을 시작하였다. 그 결과 2015년 7월에 열린 제3차 UN 개발재원총회 최종 결과문서에 포괄적 개발재원 동원을 위한 UN 회원국의 TOSSD 논의 참여가 공식화 되었고, 같은 해 9월에 열린 UN 개발정상회의서도 SDGs 이행과 TOSSD 개발 간의 연계가 구체화되었다.

한편 OECD는 2015년 두 차례에 걸쳐 TOSSD 전문가 워크숍을 실시하여 ① TOSSD 세부방법론 심화와 ② TOSSD 운영 및 관리 거버넌스의 개발이라는 2가지 관점에서 논의를 진행하였다. 이 워크숍을 통해 전문가 그룹은 모든 금융수단의 TOSSD 산입 여부에 대한 논의의 필요성을 제기하였다. 특히 수출금융(export credit)은 일반적으로 수원국 개발을 목적으로 하여 지원되는 자금이 아니며, 심한 경우 시장 왜곡 및 경쟁 심화를 초래할 수 있다는 점에서 TOSSD로 산입하지 않는 것이 원칙으로 제시되었다. 다만, 개도국 발전과 관련된 일부 수출금융은 SDGs 달성을 지원하는 성격으로 간주하는 것이 타당하므로 수출금융을 전면 배제하는

것은 옳지 않다는 의견이 제기되기도 하였다 (OECD, 2015c).

기술협력의 경우, 국가별 물가수준이 달라 전문 인력의 단위 인건비 차이가 발생하는데, 이를 보정하지 않을 경우 객관성이 왜곡될 수 있다는 의견이 제기되었다 (OECD, 2015c). 또한 민간재원 동원수단의 경우, 실제 지원액과 보증 익스포져(리스크 노출분) 등 옵션 중 타당한 측정 기준이 무엇인지에 대한 논의가 이루어졌다. 마지막으로 TOSSD의 운영 및 관리 거버넌스 개발에 관하여 개도국측 참가자들은 TOSSD 측정 이행에 관련한 OECD의 실무 역량을 인정하면서도, 국제 통계 표준으로서 TOSSD의 정통성을 보장하기 위하여 TOSSD 거버넌스 개발 시 UN과의 연계가 필요하다는 점을 강조하였다 (OECD, 2015c). 한편 TOSSD의 통계보고를 실질적으로 이행하기 위해서는 현존하는 다른 통계기관과의 파트너십 개발이 필요하다는 점과, 이들 기관과의 다층적 구조 거버넌스 (multi-layered governance) 개발의 필요성이 거론되기도 하였다. 구체적으로는 국내 재원동원의 경우 IMF, FDI는 UNCTAD, 금융기관 재원흐름은 BIS 통계자료를 사용 가능하다는 것이 언급되었다.

제1차 전문가 워크숍의 마지막 주안점은 TOSSD의 개념적 완결성을 높이기 위한 공여국 관점(provider perspective)과 수원국 관점(partner country perspective)의 별도 측정 여부였다 (OECD, 2015c). 공여국 관점에서의 TOSSD는 공여국의 노력을 계상하기 위하여 공여국이 제공한 모든 지속가능 개발재원의 흐름을 측정하는 반면, 수원국 관점에서의

TOSSD는 수원국의 개발 혜택을 계상하기 위하여 수원국으로 실제 유입된 지속가능 개발재원의 흐름을 측정하는 것이다. 이 워크숍에서는 기존에는 측정하지 않았던 다자기구와 비정부기구 등으로부터 유입된 자원흐름을 측정범위에 포함하는 내용이 주로 논의되었다. 기존에는 공여국 정부에서 다자기구로 제공하는 부분만 ODA로 측정되고, 다자기구에서 개도국으로 흘러들어가는 자원부분에 대해서는 별도 측정이 이루어지지 않고 있었다. 그 외에도 기존 ODA 측정체계에서는 포함되어 있지 않던 민간자원 동원 부분이 수원국 관점의 TOSSD로 측정되어야 한다는 의견이 있었으며, 이에 대해 워크숍에 참가한 전문가 대부분은 민간자원 측정의 중요성에는 공감했지만 TOSSD는 공적자원 측정을 위하여 개발되었기 때문에 민간자원 동원액의 TOSSD 산입 여부는 향후 재논의가 필요하다는 것에 공감하였다 (OECD, 2015c).

2015년 11월에 이루어진 제2차 TOSSD 전문가 워크숍에서 DAC은 TOSSD가 SDGs 목표 17.3인 ‘다수 원천으로부터 개도국의 추가 자원 동원’을 실현하기 위해 필요한 국제사회의 노력 증진에 중요한 역할을 할 것이라는 것을 강조하였다. 한편 이 워크숍에서 전문가들은 TOSSD가 SDGs의 성과를 측정하기 위한 도구는 아니지만 TOSSD 측정을 통하여 SDGs에 기여하는 자원규모를 측정할 수 있게 되므로, 향후 TOSSD와 SDGs를 연계하는 심화방안을 논의해야 할 필요성을 제기하였다 (OECD, 2015d). 나아가 제2차 워크숍에서는 이전 워크숍에서 이루어졌던 논의 사항을 반영하여 목적(SDGs 이행 기여)과 수단(금융수단)의 측면에서 TOSSD의 구성요소를 도식화하는 작업을 마무리하였다 (<표 6>

참고). 마지막으로 0.7% ODA/GNI와 같이 TOSSD의 양적 목표 수립 여부에 대한 논의도 이루어졌는데, 이에 대해 전문가들은 이러한 목표 수립은 다양한 주체들의 TOSSD 참여 유인을 저해할 수 있으므로 양적 TOSSD 목표는 수립하지 않는 것이 더 바람직하다는 의견을 제시하였다 (OECD, 2015d).

〈표 6〉 TOSSD 구성요소 도식안 (제2차 TOSSD 전문가 워크숍)

(주요목적) (금융수단)		공공재원				민간재원	기 타
		증여	양허성 차관	비양허성 차관	민간부문수단 (보증, 자본투자, 메자닌 금융 등)	동원된 민간재원	기타 TOSSD 적격수단
ODA	개도국 성장 및 복리증진 기여	○	○	○	○	○	○
ODA 이외	개발 촉진기제 (정의·안보, 평화)	○	○				
	기후변화 완화·적응	○	○	○	○	○	○
	기타 글로벌 공공재 개발 (국제이주 관리, 국제기준 설정)	○	○	○			
	무역			○			
기 타 동 기							
적 용 규 율		ODA 규칙		공정한 유인체계(incen-tive) 및 세이프가드(safeguard)			

자료 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2015d

지금까지 살펴본 다양한 노력들을 바탕으로 DAC은 ‘TOSSD 개요서 (compendium)’를 작성한 후, 그 초안을 2016년 6월부터 9월까지 OECD 웹사이트 상에 게시하여 대중의 의견(public consultation)을 수렴하기로 하였다 (OECD, 2015d).

### III. TOSSD 개요서 주요 내용<sup>3)</sup>

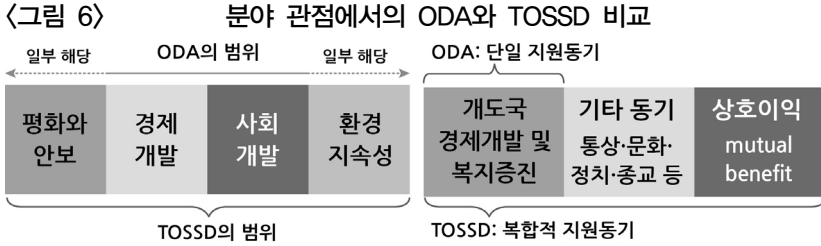
TOSSD 개요서(TOSSD Compendium)는 그간의 논의를 바탕으로 개발된 TOSSD의 기본개념과 측정방식을 종합적으로 서술하여 TOSSD에 대한 일반인들의 이해 제고를 돕고 있으며, 향후 TOSSD 개념체계 심화에 필요한 주요 쟁점 사안들을 명시하여 개발협력 각계의 의견 제시를 유도하고 있다. 2016년 DAC HLM에서 합의된 바에 따라 DAC은 같은 해에 열리는 DAC SLM에 개요서를 승인받아야 한다. 따라서 2016년 8월 현재 DAC은 10월 SLM을 목표로 개요서의 최종안을 위해 정부, 민간, 시민사회, 개인 등으로부터 다양한 의견을 수렴 중에 있다. 본고는 SLM 이전 DAC이 대중의 의견을 위해 공개한 TOSSD 개요서의 초안을 바탕으로 다음과 같이 TOSSD에 대한 주요 내용을 정리해 보았다.

---

3) 본 장은 ‘OECD (2016). Draft TOSSD Compendium: For Public Consultation, June 2016, Paris, OECD’를 바탕으로 작성되었다.

## 1. TOSSD 기본 개념

TOSSD 개요서는 TOSSD를 ‘지속가능한 개발을 증진하기 위해 제공되는 모든 공적개발재원’으로 정의하면서, TOSSD가 크게 분야, 행위자, 수단이라는 3가지 측면에서 ODA를 확장한 개발재원의 개념이라고 제시하고 있다. 분야의 측면에서 살펴보았을 때 (<그림 6> 참고), TOSSD는 지속가능한 개발의 3대 축인 경제개발, 사회발전 그리고 환경지속성을 통합적으로 고려한 SDGs의 특성을 반영하여 지속가능한 개발에 기여하는 다양한 국제협력 활동을 포괄하였다. 이는 ODA가 원조의 시각에서 개도국의 경제발전과 복지증진에 기여하는 활동만을 인정한 것보다 한 단계 발전한 것이라 할 수 있다. TOSSD는 개발의 선행조건(development enablers)과 글로벌 도전과제와 같은 포괄적으로 ‘개발’에 기여하는 공여국의 다양한 국제협력 활동을 포함하게 되었다. 이에 TOSSD의 측정범위는 평화 및 안보와 기후변화 대응 등으로 확장되어 원조를 뛰어넘는 개발에 대한 개념과 보조를 맞추게 되었다. 하지만 각 분야별 세부 측정 방법론의 경우 개념 심화를 위한 추가 작업이 필요한 상태로, 이에 대해서는 추후로 논의가 지속될 예정이다.



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016

한편 TOSSD는 지원활동의 개발목적성을 엄격한 적격여부의 기준으로 제시하고 있는 ODA와 달리, 개발목적이 지원활동의 주요 목표가 아니더라도 개도국 지속가능한 개발에 기여하는 다양한 활동들을 모두 인정한다 (<그림 6> 참고). 특히, 개도국의 경제 및 사회 개발과 공여국의 다양한 자국 이익 확대를 동시에 추구하는 공여주체들의 상호이익 활동과 같은 범주가 TOSSD의 측정범주에 포함되었다 (<표 7> 참고).

**<표 7> 상호이익 활동의 예시**

분야	활동 예시	상호이익
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발금융기관(DFIs) 활동 (금융·기술협력 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(공여국) 자국 기업 해외진출</li> <li>(개도국) 민간부문 성장 촉진</li> </ul>
문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>재외동포 문화지원활동 (문화교육, 초청연수 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(공여국) 문화 홍보 및 영향력 확대</li> <li>(개도국) 소수집단 문화활동 지원</li> </ul>
종교	<ul style="list-style-type: none"> <li>국영 종교단체의 해외 사회사업 (지역 교육·보건사업을 포함한 해외 이슬람사원 지원사업 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(공여국) 종교적 영향력 확대</li> <li>(개도국) 지역 내 사회복지 증진</li> </ul>

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2016

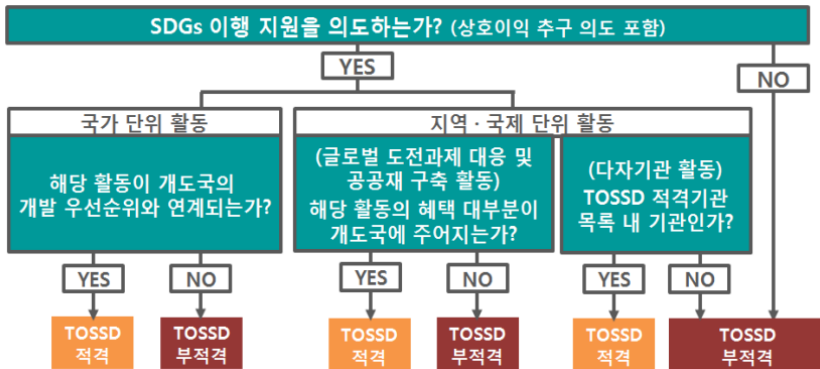


한편, 수출신용과 같은 지원은 순수한 상업 동기로 지원된다는 점에서 원칙적으로는 TOSSD로 인정하는 것이 불가하다는 입장이 꾸준히 인정되어 왔지만, TOSSD 개요서 작성에 앞서 이루어진 세네갈을 시범사례로 하여 진행한 개도국 관점에서의 선행연구 결과 개도국의 개발재원 동원에 있어 수출신용이 차지하는 역할이 매우 중요하다는 사실이 드러났고, 이에 따라 TOSSD 개요서에서는 수출신용이 개도국 관점의 TOSSD 측정에 포함되어야 하는 필요성이 제기되었다. TOSSD 개요서에는 그 밖에도 개발의 동력으로서 무역의 역할과 무역금융의 중요성이 재차 강조되었고, 이와 관련하여 무역금융의 TOSSD 산입 여부에 대한 추가 논의의 필요성이 제기되었다.

TOSSD 개요서는 개도국 내 다양한 금융 활동들의 TOSSD 적격 여부를 판단하기 위해서 해당 활동의 지원의도가 SDGs 이행 기여에 있는지를 판별한 후, SDGs 지원 의도 활동에 한하여 지원 단위별로 세부기준을 충족하였는지 여부를 타진하여 TOSSD의 적격성을 판단하는 방안을 제시하기도 하였다. 이를 위해 TOSSD 적격성 판단을 위한 의사결정 트리를 <그림 7>과 같이 도식화하여 제시하고, 추후 단계별 세부 판단기준이 마련되어야 한다는 것을 확인하였다.

<그림 7>

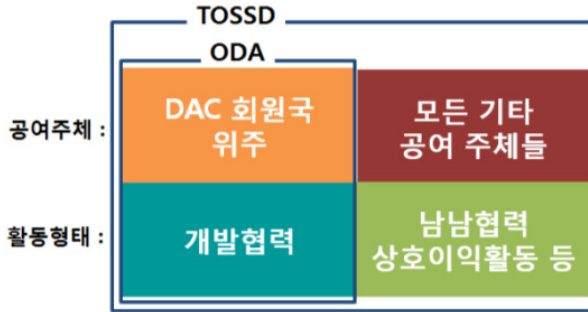
TOSSD 적격성 판단 의사결정트리



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016

행위자 측면에서는 (<그림 7> 참고), 우선 공여국별 측정범주에 대해서 TOSSD 체계에서는 DAC 회원국의 공적재원 위주의 ODA를 넘어서 지속가능한 개발에 기여하는 모든 공여주체들이 측정범주에 포함되었다. 따라서 국가 차원에서는 기존 ODA 측정체계에 포함되지 않았던 DAC 비회원 공여국의 개발활동도 포함된다. 그리고 기관별 측정범주에 대해서는 다양한 양·다자 기관들이 모두 측정범주에 포함되었다. 양자기관의 경우 상호이익 원칙에 기반하여 운영되는 개발금융기관(Development Finance Institutions, DFIs), 수출신용기관(Export Credit Agency, ECA), 개발은행(Development Bank) 등과 같은 다양한 공적기관(public vehicle)들이 측정 대상으로 인식되고 있는 한편, 다자기관의 경우 ODA 적격 다자기구 목록에 나와있는 기관 뿐 아니라 개발활동을 수행하는 여타 다자기관들도 포함되어야 할 필요성이 제기되기도 하였다.

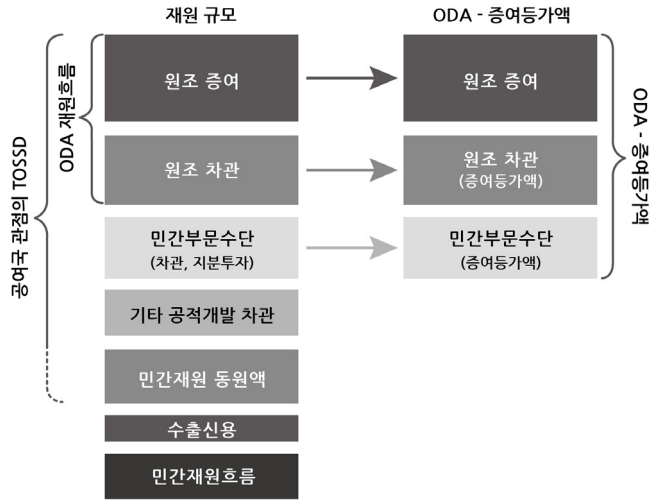
〈그림 8〉 행위자 관점에서의 ODA와 TOSSD 비교



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌: OECD, 2016

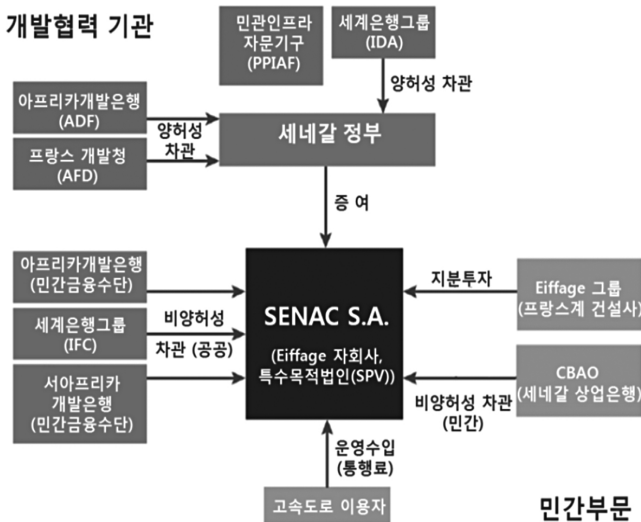
수단의 측면에서 살펴보면 (〈그림 8〉 참고), 공여국의 노력을 측정하기 위해 증여등가액(grant equivalent) 기준으로 재원흐름을 측정하는 ODA와는 달리, TOSSD는 재원흐름의 총 양상을 규명하고 재원동원을 극대화하기 위하여 총지출(gross disbursement)을 기준으로 재원의 흐름을 측정할 예정이다. 또한 도입 논의 초기부터 강조된 공여국의 시장유사 금융수단이 측정범위에 포함되었다. 다만, 각 수단별 세부적인 측정방식은 추가적으로 개발이 필요한 상태이다. 한편 민간재원 동원액의 TOSSD 계상 문제는 공여국 관점에서는 추후 논의가 필요한 상황이며, 개도국 관점에서는 TOSSD 측정 시에 이 부분이 계상해야 한다는 내용이 제시되기도 하였다. 한편, 〈그림 9〉와 같이 단일 프로젝트에 다수의 공적 기관이 다양한 금융수단으로 지원을 실시한 경우에는 각국이 지원한 금융수단이 얼마만큼의 민간재원 동원을 창출하였는지를 구분하기는 쉬운 일이 아니므로 이에 대해서도 추가적 논의가 이루어질 예정이다.

〈그림 9〉 수단 측면에서의 ODA와 TOSSD 측정범위 비교



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016

〈그림 10〉 복잡한 프로젝트 금융 지원사례 (세네갈 다카 - 디암니아디오 고속도로 사업)



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016

## 2. TOSSD 측정방식

TOSSD는 향후 공여국 관점과 수원국 관점을 구분하여 측정될 예정이다 (〈표 8〉 참고).

〈표 8〉 공여국 관점과 수원국 관점 TOSSD 비교

구분	공여국 관점 (provider perspective)	수원국 관점 (recipient perspective)
정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>공여국이 개도국 및 다자개발기관에 제공한 TOSSD 총지출액</li> <li>- 보조 자료로서 환입액 측정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국경을 넘어 개도국으로 이전된 양·다자 TOSSD 총지출액</li> <li>- 보조 자료로서 환입액 측정 가능</li> </ul>
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>공여국이 지출한 TOSSD 재원의 총액 파악 가능</li> <li>ODA를 보완하는 SDGs 이행재원 측정·모니터링 지표 수립 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수원국으로 유입된 TOSSD 재원의 총액 파악 가능</li> <li>효과성·유용성이 높은 국가단위 외부 개발재원 정보 획득 가능</li> </ul>
세부 측정 방식	① 개발을 위한 선행조건 및 글로벌 도전과제 지원활동	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>SDGs 이행 지원의도가 있고, 개도국에 다수 혜택이 돌아가므로 측정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 지원액의 각 개도국 별 귀속분을 계상하기가 어려우므로 미측정</li> </ul>
	② 공여국 내 비용 (수원국 유학생 지원비, 對국민 ODA 홍보비, 행정비 등)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>SDGs 이행 지원 의도 인정 시 측정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국경 간 자금이동이 없으므로 미측정</li> </ul>
	③ 양·다자 방식(channel)을 통한 자원흐름	
<ul style="list-style-type: none"> <li>공여국의 각 기관 앞 유입액(inflow) 측정</li> <li>- 기존 다자 ODA 측정방식과 동일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개도국 앞 집행액(outflow) 측정</li> <li>- 시장차입, 영업이익 재투자 등 각 기관이 경영활동을 통하여 조달한 자원 포괄</li> </ul>	

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2016

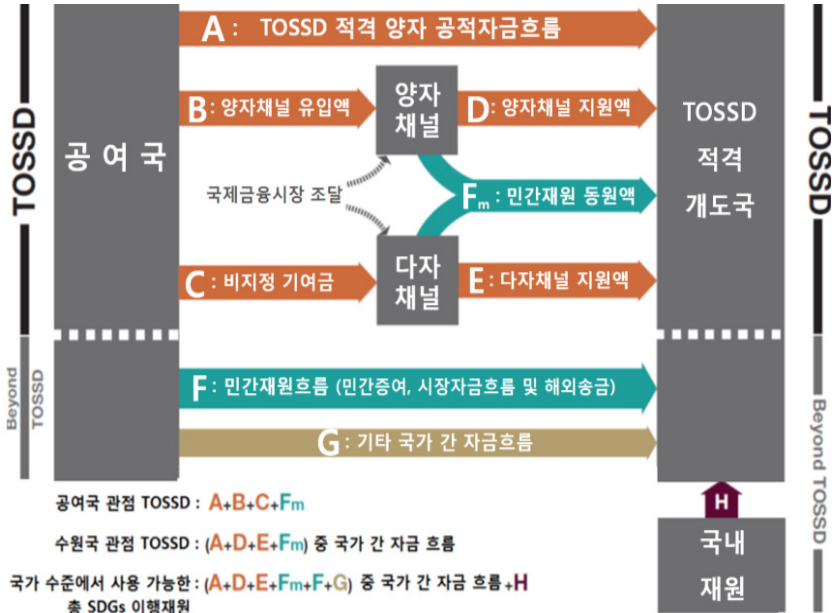
공여국 관점의 TOSSD는 ODA를 보완하는 개념이며, 공여국의 개도국 발전을 위한 ‘노력’을 측정하는 지표라고 이해하면 된다. 따라서 공여국

관점의 TOSSD는 ODA 적격 활동인 개도국의 경제성장 및 복리증진 활동의 범주를 넘어 지속가능한 개발에 기여하는 모든 활동을 지원하기 위하여 공여국이 개도국 및 다자개발기관에 제공한 총 재원흐름을 측정 대상으로 한다. 이러한 관점의 TOSSD 정보는 개도국의 지속가능한 개발에 필요한 재원을 공급하는 한편 글로벌 공공재 및 국제문제 등에 대응하기 위하여 공여국들이 어떠한 노력을 수행하는지를 가시적으로 보여주는 수단으로 활용될 것이다. 반면, 개도국 관점의 TOSSD는 그동안 공여국 관점만 반영되었던 ODA 만으로는 파악할 수 없었던 '수원국의 혜택'을 측정하는 지표로 이해할 수 있다. 따라서 개도국 관점의 TOSSD는 국경을 넘어 개도국으로 이전된 양·다자 TOSSD의 총지출액을 측정한다. 이러한 TOSSD 정보는 국가 단위의 개발재원 유입 양상을 총체적으로 이해할 수 있게 하여 수원국의 개발전략 수립을 위한 기초 자료로서 활용할 수 있을 것이다.

공여국과 개도국 관점은 일부 다른 부분이 존재하기 때문에 각 관점에서의 측정지표의 총계는 일치할 필요가 없다는 것을 원칙으로 한다. 이에 따라 TOSSD 개요서에서는 두 관점의 세부적인 측정지표를 합산하여 총체적인 TOSSD의 흐름을 도출하는 시도도 이루어지지 않을 것이라는 것이 강조되었다 (<그림 10> 참고).

〈그림 11〉

TOSSD 측정구조 도식안



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016

이는 SDGs에 대한 접근과 TOSSD에 대한 접근에 있어서 상이한 부분을 보여준다. SDGs가 공여국과 개도국을 구분하지 않고 모두가 이행해야 하는 공동의 목표로 개발되었다면, TOSSD는 개도국의 지속 가능한 개발을 지원하는 자금흐름만을 측정대상으로 하고 있으며, 공여국 자체의 지속가능한 개발에 대한 자금흐름은 측정하지 않는다는 특징을 갖는다.

이러한 측정 방식의 차이는 다음과 같은 4가지 특정 이슈에서 두드러지게 나타난다. 먼저, ① 개발을 위한 선행조건 및 글로벌 도전

과제 지원활동의 경우, 총액 대비 각 수원국 별 계상분을 구분하는 것이 기술적으로 매우 어렵기 때문에 동 활동에 기여하는 재원흐름은 수원국 관점의 TOSSD 측정에서는 제외된다. ② 수원국 유학생 지원비와 대국민 ODA 홍보비와 같이 공여국 내 비용(in-donor cost)으로 측정되는 재원의 경우, 공여국 관점의 TOSSD 측정에서는 SDGs 이행 지원 의도가 인정되는 모든 지원활동이 인정되는 한편, 수원국 관점에서 이러한 재원의 경우 국경 간 자금흐름이 없으므로 이 부분의 재원흐름은 수원국 관점의 TOSSD로 계상되지 않는다. ③ 양·다자 방식(channel)을 통한 재원흐름의 경우, 공여국 관점의 TOSSD에서는 공여국이 각 기관에게 지원한 유입액(inflow)을 측정하게 되지만, 개도국 관점의 TOSSD에서는 각 기관이 공여국에게서 지원받은 재원 외에도 시장차입이나 영업 이익의 재투자자와 같이 경영활동을 통하여 조달한 재원도 포함된다. 따라서 수원국 관점의 TOSSD에서는 각 기관이 개도국 정부에 지원한 집행액(outflow)을 측정할 예정이다.

#### IV. 향후 과제 및 시사점

2015년을 전후로 국제개발협력은 새로운 시점을 맞이하게 되었다. 그동안 결과중심의 패러다임을 주도하던 MDGs의 시기가 막을 내리고, 지속가능한 발전의 시대의 글로벌 목표인 SDGs의 달성을 위한 다양한 노력들이 시작되었다. 이와 함께, 필요한 재원의 규모가 확대되고 그 종류도 다양해지고 있는 양상이다. 이에 따라 OECD DAC에서도 여러 가지 변화가 있었다.



이 중 'ODA 현대화'가 큰 관심 속에 체계적으로 진행되고 왔고, ODA 양허성 차관(유상원조)의 인정범위와 측정방법의 변화와 TOSSD를 통한 ODA를 넘어서는 개발재원 개념의 도입이 ODA 현대화를 이루는 양대산맥을 이루고 있다. 이 중 본고는 TOSSD의 최근 논의를 정리해 봤다. ODA 이외의 개발재원의 범주를 다루고 있는 만큼, TOSSD의 범주와 인정범위, 측정방법은 결코 간단해 보이지 않는다.

ODA 측정보다 더 복잡해지고 더 정교함을 요구하는 TOSSD 체계는 그럼에도 불구하고 DAC 회원국 뿐 아니라 중국, 브라질, 인도와 같은 신흥경제국의 개도국에 대한 자금흐름과 정부차원의 지원 이외의 민간형태의 자금흐름까지도 포함하고 있다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 나아가 그동안 개도국의 발전에 기여하는 재원임에도 공여국의 관점으로만 이루어지던 통계보고 체계가 이제는 수원국의 입장에서 자국내로 유입된 자금의 흐름을 파악할 수 있게 되었다.

그러나 이러한 의의에도 불구하고 TOSSD에 대한 이해관계자의 관심은 생각보다 높지 않는 것이 사실이다. 예를 들어, TOSSD 개요서에 대한 대중의 의견을 수렴하는 과정에서 의견 제시 빈도가 다소 낮아 그 기간을 연장하였고, 기존 전통적 형태의 ODA를 제공하는 주체 이외의 국가 및 기관, 즉 TOSSD 체계내에 새롭게 포함된 신흥경제국이나 민간단체 등의 TOSSD에 대한 의견을 거의 찾아볼 수 없었다. 이에 따라 TOSSD의 개발이 마무리되고 새로운 통계체계가 도입이 되더라도 과연 얼마나 많은 해당 주체들이 필요한 정보를 적시에 투명하게 보고를

할 것인가는 여전히 의문점으로 남아있다. 따라서 국제사회는 2017년을 목표로 한 TOSSD 논의 마무리 과정에 기존의 DAC 회원국 뿐 아니라 중국과 같은 신흥경제국과 민간재원을 제공하는 주요 주체들을 TOSSD 논의에 공식적으로 참여할 수 있도록 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 고안나 (2015). 개발금융기구(DFI) 활동의 ODA 계상에 대한 논의 동향과 시사점. 한국의 개발협력 2015(2): 47-68. 서울, 한국수출입은행.
- 구윤정 (2015). OECD DAC의 ODA 재정의와 시사점. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 1, 서울, 한국수출입은행.
- 대외경제협력기금(2016). 지속가능한 개발을 위한 총공적지원(TOSSD) 도입 논의 동향. 개발협력 Issue Brief, 2016년 8월. 서울, 한국수출입은행
- 박수영; 오수현 (2015). Post-2015체제의 개발재원 논의분석. 성남, 한국국제협력단.
- 임소진 (2014). ODA 현대화와 민간재원 I : 민간금융수단(PSI)과 개발 금융기관(DFI). EDCF ISSUE PAPER Vol.4 No. 4. 서울, 한국수출입은행.
- \_\_\_\_\_ (2015a). 21세기 국제개발협력 패러다임의 변화: 2030 지속 가능한 개발의제와 개발목표(SDGs). EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 8. 서울, 한국수출입은행.
- \_\_\_\_\_ (2015b). ODA 현대화와 민간재원 I: 민간금융수단(PSI)과 개발 금융기관(DFI). EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 4, 서울, 한국수출입은행.
- \_\_\_\_\_ (2015c). ODA 현대화와 민간재원 II: 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 5, 서울, 한국수출입은행.
- \_\_\_\_\_ (2015d). 국제사회의 개발재원 지형 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점. 한국의 개발협력 2015(1): 3-31. 서울, 한국수출입은행.
- \_\_\_\_\_ (2015e). 제3차 개발재원총회 논의 결과와 한국 개발협력에 대한 시사점. 한국의 개발협력 2015(3): 3-18. 서울, 한국수출입은행.
- 정진규 (2009). DAC의 최근 개혁논의와 우리나라의 기여분야. 주OECD대한민국대표부.

## 해외문헌

- OECD (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2005). Proposal for In-depth Evaluation at the OECD. C(2004)190/CORR1. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2007). In-depth Evaluation of the Development Assistant Committee. C(2007)99. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2008). Is it ODA? Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2009a). Development Assistance Committee Reflection exercise - Investing in Development: A Common Cause in a Changing World. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2009b). Modernising the DAC's Development Finance Statistics, DCD/DAC(2009)9. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2009c). Reflection exercise - Investing in Development: A Common Cause in a Changing World, DCD/DAC(2009)23/REV1. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2009d). Reflection Exercise Follow-Up Activities: Terms of References for the Task Teams, DCD/DAC(2009)41. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2010a). Revised Draft DAC Mandate, Room Document 6, DAC meeting, 16 March 2010. DCD/DAC/RD(2010)3/RD6. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2010b). DAC Mandate 2011-2015. DCD/DAC(2010)34/FINAL. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2012a). New Directions in DAC Measurement and Monitoring of External Development Finance, DAC High Level Meeting, 4 and 5, December 2012. DCD/DAC(2012)48/REV2. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2012b). 2012 DAC HLM Communique. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2013a). Initial Roadmap for Improved DAC Measurement and Monitoring of External Development Finance, 3-4 April, DAC Senior Level Meeting 2013. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2013b). Gearing up for the post-2015 development financing strategy: Modernising the Development Assistance Committee's statistical system. Background Paper No. 1, Expert Reference Group Meeting, 3-4 October 2013. Paris, OECD.

- \_\_\_\_\_ (2013c). Meeting Report. Expert Reference Group Meeting, 3-4 October 2013, Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2013d). A New Measure of Total Official Support For Development: Issues and Options, DAC Meeting, 3 December 2013. DCD/DAC(2013)36. Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2014a). Meeting Report. Expert Reference Group Meeting, 23-24 January 2014, Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2014b). Modernising the DAC's Development Finance Statistics, DAC Senior Level Meeting, 3 - 4 March 2014. DCD/DAC(2014)9. Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2014c). Scoping The New Measure of Total Official Support for Development (TOSD), DAC Meeting, 20 June 2014. DCD/DAC(2014)35. Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2014d). Summary Record of the Senior Level Meeting (SLM) held on 3-4 March 2014 at the OECD Conference Centre, Paris. DCD/DAC/M(2014)3/FINAL. Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2014e). Measurement of Development Finance Post-2015: DAC Senior Level Meeting, 7-8 October 2014. Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2014f). Final Communique of the 2014 DAC High Level Meeting, DAC High Level Meeting (HLM), 15 - 16 December 2014, OECD Conference Centre, Paris. DCD/DAC(2014)69/FINAL. Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2014g). Final Conclusions and Recommendations. Expert Reference Group on Development Finance. Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2015a). Statement by Jon Lomoy, Director, OECD Development Co-operation Directorate, First Drafting Session of the Conference on Financing for Development. New York, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2015b). Statement by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Second drafting session on Financing for Development Session on International Public Finance. New York, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2015c). Summary of A High-Level Panel Discussion, Strengthening International Co-operation to Mobilise and Measure Public Finance for Sustainable Development, Third International Conference on Financing for Development. Paris, OECD.

- \_\_\_\_ (2015d). Summary of the First TOSSD Expert Workshop, 15 July 2015, - Paris, Etoile Wagram, Shaping the Total Official Support for Sustainable Development(TOSSD) measurement framework in support of the 2030 Agenda. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2015e). Summary of the Second TOSSD Expert Workshop, 16 November 2015, - Paris, Etoile Wagram, Shaping the Total Official Support for Sustainable Development(TOSSD) measurement framework in support of the 2030 Agenda. Paris, OECD.
- \_\_\_\_ (2016). Draft TOSSD Compendium: For Public Consultation, June 2016. Paris, OECD.
- Stephan Klingebiel (2014). The Future of ODA Concept: The Political Dimensions of a Seemingly Technical Discussion. German Development Institute Briefing Paper.
- UN (2015a). Addis Ababa Accord Zero draft, 16 March 2015. New York, UN.
- \_\_\_\_ (2015b). Addis Ababa Accord Zero draft, 7 May 2015. New York, UN.
- \_\_\_\_ (2015c). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). New York, UN.



## ODA 현대화 최근 논의 분석 II : 민간금융수단(PSI)<sup>1)</sup>의 ODA 인정

정재형

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 책임심사역

박민정

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 심사역

### I. 서론

올해 초, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 각료급회의(High Level Meeting, HLM)에서 28개 회원국들은 민간금융수단(Private Sector Instruments, PSI)을 ODA로 인정하기 위한 기본원칙에 합의하였다. 이는 2014년 공공부문 앞 차관에 대한 ODA의 측정방식을 지출액에서 회수액을 차감하는 현금흐름(net cash flow)에서 증여등가액(Grant Equivalent)<sup>2)</sup>으로 변경하기로 결정한 것과 더불어 ODA 현대화의 한 획을 긋는 큰 사건이라고 할 수 있다.

PSI가 ODA의 범주로 들어오게 된 계기는 ‘15년 UN 개발정상회의에서 채택된 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)와

1) 본 연구는 OECD DAC 개발재원 통계작업반(WP-STAT)에서 논의 중인 PSI의 ODA 인정 관련 내용 및 DAC 동료학습(Peer Learning, 주제 : 추가성) 결과를 정리한 것이다.

2) 증여등가액 = 지출금액 × 증여율



직접적인 연관이 있다. 2000년대 초반 빈곤퇴치·보건·의료·교육 등 사회 분야 개발에 초점을 두었던 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 경제·사회·환경 분야 개발을 포괄하는 SDGs로 확대되면서, 이를 달성하기 위해 연간 최대 3.9조 달러에 이르는 개발 재원이 필요한 것으로 예측되었다 (UNCTAD, 2014). 하지만 DAC 공여국들의 ODA 지원 규모는 2014년 말 현재 0.13조 달러에 머무는 등 필요한 재원 규모를 충족하기에는 턱 없이 부족한 수준인 것으로 파악되었다. 이러한 재원부족 문제 해결에 기여하고자 DAC을 중심으로 한 국제개발협력 사회는 개도국 현지 고용창출의 90%, 국내총생산(GDP)의 60%, 해외로부터의 자금흐름의 80% 상당을 차지하는 민간 부문 개발의 중요성을 인식하고 (OECD, 2015a), 개도국 민간부문 개발을 통해 추가 투자자금의 유입을 촉진하는 촉매제로서의 ODA의 역할을 강조하기 시작하였다. 특히 자국 개발금융기관(Development Finance Institution, DFI)을 통해 개도국 민간부문 개발을 지원해 온 유럽 공여국들을 중심으로 대출, 보증, 지분투자 등 PSI를 중요한 개발 재원으로 포함하지는 논의가 본격적으로 이루어지기 시작한 것이다.

앞서 말한 것처럼, 선진 공여국들은 이미 오래전부터 개도국 개발사업 진출을 위해 PSI를 적극 활용해 왔다. 유럽은 자국 내 원조기관(Aid agency)과는 별도로 DFI를 설립하여 대출, 보증, 지분투자 및 펀드투자 등 다양한 금융수단을 개도국 민간부문 개발사업에 지원해 왔으며, 미국은 국제개발청(USAID)과는 별도로 해외민간투자공사(Overseas Private Corporation, OPIC)를 설립하여 개도국 민간부문 지원을 통한

자국기업의 해외진출 촉진 및 국가 간 교역확대를 전략적으로 추진해 왔다. 가까운 이웃나라 일본의 경우에도, 원조기관인 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)의 민간부문투자금융(Private-Sector Investment Finance, PSIF)라는 제도를 통해 개도국 인프라, 기후변화와 관련된 개발사업을 지원해 왔다. 반면 정부 재정 기반의 참여, 기술협력 및 정부 앞 유상차관을 중심으로 운용되어 온 우리나라 개발협력 환경에서는 금융이 접목되는 PSI가 아직은 다소 생소한 개념이다. 물론 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)의 민간협력(전대)차관 및 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)의 민·관 매칭펀드를 통하여 PSI가 일부 지원되고 있지만 그 규모는 연간 80억원 이내로 매우 제한적으로만 운용되고 있다.

일각에서는 이번 DAC HLM 합의를 계기로, ODA의 범주가 PSI로 확대된 것에 대해 우려하는 목소리도 만만치 않다. 각 공여국들이 자국 기업의 해외진출 촉진을 명시적 목적으로 또는 암묵적으로 이를 염두에 두고 수출신용기관 등을 통해 개도국 개발사업을 지원하고 있는 상황에서 자칫 ODA와 수출금융간의 경계가 PSI로 인해 모호해지는 것이 아니냐는 주장과 함께, 개도국 지원이 현지 사업 발굴이 용이한 중소득국 중심으로 편중되는 것 아니냐는 비판도 존재한다. 또한 고(高)양허적 조건으로 지원되는 기존 ODA와 달리, 특정 ODA 적격성 기준만 충족한다면 공여국 입장에서는 다소 상업적인 조건으로도 지원이 가능한 PSI에 대해 기존 원조 사회에 익숙하지 않은 것으로부터

오는 거부감이 있는 것도 사실이다.

그럼에도 불구하고 이번 DAC 합의를 계기로 PSI의 활용이 SDGs 체제 하의 국제개발협력에서 빼놓을 수 없는 큰 흐름으로 자리매김한 점은 분명하다. DAC이 목표한 대로 구체적인 측정방법 및 통계지침이 올해 말까지 합의된다면 당장 내년부터라도 주요 공여국들은 PSI 지원현황을 ODA로 보고하기 시작할 것이다. 이에, 이번 연구에서는 지금까지 DAC 개발재원 통계작업반(DAC Working Party on Development Finance Statistics, WP-STAT)을 중심으로 전개되어 온 PSI의 ODA 인정에 관한 주요 결정사항 및 논의 현황을 살펴보고 그 대응방안을 고민해 보고자 한다. 우선, 제2장에서 PSI의 정의 및 ODA 보고현황에 대해 알아보고 제3장에서는 PSI의 ODA 적격성 기준을 공공부문 앞 ODA와 비교하여 살펴보았다. 제4장에서는 각 금융수단별로 구체적인 ODA 측정방안을 예시와 함께 설명하였으며 제5장에서는 이렇게 측정한 ODA 금액의 보고절차와 ODA 과대계상 방지 및 비교 가능성 제고를 위한 최소유지기간(Lock-in period)과 정보공개 요건에 대해 알아보았다. 마지막으로 이를 바탕으로 향후 우리나라 입장에서 PSI를 활성화하기 위해 어떠한 노력한 필요한지 논의하였다.

## II. 민간금융수단(PSI)의 정의 및 주요 공여국의 ODA 보고현황

PSI란 공여국의 DFI 또는 공적기관(Public Vehicle)이 개도국 민간 부문에 지원하는 증여, 대출, 보증, 지분투자를 말한다. 간단하게 지원대상이 공공부문(Official Sector)이나 민간부문(Private Sector)이나에 따라 PSI 여부가 결정되는 것으로 이해하는 것이 편하다.

〈표 1〉 민간금융수단 설명

구 분	설 명
증 여 (Grants)	• 자금의 상환이나 보상이 없는 재정적 지원
보 증 (Guarantees)	• 보증대상 거래 위험(신용, 정치 등)으로부터의 투자자 손실 보전을 약정하고 일정 수수료를 징수하는 금융 거래로, 당장의 자금 거래는 발생하지 않으나 보전대상 위험 발생시 보증금액을 지급하고 보증기관의 재무제표에 확정된 채무(우발→확정)로 반영
대 출 (Debt)	• 원리금의 상환을 전제로 한 자금의 대여 - Concessional Debt : 금리·만기·상환조건 등이 시장보다 유리한 조건 - Reimbursable Grant : 전액·일부 손실을 전제로 특정 기관에 위탁된 투자목적 자금으로, 위탁운영 계약에 따라 향후 투자원금, 이익 등 회수가 가능한 조건
지분투자 (Equity)	• 회사의 소유권을 나타내는 지분(주식) 취득

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : WEF, 2015

기존에도 공여국들은 개도국 민간 부문에 대한 지원 실적을 ODA 또는 기타공적지원(Other Official Flows, OOF)라는 항목으로 보고해

왔다. 다만 OECD DAC 통계지침<sup>3)</sup> 상 공공부문 앞 지원과 동일한 기준이 적용되어, 공여국들의 PSI 활용 여부가 사업별 세부내용 또는 지원경로(channel code)를 검토하지 않는 이상 겹으로 드러나지 않았을 뿐이다.

PSI의 ODA 적격성 요건 및 수단별 계산방법을 명확하게 이해하기 위해서는 대출, 보증, 지분투자별로 그간의 보고 방법을 먼저 살펴보는 것이 유용하다. 대출의 경우, ① 개도국의 경제발전 및 복리증진을 주요 목적(이하 개발목적)으로 지원되고, ② 10% 할인율을 적용하여 계산한 증여율(Grant Element, G.E.<sup>4)</sup>)이 25% 이상을 충족한다면 개도국에 지원된 금액(+)과 회수된 금액(-)이 각각 ODA로 보고되었다. 보증의 경우, 개발목적이 있다고 하더라도 보증 이행청구에 따른 대지급이 이루어지지 않는 이상 현금흐름이 발생하지 않기 때문에 ODA로 보고 되는 금액은 없었다. 물론 그런 일이 가급적 일어나지 말아야겠지만, 사업 수행 중 보증대상 위험(사업실시기관 부도, 정부의 일방적 사업 중단 등)이 현실화되어 대지급이 이루어진다면 동 금액이 ODA로 보고되었다. 마지막으로, 지분투자는 개발목적만 충족된다면 대출에 적용되는 증여율 요건과는 무관하게 최초 투자금액(+)과 회수된 금액 (-)이 각각 ODA로 보고되었다. 만약 상기 기준을 충족하지 않는다면 공여국들이 지원한 금액은 ODA가 아닌 OOF로 보고되었다.

---

3) Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System(CRS) and the annual DAC questionnaire

4) 증여율 = [지원된 액면금액 - PV(미래 원리금 상환액의 현재가치)] / 지원된 액면금액

이처럼 지금까지는 공공부문과 민간부문 간 ODA 적격성에 대한 구분 없이 ODA 보고가 현금흐름 기준으로 실시되어 왔다. 이렇다보니 공여국들의 민간부문 지원노력이 적절히 측정되지 않는 문제가 지속되었는데, 예를 들면, 개도국 사업에 대한 보증 지원 시 부보대상 위험이 현실화될 경우 보증기관 입장에서는 향후 대지급을 해야 할 수도 있는 위험을 감수하고 있음에도 불구하고 현금흐름이 발생하지 않는다는 이유만으로 ODA로 계상되지 않았다. 다시 말해, 위험을 감수하며 개도국 사업을 지원한 노력이 전혀 통계적으로 반영되지 않았다. 또 다른 예로, 지분투자의 경우에는 민간기업을 투자한 결과가 성공적이어서 실제로 개도국 현지 고용창출, 산업발전 등 개발에 기여하는 효과가 높음에도 불구하고 투자금 회수시점의 지분가치 상승 및 지분 보유기간 중 배당금 발생 등을 이유로 회수되는 금액이 최초 투자금액보다 많게 되어 ODA 금액이 (-)로 계상되는, 즉 공여국 입장에서 ODA로 지원할 유인이 감소하는 문제가 있었다.

뿐만 아니라 회원국 간의 PSI의 보고관행도 통일되어 있지 않았는데, 예를 들면 벨기에와 스웨덴은 자국 DFI(BIO, SWEDFUND)에 대한 지분출자를 실제 개도국으로 이전되는 재원흐름이 없음에도 불구하고 ODA로 보고한 반면, 다른 회원국들은 DFI를 통해 개도국에 지원된 금액만을 ODA로 보고하였다. 또 다른 예로, 벨기에와 스웨덴은 개도국 민간부문 앞 지분투자를 ODA가 아닌 OOF 항목으로 보고를 하였으나 영국, 독일, 노르웨이는 전액 ODA로, 프랑스는 아예 보고를 하지 않았다. 네덜란드는 유럽 DFI 중 지원규모가 가장 큰 FMO를 통해 개도국

민간부문에 대한 PSI 지원을 매년 활발히 실시해오고 있음에도 불구하고, 대출 및 지분투자 지원 금액을 ODA 또는 OOF 그 어떤 항목으로도 보고하지 않았다 (OECD, 2015b).

〈표 2〉 2013년 DAC 회원국의 PSI 보고현황

단위 : 지출액, 백만불

구 분	ODA			OOF	
	Grants	Equities	Loans	Equities	Loans
◆ Inflows to DFI	27.8	61.4			
벨기에-BIO	27.8				
스웨덴-Swedfund		61.4			
◆ Outflows from DFI	77.4	1,164.3		84.0	1,279.1
벨기에-BIO	1.3			61.9	127.8
스웨덴-Swedfund	0.6			22.1	24.3
영국-CDC	36.7	473.1			61.4
독일-KFW DEG		498.8			910.6
노르웨이-Norfund	38.8	192.4			
프랑스-Proparco					155.0
네덜란드-FMO	-	-	-	-	-
◆ Outflows from DB*			2,421.4		1,440.7
* Developmente Banks					
프랑스-AFD			1,453.6		492.1
E U-EIB			425.5		635.4
독일-KFW			542.4		313.1
◆ Outflows through ECA*					5,580.0
* Export Credit Agency					
한국-KEXIM					5,580 <sup>1)</sup>

\* OECD DAC은 수출입은행(KEXIM)을 우리나라 PSI 운용기관으로 간주하고 논의를 진행하고 있으며, 동 수치는 연차보고서상 OOF 지원금액을 DAC 자체적으로 정리하여 포함시킨 것이다.

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2015b

따라서 PSI의 도입은 단순히 민간부문에 대한 ODA 지원 금액을 공공부문과 구분하는 것 이상의 의미를 갖고 있다고 할 수 있다. 먼저 ODA 측정방식을 현행 현금흐름 기준에서 증여등가액 방식으로 변경함으로써 대출 및 지분투자 지원 금액이 회수되면서 (-)ODA로 인식되는 부정적 요인을 제거할 수 있게 된다. 다음으로 100% 무상자금인 증여와 비교되는 대출, 보증, 지분투자를 통한 지원 노력을 증여등가액으로 측정함으로써 회원국 간 비교 가능성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 마지막으로 금융수단별로 명확한 측정방식을 정립하여 DAC 통계의 전반적인 신뢰성뿐만 아니라 통계 보고방식의 일관성을 향상시킬 수 있다. 특히 이번에 논의 중인 PSI의 구체적인 측정방식은 증여등가액 측정방식이 아직 정립되지 않은 공공부문에 대한 보증, 지분투자에도 활용될 예정이어서 DAC 통계의 완성도를 높이는 데도 기여할 것으로 예상된다. 다만 현행 DAC 통계지침에 공공부문과 민간부문의 정확한 범주가 정의되어 있지 않은 점은 본격적인 PSI의 시행에 앞서 해결되어야 할 숙제로 남아있다. 참고로 DFI들의 기본적인 운영지침으로 활용되는 'DFI GUIDANCE'를 보면 민간부문의 범위를 '지자체나 정부 소유 기업이 아닌 민간부문이 대부분의 지분을 소유한 기업에 대한 대출, 보증, 지분투자 등 금융거래로 정부 지급보증이 제공되지 않는 경우'로 정의하고 있다 (Private Sector Round Table, 2013).



〈표 3〉

DFI GUIDANCE의 민간부문 개념

Recognizing different institutional mandates of DFIs, the focus here is on non-sovereign guaranteed private sector financial operations (i.e. loans, guarantees, and equity investments) with majority privately-owned companies. This note does not consider non-sovereign guaranteed operations with municipalities or state-owned enterprises, or sovereign or sovereign-guaranteed operations even where private sector firms are among the ultimate beneficiaries, such as operations with state-owned financial institutions intended to benefit private sector companies.

출처 : Private Sector Round Table, 2013

### III. PSI의 ODA 인정 요건

#### 1. PSI의 양허적 성격

공여국의 개도국 지원이 ODA로 인정받기 위해서는 ① 개발목적성 (development purpose) 및 ② 양허적 성격(concessional in character) 이라는 두 가지 요건을 모두 충족해야 한다. 개발목적성은 개도국에 대한 자금지원이 개도국의 경제개발 및 복리증진을 주요 목적으로 이루어져야 한다는 개념으로 지원대상이 공공부문 또는 민간부문인지 여부와 상관없이 공통적으로 적용되는 ODA의 필수 조건이다. 따라서 ODA 자금 지원 시에는 사업발굴 단계에서부터 개도국 경제개발계획과의 부합 여부와 그로 인해 발생하는 경제·사회적 개발효과가 고려되고 사업심사, 실행, 완공 및 사후평가 전 과정에서 지속적으로 관리된다.

PSI가 공공부문 앞 ODA 지원과 차이가 발생하는 부분은 바로 양허적 성격이라는 측면에서이다. 공공부문 앞 차관에 대해서는 2014년 말 DAC HLM에서 양허적 성격을 판단하기 위한 정량적 기준에 대한 합의가 이루어진 바 있다. 즉, 소득그룹별로 차등화된 할인율(LDC·LIC : 9%, LMIC : 7%, UMIC : 6%)을 적용하여 계산한 증여율이 소득그룹별 최소 증여율 수준(LDC·LIC : 45%, LMIC : 15%, UMIC : 10%)을 충족하면 양허적인 것으로 보는 것이다. 반면, PSI는 정량적 기준보다는 추가성(additionality)이라는 개념을 바탕으로 양허적 성격을 판단하기로 2016년 초 DAC HLM에서 합의하였다.

그 이유를 생각해 보면 개도국 민간부문에 이루어지는 자금지원은 국가 차원의 약정이 이루어지는 정부 앞 ODA와 달리 차주의 원금과 이자의 상환이 담보되지 않고 국가 경제정책 및 시장여건, 정치동향, 자연환경 등 통제할 수 없는 외생변수에 의해 영향을 받을 위험이 상대적으로 높기 때문에 투자를 실행하는 금융기관 입장에서는 리스크 관리 및 투자의 지속가능성 차원에서 일정 수준의 금리를 부과하고 단기 조건으로 지원을 하게 된다. 위 경우, 기존 정부 앞 ODA에 적용되던 정량적인 최소 양허성 기준을 적용한다면 증여율 요건을 맞출 수 없어 ODA로 인정이 어렵게 된다. 따라서 DAC이 ODA 현대화 작업의 일환으로 PSI를 ODA로 인정하고 양허적 성격을 추가성을 주요 기준으로 판단하기로 한 이번 조치는 PSI를 통해 민간부문으로 확대되는 개발협력의 환경변화를 통계체계에 반영한 결과라고 볼 수 있는 것이다.

이상 살펴본 것처럼 ODA 통계체계에서 언급되는 양허적 성격이라는 것이 반드시 만기가 길거나, 금리가 낮아 상업금융 대비 양호한 조건으로 자금이 지원되어야 하는 것을 의미하지는 않는다. 다만 DAC은 공여국의 PSI 지원이 지나치게 양호한 조건으로 이루어져 현지 시장을 교란시키는 위험과 현지 상업금융 발달을 저해하는 위험을 방지하고, 동시에 PSI 지원을 통해 계산한 증여등가액 결과가 (-)ODA로 계상되어 공여국 입장에서 PSI 지원 유인을 감소시키는 부정적 요인을 방지하기 위해 0%라는 기술적인 증여율 기준을 함께 적용하기로 하였다. 지금까지 살펴본 공공부문에 대한 ODA와 PSI의 ODA 적격성 기준의 차이를 간단히 정리하면 아래 <표 4>와 같다. 다음으로는 추가성의 정의과 PSI의 ODA 보고를 위해 요구되는 기관 적격성 평가에 대해서도 살펴 보기로 하겠다.

<표 4> 공공부문 앞 ODA 對 PSI의 ODA 적격성 인정기준(안)

ODA 적격성 인정기준	공공부문 앞 ODA	민간금융수단(PSI)
기관 평가	미 실시	실 시
개발목적성	개도국 경제개발 및 복리 증진을 주요 목적으로 지원	
양 허 성 (Concessional in Character)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정량적 기준(최소 증여율)</li> <li>- LDC/LIC : 45% (할인율 9%)</li> <li>- LMIC : 15% (할인율 7%)</li> <li>- UMIC : 10% (할인율 6%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가성(Additionality)</li> <li>- 재무적(Financial) 추가성 또는</li> <li>- 비재무적(Value) 추가성</li> <li>• 최소 증여율 : 0%</li> </ul>

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2016a, 2016c, 2016f

## 2. 추가성의 정의 및 보고방법

PSI에 적용될 추가성 정의에 대해서는 올해 초부터 DAC 산하의 개발재원 통계작업반 및 동료학습(Peer Learning)을 통해 논의가 지속되어 왔다. 추가성이라는 개념 자체가 PSI의 ODA 인정을 계기로 처음 등장한 것은 아니다. 개도국 민간부문 개발에 특화된 유럽의 DFI들은 이미 민간부문에 대한 자금을 지원하는 과정에서 추가성을 고려해 왔는데 그에 따르면 추가성은 크게 재무적 추가성과 비(非)재무적 추가성으로 구분할 수 있다.

재무적 추가성(financial additionality)은 원하는 개발목적을 달성하기 위해 현지 또는 국외 민간부문으로부터 동일한 조건 또는 규모로 자금을 조달하기 어려운 영역에 공적지원이 이루어지거나 또는 공적지원을 바탕으로 민간부문으로부터의 추가 투자자금을 동원한 경우를 말한다. 비재무적 추가성(value additionality)은 공적지원으로 인해 민간 투자자가 제공하지 못하는 전문지식이나 경험 전달, 사회·환경적 기준 개선 및 도입 촉진, 모범적인 기업 구조 정립 등 더 나은 개발결과를 창출하는 비재무적 가치의 제공을 말한다. 그 밖에 추가성의 또 다른 개념으로, 개도국 민간부문과의 파트너십을 통해 창출되는 개발결과를 통칭하는 개발 추가성(development additionality)도 동료 학습에서 논의되기도 하였다.

DAC은 이처럼 국제개발협력 사회에서 DFI를 중심으로 적용되어 온 추가성의 개념을 차용하여, PSI가 재무적 추가성 및 비재무적 추가성 중 하나의 조건 또는 모든 조건을 만족한다면 ODA 적격 기준을 인정해주는 것으로 논의를 진행 중이다. 다만, 그 동안 ODA로 지원된 사업에 대해 제출해 왔던 사업별 설명자료(Creditor Reporting System, CRS++)에 추가성에 대한 설명을 포함해야 한다는 조건이 있다. 이 뿐만 아니라, DAC은 PSI를 지원하는 공적기관 (Public Vehicle) 별로 ODA 적격성 검증을 실시하면서 추가성에 관한 함께 검토할 예정으로, 이는 다음장에서 설명하도록 하겠다.

하지만 국제적으로 통용되는 추가성 측정을 위한 방법론 또는 가이드라인이 존재하지 않는 상황에서 추가성에 관한 단일화된 통계 보고방법을 결정하는 일은 쉬운 일이 아닐 것이다. 실제로 DFI들 간에도 추가성을 적용하는 방법에 차이가 있다. 예를 들어, 독일 KFW-DEG의 경우 자체적으로 개발한 평가체계인 GPR(Corporate Policy Project Rating)을 활용하여 사업 지원 의사결정 및 모니터링 단계에 걸쳐 사업 단위별로 재무적 및 비재무적 추가성을 검토하고 있는 반면, 노르웨이의 DFI인 Norfund의 경우 추가성을 개별사업 단위가 아닌 국가·지역·섹터 등 전체적인 포트폴리오 관점에서만 검토하고 있다. 또한, 대부분의 DFI들이 공여국들의 개도국 민간부문 개발포럼이 DCED(Donors Committee for Enterprise Development)에서 제시하고 있는 것처럼 추가성 판단을 위한 구체적인 절차와 방법을 공개하고 있지 않고 있고, DFI마다 상이한 전략방향 및 운영방법(modes of operation)을 갖고 있는 상황에서

실무적으로 적용이 용이하면서도 논리적으로 체계적인 추가성 보고방법을 개발하는 데는 상당히 많은 시간이 필요할 것으로 예상된다. 이러한 현실 여건을 감안하여, DAC은 PSI로 지원한 사업별 ODA 설명자료(CRS++)에 재무적 추가성 또는 비재무적 추가성 해당 여부를 선택하고, 이에 대한 설명을 자유 형식(Free-text)로 보고하도록 하고, 격년 단위로 실시될 PSI에 대한 모니터링에서 이를 자세히 검토한다는 계획을 갖고 논의를 진행 중에 있다.

〈표 5〉 DAC 통계 ODA 사업설명 추가성 보고방안

사 업	추가성 종류 선택	설 명
프로젝트 번호	- 재무적 추가성 또는 - 비재무적 추가성 또는 - 재무적 및 비재무적 추가성 중 선택	추가성 평가방법 및 내용 설명 (Free-Text)

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016f

### 3. 기관 적격성 평가

개도국 민간부문 개발을 위해 활용되는 민간금융수단을 ODA로 보고하고자 하는 공적기관(Public Vehicle)은 ‘ODA 적격성 평가 (ODA-eligibility assessment)’를 받아야 한다. 여기서 공적기관은 DFI 뿐 아니라 특정 목적을 갖고 운용되는 프로그램이나 펀드 등을 모두 포괄하는 개념이다. 유독 PSI에 대해서만 기관 차원의 ODA 적격성 평가를 받도록 요구하는 이유는 개도국 개발을 주요 목적으로 지원되는 ODA 정체성을 확보하기 위한 조치라고 생각된다. 즉, PSI가 유상차관

및 증여를 중심으로 운영되는 전통적인 원조기관(aid agency)에서는 잘 다루지 않는 보증, 지분투자 등 금융수단을 포함하고 있기 때문에, 자칫 개발목적이 아닌 수익 추구 목적으로 개도국 사업에 자금을 지원하는 공공부문 금융기관들의 금융수단이 ODA로 인식되는 문제를 방지하고자 하는 것이다. 지금까지 DAC 개발재원 통계작성반에서 논의되어 온 ODA 적격성 평가의 주요 항목들을 살펴보면 ODA로 인식되는 PSI는 개발을 주요 목적으로 양허적인 성격(추가성)으로 지원되어야 한다는 점을 명확히 하려는 의도를 확인할 수 있다.

한 가지 유의할 점은 DFI가 아닌 기관이 PSI를 ODA로 보고하고자 하는 경우에는 기관이 아니라 PSI 관련 특정 프로그램 및 펀드에 대해서만 ODA 적격성 평가를 받으면 된다는 것이다. 이는 DAC HLM에서도 합의된 내용으로, 모든 양자 DFI는 기관 차원의 ODA 적격성 평가를 받아야 하지만 그 외 공적기관(Public Vehicle), 즉 특정목적 프로그램이나 펀드는 신청하는 경우에 한해 ODA 적격성 평가를 받는다.<sup>5)</sup> 예를 들어, PSI만을 취급하는 유럽 DFI들과 달리, 프랑스의 AFD, 독일의 KfW, 일본의 JICA, JBIC, 우리나라 수출입은행(KEXIM)은 PSI 뿐 아니라 다양한 목적의 금융상품들을 취급하고 있기 때문에 이 경우에는 동 기관에서 운용하는 PSI 관련 프로그램이나 펀드에 대해서만 ODA 적격성 평가가 적용되는 것이다.

---

5) OECD DAC 2016 High Level Meeting Communique, Annex1 B. ODA eligibility assessment - paragraph ix

〈표 6〉

ODA 적격성 평가 양식 및 주요내용(안)

항 목	내 용
설립 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관 설립목적, 미션 및 근거 법(statute)에 대한 설명</li> <li>- 명시적인 개발목적성(development goal)을 갖고 있는가?</li> <li>- 기관 설립목적이 PSI 지원에 따른 추가성(additionality) 및 시장교란 방지(non market-distortive nature)를 고려하고 있는가?</li> </ul>
주주 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관 주주구성 및 의사결정 구조</li> <li>- 정부가 기관의 유일한 주주인가? 아니라면, 총 자본 중 공공부문 지분율은 어느 수준인가?</li> </ul>
포트폴리오 및 지원규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관 금융상품, 지원모델 등에 대한 설명 및 개발목적성 충족 근거</li> <li>- 중점협력 섹터·주제·파트너십</li> <li>- 중점협력 국가, ODA 적격국 개발사업 지원 비중</li> <li>- 기관 전체 지원규모 및 포트폴리오 현황</li> </ul>
투자전략의 개발과의 연관성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관 투자전략 및 동 투자전략의 개도국 경제발전·복리증진 촉진과의 연관성</li> </ul>
추가성, 심사 체계, ODA 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간부문 앞 금융 지원에 대한 추가성 및 상업적 지속가능성에 대한 평가 방법론은?</li> </ul>

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016f

DAC 사무국은 이러한 ODA 적격성 평가를 통해 DFI의 경우 기관 차원의, 타 기관인 경우 특정 프로그램 및 펀드 단위의 ODA 적격성을 도출한 후, 이를 개발재원 통계작성만 논의를 거쳐 DAC 이사회에서 최종 승인할 예정이다. ODA 적격성 평가를 어느 정도 엄격하게 수행할지, DAC 사무국이 직접 평가를 실시할지, 아니면 다른 기관에 평가를 위임할지 여부는 아직 구체적으로 정해진 내용은 없지만, 한 가지 분명한 점은 ODA 적격성 평가가 PSI의 ODA 정체성을 유지하고 공여국들의 PSI 운용기관 동향을 모니터링할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있다는 것이다.



## IV. 보고방식 (기관중심 對 수단중심)

지금까지는 PSI의 ODA 인정 기준을 추가성과 적격성 평가 중심으로 살펴보았다. 이번 장에서는 각 공여국이 실제 PSI를 ODA로 보고할 때 어떤 방식으로 보고할 수 있는지 살펴보도록 하겠다. PSI를 ODA로 보고하는 방식은 기관중심 접근방식(institutional approach) 및 수단중심 접근방식(instrument-specific approach)이라는 두 가지 방식이 공존하는 것으로 2016년 DAC HLM에서 합의되었다.<sup>6)</sup> 이에 따라, 각 공여국은 PSI의 ODA 보고를 위해 기관중심 접근방식 및 수단중심 접근방식 중 하나를 분명하게 선택하여야 한다. 만약 ODA 보고방식을 변경하고자 하는 경우에는 ODA의 중복계상(double-counting)을 방지하기 위해 사무국 앞 사전적으로 통지(prior notification)하여 보고방식 변경의 정당성에 대한 검증을 받아야 한다 (OECD, 2016g). 보고방식 전환을 위한 검증절차는 제6장에서 다룰 예정이며, 이번 장에서는 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식에 대해 각각 자세히 살펴보도록 하겠다.

기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식의 중요한 차이점은 ODA를 측정하는 시점이 다르다는 점이다. 기관중심 접근방식의 경우 공여국이 공적기관 앞으로 출자를 하는 경우 공적기관에 유입(inflow)되는 자금 흐름을 기준으로 하여 측정하며, 수단중심 접근방식에서는 해당 공적기관이 지원하는 개별 금융상품별로 개도국에 유입되는 자금 흐름

---

6) OECD DAC 2016 High Level Meeting Communique, Annex1 A. General principles - paragraph i

(outflow)을 측정하는 방식이다 (OECD, 2016g).

〈그림 1〉 기관중심 접근방식 및 수단중심 접근방식 비교



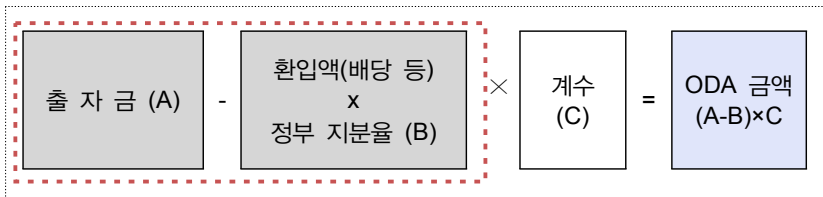
출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016g

기관중심 접근방식은 기존에 다자원조의 ODA 보고에 적용하던 방식과 유사한 점이 많다. DAC은 매년 개발재원 통계작업반 회의를 통해 ODA 적격 국제기구 목록을 갱신한다. ODA 적격 국제기구 목록에 등재되기 위해서는 해당 기관의 예산, 지원 분야, 전체 포트폴리오 중 ODA 적격 수원국 앞 지원비중 등 주요 활동에 관한 평가가 이루어지며 이에 대한 DAC 사무국의 검토 결과 ODA 활동과의 연관성 수준에 따른 ODA 인정계수(co-efficient)를 설정하게 된다. 따라서 공여국이 ODA 적격 국제기구에 출자 또는 출연을 하는 경우 실제 공여국이 지원한 금액에 ODA 인정계수에 상당하는 금액(출자·출연금액×ODA 인정계수)만을 ODA로 인정하게 되는 것이다.

이러한 ODA 적격 국제기구 앞 지원금액 계산방식을 차용하여 2016년 DAC HLM에서는 PSI를 기관중심 접근방식으로 보고하는 경우, DFI 및 공적기관에 대한 출자를 매몰비용(sunk cost)으로 간주하여 최초 지원된 액면금액(face value)을 ODA로 보고하고 공여국 정부 앞

환입된 금액이 있다면 이를 부(-)의 ODA로 계상하도록 하였다. 다만 이 과정에서 DFI 및 공적기관의 ODA 적격성 평가를 통해 도출한 ODA 인정계수를 고려하여 그에 상응하는 금액만을 최종 ODA로 인정받게 되는 것이다 (2016a). 이를 아래 <그림 2>를 통해 정리하면 DFI 및 공적기관 앞 출자금(A)에서 정부 앞 환입액에 해당하는 부분 (B)을 제외한 후 ODA 적격성 평가를 통해 도출한 ODA 인정계수(C)를 곱하여 최종 ODA 금액이 계산된다. 다만 아직 구체적인 ODA 인정계수 산정 기준에 대해서는 논의가 부족한 상태이다. 차후 ODA 적격성 평가 양식이 확정되고 실제 각 DFI 및 공적기관에 대한 평가가 진행되면 평가결과를 바탕으로 구체적인 ODA 인정계수 산정 방식에 대한 논의가 심화될 수 있을 것으로 예상된다.

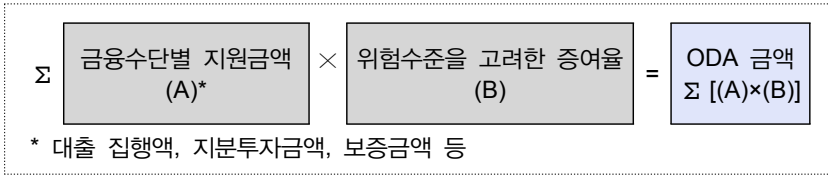
<그림 2> 기관중심 접근방식의 ODA 계산



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016a

반면, 수단중심 접근방식의 경우에는 개별 금융수단별로 증여등가액을 계산하여 ODA 금액을 산정하게 된다. 이는 2012년 DAC HLM에서 합의한 공공부문 앞 ODA 차관의 증여등가액 계산과 같은 방식이다. 따라서 아래 <그림 3>처럼 각 금융수단별 지원금액(A)에 승인 당시 계산된 증여율(B)을 곱하여 ODA로 인정되는 증가등가액을 계산하게 된다.

〈그림 3〉 수단중심 접근방식의 ODA 계산



출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2016c

## V. 금융수단별 ODA 계산 방법

지금부터는 금융수단별로 구체적인 ODA 계산방법과 최근 쟁점들을 살펴보도록 하겠다. 수단중심 접근방식의 기본 원칙은 PSI를 지원하고자 하는 공여국의 노력을 위험조정 증여등가액(risk-adjusted grant equivalent)으로 측정한다는 것이다. 아직 각 금융수단별로 ODA 계산 방법에 대한 최종 합의가 이루어진 것은 아니기 때문에 이번 장에서는 올해 7월 개발재원 통계작업반 회의까지 논의되었던 계산방식을 사례와 함께 설명하도록 하겠다.

### 1. 대출 (Loans)

PSI 대출의 ODA 측정은 공공부문 앞 ODA 차관과 마찬가지로 증여 등가액 방식을 적용할 예정이다. 아래 산식과 같이 연도별 개도국으로 지출된 금액에 승인시점에 산출한 대출의 증여율을 곱하여 계산한다.

$$\text{증여등가액} = \text{연도별 지출액} \times \text{증여율 (승인시점계산)}$$

이 때, 대출의 증여율을 계산하기 위해서는 공여국이 부담한 위험수준을 고려한 적절한 할인율을 설정하는 것이 필요하다. 먼저 2014년 DAC HLM에서 합의된 공공부문 앞 차관의 소득그룹별 할인율을 살펴보면 아래와 같이 공통적인 조달금리(5%)와 소득그룹별 위험수준을 고려한 국가 위험프리미엄으로 구성되어 있다 (OECD, 2014).

〈표 7〉 공공부문 앞 차관의 소득그룹별 할인율

할인율 (%)	=	조달금리 5%	+	국가 위험 프리미엄 (소득그룹별)	
				최빈국/저소득국	4%
				하위중소득국	2%
				상위중소득국	1%

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2014

PSI 대출은 공여국이 민간부문을 지원할 때 감수해야 하는 더 높은 위험 수준을 고려하여 공공부문 앞 차관의 할인율에 민간부문 위험 프리미엄을 가산하기로 하였다. 따라서 PSI 대출의 할인율은 아래 산식과 같이 민간부문 위험 프리미엄만큼 더 높게 계산된다. 결과적으로 동일한 대출금액을 동일한 조건으로 개도국에 지원하는 경우, 민간부문에 지원하는 것이 공공부문에 지원하는 것보다 더 높은 ODA 증여등가액을 인정받게 되는 것이다.

〈표 8〉 민간부문 앞 차관의 소득그룹별 할인율(안)

할인율 (%)		=	조달금리 5%	+	국가 프리미엄		+	민간 프리미엄 1.5% (잠정)
최빈국/저소득국	10.5%				최빈국/저소득국	4%		
하위중소득국	8.5%				하위중소득국	2%		
상위중소득국	7.5%				상위중소득국	1%		

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2014

그러나 소득그룹 및 분야별로 다양한 민간부문의 위험 수준을 단일화된 위험 프리미엄으로 도출하는 데는 현실적으로 많은 어려움이 예상된다. 2015년 DAC에서 실시한 PSI 대출 관련 시범 데이터 수집 결과(data pilot)<sup>7)</sup>에 의하면 주요 공여국들의 자국 DFI를 통한 지원한 이자율 구성은 아래 <표 9>와 같은 분포를 나타냈다.

<표 9> DAC의 2015년 시범 데이터 수집 (data pilot) 결과

[소득그룹별 이자율 비교]

구 분	이자율		차 이
	공 공	민 간	
최빈국·저소득국	0.6%	5.7%	5.1%
하위중소득국	1.5%	4.2%	2.6%
상위중소득국	2.4%	5.2%	2.8%
소득 미배분	2.9%	5.1%	2.1%
전 체	1.7%	5.0%	3.3%

[분야별 이자율 비교]

구 분	이자율		차 이
	공 공	민 간	
사회인프라 및 서비스	1.6%	4.3%	2.7%
경제인프라 및 서비스	1.7%	4.4%	2.7%
생산	2.3%	4.8%	2.5%
범분야	1.5%	7.6%	6.0%
분야 미배분	1.4%	4.0%	2.6%

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2016b

7) OECD DAC 사무국은 2015년 11~12월 동안 "Friends of ODA modernization of PSI"라는 이름으로 PSI에 관한 시범 데이터를 공여국들로부터 수집하였으며, 13개 회원국이 자국 DFI의 2005~2014년 민간부문 앞 지원정보를 제공하였다 (OECD, 2016b).

이에 따르면 평균적으로 민간부문 앞 대출이 공공부문 보다 2.1~6.0% 정도 높은 이자율 수준을 보이고 있다. 그러나 소득그룹이 더 높은 국가, 즉 더 잘 사는 국가라고 해서 반드시 민간부문 위험 프리미엄이 더 낮은 경향을 보이지는 않았다. 반면, 유럽투자은행(European Investment Bank, EIB)은 전체 포트폴리오를 채무불이행 가능성(default probability) 및 채무불이행 발생 후 회수비율(recovery rates)을 기준으로 분석하여, 차주의 등급이 금융상품 가격결정에 미치는 영향을 다음과 같이 분석하였다 (OECD, 2016b).

- 민간부문 신용등급이 일반적으로 정부(sovereign) 등급보다 낮음
- 소득그룹별 국가 신용등급은 평균적으로 저소득국은 C 등급 (B~D 등급 사이 분포), 하위중소득국은 B~BB 등급 (BBB~D 등급 사이 분포), 상위중소득국은 BB 등급 (A~C 등급 사이 분포)
- 평균적으로 민간부문 앞 지원조건이 차주가 정부인 경우보다 높으며, 그 차이는 신용등급 BBB 국가의 경우 1.25%, BB 및 B 국가의 경우 2.5%, C 국가의 경우 3% 수준

프랑스 역시 자국 DFI인 PROPARCO의 민간부문 앞 대출에 적용되는 위험 프리미엄이 EIB와 비슷하게 저소득국으로 갈수록 높아진다 (저소득국 3%, 하위중소득국 2%, 상위중소득국 1%)는 분석결과를 제시했다. 그러나 네덜란드나 스웨덴과 같은 회원국들은 오히려 PSI가 기본적으로 낮은 이자율 수준으로 지원되는 상황에서 EIB 및 프랑스가 제시한 것과 같은 민간 위험 프리미엄을 적용한 높은 할인율로 증여

등가액을 계산하면 ODA 금액이 부풀려지는 위험이 발생할 수 있다고 우려했다 (OECD, 2016b). 즉, 현재 공공부문 앞 차관에 적용되는 최고 할인을 수준이 9%인 것을 감안할 때, 여기에 민간 위험 프리미엄 3%를 반영한 12%라는 할인율은 적용하여 ODA 금액을 계산하면 그만큼 증여등가액 규모도 증가한다는 것이다.

반대로 논의가 진행되면서 소득그룹별로 단일화된 민간 위험 프리미엄을 적용하지는 주장이 스페인 및 오스트리아에서 제기되었다. 이에 따르면, OECD 수출신용협약의 적용을 받는 여신의 최저프리미엄 (Minimum Premium Rates for Credit Risk, MPR)을 OECD 국가등급 및 차주 신용등급별로 계산해 보면, 국가등급이 낮아질수록 (OECD 기준으로 7등급 국가에 가까워질수록) 총 위험프리미엄에서 민간 위험 프리미엄이 차지하는 비중이 점점 줄어드는 것으로 분석된다는 것이다. 따라서 이러한 OECD 수출신용협약의 금리 산정 체계와 일관성을 유지하려면 ODA 적격 국가의 소득그룹 구분과 관계없이 동일한 정률의 위험 프리미엄을 적용해야지만, 최빈국이나 저소득국 같은 위험도가 높은 국가로 갈수록 총 할인율에서 민간 위험 프리미엄이 차지하는 비중이 줄어드는 결과가 도출된다는 것이다.

실제로 OECD 수출신용협약상 MPR 요율 체계인 Malzkuhn-Drysdale Pacakge를 적용하여 검증해 본 결과, 스페인 주장대로 ODA 적격국 분포가 많은 OECD 국가등급 3~7등급 구간에서 국가위험이 높아질수록 전체 위험 프리미엄에서 민간 위험 프리미엄이 차지하는 비중은 점차



줄어드는 경향을 보였고, ODA 증여등가액을 계산함에 있어 소득그룹별 할인율에 정률 위험 프리미엄을 적용한 경우 이와 같은 추세가 동일하게 나타난다는 것이 확인되었다.

〈표 10〉 OECD 최소위험프리미엄(MPR) 및 소득그룹별 ODA 할인율의 비교

① MPR 분석

- 만기 10년(집행 3년, 상환 7년), 연간 2회 균등분할 상환 조건

단위 : %

구 분		OECD 국가등급						
		1	2	3	4	5	6	7
차주 신용 등급	Better than Sovereign	0.22	0.40	0.66	1.02	1.48	1.93	2.54
	Sovereign/CCO	0.24	0.45	0.73	1.14	1.65	2.16	2.85
	CC1	0.45	0.68	0.95	1.34	1.87	2.38	3.15
	CC2	0.62	0.85	1.17	1.61	2.18	2.74	3.51
	CC3	0.75	1.06	1.36	1.86	2.48	3.27	n.a.
	CC4	1.01	1.34	1.72	2.26	3.02	n.a.	n.a.
	CC5	1.46	1.78	2.19	2.85	n.a.	n.a.	n.a.
분석	국별최고위험 -Sovereign	1.22	1.33	1.45	1.71	1.37	1.11	0.66
	Proportion of Private Risk	16.5%	25.2%	66.2%	60.0%	45.4%	33.9%	18.8%

② ODA 소득그룹별 할인율

단위 : %

구 분	조달금리	국가 위험 프리미엄	민간 위험 프리미엄(A)	합계 (B)	비중 (A/B)
LDC & LICs	5	4	1	10	10.0%
LMICs	5	2	1	8	12.5%
UMICs	5	1	1	7	14.3%

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD DAC 통계작성반 회의자료 (2016년 3월)

2016년 DAC HLM에서 목표로 한 PSI ODA 계산방법의 합의시한(10월)이 촉박한 상황에서 회원국 간 민간 위험 프리미엄에 대한 의견이 상이하자 DAC 사무국은 PSI 지원정보가 부족한 현재의 상황으로는 논리적으로 정교한 민간부문 위험 프리미엄 도출하는 데 한계가 존재한다는 점과 조속한 시일 내 현실적으로 적용이 가능한 PSI 통계 방법론을 정립해야 한다는 점을 들어 모든 소득그룹에 동일하게 1.5%의 민간 위험 프리미엄을 적용할 것을 제안하였다(OECD, 2016c). 그러나 최종 위험 프리미엄이 결정되기까지는 회원국들의 의견 수렴이 더 필요할 것으로 보인다.

아래 <표 11>에서는 올해 3월 개발재원 통계작업반에서 DAC 사무국이 제시된 예시를 바탕으로 PSI 대출의 증여등가액 계산방법을 설명하고자 한다. 제시된 사례는 2019년 하위중소득국 민간기업 앞으로 100백만불의 대출을 이자율 4.5%, 만기 10년, 거치기간 5년 조건으로 지원하고 증여등가액 계산을 위한 할인율은 9%를 적용한 것으로 가정하였다. 대출로 인해 발생하는 미래 원금과 이자 상환액을 9%로 2019년 시점으로 할인하면 증여율이 23%로 계산되는데, 이를 2019년부터 2023년까지 매년 개도국으로 지출되는 자금흐름에 곱한 결과가 바로 매년 인정되는 ODA 증여등가액이 되는 것이다. ODA 증여등가액 방식에서는 미래 공여국으로 상환되는 원금과 이자금액이 증여율에 반영되기 때문에 기존처럼 원금 상환액을 부의(-) ODA로 차감할 필요가 없다.

〈표 11〉 PSI 대출의 증여등가액 계산 예시

□ 2019년 하위중소소득국(LMIC) 민간기업 앞으로 100백만불 대출 지원  
(이자율 4.5%, 만기 10년, 거치 5년)  
⇒ 9% 할인을 적용시 증여율은 23%이며, 증여등가액 = 20백만불 × 23%  
= 4.6백만불

단위 : 백만불

연도	약정액	지출액	회수액	증여등가액	현금흐름 (총지출)	현금흐름 (순지출)
2019	100	20	-	4.6	20	20
2020	-	20	-	4.6	20	20
2021	-	20	-	4.6	20	20
2022	-	20	-	4.6	20	20
2023	-	20	-	4.6	20	20
2024	-	0	20	0	0	-20
2025	-	0	20	0	0	-20
2026	-	0	20	0	0	-20
2027	-	0	20	0	0	-20
2028	-	0	20	0	0	-20
합 계				23		0

□ 2019년 하위중소소득국(LMIC) 민간기업 앞으로 100백만불 대출 지원  
(이자율 4.5%, 만기 10년, 거치 5년)  
⇒ 9% 할인을 적용시 증여율은 23%이며, 증여등가액 = 20백만불 × 23%  
= 4.6백만불

단위 : 백만불

연도	약정액	지출액	회수액	증여등가액	현금흐름 (총지출)	현금흐름 (순지출)
2019	100	20	-	4.6	20	20
2020	-	20	-	4.6	20	20
2021	-	20	-	4.6	20	20
2022	-	20	-	4.6	20	20
2023	-	20	-	4.6	20	20
2024	-	0	20	0	0	-20
2025	-	0	20	0	0	-20
2026	-	0	20	0	0	-20
2027	-	0	20	0	0	-20
2028	-	0	20	0	0	-20
합 계				23		0

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016c

앞서 설명하였듯이 공공부문 앞 차관과 PSI 지원의 차이점은 PSI의 경우 정량적 최소 증여율 요건보다는 추가성을 바탕으로 양허적 성격을 판단하되, 0%라는 기술적인 증여율 기준을 함께 적용하기로 하였다는 점이다. 그러나 기술적 최소 증여율 기준의 구체적인 수치에 대해서는 아직까지 많은 논란과 우려가 존재한다. 예를 들어, 당초 사무국이 제안한 기술적인 최소 양허성 기준은 3%였으나, 이에 대해 오스트리아와 프랑스는 과도한 보조금으로 인한 현지 시장왜곡 방지를 위해 0%를 선호한다는 입장을 보였다. 반면에 스페인은 자국 기업의 수출 촉진을 위해 해외사업에 지원하는 상업적 자금(수출신용)과 ODA 차관과의 구분을 명확히 하기 위해서는 좀 더 실효성 있는 최소 증여율 기준이 도입되어야 한다고 주장하며 최소 만기 기준<sup>8)</sup>의 도입을 제안하기도 하였다 (OECD, 2016c). DAC 사무국 또한 이 문제에 대해 OECD 수출신용협약을 관장하는 OECD 무역농업국(Trade and Agriculture Directorate, TAD)과 협의를 진행했으며, TAD 역시 1~3%의 낮은 최소 증여율 기준이 도입될 경우 지원조건이 매우 양호한 상업적 자금(수출신용)이 자칫 ODA로 보고되어 국제 무역 측면에서 불공정 경쟁을 초래할 가능성에 대한 우려를 표했다 (OECD, 2016d).

이러한 우려에 대해 DAC 사무국은 구속성 조건으로 지원되는 PSI의 경우 OECD 수출신용협약상 명시한 최소 증여율 기준(35%, 최빈국은 50%)를 충족해야 하므로 상업적 자금(수출신용)과 구분이 가능하고 비구속성 조건으로 지원되는 경우에는 불공정 경쟁을 초래할 위험이 없으므로 PSI로 보고되는 지원내역에 대한 엄격한 모니터링을 통해

8) 수출신용 지원의 경우 일반적으로 만기가 5년이다.

문제 해결이 가능하다는 입장이다. 이처럼 여러 이해관계자가 참여하는 국제개발협력에서 지나친 수익 추구에 따른 현지 시장왜곡을 방지하면서도 공여국들로 하여금 개도국의 경제발전과 복리증진에 도움이 되는 PSI 지원을 활성화하도록 유인할 수 있는 최적의 최소 증여율 요건을 설정하는 것은 매우 어려운 문제이다. 이에 대해서는 향후 DAC 회의 및 개발재원 통계작성반에서 계속 논의가 이루어질 예정이다.

## 2. 지분투자 (Equity)

이번에는 지분투자의 ODA 계산방법에 대해 살펴보겠다. 사실 기존 ODA 통계에서 지분투자가 차지하는 비중은 크지 않았다. 앞서 설명하였듯이 지분투자의 경우 현금흐름을 기준으로 ODA 금액이 결정되어 오히려 투자가 성공하여 수익이 발생하는 경우에는 회수되는 원금과 배당액이 부의(-) ODA로 반영되기 때문에 공여국들이 지분투자를 활용할 유인이 부족한 측면이 존재했던 것이 사실이다. 따라서 이번에 지분투자의 ODA 계산방식을 증여등가액으로 변경하게 된 것은 성공적인 지분투자에 대해 ODA가 오히려 (-)로 계산되는 부정적 요인을 제거하고 지분투자를 지원하는 공여국들의 노력을 제대로 측정하기 위한 조치라고 할 수 있다.

지분투자의 경우, ODA 증여등가액 계산방식이 사전적(ex ante and adjusted ex post) 방식과 사후적(ex post) 방식으로 구분된다는 특징이 있다. 이렇게 계산 방식을 복잡하게 설정한 이유는 대부분의 지분투자의

경우 미래 원리금 상환계획을 기반으로 약정을 맺는 대출과 달리 투자 시점에서 결과를 예측할 수 없기 때문이다. 주식 투자와 마찬가지로 지분 투자 시점에서 사업이 실패할 것을 예상하고 투자를 하는 기관은 없을 것이다. 하지만 제3의 금융기관이 미래 현금흐름의 상환을 보증해 주지 않는 이상, 미래 투자 결과를 사전에 정확히 예측하는 것은 불가능에 가까운 일이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여, 지분투자 결정 시점에서 미래 투자결과를 예측할 수 있는 충분한 정보가 있는 경우에는 미래에 예상되는 기대수익률 및 투자 회수시점을 바탕으로 사전적으로 증여등가액을 계산하여 ODA로 보고하고, 투자 종료시점에 실제 결과를 바탕으로 최초 보고된 증여등가액을 가감하여 조정하는 방식을 적용할 수 있도록 하였다 (ex ante and adjusted ex post). 또한 지분투자 결정 시점에 미래 투자결과를 예측할 수 없는 경우에는 최초 투자금액을 전액 현금흐름 기준으로 ODA로 보고하고 투자 종료시점에 실제 결과를 바탕으로 증여등가액을 계산하여 최초 현금흐름으로 보고된 금액과의 차이를 조정할 수 있도록 하였다 (ex post). 그러나 어느 방식을 선택하더라도 결과적으로 ODA로 계산되는 총액은 일치하게 되는데 이는 아래 사례를 통해 설명하도록 하겠다.

2007년에 개도국에 20,000불을 투자하면서 연간 1%의 수익 발생과 2013년 투자원금과 수익금의 일시 상환(lump-sum repayment)을 예상했다고 가정하자. 하지만 예상과 달리 투자가 실패하여 실제 2013년에 회수된 금액은 20,000불 중 15,000불이며, 배당받은 금액이 없다면 사전적 방식과 사후적 방식 각각의 상황에서 인정되는 연도별 ODA 금액은 다음과 같다.

〈표 12〉 지분투자의 ODA 증여등가액 계산 예시

□ 2007년 USD20,000 개도국에 투자 / 할인율 7% 적용 가정  
 □ 투자기간 2013년 및 연간 1% 수익 발생 예상 / 만기 투자원리금 일시 회수  
 □ 2013년 USD15,000 투자금 회수, 연간 1% 수익 미발생

① 사전적 방식

ODA 계상액	2007	2013	결 과
(USD 백만불)	20,000	- 9,995	10,005

⇒ 실제 회수된 투자금의 현재가치 :  $USD15,000 / (1+7\%)^6 = 9,995$

② 사후적 방식

ODA 계상액	2007	2013	결 과
(USD 백만불)	10,620	△ 615	10,005

⇒  $USD20,000 \times 53.11\%$ (연간 수익1%, 투자자금 USD20,000 만기 일시회수 조건으로 계산된 증여율) = 10,620  
 ⇒ 실제 회수된 투자금 USD15,000을 바탕으로 계산한 사전적 방식에서의 증여등가액과의 차이 조정 :  $10,005 - 10,620 = \Delta 615$

출처 : 저자작성 / 참고 : OECD, 2016c

2007년과 2013년 인정되는 ODA 금액이 사전적 방식 및 사후적 방식간 차이가 발생하지만 결과적으로 계산되는 ODA 금액은 USD10,005로 같은 것으로 알 수 있다. 하지만 이러한 방식이 제대로 작동하기 위해서는 지분투자로 지원된 사업별 성명자료(CRS++)를 철저히 관리하고 이를 모니터링하는 작업이 더욱 중요해질 것으로 예상된다. 이론적으로, 현재 DAC ODA 통계에서는 사업별로 고유한 프로젝트 번호가 부여되어 이를 통해 과거에 보고한 사업정보에 대한 추적이 가능하지만 공여국의 실수로 프로젝트 번호가 임의로 변경되거나 유실되는 경우에 대해서는 뚜렷한 보완 대책이 없는 것이 현실이다. 따라서 DAC 뿐 아니라

통계를 보고하는 공여국 입장에서도 사업별 프로젝트 번호와 지원내역에 대한 관리를 강화해 나갈 필요가 있다.

한편, 대출과 마찬가지로 지분투자 역시 공공부문 앞 차관에 적용되는 소득그룹별 할인율에 민간부문 위험 프리미엄을 추가로 반영할 예정이다. 하지만 지분투자의 경우에는 차주의 채무 불이행 발생 시 대출보다 상환 순위가 후순위로 밀려 통상 더 많은 위험을 부담한다는 점 등을 반영하여 대출보다 더 높은 민간 위험 프리미엄을 설정하는 것에 관한 논의가 아직 진행 중이다. 현재 시점에서 분명한 점은, 현금흐름 기준으로 ODA를 측정하는 경우보다 증여등가액 방식을 적용하는 것이 공여국의 노력을 더 적절히 측정할 수 있다는 점이다.

〈표 13〉 민간부문 앞 지분투자의 소득그룹별 할인율(안)

할인율(%)		=	조달금리	+	국가 프리미엄		+	민간 프리미엄
최빈국/저소득국	10.5% <				5%	+		
하위중소득국	8.5% <	하위중소득국	2%					
상위중소득국	7.5% <	상위중소득국	1%					

출처 : 저자작성 / 참고 : OECD, 2016c

### 3. 보증 (Guarantee)

기존의 DAC ODA 통계는 현금흐름 기반으로 ODA를 계산하기 때문에 실제 보증대상 위험이 현실화되어 대지급이 이루어지지 않는다면



공여국의 보증 지원 노력이 ODA로 인정되지 않는 문제가 있었다. 하지만 증여등가액 계산 방식의 도입으로, 보증 지원이 없었다면 성사되지 않았을 사업 거래 지원 노력을 인정받을 수 있게 되면서 향후 국제개발협력 분야에서 공여국들의 보증 활용 노력을 독려할 수 있을 것으로 기대된다.

보증의 증여등가액은 보증 지원으로 발생한 피보증기업(Guarantee)의 자금거래를 기반으로 계산하는 방식으로, 기본적으로 대출의 증여등가액 계산 방식과 동일하다. 하지만 보증의 경우 실제 현금흐름이 발생하지 않는 약정된 금액에 대해 증여율을 곱하여 증여등가액을 계산한다는 점에서 대출과 차이가 있다. 개념적으로는 피보증인이 시장에서 지불하였을 보증료율(소득그룹별 할인율)과 PSI로 지원된 보증의 보증료율(공적기관의 보증수수료)의 차이를 공여국의 지원 노력을 인정한다는 것으로 이해하면 된다.

대출, 지분투자과 마찬가지로 보증의 증여등가액 계산을 위해서는 할인율 도출이 필요하다. 다만, 보증의 경우에는 보증 지원을 위해 실제 조달되는 자금이 없기 때문에, 할인율 계산 과정에서 조달비용을 고려하지 않고 대신, 보증 관리에 수반되는 행정비용을 고려하게 된다. 하지만 증여율 계산을 위한 할인율이 기본적으로 대출, 지분투자에 비해 낮기 때문에 계산되는 ODA 증여등가액도 상대적으로 낮다.

〈표 14〉 민간부문 앞 보증의 소득그룹별 할인율(안)

할인율(%)		국가 프리미엄		관리비용	민간 프리미엄
최빈국/저소득국	6.5%	최빈국/저소득국	4%	1%	1.5% (잠정)
하위중소득국	4.5%	하위중소득국	2%		
상위중소득국	3.5%	상위중소득국	1%		

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2016c

아래 〈표 15〉의 실제 사례를 바탕으로, 증여등가액 계산방식을 살펴보도록 하겠다. 민간 금융기관이 개도국 프로젝트에 만기 10년, 거치기간 2년, 원리금 연2회 균등분할상환조건(Equal Principal Payment)으로 125백만불을 대출하고, 공적기관이 대출금액의 80%인 100백만불에 대해 향후 원리금의 상환을 보증했다고 가정하자. 이 때, 보증수수료는 연 2%로 연 2회 분할 수취하고, 소득그룹별 증여율 계산을 위한 할인율은 상위중소득국 5%, 하위중소득국 3%, 최빈국·저소득국 2%를 적용하도록 하겠다.

〈표 15〉 PSI 보증의 증여등가액 계산 예시

□ 민간 금융기관이 특정 프로젝트에 USD125백만 대출 (만기10년, 거치2년, 원금 연2회 균등분할 상환 조건)

□ 공적기관이 대출액의 80%인 USD100백만을 보증 (보증수수료 연 2%로 연2회 수취)

□ 할인율은 최빈국-저소득국 5%, 하위중소득국 3%, 상위중소득국 2%로 각각 적용

ODA 계상액	최빈국-저소득국	하위중소득국	상위중소득국
(USD 백만불)	USD100*15% = 15	USD100*5% = 5	USD100*0% = 0

⇒ ODA 증여등가액 최빈국-저소득국 15백만불, 하위중소득국 5백만불, 상위중소득국 0

Date payment due	Period (p)	Principal outstanding	Future payments			Six-month factor at DR% (1+DR) <sup>n</sup>			Present value of future payments		
			Exposure reduction	Actual Fee	Total	DR=2%	DR=3%	DR=5%	DR=2%	DR=3%	DR=5%
01/01/2019											
01/07/2019	0.5	100.00		1.0	1.0	1.01	1.01	1.03	1.0	1.0	1.0
01/01/2020	1	100.00		1.0	1.0	1.02	1.03	1.05	1.0	1.0	1.0
01/07/2020	1.5	100.00		1.0	1.0	1.03	1.05	1.08	1.0	1.0	0.9
01/01/2021	2	100.00		1.0	1.0	1.04	1.06	1.10	1.0	0.9	0.9
01/07/2021	2.5	100.00	6.25	1.0	7.3	1.05	1.08	1.13	6.9	6.7	6.4
01/01/2022	3	93.75	6.25	0.9	7.2	1.06	1.09	1.16	6.8	6.6	6.2
01/07/2022	3.5	87.50	6.25	0.9	7.1	1.07	1.11	1.19	6.6	6.4	6.0
01/01/2023	4	81.25	6.25	0.8	7.1	1.08	1.13	1.22	6.5	6.3	5.8
01/07/2023	4.5	75.00	6.25	0.8	7.0	1.09	1.14	1.25	6.4	6.1	5.6
01/01/2024	5	68.75	6.25	0.7	6.9	1.10	1.16	1.28	6.3	6.0	5.4
01/07/2024	5.5	62.50	6.25	0.6	6.9	1.12	1.18	1.31	6.2	5.8	5.3
01/01/2025	6	56.25	6.25	0.6	6.8	1.13	1.19	1.34	6.0	5.7	5.1
01/07/2025	6.5	50.00	6.25	0.5	6.8	1.14	1.21	1.37	5.9	5.6	4.9
01/01/2026	7	43.75	6.25	0.4	6.7	1.15	1.23	1.41	5.8	5.4	4.8
01/07/2026	7.5	37.50	6.25	0.4	6.6	1.16	1.25	1.44	5.7	5.3	4.6
01/01/2027	8	31.25	6.25	0.3	6.6	1.17	1.27	1.48	5.6	5.2	4.4
01/07/2027	8.5	25.00	6.25	0.3	6.5	1.18	1.29	1.51	5.5	5.1	4.3
01/01/2028	9	18.75	6.25	0.2	6.4	1.20	1.30	1.55	5.4	4.9	4.1
01/07/2028	9.5	12.50	6.25	0.1	6.4	1.21	1.32	1.59	5.3	4.8	4.0
01/01/2029	10	6.25	6.25	0.1	6.3	1.22	1.34	1.63	5.2	4.7	3.9
sum=									100.06	94.52	84.64
Grant element =									0%	5%	15%

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2016c

그러나 현금흐름이 없는 보증을 DAC 통계에 반영하는 것은 기존에는 인정되는 않았던 ODA 금액을 보고하는 것이기 때문에 스웨덴과 같은 DAC 공여국은 보증의 증여등가액 계상 방식이 ODA 금액을 과대 계상시킬 것이라는 우려를 제기하기도 하였다.<sup>9)</sup> 따라서 ODA 금액을

9) 스웨덴의 계산에 따르면 스웨덴의 DFI인 SIDA가 제공하는 보증의 증여등가액은 3월 통계작성업반에 제시된 계산방식에 따르면 보조금보다 무려 5배나 높다 (OECD, 2016d).

왜곡하지 않으면서도 보증을 활용한 개도국 지원 노력을 적절히 측정할 수 있는 적절한 수준의 할인율을 지속적으로 검토해 나갈 필요가 있다.

## VI. ODA 보고절차와 정보공개 이슈

### 1. PSI 보고절차 및 최소유지기간 (Lock-in Period)

PSI의 ODA 보고는 ① PSI를 지원하는 DFI 및 공적기관의 ODA 적격성 평가 실시, ② PSI 보고방식 (기관중심 對 수단중심) 선택 및 PSI별 ODA 측정, ③ PSI로 지원한 사업별 설명자료 (CRS++) 제출 등 정보 공개, ④ DAC의 2년 주기 모니터링이라는 4단계의 과정을 거쳐 진행될 예정이다. 이번 장에서는 PSI의 보고과정에서 통계의 신뢰성 및 투명성을 확보하기 위한 모니터링 수단으로서의 최소유지기간 (Lock-in Period)과 정보공개 요건에 대해 살펴보도록 하겠다.

Lock-in Period란 PSI를 ODA로 보고하는 기관이 최초로 선택한 보고방식(기관중심 對 수단중심)을 일정기간동안 반드시 유지해야 하는 것을 의미한다. Lock-in Period가 도입된 이유는 PSI의 ODA 보고서 두 가지 보고방식을 선택 적용할 수 있으므로 이를 악용하는 경우 ODA 금액이 과다하게 계상되는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 특정 공여국이 DFI를 새로 설립하면서 동 기관 앞으로 출자한 금액을 기관중심 접근방식으로 보고한 후 이를 수단중심 접근방식으로 전환하여 보고한다면 이미 ODA로 보고한 출자금이 PSI로

지원되면서 다시 한번 ODA로 보고되는 문제가 발생할 수 있다. 또 다른 예로, 대규모 DFI 앞 출자가 예정된 국가의 경우 출자가 실행되는 특정 연도에는 기관중심으로 ODA를 보고하였다가 동 출자금을 바탕으로 본격적인 PSI 지원이 개시될 때 다시 수단중심으로 전환하는 등 기관중심과 수단중심 접근방식을 수시로 변경하여 적용하면서 ODA 금액을 과다하게 보고할 유인이 존재한다.

따라서 이러한 문제를 방지하기 위해 DAC은 공여국 별로 기관중심 접근방식으로 보고한 ODA 금액과 수단중심 접근방식으로 보고한 ODA 금액이 같아지는 경우에만 보고방식을 변경할 수 있도록 개발재원 통계작성반 논의를 바탕으로 아래 <표 16>과 같은 계산 방식의 Lock-in period를 논의 중에 있다.

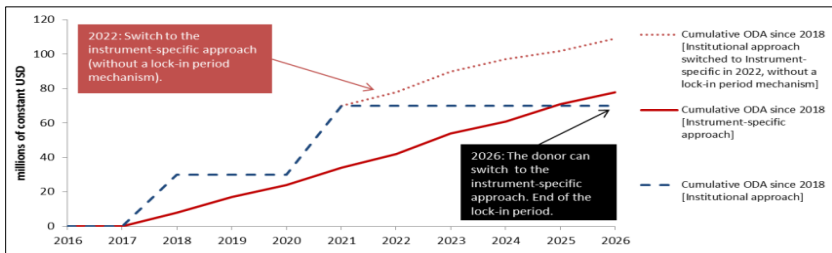
<표 16> 최소유지기간 (Lock-in period) 산정 방식

<p>1. 공여국이 n년도에 기관중심 접근방식 → 수단중심 접근방식으로 변경하고자 하는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무국은 n-1년까지 수단중심 방식에 의한 누적 ODA 금액을 산정, 동 금액이 기관중심 방식에 의한 누적 ODA 금액보다 큰 경우 n년도 지원 실적부터 방식 변경 가능</li> </ul> $\sum_{i=r}^{n-1} ODA_{i\{\text{instrument-specific approach}\}} \geq \sum_{i=r}^{n-1} ODA_{i\{\text{institutional approach}\}}$ <p><i>n: year of possible switch between approaches, r: year of first capitalisation of the vehicle reported as ODA (amounts of ODA before the capitalisation are not included in the calculation)</i></p> <p>2. 공여국이 n년도에 수단중심 접근방식 → 기관중심 접근방식으로 변경하고자 하는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무국 앞으로 n년도 잠정통계 보고 시 통보 후 변경</li> <li>- 다시 수단중심 방식으로 변경코자 하는 경우, 1의 절차 준수</li> </ul>
---

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016g

Lock-in period를 실제 사례에 적용하여 살펴보면, ODA 중복보고 문제를 방지하는 효과를 명확히 확인할 수 있다. 공여국 A가 기관중심 접근방식에 따라 DFI 앞 출자금 30백만불(2018년)과 40백만불(2021년)을 ODA로 보고한다면 2022년까지의 누적 ODA 금액은 70백만불이 된다. 이 때, 만약 Lock-in period를 적용하지 않을 경우 공여국 A는 2022년에 수단중심 접근방식으로 전환하면서 그 해에 PSI로 지원한 8백만불을 바로 ODA로 보고할 수 있게 되고 누적 ODA 금액은 78백만불로 증가하게 된다. 하지만 Lock-in period가 적용되면 공여국 A는 수단중심 접근방식에서의 누적 ODA 금액이 기관중심 접근방식에서 계산한 누적 ODA금액의 이상이 되는 2026년에 이르러서야 보고방식 전환이 가능하게 되므로 결과적으로 Lock-in period 적용여부에 따라 약 40백만불의 누적 ODA 보고액 차이가 발생하는 것이다.

〈표 17〉 최소유지기간 (Lock-in period) 설정에 따른 ODA 금액 차이



금 액(백만불)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
기관중심 방식 ODA 보고	-	-	30	-	-	40	-	-	-	-	-
2018년 이후 누적 ODA	0	0	30	30	30	70	70	70	70	70	70
수단중심 방식 ODA 보고	7	4	8	9	7	10	8	12	7	10	7
2018년 이후 누적 ODA	0	0	8	17	24	34	42	54	61	71	78
기관중심→수단중심 전환 ODA 금액	-	-	30	-	-	40	8	12	7	10	7
2018년 이후 누적 ODA (전환금지기간 미적용)	0	0	30	30	30	70	78	90	97	107	114

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016g

그러나 Lock-in period가 ODA를 과대 계상할 수 있는 모든 경우의 수를 해결할 수는 없다. 지분투자를 ODA로 보고하면서 사후적 방식을 선택하였다면 최초 투자시점에 투자금액 전액을 ODA로 보고하고 투자결과를 바탕으로 한 증여등가액의 조정 없이 기관중심 접근방식으로 보고방식을 변경할 수 있다. 또한 이전부터 기관중심 접근방식으로 DFI에 대한 출자금을 ODA로 보고해 오던 공여국들이 PSI가 도입된 후에는 수단 중심으로 ODA를 보고하는 경우 향후 발생할 수도 있는 DFI의 공여국 정부 앞 출자금 반환액을 고려하지 못할 수도 있다. 따라서 이처럼 ODA 금액의 중복 계상으로 이어질 수 있는 여러 가지의 경우의 수는 DAC의 철저한 모니터링 실시를 통해 지속적인 해결방법을 모색해 나갈 예정이다. 또한 PSI 각종 원칙을 준수하였지 여부를 검증하기 위해 DAC 동료학습(peer reviews) 및 2년 주기의 격년제(biennial) 보고서를 작성하여 각 공여국의 PSI 보고실태를 점검하는 한편, PSI 계산방법(할인율, 기관별 계수 등)의 적정성에 대한 고민도 지속해 나갈 예정이다.

## 2. 정보공개 요건

지금까지 설명한 PSI의 ODA 보고와 모니터링이 제대로 이루어지기 위해서는 공여국들의 PSI에 관한 포괄적인 정보공개가 전제되어야 한다. 추가성 검증, 지원수단별 증여등가액 계산 검토, Lock-in Period의 적용과 같이 PSI의 성공적인 ODA 보고를 위한 핵심적인 사항들은 공여국들의 정보공개 없이는 적용될 수 없는 것들이다. 이는 기관중심

및 수단중심 접근방식 선택 여부와 관계없는 동일한 정보공개를 의미하기도 한다.

하지만 PSI 자체가 개도국 민간부문을 대상으로 하기 때문에 민간차주와의 금융거래 계약 및 비밀유지협약에 따라 대중에게 공개되면 법적 다툼으로 이어질 수 있는 민감한 정보가 존재한다. 예를 들면, 이자율, 상환기간, 수익률, 연체 등 지원조건은 민간차주의 신용등급 그리고 PSI를 지원하는 기관의 자금운용 능력 및 영업 경쟁력과 직결되는 문제로 대중에게 공개될 경우 민간차주가 수행하는 다른 사업과 PSI 지원 기관의 다른 차주들과의 관계 등에 예상치 못한 영향을 미칠 수가 있다. 따라서 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 2016년 DAC HLM에서는 공여국들의 DAC 사무국 앞 정보보고 요건과 대중 앞 정보공개 요건을 구분하여 아래와 같은 기본원칙을 제시하였다.



〈표 18〉 PSI 보고 요건 및 정보공개 기본 원칙

OECD 앞 보고요건 (Reporting requirements)	대중 앞 정보공개 (Data disclosure)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ PSI 데이터는 가능한 한 모든 공여국이 동일한 원칙에 따라 보고한다. 즉, 선택한 보고방식(기관중심對수단중심)과 상관없이 모든 회원국이 동일한 방식으로 PSI를 보고한다.</li> <li>- PSI 보고는 선택한 보고방식 및 ODA 적격 여부와 상관없이 금융조건, ODA 적격성 등을 포함한 사업별 (activity level) 정보를 보고하여야 한다.</li> <li>- 모든 공여국의 DFI 앞 자원액(inflow)을 수집하며, 이는 회원국이 수단중심 접근방식을 선택하는 경우 사무국 분석을 위한 것이다.</li> <li>- 수익(capital return) 및 배당금(dividends)은 합계(aggregate) 수준에서 보고한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선택한 보고방식과 상관없이 사업별 정보 공개는 동일한 원칙을 준수한다.</li> <li>- PSI 사업별 정보를 제공하되, 민간 차주와의 비밀유지협약(confidentiality obligation)을 준수한다 (차주명, 금융조건 등).</li> <li>- 수단중심 접근방식을 선택하는 경우, DFI 앞 자금지원 정보 또는 DFI로부터의 환입액은 정기적인 DAC 통계에는 공개하지 않는다. 다만, 사무국의 격년제 보고서 분석을 위해 모든 회원국에 대해 해당 정보를 수집한다.</li> </ul>

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2016a

그럼에도 불구하고 각 회원국들은 DAC 사무국 앞으로 정보를 제공하는 것에 아직 조심스러운 입장이다. 예를 들어, 독일 KfW 산하 DFI인 DEG는 OECD 앞 민간차주 관련 정보를 제공하기 위해서는 차주와의 비밀유지협약에 새로운 조항을 만들어 삽입해야 한다는 입장이다. 일본 JICA 역시 OECD 차원에서 각 공여국 앞으로 서면화된 비밀유지서약을 제공하는 조치가 있어야 민간차주를 대상으로 정보공개에 대한 설득이 가능할 것이라는 입장이다 (OECD, 2016e). 따라서 향후 DAC에 제공하는 정보와 대중에게 공개되는 정보수준을 어떻게 차별화하고 정보공개에 관한 민간차주의 동의를 이끌어 내기 위해 어떤 조치를 취할 것인지가 정보공개 논의의 핵심이 될 것으로 예상된다.

## Ⅶ. 결론

2016년 DAC에서 발간한 개발협력보고서<sup>10)</sup>에는 2011년 한국수출입은행이 이슬람개발은행(IsDB), 국제금융공사(IFC), 아시아개발은행(ADB)과 함께 대주단을 구성하여 지원한 파키스탄 Patrind 수력발전소 건설 사업이 소개되어 있다. 본 사업은 한국수자원공사와 대우건설이 개도국에 현지법인을 공동으로 설립하여 추진한 민자발전사업(Independent Power Plant, IPP)으로 한국수출입은행 및 국제금융기구의 공적 지원과 함께 대우건설의 현지법인 앞 지분투자, 즉 민간재원이 동원된 대표적인 사례 중 하나로 언급되었다. 동 사업에 지원된 자금이 ODA로 보고되지 않았음에도 불구하고 DAC 개발협력보고서에 소개된 이유는 파키스탄의 에너지 접근성 향상, 화석연료 의존도 감소, 온실가스 배출 감소, 경제 성장 촉진, 일자리 창출이라는 개발효과를 야기하였을 뿐 아니라 (OECD, 2016h) 민간재원 동원이라는 재무적 추가성을 발생시켰기 때문일 것이다.

이처럼 국제개발협력은 증여, 유상차관 위주의 ODA를 넘어서는 다양한 금융 범주를 포괄하고 있으며 실제 DAC 공여국들은 자국의 원조기관을 통한 전통적인 ODA 지원 뿐 아니라 DFI 또는 KFW, AFD와 같은 개발은행 등을 통해 다양한 방법으로 개도국의 지속가능개발에 기여할 수 있는 사업에 자금을 지원하고 있다. 예를 들어, DFI인 네덜란드

---

10) OECD Development Co-operation Report 2016, The Sustainable Development Goals as Business Opportunities

FMO와 프랑스 Proparco는 국제금융공사(IFC) 및 세계은행(IDA)의 보증을 받은 상업은행과 함께 현지 프로젝트회사에 대출하고, 카메룬 정부가 동 회사의 일부 지분을 취득하는 방식으로 카메룬 크리비 가스 화력발전소(216MW급) 및 송전시설 건설사업을 지원하였다 (WB, 2011). 또 다른 예로, DFI인 프랑스 Proparco는 일본 국제개발협력은행 (JBIC), 아시아개발은행(ADB) 및 기타 상업은행들과 함께 일본 전력청과 스미토모 그룹이 출자하여 설립한 현지 프로젝트회사에 대출하는 방식으로 베트남 푸미 가스화력발전(715MW급) 사업을 지원하였다 (WB, 2007).

지금까지 본문에서 설명한 것처럼 DAC의 PSI 도입으로 정량적인 최소 증여율 기준이 대폭 완화되는 동시에 ODA의 양허적 성격을 추가성을 중심으로 판단하게 되면서 향후 국제개발협력에서 ODA가 담당하는 역할이 더욱 확대될 수 있을 것으로 예상된다. 서론에 최초 PSI를 중요한 개발재원으로 인정하지는 논의가 DFI를 보유한 유럽의 공여국들을 중심으로 시작되었다고 언급한 바 있다. 향후 개도국의 지속가능한 개발을 주요 목적으로 민간부문에 대출, 보증 등 다양한 금융수단을 지원해 온 DFI들이 전체 포트폴리오 중 어느 부분까지 ODA로 보고할지, 또 ODA로 보고하는 사업의 재무적, 비재무적 추가성을 어떻게 정당화시킬지, 또 이를 통해 개도국 민간부문의 개발이 얼마나 활성화되고 국제사회가 추구하는 지속가능개발목표에 어느 정도 기여할 수 있을지에 대해 개발협력 분야에 몸담은 실무자로서 앞으로 새롭게 펼쳐질 ODA의 영역이 궁금하고 기대되지 않을 수 없다.

우리나라에 유럽 공여국과 같이 개도국 민간부문 개발에 특화된 순수한 DFI는 없지만 지난 40년간 우리나라의 경제성장 과정에서 우리 기업의 수출과 해외사업 활동을 위한 금융을 지원하고, 1987년부터 유상원조 자금인 대외경제협력기금(EDCF)를 운용해 온 한국수출입은행이 존재한다. 한국수출입은행은 우리기업의 수출을 지원하는 공적수출신용기관(ECA)<sup>11)</sup>인 동시에, 해외사업에 금융을 지원하는 대외거래 전문 금융기관이자 유상원조자금을 운용하는 원조기관이라는 세계에서 유일무이한 통합적인 정체성을 갖고 있다. 이와 같은 이유로 정부 재정에 기반한 증여·유상원조 중심으로 운용되는 원조기관이 보유한 개도국 개발사업 지원 역량에 더하여, 시장 조달-운용-신용평가-리스크관리-대출·보증·직접투자·펀드투자 등을 아우르는 금융협력 시스템을 갖추고 있다. 즉, 하나의 기관에서 개발 DNA와 금융 DNA를 모두 보유하고 있는 것이다.

국제사회는 원조기관, 개발은행, DFI 등 국제개발협력에 참여하는 다양한 기관의 특성을 고려하여, PSI를 운용할 수 있는 기관을 DFI 뿐 아니라 특정목적 프로그램, 펀드 등 공적기관(public vehicle)이라는 포괄적인 개념으로 합의하였다. 다른 공여국들이 PSI를 지원하면서 추가성을 어떤 논리로 설명하고 민간부문 지원으로 인한 위험을 어떤 방식으로 관리해 나가는지 검토하면서 우리가 갖고 있는 개발 노하우와 금융협력 시스템을 잘 활용해 나간다면 개발과 금융이 조화된 우리만의

---

11) Export Credit Agency의 약자로, 일본의 국제협력은행(JBIC), 미국의 수출입은행(USEXIM) 등도 이에 해당된다.

개발협력 모델을 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 이 기회에 국제사회에 우리만의 차별화된 정체성을 강조하고, 향후 개발협력 시장에서 혁신적인 금융기법의 활용을 암시하는 차원에서 EDCF의 약자를 Evolution(혁신), Differentiation(차별화), Contribution(기여), Finance(금융)라고 해석해 보는 것은 어떨까 생각해 본다.

## 참고문헌

### 해외문헌

- UNCTAD (2014). World Investment Report (Investing in the SDGs : an Action Plan)
- World Economic Forum(2015). Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders
- OECD (2015a). Development Co-operation Report 2015 : Making Partnerships Effective Coalitions for Action.
- \_\_\_\_\_ (2015b). Current Reporting on Private-Sector Instruments in DAC statistics : DAC Informal meeting on ODA — DAC Informal Meeting of Private-Sector Instruments.
- Private-Sector Round Table(2013). DFI Guidance for Using Investment Concessional Finance in Private Sector Operations
- \_\_\_\_\_ (2009). Data Confidentiality. COM/DAF/DSTI(2009)4.
- \_\_\_\_\_ (2014). DAC High Level Meeting Communique.
- \_\_\_\_\_ (2015a). Development Co-operation Report 2015 : Making Partnerships Effective Coalitions for Action.
- \_\_\_\_\_ (2015b). Current Reporting on Private-Sector Instruments in DAC statistics : DAC Informal meeting on ODA — DAC Informal Meeting of Private-Sector Instruments.
- \_\_\_\_\_ (2016a). DAC High Level Meeting Communique.
- \_\_\_\_\_ (2016b). Implementation of the Principles of ODA Modernisation on Private-sector Instrument. Determining the appropriate risk premiums. DCD/DAC/STAT(2016)10.
- \_\_\_\_\_ (2016c). Implementation of the Principles of ODA Modernisation on Private-sector Instrument. Methods for calculating ODA - all instruments. DCD/DAC/STAT(2016)2.
- \_\_\_\_\_ (2016d). Implementation of the Principles of ODA Modernisation on Private-sector Instrument. Risk premiums and methods for calculating ODA - all instruments. DCD/DAC/STAT (2016)14.
- \_\_\_\_\_ (2016e). Implementation of the Principles of ODA Modernisation on Private-sector Instrument. Reporting requirements, data disclosure and confidentiality. DCD/DAC/STAT(2016)24.

- \_\_\_\_\_ (2016f). Implementation of the Principles of ODA Modernisation on Private-sector Instrument. Template for the ODA-eligibility assessment of DFIs and other vehicles and definition and reporting on additionality. DCD/DAC/STAT (2016)1/REV2.
- \_\_\_\_\_ (2016g). Implementation of the Principles of ODA Modernisation on Private-sector Instrument. Proposal for Lock-in Period. DCD/DAC/STAT(2016)15/REV1.
- \_\_\_\_\_ (2016h). Development Co-operation Report 2016 : The Sustainable Development Goals as Business Opportunities.
- WB (2007). World Bank-PPIAF, Review of Risk Mitigation Instruments for infrastructure Financing and Recent Trends and Developments.
- \_\_\_\_\_ (2011). World Bank Group Project Information Document (PID), Report No. AB6777.

EDCF

## II. 분야별 개발협력 논의동향

개발과 인권 : 인권적 관점에서 본 세계은행 책무성  
메커니즘(Accountability Mechanism)의 현황 및 과제  
정은주 前 한국인권재단 사업팀장





# 개발과 인권 : 인권적 관점에서 본 세계은행 책무성 메커니즘(Accountability Mechanism)의 현황 및 과제

정은주

前 한국인권재단 사업팀장

## I. 서론

오랫동안 ‘개발’과 ‘인권’은 서로 대립되는 의제로 인식되었다. 두 의제를 통합적으로 접근한 역사는 비교적 짧은 편이다. 현재까지도 경제발전 과정에서 발생하는 인권문제는 어느 정도 불가피하다는 사회적 인식이 자리 잡고 있다. 경제발전이 먼저 토대를 이룬 후에야 시민·정치적 권리가 증진된다거나, 자유 시장경제에서 사회·경제적 권리의 문제는 시장의 역할과 기능을 위배할 수 있는 문제로 여겨지기도 한다 (Henry J. Steiner et., 2008). 일부 경제학자들은 경제발전과 관련된 법제도 수립 시에 인권을 별도로 파악할 것을 주장한다. 인권 문제는 추상적이고, 정치적이며, 객관적인 측정이 어렵다는 이유에서이다. 그러나 경제성장과 인권침해 간의 관계에 대하여 인권이론가인 잭 도넬리(Jack Donnelly)는 경제발전의 초기단계에서 억압적인 정치 체제로 경제 발전을 이룬 사회에서도 ‘인권 탄압’이 ‘경제발전’을 위한

전제요건인지에 대한 근거는 불분명하다는 논의를 전개한다 (Donnelly, 2003). 인권과 경제개발 간의 관계를 트레이드 오프(trade off)의 문제로 여기기보다, 이 둘 사이의 양립가능성을 가능하게 하는 조건을 논의하는 것이 더 바람직하다고 논의한다.

1990년대 이후 유엔과 공여기관을 비롯한 국제사회에서 ‘개발’과 ‘인권’의 통합적 발전을 이루고자 하는 시도들은 지속적으로 강조되었다. 노벨 경제학상을 수상한 아마티아 센(Amartya Sen)은 경제개발 중심의 발전 패러다임에서 민주적 발전 패러다임으로 바꿀 것을 주장하였다 (Sen, 1999). 센(Sen)은 단순히 소득과 재산이 불어나는 것을 발전으로 보지 않는다. 발전(Development)이란, ‘개인이 자신의 주체 행위를 선택하거나 행사할 수 있도록 도와주는 역량 (잠재능력)’과 같은 것이다. 센(Sen)에게 빈곤은 ‘권리의 박탈’의 문제로서, 기본적 자유, 즉, 역량을 발휘하지 못하는 상태이다. 센(Sen)과 공동으로 ‘역량 접근법’을 창안 하면서, 유엔 개발프로그램(UNDP)의 인간개발 보고서(Human Development Report)에 영향을 끼친 여성 법철학자인 마사 누스바움(Martha Nussbaum)도 1인당 GDP가 증가할 때만이 국민의 삶의 질이 향상될 수 있다고 생각한 주류 개발경제학의 비판 대열에 함께하였다. 누스바움에 따르면 경제성장이 아닌 개개인의 인권과 행복에 초점을 맞춘 삶의 질이 향상될 때 사회 발전과 정의가 실현된다 (Nussbaum, 2011).

이 글에서 주로 다루고자 하는 세계은행(World Bank)의 책무성 메커니즘(Accountability mechanism)은 ‘개발’과 ‘인권’이 각축하는

1990년대 국제사회의 흐름 속에서, 개발 프로젝트 수행 시 제기되는 인권문제를 예방 및 구제하기 위한 일환으로 수립되었다. 본고에서는 유엔을 중심으로 국제개발협력에서 인권이 주류화(Mainstream) 되는 제도적 발전과정을 살펴보고, 인권적 관점에서 세계은행의 책무성 메커니즘(Accountability mechanism)의 현황을 분석함으로써 정책의 정당성과 효과성을 제고하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

## II. 국제개발협력에서 인권의 주류화 (Mainstream)

전통적인 개발담론에서 인권을 통합하고, 국제개발협력 과정에서 인권을 주류화 하고자 한 움직임은 1986년, 유엔 발전권 선언(UN Declaration on the Right to Development)의 채택 이후로 본격화되었다. 발전권 선언에서 ‘발전 (Development)’은 다음과 같이 정의된다.

발전(Development)이란, 주민과 모든 개인들이 이익의 공정한 분배에 대해 적극적으로, 자유롭고, 의미있게 참여하는 것을 기초로 하며, 주민의 복지 증진을 지향하는 경제적·사회적·문화적·정치적 과정이다. (발전권 선언 서문)

이후 1993년에 개최된 비엔나 세계 인권회의는 발전권을 인권으로 인정하는 국제사회의 합의를 이끌어낸 중요한 계기가 되었다. 이 회의의 결과문서인 비엔나 선언 및 행동 계획(Vienna Declaration and Programme of Action)에서는 ‘민주주의’, ‘개발’, ‘인권’의 상호관계 및 상호의존성이 강조되었다.

민주주의, 개발, 인권 및 기본적 자유의 존중은 상호의존적이며 상호 보장적이다. 민주주의는 자신의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 체계를 결정하기 위하여 자유로이 표현되는 주민의 의사와 삶의 모든 측면에 대한 주민의 완전한 참여에 바탕을 두고 있다. [...] 국제사회는 전 세계에서 민주주의, 개발, 그리고 인권 및 기본적 자유에 대한 존중의 강화와 지원을 증진해야 한다. (비엔나 선언 및 행동계획 제3절)

한편 1997년, 유엔 사무총장으로 취임한 코피 아난(Kofi Annan)은 유엔의 개혁을 주도하면서, 유엔 시스템 전반에 인권을 주류화 할 것을 강조했다. 이를 계기로 유엔 개발프로그램(UNDP), 세계보건기구(WHO), 유엔 아동기금(UNICEF) 등 유엔 기구들은 개혁의 흐름 속에서 기관의 정책 및 절차, 프로그램에 인권을 도입하고 인권기반접근(Human Rights Based Approach, HRBA)을 채택하기 시작했다. 2003년에는 유엔 기구들이 미국 스탠포드(Stamford) 지역에 모여 인권기반접근(HRBA)를 개발 프로그램에 어떠한 방식으로 적용할 것인지에 대한 공통의 이해(UN Common Understanding on the Rights-Based Approach)를 합의하기도 하였다.

#### [인권기반접근(HRBA)에 관한 유엔 공통의 이해]

1. 모든 개발협력, 정책, 기술 지원의 프로그램들은 세계인권선언과 다른 국제 인권규범들에 명시된 인권의 실현을 증진시켜야 한다.
2. 세계인권선언과 국제인권문서에 담긴 기준과 이로부터 도출되는 원칙들은, 모든 분야와 모든 개발협력 프로그래밍 단계에서 모든 개발협력과 프로그래밍을 이끌어야 한다.
3. 개발협력은 '의무부담자'들이 자신의 의무를 다하고, '권리 주체'들이 자신의 권리를 주장할 수 있는 역량을 발전시키는 데 기여해야 한다.

## 1. 유엔(UN)의 인권기반접근(HRBA)

유엔 기구 중에서 회원국들의 인권 활동을 보호 및 증진하고, 심각한 인권침해를 규명 및 대처하며, 조정역할을 수행하는 유엔 인권최고대표사무소(UN OHCHR)는 인권기반접근(HRBA)을 '규범적으로 국제 인권기준에 근거를 두고, 실행차원에서 인권의 보호와 증진에 초점을 맞춘 인간개발(Human Development)의 과정에 대한 개념적 체계 및 프레임워크'로 정의하고 있다 (UN OHCHR, 2006). 인권기반접근(HRBA)을 개발과정에 적용할 때 준수해야 할 원칙으로는 '참여 (Participation)', '책무성 (Accountability)', '비차별 (Non-discrimination)', '투명성 (Transparency)', '인권존엄 (Human Dignity)', '권한 강화 (Empowerment)', '국제기준과의 연계 (Linkages to human rights standards)', '법치 (Rule of Law)'로서, 이들 각각의 원칙들을 개발과정에 통합적으로 반영하는 것을 목표로 한다 (UN OHCHR, 2006). 국제사회는 이 원칙들을 쉽게 인식할 수 있도록 앞 글자를 따서 패널 (PANEL) 또는 팬더(PANTHER) 원칙으로 부르고 있다.

인권기반접근(HRBA)의 중요성, 즉, 개발협력을 포함한 개발의 전 과정에 인권을 연계해야 하는 이유는 이 접근이 내재적으로 지닌 '도덕적 정당성'과 '경제적 효과성 및 정책일관성'의 측면에서 설명될 수 있다 (UN OHCHR, 2006; World Bank and OECD, 2013). 인권기반접근(HRBA)은 도덕적·법적으로 올바른 방향이자 방법임을 확인하는 내재적 권리로서의 부가 가치(added value)를 지닌다. 또한 인권기반접근

(HRBA)은 지속가능한 발전(sustainable development)을 위한 수단으로서 책무성을 증진하고, 형평성을 제고하며, 참여적이고 투명한 개발과정으로 나아가도록 기여한다. 각 공여국과 공여기관들은 다양한 방식을 통해 인권을 개발과정에 접목하고 있다 (World Bank and OECD, 2013). 개발협력과정에서 인권을 적용하는 다양한 방법은 ‘인권기반접근’, ‘인권 주류화’, ‘인권대화’, ‘인권사업’, ‘간접적 방식의 인권사업’으로 분류될 수 있는데, 어느 방식이 더 비중이 있다기보다 공여국 및 공여기관의 상황, 협력대상국의 정치·경제·문화적 상황, 가용 자원, 담당자의 역량 등 내·외부 요인을 고려하여 적절히 적용할 것을 판단해야 한다.

**<표 1> 개발협력에 대한 인권적 접근의 다양한 양태**

인권기반접근	인권실현을 개발협력의 주요 목적 중 하나로 설정하고 원조의 계획, 실행, 평가 전 과정에서 인권 기준과 원칙을 준거로 함. 개발과 사회변화에 대해 보다 구조적이고 통합적인 접근을 추구함.
인권 주류화	기존의 개발협력 활동 분야(예. 수자원, 교육, 보건, 농업)에 인권적 관점을 반영함. ‘인권을 침해하지 말 것 (Do no harm)’의 원칙을 기본으로 함.
인권 대화	외교정책과 원조 관련 협력대상국과의 정책대화를 통해 인권이슈를 제기함.
인권 사업(Projects or Programs)	구체적인 인권 향상(예: 표현의 자유)을 위한 사업, 특정 그룹(예: 아동) 혹은 인권단체 지원을 목적으로 하는 사업.
간접적인 방식의 인권사업	굿 거버넌스(Good governance), 역량 강화 등 다른 언어를 사용해 인권이슈에 관한 사업을 하는 경우

출처 : 국가인권위원회, 2014; World Bank and OECD, 2013

## 2. 유엔 개발계획(UNDP)의 인간개발 보고서

유엔 개발계획(UNDP)은 유엔 전체의 개발협력 계획을 조정하기 위해 핵심적인 역할을 수행하는 유엔 기구 중의 하나로서, 1990년대부터 ‘인권’과 ‘개발’의 상호 연관성을 강조하였다. 유엔 개발계획(UNDP)의 인권기반접근(HRBA)과 관련된 정책은 1998년 지속가능한 인간개발에 인권을 통합하기 위한 정책을 채택한 것을 시작으로, 2003년에는 빈곤 감소 전략에 인권을 통합하기 위한 지침을, 2005년에는 유엔 개발계획(UNDP)의 활동의 전략과제로서 프로그래밍 전 영역에서 인권의 주류화를 천명하는 지침의 수립으로 발전하였다. 뒤이어 2008년에는 인권과 관련된 유엔의 개념과 기준을 견지할 것을 재확인하고, 2012년에는 인권기반 접근을 4개국에서 실제로 적용해본 인권기반접근(HRBA) 프로그래밍에 대한 사례연구의 결과를 발표하기도 하였다. 이를 통해서 볼 때, 유엔 개발계획(UNDP)은 개발협력에 인권을 통합하기 위한 노력을 제도화 및 실행(프로젝트 또는 프로그램)의 과정에서 수행한다고 할 수 있다.

유엔 개발계획(UNDP)이 2012년에 발간한 ‘개발정책 및 프로그램에 인권의 주류화를 위한 툴킷’에는, 공여국, 협력대상국, UN 기구 등 관련 행위자들이 사업 수행 시 정책수립과 사업의 기획·실행·평가 과정에서 인권적 접근을 반영하기 위한 방안을 알기 쉽게 이해할 수 있도록 체크리스트를 포함하고 있다. 체크리스트는 인권의 원칙과 기준에 따라 개발협력에 인권을 주류화 하고자 할 때 고려해야 할 요인으로서, 이 항목을 통해 인권기반접근(HRBA)이 실행되었다고 일반화할 수는 없으나 기초점검 항목으로서 유용할 수 있다.



〈표 2〉

UNDP : 인권주류화를 위한 예비 체크리스트

인권 원칙
<p><b>비차별과 평등</b></p> <p>성별, 소득분위별, 도농 간 이외에도, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약과 시민·정치적 권리 국제규약 또는 해당국의 헌법이나 법률이 정한 차별금지 사유(예: 인종, 피부색, 민족, 연령, 언어, 종교, 정치적 및 기타 견해, 민족적·사회적 출신 등)와 관련해 구분된 통계자료가 적절히 구비되어 있는가? 없다면, 그런 데이터 자료를 개발할 역량이 있는가?</p> <p>개발 문제에 더 많이 영향을 받거나 공공서비스와 같은 개발정책 및 프로그램의 혜택을 덜 받는 개인과 집단에 대한 정보를 제공하는 정량적, 정성적 데이터 분석이 수행되는가? 분석 결과가 소외계층에 대한 기존의 관념과 일치하는가, 혹은 새로운 정보를 제공하는가?</p> <p>그 분석이 이러한 격차의 직접적 요인, 기저에 놓여 있는 요인, 근본적인 요인을 파악해 내는가?</p> <p>개발 정책, 프로그램 및 예산 배정이 예를 들어 소외된 집단에 우선적 관심을 쏟으면서 원인이 되는 문제를 개선하는가? 이러한 특별한 관심이 낙인이나 차별의 악화로 이어지지 않게 하기 위한 세이프가드가 존재하는가?</p> <p>정책 및 프로그램의 실행 과정에서 의도치 않은 영향(특히 소외된 집단에 대해)의 발생을 어떻게 모니터링 하는가?</p>
<p><b>참여와 포용</b></p> <p>정보접근, 표현 및 결사의 자유, 참여의 권리를 보장하기 위해 법률, 절차와 시스템 등 필요한 환경이 조성되어 있는가?</p> <p>보통 자신의 의견을 표명할 기회를 갖지 못하는 사람을 포함해 충분한 수의 주민들이 자신들에게 영향을 미칠 수 있는 정책과 프로그램의 형성, 실행 및 평가에 적극적이고 의미 있게 관여하는 것이 어떻게 보장돼 있는가? 기존의 참여적 절차 중 어떤 것이 효과적이며, 활용될 수 있는가? 주민들이 단지 의견을 표명하는 것 뿐 아니라 의사결정에 일정한 역할을 하도록 어떻게 보장하는가? 필요하다면, 정책과 프로그램 관련 절차에 주민들이 스스로를 조직하고 참여하는 역량을 어떻게 강화될 수 있는가?</p> <p>잘 참여하지 못하거나 아예 참여하지 못하는 사람들이 있는가? 만약 그렇다면, 직접적인 이유, 구조적인 이유가 무엇인가?</p>
<p><b>책무성과 법치</b></p> <p>행정적 혹은 법적 틀 하에서 어떤 역할과 책임이 관계기관에 부여되는가? 관련 절차가 투명한가? 다시 말해, 누가 무엇을 언제 해야 하는지가 명확히 정의되어 있는가?</p> <p>정책과 프로그램의 효과가 모니터링 되는가?</p> <p>사람들이 어떻게 공적 정보에 접근할 수 있는가? (예: 공보물을 통해 또는 요청에 따라) 어떠한 장벽이 있는가? (예: 언어, 수수료)</p>

문제를 제기하고 시정을 요청할 수 있는 절차(사법적, 준사법적, 혹은 행정적)가 있어 사람들이 정책 혹은 프로그램 전 단계에서 책임자에 대해 정당한 설명을 요구할 수 있는가? 활용할 수 있는 비공식 혹은 전통적 사법체계가 존재하는가? 사람들이 이러한 시스템을 알고 있으며 접근하고 있는가? 이러한 시스템을 사용할 수 있는 역량이 있는가?
인권 기준 (특히, 건강권, 식량권, 식수 및 위생에 대한 권리 등 경제·사회·문화적 권리)
<b>가용성</b>
해당 분야의 시설, 재화 및 서비스가 충분한 수량으로 중단 없이 이용 가능한가? - 인프라, 급여 혹은 기타 설비가 요구될 수 있다. 이를테면, 식량의 경우 제대로 기능하는 유통, 가공, 시장 시스템 등이 필요하다. 식수의 경우, WHO 가이드라인에 따른 개인 및 가정용 식수 공급이 필수적으로 요구된다.
<b>접근성</b>
물리적 접근: 해당 분야의 시설, 재화, 서비스가 모든 사람들이 안전하게 이용할 수 있는 범위 안에 있는가? - 이는 인프라의 구비, 교통수단 등의 문제가 연결될 수 있다. 예를 들어, 식수의 경우, 모든 가구, 교육기관, 직장에서 즉각, 안전하게 접근할 수 있어야 한다. 경제적 접근: 모두가 저렴한 비용으로 해당 시설, 재화, 서비스를 이용할 수 있는가? - 한 가지 기본적 필요(욕구)를 충족하는 데 드는 비용이 다른 기본적 욕구 충족을 위협하는 수준이어서는 안 되며, 빈곤한 가구가 비용으로 인해 심한 경제적 부담을 감당하게 해서는 안 된다. 이러한 요건을 충족하기 위해서는 보조금을 제공하거나 사용료를 없애거나 저비용 기술을 연구, 개발하는 등의 조치가 필요할 수 있다.
<b>수용성을 포함하는 질의 문제</b>
시설, 재화 및 서비스의 질이 보장되고, 품질 기준이 마련되어 있는가? 이와 관련해, (공급자들에 대한) 역량 개발, 충분한 급여, 질 관리가 필요할 수 있다. 예를 들어, 보건의 경우, 전문 의료 인력, 과학적으로 승인되고 유효 기간이 지나지 않은 의약품 등이 요구된다. 식량의 경우, 오염 관리 등의 조치가 요구된다. 다른 문화적 가치, 사용자 패턴과 욕구가 고려되는가? 특히 소외된 집단과 관련해. 개인, 마이너리티 그룹, 공동체의 문화에 대한 존중과 젠더와 라이프스타일에 대한 감수성이 필요하다. 마이너리티 언어 혹은 문화적으로 수용 가능한 형식으로 서비스를 제공하는 것이 요구될 수 있다.

출처 : 국가인권위원회, 2014; UNDP, 2012

### III. 세계은행 책무성 메커니즘(Accountability Mechanism)의 현황

세계은행, 유럽투자은행, 아시아개발은행 등 대부분의 다자개발은행(MDB)은 '인권'을 명시적으로 내세우고 있는 종합적인 인권정책(Comprehensive Human Rights Policy)을 수립하고 있지 않다(FIDH, 2016). 이들 개발은행은 인권언어를 사용하거나 인권을 직접적으로 표방하는 프로그램을 수행하지는 않지만, 책무성 메커니즘(Accountability Mechanism)을 통해서 인권문제 발생 시 현지 지역주민이 진정(complaint)을 제기할 수 있는 제도를 수립하고 있다. 또한 분야별 세이프가드 정책 마련을 통해 부분적으로 인권기준과 부합한 정책을 실행하고 있다. 이러한 경향에 대하여, Sane Fujita은 국제금융기구(International Finance Institutions, IFIs)의 인권의무와 관련하여 두 개의 관점이 상호 관계를 이루며 공존하고 있다고 본다. 첫째로는 국제금융기구 회원국들을 통한 간접적 방식의 인권의무 제고 노력이며, 둘째로는 개발기구 차원에서 직접적인 방식의 인권의무와 관련된 정책의 수립이다(Fujita, 2013).

선주민(Indigenous People) 권리, 지역사회의 문화유산, 강제이주, 환경오염, 토지권 등 다자개발은행(MDB)의 프로젝트가 지역사회에 부정적인 악영향을 끼치는 사례들은 언론을 통해서도 여러 차례 보도되고 있다. 이로 인해 NGO Forum on ADB, SOMO 등과 같은 국제시민사회 단체들은 개발은행이 투자한 프로젝트의 사회·경제·환경적 인권영향을

사전에 파악하여 인권침해를 예방하고, 문제 발생 시 제대로 된 구제책을 마련할 것을 옹호해 왔다. 국제시민사회는 개발은행의 책무성 메커니즘이 정책의 모호성, 진정(complaint)에 들이는 소요 시간, 권고의 실효성, 진정제도 담당자의 전문성 부족 등을 이유로 정책에 대한 비판의 목소리를 내고 있다. 그럼에도 불구하고 국제시민사회는 개발은행이 자체 수행 기준(Performance Standards)들을 준수하여 개발프로젝트가 실행되고 있는지를 평가하고, 진정제도 등 자구책 마련을 통해 노력한다는 점에서, 정책을 잘 활용하여 효과성을 제고하는 방향으로 옹호활동(advocacy)을 펼쳐야 할 중요성 또한 인식하고 있다 (FIDH, 2016).

개발은행들의 인권 책무성을 요청하는 국제사회의 흐름 속에서, 세계은행의 경우 1993년부터 조사 패널(World Bank Inspection Panel, IP) 제도를, 1999년부터는 준수 옴부즈맨(Compliance Advisor/Ombudsman, CAO) 제도를 수립해 왔다. 이 장에서는 세계은행의 책무성 메커니즘의 일환인 두 정책의 현황을 살펴보고 인권적 관점에서의 보완방안을 분석함으로써, 다자개발은행(MDB)의 책무성 메커니즘의 과제를 살펴보고자 한다.

## 1. 세계은행

세계은행은 유엔 산하의 금융기관으로 세계대전 이후 전쟁피해 복구 및 개발자금 조달 및 지원을 위하여 1945년 12월에 설립된 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development,

IBRD)으로 출범하였다. 현재에는 국제부흥개발은행(IBRD) 이외에도 국제개발협회(International Development Association, IDA), 국제금융공사(International Finance Corporation, IFC), 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), 국제투자분쟁해결본부(International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID)를 합쳐 '세계은행 그룹(World Bank Group)'으로 일컬어진다. 이 기관들 중에서 세계은행의 조사 패널(IP) 제도는 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)가 재정을 지원한 개발 프로젝트와 관련된 진정 사안을, 준수 옴부즈맨(CAO)은 국제금융공사(IFC)와 국제투자보증기구(MIGA)와 관련된 진정을 다룬다.

한편 세계은행은 사업의 실행에 있어서 운영 정책, 지침, 절차, 및 직원 준수사항 등을 담고 있는 실행 매뉴얼(Operational Manual)을 마련하고 있다<sup>1)</sup>. 이 매뉴얼에서는 '환경평가 (Environmental Assessment)', '젠더개발 (Gender Development)', '선주민 (Indigenous People)', '비자발적 재정착 / 강제이주 (Involuntary Resettlement)' 부문에서의 지침 또한 마련되어 있어 인권침해 문제를 예방하기 위한 정책을 수립하였음을 알 수 있다. 예를 들어 강제이주 문제의 경우, 세계은행이 투자한 프로젝트가 이러한 문제를 피할 수 있도록 경제, 사회적 영향을 함께 다뤄야 한다. 만약 강제이주 문제가 발생한다면, 재정착 계획 및 배상 방안에 대한 정보를 공개하고, 이를 위해 관련 당사자들과 강제이주의 시행 이전에 충분히 협의해야 한다.

---

1) <https://policies.worldbank.org/sites/PPF3/Pages/Manuals/Operational%20Manual.aspx>  
[접속일: 2016년 8월 9일]

## 1) 조사 패널(Inspection Panel, IP)

### (1) 개요

조사 패널(IP)은 세계은행이 투자한 프로젝트로 인해 부정적인 영향을 받는 주민들을 위한 독립적인 진정제도의 일환으로 1993년에 제정되었다.<sup>2)</sup> 조사 패널(IP)은 이사회(Board of Executive Directors)가 임명한 3인으로 구성되고 5년의 임기이며, 무보수이다. 패널은 비사법적(non-judicial)이며 중립적인 기구로서, 은행의 경영으로부터 독립적인 성격을 띤다. 패널의 조사 범위는 5개의 세계은행 그룹 중에서 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)를 통해 투자된 프로젝트에 한하여 조사한다 (World bank, 2014).

조사 패널(IP)의 역할은 두 가지로 요약될 수 있다. 먼저 지역사회의 주민들을 위한 포럼(Forum)의 기능을 수행하면서, 주민들의 진정과 요청사항을 적절히 다룰 수 있도록 주민들의 의견을 수렴하는 역할을 담당한다(World bank, 2014). 둘째로 프로젝트가 은행의 실행정책 및 절차(Operational policies and procedures)를 준수하고 있는지의 여부와 지역사회와 주민들에게 미칠 유해성을 독립적으로 평가하면서, 견제와 균형(check and balance) 장치로서의 기능을 다한다.

---

2) <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/Home.aspx> [접속일: 2016년 8월 17일]

## (2) 운영절차

### 가. 조사 패널(IP)의 운영정책 및 절차

세계은행은 은행이 지원하는 프로젝트의 기획과 실행에 관한 51개의 운영 정책과 47개의 절차를 마련하고 있으며, 이 중에는 세이프가드 정책도 포함된다.<sup>3)</sup> 이 정책의 위반 시 피해를 입은 주민들은 세계은행의 진정 제도를 활용할 수 있다. 세계은행의 전 직원은 이 정책과 절차를 반드시 준수해야 하며, 자주 제기되는 민감한 사회문제에 대하여 아래와 같은 운영 정책을 마련하고 있다 (FIDH, 2016).

- 환경 평가 : 이 정책은 세계은행의 개발프로젝트로 인한 잠재적인 환경 위험 및 영향을 평가(assessment)할 것을 명시하고 있으며, 프로젝트의 선정, 계획 및 실행 등의 전 과정에서 환경문제에 대한 개선방안을 마련하는 정책이다. 또한 개발 프로젝트를 수행하기 위하여 부정적인 환경 영향을 감소시키기 위한 지역사회 간의 중재 및 관리를 수행하여야 한다.
- 젠더 개발 : 이 정책은 세계은행의 차관국이 젠더 및 소수자의 권리를 보호하기 위한 의무를 제대로 수행하고 있는지를 평가하는 것을 골자로 한다.
- 선주민 : 선주민 권리 중에서도, 특히, 토지 및 자연 자원 이슈와 관련하여 상업적으로 무분별하게 개발되는 지를 평가하고, 선주민의

---

3) <https://policies.worldbank.org/sites/PPF3/Pages/Manuals/Operational%20Manual.aspx>  
[접속일: 2016년 8. 17일]

강제이주 문제를 다룬다. 이 정책에 따르면, 개발 프로젝트의 전 단계에서는 영향을 받고 있는 선주민과 ‘자유롭고, 우선적으로, 충분한 정보를 기반으로 한 협의’가 전제되어야 한다. 또한 차관국이 선주민의 지역사회에 미치는 잠재적인 긍정 또는 부정적인 사회적 영향에 대하여 평가(Social assessment)를 실시해야 한다.

- 강제이주 : 이 정책은 은행이 지원하는 투자 정책에 대하여 지역주민의 강제이주로 인한 경제 및 사회적 영향을 다룬다. 정책에 따르면, 지역주민의 강제이주는 가급적 피해야 하고, 불가피한 경우 강제이주에 따른 재정착 계획에 관한 정보, 협의 및 보상 계획을 수행해야 한다. 또한 강제이주에 놓일 주민들 중에서도 여성 및 소수 민족 등 취약계층에 대한 특별한 주의 의무를 다해야 한다. 이 모든 계획은 강제이주가 발생되기 이전에 이뤄져야 한다.

위와 같은 운영정책 및 절차(operational policy and procedures)는 인권을 직접적으로 명시하고 있지 않지만, 지역사회에 인권적 영향(human rights impact)을 미칠 수 있는 위험들을 방지하고 관리하기 위한 제도적 마련책이라 할 수 있다. 예를 들어 개발 프로젝트로 인해 강제이주 발생하였다면, 주민의 주거권, 식량권, 교육권, 식수권, 건강권, 재산권, 적절한 생활을 수준을 향유할 권리 등 국제 인권법이 보장하고 있는 권리들이 침해될 수 있기에 이를 미리 예방할 필요가 긴급히 요청된다.



## 나. 패널 조사과정의 특성

세계은행의 이사회는 진정이 제기되는 지역사회와의 상호관계를 중요시 여긴다고 밝히고 있다. 세계은행은 책무성 메커니즘을 이행하기 위한 중요한 특성으로서, 다음의 원칙을 준수하여 조사 패널(IP) 제도를 운영할 것을 문서로 명시하고 있다 (World bank, 2014).

- 접근가능성 (Accessibility) : 2인 이상의 주민이 잠재적이고 실질적으로 유해하다고 여겨지는 개발 프로젝트로 인해 조사 패널(IP)에게 진정할 경우, 패널은 반드시 진정을 접수하고 후속조치를 취해야 한다.
- 독립성 및 공정성 (Independence and Impartiality) : 패널은 독립적인 기구로서 조사결과 보고서를 곧바로 세계은행 이사회에 송부할 수 있으며, 이와 관련 모든 행위는 공정하게 이뤄져야 한다.
- 은행에 정보 알림 (Informing the Bank) : 조사 패널(IP)에 진정이 접수된 즉시, 은행 경영진은 진정 내용에 주의를 기울이고 문제를 해결하기 위한 방안을 강구해야 한다.
- 은행의 프로젝트에 대한 집중 조사 (Focus on the Bank) : 패널의 조사 과정은 은행이 수행한 프로젝트를 집중 심의 한다. 패널은 차관국(Borrower) 등 은행 이외의 행위자에 대해서는 조사하지 않는다. 은행의 경영진은 패널이 조사한 결과 내용을 다룰 책임이 있다.
- 광범위한 상호작용 (Broad Interaction) : 패널은 독립과 중립의 원칙을 준수하며, 조사 과정의 모든 단계에서 관계되어있는 이해관계자들과

상호관계를 유지한다.

- 문제 해결 (Solution-seeking) : 패널의 조사 과정은 은행경영진과 진정한 간의 상호관계를 강화하고, 진정한이 조사 과정 각각의 단계에서 직면한 문제를 해결해야 한다.
- 투명성 (Transparency) : 패널 프로세스는 조사결과 보고서의 발간을 통해 은행의 경영과 정보의 투명성을 증진해야 한다.

#### 다. 진정(complaint)의 내용

국제개발부흥은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)의 자금을 받은 프로젝트 중에서 현재 또는 잠정적으로 지역사회에 유해하고, 운영정책 및 절차를 위반한 사건의 경우 조사 대상이 된다. 특히 아래와 같은 유형의 사안이 진정 건으로 주로 제기되고 있다.

- 댐, 도로, 파이프라인, 채광, 쓰레기 매립지, 파워 플랜트 등의 건설로 인해 주민의 강제이주, 실종, 안전 등 주민의 삶에 부정적인 영향을 준 이슈
- 지역사회 선주민의 토지권, 생계, 발전권(Right to Development)을 침해할 수 있는 사안
- 공유지를 포함한 지역주민의 문화유산에 미치는 부정적인 영향
- 살충제 사용, 공기, 수질 등 환경오염, 생물다양성 감소, 습지 및 삼림의 오염, 문화 유적지 및 자연 서식지의 손실 등 사회, 환경에 대한 부정적 영향을 미칠 수 있는 사안

## 라. 진정인의 요건

세계은행이 재정을 지원한 프로젝트로 인하여 위의 진정의 내용처럼 부정적인 영향을 받은 2인 이상의 지역사회 주민들은 진정인으로서 조사 패널(IP)에 진정을 제기할 수 있다. 직접 당사자인 주민 이외에도 아래 같은 유형에 속한 자가 진정인의 요건에 해당된다.

- 지역사회의 주민을 대신하여 적절한 절차에 따라 대표로 뽑힌 자
- 해당 지역사회의 주민은 아니지만, 해당 지역사회의 대표자가 부재할 경우 주민을 대신하며, 세계은행의 이사회가 동의를 얻은 자  
(예 : 시민사회)
- 진정이 접수되지는 않았으나, 은행의 운영정책 및 절차를 심각하게 위반한 혐의가 있는 특수한 사안에 대하여 패널로 하여금 조사를 수행하게끔 할 권한이 있는 세계은행의 이사회

세계은행의 조사 패널(IP) 제도가 제정된 1993년부터 2015년까지의 통계에 따르면, 진정인의 유형으로는 지역사회(43%), 지역사회와 현지 시민단체 공동(33%), 지역사회를 대표하는 현지 시민단체(23%), 지역사회를 대표하는 국제 시민단체(1%) 순으로 나타났다.

## 마. 진정의 요건

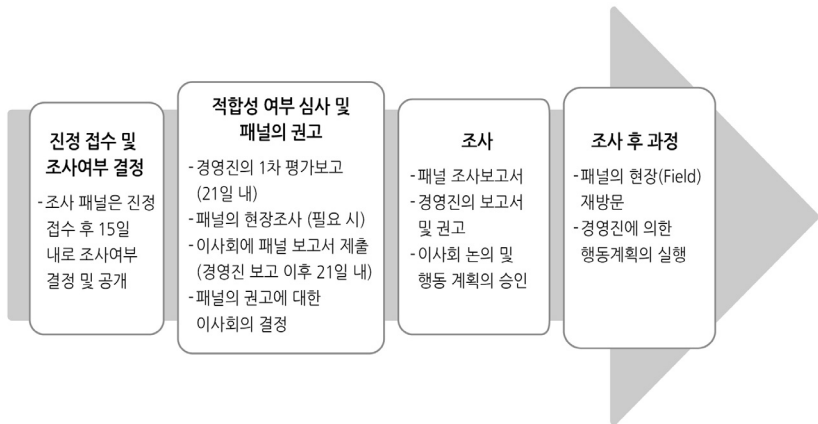
진정 사안은 프로젝트에 영향을 받는 차관국의 영토 내에서 일어난 건이어야 한다 (World bank, 2014). 진정은 세계은행이 투자한 프로젝트의

유해성으로 피해를 입거나, 프로젝트의 기획, 승인, 실행과 관련한 세계은행의 운영 정책 및 절차를 위반한 경우여야 한다. 또한 자금 배분율이 95% 이상인 개발프로젝트에 대해서는 진정을 제기할 수 없다.

진정서는 서면(이메일 또는 우편)으로 제출해야 한다. 진정서에는 진정접수인 또는 대표자의 서명과 날짜가 명시되어야 하며, 원할 경우 비공개를 요청할 수 있다. 만약 진정인이 기밀유지를 원할 경우에 조사 패널(IP)은 이름, 개인정보 등 기밀을 엄격히 유지할 의무가 있다. 진정 서류의 언어는 공식 언어인 영어로 제출할 수 있지만, 현지 국가의 언어로 제출 할 수 있다. 만약 현지 언어로 진정이 접수된다면, 패널은 진정 서류의 번역에 따라 조사결과 공개를 며칠 더 연기할 수 있다.

#### 바. 조사 패널의 진정처리 단계

〈그림 1〉 세계은행 조사패널(IP)의 진정 과정



출처 : World Bank, 2014

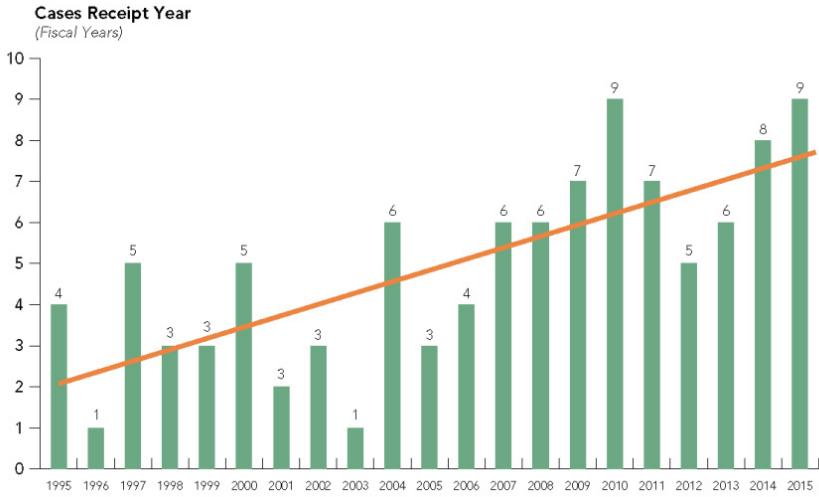
- 1단계, 진정 접수 및 조사 여부 결정 : 조사 패널(IP)은 진정 접수 15일 이내로 진정인에게 추가 조사여부의 결정을 공지
- 2단계, 적합성 여부 심사 및 패널 권고 : 진정내용에 대한 세계은행 경영진의 1차 평가 보고(MR, Management Response), 패널의 현장 방문(필요시), 조사 패널(IP)은 이사회에 보고서 제출, 패널의 권고에 대한 이사회 결정
- 3단계, 조사 : 패널의 조사 보고서, 경영진의 보고서 및 권고, 이사회 회의 논의 및 행동계획 승인
- 4단계, 조사 후 과정 : 조사 패널(IP)의 현장(field) 재방문, 경영진에 의한 행동계획의 실행

#### 사. 진정접수 현황

1993년에 제정된 이래로 세계은행의 조사 패널(IP)은 2016년 8월 현재까지 총 110건의 진정을 접수하였다.<sup>4)</sup> 평균적으로 연간 4-6건을 접수 받으며, 2010년과 2015년에는 최대치인 9건의 진정 건수를 접수하였다. 1993년부터 2015년 접수된 103건 중에는 총 34건만이 조사를 착수하였다. 2015년지의 통계 분석에 따르면, 진정 이슈별로는 정보공개 및 협의(93건), 사회·경제 이슈(77건), 환경·생물다양성·자연자원 이슈(66건), 토지 및 이주 이슈(63건), 사회기반시설 및 에너지 이슈(54건), 선주민 이슈(31건), 노동이슈(10건)으로 나타난다. 진정 지역별로는 아프리카(31%), 라틴아메리카 및 캐리비안(26%), 남아시아(22%), 유럽 및 중앙아시아(16%), 중동 및 북아프리카(3%), 동아시아 및 태평양(5%)의 순이었다.

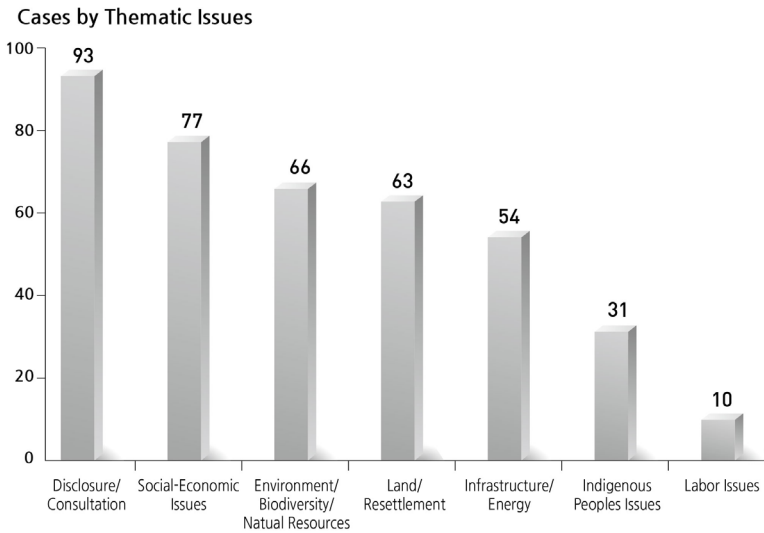
4) <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Style%20Library/Images/Case%20Analysis.png>  
 [접속일 : 2016년 8월 10일]

〈그림 2〉 세계은행 조사 패널(IP)의 연간 진정 건수



출처 : World Bank, 2015

〈그림 3〉 세계은행 조사 패널(IP)의 진정 이슈



출처 : World Bank, 2015

## 2) 준수 옴부즈맨 (Compliance Advisor/Ombudsman, CAO)

### (1) 개요

1999년에 제정된 준수 옴부즈맨(CAO) 제도<sup>5)</sup>는 국제금융공사(IFC)와 국제투자보증기구(MIGA)가 지원하는 프로젝트가 지역사회에 부정적인 영향을 끼친 사안을 조사 하는 독립기구로 세계은행의 사회·환경의 책무성을 강화하는 제도(Recourse Mechanism)이다. 옴부즈맨(CAO)은 2013년에 개정된 운영 지침(Operational Guideline)에 따라 진정사건의 처리 절차를 진행한다. 옴부즈맨(CAO)은 크게 세 가지의 역할을 수행하는데, 갈등과 분쟁을 조정 및 해결하는 역할, 기관이 정책 및 가이드라인 등을 준수하며 사업을 수행하였는지를 조사하는 역할, IFC/MIGA 기관의 장(President)과 선임 경영진(Senior Management)에게 자문을 수행하는 역할을 한다 (MIGA and IFC, 2013). 진정을 제기할 수 있는 자는 조사 패널(IP) 제도와 동일하게 IFC/MIGA 사업으로 인해 사회·환경에 실질적이고 잠재적인 영향을 받은 개인 또는 집단이 진정을 제기할 수 있으며, 지역사회의 대표자 또는 시민사회단체가 진정인과 공동으로 진행할 수 있다. 진정은 현지 언어로 제출 가능하며, 옴부즈맨(CAO)은 진정인이 요청 시 기밀을 유지한다.

---

5) <http://www.cao-ombudsman.org/about/> [접속일 : 2016년 8월 18일]

## (2) 운영절차

### 가. 준수 옴부즈맨(CAO) 제도의 진정 절차

IFC/MIGA이 지원하는 개발 프로젝트가 기관의 정책 및 가이드라인을 준수하지 않을 경우, 피해를 입은 지역사회의 주민들은 준수 옴부즈맨(CAO)에게 진정을 제기할 수 있다.

- (1단계) 진정의 접수
- (2단계) 진정의 적합성 검토 : 진정이 접수되면, 옴부즈맨(CAO)은 진정이 자격 요건에 부합하는지를 심사한다. 진정에 대한 정보가 불분명한 경우, 옴부즈맨(CAO)은 추가적인 정보를 요청할 수 있다. 진정의 자격요건 검토는 진정이 접수된 이후로 15일 내로 완료하여 결정사항을 진정인에게 서면으로 알린다. 옴부즈맨(CAO)은 진정이 IFC/MIGA가 관련되어 있는 프로젝트이고, 진정의 이슈가 IFC/MIGA 프로젝트의 환경 및 사회 영향으로부터 관련이 되어있을 때 진정을 적합하다고 바라본다.
- (3단계) 평가 : 옴부즈맨(CAO)은 진정내용이 적합하다고 결정한 경우, 최대 120일 동안 진정내용을 평가한다. 평가기간 동안에는 현장 방문, 지역사회와 관련 시민사회단체와의 면담, 이해관계자 간담회, 프로젝트와 관련된 차관국 정부와의 면담 등을 수행하면서 진정내용을 평가한다. 이러한 평가사항을 바탕으로 옴부즈맨(CAO)은 평가결과 보고서(Assessment Report)를 작성하여, 진정인,



IFC/MIGA의 기관장 및 이사회, 공중(public)에게 이를 공개한다. 이를 바탕으로 진정사안을 분쟁해결 프로세스(Dispute resolution process) 또는 준수 평가(Compliance appraisal)로 진행할지의 여부를 결정한다.

- (4단계) 분쟁해결 프로세스(Dispute resolution process) 또는 준수 평가 과정(Compliance appraisal)으로의 해결할 지를 선택하여 진행
- (5단계) 모니터링 및 후속 검토
- (6단계) 옴부즈맨(CAO)의 사건개입의 종결

나. 분쟁해결 프로세스(Dispute resolution process)와 준수 평가(Compliance appraisal)의 활용

분쟁해결 프로세스(Dispute resolution process)란, 진정의 당사자와 차관국 정부 등 관련 이해관계자가 사안을 자발적 결정으로 해결하기를 한다면, 상호 동의에 기초하여 공동 진상조사, 정보공유, 대화 및 협상, 중재 및 화해 등의 절차를 진행하는 과정을 일컫는다. 이를 통해 진정 당사자들 간의 합의가 도출된다면, 옴부즈맨(CAO)은 협의내용이 제대로 이행되는지를 모니터링 한다. 만약 이 과정에서, 사건의 당사자가 이를 준수 평가(Compliance appraisal)로 회부하고자 할 경우, 옴부즈맨(CAO)은 조사를 재개한다. 준수 평가(Compliance appraisal)는 진정의 당사자가 이 과정으로 진정을 해결하고자 할 때, 옴부즈맨(CAO)은 최대 45일의 조사기간 동안 IFC/MIGA의 정책과 부합하여 개발 프로젝트가 진행되었는지의 준수여부를 평가하는 것이다. 만약 옴부즈맨(CAO)이

1차 평가에서 진정내용이 타당하지 않다고 결정할 경우, 사건을 종결하고 평가 보고서를 공개한다. 진정내용이 IFC/MIGA의 운영정책을 위반하였다면 옴부즈맨(CAO)은 준수여부 조사를 지속하여 후속 결과를 발표한다.

#### 다. 진정의 내용

개발 프로젝트가 사회·환경 영향의 준수하였는지를 판단하는 기준은 2006년에 제정된 ‘환경·사회적 지속가능성에 대한 정책 및 수행기준 (Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability)’과 ‘정보공개 정책 (Disclosure Policy)’를 기초로 한다. 이 두 정책은 ‘지속가능성 프레임워크 (Sustainability Framework)’로 불리며, ‘사회·환경 위험 및 영향에 대한 평가 및 관리’, ‘노동 및 노동 조건’, ‘자원 효율성 및 오염방지’, ‘지역사회·건강·안전 및 보안’, ‘토지 취득 및 강제이주’, ‘생물다양성 보존 및 지속가능한 자연자원의 관리’, ‘선주민’, ‘문화유산’에 관한 기준이 마련되어있다.

## IV. 인권적 관점에서 본 세계은행 책무성 메커니즘의 평가 및 과제

세계은행의 책무성 메커니즘(Accountability Mechanism)은 현지 국가의 지역사회에서 미치는 부정적 영향에 대하여, 차관국 지역사회 주민이 세계은행 본부에 직접적으로 문제를 제기할 수 있는 유의미한 정책이라 할 수 있다. 책무성 메커니즘의 일환인 조사 패널제도(IP)와 준수 옴부즈맨 제도(CAO)는 프로젝트가 운영정책과 절차를 위반 했는지의 여부와 지역사회에 미친 부정적 영향들을 평가함으로써, 세계은행이 이사회 차원에서 책임을 인정하고 침해를 시정하기 위한 행동을 이끄는 계기를 마련한다 (CIEL et., 2009). 이러한 긍정적 작용에도 불구하고, 정책의 실효성을 저해하는 여러 문제들이 발견되고 있다. 이 장에서는 개발프로젝트로 인한 인권침해의 유형을 분석하고 책무성 메커니즘을 평가함으로써, 인권적 관점에서 정책의 효과성을 높이기 위한 방안을 살펴보고자 한다.

### 1. 개발프로젝트로 인한 인권침해의 유형

개발은행 프로젝트로 인하여 지역사회에서 피해를 줄 수 있는 인권 침해의 유형들로는 생명권 (Right to Life), 건강권 (Right to Health), 식량권 (Right to Food), 재산권 (Right to Property), 적절한 생활수준을 향유할 권리 (Right to an Adequate Standard of Living) 등으로 유엔에서 국제인권기준을 마련하고 국제법으로 보호하고 있는 인권이라 할 수

있다. 다자개발은행(MDB)을 포함한 국제금융기구(IFIs)에 의해 종종 침해되는 권리와 그 유형은 아래와 같이 주로 제기되고 있다 (CIEL et., 2009).

- 식량권 (Right to Food) : 토지 오염, 농작지의 파괴, 지역사회 공동 소유의 토지 및 깨끗한 식수원의 파괴 등
- 건강권 (Right to Health) : 건강, 안전 및 위생을 유지하기 위한 기준의 불이행, 화학물질의 이송, 저장 또는 처리기준의 미 준수, 안전사고 및 산업재해 등의 사건 예방 및 적절 조치의 미실행 등
- 생명, 자유 및 안전에 대한 권리 (Right to Life, Liberty and Security) : 지역 사회의 복리(well-being)를 심각하게 위협하는 행위, 민간 보안경비업체의 불법적인 행위를 허용하는 행위 등
- 재산권 (Right to Property) : 지역사회 선주민의 토지, 자연자원 등에 대한 제대로 된 배상의 미 실행, 강제이주 발생 이전에 충분한 협의를 수행하지 않는 행위 등

한편 조사 패널(IP)과 준수 옴부즈맨(CAO)은 진정인의 신변보호를 위해 진정인의 요청 시 기밀유지의 원칙에 따라 조사를 수행함에도 불구하고, 진정과정에 참여하고 있는 진정인과 지역사회, 이를 지원하는 시민사회단체들에 대한 인권침해 사례가 종종 보고되고 있다 (Human Rights Watch, 2015). 이들은 현지국의 정부 및 민간 보안경비업체 등으로부터 위협 및 보복의 위협에 노출되어 있으며, 의사 표현 및 결사의 자유 등의 권리를 심각하게 침해받고 있다. 진정인이 진정과정에서

인권침해를 당한 유형들은 크게 법제도를 통한 인권침해와, 진정한 및 이를 지지하는 인권옹호자(Human Rights Defender)들에 대한 물리적 탄압이 아래와 같이 병행되고 있다.

- 현지 차관국의 법과 정책에 근거하여 진정당사자인 지역주민의 공동 활동 및 평화 시위의 제한, 이들을 지원하는 시민사회단체의 자원 등을 제한 (명에 훼손법, 국가 보안법 등)
- 인권옹호자, 환경운동가 및 언론인 등에 대한 탄압의 강화 (Committee to Protect Journalists, Global Witness의 2014년 조사 통계에 따르면, 전 세계적으로 61명의 언론가 114명의 환경운동가들이 위협으로 인해 사망함)

## 2. 인권적 관점에서 본 세계은행 책무성 메커니즘에 대한 평가

국제사회에서는 세계은행의 책무성 메커니즘에 대한 다각적인 비판적 평가가 있어왔다. 조사패널(IP) 제도는 결정적으로 배상 및 보상 등의 피해자에 대한 구제 (remedy) 또는 사법적 권한의 기능이 없고, 패널 조사보고서를 참작한 세계은행 경영진의 행동계획이 최종 결정으로 실행된다는 점에서 권고기능이 약화될 우려가 있다. 이로 인해 진정사건에 대한 시정조치에 있어 조사 패널(IP)의 권한은 최종적으로 경영진의 실행계획에 달려있다고 볼 수 있다. 또한 평균 2년에 달하는 진정사건의 기간으로 인하여, 프로젝트가 종료된 시점에서 행동계획이 발표되는 등 시의적절하게 대처하는 못하는 사례도 발견된다. 1993년부터

2013년까지 접수된 조사 패널(IP)의 진정 건수의 경우에도 2015년 6월 기준, 총 103건 중 34건에 불과하여 절반에도 못 미치는 완수율을 보이고 있으며, 사회에 주목을 이끄는 사건에 대한 진정이 기각되는 경우도 많다 (Jeff Tyson, 2015). 또한 세계은행 프로젝트의 일환으로 진행되는 각국 정부의 조달(Procurement) 서비스와 관련된 사안은 제소할 수 없다(SOMO, 2013). 준수 옴부즈맨 (CAO) 제도의 경우에도 위의 문제 제기과 유사한 유형의 문제들이 제기되고 있다 (SOMO, 2013). 준수 옴부즈맨 (CAO) 제도의 분쟁 해결과정(Dispute Resolution Process) 단계의 경우에는, 인권침해 연루 기업이 협력을 거부할 시에 협의 자체가 종료되어 강제성이 없다. 이로 인해 정책의 위반 여부사항에 대한 결과를 협의로 이끌어내기가 매우 어렵다.

앞서 기술한 이유들은 책무성 메커니즘의 실효성을 저하시킨다. 이를 보완하기 위해서는 세계은행을 포함한 다자개발은행(MDB)의 책무성 메커니즘의 정성과 실효성을 제고하기 위한 인권적 접근을 적용해야 한다. 2011년 UN이 채택한 기업과 인권에 관한 이행원칙 (UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP)에서는 정부와 기업이 비사법적인 진정제도(Non-judicial Grievance Mechanism)를 수립함에 있어서, 진정인이 제도를 쉽게 이해할 수 있고, 신뢰할 수 있으며, 쉽게 접근 가능할 수 있도록 하기 위하여 이행원칙 (UNGP) 31항의 요건을 충족해야 한다고 밝히고 있다. 여기에서 행위 주체인 ‘정부와 기업’이라 함은 정부와 공공기관, 민간기업, 공기업뿐만 아니라 다자개발은행 등 공공기관 및 국제기구 모두를 포함한다. 예를 들어

OECD의 경우에는 다국적기업의 경영활동 시 사회·환경에 책임 있는 경영을 수행하도록 제정한 OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines on Multinational Enterprises)에 인권을 독자적인 항목으로 확대 개정된 바 있으며 (OECD, 2011), 기업의 공급망 (supply chain) 내에서 가이드라인 위반사항에 대한 진정을 제기할 수 있는 국별연락 사무소(National Contact Point, NCP)를 두고 있다.

**[유엔 기업과 인권에 관한 이행원칙 (2011), 제31항]**

31항. 비사법적 고충처리 절차의 효과성을 보장하기 위해서 그것은 국가 기반의 것이든 비국가 기반의 것이든,

- (a) **정당해야 한다.** 즉, 이용자로 의도된 이해관계자 그룹의 신뢰를 얻게 하고, 고충처리 절차의 공정한 운영에 대해 책임을 진다.
- (b) **접근가능해야 한다.** 즉, 이용자로 의도된 이해관계자 그룹에게 알려지고, 접근에 특별한 장애를 갖는 사람들에게 적절한 조력을 제공한다.
- (c) **예측 가능해야 한다.** 즉, 각 단계별로 지표를 담은 시간표와 더불어 이용가능한 과정과 결과를 명료하게 보여주는 확실하고 공개된 절차를 제공하고, 이행을 감시하는 수단도 제공한다.
- (d) **형평에 맞아야 한다.** 즉, 불만을 가진 당사자가 공정하게 대우받고, 관련 정보를 제공받고, 존중받는 가운데 고충처리 절차에 참여하도록 하기 위해서 요구되는 정보, 조언, 그리고 전문지식의 출처에 합리적으로 접근할 수 있도록 보장하려고 노력한다.
- (e) **투명해야 한다.** 즉, 고충처리 절차에 참여한 당사자에게 진행상황에 관한 정보가 계속 제공되도록 하며, 효과성에 대한 확신을 쌓고 문제된 공익이 있다면 그것을 충족하기 위해서 절차의 성과에 관한 정보를 충분히 제공한다.
- (f) **권리와 양립 가능해야 한다.** 즉, 결과와 구제가 국제적으로 승인된 인권과 합치되도록 한다.
- (g) **계속적인 학습의 자료가 되어야 한다.** 즉, 절차를 개선하고 장래의 고충과 침해를 방지하기 위한 교훈을 알아내기 위해 관련 절차를 이용한다.
- (h) **현장 차원의 고충처리 절차는 또한, 참여와 대화에 기초해야 한다.** 즉, 설계와 성과에 관하여 이용자로 의도된 이해관계자 그룹과 협의하고, 고충에 대한 대처와 그 해결을 위한 수단으로서의 대화에 초점을 둔다.

위의 원칙에서 서술된 바와 같이, 인권적 관점에서 세계은행의 책무성의 메커니즘은 정당성, 접근성, 예측가능성, 형평성, 투명성, 권리와 양립가능성, 지속적인 교훈, 참여적 대화의 원칙에 기초하여 실행되어야 한다. 정당성(Legitimacy)의 기준에서 볼 때, 세계은행의 진정 제도는 조사 패널(IP)의 활동에 대한 외부자문 위원회를 결성을 통해 외부의 공정한 의견수렴과 모니터링을 수행할 수 있다. 조사 패널(IP) 및 옴부즈맨(CAO)의 선출과정에서도 시민사회를 포함한 다양한 배경을 지닌 자를 공개 선발하는 것도 독립적이고 공신력을 갖춘 제도를 위한 대안이 될 수 있다 (Violet Beneker et., 2016).

접근성(Accessibility)의 기준에서는 진정인이 보다 쉽게 제도를 활용할 수 있도록 다각도의 노력이 필요하다. 현재 개발은행의 책무성 메커니즘은 진정제도 활용 시 시민사회단체와의 협력, 지역사회에서 대표자의 선정, 진정 서류에 현지 언어의 사용의 요건이 마련되어 접근성을 높이기 위해 노력하고 있다. 이 밖에도 세계은행은 프로젝트가 시행됨에 앞서서, 영향을 받는 모든 지역주민들에게 진정제도의 활용에 대한 방법을 사전에 충분히 고지하고, 프로젝트가 종료된 이후에도 진정을 할 수 있는 방식으로 제도를 확장해볼 수 있다.

예측가능성(Predictability)의 기준에서 바라보자면, 세계은행은 진정 사건에 대한 진행 상황을 주기적으로 공개하고, 이사회는 패널 조사 보고서가 담고 있는 권고안을 적극적으로 반영하여 행동계획을 도출하며, 실행계획에 대한 정기적인 모니터링이 수행되어야 한다.



패널의 조사 수행 기간처럼, 경영진이 발표하는 행동계획의 결정 기한 또한 시기적으로 명시해 놓으면 예측가능성이 보다 제고될 것이다.

형평성(Equitability)을 제고하기 위한 노력으로는 조사 패널(IP) 보고서와 경영진의 조사결과 보고서에 대하여 진정인으로부터 1차 의견을 수렴하는 과정을 거친다면, 차관국의 지역사회와 보다 의미 있는 협의를 이끌어 내리라 예상된다. 이사회와 최종 결정 이전에 진정인의 의견이 보다 반영될 수 있도록 세심하게 주의를 기울여야 할 필요가 있다.

투명성(Transparency)은 정보의 투명한 공개와 관련된다. 모든 진정 사건의 진행 처리 상황에 대한 정보는 공중(Public)에게 체계적으로 제공하고, 특히 진정처리과정을 현지국가의 언어로 공개함으로써 진정인의 이해를 높이는 등의 노력이 요구된다. 현재 세계은행의 조사 패널(IP)의 사이트에는 비교적으로 시간 순서에 따라 진정 처리과정을 잘 정리해 놓은 편이지만 모두 영어로 되어있다.

세계은행의 책무성 메커니즘은 궁극적으로 국제인권기준과 일치되는 방향으로 나아감으로써 다른 권리와 양립가능성을 충족하여야 한다 (Rights Compatibility). 현재 세계은행이 채택하고 있는 분야별 세이프 가드 제도 이외에도 국제인권기준에 부합하는 방향으로 인권이 침해될 수 있는 사업의 위험성을 미리 스크리킹(screening)하는 특별규정을 신설할 수도 있다. 또한 진정과정에서 위협, 보복 등의 위협에 노출되어 있는 지역사회 주민들과 이들을 지원하는 인권옹호자(human rights

defender)들을 위한 특별 보호 조치를 마련하고, 개발프로젝트로 인한 인권침해로부터 효과적으로 구제(remedy) 할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

### 3. 국제인권기준에 부합하는 책무성 메커니즘의 도입

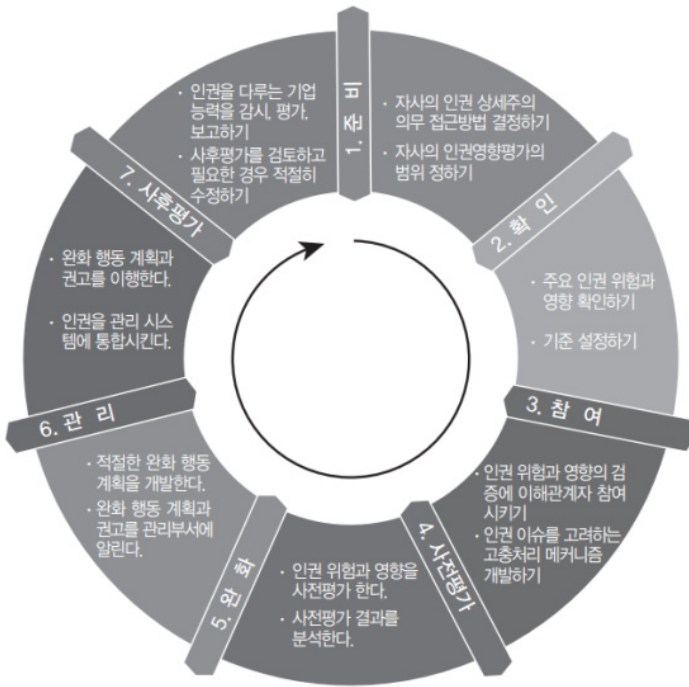
위의 인권원칙을 충족하기 위해서 개발은행뿐만 아니라, 정부, 공여기관, 기업 등 모든 이해관계자는 개발프로젝트가 사회·환경·경제적으로 미치는 영향을 규명하고, 이를 적극적으로 대처하기 위한 노력으로 국제인권기준에 부합하는 방향으로 사업을 수행해야 한다. 이를 위해 국제사회에서는 앞서 기술한 바와 같이, 개발협력과정에서 국제인권기준을 준수하고 인권의 보호와 증진에 초점을 맞춘 ‘인권기반접근(HRBA)’을 적용해왔다. 이러한 인권기반접근(HRBA) 효과적인 이행 툴(tool)로써 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment, HRIA)를 도입해볼 수 있다 (Lenzen and Engelbronner, 2009; IFC and IBLF, 2010).

인권영향평가(HRIA)는 개발 프로젝트와 같은 사업(프로그램, 프로젝트 등)이 이해관계자에게 미치는 영향을 규명 및 측정을 통해 평가하는 과정으로 인권 실사(Due Diligence)의 핵심 도구이다 (이상수, 2015). 여기에서 인권 실사란, ‘기업 등 수행주체가 사업 활동을 계획하거나 실행할 때 사업 활동과 관련된 이해관계자들의 인권침해 상황을 파악하고 시정하는 과정’으로서, 규명된 문제를 궁극적으로 경영에 통합하여 위험을 관리하고 인권을 증진하는 접근이라 할 수 있다. 지역사회의 주민 등 이해관계자에게 잠재적으로 발생하거나 실제로 발생한 인권

침해를 인식하고 시정하며, 나아가 예방하는 모든 과정이 인권 실사에 포함된다. UN 기업과 인권 이행원칙 17조에서는 ‘인권에 미치는 부정적 영향을 파악, 방지, 완화하고 책임 있는 기업 행동을 위해서 기업은 인권 실사를 실행해야 한다.’고 명시하고 있다. 이행원칙 17조에서 제시하고 있는 인권 실사의 핵심요소란, ① 인권영향평가를 실시하고, ② 인권영향평가의 결과를 경영에서 실행하며, ③ 인권영향평가의 결과를 반영한 경영성적을 추적하며 ④ 이러한 절차와 결과를 골자를 공개하는 것을 골자로 한다 (이상수, 2015).

세계은행 그룹의 일원인 국제금융공사(IFC)는 국제 비즈니스 리더스 포럼(International Business Leaders Forum, IBLF)과 함께 인권영향평가 및 관리에 관한 지침(Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, HRIAM)을 2010년에 발간한 바 있으며, Nestle, Unilever 등의 다국적기업들 사이에서는 인권영향평가를 제도적으로 구축하여 진전을 이루고 있다 (Nestle, 2013; Unilever, 2013). 국제금융공사(IFC)가 발간한 지침에 따르면, 인권영향평가는 사업의 수행 단계별로 인권 위험 및 영향을 사전 평가하고 규명된 인권위험을 완화 및 관리하며, 인권을 관리시스템에 통합시킨다. 개발 프로젝트에도 사업 기획부터 인권영향평가(HRIA)의 실행을 통해서 인권이슈를 규명한다면, 어떤 공백이 발생하였는지를 체계적으로 규명할 수 있다. 또한 문제를 완화하기 위한 접근을 개발하고, 정책과 실행에서의 문제점을 개선하며, 궁극적으로는 지역사회와 인권에 기초한 지역사회 프로젝트를 개발하도록 도움을 제공할 수 있다.

〈그림 4〉 인권영향평가(HRIA)의 수행단계



출처 : 한국인권재단, 2014; IFC and IBLF, 2010

## V. 결론

이 글에서는 국제개발협력의 역사에서 개발과 인권을 통합적으로 접근하고, 유엔을 비롯한 국제기구들이 정책과 사업의 실행에서 인권기반접근(HRBA)을 도입해온 발전과정을 살펴보았다. 또한 세계은행의 조사 패널(IP)과 준수 옴부즈맨(CAO) 제도를 인권적 접근에서 평가함으로써, 정책의 정당성과 효과성을 제고하기 위한 방안을 논의하였다.

인권기반접근(HRBA)의 진정한 실현은 개발 프로젝트가 궁극적으로 현지 차관국의 인권을 증진하는 방향으로 실행 될 수 있도록, 인권침해 발생 후에 진정(complaint)을 처리하는 것을 넘어서, 인권을 사업수행과 경영에 통합하는 실사(due diligence) 과정을 수행하는 것에 달려 있다고 본다. 실질적으로는 실사의 효과적인 이행 툴(tool)인 인권영향평가(HRIA)를 도입함으로써, 인권을 통합적으로 관리하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

국제인권기준에 부합하는 사업의 실행을 위해 제도적으로는 부분적, 주제별 세이프가드 정책뿐만이 아닌 종합적인 인권 정책(Comprehensive human rights policy)의 수립이 요구된다. 또한 다자개발은행(MDB)들은 자신들의 정책 이외에도 차관국이 비준한 국제인권규범(Human rights instrument)을 위반하지 않도록 주의를 기울여야 한다. 만약 차관국의 불안한 정치상황 등 외부요인으로 인해 책무성메커니즘이 제대로 이행되지 않을 경우에는 이에 필요한 기반 자원을 적절히 지원하고, 기술협력에 적극적으로 임해야 한다.

무엇보다 ‘참여적 대화’는 공신력을 갖춘 책무성 메커니즘을 위해 매우 중요한 요건이다. 현지 지역사회와 이들을 옹호하는 시민사회와의 진정성 있는 협력이 있을 때, 제도의 정당성, 접근성, 예측가능성, 형평성, 투명성이 향상될 수 있다. 또한 제도의 형식만을 중시하고, 차관국의 인권상황에 대한 근본적인 분석 없이 사업을 수행하는 것은 초기에 개발협력을 하고자 한 문제의 원인을 악화시킬 수 있다. 예를 들어,

‘참여’의 원칙은 형식적 참여가 아닌 현지 주민들에 의한 민주적 참여와 이들의 권한 강화를 통해 달성될 수 있으며, 이는 책무성 메커니즘의 발전에 기여한다.

EDCF의 세이프가드 정책의 전문은 현재 외부에 알려져 있지 않지만, 사업 심사 시 환경·사회영향평가를 시행중인 것으로 알려져 있다. EDCF의 세이프가드 제도가 환경, 이주 등 분야별 주제뿐만이 아닌 종합적인 인권정책의 일환으로 실행될 수 도록 우호적 환경이 조성될 수 있기를 기대한다. 세계은행의 책무성 메커니즘처럼, 예방차원의 정책 마련을 넘어 인권침해 발생 시 현지 진정(claim)을 접수 및 해결 함으로써 책무성을 강화하는 방향도 고려해볼 수 있다. 궁극적으로는 사업의 운영방식에서 인권 실사(due diligence)를 충실히 수행하는 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 국제금융공사(IFC) & 국제비즈니스리더스포럼(IBLF), 한국인권재단 옮김 (2014). 인권영향평가 및 관리에 관한 지침(HRIAM가이드), 국가인권위원회.
- 마사 누스바움, 한상연 옮김 (2015). 역량의 창조 - 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가?. 돌베개.
- 아마티아 센, 김원기 옮김 (2013). 자유로서의 발전, 돌베개.
- 이상수 (2015), 인권실사의 개념과 법제도화 가능성, 법과 기업 연구 5(1): 71-103, 서강대학교 법학연구소.
- 필립 맥마이클, 조효제 옮김 (2013). 거대한 역설 - 왜 개발할수록 불평등해지는가. 교양인.
- 한국인권재단 (2014). 공적개발 원조의 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구, 국가인권위원회.
- \_\_\_\_\_ (2015). 기업과 인권 NAP 수립을 위한 연구, 국가인권위원회.
- \_\_\_\_\_ (2016). 기업 인권영향평가 수행가이드, 한국인권재단.
- \_\_\_\_\_ (2016). 인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드, 한국인권재단.

### 해외문헌

- CAO (1999). Office of the Compliance Advisor/Ombudsman (CAO) Terms of Reference, IFC and MIGA/World Bank Group.
- \_\_\_\_\_ (2010). Review of IFC's Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability and Policy on Disclosure of Information, IFC and MIGA/World Bank Group.
- Désirée Abrahams/IBLF and Yann Wyss/IFC (2010). Guide to Human Rights Impact Assessment and Management (HRIAM), IFC and IBLF.
- Fidh (3rd ed., 2016). Corporate Accountability for Human Rights Abuses; A guide for victims and NGOs on recourse mechanisms, fidh.

Henry J. Steiner et., (3d ed., 2008). International Human Rights In Context: Law, Politics, Morals, Oxford University, Press.

Human Rights Watch (2015). At your own risk; Reprisals against critics of world bank group projects, Human Rights Watch.

IFC and MIGA (2013). CAO Operational Guidelines, Washington DC, IFC and MIGA/World Bank Group.

Jack Donnelly (2nd ed., 1998). Universal human rights in theory & practice, pp. 185-221, New York, Cornell University.

Jeff Tyson (2015). Is the World Bank's Inspection Panel working the way it should? Devex. 10 November 2015. <https://www.devex.com/news/is-the-world-bank-s-inspection-panel-working-the-way-it-should-86973> [접속일 : 2015년 8월 21일]

Nestle and DIHR (2013). Talking the Human Rights Walk; Nestle's experience assessing human rights impacts in its business activities, Nestle.

OECD (2011 ed.), OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD.

Olga Lenzen and Marina d'Engelbronner (2009). Human rights in business; Guide to corporate human rights impact assessment tools, Aim for human rights.

Sanae Fujita (2013), The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, Edward Elgar Publishing.

SOMO and Accountability counsel (2013). Brochure; Compliance Advisor/Ombudsman, SOMO and Accountability counsel.

\_\_\_\_\_ (2013). Brochure; Inspection Panel, SOMO and Accountability counsel.

Steen Herz and Anne Perrault (2009). Bringing human rights claims to the World Bank Inspection Panel, Center for international environmental law, Bank Information Center and International Accountability Project.

UN OHCHR (2006). Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation, UN OHCHR.

Unilever (unknown). Unilever's human rights policy statement, Unilever.



Violet Benneker et., (2016). Glass Half Full?; The state of accountability in development finance, SOMO.

World Bank (1998). Development and Human Rights: The Role of the World Bank, World Bank.

\_\_\_\_\_ (2014). The Inspection Panel at the World Bank; Operating Procedures, World Bank.

World Bank and OECD (2nd ed., 2013). Integrating Human Rights Into Development; Donor approaches, experiences and challenges, Washington DC, World Bank and OECD.

UN (1986). Declaration on the Right to Development. A/RES/41/128. New York, United Nations.

UN (1993). Vienna Declaration and Programme of Action, World Conference on Human Rights, UN.

UNDP (1998), Policy on Integrating Human Rights with Sustainable Human Development, UNDP.

UNDP (2010), Human Development Report 2000; Human Rights and Human Development, UN.

UNDP (2003), Practice Note; Poverty Reduction and Human Rights, UNDP.

UNDP Oslo Governance Centre (2005), Practice Note; Human Rights and the MDGs, UNDP.

Marie Laberge (2008), Framework Paper; Claiming the MDGs: An Empowerment Framework, UNDP.

UNDP (2012), Issue Brief; Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programming - UNDP Experiences, UNDP.

UNDP (2012), Tool; Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programmes - An initial checklist, UNDP.

EDCF

### III. 한국의 개발협력

공여국의 원조 선택 : 양자원조와 다자원조

김승년 한국외국어대학교 경제학부 교수

KSP를 통한 정책학습 (policy learning) : 중남미 지역을 중심으로

홍성창 실장, 김하아람 팀장, 강나연 전문연구원, 유진하 연구원

KDI 국제개발협력센터

경제발전경험공유사업(KSP)을 통해 바라본 한국형 개발협력모델

김대용 KDI 국제개발협력센터 전문위원



## 공여국의 원조 선택 : 양자원조와 다자원조<sup>1)</sup>

김승년

한국외국어대학교 경제학부 교수

### I. 서론

원조는 공여국의 자금과 물자 또는 서비스가 수원국의 필요를 충족시키기 위해 제공되는 것이다. 원조를 제공하는 공여국 정부는 이 자금과 물자, 서비스를 수원국에 직접 제공할 수 있지만, 국제기구를 통해 간접적으로 제공할 수도 있다. 전자는 양자원조(bilateral aid), 후자는 다자원조(multilateral aid)라 부른다. 양자원조는 공여국 정부 부처가 직접 제공하는 경우도 있지만, 일반적으로 정부를 대신하여 양자원조를 담당하는 기관이 수원국에 원조를 제공한다. 한국에서 양자원조를 담당하는 기관은 한국국제협력단(KOICA), 대외경제협력기금(EDCF)이 있고, 해외에는 미국의 USAID(U.S. Agency for International Development), 독일의 KfW(German Development Bank), 영국의 DFID(Department for International Development), 프랑스의 AFD(French Development Agency), 일본의 JICA(Japan International Cooperation Agency) 등이

1) 이 연구는 KDI 국제개발협력센터에서 지원한 '개발협력의 경제학' 연구용역에 의해 이루어졌다.

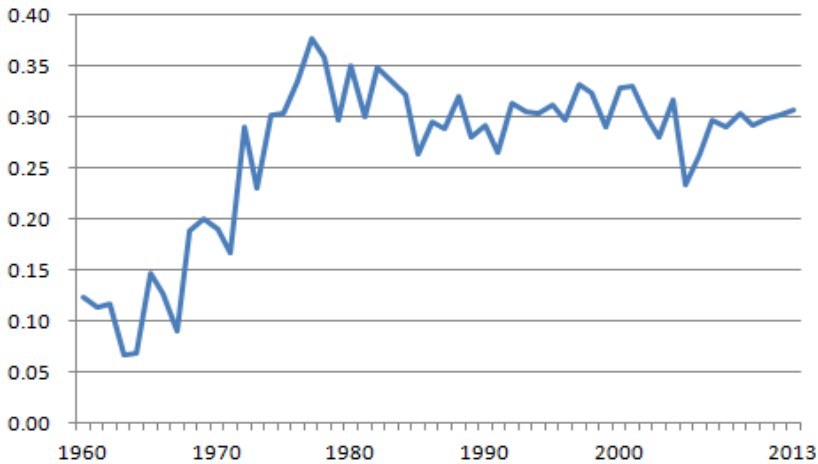
있다. 다자원조는 다수의 국가가 설립한 국제기구를 통해 원조가 제공된다. 다자원조를 수행하는 대표적인 국제기구로는 UN(United Nations), EU(European Union), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asian Development Bank), 미주개발은행(Inter-American Development Bank), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development), 아프리카개발은행(African Development Bank) 등이 있다. 본고에서는 우선 과거로부터 지금까지 양자원조와 다자원조의 비중 추이를 살펴본 다음, 공여국 정부가 양자원조 또는 다자원조를 선택하는 이유를 주인-대리인 모형을 중심으로 파악하고, 마지막으로 기존의 실증연구에서는 이 문제를 어떻게 설명하고 있는지를 살펴본다.

## II. 양자원조와 다자원조 추이

다자원조의 비중 추이는 <그림 1>에 나타나 있다. 1960년대 초반에는 대부분의 원조가 양자원조로 이루어졌지만 점차 다자원조가 증가하기 시작하여 1977년에는 다자원조의 비중이 37.8%에 이르렀다가 그 후 점차 하락하였으며, 1990년대부터 지금까지 30% 수준에서 등락을 보였다. 2013년에는 다자원조의 비중이 30.7%를 기록하였다.

〈그림 1〉

다자원조 비중 추이 (%)



주 : DAC 국가 ODA 순지출액 기준

출처 : OECD.Stat

1960년대 이후 다자원조의 비중이 크게 증가한 것은 이 기간에 다자원조기구의 설립이 본격화되고 이들 기구를 통한 원조 규모도 크게 늘어났기 때문이다. 2차 세계대전 종전 이후 냉전시대에 들어가면서 국제기구의 설립이 활발하게 이루어지면서 원조를 제공하는 다자원조 기구의 역할도 커졌다. 〈표 1〉은 다자원조기구의 설립연도를 보여준다. UN의 구호기구들과 세계보건기구(WHO), 세계은행의 IBRD는 1940년대에 설립되었지만, 다른 많은 국제기구들이 1950년대 말과 1960년대에 설립되었으며, 이후 이들 기관의 원조규모가 크게 확대되었다. 특히 개발도상국의 개발협력을 지원하는 세계은행과 지역다자개발은행(IDB, AfDB, ADB 등)의 설립과 활동이 본격화된 1960년대와 1970년대에 다자원조의 규모가 크게 확대되었다.

〈표 1〉 대표적인 다자원조기구와 설립연도

기구명	설립연도
<b>UN</b>	
유엔팔레스타인난민구호기구(UNRWA)	1946
유엔난민기구(UNHCR)	1949
유엔아동기금(UNICEF)	1949
유엔개발계획(UNDP)	1965
유엔인구기금(UNFPA)	1967
<b>세계은행 그룹(World Bank Group)</b>	
국제부흥개발은행(IBRD)	1947
국제금융공사(IFC)	1956
국제개발협회(IDA)	1960
세계보건기구(WHO)	1948
유럽개발기금(EDF)/EIB	1957
미주개발은행(IDB)	1959
아프리카개발은행(AfDB)/AfDF	1964 (AfDF: 1972)
아시아개발은행(ADB)/ADF	1966 (ADF: 1974)
국제농업개발기금(IFAD)	1977

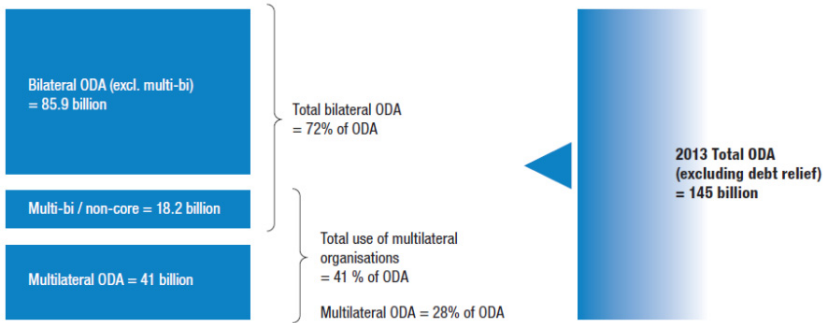
출처 : 저자작성

OECD 개발원조위원회(DAC)에 따르면, 2013년에 양자원조와 다자원조의 비중은 〈그림 2〉와 같이 보일 수 있다. DAC 회원국의 대외 원조 가운데 다자원조의 비중은 28%로 나타나지만,<sup>2)</sup> 다자성 양자(Multi-bi) 원조를 포함하는 경우 그 비중은 41%로 증가한다. 다자성 양자원조는 국제기구를 활용한 지정기여방식의 원조이다. 국제기구를 통해서 지원된다는 측면에서 다자원조처럼 보이지만, 공여국이 지원방식을 지정하는 등 양자원조의 성격을 가지기 때문에 다자성 양자원조라고 부른다. 다자성 양자원조를 양자원조에 포함시키면 양자원조의 비중은

2) 〈그림 1〉에서 다자원조의 비중이 30.7%로 〈그림 2〉의 28%보다 높다. 앞의 수치는 순지출 기준인데 반해, 뒤의 수치는 총지출 기준이고 부채감면을 제외하는 등 기준에 차이가 있기 때문이다. 순지출이란 총지출에서 상환액을 차감한 수치를 말한다.

72%에 이른다. 지난 50년간 다자원조가 꾸준히 증가하였지만, 여전히 양자원조의 비중이 다자원조에 비해 더 높다는 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 양자원조와 다자원조 비중 (2013년)



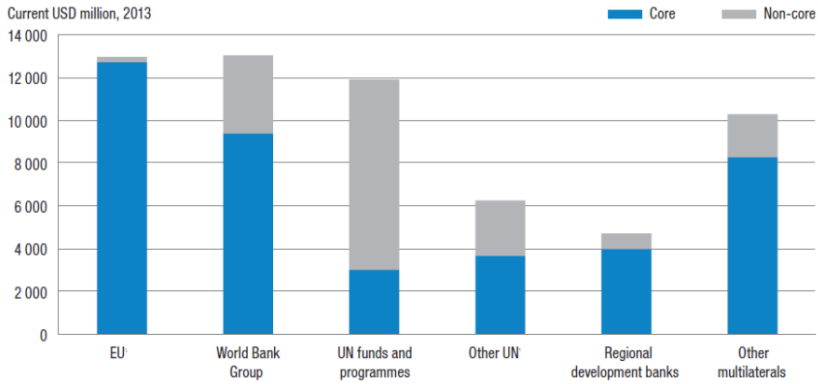
주 : ODA 총지출액 기준 (부채감면 제외)

출처 : OECD, 2015

2013년 다자원조기구에 대한 DAC 회원국들의 기여금 분포는 〈그림 3〉에 나타나 있다. 다자원조 가운데 60% 이상이 EU와 세계은행 그룹, UN 펀드와 프로그램에 집중되어 있다. EU에 대한 기여금은 대부분 비지정 기여금으로 되어 있으나, UN 펀드와 프로그램은 많은 부분이 지정 기여금으로 구성되어 있다.



〈그림 3〉 다자원조기구에 대한 DAC 회원국의 기여금 분포



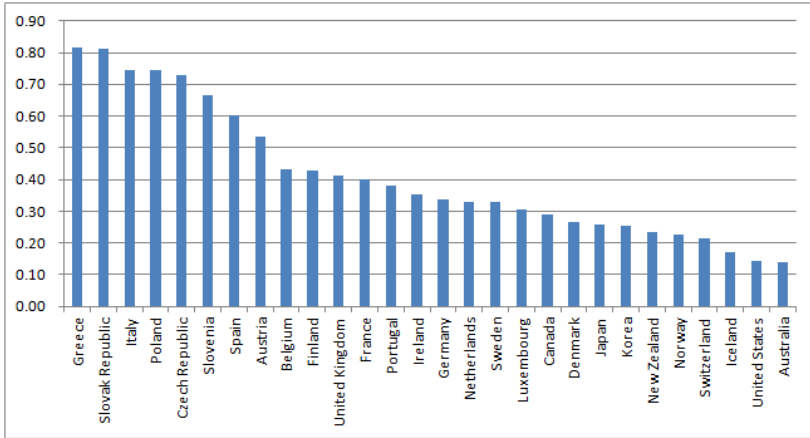
주 : Core는 비지정 기여금으로 다자원조기구 이사회에서 재원의 사용처를 독자적으로 결정하며, Non-core는 사용처 지정 기여금으로 다자성 양자원조에 해당함.  
출처 : OECD, 2015

국가별 다자원조의 비중은 〈그림 4〉와 같이 다양하게 분포되어 있다. 이들 국가들은 DAC에 속한 28개 국가들이고, 데이터의 시점은 2013년이다. 다자성 양자원조는 양자원조에 포함된다. 다자원조의 비중이 가장 높은 나라는 그리스로 82%에 이르고, 반대로 가장 낮은 나라는 호주로 14%이다. 한국의 다자원조 비중은 25%로, 전체 산술평균인 41%보다 낮다.<sup>3)</sup> 그런데 다자원조의 비중이 높은 나라는 대부분 EU 회원국들이다. DAC에 소속된 19개 EU 국가 가운데 18개 국가가 다자원조의 비중이 높은 순서대로 1위부터 18위까지 차지하고 있다. 19위는 캐나다이고 20위는 남은 EU 국가인 덴마크이다. EU 국가들의 평균 다자원조 비중은 51%이며, EU 이외의 국가들은 평균 21%를 기록하고 있다. 한편, EU 국가들의 경우 EDF 등 EU내 다자기구를 통한 원조의 비중이 32%로

3) 앞에서 본 바와 같이 전체 ODA 규모에서 다자원조 규모의 비중(순지출 기준)은 30.7%이다.

EU 이외의 다자기구를 통한 원조의 비중은 19%로 크게 줄어든다.

〈그림 4〉 국가별 다자원조 비중 (2013년)



주 : 순지출 기준  
출처 : OECD.Stat

### III. 양자원조와 다자원조의 선택

공여국 정부는 일반적으로 일정한 원조규모를 정하고 이를 양자원조와 다자원조 간에 배분한다. 즉, 양자원조와 다자원조의 비중은 공여국 정부가 선택하는 것이다. 이 선택의 문제는 주인-대리인 모형(Principal-Agent Model)에 의해 설명될 수 있다.

## 1. 기본모형

### 1) 주인-대리인 모형

주인-대리인 모형(Principal-Agent Model)은 한 경제주체가 다른 경제주체를 대신해서 일을 하는 경우에 발생하는 문제를 설명한다. 대신해서 일을 하는 경제주체를 대리인(agent)이라 부르고, 일을 맡긴 경제주체를 주인(principal)이라 부른다.<sup>4)</sup> 주인은 자신이 직접 그 일을 할 형편이 되지 못하므로 대리인에게 그 일을 부탁하게 된다. 대리인은 주인의 일을 대신하여 수행하지만 주인이 원하는 대로 일을 하지 않고 자신의 이익을 추구한다는 것이 주인-대리인 문제의 핵심이다. 주인-대리인 문제는 일반적으로 다음과 같은 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 주인과 대리인은 서로 다른 이해관계를 가진다. 둘째, 대리인(또는 주인)의 행동은 주인(또는 대리인)의 경제적 후생에 영향을 준다. 셋째, 주인은 대리인의 행동을 관찰하기 어렵다. 주인은 대리인을 고용하면서 주인의 경제적 후생이 극대화하도록 대리인이 행동하기를 원하지만, 대리인은 자신의 후생을 극대화하고자하기 때문에 그 행동이 주인의 후생을 극대화시키지 못하게 된다. 또한 주인은 대리인이 주인을 위해 노력하고 있는지를 관찰하기 어렵기 때문에 대리인의 행동을 평가하여 벌칙을 주기에도 어려움이 있다. 대리인은 이러한 내용을 미리 알고 전략적으로 행동하는 경향이 있다.

---

4) 이준구·이창용(2015)은 '주인'을 '본인'으로 지칭하여 이 모형을 본인-대리인 모형이라 부른다.

주인-대리인 문제가 발생하는 원인으로 정보 비대칭(information asymmetry)과 유인체계(incentive mechanism)의 문제가 있다. 정보 비대칭은 주인이 가진 정보와 대리인이 가진 정보가 같지 않다는 것이다. 대리인은 주인과 다른 이해관계를 가지고 행동하는데 주인은 대리인의 행동에 대한 정보를 갖고 있지 못하다. 이 경우 주인은 대리인의 행동을 관찰하고 그 성과를 파악하고자 하는 감시와 모니터링에 많은 노력을 기울이고자 한다.

한편, 유인체계는 대리인이 주인과 다른 이해관계를 가지고 있는 상황에서 대리인의 행동을 주인이 원하는 방향으로 유도하기 위한 수단체계를 의미한다. 주인-대리인 문제는 서로 다른 이해관계와 정보 비대칭성을 극복하기 위해 어떠한 유인체계를 만드느냐가 관건이 된다. 대표적인 유인체계로 주인은 대리인과 계약을 할 때 일정한 조건(conditionality)을 제시하여 이 조건을 충족하는 경우에 보상을 주고, 조건을 충족하지 못하는 경우에는 벌칙을 주는 방식이 있다.

주인-대리인 문제는 대외 원조에서 뚜렷하게 나타난다. 원조의 재원을 제공하는 주체는 공여국의 납세자이다. 대리인은 양자원조의 경우 공여국 정부 또는 정부의 위임을 받는 공여국의 원조기관이고, 다자원조의 경우는 공여국 정부가 다시 재원을 제공하여 개발협력 사업을 수행하는 UN이나 세계은행과 같은 국제기구이다. 대리인인 양자원조기관이나 다자원조기구는 주인인 공여국 납세자와 다른 이해관계를 가지고 있으며, 주인은 대리인에 대한 충분한 정보를 가지고 있지 못한 것이

현실이며, 나아가 대리인으로 하여금 주인이 원하는 대로 행동하도록 유인하는 체계도 효과적이지 못하므로 주인-대리인 문제가 발생하게 된다.

## 2) 양자원조와 주인-대리인 모형

국내에서 정부의 재정지출에 대해 주인-대리인 모형을 적용한다면 그 줄거리는 간단하다. 납세자들은 정부에 세금을 내고 정부는 그 돈으로 국민들의 후생 증가를 위해 지출을 하게 된다. 수혜자들은 납세자들과 동일한 사람들이기 때문에 납세자들은 항상 정부를 면밀히 감시하여 자기들이 원하는 방향으로 지출을 하고 있는지 확인할 수 있다. 물론 정부가 가지고 있는 정보에 비해 납세자가 가진 정보가 불충분하여 주인-대리인 문제가 발생할 수 있지만, 해외 원조에 비해 그 문제의 정도는 크지 않다고 볼 수 있다.

해외 원조의 경우에는 주인-대리인에 따른 사슬이 매우 길어 감시와 모니터링에 대한 인센티브가 약하다. 원조의 목적이 개발도상국 국민의 후생증가라고 보았을 때 공여국의 납세자들은 개발도상국의 최종 수혜자를 위해 재원을 제공하게 된다. 그러나 납세자들이 내는 재원이 최종 수혜자에게 도달하기까지는 여러 과정을 거치게 된다. 납세자는 세금을 공여국 정부에 낸다. 정부는 재정의 일부분을 원조기관에 배정하며 원조기관의 직원은 예산을 수원국 정부에게 재정지원 형태로 지원하거나 개별 프로젝트에 투입한다. 프로젝트에 투입될 경우에는

사업 시행자를 선정하여 수행하게 된다. 이를 통해 수원국에 시설이 공급되어 담당기관이 최종 수혜자에게 재화 또는 서비스를 제공하게 된다. 이런 모든 과정에 주인-대리인 관계가 성립하며, 주인-대리인 모형에서 제기되는 문제가 발생한다. 즉, 최종수혜자가 받는 혜택이 납세자가 원하는 것이 아닐 수 있다는 것이다.

원조의 목적에는 개발도상국 국민의 후생 이외에도 공여국의 정치적·경제적 이해도 포함될 수 있다. 이는 원조의 목적이 순수한 이타심 이외에 다른 목적도 있을 수 있다는 것이다. 즉, 원조의 결과 공여국의 후생 증가는 이타심에 따른 효용 증가와 공여국이 얻는 정치적·경제적 혜택으로 인한 효용 증가를 합한 것으로 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 그런데 문제는 원조로 인한 이 두 가지 효용의 증가가 공여국 납세자와 정부 간에 서로 다르게 인식될 수 있다는 것이다. 즉, 납세자는 이타심을 더 중시하는데 반해, 정부는 정치적·경제적 혜택을 더 중시하는 경우가 나타난다. 이와 같이 양자원조의 경우 원조에 대한 납세자와 정부의 이해관계가 다르고, 납세자가 원조를 수행하는 양자원조기관에 대한 충분한 정보를 획득하기 어렵고 적절한 유인체계를 만들기도 어려운 상황이므로 주인인 납세자와 대리인인 정부 간에 주인-대리인 문제가 발생한다.

이제 양자원조의 경우에 있어 주인-대리인 문제를 생산가능곡선과 후생극대화 모형을 이용한 <그림 5>를 이용하여 설명해보자.<sup>6)</sup> 공여국이

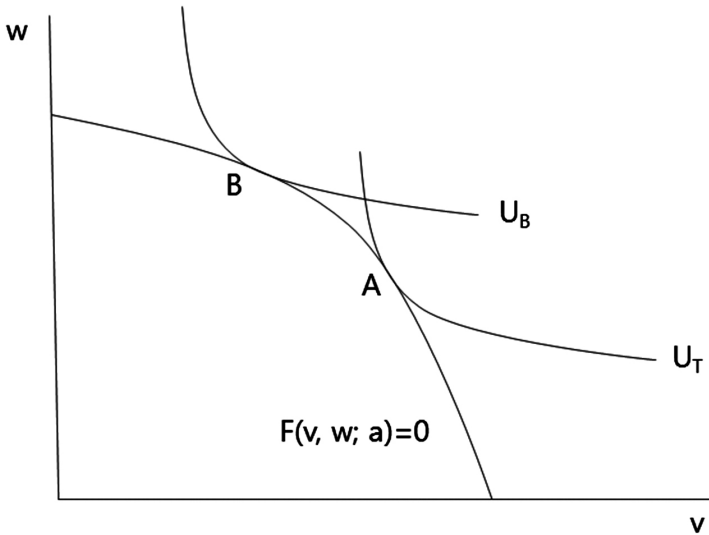
---

5) 이와 같은 원조의 목적에 대해 Dudley and Montmarquette(1976), 김종섭·이은석(2016) 참조

6) 원조를 생산가능곡선과 후생극대화 모형을 이용해 설명한 문헌으로 김종섭·이은석(2016) 참조

일정한 규모의 원조(a)를 함으로써 얻는 효용은 이타심에서 오는 효용(v)과 원조의 결과 공여국이 받게 되는 정치적·경제적 혜택으로 인한 효용(w)의 합이 된다. 주인-대리인 모형에서 주인인 공여국의 납세자는 수원국의 후생을 더 중시하여 UT의 무차별곡선을 가지고 A점에서 효용을 극대화한다. 공여국의 납세자도 자국의 정치·경제적 혜택에 어느 정도는 관심을 가지지만, 정부에 비해서는 그 정도가 낮다고 볼 수 있다. 대리인인 공여국 정부는 납세자에 비해 정치적·경제적 혜택을 더 중시하여 UB의 무차별곡선을 가지고 B점에서 효용을 극대화한다. 따라서 공여국 정부의 원조정책은 수원국의 후생을 더 중시하는 납세자의 선호를 반영하지 못하고 있다.

〈그림 5〉 양자원조의 주인-대리인 문제



출처 : 저자작성

납세자는 정부의 원조정책에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 못하다. 즉, 정보 비대칭의 문제에 직면한다. 특히 납세자는 자국의 원조가 개발도상국 수혜자에게 어떤 혜택을 주는지 구체적으로 알기 어렵다. 원조기관이 발표하는 원조 효과에 대한 정보는 제한적이기도 하지만, 대체로 긍정적인 효과만을 부각하는 홍보성이 강하기 때문에 정확한 현황을 파악하기 어렵다. 원조가 공여국에 주는 정치적·경제적 이점은 더욱 파악하기 어렵다. 원조에 따른 정치적 이득은 구체적으로 설명하기 어렵고, 경제적 이득도 측정하기 어렵기도 하지만 원조의 목적이 명시적으로는 수원국의 후생 증대이기 때문에 공여국의 경제적 혜택을 언급하기를 꺼리는 경향도 있다. 납세자들도 원조에 따른 정치적·경제적 이득은 일반적으로 언급하지 않고 수원국의 후생 증가로 원조의 효과성을 측정하고자 한다. 어쨌든 원조의 효과에 대한 정보 비대칭성 문제를 극복하기 위해 납세자들은 민간 감시기구를 조직하여 정부의 원조 사업을 감시하거나 정부에 구체적인 정보공개를 요구하기도 하지만, 충분한 정보가 제공되는 경우는 거의 없다.

정부가 납세자가 원하는 방향으로 원조정책을 추진하도록 하는 유인체계로는 민간 감시기구, 국민의 대표를 뽑는 선거권, 국회에서의 예산 심의 등을 들 수 있지만, 실효성 있는 유인체계를 가지고 있다고 보기 어렵다. OECD DAC의 동료검토(Peer Review)는 국제적 개발협력 전문가에 의한 공여국 정부 원조정책에 대한 평가이므로 바람직한 원조정책을 수행하도록 하는 유인체계로 볼 수 있다. 그러나 이것도 구체적이지 못한 경우가 많고 강제성도 결여되어 있으며, 공여국 납세자의



이해관계와 일치한다고 보기도 어렵다. 바람직한 원조의 규모와 형태 등에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상태에서 원조가 효과적으로 이루어지도록 하는 유인체계를 구축한다는 것도 어려운 일이다.

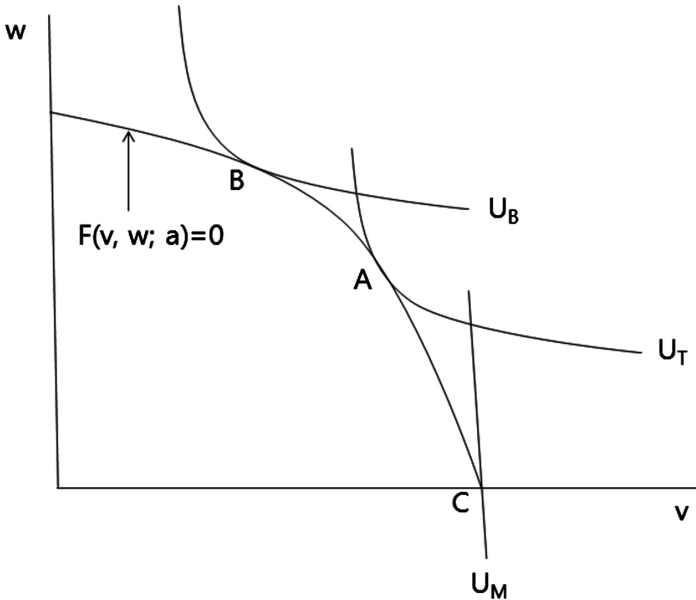
### 3) 다자원조와 주인-대리인 모형

양자원조는 납세자가 원하지 않더라도 정부 각 부처가 수행하는 과정에서 정부의 이해관계가 많이 반영되기 때문에 이를 방지하기 위해 다자원조기구에 분담금을 내고 다자기구로 하여금 원조를 제공하게 함으로써 주인-대리인에 따른 이해상충 문제를 어느 정도 해결할 수 있다. 다자기구가 제공하는 원조는 양자원조에 비해 공여국 정부의 정치적·경제적 이해가 반영되기 어렵고 개발도상국 수혜자의 혜택에 높은 비중을 두는 경향이 있기 때문이다. Milner(2006)는 다자원조가 양자원조에 비해 납세자가 원하는 더 질이 높은 원조를 제공한다고 보았다. 여기서 질 높은 원조란 정치적·경제적 동기와 같은 공여국의 이해관계가 배제되고 보다 인도주의적이고 수원국의 필요에 부합하는 원조를 말한다.

다자기구의 효용 극대화 행동을 <그림 6>를 이용하여 설명하자. 다자기구의 무차별곡선은  $UM$ 으로 수원국의 필요성( $v$ )만을 고려한다고 가정하면 수직선 모양을 가지며, 효용극대화점은  $C$ 이다. 앞에서와 마찬가지로 공여국 정부의 선호는  $UB$ 로 나타나  $B$ 점이 정부의 최적점이 된다. 공여국 납세자의 선호는 정부보다는 수원국의 필요에 더 높은

비중을 두는데, 자국의 정치적·경제적 이익도 원하는 UT의 무차별곡선을 가지게 되므로 A점에서 효용 극대화가 이루어진다.

〈그림 6〉 양자원조와 다자원조의 주인-대리인 문제

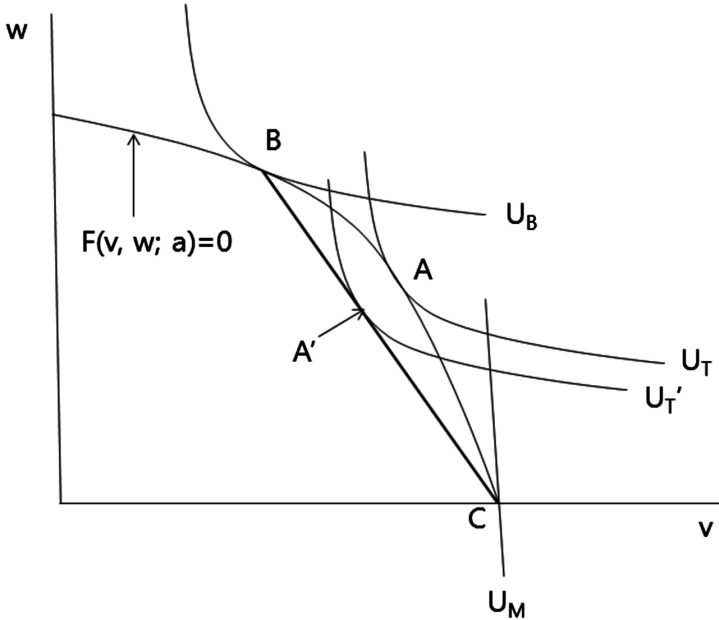


출처 : 저자작성

납세자는 정부보다는 덜하지만 여전히 자국의 정치적·경제적 이익도 함께 고려하고 있기 때문에 다자원조도 납세자의 선호와 달라서 납세자의 효용을 높이기 어렵다. 즉, 다자원조는 납세자의 효용함수에 비해 수원국의 입장을 과도하게 고려하고 있어 납세자의 효용 극대화 지점인 A점과 다른 결정을 하고 있다. 이 경우 양자원조와 다자원조를 일정한 비율로 결합함으로써 납세자의 효용을 높일 수 있다. 〈그림 7〉을 이용해 설명하면, 양자기구가 선택하는 B점과 다자기구가 선택하는 C점을

결합한 A'점에서 납세자의 효용이  $U_T'$ 으로 극대화됨을 알 수 있다.

〈그림 7〉 양자원조와 다자원조의 결합



출처 : 저자작성

납세자의 선호가 원조의 최적점을 A로 보는 경우에, 주인인 납세자가 대리인인 양자기관이나 다자기관의 행동을 통제할 수 있으면 원조가 A점에서 이루어지도록 강제할 수 있다. 문제는 원조기관의 행동을 효과적으로 통제할 수단이 없다는 것이며, 이는 양자원조기관은 B점을 선택하고 다자원조기관은 C점을 선택하며, 납세자가 이를 수정할 수 있는 유인체계를 가지고 있지 못하다는 것이다. 따라서 차선택으로 납세자는 양자기관과 다자기관을 모두 이용하는 원조를 시행함으로써

A점보다는 못하지만 B점 또는 C점보다 효용이 높은 A'점을 선택할 수 있다.

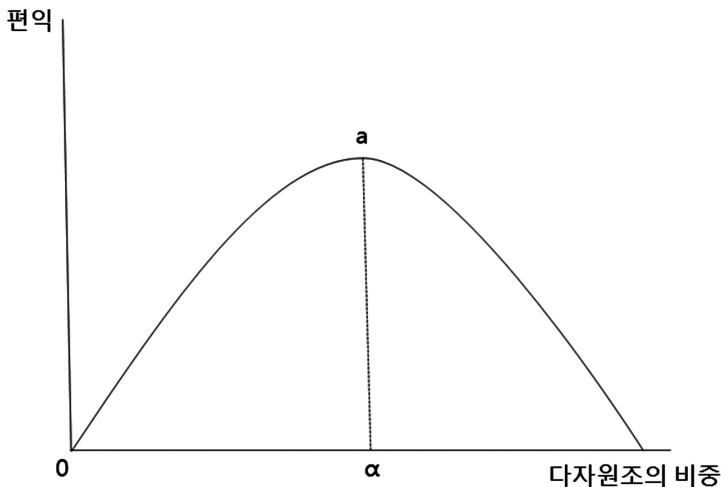
다자원조기관이 수원국의 후생만 고려하고 다른 정치적·경제적 이해관계를 가지고 있지 않다는 가정은 현실성이 떨어질 수 있다. 현실에 있어 다자원조기구도 지분이 많은 국가의 발언권이 더 세고 이들 국가의 의도가 반영된 원조정책이 추진되는 경우가 상당수 있을 수 있다. 그리고 다자기관의 경우는 공여국 납세자가 행동을 통제할 수단이 거의 없다는 점에서 두 경제주체 간에 선호가 크게 다를 경우 주인-대리인 문제가 더욱 심각해질 수도 있다.

다자원조의 주인-대리인 문제를 완화하기 위해 다자원조기구에 대한 감시와 평가기구로 대표적인 것이 MOPAN(Multilateral Organisation Performance Assessment Network)이다. 이 기구는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 한국을 포함하여 19개 국가의 회원으로 구성되어 있으며, 원조의 효과성 제고를 목적으로 다자기구에 대한 공동평가를 실시하고 있다. 예를 들어 2014년에는 6개 개발도상국가(방글라데시, 캄보디아, 콩고민주공화국, 에콰도르, 케냐, 탄자니아)에서 4개 다자기구(UN여성기구(UN Women), 식량농업기구(FAO), UN인구기금(UNFPA), UN난민기구(UNHCR))에 대한 공동평가를 실시하였다.

#### 4) 다자원조 비중 선택

우리의 모형에서 양자원조를 100% 실시하던 국가가 다자원조 비중을 점차 증가시킬 때 납세자의 효용이 증가한다. 앞의 <그림 7>에서 납세자의 효용은 B점에서 A'점까지 이동하면서 증가하고, 그 이후에는 C점까지 내려갈 때 효용이 감소한다. 따라서 납세자의 효용을 극대화하고자 한다면 A'점에 도달할 때까지 다자원조를 증가시키는 것이 바람직하다. <그림 8>은 다자원조의 비중이 증가함에 따라 납세자 관점에서 편익(benefit)의 변화를 보여준다. 편익은 다자원조가 증가할수록 증가하다가 일정 수준을 넘어서면 감소하므로 아래 그림에서 아래로부터 오목한 편익 곡선이 나타난다. 이 곡선의 값이 최대가 되는 점은 a이고, 최적의 다자원조 비중은  $\alpha$ 이다. a점은 <그림 7>의 A'점에 대응한다.

<그림 8> 다자원조의 편익을 고려한 다자원조 비중 선택



출처 : 저자작성

## 2. 확대모형

기본모형에서는 다자원조로 인한 편익을 다자원조기구의 선호가 양자원조기관의 선호와 달라서 양자원조와 다자원조를 결합함으로써 공여국 납세자의 효용을 증가시킬 수 있다는데서 찾았다. 이하에서 다를 확대모형에서는 다자원조로 인한 편익을 다자원조기관이 가지는 전문성과 비교우위능력으로까지 확대하고, 비용(cost)에서도 다자원조기관은 공여국 납세자의 감시나 통제가 어렵다는 측면을 고려한다.

### 1) 다자원조의 편익과 비용

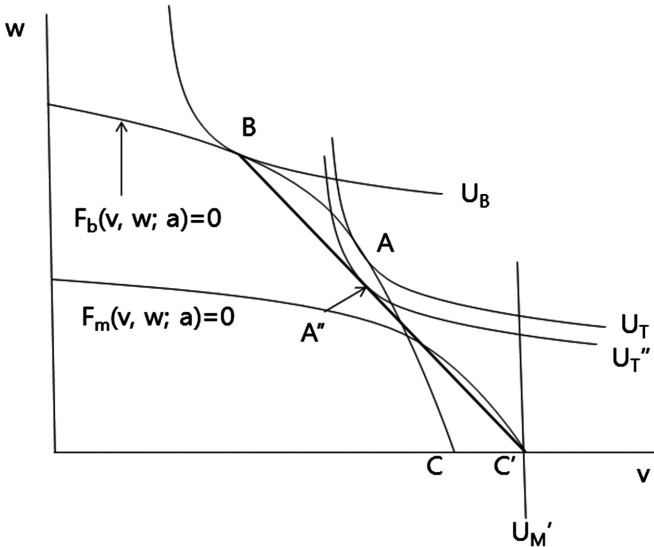
다자원조의 이점으로 주장되는 정치적 중립성, 수원국의 필요에 집중한다는 것은 앞에서 살펴본 바이다. 이외에도 다자원조가 가지는 이점은 재원의 확대와 통합적 운영 능력, 다수 국가와 다수 이해당사자가 있는 경우의 조정 능력, 원조사업에 대한 경험 축적으로 인한 높은 전문성, 국제적인 표준 설정 능력 등에서도 찾을 수 있다.<sup>7)</sup> 또한 수원국 정부와 함께 규제개혁이나 구조조정 추진이 필요할 때도 다자원조기구가 양자원조기관에 비해 더 효과적으로 협력하는 경우가 많다. 따라서 다자원조가 양자원조에 비해 수원국의 필요를 효과적으로 충족시키는 능력이 뛰어날 가능성이 크다. 즉, 기본모형이 다자원조기구의 선호에 주목했다면, 여기서는 다자원조기구의 능력에 초점을 맞춘다. 이러한 측면을 고려할 때 원조의 생산가능곡선이 <그림 9>에서와 같이 기존의

---

7) OECD(2015)

Fb가 아니라 Fm의 형태를 가져서 수원국의 후생을 증가시키는 쪽으로 늘어난다.<sup>8)</sup> 이제 다자원조기구의 선택은 C'이 되고, 양자원조와 다자원조를 결합한 납세자의 최적점은 A"이 된다. A"점은 기존의 A'점 <그림 7>에 비해 우상향에 위치하여 납세자의 후생이 증가함을 알 수 있다. 그러나 최적점이 A'에서 A"점으로 이동한 결과 다자원조의 비중이 더 늘었는지는 명확하지 않다. 다자원조가 수원국 후생 증가에 더 효과적이므로 다자원조의 비중을 늘릴 가능성이 있지만, 예전보다 작은 투입에도 동일한 효과를 낼 수 있으므로 다자원조의 비중을 줄일 유인도 함께 존재하기 때문이다.

<그림 9> 다자원조의 편익 확대에 따른 납세자의 선택



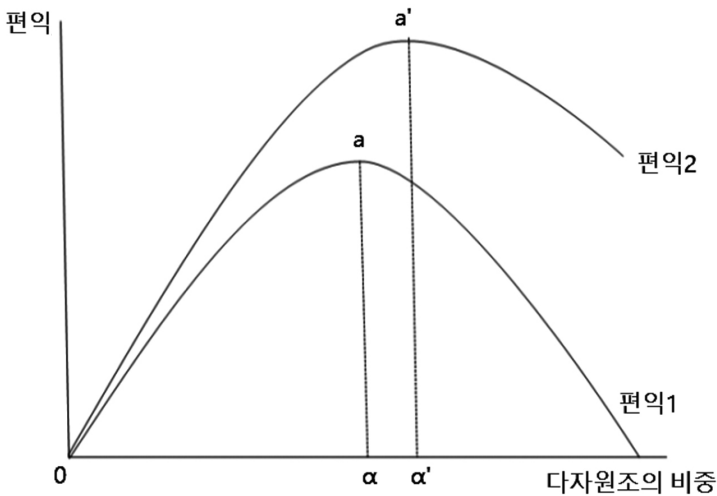
출처 : 저자작성

8) 생산가능곡선 Fm의 경우 수원국의 필요를 충족시키는 능력은 기본모형(Fb)에 비해 커지지만 공여국의 정치경제적 혜택의 생산능력에 있어서는 감소하는 것으로 그려져 있다.

다자원조기구가 가져오는 추가적인 편익을 고려한다면 다자원조의 증가에 따른 편익곡선은 <그림 10>에서 상향 이동하여 기존의 편익1 곡선에서 편익2 곡선으로 옮겨간다. 이와 같이 다자원조에 따른 편익곡선이 편익2인 경우, 공여국 납세자의 효용을 극대화하는 점은  $a'$ 이고, 다자원조의 비중은  $\alpha'$ 이 된다. 이 그림에서 다자원조기관의 이점을 더 고려하는 경우 다자원조의 비중은 기존의  $\alpha$ 에서  $\alpha'$ 으로 증가한 경우를 보여주고 있다. 편익2 곡선의 모양에 따라 다자원조의 비중이 감소하는 경우도 가능하다.

<그림 10>

다자원조의 편익 확대



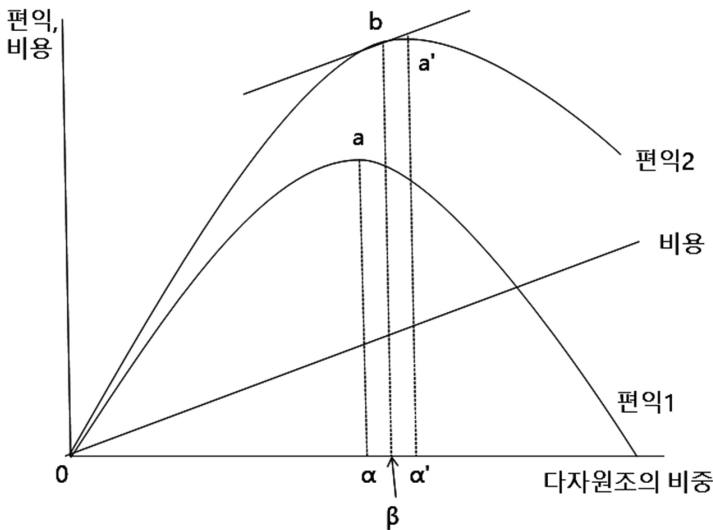
출처 : 저자작성

다자원조의 비중 선택을 위해서는 다자원조의 편익뿐만 아니라 비용도 함께 고려해야 한다. 이제 다자원조의 확대에 따른 비용 측면을



고려해보자. 다자원조는 양자원조에 비해 감시와 통제가 더 어렵다. 즉, 다자원조를 증가시키면 감시와 통제에 따른 비용이 증가한다. 이외에도 다자원조기관은 일반적으로 양자원조기관에 비해 운영에 더 많은 비용이 소요되는 것으로 알려져 있다. 따라서 다자원조의 증가에 따른 비용은 <그림 11>에서 우상향하는 직선으로 나타난다. 이때 순편익(편익-비용)이 최대가 되는 점은  $b$ 이고, 다자원조의 최적 비중은  $\beta$ 이다. 다자원조의 편익과 함께 비용을 고려했을 때 최적의 다자원조 비중  $\beta$ 는 비용을 고려하지 않았을 때의 비중  $\alpha'$ 보다 작은 값을 가진다. 아래 그림에서 비용 곡선의 기울기가 가팔라질수록 다자원조의 비중은 감소한다.

<그림 11> 다자원조의 편익과 비용을 고려한 다자원조 비중 선택



출처 : 저자작성

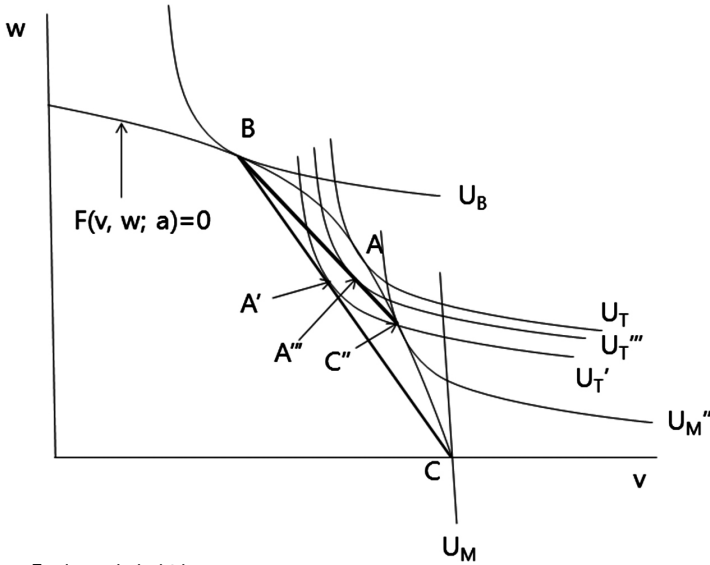
## 2) 다자원조기구의 선호

EU 국가들의 다자원조 비중이 매우 높았다. 앞의 2절에서 EU 국가들의 다자원조 비중이 평균 51%인데 반해, EU에 가입하지 않은 국가들은 평균 21%였다. 다자원조의 비용과 추가적인 이득이 EU와 비EU 간에 동일하다고 가정할 때, 다자원조의 비중은 위의 그림에서 편익1 곡선의 모양에 주로 영향을 받는다. 편익1 곡선은 <그림 7>에서 도출된 것으로 이 그림을 이용하여 EU 국가의 높은 다자원조 비중을 설명할 수 있다.

EU 국가들에 있어 EU 원조기구는 수원국의 필요뿐만 아니라 EU 회원국의 정치적·경제적 이해관계도 일부 고려한다고 볼 수 있다. EU를 통한 회원국들의 원조는 EU 국가들의 선호를 반영할 가능성이 높고, 수원국에도 원조를 통해 EU의 존재감을 알리는 홍보효과를 가진다. 최근 EU가 공적원조자금과 비양허성 자금을 결합한 혼합금융(blended finance)으로 EU 민간기업의 개발도상국 진출을 지원하는 사례는 EU라는 다자원조기구가 수원국뿐만 아니라 EU 회원국들에게도 경제적 이득을 주고 있음을 알 수 있다. 따라서 이제 다자원조기구의 무차별곡선은 더 이상 수직선이 아니고, <그림 12>에서 UM''''으로 나타낼 수 있으며, 이 경우 다자원조기구의 최적점은 C''''이 된다. 이때 납세자의 효용을 극대화하는 점은 B''''점과 C''''점을 결합한 선분위에 무차별곡선 UT''''이 만나는 A''''점이다. 이 점에서 납세자의 효용은 이전의 A''''점에서 보다 더 높고, 다자원조의 비중도 이전보다 높게 된다. A''''점에서 다자원조의 비중은 선분 A''''B''''의 길이/선분 BC''''의 길이로 나타나며, 다자기구의

무차별곡선이 수직선일 때의 납세자 효용 극대화를 나타내는 A'점에서 다자원조의 비중은 선분 A'B의 길이/선분 BC의 길이이므로 A'''점에서 다자원조의 비중이 더 높음을 알 수 있다.

〈그림 12〉 다자기구의 선호 변화와 양자 및 다자원조의 결합



출처 : 저자작성

### 3) 양자원조기관의 선호와 글로벌 공공재

만약 양자원조기관의 선호가 납세자의 선호와 유사하거나 극단적인 경우로 두 경제주체의 선호가 일치한다면, 우리의 모형에서 다자원조의 필요성은 상당히 줄어들게 된다. 물론 다자원조기관의 재원확보 능력 및 전문성이 매우 우수하여 수원국의 필요를 충족시켜주는 방향으로 생산가능곡선이 크게 확대된다면 다자원조에 대한 공여국 차원에서의

수요는 여전히 존재할 수 있겠지만, 납세자의 선호가 양자원조기관의 선호와 달라서 요구되던 기존의 다자원조기구의 필요성은 사라지게 된다.

한편, 양자원조기관의 선호가 여전히 납세자의 선호와 다른 경우에도 원조에 대한 정책 결정에 납세자가 영향력을 거의 행사하지 못하고 양자원조기관, 즉 공여국 정부가 일방적으로 원조정책을 시행하는 경우도 생각해 볼 수 있다. 정보 비대칭성과 유인체계의 부재와 같은 주인-대리인 문제가 심각하지만 납세자가 내는 세금의 작은 부분만이 해외 원조에 지출되므로 납세자는 원조에 대한 감시와 모니터링에 대한 유인이 크지 않고, 그 결과 원조는 공여국 정부의 선호만을 반영하여 추진될 수 있다. 이러한 경우에도 다자원조의 필요성은 존재할 수 있다. 물론 원조에 대한 다자원조기구의 생산성이 월등히 높다면 공여국 정부는 다자원조기구를 통한 원조를 시행하고자 할 것이다. 이외에도 다자원조기구는 국제적인 개발협력의 상징적인 주체로서 기능하는 경우가 많으므로 다자원조기구의 재원조달에 기여한다는 것이 국제사회에서 공여국에 정치적 이득을 줄 수 있다. 이는 공여국 정부가 주도적으로 다자원조를 추진할 유인이 된다. 경우에 따라서는 다자원조기구가 조달한 재원을 집행할 때도 자국의 기업이 사업을 시행하거나 물품 또는 서비스를 제공함으로써 경제적인 이득을 얻을 기회도 가질 수 있다.

원조는 글로벌 공공재(global public goods)로 인식된다. 원조로 인해 개발도상국의 빈곤이 줄어들고 경제가 성장하며 정치적·사회적 안정이 가능하게 된다면 이는 원조를 제공한 국가만 이득을 얻는 것이 아니라

세계의 모든 나라가 이 이득을 공유할 수 있다. 따라서 원조로 인한 혜택은 공공재의 특성인 비경합성(non-rivalry), 비배제성(non-excludability)을 가지며, 남에 의해 공급된 공공재에 대해 비용을 지불하지 않고 소비하려고 하는 무임승차자의 문제(free rider problem)가 발생한다. 다자원조기구(다자원조기구)는 여러 국가들의 이해를 조정하는 능력이 개별 국가에 비해 우수하므로 개별 국가들의 선호를 반영하여 원조를 통해 얻게 되는 글로벌 공공재에 대한 비용이 적절히 분배될 수 있도록 역할을 할 수 있다. 따라서 공여국 정부는 다자원조기구의 이러한 역할에 함께 참여함으로써 개별 국가로서는 추진하기 어려운 글로벌 공공재의 공급에 기여할 유인이 있다. 물론 이러한 원조의 확대가 공여국들 간의 합의 하에 양자원조를 통해서도 가능하지만, 안정적인 자원 확보와 적절한 비용 분담, 원조의 분절화 방지 등을 위해서는 다자원조 채널을 이용하는 것이 보다 효과적일 수 있다.

#### 4) 다자성 양자원조 (Multi-bi Aid)

다자성 양자원조는 국제기구를 통한 간접적인 지원방식보다 공여국의 가시성을 높이고 공여국이 원하는 방식으로 지원이 이루어지도록 하기 위해 실시된다. 원조자금이 국제기구를 통해 집행되지만 공여국이 자금집행에 대한 일정한 통제권을 가지는 경우이다. 예를 들어 공여국이 신탁기금을 통해 자금집행 대상으로 특정 국가, 프로젝트, 지역, 분야 등을 지정하는 경우이다.

앞에서 우리는 양자원조와 다자원조가 모두 납세자의 효용을 극대화시키지 못함을 보았다. 이 경우 양자원조와 다자원조를 결합함으로써 납세자의 효용이 증가할 수 있었다. 다자성 양자원조는 다자기관을 통해서 원조가 이루어지지만 공여국의 통제가 가능한 원조방식으로, 양자원조와 다자원조를 결합하는 하나의 방법이라고 할 수 있다. 다자성 양자원조는 공여국 정부가 사업 결정에 영향력을 행사할 수 있기 때문에 공여국의 이해관계를 반영할 여지가 있다. 그러나 다자원조기관을 통해서 원조가 집행되는 것이므로 다자기관의 축적된 전문성을 이용할 수 있고 정치적 중립성도 개선시킬 수 있다. 이러한 측면에서 다자성 양자원조는 공여국 납세자의 효용을 높일 수 있다.

## IV. 실증분석

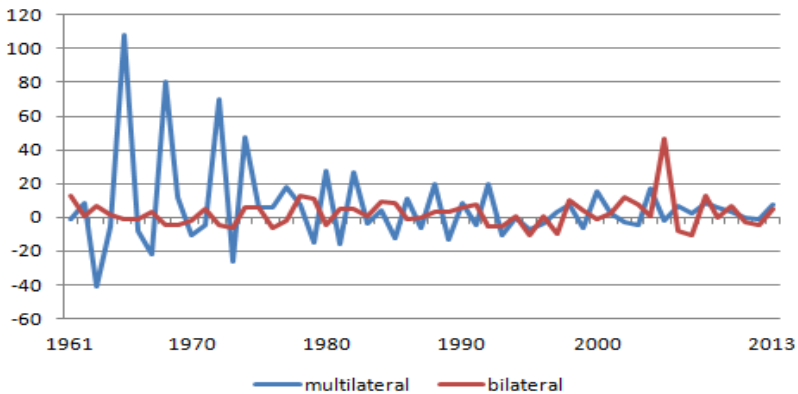
양자원조와 다자원조에 대한 실증분석은 이 두 가지 원조의 비중이 어떤 요인에 의해 결정되는가에 대한 분석과 원조의 특성 또는 효과성 측면에서 차이가 있는지에 대한 분석으로 나누어진다.

### 1. 다자원조의 비중

다자원조의 비중을 결정하는 요인에 대한 Milner(2006)의 분석에 따르면, 공여국이 자신들의 영향력이 떨어지는 다자원조의 비중을 늘리는 것은 원조에 대한 국내의 부정적인 여론을 잠재우기 위한 이유가 크다. 국민들이 원조에 대해 부정적인 여론을 가진다는 것은 그만큼

정부의 원조정책에 대한 신뢰가 낮다는 것이고, 이에 대응하여 정부는 납세자들의 호응을 얻어내기 위해 다자원조의 비중을 늘리게 된다는 것이다. 이러한 다자원조의 비중 결정은 앞에서 살펴본 주인-대리인 모형과 부합하는 것이다. 주인-대리인 모형에서 공여국의 원조는 납세자와 원조기관의 선호를 반영하여 양자원조와 다자원조에 배분되는 형태를 가진다. 따라서 다자원조가 늘어나면 양자원조가 줄어들고, 양자원조가 늘어나면 다자원조가 줄어드는 양상을 보일 것이다. 이 경우 다자원조의 증가율과 양자원조의 증가율은 마이너스 상관관계를 가질 것이다. <그림 13>은 다자원조와 양자원조의 실질 증가율을 보여준다. 다자원조기관이 확대되고 있던 1960년대와 1970년대 초반에는 다자원조의 변동폭이 매우 컸다. 양자원조에는 상대적으로 큰 변동이 없었지만, 2005년 이라크와 아프가니스탄에 대한 미국 등의 원조가 크게 늘어 전년 대비 46% 증가한 경우가 있었다.

<그림 13> 다자원조와 양자원조의 증가율 비교 (%)



주 1) OECD DAC 회원국의 ODA 순지출액 기준  
 2) 2013년 미국 달러 기준 실질가치의 증가율  
 자료 : OECD.Stat

양자원조와 다자원조의 변동은 대체로 반대 방향으로 움직인 것으로 보인다. 1960년부터 2013년까지 전체 기간에 양자원조 증가율과 다자원조 증가율의 상관계수는  $-0.16$ 을 기록하였다. 10년 단위로 기간을 나누었을 때의 상관계수 변화 추이를 보면, 1961년~1970년에는  $-0.46$ , 1971년~1980년에는  $-0.19$ , 1981년~1990년에는  $-0.10$ , 1991년~2000년에는  $0.03$ 으로 상관계수가 점차 증가하였으나, 2001년~2013년에는  $-0.28$ 로 다시 상당폭 감소하였다. 1961년부터 2013년까지 53개 연도 가운데 다자원조와 양자원조가 모두 증가한 연도는 14번, 모두 감소한 연도는 7번으로, 같은 방향으로 움직인 경우가 총 21번이며, 이는 전체 연도의 40%에 해당한다. 다른 말로 하면, 다자원조와 양자원조가 서로 다른 방향으로 변동한 경우는 전체 53개 연도 가운데 32번으로, 전체 연도의 60%를 차지한다. 다자원조가 증가할 때 양자원조가 감소하고, 다자원조가 감소할 때 양자원조가 증가하는 경우가 많았다.

다자원조 증가율과 양자원조 증가율 간에 마이너스 상관관계를 가진다는 것은 원조가 글로벌 공공재를 창출하며, 다자원조가 원조규모 확대를 통해 글로벌 공공재 공급 확대에 기여한다는 주장과 상충된다. 다자원조의 증가가 양자원조의 감소로 조달된다면 다자원조의 증가로 글로벌 공공재의 공급이 늘어났다고 보기 어렵기 때문이다. 그러나 지난 반세기 동안 평균적으로 보면 양자원조와 다자원조가 다같이 증가하였는데, 특히 다자원조의 증가율이 높았으므로 이는 다자원조가 글로벌 공공재 확대에 기여한 하나의 증거로 볼 수 있다. 1960년부터 2013년까지 양자원조가 실질 달러 기준으로 연평균 4.7% 증가한데



반해, 다자원조는 같은 기간에 연평균 9.4%의 빠른 증가율을 기록하였다.

## 2. 다자원조의 효과성

다자원조의 차별성은 원조의 효과성으로까지 확대될 수 있다. 여기서는 과연 다자원조가 수원국의 빈곤퇴치와 경제성장 등 원조의 효과성 측면에서 우월한가에 대한 실증분석을 살펴본다. 일반적으로 다자원조는 수원국에서 선호되는 원조채널이다. 다자원조는 정치적으로 중립적이고 다자원조기구의 원조가 수원국 정부에 대한 긍정적 평가로 이해되기도 하며, 수원국 국민들은 다자기구가 서방자본에 독립적인 것으로 인식하기도 한다. 다자원조기구는 기술과 사업시행에 있어 더 많은 정보를 가지고 규모의 경제를 보이고 있어 보다 효과적인 것으로 알려져 있다.

그러나 다자원조가 양자원조에 비해 늘 효과적이라고 보지는 않는다. 양자원조기구가 해당 개발도상국과 오랜 역사적 관계를 가져왔고 시스템이 비슷하거나 언어가 같은 경우에는 양자원조가 보다 효과적일 수 있다. 특히 유럽 국가들의 경우 과거 식민지 국가와의 개발협력에서는 양자원조가 효과적으로 추진될 수 있다. 다자원조가 양자원조에 비해 비용면에서 효율적이라고 보기 어려운 측면도 있다. Kharas(2010)은 다자기구의 사업수행비용이 양자기관에 비해 작지 않다는 사례로 한국, 스페인, 포르투갈에서는 원조 1달러에 대한 행정비용이 4~5센트인데 반해, IDA와 AfDF는 10~12센트의 행정비용을 지출하고 있음을 보였다.

Biscaye 등(2015)이 양자원조와 다자원조의 효과성을 비교한 기존의 40개 논문을 종합적으로 검토한 연구결과에 따르면, 양자원조가 경제 성장, 보건 및 HDI(Human Development Index)에 다소 우월한 결과를 보였고, 다자원조는 거버넌스, 정부의 개발지출, 빈곤, 민간투자에 더 나은 결과를 가져왔다. 그러나 전체적으로 볼 때 이 서베이 논문은 원조의 성과 측면에서 다자원조와 양자원조 가운데 어느 하나가 특별히 우월하다고 보기 어렵다는 분석결과를 제시하고 있다.

〈표 2〉 원조의 성과 분야 연구 결과에 나타난 효과적인 원조방식

성과 분야	더 효과적인 원조방식					논문 수
	양자	다자	섞여 있음	차이 없음	비교 없음	
경제성장	5	3	2	8		18
거버넌스		2		1		3
정부 개발지출	2	4				6
보건, HDI	2			1	2	5
빈곤		1				1
민간투자	1	2	2	1	1	7
합계	10	12	4	11	3	40

자료 : Biscaye et al., 2015

## V. 결 론

원조는 수원국의 후생 증가와 공여국의 정치적·경제적 혜택을 동시에 가져오는 활동이다. 원조의 필요 재원을 공급하는 공여국 납세자는 원조를 통해 수원국의 후생은 물론 공여국의 이득도 함께 고려되길 원한다. 원조를 위해 조달된 재원은 양자원조와 다자원조라는 두 채널을 통해 개도국 개발협력사업에 사용된다. 전세계적으로 다자원조의 비중은 총 원조의 약 30%를 차지하여 다자원조가 상당한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

원조를 하는데 있어 양자원조 또는 다자원조가 선택되는 이유를 주인-대리인 모형을 기초로 설명할 수 있다. 공여국의 납세자는 정보 비대칭성과 유인체계의 불완전성이라는 제약 하에서 양자원조와 다자원조를 결합함으로써 원조로 인한 효용을 극대화하고자 한다. 공여국 납세자, 공여국 정부, 다자원조기구, 수원국의 후생과 공여국의 이득에 대해 서로 다른 선호체계를 가지고 있다. 공여국 납세자는 공여국 정부에 비해 수원국의 후생을 더 중요시하고 다자원조기구에 비해서는 공여국의 정치적·경제적 이득을 더 중시한다. 이러한 상황에서 공여국 납세자는 공여국 정부의 일부분인 양자원조기관과 국제적인 다자원조기구에 원조 재원을 나누어줌으로써 원조에 따른 효용을 증가시킬 수 있다. 즉, 양자원조와 다자원조가 공존함으로써 원조재원을 제공하는 공여국 납세자의 만족도 제고가 가능하고, 이는 나아가 원조규모의 확대와 수원국 국민의 후생 증가에도 기여할 수 있을 것이다.

물론 이러한 설명은 양자원조와 다자원조의 특징적인 면을 부각하기 위해 두 채널을 지나치게 단순화했다는 한계가 있다. 사실 양자원조 기관은 국가별로 다양한 선호와 장점을 가지고 있으며, 다자원조기구도 채용확보 능력과 전문성 등에서 비교우위를 가지는 경우가 많다. 원조 기관에 따라 수원국 후생과 공여국 이득에 대한 선호도 상당히 다를 수 있다. 따라서 개발협력사업의 효과를 높인다는 측면에서도 양자원조 기관과 다자원조기구의 개별적 특성에 기초한 적절한 역할 분담의 필요성이 있다. 양자원조와 다자원조의 효과성을 비교 연구한 논문들을 종합해볼 때 어느 하나의 방식이 특별히 우월하다고 보기 어려웠다는 점도 두 채널의 공존 필요성을 뒷받침하는 것이다. 다만 원조의 효과성을 높이기 위해서는 양자원조와 다자원조의 비중을 어느 수준으로 할지에 대한 깊이 있는 연구가 필요하고, 또 원조기관의 정보 공개와 적절한 유인체계 구축 등을 통해 주인-대리인 문제의 완화를 위한 노력도 필요하다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 김종섭 · 이은석 (2016). 왜 원조를 하는가? - 공여국의 후생극대화. 한국의 개발협력 2016(1): 65-91.
- 이준구 · 이창용 (2015). 경제학원론. 5판. 문우사.

### 해외문헌

- Biscaye, P., K. P. Harris, T. Reynolds, and C. L. Anderson (2015). Relative Effectiveness of Bilateral and Multilateral Aid on Development and Social Outcomes. EPAR Brief No. 294, Evans School of Public Affairs, University of Washington.
- Dudley, L. and C. Montmarquette (1976). A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid. American Economic Review 66(1): 132-142.
- Kharas, H. (2010). Rethinking the Roles of Multilaterals in the Global Aid Architecture. The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs: 55-61.
- Milner, H. V. (2006). Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems. in Delegation and Agency in International Organizations. eds. by D. G. Hawkins, D. A. Lake, D. L. Nielson, and M. J. Tierney. Cambridge University Press.
- OECD (2015). Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World.

## KSP를 통한 정책학습 (policy learning) : 중남미 지역을 중심으로

**홍성창**

KDI 국제개발협력센터 실장

**김하아람**

KDI 국제개발협력센터 팀장

**강나연**

KDI 국제개발협력센터 전문연구원

**유진하**

KDI 국제개발협력센터 연구원

### I. 서론

세계경제의 통합이 가속화되고 교통과 통신기술의 발달로 국가의 정책도 여러 해외 요인에 의하여 영향을 받고 있다. 특히 세계화가 급속하게 진행되면서 다른 국가의 정책경험이 국내 정책결정이나 의제설정에도 많은 영향을 주고 있다. 사회문화적 배경이 유사한 인접한 지역 내의 교류는 물론 경제사회 구조가 전혀 다른 지역이나 국가들 간의 정책교류도 점차 활발해 지고 있다. 한국의 경우, 인근 일본, 중국, 아시아 지역은 물론 지리적으로 거리가 먼 유럽의 체제전환 국가, 아프리카 지역과도 다양한 방식을 통한 지식과 정책 교류가 일어나고 있다. 이들 국가들은 새로운 경제성장 전략을 모색하면서 한국의 발전 경험에 관심을 갖고 교류를 희망하는 경우가 늘어나고 있다. 중남미

지역 국가들도 예외는 아니다. 최근 한국과 중남미 지역 국가들은 물리적 거리에도 불구하고 교류의 폭을 넓히고 있다. 칠레와 페루에 이어 올해 콜롬비아와의 자유무역협정(FTA)이 발효되어 향후 한국과 중남미 지역의 경제협력이 더욱 활발해질 것으로 기대된다. 또한 2015년 4월 대통령의 콜롬비아, 페루, 칠레, 브라질 등 중남미 4개국 순방을 계기로 경제·통상 분야는 물론 교육, 문화, 전자정부, 보건·의료 등으로 협력의 기회가 더욱 확대될 것으로 전망된다. 한편, 중남미 지역은 유리한 지정학적 위치와 풍부한 자원을 바탕으로 한 성장 잠재력이 매우 큰 지역으로 여겨져 왔다. 실제 이들 국가들은 1950~70년대에 걸쳐 꾸준한 경제성장률을 유지하였으나, 1980년대 대외 채무위기 이후 장기 경기 침체를 겪었다. 이후에도 국제경제 환경 변화에 따라 경기 회복과 후퇴의 시기를 반복하고 있으나 여전히 저성장과 불평등 심화의 악순환을 보이고 있다 (OECD et al., 2015).<sup>1)</sup> 한편, 전 세계가 경제사회 발전을 위한 새로운 모형을 찾고 있으며, 특히 UN의 지속가능발전목표(SDG)는 개발도상국의 지속가능발전을 최우선의 목표로 정하고 있다. 과거 새천년개발목표(MDG)에서는 언급하지 않았던 경제성장을 새로운 전략으로 포함시키고 아울러 제도 구축과 구체적 실행방안을 핵심적 목표로 설정하고 있다. 이러한 맥락에서 한국정부가 실행하고 있는 경제발전경험 지식공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)에 대한 관심도 점차 높아지고 있다 (홍성창 외, 2016; UNGA, 2015).

---

1) 2014년 중남미 지역 평균 경제성장률은 약 1%로, 이 지역의 2000년대 중반시기의 평균 경제성장률인 약 5%에 크게 미치지 못하고 있다. 이에 잠재 경제성장률은 기존에 예측했던 것보다 더 낮다고 판단되고 있고, 중남미 지역의 빈곤층은 여전히 전체 인구의 약 28%를 차지하고 있어 불평등의 문제 또한 상존하고 있다.

KSP 사업은 무상 지원(grants), 유상 차관(concessional loans)과 더불어 지식기반의 역량강화 사업으로서 협력국의 지속가능발전을 최우선의 가치로 추구하는 새로운 국제개발협력 방식으로 이해되고 있다. 또한 전통적 기술협력(technical assistance)과는 달리 협력국 정책관계자를 객체가 아닌 주체로 인정하고 상호학습을 추구한다는 점에서 새로운 형식의 개발협력 프로그램이라 할 수 있다 (홍성창 외, 2016). 한편 한국의 정책경험을 다른 국가에게 제공한다는 점에서 KSP사업은 정책학의 정책확산의 관점에서도 매우 흥미로운 연구주제이다. 정책확산(policy diffusion)은 정책학습, 모방, 당위적 압박, 경쟁, 강제 등 여러 기제를 통하여 일어나고 있다 (Berry and Berry, 2014). 특히 국제기구 프로젝트의 경우 각종 프로그램의 조건(conditionality)을 통한 강제적(coercive) 정책이전이 많다는 연구결과가 있다 (Sabatier and Weible, 2014). 한편 KSP는 어떠한 강제적 요인이 없이 협력국의 수요에 의하여 프로젝트가 이뤄지는 자발적 정책학습에 의한 정책확산에 가장 가깝다고 볼 수 있다.

그렇다면 이들 중남미 지역 국가와의 KSP 사업은 다른 개발협력 사업과 비교하여 어떠한 특성이 있는가? 특히 역내 대표적 국제기구이자 개발금융기관인 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB) 사업들과는 어떠한 차별성이 있는가를 살펴보고자 한다. 구체적으로 KSP 정책자문 주제와 IDB 프로젝트의 비교분석을 통하여 사업들의 특성을 살펴보고자 한다. 이를 통해서 향후 한국과 중남미 국가와의 KSP 사업의 발전방향, 나아가 한국의 발전경험을 현지 국가의 지속가능



발전을 위한 전략과 어떻게 연결할지에 대하여 논의하고자 한다. 본 연구의 구성은 제2장에서 정책확산과 정책학습에 대한 이론을 살펴보고 이를 통하여 KSP 사업을 간략하게 소개한다. 제3장에서는 한국과 중남미의 경제발전 과정에서의 차이점을 간략하게 비교하여 살펴본다. 제4장에서 중남미 지역의 KSP와 IDB 프로젝트 간의 차이점을 비교 분석한다. 그리고 제5장에서는 앞선 분석을 바탕으로 향후 KSP 사업의 발전을 위한 함의를 도출하기로 한다.

## II. 정책학습과 KSP

### 1. 정책확산과 정책전이

세계화에 따라 각국의 경제가 하나의 체제로 통합되면서 상호간의 영향력이 커지면서 한 국가나 정치체제의 정책선택이나 경험이나 다른 정치체제에 영향을 미치는 경향이 늘어나고 있다. 교통과 통신 기술의 발달도 국경을 넘어서 지식과 아이디어의 교류를 촉진하고 있다. 여기에 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등의 국제기구와 유럽연합(European Union) 등의 초국가기구, 다국적 기업 등도 개별 국가의 정책선택에 대한 영향을 높이고 있다. 비록 주권국가라 하더라도 정책은 단지 국내 요인뿐만 아니라 국제적 수준에서도 영향을 받고 있는 것이다.

정책확산(diffusion), 전이(transfer, 轉移), 수렴(convergence) 등은

이렇게 한 국가가 다른 나라의 정책사례에 영향을 주거나 또는 받는 여러 현상을 지칭하는 용어들이다. 이러한 용어들은 학자들과 그들의 주요 분석 대상, 그리고 사용하는 연구 또는 분석방법 등에 따라 달리 사용된다. 정책확산(policy diffusion)은 “정책 채택(policy adoption)을 설명하는 구조적 또는 근대적인 요인들을 포괄하는 일반적인 용어”이다 (Newmark, 2002). 정책전이(policy transfer)는 국내 정책을 개발하는 과정에서 정책, 프로그램, 아이디어와 관련된 외부의 지식을 의도적으로 활용하는 사례들로서 정책확산에 비하여 보다 구체적인 형태를 의미한다. 정책전이는 “현재 또는 과거의 어느 한 정치 체제에서의 정책, 행정적 장치, 제도, 그리고 아이디어 등에 대한 지식이 다른 정치 체제의 정책, 행정적 장치, 제도 등의 발전에 활용되는 과정”을 지칭한다 (Dolowitz and Marsh, 1996, 2000). 한편 정책수렴(policy convergence)은 비교정책 분석에서 다른 국가나 정부들이 공공정책, 구조, 과정들의 유사성이 증가하는 현상이다 (Bennett, 1991). 이는 정책의 목적이나 내용, 도구, 결과, 유형 등의 수렴도 포함하는 개념이다 (Newmark, 2002).

연구방법 측면에서 확산(diffusion) 연구는 대개 여러 사례들을 분석 대상으로 하여 확산의 요인으로 모형을 수립하고 계량적 분석을 통하여 일반화를 시도하고 향후 예측을 목적으로 한다. 반면 전이(transfer)는 소수의 사례에 대한 질적 분석을 통한 과정에 대한 설명을 통하여 시사점을 도출하는 것이 일반적 연구방법이다 (Marsh and Sharman, 2009; Newmark, 2002). 본 연구에서는 한 국가나 정부가 정책, 프로그램,

아이디어와 관련된 지식을 외부의 정치체제로부터 영향을 받는 행태를 정책전이라 통칭하기로 한다. 정책전이 분석틀은 <표 1>에서 보듯이 주체, 대상, 출처, 정도, 결과물, 형태 등으로 구분지어 설명될 수 있다.

<표 1> 정책전이 분석틀

구 분	설 명	
주체(who)	정치인, 관료, 정책연구기관(정책선도자), 지식기관, 학자 및 전문가, 압력단체, 국제 금융기관, 국제기구, 초국가적 기구	
대상(what)	정책(목적, 내용, 수단), 프로그램, 제도, 이념, 아이디어와 태도, 부정적 교훈	
출처(from where)	해외	국제기구, 외국 정부
	국내	중앙정부, 정당, 지방정부: 광역 및 기초 정부, 지역공공기관
결과물(outputs)	미세조정(1차), 제도, 전달체계 개편 등 정책도구의 변화(2차), 정책방향의 전환(3차)	
정도(degree)	복제(copying), 모방(emulation), 결합(hybridization), 종합(synthesis) <sup>2)</sup> , 착안(inspiration)	
형태(forms), 동기	자발적 전이, 교훈 도출(lesson drawing) 협상적 전이, 강제적 전이(직접적 정책부과)	

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : Dolowitz and Marsh, 2000; Evans, 2009; Hall, 1993; Newmark, 2002; Stone, 2001

정책전이의 주체는 정책적 시사점을 얻고자 하는 국가나 기관 그리고 이전의 관련 정책경험을 가지고 있는 국가나 기관에 속한 행위자를 포함하는 개념이다. 대개 현재 자신이 소속한 기관이나 정치체제 내에서의

2) Newmark(2002)는 결합(hybridization), 종합(synthesis)을 구분하고, Dolowitz & Marsh (2000)는 이를 혼합(mixture)으로 통합하여 사용하고 있다.

문제점이나 개선의 필요성을 인식하고 이를 해결하기 위한 방안을 적극적으로 모색하는 그룹이 정책전이의 주요 행위자가 된다. 새롭게 선거를 통하여 선출된 대표자와 그에 의하여 임명되는 정무직 공무원, 선거를 앞둔 선출직 후보자, 행정 부처의 장관, 차관 등 고위직 공무원, 그리고 직업공무원인 관료 등이 주요 행위자가 된다. 한편 정책경험을 전달하는 집단은 대표적으로 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB) 등 국제 금융기관, 경제개발협력기구(OECD) 등 국제기구, 유럽연합(EU) 등 초국가적 기구 등이 있다. 그밖에 정책전문 연구기관이나 정책선도가 (policy entrepreneur), 해당 분야별 전문성을 가지고 있는 지식기관, 학자, 전문가, 그리고 분야별 압력단체 등은 정책 관련 지식의 전달과 수용 양방향 모두에서 지식 전이의 주체로 활동한다.

이들이 주고받는 정책전이의 대상은 크게 목적, 내용, 수단을 포함하는 정책, 구체적인 프로그램, 제도, 이념, 아이디어와 태도, 부정적 교훈 등으로 구분된다. 여기서 정책과 프로그램을 구분하여 살펴볼 필요가 있다. “정책은 정책결정자들이 지향하는 방향을 표시하는 광범위한 의향의 진술”이며, 프로그램은 “정책을 집행하기 위한 일련의 행위 과정에서의 특정한 수단”이라 할 수 있다. 그래서 프로그램은 그 자체로 하나의 완결성 있는 행위인 반면, 하나의 정책은 복수의 프로그램으로 구성된다 (Dolowitz and Marsh, 2000). 프로그램, 정책보다 광범위한 개념으로서 제도(institutions), 이념, 아이디어와 태도 등도 정책전이의 대상이 되기도 한다. 또한 선행 정책의 실패사례, 정책의 부작용 등을 통한 부정적 교훈 역시도 정책관련 지식의 중요한 한 부분이 될 수 있다.

선행 정책경험의 출처는 크게 해외와 국내로 구분 지을 수 있다. 국제기구, 다국적 기업을 비롯하여, 외국정부 등이 전자에 해당된다. 국내의 경우 중앙 정부의 여러 행정부처와 관련 기관, 그리고 정당, 비정부단체 등 중앙 차원과 광역, 기초 자치단체, 지역의 공공기관 등 지역 차원으로 구분된다. 정책전이의 결과물은 크게 현재 정책의 미세한 조정(1차원), 전달체계 개편 등 정책도구의 변화(2차원), 그리고 정책방향의 전환(3차원)으로 구분된다 (Hall, 1993).<sup>3)</sup> 그리고 위의 정책변화의 정도에 따라 정책전이의 정도를 복제, 모방, 결합, 종합, 착안 등 크게 5개 범주로 구분할 수 있다.<sup>4)</sup> 대개 정치인들은 신속한 조치를 선호하는 경향이 있어서 복제나 모방의 방식을, 행정관료들은 상대적으로 결합이나 종합의 방식에 의존하는 경향이 있다. 또한 모방은 의제설정 단계에서, 종합이나 결합은 정책형성이나 집행의 단계에서 보다 자주 활용된다 (Dolowitz and Marsh, 2000). 한편 정책전이의 형태는 크게 자발적 학습을 통한 전이나 교훈도출, 직접적인 정책부과와 같은 강제적 전이, 그리고

- 
- 3) 뒷부분에서 설명되는 정책학습의 세 가지 차원과 연결된 개념이다. 1차원의 학습은 기존 정책도구에 대한 작은 수정이나 조정을 의미한다. 기술적 절차를 새롭게 도입하거나 정책의 미세 조정 등이 여기에 해당된다. 2차원의 학습은 정책적 도구를 교체하고, 새로운 정책적 기술을 도입하고 제한적 실험을 시행한다. 3차원의 학습과 변화는 “정책목표의 위계와 정책을 가이드하기 위하여 활용되는 일련의 정책 도구”의 근원적 전환을 의미한다. 현행 정책문제에 대한 전혀 새로운 접근에 기반한 정책적 전환을 수반한다. 이는 기존의 정책 커뮤니티에 한정되지 않고 사회 전반의 폭넓은 인식이 전환을 필요로 한다 (Hall, 1993; Stone, 2001). 이론적으로 정책학습은 세 가지 차원 모두에서 가능하다.
  - 4) 복제(copying)는 제도적 문화적 맥락을 동일하다고 전제하고 법률 등의 문구를 그대로 채택하는 방식이다. 모방(emulation)은 최선의 정책을 출발점으로 삼아서 자국의 다양한 수요에 적합하게 제도를 조정하거나 개선하는 방식이다. 결합(hybridization)은 서로 다른 지역의 두 개의 정책 요소를 하나로 결합하는 방식이다. 종합(synthesis)은 결합과 유사하나 세 개 이상의 지역에서 활용되는 요소들을 하나의 새로운 제도 묶는 방식이다. 착안 (inspiration)은 다른 국가의 제도나 맥락에 대한 이해를 통해 정책에 대한 창의성을 자극 받는 것을 의미한다 (Rose, 1991; Dolowitz and Marsh, 1996; Newmark, 2002).

그 사이에 존재하는 협상적 전이 등으로 구분될 수 있다. 이에 대해서는 다음 부분에서 조금 더 상세하게 설명하기로 한다.

## 2. 정책학습과 동기

정책전이가 새롭게 정책을 도입하거나 정책변경을 시도하는 국가에서 성공으로 이어지기 위해서는 무엇보다 현지의 정책 관계자들의 정책학습 여부가 관건이 된다. 정책전이는 집단 간 교류에 바탕한 사회적이고 집단적인 과정이다 (Stone, 2001; Knoepfel and Kissling-Näf, 1998: 346). 정책과 관련된 아이디어나 프로그램의 확산은 사전적(prior) 학습과정에서 의해 뒷받침되기 마련이다. 그래서 정책학습(policy learning)은 정책적 접근방식들의 근저에 있는 근본적 신념과 아이디어에 영향을 미치는 새로운 지식을 바탕으로 기존의 이해관계를 새롭게 인식하고 재정립하는 것을 의미한다 (Hall, 1993; Stone, 1999). 정책학습 (May, 1992), 교훈도출 (Rose, 2005), 사회적 학습 (Hall, 1993)은 모두 이러한 집단 간 선행 정책경험을 통하여 긍정적, 부정적 교훈을 교환하는 행위를 일컫는다. 본 연구는 이를 ‘정책학습’으로 통칭하기로 한다.

정책학습은 도구적 학습(instrumental policy learning)과 사회적 학습 (social policy learning)으로 구분될 수 있다. 도구적 학습은 주로 정책수단과 집행계획의 실행가능성에 대한 학습이 주된 내용이다. 이를 통해 정책실패의 원인을 진단하고 현재의 정책목표를 달성하기 위한 정책수단의 개선으로 이어질 수 있다. 그리고 재정지원 체계 개편, 조직 개편, 그 외 여러 유인책이나 벌칙의 도입과 개편 등의

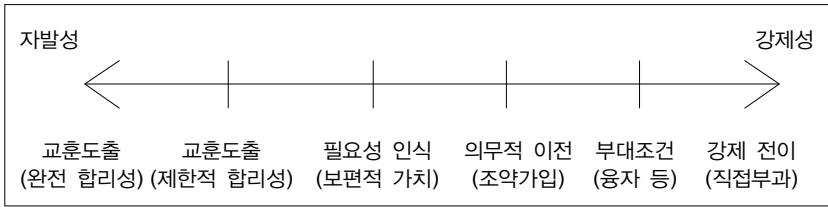
프로그램 변화로 보다 구체화된다. 한편 사회적 학습은 정책이나 사회 문제에 대한 사회적 구조에 대한 인식 즉 정책 문제, 정책의 범위와 목적 등이 중심이 된다. 그래서 현재의 정책목표를 수정하거나 정책 문제를 새롭게 정의하는 결과로 이어질 수 있다. 정책 방향 또는 정책 대상그룹의 수정, 관련 기득권의 변화 등의 정책개혁으로 구체화될 수 있다 (May, 1992).

정책 수단 수준에서 정책학습을 통한 변화가 실질적 효과로 이어지기 위해서는 정책학습의 주체들이 정책도구와 실행수단에 대한 이해와 인식을 피상적이거나 흉내(mimicking)내는 수준에 그치지 않고 보다 심도 있는 학습으로 이어져야 한다. 정책 방향의 수정이 성공하기 위해서는 올바른 문제인식과 인과관계의 설정을 바탕으로 한 개혁의제와 해결방안이 제시되어야 한다<sup>5)</sup>. 그래서 정책전이의 요소들과 함께 앞서 〈표 1〉에서 정책전이의 형태로 정리되었던 관련 주체들의 의도, 정책전이 과정에 참여하는 이유가 이후 정책형성, 결정, 집행 과정에서 매우 중요한 요인이 될 수 있다. 그러나 그 참여의 이유를 간명하게 구별하기는 어렵고 여러 요인들이 복합적으로 작용하는 경우가 많다. 개념적으로는 〈그림 1〉에서 보듯이 자발성과 강제성의 양극단 사이의 연속선상에 존재한다고 볼 수 있다.

---

5) 정책학습과는 다르게 정책옹호집단(policy advocacy group) 내에서 이뤄지는 정치적 학습(political learning)이 있다. 특정 이념이나 가치체계를 공유하면서 이를 바탕으로 하는 일련의 정책을 지지하는 옹호집단이 경쟁관계에 있는 다른 집단에 효과적으로 대응할 수 있도록 집단 내의 정치적 역량을 강화하는 것을 의미한다. 타 집단의 문제인식과 인과관계, 정책제안을 반박하고 자신들의 지지연합을 확장하기 위하여, 타 집단이 사용하는 자료의 타당성에 대하여 보다 세련되게 문제제기를 하는 학습이다 (Sabatier, 1988; May, 1992).

〈그림 1〉 정책전이의 연속적 개념 : 자발성과 강제성



출처 : Dolowitz and Marsh, 2000

우선 자발성은 정책관계자의 합리적 이성을 전제로 한 학습(learning)과 이를 통한 교훈도출(lesson drawing)을 목적으로 한다.<sup>6)</sup> 즉, 문제점 인식, 또는 현재 상태에 대한 불만을 바탕으로 이를 해결하기 위한 증거 수집과 평가를 위한 합리적인 과정이다. 그러나 행위자들이 완벽하게 합리적이지는 어렵다. 대부분은 정보의 제약으로 인하여 제한적 합리성(bounded rationality)에 터하여 행동하게 된다. 또한 행위자들은 실제의 상황이 아니라 자신의 의사결정 상황에 대한 인식에 영향을 받기 마련이다. 그래서 해당 정책에 대한 객관적인 정보나 정확한 파급효과에 대한 예측이 부족한 상황에서 학습이나 정책결정이 이뤄지는 경우가 대부분이다(Dolowitz and Marsh, 2000). 새로운 정부 출범, 고위급 인사의 교체 등에 따른 정책의제 재설정, 이미 정해진 정책의 정당화를 위한 정치적 전략 등도 이러한 자발적 교훈도출의 배경이 된다(Evans, 2009).

다른 한 극단에는 강제적 전이(coercive transfer)가 위치해 있다. 예를 들어 국제기구나 원조기관 등이 해당 국가의 반대의사에도 불구하고

6) 교훈은 '행위자가 본인에게 새로운 프로그램을 고안하기 위하여 다른 곳에서 유효하다고 증명된 경험을 활용하는 것이다'(Rose, 1991).



특정 프로그램의 도입을 강제하여 직접적으로 부과하는 경우이다. 과거 제국주의 시대에 발견되는 형태로서 어느 한 국가가 다른 국가나 국민의 의지에 반하여 헌법이나 사회적 정치적 변화를 강요하는 경우이다. 또한 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등의 기관에서 어느 국가에 대한 재정지원의 부대조건으로 특정 정책을 수용할 것을 요구하는 사례도 많이 있다 (Barrett and Tsui, 1999; Simmons, Dobbins and Garrett, 2006; Simmons and Elkins, 2004; Weyland, 2009). 국가가 경제 불황이나 경제위기, 전후 패배에 처한 경우 이러한 강제적 상황을 겪는 경우가 많다 (Stone, 1999).

많은 개발도상국은 그 정도는 다르나 강제적 정책전이를 경험하고 있다. 영향력 있는 공여국, 국제금융기관, 국제기구나 다국적기업들은 이들 국가에 대하여 원조, 차관, 다양한 형태의 투자유입을 위하여 정책변화를 요구하는 경우가 많다. 비록 양 국가 간에 상호교환이 일어나기는 하나, 수원국의 선택권이 제한적이라는 면에서 강제적 요인이 상존한다. 1980년대와 90년대에 걸쳐 대부분의 개발도상국의 정치경제는 국제통화기금(IMF)과 세계은행(WB)의 투자를 얻기 위하여 구조조정프로그램(SAP)을 수용해야만 했다. 재정적자 축소, 화폐가치 절하, 국내신용 팽창의 축소 등 거시경제 여건과 가격 및 이자율 통제 폐지, 무역장벽 제거, 공기업 민영화 등의 구조조정 여건 개편 등이 프로그램의 부대조건이었다 (Chang and Grabel, 2004; Easterly, 2003).

한편, 세계무역기구(WTO), 유럽연합(EU) 등 국제적 조약이나 지역

연합체에 가입하는 것이 전적으로 강제적이라 보기는 어려우나 가입을 위해서는 특정 사항을 준수해야 하는 의무적(obligated) 이전, 국제 사회에서 보편적으로 받아들여지는 가치 실현을 위하여 특정 정책 도입의 필요성을 인식하는 경우도 있다. 예를 들어 개발도상국가 중에는 서구로부터의 원조 의존이 심하거나 국제적 선거감시의 상황에서 의회 구성에 여성할당제를 도입할 경향이 높다는 연구결과도 있다 (Bush, 2011). 이러한 강제성과 자발성의 양 극단 사이에 존재하는 일종의 간접적 정책전이를 협상적 전이(negotiated transfer)라고 구분하기도 한다 (Evans, 2009).

정책전이의 형태 혹은 참여의 이유 즉 자발성 또는 강제성은 정책 주체들의 정책학습과 이후 정책검토, 입안, 채택, 집행에 이르는 정책 과정 전반의 성패를 매개하는 중요한 요인이 된다. 물론 모든 정책 변화가 성공하기는 어렵고 실패를 거듭하기 마련이다. 그래서 시행착오의 과정을 통한 학습(trial and error process of learning)이 이뤄지게 되고 이후 정책과정에 환류된다 (Knoepfel and Kissling-Naf, 1998). 이 경우에도 주체의 자발성이 학습효과를 크게 좌우하게 된다. 정책실패는 정책과정 전반에 걸쳐 나타난다. 우선 정책이 채택되거나 확산되지 않는 사례로서, 정책입안이나 입법화, 조직 구성, 또는 여러 실행단계에서 좌절되거나, 자원 부족, 예산 제약으로 인하여 실패하는 경우가 있다.7)

---

7) Evans and Davies(1999)는 정책전이 및 확산 과정의 모형을 다음의 11단계로 구분하고 있다: 1) 관심이 필요한 문제에 대한 인식, 2) 잠재적 해결방안 모색, 3) 행위자의 “엘리트” 접촉, 4) 정보가 유통되는 네트워크의 출현, 5) 인지, 접수 및 이전네트워크의 발달, 6) 정책 또는 프로그램에 대한 정보제공을 위한 지도층의 인식과 움직임, 7) 정보교환 촉진을 위한 행위자간의 상호작용, 8) 정보의 평가, 9) 정책결정, 10) 진행, 11) 결과물

어떤 정책은 의제로도 채택되지 못하기도 한다. 다른 사례로는 정책이 채택되거나 확산되었더라도 이후 정책이 폐지되는 경우가 있다 (Newmark, 2002). 대부분의 정책들이 현지의 상황에 맞게 조정되더라도 어떤 정책들은 이전이 불가능한 경우가 있다 (Stone, 1999).<sup>8)</sup> 또한 정책학습을 통하여 다른 정치체제의 과거 정책경험에서 부정적 교훈을 도출(negative lesson-drawing)하고 정책변화를 중지하거나 혹은 현재 상태를 유지하는 경우도 있다. 이 경우에 정책전이의 실패로 간주할지 혹은 성공으로 간주할지 모호할 수 있다.

### 3. 지식공유사업 (Knowledge Sharing Program, KSP)

정책확산과 정책전이는 주로 비교정치학, 행정학, 정책학 등에서 등장하는 용어들이었으나, 개발협력 분야에서 이에 대한 논의가 점차 늘어날 것으로 기대된다. 정책과 관련된 지식이 글로벌 공공재(knowledge as a global public good) (Stiglitz, 1999)라는 인식이 확산되면서 세계은행과 경제협력개발기구를 중심으로 지식협력의 중요성이 강조되고 있다. 특히 최근에는 미국, 일본, 서구 유럽의 선진국 뿐만 아니라 새로운 경제대국으로 성장한 신흥공업국들의 개발협력과 지식공유의 역할이 늘고 있다. 중국, 인도, 브라질, 터키 등이 경제성장에 힘입어 국제사회의 “신흥 공여국 (emerging donors)”으로 등장하면서 적지 않은 규모의 국제원조 금액을 국제사회에 제공하고 있다.<sup>9)</sup> 한

---

8) Dolowitz and Marsh (2000)는 정책이전의 실패원인을 획일적 이전, 불완전 이전, 부적절 이전 등 세 가지 유형으로 분류하였다.

9) 예를 들어 중국, 인도, 브라질의 해외 원조규모는 2006년 380억 달러에서 2011년 600억 달러로 증가하였다 (Poon, 2013).

편 한국을 포함한 이들 신흥공여국은 또한 재정적 지원이 아닌 자신들만의 접근방법이나 수단을 통하여 다른 국가들을 지원하고 있다. 그들의 발전 역사에서 교훈을 도출하여 경험을 공유하며 나아가 새로운 국가에 이전의 정책이나 아이디어를 활용할 수 있도록 지원하고 있다 (Aboubacar, 2014; Mawdsley, 2012; Marx and Soares, 2013). 이러한 남남협력(South-South Cooperation)은 세계은행과 같은 국제기구에서도 이상적인 정책이전의 형태로 평가받고 있다 (Jules and Silva, 2008; Stiglitz, 1999; 2000). 이들 신흥공업국을 비롯한 개발도상국가의 경제적 성장은 개발과 관련된 새로운 경험과 지식 또한 창출하고 있으며, 특히 경제성장과 지속가능발전을 위하여 적용가능한 지식과 그렇지 않은 지식들에 대한 함의를 실제 사례를 통하여 도출하고 있다. 그래서 과거 선진국에서 개도국으로의 일방적인 지식의 흐름(North-South) 이외에 개도국에서 선진국(South-North), 개도국 간(South-South)의 교류로 보다 다변화되고 있다 (G20, 2011).

이러한 맥락에서 지식공유(knowledge sharing)는 국제개발협력의 전통적 방식인 무상증여, 차관은 물론 기술지원(technical assistance) 또는 기술협력(technical cooperation)과도 구분되는 개념이다. 비록 기술협력이 지식공유의 요소를 포함하는 경우도 있으나 상호대체적으로 사용되기는 어렵다. 기술협력은 “개발에 필요한 역량을 현지의 맥락과는 별개의 외부적 출처로부터 일방적으로 이전”이 목적인 반면, 지식협력은 “현지의 맥락에서 기술지원이나 금융지원의 핵심적 보완재로서, 발전의 요소들을 적용하고 효율적이고 지속가능한 개발원조를 위하여 필요한

현지의 역량과 리더십 배양”이 목적이다 (G20, 2011). 지식공유사업의 대표적 사례 중 하나가 한국 정부에 의하여 시행되고 있는 한국경제발전 경험 확산을 위한 지식공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)이다. 아래 인터뷰는 다른 국제기구의 기술지원 사업과는 다른 정책자문 사업으로서 KSP의 특성을 잘 드러낸다.

“KSP는 정책 부문에 집중하여 진행되는 것이 강점이다. 일반적 개발 협력프로그램의 경우, 주로 기술이전, 장비기부 등에 집중되어 있으며 정책 자문을 요청하더라도 거절하는 경우가 많다”

- 멕시코 연방외교부 G 과장, 성과추적 및 모니터링 인터뷰 자료  
(2016.4.18)

KSP 사업은 협력국의 자발적인 요청에 의거한 정책자문 사업으로, 원조나 차관 등 재정적 유인 사업과 연계되지 않는 독립적 지식공유 활동이다. 물론 일부 중상위 소득국가를 제외하고 정책자문에 필요한 컨설턴트 비용과 상호 방문과 교류를 위하여 협력국 현지와 한국에서 발생하는 모든 비용은 한국 정부가 부담한다. 현지 정책담당자들이 한국의 전문가들과 상호학습을 할 수 있다는 유인 이외에 협력국 정부에 제공되는 재정적 유인이 전혀 없고 프로젝트 수행을 위한 어떠한 부대 조건이나 강제적 정책전은 없다. 이러한 점에서 KSP 사업은 협력국의 자발적인 정책학습을 유도하는 프로그램이라 할 수 있다. 정책전의 주체들은 대개 협력국의 장관, 차관 또는 최고 정책결정자와 이들이 지정하는 정책실무자들이 된다. 대부분 개별 정부 부처가 협력기관이 되며, 협력국의 정책연구기관이 되는 경우도 있다. 이들은 부처의

고위관계자의 주요 정책의제를 검토, 입안하기 위하여 한국의 관련 정책사례를 연구하고자 수요조사서를 작성하여 한국 정부에 제출하게 된다. 한국의 사업 주관 부처인 기획재정부는 협력국가와 정책자문 주제를 결정하고, 이후 사업총괄기관을 선정하여 해당 국가와 주제에 관한 업무 일체를 위임하여 집행하고 있다. 현재 국내 종합정책연구 기관이자 대표적 싱크탱크(think tank)인 한국개발연구원(KDI)이 프로젝트의 기획 관리기관으로서 국내 연구자 선정과 사업관리 전반을 수행하고 있다. 일반적으로 해당 분야의 정책경험이 있는 대학교수나 연구기관에 소속된 연구자가 한국의 단기 컨설턴트로 고용되어 정책 자문을 제공한다. 특별한 지역적, 기술적 전문성이 요구되는 경우, 프로젝트 전반의 관리를 KDI가 아닌 관련 전문 연구기관이나 컨설팅 기관이 담당하기도 한다.

정책전이와 정책학습의 대상은 좁게는 구체적 정책프로그램에 대한 기술지원도 있으며, 넓게는 협력국의 경제사회 문제를 해결하기 위한 새로운 문제인식과 이에 근거한 정책방향의 제언을 포함하는 경우가 많다. 또한 연구자 간의 공식적, 비공식적 의사소통을 통하여 암묵적 지식(tacit knowledge)의 교류가 이뤄지기도 한다. 이를 통하여 아이디어, 태도 등이 전이되며, 한국의 실패 사례와 부정적 교훈이 전달되기도 한다. 정책과정의 복잡성과 장기적인 성격으로 인하여 정책전이의 결과물에 대한 종합적인 분석은 어려우나, 1차원적 학습을 통한 미세 정책조정, 2차원적 학습을 통한 정책도구의 변화 등은 물론 3차원적인 정책변동이나 전환이 이뤄지는 사례도 있다. 정책전이의 정도 관점에서

살펴보면 사회경제적 특수성 때문에 복제 수준의 전이보다는 모방, 결합, 종합 등의 방식이 보다 일반적인 형태로 보인다. 요약하자면 KSP는 수원국과 공여국의 관점이 아닌 협력국의 지위를 인정하고 양국 관계자들의 상호 동등한 입장에서 상호학습을 진행한다. 그래서 전달되어야 할 지식이나 정보가 사전에 정해져 있는 것이 아니라 한국의 발전 경험에 대한 상호 정책학습과 창의적 해석을 통해 협력국의 문제에 대한 새로운 인식과 구체적 해결방안을 도출하는데 그 의의가 있다.

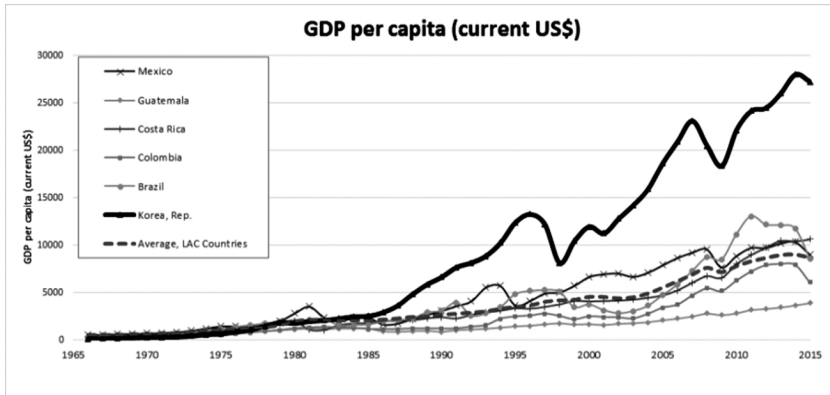
### III. 한국과 중남미의 경제발전

지리적 거리에도 불구하고 최근 한국과 중남미 지역 간의 무역과 경제 교류가 점차 증가하고 있다 (한국무역협회, 2016)<sup>10)</sup>. 또한 한국의 국제사회에서의 위상이 높아지면서 이 지역 국가들의 한국에 대한 관심 특히 경제성장 경로에 대한 관심도 커지고 있다. 그러나 이들의 경제사회적 구조나 경제발전의 경로는 매우 다르다는 것을 알 수 있다. <그림 2>는 중남미 지역 국가들과 한국의 국민 당 소득 수준의 변화를 보여주고 있다. 1966년 한국의 경제규모는 중남미 33개 국가 평균의 약 1/4 수준이었으나, 2015년 중남미 평균의 3배로 성장하였다.

---

10) 지난 2000년에 약 17.7만 건에 불과하던 수출입건수가 2015년에는 그 두 배가 넘는 약 46.9만 건에 도달하였고, 수출입 총액 또한 약 126억 달러에서 약 467억 달러 규모로 네 배 가량 증가하였다.

〈그림 2〉 한국과 중남미 국민 당 소득 추이 (current US\$) : 1966–2015



출처 : World Bank Database (data.worldbank.org) [접속일 : 2016.8.19.]

한국은 건국 초기 수입대체화산업 정책을 통해 경제성장을 도모 하였으나, 1960년대부터는 빠르게 세계시장을 겨냥한 수출중심의 산업화 정책으로 전략을 전환하였다. 한국 정부는 강력한 정책입안 및 집행 역량과 정치적 안정성을 바탕으로 적절한 환율 및 재정정책을 통해 거시경제 안정성을 도모하는 한편, 기업들의 수출을 촉진하는 유인체계를 마련하였다. 이와 동시에 산업발전에 필수적인 보편교육 완성을 통한 양질의 노동력 공급, 산업기술 개발을 위한 과학기술 투자, 생산현장에서 필요로 하는 기술 및 기능 인력 양성을 위하여 정부가 적극적인 역할을 수행하였다. 한편, 중남미 지역 국가들의 원자재 수출 중심의 경제 구조와 수입대체 산업화를 주요 경제성장 전략으로 이어오고 있다. 원자재 수출 의존도는 다른 지역들보다 매우 높을 뿐만 아니라, 지난 40년 간 지속적으로 증가해 왔다 (Adler and Sosa, 2011). 풍부한 자원은 국가 재원 확보 및 구매력 향상에 영향을 미쳐 경제성장의

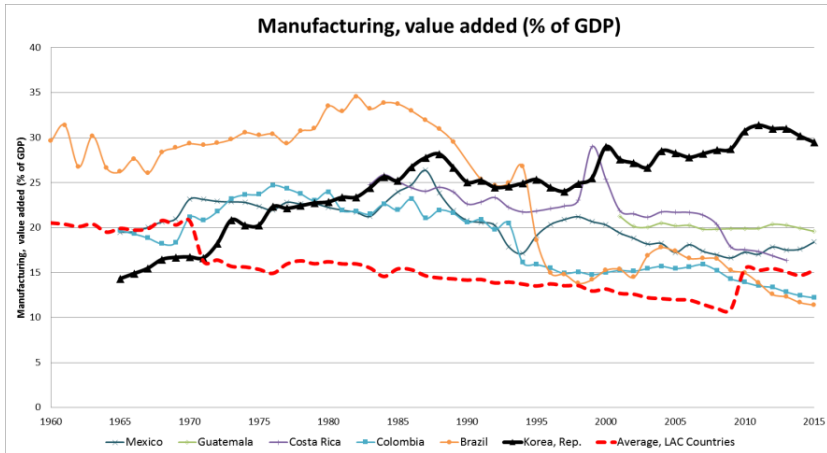


기반으로 작용할 수 있으나, 높은 원자재 수출 의존 경제구조는 국제 시장에서의 원자재 가격 변동이 각 국가의 금융 및 실물경제에 강한 영향력을 미치게 하여, 거시경제 불안정성을 비롯한 여러 문제들을 파생케 할 수 있다. 이에 역설적으로 1970년을 기준으로 GDP 대비 원자재 수출비율이 높은 국가들과 그 외의 국가들의 1970년부터 90년까지의 경제성장률을 비교하였을 때, 전자 국가들이 경제성장률이 더 낮았다는 분석도 있다 (Sachs and Warner, 1997).

일반적으로 수입대체산업화 정책은 시장에서 자원의 효율적 배분을 저해하고, 수출 및 교역의 비용을 증가시키며, 고용 창출 및 소득 재분배에 부정적인 효과를 미치기 한계가 있다고 알려져 있다 (Baer, 1972; Bruton, 1989). 이러한 수입대체산업화 정책의 내재적 한계는 실질적으로 구조적 안정화 정책의 실패, 경기회귀 성향, 국제경제상황 악화 등의 내외부적인 조건들과 결부되어, 1980년대 중남미 지역의 외채위기 및 경기침체로까지 이어지게 되었다는 분석이다 (Loayza, Fajnzylber and Calderon, 2004). 한편, 중남미 지역의 국가들은 내외부적인 압력, 특히 국제금융기구들의 구조조정프로그램(SAP)을 통하여 1980년대부터 보다 본격적으로 자유무역주의 체제로의 전환 등 적극적인 개방정책과 거시경제 안정화 정책을 추진하였다. 그러나 여전히 경제성장은 미흡하였고, 한시적 경기 회복은 정책적인 성공이라기보다는 일정한 경기 변동에 따른 경기회복과 원자재 가격 상승에 따른 일시적인 성장으로 여겨지고 있다 (Crespi, Fernandez-Arias and Stein, 2014). 이러한 중남미 지역과 한국의 경제발전 모형의 차이점은 <그림 3>에서 보듯이 제조업

비중의 추이를 통해서도 잘 드러난다. 한국의 경우, 경제 발전 초기인 1965년 당시 제조업은 전체 GDP의 약 14% 수준으로 중남미 평균인 20%에 미치지 못하였으나 이후 꾸준한 상승 추세를 유지하며 2015년 현재 약 29%까지 증가하였다. 같은 기간 중남미의 제조업 비중은 국가별 차이는 있었으나 평균적으로는 1965년에 미치지 못하는 15%대에 머물고 있으며, 브라질, 코스타리카, 콜롬비아 등의 주요 국가 모두에서 감소 추세를 알 수 있다. 이들 지역의 제조업 비중 감소는 상대적인 서비스업 증가에 따른 것으로 보인다. 한국 역시도 농업, 광업 등 1차 산업의 비중 감소로 서비스 산업의 비중이 늘어나고 있는 있으나, 여전히 제조업이 국가 전체의 산업구조를 뒷받침하는 버팀목 역할을 하고 있다.

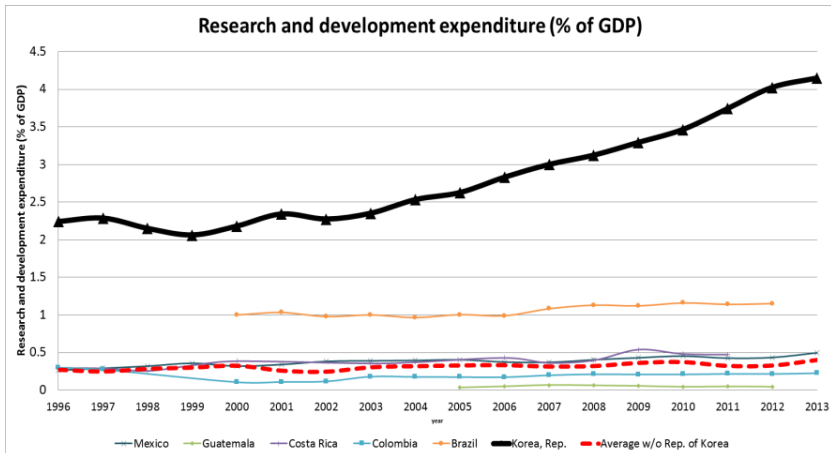
〈그림 3〉 한국과 중남미 제조업 비중 : 1960-2015



출처 : World Bank Database (data.worldbank.org) [접속일 : 2016.8.19.]

지속적인 경제 세계화에 따른 치열한 경쟁 구도 하에서도 한국의 제조업이 지속적으로 성장할 수 있었던 요인을 기술개발을 통한 경쟁력 확보와 이를 뒷받침하는 과학기술과 연구개발에 대한 투자를 제외하고 설명하기 어렵다. 한국은 1963년 GDP 대비 약 0.3%를 R&D에 투자 하였으나, 1980년대부터 투자 규모가 본격적으로 확대되면서 <그림 4>에서 보이는 바와 같이 현재 세계적으로 최고 수준인 4.1%를 기록하고 있다. 반면 중남미 국가에서의 R&D 투자는 세계은행에서 관련 집계가 시작된 1996년에 1960년대의 한국과 비슷한 수준인 0.27% 기록한 이래 계속적으로 비슷한 수준을 유지하여 2013년 기준 0.4%에 그치는 등 지난 20년간 거의 증가하지 않았음을 알 수 있다. 브라질이 1% 수준으로 중남미 국가 중에서는 상위권에 있으나, 이 역시 한국에 비해서는 낮은 비율이며, 정체를 보이고 있다.

<그림 4> 한국과 중남미 R&D 투자 비율 : 1996-2013



출처 : World Bank Database (data.worldbank.org) [접속일 : 2016.8.19.]

중남미 지역의 국가들이 그 지역적 경제성장 잠재력을 활용하지 못했던 데에 가장 중요한 원인으로서는 정부의 부족한 정책집행 역량과 약한 제도적 기반으로 볼 수 있다. 중남미 지역 국가들은 정치사회적으로 불안정성, 정치·경제 권력의 불평등, 지대추구 행위, 인기영합주의 성행 등과 같은 공통의 특징을 가지고 있다 (Rodríguez, 2000). 이러한 정치사회적 특징들은 정부가 강력하게 정책을 추진할 수 있는 제도적 기반을 저해하고, 결국 정책 환경 개선, 생산성 향상, 더 나아가 경제 성장 등에 부정적인 영향을 미치게 된다 (Murillo, et al., 2006).<sup>11)</sup> 중남미 지역의 낮은 생산성은 한국을 비롯한 다른 지역 국가들의 경제 발전과 비교되고 있으며 특히 지역 간의 생산성 차이를 분석하려는 시도로 이어지고 있다 (Crespi, Fernandez-Arias and Stein, 2014). 유사한 맥락에서 중남미 국가 고위정책결정자들 사이에 한국의 경제발전모형과 최근 한국의 정책변화에 대한 관심이 높아지고 있으며, 최근 KSP 등을 통하여 한국과의 지식과 정책교류를 위한 자문 수요와 자발적 정책 학습으로 이어지고 있다. 2004년 공식적으로 KSP가 시작된 이래, 2008년 도미니카공화국을 시작으로 2010년 페루, 2011년 볼리비아, 에콰도르, 브라질, 파나마 등으로 확대되어 2015년까지 14개 중남미 국가에 127개 주제에 관한 정책지문을 제공하고 있다.

---

11) 실제 국가의 공공정책 수준은 1인당 GDP 성장률, 인간개발지수, 빈곤감축, 복지지수 등과 높은 상관관계를 보이고 있는 것으로 분석되고 있는데, 중남미 지역 국가들은 선진국과 동아시아 지역 국가들에 비해 낮은 공공정책 수준을 보이고 있어, 그 정치사회적인 특징들이 경제 성장에 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 연구는 공공정책의 특징을 1) 정책의 지속가능성(Stability), 2) 외부환경 변화에 따른 정책의 적응성(Adaptability), 3) 타 정책과의 일관성 및 조화성(Coherence and coordination), 4) 정책 이행 및 강제에 대한 수준(Quality of implementation and enforcement), 5) 공익 추구성(Public-regardness), 6) 정책효율성(Efficiency)으로 분류하여 분석하고 있다.

## IV. KSP와 IDB 프로젝트 비교 분석

앞서 정책과정 이론을 바탕으로 정책학습과 KSP 사업의 특성을 설명하였다. 이어 중남미 지역과 한국의 경제발전 모형의 특성을 비교하여 살펴보았다. 그렇다면 과연 KSP 사업은 다른 국제개발협력 사업과 다른 어떠한 특성을 지니고 있는가? 특히 중남미 지역의 여러 개발협력과 KSP 사업이 어떠한 차이점을 가지고 있는가? 이러한 의문에 해답을 찾기 위해 중남미지역의 대표적 개발은행인 미주개발은행(IDB)의 프로젝트와 KSP가 어떠한 차이가 있는지 살펴보기로 한다. 정책확산, 정책전이의 관점에서 IDB의 프로젝트와 KSP의 정책자문이 주제별로 어떻게 분포하는지를 살펴봄으로써 두 프로그램의 특성을 비교하고자 한다.

먼저 IDB와 그 프로젝트에 대하여 간략하게 살펴보기로 한다. IDB는 1959년 설립된 이래, 중남미 지역의 가장 큰 개발금융기관으로서, 지역의 정부와 공공기관, 국영기업을 대상으로 차관, 무상지원, 기술협력 등을 통하여 지역의 경제 사회 발전과 지역 통합을 지원하고 있다. 2016-2019년의 전략 과제로 사회 통합과 불평등 완화, 생산성 향상과 혁신, 경제적 통합 등을 선정하여 추진하고 있다 (IDB, 2015). 최근에는 금융 이외에 지식의 중요성을 인식하고 세계 각국의 대학, 정부기관과 협력을 통하여 학생들과 공무원을 대상으로 하는 교육, 역량강화 프로그램도 강조하고 있다. 한국 정부와의 KSP 공동컨설팅 사업, 한-중남미 장학사업 등을 지식협력의 성과로 꼽고 있다 (IDB,

2016). IDB 프로젝트는 크게 공공부문 차관(Public Sector Loan), 민간 부문 차관(Private Sector Loan) 그리고 기술협력(Technical Cooperation)으로 구분된다. 설립 이래 지금까지 전체 프로젝트 승인 금액(2,629억 달러) 기준으로 보면 공공부문 차관이 약 90%, 민간 차관이 약 8%, 기술협력이 약 2%를 차지하고 있다. 한편 최근 5년 동안의 승인 금액(473억 달러) 기준으로는 공공차관 80.8%, 민간차관 16.9%, 기술협력 2.3%로 민간부문과 기술협력 분야의 비중이 상승했다는 점을 알 수 있다. 최근 5년 동안의 프로젝트 수(2,125건)를 기준으로 보면 공공차관 18.2%, 민간차관 10.9%, 기술협력이 70.9%로 나타나고 있다. 프로젝트 당 평균 금액으로 보면 공공차관이 약 9.9천만불, 민간차관 3.4천만불이며, 반면 기술협력은 예상되다시피 건당 약 73만불 수준으로 상대적으로 작았다. 차관 프로젝트는 준비, 승인, 실행, 완결 및 보고 등 네 단계를 거쳐 진행된다. 준비단계에서는 사업의 필요성과 목적, 기술적 측면과 연관 배경, 신용 평가, 예상 대출금액, 실행단계에서의 예상 의제 등을 포함한 사업 전반의 기본적인 정보를 포함하는 프로젝트 프로파일이 작성된다. 프로파일은 타당성검토위원회의 심사를 거치고, 통과된 사업은 사업개발 제안서로 발전된다. 여기에는 프로젝트 준비와 감독에 필요한 활동, 자원, 일정 등이 명시된다. 이후 차관제안서 초안이 마련되어 최종사업 심의위원회를 통하여 승인여부가 결정된다. 승인단계에서는 차용국이 차관계약에 서명을 하게 되며, 실행단계에서는 재정관리, 조달절차, 위험관리, 보호장치 이행 등 활동과 성과에 대한 주기적인 모니터링이 이뤄진다. 프로젝트가 완료되면 성과 측정을 위한 평가가 진행되고, 과제완료보고서가 작성된다 (IDB, 2006). 기술협력 프로젝트의 경우도

IDB 국가전략분석(Country Strategy Report) 또는 협력국과의 논의 바탕으로 발굴하고 있으며, 다른 사업들과 동일한 절차를 거쳐 선정되고 있다 (IDB, 2013).

주목할 점은 차관제안서에 특별계약조항(Special contractual clauses)이 포함된다. 실제 수원국에 자금을 집행하기 위해서는 프로그램 구성에 명시되어 있는 정책개혁 약속사항들을 IDB가 만족할 수준으로 이행해야 한다는 단서가 붙는 것이다. 또한 구체적인 정책이행 사항들도 제안서 부속서류에 명시가 된다. 예를 들어 재정제도 개혁 차관의 경우, 거시경제지표를 IDB가 정하는 가이드라인을 준수해야 하며, 금융기관, 증권시장, 정보공시 등과 관련된 법률개정은 물론, 새로운 조직 설치도 부대조건으로 요구하기도 한다 (IDB and Colombian government, 2015). 국제금융기구가 프로젝트를 통하여 수원국 정부에 반강제적으로 정책 도입이나 수정을 요구하는 것이다. <표 2>는 IDB의 최근 5년 동안의 국가별 공공차관과 기술협력 프로젝트 건수, 그리고 2008년 이후 한국과의 KSP 건수를 비교한 표이다. IDB 공공차관의 경우 브라질이 가장 많은 70건, 이어 콜롬비아(24건), 페루(23건), 멕시코(20건), 에콰도르(20건) 순으로 나타났다. IDB 기술협력의 경우 역내 여러 국가들을 대상으로 하는 경우가 471건으로 가장 많고, 개별 국가와의 양자 협력은 콜롬비아가 75건으로 가장 높았으며, 이어 볼리비아(71건), 멕시코(66건), 페루(62건), 브라질(60건) 등이 뒤를 잇고 있다. 한편 KSP는 온두라스(18건), 멕시코(15건), 페루(15건), 콜롬비아(13건) 순으로 나타났다.

〈표 2〉

국가별 프로젝트 분포

국 가	공공차관* (Public Loan)	기술협력* (Technical Cooperation)	지식공유사업* (수행연도)
온두라스	12	50	18 (2011~2015)
멕시코	20	66	15 (2012~2015)
페루	23	62	15 (2010~2013)
콜롬비아	24	75	13 (2012~2015)
에콰도르	20	54	12 (2011~2013)
도미니카(공)	14	33	9 (2008, 2012, 2013)
코스타리카	5	44	8 (2013~2015)
파나마	11	41	8 (2011, 2012)
볼리비아	19	71	6 (2011, 2013)
엘살바도르	9	43	6 (2014, 2015)
과테말라	3	37	6 (2014, 2015)
벨리즈	3	25	6 (2013, 2014)
브라질	70	60	3 (2011)
니카라과	16	51	2 (2015)
기타**	136	323	-
지역(다자)	2	471	-
합계	387	1506	127

주) \*: IDB의 공공차관, 기술협력 건수는 최근 5년(2011-2015) 기준, KSP는 2008년부터 2015년까지의 자료를 기준으로 작성

\*\* : 기타는 KSP 협력 경험이 없는 국가들로 아이티(49), 파라과이(47), 아르헨티나(37), 우루과이(32), 칠레(31), 자메이카(25), 트리니다드 타바고(22), 기아나(21), 바바도스(19), 수리남(16), 바하마(15), 베네주엘라(9) 등이 있음. ( )안은 기술협력 건수.

출처 : IDB Annual Report 2008-2015. IDB 홈페이지 [접속일 : 2016.8.3].  
KSP 홈페이지 [접속일 : 2016.8.3.]

흥미로운 것은 국가별 공공차관과 기술협력 간의 상관계수는 0.564인 반면, 기술협력과 KSP 사업 간의 상관계수가 0.649으로 오히려 더 높게 나타났다. KSP 사업의 경우 협력국의 경제규모 보다는 협력 연도, 즉



사업 회수에 따라 프로젝트 수가 크게 영향을 받는다. 반면 IDB의 공공차관이나 기술협력은 국가별 경제규모 등의 요인에 의하여 사업 수가 좌우될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 기술협력의 공공 차관과의 상관관계보다 KSP 사업과의 상관관계가 보다 높다는 것은 국가별로 개발협력의 방식에 대한 선호도가 다를 수 있다는 의미로도 해석이 가능할 것이다. 예를 들어 개발금융 프로그램보다 지식공유를 선호하는 국가들이 있을 수 있다. 여기에 대해서는 여러 경제사회적 요인들을 통제하는 등 보다 심도 깊은 연구가 필요할 것으로 보인다.

다음으로 주제별 분포를 통하여 IDB와 KSP 프로젝트의 특성을 비교하기로 한다. <표 3>은 IDB의 차관과 기술협력 프로젝트, KSP 정책자문사업의 부문별 분포를 정리한 것이다. KSP 사업을 IDB의 사업분류 기준에 따라 정리 비교한 것이다. IDB 프로젝트는 차관과 기술협력 공통적으로 사회개발과 정부 및 공공개혁 관련 주제가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 사회개발은 사회보장 프로그램, 도심 빈민 보호, 빈곤지역이나 취약계층의 영유아, 청소년 등을 위한 프로그램 등이 주를 이룬다. 공공부문 개혁은 재정정책, 공공지출, 중앙-지방정부 관계 등의 주제가 많았다. 이어 차관의 경우는 도심 교통 개발이나 고속도로 등 인프라 건설과 관련된 교통 주제, 기술협력은 환경 및 자연재해 관련된 주제가 뒤를 잇고 있다. 한편, KSP의 경우 정부 및 공공개혁 주제는 공통적으로 높으나, 그 밖에 주제별 분포는 IDB와 확연하게 차이가 있다. 가장 높은 비중을 차지하는 분야는 과학기술 주제(22.0%), 이어 산업 관련 주제(20.5%)로 나타났다. 이 두 분야와

관련된 IDB의 차관 프로젝트는 최근 5년 동안 없었던 것을 확인할 수 있으며, 또한 해당 분야의 기술협력 비중도 5% 미만으로 다른 분야에 비하여 매우 낮은 편이다. 중남미 지역에서 KSP의 역할이 IDB 등 기존 공적개발원조(ODA)와의 차별성을 잘 드러내주고 있는 것이다. 과학기술과 산업 정책은 한국의 경제발전 과정에서 핵심적인 분야이다. 특히 발전 초기 단계에 경공업 중심의 수입대체 정책에서 중화학공업 중심의 산업정책과 글로벌 시장을 겨냥한 적극적 수출 중심의 발전 전략은 매우 주효했다. 이러한 한국의 발전경험이 새로운 발전모형을 검토하는 중남미 지역 국가들의 관심을 끌고 있는 것으로 해석된다. 또한 정보통신기술(ICT), 과학기술 인력양성 체제, 연구개발 투자 등 최근의 한국 정책 환경에도 많은 중남미 지역 국가들이 관심을 보이고 있다. 공공부문 개혁의 주제도 KSP는 한국이 발전과정에서 경험했던 정책의 성공과 실패의 사례를 공유하는 실용적인 주제들이 많았다. 예를 들어 경제발전 전략과 그 과정에서 정부부처별 역할(도미니카공화국, 파나마, 페루 등), 외환위기 극복 경험과 그 예방을 위한 제도 구축(온두라스, 볼리비아 등) 등은 정책집행 단계에서 많은 어려움을 겪고 있는 개발도상국들에게 실질적 도움이 되는 유익한 지식을 공유한바 있다.

또한 IDB 프로젝트에서는 무역과 중소기업 관련 주제가 많지 않았으나, KSP에서는 해당 부문이 각각 전체의 11.8%로 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 수출금융기구, 무역지원센터 설립과 운영, 검역시스템 등 수출 물류 정책 등 무역 부문의 정책자문이 이뤄진바 있다. 또한 중소기업 육성을 위한 금융제도, 인력양성, 생산성 향상, 시장정보 제공 등에 대한

정책자문도 꾸준히 이어지고 있다. 중남미 지역 국가들은 IDB를 통하여 주로 빈곤퇴치 등 사회개발이나 정부의 재정건전성, 그리고 교통, 식수, 에너지 등 인프라 분야에 대한 차관과 기술협력 프로젝트를 주로 진행하는 반면, 한국과의 KSP 사업을 통하여 주로 과학기술, 산업 및 무역정책, 중소기업 육성 등 지속적 경제발전에 필요한 정책학습을 진행하고 있음을 확인할 수 있다.

**<표 3> 분야별 프로젝트 비교 (건수 기준)**

구 분	공공차관	%	기술협력	%	KSP	%
사회개발	43	11.1	208	13.8	9	7.1
정부, 공공개혁	64	16.5	207	13.7	23	18.1
환경, 재해	17	4.4	161	10.7	-	0.0
에너지	30	7.8	113	7.5	-	0.0
식수, 위생	33	8.5	98	6.5	-	0.0
교 통	53	13.7	90	6.0	3	2.4
교 육	22	5.7	89	5.9	3	2.4
도시개발	21	5.4	75	5.0	2	1.6
과학기술	-	0.0	70	4.6	28	22.0
보 건	21	5.4	70	4.6	-	0.0
무 역	10	2.6	57	3.8	15	11.8
금융시장	25	6.5	57	3.8	-	0.0
중소기업	12	3.1	45	3.0	15	11.8
산 업	-	0.0	*		26	20.5
농업농촌개발	17	4.4	*		3	2.4
지역통합	-	0.0	*		-	0.0
관 광	9	2.3	*		-	0.0
기 타	10	2.6	106	7.0	-	0.0
합 계	387	100.0	1506	100.0	127	100.0

주 : 음영은 상위 3개 분야.

\* : 산업, 농업농촌개발, 지역통합, 관광의 기술협력 주제 건수는 자료 접근의 한계로 정확한 숫자를 파악하기는 어려우나, 각각 45개 미만이며, 4개 분야 주제의 총합은 60개 주제로 추정됨.

출처 : IDB Annual Report 2008-2015; IDB 홈페이지 [접속일 : 2016.8.3.]; KSP 홈페이지 [접속일 : 2016.8.3.]

## IV. 논의 및 결론

### 1. 요약

앞서 중남미 지역 국가들은 IDB 프로젝트를 통하여 거시경제와 재정개혁, 그리고 사회개발, 교통, 인프라 분야에 투자를 집중하는 반면, KSP를 활용하여 한국 경제발전 단계의 실제 정부의 역량강화 정책사례, 과학기술과 산업 정책, 수출촉진을 위한 무역정책, 기업가 정신 증진을 통한 중소기업 관련 주제에 대한 주제가 상대적으로 많이 분포되어 있다는 점을 확인하였다. 이는 정책자문의 수요와 공급의 차원에서 설명이 가능하다. 즉 수요 측면에서는 이들 중남미 지역 국가들이 왜 위의 주제들에 대한 자문을 요청했는지를 살펴볼 필요가 있으며, 다른 한편으로는 정책자문의 제공자인 한국의 특수한 경제발전경험의 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

먼저 수요 측면에 볼 때, 일반적으로 국제기구나 개발은행의 사업의 경우 개별 국가에 대한 전략보고서를 기초로 프로젝트가 기획되며, 공여기관 측에서 주도한 패키지형 사업이 많다. 그래서 현지 국가의 특수성이나 관계자들의 주관적 특성보다는 보편적이고 일반적인 프로그램을 적용하게 된다. 금융 프로젝트와 연계되지 않는 단독 기술협력 사업이라도 국제기구 컨설턴트에 의한 수원국 관계자를 대상으로 한 일방적 정보전달이 주요 집행 방식이다. 앞서 보았듯이 IDB의 프로젝트가 안정적 거시경제 유지, 사회개발, 인프라 건설이 주를 이루고 있다.

그러나 이들은 지금까지의 저성장이나 불평등의 악순환을 타파할 수 있는 경제성장 전략이나 그 실행방안과는 거리가 있다. 한편 KSP 사업은 개발도상국들이 외부의 강제적 요구나 금전적 유인과는 무관하게, 협력국이 자신들의 문제를 인식하고 이를 해결하기 위한 자발적 학습 동기를 바탕으로 협력을 요청한 것이다. 결국 이들 지역 국가들이 스스로 현재 발전 전략의 한계를 인지하고 새로운 경제성장 모형으로서 한국의 발전경로에 대한 정책학습을 희망하고 있다. 과거 서구, 유럽 지역에 국한되었던 경제발전의 선행사례를 전 세계로 확장하여 모색하고 있으며, 특히 시장경제의 원칙과 정부의 적극적인 역할을 조화시킨 한국의 모형에 대한 수요가 늘고 있다.

공급의 측면에서 보면, 한국의 경우 정부역량 강화, 빈곤탈출, 인적 자본 형성, 경제성장, 사회발전, 부문별 중장기개혁 등 발전단계별로 지속적 정책전환의 경험을 가지고 있다. 뿐만 아니라 정부의 종합 발전계획의 수립, 국내 공공재원을 활용한 예산확보, 국제사회 자원의 전략적 활용, 전문 인력의 확보, 상시적이고 효과적인 종합적 정책조정 등 계획보다는 오히려 실제 정책집행과 프로그램 실행단계에서의 풍부한 문제해결 경험을 가지고 있다. 특히 경제 도약, 제조업 육성, 중화학공업으로의 전환 시기 당시 과학기술 투자, 정부의 산업정책, 이와 연관된 수출진흥 등의 정책사례가 매우 풍부하다. 해당 부문의 풍부한 발전경험이 공급 측면에서의 특징을 구성하는 것으로 보인다. 협력국의 자발적 수요와 이에 조응하는 한국의 적절한 자문 제공은 상호 신뢰관계를 형성하고 지속적 정책학습의 동기를 제공하고 있다. KSP는

협력국이 한국 정부에 제출한 수요조사서에 기반하여 연구 과제의 범위와 내용을 결정하고, 현지세미나, 중간보고회 등 연구 진행 현황을 점검할 수 있는 절차를 통해 협력대상국의 의견을 끊임없이 수렴하여 결과물을 도출한다. KSP 사업을 경험한 아래 현지 정책관계자의 인터뷰에서도 보듯이 사업의 내용과 운영 측면에서 현지 전문가와 한국의 연구자, 사업관리자들이 지속적인 상호작용이 이뤄진다.

“쌍방향으로 작용한다는 점이 KSP의 가장 큰 특징이라고 생각하며, 우리 기관의 구체적인 수요 및 니즈에 관심을 가지고 접근을 해주는데 대하여 만족스럽다. 국제기구는 수요 분석 및 자문까지 대부분 프로세스가 일방적인 경우가 많다”

- 콜롬비아 Bancoldex N 국장, 2014/15 종료평가 인터뷰 자료 (2015.6.9)

이러한 상호작용이 현지 정책관계자의 정책학습 동기를 지속하는데 효과적이라 할 수 있다. 그리고 상호작용은 정책자문 사업을 일반적 지식의 객관적 전달에 그치지 않고 정책학습에 참여하는 양국 관계자들과의 유대감을 증진하고 상호 신뢰감을 도모한다. 아래 인터뷰에서 보듯이 신뢰감 형성은 KSP와 국제기구의 일반적 프로젝트와의 또 다른 차별적 특성이다.

“IDB나 WB는 유대감 없이 개발협력에 접근한다. 과테말라도 다른 개발도상국과 같이 공감대가 전혀 없이 기계적으로 접근하는 것에 익숙하나, KSP는 한국인들의 경험에 기초한 감성, 공감대가 근처에

자리 잡고 있는 사업이라는 점에서 차이가 있다고 생각한다”

- 과테말라 전직 고위정책관계자, 2014/15 과테말라 종료평가 인터뷰  
자료 (2015.4.14)

이 뿐 아니라 신뢰감의 형성은 공식적 절차나 단계에서는 공유하기 어려운 비공식적인 정보, 암묵적 지식 등 다양한 종류의 지식공유 활동을 가능하게 한다. 또한 KSP 사업은 이러한 정책학습의 동기가 실제 현지의 정책변화로 이어질 수 있도록 최고정책결정자의 관심을 환기시키고, 아울러 현지 정책네트워크 구축을 통한 역량강화에도 역점을 두고 있다. 이를 위하여 관련 정책실무자와 현지전문가 제도를 통해서 관계자의 직접적인 과제 참여와 역량개발을 적극적으로 유도한다. 이들은 단순한 데이터 제공 뿐 아니라 한국 전문가와의 공동 연구, 공동 저술 등의 활동을 함께 하는 사업의 핵심적인 주체이다. 이들은 1년간의 프로젝트 기간 동안 문제분석, 대안도출, 실행에 이르는 정책 학습 전반에 대해 자연스럽게 접하고, 주제와 관련된 전문 지식을 습득하게 됨으로써 사업 종료 이후에도 현지의 당면 문제에 대한 자체적 해결역량 강화를 도모한다.

발전단계 초기에 글로벌 시장에서 경쟁력을 확보하기 위한 적극적인 산업정책과 이를 뒷받침하는 과학기술 정책, 무역정책, 기업정책은 한국 발전경험의 핵심적 분야이다. 보편적 원리가 적용되는 거시경제 운영이나 사회개발, 인프라 투자와는 달리 이들 산업, 과학기술, 기업 정책은 국가의 전략적 투자 정책이며, 상대적으로 위험성이 높은 정책 분야이다.

그래서 서구의 다른 국가들이나 국제기구들이 수원국에게 적극적으로 제안하거나 주도적으로 추진해 나가기 어려운 분야이다. 정치적 리더십과 함께 전략적 판단과 창의적 정책 운영이 요구되며, 결과적으로 주권국이 스스로 위험성을 감수해야 하는 분야이다. 그만큼 실제 정책을 입안하여 추진하기 이전에 사전적 정책학습이 필요하며, 실제 실행과정에서 수많은 시행착오를 극복하고 이를 자체적인 학습의 기회로 활용하는 역량도 갖추어야 한다.

이러한 측면에서 한국이 산업화와 경제성장을 추구하면서 겪었던 여러 시행착오와 이를 극복한 성공의 경험은 중남미 지역을 포함한 많은 국가들에게 좋은 정책학습의 기회를 제공한다. 지식공유사업을 통해서 여러 개도국에게 빈곤의 악순환을 탈출하여 경제성장과 민주주의 발전의 선순환의 구조를 마련한 사례들을 상호학습을 통하여 협력국에 전달할 수 있는 것이다. 물론 이러한 정책이 실제 실행되기 위해서는 중남미가 가진 여러 문제들을 먼저 진단하고 종합적으로 접근해야 한다. 이 지역의 만성적인 정치적 불안정과 공직 엽관주의는 경제발전을 위한 사유재산과 법치질서 확립 등 기본적 제도 수립을 저해하고 있다. 또한 경제발전을 위하여 핵심적 역할을 해야 하는 정부 역시도 전문성을 바탕으로 한 강력한 리더십을 발휘하기도 어려운 구조이다. 중남미 지역의 이러한 근본적인 발전의 제약을 해결하지 않고는 산업과 기업, 과학기술 정책의 성공적 추진을 기대하기 어렵다. 그렇다면 관건은 자발적 정책학습의 동기를 어떻게 실제 정책입안과 집행으로 연결하느냐이다. 정책학습이 정책전이와 그에 따른 정책의 변화가 이후



정책의 성공적 집행을 항상 보장하는 것은 아니다. 또한 정책학습 없이도 강제적 정책전이를 통하여 정책변화는 일어날 수 있다. 그러나 이러한 변화는 외부의 강제적 부과에 의한 경우가 많고, 이후 정책의 성공적 집행이나 지속가능발전의 여지는 크게 줄어들게 된다. 강제적 전이, 직접적 정책 부과의 과정에서도 정책학습이 발생할 수는 있으나, 해당 국가의 정책담당자의 적극성을 이끌어내지 못한다면 정책의 효과성이나 지속가능성이 의문시된다.

향후 KSP를 포함한 국제사회의 지식공유 사업은 협력국의 적극적인 정책학습의 의지를 고무하고 실제 그 성과가 정책개혁으로 이어질 수 있는 효과적 전략을 마련해야 한다. 지식공유사업은 협력국의 자발적 정책학습을 기초로 국가의 발전을 위한 전략, 계획, 프로그램, 모니터링 등 정책 전반의 단계와 정책 전반의 위계에 활용될 수 있는 유연한 프로그램이다. 그래서 협력국의 발전제약을 진단하고, 국제사회의 다양한 개발협력 프로그램을 협력국의 관점에서 조정하는 기능으로 활용될 수 있다. 개발 제약의 진단, 발전전략과 부문별 계획의 수립, 정책집행 실행지원 등 개혁과정 전반에 걸쳐 협력국이 요청하는 도움을 제공할 수 있다. 다른 어떤 선진국가의 정부나 국제기구가 제공하기 어려운 이러한 소중한 지적 자산을 지식공유사업을 통하여 개도국은 물론 지속가능발전을 추구하는 국제사회에 환원해 나갈 것이다. 개발 협력은 곧 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있는 역량을 강화하는 데 초점을 두어야 한다. 정책을 통한 문제 해결 노력은 결국 끊임없는 시행착오와 이를 통한 학습의 연속적 과정이다. 현지 공무원이나 고위

정책관계자들의 발전 전략과 실행계획에 대한 믿음과 실행의 의지가 없이는 결코 이러한 학습은 일어나지 않으며, 지속가능한 발전도 일어나지 못한다. 결국 주권국가의 미래는 다른 국가의 정부나 국제기구가 아닌 스스로의 정책학습을 통하여 만들어 가야한다는 점을 모든 국제사회가 함께 인식하여야 한다.

## 참고문헌

### 국내문헌

홍성창 외 (2016), SDG 실현을 위한 한국발전경험 활용 방안: KSP사업을 중심으로. 한국의 개발협력 2016(2) : 143-184. 대외경제협력기금. 한국수출입은행

### 해외문헌

- Aboubcar, M. (2014). Emerging donors and knowledge sharing for development: the case of Korea. *Yale Journal of International Affairs*, 9(1)
- Adler, G., and S. Sosa (2011). Commodity Price Cycles: The Perils of Mismanaging the Boom. *IMF Working Papers* 11 (283), Washington D.C., International Monetary Fund.
- Baer, W. (1972). Import Substitution and Industrialization in Latin America : Experiences and Interpretations. *Latin American Research Review*, 7(1, Spring) : 95-122
- Barrett, D., & Tsui, A. O. (1999). Policy as symbolic statement: International response to national population policies. *Social Forces*, 78(1), 213-233.
- Bennett, C. J. (1991). What is Policy Convergence and What Cause it?. *British Journal of Political Science*, 21 : 215-233
- Berry, F. S, and Berry, W. (2014). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. Chapter 9. In Sabatier, A. Paul and Weible M. Christopher. *Theories of the Policy Process*. 2nd edition.
- Brunton, H. (1989). Import Substitution. *Handbook of Development Economics*, Volume II : 1613-1616
- Bush, S. S. (2011). International politics and the spread of quotas for women in legislatures. *International Organization*, 65(1) : 103-137.
- Chang, H. J., & Grabel, I. (2004). *Reclaiming development: An economic policy handbook for activists and policymakers*. London, Zed Books.

- Crespi, G., Fernandez-Arias, E. & Stein, E. (2014). Rethinking productive development: Sound policies and institutions for economic transformation. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2) : 343-357.
- \_\_\_\_\_ (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1) : 5-23.
- Easterly, W. (2003). IMF and World Bank structural adjustment programs and poverty. In *Managing currency crises in emerging markets* : 361-392. Chicago, University of Chicago Press.
- Evans, M. and Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration Review*, 77(2).
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy studies*, 30(3) : 243-268.
- G20 (2011): Scaling Up Knowledge Sharing (KS) for Development, A working paper for the G-20 Development Working Group, Pillar 9.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics* : 275-296.
- Jules, T. D., & de Sá e Silva, M. M. (2008). How different disciplines have approached South-South cooperation and transfer. *Society for International Education Journal*, 5(1), 45-64.
- Knoepfel, P.; Kissling-Näf, I. (1998). Social learning in policy networks, in *Policy and Politics*, 26 : 343-367.
- Loayza, N. P. Fajnzylber & C. Calderón. (2004). Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts. Central Bank of Chile Working Papers 265.
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*, 30(3) : 269-288.

- Marx, A., & Soares, J. (2013). South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy. *International Development Policy Revue internationale de politique de développement*, 4(2) : 107-142.
- Mawdsley, Emma (2012), *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. London: Zed Books.
- May, P. (1992) Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4) : 331-354.
- Murillo, M. V., Schneider, B. R., Iacoviello, M., Scartascini, C., Monaldi, F., Payne, J. M., ... & Mateo Diaz, M. (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America: 2006 Report*. Boston, David Rockefeller Center for Latin American Studies of Harvard University.
- Newmark, A. J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of policy research*, 19(2) : 151-178.
- OECD, ECLAC, & CAF (2015). *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*. Paris. Organization for Economic Cooperation and Development.
- Poon, D. (2013) *South-South Trade, Investment and Aid Flows*. July Policy Brief, The North- South Institute.
- Rodríguez, F. (2000). *The Political Economy of Latin American Economic Growth*. Department of Economics. College Park, University of Maryland.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing?. *Journal of public policy*, 11(1) : 3-30.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Learning from comparative public policy*. London, Routledge.
- Sabatier, P. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21 : 129-168.
- Sabatier, P., & Weible, M. Christopher (2014). *Theories of the Policy Process*. Colorado, Westview press.
- Sachs, J. D. and Andrew M. Warner (1999). The Big Rush, Natural Resource Booms And Growth. *Journal of Development Economics*, 59(1).

- Simmons, B. A., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006). Introduction: The international diffusion of liberalism. *International Organization*, 60(4) : 781-810.
- Simmons, B. A., & Elkins, Z. (2004). The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy. *American political science review*, 98(1) : 171-189.
- Stiglitz, J. E. (1999). Knowledge as a global public good. *Global public goods*, 1(9) : 308-326.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York, W. W. Norton & Company.
- Stone, D. (1999). Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics*, 19(1), 51-59.
- \_\_\_\_\_. (2001). Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. CSGR Working Paper 69(1).
- UNGA (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (UNGA Resolution A/RES/70/1)*
- Weyland, K. (2009). *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. New Jersey, Princeton University Press.

## 웹사이트

- 한국무역협회 무역통계. <http://stat.kita.net/main.screen> [접속일: 2016.8.10.]
- IDB (2013). OP-400 Technical Cooperation Policy, 2013. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39444571> [접속일: 2016.8.3.]
- \_\_\_\_\_. (2006). Project Cycle. <http://www.iadb.org/en/projects/how-projects-are-made,18273.html> [접속일: 2016.8.3.]
- \_\_\_\_\_. (2015). SUMMARY: Update to the Institutional Strategy 2016-2019. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39933723> [접속일: 2016.8.3.]
- IDB & Colombian government (2015). Loan Proposal for Financial System Reform Support Program of Colombia (CO-L1144). Document of the Inter-American Development Bank <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=CO-L1144> [접속일: 2016.8.20.]

IDB (2016). 2015 Partnership Report. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7570/2015-Partnership-Report.pdf?sequence=4> [접속일: 2016.8.3.]

IDB Annual Report Various years 2008-2015. [https://publications.iadb.org/discover?field=type\\_view&filtertype=type\\_en&filter\\_relational\\_operator=equals&filter=Annual+Reports](https://publications.iadb.org/discover?field=type_view&filtertype=type_en&filter_relational_operator=equals&filter=Annual+Reports) [접속일: 2016.8.3.]

KSP 웹사이트. <http://www.ksp.go.kr/main/main.jsp> [접속일: 2016.8.3.]

World Bank Database. <http://data.worldbank.org> [접속일: 2016.8.19.]

# 경제발전경험공유사업(KSP)을 통해 바라본 한국형 개발협력모델<sup>1)</sup>

김대용

KDI 국제개발협력센터 전문위원

## I. 서론

최근 국무총리실은 2015년 11월 확정된 제2차 국제개발협력기본 계획에서 밝힌 ODA 3대 추진원칙(통합적인 ODA, 내실있는 ODA, 함께하는 ODA)을 발표했다. 동 기본계획에 대한 정부의 입장을 살펴보면, 첫째, ‘통합적인 ODA’를 추진하기 위해 2017년 국제개발협력 시행계획부터 국제개발협력위원회, KOICA 및 수출입은행 등 유무상 원조 주관기관에서 ODA 추진방향을 제시하고, 이에 맞게 ODA 시행기관이 사업을 발굴·기획함으로써 ODA 사업의 중복성을 줄이려고 노력 중이다. 국가협력전략(CPS)을 올해 말까지, 다자협력 종합전략을 올해 상반기가 지난 이후 완료해 양자·다자 ODA 통합전략 수립을 마무리할 계획이다. 둘째, ‘내실있는 ODA’를 위해서는 국제개발협력위원회 안건에도 상정된 바 있는 한국형 ODA 모델을 재정비하는 한편, 개발협력

1) 본고를 집필하는 데 큰 도움을 주신 기획재정부 및 KDI 국제개발협력센터 관계자 분들께 감사의 말씀을 드린다. 본고에서 발생한 모든 오류나 문제점 등은 기획재정부 및 KDI와는 무관하며 저자의 몫임을 밝혀둔다.



4대 구상에 부합하는 ODA 사업·모델을 적극 발굴해 나가기로 했다. 지난 해 말 국제원조투명성기구(IATI) 가입에 따라 올해 중 국제원조투명성기구 기준 항목 중 13개 필수공개 항목부터 우선 공개할 계획이다. 셋째, ‘함께하는 ODA’와 관련 시민사회, 기업, 대학, 연구기관 등 민간 참여 프로그램을 확대하는 한편 재계와의 협력방안을 적극 논의해 나가기로 했다. ODA 사업과 기업이 추진하는 CSR(Corporate Social Responsibility, 기업의 사회적 책임) 혹은 CSV(Creating Shared Value, 기업의 공유가치 창출) 사업을 연계해 나간다는 구상이다.

이와 같이 한국형 ODA 혹은 개발협력<sup>2)</sup> 모델에 대한 논의는 현재 진행형이다. 국무조정실을 비롯한 기획재정부나 외교부는 물론, KOICA, 수출입은행 등 ODA 집행기관과 학계·연구계에 이르기까지 광범위하고 포괄적인 논의가 진행되고 있다. 정부 차원에서도 이러한 한국형 개발협력모델에 대한 재정비는 물론, 이와 관련된 정책적 지원 및 노력을 꾸준히 이어가고 있다. 특히 한국형 개발협력(ODA) 모델을 수립하고 이를 적용하는데 있어서 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing

---

2) 우리나라 「국제개발협력기본법」에서는 공적개발원조를 ‘중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이 개도국의 발전과 복지 증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력’으로 정의하고 있다. OECD의 개발원조위원회 또한 공적개발원조를 개발도상국의 경제개발이나 복지를 증진하기 위해 공여국 정부가 제공하는 순수한 원조로 정의하고, 다음의 세 가지 조건을 충족해야 한다고 제시한다. 이는 첫째, 국가와 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관에 의해 제공되어야 하고, 둘째, 주요 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지증진에 관한 것이어야 하며, 셋째, 최소한의 증여율(Grant Element)이 25% 이상 되는 양허성의 자금이어야 할 뿐만 아니라, OECD 개발원조위원회의 수혜국 목록에 속해 있는 국가 및 동 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구에 제공되어야 한다는 것이다. 다만 본고에서는 문맥 상 ODA라는 명칭과 개발협력이라는 명칭을 혼용하여 사용하도록 한다.

Program, KSP)는 매우 유용한 사례로 활용되었고, 이러한 모델을 재정비하고 추진하기 위한 원동력이 될 수 있다. 이러한 KSP는 한국의 발전 과정을 통해 축적된 우리의 경제·사회 발전경험을 전략적 경제협력 국가와 공유하는 ‘한국형 경제협력사업’이며, 대상국의 경제성장과 사회발전을 지원하고 우호적 경제협력 기반을 구축하는 것을 목적으로 하는 지식협력사업이다. KSP는 2004년 2개국 11개 정책과제에 대한 자문을 시작으로, 전략적 경협이 필요한 국가를 중심으로 2014년까지 총 51개국 750여개 과제를 완료하였는데, 그동안 KSP는 양적으로도 질적으로도 성장을 거듭해왔으며, 한국 개발협력사업 중 기존의 개발 협력사업과는 차별화된 사업추진방식을 채택하여 그동안 적은 예산 대비 실질적인 성과를 이룩한 효과적인 정책자문사업으로 자리매김하고 있다 (김대용, 2016).

〈표 1〉 KSP 정책자문사업 요청국 및 대상국 현황 및 추이 (2004-16년)

단위 : 억 원

	2004	...	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
요청국	2	...	8	23	34	43	58	45	53	51	-
대상국	2	...	8	11	17	26	33	35	35	33	미정

출처 : 김대용, 2016

〈표 2〉 KSP 정책자문 협력대상국 현황 (2004 - 14년, 51개국)

단위 : 개 국

지 역	국가수	국 가
아시아	12	스리랑카, 몽골, 미얀마, 인도네시아, 라오스, 베트남, 방글라데시, 캄보디아, 중국, 태국, 필리핀, 파키스탄
MENA	7	사우디, 알제리, 쿠웨이트, 이집트, UAE, 리비아, 오만
CIS, 유럽	10	우즈베키스탄, 카자흐스탄, 터키, 루마니아, 헝가리, 러시아, 아제르바이잔, 우크라이나, 불가리아, 키르기즈스탄
아프리카	8	에티오피아, 가나, 가봉, DR콩고, 탄자니아, 모잠비크, 남아공, 적도기니
중남미	14	온두라스, 브라질, 페루, 에콰도르, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 벨리즈, 볼리비아, 멕시코, 도미니카(공), 파나마, 엘살바도르, 쿠바
합 계		51개국

출처 : 김대용, 2016

본고에서는 한국형 개발협력모델에 대한 논의에 초점을 맞추어 KSP 사업을 통해 이러한 모델을 재정립하고 확장해 갈 수 있는 논의를 진행하고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 제1절은 서론이고, 제2절에서는 한국형 개발협력 모델을 제시하였고, 제3절에서는 한국형 개발협력모델을 KSP와 비교하여 제시하면서 정책적 시사점을 분석하였다. 마지막으로 제4절에서는 앞서 논의된 내용을 요약하고 결론을 맺는다.

## II. 한국형 개발협력 (ODA) 모델 수립

본 절에서는 한국 개발협력의 과거와 현재에 대해 조망하는 한편, 한국형 개발협력 모델에 대한 그 간의 논의나 주요 내용 등을 요약 및 정리하였다. 이러한 한국형 개발협력모델의 추진전략이나 방향, 그리고 향후 과제에 대해서도 제시하고자 한다.

### 1. 한국 ODA의 최근 전개 및 현황<sup>3)</sup>

1950년 한국전쟁 발발 이후 1990년대 중반까지 원조를 받아왔던 우리나라는 반 세기 동안의 수원을 바탕으로 1960~70년대 급속한 경제성장을 이룩하였고, 1980년대 후반에는 제도적 민주화를 달성하며 ‘원조 수원국’에서 ‘원조공여국’으로 전환된 국제원조의 드문 성공사례로 일컬어지고 있다 (Choi, 2011). 즉, 우리나라는 수원국 경험과 공여국 으로의 전환을 동시에 경험한 전 세계 유일한 국가인 것이다. 또한 그동안 우리나라는 새롭게 편입된 원조공여국으로 국제사회에 이바지 하기 위한 목적으로 ODA, 개발협력사업을 꾸준히 늘려왔다. 1970년대 중반까지 주로 유엔기구 등의 자금을 지원 받아 개발원조를 실시하였으나, 빠른 경제성장으로 인해 개도국으로부터 원조수요가 매년 증가하자 점차 우리정부의 자금에 의한 원조규모를 확대하였다. 우리나라 원조 역사를 살펴보면, 1945년부터 1999년까지 우리나라에 지원된 전체 ODA 규모는 128억 달러(현재가치로 환산하면 약 460억 달러)로 추산된다.

3) 김은미 (2012), 임형백 (2014) 등에 제시된 내용을 재구성하여 요약 정리한 것임.

이와 같은 해외로부터의 원조가 한국의 고도성장과 산업화의 중요한 밑거름이 되었다는 분석도 제기된다. 국제사회로의 공여라는 측면에서 살펴보면, 우리나라는 1960년대부터 연수생 초청 및 전문가 파견 사업을 중심으로 ODA 공여사업을 진행해왔으나 그 규모는 미미했다. 1977년 110만 달러 규모의 우리나라 기자재를 개도국에 공여함으로써 물자지원 사업이 시작되었고, 1982년부터 한국개발연구원(KDI)이 개도국 주요 인사를 초청하여 우리의 개발경험에 대한 교육을 실시하는 국제개발 연찬사업(IDEP)을 시작하였다. 1984년에는 건설부에서 현재의 개발조사 사업에 해당하는 무상건설기술 용역사업을, 노동부에서는 직업훈련원 설립지원사업을 시작하였다 ([www.koica.go.kr](http://www.koica.go.kr)).

공여국으로서 우리나라가 ODA 사업을 본격적으로 시작한 계기는 1987년 대외경제협력기금(EDCF)의 설치와 1991년 한국국제협력단(KOICA)의 설립에서 찾을 수 있다. 즉, 1987년 개도국에 대한 양허성 차관을 지원하기 위해 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)을 설치해 본격적인 유상원조의 재정적 기반을 마련하고, 1991년에 무상원조 전담기관으로 한국국제협력단(KOICA)을 설립하여 체계적으로 공적개발 원조를 실시할 수 있는 제도적 기반을 갖추었다(김상태·윤지웅·김영근, 2013). KOICA의 설립으로 그 동안 건설부, 과학기술부 등 각 부처에서 산발적으로 실시해오던 기술원조, 인적 교류사업 등을 통합하여 관리하기 시작했다. 이어 1992년 한국은 기술협력분야에서 UNDP가 분류하는 수원조공여국이 되었다. 1995년에는 개발도상국에서 개발활동을 전개하고 있는 한국의 NGO에 대한 지원 프로그램을 시작하여, 한국의 원조는

현행 원조 프로그램과 행정체제를 거의 갖추고 어느 정도 원조사업의 일관성과 효율성을 가져오게 되었다 (한국국제협력단, 2009: 389, 404).

한편 공여국으로서 한국의 ODA 정책은 정권이 표방하는 국정목표 및 외교정책을 기본 틀로 형성되었다고 보는 견해가 일반적이다. 원조 공여 초창기로 해석되는 노태우 대통령(1988~92)에는 외교수단으로서의 ODA 활용과 국익 우선의 원조정책이 강조되었다. 우리나라는 이 시기 중 1992년 기술협력분야에서 유엔개발계획(United Nations Development Program, UNDP)이 분류하는 원조 공여국이 되었다. 문민정부 시기(1993~97)에는 세계화라는 국정목표 달성을 위한 수단으로 ODA가 활용되었고, 빈곤퇴치, 지속가능한 개발, 참여적 개발 등 다양한 원조담론이 도입되었다. 이 시기에 한국은 1996년에는 세계은행(World Bank)의 개발차관 공여 대상국에서 벗어나게 되었고 (고경민·김순임·홍진혁, 2010), 1996년에는 OECD에 가입하였다. 즉, 한국은 1996년 세계은행의 개발차관 공여대상국 대열에서 벗어남과 함께, OECD에 가입하여 공적개발원조의 공여를 점차 늘려나가는 등 더욱 적극적인 국제개발 협력 노력을 기울이기 시작했다 (한국국제협력단, 2009: 389). 문민정부 시기에는 세계화라는 국정목표 달성을 위한 수단으로 ODA가 활용되었고, 빈곤퇴치, 지속가능한 개발, 참여적 개발 등 다양한 원조담론이 도입되었다. 국민의 정부 시기(1998-2002)에는 보편윤리와 인도주의적 원조가 이전 시기에 비해 강조되었고, 시민사회와의 파트너십이 본격화 되면서 원조를 민주주의와 인권의 보호와 연결시키려는 초보적 노력이 시작된 시기로 평가된다 (이태주, 2003). 국민의 정부 시기(1998~

2002)에는 보편윤리와 인도주의적 원조가 이전 시기에 비해 강조되었고 시민사회와의 파트너십이 본격화되면서 원조를 민주주의와 인권의 보호와 연결시키려는 초보적 노력이 시작된 시기로 평가된다. 참여정부 시기인 2005년에는 향후 10년간의 ODA 정책 추진 방향을 담은 ‘대의 원조개선 종합대책’이 수립되었으며, 이명박 대통령 재임기인 2009년에는 DAC 가입을 계기로 국제개발협력기본법이 제정되는 등 전반적인 ODA 추진체계를 개선하고 국제원조규범들을 받아들이기 위한 노력이 활발하게 진행되었다 (구정우·김대욱, 2011: 156).

앞서 살펴본 바와 같이 한국이 1960년대부터 다양한 형태로 ODA를 실시하기는 하였으나, 본격적인 한국의 ODA의 역사는 이제 겨우 10년이 되지 않지만 이후 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 규모를 꾸준히 확대하였다. 결국 2010년 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)에 24번째 회원국으로 가입함으로써 과거 원조를 받는 수원국에서 지금은 원조를 주는 공여국으로 그 위치가 확연히 변모하였다 (서용석, 2011). 특히 2010년도는 양자간 원조가 크게 증가하여 총 ODA 규모는 최초로 10억불을 초과한 11.7억불(순지출)을 기록했고, 2011년도는 2010년도에 이어 양자유상원조가 증가하고 다자원조에서는 지역개발은행과 기타 다자기구에 대한 지원 증가가 전체 ODA 규모의 증가를 보였다. 우리나라는 1965년 개발도상국 교육생 초청사업으로 첫 원조 공여를 시작한 이래 2011년 기준 전체 공여규모 13억 달러의 명실상부한 신흥 원조공여국이 되었다 (EDCF, 2012). 2010년 9월 15일 기획재정부와 아프리카개발은행(AfDB)이

공동으로 주최한 ‘2010 한-아프리카 장관급 경제협력회의(KOAFEC)’에서는 정부와 35개 아프리카 주요 국가가 에너지/자원, 건설/인프라, 정보기술(IT), 농림수산업, 중소기업, 녹색성장 등 6개 경제 분야에서 지속적으로 협력해 나가기로 하였다. 2014년 1월 13일 제17차 국제개발협력위원회는 ‘2014년 ODA 종합시행계획’을 의결한 바 있다. 이에 2014년 한국의 ODA 예산은 2조 2666억원이며, 100개 이상의 국가에서 1,000개 이상의 ODA 사업을 실시하였다. 강원도, 충청남도, 충청북도, 제주도 등의 1년 예산이 4조원 미만인 것을 고려하면 큰 금액이다 (임형백, 2014). 올해 우리 정부의 국제개발협력(ODA) 총 규모는 지난 해(2조 3782억원)보다 612억원 증가한 2조 4394억원으로 최종 확정됐다. 국무총리실은 제23차 국제개발협력위원회<sup>4)</sup>를 열고 ‘2016년 국제개발협력 종합시행계획’ 등 2건의 안건을 확정했다고 3일 밝혔다. 확정된 종합시행계획에 따르면, 올해 ODA 총규모는 2조 4394억 원으로 지난 해보다 612억 원 늘어났다. 이중 양자협력은 1조 9479억 원(유상 8937억 원, 무상 1조 542억 원)으로 다자협력은 4915억 원 규모로 확정됐다. 지역별로는 아시아 중점지원 기조를 유지하면서 아프리카 지원을 확대할 계획으로 아시아 43.8%, 아프리카 18.7%, 중남미 6.7%, 중동·CIS(독립국가연합) 5.5% 등이다. 사업 분야별로는 교통·수자원·교육·보건 등을 중심으로 중점 지원할 계획이다.

---

4) 국제개발협력위원회는 국무총리를 위원장으로 정부위원 17명, 민간위원 7명 등 총 25명으로 구성되었으며, 국제개발협력과 관련된 주요 정책을 심의·조정한다.



## 2. 한국형 개발협력(ODA)이란 무엇인가?

정부는 “단기간에 성공적으로 경제 개발을 이룩하고, 원조 수원국에서 공여국으로 전환된 유일한 국가로서 경제개발과 정상의 경험을 전수해 우리나라만의 비교우위를 활용하고, 선진국과 개도국의 중간에 위치하여 이를 효과적으로 연결하는 역할을 수행하는 형식의 한국적 원조 정책”의 필요성을 언급하였다<sup>5)</sup>. 그렇다면 한국적 원조정책이라는 측면에서 한국형 ODA 모델에 근거한 한국형 개발협력(ODA)이란 무엇이며, 어떠한 의미를 갖게 될까? 현재 한국형 개발협력이라는 개념에 대한 사회적 통념이나 일관된 논리나 개념, 모델은 물론, 이와 관련된 사업을 어떻게 정의하고 분류할지 등에 대해서 어떠한 일치점도 없다는 점이 있어서 한국형 개발협력이라는 실체는 피상적이다. 2010년 KOICA 직원 설문조사에 응답결과에 따르면 53.8%가 “한국형 원조 모델의 실체에 대해 모호하다”고 응답했다 (정우진, 2010). 하지만 한국의 ODA 규모 증대에 따라 우리나라의 상황이나 여건에 맞는 지원전략 및 중장기 계획을 수립하는 과정에서 「한국형 ODA」라는 개념이 제기되었고 이에 대한 꾸준한 논의가 지속되었다. 이는 우리나라만의 장점이나 단점을 고려한 원조전략이 필요하다는 인식 위에서 출발한다. 그 동안 한국형 ODA에 대한 다수의 연구나 담론이 이어졌고, 한국 정부의 개발협력 전략 수립 및 정책 시행도 한국형 ODA이라는 개념을 토대로 하여 이를 실현하기 위한 노력을 단계적으로 추진해 왔다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 한국형 ODA이 무엇인가에 대한 사회적 합의는 아직

5) 외교통상부(2005), 정부 개발원조(ODA) 선진화 방안

부족한 상황이다. 이는 ODA가 광범위한 분야의 활동을 포괄하고 상대방이 있는 국제협력사업으로서 우리만의 것에 대한 연구로는 온전한 내용을 담기 힘든 점에 기인한다. ‘한국형 ODA 모델’의 구체적 정의에 대해서는 연구자나 전문가의 견해와 입장에 따라 다소 상이하어 지속적인 연구와 논의가 진행되어 왔음에도 불구하고 명확한 정의는 부재한 상황이다. 한국형 ODA 모델에 대한 기존 논의에서 일반적으로 언급되는 내용은 ① 국제 사회가 합의한 개발협력의 보편적 가치, 이념, 규범, 목표를 바탕으로, ② 우리의 독특한 발전경험 및 비교우위를 적용한, ③ 수원국 중심의 ODA 모델이라는 것이다. 이 과정에서 「국제개발협력기본법」에서 천명한 기본정신과 목표가 각 개념에 반영되며, 한국의 독특한 발전경험을 종합하면, 결국 한국형 ODA 모델은 국제 사회의 보편적 가치, 이념(보편성) 위에 한국 ODA의 기본정신·목표를 반영하고, 우리의 발전경험·비교우위를 바탕으로 본 연구에서 발굴한 프로그램들을 콘텐츠로 하여 (특수성) 수원국의 경제사회발전을 도울 수 있는 한국 고유의 개발협력 모델이라고 정의할 수 있다 (주동주·차문중·권율, 2012).

〈표 3〉

한국형 ODA의 개념 정의

구 분	개 념 정 의
권율 외 (2006)	기존의 공여국과 차별화되는 우리나라만의 고유한 특징과 비교우위를 가진 원조 <sup>6)</sup>
전승훈 외 (2007)	국제적 원조규범을 존중하며 선진국 원조방식과 차별되는 비교우위 분야에 집중하여 우리 국력과 국가브랜드 가치를 높이는 사업 <sup>7)</sup>
주동주 외 (2009)	한국의 여건에 입각하고 국제사회의 규범을 준수하면서 수원국의 필요를 반영하여 개발도상국의 발전과 지구촌의 빈곤퇴치를 적절히 지원할 수 있는 원조 <sup>8)</sup>
정우진 (2010)	정부 주도로 성공적인 개발을 이끌었던 제도, 지식, 기술 등을 타 개도국과 공유하여 국제적 개발목표 달성에 기여하는 사업으로서 한국이 산업기술적으로 비교 우위가 있는 분야의 원조 <sup>9)</sup>
김은미 (2012)	한국의 비교우위 분야에 집중하여 원조로 인한 개도국의 개발성과 및 국가 브랜드가치를 높일 수 있는 국가 전략차원의 원조 모델 <sup>10)</sup>

출처 : 주동주·차문중·권율(2012)을 참조하여 보완

한국 개발협력에 대한 기존 연구들은 장기적이고 상호 호혜적인 국익 및 인도주의적 가치를 강조하는 측면과 단기적이고 가시적 이익에 중점을 두는 현실주의적 측면이 양립해온 가운데 점차 조화를 이루는 방향으로 발전해 왔다. 그러나 이러한 기존 연구들은 국내외 환경과 한국의 특수성을 중심으로 한국 ODA의 방향을 제시하고 있으나 개발협력 분야의 국제적 논의 및 규범을 국내 정책으로 흡수하고 내재화하는

6) 권율 외 (2006), 우리나라 대외원조의 선진화 방안. KIEP

7) 전승훈 외 (2007), 한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구. KOICA

8) 주동주 외 (2009), 선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략, KIET·EDCF

9) 정우진 (2010), 한국형 개발협력모델, KOICA

10) 김은미 (2012), 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구, KOICA

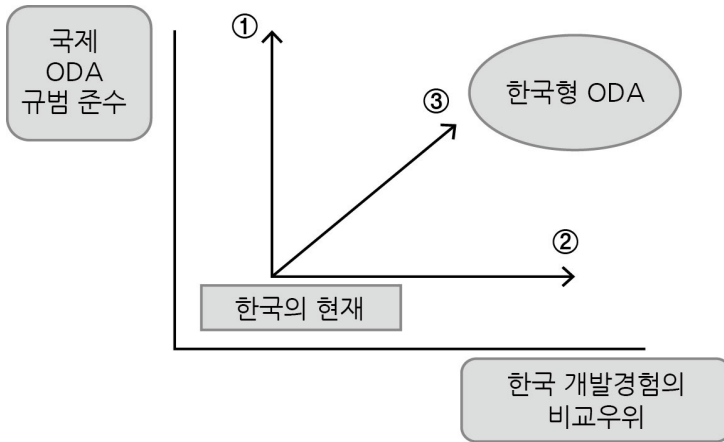
방안은 고려하지 않고 있다. 한국이 OECD DAC 회원국임을 감안하지 않더라도, 국제사회의 일원으로서 국제적 원칙 및 규범 준수는 필수적이며 이제 한국은 여기에 그치지 않고 적극적으로 국제 규범 설정에 참여하며 논의를 이끌어 나가는 단계에 이르렀다. 따라서 앞으로의 연구는 국익과 공익, 국내적으로 지향하는 가치와 국제적으로 합의를 이룬 가치를 ODA를 통해 어떻게 조화를 이루며 발전시켜 나가야 할지를 중심으로 발전되어야 할 것이다. 한국 ODA의 비교 우위에 대한 연구는 한국 ODA 목적에 대한 연구에 비해 상대적으로 활발히 이루어져왔다. 다수의 연구에서 한국의 과거 개발 경험에 기반을 둔 경제적, 기술적, 제도적 노하우와 경험 전수 또는 현재 한국의 국가 경쟁력 상승에 큰 기여를 하고 있는 인적 자원 개발 및 정보 통신 분야에 기반을 두어 한국 ODA 비교 우위 분야를 제시하고 있다. 그러나 이러한 논의는 공여국이 잘 할 수 있는 분야에 대한 공여국 중심의 사고로, 현재 국제 규범이 지향하는 수원국의 필요와 상황을 먼저 고려한 ODA와는 상이하다. 따라서 수원국의 상황을 고려하고 수원국의 개발우선순위에 기반을 둔 한국 ODA 비교우위에 대한 보다 활발한 논의가 필요하다 (김은미, 2012).

### 3. 한국형 개발협력모델의 추진방향 및 전략

주동주·차문중·권윤희(2012)에 따르면, 한국형 ODA 모델의 기본 방향을 설정하는 것은 국제개발협력기본법을 토대로 구축한 한국 ODA의 이념과 목표를 달성하기 위한 최적 전략 경로를 모색하는

작업이라고 할 수 있다고 제시되었다. 즉 글로벌 규범의 준수와 한국의 비교우위 활용을 통해 한국형 ODA 모델의 실현을 추구하는 것이다. 특히 한국형 ODA 모델은 원조에 관한 국제규범과의 정합성을 제고하는 동시에 한국의 특수한 발전 경험(비교우위)을 활용하는 방향으로 추진되어야 할 것이다 (<그림 1> 참조).

<그림 1> 한국형 ODA 모델의 기본방향 및 지향점

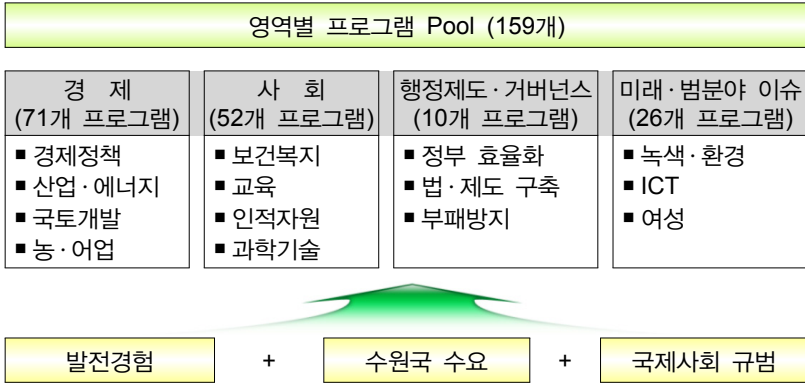


출처 : 주동주·차문중·권을, 2012

우리 정부가 발표한 한국형 ODA에 대한 추진방향은 “우리나라의 발전경험과 비교우위를 토대로, 수원국의 수요와 여건을 중심으로 빈곤퇴치·자립역량 확보와 지속 가능한 발전을 지원하기 위한 국제 개발협력 실천전략 추진”이었다. 정부의 한국형 ODA 모델을 구체적으로 추진하기 위해 우리나라가 가진 발전경험과 비교우위에 대한 체계적 분석을 바탕으로 ODA 콘텐츠를 프로그램 수준으로 종합하여 정리하였다.

경제, 사회, 행정제도·거버넌스, 미래·범분야 이슈 등 4개 영역에 대해 총 159개의 ODA 프로그램 pool을 구성하였다 (<그림 2> 참조).

<그림 2> 한국형 ODA 모델의 프로그램 선정



출처 : 관계부처 합동, 2012

또한 한국 ODA의 효과성 및 효율성 제고를 위해, ‘선택과 집중’, ‘현장과 성과’, ‘참여와 협력’, ‘ODA 인프라 지속 확충’의 4가지 추진방식을 결합하여 이행하기로 하였다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 우리 ODA 역량의 효율적·효과적 활용을 위해, 중점분야를 중심으로 ODA 프로그램에 인적·물적 역량을 집중한다. 둘째, 수원국과의 긴밀한 협의 및 현장의견 수렴 등을 거쳐 ODA 프로그램을 현지화하고, 성과 중심으로 체계적으로 관리한다. 셋째, 국내 기관, 민간부문, 수원국 및 국제사회의 다양한 ODA 주체와 긴밀한 협력을 통해 개발 효과성 및 시너지 효과를 제고한다. 넷째, 국민적 공감대 확산, 전문인력 양성 및 기업 참여 확대 등을 통해, 한국형 ODA가 지속 가능토록 기반을 구축한다.

〈그림 3〉

한국형 ODA 모델의 추진방식

추진 방식	선택과 집중	현장과 성과	참여와 협력	인프라 확충
세부 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중점협력 지원 강화</li> <li>• 프로그램간 연계 강화</li> <li>• CPS 중심 이행</li> <li>• 전문역량 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업발굴시 공간참여 제고</li> <li>• 현장역량 확충</li> <li>• 통합평가 강화</li> <li>• 사후관리 내실화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내기관간 연계 강화</li> <li>• NGO 등 민관협력 강화</li> <li>• 수원국 참여·협약 확대</li> <li>• 국제사회 협력·진출 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보제공 강화</li> <li>• 전문인력 양성</li> <li>• 참여기업 확대</li> <li>• 국민 공감대 확산</li> </ul>
프로 그램	4대 영역, 11개 분야, 159개 프로그램			

출처 : 관계부처 합동, 2012

#### 4. 한국형 개발협력모델이 남긴 과제

한국의 개발협력(ODA)은 정치적으로는 한국에 대한 우호적 국제 환경을 구축하고, 장기적으로는 현재의 협력국의 경제사회 발전에 이바지하여 한국의 미래 시장이 되는데에 도움을 준다. 즉 단기적으로는 협력국에 대한 증여이지만, 장기적으로는 한국의 미래의 시장개척과 더불어 우호적 국제환경을 구축할 수 있는 것이다 (임형백, 2011a, 2011b). 그러나 한국의 ODA는 국가 전체의 목적을 위하여 전 기관이

유기적으로 협조하지 못하고, 각 부처 및 기관간의 경쟁과 비협조로 인한 유사·중복 투자, 일회성 원조, 사후관리의 부족 등 다양한 문제를 노출시키고 있다. 한국의 ODA는 아직 해결하여야 할 과제도 많다. 첫째는 국가차원에서의 ODA의 국가적 비전과 목표가 명확하지 않다. 국가적 차원에서 장기적 목표를 정하고, ODA를 수행하는 각 부처 및 기관이 상호 협력하여야 한다. 둘째, 추진체계의 비효율성을 극복하여야 한다. 국제개발협력위원회가 실질적인 통합·관리의 역할을 통하여, 한국 ODA의 비효율성을 극복하여야 한다. 셋째, 규모의 원조를 하는 영국도 60개국을 선택해 집중적으로 지원하고 있는데, OECD 원조공여국 중 가장 작은 규모의 원조를 하고 있는 한국은 130개국을 분산적으로 지원해 개발 효과성을 제대로 보지 못하고 있는 것도 지적할만한 문제점이다. 실질적으로는 약 5년의 짧은 역사에도 불구하고 한국의 ODA는 전 세계 100개 이상의 나라에서 1,000가지 이상의 사업이 실시된다. 넷째, 한국의 모든 발전경험이 ODA를 통하여 전수되고 있지만, 한국의 성장경험에 대한 ‘개발모델화’내지는 ‘이론화’가 충분히 이루어지지 않았다. 다섯째, 한국은 단기적으로 우리가 부담하는 ODA를 통하여, 장기적으로 어떻게 한국의 국익에 기여할 것인가에 대한 고려가 부족하다. 모든 국가들은 ODA를 통해 자국의 이익을 추구하려고 한다. 자원 확보, 우호적 국제환경 구축 등이 다 한국의 국익의 범위에 포함된다. 이러한 기회를 잘 활용하면, 우호적 국제환경 구축 뿐만 아니라 장기적으로는 한국의 새로운 미래 시장을 개척할 수도 있다 (임형백, 2014).



여타 국가와 다른 여건과 성격을 가진 한국만의 특이성을 내세운 한국형 ODA의 구체적 정책을 세우기 앞서, 최대 ODA 실행 비중을 차지하고 있는 KOICA와 EDCF 법에 한국 ODA의 이념과 목표, 전략 등에 대한 내용 부재에 대해서도 생각해 봐야한다. 반대로 OECD/DAC 회원국 중 11개국이 각국의 고유한 원조 이념과 철학을 규정하는 법령을 보유하고 있으며, 총 20개국이 정책문서를 보유하고 있다. 이에 비해 현 한국의 ODA는 한국형 ODA라는 구체적인 전략이 없는 모델과 매해 국제적 기준에 달하는 규모를 확대하는 데만 급급할 뿐 한국만의 기본적인 목적과 이념을 확실히 세우고, 이에 맞는 ODA를 전략적으로 실행 하는데 매우 미흡하다고 할 수 있다. 때문에 먼저 현재까지의 ODA 실적을 평가하는 절차를 정비하고 이전 결과들을 분석해 앞으로 한국형 ODA를 정립해 선진화 하는 방안에 보안점이 되도록 전략적 기반을 세워야한다. 또한, 국익을 위한 ODA에서 국익에 대한 의미를 정확히 하여 전략적으로 접근해야 하는데 국익을 단순히 국내 기업의 수출 판로를 열어주고 개도국 상대로 무역흑자를 위한 경제적 이익에 한정되지 않고 안보를 포함해 분야별 어떤 국익을 도모하게 위한 것인지, 이상주의적 ODA 실행으로 국가 이미지를 높여 얻을 수 있는 국익을 높이겠다는 것인지에 대한 의미인지를 확실히 밝혀야한다. 한국만의 확실한 목표가 세워지고 이념이 성립될 때 ODA에 대한 국민적 지지와 관심도 높아져 ODA를 위한 국내 인프라도 발전할 것이라고 본다. 앞으로도 한국만의 특수성과 비교우위를 찾아 한국 개발원조의 차별화를 도모하려는 한국형 개발 원조 모델에 대해 심층적이고 실제적인 논의와 원조가 실행될 국가 지역 전문가와 원조로 지원되는 사업 분야 전문가가 사업 사전계획과

사업 타당성 등을 심층적으로 조사하는 제도를 도입해 실제로 실행하는데 시행착오를 겪지 않도록 해야 한다 (박주영, 2010).

한국형 ODA 모델의 추진과 관련하여 정부가 고민하고 있었던 과제는 다음과 같다. 첫째, 한국형 ODA 모델의 체계적으로 활용하기 위해 성과달성이 미흡한 과제를 제외하는 등 기존 사업심의 및 신규 사업 발굴 시 패키지 사업모델 기준으로 활용하고자 하였다. 둘째, 유상 및 무상원조 분야별 시행계획 수립 시 ‘한국형 ODA 모델’의 구체적 이행 방안 수립·반영한다. 각 부처별 추진과제에 대해 구체적 실행계획을 수립하도록 한다. 셋째, 체계적 품질관리 및 주기적 보완 등을 추진한다. ODA 프로그램의 세부 내용 구체화 등 분야별 부처별로 연구기관과 연계하여 소관 프로그램을 구체화하는 연구를 추진하여 지속적으로 품질 관리를 실시할 계획이다. 추진실적 평가, 수원국 협의 등을 바탕으로 ‘한국형 ODA 모델’을 3년 주기로 지속적으로 보완(Rolling-Plan)하는 것이다. 넷째, 적극적 홍보 및 성과공유를 추진한다. 수원국, NGO, 他 공여국, 국제기구 등에 ‘한국형 ODA 모델’을 적극 홍보하고, 성과(Best Practice) 공유 및 확산을 도모한다.

### III. 한국형 개발협력모델과 KSP

한국형 개발협력모델은 한국의 특수성을 감안하여 국제사회의 보편성에 맞는 한국의 개발협력의 방향 및 전략을 수립하기 위한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 최근 발표되었던 제2차 국제개발협력기본계획의 중심축에도 한국형 개발협력모델에 대한 논의가 포함되어 있다. 본 절에서는 이러한 한국형 개발협력모델을 이끌어 갈 수 있는 KSP의 차별화된 특징은 무엇인지, 그리고 KSP가 한국형 개발협력모델 관점에서 어떠한 함의를 갖는지에 대해 제시하고자 한다.

#### 1. 한국형 개발협력 프로그램으로써의 KSP의 특징

KSP가 처한 현실에 비추어 볼 때 실무적인 관점에서 KSP에 대한 SWOT 분석을 적용해보면 <표 4>와 같다. KSP 사업은 한국 발전경험에 비교우위를 살릴 수 있는 개발협력 프로그램이다. 더욱이 협력국의 수요에 부응하면서도 협력국 역량강화에 큰 도움을 주고 있기 때문에 맞춤형 수요 기반 사업이자 상생과 우호 증진을 위한 개발협력 프로그램이다. 그리고 사업 추진방식이 연구, 자문, 연수 등의 기존 개발협력사업에서는 추진되기 힘들었던 패키지형 프로그램으로 시작되어 지금까지 변화를 거듭해 왔다는 점에 있어서도 한국 개발협력 모델에 부합하는 측면이 크다. 게다가 장기적인 관점에서 협력대상국을 선정하고 이러한 일부 중점지원국과는 사업성과를 극대화하여 왔다. 도미니카 공화국이나 미얀마 등에서 EDCF나 KOICA 사업과 연계하여 사업의 시너지 효과를

높이고 협업 및 연계를 강화하고 있다. 특히 협력국에 신뢰에 기반을 둔 친한(親韓) 네트워크를 구축하여 경제협력을 가속화하고 한국과의 '동반자' 의식을 강화하여 중장기적 협력관계를 지속하게 하는 원동력이 되어 왔다. 또한, 우리 법·제도·정책의 공유를 통한 신뢰구축과 공공·민간의 정보교류 활성화로 기업진출 기회를 강화하는 측면이 매우 크다. 협력국의 주인의식을 존중한 맞춤형 정책자문으로 협력국의 지속적 발전을 도모하고, 이를 통한 우리나라 수출의 증대 및 고용 증가 등에도 직간접적으로 기여하고 있다. 예를 들어, 한국과 협력대상국 간의 무역 증진을 위한 정책자문이 경제자유구역 설립(우즈베키스탄, 브라질, 필리핀 등)으로 이어지거나, 산업단지 설립에 따른 한국기업진출 기획(캄보디아)하는 원동력이 되었다. 또한, 수출입은행 설립(베트남, 도미니카 공화국)이나 KDI를 모델로 하는 국책연구소 설립(사우디 아라비아, 미얀마 등) 등을 통해 한국의 대표적인 성공모델을 수출하는 데에도 기여하였다. KSP 이후 후속 ODA 사업 발굴 및 연계를 통해 ODA 효과성 제고 및 고용창출 효과를 기대하는 효과도 상당히 큰 편이다. 물론, KSP는 장기 비전이나 전략 부재, 사업운영 및 관리나 제도 측면에서의 문제점, 그리고 사업 다변화 등의 요구나 필요성 증대 등 다양한 측면에서 아직도 개선이 필요하다. 기존 KSP 중기운용계획을 주기별로 수립한 바 있기 하나 최근 국제사회의 변화나 협력국 수요 및 여건에 대한 분석 등이 고려된 중장기 비전이 필요한 시점이다. 사업의 안정적 추진 기반이 부족한 면도 존재하며, 안정적이고 장기적인 관점에서 사업을 추진하기 위해서는 예산이나 인력 측면에 있어서도 보강이 필요하다.

〈표 4〉

KSP 사업에 대한 SWOT 분석

(S) 강 점	(W) 약 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국의 개발경험에 기초한 정책자문 제공</li> <li>• 해당국 정책수요에 따라 거시적 정책 컨설팅, 분야별 정책대안, 발전로드맵 제시 등 다양한 역량강화 진행</li> <li>• 전문가 상호방문, 공동연구, 고위급/실무자 연수, 정책대화, 자문보고서 등 협력활동 패키지화된 프로그램 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주기적인 중장기 비전 및 전략 수립 미흡</li> <li>• 제도적 기반 및 안정적 사업 근거 부족</li> <li>• 예산 및 인력 측면에서의 보강 필요 등</li> </ul>
(O) 기 회 요 인	(P) 위 험 요 인
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대내외 수요 급증으로 '04년부터 '14년까지 49개국 대상 735개 과제 자문 및 연수 진행</li> <li>• KSP 사업 정책권고 이행을 위해 EDCF, KOICA 등 여타 ODA 후속 사업과의 연계</li> <li>• 협력대상국 경제·사회발전에 실질적인 도움을 제공하고 親韓 이미지 제고 등 우호적인 협력관계 조성에 기여 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여타 개발협력 프로그램의 다양화 추세에 따라 한정된 자원 하에서 경합 또는 경쟁 구도 발생</li> <li>• ODA 규모 확대에 따른 사업 다변화 시점 도래</li> <li>• 품질관리, 사업 추진체계 등 관련된 사업 관련 개선에 대한 요구 증대 등</li> </ul>

출처 : 저자작성

하지만 앞서 일부 언급된 바 있긴 하나 KSP는 차별화되고 특수성을 가진 개방적이고 유연하면서 맞춤형 지식집약적·고부가가치 프로그램이다. 즉, 경제정책 및 제도, 개발협력관련 전문지식, 협력국에 대한 정치·경제학적 이해, 언어 구사 능력 등 다양한 지식을 집약하고 융합하여 이러한 지식을 바탕으로 협력국에 최적의 새로운 경제사회 개발정책 모형을 제시하고 만들어 가는 고부가가치 개발협력 프로그램이다. 〈표 5〉에 제시된 바와 같이 정책자문 주제별 빈도수를 살펴보면 산업

및 투자 활성화 정책 자문이 전체의 14.5%로 가장 큰 비중을 차지하며, 과학·IT 육성 및 혁신 분야(14%), 거시 경제 및 발전전략 분야(13.7%)가 많이 다루어진 반면 농·수산업 개발 정책 등에 대한 비율은 4%로 상대적으로 저조하였다. 이는 KSP가 우리의 발전된 정책시스템과 IT 혁신, R&D, 산업 및 투자 활성화 등 분야에 대해 선택과 집중이 되고 있다는 점을 나타낸다. 요약하면, KSP는 한국형 개발협력모델의 보편성과 특수성을 동시에 가지면서 차별화된 특징을 가진 협력 프로그램이다. 즉, 한국의 비교우위를 살리면서 협력국의 수요에 기반을 두고 국제사회의 보편적 가치를 추구하기 위한 노력을 지속하고 있으며 한국의 여타 개발협력 프로그램과는 차별적인 요소를 가지고 있다.

〈표 5〉 KSP 정책자문사업 분야별 지원 현황 (2004~13)

구 분	전 체	%
계	606개	100.0
(1) 산업정책 및 투자 활성화 (인프라 관련 포함)	88개	14.5
(2) 과학·IT 육성 및 혁신	86개	14.2
(3) 거시 경제 및 발전 전략	83개	13.7
(4) 금융 정책 및 금융시스템 혁신	63개	10.4
(5) 무역·수출 진흥	58개	9.6
(6) 지속가능 성장 및 국토개발 (지역개발, 에너지 관련 포함)	56개	9.2
(7) 재정운영 및 공기업 관리	54개	8.9
(8) 인력양성 및 교육제도 혁신 (노동 및 고용 관련 포함)	46개	7.6
(9) 기업 육성 전략 (중소기업 포함)	33개	5.4
(10) 농·수산업 개발	25개	4.1
(11) 기타 (법·규제, 관광산업 등)	14개	2.3

출처 : 기획재정부 · 한국개발연구원 · 한국수출입은행, 2015

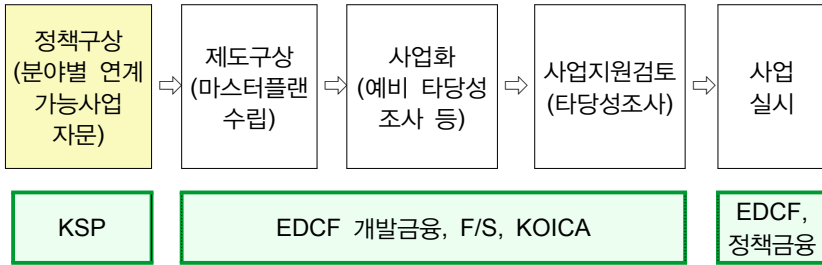
## 2. KSP를 통해 살펴본 한국형 개발협력모델에 대한 시사점

KSP가 앞서 살펴본 한국형 ODA 모델과 비교해 볼 때에 어떠한 측면에서 정합성을 가지고 있는 것일까? 만약 정합성을 갖고 있다면 KSP가 한국형 개발협력모델에 가지는 시사점은 무엇일까? 한국형 ODA 모델의 추진기조와 추진원칙, 추진방식 등의 측면에서 KSP와 비교해보면 다음과 같다. 첫째, 추진기조의 경우 “수원국 수요와 현지 환경을 기반으로 진정성 있는 원조와 원조 효율성 제고”인데, KSP의 경우 KSP 연구 주제를 확정함에 있어, 현지 수요조사서를 기반으로 하며 사전협의 등을 실시하여 현지 협력부처와의 논의와 협의를 통하여 주제를 선정하고 세부 내용을 구체화하고 수요 중심의 사업 기획, 현지전문가 활용, 사업단계별 현지와의 교류를 통한 의견 수렴 등의 과정을 통해 사업관리가 되고 있다. 둘째, 추진원칙의 경우 한국형 개발협력모델이 제시하는 발전경험과 비교우위를 활용하는 ‘효과성’, 국제사회의 규범을 존중하는 ‘조화성’, 수원국의 수요를 중시하는 ‘진정성’, 상호 협력관계를 증진하는 ‘호혜성’ 등의 네 가지 측면에 있어서 대부분 부합된다. 이는 앞서 살펴본 KSP만의 차별성이나 특징에 대해 살펴보면 더욱 분명해진다. 셋째, 추진방식의 경우 “한국 발전경험과 비교우위 분석에서 도출된 ODA 프로그램과 추진방식을 수원국 상황과 국제규범에 맞게 적용”하는 것이다. KSP가 한국 발전경험에 대해 비교우위를 가지는 분야에 대해 모듈화 사업을 통해 분석하고 사업 기획이나 추진 단계에서 협력국 상황이나 국제규범을 준수한다는 점에 있어서 추진 방식의 정합성도 드러난다.

이어서 KSP가 한국형 개발협력모델에 대해 가지는 시사점에 대해 살펴보면, (i) 사업 간 연계 강화, (ii) 소통 및 협업 강화, (iii) 전문인력 활용 및 양성 등의 세 가지 측면을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 사업 간 연계를 강화하여 프로그램 중심의 패키지형 지원이라는 측면에서 살펴보면, 단계별로 유기적 연계성을 강화하기 위해서는 개별프로젝트 보다는 우리의 비교우위가 있고, 개도국 수요와 자립노력을 지원할 수 있는 중점협력분야에 대한 프로그램 지원 강화 필요하고 유망협력 프로그램을 브랜드화하면서 통합적 지원체계 하에서 사업간 연계 및 부처 간 파트너십 구축 위한 패키지형 개발협력 프로그램이 필요하다 (주동주·차문중·권율, 2012). KSP는 전통적인 원조 사업이 아니라 거시적인 대외전략의 일환으로 그 자체가 경제협력사업인 동시에 각종 유·무상원조의 효과를 배가시킬 수 있는 선제적 개발협력으로 인식하고 새로운 경제협력사업으로 자리매김하기 위한 노력을 체계적으로 추진하고 있다. 특히 KSP 자문내용의 결과가 EDCF 차관사업, KOICA 기술협력사업 등 ODA 사업과 나아가 기업의 현지 진출로 연결되도록, 관계기관 간의 협력을 도모하는 첨병 역할을 수행하고 있다. 기획재정부의 KSP 사업 추진계획에 따르면, KSP를 후속사업과 연계하기 위해 KSP 추진협의회 등을 통해 KOICA, EDCF, 관계부처 및 기관, 민간기업과 협의를 정례화 하고 사업을 공동으로 기획하려는 계획을 밝힌 바 있는데, 국가별 경제발전단계, 기업 진출수요 등을 고려한 중점 진출분야별 지원전략에 따라 KSP-EDCF-정책금융의 패키지 방식 종합지원을 통해 후속사업 연계 가능성을 극대화하려는 정책적 노력을 지속하고 있다 (<그림 4> 참조).



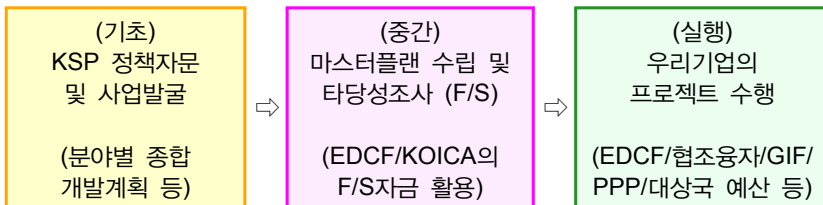
〈그림 4〉 KSP를 활용한 종합지원체계



출처 : 기획재정부 내부자료

한편, KSP 정책제안이 EDCF/KOICA 프로젝트의 마스터플랜 수립 및 예비타당성 조사 사업으로 연계되거나 또는 우리 기업의 프로젝트 수행으로 연결될 수 있는 기회를 제공하기도 한다 (〈그림 4〉 참조). 예를 들어, KSP 정책자문사업으로 출발하였던 미얀마개발연구원 (MDI) 설립 자문이 KOICA의 MDI 설립사업을 통해 기관이 설립되는 중이고, 도미니카 공화국 전력체계 개선 관련 정책자문이 한전의 배선선로 교체사업으로 이어진 경우 등이 대표적이다. 또한, 이집트 철도연동시스템 구축사업, 니카라과 브로드밴드 사업, 스리랑카 중등 ICT 교육 개선사업 등 정책자문 이후 다수 사업이 EDCF로 연계되기도 하였다.

〈그림 5〉 KSP 정책자문사업의 후속 프로젝트 연계 개념도



출처 : KDI 내부자료

최근 KSP 사업이 우리 기업의 해외 진출로 연계될 수 있도록 기업 참여를 제도화하고 있다. 사업 발굴 단계에서 KOTRA 등에 기업 의견 수렴창구를 마련하고 산업·무역, 건설·인프라 등 진출 유망 과제를 선제적으로 개발하고, 협력대상국 요청 과제에 대하여 현지 정보에 정통한 KOTRA 무역관을 통해 우리 기업 진출과의 연계 가능성을 평가하고 있다. 사업 수행 과정(중간·최종보고회 등)과 비즈니스 포럼, 기업인 간담회 등을 연계하여 협력대상국 투자환경 개선, 기업진출 방안 등을 적극 모색하는 노력도 기울일 계획이다. 이러한 노력의 일환으로 기획재정부는 2015년 2월 “KSP·EDCF 등 개발협력사업을 통한 기업 해외진출지원방안”을 수립하고, 3월에 기업 참여 확대를 위한 기업인 간담회를 개최하여 기업 측 의견을 청취한 바 있다.

둘째, 부처 간 혹은 기관 간, 민간과의 협업을 강화하여 시너지 효과를 극대화하고 이를 위해 정보 공유 및 소통을 늘려가는 측면도 시사하는 바가 크다. 기획재정부는 KSP와 관련하여 국제개발협력위원회 및 무상원조관계기관협의회에서 ODA 효율성 제고 논의에 적극적으로 참여하고 각 부처 제안 사업을 적극 반영하면서 KOICA, KDI, 수출입은행 등 ODA 사업수행기관 간 협력체계 구축 적극 지원하고 있다. 또한 정책자문의 직접적·실질적인 성과 도출을 위해 민간과의 연계·협업 모델을 개발하려고 계획 중인데, 기업이 개별적으로 실시하던 글로벌 CSR 활동(해외 기술학교 운영 등)을 KSP 정책자문과 연계하여 시너지 효과를 이끌어내기 위한 고민을 진행 중이다. KSP를 통한 정보 공유 및 소통을 활성화하기 위해서 ① KSP 사업의 기획, 수행, 사후관리 등

전 단계의 정보를 공유하고 유관기관 및 기업에 실질적으로 도움이 되는 자료 제공, ② 협력대상국과의 양방향 정보 공유 및 네트워크 구축, 이를 기반으로 하여 유관기관과 기업의 KSP 사업 직접 참여를 유도, ③ 현지 정부와의 소통을 활성화하기 위한 새로운 창구 역할 수행 등의 측면 지원도 강화하는 방안을 모색하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째, KSP 홈페이지를 통한 사업진행 경과 및 주요내용의 공유하고 있다. 현재 일반에 공개된 KSP 활동보고서, 자문보고서 등에 대한 활용도를 제고하고 사업 기획 단계에서 유관기관 및 기업 등에 사업 관련 정보를 적극적으로 홍보하는 세미나, 간담회 등을 개최하는 한편, 그동안 축적되어 왔던 자료 및 정보를 바탕으로, KSP 사업의 현황 및 그동안의 진행경과, 성과 및 시사점 등을 집대성하여 공개함으로써 유관기관, 기업 등의 현지 진출을 위한 참고자료로 제공하고 있다. 둘째, 유관기관이나 기업이 KSP를 통해 협력대상국과의 네트워크 구축 및 정보 공유, 이를 기반으로 KSP 사업에 직접적으로 참여하도록 유도하고 있다. 협력대상국에서 진행되는 KSP 최종보고회에 현지 유관기관 및 우리 기업을 초청, KSP 사업에 대한 정보 공유 및 현지 정부와의 협력방안을 모색하기도 하고, 2012년 온두라스 전자정부 구축 사업에 삼성 SDS가 연구진으로 참여하여 사업을 수행한 사례도 있었다. 마지막으로 현지 출장 등을 통해 현지에 진출해 있는 유관기관이나 기업의 애로사항이나 건의사항 등을 적극 청취하여 전달, 현지 정부와의 소통을 위한 새로운 창구로써 KSP 사업을 적극적으로 활용하고 있다. 정부 간 사업으로 추진되는 KSP 정책자문 사업의 주요 내용을 유관기관 및 기업들과 공유함으로써, 해외시장 개척 및 진출의 교두보를 마련하는

데에도 기여하고 있다. 이처럼 정책자문 및 컨설팅 부문에서도 KSP를 제외하고는 체계적이고 협업적인 접근이 미흡한 실정이라는 분석도 제기된다 (문정호, 2014).

셋째, 개발협력 전문인력을 전 세대를 아울러 활용하고 후속세대를 양성하는 측면에 있어서도 KSP가 이바지하고 있다. KSP는 청년층과 공공 및 민간부문 지식 컨설팅 분야 활성화를 통해 고품질 사업서비스 분야의 일자리를 창출하는데 기여한다. 동 사업은 2004년 출범 이후 국내 공공 및 민간컨설팅 산업과 지역전문가 육성에 기여한 바가 크다. 2004년 2개국 8개 사업에 민간기업 2곳의 컨설턴트 4인 참여했던 것이 2012년 33개국 130개 사업에 공공기관 7곳, 대학교 10곳, 민간업체 43곳의 컨설턴트 150여명 참여를 신청하였다. 작년도 1월 KSP와 연계한 인재 양성방안을 마련하고 ADB, IDB, WB 등에 5명 파견, 국제기구-협력국-KSP 간 코디네이터 역할을 수행하는 KSP 주니어 컨설턴트와 Young KSPian 프로그램을 지속적으로 추진함으로써 청년개발협력지망자, 직업기술자의 해외진출 등을 장려하고 청년 일자리 창출에도 기여하였다. Young KSPian 프로그램 참가자 중 한 명은 “우리나라에 대한 자긍심을 깨닫고 개발협력의 시야를 넓힐 수 있었던 천금같은 기회”라고 평가하였다. 또한, 은퇴 전문가를 컨설턴트 및 협력국 주재 자문관으로 적극 활용하고 있는데, 전문지식과 현장경험이 풍부한 은퇴 전문가를 수석고문, 연구진 혹은 자문관으로 투입하고 있다. 특히 수석고문제도를 통해 사업과제와 관련 전문성을 보유한 전직 고위관료나 민간 CEO 등을 수석고문으로 초빙하여 협력대상국 고위정책결정자와의 긴밀한 협의를 통해 착수 보고회 및 조사, 사업결과의 보고, 자문단 대표 역할 등을 수행하고 있다.

## IV. 결론 및 시사점

본고에서는 한국형 개발협력모델에 대해 살펴보고, 이러한 한국형 개발협력모델과 KSP를 비교함으로써 시사점을 제시하였다. 특히 한국형 개발협력모델과 KSP 간의 정합성에 대해 살펴보고 KSP가 한국형 개발협력모델을 재정립할 때 고려되어야 할 시사점을 제시하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 KSP는 우리가 가진 개발협력 자원(개발경험, 전문인력, 사업경험, 세계적 네트워크)을 효율적으로 활용하여 우리나라와 협력대상국 모두가 상생하면서 지속적인 동반자 관계를 강화하는 데 기여한 바가 크다. 기획재정부를 비롯한 사업총괄기관들은 우리 개발협력 사업의 국제적 위상을 제고하도록 KSP가 한국형 개발협력 모델의 대표적인 프로그램으로 정착할 수 있도록 최선을 다하고 있다. KSP가 한국의 개발협력 고유 브랜드로 자리매김 할 수 있도록 건설적 비판과 지원이 필요한 시점이고 이를 위한 정책적 관심과 지원이 동반되어야 하겠고, 지금이야말로 KSP의 향후 발전방향 및 정책제언 등이 활발히 논의되어야 할 시점이다.

마지막으로, 본고와는 또 다른 시각에서 KSP 사업을 언급한 문정호(2014)에 대해 소개하면서 맺음말을 대신하고자 한다. 문정호(2014)의 경우 KSP 사업을 한국형 개발협력모델이라는 측면에서 살펴보고 이에 대한 정책제언을 제시하고 있는데, 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. KSP 사업은 협력국 발전에 실질적으로 기여하면서 후속사업의 가능성을 높일 수 있는 가장 효율적인 수단이 될 수 있다. 따라서

우리나라의 전문성을 최대한 살린 정책경험전수사업을 심화, 확대할 필요가 있다. 우선, 이 분야에 대한 개발도상국의 경험전수 희망 분야를 구체적으로 분석하고 우리의 비교우위가 무엇인지 체계적으로 발굴하는 작업이 필요하다. 또한 기존의 KSP 사업, KOICA 사업 등을 통하여 지원된 사업에 대하여 이러한 비교우위 측면에서의 평가와 개선방안 도출이 필요하다. 최근 협력대상국의 주요 지원희망 분야에 따라 유관 전문기관 차원의 KSP 사업 추진방안을 검토할 필요가 있다. 이와 같은 컨설팅 사업은 실질적 지원과정에서 국제기구의 활용과 양(다)국간 분업체계를 효율적으로 형성해야 한다. 따라서 지식공유를 강조하는 최근의 국제사회의 요구 및 변화 등을 고려하고 협력국 계획체계의 능력개발을 위해서는 우리나라 단독 지원체계보다는 WB, MDB 등 유관 국제기구와 컨소시엄을 구성하는 실행체계 등을 검토해야 한다. 또한 후속 및 연계사업 발굴을 위해 컨설팅 과정에서 협력국 정부 및 전문가의 참여가 필요하므로, 관련 교육과정(capacity building) 제공 등의 사업과도 연계하여 추진할 필요가 있다. 셋째, 한국신탁기금(KTF)의 활용 증진과 국익연계 효과성 제고 노력이 필요하다. 한국신탁기금(Korea Trust Fund)<sup>11)</sup>을 활용한 정책컨설팅 강화 및 이를 통한 기술용역사업의 수주

11) 신탁기금은 특정 목적의 사업지원을 위해 제공국이 무상으로 지역개발은행에 맡기는 자금을 말한다. 신탁기금은 보통 '컨설턴트 펀드'와 '프로그램 펀드' 두 종류로 구 분되는데, 컨설턴트 펀드는 자금을 제공한 나라가 돈이 사용될 분야를 정해두는 반면, 프로그램 펀드는 지역개발은행의 각종 지원 프로그램을 강화하는 목적에 쓰인다. 과거에는 컨설턴트 신탁기금이 주류를 이루었는데, 최근에는 프로그램 신탁기금이 늘어나는 추세이다. 신탁기금은 신탁기금을 사용한 개발사업에 자금제공 국가만 참여할 수 있는지 아닌지 여부에 따라 구속성(tied)과 비구속성(untied) 신탁기금으로 구분된다. 비구속성 신탁기금이란 신탁기금을 활용한 사업에 신탁기금 제공국 기업들만이 참여할 수 있는 것이 아니라 공개경쟁 및 입찰을 통해 전 세계 기업들이 참여할 수 있다. 최근에는 국제관례에 따라 비구속성 신탁기금이 주종을 이룬다 (문정호, 2014).

확대를 도모해야 한다. 즉, 지속적으로 증대되는 우리나라의 신탁기금을 국내 전문가의 개도국 정책컨설팅 기회로 활용해야 할 것이다. 특히 최근 기금이 확충된 미주개발은행, 세계은행, 아프리카개발은행 등에 대한 비구속성(untied) 신탁기금에 대해 적극적인 정책컨설팅 사업으로 연계하도록 노력해야 한다. 각 MDB에서 대규모 컨설팅 사업이 빈번하게 발주되고 있음에도 불구하고 우리나라 정부 및 공공기관에서는 체계적으로 대응하지 못하고 부서별로 산발적으로 대응하거나 아니면 담당자의 부수적인 업무로 처리되는 경우도 많은 실정이다.

또한 우리나라 컨설턴트와 연결이 되어 프로젝트를 계약하게 되었다고 해도, 기관 차원에서의 국제 업무 경험으로 축적되지도 않고, 담당자에 대한 업무실적 산정 등에도 거의 산입되지 않는다. 따라서 앞에서 제안했던 정책경험공유사업과 연계하여 MDB의 컨설팅사업과의 공조 및 이를 통한 한국신탁기금의 실질적 국익연계를 도모해야 한다. 정책 컨설팅을 통해 각 분야에 풍부한 정보가 축적되고, 협력국의 우선순위에 부응하는 유망 협력사업을 발굴할 수 있으므로 우리나라 ODA 사업의 계획성을 제고하는데도 크게 기여할 수 있다. 대외협력 및 공적개발원조 확대를 위한 협력국 정책자문, KSP의 확대 및 심화가 시급하다는 점이다. 한국형 정책경험 공유사업은 다른 분야와 마찬가지로 국제적 원조 규범을 존중하면서도 선진국의 전통적인 원조방식과는 차별성을 지니며, 우리나라의 비교우위 분야에 집중함으로써 원조의 성과를 극대화하고 우리나라의 국력과 국가 브랜드 가치를 높이고 국제사회에서 우리나라의 영향력을 증대시킬 수 있어야 한다. 우리나라의 정책경험과

기술이 보다 종합적이고 완결성을 띤 형태로 수요국의 여건에 적합하도록 컨설팅, 교육 등을 지원하는 국제협력사업이 심화되어야 한다. 여기에는 사업 콘텐츠의 발굴, 축적과 사업 분야, 방식별 효과적인 접근방안이 병행되어야 하며, 관련된 정부 부처, 공공기관, 유관 전문기관 차원의 긴밀한 연계, 협력이 필요하다는 점이 강조된다.



## 참고문헌

### 국내문헌

- 관계부처 합동 (2010). 국제개발협력 선진화 방안. 서울.
- \_\_\_\_\_ (2012). 한국형 ODA 모델 추진방안. 서울.
- 고경민 · 김순임 · 홍진혁 (2010). 공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의. 한국과 국제정치, 26(3) : 95-128.
- 구정우 · 김대욱. (2011). 세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007. 한국사회학, 45(1) : 153-190.
- 국무총리실 (2010). ODA 선진화를 위한 5개년 기본계획 확정, 보도자료.
- 국제개발협력위원회 (2010). 국제개발협력 선진화 방안, 제7차 국제개발협력위원회 의결안건, 제7-1호. 2010. 10. 25.
- 권율 · 김한성 · 박복영 · 황주성 · 홍수연 (2006). 우리나라 대외원조의 선진화 방안. KIEP.
- 기획재정부 · 한국개발연구원 · 한국수출입은행 (2015). KSP 10년사. 서울.
- 김대용 (2016). 경제발전경험공유사업(KSP) 성과관리 모델 수립 및 활용. 한국의 개발협력, 16(1) : 127-159.
- 김상태 · 윤지웅 · 김영곤 (2013). 공적개발원조(ODA) 중점협력국가 선정 요인에 대한 실증분석. 정부학연구, 19(1) : 125-153.
- 김은미 (2012). 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구. pp.1-196.
- 대외경제협력기금 (2012). 숫자로 보는 ODA: 2012 우리나라 ODA 통계자료집. 한국수출입은행.
- 문정호(2014). 한국형 공적개발원조(ODA) 모델의 방향 및 과제 - 국토 및 토지 · 주택분야를 중심으로 -. 부동산포커스, 2014(75).
- 박주영 (2010). 타지키스탄에서의 한국형 ODA의 특수성 : 전력에너지 분야 중심으로, 중앙아시아연구 원우논집 3집 : pp.64-86.
- 서용석 (2011). 선진국 ODA정책의 효과성 분석에 관한 연구. 한국행정연구원 이슈페이퍼 : pp.370-385.
- 외교통상부 (2005). 정부 개발원조(ODA) 선진화 방안, 보도자료.
- 이태주 (2003). 한국의 대외원조 정책에 대한 인류학적 연구: '선진국 만들기'와 발전 담론. 비교문화 연구, 9(1) : 139-174.

- 임형백 (2011a). 새마을 운동의 아프리카 공적개발원조(ODA) 적용 방향. 한국지역개발학회지, 23(2) : 47-70.
- \_\_\_\_\_ (2011b). 새마을 운동을 이용한 아시아 국제개발협력. 아시아 연구, 14(2) : 111-139.
- \_\_\_\_\_ (2014). 한국 공적개발원조(ODA)의 전개와 과제. 한국정책연구, 14(1) : 73-102.
- 전승훈 · 이경구 · 이재홍 · 손성애 (2007). 한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구. KOICA.
- 정우진 (2010). 한국형 개발협력 모델 - 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램. KOICA 연구자료 정책연구, 2010-07-032 : 82-64.
- 주동주 (2010). 국제원조의 규범과 실태, 한국의 개발협력, 10(1) : 81-107.
- 주동주 · 김학기 · 김석환 · 김계환 (2009). 선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략. 산업연구원 연구보고서, KIET·EDCF.
- 주동주 · 차문중 · 권을 (2012). 한국형 ODA 모델 수립 : I. 총론. 산업연구원 · 한국개발연구원·대외경제정책연구원 합동 용역보고서, 국무총리실.
- 진상기 (2010). 우리나라 공적개발원조(ODA)체계 분석. 한국행정연구, 19(2), 103-131.
- 한국국제협력단 정책연구실 (2009). OECD/DAC 원조효과작업반 산하 제1작업팀 및 제3작업팀 회의 결과, 국제개발협력 09(3) : 169-181.
- 한국개발연구원(KDI) (2013). KSP 발전방안 및 제도기반 기초연구: 1부 KSP 발전방안. 국제개발협력센터 KSP 용역보고서, 기획재정부. 그 외 기획재정부, KDI 내부자료 및 보도자료 다수

## 해외문헌

- Choi, J-W. (2011). From a recipient to a donor state: Achievements and challenges for Korea's ODA. International Review of Public Administration, 15(3): 37-50.

## 웹사이트

- ODA Korea 홈페이지, <https://www.odakorea.go.kr> [접속일: 2016년 8월 20일].

기획재정부 홈페이지, <https://www.mosf.go.kr> [접속일: 2016년 8월 22일].

경제발전경험 공유사업(KSP) 홈페이지, <https://www.ksp.go.kr>  
[접속일: 2016년 8월 22일].

외교통상부 홈페이지, <https://www.mofat.go.kr> [접속일: 2016년 8월 25일].

한국국제협력단 홈페이지, <https://www.koica.go.kr> [접속일: 2016년 8월 25일].

**EDCF**

## **IV. OECD DAC 통계분석**

2015년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용

남희정 한국수출입은행 경험총괄부 심사역



## 2015년 DAC 회원국 ODA 잠정통계 주요 내용

남희정

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 심사역

지난 2016년 4월 OECD DAC는 DAC 회원국들의 2015년 공적개발 원조(ODA) 잠정통계\*를 OECD 홈페이지를 통해 발표함

\* OECD 통계작성반은 각 회원국이 7월에 제출한 확정통계 자료를 검증, 확인 후 매년 12월 중 발표

### I. DAC 회원국 주요 내용

#### 1. 총 ODA 지원규모

□ DAC 28개 회원국(EU 제외)의 2015년 ODA 규모(순지출 기준)는 명목 금액 비교시 전년 대비 감소하였으나, 실질 금액 기준(물가 및 환율 변동 감안)으로는 6.9% 증가함 (2014년 1,372억불, 2015년 1,316억불)

○ 명목 금액 기준 양자원조는 0.3%, 다자원조는 12.6% 감소

- 총국민소득 (GNI) 대비 ODA 비율은 0.30%로 2014년 수준 유지
- 일부 회원국이 경기 침체에 따라 원조 예산을 감축시켰음에도 불구하고 전반적인 ODA 실질 규모는 지속적으로 증가

〈표 1〉 DAC의 2013~14년 ODA 금액 변화

단위 : 억불 (순지출)

구 분	2013	2014	2015
양자원조	935.4	946.6	943.8
무 상	927.7	903.2	-
유 상	7.6	43.4	-
다자원조	413.0	425.6	372.0
전 체	1,348.3	1,372.2	1,315.9

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

- 비호신청자 (asylum seeker) 급증에 따른 공여국내 난민비용 (in-donor refugee costs) 지출 증가를 2015년 ODA 규모 증가의 주요 요인으로 분석
  - 공여국 내 난민비용으로 인한 증가 효과 제거시, ODA 실질 증가율은 1.7%
- 국가별 지원규모는 미국 (311억불), 영국 (187억불), 독일 (178억불), 일본 (93억불), 프랑스 (92억불) 순이며, 한국은 19억불로 14위를 차지

〈표 2〉

2015년 OECD DAC 회원국 ODA 현황

단위 : 백만불 (순지출)

순위	국 가	ODA 규모	순위	국 가	ODA 규모
1	미 국	31,076	16	스페인	1,604
2	영 국	18,699	17	핀란드	1,292
3	독 일	17,779	18	오스트리아	1,207
4	일 본	9,320	19	아일랜드	718
5	프랑스	9,226	20	폴란드	442
6	스웨덴	7,091	21	뉴질랜드	438
7	네덜란드	5,812	22	룩셈부르크	261
8	캐나다	4,287	23	포르투갈	306
9	노르웨이	4,277	24	그리스	282
10	이탈리아	3,844	25	체 코	202
11	스위스	3,538	26	슬로바키아	86
12	호 주	3,222	27	슬로베니아	62
13	덴마크	2,566	28	아이슬란드	39
14	한 국	1,911	DAC 전체		137,586
15	벨기에	1,894			

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

○ DAC 회원국 중 22개국의 ODA 규모가 전년 대비 증가하였으며, 다음 13개국이 실질 증가율 10%를 초과하는 큰 폭의 증가 기록

- 그리스 (+38.7%) : 공여국 내 난민지원비용 증가
- 스웨덴 (+36.8%) : 공여국 내 난민지원비용 및 UN과 GCF 앞 지원액 증가
- 독 일 (+25.9%) : 공여국 내 난민지원비용 증가
- 네덜란드 (+24.4%) : 공여국 내 난민지원비용 및 세계은행 앞 지원액 증가



- 슬로베니아 (+21.1%) : 공여국 내 난민지원비용 등 전체적인 원조액 증가
  - 오스트리아 (+15.4%) : 공여국 내 난민지원 비용 증가
- DAC 회원국 중 6개국의 ODA가 감소하였으며, 2개국의 ODA가 실질 감소율 10%를 초과하는 큰 폭의 감소 기록
- 벨기에 (-8%), 미국 (-7%), 핀란드 (-6%), 룩셈부르크 (-1%), 포르투갈 (-16%), 호주 (-11%)가 감소
  - 포르투갈 (-16.1%) : 양자간 원조 감소
  - 호주 (-11.1%) : 개발 분야 예산 감소로 인한 전체적인 지원액 감소

## 2. 양자간 원조

- 양자간 원조(순지출 기준)는 전년대비 0.3% 감소한 943.8억불 기록
- 프로젝트 원조 비중이 42.6%인 402.1억불로 가장 크며, 기타 24.4% (230.7억불), NGO · PPP · 프로그램 원조 20.1% (189.6억불), 행정비용 6.5% (61.3억불) 순으로 지원
  - 공여국 내 난민지원의 증가로 기타는 대폭 지원액이 증가하였으나, 다른 원조유형들은 감소세를 보임

- 전년 대비 채무구제는 29.8%, 예산지원은 29.0%, 기술협력은 26.7%, 프로젝트 원조 20.1% 감소

〈표 3〉 DAC 회원국의 양자간 원조 유형별 현황

단위 : 억불 (순지출)

원 조 유 형	2014년		2015년		증감 (B-A)	증감률
	금액(A)	비중	금액(B)	비중		
예산지원	20.2	2.1%	14.4	1.5%	-5.9	-29.0%
NGO, PPP, 프로그램 원조	208.9	22.1%	189.6	20.1%	-19.3	-9.2%
프로젝트 원조	502.9	53.1%	402.1	42.6%	-100.9	-20.1%
기술협력	55.4	5.8%	40.6	4.3%	-14.8	-26.7%
채무구제	7.4	0.8%	5.2	0.6%	-2.2	-29.8%
행정비용	63.5	6.7%	61.3	6.5%	-2.2	-3.4%
기 타*	88.4	9.3%	230.7	24.4%	142.4	+161.1%
합 계	946.6	100.0%	943.8	100.0%	-2.8	-0.3%

\* 개도국 유학생 및 연수생 지원, 개발에 대한 인식 확산비, 공여국내 난민지원  
출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

### 3. 다자간 원조

□ 다자간 원조는 전년대비 12.6% 감소한 372.0억불 기록

- EU 앞 원조 비중이 32.2%로 가장 크며, 세계은행 23.1%, UN 20.4%, 기타 다자기구 15.7%, 지역개발은행 8.6% 順으로 구성

- UN에 대한 지원액은 전년 대비 11.7% 증가하였으나, 지역개발은행 20.0%, 세계은행 12.1%, EU 연합 9.7% 등 전반적으로 감소세 기록

〈표 4〉 DAC 회원국의 다자간 원조 유형별 현황

단위: 억불 (순지출)

원 조 유 형	2014년		2015년		증감 (B-A)	증감률
	금액(A)	비중	금액(B)	비중		
U N	68.0	16.0%	76.0	20.4%	+8.0	11.7%
E U	132.7	31.2%	119.8	32.2%	-12.9	-9.7%
세계은행	97.7	23.0%	85.9	23.1%	-11.9	-12.1%
지역개발은행	40.0	9.4%	32.0	8.6%	-8.0	-20.0%
기타다자기구	87.1	20.5%	58.4	15.7%	-28.7	-33.0%
합 계	425.6	100.0%	372.0	100.0%	-53.5	-12.6%

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics(IDS) 참고

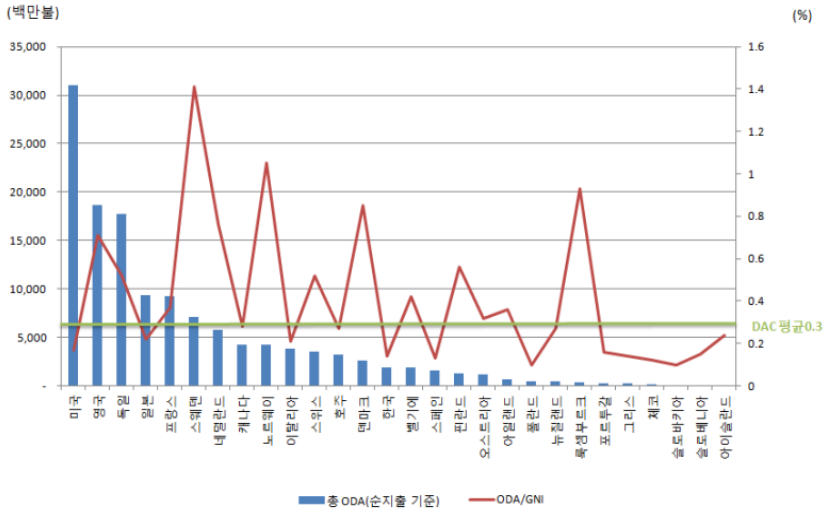
#### 4. ODA/GNI 비율

- 경제규모 대비 원조 수준을 나타내는 ODA/GNI 비율은 전년과 동일한 0.30%를 기록

- UN이 제시한 ODA/GNI 비율 목표(0.7%)를 넘어선 국가는 스웨덴 (1.4%), 노르웨이 (1.05%), 룩셈부르크 (0.93%), 덴마크 (0.85%), 네덜란드 (0.76%), 영국 (0.71%) 등 6개국이며, 한국은 0.14%로 23위를 기록

〈그림 1〉 2015년 DAC 회원국의 ODA 및 ODA/GNI 현황

단위 : 억불 (순지출)



출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

## II. 우리나라 주요 내용

### 1. 총 ODA 지원규모

□ 2014년 우리나라 ODA 지원규모(순지출 기준)는 총 1,911.00백만불로 전년 대비 2.9% 증가

○ 전년 대비 양자간 원조 4.5% 증가하였으나, 다자간 원조 1.8% 감소

〈표 5〉 2015년 우리나라 ODA 확정통계 현황

단위 : 백만불 (순지출)

구 분	2014년	2015년	증감률(%)	비중(%)
총ODA (A+B)	1,856.7	1,911.0*	+2.9	100.0
양자간 원조 (A)	1,395.8	1,458.3	+4.5	76.3
유상원조(EDCF)	512.1	560.2	+9.4	(양자 중 : 38.4)
무상원조	883.7	898.1	+1.6	(양자 중 : 61.6)
(KOICA)	(551.2)	(563.2)	+2.2	(무상 중 : 62.7)
(기타)	(332.5)	(334.9)	+0.1	(무상 중 : 37.3)
다자간 원조 (B)	461.0	452.7	-1.8	23.7
(한국은행)	(230.4)	(225.3)	-2.2	(다자 중 : 49.8)
총ODA(총지출 기준)	1,937.9	1,993.3	+2.9	-
GNI(국민총소득)	1,415,434	1,383,853	-	-
ODA/GNI(%)	0.13	0.14	-	-
적용 환율(원/달러)	1,053.06	1,131.31	+7.4	-

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS); 한국수출입은행 ODA 통계홈페이지(<http://oda.edcfkorea.go.kr>) 참고

## 2. 양자간 원조

- 양자간 원조(순지출 기준)는 전년 대비 4.5% 증가한 1,458.3백만불 지원
- 양자간 원조 중 유상원조는 전년 대비 9.4% 증가하였고, 무상원조는 1.6% 증가

○ 유상원조(순지출 기준\*)는 전년대비 9.4% 증가한 560.2백만불 지원

\* 차관 순지출액 = 차관 총지출액 - 차관 원리금 상환액

- 유상원조는 양자간 원조의 38.4%를 차지하여, 전년(36.7%)보다 1.7%p 비중 증가

○ 무상원조는 전년대비 1.6% 증가한 898.1백만불 지원

- KOICA의 무상원조는 전년대비 2.2%(+12.0백만불) 증가하여 563.2백만불을 기록하였고, 기타 기관의 무상원조는 0.1% 증가(+2.4백만불) 하여 334.9백만불 기록

- 무상원조는 전체 양자간 원조의 61.6%를 차지하고 있으며, 무상원조 중 KOICA 비중은 62.7%로 전년(62.4%)보다 0.3%p 증가

□ 양자간 원조의 원조 유형별 배분을 살펴보면, 프로젝트 원조가 60.5%(882.0백만불)로 가장 큰 비중을 차지하며, 기술협력 14.1% (206.2백만불), NGO·PPP·프로그램 원조 13.8%(201.1백만불) 순으로 구성

○ 2014년 실적이 없었던 예산지원이 10.9백만불을 기록하였고, NGO, PPP, 프로그램원조도 3.6% 증가

○ 프로젝트 원조 및 기술협력은 각각 2.8%, 2.2% 감소

〈표 6〉 2015년 우리나라 ODA 원조유형별 현황

단위 : 백만불 (순지출)

원 조 유 형	2014년		2015년		증감 (B-A)
	금액(A)	비중	금액(B)	비중	
예 산 지 원	0.0	0.0%	10.9	7.4%	+7.4%
NGO, PPP, 프로그램 원조	143.0	10.2%	201.1	13.8%	+3.6%
프로젝트 원조	883.4	63.3%	882.0	60.5%	-2.8%
기 술 협 력	227.5	16.3%	206.2	14.1%	-2.2%
행 정 비 용	56.7	4.1%	69.2	4.7%	+0.6%
기 타	85.2	6.1%	88.9	6.1%	-
합 계	1,395.8	100.0%	1,458.3	100.0%	+6.6%

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

### 3. 다자간 원조

□ 다자간 원조는 전년대비 1.8% 감소한 452.7백만불 지원

○ 지역개발은행 앞 출연 및 출자의 13.2% 감소(13.2백만불)가 다자간 원조 감소의 주요 원인으로 분석

〈표 7〉

2015년 우리나라 다자간 원조 현황

단위 : 백만불 (순지출)

구 분	2014년			2015년			증감 (B-A)
	출연	출자	합계(A)	출연	출자	합계(B)	
UN	112.4	-	112.4	109.9	-	109.9	-2.4
세계은행	57.5	133.9	191.4	60.2	134.1	194.3	+2.9
지역개발은행	71.3	52.4	123.8	60.4	50.2	110.6	-13.2
기타다자기구	33.4	-	33.4	37.9	-	37.9	4.4
합 계	274.6	186.3	461.0	268.4	184.3	452.7	-8.2

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS); 한국수출입은행 ODA 통계홈페이지(<http://oda.edcfkorea.go.kr>) 참고

4. 양자간 원조의 지역별 · 소득그룹별 현황

□ (지역별) 양자간 원조의 지역별 지원 비중은 아시아가 52.9%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 아프리카 24.7%, 중남미 7.8% 順으로 지원

○ 아시아 지역 원조에 대한 비중은 52.9%로 2014년도와 동일하며, 지원액은 전년 대비 33.9백만불 증가

□ (아프리카에 대한 원조) 아프리카 지역에 대한 원조는 전년대비 8.3% 증가한 360.2백만불을 기록하여 양자간 원조의 24.7%를 차지

○ 양자간 원조 중 아프리카에 대한 비중은 전년 대비 0.9% 증가



- 사하라이남 아프리카에 대한 원조는 전년대비 9.5% 증가한 343.2백만불 기록

〈표 8〉 2015년 우리나라 양자간 원조의 지리적 배분

단위 : 백만불 (순지출)

구 분	2013년	2014년		2014년 기관별 금액		
			양자간 원조 중 비중	KOICA	EDCF (유상)	기타
아시아	738.0	771.9	52.9%	271.5	354.0	146.3
- 중동	74.6	69.5	4.8%	21.2	30.7	17.6
아프리카	332.7	360.2	24.7%	137.4	181.1	41.7
- 사하라이남	313.3	343.1	23.5%	122.2	182.3	38.6
중남미	109.1	113.5	7.8%	61.8	41.2	10.4
유럽	10.0	-6.7	-0.5%	0.8	-9.4	2.0
오세아니아	6.5	8.8	0.6%	6.6	-0.5	2.7
지역 미배분	199.5	210.6	14.4%	85.1	19.6	105.9
전 체	1,395.8	1,458.3	100.0%	563.2	586.0	309.0

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

- (소득그룹별) 소득그룹별로는 최빈국 지원이 전년 대비 7.4% 증가한 582.3백만불을 기록하여 양자간 원조의 39.9%로 가장 큰 비중 차지

- 기관별 최빈국 지원 비중은 EDCF가 45.7%(265.9백만불), KOICA가 35.4%(206.1백만불)를 차지

〈표 9〉 2014년 우리나라 양자간 원조의 소득그룹별 배분

단위 : 백만불 (순지출)

구 분	2013년	2014년		2014년 기관별 금액		
		양자간 원조 중 비중	양자간 원조 중 비중	KOICA	EDCF (유상)	기타
최빈국	542.0	582.3	39.9%	206.1	265.9	110.2
기타 저소득국	8.6	8.9	0.6%	6.0	1.0	1.8
하위중소득국	485.8	530.7	36.4%	200.0	273.2	57.6
상위중소득국	140.1	104.4	7.2%	64.6	26.3	13.5
소득 미배분	219.3	232.0	15.9%	86.5	19.6	125.9
전 체	1,395.8	1,458.3	100.0%	563.2	586.0	309.0

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

## 5. 총지출 기준 ODA 지원규모

□ 총지출 기준 ODA 지원규모는 1,993.3백만불로 전년(1,937.9백만불) 대비 2.9% 증가

○ 유상원조의 총지출 금액은 전년(593.3백만불) 대비 12.6% 증가한 668.3백만불을 기록

- [참고] 1. DAC 회원국의 양·다자 지원 실적 및 ODA/GNI 비율  
2. 우리나라 기관별 ODA 지원 실적

[참고 1] DAC 회원국의 양·다자 지원 실적 및 ODA/GNI 비율

단위 : 백만불 (순지출)

국가명	2014			2015		
	양자	다자	ODA/GNI	양자	다자	ODA/GNI
호 주	3,498	884	0.31	2,660	563	0.27
오스트리아	637	598	0.28	669	539	0.32
벨기에	1,321	1,127	0.46	1,123	771	0.42
캐나다	3,278	962	0.24	2983	1305	0.28
체코	63	150	0.11	71	131	0.12
덴마크	131	873	0.86	1,879	687	0.85
핀란드	938	697	0.59	692	599	0.56
프랑스	6,514	4,107	0.37	5346	3,880	0.37
독일	11,589	4,977	0.42	13,916	3,863	0.52
그리스	46	201	0.11	114	168	0.14
아이슬란드	31	6	0.22	31	9	0.24
아일랜드	519	297	0.38	429	289	0.36
이탈리아	1,372	2,637	0.19	1,645	2,200	0.21
일본	6,012	3,255	0.19	6,284	3,036	0.22
한국	1,396	461	0.13	1,458	453	0.14
룩셈부르트	300	123	1.06	249	113	0.93
네덜란드	4,027	1,546	0.64	4,250	1,562	0.76
뉴질랜드	409	97	0.27	356	82	0.27
노르웨이	3,889	1,197	1	3,307	971	1.05
폴란드	82	370	0.09	98	345	0.1
포르투갈	246	184	0.19	143	163	0.16
슬로바키아	16	67	0.09	18	68	0.1
슬로베니아	20	41	0.13	24	39	0.15
스페인	464	1,413	0.13	574	1,030	0.13
스웨덴	4,343	1,890	1.09	4,823	2,269	1.41
스위스	2,779	743	0.51	2,733	805	0.52
영국	11,233	8,073	0.7	11,767	6,933	0.71
미국	27,509	5,586	0.19	26,741	4,335	0.17
DAC 전체	94,663	42,559	0.3	94,382	37,204	0.3

출처 : 저자작성 / OECD International Development Statistics (IDS) 참고

[참고 2]

우리나라 ODA 기관별 지원 실적

단위 : 백만불 (순지출)

기 관 명	2014년			2015년			증감액 (B-A)
	양자간	다자간	총ODA (A)	양자간	다자간	총ODA (B)	
강 원 도	0.19	-	0.19	0.17	-	0.17	-0.02
경 기 도	0.28	-	0.28	0.46	-	0.46	+0.18
경 상 남 도	0.53	-	0.53	0.30	-	0.30	-0.23
경 상 북 도	3.57	-	3.57	3.43	-	3.43	-0.14
고 용 노 동 부	0.78	6.93	7.71	0.72	9.39	10.11	+2.40
공정거래위원회	0.13	-	0.13	0.12	-	0.12	-0.01
관 세 청	3.18	-	3.18	2.52	-	2.52	-0.66
광 주 광 역 시	0.04	-	0.04	-	-	-	-0.04
교 육 부	46.18	8.92	55.10	42.87	3.54	46.41	-8.69
교 육 청	1.58	-	1.58	1.43	-	1.43	-0.15
국 가 보 훈 처	0.17	-	0.17	0.17	-	0.17	-
국 무 조 정 실	6.39	-	6.39	10.09	-	10.09	+3.70
국민권익위원회	0.07	-	0.07	0.07	-	0.07	-
국 민 안 전 처	0.43	-	0.43	0.26	-	0.26	-0.17
국 방 부	7.85	-	7.85	1.79	-	1.79	-6.06
국 토 교 통 부	-	0.09	0.09	4.77	0.10	4.87	+4.78
기 상 청	1.53	0.20	1.73	2.06	0.06	2.12	+0.39
기 획 재 정 부	19.53	99.43	118.96	8.58	93.67	102.25	-16.71
농림축산식품부	12.74	12.02	24.76	11.27	11.88	23.15	-1.61
농 촌 진 흥 청	13.17	0.32	13.49	13.45	0.28	13.73	+0.24
대 검 찰 청	0.32	-	0.32	0.31	-	0.31	-0.31
대 구 광 역 시	0.46	-	0.46	0.56	0.05	0.61	+0.15
문 화 재 청	0.92	0.53	1.45	1.17	0.53	1.70	+0.25
문화체육관광부	11.45	0.64	12.09	10.57	-	10.57	-1.52
미래창조과학부	8.93	1.99	10.92	8.87	2.41	11.27	+0.35
법 무 부	0.53	0.29	0.83	0.49	0.21	0.70	-0.13

기 관 명	2014년			2015년			증감액 (B-A)
	양자간	다자간	총ODA (A)	양자간	다자간	총ODA (B)	
보 건 복 지 부	17.28	13.17	30.45	19.31	-	30.52	+0.07
부 산 광 역 시	0.62	-	0.62	0.37	-	0.37	-0.25
산 림 청	7.48	2.56	10.04	3.59	6.09	9.68	-0.36
산업통상자원부	12.90	1.21	14.11	10.08	1.07	11.15	-2.96
서 울 특 별 시	1.26	-	1.26	-	-	-	-1.26
식품의약품안전처	0.33	-	0.33	1.10	-	1.10	+0.77
여 성 가 족 부	0.80	4.93	5.73	1.65	3.82	5.46	-0.27
외 교 부	113.44	70.87	184.31	124.76	74.44	199.21	+14.90
울 산 광 역 시	0.13	-	0.13	0.05	-	0.05	-0.08
인 사 혁 신 처	14.62	-	14.62	13.65	-	13.65	-0.97
인 천 광 역 시	3.24	-	3.24	0.10	2.64	2.74	-0.50
제주특별자치도	0.05	-	0.05	0.05	-	0.05	-
중앙선거관리위원회	0.31	-	0.31	0.91	-	0.91	+0.60
충 청 남 도	0.08	-	0.08	0.02	-	0.02	-0.06
충 청 북 도	0.06	-	0.06	0.06	-	0.06	-
통 계 청	0.59	0.05	0.64	0.85	-	0.85	+0.21
특 허 청	1.37	0.01	1.38	1.16	0.01	1.17	-0.21
K D I <sup>1)</sup>	3.67	-	3.67	-	-	-	-3.67
한국수출입은행	517.57	-	517.57	586.02	-	586.02	+68.45
한 국 은 행	-	230.36	230.36	-	225.31	225.31	-5.05
해 양 수 산 부	2.56	-	2.56	1.56	-	1.56	-1.00
행 정 자 치 부	3.23	-	3.23	2.85	-	2.85	-0.38
헌 법 재 판 소	-	-	-	0.05	-	0.05	+0.05
환 경 부	1.37	6.44	7.81	0.35	6.02	6.38	-1.43
K I E P	0.70	-	0.70	-	-	-	-0.70
K O I C A	551.15	-	551.15	563.22	-	563.22	+12.07
합 계	1,395.77	460.97	1,856.74	1,458.27	452.73	1,911.00	+54.26

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

## 참고문헌

### 해외문헌

OECD (2016). “Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees” released by OECD/DAC, OECD.

### 웹사이트

한국수출입은행 ODA 통계 홈페이지,

<http://oda.edcfkorea.go.kr> [접속일 : 2016년 7월 20일].

OECD International Development Statistics(IDS),

<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm> [접속일 : 2016년 7월 20일].



EDCF

## IV. 개발협력대상국 분석

모잠비크 국가신용도 평가리포트

고영애 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역

필리핀 국가신용도 평가리포트

박종국 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역





## 모잠비크 국가신용도 평가리포트

고영애

한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역

### 1. 일반개황

면적	799천 km <sup>2</sup>	GDP	149.7억 달러 (2015년)
인구	27.9백만 명 (2015년)	1인당 GDP	535 달러 (2015년)
정치체제	공화제 (대통령중심제)	통화단위	Metical (MZN)
대외정책	친서방 실리외교	환율 (달러당)	40.0 (2015년)

- 아프리카 남동부 연안에 위치한 모잠비크는 한반도의 3.6배에 달하는 국토 면적과 26.5백만 명의 인구를 보유하고 있으며, 민족 구성은 Shangaan족, Chokwe족, Manyika족 등 원주민(99.66%), EuroAfrians(0.2%), Indians(0.08%) 등임.
  - 종교 구성은 카톨릭(28.4%), 개신교(27.7%), 무슬림(17.9%), 기타(7.2%), 무교(18.7%)이며, 언어는 공용어로 포르투갈어를 사용하고 있으며, 토속어로 에마쿠와어, 모잠비크어 등이 사용됨.
  - 약 500년간 포르투갈의 식민 지배를 받다 1975년 독립하였으며, 이후 곧 내전 발발로 황폐화되었음. 1992년 종전 후 양호한 성장률을 지속했으나, 여전히 1인당 GDP 535달러(2015년 기준)에 불과한 최빈국이며, 대외원조에 크게 의존하고 있음.
- \* World Development Indicator(2016년 2월)에 따르면 모잠비크에 대한 ODA 유입규모는 연간 21억 달러 수준 (2014년 기준)

- 대표적인 포르투갈어 사용 국가이며, 알루미늄, 석탄 등 광물 자원과 천연가스(LNG) 매장량이 풍부한 자원부국으로, 최근 수년간 FDI 유입이 증가했음.
- 그러나 인프라 구축, 자원개발 프로젝트 등으로 인한 자금소요로 GDP 대비 외채규모가 높은 수준이며, 최근 원자재 가격 하락으로 인해 성장률 저하가 우려되는 상황임.
- 정치적으로는 집권여당인 민주전선(FRELIMO)의 장기집권체제가 지속되고 있으며, 빈부격차 심화와 장기집권으로 누적된 야당의 불만이 정치·사회 불안 요소임.

## II. 경제동향

### 1. 국내경제

- 2016년 경제성장률은 6%로 하락 전망
  - 모잠비크는 탄광, 인프라, 초대형 가스전 개발 관련 FDI 유입 증가 등에 힘입어 2014년까지 7%대의 경제성장률을 기록함.
  - 그러나 2015년에는 대홍수로 인한 농업 부문 생산량 감소, 인프라 파괴 등으로 인해 전년 대비 하락한 6.3%의 경제성장률에 그쳤음.

- 2016년에는 모잠비크의 핵심 수출 시장인 인도의 수요 증가에 힘입은 석탄 생산량 증가가 경제성장률을 견인할 것으로 보이나, 재정적자로 인한 정부지출 감소, 원자재 가격 하락에 따른 FDI 유입 감소, 가뭄에 의한 농업생산량 감소 등으로 인해 성장률이 6%대로 하락할 전망이다.

\* FDI 순유입(억 달러) : 35.8(2011년) → 56.3(2012년) → 61.8(2013년)  
→ 46.0(2014년) → 38.3(2015년)

#### □ 공공부채 부담 가중 및 재정수지 적자 지속

- 2015년 공공부채는 GDP의 83%를 기록했고, 자국통화인 메티칼화도 2016년 5월 기준 전년대비 50% 이상 평가절하된 점 등을 감안시, 2016년 공공부채는 GDP의 100%를 상회할 것으로 전망됨.

- IMF는 모잠비크 공공부채 중 대외부채를 96.4억 달러로 추정하고 있으며, 특히 2016년 4월 모잠비크가 은닉한 공공부채 13.8억 달러\*가 드러남에 따라, 대외원조도 중단된 상황임.

\* 방산업체인 Proindicus에 대한 정부 지급보증 6.22억 달러, Pemba 항만 사업 관련 MAM(Mozambique Asset Management)에 대한 보증 5.4억 달러, 2009~14년 내무부에 대한 보증 2.3억 달러 등

- IMF는 단기구제금융 미지급 잔액 1.7억 달러 지원을 중단하였으며, WB도 예산지원 관련 미지급 잔액 4천만 달러 지원 중단 (프로젝트 원조는 지속)
- 재정수지는 공공 부문의 임금 인상, 사회 인프라 확충 등에 대한 꾸준한 지출 증가로 2014년 GDP 대비 -10.4%의 적자를 기록하였으며, 이후 긴축 재정을 통해 적자 비중은 축소되는 추세임.
- 그러나 예산지원 관련 대외 원조 중단이 장기화되고, 메티칼화의 평가 절하로 인한 부채원리금 상환 부담이 가중될 경우 재정 적자가 악화될 위험이 상존함.

#### □ 통화가치 급락 등으로 물가상승률 상승 전망

- 물가상승률은 메티칼화 평가절하 및 가뭄으로 인한 농산물 가격 상승으로 인해, 2015년 2.4%에서 2016년 6.0% 수준으로 상승할 전망이다.
- 메티칼/달러 환율은 과중한 부채 수준 및 디폴트에 대한 우려로 인해 2016년 5월말 기준 전년 대비 50% 이상 상승한 58.5메티칼/달러 기록
- 모잠비크 중앙은행(BDM)은 급등하는 환율 방어 및 소비자물가 상승 압박에 대한 조치로 2015년 10월부터 6차례에 걸쳐 기준 금리를 총 6.75%p 인상한 결과 2016년 6월 현재 14.25%를 기록

〈표 1〉

주요경제지표

단위 : %

구 분	2012	2013	2014	2015 <sup>e</sup>	2016 <sup>f</sup>
경제성장률	7.2	7.1	7.4	6.3	6.0
재정수지/GDP	-3.8	-2.6	-10.7	-6.0	-4.0
소비자물가상승률	2.1	4.2	2.3	2.4	6.0

출처 : IMF

## 2. 경제구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

#### □ 농업 및 에너지·광업 부문에 대한 높은 의존도

- 농업 부문이 GDP의 약 29%를 차지하고 있어 날씨가 경제성장률에 미치는 영향이 큼.
- 최근에는 알루미늄, 석탄 등 광물자원 및 천연가스 등 자원 개발이 경제성장을 견인하고 있어, 글로벌 수요 감소 및 FDI 유입 둔화시 경제성장 둔화가 불가피함.
  - 과거 수출 품목은 새우, 캐슈너트 등 농수산물에 주를 이루었으나, 최근 알루미늄, 석탄, 천연가스 등의 수출이 총수출의 75% 이상 차지

## 나. 성장 잠재력

### □ 풍부한 광물자원 개발 잠재력

○ 모잠비크는 다양한 광물자원을 풍부하게 보유하고 있으나, 오랜 내전 기간, 제도적 기반 부족, 낙후된 인프라 등으로 자원개발이 충분히 이루어지지 않은 상태로, 외국 자본들의 관심이 높음.

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

### □ 초대형 가스전의 발견, 최근 원자재 가격 하락으로 개발 지연

○ 국제에너지기구(IEA)에 따르면 2014년 기준 현재까지 발견된 모잠비크의 천연가스 매장량은 2.8조 $m^3$ 이고, 총 잠재 매장량은 5.3조 $m^3$ 로 추정됨 (세계 9위 수준).

○ 미국 Anadarko Petroleum社, 이탈리아 ENI社 등의 탐사작업으로 2009년 북서부 Rovuma 지역에서 대규모 해상 가스전이 발견됨.

- ENI社와 함께 제4광구 가스전 개발 사업에 참여한 우리나라 가스공사 (지분 10%)는 2011년~13년 대형 가스전 연이어 발견

\* 모잠비크는 해상 가스전과 별도로 2012년 Pande and Temane 육상 가스전에서 소량의 가스를 생산, 일부 파이프라인을 통해 남아공으로 수출하고, 일부는 자국에 공급하고 있음

○ 그러나 2014년 이후 원자재 가격 하락으로 가스전 개발이 주춤하면서 투자 자본을 유치하는 데 어려움을 겪고 있으며, 2018~20년으로 전망했던 본격적인 LNG 생산 및 수출 시점이 2020~22년으로 연기됨.

#### 다. 정책성과

□ 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 수행, 2012년 규정 준수국가(EITI Compliance)로 승인되었음.

□ 전반적인 기업환경 개선은 미흡

○ 모잠비크는 세계은행의 2016년도 기업환경 평가(Doing Business)에서 189개국 가운데 133위를 기록하여 전년대비 5단계 하락하였음.



- 전기에너지, 비즈니스 개방성, 국경교역, 소액투자자 보호에서 부정적인 평가를 받았으며, 재산권 등록, 세금 납부 온라인 시스템 도입, 건설 허가 관련 분야 등에서는 긍정적인 평가를 받음.

### 3. 대외거래

#### □ 경상수지 적자 기조 지속

- 경상수지는 자원개발 및 인프라·건설 프로젝트 등의 수행을 위한 자본재 및 기술 도입으로 적자 기조를 지속, 2015년 GDP 대비 -44.9%를 기록함.
- 2016년에도 국제 원자재 가격 하락, 주요 교역국인 유럽과 남아공의 경기 부진 등으로 GDP대비 -46.9%의 경상수지 적자가 전망됨.

#### □ FDI 유입 둔화로 외환보유액 감소

- 외환보유액은 자원개발 및 기타 산업 전반에 걸친 FDI 유입액 증가로 2013년 약 31억 달러까지 증가하였으나, 2014년 이후 FDI 유입이 둔화됨에 따라 2015년 24억 달러로 감소함.

□ 대규모 프로젝트로 인한 외채규모 증가

○ 인프라 구축, 자원개발 등 대규모 프로젝트에 대한 막대한 자금 소요로 외채규모가 급증하여 2015년 말에는 GDP의 95.8%에 육박한 것으로 추정되며, 2016년에는 136% 까지 증가할 것으로 전망됨. D.S.R.도 2015년 기준 28%로 다소 높은 수준임.

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 백만 달러, %

구 분	2012	2013	2014	2015 <sup>e</sup>	2016 <sup>f</sup>
경 상 수 지	-6,822	-7,341	-6,884	-6,724	-5,865
경상수지/GDP	-45.9	-45.9	-40.8	-44.9	-46.9
상 품 수 지	-4,048	-4,357	-4,035	-4,088	-2,675
수 출	3,856	4,123	3,916	3,414	3,495
수 입	7,903	8,480	7,952	7,502	6,170
외 환 보 유 액	2,770	3,142	3,010	2,411	2,060
총 외 채 잔 액	10,755	12,345	12,838	14,331	17,005
총외채잔액/GDP	70.5	77.1	76.2	95.8	136.0
D S R	8.6	3.8	15.6	28.3	31.2

출처 : IMF, EIU, OECD

### Ⅲ. 정치·사회동향

#### 1. 정치안정

##### □ 민주전선(FRELIMO)의 장기집권 체제 유지

○ 집권여당 민주전선(FRELIMO)은 1975년 모잠비크를 포르투갈로부터 독립시킨 Samora Machel을 시작으로, 현 대통령인 Filipe Nyussi에 이르기까지 40년 간 장기집권하고 있음.

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

##### □ 집권세력 내 분열 심화 가능성 잠재

○ FRELIMO 내 강경 노선(전 대통령 Armando Guebuza 계열)과 온건 Nyussi 정부 간의 잠재된 갈등이 정부정책의 효율적 실행에 부정적 영향을 미칠 여지가 있음.

○ 특히, 최근 모잠비크 정부의 신뢰성을 크게 떨어뜨린 약 14억 달러 공공부채 은닉 사건, 당국의 부패혐의에 대한 조사 요구 등은 여당 내에서 개혁파와 보수파 간의 분열을 악화시킬 전망이다.

## 2. 사회안정 및 소요/사태

□ 최근 RENAMO 무장 반군 세력의 공격으로 정치·사회적 불안 심화

○ 내전(1977~92년)의 상대였던 FRELIMO와 제1야당 RENAMO는 RENAMO의 중북부 지역 자치 요구 등을 놓고 여전히 갈등의 골이 깊음.

○ 2014년 양당 간에 중재된 평화협정에도 불구하고, 여당의 장기 집권에 대한 불만이 누적된 RENAMO 무장 세력의 공격이 최근 빈발함.

○ 양당 간의 대화가 재개될 전망이나, FRELIMO 내 강경 세력의 호전적 자세, 타협점 모색이 어려운 협상 조건, RENAMO의 무력 사용 지속 등으로 향후에도 교착 상태에 빠질 가능성이 높음.

□ 빈부격차 심화로 인한 사회불안 우려 잔존

○ 높은 경제성장의 과실이 빈곤 감소로 이어지지 못한 채 소득 불평등이 심화됨에 따른 사회적 갈등이 잠재되어 있으며, 이는 최근 재정 악화로 인한 정부지출 감소로 더욱 악화될 가능성이 있음.

### 3. 국제관계

#### □ 서방 세력 및 자원 수입·투자국과의 관계 강화

- 독립 후 구소련과의 유대관계를 유지해 왔으나, 1980년대 후반 공산체제가 붕괴되면서 미국, 일본 및 서유럽 국가와의 관계 강화에 주력해 왔음.
- 최근 철도, 광업 부문의 주요 투자국인 중국, 인도, 호주 등과의 관계가 강화되어 왔으며, 가스전 발견으로 아시아의 주요 LNG 수입국들과의 관계도 강화되고 있음.

#### □ 남부아프리카경제공동체 국가들과의 협력 강화

- 인접국인 남아프리카공화국과 함께 남부 아프리카 경제공동체 (Southern African Development Community: SADC, 1989년 가입)의 주요 일원으로서 역내 평화유지를 위한 중재자로서의 입지를 강화하고 있음.

## 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 탕감 받았고, 2006년에도 다자간 채무탕감 이니셔티브(Multilateral Debt Relief Initiative: MDRI)의 체결로 29억 달러 규모의 채무를 탕감받는 등 세 차례의 외채탕감 및 리스케줄링 경험이 있음.

#### □ '16년 정부보증 채무 불이행

- 2014년 모잠비크 정부 보증으로 국영기업 MAM(Mozambique Asset Management)이 Pemba 조선소 사업을 위해 러시아 VTB Bank로부터 차입한 5.35억 달러 관련, VTB Bank가 모잠비크 정부의 채무조정 1차 제안을 거부함에 따라 2016. 5. 23자로 도래한 채무원리금 1.78억 달러의 상황에 실패함.

- 또한 2016년 4월에는 국영 참치기업 Ematum의 부실채권 6.9억 달러에 대한 채무교환이 이행\*되었는 바, Ematum의 부채 조달

금액의 상당부분이 군사 목적으로 전용되었던 것으로 드러남.

\* 이자율(6.3%→10.5%), 금액(6.9억 달러→7.2억 달러), 채권만기  
(2020년→2023년) 등 채무조건 변경

## 2. 국제시장평가

□ 2016년 주요 기관별 모잠비크 신용도 2~5단계 급락

○ S&P 2단계 등급 하락 : B- → CCC (2016.5.27)

○ Moody's 2단계 등급 하락 : B2 → B3 (2016.3월) → Caa1 (2016.5.20)

○ S&P 2단계 등급 하락 : B- → CCC (2016.5.27)

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가등급	종전 평가등급
OECD	7 (2015. 6)	6 (2014. 6)
S&P	CCC (2016. 5)	B- (2016. 4)
Fitch	CC (2016. 5)	CCC (2016. 4)
Moody's	Caa1 (2016. 5)	B3 (2016. 3)

## 3. 우리나라와의 관계

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

□ 주요협정 : 대외경제협력기금차관협정 (2010년)

□ 교역규모 : 79,373천 달러 (2015년 기준)

〈표 4〉

한·모잠비크 교역규모

단위 : 천 달러

	2013	2014	2015	주요품목
수 출	92,375	101,296	67,614 (-33%)	합성수지, 기타석유화학제품, 전자응용기기, 자동차 등
수 입	14,537	28,924	11,759 (-39%)	석탄, 구리, 기호식품 등
합 계	2,021	2,059	1,300	

출처 : 한국무역협회

□ 우리나라의 모잠비크 앞 해외직접투자 : 6개 투자법인, 총 41,749천 달러 (2016년 3월 기준)

□ EDCF 및 천연가스 개발 관련 협력

○ 우리 정부는 2012년 7월 모잠비크 광물자원부와 산업자원협력 MOU를 체결하였으며, 동년 11월 모잠비크를 아프리카 54개국 중 우선 경험전략국으로 선정한 바 있음 (현재 중점지원국으로 분류).

- 당행 EDCF 2016. 6. 14일 기준 승인금액 5,060억원, 집행금액 1,841억원

○ 외교부는 2013년 10월 수도인 마푸토에 대사관을 개관하였으며, 동년 11월 KOTRA도 무역관을 마푸토에 신규 개설함.



- 우리나라 가스공사는 Rovuma 가스전 개발 사업 외에도, 마푸토에 천연 가스 공급 배관을 건설(벽산엔지니어링, 대주이엔티 등 중소기업 15개 참여)하고 지역 내 14개소에 산업용 천연가스를 공급하는 사업을 운영 중임.

## V. 종합 의견

- 모잠비크는 1인당 GDP 535달러에 불과한 최빈국이나, 풍부한 광물 자원 및 대형 가스전 개발 등 성장 잠재력은 높음. 그러나 최근 원자재 가격 하락에 따른 FDI 유입 감소, 재정적자로 인한 정부 지출 감소, 농업 생산물 감소 등으로 경제성장률이 종전 7%대에서 6% 이하로 낮아질 전망이다.
- 또한 최근 여당인 FRELIMO의 장기 집권에 대한 불만이 누적된 제1야당 RENAMO의 반군 무장세력 공격이 발생함에 따라, 정치·사회적 안정성이 다소 저하되었음.
- 인프라, 자원 개발 등 대형 프로젝트 추진으로 인한 공공부채 부담이 과중한 수준으로, 특히 은닉한 공공부채 13.8억 달러가 드러남에 따라 IMF 등의 대외 원조도 중단되는 등 신뢰성이 저하된 상태임.

- 2016년 4월에는 국영 참치기업 Ematum의 부실채권 6.9억 달러에 대한 채무교환이 진행된 데 이어, Pemba 항만사업 관련 러시아 VTB Bank로부터 차입한 2016. 5. 23자 만기도래분 1.78억 달러의 상환에 실패하는 등 채무상환능력이 매우 저하된 상황임. 이에 따라 국제 신용 등급도 2016년에만 2~5단계 하락하였음.



## 필리핀 국가신용도 평가리포트

박종국

한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역

### I. 일반개황

면적	300천 km <sup>2</sup>	GDP	2,920억 달러 (2015년)
인구	1억 명 (2015년)	1인당 GDP	2,900달러 (2015년)
정치체제	대통령제	통화단위	페소(Peso)
대외정책	친서방 노선	환율 (달러당)	45.50 (2015년 평균)

- 필리핀은 태평양에 둘러싸여 있으며 타이완 섬과 보르네오 섬, 셀레베스 섬 사이에 위치해 있는 도서국가임. 1946년 7월 미국으로부터 독립한 이후 대통령중심제와 양원제의 정치 형태를 취하고 있음.
- 금, 구리, 니켈, 크롬 등 광물자원이 풍부하며, 해외근로자의 송금 증가 및 업무프로세스 아웃소싱(BPO) 산업 및 관광산업 활성화에 힘입어 지속적인 경상수지 흑자를 시현하고 있음.
- 그러나, 수출구조가 특정국 및 특정 품목에 편중되어 있고 해외 근로자 송금액에 대한 의존도가 높은 편임. 또한, 취약한 제조업 기반 개선, 인프라 구축은 향후 경제성장 지속을 위한 주요 과제임.
- 지역 및 계층 간의 심한 소득격차, 이슬람 반군과의 오랜 분쟁 등은 사회적 불안요인임. 최근에는 남중국해 영유권 문제로 중국과의 관계가 지속 악화되고 있음.
- 2016년 6월 취임한 로드리고 두테르테 현 대통령은 아키노 전 대통령의 경제정책 기조를 이어가는 동시에, ‘마약과의 전쟁 (Drug War)’ 등 부정부패 척결 등을 추진하며 많은 대중적 지지를 얻고 있음.

## II. 경제동향

### 1. 국내경제

〈표 1〉 주요경제지표

단위 : %

구 분	2012	2013	2014	2015 <sup>e</sup>	2016 <sup>f</sup>
경제성장률	6.6	7.1	6.1	5.9	6.0
재정수지/GDP	2.9	4.0	2.8	1.3	2.3
소비자물가상승률	-2.3	0.2	0.9	0.0	-0.6

출처 : IMF; EIU

#### □ 민간소비 증가와 인프라투자 확대로 경제성장률 6.0% 전망

- 2014~15년 경제성장률은 2013년 11월 하이엔 태풍으로 인한 농업 및 제조업 부문의 피해와 함께, 전 세계 저성장 및 중국경기 둔화세 지속에 따른 수출 감소 등으로 6% 내외를 기록함.
- 2016년에도 세계경기 회복세가 여전히 지연되고 있으나 견고한 민간소비 시현, 민관협력(PPP)형 인프라투자 확대에 힘입어, 경제성장률이 6.0%를 시현할 것으로 전망됨 (2016. 1분기 6.9% 및 2분기 7.0%).

□ 식료품 가격 상승으로 물가상승률 2.3%로 소폭 상승

- 2013~14년 물가상승률은 하이엔 태풍 피해로 인한 식료품 가격 상승, 폐소화 가치 하락에 따른 수입물가 상승으로 각각 4.0%, 2.8%를 기록함.
- 2015년에는 국제 원자재 가격 하락 등에 따른 수입물가 안정화로 1.3%까지 하락하였으나, 2016년에 들어 국제 원자재 및 식료품 가격 반등에 따라 전년 대비 소폭 상승한 2.3%를 기록할 전망이다.

□ GDP 대비 재정수지 비중 적자 전환 예상

- 2014년 GDP 대비 재정수지 흑자 비중은 경기 부양과 인프라 확충을 위한 정부지출 확대에도 불구하고, 경제성장 및 지속적인 수출 증가에 따른 수입(收入) 증가로 전년 대비 소폭 확대된 0.9%를 기록함.
- 2016년에는 전년에 이어 인프라 투자 확대와 함께, 의료 등 사회 보장비 지출 증대로 GDP 대비 재정수지 비중이 적자 전환할 것으로 보임.

## 2. 경제구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

- 취약한 제조업 기반에 따른 만성적인 상품수지 적자 지속
  - 과거 농업·산림자원 수출 위주의 산업화를 추진함에 따라 제조업 기반이 취약해짐. 이에 자본재, 소비재 등을 대부분 수입에 의존하고 있어 만성적인 상품수지 적자를 지속하고 있음.
  - 2008년부터 공산품과 함께 원유, 식료품에 대한 수입이 지속 증가하고 있으며, 최근 재해 복구로 인한 수입수요 증가로 2015년 상품수지 적자폭이 더욱 확대됨.
- 특정국에 편중된 수출구조 및 해외근로자 송금액에 대한 높은 의존도
  - 일본(2015년 기준 21.1%), 미국(15.0%), 중국(10.6%)에 수출이 집중되어 있어 동 국가들의 경기변동에 영향을 많이 받는 구조임.
  - 한편, 필리핀은 세계 4대 해외인력 송출국으로서 2015년 말 기준 해외근로자가 인구의 19%에 달하며, 해외근로자의 송금액이 GDP의 9.8% (GNI 대비 8.1%) 수준으로 필리핀 경제에 미치는 영향이 큼.

- 다만 해외근로자 송금액은 외환보유고 유지, 국내소비 촉진에는 긍정적으로 작용하나, 장기적인 투자로 연결되기 어려운 점이 있음.

□ 만연한 부정부패 및 행정 비효율이 인프라개발 저해

- 과거 정부의 관심 부족과 부정부패로 인한 인프라투자 지연으로 인프라 수준이 여전히 열악한 것으로 평가됨.

- 세계경제포럼의 2015~16년 글로벌 경쟁력지수에 따르면, 필리핀의 인프라부문 경쟁력은 140개국 중 90위로, 말레이시아(24위), 인도네시아(62위), 베트남(76위) 등 인근 국가보다 낮은 것으로 평가됨.

※ 세계경제포럼은 필리핀의 사업환경 저해 3대 요인으로 부정부패, 정부의 관료주의, 열악한 인프라를 지목

- 아울러 국제투명성기구의 2015년 부패인식지수에 따르면, 167개국 중 95위로, 2012년(105위) 대비 개선되었으나 여전히 낮은 수준임.



## 나. 성장 잠재력

### □ 광물자원이 풍부하여 높은 개발 잠재력 보유

- 필리핀은 세계 5대 광물 부국으로, 금, 구리, 니켈, 크롬, 알루미늄의 추정 매장량이 풍부함. 또한 개발허가권 부여 면적이 광물 매장 지역의 2%에 불과하여 향후 개발 잠재력이 큼.
- 대법원의 1995년 광업법 합헌 판결(2004년)로 외국인의 자원개발 투자가 허용되었음. 다만 취약한 인프라로 인한 높은 개발비용, 세계 경기둔화에 따른 투자심리 위축으로 개발이 지연되고 있음.

### □ 세계 1위 수준의 BPO 산업환경 유지

- 풍부한 영어구사 인력, 저렴한 인건비, 인터넷 기반의 통신 인프라, 정부의 적극적 육성 정책을 기반으로 콜센터 등 업무 프로세스 아웃소싱(Business Process Outsourcing, BPO) 산업이 성장세를 지속하고 있음.
- 글로벌 리서치 기업인 Tholons의 2016년 100대 세계 BPO지역 순위에 따르면, 필리핀은 세계 1위 BPO지역인 인도의 벵갈루루에 이어 마닐라와 세부 지역이 각각 2위와 7위를 차지함.
  - ※ 콜센터 부문에서는 '10년에 이미 인도를 제치고 세계 1위를 차지

- 필리핀 정부는 2016년까지 ‘매출액 250억 달러 및 고용 130만 명’을 목표로 하고 있음. 향후 BPO 산업의 글로벌 1위 도약을 위해 외국인투자자 권리보호 법안 (데이터 프라이버시 법안 등) 마련, 야간노동 허용 등을 위한 노동법 개정 등의 지원정책을 강화하고 있음.

#### 다. 정책성과

##### □ 3개년 ‘투자유치 우선 계획(IPP)’을 발표하여 정책의 연속성 확보

- 정부는 2014년 11월 ‘투자유치 우선 계획(Investment Priority Plan, IPP)’을 발표하여 제조업, 서비스업, 농업, 인프라사업 등 8개 분야에 대한 각종 인센티브를 3년간 지속적으로 제공하기로 함.
  - 구체적으로 필리핀 투자위원회(BOI)는 IPP 대상 산업에 대해 법인세 면세(3~6년), 통관절차 간소화, 외국인 고용(감독, 기술, 고문 등) 허용 등의 인센티브를 제공하고 있음.
  - 다만 자연자원 개발, 대중 매체 분야에 대한 외국인의 투자는 여전히 제한적이며, 토지 소유 역시 원칙적으로 불가능한 실정임.
- 특히 당시 IPP 발표는 2016년 5월 대선을 고려하여 기존(매년 발표)과 달리 향후 3년간 지속하기로 한 것으로, 대내외적으로 정책의 연속성과 안정성 확보에 기여하였다고 평가됨.

○ 한편, 2015년 아세안경제공동체<sup>\*</sup>(ASEAN Economic Community, AEC) 출범에 따른 역내 금융 자유화 추세에 부응하기 위해, 금융법을 개정하여 외국계 은행의 필리핀 금융산업 진출의 계기를 마련함.

\* 필리핀, 싱가포르, 인도네시아, 베트남 등 ASEAN(67.8월 설립)  
10개국이 참여하는 경제연합체로 '15.12월 공식 출범

- 외국계 은행의 시장점유율 한도를 30%에서 40%로 확대했으며, 외국인이 현지은행(국책은행 제외)의 지분을 100% 소유할 수 있도록 허용함.

#### □ 재정수입 확충 및 정부채무구조 개선에 성공

○ 필리핀 정부는 주류세 및 담배세 신설, 예산편성 절차 개선 등을 통해 세수기반을 확대하고 재정지출 누수를 최소화하여 재정건전성을 제고함.

- 특히 2012년 GDP 대비 재정수지 적자 비중이 2.3%를 기록하였으나, 2013년에 0.2%로 흑자 전환한 데 이어 2014년에는 재정수지 흑자 비중이 0.9%까지 확대됨.

○ 아울러 글로벌 저금리 기조를 적극 활용한 차환정책을 통해 정부부채의 평균만기와 신규 차입에 대한 평균이자율을 2011년의 약 21년 및 5.8%에서 2013년에 약 25년 및 0.6% 수준으로 낮추는 데에도 성공함.

### 3. 대외거래

□ 서비스수지, 경상이전수지 흑자로 경상수지 흑자세 지속

○ 만성적인 상품수지 적자에도 불구하고 BPO 산업과 관광업에서 발생하는 서비스수지 및 해외근로자 송금에 따른 경상이전수지 흑자로 인해, 2016년에도 경상수지 흑자세가 지속될 것으로 기대됨.

□ 경상흑자 지속 등으로 외환보유액 소폭 증가 예상

○ 외환보유액은 2013년 이후 경상수지 흑자폭 축소로 감소세를 보였으나, 2016년에는 경상흑자 지속과 함께 외국인직접투자 유입 증가로 전년 대비 소폭 증가한 752억 달러를 기록할 전망이다.

〈표 2〉

주요 대외거래 지표

단위 : 백만 달러, %

구 분	2012	2013	2014	2015	2016
경 상 수 지	6,948	11,384	10,756	8,396	9,130
경상수지/GDP	2.8	4.2	3.8	2.9	3.0
상 품 수 지	-18,927	-17,661	-17,332	-21,698	-22,743
수 출	46,384	44,512	49,824	43,276	38,202
수 입	65,311	62,175	67,155	64,974	60,945
외 환 보 유 액	75,433	75,689	72,322	73,912	75,160
총 외 채 잔 액	79,893	78,489	77,674	77,292	77,210
총외채잔액/GDP	32.0	28.9	27.3	26.5	24.9
D S R	7.0	7.8	6.0	5.7	7.7

출처 : IMF, IFS, OECD, EIU

□ 외채 및 외채원리금상환비율은 안정적인 수준

- 총외채규모가 지속적으로 감소하고 있어 2016년 GDP 대비 외채 비중이 전년에 이어 24.9%로 낮아질 것으로 기대됨.
- 또한, 외채원리금상환비율(Debt Service Ratio, D.S.R)도 2011년 이후 감소세를 지속하며 2015년에는 5.7%를 기록함.

### III. 정치·사회동향

#### 1. 정치안정

- 두테르테 현 대통령, 대중적 지지를 바탕으로 안정적인 권력기반 확보
  - 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte) 현 대통령은 지역 균형발전, 범죄근절, 빈곤해소 등의 선거공약에 힘입어, 2016년 5월 대선에서 약 39%의 높은 득표율로 당선되며 안정적으로 정권을 운영 중임.
  - 동년 6월 취임 이후 베니그노 아키노(Benigno Aquino) 전 대통령의 경제정책 기조를 이어가는 동시에, ‘마약과의 전쟁(Drug War)’ 등 부정부패 척결, 빈곤 퇴치 등을 추진하여 많은 대중적 지지를 얻고 있음.

## 2. 사회안정 및 소요 사태

### □ 계층 간, 지역 간 소득격차로 인한 사회불안 요인 상존

- 2013년 말 기준으로 국민의 54%가 일평균 2달러 미만으로 생활하고 있으며, 국민의 25% 이상이 빈곤층으로 중산층이 미약함.
- 빈곤층의 60% 이상이 지방에 거주하고 있어 지역 간 소득격차가 크고, 빈부격차로 인한 범죄 증가 및 폭동 발생 가능성이 잠재하고 있음.

### □ 이슬람 및 공산 반군 등에 의한 테러 위협 존재

- 이슬람 지역인 민다나오\* 지역에서 모로민족해방전선(MNLF), 모로이슬람 해방전선(MILF, 1979년 MNLF에서 분리), 알카에다와 연계된 아부 사프(Abu Sayyaf), 방사모르 이슬람자유전사(BIFF) 등 이슬람 단체가 독립정부 수립을 위한 대정부 무장 투쟁을 지속하고 있음.

\* 과거 이슬람인들이 거주하던 섬으로 제2차 세계대전 이후 필리핀 영토가 되어 가톨릭 세력이 이주하면서 이슬람 세력과 필리핀 정부 간 무력 대치상태 지속

- 최근 현 정부의 평화협상 노력, 핵심 지도부 체포 등으로 공산반군인 신인민군(NPA)의 테러 가능성은 다소 감소했으나 테러 위협은 상존하고 있음.

### 3. 국제관계

#### □ 일본과는 공적개발원조 지원 등으로 우호적 관계 지속

- 일본은 필리핀의 제1위 교역대상국이자 주요 투자국으로 대 필리핀 ODA 중 50% 이상을 제공하고 있음. 또한, 양국간 경제동반자협정(EPA) 발효('08년)로 양국간 경제협력관계가 더욱 긴밀해지고 있음.
- 양국은 중국과의 영유권 갈등이라는 외교 문제를 공유하고 있어 중국 영유권 문제에 대한 공동대응 방침에 합의('13. 1월)하는 등 외교적 협력관계도 강화되고 있음.

#### □ 미국과 경제, 군사, 안보 등 전방위적으로 긴밀한 관계 유지

- 미국은 필리핀의 제2위 교역대상국이자 투자국으로 매우 밀접한 관계를 유지하고 있으며, 미국 체류 필리핀인은 300만 명, 필리핀 체류 미국인은 10만 명에 달하는 등 경제·사회적 유대 관계가 높음.
- 양국은 1951년 체결된 상호방위조약(Mutual Defense Treaty)에 따라 군사적으로도 긴밀한 관계를 유지하고 있으며, 이슬람세력 진압 지원 등 아시아태평양 지역 내 안보 이슈에 대해 인식을 같이하고 있음.

- 중국과의 남중국해<sup>8</sup> 영유권 갈등 고조로 2014년 4월 미국의 필리핀 군사기지 공유를 주요 내용으로 하는 ‘방위협력확대협정’을 체결함. 또한 2016년 1월부터는 8개 군사 기지를 미군이 사용하도록 허가함.
- \* 중국 하이난 남부와 베트남, 필리핀 등 동남아 국가 사이에 위치한 350만 km<sup>2</sup> 해역으로, 중국과 동남아 국가 간에 영유권 분쟁이 지속되고 있음.
- ※ 남중국해는 원유(110억 배럴), 천연가스(190조 ft<sup>3</sup>) 등 풍부한 에너지자원이 매장되어 있고, 전 세계 해상무역량의 40% 이상이 통과하는 곳으로 아시아 해상기지 건설을 위한 핵심 거점으로 인식

#### □ 남중국해 영유권 분쟁으로 중국과의 관계 악화

- 중국은 필리핀의 제3위 교역대상국으로 경제 관계는 밀접하지만, 남중국해 영유권 문제로 양국 관계가 지속 악화되고 있음.
- 필리핀은 중국과의 해상분쟁에 대해 국제상설중재재판소(PCA)에 중재를 요청(2013년 1월)하였고, 2016년 7월 PCA는 중국에 패소 판결을 내렸음. 그러나 중국은 동 판결을 인정하지 않고 강경하게 대응하고 있음.



## IV. 국제신인도

### 1. 외채상환태도

- 중장기 차관 위주의 외채구조 등으로 양호한 외채상환태도 유지
  - 파리클럽으로부터 총 5차례(1984년, 1987년, 1989년, 1991년, 1994년)에 걸쳐 채무재조정을 받았으나 2006년 IMF 차관을 전액 조기 상환함.
    - 한편, 2016년 3월 말 기준 OECD 회원국의 ECA 앞 대출금은 총 42억 달러이며, 이중 연체액이 없어 채무상환태도가 양호함.
  - GDP 대비 총외채 잔액 비중이 26.5%로 낮고 총수출 대비 총외채 비중도 2011년 121.3%에서 2015년 74.5%로 지속적으로 감소하고 있음.
  - 이외에도 중장기 외채가 총외채의 78.8%를 차지하고 있어 외채 구조가 양호하고, 외환보유액이 739억 달러로 월평균 수입액 대비 9개월을 상회하는 등 대외자산도 비교적 풍부한 편임.

## 2. 국제시장평가

### □ 주요 신용평가기관 평가현황

- OECD 및 Fitch 등 국제신용평가사는 높은 경제성장, 양호한 재정건전성, 낮은 부채비율 등을 감안하여 현재까지 기존 등급을 유지하고 있음.

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가등급	종전 평가등급
당 행	C1 (2016. 9.)	C1 (2015. 11.)
OECD	3등급 (2016. 6.)	3등급 (2015. 6.)
Moody's	Baa2 (2014. 12.)	Baa3 (2013. 10.)
Fitch	BBB- (2016. 4.)	BBB- (2015. 9.)

## 3. 우리나라와의 관계

- 국교수립 : 1949년 3월 3일(북한과는 2000년 7월 12일)
- 주요협정 : 항공운수협정(1969년, 1994년 및 2009년 개정), 무역협정(1978년), 경제기술협력 협정(1985년), 이중과세방지협약(1986년), 투자보호협정(1994년), 대외경제협력기금차관 협정(2003년), 무상원조 기본협정(2011년), 군사비밀정보 보호 협정(2015년)

□ 해외직접투자 현황 : 2016년 6월말 기준 1,579건, 34억 달러 (누계 기준)

□ 교역규모

〈표 4〉

한 · 필리핀 교역규모

단위 : 백만 달러

	2013	2014	2015	2016.7	주요품목
수 출	8,783	10,032	8,318	4,094	반도체, 석유제품, 자동차 등
수 입	3,706	3,331	3,252	1,726	반도체, 원유, 동제품 등
합 계	12,489	13,363	11,570	5,820	

출처 : 한국무역협회

## V. 종합 의견

- 2014~15년 경제성장률은 하이엔 태풍 피해와 전 세계 저성장 및 중국경기 둔화세 지속에 따른 수출 감소 등으로 6% 내외를 기록함. 2016년에도 세계경기 회복세가 지속될 것으로 보이나, 견고한 민간소비 시현 등으로 경제성장률은 6.0%를 기록할 것으로 예상됨.
- 2015년 물가상승률은 국제 원자재 가격 하락 등 수입물가 안정화로 1.3%까지 하락했으나, 2016년에 들어 식료품 가격 반등에 따라 전년 대비 소폭 상승한 2.3%를 기록할 것으로 보임.

- 만성적인 상품수지 적자에도 불구하고 해외근로자의 송금, BPO 산업과 관광산업 활성화에 따른 서비스 및 경상이전수지 흑자에 힘입어 경상수지 흑자세를 시현하고 있음.
  
- 두테르테 현 대통령은 아키노 전 대통령의 경제정책 기조를 이어가는 동시에, 부정부패 척결 등을 추진하며 많은 대중적 지지를 얻고 있음. 다만 극심한 빈부격차 지속, 남중국해 영유권 분쟁에 따른 중국과의 관계 악화 등 대내외적 불안 요인이 상존하고 있음.
  
- IMF 차관을 조기상환하는 등 외채상환태도가 양호하며, 경상수지 흑자 지속, 양호한 외환보유액 등을 고려 시 대외지급능력에 큰 문제는 없음.

## 「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 논의되고 있는 이슈를 중심으로 서술 형식으로 작성
- 형식 : 한글파일 사용 (12 폰트, 200자 원고지 기준)
- 분량 : A4 용지 20매 내외

## □ 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 한다.

E-MAIL : changmin@koreaexim.go.kr

Tel : 02-6255-5691

- 기고 원고는 「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 기고지는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

## □ 게재

- 원고는 교정·교열을 거쳐 게재하며, 한국수출입은행 경험총괄부는 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



한국수출입은행  
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA