

EDCF ISSUE PAPER

EDCF 이슈페이퍼 Vol.6 No.4 2017년 12월

개발협력정책의 변화: “국익(National Interest)”의 부상

From Altruism to National Interest

한국수출입은행 경험지원실 경험평가팀

최근 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국의 개발협력정책에 ‘국익(National Interest)’이라는 단어가 자주 언급되고 있다. 이는 경제위기로 인한 예산삭감, 불안한 국제정세와 자연재해로 인해 발생한 난민문제, 국제 안보 등 복합적인 상황이 원조에 미친 영향이라 볼 수 있다. 이처럼 개발협력정책이 변화하는 가운데 네덜란드와 영국의 사례를 중심으로 국익이 개발협력 사업에서 어떤 형태로 시현되고 있는지 구체적으로 살펴보고, 원조 정책의 변화가 우리나라 ODA에 주는 시사점을 파악해 보겠다.

Contents

1. 개요
2. 주요 DAC 회원국의 PSD
3. 시사점

1. 개요

최근 DAC 회원국의 개발협력정책에 ‘국익(National Interest)’이라는 단어가 자주 언급되고 있다. 2017년 11월 OECD DAC 평가네트워크 회의에서는 ‘이타주의에서 국익으로(From Altruism to National Interest)’¹⁾라는 제목의 안건이 상정되어 호주, 뉴질랜드, 일본 및 네덜란드의 개발협력정책과 국익과의 연계성에 대한 논의가 이루어진 바 있다.

또한, 영국은 2015년 ‘국익 안에서 글로벌 과제 해결’²⁾이라는 제목으로 개발협력정책을 발표하였고, 네덜란드는 “미래의 개발협력은 무역, 투자와 원조가 통합될 것이며, 개발협력의 주요 기준은 네덜란드 기업의 해외 시장에서의 성공”이 될 것이라고 선언하였으며, OECD DAC 사무국은 개발협력은 “국익의 표현”이라고 발언하기도 했다. 그간 개발협력 커뮤니티가 “수원국의 빈곤감축이 개발협력의 궁극적 목표가 되어야 한다”는 인도주의 원칙을 강조해 왔음을 고려하면, DAC 회원국의 개발협력정책에 암묵적으로 내포되어 있던 국익이 최근 전면에 등장한 배경에 의문이 생기게 된다.

이러한 배경에는 첫째, 2008년 글로벌 경제위기 이후 OECD DAC 주요 회원국의 개발협력 예산 감축 또는 동결에 따라 원조의 효과성 증대를 위한 방편으로 국익이 강조되고 있다고 보는 시각이 있다. 둘째, 보다 거시적인 시각은 개발협력의 두 이행주체인 국가와 민간 간 역할분담에 대한 개발협력의 오랜 논쟁 속에서 최근 민간의 역할이 다시 부각되고 있는 가운데 과거와는 다른 특징이 관찰되고 있다는 점이다. 즉, 개도국에 대한 자금흐름 중 해외투자금액의 비중이 예전보다 크게 증가하고 있고, 정교하고 복잡한 금융수단을 적극적으로 활용해 개도국을 지원하고 있는 주체는 다름 아닌 원조기관이라는 점이다. 셋째, 최근 난민(Refugee), 이주(Migration), 기후변화 등 개발협력 아젠다가 국경과 이슈를 초월(Cross-border, Cross-issue)하여 복잡해지면서 민간과 정부 모두 개발협력의 중요한 주체로 부상하였고, 특히 기업의 역할에 대한 재조명이 활발하게 이루어지고 있다. 이와 같이 개발협력에서 그 어느 때보다 민간부문의 중요성이 재인식되면서 민간부문개발(Private Sector Development, 이하 PSD)이 국익과 개발협력을 연계하는 핵심수단으로 활용되고 있다는 의견도 있다.

본고에서는 DAC 회원국의 개발협력정책 중 네덜란드 및 영국의 사례를 중심으로 국익이 개발협력 사업에서 어떤 형태로 시현되고 있는지 구체적으로 살펴보고 우리나라 ODA에 주는 시사점을 파악하고자 한다.

1) 본제목은 '17년 11월 14~15일 OECD DAC 평가네트워크 회의(EvalNet)의 회의 안건 중 하나임.

2) HM Treasury, UK aid: tackling global challenges in the national interest, 2015. 11.

2. 주요 DAC 회원국의 PSD

(1) 네덜란드

2010년 이후 네덜란드 개발협력정책은 큰 변화를 겪었다. 네덜란드는 전통적으로 교육, 보건 등 사회부문(Social Sectors) 및 수원국 정부예산 지원을 골자로 하는 프로그램원조 중심의 원조전략을 시행하였으며, NGO를 개발협력의 주요 파트너로 인식하였다. 그러나 2010년 네덜란드 과학위원회의 정부 앞 보고서에서 지난 50년간 네덜란드 개발협력의 성과가 없었다는 비판이 제기되고, 2008년 금융위기 이후 긴축 재정 편성 및 정권교체 등에 따라 네덜란드 개발협력정책에 대한 근본적인 재검토가 이루어졌다. 그 결과, 2010년 루터(Rutte) 정부 집권 후 원조의 선택과 집중을 통한 경제부문(Economic Sectors) 및 수원국 내 개발사업 수행자금을 지원하는 프로젝트원조 확대, NGO 대신 네덜란드 기업이 주요 원조 파트너로 등장하였다.

2013년 3월 릴리아너 플르먼(Lilianne Ploumen) 네덜란드 국제무역개발협력 장관은 개발협력의 목표를 i) 절대빈곤 감축, ii) 지속가능한 포괄적 성장, iii) 해외에서 네덜란드 기업의 성공으로 선언하였다. 여기서 우리의 눈길을 끄는 부분은 ‘해외에서 네덜란드기업의 성공’이다. 네덜란드는 오랫동안 무역과 개발협력의 통합을 통한 개발협력전략 수립에 가장 적극적인 국가였으나, 개발협력정책 전면에 자국의 상업적 이익(Commercial Interest)을 명백히 내세운 것은 새로운 시도였다. 이에 따라, PSD는 네덜란드 개발협력의 핵심 분야로 부상하였고, PSD 사업에 네덜란드 기업의 지식과 기술을 적극 활용하는 것이 주요 원칙이 되었다.

<박스 1> PSD 지원분야

OECD는 공여국의 PSD 지원 분야를 투자환경(Investment Climate)과 생산역량(Productive Capacity)으로 구분하고 있다. 투자환경 활동에는 거시경제 안정, 비즈니스 환경, 무역, 노동시장 등과 관련된 제도와 정책 개선, 인프라 개발 및 개도국 금융기관을 통한 금융접근성 개선 등의 사업이 있고, 생산역량 활동에는 밸류체인(Value Chain) 강화, 중소기업 생산성 및 경영관리 경쟁력 제고를 위한 개발금융기관(Development Finance Institution, DFI)의 직접 지원 등이 있다.³⁾

네덜란드는 인프라 개발 및 개도국 금융기관을 통한 금융접근성 개선 등을 목적으로 하는 투자환경 개선에 PSD 지원을 집중하였다. 특히, 개도국 민간 인프라 사업에 대한 DFI의 지분투자, 메자닌금융(Mezzanine Finance)⁴⁾ 등을 통해 사업의 고위험을 적극 인수하는 방식의 펀드를 다수 운영하였다.

3) OECD, Development cooperation for private sector development(Analytical framework and measuring official development finance), 2016. 5.

4) 은행, 벤처캐피탈사 등이 채권과 주식의 성격을 모두 지닌 전환사채, 신주인수권부사채 등을 통하여 무담보로 자금을 공급하는 기법

ORET⁵⁾는 개도국의 상업성 없는 공공부문 인프라 개발을 목적으로 1979년 설립된 펀드로 네덜란드가 가장 오랫동안 가장 큰 규모로 운영하고 있는 PSD 프로그램이다. ORET는 펀드설립 초기 자국 상품 수출을 주로 지원하였으나, 점진적으로 개도국에 대한 종합적인 인프라 서비스 패키지를 제공하는 프로그램으로 진화하였다. 2005~2012년 간 ORET는 7억 8,900만 유로를 집행하여 2005~2012년 간 네덜란드가 PSD 전략 이행을 위해 집행한 금액 중 가장 큰 규모를 차지한다. ORET는 개도국 인프라 사업비용의 35~50%를 무상지원하고 나머지 비용은 수원국 정부 또는 상업대출로 조달하는 일종의 혼합금융(Mixed Credit)으로 운영되었다. 또한, 설립 초기에는 100% 구속성(Tied) 조건으로 지원되었다가 점진적으로 비구속성 비중이 높아졌으나, 100% 비구속화 되지 않고 부분 구속성(Partially Untied) 조건을 일정 비중 유지하였다.

네덜란드 PSD 지원수단 중 두 번째로 규모가 큰 프로그램으로 PSOM⁶⁾이 있다. PSOM은 네덜란드 경제부(Ministry of Economic Affairs)에 의해 1998년 설립되어 2008년 종료될 때까지 자회사인 네덜란드 기업진흥청 RVO(Netherlands Enterprise Agency)가 운영하였다. 네덜란드와 개도국의 민간 기업이 개도국 현지에 농업, 무역 등의 분야에서 투자목적의 파트너십을 구축하거나 기존 파트너십 규모를 확장하는 데 필요한 자금의 50~67%를 매칭그랜트(Matching Grant)⁷⁾ 형식으로 지원하는 펀드이다.

PSOM은 사업 파트너십, 사업계획 및 개발효과 등의 심사기준을 수립하였는데, 파트너십은 집행기간 중 파트너간 분쟁으로 인해 사업이 중단될 가능성을 낮추기 위해 가능한 합자회사의 형태로 설립하도록 권장하였고, 합자회사의 재무적·기술적 역량을 중요 요인으로 검토하였다. 또한, 신규 사업의 시장분석, 현금흐름분석, 사업의 단기성과 등이 사업계획에 논리적이고 측정가능한 평가지표로 포함되어 있는 지, 개도국 중소기업의 일자리창출 및 기술이전 등도 주요 심사 대상이었다. 개도국 농부들의 소득 증대 및 일자리 창출을 목적으로 네덜란드 기업과 현지기업이 공동으로 설립한 커피 생산 공장 사업비용의 50~60%를 PSOM이 지원하는 방식이 대표적인 사례이다.

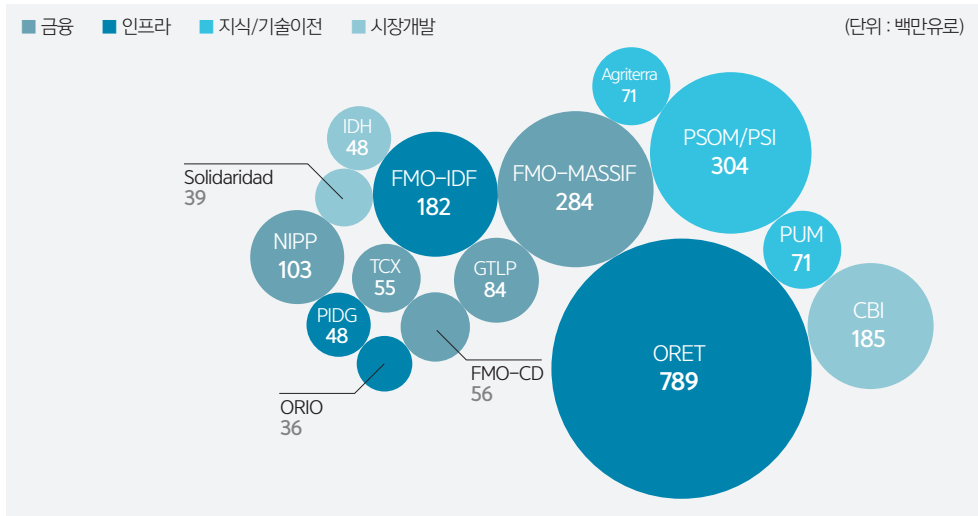
네덜란드는 자국의 유수기업이 보유한 선진기술과 풍부한 경험을 토대로 개도국의 인프라, 금융, 시장개발, 규정 및 기술이전 등의 분야에서 현지 기업과 협력(협조용자, 합자회사 등)하기 위해 다양한 지원수단을 개발하고 기존 수단을 지속적으로 발전시켜 왔다. 이와 같이 네덜란드는 수원국과 네덜란드 기업 간 상호 호혜적이고 장기적인 관계 구축을 목표로 개발협력에서 국익을 PSD와 연계하여 가장 적극적으로 활용하는 국가 중 하나이다.

5) Program for development-related export transactions

6) Program for cooperation with emerging markets

7) APE, Evaluation PSOM/PSI, 2016.

<그림 1> 2005년-2012년 간 네덜란드의 PSD 전략 이행을 위한 집행액



자료 : Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Work in Progress, Evaluation of the ORET programme: Investing in public infrastructure in developing countries, 2015. 7.

<표 1> 2005년-2012년 간 네덜란드의 PSD 전략 이행을 위한 지원수단

<인프라> 10억 5,500만 유로	
ORET(개발관련 수출거래 지원)	상업성 없는 공공부문 인프라 사업 지원
FMO-IDF(이머징마켓 인프라개발펀드)	상업성 있는 민간부문 인프라 사업 지원(지분투자, 메자닌)
PIDG(민간인프라 개발그룹)	상업성 있는 민간부문 인프라 사업 지원
<금융> 5억 8,200만 유로	
FMO-MASSIF(이머징마켓 지원)	개도국 금융기관을 통한 소기업 지원
NIPP(네덜란드-IFC 파트너십 프로그램)	혁신적인 금융상품 개발을 통한 중소기업, 빈곤층, 여성의 다양한 신규 금융서비스 접근성 향상
GTLP(네덜란드-IFC 무역금융프로그램)	
FMO-CD(네덜란드 개발금융기관 사업)	
TCX(헷징 펀드)	외환/통화리스크에 대한 헷징상품 지원을 통한 개도국 금융시장 기능 개선
<지식/기술이전> 4억 4,600만 유로	
PSOM(이머징마켓과의 협력 지원)	네덜란드와 개도국 민간기업의 합작회사 수립 지원을 통한 생산혁신 도모
PUM(관리자 파견 프로그램)	네덜란드기업의 전문가 파견을 통한 지식 및 경험 이전
Agriterra(네덜란드 농업 NGO)	사업운영 개선 및 기업가정신 함양
<시장개발> 2억 7,200만 유로	
CBI(개도국 수입 촉진 센터)	중소득국/저소득국의 중소기업의 유럽시장 등 진출 지원
IDH(지속적인 무역 이니시티브)	지속가능한 국제적 공급체인 구축을 통한 국내외 시장에서의 매출 확대
Solidaridad(네덜란드 참여연대)	생산공정에 대한 자문을 통한 생산공정 및 물품의 질 개선

자료 : Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, In search of focus and effectiveness, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2014. 1.

(2) 영국

2015년 11월 영국은 ‘국익 안에서 글로벌 과제 해결’을 원조의 목표로 수립하였다.⁸⁾ 영국이 원조 목표를 국익으로 뚜렷히 명시한 것은 이번이 처음이다. 영국은 이 전략문서를 통해 원조가 도의적인 책임과 함께 국익을 모두 충족시킬 수 있어야 함을 분명히 밝히고 있다. 특히 i) 세계 평화, 안보 및 거버넌스 강화, ii) 위기대응 능력과 복원력(Resilience) 강화, iii) 세계 공동 번영, iv) 절대빈곤 해결과 취약계층 보호는 전반적인 글로벌 공공재의 제공 등 4대 전략목표를 통해 영국에 대한 위협을 감소시키려는 원조전략을 잘 반영하고 있다.

본 전략문서에서는 직접적으로 언급하고 있지 않으나 국익의 의미를 영국의 직·간접적인 경제적인 측면에서의 국익으로 보는 시각도 존재한다. 2008년 금융위기 이후로 영국을 비롯한 많은 공여국의 개발 협력전략이 기업과 금융부문을 중시하는 경향은 이러한 주장을 뒷받침 하고 있다.⁹⁾ 2017년 발표된 DFID의 원조이행 전략인 경제개발전략¹⁰⁾은 2010년 이후 심화되고 있는 이러한 경향을 뒷받침하고 있다.

영국의 국익추구와 민간부문과의 관계가 가장 분명하게 드러나는 지원분야로 PSD를 들 수 있다. 영국은 전통적인 원조 분야¹¹⁾로 <표 2>에서 제시하고 있는 것처럼 PSD를 활용하여 민간부문의 여러 분야를 매우 다양한 방법으로 지원해 왔다.

<표 2> DFID의 민간부문과의 협력형태

메카니즘	주요내용	협력사례
초기 참여	발굴을 위한 조사 일반적인 정책 대화	· 기업 관계 운영(Corporate Relationship Management) 시스템을 통한 관계 증진 · 의향서(Letter of intent)
비즈니스 네트워크	정보 공유를 위한 공적 네트워크	· 비즈니스 액션 포 아프리카(Business Action for Africa) · 비즈니스 콜 투 액션(Business Call to Action)
제휴	공여기관, 정부, 민간 부문의 조직적 협동	· 소녀와 여성을 위한 안전, 보건, 교육 및 고용(Safety, Health, and Education and Employment for Girls and Women : SHE) · 기술지원 · 사회공헌(CSR) 지원

8) HM Treasury, UK aid: tackling global challenges in the national interest, 2015.

9) Mawdsley, Emma. "National interests and the paradox of foreign aid under austerity: Conservative governments and the domestic politics of international development since 2010." The Geographical Journal 183.3 (2017): 223-232.

10) DFID, Economic Development Strategy: prosperity, poverty and meeting global challenges, 2017.

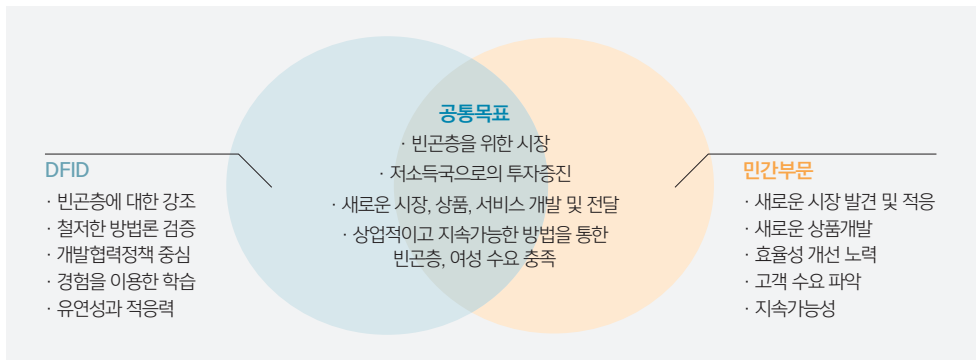
11) Küßlböck, Karin, and Cornelia Staritz. Private sector development: Business plan or development strategy?. No. 51. Working Paper, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), 2014.

메카니즘	주요내용	협력사례
파트너십	특정 개발 과제 해결을 위한 연계투자	<ul style="list-style-type: none"> · 도시 빈곤층을 위한 식수 및 위생 (Water and Sanitation for the Urban Poor : WSUP) · 클린턴 보건 서비스 접근성 이니셔티브 (Clinton Health Access Initiative : CHAI) · 소녀 교육 지원 전략 파트너십 (Girls' Education Challenge Strategic Partnership)
챌린지 기금	무상지원	<ul style="list-style-type: none"> · 책임감 있는 의류산업부문 (Responsible & Accountable Garment Sector : RAGS) · 식품 유통 산업 챌린지 기금(Food Retail Industry Challenge Fund) · 소녀 교육 챌린지 기금 중 혁신 부문 (Girls' Education Challenge (Innovation Component))
외부 운영 자금 지원	은행 등 외부 기관이 운영하는 기금	<ul style="list-style-type: none"> · 민간인프라 개발그룹 산하 기업 지원(GuarantCo 등)

자료 : Independent Commission for Aid Impact(ICA), Business in Development, 2015.

영국은 <그림 2>에 제시된 바와 같이 PSD를 통해 개발협력과 민간부문의 공동목표 추구를 통한 시너지 효과를 얻을 것으로 기대하고 있다. 특히 새로운 시장을 개척하고 수요자의 요구에 부합하는 상품의 개발 및 전달, 운영의 효율성 등은 영국 원조가 민간부문으로부터 배워야 할 역량으로 보고, 수원국 민간부문 개발을 위해 영국의 민간부문과의 적극적인 협업을 장려하였다.

<그림 2> DFID와 민간부문의 공동목표



자료 : DFID, The Engine of Development : the private sector and prosperity for poor people, 2011.

2011년 발표한 PSD 전략¹²⁾에서 DFID는 자국의 민간부문과 DFID 간 공동목표로 빈곤층을 위한 시장 개척, 상품개발, 저소득국의 투자 유치 등으로 보고, 민간부문과의 협업을 통해 개도국의 시장경제를 활성화 시킨다는 목표를 제시하였다.

12) DFID, The Engine of Development : the private sector and prosperity for poor people, 2011.

DFID는 국제협약에 따라 이러한 활동들이 구속성 원조(Tied Aid)가 아닌 모든 국가의 민간부문에 열려 있음을 명시하였다.¹³⁾ 그러나 영국의 PSD가 영국이 다른 국가들보다 강점을 가진 금융 부문에 집중되어 있어 결과적으로 구속성 원조와 같은 효과를 내고 있다는 시각도 있다.

영국의 PSD 중심의 개발협력전략은 CDC(Commonwealth Development Corporation), PIDG(Private Infrastructure Development Group) 등 DFID의 투자목적 자회사를 통한 개발금융과 민간부문과의 협업 두 가지로 크게 나눌 수 있다. 민간부문과의 협업은 런던 금융기관을 통한 개발재원 조달과 크라우드 펀딩 등을 이용한 Peer-to-peer Finance 등이 있다.

<표 3>에 제시된 바와 같이 영국은 2015년 국익을 원조의 목표로 명시한 이후, 런던시 금융섹터를 통한 자금 조달, 영국 내 중소기업과의 파트너십을 통한 민간부문 협업 등 PSD에 더욱 적극적으로 영국의 민간부문 참여를 명시하고 있다.

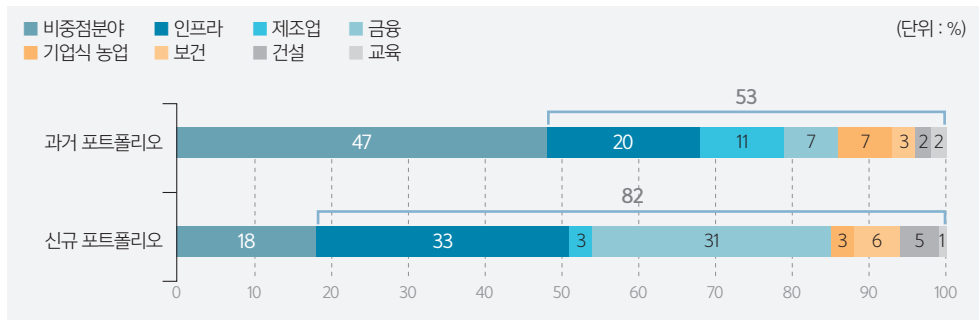
<표 3> 영국의 민간부문 개발전략 변화

구분	2017년 경제개발전략	2011년 PSD 전략
전략범위	전반적인 2015년 개발협력 목표	PSD 전반
‘국익’의 표면적 명시	‘세계의 안정과 발전 지원을 통한 영국의 국익 도모’를 명시	없음
민간부문 개발 전략 주요내용	<ul style="list-style-type: none"> · CDC의 재원을 대폭 확대 · 런던시 금융섹터 참여 · 영국 중소기업과의 협조 · 민간 인프라 개발그룹(PIDG) 	<ul style="list-style-type: none"> · CDC 투자의 선택과 집중 · 민간섹터와의 인적교류 확대 · 개도국 중소기업 지원 · 시장환경 조성

자료 : DFID, Economic Development Strategy: prosperity, poverty and meeting global challenges, 2017 ;
DFID, The Engine of Development : the private sector and prosperity for poor people, 2011.

CDC는 DFID의 민간부문 대개도국 투자 지원의 주 메카니즘으로 DFID가 소유한 민간 회사이다. CDC는 개도국 투자처에 대한 직·간접적인 투자를 통해 수원국 민간부문을 지원하는 개발금융을 주로 운영하고 있다. 2012년 CDC는 중점 투자분야를 인프라, 금융기관, 제조업, 기업식 농업(Agribusiness), 건설, 보건 및 교육 분야로 조정하고, <그림 3>에서 보는 바와 같이 특히 금융 섹터에 대한 지원을 강화하였다. 또한 새로운 원조 전략의 시행을 위해 1999년 제정된 CDC Act를 개정하여 DFID가 CDC에 투자할 수 있는 금액의 규모를 대폭 상향조정하는 방식으로 민간부문 투자를 확대하였다.

13) DFID, The Engine of Development : the private sector and prosperity for poor people, 2011.

<그림 3> CDC의 2012년 전후의 투자 변화¹⁴⁾

자료 : National Audit Office, DFID: investing through CDC, 2016.

CDC는 과거 개발목적이 모호한 사업에 투자하거나 투자 결정이 불투명한 문제점 등으로 비판 받아왔다. 이에 대해 영국 정부는 국제원조투명성기구(IATI)에 가입하여 정보를 공개하고 사업목표의 모니터링과 평가 강화 등의 제도 개선 조치 완료 후 CDC 규모를 증대하는 방식으로 비판에 대응하였다. 영국은 2015년 이전에 타 유럽 공여국보다 상대적으로 소규모였던 영국의 개발금융 규모가 최소한 타 공여국과 비슷한 규모로 확대될 것으로 전망하고 있다.

영국은 양자 개발금융기관인 CDC 이외에 다자 금융기관에도 투자하고 있다. 이의 대표적인 예로 PIDG를 들 수 있다. PIDG는 영국(DFID), 호주(외교통상부), 스위스(SECO), 독일(KfW), 네덜란드(외교부, FMO), 노르웨이(외교부), 스웨덴(SIDA), IFC 등이 투자하여 설립한 기관으로 개도국의 민간 인프라 투자를 지원하는 것을 주목적으로 하고 있다. PIDG는 개발도상국에 통신, 식수, 하수, 전력, 교통, 도로 등 인프라 건설에 필요한 민간 투자를 위한 회사를 설립하고 이를 통해 PPP 형태의 사업을 지원한다.

영국은 CDC나 PIDG를 활용한 민간부문 투자와 함께 민간부문과의 협업을 통한 PSD 역시 활발히 지원하고 있다. 영국의 민간 섹터를 수원국과 직접 연결하는 민간 부문 활성화 전략이 그것이다. 예를 들어 런던의 금융 시장을 통해 개도국이 재원을 동원할 수 있도록 채권 발행 등을 지원하고, 금융전문가들의 기술협력을 제공하여 개도국 금융 시장을 형성하고 제도를 마련하는 등 투자 환경 개선을 전략에 포함하고 있다. 이를 통해 향후 개도국은 개발과 무역에 필요한 재원을 원활히 조달할 수 있고 런던은 미래 금융 중심지로서의 위상을 지속적으로 공고히 하는 효과를 얻을 수 있다.

영국의 PSD는 또한 금융관련 기술(Financial Technology)과 새로운 형태의 금융 모델에 대한 전략도 포함하고 있다. 핀테크를 활용한 외국인 근로자들의 개도국으로의 송금(Remittance) 지원, 크라우드 펀딩을 이용하여 영국국민들이 직접 개도국의 사업을 지원하는 플랫폼 운영 등이 여기에 속한다.

영국의 다양한 PSD 지원이 영국이 강조하고 있는 국익과 빈곤감소, 세계 공동 번영 등의 개발목표 간의 균형을 어떻게 이루어 나갈지 아직 평가하기 이르다. 과거 영국의 독립평가기관인 ICAI는 영국의 PSD

14) 비중점분야: 무역, 비즈니스, 서비스, 통신, 광업, 부동산

개발효과성이 비교적 만족스럽지 않은 것으로 평가한 바 있다.¹⁵⁾ 그러나 영국 금융기관 및 기업의 개도국 투자는 투자대상국인 수원국 내 일자리 창출과 지속가능한 개발자원 획득에 기여할 가능성이 높고, 영국이 PSD 지원을 한 가지 형식에 의존하지 않고 수원국의 산업 수요에 맞는 매우 다양한 형태로 시도하고 있는 점은 한국 원조에 시사하는 바가 크다.

3. 시사점

최근 세계적인 경기침체 속에서 점점 더 많은 공여국이 '자국의 이익'을 원조의 목표 중 하나로 내세우기 시작하였다. 개발협력 전략에 있어 미국이나 중국과 같이 과거부터 국익을 원조의 주 목표로 천명해 온 공여국도 있다. 2008년 경제위기 이후 영국이나 네덜란드와 같은 유럽 공여국도 명시적으로 국익을 앞세우고 있다. 이는 경제위기로 인한 예산삭감, 불안한 국제정세와 자연재해로 인해 발생한 난민 문제, 국내 안보 등 복합적인 상황이 원조에 미친 영향이라 볼 수 있다.

한편, 2000년대 초반부터 시장경제 원리를 활용한 지속가능한 개발을 가능하게 한다는 점에서 PSD가 주목 받아온 가운데 수원국과 공여국이 서로의 이익을 추구할 수 있는 주된 원조 방법으로, 국익을 포함한 원조에서 향후 PSD는 더욱 주목 받을 것으로 보인다. 현재 주어진 과제는 수원국의 개발과 공여국의 국익이라는 두 가지 목표를 상충시키지 않고 상생적인 효과를 거두어 나가는 것이다.

PSD는 수원국에게는 다양한 기술과 상품을 이용하여 지속가능한 재원을 마련할 수 있고 공여국에게는 새로운 교역상대, 미래산업 개발 등의 기회를 제공하는 등 상생의 원조방식으로 작용할 수 있다. 네덜란드와 영국은 무역과 투자 목적으로 개도국에 진출하는 자국 기업에 대한 지원이 개도국 비즈니스 활성화를 통해 수원국의 지속적인 경제성장과 자국 국익에 동시에 기여하게 하는 전략을 추진하였다. 또한 개발협력에 수원국의 개발 목표와 국익이 적절하게 반영될 수 있는 구체적인 방식으로 PSD를 선정하였다. 예를 들어 대형 인프라의 경우 여러 가지 복합적인 금융상품을 사용하여 대규모 자본이 투자되도록 하는 한편, 민간 금융과의 협력과 기술자문, IT 기술을 접목한 송금지원, 웹 플랫폼을 이용한 클라우드 펀딩 등을 통해 중소기업 간의 기술교류와 상품시장 개척 등의 수요 역시 충족시키고 있다.

PSD도 잘 운영되지 않을 경우 다른 원조 방법과 마찬가지로 여러 가지 문제를 야기할 수 있다. 이윤창출이라는 민간부문의 특성상 개발성과가 중시되기 보다는 투자하기 쉬운 시장으로 투자가 집중되거나, 투자에 집중한 나머지 사업의 지속가능성에 대한 고려가 부족했던 사례들도 있다. 이러한 현상은 PSD의 개발목표가 불분명하고 성과관리가 효과적으로 이루어지지 않은 경우 발생할 확률이 높다. 따라서 PSD의

15) Independent Commission for Aid Impact(ICAI), Business in Development, May 2015 ; ICAI, DFID's Private Sector Development Work, May 2014.

개발효과성 증진을 위해서는 투명성과 책무성의 보장, 개발목표에 대한 실현가능성 점검, 정확한 성과 측정과 관리를 위한 모니터링과 평가 체계의 확립이 선행되어야 한다.

한국의 ODA도 원조에 대한 대국민 인식 교육과 함께, 양허성 차관(Concessional Loan)과 무상원조 제공 등의 전통적 방식 이외에 지속가능한 개발과 국익을 조화롭게 얻을 수 있는 보다 다양한 원조 지원방식 (Modality) 개발이 필요한 시점이다.

참고문헌

APE, Evaluation PSOM/PSI(1999–2014), 2016.

CDC Group, CDC bill updated January 2017, 2017.

DFID, The Engine of Development : the private sector and prosperity for poor people, 2011.

DFID, Economic Development Strategy: prosperity, poverty and meeting global challenges, 2017.

HM Treasury, UK aid: tackling global challenges in the national interest, 2015.

ICAI, Business in Development, 2015.

ICAI, DFID's Private Sector Development Work, 2014.

Küblböck, Karin, and Cornelia Staritz. Private sector development: Business plan or development strategy?. No. 51. Working Paper, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), 2014.

Mawdsley, Emma, “National interests and the paradox of foreign aid under austerity: Conservative governments and the domestic politics of international development since 2010.” The Geographical Journal 183.3 (2017): 223–232.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, In search of focus and effectiveness, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2014.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Work in Progress, Evaluation of the ORET programme: Investing in public infrastructure in developing countries, 2015.

National Audit Office, DFID: investing through CDC, 2016.

OECD, Private Sector Peer Learning – Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology, 2016.

EDCF 이슈페이퍼는 국제개발협력의 주요 동향 및 현안 등을 소개하기 위하여 비정기적으로 발간되는 간행물입니다.
본지의 내용은 한국수출입은행의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.