



Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2013 No.1

- 무역을 위한 원조와 투자분야 원조정책에 대한 시사점
- 무역을 위한 원조: 기업과 민관협력의 역할 및 시사점
- Identifying Binding Constraints to Trade Expansion
- Aid for Trade: Challenges and Opportunities
- 무역을 위한 원조에 대한 평가
- European Report on Development 요약
- 미얀마 국별 평가리포트
- 파키스탄 국별 평가리포트



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2013년 제 1 호

한국의 개발협력

발행: 2013년 6월

발행인: 김용환

발행처: 한국수출입은행

편집인: 장영훈

주소: (150-996) 서울시 영등포구 은행로 38

전화: 02-3779-6114 (대표)

팩스: 02-784-1030 (대표)

홈페이지: www.edcfkorea.go.kr

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

목 차

I . 한국의 개발협력

- 03 Aid for Trade와 투자분야 원조정책에 대한 시사점
(강인수 숙명여자대학교 경제학부 교수)
- 23 무역을 위한 원조: 기업과 민관협력의 역할 및 시사점
(남영숙 이화여자대학교 국제대학원 교수)

II . 개발협력 포커스

- 43 Identifying Uganda and Azerbaijan's Binding Constraints to Trade Expansion
(강지민 한국수출입은행 경험사업본부 책임연구원)
- 63 무역을 위한 원조 논의 배경과 효과성 제고 노력
(맹준호 한국수출입은행 경험기획실 책임연구원)

III . 개발협력 이슈

- 77 무역을 위한 원조에 대한 평가
(강경재 한국수출입은행 경험지원실 책임연구원)

IV. 개발협력 단신

- 99 유럽개발보고서(European Report on Development: ERD) 개발금융 관련 내용 정리
(한국수출입은행 정책연구팀)

V. 개발협력대상국 분석

- 113 미얀마 국별 평가리포트
(서은주 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)
- 129 파키스탄 국별 평가리포트
(강수연 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)

I . 한국의 개발협력

1. Aid for Trade와 투자분야 원조정책에 대한 시사점

(강인수 숙명여자대학교 경제학부 교수)

2. 무역을 위한 원조: 기업과 민관협력의 역할 및 시사점

(남영숙 이화여자대학교 국제대학원 교수)



Aid for Trade와 투자분야 원조정책에 대한 시사점¹⁾

강인수

숙명여자대학교 경제학부 교수

I. 서론

시대적 상황에 따라 원조의 중점분야는 변해왔지만 원조의 효과에 대해서는 항상 논란이 있었다. 최근 G20 개발의제에서는 원조 효과성(aid effectiveness)을 넘어서는 개발 효과성(development effectiveness)이 강조되었다. 개발의제는 성장과 개발을 지원함으로써 MDGs를 포괄하는 개발격차 해소와 성장기반 확충을 위한 수원국의 역량 제고를 목표로 하고 있다. 개발의제가 실질적 효과를 가지기 위해서 가장 중요시해야 할 분야는 무역관련 원조(Aid for Trade: AfT)라고 할 수 있다. AfT는 OECD와 WTO가 최근 가장 중점을 두고 있는 원조분야로 무역기회의 확대와 무역능력 배양을 통해 지속가능한 성장을 달성하고 성장효과가 전반적 빈곤감축으로 이어질 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

WTO(2006)에 나타난 바와 같이 AfT는 ‘무역 확대’ 자체를 목표로한 원조가 아니라 무역을 ‘경제성장의 수단’으로 활용하기 위해 무역확대를 지원하는 것이다. 이를 위해 AfT 프로젝트나 프로그램들이 가장 보편적으로 가지고 있는 4가지 목표는 ㉠ 무역 증대, ㉡ 수출 다변화, ㉢ 국내경제와의 연계 극대화, ㉣ 조정능력 증진이다. 그러나 최근 들어 AfT의 범위가 공급측면의 능력배양(capacity building)으로 확대되면서 이의 목적 역시 포괄적으로 확대되었다. 그러나 이와 같은 범위와 목적의 확대는 무역관련 원조가 ‘사실상’ 경제활동 전반에 걸친 영역을 대상으로 하게 되는 결과를 초래하였다.

AfT의 범위가 확대되고 있기 때문에 AfT의 효과성 제고를 위해서는 AfT 사업별로 목표가 명확해야 하고 구체적인 결과가 도출될 수 있도록 AfT가 편성·집행되어야 한다.

1) 본 연구는 강인수(2010), 강인수·이호생·이시욱(2012)의 내용을 재정리한 내용임.

즉 한정된 재원으로 모든 분야를 다룰 수 없기 때문에 국가별 상황을 고려한 선택과 집중이 요구된다. 무역자유화가 실제 경제성장과 이를 통한 빈곤 감소를 견인하기 위해서는 무역관련 역량과 거시경제정책과의 일관성을 갖추고 있어야 한다. 그러나 무역관련 역량의 범위가 상당히 포괄적으로 확대되고 있기 때문에 국가별로 정확한 진단이 필요하고, 그에 적합한 정책개입이 필요하다. 이론적인 측면에서 AfT의 경제성장 효과나 빈곤감축 효과를 분석하는 것도 중요하지만, 보다 의미 있는 작업은 개별 국가의 상황에 적합한 AfT 추진방안을 도출하는 것이라고 할 수 있다.

이런 맥락에서 무역과 성장, 빈곤 간의 연결고리를 보다 명확히 밝히는 작업과 더불어 무역확대의 혜택이 경제 전반으로 확대되지 못하는 제약요인들을 찾아내는 작업이 중요하다.²⁾

II. 한국의 AfT 현황 평가

1. 한국의 AfT 현황

전세계 AfT를 약정액(commitment) 기준으로 살펴보면, 1990년대 중반에서 2000년대 초반 기간 중에는 150~200억불 수준에서 답보하다가 이후 점차 증가세로 전환되면서 2010년 447억불로 증가하였다. ODA에서 AfT가 차지하는 비중은 최근 들어 2005년 13.6%에서 2010년 21.3%까지 지속적인 증가세를 시현하고 있는데, 이는 과거 분류 미상인 항목들이 AfT로 재분류되어 산정된 데에 일부 기인하기도 하나, 이보다는 국제적으로 최근 ODA의 개발효과성이 강조되면서 AfT의 중요성이 부각되고 있는 점에 기인한 것으로 볼 수 있다.

DAC 회원국의 AfT를 자금 유형별로 살펴보면, 2010년 집행액 기준으로 무상공여가 전체 AfT 지원액의 56.2%를 차지하는 가운데, 차관은 37.4%, 지분 투자는 6.5% 수준의 구성비를 보였다. 이는 무상공여가 2000년대 중반까지만 해도 전체 AfT의 2/3 이상을 차지해 온 점과 크게 대비되는데, 특히, 2006년 이후에는 지분투자 형태의 지원 비중이 과거에 비해 증가한 특징을 나타내고 있다.³⁾

2) AfT 제약요인 분석과 관련된 방법론은 강인수 외(2010) 참조.

3) AfT의 국제적 추세에 관한 보다 상세한 분석은 강인수 외(2012) 참조.

한국의 경우 전체 ODA에서 AfT가 차지하는 비중은 2009년 약정액 기준으로 64.4%로 미국, 호주, 캐나다 등 주요 원조공여국보다 이 분야의 비중이 훨씬 높은 것으로 보고되고 있다.⁴⁾ 한국의 AfT는 2006~2009년 기간 중 약정액 기준으로는 4.7배, 집행액 기준으로는 1.6배 확대됨으로서 이 분야의 원조 비중은 세계 최고 수준이다. 그러나 이는 사후적 통계집계의 결과이지 실제 직접적으로 무역과 관련된 AfT 증가로 보기 어려운 측면이 있다. 왜냐하면 한국의 AfT 내용을 살펴보면 2009년의 경우 거의 대부분의 AfT가 경제인프라 구축에 대한 원조(93.6%)로 나타나고, 생산역량 배양과 무역정책·규제에 대한 원조는 6.2%와 0.2%에 불과하기 때문이다. 경제인프라의 구축은 직간접적으로 무역에 긍정적인 효과를 미치기는 하지만, 무역에 미치는 효과가 지나치게 포괄적이고 무역과의 직접적인 연관성이 적다. 이 분야의 원조는 사전적 의도와는 무관하게 평가하기에 따라 다른 분야의 원조로도 계상이 가능하기 때문에 무역 특정성이 적다는 문제가 있다. 즉, 한국의 경우 AfT는 이를 효과적으로 추진하기 위한 전략지침이나 정책체계가 마련되지 않은 상태에서 통계상의 비중만 커진 것으로 평가된다.

한국의 경우 무역진흥을 통하여 성공적으로 이룩한 경제발전의 경험을 개도국들에 전수해 왔으나, 무역과 관련한 한국의 개발협력 프로그램들은 원조효과성 확보 측면에서 많은 문제점을 노정하고 있다. 또한, 개도국의 사회경제개발 역량에 필요한 투자부문의 개발협력 프로그램은 상대적으로 미비하다고 할 수 있다.

한국은 최근 G20 정상회의를 통해 개발효과성을 강조함으로써 무역분야의 상대적 중요성을 부각시켰지만 AfT를 어떠한 방식으로 추진해 나갈 것인지에 대하여 구체적 방향과 내용을 가지고 있지 못한 상태이다. 즉, 한국의 대외원조에 있어서 무역 및 투자 분야의 위치가 분명하지 않다는 문제가 있다. AfT를 효과적으로 추진할 수 있는 정책적 체계가 수립되어 있지 않기 때문에 AfT를 실시하는데 있어서 목표의 정립과 이를 달성하기 위한 원조수단의 효과적 활용이 어려운 실정이다.

2. 한국 AfT의 평가기준

한국이 향후 보다 효과적으로 AfT를 수행해 나가기 위해서는 AfT 정책방향 및 추진

4) 미국, 호주, 캐나다 등은 교육, 보건, 위생, 정부 및 민간부문 역량 강화 등에 관련된 사회간접자본 구축을 위한 원조가 전체 ODA의 절반 이상을 차지하는 반면, AfT의 비중은 15% 미만으로 보고되고 있다. 주요 공여국 중에는 일본의 AfT 비중이 40.8%(2009년)로 한국과 유사한 것으로 나타났다.

체제를 구축해야 한다. 이를 위해서는 먼저 한국이 이제까지 수행해온 AfT가 국제사회에서 권고하는 그리고 수원국이 바라는 AfT의 방식 및 효과성 원칙에 부합하였는지, AfT에 있어 한국의 진정한 비교우위는 무엇인지를 객관적으로 점검해 볼 필요가 있다. 아래와 같은 질문은 객관적인 점검을 위한 출발점이 될 것이다.

□ 한국의 AfT는 원조효과성의 원칙들에 충실한가?

- 한국의 AfT는 수원국의 주도적인 참여를 보장하고 있는가? 아니면 AfT의 기획 및 집행에 있어 한국이 주도권을 행사하고 있는가?
- 한국의 AfT는 수원국의 수요 및 메카니즘을 따르고 있는가? 아니면 한국의 정책적 우선순위가 반영되고 있는가?
 - AfT를 통하여 수출 다변화 및 촉진에 있어 구체적인 성과를 원하는 수원국의 수요를 어떻게 반영하고 있는가?
- 다른 공여국들과의 원조 조화를 적극적으로 모색하고 있는가? 아니면 한국만의 방식으로 다른 공여국과는 독립적인 의사결정을 하고 있는가?
 - 한국의 AfT 규모가 선진공여국과 비교하여 그리 크지 않다는 점을 고려할 때, 한국은 어떻게 보다 효과적으로 AfT를 기획·집행할 수 있을 것인가?
- 한국의 AfT는 수원국이 원하는 구체적인 성과를 달성하기 위한 점검 및 평가 체제와 수단을 지니고 있는가?

□ 한국의 차별화된 AfT 콘텐츠는 무엇인가?

- 상대적으로 작은 원조 규모, 원조경험의 일천한 역사, 그다지 효율적이지 못한 원조 체제 등을 감안할 때 한국이 국제사회 및 수원국에 기여할 수 있는 원조의 내용 및 방식(modality)은 무엇인가?
 - 한국이 현재 중점분야로 삼고 있는 8대 분야는 대부분 선진공여국이 지닌 중점분야와 유사하며 한국만의 차별적인 특성을 드러낸다고 하기 어려운 바, AfT에 있어서는 한국이 여타 선진공여국과는 차별화된 원조 프로그램을 기획하고 수행할 수 있는가?

수원국에서 공여국으로 탈바꿈한 DAC 국가라는 점, 그 과정에서 무역이 결정적인

역할을 하였다는 점, 무역을 통한 성장을 가능하게 하였던 시스템과 소프트웨어를 보유하고 있다는 점 등이 한국이 지닌 차별화된 강점일 것이다. 즉 수원경험을 지니고 있으며 성공적인 경제성장을 이룬 국가라는 점에서 수원국의 관점에서 볼 때 한국은 선진공여국들과는 차별화된 위상을 지니고 있다. 무역을 통한 경제성장 및 그것을 가능하게 하였던 시스템을 지니고 있다는 것은 범분야 주제로서 AfT와 관련된 다양한 분야(경제개발에 대한 비전, 재원조달, 무역촉진 수단 및 기관, 무역관련 인력개발 등)에 강점을 보유하고 있음을 의미한다. 주의해야 할 점은 한국의 차별화된 개발경험을 강조하다 보면 한국의 AfT가 수원국의 주도 및 수요에의 합치보다는 한국의 경험을 ‘전수’하는 일방적인 방식으로 귀결될 위험성이 존재한다는 것이다. 또한 한국의 AfT 규모가 선진공여국과 비교하여 상대적으로 작다는 점에서 한국은 PBAs 원조방식을 바탕으로 선진공여국과 긴밀한 원조 조화를 도모할 필요가 있다.⁵⁾

3. 한국 AfT의 평가

한국이 차별화된 AfT를 효과적으로 추진하기 위해서는 한국의 강점을 구체화하고 추진해 나갈 체제와 조직이 필요하다. 범분야 이슈로서 한국 AfT의 특징과 장점을 정리하고 이를 전반적인 한국 원조시스템에 접목시키면서 다른 공여국과의 PBAs를 통한 원조 조화를 실행해 나갈 수 있는 시스템을 구축해야 하는 것이다. 이와 관련하여 한국의 현재 상태를 평가하면 다음과 같다.

먼저 AfT 정책 방향 및 원칙과 관련하여 한국의 AfT는 아직까지 확고하고 명시적인 AfT 정책 방향 및 원칙을 바탕으로 하고 있다고 보기 어렵다. 한국에서는 무역의 주류화 원칙에 대한 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있으나 아직까지 AfT에 대한 구체적인 전략지침이 존재하지 않아서 무역의 주류화가 공식화되어 있다고 하기는 어려운 상태이다. 한국이 친빈곤층 AfT를 중요한 고려사항으로 삼고 있는지도 불확실하다. 한국이 치중하고 있는 경제인프라 분야에 대한 AfT가 수원국의 경제개발에는 도움이 될 것이

5) 프로그램형 접근(Program Based Approach: PBAs)은 수원국이 보유한 개발프로그램(국가개발전략, 부문별 프로그램, 이슈별 프로그램, 특정 기관의 프로그램 등)을 공여국들이 협조하여(coordinated) 지원한다는 원칙에 따라 개발협력을 수행하는 방식이다. 프로그램형 접근은 i) 수원국 또는 수원기관의 주도적 참여, ii) 포괄적인 단일 프로그램과 예산계획, iii) 보고, 예산, 재정관리 및 조달을 위한 공여국의 절차를 조율하고 조화시키는 공식적인 절차, iv) 프로그램의 기획 및 이행, 재정관리, 감독 및 평가를 위하여 수원국의 시스템 사용을 확대하려는 노력 등과 같은 특징을 지닌다. 공여국들은 일반예산 또는 부문예산에 대한 지원, 프로젝트를 통한 지원, 타 공여국의 사업에 대한 출연(pooling arrangement), 신탁기금 등 다양한 방법과 원조방식으로 PBAs를 적용할 수 있다.

지만 직접적으로 저소득층의 빈곤감축을 지향하고 있는지는 확실하지 않다. 이는 한국이 중점적으로 지원하는 수원국 그룹의 선정에 있어서도 최빈국 그룹보다는 차상위 그룹 저개발국을 선호하고 있는 것으로 보이는 점과도 관련이 있다.

한국은 그간 CPS의 수립, 유무상 원조의 연계 등 원조 효과성의 제고를 위한 노력을 전개해 오고 있으나 여전히 AfT에 있어 원조효과성 원칙에 대한 고려 및 반영의 미흡한 상태이다. 수원국 주도, 수원국 수요에의 합치 등의 원칙과 관련하여 수원국의 의사보다는 한국의 우선순위를 선반영하는 기조가 존재한다. 수원국 관련 주체들과의 coordination 특히 민간부문의 참여를 활성화하려는 노력이 부족하며, 모듈 방식의 원조 사업 구상은 공급자 중심의 사고를 고스란히 노출하고 있다고 할 수 있다. 또한 원조 조화의 사례가 일부 존재하기는 하지만, 한국은 상대적으로 매우 작은 규모의 AfT 재원에도 불구하고 AfT 사업의 독자적인 추진을 기본으로 하고 있다. 대부분의 AfT 사업이 단발적인 단독 사업의 형태이며 PBAs 방식으로 이루어진 경우는 거의 없는 상태이다. AfT에 대한 평가를 통한 성과관리의 측면에 있어서도 이제까지 사업에 대한 사후적인 평가는 이루어지고 있으나, AfT의 기획단계에서부터 사전적으로 평가기준을 설정하고 이행과정 및 종료 시점에서의 치밀한 평가를 통하여 차기 사업에 피드백이 제공된 사례는 거의 없다.

한국은 현재 명시적인 AfT 추진체제를 갖추고 있지 못하다. 현재 한국의 AfT 추진 체제는 중점분야형도 아니며 범분야형이라고 할 수도 없다. 즉 한국은 원조의 기획 및 예산배정에 있어 무역이 독립된 분야로 설정되어 있지도 않으며, 기존의 중점분야에 대한 사업에서 반드시 고려되어야 할 요소로 간주되고 있지도 않다. 전반적 원조체제 내에서 AfT의 지위가 명확하지 않으면 효과적인 AfT를 위한 목표의 수립, 예산배정, 이행 및 평가가 이루어지기 어려울 것이다.

향후 AfT는 지속적으로 확대될 것으로 예상되는 바, 한국은 조속히 AfT 정책체계를 마련함으로써 AfT 성과의 제고를 위한 틀을 구축해야 한다. AfT 정책 방향·원칙과 더불어 추진체제는 AfT 정책체계의 핵심적인 구성요소이므로 한국은 AfT 전략지침의 작성을 통하여 정책체계를 구축하고 중점 프로그램을 제시함으로써 AfT의 성과를 제고해 나가야 할 것이다.

III. 제약요인 및 우선순위 분석에 관한 국제적 논의의 시사점

원조효과성에 대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)에서 제시되고 있는 Ownership, Alignment, Harmonization, Managing for Results, Mutual Accountability의 달성을 저해하는 모든 요인을 제약요인으로 볼 수 있다. 따라서 이의 해결은 AfT의 효과성을 제고하기 위해서 중요한 문제이며 모든 분야에서 적절한 해결책이 제시되어야 할 것이다. 여러 제약요인 분석기법은 각각의 장단점을 갖고 있으며 여러 방식을 종합적으로 적용할 때 제약요인에 대한 정확한 분석을 추진할 수 있다.

또한 대부분의 분석기법에서 강조되고 있는 것은 수원국내에서 민간간, 정부간, 그리고 민간과 정부 간의 정책대화이다. 다시 말해서 이를 통해 확실한 정부부처 간, 민간과 정부 간에 정책형성과정에서 부터의 공감대를 형성하고 이를 정책집행과정에서의 지지를 확보하는데 활용하여야 관련정책의 추진이 용이할 뿐만 아니라 그 효과성의 확보에도 도움이 된다. 이러한 과정에서 강력한 정치적 의지와 리더십이 요구되는데 그 이유는 이의 확보 없이는 해당국의 특정 이해집단의 이익만이 반영되는 결과를 초래하기 쉽기 때문이다.

많은 분석기법에서 수원국의 정부 및 민간기구나 국가적 시스템의 활용을 요구하고 있다. 하지만 현 상황에서는 이를 적극적으로 활용하는 공여국은 별로 없는 것으로 판단된다. 수원국의 ownership을 확보하고 해당국에 대한 가장 전문적인 심도 있는 정보를 가지고 있는 현지 이해관계자들의 참여는 원조의 효과성을 확보하기 위한 필수적 요소라 할 수 있다.

한편 결과지향적인 원조를 시행하는 것도 원조의 효과성을 담보하는데 있어 매우 중요한 요소이다. 원조의 결과에 대한 평가를 통해 실질적인 효과가 시현되었는지를 판단하고 향후 원조계획을 작성하는 단계에 반영하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 원조의 다년간 계획이 작성될 필요도 있는데 이를 통해 일회적인 원조를 지양하고 다년간 계획에 따른 달성목표와 지표를 명확하게 연도별로 수립해 놓는다면 원조의 효과성을 지속적으로 관리해 나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는 정책목표가 모호성을 갖지 않도록 명확히 작성되어야 한다. 또한 강력한 행정집행 체제가 마련되어야 하며 시행기간 전반에 걸친 모니터링이 필요하다. 이와 더불어 현재 많은 공여국이 하나의 수원국에 대한

원조를 시행하고 있는 현상이 보편적으로 나타나고 있기 때문에 자국의 원조체계 내에서의 일관성뿐 만 아니라 해당국에서 다른 공여국과의 정책공조가 확보될 때 원조의 효과성을 극대화 해 나갈 수 있을 것이다.

또한 제약요인 자체를 파악하는 것 보다는 그 기저에 내재하고 있는 원인을 파악하는 것이 원조의 효과성을 제고하기 위해서는 필요하다. 예를 들어 비록 낙후된 금융시스템이나 자금의 낮은 가용성이 무역의 증대에 매우 중요한 제약요인이기는 하지만 아프리카에서 1990년대에 행해진 금융시스템의 개혁은 그들 국가에서 무역의 증대를 가져오지 못했다. 그 이유는 사업기회의 부족으로 인하여 자금에 대한 수요가 늘어나지 못했기 때문이다.

한국의 원조의 효과성을 확보하기 위한 방안을 도출하기 위해서는 다른 원조국들이 행하고 있는 기법을 확인해 볼 필요가 있다. 미국의 원조방식에 대한 분석을 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저 우리나라의 원조 목적을 정하고 이에 입각한 Aft 후보국가를 확정하는 작업이 필요하다. 미국의 경우 자국이 필요한 목표를 달성하기 위한 국가선정기준으로 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유 등을 포함해 놓고 있다. 현재 한국은 중점대상국을 선정하여 원조를 시행하고는 있으나 그 기준이 명확히 확립되지 않은 상태에서 선정된 것으로 판단되는 경우도 많이 있어 이를 명확히 할 필요가 있다. 그리고 수원국의 참여를 통한 해당국에서의 원조의 제약요인을 파악하는 작업이 진행되어야 한다. 물론 국제기구에 의한 분석이나 해당국이 작성한 여러 제약요인 분석 보고서가 있기는 하지만 우리의 원조 목적에 적합한 수원국의 현황파악이 시행되어야 할 것이다.

IV. 한국의 Aft 정책방향

1. '무역·투자 분야 원조' 를 한국의 비교우위 분야로 특화

한국의 개발협력정책은 여타 선진국이 일반적으로 시행하고 있는 프로그램을 시행할 뿐만 아니라 'Ladder Builder' 즉, 수원국들이 중진국으로 성장하는 과정에서 한국의 경험을 적극 활용하도록 함으로써 그 비교우위를 확보할 수 있다. 이러한 점에서 무역투자 분야 원조는 다음과 같은 점에서 한국이 ODA 정책에 있어서 비교우위를 확보하는 데

매우 효과적이라 할 수 있다.

첫째, 한국은 매우 성공적인 발전경험을 가지고 있고, 식민지배를 당한 경험 등 수원국들과 유사한 경험이 있다는 측면에서 수원국들이 자국의 성장모형의 모범으로서 한국의 발전전략에 대한 수요가 매우 높다.

둘째, 여타 선진국과 달리 한국은 개도국에서 선진중진국으로 발전한 가장 최근의 경험을 갖고 있다는 점에서 개도국의 정책 수립 및 집행과 관련하여 직접적인 경험을 공유할 수 있는 거의 유일한 국가이다.

셋째, 한국은 국제경제에 대한 적극적 편입을 통하여 완결적 공업구조를 확보하였다는 점에서 수출다변화 및 산업다각화 욕구가 높은 수원국의 현실에 매우 부합하는 국가이다.

따라서 한국의 무역투자 분야 원조를 ODA 정책의 비교우위 특화분야로 설정하는 것은 원조의 수요 및 공급 측면 그리고 국제적 추이에 입각해 볼 때 매우 자연스러운 정책 방향이라고 할 수 있다. 또한, 선진국에 비하여 상대적으로 취약한 ODA 규모를 효율적으로 활용하여 비교우위를 확보하는 방안이기도 하다.

2. 무역·투자 분야의 원조 원칙 수립

한국의 개발경험 그 자체는 역사적, 세계 환경적으로 특수한 측면이 있으며 한국의 개발경험이 성공적이었던 것도 한국이 활용한 ‘정책’ 그 자체가 아니라 그러한 정책이 성과를 거둘 수 있었던 ‘조건’이 매우 중요하게 작용하였다. 따라서 한국의 경험의 효과적으로 공유되고 실질적인 원조효과를 거두기 위해서는 무역 관련 ODA 프로그램의 수립과 집행에 있어서 다음과 같은 원칙이 적용될 필요가 있다.⁶⁾

① Willingness Encouragement: 수원국이 무역의 진흥을 통하여 성장과 빈곤해소를 이룩하겠다는 개발의지를 갖추어야 하며 공여국이 이를 지원하는 역할을 담당해야 한다. 즉 수원국의 주인의식(ownership)이라는 원칙이 한국의 무역 분야 원조에도 유효하다. 수원국마다 사정이 다르기는 하지만 대부분 국가가 경제성장을 위한 주요 수단으로 수출 증대를 선호하고 있는 것은 분명해 보인다. 그러나 적지 않은 경우 실효성 있는 구체적인 실천수단을 가지고 있지 못한 상태에서 추상적인 목표 제시에 그치고 있다. 따라서

6) ODA원칙과 관련된 보다 상세한 논의는 국제경제연구소(2010b) 참조.

수원국의 개발의지를 장려하고 존중하되 보다 현실 적합성이 있도록 지속적인 정책대화를 이어가야 한다.

② **Half-step Ahead Along Her Way**: 개발협력 프로그램이 효과성을 확보하기 위해서는 제반 프로그램이 수원국이 보유한 개발전략에 맞추어 이루어져야 한다. 즉 수원국 수요에의 부합(alignment)해야 한다는 원칙이 개발경험의 공유에도 적용되어야 한다. 특히 개발협력 프로그램이 효과적으로 이루어지기 위해서는 수원국의 흡수능력을 고려하고 철저하게 현지화를 통하여 가시적인 성과를 확보하는데 중점을 두어야 한다. 이를 위해 수원국의 국가발전계획에 대한 면밀한 검토가 이루어져야함은 물론이고, 원조 입안단계부터 수원국과의 대화(dialogue) 채널을 마련하여 가급적 수원국의 많은 이해관계자들의 의견을 반영해야 한다.

③ **Selective Focus**: 한국의 인적·물적 원조자원이 제한되어 있음을 감안할 때 선택과 집중은 원조효과를 제고를 위해 불가피한 원칙이다. 무역분야의 개발협력 프로그램에 있어서도 선택과 집중의 원칙은 개발경험의 공유를 위한 대상국 및 분야의 선정, 구체적인 사업방식의 결정 등에 모두 적용되어야 한다. 우리나라의 경우 통계상으로는 전체원조에서 무역관련 원조(AfT)가 차지하는 비중이 상당히 높게 나타나지만 이러한 통계만으로 우리나라가 AfT를 효과적으로 집행하고 있다고 보기는 어렵다. 사실 지금까지는 사전적 계획 하에 AfT로 원조집중을 했다고 보기는 기집행된 원조를 사후적으로 AfT로 분류하여 통계보고를 해왔다고 볼 수 있다. 원조집행된 내용을 살펴보면 최근 8대 중점 분야 등을 선정하였음에도 불구하고 소액으로 거의 전 분야에 걸쳐 100개가 넘는 국가에 지원되어왔음을 확인할 수 있다. AfT의 범위가 확대되고 있기 때문에 기집행된 원조 중 상당부분을 AfT로 집계 가능했다. 그러나 이러한 방식으로 향후 AfT를 지속해 나갈 경우 실효성 확보가 담보되기 어렵기 때문에 선택과 집중은 불가피해 보인다.

④ **Multi-stage Efforts for Result (Result-oriented)**: 개발협력 프로그램은 경험공유사업은 전시적인 성격의 일회적 지원을 지양하고 다단계에 걸친 연속적인 사업으로 구성되어야 한다. 후속 단계에서의 지원효과를 제고하기 위해서는 기존 사업을 엄밀하게 평가하여 문제점과 교훈을 다음 단계에 활용할 있는 평가-피드백 시스템을 갖추어야 한다.

이러한 원칙과 더불어 OECD/WTO(2009)에서 제시한 다음의 모범관행이 충족해야 할 기준에 부합하는 방향으로 관련 정책이 수립되어야 한다.

- ㉠ 수원국의 개발전략에 무역을 주류화하는 조정이 이루어져야 한다.(Getting the co-ordination right: mainstreaming trade into development strategies)
- ㉡ 제약요인에 대한 진단이 제대로 이루어져야 한다.(Getting the diagnostics right: from needs to binding constraints)
- ㉢ 개혁의 실천가능성을 높여야 한다.(Getting the political economy right: the feasibility of reforms)
- ㉣ 원조효과성을 높이는 방향으로 원조집행이 이루어져야 한다.(Getting the delivery right: the Paris Declaration on Aid Effectiveness)
- ㉤ 수원국의 능력배양이 이루어져야 한다.(Getting the regional dimension right: strengthening capacities)

3. 한국 AfT 전략지침 및 프로그램 체계

한국은 이제까지 자체적으로 한국의 AfT에 대한 전반적인 전략을 평가한 적이 없다. AfT 전략에 대한 부분적인 아이디어는 OECD의 AfT 질문서, 원조에 관한 국제회의에서의 입장 표명 등을 통해 제시된 바가 있으나 AfT에 대한 명확하고 구체적인 정책방향과 추진체제, 중점분야 및 수단 등을 담은 체계적인 전략지침이 작성된 바는 없다. 따라서 이제라도 AfT의 효과적인 수행을 위한 가이드라인의 역할을 할 수 있는 체계적인 전략지침을 작성해야 할 것이다.

개별 공여국의 원조정책에 대한 기본지침은 그 나라의 원조를 효과적이고 조직적으로 수행하기 위한 기본틀을 제시한다.⁷⁾ 이러한 기본지침은 원조의 목표, 기본원칙, 추진체제, 평가, 예산 등을 규정하며, 이를 바탕으로 원조기관은 원조의 중점분야 및 이슈를 설정하고 다양한 원조수단을 동원하여 원조프로그램을 시행하게 된다. 또한 원조프로그램을 효과적으로 기획하고 이행하기 위하여 중점분야 및 이슈별 전략지침을 개발하여 활용해야 한다.

구체적인 AfT 전략지침이 도입되지 않는다면 무역을 원조체제에 주류화하기 어렵게 되므로 중점분야별 원조프로그램의 기획 및 이행에 있어 무역에 대한 고려는 부차적인 것으로 간주될 가능성이 크다. 이러한 이유로 거의 모든 선진공여국들은 AfT 전략지침

7) 한국에서는 2009년 제정된 국제개발협력기본법안이 원조정책의 기본 틀을 담고 있다.

을 도입하였거나 작성 중에 있다. 한국도 AfT를 효과적으로 수행하기 위해서는 AfT의 목표, 원칙, 추진체제, 평가방안 등을 규정하는 전략지침이 필요하다. AfT 전략지침은 가능한 한 국제사회의 기준을 준수하는 방향으로 작성하되 한국의 차별화된 요소를 반영해야 할 것이다. 아래의 <표 1>은 향후 도입될 한국의 AfT 전략지침이 담아야 할 핵심적인 내용을 제시한 것이다.

<표 1> 한국 AfT 전략지침의 핵심 내용

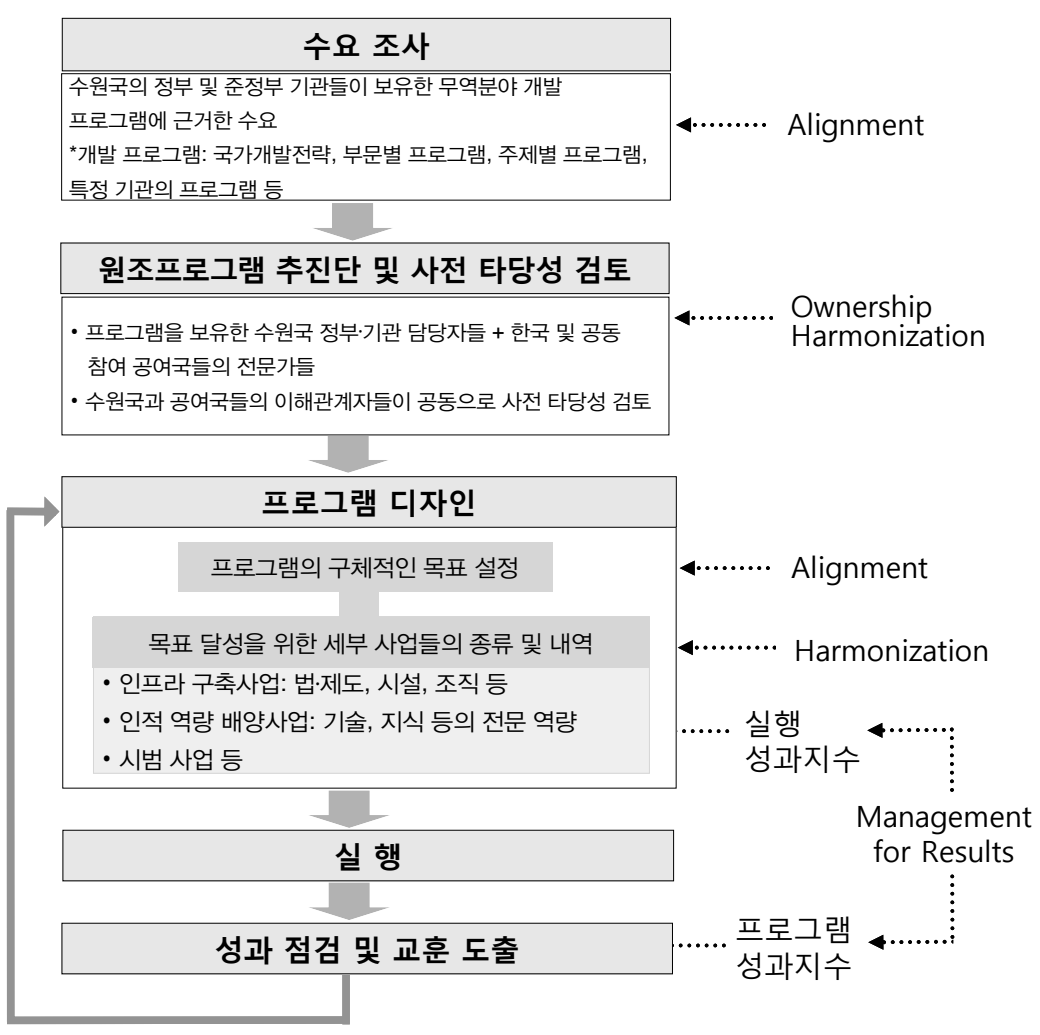
항목	내용
AfT의 의의 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 수원국의 무역기회 및 무역역량의 증진이 수원국의 개발 및 빈곤감축에 도움이 될 수 있음을 천명 • 한국의 원조에 있어 무역을 핵심적인 분야 또는 수단으로 명시하여 원조프로그램을 추진함으로써 수원국의 개발 및 빈곤감축을 지원하도록 함을 명시 • 한국의 전반적인 원조 뿐만 아니라 AfT에 있어서도 수원국의 전반적인 개발과 더불어 빈곤층에 대한 직접적인 지원효과를 지향함을 천명
AfT의 운영방식 및 추진체제	<ul style="list-style-type: none"> • 파리선언의 효과성 원칙 적극적 수용: 특히 공급자 중심의 일방적 전수, 독자적인 원조 사업 등을 지양하고 수원국 수요에의 합치, 원조 조화 등이 심분 고려되도록 원조를 기획하도록 명시 • 통합적인 원조 프로그램: AfT 프로그램의 성과 담보를 위하여 다양한 이슈 및 관련 분야를 종합적으로 고려하고 지원하는 방식, 예를 들어 PBAs(Program-based Approaches)를 따르도록 명시 • 범분야형 추진체제: 단기적으로 한국의 분절화된 원조체제라는 제약 하에서 AfT 정책체계를 무리없이 정착시켜 나가기 위한 추진체제로 범분야형 추진체제를 고려 - 범분야형 추진체제는 기존의 전반적인 원조체제를 크게 변화시키지 않고도 적용할 수 있는 방식 • AfT 공동 작업반: 농업, 민간부문, 금융 등 다양한 분야에 대한 유무상 AfT 프로그램을 기획하고 이행할 때 여러 분야의 전문역량을 활용하는 메카니즘으로 AfT 공동작업반 가동을 고려
AfT의 중점 분야	<ul style="list-style-type: none"> • AfT 분야별로 한국이 차별화된 비교우위를 지닌 세부 분야들을 적시하고 그 구체적인 실행방안을 적시 • 무역의 범분야적인 성격을 고려하여 원조의 여타 중점분야와의 연계 방안도 모색
평가 및 피드백	<ul style="list-style-type: none"> • 평가 및 피드백의 중요성 • 평가 및 피드백의 구성 요소 및 이행 절차

자료: 국제경제연구소(2011b)의 내용을 바탕으로 저자가 재구성 및 보완

한국의 AfT 전략지침을 작성하기 위해서는 위의 표에 나타나 있는 주요 항목별로 한국의 입장을 담은 구체적인 내용을 적시해야 할 것이다. 또한, 무역분야 원조 프로그램

램의 체계에는 적절한 관련 사업들의 패키지로써의 프로그램 성격과 Program Based Approach(PBAs) 방식의 프로그램 성격이 반영되어야 할 것이다.⁸⁾ <그림 1>은 이러한 사항들을 반영하여 무역분야 원조(AfT) 프로그램의 흐름도를 제시하고 있다.

<그림 1> 무역분야 원조 프로그램 흐름도



8) 프로그램형 접근(PBAs)은 수원국이 보유한 개발프로그램(국가개발전략, 부문별 프로그램, 이슈별 프로그램, 특정 기관의 프로그램 등)을 공여국들이 협조하여(coordinated) 지원한다는 원칙에 따라 개발협력을 수행하는 방식이다. 프로그램형 접근은 i) 수원국 또는 수원기관의 주도적 참여, ii) 포괄적인 단일 프로그램과 예산계획, iii) 보고, 예산, 재정관리 및 조달을 위한 공여국의 절차를 조율하고 조화시키는 공식적인 절차, iv) 프로그램의 기획 및 이행, 재정관리, 감독 및 평가를 위하여 수원국의 시스템 사용을 확대하려는 노력 등과 같은 특징을 지닌다. 공여국들은 일반예산 또는 부문예산에 대한 지원, 프로젝트를 통한 지원, 타 공여국의 사업에 대한 출연(pooled arrangement), 신탁기금 등 다양한 방법과 원조방식으로 PBAs를 적용할 수 있다.

4. 무역관련 원조(AfT) 진단모형 개발

무역과 성장에 병목현상(bottleneck)을 발생시키는 요인을 체계적으로 분석하기 위해 무역통합진단연구(Diagnostic Trade Integration Study: DTIS) 방법론이 개발되어 2010년 까지 46개국(아프리카 33개국)에 대한 DTIS 작성이 완료되었다.

DTIS는 수원국의 전반적인 경쟁력 평가를 통해 수출 잠재력이 큰 산업을 발굴하고, 무역의 제약요인을 찾아낸 이후 이를 해결할 수 있는 구체적인 실행계획(action plan)을 제시한다. DTIS는 정책권고와 무역 관련 기술적 지원, 세계경제와의 통합 증진을 위한 능력 배양 등을 위한 분석 틀/framework)을 제시할 뿐 아니라 수원국의 전반적인 경제 개발전략과 무역전략을 연계시키는 도구로 사용된다.

그러나 DTIS의 구조와 조사과정이 병목현상을 식별하는 데 초점이 맞추어진 것이 아니라 전반적인 수원국의 수요를 발굴하는 데 초점이 맞추어져 있기 때문에 거의 전 분야에 걸친 방대한 정책대안이 제시됨으로써 핵심적인 장애요인에 대한 분석과 정책의 우선순위 결정이 미흡한 측면이 있다.

이러한 문제를 보완하고 정책의 우선순위를 정하기 위해 Growth Diagnostics를 활용하는 방법도 도입되기는 하였다. 그러나 이러한 방법이 어느 한 가지로 진단과 처방이 다 이루어질 수는 없지만 기본적으로 수많은 사례조사와 연구를 기초로 하여 도출된 것이기 때문에 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

제약요인과 정책의 우선순위를 찾아내는 여러 가지 방법론들은 기본적으로 수원국들이 스스로 자체진단을 하는데 도움을 주고자 고안된 것이다. 그러나 앞서 강조하였듯이 수원국과 공여국 간의 긴밀한 정책대화가 AfT의 효과성을 높이기 위해 필수적인 사항이고 공여국도 AfT를 포함한 원조전략 수립 시 수원국의 상황에 대해 심층적인 연구가 필수적이기 때문에 이러한 방법론을 활용하여 나름의 진단모형을 개발할 필요가 있다.

한편, 민간부문의 투자는 경제 성장과 빈곤 감축에 있어서 매우 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에 개도국의 투자활성화를 위한 선진국의 지원의 중요성이 점차 부각되고 있다. OECD는 이러한 차원에서 “개발을 위한 투자계획”을 제시하고, ① 민간부문 투자를 활성화하기 위한 개도국의 노력을 효과적으로 지원하기 위한 ODA의 활용, ② OECD 동료학습방법에 기반한 정책능력의 개발, ③ 투자를 위한 정책프레임워크의 개발과 이용 등의 프로젝트를 수행하고 있다.

그러나 OECD의 그와 같은 노력은 아직 원론적인 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 따라서 그 실효를 거두고 있다고 보기도 어려운 게 사실이다. 이는 개도국 투자증진을 위한 ODA 활용과제에서도 잘 드러난다. 개도국의 투자 활성화를 위해서 OECD가 강조하고 있는 개도국의 법과 제도의 개혁, 지배구조의 개선, 물적 인프라의 개선, 국제적 통합, 정부와 민간의 파트너십, 금융시장의 개혁, 중소기업의 육성 등의 내용은 새로운 것들이 아니다.

“투자를 위한 정책 프레임워크(PFI)”도 개도국이 바람직한 투자환경을 만드는 데 필요한 질문들을 열거하고 있을 뿐이다. 각각의 질문에 대한 평가의 기준마저도 제시되지 않고 있다. 개도국에 입장에서 필요한 것은 자국의 상황에 따른 정책 제안이나 정책의 우선순위가 될 것인데, PFI는 이에 대한 구체적인 방법을 제시하지 못하고 있다.

이러한 차원에서 보면, 한국의 입장에서 개도국의 투자 활성화를 위해 ODA를 활용하고자 한다면, 이와 관련된 구체적인 진단 모형부터 개발이 되어야 한다. 또한 이는 앞서 언급된 무역 관련 원조 진단 모형의 개발과 밀접한 관련을 가질 수밖에 없을 것이다.

V. 결론

한국은 원조공여국으로서의 경험은 길지 않지만 적지 않은 시행착오를 겪었음에도 불구하고 일정한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 특히, 최근 국제적 원조논의의 동향이 개발효과성을 강조하는 방향으로 나가고 있다는 점은 한국으로서는 상당히 긍정적 변화로 받아들여진다. 실제로 많은 개도국들과 최빈국들이 한국을 벤치마킹하고자 하기 때문에 상대적으로 한정된 자원을 지원하는 상황임에도 불구하고 원조효과성을 높일 수 있는 여지는 매우 크다고 할 수 있다.

기존 한국의 원조의 64.4%가 AfT로 분류가 되고 있고, 그 비중이 더 커질 것으로 예상되기 때문에 지금까지와는 달리 이 분야를 한국의 원조 비교우위 분야로 설정하고 보다 체계적인 정책수립을 해나가야 할 필요성은 매우 크다. 그러나 AfT의 실질적 성과와는 무관하게 그 중요성이 커지고 있음에도 불구하고 아직까지 한국의 AfT는 특별한 정책적 방향이 설정되지 못했기 때문에 AfT의 양적인 성장과는 달리 내용이 빈약하다는 비판을 피하기 어렵다.

AfT에 대한 정책방향과 관련 사업을 체계적으로 수행하기 위한 정책체계를 완비하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 특히, AfT를 전반적 원조체계 안에 주류화해야 하고 AfT와 관련한 구체적 전략지침을 마련해야 한다. 구체적 전략지침 없이는 무역을 원조체계에 주류화하기 어렵기 때문에 개별 원조프로그램의 기획 및 이행에 있어 무역에 대한 고려는 부차적인 것으로 간주될 가능성이 커진다. 따라서 전체 원조 프레임워크에서 AfT의 독립적 지위를 확보하거나 다양한 원조사업의 주요 목표로 간주하게끔 해야 한다.

AfT의 효과성을 제고하기 위해서는 앞서 논의한 여러 방식을 종합적으로 적용할 필요가 있다. 여러 제약요인 분석기법은 각각의 장단점을 갖고 있기 때문에 정확한 분석을 위해서는 국가별 특수성이 고려되어야 한다. 대부분의 분석기법에서 강조되고 있는 것은 수원국내에서 민간간, 정부간, 그리고 민간과 정부 간의 정책대화이다. 다시 말해서 이를 통해 확실한 정부부처 간, 민간과 정부 간에 정책형성과정에서 부터의 공감대를 형성하고 이를 정책집행과정에서의 지지를 확보하는데 활용하여야 관련정책의 추진이 용이할 뿐만 아니라 그 효과성의 확보에도 도움이 되기 때문이다. 이러한 과정에서 강력한 정치적 의지와 리더십이 요구되는데 그 이유는 이의 확보 없이는 해당국의 특정 이해집단의 이익만이 반영되는 결과를 초래하기 쉽기 때문이다.

많은 분석기법에서 수원국의 정부 및 민간기구나 국가적 시스템의 활용을 요구하고 있다. 하지만 현 상황에서는 이를 적극적으로 활용하는 공여국은 별로 없는 것으로 판단된다. 수원국의 ownership을 확보하고 해당국에 대한 가장 전문적인 심도 있는 정보를 가지고 있는 현지 이해관계자들의 참여는 원조의 효과성을 확보하기 위한 필수적 요소라 할 수 있다.

한편 결과지향적인 원조를 시행하는 것도 원조의 효과성을 담보하는데 있어 매우 중요한 요소이다. 원조의 결과에 대한 평가를 통해 실질적인 효과가 시현되었는지를 판단하고 향후 원조계획을 작성하는 단계에 반영하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 원조의 다년간 계획이 작성될 필요도 있는데 이를 통해 일회적인 원조를 지양하고 다년간 계획에 따른 달성목표와 지표를 명확하게 연도별로 수립해 놓는다면 원조의 효과성을 지속적으로 관리해 나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는 정책목표가 모호성을 갖지 않도록 명확히 작성되어야 한다. 또한 강력한 행정집행 체제가 마련되어야 하며 시행기간 전반에 걸친 모니터링이 필요하다.

이와 더불어 현재 많은 공여국이 하나의 수원국에 대한 원조를 시행하고 있는 현상이 보편적으로 나타나고 있다. 따라서 자국의 원조체계 내에서의 일관성뿐 만 아니라 해당국에서 다른 공여국과의 정책공조가 확보될 때 원조의 효과성을 극대화 해 나갈 수 있을 것이다.

참고 문헌

강인수(2010), “한국 ODA의 5대 쟁점과 한국형 ODA”, 국제경제연구소 CIES WP 2010-1

강인수·이호생·이시욱(2012), 『무역분야 개발협력 방안: 한국 Aft 프로그램의 원조효과성 강화를 중심으로』, 국제경제연구소, 대외경제정책연구원 ODA 정책연구 12-01

권을 외(2006), 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방향』, 대외경제정책연구원

권을 외(2009), 『OECD/DAC 주요규범과 ODA정책 개선 방안』, 연구보고서 09-01, 대외경제정책연구원

국제개발협력위원회(2012), “한국형 ODA 모델 추진방안”, 국무총리실

국제경제연구소(2010a), 『ASEAN 후발3개국(베트남, 미얀마, 캄보디아)의 사회경제개발역량 제고에 관한 기초연구』, 대외경제정책연구원 심층지역연구

국제경제연구소(2010b), 『한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한 기초 연구: 기존 사례의 분석 및 우즈베키스탄에의 적용』, 대외경제정책연구원 전략지역 심층연구 10-5

국제경제연구소(2011a), 『무역과 개발의 주요 이슈와 정책시사점』, 대외경제정책연구원 ODA 기초연구 11-02

국제경제연구소(2011b), 『주요국 무역분야 원조의 정책체계와 한국의 정책방향』, 대외경제정책연구원 ODA 기초 연구 11-03

이현주(2010), 『한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안』, 한국국제협력단

이호생(2010), “한국 ODA 국별지원전략(CAS)의 현황과 개선방향”, 국제경제연구소 CIES WP 2010-2

정유아(2010), “21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용방안”, KOICA 개발정책 포커스 제2호

최민경(2008), “무역을 위한 원조를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안”, KOICA

한국국제협력단(2010a), 『국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안』, KOICA 개발정책포커스 4호

한국국제협력단(2011), 『프로그램형 접근방식(PBA)을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구』, 연구자료: 기후변화 2011-20-171

주동주 외(2009), 『선진국의 ODA공여실태 분석과 한국의 대외원조전략』, 한국수출입은행

Burnside C. and Dollar D.(2000), "*Aid, Policies, and Growth*," *American Economic Review*

Hallaert, J. and Laura Murano(2009), "Binding constraints to trade expansion: Aid for trade objectives and diagnostics tools," *OECD Trade Policy Working Paper No.94*, COM/DCD/TAD(2009)5/FINAL.

Hausmann, R., D. Rodrik and A. Velasco(2005), *Growth Diagnostics*, available at <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafnalmarch2005.pdf>

Hausmann, R., D. Rodrik and A. Velasco(2006), "Getting the Diagnosis Right," *Finance and Development*, vol.5(1), pp.191-193.

OECD(2006), *Aid for Trade: How to Making it Effective*, OM/DCD/TD(2006)3

OECD(2008), *Key Elements to Best Practice in Aid for Trade*

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

OECD/WTO(2007), *Aid for Trade at a Glance 2007 - 1st Global Review*, Paris and Geneva: OECD and WTO.

OECD/WTO(2009), *Aid for Trade at a Glance 2009 - Maintaining Momentum*, Paris and Geneva: OECD and WTO.

OECD/WTO(2011), *Aid for Trade At a Glance 2011 - Showing Results*, Paris and Geneva: OECD and WTO.

WTO (2006), *Recommendations of the Task Force on Aid for Trade*, Aid for Trade Task Force, WT/AFT/1, WTO, Geneva

WTO/OECD (2006), 2006 Joint WTO/OECD Report on Trade-Related Technical Assistance and Capacity Building(TRTA/CB)

무역을 위한 원조: 기업과 민관협력의 역할 및 시사점¹⁾

남 영 속

이화여자대학교 국제대학원 교수

I. 서론

2005년에 시작된 무역을 위한 원조(Aid for Trade, 이하 AfT) 이니셔티브는 그동안 많은 다자·양자 원조공여기관과 민간부문의 참여 속에 지속가능한 성장의 주요 수단으로서 무역역량 배양을 위한 사업들을 전개해왔다. 국제적으로 진행되고 있는 다양한 AfT 사업의 사례는 AfT가 개발원조 전략의 중심으로 등장하고 있고 이러한 사업이 저개발국 주민의 삶을 개선할 수 있는 향상된 무역 역량을 가져오고 있다는 것을 보여준다(OECD, 2011; OECD/WTO, 2011). AfT 사업은 초기에는 주로 개도국의 무역협정 협상 능력의 강화 또는 협정의 이행을 지원하기 위한 기술원조에 치중했으나 점차 무역관련 인프라 구축과 민간부문 개발 등 공급측면의 역량 배양을 목표로 하는 사업으로 확대되어왔다.

AfT 분야 개발원조의 중요한 특징 중 하나는 민간부문의 역할과 지원규모가 커지고 있다는 것이다. 글로벌 가치사슬의 확대와 개도국 생산자의 편입에 따라 글로벌 기업의 전략에 있어 공급사슬을 통한 품질과 생산성 확보가 중요해 지면서 글로벌 기업들은 개도국에서 인적 역량 배양과 더불어 기술·노하우·자금을 제공함으로써 생산역량 강화에 일조하는 등 자신이 가진 경제력, 전문성, 노하우 등을 바탕으로 AfT 분야의 중요한 주체로 등장하고 있다.

개발에 있어 민간부문의 역할은 G20 서울정상회의와 부산개발원조총회 등 최근의 개발원조 관련 국제포럼에서 주요한 아젠다로 등장하면서 많은 관심을 받아왔다. 특히 개발원조 분야 중 개도국 민간부문의 무역역량 강화가 중요한 원조분야로 제시되어왔고

1) 본 논문은 한국국제통상학회가 주최한 2012년 춘계 정책세미나 <개발원조와 통상: 개도국 수출산업 육성을 위한 원조정책의 방향>에서 발표한 원고를 바탕으로 작성하였음.

많은 글로벌 기업들은 개도국 기업과 농민의 역량배양을 통해 AfT 사업에 참여해왔다. 기업들은 단독으로 개도국의 무역역량을 강화하는 사업을 진행하기도 하지만 많은 경우 공여국의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)와 연계하여 진행해왔다. 이러한 기업의 활동과 ODA와의 연계는 공여국 정부가 제공하는 민관협력 또는 공공·민간 파트너십(Public-Private Partnership)이라고 불리는 협력과 협업의 체계를 통해 이루어져왔다.

기업의 측면에서도 글로벌 가치사슬의 등장과 확산, 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility) 요구의 전세계적인 확산에 따른 CSR의 전략적 활용 노력과 더불어 저소득층을 비즈니스 파트너로서 생각하는 ‘사다리의 저변(BOP: Bottom of the Pyramid)’ 모델의 등장은 개발협력에의 적극적인 참여, 특히 공공부문과의 개발 파트너십 구축에 적극적인 관심을 갖도록 해주었다.

본 연구는 민간부문이 AfT에 참여하게 된 배경을 고찰하고 기업의 AfT에의 참여 유형과 사례를 분석하고자 한다. 특히 AfT에 있어서 민관협력 방식을 통한 사업 유형과 사례를 분석함으로써 AfT 사업의 확장성과 효과성 제고를 위한 민관협력의 역할을 고찰한다. 또한 이를 바탕으로 우리나라의 개발원조정책에 있어서 AfT 분야의 발전방향을 모색하고 특히 민관협력 체계의 구축을 통한 AfT에의 기업의 참여방향을 제시하고자 한다.

II. AfT와 기업 역할의 확대

1. 개발협력과 글로벌 기업

가. 글로벌 가치사슬과 CSR

1970년대 말 이후 자본과 상품의 국제적 이동이 심화하는 세계화(globalization)가 급속히 진전된 가운데, 특히 1990년대 이후의 시기에는 기업의 생산 네트워크가 전세계로 확대되면서 국제무역의 패러다임에 커다란 변화를 가져왔다. 1990년대 초 소련의 붕괴 이후 자본의 이동은 더욱 심화되었고, 1995년 WTO의 출범으로 전세계적으로 무역장벽이 낮아지면서 상품과 서비스의 흐름은 더욱 가속화되었다. 그러나 세계화는 단지 무역이나 투자의 국제적 흐름만이 아닌 산업기술 레짐(regime)의 변화라는 보다 근본적

<그림 2>

공급사슬의 예



자료: UNGC와 BSR(2010), 노한균(2011: 228)에서 재인용

또한 경쟁력 확보를 위해 공급사슬 상에서 중간재와 최종재를 신속하게 이동시키는 것이 중요해짐에 따라 AfT의 주요 사업인 무역원활화 및 무역관련 인프라 구축도 글로벌 기업에게 중요한 관심사가 되었다. 공급사슬을 통한 품질과 생산성 제고 등 경쟁력 확보의 필요성은 개도국에서 진행되는 AfT 사업과 글로벌 기업의 이해가 일정 부분 일치되도록 하는 요인으로 작용하도록 했다고 할 수 있다(World Bank, 2011).

이와 동시에 글로벌 기업의 공급사슬 관리에서 CSR이 중요한 이슈로 등장했다(APEC, 2007). CSR은 기업이 전통적으로 초점을 맞추었던 매출과 이익 등 재무적 성과뿐만 아니라 윤리, 환경, 사회문제 등 비재무성과에 대해서도 함께 종합적으로 고려하는 경영활동을 말하며, 주주 및 투자자, 소비자, 종업원, 공급사와 협력사, 지역사회 등 다양한 이해관계자와의 신뢰관계를 구축하고 그들의 요구를 기업경영에 적절히 통합하는 과정을 통해 실천된다. 1990년대 이래 다국적기업이 연루된 노동, 인권, 환경 문제들이 야기되고 국제적인 관심과 비판의 대상이 되면서 나이키, 셸(Shell), 소니, 월마트(Walmart)와 같은 글로벌 대기업들은 많은 이해관계자로부터 책임 있는 공급사슬 관리에 대한 집중적인 압력을 받게 되었다. 높아지는 국제사회의 요구, 다양한 CSR 국제규범의 등장, 사회책임투자의 확산 등에 따라 기업의 경영활동에 있어 CSR은 필수적인 요건이 되었고 이에 따라 글로벌 기업들은 CSR 이슈를 공급사슬 관리에 적극적으로 통합하게 되었다. 특히 개도국의 경우 오랫동안 이어진 기업의 자선적 전통이 있는 경우가 많고 지역공동체의 생존을 위해 직접적인 기여를 하는 사회공헌활동이 당연시되는 경향이 있기 때문에 글로벌 기업의 지속가능한 성장을 위해서도 CSR 활동은 매우 중요하다고 할 수 있다(Hopkins, 2008; Visser, 2008; 남영숙, 2011).

선진국 소비자의 높은 품질과 CSR에 대한 요구, 글로벌 가치사슬의 확대와 이에 상응하는 기업전략의 변화 등은 글로벌 기업으로 하여금 개도국에서 이루어지는 생산과정

이 품질, 안전기준, 사회·환경적 기준에 부합하도록 인적 자원과 기술에 투자하는 노력을 기울이게 했다. 특히 2000년대에 들어 점차 많은 수의 선진국 기업들은 준법적 또는 방어적 차원의 소극적인 CSR에서 벗어나 기업의 핵심 사업 전략과 CSR을 통합함으로써 전략적으로 CSR을 활용하고 기업과 지역사회의 동반성장을 추구하는 전략적·통합적 CSR 활동을 강화하고 있다(안영도, 2011). 이는 능동적이고 적극적으로 CSR을 기업의 핵심 사업 전략에 통합하는 것이 장기적인 기업성과와 경쟁력 강화에 기여할 수 있다는 인식의 전환에 기초한다(Porter & Kramer, 2006, 2011). 이에 따라 기부 및 자선활동 등 협의의 사회공헌활동에 초점을 두었던 글로벌 기업의 CSR 활동은 점차 광범위한 이해관계자의 요구에 바탕을 두고 지역사회와 공유의 가치(shared value)를 추구하는 상생 전략의 방향으로 바뀌어가고 있다.

나. BOP와 ‘포용적 비즈니스’ 접근

2000년대 초 프라할라드(C. K. Prahalad) 교수는 개도국 또는 신흥국의 경제피라미드 저변에 있는 빈곤층을 대상으로 하는 BOP 사업은 저소득층의 빈곤감소와 삶의 질 향상에 도움이 되는 동시에 기업의 이윤도 창출하는 전략이 될 수 있다고 주장하여 많은 호응을 얻었다(Prahalad, 2005). BOP 전략은 가난한 사람을 적극적인 소비자로 전환하고 그들의 생활수준을 개선함으로써 빈곤을 문제로 보기보다는 혁신을 할 수 있는 기회로 삼음으로서 파괴적인 혁신(disruptive innovation)을 촉진하고자 한다. 이러한 파괴적 혁신은 피라미드의 밑바닥에 있는 사람들의 사회적·경제적 조건을 개선시키고 동시에 해당 기업에게 비교우위를 가져다주는 전략으로 제시되었다.

BOP 비즈니스가 실제로 개도국에 미칠 영향에 대해 우려 섞인 시각도 제시되어 왔지만(Karnari, 2009), 선진 공여국과 다자원조기구들은 BOP 모델을 글로벌 기업의 개발협력 참여를 유도하는 이론적 근거로서 활용해왔다. UNDP는 BOP 관점에 기초해서 ‘포용적 비즈니스(Inclusive Business)’ 모델을 제시해왔는데, 이는 빈곤층을 소비자, 공급자, 비즈니스 파트너, 근로자 등으로 가치사슬에 포함함으로써 저개발국의 주민들의 삶의 질을 개선할 수 있다는 접근이다(UNDP, 2004, 2008). UNDP는 이미 많은 글로벌 기업들이 포용적 비즈니스 모델을 통해 새천년개발목표(MDGs) 달성에 기여한 것으로 평가하고 있다(UNDP, 2010).

BOP와 포용적 비즈니스 모델은 글로벌 기업들의 개발에의 참여가 기업에게는 수익 창출과 새로운 성장분야 발굴 기회를 주고, 해당 빈민층과 그 지역에는 삶의 질 향상과 인프라 개선 등 다양한 혜택을 제공함으로써 공유가치를 창출하게 된다고 제시한다.

2. AfT에 있어서의 기업 역할의 유형과 사례²⁾

OECD와 WTO는 2010년 7월부터 AfT의 평가 프레임워크 하에 다자·양자 원조공여 기관과 수원국 정부, 여타 국제기관 등을 대상으로 AfT와 관련한 사례를 수집하고 이에 대한 분석을 OECD/WTO(2011) 보고서에 담았다.³⁾ 150개 이상의 국가에서 수집된 269개의 AfT 사업 사례는 6가지의 주제 하에 정리되었는데, ①무역비용 감소를 위한 무역원활화 ②무역 촉진을 위한 인프라 건설 ③수출 촉진을 위한 정책 개선 ④정부의 역량 강화와 무역조정 지원 ⑤특정 부문에서의 무역 촉진을 위한 산업특정적 정책 이행 ⑥수출확대를 위한 민간부문 촉진 노력 등이다. 또한 동 보고서는 점차 많은 수의 AfT 사업들이 인프라 개선, 인적 역량, 생산역량의 강화 등 다양한 기제들을 연계한 통합적 접근 방법을 통해 효과성을 극대화하려는 노력을 하고 있다는 것을 보여주었다.

AfT 사업 분야 중 특히 기업의 역할이 두드러진 분야는 무역원활화, 산업특정적 정책 이행 및 수출확대를 위한 민간부문 촉진 노력 등에 있어서의 무역역량 강화라고 할 수 있다. 한편 World Bank(2011)는 AfT에 참여한 기업의 다양한 사례를 수집하고 기업이 개도국의 무역역량 강화에 참여한 분야를 네 가지로 분류했다. 이에는 ①훈련과 기술을 통한 인적역량의 개발 ②기술, 노하우, 금융 등을 통한 생산능력의 배양 ③생산자를 글로벌 가치 사슬에 통합 ④무역원활화 등이 포함된다.

가. 훈련과 기술을 통한 인적역량 개발

기업의 글로벌 경영에 있어서 개도국의 현지 인력이 생산에 필요한 기술수준을 보유하고 있는 것은 중요한 경쟁조건이라고 할 수 있다. 적절한 인적·기술적 역량의 보유는 개도국의 입장에서도 해외투자의 유치와 자국의 무역역량 강화를 위해 매우 중요한 자원

2) 본 단락은 World Bank(2011)에 수집된 사례를 바탕으로 작성되었다.

3) 개별 사례는 www.aid4trade.org에서 볼 수 있다.

이라고 할 수 있다. 이에 따라 글로벌 기업들이 개도국에서 이행하고 있는 훈련과 기술을 통한 인적역량의 개발은 개도국과 글로벌 기업이 상호 윈-윈(win-win)할 수 있는 협력 방식으로 등장했다.

이러한 기업의 사례로서 커피 생산업체인 Nespresso는 과테말라에서 현지 커피 협동조합에 대한 비즈니스 훈련을 제공했다. NGO와 함께 진행한 이 프로젝트는 회계, 신용관리, 조직관리 및 재무계획 등에 대한 훈련이 포함되었으며 이러한 훈련은 커피 농가의 생산성과 수익성을 높이고 과테말라의 커피 수출을 증대시키는데 일조한 것으로 평가되고 있다. 또한 프랑스의 전력·운송업체인 Alstom의 경우 남아프리카공화국에 현지 인력의 훈련, 교육, 기술 역량에 투자하는 프로젝트이행센터를 건립하고 인적역량 개발에 노력했다. 한편 기업들의 연합체 차원의 노력도 있었다. 예를 들면 아프리카 비즈니스 협회(Business Council for Africa)는 카메룬에서 부패 척결을 위한 이니셔티브를 시작했는데, 카메룬은 사회전반에 만연한 부패로 인해 민간부문의 발전이 저해되고 있는 것으로 알려져 왔다. 동 이니셔티브는 경제활동에서의 투명성을 높이고 기업들의 윤리·준법경영 준수를 유도함으로써 비즈니스 비용을 낮추고 무역역량을 강화하려는 목적하에 진행되었다.

나. 생산능력의 배양: 기술, 노하우와 금융

개도국의 현지 생산자들에게 기술, 노하우, 설비, 금융접근 등을 제공하는 것은 무역역량 제고를 위해 중요한 활동이다. 따라서 이러한 자원을 보유하고 있는 글로벌 기업들의 활동은 AfT 분야에서 중요한 역할을 해왔다. 예를 들면 무선통신기업인 Qualcomm은 테크놀로지를 활용하여 현지 생산자를 지원하는 프로젝트를 진행해왔다. 브라질에서는 양식어업인들에게 3G 무선기기를 제공하여 물과 기후상황을 모니터링할 수 있게 해주고 지속가능한 어업 기술을 가르쳐줌으로써 과도한 어획을 예방하면서 수익 증대를 가져올 수 있도록 도와주었다. 인도에서는 낮은 가격의 핸드폰에 기후상황, 안전, 어획구간, 시장가격에 대한 정보를 제공하는 무선 어플리케이션을 지원해주었다. 또한 인도네시아에서는 그라민재단과 함께 휴대폰과 소액대출을 연계하여 저소득층과 소규모 기업인들의 경제활동을 지원하는 프로그램을 진행했다.

한편 Barrick의 경우 아르헨티나 농민들의 생산과 수출 확대를 통해 지속적인 생존

기반을 확립하기 위한 건조토마토 수출 프로젝트를 시작했다. Barrick은 2005년에 현지 농민조합 및 지방정부와 협약을 맺고 농민들이 양파에서 토마토로 농작물을 다변화할 수 있도록 기술적인 지원을 하고 토마토 건조시설을 건립해주었으며 이러한 지원은 현지 농민들의 생산성을 향상시켜 국제시장에서의 가격경쟁력 향상에 도움을 주었다는 평가를 받고 있다. 한편 시티은행은 페루에서 공급사슬에 있는 생산자들에게 신용을 제공하는 금융 플랫폼을 지원함으로써 중소기업의 수출 증대에 도움을 주었다.

다. 생산자를 글로벌 가치사슬에 통합

글로벌 가치사슬의 확대에 따라 현지 생산자들을 글로벌 가치사슬에 편입시키고 경쟁력을 높이는 것은 개도국의 무역역량 강화를 위한 AfT의 중요한 사업 분야가 되어왔다. 많은 개도국의 경우 농업과 의류생산을 통해 글로벌 가치사슬에 편입되고 있어서 이들 분야와 관련된 글로벌 기업들이 AfT에 참여했다. 전 세계 빈곤층의 대다수가 농촌에 거주하고 이들 중 대다수가 농업에 의존하고 있는 점을 감안하면 소규모 농업생산자가 글로벌 가치사슬에 연결되고 유기농 제품과 같이 부가가치가 높은 상품을 생산하여 수출하도록 하는 AfT 사업 모델은 저개발국의 빈곤감축에 긍정적인 영향을 가져왔다.

코카콜라는 케냐와 우간다에서 5만여 명의 과수재배 농민을 위해 훈련과 금융서비스 등을 제공함으로써 과수농업의 경쟁력을 향상시키고 글로벌 가치사슬에 편입될 수 있도록 지원해주고 있다. 한편 다논(Danone)은 우크라이나에서 개별적인 우유생산자들을 연결하여 보다 더 큰 시장기회를 갖는 전문적인 우유생산 협동조합을 설립할 수 있도록 지원해주었고 또한 EU 기준에 맞는 우유를 생산할 수 있도록 훈련 프로그램을 제공했다. 월마트도 농업의 가치사슬을 지원하기 위한 프로그램을 진행해왔는데 중소기업인들의 생산능력과 제품의 품질을 향상시키기 위한 기술훈련을 제공하고 지역 및 국제 시장과의 연계를 지원해주고 있다.

라. 무역원활화

개도국에서의 무역원활화 조치는 세관 개혁을 통한 효율성 증대, 국경통관 절차의 신속화, 부패의 기회 축소 등을 통해 수입자와 수출업자의 비용을 줄임으로서 개도국

수출 경쟁력을 높여준다.⁴⁾ 무역원활화와 관련된 AFT 분야의 ODA는 도로 인프라 설비, 통관 절차 간소화, 전력 및 통신서비스의 제공 등을 포괄하는 통합적 무역원활화 프로그램과 세관개혁과 물류관리 프로그램 등이 진행되고 있는데, 기업의 입장에서도 국경과 통관관리에서의 비효율성 감소는 물류비용을 크게 줄일 수 있어서 경쟁력 차원에서 중요하다 할 수 있다.

기업 참여의 사례로 SGS는 가나에서 IT를 기반으로 한 단일통관창구를 만들어 공급 사슬의 효율성을 증대시키고 가나정부의 관세와 세금징수를 연간 20~35% 높일 수 있도록 해주었다. 가나에서 성과를 보인 동 프로그램은 마다가스카르와 코트디부아르 등 다른 아프리카 국가로 확대되었으며, 이러한 IT를 활용한 무역원활화 지원은 Microsoft와 Oracle 등 다른 IT 기업들도 진행해왔다. 또한 남미에서는 Fedex, DHL, UPS 등 특급운송 업체들이 무역원활화를 위한 지원을 하고 있다.

III. AFT와 민관협력

1. 개발협력과 민관협력

1990년대 이후 국제사회는 ODA에서 나타난 ‘기부자 피로현상(donor fatigue)’을 해소하고 원조의 효과성을 제고하기 위한 방안으로 공공부문과 민간부문 간의 협력관계를 구축하는 민관협력을 적극적으로 추진하기 시작했다. 많은 선진 공여국 정부와 국제기구는 이와 관련한 제도와 실천 가이드라인을 마련하고 민간부문의 참여를 유도하기 위해 다방면으로 노력해왔다. 개발을 위한 민간기업과 시민사회의 폭넓은 파트너십 구현은 2000년에 선언된 MDGs의 8번째 목표로 명시되어 있고, 2010년 G20 서울정상회의와 2011년 11월에 개최된 부산개발원조총회에서도 주요한 이슈로 부각된 바 있다.

특히 2000년에 MDGs가 발표된 이후 미국, 독일, 영국, 스웨덴 등 선진 공여국은 ODA에 민간부문이 가진 자본, 창의성, 기술, 인력 등을 연계해 원조의 효과성을 높이려는 시도를 해왔다. 독일의 개발원조부처인 BMZ는 민간부문과 1,400개 이상의 민관협력

4) 2006년에 수출 컨테이너를 중앙아프리카 공화국의 Bangui의 공장에서 가장 가까운 항구로 옮겨서 선적에 필요한 모든 세관, 행정, 항구 요구사항을 맞추는데 116일 걸렸고, 부르키나 파소의 Ouagadougou는 71일, 차드의 N'djamena에서는 87일, 카자흐스탄의 Almaty에서는 93일, 이라크 바그다드에서는 105일이 걸렸다. 이는 코펜하겐의 5일, 베를린의 6일, 모리셔스의 Port Louis에서의 16일, 상하이·쿠알라룸푸르·산티아고의 20일과 대비된다 (OECD/WTO, 2011, p.119).

프로젝트를 실행하고 있고, 미국의 USAID도 3천여 민간 파트너와 1,000개 이상의 민관협력 파트너십을 형성하고 있다. 이외에 오스트리아, 프랑스, 캐나다, 덴마크, 영국, 핀란드, 일본, 네덜란드, 스위스, 스웨덴 등의 개발원조기관과 IFC, UNDP 등 국제기구도 민관협력을 위한 프로그램을 마련하고 있다(UNGC et al., 2011). 또한 일부 공여국과 국제기구에서는 민간과의 파트너십을 전담하는 부서를 신설하여 민관협력 추진에 힘쓰고 있다

민관협력에서 기업의 기여하는 바는 기업의 전문성, 자금 등 재원의 제공, 저소득층의 상품과 서비스의 구매 또는 판매에 대한 기여, 프로젝트 실행에 있어서의 효율성, 프로젝트를 더 큰 범위로 확대할 수 있는 글로벌 생산네트워크 등을 들 수 있다. 예를 들면 Allianz는 인도에서 UNDP와 독일 GIZ의 지원으로 마이크로보험과 관련된 파일럿 프로젝트를 한 이후 이를 인도에서 본격적으로 실시했고 세네갈과 같은 다른 아프리카 국가에도 확대했다(UNGC et al., 2011).

민관협력 형태의 개발원조는 산업별로는 농업, 노동집약적 제조업, 관광, 에너지·통신·금융, 보건과 교육 등에서 많이 이루어지고 있다. 특히 방글라데시나 캄보디아와 같이 해외수출을 위한 의류 생산기지를 구축한 개도국에서의 민관협력은 주로 공급사슬을 통해 노동 기준과 제품의 질을 향상하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 석유(앙골라), 코코아(라이베리아), 면화(말리), 어류(우간다), 의약품 원료(마다가스카르) 등 원재료 생산·공급과 관련하여 현지 생산종사자들을 지역 또는 글로벌 공급사슬과 연계하는 것도 추진해왔다. 또한 단순히 원재료를 수출만 하는 것이 아니라 개도국 내에서 생산공장을 건립하여 부가가치를 높이려는 노력도 진행되어왔다(UNGC et al., 2011).

일반적으로 개발협력에 있어서 민관협력 접근방식은 참여자의 수와 포괄범위에 따라 다음과 같이 나누어 볼 수 있다 (UNGC et al., 2011, pp. 14~16).

일대일 방식: 단일한 원조공여국과 단일한 기업이 협력하는 방식이다. 원조공여기관은 주로 프로젝트 자금의 일부, 현지에서의 접촉, 개발 노하우 등을 기여하고, 기업은 경제력, 기술적 전문성과 비즈니스 역량을 제공한다.

다수 이해관계자 참여 이니셔티브: 단일 기업 또는 단일 공여국의 참여로는 해결하기 어려운 개발 문제를 해결하기 위해 여러 기업 또는 공여국 등 다수의 이해관계자들이 참여하는 방식이다. 이렇게 다자가 참여하는 접근방식은 가치사슬의 다양한 측면을 통합함으로써 새로운 시장을 창출하는 등 일대일 방식이 해결하지 못하는 문제를 해결하는

데 활용될 수 있다.

개발목표를 달성하기 위한 글로벌 플랫폼: 글로벌 플랫폼은 포괄적인 개발목표를 달성하기 위한 펀드의 조성 등 많은 자원과 다수 참여자의 역량을 통합하는데 효과적인 방식으로 활용되고 있다. 일부 선진 공여국은 이러한 펀드를 조직하거나 자금지원을 하고 기업과 다른 이해관계자들 간의 조정을 위한 중심적 역할을 하면서 노하우를 전파하고 공동의 행동과 체계적인 접근방식을 조직하는 역할을 해왔다.

변혁적 파트너십: 변혁적인 파트너십은 가장 최근에 등장한 민관협력 방식으로 다수 이해관계자 참여 이니셔티브처럼 하나 이상의 기업과 다수의 주요 이해관계자를 포함하는데, 수원국의 보건·교육 시스템 또는 지역 농업 네트워크처럼 특정 분야의 시스템 전체를 개혁하는 것을 목적으로 한다.

2. AFT에 있어서의 민관협력 유형과 사례⁵⁾

가. 훈련과 기술을 통한 인적역량 개발

앞 절에서는 글로벌 기업들이 독자적으로 훈련과 기술을 통한 인적역량 개발 사업을 하는 사례를 논의했는데, 점차 많은 기업들은 국제기구 또는 개발원조기관과 연계하는 민관협력 방식으로 보다 대규모의 프로그램을 진행해왔다. HP는 UNIDO와 연계하여 대규모의 기업인 교육프로그램(LIFE: Learning Initiatives for Entrepreneurs)를 시작했다. 마케팅, 운영, 커뮤니케이션, 금융 분야에서 비즈니스와 IT 솔루션에 대한 훈련을 제공하는 등 민관협력 프로그램은 17,000개 이상의 직업 창출하고 42,000명 이상의 참가생을 훈련하여 창업을 지원해주었다고 평가되고 있다.

한편 글로벌 공급사슬에서 화물운송업자를 대표하는 국제화물운송업자연합회(FIATA)는 UNCTAD와 함께 파키스탄에서 화물운송업자들을 위한 훈련 프로그램을 조직했는데, 이 민관협력 이니셔티브는 현지 화물운송업의 기술과 기준을 향상하여 국제 경쟁력과 무역 역량을 강화해주었다.

5) 이 단락은 World Bank(2011)와 UNGC et al.(2011)에 나온 사례를 바탕으로 작성되었다.

나. 생산능력의 배양: 기술, 노하우와 금융

국제기구와 개발원조기관들은 개도국에서 특정한 산업의 생산기술과 관련한 지원, 기준 제고, 질적인 업그레이드, 해외시장에 관한 정보를 제공하고 가치사슬에서의 제약 요인을 해결해주는 AfT 사업을 진행해왔다(OECD/WTO, 2011). 특히 전통적인 수출 품목들을 대상으로 질적인 업그레이드를 통해 수출증대를 목표로 하는 프로젝트들이 진행되어 왔다. 이러한 프로젝트의 대상에는 바나나와 프란틴(카메룬), 면화(서아프리카), 차(르완다), 쌀(서아프리카), 커피(에티오피아), 의류(방글라데시), 유기농 곡물(과테말라), 동양채소(온두라스), 생선(그레나다), 우유(페루), 가공 캐슈(모잠비크), 커피(탄자니아), 축산(인도네시아), 유기농산물(동아프리카) 등이 포함되었다.

글로벌 기업들도 민관협력 방식을 통해 이러한 노력에 참여하고 있는데, DOW Chemical은 UNEP 및 중국 환경부와의 파트너십을 구축하고 중국 화학산업을 대상으로 안전한 생산과 위험관리를 위한 교육·훈련 등을 제공하는 프로젝트를 진행했으며, UNEP은 이 프로젝트의 성공을 바탕으로 아시아, 중남미, 아프리카에서 유사한 프로젝트를 진행했다.

한편 식품업체인 Kraft는 UNDP 등과 함께 가나의 코코아 재배 농민을 위한 지역공동체 중심의 개발 프로그램을 진행했다. 이 프로그램은 코코아의 안정적인 가격을 보장하고 농민들이 자신의 농장에 재투자할 수 있도록 함으로써 중장기적인 성장의 기회를 제공해주었고 투입물, 대출, 농업경작 및 경영에 대한 전문성을 습득할 수 있도록 지원했다. 이렇게 재배된 코코아로 만든 Kraft 제품은 공정무역 인증을 받고 캐나다, 영국, 호주 등 선진국에 판매됨으로써 가나가 수출하는 공정무역 코코아는 5,000톤에서 20,000톤으로 늘어났다.

Nespresso는 지역 및 국가 단위의 농민조합, NGO, USAID 및 커피 공급자인 Expocafe 등 다수의 이해관계자가 참여하는 민관협력 파트너십을 통해 콜롬비아에 지역 커피가공센터를 설립했다. 동 센터의 설립으로 커피 재배농들은 더 이상 각자가 커피를 가공하지 않아도 되어서 농장경영이나 가족을 위해 더 많은 시간을 할애할 수 있게 되었고 물 사용도 50% 이상 줄일 수 있었다. 또한 보다 높은 품질의 커피 생산을 가져옴으로써 커피 재배농의 소득을 증대하고 수출을 확대하는데 기여했다. Nespresso는 또한 IFC 및 ECOM(커피 공급자)와의 민관협력 파트너십을 통해 커피 재배농을 위한 친환경적 생산

및 생산성에 대한 교육을 제공함으로써 이들이 Nespresso AAA Sustainable Quality Program에 부합하는 높은 품질과 친환경적으로 생산된 커피를 공급할 수 있도록 해주고 있다.

한편 스위스의 유기농 식품 공정무역의 선구자인 Gebana는 부르키나파소에서 유기농과 공정무역 과일을 수출하는 중견업체로 활동하면서 세계공정무역상표기구(FLO), 국제공정무역기구(IFAT), 스위스 오가닉인증협회(IMO) 등의 단체 및 지역 농민들과의 협력체계를 구축해 왔다. Gebana는 독일의 개발원조 민관협력 프로그램을 수행하는 기구 중 하나인 Sequa와 파트너십을 구축하고 부르키나파소의 유기농가를 위한 직업 교육, 품질관리 시스템 도입, 시범 공장 건설을 통해 수출을 위한 높은 품질의 유기농 생산을 지원해왔다.

다. 생산자를 글로벌 가치사슬에 통합

USAID와 ASEAN 섬유산업협회(AFTEX)는 역내 통합을 통해 섬유·의류산업의 경쟁력을 향상시키기 위한 기업들의 연합체인 SAFSA(Source ASEAN Full Service Alliance)를 창설했다. SAFTA는 ASEAN 지역에 있는 섬유와 의류 공장들을 통합하여 기술적 지원, 상담, 훈련 등을 제공하고 패션·의류 소매업자에게 연계시켜 주고 섬유·의류 산업 서비스 기준을 실시하는 등 역내 섬유·의류산업의 경쟁력 제고를 위한 활동을 하고 있는데, 이를 통해 국경을 넘어서 ASEAN 내에서 통합된 공급사슬을 창출할 수 있도록 함으로서 이 지역의 수출 확대에 기여하고 있다.

한편 아디다스, H&M, IKEA와 같은 거대 의류회사들은 스웨덴 및 네덜란드 개발원조기관, NGO, Robobank 재단 등과 연계하여 글로벌 면화 생산에서 환경, 사회적, 경제적 지속가능성을 높이기 위해 Better Cotton Initiative(BCI)를 시작했다. 2005년부터 베닌, 부르키나파소, 말리, 세네갈, 토고 등에서 진행되고 있는 BCI는 약 15만의 소규모 농가와 60여 개 단체와의 협력을 통해 유해 물질을 적게 사용한 더 건강한 유기농 면화를 생산함으로써 공급사슬의 경쟁력과 지속가능성을 높이는 노력을 해왔다.

라. 무역원활화

Microsoft는 USAID와 보스와나·나미비아의 세관기구들과 파트너십을 맺고 아프리카의 칼라하리 지역 통관 단일창구를 설립하기 위한 기술을 제공하고 있다. 통관 단일창구를 설립하기 이전, 보스와나, 나미비아, 남아공 등은 비효율적이며 국별로 상이한 통관 절차를 갖고 있었다. Microsoft는 자사의 클라우드 기술에 기초하여 물품의 수출입에 필요한 플랫폼을 제공함으로써 보다 효율적이고 안전한 통관절차를 만드는데 기여해왔다.

한편 Total 그룹은 북아프리카 도로망에서 사람과 물자수송을 보다 안전하게 하기 위한 프로젝트를 제안하여 World Bank와 파트너십을 맺은 후 도로안전 이니셔티브를 시작했다.⁶⁾ 도로망은 아프리카 무역에 있어서 주요한 인프라이기 때문에 이러한 민관 협력을 통한 도로안전 향상은 무역의 효율성을 증대시킬 것으로 기대되고 있다. 한편 DHL, FedEx, TNT, UPS 등이 설립한 글로벌특급운송협회(GEA: Global Express Association)는 World Bank와 함께 파트너십을 맺고 남미의 통관당국에게 통관절차 개선을 위한 소프트웨어를 제공했다. 이 GEA의 소프트웨어는 세관당국의 수입품에 대한 위험평가와 보안을 위해 어떤 패키지를 선택 검사할 지에 대한 결정을 도와주는 데, 이를 통해 구축된 신속하고 효율적인 통관절차는 무역비용을 획기적으로 줄일 수 있도록 해주었다.

IV. 결론 및 시사점

개발협력의 주요한 분야로 등장한 AfT 사업은 초기의 무역정책·규범에 관한 기술 원조나 무역관련 인프라 건설에서 나아가 개도국 특정 산업의 생산역량의 강화를 통한 무역 촉진 등 다양한 사업을 통해 성과를 도출해왔다. 특히 점차 많은 민간 기업들이 AfT 분야에 참여하고 있으며 이들 기업들은 자체적인 CSR 또는 BOP 사업의 일환으로 AfT에 참여하거나 공공부문과 연계한 민관협력 방식을 통해 참여하고 있다. 미국, 독일, 영국 등 선진 공여국의 개발원조기관은 민관협력 제도를 통해 민간기업의 AfT 사업에의 적극적인 참여를 유도함으로써 동 분야 ODA의 효과성 제고와 더불어 기업의 CSR 또는

6) World Bank는 아프리카에서 일어나는 도로사고가 GDP에서 차지하는 비중이 5%에 이르는 것으로 추정하고 있다.

BOP 활동의 성과도 높이는 윈-윈(win-win) 효과를 거두고 있다.

본 연구에서 논의된 AfT 사업 사례들은 향후 우리나라가 추진할 수 있는 다양한 사업들을 예시적으로 보여준다고 할 수 있다. 이러한 AfT 사례들과 민관협력을 포함한 다양한 AfT 사업 방식과 성과는 한국의 개발원조정책에 다음과 같은 시사점을 준다.

첫째, AfT를 우리나라의 개발원조의 핵심 분야로서 정립하려는 노력이 필요하다. 그간 무역의 진흥을 통하여 성공적인 경제발전을 이룬 한국의 경험을 바탕으로 AfT 분야가 한국 ODA의 비교우위 분야라는 주장이 제기되어왔고 다양한 분야의 AfT 원조가 진행되어왔지만 아직 AfT는 우리나라 원조의 핵심 분야로서 구체적인 추진체계를 확보하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다(한홍렬 외, 2011). 한국의 경험을 바탕으로 AfT를 비교우위 분야로 특화하여 원조원칙 및 체계의 확립과 구체적인 추진방식의 마련을 통해 저개발국들과의 동반성장에 일조할 수 있는 분야로 정립해야 한다.

선진공여국의 AfT 사례가 기술지원, 인프라, 생산역량 강화 등 다양한 방식의 혼합을 통해 원조의 효과성을 제고하고 있는 것을 감안할 때 우리나라의 유상과 무상원조의 분절적 체계는 AfT 정책체계 마련에 제한적인 요소로 작용할 수 있다. 그러나 우리나라의 제도적 한계에도 불구하고 AfT는 유상과 무상을 연계한 프로그램 원조를 시도하기에 매우 좋은 분야라고 할 수 있다(윤미경 외, 2011). 향후 우리나라 원조가 프로그램 원조 방식으로 전환하는 과정에서 특정한 중점협력국에 대한 AfT 프로그램을 마련하고 동 프로그램 하에서 유상과 무상원조 프로젝트를 다양한 방식으로 결합함으로써 원조 효과성을 극대화하는 노력이 시도될 필요가 있다.

둘째, 보다 적극적이고 효과성 있는 민관협력 체계의 구축이 필요하다. 우리나라의 개발원조체계에서 민관협력 사업은 아직 초기 단계라고 할 수 있다. KOICA는 2010년부터 ‘글로벌 CSR 사업’을 통해 MDGs와 연계된 기업의 CSR 활동을 지원해 왔고, EDCF도 최근 최초의 민관협력 사업으로서 라오스에 대한 지원사업을 추진하고 있다. 우리나라의 개발원조 확대와 우리 기업의 글로벌화 추세에 비추어볼 때 공공부문과 민간기업의 개발협력에 대한 관심을 수렴할 수 있는 보다 적극적이고 체계적인 민관협력의 추진이 필요하다. 이는 우리나라 ODA의 효과성 제고와 더불어 해외에 진출한 우리 기업이 현지에서 보다 효과적인 CSR 활동을 수행하도록 함으로서 기업의 장기적인 지속성장에도 도움을 줄 수 있다. 향후 민관협력 사업 원칙, 전략과 방식을 구체화하고 평가모형을 구축하는 등 민관협력이 갖고 있는 내재적 위험(risk) 요인을 극복하고 우리나라 상황

에 맞는 민관협력 방식의 도입을 통해 원조 효과성을 극대화하기 위한 체계를 구축하는 작업이 이루어져야 한다.

또한 해외진출 우리 기업의 글로벌 CSR 활동을 촉진하고 민관협력 사업에 대한 관심을 유도하는 작업도 필요하다. 많은 경우, 아직 글로벌 CSR 전략이 부재하고 해외에서의 CSR활동도 보편화되지 않은 상황이다. KOTRA(2010)가 2010년에 베트남, 인도네시아, 필리핀, 태국, 캄보디아, 말레이시아, 인도, 러시아, 방글라데시, 카자흐스탄 등 중국을 제외한 우리나라의 투자진출 상위 10개국 소재 210개의 기업을 조사한 바에 따르면, 60%의 기업이 CSR 경영을 실천하지 않고 있다고 응답한 것으로 나타났다. 한편 ASEAN 4개국(베트남, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아) 진출 우리 기업을 대상으로 한 설문조사에서도 전체 응답 업체의 28.3%만이 사회공헌 활동에 참여하고 있고 해외 사회공헌활동 시 전략과 기준을 가지고 추진하는 기업은 34.4%에 불과한 것으로 나타났다(최영렬 외, 2010). 이는 해외진출 우리 기업의 CSR 활동이 미진할 뿐 아니라 전략적인 접근도 부족하다는 것을 보여준다고 할 수 있다. CSR이 글로벌 대기업뿐만 아니라 세계 시장을 대상으로 경영 활동을 하는 모든 기업의 필수적인 조건이 되고 있는 상황에서, 해외에 진출한 우리 기업이 현지에서 성공적인 경영활동을 하기 위해서는 CSR에 대한 올바른 인식과 더불어 이를 현지 사정에 맞게 기업의 경영에 통합하고 실천하는 CSR 경영이 어느 때보다 더 중요해진 시점이라고 할 수 있다. 우리나라 ODA의 양적·질적 확대의 추세 속에서 정부의 적극적인 민관협력 정책은 우리 기업의 글로벌 CSR 활동과 ODA를 접목하여 보다 큰 원조효과성과 개발효과성을 가져올 수 있는 주요한 접근방식으로서 적극적인 정책마련이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 민관협력 사업을 위한 민관협력 플랫폼을 공식화·체계화할 필요가 있다. 관련 정부부처 및 원조기관과 더불어 KOTRA, 대한상공회의소, UN Global Compact 한국협회, 학계와 시민사회 등이 참여하는 민관협력 플랫폼을 구축하여 관련 정보를 공유하고 새로운 파트너십의 기회를 찾고 성공적인 프로젝트를 확대할 수 있는 기회를 제공하는 장(場)을 만들어야 한다. 이를 통해 우리의 주요 개발협력 파트너이면서 우리 기업이 많이 진출해 있거나 진출할 것으로 예상되는 나라에서의 수요를 개발하고 좋은 민관협력 모델의 개발과 경험의 공유가 이루어져야 한다.

특히 아직 기업들의 글로벌 CSR, BOP, 포용적 비즈니스 모델, 민관협력 등에 대한 인식이 저조한 점을 감안할 때 이를 위한 교육·훈련 프로그램과 사례 공유, 홍보 등의

작업이 시급하며, 이와 더불어 기업들이 공공부문과 협력할 인센티브를 제공하고 이를 통해 기업들이 AfT 사업의 주체로 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

넷째, 우리나라도 보다 구체적인 성과를 가져올 수 있는 AfT 프로젝트 또는 프로그램을 개발할 필요가 있다. AfT 사례 논의에서 제시되었듯이 많은 공여국과 기업들은 개도국 수출산업의 경쟁력을 제고하고 글로벌 가치사슬에 통합되도록 다각적인 지원을 통해 성과를 내고 있다. 우리나라도 기존에 진행되고 있는 포괄적인 정책컨설팅 또는 인프라 투자 외에, 우리의 중점 협력국에서 특정 수출산업을 육성하는 통합적 민관협력 프로그램 원조를 통해 구체적인 성과를 도출하고 이를 확대하는 방향으로 AfT를 추진하여 저개발국과의 동반성장 전략을 구체화하는 작업이 필요한 때이다.

참고 문헌

남영숙. 2011. 『기업의 사회적 책임(CSR)의 글로벌 트렌드와 지역별 동향 연구』. 이화여대 글로벌사회적책임센터.

노한균. 2011. 『ISO 26000을 통해 사회책임 살펴보기: 새로운 국제표준의 이해와 실천』. 박영사.

안영도. 2011. 『전략적 사회책임 경영 - 기업의 사회적 책임과 전략적 선택』. 필맥.

윤미경·남영숙. 2011. “연계를 통한 유·무상 원조의 균형적 발전방안”. 『한국의 개발협력』, 제3호.

최영렬 외. 2010. 『신아시아 구상실현을 위한 對아세안 직업교육훈련 공적개발원조(ODA) 활성화 방안』, 한국직업능력개발원.

한홍렬·이호생·이시욱. 2011. 『주요국 무역 분야 원조의 정책체계와 한국의 정책방향』 대외경제정책연구원(KIEP).

KOTRA. 2010. 「해외진출 우리기업의 CSR 실태 및 성공사례」. KOTRA.

APEC. 2007. *Corporate Social Responsibility in the Global Supply Chain: An APEC Casebook*. APEC Human Resource Development Working Group Capacity Building Network.

Hopkins, Michael. 2007. *Corporate Social Responsibility & International Development*. Earthscan.

Karnari, Aneel. 2009. "The Bottom of the Pyramid Strategy for Reducing Poverty: A Failed Promise." DESA Working Papers No. 80.

OECD. 2011. *Trade for Growth and Poverty Reduction: How Aid for Trade Can Help. The Development Dimension*.

OECD/WTO. 2011. *Aid for Trade At a Glance: Showing Results*.

Porter, Michael E. 1985. *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Free Press.

Porter, Michael E. and Kramer, M. R. 2006. Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review* 84(12): 78-92.

Porter, Michael E. and Kramer, M. R. 2011. "Creating Shared Value". *Harvard Business Review*, January-February.

Prahalad, C. K. 2005. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*. Pearson Education.

UNDP. 2004. *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*.

UNDP. 2008. *Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor*.

UNDP. 2010. *The MDGs: Everyone's Business How Inclusive Business Models Contribute to development and Who Supports Them*.

UN Global Compact, UNDP, and BertelsmannStiftung. 2011. *Partners in Development: How Donors Can Better Engage the Private Sector for Development in LDCs*.

Visser, Wayne. 2008. "Corporate social responsibility in developing countries" in Craine, A. et al., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*. Oxford University Press.

World Bank. 2011. *The Role of International Business in Aid for Trade: Building Capacity for Trade in Developing Countries*.

Ⅱ . 개발협력 포커스

1. Identifying Uganda and Azerbaijan's Binding Constraints to Trade Expansion

(강지민 한국수출입은행 경험사업본부 책임연구원)

2. 무역을 위한 원조 논의 배경과 효과성 제고 노력

(맹준호 한국수출입은행 경험기획실 책임연구원)



Identifying Uganda and Azerbaijan’s Binding Constraints to Trade Expansion

Gimin Kang

EDCF Operations Department, Korea Eximbank

I . Introduction

International trade can be an important force for economic growth and poverty reduction. However, in the case of developing countries, harnessing the power of trade is often difficult because of supply-side domestic constraints (lack of trade-related infrastructure and capacity). The Aid for Trade initiative was launched to address these constraints.

However, identifying which needs should be tackled first is not an easy task because trade-related needs are not only numerous but also multi-faceted and country-specific. This was an important conclusion of the Second Global Review of Aid for Trade held in 2009.

This report builds on the conclusion of the OECD Working paper “Estimating the constraints to trade of developing countries” (Hallaert, Cavazos and Kang, 2011) and seeks to analyze the most important supply-side constraints inhibiting Uganda and Azerbaijan¹⁾’s trade performance. It will then compare the results against aid-for-trade flows in order to identify the currently unfunded needs and contribute to a more efficient aid for trade.

1) These two countries are Korea’s priority partner countries and were selected to reflect different regions and income groups. Uganda is a low-income country, while Azerbaijan is an upper-middle-income country.

The remainder of the paper is organized as follows. Section Two presents country case studies illustrating the most binding constraints to trade in Uganda and Azerbaijan. Section Three reviews the link between the identified constraints and aid-for-trade flows. Section Four concludes.

II. Case Studies – Uganda and Azerbaijan

1. Uganda: A landlocked, small and vulnerable economy

The experience of Uganda with trade reforms highlights three salient points. First, it is important to identify the most binding constraint to trade in order to adequately sequence the reforms and have a meaningful impact on trade and on growth. This is done by analyzing the reasons for the failure of the 1990s reforms and the success of the trade reforms of the 2000s. This comparison illustrates the second point, namely the importance of the complementary policies. The trade reforms of the 1990s did not result in trade expansion and economic growth because they did not address the most binding constraints (they were limited to tariff reforms). This contrasts with the broader reforms of the 2000s, which were successful in leading to a sharp increase in trade and significant export diversification. Third, Uganda shows the importance of factors such as corridors, time costs, regulation of the transport sector, and customs procedures.

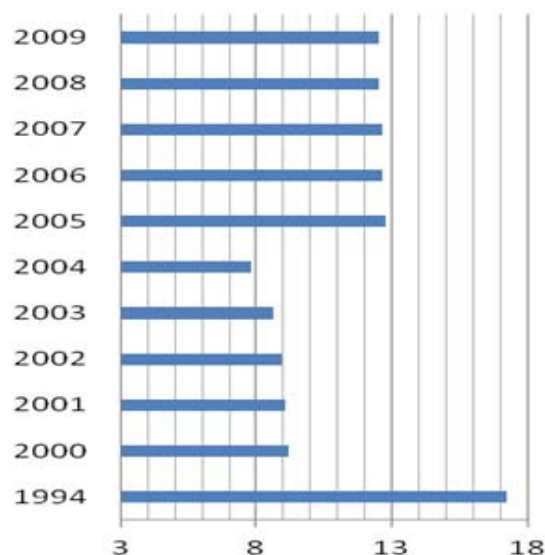
Failure in the past: tackling the wrong binding constraints

During the 1990s, Uganda substantially liberalized its trade regime, while maintaining macroeconomic stability. The tariff structure was simplified, the average import tariff dropped from 17% in 1994 to 9% in 2000 (Figure 1) and taxes on exports were eliminated. While these policy measures were expected to stimulate the economy, economic growth was disappointing.

Uganda's reform in the 1990s illustrates that some reforms fail because of flaws in their design. In this case the flaw was a mistake in identifying the most binding constraints to trade. This disappointing growth impact could be attributed to the fact that

the trade regime was not the main constraint on trade. One of the biggest trade constraints was the high transport costs. Milner et al. (2000) estimate that the implicit taxation of exports from Uganda reached 77% in 1994; 64% was due to overland and sea transport and only 13% was associated with customs tariffs.

<Figure 1> Uganda - Applied MFN tariffs (simple average, 1994~2009)



Source: UNCTAD-TRAINS database.

Time is another major constraint to Uganda’s trade. For example, Djankov et al. (2010) calculate that if Uganda reduces its factory-to-ship time from 58 to 27 days, exports may potentially increase by 31%. Consistent with the literature on the impact of time delays on trade, they also find that time delays have a much bigger impact on exports of time-sensitive goods, such as perishable agricultural products.

In addition to high transport costs and time costs, unpredictability in the delays and inaccurate information hamper competitiveness in the global market. The role of uncertainty did not receive much attention but Arvis et al. (2007) state that “transportation costs only explain one part of the real impact of being landlocked. Delays and even more importantly low degree of reliability and predictability of services create massive disincentives to invest and higher total logistics costs”, and, as a result, “are even

more important in constraining their trading and thereby growth prospects.”

The trade reforms of the 1990s did not result in the expected trade expansion and economic growth because Uganda did not address the most binding constraints and focused on a less binding problem. Being a small landlocked country, the bigger constraints to trade were the costs of transport, time, and uncertainty and not the trade regime. This experience highlights the importance of identifying the most binding constraints and appropriately sequencing reforms.

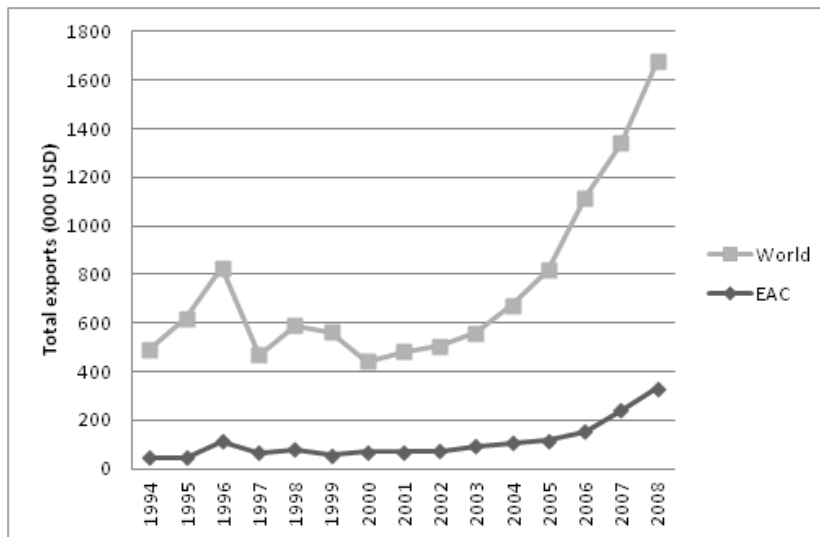
Sources of the success of the recent reforms

In the 2000s, Uganda launched a broader successful package of reforms that relied on trade as an engine for growth. These reforms diversified exports and reduced transport costs and time to trade.

a. Export diversification

Regional integration has played a pivotal role in diversifying exports and, reducing transport costs, including transit times. Uganda has actively participated in regional trade agreements notably the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) and the East Africa Community (EAC). Traditionally, the European Union was the largest market for Uganda, but COMESA countries have overtaken the EU. In 2007, COMESA accounted for 37.9% of total exports and the European Union for 24.3%. The increase in exports to the EAC is reported in Figure 2. As a result of regional integration, Uganda has been able to improve access to sub-Saharan African markets, so that trade with these countries has substantially increased. It is noteworthy that regional integration coincided with an increase in inward foreign direct investment, which almost tripled from USD 295 million in 2004 to USD 799 million in 2009.

<Figure 2> Uganda - Export to the World and to the EAC (1994~2008)



Source: Authors' calculations based on COMTRADE data.

Product diversification is as important as geographical diversification for exports. Traditionally, coffee has been Uganda's main export. As illustrated in Table 1, export receipts from coffee were the largest in both 1995 and 2008. However its importance has decreased in absolute and relative terms. Not only export receipts from coffee decreased over this period but, testifying to the diversification process, export receipt from coffee which in 1995 were 12 times larger than receipts from the second largest export commodity, were only four times larger in 2008. Non-Traditional Exports (NTE), such as flowers, fruits and vegetables, have taken over traditional exports since 2001 and the total share of export earnings from NTEs rose from 14% in 1991 to 70% in 2007. The considerable diversification of exports protected the economy from the adverse effects of volatility in international prices of coffee and cotton as well as the unstable global economic conditions and contributed to GDP growth. Figure 2 shows the positive correlation between GDP per capita and export concentration during the period 1999~2008.

<Table 1>

Uganda - Export Diversification

(in thousands of 2008 USD)

Products	1995 Rank	2008 Rank	1995 Value	2008 Value
Coffee	1	1	\$487,662	\$403,138
Fish	2	2	\$39,211	\$107,942
Gold	3	24	\$36,160	\$8,439
Maize (corn)	4	29	\$26,199	\$6,256
Vegetables, leguminous dried, shelled	5	18	\$19,426	\$13,569
Hides and skin	6	81	\$13,384	\$1,161
Tobacco unmanufactured	7	7	\$12,378	\$42,470
Cotton	8	154	\$11,432	\$268
Oil seeds and oleaginous fruits, n.e.s.	9	15	\$8,506	\$15,796
Soaps	10	13	\$3,970	\$20,584

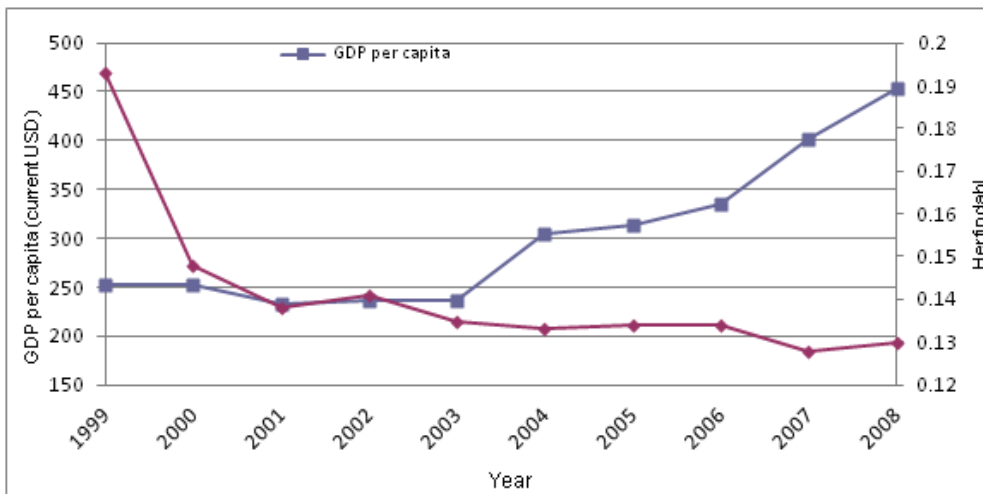
Source: Easterly and Reshef (2010).

Participating in the EAC was a big step forward in addressing the constraint of high trade costs on a regional level. Although the adoption of the EAC Common External Tariff in 2005 led to an increase in tariffs for imports to Uganda (Figure 1), exports continued to perform well (Figure 2) mainly because of the increased volume of intra-regional trade, the improvement of customs processes and trade logistics.

b. Transport and time costs

Being landlocked has a significant effect in raising transport costs and despite efforts to reduce non-tariff barriers, freight costs remained high in the early 2000s. Rudaheranwa (2004) estimates that the implicit taxation of exports arising from land transport costs represented 25% in 2003, down from 31% in 1994, while shipping costs rose from 32% in 1994 to 37% in 2000. A possible explanation for the improvement of land transport costs may be the impact of increased regional trade and the improvement of the Northern Corridor.

<Figure 3> Uganda - Export Concentration and GDP per capita (1999~2008)



Source: Authors' calculation based on WDI and COMTRADE databases.

Note: The Herfindahl index is calculated at the HS-4-digit level.

The Northern Corridor links Burundi, the Democratic Republic of Congo, Rwanda, and Uganda to the Kenyan port of Mombasa. It is vital for Uganda as 95% of its external trade passes through the port of Mombasa. About 90% of this cargo travels by road along this corridor with the remaining 10% by rail. As of 2006, various aid-funded projects, such as the World Bank's "East Africa Trade and Transport Facilitation Project" aimed at tackling the delays plaguing the corridor. According to the World Bank (2011), these complementary policies led to a reduction in transit time at borders from three days to three hours, and in the transit time along the Mombasa-Nairobi-Kampala section of the corridor from 15 to 5 days.

Improvements in road infrastructure contributed to the reduction in the time to trade and in delays, which both have monetary costs for traders. The uncertainty that delays create for trade should not be underestimated. Unpredictability discourages trade and may lead to the loss of lucrative business. When unpredictable delays due to transit and roadblocks occur along the way, trucks often arrive at the port after the departure of the ship that was meant to carry the goods. It is important to note that the majority of Uganda's NTEs are time sensitive and perishable agricultural products making time and

the conditions of delivery especially critical. This may explain why there was no alternative to air transport for the flower industry. Despite recent reforms, the main source of delays appears to be administrative procedures along with shortcomings in the availability or quality of the road infrastructure.

The streamlining of customs procedures reduced the time needed to trade. According to the World Bank’s Doing Business database, the average number of documents to export and import a container declined from 11 to 7 and 18 to 9 respectively between 2006 and 2013. While 42 days were needed to export and 67 days to import in 2006, the time to export and import both dropped to 33 days in 2013. These improvements led to a 29% increase in the *Logistics Performance Indicators* (LPI) sub index for customs which reflects the efficiency of the clearance process.

Other services supporting trade were also improved resulting in an overall increase of the LPI score of 13% (Table 2). Notably, the score for the international shipments sub-index, which represents the ease and affordability of arranging international shipments, also improved by 25%. Progress has been more limited in improving infrastructure and shortening the time spent at border crossings with transport-related infrastructure and timeliness in reaching a destination increased by only 8% and 7% respectively.

<Table 2> Uganda - Change in Logistics Performance Indicators' Score (2007~2010)

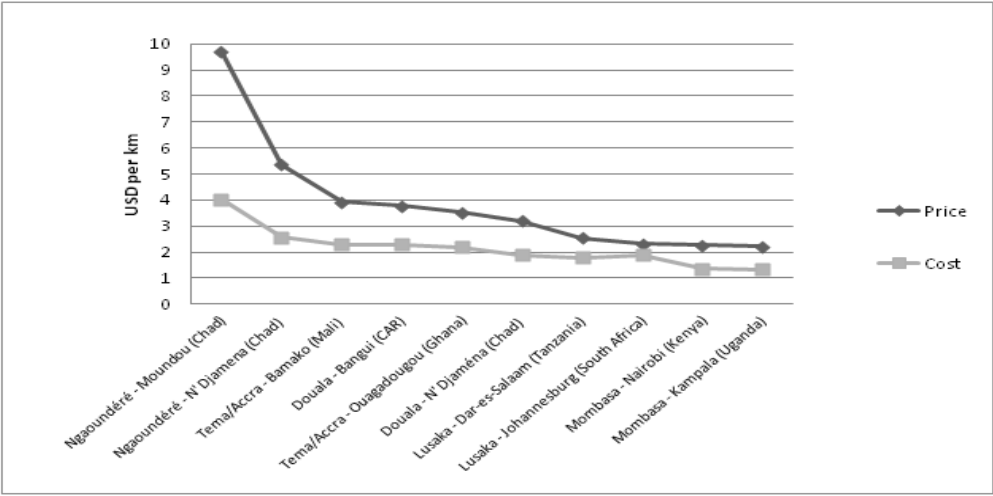
Economy	LPI	Customs	Infrastructure	International shipments	Logistics competence	Tracking & tracing	Timeliness
Uganda	13%	29%	8%	25%	2%	5%	7%
Sub-Saharan Africa	3%	-1%	-3%	6%	-2%	8%	6%
OECD Average	0%	0%	2%	-5%	0%	2%	1%

Source: Logistics Performance Index (<http://www.worldbank.org/lpi>).

Market regulation and competition also affect trade costs. The lack of competition in the transport sector is a source of high transport costs. It is important to differentiate between transport costs (cost to transport service providers) and transport prices (costs to

traders). Rallaband et al. (2008) show that transport costs are not overly high compared to transport prices in Africa. This is mainly due to official and unofficial market regulations and the market structure of the trucking industry. The route from Mombasa to Kampala has the lowest price and the lowest cost per kilometer among the ten African road corridors they analyze (Figure 4).

<Figure 4> International Transport Prices and Costs in Africa's Road Corridors
(from gateway to destination)

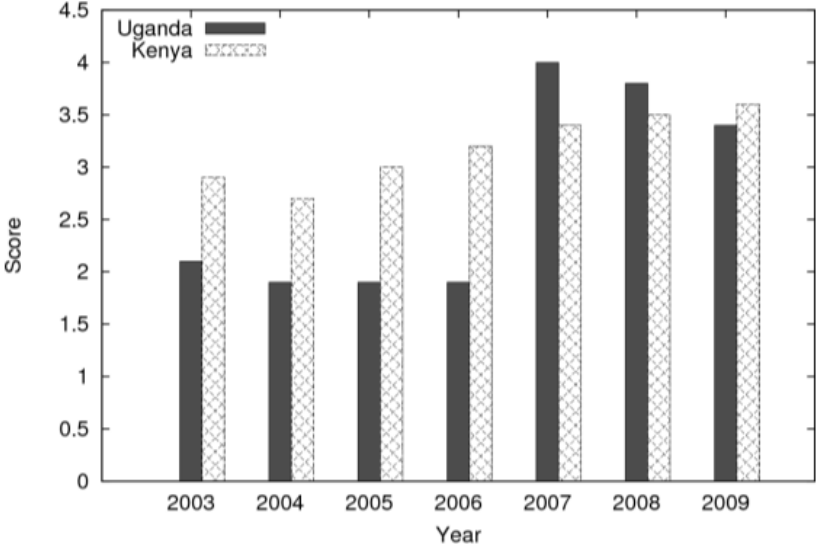


Source: Raballand and Macchi (2008).
Note: Cost is the sum of the fixed and variable costs.

Finally the quality of infrastructure in transit countries is an important element in reducing transport costs. Indeed, the improved trade performance of Uganda is in part due to easier access to port facilities and better port efficiency in Kenya. The recent Global Competitiveness Report 2010-2011 (World Economic Forum, 2010) assesses the ease of access to port facilities for Uganda and the quality of ports for Kenya, and found that the score has improved substantially since 2003 for both countries (Figure 5). This is mainly due to the creation of the EAC and the improvement of trade facilities in the port of Mombasa, which has undertaken maintenance operations, system upgrades, and streamlining port procedures. As a result, port congestion, inefficiency and processing

times have been significantly reduced, thereby decreasing the level of uncertainty. According to the World Bank (2011), waiting time at the port of Mombasa has been reduced since 2006 from 19 to 13 days.

<Figure 5> Access to and Quality of Port Infrastructure



Source: World Economic Forum (various years).

Note: The index for Uganda reflects the ease of access to the port while the index for Kenya captures quality of the port infrastructure. The assessment of port facilities goes from 1= extremely underdeveloped to 7= well-developed.

Firms recognize that reforms improved the transportation environment in Uganda. According to the Enterprise Surveys reports, 23.7% of exporting firms in Uganda mentioned transportation as a major constraint in 2006, down from 36.1% in 2003.

In conclusion, customs tariffs were not the major barriers to trade in Uganda. As a result, their reduction was not enough to boost export growth in the 1990s and the increase in tariffs under the EAC customs union after 2000 did not stop trade expansion. The most binding constraints to trade were related to transportation, in particular, the inadequate infrastructure, the time spent at border crossings and the uncertainty arising from unpredictable transport time. Regional integration (EAC) helped lower transport costs and stimulate trade relations with the member countries in its vicinity. Time costs

were also lowered as a result of improved customs procedures and better access to ports reduced the time and uncertainty associated with exports and imports.

2. Azerbaijan: A landlocked commodity exporter

Azerbaijan reports that trade is an integral part of its national development plan (OECD/WTO, 2009). It envisages moving toward a diversified and globally integrated market economy (World Bank, 2009). Ensuring sustainable economic development by maintaining macroeconomic stability and the balanced development of the non-oil sector is a strategic goal for Azerbaijan's Poverty Reduction Strategy Paper (SPPRS) for 2008~2015.

The case study on Azerbaijan illustrates how some variables such as export concentration, Dutch disease, and governance affect trade performance as well as the development prospects of commodity exporters.

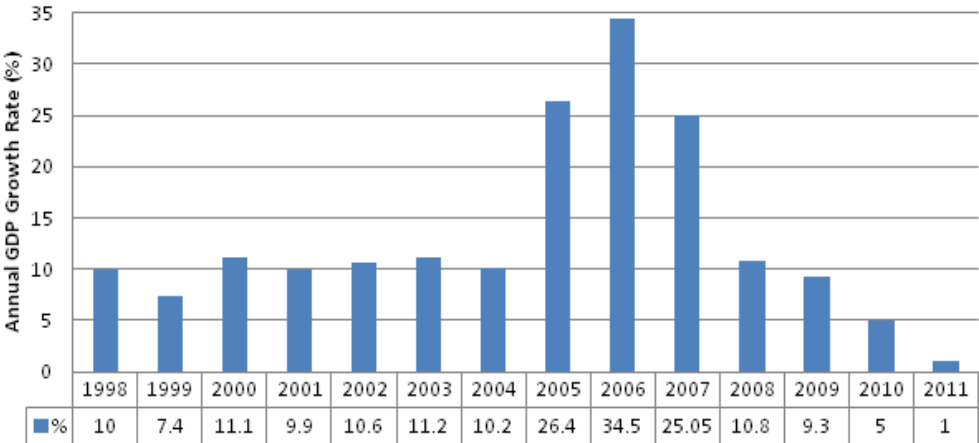
Export diversification: a necessity for sustainable development

Azerbaijan was one of the fastest growing countries in the world during the period 2005~2007 (Figure 6) with an average growth rate of 28.6% following massive foreign direct investment in 2003-2004. Its strong economic performance was driven almost entirely by its natural resources sector, with the oil and gas industry attracting the vast majority of foreign direct investment inflows and the engine of trade expansion and economic growth.

As a result, Azerbaijan's export structure is highly concentrated. In 2008, oil exports represented about 95% of the value of the country's total exports (World Bank, 2009). As illustrated in Figure 7, Azerbaijan experienced a sharp increase in export concentration from 2007 to 2008. This concentration exposes the economy to the volatility of oil prices and makes it vulnerable to global commodity market developments and to the Dutch disease. Export concentration is a source of instability in export earnings and the drop in oil prices in 2009 illustrates the inherent vulnerability: Azerbaijan saw its growth rate decelerate sharply from 34.5% in 2006 to a single-digit growth rate of 1% in 2011.

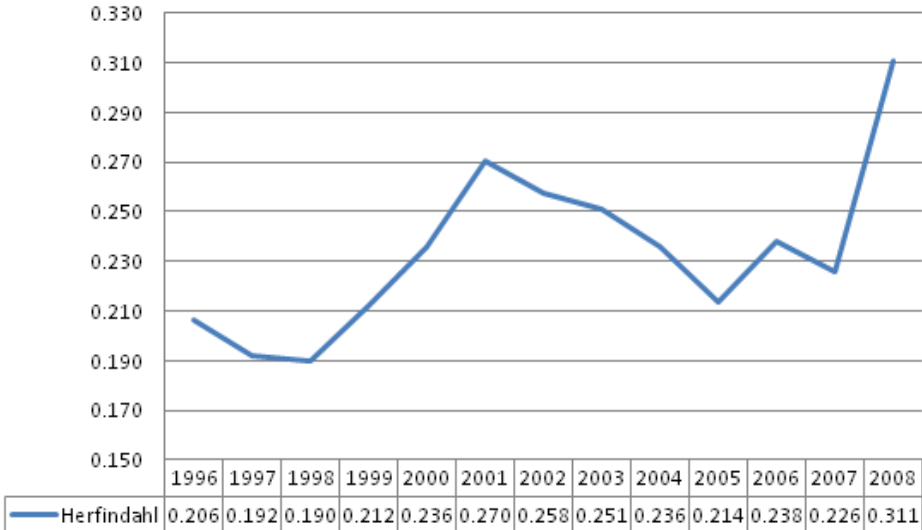
Achieving economic and export diversification is a priority for two additional reasons.

<Figure 6> Azerbaijan – Economic Growth (1998–2011)



Source: World Development Indicators.

<Figure 7> Azerbaijan – Export Concentration (1996–2008)



Source: Authors’ calculation based on COMTRADE database.

Note: The Herfindhal index is calculated at the HS-4-digit level.

First, the oil and gas industry does not create enough jobs. It is a capital-intensive that employs skilled labor, mainly engineering professionals and technicians. While the sector accounts for 60% of GDP, it employs only 1.1% of the total workforce (World Bank,

2009). The development of the non-oil economy is thus crucial for employment generation. Second, although the oil sector is and will remain a large source of export receipts, it cannot provide all resources needed to pay for the imports of an eventual upper-middle income economy. Indeed, oil reserves are expected to be depleted in about 25 to 35 years. The World Bank (2009) estimates that, in order to achieve its development objectives, Azerbaijan needs to increase its non-oil exports per capita by 50 times in ten years.

Ways to achieve export diversification

Diversifying exports is a priority for the Azerbaijan economy. This cannot be achieved without boosting trade and FDI in the non-oil sector. This, in turn, requires improving the business and investment environment across the board. Azerbaijan ranked 67th in Doing Business 2013. This is an improvement in the overall business environment compared to a ranking of 97th in Doing Business 2008. However, much progress needs to be made and five main challenges need to be tackled to promote investment in the non-oil sector.

First, dealing with construction permits is identified as the greatest problem for doing business in Azerbaijan (Table 3). According to the recent data, it requires 28 procedures, takes 212 days and costs 292.4% of income per capita. Indeed, the complexity of obtaining permits gives pause to foreign investors and hampers economic growth of the country.

<Table 3> Azerbaijan - Main Constraints to Business Activities

<i>Most problematic factors for Doing Business Global Competitiveness Report 2012~2013 (% of responses)</i>	
Corruption	23.4
Access to financing	14.2
<i>Ranking in the 2013 Doing Business Report (out of 185)</i>	
Dealing with construction permits	177
Getting electricity	175
Trading Across Borders (cost, time, procedures)	169

Sources: World Bank Doing Business 2013, World Economic Forum (2012).

Second, electricity appears to be a significant barrier to trade. Azerbaijan ranked 175 out of 185 in the Doing Business' getting electricity indicator. Obtaining an electricity connection is primordial to enable a business to conduct its most basic operations. More efforts are needed to ensure safety in the connection process while keeping connection costs reasonable for private sector development and trade performance.

Third, given that Azerbaijan's development depends on trade, export diversification and FDI, the effort to improve the business environment needs to be accompanied by a broad reduction in trade barriers affecting non-oil exports. However, the country has accorded only a low priority to trade issues. This is reflected in its low ranking (169th place) in the 2013 Doing Business' trading across borders indicator. The major impediments are found in high transaction costs resulting from informal barriers and administrative procedures for business operations with respect to licenses, customs clearances, and tax inspections that turn away potential investors. These high transaction costs limit the entry of new firms and have a negative impact on the competitiveness, resulting in higher market concentration in various subsectors of the economy.

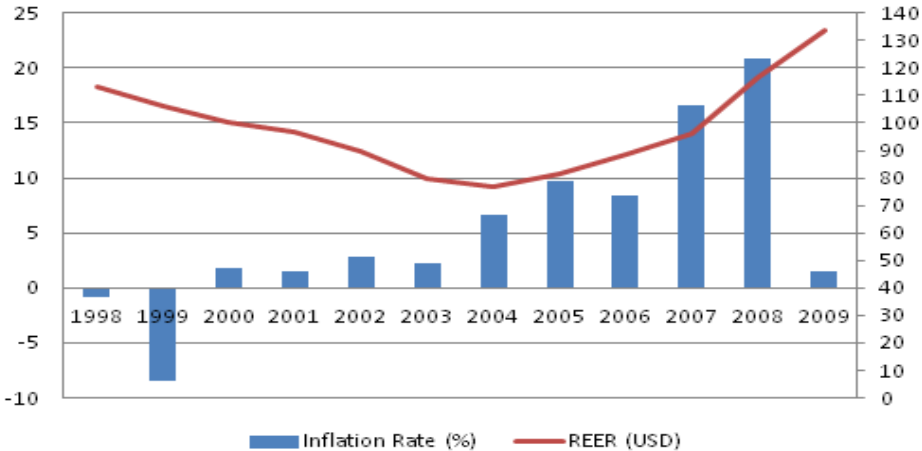
Fourth, the absence of competition and the presence of corruption are major obstacles to investors and cross-border trade. While the government can play a prominent role in diversification, it should also encourage competition and progress in areas of governance. According to the World Economic Forum (2012), corruption is the most problematic factor for doing business in Azerbaijan. It ranked 87 out of 144 countries in the area of property rights, an important sector for export performance and diversification.

Lastly, improving the financial sector is critical for enhancing the competitiveness of Azerbaijan. The World Economic Forum (2012) indicated that access to finance was the second most problematic factor for doing business after corruption. It is a particularly severe obstacle for small and medium-size enterprises (SMEs) reducing opportunities for them to grow and diversify in other economic activities.

Macroeconomic policies should be compatible with the development of the non-oil sector and preserve its competitiveness. There is a substantial risk of Dutch disease, detrimental to competitiveness of the non-oil tradable sector. Past experience shows that

an overvalued exchange rate is a key factor in the failure and reversal of reform aiming at opening up an economy to global trade. Moreover, oil price instability could lead to unpredictable public spending that would also raise the real exchange rate and price volatility. Finally, as illustrated in Figure 8, Azerbaijan’s real effective exchange rate appreciated by 74% during the period 2004-09, in part as a result of the increasing non-oil fiscal deficit, inflationary pressures driven by the country’s rapid economic growth, inflows of capital, and rising export receipts.

<Figure 8> Azerbaijan – Inflation and Real Effective Exchange Rate (1998~2009)



Source: IMF and ISA (2011).

Experience shows that identifying potential non-oil export sectors is difficult. According to Brenton and von Uexhull (2009), aid to export promotion is more successful at helping existing exports than at creating new ones. Azerbaijan’s agricultural and agri-business sectors may hold significant potential, given its existing knowledge and export base, and its climatic and geographic advantages (World Bank, 2009). These sectors have received the largest amount of aid-for-trade flows since 2005.

Export diversification brings a lot of benefits but depends on fundamental matters, such as comparative advantage and policies. Therefore it is more useful to improve the business environment across the board rather than provide advantages to a limited number of industries. In this context, Pomfret (2010) highlights the importance of

improving soft and hard infrastructure and the need to retain flexibility to ameliorate any mode of transport to any market. Promoting an efficient regional network and implementing regional integration agreements are essential to reach its full trade potential.

Transport infrastructure problems do not appear to be a significant constraint to trade. In the 2009 Enterprise Surveys, no exporter mentions transportation as a constraint. This may reflect the fact that virtually all exports transit through pipelines and that investments in roads and railways have been made in order to reduce the cost of transportation along the country's main corridors (North-South: Russia-Iran and East-West: Baku-Georgia). These corridors are important to achieve another element of Azerbaijan's diversification strategy: promote regional trade and diversify the country's exports market, which are currently limited to the European Union, Russia, and Turkey.

This case study shows that Azerbaijan is endowed with natural resources but that expanding its non-oil exports remains a challenge. Economic diversification and increased competitiveness could help achieve its objective to become an upper-middle income economy in ten years but the needs are numerous and cannot be tackled all at once. It is therefore necessary to prioritize and sequence correctly the reforms. The combination of trade reforms and macroeconomic stability will allow the country to attain better trade performance. Complementary policies in areas of governance, access to finance, and regional network are also important to increase its full potential.

III. Is Aid for Trade tailored to the specific constraints of the countries?

The case stories highlight that constraints to trade performance differ across countries. Does Aid for Trade reflect the differences in needs? In order to answer this question and taking into account the fact that that some projects such as road infrastructure are by nature more expensive than others such as technical assistance to the financial sector, this section will compare the relative share of aid-for-trade disbursements and commitments over the period 2007-2011. Disbursements are calculated in real terms (current U.S.

dollars) on a five-year period to look at past activities. In addition, as priorities and needs may have evolved, it is also interesting to assess prospective disbursements i.e. commitments.

Data are from the CRS database. This OECD database covers around 90% of all ODA and was recognized as the best available data source for tracking global aid-for-trade flows. It is a database that is widely used notably by the OECD and the WTO for the monitoring of Aid for Trade (OECD/WTO, 2009 and 2011).

It is important to stress that the analysis is to compare the aid for trade flows to the needs and not to the national priorities that donors are committed to support in the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005). As illustrated with the reforms undertaken in 1990s in Uganda, national priorities can differ from the most pressing trade-related needs.

<Table 4> Uganda – Aid-for-Trade Flows (current USD)

	Disbursements 2007~11	Commitments 2011
Transport and Storage	33.2%	17.3%
Communications	0.1%	0.1%
Energy	23.3%	41.7%
Banking and Finance	6.2%	8.2%
Business and Other Services	2.6%	3.7%
Agriculture, Forestry, Fishing	26.4%	25.3%
Industry	4.4%	2.1%
Mineral Resources & Mining	2.0%	0.7%
Tourism	0.1%	0%
Trade Policies and Regulations	1.8%	0.9%

Source: Authors' calculation based on CRS data extracted on 18 April, 2013.

Table 4 shows that on average aid-for-trade flows to Uganda's transport and storage account for 33.2% of the 2007~2011 disbursements and 17.3% of 2011 commitments. Consistent with the finding of the case study on Uganda that transport infrastructure is an important determinant of trade performance, the share of Aid for Trade disbursements supporting hard transport and storage infrastructure is significantly larger than other

sectors. Looking at commitments in 2011, the picture is less clear. While the share of Aid for Trade devoted to the energy and agriculture accounts for 41.7% and 25.3% respectively, only 17.3% has been allocated to transport and storage.

Turning to Azerbaijan, Table 5 shows that on average aid-for-trade flows to energy account for 37.9% of the 2007~2011 disbursements and 34.1% of 2011 commitments. It is important to note that support to electricity infrastructure may depend on management and regulation and tackling the regulatory framework might be a prerequisite to support hard infrastructure. Thus caution is needed. In this context, more support to regulation policies and training is needed in the energy sector.

As noted in the previous section, transportation does not appear to be a severe constraint for Azerbaijan and donors seem to be aware of this since the transport and storage sector has received the least support in terms of 2011 commitments.

<Table 5> Azerbaijan – Aid-for-Trade Flows

(current USD)

	Disbursements 2007~11	Commitments 2011
Transport and Storage	9.3%	0%
Communications	2.3%	0.1%
Energy	37.9%	34.1%
Banking and Finance	19.0%	10.1%
Business and Other Services	7.0%	3.0%
Agriculture, Forestry, Fishing	14.7%	50.4%
Industry	5.8%	0.1%
Mineral Resources & Mining	0.1%	-
Tourism	0.2%	0.2%
Trade Policies and Regulations	3.6%	1.9%

Source: Authors' calculation based on CRS data extracted on 18 April, 2013.

Export diversification is a necessity for sustainable development. Given Azerbaijan's potential in the agriculture sector, it is noteworthy that aid-for-trade support to the agriculture, forestry and fishing industry has increased dramatically in relative terms. While support to those sectors accounted for only 14.7% of aid-for-trade flows disbursed during the period 2007~2011, 50.4% of total commitments went to the same sector in

2011.

Support to private sector development is crucial to help notably production and export diversification. The share of business and other services is 7% and appears well targeted. However this activity is likely to receive less support, given that 2011 commitments fell to 3%.

IV. Conclusion

This report provides qualitative analysis about the most binding constraints to trade performance in Uganda and Azerbaijan.

Customs tariffs were not the major barriers to trade in Uganda and their reduction was not enough to boost export growth in the 1990s. Moreover, the increase in tariffs under the EAC customs union did not stop the trade expansion. The most binding constraints to trade were mainly related to transportation.

It is important for Uganda to maintain the momentum, continue to sustain both product and market diversification and to improve its trading environment. According to the OECD's Creditor Reporting System (CRS) aid activity database, donors are responding to the needs of Uganda. Total aid-for-trade disbursements have considerably increased over the period 2007-2011, with 56.6% of total aid-for-trade flows going to infrastructure. While commitments in 2011 largely focus on energy, the road transport received USD 79.2 million, some 17.9% of total donor commitments, demonstrating continuous support to the country's transport constraints.

Azerbaijan is a commodity exporter of oil and the balanced development of the non-oil sector is a priority to ensure sustainable economic growth. This cannot be achieved without an enabling business and investment environment across the board. Electricity is identified as a major problem for doing business and donors have committed USD 62.2 million to support this sector. In addition, donors' efforts to contribute to export diversification are well reflected in their recent commitments, where 50.4% of total flows is geared towards agriculture, forestry and fishing.

Identifying the most binding constraints to countries' trade performance is important to prioritize and sequence reforms; and for donors to align with country specific needs. Some prospective disbursements are consistent with the results of the case studies but more progress should be made to recognize the specific trade-related needs of countries, adequately sequence the reforms and for donor coordination.

무역을 위한 원조 논의 배경과 효과성 제고 노력

맹준호

한국수출입은행 경험기획실 책임연구원

I. 들어가며

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

그러나 한편으로는, 무역확대 정책의 실행이 성장으로 직접 연결되어 있지 않다는 사실 또한 인지해야 한다. 무역확대가 성장으로 이어지기 위해서는 수출산업의 육성·

다각화, 국내 개발정책과의 연계, 무역에 따라 소득이 줄어드는 국내 생산부문에 대한 구조조정 지원 등이 종합적으로 이루어져야 한다. 실제로 무역확대 정책을 실시한 국가들의 성장률도 나라마다 다르게 나타나고 있다. 1960년대에서 90년대 초반까지 사하라 이남 아프리카 국가들도 무역확대 정책을 채택했으나 성장 효과는 낮게 나타났으며, 성장률이 낮은 개도국에서의 대외개방 성장효과가 경제성장이 높은 개도국에서 보다 높게 나타났다. 이러한 특징은 나라마다 무역확대와 성장을 제약하는 다른 요인이 있으며, 이러한 요인을 찾아서 제거해야 할 필요성이 있음을 알려준다. 무역자유화는 성장에 대한 확실한 보증은 아니며, 성장에 대한 기회의 확대를 의미할 뿐이다. 건전한 거시경제정책, 무역과 연계된 사회간접자본, 법·투자환경 조성, 인적자본에 대한 투자 등 다른 요소들과 조화를 이룰 때 무역은 성장 및 빈곤감소와 연결될 수 있다.

II. 무역에 대한 다자 국제규범

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

WTO 출범이후 제3차 WTO 각료회의(1999년, 시애틀)에서는 새로운 다자간 무역협상의 시작을 선언하고 2000년부터 협상을 개최할 계획이었으나, 의제설정에 대한 이견과 반세계화 시민단체들의 반발로 무산된 경험이 있다. 이에 2년 후인 2001년 도하

각료회의에서 새로운 다자간 무역협상이 개시되었고, 개도국의 경제개발 문제를 중요하게 다루겠다는 의미로 도하개발어젠다(DDA)가 발표되었는데, DDA는 농산물, 서비스, 반덤핑·보조금 규범, 환경, 지적재산권, 분쟁해결, 무역원활화, 개발 분야의 협상그룹이 설치하여 2002년부터 협상을 시작하였으나 농업자유화와 비농산품에 대한 관세인하 협상 등에 대한 합의가 계속 미루어지면서 진전을 보이지 못했다. DDA는 농업부분의 관세인하를 통한 개도국의 시장접근 확대, 선진국의 국내보조금과 수출보조금 감축, 미숙련 노동자의 이동·송금, 무역원활화를 위한 기술협력, 무역역량 확충 지원 등을 의제에 포함하여 무역과 개발의 연계를 위해 노력을 경주해 왔다.

III. 무역을 위한 원조(Aid for Trade) 논의 과정

관세인하 등 일련의 무역자유화 조치는 개도국의 무역확대와 경제성장을 유도할 것으로 기대되었지만 그 결과는 예상에 미치지 못하였다. 무역자유화와 시장확대의 이득을 얻기 위해서는 수요 뿐만 아니라 공급 측면에서의 역량개발도 필요했기 때문이다. 수출에 필요한 인프라(항만, 도로, 전력, 통신 등)가 구축되지 않은 국가에서는 제품을 생산하더라도 이를 수출하기 위해 추가적인 비용을 부담해야 하며, 수출경쟁력을 확보하기 위해서는 기술·지식의 습득이 필요하고, 선진국의 수요자들이 원하는 품질수준(위생, 기술인증 등)을 충족시켜야 하는데 이것들은 모두 쉽지 않은 도전 과제들이다. 따라서, 개도국이 무역자유화의 이득을 충분히 얻기 위해서는 인프라·제도 구축에 대한 공공투자와 생산부문에 대한 민간 투자활성화 지원이 절실하다.

무역을 위한 원조(AfT)는 개도국이 직면하는 공공투자 확대의 필요성과 이를 충족할 재원이 부족하다는 인식에서 출발했다. 이러한 필요는 WTO DDA 협상이 적절한 수준의 무역관련 기술협력과 역량확충 지원을 의제로 포함한 것에서도 나타난다. AfT는 개도국이 무역확대를 통해 세계화의 이득을 얻도록 지원하는 국제적 재정지원을 의미하며, 이러한 지원은 수송·물류에 필요한 인프라 구축, 관세시스템 현대화 등을 통한 통관비용 축소, 수출진흥제도 등 무역 부가가치 사슬(Value Chain) 과정에서 발생하는 거래비용을 절감시키는 역할을 한다. AfT에 대한 국제논의가 본격적으로 시작된 것은 2005년 7월의 G8 정상회의부터이다. 당시 각국 정상들은 2010년까지 무역을 지원하는 원조 규모

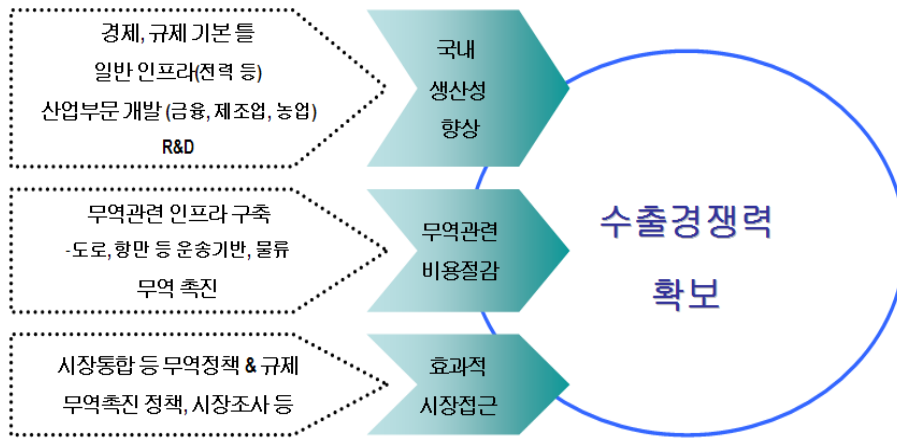
를 50%이상 추가로 확대하기로 선언하였다. 이후 2005년 12월 WTO 홍콩 각료회의에서는 AfT의 개념정립 및 효과적 이행방안을 찾기 위한 특별작업반(Task Force)을 구성하고 WTO 사무총장에 정책제언을 하기로 하였으며, 각료선언에서도 “최빈개도국(LDC)이 공급 측면에서 무역역량을 확보하고 수출에 필요한 인프라를 구축”하는 데 필요한 지원을 하는 AfT의 중요성을 강조하였다. 2005년 이후 공여국과 다자개발은행(MDBs)들은 AfT 지원을 확대해 오고 있으며, 개도국들의 개발 우선순위를 반영하는 다양한 방안을 강구해 오고 있다. AfT는 2007년과 2009년 WTO AfT 국제회의 등에서 지속적으로 강조되었고, 2009년 4월 런던 G-20 정상회의에서도 AfT 확대 약속을 보다 충실히 이행할 필요가 있음을 언급한 바 있다.

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

OECD와 WTO가 공동으로 발간한 “Aid for Trade at a Glance”를 살펴보면, 동 보고서에서는 AfT 확대노력을 긍정적인 것으로 평가하고, 무역확대와 빈곤감소라는 목표 달성의 모멘텀을 유지하기 위해 개도국이 주인의식을 보다 강화하고, 이해집단 사이의 정책 대화를 통해 무역정책을 거시 개발정책과 연계시켜야 함을 강조하고 있다. 동 보고서에 따르면 공여국들이 2005년 홍콩 WTO 각료회의 서약을 충실히 이행하고 있음을 언급하였고, AfT 증가가 보건, 교육 등 다른 사회분야의 원조를 감소시키지 않고 있음을 확인하였으며, 현재의 금융위기가 이러한 노력에 부정적인 영향을 미치지 않도록 관심을 기울일 것을 지적하였다.

<그림 1>

수출경쟁력을 개선하는 주요 요인



자료 : OECD

한편, 개도국들은 무역확대에 대한 가장 큰 제약요인으로 네트워크 인프라 부족, 수출 경쟁력 확보, 수출 다변화 필요, 무역정책 분석 및 협상·실행능력 배양으로 꼽았다. 공여국의 국제개발협력 프로그램에서도 AfT의 중요성이 커지고 있었으며, 이러한 확대추세가 중장기적으로 유지될 것으로 전망되었다. 공여국들은 AfT 규모 확대와 함께 전문가 육성, 정책입안자들의 지지확보, 공여국간 협력확대 등을 추진하고 있으며, 지역단위 통합²⁾에 대한 중요성이 공감을 얻으면서 지역단위의 수송 인프라 구축, 통관 등 무역절차 원활화, 수출다변화, 지역간 무역협상 등이 부각되고 있었다. AfT의 성과에 대해서는 개도국들은 무역정책과 통관 등 무역절차 원활화 지원의 효과가 높은 것으로 평가하였으나, 흥미롭게도 AfT 중점 분야로 스스로 제시했던 인프라 구축에 대해서는 그 동안의 노력이 효과적이지 못했음을 지적하였다. 향후 과제로는 세계경제와의 통합을 통해 이득이 발생한다는 인식의 확산, AfT와 개도국 거시 경제정책과의 통합 확대, 개도국별로 상이한 무역확대 제약요인을 감안한 국별 AfT 목표 설정 및 목표 달성을 위한 구체적 방안에 대한 연구 등이 제시되었다.

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

IV. '무역을 위한 원조' 지원 현황

OECD는 Aid for Trade 통계 조회시스템³⁾을 구축하여 각종 통계를 조회할 수 있도록 하고 있다. WTO 특별작업반의 작업결과에 따라 1) 무역정책과 규제부문의 기술협력 2) 무역관련 인프라 구축 3) 생산·제조부문 역량강화 4) 무역자유화에 따른 변화에 대처 5) 기타 개도국의 국가개발정책에 부응한 무역관련 지원을 AfT로 분류하고 있다. 이러한 통계를 확보하기 위해 기존의 CRS(Creditor Reporting System) 자료를 재분류하여 사용하는데, 이는 위의 5가지 분류에 정확하게 일치하는 통계는 아니나 근사 자료로써 가장 정확한 자료라고 할 수 있다.

1. 전 세계 AfT의 추이

OECD CRS 통계자료에 따르면 승인 시점부터 지원분야의 구별이 가능한 공적개발 원조(ODA)의 약 35%가 AfT로 지원되었다고 할 수 있다. 공여국들은 2002년부터 AfT 지원규모를 확대해 왔으며, 특히 최근에는 큰 폭의 신장을 보였다. 한 가지 언급할 점은 OECD의 통계는 경제인프라 지원을 모두 AfT로 분류하고 있어 AfT 규모가 과대 계상될 수 있으며, OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국과 국제기구의 실적만 포함하고 있어 중국 등 신흥공여국의 AfT를 포함하고 있지 않다는 것은 통계 해석상 유의해야 할 부분이다.

DAC 회원국과 국제기구의 AfT 지원규모는 증가해왔지만, 분야별 구분이 가능한 ODA대비 비중은 2000년대 초반 40% 수준에서 2006년 29%까지 감소했다가 2011년에 다시 36%로 증가한 것을 주목할 만하다. 이는 경제 인프라에 대한 지원비중이 감소했다가 최근 다시 주목을 받는 추세에 따른 것으로 볼 수 있다. 2005년 이후 AfT에 대한 강조가 여타 부문의 ODA를 대체하지 않고 추가로 증가했다는 사실도 확인할 수 있는 부분이나, 타 원조 부문에 비해 AfT가 낮은 성장률을 보였다는 것은 ODA 지원에서 무역을 위한 원조 부문에 우선순위를 둘 필요가 있다는 점에서 다시 생각해 볼 여지가 있다.

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

2. 범주별 AfT 실적

AfT를 구성하는 범주별 지원 실적을 살펴보면 기술협력은 3% 내외의 낮은 비중을 보였으며, 인프라 부문은 50% 수준의 비중을 보이다 2011년 소폭의 증가세를 보였다. 이는 최근 경제성장의 필요조건으로 인프라 투자에 대한 지원이 증가하고, 지역별 경제 통합을 지원하는 인프라 구축사업이 증가한 것이 영향을 미친 것으로 보인다.

인프라 구축 지원에서는 도로 사업이 가장 큰 비중을 차지(33%)하고 있으며, 철도부 문도 16% 정도의 비중을 차지하고 있다. 그 외의 주요 인프라 부문은 교통정책 및 관리, 전력의 송배전망 구축, 해상·항공교통, 에너지 부문 정책·관리부문이었다. 생산부 문에서는 농업부문에 대한 지원이 가장 큰 비중을 차지하였으며, 민간의 무역활동 지원을 위한 비즈니스 환경 조성, 금융부문에 대한 지원이 주요한 분야로 나타났다.

3. 공여국별 AfT 실적

2007년도 기준으로 AfT를 가장 많이 지원한 국가(기구)는 세계은행, 미국, 일본, EC, 독일, 프랑스, AfDB, ADB 순으로 나타났다. 특이한 사항은 AfT 지원 규모 중 경제인프라 구축 지원을 위한 신규 승인액은 절반 이상이 차관 형식으로 지원되었다는 점이다. 또한, 세계은행(IDA)과 지역개발은행 등 국제기구들은 2011년 신규 승인한 AfT의 50% 이상을 저소득국에 배분하였다. 이에 비해 DAC 회원국들의 저소득국에 대한 AfT의 비중은 중소득국에 대한 지원비중이 더 높은 특징을 보였다. 수원국별로는 인도, 베트남, 아프가니스탄, 이라크, 이디오피아, 인도네시아, 방글라데시, 말리, 케냐, 모잠비크, 탄자니아 등이 많은 AfT 지원을 받는 국가로 나타났다.

V. 무역을 위한 원조의 지원효과 제고 노력

무역과 성장, 빈곤감소는 복잡한 관계를 가지고 있으나 대외개방과 세계경제와의 통합이 성장과 빈곤감소에 기여하는 것은 확실해 보인다. 이에 따라 AfT 지원확대의 중요성에 대한 공감대가 확대되고 있으나, 지원확대에 걸맞는 효과를 얻기 위해서는 지역·국가별로 다양하게 존재하는 무역 장애요인을 찾아 AfT의 목표를 보다 구체화 할

필요가 있다는 인식이 지지를 얻고 있다. 국가별로 다양하게 나타나는 무역 장애요인을 일시에 제거하기는 어려우므로, 우선순위를 두고 중요한 과제부터 찾아 해결할 필요가 있다는 것이다. 이에 따라 OECD에서는 정책의 우선순위를 어떻게 찾아서 AfT의 타격을 정할지에 대한 방법론이 논의되고 있다.

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

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

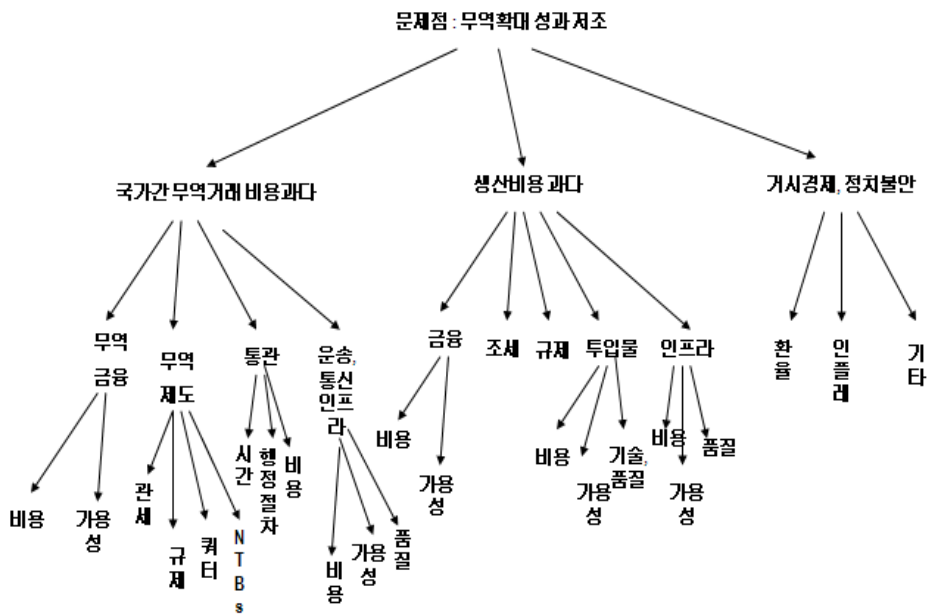
최근 주목받는 방법 중 하나는 특정 상품의 생산과 수출에 이르는 부가가치 사슬을 분석하여 거래비용을 줄일 수 있는 과정을 찾아내는 가치사슬 분석법(Value Chain Analysis)이다. 전통적으로 VCA 방법은 특정 기업의 성장과 경쟁력을 분석하는 수단이지만, 특정 산업분야로 확대할 수 있다. 가치사슬 과정은 상품의 연구개발, 원재료 구입, 생산, 배송, 소비까지 이어지는 과정에서 시간이 많이 걸리고 비용이 높은 부분을 찾아 이를 개선하여 경쟁력을 높이는 방법이다. AfT 관점에서는 국가적 차원에서 무역사슬의 어느 부분에서 높은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

이에 OECD에서 주목하고 있는 방법은 경제성장의 제약요인을 찾는 Hausmann 등 (2005)의 방법⁴⁾을 무역에 응용하는 방법이다. 이 방법은 무역확대에 장애가 되는 요인

4) Hausmann R., D. Rodrik and A. Velasco(2005), Growth Diagnostics

을 의사결정 트리 방식으로 순차적으로 점검하여 제약요인을 찾는 것이다. 첫 단계는 무역확대에 가장 큰 제약요인으로 작용하는 주 요인을 찾고, 두 번째는 이러한 제약을 초래하는 하위의 왜곡요인을 찾는 것이다. 즉 무역확대의 제약요인이 국가간 무역거래에서 발생하는 비용이라면 이 비용을 초래하는 것이 무역금융, 무역제도, 통관, 운송 인프라 중 어디에 있는 지 찾아서 개선을 시도하는 것이다. 이러한 과정에서 어떤 부분에 우선순위를 두어야 할지 해답을 찾을 수 있다는 것이다. 일단 우선순위가 높은 제약요인을 확인하여 이를 개선하고, 다시 이 방법을 적용하여 새로운 우선순위를 찾는다. <그림 5>는 이러한 의사결정 트리가 어떤 모습을 보이는 지 예를 들어 설명한 것이다. 의사결정 트리의 각 노드에서 이해집단간 협의, 국가간 비교(Benchmark), 가치사슬 분석 방법을 활용하여 의사결정의 정확성을 높일 수도 있다. 특정 국가가 가진 무역확대 제약요인을 백과사전식으로 나열하여 이를 한꺼번에 개선하려 시도하기보다, 여러 제약요인 중 해결이 시급한 과제를 찾아 우선순위를 두고 순차적으로 해결하는 방법을 찾는 것은 AfT의 효과를 높일 수 있는 방법으로서 추가 논의가 진행될 것으로 보인다.

<그림 2> 무역에 대한 제약요인을 찾는 Hausmann 진단방법



자료 : OECD

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

VI. 우리나라와 AfT

우리나라의 AfT 분야에 대한 지원은 DAC 평균해 비해 다소 높은 비중을 보여 왔다. 이는 ODA를 통해 인프라를 구축하고 경제개발을 주도한 우리의 경험이 반영된 결과이며, 베트남, 인도네시아 등 아시아를 중심으로 경제 인프라 구축을 주로 지원한 결과이기도 하다. 또한, AfT 중 인프라 구축이 80% 이상의 높은 비중을 차지하고 있는 것도 특기할 만한 사항이다. 이는 인프라 구축에 우선순위를 두고 집중 지원 한 것으로 생각할 수도 있지만, 기술협력 및 생산부문, 특히 농업부문에 대한 지원확대가 가능하도록 전문성을 보완할 필요가 있는 것으로 보인다.

한편, 앞서 언급한 바 있지만 경제인프라 구축을 모두 무역을 촉진하는 원조(AfT)로 간주하는 것도 무리가 있어 보인다. 인프라 지원 등의 AfT가 실질적인 무역촉진 효과를 가지기 위해서는 개별 국가의 무역장애 요인을 체계적으로 찾고, 이를 해소하기 위한 국별 프로그램을 마련하는 것이 필요하다. 2010년 우리나라가 DAC에 가입한 이후 일련의 ODA 선진화 계획이 추진되고 있으며, 개도국의 개발계획에 우선순위를 두고 국별지원 전략(CPS)을 수립하여 이를 중심으로 ODA 사업을 추진하도록 계획하고 있다. 동 CPS 수립시 무역확대 지원을 중점분야로 설정하고 우선순위를 앞서 소개한 방법을 이용하여 체계적으로 찾은 다음 인프라 구축 사업을 연계한다면 보다 큰 지원효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 우리나라의 AfT 중 주목할 만한 사업은 경제발전경험 공유사업(KSP; Knowledge Sharing Program)이다. KSP는 우리의 경제개발 경험을 토대로 개도국 정부에 정책자문을 제공하는 기술협력 사업이다. 이미, 베트남의 수출금융기관 설립 필요성

에 대한 정책자문을 통해 베트남 개발은행이 설립되었으며, 우즈베키스탄에는 수출활성화를 위한 특별경제자유구역 설립을 제안하여 나보이 경제특구가 지정되었고, 아제르바이잔에 대해서는 WTO 가입협상 전략에 대한 자문을 제공하여 '08년 WTO 협상시 활용토록 한 바 있다. 비교적 작은 비용으로 개도국의 무역확대 정책수립에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업이므로 대표적 AfT 프로그램으로 발전시키고, KSP 사업과 후속 인프라 구축사업을 연계함으로써 우리나라 AfT의 지원효과를 높여 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

참고 문헌

1. 국내문헌

권울 등 (2010). OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책개선방안, 대외경제정책연구원

서정화 (2010). 무역을 위한 원조 논의동향, 한국수출입은행

송철복 (역) (2007). 모두에게 공정한 무역, Stiglitz 등의 Fair Trade for All, 지식의 숲

안미보 (2009). Aid for Trade 논의 동향 및 시사점, 국제 ODA 동향 2009년 제2호, 한국수출입은행

최민경 (2008). 무역을 위 한 원조(AfT)를 통한 KOICA 대 아프리카 지원방안, 한국국제협력단

2. 국외문헌

Hallaert, J.J.(2006). A History of Empirical Literature on the Relationship between Trade and Growth, Mondes en Developpement, No. 135, 2006/3

OECD(2006). Aid for Trade: Making it Effective, OECD

OECD(2009). Binding Constraints to Trade expansion: Aid for Trade Objective and Diagnostics Tools, OECD

OECD(2009). Development Co-operation Report 2010, OECD

OECD/WTO(2009). Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum, OECD and WTO
Stiglitz, J. and A. Charton(2006). Aid for Trade, A Report for the Commonwealth Secretariat

Ⅲ. 개발협력 이슈

1. 무역을 위한 원조에 대한 평가

(강경재 한국수출입은행 경험지원실 책임연구원)



무역을 위한 원조에 대한 평가

강경재

한국수출입은행 경험지원실 책임연구원

I. 서론

무역을 위한 원조(Aid for Trade, 이하 AfT) 활동은 소작 농인의 역량강화에서 무역 관련 정책 변화에 이르기 까지 다양하며, 각각의 공여국은 필요에 따라 다양한 정의와 방법을 사용하고 있다. 이러한 상황에서 ‘무역을 위한 원조’의 효과성에 대한 논의 역시 증가하고 있는 상황이다.

여타의 평가와 마찬가지로 무역을 위한 원조에 있어서 평가의 주 목적은 ‘정확한 정보’를 ‘유효한 기간’ 내에 제공하여 적절한 의사결정 근거를 제공하는데 있다고 할 수 있다. OECD/DAC은 AfT 평가는 평가 방법 자체에 대한 별도의 가이드라인 보다는 AfT의 특성을 파악하고 정확히 측정할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다고 주장했다(OECD, 2011). 그러나 AfT의 평가에 있어서 중요한 점은 평가의 원론들을 어떻게 효과적으로 AfT에 적용할 수 있을 것인가이다.

AfT 관련 활동의 다양성은 정확한 목표 정의 등의 어려움을 동반하여 적절한 평가와 더 나아가서는 개발결과를 위한 성과관리에 있어서도 장애 요소로 작용할 수 있다. 또한 거시 경제 수준의 변화와 주로 프로젝트가 영향을 미칠 수 있는 미시 경제 수준의 개입을 연결하여 그 효과를 입증해야 하는 문제 역시 풀리지 않는 숙제로 남아있다.

한국의 연구 현황은 AfT에 대한 다양한 논의를 반영하고 있으나 아직 평가 부분에 대한 논의는 활발하지 않다. 또한 아직 한국의 평가에 대한 전반적인 담론이 프로젝트 수준에서 집중하고 있어, AfT가 요구하는 전반적이고 전체적인 평가에 대한 고찰을 거론할 필요가 있다. 따라서 이 논문은 향후 연구를 위해 필요한 기초를 닦기 위해 지금까지 진행되어온 AfT 평가에 대한 논의를 소개하고 한계성 및 극복해야할 과제 등에 대해 다루고 있다.

II. 무역을 위한 원조: overview

평가를 거론하기에 앞서 평가의 대상이 되는 AfT에 대해 살펴볼 필요가 있다. AfT에 대한 논의는 매우 일찍부터 시작되었으며 2005년 WTO 홍콩 각료 회의 이후 더욱 활발하게 진행되었다. 이 회의의 결과로 AfT를 위한 별도의 작업반 개설과 함께 AfT의 개념을 시행에 옮기기 위한 여러 가지 논의가 진행되었다.

WTO는 AfT의 정당성을 세계 무역 자유화의 혜택의 공정한 배분에서 찾고 있다. 즉, AfT는 개도국의 상품과 서비스 수출을 증가시킬 수 있도록 지원하여 다자 무역 체제 참여에 기여하고, 또한 증가한 시장 접근성과 자유 무역의 혜택을 누릴 수 있게 하여야 하는 활동으로 규정하였다(WTO, 2006). 따라서 무역을 위한 원조의 넓은 의미는 ‘무역’을 촉진할 수 있는 모든 활동을 지칭하며 그 폭이 매우 넓다(WTO, 2006; OECD, 2011). 그러나 이러한 넓은 의미의 적용은 정확한 AfT의 규모를 파악하기 힘들게 하여 지원 부족으로 인한 목표달성 실패 등의 원인규명을 어렵게 할 수 있다(PriceWaterhouseCoopers & HWWI, 2009). 또한 활동의 다양성 때문에 공통된 주제 또는 논리 구조를 가진 통합적인 평가가 어렵다. 이 장에서는 지금까지 진행된 AfT의 정의와 그 범주, 평가의 기본이 되어 줄 전반적인 논리 구조에 대해 살펴보기로 한다.

1. AfT 정의

정의상 무역을 위한 원조는 ‘무역’을 촉진할 수 있는 모든 활동을 지칭하며 그 폭이 매우 넓다. OECD의 경우 무역을 위한 원조를 3개 카테고리의 여섯 가지 활동으로 분류하고 있다(OECD, 2006; 2011).

여섯 가지 활동의 세부를 들면 다음과 같다 (WTO, 2006;)

- (i) 무역 정책 및 규범(trade policy and regulation); 무역 공무원의 교육, 제안서, 방향성 및 영향의 분석, 국가 이해 관계자들의 상업적 관심 표명, 분쟁 사항 및 절충안의 확인 등에 대한 지원, 무역 협정 이행 촉진 및 규정과 표준 준수에 대한 적응을 위한 기관 및 기술 지원을 포함한다
- (ii) 무역 개발(trade development); 투자 유치, 서비스 교역에 대한 분석 및 제도적 지원, 사업 지원 서비스 및 기관, 민관 네트워크, 전자 상거래, 무역 금융, 무역 진흥, 시장 분석

및 개발을 포함한다.

(iii) 무역 관련 인프라(trade-related infrastructure); 국내와 국외 시장을 연결할 수 있는 물리적인 인프라(예: 도로, 항만, 통신 시설 등) 지원을 포함한다.

(iv) 생산 역량 향상(building productive capacity); 위의 무역 개발과 밀접한 연관이 있으며, 개도국의 민간 부분 지원을 통한 상대 우의 품목 개발 및 수출품목 다양화 등을 예로 들 수 있다.

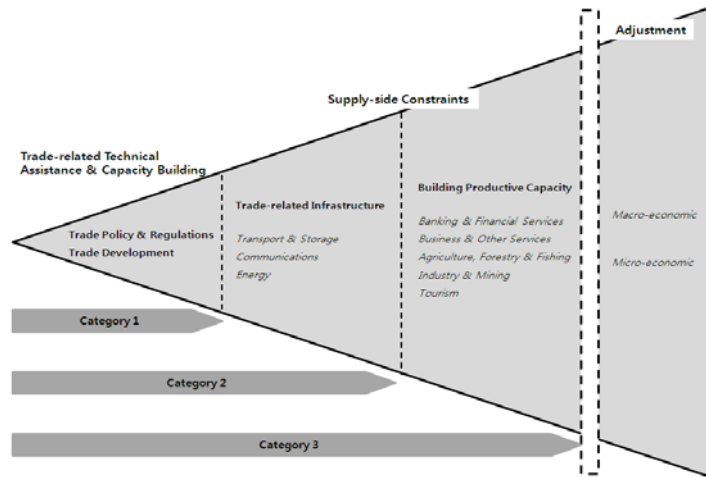
(v) 무역 관련 조정(trade-related adjustment); 개발도상국이 무역 자유화로 인한 혜택을 누리기 위해 필요한 조치 시행에 대한 지원을 포함한다.

(vi) 기타 무역 관련 활동(other trade-related needs).

각 영역의 활동은 개도국의 무역 증가를 통한 경제발전 향상을 방해하는 저해요소들과 관련이 있다. 예를 들어 물리적 인프라가 지리적인 위치보다 더 중요하게 작용할 수 있다는 것이 많은 연구를 통해 밝혀졌다(Cadotetal.,2013).이러한 연구를 바탕으로 개도국의 무역 경쟁력 향상을 위해 물리적 인프라의 양과 질을 개선하는 노력들이 진행되는 것이다. 수많은 개도국들이 다양한 이유로 세계 시장 자율화의 혜택을 누리고 있지 못한 만큼 AfT에 포함되는 활동들도 다양하며 그 폭이 매우 넓다. 그러나 평가에 있어서 이러한 다양성은 장애요소로 작용하고 있다.

<그림 1>

AfT의 범주



출처: (OECD, 2006)

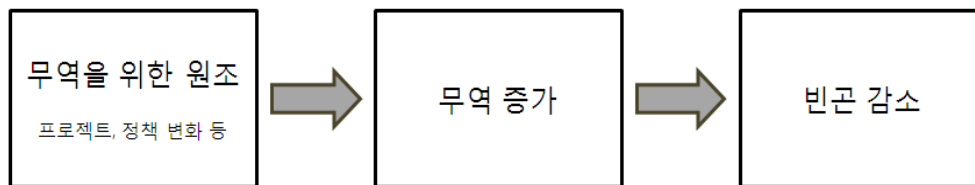
2. Aft 논리: 무역과 빈곤 감소

평가에서 평가 대상의 목표를 이해하고 그 근본에 있는 논리를 점검하는 것은 가장 기본적이며 핵심적인 활동이다. 즉 평가는 평가 대상의 목표를 파악하고, 어떤 논리로 목표 성취를 위한 활동들을 기획·시행하였으며 결과적으로 일어난 일들 사이에 어떤 연관 관계가 있는지를 밝혀 의사결정자들에게 판단 근거를 제공할 수 있는 객관적이고 유용한 정보를 도출할 수 있어야 한다. 이것은 사업으로부터 정책, 국제적인 이니셔티브에 이르기까지 모든 수준에서 적용되는 원칙이다.

Aft의 경우, 그 근간을 이루는 논리 구조는 ‘무역의 증가를 바탕으로 얻은 전반적인 경기 부양과 빈곤 감소’에 있다. 즉 무역의 증가로 인한 경제 활성화가 사회 전반에 영향을 미치고, 이를 이용하여 빈곤이 해결될 수 있다는 논리이다(Higgins & Prowse, 2010; Cadotetal.,2013;CaliandteVelde,2011).이를 위해 무역을 위한 원조 활동들은 무역 비용 감소를 통한 무역 활성화를 위한 활동들로 구성되어 있다. 무역과 관련된 항구, 도로 및 교통의 인프라 및 무역 관련 기구(세관 등), 경쟁력 있는 상품 개발과 판로 확보 등 다양한 활동들이 여기에 속한다.

<그림 2>

Aft의 간략한 Result Chain

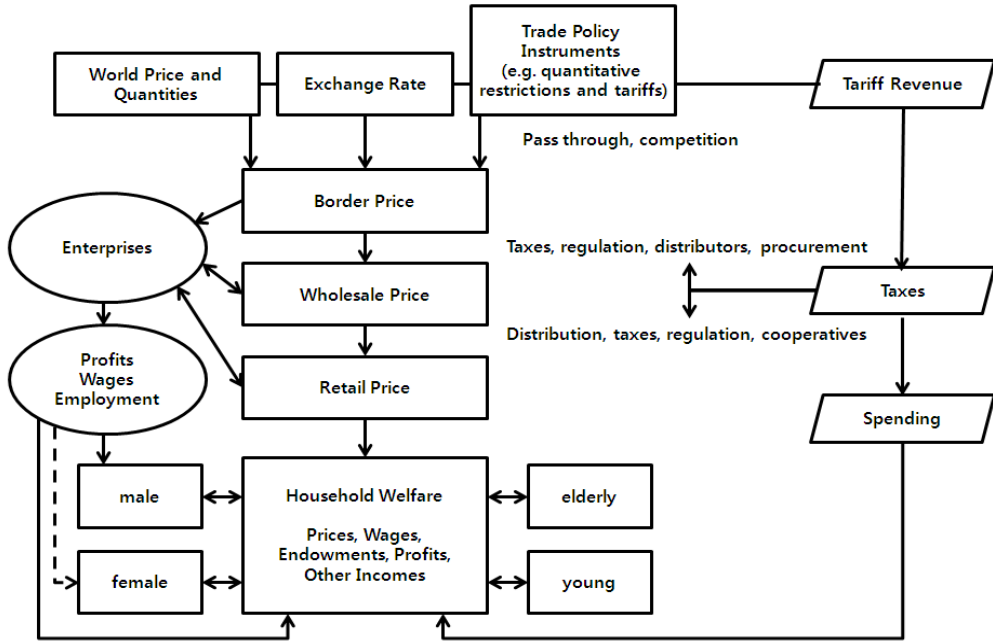


출처: 저자작성

논리적으로 볼 때 이러한 구성은 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 이 세 단계 사이에는 많은 가정이 존재한다. <그림 3>은 무역 정책과 빈곤이 어떤 상관관계가 있는지 보여주고 있다.

<그림 3>

무역 정책과 빈곤의 관계

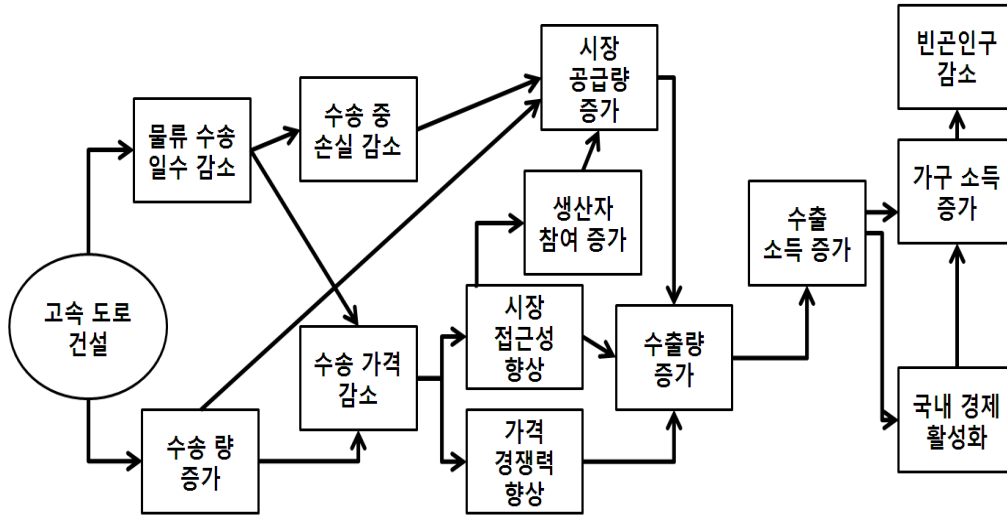


출처: Turner, L.etal.(2008)에서 발췌

환율 조정, 관세 등은 가격, 국내 산업, 정부 지출에 영향을 미치고, 이는 가구의 소득과 지출을 통해 가구 구성원에게 영향을 미친다. 이때 무역이 어떻게 각 가구에 영향을 미칠 지 이해하는 것은 가구 또는 개인의 빈곤이 어떠한 방향으로 움직이고, AfT 활동의 결과의 긍정적 영향과 부정적 영향 모두를 파악하는 데 있어서 매우 중요한 작업이다 (Higgins & Prowse, 2010; Turner & Rovamaa, 2012).

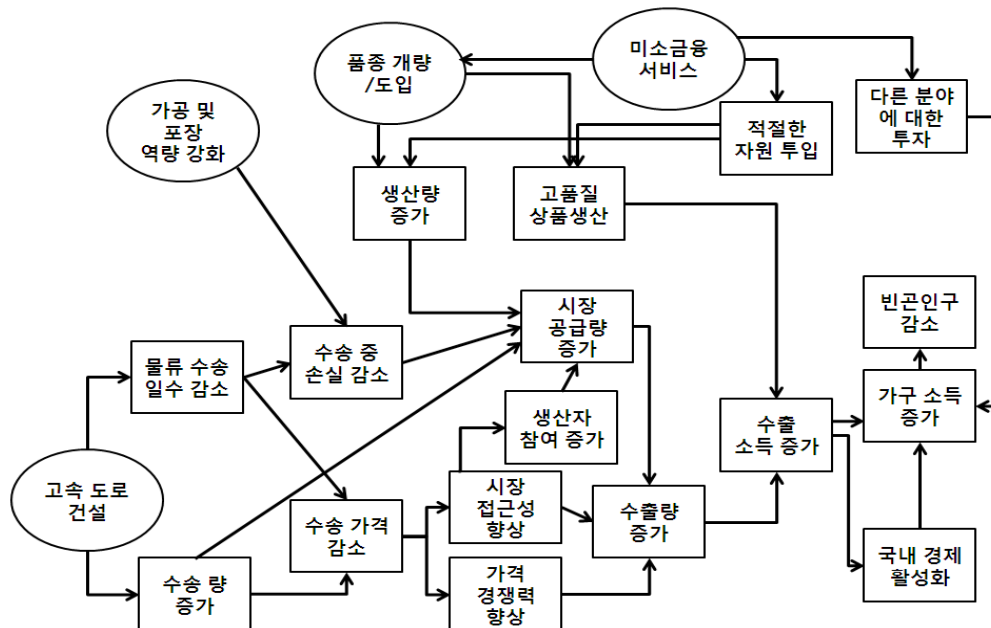
이러한 논리의 복잡성은 단순한 프로젝트에 있어서도 적용될 수 있다. 예를 들어 AfT에서 많이 시행하고 있는 고속도로 건설의 경우 다음과 같은 논리 구조를 제시할 수 있다.

<그림 4> 도로건설 프로젝트의 Result chain 예시



출처: 저자작성

<그림 5> Attribution의 문제 예시: 다른 정책 및 프로젝트의 영향



출처: 저자작성

그림이 제시하고 있는 것처럼 고속도로 등의 인프라 건설과 빈곤인구 감소 사이에는 이른바 ‘산출물과 결과 사이의 블랙박스(black box)’의 과정을 설명하는 여러 가지 논리 구조가 존재한다(OECD, 2011). AfT가 빈곤 감소에 실질적으로 어떤 영향을 미치는가 밝히려면, 평가는 이러한 논리들이 어떤 방향으로 빈곤 가정 및 가정 내 개인에게 영향을 미치고 있는가 논리를 바탕으로 점검할 필요가 있으며 이 경우 여타의 개발활동과 마찬가지로 가장 많이 사용되는 방법이 연구와 평가이다. 그러나 AfT에 있어서 연구와 평가 모두 방법적인 어려움을 겪고 있다.

그 중 하나가 AfT의 경우 여러 가지 다른 활동 역시 비슷한 결과에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. AfT의 특성상 완전한 형태의 영향 평가를 쓸 수 없는 경우가 많고, 이런 상황에서 가장 좋은 대안은 결과에 영향을 미치는 다른 요소들과 결과 사이의 논리적인 점검이다. 그러나 위 <그림 5>에서 제시한 바와 같이 진행된 사업 이외에 여러 가지 다른 사업들이 같은 결과를 낳는 경우가 대부분이다.

이로 인해 대부분의 AfT 평가는 근시적이고 직접적인 결과에 집중하거나 개인 또는 하나의 단체의 사례에 의존하여 정성 평가를 하는 경우가 많다. 이러한 형태의 평가는 AfT의 활동 중 어느 것에 집중할 것인가에 대한 정책적인 접근을 하는 정확한 판단 근거를 제공하지 못하는 한계를 안고 있다(Cadot et al. 2013).

III. 무역을 위한 원조의 평가

1. 평가에 대한 수요

1990년대부터 공여국 및 기관을 중심으로 강화되어온 결과 중심의 성과관리는 파리 선언과 아크라 행동계획의 한 축으로 ‘결과를 위한 성과관리(Management for Development Result)’가 포함되면서 수원국으로 확대되었다. 또한 많은 공여국들이 경제난을 겪고 있는 현 시점에서, 정확하고 객관적인 근거를 바탕으로 한 효율적 원조 시행에 대한 수요가 그 어느 때보다도 높다(Cadot et al. 2011; Vijil, 2012).

AfT 분야 역시 예외는 아니어서, 평가, 특히 정량지표를 이용한 AfT 결과 평가에 대한 수요가 높다(OECD/WTO, 2011). 그러나 현재까지 AfT에 대한 평가는 이러한 수요에 부응하고 있지 못하다는 평을 듣고 있다(Turner, L. et al., 2008; Cadot et al. 2011; OECD,

2011; OECD/WTO, 2011). AfT의 액수가 수원국 무역 증가와 상관관계가 있는 것으로 측정되고 있으나 정확히 어떤 구성요소가 얼마만큼의 영향력을 행사하고 있는지에 대한 평가가 좀 더 필요하다. AfT의 가장 큰 가정 중 하나인 ‘전반적인 경기부양을 통한 빈곤 퇴치’ 역시 좀 더 면밀한 조사가 진행될 필요가 있다. AfT는 정확하게 빈곤층을 target group으로 지정하지 않아도 무역을 통해 창출된 부가가치나 일자리를 통해 빈곤층에게도 소득 향상의 기회가 주어져, 결과적으로 빈곤을 해결할 수 있다는 논리를 이용하고 있다. 그러나 이 논리에 대한 실질적인 검증은 이루어지지 않고 있으며 그 증거 역시 부족하다는 것이 전반적인 지적이다 (Turner, L.etal.,2008; Cadot etal.2011; OECD/WTO, 2011). OCED/WTO가 시행한 연구에 따르면 AfT는 다양한 수준에서 많은 수의 평가가 진행 되어 왔지만 대부분 정량화된 수치보다는 경험이나 인상, 주관적 판단 또는 소수의 예에 의존하고 있는 경향이 큰 것으로 나타났다(OECD/WTO, 2011).

2. AfT 평가 현황과 사례

무역을 위한 원조를 어떻게 모니터링하고 평가할 것인지에 대한 논의는 AfT의 시작과 함께 시작되어 지금까지도 그 결과를 잘 측정하고 필요한 정보를 제공할 수 있는 적절한 방법을 찾기 위한 노력이 진행 중이다(OECD/WTO, 2011; Basnettetal.,2012;TunerandRovamaa,2012). 현재 AfT 모니터링과 평가는 다음과 같은 세 수준에서 진행되고 있다 (OECD/WTO, 2011; Basnettetal.2012).

- i) 프로젝트 및 프로그램 수준의 평가
- ii) 국가 수준의 평가
- iii) 세계 수준의 모니터링 및 평가

프로젝트 또는 프로그램 수준의 평가는 주로 공여국을 중심으로 이루어지고 있다. 또한 공여국은 그 입장에 따라 다양한 수준에서 평가를 진행하고 있다. 일본이 사업 (Project), 프로그램, 정책에 이르기 까지 다양한 수준에서 평가를 하고 있다. 반면 유럽 연합 집행위원회(European Commission)는 국가 또는 지역(region) 수준에서의 평가를 지역 통합(regional integration)에 초점을 두고 시행하는 편이다(OECD, 2011; 2009).

수원국의 경우 AfT의 전반적인 현황과 국가의 경제 발전, 무역의 변화 등에 초점을 두고 시행하고 있다. 세계적인 AfT 모니터링과 평가는 현재 OCED의 CRS code와 설문을 통해 수집한 정성 데이터에 의해 진행되고 있다.

각 수준에서의 평가를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

가. 프로젝트 및 프로그램 수준의 평가

프로젝트 단위에서의 평가는 대부분 공여기관/공여국을 중심으로 이루어지고 있다. AfT 프로젝트 평가는 통상적인 다른 프로젝트의 평가와 마찬가지로 진행되는 경우가 대부분이다. 또한 그렇기 때문에 AfT에 대한 평가라기 보다는 일반적인 프로젝트 평가의 인식이 강하다. 이는 AfT 자체가 분야로서 대두된 지 얼마 되지 않은 것과 관련이 있다. 2008년 OECD/DAC 공여국/공여기관 설문에서 86%가 기관의 통상적인 평가 가이드라인에 따라 시행하고 있다고 응답하여, 대부분의 공여기관이 AfT에 대한 별도의 AfT 프로그램 및 프로젝트 평가 가이드라인을 마련하고 있지 않음을 알 수 있다(OECD, 2011).

사업 평가의 예로 한국, 캄보디아 상품·서비스 무역능력배양 사업 평가를 들 수 있다. 이 사례는 한국이 OECD/DAC의 AfT 사례 공유를 위해 보고한 것으로 한국국제협력단이 2005~2006년에 진행하였던 사업의 사후 평가보고서를 바탕으로 하고 있다(Kim and Shin, 2011; 한국국제협력단, 2008)

평가의 대상이 된 캄보디아 상품·서비스 무역능력 배양 사업은 캄보디아 무역 정책 관련 7개 분야에 대한 공동연구와 연수생 초청을 통한 교육을 주 내용으로 하고 있다. 사업의 목표는 캄보디아의 향후 자유무역 체제에 대한 적응력 배양을 위해 필요한 제도 강화와 인적자원 개발을 선정하였고, 사업 목표로는 WTO와 ASEAN 회원국으로서 이행해야 할 의무 과제 수행의 효과적인 이행 방안 및 정책 대안 제시와 이의 이행을 위한 인적 자원 개발, 상품 및 서비스에 대한 무역 능력의 향상으로 제시하고 있다. 평가는 이러한 목표들이 제대로 완성 되었는지에 초점을 맞추어 진행되었으며, 현지 조사를 통해 얻은 수원국 관계자들의 만족도 등을 바탕으로 평가를 시행하였다.

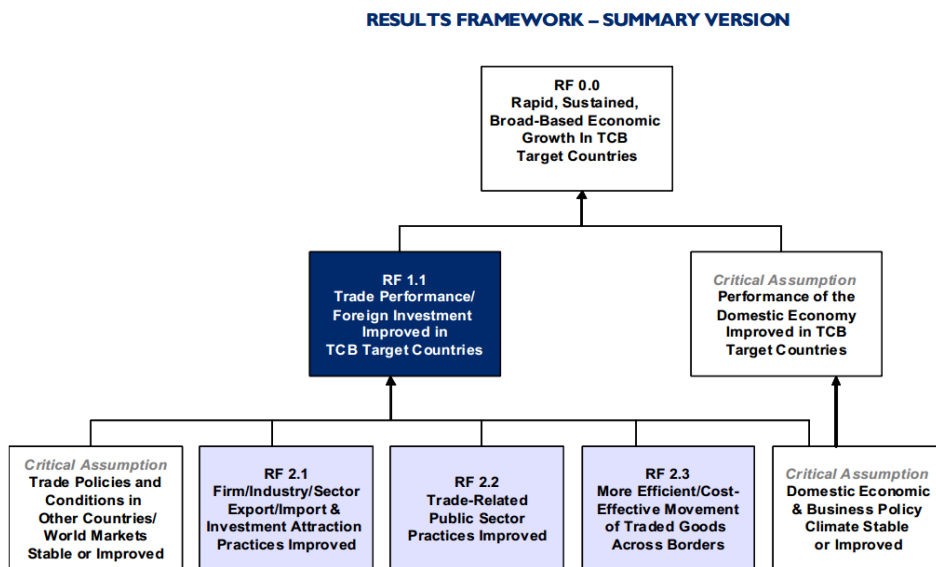
한국의 경우 원조활동에 관련된 평가가 대부분 프로젝트 단위에서 이루어지고 있다.

최근에 들어 섹터 전반 또는 국가 협력 전반에 걸쳐 평가한 경험도 일부 존재하고 있으나 이는 아직 시작단계로 일반적인 평가 형태라고 지칭하기는 어렵다(김대용·김지환, 2012). 캄보디아 상품·서비스 무역능력 배양 사업 평가는 한국 원조 사업 평가의 전형적인 형태로, 사업의 목표나 측정이 정량지표를 사용하기 보다는 정성 지표에 크게 의존하고 있다. 이는 사업의 목표 자체가 무역량 또는 빈곤 퇴치보다는 공동연구를 위한 정책 대안 및 시행 방안의 도출, 초청연수를 통한 인적 역량 강화에 초점을 두고 있는 것과 연관성이 깊다.

이와 대조적으로 정책 단위에서의 평가, 또는 통계 기법을 사용하여 AfT 활동의 영향을 측정하려는 시도를 하고 있는 나라들도 있다. 미국, 무역 역량강화 평가와 일본의 AfT 활동 종합 평가(Evaluation of Aid for Trade)를 그 예로 들 수 있다.

미국의 원조 시행기관인 USAID는 2010년 미국의 개도국에 대한 전반적인 무역 역량 강화 지원에 대한 평가 보고서를 발간하였다(USAID, 2010). 평가 보고서는 ‘결과틀(Result Framework)’을 중심으로 진행되었다. 이 결과 체인은 각 단계의 결과들 사이의 논리를 주요 가정과 함께 제시하고 있다.

<그림 6> USAID의 무역 역량강화 지원 평가의 결과틀



출처: (USAID, 2010)

이 평가에서, 무역 역량강화의 궁극적인 결과를 ‘무역 역량강화 활동 수원국의 신속하고 지속가능한 광범위 경제 성장’으로 정의하고 있다. 이를 위하기 위한 ‘중간 결과’는 두 단계로 나누어져 있으며 평가 보고서는 각각 단계에 대한 결과들을 수립하고 점검하여 전체적인 성취 정도를 평가하고 있다. 이러한 논리 구조의 수립과 이를 바탕으로 한 성과관리 및 평가는 USAID의 전략에서 프로젝트에 이르기 까지 사용되는 일반적인 방법으로 추상적일 수 있는 ‘영향’을 구체화 시키고 이에 관련된 일련의 중간 과정을 제시함으로써 평가의 근거를 제공한다. 이 평가는 또한 ‘영향’의 크기를 구체적인 양으로 제시하고 있다. 이를 위해서 2002년부터 2006년 시행된 미국의 256개 무역역량 강화 프로젝트 관련 문헌을 점검하고 188개국의 무역 데이터 및 결과에 영향을 미칠 수 있는 여타 요소들(예: 세계적인 경제 성장 추세, 다른 공여국/공여기관의 무역역량강화 관련 활동 등)을 통계적으로 점검하였다. 그 결과 ‘무역역량강화 활동이 시행된 2년 이후, USAID 원조 1달러는 무역 가치 42달러 증가와 상관관계가 있음’을 밝히고 있다.

일본의 경우 AfT에 대해 정책에서 사업 단위에 이르기까지 다양한 종류의 평가를 실시하고 있다(OECD, 2011; 2009). AfT 활동 종합 평가(Evaluation of Aid for Trade)는 이 중 정책 수준의 평가이다. 이 평가는 일본의 AfT 관련 분야의 2대 섹터 개발 전략 “Development Initiative for Trade”와 “Development Initiative for Trade 2009”에 대한 독립 평가로서 2011년 말에서 2012년 초에 걸쳐 이루어졌다 (MoFA Japan, 2012) 평가는 두 정책의 적절성(Relevance), 성과의 효과성(Effectiveness), 과정의 타당성(Appropriateness)에 초점을 맞추고 있으며 특히 베트남과 라오스에서의 성과를 사례로 삼아 제시하고 있다. 이 평가 역시 평가 대상이 되는 정책과 이를 바탕으로 한 행위들의 논리 구조를 평가의 주 골자로 삼았으며 이에 대한 평가를 위해 문헌 조사, JICA, 외교부 내의 관련 부서등과의 국내 간담회, 베트남과 라오스의 현지 조사를 시행하였다.

미국과 일본 사례 모두 AfT 활동의 산출물과 결과를 정의하고 그 사이의 논리를 정립하여 이를 바탕으로 평가를 진행하고 있다는 점이 한국의 사례와 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다.

나. 국가 수준의 평가와 세계 수준의 모니터링 및 평가

국가 수준의 평가는 한 수원국 내에서 이루어진 특정 기관 또는 전체 AfT 활동의 전반

적인 평가를 목적으로 하고 있다. 이러한 평가는 수원국과 공여기관이 각각 시행할 수도 있고 몇 기관이 공동으로 시행할 수도 있다. 이러한 평가의 한 예로 “Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground”를 들 수 있다. 이 평가는 AfT의 효과성을 국가 수준에서 검증하기 위한 것으로 ICTSD(International Centre for Trade and Sustainable Development)에서 시행하였다. ICTSD는 각 수원국의 독자적인 노력과 AfT의 상호작용으로 일어난 경험을 제시하고 WTO와 OECD 주도하에 이루어지고 있는 모니터링을 보완할 수 있는 대안을 모색하고자 일련의 평가를 진행하였다. 이 평가를 위해 ICTSD는 정량 및 정성 지표를 이용한 방법론을 개발한 후 네팔, 캄보디아, 말라위, 모리셔스, 페루 등의 국가에서 시범적으로 시행되었다(Adhikari, 2011).

세계 수준의 모니터링과 평가는 WTO와 OECD를 중심으로 CRS(Creditor Reporting System) code를 이용하여 이루어지고 있다. 이 모니터링 시스템의 목적은 수원국 내에서의 주인 의식 고취와 함께 무역에 대한 수요가 수원국 국가개발 전략에 포함되고, 이를 통해 적절히 해결될 수 있도록 하며, 세계적인 수준에서는 투명성 확보와 함께 보완되어야 할 부분을 찾는 데 있다(OECD AfT website). CRS code는 원조 관련 흐름을 한눈에 보여주는 매우 효과적인 시스템이다. 그러나 AfT의 경우 교통, 에너지 및 통신의 모든 원조 자금 투자가 무역 관련 것으로 포함되기 때문에 AfT를 목적으로 두지 않고 있으면서도 교통이나 통신 등에 지원된 원조 역시 AfT의 일부로 평가되는 등의 문제점을 안고 있다(OECD, 2011). 세계 수준의 모니터링 및 평가 결과는 2007년 이후 매 2년마다 CRS code 및 각국에서 수집한 사례, 설문을 통한 자료 조사를 토대로 한 AfT 보고서로 발간되고 있다.

3. AfT 평가 시행 시의 문제점

AfT를 평가하는 방법은 다른 국제협력 분야의 평가 방법과 크게 다르지 않다. 그러나 AfT의 분야 특수성으로 인한 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 많은 메타 평가와 AfT에 대한 연구들은 평가에 있어서 많이 발생하는 문제점들로 정의의 모호성, 인과관계 증명의 어려움, 그리고 전반적인 AfT 활동 성과 관리를 위한 지표의 부재를 들고 있다.¹⁾ 이러한

1) 본고에서는 프로젝트 수준의 평가에 좀 더 초점을 맞추기 위해 지표에 관한 부분은 논의에서 다루고 있지 않다. 지표 개발에 대한 자세한 내용은 Cattaneo(2012)와 OECD(2010)에서 다루고 있다.

이유로 평가가 제대로 이루어지지 않아 필요한 정보를 충분히 얻지 못하고 있다고 비판하고 있다(Delpeuch et al., 2011; Cadot et al., 2011; OECD/WTO, 2011).

OECD/WTO의 2011년 AfT 모니터링 및 평가 보고서는 AfT의 성공사례를 평가할 때 정량 지표보다는 정성적인 관찰 또는 사례 조사로 얻은 제한적인 정보를 바탕으로 한 추론에 의존하고 있다 보고하였다(OECD/WTO, 2011; Cadot et al., 2013). 이러한 증거의 부족은 여러 원인에 의해 발생하고 있다. 우선 AfT와 무역을 둘러싼 환경의 영향으로 인해 평가에 대해 느슨한 경향을 보였던 이유가 있다. 즉 무역 정책 연구가 증거의 수요에 대해 반응하는 속도가 느렸으며, AfT에 관련된 여러 주체들(community)이 철저한 평가 문화를 키워가는 데 전반적으로 느렸던 점을 그 이유로 꼽을 수 있다 (Cadot et al. 2011).

또 다른 이유로 AfT 자체의 성격을 들 수 있다. AfT는 활동이 광범위 한 만큼 정의와 포함 범위가 넓다. 이러한 다양성은 자칫 정의의 모호함, 특히 목적 정의가 잘 정립되지 않아 측정이 불가능하게 할 수 있으며 이로 인해 평가에 어려움을 겪을 수 있다 (Delpeuch et al. 2011). 또한 산출물과 결과 사이에 무수하게 많은 다른 변수가 작용할 수 있는 특성을 가지고 있어, 인과관계 증명에 있어서 상당히 어려움을 겪을 수 있다 (OECD, 2009).

가. 정의의 모호성

AfT 평가의 가장 큰 문제점 중 하나는 정의의 모호성이다. 이것은 AfT 자체의 문제이기도 하고, 또 한편으로는 전반적인 AfT 평가의 문제이기도 하다.

앞에서 제시한 WTO의 여섯 가지 AfT 분류는 판단 기준에 분류 담당자의 주관 개입될 가능성이 크다. Sida는 2009년 발표한 문서를 통해 이러한 분류를 이용할 때 각 프로젝트 담당자들의 주관적인 판단에 크게 의존하여야 하기 때문에 프로젝트의 분류 등 실질적인 평가를 위한 활동 시행 시 활용하기 힘든 경우가 많다고 지적하고 있다 (Goppers and Lindahl, 2009). 주관의 개입 또는 정의의 다양성으로 인해 AfT는 농업 또는 어업처럼 단순한 코드 분류로 모니터링을 시행하기도 어렵다(OECD, 2009; 2011). 공여국 사이의 의견 차이 역시 혼선을 야기시킬 수 있다. 예를 들어 EU와 많은 수원국은 경우 무역 정책 및 규범(trade policy and regulation)과 무역 개발(trade development) 영역의 활동을 AfT로 여기고 있다. 반면 일본과 미국은 여기에 인프라 건설을 포함시키고 있다

(IMP & World Bank, 2007).

정의의 모호함은 AfT의 결과를 제시할 때도 나타난다. 각국에서 제출한 162건의 평가 보고서를 분석한 결과, AfT 평가는 ‘무역’ 또는 ‘수출’ 등 AfT의 원래 취지를 고려하였을 때 중요한 개념들을 포함하지 않거나, 비중 있게 다루고 있지 않는 것으로 나타났으며, 오히려 젠더 등의 용어를 사용하고 있었다(Delpeuch et al. 2011). 이러한 모호성은 프로젝트의 산출물과 결과 사이의 논리를 점검을 방해하는 요소로 작용하고 있다.

나. 프로젝트 논리와 인과관계의 증명(Attribution)

개발활동의 효과성을 증명하려는 평가에서 가장 많이 사용되는 방법은 성과 지표를 측정하여 이의 변화가 개발활동과 연관이 있음을 보여주는 방법이다. 그러나 이 방법은 AfT의 논리 구조상 사용하기 매우 어려운 방법이다(OECD, 2009). 목표 및 논리 구조의 수립을 어렵게 하며 이로 인해 각 프로젝트 상위 수준의 목표에 대한 평가가 어려울 수 있다. 또한 프로젝트 상위 수준에서 세계적으로 진행되어야 하는 모니터링의 경우 공통된 지표를 공유할 수 없어 한 눈에 결과를 알 수 없는 어려움이 발생할 수 있다. (Cadot et al., 2013) 이러한 이유 때문에 AfT 평가의 경우 결과 보다는 과정 또는 산출물(AfT 활동이 제공하는 서비스)에 집중하고 있으며, 정확한 결과를 측정하는 것이 드물다.

대부분 AfT에 속하는 각각의 사업은 전통적인 사업 평가 방식에 따라 평가한다. 예를 들어 원예재배를 통한 농가 소득 증가 사업의 경우 농가의 소득이 사업에 의해 얼마나 늘어났는가를 측정하는 방식으로 진행할 수 있다. 문제는 이러한 각각의 미시 수준의 사업들을 국가의 무역이라는 거시 수준의 결과와 어떻게 연관시킬 것인가 하는 것이다. 프로젝트 활동과 결과 사이의 인과관계를 가장 정확히 증명할 수 있는 방법으로 영향 평가를 들고 있다. 보건 사업의 경우, 영향 평가를 통해 사업의 영향 및 고려하지 않았던 부작용 등에 대해 광범위한 평가가 이루어지고 있다. 그러나 거버넌스 또는 AfT와 같이 목적이 광범위하고 정확한 측정이 힘든 경우 영향 평가에만 의존할 수 없는 경우가 많다. 여러 학자들과 평가 전문가들 사이에서 과연 AfT의 영향 평가가 가능한가에 대한 공론이 오갔다. 특히 영향 평가가 그 탄생 배경이 된 의료 행위등의 검증에는 사용될 수 있지만 그보다 더 많은 변수를 포함하는 복잡한 사회현상을 측정하는데 알맞은가에 대한 의문을 제기하기도 한다.

AfT 사업과 결과 사이의 상관관계 증명이 어려워 지는 것은 1) 대부분의 사업이 영향 평가를 시행하는 데 어려운 형태이며 2) 사업의 산출물과 결과인 무역 증진 또는 빈곤 감소 사이에 상당히 많은 다른 요소들(alternative explanation)이 존재한다는 점으로 요약할 수 있다. Sida의 경우, 빈곤 감소 등의 장기 결과는 attribution의 문제 때문에 측정할 수 없다는 결론을 내었다(Goppers and Lindahl, 2009). 이를 해결할 수 있는 방안으로 많이 이용되는 방법이 ‘영향 평가’이다. 영향 평가는 여러 다른 요소들의 개입을 배제하고 가급적 정확하게 개발활동의 효과를 측정하기 위한 가장 이상적인 도구이나 AfT의 특성상 정책 등 대규모로 진행되어 적절한 비교 대상이 없을 경우가 많고, 측정비용이 많이 드는 등 시행하기 어려운 단점이 있다.

반면, 영향 평가를 통해 얻을 수 있는 많은 장점을 고려할 때 영향 평가가 모든 사업에 시행될 필요는 없지만 반드시 시행되어야 하는 작업임을 주장하는 견해도 늘어나고 있다(Cadot, O.etal.,2011). 즉, AfT 사업 중 영향 평가에 적합한 형태를 가지고 있는 사업을 선정하여 영향 평가를 시행하는 것이다. 예를 들어 세계은행의 경우 무작위 할당을 포함한 실험적 모델을 이용한 AfT 평가를 기획하였다. 대상이 되는 프로젝트는 르완다와 콩고 공화국 국경 지대의 세관 사무소 현대화 프로젝트가 있다. 이 프로젝트는 세관 브로커가 대부분이 여성인 소상공인들을 부패한 세관 직원들로부터 보호하도록 하고 있으며, 집단을 무작위로 선정하여 시행하도록 디자인 되었다. 이러한 프로젝트 디자인을 통해 AfT 활동의 영향을 검증할 수 있게 되었다(Cadotetal.,2011).

VI. 결론: 한국에의 시사점

이 논문은 현재까지 진행된 AfT에 대한 평가 현황을 점검하여 소개하는 것을 목적으로 작성되었다.

평가는 객관적이고 유용한 정보를 제공하는 것을 목표로 하고 있으며, 이런 점에서 연구활동과 많은 공통점이 있다. 그러나 개발협력 현장, 특히 평가를 의뢰하는 입장에 있는 많은 기관들은 이러한 연구의 혜택을 잘 이해하고 있지 못하며, 때로는 그 방법론이 협력 활동을 평가하는 데 적절하지 못하다는 견해를 가지고 있기도 하다(Ravallion, 2008). AfT의 활동 평가에 있어서 학문적인 엄격함(rigorousness)이 요구되는 영향 평가가

적절하지 않다는 의견을 보이는 경우가 많다(Cadot et al. 2011). 그러나 영향 평가를 통해 좀 더 정확한 정책적인 판단을 내릴 수 있다는 크나큰 장점이 존재한다. 예를 들어 AfT 시행에 있어서 요구되는 정보 중 특히 요구되고 있는 AfT의 효과성에 대한 정보는 그 정확도 등을 고려해봤을 때 대부분 영향 평가를 통해서만 얻을 수 있는 것이다.

여러 평가들을 통해 살펴본 결과 AfT 평가는 기존 OECD/DAC가 수립한 프로젝트 또는 정책 평가 원칙과 방법론에서 벗어난 새로운 평가형태는 필요하지 않으나 AfT의 관점에서 평가 내용에 대한 재조명을 할 필요가 있으며 이는 한국 개발협력에 있어서도 마찬가지이다.

<그림 7> 한국의 양자 원조 중 AfT의 비중



출처: (OECD data²⁾를 바탕으로 저자작성)

2007년~2011년까지 CRS code를 이용하여 분석한 결과, AfT 활동 비중은 한국의 전체 원조 지출액의 30%~40% 정도를 꾸준히 유지하고 있다. 그러나 평가에 있어서는 전반적인 활동의 효과 보다는 각각의 프로젝트에 초점을 맞추고 있으며, 또한 정성적인 방법을 통한 영향 평가보다는 간단한 설문과 인터뷰를 통한 정성평가와 성과평가에 그치고 있다. 이런 점에서 한국의 AfT 평가 역시 다른 공여국의 프로젝트 평가와 마찬

2) OECD data: Query Wizard for International Development Statistics, CRS code 사용하여 추출한 추정치.

가지로 영향 평가의 부재와 정의의 정확성 획득이 큰 과제라고 할 수 있다. 세계은행, USAID나 EU, 일본 등이 이미 이러한 평가를 위한 변화의 움직임을 보이고 있는 반면 한국의 경우 원조 활동 평가의 전반적인 문제점과 함께 AfT 평가에 대한 과제 역시 아직 해결되어야 할 사항이 많이 존재한다.

한국이 극복해야 할 문제점으로 AfT를 포함한 원조 활동 전반에 있어서의 평가 기능 강화 및 평가 결과 환류 등의 전반적인 체질 개선에 있다(권율, 2013; 강경재, 2013). 평가 체제 개선에 대해서는 많은 선행 논문들이 지적하고 있는 대로, 평가 시행을 위한 제도 및 기관 내 평가 역량이 ECDF와 KOICA를 제외한 대부분의 개발협력 시행 기관에서 취약한 편이다. 또 시행된 평가들 중심으로 살펴보면 한국 개발원조 분야는 아직 결과들을 이용한 논리 설계를 충분히 활용하고 있지 못하며, 이는 사업 설계 시 논리 점검 단계에서 정량 지표 및 목표치 설정 등의 활동이 미약한 점과 맞물려, 전반적인 원조 성과관리를 어렵게 하고 있다. 평가 체제 및 역량 강화를 통해 이러한 문제점들을 해결해 나가야 할 것이다. 또한 미국과 일본의 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 각기 단발성 프로젝트(stand-alone project)로 진행되고 있는 AfT 활동들의 궁극적인 목표를 정하고 이를 바탕으로 한 기획, 사업 선정 및 시행 중의 모니터링, 평가 및 결과 환류의 일련의 과정을 통해서 종합적으로 관리할 필요성이 있다.

향후 AfT, 더 나아가 한국 개발원조 분야의 발전을 위해서는 세계은행의 영향평가 또는 미국과 일본등의 정책 수준에서의 평가를 도입하기 위한 꾸준한 노력이 필요할 것으로 보인다.

참고 문헌

국내문헌

한국국제협력단(2008), 『캄보디아 상품서비스무역능력 배양사업 사후평가 보고서』, 한국국제협력단

강경재 (2013), 『국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안』, 한국국제협력단

권율 (2013) ODA 평가시스템과 개선과제, 개발협력 동향분석 3(1), pp.65-76, Korea Development Institute

김대용, 김지환 (2012), 우리나라 개발협력사업의 평가 개선을 위한 사례 분석(1), 개발협력 동향분석 2(1), pp.78-88, Korea Development Institute

국외문헌

Adhikari, R.(2011), Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework; Aid for Trade Series; Issue Paper No. 20; International Centre for Trade and Sustainable Development.

Basnett, Y. et al.(2012), Increasing the effectiveness of aid for trade: the circumstances under which it works best, Working paper 353, Overseas Development Institution

Cadot, O.etal. (2011), "Where to Spend the Next Million? Applying Impact Evaluation to Trade Assistance" edited by CEPR and World Bank, World Bank.

Cadot, O. et al. (2013), Evaluation in AfT: from Case-study Counting to Measuring Development Policies, Paper prepared for the workshop:"Aid for Trade: What Have we Learnt? Which way Ahead?"6 December 2012, International Conference Centre, Geneva, Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International

Cali, M. and D. te Velde (2011), Does Aid for Trade Really Improve Trade Performance?, 39(5):725-740

Cattaneo, O. (2012), Managing Aid to Achieve Trade and Development Results: An Analysis of Trade-related Targets, OECD

Delpeuch, C. et al.(2011), Aid for Trade: A Meta-evaluation, OECD, available at http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/Delpeuch_Jouanjean_LeVernoy_Messierlin_Orliac_AidforTrade092011.pdf

Goppers, K. and C. Lindahl (2009), Sida's Trade-related assistance: results and management, Sida

Higgins, K. and S. Prowse (2010), Trade, growth and poverty: making Aid for Trade work for inclusive growth and poverty reduction, Working paper 313, Overseas Development Institution

Kim, S. and J. Shin (2011), The Project for Capacity Building in the Trade in Goods and Services for Cambodia, Aid for trade case story: Republic of Korea, OECD/WTO, <http://www.oecd.org/aidfortrade/47345347.pdf>, Accessed Apr. 30. 2013

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2012), Evaluation of Aid for Trade, The Ministry of Foreign Affairs of Japan

OECD (2006), Aid for Trade: Making it effective, OECD

OECD (2009), How to evaluate Aid for Trade? A scoping note, OECD

OECD (2010), How to Manage for Results: Some reflections on the use of common indicators, OECD

OECD (2011), Strengthening Accountability in Aid for Trade, the Development Dimension, OECD

OECD/WTO (2011), Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results

PriceWaterhouseCoopers and Hamburg Institute of International Economics (HWWI) (2009), Aid for Trade: making trade effective for development – Case studies for Kenya, Tanzania and Uganda

Ravallion, M (2008). Evaluation in the Practice of Development,

Turner, L. et al. (2008), an Overview of Ex ante tools for assessing the impact of trade liberalisation on the poor

Turner, L. and L. Rovamaa (2012), Aid for Trade: Reviewing EC and DFID Monitoring and Evaluation Practices

USAID (2010), From Aid To Trade: Delivering Results: A Cross-Country Evaluation of USAID Trade Capacity Building, USAID

Vijil, M. (2012), Aid for Trade Effectiveness: complementarities with economic integration, Paper prepared for the workshop: “Aid for Trade: What Have we Learnt? Which way Ahead?”6 December 2012, International Conference Centre, Geneva, Foundation pour les Études et Recherches sur le Développement International

World Bank and IMF(2007), Aid for Trade: harnessing globalization for economic development

WTO (2006), Recommendations of the Task Force on Aid for Trade, WT/AFT/1, WTO1

웹 페이지

OECD Aft Website: Monitoring aid for trade: Logical framework, , Accessed April 30th 2013

OECD data: Query Wizard for International Development Statistics, , Accessed May 7th 2013

IV. 개발협력 단신

1. 유럽개발보고서(European Report on Development: ERD)

개발금융 관련 내용 정리 (한국수출입은행 정책연구팀)



유럽개발보고서(European Report on Development: ERD)

개발금융 관련 내용 정리

□ 핵심 요지 (Executive Summary)

- 새로운 글로벌 개발 프레임워크의 필요성이 대두됨
 - 새천년개발목표를 통해 구축한 개발협력의 중요성에 대한 인식과, 현재 국제 사회가 당면해 있는 도전과제의 시급성과 규모를 바탕으로, 새로운 개발 프레임워크는 기후변화나 소비패턴 등 변화된 글로벌 이슈를 다루어야 함
- 새로운 개발 프레임워크는 포용적(inclusive)이고 지속가능한 개발을 촉진하는 내용을 포함해야 함
 - 장기적 빈곤은 단순 사회보장제도를 통해 근절될 수 없으므로 경제 개발을 넘어서는 포용적이고 지속가능한 개발 전략을 통해 대응해야 함
 - 차별은 지속적 경제·사회 발전의 저해 요소이며, 빈곤층은 환경 문제나 기후 변화에 더 취약한 경향이 있기 때문에 포용적이고 지속가능한 개발의 중요성이 대두됨
- 새 프레임워크는 빈곤에 대한 심층적 이해를 바탕으로 개발해야 함
 - Post-2015 개발 프레임워크는 소득의 관점 외에도 다차원적 관점에서 절대 빈곤을 다루어야 함
 - 또한, 사회적 차별 철폐 등 상대적 빈곤의 이슈도 다루어야 함
- 이러한 비전을 실현하기 위해서는 혁신적인 개발 프레임워크가 필요함
 - 특히 지속적 경제·사회 발전을 위해서는 구조적 변화와 고용 창출이 필수적임

- 생산적인 고용은 경제·사회·정치적 변화를 가져오며 궁극적으로 포용성과 지속가능성을 강화함

- 글로벌 개발 프레임워크는 각 국가의 정책과 개발 경로를 존중해야 함

- 각 개도국의 우선개발분야와 개발금융, 무역, 투자, 이주 등 관련 분야의 정책이 일관성을 유지해야 함

- 새 프레임워크는 또한 각국의 상황에 따라 유연한 변화가 가능하도록 디자인되어야 함

- ‘원조를 넘어선’ 폭넓은 개발 정책의 발굴이 중요함

- ODA는 계속해서 중요한 개발 재원으로 역할 할 것이나, 그를 넘어서 다양한 개발재원들의 투입을 유도하는 촉매제로서의 역할 등 전략적으로도 사용될 것으로 기대됨

- 다양한 개발재원 출처를 확보해야 함

- 국내재원은 물론, 민간의 투자와 FDI도 개발재원으로 장려되어야 함

- 남남협력도 하나의 출처로서 역할 할 수 있음

- ODA는 최대한 효과적인 결과를 도출할 수 있도록 배분해야 함

- 이러한 다양한 개발재원들의 효과성과 상호보완성을 확보하기 위해 자금 흐름의 투명성이 확보되어야 함

- 국제적 수준에서의 대규모 단체 행동이 필요함

- 새천년개발목표를 달성하고 이어서 포용적이고 지속가능한 개발을 이룩하기 위해서, 또한 세계가 직면해 있는 개도국 발전의 장애물들에 대응하기 위해서, 국제사회는 함께 협력해야 함

- 국제사회의 당면과제를 해결하는 과정은 상호 보완적이어야 함

- 새천년개발목표로 인해 형성된 협력의 모멘텀을 새로운 개발 프레임워크의 시대에도 이어가야 함

- Post-2015 시대의 개발 프레임워크는 일련의 아젠다들이 서로 맞물리고 상호 보완될 수 있는 형태로 구현되어야 함
 - 그러나 이미 효과적인 기존의 프레임워크가 존재하는 경우도 있기 때문에 새 프레임워크에 국제 사회가 당면한 모든 문제를 반영하고자 할 필요는 없음
- Post-2015 시대 EU의 개발협력 부문 노력은 ODA를 넘어서 개발협력에서의 정책일관성을 강조하고 개발우호적인 국제 제도 제정에 앞장섬으로서 긍정적 평가를 받을 것으로 기대됨
- EU는 기존의 개발협력 부문을 개선함과 동시에, 무역, 이주, 정책일관성, 지식 공유, 기후변화 등 개발협력을 넘어선 주제들로도 Post-2015 프레임워크에 기여할 것으로 기대됨
 - EU는 포용적이고 지속가능한 개발을 뒷받침할 수 있는 정책을 제정해야함

□ “개발을 위한 국제 프레임워크” 中 “개발금융”

- 최근의 글로벌 금융위기, 기후변화대응 비용 증가로 상당수 OECD 국가들은 GNI/ODA 목표비율(0.7%) 달성이 어려움
 - Post-2015 개발 프레임워크는, “추가적인 개발재원의 조달과 효과적인 활용 방안”에 대한 해답을 제시할 수 있어야함
- 개발자원 문제 해결을 위해서는 최근 국제자금흐름에 주목
 - 아프리카, 아시아, 남미 등 경제성장으로 개도국 세제수입이 증가했고, MDGs 수립 후 ODA 자금이 중소득국(UMICs)에서 중저소득국(LMICs), 최빈국으로 이동
 - 단, ‘10년을 기점으로 ODA 집행은 향후 감소 추세 예상되며, FDI, Portfolio investment flows, 송금의 경우 상대적으로 회복
- ODA는 (특히 최빈국에게) 여전히 가장 중요한 자원
 - ‘개도국 개발’을 목표로 하는 ODA와 달리, FDI, Portfolio investments는 ‘재무적

수익(financial returns)'을 목적으로 하여 경기변동에 무관한 안정적인 조달에 문제

- ERD 2013은 다양한 재원의 '개발 촉진 효과'를 평가하기 위한 3가지 기준을 제시
 - 양(Volume) : 얼마만큼의 자원 유입을 가능하게 하는지
 - 예측가능성 : 각 재원의 정치, 사회, 경제, 환경적 변동성
 - 정책적 재량(Policy Space) : 각 재원이 개도국의 의사결정에 영향력을 미치는 정도

(개발자원 1) 세금을 통한 국내자원 조달

- 세금을 통한 개도국 내 자원 조달이 개발재원의 핵심수단이라는 데에는 공감대가 형성되었지만, 세금 증대방안에 대한 구체적인 논의는 부족
 - 개도국 내 금융부문보다는 세제(tax system) 개선이 효과적
- 세금 활용은 개도국 개발재원의 질적 제고에도 도움
 - 개도국 투자를 목적으로 하는 외부 자원은 변동성이 높고, 예측가능성이 제한적이어서 반복적 지출(social spending), 장기투자에 필요한 지속가능한 재원으로 작용하지 못함
 - 개도국 내 세금 조달은 이러한 외부 자원에 대한 의존도를 낮춰 개발재원의 안정적 조달을 가능토록 하고, 외부 투자자의 이해관계에 얽매일 필요가 없어 개도국의 정책 재량이 극대화될 수 있음
- 그러나 세금을 통한 자원조달은 제한적
 - 세금을 통해 개발자원을 조달, 활용하기 위해서는, 일정 규모 이상의 예측가능, 지속가능한 세수가 확보되고, 세제(tax system)가 재정시스템의 일부를 구성해야 하나, 개도국 실정상 쉽지 않은 상황

① 세수 확대 어려움 (Narrow tax base)

- 개도국은 대부분 천연자원 수익에 대한 조세수입에 의존해왔으며, 세수 확대 노력은 미비
 - 자원수익에 따른 조세에만 의존할 경우, 자원고갈 가능성, 세수확대 유인 저하, 자원보유국간 갈등 조성에 따른 거버넌스 약화 등 제약요인이 있어, 세수확대 노력 없이 세금이 효과적 개발재원으로 활용될 수 없음
- 개도국의 세수확대 자체도 가시적으로는 제한적
 - 최빈국, 중저소득국의 경우 세수 상한(tax potential) 자체가 제한적. 세수 확대는 근본적으로 생산성 있는 산업육성을 통해 가능하며, 이는 중장기적 해결 과제

② 제한적인 조세역량 (Limited tax capacity)

- Capacity constraints 역시 세금의 개발재원 활용을 제한
 - 많은 개도국들이 ICT 기술 도입, 세금지출 및 조세정책 분석 등 조세 행정 역량 강화에 노력하고 있으나, 이러한 노력은 정치적인 이유*로 인해 제약
 - * 조세시스템의 투명성 부족, 해외 조세피난처 등

③ 분배 이슈에 대한 시스템적 제한 (Limited sensitivity of fiscal systems to distributional concerns)

- 개도국의 세제 및 재정시스템은 분배 문제에 시의 적절하게 대응하지 못해, 조세수입의 포괄적 개발에의 기여를 저하
 - 조세증가와 개선된 재정정책 하에서는 빈곤문제가 해결되어야 함에도 불구하고, 대부분의 남미국가에서 조세수입과 공공지출은 사회불평등 문제해결에 미미한 효과

○ Post-2015 프레임워크를 위한 재원으로서의 세제(Taxation)

- 조세의 개발재원 활용은 세수확대, 공평한 재정시스템 개발 등 정치인들의 장기 이행 약속에 의해 좌우되는 장기 과제이며, 선진국들이 개도국의 조세기관의

세금징수 역량 강화를 지원하고, 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)의 측면에서 다국적 기업, 부유층의 조세 회피를 방지하는 국제적인 움직임 필요

- MDGs 달성을 위해 주로 ODA에만 의존하는 것은 그간 비판의 대상이었으며, 지속가능한 개발재원 마련을 위해 국내 자원(세금)과 재정시스템 개선은 필수적

(개발재원 2) 외부 자원 조달

- 개도국의 외부재원으로는 중요성이 커지고 있는 ‘남남협력’과 ‘ODA’가 중심
- ‘남남협력’은 새로운 개념은 아니지만, 브라질, 중국, 인도의 영향력 강화 등 지정학적 환경 변화로 인해 다시금 주목을 받는 상황
 - MDGs 도입 이후, 기존 공여국들은 보건, 교육 등 사회부문 지원에 주력한 반면, 남남협력국들은 인프라 개발 및 생산업투자에 집중
 - * 네팔의 경우, ‘11년 사회부문에 대한 남남협력국 지원은 13.7%에 불과했으며, 도로, 교량, 수력발전이 주요 지원 분야
 - 개도국(수원국)은 남남협력이 전통적인 ODA에 비해 더 많은 주인의식과 정책 재량을 부여*한다고 인식
 - * 남남협력은 ‘비간섭(non-interference)’을 원칙으로, 거버넌스, 경제 및 제도 개혁 관련 정책 도입을 조건부로 하지 않는 경향. 단, 무상, 유상, 기술협력 등이 구속성 조건으로 지원되는 경우는 있음.
- 남남협력은 규모와 지원내역에 대한 투명성 결여문제가 있음
 - 외부 개발지원은 지원효과 평가를 위해 투명성이 반드시 전제되어야 하는데, 대부분의 남남협력국은 지원 프로그램 규모 등을 제공하지 못하는 실정
- 또한, 남남협력국의 경우 대내 개발수요 역시 존재
 - 대부분 남남협력국은 아직 개도국으로, ‘국제사회의 기대치’와 ‘국내 개발수요 충족’ 간 간극이 발생하며, 이는 남남협력국이 남남협력 프로그램에 대한 상세

정보를 공개하지 않는 이유임

- 남남협력국 간, 남남협력국-선진공여국 간 부조화
 - 남남협력국들은 상이한 정치체제, 기후변화에 대한 입장차, 농업정책 불일치, 영토분쟁 등 하나의 플랫폼으로 작용하는 데에 한계
 - 남남협력국, 선진공여국 간 논의 역시 부족한 상황으로, 원조 효과성 제고를 위한 개선 노력이 필요

- 최근 전통적인 공여국들은 재정악화로 인해 자국민 설득 필요성이 높아진 가운데, 기후변화 등 해결을 위한 ODA 조속 활용이라는 과제에 직면하고 있음
 - 동일한 금액의 효율적 활용을 위한 ‘원조 효과성 제고 방안’과 원조규모 확대를 위한 ‘혁신적 자원 조달’을 강구할 필요

〈원조효과성 제고방안〉

① 프로그램 방식 접근법 (PBA)

- PBA는 대표적인 원조효과성 제고방안으로, 공여국들은 프로젝트에서 벗어나 프로그램 원조에 주안점을 두고 있으나, 아직까지 성과는 미미
 - * 2005년 파리선언에 따라 선진공여국들은 ODA의 66%를 PBA로 추진키로 했으나, 2012년 현재 45% 수준

- PBA에는 pooled(basket) funding, 예산지원, 특정분야 공동지원방식 (SWAps)이 있으며, 예산지원 및 SWAps이 주로 활용
 - * 예산지원은 공여국들이 개도국 예산을 직접 지원하는 방식으로, 개도국 정부가 개발계획에 따라 우선순위 설정, 자원분배를 담당하며, SWAps은 공여국이 지원 분야를 결정하고 목표달성을 위해 필요한 ODA 자금을 개도국 정부에 제공

- 예산지원, SWAps는 개도국의 주인의식, 정책 재량 제고에 기여하고, 다년간에 걸친 프로그램 실행으로 ODA의 예측가능성 역시 증대
 - * 네팔에서의 SWAps 비중은 ‘12년 21.1%(’ 04년 12.9%)로 증가했으며, 르완다 정부는 농업, 교육,

에너지 등 분야에 대한 7건의 SWAps 계약을 체결

- SWAps 확대를 위해서는, 해당 분야 전범위에 걸친 관련 부처의 협력이 필요

* 많은 경우, 특정 부처가 관할하는 일부 부문에 대해서만 SWAps이 적용됨. 초등교육 부문은 SWAps을 적용하지만, (담당 부처가 다른) 중고등교육 부문에는 미적용되는 사례가 대표적임. 또한, 네팔의 경우 SWAps이 추진 중임에도, 같은 분야에 있어 100여개의 개별 프로젝트가 개별 부처에 의해 별도로 진행되는 상황도 발생

- 예산지원의 제약요인은 공여국들이 빈곤감축, 거버넌스 개혁 등 다양한 개발 목표를 두고 공통의 우선분야를 설정하기 어렵다는 점으로, 이 경우 공여국간 일관성 부재가 수원국의 개발계획 및 예산 수립을 저해

② 결과기반 접근법 (RBA)

- RBA는 ‘Result-based aid’와 ‘Result-based financing’으로 구분

* Result-based aid : ODA 자금 제공이 성과달성 여부에 따라 결정되어 ‘달성 목표’에 대한 합의가 사전에 전제되어야 하며, 독립적인 제3자가 성과를 평가함. 대부분의 프로젝트가 아직 파일럿 단계에 있음

- 원조를 성과와 연계시키는 것은 공여국, 수원국 모두 환영하는 방식으로, 이는 공여국 입장에서는 ODA의 효과 측정이 용이하고, 수원국 입장에서는 공여국이 ‘성과’에 주목하여 ‘접근법’ 자체에 대해 재량권을 가질 수 있기 때문

- RBA의 개발 기여도 제고를 위해서는 몇 가지 과제

- ① RBA의 개념 정의가 아직까지 불분명: EC, 각국 정부, 양자원조기관들은 RBA, COD(Cash on Delivery), Pay for performance 등 다양한 용어를 사용
- ② 경험적 사례 부족: 대부분의 사업이 파일럿, 초기 단계로 효과성 등을 경험적으로 입증할 사례가 부족

- RBA는 기대효과, 측정 및 평가방법에 대한 상호간 합의가 전제되고, 동 측정, 평가를 위해 정확한 데이터 관리가 이루어질 때에 보다 효과적임

○ Post-2015 프레임워크에 대한 시사점

- 코트디부아르, 네팔, 르완다의 케이스 스터디에 따르면, 선진공여국과 개도국 모두 원조 및 개발효과성 원칙을 존중하며, PBA, RBA 방식을 환영
- 특히, PBA(예산지원방식)의 경우 상당 수준 이미 적용되고 있고 개도국 역시 원조효과성, 주인의식, 개발우선순위와의 조화 등 측면에서 동 방식을 선호하고 있어, 정책입안자들이 PBA에 대한 일관된 목표와 인센티브 제공을 추진할 필요
- 다만, RBA의 경우 원조효과성 기여도를 평가하기가 다소 이르나, 다른 ODA 방식을 대체할 수 있다는 점에서 장기적으로는 유의미한 바, 정책입안자들이 사례별로 RBA 도입을 고려해야함

〈촉매제로서의 원조 : 혁신적 재원조달을 위한 자본시장 활용〉

- 공여국들은 혁신적 재원 조달을 통해 가용자원을 늘리기 위해 노력 중이며, 이를 위해 아래 4가지 방안이 제시
 - ① 투자자로부터 재원 조달 : PPP 추진, 자본시장 활용 등
 - ② 공공부문 수익 증대 : 국제 조세 징수 등
 - ③ 글로벌 재원 확보 : 특별인출권(SDR)과 같은 국제유동성 확보
 - ④ 민간재원 활용 : Product RED와 같은 민간자금의 활용

* Product RED : Nike, Apple 등 민간기업이 라이선스를 가지고 있는 브랜드로, 사회 의식을 일깨우고 AIDS 등 질병퇴치 재원을 제공

○ ERD 2013은 상기 4가지 방안 중, 비교적 넓게 활용되고 있는 ‘자본시장 활용 (tapping capital market)’에 초점

- 상업투자자들은 고위험 저수익 구조로 인해 개도국 개발사업 투자를 꺼리는 경향이 있어왔으나, 공여국들은 ODA를 통해 불확실성을 줄이는 등, 상업투자자들의 미래수익 확보를 지원

- 특별채권(Special purpose bonds) 발행과 혼합금융(blended finance)은 공여국의 금융지원 약속을 근간으로 자본시장을 활용할 수 있는 대표적인 방안으로, 2015년 이후에는 개발 재원의 상당 비중을 차지할 것으로 예상

① 특별목적 채권 (Special purpose bond)

• 특별채권은 특정 목적 달성을 목적으로 자본시장에서 발행되는 것으로, 공여국이 목적 이행과 ODA 자금을 통한 채권 상환을 보증

*WB는 '08년 이후 개도국의 기후변화 대응, 경감 사업자금 마련을 위해 Green Bond를 발행, 등 이슈를 우선시하는 사회적 투자자(Socially Responsible Investors) 앞으로 발행

• 특별채권은 초기 소요 비용이 많은 사업에 적합하며, 따라서 기후변화 대응, 질병확대 방지 등 “예방” 사업에 적합

• 다만, 동 채권은 초기 조달이 많은 대신 중기 이후에는 ODA 예산이 상환에 활용되어, 추가적인 개발재원 확보효과가 미미하고, 공여국이 재정악화 상황에서는 발행을 꺼리는 등 변동 가능성이 높다는 문제는 해결 과제

② 혼합금융 (Blending)

• 혼합금융은 개도국 투자사업에 소요되는 무상, 또는 차관, 위험자본 등 비무상 자금을 보완하기 위한 성격을 가짐

→ 공여국들은 직접투자, 금리보조, 차관보증 등 형태의 무상을 일부 지원하며, 개발금융기관, 개발은행들은 자본시장 채권발행을 통해 비무상 (non-grant) 자금을 제공하고 있음

- 혼합금융은 사업비용 및 비무상자금 제공자의 위험을 감소시켜 사업추진 가능성을 제고시키고, 사업중단시에도 발생수익을 비무상자금 제공자에 귀속시켜 재무적 수익이 경제적 수익보다 낮은 사업에 대한 비무상자금 유입을 가능하게 함
 - 혼합금융은 비무상자금 재원확보를 목적으로 하고 있어, 개발사업 선정시 개발효과보다 재무적 수익이 강조되며, 개발효과가 모호한 사업에 대해서도 비무상자금 확보를 위해 ODA 자금이 불필요하게 소모될 수 있다는 문제 존재
 - 또한, 혼합금융이 추가적인 재원확보에 실제 기여하는지에 대한 평가가 아직 확실치 않은데, 이는 혼합금융 내 민간금융 비중이 큰 경우, 계약서 상 상업기밀조항 등으로 인해 정보 공개가 제한적이기 때문임
- 각 재원의 ‘개발 촉진 효과’ 평가 기준(양, 예측가능성, 정책적 재량)과 관련, 특별 목적 채권과 혼합금융은 양(Volume)적 기준을 충족
- 그러나, 민간투자가 개입되는 혼합금융의 성격상 경기변동의 영향을 받아 예측 가능성은 제한적이며, 정책적 재량의 경우 최초 발행조건, 금융조건에 따라 정해지는 사항임
- 특별목적 채권, 혼합금융 모두 국별 상황을 고려해서 활용되어야함
- 차관, 혼합금융은 최빈국보다 중소득국에 더 적합한 방법
 - 거버넌스의 질적 수준이 원조효과에 영향을 미치며, 거버넌스가 취약한 국가에 대한 원조 확대는 오히려 포괄적 개발을 저해할 수 있음
- 특정 재원은 제한적인 목적에 대해서만 활용하는 것이 바람직
- 특별목적 채권은 대규모 초기투자를 요하는 사업에 적합하고, 혼합금융은 경제, 사회적 이익에 기여하고 무상 요소 없이는 비무상자금 제공자를 유인할 수 없는 사업에 적합함

- 특별목적 채권, 혼합금융 모두 지속가능성의 측면에서는 반복 지출이 필요한 사회지출(recurrent social expenditure)에는 부적합한 것으로 여겨짐

V. 개발협력대상국 분석

1. 미얀마 국별 평가리포트

(서은주 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)

2. 파키스탄 국별 평가리포트

(강수연 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)



미얀마 국별 평가리포트

서은주

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

I. 일반개황

면적	677천km ²	GDP	525억 달러 (2012년)
인구	62.7백만 명 (2012년)	1인당 GDP	825달러 (2012년)
정치체제	공화제	통화단위	Kyat(Kt)
대외정책	비동맹중립	환율 (달러당)	815 (2012년)

- 미얀마는 인도차이나 반도와 인도 대륙 사이에 위치하고 인도, 중국, 라오스, 태국과 국경을 접하고 있음. 인구의 89%가 불교, 그 외에 기독교 4%, 이슬람 4%이며, 민족 구성은 버마인 68%, 카렌인 7%, 카친인 4% 등으로 다양한 종교와 민족 구성에 따라 민족·종교 갈등요인이 잠재해 있음.
- 1948년 영국으로부터 독립한 후 국명을 버마연방으로, 2010년 미얀마연방공화국으로 개칭함. 1962년 쿠데타로 군사정권이 집권한 이후 2011년 총선을 통해 민간 정부가 탄생함.
- 미얀마는 한반도의 3배에 달하는 영토를 보유하고 있으며, 광물자원(구리·니켈), 삼림 자원, 천연가스 등 풍부한 천연자원을 보유하고 있음.
- UN, IMF, ADB, ASEAN, WTO에 가입함.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위 : %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012e
경 제 성 장 륜	3.6	5.1	5.3	5.5	6.3
재 정 수 지 / G D P	-1.8	-4.4	-4.5	-4.8	-3.8
소 비 자 물 가 상 승 륜	22.5	8.2	8.2	4.0	6.1

자료: IMF, EIU.

□ 인프라 투자 확대와 천연가스 수출 증가로 2013년 경제성장률 상승 전망

- 2008년 글로벌 금융위기로 경제성장률이 3.6%까지 하락하였으나, 국제 천연가스 및 원유가격 상승 등으로 경제성장률이 상승하여 2011년 5.5%를 기록하였음.
- 천연가스 수출 증가와 외국인투자 확대로 2012년 6.3%의 경제성장률을 기록했으며, 2013년에는 미국, EU 등 선진국의 제재 완화에 따른 투자심리 개선과 전력, 석유, 인프라 부문에 대한 대규모 프로젝트 추진에 따른 투자 확대 등으로 6.5%의 경제성장률을 기록할 전망이다.

□ 경제성장세 지속에 따른 세수 증가로 재정적자 비중 축소

- 국방비 및 수도 네피도(Naypyidaw) 정비 사업 등으로 정부지출은 증가한 반면, 비효율적인 국영기업, 취약한 제조업기반과 지하경제의 발달로 세수기반이 취약하여 재정수지 적자를 지속하고 있음.
- 2010년 총선 시행으로 GDP대비 재정수지 적자 비중이 4.5%로 다소 확대되었으며 2011년에도 신정부 출범에 따른 재정지출 증가로 재정수지 적자는 확대됨.

- 2012년에는 지속적인 경제성장으로 정부 수입이 증가하여 재정수지 적자폭이 감소세로 전환되며 GDP 대비 재정수지 적자가 2012년 3.8%를 기록한 것으로 추정됨. 이러한 추세는 2013년에도 지속되어 GDP 대비 재정수지 적자는 3.5%까지 축소될 것으로 전망됨.

□ 상품수요 증가 및 신용확대로 소비자물가상승률 상승세 전환 전망

- 2009년 이후 국제원유가격 안정에 따라 2009년 소비자물가상승률이 전년 22.5%에서 큰 폭 둔화된 8.2%를 기록하였으며, 2011년에는 국제 식료품 가격 하락으로 4.0%를 기록하였음.
- 2012년에는 정부의 석유 가격과 전기료 인상과 국내 신용 확대가 물가상승 압력으로 작용하여 소비자물가상승률이 전년보다 상승한 6.1%를 시현한 것으로 추정되며, 2013년에는 경제성장에 따른 상품수요 증가와 신용확대 등으로 전년 대비 다소 상승한 6.5%를 기록할 것으로 전망됨.

2. 경제 구조 및 정책성과

가. 구조적 취약성

□ 낮은 농업생산성 및 취약한 제조업 기반

- 농업은 미얀마의 중심산업으로 GDP에서 차지하는 비중이 43%로 매우 높으나 생산성은 저조한 편임.
 - 정부의 농가 대출 확대와 토지 임대기간 확대 등 농업생산 증대를 위한 정책 추진에도 불구하고 관개시설 및 비료 등 기본 인프라의 부족으로 생산량이 크게 증가하지 못하고 있음.

- 또한, 정책의 모호성과 잦은 변경, 엄격한 규제 등으로 민간기업의 활동이 제약 받고 있으며 국영기업이 핵심적인 산업부문을 차지하고 있어 제조업 성장이 미흡한 편임.

□ 경제자유도지수 172위, 부패지수 172위 기록

- 미국의 헤리티지 재단(Heritage Foundation)과 월스트리트 저널(Wall Street Journal)에서 발표하는 2013년 경제자유도지수(Index of Economic Freedom)*에서 미얀마는 179개 평가국가 중 172위, 아태지역의 41개 국가중 40위로 매우 낮은 순위를 기록함.

- 재산권, 부정부패, 비즈니스, 노동, 투자, 금융 부문에서 순위가 저조하며 정부 규모, 정부지출 부문에서는 비교적 높은 순위를 기록함.

* 경제자유도지수: 기업들이 자유롭고 편리하게 경제활동을 영위할 수 있는 여건이 얼마나 갖추어져 있는가를 나타내는 지표

- 국제투명성기구(Transparency International)에 따르면, 2012년 미얀마의 부패지수는 176개 국가 중 172위로 세계에서 가장 부패한 국가 중 하나로 분류됨. 미얀마에서 수직적 서열화된 구조의 영향으로 부정부패가 사회에 만연되어 있어 기업 활동에 큰 장애요인으로 작용하고 있음.

□ 열악한 사회 인프라

- 과거 군부의 오랜 집권 기간 동안 인프라 투자가 충분히 이뤄지지 않음에 따라 전력, 도로, 항만, 통신 등의 사회 인프라가 열악하여 산업 기반이 미약함.
- 한편, 중국, 인도, 태국과 ADB, 세계은행 등의 국제기구는 미얀마의 인프라 구축을 위해 공적원조를 실시하고 있으며, 우리나라와 일본도 자원개발 관련 인프라

투자를 확대하고 있는 추세임.

- 인도는 미얀마 중부지역의 수력발전소 개발을 위해 미얀마에 약 5억 달러 차관을 제공하기로 협약하였으며 세계은행은 도로·학교 등 인프라 프로젝트에 85백만 달러 지원함.

나. 성장 잠재력

□ 삼림, 천연가스 등 풍부한 천연자원 보유

- 미얀마는 중국, 인도에 이은 아시아 제3위의 삼림 보유국으로 토질이 양호한 미경작지가 많아 농산물 생산 증대 가능성이 큼.
- 또한, 철광석, 구리, 아연 등의 비철금속이 풍부하고 원유, 천연가스 등 에너지 자원의 개발이 이루어지고 있음. 천연가스는 2011년 기준 283억 입방미터(아시아 9위)가 매장되어 있으며 미얀마의 최대 외화수입원임.

□ 양질의 저임노동력 풍부

- 2012년 기준 미얀마의 인구는 6,270만 명이며 이중 15~64세 인구가 67.5%를 차지하는 것으로 추정되는 등 풍부한 노동력을 보유하고 있음.
- 미얀마 양곤의 임금수준은 생산직 노동자의 경우 평균 월 미화 68달러로, 중국(광저우) 352달러, 베트남(호치민) 130달러, 라오스(비엔티엔) 118달러, 캄보디아(프놈펜) 82달러보다 저렴한 편임.

□ 거대 소비시장과 인접한 입지조건

- 미얀마는 거대 소비 시장인 중국, 인도와 국경을 접하고 있어 이들 국가의 소비

시장을 겨냥한 생산기지로서 활용도가 높고 동, 서남아를 연결하는 물류기지로서의 잠재성도 높은 것으로 평가됨.

다. 정책성과

□ 신정부의 경제분야 개혁 지속

○ 미얀마 신정부는 5개년 사회경제개발계획 발표(2012년 6월)를 포함한 경제분야의 개혁·개방을 지속적으로 추진하고 있음.

- 사회경제개발계획을 통해 GDP에서 산업부문의 비중을 증가시키고, 제조업 기반 확대를 통해 일자리 창출을 확대할 예정임. 또한, 기초교육, 고등교육과 직업훈련을 통해 우수한 인력을 양성하고 농업 기술개발, 시설의 현대화를 통해 농업의 생산성을 증대시킨다는 계획임.

○ 2011년에 최초의 경제자유화 법령인 특별경제구역(SEZ)법을 제정 및 공포하여 투자여건과 규제를 대폭 완화하였음.

- 특별경제구역은 수출 자유화 지역으로, 투자기업에 대한 세제 혜택은 물론 수출·수입 관련 원스톱 서비스도 제공할 전망이어서 동 법안 시행으로 외국인투자 유입이 확대될 것으로 기대됨.

□ 신외국인투자법안 발효

○ 신정부 출범 후 개혁개방정책에 따라 2012년 11월 신외국인투자법안이 발효됨에 따라 외국인투자 확대의 중요한 초석이 될 것으로 보이며 개혁개방과 대외개방이 지속적으로 추진될 예정임.

- 신외국인투자법은 외국인투자 촉진과 수출증대를 위한 각종 세금감면과 외국인

투자자 앞 인센티브 제공(토지사용 최장 70년간 허용, 이익 송금 보장) 등을 포함함. 또한, 외국인투자자에게 100% 단독투자와 합작투자를 허용함으로써 다양한 형태의 투자가 가능하게 됨.

- 동 법의 발효로 외국인투자와 관련된 제도적 불확실성이 해소되어 외국인투자가 크게 증가할 것으로 전망됨.

3. 대외거래

□ 의류 및 천연가스 수출증가로 상품수출 증가세 지속

- 중국, 인도, 태국 등 인접국의 경제 성장에 따른 광물자원, 천연가스, 농산품, 목재 등에 대한 수요 증대로 이들 품목에 대한 수출이 증가세를 보이고 있음.
- 또한, 미국과 EU의 경제제재 철회 및 완화, 원유와 천연가스 등 기존 주요 수출 품목 이외에 섬유 부문에서의 수출 증가 등에 힘입어 상품수출은 당분간 증가세를 지속할 것으로 전망됨.

□ 상품수지 흑자폭 축소에 따른 경상수지 적자 기록

- 상품수출 증가에도 불구하고, 에너지 및 인프라 부문에 대한 대규모 외국인 투자에 따라 자본재 및 원자재 수입이 증가하면서 상품수지 흑자폭이 꾸준히 감소하여 2011년 상품수지 흑자는 208억 달러에 그쳤음.
- 상품수지 흑자폭 축소와 소득수지 적자 지속 등으로 2011년 경상수지가 적자로 전환하였으며, 외국인투자 확대에 따른 상품수입, 투자기업의 과실송금 증가로 당분간 경상수지 적자폭은 더욱 확대될 것으로 전망됨.

〈표 2〉

주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012e
경 상 수 지	1,247	986	1,574	-1,424	N.A.
경 상 수 지 / G D P	6.2	3.2	4.2	-2.9	N.A.
상 품 수 지	2,940	2,588	3,477	208	N.A.
수 출	5,905	5,903	7,335	7,699	N.A.
수 입	2,965	3,315	3,857	7,491	N.A.
외 환 보 유 액	3,718	5,252	5,717	6,353	6,239
총 외 채 잔 액	8,103	9,970	11,240	11,841	15,258
총 외 채 잔 액 / G D P	25.8	28.3	24.8	22.8	22.8
D S R	4.1	8.3	8.4	3.8	5.1

자료: IMF, EIU.

□ 미얀마에 대한 외국인투자 유입 증가

- 2011년 신정부 출범 이후 투자 심리가 개선되어 수력발전, 석유 및 천연가스 부문에 투자가 증가하여 대 미얀마 외국인직접투자(FDI)는 2012년에 전년보다 90% 증가한 19억 달러를 기록함.

- 외국인직접투자 유입 실적(억 달러): 10('10)→10('11)→19('12)

- 투자법 개정, 대 미얀마 제재 철폐 및 완화 등에 따른 투자심리 개선에 힘입어 향후 제조업, 교통, 건설 분야에 대한 투자도 활성화될 것으로 예상되어 외국인투자는 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

- 주요 대 미얀마 투자국에는 중국(34.3%), 태국(23.5%), 홍콩(15.5%), 한국(7.2%) 등이 있음. (2012년 3월말 기준)

□ 경상수지 적자 전환에 따라 2012년 외환보유액 감소

- 천연가스 수출을 통해 얻은 수익이 국가 재정 증가에 기여하여 1988년 쿠데타 당시 3,000만 달러에 불과했던 외환보유액은 2011년 말 기준 64억 달러로 큰 폭으로 증가함. 한편, 2012년 경상수지가 적자를 기록함에 따라 외환보유액은 전년 보다 소폭 감소한 62억 달러를 시현함.

□ 관리변동환율제도 도입

- 미얀마는 공식적으로는 고정환율제도를 유지하면서, 공식환율, 정부공인환율, 시장환율 등을 혼용하는 다중환율구조를 운영해왔으나, 2013년 3월부터 전격적으로 관리변동환율제를 도입함.
 - 미얀마 중앙은행은 은행간 시장환율, 환율 변동폭 범위 등을 감안하여 매일 기준환율을 결정하여 고시함.
- 통화발행을 통한 정부 재정적자 보완, 경상수지 적자 지속 등으로 향후 미얀마 차트(Kyat)화 환율은 약세를 보일 것으로 전망됨.

□ 원리금 연체 이자 증가 등으로 외채상환부담 누적

- 총외채잔액은 원리금 연체 이자 증가 등으로 지속적으로 증가하여 2012년 기준 153억 달러를 기록하였으나 GDP대비 총외채잔액은 2012년 기준 22.8%로 비교적 양호한 수준을 기록함. 총수출 대비 총외채잔액 비중은 2009년 이후 낮아지고 있는 추세이나 100%를 상회하는 등 높은 수준임.

III. 정치·사회동향

1. 정치동향

- 2011년 민간 정부가 출범했으나 여전히 군부의 영향력이 큰 편

- 1962년 쿠데타로 군부가 장기집권한 이후 처음으로 2010년 11월 상 하원 양원제 의회를 구성할 의원을 선출하는 총선이 실시되었으며, 군부가 조직한 연방단결 발전당(USDP)이 총 1,154석 가운데 883석(76.5%)을 차지하며 압승함.
- 2011년 1월 정기국회가 개최되고 2월 간접선거를 통해 떼인 세인(Thein Sein) 전 총리가 대통령으로 선출되었으며, 이후 부통령과 각 부처 장관이 임명되면서 행정부가 구성됨. 3월 30일 떼인 세인(Thein Sein)이 군사 정부의 최고 권력기관인 국가평화발전위원회로부터 권력을 이양 받고 4월 1일부로 민간 정부가 출범함.
 - 한편, 군부의 정치적 지분이 헌법으로 25% 보장되어 있으며 대통령을 비롯한 각료의 대부분이 전직 장성출신으로 여전히 미얀마의 정치는 군부의 통제하에 있는 형식상의 민간정부임.

□ 정치적 자유화 조치 등 광범위한 정치개혁 실시

- 2011년 4월 신정부 출범 이후 정치적 자유화 조치를 광범위하게 실시하고 있음.
 - 정부는 아웅산수치 여사의 가택연금 해제, 언론 통제 완화, 정치범 일부 석방, 집회와 시위를 허용하는 법률 제정, 노조와 파업을 허용하는 노동법 제정 등을 통해 정치 부문 개혁을 도모하고 있음.
- 특히, 2012년 4월에 실시된 보궐선거에서 아웅산 수치가 이끄는 민주국민연맹(NLD) 의원들이 전체 45석 중 43석을 차지하며 압도적인 승리를 이룸.
- 군부 후원 세력이 의회의 80%를 장악함에 따라 정치권에 대한 군부의 영향력은 당분간 지속될 것으로 보이나, 최근의 정부의 개혁, 야당인 민주국민연맹에 대한 대중의 지지 확대, 공정하게 치러진 보궐선거 등을 바탕으로 민주화에 대한 기대가 확산되고 있음.

2. 사회동향

□ 소수민족과의 갈등문제가 사회적 위협요인으로 작용

- 미얀마 정부는 독립을 주장하는 소수민족(산족, 카렌족, 카친족 등)과 오랜기간 갈등을 겪어 왔으며 특히, 카렌족은 카렌민족해방군(KNLA)를 결성해 군사정권에 맞서며 수만명이 학살당하거나 태국 등으로 망명함.
- 2012년 5월에도 카친주(州)에서 카친독립기구(Kachin Independence Organization: KIO) 소속군과 정부군 간에 교전이 발생하는 등 무력충돌이 빈번하게 일어남.
- 떼인 세인 대통령은 소수민족 갈등 관련 협상 기관을 재정비하여 소수민족과의 평화 협상을 통해 사회불안 요소 제거를 위해 노력하고 있으나 당분간 소수민족과 갈등은 지속될 것으로 보임.

□ 불교와 이슬람간의 유혈분쟁 발생

- 잠재되어 있던 불교도와 이슬람교도 사이의 갈등이 최근 유혈충돌로 빈번하게 발생하고 있어 종교분쟁은 소수민족 갈등과 함께 또 다른 사회문제가 되고 있음.
 - 2012년 미얀마 서부 라카인주에서 이슬람교도들인 로힝야족들이 불교도의 공격을 받아 180여명이 숨지고, 11만여명이 피난하는 등 이슬람교도와 불교도 간에 처음으로 유혈충돌이 발생함.
 - 2013년 3월 미얀마 중부 미얀마의 중부인 만달레이주에서 방화와 폭동으로 32명이 사망하는 등 종교분쟁이 빈번하게 발생하고 있음.

3. 국제관계

□ 인권문제 개선 시 금년 중 미국 경제제재조치 해제 가능

○ 미얀마의 군사정권 수립으로 미국은 1988년 원조자금 중지, 2003년 수입금지와 금융서비스 제공금지 등의 경제제재를 시작함. 그러나 2011년 4월 미얀마 신정부 출범 이후 보궐선거 실시, 정치범 석방, 아웅산 수치여사 연금 해제 등의 정치적 민주화가 진행되면서 미국은 동국에 대해 경제제재를 부분적으로 완화함.

- 주요 경제제재 해제는 투자, 금융, 원조, 무역 분야에서 이루어짐. 이에 따라, 미국 정부는 미국기업이 허가 및 신고 없이 미얀마에 신규투자가 가능토록 하였으며 무장단체와 관련된 투자를 제외한 금융거래를 허용함. 미국은 그동안 국제원조 기구 지원을 반대하는 규정을 유예하여 국제기구의 미얀마 원조를 가능하게 하였으며 보석류를 제외한 미얀마산 상품의 수입을 허가토록 함.

○ 미국은 중국견제를 위해 미얀마와의 관계를 정책적으로 중요하게 고려하고 있으며 정치범 전면 석방 등의 인권문제 개선, 소수민족 갈등의 평화적 해결이 이루어질 경우 2013년 중 경제제재가 전면 해제될 가능성이 있음.

□ 2013년 4월, EU의 경제제재조치 전면 해제

○ 정치범 석방, 표현의 자유 확대, 소수 민족 그룹과의 평화 도모 등 미얀마 정부의 노력에 따라 2012년 4월 EU는 동국에 대해 제재조치를 1년간 유예한데 이어, 2013년 4월 무기금수 조치 제외한 다른 부문에 대한 경제제재조치를 전면 해제하는데 합의함.

○ EU는 미얀마에서 생산된 제품에 대한 무관세 적용을 협의하고 있어, 무관세 적용 조치가 시행될 경우 미얀마 섬유수출이 급증될 것으로 전망됨. 경제해제 조치에 따라 유럽 기업의 미얀마 진출이 증가하여 투자가 확대될 것으로 보임.

□ 신정부에 대한 중국, 아세안의 지지

- 미얀마는 경제적으로 중국, 인도 및 주변 아세안 국가들과 밀접한 관계를 유지하고 있으며 중국, 인도 등 주변국들은 경제적, 안보적 혜택을 이유로 미얀마에 대해 강력한 압력이나 제재조치 등을 취하지 않고 있음.
- 중국은 미얀마에 대한 서방국가의 제재가 수십년 지속되는 동안 미얀마에 경제적 지원을 제공하고 막대한 투자를 함으로써 경제적으로 상당한 영향력을 발휘함. 떼인 세인 대통령 또한 서방국가와 중국 사이에서 균형적인 관계를 유지하기 위해 노력하고 있음.
- 아세안(ASEAN) 역시 미얀마의 민주화 노력에 지지를 표명하고 미얀마에 대한 경제제재 완화를 지원하고 있으며 미얀마는 2014년에 아세안 의장국을 맡을 예정임.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 총외채잔액 비중은 감소하고 있으나 외채상환 실적은 부진

- 총외채잔액의 GDP 대비 비중은 지속적으로 감소하여 2008년 25.3%에서 2012년 22.8%를 기록한 것으로 추정되나, 중장기 외채 중 절반 이상이 연체되는 등 외채상환 실적이 부진한 편임.
- 2013년 파리클럽은 미얀마 채무재조정 회의에서 2012년 말 기준 103억 2,700만 달러 규모(총 외채규모의 68%)의 파리클럽 앞 채무에 대해 순차적으로 50%를 탕감하기로 합의한 데 이어 국제사회에서 채무재조정을 통한 외채감면이 확대될 것으로 보임.

- 파리클럽의 채무는 일본 6,541백만 달러, 독일 1,618백만 달러, 프랑스 1,118백만 달러, 노르웨이 534백만 달러 등임. 최대 채권국인 일본은 연체금(6,360백만 달러)의 60%를 탕감하기로 합의 하였으며 노르웨이는 채무전액에 대해 탕감하기로 함.
- 한편, 민주화 이후 인프라 구축 등을 위한 국제사회의 대규모 ODA 지원이 이뤄질 것으로 예상되어 외채규모가 확대될 것으로 전망됨.

2. 국제시장평가

□ 주요 신용평가기관 평가현황

- OECD : 7등급(2010. 4) → 7등급(2011. 3) → 7등급(2012. 3)
- * 동국은 S&P, Moody's, Fitch의 신용평가 대상국이 아님.

3. 주요 ECA의 지원태도

- US Eximbank: 민간 및 공공부문에 대한 제한적 인수가능
- ECGD: 제3국 확인신용장에 대한 단기 인수가능, 재량한도 없음.
- Hermes: 제약 조건이 있을 수 있음.

4. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1975년 5월 16일(북한과는 1975년 5월 16일 수교, 1983년 단교)
- 주요협정: 무역협정(1967년), 뉴스교환협정(1972년), 항공협정(1978년), 이중과세 회피와 탈세방지를 위한 협정(2002년), 사증면제협정(2011년)
- 교역규모 및 해외직접투자 현황

〈표 4〉

한·미얀마 교역 규모

(단위: 백만 달러)

對 미얀마	2010	2011	2012	주요품목
수 출	479	667	1,331	레일 및 철구조물, 건설광산기계
수 입	160	299	351	의류, 농산가공품, 임산부산물
합 계	639	966	1,692	

자료: 한국무역협회.

○ 미얀마와의 교역규모는 최근 3년간 증가하고 있는 추세인데 2010년 6.4억 달러, 2011년 9.7억 달러, 2012년 16.8억 달러를 기록함. 2012년 우리나라의 대 미얀마 수출은 전년보다 2배 확대되어 교역규모는 전년 대비 74% 증가함.

- 주요 수출제품은 레일 및 철구조물, 건설광산기계이며, 주요 수입제품은 의류와 농산가공품임.

○ 우리나라의 대 미얀마 해외직접투자실적은 2012년 12월말 현재 신규법인 수 82건, 13억 8,641만 달러(투자누계 기준)이며, 주요 투자 업종은 광업, 숙박 및 음식점업 등임.

- 미국 등 서방국들의 미얀마에 대한 경제제재 완화조치, 자원개발 프로젝트 추진, 저임노동력 활용을 위한 봉제 등 노동집약적 산업의 현지투자 등으로 최근 4년간(2009~2012년) 투자가 급격히 증가하여 동기간 중 투자금액은 현재까지 누적 투자액의 93%를 차지함.

VI. 종합 의견

○ 2012년에는 천연가스 수출과 외국인투자확대로 6.3%의 경제성장률을 시현하였으며 2013년에도 전력, 석유 등 대규모 프로젝트 추진, 외국인투자 지속 등으로 6%대의 경제성장률을 기록할 것으로 전망됨.

- 제조업기반 약화로 세수기반이 취약하며 인프라 부문의 정부지출이 꾸준히 확대되어 재정수지 적자가 지속됨. 한편, 최근 경제성장에 따른 세수증가로 2013년 재정수지 적자폭은 소폭 감소할 것으로 전망됨.
- 천연가스 수출에 따른 상품수지 흑자로 지속적인 경상수지 흑자를 기록했으나 2011년 외국인 투자에 따른 원자재 수입 증가로 경상수지는 적자를 기록하였으며, 앞으로 경상수지 적자기조가 당분간 지속될 것으로 전망됨.
- 2010년 11월에 군부주도의 총선이 실시된 후 2011년 4월에 형식상 민간정부가 출범하였으며, 표현의 자유, 정치범 석방, 보궐선거 실시 등의 정치 개혁을 추진하고 있으며 신외국인투자법안 발효를 통한 대외개방을 도모하고 있음. 신정부 출범이후 EU는 미얀마에 대한 경제제재를 전면 해제했으며, 미얀마 정부가 정치범을 전면 석방하고 소수민족과 갈등을 원만히 해결할 경우 금년 중 미국의 경제제재가 전면 해제될 가능성이 있음.
- 한편, 정치적 개혁에도 불구하고 인종과 종교적 갈등으로 인해 유혈사태가 지속되고 있는 등 사회불안은 지속될 가능성이 높음.
- 동국은 중장기 외채 중 절반 이상이 연체되는 등 외채상환 실적이 부진하나, 파리 클럽 앞 채무에 대해 순차적 탕감이 이루어질 예정임에 따라 외채상환의 부담은 다소 낮아질 것으로 보임.

파키스탄 국별 평가리포트

강수연

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

I. 일반개황

면적	796천km ²	GDP	2,145억 달러 (2012년도)
인구	1억 8천만 명 (2012년도)	1인당 GDP	1,192 달러 (2012년도)
정치체제	연방의회제	통화단위	Pakistani Rupee(PR)
대외정책	비동맹중립	환율(달러당)	93.40

- 파키스탄은 서남아시아에 위치한 국가로 동쪽으로 인도, 서쪽으로 아프가니스탄 및 이란, 북쪽으로 중국, 남쪽으로 아라비아 해와 인접하고 있음.
- 파키스탄은 2차 세계대전 이후 인도(주로 힌두교)가 영국으로부터 독립하는 과정에서 이슬람교도가 주로 분포하던 동벵갈(후에 동 파키스탄)과 서파키스탄이 연합하여 인도로부터 분리 독립하면서 수립됨. 이후 지리적 소외에 불만을 느낀 동파키스탄이 방글라데시로 국명을 변경하고 파키스탄 연방을 탈퇴하면서 파키스탄은 현재의 영토로 남게 됨.
- 파키스탄은 석탄, 석유, 천연가스, 구리, 철광석 등 에너지 자원이 풍부하고 소비시장이 크고 노동력도 풍부해(인구 기준 세계 6위) 성장 잠재력이 높음. 그러나 인도와의 영토분쟁, 이슬람 종파간 내분, 접경국 아프가니스탄에서 유입된 탈레반 무장세력과 의 갈등으로 정정불안이 지속되고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

□ 홍수피해에 대한 국제사회 지원으로 2012년 경제성장률이 4.2% 기록

○ 2010/11년에는 최악의 홍수로 GDP의 0.5%에 해당하는 약 100억 달러의 손실 발생하면서 경제성장률이 3.0%로 감소

○ 이후 홍수 피해 재건을 위한 국제사회의 긴급 지원(세계은행 9억 달러, ADB 20억 달러, 미국 1억 5,000만 달러, 유럽연합 1억 2,900만 달러, 한국 220만 달러 등)으로 2011/12 회계 년도에는 GDP가 4.2% 성장하여 20조 6,540억 루피(2,145억 달러) 기록

* 1인당 GDP : 1,003 달러('10) → 1,184달러('11) → 1,192 달러 ('12)

GDP 규모 : 1,742억 달러('10) → 2,092억 달러('11) → 2,145억 달러 ('12)

○ 2012/13 회계 년도에는 해외투자 감소가 지속되는 한편, 물가상승 지속, 실업률 증가로 GDP의 80% 이상을 차지하는 민간소비도 감소할 것으로 보여 경제성장률이 3.5%로 하락할 전망

- 고정자산투자의 GDP 비중이 2007년 20.5%에서 2012년 10.9%까지 감소함. 이는 대외경제 침체로 개도국 투자가 감소한 것 외에도 IMF의 차관지원 중지(11.9), 폭탄테러 등으로 인한 투자환경 악화, 고금리(2013년 2월 말 9.5%) 지속에 따른 차입여력 부족 등에 기인한 것으로 분석

* 고정자산투자증가율(%): -5.6 ('11) → -10.2 ('12) → -2.0 ('13)

* 민간소비증가율(%): 3.7('11) → 11.6('12) → 4.4 ('13)

□ 홍수에 따른 농작물 피해로 2012년 소비자물가상승률이 9.7% 기록

- 파키스탄은 반복되는 자연재해로 인한 식료품 가격 변동, 정부의 확대재정정책과 이를 충당하기 위한 공공요금 인상 등으로 2008년 물가상승률이 19.3%까지 상승하였으며, 그 이후에도 두 자리 수의 높은 물가상승률이 지속
- 2010/11 회계년도에는 특히 홍수피해로 식료품 가격이 급등함에 따라 11.9%의 소비자물가상승률 기록하였으며, 2011/12 회계년도에는 식료품 가격이 다소 안정되면서 상승률이 9.7%로 하락
- 식료품 가격이 안정되고 있지만 막대한 재정적자, 파키스탄 루피화 약세 지속으로 물가상승 압력이 상존하고 있어 2012/13 회계 년도에도 8.6%의 높은 소비자물가상승률을 기록할 전망

□ 세수기반 취약으로 재정적자가 2012년 GDP 대비 6.6% 기록

- 파키스탄은 취약한 세수기반과 비효율적인 세원관리로 세수가 모자란 상황에서도 인도와의 분쟁지속 및 국내 사회불안에 따른 국방비 지출(세수의 25%), 대규모 대외채무에 따른 원리금 상환(35.4%), 전기세 보조금(19.6%) 등의 지출로 만성적인 재정적자를 유지
- 2008년 12월 IMF 대기성 차관 도입 조건으로 긴축재정을 시행하면서 2008/09년 재정적자가 5.3%로 감소함. 그러나 전기세 보조금 재지급, 홍수 피해 복구 등으로 정부 지출이 다시 확대되면서 2009/10 회계년도 재정적자가 GDP의 6.3%를 기록하였으며, 2010/11 회계년도에도 GDP의 6.6%로 확대
- 2011/12년 세수확보를 위한 일반판매세 도입이 연기되는 한편, 주요한 정부재원인 미국의 연합국지원기금(CSF)이 감소함에 따라 재정적자가 IMF의 목표치(4%)를 훌쩍 뛰어넘어 전년과 동일한 6.6% 기록

* 연합국지원기금(CSF): 미국이 테러와의 전쟁에 참여한 동맹국에 제공하는 지원
기금

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012e
경 제 성 장 률	1.6	3.6	3.5	3.0	4.2
재 정 수 지 / G D P	-7.6	-5.3	-6.3	-6.6	-6.6
소 비 자 물 가 상 승 률	19.3	9.6	12.9	11.9	9.7

자료: IMF, EIU.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 농업 및 섬유부문에 편중된 산업구조로, 특히 자연재해에 취약

- 농업이 GDP에서 차지하고 있는 비중이 점차 감소하고 있으나 농업이 GDP의 약 20%를 차지하고 노동인구의 40%가 농업에 종사하는 등 여전히 파키스탄의 가장 중요한 산업임.

* 주요농산물생산(세계순위) : 면화(4위), 우유(3위), 밀(6위), 사탕수수(6위), 쌀 (12위)

- 파키스탄의 제조업은 GDP의 26%를 차지하고 있으며, 그 중에서도 값싸고 풍부한 노동력과 풍부한 면화를 바탕으로 한 섬유산업이 수출의 60%이상을 차지하면서 파키스탄 경제에 지대한 영향을 미치고 있음.

- 면화는 페스트와 바이러스로 인한 피해는 물론 가뭄과 홍수에 매우 취약한 작물로, 산업생산량의 변동성이 매우 심한 편임. 2010년 8월 발생한 대규모 홍수로

주요 곡창지대이자 면화 생산지인 펀잡 주를 비롯한 국토의 20%가 침수되면서 면화 수출 감소

- 파키스탄은 중국, 인도, 미국에 이은 세계 4위의 면화생산국이나 섬유 생산을 위한 초과수요로 일부를 수입에 의존하고 있으며, 안정적인 면화공급을 위한 섬유산업 보호 및 육성을 위해 현재 1,300만 베일 수준에서 2015년 2,000만 베일로 증산하는 것을 목표로 하고 있음.

□ 취약한 세수기반이 과도한 외채의 원인

- 파키스탄의 일반 판매세 제도(General Sales Tax)는 부가가치세와 유사한 제도이지만, 부가가치 창출 시마다 세금을 징수하는 것이 아니라 최종 완성재에 대해서만 세금을 부과한다는 특징을 가지고 있으며, 그것마저도 다양한 품목에 대해 면세 혜택을 제공하면서 파키스탄 과세 기반이 크게 축소되는 결과를 가져옴.
- 현재 파키스탄은 전체 경제활동(GDP) 중 10%만이 세금 부과대상이며, 소득세를 전 국민의 1%만 부담하는 등 세수기반이 매우 취약
 - 섬유, 시멘트, 의약품 등 120여개 분야에 대해 면세 또는 영세율이 적용되었으며, 세율 또한 일정하지 않아 16~25%로 다양하게 부과
- 이에 정부는 15% 단일세율 적용, 일반적인 부가가치세와 같이 매거래 단계에서 판매세 징수, 사업자 등록 의무화, 면세범위 대폭 축소, 서비스부문 과세 확대 등의 내용을 담은 새로운 일반 판매세(New General Sales Tax) 실시를 추진하였으나, 기 진출 외국인 기업과 국민들은 물론 야당의 반발로 시행이 계속해서 지연

□ 열악한 인프라는 산업발전의 걸림돌

- 파키스탄의 인구는 2012년 1억 8,000만 명으로 인프라 수요는 급증하고 있는 반면,

취약한 세수기반 및 높은 금리에 따른 투자감소 등으로 인프라 투자가 충분히 실천되지 못하고 있음. 게다가 2010년 홍수로 2,000만 명의 이재민이 발생하고 도로, 가옥 등을 포함한 사회기반시설의 대부분이 파괴됨.

나. 성장 잠재력

□ 풍부한 저임 노동력이 경장성장 기여 전망

- 15세부터 65세의 인구가 전체의 59%로 저임의 노동력이 풍부하여 섬유산업 등 노동집약적 산업에 유리함. 또한 도시인구가 매년 증가세를 보이며 2035년에는 인구의 50%이상이 도시에 거주할 것으로 전망되는 등 빠른 도시화가 파키스탄 경제성장에 기여할 수 있을 것으로 전망됨.

□ 자원이 풍부하지만, 매장량에 비해 광업의 성장 기여도가 낮아

- 최근 파키스탄의 국토의 75%에 구리, 금, 은 등 금속광물이 풍부하게 매장된 것으로 확인되었으며, 남동부 신드라 주 타르 사막에도 1,750억 톤 규모의 석탄광산이 발견되었음.
- 이외 형석, 마그네사이트, 알루미늄 등과 천연가스 매장량도 상당한 것으로 알려져 있으나 열악한 인프라와 기술부족, 정치 사회적 불안정에 따른 외국인투자 부진으로 탐사 및 개발이 활발하게 이루어지지 못하고 있음.

- 2012년 파키스탄의 광물생산이 GDP에서 차지하는 비중은 0.5%에 불과

다. 정책성과

- IMF의 요구로 경제개혁 추진하였으나 야당의 반대로 정책성과 미미

○ 파키스탄은 2008년 말 승인된 IMF 대기성차관 협정으로 거시경제안정화 조건에 따른 목표 달성을 위해 경제정책을 수립함.

- 그러나 전기세 보조금 폐지, 연료비 인상 등에 대한 야당과 국민의 반발로 세원 확보가 지연되고 있으며, 재정수지 적자규모 축소, 물가안정, 중앙은행으로부터의 차입규모 축소 등 목표를 달성하지 못한 채로 IMF 대기성 차관 집행이 마감된 이후 추가 지원 논의에 어려움을 겪고 있음.

□ 외국인투자유치에도 실적이 매우 저조

○ 파키스탄은 외국인 자본만의 독자투자(100%) 허용, 투자시 사전허가제 철폐, 과실송금 자유화, 투자업종 전면개방, 특별경제구역 법안 발효(2012.9월) 등으로 적극적인 외국인 투자유치 정책을 추진하고 있음.

○ 그러나 치안 악화, 정정불안, 인플레이션, 정책일관성 미흡, 후진적인 업무관행 등으로 투자유치 실적이 매우 저조함. 2008년 약 54억 달러의 외국인 투자를 유치한 이후 2011년 19억 달러, 2012년 7억 달러로 크게 감소

□ 높은 물가에도 성장 촉진을 위해 금리를 낮추고 있지만, 정부에 대한 대출이 많아 효과는 미지수

○ 파키스탄 중앙은행(the State Bank of Pakistan)은 2012년에만 기준금리를 총 250 bp 하향 조정하여 5년만에 한 자리수(9.5%)로 인하하고, 2013년 2월에도 기존 금리 수준을 유지하기로 하는 등 앞으로도 물가보다는 성장에 초점을 맞춘 통화정책을 운영할 것으로 보임.

○ 그러나 중앙은행으로부터의 차입을 축소하라는 IMF 권고에 따라 파키스탄 정부가 중앙은행 대신 민간은행으로부터의 차입규모를 크게 늘리고 있어 금리를 낮춘다 하더라도 민간 부분의 투자여력을 늘릴 수 있을지는 미지수임.

3. 대외거래

□ 상품수지 적자 증가로 2011/12년 경상수지 적자가 GDP의 1.7% 기록

- 주요 수출대상국인 미국과 EU의 수요 감소로 2011/12년 총수출이 전년대비 5.7% 감소한 241억 달러를 기록함. 반면에 수입은 2010년 홍수 피해 이후 다시 증가하기 시작하여 2011/12년에는 전년대비 2.8% 증가한 397억 달러를 기록함. 이에 상품수지 적자가 전년대비 24.6% 증가하여 156억 달러로 증가
- 큰 폭으로 증가한 상품수지 적자로 경상수지 적자도 전년대비 68.2% 증가한 37억 달러를 기록하면서 GDP 대비 경상수지 적자는 1.7%로 상승
- 대외수요가 회복되기 어려운 상황에서 IMF 차관지원이 종료됨에 따라 2012/13년 경상수지 적자는 GDP 대비 2.0%로 더욱 증가할 것으로 전망
 - 특히 미국이 아프가니스탄으로부터 철수하는 2014년부터는 미국의 원조가 감소하여 서비스수지 적자도 크게 늘어날 것으로 보여 GDP 대비 경상수지 적자가 지속적으로 확대될 것으로 우려됨.

〈표 2〉

주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012e
경 상 수 지	-15,655	-3,993	-1,354	-2,234	-3,700
경 상 수 지 / G D P	-10.8	-2.6	-0.8	-1.1	-1.7
상 품 수 지	-17,022	-10,270	-11,448	-12,639	-15,600
수 출	21,214	18,347	21,469	26,295	24,100
수 입	38,216	28,617	32,917	38,934	39,700
외 환 보 유 액	7,011	9,938	13,115	13,474	9,20

자료: IMF, EIU

4. 외채상환능력

□ 외환보유액이 월평균 수입액의 2.7배로, 대외지급능력이 미약

○ 파키스탄은 2008년 외환 부족에 따른 대외지급불능 위기가 고조되자 국제사회의 지원으로 외환보유액이 2011년 8월말 165억 달러까지 증가하였음. 그러나 이후 대외 부채 상황으로 외환보유고가 다시 하락하기 시작하여 2012년 12월 말 120억 달러, 월평균 수입액의 2.7배로 감소함.

○ 수출감소, 외국인직접투자 감소 등으로 만성적인 외환부족 상태가 지속됨에 따라 루피화 약세도 지속되고 있음. 2011년 4월 1달러 당 환율이 84.66 루피까지 하락하였으나 이후 지속적으로 상승하기 시작해 2013년 1월말 97.56 루피까지 상승하는 등 외환부족에 따른 환율 상승도 지속될 전망

□ 채무상환 노력으로 총 외채규모는 감소 추세

○ 총 외채가 2011년 613억 9,600만 달러에서 2012년 602억 9,000만 달러로 감소하고 2013년에는 588억 2,400만 달러로 더욱 감소할 것으로 전망됨.

○ 잇따른 외채상환으로 DSR(총수출 대비 외채원리금 상환액 비중)은 15.6%로 높은 편이지만, 외채의 GDP 대비 규모는 지속적으로 감소하고 있음. 파키스탄 당국은 앞으로도 IMF에 대한 외채 상환을 지속하여 2013년 31억 달러, 2014년 20억 달러의 외채를 상환할 예정임.

* 총외채/총수출 : 198.9%('10) → 190.8%('11) → 198.6%('12)

총수출증가율: 25.3% ('10) → 12.0%('11) → -5.7%('12)

총외채/GDP : 32.8%('10) → 29.4%('11) → 28.1%('12)

〈표 4〉

주요외채 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012e
총 외 채 잔 액	49,337	53,280	57,181	61,396	60,290
총 외 채 잔 액 / GDP	33.9	34.2	32.8	29.4	28.1
D S R	13.0	16.8	19.6	12.	15.6

자료: OECD, EIU

III. 정치·사회동향

1. 정치안정

□ 정책실패, 치안악화 등에 따라 자르다리 대통령에 대한 지지도가 점차 하락

- 8년간 통치하던 무샤라프(Prevez Musharraf) 대통령의 사임이후 2008년 9월 실시된 파키스탄 대통령 선거에서 파키스탄인민당(PPP) 공동의장인 아시프 알리 자르다리(Asif Ali Zardari)가 대통령으로 당선

* 자르다리 대통령은 2007년 암살당한 부토(Benazir Bhutto) 전 총리의 남편으로, 총리 암살 후 그녀에 대한 전 국민적 지지와 반 무샤라프 정서를 등에 업고 PPP의 공동의장이 되었으며, 2008년 2월 총선에 이어 대선에서도 승리를 거둠.

- 그러나 현정부가 집권한 2008년 세계금융위기 발발, 전력난 심화, 정치불안, 홍수 피해 등으로 성장률이 1.6%까지 하락하고, 이후에도 경제개혁 실패와 홍수 피해에 대한 느장대응으로 국민들의 신뢰도가 지속적으로 추락하고 있음. 특히 자르다리 대통령은 부토 전 총리 집권시절에도 뇌물수수 등 각종부패 혐의에 자주 연루되어 11년간 수감생활을 한 바 있어 현 정부의 부정부패도 국민들의 큰 반감을 사고 있음.

□ 정파 갈등이 심화되고 있지만, 군부 쿠데타는 없을 것으로 전망

- PPP는 나와즈 샤리프(Nawaz Sharif) 전 총리가 이끄는 파키스탄 무슬림리그 (PML-N)와 정치적으로 대립하고 있으며, 주요 연정 상대인 통일민족운동당 (MQM)과도 갈등을 빚어오고 있음.
- PPP와 함께 정부를 구성하고 있는 MQM은 정치적 기반도시인 카라치에서 발생한 정치적 폭력 사태에 대한정부의 미온적 태도에 큰 불만을 가져왔음.
- 카라치는 MQM과 아와미 민족주의당(ANP)간의 정치적 갈등이 극심한 지역으로, 2010년 8월 MQM 소속 주 의원이 ANP에 의한 것으로 추측되는 테러에 의해 피격됨. MQM의 진상조사 요구에도 ANP와 MQM을 모두 연정 상대로 구성하고 있는 PPP는 적극적인 진상조사를 실시하지 않음.
 - 이후 MQM은 현 정권의 경제 개혁에 비협조적인 태도를 유지하고 있으며, 2011년 초에는 정부의 연료비 인상을 반대하며 연정탈퇴를 선언함. 이에 MQM이 연정에서 탈퇴할 경우 전체 의석의 과반수를 확보하지 못하게 되는 PPP 정부가 연료비 인상을 철회하고 MQM이 다시 복귀하는 등 파키스탄의 연립정부 내 갈등이 심각한 상황임.
- 자르다리 대통령의 지도력 부재와 연정 내 갈등으로 PPP 정권이 지속적인 정치적 안정을 이끌어내기는 어려울 것으로 보이며, 이러한 불안요인들로 2013년 5월과 9월 각각 예정된 총선 및 대선에서 군부의 영향력이 다시 확대될 것으로 우려
 - 그러나 현 군사최고 지도자인 아쉬팍 카야니(Ashfaq Kayani)가 직접적으로 정치에 참여할 의사가 없음을 표명해 왔으며, 군부가 미국의 지원에 의존하고 있어 군사 쿠데타의 방법으로 정권을 장악하기보다는 간접적인 방법으로 정치적 영향력을 확대할 것으로 예상됨.
 - 이번 총선이 군부의 직접적인 개입없이 치뤄질 경우, 파키스탄은 66년 헌정 역사상 최초로 민간인 정부에서 다시 민간인 정부로의 정권교체를 이룰 수 있

을 것으로 보임.

* 파키스탄의 대통령은 상하원 양원 국회의원과 지방의회 의원들의 간접선거로 선출

2. 사회안정 및 소요/사태

□ 발루치스탄지역 분리주의 운동, 수니파와 시아파의 갈등, 아프가니스탄 접경지역에서의 탈레반 무장투쟁 등의 내분으로 국내 치안 불안한 상태이며, 최근 연달아 폭탄 테러가 발생하면서 사회불안 고조

○ 발루치스탄에서는 이 지역 인구의 대다수를 차지하는 발로크 족(파키스탄 전체로는 파수툰 족이 대다수)이 파키스탄 연방 내 자치확대를 요구하고 있음.

- 이 지역은 파키스탄 국토 중에서 가장 많은 천연자원을 생산하고 있으나 그에 대한 보상은 적절하게 이루어지지 않고 있어 중앙정부에 대한 주민들의 불만이 팽배

- 이 지역의 분리독립 요구는 정부의 무관심으로 정책 우선순위에서 밀려나있지만 1973년 분리독립 운동이 처음 조직화된 이후 발로크 전투군 5,300명, 파키스탄 군 3,300명이 사망할 정도로 유혈사태가 지속되고 있음.

○ 최근에는 발루치스탄 지역에 주로 거주하고 있는 종교적 소수 세력 시아파 무슬림에 대한 폭탄테러로, 민족적 갈등이 종교적 갈등과 혼재해서 나타나는 양상임.

- 특히 파키스탄 종교분쟁은 다수인 수니파가 소수인 시아파에 대해 지속적으로 테러를 가하는 특징을 보이고 있음. 실제로 수니파 과격 세력에 의해 발루치스탄에서 발생한 폭탄테러로 2013년 1월과 2월 총 200여명이 넘는 사상자가 발생함.

- 현재 파키스탄의 안보와 정치사회에 가장 큰 영향을 끼치고 있는 내분은 아프가니스탄과 접경한 파키스탄 서부 소수종족연방보호지역(FATA) 및 북서국경지방(NWFP)에서 활동하고 있는 탈레반의 무장투쟁임.
- 이들은 주로 2001년 아프가니스탄 전쟁 발발 후 피신한 이슬람 무장 세력으로, 2003년부터 지속된 정부군과의 전투로 양쪽에서 36,000명 이상이 사망했으며, 100만 명 이상의 난민이 발생함.
- 특히 이들 이슬람 무장세력은 높은 물가와 불안한 정정, 치안 상황으로 국민들의 불만이 고조되는 가운데 정부 여당의 지도력이 부재한 틈을 타 민심을 얻어 정치적 세력화 할 가능성이 있음.
- 2010년 8월 중 발생한 대규모 홍수로 주거지, 구호품, 식수, 식량, 생필품 등 모든 것이 부족한 상황에서 이슬람 무장세력이 탈레반 세력의 핵심거점인 펀자브 지역은 물론 산악지역에 이르기까지 적극적인 구호활동을 펼침.

3. 국제관계

□ 미국과는 전략적 동맹관계로, 양국 관계 부침이 반복

- 1998년 인도와 파키스탄 간 경쟁적인 핵실험 단행 이후 미국과의 관계가 소원해짐. 그러나 2001년 9월 미국 테러사건 이후 파키스탄이 전통적 우방관계였던 아프가니스탄의 탈레반 정권이 아닌 미국의 대테러 활동을 지원하면서 전환기를 맞이함.
- 파키스탄은 인도를 견제하고 미국 및 서방국가로부터 경제, 외교, 군사적 지원을 받고자 미국의 탈레반 축출 활동을 지원하고 있으며, 미국 또한 파키스탄이 아프가니스탄, 이란 등과 국경을 접하고 있는 지정학적 중요성을 이유로 파키스탄을 지원함.

- 그러나 미국정부는 그 동안 파키스탄이 탈레반 소탕에 소극적으로 임한다는 이유로 테러와의 전쟁에 대한 파키스탄의 의지와 능력을 의심해 왔음.

- 그러던 중 2011년 오사마 빈 라덴이 파키스탄 영토에서 피살되고, 2013년 3월에는 미국의 반대에도 파키스탄이 이란의 가스 수입을 위한 가스관 공사를 시작하면서 파키스탄과 미국과의 전략적 동맹관계는 점차 약화될 것으로 보임.

□ 테러에 대한 공동조사 합의로 인도와의 경제적 교류가 급증

- 파키스탄은 종교적 갈등을 이유로 한 분리 독립과 이후 카슈미르 지역을 둘러싸고 벌어진 3번의 전쟁, 테러, 방글라데시 독립에 대한 인도의 지원 등으로 인도에 대해 강력한 반감을 가지고 있으며, 특히 2008년 인도 뭍바이에서 발생한 폭탄 테러로 양국간 관계가 급속히 냉각

- 이후 2009년 7월 뭍바이 테러 공동조사 합의와 테러 대응 공조 합의로 양국 간 대화가 재개되면서 관계가 회복되기 시작했으며, 2010년 4월 부탄에서 개최된 SAARC 정상회의에서 양국 정상이 관계 정상화에 합의하면서 비자협정체결, 제품 표준 상호인증, 관세협력 강화, 최혜국 부여, 양국 투자 재개 등의 경제적 교류도 확대

- 양국의 노력으로 인도와 파키스탄 간 교역량이 오는 2014년 2012년 20억 달러를 4배 이상 뛰어넘어 90억 달러까지 늘어날 것으로 전망됨(세계은행).

- 또한 두 나라 관계가 개선됨에 따라 양국 간의 교역량이 늘어나는 것은 물론 남아시아 자유무역협정(SAFTA) 소속 국가인 스리랑카, 방글라데시, 부탄, 몰디브, 네팔과의 거래도 늘어날 것으로 전망

□ 중국과 전통적인 우호관계 유지

- 인도와 구소련에 대한 파키스탄과 중국의 공통적인 반감으로 양국은 전통적으로 서로를 중요한 우방으로 인식함. 이에 중국은 파키스탄 앞으로 원자력 및 미사일 기술을 전수하는 등 군사관계를 비롯하여 다방면에서 협력관계를 강화해나가고 있음.
- 2006년 11월 양국간 FTA가 체결되었으며, 현재 고속도로 건설, 금광 및 동광 개발, 전력사업 등 120개 프로젝트에 약 1만 여명의 중국 노동자가 투입되고 중국의 파키스탄 투자가 2012년 1억 2,000만 달러로 전체 투자의 17.3%를 차지
- 2010년 홍수 피해 시에는 중국이 2억 5,000만 달러를 지원하고 의료팀을 현장에 파견하는 등 적극적으로 수해복구를 지원했으며, 2010년 11월 자르다리 대통령의 중국 순방에도 원자바오 총리가 중국과 파키스탄의 전통적 우호관계와 전략적 이해관계를 재확인하는 등 양국간 우호관계는 앞으로도 더욱 강화될 것으로 보임.

IV. 국제신인도

1. 외채상황태도

- 취약한 경제여건과 채무상환 능력으로 리스케줄링 경험 다수
 - 파키스탄은 부족한 세수와 만성적인 경상수지 적자 보전을 위해 외채에 과도하게 의존하고 있어 2012년 총외채잔액이 총수출의 199%에 달함.
 - 누적된 외채로 채무 부담이 가중됨에 따라 파리클럽으로부터 6차례(1972년, 1974년, 1981년, 1999년, 2001년 1월 및 12월)에 걸쳐 채무재조정을 받은 바 있으며, 당행의 EDCF 또한 파키스탄에 대해 3차례 채무 재조정을 한 바 있음.
 - IMF도 2008년 파키스탄의 지급불능사태를 막기 위해 76억 달러를 지원하였으나 자금지원의 최우선 조건으로 내세운 일반판매세 징수가 지연되자 결국 추가 승인

한 37억 달러는 집행하지 않고 2011년 9월 대출을 종료

- 2011년 12월 말 OECD 회원국 ECA의 파키스탄에 대한 승인금액은 총 683억 달러(단기 39억 달러, 중장기 644억 달러)임. 이중 연체금액은 215억 3,800만 달러(단기 600만 달러, 중장기 215억 3,200만 달러)로 전체의 31.5%에 달함.

2. 국제시장평가

□ 무디스, 파키스탄의 투자등급을 투자부적격 등급(Caa1)으로 강등 (2012.6)

- 자르다리 대통령 집권 이후 정치불안 고조, 세계경기 침체에 따른 수출악화와 경제 상황 악화, 재정적자 증가 등을 이유로 2009년 4월 OECD가 파키스탄의 국가신용도 등급을 6등급에서 7등급으로 한단계 하향조정하였으며, 이후 2012년 4월까지 7등급으로 최하위 등급을 유지
- S&P는 2008년 11월 CCC로 한단계 하향 조정하였으나, IMF 대기성 차관 지원 결정으로 2008년 12월 다시 CCC+로 상향조정하였으며, 2009년 8월에는 B-(투자주의 등급)으로 한단계 상향 조정
- 반면에 무디스는 2008년 11월 외환보유고가 급감함에 따라 파키스탄의 등급을 B2에서 B3로 한단계 하향 조정하였으며, 2012년 6월에도 경상수지 적자 및 재정적자가 크게 증가하고 외환보유고가 감소하고 루피화 가치가 지속적으로 하락함에 따라 다시 한 번 신용등급을 Caa1(투자부적격등급)으로 한단계 하향 조정

□ 주요 ECA 지원태도

- US Eximbank: 공공부문 및 민간부문에 대한 제한적 인수 가능
- Atradius: 신용장에 대한 단기인수 가능, 재량한도 없음
- ECGD: 최고 부보율 적용

○ Euler Hermes UK : 단기인수 가능하나 제약조건이 있을 수 있음

□ 주요 기관별 신용도 평가순위

〈표 5〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	추이	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
OECD	-	7등급	(2012. 03)	7등급	(2011. 04)
S&P	▲	B-	(2009. 08)	CCC+	(2008. 10)
Moody's	▼	Caa1	(2012. 06)	B3	(2008. 10)
Fitch					

3. 우리나라와의 관계

□ 국교수립 : 1983. 11. 07 (북한과는 1972. 11. 09 수교)

□ 주요협정 : 무역협정 (1968년), 이중과세방지협약 (1987년), 투자보장협정 (1988년), 항공협정 (1996년)

□ 양국 간 교역규모는 2012년 16억 2,100만 달러(수출 8억 4,700만, 수입 7억 7,400만)로, 우리나라는 파키스탄의 11대 교역국으로 성장(전년도 14위)

○ 우리나라의 주요 수출품은 철강관, 합성수지, 농약 및 의약품이고, 주요 수입품은 석유제품, 면직물, 기호식품으로, 우리나라가 파키스탄에 대한 교역에서 상품수지 흑자를 지속하고 있음.

□ 파키스탄이 경제관계 비중이 증대됨에 따라 북한보다 남한과의 관계 증시

○ 파키스탄은 비동맹 중립외교 노선에 따라 남북한 등거리 외교를 유지하였으나 경제관계 비중 증대로 1990년대 이후 우리나라와의 관계를 증시해왔으며, 2003

년 무샤라프 대통령, 2005년 아지즈 총리 등 파키스탄의 주요인사가 우리나라를 방문하는 등 양국은 우호적인 관계를 유지

- 파키스탄의 정치, 경제적 불안요인으로 우리나라의 대 파키스탄 투자는 아직 미미한 수준이나 최근 국내기업들이 파키스탄 민자발전사업을 포함한 에너지, 인프라, 발전 프로젝트에 대한 진출을 적극 추진하고 있으며, 최근 홍수피해 관련하여 정부가 무상원조를 제공하고 기업 및 민간단체들이 구호활동에 동참하는 등 향후 양국간 경제, 외교 관계가 더욱 개선될 것으로 기대
- 우리나라의 파키스탄에 대한 투자는 정국과 치안으로 인해 저조한 편이며, 2012년 12월 말 기준 투자누계가 32건, 8,500만 달러를 기록함. (우리나라 전체 투자의 0.03%). 그러나 2006년 이후 투자가 전체 투자누계의 70.9%를 차지하는 등 최근 기업의 관심이 급증하고 있음. 업종별로는 제조업이 64.3%로 가장 많았고, 다음으로 운수업, 도매업 순

〈표 6〉

한·파키스탄 교역 규모

(단위: 천 달러)

구분	2010	2011	2012	주요 품목
수출	780,871	818,096	847,195	철강판, 합성수지, 농약 및 의약품
수입	339,661	736,984	774,018	석유제품, 면직물, 기호식품

자료: 한국무역협회.

V. 종합 의견

- 파키스탄은 2010/11년 대규모 홍수로 경제 성장률이 3.0%로 위축하였으나, 국제사회의 긴급지원으로 2011/12년에는 4.2% 성장함. 치안 불안 등으로 해외투자 감소가 지속되는 한편, 물가상승 지속, 실업률 증가로 소비도 감소하고 있어 2012/13년에는 다시 3.5%로 경제성장이 둔화할 전망이다.

- 2008년 이후 안정세를 보이던 물가가 홍수로 인한 식료품 가격 급등으로 다시 높은 수준을 보이고 있으며, 취약한 세수기반에도 불구하고 대규모 국방비 지출, 보조금 지급을 지속하고 있어 재정수지도 만성적인 적자를 보이고 있음.
- 경제정책 실패, 홍수피해에 대한 느장대응 등으로 자르다리 대통령의 지지율 하락이 지속되는 가운데 특히 접경국 아프가니스탄에서 유입되고 있는 탈레반 세력의 자살 폭탄테러 등으로 치안이 매우 불안한 상태임.
- 파키스탄은 만성적인 경상수지 적자를 대외 원조 자금에 의존해왔으며, 대외채무 상환능력이 악화되어 6차례에 걸쳐 파리클럽으로부터 채무재조정을 받는 등 취약한 외채상환능력을 보임. 이에 OECD가 파키스탄 국가신용도 등급을 7등급(최하위)으로 유지하고 있으며, S&P는 B-(투자주의등급), 무디스는 Caa1(투자부적격등급)을 부여하고 있음.
- 이상을 종합하여 파키스탄의 신용등급을 종전과 동일한 D2로 유지하고자 함. 단, 파키스탄은 대외채무 급증, 외환보유액 급감 등의 사태 발발 가능성이 높은 국가로서, 향후 거시경제 상황을 예의 주시할 필요가 있음.

