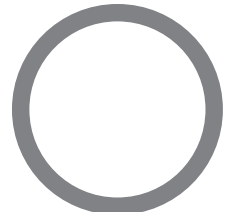


Shaping the Future with EDCF

2014 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation



- 한국의 경제발전과정에서 원조의 역할
- 한국형 ODA-CDM(청정개발체제) 모델 구축에 관한 연구
- Post-2015 개발의제와 시민사회
- 미국 대외원조정책 현황 및 특징과 시사점
- 개도국의 지속가능한 개발목표(SDGs) 달성을 위한
혁신적 개발재원 논의
- 스리랑카 국별 평가리포트
- 콜롬비아 국별 평가리포트



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

국제개발협력연구센터
International Development Cooperation Research Center

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2014년

한국의 개발협력

발 행 : 2014년 12월

발 행 인 : 이 덕 훈

발 행 처 : 한국수출입은행

편 집 인 : 나 기 환

주 소 : (150-996) 서울시 영등포구 은행로 38

전 화 : 02-3779-6114 (대표)

팩 스 : 02-784-1030 (대표)

홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

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

목차

I. 한국의 개발협력

- 03 한국의 경제발전과정에서 원조의 역할
(이계우 KDI 국제정책대학원 교수)
- 21 한국형 ODA-CDM(청정개발체제) 모델 구축에 관한 연구
(문경연 한국수출입은행 부연구위원 외 3인)

II. 국제개발협력 동향

- 49 Post-2015 개발의제와 시민사회
(이성훈 한국인권재단 상임이사)

III. 개발협력 이슈

- 69 미국 대외원조정책 현황 및 특징과 시사점
(유웅조 국회입법조사처 입법조사관)

IV. 원조와 개발 논란

- 87 개도국의 지속가능한 개발목표(SDGs) 달성을 위한 혁신적 개발자원 논의
(맹준호 국무조정실 개발협력정책관실 서기관)

V. 개발협력대상국 분석

- 101 스리랑카 국가신용도 평가리포트
(김지용 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)
- 115 콜롬비아 국가신용도 평가리포트
(허성희 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)

EDCF

1. 한국의 개발협력

한국의 경제발전과정에서 원조의 역할

이계우 KDI 국제정책대학원 교수

한국형 ODA-CDM(청정개발체제) 모델 구축에 관한 연구

문경연 한국수출입은행 부연구위원 외 3인

한국의 경제발전과정에서 원조의 역할

이계우

KDI 국제정책대학원 교수

I. 서론

우리나라는 2012년을 기준으로 개발도상국에 \$16억을 원조로 제공하여 OECD/DAC 회원국 중 16번째로 많은 원조를 제공하였다. 이것은 한국 국민총소득의 0.14%에 해당하며, 국민 일인당 \$32를 원조로 제공한 셈이다. OECD/DAC 회원국은 평균 GNI의 0.3% 정도를 원조로 제공하고 있어, 우리의 원조규모가 작다고 비난하는 사람들도 많다. 그러나 우리나라의 국민총소득 규모가 세계에서 15위이고, 일인당 국민소득수준도 49위라는 점을 고려하면 이는 결코 작은 규모의 원조가 아니다. 더욱이 한국정부는 2015년까지 GNI의 0.25% 수준까지 원조규모를 확대하기로 선언했으니, 앞으로 원조 규모가 두 배 이상으로 늘어날 것이다.

왜 이렇게 우리는 원조규모를 확대하고 있는가? 어떤 사람들은 우리가 수원국으로서 이만큼 잘 살게 되었으니 인도주의적 견지에서 개도국의 사람들도 잘 살 수 있도록 도와야 할 인도주의적, 도덕적 의무가 있고, 그래서 원조는 무상으로 주어야 한다고 주장한다. 어떤 사람들은 세계화의 추세가 급격히 진전되고 있으니 선진국은 물론 개도국과도 무역과 투자 등 경제적 연대를 맺어서 개도국으로 하여금 경제를 성장하게 함으로써 우리 경제가 같이 성장할 수 있도록 실리를 추구하고, 안보와 환경 등 국제적 관심 문제에서도 전략적으로 연대를 하기 위해서 원조를 제공해야 한다고 주장하고 따라서 무상이든 유상이든 상관없다고 한다. 사실 이 두 주장은 다 일리가 있다. 그러나 학계에서나 실무에서나 이 두 주장은 항상 팽팽하게 맞서 있다. 다만 두 주장이 공통으로 가정하는 것은 원조가 경제 성장이나 빈곤 감소에 효과가 있다는 것이다. 그러나 이러한 가정이 실제로 맞는 것이냐에 관해서도 학계와 실무자들이 항상 다투고 있다.

이러한 논쟁의 해결방편의 하나로써, 그러면 한국은 경제발전 과정에서 원조를 어떻게 활용하였으며, 원조가 과연 경제성장과 발전에 어떻게 기여를 하였는가를 구체적으로 고찰할 필요가 있다. 여기에서 얻은 교훈을 오늘날 한국이 개도국에 제공하는 원조정책에 반영할 여지가 있는가를 살펴보는 것도 유용할 것이다. 왜냐하면 흔히 한국의 놀라운 성장은 미국으로부터의 대규모 원조의 덕택이라는 주장이 일반적 상식으로 되어있기 때문이다. 이 글에서는 우선 한국이 받은 공적개발원조가 다른 개도국에 비하여 특별히 대규모였는지를 검증해 본다. 다음으로 만약에 한국이 받은 공적개발원조가 특별히 대규모가 아니었다면 경제성장에 얼마나 기여하였는가를 살펴보고, 또 원조를 어떻게 활용하였기 때문에 경제성장에 기여할 수 있었는가를 분석해 본다.

II. 한국이 받은 공적개발원조 규모와 경제성장의 관계

한국은 1962년부터 본격적으로 수출주도의 공업화 정책을 추진하여 괄목할 개발과 성장을 이룩하여 세계의 다른 개도국의 부러움을 사고 있다. 1965년~1990년 사이에 한국의 일인당 국민소득 연평균 성장률은 7.1%에 달하였다. 수입대체정책으로 제2차 세계대전 이후에 급격히 성장하던 중남미 국가들은 이 시기에 겨우 1.2%의 성장률을 달성하는데 그쳤다. 1980년~1990년 사이에 급격히 성장한 중국은 연평균 7.6%의 성장률을 달성하였지만, 한국은 7.8%의 성장률을 보였다. 그래서 노벨경제학 수상자인 로버트 루카스 교수(1993)는 한국의 경제성장을 인간기적이라고 했다. 사실 1960년~70년 기간에 한국의 일인당 소득은 \$87~\$300에 불과하였다. 그러나 1995년에는 \$10,000를 능가하였다. 1960~70년 기간에 일인당 국민소득 수준이 \$300 이하의 국가는 한국을 위시하여 약 60개국이었다. 그런데 1995년까지 일인당 소득 수준이 \$10,000을 넘는 국가는 한국 하나 뿐이고, \$3,000~\$10,000 수준을 달성한 국가도 브라질 등 3개국에 불과했다. \$300 이하 수준을 지속하고 있는 나라도 13개국이나 되며, 나머지 41개국은 모두 \$300~\$3,000 사이에 머물렀다.

<표 1>

개도국의 일인당 국민소득 수준 (1995년 경상가격)

한국의 1995년 소득	1960년대에 한국과 일인당 국민소득이 비슷한 국가(\$300이하)의 1995년 소득수준			
\$11,468	<\$300	\$300 - \$1,000	\$1,000 - \$3,000	\$3000 - \$10,000
국가 수 (총55개국)	13	27	11	3
국가 예시	브룬디, 콩고, 라이베리아,네팔, 나이지리아, 르완다, 우간다	방글라데시, 카메룬, 이집트, 가나, 케냐, 파키스탄, 잠비아, 짐바브웨	보츠와나, 과테말라, 모로코, 필리핀, 태국	브라질, 오만, 세인트키츠네비츠

자료 : 세계은행 World Development Indicators 통계

한국이 빨리 성장한 것은 인적자원에 대한 개발투자를 많이 하였기 때문이라는 이야기를 우리는 흔히 듣는다. 그렇다면 과연 우리는 개발연대(1960~1990)에 다른 개도국에 비하여 실제로 인적자원에 대한 투자를 더 많이 하였는가를 살펴볼 필요가 있다.

위에서 본 일인당 소득수준이 1960년대에 한국과 비슷했던 다른 개도국과 한국의 일인당 공적 교육비를 비교하면, 1965~1990년 사이에 사실 한국은 더 적은 공적교육비를 지출하였다. 그러면 사적교육비가 다른 나라에 비하여 더 많았을 것이라고 주장할 수 있는데, 실상 1990년 이전에는 한국에서의 사적 교육비는 미미한 수준이었다. 따라서 사적 교육비를 합쳐도 다른 개도국과 비슷한 수준이다. 따라서 한국이 인적자원에 더 많이 투자하였기 때문에 성장률이 높았다는 주장은 설득력이 부족하다. 이는 아마도 공적 교육비를 더 효율적으로 사용하였기 때문에 다른 개도국의 경우보다도 성장에 더 기여하였을 것이라고는 주장할 수 있을 것이다 (Lee, 2010).

<표 2>

국민 일인당 공적 교육비지출의 국제비교 (1965~1995)

(단위 : 국민총소득 대비 %)

연도	1965	1970	1975	1980	1985	1990	평균
비교 개도국 (총수)	(53)	(62)	(54)	(51)	(50)	(54)	(54)
비교개도국	3.2	3.4	3.6	4.0	3.8	3.4	3.6
한국	2.0	3.5	2.2	3.6	4.3	3.3	3.2

자료 : 세계은행 World Development Indicators 통계

<표 3>

한국의 국민총소득 대비 사적 교육비지출의 비중

(단위 : %)

1977	1980	1982	1985	1990	1994	1998	2001
0.36	0.96	0.47	0.51	1.39	1.86	3.1	2.7

자료 : Gong et al., 2001

다른 한편으로, 한국의 괄목할만한 경제성장률에 관하여 다른 개도국의 정책결정권자는 한국이 과거에 미국으로부터 많은 원조를 받았기 때문에 경제성장이 가능했었으며, 따라서 선진국들이 오늘날의 개도국에게도 원조를 급격히 증가시켜야 한다고 주장한다. 그러면 과연 한국은 다른 개도국보다도 더 많은 원조를 받았기 때문에 빨리 성장했는가? 1970년까지 한국과 같이 \$300 이하의 일인당 국민소득을 유지했던 개도국과의 공정한 비교를 위하여, 먼저 1965~1995 사이의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 총액을 각국의 국민총소득과 비교해 보았다. 우리나라와 일인당 소득수준이 비슷했던 다른 개도국의 평균 수원비중은 국민총소득의 6.7%였다. 15개국은 GDP 대비 평균 10% 이상의 공적개발원조를 받았고, 20개국은 5~10%의 공적개발원조를 받았다. 그러나 한국의 수원비중은 1.4%에 불과하였다. 따라서 한국이 공적개발원조를 다른 개도국에 비하여 더 많이 받았기 때문에 경제성장을 급격히 하였다는 주장은 근거가 없다.

<표 4> 한국과 다른 개도국의 수원규모 : 1965~1995 연평균 (국민총소득 대비 %)

한국의 원조 의존도 연평균	1960년대에 한국과 일인당 국민소득이 비슷한 국가(\$300이하)의 원조의존도 (1965~1995년 연평균)			
1.4 %	<2%	2-5%	5-10%	>10%
국가 수 (총 57)	10	11	20	15
국가 예시	브라질, 칠레, 한국, 나이지리아, 타이, 필리핀	아프간, 캄보디아, 콩고, 파키스탄, 수단, 짐바브웨	방글라데시, 네팔, 이집트, 가나, 케냐, 라이베리아, 스리랑카, 우간다	보츠와나, 브룬디, 레소토, 말라위, 니카라과, 르완다, 잠비아

자료 : 세계은행의 World Development Indicators 통계

III. 한국이 받은 공적원조의 특성과 경제성장과의 관계

그러면 한국의 높은 경제성장률은 어떻게 설명할 수 있는가? 과거에 있던 많은 연구를 기초로 하여 최근에 하버드의 경제학 교수와 한국의 KDI 연구진이 공동연구한 결과에 의하면 한국의 높은 경제성장률은 높은 투자율, 특히 물적자본에 대한 투자(57%)와 고용창출을 위한 투자(26%)에 기인한다고 한다 (Eichengreen et al., 2012). 국민총소득 대비 투자율은 1960년대에는 25%에 달하였고, 1970년대에는 30%에 달하였고, 1980년대에는 35%를 능가하였다 (Lee, 2013). 이러한 높은 투자율은 20%를 상회하지 못하는 많은 개도국과 비교된다.

<표 5>

한국의 성장 요인 분석 : 1964~1979

(단위 : %)

국민총소득 연평균 증가율	성장에 대한 기여도			
	물적 자본	인적 자본	고용	총요소생산성
8.67	4.97	0.38	2.22	1.15
(100)	(57)	(4)	(26)	(13)

자료 : Eichengreen et al., 2012 (100%에 대한 비율은 저자의 계산)

이미 본 바와 같이, 한국이 받은 원조의 수준은 다른 개도국에 비하여 높다고 할 수 없지만, 한국은 원조를 사회서비스 비용으로 활용하기 보다는 많은 부분을 투자비용으로 지출하였고, 특히 경제적 인프라(사회간접자본)와 생산산업(농업, 광업, 제조업 등)에 대한 투자비용으로 활용하다. 따라서 이것이 한국의 경제성장에 크게 기여한 것으로 보인다.

그러면 원조가 한국의 경제발전에 얼마나 기여하였으며, 한국의 경제발전 과정에서 원조의 역할은 무엇이었는지를 더욱 구체적으로 규명하고자 먼저 한국이 받은 원조의 종류와 규모를 살펴보았다.

우선, 한국이 1945~2000년 사이에 받은 공적원조의 총액은 경상가격으로 \$44십억이다. 이 총액을 기관별로 보면 선진 각국으로부터 받은 양자원조(bilateral assistance)와 국제금융기구(세계은행, 아시아개발은행 등)나 유엔기구(CRIK, UNKRA, UNDP 등)로부터 받은 다자원조(multilateral assistance)에 각각 비슷한 규모로 나누어진다. 원조

총액을 원조의 성격별로 보면 약 30%에 해당하는 약 \$130억이 공적개발원조이고 (증여율이 25% 이상인 Official Development Assistance, ODA), 나머지 70%에 해당하는 약 \$310억이 기타공적자금(증여율이 25% 이하인 Other Official Flow, OOF)으로 나누어진다. 다시 원조총액을 종류별로 보면 무상증여(grants)가 16%에 해당하는 \$70억이고, 유상원조(credits and loans)가 84%에 해당하는 \$370억에 달한다. 공적개발원조(ODA)는 무상증여와 증여율이 높은 유상원조로 구성된다. 그리고 기타공적자금(OOF)은 증여율이 25% 이하인 저양허성 유상원조(차관)이 대부분이다. 즉 한국이 받은 원조는 대부분 기타공적자금에 해당하는 유상원조이다. 이 점은 현재 OECD/DAC의 회원국이 제공하는 공적개발원조의 증여율이 100%에 육박한다는 점에서 크게 구별된다. 따라서 한국의 높은 경제성장률 달성에 원조가 기여했다면, 이러한 원조는 무상원조가 아니라 대부분 기타공적자금인 유상원조라고 해야 할 것이다.

<표 6>

한국이 받은 원조의 구분 : 1945~1999

(단위 : \$십억 경상가격)

원조 기관별 구분	총계	양자원조	다자원조
-ODA (증여율 25%+)	12.8	11.8	1.0
-OOA (증여율 25%-)	31.2	11.0	20.2
총계	44.0	22.8	21.2
원조 종류별 구분	총계	무상원조 (증여)	유상원조 (차관)
-ODA (증여율 25%+)	12.8	7.0	5.8
-OOA (증여율 25%-)	31.2	0	31.2
총계	44.0	7.0	37.0

출처 : 이경구, 2004; Kim, 2012; Lee, 2013에 근거하여 저자가 계산

DAC 회원국이 개도국에게 제공하는 공적개발원조는 오래 전부터 증여율이 90%를 상회하고 있다. 그러나 한국이 받은 원조의 70% 이상이 25% 이하의 낮은 증여율을 가졌다. 따라서 다른 개도국은 부채상환의 부담이 한국보다 훨씬 적고, 따라서 더 높은 경제성장률을 달성했어야 할 것이다. 그러나 이미 본 바와 같이, 다른 개도국에 비하여 특별히 대규모가 아닌 원조를 가지고, 특히 증여율이 낮은 원조를 가지고도 한국의 경제성장률은 다른 개도국보다도 월등히 높았다. 그러면 어떻게 그것이 가능했을까를 분석해야 할 것이다. 이를 위해서는 한국의 수월사에서 1961년을 전환점으로 하는 두 시기로 나누어 보아야 한다.

한국이 1945~1960년 사이에 받은 약 \$30억의 원조는 대부분 무상증여였기 때문에 증여율이 거의 100%였다. 1945~1949년 사이의 원조는 대부분 경제개발이나 성장보다는 일제의 식민지 정책과 제2차 세계대전의 여파로 빈곤에 빠져있던 국민들에 대한 긴급 구호(emergency relief)에 사용되었다. 또 1950년에서 1961년 사이의 원조도 한국동란 기간(1950~53)과 그 후의 전쟁 피난민에 대한 긴급구호와 피해복구 및 경제안정에 사용되었고, 직접적으로 투자를 통한 경제성장에 사용되지 않았다. 소비의 증가를 통하여 비교적 낮은 4%대의 경제성장률에 간접적으로 기여한 것이다. 이 당시에는 원조의 77%가 곡물과 피복 및 원자재 등 소비재였고, 재정수입의 74% 그리고 무역의 85% 수준까지 원조에 의존하고 있었다. 원조의 방식도 투자프로젝트에 대한 지원이 아니고, 원조로 받은 소비재를 국내시장에서 판매하고 그 대금을 한국은행의 대충자금계좌로 입금하여, 대부분 일반재정의 경상수입으로 활용하였기 때문에 투융자예산에 지원되는 부분이 적었다 (이대근, 2002; Kim, 2012).

한국이 경제성장을 목표로 개발정책(특히 7차례의 5개년 계획)을 수립하고 본격적으로 집행한 것은 1962년부터이다. 그러면 이 시기에 원조는 경제성장과 발전에 어떻게 그리고 얼마나 기여하였는가? 1962년 이후의 원조는 주로 성장정책을 수행하기 위한 투자 프로젝트를 지원하는 방식으로 도입되고 활용되었다. 총투자의 규모는 1960년대 초에는 국민총생산의 15% 수준이었지만, 1960년대 후반에는 25%로 증가하였고, 1970년대에는 30% 수준으로 급격히 증가하였고, 1980년대에는 36%까지 상승하였다. 한국의 투자율은 평균 20%를 상회하지 못하였던 다른 개도국에 비하여 월등히 높았다. 원조는 급격히 증가하는 총투자율의 중요한 재원이었다. 1960년대에는 원조가 총투자의 50%~62% 이상을 담당하였다가, 국내저축률이 높아감에 따라 원조를 포함하는 외자의 역할이 점차 감소하여서 1970년대에는 20% 수준을 유지하다가 1980년대에 가서는 10% 수준을 담당하게 되었다.

<표 7>

투자율과 저축률 : 1962~1992 (국민총소득 대비 %)

	1962~66	1966~72	1973~78	1979~85	1986~92
총투자율	15.4	24.8	28.8	31.1	35.7
국내저축률	6.4	14.8	23.4	24.8	34.6
해외저축률 (총투자율 대비 %)	8.2 (53)	9.2 (62)	4.8 (17)	6.3 (20)	1.3 (4)
통계상의 오차	0.8	0.8	0.6	0	-0.2

출처 : Lee, 2013

그런데 1959년부터 한국이 받은 공적원조는 성격상 큰 변화를 겪었다. 공적 무상원조의 비중이 점차 줄어들고, 공적유상원조(공적차관) 특히 증여율이 25% 이하인 공적차관의 비중이 급격히 늘어났다. 1962~78년 기간에 무상원조는 전체 공적원조의 25%에 불과하였고, 전체 해외자본유입의 9%에 불과하였다. 1978년 이후에는 무상원조가 전무하였다. 그 이유는 그때까지 무상원조의 대종을 이루고 있던 미국이 1961년 해외원조법의 제정을 통하여 유상원조로 전환 및 원조의 규모를 줄여갔으며, UN의 무상원조도 급감하였기 때문이다. 따라서 한국은 1962년부터 세계은행 등 국제금융기관으로부터 많은 차관을 받기 시작하였다. 1965년부터는 일본으로부터 대일청구권자금으로 공적무상원조 \$3억과 저리의 공적유상원조 \$2억을 약속받고, 또 민간 유상원조 \$3억을 약속받아서 1975년까지 꾸준히 유상원조가 늘어났다. 그 후에는 한국이 아시아 개발은행의 차관으로부터 졸업하고 (1988년), 세계은행의 차관으로부터 졸업하는 1995년까지 공적차관이 유일한 원조수단이었다.

따라서 한국의 경제발전은 높은 총투자율에 의존하였고 (Krugman, 1994; Eichengreen et al., 2012), 높은 투자율은 저양허성 차관에 의존하게 되었다. 개발연대 초기(1962년~1978년)에는 공적차관이 전체 자본유입의 28%에 달하였지만, 개발연대 후기(1979년~1992년)에는 22% 수준으로 낮아지고, 민간차관이 압도적으로 많아지게 되었다. 공적차관이 선도하여 경제인프라의 확대, 경공업의 성장과 수출의 신장 등 경제개발의 기틀을 마련하면서 민간차관을 유치해오는 역할을 하였다고 할 수 있다.

그 결과, 정부의 연구에 의하면, 1962~1982년 기간에 한국경제는 연 평균 8.2% 성장하였는데, 성장률의 40%에 해당하는 3.3%는 자본유입, 특히 유상원조의 기여에 의존한다고 하였다 (경제기획원, 1986). 사실 자본유입이 상대적으로 적었던 1945~1959년

사이의 연평균 경제성장률은 4.4%에 그쳤다. 1953~1978년 사이의 자료를 이용한 회귀 분석 연구에 의하면, 한국의 국민총생산 변화량의 많은 부분은 공적유상원조의 변화량으로써 설명될 수 있다. 즉 공적유상원조가 \$1 증가하면, 국민총생산은 \$3.60 증가하였다. 민간차관이나 공적무상원조의 변화량은 통계적으로 유의한 결과를 보여주지 못하였다 (이재우, 2006). 이 연구에 의하면, 유상원조가 거의 없었던 1956~1960년의 기간에도 무상원조는 주로 소비의 증가를 목적으로 활용되었고 따라서 작지만 경제성장에 유의미한 기여를 하였다. 유상원조가 대종을 이루고 무상원조가 미비하였던 1961~1978년에는 유상원조가 주로 투자에 활용되었고 따라서 크게 경제성장에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 따라서 원조는 무상인가 유상인가의 종류에 따라서 경제성장에 영향을 미치는 것이 아니라, 그 사용목적이나 분야에 따라서 경제성장에 미치는 영향이 다르다는 것을 시사한다. 즉 소비에 사용된 원조보다도 투자에 사용된 원조가 경제성장에 더 크게 기여한 것이라는 것이 한국에서도 증명된 것이다. 이러한 해석은 70여개 국가의 수십년간 수원경험을 실증적으로 분석한 결과 얻은 결론과 일치한다 (Clemens et al., 2004; Radelet et al., 2005).

<표 8>

해외자본의 유입 : 1945~1992

(단위 : \$백만 경상가격)

	1945~ 1961	1962~ 1965	1966~ 1972	1973~ 1978	1962~ 1978	1979~ 1985	1986~ 1992	1979~ 1992
공적무상원조	3,117	739	763	-	1,502 (9.2)	-	-	-
공적유상원조	5	62	1,130	3,431	4,623 (28.3)	10,105	4,688	14,793 (22.6)
민간상업차관		71	1,950	5,858	7,866 (48.1)	7,937	5,206	13,143 (20.1)
금융기관차관		-	205	1,226	1,431 (8.7)	14,881	10,296	25,177 (38.6)
민간채권발행		-	-	-	-	834	4,515	5,349 (8.2)
해외직접투자 유치(FDI)		13	227	704	937 (5.7)	1,157	5,684	6,841 (10.5)
총계	3,122	886	4,275	11,219	16,359 (100)	34,914	30,389	65,303 (100)

출처 : Lee, 2013

사실 개발연대기간 중 자본의 유입은 공적차관뿐만 아니고 민간차관이나 민간직접 투자(FDI)도 있었다. 다른 개도국을 대상으로 한 연구에 의하면 FDI가 유상원조보다 경제성장에 더 크게 기여하였다고 한다 (Reisen et al., 2001; Johnson, 2007; Kose et al., 2009; Cipollina et al., 2012). 그러나 한국의 경우에는 유상원조가 FDI 보다 월등히 많았고, 따라서 유상원조가 경제성장에 더 크게 기여한 것으로 판단된다 (Lee, 2013).

IV. 한국이 받은 공적원조의 활용과 경제성장과의 관계

그러면 한국은 원조를 어떻게 활용하였기에 다른 개도국보다도 규모도 적고 증여율도 낮은 원조로써 높은 성장률을 달성하여 경제발전을 빨리 이룩할 수 있었는가? 적어도 다음의 세 가지 면에서 한국은 원조의 활용에서 다른 개도국과 구별되었다. 첫째는 원조 활용분야이고, 둘째는 원조의 기획과 조정방식이며, 셋째는 원조의 집행과 평가방식이다.

첫째는 원조활용분야이다. 한국은 1962년에 시작되는 경제개발연대에 들어와서는 원조의 대부분을 경제인프라와 생산산업에 대한 투자프로젝트에 사용하였다. 이미 본 바와 같이, 1945~1961년 기간에는 원조의 대부분(77%)을 식량과 피복 및 원자재 등의 소비재부문에 활용하였고 또 교육·보건·주택 등 사회부문에 4%를 배분하였다. 경제인프라의 건설과 복구에 겨우 15%의 원조를 배분하고, 생산산업에 5%를 배분한데 불과하였다. 이에 반하여 경제성장을 경제개발 목표로 삼은 1962년 이후에는 원조의 대부분이 생산산업과 경제인프라 건설부문에 배분되었다. 특히 이 시기에 원조의 대부분을 차지 하였던 공적차관의 경우에는 더욱 그러하였다. 1959~1999년 기간 중에 받은 구조조정을 위한 차관을 제외하면, 공적차관의 대부분(74%)을 경제인프라부문(50%)과 생산산업 부문(24%)에 배분하였고, 사회·행정인프라와 서비스에는 12%, 식량과 원자재부문에는 7%, 또 기타부문에 7%를 배분하였다.

<표 9> 한국의 부문별 원조 활용과 DAC 수원 개도국의 부문별 원조 활용 비교

(단위 : %)

차관 부문	수원국으로서의 한국		OECD/DAC 수원국
	1945~1961 무상원조	1959~1999 유상원조	2011 공적개발원조
경제인프라	15.2	50	17
제조업 및 농수산업	1.7	24	7
사회·행정인프라와 서비스	3.6	12	49
식량/원자재 등	77.0	7	6
기타	2.5	7	21
합계	100	100	100

출처 : 이경구, 2004; Kim, 2012; OECD, 2012에 근거하여 저자가 계산

한국의 이러한 경제부문별 원조활용구조는 오늘날 OECD/DAC가 제공하는 공적개발 원조를 받고 있는 개도국의 원조활용구조와 좋은 대조를 보여주고 있다. 오늘날 개도국은 DAC 원조의 24%만을 생산산업(7%)과 경제인프라부문(17%)에 배분하고 있고, 사회·행정부문에 49%를 배분하고 있다 (OECD, 2012). 이렇게 원조의 활용을 사회·행정부문에 집중하면 긴급구호와 빈곤감소에 많은 도움이 될 것으로 생각되지만, 지속적으로 그리고 자립적으로 빈곤감소가 가능한 재원이 되는 경제성장에는 크게 도움이 되지 못할 것이다. 왜냐하면 1978년에서 2001년 사이에 67개 개도국에게 제공된 DAC 회원국의 공적개발원조를 기초로 하여 분석한 연구가 실증적 근거를 제공하고 있기 때문이다. 이 연구는 원조의 경제성장에 대한 효과를 원조부문별로 나누어 분석하였다. 즉 생산산업 부문과 경제인프라부문에 대한 원조는 4~5년의 중기에 경제성장에 대단히 크고 유의한 기여를 한 반면에, 사회·행정부문에 대한 원조는 같은 기간에 경제성장에 아주 근소한 기여를 했으며, 긴급구호는 경제성장에 전혀 기여를 하지 못하였다는 것을 발견하였다 (Clemens et al., 2004; Radelet et al., 2005). 또한 가계소비를 증가시키는 원조는 단기에는 경제성장에 도움을 주지만 장기에는 성장에 도움을 주지 못했다는 최근의 실증적 연구도 있다 (Jackson, 2014).

이렇게 DAC의 원조가 주로 사회·행정부문에 집중되고 생산과 경제인프라 부문을 상대적으로 등한시하게 된 배경에는 2000년의 UN정상회담에서 새천년선언(Millennium Declaration)에 합의하면서 원조의 활용을 사회·행정부문에 집중하여 새천년개발목표

(Millennium Development Goals, MDGs)의 핵심인 빈곤감소를 달성하려고 하는 의지가 컸었기 때문이라고 생각된다. 세계은행·IMF 등 국제기구는 원조가 MDG 목표인 빈곤 감소의 달성여부를 매년 측정해 왔다. 다행히 빈곤인구의 절대수와 빈곤률은 약 절반으로 감소하여 그 목표를 달성하였다. 예를 들면 빈곤률은 1990년의 44%에서 2010년에는 약 20%로 감소하였다.

세계은행은 그러면 과연 어떤 정책이 이러한 빈곤감소에 기여하였는가를 연구하였다. 그 결과 경제성장이 빈곤감소의 약 2/3 내지 4/5나 기여하였고, 소득의 불평등 제거정책은 나머지 1/5 내지 1/3 정도 기여하였다고 하였다 (Ravallion, 2013; Dollar et al., 2013). 같은 주제에 관한 Brookings 연구소의 다른 연구도 같은 발견을 하였다 (Chandy et al., 2013). 그렇다면 빈곤감소를 위해서는 빈곤층에 대한 사회서비스를 강화하여 불평등을 제거하는 정책보다도 경제성장을 촉진하는 정책이 더욱 효과적이라는 결론이 된다. 따라서 원조의 활용에서도 사회·행정부문에 원조의 배분을 집중하는 것 보다도, 경제성장을 촉진하는 생산산업과 경제인프라 부문에 더 중점을 두는 원조배분이 경제성장 뿐만 아니라 빈곤감소에도 더욱 효과적일 것이다.

둘째는 원조의 기획과 조정방식이다. 한국은 1945~61년 기간에는 주인의식을 가지고 원조를 자주적으로 기획하고 조정하지 못하였다. 특히 독립은 하였으며 한국정부가 수립되기 전인 1945~1948년 기간에는 미군정기관이 원조를 기획하고 집행하였다. 한국 정부가 수립된 이후에도 한국동란과 그 후 수복·부흥기간에도 수원국이 아니라 원조 제공기관이 원조의 필요성을 인지하고 원조를 기획·조정하는데 주도적인 역할을 수행하였다. 그러나 1961년 이후 공적원조가 무상에서 유상으로 전환되자 원조의 목적이 긴급구호나 전후회복 또는 경제안정에 있지 않고, 적극적으로 경제성장을 통하여 경제발전을 추구하였고, 특히 경제개발 5개년계획을 통하여 원조의 필요성과 활용부문을 구체적으로 인지하고 기획하게 되었다.

특히 1966년에 한국은 원조의 기획과 조정에 주도적인 역할을 하도록 고안된 국제경제협의단(International Economic Consultative Group for Korea, IECOK) 제도를 확립하여 이용하였다. 이 제도는 매년 양자와 다자원조기관을 초청하여 한국정부가 추진하는 경제개발정책과 5개년 계획의 투자 프로그램을 소개하고 관심분야에 원조를 제공할 것을 권고하며, 기존의 원조를 이용하여 추진되고 있는 투자 프로그램의 진행상황을 알리는 국제원조 상담회의였다. 이 회의는 일년에 1~2회 개최되었고, 세계은행의 대표가 주재

하도록 주선하였다. 이러한 제도는 1980년대 초까지 계속되었으며 좋은 성과를 거두어서, 세계은행은 이러한 제도(consultative group meeting)를 다른 개도국에도 권고하여 실행하였다.

한국의 경제발전과정에서 관찰된 이러한 수원국 주도의 원조 기획과 조정 관행은 2005년에 OECD/DAC 주도하에 100여개의 선진국과 개도국의 대표들이 모여서 합의한 원조효과에 관한 파리선언(Paris Declaration for Aid Effectiveness)의 정신과 원칙과는 대조된다. 파리선언에서는 개도국이 먼저 자신들의 개발전략과 계획을 수립할 것을 권고하였지만, 원조의 기획과 조정은 원조공여국 상호간에 협의(harmonization among donors)에 의하여 결정하도록 권고하였다. 그러나 한국의 경우에는 정부가 적극적으로 원조의 필요성과 목적 및 활용부문을 주도적으로 기획하고 조정하였다.

한국이 사용한 또 다른 원조기획과 조정 방식은 개별 투자 프로젝트를 집행하는 경험이 축적되고 지식이 늘어남에 따라서, 1980년대 후반부터 1990년대에 걸쳐서 개별 투자 프로젝트 원조방식 보다는 점차 분야별 투자프로그램을 지원하기 위한 원조(sector program loan)방식을 활용한 것이다. 특히 세계은행과 특정한 분야의 문제점과 이를 해결하기 위한 정책을 분석하는 연구(sector studies)를 공동으로 추진하고, 그 결과로 얻은 정보와 지식을 바탕으로 분야별 개발정책에 합의하고는 그 정책을 추진하기 위한 투자 프로그램 차관을 요청하였다. 즉 합의된 분야별 정책에 따라서 수원국인 한국이 프로그램 원조의 집행과정에서 개별 투자 프로젝트를 지속적으로 발굴하고 타당성을 분석하여 세계은행의 승인을 얻은 후 집행하는 방법이다. 이러한 프로그램 원조방식은 초기에 정책을 협상하고 개별투자프로젝트를 발굴하고 평가할 기준을 합의하는데 시간을 많이 소비하는 경향이 있었지만, 여러 가지 장점도 있었다. 즉 분야별 연구를 수행하고 정책을 수립하는 과정에서는 물론, 개별투자프로젝트를 발굴하고 평가하는 과정에서 수원국인 한국의 중앙집행기구에 많은 권한을 위임하기 때문에 투자사업의 기획·집행·평가에 관한 능력을 개발할 기회가 부여되었다. 또 정책과 개별투자프로젝트의 평가기준에 관한 합의만 있으면, 개별투자프로젝트는 지방분권적으로 발굴·준비되고 집행되기 때문에 단기간에 많은 투자 프로젝트를 지속적으로 융통성있게 지원할 수 있는 차관금액을 승인 받을 수 있었고, 정책과 사업의 지속성과 예측가능성을 제고할 수 있었다. 이러한 분야별 투자프로그램 차관을 수혜한 분야는 교육, 보건, 환경, 지역개발, 주택금융, 도시상하수도 시설, 중소기업육성, 농촌개발금융 등 많았다.

셋째는 원조의 집행과 평가방식이다. 한국정부는 원조로 지원되는 투자프로젝트와 프로그램의 집행에 대한 점검과 평가에 대단히 많은 신경을 썼다. 1961년에 정부는 기획조정관을 신설하여 국무총리실에 임명하고, 정부의 중요한 정책과 투자사업을 점검하고 평가(monitoring and evaluation)하는 책무와 권한을 부여하였다. 또 1965년에는 교수평가단을 구성하여 국무총리실의 사업점검과 평가사업을 보완하였다. 교수평가단은 각 분야별로 조직되어서 경제개발 5개년 계획의 집행을 독립적으로 점검하고 평가하게 되었다. 경제개발 5개년 계획의 주요사업들은 주로 원조자금으로 지원되었기 때문에 교수평가단은 사실상 원조사업을 점검하고 평가하는 것이었다. 그 점검과 평가 결과는 대통령과 국무위원, 정부기관과 공기업의 장 및 중요 국회의원이 참석하는 회의에서 1년에 4차례 발표되고 토의되었다. 당초에는 교수평가단의 구성원이 15명에 불과하였지만, 점차 증가하여서 1981년에 교수평가단이 경제기획원으로 이전되었을 때에는 무려 107명의 교수들로 구성되었다 (이석민, 2012). 이러한 사례는 한국정부가 원조의 목적을 달성하기 위하여 원조사업의 점검과 평가에 얼마나 많은 노력을 기울였는가를 나타내고, 원조승인기관과 집행기관의 책임성을 분명히 하고, 교훈을 도출하여 추후의 투자사업 발굴·준비·타당성 평가와 집행에 반영하여, 원조의 경제성장에 대한 효과성을 제고하는데 크게 기여하였다고 본다.

V. 결론과 제언

이 글의 목적은 한국의 경제개발과정에서 원조가 경제개발과 성장에 얼마나 기여하였으며, 또 어떠한 방법으로 기여하였는가를 살펴보고, 여기에서 얻은 교훈을 오늘날 한국이 개발도상국에게 제공하는 공적원조의 정책에 반영하고자 하는 것이다.

기존의 연구를 분석하여 볼 때, 1962년 이후의 한국의 경제개발은 경제성장에 중점을 두었고, 그 성장실적은 다른 어떤 개도국도 능가하는 것이었고, 그 과정에서 원조는 적극적으로 경제성장에 기여하였다는 것을 밝혔다. 또 원조가 경제성장에 기여하는 면모도 여러 가지가 있었지만, 특히 원조의 활용부문, 원조의 기획과 조정방식, 원조의 집행과 평가에 중점을 두고 분석하였다. 이러한 분석 결과에 근거하여서 한국이 오늘날 수행하는 공적개발원조정책에 다음과 같이 시사점을 제공하려고 한다.

첫째, 1962년 이후의 한국의 급속한 경제성장과 발전은 국민총소득에 비하여 높은 수준의 총투자비중에 기인하였고, 이러한 높은 수준의 총투자비중은 해외저축 특히 공적 유상원조에 의존하였다. 따라서 개도국의 성장을 지원하기 위하여서는 해외저축의 규모가 지속적으로 증가되어야 할 것이다.

둘째, 해외저축이 총투자율의 증가를 통하여 급속한 경제성장과 경제발전을 가져왔지만, 초기에는 공적개발원조가 대부분이었고 민간자본을 유치하는데는 성공하지 못하였다. 그러나 공적원조 특히 유상원조의 증가에 힘입어, 총투자율이 증가하고, 수출이 증가함에 따라서 경제성장의 기틀이 잡혀가자, 민간자본의 도입도 급격히 증가하였다. 개발연대의 전기(1962~78)에 활발하던 공적원조 특히 공적 유상원조의 도입이, 개발연대의 후기(1979~92)에는 민간자본의 도입을 유치하는 효과를 발휘한 것이고, 공적 차관과 민간차관이 합하여 지속적으로 투자율을 제고하고 경제성장을 가져왔다.

셋째, 원조의 규모를 증대함에 있어서, 유·무상원조 중에서 어느 종류의 원조가 더 경제성장에 효과적인가 하는 논쟁은 별로 의미가 없다. 1945~1961년 사이에 긴급구호와 빈민구제를 위한 무상원조도 소비의 증가를 통하여 미미하나마 경제성장에 기여하였다고 실증연구는 밝히고 있다. 그러나 1962년 이후에 경제성장을 목표로 하는 개발과정에서는 무상원조가 극히 적었고, 따라서 경제성장에 유의한 기여를 하지 못하였다. 대부분의 원조가 유상원조였기 때문에, 유상원조가 총투자와 경제성장에 크게 기여한 것으로 실증연구에 나타났다. 유상원조 대신에 무상원조가 경제성장을 위한 투자사업에 사용되었다면 마찬가지로 크게 기여하였을 것이다. 무상원조가 부패적으로 사용될 가능성이 많고 중세와 개혁노력을 늦출 가능성이 있다고 하나, 유상원조도 부채부담 때문에 성장의 걸림돌이 될 수 있다. 이러한 단점은 원조의 관리를 강화하면 극복할 수 있는 문제이고, 무상원조나 유상원조의 본질적인 효과는 아니라고 본다. 본질적인 효과는 둘 다 경제성장과 빈곤감소에 기여할 수 있다. 어느 종류의 원조가 더 효과적인지의 문제는 결국 어떤 목적으로 그리고 어떤 분야에 각 종류의 원조를 활용하는가에 달려있다. 이러한 교훈은 DAC 회원국들이 유·무상원조 양분법을 활용하는 대신에, 총원조의 증여율을 중요하게 생각하여 총원조의 증여율을 86% 이상으로 해야 한다는 협약을 한 것과도 상통한다.

넷째, 원조의 규모를 증대하는 것보다 더욱 중요한 것은 어떤 목적으로 또 경제의 어떤 분야에 원조를 집중적으로 활용하는가이다. 1960년대에 한국과 비슷한 일인당 국민소득

수준에 있던 약 60개의 개도국 중에서 오직 한국만 급속한 성장을 할 수 있었다. 그러나 한국이 받은 공적개발원조의 규모는 다른 60개 국가에 비하여 가장 낮은 그룹에 속하였다. 한국은 1962년 이후에 경제성장을 목적으로 하여 원조를 주로 경제인프라 구축과 생산산업의 확장에 투자하였고, 그 결과 성장률이 다른 개도국에 비하여 월등히 높았다. 1945~1961년의 원조 목적과 활용부문이 긴급구호와 빈민구제였고 일반재정의 경상수요에 집중되어 있었기 때문에 빈곤감소에 더 많이 기여하였으며 성장에는 크게 기여하지 못하였다. 최근의 연구가 빈곤감소를 위해서도 경제성장정책이 직접적인 빈부격차 감소정책 보다도 더 효과적이라는 것을 보여주고 있기 때문에 경제성장을 위한 투자사업에 더 많이 원조를 활용하는 것이 바람직하다. 이러한 한국의 경험은 DAC의 원조가 오랫동안 사회·행정부문에 원조를 집중하고, 경제인프라와 생산산업의 확장을 등한시하여 개도국의 성장과 빈곤감소에 큰 효과를 내지 못하는 것과 좋은 대조를 이루고 있다.

다섯째, 경제발전을 위하여 정부는 원조의 기획, 유치 및 조정에서 적극적인 역할을 수행해야 한다. 한국은 1966년에 세계은행과 협의하여 한국을 위한 국제경제협약단(IECOK)을 구성하여 매년 1~2회에 걸쳐 양자원조기관과 다자원조기관을 초청하고 원조의 필요성과 필요투자분야 및 진행중인 원조사업의 점검과 평가결과를 논의하고 새로운 원조를 유치하고 조정하였다. 그 결과 원조의 예측가능성과 지속성을 제고하였다. 이러한 제도는 1980년대까지 지속되었고, 세계은행에 의하여 다른 나라에도 적용되었다. 수원국인 한국이 원조의 기획, 유치 및 조정의 역할을 적극적으로 수행한 관행은 2005년의 원조 효과에 관한 파리선언에서 원조공여국들이 상호간에 원조를 조정해야 한다고 강조한 것과 좋은 대조를 이룬다. 또한 수원국이 적극적인 원조기획과 조정역할을 한 예로써 한국은 개별투자사업을 지원하기 위한 프로젝트 원조의 성공적인 경험에 기초하여, 1980년대 후반부터는 각 부문별 정책과 계획을 지원하기 위한 부문별 프로그램 원조를 추진하여, 개혁을 뒷받침하고 정부공무원의 역량을 제고하였으며 단기간에 원조규모를 확대하였다.

여섯째, 정부는 원조의 효과성을 제고하기 위하여 원조사업의 선정을 위한 특별한 조치를 취하여야 한다. 한국은 모든 원조사업의 선정에서 타당성 심사를 하였고, 이러한 심사를 하나의 부처에 맡기지 않고, 정부부처간의 위원회를 조직하여 심의하였다. 이러한 관행은 원조사업의 선정에서 흔히 있을 수 있는 부패를 방지하고, 오직 경제발전을 위하여 가장 효율적인 사업에 우선적으로 원조자금을 배정하는 결과를 가져왔다.

일곱째, 정부는 원조사업의 효과성을 제고하기 위하여 결과에 중점을 둔 원조사업의 점검과 평가를 실시하여야 한다. 한국은 개발계획의 수립과 동시에 원조사업의 점검과 평가를 위하여 국무총리실에 기획조정관을 신설·임명하였다 (1961년). 또 제1차 경제개발 5개년계획의 집행기간 중에 분야별로 독립된 기관에 의한 원조사업의 점검과 평가를 위하여 교수평가단을 구성하여 운영하였다 (1965년). 그리고 이러한 결과중심의 점검과 평가를 위한 교수평가단은 15명으로 시작되었으나, 점차 확대되어 1981년에는 107명에 달하였다. 이러한 조치를 통하여 한국은 원조의 목적을 달성하고, 책임성을 제고하였으며, 교훈을 도출하여 추후에 수행하는 원조사업의 경제성장과 개발효과를 향상시켰다.

참고 문헌

경제기획원 (1986). 해외부채백서, 서울.

이경구 (2004). 한국에 대한 개발원조와 협력, 한국국제협력단, 서울.

이대근 (2002). 해방후-1950년대의 경제: 공업화의 사적 배경 연구, 삼성경제연구소, 서울.

이석민 (2012). 정책평가제도의 변화가 증거기반의 정책관리에 미친 영향: 문헌-내용분석 연구방법접근, 정책분석평가 학회보 22: 35-68.

이재우 (2006). 한국의 경제개발과정에 있어 유·무상원조의 효과 분석, 수은해외경제, 9월호: 5-22.

- Chandy, L. et al. (2013). The final countdown: prospects for ending extreme poverty by 2030. Brookings Institution, Policy paper 2013-04.
- Cipollina, M, G. Giovannetti, F. Pietrovito and A. Pozzolo (2012). FDI and growth: what cross-country industry data say?" *World Economy*: 1599-1629.
- Clemens, M., S. Radelet, and R. Bhavnani (2004). Counting chickens when they hatch: the short-term effect of aidowth, Working Paper 44, Center for Global Development, Washington D.C.
- Eichengreen, B. et al. (2012). From miracle to maturity: the growth of the Korean economy, Harvard East Asia Monograph 350, Harvard University Press, Cambridge.
- Dollar, D., A. Kraay, T. Kleineberg and A. Kraay (2013). Growth still is good for the poor. Policy Research Working Paper Series 6568, World Bank, Washington D.C.
- Gong et al. (2001). A Survey study of educational expenses, Korea Educational Development Institute, Seoul.
- Jackson, O. (2014). Natural disasters, foreign aid, and economic growth, Northeastern University, Boston.
- Kim, J-K. (2012). Impact of foreign aid on korea's development, Ministry of Strategy and Finance and KDI School, Seoul.
- Kose, M., E. Prasad and M. Terrones (2009). Does openness to international financial flows raise productivity growth? *Journal of International Money and Finance* 28: 554-580.
- Krugman, P. (1994). The myth of Asia's miracle, *Foreign Affairs* 73(6): 62-78.
- Lee, J-S. (2013). Foreign capital in economic development in Korean experience and policies, Ministry of Strategy and Finance and KDI School, Seoul.
- Lee, K-W. (2010). Borrowing from the World Bank for education: lessons from Korea and Mexico, *Journal of International Cooperation in Education*, 13(2): 49-71.
- Lucas, R. E. (1993). Making a miracle, *Econometrica* 61(2): 251-272.
- OECD (2012). Development Cooperation Report, Paris.
- Radelet, S. et al (2005). Aid and growth, *Finance and Development*: 42 (3)
- Reisen, H. and M. Soto (2001). Which types of capital inflows foster developing country growth? *International Finance* 4(1): 1-14.
- Ravallion, M. (2013). How long will it take to lift one billion people out of poverty? WBRWP 6325. World Bank, Washington D.C.

한국형 ODA-CDM(청정개발체제) 모델 구축에 관한 연구

문경연

한국수출입은행 부연구위원

고혜진

고려대학교 국제대학원 석사과정

조예은

고려대학교 국제대학원 석사과정

곽해나

고려대학교 국제대학원 석사과정

I. 서론

지구촌은 지속된 지구 온난화 현상으로 평균 기온 상승과 예측 불가능한 수많은 자연 재해를 경험하고 있다. 이러한 가운데 기후변화 문제를 단지 한 국가만의 노력만으로는 해결할 수 없음을 인정한 많은 국가들이 국제협력을 목표로 1992년 브라질의 리우데자네이루에서 온실가스 배출량을 2000년까지 1990년도 수준으로 줄여보자는 유엔기후변화 협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: 이하 UNFCCC)을 체결하였으며, 이를 더욱 규제하기 위한 보완책으로써 1997년 교토의정서를 채택하였다.

한국은 교토의정서 체결 당시, 온실가스 감축 의무대상국(Annex I)에서 제외되었지만, 1인당 온실가스 배출량이 12.3G 톤(CO₂eq)으로 세계 7위를 차지하고 있으며 (<그림 1>참고), 배출 증가량은 OECD 가입 국가 중에 1위를 차지하고 있다 (OECD/IEA, 2013). 이러한 이유로 몇몇 선진국들은 온실가스 감축목표 합의를 명분으로 한국, 멕시코, 중국과 같은 신흥국가들의 자발적인 의무감축 이행을 요구하였다. 이후, 2011년 UNFCCC에 의해 교토의정서를 대신할 교토메커니즘(Kyoto Mechanism) 체제가 수립되었고 한국은 2020년까지 자발적으로 탄소배출을 감축할 의무를 갖게 되었다.

국제 사회는 Post-2015 체제에서도 환경 보전과 지속가능한 발전을 모색하기 위해 ‘지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals: 이하 SDGs)’를 설정하였다. 하지만,

이러한 국제사회의 동향에도 불구하고 한국에서는 자발적인 의무감축 논의가 활발히 이루어지지 않고 있으며 이와 관련된 정책 수립과 대비 또한 부족하다. 더불어 한국수출입은행 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: 이하 EDCF)¹⁾과 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: 이하 KOICA)은 한국의 대표적인 유·무상원조 기관으로서 국제개발협력 사업을 주도하고 있으며 SDGs를 달성할 의무가 있다. 하지만, 두 기관의 기후변화 사업을 살펴보면 환경분야 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 사업이 다른 원조사업에 비해 저조한 편이며, 기후변화사업과 탄소배출권(Certified Emission Reductions: 이하 CERs) 감축이 이원화되어 논의되고 있기 때문에 그 중요성에도 불구하고 제대로 활용되지 못하는 실정이다. 따라서 본고에서는 한국수출입은행(EDCF)과 KOICA의 ODA 자금 활용을 통한 청정개발체제(Clean Development Mechanism: 이하 CDM) 사업의 필요성과 ‘한국형 ODA-CDM 모델 구축’을 통한 ODA-CDM 사업의 시너지 제고 방안을 모색하고자 한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 CDM 사업에 대한 국내외 문헌자료들을 검토 및 분석하여 ODA-CDM의 작동 메커니즘과 논의 과정을 비판적으로 이해하고 기존 연구의 한계점을 도출하였다. 이후 일본의 대외원조 전담기구인 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: 이하 JICA)의 ODA-CDM 사업 분석을 통해 일본의 환경 분야 ODA의 시사점을 도출하고자 한다. 끝으로 한국의 CDM 사업 현황을 분석하고 이를 바탕으로 한국 정부가 추진 가능한 ODA-CDM 모델을 제시하였다.

연구방법으로는 국문 및 영문 서적과 논문을 기초로 연구를 수행하였으며, 인터넷 조사를 통해서 한국과 일본의 온실가스 감축 정책과 CDM 사업 현황을 살펴보았다. 또한 학계의 환경 및 경제 분야 전문가²⁾, 대외경제정책연구원³⁾, 일본 JICA⁴⁾, KOICA⁵⁾의 관계자와의 전화 및 이메일 인터뷰를 통해서 기후변화 사업의 현황분석과 CDM 사업의 필요성을 확인 할 수 있었다. 특히 일본 JICA의 CDM 사업 사례연구를 통해서 향후 한국 대외원조 기관의 ‘한국형 ODA-CDM 모델 구축’의 가능성을 모색하고자 한다.

1) 한국수출입은행은 EDCF 수탁 기관으로 기획재정부의 총괄조정 기능하에 유상원조 집행업무를 담당하고 있다.

2) 노상환, 경남대학교 경제무역학부, 이메일 인터뷰(2014년 1월 18일), 전화 인터뷰(2014년 1월 23일 오후 3:30)

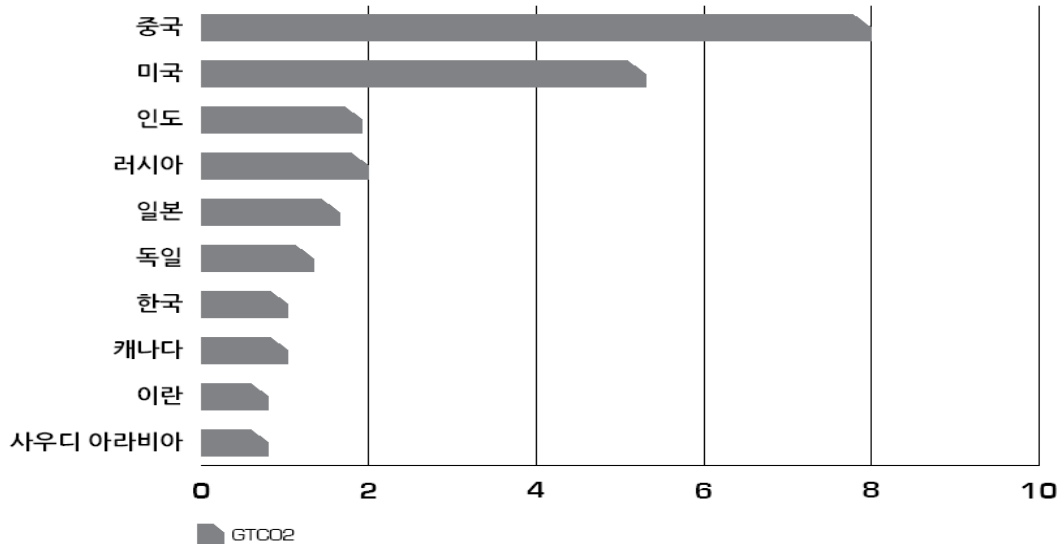
3) 정지원, KIEP 개발협력팀, 연구위원 ODA 정책, 기후변화 협상 및 무역, 이메일 인터뷰(2014년 2월 10일)

4) 토모노리 수도(Tomonori SUDO), JICA, JICA 연구소 고문, 이메일 인터뷰(2014년 2월 12일)

5) 홍은경, KOICA ODA 연구팀, 기후변화환경 ODA/SDG/기후재원/녹색성장, 이메일 인터뷰(2014년 2월 11일)

〈그림 1〉

전 세계 이산화탄소 배출량 (2011)



자료 : OECD/IEA, 2013: 1

II. ODA-CDM에 대한 이해와 문헌연구

본 장에서는 CDM의 정의와 발전 과정을 살펴보고 이를 바탕으로 ODA-CDM 융합 필요성에 대한 주장들을 검토한다. 국내외 CDM 사업의 논의에 대한 문헌연구를 통해서 는 ODA-CDM 사업의 이론적 분석을 시도하고자 한다.

국제사회는 2001년 모로코 마라케시에서 열린 제7차 UNFCCC 당사국총회에서 온실 가스 감축 의무를 보다 효과적으로 수행하기 위해서 교토메커니즘의 보조수단으로 CDM, 배출권거래제도(Emission Trading: 이하 ET)⁶⁾와 공동이행제도(Joint Implementation: 이하 JI)⁷⁾를 도입하였다. 한국이 유일하게 참여할 수 있는 사업인 CDM 사업은 온실가스 의무감축국(Annex I : 선진국)이 비-의무감축국(Non-Annex I : 개발 도상국)과 협의를 통해 기술 및 자본을 개발도상국에 투자하여 온실가스 감축을 실시하고 이를 통해 지속 가능한 개발을 도모하는 것이다.

6) ET : 할당된 탄소배출권을 국가 간 또는 개인 간 거래하는 제도

7) JI : 의무감축국간의 온실가스 감축 사업을 실행하여 탄소배출권을 획득하는 방법

선진국의 입장에서는 해외에서 자국에서 보다 저렴한 가격으로 CERs⁸⁾를 획득하여 의무 감축량을 달성할 수 있다는 장점과 개발도상국 입장에서는 기술이전을 통해 경제 발전을 이룩하고 궁극적으로는 지속 가능한 개발을 할 수 있는 윈-윈 전략 때문에 선진국과 개발도상국 모두의 환영을 받을 수 있었다.

ODA와 CDM의 연계는 환경과 개발의 유기적인 연관성을 기반으로 한다. 환경의 악화는 취약계층의 빈곤을 심화시키기 때문에 빈곤의 악순환을 야기시키며, 더 나아가 인류의 존망을 위협하며 개발의 장례를 불투명하게 하기 때문이다. 그러나 환경악화에 취약한 개발도상국은 이에 대한 인식이 낮고, 이것을 해결하기 위한 역량 또한 부족하다. 이 때문에 선진국의 경제적, 제도적, 기술적 지원이 필요하다는 인식이 확산되었고, 자연 재해를 일으키는 원인 중 하나인 온실가스 배출의 주범이 선진국이라는 점에서 많은 학자들이 개발도상국이 기후변화에 적응하기 위한 선진국 지원의 책임과 의무를 주장하였다 (정희성 외, 2013). 이러한 사항이 국제사회의 합의로 이어졌고 선진국은 개발도상국 환경 부문에 대한 ODA를 확대하기 시작하였다.

이처럼 기후와 개발의 연관성에 근거하여 새천년개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs)의 보완체제로 SDGs가 채택·강화되었으며 이를 달성하기 위해 경제 발전과 환경 모두를 고려한 녹색성장이 강력한 개발 도구로 자리잡았다. 이는 녹색성장이 새로운 개발목표에 핵심 의제라는 것을 입증하는 것이며, 개발도상국 원조에 있어 환경 분야의 원조 사업을 적극적으로 확대·강화가 필요하다는 의미이다. 이러한 맥락에서 온실가스 감축과 개발도상국에 선진기술 이전이 가능한 CDM 사업에 주목하여 원조 사업을 논의할 필요성이 증대되고 있다. 이러한 논의들 가운데, 최근 개발 및 환경 전문가들 사이에서 관심을 모으고 있는 CDM 사업은 선진국과 개발도상국 모두에게 윈-윈 전략으로 평가를 받고 있기 때문에 국외에서는 관심과 연구가 증가되고 있는 추세이다.

먼저 Dutschke and Michaelowa(2006)는 UNFCCC의 규정이 ODA 자금을 CDM으로 전용하는 것에 대해서 부정적이나 ODA를 CDM의 촉진제로 활용하는데 있어서 긍정적인 입장이다. 같은 맥락에서 OECD/DAC는 ODA 사업을 통해 창출한 CERs의 활용에 대한 논의가 본래의 CERs의 논의, 즉 국가들의 적극적인 탄소배출 감소를 위한 노력이 아닌 우회적 접근법을 취하는데 대해 우려를 표명하고 있다. 하지만 전체적인 측면에서

8) 1톤의 이산화탄소를 감축하면 1CERs를 획득할 수 있다.

이러한 ODA와 CDM의 연계는 부정적인 면보다 긍정적인 요소가 많음을 보여주고 있다.

국내 연구자로 양지원(2009)은 ODA와 CDM 사례를 분석하여 CDM 사업의 확장을 촉진하는 방안으로 ODA 활용을 제안하고 있으며, 이를 위해 한국의 의무감축국 적용 시점에서 우리나라 기업들의 현실적인 대응방안을 제시하고 있다. 또한 CDM 사업 개발 경험이 부족한 기업인들에게 개발의 실마리가 될 수 있는 하나의 방안으로써 해외 기술 원조를 제시하였다. 장소영(2006)은 일부 ODA 자금을 활용하여 CDM 사업을 하고 있는 일본과 덴마크의 ODA와 CDM 협력 형태의 비교 분석을 바탕으로 한국의 ODA 사업에 있어 CDM과의 연계를 통한 ODA 전략 방안의 가능성을 제시하였다. 노상환(2010)의 연구는 ODA가 CDM의 기관 투자 및 역량강화 등의 사업 기반을 조성한다는 것에 대해서는 의심의 여지가 없기 때문에, 한국의 ODA 자금 활용을 통한 CDM 사업을 위해서는 ODA와 CDM 사이의 협력을 보다 구체화시킬 필요가 있다고 주장한다.

하지만 장소영(2006), 양지원(2009), 노상환(2010) 연구의 한계는 ODA 자금 활용을 통한 CDM 사업의 필요성에 집중하고 있으며, 실제로 ODA와 CDM을 어떻게 조화시킬 수 있는지에 대한 구체적인 논의가 부족하다. 또한 이들 연구는 ODA-CDM 연계 모델에 대한 해외 사례 분석에 제한되어 있다. 따라서 본 연구는 ‘한국형 ODA-CDM 모델 구축’에 초점을 맞추고자 한다. 또한 ODA 자금 활용에 따른 제약과 개선방안을 논의하고자 한다.

III. 해외사례 분석 : 일본 JICA와 ODA-CDM 적용사례

본 장에서는 일본의 대외원조 전담기구인 JICA의 ODA-CDM 현황과 구체적인 사례를 살펴봄으로써 일본 정부의 동 주제에 대한 문제의식과 이를 바탕으로 하는 정책 방향, JICA의 ODA-CDM 사업의 취지와 추진체계 및 자금조달방법을 분석한다. 더불어 CDM 사업에 있어서 JICA의 역할을 분석함으로써 현재 JICA의 ODA-CDM 사업 적용 현황을 논의하도록 하겠다.

일본은 교토의정서 체결 당시 온실가스 의무 감축국으로 분류되었기 때문에 온실가스 감축사업의 일환으로 CDM과 JI 사업을 활발히 시행하고 있다. 실제로 2011년 일본은 ‘국제협력을 통한 저탄소 성장과 기후변화에 회복력 있는 세계를 만들기 위한 비전과 행동강령’을 발표하였다. 이를 바탕으로 일본은 기후변화 대응에 있어서 선진국과 개발

도상국 양국 간의 협력을 강조하고, 저탄소 성장에 있어 지원이 필요한 개발도상국에게는 ODA 자금 활용을 통해 기술·재정 지원을 제공하고 있다⁹⁾. 특히, JICA는 일본에서 양자간 ODA를 개발도상국에게 가장 활발히 지원하는 기관으로 프로젝트와 프로그램의 형태로 기후변화 관련 사업을 시행하고 있다. 또한 JICA는 기후변화 관련 사업 중에서도 CDM으로 전환 가능한 사업들을 검토하여 CDM 사업의 초기 단계에서 재정과 기술 지원을 하고 있다.

CDM 사업과 JICA의 국제개발협력 사업은 모두 지속가능한 발전을 도모한다는 유기적인 접점을 가지고 있다. 우선 교토의정서에 의거한 CDM의 목표를 검토해보면 CDM 사업은 개발도상국의 지속가능한 발전을 지원하기 위한 하나의 수단으로써 특히 기후변화에 취약한 국가에 중점을 둔다고 명시하고 있다. JICA의 국제개발협력의 측면에서 목표를 살펴보면 1) 개발도상국의 지속가능한 발전에 기여하고, 2) 지구 온난화를 다루기 위한 국제적 노력에 동참하며, 3) 교토의정서 이행을 위해 일본정부를 지원하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 맥락에서 JICA는 개발원조 사업 내에서 적절한 CDM 사업을 이행하기 위해 ODA 자금을 적극 활용하고 있다.

하지만 국제사회는 ODA 자금을 통한 CDM 사업에 제약을 두었는데, 그 근거를 ‘마라케시 합의문(Marrakeshi Accords)’¹⁰⁾의 ‘재정적 추가성(financial additionality)’에서 찾을 수 있다. 이 지침은 ODA 자금조달을 통한 CDM 사업에 관하여 의무감축국의 CDM 사업을 위해 ODA 자금의 전환이 있어서는 안 된다고 규정하고 있다 (노상환, 2010). 즉, CDM 사업시 발생하는 CERs를 ODA로 보아서는 안 된다는 내용으로 이에 관하여 DAC에서는 다음과 같이 권고하고 있다.

ODA는 공여국에게 돌아가는 반환금의 합계를 제외한 공여국 노력의 규모이다. 이러한 반환금은 대출상환, 소비되지 않은 무상차관에 대한 반환, 주식판매 수입비용을 포함한다. 이와 같은 원칙에 의거하여 ODA 자금으로 실행된 CDM 사업으로부터 발생하는 CERs는 공여국의 반환금으로 간주되며, CERs의 가치만큼 ODA 자금에서 차감하여야 한다. 공여국이 CERs를 얻는 것과 반대로, 공여국이 CDM 사업 투자시 발생하는 CERs를 받지 않기로 투자대상국과 합의하거나, 그 사업이 CERs를 발생시키지 않는다면, 차감은 필요하지 않다 (OECD DAC 웹사이트, 검색일 : 2014년 2월 19일).

9) 온실가스 저감은 대기오염 조절, 산림복구의 효과가 있으나 다른 개발 사업에 비해 비용대비 효과 평가가 어려워 개발도상국에서 기후변화 관련 사업을 이행하는데 어려움이 많다.

10) 마라케시 합의문이란 2001년 UNFCCC 총회에서 채택된 교토의정서 세부이행 지침을 가리킨다.

이러한 제약은 본 연구를 진행하는데 있어 일본이 ODA 자금 활용을 통한 CDM 사업을 시행하는데 있어 의문을 제기하게 하였는데, 이는 일본의 CDM 추진체계를 살펴봄으로써 해결이 가능하다.

일본 정부는 CDM 사업을 수행함에 있어 민관협력을 통한 기술과 재정적 지원을 활발히 시행하고 있다. 특히 2005년 교토메커니즘의 원활한 시행을 위해 외무성(Ministry of Foreign Affairs: MOFA), 경제산업성(Ministry of International Trade and Industry: MOTI), 그리고 환경성(Ministry of the Environment: MOE)을 중심으로 여러 유사 기관을 통합하는 ‘일본 교토 메커니즘 가속화 프로그램(Japan Kyoto Mechanisms Acceleration Programme: 이하 JKAP)’¹¹⁾을 구축하였고, JICA는 ODA 자금 활용을 통한 CDM 사업 지원 기능을 담당하는 JKAP 체계 내의 실무 기관이다.

JICA는 기술협력, 무상지원, 유상지원의 세 가지 방법을 혼합하여 개발원조 사업을 진행하고 있다. CDM 사업에 있어서는 JKAP 체계의 일부분으로써 다른 공공기관 및 민간기관의 협력을 통해서 자금을 조달한다. 공공기관과 민간기관의 협력을 통한 자금 조달이란, JKAP 체계 내의 공적자금과 민간자금, CDM 사업에 민관협력 일환으로 참여하는 민간기업의 민간자본, 그리고 개발도상국 현지은행의 참여를 포함한다. 여기서 JICA가 속한 JKAP 체계는 JICA의 유·무상 ODA, 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation: JBIC), 신생에너지 산업기술종합개발기구(New Energy and Industrial Technology Development Organization: NEDO), 민간탄소금융(Japan Carbon Finance: JCF), 글로벌 지구환경 전략연구소(Institute for Global Environmental Strategies: IGES)와의 협업을 통해 자금을 조달한다.

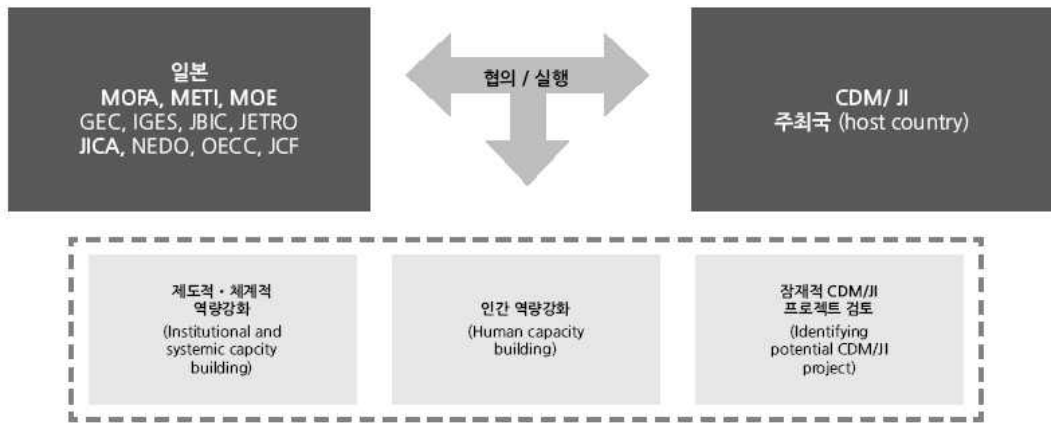
JICA는 이와 같은 규정과 JKAP 체계 안에서 협업을 통한 CDM 사업을 수행하고 있으며 CERs와 CDM 사업을 철저히 분리하고 있다 (<그림 2> 참고). CDM 사업 투자시 발생하는 CERs의 구매 여부는 민간탄소금융(JCF)과 신생에너지 산업기술종합개발기구(NEDO)를 통하여 투자대상국이나 사업 실시업체에게 전적으로 맡겨지기 때문에 JICA의 CDM 사업은 국제사회의 권고 사항과도 일치한다고 볼 수 있다 (JICA 웹사이트, 검색일: 2014년 1월 27일). 또한 국제사회가 권고하고 있는 기존의 ODA 자금 이외에 CDM을

11) JKAP는 MOFA(외교부), METI(경제산업성), MOE(환경성)를 중심으로 GEC(지구환경기구), IGES(글로벌지구환경전략연구소), JBIC(일본국제협력은행), JETRO(일본무역진흥기구), JICA(일본국제협력기구), NEDO(신에너지 산업기술종합개발기구), OECC(해외환경협력기구), JCF(탄소금융)으로 구성된다. 이들은 정보화산, 인식증진, 기술지원, 재정지원, 주취국 지원, 사업 관련 민간분문을 지원하고 있다.
(JICA, http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBIC-Studies/english/publications/reports/study/topical/cdm/pdf/cdm_5.pdf)

위한 새로운 자금의 투입, 즉 ‘재정적 추가성’ 측면에서 일본은 JKAP 체계 내 여러 기관, 민관협력의 기업, 개발도상국현지은행과의 협력을 통해 기존의 ODA와 별도로 CDM을 위한 추가 재원을 마련하고 있다.

〈그림 2〉

JKAP 체계¹²⁾



자료 : JICA, www.jica.go.jp/english/publications/jbic_archive/annual/oda_2007/pdf/loan_4.pdf
(검색일 : 2014년 1월 27일)

사업의 내용 측면에서는 JICA는 주로 CDM 사업 초기 단계에서 역량강화 사업에 참여하고 있으며 원조의 분야와 내용을 보다 구체적으로 설정하여 개발도상국 CDM 사업의 효율성을 증대시키고 있다. 원조는 정책 입안, 개발의 법과 규칙 설정, 기술원조와 인력개발, 정보의 축적과 보급, 교육과 대중의 인식 제고 분야로 나뉜다 (<표1> 참고). CDM 사업 적용국가는 가장 많은 온실가스를 배출하고 있는 서아시아를 중심으로 아프리카 및 섬나라를 중점으로 사업을 실시하고 있다. 특히 JICA는 2009년 방콕에서 열린 UNFCCC 회의에서 최빈국에서의 CDM 사업을 추진하기 위한 대책을 마련하는 등 개발도상국 CDM 사업의 선진화된 모습을 보여주고 있다.

12) MOFA: Ministry of Foreign Affairs (일본외무성), METI: Ministry of Economy, Trade and Industry (일본경제산업성), MOE: Ministry of the Environment (일본환경성), GEC: Global Environment Centre Foundation (일본지구환경기구), IGES: Institute for Global Environmental Strategies (글로벌지구환경전략연구소), JBIC: Japan Bank for International Cooperation (일본국제협력은행), JETRO: Japan External Trade Organization (일본무역진흥회), NEDO: New Energy and Industrial Technology Development Organization (신생에너지 산업기술종합개발기구), OECC: Overseas Environmental Cooperation Center (해외환경협력기구), JCF: Japan Carbon Finance (일본탄소금융)

〈표 1〉

JICA의 CDM 내용

원조 분야	내용
정책 입안	에너지 및 산림 분야의 정책 입안을 위한 정책 지원
개발 법 및 규정 제정	에너지 보존, 신재생에너지, 조림 사업에 관한 개발 법규 및 규정 제정 지원
기술원조와 인력개발	온실가스 감축을 위한 기술 원조, CDM 국가승인기구인 DNA(Designated National Authority)를 위한 인력 개발에너지부서(DOE)의 개발원조, 역량개발사업
정보의 축적과 보급	CDM 증진 센터 설립
교육 및 대중의 인식 제고	CDM 대중인식 증진을 위한 자료 발간

자료 : JICA, <http://jica-ri.jica.go.jp/> (검색일 : 2014년 2월 11일)

이처럼 일본 정부는 기후변화 대응에 대한 강한 정책적 의지를 바탕으로 CDM 사업에 ODA를 적극적으로 활용하고 있음을 알 수 있었다. 또한, 체계적인 운영 시스템 안에서 유·무상 ODA 기관인 JICA가 여러 환경기관과 유기적으로 협력하여 CDM사업에 참여하고 있음을 확인하였다. 이러한 일본의 사례는 CDM 사업이 아직 미진한 한국과는 큰 차이를 보여주고 있으며 2015년부터 탄소배출권 거래제도를 실시하고 2020년까지 자발적인 탄소배출량을 감소시켜야 하는 한국 정부로서는 일본의 민관협업 체계와 CDM 사업 방식을 한국 상황에 맞게 벤치마킹하는 전략을 구사할 필요가 있다.

IV. 국내 사례 분석

이하에서는 국내 CDM 논의와 관련 사업 현황, 한국수출입은행(EDCF)과 KOICA의 기후변화관련의 사업 분석을 통해서 한국의 ODA-CDM 사업 가능성을 모색하고자 한다. 구체적으로 한국의 CERs 관련 논의 동향 및 사업 현황을 살펴보고, 한국형 ODA-CDM 모델을 구축하기 위한 추진체계 정비 그리고 자금조달 문제를 차례대로 고찰할 것이다.

1. 한국의 탄소배출권 관련 논의 및 사업 현황

한국은 1995년 교토의정서에 의한 이산화탄소 의무감축에서 개발도상국 지위를 인정받아 1차 기간인 2008-2012년 의무감축 대상에서 벗어났으나, 한국은 1인당 탄소배출량이 세계 7위를 차지하고 있으며 1인당 탄소배출량이 세계 6위인 유럽 등 탄소배출량의

감축을 외면 할 수 없는 실정이다. 이러한 점이 반영된 2011년 UNFCCC 협약결과에 따라 한국은 2020년까지 탄소배출량의 30%를 자발적으로 감축할 것을 약속하였는데, 다행히 한국 정부는 2009년 녹색성장 5개년 계획에 따라 매년 GDP의 2%를 녹색성장에 투자해 2020년까지 탄소배출 전망치를 30%까지 대폭 감축할 계획을 수립하였다. 약속 이행을 위해 2015년부터 국내적으로 CERs 시장을 개설하여 교토의정서와는 별도로 탄소배출권 거래제도를 시행할 예정이며, 이미 2009년 탄소배출권 거래소에 참여할 500여개 기업을 선별하였고, 2014년 안에 최종 대상 기업을 선정할 예정이다. 또한 부산의 한국거래소(Korea Exchange: KRX)를 통하여 2015년 1월부터 CERs 거래를 시행할 예정이다 (<표 2> 참고).

<표 2> 탄소배출권 거래제도 논의 일지

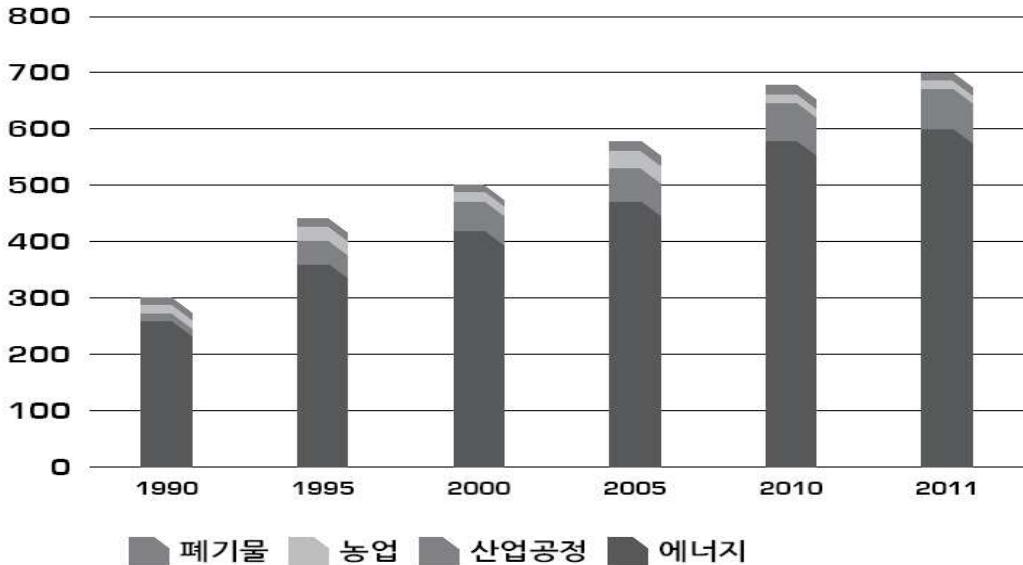
날짜	내용
2008년 10월	환경부·증권거래소, 국내 탄소배출거래소 설립·운영에 관한 협력 협약(MOU) 체결 : 향후 국내 탄소 배출권거래제도 도입 준비 및 국제협력을 강화
2009년 6월	정부, 장기적으로 탄소배출 거래제도 도입 검토
2009년 7월	녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 발표 : 1) 탄소배출권 거래제도 시범실시('11) 및 단계적 도입('12) 2) 녹색 ODA 비중 확대 ('14까지 20% 증가) 및 환경성과지수 등 녹색성장 국제지수 관리
2009년 11월	2020년까지 배출전망치 대비 30% 감축목표 설정
2010년 1월	환경부·14개 광역자치단체·29개 사업장·3개 탄소 배출권거래제도 시범사업 실시
2010년 10월	국가 온실가스 종합정보센터 설립, 온실가스 목표 관리제 도입
2010년 11월	녹색성장위원회 11월 법안 마련, 공청회 및 입법예고
2011년 3월	산업계 의견 반영 재입법 예고, 법제처 심사
2011년 4월	국무회의 의결 및 정부입법안 국회 제출
2012년 2월	국회 기후변화대응·녹색성장특위 2015년부터 온실가스 배출권 거래제도 시행 내용 법안 처리, 법사위 심의
2012년 5월	국회 법제사법위원회(법사위) 안건 '온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률안' 심의 통과
2012년 11월	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령 국무회의 통과
2013년 2월	배출권거래제도 준비기획단설립/탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률 시행
2015년	온실가스 배출권거래제도, 저탄소 협력금제도 도입 예정
2020년	국가 온실가스 감축 목표 (배출전망치 대비 30% 이상) : 저탄소녹색성장기본법 제42조 및 동법 시행령 제25조 명시

자료 : 환경부 홈페이지, www.me.go.kr (검색일 : 2014년 7월 5일)

<그림 3>

국내 온실가스 배출량 (2011)

(단위 : 백만톤 CO₂eq)



자료 : 온실가스종합정보센터, “국가 온실가스 배출량 (1990~2011)”, <http://www.gir.go.kr/main.jsp>
(검색일 : 2014년 2월 1일)

2011년 온실가스종합정보센터 보고서에 따르면, 1990년대 한국의 온실가스 배출량은 총 295.7 백만 톤(CO₂eq), 2011년에는 697.7 백만 톤(CO₂eq)으로 증가한 것으로 나타났다 (<그림 3> 참고). 이는 지난 20년 동안 한국의 이산화탄소 배출량이 약 2배 이상 증가한 수치이다. 한국의 에너지소비량과 이산화탄소 배출량이 향후 비슷한 추세로 지속된다면 한국의 2010년 온실가스 배출량을 2000년 수준으로 낮추기 위해서는 반드시 그해 배출 추정량의 약 24% 이상을 줄여야 하며, 2030년에는 거의 절반 가까이 줄여야 한다는 연구 결과가 제기되기도 하였다 (한승호, 2010).

이산화탄소 배출량을 줄이기 위한 교토메커니즘 중에서 CDM 사업이 효과적이라는 인식을 바탕으로 한국 정부와 기업의 동 사업에 대한 관심이 증가하는 추세이다. 하지만 CDM 사업에 대한 관심에도 불구하고 실제 CDM 사업의 종류는 초기 단계 수준에 불과하다. 중국이 998건으로 가장 많고, 그 다음은 인도가 544건의 사업을 진행 중이며, 한국은 48개로 1.96%의 낮은 국제 점유율을 차지하고 있다 (에너지관리공단, 검색일 : 2014년 2월 1일). 이처럼 한국의 CDM 사업이 미미한 이유는 실제로 CDM 사업으로 국제사회에 보고할 수 있는 사업을 진행하고 있음에도 불구하고 CDM 사업 자체에 대한 이해 저조와

국제사회의 CDM 논의에 한국정부와 기업이 참석하여야 하는지에 대한 국내 합의 부재에 기인한 것으로 보인다.

문제는 한국 대외원조의 두 축인 EDCF와 KOICA의 기후변화 관련 사업들이 CDM 사업으로 전환시 CERs 획득은 물론 국제개발협력의 우수사례로 활용될 수 있음에도 불구하고 한국정부의 관련 정책에 대한 부족한 관심과 추진체계 미발달로 CDM 전환 가능한 사업이 CDM으로 인증되지 않은 채 이원화되어 실행되고 있다는 점이다. 본 연구는 이처럼 이원화되고 있는 두 기관의 사업현황을 파악하기 위해서 UNFCCC에서 규정한 CDM 사업의 범주를 참고하고 (<표 3> 참고), 정부의 녹색성장계획 발표 이후 시점인 2009년부터의 자료를 바탕으로 사업현황을 분석하였다.

<표 3> UNFCCC에서 규정한 CDM 사업의 범주

범주	내용
사업 범주 1	에너지 산업(재생가능/비-재생가능)
사업 범주 2	에너지 분배
사업 범주 3	에너지 수요
사업 범주 4	제조업
사업 범주 5	화학 산업
사업 범주 6	건설업
사업 범주 7	교통
사업 범주 8	광업
사업 범주 9	금속 산업
사업 범주 10	화석연료에서의 온실가스 누출
사업 범주 11	HFC 및 SF6 생산 및 소비에서의 온실가스 누출
사업 범주 12	솔벤트 사용
사업 범주 13	폐기물 관리 및 처리
사업 범주 14	조림 및 재조림
사업 범주 15	농업

자료 : 저탄소 녹색성장을 위한 기후변화협약의 이해와 실무응용 (2011)

먼저 ODA 중 유상원조를 전담하고 있는 한국수출입은행의 EDCF는 1987년 기금설립 이후로 2012년 말까지 약 4조원에 달하는 금액을 총 집행 액으로 사용하였다. 주요 사업으로는 교통부문이 34%로 가장 높았고 다음으로는 수자원·위생(12.4%), 통신(11.9%), 보건(10.7%), 에너지(9.4%), 교육(8.3%), 공공행정(6.0%), 농수임(4.1%), 기타(1.9%), 환경보호(1.3%) 부문의 순으로 사업을 시행하고 있다 (<표 4> 참고).

<표 4>

EDCF 업종별 사업 집행 현황

(단위 : 백만원)¹³⁾

연도	승인액 (계)	개발도상국 차관									
		교통	통신	에너지	수자원 위생	환경 보호	보건	교육	공공 행정	농수입	기타
1987	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	1,208	1,208	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	4,928	1,695	3,233	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	56,247	15,197	34,072	-	1,636	-	-	-	-	-	5,342
1995	34,502	604	21,996	-	5,223	-	3,327	3,351	-	-	34,502
1997	72,447	6,345	15,956	16,440	3,020	176	-	14,775	-	-	15,735
1999	126,749	39,015	45,994	14,420	1,484	6	9,922	5,857	-	1,151	8,900
2001	165,288	38,643	103	36,610	21,279	4,931	40,192	18,061	7	1,075	4,388
2003	137,039	36,961	5,486	20,398	39,998	-	15,929	7,375	8,648	2,243	-
2005	164,250	54,330	44,429	18,897	13,699	-	5,466	13,321	7,545	6,564	-
2007	155,335	47,052	4,201	5,468	18,874	-	7,622	13,060	47,030	12,029	-
2009	312,814	104,259	33,509	19,053	42,751	-	38,933	6,391	45,173	22,746	-
2010	410,698	135,723	43,561	45,809	40,926	-	58,388	45,818	20,838	18,543	2,092
2011	509,716	260,399	22,544	33,494	51,868	-	49,426	62,798	10,315	13,331	5,540
2012	577,942	233,472	28,740	41,458	107,246	33,208	69,750	55,609	1,553	6,906	-
합계	3,821,487	1,299,378	453,024	358,240	475,332	47,998	409,741	315,680	228,981	157,130	74,386
비중	-	34.0%	11.9%	9.4%	12.4%	1.3%	10.7%	8.3%	6.0%	4.1%	1.9%

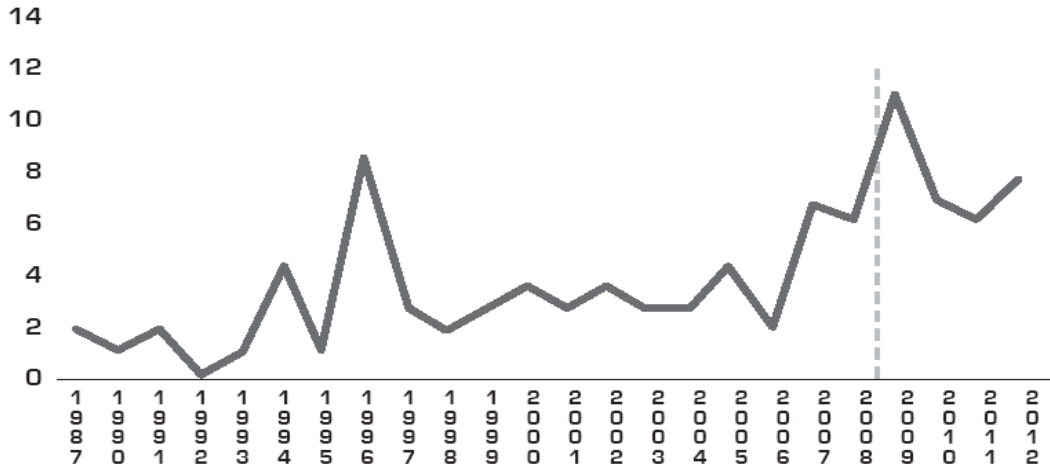
자료 : EDCF 통계보고서,

<http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp> (검색일 : 2014년 8월 13일)

<표 4>와 EDCF의 통계보고서를 바탕으로 만든 아래 <그림 4>는 EDCF의 연도별 전체 사업 중 CDM으로 전환 가능한 기후변화 관련 사업의 수를 보여주고 있다. EDCF의 사업현황을 분석한 결과 CDM 전환 가능한 사업은 주로 교통, 에너지, 환경 부문이고 EDCF 차관 중에서 CDM으로 전환 가능한 사업이 다수 존재하는 것으로 보여진다. 특히, 2008년 이후 그 수가 급증한 것을 알 수 있는데 이는 한국수출입은행이 정부의 녹색성장 계획에 따라 기후변화 관련 사업을 최우선 지원사업으로 선정함으로써 적극적으로 지원하기 시작했기 때문이다 (한국수출입은행, 2009). EDCF는 대규모 자금 소모에 비해 수익성이 상대적으로 낮아 투자재원이 부족한 개발도상국을 위해 관련 분야 기술을 보유하고 있는 국내 기업의 태양광, 풍력, 석탄가스화 복합, 바이오연료, LED, 폐기물 발전 등을 위주로 사업을 지원하고 있다 (한국수출입은행, 2009).

13) 합계와 비중은 1987년부터 2012년까지 기준임

〈그림 4〉 EDCF의 CDM으로 전환 가능한 기후변화 관련 사업 (1987~2012)



자료 : EDCF 통계보고서 재구성, <http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp>

(검색일 : 2014년 8월 13일)

다시 말해, <그림 4>에서 알 수 있듯이 EDCF의 기후변화 관련 사업은 이전과 비교하여 2008년을 기점으로 그 수가 상당히 급증한 것을 알 수 있다. 이는 2008년 새 정부의 출범, 2009년 시행된 녹색성장 5개년 계획 등이 EDCF의 기후변화 사업에 상당한 영향력을 끼친 것으로 보여진다. 1996년 사업 수가 급격히 증가했던 것은 1993년 초에 출범한 새 정부가 OECD 가입을 위해 가입 전 규제가 예상될 수 있는 부문의 사업을 지원 및 추진하여 승인할 수 있는 규모를 확대하였기 때문이다. 1996년의 총 21건의 사업 중에 기후 변화관련 사업은 약 10건으로 보여진다 (한국수출입은행, 2007).

<표 5>는 EDCF의 기후변화 관련 사업 수가 급증한 2009년부터 2012년까지의 사업들 중에서 CDM으로 전환이 가능한 사업들을 분류한 표이다. 2009년부터 2012년까지 4년간 집행된 EDCF 사업의 수는 총 97건(914,571 백만원)이고, 이 중 CDM 사업으로 전환 가능한 사업의 수는 총 36건(572,322 백만원)으로 CDM 전환 가능한 사업의 규모가 전체 사업의 절반 이상을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 이를 통해 EDCF는 다수의 CDM 전환 가능한 사업을 실시하고 있음에도 불구하고, CDM 사업의 맥락에서 제대로 평가되지 못하고 있고 CDM 사업으로 전환했을 때 그 경제적 이익은 상당할 것으로 보여진다.

〈표 5〉 EDCF의 CDM으로 전환 가능한 기후변화 관련 사업 (2009~2012)

연도	국명	사업명	집행액 (백만원)
2009	라오스	라오스 GMS 북부 송전사업	173
	모잠비크	나칼라 연결도로 개보수 1단계 사업	8,493
		모잠비크 가자주 송배전망 확충사업	16,630
	방글라데시	대기환경 개선을 위한 CNG 버스 구매사업	34,603
	베트남	하노이-하이퐁 고속도로 건설사업 (제10구간)	57,797
		베트남 빈틴 교량 건설사업	84,331
	볼리비아	볼리비아 바네가스 교량건설사업	787
	스리랑카	스리랑카 하톤~누와라엘리아 도로 개선사업	24,248
	인도네시아	파당시 우회도로 확장사업	784
	캄보디아	GMS 캄보디아 북서부도로 개선사업	15,559
	필리핀	푸에르토 프린세사 공항개선사업	1,264
남북부연결철도 1차 사업(보충용자)		-	
남북부연결철도 2차 사업		-	
소계	13건	244,666	
2010	모잠비크	태양광발전소 건립사업	29,018
	방글라데시	방글라데시 비비아나~칼리아코 송전망 개발사업	51,918
	베트남	베트남 GMS 남부해안 연결도로 2차 사업	35,707
		베트남 밤콩 교량 건설사업	79,144
	스리랑카	고체폐기물 매립장 건립사업	-
	앙골라	농업현대화사업(보충용자)	16,765
	캄보디아	캄보디아 지방도로 개선사업	13,287
	탄자니아	탄자니아 이링가-신양가 송변전망 확충사업	11,242
소계	8건	237,080	
2011	니카라과	재생에너지 송변전사업(IDB 협조용자)	732
	베트남	꽝빈성 태양광 발전사업	701
		롱수엔시 하수처리사업	650
	에티오피아	솔루타 - 게브레구라차 전력망 구축 사업	6,737
	캄보디아	캄보디아 21번 국도 개보수사업	2,095
	파키스탄	송변전설비 확충사업(보충용자)	8,505
소계	6건	19,420	
2012	니카라과	니카라과 재생에너지 송변전사업(2차)	-
	베트남	기후변화대응 프로그램	33,208
		로떼~락소이 고속도로 건설사업	-
		흥옌시 폐수처리사업	-
	스리랑카	파데니아~아누라다푸라 도로 개선사업(보충용자)	12,923
	아제르바이젠	피르샤기 하수처리장 건립사업	-
	요르단	암만 남부 폐수처리시설 사업(1차)(보충용자)	8,256
	탄자니아	탄자니아 말라가라시강 교량 및 연결도로 건설사업(보충용자)	16,768
	필리핀	발러~카시구란 도로개선사업	-
소계	9건	71,155	
합계	36건	572,322	

자료 : EDCF 통계보고서 재구성,

<http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp> (검색일 : 2014년 8월 13일)

다음으로 한국의 무상원조를 담당하는 KOICA를 살펴보면, KOICA의 주요 사업분야는 차례대로 보건, 교육, 공공행정, 농림수산, 산업에너지, 긴급구호, 그리고 환경 및 기타이다. 2012년 KOICA 대외무상원조 실적 통계에 따르면 가장 활발히 실행되고 사업 분야는 순서대로 교육(26.6%), 보건(16.1%), 공공행정(15%), 산업에너지(13.1%), 농림수산(13%), 긴급구호(0.4%)이며 이 사업들은 프로젝트, 봉사단파견, 개발조사, 연수생초청, 국제기구협력의 형태로 실행되고 있다 (한국국제협력단, 2012a).

KOICA는 원조규모를 꾸준히 확대해 오고 있는데 한국수출입은행과 마찬가지로 2009년 정부의 녹색성장 발표 이후로 환경원조의 증가가 눈에 띈다. KOICA는 환경원조가 사회, 경제, 등 여러 분야에서 다뤄질 수 있기 때문에 따로 환경 부문의 ODA 통계를 내지 않고 여성, ICT, 인권 등의 사업분야와 함께 범분야(환경 및 기타)에 포함시키고 있어 환경 원조의 직접적인 파악은 어려움이 있다 (한국국제협력단, 2012b). 하지만 한근식(2013)은 OECD 환경 및 리오 마커(Rio Marker) 등 정책마커의 정의를 참고하여 KOICA 차원의 녹색 ODA를 개념화 및 재분류하고 여기에 해당하는 KOICA의 녹색 ODA의 증가 추이를 나타내었기 때문에 이를 통해 추측이 가능하다. 한근식(2013)에 따르면 2008년 동아시아기후파트너십 사업 수행 이후로 녹색 ODA사업 비중은 2008년에는 8.6%, 2013년에는 15%로 약 2배 확대 되었고, 녹색 ODA 중에서는 특히 신재생 에너지 분야 비중이 0%(2009)에서 23.7%(2010)으로 급증하였다 (한근식, 2013).

그러나 주목할 것은 녹색성장의 적극적인 장려로 인한 녹색 ODA, 특히 CDM에 다수로 포함되는 신재생 에너지 분야의 사업이 증가함에도 불구하고 이 사업들이 CDM 사업으로 전환되지 않은 채 별개로 진행되고 있다는 점이다. 그렇기 때문에 KOICA에서 수행한 사업 중 CDM 사업은 없다고 볼 수 있으며, 간접적인 연관성을 고려해본다면 2010년부터 2012년까지 실행된 요르단의 ‘청정개발체제(CDM) 구축을 위한 역량강화’ 사업이 해당된다. 본 사업은 50만불 규모로 에너지관리공단과 에코아이가 함께 수행하였다. 이 사업은 CDM사업의 발판을 마련하기 위한 사전조사 및 교육목적의 역량강화사업인데, UNFCCC 규정에 따르면 노하우 이전과 교육·훈련에 대한 가이드라인은 CDM사업으로 간주하지 않기 때문에 CDM 사업으로 분류할 수 없다 (한국국제협력단, 2011b; 이남훈 외, 2011).

현재 KOICA에서는 CDM사업을 추진하고 있지는 않지만 CDM으로 인증이 가능한 사업은 2009년 정부의 녹색성장계획 발표 이후로 꾸준히 증가하고 있다. KOICA의 CDM 전환 가능 사업은 UNFCCC의 사업 범주를 참고하여 임의적으로 분류한 결과

산업에너지, 농림수산, 보건, 환경 및 기타 분야에서 진행되고 있으며 산업에너지에 다수의 사업이 포함됨을 알 수 있다(<표 6> 참고). 사업의 형태는 노하우 이전이나 교육·훈련 목적을 가지는 형태의 사업(개발조사, 연수생 초청, 전문인력 파견 등)은 제외하고 프로젝트만을 포함하였다.

<표 6>에 의거하여 2009년부터 2012년까지 4년간 KOICA의 CDM 전환 가능한 사업은 '09년 24건, '10년 35건, '11년 33건, '12년 16건으로 3~5년의 장기 사업의 형태로 꾸준히 증가하였으며 4년간 산업에너지 분야에서 대부분의 CDM 전환 가능 사업이 시행되었음을 알 수 있다. 2009년부터 2012년까지 KOICA의 전체사업 대비 CDM 전환 가능한 사업은 KOICA 통계자료에 의해 총 사업 건수 978건(1,586,747 천불) 중 46건(146,690 천불)으로 4년간 전체 사업규모의 약 1/10을 차지한다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 KOICA의 CDM 전환 가능한 기후변화 관련 사업 (2009~2012)

분야	지역	사업명	기간/집행액 (만불)
산업 에너지	아시아	방글라데시 태양광 관개시설 펌프 및 태양광 홈시스템 개발사업	'09-'11/ 250
		캄보디아 시엠립 우회도로 포장	'08-'09/ 200
		캄보디아 태양열 열병합 발전소 건립사업	'09-'11/ 220
		인도네시아 팜 오일 폐잔재를 활용한 바이오에너지 및 부산물생산사업	'09-'10/ 250
		인도네시아-인니 산림바이오매스 개발모델 협력사업	'09-'11/ 400
		인도네시아 연료전지활용발전소 건설사업	'09-'11/ 300
		몽골 울란바타르시 지역난방 및 용수공급 시스템 개선사업	'07-'09/ 240
		몽골 울란바타르시 대기오염 저감을 위한 난방문화개선 시범사업	'08-'09/ 1
		몽골 바룬우트시 난방 및 온수공급 시스템 구축사업	'09-'11/ 500
		필리핀보홀지역 조류바이오에탄올 연구센터 건립사업	'09-'11/ 290
		스리랑카 500KW급계통 연계형 태양광발전사업	'09-'10/ 300
		베트남 유해폐기물 통합관리전자인계 시스템 구축사업	'09-'11/ 250
		캄보디아 시엠립 우회도로 연장사업	'10-'12/ 1,150
		라오스 비엔티엔주링 산마을도-로 건설사업	'10-'11/ 150
		몽골 광해실태조사 및 광해정보화 구축사업	'10-'13/ 300
		몽골 울란바타르시 Yarmag 지역 용수공급 및 수자원 이용효율화 사업	'10-'12/ 220
		몽골 울란바타르시 지역난방 및 용수공급 시스템 개선사업	'11-'13/ 500
		파키스탄 편잡 지역 폐하수처리 및 식수공급사업	'11-'12/ 400
		파키스탄 수자원 관리센터 건립사업	'11-'12/ 300
		캄보디아 3번 및 48번 국도 교통안전개선사업	'11-'13/ 320

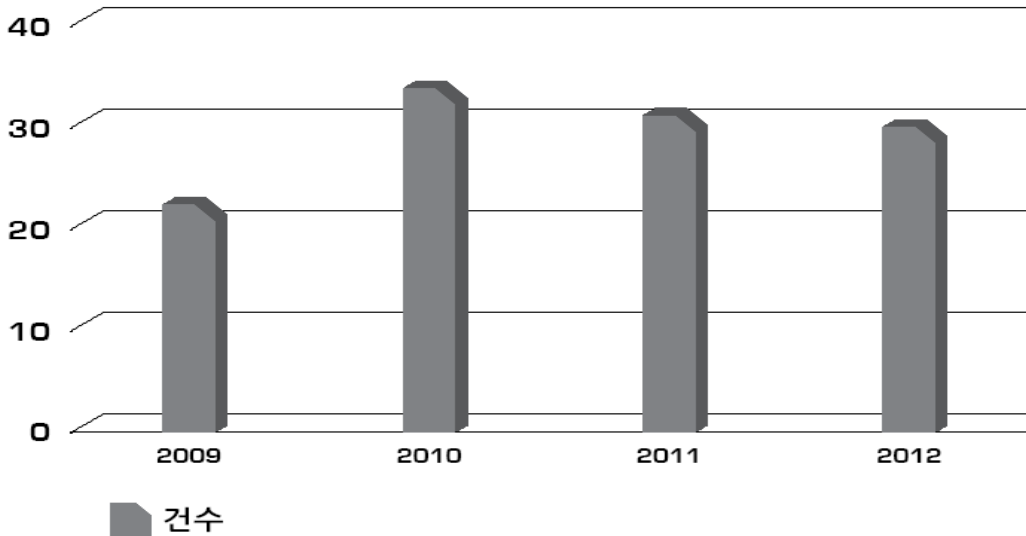
분야	지역	사업명	기간/집행액 (만불)
산업 에너지	아프리카	이집트 유해폐기물 통합관리사업	'07-'09/ 300
		이집트 배전자동화시스템 구축사업(카이로시)	'08-'10/ 73
		콩고민주공화국 광업분야 핵심기관 정보통신망구축사업	'09-'10/ 250
		지부티 태양열발전 설비지원사업	'10-'11/ 100
		LANA 에티오피아 태양광지원사업	'10-'11/ 300
		케냐 Awendo 지역 식수개발사업	'10-'11/ 290
		짐바브웨 태양열 온수 시스템 설치 사업	'10-'11/ 100
		모로코 태양광 에너지 효율향상 연구시설 기반 구축사업	'12-'14/ 250
	중동	요르단 에너지 청정개발체제(CDM) 구축 역량강화사업	'10-'11/ 5
	중남미	에콰도르 갈라파고스 태양광 발전소 건립사업	'10-'12/ 100
		아이티 레오간 지역전력 복구사업	'10-'12/ 300
		아이티 소나피공단 배전설비개선사업	'10-'11/ 100
	동구 및 CIS	우즈베키스탄 호레즘주 열공급시스템 개선	'09-'10/ 350
		우즈베키스탄 수생물학적 폐수처리 시범사업	'09-'10/ 65
		타지키스탄 흐름식 수력발전소 타당성조사 및 설치사업	'09-'11/ 280
		아제르바이잔 압쇄론반도 재생수자원 개발중심의 물관련 복합사업	'10-'15/ 2,618
	오세아니아	피지재생에너지 개발 프로젝트	'09-'12/ 200
농림수산	아시아	몽골 바얀누르 지역 조림 및 수자원 개발 사업	'09-'11/ 150
		미얀마 중부 건조지역 산림녹화(양곤북부바간양후지역)	'08-'09/ 53
		필리핀 목재 펄릿 가공 및 지속적인 상업조림지 조성 사업	'10-'11/ 340
보건	아시아	동티모르 태양광을 이용한 담수생산 및 공급사업	'10-'12/ 600
기타	아시아	몽골 울란바타르 폐기물 처리 시설정비사업	'09-'11/ 350
		콜롬보지역 폐기물 통합관리 시스템 시범구축(콜롬보지역)	'08-'12/ 150
		파키스탄 카수르 지역 하수처리시설 건립사업	'12-'14/ 400
	아프리카	튀니지 전기전자장비 재활용 시범사업	'10-'12/ 300
	중동	요르단 에너지 청정개발체제(CDM) 구축 역량강화사업(사후관리)	'10-'11/ 50
합계		46건	14,660

자료 : KOICA 통계표 재구성, <http://www.stat.koica.go.kr> (검색일 : 2014년 8월 14일)

이와 같이 국제적으로 환경문제의 중요성과 심각성이 고조됨에 따라 한국 대외원조의 대표 유·무상 기관인 한국수출입은행과 KOICA의 환경 부문 ODA가 이전과 다르게 크게 증가하였고, 이 중에서도 CDM 전환 가능한 사업들이 적지 않은 부분을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 두 기관은 이미 온실가스 저감에 많은 투자와 기여를 하고 있기 때문에 이러한 사업들에 ODA가 활용되어 CDM사업으로 인증된다면 다양한 연계효과가 예상됨에도 불구하고 CDM에 대한 인식과 논의가 부족하여 비효율적으로 진행되고 있다는 것이다. 원조사업과 CDM이 적절히 결합하여 이루어진다면 국가의 기후변화

대응이나 개발도상국의 기후변화대응에 상당한 기여를 할 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 검토가 중요하다고 할 수 있겠다.

〈그림 5〉 KOICA의 CDM으로 전환가능한 사업 변화 (2009~2012)



자료 : KOICA 통계표 재구성, <http://stat.koica.go.kr> (검색일 : 2014년 8월 14일)

2. 한국형 ODA-CDM 추진체계 정비

한국형 ODA-CDM 모델은 한국 대외원조의 두 축인 EDCF와 KOICA의 통합추진 체계를 구축함으로써 ODA 자금을 활용한 한국형 ODA-CDM 연계의 방향을 제시하는데 그 의의가 있다. 탄소 저감분야에 대한 전문성과 기술을 보유하고 있는 환경관리공단과 에너지관리공단 그리고 해외개발 사업에 노하우와 정보망을 보유하고 있는 EDCF와 KOICA의 협력 구축을 통해 관련 사업을 발굴하고 집행함으로써 한국 정부의 CDM 사업의 이행 체계를 마련할 수 있다. 특히, EDCF와 KOICA는 해외 개발 정보 확보, 개발도상국 개발사업 경험의 노하우, 그리고 현지 네트워크 등을 활용한 한국형 ODA-CDM 해외 사업의 추진체계를 마련할 수 있는 최적의 기관이다. 또한, 기후변화 관련 사업으로 산재되어 있던 여러 사업들을 하나의 협력 구도로 통합시킴으로써 자금 확보와 기술 협력을 용이하게 할 수 있다.

본 장에서는 한국형 ODA-CDM 모델 구축을 위한 관련 법규 분석, 정부의 실행계획, 협력 구도 분석을 통한 추진 체계를 마련하고자 한다. 우선 CDM 사업 관련 법규를 살펴 보면 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 환경영향평가의 대상에 해당하는 경우, 이 평가 과정을 수행하였는지 여부를 판단해야 할 것이며, 이 법규에 따라서 CDM 사업의 수행여부도 판단해야 한다 (이남훈 외 4명, 2011)¹⁴⁾. 다음으로 한국 정부의 기후 변화 사업의 실행계획을 살펴봄으로써, 한국형 ODA-CDM 사업의 취지와 한국 정부의 국가 전략이 서로 부합하는지를 판단하고자 한다. 한국 정부는 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 발표하여 탄소 배출 감축을 국가 성장 정책으로 활용하고 있다. 특히, 녹색 ODA 비중 확대와 환경성과지수 등 녹색성장 국제지수 관리를 위한 실행 계획을 마련 하였다. 이러한 실행 계획은 CDM 사업의 취지와도 긴밀한 연관성을 보여주고 있으며 한국형 ODA-CDM 사업 시행의 근간이 될 것으로 보여진다 (녹색성장위원회, 검색일 : 2014년 8월 31일). 마지막으로 협력구도를 살펴보면, 한국 정부는 기존에 산재되어 있던 EDCF와 KOICA의 녹색 ODA 사업을 국제개발협력위원회 중심의 통합된 범정부 ODA 통합추진체계를 마련하였는데, 이는 관계부처인 총리실, 기획재정부, 외교부, 환경부를 두고 있으며 유사기관인 KOICA, 수출입은행, 민관기관이 서로 유기적으로 협력하는 구도를 갖추고 있다. 2013년부터 녹색 ODA 추진협의회를 통해 매년 추진 계획을 마련 하고 결과 보고를 이행하고 있기 때문에 이를 적극 활용하여 한국형 ODA-CDM 사업의 개발 자원 확보와 사업의 효율성을 증대시켜야 할 것이다 (<표 7> 참고).

한국의 대표적인 해외원조기관인 EDCF와 KOICA가 유·무상 ODA 협력을 통해 CDM 사업을 시행하게 된다면 기존의 CDM이 갖고 있던 문제점들을 보완할 수 있고 장점은 극대화되어 일석이조의 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 국가 차원에서 온실가스 저감은 물론이며 CERs 획득을 통한 경제적 이득과 적극적인 의무 감축을 대비할 수 있다. 이는 포스트 교토 체제 협약 상의 탄소저감 목표를 달성하지 못할 경우를 대비하여 경제적 손실을 최소화할 수 있다는 것이다¹⁵⁾. 둘째, 국제개발협력 차원에서의 온실가스 저감의 우수사례가 되어 국제적 위상을 공고히 할 수 있다. 개도국에 온실가스 저감 기술을 이전 할 수 있을 뿐만 아니라 지속 가능한 발전에 기여함으로써 원조의 질적 향상이 가능하기

14) 한국 정부는 이외에도 경제발전과 환경의 조화를 위해 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하였으며, 탄소거래를 위해 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」을 제정하여 CDM 사업과 한국의 탄소시장을 제도적으로 마련하였다.

15) 만약 의무 감축 목표를 달성하지 못하면 포스트 교토 체제 협약 결과에 따라 고액(약 50억달러)의 탄소배출권을 구매해야 하기 때문에 상당한 경제적 손실이 있을 것이다 (BIR, 2011).

때문이다. 또한, 이를 통해 외교차관에도 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 보여진다. 셋째, 원조기관과 협업은 정부의 지원확대와 다양한 기관 및 기업의 참여를 용이하게 함으로써 기존의 CDM이 갖고 있는 사업의 리스크가 분산됨에 따라 안정적인 CDM사업 추진이 가능하다. CDM 사업은 초기에 막대한 투자 비용이 소요되기 때문에 정부의 지원 및 여러 기관과의 협업은 많은 기업의 참여를 장려할 것이다. 넷째, 원조기관의 개발협력 사업의 노하우를 공유하여 사업이 필요한 곳에 고른 투자가 이루어짐으로 지역편중이 해소된다. 기존의 CDM 사업은 투자대비 효과가 높은 지역으로 사업이 편중되어 있었기 때문에 개발을 위한 ODA 사업이 연계된다면 사업이 필요한 곳에 적절한 사업이 수행될 수 있다.

〈표 7〉 한국형 ODA-CDM 추진 체계

법·계획·자금조달 체계		실행 체계		
관련법규 - 환경·교통·재해 등에 관한 영향 평가법 - 저탄소 녹색성장 기본법 - 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	기본정신 - 개발도상국의 빈곤감소, 기술이전, 지속가능한 개발 - 선진국의 온실가스 감축효과 실현	국제개발협력위원회 (위원장 : 국무총리) - 실무위원회 (위원장 : 국무차장) - 녹색 ODA 추진협의회 (위원장 : 총리실 1급, 소속 : 총리실)		
실행계획 - 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 - 글로벌 녹색성장파트너십 (GGGP)	자금조달 - 무상 : 외교부, KOICA - 유상 : 기획재정부, 한국수출입은행 - 유무상, 양자 및 다자간 협력, 민관사업과의 연계	외교부 - KOICA - 정부부처 및 지방자치단체	기획재정부 - 한국수출입은행 - 정부부처 및 지방자치단체	환경부 - 한국거래소 - 전력거래소

자료 : 필자 작성

이와 같이 ODA-CDM 연계의 기대되는 효과를 바탕으로 한국 또한 ODA-CDM 사업의 연계를 적극적으로 추진해야 할 필요성이 있다. JICA에서 ODA 자금을 적극 활용하여

CDM 사업을 추진하였듯이 앞으로 변화하는 국제 정세에 맞춰 한국도 EDCF와 KOICA의 역할을 각각 정의하여 ODA를 활용한 CDM 사업에 대한 정보를 확장시키고 미리 대비해야 할 필요성이 증가할 수밖에 없을 것으로 보여진다 (홍은경, 2013).

3. CDM을 위한 재원조달

JICA의 사례연구에서 국제사회의 제약에 관하여 JICA의 적용방법을 검토하였듯이 한국형 ODA-CDM 모델 구축에 있어서도 같은 관점의 ODA 자금 조달 접근이 필요하다. 우선, 마라케시 합의문에 따른 CERs 획득 및 구매 여부이다. EDCF와 KOICA는 CERs의 획득보다는 개발도상국의 지속가능한 개발을 목적에 두고 있기 때문에 CDM 사업을 통해 얻은 CERs를 민간기업에게 부여하거나 한국거래소, 전력거래소에서 CERs를 관리하는 방식을 택할 수 있다. 따라서 EDCF와 KOICA가 직접적으로 CERs 구매에 관여하지 않고 CDM 사업을 실행할 수 있다. CERs를 기업 및 거래소에게 부여함으로써 한국수출입은행과 KOICA는 더 많은 기업들의 투자 및 유치를 유도할 수 있으며 기업과 함께 사업을 하기 때문에 개발도상국의 인프라 구축에 효과가 클 것으로 예상된다. 다음으로는 ODA의 재정적 추가성이다. 통합 추진체계를 통해 EDCF와 KOICA는 충분한 재원확보가 가능하고 민간기업과 협력 구도를 통해 추가적인 자금 유입이 용이할 것으로 보인다. 기본적으로 CDM 사업의 자금조달 원천에는 지분출자와 차입이 있으며, 국제개발금융기구(MDB)와 협조융자, 공적수출신용기관(ECA)의 대출·보증·보험 방식, 민관협력사업(PPP) 방식, CERs 선매도를 통한 자금 조달 방법이 있다 (<표 8> 참고). JICA는 이미 CDM 사업에서 민간 기업과의 기술 협력은 물론 무상원조와 유상원조를 통합하는 등의 활발한 활동을 보여주고 있으며 한국 정부도 녹색 ODA 통합추진체계전략을 통해 기후 변화 사업에서 국제적 영향력을 확고히 할 수 있다.

〈표 8〉

CDM 사업의 주요 자금조달 원천

자금조달 원천		내 용
지분출자		- 사업주 자체자금 - 전략적 재무적 투자자(기업, 탄소펀드) 등
차입	상업금융	- 수익 극대화 추구 - 재정전문가, 금융 조정자, 대출 제공자 등의 역할
	현지금융	- 통화 갭, 정치적 위험 감소 효과 - 개발도상국의 경우 차입비용 증가 및 가용성 부족
	수출금융 (ECA)	- 자국의 자본재 수출 및 해외투자 지원을 위한 공적금융 제공 - 상업금융의 참여가 어려운 거래 참여, 정치적 위험 수용 - 한국수출입은행(Korea EximBank), 한국수출보험공사 (Korea Export Insurance Corporation: KEIC), 미국수출입은행(US EximBank), 일본국제협력은행(JBIC), 독일 Hermes
	국제개발 금융기구 (MDB)	- 개발도상국에 대한 경제개발 지원 - 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 세계은행(World Bank), 유럽부흥개발은행 (European Bank for Reconstruction and Development: EBRD), 미주개발은행(Inter-American Development Bank: IDB) 등 - 지원절차 복잡, 장기간 소요 - 사업 투명성, 수혜국의 경제개발 효과에 대한 기여도 중시
	사모펀드	연기금, 보험회사, 기업 등이 출자 상업금융과 유사한 성격
	채권발행	장기차입 가능
공적개발원조		대외경제협력기금(EDCF) 장기, 저리의 자금 지원
탄소펀드		CER 선도 구매

자료 : 한국수출입은행 (2009), p. 249

VI. 결론

2014년 현재, CDM 논의가 흔들리고 있다. 이는 국제적 측면에서 CDM 체제의 복잡성 (CDM 인증 및 CERs 발급의 복잡성), 국제탄소시장의 위축, 국제사회의 경제 위기에서 기인하는 바가 크다. 이 때문에 CDM 체제의 개선에 대한 목소리가 높아지고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고, 기후변화에 대한 전지구적 대응이 필요하다는 이상적 공감대가 유지되고 있기 때문에 CDM 체제는 유지 및 발전될 수 밖에 없고, 사실상 현재 CDM 체제 위축으로 인해 한국은 CDM 체제에 대응할 수 있는 시간을 번 셈이다.

이러한 맥락에서 현재 한국의 많은 ODA 사업이 CDM 사업과 깊은 연관성을 가지고 있기 때문에, 국제적 맥락에서 논의되고 있는 CDM사업과 ODA를 적극적으로 연계하는 전략적 고민을 시작하여야 한다. 이미 한국 정부는 녹색 ODA 기금을 늘리고 녹색기후기금(Green Climate Fund: 이하 GCF)을 유치하는 등 환경 분야에 대한 많은 관심을 보이고 있다. 따라서 EDCF와 KOICA는 CDM 사업에 유·무상협력 구도를 도입하여 개발도상국에 지속가능한 개발을 도모할 수 있다. 또한 CDM 사업은 한국의 미래 개발 의제¹⁶⁾와도 일치하기 때문에 한국정부의 국제개발협력 패러다임에도 중요한 의미를 부여할 것이다.

국제사회는 CDM 사업에서 ODA 자금 활용에 대한 제약을 두었는데, 그 제약의 근거는 마라케시 합의문과 재정적 추가성에서 찾을 수 있다. 하지만 이러한 문제는 기업에게 CERs를 부여함으로써 해결될 수 있고, 여러 공공 및 민간부분의 협력을 통한 투자 유입으로 재정적 추가성 문제까지도 해결할 수 있다. 또한, 기업의 투자로 인해 개발도상국의 인프라 구축 및 기술 이전이 더욱 용이해질 것이다. 한국형 ODA-CDM의 역할 및 장점을 살펴보면 첫째, 한국 ODA 핵심 기관인 EDCF와 KOICA의 기후변화 사업과 CDM 사업은 긴밀한 유사성을 보유하고 있기 때문에 CDM 사업으로 전환하였을 때 많은 CERs를 획득할 것으로 보여진다. 따라서 기존 사업의 재구성을 통한 사업 실시가 가능하다. 둘째, EDCF와 KOICA는 ODA-CDM 사업 대상범위에 있는 사업들을 수원국가의 사정과 여건에 맞는 규모와 유형의 사업으로 분류하여 사업 발굴 단계에 필요한 정보를 제공할 수 있다. 이는 개발도상국의 정치 및 경제적 위험 요소를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 ODA-CDM 사업의 지역적 편중까지도 해소할 수 있다. 셋째, 기후변화 사업의 중요성을 인식하지 못하는 개발도상국 이해당사자들을 위한 워크숍, 세미나, 초청연수 등을 통해 지식보급 사업을 할 수 있다. 이를 통해 개발도상국의 자발적인 참여 유도과 CDM 사업의 지속성이 유지될 것이다. 끝으로, 민간 기업과의 협력구도를 통해 인프라구축 및 연구소 설립을 통해 CDM 사업의 지속성을 확보할 뿐만 아니라 참여자간의 윈-윈 관계를 형성할 수 있다.

한국은 이미 자발적으로 탄소배출을 감축해야 하는 의무가 시작되었다. 그렇기 때문에 ODA를 활용한 해외 CDM 사업의 접근법에 대한 변화가 필요하며, 이에 있어 해외개발

16) Post-2015의 한 축으로 지속 가능한 개발이 부상하고 있다.

협력 사업과 기후변화 사업에 노하우가 있는 EDCF와 KOICA의 역할이 증대될 것으로 보인다. 따라서 EDCF와 KOICA는 기업과의 기술 및 재정적인 협력구도를 갖추어 해외 CDM 사업을 본격적으로 추진해야 할 것이다. 이러한 가운데 EDCF와 KOICA의 주된 ODA 사업이 교통 및 에너지 등 CDM 사업과 깊은 연관성을 갖는 분야라는 점에서 중점 협력국을 중심으로 한 CDM 사업의 발굴 및 활성화를 위한 정부 정책과 체계 마련이 필요하다.

참고 문헌

- 노상환. 2010. 「한국 ODA와 CDM 사업의 연계가능성에 관한 소고」. 『환경통계정보연구』. 제 1권 제1호.
- 양지원. 2009. 「해외기술원조에 의한 CDM 사업 개발 사례 연구 : 에너지기술 활용을 중심으로」. 『지속경영연구』 제5호.
- 이남훈 외 4명. 2011. 『저탄소 녹색성장을 위한 기후변화협약의 이해와 실무 응용』. 파주 : 도서출판 동화기술.
- 장소영. 2006. 「지속 가능한 개발을 위한 ODA 전략 연구 : ODA와 CDM 협력을 중심으로」. 서울 : 경희대학교.
- 한국국제협력단 ODA연구팀. 2009. 『2009 KOICA 대외무상원조실적 통계』. 성남 : 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 ODA연구팀. 2010. 『2010 KOICA 대외무상원조실적 통계』. 성남 : 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 ODA연구팀. 2011a. 『2011 KOICA 대외무상원조실적 통계』. 성남 : 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 ODA연구팀. 2012a. 『2012 KOICA 대외무상원조실적 통계』. 성남 : 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 기후변화환경2팀. 2011b. 『요르단 청정개발체제(CDM) 구축 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서』. 성남 : 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. 2012b. 『녹색 ODA 현황분석 및 활성화 방안 연구』. 성남 : 한국국제협력단.
- 한국수출입은행. 2007. 『대외경제협력기금 20년사: 1987-2007』. 서울 : 한국수출입은행.
- 한국수출입은행. 2009. 『해외 CDM사업 전문 가이드』. 서울 : 한국수출입은행.
- 한근식. 2013. 「Post-2015 개발의제와 녹색 ODA」. 『연구자료 ODA 연구』, 제 5권 제 133호.
- 한승호. 2010. 『기후변화협약의 새로운 도전 : 청정개발체제(CDM)의 이해와 활용』, 서울 : 한울 아카데미.
- 홍은경. 2013. 「Post-2015 체제 대응을 위한 에너지 분야 ODA 지원방안」. 『연구자료 ODA 연구』 제 22권 제 247호.

Business Information Research(BIR). 2011. 『저 탄소 녹색성장의 비전 탄소배출권의 현황과 전망』. 서울 : BIR.

Axel Michaelowa and Katharina Michaelowa. 2007. "Climate or development: is ODA diverted from its original purpose?" *ClimateChange*,84(1): 5-21.

Dirk Rottgers. 2010. "Bilateral CDM project flows: Stand-alone, or substitute for FDI and Aid?" *Conference on International Research on Food Security, Natural Resource Management and Rural Development 2010*.

Michael Dutschke and Axel Michaelowa. 2006. "Development assistance and the CDM - how to interpret 'financial additionality'.

"Environment and Development Economics 11, United Kingdom: Cambridge University Press"

OECD/IEA. 2013. "CO2 Emission from Fuel Combustion Highlights." *IEA Statistics*, France: IEA Publications.

Tsunehiro Sekimoto. 2003. "Applicability of CDM to civil engineering projects case study on reduction of CO2 emission by port extension." *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 8, Penta-Ocean Construction Co. LTD*.

Peter Zaman and Delyth Hughes. 2012. "CDM Development Mechanism: CDM And Development." *Advocates for International Development*, United Kingdom: A4ID.

KOICA ODA 교육원, <http://oda.koica.go.kr/intro/OdaIntroduce5.do> (검색일 : 2014년 2월 6일).

EDCF 통계보고서, <http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp>

(검색일 : 2014년 8월 28일).

경제협력개발기구, www.oecd.org/dataoecd/12/47/33657913.pdf (검색일 : 2014년 2월 13일).

대외경제정책연구원, <http://www.kiep.go.kr/> (검색일 : 2014년 2월 6일).

에너지관리공단, <http://www.kemco.or.kr/> (검색일 : 2014년 2월 1일).

온실가스종합정보센터, <http://www.gir.go.kr/main.jsp> (검색일 : 2014년 2월 1일).

유엔기후변화협약, <http://www.unfccc.int/2860.php> (검색일 : 2014년 2월 1일).

일본국제협력기구, <http://www.jica.go.jp/> (검색일 : 2014년 2월 4일).

한국국제협력단 통계 사이트, <http://stat.koica.go.kr>

한국국제협력단, <http://www.koica.go.kr/>

한국수출입은행, <http://www.koreaexim.go.kr> (검색일 : 2014년 2월 6일).

환경부, <http://www.me.go.kr/home/web/main.do> (검색일 : 2014년 2월 11일).

녹색성장위원회, <http://www.greengrowth.go.kr/> (검색일 : 2014년 8월 31일).

EDCF

2. 국제개발협력 동향

Post-2015 개발의제와 시민사회

이성훈 한국인권재단 상임이사

Post-2015 개발의제와 시민사회

이성훈

한국인권재단 상임이사

I. 서론 - Post 2015 개발의제와 지속가능발전목표 (SDGs)¹⁾

유엔을 중심으로 2012년부터 본격화된 새천년개발목표(MDGs)를 대체할 새로운 국제개발목표를 수립하기 위한 노력이 이제 막바지에 접어들고 있다. 유엔 총회 산하의 지속가능발전목표(SDGs) 공개작업반(OWG)은 2013년 3월부터 2014년 7월까지 약 13회의 회의를 토대로 17개의 목표와 169개의 세부목표를 제시하였다.²⁾ 이러한 목표는

1) Sustainable Development Goals(SDGs)는 지속가능(한)개발 목표로도 번역하지만 SDG 내용이 경제, 사회, 환경 등 넓은 범위와 내용을 담고 있어 개발에 비해 광의의 의미를 지니는 발전으로 번역하였다.

2) 17개 목표의 제목은 아래와 같다.

1. 모든 국가에서 빈곤 근절 (End poverty in all its forms everywhere)
2. 기아 근절과 영양상태 개선 및 지속가능한 농업 증진 (End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture)
3. 모든 사람들의 건강한 삶 보장 (Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages)
4. 모든 사람을 위한 포용적이고 형평성있는 양질의 교육과 평생학습 기회 보장 (Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)
5. 모든 지역에서 성평등 달성 및 여성·여아의 역량강화 (Achieve gender equality and empower all women and girls)
6. 모든 사람이 이용 가능하며 지속 가능한 사용량의 식수와 위생 보장 (Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all)
7. 모든 사람에게 지속 가능한 에너지 보장 (Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all)
8. 지속적·포괄적·지속가능한 경제성장 및 생산적 완전고용과 양질의 일자리 증진 (Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all)
9. 지속가능한 사회기반시설 및 산업화 구축 및 혁신 장려 (Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation)
10. 국가내·국가간 불평등 완화 (Reduce inequality within and among countries)
11. 포괄적이며 안전하고 지속가능한 도시와 인간정주지 조성 (Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)
12. 지속가능한 소비·생산 패턴 보장 (Ensure sustainable consumption and production patterns)
13. 기후변화와 파급효과를 대처하는 긴급 조치 시행 (Take urgent action to combat climate change and its impacts)
14. 지속가능발전을 위한 해양·바다·해양자원 보존과 지속가능한 사용 (Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development)
15. 육지생태계 보호와 복구 및 지속가능한 수준에서의 사용 증진 및 산림의 지속가능한 관리, 사막화 대치, 토지황폐화 중단 및 회복 및 생물다양성 손실 중단 (Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss)
16. 지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 선출하고 책무성 있고 포용적인 제도 구축 (Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build elective, accountable and inclusive institutions at all levels)
17. 이행수단 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 재활성화 (Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development)

약 3년간의 의견수렴과 논의를 구체적인 목표로 정식화한 것으로 이로써 본격적인 협상을 할 수 있는 기반이 마련되었다. 올해 11월 말 유엔 사무총장의 종합 보고서(Synthesis Report)가 발간될 예정이고 유엔은 내년 1월부터 정부간 협상을 시작하여 9월 유엔 총회 특별정상회의에서 SDG를 채택할 예정이다. 이렇게 채택된 SDG는 2016년부터 2030년까지 15년간 유엔의 국제개발 정책과 활동의 공동 목표이자 기본 프레임워크 역할을 하게 된다.

공개작업반 이전에 반기문 유엔 사무총장이 2012년 임명한 Post-2015 개발의제 고위급 패널은 2013년 4월, 12개의 목표와 이에 상응하는 54개의 세부목표를 포함하는 “새로운 글로벌 파트너십(A New Global Partnership for Development)”이란 제목의 보고서에서 발표하였고 이후 유엔사무총장은 2013년 7월 “모든 사람을 위한 존엄한 삶(A Life of Dignity for All)”이라는 제목의 보고서에서 15개의 목표를 제시하였다.

〈표 1〉

주요 목표(안) 비교

고위급패널 (12개)	유엔 사무총장 (15개)	지속가능발전목표 공개작업반 (17개)
<ol style="list-style-type: none"> 빈곤종식 소녀 및 여성 역량강화와 성평등 양질의 교육과 평생교육 제공 건강한 삶의 보장 식량안보 및 양질의 영양보장 식수와 위생에 대한 보편적 접근 달성 지속가능한 에너지 확보 일자리, 지속가능한 생계와 공평한 성장의 창출 천연자원자산의 지속가능한 관리 모범적 거버넌스와 효과적인 제도의 보장 안정적이고 평화로운 사회의 구축 글로벌차원의 우호적 환경조성과 장기적 재원 조성촉진 	<ol style="list-style-type: none"> 모든 종류의 빈곤퇴치 배제와 불평등 해결 여성과 소녀의 권한강화 양질의 교육과 평생교육 제공 보건증진 기후변화 환경문제 포용적이고 지속가능한 성장과 양질의 일자리 증진 기아와 영양실조 종식 인구문제 이주민의 긍정적 기여 강화 도시화의 도전 평화와 법치와 건강한 제도에 기반을 둔 효과적 거버넌스 구축 새신된 글로벌 파트너십 조성 국제개발협력 프레임워크 강화 	<ol style="list-style-type: none"> 모든 국가에서 빈곤 근절 기아 근절과 영양상태 개선 및 지속가능한 농업 증진 모든 사람들의 건강한 삶 보장 모든 사람을 위한 포용적이고 형평성있는 양질의 교육과 평생학습 기회 보장 모든 지역에서 성평등 달성 및 여성·여아의 역량강화 모든 사람이 이용 가능하며 지속 가능한 사용량의 식수와 위생 보장 모든 사람에게 지속 가능한 에너지 보장 지속적·포괄적·지속가능한 경제성장 및 생산적 완전고용과 양질의 일자리 증진 지속가능한 사회기반시설 및 산업화 구축 및 혁신 장려 국가내·국가간 불평등 완화 포괄적이며 안전하고 지속가능한 도시와 인간정주지 조성 지속가능한 소비·생산 패턴 보장 기후변화와 파급효과를 대처하는 긴급 조치 시행 지속가능발전을 위한 해양·바다·해양자원 보존과 지속가능한 사용 육지생태계 보호와 복구 및 지속가능한 수준에서의 사용 증진 및 산림의 지속가능한 관리, 사막화 대처, 토지황폐화 중단 및 회복 및 생물다양성 손실 중단 지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 선출하고 책무성 있고 포용적인 제도 구축 이행수단 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 재활성화.

위의 표에서 보듯이 Post-2015 개발목표 논의 과정에서 양적인 측면에서 목표의 수는 12개에서 17개로 증가하였고 내용 또한 보다 구체화되었다. 공개작업반의 17개 목표는 일반적인 목표로 빈곤종식(1번)과 불평등 (10번), 영역별로는 지속가능발전의 3개축인 사회발전, 경제발전 및 환경 분야에서 각각 4~5개의 목표를 설정하고 마지막으로 책무성과 거버넌스(16번)와 이행수단 및 글로벌 파트너십(17번)을 제시하였다. 그리고 각각의 목표 하에 약 10여개 정도의 세부목표를 제시하였다.

II. Post-2015 개발의제와 시민사회의 활동

MDG와 비교할 때 SDG는 수립과정에서 정부와 유엔 기구뿐만 아니라 시민사회 등 다양한 비국가행위자와 이해관계자의 의견을 적극적으로 수렴했다는 평가를 받고 있다. 특히 Post-2015 개발의제 고위급패널과 SDG 공개작업반 회의 과정에서 시민사회단체는 다양한 의견과 제안을 제출하였고 동시에 국내 및 국제적으로 다양한 형태의 캠페인을 전개해 왔다.

국제시민사회는 Post-2015 논의 초기부터 다양한 방식을 통해 적극적으로 개입 및 참여해왔다. 2011년부터 2012년 6월까지의 초기 단계에서 시민사회는 크게 리우 +20 회의와 Post-2015 개발의제로 양분되어 논의에 참여하였다. 그러나 2013년 3월부터 리우 +20 후속으로 만들어진 SDG 공개작업반이 Post-2015 개발목표에 대한 본격적인 논의를 통합적으로 진행하면서 시민사회 또한 이 공개작업반에 초점을 맞추어 활동을 전개하였다.

Oxfam, World Vision, Save the Children, Action Aid 등 국제개발 분야의 대표적인 단체 뿐만 아니라 GCAP³⁾, Social Watch⁴⁾, CIVICUS⁵⁾, IPF⁶⁾, CPDE⁷⁾ 등 개발분야 국제

3) Global Call to Action against Poverty(GCAP)은 2004년 MDG에 대한 비판적 개입을 목적으로 결성되었고 국내에서는 2015년 지구촌빈곤퇴치시민연대 (지빈퇴)란 이름으로 협의체가 출범하였다. 해마다 10월 17일 유엔 빈곤 퇴치의 날 흰색 손목띠(Whiteband) 캠페인을 전개한다 (www.whiteband.org).

4) Social Watch는 1995년 코펜하겐 사회개발정상회의(WSSD)를 계기로 출범한 국제 시민사회 네트워크로 해마다 주요 국제개발 이슈에 대한 보고서를 발간하는 활동을 전개하고 있다 (www.socialwatch.org).

5) CIVICUS는 시민참여를 위한 지구적연대(World Alliance for Citizen Participation)를 모토로 1990년대 미국에서 출범하였고 현재는 남아공에 사무국이 있다. 전 세계 시민사회 현황보고서를 발간하고 있으며 Action/2015 국제 캠페인의 국제사무국 역할을 수행하고 있다 (www.civicus.org).

6) International Forum of National NGO Platform(IPF) 는 국별 개발 분야 애드보커시 시민사회 협의체의 국제 네트워크로 2008년 파리에서 출범하였다. 한국에서는 KCOC가 회원단체이다 (www.ong-ngo.org).

7) CSO Partnership for Development Effectiveness(CPDE)는 2011년 부산 세계개발원조총회 이후 출범한 국제 시민사회 네트워크로 부산파트너십의 이행제도인 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(GPEDC)에 시민사회를 대표하여 참여하고 있다. 한국에서는 KoFID가 회원단체이다 (www.csopartnership.org).

시민사회 네트워크 단체도 Post-2015 논의의 의의와 원칙 및 방향 그리고 주요 내용에 대한 입장과 의견을 개진하였다.

특히 영국의 시민사회단체가 주도하여 2010년 출범한 국제 시민사회 네트워크인 Beyond 2015는 전세계 시민사회의 활동 정보와 의견을 수렴하여 체계화하고 유엔에 전달하는 플랫폼과 창구 역할을 수행하고 있다.⁸⁾ 한편 개발 분야 실천적 조사연구자의 네트워크인 PARTICIPATE 또한 실증적 연구를 기반으로 Post-2015 논의과정에 시민사회와 풀뿌리 공동체의 경험과 입장을 반영한 제안을 하고 있다.⁹⁾ Beyond 2015는 개발 분야 협의체의 네트워크인 IFP, PARTICIPATE 등과 함께 Post-2015 과정에서 시민사회 캠페인과 로비 등의 활동을 공동으로 수행하고 있는 중이다.

Social Watch를 중심으로 국제개발의 시민사회 전문가들의 연구 모임인 Civil Society Reflection Group은 2012년 6월 “정의 없이 미래없다 (No Future without Justice)”는 제목의 분석 보고서에서 여섯 개의 글로벌 지속가능성목표(Global Sustainability Goals)를 제시하였다.¹⁰⁾ 그리고 2013년 3월 베를린 시민사회센터가 주최한 독일 정부 후원 국제회의에 참석한 국제시민사회대표자는 Post-2015 개발목표에 포함되어야 할 8가지 의제를 제시하였다.¹¹⁾ 한편 진보적인 사회운동 네트워크인 지속가능 발전을 위한 민중의 목표(PGSD) 캠페인 그룹 또한 10개 목표를 제시하였다.¹²⁾ 이 밖에 Save the Children 또한 아동 관점에서 10개의 구체적인 목표를 제시하기도 하는 등 전 세계의 시민사회단체들은 Post-2015 개발의제 수립을 위하여 활발히 참여하고 있다.

8) www.beyond2015.org

9) www.participate2015.org

10) www.reflectiongroup.org

11) www.international-civil-society-centre.org

12) www.peoplesgoals.org

〈표 2〉

3개 네트워크가 제시한 목표

Civil Society Reflection Group	Berlin Civil Society Center	People's Goals for Sustainable Development
1) 모든 사람의 존엄성과 인권 2) 평등과 정의의 증진 3) 자연과 대기경계권(Planetary boundaries)의 존중 4) 군축을 통한 평화 구축 5) 공정하고 회복력 있는 금융시스템의 조성 6) 민주적이고 참여적인 거버넌스 강화	1) 토지와 식수의 약탈 2) 채굴산업 모델 3) 대기경계권 4) 젠더 정의 5) 경제 금융 제도 6) 인권 7) 평화와 갈등	1) 인권 2) 빈곤과 불평등 3) 식량 주권 4) 완전한 고용과 양질의 일자리 5) 보편적인 사회적 보호 6) 젠더 정의 7) 기후변화와 환경적 지속가능성 8) 새로운 무역, 통화 및 금융 제도 9) 민주주의와 모범적 거버넌스 10) 정의에 기반을 둔 평화와 안보

위의 표에서 보듯이 국제시민사회는 Post-2015 개발목표에 대해 포괄적이고 구조적인 관점에서 접근하고 있다. 유엔 고위급패널과 사무총장이 제시한 목표와 유사해 보이지만 글로벌 빈곤과 그 원인을 보는 관점에서는 적지 않은 차이점을 보이고 있다.

국제시민사회는 글로벌 정의 프레임의 기본으로 하여 분야별 의제와 목표에 접근하고 있으며 사회경제적 정의 뿐 아니라 젠더, 생태적 정의 개념을 강조하고 있다. 그리고 인권, 평화, 생태 등 보편적 가치와 프레임을 강조하고 있으며 글로벌 금융과 경제 시스템 개혁과 민주적 거버넌스 강화를 개발체제와 패러다임 혁신의 중요한 의제로 제시하고 있다.

한편 아시아 시민사회의 경우 2013년 2월 초 방콕에서 아시아 국가의 개발협력 분야 협의체의 네트워크로 출범한 아시아개발연대(ADA)가 Post-2015 개발의제에 대한 대응을 주도하고 있다. 10개 국가 15개 협의체로 구성된 ADA는 고위급패널과 유엔 사무총장 보고서에 대한 성명서 발표 등 아시아 시민사회의 의견을 수렴 및 조직하여 대정부 애드보커시 활동을 조정하는 역할을 수행하고 있다.¹³⁾ ADA는 지난 2014년 9월 22일 뉴욕에서 인도네시아와 한국정부와 함께 책무성과 거버넌스를 주제로 SDG에 대한 세미나를 개최하기도 하였다.

13) 한국의 KCOC와 캄보디아의 캄보디아협력위원회(CCC)가 ADA의 공동사무국을 맡고 있다 (www.ada21.asia).

III. SDGs에 대한 국제시민사회의 입장과 평가

OWG-SDG가 제시한 목표에 대해 시민사회단체는 단체의 성격과 관점에 따라 다양한 입장과 평가를 피력하였다.¹⁴⁾ 국제 시민사회는 시민사회의 관심사가 상당 부분 반영되었다는 점에서 일단 환영의 입장을 견지하면서도 몇 가지 주요 쟁점에 대해 우려를 표명하였다. 이 가운데 대표적인 시민사회 네트워크인 Beyond 2015를 중심으로 주요 쟁점에 대한 입장을 소개하고자 한다.

Beyond 2014는 공개작업반이 SDG 초안을 발표한 직후 발표한 성명서에서¹⁵⁾ 논의 과정이 대체적으로 투명했고 참여적이었다는 점에서 긍정적인 평가를 하면서 향후 SDG 협상 과정에서도 이러한 원칙과 관행이 지속적으로 실행될 것을 요구하였다. 그리고 SDG 초안이 향후 협상의 최고치가 아니라 협상의 출발점이라는 점을 상기하면서 SDG가 지닌 보편성과 변혁적 성격을 강조하였다.

시민사회의 참여와 관련하여 Beyond 2015는 비록 서문에서 참여를 강조하였지만 실제 목표를 제시한 본문에서 빈곤과 부정의로부터 영향을 받고 있는 빈곤층의 참여와 책무성에 대한 구체적 언급이 없다는 점 그리고 빈곤의 구조적 원인에 대한 명시적 언급이 없음을 비판적으로 지적하였다.

인권과 관련하여 Beyond 2015는 비록 서문에 국제 인권규범과 공약에 대한 재확인이 담겨있지만 SDG의 내용에 인권에 기반을 둔 접근과 인권적 책무성과 국제인권조약에

14) 아래와 같이 개발 분야의 다양한 국가 및 국제 단체와 네트워크가 SDG 초안에 대한 의견을 제출하였다. 국가 단위에서는 인도, 케냐, 독일의 시민사회단체가 독자적인 입장 문서를 발표하였다.

- Beyoond 2015, KEY COMMENTS - Beyond 2015 Reaction to the Outcome Document of the Open Working Group on Sustainable Development Goals (Aug. 2014)
- CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE), CSO Key Asks for a Transformative Global Development Agenda (Oct. 2014)
- Eight Key Issues for a Post-2015 Global Development and Sustainability Agenda, Position Paper of 12 German NGOs (Sept. 2014)
- India Civil Society Analysis of Post-2015 UN Processes, Wada Na Todo, (Sep. 2014)
- International Movement ATD Fourth World, Reaction to the Outcome Document of the OWG-SDG, (Aug. 2014)
- Kenya's Civil Society Organizaitions' Common Position on the Proposed SDGs (2014)
- People's Campaign for Goals for Sustainable Development (PCGSD), OWG Final Outcome Document Falls Short of Commitment to Development Justice for Post-2015 (Aug. 2014)
- Stakeholder Forum - Analysis of proposals in the SDGs e-Inventory related to the themes of the Sixth Session of the Open Working Group on SDGs (Dec. 2013)
- UN DPI/NGO Annual Conference Outcome Document (29 Aug. 2014)

15) Beyoond 2015, KEY COMMENTS - Beyond 2015 Reaction to the Outcome Document of the Open Working Group on Sustainable Development Goals (Aug. 2014)

따른 의무 이행의 중요성이 제대로 담겨있지 않다는 점을 지적하였다. 특히 SDG 초안에 담겼던 유엔 인권이사회 기업의 인권적 책무성에 대한 언급이 누락된 점에 대해 강한 유감을 표시하였다.

한편 Beyond 2015는 성평등과 여성과 여아의 권한강화에 대한 목표가 독자적인 목표로 설정된 것에 대해 환영하지만 여성의 인권에 대한 명시적 인정이 빠진 것에 대해 우려를 표명하였다. 특히 여성의 재생산권과 다양한 성적정체성을 지닌 성적소수자에 대한 차별과 폭력에 대한 언급이 없는 것에 대해 비판적으로 지적하였다. 더 나아가 여성의 고용, 무보수 돌봄노동의 감소와 여성의 재산권 등 실질적 불평등과 관련된 구조적 변화에 대한 상대적 무관심을 비판하였다.

Post-2015 개발의제 논의과정 전반에서 가장 큰 쟁점이었던 불평등에 대해 Beyond 2015는 국가 내 뿐만 아니라 국가간 불평등이 독자적인 목표(10번)로 제시된 점이 SDG의 변혁적 성격을 잘 보여주고 있다면서 적극적인 환영의 입장을 표명하였다. 그리고 사회 보호제도(social protection floor)와 보편적 건강보험 제도가 협상과정에서 누락되지 않고 최종 SDG에 포함되어야 한다고 강조하였다.

평화 및 거버넌스를 다룬 제16번 목표에 대해서 Beyond 2015는 평화적 및 포용적 사회, 특히 사법정의와 거버넌스에 대한 접근이 목표에 포함된 것은 환영하지만 원주민 공동체의 사전 및 충분한 정보가 제공된 이후의 동의 조항이 누락되고 시민정치적 권리와 인권의 보호 장치가 부족한 점을 문제점으로 지적하였다.

책무성과 관련하여 Beyond 2015는 책무성이 SDG가 MDG와 내용적으로 차별화되는 중요한 요소임을 강조하면서 SDG가 모든 국가의 정책 변화를 요구하는 보편성에 기반하고 국가, 기업 및 시민사회 등 모든 개발행위자의 책무성이 제도적으로 보장되어야 함을 강조하였다. 이와 관련하여 특별히 금융과 무역 분야 글로벌 거버넌스의 개혁 방안이 별로 없다는 점을 비판적으로 지적하였다.

마지막 17번 목표에서 다루고 있는 이행수단에 대해 Beyond 2015는 기존의 무역, 개발재원, 기술, 역량강화, 정책과 제도의 일관성은 이미 알려진 내용으로 새로운 혁신적 수단이 아니라 현상유지에 가깝다는 지적을 하였다. 특히 개발재원과 관련하여 아직 구체적인 공약에 합의하지 못한 상태에 대해 우려를 표명하였다.

IV. Post-2015 개발의제 주요 쟁점과 시민사회의 입장

현재 17개의 목표와 169개의 세부목표로 압축된 SDG 초안을 만들어 낸 Post-2015 개발의제 과정에서 다양한 이슈와 쟁점이 부각되었다. 국제시민사회는 SDG의 보편성에 대한 이해와 적용, 모니터와 책무성 메커니즘, 시민사회의 참여 등 몇 가지 영역에 우선적인 관심을 보이고 있다.

1. 보편성의 의미와 적용

Post-2015 개발의제 논의 처음부터 MDG와 달리 SDG는 개도국과 선진국 모두를 대상으로 적용된다는 원칙을 강조하여왔다. 잘 알려졌다듯이 MDG는 공여국 중심의 의제로 개도국을 빈곤을 개도국의 문제로 설정하여 개도국을 ‘대상화’하고 산업선진국의 책무를 중요하게 다루지 않았다는 비판을 받았다. 보편성 원칙은 지구촌 빈곤 종식을 위해서는 개도국 뿐 만 아니라 선진국의 정책 또한 변화되어야 한다는 것을 의미한다.

2008년 미국에서 시작된 금융위기의 전개과정에서 나타났듯이 상호의존성이 강화된 지구적 금융경제 시스템으로 인하여 이제 개도국의 빈곤문제는 지구적 경제체제와 분리해서 접근해서 풀어야 하는 글로벌 문제가 되었다. 더 나아가 개도국과 선진국 모두 예외 없이 거의 모든 국가에서 부의 편중으로 인한 불평등이 심화되었고 이는 사회불안 요인이 되어 지속가능한 발전의 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 불평등과 리우 +20에서 정식으로 채택된 지속가능한 소비와 생산 패턴이 명시적으로 SDG에 포함된 것은 보편성의 실현이라는 측면에서 매우 중요한 진전으로 평가받고 있다. 이는 개발을 위한 정책일관성과 연관되는 것으로 SDG 채택 이후 각국이 국내정책을 수립할 때 중요한 원칙으로 작용할 것으로 예상된다.

2. 실효성 있는 책무성 메커니즘의 필요성

MDG가 실현되지 못한 중요한 원인으로 효과적인 이행 메커니즘의 부재가 지적되었다. 회원국의 참여가 없이 유엔 사무국 주도의 하향식 방식으로 만들어진 MDG는 정당성이 부족했고 이는 효과적인 이행 메커니즘의 결핍으로 나타났다. 따라서 Post-2015 개발

의제 논의 초기부터 책무성의 중요성이 매우 강조되었다. 현재 SDG 초안 16번과 17번의 세부목표에 책무성 관련 내용이 있지만 실효성 측면에서 미흡하다는 평가가 지배적이다.

책무성과 관련하여 SDG는 Data Revolution이란 표현처럼 데이터와 통계의 중요성을 매우 강조하고 있다. 시민사회는 기존의 정부 통계 이외에 시민의 직접 참여하여 만드는 다양한 형식과 내용의 데이터를 활용한 모니터를 강조하고 있다.¹⁶⁾

한편 시민사회가 주장해 온 유엔 인권이사회의 보편적 정례검토(UPR)와 같은 제도적 장치가 반영되지 않았고 아직 SDG의 이행을 모니터하고 심사하는 제도가 부재한 점에 적지 않은 우려가 있다. 현재 이행에 대한 모니터링 메커니즘 관련하여 기존의 유엔개발 협력포럼(UNDCF) 이외에 고위급정치포럼(HLPF) 그리고 유엔 밖의 다자간 이해관계자의 자발적 메커니즘인 효과적 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(GPEDC)과 열린정부 파트너십(Open Government Partnership)의 연계 및 활용 가능성에 대한 관심이 높아지고 있다.

3. 지속가능발전 자원 확보와 기업의 역할

MDG 이행에서 취약한 점은 재정 확보의 어려움이었다. MDG 8번 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십’을 실현하기 위해 2002년에 몬트레이 개발재원 합의가 뒤늦게 만들어 졌지만 제대로 이행되지 않았다는 비판적 평가가 있었다. 개발재원과 관련하여 2014년 8월 제출된 지속가능 발전재원을 위한 전문가 위원회의 보고서는 기존의 논의와 제안을 재정리했을 뿐 혁신적인 자원 창출 방안이 부족했다는 평가가 지배적이다. 내년 2월부터 시작하여 이디오피아 아디스 아바바에서 7월 열리는 개발재원회의에서 혁신재원을 포함하여 SDG 이행을 위한 개발재원이 논의될 예정이다. 그러나 지속되는 글로벌 경제 및 금융위기로 경제성장과 무역이 위축되는 상황에서 ODA 증액 등 개발재원 확보는 쉽지 않아 보인다.

시민사회는 혁신재원 관련하여 조세회피 방지, 금융거래세(FTT), 부유세, 군사비 감축 등을 통한 새로운 자원 마련을 주장해왔다. 최근에는 개발재원 분야에서 세무 관련 투명성과 거버넌스가 강조되고 있고 시민사회 또한 참여예산제 등 주민참여를 통한 국내적 개발재원의 효과성을 제고하려는 노력을 배가하고 있다.

16) 이와 관련하여 CIVICUS는 Datashift 프로젝트의 일환으로 시민적 맥박(Civic Pulse) 캠페인을 전개하고 있다.

한편 새로운 개발재원을 확보하는 차원에서 기업을 개발협력 사업에 참여시키고자 하는 시도가 파트너십을 명분으로 다방면에서 이루어지고 있다. 지속가능발전에서 생산적 일자리와 고용을 중요성을 고려할 때 기업의 참여는 매우 중요하다. 그러나 이윤을 추구하는 사적 기업의 속성상 빈곤퇴치와 지속가능발전의 공익적 성격과 조화를 이루는 문제는 여전히 큰 과제로 남아있다. 이와 관련하여 유엔 글로벌컴팩트 10대 원칙 이외에도 유엔 인권이사회의 기업과 인권 프레임워크 등 기업의 인권적 책무성을 강화하려는 노력이 강조되고 있다.

4. 투명한 참여적 의사결정 과정과 시민사회의 참여와 책무성

MDG는 유엔 사무국 관료의 주도로 하향식으로 만들어져 초반기에 유엔 회원 국가와 시민사회 등 다양한 이해관계자의 주인의식이 미약했다는 지적을 받았다. 이에 대한 반성에서 SDG는 유엔 사무국이 아니라 유엔 총회 주도로 현재 만들어지고 있다. 유엔 회원국가의 적극적 참여는 SDG의 정당성을 높이는데 중요하지만 협의의 국익 중심 논의와 협상이 전개될 경우 역효과가 날 수도 있다. 이를 방지하기 위해 공익적 목적을 지닌 시민사회의 협상과정 참여가 매우 중요하다.

한편 시민사회가 이러한 공익적 활동을 효과적으로 수행하기 위해서는 이를 가능케 하는 법적 제도적 환경(enabling environment)이 매우 중요하다. 정부는 위로부터의 통제가 아닌 시민사회 자율적으로 책무성을 높일 수 있도록 필요한 지원을 제공할 필요가 있다. 이와 관련하여 효과적인 개발협력을 위한 부산파트너십에서 인정한 시민사회 개발효과성을 위한 이스탄불 원칙 등을 보다 체계적으로 보급하고 실천하는 노력이 중요하게 대두되고 있다.

5. 한국 시민사회의 활동과 입장

현재 한국의 시민사회는 Action/2015 Korea 이름하에 SDG 관련 학습과 교육 및 다양한 캠페인을 전개하고 있다.¹⁷⁾ Action/2015 Korea는 개발협력 분야 세 협의체인 지구촌빈곤퇴치시민연대(GCAP-Korea), 국제개발협력민간협의회(KCOC)¹⁸⁾, 그리고

17) Action/2015 Korea의 캠페인 활동에 대해서는 www.facebook.com/actionkorea2015 참고

국제개발협력시민사회포럼(KoFID)¹⁹⁾을 주축으로 구성되어 있다.

국내에서 Post-2015 개발의제에 대한 첫 논의는 2011년 11월 26일 부산 세계개발원조 총회 준비회의인 부산 세계시민사회포럼 중 열린 전문가 라운드테이블 회의였다. “부산 총회 이후 국제개발 의제는 어디로? : 리우+20, MDGs 및 2015 이후 국제개발 프레임 워크”란 주제로 열린 토론회에서 Oxfam, CIVICUS, 최빈국(LDC) Watch 등 국제 개발 NGO 대표자는 부산 파트너십과 Post-2015 개발의제의 연관성에 대한 논의를 하였다.

2012년 초부터 한국 시민사회는 본격적으로 Post-2015 개발의제에 대한 논의와 활동을 시작하였다. 2012년 초 GCAP-Korea, KCOC 및 KoFID는 Beyond 2015 Korea를 결성하여 시민사회 내 교육 및 인지제고 활동을 전개하였고 고위급패널과의 정책대화 및 보고서에 대한 의견 제출 등의 다양한 활동을 전개하였다. 2014년 5월 전세계적으로 Post-2015 개발의제 관련 캠페인 조직으로 Action/2015 네트워크가 출범하면서 국내 단체 또한 기존의 Beyond 2015 Korea를 Action/2015 Korea로 자연스럽게 전환하였다. 한편 유엔 총회와 개발협력포럼(DCF) 등 Post-2015 관련 국제회의에 참여하여 국제 시민사회 네트워크와의 연대 활동에 참여하고 한국정부와 국제기구에 한국 시민사회의 입장과 의견을 전달하였다.

한국시민사회단체의 Post-2015 개발의제에 대한 기본적인 입장은 2013년 2월 20일 발표한 ‘Post-2015에 대한 한국시민사회 입장문’에 정리되어 있다. 복합적 위기를 극복 하는 새로운 개발 패러다임 모색, 불평등 의제화, 혁신적 개발재원, 책무성 메커니즘의 제도화, 글로벌 파트너십의 중요성 다섯가지 핵심 제안을 담은 이 문서는 당시 고위급 패널인 김성환 전 외교부장관에게 전달하였고 이후 정부와의 정책대화와 유엔 문서에 대한 평가의 기준으로 활용되어왔다.

Action/2015 Korea는 지난 10월 29일 국내에서 가장 광범위한 시민사회단체 네트워크인 한국 시민사회단체연대회와 공동으로 SDG에 대한 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍은 SDG를 국제개발협력 분야를 넘어 국내 시민사회에 주류화하는 목적으로 조직되었고 향후 SDG는 국내화하는데 중요한 계기가 되었다.

18) KCOC는 개도국 빈곤퇴치를 위한 현장사업 중심 약 120여개 단체의 협의체로 부산 세계개발원조총회 이후 단체명을 해외원조단체협의회(해원협)에서 국제개발협력민간협의체(KCOC)로 변경하였다 (www.ngokcoc.or.kr).

19) Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation(KoFID)는 국제개발협력 분야의 애드보커시를 중심으로 하는 단체의 협의체로 2010년 출범하였다. 부산 세계개발원조총회에서 세계개발원조총회에서 한국시민사회의 플랫폼 역할을 수행하였고 이후 부산파트너십 이행을 모니터링하고 시민사회 참여와 책무성 증진 활동을 하고 있다 (www.kofid.org).

1) 복합적 위기를 극복하는 새로운 개발 패러다임 모색

Post-2015 개발의제는 현재 국제사회가 직면한 금융/경제, 식량과 에너지, 기후변화, 핵위협 등 - 다중적 위기를 극복하는 새로운 개발 패러다임을 모색하는 계기가 되어야 하며, 인권, 평화/안보, 성 평등, 민주주의, 생태적 지속가능성 등과의 상호연관성을 고려한 총체적, 전일적 시각에서 접근해야 한다.

2) 불평등 문제를 개발 핵심의제로 선정

Post-2015 개발의제는 불평등의 문제를 개발의 핵심의제로 다루어야 한다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 인권에 기반을 둔 접근(이하, RBA)을 생태적 지속가능성 원칙과 함께 사회적으로 가장 취약한 계층인 아동과 노인의 인권 보장을 최우선적으로 고려해야 한다.

3) 개발재원의 혁신적인 방안이 모색

Post-2015 개발의제의 효과적 이행을 보장하기 위해서는 몬테레이 컨센서스를 넘어서는 혁신적인 방안이 모색되어야 한다. 구체적으로 투기자본에 대한 금융거래세 도입, 지구적 군비축소, 그리고 국제협력력을 통한 조세탈피 방지 등의 혁신적 조치를 통한 개발자원 확보를 위한 보다 실질적인 노력이 필요하다.

4) 책무성 메커니즘의 제도화

Post-2015 개발의제를 구속력 있는 목표로 만들기 위해서는 국내외 민주적인 거버넌스를 강화하고 목표 이행을 체계적으로 모니터링할 수 있어야 하며, 개발 관련 국제인권조약에 대한 비준과 실천 이외에 인권 분야에서 시행되고 있는 국가별 인권상황 정례검토(UPR)와 같은 제도를 개발분야에도 도입하는 것을 적극 고려해야 한다.

5) 글로벌 파트너십의 중요성

Post-2015 개발의제의 효과적 이행을 위해서는 상호책무성과 민주적 주인의식 그리고 다양한 이해관계자의 파트너십이 필수적이며, 인권, 성평등, 양질의 일자리, 환경적 지속가능성과 같은 보편적 가치가 파트너십의 기본 원칙이 되어야 한다.

6. 한국시민사회의 과제와 전망

2015년 8월 유엔 총회에서의 SDG 채택까지 이제 약 10개월 남았다. 11월 말 유엔 사무총장 보고서가 발간되면 이에 대한 분석과 평가를 기반으로 정부와의 정책간담회 등 국내외적으로 다양한 활동이 전개될 예정이다. 이와 관련하여 크게 세 가지 과제를 제시하고자 한다.

첫째, SDG 논의와 국내 정책과의 연계 강화이다. 개발원조 중심이었던 MDG와 달리 SDG는 지속가능발전 관련 정책 중심의 목표로 구성되어 있다. 이는 향후 한국 정부가 국내의 지속가능발전 관련 제반 정책을 국제규범인 SDG의 관점에서 검토하고 개정해야 한다는 것을 의미한다. 2011년 부산 세계개발원조총회를 계기로 원조효과성에서 개발 효과성으로 패러다임이 변화하고 이에 따라 정책일관성과 국내외 규범 일치의 중요성이 높아지고 있다. 따라서 국내 시민사회의 정책 애드보커시 활동에서 국제 규범 특히 SDG를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 위해 국내의 정책 애드보커시 단체는 국제 개발협력 전문 애드보커시 단체와의 유기적 협업을 더욱 강화해야 한다.

둘째, 국제개발협력의 주류화를 통한 국제연대 활성화이다. 국제개발협력 단체는 SDG를 계기로 국내 시민사회단체와의 연계 및 협력을 강화하여 국제개발협력을 자선을 넘어 국제연대로 승화시켜야 한다. 국제개발협력 단체는 국내 시민사회의 풍부한 경험을 체계화하여 국제연대의 내용으로 만들고 국내의 시민사회단체는 국제개발협력을 활용하여 기존의 국제연대 운동을 한단계 질적으로 제고할 필요가 있다. 특히 공정무역, 적정 기술, 사회적기업, 협동조합 등 비전통적인 국제개발협력 방식을 적극적으로 기존의 국제개발협력에 접목할 필요가 있다. 전통적인 새마을 운동과 도시 중심의 마을만들기 운동 또한 ‘정치적, 이념적 잣대’를 넘어서 보다 실용적인 차원에서 접근하여 개도국 농촌과 도시빈민 지역의 빈곤퇴치 전략으로 활용할 필요가 있다.

셋째, 보다 효과적인 SDG 수립을 위해 한국정부와의 전략적 파트너십 형성할 필요가 있다. 한국정부는 Post-2015 의제논의 과정에서 시민사회의 참여와 책무성 강화 등 전반적으로 국제시민사회의 입장을 지지하는 입장을 견지해 왔다. Post-2015 논의 과정과 향후 SDG 협상과정에서 예상되는 산업 선진국과 개도국의 대립 국면에서 한국정부가 보다 적극적으로 가교역할을 할 수 있도록 한국 시민사회는 국제 시민사회와 협력하여 한국 정부를 비판적으로 견인하는 역할을 수행하여야 한다. 특히 한국정부가 좁은 의미의

‘국익’이나 국내사정을 명분으로 국가간 불평등, 지속가능한 생산과 소비, 투기자본에 대한 금융거래세, 부유세, 조세회피 등 혁신적 이행수단 등 SDG의 주요 쟁점에 대해 수동적인 태도가 아니라 보다 전향적인 입장을 취할 수 있도록 적극적인 감시와 견인을 할 필요가 있다.

반기문 유엔 사무총장은 Post-2015 개발의제 논의를 시작하면서 과거의 관습에 얽매이지 말고 혁신적인 발상과 접근을 통해 지구촌 빈곤을 효과적으로 종식하고 지속가능 발전 목표를 성취하자고 강조한 바 있다. 그러나 시민사회의 관점에서 볼 때 지금까지의 논의 과정과 SDG의 내용은 기대에 못 미치고 있어 보인다. 대부분의 국가는 여전히 ‘국가이익’을 구실로 빈곤과 불평등의 책임을 다른 나라에 전가하거나 회피하려는 태도를 벗어나지 못하고 있다. Post-2015는 MDG로 해결하지 못한 지구촌 빈곤문제를 효과적으로 해결하는 국제사회의 목표와 방향을 결정하는 중요한 역사적 과정이다. 특히 Post-2015는 아직 극심한 빈곤과 기아를 벗어나지 못한 10억의 동시대인에 대한 책무성과 연대의식을 실천하는 역사적 과제이자 의무이기도 하다.

MDG가 제정되었던 2000년대 초 한국은 국제개발 분야의 변방이었지만 현재 Post-2015 과정에서 한국은 중요한 리더십을 행사하는 위치에 있다. Post-2015 개발의제 논의를 총괄하는 반기문 유엔 사무총장의 역할 뿐 만 아니라 2009년 OECD 개발원조 위원회 가입, 2010년 G20 정상회의와 2011년 부산 세계개발원조총회 개최, 2012년 유엔 녹색기후기금(GCF) 유치 등 일련의 과정을 통해 한국의 위상은 국제개발 분야에서 국제 규범의 수동적 수용자에서 적극적 주도자로 급속히 상승하였다. 이에 따른 국제사회의 기대와 책무성에 대한 압력 또한 높아졌다. 한국의 시민사회 또한 이에 발맞추어 국제 시민사회에서의 리더십 역할을 강화하고 있다. 이러한 맥락에서 Post-2015 개발의제는 한국정부와 시민사회 모두에게 기회이자 도전이다. 정부와 시민사회는 Post-2015 개발의제 과정에서 ‘비판적 협력’ 관계를 통하여 국내의 국제개발협력 정책을 국제규범에 부합하도록 개선하고 국제사회에서 리더십 역할을 모범적으로 수행하는 성숙한 파트너십을 발전시킬 필요가 있다.

참고 문헌

이성훈, Post-2014 개발의제란 무엇인가 - 한국 시민사회의 관점에서, KCOC-KoFID-GCAP Korea, 이슈 브리프 (2014년 3월)

임소진, 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크수립동향 및 한국 ODA의 기여방안, KOICA 개발정책 포커스 제14호 (2012년 7월)

임소진, Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서, 개발협력 정책과 이슈 제10호 (2013년 6월)

임소진, 모두를 위한 품위있는 삶: Post-2015 개발의제를 위한 UN 사무총장 보고서, KOICA 정책과 이슈 제12호 (2013년 9월)

유웅조, Post-2015와 한국 ODA 정책의 개선과제 (이슈와 논점776호), 국회입법조사처 (2014년 1월)

Action/2015 Korea, 시민사회와 SDGs - 지속가능한 개발을 위한 글로벌 파트너십을 중심으로, 정책토론회 자료집 (2014년 11월 11일)

KoFID Post-2015 분과, 이슈브리프 11호, Post-2015 개발의제의 현황과 쟁점: 정부, 시민사회, 기업의 역할을 중심에 놓다! (2014년 11월)

KoFID Post-2015 분과, 이슈브리프 12호, 새천년개발목표(MDGs)의 한계와 Post-2015 개발목표의 내용 (2014년 11월)

KoFID Post-2015 분과, 이슈브리프 13호, Post-2015와 시민사회 (2014년 11월)

KoFID Post-2015 분과, 이슈브리프 14호, KoFID 포스트 분과 이슈브리프 Post-2015와 기업 (2014년 11월)

KoFID Post-2015 분과, 이슈브리프 15호, "Post-2015 개발의제 수립과정에서의 정부의 역할" (2014년 11월)

KoFID와 시민사회단체연대회의, SDGs에 관한 범시민사회 공동워크숍 자료집 (2014년 10월 29일)

Beyond 2015 Korea, Post-2015 유엔 고위급패널 보고서에 대한 한국시민사회의 입장 (2013년 7월)

Beyond 2015 Korea, Post-2015 개발의제에 대한 한국 시민사회의 입장 (2013년 2월)

UN, Report to the UN Secretary General (June 2012)

UN High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, a New Global Partnership to Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development (May 2013)

UN Secretary-General, A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015, (A/68/202) (July 2013)

UN Open Working Group on Sustainable Development Goals Outcome Document – 17 Goals and 169 Targets (July 2014)

Beyond 2015, KEY COMMENTS – Beyond 2015 Reaction to the Outcome Document of the Open Working Group on Sustainable Development Goals (August 2014)

CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE), CSO Key Asks for a Transformative Global Development Agenda (Oct. 2014)

Eight Key Issues for a Post-2015 Global Development and Sustainability Agenda, Position Paper of 12 German NGOs (Sept. 2014)

India Civil Society Analysis of Post-2015 UN Processes, Wada Na Todo, (Sept. 2014)

International Movement ATD Fourth World, Reaction to the Outcome Document of the OWG-SDG (Aug. 2014)

Kenya's Civil Society Organizations' Common Position on the Proposed SDGs (2014)

People's Campaign for Goals for Sustainable Development (PCGSD), OWG Final Outcome Document Falls Short of Commitment to Development Justice for Post-2015 (Aug. 2014)

Stakeholder Forum – Analysis of proposals in the SDGs e-Inventory related to the themes of the Sixth Session of the Open Working Group on SDGs (Dec. 2013)

UN DPI/NGO Annual Conference Outcome Document (29 Aug. 2014)

Post-2015 관련 유엔 웹사이트

- www.un.org/millenniumgoals/beyond2015.shtml UN website on Post-2015
- www.un.org/millenniumgoals UN Website on MDGs
- www.endpoverty2015.org UN Millennium Campaign on MDGs
- www.sustainabledevelopment.un.org UN Sustainable Development Knowledge Platform
- www.sustainabledevelopment.un.org/owg.html UN OWG-SDGs
- www.sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1556 UN HLPF
- www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/ UN System Task-Team
- www.post2015hlp.org UNSG's HLP on Post 2015
- www.worldwewant2015.org A joint initiative between the UN and Civil Society.
- www.myworld2015.org A global survey for citizens led by the UN and partners
- www.unsdns.org Sustainable Development Solution Network for UN
- www.uncsd2012.org UN Rio+20
- www.undp.org UN Development Program
- www.unrisd.org UN Research Institute for Social Development (UNRISD)
- www.un-ngls.org UN NGLS



EDCF

3. 개발협력 이슈

미국 대외원조정책 현황 및 특징과 시사점
유웅조 국회입법조사처 입법조사관

미국 대외원조정책 현황 및 특징과 시사점

유웅조

국회입법조사처 입법조사관

1. 서론

지난 2010년 ‘경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)’ 산하 ‘개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)’에 가입한 이후 우리나라의 국제개발협력 정책은 괄목할만한 양적 성장과 질적 발전을 거듭하였다. 그러나 이 같은 성장과 발전에도 불구하고 기존 DAC 회원국에 비해 다양한 측면에서의 미흡함으로 인해 이를 개선하기 위한 노력은 지속될 수밖에 없는 것으로 판단된다. 특히 지난 2001년에 마련된 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)’에 의거한 실행기간이 2015년에 종료되고, 이를 계승하고 발전시키기 위한 ‘Post-2015’ 시대를 준비해야 하는 과정이기 때문에 우리나라 국제개발협력 정책의 발전에 대한 ‘패러다임적(paradigmatic)’ 조망이 필요한 시점이다. 이러한 맥락에서 기존 DAC 회원국들의 경험에 대한 이해는 우리나라 국제개발협력 정책을 발전시키는데 있어서 매우 중요한 작업이 될 것이다.

이에 이 글에서는 미국 대외원조(foreign assistance 또는 foreign aid) 정책의 발전과 현황을 분석 및 정리하고, 이를 토대로 우리나라 국제개발협력 정책의 발전방안을 강구하는데 있어서 고려해야 할 점을 제시하고자 한다. 미국은 국제개발협력 정책의 효시로 인식되고 있는 ‘마셜플랜(Marshall Plan)’의 성공적 경험을 바탕으로 체계적인 대외원조 정책을 발전시켜왔을 뿐만 아니라, DAC를 구축하고 발전시키는데 있어서도 중요한 역할을 수행해 왔다. 따라서 이 같은 미국의 대외원조 정책에 대한 이해는 우리나라의 국제개발협력 정책의 발전방향울 모색하는데 중요한 자료 중의 하나가 될 것으로 사료된다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 다음 장에서는 미국 대외원조 전략의 역사적 발전과정에 대해서 간략히 기술한다. 제3장에서는 미국 대외원조의 의미와 유형 및 발전 과정에 대해서 논의한다. 특히 이 부분에서는 미국의 대외원조가 현재 국제사회의 주요한 개념인 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)와 어떤 차이가 있는지를 밝힌다. 제4장에서는 미국 대외원조의 배분현황에 대해서 살펴보고, 제5장에서는 이를 위한 주요한 법과 추진조직에 대해서 정리한다. 그리고 제6장에서는 이 글을 정리하면서 미국의 대외원조 정책이 우리나라 국제개발협력 정책에 시사하는 바가 무엇인지를 제시 하도록 하겠다.

II. 미국 대외원조 전략의 변화

현재 진행되고 있는 미국의 대외원조는 제2차 세계대전 직후에 마련된 ‘마셜플랜’을 그 효시로 하고 있다. 마셜플랜은 제2차 세계대전으로 피해를 입은 유럽경제를 재건하기 위해 당시 미 국무장관이었던 마셜(George Catlett Marshall)이 제안한 ‘유럽부흥계획(European Recovery Program, ERP)’을 의미하는데, 이 플랜이 성공하면서 대외원조가 미 외교정책의 주요한 수단으로 간주되기 시작했다. 이 맥락에서 냉전시기에는 소련과의 체제경쟁이라는 세계전략을 구체화하기 위한 수단으로 대외원조를 활용했다. 이에 따라 중남미와 동남아 및 아프리카 지역의 신흥국들에 대한 대외원조는 이 지역에 대한 소련의 영향력을 차단하는 수단이었으며, 기타 지역의 동맹국에 대한 군사 및 경제원조는 이들의 반공산주의 역량을 강화시키는 수단으로 활용되었다.

한편 1970년대 중반 카터(Jimmy Carter) 행정부가 들어선 이후 국제사회의 인권증진이 미국 외교정책의 주요한 내용에 포함되면서 대외원조 정책에서도 이를 고려하게 된다. 구체적으로 카터 미 대통령은 유엔의 국제인권법(International Covenants of Human Rights)에 서명하는 한편 국무부 내에 ‘인권과 인도적 지원국(Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs)’을 설치하면서 인권증진을 미국 국내외 정책의 주요한 목표 중의 하나로 설정한다 (Brown and MacLean, 1979). 특히 동시기에 의회는 ‘대외원조법’을 개정하여 대외원조 공여원칙에 상대국의 인권상황에 따라 대외원조를 축소 혹은 취소 하도록 하여, 미국의 대외원조가 국제사회의 인권증진에 기여하도록 하는 내용을 포함

하게 된다.

그러나 냉전체제가 해체된 직후인 1990년대에는 대외원조가 국가안보전략의 주요한 수단으로 간주되지 않았다. 이에 따라 그 규모가 축소되었으며, 세계 각 지역에서 발생하는 문제에 대응하는 사업의 재원으로서의 의미만을 갖게 되었다 (Bortolletto, 2011). 이 맥락에서 클린턴(Bill Clinton) 행정부는 ‘지속적 발전’을 탈냉전시기 미국 대외원조 정책의 주요한 목표로 설정하고 보스니아, 하이티, 르완다, 코소보, 리베리아 등의 정치적 안정, 중부유럽의 자유시장경제 체제 정립, 구소련 및 동구유럽의 체제전환, 콜롬비아를 비롯한 중남미 지역의 마약밀매를 근절하기 위한 목표를 성취하기 위한 대외원조 사업을 펼친다 (Tarnoff and Nowels, 2004: 3).

그러다가 2001년 ‘9·11 테러’를 계기로 미국의 대외원조는 국가안보전략의 주요한 부분으로 재정립된다 (Radelet, 2003; Lancaster, 2007). 부시(George W. Bush) 행정부는 국가안보전략에서 ‘민주주의’와 ‘개발’을 ‘국방’과 함께 중요한 축으로 간주한다 (Epstein, 2011: 2-3). 한편 부시 행정부 제2기에 들어서면서 ‘변환 외교(transformation diplomacy)’가 제시되었는데, 이는 지구상의 ‘폭정의 종식’을 위해 민주화를 위한 적극적 개입·지원을 핵심으로 해야 한다는 주장이다. 이 맥락에서 부시 행정부는 대외원조의 전략적 목표를 ‘경제, 농업, 무역의 성장’, ‘국제보건’, ‘민주주의, 분쟁예방과 인도주의적 지원’으로 정립하고 일련의 제도 및 조직을 재편한다 (Lancaster, 2007). 우선 ‘새천년 도전 공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)’를 설립하여 ‘굿 거버넌스(good governance)’와 ‘경제적 자유’를 준수하고 있는 빈국에 원조를 제공하도록 하였다. 또한 ‘후천성면역결핍증 경감을 위한 긴급계획(Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)’ 프로그램을 신설하여 이후 5년간 15억 달러를 제공하기로 하는 한편, ‘말라리아 문제 해결을 위한 대통령 구상(President’s Malaria Initiative, PMI)’을 통해 아프리카 지역에 1억 2천만 달러를 지원하여 말라리아로 인한 희생자를 반감하는 정책을 마련하기도 했다.

이와 함께 국무부내 대외원조 사업을 전담하는 새로운 조직으로 대외원조국(Foreign Assistance Bureau, FAB)을 신설하여, 국장(Director of Foreign Assistance, DFA)이 미국 대외원조청(U.S. Agency for International Development, USAID)장을 겸임하도록 하였다. 이를 통해 미국의 대외원조와 ‘변화외교’ 뿐만 아니라 기타 미 외교목표 간의 연계성을 강화하도록 하였다. 그러나 이 같은 노력에도 불구하고 부시 행정부의 대테러전략에서 중시되는 이라크, 아프가니스탄, 파키스탄에 대한 원조규모가 급속히 증가하여, 미국의

대외원조가 국제개발보다는 안보적 목적에 종속되었다고 지적되기도 했다.

그럼에도 불구하고 대외원조는 미국 국가안보전략의 주요한 수단으로 재정립되었고, 이 같은 노력은 오바마(Barak Obama) 행정부를 통해 다른 방식으로 발전하게 된다. 오바마 행정부의 외교전략은 ‘스마트파워 전략(smart power strategy)’으로 집약될 수 있는데, 이 관점에 따르면 주어진 목표를 효율적이고 효과적으로 성취하기 위해서는 경성권력과 연성권력을 동시에 고려하여 가장 적합한 수단을 선택하거나 통합하여 활용해야 한다(CSIS 2007). 이 같은 전략을 실행하기 위해서 2010년 클리턴 국무장관의 주도 하에 ‘외교·개발검토 보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review, QDDR)’를 발간한다. 동 보고서를 통해 미국은 국무부와 USAID의 역량을 개선하고, 양 기관의 통합적 활동을 통해 원조효과를 제고하게 될 것이라는 점을 강조하였다. 이러한 맥락에서 ‘글로벌 개발을 위한 대통령 정책지침(Presidential Policy Directive on Global Development)’이 제시되기도 했으며, 이를 실현하기 위한 ‘성장을 위한 파트너십(Partnership for Growth, PFG)’ 프로그램이 마련된다.¹⁾ 동 프로그램은 미 대외원조 시행 기관의 다원화로 인해 원조정책 및 시행의 비효율성과 비효과성이 발생한다는 인식을 토대로 이를 극복하기 위해서 특정 국가들의 경우에는 양자간 파트너십을 구축하여 정부 및 민간이 통합적으로 원조를 지원하는 프로그램이다. 현재 동 프로그램이 엘살바도르, 필리핀, 가나, 탄자니아에서 시행되고 있다 (Jensen, 2013).

III. 미국 대외원조의 개념과 유형

1. 대외원조의 개념

미국 대외원조정책을 이해하는데 있어 우선적으로 파악해야 할 사항은 미국의 ‘대외 원조’는 DAC가 규정하는 ODA와 차이가 있다는 점이다. DAC에서 규정하는 ODA는 “중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 공여하는 차관 및 증여를 의미”하며, 다음의 세 가지 조건을 충족하여야 한다. 첫째, 주요 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지증진에 관한 것이고, 둘째, 양허적 성격으로 10%

1) 이에 대한 자세한 내용은 미 국무부 웹사이트를 참조하기 바란다.
미 국무부 웹사이트 <http://www.state.gov/e/eb/ifa/odf/pfg/>

의 할인율을 적용하여 증여율(grant element)²⁾이 25% 이상이어야 할 뿐만 아니라, 셋째, DAC의 수원국 리스트에 속해 있는 국가 및 동 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구에 제공되어야 한다. 이에 반해 미국의 대외원조는 국무부와 USAID를 중심으로 한 관련 부처 및 기관이 공동 혹은 개별적으로 수행하는 ‘대외활동’(Foreign Operations)³⁾의 일부 사업과 농무부의 식량원조사업을 의미한다 (Tarnoff and Nakamura, 2009; Epstein and Nakamura, 2009). 따라서 미국의 대외원조는 목적이나 대상, 그리고 항목 등에 있어서 DAC가 규정하는 ODA 보다 광의적이다. 이 점은 미국 대외원조의 유형에 대한 분석을 통해 좀 더 명확히 확인할 수 있다.

2. 대외원조의 유형

미국의 대외원조는 목적과 프로그램에 따라 다섯 가지로 구분할 수 있다 (Tarnoff and Lawson, 2012). 첫째는 ‘평화와 안보’를 위한 원조로, 대테러, 대량살상무기 대응, 마약대응, 국제범죄, 갈등완화와 중재 등을 위한 것이다. 둘째는 인간을 위한 원조로, 보건, 교육, 사회 서비스, 취약층 보호 등에 대한 것이다. 셋째는 정의와 민주주의 거버넌스를 위한 것으로, 사법과 경찰역량, 부정부패 척결, 선거지원 등을 위한 것이다. 넷째는 경제 성장을 제고하기 위한 것으로, 거시경제성장 제고, 무역 및 투자 제고, 금융부문 활성화, 건설, 농무 부문, 민간부문의 경쟁력 제고 등을 위한 것이다. 다섯째는 인도적 지원으로 재난과 난민 및 이민문제를 해결하기 위한 것 등이다.

한편 이를 예산계정으로 구분하여 살펴보면 경제원조와 군사원조 및 비양허성 지원 등으로 구분한다 (USAID, 2014). 우선 경제원조는 USAID, 농무부, 기타, 국제기구에 대한 원조, 군사원조는 평화유지활동(PKO), 군제군사교육 및 훈련(IMET), 외국군군사 금융지원(FMF) 등을 포함한다. 그리고 비양허성 지원이 또 다른 형태의 원조유형으로 구분되고 있다 (USAID, 2014).

2) 증여율 (%) = $\frac{\text{차관액} - \text{차관원리금 현재가치 (할인율 10\%)}}{\text{차관액}} \times 100$

3) 미국 외교업무예산은 ‘국무부 및 관련기관을 위한 예산’, ‘USAID 예산’, ‘양자경제원조예산’, ‘국제안보원조예산’, ‘다자원조 예산’, ‘무역과 투자원조 예산’, ‘해외긴급작전예산’, ‘기타’ 등으로 구분된다 (Tarnoff and Tiersky 2014).

〈표 1〉

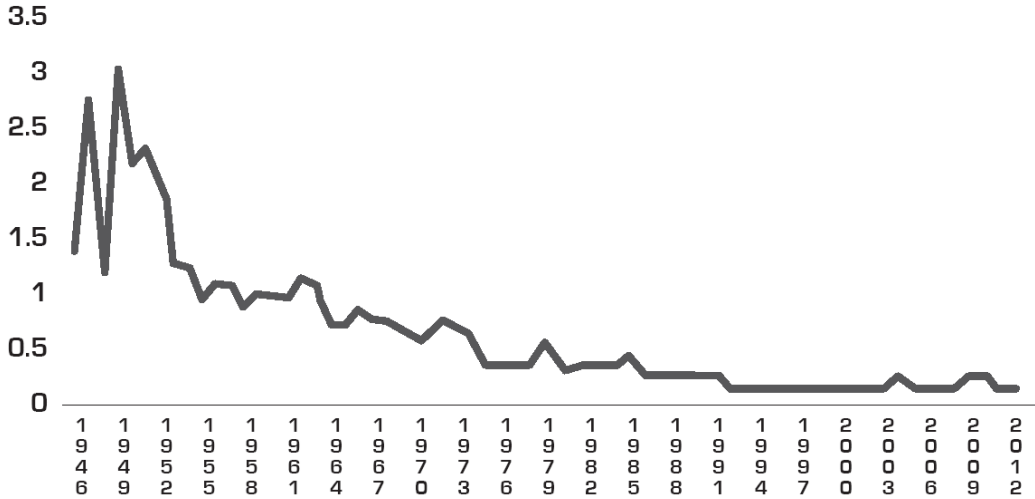
미국 대외원조의 유형 및 사업 (예산계정 기준)

구분		사업
경제원조	USAID	<ul style="list-style-type: none"> 경제지원기금(ESF: Economic Support Fund) 개발원조(DA: Development Assistance) 아동생존과 보건(CSH: Child Survival and Health) 기타 USAID 원조
	농무부	<ul style="list-style-type: none"> 공법 480 프로그램(Public Law 480 Program, Title I) 공법 480 Title II 무상원조(Public Law 480 Title II Grants) 매거번-돌의 교육과 아동영양을 국제식량(McGovern-Dole Intl Food for Education & Child Nutrition) 기타 식량프로그램 기타 농림부 프로그램
	국무부	<ul style="list-style-type: none"> 세계보건과 아동생존(Global Health and Child Survival) 세계 HIV/AIDs 이니셔티브(Global HIV/AIDS Initiative) 마약통제(Narcotic Control) 이민과 난민 원조(Migration and Refugee Assistance) 비확산, 대테러, 지뢰제거와 관련 프로그램(Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining & Related Programs) 기타 국무부 원조
	기타 경제원조	<ul style="list-style-type: none"> 새천년 도전 공사(Millennium Challenge Corporation) 평화봉사단(Peace Corps) 국방부 안보원조(Department of Defense Security Assistance) 기타 무상원조 프로그램
	국제기구에 대한 기여금	
군사원조		<ul style="list-style-type: none"> 평화유지활동(Peacekeeping Operations, PKO) 지원 국제군사교육 및 훈련(International Military Education and Training, IMET) 외국군사금융지원(Foreign Military Financing, FMF) 기타
비양허성 지원		<ul style="list-style-type: none"> 비양허성 미국 유상원조(Non-Concessional U.S. Loans) <ul style="list-style-type: none"> - 수출입은행(Export-Import Bank) - 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Cooperation) 국제기구 지원(Contributions to International Organizations)

자료 : USAID, U.S. OVERSEAS LOANS AND GRANTS: OBLIGATIONS AND LOAN AUTHORIZATIONS. JULY 1, 1945-SEPTEMBER 30, 2012., p. iv-vi
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaec300.pdf (검색일 : 2014.10.31.)

〈그림 2〉 미국의 국내총생산(GDP)대비 대외원조 비율 추이 (1946~2012)

(단위 : %)

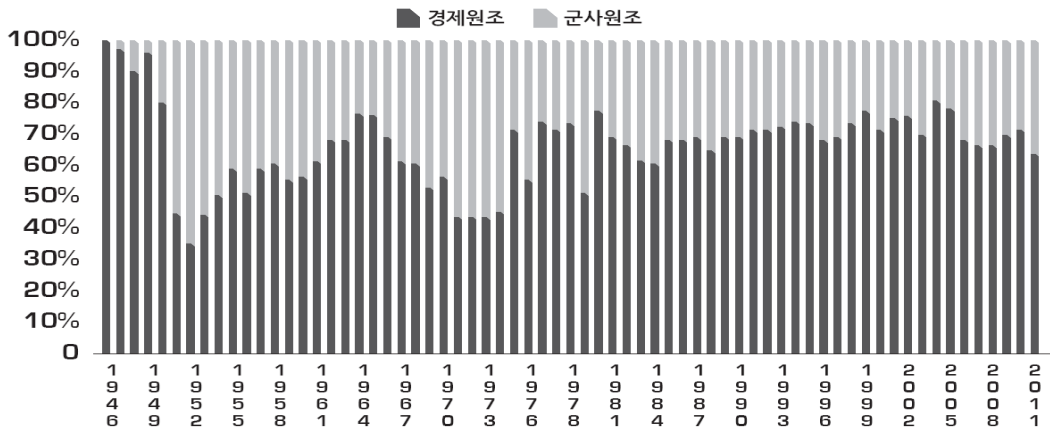


출처 : USAID Foreign Assistance Database (<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>)

한편 군사원조와 경제원조 비율을 비교해 보면 1950년대 초반과 중반, 그리고 1970년대 초반과 중반(베트남전 시기)에 경제원조 비율이 50% 미만을 기록한 적이 있으나, 대부분의 시기 경제원조 비율이 60%~80%를 차지하고 있다.

〈그림 3〉 미국의 군사원조와 경제원조 비율 추이 (1946~2012)

(단위 : %)



출처 : USAID Foreign Assistance Database (<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>)

2. 대외원조의 지역 및 국가별 배분현황

미국 대외원조 중 경제원조의 지역별 배분현황을 살펴보면 사하라 이남 지역에 대한 공여비율(29%)이 다른 지역에 비해 월등히 높으며, 그 다음으로 아시아(20%)인 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 미국 경제원조 지역별 배분현황 (2012년)

(단위 : %)

지역	비율
사하라이남	29
아시아	20
중남미	10
중동 및 북아프리카	10
유럽 및 유라시아	3
기타	28

출처 : USAID Foreign Assistance Database (<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>)

한편 미국 군사원조와 경제원조 배분의 주요국을 살펴보면 아프가니스탄에 약 120억 달러를 배분하여 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음이 이스라엘로 약 30억 달러를 배분하였고, 이라크, 파키스탄, 이집트, 아이티, 케냐 등에는 10억 달러 이상을 배분하였다. 이 중에서 아프가니스탄, 이스라엘, 이집트에 대한 대외원조 중에서 군사원조 규모가 경제원조 규모에 비해 많았다.

〈표 3〉 미국 군사원조 및 경제원조 배분 주요국 (2012년)

(단위 : 10억 달러)

국가	경제원조	군사원조	계
아프가니스탄	2.7	10.3	12.9
이스라엘	0	3	3
이라크	1.2	1	2.1
파키스탄	1	0.7	1.7
이집트	0.2	1.3	1.5
아이티	1.3	0	1.3
케냐	1	0	1
요르단	0.5	0.3	0.9
남아공	0.8	0	0.8
필리핀	0.6	0	0.6

출처 : USAID Foreign Assistance Database (<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>)

V. 미국 대외원조정책을 위한 법과 추진조직

1. 대외원조 관련법

미국의 대외원조활동을 규정하고 있는 법체계는 대외원조의 유형에 따라 네 개의 주요한 수권법(authorization laws)⁴⁾으로 구성되어 있다 (Tarnoff and Lawson, 2009: 30). 첫째는 1961년에 제정된 ‘대외원조법(Foreign Assistance Act, P.L. 87-195; 22 U.S.C. 2151)’으로 이 법은 양자간 경제원조와 군사원조활동을 규정하는 내용을 담고 있다. 둘째는 군수장비의 판매 및 차관관련 사항을 규정하기 위해 1976년에 제정된 ‘무기수출 통제법(Arms Export Control Act, P.L. 90-629; 22 U.S.C.2751)’이 있다. 셋째는 식량원조에 대한 사항을 규정하기 위해 1958년에 제정된 ‘농산물교역 발전 및 원조법(Agricultural Trade Development and Assistant Act, P.L. 480 83-480; 7 U.S.C. 1691)’이 있다. 그리고 넷째로 다자개발은행에 대한 지원관련 사항을 규정하기 위해 1945년에 제정된 ‘브레튼 우즈 협정법(Bretton Woods Agreement Act, P.L. 79-171; 22. U.S.C. 286)’이 있다. 이 밖에도 특정 지역 또는 국가들에 대한 원조를 제공하기 위하여 마련된 법들이 있다. 가령 냉전 체제 붕괴 후 민주화 과정에 있는 동구유럽 국가들을 지원하기 위해 1989년에 제정된 ‘동구유럽 민주화 지원법(Support for Easter European Democracy Act, P.L. 101-179; 22 U.S.C. 5401)’과 구소련이 붕괴되면서 새로이 독립한 그루지아, 우크라이나, 키르기스스탄을 포함한 구 소련지역의 신흥국을 지원하기 위해 1992년에 제정된 ‘자유지원법(Freedom Support Act, P.L. 102-511; 22 U.S.C. 5801)’, 2009년 파키스탄과의 협력강화를 위한 ‘파키스탄과의 파트너십 강화법(Enhanced Partnership With Pakistan Act of 2009, P.L. 111-72; 22 U.S.C. 8401)’ 등이 있다. 또한 국제적인 문제에 대한 미국의 지원활동을 규정하기 위해서 마련된 법들이 있는데, 가령 국제적으로 문제시 되고 있는 에이즈, 결핵, 말라리아 등의 질병을 퇴치하기 위해 2003년에 제정된 ‘에이즈, 말라리아, 결핵퇴치법(United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act, P.L. 108-25;

4) 미국은 ‘예산법률주의’에 의거하여 재정을 운영하기 때문에, 미국 연방정부의 재정이 집행되기 위해서는 의회내 ‘수권(authorization)’과 ‘지출승인(appropriation)’ 절차를 밟아야 한다. 전자는 연방정부의 기본적인 사업 또는 프로그램의 신설, 수정, 또는 계속에 관한 사항을 담고 있는 반면에 후자는 구체적인 사업내용 및 재원조달에 관한 사항을 담고 있다. 따라서 행정부가 특정 사업에 대한 예산을 집행하기 위해서는 이에 대한 ‘수권법’과 ‘지출승인법’이 있어야 한다. Robert Keith. 2008. "Introduction to the Federal Budget Process," CRS Report for Congress 참조.

22 U.S.C. 7601)', 그리고 지속적인 경제성장을 도모하여 국제빈곤을 퇴치하기 위한 지원을 강화하기 위해 2003년에 마련된 '밀레니엄 챌린지 법(Millennium Challenge Act, Division D, Title VI of P.L. 108-199)' 등이 있다.

2. 대외원조 추진 정부부처 및 기관

미국의 대외원조정책 추진 정부부처 및 기관은 원조 유형에 따라 다양하게 구성되어 있다. 구체적으로 정부의 핵심적인 추진조직으로는 '미 대외원조청(USAID)', '국무부(Department of State)', '국방부(Department of Defense)', '재무부(Department of the Treasury)', '밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(Millennium Challenge Corporation, MCC)' 등이 있고, 정부부처는 아니나 정부예산으로 대외원조 사업을 수행하고 있는 조직으로 '평화봉사단'이 있다. 그리고 자체예산으로 운영되고 있으나 정부의 통제를 받고 있는 '국제무역개발청(Trade and Development Agency, TDA)', '해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, OPIC)' 등이 있다. 그리고 이 밖에도 독립기관으로 '미주 재단(Inter-American Foundation)'과 '아프리카개발재단(African Development Foundation)' 등이 있다.

한편, 이미 앞에서 언급한 바대로 2001년 9.11 테러 이후 대외원조가 미국 안보정책의 주요한 축으로 간주하면서 2006년에 미 국무부 내에 '대외원조국(Bureau of Foreign Assistance)'을 설치하고 동 기관의 장인 대외원조관리관(Director of Foreign Assistance, DFA)으로 하여금 미 대외원조청장(Administrator of the U.S. Agency for International Development)을 겸임케 하였다.

〈표 4〉

미국 대외원조 관련 정부부처 및 기관현황

구분		정부부처 및 기관
경제원조	양자간 개발원조	<ul style="list-style-type: none"> 미 대외원조청(U.S. Agency for International Development) 국무부(Department of State) 평화봉사단(Peace Corps) 밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(Millennium Challenge Corporation) 미주재단(Inter-American Foundation) 아프리카 개발재단(African Development Foundation) 수출입은행(Export-Import Bank) 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation) 무역 및 개발진흥청(Trade and Development Agency)
	정차·안보적 경제원조	<ul style="list-style-type: none"> 미 대외원조청(U.S. Agency for International Development) 국무부(Department of State)
	인도주의적 경제원조	<ul style="list-style-type: none"> 미 대외원조청(U.S. Agency for International Development) 농림부(Department of Agriculture)
	군사원조	<ul style="list-style-type: none"> 국무부(Department of State) 국방부(Department of Defense)
	다자개발원조	<ul style="list-style-type: none"> 재무부(Department of Treasury)

자료 : Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson. 2009. "Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy, " *CRS Report for Congress*, p.7-11.; Curt Tarnoff & Kennon H. Nakamura, 2009. "State, Foreign Operations Appropriations: A Guide to Component Accounts", *CRS Report for Congress*.

한편 정부부처 및 기관별 경제원조 예산지출 현황을 살펴보면, 대외원조청이 약 117억 달러, 국무부가 약 116억 달러를 지출하여 다른 정부부처나 기관에 비해 월등히 많은 경제원조로 예산을 지출한 것으로 나타나고 있다. 이밖에 재무부와 농무부가 20억 달러 이상을 경제원조로 예산을 지출하였다.

〈표 5〉 미국 경제원조 정부부처 및 기관별 예산지출 현황 (2012년)

(단위 : 백만 달러)

정부부처 및 기관	예산지출 규모
대외원조청	11,739
국무부	11,559
재무부	2,829
농무부	2,015
보건과인력부	755
에너지부	680
국방부	486
밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(MCC)	403
평화봉사단	369
내무부	225
무역과개발청	38
아프리카개발재단	30
미주재단	25
환경보호청	25
상무부	12
노동부	9
사법부	7

출처 : USAID Foreign Assistance Database (<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>)

VI. 결론 : 정책적 시사점

미국 대외원조의 역사는 기존 DAC 회원국 중에서도 가장 오래되었으며, 이를 토대로 DAC 설립과 발전에도 중요한 역할을 수행했다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 대외원조는 DAC가 규정하고 있는 ODA와 차이가 있고, 이에 따라 대외원조 정책도 다른 DAC 회원국의 그것과도 차별화되는 측면이 많다. 이 같은 차이는 초강대국이라는 미국의 역사적 배경에서 비롯된 측면이 있다. 따라서 미국의 사례를 토대로 우리나라의 국제개발협력정책에 대한 시사점을 도출하고자 할 때에는 매우 신중할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 경험은 일반론적인 측면에서 우리의 국제개발협력정책을 개선

하는데 충분히 고려해 볼 만한 가치가 있는 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 우리에게 주는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, ODA 개념을 중심으로 하는 우리나라 국제개발협력정책에 대한 개선논의를 탈피할 필요가 있다. 앞에서 기술한 바와 같이 미국의 대외원조는 ODA와 다른 개념이기 때문에, 미국의 대외원조정책에 대한 논의는 우리의 그것과 차이가 있을 수밖에 없다. 예를 들면 무상원조와 유상원조에 대한 규범론적인 이해와 이에 따른 개선방안 도출은 ODA 개념에서는 매우 중요한 논의일 수 있겠으나, 미국의 대외원조 개념에서는 그리 중요하지 않을 수 있다. 실제로 미국의 경우 원조 수원국의 개발효과에 대한 논의에서는 ODA 뿐만 아니라 다른 외교적 수단까지 포괄하고 있다는 점이다. 비록 앞에서 자세히 다루지는 않았으나 최근에 미 국무부에서 시행하고 있는 ‘성장을 위한 파트너십’ 프로그램은 유상원조는 물론 ODA에 포함되지 않는 ‘비양허성 개발금융’까지도 실용적으로 활용하는 방식을 취하고 있다. 이 맥락에서 새로운 개발재원을 마련하기 위한 국제사회의 최근 논의는 이 같은 미국의 대외원조정책을 바라보는 조망과도 상통하는 측면이 없지 않아 있다. 따라서 우리나라의 경우도 수원국의 상황에 따라 활용할 수 있는 재원에 대해서 좀 더 유연해질 필요가 있다.

둘째, 우리나라 국제개발협력정책 추진체계에 대한 논의범위를 확대할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 경우에는 대외원조에 군사원조까지 포괄하여 이해방식을 취하고 있기 때문에, 군사원조에도 대외원조의 일반적인 원칙을 적용하도록 되어 있다. 앞에서 잠깐 언급했지만 미국에서의 인권에 대한 원칙은 경제원조뿐만 아니라 군사원조에도 적용되는 대표적인 사례이다. 이 맥락에서 우리나라도 국제개발협력정책 추진체계에 대한 논의범위를 군사원조에까지 확대할 필요가 있는 것으로 판단된다. 가령 최근 우리나라에서 기여외교 차원에서 확대하고자 하는 PKO는 국제개발협력정책과 통합하여 논의할 사항 중의 하나가 될 것이다.

셋째, 첫째와 둘째사항을 토대로 하는 법적장치를 강화하는 노력이 필요하다. 현재 우리나라는 ‘국제개발협력 기본법’을 토대로 국제개발협력 정책에 대한 기본적인 사항을 논의하고 결정하도록 되어 있다. 그러나 국제개발협력을 앞에서 언급한 바와 같이 다른 외교적 수단까지 포괄하려 한다면 이를 반영한 법적규정이 마련될 필요가 있는 것이다. 따라서 이에 대한 논의를 활성화할 필요가 있다.

그러나 이 같은 사항은 앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 역사나 환경을 고려하지 않은 측면이 있고, 이 연구는 기술적인 나열 수준에 머물러 있기 때문에 미국 대외원조 정책의 실체를 제대로 파악하기에 매우 부족하기 때문에 여기서 제시한 사항을 실천하려 할 때에는 매우 신중할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 국제개발협력 정책의 발전을 위해서는 ODA라는 협소한 문제의식을 탈피할 필요가 있으며, 이 맥락에서 미국 대외원조정책에 대한 연구와 이해는 매우 중요한 의미가 있을 것으로 판단된다.

참고 문헌

- Bortolletto, Ana Caroliana. 2011 “American Foreign Aid: Recent Trends in Goals and Allocation.” *Social Science Journal* 10-1.
- Brown, Peter G. and Douglas MacLean, 1979. *Human Rights and U.S. Foreign Policy* Cambridge, UK: Lexington Books
- Armitage, Richard L. et al. 2012. “CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America.”
(http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf)
- Epstein, Susan B. 2011. “Foreign Aid Reform, National Strategy, and the Quadrennial Review.” CRS Report for Congress.
- Epstein, Susan B. and Kennon H. Nakamura. 2009. “State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2009 Appropriations.” CRS Report for Congress.
- Jensen, Jeri. 2013. “Toward a New Paradigm of Sustainable Development,” CSIS.
(http://csis.org/files/publication/130912_Jensen_TowardNewParadigm_WEB.pdf)
- Keith, Robert. 2008. “Introduction to the Federal Budget Process,” CRS Report for Congress.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago, I.L. ; The Univ. of Chicago Press.
- Radelet, Steven. 2003 “Bush and Foreign Aid”, *Foreign Affairs* September/October.
- Tarnoff, Curt and Alex Tiersky 2014. “State, Foreign Operations Appropriations: A Guide to Component Accounts. CRS Report for Congress.
- Tarnoff, Curt and Kennon H. Nakamura. 2009. “State, Foreign Operations Appropriations: A Guide to Component Accounts.” CRS Report for Congress.
- Tarnoff, Curt and Marian Lenardo Lawson. 2009. “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy.” CRS Report for Congress.
- _____. 2012. “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy.” CRS Report for Congress.
- USAID Foreign Assistance Database (<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>)
- USAID. 2012. *U. S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations*. July 1, 1945-September 30, 2012. pp. iv-vi.
(http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaec300.pdf)

EDCF

4. 원조와 개발 논단

개도국의 지속가능한 개발목표(SDGs) 달성을 위한 혁신적 개발자원 논의
맹준호 국무조정실 개발협력정책관실 서기관

개도국의 지속가능한 개발목표(SDGs) 달성을 위한 혁신적 개발재원 논의

맹준호

국무조정실 개발협력정책관실 서기관

I. 들어가며

개발도상국의 개발과 관련된 다양한 특성과 도전과제는 유엔의 밀레니엄 선언문에 잘 나타나 있다. 개도국 정부의 선정(good governance)과 제도 및 역량강화, 교육·보건 의료·여성의 지위 향상과 생산적인 고용의 증대 및 환경보호 등의 이슈들은 민간부문과의 파트너십 확장 등과 함께 개발에 있어 모두 중요한 문제들임에 틀림없다. 이러한 인식들과 더불어 2000년부터 국제사회가 중요하게 다루고 있는 범주의 이슈 중 하나는 바로 개발을 위한 개도국 국내 및 외부재원의 역할에 관한 것이다. 국제사회가 합의한 새천년개발목표(MDGs)는 2000년대에 들어서면서부터 개도국의 빈곤퇴치를 위한 청사진으로 등장하였으며 15년이라는 시간프레임 속에서 국제사회가 공동으로 지향해야 할 개발목표를 제시했다는 점에서 긍정적인 역할을 감당해 왔다고 할 수 있다. 이제 새천년개발목표의 달성 시한이 1년 앞으로 다가오면서 2015년 이후 국제사회가 목표로 하는 새로운 개발의제에 대한 논의가 마무리 되어가는 단계에 있으며, 지속가능한 개발 목표 또는 의제로 그 논의가 진전되고 있는 SDGs는 MDGs에 비해 상대적으로 보다 광범위한 범주의 환경, 인권, 분쟁 등의 논의를 포함하면서 전 인류가 목표달성을 위해 노력해야 하는 정치적·경제적 이슈들을 담아내기 위한 협의를 계속하고 있다¹⁾.

보편적이면서도 모든 인류를 대상으로 하는 SDGs 아젠다를 시행하고 그 성과를 측정하기 위해서 야기되는 현실적인 어려움 중의 하나는 SDGs 달성을 위한 우선순위에 대한

1) SDGs 아젠다(의제)와 관련, 각 국은 SDGs에 관한 우선순위를 선정하고 측정가능한(evidence-based) 지표들을 제시할 수 있다.

욕구가 국가별·집단별로 다르기 때문에 하나의 공통된 합의점을 찾아내는 부분일 것이다. SDGs 달성을 위해서는 온실가스 감축 또는 환경기금 마련과 같이 선진국의 참여와 노력이 필수적이지만, Rio+20 회의 결과에서 본 것처럼 미국과 중국은 아직까지 적극적인 협상의 노력을 보이지 않고 있다. 또한 개발도상국과 선진국과의 입장차이로 인하여, 어떤 아젠다를 우선순위로 설정해야 하는지에 대한 어려움이 발생할 가능성은 여전하다. SDGs 아젠다와 관련된 두 번째 이슈는 SDGs가 경제, 사회, 그리고 환경 등 총체적인 문제들을 해결하는 것을 목표로 삼고 있는데, 과연 이것이 가능할 것인가에 대한 문제이다. 더불어 불평등과 안전, 인권 등의 뿌리 깊고 복잡하게 얽힌 문제들의 해결방법을 위한 합의점을 찾을 수 있을지, 현장에서 이를 어떻게 측정할 것인지에 대한 문제 역시 주요 현안이며, 앞의 두 가지 논의가 협의점에 도달한다 할지라도 국제사회가 SDGs를 달성하기 위한 재원을 확보하는 문제는 기후변화 재원 조성과 마찬가지로 쉽게 해결되기 어려운 문제로 남아 있을 가능성이 크다.

II. 국제사회의 개발재원 논의

최근 국제사회는 SDGs 아젠다를 설정하는 노력과 동시에 개발재원 조성에 대한 논의를 확대하고 있다. 개발재원은 개발도상국의 빈곤을 해소하고 경제성장을 달성하기 위해 필요한 자금을 의미하며, 이를 통칭하여 “개발을 위한 재원(financing for development)”이라는 표현을 사용하기도 한다. 공여국 정부의 공적개발원조(ODA)가 개발재원의 대표적인 예라고 할 수 있으며, 더불어 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI), 개도국 정부와 민간부문이 자체적으로 조성하는 국내 재원(domestic resources), 무역을 통해 유입되는 외부 재원, 환경기금과 같이 국제사회가 공동으로 출연한 기금들도 개발재원에 포함된다. 특히 혁신적 개발재원(innovative financing for development)은 다양한 수단과 새로운 협력 형태로 최근 그 중요성이 부각되고 있으며, 혁신적 재원을 조성하기 위한 다양한 시도들이 논의되고 있는 상황이다.

ODA 통계가 집계되기 시작한 이후 지난 반세기 동안 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국을 중심으로 전 세계의 ODA 규모는 전반적으로 확대되어 왔다. 그러나 1990년 대에 들어와서 세계적인 경기침체와 더불어 선진국들의 원조피로현상으로 인해 ODA

Ⅲ. 글로벌 개발자원 현황

<그림 1> 향후 개발의제 달성을 위한 자원 추산

Category	Value	Running Total
Actual	149	149
Promised	181	330
Gap	670	1,000+

한국의 개발협력 89

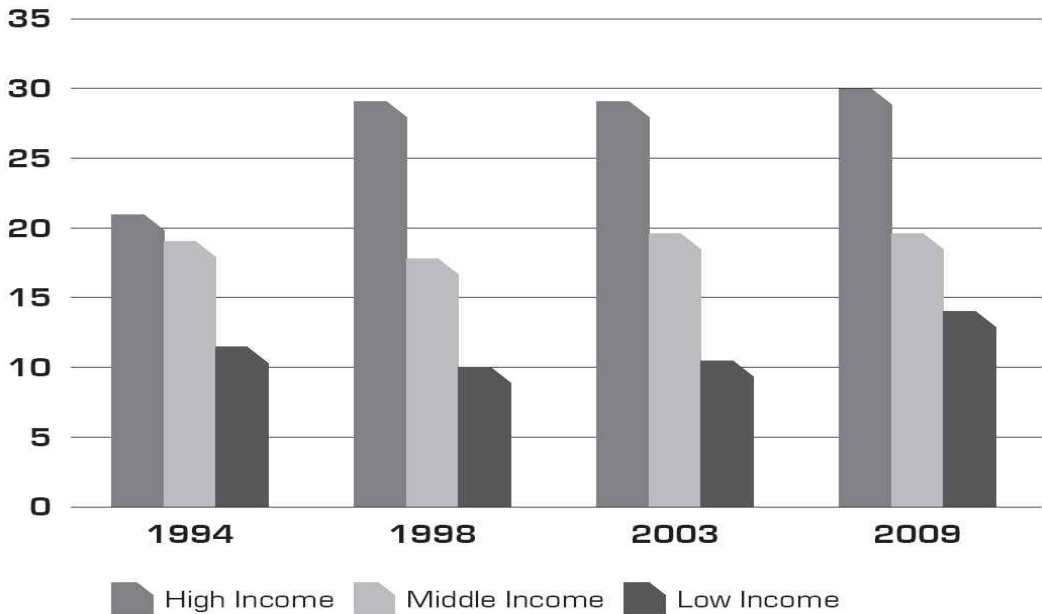
개발재원을 확보하기 위해서는 각국 정부와 단체, 민간영역, 그리고 개인 기부자들과의 총체적인 협력이 필요하다는 전제 하에 새롭고 다양한 재원을 확보할 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 세계은행(2013) 보고서에 따르면 재원확보를 위해서는 4가지 분야를 고려해야 하는데, (1) 국내재원 조성 방안 개선, (2) 더 효과적인 원조(better and smarter Aid) 방안 논의, (3) 개발을 위한 민간재원 확보, (4) 새로운 혁신재원의 확보 등이 그것이다.

전통적으로 국내재원 조성과 ODA는 MDGs를 수행할 수 있는 재원의 주요근간이었으며, 이를 새롭게 개선하는 것이 SDGs를 달성하는 데 필수적이라고 보고서는 말한다. 국내 재원 조성은 먼저 개도국이 주인의식(ownership)을 가지고, 자국 내의 개발재원을 조달하기 위한 방안으로 조세제도의 개혁, 공공 및 민간 부문의 저축 확대, 안정적인 투자 유치, 인적역량 개발에 힘쓰는 것을 기반으로 하고 있다. 더불어 공여국은 개도국이 개발에 필요한 재원을 마련할 수 있도록 지원하며, 재원조달과 함께 민간부문 활성화, 해외 투자와 원조를 효율적으로 활용할 수 있는 환경의 조성(enabling environment)을 지원하는 것이 필요하다. 특히 UN 고위급 패널(The High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda)에서는 개발도상국 중 특히 중소득 국가들(Middle Income Countries, MICs)이 자국의 조세 체계를 개혁하여 더 많은 세수를 확보하고, 지역 내 자금 시장을 조성하는 동시에 외국인 직접투자 등의 민간자금을 끌어오도록 해야한다고 지속적으로 강조하고 있다. 즉, 국내 조세 확보를 통해서 정부가 제공하는 공공서비스를 양적으로 확대하고 이를 통해 공공재원의 책임감을 키우는 것이 핵심이라는 것이다.

그러나 여기서 문제는 개발도상국 중 저소득 국가들(Low Income Countries, LICs)은 정부 재정에서 조세수입이 차지하는 비중이 중소득 개도국에 비해서도 현저히 낮은 편이라는 것이다.

〈그림 2〉

소득그룹별 조세 수입 (GDP대비 %), 1994~2009



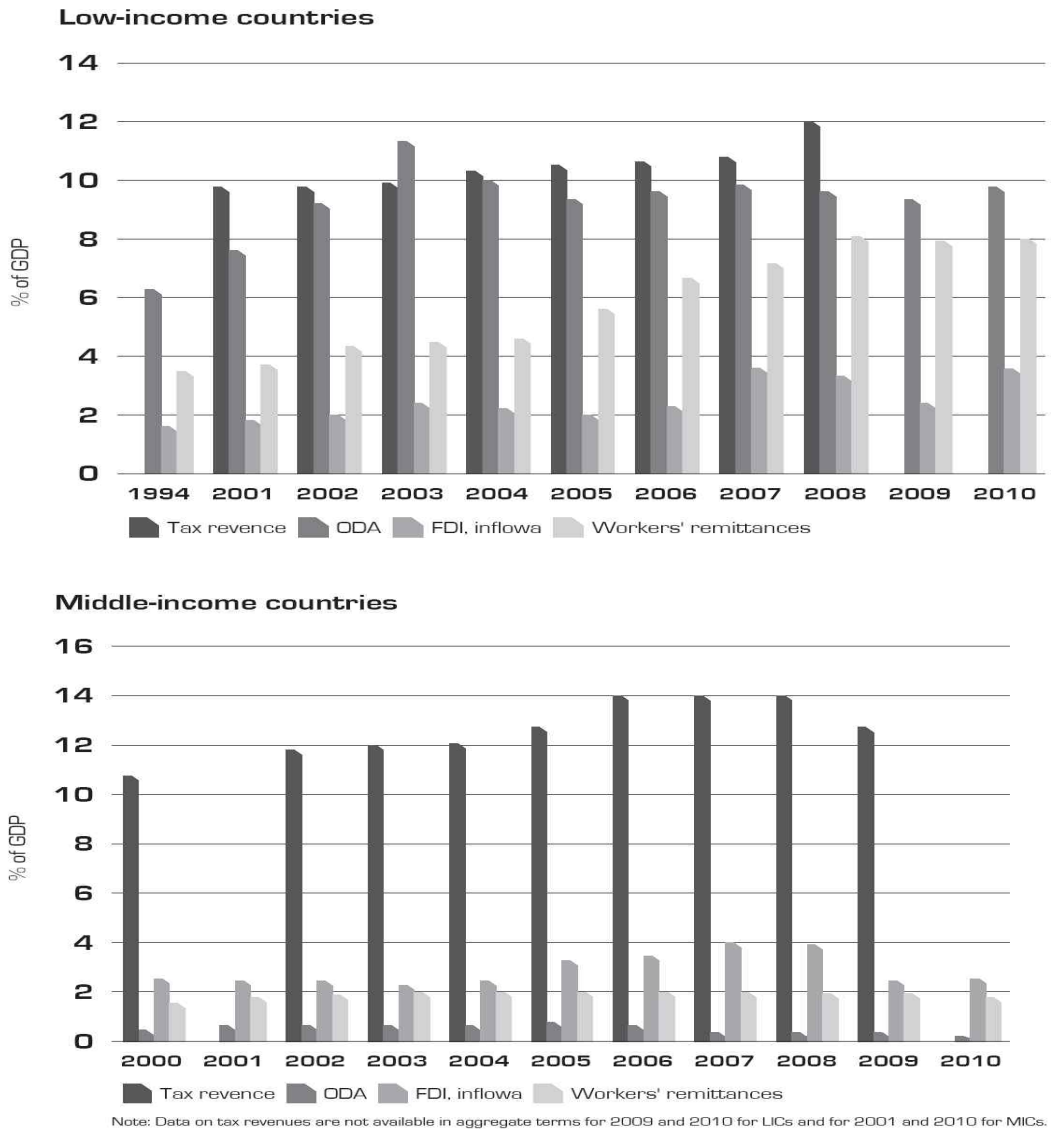
출처 : 세계은행

위의 그림을 살펴보면, 2009년 기준, 평균 GDP 대비 세금의 비율이 저소득 국가의 경우는 GDP의 15% 정도에 불과하나, 중소득 국가는 18~20%, 고소득 국가는 25~30% 수준으로 나타났다. 저소득 국가의 경우 경제활동에서 비공식부문의 비중이 상당하고 빈곤인구가 많기 때문에 세금의 부과 및 징수가 어려운 것이 현실이다²⁾. 그러나 천연 자원이 풍부한 개발도상국들의 경우, 정부가 자원 수출을 통한 외화 획득이 가능하고 조세에 대한 재정의존도가 낮은 경향이 있기 때문에, 개발도상국의 특수한 정치, 경제 환경에 대한 세심한 고려가 필요하며, 더 많은 세수 확보가 가능한 중소득 국가들에 중점을 둔 정책적 노력이 필요할 수도 있을 것이다.

이와 관련, 저소득 국가들의 경우는 아래 그림에서 보는 바와 같이 ODA와 세수확보 비중이 비슷한 양상을 보이고 있으나, 중소득 국가들의 경우에는 세수의 비중이 매우 높게 나타나는 것으로 세계은행은 보고 있다.

2) 이 외에도 몇몇 저소득국의 경우에는 정부의 권력남용, 부정부패 만연 등 자국 정부에 대한 불신으로 인해 상대적으로 조세저항이 크게 나타나기 때문에 세수확보에 어려움을 겪기도 한다.

〈그림 3〉 저소득 국가와 중소득 국가의 개발자원 분석, 2000~2010



출처 : 세계은행

저소득 국가의 경우 개발재원의 핵심은 ODA이며, 중소득 국가의 경우는 국내 조세로 나타난 것에서 볼 수 있듯, 가난한 나라의 경우 공공재원만으로 Post-2015 개발의제인 SDGs를 달성하기에는 충분하지 않아 보인다. 즉 최빈국 등 세수가 부족한 저소득 국가들의 개발을 위해서는 전통적인 ODA 자원과 함께 외부자금의 유입이 필수적이라는 것을

부인하기 어렵다. 지난 60여년간 ODA 자금은 개도국의 빈곤퇴치, 인적자원 개발(교육), 경제인프라 건설 등에 사용되면서 가난한 나라의 경제성장에 중요한 역할을 담당하였으나, Post-2015 세대를 맞이하는 현 시점에서 우리는 개도국의 개발효과 달성을 증대시킬 수 있는 새로운 재원을 개발해야 하는 시대적 요구에 직면해 있다.

특히, 최근 선진국의 경기둔화 추세에 따라, 전통적인 개발재원인 ODA로는 MDGs 달성을 위한 재정적 뒷받침이 어려울 것이라는 전망이 점차 현실화되고 있다. 이러한 제반 상황을 고려할 때 개발의 주체로서 공여국, 국제기구, 수원국 정부 뿐만 아니라 민간부문의 역할이 강화되어야 한다는 사실은 자명해 보인다. 따라서 민간재원을 통해 개발재원을 확보해 나갈 수 있는 민관파트너십(Public-Private Partnership, PPP)의 역할은 그 중요성이 더해지고 있다.

OECD의 정의에 따르면 민관파트너십은 전통적 의미의 PPP로서 사회적 서비스를 제공하고자 하는 정부의 목적과 수익을 창출하려고 하는 민간 파트너의 목적이 합치될 수 있는 형태로, 민간 파트너가 해당 서비스를 제공하는 사업을 의미한다. 반면, 무상 ODA 영역의 민관파트너십은 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR) 및 공유가치창출(Creating Shared Value, CSV)과 보다 밀접하게 연관되어 있는데, 이는 기업이 개도국 원조 사업에 참여함으로써 기업의 브랜드 이미지 제고 및 새로운 시장 및 유통망을 개척할 수 있는 등 상업적 이익을 창출할 수 있다는 점 때문이다. 정부 입장에서는 사회적 서비스를 제공할 수 있는 재원의 상당한 부분을 기업에서 조달함으로써 재원 부담을 줄일 수 있으며, 수원국의 입장에서는 필요한 원조를 받을 수 있는 가능성이 커진다는 점에서 개발의 주체들 각각의 목적을 이룰 수 있는 효과적인 방법으로 주목받고 있다³⁾.

3) CSV의 대표적인 사례로 미국의 원조기관인 USAID가 미국의 유명 초콜릿 회사인 Bloomer와 함께 인도네시아 술라웨시 지역의 코코아 산업을 성장시키기 위한 협력 사업을 들 수 있다. 코코아 나무에 부정적인 영향을 주는 해충과 질병의 관리 기술, 수확된 코코아를 관리하는 방법 등을 현지에 제공함으로써 지역 내 코코아 재배 농부들의 생산성 및 수익을 증대시켰으며, Bloomer 역시 코코아 확보를 위한 유통망을 갖출 수 있었다.

IV. 혁신적 개발자원 동향

2002년 몬테레이 회의에서는 개발도상국에 부담을 추가하지 않는 범위 내에서 새로운 개발자원을 모색해야 할 필요성이 제기된 바 있다. 새로운 개발 자원에 관한 논의는 ODA 이외의 추가적인 자원을 개발하고, 자원 조성을 위한 새로운 방법을 발굴하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 이는 개발 과제를 수행하기 위해 필요한 자금과 현재 조달되고 있는 자금의 차이(gap)를 줄이기 위한 노력이다. 세계은행은 개발을 위한 혁신적 방안으로 앞에서 언급된 민관파트너십 이외에 결과에 기반한 자금 공여(pay only for results), 민간의 참여를 통한 문제 해결, 탄소시장, 항공권 연대기금 같은 새로운 자원의 발굴 등을 언급하고 있다.

결과에 기반한 혁신적인 자원조달 방안으로는 사회성과 연계채권(Social Impact Bond, SIB), 성과기반 보상 프로그램(pay-for-success) 그리고 개발성과 연계채권(Development Impact Bond, DIB) 등이 포함된다. 특히 DIB는 SIB에 기반하고 있으며, 국제개발에 초점을 두고 있다. DIB는 특정한 사회문제 해결을 위해 기관이나 정부가 측정 가능한 사회적 문제 해결(예, 재범률 감소, 모자보건 증진 등) 목표를 설정하고 투자자의 자금을 활용하여 서비스 제공 기관이 직접 실행하는 역할 분담 체계를 갖고 있다. 이 때 중간지원 조직은 다양한 이해관계자 및 독립된 평가기관을 조화롭게 연결시키는 역할을 담당한다. 실행 대금은 앞서 설정한 목표의 달성 정도에 따라 지급되는 것이 특징이다. 결과에 따라 합당한 지원금을 제공하는 방안은 개발 프로그램 사업계획서를 심사한 후 일괄적으로 사업자금을 제공하는 ODA보다 두 가지 측면에서 큰 장점이 있을 수 있다. 하나는 개발사업을 수행함에 있어 목표(outcome)를 달성하기 위해 필요한 자금의 양(volume) 자체를 줄일 수 있다는 것이며, 다른 하나는 이러한 방법을 통해서 비용대비 효과(cost-effectiveness)를 최대한으로 달성할 수 있다는 것이다.

세계은행 보고서에 따르면, 달베르그(Dalberg) 국제개발자문단이 모잠비크에서 세계은행과 함께 사회성과 연계채권 모델을 실험적으로 적용한 사례⁴⁾가 있는데, 사업 초기에 정부나 국제기구가 사업수행에 예상되는 위험에 대한 책임을 보다 명확하게 규정하는

4) 결과에 따른 위험을 감수할 수 있는 민간참여자들의 투자를 유도하기 위해 사업수행 주체인 NGO들은 더 많은 투자자들을 끌어들이기 위한 보다 치밀한 사업계획서를 만들게 되었으며, 사회성과 연계채권은 민간부문 대신 정부와 같은 공신력 있는 기관에서 사업에 따르는 위험(risk)에 대한 책임을 지는 사업구조를 만들으로써 민간의 참여를 유도했다.

사업구조가 바탕이 된다면, 좀 더 다양한 민간투자자들이 동 모델에 참여하면서 장기적인 사업 투자가 가능할 수 있을 것으로 전망했다. 또 다른 예로 Advance Market Commitments(AMC)⁵⁾라고 불리는 결과 기반의 프로그램은 백신을 개발하는 제약회사에게 최소한의 시장가격을 보장함으로써, 이 프로그램을 통해 화이자(Pfizer)를 비롯한 다른 제약회사들은 필요한 설비를 마련하여 1천만 명이 넘는 아동들에게 평소 판매비용의 10%도 안되는 가격에 백신을 제공할 수 있었다⁶⁾.

Haiti Mobile Money Prize 또한 결과에 기반한 혁신적인 자금조달 형태로, 모바일 뱅킹 시스템을 구축하기 위하여 아이티의 이동통신사에게 600만 달러의 자금을 제공한 사례이다. 이러한 사례들에서 보듯, 만약 혁신적인 재원조달 방식이 향후 개발 의제 이니셔티브에 적용된다면, 비용 대비 효과적인 프로그램들이 많이 시행될 수 있을 것이며, 이는 개도국 발전에 필요한 전체적인 비용을 줄이는 효과를 가져올 수 있다. 혁신적인 재원조달 방식은 투자자들이 직면할 수 있는 위험요소를 제거하고, 개발 프로젝트를 안전한 투자 대상으로 만드는 모든 창의적인 재원 확보 수단을 포함한다. 이를 통해 자금 제공자들은 위험성이 클 수도 있는 분야에 투자를 결정할 수 있는데, 예를 들면 개도국의 에너지 개발 문제라든지 농업생산성 향상을 위한 농기구의 보급 등과 같은 분야일 것이다.

새로운 개발재원을 확보하기 위한 혁신적인 재원조달 방법은 단순한 보조금(subsidy)이나 자기자본을 넘어 자금 조달을 위한 다양한 방법을 강구하는 것이다. 부가세에 대한 환원(VAT De-Tax)⁷⁾이나 우리나라에서도 시행되고 있는 항공권 연대기금(Solidarity Levy on Airline Tickets) 등과 같은 자발적 연대 기금(Voluntary Solidarity Contributions)과 같이 이미 진행되고 있는 프로그램들도 이에 속한다. 예를 들어, 프랑스 항공권에 부과되는 연대세(Solidarity Tax)의 경우, 아프리카를 비롯한 동남아시아 등 개발도상국의 빈곤 퇴치를 위한 기금을 조성하겠다는 목표 아래, 프랑스 국내 공항 및 프랑스령 공항을 출발

5) 폐구균 백신 개발을 위해 공여기관들(캐나다, 이탈리아, 노르웨이, 러시아, 영국 및 게이트 파운데이션)이 2007년부터 시작하여 15억불 이상을 조성한 기금으로 사전적으로 설정된 가격으로 백신을 제공하는 프로그램이다. 민간 제약회사는 이 프로그램을 통해 백신 개발의 인센티브를 제공 받아 백신을 제공하였는데, 이러한 공동기금이 없었더라면 민간은 수익성이 보장 되지 않는 특정 질병에 대한 백신프로그램을 개발하지 않았을 것이다.

6) 최근 에볼라 사태에서 보듯, 특별한 경우를 제외하고 민간 제약회사들이 대규모의 연구개발비가 소요되는 치료제 개발에 앞장서는 것을 기대하기는 쉽지 않다. 그 이유는 많은 비용을 들여 치료제를 개발한다 하더라도 그것을 구매할 사람들이 제한적이거나 구매력이 없어 규모의 경제를 통한 수익을 기대할 수 없기 때문이다. 그러나 현실적으로 치료제 개발에 있어 민간투자자의 참여는 필수적이기 때문에 이러한 상황에서 혁신적인 재원조달 프로그램을 모색하는 것과 공공부문이 어느 정도의 위험을 감수해야 하는 상황은 필수불가결한 요소가 되어가고 있다.

7) 기업에 부과하는 부가가치세(Value Added Tax)로 벌어들인 조세수입 중 공여국 정부가 세수의 1%에 해당하는 금액을 국제개발(특히 보건분야) 이니셔티브를 위해 기여하는 프로그램으로 이탈리아 정부가 제안하였다.

하는 모든 이용객들에게 일정 금액의 세금을 부과하는 것이다. 이 프로그램을 통해 2006년부터 UNITAID(국제의약품구매기구)의 보건 이니셔티브를 위한 20억 달러의 기금이 조성되었으며, UNITAID는 이 기금으로 개도국의 질병 퇴치(그 중에서도 에이즈, 결핵, 그리고 말라리아)에 중점을 두고 의약품을 구매한다. 글로벌펀드(The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)와 협력하고 있는 대부분의 개도국에서 효과가 검증된 의약품에 대한 접근성은 아직까지도 매우 중요한 문제다. 그래서 UNITAID와 글로벌펀드는 가장 필요한 사람들이, 구매할 수 있는 가격에 효과적인 치료제를 제공 받을 수 있도록 하기 위하여 다양한 파트너십을 구축하고 있으며, 최근 국내 정부부처와의 면담에서 글로벌펀드의 채무전환 프로그램인 ‘Debt2Health’⁸⁾ 역시 이에 포함될 수 있다.

V. 나오며

민간이 개발협력에 있어 중요한 이해관계자로 등장하는 것에 대해 우려를 표명하는 시각도 존재할 수 있으며, 한편으로는 기존의 ODA 방식의 효과성에 대해 의심스러웠던 부분이 민간의 등장으로 해결의 실마리를 찾을 것이라는 기대감 역시 존재한다. 현실은 개도국 개발을 위한 공여국들의 노력이 그 한계에 이른 것과 더불어 자원 확보와 함께 어느 정도 그 효과성을 담보할 수 있는 개발협력의 주체로서의 민간의 등장은 피할 수 없는 현상이 되어가고 있다는 것이며, 몬테레이 회의나 UN의 고위급 패널, 세계은행의 보고서 등에서도 민간 영역의 자금을 활용하는 것은 새로운 개발 과제를 추진해나감에 있어 커다란 뒷받침이 될 수 있는 새로운 기회라는 것을 확인할 수 있다.

예를 들어, 혁신적인 재원조달 방식을 통해 전체 자금의 일부만 끌어올 수 있다고 하더라도, 이는 상대적으로 커다란 재원이 될 수 있으며, 이러한 재원을 좀 더 효율적으로 활용할 수 있다면, 개도국의 발전을 위한 전체적인 비용을 줄일 수도 있을 것이다. 물론, 이와 같은 방법을 통해 조달할 수 있는 재원이라는 것이 다음 세대의 개발 과제를 수행해 나가는데 있어 필요한 1조 달러 중의 일부에 지나지 않을 것 역시 주지의 사실이다. 그러나 이러한 혁신적 개발재원 조성에 대한 논의나 시도들이 없다면, 개도국에서 필요로 하는 많은 사업들이 재정적인 지원을 받지 못하게 될 것이기에, 과거의 경험에서 얻은

8) 공여국 정부가 개도국에 지원한 차관의 일정부분을 변제해 주면서 해당 개도국은 채무변제를 받는 조건으로 일정 금액의 기여금을 글로벌펀드에 제공하여 글로벌펀드가 해당 개도국의 보건 분야 사업을 진행하는 프로그램이다.

교훈들을 되살려 개발효과를 담보하기 위한 새로운 자원조달 방안들이 구상되고 실현되기를 기대해 본다. Post-2015 개발 의제에 대한 논의가 마무리 되어가고 있는 시점에서 우리도 과거와는 다른 혁신적인 개발재원에 대한 논의와 시도를 해야 할 출발선상에 있다고 볼 수 있다.

참고 문헌

권을 외 (2011). ‘국제사회의 개발자원 논의동향과 한국의 정책과제’, 대외경제정책연구원.

Advance Market Commitments for Pneumococcal Vaccines (2011). Annual Report 2011.

OECD (2011). ‘Mapping of Some Important Innovative Finance for Development Mechanisms’, Working Party on Statistics, OECD. Paris.

The Global Fund: www.theglobalfund.org

UNDP (2012). ‘Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?’, UNDP. New York.

UNITAID (2011). Annual Report 2011.

United Nations (2002). Monterrey Consensus on Financing for Development, Monterrey, Mexico.

World Bank (2009). ‘Innovative Finance for Development Solutions’, World Bank. Washington DC.

World Bank (2011). ‘Migration and Development Brief No.16’, World Bank. Washington DC.

World Bank (2014). ‘MDGs and Beyond 2015’, World Bank. Washington DC.

EDCF

5. 개발협력대상국 분석

스리랑카 국가신용도 평가리포트

김지용 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

콜롬비아 국가신용도 평가리포트

허성희 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

스리랑카 국가신용도 평가리포트

김지용

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

I. 일반개황

면적	66천 km2	GDP	658억 달러 (2013년)
인구	20.8백만 명 (2013년)	1인당 GDP	3,162달러 (2013년)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Sri Lanka Rupee (SLR)
대외정책	독자적 실리노선	환율(달러당)	129.1 (2013년)

- 스리랑카는 인도의 남동쪽, 인도양에 위치한 섬나라로 싱할리족(74%)과 타밀족(7%) 등으로 구성됨. 타밀족이 차별대우에 항의하며 1965년 분리독립 운동을 시작한 이후 1983년에 내전이 시작되어 2009년에 종결됨.
- 1948년 영국으로부터 독립한 이후 ‘실론’이라는 국호를 사용했으나 1972년 스리랑카로 변경함. 대통령 중심제 국가로 2005년 이후 라자팍세 대통령이 장기 집권하고 있으며 내전 종식 후 정국은 안정되고 있음.
- 스리랑카는 청정해안, 열대성 기후 등을 바탕으로 관광산업이 발달하였으며, 제조업 기반이 취약하여 섬유류, 차, 고무 등을 주로 수출함.

- 남아시아지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC)의 회원국으로 서남아시아자유무역협정을 체결하는 등 주변국들과의 관계강화를 위해 노력하고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013e	2014f
경 제 성 장 률	8.0	8.2	6.3	7.3	7.0
재 정 수 지 / G D P	-8.0	-6.9	-6.4	-5.8	-5.3
소 비 자 물 가 상 승 률	6.2	6.7	7.5	6.9	4.7

자료 : IMF

- 민간소비와 인프라투자 확대로 7.0%의 경제성장률 달성 전망

- 스리랑카는 내전 종식 후 인프라 투자 확대, 관광업 호조로 2010년 이후 높은 수준의 경제성장률을 시현함. 2012년에는 대외여건 악화에 따른 수출 감소, 루피화 약세로 인한 수입물가 상승 등으로 6.3%의 경제성장률을 기록함.
- 2013년에는 2012년 가뭄으로 인한 농업 생산량 감소 및 민간소비 둔화에도 불구하고 건설업과 관광업의 성장으로 7.3%의 경제성장률을 달성한 것으로 추정됨.
- 2014년에는 1인당 소득과 해외근로자 송금액 증가에 힘입은 민간소비 회복과 인프라투자 확대 등으로 7.0%의 경제성장률이 전망됨.

□ 세수확대로 GDP 대비 재정수지 적자 비율 감소 추세 지속

- 스리랑카는 낮은 소득 수준, 광범위한 탈세로 만성적인 재정수지 적자를 기록하고 있음. 하지만 정부의 세원 발굴 노력과 경제성장에 따른 세수 증가로 GDP 대비 재정수지 적자 비율은 감소추세이며 2012년 동 비율은 6.4%를 기록함.
- 2013년에는 도·소매업에 대한 부가가치세(12%) 도입과 금 수입관세(10%) 신설 등 정부의 재정적자 축소 노력으로 GDP 대비 재정수지 적자 비율은 5.8%로 추정됨.
- 2014년에는 전자정부, 인터넷을 활용한 효율적 세금 수납 환경 구축, 토지임대세 (15%) 도입, 통신세 인상(20%→25%)등에 따른 세수확대로 GDP 대비 재정수지 적자 비율은 5.3%까지 축소될 전망이다.

□ 국제 원자재 가격 안정으로 소비자물가상승률 4.7%까지 둔화 전망

- 스리랑카는 수입 의존도가 높아 환율 변화와 국제 원자재 가격이 물가에 큰 영향을 미침. 2012년의 경우 루피 가치 하락에 따른 수입물가 상승으로 소비자물가상승률은 7.5%를 기록함.
- 2013년에는 연료, 전력, 비료 등에 대한 보조금 삭감에도 불구하고 국내소비 둔화 등으로 소비자물가상승률은 6.9%를 기록한 것으로 추정됨.
- 2014년에는 스리랑카 중앙은행(CBSL)의 확장적 통화정책 등에도 불구하고 국내 생산능력 확대와 국제 원자재 가격 안정으로 소비자물가상승률은 4.7%까지 하락할 것으로 전망됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 장기간 지속된 내전으로 열악한 인프라

- 오랜 내전에 따른 투자 부족으로 인프라 수준이 열악하여 해외투자 유치에 큰 장애물로 작용함.
- 낮은 도로 포장률, 철도시설 부족 등으로 물류비용이 높으며, 항만·공항시설이 제대로 갖춰있지 않아 원자재 수급과 제품 수출이 원활하지 않음.
 - 2014년 세계은행의 물류운용지수(Logistic Performance Index)에서 스리랑카는 160개국 중 89위이며, 특히 물류 인프라의 경우 126위로 하위권을 기록함.
- 또한, 상수도 보급률(2012년 기준 39%)이 낮아 공업용수가 부족하며 낙후된 전력 시설과 잦은 정전 등으로 기업들은 전력수급에 어려움을 겪고 있음.

□ 협소한 내수시장 및 복잡한 해고절차 등에 따른 낮은 노동생산성

- 스리랑카는 인구가 약 2천만 명으로 인도 등 주변국에 비해 내수시장이 협소하여 내수시장을 겨냥한 투자유치는 어려움.
- 복잡한 해고절차, 고급 기술인력 부재, 생산설비 노후화, 많은 공휴일로 노동생산성이 중국, 베트남 등 섬유산업 경쟁국에 비해 낮고 임금은 서남아 지역의 다른 국가들에 비해 높아 기업 발전의 장애가 되고 있음.

나. 성장 잠재력

□ 청정해안 등을 보유하여 관광지로서의 잠재력 풍부

- 스리랑카는 청정해안을 보유한 열대성 기후 지역으로 연중 휴양지로 이용될 수 있으며, 내륙지방에는 다양한 자연 생태공원과 고대 유적지가 보존되어 있어 종합 관광지로의 개발 잠재력이 높음.

- 2009년 내전 종식 이후 관광객은 증가 추세*이며 스리랑카 관광개발청(Tourism Development Authority: TDA)은 2016년까지 연간 250만 명의 관광객 유치 계획을 발표함.

* 2010년 65만 명→2011년 86만 명→2012년 101만 명→2013년 127만 명

- 스리랑카 정부는 급증하는 관광객 수에 비해 열악한 관광 인프라 개선을 위해 관광상품 개발, 신규 호텔 건립 등을 추진하고 있음.

□ 지리적 이점으로 서남아시아 물류 중심지로 성장 가능

- 수도인 콜롬보는 인도양을 가로지르는 동서 해상 운송로에 위치하고 있어 지리적 이점을 활용한 서남아시아의 물류허브로 성장할 잠재력이 있음.

- 이러한 점을 감안, 스리랑카 항만청은 2020년 완공을 목표로 대규모 항만 인프라 확충 공사를 실시하고 있음.

다. 정책성과

□ 시장개방과 경제통합 정책 지속

- 스리랑카는 시장개방과 무역 증진을 위해 인도, 파키스탄과 FTA를 체결하였으며, 싱가포르, 베트남, 중국과 FTA 협상을 진행하고 있음.
- 또한, 남아시아지역협력연합(SAARC)의 회원국으로 2006년 1월 서남아시아자유 무역협정(SAFTA)에 서명하면서 회원국간의 경제협력 강화와 교역규모 확대를 위한 협력기반을 마련하였음.

□ 외국인직접투자 유치를 위해 외국인 단독투자 허용 등 적극적 정책 추진

- 스리랑카는 외국인의 토지취득 허용, 100% 외국인 단독투자 허용, 이익배당의 자유 보장, 자유로운 주식 양도, 다양한 인센티브 제공 등 외국인투자에 우호적인 환경을 조성하고 있음.
- 2013년 세계은행이 발표하는 기업경영여건 평가(Doing Business)에서 조사대상 189개국 중 사업개시(54위), 투자자보호(52위), 수출입통관(51위)부문에서 비교적 높은 순위를 기록함.
- 대 스리랑카 외국인직접투자는 2011년 11억 달러, 2012년 12억 달러를 기록했으며, 2013년에는 14억 달러가 유입되면서 증가추세를 보임.

3. 대외거래

〈표 2〉

주요 대외거래 지표

(단위 : 백만 달러, %)

구 분	2010	2011	2012	2013e	2014f
경 상 수 지	-1,075	-4,615	-3,915	-2,719	-2,673
경 상 수 지 / G D P	-2.2	-7.8	-6.6	-4.1	-3.8
상 품 수 지	-3,480	-7,683	-7,490	-6,428	-6,081
수 출	8,626	10,559	9,774	11,075	12,715
수 입	12,106	18,242	17,264	17,502	18,795
외 환 보 유 액	6,710	6,248	6,378	5,765	5,750
총 외 채 잔 액	24,800	29,400	33,700	35,500	37,600
총 외 채 잔 액 / G D P	50.0	49.7	56.7	54.4	53.4
D . S . R .	11.1	11.1	17.2	17.3	17.6

자료 : IMF, EIU, OECD

□ 정부의 수출장려 정책 등으로 상품수지 적자 규모 축소 전망

- 스리랑카는 내전에 따른 산업기반 약화로 고무 등 1차 상품과 부가가치가 낮은 차, 섬유류를 수출하며, 원자재, 석유 등을 수입하고 있어 만성적인 상품수지 적자를 기록하고 있음. 2012년에는 수입 자동차에 대한 세금 인상 등에 따른 수입수요 축소로 상품수지 적자는 75억 달러를 기록함.
- 2013년에는 미국을 비롯한 주요 수출국의 경기 회복, 국제유가 하락과 정부의 금 수입관세 신설 등으로 상품수지 적자폭은 64억 달러로 축소됨.
- 2014년에는 수출업자들에 대한 항구·공항 이용부담금 하향조정, 세금 감면 혜택 부여 등 정부의 수출장려 정책으로 상품수지 적자는 61억 달러까지 축소될 전망이다.

□ 관광업 호조와 해외송금액 증가로 GDP 대비 경상적자 비율 감소 전망

- 상품수지 적자 축소, 관광업 호조, 해외근로자 송금 증가로 2012년 GDP 대비 경상수지 적자 비율은 6.6%를 기록하였으며, 이러한 추세가 지속되어 2013년 동 비율은 4.1%를 기록한 것으로 추정됨.
- 2014년에는 관광시설 개선, 항구 확장 등을 통한 서비스수지 흑자 확대와 해외송금액 증가로 GDP 대비 경상수지 적자 비율은 3.8%를 기록하며 감소추세를 지속할 전망됨.

□ 미국의 양적완화 축소에 대비한 국채발행으로 외환보유액은 전년 수준 유지

- 2012년 외환보유액 규모는 IMF의 구제금융*과 국채 발행으로 64억 달러 수준까지 증가했으나 2013년에는 스리랑카 중앙은행의 외환시장 개입에 따라 57.7억 달러까지 감소한 것으로 추정됨.

* 스리랑카는 2009년 IMF 차관 도입에 합의하여 2012년까지 26억 달러의 구제금융을 지원받음.

- 2014년 스리랑카의 외환보유액은 미국의 양적완화 축소에 대비한 국채 발행 등으로 57.5억 달러로 전년 수준을 유지할 전망이다.

□ 외채규모가 과중하나 양허성 조건의 중장기 채무비중이 높은 편

- GDP 대비 총외채잔액 비중은 2011년 49.7%에서 2013년에는 54.4% 수준으로 상승하는 등 경제규모에 비해 외채규모가 과중한 것으로 분석됨.

- 다만, 2012년 총외채 중 양허성 조건의 중장기 공적채무 비중이 49%로 높은 편임.

- 외채원리금상환비율(Debt Service Ratio: D.S.R)은 외채증가와 수출 감소로 2012년 17.2%에 이르렀으며 2013년에도 17.3%를 기록한 것으로 추정되는 등 높은 수준을 유지하고 있음.

Ⅲ. 정치 · 사회 동향

1. 정치 동향

- 과반수 이상의 의석 확보로 안정적 정국 운영 토대 마련
 - 2010년 1월 실시된 대선에서 통일인민자유연합(UPFA)의 제1당인 스리랑카자유당(SLFP) 출신 라자팍세 대통령이 재선에 성공한 이후 비교적 안정적으로 정국을 운영하고 있음.
 - 또한, 2010년 4월에 실시된 총선에서 여당인 UPFA가 과반이상 의석(총 225석 중 144석)을 차지하여 다음 총선인 2016년까지 안정적인 정국 운영의 토대를 마련함.

2. 사회 동향

- 타밀족 민간인 학살 의혹 등으로 싱할리족과 타밀족 간 갈등 잠재
 - 타밀 반군(Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE)과의 휴전협정 폐기(2008. 1월) 이후 정부의 타밀 반군에 대한 대대적인 공습이 성공하여 26년 동안 지속된 내전이 2009년 5월 종식되고 2011년 8월 국가 비상사태가 해제됨.
 - 내전 당시 타밀족 민간인 학살 의혹(4~10만 명 사망 추정)에 대한 정부의 강경대응으로 싱할리족과 타밀족 간 갈등은 완전히 해소되지 않아 정부는 테러방지법을 강화하는 등 경계를 늦추지 않고 있음.

3. 국제관계

□ 타밀족에 대한 인권문제로 서방국가와 긴장관계 유지

- 2012년부터 미국과 EU는 UN인권이사회를 통해 타밀족에 대한 인권침해 및 학살 문제 해결과 원만한 합의를 촉구하고 있으나 스리랑카 정부의 거부로 스리랑카와 서방 국가들과의 갈등이 지속되고 있음.

- 2012년, 2013년에 이어 2014년에도 UN인권이사회에서 미국 등 서방국가들의 주도 하에 스리랑카 군의 전쟁범죄와 관련한 조사 착수, 소수민족과의 화해를 위한 적극적 조치 시행 등의 내용이 담긴 인권 결의안이 채택됨.

□ 인권문제로 인도와의 관계는 악화되었으나 중국의 지원규모는 증대

- 스리랑카는 인도와 역사적, 지리적, 문화적으로 밀접한 관계를 유지해왔으며 인도 정부가 스리랑카의 전후 복구사업에 참여하면서 협력관계가 강화되었음.

- 인도의 스리랑카에 대한 UN인권이사회 결의안 찬성으로 스리랑카와의 관계가 악화되었으나, 2014년에는 인도가 동 결의안에 대해 기권함.

- 한편, 중국은 인프라 구축을 위한 원조 및 군사적 지원을 지속적으로 하고 있으며, 2013년에는 중국-스리랑카 FTA 체결을 추진하는 등 향후 양국의 관계가 더욱 진전될 것으로 예상됨.

IV. 국제신인도

1. 국제시장평가

□ 주요 신용평가기관 평가

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
OECD	6등급	(2013. 6)	6등급	(2012. 3)
S&P	B+	(2010. 9)	B	(2008. 12)
Moody's	B1	(2013. 7)	B1	(2010. 9)
Fitch	BB-	(2013. 4)	BB-	(2012. 5)

- 2013년 6월 OECD 국가위험도 평가회의에서는 재정적자 개선을 위한 정부의 노력, 견고한 성장세 지속에도 불구하고 대통령에 대한 권력집중 등을 이유로 종전의 6등급을 유지함.
- S&P와 Moody's는 2010년, Fitch는 2011년에 스리랑카의 국가신용등급을 현 수준으로 평가한 이후 등급을 유지하고 있음.
- 2013년 7월 Moody's는 GDP 대비 높은 재정수지 적자 지속, 외환보유액 급감 등으로 스리랑카에 대한 전망을 “긍정적”에서 “안정적”으로 하향조정함.

2. 외채상환태도

□ 외채상환태도는 무난

- 2013년 9월 말 기준 OECD회원국의 ECA 승인금액 18.1억 달러(단기 2.1억 달러, 중장기 16.1억 달러) 중 연체액은 20만 달러에 불과하여 외채상환태도는 비교적 무난한 수준임.

□ 주요 ECA의 지원 태도

- 미국 EXIM : 부보위험 제약조건 가능
- 영국 ECGD : 중단기 인수가능
- 독일 Hermes : 단기 인수가능하나 제약조건이 있을 수 있음

3. 우리나라와의 관계

〈표 4〉 한·스리랑카 교역규모

(단위 : 백만 달러)

구 분	2011	2012	2013	주요 품목
수 출	344	320	299	편직물, 인조장섬유직물, 철강판, 자동차
수 입	82	72	84	의류, 식물성물질, 식물성재료
교역규모	426	392	383	

자료 : 한국무역협회

□ 국교 수립 : 1977년 11월 14일 (북한과는 1970년 6월 25일)

□ 주요 협정 : 항공협정(1978년), 문화협력협정(1978년), 투자보장협정(1980년), 무역협정(1984년), 이중과세방지협약(1986년), 과학기술협력협정(1994년)

□ 교역규모 및 해외직접투자 현황

- 스리랑카와의 교역규모는 2009년 이후 지속적으로 증가하여 2011년에는 4.3억 달러를 기록하였으나 2012년부터 교역규모가 감소하기 시작해 2013년 3.8억 달러를 시현함.

- 특히, 2013년에는 한국의 대 스리랑카 주요 수출품목 중 자동차, 철강판 수출이 전년대비 각각 57.1%, 33.5% 감소함.
- 우리나라의 대 스리랑카 해외직접투자는 2013년 기준 156건, 1억 7,549만 달러를 기록(투자누계 기준)함.
- 제조업에 대한 투자가 1억 6,269만 달러로 전체투자의 92.7%를 차지하며, 제조업종별로는 섬유제품 제조업(의복 포함)이 전체 제조업의 60.5%임.

V. 종합 의견

- 2013년에는 건설업과 관광업의 성장 등으로 7.3%의 경제성장률을 기록한 것으로 추정되며, 2014년에는 민간소비 회복과 인프라투자 확대 등으로 7.0%의 경제성장률이 전망됨.
- 부가가치세 대상 확대, 금 수입관세 신설 등 정부의 재정적자 축소 정책으로 2013년 GDP 대비 재정수지 적자 비율은 5.8%를 기록한 것으로 추정되며, 2014년에는 효율적 세금수납 환경 조성, 토지임대세 도입 등으로 동 비율은 5.3%까지 축소될 전망이다.
- 라자팍세 대통령이 재선에 성공하고 총선에서도 여당이 승리하면서 안정적 정치적 기반이 마련됨. 타밀족과 관련된 인권문제, 인종차별, 언론탄압 등 사회갈등이 존재하나, 내전 재발 가능성은 낮은 것으로 판단됨.
- 스리랑카는 외채의존도가 높아 외채구조의 점진적인 개선이 필요하지만 양허성 조건의 중장기 공적채무 비중이 높아 단기적으로 외채상환불능 문제가 발생할 가능성은 낮은 것으로 보임.

콜롬비아 국가신용도 평가리포트

허성희

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

I. 일반개황

면적	1,039천㎢	GDP	3,797 억 달러 (2013년도)
인구	47.15 백만명(2013년도)	1인당 GDP	8,053 달러 (2013년도)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Peso (Ps)
대외정책	경제중심 실리외교	환율(달러당)	1,868.79 (2013년도)

- 중남미 인구 3위, GDP 5위의 콜롬비아는 석탄, 석유 등 풍부한 천연자원을 보유한 자원 부국임.
- 반세기 동안 이어진 반군세력 활동과 마약, 납치, 살인 등 강력범죄가 만연하여 심각한 정국불안이 지속되어 왔으나, 2002년 이후 강력한 게릴라 소탕 작전으로 치안상황이 일부 개선됨.
- 2012년 멕시코, 칠레, 페루와 함께 태평양동맹(Pacific Alliance)을 결정하여 중남미 신경제블록을 형성하고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위 : %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013e
경 제 성 장 률	1.7	4.0	6.7	4.0	3.7
재 정 수 지 / G D P	-2.8	-3.3	-2.0	0.2	-1.0
소 비 자 물 가 상 승 률	4.2	2.3	3.4	3.2	2.2

자료 : IMF

□ 정부지출 및 민간 소비·투자 증가 등으로 2014년 경제성장률 4.2% 시현 전망

- 풍부한 천연자원으로 광산업이 발달하였으며, 정부의 적극적인 인프라 투자 유치 정책으로 건설업이 콜롬비아 경제성장을 견인하여 2010년 이후 연평균 4.6%의 안정적 성장세를 유지하고 있음.
- 2012년에는 경기과열을 막기 위한 정부의 긴축정책, 대외수요 침체, 원자재 가격 상승세 둔화, 원유 및 커피의 생산 감소 등으로 경제성장률이 전년보다 둔화된 3.9%를 기록함.
- 2013년에도 광업 생산 감소, 민간 소비·투자 위축, 대외수요 침체 등으로 경제성장률이 전년보다 둔화된 3.7%를 기록한 것으로 추정됨. 2014년에는 3월 총선, 5월 대선으로 인한 정부 지출 증대, 민간 소비·투자 심리 개선 등으로 경제성장률이 4.2%(IMF)를 기록할 것으로 전망됨.

□ 선거 등으로 인한 선심성 정부지출 증가로 2014년 재정수지는 -1%대 적자 전망

- 원자재 가격 하락에 따른 인한 정부 수입 감소, 사회복지 부문에 대한 재정지출 확대 등으로 2012년을 제외하고 재정수지 적자가 지속되고 있음.
- 2012년에는 조세제도 개선 등의 재정개혁으로 재정수지가 GDP 대비 0.18%의 소규모 흑자를 기록하였으나, 2013년에는 광업, 인프라 등에 대한 정부 투자 증가로 GDP 대비 -1%의 소규모 적자를 기록한 것으로 추정됨.
- 2014년에도 총선, 대선 등으로 인한 정부 지출 증가로 재정수지가 -1%대의 소규모 적자를 기록할 것으로 전망됨.

□ 폐소화 가치 하락 등으로 2014년 소비자물가는 3%대로 상승 전망

- 금리인상 등 중앙은행의 효과적인 통화정책 집행으로 소비자물가상승률은 중앙은행의 목표범위(2~4%) 내에서 안정세를 유지하고 있음.
- 2012년 소비자물가상승률은 식료품가격 안정, 내수 성장세 둔화 등으로 전년보다 다소 하락한 3.2%를 기록함.
- 2013년에도 내수 성장세 둔화 지속으로 소비자물가는 2.2%까지 하락한 것으로 추정되나, 2014년에는 폐소화 가치 하락 등으로 소비자물가는 3%대로 상승할 것으로 전망됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 높은 대미 무역의존도 및 외부충격에 취약한 수출구조

- 2011년 기준 대미 수출비중이 42%, 수입비중이 29%로 미국에 대한 교역의존도가 높은 편이며, 수출의 70% 이상이 원유, 석탄, 커피 등 1차 산품에 집중되어 있어 국제가격 변동 및 기후변화 등 외부충격에 취약한 수출구조임.

나. 성장 잠재력

□ 풍부한 천연자원, 정부의 적극적인 투자 정책 등으로 에너지 및 인프라 부문 성장 잠재력 양호

- 콜롬비아는 석탄(중남미 1위), 원유(중남미 6위) 등 풍부한 천연자원 매장량을 바탕으로 2011년 기준 브라질, 멕시코, 베네수엘라에 이어 중남미 4위의 에너지 생산국이자 순수출국임. 또한, 이웃국가와의 연계전력망을 통해 2012년 기준 에콰도르, 베네수엘라 앞 714GWh 규모의 전력을 수출하는 등 전력순수출국이기도 함. 풍부한 천연자원, 정부의 적극적인 투자 유치로 콜롬비아 에너지 및 전력산업의 성장잠재력은 양호한 편임.

- 인프라 부문에서도 정부의 적극적인 투자 유치정책, 대규모 프로젝트 계획 등 성장 전망이 양호함. 2013년 인프라 부문 성장률은 5.5%를 기록함.

다. 정책성과

□ 친시장적 경제정책으로 국제신인도 및 기업경영환경 개선

- 전임 우리베(Uribe) 정권(2002~10년) 및 현 산토스(Santos) 정권 모두 친시장적

경제정책 기조를 유지하고 있으며, FTA, 투자보장협정, 이중과세방지협정 등 외국인투자 유치를 위한 법적장치 마련을 통해 우호적인 기업경영환경을 조성하고 있음.

- 콜롬비아는 세계은행의 ‘Doing Business 2014’에서 전체 189개국 중 43위, 중남미국가 중 칠레, 페루에 이어 3위를 차지함.

□ 재정개혁 등 각종 개혁정책 추진

- 2011년 콜롬비아 정부는 2020년까지 만성적 재정수지 적자를 GDP의 -1% 수준으로 축소하는 재정준칙을 수립하였으며, 2012년에는 재산세, 부가가치세 등의 조세개혁을 통해 기업경영 비용 절감을 통한 기업활동 활성화에 기여할 것으로 보임.
- 이 밖에도 연금 및 의료 시스템 개혁, 석유 로열티 수입을 통한 국부펀드 조성, 도로 및 항구 인프라 개선 등을 추진하고 있음.

3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

(단위 : 백만 달러, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013e
경 상 수 지	-5,081	-8,919	-9,840	-12,124	-12,800
경 상 수 지 / G D P	-2.2	-3.1	-2.9	-3.3	-3.4
상 품 수 지	2,465	2,249	6,049	4,707	3,244
수 출	33,893	40,655	58,176	61,356	57,987
수 입	31,428	38,406	52,127	56,648	54,743
외 환 보 유 액	23,158	26,349	29,876	34,920	41,197
총 외 채 잔 액	53,731	63,621	76,569	83,658	87,865
총 외 채 잔 액 / G D P	23.0	22.2	22.8	22.8	23.1
D . S . R .	37.7	30.1	28.0	34.9	40.3

자료 : IMF, EIU, OECD(CRAM)

□ 석탄 수출 증가 등으로 GDP 대비 경상수지 적자폭 축소 전망

- 상품수지는 석유, 석탄, 커피 등의 수출로 소규모 흑자를 유지하고 있으나, 해외 아웃소싱 등으로 인한 서비스수지 적자, 외국기업의 해외송금으로 인한 소득수지 적자로 경상수지 적자가 지속되고 있음.
- 2012년에는 국제 원자재가격 상승세 둔화, 커피산업 침체 등으로 수출증가율이 둔화되면서 상품수지 흑자폭이 축소되어 경상수지 적자는 GDP 대비 -3.3%로 확대됨.
- 2013년에는 대규모 파업 등으로 석탄 수출이 전년보다 크게 감소하면서 상품수지 흑자폭이 감소하여 경상수지 적자는 GDP 대비 -3.4%로 확대된 것으로 추정됨. 2014년에는 파업 철회로 인한 석탄 수출 증가, 커피 생산 증가로 인한 커피 수출 증가 등으로 상품수지 흑자폭이 증가하면서 경상수지 적자폭은 GDP 대비 -2.7%로 축소될 전망이다.

□ FDI 유입으로 외환보유액 증가

- 양호한 비즈니스 환경, 정부의 에너지와 인프라 투자 확대 정책 등으로 외국인 직접투자가 지속적으로 증가하여 외환보유액 증가에 기여하고 있음.
- FDI 유입액 추이(억 달러) : 156.5('12년) → 173.5('13년 추정) → 176.6('14년 전망)
- 외환보유액 추이(억 달러) : 349.2('12년) → 412.0('13년 추정) → 459.2('14년 전망)

III. 정치·사회 동향

1. 정치안정

□ 2014년 5월 대선 후에도 대체로 정책 지속성 유지 전망

- 유력한 경쟁후보의 부재, 사회 취약계층에 대한 재정지출 확대 등으로 2014년 5월 대선에서 산토스 대통령의 재선 가능성이 높은 것으로 분석됨. 최근 여론조사에서 산토스 대통령은 우리베 전 대통령이 지지하는 술루아가(Zuluaga) 후보에 15%p 이상 앞서는 것으로 나타남. 양 후보 모두 외국인 투자 유치, 시장지향적 정책 등 대체로 유사한 정책 노선을 견지하고 있어 대선 결과에 관계없이 정책 지속성이 유지될 것으로 전망됨.

□ 콜롬비아 정부와 무장혁명군 간 평화협상 진행중

- 콜롬비아무장혁명군(FARC)은 1964년 조직된 콜롬비아 공산당 무장단체로 콜롬비아 우익정부 전복을 위해 각종 테러 및 무장공격을 주도하고 있으며, 콜롬비아 정부와 반군세력은 1980~90년대 세 차례 평화협상을 시도했으나 모두 결렬되었음.
- 콜롬비아 정부와 콜롬비아무장혁명군(FARC)은 2012년 10월 평화협상 개시를 공식 선언하였으며, 주요 의제는 농촌 개발, FARC의 정치 참여 보장, 분쟁 종식, 마약근절, 내전 희생자 보상 등임.
- 정부와 FARC 양측간 입장 차이와 계속되는 무력 충돌 등으로 협상 진행이 지연되고 있으나, 2014년 대선을 앞두고 협상이 진전을 보일 가능성도 있는 것으로 분석됨.

2. 사회안정 및 소요/사태

□ 강력한 치안강화 정책으로 반군 무장세력 약화

- 콜롬비아는 지난 50여 년간 콜롬비아무장혁명군(FARC), 민족해방군(ELN), 우익 민병대(AUC) 등 반군 조직들의 활발한 활동으로 불안한 치안상황이 지속되었으나, 2002년 이후 강력한 치안강화 정책과 미국의 지원 등으로 반군 무장세력이 최근 약화되었음.

- 그러나 현재 평화협상이 진행 중임에도 불구하고 FARC와 정부간 무력충돌이 계속되고 있어 치안 불안이 단기간에 해결되기는 어려울 전망이다.

□ 소득불평등으로 인한 사회불안 요인 잠재

- 콜롬비아는 2010 년 기준 지니계수가 0.56 으로 중남미에서 소득불평등 정도가 가장 심각한 국가 중 하나임. 0.4%의 지주가 지방 토지의 60% 이상을 소유하는 등 토지 분배에서 오는 구조적 불평등 등으로 소득불평등 문제가 단기간에 해결되기 어려움.

□ 커피산업 침체 등에 따른 보조금 지원을 위한 시위 발생

- 국제 커피 가격 하락, 기상 악화, 투자 실패 등으로 커피 산업이 침체된 상황에서 2013년 수천 명의 커피 재배 농민들이 커피산업에 대한 보조금 인상 등 정부의 재정지원을 요구하며 도로 점거 등의 시위를 벌였으며, 콜롬비아 최대 탄광인 Cerrejon에서도 정부의 광업 정책을 둘러싼 노동자들의 시위가 발생함.

3. 국제관계

□ 베네수엘라 등 좌파정권과의 관계 개선

- 우파성향을 유지해 온 콜롬비아 정부는 중남미 지역 내 좌파 정권 증가 및 미국에 대응한 역내 결집 등으로 인한 외교적 고립을 탈피하기 위해 베네수엘라 등 역내 국가와의 화해·협력을 적극 모색하고 있음.
- 2010년 8월 산토스 정부 출범 이후 에콰도르의 무관세 수입품에 대한 수입관세 조치를 해제하였으며, 베네수엘라와는 2011년 10월 3,000k 길이의 석유파이프 라인 설치 협약을 체결하는 등 관계가 개선되는 모습을 보이고 있음. 다만, 니카라과와는 영유권 분쟁이 지속되고 있음.

□ 아시아 국가와 외교 관계 다변화 지속

- 콜롬비아는 미국, EU 등 서방국가와 비교적 우호적인 관계를 유지하고 있으며 아시아 국가와 외교관계 다변화를 지속하고 있음.
- 한국과의 FTA 협상 타결, 일본과의 FTA 협상 추진, 중국과의 투자보장협정 및 이중과세방지협정 체결 등 아시아 국가들과의 관계 강화를 모색 중임.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 외환보유액 증가 등으로 외채상환능력 양호

- 경상수지 적자 보전을 위한 해외차입 등으로 인한 외채규모증가로 외채원리금 상환비율(D.S.R) 역시 높은 수준임.

- 그러나 GDP 대비 총외채잔액은 20% 수준으로 비교적 양호한 편이며, 외환보유액 규모, 낮은 단기외채 비중(총외채 대비 13%), IMF와의 신축적 신용공여 계약 등을 고려할 때 외채상환능력은 양호함.

* 콜롬비아는 단기 유동성 위기에 대한 선제적 대응 및 국제시장의 신뢰 향상을 위해 IMF와의 신축적 신용공여 계약을 2009년 5월(105억 달러, 1년 만기), 2010년 5월(35억 달러, 1년 만기), 2011년 5월(62억 달러, 2년 만기), 2013년 6월(58억 달러, 2년 만기) 체결함.

□ 양호한 외채상환태도

- 2013년 9월말 기준 OECD 회원국의 ECA 승인금액은 총 109.1억 달러(단기 52.5억 달러, 중장기 56.6억 달러)이며 연체금액은 없음.
- 콜롬비아는 1980년대 초 중남미 외채위기 당시에도 공적 채무에 대해 리스케줄링을 실시하지 않았으며, 현재까지 외채원리금을 정상적으로 상환하고 있어 외채상환태도는 양호한 것으로 보임.

2. 국제시장평가

□ 주요 ECA 지원태도

- 미국 EXIM : 최고 부보율 적용
- 영국 ECGD : 최고 부보율 적용
- 독일 Hermes : 단기 전액인수 가능

□ S&P와 Fitch, 재정건전성 개선 등으로 신용등급 상향조정

- 2013년 4월, S&P는 재정건전성 개선, 외부 충격에 대한 탄성 등을 반영하여 콜롬비아의 신용등급을 BBB-/Positive에서 BBB/Stable로 상향조정함.
- 2013년 12월, Fitch는 대외충격에 대한 회복력 강화 등을 반영하여 콜롬비아의 신용등급 전망을 BBB-/Positive에서 BBB/Stable로 상향 조정함.

3. 우리나라와의 관계

□ 2013년 2월, 한-콜롬비아 FTA 협상 서명

- 한국과 콜롬비아간 FTA가 2012년 6월 타결되어 2013년 2월 정식 서명함. 양국은 협정 발효 후 10년 이내에 교역 중인 대부분 품목(품목수 기준 한국 96.1%, 콜롬비아 96.7%)의 관세를 철폐하기로 합의함.

- 양국간 FTA로 2011년 수립된 전략적 협력 동반자 관계를 더욱 공고히 하고 우리 기업의 수출 및 투자 확대, 중남미 시장 진출 교두보 확보, 자원협력 확대 등 양국간 경제통상 협력관계 발전에 기여할 것으로 기대됨.

* 한-콜롬비아 FTA는 2013년 11월 콜롬비아 상원 통과 후 현재 하원의 승인을 기다리고 있으며, 2014년 상반기 내 통과 가능성이 있음.

□ 교역규모 및 해외직접투자 현황

- 양국간 교역규모는 2011년 19.9억 달러, 2012년 18.8억 달러, 2013년 15.5억 달러로 감소함. 우리나라는 콜롬비아에 자동차, 자동차 부품 등 공산품을 주로 수출하고 석탄, 합금철 등 원자재 및 자원을 주로 수입하여 양국은 상호보완적 무역구조를 가지고 있음. FTA가 발효되면, 양국간 교역규모가 증가할 것으로 예상됨.

- 우리나라의 對 콜롬비아 해외직접투자는 2013 년 말 기준 누계 총 신규법인수 46건, 투자금액 2.9억 달러를 기록하고 있으며, 주로 제조업(61%), 광업(16%) 등에 투자하고 있음.

〈표 3〉

한·콜롬비아 교역규모

(단위 : 백만 달러)

구 분	2011	2012	2013	주요품목
수 출	1,614	1,468	1,342	자동차, 자동차부품, 합성수지
수 입	380	145	207	석탄, 기호식품, 합금철선철 및 고철
합 계	1,994	1,613	1,549	

자료 : 한국무역협회

V. 종합의견

- 콜롬비아는 원자재가격 상승세 둔화, 대외 수요 침체 등으로 인한 수출 감소 등에도 불구하고 물가 관리 등 거시경제정책 운용을 통해 비교적 안정적인 경제성장을 지속하고 있음. 2014년에는 정부지출 증대, 민간 소비·투자 심리 개선 등으로 4.2%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망됨.
- 2014년 5월 대선에서 유력한 경쟁후보의 부재 등으로 현 산토스 대통령의 재선 가능성이 높은 것으로 예상되며, 대선 결과에 관계없이 여야 후보 모두 시장지향적 정책 노선을 견지하고 있어 대체로 정책 지속성이 유지될 것으로 전망됨.
- 총수출 증가율 감소로 인해 외채원리금상환비율이 증가하였으나, GDP 대비 총외채 잔액은 20% 수준으로 양호하며, FDI 유입에 따른 외환보유액 증가, IMF와의 신축적 신용공여 계약 등을 고려할 때 외채상환능력은 비교적 양호한 것으로 평가됨.

「한국의 개발협력」 원고 기고

□ 발간 목적

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

□ 원고 게재 절차

- 기고 → 접수 → 심사 → 게재

□ 원고 집필 요령

- 내용 및 작성 : 개발협력과 관련된 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의 되고 있는 이슈를 중심으로 서술 형식으로 작성
- 형식 : 한글파일 사용 (13 포인트, 200자 원고지기준)
- 분량 : A4 용지 15매 내외

□ 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 한다.

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

Tel : 02-3779-6583

- 기고원고는 「한국의 개발협력」의 발간 목적에 부합하며 다른 학술지에 게재된 적이 없어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

□ 심사

- 심사 절차는 한국의 개발협력 편집을 위한 한국수출입은행의 절차에 따라 진행된다.
- 기고 원고의 심사는 한국수출입은행의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

□ 게재

- 원고는 교정·교열을 거쳐 게재하며, 한국수출입은행 경험기획실은 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 게재된 원고에 대해서는 한국수출입은행의 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.



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



기획재정부
MINISTRY OF STRATEGY
AND FINANCE

K 한국수출입은행